

일본 ‘국가기구’의 변화와 연속성*

관청형성 모형의 적용

남경태

1. 들어가며

영국의 대처정권은 1980년대 중반 이후 행정기관이 담당하고 있던 기능 가운데 정책형성 이외의 기능, 특히 운전면허와 자동차 등록, 기상 관측, 정부 간행물의 인쇄와 간행 등의 집행 업무를 해당 행정기관에서 분리하여 이것들을 새롭게 설립한 에이전시라고 명명한 조직에 위임함과 동시에, 에이전시의 자율성을 인정하고 민간기업처럼 효율성을 요구하는 에이전시화를 추진했다. 이는 행정기관을 분리하는 개혁이기 때문에 관료의 심한 저항에 부딪혔고, 도중에 좌절될 것이라고 예측되었다. 그러나 의외로 1995년까지

남경태(南京兌) 일본 교토대학 법학연구과에서 법학박사 학위를 취득하고 현재 교토대학 법학부 준교수로 재직 중이다. 주요 연구분야는 민영화(『民営化の取引費用政治学—日本・英国・ドイツ・韓国4ヶ国における鉄道民営化の比較研究—』, 慈学社, 2009), 지방분권(『地方分権の取引費用政治学—大統領制の政治と行政—』, 木鐸社, 2014), 관료제 등이다.

*이 연구는 2012년도 서울대학교 일본연구소 일본학연구지원사업의 지원을 받아 수행되었다.

100개가 넘는 조직이 에이전시화되었고, 공무원의 80%가 에이전시에서 근무하게 되는 상당한 성과를 달성하게 된다. 이 개혁이 성공한 원인 중의 하나는 고위 관료 중에 에이전시화를 지지하는 관료가 존재했기 때문이었는데, 이들의 행동은 윌리엄 니스카넨(William Niskanen)의 예산 최대화 모형으로 설명할 수 없는 것이었다. 상황에 따라서 자신이 소속한 조직의 축소 조차도 서슴지 않는 관료의 행동양식을 설명하기 위하여 개발된 것이 관청형성 모형이다.

본 연구의 목적은 패트릭 던리비(Patrick Dunleavy)의 관청형성 모형을 사용하여, 일본의 일반 회계 예산의 용도별 분류의 변화를 추적함으로써 일본 중앙정부의 변화와 연속성을 분석하는 것이다. 이를 위해 정책을 집행하기 위한 방법, 즉 조직의 집행체제의 변화에 초점을 맞춘다. 더불어 니스카넨의 예산 최대화 모형과의 비교를 통해 두 모델의 설명력에 대해서도 평가하도록 한다. 그리고 공공사업 관청의 대표적인 조직인 농림수산성, 운수성 및 건설성을 사례로 들어 던리비 모형을 검증하도록 한다. 먼저 집행체제의 의미를 명확하게 하기 위해 던리비의 논의를 소개하면서 시작하기로 한다.

2. 고위 관료의 선호와 관청형성 모형¹⁾

1) 관료의 선호와 예산

예산은 집합적 행동에 의하여 증진되는 공공재이고 이로부터 발생하는 편

1 던리비의 관청형성 모형에 관해서는 정용덕의 연구를 많이 참고했다(정용덕, 『한·일 국가기구 비교연구』, 서울: 대영문화사, 2002, 102~110쪽). 그리고 독자가 이해하기 쉽도록 저자가 약간의 해석을 추가한 부분도 있음을 밝혀둔다.

니스카넨의 예산 최대화 모형에 관해서는 김근세와 권순정이 상세하게 비교하고 있다(김근세·권순정, 「관청형성 모형의 재구성」, 『한국행정학보』 40(1), 2006, 3~6쪽). 이 외에도 이영조와 최희경 및 강윤호를 참조할 것(강윤호, 「지방정부 관료의 동기와 예산 극대화 행태」, 『한국행정학보』 33(4), 1999; 강윤호, 「한국 관료의 예산 극대화 행태: 관료제와 대의정부의 중앙 및 지방정부에의 적용가능성 검증」, 『지방정부연구』 3(2), 1999; 강윤호, 「지방정부 관료의 특성과 예산 극대화 행태: 예산 극대화 가정의 경험적 검증」, 『한국지방자치학회보』 12(1), 2000; 이영조·최희경, 「Niskanen의 관료의 예산극대화 행태모형에 대한 평가」, 『대구경북행정학회보』 7(1), 1995).

익은 하위 관료에게, 비용은 고위 관료에게 불균형적으로 배분된다. 그리고 예산 증대에 대한 결정적 영향력은 고위 관료가 가장 크지만 그로부터의 순수 편익은 하위 관료에게 가장 크게 들어가고 그 과정에서 발생하는 비용은 대부분 고위 관료에게 집중된다.² 이에 따라 고위 관료들은 자신들의 개인적 효용에는 큰 영향을 미치지 못하면서도 많은 비용이 소요되는 예산 최대화 행동에 소극적일 것이다.

던리비의 이러한 주장은 고위 관료의 직무와 관련된 내재적 효용을 증대시킨다는 관청형성 전략으로 발전한다. 즉, 고위 관료들은 지위, 위신, 후원력, 영향력, 그리고 그들이 수행하는 직무 자체에 대한 즐거움과 중요성 등과 같은 비금전적 효용을 강조하게 된다.³ 그의 논의에 따르면 정책 실현과 직무 숙련에 대한 자부심이 고위 관료를 움직이는 중요한 동기이다. 이것은 예산 규모는 크지만 단순 작업을 반복하거나 이해관계자와의 충돌이 빈번한 행정기관보다는, 예산규모는 작지만 다른 행정기관에 강한 영향력을 가지고 있거나 정치권력에 가깝거나 혹은 직위가 흥미로운 행정기관에 유능한 인재가 결집하는 경향이 있다는 것을 의미한다.

이처럼 비금전적 직무적인 효용을 추구하는 관료의 선호는 관료를 예산 최대화를 추구하도록 하기보다는 관청형성을 추구하도록 한다. 관청형성이란 귀찮고 하찮은 직무와 복잡한 집행 업무를 다른 관청으로 이관하고, 비선호 직무를 분리하여 일상적인 관리 부담을 줄이면서도 여전히 감독권을 유지하면서 정책 관련 문제에 특화하도록 관청의 조직구조를 재편하는 것을 가리킨다.

2 Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, London: Pearson Education, 1991, pp.177~181.

3 Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, p.209.

2) 예산과 관청의 유형⁴

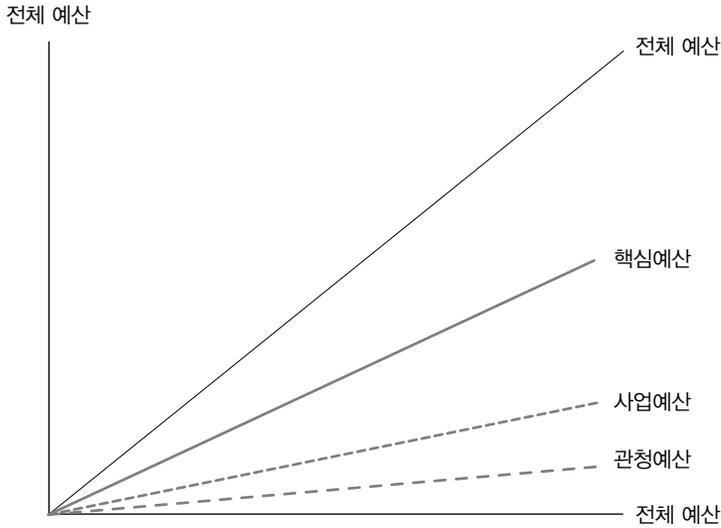
예산은 다음과 같은 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 핵심예산은 해당 행정기관의 자체 운영(직접적으로 쓰이는 인원 및 재화)을 위한 운영 비용과 여기에 기본적 기능을 위해 직접적으로 필요한 장비나 건물 등에 대한 자본적 지출을 합한 것이다. 관청예산은 핵심예산에 더해 해당 기관이 사적 부문에 직접 지불하는 모든 지출액을 합한 것으로, 민간기업과의 계약에 따른 지불, 개인과 기업에 대한 이전 지출, 자본 부채에 대한 이자의 직접적 지불 등이 모두 여기에 포함된다. 사업예산은 관청예산에 더해 해당 기관이 공공 부문의 다른 기관이 사용하도록 이전하는 지출을 합한 금액이다. 마지막으로 초사업 예산은 사업예산에 더해 타기관의 자체 재원이지만, 그럼에도 불구하고 해당 기관이 어떤 정책 책임을 행사하거나, 기획상의 제한 또는 확대 등의 영향력을 행사할 수 있거나, 혹은 전체적 또는 부분적인 정치적 신뢰를 요구(실패했을 경우는 정치적 비난을)할 수 있는 경우의 모든 지출을 합한 것이다.

정부기관들의 예산 지출은 위의 네 가지 예산 유형 간의 상대적 규모에 따라 체계적인 차이를 보일 것으로 예측된다. 이 차이는 행정기관을 이론적으로 분류하기 위한 기준이 된다. 던리비는 기본적인 기관으로서 서비스 전달 기관, 규제 기관, 이전 기관, 계약 기관, 통제 기관의 다섯 가지 유형을 설정하고 있다. 기본 유형에 속하는 기관들은 중앙정부의 인력 및 지출의 대부분을 차지하는 대규모 조직들이다.⁵

전형적인 고선적 계선관료제(系線官僚制)에 해당하는 서비스 전달 기관(delivery agency)의 예산 형태는, 핵심 및 관청예산이 사업예산의 증가에 따라

4 이 부분의 작성은 Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, pp.181~187에 많은 부분을 빚지고 있지만, 던리비가 예산과 관청의 유형의 유형을 연계해서 작성한 그림들(그림 7.3, 7.4, 7.5: Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, pp.185~187)을 그대로 사용하지 않고 보다 이해하기 쉽게 필자 나름대로 다시 작성했다. 즉, 던리비의 예산 분류에 의하면 사업예산은 관청 예산을, 관청예산은 핵심예산을 포함한 총액이지만, 던리비의 논의를 이해하기 쉽게 표현하기 위해서 본 연구에서는 관청예산에 포함된 핵심예산을 제외한 예산을 관청예산으로, 전체예산 중 핵심예산과 관청예산을 제외한 예산을 사업예산으로 계산하였다.

5 던리비는 이외에도 조세 기관, 거래 기관, 봉사 기관의 세 가지 유형을 더 추가하고 있지만, 본 연구의 분석 대상인 12개 중앙관청은 모두 기본 유형에 포함되기 때문에 설명에서 제외하기로 한다.



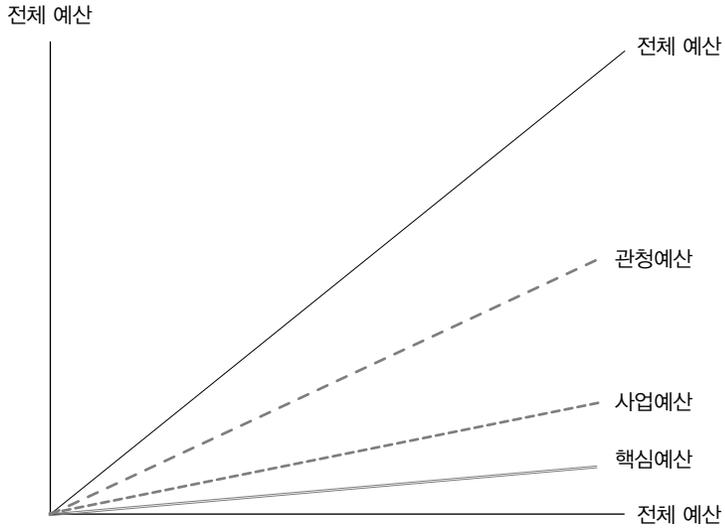
출처: 필자 작성.

〈그림 1〉 서비스 전달 기관과 규제 기관의 예산 유형

안정적으로 증가하며, 핵심예산이 사업예산에서 압도적으로 큰 비율을 차지한다. 즉, 〈그림 1〉처럼 전체 예산에서 핵심예산이 차지하는 비율이 관청 예산이나 사업예산의 비율에 비해 압도적으로 높다. 하위 공공 부문 기관과 긴밀한 관계를 맺고 있지 않기 때문에 초사업예산은 거의 없다. 마찬가지로 서비스 전달 기관과 동일한 예산 유형이지만, 예산 규모는 훨씬 작은 규제 기관(regulatory agency)의 경우, 주요 업무는 인허가, 징수, 기준 설정 등을 통해서 개인이나 기업 또는 다른 공공 부문 기관의 행동을 제한하거나 관리하는 것이다. 서류 처리 및 감찰 조직이기 때문에 핵심예산이 관청 및 사업예산의 큰 몫을 차지한다.

현금을 급부하는 이전 기관(transfer agency)은 개인이나 기업에 대한 보조금 혹은 사회보장 형태의 재정 지출을 취급하는 조직이다. 예산 유형 간의 비율 관계는 이론적으로 〈그림 2〉와 같은 형태를 띠 것이며, 관청예산과 사업예산은 증가해도 기관 운영비에 영향을 미치지 않는다.

계약 기관(contracts agency)의 주요 업무는 입찰시킬 용역의 명세서나 자본 투자 등을 계획하고, 민간기업과 계약을 체결하는 것이다. 계약기관의



출처: 필자 작성.

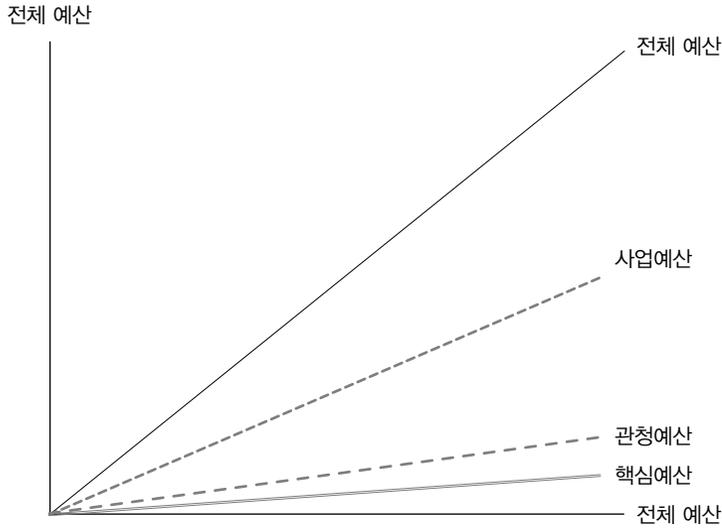
〈그림 2〉 이전기관과 계약기관의 예산 유형

핵심예산은 관청예산의 작은 부분만을 차지하며, 핵심/관청예산의 비율은 전형적으로 20~30%일 것으로 예측된다. 이전 기관과 예산 유형은 동일하지만 핵심예산의 규모는 상대적으로 크다.

통제 기관(control agency)의 기본 업무는 교부금 혹은 정부 간 이전 형태로 다른 공공 부문 기관에 자금을 전달한 다음, 이들 다른 조직들의 자금 사용 및 정책집행 방식을 감독하는 일이다. 〈그림 3〉처럼 이 기관의 핵심예산과 관청예산은 사업예산의 일부분만을 차지하기 때문에 두 예산이 전체 예산에서 차지하는 비율은 매우 낮다.

3. 논리와 인과관계의 문제

던리비의 논의는 기본적으로 연역적이다. 즉 이전 기관의 예산은 이렇게 변화할 것이라고 기관의 예산 특징을 말하고 있을 뿐, 예산과 기관과의 인과관계에 관해서는 관심이 없다. 따라서 예산 간의 변화로부터 관청의 형태를



출처: 필자 작성.

〈그림 3〉 통제 기관의 예산 유형

특정하려는 경우 미묘한 문제가 발생한다. 즉, 관청에 관해 알고 있는 것은 세 가지 예산 유형뿐이기 때문에 특정 관청이 충분히 성숙했다고 가정하고 그 형태를 전체적으로 특정할 수도 있고, 아니면 어느 시점에서 다른 시점까지 시기별로 관청의 형태가 변했다고 판단할 수도 있기 때문이다.

관료제 분석의 대표적인 연구자인 정용덕의 경우, 한국과 일본의 중앙부처를 대상으로 관청형성 모형을 적용하여 관청 유형별 규모와 특징을 분석하고 있는데, 단위비와 마찬가지로 관청의 특징을 먼저 규정하고 이에 따라 각 관청의 예산의 추이를 분석했기 때문에, 예산과 관청 유형 간의 인과 관계를 파악하기 어렵다는 문제가 발생한다.⁶ 동일한 문제가 지방자치단체의 세출예산 분석에 관청형성 모형을 적용한 연구에서도 발견된다.⁷ 물론 중앙부처에 관한 논의를 지방자치단체로 확대해 성격 규명을 시도했다는

6 정용덕, 『한·일 국가기구 비교연구』, 114~177쪽. 관청형성 모형을 적용한 여러 논문들을 최종 집대성한 것이 2002년의 연구이기 때문에, 여기서는 2002년 이전의 논문들에 관해서는 인용을 생략하도록 한다.

7 라휘문, 「세출예산분석을 통한 지방자치단체의 성격규명: 관청형성모형의 적용을 중심으로」, 『한국지방재정논집』 7(1), 2002.

점에서 연구가 진전된 것은 분명하지만, 지방자치단체의 각 행정조직의 특징을 파악하는 데는 한계가 있다고 말할 수 있다.

본 연구의 목적은 핵심예산, 관청예산, 사업예산의 상대적 비율에 따라 관청의 형태를 특정하는 것이다. 여기에는 또 다른 두 가지 미묘한 문제가 발생한다. 첫 번째는 사업예산과 초사업예산을 구분하는 것인데, 본 연구는 12개 중앙 관청만을 연구대상으로 하기 때문에, 통제 기관을 제외한 관청들은 사업예산까지만 관련되어 있고, 후술하는 보조·위탁비의 일부가 초사업예산의 역할을 한다고 해도 정확하게 금액을 특정할 수 없기 때문에 두 예산을 구분하지 않기로 한다. 두 번째는, 1970년부터 2000년까지 30년간 관청의 형태를 전체적으로 특정할 것인지, 아니면 시간의 변화와 더불어 관청의 성격도 바뀌는가 하는 문제다. 이것은 각 개별 관청의 데이터를 분석하면서 판단하고자 한다.

4. 일본의 예산 분류와의 대응 관계

핵심예산, 관청예산, 사업예산을 일본의 예산 항목과 어떻게 대응시킬 것인가? 가장 적절한 분류 방법은 예산을 지출 대상에 따라 구분하는 용도별 분류이다. <표 1>은 세 가지 예산과 일본의 용도별 분류를 대응시켜 정리한 것이다.

일반회계에서 특별회계로 이월되는 비율은 전체의 50% 이상을 차지하기 때문에 특별회계를 어떻게 취급하느냐에 따라 연구결과가 규정된다. 특별회계의 기능은 다른 사업과 구분하기 위해 세입과 세출을 명확히 하는 역할만을 가지는 경우도 있고, 다른 조직에 재정 이전을 하기 위한 역할도 있다. 전자의 경우는 각 성청이 특별회계를 편의적으로 일반회계의 범주에서 분리해 둔 것일 뿐이기 때문에 말하자면 ‘다른 주머니’를 찾다고 말할 수 있다. 실제로 이런 경우의 특별회계는 각 성청이 자기 조직을 운영하기 위하여 직접 지출하는 경비라는 점에서 차이가 없다고 할 수 있다. 그러나 후자

〈표 1〉 각 예산 항목

예산		내용
사업 예산	관 청 예 산	직원 기본급, 직원 수당, 초과근무 수당, 상근직원 급여 및 수당, 잡급여, 출장비, 청비(庁費), ⁸ 연금 및 은급(恩給), ⁹ 일반회계에서 특별회계로 이월되는 등기특별회계, 국립학교 특별회계, 국립병원 특별회계, 국유임야사업 특별회계, 특허 특별회계, 자동차 검사등록 특별회계
		원재료비, 시설비, 보조금, 원조금원조비, 교제비(交際費), 보상금(補償金), 그 외의 반액 ¹⁰
	위탁비, 부담금, 교부금, 보급금, 분담금, 출자금, 공탁금 금리, 대여금, 보상금, 보증금, 배상상환 및 환불금, 일괄지불금(渡切費), 중핵예산에 포함된 여섯 가지 특별회계 이외의 특별회계, 그 외의 반액	

출처: 필자 작성.

의 특별회계의 경우는 편의적인 ‘다른 지갑’으로 간주할 수 없다. 왜냐하면 용도를 지정하지 않고 다른 조직에 이전하기 때문이다. 따라서 이런 경우에는 다음과 같은 기준을 설정하여 사업예산으로 계산했다. 즉, 일반회계에서 특별회계로 이월되는 예산을 핵심예산으로 볼 것인지, 아니면 사업예산으로 간주할 것인지를 판별하는 기준으로서, 각 특별회계의 세출 전체에서 차지하는 인건비의 비율을 설정하였다. 본 연구에서는 2000년 예산의 총세출액에서 인건비가 차지하는 비율이 4.8%, 금액은 4조 3,000억 엔이기 때문에, 5% 이상을 기준으로 설정했다. 따라서 등기특별회계(22.6%), 국립학교 특별회계(23.3%), 국립병원 특별회계(19.3%), 국유임야사업 특별회계(5.3%), 특허 특별회계(10.2%), 자동차 검사 등록 특별회계(18.6%)는 일반회계에서 특별회계로 이월하는 목적이 인건비를 보급하기 위한 것이라고 해석하여 핵심예산으로 간주했다.

이상의 내용을 정리하면 다음과 같다.

- 8 나라의 예산 항목의 하나. 사무용품이나 도시의 구입비용에서 인쇄기의 차입비, 공용차 구입비, 전화비, 광열비, 제복대금, 회의비 등의 경비를 가리키며, 범위는 매우 넓다. 재무성에서 매년 결정하는 『세출예산품목의 구분표』에 이 구분과 내용이 상세하게 기입되어 있다.
- 9 은급법(恩給法: 1923년 법률 제48호)에 규정되어 있는 공무원에 해당하는 자가 퇴직 또는 사망한 뒤, 본인 또는 그 유족이 안정된 생활을 하게 하기 위해서 지급되는 금전을 가리킨다.
- 10 보조·위탁비가 민간과 지방자치체 둘 다에게 지불되는 경우, 반액을 관청예산으로, 나머지 반액을 사업예산으로 계산했다.

- 핵심예산: 기본예산[인건비(직원 기본급, 직원 제수당, 초과근무 수당, 상근 직원 급여와 제수당, 잡급여), 여비, 물건비(청비), 연금 및 은급+성청별 특별회계(등기 특별회계(법무성), 국립학교 특별회계(문부성), 국립병원 특별회계(후생성), 국립임야 사업 특별회계(농림수산성), 특허 특별회계(통상산업성), 자동차 검사등록 특별회계(운수성)]
- 관청예산: 물건비(원재료비), 시설비, 보조·위탁비(보조금, 원조금원조비), 교제비, 보상금
- 사업예산: 물건비(일괄지급금), 보조·위탁비(위탁비, 부담금, 보급금, 분담비), 출자금, 공탁금 금리, 대부금, 보상금, 보증금, 배상상환 및 환불금, 상기 6가지 특별회계 이외의 특별회계

보조·위탁비는 민간에 대한 보조금과 지방자치체에 대한 보조금이 있다. 민간에만 지불되는 경우는 관청예산으로, 지방자치체에만 이전되는 지출은 사업예산으로 계산했고, 민간과 지방자치체에 동시에 지출되는 경우에는, 관청예산과 사업예산으로 반반씩 나누어서 계산했다(각주 10 참조).

5. 분석

2001년 중앙 성청이 재편되기 전에는 1부(府) 12성(省)체제, 혹은 1부(府) 12성(省) 8청(庁) 2위원회체제로 불려졌다. 8청 2위원회는 청과 위원회 중에서 국무대신을 장으로 하는 조직을 의미한다.

일본에서 부와 성 수준에서는 1960년부터 2000년까지 조직 변화가 없었다. 그러나 청의 경우, 1960년 이전까지 포함해서 중요한 조직 변화를 경험했다. 예를 들면, 1950년대 일본 경제가 고도성장을 시작하던 시기에 경제기획청(1955년)과 과학기술청(1956년)이 설치되었고, 경제성장의 부작용이 현저하게 나타난 1970년대에는 공해 대책을 위해 환경청(1971년), 과소과밀 대책을 위해 국토청(1974년)이 설치되었다. 그리고 1972년 5월에는 미국으

로부터 오키나와를 반환받음으로써 오키나와현이 일본의 통치권 하에 복귀하게 된 것을 계기로, 오키나와의 진흥개발계획을 관할하는 관청으로서 오키나와개발청이 설치되었다. 이처럼 시대 상황의 당면과제에 대처하기 위해서 새로운 조직이 신설되었다.

그러나 부와 성 수준에서는 전혀 변화가 없었다. 일본에서는 행정기관의 신설 및 폐지가 국가행정조직법의 개정을 통해서 가능하기 때문에 좀처럼 간단하게 조직 재편을 진행하기는 어렵다.¹¹ 이 점은 영국과 프랑스에서는 정령으로 정부조직을 개편할 수 있기 때문에, 내각이 바뀔 때마다 중앙부처가 변화한 것과 매우 다른 부분이라 할 수 있다.¹² 그러나 일본과 마찬가지로 정부조직법을 개정함으로써 중앙부처의 조직 개편을 해야만 하는 한국의 경우, 정권이 바뀔 때마다 중앙부처가 빈번하게 변했다는 점에서 일본과도 영국, 프랑스와도 다르다고 할 수 있다.¹³

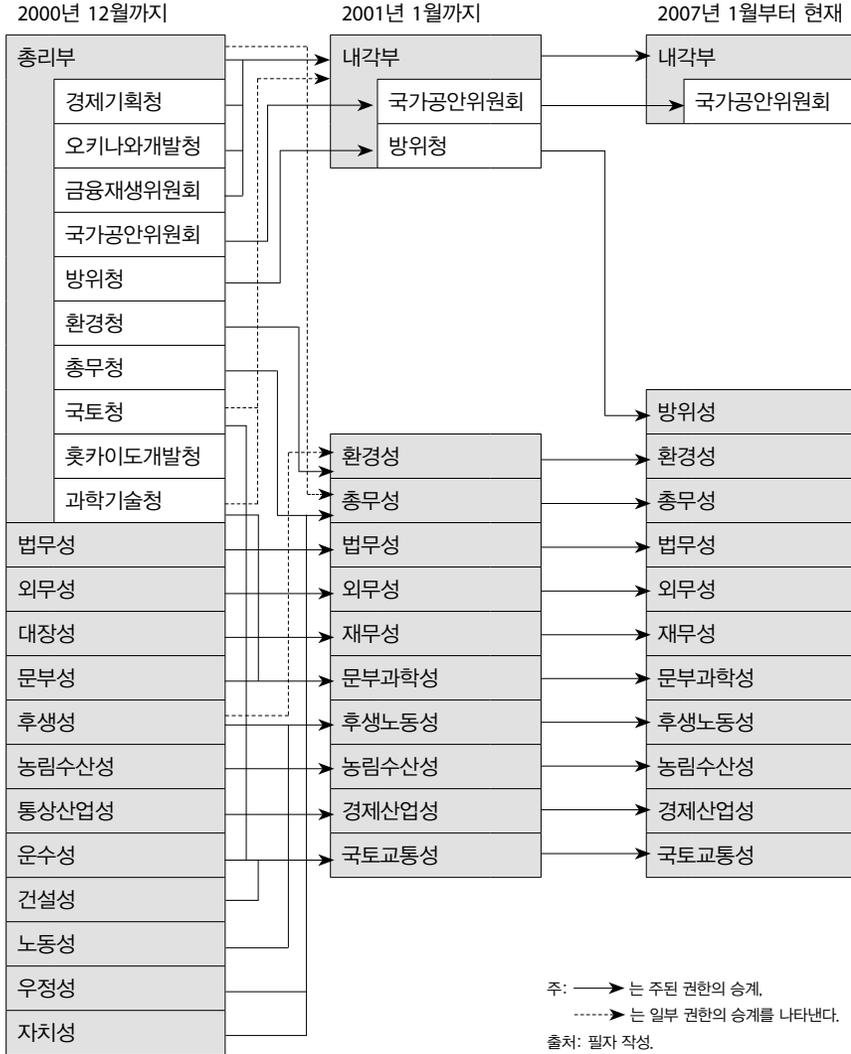
일본에서는 1996년 10월 총선거에서 중앙 성청 개혁이 갑자기 이슈가 되었다. 거품경제가 붕괴된 후, 대장성과 관련된 비리 사건 및 정책 운영의 실패-주택금융 전문회사의 불량채권 처리를 위한 공적자금 투입-를 계기로 대장성 개혁이 사회적 이슈로 대두되었던 것이다. 이로 인해 대장성 이외의 중앙부처도 동시에 개혁해야 한다는 목소리가 높아지고, 총선거에서 각 정당이 중앙 성청의 재편을 공약으로 내걸게 되었다. 자민당 역시 국가의 기능을 ‘국가 존속’, ‘부의 확보·확대’, ‘국민 생활의 보장’, ‘교육과 국민 문화의 형성’이라는 네 가지로 정리해서, 성청의 숫자를 반으로 줄이겠다고 공약했다. 선거 후, 공약을 실현하기 위해 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 수상은 행정개혁회의를 설치하여 조직 개편에 착수했다.

2001년 중앙 성청의 재편을 국무대신을 장으로 하는 조직만을 대상으로 정리한 것이 <그림 4>다.

11 真淵勝, 『政治学』, 東京: 有斐閣, 2009, 98쪽.

12 笠京子, 「歴史的制度論と行政改革」, 『季刊行政管理研究』 98号, 2002, 211~236쪽.

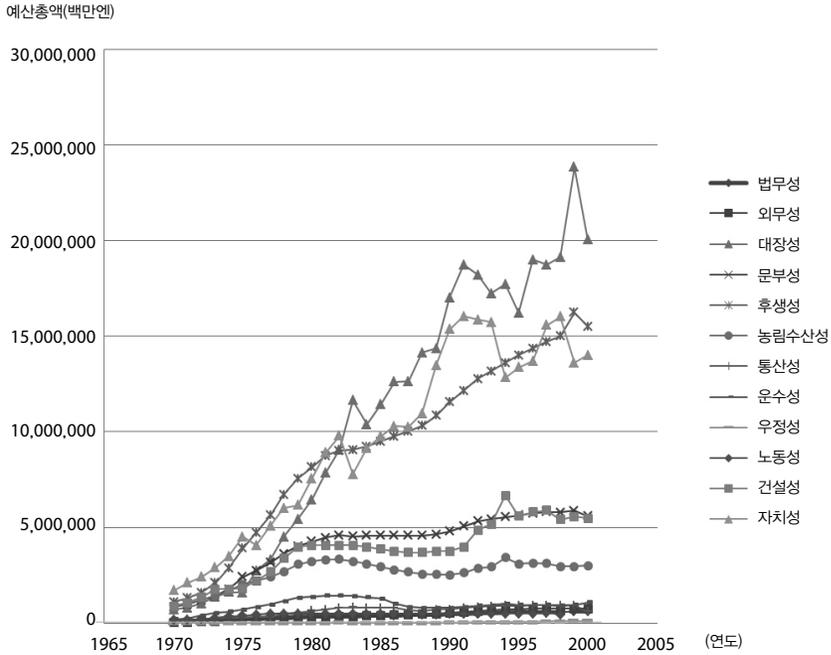
13 南京兌, 「省庁再編と政官關係 — 李明博政權の官僚組織再編成を事例に一」, 『法学論叢』 第166卷 第6号, 2010, 191~215쪽; 南京兌, 「政權交代と省庁再編 — 1980年以降の韓国を事例に一」, 『年報政治学 2012- I』 第63卷 1号, 2012, 161~181쪽.



〈그림 4〉 2001년의 성청(省庁) 재편도

1부 12성 8청 2위원회에서 1부 10성 1청 1위원회로 개편되고, 2007년에는 방위청이 방위성으로 승격되면서 1부 11성 1위원회가 되었다. 중앙행정기관의 수가 거의 절반으로 줄어든 것이다.

이처럼 2001년을 경계로 중앙부처가 매우 크게 변화하기 때문에 조직의 연속성을 전제로 예산 변화를 통한 조직의 특성을 고찰하는 것을 목적으



출처: 필자 작성.

〈그림 5〉 각 조직별 예산 추이

로 하는 본 연구는 성청 재편 직전인 2000년까지를 연구대상으로 설정했다.

〈그림 5〉는 2001년에 재편되기 이전의 12성을 대상으로 하여 1970년도부터 각 성의 예산총액에서 점하는 핵심예산의 비율을 나타낸 것이다. 그림에서 알 수 있듯이 일본 정부 예산의 절대액수 및 국내 총생산에서 점하는 비율은 확대되고 있다.

만약 니스카넨의 예산최대화 모델이 타당하다면 행정기관이 자기 조직을 운영하기 위하여 사용하는 핵심예산의 상대적인 규모가 확대될 것이다. 니스카넨의 주장에 대해 던리비는 핵심예산의 비율이 감소하는 경향을 지적해서 관청형성이 진행되고 있다고 주장했다. 왜냐하면 핵심예산의 비율이 감소하는 것은 행정기관의 규모가 감소한다는 것을 의미하는 동시에 행정기관에서 업무를 위임받는 조직이 확대되는 것을 의미하기 때문이다. 이것은 행정기관의 본체는 ‘정신노동’에 특화되고, 주변 조직은 ‘육체노동’에

〈표 2〉 12성의 예산 배분의 변화

(단위: %)

1970년	법무	외무	대장	문부	후생	농수	통산	운수	우정	노동	건설	자치
핵심	85	51	23.9	32.8	7.6	9.7	29.5	27	86.9	21.6	1.3	0.1
관청	6.8	12	11.6	12.5	68	41.8	33.8	20.4	5.5	41	23.8	0.4
사업	8.2	36.9	64.5	54.7	24.4	48.5	36.7	52.6	7.6	37.4	74.9	99.5
2000년	법무	외무	대장	문부	후생	농수	통산	운수	우정	노동	건설	자치
핵심	82.8	22.7	4.6	30.6	3.2	17.9	18.4	22.4	54.4	24.5	1.2	0.1
관청	3.8	36	1.4	15.7	8.4	47.7	30.2	23.7	19.7	6.1	35.4	0.2
사업	13.4	41.3	92.2	53.7	88.4	34.4	51.5	53.9	26	69.4	63.5	99.7

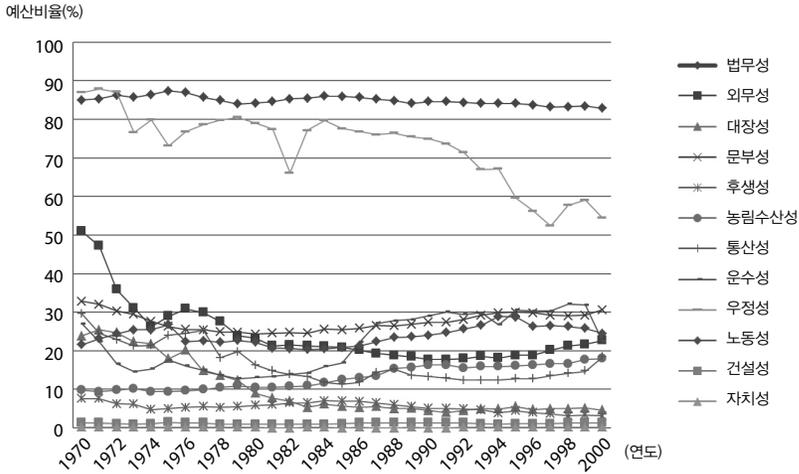
출처: 일본 재무성 예산서, 결산서 데이터베이스.¹⁴

특화되고 있다고 해석될 수 있을 것이다.

일본에서는 2001년에 중앙 성청이 재편되었다. 따라서 2001년 이후의 조직과 그 이전의 조직 예산을 비교하는 것은 쉽지 않다. 그래서 2001년에 재편되기 이전의 12성을 대상으로 핵심예산, 관청예산, 사업예산의 세 가지 예산에 관해서 고찰하도록 한다. 이렇게 함으로써 〈표 2〉처럼 예산 배분의 장기적인 변화를 대략적으로 파악할 수 있을 것이다.

전체적으로 개관하면, 자치성처럼 핵심예산의 비율이 0.1% 이하인 매우 작은 행정기관이 있는 반면, 법무성과 같이 핵심예산의 비율이 80% 이상인 행정기관도 있다. 자치성의 경우, 핵심예산의 비율이 매우 작고 지방출장소도 거의 없음에도 불구하고 매우 인기 있는 관청이었다는 사실은 본체의 규모가 우수한 인재를 끌어들이는 것은 아니라는 것을 말해 주고 있다. 자치성 예산의 대부분은 사업예산이고 실제로는 지방에 이전되는 지방교부세가 예산의 대부분을 차지하기 때문에 통제형 행정기관의 전형적인 사례라고 할 수 있다. 이와 대조적으로 법무성은 80% 이상이 핵심예산이고, 등기 특별회계가 있지만 이는 인건비의 비율이 22.6%인 ‘다른 주머니’에 해당하기 때문에 핵심예산에 포함된다. 법무성 업무의 대부분은 전국 각지에 있는 법

14 재무성, 결산서 데이터베이스, <http://www.bb.mof.go.jp/hdocs/bxsselect.html>(최종 검색일: 2014. 4. 19).



출처: 필자 작성.

〈그림 6〉 핵심예산 비교

무국/지방법무국과 지국 및 출장소, 그리고 형무소 등의 교정시설, 출입국 관리국과 지국 및 출장소 등에서 법무성 직할로 수행되고 있다. 결과적으로 법무성은 ‘노동집약형’이면서 ‘규제 기관’의 전형이라고 말할 수 있다.

이처럼 핵심예산의 크기는 행정기관 업무의 이미지를 그리는 데 신뢰할 수 있는 지표라고 할 수 있다. 핵심예산에 대해 조금 더 살펴보자. 〈그림 6〉은 12개 행정기관의 핵심예산의 추이를 비교한 것이다.

연도별로 핵심예산을 비교해 보면 12성 가운데 핵심예산의 비율이 1970년도부터 2000년도까지 상승한 행정기관은 자치성, 농림수산업성, 노동성의 세 기관이다. 이 가운데 자치성은 0.07%에서 0.13%로 변했기 때문에 핵심예산이 상승했다고 해도 거의 변하지 않은 것으로 간주해도 무리가 없을 것이다. 그렇다면 핵심예산이 상승한 기관이 두 개이고 나머지 아홉 개 기관은 감소했으므로, 정도의 차이는 있지만 행정기관 본체 축소, 즉 관청형성이 진행되었다고 볼 수 있을 것이다. 다만, 다른 조직에 이전되는 예산의 비율이 증가한 것은 ‘낙하산인사’(天下り)의 영역을 확대해 왔다고도 해석할 수 있기 때문에 이것을 무시하고 일본 중앙 성청이 관청형성을 진행해

왔다고 평가하는 것은 편향된 평가일 수도 있을 것이다.

노동성의 경우, 자민당 보수정권 하에서 노동세력의 이해를 대변하는 역할을 하는 행정기관이고, 고도성장이 진행되는 가운데 노동세력을 체제 내로 끌어들이는 일을 충실하게 수행했다고 할 수 있다. 따라서 노동성의 핵심예산의 증가는 자민당의 노동정책을 이해하는 중요한 실마리를 제공해 준다. 더불어 농림수산성의 경우도 자민당의 지지기반인 농업과 어업 관련 단체 및 농촌을 자민당이 중요시했다는 사실을 말해 주고 있다. 노동성과 농림수산성의 핵심예산 증가에 관해서 앞으로 보다 구체적인 분석이 필요하다.

다음으로 관청예산과 사업예산을 대조해 보면, 1970년대의 후생성과 농림수산성의 관청예산은 매우 높은 편이고, 농림수산성은 이러한 경향이 2000년까지 지속되었다. 반면에 후생성은 사업예산의 비율이 압도적으로 높아졌다. 여기에서 알 수 있는 것은 1970년대까지 두 관청 모두 ‘돈도 주고 잔소리도 하는 관청’이었으나 후생성은 ‘돈은 주지만 잔소리는 안 하는 관청’으로 변한 반면, 농림수산성은 여전히 조직 특성을 유지하고 있다고 말할 수 있다. 한편, 건설성의 경우는 1970년대부터 2000년까지 ‘돈은 주지만 잔소리는 안 하는 관청’이라는 것을 알 수 있다.

그러나 중앙정부의 건설행정과 지방정부가 매우 밀접하게 관계되어 있다는 사실은 본 연구의 데이터와 일견 모순된 것처럼 보이기도 한다. 건설성의 경우, 예산 제도상 중앙에 의한 통제가 제도적으로 확보되어 있지 않기 때문에 지방과 직접 접촉해야 할 필요성이 높아지고, 실제로 접촉하고 있다고 해석할 수 있다. 제도와 운용의 관계는 미묘하기 때문에 이러한 해석도 어느 정도는 설득력이 있을 것이다. 혹은, 현실의 예산을 던리비의 정의에 기초해서 분류한 본 연구의 예산 유형화 작업이 건설성의 행동양식을 적절하게 검증할 만한 함의를 제공해 주지 못하는 것일 수도 있다. 향후 구체적인 분석이 요구된다.

12개 성청을 분석틀에 따라 모두 분석하는 것은 지면상의 관계로 불가능하다. 따라서, 공공사업을 담당하는 대표적인 세 관청에 초점을 맞추도록

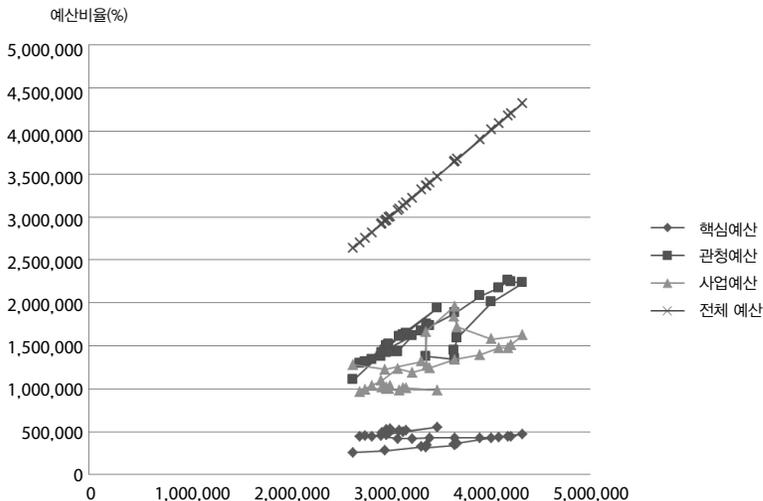
한다.

농림수산성

건설성, 운수성과 함께 공공사업 관청으로 간주되는 농림수산성은 집권 여당의 대리인으로서 보조금의 배분에 관여하는 경우가 많다. 예산 총액을 보면 농림수산성은 건설성과 운수성의 중간 규모라는 것을 알 수 있다(〈그림 5〉 참조). 1980년대 이후, 농림수산성의 예산은 건설성과 거의 비슷하게 변동하지만, 건설성과는 괴리가 점점 커지는 것을 확인할 수 있다.

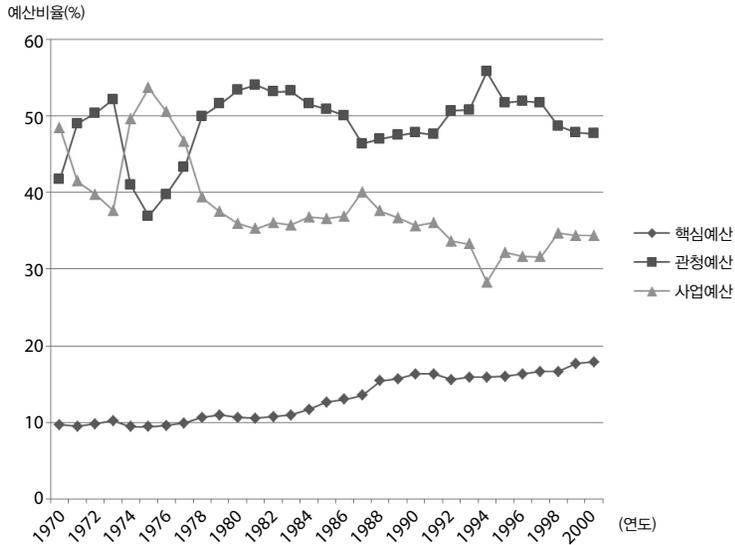
〈그림 7〉과 〈그림 8〉에 나타나듯이, 농림수산성은 사업예산보다 관청예산이 많고 핵심예산의 비율이 높기 때문에, 이전 기관의 성격이 강하다.

1972년에 농지국이 구조개선국으로 개편되고, 농정국과 명주(蚕糸)원예국이 통폐합하여 농잠원예국과 식품유통국이 신설되었다. 1973년에는 원예시험장이 폐지되고, 야채시험장과 과수시험장이 설치되었다. 그 후 시험연구 기관은 농림연구단지로 이전된다. 1978년에는 통합조정 기능의 강화를 목표로 농림경제국이 경제국으로 개편된다.



출처: 필자 작성.

〈그림 7〉 농림수산성의 예산 패턴



출처: 필자 작성.

〈그림 8〉 농림수산성의 예산 비교

내부 조직 개편과 함께 외곽단체의 정비도 적극적으로 행해진다. 1974년에는 농업용지개발공단, 일본목재비축기구, 중앙어업선용기금 등 공적기관이 설립된다. 1975년에는 배합사료가격 안정특별기금, 농촌생활종합연구센터가 설치되고, 1976년에는 야채공급안정기금이 조성된다.

1970년의 예산 변화는, 1973년과 1978년에 종합조정 역할을 하는 부국이 설치될 때는 직접 통제할 수 있는 관청예산이 증가하지만, 그 사이에 여러 공적단체가 외부에 설립되고 있는 현상을 반영한다. 조직 변화는 예산 변화와 연동하고 있다. 즉, 조직 변화는 정책의 실시 방법의 변화를 유발한다. 한편, 1990년대의 예산 변화는 우루과이라운드의 영향을 받은 결과라고 볼 수 있다. 1994년에는 우루과이라운드 농업합의관련대책대강이 책정되면서 사업예산은 소폭 증가하는 경향을 보이고, 관청예산은 줄어든다. 국제환경의 변화에 따라 외부에 대한 이전지출을 증가시켰는데, 우루과이라운드를 잘 이용한 결과인지 아니면 이용당한 결과인지는 판단하기 어렵다.

이처럼 농림수산성은 집권 여당의 대리인 역할을 충실히 수행하였기 때

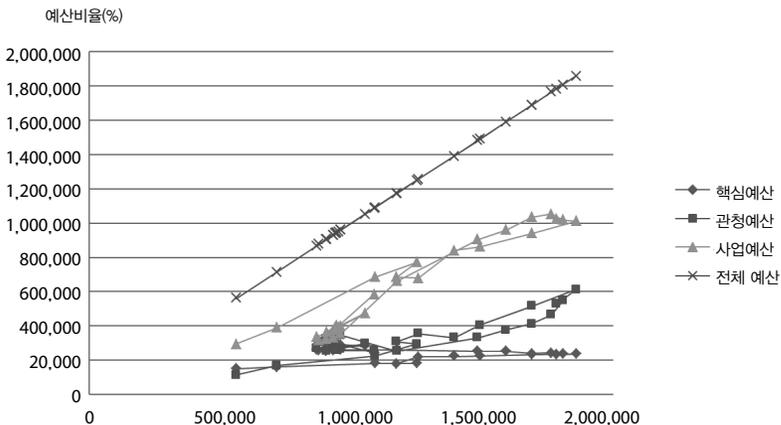
문에 2001년 성청 재편 때에 조직이 크게 영향을 받지 않았고, 그러면서도 관청예산의 배분을 통해 정치적인 영향력을 행사한 것을 알 수 있다.

운수성

운수성은 성청 중 가장 많은 인허가 권한을 보유한 조직이다. 1984년 조직 개편 때 교통/운수업, 선박업, 관광업에 관한 요금/노선의 허가 등 약 2,200건의 인허가 권한을 가지고 있었다, 그리고 대학과 국립병원을 통괄하는 후생성과 문부성 및 법무성을 제외하면 예산정원의 측면에서는 직원 총수가 건설성보다 많다. 이러한 점에서 직관적으로 운수성은 핵심예산이 많은 비중을 차지하는 규제 기관일 가능성이 높다.

그러나 <그림 9>에서 나타나듯이 운수성은 1988년을 경계로 통제 기관에서 계약 기관으로 변화하고, 1990년 초반부터 다시 통제 기관의 성격이 강해진다. 1970년부터 1988년까지 왜 규제 기관이 아니라 통제 기관 예산의 특징을 나타내는 것일까?

당시의 상황을 살펴볼 때, 운수성 최대의 과제는 국유철도의 장기채무를 해소하기 위하여 국철에 중점적으로 예산을 배분하는 것이었다. 교통체계의 구조적인 변화로 인해 국유철도의 경영상태는 회복 불가능하게 되었



출처: 필자 작성.

<그림 9> 운수성의 예산 패턴

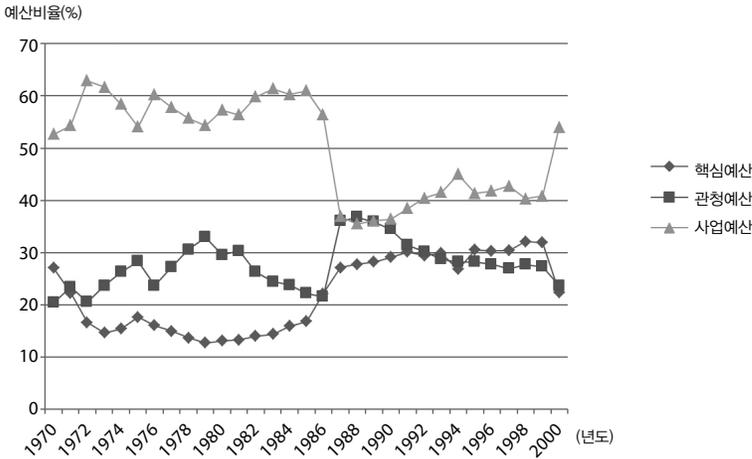
다. 제2차 임시행정조사회가 발족된 1981년도 말에는 누적적자액이 약 7조 6,000억 엔, 장기채무액이 약 16조 엔, 국철이 분할 민영화되기 직전인 1986년도에는 장기채무액이 25.1조 엔까지 증가했다. 이러한 상황 속에서 1965년에 1%였던 국철 관련 조성금은 1975년도에 50%에 이르게 된다. 1981년도에는 8,341억 엔, 예산 전체에서 점하는 비율은 운수성 예산 전체의 58.1%까지 도달하게 된다. 따라서 이 시기에는 국철 장기채무 문제에 동반하는 막대한 재정 지출로 인해, 운수성 본래의 규제적 성격은 약화되었을 가능성이 높다.

1984년에 운수성은 ‘인허가 관청에서 정책 관청’으로 탈피하는 것을 슬로건으로 내세운다. 정책 관청이라는 개념은 일반적으로 정책을 조정하는 관청이라는 의미로 사용되지만 조작적인 개념이라고 할 수는 없다.

조직 개혁을 내세운 1984년의 예산 상황을 살펴보면, 사업예산이 60%에서 35%로 급감하는 것을 알 수 있다(〈그림 10〉). 반면에 관청예산은 급증한다. 따라서 1984년의 조직 개혁에 의해 인허가 관청에서 정책 관청으로 전환된 것은 아니라는 것이 확인된다. 이후 국철 개혁이 완결된 1988년부터 1990년까지 관청예산과 사업예산의 비율이 비슷하게 유지되다가 1990년 이후 다시 예전처럼 통제 기관으로 변하게 된다. 일반적으로 정책 관청으로 평가되는 통산성의 경우, 예산 전체에서 점하는 사업예산의 비율이 전체 예산의 2/3를 차지하는 데 반해, 운수성의 사업예산 비율이 40%에서 50%인 점을 감안하면 정책 관청으로 전환했다고 평가하기는 어렵다.

운수성은 1970년부터 2000년까지 두 번 조직을 개편한다. 1984년의 조직 개편에서는 운수정책국이 신설되고, 국제운수/관광국, 지역교통국 및 화물유통국이라는 시장 형태에 맞추어 획기적으로 국이 재편성된다. 이와는 대조적으로 1991년도의 조직 개편에서는 철도국, 자동차교통국 및 해상교통국으로 전통적인 분야별 부국이 부활한다.

이 두 번의 내부 조직 개편과 예산 변화를 비교해 보면, 조직 개편 직후부터 예산이 변하는 것을 관찰할 수 있다(〈그림 10〉). 예산과 내부 조직의 개편은 어떤 형태로든 관련이 있다는 것을 알 수 있다.



출처: 필자 작성.

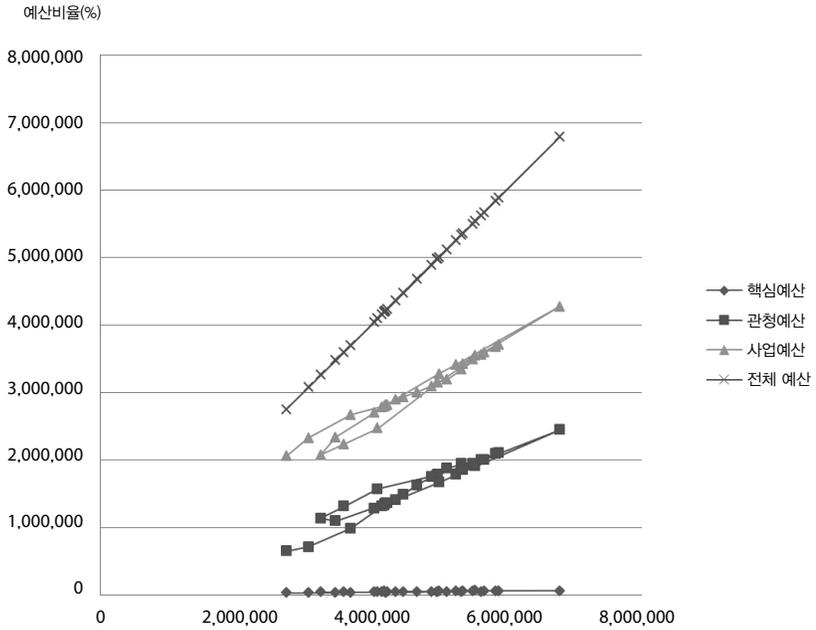
〈그림 10〉 운수성의 예산 비교

건설성

건설성은 〈그림 11〉과 〈그림 12〉에서 나타나듯이 각 예산이 매우 안정된 이전 기관이다. 1984년에 20년만에 국의 재편을 실시하는데, 건설기계과 전기통신실, 정보관리실이 대신관방에서 계획국으로 이관되면서 건설경제국이 신설된다. 건설업에 대한 정보 관리와 조정 기능을 향상시킴으로써 건설업계의 합리화를 목표로 한 것이다. 그리고 운수성과 마찬가지로 종래의 사업형 관청에서 건설행정에 비전을 제시하고 건설업계를 선도하는 정책 관청으로 이행하는 것도 염두에 둔 개편이었다.

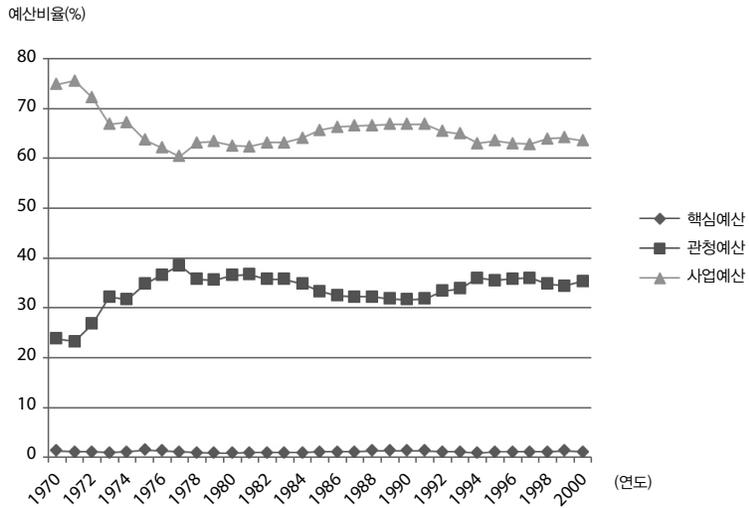
1984년을 전후로 예산의 변화를 살펴보자. 〈그림 11〉에서 알 수 있듯이 사업예산이 소폭 상승한 반면에 관청예산은 소폭 감소하다가 1992년을 경계로 다시 이전의 예산 형태로 돌아가는 것을 확인할 수 있다. 내부 조직 개편이 예산 변화에 크게 영향을 미쳤다고 할 수는 없을 것 같다. 약간의 변화는 확인할 수 있지만, 실제적으로 변했다고 할 정도의 변화는 아니라고 할 수 있다. 그 이유는 무엇일까?

1984년의 조직 개편의 경우, 관방의 일부와 계획국에 한정된 부분적인



출처: 필자 작성.

<그림 11> 건설성의 예산 패턴



출처: 필자 작성.

<그림 12> 건설성의 예산 비교

개편이고, 대규모 공공사업과 특별회계를 소관하는 하천국, 도로국, 도시국, 주택국 등의 사업부국은 조직 개편의 대상에서 제외되었다는 것이 주요 원인일 것이다. 이와 더불어 국토계획 기능은 경제기획청에서 1974년부터는 국토청으로 이관되었기 때문에, 1984년의 조직 개편은 단순히 명칭 변경에 지나지 않는다는 지적도 있다.¹⁵ 또한 국의 개편이 건설성 내부의 정책 형성 과정에 대한 수정이나 건설성 전체에 대한 비전을 변경하는 내부지향적인 개혁이 아니라, 대상집단인 건설업계의 합리화라는 외부지향적인 개혁이었다는 것에도 원인이 있을 것이다. ‘국만 있고 성은 없는’ 대표적인 조직인 건설성의 정책 형성 과정의 특징이 정책 관청화를 목표로 한 1984년의 조직 개편 이후에도 여전히 변화하지 않았다는 점을 고려할 때, 실시 체제의 변화와 내부 조직 변화와의 대응 관계를 논하는 경우 ‘깊은 변화’와 ‘얕은 변화’를 구분함으로써 내부 조직 변화의 개념을 보다 조작적으로 정의해야 할 것이다.

6. 결론

이상에서 검토한 것처럼, 일본의 대부분의 행정기관은 소관예산의 총액을 확대해온 동시에 핵심예산의 비율을 감소시켜 왔다. 예산총액의 확대라는 측면에서는 니스카넨의 예산 최대화 모델이, 핵심예산의 감소라는 측면에서는 던리비의 관청형성 모델이 설명력을 과시하고 있다. 이러한 의미에서 관료제를 설명하는 대표적인 두 모델은 양립하는 관계로서 배타적인 관계가 아니라고 말할 수 있을 것이다. 즉, 예산 최대화 모형은 관료의 일상적인 행동양식을 묘사하고 있는 데 반해, 관청형성 모형은 정치가가 강한 의지를 가지고 작은 정부를 추구하는 행정개혁을 추진하려는 비밀상적인 상황 하의 관료의 행동양식을 묘사했다고 할 수 있다.

15 北原鉄也, 『現代日本の都市計画』, 東京: 弘文堂, 1998, 217쪽.

농림수산업, 운수성, 건설성이라는 대표적인 공공사업 관청에 관한 분석 결과를 도출하기 위해서는, 다른 성청에 대한 분석 결과와 비교하면서 내부 조직의 시계열적인 분석과 정책 변화와의 관계 등을 모두 고려한 후, 최종적인 결론을 내려야 할 것이다. 모든 분석이 끝날 때까지 보류하는 것에 대해 독자들의 양해를 구한다.

향후 일본 관료제 연구는 중앙 행정조직 전체의 예산 변화에 관한 계량 분석(종속변수로서의 중앙 행정조직의 예산 변화), 각 행정조직에 관한 구체적인 사례연구 및 계량분석(종속변수로서의 중앙 행정조직의 예산 변화), 각 행정조직의 예산변화와 정책과의 관계 분석(독립변수로서의 중앙 행정조직의 예산 변화)과 함께, 1970년 이전 및 2001년 이후 현재까지의 데이터를 추가하여 성청 재편의 효과, 한일 비교 등 여러 가지 방향에서 연구를 발전시켜야 할 것이다.

참고문헌

- 강윤희(1999), 「지방정부 관료의 동기와 예산 극대화 형태」, 『한국행정학보』 33(4).
- 강윤희(1999), 「한국 관료의 예산 극대화 행태: 관료제와 대의정부의 중앙 및 지방정부에의 적용가능성 검증」, 『지방정부연구』 3(2).
- 강윤희(2000), 「지방정부 관료의 특성과 예산 극대화 행태: 예산 극대화 가정의 경험적 검증」, 『한국지방자치학회보』 12(1).
- 김근세·권순정(2006), 「관청형성모형의 재구성」, 『한국행정학보』 40(1).
- 라휘문(2002), 「세출예산분석을 통한 지방자치단체의 성격규명: 관청형성모형의 적용을 중심으로」, 『한국지방재정논집』 7(1).
- 이영조·최희경(1995), 「Niskanen의 관료의 예산극대화 행태모형에 대한 평가」, 『대구경북행정학회보』 7(1).
- 정용덕(2002), 『한·일 국가기구 비교연구』, 서울: 대영문화사.
- 南京兌(2010), 「省庁再編と政官関係—李明博政権の官僚組織再編成を事例に」, 『法学論叢』 第166卷 第6号.
- 南京兌(2012), 「政權交代と省庁再編—1980年以降の韓国を事例に」, 『年報政治学2012-I』 第63卷1号.
- 笠京子(2002), 「歴史的制度論と行政改革」, 『季刊行政管理研究』 98号.

北原鉄也(1998), 『現代日本の都市計画』, 東京: 弘文堂.

真淵勝(2009), 『行政学』, 東京: 有斐閣.

Dunleavy, Patrick(1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, London: Pearson Education.

Niskanen, Jr., William A.(1971), *Bureaucracy & Representative Government*, Chicago: Aldrine and Atherton.