

관료 회전문 현상의 양면성 고찰

How do we have to handle the Revolving Door problem

김진영(Kim, Jin Young)*

ABSTRACT

This paper tries to explain the possibility of corruption through rehiring of retired public servants in private sectors, which is called 'revolving door' in the research literature. It is usually asserted that revolving door is caused by the necessity of the public sector which emits high ranking officials and politicians for its personnel strategies or the necessity of the private sector which tries to recruit experts who are good at decision making process of the public sector and are familiar with the public servants. There are two competing hypotheses, a human capital hypothesis which gives an expert enhancing incentive and a rent seeking hypothesis which gives an inner circle formation incentive. Regardless of the underling logic, revolving door gives high possibility of corruption by influencing on the decision making of the incumbent officials for their future benefit. To remedy the revolving door problem, we need to more through understanding of the revolving door phenomenon.

Key words: revolving door, human capital hypothesis, rent seeking hypothesis, amakudari, capture theory, conflict of interest

* 강원대학교 사범대학 교수

I. 서론

은퇴한 관료의 민간부문 취업이나 민간부문에서 활동하던 사람이 공공부문으로 이동할 때 항상 다수의 이목을 받게 된다. 한국에서는 퇴직 공무원의 민간기업 취업을 관피아(관료와 마피아의 합성어)나 낙하산으로 부르면서 매우 부정적인 인상을 갖고 있다.¹⁾ 특히 근년에 주목받고 있는 현상은 교육부 출신 관료들의 민간부문 재취업이다. 과거에는 관료들의 재취업이 주로 과학기술, 산업자원, 기획재정 분야와 같이 민간부문과 관련이 많은 부처나 영역 관료의 재취업이 화제의 중심에 있었지만 지금은 교육부 출신 관료들의 재취업이 더 주목을 받고 있다. 교육부 관리의 재취업은 대부분 산하기관이나 규제대상인 대학을 대상으로 이루어지고 있다.²⁾ 교육부 은퇴 관료의 재취업이 증가한 것은 평가를 통한 대학재정지원사업 시행과 무관하지 않다고 할 수 있다.

일본에서도 문부과학성에서 고등교육 국장을 지낸 관료가 2015년 은퇴한 2개월 뒤에 일본 사학명문인 와세다 대학의 교수로 취업한 사건이 문제가 되어 2017년 ‘재취업감시위원회’가 조사에 착수한 스캔들이 발생하였다. 이 경우에 재취업 자체보다 관료의 재취업을 위해서 문부과학성이 대학에 압력을 가했다는 점이 문제가 되고 있다.

미국에서도 정책을 결정하는 의회나 시장의 감시감독 기능을 가진 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission) 금융시장을 규제하는 부서 출신 관료들의 민간부문 이동에 대해서 항상 포획(capture), 이해충돌(conflict of interest)과 같은 용어들을 통하여 부패 가능성에 대한 논쟁이 있다. 미국의 사례가 일본이나 한국과 다른 점은 공공부문의 민간부문 이동 못지않게 민간부문에서 공공부문의 이동이 많다는 것이다. 민간기업 출신이 정치인으로 공공부문으로 들어오거나 민간기업의 경영자들이 고위공직자로 취임하는 경우가 많은데 이들은 나중에 민간부문으로 돌아가는데 이때도 역시 회전문 현상으로 자주 지적되고 있다. 특히 미국의 경우에 2008년 세계금융위기의 발단이 정부의 느슨한 금융규제 때문에 발생하였다는 비판이 많은데 이런 지적을 반영하여 금융산업 규제와 이해충돌 방지를 위하여 Dodd-Frank Act가 제정되기도 하였다. 금융시장을 규제하는 관료의 상당수가 규제대상인 금융 산업 출신이라는 비난을 반영한 결과였다.

공공부문과 민간 부문 사이의 인적 교류 즉 공공부문 종사자가 현직에서 혹은 퇴직 후에

1) 관피아 보다 더 세부적인 지칭에 모피아(MOFIA)도 있다. 일반 정부 관료가 아니라 과거의 재무부(Ministry of Finance) 출신 공무원으로 한정하여 부르는 말인데 지금은 기획재정부로 바뀌었지만 정부의 예산과 자금을 관장하고 금융감독기관을 담당하고 있어서 민간분야에 영향력이 매우 큰 정부부처 관료들을 의미한다.

2) 교육부 출신 고위관료들의 사립대학 고액연봉 취업은 국회나 언론에서 지적하는 단골 메뉴가 되고 있다. ‘교육부 출신 사립대학 교직원 현황’에 따르면 교육부 관료를 지낸 사립대 교직원은 4년제 대학 15명과 2년제 13명이고 이들 28명의 평균 교육부 재직 기간은 22년으로 상당수가 고위직 출신이다. <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/814198.html> #csidx3f50438e7965217 a9908551f179c8d1

민간기업으로 이동하거나 반대로 민간부문에서 공공부문으로 이동하는 공공부문과 민간부문 사이의 회전문(revolving door)현상은 어느 나라에서나 매우 흔하게 일어나는 현상이다.

회전문 현상을 Draca(2014)는 제도적 부패(institutional corruption)라 부르면서 공무원의 정책 결정이 높은 보수를 받을 수 있는 민간부문의 미래 재취업 때문에 영향을 받을 수 있다는 점을 지적하고 있다. 구체적으로 현직의 관료가 미래의 취업가능성이나 대우를 염두에 두고 공익을 희생하여 특정기업에게 특혜를 제공하거나 경쟁자에게 부당한 대우를 할 수도 있다.

관료의 민간부문 재취업은 민간과 공공부문의 협조, 정부 정책의 올바른 홍보, 원활한 정책 수행과 같은 긍정적인 면도 상당히 있다. 상대적으로 주목을 덜 받기는 하지만 민간부문 출신의 전문가가 관료로 진출하는 것 역시 시장상황이나 산업현실을 정부쪽에 전달할 수 있는 좋은 통로가 될 수 있다. 회전문 현상의 본질과 긍정적인 면과 부정적인 면에서 다양한 연구가 진행되어 왔다. Johnson(1983)은 회전문 현상으로 인하여 정부의 관료 포획문제를 심층적으로 분석하였지만 그 효과에 대해서는 여전히 결론을 내리지 못하였지만 이해충돌로 인한 부패 가능성을 더 많이 지적하고 있다. 그러나 회전문 현상은 공공자원의 왜곡, 부당 편파적인 정책 집행, 정부에 대한 신뢰 저하와 같은 심각한 문제를 발생시킬 수 있다는 비판이 더 많은 편이다.

이 글에서는 회전문 현상의 내용과 개념을 먼저 문헌을 이용하여 분석할 것이다. 회전문 현상이라는 용어는 다양한 맥락에서 사용하는데 여러 나라의 구체적인 현상을 들어서 회전문 개념을 알아볼 것이다. 이어서 회전문 현상의 긍정적 역할과 부정적 역할의 논리를 비교 검토할 것이다. 이어서 회전문 현상으로 인한 부패 방지방안을 탐색할 것이다. 마지막 장은 이상의 논의를 정리하고 연구와 정책에 대한 제언으로 구성된다.

Ⅱ. 회전문 현상의 문헌 검토

1. 회전문 현상의 문헌검토

회전문 현상에 대해서 일찍부터 주목을 받은 것은 일본의 경제발전과 관련한 연구들이다. 2차 세계대전 이후에 일본의 경제적 성공을 설명하는 과정에서 정부와 기업 사이의 긴밀한 협조관계가 주목을 받았다. 특히 일본 관료의 민간기업 취업을 설명 하는 일본어 아마쿠다리(天下り)가 영어 단어 amakudari로 보통명사화 할 정도로 연구들이 많이 존재한다. 회전문 현상이 유독 일본에서 두드러진 이유에 대해서 다양한 가설들이 존재하지만 초기에 발전국가(development state)모델 가설이 많이 강조되었기 때문이라 할 수 있다.

회전문 현상을 말 그대로 문이 회전하기 때문에 안쪽에 있던 사람이 바깥으로 이동하고 반대로 바깥에 있는 사람들이 안쪽으로 이동하는 양방향 현상을 의미한다. 그러나 맥락이나 상황에 따라서 공공부문에서 민간부문의 이동이 강조되기도 하고 반대로 민간부문에서 공공부문으로의 이동이 강조되기도 한다. 부패와 관련한 회전문 현상을 설명할 때 가장 전형적인 것은 역시 정부관료 특히 고위 관료가 민간부문으로 이동하는 현상이다. 일본에서 1960년대 경제 발전 시기에 통상산업성(MITI)이나 재무성(MOF)의 엘리트 관리가 민간 대기업으로 이동하는 것이 전형적인 사례이다. 일본식의 회전문 현상은 정책을 결정하는 고위 관료의 민간부문 이동이고 동시에 민간부문 가운데서도 대기업으로 이동하는 것이 주요 관심사였다. 일본의 회전문 현상은 자민당-관료-대기업의 유착관계로 많이 묘사되는데 이런 3각형 유착이 제대로 작동하기 위해서는 전체 관료집단보다 고위 관료 특히 민간기업과 밀접한 관련이 있는 정부부처의 국장급 이상의 고위관료가 대상이라 할 수 있다.

일본이나 한국의 회전문 현상을 설명하는 이론으로 국제 정치학에서 발전국가가설(developmental state hypothesis)이 자주 사용된다. 한국 일본 싱가포르와 같이 동아시아 지역 국가들의 빠른 경제성장은 국가 주도하의 경제발전 전략과 거시경제 정책에 기인하였다는 것은 핵심이론이다. 이 주장에 따르면 정부가 엄밀히 통제하는 경제정책을 수행하기 위해서는 민간분야의 협조가 필수적으로 이 과정에서 정부분야를 잘 아는 엘리트 공무원들이 민간부문에 진출할 필요가 있다는 것이다. 일본의 회전문 현상을 초기에 설명한 Johnson(1974)은 회전문 현상의 출발점이 주로 엘리트 관료가 주도하여 민간부문을 통제한 것으로 보았다. 이 경우에 큰 권한을 가진 정부의 관료가 민간에게 지침이나 지시를 내리는 것으로 보았기 때문에 회전문 현상은 정부가 시장을 통제하는 통제 기능의 일부이다. 따라서 정부-민간 정치가 서로 정보를 공유하고 소통하는 통로의 일부로 보고 있다. 이런 점에서는 회전문 현상은 부패의 고리가 아니고 효율적인 국가운영체제의 일부라고 할 수 있다. 관료, 민간 그리고 정치의 3주체가 연결되어 있다는 점을 Johnson(1974)은 분명히 하고 있다. 처음부터 분명히 한 정치 관료고 호이 정부의 지시나 지침을 따르는 것으로 보았다. 이에 비해서 Okimoto(1989)는 존슨과 달리 회전문 현상을 정부와 민간의 상호거래로 보고 있다. 민간부문은 자신들의 시장을 지킬 필요가 있고 정부는 필요한 경제정책을 수행할 필요가 있기 때문에 서로 밀접하게 소통할 필요가 있는데 이런 필요 때문에 회전문 현상이 나타나는 것으로 보고 있다. 법이나 규정에 의해서 정책이 전개되기 보다는 지침이나 지도를 통해서 정책이 시행되고 전달되는 사회에서는 공공부문과 민간부문의 밀접한 네트워크 형성이 필수적이라 할 수 있다. 물론 동양적 사고에서는 합의나 순종 자발적 협조와 같은 덕목이 정책의 실행에 반드시 필요한 요로라고 알려져 있다. 따라서 정부가 가진 힘의 우위보다 민간부문과 공공부문의 상호필요성 때문에 회전문 현상이 발생한다고 생각할 수 있다. 따라서 일본의 회전문 현상은 민간기업으로서는 정부에 로비창구를 마련하는 기회를 제공하고 정부나 관료에게는 민간부문을 관찰할 수 있는 창문을 제공하는 셈이다. Colignon

and Usui(2001)는 일본의 회전문 현상을 더욱 폭넓게 보고 있는데 관료가 민간부문으로 이동하는 것 외에 정치권으로 이동하는 것, 공기업으로 이동하는 것, 그리고 공기업에서 다시 민간기업으로 이동하는 것을 포함하여 일본의 공고한 회전문 현상을 설명하고 있다.

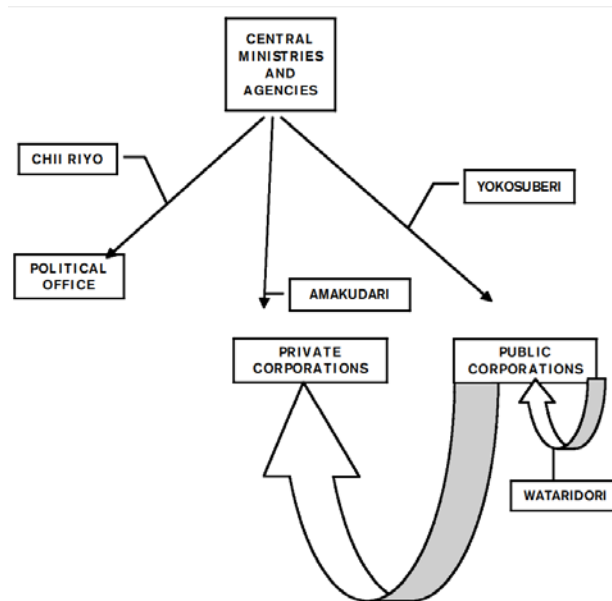


그림 : 일본의 회전문 현상 경로. Colignon and Usui(2001) p.874에서 인용

이들의 설명처럼 회전문 현상은 단순히 한 부문에서 다른 부문으로의 이동이나 연결이 아니고 관련된 주체들의 밀접한 네트워크로 파악하고 있는데 이런 밀접한 네트워크는 학맥을 통한 소수의 엘리트집단의 연결과 부국강병이라는 국가적 목표에 대한 합의를 근거로 쉽게 형성될 수 있다. 아마쿠다리 현상의 부정적인 면을 극명하게 보여준 것이 1976년의 ‘록히드 스캔들(Lockheed scandal)’이라 할 수 있다.³⁾ 대학을 통한 학연과 가 ‘록히드 사건’과 같은 대규모 부패를 가능하게 한 것으로 파악하고 있다.

회전문 현상에 대한 정치적인 분석을 민간과 공공부문의 권한이나 권력의 크기에 관심이 있지만 경제적 분석은 인센티브의 작용방향에 더 많은 관심을 갖고 있다. 관료나 정치권이 권한을 갖고 있는 것은 사실이지만 정부의 모든 부서가 회전문 현상을 보이는 것은 아니고 부서별로 차이가 있다. 일본의 사례에서 통상산업성이나 재무성 출신 관료의 회전문 현상이 주로 분석대상이 되는데 이들 부서가 주로 민간부문을 규제하거나 민간부문과의 계약이나 자원배분의 역할을 하는 담당하기 때문이다. 경제개발이 추진되는 단계에서 가장 부족한 것

3) 1976년 일본 검찰은 미국의 록히드사의 항공기를 구매하도록 항공회사에 압력을 행사하고 뇌물을 받은 혐의로 전 수상인 다나카(Tanaka)와 현직 의원인 사토(Sato)를 비롯하여 40여명의 정치인과 공무원 기업인들을 체포하였는데 2차 대전후 일본의 최대 부패 사건으로 알려져 있다.

이 자금인데 정부재정을 담당하는 부처에서 자금배분의 역할을 하기 때문에 민간부분에 막강한 영향을 행사할 수 있는 권한을 갖고 있다. 경제발전 초기에 자본시장이 성숙하지 않은 상황에서는 금융시장에서 공금리와 시장금리 간에 큰 격차가 있기 때문에 금융할당이나 배분을 받는 것은 큰 특혜에 해당한다. 산업정책을 담당하는 부서나 수출입을 관장하는 통상 담당부서 역시 대기업의 수출이나 수입과 관련된 정책을 결정할 수 있는 지위에 있기 때문에 큰 역할을 담당한다. 산업 정책을 통하여 국내 기업의 시장 진입을 억제할 수도 있고 통상정책을 통하여 외국의 거대기업과 직접 경쟁을 피할 수도 있다.

발전국가 모델은 국가와 민간이 결합한 중상주의 경제정책을 수행하는 것으로 볼 수 있는데 중상주의 정책은 부국강병을 위하여 수출은 장려하고 수입을 억제하는 것이 핵심적인 원리이다. 한국과 일본 모두 유치산업보호(infant industry protection)와 차액무역(favorable trade)의 논리를 내세워서 적극적인 산업 정책과 통상정책을 추진하여 경제발전을 이룩하였다.

한국이나 일본이 주로 관료의 민간부문 이동이 회전문 현상 연구의 주요 대상이지만 미국과 영국에서는 정부 관료도 있지만 정치인이 주로 연구 대상이다. 영국은 의원내각제의 정치시스템이기 때문에 의회의 의원이 장관을 겸직하기 때문에 정책결정을 주로 정치인이 담당한다고 할 수 있다. 따라서 영국에서는 특별히 관료와 정치인을 구분하지 않고 회전문 현상을 논의하거나 관료보다 오히려 정치인의 회전문 현상을 더 많이 논의하고 있다. (Taylor 2018, Wilks 2016). 영국의 경우는 회전문 현상을 기업에 의한 정부의 식민지화(Corporate Colonisation of Politics)로 묘사하는 경향이 있는데 공공부문에서 민간부문으로 관료나 정치인이 이동하는 현상도 중요하지만 그에 못지않게 민간영역의 전문가들이 정부 부문의 고위 의사결정 지위에 많이 등장하는 현상을 더 자주 지적하고 있다.

호주의 경우도 국회의원들이 로비스트가 되는 것과 로비스트로 활동하던 사람들이 정부로 들어가는 경우에 많은 비난을 받고 있지만 여전히 규제되지 않고 있다. Rennie(2016)는 호주의 정치인과 로비스트사이의 회전문 현상을 정부 의사결정자에 대한 접근성, 부패방지법의 사각지대 활용 가능성, 시차를 둔 이해충돌 세 가지 이유로 제한해야 한다고 주장하고 있다. 특히 현직에 있는 정치인이 의사결정에 따른 보상을 받으면 뇌물죄로 처벌을 받지만 관료직이나 정치인 직을 벗어난 이후에 보상을 받으면 공직자 윤리강령에 의한 처벌을 피할 수 있다는 점을 지적하고 있다.⁴⁾

미국의 경우에는 의회에서 근무한 사람들이 로비스트(lobbyist)로 변신하거나 증권거래위원회나 소비자보호원과 같이 민간시장을 규제하던 관료나 전문가가 피규제 기업으로 이동

4) 2013년 Martin Ferguson은 호주의 에너지 자원부 장관을 지낸 후 6개월 만에 로비기업과 에너지 자원 관련 민간회사의 회장으로 취업하자 야당과 언론의 비판을 크게 받았다. 물론 당시에도 은퇴한 공직자의 윤리강령이 있었지만 공공의 이익을 위한다면 면제된다는 조항을 이용하여 민간부문에서 활동을 시작하였다.

하거나 국방부의 구매를 담당하던 관료가 민간 군수기업으로 이동하는 현상들이 주로 거론되고 있다.⁵⁾ 미국의 회전문 현상을 2015년 영국의 가디언지(the guardian)는 ‘워싱턴은 오래전부터 회전문 현상으로 악명이 높는데, 부패를 염려하는 사람들의 우려에도 불구하고 2016년 대통령 선거를 앞두고 회전문이 더욱 빨리 돌고 있다. 정치인, 규제자 그리고 다른 고위관료들은 한 건물을 옮겨서 다른 건물에서 높은 보수를 받는 로비스트로 변신하여 그들이 규제하고 감독하던 사람들을 위하여 조언을 하다가 정권이 바뀌면 다시 정부쪽으로 이동하게 된다.’라고 묘사하고 있다.⁶⁾

한국의 회전문 현상도 외국의 경우와 크게 다르지 않다. 정부 부처 중에서 규제나 구매 그리고 자원배분의 권한이 큰 부처의 고위관료가 민간부문으로 이동하는 것이 전형적인 현상이다.

한국과 일본의 회전문 현상은 주로 정부나 관료의 권한이 크기 때문에 관료집단이나 정치권의 필요성에 의해서 민간 기업이 재취업의 기회를 제공하는 경우가 많은 느낌이 강하다. 그러나

2. 준공공부문으로 회전문 현상

회전문 현상 연구에서 상대적으로 주목을 받지 못한 분야는 공공부문에서 같은 공공부문으로 이동하는 현상이라 할 수 있다. 공공부문에서 민간부문으로 이동하는 것을 일본에서는 하늘에서 내려온다는 뜻의 아마쿠다리(天下り)라고 했지만 공공부문에서 또 다른 공공부문인 공기업이나 공공단체로 이동하는 것을 요코수베리(横滑り)라고 부르는데 아마쿠다리 만큼 유명하지 않지만 여전히 회전문의 일부로 보는 것이 타당한데 일본이나 한국의 경우 현직의 고위 관료가 은퇴하여 민간기업으로 이동하는 것 못지않게 산하기관 관련단체 혹은 협회로 이동하여 재취업하는 경우가 많았다.

일본에서 2008년부터 ‘신공익법인제도’를 도입한 목적은 두 가지로 알려져 있다. 규제개혁의 일부로서 민간의 공익법인 설립을 허용하여 민간의 활동을 보장하는 것이 첫 번째이고 두 번째는 의사결정의 투명성과 책임성을 강화하는 것이라 할 수 있다. 과거에는 관할 관청에서 은퇴한 공무원이 아무런 책임없이 공익법인의 관리자 자리만 차지하고 있었는데 이런 현상을 없앴 것이다. 따라서 관련 공공부문으로서 회전문 현상을 봉쇄하는 방안이라 할 수

5) 2013년 미국의 오바마 대통령이 Mary Jo White를 자본시장 규제에 막강한 권한을 가진 증권거래위원회(SEC) 위원장에 임명할 때 회전문 현상에 대한 비판이 크게 일었다. 법률회사에 근무하던 White는 클린턴 대통령에 의해서 연방검찰로 임명되어 활동하다가 대통령 임기만료와 더불어 민간 법률회사로 이동하였다가 다시 증권거래위원장으로 공공부문으로 돌아온 것이다. 물론 오바마 대통령의 임기만료와 더불어 다시 민간 법률회사로 이동하였다.

6) 2015년 3월 7일자 Rupert Neate 기자의 “Washington revolving door speeds up as Obama officials head for lobbying jobs” 기사 중에서 발췌.

있다. 실제로 일본의 공익법인은 과거부터 조기퇴직한 공무원의 낙하산인사를 받아들이는 용도로 활용된다는 비난을 많이 받아왔다. 구체적으로는 퇴직 고위관료들이 근무했던 정부 부서에서는 직접 민간기업 취업을 지원할 수도 있고 민간부문에 적절한 자리가 없을 때는 산하기관이나 공익법인에 일시적으로 취업했다가 자신이 원하는 민간분야로 옮겨가는 것을 주선하는 관행이 있었다. 일본은 이를 개선하기 위하여 해당 부서의 재취업 지원기능을 없애고 2009년부터 내각부 산하에 ‘관민인재교류센터’를 설치하여 퇴직관료의 재취업 투명성을 높이고 있다.

Zheng(2015)는 시장 규제를 담당하는 관료들이 자신들의 생산성을 높이는 방법이나 인맥을 구축하는 방법 외에 시장 확장(market-expansion)의 인센티브가 있음을 지적하고 있다. 기존의 인적자본가설이나 지대추구 가설과 달리 규제를 담당하는 공무원들은 자신들의 역할이나 필요성을 강화하기 위하여 규제의 강도를 높이거나 감시감독 행동을 더욱 강화하고 관련된 규정의 개정을 통하여 적극적으로 시장을 확장한다는 주장을 하고 있다.

같은 맥락에서 공공기관이나 규제 감독 기관의 업무영역이 많아지면 협회나 준 공공기관을 만들어서 관료의 업무를 위탁할 가능성이 높아진다. 상황에 따라서는 민간부문으로의 회전문 보다 공기업이나 준 공공기관으로의 회전문 현상이 가져오는 피해가 더 심각할 수 있다.

은퇴한 관료가 민간부문으로 이동하는 현상은 민간기업에 대한 규제, 금융 세금이나 보조금을 통하여 자원낭비나 비효율을 초래하는 것이지만 공기업이나 준공공 기관에 재취업하는 현상은 현직의 정치인이나 관료들이 새로운 협회나 준공공 기관을 더 많이 설립하는 현상으로 연결될 수 있기 때문에 금융 조세 보조금을 통한 특혜나 정부구매를 통한 부패 행위보다 더 나쁠 수 있다.

공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오(<http://www.alio.go.kr>)에서는 우리나라의 공공기관 지정현황을 보여주고 있다. 2017년말 현재 공기업 35개와 준정부기관 93개 그리고 기타공공기관 210개나 되어 정부의 일부가 아니면서 공공부문에 속하는 기관이 모두 338개나 된다. 이 밖에도 정부와 밀접하게 관련을 맺고 있는 공직유관단체가 있다. 2018년 고시된 공직유관단체는 1107개나 된다. 주로 지방

공공기관 지정현황

분류	공기업		준정부기관		기타공공기관
세분류	시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형	
개수	15	20	16	77	210
보기 (산업통상자원부)	한국가스공사	한국전력기술 주식회사	한국무역보험 공사	한국가스안전 공사	한국에너지 재단

자료:알리오 <http://www.alio.go.kr>

국가가 필요한 공공서비스를 제공하기 위한 필요에서 만들어진 기관들로 볼 수 있지만 이렇게 많은 기관들이 존재한다는 것과 이런 기관의 관리자들은 대부분 은퇴한 관료들이라는 점을 고려하면 정부에서는 공기업이나 공공기관을 지속적으로 확대하려는 인센티브가 존재한다고 할 수 있다.

3. 전관예우와 회전문

일반 행정 공무원의 민간기업 취업이나 공공기관 취업을 관피아나 낙하산으로 부르다면 판사나 검사와 같이 법률 공무원을 역임한 사람들의 은퇴 후 취업이나 활동과 관련하여 전관예우용어가 있다. 사실 전관예우라는 말은 고위공직을 역임한 사람들을 대우한다는 글자 그대로의 의미만 생각한다면 일반 행정직 공무원들도 포함하지만 우리 사회에서는 법원이나 법무부 출신의 변호사 자격을 갖춘 사람으로 한정하는 경향이 있다. 즉 전관예우를 ‘판사나 검사 출신의 법률가들이 은퇴 후에 변호사로 활동할 때 후배 판사나 검사가 특혜를 베푸는 일’로 정의할 수 있을 것이다.

일반 행정직 관료들은 민간부문으로 이동하더라도 자신의 업무 영역이 분명하지 않거나 현직관료와 은퇴한 전직관료 간의 연결고리가 불분명한 경우도 흔히 있지만 은퇴한 법관들은 변호사로서 로펌(law firm)에서 활동하던 법정에서 변호사 활동을 하던 직접 현직의 후배들과 바로 연결되기 때문에 더 큰문제가 발생할 수 있다.

구체적으로는 판사의 판결이나 검사의 기소나 처벌을 할 때 피고인이나 원고측 소송대리인이 과거의 상관이거나 동료라면 편파적인 처신이나 판결이 이루어질 수 있다는 점을 많이 지적하고 있다. 박형연(2013)은 전관예우 문제는 척결되어야 할 잘못된 관행이지만 쉽게 해결되지 않는 이유 혹은 문제가 왜곡되는 것은 전관에게 특혜를 주는 현직의 법조인을 비판해야지 예우를 받는 전관을 규제하는 것으로는 한계가 있다는 점을 지적하고 있다.

한국의 경우와 달리 미국이나 영국의 경우 정부의 규제나 산업정책을 담당하는 관료는 주로 법률전문가 즉 변호사들인데 이들이 은퇴 후에 민간기업으로 옮겨가는 것은 내부정보를 활용하거나 공정하지 못한 경쟁의 위험을 가지고 있다는 점을 자주 지적하고 있다.

회전문은 반드시 공공부문에서 민간부문으로 이동만 포함하는 것이 아니라 민간에서 공공부문으로 그리고 다시 민간부문으로 이동하는 것도 포함한다. 공공부문으로 이동가능성을 염두에 두고 편파적 의사결정을 하는 것이 염려되기도 하지만 민간출신이 다시 자신이 돌아갈 것을 염두에 두고 편파적 의사결정이나 왜곡된 정보를 제공할 수도 있다.

영국이나 미국에 비해서 폐쇄적인 공무원 임용제도였던 한국의 경우에도 점진적으로 민간 부문의 정부부문 진입이 많아지고 있다는 점도 앞으로 회전문 현상의 문제점 분석을 위해서 눈여겨 볼 부분이다. 우리나라는 직업 공무원 제도를 근간으로 매우 폐쇄적인 공무원 임용체제를 갖고 있었지만 개방성 제고와 경쟁촉진을 통한 역량 강화의 목적을 위하여

1996년부터 공무원의 개방형 직위제도를 도입하여 민간부문에서 전문성을 쌓아온 유능한 인적자원을 공무원 사회에 진입시키고 있다. 연도별 차이는 있지만 점진적으로 민간부문에서 정부부문으로 이동하는 인원이 증가하고 있다.

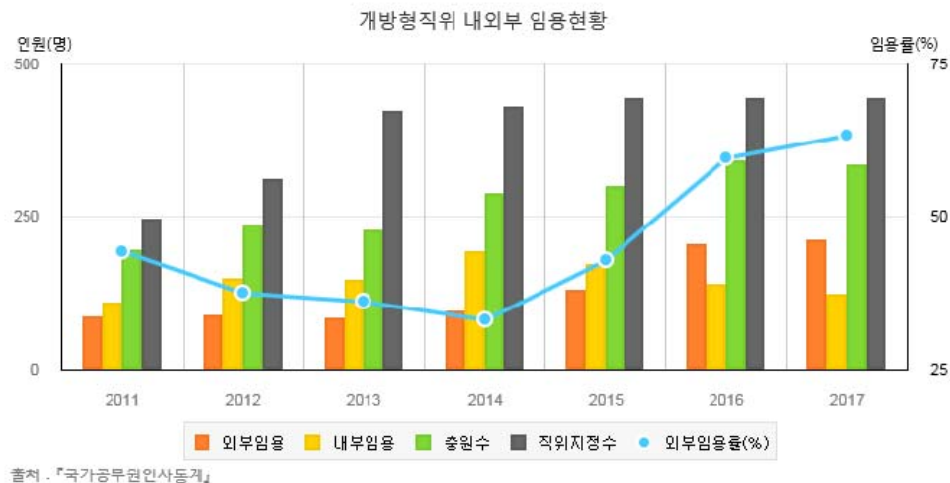


그림: 개방형 직위 임용현황. 출처: 알리오

이상의 논의에서 회전문 현상을 정리하면 정부부문에서 민간부문으로 관료가 이동하는 경우는 물론이고 민간부문에서 정부부문으로 이동하는 것 역시 회전문 현상으로 포함되어야 한다. 물론 정부부문에서 민간부문으로 또 민간에서 정부부문으로 뿐만 아니라 이런 현상이 반복되는 것 역시 회전문 현상이다. 미국의 경우 대통령 교체에 따라 현직에서 전직으로 다시 현직으로 이동은 일상화 된 현상으로 볼 수 있다.

이 때 정부부문은 순수한 의미의 관료뿐만 아니라 국회의원과 정치인을 포함한 전체 공직자를 포함한다. 규제와 피규제 혹은 이해충돌 관계까지를 염두에 두면 관료나 정치인이 아니지만 평가를 담당하는 전문가들도 회전문 논의의 대상으로 공공부문에 포함시켜야 한다. 정부기관이 아니더라도 신용평가회사나 공공기관 평가 업무를 담당하는 연구소나 전문단체에 근무하는 사람들도 회전문 현상으로 인한 자원배분 왜곡의 가능성이 매우 크다.

아울러서 판사나 검사와 같이 법률가들 역시 회전문 현상의 전형적인 대상이다. 외국에서는 공정거래, 통상 산업규제 분야에서 활동하던 법률가가 규제대상이던 산업을 대변하여 활동할 때 문제가 발생하는 것을 지적하는 경우가 많지만 우리나라에서는 판사나 검사로 활동하다가 은퇴한 경우에 이른바 ‘전관예우’를 통하여 부패가 발생할 소지가 많다는 점이 자주 거론된다.

Ⅲ. 회전문 현상의 발생원인

1. 밀어내기 가설

은퇴한 공무원이 민간 기업에 취업하는 현상을 설명하는 논리는 다양하지만 Yoda(2006)는 정부의 밀어내기 가설(push thesis)과 민간의 견인 가설(pull thesis)로 정리하고 있다. 밀어내기 가설은 정부 혹은 공공부문의 필요성에 의해서 은퇴 공무원의 민간부문 취업이 일어난다는 것이다. 공공부문은 자신들의 정책이나 규제를 이해관계 당사자가 되는 기업들에게 정확하게 전달하거나 효과적인 소통채널이 필요하다. 근대화가 빨리 완성된 서구 국가들에서는 정부의 정책이 이해당사자에게 전달되는 경로는 법령이나 규정이 제정 되는 과정에서 토론이나 여론 형성 그리고 제정과 공포를 통해서 비교적 원활하게 정부의 의도가 민간부문에 전달된다고 할 수 있다. 그러나 한국이나 일본과 같이 근대화가 늦게 이루어지고 권위주의적 정부 형태를 가진 국가에서는 국가의 법령이나 규정이 이해 당사자에게 전달되는 과정이 명백하거나 원활하지 않다. 권위주의적인 정치체제를 갖고 있는 국가에서는 정부의 의사결정 과정의 투명성이 비교적 낮고 정부의 의사결정이 민간 기업에 전달되는 통로가 많지 않은 상황이다.

일본이나 한국은 흔히 발전국가(development state)로 묘사되는데 발전국가에서는 정부가 경제성장이나 국가발전에 필요한 큰 재량을 갖고 있다. 재량을 가진 정부는 경제발전을 위하여 지속적으로 시장을 조율하고 자원 배분을 위하여 민간부문에 정보를 효율적으로 전달할 필요가 있다. 정부의 의사결정 과정에 익숙한 사람이 민간부문에 존재하면 정부는 자신의 의도를 효과적으로 민간에게 전달할 수 있다. 따라서 정부는 적극적으로 은퇴한 공무원을 민간부문에 포진시킬 필요가 있었다. 그러나 이런 설명은 여러 가지 면에서 세련된 면이 적다. 즉 정부나 관료가 오로지 국가발전을 위해서 전심전력을 다한다는 암묵적인 가정이 들어있는데 이런 가정 하에서는 부패발생을 염려할 필요가 적다.

정부의 정보 전달 통로이론 보다 더 많은 지지를 받는 것이 평생고용의 관행을 가진 한국과 일본의 공무원 승진시스템의 유지를 위하여 은퇴 공무원을 민간부문으로 방출한다는 설명이다.(Johnson 1974, Colignon and Usui 2002) 평생고용의 관행이 있는 한국이나 일본에서 엘리트 관료들은 빠른 승진을 하고 그 승진의 결과 정년이 60세임에도 불구하고 대체로 50대 중후반이 되면 차관이나 국장으로 퇴직을 하게 된다. 입직과정과 같은 고시동기가 장관이 되면 원활한 행정 수행을 위해서 동기들이 스스로 퇴직하는 관행이 형성되어 있기 때문에 본인이 원하지 않더라도 퇴직을 해야 관행이 있기 때문이다. 그러나 이렇게 조기퇴직을 하는 공무원을 재취업 시키기 위해서 소속 부처는 조직적으로 활동하게 되는데 그 결과 고위 퇴직 공무원들이 대거 민간기업으로 이동하게 된다.

물론 이들이 반드시 민간기업으로만 이동하는 것이 아니라 산하기관이나 공공기관으로 옮겨가는 경우도 많다. 일본에서는 이런 움직임을 아마쿠다리와 대비하여 옆으로 이동한다는 의미에서 요코수베리라 부른다. 일본과 비슷한 경제발전 궤를 가진 한국의 경우에도 사정이 크게 다르지 않다. 고위공무원의 조기 정년이 일상화 되면서 더 많은 취업기회를 만들기 위해서 더 많은 공기업⁷⁾이나 산하기관이 만들어지는 현상이 자주 일어나고 있다. Johnson(1974)은 고위공무원의 민간기업 이동을 조기 퇴직에 따른 보상 외에 공무원으로 근무할 때 낮은 보수를 받는데 이를 보상하기 위하여 은퇴후에 민간기업으로 이동한다는 설명을 더하고 있다. 민간기업으로 이동한 은퇴 공무원의 보수는 알 수 없지만 은퇴한 공무원이 공기업으로 이동한 경우에는 공무원 시절보다 보수가 크게 상승하는 것으로 알려져 있다.⁸⁾

이런 설명에 따르면 국가발전을 위한 정부와 관료사회의 충정이든지 빠른 승진과 조기퇴직의 관행에 따른 필요성이든지 회전문 현상의 발생 원인을 공공부문 내부의 요인으로 보고 있다.

2. 견인가설

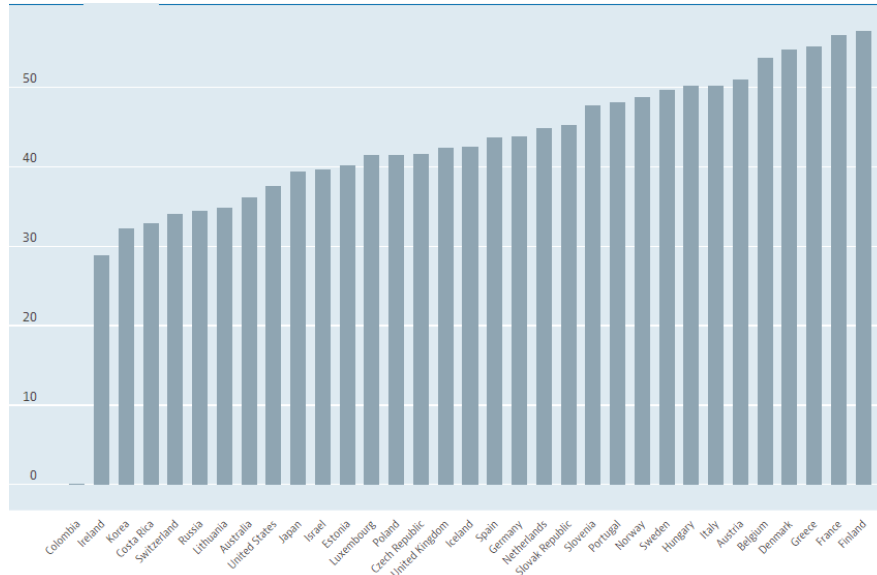
공공부문과 민간부문의 관계는 여러 가지 인허가와 정부구매를 통하여 서로 연결되어 있다. 대부분의 국가에서 정부의 재정지출은 GDP의 30%를 넘고 있다. 따라서 기업들에게 가장 큰 구매자는 정부이고 정부의 구매나 공사입찰 계약을 획득하는 것은 기업의 성공과 실패에 큰 영향을 준다. 기업은 정부의 구매나 입찰에 대한 정보나 정책방향에 대한 조언을 얻기 위해서 정부부서에서 활동했던 은퇴한 공무원을 적극적으로 영입할 필요가 있다.

정부의 구매를 결정하는 의사결정 구조나 의사결정자의 이름이나 그들의 전화번호를 아는 직원을 마다할 기업들은 없을 것이다.

구매자로서도 큰손이지만 무엇보다도 정부는 민간부문의 활동에 필요한 사업의 인허가 결정권을 가지고 있다. 구매자로서의 정부역할은 사업의 확장이나 침체에 영향을 주지만 인허가는 사업의 존속을 결정할 만큼 중요한 영향력을 가지고 있다. 따라서 민간기업의 자신들을 관할하는 정부부처와 긴밀한 관계를 원할 수밖에 없다. 직접 인허가 외에 정부의 규제가 묵시적일 경우에 행정지침(administrative guide)이 중요한데 기업은 정부 부처의 의사결정 구조, 규제의 내용, 인적구성에 정통한 인력을 확보하려는 인센티브를 가지지 않을 수 없다.

7) ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에서는 공기업을 전체 수입가운데 자체수입 비율이 50% 이상인 기업을 말하지만 여기서는 공기업은 물론 준정부기관 그리고 기타 공공기관을 포함한 개념이다.

8) 2016년 공기업 사장의 평균연봉은 2억원 정도로 알려져 있는데 국장급 고위공무원의 연봉이 대체로 1억원 정도인 것을 감안하면 보수가 상승하는 것은 사실이다. 한국경제 2016-12-19



〈그림 1〉. OECD 국가의 정부 지출규모(2015년기준). 출처: OECD, 2017년

* 정부의 규모는 정부지출/GDP로 측정하는데 가장 작은 아일랜드(28.8%)를 제외하고 모든 국가가 30%를 넘고 8개 국가는 50%를 넘는다.

Calder(1989)는 대기업보다는 중소기업 그리고 정부와 가까운 서울에 위치하는 기업보다는 지방기업의 은퇴관료 수요가 더 큰데 이런 현상은 대기업과의 대정부부문 경쟁에서 약한 점을 보완하기 위한 노력으로 보고 있다. 그는 이런 현상을 관료를 통한 동등화(elite equalization)라 부르는데 은퇴한 관료의 역할은 대기업보다 대정부 교섭력이 약한 중소기업의 경쟁력을 높이는 현상으로 보고 있다. 그러나 은퇴한 관료를 경쟁을 통해서 채용할 수 있는 능력은 중소기업보다 대기업이 더 크다는 점을 고려하면 동등화 현상보다는 오히려 차별화 현상이 더 크게 발생할 수도 있다.

밀어내기 가설에 의하면 정부가 민간기업에 은퇴한 관료의 취업을 부탁해야 하는 입장이기 때문에 반대급부를 제공할 인센티브가 강하게 작용한다. 그러나 견인가설에는 현직의 관료가 사전에 특혜나 불공정한 정책을 시행할 인센티브는 미미한 수준이다.

IV. 회전문 현상의 양면성

은퇴한 관료의 민간부문 진출이나 민간 전문가가 정부의 관료로 이동하는 현상은 다양한 논리를 갖고 있다. 정부부문에서 근무한 사람들은 정부의 지향점이나 시장에 대한 요구나

정부의사결정 절차에 대한 유용한 정보를 가지고 있다. 이런 정보들은 정부의 계약을 수주하거나 정부규제를 따르는데 도움을 줄 수 있다. 아울러서 관료로서 근무한 후에 민간부문에서 좋은 보수를 받을 수 있다는 점은 정부가 유능한 인적자원을 활용하는데 큰 도움을 줄 수 있다. 유능한 엘리트 들은 민간부문에서 더 좋은 대우를 받을 수 있음에도 불구하고 낮은 보수와 힘든 업무를 성실하게 수행하는 것은 은퇴 후에 민간부문에서 받을 수 있는 높은 보수는 공공부문에서 유능한 인재를 확보할 수 있는 인센티브로 작용할 수 있다. 특히 법률분야에서는 엘리트 법률가는 법원이나 행정부에서 일정기간 활동을 하다가 민간부문으로 옮겨가는 것이 일종의 관행으로 작용하는 점은 이런 메카니즘을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 바꾸어 말하면 회전문 현상을 이용하여 공공부문은 낮은 임금으로 수준 높은 인적자원을 활용할 수 있다는 것이다.

1. 회전문 현상과 인센티브

회전문현상과 관련한 다양한 연구들이 진행되고 있다. 구체적으로는 회전문 현상으로 인하여 은퇴한 관료가 많이 취업한 기업들이 로비나 이해충돌현상을 이용하여 다른 기업들보다 정부구매나 공사수주 그리고 규제완화나 징벌에서 더 나은 대우나 성과를 누리고 있는가에 대한 실증연구들도 있다.(Faccio 2006, Luechinger and Moser 2014) 그러나 이런 연구들은 해석에 문제점을 가지고 있다. 회전문현상을 통하여 관료나 정치인을 채용한 기업들의 성과가 높아지는 것은 재취업한 관료의 전문성이나 규제에 관한 이해도가 높는데 따른 생산성통로(productive channel)로 인하여 발생할 수도 있고 재취업한 관료와 정부부처의 연결고리 때문에 정부가 규제를 완화하거나 특혜를 통하여 기업의 가치나 성과가 높아지는 지대추구통로(rent-seeking channel)의 두 가지가 있을 수 있다. 생산성 통로는 사회적으로 바람직하지만 지대추구 통로는 효율성 향상이나 생산성 증가없이 공공자원의 잘못된 사용 즉 부패로 인하여 발생하는 것이다(Brezis and Cariolle 2015). 지대추구 경로는 속성상 현재의 감시자나 규제자가 미래의 고용자인 피규제자 혹은 피감시자와 서로 응분의 보상을 주고받는(quid pro quo) 관계나 담합(collusion) 관계로 설명하기도 한다. 규제자는 미래의 고용을 위해서 현재 편의를 보아줄 수도 있고 미래에 재취업 되었을 때 과거의 연고를 이용하여 규제의 방패막이 역할을 할 수도 있다. 고용을 제공하고 현재나 미래의 규제를 완화하는 등가교환을 공모하는 규제자는 현재 자신의 인맥을 확대하는데 노력을 더 많이 할 것이다.

2. 인적자본 가설

전통적으로 회전문 현상을 지지하는 사람들도 다양한 논리를 가지고 있다. Johnson(1983)

은 다음과 같은 4가지를 회전문 현상의 긍정적인 요인으로 꼽았다. 정부의 정책방향이나 정책추진 논리를 잘 알고 있거나 정부의 철학을 공유하는 고위 관료가 민간부문으로 이동하면 규제나 정책을 집행하는 정부의 의도를 민간부문에 쉽게 전달할 수 있는 장점이 있다. 반대로 공공부문으로 민간부문의 인적자원이 이동할 때는 정부부문에 새로운 지식과 정보를 공급할 수 있고 산업현장의 상황을 효율적으로 파악할 수 있는 장점이 있다.

아울러서 관료가 민간부문으로 이동하면 규제의 절차나 방법, 조건들을 민간 기업들에게 전달할 수 있어서 기업이 정부의 정책이나 규제에 순응하는 비용(compliance cost)을 절약할 수 있다. 마지막으로 증권, 조세, 통상과 같이 정부와 시장이 긴밀하게 협조해야 하는 분야에서 변호사나 회계사 세무사와 같은 전문 인력을 양성할 수 있는 기회를 제공한다는 점이 중요하다. 전문적인 자격을 갖추고 정부의 규정이나 정책을 일반 대중이나 기업에게 조언할 수 있는 역량을 가진 인적자원을 양성하는 것은 매우 중요하다.

Che(1995)는 금융감독, 독과점 규제, 공정거래를 담당하는 관료들의 민간 기업으로의 이전이나 재취업과 관련하여 관료로 재직 중에 기술적인 전문성을 높이거나 동료나 관련 업무에 종사하는 사람들과 교분이나 인맥 쌓기에 주력할 수 있다는 두 가지 가설을 제시하였다. 정부부문에서 일하는 관료가 모두 유능하거나 모두 재취업하는 것이 아니기 때문에 관료들은 자신들의 유능함을 다양한 방법을 통하여 미래의 취업 가능 민간 기업에게 신호를 보내야 한다. 즉 민간 기업은 규제기관에 근무하는 여러 공무원 중에 누가 유능한지를 알 필요가 있지만 정보의 비대칭 때문에 유능한 관료가 누구인지 알 수 없는 상황에 있다. 이런 상황에서 관료들은 자신들의 유능함이나 전문성을 알리는 방안으로 전문화 된 지식이나 산업에 필요한 전문성을 적극적으로 축적하거나 연마하게 된다. 관료의 이런 신호보내기 노력은 민간 기업이나 규제 기관에게도 긍정적인 역할을 하게 된다. 이런 현상을 관료의 민간 부문 재취업과 관련하여 인적자본가설(human capital hypothesis)이라 부른다.

실제로 Kempf(2016)는 금융시장에서 투자은행에 취업한 신용평가 회사의 신용분석가들의 시장분석 정확도가 다른 신용분석사보다 더 높은 점을 발견하여 회전문 현상이 현직의 생산성을 높이는 역할을 한다는 점을 밝히고 있다.

이 가설에 의하면 신용평가회사에 근무하는 분석사들은 자신이 미래에 취업할지도 모르는 투자회사를 상대로 매우 엄격한 평가를 하는 것이나 분석의 정확도를 높이는 것이 자신의 유능함을 보여주는 척도로 생각하여 더욱 개인의 전문성을 높이고 시장에 대한 감시감독을 엄격히 할 수 있다는 것을 보여준다.

3. 지대추구가설

Johnson(1983)은 회전문 현상으로 인하여 정부부처나 규제 담당기관이 부당하게 영향을 받을 수 있다는 점을 우선적으로 지적하고 있다. 현직에 남아있는 동료나 후배 관료들이 편

파나 특혜적 대우를 할 수 있다는 것은 회전문 현상의 가장 큰 문제라 할 수 있다. 아울러서 공직에 있으면서 취득한 정보를 현재의 민간 기업의 이익을 위하여 사용하는 것은 윤리적으로 문제가 발생할 수 있다. 민간부문으로 옮겨간 관료의 문제가 아니라 미래에 민간부문으로 옮겨갈 현직 관료가 재취업을 이연된 뇌물로 생각한다면 현직에 있을 때 특혜를 베풀 수 있다는 점이 더 큰 문제로 지적될 수 있다.

Vidal et. al.(2010)은 민간부문으로 이동한 전직관료나 정치인들의 보수를 분석한 결과 상원 의원실에서 근무한 후에 민간부문으로 옮긴 로비스트의 보수는 관련된 상원의원 은퇴를 하면 상원의원이 현직에 있을 때 보다 보수가 1/4정도 감소하는 현상을 발견하였다. 이 현상은 로비스트가 전문성을 판매하는 것이 아니라 정치적 인맥이나 연고를 판매하는 것으로 볼 수 있다고 해석한다. 아울러서 관련 상원의원의 연수가 오래될수록 한국의 경우라면 국회의원의 당선회수가 많을수록 그리고 관련위원회의 권한이 클수록 높아진다는 것을 지적하고 있다.

영국이나 미국과 같이 로비제도(lobby system)가 합법화된 나라에서는 퇴직한 정치인이나 공무원들이 전문적인 로비기업으로 이동하거나 본인이 로비스트가 되는 경우가 많다. 호주의 경우 등록된 로비스타가 538명인데 그 중에서 191명이 전직 의원일 정도로 은퇴한 정치인이나 공무원의 로비스트로 활동하는 비중이 높다.⁹⁾ 은퇴한 정치인이 로비스트가 될 때 비난 받는 것은 그들의 지식이나 능력이 아니라 로비의 중요한 수단이 친구나 지인을 통한 로비가 되는 경우가 많기 때문이다. Draca(2014)는 정치인이 로비스트로 전환하는 경우의 문제점을 지적하면서 미국 워싱턴 지역은 주변에 큰 산업이 없으면서도 시간당 임금이 다른 지역보다 높고 임대료 그리고 지역의 1인당 GDP가 높은 것은 정치자금, 로비자금 등의 영향이라고 주장하고 있다.

Brezis and Cariolle(2015) 인적자본 가설 혹은 생산성 가설을 통하여 기업의 성과가 높아지는 것이 아니라 지대추구 가설을 통하여 기업의 성과가 높아지고 구체적인 경로는 정부 구매(public procurement), 금융특혜(access to finance) 그리고 세금 감면과 보조금지급(tax exemption and subsidy allowance)을 통하여 일어난다고 주장하고 있다.(Brezis and Cariolle 2015, p5)

V. 결론

은퇴한 관료의 민간부문 재취업 즉 회전문 현상은 부패 가능성 때문에 다양한 연구주제

9) Rennie(2016)이 호주의 사례를 비공식적으로 조사한 것으로 구체적인 숫자보다 등록 로비스트의 1/3 정도가 은퇴한 공무원이나 정치인임을 짐작할 수 있다.

가 되어왔다. 현직 공무원과 은퇴 공무원의 인적관계, 혹은 현직 공무원의 미래 취업 가능성에 따른 편파적 의사결정이나 정부구매에 특혜를 줄 가능성이 항상 존재하고 있다. 일본의 아마쿠다리는 정부나 관료의 인사정책이나 공무원제도 운영과정에서 민간부문에 취업을 청탁해야 할 가능성 때문에 관료나 정부가 공공의 이익에 반하여 왜곡된 의사결정을 할 가능성이 있다. 그러나 공공부문에서 일한 경력이 있는 전문 경력자를 민간 부문에서 선택하는 경우에는 왜곡된 의사결정이나 특혜를 베풀 가능성이 낮아진다.

정부는 시장실패를 보완하기 위하여 시장에 다양한 규제(regulation)를 하고 있다. 국민이나 사회 복지를 증대시키기 위한 것이 규제의 목표가 된다. 그러나 현실에서는 정부 혹은 공무원이 규제 받는 사람들에게 포획(captured) 되어 독과점 산업의 이익을 위한 결정을 하는 경우가 자주 발생한다. 포획이론이 시사하는 바는 시장을 규제하는 공공부문과 시장에서 활동하는 민간부문이 상호 밀접한 이해관계가 존재한다는 것이다. 행정부와 입법부 사법부는 물론이고 지방정부들도 민간 기업이나 시장을 규제하기 위한 다양한 부서를 가지고 있다. 시장을 규제하는 공공부문의 부서가 기업을 위해서 행동할 때 공공의 이익을 침해할 가능성이 높다는 점이다.

민간을 규제하는 정부부서는 직접 보조금, 진입제한, 가격설정, 대체관계나 보완관계 산업의 결정 등 다양한 수단과 절차를 통해서 기업의 성과에 영향을 미칠 수 있다. 철도 전기 수도 가스화 같은 규제대상 산업, 이발사 미용사 조리사 등 규제대상 직업은 항상 일정한 규정, 규제 그리고 행동지침이나 다른 간섭을 받고 있다. 규제 받는 쪽이 규제를 통한 이익이 있고 로비자금 정치자금 기부 그리고 은퇴공무원의 고용을 통하여 이익이 발생하면 스스로 규제를 선호할 수도 있다.

경제학적으로 보면 규제받는 민간부분이 규제하는 공공부문을 포획하기 용이하게 만드는 것은 공공부문의 의사결정 구조를 잘 아는 전직고위관료나 정치인이 역할이라 할 수 있다. 공적인 정보 외에 사적인 인간관계도 중요한 역할을 한다. 회전문 현상은 민간의 정부포획 가능성을 높이기 때문에 부패가 발생할 여지가 많다는 점을 보여주고 있다.

그러나 회전문 현상은 정부 포획의 논리보다 법적으로나 윤리적으로 이해충돌(conflict of interest)의 논리가 더 설득력이 있다. 미래의 취업 가능성 때문에 관료들은 현직에 있을 때 관련 기업이나 개인들에게 특혜를 줄 수 있다는 점이 강조되고 있다. 그러나 미래의 취업 가능성을 높이기 위해서 특혜를 줄 수도 있지만 업무역량을 높이거나 업무처리에서 수월성을 보일수도 있다는 주장도 만만치 않다. 실제로 미국의 사례에서는 증권거래위원회에서 일하거나 금융투자기관에서 투자분석가로 일하는 사람들은 자신들의 역량을 미래의 고용자들에게 알리기 위해서 더 엄격하게 업무를 처리하거나 전문성을 신장하는 경우도 자주 지적된다.

은퇴한 관료의 민간부문 취업 즉 회전문 현상을 엄격하게 제한하면 장기적으로 유능한 인재의 관료 지원을 막을 수 있고 또 민간부문에 유익한 정보나 지식이 사장될 수도 있다.

반대로 통제되지 않은 회전문 현상은 이해충돌은 물론이고 직접 부패발생의 원인이 된다.

은퇴후 민간부문으로 이동하는 것보다 더 지적을 받아야 할 것이 공기업이나 연구소와 같이 정부산하 기관으로 이동하는 현상이라 할 수 있다. 정부부처별로 관료들은 자신들의 은퇴후 자리를 위해서 불필요한 공공기관들을 설립하거나 기구를 확장할 인센티브가 작용하기 때문이다.

유능한 인재의 공공부문 충원이나 전문성 신장을 위해서 회전문 현상을 적절히 활용할 필요성도 있고 회전문 현상에 따른 포획가능성 증가나 이해충돌로 인한 부패 가능성을 줄이기 위해서는 회전문 현상을 적절히 제한할 필요가 있다.

참고문헌

- 길종백 하정봉(2013), 일본 공무원인사제도에 있어서 아마쿠다리(天下り) 개혁에 관한 연구 : 『한국인사행정학회보』 제12권 제2호, 135~162.
- 박형연(2013), 전관예우(前官禮遇)에 대한 좀 더 근본적인 고민들, 대한변호사 협회 실무노트
<https://www.koreanbar.or.kr>
- 오필환(2015), “고위직 회전문 인사(관피아)와 부패의 관계에 관한 연구” 『한국부패학회보』 제20권 제4호, 1~17.
- 은중환, 정광호(2015), “법조계 전관예우에 대한 인식유형의 탐색: Q-Methodology를 중심으로” 『행정논총』 53(2), 237-268.
- 이국운(2017), “한국 사회에서 법조계 전관예우의 원인과 대책” 『서울法學』 제25권 제2호, 8, 1-39.
- Alexandre, P. M., Capaz, R., Paulo, T. and Ramiro, P. (2015) “The Revolving Door Evidence from the United Kingdom, Germany, France, Spain, Belgium, Greece and Brazil WP11/2015/DE/UECE
- Brezis, E and J. Cariolle(2015) “Measuring conflicts of interest : a revolving door indicator”, working paper 122.
- Barbara Wanner, “Economic problems, political changes challenge Japan’s cozy business-government ties,” JEI Report (June 2000): 3.
- Calder, Kent E. (1989). Elites in an Equalizing Role: Ex-Bureaucrats as Coordinators and Intermediaries in the Japanese Government-Business Relationship, *Comparative Politics*, 21, 379-403.
- Che, Y.K.(1995), “Revolving doors and the optimal tolerance for agency collusion” *RAND Journal of Economics*, 378-397.
- Choi, J.-W. (2007), Governance Structure and Administrative Corruption in Japan: An Organizational Network Approach. *Public Administration Review*, 67: 930 - 942. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00779.x
- Colignon, Richard A. and Chikako Usui(2003), *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan’s Economy*. Cornell University Press.
- Colignon, Richard A. and Chikako Usui(2001), “The Resilience of Japan’s Iron Triangle,” *Asian Survey*. 41(5), 865-895.
- Cornaggia, Jess, Kimberly Cornaggia, and Han Xia(2016), “Revolving Doors on Wall Street,” *Journal of Financial Economics*, 120(2), 400-419.
- deHaan, Ed, Simi Kedia, Kevin Koh, and Shivaram Rajgopal(2015), “The Revolving Door and the SEC’s Enforcement Outcomes: Initial Evidence from Civil Litigation,” *Journal of Accounting and Economics*, 60(2-3), 65-96.
- Faccio, Mara(2006), “Politically Connected Firms” *American Economic Review* 96(1), 369-386.
- Hellman, J.& J, Geraint & D. Kaufmann(2000). “Seize the state, seize the day: state capture, corruption, and influence in transition,” Policy Research Working Paper Series 2444, The

- World Bank.
- Johnson, C.(1974). The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business, *Asian Survey*, 14, 953-965.
- Johnson, E.(1983) Agency “Capture”: The “Revolving Door” Between Regulated Industries and Their Regulating Agencies, 18 *U. Rich. L. Rev.* 95.
- Kempf, Elisabeth(2016), “The Job Rating Game: The Effects of Revolving Doors on Analyst Incentives” https://www.gsb.stanford.edu/sites/gsb/files/fin_10_16_kempf.pdf
- Lucca, David, Amit Seru, and Francesco Trebbi(2014), “The Revolving Door and Worker Flows in Banking Regulation,” NBER working paper, June 2014.
- Luechinger and Moser (2014) “The Value of the Revolving Door: Political Appointees and the Stock Market”, *Journal of Public Economics*, 119:93-107.
- Nakano, K.(1998), “Becoming a ‘policy’ ministry: the organization and amakudari of the Ministry of Posts and Telecommunications,” *Journal of Japanese Studies* 24.
- Okimoto, D.(1989), *Between MITI and the Market*. Stanford Univ. Press.
- Raj, Manoj & Touche Tohmatsu, Deloitte & Yamada, Takeshi. (2018). Business and Government Nexus: Retired Bureaucrats in Corporate Boardrooms. https://www.researchgate.net/publication/237547747_Business_and_Government_Nexus_Retired_Bureaucrats_in_Corporate_Boardrooms
- Renie, G. (2016), The revolving door: why politicians become lobbyists, and lobbyists become politicians. *The Conversation*, 2016-9-22.
- Stigler, G.(1971), “The Theory of Economic Regulation,” *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Spring.
- Tabakovic, Haris and Thomas Wollmann(2017), “Effects of Regulatory Capture: Evidence from Patent Examiners,” Working paper, February 2017.
- Toni Makkai and John Braithwaite(1992), “In and out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture” *Journal of Public Policy* Vol. 12, No. 1, 61-78.
- Vidal, J., M. Draca and C. Fons-Rosen(2010), “Revolving Door Lobbyists”, CEP Discussion Paper No 993.
- Wentong, Zheng(2015), “The Revolving Door”, *Notre Dame L. Rev.* 1265., <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/639>
- Wilks, S.(2016) The Revolving Door and the Corporate Colonisation of UK Politics, High Pay Centre.
- Yukiko Yoda(2006), “The Changing Nature of Amakudari” Proceedings of The National Conference On Undergraduate Research (NCUR), The University of North Carolina.

신문과 방송기사

한국경제 2016-12-19 국장의 연봉과 공기업 사장의 연봉

Forbes Leadership Forum(2013), The Wall Street-Washington Revolving Door Is As American as Apple Pie, Forbes Leadership Forum, Mar 14, 2013.

The Guardian, Washington revolving door speeds up as Obama officials head for lobbying jobs,
Sat 7 Mar 2015.

The End of the Iron Triangle and What it Means for Japanese Politics

Rob Fahey(2017), Waseda University March 1, 2017.

투고일자 : 2018. 06. 06

수정일자 : 2018. 06. 29

게재일자 : 2018. 06. 30

<국문초록>

관료 회전문 현상의 양면성 고찰

김 진 영

이 논문은 은퇴한 관료, 정치인, 법조인의 민간 부문 취업 즉 회전문현상의 부패 가능성을 분석하고 있다. 회전문현상은 국가나 부문을 막론하고 보편적으로 발생하고 있지만 국가나 시대에 따라 상이한 특성을 갖고 있다. 한국과 일본에서 나타나는 관료의 회전문 현상은 관료의 정년제도, 채용방법과 승진 등과 관련한 인사시스템에 기인하는 바가 크다. 이에 비해서 로비가 허용되는 미국과 영국 같은 국가에서는 관료나 정치인의 민간기업 취업이나 로비스트가 되는 것은 민간부문의 필요성에 의해서 발생하는 경우가 더 많다.

이 논문에서는 회전문현상의 분류와 관련 논리를 사례를 들어 검토하였다. 회전문 현상이 편파주의, 이연된 뇌물을 통한 자원배분의 왜곡을 초래한다는 주장(지대추구가설)이 다수이지만 관료나 정치인으로서 현직에서 활동하는 동안 전문성 신장의 중요한 유인(인적자본가설)이 된다는 주장도 설득력이 있다. 다른 연구들에서 간과된 것이지만 민간부문으로의 이동보다 심각하게 자원배분을 왜곡시키는 것이 공기업이나 관련 공공분야로 이동하는 것은 인적자본 향상보다 지대추구 속성이 더욱 분명하다. 앞으로 회전문 현상을 적절히 규제하기 위해서는 회전문 현상의 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 검토할 필요가 있다.

주제어: 회전문 현상, 인적자본 가설, 지대추구가설, 아마쿠다리, 국가포획, 이해충돌