

#### 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

#### 이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

• 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

#### 다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건 을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer 🖃





# 행정학 석사학위논문

# 일본 국가기구의 변화와 연속성: 1947 ~ 2011

- 자본주의 국가모형의 적용 -

2013년 2월

서울대학교 행정대학원 행정학과 행정학전공 박 지 혜

# 일본 국가기구의 변화와 연속성: 1947 ~ 2011

- 자본주의 국가모형의 적용 -

지도교수 엄 석 진 이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2012년 10월

서울대학교 행정대학원 행정학과 행정학전공 박 지 혜

박지혜의 석사학위논문을 인준함 2012년 12월

위 원 장 <u>정용덕 (인)</u> 부 위 원 장 <u>김 순 은 (인)</u> 위 원 <u>엄 석 진 (인)</u>

# 국문초록

일본은 지리적으로 우리나라에 근접한 동아시아 국가로, 일찍부터 우리나라는 일본과 활발하게 교류했다. 근대 국가가 형성되던 시기에 일본은 우리나라의 주권을 침탈하여 36년간 식민지로 지배했으며 이 시기에 일본이 도입한 근대적인 행정제도 및 기구는 우리나라의 행정에 크고 작게 영향을 미치고 있다. 또한 해방 이후 196,70년대 발전국가 시기정부가 주도하여 경제성장을 이룰 때, 일본의 산업정책은 우리나라의 경제발전에 중요한 모델이 되었다. 이처럼 우리나라와 일본은 역사적, 지리적, 행정적 유사성이 큰 만큼 일본에 대한 연구가 필요하다. 그러나일본의 국가기구를 경험적, 실증적으로 다룬 연구가 충분하지 않기 때문에 본 연구는 1947년부터 2011년까지 일본의 국가기구의 변화와 연속성을 객관적인 자료를 통하여 밝혀 총체적으로 인식하는 데 기여하고자한다.

본 연구는 일본 국가기구의 변화와 연속성을 경험적으로 밝히기위하여 국가기구가 보유한 예산, 인력의 행정자원을 분석하였다. Clark&Dear의 자본주의 국가기구 이론을 통하여 국가기구를 생산기구, 집행기구, 통합기구, 합의기구로 분류하고 네 가지 기구의 행정자원이전체에서 차지하는 비율을 확인하고, 시계열적인 변화를 살펴 기구별 특징을 알아보았다.

분석 결과, 국가기구의 전체 규모의 변화는 1953,4년 급격하게 변화하다가 이후 2000년대까지 안정적으로 나타난다. 인력은 50년대 중 반 국유철도사업과 일본전신전화공사의 발족으로 인하여 변화가 크지만 이후에는 큰 변동 없이 안정적으로 증가한다. 그리고 2000년대에 들어 정부조직의 개혁, 공공사업의 공사화, 국립대학의 법인화를 통해 다시 인력의 규모가 크게 감소한다. 예산은 1947년부터 2011년까지 54년 동 안 약 720배 증가했다. 특히 50년대에서 80년대 사이에는 그 규모가 줄

지 않고 일정하게 상승하는 모습을 확인할 수 있다. 한편 하위기구별 변화는 총규모보다 훨씬 복잡한 양상을 확인할 수 있었다.

첫째, 정치기구, 법기구, 억압기구로 구성된 합의기구는 일본 헌법 제 9조의 영향으로 억압기구가 상대적으로 작은 규모로 유지되었을 것이라 예상했으나 예상과 달리 억압기구는 예산, 인력에서 모두 예상보다 높은 비중을 차지하고 있었다. 합의기구의 예산의 비율은 정치기구가최고 80% 이상으로 가장 높은 비중을 나타낸다. 법기구의 예산비율은 10% 내외로 일정한 변화의 모습을 보여주고, 억압기구는 한 때 10~20%의 낮은 비율을 보였으나 이후 25% 정도의 비중을 유지한다. 반면 합의기구의 인력은 예산의 기능별 비율과 다른 모습을 나타낸다. 성청 하위기구의 인력이 파악된 77년부터 2010년까지의 합의기구 인력을 보면 법기구가 70%로 가장 높은 비율을 차지하고, 억압기구가 30%, 정치기구가 10% 미만의 비율을 나타낸다.

둘째, 공적생산기구, 공적제공기구, 국고기구로 구성된 생산기구는 일본이 국가를 중심으로 하는 다양한 경제정책을 활용하여 국가의 경기를 부흥시켜 세계적인 경제대국으로 성장한 바, 그 규모가 일본의 경제발전 시기에 따라 변화했을 것으로 예상했다. 그리고 연구 결과 시기별로 하위기구의 비중이 변하는 모습을 볼 수 있다. 인력의 비중은 국고, 공적제공, 공적생산의 순서로 그 비중이 크게 나타나고, 특히 국고기능의 경우 계속해서 꾸준한 증가의 추세를 보인다. 생산기구의 예산의비율은 1970년대 중반까지 공적제공이 가장 높은 비중을 차지하고 있었으나 이후에 국고기능의 비중이 크게 증가하며 2000년대에 들어서는 80% 이상의 높은 비율을 나타낸다. 국고기구 비중의 계속적인 성장은일본 정부가 경기부양을 목적으로 하여 엄청난 규모의 재정지출을 확대한 결과라 볼 수 있다.

셋째, 복지기구와 교육기구, 이데올로기기구로 나누어 분석한 통합기구는 일본의 교육, 복지, 환경과 관련된 국가기구 확장으로 인하여계속해서 증가했을 것이라 예상하고 그 규모가 어떻게 달라졌는지 알아

보고자 했다. 통합기능의 예산의 비중에서 복지기능이 가장 높은 비중을 차지한다. 특히 복지기능의 예산은 60년대 후반에서 70년대 사이에 그비중이 20%p 이상 크게 증가한다. 또 교육기능의 예산은 50년대 이전에는 40% 수준이었으나 점차 감소하여 2000년대에는 10%가 나타난다.이데올로기 기구의 예산은 전체기간동안 0.1~0.2%로 매우 적은 비중을 차지하나 그 총액은 증가하는 것을 확인할 수 있다. 통합기구의 인력에서도 이데올로기 기능은 최고 1%로 매우 작은 비중을 차지하며, 교육기구와 복지기구의 인력이 전체 기간에 걸쳐 40~50% 정도의 비슷한 비중을 차지한다. 그러나 2000년대 국립대학의 법인화로 인하여 많은 인원이 국가공무원에서 제외되었고 이로 인해 통합기구의 95% 이상의 인력을 복지기구가 차지한다.

넷째, 국가정책의 결정과 조정업무를 담당하는 집행기구의 규모는 크게 달라지지 않았을 것이라 예상했고, 실제로 집행기구는 다른 기구들에 비하여 전 기간에 걸쳐 예산이 1% 정도를 차지하고, 인력의 측면에서도 5% 내외로 그 비중이 매우 작게 나타났다.

한편 경제발전 시기별로 국가기구가 어떻게 변화했는지 연구한 결과 다음과 같이 나타났다. 첫째, 전후 부흥기인(1945~1956)년에는 전쟁 후의 사회기반시설의 복구와 인플레이션이라는 문제를 해결하기 위하여 국가기구의 기능이 대부분 생산기능에 집중되어 나타났다. 둘째, 고도성장기(1957~1973)에는 일본의 경제가 유래 없는 성장을 기록하며 생산기구와 함께 다른 국가기구들이 고루 성장하는 것을 볼 수 있다. 특히 사회보장 및 교육기능을 담당하는 통합기구의 비율이 눈에 띠게 성장하였다. 한편 생산기구에서 국고기능의 비중이 높아지는데 이는 공채발행이 증가했기 때문이라 볼 수 있다. 셋째, 안정성장기(1974~1990)는 고도성장을 이룩해오던 일본의 경제가 안정적인 성장을 이루던 시기였다. 그러나 생산기구에서 국고기능이 급격하게 증가하고 있음을 확인할수 있고, 사회복지의 확대 실시로 인하여 재정의 부족을 국고를 통해 충당했음을 추측할 수 있다. 넷째, 헤이세이불황(1991~2001) 시기에 일

본은 10년이 넘는 장기불황에 들어갔다. 불황 초기에 국가기구의 기능별로 그 비중이 조금씩 변화하는 모습을 보이지만 결국 개혁은 성공하지못했다. 생산기능에서 여전히 국고기능이 큰 비중을 차지하였고, 일본정부는 국가의 위기를 타개할 수 있는 적절한 방법을 찾지 못하고 과거의 잘못된 방법을 유지했다고 볼 수 있다. 마지막으로 경기회복기(2002~현재)에는 일본은 각종 개혁을 단행하며 불황을 극복하려는 노력을 보였다. 그리고 그 결과 국가기구의 인력과 예산의 모습이 변화했다. 인력의 경우 2000년에 들어서 크게 감소한 반면 예산은 소폭 감소하거나 그대로 유지되었다. 기능별 규모에서는 통합기구와 생산기구의비율이 늘어나는 것을 확인할 수 있었고, 여전히 생산기구에서 국고기능의 비중은 매우 높게 나타났다.

본 연구는 지금까지 잘 다뤄지지 않았던 일본 국가기구의 변화와 연속성을 실증적으로 다뤘다는 점에서 의의를 가지고 있다. 일본은 우리나라와 인접한 국가로서 비슷한 발전경로를 가지고 있으며 경제 발전시기 우리나라에 본보기로 작용하며 많은 영향을 미쳤다. 일본 국가기구에 대한 본 연구를 통하여 공통점과 차이점을 알고, 한국 행정발전을 위한 비교연구에도 좀 더 과학적으로 접근할 수 있을 것이다.

주요어: 일본, 국가기구, 자본주의 국가모형, 예산, 국가기능

학 번: 2011-22131

# <목 차>

I.	서론1
	1. 연구의 배경과 목적1
	2. 연구의 대상과 범위 3
	3. 연구의 방법
II	. 선행연구의 검토5
	1. 일본 행정 및 정책 과정에 관한 연구 5
	2. 일본 자본주의 발전에 관한 연구
	3. 일본 국가기구 변화에 관한 연구9
	4. 비판적 검토11
II	I. 이론적 배경 ···································
	1. 자본주의 국가기구의 기능13
	1) Clark & Dear의 자본주의국가 이론 분석과 의의13
ΙV	7. 연구의 설계 ···································
	1. 연구의 초점 및 분석방법17
	1) 연구의 초점
	2) 연구의 분석틀
	2. 자료의 수집
V	. 분석 29
	1. 국가기구의 기능별 분류 29

1) 합의기구 구성의 변화31
2) 생산기구 구성의 변화34
3) 통합기구 구성의 변화36
4) 통합기구 구성의 변화38
2. 행정자원별 분석40
1) 인력의 변화40
2) 예산의 변화43
3. 기능별 분석47
1) 합의기능의 변화와 연속성 47
2) 생산기능의 변화와 연속성49
3) 통합기능의 변화와 연속성52
4) 집행기능의 변화와 연속성
4. 시기별 분석55
1) 전후 부흥기 (1945~1956)55
2) 고도성장기 (1957~1973) 57
3) 안정성장기 (1974~1990)60
4) 헤이세이불황 (1991~2001)63
5) 경기회복기 (2002~현재)67
VI. 결론 ···································
1. 연구결과의 요약70
2. 연구의 함의72
3. 연구의 한계와 향후 과제73
참고문헌74
부록

# <표 목차>

<표 1> 자본주의 국가모형에 따른 국가기구 기능과 하위기능 분류 14
<표 2> 합의기구의 기능별 분류(정용덕, 2002)18
<표 3> 생산기구의 기능별 분류(정용덕, 2002) 21
<표 4> 통합기구의 기능별 분류(정용덕, 2002) 24
<표 5> 집행기구의 기능별 분류(정용덕, 2002)26
<표 6> 행정개혁에 의한 중앙 성청의 변화29
<표 7> 부성 재편 시 중앙 성청의 주요 조직수의 변동30
<표 8> 합의기구의 기능별 분류 (1985년 기준)31
<표 9> 합의기구의 기능별 분류 (2005년 기준) 32
<표 10> 생산기구의 기능별 분류 (1985년 기준)34
<표 11> 생산기구의 기능별 분류 (2005년 기준)35
<표 12> 통합기구의 기능별 분류 (1985년 기준)36
<표 13> 통합기구의 기능별 분류 (2005년 기준)37
<표 14> 집행기구의 기능별 분류 (1985년 기준)
<표 15> 집행기구의 기능별 분류 (2005년 기준)38
<표 16> 시기별 국채의존도 및 국채비62
<표 17> 1990년대 주요 경제대책65

# <그림 목차>

<그림 1> 연구의 분석틀 28
<그림 2> 중앙 국가기구 인력의 총규모 변화40
<그림 3> 국가기구 기능별 인력의 총 규모의 변화41
<그림 4> 국가기구 기능별 인력의 비중 변화42
<그림 5> 국가기구 기능별 예산의 총규모 변화43
<그림 6> 일본 국가기구 총 예산의 증가율 44
<그림 7> 국가기구 기능별 예산의 비중 변화
<그림 8> 합의기능 하위기구별 예산의 비중 변화47
<그림 9> 합의기능 하위기구별 인력의 비중 변화48
<그림 10> 생산기능 하위기구별 예산의 비중 변화49
<그림 11> 생산기능 하위기구별 인력의 비중 변화51
<그림 12> 통합기능 하위기구별 예산의 비중 변화52
<그림 13> 통합기능 하위기구별 인력의 비중 변화

# I. 서론

### 1. 연구의 배경과 목적

일본은 지리적으로 우리나라에 근접한 동아시아 국가로, 우리나라는 일본과 일찍이 고대부터 활발하게 교류했다. 고대에 한반도는 대륙의 선진문화를 받아들여 독특하게 발전시켰고, 이를 일본에 전해 일본의고대국가 형성에 매우 중요한 역할을 하였다(정현숙, 2008).

반면 근대국가가 형성되던 시기에 일본은 우리나라의 주권을 침 탈하여 36년간 식민지로 지배하였다. 이 시기에 일본은 식민지 조선의 통치를 위하여 근대적인 행정제도 및 기구를 이식하였으며 그 잔재는 아 직 우리나라 행정에 크고 작게 영향을 미치고 있다. 특히 최근 식민지 지배에 대한 평가에 있어서 식민지 근대화론과 수탈론의 관점에서 논의 가 활발하게 이루어지고 있는 실정이다.

또한 해방 이후 196,70년대 발전국가 시기에 정부 주도의 경제 성장이 추진되면서 일본의 산업정책은 우리나라의 경제발전의 중요한 모 델이 되었다. 이외에도 우리나라의 각종 정책의 형성 및 발전에 있어서 일본의 행정은 역사적, 지리적 유사성만큼 중요한 위치를 차지하고 있다.

본 연구는 1947년부터 2011년까지 일본의 예산 및 인력과 같은 행정자원의 변화를 통하여 국가기구의 성격의 변화와 연속성을 알아보고 자 한다. 일본 국가기구에 대한 실증적인 연구를 통하여 일본 행정을 이해하고 앞으로 연구를 확대해 나아가다보면 행정학 이론 발전에 도움이될 것이다. 특히 우리나라와 일본 그리고 중국의 행정까지 같이 연결하여 연구한다면 21세기 동아시아 행정의 발전에 있어서 중요한 의의를 가질 것이다.

또한 일본 국가기구에 대한 이해는 비교행정의 관점에서 우리나라 행정의 제도 및 기구에서도 유용한 함의를 얻을 수 있다. 특히 일제

식민지배 시기에 왜곡된 형태이지만 근대적 성격의 행정이 되었으며 오늘날의 대한민국 행정체제에 기본적 모체로 잔재하고 있고(김운태, 2000), 두 나라 다 국가발전의 과정에서 높은 수준의 국가 자율성과 국가 능력에 의해 크게 뒷받침되었다는 점에서 유사하다(정용덕, 2002)는점에서 일본의 연구는 중요한 의의를 가지고 있다.

연구의 대상이 되는 일본 전후(戰後)시기에서 가장 중요한 내용은 경제발전에 있어서의 정부의 역할이다. 이 시기의 일본은 통상산업성(通商産業省)이 중심이 되어 대장성·운수성·건설성·우정성·경제기획청과함께 일본의 경제발전에 있어서 중요한 역할을 했다. 관료들은 정부의도움을 받은 업체가 시장에서 많은 혜택을 얻도록 했으며 이러한 긴밀한관계를 바탕으로 일본 경제는 성장할 수 있었다(Andrew Gordon, 2002). 이는 우리나라에서 6,70년대 발전국가 시기에서 관료들의 역할이 주요했던 사실과 유사한 측면이 있으므로 일본 국가기구 변화의 연구를 통해서 한·일간의 국가의 발전과정을 비교하는 연구도 향후 가능할것이다.

또한 2000년대 있었던 행정개혁으로 인한 변화 역시 이 연구를 통하여 확인할 중요한 사건이다. 이 개혁의 큰 과제는 정책과정에 있어서의 폐쇄성의 근절과 관료주도가 아닌 정치주도의 개혁의 필요성이었다(임승빈, 2000). 국가기구의 변화를 통하여 일본의 행정개혁이 어떠한 방향으로 이루어졌으며 그 결과 국가기구의 기능에서는 어떠한 변화가생겼는지, 앞으로 한국의 행정개혁에는 어떤 함의가 있는지에 대해서도 탐색할 수 있다.

본 연구는 일본 국가기구의 변화와 연속성을 알아보기 위하여 국가기구의 기능별 행정자원 배분의 변화를 알아보고자 한다. Clark & Dear의 자본주의 국가기구 이론에 근거하여 국가기구를 합의기구, 생산 기구, 통합기구, 집행기구로 분류하여 이 시기의 인력 및 예산의 행정자 원이 네 가지의 기구에서 각각의 행정자원이 차지하는 비율의 변화를 살 퍼봄으로써 국가기능의 변화와 연속성을 확인할 것이다.

#### 2. 연구의 대상과 범위

본 연구의 대상은 일본의 국가기구(state apparatus)이다. 국가 기구의 변화와 연속성을 경험적으로 측정하기 위하여 국가기구가 가지고 있는 행정자원인 예산과 인력을 분석1)한다.

특히 일본의 국가기구 중에서도 중앙 국가기구, 즉 중앙 성청을 연구한다. 일본의 중앙 부처 조직은 부, 성, 청 및 위원회의 4종류가 있 다. 청과 위원회는 부와 성의 외국이며, 부와 성으로부터 어느 정도의 독립성이 주어져 있다. 2000년대의 행정개혁 이전까지 부와 성의 수준 에서의 변경은 없었으나 외국(청과 위원회) 수준에서는 중요한 정책 변화에 의하여 몇 번의 변경이 있었다.

예를 들면 1950년대 중순, 일본의 고도 성장기에는 경제기획청 (1955)과 과학기술청(1956)이 설치되었고, 경제성장의 부작용이 표면화된 1970년대에는 공해 대책을 위해서 환경청(1971)이, 과소 과밀 대책을 위해서 국토청(1974)이 설치되는 등 그 시대마다의 큰 문제에 대해서는 기존의 조직을 재편 통합하고 총리부에 국무대신을 장으로 하는 청을 만듦으로써 대응해왔다(임승빈, 2008).

예산은 일반회계와 특별회계를 모두 측정<sup>2</sup>)한다. 특별회계는 기관의 예산은 아니지만 특별회계마다 소관이 정해져 있으며 소관기관이 특정한 사업을 수행하거나 특정한 자금을 보유하여 운영하기 위한 회계이기 때문에 소관기관의 예산에 포함시킨다.

또 본 연구는 국가가 실제로 기능을 어떻게 수행하는가를 확인하기 위한 것이기 때문에 예산의 여러 항목 중에서도 결산 세출의 지출액을 분석한다. 세출 예산액은 전년도 이월액과 예비비 지출액이 포함되어 세출 예산 현액을 이루며 세출 예산 현액에서 일정 금액이 지출되며

<sup>1)</sup> 기존의 연구(정용덕, 2002)에서는 행정자원을 분석하는데 있어서 예산 및 인력과 함께 조직을 분석하였으나 자료 수집의 한계로 인해 이 연구에서는 예산과 인력에 대해서만 분석하였다.

<sup>2)</sup> 세출에 있어서 일반회계와 특별회계, 정부관계기관의 예산이 모두 중앙정부의 예산으로 포함되지만 정부관계기관의 예산의 경우, 중앙의 성청의 소관이 아니므로 이 논문에서는 제외한다.

나머지는 불용액으로 처리된다. 따라서 실제로 국가가 지출한 금액은 지출액이라 할 수 있다.

인력을 분석하는데 있어서 중앙공무원을 대상으로 하며 중앙의부·성과 청 그리고 행정위원회 및 부속기관과 지방지분부국까지의 분류를 대상으로 한다. 지방공무원과 정부관계기관의 직원 수는 대상에 포함시키지 않았다.

본 논문은 1947년부터 2011년까지 자본주의 국가모형을 통해일본의 국가기구의 변화를 분석3)한다. 1946년 11월 3일 일본 헌법이제정, 공포되고 1947년 신헌법 하에서 최초의 중의원 선거가 실시된 후6월 가타야마 내각이 들어선 47년을 시작으로 정부 회계에 대한 결산자료가 완성된 2011년까지를 범위로 하는 것이다.

## 3. 연구의 방법

자본주의 국가이론에 근거하여 국가기구가 자본주의 사회에서 수행하는 기능이 무엇인가에 따라 합의기구, 생산기구, 통합기구, 집행기 구로 분류하였다. 또 이렇게 분류된 각각의 기구들을 다시 Clark&Dear(1986)에 나타난 세부유형에 맞추어 분류하고 이에 따라 분 류된 국가기구의 인력, 예산의 규모와 비율을 측정한다.

본 연구의 방법은 문헌분석으로 먼저 일본의 인력, 예산을 나타내는 1차 문헌자료를 활용하여 국가기구의 변화와 연속성을 분석하고,일본의 시기별 경책에 대해 다루고 있는 2차 문헌자료를 통하여 그 내용을 검토한다.

<sup>3)</sup> 예산은 1947년부터 2011년까지를 범위로 한다. 그러나 인력은 자료가 확보된 1948년부터 2010년까지를 연구한다.

# Ⅱ. 선행연구의 검토

## 1. 일본 행정 및 정책 과정에 관한 연구

그간 일본의 행정 및 정책과정에 대한 연구는 관료를 중심으로 이루어졌다. 이는 관료가 근대화나 전후 고도 경제성장과정에서 발전의 중추역할을 담당했다는 것과 관련되어 논의되었다. 특히 오랜 기간 동안 집권정당이었던 자민당을 둘러싼 정책과정을 설명할 때 '엘리트 지배론 (Elitist Model)'이 강하게 지지받고 있으며, 이어 엘리트 이론을 변형한 '제한된 다원주의(Limited Pluralism)'가 있다. 이는 정책과정에 등장하는 주역을 자민당, 재계, 관료 3자에 국한해 보는 점에서 엘리트 이론과 유사하다(나카무라 아키라 외, 1995).

관료지배론은 1950년대에 보수세력의 재등장에 대한 비판적인 분석 하에서 만들어졌다. 1950년대에 일본에서 관료지배론이 형성되게된 배경에는 첫째, 전전의 정치가들이 추방해제와 함께 정계에 복귀함과동시에 보수당이 집권하는 소위 역코스라고 불리는 정책에 대해 정치학자들은 강한 비판의식이 존재하였다. 둘째, 1950년대의 사회상황은 고도성장의 영향이 침투되기 이전의 시기였기 때문에 전전의 공동체적인 규제와 권위주의적 사회관계에 대한 강한 비판이 남아있었다. 셋째, 그 당시 지식인의 대부분은 일본의 민주화를 어떻게 달성할 것인가라는 강한규범적 정치 실천적인 동기를 가지고 있었다. 이러한 지식인들의 민주화에 대한 열망이 관료기구가 주도하는 근대화 노선에 비판적인 인식과 더불어 관료지배의 형성과 발전에 대한 관심이 일본 연구에서 고조되었다(진창수, 2000).

일본 관료제의 특질 및 위상을 처음 본격적으로 다룬 쯔지 키요 아키(1969)의 연구는 조직 내 상위자의 하위자에 대한 특권의식 및 시 민에 대한 관료의 특권의식으로 대표되는 관료상을 제시했다. 그리고 전 전의 정치체계와의 연속선상에서 관료기구의 온존과 강화로 인하여 행정 관료들이 집행권을 가지게 됨으로써 그 권한이 정치가들에 비해 우월적 인 힘을 보유하게 되었고 정부기구 형성에도 지대한 영향력을 행사하였다고 주장한다.

일본 지배층에 대한 오카(1958)의 분석도 쯔지의 주장과 같은 맥락에 존재한다. 그도 일본 엘리트층의 문제점을 일본 지배층의 온존에서 비롯되었다고 지적한다. 그리고 일본의 지배층은 전전과 이데올로기적으로 공통성을 가지고 있으며 전전과 같이 전후에도 동질적인 연속성을 가지고 있다고 판단하였다. 다시 말하자면 일본의 지배층은 미국의점령군에 의해서 변화되지 않고 일본만의 전근대적인 요소에 따라 권력을 유지하고 있다는 것이다.

1980년대에는 1950년대 또는 60년대 초기에 타당하다고 여겨진 일본 정치의 관료지배론이 대부분 비판되었으며 새롭게 해석되기 시작하였다. 자민당을 중심으로 하는 일당우위체제의 확립, 국회 및 관료기구에 대한 정당의 영향력 확대, 경제적으로는 저성장화가 지속됨으로서 정치적 이해관계의 변화 또는 대폭적인 재정 적자, 마지막으로 국제화, 고도기술화의 진행과 함께 대되는 이해 대립과 갈등 등의 정치 환경의 변화로 인하여 1980년대의 연구자들은 이전 정치체제 비판에서 벗어나 이러한 현상을 어떻게 해석할 것인가에 대해 논의가 집중되었다. 그리고정치가와 관료의 관계에 대해서 주목하는 일본형 다원주의론의 논의가생겨나기 시작했다(진창수, 2000; 채원호, 1997).

기존의 관료지배론에 대한 반론을 제기한 시초는 무라마츠 (1981)이다. 이는 일본 정치를 일본형 다원주의 입장에서 본 선두적인 업적이라 할 수 있다. 무라마츠는 첫째, 관료기구가 점령기에 온존된 것에 의한 전전전후 연속론, 둘째, 법안(예산)의 실질적 제안자, 기안자와 관련된 관료 자질과 정보 양에 의한 관료 우위설, 셋째, 자민당은 관료 출신자가 많음으로서 출신관청의 의향을 기반으로 하는 정치 행동설에 대해 관료와 정치가의 인터뷰 데이터를 근간으로 기존의 이론에 반론을

제기하였다.

일본형 다원주의자들의 논의의 내용은 자민당의 장기집권이 지속함에 따라 정치가가 정책적인 지식을 축적하게 되었고, 자민당 내의 제도화로 인해 자민당이 정치권내에서 영향력을 확보하게 되었다는 것, 그리고 1970년 이후 사회의 급격한 변화와 관료기구간의 대립은 더 이상 관료의 조정이 불가능하게 되었다는 점에 대해 말한다(진창수, 2000).

일본형 다원주의에 대한 논의에서도 연구자에 따라서 다원주의에 있어서 관료의 권한을 얼마나 중요하게 생각하는가에 따라서 그 결과가 다르게 나타난다. 이는 이노구치, 무라마츠와 크라우스, 그리고 사토와 마츠자키의 논의를 통해서 차이를 분명하게 찾아볼 수 있다.

이노구치가 말하는 "관료적 포괄형 다원주의"가 의미하는 바는 관료주도와 대중 포괄적이라는 개념으로 말할 수 있다. 대중 포괄적이란 개념은 시민을 관청의 관찰 하에 편입시키고, 사적 이익을 관료기구라는 틀 안에서 우선시 하려는 경향을 나타내고 있다는 것이다. 따라서 이노구치는 관료기구의 역할을 높게 평가하고 있다. 무라마츠와 크라우스는 관료기구의 역할이 정당정치의 대립과정에서 구조화되는 것으로 설명한다. 그들이 말하는 일본적 특징은 정부와 이익집단간의 연계가 자민당에 관련된 이익집단과 사회당에 연관된 이익집단 간에 정형화되어 있다는 것이다. 또 사토와 마츠자키가 제시하고 있는 다원주의 모델은 코포라티 즘보다는 유연하고 미국형의 다원주의보다는 안정적인 것을 상정하고 있다(진창수, 2000).

일본형 다원주의자들은 관료 지배론자와는 달리 실증적인 연구 축적을 위해 노력하였다. 그러나 이들은 일본 정치 현상을 보편적으로 설명하려던 의도에서 일본형 다원주의론을 출발했지만 결국은 특수론에 빠지는 모순에 빠지게 되었다는 점을 지적 받는다. 그리하여 다원주의 이후의 논의들은 특수한 현상에서 보편적인 설명을 도출하기보다는 보편 적인 분석틀에서 일본의 정치를 설명하려는 특징을 지닌다.

#### 2. 일본 자본주의 발전에 관한 연구

일본은 1970년대와 1980년대에 세계의 경제를 이끄는 경제대국으로 성장하였다. 그리고 이렇게 일본이 경제적 성공을 거둔 이유에 대해서 대체로 일본 특유의 '관료적 자본주의(bureaucratic capitalism)', 즉 정부가 경제 전반에 걸쳐 능동적 역할을 하는 체제 때문이라고 설명되었다. 이는 '일본형 자본주의' 혹은 '일본식 정부 모형'이라는 명칭으로도 불리는 것으로, 결국 전후 일본의 경제적 성공에 있어서 무엇보다도정부가 결정적인 기여를 했다는 것은 일반적인 인식이다.

존슨(Chalmers Johnson, 1982)의 연구는 서구 국가들이 경제 발전에 있어서 정부는 게임의 룰만 정한 반면, 일본 정부는 통상 산업성 (MITI: Ministry of International Trade and Industry) 관료들을 통하여 실질적으로 산업을 양육, 발전시켰다고 주장한다. 그리고 이러한 일본의 경제성장에 대해서 '발전국가론(developmental state theory)'을 제시하였다. 그는 경제개발이라는 목표를 달성하기 위하여 정부가 시장에 적극적으로 개입하고, 이 때문에 일본 산업구조가 크게 변하였다고 한다. 또 일본의 급속한 성장은 경제적 변수와 문화적 변수, 제도적 변수만으로는 다 설명할 수 없으며, 정부의 산업정책을 통하여 경제적으로 전략적 사업에 대한 투자 비중이 달라졌다고 말한다. 한편 카첸슈타인(Katzenstein, 1985)은 존슨과 같은 입장에서 일본이 경제구조 변화를 추구하는 정책을 통해 변화의 비용을 예견할 수 있는 제도와 수단을 가지고 있다고 보았다.

그러나 이러한 서구 연구자들의 견해에 반대하며 산업정책 유효론에 대해 회의적인 연구자들도 있다. 다케우치(竹內, 2002)는 일본형경제모델의 유효성을 분석한 결과, 실제로는 정부 모델의 핵심적인 정책관행들이 거의 전무(全無)하다는 것을 밝혀냈다. 즉, 일본식 정부 모델에 대한 기존의 인식이 옳지 않으며 정부 개입은 그 기능을 발휘해지 못했고, 일본 정부의 경쟁력이기 보다는 오히려 실패의 원인이었다고 결론

짓는다.

이러한 일본식 정부 모형, 정부 주도식의 성장정장에 대하여 과 거에는 일정한 효과가 있었지만 지금은 한계가 있다는 것으로 판단하는 연구자도 있다. 이는 일본 정부가 사회보장 부담의 증대와 금융기관의 잇따른 파탄과 부실채권으로 인한 경영위축으로 금융지도에 대한 원천도 봉쇄되었기 때문이라는 이유이다(배준호, 2005).

#### 3. 일본 국가기구 변화에 관한 연구

앞서 살펴본 것과 같이 지금까지 일본에 대한 연구에 있어서 자 본주의 발전과 관료적 다원주의 연구는 중요한 위치를 차지하였다. 그러 나 이러한 연구들은 거시적인 측면에서 국가의 특성을 다루어, 각각의 현상들이 국가기구와 같은 제도들에 어떠한 영향을 미쳤는지 알아볼 수 없다. 그러므로 우리는 국가 및 국가기구, 즉 제도적인 측면에서 일본에 대해서 연구한 연구들에 대해서 알아볼 필요가 있다.

국가 및 국가기구의 기능 변화에 관한 연구는 다양한 분석방법을 사용하고 있는데 규범적 연구가 아닌 경험적 연구는 주로 '규모'를 분석한다. 국가의 기능을 확인하기 위해서 대개 국가가 사회에 개입하여 영향을 미치려 할 때 사용하는 중간재, 즉 수단들의 양적 규모를 측정함으로써 그 역할을 간접적으로 파악하는 접근법이 사용되기 때문이다(정용덕, 2001). 거시적 수준에서 국가의 총규모를 다루거나 중범위 수준에서 국가기구를 기능별로 유형화하고 기능별 규모를 분석한다. 그리고 국가기구의 기능변화를 실증적으로 연구하기 위해서 주로 규모의 변화를 추적하는 시계열 연구를 수행한다.

일본의 국가기구에 대한 기존의 연구는 권영주 외(2001)와 김종 성,정용덕(2000)이 있다. 이 논문들에서는 각각 자본주의 관점과 다원주 의 관점에서 일본의 중앙행정기구에 대해서 분석하고 있다. 또한 정용덕 외(1998)은 1980년대 이후 추진된 행정개혁기의 일본 중앙정부기구의 구조에 대해서 관청형성모형을 적용하여 분석하였다. 위의 논문들은 국 가기구에 대한 각각 다른 이론을 사용하여 그 기능에 대해 분석했다는 점에서 의미가 있다. 그리고 이러한 분석을 통하여 국가기구가 어떤 기 능을 가장 비중 있게 실행하는지에 대해서 발견할 수 있었으며 그 변화 의 내용을 경험적으로 연구할 수 있었다는 사실에서 긍정적이다.

이와 같은 연구와 연결하여 정용덕(2002)에서는 한국과 일본의 국가기구를 다원주의, 개인주의, 엘리트론, 자본주의 관점에서 비교하고 있으며 각각의 국가기구의 특성과 변화에 대해 경험적으로 분석하고 있 다. 이 연구는 두 나라의 국가기구를 다양한 관점에서 비교하고 한국과 일본의 제도적 특성을 규명했다는 점에서 의미가 있다.

그러나 이러한 연구가 국가기구 형태의 귀납적 결과를 가지고 전체적인 문제를 파악하려고 했다는 문제점에 대한 비판적 고찰로써 임 승빈(2003)에서는 이론적 고찰을 통하여 일본의 행정체제의 특성 및 관 료제의 형성과 특성에 관하여 다시 고찰하고, 1980년대 이후의 일본 국 가기구 형성과 어떤 상관관계가 있는지에 대해서 연역적으로 국가구조주 의적인 방법을 통하여 살펴보았다.

김근세외(2006) 연구에서는 1980년부터 2003년까지의 일본 국 가행정구조의 조직, 예산, 인력의 변화를 분석하고, 특히 2001년 성청개 편 이후의 국가행정구조의 변화에 대해서 평하고 있다. 이는 앞선 연구 의 내용은 보완하는 것으로 특히 행정개혁을 중심으로 국가기구의 변화 를 분석했다는 점에서 의의가 있다.

이러한 연구들은 일본의 국가기구에 대해서 귀납적, 연역적 방법 등을 통하여 다양하게 연구했다는 점에서 의미가 있으며 향후 한국과 일 본의 공통점과 차이점 등에 대해서 어떻게 연구해야할지를 깨우쳐줬다는 점에서 의미가 있다.

하지만 귀납적인 방법의 연구(권영주외, 2001; 김종성·정용덕, 2000; 정용덕외, 1998; 정용덕, 2002; 김근세외, 2006)에서는 실증적이

고 경험적인 방법의 연구이지만 각각 연구의 범위가 연속된 시계열 연구가 아닌 몇 개의 년도만을 선정하여 분석한 후 비교했다는 점에서 한계점을 가진다고 할 수 있다. 또한 연역적 연구(임승빈, 2003)에서는 다원주의와 엘리트론적인 시각에서 치우쳐 분석한 점에서 한계점을 가지고 있다.

## 4. 비판적 검토

일본의 행정 및 정치과정에 대한 그간의 연구는 관료제와 일본 형 다원주의의 입장에서 주로 이루어져 왔다. 먼저 관료지배론은 방법론 적으로 역사적인 접근이 강하고 문화적이고 규범적인 성격이 강했다. 또 한 전전의 정치제도의 온존과 강화를 지적하면서 관료제가 권력의 중추 에 있다고 생각했으며 그로 인하여 정책형성을 관료제를 중심으로 행정 조직을 파악하고 있기 때문에 다양한 정책결정의 장을 생각하지 않았다.

반면 1980년대 자민당을 중심으로 하는 일당우위체제가 확립되는 상황에서 등장한 일본형 다원주의론은 전전의 정치적인 비판의식에서 탈피하여 정치과정과 제도에 대한 실증적인 연구를 강조하였다. 이들은 자민당의 장기집권이 계속됨에 따라 자민당 정치가 정책적인 지식을 축적하게 되었고, 자민당 내의 제도화로 인하여 자민당이 정치권내에서 영향력을 확보하게 되었다는 것, 그리고 1970년 이후 사회적 경제적인 급격한 변화와 관료기구간의 대립은 더 이상 관료의 조정이 불가능하게 되었다는 점에 주목한다.

그러나 이러한 연구들에 대해서 일본 정치현상을 보편적으로 설명하려는 의도에서 다원주의가 시작되었지만 결국은 특수론에 빠지는 모순에 봉착했다는 점에서 비판이 있었다(진창수, 2000).

또한 한편으로는 일본이 어떻게 세계적인 경제대국이 될 수 있 었는가를 중심으로 하여 자본주의 발전 모형에 대한 연구가 이루어졌다. 그리고 이러한 연구들은 경제발전 과정에 있어서 일본 정부와 관료의 역 할에 대해서 논의하였다.

찰머스 존슨을 중심으로 한 발전국가(developmental state)론에서는 경제발전에 있어서 정부의 전략적인 산업정책과 그 과정에서의 통상성 관료들의 역할에 대해서 긍정적으로 논의하였다. 그러나 이후의 연구에서는 일본의 경제발전에 있어서 사실상 정부의 역할은 중요하지 않았으며 오히려 지나친 개입으로 인하여 부작용이 심화되었다는 논의들도전개되고 있다.

그러나 이러한 논의들은 거시적이고 규범적인 논의들로서 실제 국가와 제도가 어떻게 나타나고 있는지에 대한 체계적인 이해와 경험적 인 분석이 부족하다는 한계를 가지고 있다.

한편, 국가 및 국가기구에 대한 국가 및 국가기구의 기능 변화에 관한 연구는 다양한 분석방법을 사용하고 있는데 규범적 연구가 아닌 경험적 연구는 주로 '규모'를 분석한다. 국가의 기능을 확인하기 위해서는 대개 국가가 사회에 개입하여 영향을 미치려 할 때 사용하는 중간재, 즉수단들의 양적 규모를 측정함으로써 그 역할을 간접적으로 파악하는 접근법이 사용되기 때문이다(정용덕, 2001). 거시적 수준에서 국가의 총규모를 다루거나 중범위 수준에서 국가기구를 기능별로 유형화하고 기능별 규모를 분석한다. 그리고 국가기구의 기능변화를 실증적으로 연구하기위해서 주로 규모의 변화를 추적하는 시계열 연구를 수행한다.

이전의 연구에서는 첫째, 일본의 정치현상을 설명하기 위해서 관료제나 정치집단을 대상으로 했기 때문에 국가나 개인에 대한 분석이 소홀했다. 둘째, 일본의 경제 발전과정을 다루는데 있어서도 정부 및 관료들의 역할에 대해서 다양한 의견들이 이루어지고 있으므로 그 역할에 대한 실증적인 검토가 필요하다. 마지막으로 국가기구를 다루고 있는 연구에서도 국가기구의 연속적인 변화를 다루는 데에 있어서는 부족한 경향이 있다. 가령 정용덕(2002)에서는 일본 국가기구를 1981년, 1991년, 1996년에 걸쳐 분석하여 그 경향성을 살피는데 의의가 있으나 전년도에

걸쳐서 측정하지 않았기 때문에 전체적인 변화의 모습을 다루는데 한계점을 가지고 있다.

그리하여 앞으로의 연구에서는 일본의 국가기구의 변화와 연속성을 살피기 위하여 전년도에 걸친 연속적인 국가기구의 변화를 측정할수 있는 새로운 연구가 필요할 것이라고 생각된다. 특히 앞서 살펴본 것과 같이 일본의 경제 발전에 있어서 정부의 역할이 얼마나 중요했는지에 대해서 검토하기 위해서는 일본의 자본주의적 국가의 모습에 대한 분석이 필수적일 것이다.

# III. 이론적 배경

#### 1. 자본주의 국가기구의 기능

#### 1) Clark & Dear의 자본주의국가 이론 분석과 의의

국가의 정의는 국가에 대한 관점에 따라 다양하다. 베버는 근대 국가를 제도화된 통치조직으로 정의하고 있다(Weber, 1919). 제도주의 접근법에 따르면 국가는 정부제도 및 국가기구들의 집합으로 정의내릴 수 있으며 국가기구는 국가권력의 행사 또는 국가의 기능이 이루어지는 여러 가지 형태의 제도와 조직들의 집합이라 정의할 수 있다(정용덕, 2001).

Clark&Dear(1984)에 따르면 국가에 관한 이론은 첫째, 국가를 사회구성체와 연결시켜야 하고, 둘째, 구별적인 정치적 영역을 설명해야 한다. 셋째, 국가기구의 구조를 설명해야 하고, 넷째, 국가의 역사적 전개를 설명할 수 있어야 한다. 마지막으로 분석적으로 조작 가능해야 한다. Clark & Dear는 이러한 다섯 가지 조건에 따라 기존의 국가이론을

평가하고 자본주의국가에 대한 자신의 이론을 전개하여 국가와 국가기구 가 어떻게 자본주의 사회의 사회·공간적 조직을 구조하는지 탐구했다.

이들의 이론에 따르면 현대 자본주의의 핵심은 국가의 상대적 자율성의 확대와 국가기능의 확장이다. 그 결과로 사회의 집단은 자신들 의 특수 이익을 국가의 의사 결정과정에 투입하고자 하며 국가는 이들의 이해를 정치적 과정으로 제도화시켜 갈등을 낮추는 방식으로 대응하는 조합주의적 경향이 발생했다. 조합주의적 경향은 경제적 영역으로부터 정치적 영역으로 권력을 옮기며 대의기관인 의회가 아니라 국가가 조합 주의적 연합에 있어 핵심적인 역할을 담당하게 된다.

Clark & Dear의 자본주의국가에 관한 이론은 앞서 설명한 다섯 가지 기준에 맞추어 도출되어 사회와 연결되어 있지만 동시에 독자적인 정치적 영역을 가졌던 일본 국가기구가 어떠한 기능을 하는지 그 역사적 전개를 살피고자 하는 본 연구의 목적과 부합한다.

<표 1> 자본주의 국가모형에 따른 국가기구 기능과 하위기능 분류

		국가기능			
	합의 Consensus	생산 Production	통합 Integration	집행 Executive	
국가기구 State-apparatus	정치 Political	공적 생산 Public Production	복지 Health, education & Welfare	관리 Administration	
	법 Legal	공적 제공 Public Provision	이데올로기제조 Information,	규제 Regulatory	
	억압 Repressive	국고 Treasury	Communication &media		

기본적으로 자본주의 국가는 합의, 생산, 통합, 집행이라는 네 가지 기능을 모두 수행하도록 되어 있다. 그리고 그에 각각 대응하는 여러유형의 국가기구(하위기구 및 의사기구)들을 조직한다(Clark&Dear, 1984; 정용덕, 1993a; 1993b). 국가기능에 따른 국가기구의 분류에 대한 자세한 내용은 위의 <표 1>과 같다.

#### 가. 합의기구

국가는 합의 추구 매커니즘을 통해 모든 사회 그룹들이 사회적인 계약의 과정에 접근할 수 있도록 하는 활동을 정의한다. 이러한 기능을 담당하는 합의기구에는 정치기구, 법기구, 억압기구가 있다. 정치기구는 국가의 정통성을 확보하기 위한 대내외적 관계에 대한 기능을 담당하여 의회, 지방정부, 대외관계 기관 등을 포함하며 법기구는 강제적 수단을 통해 질서와 체제 유지를 도모하고, 각종 사회그룹들에게 평화적으로 갈등을 해결할 수 있는 수단을 제공함으로써 이들을 중재하는 기능을 담당하여 법과 관련된 기구들을 포함한다. 한편 억압기구는 대내외적으로 국가권력을 강제하기 위한 메커니즘을 수행하는 기구이다. 경찰과 군대, 감옥도 포함된다(Clark&Dear, 1984).

#### 나. 생산기구

자본주의 국가의 생산기능은 사회적 투자와 사회적 소비를 규제하며 자본주의적 축적의 조건을 확보하는데 기여하는 일련의 기구들을 필요로 한다. 이러한 기능을 담당하는 생산기구에는 공적생산기구, 공적제고기구, 국고기구가 있는데 공적생산기구는 국가가 직접 만들거나 분배하는 공공재와 관련된 기구이다. 그리고 공적제공기구는 다른 기관들과 계약을 맺어 특정 재화나 서비스를 만들고 분배하는 기구이다. 국고기구는 대내외적인 경제 관계들을 규제함으로써 국가의 재정과 금융정책

을 담당하는 기구이다(Clark&Dear, 1984).

#### 다. 통합기구

국가는 통합 메커니즘을 통해 사회의 모든 그룹들이 사회계약에 참여할 수 있도록 그들의 능력과 의지를 향상시킬 뿐만 아니라 이들의 물질적, 사회적 안녕을 증진시킨다. 이러한 기능을 담당하는 통합기구에는 보건·교육·복지기구(이하, 복지기구)와 정보·커뮤니케이션 및 미디어기구(이하, 이데올로기기구)가 있다. 복지기구에는 의료, 교육, 사회 복지 프로그램들이 포함되는데, 복지기구는 노동을 재생산하고 비생산연구를 유지시키며 간접적으로 이데올로기적 효과를 일으킨다. 복지기구보다 직접적으로 이데올로기를 만들어내는 기구는 이데올로기기구이다. 이 기구는 국가의 지원을 받거나 국가의 통제를 받아 정보를 퍼트리는 역할을한다. 이러한 기구에는 신문, 텔레비전, 라디오 그리고 정보통신 산업 등이 포함된다(Clark&Dear, 1984).

#### 라. 집행기구

집행기구는 국가의 기능이라기보다 각종 국가기구들의 활동을 가능하게 하는 활동이다. 다양한 국가기구들이 함께 작동할 수 있도록 하며 국가기구 자체의 재생산을 감독한다. 집행기구에는 관리기구와 규제기구가 있는데, 관리 기구는 개별 국가기구를 이어주는 역할을 하는 기구이다. 규제기구는 최근에 확장되고 있는 집행기구인데, 산업문제와 같은 국가의 행위가 아닌 행위에 국가가 관여하는 역할을 한다 (Clark&Dear, 1984).

# IV. 연구의 설계

## 1. 연구의 초점 및 분석방법

#### 1) 연구의 초점

본 연구는 국가기구의 변화와 연속성을 경험적으로 밝히는 것을 목적으로, 국가기구의 행정자원을 아래의 연구문제와 분석틀에 근거하여 측정하고자 한다.

그리하여 국가기구를 기능에 따라 합의기구, 생산기구, 통합기구, 집행기구로 나누고 각 기구의 예산, 인력과 같은 행정자원의 비중을 살 폈을 때 하위기구들 각각의 고유한 양태가 드러날 것이라고 기대해볼 수 있다.

각각의 기능별 하위기구들을 분석하였을 때 기대할 수 있는 결과와 연구의 초점에 대해서 분석하고, 이러한 하위기구 분류에 사용될정용덕(2002)의 분류를 예시로 제시할 것이다. 이는 일본의 중앙국가하위기구를 Clark & Dear의 자본주의 모형에 따라 합의기구, 생산기구, 통합기구, 집행기구로 나누어 부성은 물론이고, 청과 행정위원회, 부속기관 및 지방지분국까지 분류한 표4)이다.

<sup>4)</sup> 정용덕(2002)의 표는 2001년 개편 이전의 기구와 개편 이후의 기구를 병기하고 있다. () 안에 있는 기구는 개편 이전의 기구이고, 볼드체로 표시된 기구는 2001년 개편 이후의 기구이다.

# 가. 합의기구의 변화와 연속성

<표 2> 합의기구의 기능별 분류(정용덕, 2002)

국가		청		행정	위원회		지방지	
	부,성	국무	비국무	국무대	비국무대	부속기관		기타
기구		대신급	대신급	신급	신급		분부국	
정치						·		
								중의원,
								참의원,
								재판관
의회								소추위,
민주								재판관
주의								탄핵
								재판소,
								국립국회
								도서관
지방	총무성							
	(자치성							
국가	)							
대외	외무성					북방대책본		
관계	HT78					부, 재외공관		
법	-							-
						검찰청, 검찰	법무국,	(최고,
법원	법무성		해난		사법	심사회,	(지방	가정,
체계	ППО		심판청		시험위	법무종합	법무국	지방)
						연구소	)	재판소
억압						-1 -1 -1		
						경찰청,		
			공안			과학경찰		
			조사청,			연구소,	지방입	
경찰			해상	국가	공안	황궁경찰	국관리	
0 2			보안청,	공안위	심사위	본부,	관소	
			소방청			마약단속		
			100			사무소,		
						소방연구소		
			방위				(방위	
군대		방위청	시설청		국방회의	(자위대)	시설국	
			기면정				)	
						교정관서,		
감옥						갱생		
						보호관서		

Clark & Dear(1984)는 사회구성원들이 사회의 계약과정에 참여 토록 하는 다양한 국가기능을 합의기능이라고 부르고 억압기구, 정치기 구, 법기구를 합의기구로 분류하였다. 본 연구는 합의기구에 관하여 다음을 살펴보고자 한다.

합의기구 중에서도 억압기구, 그 중에서도 군사와 경찰로 대표되는 무장기구의 축소와 확장에 대한 연구가 일본의 태평양전쟁 패전 후의역사에서 중요한 논의거리이다.

미국 점령군이 일본에서 달성하고자 했던 전략은 '비군사화'와 '민주화'라는 두 단어로 요약된다(이경희, 1998). 1945년 8월말 공식적으로 미국의 점령통치가 시작된 후 1년 내에 비군사화정책에 따라 일본군은 완전히 무장해제 되고 해산되었다. 또한 군부 밖에서 전쟁체제를지탱하던 '사상경찰'이라 부르던 억압적인 특별고등경찰을 1945년 10월에 해체했다.

그리고 점령정책의 수립을 위해 설립된 바, 미국, 소련, 중국 등 11개 연합국으로 구성된 극동위원회(FEC: Far Eastern Commission)의 정책결정에 의해서 일본의 군사 활동과 보안군의 창설까지도 포함하는 어떠한 형태의 재무장도 엄격히 금지되었다. 한편 일본이 국내 치안을 위해 민간경찰을 유지하는 것은 허용되었다.

그러나 1950년 6월 25일 한국전쟁의 발발로 인하여 미국이 일본의 간접적인 재무장에 착수하게 되었다. 전쟁발발의 결과, 일본에 주둔하던 미 점령군 4개 사단 중 3개 사단이 7월초부터 한국전선에 매치되자 맥아더는 7월 8일 국내 치안공백을 메우기 위해 일본정부에 대해 75,000명으로 구성되는 국립경찰예비대(JNPR : Japanese National Police Reserve)의 창설과 해양안전국(Maritime Safety Board)의 인원을 8,000명 증원할 것을 지시했다. 그리고 JNPR은 1954년 6월에 공식적으로 창설된 일본 자위대(Self-Defense Force)의 모체가 되었다(김현, 1997).

하지만 1946년 11월 공포된 일본헌법 제 9조는 "국권 발동으로

서의 전쟁과, 국제분쟁을 해결하는 수단으로서의 무력시위 또는 무력행사를 영구히 포기"하라고 제정되어 일본은 공식적으로 전쟁행위에 참여하는 것이 금지되어 있어 소극적 형태의 군대이다. 그러므로 일본의 합의기구 증에 억압기구는 헌법 제 9조의 영향으로 상대적으로 작은 규모로 유지되어 왔을 것이라 예상할 수 있다.

합의기구 연구의 초점: 합의기구의 구성에 있어서 억압기구는 정치기구 및 법기구에 비하여 상대적으로 낮은 규모로 유지되었는지에 대해서 확인하다.

#### 나. 생산기구의 변화와 연속성

<표 3> 생산기구의 기능별 분류(정용덕, 2002)

		청		행정위원회							
국가 기구	부,성	국무 대신급	비국무 대신급	국무 대신 급	비국 무대 신급	부속기관	지방 지분부국	기타			
생산											
공적 생산			식량청, 기상청, 특허청			공업 기술원, 통산성 검사기관, 기상연구 소 등	지방농정국, 영리국, 항만건설국 등				
공적 제공	내가부 (오키나와 개발청), 경제산업성 (통산성), 국토교통성 (건설성), 농립수산성 , 문부과학성 (과학기술 청)	(과학기 술청, 국토청, 북해도개 발청, 오키나와 개발청)	임야청, 수산청, 자원에너 지청, 중소기업 청			홋카이도 통계정보 사무소	통상산업국 (홋카이도 개발국) (오키나와종 합사무국)				
국고	<b>재무성</b> (대장성)	금융청	국세청			국세불복 심판소, 양조시험 장	재무국, 세관 (국세국), (세무서)				

Clark & Dear(1984)는 사회적 투자와 사회적 소비를 규제하여 자본주의적 축적의 조건을 확보하는 데 기여하는 국가의 기능을 생산기능이라고 부르고 공적생산기구, 공적제공기구, 국고기구를 생산기구로 분류하였다. 본 연구는 생산기능에 대하여 다음을 살펴보고자 한다.

일본은 패전 이후 일본 전역의 생산설비, 생산수단의 파괴 및 상실, 그리고 공업뿐 아니라 광공업, 농업, 섬유산업 등 거의 전 산업에 걸쳐 심각한 피해를 입었다. 게다가 전전의 일본 산업구조가 군수산업 위

주였기 때문에 패전 이후에는 소비재에 대한 초과수요가 발생하여 대규모의 인플레이션이 일어났다. 따라서 전후회복기(1945~54)의 경제정책은 군수산업에서 민수산업으로의 전환, 과도한 인플레이션 억제를 목표로 경제정책이 추진되었다. 또 고도성장기(1955~72)에는 정부의 경제정책은 균형재정에서 적자재정으로 그 방향이 수정되었다. 특히 1963~66년 동안 올림픽 후에 닥친 불황으로 재정을 동원하여 본격적인경기대책을 강구하였다. 1965년 6월 공공사업 촉진, 재정투자, 융자확대등의 조치와 함께 균형재정주의를 포기한다고 천명하였고, 이때부터 공공사업에 필요한 재원을 마련하기 위한 건설공채의 발행이 본격화되면서 재정정책은 경기대책 수단으로 활용되기 시작했다.

안정성장기(1972~1984)에는 두 차례의 오일쇼크가 발생하면서 일본경제 역시 큰 충격을 받았다. 그러나 다른 선진국들과 비교하여 매 우 빠른 회복속도를 보였으며 일본이 이 시기 안전성장기로의 전환을 계 기로 재정 및 금융정책은 구조적인 변화를 겪게 된다.

그러나 이후 1985년의 플라자 합의(Plaza Accord) 이후 10년간에 걸친 엔화가치의 급격한 상승은 일본경제와 사회에 엄청난 변화를 몰고 왔다. 무엇보다도 수출로 인한 기업의 이익이 급격히 줄어들었고 일본기업들은 채산성이 악화되면서 90년대 일본의 장기불황을 촉진시킨버블경제 형성의 도화선이 되었다.

2001년 출범한 고이즈미 내각은 '성역 없는 구조개혁'이라는 정책목표를 표방하고 행정·경제 시스템의 개혁 및 재정 건전화를 추진함으로써 안정된 경기회복을 정착시키는데 성공하였다. 반면 2006년 9월 20일 아베 내각이 시작되면서 그의 정책노선은 고이즈미의 개혁노선을 계승하지만 성장우선주의를 표방하고 있었다.

이처럼 전후회복기에서부터 경기회복기에 이르기까지 일본은 국 가중심으로 하는 다양한 경제정책을 활용하여 국가의 경기를 부흥시켜서 세계의 경제대국으로 성장하였다. 이 과정에서 특히 정부의 역할이 중요 했으므로 생산기구의 변화의 양상을 통하여 정책의 실현의 모습 또한 확 인할 수 있을 것이다.

연구의 초점: 생산기구의 규모가 일본의 경제발전 시기에 따라 어떻게 변화했는지 확인한다.

#### 다. 통합기구의 변화와 연속성

Clark & Dear(1984)는 사회의 모든 구성원들이 사회계약에 참여할 수 있도록 그들의 능력과 의지를 향상시키며 물질적, 사회적 안녕을 증진시키는 보건, 교육, 복지기구와 정보, 커뮤니케이션 및 미디어기구를 통합기구로 분류하였다. 본 연구는 통합기구에 관하여 다음을 살펴보고자 한다.

일본의 교육은 1950년대 말에서 1960년대를 거치면서 크게 변했고, 국민의 교육에의 열의로 고등학교 진학률은 급등했다. 1955년에 잠재적 진학인구의 50% 정도이던 고교 진학률은 1970년에는 82%, 1980년에는 94%로 상승했다. 또한 많은 수의 학생이 2년제 또는 4년제 대학에 진학했다. 1974년에 이르면 해마다 35%의 고교 졸업자가 대학에 진학했으며 이 비율은 대부분의 유럽사회를 상회하고 미국에 근접하는 수준이었다(Andrew Gordon, 2002).

1970년에는 교육의 질적 개선을 실시하였다. 그리하여 1974년 인재확보법, 1974년 사립학교 진흥조성법, 1976년 직업전문학교 전문 과정, 마지막으로 1981년에는 방송대학의 특수법인 발족이 시행되었다. 또한 고도성장기의 대학교 진학률의 급속한 상승에 따라 과도한 수험경쟁이 사회문제로 출현하자 1979년 1월 새로운 대학교입학자선발 방법으로 국공립대학 공통 제1차 시험이 실시되었다. 또한 사회의 변화 등에 발맞추어 여러 가지 개혁을 실시하였다.

<표 4> 통합기구의 기능별 분류(정용덕, 2002)

77-71		청		행정	]위원회		그 바느	
국가	부,성	국무	비국무	국무	비국무대	부속기관	지방지	기타
기구		대신급	대신급	대신급	신급		분부국	
복지								
보건	후생노동성 (후생성), 환경성 (환경청)	(환경청)				후생성시 험연구소, 검역소 등	지방의 무국	
교육	문부과학성					청소년 대책본부, 일본 학사원, 국립 청소년시 설 등		
복지 사업	후생노동성 (후생성, 노동성)		사회 보험청		선원, 중앙, 공공기업 체 노동위	노동 보호관서, 직업 안정관서 등	(도도 부현노 동기준 국) (노동 기준감 독서) (공공 직업안 정소)	
이데욑	<u>-</u> 로기제조							
정보			문화청			일본 예술원, 국립 박물관		
통신 , 매체			우정 사업청			전파연	우편국 등	

1960년대의 일본의 고도경제성장은 사회구조를 변화시키며 새로운 복지수효를 창출시켰다. 특히 일본은 급격한 고령사회로 인하여 보건복지 분야에서 중요한 변화를 가지고 왔다 먼저 1963년 노인복지법의제정하여 복지서비스를 본격적으로 시작하였고, 1970년 '사회복지시설

긴급정비 5개년 계획'등을 통하여 양적인 정비를 서서히 이루고자 하였다. 이후 1973년 노인복지법이 다시 한 번 개정되고, 1982년에는 노인보건법이 등장하는 등의 노력이 계속되었다. 특히 1990년에 이르러 1963년에 제정된 노인 복지법이 대폭으로 개정되어 고령자 복지정책의주체가 시정촌 중심으로 내려왔다는 점을 확인해야 한다.

또한 급속한 경제성장의 그늘 속에서 극심한 환경오염으로 고통 받던 일본은 1971년 환경청을 발족한 후 단기간에 환경개선을 일구어내 어 환경정책이 성공하였다고 평가받고 있으며 환경관련 산업기술은 아시 아 각국으로 수출하는 주력산업으로 성장하였다.

일본의 교육, 복지, 환경 국가기구의 기능의 확장은 고도경제성 장기를 지나서 경제안정기에 특히 두드러지게 나타났다. 그러므로 70년 대 이후의 통합기구가 얼마나 확장되었는지에 대해 알아보고, 헤이세이 불황기와 경제 회복기에는 어떻게 변화했는지 살펴보도록 한다.

연구의 초점: 통합기구의 비중은 지속적으로 증가했을 것으로 예상할 수 있다. 한편 하위기능인 복지기구 및 교육기구의 규모는 어떻게 달라졌는지 확인한다.

### 라. 집행기구의 변화와 연속성

<표 5> 집행기구의 기능별 분류(정용덕, 2002)

국가			청	행정우	<b>비원회</b>		지방지	
	부,성	국무	비국무	국무	비국무	부속기관		기타
기구		대신급	대신급	대신급	대신급		분부국	
집행								
관리	내각부 (총 제기), 정체기, 재무성 (대장성 ), 동무정 (총 무정	(총무청, 경제기 획청)	궁내청			경제 연구소		황실, 내각관방, 안전보장 회의, 내각 법제국, 인사원, 회계 검사원
규제				공정 취인위, 공해등 조정위				

Clark & Dear(1984)는 각종 국가기구들의 활동을 '가능하게 하는(enabling)' 기능을 집행기능으로 정의하고 이러한 기능을 수행하는 관리기구 및 규제기구들을 집행기구로 분류하였다. 집행기구는 다양한 국가기구들이 충돌 없이 작동할 수 있도록 하며 국가기구 자체의 재생산을 감독한다. 본 연구는 집행기구에 관하여 다음을 살펴보고자 한다.

집행기능은 기본적으로 다른 국가 기능들 간의 관계를 전략적으로 조정하는 핵심 중앙관리 기능이기 때문에 큰 변화 없이 지속되는 경향이 있다. 수상과 내각의 정책 능력을 강화를 의도했던 2001년 기구개편으로 기구의 수는 감소했으나 총리부를 내각부로 확대 개편하면서경제기획청과 오키나와개발청을 흡수하고, 대장성에서 금융청을 독립시키면서 재무성으로 재편하고, 총무성과 자치성을 총무성으로 통합하는 중직의 합리화를 꾀했다.

집행 기능의 경우에는 국가정책의 결정과 조정이라는 업무를 담

당한다는 점에서 그 구성이 크게 달라지지 않았을 것을 예상할 수 있다. 그러나 2001년 행정개혁에서 집행기구의 합리화를 위하여 그 구성을 달 리 했으므로 어떠한 변화가 나타났는지 확인하는 것이 중요하다.

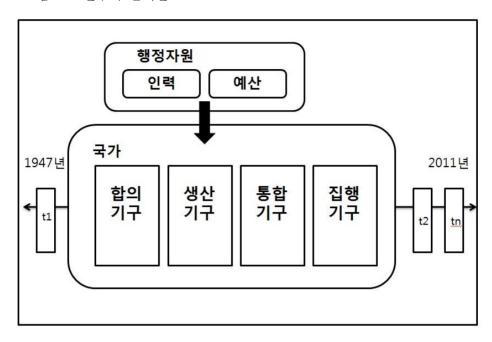
연구의 초점: 집행기구의 규모는 크게 달라지지 않았을 것이라고 예상할 수 있다. 그러나 행정개혁을 통해 행정조직의 모습이 달라졌으므로 그 영향이 어떠한지 확인한다.

### 2) 연구의 분석틀

자본주의 국가이론에 근거하여 국가기구가 자본주의 사회에서 수행하는 기능이 무엇인가에 따라 합의기구, 생산기구, 통합기구, 집행기 구로 분류하였다. 또 이렇게 분류된 각각의 기구들을 다시 Clark&Dear(1986)에 나타난 세부유형에 맞추어 분류하고 이에 따라 분 류된 국가기구의 인력, 예산의 규모와 비율을 측정한다. 이를 위한 분석 틀은 다음 <그림 1>과 같다.

연구의 범위는 일본의 중앙 국가기구를 분석한다. Clark & Dear 의 자본주의 국가 기능의 일반형에 따라 일본의 중앙정부기관을 유형화한다. 2001년 1월 6일 개편된 1부 12성의 국무대신 급, 24청 7행정위원회의 외국, 내부 부국, 소속기관 지방지분부국들로 범주를 나눈다. 그러나 하나의 기관이 서로 다른 기능을 수행하고 있는 경우에는 이를 적절히 나누어 분석한다. 또한 장기간의 시계열 연구이기 때문에 국가기구의 기능이 통합되거나 분할되었을 경우에는 그 특성에 따라 다시 재분류하였다.

<그림 1> 연구의 분석틀



## 2. 자료의 수집

본 연구에 사용되는 예산 관련 자료는 일본 재무성 홈페이지 (http://www.mof.go.jp)의 예산서 및 결산서 데이터베이스를 통해 입수하였다. 1947년부터 2010년까지의 결산보고서를 통하여 국가기구별 예산의 지출액을 분석한다.

국가기구 인력의 총수는 통계청(http://www.stat.go.jp)에서 제공하는 「日本の長期統計系列」과 인사원『공무원백서』를 사용하고, 세부사항은 『쇼와재정사』, 『통계연감』등의 2차 자료를 참고할 것이다.

# v. 분석

# 1. 국가기구의 기능별 분류

일본의 행정조직은 1960년부터 2000년까지 부·성의 수준에서의 변경은 없었으나 하위기구의 수준에서는 몇 번의 변화가 이루어졌다. 그 리고 2001년 중앙 성청의 개혁을 통하여 국가기구의 모습이 <표 6>와 같이 변하였다.

<표 6> 행정개혁에 의한 중앙 성청의 변화

구 성청체제		신 성청체제
총리부		내각부
국가공안위원회 (경찰청)		국가공안위원회(경찰청)
금융재생위원회		방위청
총무청		총무청
북해도개발청		법무성
방위청		외무성
경제기획청		재무성
과학기술청		문부과학성
환경청		후생노동성
오키나와개발청		농림수산성
국토청	$\rightarrow$	경제산업성
법무성	,	국토교통성
외무성		환경성
대장성		
문부성		
후생성		
<u>농림수산성</u>		
통상산업성 운수성		
군구경   우정성		
노동성		
<u> </u>		
자치성		
[ ^  ^  0	J	

출처: 중앙성청등개혁 홈페이지

(http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/index.html)

새로운 성청체제 하에서 총리부의 3청인 금융재생위원회, 경제기획청, 오키나와개발청을 통합하여 수상 직속기관인 내각부가 탄생하였다. 우정성5), 자치성, 총무청은 총무성으로, 문부성, 과학기술청은 문부과학성으로, 후생성과 노동성은 후생노동성으로, 운수성, 건설성, 홋카이도개발청, 국토청은 국토교통성으로 각각 통합되었다. 반면 환경청은 환경성으로 격상되고, 대장성은 재무성, 통산성은 경제산업성으로 명칭이변경되었다. 법무성, 외무성, 농림수산성, 방위청, 궁내청은 이전의 명칭을 그대로 유지하였다(김근세 외, 2006; 중앙성청등개혁홈페이지). 이러한 기구의 개혁은 전후 최대의 개혁이라고 해도 좋을 정도로 일본 행정기구에 있어서 큰 변화를 가져왔다.

<표 7> 부성 재편 시 중앙 성청의 주요 조직수의 변동

	재편 전	재편 후
국무대신	20	14+3 (3은 성청의 변화수)
관방부장관	3	3
정무장관	32	22+부대신 신설
정무차관	32	26+대신정무관 신설
사무차관	20	12
성명(省名) 심의관 등	12	16
관방·국	127	96 관방·국
		15 국장급분장직
과·실	1,166	995
과장급관	231	318

출처: 진창수(2009) 인용

이러한 중앙 성청의 개혁으로 인하여 일본 국가기구의 기능별 하위기구의 분류도 크게 변하였다. 개혁 전과 개혁 후의 국가기구의 기 능별 분류는 다음과 같다.

<sup>5)</sup> 우정성은 2003년 우정공사로 민영화되었다.

## 1) 합의기구 구성의 변화

## 가. 중앙 성청 개혁 전 합의기구의 분류 (예시: 1985년)

<표 8> 합의기구의 기능별 분류 (1985년 기준)

국가			청		위원회		지방지	
	부,성	국무	비국무	국무	비국무	부속기관		기타
기구		대신급	대신급	대신급	대신급		분부국	
정치								
								중의원,
								참의원,
의회								재판관
민주								소추위,
주의								재판관
19								탄핵위,
								국립국회
								도서관
지방	자치성							
국가	/1/10							
대외	외무성					재외공관		
관계						. , , , ,		
법						검찰청, 검찰		
HJ 0]			ചിചി		કો મો			
법원	법무성		해난		사법	심사회,	법무국	재판소
체계			심판청		시험위	법무종합		
억압						연구소		
역답			공안	<u> </u>				
			조사청,		공안		지방입	
경찰			화상	국가	으로 심사	경찰청	국관리	
78 智			에 '8 보안청,	공안위	위원회	76 色 78	관소	
					T 전외		선소	
			소방청 방위					
군대		방위청	기선청 시설청		국방회의			
			7기 근 78			교정관서,		
감옥						갱생		
ш						보호관서		
						4401		

## 나. 중앙 성청 개혁 후 합의기구의 분류 (예시: 2005년)

## <표 9> 합의기구의 기능별 분류 (2005년 기준)

국가			청		위원회		지방지	
기구	부,성	국무	비국무	국무	비국무	부속기관	분부국	기타
정치		대신급	대신급	대신급	대신급			
011								중의원,
								참의원,
(م) حا								재판관
의회								소추위,
민주								재판관
주의								탄핵위,
								국립국회
								도서관
지방	자치성							
국가	71.10					4.0.000		
						북방대책본		
대외	222					부,		
관계	외무성					국제평화협		
						력본부,		
법						재외공관		
H						검찰청, 검찰		
법원			해난		사법	심사회,		
체계	법무성		심판청		시험위	법무종합	법무국	재판소
						연구소		
억압								
			공안					
			조사청,		공안		지방입	
경찰			해상		심사	경찰청	국관리	
			보안청,		위원회		관소	
			소방청					
군대		방위청	방위 시설청					
			시설청			교정관서,		
감옥						교 8년 1, 갱생		
ц,						보호관서		
				l				

### 다. 소결

대대적인 중앙 성청 개혁에도 불구하고 합의기구는 명칭이나 기구의 구성에서 크게 변하지 않은 것을 확인할 수 있다. 그리고 기구 변화가 크지 않은 영향으로 <그림 6>과 같이 합의기구는 전체 기간 동안 그 비율과 구성이 크게 달라지지 않음을 확인할 수 있다.

### 2) 생산기구 구성의 변화

### 가. 중앙 성청 개혁 전 생산기구의 분류 (예시: 1985년)

<표 10> 생산기구의 기능별 분류 (1985년 기준)

		7	ğ	행정위	위원회			
국가 기구	부,성	국무 대신급	비국무 대신급	국무 대신 급	비국 무대 신급	부속기관	지방 지분부국	기타
생산								
공적 생산	우정성		식량청, 기상청, 특허청			공업 기술원, 농림수산성 검사기관, 농림수산성 시험기관, 통상성 심사기관, 국토지리원, 건설성시험 기관, 전파연구소	지방농정국, 지방건설국, 지방전파감 리국, 지방항공국, 지방안우수국, 항구건설국	
공적 제공	통상산업 성, 건설성, 농림수산 성, 운수성	과학기 술청, 국토청, 북해도 개발청, 오키나 와개발 청	임야청, 수산청, 자원에 너지청, 중소기 업청	농림 수산 업기 술회 의		홋카이도통 계조사사무 소, 광산보안감 독관서	통상산업국	
국고	대장성		국세청				재무국, 세관	

본 논문의 국가기구 분류는 정용덕(2002)의 분류를 기준으로 나누었으나 크게 달라진 점은 앞선 연구에서 이데올로기 기능으로 분류하였던 우정성, 전파감리국과 같은 기구를 공적생산 기구로 분류했다는 사실이다. 이는 우정성과 전파감리국의 기능이 사실상 이데올로기를 제조하기 보다는 국가가 통신 서비스를 생산하고, 제공하는 것으로 보았기때문이다.

### 나. 중앙 성청 개혁 후 생산기구의 분류 (예시: 2005년)

<표 11> 생산기구의 기능별 분류 (2005년 기준)

		き	}	행정위	위원회			
국가 기구 생산	부,성	국무 대신급	비국무 대신급	국무 대신 급	비국 무대 신급	부속기관	지방 지분부국	기타
78.5								
공적 생산			기상청			농림수산 성검사기 관, 국토기술 정책연구 소, 국토지리 원,	종합통신국, 지방농정국, 지방정비국 지방항공국, 지방운수국,	
공적 제공	농림수산성, 경제산업성, 국토교통성		임야청, 수산청, 자원에 너지청, 중소기 업청	농림 수산 업기 술회 의		오키나와 종합사무 소, 북해도통 계조사사 무소, 원자력안 전, 보안원	북해도농정 국, 북해도개발 국,경제산업 국	
국고	재무성		국세청				재무국, 세관	

### 다. 소결

중앙 성청 개혁으로 인하여 생산기구는 명칭이나 구성에서 많이 바뀐 것을 확인할 수 있다. 이는 중앙 성청개혁이 사실상 일본의 장기적 인 불황과 그것의 해결책으로 제시된 것이기 때문이라고 생각해볼 수 있 다. 그러나 사실상 적자재정의 원인이 되었던 국고기능의 기관들은 명칭 만 바뀌었을 뿐 그 구성이 크게 달라지지 않았다.

### 3) 통합기구 구성의 변화

### 가. 중앙 성청 개혁 전 통합기구의 분류 (예시: 1985년)

<표 12> 통합기구의 기능별 분류 (1985년 기준)

국가		Ž	<u> </u>	행정	위원회		지방지	
	부,성	국무	비국무	국무	비국무	부속기관		기타
기구		대신급	대신급	대신급	대신급		분부국	
복지								
						후생성시		
						험연구소,		
						검역소,		
보건	후생성	환경청				요양소,	지방의	
포선	700	1 10 0 0				국립갱생	무국	
						지원기관,		
						마약채취		
						관사무소,		
						문부성		
교육	문부성				일본학술	소관기관,		
115.44	77.0				회의	운수성교		
						육기관		
					선원노동	노동		
					위원회	보호관서,		
복지	노동성				중앙노동	직업		
사업	工00				위원회,	안정관서,		
					공공기업	노동성		
					체 노동위	연구기관		
이데욑	문로기제조							
정보			문화청					
통신								
매체								

앞서 밝힌 것과 같이 이 연구에서는 이데올로기 기능의 분류를 앞선 연구(정용덕, 2002)와는 다르게 했다. 그래서 하위기구의 구성에 있어서도 이데올로기를 담당하는 기구가 현저하게 적게 나타나는 것을 알 수 있다.

또한 일본은 전후부터 의무교육을 시행하며 통합기능에 있어서 교육기구가 중요하므로 복지기능, 이데올로기기능과 함께 교육기능을 분 류하여 측정하였다.

## 나. 중앙성청 개혁 전 통합기구의 분류 (예시: 2005년)

<표 13> 통합기구의 기능별 분류 (2005년 기준)

국		7	ł ·	행정	위원회		지방	
가 기 구	부,성	국무 대신급	비국무 대신급	국무 대신 급	비국무대 신급	부속기관	지분 지분 부국	기 타
복지								
보건	후생노동성 (후생성), 환경성					국립한센 병요양소, 후생성시 험연구기 관, 검역소, 요양소, 국립갱생 지원기관, 마약채취 관사무소,	지방후 생국	
교육	문부과학성				일본학술 회의	문부성 소관기관, 운수성교 육기관		
복지 사업	후생노동성 (노동성)				선원노동 위원회 중앙노동 위원회	노동 보호관서, 직업 안정관서, 노동성 연구기관	도도부 현노동 국	
이데을	글로기제조				<u> </u>			
정보			문화청					
통신 매체								

## 다. 소결

통합기구는 행정개혁의 영향으로 후생성과 노동성이 통합되고,

환경청이 환경성으로 승격되는 등의 변화를 겪었지만 하위기구의 구성에 서는 그 모습이 크게 달라지지 않은 것을 확인할 수 있다.

## 4) 통합기구 구성의 변화

## 가. 중앙성청 개혁 전 집행기구의 분류 (예시: 1985년)

<표 14> 집행기구의 기능별 분류 (1985년 기준)

국가			청	행정위	<b>비원회</b>		지방지	
	부,성	국무	비국무	국무	비국무	부속기관		기타
기구		대신급	대신급	대신급	대신급		분부국	
집행								
관리	총리부	총무청, 경제기 획청	궁내청	공정 취인위, 공해등 조정위				황실, 회계 검사원, 내각관방, 내각법제 국, 인사원

### 나. 중앙성청 개혁 후 집행기구의 분류 (예시: 2005년)

<표 15> 집행기구의 기능별 분류 (2005년 기준)

국가			청	행정위	비원회		지방지	
	부,성	국무	비국무	국무	비국무	부속기관		기타
기구		대신급	대신급	대신급	대신급		분부국	
집행								
관리	내각부, 총무성		궁내청, 금융청	공정 취인위, 공해등 조정위			행정평 가국	황실, 회계검사 원, 내각관방, 내각법제 국,
								인사원

### 다. 소결

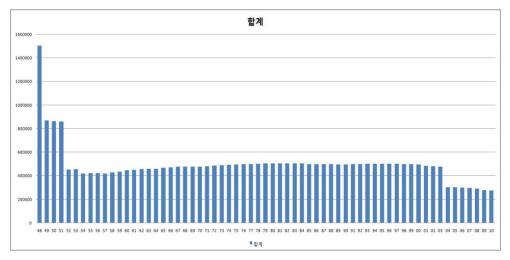
집행기구는 그 구성과 명칭에서 크게 달라진 것을 확인할 수 있다. 특히 집행기구는 행정의 효율화와 합리화라는 측면에서 하위기구들을 통합하여 확대개편하여 부,성급의 기구들로 확대되었다. 또한 헤이세이 불황의 여파로 인하여 불안정한 금융정책에 대한 재빠른 대처를 위하여 일본 정부는 금융청이라는 기구를 따로 마련하였다는 사실을 알 수 있다.

## 2. 행정자원별 분석

앞선 국가기구 기능별 하위기구 분류를 통하여 인력, 예산과 같 은 행정자원을 분석한 결과는 아래와 같다.

### 1) 인력의 변화

<그림 2> 중앙 국가기구 인력의 총규모 변화

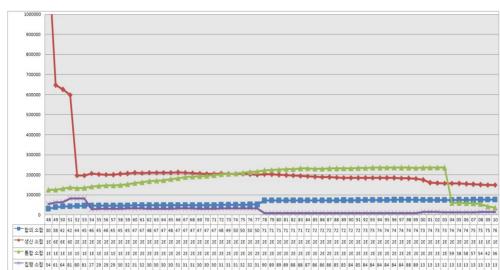


자료: 통계청 計系データ 「日本の長期統計系列」, 省庁別国家公務員数 참조.

일본의 중앙 국가기구 인력의 총규모의 변화는 <그림 2>과 같이 나타났다. 1947년부터 1953년까지 인력의 총규모는 약 150만명에서 45만명 수준으로 큰 감소의 양상을 나타낸다. 이는 1949년 6월에 국유철도사업의 직원이 국가공무원에서 제외되어 총인원이 급격하게 감소한데 이어 1952년 8월 이후, 일본전신전화공사의 발족으로 인하여 대부분이 국가공무원에서 제외되어 1953년 이전에 급격한 인력의 변화가 나타나는 것이다.

1953년 이후에는 국가의 조직인력이 안정된 양상으로 나타나고 있는 모습을 볼 수 있으나 점차 정부조직의 개혁, 공공사업의 공사화,

국립대학의 법인화 등의 작업을 통하여 2000년대에 들어 인력의 규모가 감소하는 양상을 보이고 있다. 특히 2002년부터 2003년까지 우정공사의 설립과 대학법인화는 인력의 총규모가 30만 명 수준으로 크게 감소되는 중요한 요인이다.



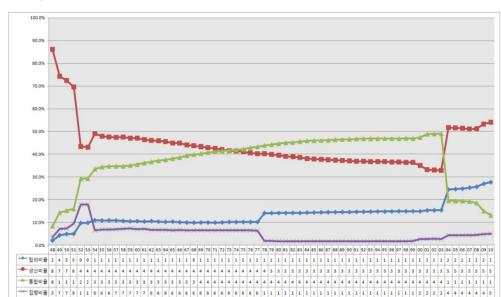
<그림 3> 국가기구 기능별 인력의 총 규모의 변화

자료: 통계청 計系データ 「日本の長期統計系列」, 省庁別国家公務員数 참조.

기능별 인력의 총 규모의 변화를 살펴보면 <그림 3>과 같다. 먼저 생산기능의 인력의 규모는 72년까지 가장 많다. 특히 47년부터는 다른 기능에 비하여 월등하게 수가 많았으나 49년과 52년에 각각 약 63 만 명과 약 19만 명 수준으로 급격히 감소하고, 그 이후 한동안 큰 변화 없이 규모를 유지하다가 2000년대에 들어서 다시 감소세를 나타낸다.

반면 통합기능의 규모는 그 규모가 계속해서 일정하게 증가세를 나타내다가 73년부터는 생산기능의 규모를 약 1000명 가량 넘어서 국가 기능의 인력별 규모에서 가장 큰 규모를 나타낸다. 하지만 이후 2005년 에 그 규모가 약 23만명에서 5만명 수준으로 급격하게 감소하여 생산기 능을 물론이고, 합의기능보다도 더 적은 규모로 변화한다. 이는 통합기 능 인원에서 중요한 비중을 차지하는 국립대학의 인력이 법인화로 인하여 국가공무원에서 제외된 영향이라 할 수 있다.

그 외 집행기능과 통합기능의 총량은 크게 영향을 미치지 않는 범위에서 소폭 증가하거나 감소하는 경향을 나타낸다6).



<그림 4> 국가기구 기능별 인력의 비중 변화

자료: 통계청 計系データ 「日本の長期統計系列」, 省庁別国家公務員数 참조.

집행기구별 인력의 비중을 살펴보면 다음 <그림 4>와 같다?). 47년부터 54년까지는 집행기구별로 그 비율과 규모에서 다소 큰 변화가 나타나지만 이후 55년부터 77년까지는 큰 변화 없이 일정한 경향을 나타난다. 72년에 40% 수준의 가장 높은 비율을 차지하고 있었던 생산기능의 인력의 비중은 서서히 감소하여 통합기구보다 낮아지는 것을 확인할 수 있다.

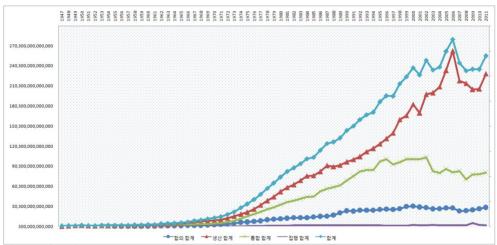
<sup>6) 77</sup>년과 78년 사이의 집행기구 및 통합기구에서 인력의 총규모가 크게 차이가 나는 것은 자료 상의 한계로 인해 나타난다. 77년 이전의 인력의 경우에는 중앙 성청의 하위기구의 인력까지 세분화되어 파악하지 못하였기 때문에 분석에 있어서 한계를 가지고 있다.

<sup>7)</sup> 앞서 밝힌 것과 같이 자료상의 한계로 77년을 중심으로 하여 집행기구별 인력의 비중을 분석 하는데 있어서도 한계를 가지고 있다.

77년부터 2011년까지 인력은 중앙 성청 하부의 국가기구를 모두 포함하여 조사되었다. 그 결과 통합, 생산, 합의, 집행기구의 순으로 규모의 차이가 나타난다. 특히 다른 국가기구들의 비율은 일정하게 유지되지만 통합기구의 규모는 40% 수준에서 점차 조금씩 늘어나고 있음을 알 수 있다. 그러나 통합기구의 비중이 2000년대 우정공사민영화와 국립대학의 법인화로 인하여 그 비중이 20% 이하로 급격하게 감소하자다른 기구들의 비중이 상대적으로 급격하게 확대된다.

### 2) 예산의 변화





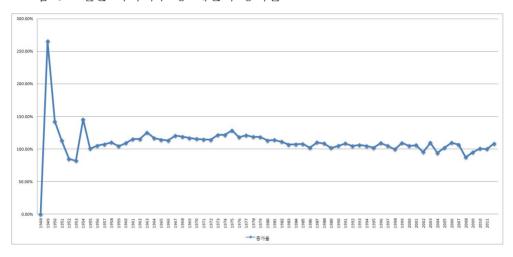
자료: 재무성(財務省) 予算書·決算書データベース 참조.

국가기구 예산의 총규모 변화는 <그림 5>와 같이 나타났다. 예산의 총규모는 1947년부터 2011년까지 64년에 걸쳐 약 720배 증가했다. 특히 일본의 고도성장기와 성장안정기인 50년대에서 80년대 사이에는 국가기구의 예산이 줄지 않고 일정하게 상승하는 모습을 볼 수 있다.

각 기능별 예산의 총규모는 집행기능과 합의기능은 그 규모를

지속적으로 유지하거나 조금씩 증가한다. 생산기능과 통합기능의 경우 계속해서 증가하다가 2000년 이후에 감소하거나 증가하면서 급격한 변 동의 모습을 나타낸다.

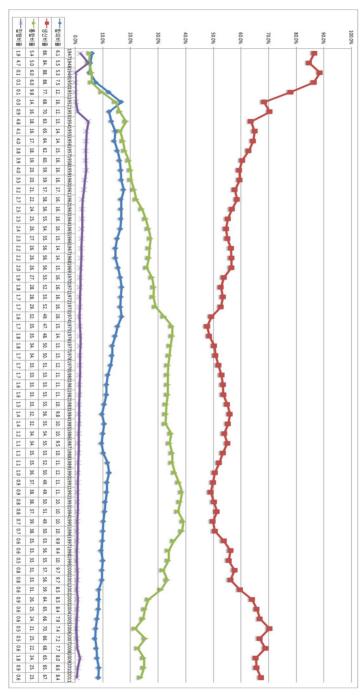
<그림 6> 일본 국가기구 총 예산의 증가율



더불어 예산의 증가율을 살펴보면 <그림 6>과 같이 미군점령기의 1947년부터 내각이 결성되는 53년까지의 기간을 살펴보면 47년부터 48년 사이에 260%가 넘게 예산이 크게 증가하는데 이는 전후처리 및경제재건, 그리고 인플레이션으로 인한 예산액의 급증과 이를 통한 물가정비를 위한 비용의 증가라 생각할 수 있다. 일본이 미군의 점령이 종료된 후, 53년 예산안부터는 2000년까지는 소폭변화하면서 일정하게 증가하는 양상이 나타난다. 하지만 다시 2000년 이후에는 행정개혁의 영향으로 인하여 예산의 규모에 있어서 줄거나 늘어나는 변화가 크게 나타난다.

각 기능별 예산규모의 비율을 비교해 보면 <그림 7>과 같다. 생산기능의 예산비율은 전체 기간에 걸쳐 최고 88.8%에서 최저 47.8% 까지 규모면에서 큰 변화가 있으나 항상 가장 높은 비율을 차지했다. 통합기능의 예산비율은 53년 이전에는 집행기능, 합의기능과 비슷한 수준 으로 나타나지만 53년 이후에 꾸준히 증가하다가 96년부터 다시 감소한다. 합의기능은 최고 17%에서 최저 5%의 비율로 나타나고, 집행기능은 최고 6%에서 최저 0.1%의 비율로 전체 예산의 규모에서 차지하는 비율이 매우 적게 나타난다.

<그림 7> 국가기구 기능별 예산의 비중 변화



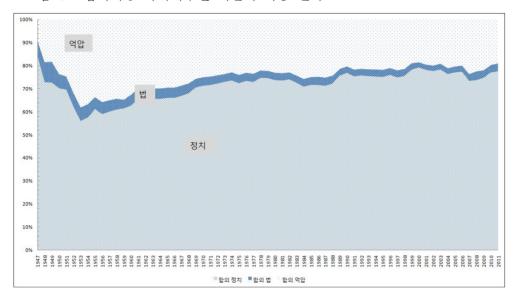
자료: 재무성(財務省) 予算書・決算書データベース 참조.

## 3. 기능별 분석

### 1) 합의기능의 변화와 연속성

### 가. 예산

<그림 8> 합의기능 하위기구별 예산의 비중 변화

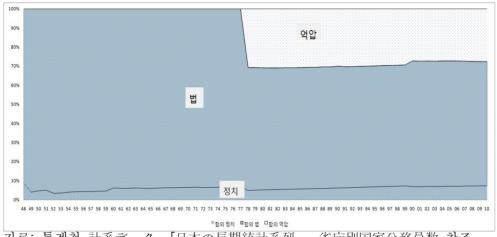


Clark & Dear의 이론에 따라 분류한 하위기구 기능별 예산의 변화를 살펴보면 <그림 8>과 같다. 합의기능 중 정치기구가 전체 기간에서 최고 80% 이상으로 가장 높은 비중을 나타내고 있다. 이는 지방자치를 담당하는 자치성의 예산과 지방교부세교부금(지방재정균형자금) 등의 영향으로 정치기구의 예산 비중은 항상 높게 나타난다고 생각할 수있다. 법기구의 경우에는 10% 내외의 비율로 일정한 변화의 모습을 보여준다. 억압기구는 1950년 한국에서 6.25전쟁이 발발하자 맥아더 사령관의 지시로 국립경찰예비대(Japanese National Police Reserve)를 창설하기 이전까지는 미국의 강력한 요구로 인하여 10~20%의 낮은 비율을

차지하고 있었다. 그러나 이후부터 점차 늘어나기 시작하여 53년에 가장 많은 비중을 차지하였다가 54년부터 약 25% 수준의 비중을 유지하고 있다.

### 나. 인력

<그림 9> 합의기능 하위기구별 인력의 비중 변화



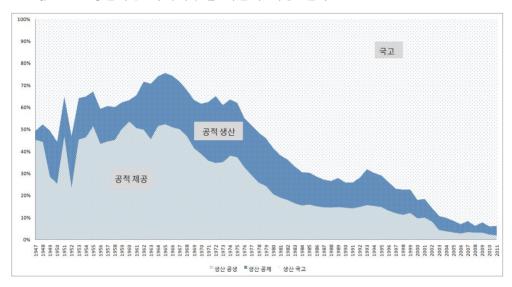
자료: 통계청 計系データ 「日本の長期統計系列」, 省庁別国家公務員数 참조.

합의기구의 인력의 경우에는 예산의 기능별 비율과는 다른 모습을 나타낸다. 각 중앙 성청 하위기구의 인력까지 파악된 77년부터 2010년까지의 합의기구 인력을 살펴보면 법기구가 70% 수준으로 가장 높은비율을 차지하고, 억압기구가 30%, 정치기구가 10% 미만의 비율을 나타낸다. 이는 예산의 비율에서 정치, 억압, 법기구의 순으로 나타난 것과는 다른 양상을 보인다. 정치기구의 경우에는 대부분이 중앙에서 지방으로 이양된 예산과는 달리 이를 수행하는 인력의 대부분이 지방공무원으로 포함되었기 때문에 인력에서의 비중에 낮게 나타나는 것으로 볼 수있고, 법기구의 경우에는 대부분이 중앙공무원에 속해있고 예산에 비하여 그 인력의 비중이 높은 것으로 생각해볼 수 있다.

### 2) 생산기능의 변화와 연속성

### 가. 예산

<그림 10> 생산기능 하위기구별 예산의 비중 변화



< 그림 10>과 같이 생산기능의 예산 비율은 전 기간에 걸쳐 다른 기능에 비하여 가장 높게 유지되었다. 그러나 생산기능 중 하위기구의 비율은 시기별로 변화하였다. 먼저 1970년대 중반까지 공적생산기능은 늘거나 줄어드는 경향이 있으나 대체로 높은 비율을 차지하고 있다. 그러나 70년대 중반 이후에 급격하게 그 비중이 감소하기 시작하여 2000년대에 들어서는 그 비중이 10%대로 매우 미미하게 나타난다. 공적 제공의 경우에도 공적생산과 마찬가지로 1970년대 중반 이전에는 다소 줄거나 늘어나는 경향이 있다할지라도 20%대를 유지하고 있었으나 그 이후에는 점차 감소하여 2000년대에는 10% 이하의 비율을 나타낸다. 반면 국고기구의 비중은 전체 기간에서 대체로 높은 비중을 나타내다가 60-70년대 사이에 감소하는 듯하지만 70년대 중반부터 90년대 초까지 꾸준하게 증가하여 전체 생산기능에서 70% 이상을 차지할 정도로

증가하게 된다. 특히 90년대 초반에 살짝 감소하였다가 그 비중이 다시 증가하여 2000년대에 들어서는 80% 이상의 높은 비율을 나타낸다.

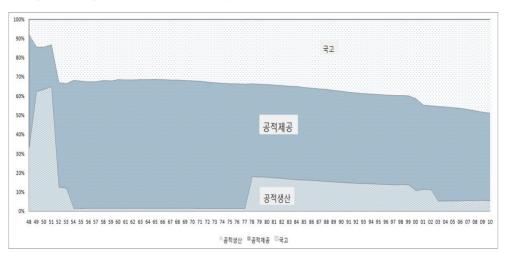
이는 일본이 적자공채의 발행으로 인하여 그 규모가 한꺼번에 급속하게 늘어났다고 생각해볼 수 있다. 쇼와 40년대에 특례공채가 발행되었으나 쇼와 45년까지는 공채의 비중이 낮았다. 그러나 그 이후 71년 닉슨쇼크로 인하여 공채에 의존하는 경향이 높아졌다. 그리고 그 해 12월, 엔 절상에 따른 경기후퇴가 생겨나자 불황을 억제하려고 공채를 발행하여 자원을 마련하였고, 그 이후에 계속해서 공채발행액은 급증하였다. 즉, 국고기능의 증가는 경제성장에 있어서 일본 정부의 국가를 중심으로 한 재정정책의 비중이 높았다는 사실을 보여주는 것이다.

국고기구 비중의 계속적인 성장은 90년대의 불황기에 이르러서 일본 정부는 경기부양을 목적으로 하여 각종 긴급대책을 세우며 엄청난 규모의 재정지출 확대 및 세금 삭감을 단행한 결과라고 볼 수 있다.

전쟁 이후에 국가재건을 위해서 필요했던 공적생산, 공적제공을 위한 금액들은 비교적 변화가 작아져 그 비율이 낮아지는 것으로 볼 수 있다. 특히 전후에는 재해복구를 위한 비용과 치산치수를 위한 예산이 많이 필요하였다. 이는 태풍과 호우의 피해로 인하여 국토개발을 위한 비용이 급선무였기 때문이다. 이후 70년대에 이르러서 고속도로 개발을 위한 투자, 항구 및 공항을 개발 및 정비를 위한 투자로 공적생산의 그 내용이 바뀌거나 농업기반시설정비를 위한 투자와 같이 국가의 공공사업 분야가 다양화되었으나 전체적으로 그 비중이 감소하여 공적생산 및 공적제공에 대한 비율이 함께 낮아지는 것이다.

### 나. 인력





자료: 통계청 計系データ 「日本の長期統計系列」, 省庁別国家公務員数 참조.

생산기능의 인력의 변화를 살펴보면 47년말부처 공적생산 기구의 인력이 60% 정도의 높은 비율을 차지하였으나 52년 우정성과 전기통신성의 국가공무원들이 일본전신전화공사의 설립으로 인하여 대부분이인력에서 제외되어 큰 폭으로 그 비율이 감소하는 것을 볼 수 있다. 공적제공 기구의 경우 49년 국유철도사업으로 인하여 운수성 소속의 국가공무원들이 생산기능의 인력에서 제외된 후 59%에서 23%로 그 비중이줄어들었으나 52년 공적생산 기능의 인력이 줄어들어 상대적으로 그 비율이 증가하여 나타난다8).

77년 이후의 생산기능 인력의 변화를 살펴보면 국고기능은 47년 부터 꾸준하게 증가하여 그 비율이 50%에 가까워지는 양상을 보이고 있고, 공적제공 기능은 그 비중이 유지되는 모습을 나타내며, 공적생산 기능은 감소하는 형태로 유지되다가 2000년대 초반에 우정공사화와 독

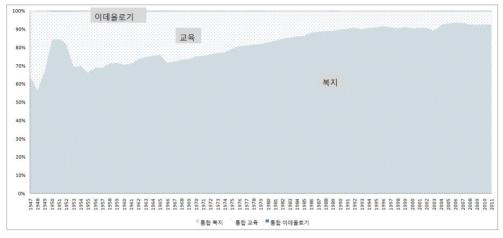
<sup>8)</sup> 이는 공적 생산이나 공적 제공과 같은 생산 기능의 경우에는 중앙 성청보다는 하위기구가 더 많은 부분을 담당하고 있는 것을 감안하였을 때 77년 이전의 인력에서는 생산기능의 인력의 비율을 통해 그 기능을 판단하는데 있어서 오차가 생길 가능성도 존재한다.

립법인화 등의 국가행정기관의 개혁으로 인하여 10% 미만으로 감소하는 경향을 나타낸다.

### 3) 통합기능의 변화와 연속성

### 가. 예산

<그림 12> 통합기능 하위기구별 예산의 비중 변화



자료: 재무성(財務省) 予算書・決算書データベース 참조.

통합기구의 예산의 하위기구별 비율은 <그림 12>과 같다. 통합기능 중에서 복지 기능이 최대 90%로 전체 기간에 걸쳐 가장 큰 비중을 차지하고, 계속해서 증가하는 모습을 보인다. 49년부터 52년 사이에 복지기능은 급격하게 증가하는데 이는 종전 이후의 황폐해진 국민들의생활을 복원시키고, 인플레이션으로 인해 나빠진 노동 환경을 개선시키기 위한 비용으로 인한 증가라고 할 수 있다. 이는 52년 이후에 한차례줄어들었다가 다시 증가하는 경향을 보인다.

특히 복지기능의 예산은 60년대 후반에서 70년대 사이에 그 비중이 20%p 이상이 크게 증가하는 것으로 나타난다. 이때 일본은 고도성

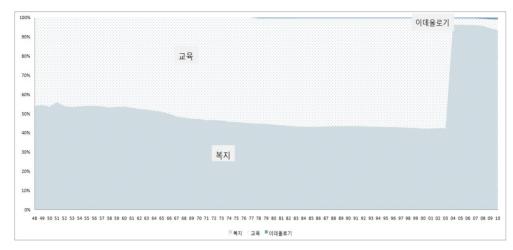
장기를 지나 안정성장기로의 전환점을 맞이하여서 국가재정에 있어서 1960년대 후반부터 80년대 중반까지 후생연금보험법, 국민연금법이 개정되고 사회보장비가 현실화되는 시기였기 때문에 복지기능의 예산을 볼수 있다.

교육기능의 예산은 50년대 이전에는 40% 수준의 비율을 차지하였으나 복지기능이 증가한 시기에 감소하였으나 다시 30% 수준의 비율을 나타내고 이후 지속적으로 감소하여 2000년대에 이르러서는 10% 정도의 규모만 나타낸다. 초기에는 교육기능의 예산이 쇼와 28년의 의무교육 국고부담의 현실화로 인하여 복지기능의 예산에 비해 그 규모가 컸기때문에 상대적으로 비중이 높았던 것으로 생각해볼 수 있다.

통합기능의 이데올로기 기구의 경우에는 전체 기간 동안에  $0.1\sim0.2\%$  정도의 미미한 수준으로 통합기능의 하위기구 중 가장 낮은 비율을 차지하였으며 그 변화도 거의 나타나지 않는다. 그러나 이데올로 기 기구의 예산의 총액에 있어서는 그 수준을 유지하는 것으로 보아 꾸준히 증가하는 것으로 생각할 수 있다.

#### 나. 인력

<그림 13>과 같이 통합기구의 인력에서도 이데올로기 기능은 최고 1%로 매우 작은 비중을 차지하여 그래프에 나타나지 않을 정도로 적은 비중을 가지고 있으며, 교육기구와 복지기구의 인력의 비중이 전체 기간에 걸쳐 40~50% 정도의 비슷한 비중을 차지하며 지속되는 것을 확인할 수 있다. 그러나 2000년대 초반 국립대학의 법인화로 인하여 많 은 인원이 국가공무원에서 제외되어 교육기구의 비중은 급격하게 감소하 며 통합기구의 95% 이상의 인력의 비중을 복지기능이 차지하고 있는 모습을 확인할 수 있다.



<그림 13> 통합기능 하위기구별 인력의 비중 변화

자료: 통계청 計系データ 「日本の長期統計系列」, 省庁別国家公務員数 참조.

### 4) 집행기능의 변화와 연속성

집행기구는 국가기구들의 활동을 가능하게 하는 기구로써 전체 기간에 걸쳐 1% 정도로 예산이 차지하는 비율도 낮고, 그 변화도 거의 없는 것으로 나타났다. 집행기구의 인력의 측면에서도 5% 내외로 그 비 율이 매우 미미한 수준이었다.

결론적으로 국가기구들의 활동을 조정하는 집행기구의 예산 및 인력의 규모는 전체 총규모에서의 비중은 크지 않다는 사실을 알 수 있 다. 이는 단순히 국가기구들의 연결을 돕는다는 집행기능의 업무적 특성 으로 인한 결과라 생각할 수 있다.

### 4. 시기별 분석9)

### 1) 전후 부흥기 (1945~1956)

#### 가. 시기적 특성

전후 부흥기의 가장 대표적인 특징은 생산능력의 파괴와 군수 중심형 산업구조, 그리고 수요가 공급을 초과하는 수요초과상태가 지속되거 있다는 점이다(김제국 외, 2007). 그리하여 이 시기의 중요한 과제는 전쟁으로 파괴된 국가 기반시설을 복구하고, 생산구조를 민수중심으로 전환하며, 생산의 감소와 인플레이션 문제를 해결하여 국가의 경쟁력을 회복시키는 것이었다(대장성재정사실, 1996).

또한 이 시기의 일본은 군국주의적 유산을 타파하고 미국식 민주주의 이념을 경제 전반에 파급시키는 경제민주화를 이루고, 전쟁으로 파괴된 일본 경제를 조속히 부흥시켜 안정 속의 성장을 누리는 것을 목표로 하였다(김제국 외, 2007; 이종훈, 1993).

일본의 권력을 장악하고 있던 미국의 연합국군최고사령부(GHQ: General Headquarters)는 경제민주화를 이루기 위해서 재벌해체, 농지개혁, 노동민주화라는 조치를 취하였고, 이는 전후 일본경제의 기본구조를 결정하는 매우 중요한 것이었다(김제국 외, 2007; 이종훈, 1993).

또한 1946년 경제안정본부를 설립하여 물자·수송·금융 등의 거의모든 경제 분야에 걸쳐서 계획적 통제를 시작하였다. 그리고 이는 52년일본이 독립하는 데까지 최고의 경제관청의 지위를 가지고 있었다(이종훈, 1993).

<sup>9)</sup> 일본 경제발전 시기 분류에 있어서는 기존의 연구를 사용했다. 미와 료이치(2004)에서는 시기 분류를 '전후 경제개혁-경제부흥-고도경제성장-고도성장의 종언-헤이세이불황'으로 구분하고 있다. 이종훈(1993)에서는 '미군점령기-고도성장기-구조조정기' 등으로 구분하고 있다. 김제국, 류시균(2007)은 '전후회복기-고도성장기-안정성장기-버블 및 헤이세이불황기-경기회복기'로 분류한다. 이러한 다양한 기존 연구의 분류를 종합하여 이를 기준으로 시기를 구분하였다.

철강이나 석탄 등 산업발전에 필요한 기초소재, 에너지를 공급해 주는 산업을 중점적으로 지원하여 육성하고 경제발전의 토대를 세우기위한 「경사생산방식」을 경제회복정책으로 추진하고, 일본개발은행의전신인 부흥금융공고(1947년 설립)가 자금을 융자하였다. 그리고 이를 기점으로 하여 일본경제는 서서히 확대재생산의 길로 접어들었으나 이러한 생산회복은 기초물자에 대한 가격차보조금의 지급, 부흥금융금고에의한 상당히 무리한 금융지원, 미국으로부터의 원조물자에 의해서 지탱되었다(김제국 외, 2007; 이종훈, 1993).

그러나 이로 인해서 인플레이션이 생겨났고 1949년 2월에 GHQ의 재정고문으로 온 닷지는 부흥금융공고가 인플레이션의 주범이라고 비판하면서, 경제부흥금융공고를 통한 융자제도를 폐지하여 금융측면에서수요확대를 차단하고자 하였다.(김제국 외, 2007; 이종훈, 1993).

닷지는 과감한 긴축 재정을 실시하여 일본경제를 안정시키고자하였다. 그리하여 재정의 수입과 지출의 균형을 맞추며 환율을 조기에 설정하는 닷지의 방침을 시행하였다. 그 결과 인플레이션은 수습되었지만 기업들이 도산 위기에 처하는 '닷지불황'이 찾아와 경제적 위기 상황에 이르게 되었다(대장성재정사실, 1996).

그러나 이러한 위기는 1950년 한국전쟁의 발발로 인하여 전쟁특수로 투자경기와 소비경기가 급속도로 부양되어 전전 수준으로의 회복을 달성할 수 있었으며 일본경제의 부흥과 강화조약이 촉진되었다. 또한 한국전쟁으로 일본은 7만 5천명의 국가경찰예비대를 창설하면서 재군비하였다(이종훈, 1993; 대장성재정사실, 1996).

### 나. 국가기구 분석

국가기구 기능별 예산 분석을 통해 보았을 때, <그림 7>에서 나타나는 것과 같이 이 시기에는 생산기능이 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 이는 전쟁 이후의 경제를 회복하는 시기의 사회적 투자와 소비 를 위한 생산기구에 그 기능이 집중되었음을 알 수 있다.

또한 한편 생산기능의 하위기구의 예산에서 <그림 10>과 같이 국고기능과 공적생산기능이 높게 나타나는 것은 전후 복구를 위해 공공 사업을 통한 사회기반시설의 확충이 중요한 시대적 과제였음을 보여주는 것이다.

한편 닷지라인으로 인하여 긴축재정이 편성되었던 49년부터 일본이 독립을 하던 52년 사이의 예산 총규모의 증가율이 <그림 6>와 같이 전해의 80% 수준으로 낮게 나타났다는 것은 긴축재정의 결과를 반영해준다. 또한 전쟁의 특수를 누리면서 경제성장률이 증가한 53년 이후에는 예산이 한차례 크게 증가한 후, 비슷한 수준으로 매년 5~10%의증가를 보이고 있다.

#### 다. 소결

전후 부흥기에는 전쟁 후의 사회기반 시설의 복구와 인플레이션의 안정이라는 문제를 해결하기 위하여 국가기구의 기능의 대부분이 생산기능에 집중되어 있음을 기능별 분석 자료를 통하여 알 수 있다. 한편으로 합의, 통합, 집행기구는 일본이 점령군으로부터 독립하는 52년부터조금씩 커져나가는 것으로 보아 이 시기 전후 복구라는 문제가 얼마나중요한 과제였는지에 대해서 미루어 짐작할 수 있다.

### 2) 고도성장기 (1957~1973)

### 가. 시기적 특성

고도성장기의 일본경제는 세계에서 유례를 찾기 힘든 고속성장의 시기로, 전 기간에 걸쳐 연평균 9.8%의 고도성장을 이루었고, 그 결

과 일본경제는 질적·양적으로 고도의 발전단계에 도달하였다(김제국 외, 2007; 이종훈, 1993).

이 시기의 일본경제는 항상 최대의 성장을 달성하려는 목표 하에 생산을 확대하고 설비투자를 확장하여 왔는데, 그 결과 자본재의 수입이 증가되어 국제수지적자폭이 확대되었고 통화량의 감축을 위한 금융감축이 실시되는 형태의 경기순환이 계속되었다(이종훈, 1993).

한편 고용구조면에서는 농촌으로부터 도시지역으로의 인구가 고 도성장기를 맞아 대거 제조업, 건설업, 상업 등의 제2,3차 산업부문으로 이동하였으며 이로 인해서 경제전체의 효율성 증가가 매우 컸던 것으로 보여진다(김제국 외, 2007).

이 시기에는 세계 총생산의 성장률이 약 5% 정도로 매우 높았고 일본의 중화학공업화에 필수불가결한 원재료와 에너지자원을 저렴하면서도 안정적으로 공급받을 수 있는 등 국제경제적인 환경이 일본의 고도성장에 유리하게 작용하였다. 또한 국내적으로는 기업가들의 적극적인기업행동, 신속한 기술도입 및 기술개발, 시의적절한 경제정책 등이 유리하게 작용하였다(이종훈, 1993).

1965년 6월, 일본정부는 공공사업 촉진, 재정투융자 확대 등의 조치를 취하면서 동시에 균형재정주의를 포기한다고 천명하였다. 그리고 그 해, 일본 정보는 2,590억 엔의 보정예산을 편성하였고, 다음 해인 1966년에 「건설 공채」를 발행하였다. 그리고 이때부터 공공사업에 필 요한 재원을 마련하기 위한 건설공채의 발행이 본격화되었으며 재정정책 은 경기대책 수단으로 활용되었다(김제국 외, 2007).

일본의 경제정책은 정부가 가격기구에 적극적인 간섭을 가하여 자원배분방식을 정책이 계획한 방향으로 유도하는데 중점을 두었다. 또 한 이 시기 산업구조변화의 핵심은 중화학공업화인데 일본은 중화학공업 화를 통하여 거대한 투자수요를 생성시킴과 동시에 타산업의 성장을 자 극함으로써 일본경제성장의 견인차역할을 수행하였다(이종훈, 1993).

더불어 사회간접자본 확충을 위한 공공투자가 본격적으로 진행

되었다. 1970년대에 경기확대기가 끝나고 경기침체가 나타나기 시작함에 따라 일본 정부는 점점 공공투자를 확대하였으며 우편저금, 간이보험, 국민연금 등 공적금융기관을 통해 조달된 자금을 바탕으로 운용되었다(김제국 외, 2007).

### 나. 국가기구 분석

고도성장기의 국가기구 기능별 예산의 모습은 전후 부흥기와 마찬가지로 생산기능의 비중이 가장 두드러지게 나타난다. 그러나 이전의시기와는 다르게 완만하게 감소하는 추세를 보이며, 생산기능의 하위기구의 비중을 <그림 10>을 통해 보았을 때 전체 기간에 걸쳐 공적생산과 공적제공기구의 비중이 매우 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 이는활발한 경제활동으로 인하여 국가가 공적생산 및 공적제공에 있어서 모두 비중이 크게 늘어난 것으로 알 수 있다.

또한 일본은 65년에 균형재정주의를 포기하면서 경기 대책 수단으로 공채를 발행하기 시작한다. 그리고 65년을 기점으로 생산기능에서 국고 기구의 역할이 커지기 시작하는 모습을 알 수 있다.

한편 이 시기의 중요한 특징은 전후 부흥기에는 그 비중이 적었던 통합, 합의, 집행기능의 변화하기 시작했으며 특히 통합기능의 비율이 점점 커지면서 생산기능의 비중과 비슷한 규모로 증가한다는 사실이다. 이렇게 성장한 통합기구의 인력은 72년에 생산기능의 인력과 교차하며 그 이후 생산기능의 비중을 넘어설 정도로 증가한다.

전체 기간에 있어서 예산 총규모의 증가도 매해 꾸준히 전 해의 예산보다 15% 내외의 성장을 계속해 나가며 지속적인 증가를 보여주고 있다.

## 다. 소결

고도성장기는 일본의 경제가 유래 없는 성장을 기록한 시기로써이로 인해서 국가의 생산기능과 함께 다른 국가기능들도 성장한 모습을 볼 수 있다. 특히 사회보장 및 교육 기능을 담당하는 통합기능의 비율이 눈에 띠게 성장하면서 이 시기의 일본의 성장이 단지 양적인 성장뿐만 아니라 질적인 성장도 함께 성장하였음을 짐작할 수 있다.

한편, 생산기능에 있어서 국고기구의 비중이 높아지는데 이는 경제 불황의 원인인 재정적자를 일으키는 공채의 발행이 증가했기 때문이다. 이를 통해서 일본이 고도의 성장을 이루었으나 이때부터 헤이세이기의 불황이 일어날 수 있는 원인을 가지고 있었던 것이라 생각할 수 있다.

### 3) 안정성장기 (1974~1990)

### 가. 시기적 특성

1973년 제 1차 석유위기 이후의 일본경제는 제 2차 세계대전이후 가장 혹심하고 긴 불황에 빠져 들었으며 극심한 인플레이션과, 생산 활동의 저하, 경상수지적자라는 어려움에 직면하게 되었다. 그러나이러한 어려움에도 산업계의 노력을 통하여 에너지소비형에서 기술혁신을 통한 에너지효율 노력과 감량경영을 추진하면서 구조변화를 거쳐 자원과 에너지의 제약으로부터 벗어난 산업의 정보화, 고부가가치화, 하이테크화 등을 추진하며 한층 경쟁력을 강화시켰다(이종후, 1993).

또한 이 시기의 일본정부의 재정정책 등 경제정책에 의한 경기 자극노력도 일본경제의 어려움 극복에 중요한 역할을 수행하였다. 특히 외수주도형 경제성장을 추구해 온 일본은 내수주도형 경제성장으로 정책 방향을 전환하였고 목표를 달성하기 위해 정부는 적절한 금융정책과 재 정정책을 사용하였다. 한마디로 민간소비나 투자의 증가율이 크게 저하 하는 반면 이를 보완하는 방향으로 정부지출이나 공공투자가 크게 증가 시켰다. 특히 세입에 비해서 세출이 대폭적으로 증가됨으로써 그 부족분 을 국채를 발행하여 조달함으로써 재정적자를 심화시켰다(김제국 외, 2007; 이종훈, 1993).

또한 일본의 무역수지의 흑자기조는 완전히 정착하였고 80년대에 이르러서는 그 흑자폭이 매우 커졌다. 특히 일본의 대미 무역수지 흑자는 매우 빠른 속도로 증가하였다. 이러한 대미 무역흑자는 미국과 일본 사이의 무역마찰을 가속화시켰고, 국제사회에서의 시장개방에 대한압력이 커져 일본의 폐쇄적인 시장이 조금씩 개방되었다(김제국 외, 2007). 그러나 이 시기의 일본은 변화하는 대내외적 환경에 신속히 적응하는데 성공함으로써 한층 더 국제경쟁력을 강화하게 되었다.

그러나 1980년대에 접어들어서 미국과의 무역마찰 와중에서 엔 -달러위원회를 통한 미국의 구체적 금융규제완화 요구들과 1985년 9월 플라자 합의(Plaza Accord)와 1987년 2월 루브르 합의(Louvre Accord) 같은 국제 금융시장의 변화들로 인한 엔고 압력이 중요한 변화의 압력으로 작용하였다. 특히 급격한 엔고는 기업들에게 해외 진출의 기회를 제공함은 물론 일본 경제체제의 특징적인 여러 요소들에 변화의 압력을 가하였고, 더 나아가 버블의 생성과 붕괴에 결정적 역할을 함으로써 일본의 국내 정치경제에 심대한 영향을 끼쳤다(Pempel, 1998; 김기석, 2005 재인용).

## 나, 국가기구 분석

안정성장기의 국가기구들은 예산의 총규모, 인력의 총규모에서도 안정적으로 증가하는 경향을 보이며, 각 기능별로 비중에 있어서도 고른 모습을 나타낸다. 이는 전후의 복구와 급격한 성장을 거쳐 일본의 사회 가 안정을 찾아가는 모습을 보여준다고 할 수 있다. 또한 예산 총규모의 증가에 있어서도 앞선 고도성장기에 비하여 낮지만 10% 내외로 꾸준하 게 성장하는 모습을 볼 수 있다.

이 시기의 중요한 특징은 생산기능에 있어서 국고기구의 비중이다. 앞서 고도성장기에 적자재정을 메꾸기 위해 공채를 발행하면서 증가하기 시작하였던 국고기구의 비중은 공적제공, 공적생산 기구의 비중을 압도할 정도로 성장한다. 특히 70년대 중반부터 80년대 중반 사이 10년간 아주 가파르게 증가하는 모습을 <그림 10>을 통해서 볼 수 있다.

실제로 국가채무의 상환과 국가채무 관련 이자지급을 위한 국채비가 1960년 중반에 총 세출에서 차지하는 비중이 1~2%였지만 70년대에는 5~10%이다가 80년대에 들어서는 최고 20~21%까지 증가하게 된다(최광, 2002). 또한 이에 따라 공채의존도도 80년에 최고 32.6%에달할 정도가 되며 국가의 재정이 많이 악화된 모습을 알 수 있다(배준호, 2005).

그리고 통합기능이 이 시기를 거쳐서 예산 및 인력의 규모면에서 큰 성장세를 나타낸다. 특히 복지원년이라고 일컬어지는 1973년 이후 노인의료, 연금급여 등을 중심으로 사회복지 지출이 크게 늘어났기때문이라 생각해 볼 수 있다(배준호, 2005).

<표 16> 시기별 국채의존도 및 국채비

	1965	1970	1975	1978	1981	1984	1987	1990	1995	2000
국채의존도	5.3	4.2	25.3	31.3	27.5	24.8	16.3	10.6	28.0	36.9
잔고/GDP	0.6	3.7	9.8	20.4	31.1	39.4	41.7	36.6	44.9	72.0
국채비 (억엔)	220	2,90 9	10,3 94	32,2 27	66,5 42	91,5 51	113, 335	142, 886	132, 213	219, 653
국채비/ 일반회계	0.6	3.7	4.9	9.4	14.2	18.1	20.9	21.6	18.6	25.8

<출처> 재무성 홈페이지, 戦後の国債管理政策の推移.

#### 다. 소결

고도의 성장을 이루어오던 일본의 경제가 대외적인 충격에도 크게 흔들리지 않고 안정적인 성장을 이루던 시기였으나 이 시기의 생산기능은 이미 지나치게 국가에 의존해오고 있다는 사실을 생산기능에 있어서 국고기구의 비중을 통해서 알 수 있다.

또한 사회복지의 확대 실시를 통하여 통합기능이 크게 증가하는 것을 보았을 때 국가가 재정의 확대를 통하여 그 적자를 메워야만 했고, 그로 인해서 지나치게 공채를 많이 발행하여 국가 재정의 불안정함을 더 키웠을 것이라 생각해볼 수 있다.

#### 4) 헤이세이불황 (1991~2001)

#### 가. 시기적 특성

1990년대 초반 부동산과 주가가 급속히 하락하면서 거품경제가 붕괴하자 일본 경제는 장기간에 걸친 불황에 빠지게 되었다. 거품붕괴로 발생하기 시작한 부실채권은 1990년대 전반 정책대응이 지연되는 사이천문학적 규모로 늘어 1997년 말에는 대장성 발표로도 79조엔에 이르렀다. 이는 당시 일본 은행 총 대출의 15%, 일본 GDP의 16%, 그리고 일본 정부예산 규모에 맞먹는 막대한 것이었다(김기석, 2005).

부실채권을 떠안은 금융기관의 파산은 1990년대 지방의 소규모 금융기관에서 일어나기 시작하여 정부의 재정자금 투입에도 불구하고 잇달아 일어나 장기신용은행이 특별공적관리에 들어가는 등 금융기관의 연이은파산은 금융시스템의 운영을 곤란하게 하였다. 이에 일본은행은 필요에 따라 특별융자를 행하였고, 정부도 재정자금을 투입했다(미와 료이치, 2004).

또한 이 시기에 가계수입의 정체와 장래에 대한 불안으로 인하여 개인의 소비가 침체되었고, 민간의 설비투자도 얼어붙어 경기 회복전망이 불투명한 상황에서 기업의 적극적인 투자가 어려웠고 이로 인해 내수중심형의 성장이 어렵게 되었다(미와 료이치, 2004).

이러한 불황을 극복하기 위해 일본 정부는 금융지원, 금융구조 재편성 정책과 경기회복정책 등의 정책을 적극적 실시했다. 1990년대에만 10여 차례 경제대책이 시행되어 경기가 일시적 회복세를 보이기도 했지만 다시 하강세로 반전하였다. 대규모 재정적자를 감수하면서 공공사업비를 지출하고 국채발행 수입으로 재정투융자사업을 늘렸고 이로 인해서 재정규모가 1999년도에 89조 엔으로 확대되었는데 국채비가 22.8%나 차지함으로써 재정 상태는 한층 악화되었다(미와 료이치, 2004; 배준호, 2005). 이는 일본정부가 버블경제 붕괴과정에서 경기회복을 위한 감세와 추경예산 등의 재정조치를 통한 경제대책을 지속적으로 강구한데서 초래된 결과이다(김제국 외, 2007).

그러나 1990년대 이후 공공투자의 효과가 점차 감소해왔다는 의심이 증폭되었다. 즉, 경기 대책적인 재정정책은 사회자본 축적을 통한생산성 증대효과나 유효수요 창출효과를 충분히 발휘하지 못하고 정부부채의 규모만 팽창시키는 부작용을 낳았다(김제국 외, 2007).

<표 17> 1990년대 주요 경제대책

	종합경제대책	종합적 경제대책	긴급경제대책
	(1992년 8월 28일)	(1993년 4월 13일)	(1993년 9월 16일)
내각	미야자와 내각	미야자와 내각	호소카와 내각
사업규모	10조 7,000억엔	13조 2,000억엔	약 6조엔
공채발행액	2조 2,560엔	2조 2,450엔	3조 6,160엔
건설공채	2조 2,560엔	2조 2,450엔	3조 6,160엔
적자공채	-	-	-
	종합경제대책	긴급·엔고경제대책	경제대책
	(1994년 2월 9일)	(1995년 4월 14일)	(1995년 9월 20일)
내각	호소카와 내각(연립)	무라야마 내각(연립)	무라야마 내각(연립)
사업규모	15조 2,500억엔	약 7조엔	14조 2,200억엔
	(소득세 감세 등을 제		
	외)		
	9조 4,000억엔		
공채발행액	2조 1,820억엔	2조 8,260억엔	4조 7,020억엔
건설공채	2조 1,820억엔	2조 2,622억엔	4조 4,910억엔
적자공채	_	5,638억엔	2,110억엔
	종합경제대책	긴급경제대책	경제신생대책
	(1998년 4월 24일)	(1998년 11월 16일)	(1999년 11월 11일)
내각	하시모토 내각	오부치 내각	오부치 내각(연립)
사업규모	16조엔(4조엔은 소득	23조 9,000억엔	18조엔
	세 감세 추가·계속 포	(감세 7조엔 포함)	
	함)		
공채발행액	6조 1,180억엔	12조 3,250억엔	7조 5,660억엔
건설공채	4조 1,080억엔	4조 5,150억엔	3조 8,260억엔
적자공채	2조 100억엔	7조 8,100억엔	3조 7,400억엔

자료: 林健久(編), 『日本財政要覽』; 최광(2002) 재인용.

## 나. 국가기구 분석

헤이세이 불황기에 들어 가파르게 상승하던 예산의 총규모도 완 만하게 상승하고, 각 기능별 예산의 비중에 있어서도 통합기능의 비중이 조금씩 줄어드는 것을 알 수 있다.

예산 총규모의 증가율은 <그림 6>에서 보는 것과 같이 앞선 안

정성장기와 비슷한 수준을 보이고 있다. 그러나 2000년대에 들어서 예산이 줄어드는 것으로 보아 확장된 재정을 급격하기 줄이기보다 서서히 줄이려는 노력을 시도했다고 생각해볼 수 있다.

전체 국가기구의 기능별 비중에서 <그림 7>과 같이 생산기능의 비중은 불황 초기에 잠시 감소하는 듯 보이나 90년대 중반에 들어가면 다시 증가하는 모습을 보인다. 또 생산기능의 하위기구의 비중에서도 불황초기에 국고기능이 감소하며 공적생산과 공적제공 기구의 비중이 늘어나는 것으로 보이나 곧 국고기능이 가파르게 상승하면서 오히려 그 비중이 커진다. 1995년 11월 당시 대장성수상이던 다케무라 마사요시의 '재정위기의 선언'이후 1996년 1월 새로 발족한 하시모토 정권은 1997년 재정구조개혁법을 제정하면서 재정의 건전화를 위한 재건사업에 나서지만 이후 경기대책에 밀려 유야무야된 탓(배준호, 2005)에 공채로 인한 국고기구의 상승이 줄어들지 않고 더욱 증가한 것으로 보인다.

## 다. 소결

일본은 헤이세이불황 시기에 10년이 넘는 장기불황에 들어갔지만 불황 초기의 국가기구의 기능별로 그 비중이 조금씩 변화하면서 변화의 모습을 보이기도 하지만, 결국 97~98년의 불황으로 인해 이 전의 시기와 크게 다르지 않은 모습을 보이며 불황의 타개를 위한 정부 전체적인 개혁의 결과가 부족했다고 생각해볼 수 있다.

또한 생산기능에서 여전히 국고기능이 큰 비중을 차지하고, 실제로 국채비의 비중과 공채 의존도도 <표 16>과 같이 증가하면서 국가 재정 부실의 원인인 국채의 문제가 잘 해결되지 않았다고 결론 내릴 수 있다. 실제로 1990년대 몇 차례의 경기 후퇴에 일본 정부는 시장에서의 기업 투자와 고용확대를 목적으로 확장적 재정정책을 폈다(진창수, 2009).

여기서 강조되어야 할 점은 일본 정부는 10년이 넘는 장기적인

불황의 시기에 국가의 위기를 타개할 수 있는 방법을 찾지 못하고, 과거의 잘못된 방법을 유지했다는 점이다. 즉, 개혁이 필요한 시기에 이루어지지 못하고 그 영향을 벋어 더욱 증폭되어 일어난 것이다(최광, 2002).

#### 5) 경기회복기 (2002~현재)

### 가. 시기적 특성

헤이세이 불황을 겪고 일본 정부는 각종 개혁을 단행하면서 불황을 극복하려는 노력을 보였다. 먼저 일본은 그동안 관료중심으로 경직화되어있던 행정기구의 개혁을 단행하였다. 정부개혁은 1996년 하시모토 정권에서 시작되어 2001년 1월 '1부 12성청' 체제의 정부형태가 성립되었다. 그리고 이러한 개혁은 지방분권, 규제완화와 함께 '큰 정부'에서 '작은 정부'로 일본 정치경제를 전환하고, 기존의 행정 슬림화와 효율화를 위해 대규모의 구조조정을 단행했다(진창수, 2009). 그리하여 1부12성청 체제를 도입하고 성청을 대편하여 국과실을 약 1330개에서 1100개로 축소했으며 국가행정기관 90개를 '독립행정법인'으로 효율화10)하였다.

한편으로 2001년 4월에 출범한 고이즈미 내각은 「구조개혁 없이 경기회복도 없다」라는 슬로건을 내걸고 지금까지의 경기정책 중시에서 전환하여 경제·재정구조 개혁을 단행하였다. 구조개혁의 노선은 정부규제의 완화(deregulation)나 국영사업의 민영화(privatization)에 의해경쟁적 경제시스템을 재구축하는 신자유주의적 방법이다. 또한 공채 발행을 30조 엔으로 억제하고 재정재건을 꾀하려고 하는 방침도 함께 내놓았다(이남수, 서세욱, 2007; 미와 료이치, 2004).

또한 특별회계의 개혁을 통하여 재정지출을 삭감하고, 국가공무

<sup>10) 2001</sup>년 4월에 83개 기관이 독립행정법인으로 이행되었고, 대장성의 조폐국과 인쇄국은 2003년 전반기, 국립대학은 2003년까지 독립 법인화되었다.

원의 임금을 감소시키며, 정부의 자산채무 개혁을 통해 정부 자산을 민간에 매각하고 이로 얻은 자금으로 채무를 갚으려는 계획도 세웠다(김제국 외, 2007). 대외적으로도 해외진출의 토대를 다지면서 국내시장의 개방을 통해 구조개혁을 가속화하려는 모습을 보이며 세계경제의 글로벌화에 따르려는 모습도 함께 보여주었다.

또 뒤이은 아베 수상도 고이즈미 수상의 신자유주의 개혁을 계승하며 '성장 없이 재정재건 없다'라는 슬로건을 내걸며 기술 혁신으로 인한 생산성 향상과 같은 철저한 성장전략으로 재정적자를 해결하려 했다. 이에 2006년에 국채발행을 29조 9.730억 엔 이하로 할 것을 천명하고, 행정기관의 정원을 감원하여 세출 삭감해야 한다는 입장도 표명했다(진창수, 2009).

2002년부터 일본은 1980년대까지의 경기확장기에 비할 것은 아니지만 헤이세이 불황에서 어느 정도 벗어났다고 볼 수 있다. 이렇게 되는데 있어서는 먼저 일본기업들이 가지고 있었던 3대 과잉, 과잉고용, 과잉설미, 과잉채무의 구조를 해소하기 위해서 노력했기 때문이다. 또한이로 인해서 기업들이 설비투자를 확대하는 여건이 형성되었으며 일본경제의 회복세를 주도하였다(김제국 외, 2007).

#### 나. 국가기구 분석

경제회복기에 일어난 각종 개혁으로 인하여 국가기구의 기능별 인력과 예산의 모습이 크게 변화한 것을 확인할 수 있다. 먼저 인력 및 예산의 총규모에서도 2000년대에 들어서 큰 변화를 겪으며 비교적 감소 하는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 예산의 총규모의 증가는 2002 년 이후에 예산이 오히려 감소하거나 그대로 유지되는 경향을 나타내며 이전과는 달라진 양상을 보이고 있다.

인력의 기능별 비중에 있어서도 국가기관의 독립법인화, 민영화 로 인하여 크게 변화하는 모습을 보인다. 특히 통합기구의 인력에 있어 서 우정공사의 민영화, 국립대학의 법인화 등의 영향으로 인하여 비중이 급격하게 감소하는 모습을 확인할 수 있다.

예산의 기능별 규모는 집행기구와 합의기구의 비율은 여전히 변화가 없고, 통합기구와 생산기구의 비율이 늘어나는 것을 확인할 수 있다. 이는 신자유주의적 개혁을 통하여 생산기구의 기능이 강조되었으며, 통합기구는 건강보험 및 연금과 같은 사회보장제도의 개혁, 각종 독립법인화와 민영화로 인하여 광범위한 개혁의 영향으로 크게 축소되는 모습을 확인할 수 있다.

그러나 생산기능의 하위기구에 있어서 여전히 국고기구의 비중이 현저하게 높은 모습을 확인할 수 있다. 이러한 모습이 나타나는 이유를 두 가지로 생각해 볼 수 있는데 하나는 국채의 비율이 여전히 높게나타난다는 사실이고, 일본 정부의 민영화로 인한 노력으로 정부는 직접적인 생산이나 제공은 줄어들어 경제활동을 원활하게 할 수 있도록 지원하는 국고기능이 큰 비중을 나타난다고 생각해볼 수 있다.

### 다. 소결

60년대부터 큰 변화 없이 유지되어 왔었던 일본의 국가기구가 불황 타개하기 위한 개혁의 실시를 통하여 급격하게 변화를 겪으면서 이 전과는 다른 새로운 모습이 나타나고 있다. 특히 신자유주의적 경제구조 로의 변화가 국가의 인원을 단축시키고, 기능을 분할하였다는 사실을 귀 납적으로 확인할 수 있다.

이를 통해 일본 정부가 단행한 행정개혁 및 금융·재정개혁이 헛되지 않았으며 불황을 극복하고 국가의 경제성장을 유지하는데 큰 역할을 했다고 생각해볼 수 있다. 그러나 여전히 생산기능에서 국고기구의비중이 높다는 사실을 미루어 앞으로 일본 행정이 더 많은 개혁을 단행하여야 한다는 것을 짐작해볼 수 있다.

## VI. 결론

## 1. 연구결과의 요약

본 연구는 1947년부터 2011년까지 일본 국가기구의 행정자원을 기능별로 분석하여 국가기구의 변화와 연속성을 밝혔다. Clark & Dear 의 자본주의 국가이론에 근거하여 국가기구를 생산기구, 집행기구, 통합기구, 합의기구로 분류하고 각각의 기구의 행정자원이 전체에서 차지하는 규모를 밝히고, 또 기능별로 하위기구의 비율도 알아보았다.

국가기구의 전체 규모는 50년대 초반까지 큰 변화의 양상을 나타내다가 52년 일본이 점령군으로부터 독립을 맞이한 이후부터 안정된모습이 나타나기 시작하였다. 중앙 공무원의 인력은 52년을 기준으로 하여 크게 변화하지 않고 조금씩 증가하였고, 이는 2000년대 행정개혁으로 공무원의 인력이 크게 감소할 때 까지 계속되었다.

전체 예산의 경우에는 시기별로 그 증가율은 달랐으나 대체로 10~20% 수준으로 증가하는 모습을 나타냈으며 마찬가지로 2000년대 까지 안정적으로 증가하였고, 2000년대에 금융 및 재정개혁의 영향으로 급변하는 모습을 보였다.

생산기능별 하위기구의 변화는 전체 국가기구의 규모에 비하여 시기별로 더욱 다양한 모습을 나타났다. 그 모습을 살펴보면 다음과 같 다.

먼저 합의기능의 하위기구의 예산의 규모는 정치기구가 가장 높게 나타났다. 이는 지방자치를 담당하는 자치성의 예산과 지방교부세교부금의 영향으로 볼 수 있다. 또 법기구는 10% 내외로 가장 낮게 나타났고, 그 규모가 전체 기간에 걸쳐 크게 변화하지 않았다. 반면 억압기구는 50년 50년 경찰예비대 창설을 계기로 크게 성장하여 52년부터 비교적 감소하는 추세를 보이나 그 비중을 꾸준히 유지하고 있다.

합의기능의 인력은 예산과는 다른 양상을 보이며 법기구의 인력이 가장 높게 나타나며, 정치기구의 인력의 비중이 가장 낮았다. 이는 정치기구의 집행이 대부분 지방공무원을 통해서 이루어지기 때문이며 또한 법기구의 경우 중앙공무원에 속해져 다른 자원 없이 인력을 활용하여이루어진다고 미루어 짐작해볼 수 있다.

생산기능의 하위기구를 행정자원별로 분석해보면 인력에서의 변화는데 적은데 반하여 예산에서의 변화는 매우 크게 나타나는 것을 알수 있다. 특히 생산기능의 하위기구별 예산은 경제발전의 시기에 따라서그 경향이 다르게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 전후 경제의 복구가중요했던 시기에는 정부의 재정정책에 따라 그 규모를 달리하며 공적제공, 공적생산, 국고 기구가 모두 고르게 발달한 것을 확인했다. 이후 고도성장기에는 공적생산 및 공적제공의 기능이 매우 크게 발달하여 경제성장기의 국가가 직접 생산하거나 재화와 서비스를 제공하는 역할이 매우 컸음을 알 수 있었다. 이후 안정성장기와 헤이세이 불황기를 거쳐 경제회복기에는 국고기능이 매우 크게 나타나며 일본 정부의 재정적자와무분별한 적자공채의 발행 등의 불황을 야기하는 부실재정의 모습을 확인할 수 있었다.

통합기능의 하위기구는 전체 기간에 걸쳐 복지 기능이 가장 큰비중을 차지하고 계속해서 증가하는 모습을 보인다. 특히 전후 복구기에복지기능이 급격하게 증가하는데 이는 종전 이후에 황폐해진 국민들의생활을 회복시키기 위한 노력의 반영이라 볼 수 있다. 특히 복지기능의예산은 60년대 후반에서 70년대 초반에 크게 성장하는데 이는 일본이고도성장기를 지나 안정성장기로의 전환을 맞이하며 사회보장비가 현실화되는 시기였기 때문이라 볼 수 있다. 교육기능의 예산은 50년대 이전에는 40% 수준의 비율이었으나 복지기능이 증가하면서부터 그 비중이지속적으로 감소하여 2000년대에 이르러서는 10%의 비중만 나타낸다.한편 이데올로기 기능의 예산은 전체 기간에서 0.1~0.2% 정도로 미미한 수준이지만 예산의 총액에서는 꾸준히 증가하는 모습을 보여준다.

통합기구의 인력에서는 교육기능과 복지기능의 인력이 비슷한 비중으로 계속해서 유지해오다가 2000년대 초반의 국립대학의 법인화로 인하여 그 인원이 국가공무원에서 제외되면서 그 비중이 급격하게 줄어 결국 통합기구의 인력의 대부분이 복지기능을 수행하는 것으로 나타났다.

집행기구의 경우, 1952년 이후에 예산과 인력 모두에서 그 비중이 꾸준하게 유지되어 왔으며 뚜렷한 변화를 찾기 힘들었다. 이는 집행기구는 하위기구가 중앙행정개혁 이전과 이후에서 큰 변화를 보이지 않을 정도로 오랜 시간동안 지속된 경향이 있었기 때문에 이러한 연속성을 나타낸 것으로 생각해볼 수 있다.

## 2. 연구의 함의

이 연구는 잘 다뤄지지 않았던 일본 국가기구의 변화와 연속성을 다뤘다는 점에서 의의를 가지고 있다. 일본은 우리나라와 인접한 국가로서 비슷한 발전경로를 가지고 있으며 경제발전 시기의 우리나라에 본보기로 작용하며 많은 영향을 미쳤다. 또한 일본의 1990년대 버블붕괴와 불황, 그리고 정부개혁은 우리나라가 겪고 있는 현재의 경제적 어려움을 파악하고, 극복하는데 있어서도 시사하는 바가 크기 때문에 일본의 국가기구의 분석을 통하여 정부의 역할이 사회의 발전에 따라 어떻게 변화했는지에 대해서 분석했다는 점에서 의의가 있다.

또한 이 연구는 국가기구에 대하여 거시적인 접근을 시도하였다는 점에서 의의가 있다. 국가기구는 다양한 기능을 장기간에 걸쳐 수행하기 때문에 거시적인 접근이 필수적이다. 특히 일본의 경제발전은 부흥과 고도성장, 안정과 붕괴하는 순환의 구조를 이루면서 변화했기 때문에 국가기구의 행정자원을 분석하여 그 큰 변화를 확인할 수 있었다. 특히약 60년에 걸친 장기적인 시계열 분석을 통해 변화를 한눈에 확인하고,

또한 현재의 문제점과 앞으로의 변화의 모습을 미리 예측하고 파악하는 데 큰 도움이 될 것이라 생각한다.

그리고 무엇보다도 이 연구를 통해서 한국과 일본의 경제발전에 있어서 공통점과 차이점을 파악하고 향후 한일의 경제관계 및 동아시아의 경제 발전에 대한 객관적이고 구체적인 구상이 가능하다는 것이 가장중요한 의의이다. 기존의 연구들은 한국과 일본의 제도를 비교하거나 단순한 수치의 차이점을 발견하는데 그쳤으나, 이 연구는 객관적인 자료들을 축적하여 일본이라는 국가를 객관적이고 구체적으로 들여다보았기 때문에 한국과의 비교에 있어서도 좀 더 과학적으로 이해될 수 있을 것이라 기대한다.

또한 일본은 역사상 유래 없는 성장으로 인하여 패전국에서 세계 경제 2위의 강대국으로 발전하면서 동아시아의 개발모델로서 국제적인 관심을 받았다. 그리고 우리나라도 이러한 일본의 발전모델을 참고하여 70년대의 눈부신 산업발전의 모습을 이룩하였다. 특히 국가주도적인개발의 모습은 동아시아적인 발전국가 모델이라 하여 제 3세계에서 이를 배우려는 노력도 계속되고 있다.

우리는 경제발전의 모델이 되었던 일본의 장기적인 불황과 그로 인한 정부개혁의 모습을 파악하여 앞으로 우리나라의 경제발전에 있어서 반면교사로 삼아야 할 것이다.

## 3. 연구의 한계와 향후 과제

이러한 의의에도 불구하고 이 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째로, 47년부터 2011년까지의 장기적인 시간을 범위로 삼아 거시적으로 일본의 국가기구의 변화를 다루려고 했고, 그렇기 때문에 각 시기별로 중요한 특징을 모두 설명할 수 없었던 것이 사실이다. 따라서 이논문에서 간략하게 다룬 각 경제발전 시기별로 나누어 후속 연구가 필요

하다.

둘째로, 본 연구는 기술통계적 분석으로 국가기구의 기능별 변화에 영향을 미쳤을 요인에 대해서 파악하지 못했다. 특히 대외적인 경제의 변화, 국제적인 경제성장률의 변화와 그로 인한 결과에 대해서 파악하지 못하였기 때문에 국가기구의 변화가 어떠한 원인으로 일어났는지에 대해서는 분석이 불분명하다. 향후 연구에서는 이러한 부분까지 보완하여 분석할 필요가 있다.

셋째로, 한국이 다른 나라의 내용을 연구의 주제로 했기 때문에 자료의 수집에서 그 한계가 있었다. 특히 행정자원의 경우 인력과 예산 뿐만 아니라 조직의 변화를 통해서 중요한 변화를 살펴볼 수 있는데 자료수집의 문제로 조직에 대해서는 다루지 못했다. 또한 인력에 있어서도 47년부터 76년의 시기는 중앙성청의 하위기구까지 파악할 수 없어 총인력을 분석하는 수준에서만 그쳤다는 점에서 한계를 가지고 있다. 이는 추후 연구의 자료를 충분히 조사하여 보완한다면 본 연구의 부족한 점을 채울 수 있을 것이라 생각한다.

뿐만 아니라 이 연구는 정부를 중심으로 한 다양한 정책들에 대한 연구가 부족하였다. 특히 Clark & Dear의 자본주의 국가모형을 사용하였기 때문에 국가의 생산 활동과 관련된 재정정책 및 금융정책에 편중되어 분석된 측면이 있다.

이러한 연구의 한계점을 극복하기 위해서는 경제발전 시기별로 미시적인 사례연구가 필요할 것으로 생각된다. 그리고 미시적 접근을 통 해 국가와 사회의 관계, 국가기구들 간의 관계, 그리고 국제사회의 변화 에 따른 국가기구의 관계를 보다 정밀하게 관찰할 필요가 있다.

# <참 고 문 헌>

- 권영주외(2001) 「일본 자본주의 국가의 기능과 기구, 1981-1996」 『한국정책학회보』 10(1): 237-266.
- 김근세외(2006) 「일본 국가행정구조의 재형성」『한국행정연구』, 제 15권 제2호. pp. 22-66.
- 김기석(2005) 「일본형 금융 시스템의 현주소 -금융 구조조정의 성과 와 한계」. 한상일 외(2005) 『일본형 시스템 -위기와 변화-』. 서울: 일조각.
- 김운태(2000) 「한국행정 근대화 100년의 회고 일제 식민지배하의 행정왜곡기를 중심으로」『한국행정학보』. 제34권 3호.
- 김제국외(2007) 『일본경제정책 및 국토정책의 전개과정과 성과에 관한 연구』. 경기개발연구원.
- 김종성, 정용덕(2000) 「다원주의 관점에 의한 한일 중앙 행정기구의 비교」. 『행정논총』 28(2): 155-191.
- 김현(1997) 「미국의 일본 재무장 결정(1950년 9월)의 외교정책 결정 론적 분석」 『한국정치학회보』. 제30권 4호.
- 나카무라 아키라 외(1995) 『일본의 정책과정』. 서울 : 대영문화사.
- 미와 료이치, 권혁기 역(2004) 『일본 경제사 -근대와 현대-』. 서울: 보고사.
- 배준호(2005) 「재정 동향으로 본 일본형 경제 시스템의 변용」, 한상 일 외(2005) 『일본형 시스템 -위기와 변화-』. 서울: 일조각.
- 이경희(1998) 「미국의 점령정책에 관한 비교연구 -한국과 일본을 중심으로-」. 『아시아지역연구』. 제1호. p.185~211.
- 이남수, 서세욱(2007) 『최근 일본의 재정개혁과 시사점 -고이즈미 내 각의 개혁을 중심으로-』. 국회예산정책처.
- 이종훈(1993) 『일본경제론 -과거·현재·미래-』. 서울: 법문사.

- 임승빈(2000) 「제5부 행정시스템 개혁: 제1장 일본의 행정 시스템 개혁의 변천」.『일본연구논총』. 12: 205-231.
- \_\_\_\_(2003) 「일본의 국가기구 형성에 관한 비판적 고찰」. 『한국행 정학보』. 37(4): 1-19.
- \_\_\_\_(2008) 「일본의 행정조직 및 행정문화」. 『일본의 행정과 공공 정책』. 서울: 법문사.
- 정용덕(1993a) 「합리적 선택으로서의 국가기구 형성」. 『사회과학』 32(2): 21-57.
- \_\_\_\_(1993b) 「한국 중앙국가의 구조적 조직」. 『한국정치학회보』 27(1): 7-35.
- (2001) 『현대 국가의 행정학』. 서울:법문사
- \_\_\_\_(2002) 『한일 국가기구 비교연구』. 서울:대영문화사.
- 정용덕 외(1998) 「일본 중앙정부의 행·재정개혁에 관한 경험적 연구」. 『한국정책학회보』 7(3): 53-86.
- 정현숙(2008) 「일본의 인문·사회적 환경」. 『일본의 행정과 공공정 책』. 서울 : 법문사.
- 진창수(2000) 「전후 일본에서의 일본정치 연구의 한 단면 : 이념에서 실증으로」 『국제·지역연구』. 제9권 제3호.
  - (2009) 「일본의 정당정치의 변동과 정책 변화 -2001년 성청개 혁을 중심으로-」, 『일본의 정치경제』. 서울: 한울 아카데미.
- 채원호(1997) 전후 일본 관료제의 형성과 그 특징. 서울, 서울대학교 행 정대학원, 학위논문(박사).
- 최광(2002) 『일본의 경제정책과 재정정책』. 한국조세연구워.
- 大蔵省財政史室編(1996) 『昭和財政史: 昭和 27~28年度 1. 總說』. 東京: 東洋經濟新報社.
- 岡義武(1958) 『現代日本の政治過程』. 岩波書店.
- 猪口孝(1983) 『現代日本政治經濟の構圖 政府と市長』. 東洋經濟新報社.

佐藤誠三郎、松崎哲久(1986) 『自民黨政權』. 中央公論社.

財務省 財務總合政策研究所 財政史室(2005) 『昭和財政史: 昭和 49~63 年度 1. 總說』. 東京: 東洋經濟新報社.

辻清明1969) 『日本官僚制の研究』. 東京大學出版会.

竹内弘高(2002) 「日本型政府モデルの有效性」、貝塚啓明、財務省財務 総合政策研究所(編) 『再訪 日本型経済システム』 東京: 有斐閣.

村松岐夫(1981) 『前後日本の官僚制』. 東洋經濟新報社.

林健久編(2001) 『日本財政要覽』. 東京: 東京大出版社.

- Andrew Gordon(2002) A Modern History of Japan: From Tokugawa Times to the Present, Oxford University Press, Inc.
- Chalmers Johnson(1982) MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975, Califonia: Stanford University Press.
- Clark, G.L. and M. Dear(1984) State apparatus: structures and language of legitimacy, Allen & Unwin.
- Max Weber(1919) *Politik als Beruf, Zehnte Auflage.* Duncker & Humblot, Berlin. (전성우 역(2007). 직업으로서의 정치. 서울: 나남출판)
- Pempel(1998) Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy, Ithaca and London, Cornell University Press.

中央省廳等改革 홈페이지

(http://www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho/index.html)

統計廳 計系データ 「日本の長期統計系列」, 省庁別国家公務員数.

財務省 予算書・決算書データベース

# <부록1. 합의기구의 예산 비율>

년호	막(%)	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
	정치	84.4	72.8	72.7	70.2	69.6	62.2	56.0	57.5	61.1
합	법	6.5	8.8	9.0	6.2	5.7	6.0	5.9	5.8	5.2
의	억압	9.1	18.5	18.3	23.6	24.7	31.8	38.1	36.7	33.7
	소합	6.1	5.5	5.3	7.5	12.1	16.7	12.4	13.2	14.6
단위	막(%)	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
	정치	58.9	60.1	60.9	61.5	62.6	65.5	64.7	65.6	65.6
합	법	5.2	4.9	4.7	3.7	4.7	4.6	4.4	4.4	4.5
의	억압	35.8	35.0	34.3	34.8	32.6	29.9	31.0	30.0	30.0
	소합	14.2	15.3	16.1	16.5	16.7	17.6	16.6	16.6	16.6
단위	막(%)	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
	정치	66.0	66.0	66.9	68.0	70.5	71.3	71.6	72.2	73.0
합	법	4.5	4.5	4.4	4.3	3.8	3.7	3.7	3.6	3.4
의	억압	29.5	29.6	28.7	27.7	25.7	25.0	24.8	24.2	23.6
	소합	16.4	15.2	14.6	14.6	15.5	16.4	16.8	16.5	16.4
단위	막(%)	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
	정치	73.6	72.4	73.4	72.9	74.7	74.6	73.7	73.5	74.0
합	법	3.6	3.6	3.5	3.6	3.2	3.1	3.2	3.2	3.1
의	억압	22.9	24.0	23.1	23.5	22.1	22.3	23.0	23.3	22.9
	소합	16.9	15.4	14.5	13.4	13.4	12.9	11.8	11.3	11.3
단위	막(%)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	정치	70 C	70.0	717	71 C	71.0	700	75.0	700	750
	-	72.6	70.9	71.7	71.6	71.3	72.2	75.6	76.9	75.3
합	법	3.1	3.3	3.4	3.5	3.6	3.4	3.0	2.8	3.0
합 의	법	3.1 24.3	3.3 25.8	3.4 25.0	3.5 24.8	3.6 25.2	3.4 24.3	3.0 21.4	2.8	3.0 21.7
의	법 억압 소합	3.1 24.3 10.5	3.3 25.8 9.8	3.4 25.0 10.6	3.5 24.8 10.0	3.6 25.2 9.5	3.4 24.3 10.2	3.0 21.4 11.8	2.8 20.3 12.4	3.0 21.7 11.5
의	법 억압 소합 건(%)	3.1 24.3 10.5 <b>1992</b>	3.3 25.8 9.8 <b>1993</b>	3.4 25.0 10.6 <b>1994</b>	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b>	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b>	3.4 24.3 10.2 <b>1997</b>	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b>	2.8 20.3 12.4 <b>1999</b>	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b>
<b>의</b> 단위	법 억압 소합 거(%) 정치	3.1 24.3 10.5 <b>1992</b> 75.7	3.3 25.8 9.8 <b>1993</b> 75.5	3.4 25.0 10.6 <b>1994</b> 75.3	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b> 75.1	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b> 76.0	3.4 24.3 10.2 <b>1997</b> 74.9	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b> 75.5	2.8 20.3 12.4 <b>1999</b> 78.3	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b> 79.2
의 단위 <b>합</b>	법 역압 소합 (%) 정치 법	3.1 24.3 10.5 <b>1992</b> 75.7 2.9	3.3 25.8 9.8 <b>1993</b> 75.5 3.0	3.4 25.0 10.6 <b>1994</b> 75.3 3.1	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b> 75.1 3.1	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b> 76.0 3.0	3.4 24.3 10.2 <b>1997</b> 74.9 3.1	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b> 75.5 3.1	2.8 20.3 12.4 <b>1999</b> 78.3 2.8	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b> 79.2 2.2
<b>의</b> 단위	법 억압 소합 억(%) 정치 법 억압	3.1 24.3 10.5 <b>1992</b> 75.7 2.9 21.4	3.3 25.8 9.8 <b>1993</b> 75.5 3.0 21.6	3.4 25.0 10.6 <b>1994</b> 75.3 3.1 21.7	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b> 75.1 3.1 21.8	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b> 76.0 3.0 21.0	3.4 24.3 10.2 <b>1997</b> 74.9 3.1 22.0	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b> 75.5 3.1 21.4	2.8 20.3 12.4 1999 78.3 2.8 18.9	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b> 79.2 2.2 18.5
의 단유 합 의	법 억압 소합 (%) 정치 법 억압 소합	3.1 24.3 10.5 <b>1992</b> 75.7 2.9 21.4 11.4	3.3 25.8 9.8 <b>1993</b> 75.5 3.0 21.6 10.9	3.4 25.0 10.6 <b>1994</b> 75.3 3.1 21.7	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b> 75.1 3.1 21.8 10.2	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b> 76.0 3.0 21.0	3.4 24.3 10.2 <b>1997</b> 74.9 3.1 22.0	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b> 75.5 3.1 21.4 9.4	2.8 20.3 12.4 1999 78.3 2.8 18.9	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b> 79.2 2.2 18.5 9.7
의 단유 합 의	법 역압 소합 (%) 정치 법 역압 소합	3.1 24.3 10.5 <b>1992</b> 75.7 2.9 21.4 11.4 <b>2001</b>	3.3 25.8 9.8 <b>1993</b> 75.5 3.0 21.6 10.9 <b>2002</b>	3.4 25.0 10.6 <b>1994</b> 75.3 3.1 21.7 10.7	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b> 75.1 3.1 21.8 10.2 <b>2004</b>	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b> 76.0 3.0 21.0 10.1 <b>2005</b>	3.4 24.3 10.2 <b>1997</b> 74.9 3.1 22.0 9.9 <b>2006</b>	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b> 75.5 3.1 21.4 9.4 <b>2007</b>	2.8 20.3 12.4 1999 78.3 2.8 18.9 10.0	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b> 79.2 2.2 18.5 9.7 <b>2009</b>
의 단위 합 의	법 역압 소합 (%) 정치 법 역압 소합 (%)	3.1 24.3 10.5 <b>1992</b> 75.7 2.9 21.4 11.4 <b>2001</b> 78.1	3.3 25.8 9.8 1993 75.5 3.0 21.6 10.9 2002 77.7	3.4 25.0 10.6 <b>1994</b> 75.3 3.1 21.7 10.7 <b>2003</b> 78.3	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b> 75.1 3.1 21.8 10.2 <b>2004</b> 76.4	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b> 76.0 3.0 21.0 10.1 <b>2005</b> 77.1	3.4 24.3 10.2 <b>1997</b> 74.9 3.1 22.0 9.9 <b>2006</b> 77.4	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b> 75.5 3.1 21.4 9.4 <b>2007</b> 73.4	2.8 20.3 12.4 1999 78.3 2.8 18.9 10.0 2008 73.7	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b> 79.2 2.2 18.5 9.7 <b>2009</b> 74.7
의 단우 합 의 단우	법 억압 소합 (%) 정치 법 억압 소합 억(%) 정치	3.1 24.3 10.5 <b>1992</b> 75.7 2.9 21.4 11.4 <b>2001</b> 78.1 2.3	3.3 25.8 9.8 1993 75.5 3.0 21.6 10.9 2002 77.7 2.4	3.4 25.0 10.6 <b>1994</b> 75.3 3.1 21.7 10.7 <b>2003</b> 78.3 2.6	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b> 75.1 3.1 21.8 10.2 <b>2004</b> 76.4 2.5	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b> 76.0 3.0 21.0 10.1 <b>2005</b> 77.1 2.6	3.4 24.3 10.2 <b>1997</b> 74.9 3.1 22.0 9.9 <b>2006</b> 77.4 2.6	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b> 75.5 3.1 21.4 9.4 <b>2007</b> 73.4 3.0	2.8 20.3 12.4 1999 78.3 2.8 18.9 10.0 2008 73.7 3.8	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b> 79.2 2.2 18.5 9.7 <b>2009</b> 74.7 3.3
의 단위 합 의	법 억압 소합 (%) 정치 법 억압 소합 (%) 정치 법	3.1 24.3 10.5 <b>1992</b> 75.7 2.9 21.4 11.4 <b>2001</b> 78.1 2.3 19.6	3.3 25.8 9.8 1993 75.5 3.0 21.6 10.9 2002 77.7 2.4 20.0	3.4 25.0 10.6 1994 75.3 3.1 21.7 10.7 2003 78.3 2.6 19.1	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b> 75.1 3.1 21.8 10.2 <b>2004</b> 76.4 2.5 21.1	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b> 76.0 3.0 21.0 10.1 <b>2005</b> 77.1 2.6 20.4	3.4 24.3 10.2 1997 74.9 3.1 22.0 9.9 2006 77.4 2.6 20.1	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b> 75.5 3.1 21.4 9.4 <b>2007</b> 73.4 3.0 23.6	2.8 20.3 12.4 1999 78.3 2.8 18.9 10.0 2008 73.7 3.8 22.5	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b> 79.2 2.2 18.5 9.7 <b>2009</b> 74.7 3.3 22.0
의 단우 합 의 단우	법 억압 소합 (%) 정치 법 억압 소합 (%) 정치 법 억압	3.1 24.3 10.5 1992 75.7 2.9 21.4 11.4 2001 78.1 2.3 19.6 9.7	3.3 25.8 9.8 1993 75.5 3.0 21.6 10.9 2002 77.7 2.4 20.0 8.5	3.4 25.0 10.6 <b>1994</b> 75.3 3.1 21.7 10.7 <b>2003</b> 78.3 2.6	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b> 75.1 3.1 21.8 10.2 <b>2004</b> 76.4 2.5	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b> 76.0 3.0 21.0 10.1 <b>2005</b> 77.1 2.6	3.4 24.3 10.2 <b>1997</b> 74.9 3.1 22.0 9.9 <b>2006</b> 77.4 2.6	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b> 75.5 3.1 21.4 9.4 <b>2007</b> 73.4 3.0	2.8 20.3 12.4 1999 78.3 2.8 18.9 10.0 2008 73.7 3.8	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b> 79.2 2.2 18.5 9.7 <b>2009</b> 74.7 3.3
의 단우 합 의 단우	법 억압 소합 (%) 정치 법 억압 소합 (%) 정치 법 억압 소합 (%)	3.1 24.3 10.5 1992 75.7 2.9 21.4 11.4 2001 78.1 2.3 19.6 9.7 2010	3.3 25.8 9.8 1993 75.5 3.0 21.6 10.9 2002 77.7 2.4 20.0 8.5 2011	3.4 25.0 10.6 1994 75.3 3.1 21.7 10.7 2003 78.3 2.6 19.1	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b> 75.1 3.1 21.8 10.2 <b>2004</b> 76.4 2.5 21.1	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b> 76.0 3.0 21.0 10.1 <b>2005</b> 77.1 2.6 20.4	3.4 24.3 10.2 1997 74.9 3.1 22.0 9.9 2006 77.4 2.6 20.1	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b> 75.5 3.1 21.4 9.4 <b>2007</b> 73.4 3.0 23.6	2.8 20.3 12.4 1999 78.3 2.8 18.9 10.0 2008 73.7 3.8 22.5	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b> 79.2 2.2 18.5 9.7 <b>2009</b> 74.7 3.3 22.0
의 단유 의 단유	법 억압 소합 (%) 정치 법 억압 소합 (%) 정치 법 억압 소합 (%) 정치 정치 선압 소합 (%)	3.1 24.3 10.5 1992 75.7 2.9 21.4 11.4 2001 78.1 2.3 19.6 9.7 2010	3.3 25.8 9.8 1993 75.5 3.0 21.6 10.9 2002 77.7 2.4 20.0 8.5 2011 77.5	3.4 25.0 10.6 1994 75.3 3.1 21.7 10.7 2003 78.3 2.6 19.1	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b> 75.1 3.1 21.8 10.2 <b>2004</b> 76.4 2.5 21.1	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b> 76.0 3.0 21.0 10.1 <b>2005</b> 77.1 2.6 20.4	3.4 24.3 10.2 1997 74.9 3.1 22.0 9.9 2006 77.4 2.6 20.1	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b> 75.5 3.1 21.4 9.4 <b>2007</b> 73.4 3.0 23.6	2.8 20.3 12.4 1999 78.3 2.8 18.9 10.0 2008 73.7 3.8 22.5	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b> 79.2 2.2 18.5 9.7 <b>2009</b> 74.7 3.3 22.0
의 단우 합 의 단우 합	법 억압 소합 (%) 정치 법 억압 소합 (%) 정치 법 억압 소합 (%) 정치 법 억압 정치 법 억압 정치 법 억압 정치 법 역압 정치 법 역압 (%)	3.1 24.3 10.5 1992 75.7 2.9 21.4 11.4 2001 78.1 2.3 19.6 9.7 2010 77.0	3.3 25.8 9.8 1993 75.5 3.0 21.6 10.9 2002 77.7 2.4 20.0 8.5 2011 77.5 3.5	3.4 25.0 10.6 1994 75.3 3.1 21.7 10.7 2003 78.3 2.6 19.1	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b> 75.1 3.1 21.8 10.2 <b>2004</b> 76.4 2.5 21.1	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b> 76.0 3.0 21.0 10.1 <b>2005</b> 77.1 2.6 20.4	3.4 24.3 10.2 1997 74.9 3.1 22.0 9.9 2006 77.4 2.6 20.1	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b> 75.5 3.1 21.4 9.4 <b>2007</b> 73.4 3.0 23.6	2.8 20.3 12.4 1999 78.3 2.8 18.9 10.0 2008 73.7 3.8 22.5	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b> 79.2 2.2 18.5 9.7 <b>2009</b> 74.7 3.3 22.0
의 단유 의 단유	법 억압 소합 (%) 정치 법 억압 소합 (%) 정치 법 억압 소합 (%) 정치 정치 선압 소합 (%)	3.1 24.3 10.5 1992 75.7 2.9 21.4 11.4 2001 78.1 2.3 19.6 9.7 2010	3.3 25.8 9.8 1993 75.5 3.0 21.6 10.9 2002 77.7 2.4 20.0 8.5 2011 77.5	3.4 25.0 10.6 1994 75.3 3.1 21.7 10.7 2003 78.3 2.6 19.1	3.5 24.8 10.0 <b>1995</b> 75.1 3.1 21.8 10.2 <b>2004</b> 76.4 2.5 21.1	3.6 25.2 9.5 <b>1996</b> 76.0 3.0 21.0 10.1 <b>2005</b> 77.1 2.6 20.4	3.4 24.3 10.2 1997 74.9 3.1 22.0 9.9 2006 77.4 2.6 20.1	3.0 21.4 11.8 <b>1998</b> 75.5 3.1 21.4 9.4 <b>2007</b> 73.4 3.0 23.6	2.8 20.3 12.4 1999 78.3 2.8 18.9 10.0 2008 73.7 3.8 22.5	3.0 21.7 11.5 <b>2000</b> 79.2 2.2 18.5 9.7 <b>2009</b> 74.7 3.3 22.0

# <부록2. 합의기구의 인력 비율>

단위	न(%)	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
	정치	8.5	4.1	4.8	5.1	3.5	3.6	4.1	4.3	4.4
합	법	91.5	95.9	95.2	94.9	96.5	96.4	95.9	95.7	95.6
의	억압	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소합	2.0	4.4	5.0	5.0	9.8	9.9	11.0	10.9	10.9
단위	न(%)	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
	정치	4.4	4.5	4.7	6.3	6.1	6.1	6.3	6.1	6.0
합	법	95.6	95.5	95.3	93.7	93.9	93.9	93.7	93.9	94.0
의	억압	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소합	10.9	10.6	10.5	10.6	10.4	10.6	10.3	10.2	10.4
단위	न(%)	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
	정치	6.2	6.4	6.4	6.5	6.5	6.7	6.5	6.6	6.7
합	법	93.8	93.6	93.6	93.5	93.5	93.3	93.5	93.4	93.3
의	억압	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소합	10.1	10.0	9.9	10.0	10.0	10.0	10.0	10.2	10.2
단위	१(%)	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	정치	6.9	7.0	7.1	5.0	5.1	5.3	5.4	5.5	5.6
합	법	93.1	93.0	92.9	64.4	64.1	63.9	63.8	63.6	63.6
의	억압	0.0	0.0	0.0	30.6	30.7	30.8	30.9	30.9	30.8
	소합	10.2	10.2	10.2	10.2	14.1	14.1	14.1	14.2	14.2
단위	1(%)	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	정치	5.7	5.8	5.8	5.9	6.1	6.1	6.3	6.4	6.5
합	법	63.6	63.5	63.6	63.5	63.6	63.5	63.7	63.4	63.3
의	억압	30.8	30.7	30.6	30.6	30.3	30.4	30.0	30.2	30.2
	소합	14.3	14.4	14.4	14.5	14.5	14.6	14.6	14.7	14.7
단위	१(%)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
_,	정치	6.6	6.8	6.9	7.0	7.1	7.2	7.4	7.0	7.0
합	법	63.3	63.3	63.3	63.4	63.3	63.3	63.3	65.8	65.7
의	억압	30.1	30.0	29.8	29.6	29.6	29.5	29.3	27.2	27.4
	소합	14.7	14.8	14.8	14.9	14.9	14.9	14.9	14.9	15.3
단위	1(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
.=3	정치	7.0	7.0	7.1	7.2	7.2	7.3	7.3	7.4	7.4
합	법	65.7	65.6	65.7	65.6	65.6	65.4	65.2	65.1	65.0
의	억압	27.3	27.3	27.2	27.2	27.2	27.3	27.5	27.5	27.6
	소합	15.3	15.4	24.5	24.6	24.8	25.3	25.7	27.0	27.7

# <부록3. 생산기구의 예산 비율>

단위	막(%)	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
	공생	45.2	44.3	28.5	25.3	46.9	23.5	45.4	46.4	51.4
생	공제	4.2	7.9	20.9	19.1	18.1	23.6	18.8	18.6	15.7
산	국고	50.7	47.7	50.6	55.6	35.0	52.9	35.8	35.1	32.8
	소합	86.6	84.7	88.6	86.4	77.9	68.4	70.4	63.6	65.0
단위	식(%)	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
	공생	43.4	44.5	45.2	50.3	53.5	50.5	49.8	45.5	51.5
생	공제	16.0	16.1	14.9	12.0	9.7	14.9	21.8	25.2	22.6
산	국고	40.7	39.4	39.9	37.7	36.8	34.5	28.4	29.3	25.9
	소합	64.4	62.8	60.5	59.4	59.6	57.8	58.6	56.7	55.2
단위	식(%)	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
	공생	52.3	50.9	50.1	47.0	41.4	38.8	35.8	34.8	35.1
생	공제	23.3	23.4	21.6	20.9	21.9	22.9	26.7	30.3	25.9
산	국고	24.4	25.7	28.3	32.1	36.7	38.4	37.6	34.9	39.0
	소합	54.6	55.1	56.4	56.5	56.5	53.8	52.7	53.5	52.8
단위	식(%)	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
	공생	38.1	37.3	32.7	29.2	25.8	24.3	20.6	19.0	17.9
생	공제	25.5	24.7	22.4	22.6	22.7	21.7	20.9	19.2	18.4
산	국고	36.4	38.0	44.9	48.2	51.5	54.1	58.5	61.8	63.7
	소합	49.3	47.8	48.5	50.3	50.8	51.8	53.0	53.5	53.6
단위	식(%)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	공생	16.4	15.5	15.9	15.1	14.7	14.5	14.7	14.4	14.2
생	공제	16.7	15.1	14.5	13.5	12.6	12.1	13.2	11.5	11.7
산	국고	66.9	69.5	69.6	71.4	72.8	73.4	72.0	74.1	74.1
	소합	55.0	56.0	55.3	54.0	55.1	53.5	52.1	50.5	49.9
단위	식(%)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	공생	14.8	15.7	15.2	14.7	13.1	12.0	11.2	12.1	9.7
생	공제	13.3	16.3	15.0	14.4	12.9	11.1	11.5	10.7	8.4
산	국고	71.9	68.1	69.8	70.9	74.0	76.9	77.3	77.3	82.0
	소합	49.0	50.2	51.3	49.8	50.5	53.8	56.2	55.6	57.7
단위	식(%)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	공생	9.9	8.2	4.3	3.8	3.2	2.8	3.4	3.2	3.1
생	공제	8.5	6.3	6.4	6.1	5.3	4.2	5.0	3.1	4.7
산	국고	81.6	85.5	89.3	90.1	91.5	93.0	91.6	93.7	92.2
	소합	56.2	59.7	64.1	65.7	66.9	70.3	66.8	68.9	65.4
단위	식(%)	2010	2011							
	공생	2.3	1.9							
생	공제	3.7	4.3							
산	국고	94.0	93.8							
	소합	65.6	67.2							

# <부록4. 생산기구의 인력 비율>

단위	막(%)	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
	공생	33.1	62.4	63.5	65.0	12.5	12.1	1.6	1.5	1.5
생	공제	59.1	23.3	22.2	21.9	54.5	54.6	66.7	66.4	66.0
산	국고	7.8	14.3	14.3	13.1	33.0	33.4	31.7	32.1	32.5
	소합	86.0	74.2	72.4	69.6	43.3	43.0	49.0	47.9	47.5
단위	막(%)	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
	공생	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6
생	공제	66.0	66.7	66.5	67.2	67.0	67.0	67.2	67.2	67.2
산	국고	32.4	31.8	32.0	31.3	31.5	31.5	31.3	31.3	31.2
	소합	47.4	47.4	47.0	46.9	46.3	46.1	45.8	45.5	44.9
단위	引(%)	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
	공생	1.5	1.5	1.5	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
생	공제	67.1	67.0	66.9	66.6	66.5	66.3	66.0	65.6	65.3
산	국고	31.3	31.5	31.5	31.8	32.0	32.2	32.6	32.9	33.2
	소합	44.8	44.0	43.6	43.3	42.8	42.5	42.0	41.5	41.4
단위	식(%)	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	공생	1.5	1.5	1.5	18.1	17.9	17.7	17.4	17.1	16.7
생	공제	65.1	65.0	64.9	48.4	48.5	48.4	48.4	48.5	48.5
산	국고	33.4	33.5	33.6	33.5	33.7	33.9	34.2	34.4	34.7
	소합	41.1	40.5	40.1	40.2	39.9	39.4	39.0	38.8	38.4
단위	기(%)	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	공생	16.4	16.2	16.1	15.8	15.5	15.2	15.1	14.8	14.6
생	공제	48.7	48.3	48.2	48.1	48.1	47.8	47.6	47.3	47.1
산	국고	34.9	35.5	35.7	36.2	36.4	37.0	37.4	37.9	38.3
	소합	38.1	37.9	37.7	37.6	37.4	37.2	37.1	36.9	36.8
단위	기(%)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	공생	14.4	14.3	14.1	14.0	13.8	13.9	13.8	10.8	11.4
생	공제	47.0	46.9	46.8	46.6	46.7	46.5	46.4	47.9	43.9
산	국고	38.6	38.9	39.1	39.4	39.5	39.6	39.8	41.3	44.6
	소합	36.7	36.7	36.6	36.6	36.5	36.3	36.3	35.0	33.1
단위	막(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	공생	11.3	5.3	5.4	5.4	5.5	5.6	5.6	5.6	5.6
생	공제	43.7	49.3	49.0	48.6	48.2	47.6	46.8	46.0	45.6
산	국고	45.0	45.3	45.6	46.0	46.3	46.9	47.6	48.4	48.8
	소합	32.9	32.8	51.7	51.5	51.4	51.1	51.2	53.1	54.1

# <부록5. 통합기구의 예산 비율>

단위	역(%)	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
	복지	63.9	56.5	67.0	84.2	84.7	82.0	69.3	69.8	66.0
통	교육	36.1	43.4	32.9	15.5	15.0	17.7	30.5	30.0	33.8
합	이념	0.0	0.1	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
	소합	5.4	5.0	6.0	6.0	9.8	14.7	16.3	18.4	16.3
단위	식(%)	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
	복지	69.0	68.9	71.2	71.6	70.6	71.1	73.6	74.8	75.5
통	교육	30.9	30.6	28.7	28.3	29.2	28.8	26.3	25.1	24.3
합	이념	0.2	0.5	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
	소합	17.4	18.0	19.5	20.1	20.2	21.4	22.2	24.2	25.6
단위	막(%)	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
	복지	75.8	71.6	72.3	73.3	73.7	75.2	75.5	76.2	77.1
통	교육	24.0	28.2	27.6	26.6	26.2	24.7	24.4	23.7	22.8
합	이념	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
	소합	26.6	27.3	26.8	26.7	26.0	27.9	28.6	28.3	29.1
단위	식(%)	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
	복지	77.3	79.3	80.7	81.1	81.6	81.9	82.8	83.8	84.7
통	교육	22.5	20.5	19.2	18.8	18.2	18.0	17.1	16.1	15.2
합	이념	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	소합	32.2	35.1	35.2	34.5	34.1	33.6	33.5	33.6	33.5
단위	식(%)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
	복지	85.4	86.0	86.2	88.2	88.6	89.1	89.1	89.8	90.3
통	교육	14.5	13.9	13.7	11.7	11.4	10.9	10.7	10.2	9.6
합	이념	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
	소합	33.0	32.9	32.7	34.8	34.2	35.2	35.1	36.1	37.6
단위	식(%)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	복지	90.7	90.0	90.6	91.1	91.6	91.0	90.5	91.2	90.4
통	교육	9.3	9.9	9.3	8.9	8.3	8.9	9.4	8.7	9.5
합	이념	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	소합	38.7	38.0	37.2	39.2	38.7	35.7	33.8	33.8	31.8
단위	식(%)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
_	복지	90.7	90.8	89.0	92.4	93.0	93.6	93.4	92.5	92.4
통	교육	9.2	9.1	10.9	7.5	6.8	6.3	6.4	7.4	7.5
합	이념	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	소합	33.4	31.2	26.6	25.3	24.6	21.8	25.4	22.8	24.9
단위	리(%)	2010	2011							
_	복지	92.5	92.5							
통	교육	7.4	7.3							
합	이념	0.1	0.1							
	소합	25.0	23.7							

# <부록6. 통합기구의 인력 비율>

단위	위(%)	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
	복지	54.1	54.6	53.7	56.2	54.0	53.6	53.8	54.2	54.1
통	교육	45.9	45.4	46.3	43.8	46.0	46.4	46.2	45.8	45.9
합	이념	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소합	8.3	14.3	15.3	16.0	29.2	29.3	33.5	34.4	34.7
단위	막(%)	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
	복지	53.8	53.4	53.6	53.8	53.2	52.5	52.1	51.6	51.1
통	교육	46.2	46.6	46.4	46.2	46.8	47.5	47.9	48.4	48.9
합	이념	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소합	34.8	34.8	35.1	35.5	36.2	36.7	37.2	37.6	38.1
단위	막(%)	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
	복지	50.1	48.6	48.0	47.5	47.3	46.7	46.8	46.5	45.9
통	교육	49.9	51.4	52.0	52.5	52.7	53.3	53.2	53.5	54.1
합	이념	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	소합	38.6	39.5	39.9	40.3	40.8	41.1	41.5	41.8	41.9
단위	막(%)	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	복지	45.7	45.4	45.1	45.0	44.7	44.4	44.1	43.7	43.4
통	교육	54.3	54.6	54.9	54.6	54.9	55.2	55.6	56.0	56.2
합	이념	0.0	0.0	0.0	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
	소합	42.3	42.9	43.3	43.9	44.3	44.7	45.1	45.2	45.6
단위	식(%)	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	복지	43.3	43.3	43.3	43.5	43.5	43.6	43.6	43.6	43.5
통	교육	56.3	56.4	56.3	56.2	56.2	56.1	56.0	56.1	56.2
합	이념	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
	소합	45.9	46.0	46.1	46.2	46.4	46.5	46.7	46.8	46.8
단위	기(%)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	복지	43.4	43.3	43.1	43.2	43.0	42.8	42.7	42.2	42.4
통	교육	56.3	56.4	56.6	56.5	56.7	56.9	57.0	57.5	57.5
합	이념	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.1
	소합	46.9	46.9	46.9	46.9	46.9	47.0	47.0	47.4	48.9
단위	기(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	복지	42.5	42.6	96.3	96.2	96.2	96.1	95.7	94.5	93.5
통	교육	57.4	57.3	3.3	3.4	3.4	3.5	3.7	4.7	5.5
합	이념	0.1	0.1	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.8	1.0
	소합	49.0	49.1	19.5	19.5	19.4	19.2	18.6	15.1	13.2

# <부록7. 집행기구의 예산 비율>

단위	박(%)	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	1.9	4.7	0.1	0.1	0.1	0.3	0.9	4.8	4.1
단위	न(%)	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	4.0	3.8	3.9	4.0	3.5	3.2	2.7	2.5	2.5
단위	막(%)	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	2.4	2.3	2.2	2.2	2.0	1.9	1.8	1.7	1.7
단위	위(%)	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	1.6	1.7	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6
단위	귀(%)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	1.5	1.4	1.4	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0	0.9
	기(%)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.8
	기(%)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	0.8	0.6	0.9	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	1.8
	기(%)	2010	2011							
집	관리	100.0	100.0							
행	소합	0.9	0.6							

# <부록8. 집행기구의 인력 비율>

단위	१(%)	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	3.6	7.1	7.4	9.5	17.7	17.8	6.6	6.9	6.9
단위	१(%)	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	7.0	7.1	7.4	7.0	7.1	6.7	6.7	6.7	6.6
단위	१(%)	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	6.6	6.5	6.5	6.5	6.4	6.4	6.5	6.5	6.5
단위	१(%)	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	6.5	6.4	6.4	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.7
	१(%)	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
단위	引(%)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	2.7	2.7
	।(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
집	관리	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행	소합	2.8	2.7	4.3	4.3	4.4	4.4	4.5	4.9	5.0

## **Abstract**

# Changes and continuities of Japanese State Apparatus: 1947 ~ 2011

Application of theory in Capitalist StateApparatus -

Park, JiHye

Public Administration

The Graduate School of Public administration

Seoul National University

Japan is geographically very close to Korea. And they actively exchange their cultures for a long time. In this situation they have a lot of similarities in culture and administrative. Becaus eof that, we have to research Japanese state apparatus.

This study analyzed administrative means such as human

resources and government budget. So, the state apparatuses were classified by the functions of the Clark & Dear's theory of Capitalist State Apparatus into the consensus, production, integration and executive functions. each function's administrative means was measured in this paper. The measured data explains the changes and continuities of Japanese state apparatuses, which clarifies what the state did and how the state did it from 1947 to 2011.

This study found that the scale of the state was increased gradually, but each function varied in the changes and continuities. First, in the consensus function The political function is the largest part of the consensus and Repressive and Legal function could be next important function. Second, the Share of the production function was kept at the highest level across the period. In the meantime, it was found that the share of lower-depth production function was changed. The public provision function was decreased after the middle of 1970s, while the treasury function was increased rapidly. Third, because of the growth of Social welfare policy, the share of the integration function was increased in 1960s and 1970s. Finally, the share of executive function was not changed.

On the other hand, this study analyzed the changes of state apparatus by the period of economical growth. In First start with the period of Postwar(1945~1956), the production function was focused on the postwar restoration. In the period of high growth(1957~1973), all functions were increased. especially the consensus function was noticeably increased. and in stable growth period(1974~1990), treasury

function was increased rapidly. However Heisei Depression(1991~2001),

even though Japan strived to overcome regression, it failed. And the

state apparatus was not changed. In the end, the period of economic

recovery(2002~Now), Japan reformed the state apparatus, the scale of

budget and human resources have changed.

In This study significant that it dealt with the changes and

continuities of Japanese state apparatus empirically. With further

Japanese state apparatus study, we can figure out the difference

between Korea and Japan. Also we can approach comparative study

for the development of Korea Public Administration

scientifically.

Keyword: Japan, State apparatus, theory of capitalist state apparatus,

budget, state function

Student Number: 2011 - 22131

- 88 -