

한일 행정개혁의 비교연구: 정부조직개편의 제도론적 접근*

염재호**

최근 한국과 일본에서는 신자유주의의 영향으로 관료제의 효율성을 높이기 위해 일련의 행정 개혁 작업이 이루어져 왔다. 일본에서는 2001년 획기적인 성청재편으로 정부조직을 개편했고, 한국에서도 매 정권마다 지속적인 정부조직 개편이 이루어져 왔다. 본 논문은 정부조직 개편작업의 한일 비교를 제도주의적 관점에서 분석했다. 정치행정시스템의 환경 변수인 “결정적 전환점 (critical juncture)”의 존재 유무를 비교분석했고, 이런 정부조직 개편작업이 양국의 정치행정 시스템의 획기적인 제도적 변화를 초래하는 “단절적 균형 (punctuated equilibrium)”으로 나타나는지를 분석했다. 분석 결과 정부조직 개편의 규모의 차이는 결정적 전환점과 같은 환경적 요인에 의해 나타나는 것이 아니라 양국의 정치행정 시스템의 제도적 특성의 차이에서 기인한 것으로 나타났다. 또한 행정시스템의 제도변화는 결정적 전환점보다는 “제도적 중층성 (institutional layering)”이 내재화되는 과정에서 진화되어 가는 것으로 나타났다.

주제어: 한일 행정개혁, 제도주의, 정부조직개편

I. 서론

21세기를 맞이하여 한국과 일본은 대규모의 행정개혁을 추진하였다. 신자유주의의 물결과 신공공관리론(NPM: New Public Management)의 확산은 서구뿐 아니라 한국과 일본에서도 정부기능의 효율성을 높이기 위한 행정개혁과 함께 정부조직

* 본 연구는 2005년도 고려대학교 교수특별연구비의 지원을 받은 논문입니다.

** 미국 Stanford 대학에서 정치학박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 관심분야는 정책과 제도, 과학기술정책, 일본 행정, 미래사회와 조직 등이다(jhycom55@gmail.com).

의 개편을 초래했다. 영국과 뉴질랜드 등 서구에서는 1980년대 민영화, 시장화, 규제완화, 작은 정부, 탈관료제화 등 다양한 형태의 행정개혁이 추진되었다 (Caiden, 1991; Osborne & Gaebler, 1992; Pollitt & Bouckaert, 2000). 일본에서도 1990년대 거품경제의 붕괴 이후 소위 “잃어버린 십년”을 보내면서 “관료 두들기기(官僚叩き)”가 나타나고 경제성장과정에서 국정을 주도해온 관료제에 대한 비판이 고조되었다 (五十嵐·小川, 1999; 大嶽, 1994). 한국에서도 군사권위주의 정부가 종말을 고하면서 규제개혁과 함께 작은 정부론이 확산되었다. 권위주의 행정 시스템을 극복하기 위하여 신한국 창조의 국정지표를 내세운 김영삼 정부에서는 행정쇄신위원회를 통해 행정개혁을 추진했다. 이러한 행정개혁은 김대중 정부의 정부혁신추진위원회, 노무현 정부의 정부혁신지방분권위원회 등으로 이어지면서 매 정권마다 행정개혁과 함께 지속적인 정부조직 개편작업을 추진했다 (박수경, 2006; 오석홍, 2008).

정부 조직개편에 대한 연구는 주로 전후 비대해진 정부관료제의 문제를 해결하기 위한 신자유주의적 행정개혁의 이념적인 접근 (김정렬·안병철·서상원·한인섭, 2007; 소순창·홍진이, 2004; 김정환, 2005; 안병철·한중희, 2006), 정권의 변화에 따른 정치 리더십에 의한 접근 (박수경, 2006; 오석홍, 2008), 규제완화와 같이 관료제의 팽창에 대한 조직론적 접근 (김영평·최병선, 1993) 등으로 이루어져 왔다. 그 중에서 신자유주의적 행정개혁 차원에서 이루어진 정부조직 개편은 작은 정부를 지향하는 정부기구의 축소를 중심으로 추진되었으며 주로 이념적인 정당성을 근거로 하고 있다. 특히 서구의 재정적자로 인한 정부의 비효율성에 대한 지적과 관료제의 역기능에 따른 작은 정부의 주장은 매우 설득력 있는 정부 조직개편의 논리가 되어 왔다.

한국과 일본의 정부 조직개편에 대한 접근도 주로 신자유주의적 행정개혁의 이념을 근거로 추진되어 왔다 (増島, 1999; 정승진, 2000; 권영주·大西, 1999). 비교적 재정적자의 문제나 사회복지예산의 부담에서 자유로운 한국과 일본에서도 신자유주의적 행정개혁 차원에서 작은 정부의 논의가 정당성을 확보해왔다. 이런 정치행정 환경에서 2001년 일본은 중앙정부 부처의 수를 절반으로 줄이는 대규모 정부조직개편 작업을 추진했고, 한국도 김영삼 대통령의 문민정부 이후 다양한 정부기관의 신설과 통합을 거듭했다. 그러면 한국과 일본의 정부조직개편은 정부

재창조(reinventing government)와 신공공관리(new public management)라는 이념적 정당성의 관점에서 유사한 조직개편이 추진되었는가? 그리고 이런 조직개편은 관료제의 효율성과 새로운 행정기능에 대응하기 위해서 새로운 정책목표와 수단을 도입하면서 추진된 것인가? 아니면 한국과 일본의 정부조직개편 과정은 각 나라의 정치제도적 특성에 따라 상이한 형태로 나타나고 있는가?

이 논문에서는 비록 한국과 일본의 정부조직 개편이 행정개혁의 이념적 차원에서 추진되었다고 하더라도 구체적인 개편 현상은 양국에서 발전된 제도적 특성에 의해 상이하게 나타났다는 관점을 강조한다. 단순히 행정개혁이나 정부조직개편이 관료제의 문제를 해결하기 위한 합리성의 차원이나 신자유주의와 같은 이념적 정당성의 차원에서 이루어지는 것은 아니라는 것을 밝히려고 한다. 즉 어떤 정책이나 개혁의 사회적 현상은 각 나라에서 발전된 역사적 제도의 틀에 크게 영향을 받는다. 아무리 시대적 조류나 이념적 정당성이 환경적 요소로 강하게 작용한다고 하더라도 각국에서 이에 대응하여 나타나는 현상은 단순한 동형화의 현상이 아니라 매우 상이한 특성으로 나타나고, 그런 상이한 현상은 결국 개별 국가의 제도적 변수에 크게 좌우된다는 것이다.

예를 들어 정부조직개편 과정만을 보게 되면 한국과 일본은 매우 상이하다. 일본의 정부조직은 전후 1952년에 1부 11성 체제로 출발하여 1960년대에 1부 18성청이 확립된 다음 근본적인 체계에 별 다른 변화없이 지속되어 왔다. 일부 미시적인 개편작업을 통해 1부 21성청 체제가 된 다음 1990년대 말까지 지속되다가 2001년 1부 12성청 체제로 정부의 부처 조직을 절반 정도로 줄이는 획기적인 변화가 나타났다. 일본의 정부조직개편 작업이 이처럼 급격하게 일어난 반면 한국의 정부조직개편은 미시적이고 부분적인 개편으로 나타났고, 정권이 바뀔 때마다 지속적으로 정부조직 개편작업이 시도되었다. 민주화 이후 김영삼 정부에서는 네 차례의 정부조직 개편작업이 이루어졌고, 김대중 정부에서도 세 차례, 노무현 정부에서도 세 차례, 이명박 정부에서도 인수위 시기에 정부조직 개편이 이루어졌다. 하지만 일본과는 달리 한국의 정부조직 개편작업은 부분적이고 점증적으로 진행되었다. 또한 정권이 바뀔 때마다 부처의 통합과 신설, 그리고 명칭 변경 등 끊임없는 개편작업이 있었기 때문에 각 부처의 공무원들은 정권변화에 따른 정부조직개편에 초미의 관심을 갖고 긴장하게 된다.

이처럼 한국과 일본의 행정개혁과 정부조직개편의 특성이 상이하게 나타나는 이유는 무엇일까? 제도주의적 설명에 의하면 한국과 일본의 정치시스템과 행정시스템의 제도적 특성이 상이하기 때문에 나타나는 현상으로 볼 수 있다. 한국과 일본의 정치 및 행정의 제도적 특성의 차이는 두 나라의 정책과정도 매우 상이한 것으로 만든다고 분석되고 있다(中野·廉, 1998). 그러면 어떤 제도적 특성의 차이로 인해 일본과 한국의 정부조직개편의 현상이 상이하게 나타나는 것일까?

제도 이론은 정책이나 사회적 현상을 제도적 특성을 변인으로 하여 분석한다. 따라서 한국과 일본의 정부조직 개편이라는 현상도 양국의 정치행정 시스템의 제도적 특성에 의해 분석할 수 있다. 이러한 제도적 분석에서는 정부조직개편이 상이하게 나타나는 원인을 분석할 뿐 아니라 상이한 조직개편이 궁극적으로 상이한 제도적 결과를 초래하기도 하는지에 대한 분석도 할 수 있다. 즉 일본의 정부조직개편이 획기적으로 나타나게 되었다고 하면 역사적 제도이론에서 이야기하는 소위 ‘단절된 균형(punctuated equilibrium)’이 일어나서 일본의 행정시스템이라는 제도적 성격에 근본적인 변화를 초래하고 있다고 할 수 있는가? 한편 한국의 정부조직개편은 경로의존적인 특성을 극복하지 못하고 제도의 지속성이 유지되는 특성을 보여서 행정개혁을 의도했지만 결국에는 행정시스템의 근본적인 변화가 나타나지 않는 것으로 볼 수 있는가? 아니면 한국의 부분적이고 점증적 개혁작업도 행정시스템에 개혁이라는 내재적 중층성(institutional layering)을 야기시켜 결과적으로는 행정시스템에 근본적인 변화를 초래할 것인가? 이 논문에서는 정부의 조직개편 과정을 제도이론의 개념들을 원용하여 분석함으로써 한국과 일본의 행정개혁의 성격을 보다 구체적으로 이해하려고 한다.

Ⅱ. 행정개혁의 제도론적 접근

1. 이론적 논의: 역사적 제도주의와 정책 비교분석

역사적 제도주의에서는 정책의 형성이 한 국가에서 역사적 과정을 통해 형성된 제도적 특성에 의해 이루어진다고 본다. 역사적으로 형성된 제도는 국가의 정치

경제 시스템이나 관료조직에 내재화된 법규, 공식 또는 비공식적 규칙, 정책이 이루어지는 메커니즘, 표준운영절차 등 사회의 진화과정에서 형성된 조직적이고 구조화된 틀을 의미한다 (March & Olsen, 1989, 2005; Hall, 1986, Thelen & Steinmo, 1992, Campbell, 2001). 따라서 역사적 제도주의에서는 조직 안의 리더 또는 개인의 이익을 반영하거나 그들의 행위의 결과로 정책이 형성되는 것이 아니라고 본다. 오히려 각국에서 역사적으로 발전된 제도적 틀의 상이한 특성이 보다 중요한 영향력을 가진 변수로 작용한다고 본다.

또한 역사적 제도주의 분석은 미국 정치학에서 주로 분석되어 왔던 분기별 경제성장률이나 대통령의 지지도, 의회의 정당 점유율의 결과 등과 같은 “단기적 절편(short-term slices)” 현상과 정책의 직접적인 영향을 중심으로 한 인과관계의 분석을 넘어선 거시적인 분석으로 보아야 한다 (Pierson & Skocpol, 2007: 6). 이런 점에서 제도주의는 정책과정의 분석을 조직 구성원의 행태나 사회적 집단의 이해를 중심으로 연구하는 다원주의적 접근과는 구별이 된다 (염재호, 1994b). 즉 조직이나 사회의 구조적 특성과 환경적 특성이 하나의 제도로서 사회현상이나 정책현상의 설명에 중요한 요인으로 작용하게 된다.

제도에 대한 관심은 사회현상의 설명에 있어서 개인보다는 구조의 특성에 주목하게 되는데 (김용학, 1995; Granovetter, 1985), 신제도주의에서는 이러한 제도의 외연을 확대시켜 공식화된 제도만이 아니라 비공식적인 제도까지도 포함한다. 예를 들어 사회를 구성하는 이념이나 문화적 특성과 같이 추상적이고 거시적인 제도적 요인을 지적하는 사회적 제도주의나 (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; Berger & Luckman, 1967) 조직내의 개인의 인식론적 틀이나 이념을 강조하는 조직적 제도주의 (Campbell, 2001)에서는 비공식화된 제도의 특성을 강조한다. 또한 구조화된 제도적 틀 안에서 개인의 합리적 선택을 강조하는 경제학적 제도주의도 제도의 중요성을 강조한다 (Hodgson, 1998). 경제학적 제도주의에서는 개인의 합리성을 전제로 한 제도의 형성과정을 설명하는 접근(Coase, 1937, 1984; Alchian & Demsetz, 1972)과 형성된 제도가 경제적 합리성으로 인해 강화되고 확대 재생산되는 과정을 설명하는 접근(Greif, 1998; David, 1985)과 형성된 제도에 개인들이 합리적으로 대응하는 접근 (Demsetz, 1967; Davis & North, 1971; Greif, 2005)으로 나뉘어져 발전하고 있다.

역사적 제도주의에서는 제도의 관성과 경로의존성을 통해 역사적으로 형성된 제도를 현상의 설명에 있어서 중요한 변수로 삼는다 (Mahoney, 2000; Arthur, 1994). 따라서 각 사회나 국가에서 역사적으로 형성된 제도적 요인에 초점을 맞추어 비교분석의 방법을 통해 제도와 현상의 인과관계를 밝히려고 한다. 제도적 특성을 강조할 경우 한 사회에서 역사적으로 형성된 제도적 특성으로 그 사회의 현재 현상을 설명하게 되면 설명구조가 동어반복적(tautology)이 되거나 자기 설명적(self-explanatory)이 되기 때문에 다양한 역사적 발전과정을 거친 상이한 사회제도적 특성을 비교하여 현상을 분석하는 것이 설명력을 높인다. 따라서 역사적 제도주의는 비교정책 분석에 크게 활용된다 (김선혁, 2004).

일반적으로 제도는 초기 조건이 형성되면 시간의 경과에 의해 제도가 공고해지는 수확체증(increasing return)의 현상을 나타낸다. David가 설명하는 QWERTY 자판기의 제도적 진화 과정은 한번 결정된 초기 조건이 고착화되어(lock-in) 지속되면서 제도의 확대재생산 현상이 나타나서 기술의 역전불가능성이 심화된다는 것이다 (David, 1985). 심지어 QWERTY 자판기의 경우는 PC의 등장으로 자판기 배열에 획기적인 제도적 변화가 가능하다고 하더라도 한번 형성된 제도적 틀의 구조화로 인해 새로운 변화가 나타나기 어렵다는 것이다. 이처럼 제도의 자기확장성 및 자기강화성은 제도의 형성과정에서 나타나는 일반적인 현상이다.

현존하는 제도는 특별히 예외적인 경우가 아니면 변화하지 않고 지속한다는 특성을 전제로 하여 역사적 제도주의는 발전해 왔다. 하지만 어떤 제도라도 시간이 경과하면서 그 자체도 변화되는 역사적 필연성을 갖고 있다. 일정한 기간 동안에 변화하지 않는 제도의 특성은 현상을 설명하기 위해서는 매우 의미있는 설명변수이지만 그러한 제도도 시간이 지나게 되면 변화할 수밖에 없는 것이 역사적 현실이다 (Pierson & Skocpol, 2007).

제도의 지속성을 전제로 하여 제도를 독립변수로 분석하는 제도주의적 관점에서 볼 때 제도의 획기적인 변화는 전쟁, 공황, 혁명과 같은 단절된 균형 상태에서 이루어진다. 단절된 균형의 개념이 중요한 것은 이런 결정적인 전환점(critical junctures)이 없이 제도의 변화가 나타난다고 하면, 제도주의에서 제일 중요한 이론적 관점인 제도의 지속성과 제도의 영향력에 대한 설명력이 떨어지게 되기 때문이다. 또한 제도가 지속적으로 변화될 수 있다고 하면 제도가 독립변수로서 다루

어지기 보다는 종속변수로 다루어져야 하기 때문에 제도의 형성과 발전에 대한 새로운 이론적 논의를 필요로 한다. 즉 제도는 독립변수로서 다른 것에 영향을 받지 않고 객관적으로 존재하는 것으로 인식하는 것이 제도론적 분석에서 중요한 전제이기 때문에 제도의 변화는 예외적인 경우에 나타나는 것으로만 인식하는 것이다.

Krasner는 이를 해결하기 위해서 단절된 균형의 개념을 도입하여 예외적인 경우에 제도의 변화가 나타나는 것으로 이해했다 (Krasner, 1984, 1988). 하지만 이러한 주장은 혁명과 같이 특별히 예외적인 정치사회 현상의 변화가 존재하지 않아도 장기간 역사적인 진화과정을 통해 제도가 부분적으로 변화되고 있는 사실을 잘 설명하지 못 하는 한계를 보였다는 점에서 비판을 받게 되었다 (Pierson, 2003). 따라서 최근에는 제도의 변화나 제도의 진화가 제도가 환경에 미시적으로 대응하는 역사적 발전과정에서 나타날 수 있는 현상이라는 논의가 활발히 이루어지고 있다. 제도에 영향을 미치는 환경의 변화가 제도를 획기적으로 변화시키지는 못 하지만 부분적이고 미시적인 수정과 대응이 나타나게 되는 경우를 볼 수 있다¹⁾. 환경의 영향에 의해 제도가 완만하게 변형되거나 (Streek & Thelen, 2005; Greif, 2006), 제도의 불완전성 및 환경의 불확실성으로 인해 제도가 불완전하기 때문에 이를 수정하기 위한 제도변화가 나타나는 경우를 들 수 있다 (North, 2005). 이러한 부분적 제도의 대응현상이 내재화되고 중첩이 되면 궁극적으로 제도의 본질적인 특성이 변화하기도 한다. 특히 제도의 진화에 대한 논의는 제도에 내재하는 제도적 중층성(institutional layering)의 개념을 활용하여 제도가 어떻게 자기 강화(self-reinforcing)되고, 개별적 환경의 변화에 대응하면서 진화해 나가는지에 대한 설명을 하고 있다 (Thelen, 2003; 2004).

또한 제도의 변화가 단순히 제도에 영향을 미치는 환경적 변수뿐 아니라 행위자들의 대응 (North, 2005), 이념이나 가치 (Campbell, 2001), 또는 사회집단이나 리더십 (김윤권, 2005) 등을 제도적 특성과 통합하여 분석하고자 하는 시도가 나타나고 있다. 방법론적으로도 “분석적 서술(analytic naratives)”을 통한 통합적 분석의 시도가 제기되고 있다 (Levy, 1999; 하연섭, 2002).

1) 하연섭(2006)은 이러한 현상에 대해 제도적 상호보완성의 개념을 활용하여 소규모의 변화가 대규모의 제도변화로 전환될 가능성을 분석하고 있다.

따라서 행정개혁이나 정부조직 개편을 제도론적으로 접근할 때 중심적인 논의는 개혁이나 개편과 같은 행정 시스템의 변화가 혁명적인 정치사회적 변화로 인해 나타나는가 아니면 역사적 발전과정에서 중층적인 변화의 내재화 과정 속에서 나타나는 현상인가 하는 문제이다. 즉 행정개혁의 제도적 변화를 분석하는 경우에도 정치사회적 제도의 특성이 혁명적이고 획기적 사건에 의해 영향을 받아서 행정시스템이 단절된 균형으로 나타난 경우인지 아니면 행정 시스템이 환경 변화에 미시적인 대응을 하는 과정에서 점증적으로 변화하다가 결국에는 행정시스템이 변화하는 중층적 내재화의 관점으로 나타난 것인지를 나누어서 이해하는 것이 필요하다. 이와 함께 객관적으로 나타난 정부조직 개편 현상이 행정시스템이라는 제도의 본질적인 변화를 실제로 초래하는가 하는 것도 아울러 밝히는 것이 필요하다.

2. 한국과 일본 행정시스템의 제도적 특성

최근에는 행정학의 연구에서도 역사적 제도주의에 의한 분석이 많이 다루어져 왔다. 한국의 경우 민간정권의 등장과 신자유주의 물결이 외국 제도의 이전과 한국에서의 토착화 문제를 사회학적 제도주의에서 논의하는 동형화 이론과 역사적 신제도주의 이론을 변증법적으로 통합하는 시도나 (하태수, 2002a; 김권집, 2003), 구조나 제도의 개혁에 대한 비교정책학적 접근에서 역사적 제도주의에 의한 분석이 이루어지고 있다 (하태수, 2002b). 일본의 경우에도 경제학적 제도주의 관점에서 경제시스템과 정치행정 시스템의 비교제도 분석이 다양하게 이루어지고 있다 (青木, 2001; Aoki, 1988; 伊藤, 2007).

한국과 일본의 행정시스템을 비교할 경우에 서구에서는 한국과 일본이 근대화 과정에서 국가주도형 발전 모형으로 고도경제성장을 이룩했기 때문에 효율적 관료제의 특성을 강조하고 두 나라의 제도적 유사성에 주목하고 있다 (Amsden, 1989; World Bank, 1993). 하지만 보다 미시적인 분석을 통해 볼 때 한국과 일본의 행정시스템의 제도적 특성은 매우 상이하다 (정용덕, 2002). 한국은 강력한 대통령제를 택하고 있는 반면에 일본은 의원내각제를 채택하고 있다. 이러한 정치제도적 특성의 차이는 행정 시스템이나 관료제의 특성에 대한 차이를 나타낸다.

한국과 일본의 행정 시스템에 영향을 미치는 핵심적인 제도적 변수의 차이는 크게 네 가지를 들 수 있다. 정치의 역사적 궤적, 헌법상 나타나는 정부 시스템, 정부와 관료의 정관관계, 그리고 정책결정과정과 같은 행정과정이다.

첫째, 한국과 일본은 상이한 역사적 궤적을 밟아서 정치제도를 발전시켜 왔다. 한국은 오랜 기간 권위주의적 정치제도를 갖고 발전해 왔다. 1960년대 초 제 3공화국을 출범시킨 박정희 대통령은 삼선개헌과 유신정권을 거치면서 이십 년 가까운 기간 동안 군사권위주의 정치체제를 유지시켜 왔다. 이러한 정치체제는 전두환 대통령의 제 5공화국에서도 이어졌고, 1987년 민주화 혁명을 통해 직접 민주주의로 바뀌면서 변하는 것처럼 보였다. 하지만 한국은 근대화 과정의 약 삼십년 동안 과대하게 성장한 국가와 대통령의 절대적인 통치시스템이라는 정치제도적 특성을 급격하게 바꾸지 못했다. 특히 5년 단임제의 대통령제하에서 대통령의 강한 통치 의지가 국정운영에 반영되는 과정에서 그 제도적 특성은 사라지지 않고 잘 드러나고 있다. 직접 선거에 의한 민주화는 이루어졌지만 국가운영이나 정치제도의 민주화는 쉽게 이루어지지 못하고 대통령의 권위주의적 제도적 특성은 지속되고 있는 것이다 (최장집, 2002). 이러한 현상은 6공화국 이후 여야의 정권교체와 정치적 라이벌 관계의 정치지도자들 간의 정권교체로 인한 정권의 변동을 통해 더욱 강하게 부각되었다.

하지만 일본은 비교적 안정적인 정치체제를 유지해 왔다. 전후 1955년 자유당과 민주당이 합당하여 성립된 자민당은 1993년 호소카와 연립내각의 아주 짧은 기간을 제외하고는 장기집권 체제를 유지하면서 안정적인 보수정당의 지배체제를 갖게 되었다. 1960년대 고도경제성장 과정에서 국민들은 정치적 갈등보다는 경제적 안정을 우선시했다. 또한 의원내각제의 특성으로 인해 일본의 정권교체는 자민당 내의 파벌을 중심으로 이루어졌다. 야당의 자민당에 대한 견제는 제한적이었고, 국정운영에 있어서 수상의 절대적인 권한이나 강한 리더십의 특성은 잘 나타나지 않았다. 이처럼 전후 오십 여년의 정치사를 보면 한국은 역동적이고 급격한 변화를 경험한 정치제도를 갖고 있고, 일본은 안정적이고 보수적인 정치제도를 발전시켜 왔다.

둘째, 헌법상 통치구조의 차이에서 나타나는 정치제도의 특성을 들 수 있다. 한국은 대통령제이기 때문에 장관들은 각 행정부처의 수장인 동시에 대통령의 참모

와 같은 역할을 수행한다. 따라서 행정부처는 대통령의 국정운영을 효과적으로 지원하기 위한 역할을 담당한다. 대통령은 장관에 대해 임면권 등 절대적인 권한을 갖고 있고, 부처의 구성이나 조직에 대해서도 궁극적인 권한을 갖고 있다. 대통령의 임기는 보장되어 있지만 장관의 임기는 보장되어 있지 않다.

하지만 일본은 의원내각제를 채택하고 있어서 수상은 의원들 중에서 선출되고, 각 부처의 장관들도 의원들로 임명되기 때문에 수상의 장관에 대한 영향력은 한국에 비해 매우 낮다. 더 나아가 일본은 의원내각제에서 자민당의 국정운영이 파벌 중심의 정치로 이루어졌기 때문에 파벌에 대한 안배 등 정치적 고려에 의해 장관의 임명이 이루어졌다. 또한 의원내각제에서 수상과 장관의 임기는 총선과 연계되어 의회가 해산되면 새로운 내각이 들어서게 된다. 따라서 비교적 잦은 수상과 장관의 교체가 있어서 일관성 있는 정책추진과 정책의 책임성은 주로 행정관료들에게 주어졌다²⁾.

셋째, 정치와 행정의 관계인 정관관계에서 차이가 나타난다. 한국의 정당과 행정부의 관계는 대통령을 중심으로 이루어져 있다. 여당과 행정부는 당정협의회를 통해 정책을 조정하지만, 보다 핵심적인 내용은 대통령의 참모들인 청와대 수석보좌관들과 부처사이에서 협의되고 조정되는 경우가 많다. 따라서 여당은 대통령의 정책운영에 협조와 지원 기능을 하는데 그치고 만다. 정책결정과정에서 장관의 영향력보다 수석보좌관들의 영향력이 강한 것은 대통령 중심제의 특성을 반영한다고 볼 수 있다. 공천 등 여당의 실질적인 정치적 영향력을 갖고 있는 대통령은 여당을 활용하여 국정운영의 효과성을 높이려고 하지 여당이 국정운영을 주도하거나 기획하도록 하지는 않는다. 즉 집권 여당이나 행정부처 모두 대통령의 국정운영을 지원하는 시스템으로 발전되어 왔다. 따라서 집권 정당과 행정부의 관계는 상호 지원형 네트워크 형태를 띤다고 볼 수 있다.

한편 일본의 자민당과 행정부의 관계는 보다 밀접한 구조를 갖고 있다. 일본 정

2) 물론 이러한 현상은 고도경제성장기에 두드러지는 특성이었다가 1970년대 이후에는 정치가의 영향력이 증대하는 현상이 나타난다는 지적도 있다 (최은봉, 2009). 또한 관료들이 모든 정책에 주도권을 갖는다는 주장은 지나치고 정치가의 영향력도 무시할 수 없다는 주장이 1980년대 들어서 나타나기 시작했다. 비록 미국과 같은 다원주의 정책과정은 아니지만 유형화된 다원주의(patterned pluralism)의 모습을 발견할 수 있다는 주장 (村松, 1981)과 이익정치형 정책과정의 사례분석들이 나타나게 되었다 (大嶽, 1979).

치에서 자민당 장기집권의 특성을 소위 보수본류(保守本流)라고 하는데, 보수본류의 특성은 미일안보체제, 경제성장정책, 포괄정당의 성격 등이 있지만 그 중에서도 자민당과 관료의 유기적인 협조관계가 대표적인 것으로 볼 수 있다 (Muramatsu & Krauss, 1987). 특히 자민당이 정책을 행정부에 위임하여 엘리트 관료들에 의해 국정이 운영되는 특성이 두드러진다. 관료들은 정책에 관한 전문성을 갖고 정책을 운영하고, 자민당 의원들은 파벌을 중심으로 활동을 한다. 자민당의 출범 초기와 고도경제성장기에는 많은 행정관료들이 정치인으로 참여했기 때문에 행정관료들에 대해 우호적이고, 의원들은 관련 정책에 대해서는 족의원(族議員)으로 활동하면서 관료들과 유기적인 관계를 통해 지역구에 이익을 제공해주는 이익정치를 추구했다. 족의원으로 활동하다가 다선의원이 되어 대신이나 정무차관이 되면 부처의 이익을 대변하는 역할을 담당하게 된다. 따라서 보수본류의 정책기조하에서 구체적인 정책내용에 대해서는 부처의 관료들에게 위임하고, 의원들은 부처에서 작성한 정책에 대해 지지하는 제도적 특성을 보인다. 이런 과정에서 관료들이 정치인들에 대해 정책에 보다 많은 영향력을 갖고 있는 관고정저(官高政低) 현상이 제도화된 것이다 (하정봉, 2009).

넷째, 행정과정의 차이를 들 수 있다. 위와 같은 정치제도적 특성에 의해 행정이나 정책의 운영시스템에서도 한국과 일본 사이에는 많은 차이가 발생한다. 한국의 경우 정책운영 시스템이 하향식(top-down)으로 나타나지만 일본의 경우는 상향식(bottom-up)의 특성을 갖고 있다 (中野·廉, 1998). 한국의 경우는 정책의 기본 방향이 청와대나 장관 등에 의해 결정되고 구체적인 집행내용이 부처의 행정관료들에 의해 작성된다. 하지만 일본의 경우는 정책에 대해 전문성을 가진 사무관이나 과장보좌에 의해 정책의 기본안이 마련되고 소위 품의제(稟議制)라고 하는 결재시스템 과정을 거쳐 국장 및 사무차관을 거쳐 조정되고 결정되는 시스템을 갖고 있다. 또한 부처에서 구체적인 정책안이 결정된 다음에 자민당의 정조위원회와 부처의 사무차관 및 국장과의 연석회의를 통해 정책을 조율하는 시스템을 갖고 있어서 행정부처가 정책과정에서 주도적인 영향력을 발휘하게 된다.³⁾

3) 이런 이유로 1980년대와 1990년대 행정개혁의 시도는 관료들의 입장에서 볼 때 심각한 제도적 변화를 의미했다. 따라서 일련의 행정개혁에 대해 관료들이 현실적인 이유를 들어 저항했고 자민당의 족의원들도 이를 지지해 규제완화와 같은 행정개혁이 제대로 이루어지지 않았다. 나카소네 총리 시절에 추진된 행정개혁이나 후쿠다 총리 시절의 중앙성청 통폐합의 행정개혁

이러한 제도적 접근을 한국과 일본의 행정개혁과 정부조직개편 현상에 비추어 볼 때 다음과 같은 특성을 분석할 필요가 있다. 첫째, 한국과 일본의 행정개혁과 정부조직개편은 어떻게 나타나는가? 이러한 행정개혁을 추진하는 과정에서 나타나는 제도적 특성은 어떤 것이 있는가? 둘째, 한국과 일본의 정부조직 개편과정을 살펴 볼 때 한국의 정부조직 개편은 왜 때 정권마다 일상화되어 나타나고, 점증주의적 특성을 갖고 있는 반면에 일본의 정부조직 개편은 왜 거의 일어나지 않다가 2001년에 급진적인 조직개편으로 나타나게 되는가? 그러면 이러한 정부조직 개편에 영향을 미치는 제도적 특성은 무엇인가? 셋째, 한국의 정부조직개편이 점증주의적이라고 하고 일본의 조직개편이 획기적이라고 한다면, 행정시스템이라고 하는 제도의 변화를 초래하는 특성이 한국의 경우는 제도적 중층성에 의한 변화이고 일본은 단절된 균형에 의한 변화로 이해할 수 있는가? 끝으로 한국과 일본의 행정개혁의 특성이 향후 양국의 행정시스템의 변화에 어떤 영향을 줄 것인가? 또는 이러한 변화로 인해 기존의 양국 간에 상이한 행정시스템이 어떻게 새롭게 진화하게 될 것인가?

Ⅲ. 한국의 정부조직개편: 1990년대 이후의 행정개혁

한국의 정부조직 개편은 1990년대 김영삼 정부의 출범 이후 끊임없이 나타났다. 김영삼 정부는 신한국 창조라는 국정지표를 제시하고 문민정부의 특성을 강조하면서 행정개혁을 시도했다. 이를 효과적으로 달성하기 위해 부처의 통폐합, 행정기구의 축소 등을 네 차례에 걸쳐서 추진했다. 1993년 12월 1차 정부조직 개편에서는 동력자원부와 상공부를 통합하여 상공자원부를 신설하고, 체육청소년부와 문화부를 통합하여 문화체육부로 개편했다. 1994년에 실시된 2차 정부조직 개편에서는 구체적인 부처의 신설이나 통폐합보다는 미시적 수준의 내부 개편이 추진되었다. 28개 부처에서 1실, 3국, 11심의관 35과가 감축되는 미시적 조정을 추진했다.

계획도 관료들의 의도적인 거부에 의해 좌절되었다(이상훈, 2009). 또한 1990년대와 2000년대에 정치권과 관료들간의 심각한 갈등현상이 두드러진 것도 이러한 제도적 특성의 변화과정에서 나타난 것으로 볼 수 있다(大嶽, 1994; 1999; 山口, 1999).

대규모 정부조직 개편이 나타난 1994년 12월 3일의 3차 개편에서는 경제기획원과 재무부가 통합되면서 재정경제원이 신설되고, 건설부와 교통부가 통합되어 건설교통부가 신설되었다. 또한 상공자원부를 통상산업부로, 체신부를 정보통신부로, 보건사회부를 보건복지부로 개편했다. 또한 환경처를 환경부로 격상시켰다. 김영삼 정부에서 3차에 걸친 조직개편이 관료제의 효율성을 강조하고 부처의 통합을 통해 정부조직의 축소를 지향했다고 하면 1996년에 추진된 4차 개편에서는 반대로 정부의 조직을 확대하는 개편 작업이 일어났다. 우선 기존에 건설교통부, 수산청, 해운항만청, 환경부 등에 분산되어 있던 해양관련 업무를 통괄하는 해양수산부를 신설했다. 또한 중소기업청, 보건복지부에 식품의약품안전본부와 식품의약품안전청을 신설해서 김영삼 대통령 임기 말에는 정부조직이 다시 확대되는 현상이 나타났다.

김대중 정부에서도 세 차례에 걸친 정부조직개편 작업이 일어났는데, 역사상 최초의 여야정권교체와 IMF 외환위기를 극복하는 과정에서 정부조직의 효율화를 추진하기 위해 “기업가형 정부”를 주창하며 행정개혁의 필요성을 강조했다(박수경, 2005). 1998년 2월의 1차 조직개편에서는 국가일반직 공무원 정원의 10.9%에 달하는 17,597명을 감축했고, 국가공무원 총정원령을 통해 국가공무원의 총정원을 273,982 명으로 제한했다. 1999년 5월의 2차 조직개편에서는 국정홍보처를 부활시키고, 기획예산위원회와 예산청을 통합하여 장관급인 기획예산처를 신설했다. 2001년 1월의 3차 조직개편에서는 교육인적자원부 장관을 부총리급으로 격상시키고, 여성부를 신설하는 등 정부조직의 규모를 확대시켰다. 아울러 장관급의 중앙인사위원회와 국가인권위원회와 같은 위원회가 신설되면서 정부조직 규모는 점차 확대되었다. 결국 김영삼 정부 말기의 2원 14부 5처 14청 1외국의 조직에서 98년 1차 정부조직개편을 통해 17부 2처 16청으로 개편했지만, 3차 개편을 통해 18부 4처 16청으로 확대되는 현상을 보였다. 이는 김대중 정부가 “작지만 효율적인 정부”를 표방하면서 행정의 효율성을 강조했지만 실질적으로는 정치사회적 수요에 따라 행정부처의 확대가 나타나는 결과를 초래했다.

노무현 정부에서는 김대중 정부의 정부조직을 이어받아 획기적인 조직개편 작업을 추진하기 보다는 새롭게 정부기능이 필요한 경우에는 위원회 조직을 신설해서 변화를 추진했다. 전체 규모로 보더라도 3차에 걸친 정부조직 개편 작업을 추

진했음에도 김대중 정부말기의 18부 4처 16청에서 소방방재청과 방위사업청의 신설 2청이 신설되고 철도청의 공사화로 1청이 폐지되어, 결국은 18부 4처 17청이 되어 정부조직 규모면에서는 커다란 변화가 없는 것으로 나타났다. 하지만 과학기술부 장관을 부총리급으로 격상시키고, 법제처와 국가보훈처의 장을 차관급에서 장관급으로 격상시키고, 문화재청의 장을 1급에서 차관급으로 격상시키는 등 고위직의 신설은 증가했다. 또한 대통령이 균형발전, 빈부격차해소, 정부혁신지방분권, 교육개혁, 사법제도개혁 등 국정과제 프로젝트를 직접 관장하기 위해서 12개의 장관급 위원회를 신설했다⁴⁾. 노무현 정부의 행정개혁은 정부조직개편 작업을 통해 이루어지지 않고 오히려 행정혁신이라는 소프트웨어적 혁신 작업을 통해 이루어졌다. 참여정부 출범 일 년 만에 정부혁신, 지방분권 153개, 노사관계 34개, 동북아 경제중심 30개 등 총 253개에 이르는 국정과제 로드맵이 작성되었고⁵⁾, 이를 효과적으로 추진하기 위해 부처의 기능이 충분하지 않으면 다양한 위원회를 신설하여 추진했기 때문에 위원회 공화국이라는 비판을 받기도 했다.

또 한번의 여야정권교체를 이룩한 이명박 정부는 출범하면서 대규모의 정부조직 개편작업을 추진했다. 대통령직 인수위원회의 정부조직개편안이 2008년 2월에 정부조직법 개정으로 국회에서 통과되어 노무현 정부의 2원 4실 18부 4처 18청 10 위원회 체제에서 2원 3실 15부 2처 18청 5 위원회 체제로 정부조직이 개편되었다. 노무현 정부의 과도한 위원회 체제를 과감하게 절반으로 축소하고 부처도 18부에서 15부로 축소했다. 과학기술부총리제를 폐지하고, 교육부와 과학기술부를 통합해서 교육과학기술부를 신설하고, 정보통신부를 폐지하고, 그 업무를 방송통신위원회 등으로 이관했다. 재정경제부와 기획예산처를 통합하여 기획재정부를 신설하고, 행정자치부에 정통부의 일부 기능을 이관하고 중앙인사위원회와 비상기획위원회를 통합하여 행정안전부로 개편하고, 문화관광부에 국정홍보처의 기능을 통합하여 문화체육관광부를 신설하고, 농림부에 해양수산부의 일부기능을 이관하여 농림수산식품부를 신설하고, 산업자원부에 정통부의 기능을 이관하여 지식경제부로 확대 개편하고, 보건복지부에 국가청소년위원회와 여성가족부의

4) 이로 인해 참여정부 출범 후 2년만에 장관급 직위가 12.3%나 증가했고, 임기말까지 장관급 정부직이 30명이나 증가하는 현상을 나타냈다 (오석홍, 2008; 정광호, 2005).

5) 노무현 정부의 정부혁신과 로드맵 과제에 대한 평가는 엄재호·하민철·길종백 (2008), 행정개혁의 특성에 대해서는 박수경 (2007) 참조.

일부기능을 이관하여 보건복지가족부를 신설하고, 해양수산부를 폐지하고 건설교통부로 업무를 이관하여 국토해양부를 신설했다. 하지만 새로운 정부 기능의 변화에 따른 조직개편이라기 보다는 이전의 정부조직개편 작업과 유사하게 부처의 통폐합과 부처 기능의 조정 등을 통한 조직개편 작업이라고 할 수 있다. 또한 대부처주의 현상이 나타나서, 행정안전부와 지식경제부의 기능이 대폭 확장된 것을 들 수 있다.

<표 1> 1990년대 이후 한국의 정부조직 개편

		부처의 개편
김영삼 정부	1993. 12.	상공자원부 신설, 문화체육부 신설
	1994. 12.	재정경제원 신설, 건설교통부 신설, 통상산업부 개편, 정보통신부 개편, 보건복지부 개편, 환경부 개편
	1996	해양수산부 신설, 식품의약품안전청 신설
김대중 정부	1999. 5.	국정홍보처 부활, 기획예산처 신설
	2001. 1.	교육인적자원부 부총리제 신설, 여성부 신설, 장관급 중앙인사위원회, 국가인권위원회 신설
노무현 정부	2006. 12.	소방방재청 신설, 방위사업청 신설, 과학기술부 부총리제 신설, 법체처, 국가보훈처 장관급 격상
이명박 정부	2008. 2.	과학기술부총리제 폐지, 교육과학기술부 신설, 정보통신부 폐지, 기획재정부 신설, 행정안전부 개편, 문화체육관광부 신설, 지식경제부 신설, 보건복지가족부 신설, 국토해양부 신설

이러한 한국의 정부조직 개편작업은 다음과 같은 특성을 나타내고 있다. 첫째, 매 정권이 바뀔 때마다 정부조직이 변경되는 현상이 나타났다. 더 나아가 정권이 바뀐 다음 동일한 정부 내에서도 정부조직 개편 작업은 한 차례에 그치는 것이 아니라 여러 차례 시도되고 있어서 마치 정부조직 개편이 국정운영에 있어서 일상화된 조직운영의 한 형태처럼 보인다. 둘째, 정권 초기에는 정부조직의 축소화를 통한 개편이 이루어지다가 말기에 가서 다시 확대되는 현상을 보이고 있다. 즉 한국의 정부조직은 매 행정부가 출범하는 초기에 대규모의 개편작업이 시도되고, 작은 정부와 효율적 관료제의 측면에서 조직개편 작업이 이루어진다. 하지만 정권이 후기에 접어들면 이를 보완하고 수정하는 또 다른 조직개편 작업이 나타나 정부조직 전체가 축소와 확대를 반복하는 현상을 보이곤 한다 (김연수·이명석, 2007). 이것은 어느 면에서 보면 정권 초기에는 지난 정권에서 테크노크라트로서

봉사한 관료들을 길들이기로 시작하다가 일정한 시간이 지나면 어쩔 수 없이 관료의 전문성을 인정하고 관료들의 협조를 구하면서 효과적으로 정책을 운영하기 위해서 관료 조직의 확대를 추진할 수밖에 없는 현실을 반영하는 것으로 보인다. 셋째, 한국의 정부조직 개편은 부처간의 통폐합과 신설을 반복하는 현상으로 나타난다. 예를 들어 문화관광체육부의 경우 매 정권마다 다양한 행정기능이 독립되었다가 다시 통합되었다가 하는 반복적 과정을 거치고 있다. 정부 기능의 새로운 필요성이나 미래지향적인 새로운 국정업무의 필요성과 같은 구체적인 합리성을 전제로 조직개편이 이루어진다고 보다는 정권이 바뀔 때마다 다양한 정치적 조건에 의해 조직개편 작업이 나타나는 것으로 볼 수 있다.

IV. 일본의 정부조직개편

2001년 1월 6일 출범한 일본의 새로운 정부조직은 전후 최대의 조직개편이었다. 이러한 획기적인 일본의 정부조직 개편은 1996년 11월 하시모토 총리대신을 회장으로 하는 행정개혁회의를 통해 논의가 시작되었다. 1997년 12월 행정개혁회의의 최종보고서가 제출되고 이를 토대로 중앙성정재편등준비위원회가 결성되었다. 이 위원회를 통한 논의를 중심으로 정부조직의 개편작업이 본격화되었는데, 1998년 중앙성정등개혁기본법이 1998년 2월에 각의에서 결정되고 국회의 심의를 통해 1998년 6월 9일 참의원 본회의 가결을 거쳐 6월 12일 공포되었다. 이 기본법을 바탕으로 이년 반의 준비기간을 거쳐 2001년 1월 새로운 정부조직이 탄생하게 된 것이다 (하정봉, 2009; 이상훈, 2009; 岡本, 2001).

사실 숫자만으로 볼 때 절반에 가까운 부처의 수를 줄인다는 것은 어느 정부에 서도 하기 어려운 일이다. 기존의 1부 22성청을 1부 12성청으로 축소 개편하고 내각부의 신설 등 수상의 정책기능을 강화하는 새로운 일본의 행정시스템을 구축은 전후 가장 획기적인 제도의 변화라고 할 수 있다 (佐和, 2003; 임승빈, 2003). 이처럼 부처의 수를 감축하기 위해서 일본 정부는 기존의 다양한 부처를 통폐합하는 안을 만들었다. 내각부는 기존의 총리부를 기반으로 하여 경제기획청, 오키나와개발청을 합쳐서 수상의 정책조정 기능을 강하게 추진하기 위한 조직으로 새롭게

탄생했다. 총무성은 기존의 총무청의 기능에 자치성, 우정성의 일부 기능을 통합하여 출범하게 되었다. 국토교통성은 국토청에 건설성, 운수성, 홋카이도개발청이 통합되어 새로운 정부조직으로 출범하게 되었다. 또한 문부성과 과학기술청이 통합되어 문부과학성이 되었고, 후생성과 노동성이 통합되어 후생노동성이 되었다. 이렇게 부처의 통합을 통해 새롭게 출범한 부처는 대부분이 되어 정부의 기능이 더욱 확대되는 현상을 보이고 있다 (田中, 2002).

또한 기존 부처의 조직에 폐지된 부처의 일부 기능이 이관되어 새롭게 출범하게 된 부처들이 있다. 대장성은 금융기획업무 등이 금융청으로 이관되어 재무성으로 바뀌었고, 통상산업성은 경제기획청의 일부 기능과 과학기술청의 원자력 관련 업무의 일부 기능이 이관되어 경제산업성으로 개편되었고, 환경청은 환경성으로 격상되었다. 법무성, 외무성, 농림수산성, 방위청은 그대로 존속되었으나, 방위

<표 2> 일본의 부·성 체제의 변화

년도	1960년	1994년	2001년
부·성수	1부 18성청	1부 21성청	1부 12성청
각 부·성	총리부 자치성 행정관리청 경제기획청 국가공안위원회 방위청 법무성 외무성 대장성 문부성 과학기술청 후생성 노동성 농림수산성 통상산업성 운수성 건설성 홋카이도개발청	총리부 자치성 총무청 (1984) 경제기획청 국가공안위원회 방위청 법무성 외무성 대장성 문부성 과학기술청 후생성 노동성 농림수산성 통상산업성 운수성 국토청 (1974) 건설성 홋카이도개발청 환경청 (1971)	내각부 총무성 국가공안위원회 방위청 법무성 외무성 재무성 문부과학성 후생노동성 농림수산성 경제산업성 국토교통성 환경성

청은 2007년에 방위성으로 승격되었다. 한편 국가공안위원회는 총리부에 속하는 기구로서 그대로 존속되었고 위원장은 대신의 지위를 얻게 되었다. 반면에 금융재생위원회는 금융청으로 재편되었지만 위원장이 대신의 지위는 얻지 못했다.

새로운 정부조직 개편 작업에서 두드러진 특성은 한국의 조직개편과는 다르게 이전부터 정부조직 개편에 대한 시도가 있었지만 자민당 정권 출범 이후 약 사십오년 간 이루어지지 않다가 한꺼번에 이루어진 것이다. 또한 한국의 정부조직 개편 작업은 전격적으로 이루어지는데 반해 일본은 법안이 통과되고도 조직개편이 실행되는데 이년 반이라는 시간을 갖고 추진했다는 것이다.

사실 일본에서도 본격적인 행정개혁과 정부조직 개편작업은 1962년부터 논의가 시작되었다. 1962년에 시작되어 이년 반 동안 지속된 제 1차 임시행정조사회에서는 내각에 대한 종합조정기능의 강화하는 것과 사무운영의 합리화를 건의했다. 이를 통해 소위 “Scrap and Build” 원칙으로 새로운 국이나 과가 신설될 때에는 기존의 국이나 과를 폐지해야 하는 원칙과 1967년 일반 공무원 총정원 약 50만명을 상한으로 하는 총정원법과 1968년 각 성청의 국을 일률적으로 한 개씩 삭감하는 조치가 실시되었다(사사키, 1992). 1981년 시작되어 1983년에 끝난 제 2차 임시행정조사회에서는 3개 공사의 민영화와 중앙정부의 행정업무 지방이양, 보조금 및 인허가 업무의 합리화 등 조직개편 보다는 행정의 효율화와 규제완화의 측면에서 행정개혁이 추진되었다(염재호, 1994a). 1970년대 이후 미시적인 정부조직의 개편으로는 1971년 환경청의 신설과 1974년 국토청의 신설, 그리고 1984년 총무청의 신설을 들 수 있다.

2001년 대대적인 정부조직 개편은 단순히 부처의 수를 축소할 것뿐 아니라 일본 행정시스템에 많은 기능상의 변화를 초래했다. 첫째, 기존의 행정부에서 수상의 역할이 제한적이라는 비판을 극복하기 위해 수상의 정책권한을 강화했다. 수상 직속으로 내각부를 신설하고, 특명대신을 둘 수 있게 해서 수상의 국정운영 프로젝트를 관장하게 했다. 둘째, 성청의 통폐합은 기존의 성청간의 할거주의가 관료제의 역기능을 보였기 때문에 이를 극복하기 위해 추진된 것이다. 성청 개편을 앞두고 2000년 5월 30일 각의 결정에 의해 마련된 “정책조정 시스템의 운용지침”은 내각부가 종합 정책조정기능을 담당할 수 있게 만들었다(박성빈, 2008). 셋째, 1980년대 나카소네 내각 이후 관고정저 현상에 대한 비판이 높았다. 따라서 자민

당과 수상의 정책주도권을 확보하기 위해 내각부의 기능을 강화했다. 내각부는 수상의 참모본부 기능을 담당하며 국정외의 기본방침에 대한 기획입안과 성청간 조정 시스템으로 작동하게 했다. 총리대신의 보좌관 수도 3인에서 5인으로 늘리고 내각부 안에 주요 정책을 담당할 정책회의를 설치하게 했다. 예를 들어 경제재정자문회의, 총합과학기술회의, 중앙방재회의, 남녀공동참획회의 등을 설치하고 이를 담당하는 대신을 두어 국정운영의 기본방침을 정하게 했다.⁶⁾ 넷째, 기존의 성청 시스템에서는 전문 관료가 담당하는 사무차관이 성청의 실질적인 책임을 맡고, 국회의원으로 임명하는 대신이나 정무차관은 정치권의 대변인 역할을 담당했다. 새로운 정부조직 개편에서는 내각에서 정책을 주도하기 위해 정치권의 행정 참여를 강화시켰다. 성청의 대신 밑에 부대신을 두고 정책기획업무를 담당하는 대신정무관(大臣政務官)을 정무직으로 임명하도록 했다. 다섯째, 이러한 조직개편을 통해 관방이나 국의 수가 127에서 112로 축소되었고, 과나 실은 1,166에서 995로 축소되었다. 그리고 규제완화와 지방분권 등을 통해 중앙성청의 기능을 지방정부나 민간에 이양하고 독립행정법인화를 적극적으로 추진하도록 했다. 끝으로 이러한 조직개편뿐 아니라 내각의 정책평가 기능을 강화하여 각 성청에서 자체 평가를 하고 총무성에서 종합적인 평가를 하도록 했다. 또한 정보공개법을 통한 행정의 투명화와 행정 절차의 간소화 등을 추진하여 국민에게 봉사하는 행정을 지향하도록 했다.

이러한 일본의 조직개편의 특징은 다음과 같다. 첫째, 일본에서도 1960년대 이래 정부조직 개편에 대한 논의가 있었지만, 자민당과 관료의 밀접한 유대관계와 관료들의 국정운영 주도로 인해 정부조직 개편의 횟수나 규모가 매우 미약하게 나타났다. 둘째, 일본에서는 1967년 총정원법에 따라 정부의 규모를 일정한 수준으로 제한하는 원칙을 고수했다. 즉 공무원의 숫자를 제한하고, 부처의 변경보다는 부처내의 국이나 과를 개편하는 조직개편을 추진했다. 다시 말하면 조직개편이 내재화된 특성을 지닌다고 볼 수 있다. 셋째, 일본의 행정개혁은 정부조직개편에 초점이 맞추어진 것이 아니라 규제완화, 민영화, 분권화 등과 같이 기능상의 개

6) 이러한 내각부의 기능 변화는 오자와가 《일본개조계획》에서 이미 주장한 바와 같이 한국의 대통령부, 즉 청와대의 기능에 해당하는 수상의 지위향상을 도모하고, 정치권의 기능을 회복하고자 하는 일련의 정치개혁의 흐름이 반영된 것으로 볼 수 있다(小澤, 1993).

혁에 주로 관심을 갖고 추진해 왔다. 두 차례의 임시행정조사회의 관심은 재정개혁이나 규제완화를 중심으로 한 행정개혁이었지 정부조직 개편에 대한 논의는 거의 없었다. 따라서 한국과 같이 내각의 변화에 따른 정부조직의 잦은 개편은 나타나지 않았다.

V. 한일 정부조직개편의 제도론적 분석

한일 정부조직 개편을 역사적 제도주의의 분석방법으로 분석할 때 몇 가지 제도적 특성을 고려할 수 있다. 예를 들면 정치사회제도의 특성, 경제제도의 특성, 또는 정치행정 제도의 특성 등에 의한 분석이다. Hall은 영국, 독일, 프랑스의 경제정책을 비교 분석하면서 각국의 정치경제 제도 중에서 다섯 가지의 변수를 갖고 설명을 했다. 즉 유사한 경제상황에 대해서 각국의 경제정책이 차이가 나타나는 것은 각국에서 역사적으로 발전된 정치체제, 행정 시스템, 노동조합 시스템, 자본시장의 특성, 국제사회에서 그 나라의 위치라는 다섯 가지의 제도적 변수 때문이라고 분석했다 (Hall, 1986). 이곳에서는 한국과 일본의 행정개혁, 특히 정부조직개편의 차이를 양국의 정치행정 제도의 특성 차이에 기인하는 것으로 보고 분석하고자 한다.

1. 정부조직개편의 비교분석: 정책변화와 제도적 특성

정부조직개편에서 획기적인 변화는 제도의 환경적 변수인 결정적 전환점(critical juncture)이 존재하여 “단절적 균형”을 통해 나타나는 것인가? 일본에서는 정부조직 개편이 획기적으로 나타나고 한국에서는 점진적 개편이 나타난 것은 일본에서만 제도의 변화를 초래하는 결정적 전환점이 있었고 한국에서는 그런 결정적 전환점이 없었는가를 살펴볼 필요가 있다.

일본에서 하시모토 행혁심이 정부조직개편을 추진하기 이전에도 정부조직과 행정개혁을 해야 한다는 시도는 있었지만 2001년의 획기적인 변화가 나타나게 된 것은 1990년대의 일본 정치사회의 급격한 변화 때문이라고 할 수 있다. 일본은

1985년 미국과의 플라자합의 이후 엔화의 평가절상으로 인한 과도한 경제성장으로 거품경제가 지속되다가 1990년대에 접어들면서 거품이 꺼지면서 장기간 스태그플레이션에 빠지게 되었다. 이 과정에서 고도경제성장기의 주역이었던 관료들에 대한 비판이 고조되었다. 거품경제의 붕괴를 해결하는 과정에서 주택전문금융회사에 대한 처리문제와 후생성의 약해(藥害) 에이즈 문제 처리과정에서 나타난 관료들의 무책임과 무능이 비난의 대상이 되었고, 후생성 차관 등 일련의 관료 오직(汚職) 사건으로 관료 두들기기가 시작되었다. 이러던 와중에 1993년 자민당의 개혁세력의 주체였던 오자와(小澤)와 타케무라(武村)가 각각 신생당 그룹과 사키가케 그룹을 만들어 자민당을 이탈하고 호소카와(細川)가 주도하는 일본신당이 연립정권을 수립하여 자민당의 38년간 장기집권 체제를 종식시키게 되었다.

이러한 충격은 자민당의 입장에서 볼 때 정치제도의 결정적 전환점으로 인식될 수 있다. 소위 1955년 체제라고 하는 보수본류의 자민당 장기집권 체제에 일대 변화가 요구된 것이기 때문이다 (박철희, 2005). 따라서 새로운 정치적 지형을 만들 필요가 있는 자민당으로서는 중선거구제도의 정치 시스템에서 소선거구제도로의 정치개혁과 성청개편을 통한 행정개혁을 주요한 정치적 이슈로 제시하게 되었다. 자민당은 1996년 총선거에서 이러한 정책 이슈를 제시하여 재집권하게 되었고, 하시모토 수상은 취임하자마자 행정개혁회의를 구성해 정부조직개편작업에 착수하게 된 것이다⁷⁾.

하지만 일본의 경우 이러한 환경적 조건이 결정적 전환점으로 작용하여 획기적인 정부조직개편이 나타나고 한국의 경우는 그렇지 않았다고 보는 것은 적절하지 않다. 왜냐하면 한국의 경우에도 일본 못지않은 환경의 변화가 결정적 전환점으로 나타났다고 볼 수 있기 때문이다. 우선 1987년의 6·29 선언에 의한 직접선거의 민주화 혁명이나 삼십 여년 만에 탄생한 최초의 문민정부의 출범, 김대중 정부의 최초의 여야 정권교체, 그리고 IMF 경제위기는 일본의 결정적 전환점 못지않게

7) 이러한 제도적 변화에 대해 이상훈(2003)은 수상, 자민당, 관료조직, 사회당과 노조단체인 총평(總評)이라는 네 집단이 정치적 이익을 극대화하는 과정에서 나타난 것으로 보고 행태론적 분석을 했다. 하지만 임승빈(2003)은 이들 행위자들의 이해관계에 따른 전략보다는 제도적 환경의 변화가 정치제도의 변화를 초래했다고 분석한다. 버블경제의 파탄, 금융권의 부실채권, 노령인구의 급증으로 인한 사회보장비 증가, 관료부패 및 정경유착의 정치행정제도의 환경적 특성이 제도변화를 초래하게 되었다는 주장이다.

정치 제도에 심각한 영향을 미칠 수 있는 환경적 변화에 해당된다. 또한 최초의 인터넷 선거혁명이라고 하는 노무현 정부의 탄생과 또 한번의 여야정권교체로 출범한 이명박 정부도 정치제도에 영향을 미칠 수 있는 결정적 전환점으로 볼 수 있다. 하지만 일본에서는 오랜 기간 정부조직개편 작업이 미루어져 오다가 일시적으로 나타났고, 한국에서는 획기적인 변화없이 매 정권마다 조직개편이 미시적으로 나타났다.

그러면 정치행정 시스템에서 점증주의적 특성을 가진 일본에서는 왜 2001년 획기적인 정부조직개편이 나타났고, 반대로 획일적이고 일사분란한 정치행정 시스템을 가진 한국에서는 획기적인 정부조직개편이 일어나지 않았는가? 게다가 군사권위주의 체제에서 혁명적인 민주화과정을 거치고, IMF 외환위기, 여야의 정권 교체 등 획기적인 정치경제적 결정적 균열의 조건들이 갖추어져 있음에도 불구하고 왜 한국에서는 부분적 조직개편과 조직개편의 일상화가 나타나는가? 또한 정치가 관료제도의 우위에 있고, 관료제의 저항이 일본에 비해 그리 크지 않은데도 불구하고 왜 한국에서는 획기적인 정부조직개편과 같은 단절적 균형이 나타나지 않고 미시적 대응만 나타나는가?

이러한 차이는 객관적으로 존재하는 정치환경의 결정적 전환점보다는 관료제에 대한 비판과 행정개혁을 바라는 사회적 요구에 대한 제도적 중층성의 유무가 더욱 중요한 변수라고 할 수 있다. 먼저 한국과 일본의 행정시스템에 영향을 미치는 중요한 제도적 변수로서 정치 시스템의 특성과 정관관계의 특성의 차이를 볼 수 있다. 한국에서는 정치와 행정의 관계에서 정치가 행정보다 영향력에서 우위에 있는 제도적 특성을 갖고 있다. 한국에서는 강력한 대통령제를 갖고 있었기 때문에 일본과 같이 관고정저 현상은 한 번도 없었다. 한국의 관료제는 전형적으로 테크노크라트의 전문성을 가진 관료조직이고 언제나 정치적 요구에 순응하는 관료제의 특성을 갖고 있다. 따라서 정치적 변혁기에 관료제도를 개혁하는 것을 통해 국정운영의 방향을 변화시키려는 논의는 설득력이 없다. 오히려 한국의 경우는 모든 국정운영의 책임은 대통령과 정치가들에게 묻게 된다. 하지만 일본의 경우는 관료제도가 국정운영의 중심에 있었고, 정치가들은 이를 지원하는 위치에 있었기 때문에 1980년대 이후 국정운영의 실패에 대해 정치가들에게 가해지는 비난을 정치가들은 관료들에게 돌리면서 행정개혁의 필요성을 주장하게 되었다. 이

런 과정에서 아직도 정치적 영향력이 강한 관료집단은 자신들의 지지 세력인 즉 의원들과의 공고한 관계를 이용하여 관료시스템에 대한 전면적인 개혁을 강하게 저항한 것이다.

반면에 한국의 관료제 개혁은 정치권의 필요에 따라 언제나 쉽게 이루어졌다. 대통령은 이전 정권에 봉사한 관료제에 대해 불신을 갖고 국정운영을 출범하는 경우가 많다. 이 경우 인사조치, 행정관리 시스템 개혁을 통하기도 하지만 하드웨어인 조직개편을 통해 개혁을 도모하곤 한다 (Wilson, 1989; 정광호, 2005). 또한 정부조직 개편은 정치적 이유로 이루어진 경우가 많다. 예를 들어 지난 정권에서 정치적 영향력이 강한 부처들은 대부분 새 정권이 들어서면 우선적인 개편의 대상이 되었다. 노태우 정부에서 정치적 실세인 박철언 장관의 체육청소년부는 김영삼 정부에서 문화부에 흡수되어 문화체육부가 되었고, 노무현 정부에서 언론과의 관계에서 강한 정치적 입장을 대변했던 국정홍보처는 이명박 정부에서 우선적인 폐지대상이 되어 문화체육관광부에 흡수되었다. 또한 김영삼 정부에서 신설한 해양수산부를 김대중 정부에서 폐지하려고 하다가 김대중 정부 인수위에서 대통령들 간의 극적인 정치적 협상을 통해 존속시키는 것으로 매듭을 지었고, 노무현 정부에서도 폐지가 논의되었지만 대통령이 해양수산부 장관 출신이어서 결국 폐지되지 않았다가, 최종적으로 이명박 정부에서 국토해양부로 흡수된 것을 들 수 있다. 이와 함께 정부조직의 개편은 여야 정권교체와 같이 정권의 성격이 다른 경우에 보다 대규모로 이루어졌다. 반면에 정권의 성격이 유사한 경우에는 조직개편의 범위가 크지 않았다. 예를 들어 김대중 정부를 계승한 노무현 정부에서는 정부조직 개편보다는 위원회의 설치를 통해 대통령의 국정운영을 효과적으로 추진하려고 했다.

이러한 점에서 볼 때 한국과 일본의 관료제도의 개편은 시대적 변화와 기능의 변화에 따른 합리적인 정책선택의 결과라기보다는 정치제도적 특성에 영향을 받은 결과라고 볼 수 있다. 물론 한국과 일본에서 관료제도의 개혁에 대한 이념적 논의나 필요성이 없었던 것은 아니다. 신자유주의 개혁과 작은 정부, 그리고 규제완화가 정부조직의 개편에 중요한 역할을 한 것은 사실이다. 한국과 일본의 행정개혁에 대한 이념적 접근은 유사성을 갖고 있어서 고도경제성장 과정에서 과도하게 발전한 행정관료제를 새로운 시대적 접근에 맞게 개혁한다는 점에서는 일치하고

있다. 그렇기 때문에 정부기능의 새로운 조정과 규제완화와 같이 민간중심의 국정운영을 중요한 행정개혁의 이념으로 제시했다. 하지만 관료제도 개혁에 있어서 보다 더 핵심적인 영향 변수라고 볼 수 있는 것은 양국의 역사적으로 형성된 정치행정제도의 특성이라고 할 수 있다.

결국 일본은 관고정저의 시스템과 자민당의 과별시스템이 관료제도의 개혁의 필요성에도 불구하고 오랜 기간 개혁을 하지 못하고 미루어왔다가 자민당이 정권 상실의 위기에 몰리자 본격적인 행정개혁을 추진한 것이다. 하시모토 수상에서 시작되어 고이즈미 수상 시기에 획기적인 개편이 이루어진 것은 정치개혁과 함께 자민당을 개혁해서 일본을 장기집권하려는 정치지도자들의 의도가 반영된 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 볼 때 일본의 관료제도 개혁은 이미 상당한 정도의 개혁에 대한 요구가 내재되어 있었고, 또한 제도의 변화를 추진하려는 시도가 있었지만 그 시도가 좌절되는 과정에서 내재적 중층성을 띠고 있다가 1993년 자민당의 정권상실이라는 결정적인 변수가 계기가 되어 획기적인 변화를 초래하게 된 것이다 (岡本, 2001).

그 구체적인 증거는 일본에서 행정개혁을 위한 시도는 끊임없이 나타났지만 모두 성공을 거두지 못 했다는 것에서 찾아 볼 수 있다. 1960년대 초 이케다 내각의 임시행정조사회의인 제 1임조와 1980년대 나카소네 내각의 임시행정조사회의인 제 2임조는 모두 실패로 끝났다 (이상훈, 2002). 정부조직개편에 대한 시도는 후쿠다 내각에서 1977년 12월 “행정개혁계획”을 발표하여 건설성과 국토청을 통합하여 주택성을 만들고, 통산성과 과학기술청을 통합하여 자원에너지성을 만드는 방안을 제시했지만 관료들과 자민당의 죽의원을 중심으로 한 반대로 추진되지 못했다. 1982년 7월에 제출된 “행정개혁에 관한 제 3차 답신”에서도 경제기획청과 국토청을 통합한 총합기획청의 신설이나 국토청, 홋카이도개발청, 오키나와개발청의 통합안도 제시되었지만 관료들의 저항으로 실현되지 못했다 (이상훈, 2009). 이처럼 한국과 달리 일본에서의 일련의 정부조직 개편을 위한 행정개혁의 추진은 관료들과 자민당 의원들의 반대로 실현을 보지 못했던 것이다. 이러한 과정에서 자민당의 일부 의원들이나 정치권 밖에서는 일본 정부조직을 획기적으로 바꾸어야 한다는 지적이 끊임없이 나오게 되었다⁸⁾. 결국 일본의 경우는 관료들의 정치권

8) 정부조직 개편에 대한 논의는 일본사회에서 다양하게 나타나고 있었다. 당시에 자민당에서

에 대한 강한 영향력이라고 하는 제도적 특성으로 인해 미시적인 조직개편이 지속적으로 연기되었지만 이러한 지연의 행정적 대응은 중첩적으로 축적되어 결국은 획기적인 제도적 변화를 초래할 수밖에 없는 결과를 초래한 것이다 (佐和, 2003). 행정개혁에 대한 국민적 요구와 불만이 오랜 기간 축적되었다가 하시모토의 행혁신과 고이즈미의 포폴리즘을 촉매로 하여 바로 정부조직개편으로 발현된 것으로 볼 수 있다 (마부치, 2000; 이면우, 2005; 2006).

이에 반해 강한 대통령제와 행정에 대해 정치가 우위인 정치행정제도를 갖고 있는 한국은 정권이 바뀔 때마다 정치적 필요에 따라 수시로 정부조직을 개편했기 때문에 획기적인 정부조직 개편을 초래할만한 제도적 중층성이 축적되지 않았다고 볼 수 있다. 또한 일본의 족의원과 같이 각 부처의 이익을 대변하는 정치가들이 한국에서는 형성되지 않았다. 국회의원들은 다양한 상임위원회를 바꾸어 가면서 일을 하기 때문에 특정 정책에 대한 전문성이나 특정 부처에 대한 이해관계가 크지 않다. 따라서 정권이 바뀌게 되고 정부조직의 개편이 있을 때 부처의 이익을 대변해서 정부조직개편에 강하게 저항하는 정치가들이 거의 없다. 결국 이런 정치행정 제도의 차이로 인해 정치환경에 있어서 일본과 유사한 결정적 전환점이 존재했음에도 불구하고 획기적인 정부조직 개편보다는 점증적이고 부분적인 개편이 일상화되어 나타난 것을 알 수 있다⁹⁾.

개혁적인 성향을 강하게 나타내던 오자와는 《일본개조계획》을 통해 수상관저의 강화와 보좌관 제도의 설립 및 종합조정 기능의 강화를 통한 수상의 역할 강화와 내각과 행정부의 관계 개혁을 주장했다 (小澤, 1993). 실제로 2001년의 정부조직 개편과정에서 오자와가 주장한 내각부의 강화와 부처별로 2-3인의 정무차관제 및 4-6인의 정무심의관제 등의 아이디어가 많이 반영된 것을 볼 수 있다. 또한 오마에 켄이치가 이끄는 ‘평성유신회’에서 주장한 행정개혁은 미래지향적인 참모조직의 기능강화와 과감한 일선행정기구의 축소 등을 제시하고 있다 (大前, 1989). 마츠시타 그룹의 PHP 연구소가 야야마에게 의뢰한 연구보고서에서도 작은 정부와 강한 내각을 통한 획기적인 정부조직 개편작업을 제시하고 있다. 이러한 정부조직 개편은 미래의 정부 기능 변화에 적극적으로 대응하고 국민에게 봉사하는 행정시스템으로 획기적인 변화를 요구하고 있다. 예를 들어 미래지향적인 국가 시스템을 위해서 문부성, 농수산성, 운수성, 건설성 등은 주요 기능을 지방에 이양시킨 다음 전부 폐지하고, 통산성과 우정성은 해체하고, 대장성은 분할하는 것 등의 기능 변화에 따른 획기적인 정부조직 개편을 강조하고 있다 (염재호, 1994a).

9) Skowronek(1982)의 분석을 원용하여 김영삼 정부와 김대중 정부의 재벌개혁을 분석한 하태수(2001)는 단절적 균형이 나타날 것으로 예상되었지만 실제로는 점증적인 대응인 “누더기식(ptachwork) 변화”가 나타났다고 주장했다 (하태수, 2001).

2. 정부조직개편을 통해 본 행정시스템의 제도적 진화 분석

그러면 일본의 정부조직개편이 과연 일본의 행정시스템을 획기적으로 바꾸는 계기가 된 단절된 균형을 초래한 제도적 변화로 볼 수 있는가? 즉 2001년의 정부조직개편으로 일본은 정치행정시스템의 제도적 변화가 나타나고 한국은 일련의 정부조직 개편과정이 미시적이었기 때문에 근본적인 제도적 변화는 나타나지 않는가?

일본의 정부조직 개편이 획기적인 변화인 것은 사실이지만 그렇다고 해서 본질적인 일본 행정시스템의 변화가 나타나는 것은 아니라고 볼 수 있다. 첫째 이유로 외형적으로는 혁신적인 조직개편이었지만 일본의 행정시스템이라는 기존의 제도를 근본적으로 바꾸는 단절적 균형으로 보기는 어렵다. 이는 중앙성청개혁기본법안을 심의한 일본 중의원회의에서도 하시모토 개혁안이 미래지향적 이념적 혁신성이 미흡하고, 단순히 포퓰리스트인 고이즈미 수상이 국민들에게 정치적으로 행정개혁을 추진하는 것을 어필하기 위한 수단에 불과하다는 비난이 많았던 것을 보아도 잘 알 수 있다(이진원, 2002)¹⁰. 즉 21세기 일본의 위상을 세우는 개혁으로 미래 지향적이고 국민주권의 입장에서 획기적인 행정개혁이라고 주장하지만 구체적인 내용면에서는 행정관료제의 본질적인 기능의 변화가 전혀 없는 미시적 대응에 불과하다는 것이다.

둘째, 관료주도형 정책시스템을 개편하기 위해서 내각부의 기능을 강화하고 수상의 정책주도권을 강화하는 조직개편이었지만 실제로 수상의 권한이 한국의 대

10) 실제로 고이즈미 수상은 행정개혁을 위해서는 자민당이 붕괴되어도 좋다고 까지 극단적인 입장을 취했는데, 자민당 총재 선거에서 예상을 뒤엎고 당선되었다. 그리고 2005년 자신이 추진했던 우정민영화법안이 자민당 의원들 중 일부가 반대표를 던져 참의원 본회의에서 부결되자 의회를 전격 해산하고, 총선을 감행했다. 또한 우정족을 중심으로 우정민영화법안을 반대한 자민당 의원들을 공천에서 배제하고 그들의 지역구에 소위 자객이라고 하는 인기있는 대항마를 자민당 후보로 내보내 우정민영화에 반대하는 의원들을 대규모 낙선하게 만들었다. 이러한 고이즈미 수상의 적극적인 행정개혁 의지로 2005년 9월 총선에서 자민당이 압승하는 결과를 낳았다. 그리고 고이즈미 수상에 대한 국민들의 지지도는 임기말에 70%를 보였고 내각의 지지도도 40% 이하로 내려가지 않았다. 이는 일본 정치에서 보기 어려운 현상이다. 이러한 현상 때문에 고이즈미 정권을 포퓰리즘 정권으로 보기도 한다 (大嶽, 2006; 이면우, 2006).

통령과 같은 강한 권한에는 아직 미치지 못 하기 때문에 행정시스템의 제도적 변화가 나타난 것으로 볼 수는 없다. 또한 2001년 성청개편으로 수상의 권한과 내각부의 정책주도권이 강화된 것으로 보이지만 실제로 그것이 제도적으로 정착되지는 못 했다. 고이즈미 수상이 물러나고 그 뒤를 이은 아베 수상, 후쿠다 수상, 아소 수상의 경우에는 고이즈미 수상과 같은 강한 통치력을 볼 수 없다. 결국 성청개편을 통해 수상의 권한이 강하게 보인 것은 고이즈미 수상이 포퓰리즘과 강한 리더십을 발휘했기 때문에 나타난 예외적 현상으로 볼 수 있다 (飯尾, 2008). 또한 의원내각제의 정치시스템 하에서는 아무리 내각부의 기능이 강화되었다고 해도 대통령제의 대통령부와 비교할 때에는 정책과정에서 행정관료들에게 의존할 수밖에 없는 한계를 갖고 있다 (村松·伊藤·辻中, 2001).

셋째, 정부 조직을 절반으로 줄인 외형적으로 볼 때 매우 혁신적인 조직개편이지만 기능상의 조정이나 변화가 없는 미시적 대응에 불과한 것으로 볼 수 있다. 국민이 기대하는 지방분권, 규제완화, 특수법인 민영화 문제보다 상징적 의미의 부처 수와 명칭변경으로 정치적 대응이라는 비판을 면하기 어려운 부분이 있다. 성청 간에는 일부 기능 이전의 조정이 있었지만 국 수준에서는 획기적인 통합은 이루어지지 않고 기존의 국을 성청별로 단순히 기능 재배치한 한계가 드러났다.

넷째, 성청을 통합하는 과정에서 거대관청이 탄생해서 행정부처의 권한이 오히려 강화되는 현상이 나타나기도 했다. 예를 들어 국토교통성이나 총무성과 같은 거대관청의 탄성이 오히려 행정부처의 집중화 현상을 초래하여 문제가 발생할 수 있다. 국토교통성은 공공예산의 70-80%를 점유하는 초대형 관청이 되었고, 총무성도 공무원 수가 30만명 넘는 거대 관청으로 변모하게 되었다. 또한 성청의 숫자가 절반으로 줄어든 것처럼 보이지만 공무원의 수는 별로 줄어들지 않아서 자민당의 행정개혁에 대한 정치적 이미지만 부각시킨 것에 불과하다는 비판을 받을 수 있다 (田中, 2002).

이에 반해 한국의 경우 정부의 조직개편이 대통령제 하에서 정권의 변화에 따라 지속적으로 나타나고, 이러한 일련의 과정을 통해 점증적으로 행정시스템의 제도적 변화를 초래한다고 볼 수 있다. 즉 획기적인 정부조직 개편을 통한 변화보다는 제도적 중층성의 특성을 가진 미시적이고 점진적인 변화의 과정을 통해 궁극적으로 본질적인 제도의 변화를 추구해 나간다고 볼 수 있다. 또한 한국의 경우

행정개혁은 단순히 정부조직의 개편으로만 이루어지지 않았다. 한국 정부의 행정개혁은 조직의 개편보다는 기존의 행정시스템을 바꾸기 위한 일련의 기능 조정 작업에 더욱 치중한 것을 볼 수 있다. 효율적인 행정시스템을 구축하기 위해 평가제도를 강화하고, 국정운영의 근본적인 방향정립을 위해 로드맵을 제시하고, 공무원 인사시스템을 바꾸기 위해 중앙인사위원회를 설치하는 등 미시적이지만 행정시스템을 근본적으로 바꾸기 위한 일련의 시도가 지속된 것을 알 수 있다.

결국 한국이나 일본의 정부조직 개편을 보면 조직개편이라는 외형적 제도의 변화와 상관없이 정치행정 시스템의 제도적 특성은 지속되는 것으로 보인다. 한국은 대통령제의 특성으로 향후에도 지속적으로 부분적인 개편이 지속될 것이고, 일본은 획기적인 조직개편에도 불구하고 의원내각제의 특성으로 행정관료들의 영향력은 쉽게 줄어들지 않을 것이다. 물론 지속적인 행정개혁의 추진과 제도의 개편은 또 하나의 초기 조건을 만들어서 새로운 제도의 형성과 진화 과정으로 발전할 수 있다. 게다가 미시적이지만 지속적인 제도의 부분적 변화는 제도 내부에 중층적 변화의 축적을 통해 일정한 촉발기제가 형성되면 획기적인 변화로 발전할 수 있다. 결국 제도의 지속성과 중층적 변화의 요인이 상호작용하면서 제도의 진화가 나타날 수 있다는 것이다. 하지만 이런 제도의 변화는 획기적으로 나타나기 보다는 장기간의 역사적 발전과정을 거쳐 하나의 새로운 제도로 진화하고 정착하게 될 것이다¹¹⁾. 이런 점에서 한국과 일본의 정치행정 시스템도 기존의 역사적으로 형성된 제도적 특성을 유지해 나가면서 부분적인 변화를 통한 제도적 중층성이 축적된 다음 결정적 전환점이 촉매가 되면 새로운 제도의 변화로 나타날 수 있다. 하지만 최근 한국과 일본의 일련의 행정개혁과정에서 나타난 정부조직 개편으로 양국의 정치행정 시스템에 획기적인 제도적 변화가 나타난 것은 아니라고 할 수 있다.

11) 미시적인 변화의 가능성에 대해서는 村松(2007)과 飯尾(2007) 참조. 村松(2007)은 이전의 일본 행정시스템이 다극중심형(多極中心型) 정부이었는데 고이즈미 내각에 들어와서 관저중심형(官邸中心型)으로 변화하여 행정관청 사이에 중심관청과 주변관청이 형성되기 시작했다고 분석한다. 飯尾(2007)도 정책결정 방식의 변화, 정부-여당 관계의 변화, 자신의 관청에 대한 충성심의 약화 등 전통적인 행정시스템에 변화가 조금씩 나타나기 시작한다고 지적한다.

V. 결론

한국과 일본의 행정개혁은 신자유주의의 영향을 받아 행정의 효율성과 작은 정부를 지향하는 목표를 갖고 추진되었다. 특히 고도경제성장기에 주도적인 역할을 담당하면서 과도하게 성장한 관료제도를 개혁하기 위한 이념적 특성은 서구의 행정개혁의 추진과정과 유사한 공통점을 갖고 있다. 하지만 구체적인 개혁과정과 내용을 살펴보면 양국의 행정개혁은 외적인 변화의 조건보다는 양국의 정치행정 시스템의 제도적 특성에 의해 영향을 받은 것을 알 수 있다¹²⁾. 물론 한국과 일본의 조직개편이나 행정개혁의 기본적인 방향이 작은 정부나 효율적인 정부, 그리고 규제완화나 민영화와 같은 이념적 동질성을 갖고 있는 것은 사실이다. 또한 행정개혁의 기능적 측면에서 분석하게 되면 개별 부처의 조직개편이나 부처의 통폐합을 통한 작은 정부 지향성에서 유사성을 발견할 수도 있다. 하지만 이 논문에서는 일본의 획기적인 정부조직개편 현상과 한국의 점증적인 정부조직개편 현상을 부각시켜 그 차이를 비교정책적인 측면에서 분석하고자 했다.

이곳에서는 한국과 일본의 정부조직 개편의 상이한 현상을 제도주의적 관점에서 분석했다. 일본의 획기적인 정부조직 개편과 한국의 점증주의적 정부조직 개편의 일상화(日常化)를 결정적 전환점과 단절된 균형의 측면에서 분석했다. 분석 결과 양국의 정부조직 개편의 상이한 현상은 제도의 변화를 야기시키는 정치행정 시스템을 둘러싼 환경의 결정적 전환점 때문에 나타난 것이라기보다는 양국의 정치행정 시스템의 특성에 기인한 제도적 차이라는 것을 알 수 있었다.

또한 이러한 정부조직 개편이 각국의 행정시스템에 있어서 새로운 제도적 변화를 나타내는 단절된 균형을 야기시키는가에 대해서도 긍정적인 평가를 내리기는 어렵다. 오히려 양국의 일련의 행정개혁과 정부조직 개편과정은 미시적이지만 제도적 중층성을 초래하여 장기적으로 정치행정 시스템의 제도적 변화를 초래할 가능성을 내포하게 된다. 즉 정치행정 시스템은 제도주의적 관점으로 볼 때 제도적

12) 하태수(2002b)에서도 세계화와 신자유주의 경향으로 인해 한국과 영국의 기업지배구조 개혁이 유사한 특성으로 변화되어 수렴할 것이라는 세계화론자들의 주장을 역사적 제도주의의 관점에서 분석하여 비판하고 있다. 신자유주의에 의한 모방적 동형화 개혁의 한계를 신제도주의적 관점에서 분석한 또 다른 논문으로는 한국의 책임운영기관을 분석한 김권집(2003) 참조.

특성의 경로의존성으로 인해서 쉽게 변화되지 않고 (김연수·이명석, 2007), 행정 개혁과 정부조직 개편과 같은 일련의 개혁작업을 통해 내재적 중층성으로 축적되어 장기간의 시간을 거치면서 제도적 진화가 나타나는 것으로 볼 수 있다.

■ 참고문헌

- 권영주·大西裕. 1999. “한일 행정개혁의 비교.” 《일본연구논총》 11.
- 김경한. 2005. “한국 행정개혁의 성과 평가 연구: 김대중정부의 신관리기법 도입을 중심으로.” 《한국사회와 행정연구》 15(4).
- 김권집. 2003. “한국의 책임운영기관에 관한 연구: 신제도주의 관점을 중심으로.” 《사회과학연구》 14.
- 김선혁. 2004. “비교정책학의 현재와 미래: 신제도주의, 사회적 구성주의, 신비교행정학을 중심으로.” 《한국정책학회보》 13(3).
- 김연수·이명석. 2007. “한국 행정개혁의 경로의존성 분석: 최근 3대 정부의 정부조직개편 및 인력변화를 중심으로.” 《한국정책학회 하계학술대회 발표논문집》 2007(5).
- 김영평·최병선. 1993. 《행정개혁의 신화와 논리》. 서울: 나남출판사.
- 김용학. 1995. 《구조와 행위》. 서울: 나남출판사.
- 김윤권. 2005. “제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로.” 《한국정책학회보》 14(1).
- 김정렬·안병철·서상원·한인섭. 2007. “선진국 행정개혁의 성과 평가와 함의: 국가군별 비교 분석을 중심으로.” 《정부학연구》 13(3).
- 마부치 마사루. 2000. “행정변화, 행정개혁, 중앙성청 재편.” 《일본연구논총》 12.
- 박성빈. 2008. “일본 중앙정부 조직 개혁과 내각의 종합조정 기능의 강화: 대장성 주도의 정책조정에서 내각 주도의 종합조정으로.” 《한국정책학회보》 17(3).
- 박수경. 2005. “김대중 정부와 노무현 정부의 행정개혁 비교: 정부조직변화를 중심으로.” 《한국행정학회 학술대회 발표논문집》 2005(3).
- 박수경. 2006. “역대 한국 정부의 조직개혁 변천사.” 《한국행정사학지》 19.
- 박수경. 2007. “노무현 정부 행정개혁의 특징.” 《정부학연구》 13(2).
- 박철희. 2005. “1990년대 정치세력의 연합과 갈등의 구조.” 이면우 편. 《55년 체제의 붕괴와 정치변화》. 서울: 한울.

- 사사키 하루오. 1992. “정·경의 조화와 균형을 위한 개혁.” 《한국행정연구》 1.
- 소순창·홍진이. 2004. “신공공관리적 측면에서 본 행정개혁: 한국, 일본, 그리고 영국의 비교분석.” 《한국지방자치학회보》 16(1).
- 안병철·한중희. 2006. “신공공관리(NPM)적 행정개혁과 제도적 정합성.” 《한국행정논집》 18(3).
- 염재호. 1994a. “행정개혁의 논리와 전망: 불연속적 진화의 모색.” 《일본평론》 9.
- 염재호. 1994b. “국가정책과 신제도주의.” 《사회비평》 11.
- 염재호. 2005. “일본정치행정 시스템의 제도적 변화.” 《아세아연구》 48(1).
- 염재호·하민철·길중백. 2008. “노무현 정부의 정부혁신 재평가: 개념적 분석 틀 구성을 중심으로.” 《정부학연구》 14(3).
- 오석홍. 2008. 《행정개혁론, 제 6판》. 서울: 박영사.
- 이면우. 2005. “일본의 정치적 리더십: 리더십 유형과 정책성과의 연관성.” 이면우 편. 《55년 체제의 붕괴와 정치변화》. 서울: 한울.
- 이면우. 2006. 《포퓰리스트 리더: 일본은 왜 고이즈미를 선택했는가》 서울: 삼성경제연구원.
- 이상훈. 2002. “일본의 중앙성청 재편에 관한 요인분석.” 《국제연구논총》 42(1).
- 이상훈. 2003. 《일본의 정치과정: 국제화시대의 행정개혁》. 서울: 보고서.
- 이상훈. 2009. “일본의 행정개혁.” 현대일본학회 《일본행정론》 서울: 애플트리태일즈
- 이진원. 2002. “일본 행정개혁의 쟁점과 의미: 중앙성청등 개혁기본법의 제정과정을 중심으로.” 《일본연구논총》 15.
- 임승빈. 2003. “일본의 ‘80년대·90년대 행정개혁 특질에 관한 연구: 「일본의 정치과정: 국제화시대의 행정개혁」을 중심으로.” 《일본연구논총》 17.
- 정광호. 2005. “노무현 정부의 관료제 개혁에 대한 평가.” 《행정논총》 43(2).
- 정승건. 2000. “발전주의와 신자유주의를 넘어서: 한국행정개혁이론의 모색.” 《한국행정학보》 34(2).
- 정용덕. 2002. 《한·일 국가기구 비교연구》 서울: 대영문화사.
- 최은봉. 2009. “일본의 행정구조와 정치.” 현대일본학회 《일본행정론》 서울: 애플트리태일즈
- 최장집. 2002. 《민주화 이후의 민주주의》 서울: 후마니타스.
- 하연섭. 2002. “신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴.” 《한국행정학보》 36(4).

- 하연섭. 2006. “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.” 《행정논총》 44(2).
- 하정봉. 2009. “일본 행정조직의 지속과 변화.” 현대일본학회 《일본행정론》 서울: 애플트리태일즈
- 하태수. 2001. “제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로.” 《행정논총》 39(3).
- 하태수. 2002a. “제도의 이전, 토착화 그리고 신제도주의.” 《행정논총》 40(1).
- 하태수. 2002b. “한국과 영국의 기업지배구조 개혁의 비교: 역사적 신제도주의 시각을 중심으로.” 《한국행정논집》 14(2).
- 青木昌彦. 2001. 《比較制度分析に向けて》 東京: NTT出版.
- 飯尾潤. 2007. “小泉内閣における官僚制の動搖.” 《年報行政研究》 42.
- 飯尾潤. 2008. 《政局から政策へ》 東京: NTT出版.
- 五十嵐敬喜·小川明雄. 1999. 《市民版 行政改革: 日本型システムを変える》 東京: 岩波書店.
- 伊藤光利. 2007. “官邸主導型政策決定システムにおける政官關係: 情報非對稱性縮減の政治.” 《年報行政研究》 42.
- 大嶽秀夫. 1979. 《現代日本の政治權力經濟權力》 東京: 三一書房.
- 大嶽秀夫. 1994. 《自由主義的改革の時代》 東京: 中央公論社.
- 大嶽秀夫. 1999. 《日本政治の對立軸: 93年以降の政界改編の中で》 東京: 中央公論社.
- 大嶽秀夫. 2006. 《小泉純一郎ポピュリズムの研究》 東京: 東洋經濟新報社.
- 大前研一. 1989. 《平成維新》. 東京: 講談社
- 岡本全勝. 2001. 《省廳改革の現場から: なぜ再編は進んだか》. 東京: ぎょうせい.
- 小澤一郎. 1993. 《日本改造計劃》. 東京: 講談社.
- 佐和隆光. 2003. 《日本の「構造改革」》. 東京: 岩波書店.
- 田中一昭. 2002. “政府機構と公務員制度改革.” 並河信乃 編. 《檢證 行政改革: 行革の過去・現在・未來》. 東京: イマジン出版.
- 中野實·廉載鎬. 1998. “政策決定構造の日韓比較 -分析枠組と事例分析-.” 《レヴァイアサン》 23.
- 増島俊之. 1999. “中央省廳等改革基本法行革の特色と問題點.” 《レヴァイアサン》 24.
- 村松岐夫. 1981. 《戦後日本の官僚制》. 東京: 東洋經濟新報社.
- 村松岐夫·伊藤光利·辻中豊. 2001. 《日本の政治, 第2版》 東京: 有斐閣.
- 村松岐夫. 2007. “轉換期における官僚集團のパーспекティブ.” 《年報行政研究》 42.

- 山口二郎. 1999. 《危機の日本政治》. 東京: 岩波書店 (야마구치 지로 저·이원덕 역).
2002. 《위기의 일본정치》. 서울: 일조각)
- 吉田和男. 1998. 《これでいいのか 省廳再編》. 東京: 讀賣新聞社.
- Alchian, Armen A. & Harold Demsetz. 1972. "Production, Information Costs, and Economic Organization." *American Economic Review*. 62: 777-795.
- Amsden Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press
- Aoki, Masahiko. 1988. *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arthur, W. Brian. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Berger, Peter L. & T. Luckmann. 1967. *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday, Anchor Books.
- Caiden, Gerald E. 1991. "Administrative Reform," In Ali Farazmand (Ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York: Marcel Dekker.
- Campbell, John L. 2001. "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy." In John L. Campbell & Ove K. Pedersen (Eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica*. 4.
- Coase, Ronald H. 1984. "The New Institutional Economics." *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 140.
- David, Paul A. 1985. "Clio and the Economics of QWERTY," *American Economic Review*. 75(2).
- Davis, Lance E. & Douglas C. North. 1971. *Institutional Change and American Economic Growth*. New York: Cambridge University Press.
- Demsetz, Harold. 1967. "Toward a Theory of Property Rights." *American Economic Review*. 57.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell. 1983 "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*. 48.

- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology*. 91.
- Greif, Avner. 1998. "Self-Enforcing Political Systems and Economic Growth: Late Medieval Genoa." in Robert H. Bates, et al. (Eds.), *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Greif, Avner. 2005. "Commitment, Coercion, and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange." In C. Menard & M. Shirley. (Eds.) *Handbook of New Institutional Economics*. Netherlands: Springer.
- Greif, Avner. 2006. *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press.
- Greif, Avner & David D. Laitin. 2004. "A Theory of Endogenous Institutional Change." *American Political Science Review*. 98(4).
- Hall, Peter A. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Hodgson, Geoffrey M. 1998. "The Approach of Institutional Economics." *Journal of Economic Literature*. 36.
- Krasner, Stephen. 1984. "Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*. 16.
- Krasner, Stephen. 1988. "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies*. 21(1).
- Levy, Margaret. 1999. "Producing an Analytic Narrative. In John R. Bowen & Roger Petersen (Eds.), *Critical Comparisons in Politics and Culture*. New York: Cambridge University Press.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society*. 29.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 2005. "Elaborating the 'New Institutionalism'." Working Paper, No. 11. Centre for European Studies, University of Oslo.
- Meyer, John & Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure As a Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*. 83.
- Moe, Terry M. "Political Control and the Power of the Agent." *The Journal of Law, Economics,*

and Organization. 22(1).

- Muramatsu, Michio & Ellis S. Krauss. 1987. "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism." in Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba (Eds.), *The Political Economy of Japan: Vol. 1. The Domestic Transformation*. Stanford: Stanford University Press
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Osborne, David & Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A Plume Book.
- Pierson, Paul. 2003. "Big, Slow Moving, and ... Invisible: Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics." In James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press: 177-207.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review*. 94(2).
- Pierson, Paul & Theda Skocpol (Eds.). 2007. *The Transformation of American Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Walter W. 2007. "The New Institutionalism." *The International Encyclopedia of Organization Studies*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Skowronek, Stephen. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. New York: Cambridge University Press.
- Streek, Wolfgang & Katheleen Thelen. 2005. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies." In Wolfgang Streek & Katheleen Thelen, Eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen. 2003. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis." James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer eds. *Comparative Historical*

Analysis in the Social Science. Cambridge: Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen & Sven Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics."
In Sven Steinmo, Kathleen Thelen, & Frank Longstreth, Eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.

Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, D.C.: The World Bank.