

## 한일 중앙행정기관의 미시적·거시적 비교연구: 기능별 조직규모를 중심으로

김윤호\*

본 연구는 세계적으로 보기 드문 유사성을 지닌 한일 국가관료제간에 기능의 내용과 조직 규모 상 차이점은 없는지, 있다면 어떤 차이점이 있는지, 나아가 이러한 차이점은 미래의 한국정부 기능에 어떤 함의를 줄 수 있는지에 관해 문제제기를 하고, 이들 질문에 대한 해답을 탐색하는데 그 목적을 둔다. 이를 위해 한국의 47개 부처 중 국제적으로 보편적인 기능들을 가장 높은 비율로 수행하고 있는 것으로 판명된 법무부, 환경부(이상 규제정책 기능), 산업통상부, 교육부(이상 분배정책 기능), 보건복지부, 고용노동부(이상 재분배정책 기능), 외교부(외교정책 기능)의 대기능들과 이에 상응하는 일본 성청의 대기능들을 비교 분석하였다. 다시 말해 미시적 차원에서 양국 중앙행정기관의 대기능간 내용 및 조직규모 상의 유사점과 차이점을 확인하였고, 거시적 시각에서 기관유형별 양국 간 조직규모 상의 차이를 분석하였다. 그 결과 한국의 규제기관은 일본의 상대기관에 비해 대체적으로 약 2배의 인력규모를 지니고 있었으며, 분배기관은 1.5배, 그리고 재분배기관과 외교기관은 각각 80%와 40% 수준의 인력을 지니고 있었다. 이러한 연구결과는 앞으로 한국 정부가 사회복지·보건서비스, 노후생활보장, 고용안정에 힘을 쏟는 선진국 형 복지국가로 지향하고, 불확실한 국제정세에 대비하기 위한 외교역량을 한층 증진시킬 필요가 있음을 시사하고 있다. 아울러, 일본 중앙행정기관은 정책영역을 불분하고 잘 발달된 지리적 구조, 즉 각 지역에 '지방지분부국'을 설치하고 중앙이 직접 업무를 수행하고 있음을 확인하였다. 본 연구는 기존 한일 중앙정부기구의 비교연구가 간과한 실, 국 차원의 대기능간 내용 및 조직규모 상의 미시적 비교분석을 하였다는 점에서 학술적 의미를 지닌다.

주제어: 한일 비교연구, 기능, 조직규모, 정책유형

\* 코넬대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 서울시립대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 조직론, 행정개혁, 한일 행정비교, 사회적기업 등이다(ykim@uos.ac.kr).

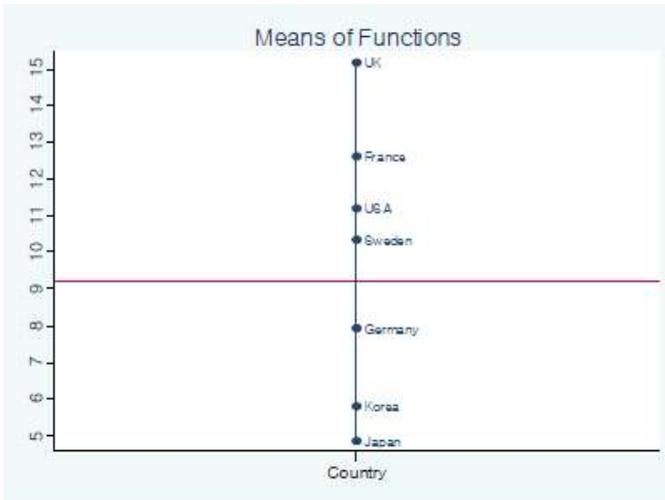
## I. 문제제기

흔히 한국과 일본은 사회, 경제, 기타 여러 분야에서 많은 유사점을 지니고 있다고 인식된다. 지리적, 문화적, 역사적으로 가장 가까우며 전후 고도경제성장을 이룩한 일본은 우리에게 하나의 중요 성장모델이 되어왔음을 부인할 수 없다. 특히, 한국과 일본의 중앙행정기관 및 제도상에 있어 매우 높은 유사성을 지니고 있는데, 교육제도, 사법제도, 고시제도 등에서 그 예를 볼 수 있다. 한국과 일본의 정부조직 및 제도상 유사성의 기원은 해방 후 우리나라 정부기구에 이식된 일본식 조직체계에서 찾을 수 있다. 미국 군정청은 일제시대의 조선총독부 조직체계에 약간의 수정만을 가한 것이었다. 1948년 최초의 대한민국 정식 정부조직을 설계함에 있어서도 기존(군정청)조직을 거의 그대로 물려받아 쓰지 않을 수 없었다(조석준·임도빈, 2010: 47). 일본식 제도에 익숙한 사람들 밖에 없던 당시 상황에서 다른 방도가 없었을 것이다. 이런 맥락에서 볼 때, 한일 정부기구의 유사성은 (적어도 대한민국 정부 태동기에 있어서는) 사회학적 신제도이론에서 말하는 모방적 동형화(mimetic isomorphism)에 기인한다고 볼 수 있다(임도빈, 2011: 237). 다만, 1950년대 후반 이후 미국식 행정학이 도입되면서, 각종 정부개혁을 할 때 서구 행정원리들이 우리정부에 적용되어 왔다. 하지만 대부분의 경우 “무늬만 도입된 것”들이었다. 즉 일본식 행정체계에 기본 바탕을 둔 우리나라 행정조직에는 최근의 신공공관리론 등의 서구 원리들이 체질상 맞지 않는 요소가 있었으며 무리하게 끼워 맞춰지는 형상이었던 것이다. 이러한 측면에서 우리나라 중앙 정부조직은 “과거의 영속성을 가지면서 부분적 진화”를 해왔다고도 볼 수 있을 것이다(조석준·임도빈, 2010: 48).

한일 정부기구의 유사성은 기타 국가들과의 비교연구에서 더욱 선명하게 나타난다. 그 예로 김두래 외(2015)의 한국과 일본을 비롯한 서구 선진 6개국 중앙정부 간 경험적 비교연구를 들 수 있을 것이다. 김두래 외(2015)는 한국과 미국, 영국, 스웨덴, 일본, 프랑스 독일의 중앙정부 조직의 대기능(즉, 실, 국 수준의 단위에서 수행하는 기능)에 대한 교차 비교분석을 하였다. <그림 1>은 “현행 정보와 공식 원천자료에 직접적으로 접근하여 획득”한 7개국의 중앙정부 223개 부처에서 담당하는 총 2054개 대기능을 근거로 하여 각 정부의 부처 당 평균 대기능 수를 나타낸 것이다. 한국과 일본은 부처 당 평균 대기능수가 각각 5.8개, 4.9개로 다른 국가들에 비해 가장 낮은 수준에 있을 뿐만 아니라 서로 가장 근접한 값을 보였다. 또한, 중앙정부의 총 부처(소속기관 포함)수를 보더라도 기타 국가들(미국 68개, 영국 24개, 스웨덴 12개, 프랑스 18개, 독일 14개)에 비해 한국과 일본은 각각 47개, 40개로써 매우 흡사한 구조적 분

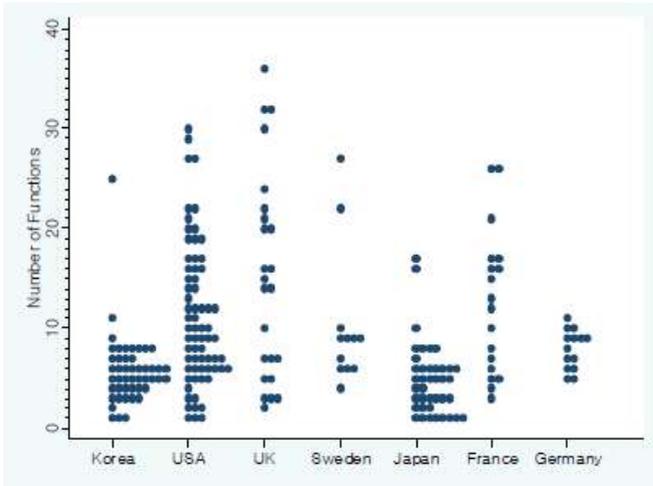
화정도를 보여주고 있다. 나아가 <그림 2> 는 각국의 부처별 대기능수의 분포를 보여 주고 있는데, 여기서도, 한일 양국은 대부분의 부처(또는 성청)가 대기능수 10개 이내의 범위에 집중되어 있음을 알 수 있다. <표 1> 은 한국의 총 272개 대기능(행정자치부의 <정부조직 기능분류표> 에 기초)와 각국의 대기능(미국 759개, 영국 364개, 스웨덴 124개, 일본 195개, 프랑스 227개, 독일 113개)을 교차분석 한 결과이다. 다시 말해, 우리나라 대기능들과 각국의 대기능들 간의 쌍대 비교에서 내용상 유사한 기능들의 비율, 즉 합치율을 나타내고 있는데, 한일 양국은 미국(75.4%)에 이어 두 번째로 높은 합치율(64.3%)을 보였다. 이는 한국의 272개 대기능 중 175개의 기능들을 일본 중앙정부에서도 수행하고 있는 것을 의미한다. 미국의 대기능 수가 759개에 달함을 고려할 때 한일 양국의 대기능 합치율은 매우 높다는 것을 알 수 있다.

<그림 1> 국가별 부처 대기능수 평균치



출처: 김두래 외(2015: 609), <그림 1-2>

〈그림 2〉 국가별 부처 대기능수 분포



출처: 김두래 외(2015: 608), 〈그림 1-1〉

〈표 1〉 한국과 6개국 간 대기능 합치율

국가명	미국	영국	스웨덴	일본	프랑스	독일	전체
유사 대기능	205/272	111/272	64/272	175/272	156/272	114/272	
대기능 합치율	75.4	40.8	23.5	64.3	57.4	41.9	50.6

출처: 김두래 외(2015: 613)

위에서 논의한 통계수치가 보여 주듯이 조직구조의 분화수준과 대기능의 내용 측면에서 한일 양국은 기타 국가들에 비해 매우 흡사함을 알 수 있다. 이러한 결과는 우리 정부조직의 편제가 역사적으로 일본의 영향을 많이 받았다는(앞서의) 일반적 견해를 다시금 확인시킨다. 서구의 시각에서 보더라도 한국과 일본은 근대화 과정에서 국가주도형 발전을 통해 고도경제성장을 이룩하였기에, 국가관료제의 효율성을 강조하는 등 높은 제도적 유사성을 지닐 수밖에 없다는 것이다(Amsden, 1989; World Bank, 1993). 그럼에도 불구하고 한국과 일본의 국가 행정시스템에는 기능상 상이점이 존재한다고 보는 시각도 있다(김종성·정용덕, 2000; 정용덕, 2002). 한국은 강력한 대통령제인 반면 일본은 의원내각제를 채택하고 있고, 이러한 정치제도적 차이가 국가관료제 기능에도 영향을 미친다는 것이다(염재호, 2009: 78).

본 연구는 세계적으로 보기 드문 유사성을 지닌 한일 국가관료제간에 기능의 내용

과 조직규모 상 차이점은 없는지, 있다면 어떤 차이점이 있는지에 관하여 문제제기를 하고, 이들 질문에 대한 해답을 탐색하는데 그 목적을 둔다. 즉, 한일 중앙정부 기구 간 유사성 속의 차이점을 분석하는 것이 본 연구의 의도하는 바다. 물론 앞서 언급한 김종성·정용덕(2000), 그리고 정용덕(2002)도 한일 중앙정부 기구의 조직규모 상 비교연구를 하였다. 그러나 이들 연구는 양국의 부처(일본의 경우 성청)들을 정책기능 별로 분류하고(예컨대, 규제기관, 분배기관, 재분배기관 등), 각 기관유형 별로 한일 국가관료제를 비교한 거시적 연구였다. 다시 말해, 이들 연구에서는 각 부처(또는 성청)내 세부 기능들을 상대국의 해당기능들과 비교하는 미시적 분석을 하지 못한 한계점이 있다. 본 연구는 기존 연구의 한계점을 극복하되, 거시적 시각도 취하고자 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 한국의 중앙정부 기구에서 국제적으로 보편적인(대)기능을 수행하는 7개부(법무부, 환경부, 산업통상자원부, 교육부, 보건복지부, 고용노동부, 외교부)를 정책유형(규제기관, 분배기관, 재분배기관, 외교기관)별로 분류하고, 각 부의 대기능을 이에 상응하는 일본 성청의(대)기능과 비교분석하고자 한다. 좀 더 구체적으로 말하자면 미시적 차원에서 양국 중앙행정기관의 대기능간 내용 및 조직규모 상의 유사점과 차이점을 확인하고, 상대국에서 수행하지 않는 고유한 대기능은 없는지 살펴볼 것이다. 아울러 거시적 시각에서 기관유형별 양국 간 조직규모 상의 차이는 없는지 분석해 볼 것이다. 미시적, 거시적 비교를 동시에 한다는 측면에서 본 연구는 혼합적 성격을 지닌 비교연구라고 할 수 있다. 여기서 한 가지 강조해야 할 점은, 한일 국가관료제의 비교분석에 초점을 두되, 그 분석결과를 바탕으로 한국의 중앙정부의 미래 지향점을 탐색해 보고자 하는 것이 본 연구의 궁극적 목적이라 할 수 있다. 다시 말해, 미래의 불확실한 행정환경에 대비하여 우리나라 정부의 기능과 구조는 어떤 형태로 변화해야 하는가? 이러한 행정환경을 먼저 경험하고 있다고 볼 수 있는 일본의 정부 기능과 조직구조를 미시적·거시적으로 분석함으로써 미래 행정환경에 적합한 한국정부의 기능과 조직구조의 큰 그림을 그려볼 수 있을 것이다. 예컨대(이론의 여지가 있을 수 있으나) 1970-80년대 우리나라는 일본이 앞서 실행하여 성공한 섬유공업, 제철, 조선, 자동차, 전자·반도체 등 수출주도형 산업을 적극 육성하여 현재의 세계 10대 경제규모로 성장하였다고도 볼 수 있다.

다음과 같은 순서로 논의한다. 먼저, 본 연구의 이론적 배경이라 할 수 있는 ‘부성화의 원리’와 ‘조직규모’에 대해 논하고, 다음으로 한국의 7개 부를 비교분석의 기준으로 선정하게 된 근거를 포함한 연구방법론에 관해 설명할 것이다. 각 대기능의 내용 및 조직규모를 중심으로 한 미시적 비교분석과, 기관유형 별 거시적 비교분석이 이어진다. 마지막으로 종합적인 논의와 결론으로 본 연구를 마무리 짓는다.

## II. 부성화의 원리와 조직규모: 이론적 배경

흔히 조직(즉, 본 연구의 분석대상인 중앙정부기구)은 목표 지향적(goal-directed) 실체로 이해된다. 이때 조직은 상위목표(또는 공식목표)와 하위목표(또는 운영목표)가 연속적으로 연계된 '목표-수단의 계층제'(means-ends hierarchy)로 해석되어질 수 있다(김윤호, 2010: 288). 다시 말해, 조직 구조의 설계는 개개인의 직책들이 집단들로 분류되고, 다시 이들 집단들이 보다 큰 집단 내지는 단위들로 분류되고 이러한 과정을 전체 조직이 최고관리층에 의해 포괄되어 질 때 까지 반복되는 것으로 가정 된다. 하위계층에서 상위계층으로 올라갈수록 조직의 목표가 분명하고 구체적인 것(예, 운영 목표)에서 보다 추상적이고 일반적인 것(예, 공식목표)이 될 것이라는 것은 쉽게 이해 가능하다. 그렇다면 여기서 다음과 같은 질문을 해 볼 수 있을 것이다. 조직의 분화된 과업들은 어떻게 또는 어떤 기준에 의해 집단 또는 단위들로 분류되어 질 수 있는가? Gulick(1937)은 이 질문에 대한 답변으로 '부성화의 원리'를 제안한다. 여기서는 본 연구의 이론적 배경으로써 '부성화의 원리'와 그 하위 기준이라 할 수 있는 '기능구조'와 '지리적 구조,' 그리고 Lowi(1972; 1985)의 정책목표에 기반 한 기관유형에 대해 기술한다. 아울러 한일 국가관료제의 비교에 있어서 '조직규모'에 초점을 맞추게 된 근거에 대해 간략히 설명한다.

### 1. 부성화(部省化)의 원리

고전적 구조론, 특히 행정관리학파(administrative management school)의 대표적 학자인 Luther Gulick(1937)이 제시한 '부성화의 원리'(the principle of homogeneity)에 의하면, (한 조직에 의해서 수행되는 과업은 하부단위로 세분화되어야 하고, 이같이) 수평적으로 분화된 업무는 다시 동질적인 것들끼리 통합하여 집단(즉, 部 또는 省)을 이루도록 해야 한다. 이때 동질적이지 않은 업무들은 동일한 집단으로 통합되어서는 안 된다는 것이다. 이는 집단 간 업무의 중복을 막고, 나아가 일의 낭비뿐만 아니라 관할권의 다툼도 방지하기 위함이다(김병섭 외, 2008: 98).

#### 1) 기능구조(functional structure)

전통적으로 정부기관들은 공통된 목표 또는 유사한 기능별로 조직화(부성화)하는, 즉 기능구조의 형태(functional form)를 취하여 왔다(Golembiewski, 1987). 예컨

대 한국 중앙정부의 경우 (국 또는 실 단위의) 272개 대기능들을 유사한 과업들 끼리 묶어 47개 부처로 통합한 구조로 이해할 수 있다. 기능구조는 기능별로 부성화된 각 부서(한국의 경우 부처, 일본은 성청)가 고유기능에 집중하고 전문성을 증진시킬 수 있는 장점이 있으나, 부처이기주의의 예에서 볼 수 있듯이 다른 기능들과의 협조를 약화시키는 단점도 지니고 있다. 또한 한 조직 내에 A, B, C라는 기능이 있다고 할 때, 조직의 정점에 있는 오직 한 사람의 관리자(부처의 경우 장관)만이 이들 기능을 연결하는 흐름과 관련하여 결정을 할 수 있는 입장에 있기 때문에 집권화된 의사결정구조를 지니게 된다(Golembiewski, 1995: 57).

## 2) 지리적 구조 (geographical structure)

기능에 기초한 부성화 이외에 지역에 의한 부성화도 있는데, 이는 한 조직이 지역별로 지사 또는 지점을 두는 형태이다(Gulick, 1937). 환경부가 지역 또는 유역별 환경청을, 고용노동부가 각 지역에 지방고용노동청을 설치하는 것이 그 예다. 지역에 기초한 구조설계를 지리적 구조라고 하며 일반적으로 지역별 고객의 요구 또는 해결해야 할 문제의 성격이 다르다는 가정 하에 적용된다(Daft, 2010: 74). 따라서 각 지방(부처의 경우 지방청)은 지역 고객의 특수한 요구를 만족시키려고 하며, 본부(중앙) 보다는 해당 지역의 목표에 더 충실하고자 한다. 이 같이 조직이 제공하는 서비스가 각 지점 또는 지사 간에 차이가 있는 경우도 있지만, 거의 동일한 경우도 존재한다. 예컨대 맥도널드 햄버거의 종류와 맛은 전 세계적으로 거의 동질적이다(김병섭 외, 2008: 95-96). 또한 유역별 환경청이 적용하는 하천의 수질오염 기준은 전국적으로 표준화되어 있다.<sup>1)</sup>

## 3) 정책목표에 근거한 기관유형

흔히 행정학 분야 연구자들은 정부기관을 그 기관이 수행하는 기능(혹은 공공정책)의 유형에 따라 규제기관(regulatory agency), 분배기관(distributive agency), 재분배기관(redistributive agency), 구성기관(constituent agency)으로 분류한다(Lowi, 1985; Meier, 1993; 김종성·정용덕, 2000; 정용덕, 2002). 기관의 주된 기능 또는 정책목표(policy goal)에 따라 정부기구를 분류한다는 차원에서 이들 유형은

1) Gulick(1937)은 이외에도 절차와 수혜자에 근거한 부성화를 제시하고 있으나 본 연구와는 내용상 거리가 있기에 논의를 생략한다.

앞서 논의한 기능에 바탕을 둔 부성화와 이론적 맥락을 같이 한다. 본 연구에서는 규제기관, 분배기관, 재분배기관, 그리고 구성기관의 하위유형인 외교기관<sup>2)</sup>에 초점을 맞추어 논하고자 한다.

### (1) 규제기관

규제기관은 사회구성원들의 행동 변화를 피하며, 이를 위해 개인들의 행태를 통제하는 규칙을 만들거나 집행하고, 불복종에 대해서는 제재를 가한다(Lowi, 1985). 규제정책으로 인한 편익의 수혜자와 비용부담자가 뚜렷하게 나타나기 때문에 이들 간에는 영화적 경쟁(zero-sum game)관계가 형성된다. 또한 규제기관과 피규제집단간에 많은 갈등이 발생하며, 대개의 경우 전자는 후자로부터 포획될 가능성이 크다(김종성·정용덕, 2000: 174). 결국, 규제기관은 다른 유형의 기관에 비해 상대적으로 격렬하고 불안정한(intense and unstable) 정책 환경에 둘러싸여 있다(Lowi, 1985). 본부와 지역별 현장부서와의 관계에 있어서는 본부로부터 현장에 파견된 고위직 간부가 양자를 이어주는 매개역할을 한다. 즉, 이들 고위직 간부는 현장직원들에게 충분한 재량권을 줌으로써 해당 지역에 적합한 규제정책의 집행을 돕기도 하지만, 한편으로는 본부의 법령이나 선례와 일관성을 유지하도록 현장직원을 감독하는 기능도 수행한다(Lowi, 1985). 이러한 측면에서 볼 때, 규제기관은 다양성과 표준화가 내재된 '지리적 구조'의 특성을 지니고 있다고 할 수 있다. 법무부, 환경부, 식품의약품안전처, 공정거래위원회 등이 규제기관의 예이다(김종성·정용덕, 2000: 175).

### (2) 분배기관

분배기관은 기관목표에 있어서 규제기관과는 정반대적 성격을 지닌다(Lowi, 1985). 분배기관은 사회 구성원들에게 재화와 용역을 배분하는 기능을 수행하고, 따라서 이들 구성원들과 규제자와 피규제자가 아닌 후원자와 고객의 관계를 맺는다. 분배기관이 배분하는 편익의 수혜자와 비용의 부담자가 서로 분리되어 있기에 당사자들 간에 비영화적 경쟁 관계(non-zero-sum game)가 형성된다(김종성·정용덕, 2000: 170-171). 또한 지역별 현장부서에 많은 권한을 위임하는 기능적 분권화(functional

2) 구성기관은 나머지 세 유형(즉, 규제, 분배, 재분배정책) 중 어느 것에도 속하지 않는 정책을 수행하는 기관들을 모아 놓은 것으로 인식 된다(Meier, 1993: 110). 따라서 구성기관의 하위 기관들은 상호 이질적인 기능을 수행하고 있다고 할 수 있다. 본 연구는 구성기관의 주요 하위 기관 중 하나인 국가안전외교(national security-foreign)기관(Meier, 1993: 110)에 초점을 맞추고자 하였으나, 주석 3)에서 밝힌바와 같이 국가안전기능을 수행하는 일본 방위성의 인적 규모 자료에 내재된 문제로 인하여 외교기능(즉, 외교기관)에 한정하여 논하기로 한다.

decentralization)의 형태를 지닌다(Lowi, 1985). 결국 분배기관은 지역별 다양성이 어느 정도 허용된 지리적 구조의 특성을 지닌다고 하겠다. 농림축산식품부, 해양수산부, 산업통상자원부, 미래창조과학부, 교육부, 문화체육관광부 등이 대표적인 예다(김종성·정용덕, 2000: 171).

### (3) 재분배기관

재분배기관도 분배기관과 동일하게 사회구성원들에게 재화와 용역을 배분한다. 하지만 재분배기관의 경우 편익의 수혜자와 비용 부담자가 비교적 분명하게 구분되어 나타난다(Lowi, 1985). 예를 들어, 빈곤한자와 부유한자, 노년의 실업자와 젊은 직업인 등이다. 즉, 재분배기관은 특정 계층의 구성원들로부터 다른 특정 계층의 구성원들에게 편익을 이전시키는 정책 사업들을 수행한다(정용덕, 2001: 3). 복지, 공공의료 서비스, 사회보장, 사회보험, 공공임대주택 등이 그 좋은 예다. 아울러, 재분배 정책사업의 내용상의 작은 변화라 할지라도 사회계층 간 편익의 변동으로 이어 질 수 있다(Lowi, 1985). 예를 들어, 사회보장 수혜자격 규정에 있어 한 단어의 변경, 소비자물가지표(CPI)를 구성하는 요소 하나의 변경 등은 계층 간 부의 분배에 지대한 영향을 미친다. 따라서 재분배기관은 본부와 지역별 현장부서 간에 정책의 일관성을 유지하고자 노력을 기울인다. 즉, 법규를 통해 지역별 현장부서의 재량권을 최소화하고자 하며 따라서 각 지역의 현장부서는 본부와 강한 수직적 연계를 맺고 있다(Lowi, 1985). 결국, 재분배기관의 전국에 분산된 현장부서들은 거의 동일한 서비스를 제공하며, 이는 (이들 부서 간에) 다양성이 억제된 지리적 구조로 이해될 수 있다. 보건복지부, 고용노동부, 국가보훈처, 국세청이 재분배기관의 대표적 예다(김종성·정용덕, 2000: 173).

### (4) 외교기관

외교기관은 앞서 논의한 규제, 분배, 재분배기관과는 달리 사회구성원들에게 피부에 와 닿는 정책을 산출하거나 집행하지는 않는다. 그러나 외교기관은 외국과의 관계에서 국가의 이익을 대변하고 보전함으로써 궁극적으로 자국 내 구성원들이 평화롭고 안정되게 일상생활을 할 수 있도록 돕는 역할을 수행한다. 즉 외부의 침입으로부터 자국을 수호하는 국방기능과 같이 (특정 집단이나 개인이 아닌) 사회전체에 혜택을 주는 기능을 수행한다. 이러한 기능을 수행하는 외교부는 세계 각지에 대사관, 총영사관, 대표부와 같은 현장부서, 즉 재외공관을 두고, 각 지역에 적합한 외교정책을 입안하고 집행하는 것으로 이해된다. 각 지역별로 차별화된 외교정책을 적용한다는 측면에서

외교기관은 다양성이 내재된 지리적 구조형태를 지녔다고 할 수 있다. 또한, 본부입장에서 볼 때 각 지역 재외공관은 해당 국가에 관한 최신정보를 입수할 수 있는 매우 중요한 정보원이다.

## 2. 조직규모

조직구조, 특히 위에서 논의한 기능과 지역별 부성화의 결정 요인으로서 조직규모(organizational size)는 많은 조직학자들의 관심을 불러일으켜 왔다. 조직규모를 정의 할 때 가장 일반적으로 거론되는 요소가 조직 내 근로자의 수다(김병섭 외, 2008: 142-143). 이는 근로자의 수가 다른 조직규모의 지표들(예, 강의실의 수 또는 병원의 침대수와 같은 물리적 수용능력, 고객 또는 수강생의 숫자, 소유자산과 같은 물리적 자원의 양: Kimberley, 1976)과 밀접한 상관관계를 지니고 있기 때문이다. 결국, 조직규모를 변수로 이용한 연구의 80% 이상이 조직규모를 근로자의 수로 정의하고 있다(김병섭 외, 2008: 143; Daft, 2010: 17). 나아가 많은 연구결과가 규모가 조직구조에 영향을 미치는 가장 중요한 요인으로 제안한다(예, Blau & Schoenherr, 1971; Child, 1972). Blau & Schoenherr(1971)의 연구에 의하면 규모의 증가에 따라 수평적 분화(즉, 기능의 분화 또는 전문화, 그리고 지역적 분산 또는 지역출장소의 증가)와 수직적 분화(즉, 직위 수의 확대 또는 계층수의 증가)도 일정비율로 증가한다고 한다. 그러나 규모와 분화 간에는 정의관계가 성립하나 그것은 선형적이 아닌 일정수준을 넘어서면 분화비율이 감소하는 체감적 경향을 지녔다는 것이다. 한편, 조직의 분화가 심화될수록 통합의 중요성이 더욱 커지며, 이러한 요구를 충족하는(즉, 기능의 통합 및 조정에 힘을 쏟는) 조직일수록 보다 효과적이라는 것이다(Lawrence & Lorsch, 1967).

아울러, 1990년대 이후 신공공관리(new public management) 사조 하에서 작은 조직의 장점-특히 급변하는 환경에서 보다 유연하게 대처할 수 있는 능력-이 강조되어 왔음에도 불구하고, 전통적으로 정부조직은 커야(즉, 확대되어야)한다는 압력에 놓여온 것이 사실이다. Niskanen(1971)은 정부조직 내 관료들은 그들의 영향력과 승진기회를 증진하기 위해서 예산규모의 극대화, 즉 조직규모의 확대를 추구한다고 주장한다. 이 같은 내부구성원의 이기적 동기도 작용하겠으나, 21세기의 글로벌 경쟁 사회에서 우위를 점하기 위해서는 자원, 기술, 인재 등을 충분히 확보할 수 있는 큰 조직이(그렇지 못한 작은 조직에 비해) 실질적으로 유리하다고 볼 수 있다(Daft, 2010: 452-454).<sup>3)</sup> 다시 말해, 국가관료제의 경우 그 규모가 클수록(그렇지 못한 경우보다)

사회 다방면의 여러 문제에 대응하고 해결할 수 있는 역량이 증대된다고 가정될 수 있다. 본 연구는 이 가정 하에 논의를 전개해 나아간다.

### III. 방법론

한일 중앙행정기관(각각 47개 부처와 40개 성청)의 비교에 있어서 어느 부처 또는 성청들을 비교대상으로 선정하는가의 문제에 있어서 약간의 주의가 필요하다. 한국 정부는 일본 정부에는 없는 (대)기능들, 예컨대 국가보훈처, 통일부, 병무청, 방송통신위원회, 행정중심복합도시건설청의 제반기능들, 을 수행하고 있다(김두래 외, 2015: 518). 반면, 일본 정부는 내각부의 오키나와 진흥개발 기능, 국토교통성의 북해도 종합개발 기능, 궁내청의 제반기능들(예, 황실기록 및 능 관리; 황실재산 및 설비의 관리), 경찰청의 황족 호위와 관련기관 경비기능, 부흥청의 제반기능(동일본대재해로 부터의 부흥), 기상청의 지진 및 화산 감시, 관리 등의 고유한 기능을 수행하고 있다(김두래 외, 2015: 519). 물론 이들은 양국의 정치적, 역사적, 지리적 영향을 받은 비교적 극단적 예들 이긴 하지만, 이러한 상이점들을 비교하는 것은 마치 ‘사과와 귤’ 또는 ‘바나나와 파인애플’을 비교하는 격이 된다. 따라서 본 연구에서는 소위 사과와 사과, 귤과 귤 등을(즉 같은 종끼리) 비교하기 위해 양국의 특수한 환경으로부터 덜 영향 받은, 다시 말해 국제적으로 보편화된 부처의 (대)기능들에 초점을 맞추고자 한다. 비유하자면, 한국의 제주감귤과 일본의 유명 감귤산지인 시즈오카산 감귤을 당도, 맛, 영양분, 크기 등의 측면에서 서로 비교분석해 보는 것이다.

김두래 외(2015)는 우리나라 중앙정부의 272개 대기능들과 6개국 각 중앙정부 대기능들간의 합치율(즉, 보편성 정도)을 한국의 47개 부처별로 도출하여 그 정도에 따라 4개 집단(즉, 집단1: 70%이상; 집단2: 50%이상 70%미만; 집단3: 30%이상 50%미만; 집단4: 30%미만)을 제시하였다. 평균 합치율이 가장 높은 집단1에 속한 부처로 외교부(88.1%), 법무부(80.6%), 보건복지부(79.2%), 산업통상자원부(75.0%), 고용노동부(70.0%)를 들고 있다<sup>4)</sup>. 본 연구는 이들 5개 부와, 차상위 집단에 속한 기관 중

3) 기업들의 인수합병(mergers and acquisitions)이 그 좋은 예이다.

4) 집단1에는 국방부(77.1%)도 포함되어 있었다. 그러나 일본의 국방기능을 담당하는 방위성의 대기능별 인력규모 관련 자료는 자위대 소속 인원(실질적인 군인)도 포함되어 있어 민간인 출신 인원만 반영된 국방부의 대기능별 인력과 직접적인 비교가 어려운 측면이 발생하였다. 따라서 인력규모의 비교분석에 초점을 둔 본 연구의 의도에 부적합한 면이 있어, 부득이 국방부

비교적 높은 합치율을 보인 교육부(66.7%)와 환경부(64.3%)를 포함하여 총 7개 부에 초점을 두고, 각 부의 대기능들과 일본의 관련 성청의 대기능들을 각 대기능의 내용 및 대기능에 투입된 인적자원(즉, 조직) 규모를 중심으로 비교분석 하고자 한다. 한편, 본 연구에서 행한 한일 양국 대기능의 부처별 합치율에서도 법무부, 산업통상자원부, 고용노동부는 100%를 기록하는 등 7개 모든 부에서 전반적으로 높은 합치율을 보였다(자세한 내용은 “결과분석” 부분 참조). 즉, 국제적으로 뿐만 아니라 양국 간에 보편화된 기능들을 수행하는 이들 7개 부들을 분석대상으로 채택한 것은 본 연구가 목표로 하는 ‘유사성 속의 차이점’ 발견에 부합하는 결정이라고 할 수 있다.

한국과 일본의 중앙정부(대)기능비교를 위해 우리나라 행정자치부(행자부)에서 발행한 <정부조직 기능분류표> (2014년 4월 27일 현재)와 일본 총무성의 <행정기구도> (2014년 7월 1일 현재)의 자료를 이용하였다. 양국 중앙정부의 기능비교에 있어서 그 기준이 된 것은 행자부의 기능분류표이다. 기능분류표에 나타난 7개부의 실, 국 수준의 단위<sup>5)</sup>에서 수행하는 총 56개 대기능<sup>6)</sup>에 일본정부의 관련 10개 성청의 59개 대기능들을 합치(matching)시키는 작업을 하였다.<sup>7)</sup> 양국 정부의 대기능 비교분석에 있

(와 방위성)를 논의에서 제외하기로 한다.

- 5) 기본적인 아이디어는 별개의 국 또는 실에서 수행하는 기능을 하나의 대기능으로 분류하는 것이나, 행자부의 <기능분류표>에는 대기능 분류에 있어 다음과 같은 예도 포함되어 있다: 1) 국 또는 실에 속한 여러 개의 과 중 서로 관련된 몇 개의 과를 하나로 묶음; 2) 상호 기능상 연관된 몇 개의 국, 실, 또는 소속기관을 하나로 묶음; 3) (과와 국의 중간적 지위를 지닌 소위 [담당]관 몇 개를 하나로 묶거나, 하나의 관 또는 소속기관을 별개의 대기능으로 분류. 따라서 일본의 대기능 분류에서도 행자부의 <기능분류표> 상의 이러한 예들을 따랐다.
- 6) 행자부의 <기능분류표> 상에 나타난 총 272개 대기능에는 장차관실, 청차장실, 운영지원과, 대변인, 기획조정실, 감사관 등에서 수행하는 각 부처의 ‘공통기능’이 제외되어 있다. 본 연구에서도 ‘공통기능’은 논의에서 제외하며, 따라서 일본 중앙정부 각 성청의 대신관방, 장관관방, 사무국, 총무부 등에서 행하는 지원스텝기능이 비교대상에 포함되지 않았다. 다만 보다 정교한 교차분석을 위해 행자부의 <기능분류표> 상 ‘공통기능’ (예, 법무부의 법무연수원, 외교부의 외교안보연구원), ‘기타기능’ (예, 환경부의 국립환경인력개발원, 국립환경과학원) 또는 여타 대기능 (예, 행자부의 지방행정연수원, 국립수사과학연구원, 인사혁신처의 중앙공무원교육원)에 포함되어 있던 ‘교육 및 연구’기능을 따로 떼어내어 별개의 대기능으로 보았으며, 극히 소수이기는 하나 작으로 보이는 몇몇 분류는 조정하였음을 밝힌다. 그 결과 7개 부처로 부터 총 56개의 대기능을 산출하였다. ‘교육 및 연구’ 기능을 공통기능이 아닌 별개의 대기능으로 보게 된 근거는, 각 부처별로 수행하는 교육 및 연구분야는 고도의 전문성이 요구되며 (즉, 고유영역으로 인식함) 따라서 부처 간 해당분야 전문 인력의 이동이 거의 불가능하다 (즉, 공통기능으로 보기 어렵다)는 점에 있다.
- 7) 김두래 외(2015)에서는 한국의 47개 부처에서 272개 대기능, 그리고 일본의 40개 성청에서 195개 대기능이 확인되었다. 전체 부처(성청) 및 대기능 차원에서 일본이 한국보다 수평적 분화의 정도가 덜한 무엇보다 중요한 이유는 2001년 ‘하시모토 행정개혁’으로 알려진 중앙

어서 대기능의 내용적 일치성과 차별성 확인에 분석의 초점을 두었다. 예를 들어 우리나라 실 또는 국 단위에서 수행하는 대기능을 일본에서는 복수의 실 또는 국에서 수행하고 있을 경우 일본의 해당 실, 국을 모두 매칭하였다. 즉, 일본의 복수의 실 또는 국과 한국의 한 개의 실 또는 국간에 서로 기능상 일치하는 것으로 보았다. 아울러, 한국(또는 일본)정부에서는 특정기능이 대기능(즉, 실이나 국) 수준에서 수행되고 있으나 일본(또는 한국)정부에서는 해당 기능이 확인되지 않거나 특정의(단일) 과에서 수행되고 있을 경우 해당 기능은 고유한(즉, 차별화된) 것으로 보았다.

마지막으로, 본 연구의 방법론적 강조점인 미시적·거시적 비교연구와 관련하여, 미시적 차원의 비교분석은 기능구조와 지리적 구조에 기반 한 것이다. 다시 말해 분석 대상인 한국의 7개부의 실, 국 수준의 56개 대기능과 일본의 관련 10개 성청의 59개 대기능은 당연히 기능별로 분류된 것이며, 따라서 기능구조가 가정되어 있다. 아울러, 양국의 이틀 수치에는 지역별 정책집행 기능도 포함되어 있으며, 따라서 지리적 구조 측면에서의 한일 중앙정부기구의 인력 비교분석도 가능하였다. 거시적 차원의 비교분석은 Lowi(1972; 1985)의 정책목표에 따른 4가지 기관유형별 비교분석 방법을 취하였다. 즉, 한국의 7개부를 정책목표에 따라 4가지 기관유형으로 분류하고, 일본의 성청도 마찬가지로 분류하여 양국 비교분석을 하였다. 이와 같이, 거시적 차원뿐만 아니라 미시적 차원의 비교분석을 함으로써 전자에 치중한 선행연구에서는 기대하기 어려웠던 양국 정부 간 실, 국 차원의 보다 상세한 기능의 차이와 유사성을 확인 할 수 있었다. 다시 말해, 본 연구는 미시적 차원의 비교분석 방법을 취함으로써 선행연구에서 간과하였던 맹점을 메운다는 학술적 의미를 지닌다.

## IV. 결과분석

한일 양국의 중앙정부 대기능 교차분석 결과, 총 56개의 대기능 분류 항목들(한국의 7개 부 기준) 중 49개 항목에서 서로 중첩되어, 87.5%의 합치율이 산출되었다. 이는 총 272개 대기능을 대상으로 행한 교차분석에서 산출된 한일 정부기능 합치율

---

성청 통폐합에 있다. 당시 13개 성청이 정리, 통합되었으며, 기관 내 국의 충수를 줄이는 등 행정의 슬림화가 이루어졌다(하정봉, 2009: 134-142 참조). 한편, 본 연구에서는(국제적 보편성을 띄었다고 할 수 있는) 한국의 7개 부의 56개 대기능을 기준으로, 이에 대응하는 일본 10개 성청의 59개 대기능을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 국제적으로 공통적 임무를 지닌 기능에 있어서는 일본 정부가 오히려 더 수평적으로 분화 되어 있다는 것을 보여준다고 하겠다.

64.3%(김두래 외, 2015)보다 20% 이상 높은 수치이다. 국가 간 합치율이 최상위 수준에 있는 7개 부에 초점을 둔 본 연구의 속성 상 자연스런 결과라 할 수 있다. 한편 한일 각 정부는 고유한 기능들도 다수 수행하고 있는 것으로 나타났다. 한국은 7개 대기능에서, 그리고 일본은 10개 대기능에서 상대국에는 없는 임무를 수행하고 있었다. 한일 중앙정부 기능의 유사성 속의 차이점에 대한 보다 체계적인 분석을 위해 7개 부처들을 정책유형별로, 즉 규제정책 기관, 분배정책 기관, 재분배정책 기관, 외교정책 기관으로 나누어, 분석해 본다.<sup>8)</sup>

## 1. 규제기관

### 1) 법질서 유지 기관

우리나라의 국가형별권 행사와 범죄인 교정, 출입국관리사무 등 제반 법질서 유지 기능을 주된 임무로 하고 있는 기관은 법무부이다.<sup>9)</sup> 법무부는 1948년 대한민국 정부의 출범과 함께 존속하고 있는 ‘권력 부’ 중의 하나이다(조석준·임도빈, 2010: 324). 물리적 강제력을 행사할 수 있다는 점에서 전형적인 규제기관이라고 할 수 있다(Lowi, 1985; Meier, 1993: 83). 법무부에 상응하는 기능들을 담당하는 일본의 중앙행정기관은 법무성이다.<sup>10)</sup> 법무성의 효시는 1871년 설치된 사법성이며, 전후 1948년 사법기능이 분리되어 법무청으로 개편되었고, 1949년에는 법무부로, 그리고 1952년 법무성으로 개칭되면서 현재에 이르고 있다. 성청의 조직도 상에서도 내각부

8) 본 연구는 Lowi(1985)의 기관유형을 적용한 국내의 기존연구들(김종성·정용덕, 2000; 정용덕, 2002)과 같은 맥락에서 부차원의 유형화를 시도하였다. 이는 선행연구와 일관성을 유지할 수 있으며 어느 정도 비교가능하다는 이점이 있으나, 보다 정교한 유형화를 위해서는 실, 국 차원의 유형화가 바람직할 수 있다. 예컨대, Kim(2016)은 국(bureau)수준의 미국 연방정부 기구들을 총 16개의 구체적 분류기준을 근거로 하여 5개 기관으로 유형화하고, 이를 조직구조 측면에서 비교분석하였다.

9) 법무부 소속이지만 (외)청인 검찰청은 본 연구의 논의에서 제외한다. 행자부의 <기능분류표> 상 47개 기관은 부, 처, (외)청, (부처형) 위원회로 구성되어있다. 즉 (외)청은 별개의 행정기관으로 분류되었기 때문이다. 참고로 한국과 6개 국가 간 대기능 합치율면에서 검찰청은 40.5%에 불과하였다(김두래 외, 2015: 12). 같은 맥락에서 우리나라의 나머지 6개부와 관련해서도 소속기관이지만 (외)청인 경우는 해당 부의 논의에서 제외된다.

10) 미국 연방정부의 경우 Department of Justice 내 Bureau of Prisons/Federal Prison System, Office of Justice Programs, Criminal Division, Civil Rights Division, 그리고 Department of Homeland Security 내 US Citizenship and Immigration Services 등이 해당한다(Lowi, 1985; Meier, 1993: 83; 김두래 외, 2015: 432).

(또는 총리대신), 총무성(총무대신) 다음으로 법무성(법무대신)이 오는 것으로부터 알 수 있듯이 정부 내에서의 지위도 매우 높다(東洋經濟新聞社, 2001: 60). <부록 1>은 법무부와 법무성을 기능 및 인력차원에서 비교분석한 결과이다.<sup>11)</sup> 먼저 법무부의 총 인력은 21,098명인 반면 법무성은 39,086명을 지니고 있다(이후 나타나는 부록들의 표에서 괄호 속의 수치는 해당 기관의 총 인원, 또는 총 인원 중 해당 기능들을 수행하는 인원의 합을 의미). 아울러, 법무부의 7개 대기능 모두 법무성에서도 수행되고 있고, 따라서 두 기관의 대기능 합치율은 100%(법무부 기준)이다.

‘유사성 속의 차이점’을 보다 구체적으로 검토해 보기 위해 양 기관의 합치(matching)된 대기능을 서로 비교분석 해 본다. 이를 위해, 양국의 인구규모의 차이를 고려하여 법무부의 각 대기능을 담당하는 인원에 2.52를 곱한 값(즉, 부록의 ‘인구비례’란에 표시된 값)과 법무성의 상응하는 대기능 인력규모를 비교하기로 한다.<sup>12)</sup> 먼저, ‘범죄예방, 교육 및 사회 내 처우 기능’과 ‘출입국관리 및 외국인정책 기능’의 인력규모에 있어서, 법무부는 법무성에 비해 인구대비(이후 생략) 각각 1.29, 1.26배에 해당하는 인력을 지니고 있는 것으로 나타나, 해당 기능에 있어 양 기관은 대체적으로 대등한 인력을 지니고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 ‘법무정책수립 및 법률서비스 제공 기능,’ ‘검찰행정 기능,’ ‘법 수형자 수용 및 교정, 교화 기능,’ 그리고 ‘교육연구’ 기능에서는 <부록 1>에 나타나듯이 법무부는 일본의 상대기관에 비해 2배 이상의 인력을 지니고 있다. 특히, 법무부가 검사와 교도관의 교육훈련을 주로 담당하는 법무연수원(‘교육연구’ 기능 참조)에 상대적으로 많은 인력을 투입하고 있는 것은 일본에 비

11) <부록 1>에서 <부록 7>에 나타난 한국의 7개부와 일본의 상대성정간의 대기능 교차분석은 김두래 외 (2015)의 ‘4.4. 한국과 일본 정부조직 및 기능 교차비교표’ 중 pp.525-528, pp.530-532, 그리고 pp.541-542의 내용을 기반으로 하였으며 본 연구의 목적에 맞게 해당 자료가 수정, 보완되었음을 밝힌다.

12) 행자부가 발표한 주민등록 인구통계에 의하면 우리나라 총 인구는 2014년 현재 50,423,955명이며, 총무성이 발표한 같은 해 7월 현재 일본의 (추계) 인구는 약 127,288,000명이다. 이를 근거로 할 때, 일본의 인구는 우리나라 인구에 비해 대략 2.52배에 해당하는 규모이다. OECD의 등 국가 간 정부인력 비교 시 통상적으로 이용되는 기준이 ‘공무원 1인당 국민’수와 같은 인구비례 공무원 수이다 (참조: 통계청 [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1042](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1042)). 국가기능이 국민을 위한 것이고 이들을 대상으로 하기에 이러한 기준은 타당하다고 볼 수 있다. 다만, 본 연구에서는 해당기준의 보다 정교한 적용을 위해, 국민(민간기업, 비영리단체 등을 포함)을 주된 정책 및 서비스 제공 대상으로 하는 규제기관, 분배기관, 재분배기관에 한정하여 이 기준을 적용하기로 한다(외교 담당기관과 관련해서는 각주 15를 참조). 물론, 이들의 각 기관 내에서도 국민에게 직접적으로 공공서비스를 제공하지 않는 단위(실, 국)도 존재하나 일관성을 기하기 위해 이들 세 유형의 기관에 일괄적으로 ‘인구비례’ 척도를 적용하기로 한다.

해 2배나 많은 검찰행정 및 교정인력(즉, '법 수행자 수용 및 교정, 교화 기능')과 무관해 보이지 않는다. 다시 말해, 범죄자 처벌<sup>13)</sup>과 수행자에 대한 감시 및 통제가 (한국이 일본에 비해) 더 철저하다는 것을, 그리고 효과적인 검찰 및 교정기능을 위해 검사와 교도관의 교육훈련에 더 힘을 쏟고 있다는 것을 암시한다. 한편, '인권기능'에 있어서 법무부의 인권국은 법무성의 인권옹호국에 비해 5배의 인력을 지니고 있는 것으로 나타났다. 그러나 법무성의 경우 전국에 흩어진 '지방법무국'을 통해서도 인권옹호 기능을 수행하고 있는 것으로 확인되어지며<sup>14)</sup> 따라서 앞의 수치를 그대로 받아들이기에는 무리가 있다. 일본 법무성은 법무부에는 없는 '종합 및 지역별 민사행정사무' 기능에 무려 9,000명이 넘는 인력을 지니고 있다. 이는 국가기관이 전국에 지역별 사무소를 두고 현장에서 직접 해당 기능을 수행하는 '지리적 구조'의 전형을 보여주고 있다고 할 수 있다.

## 2) 자연환경의 보전 및 환경오염방지 기관

환경부는 각종 환경오염으로부터 국토를 보전하여 국민으로 하여금 보다 쾌적한 자연, 깨끗한 물, 맑은 공기 속에서 생활할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다(조석준, 임도빈, 2010: 311). 공기와 물 등 공공재(public goods)에의 접근을 제약하고 통제한다는 측면에서 환경부는 주요 규제기관 중의 하나이다(Meier, 1993: 84; Lowi, 1985; 김종성, 정용덕, 2000: 175; 정용덕, 2000).<sup>15)</sup> 환경부는 1980년 당시 보건사회부의 외청인 환경청으로부터 출발하였으며, 1990년 국무총리실 소속의 환경처로, 그리고 1994년 현재의 환경부로 계속적으로 발전되어 왔다. 참모적 성격(즉, 연구기능 중심)의 환경처에서 계선적 기능을 지닌 환경부로의 발전은 급속한 산업화에 따른 환경오염의 피해, 그리고 지구환경문제 등 국제적인 압력이 거세어지면서 정책집행의 중요성이 강조되었기 때문이다(조석준·임도빈, 2010: 312). 환경부의 대기 기능들을 수행하는 일본의 중앙행정기관은 환경성과 공해등조정위원회(총무성 소속의 외국)이다. 환경부의 경우와 마찬가지로 환경성도 (2001년 하시모토 행정개혁 때) 환경청으로부터 승격되었으며 이는 국내환경문제의 심각화, 그리고 지구온난화문제 등

13) 법무부의 검찰국은 외청인 검찰청을 통해 간접적으로 범죄자 처벌 기능을 수행한다.

14) 일본 법무성 공식 홈페이지 (<http://houmukyoku.moj.go.jp/homu/static/index.html>) 참조.

15) 미국 연방정부의 경우 Environmental Protection Agency가 우리나라 환경부의 기능을 주로 담당하고 있다.

지구환경문제의 고조에 따른 것이다(東洋經濟新聞社, 2001: 144). 환경청으로부터의 격상 시기에 있어 한국이 일본보다 7년이나 앞선 것은, 한국의 경우 정권이 바뀔 때마다 정부조직개편의 기회가 있었고 이러한 기회를 이용한 측면이 컸다고 볼 수 있다.

〈부록 2〉는 환경부의 10개 대기능이 일본의 관련 기관에서도 모두 수행되고 있음을 보여주고 있다(즉, 합치율 100%). 또한 환경부는 ‘자연환경 및 생물자원(생태계 및 국립공원)보전,’ 폐기물처리 및 재활용과 관련한 ‘자원순환체계 구축’ 기능에 있어서 환경성과 (인구대비: 이하 생략) 대등한 인력을 지닌 반면, ‘국제협력, 지구온난화방지’ 기능에 있어서는 절반 정도의 인력밖에 지니고 있지 못하다. 일본의 환경성이 국제적 요구에 보다 적극적으로 대응하는 형상이다. 그러나 ‘환경정책 총괄,’ ‘환경보건 기반 육성,’ ‘환경분쟁조정,’ ‘기후 및 대기정책,’ ‘수질보전 및 상하수도 관리,’ ‘지방환경관리,’ ‘교육연구’ 기능에 있어서는 한국이 일본의 2배에 육박하거나 상회하는 인력규모를 지니고 있다. 특히 한국(남한)의 국토 넓이가 일본의 약 27% 수준임<sup>16)</sup>에도 불구하고, ‘지방 환경관리’ 기능에 투입된 환경부의 인력이 절대치 기준으로 상대기관과 거의 동등하다는 것(양 기관 모두 800명대 수준)은 눈여겨 볼만한 사항이다. 매일 전국 각지의 미세먼지 및 수질오염 현황정보를 제공하는 국립환경과학원 (환경부의 정책지원 담당)이 일본 국립환경연구소에 비해 (절대치 기준으로) 오히려 60명 정도 많은 인력을 지니고 있다는 것 또한 간과해서는 안 될 부분이다. 이와 같이 국내의 환경문제의 방지 및 해결에 많은 인력을 투입하고 있는 환경부의 모습은, 예컨대, (주요 공해 발생국으로 알려진) 중국에 인접해 있는 한국이 직면하고 있는 공해의 심각성을 함축적으로 보여준다 하겠다. 마지막으로 일본 환경성은 한국이 결핍한 방사성오염물질에 대한 관리기능을 위해 16명의 인력을 지니고 있는데, 이는 2011년 발생한 후쿠시마 원전사고에 대한 후속조치로 인한 것으로 보인다.<sup>17)</sup>

## 2. 분배기관

### 1) 산업 및 무역의 진흥 기관

산업통상자원부는 상업(서비스업), 광공업, 통상, 무역 등 모든 산업의 발전을 진흥시키는 임무를 수행하고 있다. 산업통상자원부는 기본적으로 산업(기업인)을 지원하

16) 한국(남한)의 국토면적은 100,210km<sup>2</sup>이며 일본은 377,930km<sup>2</sup>이다 (<https://ko.wikipedia.org/wiki>).

17) 환경성 공식 홈페이지 참조 (<https://www.env.go.jp/jishin/rmp.html>).

는 입장에 있기 때문에 이들에게 “적극적으로 혜택을 베푸는” 역할을 한다는 측면에서 분배기관에 속한다(조석준·임도빈, 2010: 343; 김종성·정용덕, 2000: 170-171; 정용덕, 2000). 주요고객인 기업인들은 이 기관을 선호하며, 보다 많은 혜택을 누리기 위해서 의회의 해당 상임위원회와 함께 이른바 ‘철의 삼각관계’를 형성하여 산업통상자원부를 “강력”하게 지원한다(김종성·정용덕, 2000: 171). 산업통상자원부의 근간은 1948년 설치된 상공부에 있으며, 수차례의 조직개편을 거쳐 2013년 당시 지식경제부가 외교통상부로부터 통상기능을 넘겨받아 현재의 부가 되었다. 과거 상공부는 우리나라 경제발전을 수출주도형으로 이끈 주역이었으며, 기업들과의 밀접한 관계를 통해 “실제로 현장에서” 지휘, 지원, 조정하는 기능을 하였다(조석준·임도빈, 2010: 343). 산업통상자원부의 제반 기능을 담당하고 있는 일본의 중앙행정기관은 경제산업성과, 그 소속기관인 자원에너지청이다.<sup>18)</sup> 경제산업성의 시초는 1925년 설립된 상공성에서 찾을 수 있으며, 전후 1949년 통산산업성(통산성)으로 개편되었으며 이는 2001년의 행정개혁 전까지 존속되었다. 경제산업성은 2001년의 행정개혁 때 기존 통산산업성의 기능을 거의 그대로 물려받았다는 측면에서 기관명만 변경되었다고도 볼 수 있으나, 침체된 민간경제의 활성화에 초점을 두고 내부적으로는 2-3개의 국을 단일의 국으로 통합하는 등의 구조적 변화가 있었다(東洋經濟新聞社, 2001: 116-117). Chalmers Johnson(1982)이 그의 저서 《통산성과 일본의 기적》(MITI and the Japanese miracle)에서 주장하였듯이 통산성은 과거 일본 기업의 해외진출과 시장개척을 적극적으로 도우며 일본의 눈부신 고도경제성장을 견인하였다.

〈부록 3〉은 산업통상자원부의 6개 대기능 모두 일본의 관련 성청에서 수행되고 있음을 보여주고 있다(합치율 100%). 산업통상자원부는 경제산업성에 비해 (산업구조 개혁과 같은 거시적) ‘산업정책,’ ‘제조업 진흥,’ ‘지역경제의 활성화’ 기능에 있어서 약 3/4 정도의 인력만을 지니고 있으나, ‘에너지 자원정책’ 기능에서는 1.5배 (자원에너지청 비교), ‘통상정책’ 및 ‘통상교섭’ 기능, ‘무역’ 및 ‘투자 진흥,’ ‘창의산업,’ ‘산업기술개발,’ ‘국가표준’ 및 ‘인증제도’ 기능에 있어서는 2배에서 2.6배에 이르는 인력규모를 지니고 있음을 알 수 있다. 특히 경제산업성이 ‘제조산업국’을 별개로 두어 342명에 달하는 인력을 지니고 있는 점은, 일본이 어떻게 해서 자동차, 철강, 전자, 소재부품 등 여러 제조업 분야에서 상품의 우수성을 인정받고 세계적인 ‘제조업왕국’으로서의 지위를 지켜왔는지 알 수 있게 해준다. 특히 “일본이 부품을 끊으면 삼성

18) 미국의 경우 Department of Commerce, Department of Energy, U.S. International Trade Commission에서 산업통상자원부의 기능들을 수행하고 있다(김두래 외, 2015: 434-435; Lowi, 1985).

전자, 현대차공장 멈춘다”(시사저널, 2013. 12. 3)라는 제목의 언론기사가 지적하듯이, 산업통상자원부는 부품산업을 육성하는 등 제조 산업의 내실화를 기하는 쪽으로 인력을 확충할 필요가 있다고 하겠다. 한편 ‘통상정책’ 및 ‘통상교섭’, ‘무역’ 및 ‘투자진흥’ 기능에서 산업통상자원부의 인력 상 우위(인구비례 고려)는 그동안 적극적으로 추진해온 외국과의 자유무역협정(FTA, 2016년 현재 51개국과 발효)체결,<sup>19)</sup> 나아가 무역활성화에 우리정부가 많은 노력을 기울여 왔다는 것을 말해 준다. 또한, 산업통상자원부가 (KS마크로 대변되는) 국가기술의 표준화, 국제표준과 국가표준의 연계, 국가표준 인증제도 운영을 담당하는 ‘국가기술표준원’에 비교적 많은 인력(217명, 절대치)을 투입하고 있다는 사실은 그만큼 국가표준에 대한 수요가 많다는 것을 의미하며, 권위(있는 집단) 또는 남으로 부터의 인정(즉 ‘인증’)에 가치를 두는 한국의 사회적 정서와 무관해 보이지 않는다.

반면, 일본의 경제산업성은 산업통상자원부가 수행하고 있지 않은 ‘지역별 산업정책 집행’ 기능에 무려 1700명 이상의 인력을 지니고 있었는데, 이는 중앙행정기관이 지역별 경제산업국을 두고 고객(지역 기업인)에게 직접 산업진흥 및 지원 서비스를 제공하는 지리적 구조의 형태에 해당한다. 경제산업성은 또 다른 고유기능인 ‘정보화, 서비스 산업, 유통, 방문판매 및 통신판매 정책 등’에 432명의 인력을 지니고 있었다. 이는 기타 유통 및 통신판매 산업의 진흥에도 많은 인력을 투입함으로써 정보화시대의 요구에 적극적으로 대응하고 있음을 보여주고 있다. 아울러, 경제산업성은 ‘교육’ 기능에 13명의 인원을 지니고 있었다.

## 2) 교육 담당기관

교육부는 인적자원 개발정책, 학교교육, 평생교육 및 학술에 관한 사무를 담당하며, 교육이라는 공공재(public good)를 국민들에게 제공하는 역할을 한다는 점에서 분배기관에 속한다(Meier, 1993: 104; 김종성·정용덕, 2000: 171; 정용덕, 2000). 교육부의 직접적인 고객은 학생들이지만, 이들은 모두 학부모와 연결되어 있기에 대부분의 국민을 고객으로 볼 수 있다(조석준·임도빈, 2010: 334). 그러나 교육열(특히 사교육)이 과열되어 있으며 대학 진학율이 높은 한국에서는 교육이라는 공공재의 본래 목적이 훼손(즉, 공교육 붕괴)되는 경향이 있다. 따라서 이에 대응하기 위한 교육부의 정책에는 법규와 재정보조를 통한 규제적 속성도 혼재되어 있다고 할 수 있다. 사교육 과열문제는 과외금지 조치 등 여러 수단을 동원해도 아직까지 시정되지 않고

19) 2015년 2월 현재 일본은 16개국과 FTA를 체결하였다(국제무역연구원, 2015: 8).

있는 매우 고약한 문제(wicked problem)이며 다른 분배정책 분야와는 달리 고객(국민)의 교육정책에 대한 불만도가 비교적 높다고 할 수 있다(조석준·임도빈, 2010: 334-335). 교육부의 효시는 1948년 설립된 문교부이며, 1990년 교육부로 명칭이 바뀌었다가 2001년 부총리급인 교육인적자원부로 승격되었으며, 2008년에는 과학기술부와 통합하여 교육과학기술부(교과부)가 되었다. 2013년 박근혜 정부가 들어서면서 교육부 본연의 명칭과 기능으로 다시 복귀하게 되었다. 일본의 교육정책을 담당하는 중앙행정기관은 2001년 과학기술청과 통합되어 탄생한 문부과학성이며<sup>20)</sup>, 그 효시는 1871년 설치된 문부성이다. 흥미로운 것은 통합 당시 '교육과학기술성'이라는 전혀 새로운 이름으로 바꾸려고 하였으나 문부성 관료들의 저항으로 기존 명칭이 반영된 현재의 이름으로 정하게 되었다(東洋經濟新聞社, 2001: 78). 일본 관료들의 보수적 성향을 알 수 있는 대목이다. 일본에서도 한국과 같이 국민들의 교육열이 높아, 교육정책은 정치인들이 중요하게 여기는 정책분야 중의 하나이다. 본 연구에서는 학교정책, 평생학습과 같은 교육정책 기능만(즉, 과학기술정책은 제외)을 한일 비교분석의 대상으로 한다.

〈부록 4〉는 교육부의 10개 대기능 중 6개만이 문부과학성에서 수행되고 있음을 보여주고 있다(합치율 60%). 구체적인 내용을 보면, '초중등 교육정책', '대학정책' 기능에 있어서는 양국이 대체로 대등한 인력을 지닌 것으로 파악된다. 한편 '국제교육협력' 정책(예, 각국과 교사교류, 재외동포교육, 국외유학, 유학생유치)의 입안 부문에 있어서는 교육부가 문부과학성에 비해 5배를 훌쩍 넘는 인력을 지녔으며, 그 집행기능('국립국제교육원' 73명)에도 많은 인력을 투입하고 있는 것으로 보아 산업통상자원부의 예에서와 같이 교육 분야에서도 한국이 일본보다 국제협력 및 국제화에 보다 적극적으로 대응하고 있는 것으로 보인다. 반면, '평생교육, 진로 및 직업교육' 측면에 있어서는 교육부는 문부과학성의 약 70% 정도의 인력밖에 지니고 있지 못하다. 이는 현재 한국사회가 당면하고 있는 취업 및 고령화 문제에 대한 교육부의 보다 적극적인 대응이 있어야 함을 보여준다 하겠다. 그러나 교육부는 '국립특수교육원'을 두고 장애인교육과 관련된 연구개발 및 교원의 연수기능을 수행하고 있었다.<sup>21)</sup> 반면, 문부과학성은 보다 포괄적인 교육정책의 연구 및 지원기능('국립교육정책연구소' 148명)을 지니고 있었다. 아울러, 교육부는 국사편찬(101명), 지방교육지원(46명), 학교안전, 교육시설, 이러닝(40명), 교원소청심사(33명) 등 상대기관에는 없는 고유기능들을 지니

20) 교육부에 해당하는 미국의 연방기관은 Department of Education이다.

21) 사회의 소외계층을 정책대상으로 한다는 측면에서 '국립특수교육원'의 기능은 재분배 정책 기능에 가깝다.

고 있었다. 특히 국사편찬위원회와 교원소청심사위원회의 존재는 일제식민지의 경험, 분단국가의 현실, 그로 인한 보수와 진보세력 등으로 나누어진 한국 교육계의 복잡한 현실과 무관해 보이지 않는다. 예컨대 국정 역사교과서 편찬을 둘러싼 전교조와 국사편찬위원회와의 대립, (이른바 ‘참교육’으로 인한 징계, 해임과 관련하여) 전교조 소속 교사들의 교원소청심사위원회에의 소청심사 청구 등이 그 예이다.

### 3. 재분배기관

#### 1) 국민보건, 사회복지 담당기관

보건복지부는 국민 중에서도 “특히 건강이나 복지의 문제가 있는 사람들”과 같은 한정적인 대상 (즉, 사회경제적 취약계층)을 고객으로 삼는다(조석준·임도빈, 2010: 349)는 점에서 재분배 기관에 속한다(김종성·정용덕, 2000: 173; 정용덕, 2000). 1948년에 설립된 사회부, 이듬해에 신설된 보건부가 1955년 보건사회부로 통합된 것이 보건복지부의 모체이다. 과거 보건, 복지정책은 국가 경제발전과 성장에 가려 정부정책 중에서도 우선순위가 낮은 축에 속하였으나, 1994년 보건복지부로의 개편을 출발점으로 하여 그간 등한시 되어온 생활보호, 자활지원, 여성복지, 아동, 노인, 장애인 및 사회보장, 전 국민 의료보험 혜택 등의 분야에서 정부의 지속적인 관심과 노력이 있어왔다. 최근 수년간 복지 관련 예산은 연 10-20% 정도 증가하여 2009년 현재 정부총지출예산의 약 9%를 차지하고 있다(조석준·임도빈, 2010: 348). 이는 보건복지부의 조직, 즉 인력규모의 확대를 의미한다. 보건복지부에 해당하는 일본 중앙관청은 후생노동성이다.<sup>22)</sup> 1938년 탄생한 후생성이 그 효시라고 할 수 있으며, 1947년 후생성으로부터 노동정책기능이 분리되어 노동성이 설립되었다가, 2001년 행정개혁 때 현재의 후생노동성으로 다시 통합되었다. 오래 전부터 있어왔던 후생, 노동기능의 관할권 중복으로 인한 빈번한 충돌이 2001년 재통합의 주요 원인으로 작용하였다(東洋經濟新聞社, 2001: 90).

〈부록 5〉에 의하면 보건복지부의 10개 대기능 중 8개가 일본 후생노동성에서도 수행되고 있다(합치율 80%). 두 기관은 ‘사회복지정책,’ ‘장애인복지 및 서비스,’ ‘노인복지’ 기능에서는 서로 대등한 인력을 지니고 있는 반면, ‘보건의료정책, 질병예방

22) 미국의 경우 Department of Health and Human Services와 Social Security Administration에서 보건복지부의 기능들을 수행하고 있다(김두래 외, 2015: 435; 김종성·정용덕, 2000: 173; Meier, 1993: 94-95; Lowi, 1985).

및 관리,’ ‘연구,’ ‘건강보험제도 운영 및 관리,’ ‘국민건강증진’ 부문의 인력규모에 있어서 보건복지부는 후생노동성의 약 50%-70% 수준에 그치고 있다. 다만 ‘보건의료정책 및 질병예방 및 관리’ 기능과 관련한 비율(약 50%)의 해석에는 유의해야 할 필요가 있다. 이는 일본 후생노동성 소속의 국립한센병요양소에 3000명에 육박하는 인원이 있고, 이 인력이 해당기능의 약 3/4를 차지하고 있기 때문이다. ‘보건의료정책’ 기능으로 좁혀서 보면 (즉, 보건복지부의 보건의료정책실과 질병관리본부 인원의 합과 후생노동성의 의정국 인원을 비교하면) 오히려 전자가 후자의 약 2.5배에 달하는 인력을 지니고 있음을 알 수 있다(‘소개’ 부분 참조). 하지만, 후생노동성의 경우 전국 각지에 (보건복지부에는 없는) ‘지방후생국’을 두고 있으며 그 총인원이 1728명이다. 다시 말해, 일본의 경우 본부보다는 현장위주의 보건서비스 제공 및 질병관리를 수행하고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실과 함께 연구기능에서 일본은 ‘국립감염증연구소’에 363명이라는 막대한 연구 인력을 지니고 있으며, 이는 2015년 메르스 사태로 홍역을 치른 한국보건체계에 의미하는 바가 크다. 당시 질병관리본부장은 현장에 전념하기보다 보건 분야가 생소한 보건복지부 장차관을 이해시키고 대응지침을 받고, 국회 상임위원회에 불려나가 보고를 하는데 시간을 허비하여 초기 대응에 실패하였다. 아울러, 질병관리본부의 연구역량이 낮고 (연구비, 사업비로 비정규직 연구 인력을 충원하여 이들이 오히려 정규직보다 수적으로 많음), 보건 분야의 요직을 비전문가가 수행 (보건의료정책실 소속 국장 3명 중 보건 전문가는 1명뿐이며 심지어 건강정책국장도 비보건 전문가) 한다는 지적이 있다(동아일보, 2015. 6. 20). 위 사실들을 종합해 볼 때, 보건복지부는 전문성을 갖춘 보건인력의 확충과 현장위주, 그리고 보다 분권화된 보건체계의 확립을 위해 많은 노력을 기울여야 할 것으로 보인다.

또한 ‘국민연금, 기초연금’의 관리기능에 있어서 후생노동성은 보건복지부의 약 3배에 이르는 인력을 지니고 있다. 이는 초 고령화 사회로 접어든 일본사회의 한 단면을 보여주는 듯하다. 2010년 현재 일본의 평균수명은 남자 79세, 여자 86세이며, 1970년대 총인구 대비 7%에 불과하였던 65세이상 인구가 2010년 22%로 증가하였고, 2050년에는 총인구의 40% 수준으로까지 급격하게 증가할 것으로 전망된다(日本内閣官房 社會保障改革擔當室, 2010). 이와 같은 노령인구의 증가는 연금 수령자의 급격한 증가를 의미한다. 특히, 일본 노인들의 노후생활에 있어서 공적연금의 역할이 절대적인 점(2009년 기준으로 노령가구의 평균소득 중 공적연금이 총소득 중 70.6%를 차지:日本厚生労働省, 2009)을 고려할 때 이는 곧 정부기능의 확장을 의미한다. 아울러 일본정부는 급격한 고령화, 저출산, 저성장으로 인해 기존의 연금제도가 더 이상 지속가능하지 않다고 판단하고 오래전부터 제도개혁을 논의, 추진하여 왔다(윤석명,

2012: 69).<sup>23)</sup> 결국 후생노동성의 연금정책 관련 인력의 압도적 우위는 고령화로 인한 공적연금수혜자의 증가, 그에 따른 연금제도개혁 등 정부기능의 확장과 밀접한 관련이 있을 것으로 보인다. 향후 20년 안에 고령화, 저출산 문제에 있어 현재의 일본과 유사한 상황에 직면할 것으로 예견되며, 2060년에는 국민연금기금이 고갈될 것으로 예상되는(연합뉴스, 2016. 5. 17) 한국으로서도 연금정책에 보다 많은 인력을 투입하여 새로운 대책을 마련하는 등 적극적인 대응이 있어야 할 것이다.

한편 양국의 각 기관은 상대국에는 없는 기능을 수행하고 있었다. 보건복지부는 제약, 의료기기 등의 '보건산업육성'(78명)기능과 '저출산, 인구, 아동정책'(83명)기능을, 후생노동성은(앞서 언급한) '지역별 후생정책의 집행' 기능(1728명), '사회보장정책과 노동정책의 통합' 기능(149명), 범죄가능성이 있거나 여러 이유로 부모가 키우지 못하는 등 소외된 '아동의 자립지원'정책(76명)기능을 지니고 있었다. 다만, 여기서 한 가지 유의할 점은 후생노동성의 경우 '저출산, 인구, 아동정책' 관련 인력이 '국립사회보장-인구문제연구소'와 '고용균등-아동가정국'의 육성환경과와 보육과(〈부록 5〉 참조)에 분산되어 있다는 사실이다. 또한 후생노동성이 사회보장 기능과 노동정책 기능 간 통합에 많은 수의 인력을 투입하고 있는 점은 2001년 이전의 두 기관 간 관할권 다툼의 문제를 극복하기 위한 노력이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지는 후생노동성 내 이들 두 기능이 상호 독립적으로 공존하는 '혼합' 상태에 머무르고 있어, 완전한 '융합'까지는 이르지 못한 양상이다(마부치 마사루, 2007: 1332-1334).

## 2) 고용증진 정책 및 노동자의 권익 담당기관

고용노동부는 수입이 없는 자 또는 실직자에게 일자리를 알선하고, 직업훈련을 제공하고, 일시적 실직자에게 수입을 보전할 수 있는 보험혜택을 제공하는 등 사회, 경제적 약자를 위한 사회안전망 확충과 관련된 사무를 담당한다는 측면에서 재분배 기관에 속한다(Meier, 1993: 94-95; Lowi, 1985; 김종성·정용덕, 2000: 173; 정용덕, 2002). 고용노동부의 효시는(앞서 언급한) 보건사회부 소속의 외청으로 1963년

23) 특히, 근래에 일본에서는 급속한 고령화, 저출산 문제로 인해 국민연금이 노인층만을 먹여 살린다는 인식이 확산되어 감에 따라, 많은 젊은이들이 연금납부를 거부하는 등 "사실상 연금제도의 붕괴"에 직면하였었다(한국경제신문, 2011. 5. 10). 일본의 국민연금 납부율은 2010년 2월 말 현재 58.2%로 전후 최저치를 기록했으며, 20대 납부율은 30%에도 미치지 못하였다. 최근 일본 정부는 국민연금과 관련한 심각한 재정문제를 해결코자 공무원연금을 아예 없애는 등 혁신적 연금개혁 정책들을 내놓았다(동아일보, 2014. 1. 22).

출발한 노동정이며, 1981년 노동부로 승격되었다가, 2010년 현재의 명칭으로 변경되었다. 앞서 일본의 후생노동성 통합에서 엿볼 수 있듯이, 한국의 경우도 분장사무의 근접성으로 인해 고용노동부는 보건복지부와 업무상 많은 관련을 맺고 있다(조석준·임도빈, 2010: 350). 고용노동부에 해당하는 일본의 행정기관은 후생노동성이며,<sup>24)</sup> 그 출발점은 1938년 탄생한 후생성이다.

〈부록 6〉은 고용노동부의 5개 대기능 모두 후생노동성에서 수행되고 있음을 보여주고 있다(합치율 100%). 구체적으로 살펴보면, ‘고용정책수립’ (직업능력 개발 및 고용평등 정책 포함), ‘근로기준정책 수립,’ ‘산업안전보건정책’ 기능에 있어서 고용노동부와 후생노동성은 대체로 대등한 인력을 지녔다. 그러나 지역별 고용노동정책 집행 기능에 있어서 후생노동성은 고용노동부에 비해 2배 가까운 인력을 지니고 있다. 이는 후생노동성이 상대적으로 많은 인력을 현장에 투입하여 각 지역 수요자에게 고용 및 직업능력개발 등의 서비스를 제공하고 있다는 것을 의미한다. 다만 고용노동부는 ‘노사정책 수립’ 및 ‘노사분쟁의 조정’ 기능에서는 후생노동성의 약 5배에 해당하는 인력을 지니고 있다. 한국사회가 전통적으로 노정해 온 노사분쟁의 심각성을 암시한다고 할 수 있다.

#### 4. 외교기관

외교부는 외교정책의 수립·시행, 국제관계 업무에 관한 조정, 조약 기타 국제협정, 다자·양자 경제외교, ODA 등의 개발협력외교, 문화협력, 대외홍보, 재외국민의 보호·지원, 국제정세의 조사·분석에 관한 사무를 관장하는 외교 담당기관이다. 1948년 탄생한 외무부가 그 전신이며, 1998년 통상산업부로 부터 통상기능이 분리, 통합되어 외교통상부가 되었다가 2013년 해당 기능을 다시 산업통상자원부로 이관 현재의 모습이 되었다. 외교부는 대외적으로 국가를 대표하는 상징성을 지니고 있고, 과거 외국과의 관계에 있어 거의 독점적이었기에 외무부 시절에는 정부 내 장관서열이 1위를 차지할 정도로 위상이 높았다<sup>25)</sup>(조석준·임도빈, 2010: 302; 308). 한국의 외교부에 해당하는 일본의 중앙행정기관은 외무성이다.<sup>26)</sup> 1885년 내각제도 창설 당시의 명칭

24) 고용노동부의 기능들을 수행하는 미국의 연방기관은 Department of Labor, U.S. Equal Employment Opportunity Commission, National Labor Relations Board 등이다 (김두래 외, 2015: 436-437; Meier, 1993: 94-95; Lowi, 1985).

25) 2013년 개정된 정부조직법에 의하면 기획재정부, 교육부, 미래창조과학부, 다음인 4위로 밀려나 있다.

을 그대로 유지하고 있는 유일한 기관이다.

〈부록 7〉은 외교부의 8개 대기능 중 7개가 외무성에서도 수행되고 있음을 보여주고 있다(합치율 87.5%). 그러나 외교부의 총 인력이 외무성의 절반에도 미치지 못하는 점에서 알 수 있듯이, 대부분의 대기능에서 전자는 후자에 비해 인력규모 상 열세를 면치 못하고 있다.<sup>27)</sup> 구체적인 내용을 보면, 먼저 눈에 들어오는 점이 ‘기능별 외교정책 수립’ 부문에서 외교부는 외무성의 약 17% 수준의 인력밖에 지니고 있지 못하다는 사실이다. 주요 하위기능들을 살펴보면, ‘국제기구국’이 담당하는 유엔관련 사무, 군축 및 핵무기확산방지, 인권문제, 안전보장 등의 기능에서 외무부 인력은 외무성(‘종합외교정책국’) 인력의 18% 수준밖에 되지 않는다. 외무성의 ‘종합외교정책국’이 한국의 ‘국제기구국’에서 수행하지 않는 기타 국제문제에 대한 정책입안 기능(예, 테러대책, 중대 긴급사태에의 대응, 국제적 조직범죄, 우주에 관한 외교정책), 주요 외교정책의 총괄조정 기능, 그리고 중장기 외교정책의 기획인안도 담당하고 있다는 사실<sup>28)</sup>을 감안하더라도 외교부 해당기관의 인력규모는 매우 낮은 수준에 있다. 또한 ODA(공적개발원조)정책을 담당하고 있는 외교부의 ‘개발협력국’의 인력이 외무성 상대기관의 거의 10분의 1수준에 있는 것은 ODA 공여국으로서 막 발돋움한 한국의

26) 미국의 경우 Department of State, U.S. Agency for International Development 등이 해당 한다 (김두래 외, 2015: 430-431; Meier, 1993: 110).

27) 외교 담당기관은 앞서 논의한 규제, 분배, 그리고 재분배 기관과는 한 가지 중요한 차이점이 있다. 후자에 속하는 기관들은 국민 개개인들 또는 집단에게 피부에 와 닿는 직접적인 정책 성과를 제공하거나 그들을 직접적인 정책대상으로 한다. 반면, 전자는 주로 *일반적인 의미의 국민 또는 전체로서의 국가* (“the nation as a whole”) (Meier, 1993: 110; Lowi, 1985)로 하여금 국가안보 등의 혜택을 누릴 수 있도록 한다(김종성, 정용덕, 2000: 187). 다시 말해, 외교 담당기관의 주된 기능은 영토 내 자국민이 아닌 해외의 여러 국가(그곳에 거주하는 재외국민 포함) 내지는 국제기구로 향하여져 있기에, 앞서의 다른 유형의 기관과 같이 인구규모를 고려한 한일 인력비교를 할 경우 다소 부적합한 요소가 존재한다. 즉 외교부와 그 상대기관인 외무성을 동등한 위치에서 볼 필요가 있다는 것이다. 실제 각국 외교 인력의 비교에 있어 일반적으로 사용되는 기준은 절대 인력 수이다. 예컨대 최근의 한 신문기사는 다음과 같이 전하고 있다: “863명의 [외교부] 본부 인력은 네덜란드(1902명), 캐나다(4389명), 일본(2235명) 등과 비교해 매우 부족해 기획·지휘·통제 기능을 제대로 수행하기 어렵다”(“한국외교 인프라 정비 서두를 때,” 매일경제신문, 2016. 3. 15). 이 기사에서 엿볼 수 있듯이 인구가 1665만 명으로 한국의 절반에도 미치지 못하는 네덜란드의 상황을 특별 취급하지 않고 있다. 설령 재외동포를 외교기능의 정책대상으로 본다 할지라도 그 수에 있어 한국은 일본보다 약 5.6배나 많아(본문 참조), 오히려 일본 외무성에 advantage를 주어야 할 상황이다. 따라서 본 연구는 양국 외교 담당기관 외교인력 규모의 비교에 있어 (인구 비례가 아닌) 그 절대치를 기반으로 함을 밝힌다.

28) 외무성의 종합외교정책국은 상호 이질적 기능들을 수행한다는 측면에서 잡동사니적인 성격 을 지녔다고 할 수 있다 (城山英明·坪内 淳, 2002: 256).

상황을 고려할 때 이해할 만한 부분이다. 60년 이상 ODA 공여국으로서 활동해 오며 총 ODA 규모에 있어 세계 5위의 지위(2014년 현재; 1989년부터 2000년까지는 미국을 제치고 1위를 유지하기도 함<sup>29)</sup>)를 지키고 있는 일본과 비교하기에는 아직 시기상조인 부분이 있다.

‘지역별 외교정책 수립,’ ‘경제외교,’ ‘외국에서의 외교 및 영사’ 기능에서는 사정이 약간 양호하여 외교부가 외무성의 약 30%-40% 선에 해당하는 인력을 지니고 있는 것으로 나타났다. ‘재외동포 보호’ 기능에 있어서는 718만명(2014년 12월 현재)<sup>30)</sup>이라는 재외동포를 지닌 한국의 현실을 반영하듯 사정이 더 나아져서 외교부의 인력은 외무성의 약 60% 수준에 이르고 있다. 그러나 이 통계수치 또한 일본의 재외동포수가 129만명(2014년 10월 현재)<sup>31)</sup>에 불과하다는 점을 고려할 때 매우 열악한 인력수준임을 알 수 있다. 2004년 이라크에서의 김선일씨 피살사건, 중국에서 빈번히 들려오는 한국인 마약사범 사형집행, 필리핀에서 잇따르는 한국인 피살사건 등을 감안할 때 외교부의 ‘재외동포영사국’에 보다 많은 인원이 충원되어 해외에 있는 우리 동포들의 권익이 보다 효과적으로 보호되어야 할 것이다. 한편 ‘교육연구’ 기능에 있어서는 외교부가 외무성의 5.7배에 달하는 많은 인력을 지닌 것으로 나타났다. 이는 ‘외무성연수소’의 인력은 외무성 직원에게 직무를 수행하는데 필요한 지식, 능력 및 교양을 증진시키기 위한 교원들인 반면, ‘외교안보연구원’의 경우 이러한 교원들뿐만 아니라, 중장기 외교정책 및 전략에 관한 연구 분석 및 개발 등 싱크탱크로서의 연구 인력도 포함되어 있다. 따라서 ‘국립외교원’과 ‘외무성연수소’는 ‘교육연구’라는 동일 대기능 카테고리에 분류되었으나 국립외교원이 보다 포괄적인 임무를 수행하고 있기에 이러한 통계치가 산출되었다고 할 수 있다. 아울러, 중장기 외교정책을 개발한다는 측면에서 ‘국립외교원’은 외무성의 ‘종합외교정책국’과 기능상 중복되는 부분이 있음을 알 수 있다.

마지막으로 양 기관은 상대에게 없는 고유기능도 지니고 있는 것으로 나타났는데, 외교부는 ‘한반도 비핵화 및 평화외교’ 기능을, 외무성은 ‘국제정세에 관한 정보수집’ 기능을 지니고 있다. 전자의 기능은 남북한 양 진영이 대치하고 있는 한반도의 특수상황이 반영된 것이다. 주목할 부분으로 후자가 ‘국제정보통괄관’이라는 기관을 따로 두고, 90명에 가까운 인력을 동원하여 국제정보수집 활동을 수행하고 있다는 사실이다.

29) OECD 공식 홈페이지 참조 (<http://www.oecd.org/dac/stats/oecdstat-faq.htm>).

30) 외교부 재외동포영사국. 2015. “재외동포현황” 참조.

(<http://www.mofa.go.kr/travel/overseascitizen/index.jsp?mofat>)

31) 日本 外務大臣官房 領事移住部編. 2015. 《海外在留邦人數調査統計》 참조.

외교에 있어 정보자원(즉, 적절한 정보 및 아이디어에 기초한 신속한 국제정세에의 대응)의 중요성을 고려할 때 외무성의 국제정보통괄관의 기능은 한국 외교부에 많은 시사점을 준다.<sup>32)</sup> 외무성은 이미 외교부보다 45개나 더 많은 207곳의 해외공관에 3500명에 달하는 인력(외교부의 2.2배)을 파견하여 현장으로부터 최신정보를 얻고 있다. 그럼에도 불구하고 외무성이 중복적 기능을 지닌 별개의 기관(‘국제정보통괄관’)을 두고 있다는 것은 외교에 있어 “가외성”(redundancy)의 중요성(城山英明·坪內淳, 2002: 253)을 잘 반영한 것이라 할 수 있다. 급변하는 국제정세의 정확한 파악을 위해서는 특정 상황에 대해 다양한 시각을 확보하는 것이 필수적이며, 결국 하나의 판단에 의존하는 것은 극히 위험한 행위라는 것이다.

## V. 논의: 기관유형별 한일 인력규모 비율의 비교분석을 중심으로

위에서 행한 대기능을 중심으로 한 세부적 논의를 보다 종합적인 관점에서 분석하기 위해, 기관유형별 한일 인력규모 비율을 비교해 본다(여기서 ‘한일 인력규모 비율’이란 <부록 1>에서 <부록 7>에 표기된 합치된 대기능 별 ‘비율’을 지칭한다). 이를 위해 규제기관(법무부와 환경부; 일본은 이들 부의 대기능에 상응하는 성청: 이하 생략)의 합치된 대기능 15개, 분배기관(산업통상자원부와 교육부)의 9개(합치된)대기능, 재분배기관(보건복지부와 고용노동부)의 12개 대기능, 외교기관(외교부)의 6개 대기능, 총 42개 대기능을 분석대상으로 하였다.<sup>33)</sup> 먼저 합치된 각 대기능의 한일 인력규모 비율 측면에서 동일 기관유형 내 다른 합치된 대기능에 비해 과도하게 높거나 낮은 사례를 판별하기 위해 box plot 분석을 실시하였다. <그림 3>은 그 결과를 보

32) 해외공관 경험이 있는 한국 외교관들은 “일본의 정보력은 대단”하고 “정말 알뜰하게 잘 한다”고 말한다(중앙일보, 2015. 8. 13). 또한, 일본 외교 인력의 풍부함을 잘 보여주는 한 일화로, 스위스의 유엔 제네바대표부에서 근무한 한 외교관은 “일본 대표부 직원들과 상견례를 하는데, 일본 측은 여성·노동·아동·장애인 인권 등 분야마다 담당자가 따로 지정돼 있었다. 그런데 우리는 한두 명이 대여섯 개의 분야를 맡는다. 분야별 소개를 할 때 두더지 게임 하듯 특정인들이 계속 번갈아 손을 들어야 해 얼굴이 화끈거렸다”고 고백했다(중앙일보, 2015. 8. 13).

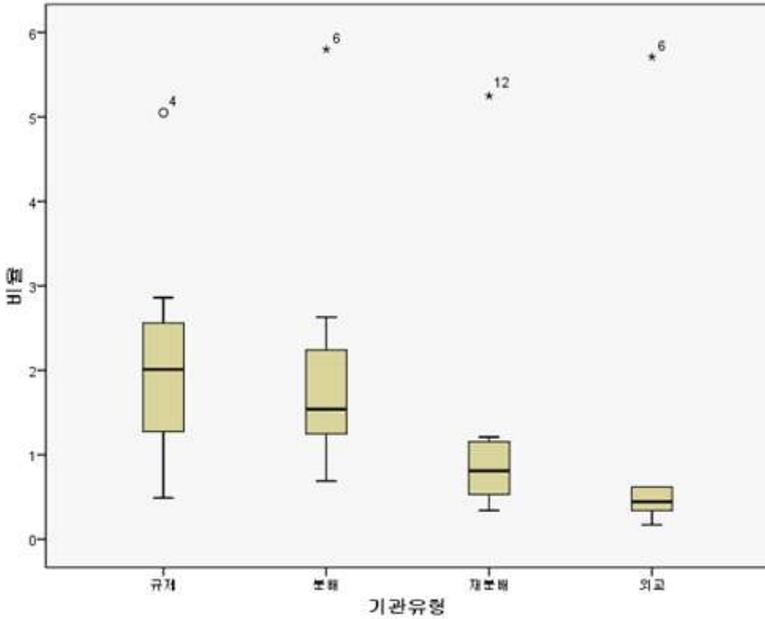
33) <표 2> 상에 나타난 표본수의 총합 42개(즉, 합치된 대기능수)와 본문의 ‘결과분석’에서 언급한 대기능 중첩수 49개가 서로 일치하지 않는 이유는 7개 대기능의 (한국 또는 일본의) 세부 인원자료가 입수 불능이었기 때문이다.

여준다. 각 유형의 기관은 각기 하나씩의 outlier (o표) 또는 extreme value (\*표)를 지니고 있는 것을 알 수 있다. 규제기관의 outlier 값 5.1은 법질서 유지기관의 ‘인권’ 기능에 관한 수치(즉, 법무부가 해당기능의 인력에서 법무성의 5.1배)이며, 분배기관의 extreme value 5.8은 교육기관의 ‘국제교육협력 총괄’ 기능에 관한 비율을, 재분배기관의 extreme value 5.3은 노동기관의 ‘노사정책수립 및 조정’ 기능에 관한 비율을, 외교기관의 extreme value 5.7은 ‘교육연구’ 기능에 관한 비율을 나타낸다. 이들 값들은 모두 한국이 일본보다 해당 기능에서 인력규모가 지나치게 크다는 것을 의미한다. 하지만 여기서 약간의 유의할 점이 있다. 위에서 언급한 ‘인권,’ ‘국제교육협력 총괄,’ ‘교육연구’ 기능에서 일본의 인력규모는 각각 20명, 10명, 17명으로 지나치게 그 수가 적어서 반대로 한국의 해당 인력이 과하게 크게 보이는 측면이 있다. 다만, ‘노사정책수립 및 조정’ 기능에서는 한국의 인력규모가 1071명(인구비례)으로 이는 실제로 과도한 측면이 있는 것으로 보인다.

기관유형별, 한일 간 인력규모 비율을 보다 합당하게 대표할 수 있는 값을 도출하기 위해 앞서 확인한 4개의 극단치를 제외하고 기술통계(descriptive statistics)를 분석하였다. <표 2>에 기관유형별 한일 인력규모 비율의 중심경향성(central tendency)을 나타내는 값으로 평균과 중위수(median)가 나타나 있는데, 두 값이 대체로 동일하다(적어도 두 값 간에 별다른 차이가 없다). 이는 둘 중 어느 값을 취해도 중심경향성을 대표하는 데 별 무리가 없음을 시사한다. 평균값을 기준으로 본다면 규제기관이 1.9(법무부의 ‘법수형자 수용 및 교정, 교화 기능,’ 2.01)로 가장 크고, 다음으로 분배기관 1.5(산업통상자원부의 ‘에너지 자원정책,’ 1.54), 재분배기관 0.8(고용노동부의 ‘근로기준정책수립, 조정’ 및 ‘산업안전보건정책’ 기능, 0.90), 그리고 외교기관 0.4(외교부의 ‘외국에서의 외교 및 영사’ 기능, 0.45) 순이다.<sup>34)</sup> 이들 값은 한국의 규제기관들은 일본에 비해 대체적으로 약 2배의 인력규모를 지니고 있으며, 분배기관은 1.5배, 그리고 재분배기관과 외교기관은 각각 80%와 40% 수준의 인력을 지니고 있음을 뜻한다. 즉, 일반적으로 볼 때 규제, 분배기관은 한국이 재분배, 외교기관은 일본이 인력규모면에서 크다는 것을 나타내고 있다.

34) 소수점 둘째자리에서 반올림함. 괄호 속에 각 비율에 가장 근접한 대기능과 그 비율값을 표시하였다.

〈그림 3〉 기관유형별 한일 대기능 인력비율 Box Plot 분석



〈표 2〉 기관유형별 한일 대기능 인력비율에 관한 기술통계\*

		규제	분배	재분배	외교
N	유효	14	8	11	5
평균		1.8871	1.5488	.7791	.4040
중위수		1.9500	1.4200	.7200	.4400
표준편차		.75253	.69114	.31290	.16502
범위		2.37	1.94	.87	.45
최소값		.49	.69	.34	.17
최대값		2.86	2.63	1.21	.62
백분위수	25	1.2275	.8825	.5000	.2550
	50	1.9500	1.4200	.7200	.4400
	75	2.5100	2.1750	1.1400	.5350

\* 4개 극단값 제거하여 분석

한국의 규제기관이 일본보다 약 2배나 많은 규제인력을 지녔다는 것은 그만큼 한

국에서 규제기관과 피규제집단 간 갈등의 소지가 많다는 것을 암시한다(김종성·정용덕, 2000: 174). 법무부가 ‘인권기능’에, 환경부의 경우 ‘환경분쟁조정’ 기능에 일본의 각 해당기관 보다 많은 인력을 투입하고 있는 사실은 이 같은 갈등문제를 완화하기 위한 노력으로 보여 진다. 아울러, 분배기관에 있어서 한국이 일본보다 인력규모면에서 크다는 사실은 김종성·정용덕(2000: 172)의 연구결과와도 맥을 같이 한다. 인력 규모면에서 한국이 일본보다 분배기관에 더 비중을 두는 것은 한국의 분배정책이 사회의 이익집단들의 투입정치에 더 반응적이라는 것을, 다시 말해 이들 고객집단들에 의해 정부정책이 좌우될 가능성이 더 크다는 것을 의미한다(김종성·정용덕, 2000: 172). 이러한 예로 최근 거론되고 있는 롯데그룹에 대한 특혜의혹 등 이명박 정부의 친대기업 정책, 교육정책(특히, 대학입시제도)의 비밀관성 등을 들 수 있을 것이다. 재분배기관의 인력규모에 있어서 일본이 한국보다 크다는 연구결과 또한 일본이 한국에 비해 재분배기관에 더 큰 비중을 둔다는 김종성·정용덕(2000: 173)의 주장에 부합한다. 김종성·정용덕(2000: 173)의 논의에 비추어 본다면 본 연구결과는 일본 중앙정부가 사회계층간의 소득재분배 기능을 훨씬 더 적극적으로 수행하고 있다는 것을 의미한다. 다시 말해, 이는 일본의 중앙정부가 정책결정과정에서 다양한 소득계층(특히 사회경제적 취약계층)을 대변하는 이익집단들에게 보다 더 개방적임을 뜻한다. 아울러, 국가통수권자의 영향력이 거의 절대적이라고 할 수 있는 외교정책 분야에서 일본의 중앙행정기관이 한국보다 2배 이상의 인력을 지녔다는 사실은 일본 수상이 (한국의 대통령 보다) 자신의 손발이 되어 줄 수 있는 외교 인력을 그 만큼 많이 지녔다는 것을 의미한다고 하겠다.

아울러, <표 2> 에 나타난 규제기관과 분배기관의 표준편차와 범위(최소값과 최대값 간의 차이)값은 나머지 두 유형에 비해 그 값이 두드러지게 크다. 이는 한국 규제기관과 분배기관의 대기능들이 일본보다 평균적으로 더 큰 인력규모를 지닌 점을 감안할 때 반대로 일본이 이들 두 기관유형에서 인력규모 상 더 큰 대기능도 소수 지니고 있을 수 있다는 점을 암시한다. 실제로 규제기관의 경우 ‘국제협력, 지구온난화방지’ 기능(비율: 0.49)에서, 분배기관의 경우 ‘산업정책, 제조업진흥, 지역경제 활성화’ 기능(0.76)과 ‘평생교육, 진로 및 직업교육정책’(0.69) 등에서 일본이 한국보다 큰 인력 규모를 지니고 있었다.<sup>35)</sup>

35) 이외에도 이론적 배경에서 논의한 조직규모와 수평적(기능적) 분화와의 관계를 살펴보기 위해 양국의 각 부처(성청)별 총인원수와 대기능수간의 상관관계를 분석하였으나 통계적 유의미성을 확인할 수 없었다. 이는 47개 부처 중 단지 7개 부처만을 분석대상으로 하였기 때문인 것으로 보인다.

마지막으로, 한 가지 눈여겨보아야 할 사항은 일본 중앙행정기관은 정책영역을 불문하고 잘 발달된 지리적 구조를 지니고 있다는 점이다. 다시 말해, 각 지역에 '지방지분부국'<sup>36)</sup>을 설치하고 중앙이 직접 업무를 담당하고 있는 것이다. 본 연구의 일본 측 분석대상 중 문부과학성을 제외한<sup>37)</sup> 모든 중앙행정기관이 다양한 형태의 지방지분부국을 지니고 있었으며, 특히 법무성(지방법무국), 경제산업성(경제산업국), 후생노동성(지방후생국)의 것들은 한국의 해당 부처에는 없는 것들이었다. 앞서의 분석에서 나타난 바와 같이 일본의 각 중앙관청은 이들 지방지분부국에 막대한 규모의 인력을 투입하고 있었으며, 전체 국가공무원의 약 60%가 이러한 지방지분부국에서 종사하고 있다(하정봉, 2009: 148). 이같이 발달된 지리적 구조를 중앙과 지방과의 정책의 일관성을 견지할 수 있다는 면에서 긍정적으로 볼 수도 있으나, 지방분권의 관점에서는 많은 비판을 받고 있다. 즉 지방지분부국은 중앙이 지방자치단체에 사무를 위임하지 않음으로써 각 지역에 중앙기관과 지자체가 함께 운영되는 이른바 이중행정과 그로 인한 비효율성이 지적되어 왔다(中島忠能, 1983: 56-59). 현재는 지방분권화라는 시대적 조류에 맞추어 기존에 지방지분부국에서 담당하던 업무의 지자체로의 이양이 이루어지고 있다(강형기·허훈, 2006: 20).

## VI. 결론: 정책적 함의

본 연구는 한국의 47개 부처 중 국제적으로 보편적인 기능들을 수행하고 있는 것으로 판명된 법무부, 환경부(이상 규제정책 기능), 산업통상부, 교육부(이상 분배정책 기능), 보건복지부, 고용노동부(이상 재분배정책 기능), 외교부(외교정책 기능)의 대기능들과 이에 상응하는 일본 성청의 대기능들을 서로 합치(match)시키고 각 기능의 내용과 조직(즉, 인력)규모를 중심으로 한일 비교분석을 하였고, 아울러 기관유형 별로도 동일한 분석을 하였다. 즉 한일 중앙행정기관의 미시적, 거시적 비교분석을 하였다. 미시적 차원의 비교분석은 기능구조와 지리적 구조에 기반 한 것이었고, 거시적 차원의 그것은 Lowi(1972; 1985)의 정책목표에 따른 4가지 기관유형별 비교분석 방

36) 지방지분부국은 일반적으로 광역적 블록 단위로 설치되어 있는 형태, 시도부현단위로 설치되어 있는 형태, 그 밖의 형태(지국, 사무소, 지소, 출장소 등)로 분류되어 진다 (하정봉, 2009: 148),

37) 문부과학성이 지방지분부국을 두고 있지 않은 이유는 교육기능을 이미 지방으로 많이 이양하여 "교육자치가 어느 정도 이루어져 있기 때문" (강형기·허훈, 2006: 24) 인 것으로 보인다.

법을 취하였다. 주요 결과를 요약하면, 규제기관의 경우 법무부는 법무성에 비해 범죄자 처벌과 수형자에 대한 감시 및 통제가 더 철저하며, 이러한 기능을 위한 검사와 교도관의 교육훈련에도 많은 인력을 투입하고 있음을 알 수 있었다. 또 다른 규제기관인 환경부도 환경성에 비해 '지방 환경관리' 기능에 압도적으로 많은 인력을 투입하는 등 국내 환경문제의 방지 및 해결 노력에 있어 우위에 있었다. 아울러, 분배기관의 경우, 일본의 경제산업성이 산업통상자원부에 비해 제조업 진흥에 있어 두드러지게 많은 인력을 투입하고 있었으나, 우리나라가 최근 공격적으로 맺고 있는 세계 각국과의 FTA 협정에서 볼 수 있듯이 '통상정책' 및 '통상교섭,' '무역' 및 '투자진흥' 기능에 있어서는 후자가 조직규모 차원에서 우위에 있었다. 또한 교육부의 경우 국제협력 및 국제화 정책, 즉 세계 각 국가의 교사고류, 재외동포교육, 국외유학, 유학생유치 정책의 입안과 집행 부문에 있어서 문부과학성에 비해 많은 인력을 지니고 있었다. 반면 '평생교육, 진로 및 직업교육' 정책이 있어서는 문부과학성이 교육부에 비해 조직규모 상 우위에 있었다. 재분배 기관을 보면, 보건복지부는 후생노동성에 비해 보건 분야의 연구기능과 국민연금, 기초연금의 관리기능에 있어서 조직규모 상 확연한 열세에 놓여 있었다. 아울러, 고용노동부의 경우 지역별 고용노동정책 집행 기능에 있어서 후생노동성의 약 절반에 불과한 조직규모를 가지고 있었다. 외교정책을 담당하는 외교부는 기능별 외교정책 수립을 비롯한 대부분의 (대)기능에서 외무성에 비해 인력규모 상 열세를 면치 못하고 있었다. 특히 외무성은 '국제정세에 관한 정보수집'이라는 별도의 대기능에 많은 인력을 투입하고 있었다. 마지막으로, 일본 중앙행정기관은 정책영역을 불문하고 '지방지분부국'에 기반 한 잘 발달된 지리적 구조를 지니고 있음을 알 수 있었다.

정리하건대 규제 및 분배기관에서는 한국이, 재분배 및 외교기관에 있어서는 일본이 조직규모상의 우위를 차지하고 있었다. 이러한 연구결과를 바탕으로 (본 연구의 궁극적 목적이라 할 수 있는) 한국정부가 미래의 불확실한 행정환경에 대처해 나아가기 위해 어떠한 기능에 역점을 두어야 하는지에 대한 정책적 함의를 얻을 수 있을 것이다. 일본은 인구의 고령화, 저출산, 복지재정 부담의 증대와 같은 사회문제를 우리보다 10년 이상 먼저 경험해 오고 있으며, 이는 분석결과에서도 알 수 있듯이 해당 기능의 확대에 이어졌다고 볼 수 있다. 다시 말해, 앞으로 한국 정부가 미래의 행정환경에 적절히 대처하기 위해서는, 사회복지·보건의서비스, 노후생활보장, 고용안정에 힘을 쏟는 선진국 형 복지국가를 지향하고, 이들 기능에 대폭적인 인력확충이 있어야 할 것이다. 특히, 근년에 나타나고 있는, 과중한 업무에 기인한 사회복지공무원의 잇단 자살 사건들을 볼 때 이들 기능의 인력확충은 시급하다 하겠다. 아울러, 최근 '사드'(THAAD) 한국

배치로 인한 동북아 정세의 불안정, '미일 신밀월'로 (위안부 등) 과거사 문제해결에 있어서 일본정부의 더욱 불성실해진 태도 등을 볼 때 한반도를 둘러싼 강대국들의 역학관계는 앞으로 한 층 요동칠 것으로 보인다. 다시 말해, 과거 구한말에 있었던 씻을 수 없는 잘못을 거론하지 않더라도, 현재의 열악한 외교역량을 가지고서는 당면 사안에 대한 임시방편적 대응외교에 급급할 수밖에 없으며, 미래의 국가 생존을 위해 중요한 중장기적 대응과 '예방 외교,' 그리고 거시적 전략과 구상은 기대하기 어렵다. 동북아의 전환기적 환경에 놓인 한국에 있어 외교역량의 강화가 어느 때 보다도 시급하다고 할 수 있다.

본 연구는 기존 한일 중앙정부기구의 비교연구가 간과한 실, 국 차원의 대기능간 내용 및 조직규모 상의 미시적 비교분석을 하였다는 점에서 학술적 의미를 지닌다. 그럼에도 불구하고 본 연구결과를 해석함에 있어서 약간 유의할 점이 있다. 본문에서도 부분적으로 언급이 되었지만, 설령 한일 어느 한쪽 국가에서 특정 기능이 대기능으로 확인되지 않는다 하더라도 해당국에서는 과단위에서 실행되고 있을 수 있다. 실 또는 국이 아닌 하위단위에서 수행되고 있다면 이는 해당국에서는 그 기능이 비교적 덜 중요하게 판명되고 있다는 것을 의미한다. 다만, 특정 기능이 지방자치단체에서 수행되고 있어서 중앙정부에서 확인이 어려운 경우가 있을 수 있다. 예컨대 일본 법무성의 경우 각 지역 지방법무국에서 수행하는 등기, 호적, 국적, 공탁 등 민사행정 사무 기능이 있는데, 이들은 우리나라의 경우 동사무소 등의 지자체에서 제공되는 서비스들이다. 따라서 미래 연구에서는 중앙과 지방정부 수준에서 수행하는 기능들을 보다 철저히 포괄적으로 고려할 수 있는 한일 비교분석이 행해 질 수 있기를 기대해 본다.

## ■ 참고문헌

- 강형기·허훈. 2006. "한일 지방분권정책의 현상과 평가." 《한국지방자치학회보》, 18(3): 5-28.
- 국제무역연구원. 2015. "주요국 FTA 추진 현황과 2015년 전망: 20개 경제권 (73개국)을 중심으로." 《Trade Focus》, 14(3):1-134.
- 김두래·유홍림·장용석·배수호·최성주·김윤호·윤광재·최치원·정창화. 2015. 《미래 지향적 정부조직 설계 방향 및 국가 간 정부기능 비교 연구》. 한국행정학회 연구보고서.
- 김병섭·박광국·조경호. 2008. 《휴먼조직론》. 서울: 대영문화사.

- 김종성·정용덕. 2000. “다원주의 관점에 의한 한일 중앙 행정기구의 비교.” 《행정논총》, 38(2): 155-191.
- 김윤호. 2010. “커뮤니티 비즈니스의 개념정립에 관한 연구: 사회적기업과의 구분을 목적으로.” 《한국사회와 행정연구》, 21(1): 275-299.
- 마부치 마사루. 2007. “일본에 있어서의 중앙 부처 재편의 효과: 융합인가? 혼합 인가?” 《한국행정학회 동계학술대회 발표논문집》, 1309-1346.
- 염재호. 2009. “연구논문: 한일 행정개혁의 비교연구: 정부조직개혁의 제도론적 접근.” 《정부학연구》, 15(2): 71-107.
- 윤석명. 2012. “일본 공적연금제도 개혁(안)에 대한 평가와 시사점.” 《보건복지포럼》. 한국보건사회연구원.
- 임도빈. 2011. 《비교행정강의》. 서울: 박영사.
- 정용덕. 2002. 《한일 국가 기구 비교 연구》. 서울: 대영 문화사.
- 조석준·임도빈. 2010. 《한국행정조직론》. 법문사.
- 하정봉. 2009. “일본행정조직의 지속과 변화.” 현대일본학회(편), 《일본행정론》. 서울: 애플트리태일즈.
- 《동아일보》. 2014. “[프리미엄 리포트]日 ‘연금 차별 안된다’… 공무원연금 아예 없애.” 1월 22일.
- 《동아일보》. 2015. “[토요판 커버스토리] 질병관리본부 해부.” 6월 20일.
- 《매일경제신문》. 2016. “한국외교 인프라 정비 서두를 때.” 3월 15일.
- 《시사저널》. 2013. “일본이 부품을 끊으면 삼성전자, 현대차공장 멈춘다.” 12월 3일.
- 《연합뉴스》. 2016. “국민연금 고갈 늦추려면…보험료 인상 논의 수면위로.” 5월 17일.
- 《중앙일보》. 2015. “워싱턴 움직이는 공공외교 예산 한국 37억, 일본 906억원.” 8월 13일.
- 《한국경제신문》. 2011. “파국 직면한 일본의 국민연금, 남의 일이 아니다.” 5월 10일.
- 城山英明·坪内 淳. 2002. “外務省の政策形成過程.” 城山英明·鈴木 寛·細野助博(編 著). 《中央省庁の政策形成過程: 日本官僚制の解剖》. 中央大学出版部.
- 東洋經濟新聞社(編). 2001. 《図解 中央官邸の見取り図 最新版》.
- 中島忠能. 1983. “機関委任事務について考える.” 《都市問題研究》, 35(6): 29-39.
- 日本 外務大臣官房 領事移住部(編). 2015. 《海外在留邦人数調査統計》.
- 日本 厚生労働省. 2009. 《2009年 国民生活実態調査》.
- 日本 内閣官房 社會保障改革擔當室. 2010. 《第2次 有識者検討會 資料》. 11月 16日.
- Amsden, A. H. 1989. *Asia's Next Giant: Late Industrialization in South Korea*. Oxford: Oxford University Press.

- Blau, P. M. & Schoenherr, R. A. 1971. *The Structure of Organizations*. New York: Basic Books.
- Child, J. 1972. "Organization Structure and Strategies of Control: A Replication of the Aston Study." *Administrative Science Quarterly*, 17: 163-177.
- Daft, R. L. 2010. *Understanding the Theory and Design of Organizations*. Tenth ed. South-Western, Cengage Learning.
- Golembiewski, R. T. 1987. "Contextual Specificity in Consultation: Similarities and Differences between Private and Public Sectors." *Consultation*: 90-101.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Managing Diversity in Organizations*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.
- Gulick, L. 1937. "Notes on the Theory of Organization." In L. Gulick and L. Urwick (eds). *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy: 1925-1975*. Stanford University Press.
- Kim, Yoonho. 2016. "The Relation Between Policy Types and Organizational Structures in U.S. Federal Agencies: An Analysis Focused on Formalization, Span of Control, Headquarters Ratio, and Personnel Mobility." *Administration and Society*, 48(8): 988-1030
- Kimberley, J. R. 1976. "Organizational Size and the Structuralist Perspective: A Review, Critique, and Proposal." *Administrative Science Quarterly*, 21: 571-597.
- Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W. 1967. *Organization and Environment*. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University Press.
- Lowi, Theodore J. 1985. "The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration." In Roger G. Noll (eds). *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Meier, Kenneth J. 1993. *Politics and the Bureaucracy*. Fort Worth, TX: Harcourt College Publishers.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Transaction Publishers.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, D.C.: The World Bank.

〈부록 1〉 규제기관 1: 법질서 유지 기능 교차비교분석

부처	대기능	담당기구	인력	인구비례	비용	성칭	담당기구	인력
법무부 (21098명)	법무정책수립 및 법률서비스 제공	법무실	91	229	2.66	법무성	민사국	86
	검찰행정 기능	검찰국	68	171	2.85	(39086명)	형사국	60
7/7	범죄예방, 교육 및 (가석방자 등에 대한) 사회내 처우 기능	범죄예방정책국	69				보호국	27
		보호관찰심사위	30				지방권생보호위원회	263
		보호관찰소	1466				보호관찰소	1497
		소년원	584				소년원	2469
		소년분류심사원	74				소년감별소	1201
		치료감호소	381					
		위치추적관제센터	49					
		청소년비행예방센터	139					
		(합계)	2792	7036	1.29		(합계)	5457
	인권기능	인권국	40	101	5.05		인권옹호국	20
법수형자 수용 및 교정, 교화 기능	교정본부	94				교정국	63	
	지방교정청	204				교정관구	207	
	교도소	11159				형무소, 소년형무소 및 구치소	19623	
	구치소	4140						
	지소	298						
	(합계)	15895	40055	2.01		(합계)	19893	
출입국관리 및 외국인정책 기능	출입국관리사무소(19), 출입국외국인보호소(2)	출입국관리사무소(19), 출입국외국인보호소(2)	1925	4851	1.26		입국관리국	126
	출입국외국인정책본부	출입국외국인정책본부					지방입국관리국	3607
						입국자수용소	236	
						(합계)	3843	
교육연구	법무연수원	법무연수원	125	315	2.37		교정연수소	48
							법무종합연구소	85
						(합계)	133	
	종합 및 지역별 민사행정사무					법무국 및 지방법무국	9037	

〈부록 2〉 규제기관 2: 자연환경의 보전 및 환경오염방지 기능 교차비교분석

부처	대기능	담당기구	인력	인구비례	비율	성징	담당기구	인력
환경부	환경정책총괄	환경정책실 (환경정책관, 정책총괄과, 환경기술정책과 등 4과)	45	113		환경성	중합환경정책국	189
(1902명)	환경보건기반 육성	환경정책실 (환경보건정책관, 환경보건정책과, 화학물질정책과 등 4과), 화학물질안전원	97	244		(1798명)	중합환경정책국	189
10/10	기후대기정책	(합계)	142	358	1.89**			
	수질보전 및 상하수도 관리	환경정책실, 온실가스종합정보센터	74	187			물-대기환경국	174
	국제협력	물환경정책국	96	242			물-대기환경국	174
	지구온난화방지	(합계)	170	428	2.46**			
	자연환경 및 생물자원보전	국제협력관	22	55	0.49		지구환경국	113
	지방 환경관리	자연보전국	72	181	1.03		자연환경국	175
		우역환경청, 지방환경청, 수도권대기환경청	823	2074	2.41		지방환경사무소	859
	환경분쟁조정	환경분쟁조정위원회	23	58	1.71	공해등 조정위원회 (총무성)	사무국	34
	교육연구, 정책지원	국립환경인력개발원	31	78	1.66	환경성	환경조사연구소	47
		국립환경과학원	333	839	3.06		국립환경연구소*	274
		국립생물자원관	109				생물다양성센터	N/A
		(합계)	917		2.86***			321
	자연순환체계 구축	자연순환국	49	124	1.13		폐기물리사이클대책부	110
	방사성물질로 인한 환경오염대책	방사성물질로 인한 환경오염대책					방사성물질오염대책 기술개발관	16

\*독립행정기관

\*\*환경성 중합환경정책국과 물대기환경국은 각각 환경부 2개 대기능을 포괄하므로, 해당 2개의 대기능 인원을 합한 값을 근거로 산출하였다.

\*\*\*환경성 생물다양성센터의 인원 인수를 중심으로 인해, 이에 대응되는 환경부 국립생물자원관의 인력을 제외하고 산출하였다.

〈부록 3〉 분배기반 1: 산업 및 무역 진흥 기능 교차비교분석

부처	대기능	담당기구	인력	인구비례	비율	성정	담당기구	인력
산업통상 자원부 (1285)	무역, 투자진흥	무역투자실	110			경제산업성	무역경제협력국	283
	6/6	무역위원회 경제자유구역기획단, 자유무역지역관리원 (합계)	47 94 251		2.24	(4204/4519)		
	산업정책, 제조업 진흥, 지역경제 활성화	산업정책실	126				경제산업정책국	217
		산업기반실 (지역경제정책관)	42				제조산업국	342
		(합계)	168	423	0.76		(합계)	559
	창의산업, 산업기술개발, 목표표준, 인증제도	산업기반실(창의산업정책 관, 산업기술정책관)	79				산업기술환경국	284
		국가기술표준원 (합계)	217 296		2.63			
	통상정책 총괄	통상정책국	49				통상정책국	201
		통상협력국	36				통상정책국	201
	통상교섭 총괄	통상교섭실 (합계)	73 158		1.98*		통상정책국	201
	에너지 지원정책	에너지지원실	189			자원에너지정	성에너지- 신에너지부	91
		광업등물사무소, 광신포안사무소 (합계)	60 249		1.54	(488)	자원-연료부 전력가스사업부 (합계)	142 174 407
	정비회, 서비스산업, 유통 업분업매 및 통신판매 정책 등 교육					경제산업성	상무정보정책국	432
	지역별 산업정책 집행						경제산업연수소 경제산업국	13 1737

\*경제산업성의 통상정책국은 산업통상자원부의 2개 대기능을 포괄하므로, 해당 2개의 대기능 인원을 합한 값을 근거로 산출하였다

〈부록 4〉 분배기관 2: 교육 기능 교차비교분석

부처	대기능	담당기구	인력	인구비례	비율	성칭	담당기구	인력	
교육부 (849)	국제교육협력 총괄	국제협력관	23	58	5.80	문부과학성	국제통관관	10	
	초·중등 교육정책 기획·총괄	학교정책관	41			(803/1859)	초등중등교육국	278	
		교육과정정책관	56						
		학생복지안전관	41						
6/10	대학정책 기획·총괄	(합계)	138	348	1.25				
		대학정책관	43				고등교육국	217	
		대학지원관	34						
		학술장학지원관	35						
		(합계)	112	282	1.30				
		평생교육, 진로 및 직업교육 정책 교육연구*	평생학습정책과, 인재직무응답정책과, 신로교육정책과, 직업교육정책과	38	96	0.69		생애학습정책국	139
			국립특수교육원	N/A				국립교육정책연구소	148
			국립국제교육원	73					
			중앙교육연수원	N/A				교원연수센터**	N/A
		과학자 예우 및 표창*	대한민국학술원	N/A				일본학사원	11
교육안전·정보 통계 총괄		학교안전총괄과, 교육시설과, 교육정보화과, 이력정보과	40						
		지방교육자치과, 지방교육재정과, 유아교육정책과, 특수교육정책과	46						
	사법의 수집, 편찬과, 국사의 보급	국사편찬위원회	101						
	교원장계처분등의 제심	교원소청심사위원회	33						

\*교육연구, 그리고 과학자 예우 및 표창 부문에 있어서 양국 모두 불충분한 (인원)자료로 인해 인력규모의 비교분석은 생략한다.

\*\*독립행정법인

(부록 5) 재분배기간 1: 국민보건 및 사회복지 기능 교차비교분석

부처	대기능	담당기구	인력	인구비례	비례	성정	담당기구	인력
보건복지부 (3027)	보건의료정책, 질병예방 및 관리	보건의료정책실	95	239	0.97	후생노동성	의정국	247
		질병관리본부 (소계)	156	393		(8413/31548)		
8/10	국립소록도 병원	국립소록도 병원	251	633	2.56		국립한센병요양소	2913
		국립건여소	207	522	0.18		건여소	913
	국립결핵병원(2개)	174	806	0.88		국립병리기구*	N/A	
	국립정신병원(5개)	904						
	(합계)	778	1961	0.48**		(합계)	4073	
	국민보건연구원	150	378	0.72		국민보건의료과학원	108	
						국립검역연구원소	363	
						국립사회보장-인류문제연구소	52	
						(합계)	523	
	건강보험제도 운영 및 관리	건강보험정책국	46	116	0.56		보험국	207
	국민건강증진	건강정책국	38	96	0.50		건강국	193
	사회복지정책	사회복지정책실	132	333	0.98		사회-원호국	341
	장애인복지 및 서비스	장애인정책국	38	96	0.88		장애보건복지부 (사회-원호국 내)	109
		국립재활원	314	791	1.27		국립장애인리ハビリ센터	625
		(합계)	352	887	1.21		(합계)	734
	노인복지	인구정책실, 노인정책관, 국립노령의용산관리원	50	126	1.17		노년국	108
	국민연금, 기초연금 제도운영 및 관리	연금정책국(3과)	38	96	0.34		연금국	281
	보건산업육성	보건산업정책국, 오송생명과학단지 지원센터	78					
	저출산, 인구, 아동정책	인구정책실, 인구아동정책관, 보육정책관	83				(인구문제연구소 & 육성정책과, 보육과)	
	사회보장정책과 노동정책의 통합적추진						정책통괄관	149
	지역별후생정책의 집행						지방후생국	1728
	범죄가능성이 있는 아동의 자립지원						국립아동자립지원시설	76

\* 독립행정법인

\*\* 보건복지부의 국립결핵병원과 국립정신병원의 기능을 수행하는 것으로 판단되는 후생노동성의 국립병원기구의 인원비율이 불응한 관계로 전자의 두 병원의 인력을 제외하고 산출하였다.

〈부록 6〉 재분배기관 2: 고용 및 노동자의 권리 증진 기능 교차비교분석

부처	대기능	담당기구	인력	인구비례	비율	성정	담당기구	인력
고용노동부 (5760)	고용정책수립, 지원	고용정책실	180	454		후생노동성 (21992/31548)	직업안정국	245
		직업능력정책국	45	113			직업능력국 고용개발국 아용가정국 (합계)	85
5/5	근로기준정책 수립·조정	(합계)	225	567	1.14			169
		노동정책실 (근로정책개선과 외 3과), 최저임금위원회	46	116		노동기준국	499	
	산업안전보건정책	산재예방보상정책국, 산재재진심사위원회 (합계)	75	189		노동기준국	339	
	지역별 고용노동정책 집행	지방고용노동청(6)	4762	12000	0.57		노동기준국	339
	노사정책수립·조정	노동정책실 (노사협력정책관, 국공노사정책관 외 8과) 중앙노동위원회(1), 지방노동위원회(11) (합계)	59	149		중양노동위원회	21154	
			366	922		(204)	사무국	112
			425	1071	5.25		지방사무소	30
							지방조정위원 (합계)	62
								204

\*후생노동성의 노동기준국은 고용노동부의 2개 대기능을 포괄하므로, 해당 2개의 대기능 인원을 합한 값을 근거로 산출하였다.

〈부록 7〉 외교기관: 외교정책 기능 교차비교분석

부처	대기능	담당기구	인력	비율	성칭	담당기구	인력
외교부	외교 의전	의전장	42		외무성	(대신관방 내) 의전장, 의전총괄관	N/A
(2520명)	지역별 외교정책 수립	동북아시아국	41		(5780명)	아시아대양주국	205
7/8		남아시아태평양국	31				
		북미국	31			북미국	100
		중남미국	25			중남미국	41
		유럽국	33			구주국	116
		아프리카중동국	27			중동아프리아국	97
		(합계)	188	0.34			559
	기능별 외교정책 수립	국제기구국	38	0.18		중합외교정책국	216
		개발협력국	31	0.13		국제협력국	238
		국제법률국	30	0.25		국제법국	119
		문화외교국	26			(대신관방 내) 국제문화교류심의를관	N/A
		(합계)	99	0.17*		(합계)	573
경제 외교		국제경제국, 다자경제외교국, 양자경제외교국	77	0.44		경제국	176
	제외동포(국민) 보호·지원	제외동포영사국	85	0.62		영사국	137
	외국에서의 외교 및 영사	제외공관(162): 대사관(113), 대표부(6), 총영사관(43)	1572	0.45		제외공관(207): 대사관(139), 대표부(8), 총영사관(60)	3488
	교육 연구	국립외교원	97	5.71		외무성연수소	17
	한반도 비핵화 및 평화 외교	한반도평화교섭본부	40				
	국제정세에 관한 정보수집					국제정보통괄관	85

\*외교부 문화외교국 기능과 관련한 외무성 인원자료의 입수불용으로 인해 양 기관의 해당기능 인원을 제외하고 산출하였다.