

일본의 대장성(大藏省)개혁과 ‘아마쿠다리(天下り)’*

신장철**

jcshin@ssu.ac.kr

Contents

- I. 서론 -문제의식
- II. 대장성(大藏省)의 개요
 - 2.1 율령제 및 메이지(明治)기의 대장성
 - 2.2 제2차 세계대전 후의 중앙행정조직과 대장성
- III. 대장성의 개혁 및 재편 배경 -아마쿠다리(天下り)와 관료부패를 중심으로
 - 3.1 아마쿠다리(天下り)의 개념과 의의
 - 3.2 정(政)·관(官)·재(財)의 유착구조와 아마쿠다리
 - 3.3 대장성의 아마쿠다리 인사 관행 실태
 - 3.4 대장성 관료의 부패와 사회적 비판
- IV. 대장성 개혁 초기의 성과 및 그 특징 -2001년 성청개편 직후의 상황을 중심으로
 - 4.1 대장성 개혁 직후의 아마쿠다리 실태
 - 4.2 아마쿠다리 발생의 일반적 요인과 특징
- V. 결론 -요점 및 시사점

Abstract

本研究を通じて、次のような幾つかの内容と意義を導くことができた。即ち、まず大藏省は、すでに1300年前から政府機関として存在したもので、とくに戦後の時期において改革の必要性が唱えられたのが明らかになった。しかも、大藏省は長い間、豫算編成権と金融行政において、監視及び監督機能を持つ政府機関であって、「官廳中の官廳」或いは「官僚中の官僚」として知られるほど、他の機関より相対的に強い権限をもつ組織であった。

しかし、大藏省は、政・官・財による癒着構造と天下り慣行などは、一般の国民から非難の対象になり、とくに1990年代の様々な事件との関連は、信頼性を失う決定的な契機になった。その煽りで、大藏省は2001年の省廳改革により解體対象になり、財務省に再編されるとともに、財政及び金融行政において従来の権限と組織が大幅に縮小された。その後、天下りを縮小しようとする政府次元での様々な努力があったにもかかわらず、その慣行には

* 이 논문은 2011학년도 숭실대학교 연구년 보고서로 수행된 연구임.

** 숭실대학교 인문대학 일어일본학과 교수. 일본 경제 및 산업 전공.

劃期的な變化が見られず、政策手段においても限りがあるのがわかった。

ここで、本研究の主な問題意識である、天下り慣行が日本社会において大きな改善が見られない理由は、次のように指摘しうる。つまり、ケーリア官僚の早期退職慣行、退職官僚の職業選擇の自由、エリート官僚の当該分野での専門知識、天下り先の官僚がもつ人的資源に対する需要、政治及び既得権層の道徳的な解弛と人事權の濫用、そして規制手段の限界など、日本政治及び社会の獨特な環境と構造によるものであると言えることができよう。

Key Words : 大藏省、天下り、財務部、政府改革

(Okurasho, Amakudari, The financial administration, Government reform)

I. 서론 - 문제의식

일본의 오쿠라쇼(大藏省, 이하 대장성)는 전전·전후의 시기에 핵심 중앙 행정기구로서 일본경제를 견인하였다. 즉, 오랜 기간 동안 대장성은 ‘관료제 네트워크’의 정점에 위치하면서 다른 성청에 비해 재정과 금융행정 등에 있어서 막강한 규제권한을 가지고 있었던 것이다.

특히, 과거 대장성의 고유 권한이라고 인식되어 왔던 예산 편성권과 각종 금융관련 규제는 기타 성청(省庁)과 금융기관을 지배하는 수단이 되었다. 뿐만 아니라 구(舊)대장성이 주도해 왔던 ‘호송선단(護送船團式)방식’¹⁾에 의한 금융행정과 각 산하기관과 민간 금융기관에 대한 지나친 통제, 그리고 아마쿠다리(天下り, 이하 낙하산 인사 또는 아마쿠다리로 병기)²⁾로 대표되는 낙하산 인사 관행에 의한 유착구조와 각종 비리사건과의 연류는 일반국민들로부터 비판을 받

1) 1990년대 초반이후 일본이 장기적 경기침체에 빠지게 되자, 대장성의 ‘호송선단(護送船團)식 금융행정’이 산업계의 자립적 발전을 저해하는 요소로 지목되게 되었음. 즉, 금융위기가 지속되던 1997년에 홋카이도 타쿠쇼쿠(北海道拓植)은행과 야마이치(山一)증권을 포함하는 4개 금융기관이 연쇄적으로 도산하게 되자, 종래의 대장성에 의한 은행, 보험, 증권 등의 금융업계에 대한 각종 규제 및 감시·감독에 의한 지배와 행정지도 및 보호행정의 관행이 사회적으로 비판을 받게 되었음. 구체적인 내용은 北沢 栄(2002)『官僚社会主義日本を食物にする自己増殖システム』朝日選書, pp.194-195 참조.

2) 일본에서는 학술용어로 정착되어 있는 ‘아마쿠다리(天下り)’에 대한 개념과 용어상의 의미 등에 대해서는 본 연구의 제3장 제1절에서 후술하고 있음. 본고에서는 일본에서의 ‘아마쿠다리’를 한국에서의 ‘낙하산(落下傘)식 인사’와 유사한 개념으로 파악하고, 기술상의 편의를 위해서 ‘아마쿠다리’ 또는 ‘낙하산식 인사’로 병기(併記)하여 표기하기로 함.

기도 하였다.³⁾

이처럼 ‘관청중의 관청’으로 오랫동안 막강한 권한을 가지고 핵심 중앙기관으로 역할을 수행해 왔던 대장성이 2001년에 중앙행정기구가 개혁되는 과정에 해체되어, 오늘날에는 자이무쇼(財務省, 이하, 재무성)로 명칭이 변경되어 권한과 임무가 대폭적으로 축소되었다.

물론 2001년에 행정개혁의 일환으로 추진되었던 중앙 성청에 대한 개혁조치에 있어서 대장성을 개혁의 대상으로 삼은 배경에는 다양한 요인이 작용하였다. 분명한 것은 종래의 관료주도에서 정치주도로 행정시스템을 재편하고자 하는 개혁목표와 함께 대장성 조직이 가진 한계와 문제점, 즉 독특한 인사 관행과 각종 비리 사건과 연루된 것에 대한 사회적 비판도 그 주된 동기 중의 하나였다고 할 수 있다.

본 연구에서는 대장성이 개혁대상이 되었던 다양한 배경 중에서, 주로 대장성의 오랜 고유관행으로 인식되어 왔던 아마쿠다리 인사 관행에 대해 초점을 맞추고, 그 개념과 의의를 짚어보고, 실태와 문제점에 대해 고찰하고자 한다.

보다 구체적으로는 본 연구의 대상과 범위는 주로 대장성의 개혁조치와 더불어 ‘아마쿠다리’에 의한 낙하산 인사에 초점을 맞추었는데, 그 이유는 다음 두 가지 문제의식에 근거를 두고 있다. 즉, 우선 첫째, 대장성의 관료제 권력과 아마쿠다리식 인사 관행에 대한 개혁의 필요성이 상당히 오래전부터 지속적으로 요구되어 왔다는 사실이며, 둘째로는 2001년에 중앙정부 기관에 대한 개혁조치가 내려질 당시, 일본국내에서는 대장성의 정(政)·관(官)·재(財)계 간의 유착 구조에서 비롯된 각종 부정사태들이 비판여론을 형성하였다는 사실에 의거하고 있다.

한편, 본 연구는 이른바 ‘피라미드(pyramid)식’ 또는 ‘스텔스(stealth)식’으로 표현되고 있는 한국 기득권 세력의 고질적이고 뿌리 깊은 낙하산식 인사 관행에 대해서도 문제의식을 가지고 있다. 즉, 이와 같은 인사 관행은 한국 금융 산업의 건전한 발전과 성장을 저해할 뿐만 아니라, 국민의식과 사기를 실추시킨다

3) 중앙정부의 관료와 업계 간의 유착과 비리관계는 다양한 형태로 나타나며, 본 연구에서 주목하고 있는 대장성 관료와 금융기관을 비롯하여 운수성과 운수회사, 통산성과 각종 대기업, 후생성과 제약회사 및 복지관계 법인들과의 은밀한 인사 관행에서 분명히 드러남.

고 하는 심각한 현실을 염두에 두고 있다.

특히, 본 연구는 지난 2011년대 중반 한국에서의 소위 ‘부산저축은행 사건’과 최근의 ‘4대 저축은행에 대한 영업정지’ 조치를 계기로 정부의 금융행정과 관료제에 대한 개혁의 필요성이 끊임없이 제기되고 있는 사실에 주목하고 있다.

다시 말해서 이 연구는 금융기관에 대한 감독기관인 ‘금융감독원’ 출신의 간부는 물론, 정·관계 출신의 인사가 시중은행을 비롯하여 증권회사, 저축은행 등에 낙하산식 인사를 하는 부적절한 관행이 금융기관에 대한 감시·감독기능의 부실을 자초하고 있는 사실에 대해 일정한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.⁴⁾ 특히, 오늘날 한국의 금융감독원은 ‘금피아(금융감독원+마피아)’로 불릴 정도로 신뢰성이 추락되어 있으며 국민에 의한 비판여론이 고조되고 있다. 이에 본 연구는 향후 정부조직의 개편을 포함하는 금융행정의 개혁논의가 부진한 현실에 있어서 새로운 관점을 제시하는데 연구의 의의를 두고 있다 할 것이다.

II. 대장성(大藏省)의 개요

2.1 율령제 및 메이지(明治)기의 대장성

일본에서 대장성(大藏省, Ministry of Finance)이라는 명칭은 일본역사에서 본격적인 율령체제를 알렸던 8세기 초에 타이호리츠료(大寶律令, 701년 8월)이 후로 무려 약 1300년 이전으로 거슬러 올라간다. 즉, 고대의 대장성은 율령제에 규정된 8개 성(省)⁵⁾ 중의 하나로, 당시 대장성의 주된 업무는 오쿠라(大藏)로

4) 상기 내용은 매일경제신문(2010.3.1), “학교·공기업도 바뀌는데 금감원 낙하산은 그대로”, 중앙일보(2011.5.10)1면, “ ‘금피아(금감원+마피아) 민심’ 들끓고 있는데...김석동 ”, “금감원 흔들지마라”, 신아일보(2011.5. 15), “저축은행과 한 통속이 된 금융감독원”, 한국경제연구원(2011.6.13), “부산저축은행 사건과 부패 척결”, 재경일보(2011.6.20), “낙하산 인사가 금융 감독 공백 부추겨”, 아주경제(2011.9.6), “금융공기업, 막판까지 ‘낙하산인사’ ”, 중앙일보(2011.9.9), “<사설> 낙하산인사는 망사다”, 서울신문(2012.5.7), “[저축은행 4곳 영업정지] 장관·금감원·감사원출신...4개 저축銀 ‘뺨’들” 등의 관련 기사 참조.

5) 당시 율령제하의 통치기구는 천황 중심의 중앙관계로서, 일반 행정을 관제화한 태정관 산하에 다음의 8개 성(省)을 두고 업무를 분장하였음. 여기서 8성과 그 주요 업무를 요약하면 다음과 같음. 즉, 중무성(中務省, 조서의 작성·시중의 직무 등), 식부성(式部省, 문관의 인사,

불리는 조정의 국고(國庫)를 관리하고, 화폐의 발행, 금과 은의 취급, 공물의 출납, 보관, 도량형과 매매가격의 결정 등의 업무에 종사하였던 것이다.

율령제하의 대장성은 메이지유신에 이르기까지 존속하였는데, 1868년(메이지 원년)에 조정 내에 정부운영을 위한 자금조달기관이 설립되면서, 그 명칭이 회계관(會計官)으로 바뀌게 되었다. 또한 메이지 초기에 태정관제(太政官制)가 도입되자 회계관의 이름으로 태정관화폐(太政官札)가 발행되기도 하였다. 그러나 1869년 8월에 이관육성(二官六省)제가 도입됨을 계기로 중앙 성청 중에서 종래의 회계관의 명칭이 대장성으로 변경되게 되었다. 같은 해 9월에는 민정(民政)과 재정(財政)의 일체를 주장하였던 오쿠마 시게노부(大隈重信)의 안이 의회에서 통과되어, 대장성은 기존의 민부성과 합병하여 대형 관청으로 거듭났다. 그러나 당시 대장성의 권한강화에 반발하는 세력사이에 정쟁이 발생하여 1870년 민부성과 다시 분리되었으나, 통합과의 공세에 의해 1871년에 민부성과 재통합되는 등의 우여곡절이 있었다.

즉, 일본에서 본격적으로 중앙 성청(省庁)이 등장하게 된 것은 성제(省制)가 공포된 1869년(明治 2년)부터였으며, 그 때에는 일왕을 정점으로 한 궁내성(宮内省), 외무성, 대장성의 3성 체제였다. 그러나 1871년(明治 4년)에 사법성과 문부성, 1873년(明治 6년)에 내무성이 각각 설립되어 6성체제로 정비되었다.⁶⁾ 1885년에 내각제도가 발족했을 때 초대 오쿠라쇼 대신(大藏省大臣)은 마쓰카다 마사요시(松方正義)였으며, 그 후 관제가 정비되자 세입, 세출, 조세, 국채, 조폐, 은행을 담당하는 관청이 되었다. 이처럼, 당시의 대장성은 국가예산을 배분하고, 조세정책, 금융정책 등과 같은 재정정책을 실질적으로 결정하는 막강한 권한을 가졌다.

제2차 세계대전에서 일본이 패망하자 점령군은 정치조직과 사회구조의 민주화정책을 기치로 내걸고 궁내성, 내무성 등 중앙 정부조직의 대부분을 해체하였으나, 대장성은 온존시켜 전후 복구와 부흥과정에 있어서 중요한 역할을 하게

조정의 의식 등), 치부성(治部省, 호적의 작성·관리, 세무 등), 병부성(兵部省, 군사·무관의 인사 등), 형부성(刑部省, 재판의 관리, 형벌의 집행 등), 대장성(大藏省, 화폐·도량형 등의 관리·제정 등), 궁내성(宮内省, 궁중·천황가의 사무 등) 등임. 이 부분에 대한 구체적인 내용은 山本武夫(1979)『新研究日本史』旺文社, pp.75-76 참조.

6) 福岡政行(2001)『政治の仕組み』ダイヤモンド社, p.34.

하였다. 대장성은 전후부터 상당 기간에 걸쳐 금융행정에 있어서의 막강한 규제 권한과 관료지배를 통하여 ‘성(省) 중의 성’, ‘관료(官僚) 중의 관료’로 불리는 등 메이지유신 이후 2000년대 초반에 이르기까지 국가 재무와 금융관계를 총괄하는 핵심 중앙행정 기관으로 군림하였다.⁷⁾

2.2 제2차 세계대전 후의 중앙행정조직과 대장성

일본이 1945년에 태평양전쟁에서 패망하게 되자, 미군이 중심이 된 연합군총사령부(GHQ)는 헌법 개정을 통하여 천황중심의 군국주의적 전전의 정치체제를 일소시켜, 소위 ‘의원내각제’를 통해 내각의 권력을 강화시켰다. 1946년에 헌법 개정을 통해 전전기에 존재했던 궁내성의 후신인 궁내청을 비롯한 거의 대부분의 중앙행정기관을 내각의 지휘 하에 두었으며, 내각으로부터 독립을 인정받았던 유일한 기관은 회계감사원으로 일본국 헌법 제90조에 근거하여 그 존립을 보장받았다.

그런데 일본국헌법 제5장에서 “행정권은 내각에 속한다(제65조)”는 내용과 함께 의원내각제의 구성 원리, 내각의 직무, 법률 및 정령의 공포형식 등을 규정하였으나, 국무대신(수상)을 수반으로 하는 중앙행정조직의 편성에 대해서는 적시하지 않았다. 즉 중앙행정조직의 편성기준을 비롯하여 행정조직과 관련된 사항은 법률 또는 그 하위규범에 맡겼던 것이다. 다시 말해 내각의 직권, 조직, 국무회의(閣議), 수상의 권한 및 내각의 보조기구에 대해서는 내각법, 중앙행정조직의 편성기준은 국가행정조직법, 행정기관의 설치 및 업무, 내각의 편성 등에 대해서 각각의 설치법령에 규정하고 있었다.⁸⁾

한편, 패전 직후 일본사회의 비군사화와 민주화를 위해 개혁을 추진하였던 GHQ는 상기의 헌법 개정에 앞서, 전시 경제체제하에서 최고의 권력을 가진 중앙관청이었던 내무성 조직을 자치성, 경찰성, 건설성, 후생성, 노동성으로 분할하였다. 그와 동시에 내무성의 경보국(警保局), 내각법제국, 대장성 주계국(主計局) 등의 해체를 추진하였다. 그 가운데 경보국은 해체되었고, 내각법제국도

7) 상기 내용의 상당부분은 <http://ja.wikipedia.org/wiki>의 내용 참조.

8) 상기 내용의 상당부분은 新藤宗幸(2001)『講義現代日本の行政』東京大学出版会, pp.36-38 참조.

지위가 크게 격하되었으나, 관료권력의 정점에 있으면서 전중의 전시경제체제 하에서 군부에 적극 협력하였던 대장성은 필사적인 로비공작에 의해 해체를 면하였다.⁹⁾

주지한 바와 같이 패전직후의 점령정책에 의해 중앙 성청의 핵심에 있었던 내무성이 해체되고 농상무성(農商務省), 체신성(遞信省), 후생성이 설립되는 등 새로운 성청의 탄생과 재편성, 그리고 명칭변경 등의 변화과정을 거쳐 1부 22성 체제로 팽창되었다. 일본의 중앙행정조직체제는 패전직후부터 10여 년 동안에 걸쳐 변천과정을 거듭하였으나, 자민당이 결성된 1955년 이후부터는 크게 안정되어, 정당체제보다도 더 안정적으로 추이했던 것으로 알려지고 있다.¹⁰⁾

성청개혁이 있기 이전인 1999년도의 중앙행정기구는 다음과 같았다. 즉 당시의 국무대신은 12개 성(省)의 장(長) 및 설치법에 의해 국무대신을 장으로 하는 총리부의 외국(外局)인 총무, 북해도개발, 경제기획, 과학기술, 환경, 오키나와 개발, 국토, 방위청의 장 및 내각관방장관 등으로 구성되었다.

이와 같이 일본의 중앙행정기구는 1955년에 기존의 자유당과 민주당이 자민당으로 결성된 1955년 이후 2000년 말까지 1부(府) 22성(省)체제에서 크게 벗어나지 않았다. 1955년 이후에 설립되었던 성(省)은 1960년대의 안보투쟁이라는 정치적 소요상태를 배경으로 생겨났던 자치성(自治廳의 후신)이 유일한 사례였을 정도로, 오랜 동안에 자민당 일당우위체제하에서 수상의 강력한 권한에 의해 안정적인 성청체제가 유지되었다.¹¹⁾

Ⅲ. 대장성의 개혁 및 재편 배경 -아마쿠다리(天下り)와 관료부패를 중심으로

전술한 바와 같이, 일본의 근·현대사에 걸쳐 강력한 중앙 정부기구로 자리매김을 해왔던 대장성이 2001년에 해체되고 재무성이라는 새로운 정부기구로 재

9) 권혁기·이지평지음(1993) 『일본형 자본주의 - 관민협조의 성공모델』 력키금성경제연구소, p.97.
10) 新藤宗辛(2001), 전게서, pp.39-43.
11) 新藤宗辛(2001), 전게서, p.37 및 朝日新聞社編(2000)『朝日キーワード(政治)』, p.148 참조.

편된 배경에는 다양한 요인이 있을 수 있다.

이에 따라 본 장에서는 대장성에 대한 일반 국민의 비판적 인식의 핵심에 있었던 금융행정과 관련된 아마쿠다리 관행에 대해서 살펴보기로 한다. 보다 구체적으로는 아마쿠다리에 대한 개념을 분명히 짚어보고, 개혁이전 시기에 있어서의 그 실상을 살펴본다. 특히, 1990년대의 대장성 관료에 의한 일련에 걸친 부패사례는 대장성 조직의 개혁과 해체를 불러온 결정적인 계기가 되었는데, 그 내용에 대해서도 구체적으로 언급하고자 한다.

3.1 아마쿠다리(天下り)의 개념과 의의

우선 한국에서 일반적으로 통칭되고 있는 ‘낙하산식 인사’를 영문으로 표기하면 ‘descent from heaven’ 또는 ‘an appointment by orders from above from the top’과 같은 의미와 상통한다. 즉, ‘하늘에서 보내진 사자(使者)’, ‘높은 위치에서 명령에 의해 임명되는 것’을 각각 의미하는 것으로, 일본에서는 한국에서의 낙하산 인사와 비슷한 의미로 ‘아마쿠다리(天下り)’ 즉 ‘하늘에서 내려옴’을 의미하는 한자적 의미의 용어로 통칭되고 있다.

그런데 일본에서의 ‘아마쿠다리’는 상기와 같은 의미 이외에도 일정한 개념의 뜻을 포함하고 있다. 즉, 일본 내 가장 신뢰성이 높은 일본어 사전중의 하나인 고지엔(廣辭苑)에서는 보다 구체적인 의미가 있는 것으로 표기하고 있는데, 예를 들면 “하늘(天界)에서 국토(國土, 즉 地上世界)로 강림(降臨)하는 것”이라는 신도(神道)적 해석과 함께, “하급자의 의향이나 사정을 고려하지 않고, 일방적으로 하급자에게 강요하는 것”으로 기술되어 있다. 또한 상기의 고지엔에 의하면 아마쿠다리식 인사(人事)는 “사람의 임면(任免)이 상층부에 의해 적당히 결정되어, 일방적으로 하부에 강압적으로 명령되는 것”이라는 내용과 함께, “관청에서 근무하던 간부 등이 정년 후에 민간회사로 옮겨가는 경우 등에도 적용됨”으로 명기되어 있다.¹²⁾

이처럼 일본에서 아마쿠다리는 단순히 퇴직한 공무원이 근무하던 관청과 깊은 관계에 있었던 사기업(私企業), 공사(公社), 공단(公團), 단체 등에 재취직하

12) 新村 出編(1974)『廣辭苑』岩波書店, p.57 내용 참조.

는 현상을 의미하는 것뿐만 아니라,¹³⁾ 상급 관료, 또는 상관의 강압적 명령과 지시에 의한 강제 등의 의미도 포함하는 등 관료 또는 기득권 세력에 대한 비판적이고 반사회적인 부정적 인식의 속칭인 것임을 알 수 있다.¹⁴⁾

한편, 아마쿠다리와 반대되는 개념으로 ‘아마아가리(天上市)’라는 개념도 존재하는데, 이는 민간 금융기관 등으로부터 중앙관청에 일시적으로 출향(出向, 연수 또는 파견 근무제)하는 직원을 지칭하는 용어로 일컬어지고 있다.¹⁵⁾ ‘아마아가리’의 실태에 대해서는 1996년의 『공무원 백서』에서 처음으로 공개되었는데, 그에 따르면 당해 연도에 17개 성(省)에 총 236명의 ‘아마아가리’직원이 있는 것으로 파악되었다.

3.2 정(政)·관(官)·재(財)의 유착구조와 아마쿠다리

일본의 경우, 헌법의 규정에 의거 국민 전체의 봉사자인 국가공무원의 낙하산 인사에 대해, 국가공무원법에 의거하여 2년이라는 짧은 기간이긴 하지만 사기업으로부터의 격리규정을 두고 있다.¹⁶⁾

즉, 국가공무원법(1947년 법률 제120호) 제103조(사기업으로부터의 격리) 제2항에서 “일반직의 국가공무원은 퇴직 후 2년간은 영리기업의 지위에서, 그 퇴직 전 5년간 재직하고 있었던 인사원 규정에 정해진 국가의 기관과 밀접한 관계에 있었던 곳에 취업하는 것을 승낙 또는 취업행위를 금지한다”고 규정하고 있다.¹⁷⁾ 또한 제3항에서는 “앞의 제2항에서의 규정은 인사원 규칙이 정하는 바

13) 낙하산 인사관행과 관련하여 관료의 수평이동(관료가 특수법인 등의 공기업으로 재취업 또는 낙하산 인사처의 법인에서 다른 법인으로 옮겨가는 관행)을 ‘와타리(渡り)’로 구분하기도 함. 北沢 栄(2002), 전계서, p.43 참조.

14) 일본의 아마쿠다리에 대한 문제점은 다양한 관점에서 지적할 수 있으나, 일반적으로는 1) 관·민의 유착과 이런 개입, 2)인재의 중개와 알선에 있어서 중앙 성청 권한의 자의적 사용, 3) 재취업자에 대한 퇴직금의 중복지급, 4) 조직의 조화와 인화 모티베이션 저하, 5) 도덕적 해이와 공익성 훼손 등을 들 수 있음.

15) 提和馬(1997)『官僚天下り白書』岩波ブックレットNo. 425, pp.47-50.

16) 일본국 헌법 제15조 제2항에 『모든 공무원은 전체의 봉사자이며, 일부의 봉사자는 아님』을 명시하고 있으며, 국가공무원법 제96조 제1항에서 『모든 직원은 국민전체의 봉사자로서, 공공의 이익을 위해 근무하고, 직무의 수행에 있어서는 전력을 다해 이에 전념해야 함』을 규정하고 있음.

17) 따라서, 특수법인이나 공익법인으로의 아마쿠다리는 규제의 대상에서 제외되어 있었음.

에 의해, 소관 관청의 장이 신청하고 인사원의 승인을 득한 경우에는 이를 적용하지 않는다”는 예외 규정을 두었다. 이에 인사원(人事院) 규정¹⁸⁾에 있어서도 “관할관청의 신청에 의해 인사원의 승인을 득한 경우에는 이를 적용치 않음”을 명시하고 있어, 소관 관청의 신청에 의해 인사원의 승낙을 득하면 재취업이 가능하게 되어 있다¹⁹⁾.

다음의 <표 1>은 상기 규정에 의해 인사원에 의한 민간 기업으로의 아마쿠다리 승인 건수(과장급 이상의 공무원)로서, 1997년에서 2001년에 걸친 5년간의 변화 추이를 나타내고 있다. 이 표를 통하여 1997년의 119건에서 감소추세에 있었으나, 성청개혁이 있었던 당해에는 전년도의 41건에 비해 무려 29건이 늘어난 70건으로 재취업 승인 건수가 증가했음을 알 수 있다.

<표 1> 인사원의 승인에 의한 민간 기업으로의 재취업 건수(과장급 이상)

| 연도 | 1997년 | 1998년 | 1999년 | 2000년 | 2001년 |
|--------|--------|-------|-------|-------|-------|
| 승인건수 | 119건 | 91건 | 62건 | 41건 | 70건 |
| (승인자수) | (118명) | (88명) | (62명) | (40명) | (69명) |

주: 승인 건수와 승인자 수의 차이가 있는 것은, 취직처에서의 지위변경 등에 의해 같은 해에 동일 사람에 대한 복수의 승인이 이루어졌기 때문이다.

자료: 北沢 栄(2002), 전계서, p.45.

이처럼 일본의 국가공무원법에 원칙 금지규정이 있음에도 불구하고 민간 기업에서의 아마쿠다리 관행에 의한 낙하산 인사는 좀처럼 해소되지 않았으며, 오히려 증가 일로에 있음으로써 사회적 문제로 제기되기에 이르렀다.

특히, 1996년에 개최되었던 국회에서 최대의 문제는 주택금융전문회사(住專)

18) 인사원 규정 14-1(영리기업으로의 취직)에 의해 인사원이 재취업을 사전에 승인해 왔으나, 2007년 6월에 개정된 국가공무원법에서는 상기 규제요건이 폐지되고, 인사원 규칙 14-4의 개정을 통하여 영리기업으로의 취직을 승인하는 권한은 당해 직원이 이직할 당시 관할청의 장(長), 특정독립법인의 장, 일본우정공사의 총재에게 위임하게 하였음. 이 부분에 대한 구체적인 내용은 인사원에서 발행한 자료인 「平成20年 営利企業への就職の承認に関する年次報告」(<http://www.lawdata.org/law/htmldata/H09F04514004.html>)를 참조바람.

19) 단, 인사원은 1963년 이후 매년 3월에 「영리기업에의 취직 승인에 관한 연차보고서」인 「아마쿠다리 하쿠쇼(天下り白書)」를 발간하여 공무원이 민간기업에 재취직한 실태를 발표하고 있으며, 그 대상은 중앙성청의 과장급 이상임(自由国民社(2002)「2002 現代用語の基礎知識」, p.456 참조).

에 대한 6 850억 엔에 달하는 세금투입은 사회적으로 큰 이슈로 떠올랐으며, 낙하산 인사에 대한 비판적 여론이 형성되게 되는 결정적인 계기가 되었다. 그 배경에는 주지한 대장성의 ‘호송선단 방식’이라는 보호행정이 낳은 금융업계와의 유착관계에서 비롯된 것으로, 주택금융전문회사 조직 내의 사장을 비롯한 다수의 임직원이 대장성 간부 출신이었던 것이 밝혀졌던 것이다.

이처럼, 관청을 둘러싼 사건에는 그 배경에 관료의 낙하산식 인사가 문제가 되고 있다. 즉 대장성 관료의 은행, 증권 등 금융기관으로의 낙하산 인사가 주된 이유 중의 하나라고 할 수 있다. 일본에서 관료의 낙하산식 인사는 구조적인 것으로 정·관·재의 삼위일체에 의한 유착관계의 상징적 관례라고 할 수 있다. 예를 들어, 운수성과 운수회사, 통산성과 각종 대기업, 후생성과 제약회사 및 복지관계법인, 구 대장성의 금융기관과의 관계 등에서 유착구조가 나타난다. 물론, 정·관·재의 유착구조 및 관계에 따르는 문제점은 그와 연유된 사건이 발생할 때마다 지적되나, 근본적인 해결책은 제시되지 않았던 것이 사실이다.

특히, 대장성은 공고(公庫), 공단(公團), 사업단 등의 재정투융자기관인 특수법인의 예산, 인원, 임원 및 직원의 보수·급여까지도 감시 및 감독하는 위치에 있음에도 불구하고, 이들 특수법인 임원의 상당수가 대장성 출신의 낙하산 관료에 의해 채워져 경영활동이 이뤄진다는 중대한 문제가 존재하고 있다.

3.3 대장성의 아마쿠다리 인사관행 실태

전술한 인사원에 의해 발행되는 1999년판 ‘아마쿠다리 하쿠쇼(白書)’에 의하면, 당해 연도에 낙하산 인사에 의해 민간 기업에 재취업한 국가공무원의 수는 62명으로 전년도(1998년)보다 29명이 줄어들었다. 이처럼 당시 국가공무원의 낙하산 인사가 줄어들었던 이유는 ‘아마쿠다리’에 대한 여론의 비판이 거세지고, 90년대 초반이후 지속된 장기적 경기불황이 반영된 것이었다. 그러나 같은 시기에 특수법인이나 공익법인에 대한 낙하산 인사 관행에는 큰 변화가 없었던 것으로 알려지고 있다.

일본의 경우, 낙하산 인사는 대체로 중앙 성청의 고급관료를 정점으로 형성되어 있으며, 대장성의 경우에는 중간 관리직을 포함한 보다 광범위한 낙하산

구조를 가지고 있다. 즉, 금융기관을 비롯하여 자치체 간부나 공단 등의 중간관리직에 파급되어 있다.

상기의 1999년도 판 ‘아마쿠다리 하쿠쇼’에 의해 각 성(省)별 통계 수치를 살펴보면 당해 연도의 대장성 출신에 의한 낙하산 인사는 12명으로 가장 많은 숫자를 기록하고 있다.

한편, 1997년에 발간된 ‘관료 아마쿠다리 하쿠쇼’에서는 대장성 사무차관, 국세청장관, 조폐국장, 관동(關東) 재무국장의 낙하산 인사 실태를 공표하였다. 특기할 내용은 사무차관을 비롯한 대장성 출신의 1995년 시점에서의 낙하산 인사처로는 사쿠라이은행, 일본흥업은행, 요코하마은행 등의 민간 금융기관은 물론, 대장성 관계의 특수법인인 국민금융공단, 일본개발은행, 일본수출입은행 등의 명예회장, 은행총재, 상담역, 이사장 등 다양한 신분으로 재취업한 것으로 밝혀졌다.

또한 이 백서에 의하면, 대장성 관료의 최고 낙하산 인사처인 일본은행총재직은 일본은행 출신과 번갈아 총재직을 맡고 있었으며, 동경증권거래소의 이사장직과 공정거래위원회의 위원장직도 대장성 사무차관의 낙하산 인사처인 것으로 밝혀졌다.

다음의 <표 2>는 2001년 중앙 성청 개혁이 있기 전후의 시점에 있어서 관료의 아마쿠다리에 의한 재취업 상황을 나타낸 것이다. 즉 이 표는 2000년 8월부터 2001년 8월까지의 1년 동안에 각 성청 과장이상의 직급이 퇴직한 직원의 재취업 상황을 나타내고 있는데, 전체 616명중 대장성의 후신인 재무성의 아마쿠다리는 국토교통성과 농림수산성에 이은 65명으로 다른 성청에 비해 상대적으로 다수 차지하고 있음을 알 수 있다.

대장성의 금융행정의 특징으로, 주지한 바와 같이 금융계 지배를 통한 ‘호송선단 방식’을 들 수 있으나, 대장성 출신 관료의 아마쿠다리 인사와 장기적인 인적 배치가 그와 같은 관계를 가능하게 하는 배경이 되었던 것이다.

주지한 바와 같이, 일본의 국가공무원법 제103조에 사기업으로의 낙하산 인사를 2년간만 규제하는 법망(法網)의 사각(死角)을 이용하여, 특수법인 등의 공적기업, 단체를 경유하여 민간금융기관의 임원으로 재취업하는 사례는 대장성 관료의 낙하산식 인사의 특징임과 동시에 가장 큰 문제 중 하나로 지적되기도

하였다²⁰⁾.

〈표 2〉 각 성청 출신의 재취업 현황 (2000.8-2001.8)

| | 성청 별계 | 국가 또는 지방공공 단체 기관 | 특수 법인 | 인가 법인 | 재단 법인 | 사단 법인 | 학교법인 사회복지 법인종교 법인의료 법인 | 기타 비영리 법인 | 영리 법인 | 자영업 | 기타 |
|---------|----------|------------------------|----------|----------|----------|----------|------------------------------------|-----------------|----------|-----|---------|
| 재취직처별 계 | 616 | 15 | 73 | 35 | 166 | 58 | 10 | 18 | 79 | 44 | 118(27) |
| 회계검사원 | 10 | | 4 | 1 | 3 | | | | 2 | | |
| 인사원 | 8 | | | 1 | 3 | | | 1 | 2 | | 1(0) |
| 내각관방 | 4 | 1 | | 1 | 1 | | | | 1 | | |
| 내각부 | 16 | 1 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2 | 1 | 2 | | |
| 공내부 | 14 | | | 2 | 2 | | | | | | 10(0) |
| 경찰청 | 14 | | 3 | 1 | 2 | 1 | | | 7 | | |
| 방위청 | 9 | | | | 4 | | 1 | | 3 | | 1(0) |
| 금융청 | 4 | | 3 | | | | | | | 1 | |
| 총무성 | 37 | 2 | 5 | 4 | 14 | 1 | | 4 | 2 | | 5(2) |
| 공정거래위원회 | 2 | | | | | 1 | | | | | 1(0) |
| 법무성 | 60 | 2 | | | 12 | 2 | | | 7 | 11 | 26(0) |
| 외무성 | 25 | | 6 | 1 | 4 | | 2 | | 6 | | 6(0) |
| 재무성 | 65 | 1 | 5 | 6 | 11 | 3 | 1 | 4 | 14 | 17 | 3(0) |
| 문부과학성 | 13 | | 5 | 2 | | 1 | 1 | | | | 4(4) |
| 후생노동성 | 42 | 2 | 6 | 5 | 14 | 4 | 3 | 4 | 1 | | 3(1) |
| 농림수산성 | 91 | 3 | 13 | 5 | 16 | 19 | | 1 | 7 | | 27(13) |
| 경제산업성 | 72 | 1 | 9 | | 24 | 3 | | 2 | 8 | 12 | 13(4) |
| 국토교통성 | 126 | 2 | 9 | 4 | 53 | 19 | | 1 | 17 | 3 | 18(3) |
| 환경성 | 4 | | 3 | | | 1 | | | | | |

출처: 北沢 栄(2002), 전계서, p.44.

3.4 대장성 관료의 부패와 사회적 비판

1990년대에 접어들면서 일본 국민들로부터 절대적인 신뢰를 받아왔던 관료에 대한 우수관(優秀觀)이 급속히 쇠퇴하였다. ‘까마귀가 울지 않는 날은 있어도, 관료에 대한 비판이 없는 날은 없다’고 비유될 정도로 당시 관료의 부정과

20) 구체적으로는, 提和馬(1997), 전계서, pp.12-13 참조.

부패에 대해 언론의 강도 높은 질타와 비판이 이어졌던 것이다.²¹⁾

다음의 두 개 그래프는 당시 공무원 범죄의 실태를 나타내고 있는 것으로, <그림 1>은 1998년과 1999년의 죄목별 기소율을 나타내고 있으며, 또한 <그림 2>는 1990-1994년과 1995-1999년에 걸쳐 뇌물을 받은 공무원의 종류별 누적 검거인수를 각각 나타내고 있다. 우선 이들 그림을 통하여 공무원 범죄 중에서 뇌물에 연루된 사건이 가장 많으며, 지방공무원과 지방의회 의원과 공공단체 직원의 검거인수가 가장 많음을 알 수 있다.

특히, 2001년 1월에 성청재판이 있기 이전의 수년 동안에 걸쳐 일본 국내에서는 관료의 부패문제가 큰 사회문제로 제기되었다. 1995년에 1996년 관료의 최고 위치에 있던 후생성 사무차관이 뇌물에 연루되어 징역 2년의 실형판결을 받은 것과 약무국(藥務局) 과장이 ‘약해(藥害)에이즈 사건’²²⁾에 연루되어 기소되는 등의 불상사를 비롯하여, 경찰 관료의 기강해이, 그 외에도 각 성청, 자치제, 특수법인에서도 뇌물, 직무유기, 사기 등과 연루된 크고 작은 사건이 빈발하였다.

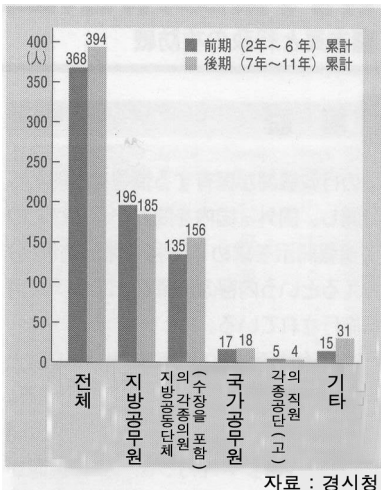
한편, 당시 대장성 관료는 주지한 바와 같이 ‘관료중의 관료’로서, 금융·재정 정책에 있어서 실질적인 권력을 장악하고 있었는데, 국민들로부터 절대적 신뢰를 받아왔던 이들 엘리트 관료와 업계와의 유착관계, 크고 작은 스캔들이 언론에 보도되어 당시 사회적으로 큰 충격을 주었다. 여기서 1990년대에 대장성 관료가 연루되었던 주요 부패사례를 소개하면 다음과 같다.²³⁾

21) 新藤宗辛(2001), 전계서, pp.2-3참조.

22) ‘약해(藥害)에이즈’는 원래 에이즈(후천성 면역결핍증후군)가 성행위를 통해 HIV(사람면역결핍바이러스)에 감염되어 발증하는 감염증으로 알려져 있었으나, 치료를 위해 사용한 오염된 수입혈액제에 의해 에이즈에 감염된 혈우병환자가 압도적으로 많아지게 됨으로써 생겨난 용어임. 일본의 경우 ‘약해 에이즈 사건’은 1970년대 후반부터 1980년대에 걸쳐 발생한 약해 사건으로, 혈우병 환자에게 비가열(非加熱) 제제를 투여하여 다수의 에이즈환자를 발생시킨 것으로, 가열제제가 개발되었음에도 불구하고 2년 4개월이상 방치함으로써, 감염자를 확대시킨 결과가 되어 한때 사회적으로 큰 파장을 불러 일으켰음(<http://hatenna.ne.jp/keyword> 및 <http://www.mi-net.org/yakugai/dacases/aids/aidsmain.html> 등 자료 참조).

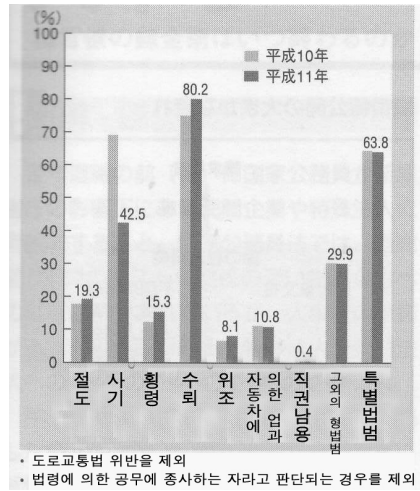
23) 이하 내용의 상당부분은 石沢靖治(1997)『大藏省改革-挫折の歴史』岩波ブックレット, No.428, pp.33-34 및 北沢 栄(2002), 전계서, pp.113-130 참조하였음.

〈그림 1〉 공무원범죄의 죄목별 기소율



출처: 三菱合研究所編(2001), 『最新時事キーワード』

〈그림 2〉 뇌물 공무원의 종류별 검거인수



출처: 三菱合研究所編(2001), 상거서, p.117. 高橋書店, p.117.

첫째, 증권 스캔들(1991): 버블붕괴후인 1991년 6월에 노무라(野村)증권을 비롯한 증권회사 들이 주가 급락에 대해 대규모 투자자에 대한 거액의 손실을 보전한 사실이 발각된 사건으로, ‘대장성의 불투명한 증권행정’이 언론의 도마에 오르게 되었다.

둘째, 국민복지세 구상(1994): 1994년2월 당시 수상이 국민복지세 구상을 발표하였으나, 소극감세와 소비세율 인상을 통하여 재원을 마련한다는 안이었으나, 이면에 ‘대장성 관료의 정치지배’가 밝혀져 정권붕괴로 이어졌다.

셋째, 과잉접대사건(1995): 대장성 관할 동경세관장과 대장성 소속 재정금융 소장이 업자들로부터 과잉접대를 받은 사건으로, 대장성 관료들의 도를 지나친 이상한 접대가 알려지면서 ‘관료사회의 모럴 결여’가 당시 사회에 큰 충격을 주었다.

넷째, 아마토(大和)은행 사건(1995): 1995년 9월 아마토은행 뉴욕지점의 거액 손실을 대장성이 사전에 알고 있었던 상황을 은폐하고자 했던 사건으로, 대장성의 ‘비밀주의’가 명백하게 밝혀지게 된 사건이었다.

다섯째, 주전(住專)처리문제(1996): ‘주택금융전문회사(住宅金融専門會社,

이하, 주전)가 버블붕괴가 원인이 된 ‘막대한 규모의 부실채권을 재정투입을 통해 처리’하려 했던 사건으로, 금융기관의 경영실패에 대해 세금을 투입하려는 대장성의 안이한 대책이 국회에서 논란이 되었다. 특히, 이 사건이 계기가 되어 대장성의 아마쿠다리 관행이 사회적으로 비판을 받게 되었다. 즉, 주전에 퇴직 대장성 관료의 다수가 아마쿠다리로 재취업하였고, 또한 주무 관청인 대장성의 정책담당자가 책임을 회피하여 부실채권을 악화시켰던 사실이 밝혀짐으로서, ‘아마쿠다리’가 국민들로부터 거센 비판을 받게 되었고, 또한 이 사건이 계기가 되어 대장성이 ‘국민들로부터 불신’을 가지게 되는 계기가 되었다.

뿐만 아니라 1998년에는 금융검사부의 간부와 증권국의 과장보좌, 그리고 조폐국장으로 특수법인인 도로공단(道路公團)에 아마쿠다리 인사로 취임했던 임원이 체포되는 사건이 발생하는 등, 1990년대에 대장성 관료의 각종 비리행위와 불상사가 세상에 알려 알려지게 되었다. 이로써 마침내 대장성이 개혁의 객체가 되어야 한다는 국민적 여론이 형성되게 되어 관료비판이 보다 구조적 차원에서 전개되게 된 것이다.

이처럼 오랜 기간 동안에 걸쳐 일본 국민들로부터 절대적인 신뢰와 함께 전후 복구와 경제부흥과정에 있어서 선도적인 역할을 수행해온 대장성 관료의 심각한 도덕적 해이와 각종 부패행위는 사회에 큰 충격을 안겨 주었다. 특히, 대장성의 권세와 직위를 배경으로 이해당사자로부터 접대공세에 응하는 행위를 당연시하고, 범죄 행위임에도 불구하고 그 사실을 자각하지 못하는 등 관료의 부조리 관행은 관료조직 개혁의 필요성을 알리는 단서가 되었다고 할 수 있다²⁴⁾.

IV. 대장성 개혁 초기의 성과 및 그 특징 -2001년 성청개편 직후의 상황을 중심으로

주지한 바와 같이, 2001년 1월의 중앙 성청 개편에 의해 종래의 관주도로부

24) 三菱総合研究所編(2001)『最新時事キーワード』2003年度版、高橋書店、p.116.

터 정치주도로 체제가 대폭 재편되었다. 즉, 12성청으로 기존 성청이 크게 감소되는 한편, 새롭게 신설된 내각부(內閣部)가 중요 정책을 기획·입안하고 조정하는 업무를 맡게 되어 수상의 지도력이 대폭 강화되었다.

물론, 기존의 대장성은 재무성으로 재편성되어, 재무성의 금융 업무에 대한 역할도 상대적으로 크게 감소되었다.

그런데, 성청개혁이 있었던 그 이듬해인 2002년에는 기업업적의 부진과 함께, 부실채권의 증가와 주시가격의 하락에 의해, 특히 금융권의 경영상태가 어려운 상태임에도 대장성 관료의 아마쿠다리는 크게 줄어들지 않았던 것으로 알려지고 있다. 본 장에서는 그 실태를 개혁 초기의 상황을 통해 정리하고, 그 원인과 일반적 특징을 도출하고자 한다.

4.1 대장성 개혁 직후의 아마쿠다리 실태

주지한 바와 같이 2001년도에 성청개혁이 있었던 그 이듬해인 2002년에는 주가하락에 따른 거액의 주식평가손에 의해, 당해 9월기 대형은행의 결산내용은 극히 부진하였다. 기업업적의 부진과 부실채권이 증가함과 동시에 주시가격의 하락에 의해 많은 은행이 손실상각에 허덕이고 있었던 것이다.

이에 각 은행도 구조조정에 의한 경영개선에 나선 결과, 은행 임원의 수는 감소되는 경향을 보였으나, 대장성 또는 일본은행으로부터의 ‘낙하산임원’에 한정지어 보면 여전히 구태에서 크게 벗어나지 못했던 것으로 알려지고 있다. 이와 관련된 통계와 조사 자료는 매우 제한적이며, 그 실태를 알 수 있는 개관적인 지표가 거의 존재하고 있지 않으나, 당시 일본의 제국데이터뱅크(帝國データバンク)는 은행의 임원 수 및 은행으로의 ‘아마쿠다리 임원(天下り役員)’에 대해 실태조사를 하였다.²⁵⁾

상기의 조사 결과에 의하면, 2001년의 기준으로 전체 아마쿠다리 임원수와 대장성, 일본은행, 여타 공적기관으로부터의 숫자는 전년대비 약간 감소하였으나, 대장성과 일본은행으로부터의 아마쿠다리는 전체 아마쿠다리 임원의 거의

25) 여기서 대장성출신 낙하산 임원의 기준은 대장성에서 퇴직할 시점에 있어서 과장 이상의 직위에 5년 이상 재직했으며, 금융기관에 임원 또는 임원후보로 재취업한 경우이며, 퇴직후에 특정 기업에 중복 취업했을 경우에도 상기 조건을 충족하면 범위에 포함됨.

80%를 차지하는 등 낙하산 인사관행에 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

즉, 당시 대형은행 12개, 지방은행, 제2 지방은행을 포함하는 모두 127개 은행에 대해 2000년도(2001년 3월기)와 2001년도(2002년 3월기)의 전체 임원 중에서 구대장성 또는 일본은행 출신자에 의한 낙하산 임원을 추출하여 조사 및 분석을 하였다. 그 결과 127개 은행의 전체 임원수는 1767명으로 전년대비 146명, 7.6%감소하였다. 이 중에서 대장성, 일본은행, 다른 공적기관으로부터의 낙하산 임원은 117명으로 전년대비 10명, 7.9% 감소되었다. 이와 같은 분석에 의해, 전체 임원수 1767명에 차지하는 낙하산 임원의 비율은 6.6%로서, 15명중에 1명이 낙하산 인사에 의해 채워진 것으로 판명되었다.

또한 대장성 및 일본은행으로부터의 낙하산 인사는 각각 46명으로 합계 92명이 되어, 낙하산 인사 117명에 차지하는 비율은 무려 78.6%가 되는 등 낙하산 인사 관행이 크게 개선되지 않았던 것으로 보고되었다(<표 3>참조).²⁶⁾

한편, 상기의 제국데이터뱅크는 2002년도와 2003년도를 대상으로 한 ‘제10회 122개 은행의 아마쿠다리 실태조사’²⁷⁾를 공개하였는데, 그 조사결과에 의하면, 재무성으로 개편된 이후에도 여전히 구(舊) 대장성이나, 일본은행, 그리고 다른 공적기관으로부터의 낙하산인사 관행은 획기적으로 개선되지는 않았던 것으로 알려지고 있다.²⁸⁾

물론 이 시기에 관민이 일체가 되어 부실채권을 처리하고, 자산압축 등의 은행에 대한 구조조정이 본격적으로 추진되는 사회적 분위기에 의해 122개 은행의 전체 임원은 1657명으로 전년대비 22명이 감소되었으나, 대장성, 일본은행, 기타 공적기관으로부터의 낙하산임원은 전년도 수준과 같은 110명으로 집계되었다. 이 중에서 구 대장성, 일본은행으로부터의 낙하산은 모두 73명으로 전체 낙하산임원의 110명 중 무려 66.4%를 차지하는 등, 구 대장성, 일본은행 출신의 낙하산 임원은 당해 금융기관에서 여전히 중요한 직위에 취임하였던 것으로

26) 帝国データバンク(2002. 9), 第8回: 銀行への天下り役員実態調査, Teikoku Databank Ltd 자료(<http://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p020901.html>) 참조.

27) 帝国データバンク(2004. 9), “特別企劃, 第10回: 銀行122行の天下り役員実態調査”, Teikoku Databank, Ltd 자료(<http://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p040903.html>) 참조.

28) 김상준(2003) 『일본 관료의 아마쿠다리: 권력과 권위를 중심으로』 『한국정치학회보』 제37집 5호, pp.278-279 일부내용 참조.

알려지고 있다.²⁹⁾

〈표 3〉낙하산 인사에 의한 은행권 임원의 동향

| 업태 | 아마쿠다리 임원 | | | | | | | |
|------------|----------|-------|------------|----------------------|-------|------|------------|----|
| | 임원 수 | (대표권) | 전년비 (명) | 전임원이 점하는 비율(%) | 내역 | | | |
| | | | | | 구·대장성 | 일본은행 | 기타 공직기관 | |
| 대기업 은행 | 12 | 2 | 1 | ▲1 | 1.3 | 1 | 1 | 0 |
| 지방은행 | | 55 | 20 | ▲5 | 5.6 | 17 | 26 | 12 |
| 제2 지방은행 | | 60 | 25 | ▲4 | 9.5 | 28 | 19 | 13 |
| 합계 | | 117 | 46 | ▲10 | 6.6 | 46 | 46 | 25 |

출처: 帝国データバンク(2002. 9)『第8回：銀行への天下り役員実態調査』Teikoku Databank. Ltd(<http://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p020901.html>).

4.2 아마쿠다리 발생의 일반적 요인과 특징

본 연구에서 주목하고 있는 아마쿠다리식 인사관행은 제2차 세계대전 이전의 일본사회에서는 극히 드문 이례적인 사례에 불과하였던 것으로 일컬어지고 있다. 그러나 1950년대에 접어들어 퇴직관료가 사기업으로, 또한 1960년대에는 공기업과 지방정부로 재취업하는 사례가 증가됨과 함께 보편화된 사회적 관행으로 자리를 잡게 되었다.³⁰⁾

오늘날 일본사회에서의 아마쿠다리는 관료와 민간기업, 공기업, 특수법인, 지방정부간의 유착구조를 낳는 요인으로 지목되어 비판의 대상이 되고 있으나, 캐리어(career)관료³¹⁾의 조기퇴직 장려 관행과 기업이 정부자원을 기업경영의 내

29) 대체로, 일본의 퇴직관료는 낙하산 인사처에서 개인적 전문성에 기초하여 실질적으로 경영에 참여하기보다는 주로 현직관료와의 인적 연결고리를 통한 신용분배구조에서 신용의 확보, 감시감독에 대한 정보제공 등 제한된 역할을 수행하고 있음. 김상준(2003), 전계 논문, p.279 및 Teikoku Databank, Ltd. 내부자료, 『特別企劃 第10回: 銀行122行の天下り役員実態調査 참조.

30) 김상준(2003), 전계 논문, p.269.

31) 당시의 캐리어관료는 국가공무원시험 중 국가공무원 채용 1종에 합격하여 중앙 성청에 채용되어, 다른 직원에 비해 고속으로 승진하는 엘리트 공무원의 속칭임(集英社(1993)『情報知識 imidas 1993』, p.420참조).

부로 동원하기 위하여 아마쿠다리를 끌어드리는 상황 등과 맞물려 있어 그동안의 정책적 노력에도 불구하고 뚜렷한 성과가 나타나지 않는 것이 현실이다.³²⁾

전술한 바와 같이, 대장성의 아마쿠다리 인사관행에 대한 사회적 비판과 정부의 개혁 의지, 정부기구의 재편과 법제도의 정비 등을 통한 억제책이 마련되어 있음에도 불구하고, 개혁초기의 시점에 한정지어서 그 실태를 살펴보면, 낙하산 인사관행이 획기적으로 줄어들고 있지 않았다. 그 이유는 매우 복잡하고 다양한 측면에서 찾아 볼 수 있으나, 본 연구에서는 다음과 같이 일반적인 원인과 특징을 지적하고자 한다. 즉, 첫째, 퇴직 관료가 가진 기술과 전식의 활용이라는 요소가 작용하고 있다. 오랜 관료 생활을 통해 축적된 특정 업무에 대한 전문성에 대한 사회적 수요가 존재하고 있다는 것이다.

둘째, 민간기업의 관청 인맥 형성과 정보수집에 대한 수요적 측면을 들 수 있다. 다시 말해서, 퇴직 관료는 현역 기간 중에 형성된 관청 및 민간조직에 대한 광범위한 인적 네트워크와 이를 통한 다양하고 차별화된 정보를 확보할 수 있는 역량과 능력을 보유하고 있다는 점이다.

또한 셋째, 캐리어제도에 의한 조기퇴직 관행과 새로운 직장의 제공이라는 측면이 있다. 고급관료의 조기 퇴직에 따르는 생계를 위한 수단으로 재취업의 기회를 제공해야 한다는 복지후생과 관련된 문제가 내부에 존재하고 있다.

넷째, 개인의 취업 및 직업선택의 자유를 부당하게 제한한다는 측면이 있다. 즉 민주주의 및 자본주의의 근간인 기회균등의 원칙과 직업선택의 자유라는 관점에서 볼 때, 퇴직관료의 재취업 활동을 지나치게 규제하는 것은 고유 헌법정신에 저촉될 소지가 있을 수 있다는 점이다.

다섯 번째, 규제의 한계를 이용한 아마쿠다리의 은폐(예를 들어, 민간기업의 고문 또는 비상근 임원으로 자리를 옮김)라는 제도적 측면의 한계와 함께 정치인과 기득권 세력의 도덕적 해이와 인사권의 남용 등을 들 수 있다. 낙하산 인사에 대한 법적 규제의 현실적인 한계와 함께, 특정 집단 및 조직의 우두머리가 적법 절차의 형식을 거쳐 특수관계인에 대한 인사권을 교묘히 행사하는 경우가

32) 이론적인 측면은 조규철(1996), “아마쿠다리에 대한 제 가설의 검증 -일본의 정부 및 기업 관계에 대한 실증적 연구를 위하여”, 한국정치학회보, 제30집 2호. 한국의 사례는 중앙일보 (2011.9.9), “금융공기업 ‘스텔스 낙하산’”, 관련 기사 참조.

적지 않다는 것이다.

이와 같이 일본에서의 아마쿠다리 관행은 퇴직관료의 전문성 활용과 민간 영리기업의 수요, 권력 또는 기득권 세력의 이해관계와 규제의 한계 등이 상호 중층적으로 작용함으로써, 이른바 낙하산 인사 ‘총량 불변의 법칙’이 성립되고 있기 때문에 획기적으로 개선되지 않는 것으로 해석할 수 있다.³³⁾

V. 결론 -요점 및 시사점

본 연구에서는 일본의 중앙행정 기구의 핵심으로 국가재정과 금융행정에 대한 막대한 권력과 권한을 구사하여 경제대국 일본을 이끌어 왔던 대장성 조직이 해체된 배경을 아마쿠다리 관행을 중심으로 고찰하였다.

우선 본 연구를 통하여 다음과 같은 내용을 간단히 도출할 수 있는데, 즉, 첫째, 대장성은 이미 1300여 년 전부터 존재했으며, 특히 전후의 시기에 걸쳐 여러 차례에 걸쳐 개혁의 필요성이 주창되어 왔다. 둘째, 대장성은 예산편성권과 금융행정에서의 감시감독 기능을 통해 무소불위의 권력을 가진 정부기관으로, 국민의 절대적 신뢰를 바탕으로 ‘관청중의 관청’, ‘관료중의 관료’로 군림하였음을 알 수 있었다. 그러나 셋째, 정·관·재에 의한 고질적인 유착구조와 아마쿠다리 관행, 그리고 1990년대의 각종 비리사건에의 연루와 도덕 불감증은 국민의 신뢰를 상실하게 된 결정적인 계기가 되었음을 알 수 있었다. 특히, 넷째, 대장성은 2011년의 성청개혁에 의해 해체대상이 되어 재무성으로 재편되었으나, 재정 및 금융행정에서의 권한과 조직이 대폭 축소되었으며, 다섯 번째, 아마쿠다리 축소를 위한 정부차원의 노력에도 불구하고, 개혁 초기의 상황에 비추어 볼 때, 그 관행에 획기적인 변화가 없으며, 정책 수단에도 한계가 있었음을 알 수 있었다.

여기서, 본 연구의 주된 문제의식중의 하나인 아마쿠다리 관행이 일본사회에서 획기적으로 개선되고 있지 않는 이유는 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 캐리어관료의 조기퇴직 인사 관행, 둘째, 퇴직관료의 직업선택의 자유, 셋째, 엘

33) 중앙일보(2011.6.28), “낙하산 총량불변의 법칙”, 관련기사 참조.

리트 관료의 해당 분야의 전문지식, 넷째, 낙하산 인사처의 관료가 가진 인적자원에 대한 수요, 다섯째, 정치 및 기득권층의 도덕적 해이와 인사권 남용, 여섯째, 규제수단의 한계 등 일본정치 및 사회의 독특한 환경과 구조에 있다고 할 수 있다.³⁴⁾

한편, 한국에서도 최근에 관료의 부정부패와 낙하산 인사가 사회적으로 큰 문제로 부각되고 있다.³⁵⁾ 특히, 지난 2011년의 부산저축은행의 불법 자금인출 문제와 관련하여, 당시 금융감독원의 금융행정과 관행이 도마 위에 올랐으나, 최근의 ‘4개 저축은행에 대한 영업조치’에서 보듯이 제도개선을 위한 그동안의 노력과 성과가 극히 미진했던 것을 알 수 있다. 즉, 금융감독원과 일선 금융기관과의 자금 및 인사 관계의 유착구조와 불법행위가 속속 드러나고 일반 국민의 금융행정에 대한 보다 적극적인 개혁 필요성이 제기되고 있는 것이다.

특히, 한국에는 일본에서의 아마쿠다리를 낙하산 인사로 부르고 있으나, 최근에 들어 현 정부의 낙하산 인사에 대한 언론의 질타가 연일 이어지고 있다.³⁶⁾ 그러나 대통령의 리더십 부족과 척결의지의 부재로 낙하산 인사가 기성을 부리고 있는 것으로 알려지고 있다. 한국에서의 낙하산인사 관행은 이른바 ‘코드인사’로 통하고 있으며, 사회 전반에 걸친 이른바 ‘백(Back, 뒤를 돌봐주는 후광 권력)’으로 인식되고 있는 등 전문적이고 객관적인 평가와 무관한 경우가 많아 낙하산 인사처인 국가기관과 공기업의 비효율과 부실, 관민의 유착과 부패사슬의 연결 관계로 이어지고 있다.

이와 같이 오늘날 한국사회에서 나타나고 있는 고질적인 병폐중의 하나인 ‘낙

34) 대장성에 대한 개혁이후 새롭게 재편성되었던 재무성을 비롯한 일본의 최근 중앙성청에 대한 아마쿠다리 인사관행의 실태와 문제점, 정부역할 및 기능, 성과 등에 대한 고찰은 본 연구의 문제의식과 논리적 정합성이 상이할 수 있으며, 본 연구와 동일 선상에서 접근하기에는 논리적 한계가 있는 것으로 사료됨. 따라서 상기 연구 부문은 필자의 차후 연구과제로 두고자 함.

35) 현재 임기 말에 있는 MB정권을 둘러싸고 각종 비리 의혹사건이 언론 매체를 통해 제기되고 있음. 뿐만 아니라 금융부문에 대한 초기의 개혁의지가 크게 약화되어 정부 각 부서를 비롯하여 공기업과 금융회사 등의 임원 선임에 있어서, 소위 ‘피라미드식 낙하산 인사’가 공공연하게 자행되고 있는 것이 현실임. 구체적인 내용은 전계 각주 4) 및 연합뉴스(2012.5.9), <연합시론> 저축은행 ‘비리 커넥션’ 철저히 밝혀내라“, 중앙일보(2012년 5월 9일자) E4, “금피아(금감원+마피아) 낙하산 이번에도 부실 가림막이?” 등 관련 기사 참조.

36) 중앙일보(2012.5.9)사설, “금융감독원 대체 뭘 하는 곳인가”, 관련기사 참조.

하산 인사' 폐해가 시정되기 위해서는 필요에 따라서는 방만한 정부조직의 재편과 새로운 상시 감독을 위한 기구의 신설이 필요하다고 할 수 있다. 그러나 사회 전반에 걸친 부패가 근절되기 위해서는 무엇보다도 한국사회가 가진 구조적 특성상 공무원과 공기업의 최고 인사권자인 대통령의 청렴성에 근거한 부패에 대한 척결의지와 낙하산 인사에 의한 문제점을 철저히 자각하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라, 국민에 의한 낙하산 인사에 대한 끊임없는 감시체제를 구축하고, 공직사회의 '낙하산식 인사 관행'이 새로운 부패의 원인이 되고, 또한 그것이 건전한 사회기강을 흐트리는 주범이라는 시민의식의 고양도 무엇보다도 필요한 것으로 사료된다.

참고문헌

- 김상준(2003) 『일본관료의 아마쿠다리: 권력과 권위를 중심으로』 『한국정치학회보』 제37집 5호, pp.278-279.
- 권혁기·이지평 지음(1993) 『일본형 자본주의 -관민협조의 성공모델』 렉키금성경제연구소.
- 이종원·김영세(2000) 『부패의 경제』해남.
- 조규철(1996) 『아마쿠다리에 대한 제 가설의 검증 -일본의 정부 및 기업 관계에 대한 실증적 연구를 위하여』 『한국정치학회보』 제30집 2호.
- 三菱合研究所編(2001) 『最新時事キーワード』高橋書店、p.116.
- 福岡政行(2001) 『政治の仕組み』ダイヤモンド社、p.34.
- 北沢 栄(2002) 『官僚社会主義日本を食物にする自己増殖システム』朝日選書、p.43、pp.113-130. pp.194-195.
- 山本武夫(1979) 『新研究日本史』旺文社、pp.75-76.
- 新村 出編(1974) 『広辞苑』岩波書店、p.57.
- 新藤宗辛(2001) 『講義現代日本の行政』東京大学出版会、pp.36-38、pp.39-43、p.148.
- 石沢靖治(1997) 『大藏省改革-挫折の歴史』岩波ブックレット、No.428、pp.33-34.
- 自由国民社(2002) 『2002 現代用語の基礎知識』、p.456.
- 提和馬(1997) 『官僚天下り白書』岩波ブックレット、No.425、pp.12-13、pp.47-50.
- 朝日新聞社編(2000) 『朝日キーワード(政治)』
- 集英社(1993) 『情報知識 imidas』、p.420.
- 帝国データバンク(各年度), 銀行への天下り役員実態調査, Teikoku Databank, Ltd.
<http://hatenna.ne.jp/keyword/>(검색일: 2012. 1.20)
<http://ja.wikipedia.org/wiki/>(검색일: 2012.1.29)

<http://www.lawdata.org/law/htmldata/H09F04514004.html>(검색일: 2011.12.20).

<http://www.mi-net.org/yakugai/dacases/aids/aidsmain.html>(검색일: 2011.11.3)

<http://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p020901.html>(검색일: 2012.2.10).

<http://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p040903.html>(검색일: 2012.3.1) 등 인터넷 자료.

중앙일보, 신아일보 등 신문기사 및 여타 관련 자료.

❖ 투고일 : 2012.06.30

❖ 심사일 : 2012.07.24

❖ 심사완료일 : 2012.08.06