

다원주의 관점에 의한 한일 중앙 행정기구의 비교

김종성* · 정용덕**

< 목 次 >	
I. 서 론	III. 한일 중앙국가의 기능별 구조와 정책과정
II. 이론적 배경	IV. 결 론

<요 약>

이 논문은 다원주의 관점에 입각하여 한국과 일본의 중앙 행정기구들을 분석해 본 것이다. 접근방법으로는 비교정치체계 모형과 집단정치 모형을 상호 보완적으로 병행하여 적용하였다. 그 결과 한일 두 나라의 모든 행정기구들을 적절하게 유형화할 수 있었다. 1980년대 초 이후 15년간의 두 나라 중앙 행정기구들의 행정적 자원을 분석함으로써 다음과 같은 사실을 규명하였다. 첫째, 한국이 일본에 비해 체계기능을 수행하는 중앙 행정기구가 더 크게 성장해 있었다. 이는 한국이 일본에 비해 국가 자체의 유지를 위한 행정기구의 몫이 크며, 그만큼 중앙국가의 정책결정 과정도 구성정책의 특성을 띠는 것으로 해석되었다. 둘째, 과정기능관련 행정기구에 있어서는 일본의 경우 분석대상 시기 전반에 걸쳐 유형별 행정기구들간의 상대적 비중이 매우 안정적인 데 반하여, 한국의 경우 많은 변화가 있음을 확인하였다. 일본의 경우, 중앙국가에서 구성정책 관련 기구가 차지하는 비중이 크며, 분석대상 시기에 계속해서 증가하였다. 한국의 경우, 구성정책의 비중이 점차 낮아진 반면, 고객기관의 비중이 크게 증가하였다. 이와 같은 변화는 분석대상시기에 한일 양국의 집단정치적 특성 변화에 의해 초래된 결과인 것으로 해석하였다. 또한 배분정책을 수행하는 고객기관과 재분배정책을 수행하는 재분배기관간의 상대적 비중 면에서, 한국은 일본에 비해 좀더 고객기관 위주인 것으로 분석되었다. 이는 한국이 일본에 비해 국가정책과정이 다양한 계층의 사회집단들에게 개방되는 정도가 그만큼 상대적으로 낮기

* 서울대학교 행정대학원 BK21 사업단 박사후연구원

** 서울대학교 행정대학원 교수

때문인 것으로 해석되었다. 규제정책을 수행하는 규제기관에 있어서는 두 나라 모두 양적 규모가 매우 작은 비중만을 차지하였다. 이는 직접적인 집행노력이 필요하지 않은 규제정책의 본질적 특성에 기인하는 것으로서 규제정책 산출의 성과와는 연관관계가 크지 않을 것으로 해석되었다. 끝으로, 정책기능에 있어서, 배분정책관련 행정기구는 한일 두 나라 모두에서 가장 큰 부분을 차지하였다. 그러나 상징정책관련 기관은 일본이 한국에 비해 더 크게 성장해 있었으며, 이는 황실 등을 유지하기 때문인 것으로 해석되었다.

I. 서 론

이 논문은 현대 국가에 대한 다원주의의 관점에 따라 한국과 일본의 중앙 행정기구들을 비교 분석한 것이다. 다원주의 관점에 의하면, 전체 사회체계는 합의, 안정, 통합, 기능적 관계를 토대로 본질적으로 질서를 지향하는 속성을 지니고 있다. 전체 사회체계를 구성하는 부분 혹은 하위 체계들은 각각 '특수한 기능'을 수행하여 전체 사회체계가 잘 작동될 수 있는 것으로 간주한다.

이와 같은 속성에 기초하여 전체 사회체계의 하위 체계 가운데 하나인 국가는 다음과 같은 특성을 지니는 것으로 본다. 즉 국가의 권력은 집합적 목적 달성을 위해 시민들이 정부에 부여한 것으로 본다. 또한 국가 권력은 시민 개개인과 집단이 정부와 더불어 공유할 뿐, 정부나 특정의 사회 집단에 의해 지배적으로 소유되거나 행사되지 않는다. 공공정책은 사회에 존재하는 하위체계 가운데 하나로써, 사회적 통합을 증진시키고, 공동체의 기본적 가치에 대한 구성원들의 인정을 얻기 위해 수행된다. 그러나 정부도 그 구성요소들이 분화되어 감에 따라 그 자체가 하나의 이익집단으로 활동할 가능성이 있다. 사회부문이 다원화되면서 다양한 형태의 집단정치과정이 발생하듯이, 국가부문도 다원화됨에 따라 여러 가지 형태의 이익집단을 유발하게 된다.

국가의 하위체계인 행정기구들은 이처럼 다원화된 사회와 국가의 특성에 따라 형성, 변화, 기능한다. 좀더 구체적으로 행정기구는 다음과 같은 기능론과 행위론의 접근방법에 의해 이해될 수 있다(정용덕, 2000). 먼저, 기능론에 의하면, 현대 국가와 사회가 점차 복잡해지고 분화됨에 따라, 국가와 사회를 구성하는 단위들의 역할과 제도도 점진적으로 전문화되어 왔다(박천오 외, 1997). 국가와 사회는 지속적이고 안정적인 구조의 단위들로 이루어져 있다. 이 구조적 단위들은 각각 나름대로의 '기능'을 지니고 있는 개별 하위체계이면서도 전체적으로는 잘

통합되어 있기 때문에 사회 전체의 유지와 진화에 공헌한다. 이 때문에 분화된 근대 사회에서 사회의 질서와 안정이 이루어진다. 여기서 행정기구는 전체 사회의 한 하위체계인 국가의 기능 수행에 필요한 다양한 하위체계들의 집합이다. 국가의 기능이 분화되면 될수록 국가를 구성하는 하위체계로서의 행정기구도 분화가 이루어진다. 이와 같은 기능론적 다원주의의 관점에서 접근하는 대표적인 행정기구 분석모형으로 ‘구조기능 모형(Structural-Functional Model)’ 과 ‘체계분석 모형(Systems Analysis)’ 을 들 수 있다. 그리고 이들을 종합하여 각국의 정치체계를 비교분석하기 위해 개발된 ‘비교정치체계 모형(Comparative Political System Model)’ 이 있다(Almond & Powell, 1996).

한편, 행위론적 다원주의의 관점에 의하면, 행정기구는 그것의 상위체계인 국가 혹은 정치체계가 그러하듯이 국가와 사회를 구성하는 개인 및 집단들간의 상호작용과 합의 과정에 의해 그 역할과 구조가 결정된다. 집단정치 과정은 소수의 특정 집단에 권력이 집중되기보다는 여러 집단에 분산된 영향력에 의해 이루어진다. 집단정치는 사회부문에서만 아니라 국가부문에서도 이루어진다. 전자에 초점을 두는 ‘이익집단자유주의(Interest Group Liberalism)’ 모형과 후자에 초점을 두는 ‘관료정치’ 모형이 있다(Lowy & Ginsberg, 1998; Allison, 1971). 이들을 집단정치(Group Politics) 모형으로 집약할 수 있다.

II. 이론적 배경

다원주의 관점에서 행정기구를 분석하기 위한 대표적인 이론 모형인 비교정치체계 모형과 집단정치 모형의 이론적 특성을 각각 살펴보기로 한다. 전자가 정태적인 모형이라면 후자는 동태적인 모형이라고 할 수 있을 것이다. 끝으로, 이 두 모형을 종합하여 보완적으로 활용하는 방안을 모색해 보기로 한다.

1. 비교정치체계 모형

구조기능론에 의하면, 하나의 전체 사회체계는 그 체계의 생존과 진화에 필수적인 기능적 요건들이 있다. 즉 ‘적응,’ ‘목표달성,’ ‘통합,’ ‘잠재적 유형유지’의 네 가지가 그것이다. 정치체(polity) 혹은 정치체계는 이와 같은 전체로서의 사회체계의 하나의 하위체계로서, 사회체계의 목표달성 기능을 담당한다

(Parsons, 1960: 395; 강신택, 1995: 13장; 이용필, 1978: 85). 이렇게 볼 때, 정부의 공식적 구조를 구성하고 있는 여러 형태의 전통적 기관들은 정치체가 필요로 하는 여러 가지 하위기능들을 해결하기 위해 존재하고 운영되는 것으로 볼 수 있다.

한편, 체계분석 모형은 생물체를 비유로 하여 하나의 사회체계가 변화하면서도 안정성을 유지하기 위하여 체계간 혹은 환경과의 상호 작용이 이루어지는 과정을 분석하는 모형이다.¹⁾ 체계분석을 위해 다음과 같은 몇 가지 개념을 이해할 필요가 있다. 첫째, 하나의 체계는 그것의 생존과 진화를 위해 자원이나 에너지를 필요로 하는데, 이를 환경으로부터 유입하며, 이 유입과정을 '투입'이라 한다. 둘째, 투입에 의해 환경으로부터 획득한 자원이나 에너지를 체계 내부에서 처리하거나 변형시키는 과정을 '전환'이라 한다. 셋째, 이와 같은 전환과정을 거쳐 '산출'이 이루어지고, 그 '결과'가 발생한다. 넷째, 이것은 또 '환류' 과정을 거쳐 차후의 투입 과정에 영향을 미친다(Easton, 1990).

이상에서와 같은 구조기능론과 체계분석 모형을 종합하여 구성한 것이 비교정치체계 모형이다(Almond & Powell, 1996; Chilcote, 1981). 이 모형에 의하면, 한 정치체계는 '체계기능(system function),' '과정기능(process function),' '정책기능(policy function)'이라는 세 가지 기능을 수행하며, 각 기능에 또 다양한 하위기능들이 있다(Almond & Powell, 1996; 최명·김용호, 1994).

이상과 같은 기능론적 다원주의의 행정기구 분석 모형을 통해 다음과 같은 사항을 검증할 수 있을 것이다. 첫째, 하나의 국가 혹은 정치체계는 그것의 생존과 진화를 위해 필요한 여러 가지 하위 기능들을 수행하고 있으며, 그에 각각 부합되는 구조적 분화와 통합이 이루어져 있다. 어떤 국가 혹은 정치체계이든 공통의 하위기능들이 있지만, 그 기능들을 수행하는 행정기구 및 제도들은 다양하게 구조화되어 있다. 따라서 나라별로 그 특성을 비교해 볼 수 있다. 둘째, 하나의 국가 혹은 정치체계는 시대적인 환경 변화에 적응하기 위하여 그 하위기능이 변화하고 또한 그에 따라 구조적 특성도 변화한다. 따라서 한 국가의 시대별 환경변화와 그에 따른 행정기구 및 제도의 구조적 변화를 비교해 볼 수 있다.²⁾

1) 여기서 체계란 "상호관계를 가진 일련의 요소들"을 의미하며(강신택, 1995), 그 체계를 구성하는 요소들간의 상호관계와 더 큰 환경과의 관계라는 관점에서만 올바르게 이해될 수 있다(Harmon & Meyer, 1986).

2) 한국 역대 정권의 행정체계를 분석한 예는 안해균(1985)을 참고할 것. 또 다른 예로서, 구 소련(USSR)이 페레스트로이카(perestroika)에 의해 러시아(Russia)로

2. 집단정치 모형

다원주의 관점에는 위에서 살펴 본 기능론적 접근방법 외에, 국가와 사회의 구성원들에 의한 의도적 행동에 초점을 두는 행위론적 접근방법도 발전해 왔다. 집단정치 모형(Group Politics Model)이 대표적인 예가 된다. 구조기능론이나 체계이론에서 제시하는 정치체계의 구조와 기능은 모두 행위론적 관점에서 보면 그 구성원들이 의사결정과정에 참여하고 상호작용을 통해 선택한 결과의 산물이다(Seidman, 1998; Mitchell, 1958: 411-5). 국가와 사회는 다양한 개인들의 집합체로 구성되어 있으며, 개인들 및 그들의 집합체들간의 상호작용에 의해 국가의 정책결정이 좌우되는 것이기 때문이다. 개인들은 최소한 어느 한 집단에 자발적으로 구성원이 되며, 집단간의 자유로운 상호작용을 통해 이루어진 결정에 따라 정치체계의 행동이 이루어진다(김영래, 1997: 2장).

본래 집단정치 모형은 사회부문의 이익집단 정치과정에 초점을 두어 발전한 개념이었다. 그러나 국가부문의 구성원들도 전체 사회를 구성하는 여러 이익집단들 가운데 하나라고 하는 시각이 점차 발전하였다(Dahl, 1961). 이와 같은 시각에서 공공정책이 하나의 이익집단으로서의 관료들에 의해 영향받을 수 있음을 강조한 관료정치 모형이 발전하였다(Allison, 1972).

다원주의 사회에서 구성원들은 다양한 형태의 이익집단을 형성하여 공공정책결정 과정에 참여한다. 사회 구성원들이 이익집단을 형성하여 정책결정 과정에 참여하는 양식은 다음과 같은 공공정책의 내용적 특성에 의해 좌우된다(Lowi, 1964; 1970). 첫째, 어떤 정책이 사회 구성원들에게 재화와 용역을 배분하는 것이냐, 아니면 그들의 행동양식을 변화시키는 것이냐에 따라 정책과정이 다르게 이루어진다. 둘째, 정책으로부터 기대되는 편익과 비용이 영화적인 것인가, 아니면 비영화적(non-zero-sum)인 것이냐에 따라서도 다르게 이루어진다. 셋째, 정책이 직접적인 조치로 나타나는 것인가, 아니면 조정적인 조치로 나타나는 것인가에 대해서도 다르게 이루어진다. 넷째, 정책이 개인적 영향을 미치는 경우와 사회 전반적인 영향을 미치는 경우에 따라서도 사회구성원들에게 다양한 형태의 집단정치를 가져오도록 만든다. 이와 같은 정책의 내용적 특성에 따라 정책과정은 '배분정책,' '규제정책,' '재분배정책,' '구성정책'이라는 네 가지 유형으로 구분될 수 있다(Lowi, 1964; 1970; 1979; Stillman, 1987).

전환되는 몇 년 사이에 국가기능을 수행하는 구조가 급격하게 다원화되는 현상을 비교한 것이 있다(Almond & Powell, 1996: 30-31).

이와 같은 정책유형에 따라 이익집단들의 형성과 정책과정에서의 행동양식이 다르게 나타날 뿐더러, 각 유형별 정책을 담당하는 행정기구들의 운영도 상이하게 이루어진다. 현실적으로 모든 행정기구들이 이 네 가지 정책유형에 따라 정확하게 구분되는 것은 아니다. 많은 기관들이 동시에 다양한 종류의 정책을 수행하기 때문이다(Stillman, 1987). 그러나 대부분의 행정기구들을 그들의 주 업무에 따라 이 네 가지 정책유형으로 분류하는 것이 가능하다(Lowi & Ginsberg, 1998).

사회부문의 이익집단들과 마찬가지로 국가부문의 관료집단들도 다양한 이해관계와 경쟁 속에서 자신들의 이익을 추구하는 여러 이익집단들이다. 관료들과 그 조직은 정책결정과 집행과정에서 자신들이 소유한 권력의 자원을 이용하여 전략적으로 자신들의 선호가 반영되도록 영향을 미치려고 한다. 이들은 의회, 정치행정부, 이익집단 등 다른 정치적 행위자들과의 상호작용 과정을 거치면서 전략을 구상하고, 연합하고, 조정과 타협을 통해 집단으로서의 자기 조직의 입장을 정당화하고 지지받기 위해 노력하는 것이다.

관료정치는 특히 관료들의 이해가 첨예하게 관련되는 행정기구의 개편 시에 결정적으로 나타나는 경향이 있다(Seidman, 1998; Kester, 1988; 김병완, 1993). 행정기구의 개편 과정에서 관료들은 자신들이 소속되어 있는 기관의 권력과 기능을 최대한 확장하려고 노력한다. 공익에 대한 자기 나름의 관점을 피력하면서 소관 조직의 목적을 정당화하고 그에 따라 자신이 속한 조직의 생존과 확장을 추구해 나간다.

이처럼 이익집단자유주의 모형에서 강조하는 사회부문의 집단정치 과정과 관료정치 모형에서 강조하는 국가부문의 집단정치 과정은 정책과정에서 상호 연계되어 나타난다. 실제 정책과정은 사회부문의 이익집단들과 국가부문의 이익집단들(즉 관료조직들)간의 상호작용과 그로 인한 연대 혹은 갈등 관계에 의해 이루어지기 때문이다. 심한 경우 특정 정책영역의 사회부문 이익집단들과 행정관료제가 의회의 위원회와 더불어 이른바 ‘철의 삼각관계’ 혹은 ‘하위정부들(sub-governments)’을 형성하기도 한다.³⁾ 정책영역에 따라서는 집단들간의 관계가 우호적이고 협조적인 경우도 있지만, 상호 갈등적이어서 대립 아니면 포획으로 발전하는 경우도 있다. 이렇게 볼 때, 집단정치과정 모형에 의한 행정기구의 분석은 사회

3) 특정 정책영역의 행정기구, 이익집단, 의회의 위원회에 더하여 사법부까지 가세하여 집단정치과정이 이루어지는 경우 이를 “철의 사각관계(iron rectangle)”로 부르기도 한다(Lowi & Ginsberg, 1998: 288). 일본의 소위 “족(族)의원”이나 미국의 “군산복합체” 개념은 이와 같은 철의 삼각관계 혹은 하위정부와 관련되어 있다.

부문 및 국가부문 집단들의 상호관계를 함께 연계시켜 분석하는 것이 바람직하다.

이와 같은 집단정치 모형에 의거하여 행정기구를 분석함으로써 다음과 같은 사항들을 검증할 수 있을 것이다. 첫째, 국가 혹은 정치체계가 수행하는 공공정책의 내용에 따라 정책과정의 특성이 결정되고, 그 정책과정의 특성에 따라 관련 행정기구들의 특성도 다르게 구조화된다. 공공정책의 내용을 분배, 재분배, 규제, 구성 정책이라는 네 가지 유형으로 구분할 수 있으며, 그에 각각 부합되는 상이한 정책과정 및 행정기구의 특성이 나타난다.⁴⁾ 둘째, 한 국가의 공공정책 과정은 참여자들에게 그 권력이 분산되어 있으며, 그 분산의 정도는 시대에 따라 상이하하다. 따라서 시대별로 정책결정과정의 특성이 변화한다.

Ⅲ. 한일 중앙국가의 기능별 구조와 정책과정

앞에서 살펴 본 것처럼, 비교정치체계 모형에 의하면, 하나의 정치체계는 그것이 유지 발전하는 데 있어서 체계기능, 과정기능, 정책기능이라는 세 가지 기본적인 기능과 각 기능에 대한 다수의 하위기능들을 수행한다. 이와 같은 정치체계의 기본적인 기능 및 하위기능들을 수행하는 구조에는 여러 형태의 공적 및 사적 조직과 제도들이 포함된다.⁵⁾ 한편, 집단정치 모형에 의하면, 이 구조적 요소들은 궁극적으로 관련 행위자 혹은 집단들에 의해 구성되어 있으며, 그들간의 상호

4) 한 나라의 구성원들은 그 나라에 합의되어 있는 규칙의 틀 속에서 지속적으로 이어지는 상호작용 과정을 통해 정치체계가 수행해야 할 공공정책의 목적과 그 집행 방법을 결정한다. 이 상호작용을 통한 정책결정 과정에서 구성원들의 참여와 의사결정 양식은 특정 정책의 결과가 그들에게 가져다줄 것으로 예상되는 결과에 따라 다르게 나타난다.

5) 기능론에 의해 접근하는 경우, 국가(혹은 정치체계)의 기능을 수행하는 구조(즉 제도 혹은 조직)들의 공사 영역을 구분하기 어렵다(Dunleavy & O'Leary, 1987: ch. 1). 즉 공적 혹은 사적 제도나 조직을 막론하고 그것이 국가(혹은 정치체계)의 기능을 수행하는 것이면, 모두 정치체계의 구조에 해당하는 것으로 보게 된다. 예를 들면, 정치적 사회화 기능은 문화행정기구와 같은 공적 영역의 제도에 의해 수행되지만, 가족이나 종교단체와 같은 사적 영역의 제도들에 의해 수행되기도 한다. 이처럼 공사영역간에 기능을 분담하는 정도 자체가 한 나라 정치체계의 분화 및 통합의 수준을 측정하는 의미있는 기준이 될 것이다.

작용을 통해 정책결정이 이루어지고, 그 결과로써 정책산출이 이루어진다. 따라서 한 정치체계가 수행하는 기능과 행정기구를 분석하기 위해서는 비교정치체계 모형과 집단정치과정 모형을 동시에 고려하는 것이 바람직하다. 먼저 정치체계 모형에서의 각 기능별로 관련되는 제도 혹은 기구들을 순서에 따라 분석하고, 여기에 더하여 집단정치 모형의 동태적 관점에 입각하여 정책유형별 제도 및 기구들의 특성을 함께 분석하기로 한다.⁶⁾ 분석대상 시기는 1980년대 초 이후 약 15년간이다.

1. 체계기능

체계기능은 한 정치체계가 유지 및 적응하는 데 필요한 기능이다(Almond, 1960: 7; (Almond & Powell, 1996: 28). 여기에는 구체적으로 정치적 사회화, 정치적 충원, 정치적 의사소통 등의 하위기능들이 포함된다. 이 세 가지 기능은 공공정책의 형성 및 집행과는 직접적인 관계를 맺고 있지 않으나, 정치체계의 운영에 있어서 필수적이다. 한일 양국 정치체계의 체계기능을 수행하는 관련 행정기구의 조직, 인력 및 예산 규모는 <표 1-1> 및 <표 1-2>와 같다.

1) 정치적 사회화

개인의 정치적 태도와 행동의 양식이 얻어지는 발전적 과정을 의미하는 정치적 사회화는 크게 일차 집단적 접촉에 의해 간접적으로 이루어지는 것과, 학교 등 특정 목적으로 고안된 것도 있다. 이들은 공적 부문과 중간조직 혹은 사적 부문으로 나누어 볼 수 있다.⁷⁾ 공적 조직으로서 정치사회화를 담당하는 기구들은 부처급 기관으로는 교육부와 문화관광부⁸⁾가 대표적이다.⁹⁾ 그리고 국가정보원의 일

6) 각 모형별로 한일 양국의 행정기구들을 유형화한 것에 대해서는 정용덕(2000)을 참고할 것.

7) 우선 중간조직 혹은 사적 부문으로 대표적인 것은 가정, 학교, 종교단체 등을 들 수 있다. 가정은 개인이 최초로 접하는 사회화의 기구이며, 학교는 직업적 교사에 의해 공식적 교육을 행하는 기관이다. 그리고 정치사회화를 담당하는 중간조직으로는 한국정신문화연구원, 민족문화추진회, 한국청소년개발원, 한국보이스카우트연맹, 한국문화정책개발원 등 다양한 조직들이 존재하고 있다. 중간조직에 관한 자료가 제한되어 있기는 하지만 일본의 경우도 이러한 사적인 사회화제도 및 중간조직들이 발달하여 있을 것으로 볼 수 있다.

8) 문화관광부는 이전에는 1982년에는 문공부와 체육청소년부, 1992년에는 문화부와 체육청소년부로 나누어 있었으나 1997년에는 문화체육부로 통합되어 있었다. 체육

〈표 1-1〉 한국 중앙국가 체계기능의 행정적 자원

(단위: 백만원, 명, %)

체계기능		연도		
하위기능	행정자원	1982	1992	1997
사회화	조직	1원3부1외 = 5(9.8)	1원3부1외 = 5(9.4)	1원2부1외 = 4(8.3)
	예산	2,009,742(13.9)	8,780,542(19.2)	19,097,612(18.7)
	인력	208,031(19.3)	293,840(23.9)	297,200(23.4)
충원	조직	1처2기 = 3(5.9)	1처2기 = 3(5.7)	1처2기 = 3(6.3)
	예산	307,247(2.1)	466,820(1.0)	1,196,234(1.2)
	인력	4,197(0.4)	6,260(0.5)	6,408(0.5)
의사소통	조직	1부2기 = 3(5.9)	1처1부2기 = 4(7.5)	1처1부2기 = 4(8.3)
	예산	392,522(2.7)	1,710,495(3.7)	3,557,700(3.5)
	인력	33,889(3.1)	34,262(2.8)	37,017(2.9)
체계기능 합계	조직	1원1처4부1외4기 = 11(21.6)	1원2처4부1외4기 = 12(22.6)	1원1처3부1외4기 = 11(22.9)
	예산	2,709,511(18.7)	10,957,857(23.9)	23,851,546(23.3)
	인력	246,117(22.8)	334,346(21.2)	340,625(22.9)
기타	조직	1원3처12부15청 1위1외7기 = 40(78.4)	1원3처12부16청 1위1외7기 = 41(77.4)	1원3처11부14청 1위7기 = 37(77.1)
	예산	11,748,049(81.3)	34,867,468(76.1)	78,516,698(76.7)
	인력	832,042(77.2)	895,507(72.8)	927,077(73.1)
정부전체 기관수		51(100)	53(100)	48(100)
정부전체 예산		14,457,560(100)	45,825,325(100)	102,368,244(100)
정부전체 인력		1,078,159(100)	1,229,869(100)	1,267,702(100)

주: '위'는 행정위원회, '외'는 외국, '기'는 기타(국회, 대법원 등)를 의미.

출처: 조직 및 인력은 총무처, 「정부기구도표」, 예산은 재경원, 「예산개요 참고자료」.

부 기능과 국정홍보처도 정치적 사회화기능을 담당하고 있다. 그리고 청.외국급 기관으로는 문화재관리국이 이에 해당한다. 한편 기타기관의 경우 과거 경제기획원의 경제교육기능, 통일원의 통일연수, 국방부의 예비군훈련 및 국립묘지관리기능이 이에 해당한다고 볼 수 있다. 일본의 경우, 문부성이 이러한 사회화기능을

청소년부도 전형적인 정치사회화기관이라고 할 수 있다.

9) 로위(Lowi, 1964)의 정책유형에 있어서 구성정책 및 분배정책에 해당하며 이들은 각각 국가유지기관과 고객기관에 해당한다.

〈표 1-2〉 일본 중앙국가 체계기능의 행정적 자원

(단위: 백만원, 명, %)

체계기능		연도		
하위기능	행정자원	1981	1991	1996
사회화	조직	1성1청1기11소 = 14(11.5)	1성1청1기8소 = 11(9.5)	1성1청1기9소 = 12(10.3)
	예산	4,846,933(5.4)	5,990,758(3.5)	6,668,821(3.1)
	인력	4,253(0.7)	3,672(0.6)	4,063(0.7)
충원	조직	1기 = 1(0.8)	1청1기 = 2(1.7)	1청1기 = 2(1.7)
	예산	5,057(0.0)	1,736,823(1.0)	1,622,244(0.8)
	인력	714(0.1)	4404(0.8)	4242(0.8)
의사소통	조직	1성2소 = 3(2.5)	1성2소 = 3(2.6)	1성2소 = 3(2.6)
	예산	7,176,308(8.0)	17,798,427(10.4)	26,302,221(12.2)
	인력	2768(0.5)	2602(0.5)	2598(0.5)
체계기능 합계	조직	2성2청2기13소 = 18(14.8)	2성2청2기10소 = 16(13.8)	2성2청2기11소 = (14.5)
	예산	12,028,298(13.4)	25,526,009(15.0)	34,593,285(16.0)
	인력	7,735(1.3)	10,678(1.4)	10,903(1.9)
기타	조직	1부10성24청7위 53소9기 = 104(85.2)	1부10성22청5위 52소10기 = 100(86.2)	1부10성22청5위 52소10기=100(85.5)
	예산	77,984,669(86.6)	144,911,927(85.0)	181,681,681(84.0)
	인력	574,075(98.7)	555,434(98.1)	553,359(98.1)
정부전체	기관수	122(100)	116(100)	117(100)
정부전체	예산	90,012,967(100)	170,437,936(100)	216,274,966(100)
정부전체	인력	581,810(100)	566,112(100)	564,262(100)

주: '부'는 총리부분부, '위'는 행정위원회, '소'는 소속기관(부속기관 및 지방지분부국 등), '기'는 기타.

출처: 조직 및 인력은 총무청, 「행정기구도」; 예산은 대장성, 「00년도 예산」

담당한다. 문부성의 집행기관으로 문화청이 있으며, 청소년 대책본부, 예술원, 박물관 등의 다양한 부속기관들이 있다. 그리고 한국의 국가정보원에 해당하는 국가공안위원회도 정치적 사회화 기능의 일부를 담당하는 것으로 볼 수 있다.

행정자원 면에서 정치사회화 기능을 담당하는 행정기구가 전체 국가기구에서 차지하는 비중을 보면 다음과 같다(〈표 1-1〉, 〈표 1-2〉). 우선 기관수 면에서, 한국의 경우 1982년과 1992년에는 1원, 3부, 1외국이, 1997년에는 1원, 2부, 1외국이 있었다. 일본의 경우는 대상기간동안 1성, 1청, 1기타기관이 유지되었다.

다만 소속기관은 11-8-9개로 변화를 보였다.¹⁰⁾ 한국이 일본에 비해 조직의 직급 수준이 높았다. 예산 규모 면에서, 한국의 경우 대략 14%-19%-19%를, 일본의 경우 대략 5%-4%-3%를 각각 차지하였다. 그리고 인력 면에서는, 한국의 경우 19%-24%-23%를, 일본은 모두 1% 미만을 차지하였다. 따라서 한국이 일본에 비해 정치사회화 기능을 수행하는 행정기구가 더 성장해 있다.¹¹⁾

정치사회화 기능을 수행하는 행정기구들은 정책과정에서 대개 구성정책의 집단 정치과정적 특성을 나타낸다. 이들 가운데 한국의 국정원, 국방부(예비군훈련 업무), 과거 경제기획원(경제교육기능, 1990-1994), 통일원(통일연수 업무), 국정홍보처 등 정치체계의 안정과 질서유지에 관계되는 기능을 수행하는 기관들은 정책과정에서 사회부문 이익집단들의 접근 가능성이 상대적으로 적다. 이들은 특정 영역에 대하여 특정 국민을 대상으로 교육을 하며, 그 목적도 피교육자 개인의 복지를 위한 것이기보다는 체제의 유지라는 관점에 두고 있기 때문에 이익집단이 관여할 여지도 적다. 반면에, 문관부, 교육부 등은 구성정책 뿐 아니라 분배정책의 특성도 아울러 지니기 때문에, 고객집단과의 접촉 가능성이 상대적으로 많다. 교육의 예를 들면, 인적 자본의 형태로 개개인에게 체화되는 것이기 때문에, 교육정책기구의 경우 원하는 교육을 받으려는 교육수요자나 제공하려는 공급자들이 접근할 유인도 많고, 접근가능성도 높다고 할 수 있다.

2) 정치적 충원

정치체계의 여러 역할이 채워지는 기능인 정치적 충원을 담당하는 기구들은 집단정치과정 모형에서 구성정책 유형에 해당하는 국가유지기관들이다.¹²⁾

한국에서 이를 담당하는 기관으로는 행정부의 공무원을 충원하는 기능을 맡고 있었던 총무처가 있었다. 총무처의 정치적 충원기능은 현재 행정자치부와 중앙인사위원회가 담당하고 있다. 그리고 국회사무처, 법원행정처도 각기 자신들의 府의 공무원들을 선발하는 기능을 담당하고 있다. 일본의 경우는 독립기관으로서

10) 일본의 소속기관이라 함은 부속기관 및 지방지분부국을 의미한다.

11) 그러나 교원 인력이 한국의 경우 중앙공무원으로 편성되어 있는 반면에, 일본의 경우 지방공무원으로 편성되어 있다. 이 때문에 한국이 일본에 비해 정치사회화 기능을 수행하는 인력과 예산의 비중이 상대적으로 더 크게 계상되는 점에 유의할 필요가 있다.

12) 구성정책은 이른바 정치체계 자체를 유지하는 데 관련된 사안들이 결정되는 정책을 의미한다. 이 점에서 구성정책은 '공공질서기관(public order agencies)'이라고 칭할 수 있다(Lowi & Ginsberg, 1998).

인사원, 총무청 등이 정치적 충원을 담당하고 있다.

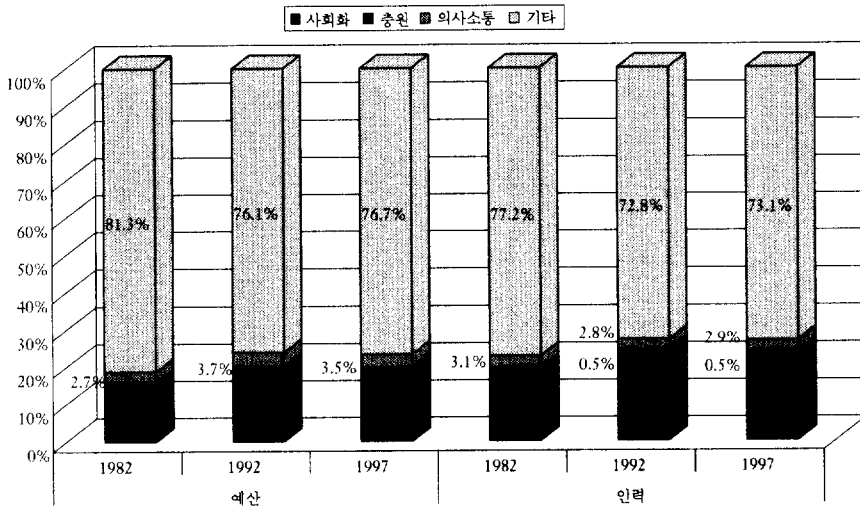
정치적 충원을 수행하는 기구들은 기관수 면에서, 한국의 경우 분석대상기간동안 1처, 2기타기관이 유지되었다. 일본의 경우는 1981년 한 개의 기타기관에서 1991년부터는 1처, 1기타기관이 유지되었다 (<표1-1>, <표1-2>). 예산규모 면에서, 한국의 경우 전체의 대략 2%-1%-1%를, 일본의 경우 분석대상기간동안 1%미만을 차지하였다. 인력 규모 면에서, 한국의 경우 전체의 0.5% 이하를, 일본의 경우 약 1%미만을 차지하였다. 따라서 두 나라간에 행정자원의 모든 측면에서 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

3) 정치적 의사소통

정체체계의 한 부분에서 다른 부분으로, 또는 정치체계와 사회체계 사이에서 정치적으로 중요한 정보가 전달되는 정치체계의 동태적 요소를 뜻하는 정치적 의사소통 기능을 담당하는 기구에는 사실상 모든 사람과 기구가 해당한다고도 할 수 있다. 그러나 의사소통을 독자적인 기능으로 하는 사적 및 공적 제도와 기구들이 있다. 정치의사소통기능을 수행하는 기구와 제도들은 정치충원과 마찬가지로 구성정책 유형에 해당하는 국가유지기관들이 대부분이다. 따라서 이익집단이 관여할 여지는 상대적으로 작다. 비록 의사소통의 과정 자체는 매우 역동적이라고 해도, 그 기능의 성격은 체계의 기본질서 유지이기 때문이다.

한국의 경우, 공적 부문의 기구 및 제도로서는 국정홍보처, 국가정보원, 정보통신부, 대통령비서실의 공보수석 등을 들 수 있다. 일본의 경우도 우정성 및 그 부속기관들과 지방지분부국들, 그리고 내각정보조사실이 이 기능을 담당한다.

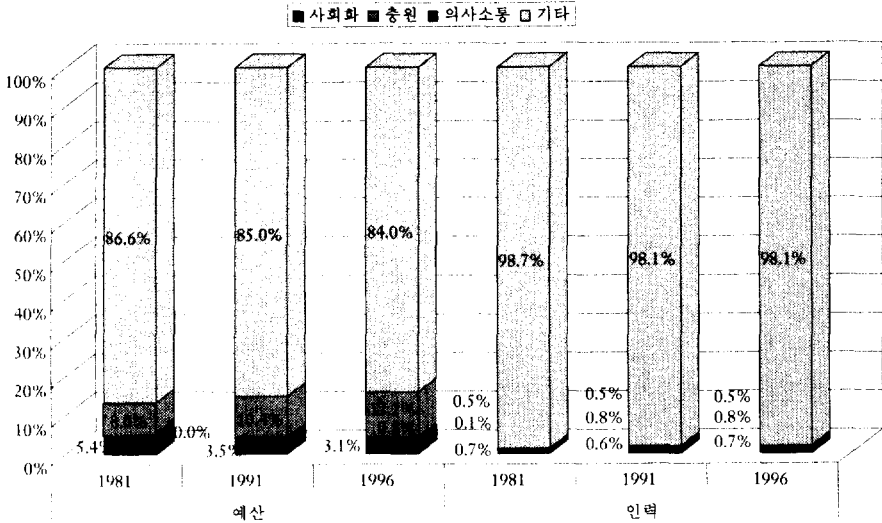
두 나라에서 정치적 의사소통 기능을 수행하는 행정기구들을 비교하면 다음과 같다. 먼저 기관수 면에서, 한국의 경우 1982년 1부, 2기타기관이던 것이 1992년부터는 1처, 1부, 2기타기관으로 변화하였다. 일본의 경우, 분석대상기간동안 1성이 유지되었다. 그리고 소속기관은 2개가 있었다. 즉, 일본에 비해 한국이 여러 기관에서 의사소통 기능을 수행하는 것으로 나타났다. 그러나 예산 규모 면에서, 한국의 경우 대략 3%-4%-4%를 차지하였는데 반해 일본의 경우 대략 8%-10%-12%로 비교적 높은 비중을 차지하였다. 반면, 인력 규모 면에서는 기관수가 많은 한국이 대략 3%를 차지한 반면, 일본의 경우는 0.5%를 차지하였다. 따라서 의사소통 기구가 전체에서 차지하는 비중은 두 나라간에 큰 차이가 없는 가운데, 일본은 좀더 예산집약적인 반면, 한국은 좀더 인력 집약적인 특성을 지닌다.



〈그림 1-1〉 한국 중앙국가 체계기능의 행정적 자원

4) 종합적 논의

한일 두 나라에 있어서 이 세 가지 하위 기능들을 합한 체계기능 전체의 행정 자원 규모를 비교해 보면 다음과 같다(〈표 1-1〉, 〈그림 1-1〉). 우선 기관수 면에서는 한국의 경우 전체의 21.6%-22.6%-22.9%를 차지하였고, 일본의 경우 14.8%-13.8%-14.5%를 차지하였다. 한국이 1997년 현재 11개 기관의 구성이 1원, 2처, 3부, 1외국, 4기타 기관인 반면, 일본은 1996년 17개 기관 중 11개 소속기관을 제외하면 부성청급 기관은 5개가 존재하였다. 예산 규모 면에서, 한국의 경우 전체 국가기구의 약 19%-24%-23%를, 일본의 경우 약 13%-15%-16%를 각각 차지하였다. 인력 규모 면에서, 한국의 경우 약 23%-27%-27%를, 일본의 경우 약 1%-2%-2%를 각각 차지하였다. 따라서 한국이 일본에 비해 체계기능을 수행하는 중앙 행정기구가 훨씬 더 크게 성장해 있다. 이는 일본에 비해 한국에서 국가가 체계 자체를 유지하기 위한 기능을 담당하는 행정기구의 몫이 크다는 사실을 보여주는 것이다. 한편, 시기에 따라 나라에서 체계기능의 예산 비중의 변화가 상이하게 이루어지고 있는 점이 주목을 요한다. 즉 일본의 경우 1980년대 초 이후 15년간 소폭이지만 꾸준히 상승한 반면, 한국의 경우 1982-1992년 사이에는 19%에서 24%로 비중이 증가했다가 1992-97년 사이에는 24%에서 23%로 약간 감소하는 경향을 보였다. 이러한 경향은 세 가지 하위기능 모두에서 발견된다. 요약하면, 한국은 일본에 비해 국가가 사회체계 자체를 유지하기



〈그림 1-2〉 일본 중앙국가 체계기능의 행정적 자원

위한 정치적 사회화, 충원, 그리고 의사소통 기능에 상대적으로 더 많은 자원을 투입하였다. 다만, 1990년대 이후부터는 한국에서 체계기능의 비중이 약간 감소하는 경향을 보이고 있다.

이처럼 한국이 일본에 비해 체계기능 행정기구가 전체 국가기구에서 차지하는 비중이 있어서 더 성장해 있는 그만큼 한국 중앙국가의 정책결정 과정이 일본 중앙국가의 그것에 비해 더 구성정책적 특징을 지닐 것으로 예상할 수 있다. 국가 정책과정이 사회 이익집단들에게 비교적 덜 개방적이며, 좀더 관료제적 방식에 의해 운영될 가능성이 있는 것이다.

2. 과정기능

과정기능이란 사회로부터 정치체제로 투입이 이루어진 후 다시 사회로 산출이 이루어지기까지의 '전환기능'을 의미한다. 여기에는 '이익표출,' '이익집약,' '정책결정,' '정책집행,' '정책판결' 등의 하위기능들이 포함된다. 여기에는 개별 시민, 이익집단, 정당, 정치행정부, 입법부, 관료제 등의 다양한 정치적 구조들이 작용한다. 이 구조들에 의해 국내외 환경으로부터 투입정치과정에서의 요구 및 지지를 형성하고 결합하여, 그것을 권위 있는 정책으로 전환시키고, 다시 그것을 국내 혹은 국제 환경으로 산출이 이루어진다(Almond & Powell, 1995; 최명·김용호, 1994).

과정기능에는 공사영역의 다양한 제도와 기구들이 투입에서 산출에 이르기까지 각 단계별로 주어진 기능을 수행한다. 따라서 각 단계별로 부여된 특정의 기능을 수행하는 제도와 기구들을 분석할 필요가 있다. 그러나 현대 행정국가에서는 거의 모든 제도와 기구들이 정책과정의 모든 단계에서 사실상 일정한 역할을 수행한다. 이 때문에 정책과정의 각 단계별 분석에 의해서 구체적으로 행정기구들의 특성을 분석하기란 어렵다. 따라서 집단정치 모형의 정책유형별 특성에 따라 해당 행정제도 및 기구들을 분석하는 접근방법을 적용하기로 한다.¹³⁾

〈표 2-1〉 한국 중앙국가 과정기능의 행정적 자원

(단위: 백만원, 명, %)

과정기능		연도		
하위기능	행정자원	1982	1992	1997
분배	조직	1처9부7청2외 = 19(37.2)	1처9부7청2외 = 19(35.8)	1처7부5청1외 = 14(29.2)
	예산	4,618,327(31.9)	21,038,055(45.9)	55,996,082(54.7)
	인력	297,137(27.6)	386,120(31.4)	389,927(30.8)
재분배	조직	1원1처2부 = 4(7.8)	1원1처2부 = 4(7.5)	1원1처2부 = 4(8.3)
	예산	509,330(3.5)	3,383,286(7.4)	10,229,752(10.0)
	인력	7,721(0.7)	8,863(0.7)	9,455(0.7)
규제	조직	2청1위1기 = 4(7.8)	2청1위1기 = 4(7.5)	1부1청1위1기 = 4(8.3)
	예산	30,308(0.2)	133,042(0.3)	1,290,710(1.3)
	인력	1,379(0.1)	2,851(0.2)	3,346(0.3)
구성	조직	1원2처5부6청10기 = 24(47.1)	1원3처5부7청10기 = 26(49.1)	1원3처4부8청10기 = 26(54.2)
	예산	9,299,595(64.3)	21,270,942(46.4)	34,851,700(34.0)
	인력	771,922(71.6)	832,035(67.7)	864,974(68.2)
정부전체 기관수		51(100)	53(100)	48(100)
정부전체 예산		14,457,560(100)	45,825,325(100)	102,368,244(100)
정부전체 인력		1,078,159(100)	1,229,869(100)	1,267,702(100)

주: '위'는 행정위원회, '외'는 외국, '기'는 기타(국회, 대법원 등)을 의미.
출처: 조직 및 인력은 총무청, 「행정기구도」; 예산은 대장성, 「00년도 예산」

13) 체계기능과는 달리 과정기능에서는 이익 표출, 이익 집약, 정책결정, 정책집행,

〈표 2-2〉 일본 중앙국가 과정기능의 행정적 자원

(단위: 백만원, 명, %)

과정기능		연도		
하위기능	행정자원	1981	1991	1996
분배	조직	6성11청36소1기 = 54(44.3)	6성11청32소1기 = 50(43.1)	6성11청33소1기 = 51(43.6)
	예산	28,061,455(31.2)	44,871,505(26.3)	53,631,987(24.8)
	인력	73,942(12.7)	66,910(11.8)	66,125(11.7)
재분배	조직	2성9소 = 11(9.0)	2성9소 = 11(9.5)	2성9소 = 11(9.4)
	예산	17,332,642(19.3)	38,082,486(22.3)	49,459,541(22.9)
	인력	23,015(4.0)	22,657(4.0)	22,660(4.0)
규제	조직	3청5위7소3기 =18(14.8)	2청4위7소3기 = 16(13.8)	2청4위6소3기 =15(12.8)
	예산	103,644(0.1)	109,608(0.1)	1,490,80(0.1)
	인력	9,528(1.6)	6,912(1.2)	6,564(1.2)
구성	조직	1부4성11청2위14소7기 = 39(32.0)	1부4성11청1위14소8기 = 39(33.6)	1부4성11청1위15소8기 = 40(34.2)
	예산	44,515,226(49.5)	87,374,337(51.3)	113,034,359(52.3)
	인력	475,325(81.7)	469,633(83.0)	468,913(83.1)
정부전체 기관수		122(100)	116(100)	117(100)
정부전체 예산		90,012,967(100)	170,437,936(100)	216,274,966(100)
정부전체 인력		581,810(100)	566,112(100)	564,262(100)

주: '부'는 총리부분부, '위'는 행정위원회, '소'는 소속기관(부속기관 및 지방지분부국 등), '기'는 기타.

출처: 조직 및 인력은 총무청, 「행정기구도」; 예산은 대장성, 「00년도 예산」

집단정치 모형의 각 정책유형별로 한일 양국의 해당 행정기구들의 자원 규모와 과정적 특성을 분석해 보면 다음과 같다(〈표 2-1〉, 〈표 2-2〉).

1) 분배정책과 고객기관

분배정책은 정치체계가 사회 구성원들에게 재화와 용역을 배분하는 행위이다. 이 경우 편익의 배분이 비용의 배분과는 분리되어 이루어지기 때문에, 이익을 표

정책판결의 다섯 가지 하위기능 전반에 걸쳐 집단정치과정 모형에서 보여지는 역동성이 모두 드러난다는 점이 특징적이다.

명하는 사람들은 거의 모두 부분적으로라도 혜택을 받게 되며, 따라서 당사자들 간에 비영화적인 경합(non-zero-sum game)이 이루어진다. 또한 개인 혹은 기업 등에게 개별적으로 영향을 미치며, 조정적 조치가 취해지는 경우가 많다. 분배정책에는 고객기관(client agency)들이 관여한다.¹⁴⁾

고객기관들의 역할이 고객집단들의 이익을 증진시키는데 있기 때문에, 자연스럽게 고객집단들도 자신들의 이익을 위해 고객기관의 이익을 지원하는 경향이 있다.¹⁵⁾ 농림, 해양수산, 산업자원, 정보통신, 교육부, 문화부 등의 고객기관들은 모두 조직으로서의 그들의 이익을 위해 고객집단들로부터 강력한 지원을 받는 경향이 있다. 또한 여성부나 교민청을 신설하는 안에 대해 여성단체들이나 해외교민들의 지속적인 요구가 있어왔다. 일본도 통상산업성, 농림수산업성, 운수성, 건설성, 문부성, 우정성 등은 고객기관으로서 고객집단의 강력한 지원을 받고 있다. 분배정책관련 행정기구들은 고객집단들과 의회의 해당 상임위원회와 더불어 '철의 삼각관계'를 형성하는 것이 보통이다.

한일 두 나라의 중앙 고객기관들의 행정자원 규모를 비교해 보면, 먼저 기관수 면에서 한국의 경우 1982-1992-1997년에 각각 37%-36%-29%를 점하였다. 내용상으로는 1982-1992년까지 1처, 9부, 7청, 2외국으로 다양하게 분포하였다. 1997년에는 1처, 7부, 5청, 1외국이 존재하였다. 일본의 경우 1981-91-96년에 각각 44%-43%-44%를 차지하였다. 내용상 성청급 기관으로는 분석대상기간동안 6성, 11청 1기타기관이 계속 유지되는 가운데, 소속기관에서 36-32-33개로 소폭의 변화를 보였다. 한국의 기관수 비중이 1992-1997년 사이에 많이 하락한 것은 이 사이 고객기관들간의 통폐합이 많이 이루어졌기 때문이다. 그러나 예산 규모 면에서 한국의 고객기관은 전체 중앙국가 예산의 약 32%-46%-55%를 점함으로써,

14) 물론 모든 행정기관들은 고객이 있지만, 고객기관들은 특히 법률에 의해 그들이 고객집단들의 이익을 육성 및 증진하도록 규정되어 있는 점에 차이가 있다. 미국의 경우, 농업부, 상업노동부(1903년 신설, 1913년에 상업부와 노동부로 분리 독립), 내무부, 주택도시개발부(1966년), 교통부(1966년), 에너지부(1977년), 교육부(1979년), 보건복지부(1979년), 원호청, 국립과학재단(NSF) 등이 해당한다 (Stillman, 1987; Lowi & Ginsberg, 1998).

15) 예를 들면, 미국 카터(Carter) 행정부에서 신설한 에너지부(DoE)를 레이건(Reagan) 행정부가 "작은 정부"를 추구하기 위해 폐지하려 했으나, 고객집단들의 반대에 의해 좌절된 경험이 있다. 레이건 행정부의 교육부(DoE) 폐지안도 마찬가지로 이유에서 좌절되었으며, 다만 얼마간의 예산 삭감에 성공했을 뿐이다 (Lowi & Ginsberg, 1998).

단순히 조직의 통폐합 뿐, 실제 예산 규모는 오히려 크게 증가하였다. 이에 반해 일본의 경우는 1981년에 31%이던 것이 1991-96년에는 각각 26%-25%를 차지하였다. 결국 분석대상 기간동안 한일 두 나라의 고객기관은 예산 규모에 있어서 정반대의 변화를 보인 것이다. 인력 규모의 비중도 한국은 약 28%-31%-31%로 약 12%를 차지한 일본에 비해 높은 비중을 차지하였다.

이렇게 한국에서 고객기관이 차지하는 비중이 큰 것은 두 가지 의미로 해석될 수 있다. 먼저, 분석대상 시기에 고객기관의 비중이 커진 것은 그만큼 국가정책이 사회집단들의 투입정치에 반응적이었다는 점을 시사해 준다. 사실 1980년대 후반 이후 한국에서는 민주화가 급진적으로 추진되어 왔다.¹⁶⁾ 둘째, 한국에서 고객기관이 차지하는 비중이 일본에 비해 큰 그만큼 중앙국가의 정책과정이 분배정책적 특성을 띠 가능성이 있음을 시사한다. 즉 정부 사업으로부터 비영화적 경합에 의해 편익을 받는 고객집단들에 의해 정부정책이 좌우될 가능성이 큰 것이다.

2) 재분배정책과 재분배기관

재분배정책은 분배정책과 마찬가지로 사회구성원들에게 재화와 용역을 배분한다. 그러나 재분배정책의 경우는 편익의 수혜자와 그 비용의 부담자가 비교적 뚜렷하게 부각되며, 따라서 영화적 경합(zero-sum game)이 이루어진다. 또한 사회 전반적으로 영향을 미치는 직접적인 조치가 취해지는 경우가 많다.¹⁷⁾ 재분배기관들은 공사영역에서 엄청난 이전지출을 관장하며, 이를 통해 국민과 기업들의 소비와 투자방식에 영향을 미친다. 또한 경제자금규모에 영향을 주고, 자본가와 여신가, 그리고 소비자보다는 투자 혹은 저축을 하려는 사람들에게 영향을 미쳐 결과적으로 재분배 기능을 수행한다.

재분배정책에 관여하는 재분배기관(redistributional agency)에는 크게 두 가지가 있다. 첫째, 재정 및 금융정책기관들이다. 이들은 고객들에게 직접적인 영향보다는 재정 및 금융 정책 수단을 통해 간접적으로 영향을 미친다. 재정정책기관에는

16) 그렇다고 해서, 일본의 경우 분석대상 시기에 고객기관의 비중이 한국에 비해 낮고 또 낮아졌다고 해서 그 사회의 다원주의적 특성이 한국에 비해 그만큼 상대적으로 낮고 또 더 감소되고 있는 것으로 해석하는 것은 논리의 비약이 될 것이다.

17) 예로써, 미국 연방준비위원회(FRB)는 사회 전체에 인플레이션이나 디플레이션을 유발시킬 수 있는 지불준비금이나 표준 이자율을 결정한다. 내국세청(IRS)에 의한 소득세 조정은 사회전체에서 한 집단의 소득을 다른 집단의 소득으로 이전시킨다. 단, 로워와 긴스버그는 내국세 업무를 구성정책으로 구분하고 있다. 사회보장청(SSA)은 소득을 젊은 노동자로부터 연금 생활자로 이전시키는 효과를 가져온다.

재경부와 기획예산처, 국세청 등이 해당한다.¹⁸⁾ 그러나 이중 국세청은 재분배정책의 결정이 아니라 단순한 집행기능을 담당한다. 일본에는 대장성이 있다. 금융정책기관에는 재경부, 기획예산처, 금융감독위원회, 한국은행 등이 해당한다. 일본에는 대장성이 여기에 해당한다.

둘째, 복지정책기관들이다. 이들은 일면 고객기관과 유사하면서도 얼마간 차이가 있다. 고객기관은 대상이 권리를 주장하는 누구에게나 개방적인 데 반하여, 복지기관은 차별적인 법에 따라 한정적인 대상을 고객으로 삼는다. 고객기관의 경우처럼, 복지기관들도 그 수혜자들로부터 지지를 받는다. 한국에서 행정개혁이 추진될 때마다, 국가보훈처를 위한 보훈대상자들의 강력한 지지표명이 있는 것이 전형적인 예가 될 것이다. 보건복지부, 노동부, 국가보훈처 등이 여기에 해당하며, 일본의 후생성, 노동성, 사회보험청 등이 이에 해당한다.¹⁹⁾

재분배기관의 행정자원 규모를 분석함으로써 중앙국가가 사회계층간에 분배할 수 있는 물질적 능력을 짐작할 수 있다. 우선 기관수 면에서, 한국은 분석대상기간동안 1원, 1처, 2부의 4개 기관을 유지하였다. 이는 백분율상 전체의 8%에 해당한다. 일본 역시 1981-1996년 사이에 두 개 성이 이에 해당하였다.²⁰⁾ 다만 소속기관은 9개가 존재하여 전체적으로는 전체 기관수의 9%선을 유지하였다. 이들이 보유한 인력이 전체에서 차지하는 비중은 한국(0.7%)과 일본(4.0%)이 모두 큰 비중을 차지하지 않으며, 분석대상 기간동안에도 거의 변화가 없었다. 그러나 예산 규모 면에서는 한국의 경우 전체의 약 4%-7%-10%로 지속적으로 상승하였다(〈표 2-1〉). 일본의 경우, 약 19%-22%-23%로 한국에 비해 큰 비중을 차지하고 있으며, 역시 분석대상 기간에 지속적으로 상승하였다(〈표 2-2〉). 따라서 한국에 비해 일본의 경우 중앙국가에서 재분배기관이 차지하는 비중이 훨씬 더 큰 것으로 요약할 수 있다.

이와 같은 분석결과는 일본이 한국에 비해 중앙국가가 사회계층간의 소득재분배 기능을 훨씬 더 적극적으로 수행하고 있음을 보여준다. 이와 같은 특성은 결

18) 스틸만(Stillman, 1987)은 관세정책을 재분배기관으로 보고 있다. 그러나 이는 개인들의 소비행태를 변화시키지만, 소비자에게 직접적으로 영향을 미치기보다는 원격 조정적 형태로 정책이 수행된다. 로위와 긴스버그(Lowi & Ginsberg, 1998)는 관세와 국세를 모두 구성정책 유형으로 분류하고 있다. 이 논문에서는 이 분류를 따른다.

19) 미국의 보건복지부의 사회보장청(SSA), 연방주택청 등이 여기에 해당한다.

20) 일본은 후생성, 노동성 외에 대장성의 일부도 이에 해당한다. 그러나 양적 규모의 분석에서는 대장성은 주기능에 따라 국가유지기관으로 분류되었다.

국 한국에 비해 일본 중앙국가의 정책과정이 다양한 계층을 대변하는 이익집단들에게 개방적이기 때문에 이루어진 결과이자 앞으로의 원인이 될 수 있는 것으로 해석할 수 있다.

3) 규제정책과 규제기관

규제정책은 사회구성원들의 행동 변화를 통해 그들간의 편익을 간접적으로 재분배하는 점에서 위의 두 가지 정책유형과 구별된다. 그러나 재분배정책의 경우와 마찬가지로, 사회구성원들간에 편익의 수혜자와 비용의 부담자가 뚜렷하게 나타나게 되며, 따라서 영화적 경쟁관계를 보인다. 또한 이 유형의 정책은 직접적이고 개인적인 영향을 미치는 경우가 많다.²¹⁾ 규제정책의 경우는 배분정책의 경우와는 달리, 대통령과 의회간에, 그리고 특히 규제기관과 피규제집단간에 많은 갈등이 유발된다. 자연히 그 일을 담당하는 규제기관들도 많은 갈등에 직면한다. 대개의 경우, 규제기관들은 피규제집단으로부터 포획될 가능성이 크다.²²⁾

규제기관은 정부 부처의 하부기관형과 독립기관형으로 나누어 볼 수 있다.²³⁾ 독립규제기관이 지배적인 미국과는 달리, 한국은 사실상 대부분이 부처들이 규제기능을 수행한다. 1994년 총무처의 정부기능분석의 통계에 따르면 중앙정부의 규제기능은 본부에서 직접 수행하는 사무의 37%, 부속기관 사무의 9%, 특별지방행정기관 사무의 28%를 차지하였다(총무처 정부기능총람, 1994). 정부부처의 부

21) 예로써, 미국의 중간통상위원회(ICC)의 조치는 기업가의 불공정한 시장경쟁을 중단시키고, 연방방송위원회(FCC)의 조치는 허위광고를 금지시키며, 이민귀화국(INS)은 개인들의 입출입에 관한 법을 집행한다. 약물규제청(Drug Enforcement Administration)의 조치는 불법 약물의 사용을 금지한다. 식품의약청(FDA)은 식품과 의약품의 안전에 관한 규제조치를 행한다.

22) 가령 미국에서 항공사가 민간항공이사회(CAB)에 의해 규제될 때, 항공사는 서로 간 경쟁을 통해서 스스로를 보호했고 더 많은신규 경쟁수송회사의 항공시장 진입을 막을 수 있었다. 심지어 노조도 CAB의 규제보호 내에서 안전을 찾았다. 결과적으로 1978년 항공산업에서 항공사와 노조는 CAB를 제거하여 항공사를 탈규제화하려는 의회의 노력에 강력히 저항하였다.

23) 전자의 경우, 미국의 보건복지부 식품의약청(FDA), 노동부 직업안전보건국(OSHA), 농업부 동식물보건검역국(APHIS)등을 들 수 있다. 독립기관형에는 미국의 민간항위위원회(CAB)를 비롯한 많은 수의 독립규제위원회들과 연방무역위원회(FTC), 환경보호청(EPA) 등이 있다. 독립규제위원회는 행정권 외에 준입법권 및 준사법권을 소지하는 경우가 많다.

속기관 사무의 규제기능 비율이 본부의 비율보다 낮다는 것은 그만큼 한국은 규제업무를 본부 조직이 직접 수행하고 있는 것임을 보여준다. 부처별로 보면 보건복지부(당시 보사부)는 자신의 전체 단위사무 1620개 가운데 732개(약 45%)의 규제사무를 수행하는 것으로 나타났으며, 환경부(당시 환경처)는 971개 단위사무 가운데 522개(약 54%)의 규제사무를 수행하는 것으로 나타났다. 그러나 최근에 환경부는 각 부처의 환경규제기능을 흡수하여 독립적인 환경규제기관으로 변해가고 있다. 보건복지부도 그 하부기관으로서 식품의약품안전청을 신설하였다 또한 기존에 경제기획원의 소속기관이었던 공정거래위원회가 국무총리 소속의 독립적 규제기관화하는 등 한국도 독립형의 규제기관들이 증가하고 있다. 일본의 경우도 독립적인 규제기관으로는 특허청, 환경청, 공정거래위, 공해동조정위, 각종 노동위 정도가 이에 해당한다. 이외에 각 부서의 부속기관으로서 규제기능을 담당하는 기관들이 있다는 점에서 한국과 매우 비슷하다.

규제기관은 그 업무의 성격상 행정자원의 규모 자체는 그다지 크지 매우 않다. 독립형 규제기관을 중심으로 볼 때, 기관수 면에서, 한국의 경우는 1982-1992년에 2청, 1위원회, 1기타기관이던 것이 1997년에는 환경청이 환경부로 승격하여 1부, 1청, 1위원회, 1기타기관이 존재하여 전체의 약 8%를 차지하였다. 일본의 경우는 규제기관의 수가 1981-1991-1996년 사이에 18-16-15개로서 전체의 약 14%를 차지하였다.²⁴⁾ 1981년에 부성급 없이 3청, 5위원회, 3기타기관에서 1991년부터는 2청, 4위원회, 3기타기관이 존재하였다. 그 외에 소속기관이 7개 존재하였다. 전체적으로 일본이 다양한 기관을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 두 나라 모두 예산과 인력 규모의 상대적 비중은 전체의 1% 내외에 불과하였다(〈표 2-1〉, 〈표 2-2〉). 그러나 규제기관은 그 양적 규모만으로는 기관의 특성을 제대로 파악할 수 없다. 규제라는 행위 자체가 양적이기보다는 질적 행위이기 때문이다. 여하튼, 규제기관이 전체 국가기구에서 차지하는 양적 규모의 비중은 한일 두 나라간에 큰 차이는 없는 것으로 판단된다.

4) 구성정책과 국가유지기관

구성정책은 선거구의 조정, 정부의 새로운 기구나 조직의 설립, 공직자 보수와

24) 규제기관의 수에 대해 주의할 필요가 있다. 일본의 경우는 독립된 행정위원회가 다수 존재하여 1996년에는 그 수가 15개로 집계되었다(표2-2). 한국의 경우는 1997년까지 공정거래위원회만을 독립적인 위원회형 규제기관으로 보았다. 그러나 이후 한국 중앙정부도 금융감독위원회를 비롯하여 여러 독립적인 행정위원회가 조직되었다.

군인 퇴직연금에 관한 정책 등 주로 정치체계에 투입을 조직화하고 체계의 구조와 운영에 관련된 정책이며, 정당이 그 결정에 중요한 영향을 미친다(Lowi, 1972; 정정길, 1999: 72-73). 이 유형은 조정적이고 사회전체에 영향을 미치는 정책이다. 국방부의 정책산출은 대부분 이 범주에 속하는 데, 외부에 대한 국익의 보전 차원에서 이루어진다. 그러나 시민들의 일상생활의 피부에 와 닿는 정책을 산출해 내지는 않는다.

국가유지기관은 크게 두 가지로 나누어볼 수 있다(Lowi & Ginsberg, 1998). 첫째, 국가의 세입을 확보하기 위한 세입기관이다.²⁵⁾ 여기에는 재정부, 기획예산처, 국세청, 관세청, 통계청, 조달청, 그리고 과거 전매청(1982년) 등이 해당한다. 둘째, 국내외적 '공공질서기관(public order agencies)'들이다. 먼저, 내부적 국가안전보호기관으로서, 법무부 및 검찰청, 행정자치부의 경찰청, 해양수산부의 해양경찰청, 국가정보원 등이 이에 해당한다. 일본은 법무성,公安조사청, 해상보안청, 국가공안위원회 등이 이에 해당한다.²⁶⁾ 또한, 외부적 국가안전보호기관에는 외교통상부, 국방부 및 병무청, 국가정보원, 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의 등이 해당한다. 일본은 외무성, 안전보장회의, 방위청, 국방회의, 방위시설청 등이 존재한다.²⁷⁾ 이들 국가유지기관들은 구성정책의 특성상 중간조직 및 사적 제도와 역할을 분담하는 일은 거의 없이 전적으로 전통적인 국가기능의 영역에 속한다는 특성을 지닌다.

국가유지기관의 행정자원 규모는 한일 모두 가장 큰 비중을 차지한다(<표 2-1>, <표 2-2>). 먼저, 일본의 경우 분석대상 기간동안 거의 변화가 없다. 기관수의 비중은 39-39-40개로서 약 33% 내외이며, 소속기관을 제외하고 1996년에 1부, 4성, 11청, 1위원회, 8기타기관이 존재하였다(<표 2-2>). 예산의 비중은 약 50% 내외, 인력의 비중은 83% 내외로 거의 변화가 없었다. 반면에, 한국의 경우 기관수의 구성비가 1982-1992-1997년 사이에 47%-49%-54%로 계속 높아졌다. 내

25) 미국 의회가 승인한 최초의 행정기관이 바로 재무부(DoT)였으며, 최초의 의회 상임위원회가 세입세출위원회(the Committee of Ways and Means)였음은 세수확보가 국가유지에 기본임을 보여주는 예가 된다. 미국의 재무부 관세국(US Customs Service) 및 내국세청(IRS) 등이 여기에 해당한다.

26) 미국의 법무부 및 연방수사국(FBI)이나 형사국(CD) 등 소속기관들이 여기에 해당한다.

27) 미국의 국무부와 중앙정보국(CIA), 국가안전국(NSA) 등의 소속기관, 국방부와 3군 등 소속기관 등이 여기에 해당한다.

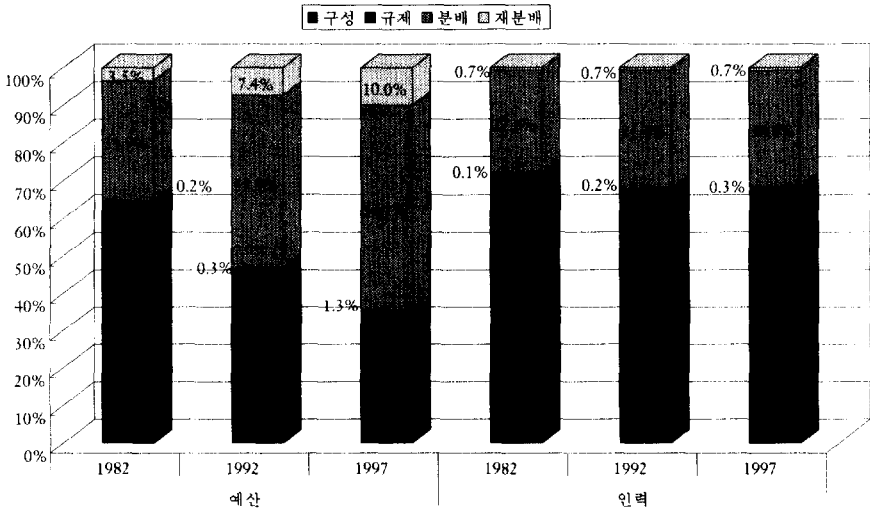
용상으로는 1982년에 1원, 2처, 5부, 6청, 10기타기관이 존재하던 것이 1992년에 1개 처, 1개 청이 증가하였고, 1997년에는 다시 1개 부가 감소하고 1개 청이 증가하였다. 기관 자체는 변화가 크지 않으나 타기능 부처들의 통폐합으로 상대적 비중이 증가한 것이다. 그러나 인력 규모의 비중은 72%-68%-68%로 다소 감소함으로써, 실질적으로 조직의 규모의 비중이 확장된 것은 아니라고 할 수 있다. 더욱이 예산 규모에 있어서의 비중은 1982년 전체의 64%이던 것이 1992-1997년에는 46%-34%로 낮아졌다. 따라서, 전체 국가기구에서 국가유지기관이 차지하는 비중은(적어도 1990년대 이후에는) 한국에 비해 일본에서 더 큰 것으로 분석된다.

5) 종합적 논의

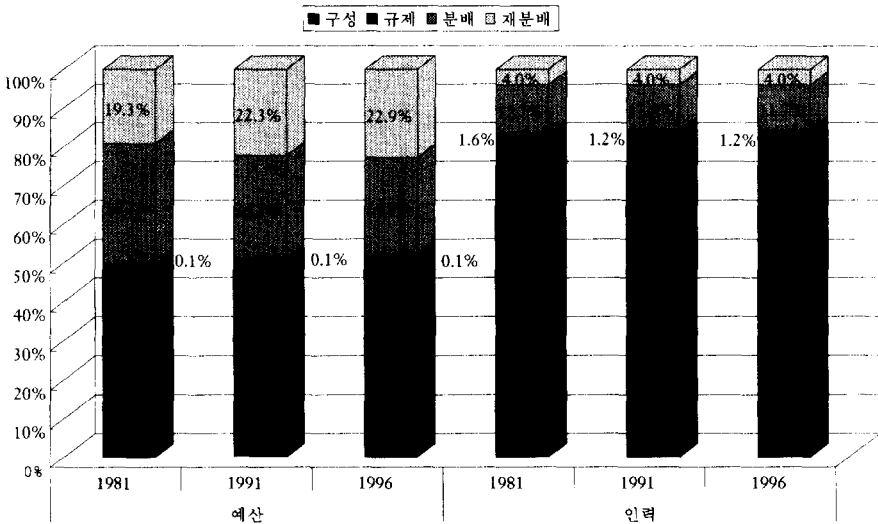
이미 앞에서 지적한 것처럼, 기능론에서의 과정기능은 국가 혹은 정치체계의 정책과정 단계(즉 이익표출, 이익결집, 정책결정, 정책집행, 정책판결)에 따라 하위기능들을 구분하고, 또 관련된 행정기구들을 유형화하도록 되어 있다. 그러나 현대 행정국가에서는 사실상 거의 모든 행정기구들이 정책과정의 모든 단계에 작용하기 때문에 이와 같은 접근방법으로는 한 정치체계의 과정기능과 그 하위기능별 행정기구를 변별하기가 힘들다. 이와 같은 문제를 극복하기 위하여 여기서는 정책과정에서의 집단정치적 특성에 초점을 두어 정책유형을 구분하고 관련 행정기구를 분석하는 접근방법을 적용하였다. 이 때문에 집단정치 모형에서의 정책유형별로 분석하여 도출된 행정기구들의 특성(기능론에서처럼 각 하위기능별 기능적 필요성에 의해서가 아니라) 집단정치과정의 역동성의 결과인 것으로 설명되어야 한다. 이와 같은 점을 유의하면서, 한일 두 나라 중앙국가의 고객기관, 재분배기관, 규제기관, 국가유지기관의 특성을 종합적으로 비교 검토해 보기로 한다.

〈그림 2-1〉 및 〈그림 2-2〉에서 명확하게 볼 수 있듯이, 두 나라 행정기구간의 두드러진 차이 가운데 하나는 안정성 면에서 찾아 볼 수 있다. 일본의 경우, 분석대상 시기 전반에 걸쳐 유형별 행정기구들간의 상대적 비중이 매우 안정적인 데 반하여, 한국의 경우 많은 변화가 있었던 점이다. 특히 예산 규모 면에서 그러하다.

좀더 구체적으로 변화를 살펴보면, 한국의 경우 구성정책의 비중이 1982년에 64%이던 것이 1997년에는 그 절반인 34%로 낮아진 반면에, 고객기관은 1982년에 32%에서 1997에 55%로 크게 상승하였다. 일본의 경우, 한국에 비해 중앙국



〈그림 2-1〉 한국 중앙국가 과정기능의 행정적 자원



〈그림 2-2〉 일본 중앙국가 과정기능의 행정적 자원

가에서 구성정책 관련 기구가 차지하는 비중이 상대적으로 더 크며, 분석대상 시기에 계속해서 증가하였다. 이는 한국에서 1990년대 들어서 국방관련 행정기구의 성장이 상대적으로 억제되는 가운데 고객기관의 성장이 현저했던 결과이다. 즉, 이 시기에 실제로 한국에서는 국방관련 행정기구의 증가에 대해 전반적으로 국민적 지지가 감소되고 그 대신에 산업화와 도시화 경향에 따라 부족해진 도로망 등

사회간접자본(SOC)의 확충을 위해 정부가 적극적인 역할을 수행하기를 기대하는 국민적 여론이 있었다. 반면 일본은 최대예산기관인 대장성이 여전히 양적 팽창을 계속하였고, 자국내 정치적 움직임과 국제적 필요가 결합되어 그간 억제되었던 군비의 지출이 증가함에 따라 구성정책 관련 기구의 비중이 소폭 증가하는 결과를 보였다.

또한 고객기관과 재분배기관의 상대적 규모 면에서도 두 나라간에 의미 있는 차이가 발견된다. 일본의 경우, 1981년에 두 기관 유형의 비중 차이가 12% 포인트이었으나, 1996년에는 2% 포인트에 지나지 않았다. 반면에, 한국의 경우, 1982년 양자간 차이가 28% 포인트 발생한 것에 비해 1997년에는 45% 포인트로 확대되었다. 인력의 비중을 보면 이러한 차이가 더 명확해진다. 일본은 고객기관의 인력 비중이 대략 12%, 재분배기관의 그것이 4%인데 반해, 한국은 고객기관의 인력비중이 대략 31%, 재분배기관의 그것은 0.7%로 나타났다. 즉, 한국의 재분배기관은 일본의 그것에 비해 인력과 예산 모두에서 상대적으로 작은 부분만을 차지하고 있다.²⁸⁾ 더욱이 재분배기관과 고객기관간의 상대적 비중 차이가 점차 더 확대되는 경향을 보였다. 이와 같은 분석결과를 집단정치적 관점에서 보면, 한국이 일본에 비해 국가정책과정이 다양한 계층의 이익집단들에게 개방되는 정도가 상대적으로 낮은 때문인 것으로 설명할 수 있다. 더 나아가서, 이와 같은 정책과정에서의 각 계층의 집단들간의 불균형적인 참여기회는 앞으로의 국가정책 및 관련 행정기구들의 불균형을 지속시킬 원인 변수로 작용할 가능성이 있다.

끝으로, 두 나라간에 큰 차이가 발견되지 않는 정책유형은 규제정책 및 관련 규제기관에서이다. 이는 규제기관의 자원결합상의 특성에 기인하는 것이다. 다만 기관수에 있어서는 일본이 보다 다양하게 발달해 있음을 앞서 보았다. 한국의 경우도 독립적인 규제기관의 증가-개별 기관의 양적 팽창보다는-가 예상된다.

3. 정책기능

정책기능이란 한 국가 혹은 정치체제로부터의 산출에 의해 결과되는 성과(performance)를 의미하며, 이를 통해 해당 정치체계의 능력을 평가할 수 있다. 정책

28) 더욱이 일본의 경우 사회복지정책이 주로 지방정부 수준에서 더 많이 이루어지는 점을 감안하면, 두 나라 국가의 재분배정책 기능 수행에 있어서 큰 차이가 있음을 보여주는 것이다.

〈표 3-1〉 한국 중앙국가 정책기능의 행정적 자원

(단위: 백만원, 명, %)

정책기능		연도		
하위기능	행정자원	1982	1992	1997
추출	조직	1부4청 = 5(9.8)	1부3청 = 4(7.5)	1부3청 = 4(8.3)
	예산	3,691,330(25.5)	247,3273(5.4)	6,550,927(6.4)
	인력	33,785(3.1)	23,743(1.9)	25,185(2.0)
배분	조직	1원2처10부8청1외 = 22(43.1)	1원2처10부9청1외 = 23(43.4)	2처8부7청 = 17(35.4)
	예산	5,101,011(35.3)	24,339,882(53.1)	60,166,446(58.8)
	인력	304,276(28.2)	395,414(32.2)	398,286(31.4)
규제	조직	2청1위1기 = 4(7.8)	2청1위1기 = 4(7.5)	1부1청1위1기 = 4(8.3)
	예산	30,308(0.2)	133,042(0.3)	1,290,710(1.3)
	인력	1,379(0.1)	2,851(0.2)	3,346(0.3)
상징	조직	1원1부1외3기 = 6(11.8)	1원1처1외3기 = 7(13.2)	1원1처1외3기 = 7(14.6)
	예산	178,200(1.2)	728,137(1.6)	1,108,628(1.1)
	인력	3752(0.3)	3381(0.3)	3,752(0.3)
기타	조직	2처4부1청7기 = 14(27.5)	2처4부2청7기 = 15(28.3)	2처4부3청7기 = 16(33.3)
	예산	5,456,711(37.7)	18,150,991(39.6)	33,251,533(32.5)
	인력	734,967(68.2)	804,480(65.4)	837,133(66.0)
정부전체 기관수		51(100)	53(100)	48(100)
정부전체 예산		14,457,560(100)	45,825,325(100)	102,368,244(100)
정부전체 인력		1,078,159(100)	1,229,869(100)	1,267,702(100)

주: '위'는 행정위원회, '외'는 외국, '기'는 기타(국회, 대법원 등)을 의미.

출처: 조직 및 인력은 총무청, 「행정기구도」; 예산은 대장성, 「00년도 예산」

기능을 '추출,' '배분,' '규제,' '상징'이라는 네 가지 정책유형별 하위기능 및 각각의 성과로 세분할 수 있다(Almond & Powell, 1996: 8장).²⁹⁾ 각 하위기능별로

29) 이와 같은 비교분석은 조세, 의료보장, 에너지 보존, 환경보호 등과 같은 구체적인 분야에 대한 비교정책 분석은 아니다. 그러나 집합적 자료에 의한 비교는 상이한 정치체계에 있어서 정부활동이 초래하는 결과에 대한 개략적인 윤곽을 보여준다.

〈표 3-2〉 일본 중앙국가 정책기능의 행정적 자원

(단위: 백만원, 명, %)

정책기능		연도		
하위기능	행정자원	1981	1991	1996
추출	조직	1성1청2소 4(3.3)	1성1청2소 4(3.4)	1성1청2소 4(3.4)
	예산	30,013,112(33.3)	61,922,607(36.3)	84,192,142(38.9)
	인력	67,030(11.5)	70,368(12.4)	71,358(12.6)
배분	조직	7성11청37소 55(45.1)	7성11청35소 53(45.7)	7성11청36소 54(46.2)
	예산	40,564,815(45.1)	77,011,581(45.2)	96,454,772(44.6)
	인력	94,007(16.2)	86,626(15.3)	85,728(15.2)
규제	조직	3청5위7소3기 18(14.8)	2청4위7소3기 16(13.8)	2청4위6소3기 15(12.8)
	예산	103,644(0.1)	109,608(0.1)	149,080(0.1)
	인력	9,528(1.6)	6,912(1.2)	6,564(1.2)
상징	조직	1성2청11소2기 16(13.1)	1성2청9소3기 15(12.9)	1성2청10소3기 16(13.7)
	예산	4,858,559(5.4)	6,015,201(3.5)	6,692,350(3.1)
	인력	6,321(1.1)	6,084(1.1)	6,167(1.1)
기타	조직	1부3성8청2위9소6기 29(23.8)	1부3성8청1위9소6기 28(24.1)	1부3성8청1위9소6기 28(23.9)
	예산	14,472,836(16.1)	25,378,940(14.9)	28,786,623(13.3)
	인력	404,924(69.6)	396,122(70.0)	394,445(69.9)
전체 기관수		122(100)	116(100)	117(100)
전체 예산		90,012,967(100)	170,437,936(100)	216,274,966(100)
전체 인력		581,810(100)	566,112(100)	564,262(100)

주: '부'는 총리부분부, '위'는 행정위원회, '소'는 소속기관(부속기관 및 지방지분부국 등), '기'는 기타.

출처: 조직 및 인력은 총무청, 「행정기구도」; 예산은 대장성, 「00년도 예산」

행정자원 규모를 분석하면 〈표 3-1〉 및 〈표 3-2〉와 같다.

1) 추출정책

먼저, 추출정책이란 국내 및 국외적 환경으로부터 인적 및 물적 자원을 추출

(extract)하는 기능을 의미한다. 물질 자원 추출의 가장 대표적인 형태는 조세와 국채발행이다. 그러나 국가는 이와 같은 물질 자원 뿐 아니라 인적 자원의 추출도 행한다. 의무복무 규정에 의한 징병 소집이 대표적인 형태이다. 한국의 경우, 물질 자원의 추출을 위해서 재정경제부, 국세청, 관세청이 설치되어 있으며, 인적 자원의 추출을 위해서는 병무청이 있다. 일본의 경우, 물질 자원의 추출을 위해 대장성, 국세청, 세관이 있다. 그러나 방위청의 경우 한국과 달리 징병제가 아닌 모병제로 운영되는 점이 차이이다.³⁰⁾

한국과 일본 중앙 국가에서 추출정책 기능을 수행하는 기관은 각각 4개가 포함되었다.³¹⁾ 한국의 경우는 1부외에 1982년에는 4청, 1992년 이후는 3청이 존재하였다. 일본의 경우는 1성, 1청, 2소속기관이 존재하였다. 소속기관을 제외하고 본다면 한국의 청급 기관이 발달해 있다. 그러나 두 나라간에 예산 규모 면에서는 큰 차이가 있다. 한국은 전매청이 국가기관으로 설치되어 있었던 1982년의 26%를 제외하고는 1992-97년에 각각 5%-6%에 불과했던 반면에, 일본은 1981-91-96년에 33%-36%-39%로써 훨씬 높은 비중을 차지하였을 뿐만 아니라, 점차 증가하는 경향을 보였다. 여기에는 일본 최대 예산기관인 대장성이 포함되어 있는 결과이다.³²⁾ 인력 규모에 있어서도 한국은 2%선에서 유지된 반면, 일본은 12%-12%-13%로 훨씬 더 높은 비중을 차지하였다. 결국 일본은 한국에 비해 추출정책 기능에 훨씬 더 많은 행정자원을 투입하고 있다.

추출정책을 담당하는 국가유지기관들은 정책과정 면에서 구성정책의 특성을 지닌다.³³⁾ 따라서 추출정책 관련 행정기구가 더 크게 성장한 일본의 경우가 한국에

30) 물론 자원의 강제적 추출은 국가의 고유 권한이지만, 현실적인 필요에 의해 징수권을 중간조직이나 사적 부문에 위임하는 경우가 있다. 나아가 국가의 자원 추출은 반드시 조세의 성격에 국한하지는 않는다. 정부가 행하는 각종 수익사업, 공공시설의 사용료 징수 등도 국가의 자원추출에 해당한다. 대표적으로 한국담배인삼공사 등 수익을 목표로 하는 다양한 형태의 공기업들이 추출정책의 집행을 담당하는 기구라고 볼 수 있다.

31) 물론 하나의 정책은 여러 성격의 정책산출을 가져온다. 그러나 여기서는 분석을 위해 각 정책기능을 수행하는 기관의 분류는 그 기관이 대표적으로 산출하는 정책적 결과를 바탕으로 판단하였다. 그리고 네 가지 정책산출은 포괄적인 구분이 아니기 때문에 넷 중 하나에 속하는 것으로 보기 어려운 기관은 기타로 분류되었다.

32) 대장성 예산이 전체 일본 국가기구에 차지하는 비중은 1996년에 38.6%였다. 대장성에 상응하는 한국의 재정경제원이 전체 예산에서 차지하는 비중은 1997년에 단지 5.5%였다.

비해 그만큼 더 정책과정에서 구성정책적 특성을 나타낼 것으로 짐작할 수 있을 것이다.

2) 배분정책

배분정책은 국가가 금전, 재화, 서비스, 명예, 기회 등의 가치를 개인과 사회집단들에게 나누어주는 일에 관련되는 기능이다.³⁴⁾ 배분정책 기능에는 대부분의 행정기구들이 관계하고 있다. 배분정책은 정책과정 면에서 분배정책의 특성을 지닌 고객기관과 재분배정책의 특성을 지닌 재분배기관으로 구분할 수 있다. 한국의 경우, 농림부, 산업자원부, 건설교통부, 정보통신부 등 부처급 기관과 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청 등 청급 기관들이 고객기관에 해당하고, 교육부, 보건복지부, 노동부 등은 재분배기관, 그리고 경제기획원, 재정경제부 등은 두 가지 기관유형에 모두 해당한다고 할 수 있다.³⁵⁾ 일본의 경우, 통산성, 농림수산성, 운수성, 건설성, 문부성, 우정성 등의 고객기관과 후생성, 노동성 등의 재분배기관이 각각 해당한다. 그리고 한국의 재정경제원에 상응하는 대장성이 또한 이에 해당한다.

-
- 33) 집단정치 모형의 분류에서 구성정책에 관계되는 기관에는 재원기관, 국내외 안전기관이 포함된 것과 마찬가지로, 추출정책 관련 기관에는 국세청 등의 재원기관과 병무청 등의 대외 안전기관이 포함된다. 그러나 양자가 반드시 동일한 것은 아니라고 할 수 있다(Low & Ginsberg, 1998).
- 34) 여기에는 분배되는 가치의 종류와 양, 분배에 의하여 영향을 받는 생활의 측면과 혜택을 받는 인구의 부분, 사람들의 필요와 그 필요의 충족을 목표로 하는 분배사이의 관계 등이 주요 분석대상이다.
- 35) 또한 배분정책 기능을 담당하는 다양한 형태의 중간조직들이 있다. 재정경제부나 산업자원부에 속한 중간조직들은 대부분이 정부가 자본을 출자한 준정부기구로서 배분정책의 집행을 직접적으로 담당한다. 예로서 재경부 산하의 한국수출입은행, 여러 상호신용금고, 한국산업은행, 신용관리기금, 산업자원부 산하의 대한광업진흥공사, 대한무역투자진흥공사, 안산도시개발주식회사, 중소기업유통센터주식회사 등이 준정부기구로서 배분정책을 직접 담당하고 있다. 그리고 이 외에 준비정부기구들도 정부의 공식적 승인을 받은 이익단체로서 배분정책과정에서 정부와 시민사회의 매개체로서 기능하고 있다. 예를 들어 재정경제부의 한국여성단체협의회, 소비자보호단체, 산업자원부의 중소기업협동조합중앙회, 그리고 각종 산업협회 등이 이에 해당한다. 복지 부문에 있어서 가장 대표적인 배분정책 기구인 보건복지부의 경우 1997년 현재 60개의 산하단체 가운데 56개의 정부지원단체 및 정부보조기관을 가지고 있다. 이들은 대한노인회, 한국노인복지시설협회, 한국보육시설연합회, 한국장애인재활협회, 한국골수은행협회, 대한적십자사 등 시민사회에 대해 복지적 배분기능을 수행하고 있다.

한일 모두 행정자원 면에서 볼 때 배분정책이 정책기능의 대부분을 차지한다. 우선 기관수 면에서, 한국의 경우 분석대상기간에 22-23-17개 기관이 존재하여 전체의 43%-43%-35%를 차지하였다. 1982-1992년에는 1원, 2처, 10부, 9청, 1 외국이 존재하였고 기관통폐합 이후 1997년에는 2처, 8부, 7청이 존재하였다. 일본의 경우는 55-53-54개로서 45%-46%-46%의 비중을 차지하였다. 내용상으로는 7성, 11청이 유지되는 가운데 소속기관이 37-35-36개로 변화했을 뿐이다. 예산 규모 면에서는 한국의 경우 약 35%-53%-59%로 계속 증가하였으나, 일본의 경우는 분석대상 기간에 약 45%선에 머물렀다. 인력 규모 면에서, 한국의 경우 28%-32%-31%, 일본의 경우 16%-15%-15%를 차지하였다. 요컨대, 한일 모두 중앙국가 행정자원의 절반 정도를 배분정책 기능을 수행하는 행정기구에 투입하고 있는 셈이다. 따라서 정책과정에서 배분정책에 관련된 두 가지 유형의 행정기구(즉 고객기관 및 재분배 기관)의 특성도 그만큼 많은 비중으로 나타날 것으로 짐작할 수 있다.

3) 규제정책

규제정책은 국가가 개인과 집단들의 행동을 통제하는 기능이다. 여기에는 개인이나 집단들의 행동을 규제하기 위하여 물리적 강제력을 배타적으로 그러나 정당하게 행사하는 일도 포함되지만, 심리적 혹은 물리적 보상을 통해서 행동을 규제하는 것도 포함된다(최명·김용호, 1994: 319). 규제기능을 전담하는 독립형 규제기관 외에도, 한국과 일본의 경우 거의 모든 행정기구들이 이 기능을 수행하는 특성을 보인다. 한국의 부처급 규제전 기관에 환경부와 감사원을 들 수 있다.³⁶⁾ 청 및 외국 급 독립형 규제 기구에 특허청과 식품의약품안전청이 대표적으로 포함된다.³⁷⁾ 일본의 경우는 부성 급에 해당하는 독립적 규제기관은 존재하지 않음

36) 환경부는 환경규제에 관한 총괄기관으로서 1982년 청에서 1992년에는 처, 1997년에는 부로 지속적으로 성장해 온 기관이다(엄기중, 1996). 감사원의 경우는 내부적 규제를 행하는 기구지만, 실제로는 사회영역에 대해 광범위하게 규제기능을 수행한다.

37) 한편, 규제를 담당하는 중간조직들이 있는데, 한국의 경우 특히 준비정부조직의 일부는 이익단체의 역할을 하면서 동시에 정부의 승인을 받아 해당 분야의 규제업무를 담당하는 역할도 하고 있다. 예를 들어 환경부의 경우 환경관리공단이나 환경시설관리공사주식회사 등 준정부조직이 있는 것은 물론이거니와 환경보전협회, 한국자연보존협회, 쓰레기해결시민협의회 등의 단체들을 보조하면서 실질적인 규제기능을 수행하고 있다.

나, 회계감사원과 특허청, 환경청이 있다. 미국의 규제기관들이 주로 독립 위원회형태로 존재하는 데 반하여, 한일의 경우 주로 단독제형태로 설립된 경우가 많다. 그러나 최근에 들어, 한국의 경우 공정거래위원회, 금융감독위원회, 무역위원회, 노동위원회, 임금심의위원회 등 위원회 형태의 조직이 증가하고 있다. 일본의 경우도 공정거래위원회, 공해등조정위원회, 각종 노동위원회 등이 있다.

규제정책관련 행정기구들의 행정자원 규모가 전체에서 차지하는 비중은 극히 작다. 앞서 보았듯이 기관수 면에서, 한국의 경우는 1982-1992년에 2청, 1위원회, 1기타기관이던 것이 1997년에는 1부, 1청, 1위원회, 1기타기관이 존재하여 전체의 약 8%를 차지하였다. 일본의 경우는 1981년에 부성급 없이 3청, 5위원회, 3기타기관에서 1991년부터는 2청, 4위원회, 3기타기관이 존재하였다. 그 외에 소속기관이 7개 존재하였다. 그리고 두 나라 모두 예산과 인력 규모의 상대적 비중은 전체의 1% 내외에 불과하였다(〈표 3-1〉, 〈표 3-2〉).

이처럼 규제기관들의 행정자원은 매우 적은 비중을 차지하고 있다. 그러나 규제정책 기능의 성과를 평가할 경우, 두 가지 점에서 유의해야 한다. 첫째, 규제정책 기능은 그 특성상 국가에 의해 집행이 직접적으로 이루어지지 않고 사회부문의 규제대상 시민이나 집단들에 의해 집행이 이루어진다는 점이다. 이 때문에 규제기관의 양적 규모는(추출정책 등 다른 정책기능관련 기관들에 비해) 적다. 그럼에도 불구하고 이들은 다양한 규정에 의해 시민들의 행동을 통제할 수 있다. 둘째, 앞에서 지적한 것처럼, 한일 두 나라의 경우 독립형 규제기관 외에 거의 모든 행정기구들이 규제기능을 수행한다는 점이다. 예를 들면, 한국에서 중앙정부기관들의 본청에서 직접 수행하는 사무의 36.6%, 부속기관들이 수행하는 사무의 8.9%, 특별지방행정기관들이 수행하는 사무의 28.2%를 차지하는 것으로 나타났다(총무처 정부기능총람, 1994).

집단정치 과정 면에서 볼 때, 규제정책기관들은 규제정책의 특성을 나타낸다.³⁸⁾ 정부규제를 통해 사회 집단들간에 소득재분배가 초래되며, 이 때문에 이익

38) 미국의 경우, 특히 의회, 대통령, 그리고 피규제집단간의 갈등이 나타난다 (Loui & Ginsberg, 1998). 규제기관의 정치유형은 의회에 대항하는 대통령을 조정할 능력에서 생긴다. 그러나 이는 규제기관이 규제하는 이익집단과 더 직접적인 투쟁을 유발한다. 비록 많은 규제프로그램이 피규제집단의 저항에도 불구하고 집행되지만, 피규제집단은 규제프로그램을 자기에게 유리하게 전환시키는 경향이 있다. 규제정책의 성과는 앞서 예시한 조세정책의 경우와 같이 많은 정책에서 동시에 발생하는 것이다(Almond & Powell, 1996). 따라서 이러한 정치투쟁은 반드시 규제기관

집단들간에 마치 재분배정책과 유사한 영화적 경합(zero-sum game)이 발생한다.

4) 상징정책

상징정책은 앞에서의 다른 정책들의 효과적 수행을 위하여 이용되는 경우가 많다. 예컨대, 상징정책의 산출은 시민들로 하여금 세금을 보다 더 잘 납부하게 하기 위하여, 법에 보다 더 잘 순응하게 하기 위하여, 희생과 위험과 고난을 감수하게 하기 위하여 이용된다. 특히 전쟁, 에너지 위기, 기근 등의 위기의 상황에서 정치지도자들이 행하는 다양한 형태의 상징적 호소가 큰 의미를 갖는다. 이 밖에도 공공건물, 대형 광장, 각종 학교에서 실시되는 공민교육 등도 국민들이 정부의 정당성을 신뢰하고 정책에 순응하도록 만드는 수단이 된다.³⁹⁾

한국의 경우, 상징정책과 관련된 행정기구에는 문화관광부, 국정홍보처, 국가정보원, 문화재청(1999년 이전에는 문화재관리국) 등을 들 수 있다. 이들의 활동은 위에서 말한 교육, 상징물의 건축 및 관리보존, 특정 정보의 유포 등 전형적으로 상징적 산출을 수행하는 기관들이다. 이러한 상징적 산출은 기타 민주평화 통일정책자문회의, 국방부의 국립현충원 및 국군홍보관리소, 행정자치부의 의정국 등에 의해서도 이루어진다.⁴⁰⁾ 일본의 경우, 문부성과 직접 국가정책에 관여하지는 않지만 황실 및 궁내청 등이 포함된다.

상징정책관련 행정기구들의 행정자원의 양적 규모를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 기관수 면에서 한국의 경우 분석대상기간동안 6-7-7개의 기관이 유지되어 전체 기관수의 12-13-15%를 차지하였다. 내용상으로는 1원, 1부, 1처, 1외국, 3기타기관으로 다양한 형태로 존재하였다. 일본의 경우, 기관수는 16-15-16개로 전체 기관수의 약 13%를 차지하였다. 그러나 1981-1991-1996년에 소속기관 11-9-

과의 관계에서만 발생하는 것은 아니고 규제적 성과를 산출하는 기관의 경우 역시 전형적으로 발생한다고 할 수 있다.

- 39) 상징정책은 정치지도자들에 의한 대부분의 의사소통이 역사, 용기, 지혜 그리고 국가의 옛 위업에 호소하는 형태를 취하는 것이나, 혹은 평등, 자유, 공동체, 민주주의, 종교적 전통, 미래에 대한 약속 등의 가치와 이데올로기에 호소하는 것 등을 들 수 있다(Almond & Powell, 1996: 133).
- 40) 그리고 중간조직의 경우도 일부 이러한 기능을 담당하고 있다. 예를 들어 국방부의 전쟁기념사업회, 국정홍보처의 한국방송공사, 문화관광부 산하의 세종대왕기념사업회, 독립기념관, 문화재보호재단과 같은 경우이다. 그러나 상징정책의 경우는 다른 정책에 비해 중간조직에 의해서보다는 공적 기구가 직접 수행하는 비중이 높다.

10개를 뺀 성청급 기관만을 보면 1청, 2청, 3기타기관으로 한국에 비해 수적으로 적고 성청급의 비중 면에서도 11% 선을 차지한 것으로 나타났다. 그러나 예산 규모 면에서, 한국은 1982-1992-1997년에 전체 예산의 1.2%-1.6%-1.1%를 차지한데 반해, 일본은 5.4%-3.5%-3.1%를 차지하였다. 인력 규모 면에서도 한국은 0.3%, 일본은 1.1%를 유지하였다. 전반적으로 일본이 한국에 비해 상징정책 기능을 담당하는 행정기구의 양적 규모가 더 크다고 할 수 있다.

상징정책에 부합되는 집단정치 모형에서의 정책유형은 없다.⁴¹⁾ 다만, 그 특성상 국가유지기관에 해당할 가능성이 크며, 따라서 구성정책의 특성을 지닌다고 할 수 있다.⁴²⁾

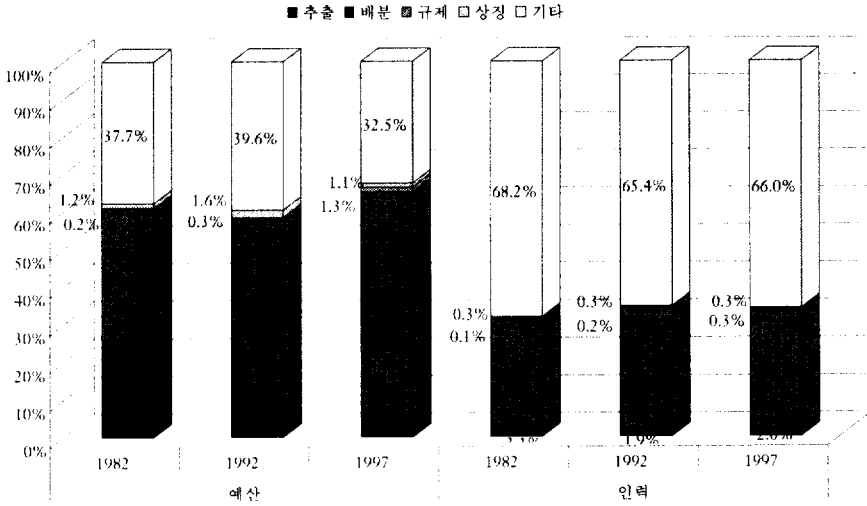
5) 종합적 논의

정책기능관련 행정기구들의 행정적 자원에 대한 종합적 비교에 앞서, 정책기능의 하위기능 유형에서는 제외되었으나, 행정적 자원의 많은 비중을 차지하는 '기타' 항목에 관해 살펴보기로 한다. 이 기타 기관에는 국방, 외교, 일반행정 등 주로 시민사회에 대해 직접적인 정책성과를 가져다주지는 않는 기관들이 포함되었다. 이 기관들은 정책기능의 하위기능 유형 가운데 특히 어디에 부합되는 것으로 보이지 않는다. 굳이 어느 한 가지 유형에 포함시키자면 배분정책 유형에 가장 가까울 것으로 보인다. 그러나 배분정책관련 기관들은 고객기관이나 재분배기관으로써 고객정책 혹은 재분배정책의 집단정치 특성을 나타내는 데 반하여, 이들 기타 항목의 기관들은 국가유지기관으로써 구성정책의 특성을 지닌다.⁴³⁾ 또한

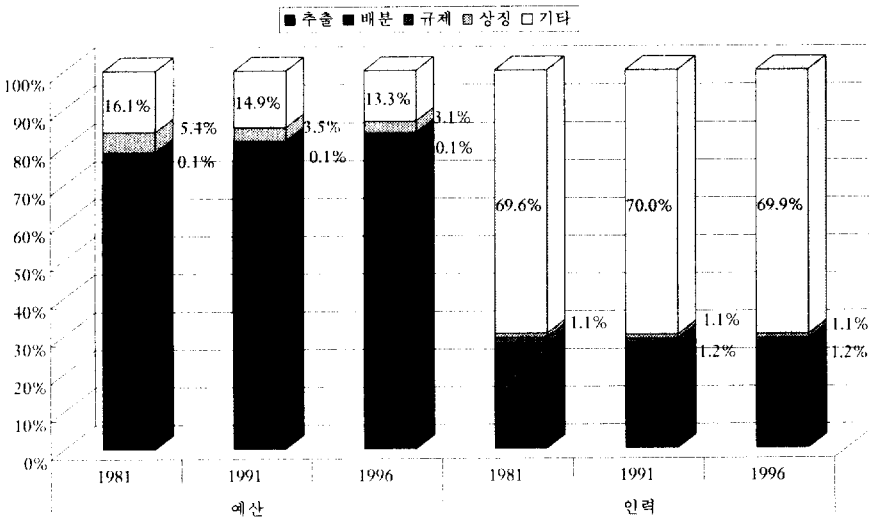
41) 앞에서 살펴 본 것처럼, 비교정치체계 모형에서의 정책기능에 해당하는 하위 정책 기능들 가운데 추출, 분배, 규제정책은 집단정치 모형에서의 정책유형들(즉 순서대로 구성, 고객 및 재분배, 규제정책)과 부합된다. 그러나 상징정책의 경우는 그에 부합되는 집단정치 모형의 정책유형이 없다. 이는 상징정책이 본래 다원주의 집단정치 모형보다는 엘리트국가이론 계열의 정책유형 모형이기 때문에 비롯된 것으로 이해 할 수 있다.

42) 집단정치 모형에서는 국가유지기관으로서 재원기관과 국내외안전기관을 포함시키면서, 특히 국내안전기관에 법무부, FBI 등 주로 억압기구들만을 포함시키고 있다. 따라서 기능론(즉 비교정치체계 모형)의 정책기능 개념을 통해 집단정치 모형을 보완할 가능성을 찾게 된다. 즉 상징적 산출이 체계 안정에 순기능적인 점을 인정하여, 이를 국가유지기관에 포함시키는 것이다. 이 기구들은 국내안전기관으로서 억압기구와 더불어 국가를 유지하는 기능을 하고 있다고 할 수 있다.

43) 여기서 기타 항목으로 분류된 기관들에 대한 정책기능의 하위기능 유형이 제시되지 않은 점은 비교정치체계 모형의 단점으로 지적될 수 있다.



〈그림 3-1〉 한국 중앙국가 정책기능의 행정적 자원



〈그림 3-2〉 일본 중앙국가 정책기능의 행정적 자원

기타 기관에 해당하는 기관들의 행정적 자원의 양적 비중이 큰 것도 이들을 기타 항목으로 분류하게 된 이유 가운데 하나이다. 정책기능 전체의 예산에 대한 기타 항목의 비중이, 한국의 경우 38%-40%-33%, 일본의 경우 16%-15%-13%를 차지하였으며, 인력의 비중은 한국이 경우 68%-65%-66%, 일본의 경우 약 70%를

차지하였다. 이처럼 높은 비중을 차지하기 때문에, 이들을 분배정책 기능에 포함시키는 경우, 다른 정책기능 유형들과의 의미 있는 비교가 어렵게 되어, 이들을 기타 항목으로 분류하였다.

기타 항목을 제외하면, 나머지 정책기능의 네 가지 하위기능들은 모두 시민들에게 직접 영향을 미치는 산출기능을 담당한다. 이 네 가지 하위기능별 행정기구들의 행정자원 규모는 배분정책이 한일 두 나라 모두에서 가장 큰 부분을 차지한다. 특히 이들은 예산 규모 면에서 매우 큰 비중을 차지하여, 자금 집약적 기관의 특성을 보인다.

한일 모두 규제정책관련 행정기구들은 양적 규모 면에서 매우 작은 비중을 차지하는 이유에 대해서는 이미 앞에서 지적한 것과 같다. 또한 이와 같이 작은 비중의 양적 규모가 곧 국가의 규제정책 성과를 좌우하지 않는다는 것도 앞에서 지적하였다.

IV. 결 론

지금까지 다원주의 관점에서 발전된 두 모형에 입각하여 한일 중앙 국가의 행정기구 분석을 시도해 보았다. 기능론에 의거한 비교정치체계 모형과 행태론에 의거한 집단정치 모형을 상호 보완적으로 적용함으로써 정태적 분석과 동태적 분석을 병행하려고 하였다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 한일 두 나라는 비교정치체계 모형에 부합되는 다양한 기능별 행정기구들을 제도화하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 기능론적 다원주의의 기본 명제, 즉 모든 국가(혹은 정치체계)는 그것의 생존과 진화를 위해 필요한 여러 가지 하위 기능들을 수행하고 있으며, 그에 각각 부합되는 구조적 분화와 통합이 이루어져 있음을 입증하는 것이다. 한일 두 나라는 기능별 행정기구의 행정자원의 양적 규모 면에서 의미 있는 차이를 보이고 있었다. 또한 시대에 따라 국가의 하위기능들간에(행정자원 면에서) 우선 순위가 변화하고 있는 점도 확인하였다. 이는 두 나라가 시대적 환경변화에 따라 요구되는 국가 기능의 변화에 대응한 결과인 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 이와 같은 국가기능별 행정기구들의 제도적 배열을 집단정치 모형에 의거하여 행위론적으로 설명할 수 있었다. 즉 정책의 내용에 따라 정책과정의 특성이 결정되고, 그 정책과정의 특성에 따라 관련 행정기구들의 특성도 다르게 구조

화된다는 명제에 의거하여, 기능별 행정기구의 제도적 구성을 설명하는 데 큰 무리가 없었다. 또한 한일 두 나라의 기능별 행정기구의 차이가 각 나라의 집단정치적 특성의 차이에 의해 비롯되는 것으로 추정하여 해석하였다. 그리고 시대에 따라 정책과정 참여자들간의 영향력에 변화가 있을 수 있으며, 그에 따라 정책과정의 특성도 변화하는 것임을 부분적으로 확인할 수 있었다.

이 연구는 국가기능별로 유형화된 행정기구들의 행정적 자원의 양적 비중을 중심으로 검토한 시론적 분석에 불과하며, 좀더 심층적인 연구는 향후 과제로 남는다.

참고문헌

- 강신태, 「사회과학연구의 논리」, 서울: 박양사, 1995.
- 김병완, “한국 행정부 내의 관료정치: 환경정책에 관한 개발부처와 보전부처의 관계 분석,” 「한국행정학보」, 1993.
- 김영래 외, 「이익집단정치와 이익갈등」, 한울아카데미, 1997.
- 덴츠총연, 제진수 역. 「지속가능한 사회를 위한 시민경영학」 삼인, 1999.
- 박천오 외, 「비교행정론」, 법문사, 1997.
- 안해균, 「한국행정체제론」, 서울: 서울대 출판부, 1985.
- 엄기종, 「한국 환경행정기구의 변화에 관한 연구」, 서울대 행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 이용필, 「정치체계론」, 서울: 대왕사, 1978.
- 정용덕, “다원주의 국가의 기능과 기구,” 김영섭 교수 정년기념 논문집 「위대한 사회를 위하여」, 서울: 법문사, 2000.
- 정용덕. 최태현, “한국 자본주의 국가의 기능과 기구, 1982-1997,” 「행정논총」 37(1): 21-56, 1999.
- 정정길, 「정책학원론」, 대명출판사, 1999.
- 최 명 · 김용호, 「비교정치학서설」 전정판. 서울: 법문사, 1994.
- 하태수, 「정보통신행정 분야의 중간조직에 관한 연구」, 서울대 행정대학원 석사학위논문, 1997.
- Allison, G., *The Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis*, Boston: Little Brown, 1971.

- Almond, G., "Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics," in Almond, G. & J. Coleman eds., *The Politics of the Developing Areas*, Princeton: Princeton Univ. Press, 1960, pp. 3-64.
- Almond, G. & G. Powell, Jr., *Comparative Politics Today*, 6th ed., Boston: Little Brown and Co., 1996.
- Chilcote, R., *Theories of Comparative Politics*, Boulder, Colo.: Westview, 1981.
- Dahl, R., *Who Governs?*, Yale Univ. Press, 1961.
- Dunleavy, P. & B. O'Leary, *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*, London: Macmillan, 1987.
- Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life*, NY: Wiley, 1965.
- Harmon, M. & R. Meyer, *Organization Theory for Public Administration*, NY: Little Brown & Co., 1986.
- Kester, J., "The Defense Reorganization: A Promising Start," D. Kozak & J. Keagle, eds., *Bureaucratic Politics and National Security: Theory and Practice*, London: Lynn Rienner Publishers, 1986, pp. 378-89.
- Lowi, T., "American Politics, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics* 16(4): 677-715, 1964.
- Lowi, T., "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," *PAR* 32: 283-310, 1972.
- Lowi, T., *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2nd ed., NY: Norton, 1979.
- Lowi, T. & B. Ginsberg, *American Government*, NY: W. W. Norton & Co., 1998.
- Mitchell, W., "The Polity and Society: A Structural-Functional Analysis," *Midwest J. of Political Science* 11(4): 411-5, 1958.
- Mitchell, W., *Sociological Analysis and Politics*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1967.
- Parsons, T., *Structure and Process in Modern Societies*, 1960.
- Seidman, H., *Politics, Position, and Power*, New York: Oxford Univ. Press, 1998.
- Stillman, R., *The American Bureaucracy*, Chicago: Nelson-Hall, 1987.
- Wilensky, H., *The Welfare State and Equality*, Berkeley, CA: Univ. of California Press, 1975.
- Wilson, J., *American Government: Institutions and Politics*, Lexington: Mass, 1986.