

# 日本行政改革의 最近動向

—1981~1983—

安 海 均\*

<目 次>	
I. 序 言	IV. 臨時調查會의 活動經過
II. 日本의 社會·經濟의 變化와 行政 : 行政改革의 背景	1. 1次答申 : 緊急提言
1. 社會經濟의 變化	2. 2次答申 : 認許可提言
2. 行政이 직면한 課題	3. 3次答申 : 基本提言
3. 行政規模의 適正化의 課題	4. 4次答申 : 行政改革案推進體制
III. 行政改革推進의 制度的 裝置	5. 5次答申 : 最終答申
1. 臨時調查會의 設置	V. 結言 : 日本行政改革의 理念과 基本方向
2. 改革案의 實施保障裝置	1. 基本理念
3. 調査委員構成의 特性	2. 基本方向
4. 臨時行政調查會의 特性	

## I. 序 言

日本은 國際環境과 國內의 社會·經濟的 與件의 變化로 인해서 기존의 行政體制를 근본적으로 改革하는 國家的 課題에 직면하여 1981년 3월부터 1983년 10월 현재 대대적인 行政改革을 추진하고 있다. 1857년 미국과 1858년 英國·프랑스·러시아등과 通商條約을 체결함으로써 閉鎖體制에서 開放體制로 돌입한 日本은 高度成長을 거듭하는 가운데 1894~95년의 淸日戰爭에서 얻어낸 戰爭賠償金<sup>(1)</sup>과 1904년의 露日戰爭중에 도입한 外債등에 힘입어 Rostow의 이른바 經濟發展의 挑躍段階를 넘어서고 韓國을 合併한 후 2次大戰을 거쳐 1970년대까지 大國으로 成長을 거듭하였다. 이러한 日本의 國力發展의 견인차 역할을 담당한 主體는 카름 아닌 日本의 政府官僚制라고 할 수 있다. 明治憲法下의 天皇制官僚制는 財閥·軍閥과 유착하여 2次大戰전까지 國家發展의 주도적 역할을 담당하였다. 2次大戰 이후

\* 서울대 學校 行政大學院 教授

(1) 賠償金 總額은 3억 3천만兩(그 당시 約 3억 6천만圓)으로서 이는 當時의 國民所得의 25%에 해당하 金額이었다. 小泉 明 外 編集, 日本經濟論, 日本經濟大系(1) 靑林書院新社, 1965, p. 287.

에도 戰前의 天皇制官僚制가 戰後의 日本國憲法體制下의 公務員制로 變形되었을 뿐 構造的으로는 過去의 뿌리를 더욱 深化시켰다. 그리고 現代日本の 官僚制는 權限과 機構 그리고 人力과 財政面에서 肥大化를 거듭하면서 특히 1955년~1970년대 후반까지의 經濟成長過程에서 「自由黨이라는 保守的 國民層의 代表者를 尊崇하면서 한편으로는 大企業의 經營者群과 相通하여 日本의 獨特한 官僚獨占資本主義라는 政治的支配型을 創出한 支配勢力으로서……政治的責任을 지지 않는 日本民主主義의 寄生蟲과 같다」<sup>(2)</sup>라는 비판까지 받을 정도로 日本의 政治·經濟·社會의 主導的 役割을 담당해 왔다.

그러나 1970년대의 2차 油價波動을<sup>(3)</sup> 전후하여 풍부한 財源으로 西歐先進國型的 社會福祉制度들을 制度化하고 급속한 民間資本의 成長基盤조성을 위한 交通·通信手段정비와 地域開發등을 위한 公共投資<sup>(4)</sup>를 增稅없이 확대해 나가는 과정에서 1981년까지 82兆圓이라는 거액의 公債發行으로 인한 赤字財政을 承擔해야만 하는 중차대한 과제를 안게 되었다.<sup>(5)</sup>

日本에 있어서 위와같은 社會福祉의 실현·公共投資의 증대와 高度經濟成長政策은 이에 필요한 行政機構의 증설과 人力의 급증현상을 가져왔고 多元化되는 社會에 대한 規制機能의 확대로 인하여 行政의 業務量은 그 한계점에 이르게 되었다. 결국 行政機能의 감축, 增稅없는 財政의 減縮의 소리는 높아지고 「同族意識과 割據意識 그리고 國家를 내세우는 事大意識이 지배하고 있는 日本官僚」<sup>(6)</sup>와 行政에 대한 不信도 그만큼 높아 갔다. 특히 行財政減縮의 요청이 강해진 이유중의 하나는 매년 증가하는 國家豫算의 主要財源中 國民이 부담해야 하는 稅金과 社會保障負擔費가 國民所得에서 차지하는 比率 즉 國民負擔率이 1980년도에 35%까지 육박하여 조만간 高齡化社會인 西歐諸國의 경우처럼 50%선에 도달할 것이 예상되기 때문이다.

결국 日本은 國民所得의 1/2을 「公共」의 이름아래 거둬들여 國民을 過保護하는 行政을 할 것이냐 아니면 增稅를 억제하고 西歐先進福祉型的 病에 감염되지 않고 國民이 自助自立 할 수 있는 行政을 할 것이냐를 선택해야만 하는 기로에 놓이게 된 셈이다.

그렇다고 해서 日本이 과거 行政改革을 추진하지 않은 것은 아니다. 과거 「17년간 行政改革은 꾸준히 시도 되어 왔다. 日本의 官僚制의 病理를 제거하고 機構와 人力의 合理的

(2) ① 赤木須留喜 “行政改革の 倫理と契期” 行政改革の 推進と抵抗, 年報行政研究, 5, 日本行政學會, 勁草書房, 1966, pp. 3-4.

② 戰前과 같이 戰後의 國會와 政黨도 결국 精緻한 官僚機構의 舞臺에서 춤추고 있었다. 실로 日本의 官僚機構는 強靱한 粘着力의 所有者였다. 辻 清明, 日本官僚制의 研究, 東京大學出版會, 1969, p. 281.

(3) 原由價는 1970년초의 2\$에서 1980년에는 35\$, 1981년에는 38\$로 인상되었다.

(4) 1977의 경우 各國의 公共投資를 보면 다음과 같다. 日本: 10兆圓, 미국: 7兆圓, 독일: 4兆圓, 영국: 2兆圓, 프랑스: 3兆圓. 宮本憲一, “財政政策と行政改革”, 法律時報, 1981.3. p. 63

(5) 1975년도까지 日本의 中央과 地方의 一般會計의 總支出은 國民總支出의 20%정도였다. 이 당시 미국은 30% 英國과 스웨덴은 40% 이상이였다.

(6) 辻 清明, 行政改革의 焦點’, 法律時報, 前掲書, pp. 11-12

조정을 위해 改革案은 높은 評價를 받아온 대신 그 施行은 否定的인 것들이었다.……결국 自民黨의 派閥의 數와 中央機構의 數만이 증가하였다.」<sup>(7)</sup> 사실 日本에서의 行政改革은 제 1차 吉田內閣(1946)부터 시작하여 15회에 걸쳐서 7代內閣이 계속 추진하여 왔으나 그 實效를 거두지 못하게 된 데에는 여러가지 이유가 있겠지만 그 중에서도 특히 行政官僚들의 抵抗과 改革으로 부터 不利益을 받는 行政內外의 利益勢力들의 抵抗때문이었다. 日本의 경우 뿐만 아니라 一般的으로 行政改革이 成功할 수 없는 원인중 가장 큰 것은 地位, 權力, 富, 象徴이 위협 받는 行政官僚의 意識<sup>(8)</sup>이라고 볼 때 금번의 日本의 行政改革도 그 抵抗을 전제로 추진되고 있다. 특히 금번의 行政改革(1981~1983)은 民間部門의 강력한 輿論의 壓力과 21세기를 위한 새로운 國家再建의 課題로서 中曾根首相의 政治生命을 건 政策과제라는 점에서 그 意義가 자못 크다고 하겠다.

이러한 問題意識을 가지고 本稿에서는 日本行政改革의 背景과 理念 및 方向, 推進裝置와 經過 및 改革案의 概要를 압축 정리하여 앞으로 高度産業社會를 지향하는 韓國 行政改革의 戰略構想에 기초적인 示唆를 얻으려는데 그 研究 目的을 두고 있다.

## II. 日本의 社會·經濟變化와 行政

### 1. 社會經濟의 變化

2차 大戰後 日本社會는 폐허위에서 다시 시작해야만 했다. 그러나 1950~53년 사이의 韓國動亂은 日本經濟再建의 돌파구를 마련해 주었다. 1955~1970년까지 과거 축적하였던 技術과 經驗을 배경으로 1972년 「오일쇼크」직전까지는 先進西歐諸國의 추종을 허락하지 않을 정도로 高度成長을 계속하여 日本의 經濟를 先進模型으로 發展시켜 왔다.

그러나 日本의 발전은 1973년의 1차 油價波動을 계기로 큰 충격을 받았다. 資源의 輸入 依存도가 높은 日本에게는 油類波動이외에도 主要輸出市場인 西歐제국이 不景氣 深化로 인해 保護貿易主義를 강화시킴으로 貿易마찰에 직면해야 했고, 經濟先進國으로서 國際貿易에 대한 寄與와 開發途上國에의 經濟協力을 제공해야 했으며, 國際社會의 平和維持에 공헌하지 않으면 9월 여건하에 놓이게 되었다.<sup>(9)</sup> <表-1> <表-2> 참조.

(7) ① 土)敏夫, “第2次臨調をめぐる政治情勢”, 上掲書 p. 43.

② '83년도 衆議員의 議員數는 511명이다. 自民黨소속은 421명. 派閥別議席分布는 다음과 같다. 田中: 108명 鈴木: 87 福田: 74 中曾根 51. 기타 101. 결국 自民黨은 5개 과별로 대별된다. 參議員數는 252명임.

(8) J. LaFolombra, “Alternative Strategies for Developing Administrative Capabilities in Emerging Countries,” A. Diamont, “Tradition and Innovation in French Administration,” Comparative political Studies, Vol. I. No. 2, July, 1968.

(9) 經濟企劃廳, 年次世界經濟報告, 日本, 1980, 참조  
세계의 國民總生産에서 占하는 主要國의 比重을 보면 다음과 같다. (단위: %)  
日本: 0.0, U.S.A.: 21.8, 소련: 13.0, 中共: 4.6, 東歐제국: 5.6, 開發途上國: 11.3, 中進國 3.8

<表-1>

世界 國民總生産과 主要國의 占有比重

單位：%

	1955	1970	1978		1955	1970	1978
日 本	2.2	6.0	10.0	蘇 聯	13.9	15.9	13.0
U. S. A	36.3	30.2	21.8	中 共	4.4	4.9	4.6
E C	17.5	19.3	20.2	開 途 國 群	17.2	11.7	11.3
기타OECD	8.5	9.0	9.7	東 歐	—	—	5.6

資料：年次世界經濟報告, 1980. 經濟企劃廳(日本)

<表-2>

日本의 經濟協力實績

(單位：百萬\$)

項 目		曆 年	76	77	78	79	80
政 府 開 發 援 助	2 國 間	贈 與	184.9	236.7	383.4	560.2	652.6
		無 償 資 金 協 力	76.8	88.8	162.2	318.3	374.8
		技 術 協 力	108.1	147.8	221.2	241.9	277.8
		貸 付 等	568.1	662.6	1,147.6	1,361.0	1,308.2
		計	753.0	899.3	1,531.0	1,921.2	1,960.8
	國 際 機 關 에 對 한 出 資 等		352.0	525.2	684.4	716.3	1,342.9
	計		1,104.9	1,424.4	2,215.4	2,637.5	3,303.7
	對 前 年 伸 張 率 (%)		△3.7	28.9	55.5	19.1	25.3
	對 國 民 總 生 産 比 (%)		0.20	0.21	0.23	0.26	0.32
	經 濟 協 力 總 額 (民 間 包 含)		4,002.6	5,534.9	10,703.5	7,555.6	6,765.9
對 前 年 伸 張 率 (%)		38.5	38.3	93.4	△29.4	△10.5	
對 國 民 總 生 産 比 (%)		0.71	0.80	1.11	0.75	0.65	
國 民 總 生 産 (億\$)		5,641.4	6,940.2	9,631.2	10,116.4	10,396.7	

資料：『ジュリスト増刊總合特集(29) 行政の轉換期, 有斐閣, 東京, 1983.1. p.74.

한편 國內적으로는 1973년부터 오일쇼크로 인해서 '55~'72까지의 成長率은 둔화되기 시작하여 1974년도에는 實質的인 負의 成長을 기록하게 되었다. 그러나 民間部門에서는 緊縮과 減量經營으로 전환하는 동시에 政府의 有效需要政策이 실효를 거두면서부터 景氣를 회복하고 國의 成長에서 벗어나서 1980년경까지 차츰 漸進的成長의 軌道에 오르게 되었다. 그러나 이러한 低成長과 '73~'79년 사이의 社會保障, 文教科學 그리고 公共事業部門의 支出 증가로 인해서 增稅없는 상태하의 政府의 歲入과 歲出의 불균형은 財政構造에 크나큰 영향을 미치지 않을 수 없었다.<表-3 참조>

社會적으로는 平均壽命의 延長과 出生率의 저하로 인하여 人口構成에 있어서 高齡者의 比重이 증가하여 왔다. 이러한 傾向은 雇傭·年金·醫療·福祉서비스등을 위한 財政上의 문제를 심화시켰다<表-4 참조>.

注：20.2, 기타OECD：9.7

〈表-3〉

中央政府의 一般會計(當初豫算)의 主要經費別增加額推移

(單位：10億圓)

區分 年度	社會保障	文教科學	國債	年金	地方財政	防衛	公共事業	經濟協力	中小企業	食糧管理	合計
1965~73	1,599 (15)	1,094 (10)	705 (7)	305 (3)	2,065 (19)	634 (6)	2,152 (20)	116 (1)	58 (1)	431 (4)	10,626 (100)
1973~76	2,693 (27)	1,459 (15)	960 (10)	516 (5)	1,161 (12)	577 (6)	686 (7)	54 (1)	68 (1)	368 (4)	10,012 (100)
1976~79	2,819 (20)	1,271 (9)	2,413 (17)	512 (4)	2,051 (14)	582 (4)	3,013 (22)	142 (1)	84 (1)	△13 (△0)	14,304 (100)
1979~81	1,210 (15)	442 (5)	2,576 (31)	303 (4)	2,774 (34)	306 (4)	115 (1)	100 (1)	18 (0)	99 (1)	8,188 (100)

註：( )는 一般會計歲出增加總額에 對한 各主要經費의 寄與率(%)  
 資料：日本臨時行政調査會事務局作成資料.

〈表-4〉

高齡人口(65歲 이상)의 動向 및 推計

(%：全體人口 對構成比)

1955	1965	1975	1980	1990	2000
5.3	6.3	7.9	9.0	11.0	14.3

資料：① 日本의 國勢調査(1981)  
 ② 人口問題研究所(日本) 人口推計

그리고 '55~'70년대 말까지의 經濟成長에 따른 國民生活水準의 高度化, 西歐先進國型의 生活環境·福祉制度의 充實化를 위한 政府施策, 生活意識의 中產層化·餘暇의 증대화 경향도 行政需要를 다양화시켜 나갔다.

그 외에 중요한 문제는 1970년대 후반 이후의 財政不均衡 즉 財政赤字의 증대화 경향이다. 日本의 國家財政은 高度成長期동안 稅金의 自然增收에 힘입어 教育·福祉制度의 先進化를 실현하고 유지하여 왔으나 1차 石油파동을 계기로 不況을 맞이하여 大幅의인 歲入赤字를 내게 되었다. 그러나 輿論의 압력과 國民生活安定을 위하여 公債를 發行하여 歲入의 不足分을 充당하여 왔다. 1972~81년 사이에 發行한 公債發行殘高는 82兆圓이라는 막대한 金額이다.<sup>(10)</sup> 한편 一般會計豫算에 있어서의 國債費의 累增은 〈表-5〉에서 보는 바와 같이 政府財政을 더욱 惡化시켜 왔다.

이와같은 막대한 國債증가로 1984년도까지 상환해야할 國債는 30兆圓을 초과할 전망이다

〈表-5〉 公債依存度 및 公債發行殘高의 推移

(單位：%, 兆圓)

	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
公債依存度	4.6	26.3	29.9	34.0	32.8	35.4	32.7	26.2
公債發行高 (殘高)	3	15	22	32	43	56	71	82

資料：日本 大藏省作成 資料에 의거 再作成하였음.

(10) ① 日本 大藏省 資料, 1981 참조  
 ② 1981. 82년도에는 8兆圓가까운 歲入赤字가 豫想되었다.  
 讀賣新聞政治部, 行政改革, 1983, p. 19.

다. <sup>(11)</sup>

1970년대 각 2차에 걸친 油價쇼크에 의한 不況은 이미 지적한 바 民間部門에서는 緊縮과 經營의 合理化, 減量化 및 技術革新으로 극복되어 새로운 환경에 대한 對應이 마련되었는데 反하여 行政을 위시한 公共部門에서는 각종의 合理化方案이 연구·검토되었으나 전반적인 成果는 크게 눈에 띄지 않았다. 그것은 이미 序言에서 지적된 바, 日本官僚들의 구태의 연한 意識形造와 行政改革에 대한 抵抗行態 그리고 그들과 利害關係를 가진 前官僚 및 利益集團들과 유착된 日本官僚制의 支配型的인 特性이 그 원인으로서 지적되고 있다. 한 例로서 「日本の 官僚腐敗는 構造化되어 있어 國會豫算委員會 審議에서는 不正폭로가 支配的이다」라고 土光敏夫 臨時行政調査會會長은 말하고 있다. <sup>(12)</sup>

## 2. 行政이 직면한 課題

이미 앞에서 서술한 바와 같이 民間部門에서는 1970년대의 石油危機로 이러한 不況을 經營의 合理化·技術革新의 導入·雇傭의 調整등에 의한 減量經營으로 새로운 環境에의 效果的인 對應이 추진되어 難局을 극복하였지만 行政部門에서는 財政健全화를 위한 政策運營의 개선, 経費의 節減, 事務의 簡素化 등의 對策이 계속 강구되어 왔으나 그 實績에 있어서는 이렇다할 效果를 거두지 못하였다.

그럼에도 불구하고 1980년대를 맞이한 日本의 行政은 社會의 高齡化, 情報化와 國際化가 진행되는 과정에서 현재까지 이상의 社會保障, 福祉, 教育, 生活環境, 資源에너지, 科學技術, 安全保障, 經濟協力 등등의 다양한 분야에서 확대일로에 있는 行政需要의 壓力을 받고 있는 것이 현실이다. 그외에도 日本行政의 對內外的인 環境에는 허다한 制約要因이 놓여있을 뿐만 아니라 行政의 合理的·民主的인 改革을 요구하는 강한 輿論의 壓力이 계속되고 있는 데다가 健全財政을 위한 行財政改革의 輿論은 더욱 강하게 일어나고 있으며 앞으로도 가속화될 전망이다.

이와같은 狀況下에서 日本의 行政은 적어도 다음과 같은 課題를 해결해 나가지 않으면 안되게 되었다.

〈첫째〉 高度成長期에 擴大됐던 行財政을 基本的으로 再檢討하는 일이다. 政府의 支出費 減縮을 위해서 각종 助成政策과 事業計劃 그리고 成熟한 民間活動에 대한 監督과 規制行政을 위시한 行政機能의 再整理와 簡素化를 기하는 동시에 政策需要에 合理的이며 效率的으로 對應할 수 있는 事務處理體制의 整備를 단행해야만 한다.

〈둘째〉 行政管理機能의 內實化의 課題이다. 社會經濟構造의 복잡화에 따르는 行政施策의 企劃, 立案 및 執行에 있어서 省廳간의 相互關聯性이 크게 요청되는 狀況下에서는 각종 施策의 綜合化와 調整化가 필요하다. 따라서 行政은 內閣의 統轄下에 法制·豫算·組織·定

(11) 加藤 寛, 行革は 日本を 變へる, 春秋社, 東京, 1982, p. 34.

(12) 土光 敏夫, 前掲書, pp. 43-45.

員등을 統合적으로 調整할 需要가 있다. 그럼으로서 行政管理의 機能을 강화하고 行政의 統合性·計劃性 및 機動性을 높여야 한다.

〈세제〉 行政과 國民과의 信賴性을 確保하고 行政서비스를 향상 해야하는 동시에 國民의 輿論을 行政에 적절히 反映하는 體制의 確立과 行政手續의 適正化, 彈力化, 行政情報의 公開등의 問題에 대응하는 일이다.

〈네제〉 行政에 대한 民의 信賴性과 관련시켜 公務員의 紀綱을 확립하고 高齡化·高學歷化에 대응하는 公務員管理體制의 再檢討

〈다섯째〉 中央과 地方行政의 機能分擔의 合理化를 기하고 中央과 地方간의 行政의 簡素化, 效率化를 기하는 일이다.

### 3. 行政規模의 適正化的 課題

앞으로 日本의 行政은 위에서 지적한 課題외에 앞으로 擴大가 예상되는 行政規模의 適正化를 기하는 일이다. 日本은 '70년대에 福祉國家의 建設을 목표로 先進諸國의 경우와 같이 行政規模를 확대시켜 왔다. 그러나 先進諸國도 不景氣下에서 公共行政規模의 擴大에 우려를 나타내고 있는바 일반적으로 公共部門의 規模를 財政의 측면에서 파악하고 國民經濟計算上의 政府支出(一般政府總支出)의 概念을 가지고 論議하고 있다.

日本의 경우 一般政府最終支出(人件費, 物件費 등), 一般政府總資本形成(公共事業費등), 社會保障多轉(年金, 醫療關係費 등) 및 其他(國債利子支給費등)등을 합한 一般政府總支出의 G.N.I에 대한 比率는 1980년도의 경우 29.6%로서 미국의 33.5%( '78) 영국의 43.1%

〈表-6〉 國民經濟에서 占하는 政府活動의 比重

國 名	年	一般政府總支出 의 對 GNP比	國民負擔의 對國民所得比			
			租稅負擔率	社會保障負擔率		
日 本	1970	22.8%	24.7%	19.3%	5.4%	
	1975	25.7	26.5	19.0	7.5	
	1980	29.6	32.7	23.4	9.3	
미 國	1970	32.8	36.8	29.3	7.4	
	1975	35.9	37.0	27.8	9.1	
	1978	33.5	38.5	28.9	9.6	
영 國	1970	37.8	48.6	40.7	7.9	
	1975	46.0	47.6	37.8	9.8	
	1979	43.1	49.0	39.3	9.7	
西 獨	1970	36.2	45.3	30.0	15.3	
	1975	45.5	50.1	31.1	19.0	
	1979	44.3	52.2	32.6	19.6	
프 랑 스	1970	38.4	47.7	29.0	18.7	
	1975	43.0	49.8	27.7	22.1	
	1979	44.0	54.6	29.3	25.3	
스 웨 덴	1970	44.3	53.4	41.9	11.5	
	1975	49.1	57.5	44.6	12.9	
	1979	61.6	64.1	45.1	19.0	

資料: 日本經濟企劃廳, 國民經濟計算 및 OECD 「National Accounts of OECD Countries」에 의거 作成

( '79) 서독의 44.3%( '79) 프랑스의 44.9%( '79) 스웨덴의 61.6%( '79) 등 先進諸國에 比較해서 적은편으로 보이지만 時系列로 보는 경우 1970년의 22.8%였던 것이 70년대에 6.8%의 신장율을 보이고 있어 프랑스와 영국 및 미국의 成長度에 比較하면 日本의 成長率의 급속함을 알 수 있다. <表-6 참조>

政府支出의 對GNP比 上昇傾向은 1970年代經濟成長屯化期에도 불구하고 社會福祉, 公共事業, 그리고 各種의 公共團體에 대한 政府支出이 계속 증가됨에 따라 더욱 심화되었다고 해석된다. (1)

더욱이 앞으로 人口構成의 高齡化에 따라서 社會保障關係를 위시한 公共支出의 總量은 불가피하게 증대될 전망이다.

한편 公務員數를 가지고 行政規模를 比較하는 基準으로 사용하는 傾向도 있다. 따라서 公務員의 減縮 또는 抑制는 各國의 行政改革上의 主要對象의 하나로 취급되기도 한다. 公務員數를 比較할 때 고려해야 할 것은 각 國家의 行政體制의 特性和 經濟·社會의 與件 그리고 각 分府에 있어서의 行政서비스 水準등의 差異등이다. 行政體制의 特性和 行政客體의 絕對數의 정도는 公務員 1人當 처리가능한 業務量에 영향을 준다고 보아야 하고 聯邦國家 또는 單一國家體制 여부도 고려 대상이 된다. 그리고 또 公務員數의 算定基準으로서 고려해야 할 것은 電力·石炭·가스등의 基幹産業의 國營化 여부이다. 대체로 電力·石炭·가스 등의 基幹産業은 많은 勞動力을 필요로 한다. 따라서 이 部門産業이 國營化되어 있는 나라의 公務員의 數는 그렇지 않은 나라의 경우에 비해 상당히 많은 숫자로 나타나기 마련이다.

1980年 現在 日本의 國家公務員(國防제외), 政府企業職員, 地方公務員을 합하면 人口 1,000人當 12人으로서 先進外國의 65~100人과 比較할 때 낮은 수준이라고 말할 수 있다.

<表-8> 참조:

(13) 특히 補助金이 政府支出에서 차지하는 比重은 表에서 보는 바와 같이 1982年の 경우 147, 658 億圓으로서 總一般歲出豫算의 約 30%, 一般歲出豫算額의 45.3%를 차지하고 있다.

政府補助金の 對政府支出額比 推移 (單位: 億圓, %)

區 分	年 度	1979	1980	1981	1982	1983
歲出豫算總額(A)		386,001	425,888	467,881	496,808	503,796
	對前年度伸張率	(12.6)	(10.3)	(9.9)	(6.2)	(1.4)
一般歲出豫算額(B)		292,336	307,332	320,504	326,200	326,195
	對前年度伸張率	(13.9)	(5.1)	(4.3)	(1.8)	(△0.0)
補助金豫算額(C)		128,851	138,520	145,067	147,658	149,950
	對前年度伸張率	(13.8)	(7.5)	(4.7)	(1.8)	(1.6)
	(C)/(A)	(33.4)	(32.5)	(31.0)	(29.7)	(29.8)
	(C)/(B)	(44.1)	(45.1)	(45.3)	(45.3)	(46.0)

註: 1979—1982年은 當初豫算, 1983年은 政府豫算案 임.  
 資料: 行政管理研究센터, 臨調最終提言: 臨時行政調查會 第4次·第5次 答申(東京: 文永社, 1983), p. 530.

〈表-8〉

日本과 先進外國의 公務員數 比較

區 分		日 本		英 國		프 랑 스	
總 人 口		(1980年)	(萬人) 11,706 人 口 千人當	(1978年)	(萬人) 5,584 人 口 千人當	(1980年)	(萬人) 5,363 人 口 千人當
中 央	國家公務員(A)	901千人	7.7人	488千人	8.7人	1,939千人	36.2人
	國 防(B)	298	2.5	530	9.5	449	8.4
	政 府 企 業(C)	943	8.1	2,090 (1977年)	37.4	1,047 (1975年)	19.5
	計 (D)	2,142	18.3	3,103	55.6	3,435	64.0
	國防除外(D-B)	1,844	15.8	2,578	46.2	2,986	55.7
地方公務員(E)		3,118 (1979年)	26.6	3,000 (1977年)	53.7	1,004 (1975年)	18.7
總 計 (D + E)		5,260	44.9	6,108	109.4	4,439	82.8
國防除外 D+E-B)		4,962	42.4	5,578	99.9	3,990	74.4

資料：日本行政管理廳作成

英國과 프랑스의 경우 政府企業職員이 많은 것은 基幹産業이 國有化되어 있는데 원인이 있고 또한 프랑스에 있어서 國家公務員이 地方公務員보다 많은 것은 中央集權的 行政體制의 경향이 강해서 公立學校의 敎職員이 國家公務員으로 되어 있는 까닭이다. 미국과 西獨 · 日本의 경우 地方公務員數가 많은 것은 聯邦體制 또는 地方自治體制로 인해서 中央政府의 行政業務가 대폭 州 또는 地方公共團體에서 수행되고 있는 까닭이다.

〈表-9〉

各國公務員數의 主要部門別推移

區 分	國 名 年 度	日 本			미 國		
		1967	1982	增 減 <率>	1971	1981	增 減 <率>
總 數		929 (100)	919 (100)	△10 <△1.1%>	1,956 (100)	1,920 (100)	△36 <△4.2%>
中 央	國 防(文官)	30 (3.3)	26 (2.9)	△4 <△13.3>	1,093(55.9)	913(47.6)	△180<△17>
	保健·社會保障	66 (7.1)	74 (8.1)	8 <32.1>			
	教 育	104(11.3)	132(14.4)	28 <26.8>	104 (5.3)	145 (7.6)	41 <39>
	其 他	729(78.4)	687(74.7)	△42 <△5.7>	759(38.8)	862(44.9)	103 <14>
總 數		2,323 (100)	3,168 (100)	844<36%>	7,880 (100)	12,825 (100)	4,945 <63>
地 方	安 全	179 (7.7)	240 (7.6)	61 <34>	408 (5.2)	—	—
	保 健	226 (9.7)	462(24.1)	236 <104>	781 (9.9)	1,161 (9.1)	380 <49>
	社 會 保 障				221 (2.8)	—	—
	教 育	965(41.5)	1,273(40.2)	308 <32>	3,898(49.5)	6,166(48.1)	2,268 <49>
其 他	953(41.0)	1,193(37.7)	240 <25>	2,572(32.6)	5,498(42.9)	—	

資料：行政의 轉換期, JURIST增刊總合特集, No. 29, 有斐閣, 東京, 1983.1. p.81에서 引用

〈表-10〉

一般政府總支出의 目的別構成의 國際比較

支出目的	國名	日 本			미 國	영 國	西 獨	프랑스
	年 度	1970	1975	1979	1978	1979	1978	1977
一 般 行 政		13.5%	12.6%	11.1%	8.9%	8.9%	11.7%	8.7%
防 衛		4.0	3.3	3.0	15.3	12.4	6.5	7.4
教 育		18.4	18.6	16.9	18.7	14.1	10.9	13.7
保 健		15.2	15.1	15.3	8.3	12.4	14.1	13.0
社 會 保 障	福 祉	14.3	20.2	23.5	32.4	30.9	41.7	39.6
其 他		34.8	30.2	30.1	16.5	21.2	15.1	17.7
計		100	100	100	100	100	100	100

資料：① National Accounts of OECD Countries에 의거 作成

② 日本行政管理廳資料

그런데 日本의 行政에서 公務員의 數가 問題視되는 것은 앞의 〈表-9〉에서 보는 바와 같이 1967~1972 사이에 中央의 경우 保健·社會保障·教育분야의 公務員이 계속 증가하고 있으며 地方의 경우에도 역시 保健·社會保障분야 만이 크게 急增하는 추세를 보여 주고 있다는 사실이다.

이러한 社會保障과 福祉 및 教育部門의 人力증가는 해당 部門의 業務量과 機構의 증가를 반영해 주는 것일 뿐 아니라 政府總支出의 目的別構成比의 증가도 수반함을 나타내 주고 있다. (〈表-1〉 참조)

결국 日本의 경우 世界 어느나라에서도 經驗한 바 없는 급속한 高齡化社會를 맞이할 전 망이므로 앞으로의 社會保障·保健·醫療·雇傭등의 분야에서의 行政需要의 증대가 豫想되 며, 公共支出의 總量은 불가피하게 증가될 전망이다. 이러한 日本社會를 전망할 때 日本政 府의 規模는 擴大될 可能性이 크다고 하겠다. 따라서 公共部門의 規模의 適正性を 확보하 는 일은 行政改革의 1차적인 急先務라고 할 수 있다.

### III. 行政改革 推進을 위한 制度的 裝置

#### 1. 臨時 行政調查會

1970년대와 1980년대의 高度産業社會에로의 發展過程에서 야기된 각종 社會·經濟情勢의 變化에 대응하고 현 日本行政이 직면한 課題와 行政規模의 適正化<sup>(14)</sup>를 위하여, 그리고 行 財政의 健全化를 위한 行政改革의 效率的 推進을 目的으로 總理府의 附屬機關으로서 臨時行

(14) 公務員數의 감축은 최근 미국과 영국을 위시하여 日本등에서 行政改革을 위한 주요한 政策課題 로 되어 있다. 미국의 경우 Carter 政權時代에 약 45,000명을 감축하였고 Reagan 政權下에서 는 聯邦公務員 32,000명('81)과 63,100명('82)의 감축方針을 발표하였다. 英國에서는 1983년 도까지 國家公務員數의 10%인 75,000명을 西獨에서는 1982년도에 聯邦公務員數의 1%인 3,000 명을 減員하는 조치를 취하였다. 日本行政管理廳資料(1983) 참조.

政調査會를 設置하는 法律(臨時行政調査會設置法, 法律 第103號, 1980.12.5)이 公布되었다.

本 調査會의 機能<sup>(15)</sup>은 行政實態의 全般에 관한 研究調査를 실시하여 行政制度 및 運營의 改善 즉 改革을 위한 基本的인 政策事項을 調査審議하는 것이다. 이를 위하여 調査會는 總理大臣에게 調整審議結果를 報告하고 諮問에 應해야 한다. 그리고 調査會는 改革建議案을 總理大臣이 國會에 報告하도록 總理大臣에게 建議할 수 있는 權限을 가진다. 따라서 總理大臣은 調査會의 建議를 존중할 義務가 있다.

調査會는 9人으로 구성되는데 이들은 行政改革에 대한 識見이 높은 人士들중에서 兩議院의 同意를 받아 總理大臣이 任命하도록 하였다.

委員의 義務로서 職務上의 秘密을 누설할 수 없으며 委員은 非常勤을 原則으로 하였다. 調査會에는 會長의 추천에 의하여 總理大臣이 任命하는 非常勤專門委員을 두고 專門의 事項을 課查審議하게 하였다.

調査委員會는 소관 業務를 수행하는데 필요하다고 인정되는 경우 中央 및 地方公共團體의 長과 特殊法人의 代表者에 대하여 資料提出, 意見과 說明등의 協力을 요청할 수 있다. 필요하다면 인정되는 경우에는 行政機關 및 特殊法人의 運營狀況을 委員 또는 專門委員이 調査를 담당할 수 있다.

또한 이러한 調査會의 事務를 처리하는데 필요한 事務局을 設置할 수 있으며 事務局長에는 行政管理事務次官이 任命되고 필요한 定員의 職員을 채용한다.

이상의 臨時行政調査會設置法에 따라서 內閣은 設置法施行令(1981.4.3. 政令 第96號)을 制定하였다. <sup>(16)</sup> 이 施行令은 專門委員의 定員(21人), 事務局의 組織 및 業務分掌을 규정하였고 施行令의 規定에 따라서 會議과 議事進行에 관한 事項을 위하여 臨時行政調査議事規則을 制定함으로써 臨時行政調査會의 行政改革活動은 1981년 4월 6일부터 開始되었다.

## 2. 改革案의 實施保障裝置

이상과 같은 臨時行政調査會의 改革活動과 그 改革案의 實施를 보장하기 위하여 政府와 執權黨내에 行政改革推進本部를 設置함으로써 금번의 行政改革의 實效化를 기하려는 日本 政府의 強한意志를 表示하는 制度的 裝置도 아울러 마련하였다. 이 裝置가 바로 「政府·自由民主黨 行政改革推進本部」이다. 이 本部는 內閣總理大臣을 本部長으로 하여 政府의 全閣僚와 自由民主黨의 幹事長, 總務會長, 政務調査會長, 參議院議員會長 및 行財政調査會長으로 構成하였다. <sup>(17)</sup>

推進本部에는 行政管理廳長官을 長으로하여 內閣官房長官, 大藏大臣, 自治大臣, 政務調査會長 및 行財政調査會長으로서 구성되는 常任幹事會를 設置하고 改革建議(答申)의 實施

(15) 臨時行政調査會設置法(昭和 55.12.5. 法律 103號) 참조.

(16) 臨時行政調査會設置法施行令(昭和 56.4.3 政令 96號) 참조.

(17) 1981.3.25. 政府·與黨首腦會議合意書, 同年 4월 7일 發足

方針에 관해서 審議해야 한다.

### 3. 調査委員構成의 特性

특히 지적해야 할 點은 臨時調査會의 會長에는 日本經濟團體連合會 名譽會長인 土光敏夫氏(85세)가 任命되었고 委員에는 日本經濟新聞社顧問(園城寺 次郎) 日本赤十字社社長(林敬三) 旭化工業取締役社長(宮崎 輝) 伊藤忠商事相談役(瀨島龍二) 國際基督教大學教授(辻清明) 東京證券取引所理事長(谷村 裕) 全日本勞動同盟副會長(金杉 秀信) 日本勞動組合總評議會副議長(丸山 康雄) 등 8명이 國會의 동의를 얻어 任命되었는데 委員들의 現職과 背景으로 볼 때 行政의 實務과 改革에 識見이 높을 뿐만 아니라 政治·行政·企業의 改革抵抗勢力과는 比較的 中立的인 立場에 있으며 行政官僚가 전혀 끼어 있지 않다는 點이다. 財界출신의 委員長과 委員이 있다하여 一部抵抗세력에서는 이번의 行政改革이 財界를 위한 行政改革이라는 批判의 소리가 높으나<sup>(18)</sup> 日本官僚들의 구태의연한 行態와 汚職이 構造化된 官僚制와 改革에 대한 이들의 抵抗 그리고 行財政改革과 行政의 合理化와 民主化를 위한 改革 없이는 增稅에 不應하려는 財界의 動態등을 감안할 때 日本의 行政改革을 위한 이번의 調査會의 立法취지와 委員들의 構成은 그간 官主導型的改革의 特性이 강했던 우리에게 示唆하는 바 크다고 하겠다.

### 4. 臨時行政調査會의 特性

원래 日本의 行政改革은 戰後 제 1차 吉田內閣 이래 1960년까지 12회에 걸쳐 試圖되었고 1961년~1964년 9월에는 第 1次 臨時行政調査會가 設置되어 內閣機能, 中央省廳, 機構簡素化, 行政事務整理, 豫算會計 및 公務員制度, 首都行政, 青少年行政, 消費者行政등의 改革에 관한 建議案(答申)이 나왔고 그후 1964년 11월 부터 本(第 2次) 臨時行政調査會가 發足하기 직전까지는 第 1次臨時調査會의 建議案實施를 行政監理委員會가 監視하는 기관으로서 존속되어 있었다. 그러나 제 1차 臨時行政調査會가 建議한 40個項目 가운데서 政府가 채택한 것은 1個 項目에 不過하였는데 이 11個項目도 建議案推進監視기관으로서의 行政監理委員會의 提議에 따른 결과였다.

그러나 本(第 2次) 行政臨時調査會는 第 1次때와는 그 성격을 달리하여 우선 鈴木首相으로부터 「增稅없는 財政再建」을 위한 行政改革의 斷行約速을 中曾根 行政管理廳長官(現 首相)이 받아냄으로서 出發하였다는 점에서 그 意義가 크다고 하겠다. 國內外與件의 變化에 따른 財政改革과 行政改革을 위한 臨時行政調査會(第 2次)의 改革活動은 日本의 國運과 현 中曾根政權의 運命을 걸고 있다는 點에서 우리는 注目하지 않을 수 없다.

(18) 주로 批判 세력은 自民黨內的 反鈴木·中曾根派, 既得權을 수호하려는 官僚組織, 改革對象으로 지적된 特殊公社들과 이들과 利害關係가 있는 被補助團體 및 行財政의 改革을 國防費를 위한것 이라. 주장하는 社會黨과 共產黨 등이 주된 批判세력들이다. 讀賣新聞政治部, 行政改革, 讀賣新聞社, 1983, pp. 12-30.

## IV. 臨調會의 活動 經過

### 1. 12월 答申：緊急措置

1981년 7월 臨時行政調查會가 總理大臣에게 제출한 이른바 1次答申은 1982년도 施策과 豫算에 반영하기 위한 緊急措置에 重點을 두고 그 改革案의 主要內容은 日本의 行財政을 基本의으로 改革하기 위해서 즉시 착수하지 않으면 안될 改革建議案이 主가 되고 있다.<sup>(19)</sup>

우리가 여기서 關心을 두어야 할 것은 1次改革案의 時急性에 비추어 改革案은 3個 部門으로 構成되어 있다는 점이다.

즉 (1) 支出削減과 財政再建의 推進案 (2) 支出의 凍結 또는 合理化 方案 (3) 支出에 관한 個別의 方案등이다. 여기서 각각의 改革案中 主要한 것만 지적하면 다음과 같다.

가. 支出削減과 財政再建의 推進案

#### 1) 財政改革의 當面方針

우선 增稅없는 財政再建을 위하여 公債發行의 減額과 行財政의 合理化와 効率化를 기해야 한다. 그 내용은 다음과 같다.

① 特伊 公債發行의 減縮

② 增稅 抑制

③ 各種 施策의 再檢討와 支出억제를 위한 各 省廳의 豫算의 凍結

2) 行政의 合理化에 의한 支出을 節減할 것

그 주요 내용은 다음과 같다.

① 不要不急한 業務의 폐지

② 效率性이 적은 施策의 폐지

③ 社會的 公正性, 自立·自助精神에 따르는 受益者負擔의 適正化

④ 民營化가 가능한 것은 民間의 自主的 운영에 맡긴다.

⑤ 各種 助成手段을 補助金制에서 融資制로 한다.<sup>(20)</sup>

⑥ 모든 公共機關의 遊休資産등을 拂下하여 稅收外 收入의 確保

3) 稅負擔의 公平性을 確保할 것<制度面과 執行面에서>

나. 支出의 凍結 또는 合理化 方案

그중 主要 내용은 다음과 같다.

#### 1) 一般行政費

(19) 臨調緊急提言·臨時行政調查會, 第1次答申, 行政管理研究センター. 東京, 1981.7.

(20) 各種 補助金總額이 歲出豫算總額에서 차지하는 比率은 33.4%(79) 32.5(80) 31.0(81)로 나타났다.

定員・給與는 억제하고 旅費・廳費 등의 經常事務費는 前年度와 同一하게 억제할 것<sup>(21)</sup>

2) 各省의 補助金の 整理・合理化를 기할 것<sup>(22)</sup>

合理化의 기준으로서는 效果性을 감안할 것과 受益者負擔이 可能な것 등으로 하되 方法으로서는 一時停止, 補助率引下, 또는 終期設定등이다.

3) 租稅에 대한 特別措置를 취할것

1976年 이후 租稅의 合理化 作業의 추진결과 減收額의 약 80%가 所得稅 관계이고 20%가 企業관기임이 판명되었으므로 이에 대한 계속적인 검토를 기한다.

다. 支出에 관한 個別의 方案

個別의 方案에서 우리의 關心의 대상이 되는 것은 다음과 같다.

- ① 건전한 福祉社會를 실현하기 위해서 支援對象을 選別해야 한다.
- ② 醫療保險中 定額國庫補助制를 폐지한다.
- ③ 患者의 自己負擔限度額의 引上
- ④ 公務員年金에 대한 國庫負擔率의 引下
- ⑤ 敎職員의 增員억제
- ⑥ 義務敎育 敎科書의 無償給與制度 폐지검토<sup>(23)</sup>
- ⑦ 國立大學納付金引上和 施設・設備費의 減縮
- ⑧ 私立大學 助成費와 有關한 大學, 學部 등의 新設抑制
- ⑨ 公共事業費는 前年度와 同額以下로 억제한다. 그리고 新規事業도 억제한다.
- ⑩ 特殊法人에 관해서도 任職員의 定數를 減縮(1984년까지 常勤重役數를 減縮하는 데 總裁・監事 등을 제외하면 약 3割에 해당함)하고 職員의 增員을 억제하며 이들의 給與도 國家公務員에 준해서 억제한다.
- ⑪ 特殊法人은 民營化도 포함해서 經營形態를 改善한다.
- ⑫ 日本專賣公社에 民間資本誘致 등을 통한 合理化方案을 檢討한다.
- ⑬ 日本電信電話公社의 經營의 効率化를 촉진한다. 그리고 民營化 등의 方案도 계속 검토한다.
- ⑭ 日本國有鐵道の 經營改善을 기하는 동시에 不利用地 등 遊休資産을 처분함으로써 增收을 기한다
- ⑮ 三公社・四現業의 特殊病院을 一般에게 開放하여 收支改善을 기한다.

(21) '82年度의 日本의 國家公務員은 1백 20만 1천명(一般職과 特別職) 特殊法人職員은 93만명(三公社 및 기타) 地方公務員('81) 3백 19만 4천명으로서 總 5백 32만 5천명이다. 日本行政管理廳 資料

(22) 各省廳의 補助金總額이 一般歲出豫算額에서 占하는 比率은 다음과 같다. 44.1%('79) 45.1(80) 45.1('81) 45.3('82) 46.0('83) 臨時行政調査會資料參照

(23) 198年度の 無償給與敎科書代金總額은 550억圓이었다.

- ⑯ 地方公共團體는 類型別로 標準定數모형을 活用하여 엄격한 定員管理를 기한다.
- ⑰ 地方公務員의 定年制法案(地方公務員法 一部改正法案)의 조기성립을 기한다.
- ⑱ 認許可業務등을 國民負擔의 輕減 및 行政事務의 簡素合理化를 기하는 次元에서 整理合理化를 추진한다.

## 2. 2次答申：認許可提言

1次答申은 日本의 行財政에 대한 緊急한 措置를 취함으로서 1982年度 豫算편성에 反映하는 것과 中·長期的인 次元에서 日本行政改革의 理念과 課題를 定立하고 部門別로 行政의 合理化·効率化方案을 제시하는 것을 目的으로 調査·審議후 內閣總理大臣에게 報告하고 國會에 總理가 報告할 것을 건의하였다.<sup>(24)</sup>

그후 1982년 2월에 本 調査會는 短期的인 改革인 동시에 緊急하다고 認定되는 認許可事務에 관한 行政改革案을 第2次改革案으로 總理大臣에게 提出하였다.

우리나라의 경우에도 認許可事務는 國民의 立場에서 그리고 行政의 立場에서 다 같이 그 改革을 이라고 改善을 추진해온 분야이다. 本 調査會가 認許可事務의 改革에 착수하게 된 제 1차의 동기는 認許可事務의 종류의 증가와 手續節次의 복잡성이 國民에게 큰 負擔이되고 行政事務量을 증가시키는 원인이 된다고 認定하고 國民負擔의 輕減과 行政事務의 簡素化를 위한 時急한 改革對象으로서 곧 改革作業이 착수되어야 한다고 判斷했기 때문이다.

특히 本 調査會는 規制監督行政의 中心이 되는 認許可등은 特許·許可·認可·登錄·提出報告등 2종류가 급증하여 種類數만도 10,000件에 달하고 있음을 發見하였다.

이러한 認許可業務中에서 民間技術水準과 經營能力이 현저히 向上되는 등 社會經濟與件의 變化에 따라서 實情에 맞는 것과 안맞는 것이 있어 民間의 自律的活動에 委任해도 좋은 것이 많아지게 되었다. 民에 委讓해도 좋은 것을 行政이 계속 가지고 있는 경우 民間活力을 阻害하고 既得權益의 보호등을 가져 오는 결과를 초래한다. 그리고 國民全體의 利益에 反하는 것은 물론이다.

따라서 本報告書에서는 經濟·社會의 變化에 비추어 認許可行政의 필요성을 再評價하고 國民負擔·行政의 簡素化와 合理化·民間活力의 活性化등의 觀點에서 整理作業을 추진함이 필요하다고 보고 認許可事務의 改革은 國民의 自助·自立精神의 고양과 企業의 社會的責任을 한층 더 明確化하며 行政에의 過多한 依存體質의 改善도 기대할 수 있다고 보았다.

認許可業務를 國內的인 視角에서만 評價할 것이 아니라 國際關係의 相互作用이 심화되는 狀況을 고려하며 國際的인 視角에서 검토할 필요성도 인정하였다.

2次報告書의 內容중 주요한 것은 (가) 整理合理化의 基準 (나) 整理合理化의 檢討對象 (다) 審査와 改善推進의 體制등을 檢討할 것을 提言한다음 時急한 整理合理화事項을 제시

(24) 臨 認許可提言, 臨時行政調査會, 第2次答申, 1982.2.

하였다. 時急한 整理合理事項의 주요 項目은 다음과 같다.

- (1) 一般國民의 日常生活을 대상으로 한 것
- (2) 國際的 立場에서 조속히 對應을 요하는 것
- (3) 國民經濟的 立場에서 對應이 필요한 것
- (4) 民間活力에 이양함이 適當한 것
- (5) 民間으로부터 改善要望이 많은 것
- (6) 과거로부터 問題點으로 지적되어 온 것

이상의 項目에 속하는 것으로서 중요하다고 생각되는 것들만을 지적하면 다음과 같다.

- (1) 國民의 日常生活을 대상으로 한 것
  - ① 自動車의 定期點檢整備 및 檢査는 國民負擔의 輕減의 觀點에서 簡素化한다.
  - ② 自動車의 運轉免許의 更新에 관한 事項과 旅券發給 등
- (2) 國際的 立場에서 整理할 事項

輸入檢査의 規格基準의 國際化, 二重檢査의 排除, 過剩檢査, 運用基準의 明白化, 情報提供의 充實, 民願처리體制의 整備

- (3) 民間活力에 이양함이 適當한 것

輸出檢査, 消防用機器用具의 個別的 檢定, 計量器의 檢定・定期檢査建築檢査 등

- (4) 國民經濟的 立場에서 對應이 필요한 것  
電源開發立地에 관련된 認可, 資料通信規制 등
- (5) 民間으로부터 改善要望이 있는 것

버스停留所의 位置變更認可, 自家用自動車의 使用申告提出, 特殊車輛의 通行許可, 國際協定 또는 國際契約의 申告, 法人事業稅 및 法人住民稅의 申告書・納付樣式 등

### 3. 第3次答申：基本提言

1982년 8월에 臨時行政調査會는 第3次改革案(答申)인 「行政改革에 관한 基本提言」을 內閣總理大臣에게 提出하였다.

第3次答申에서는 緊急提言(1次), 許認可提言(2次)과는 달리 最近의 內外環境의 變化下에서의 國家의 行政機構, 制度 및 政策全般에 관해서 깊이 있게 再檢討하고 中・長期的인 展望하에서 國內外環境에 效率的으로 적용하고, 政策 및 제반施策의 立案・執行에 있어서 割據主義를 지양한 統合性的 確保, 行政業務의 간소화와 효율화 및 信賴性的 확보를 위한 國民에 대한 情報의 公開과 管理와 住民參與를 통한 民主行政등을 내용으로 하는 「바람직한 行政像 과 「앞으로의 行政改革의 基本方案」등을 提示하였다.<sup>(25)</sup>

改革을 위한 基本提言에서는 行政改革의 必要性和 새로운 行政理念을 검토한 후에 「行政施策」, 「行政組織」 「公務員」 「中央과 地方」 및 「三公社・特殊法人」 등에 관한 主要한 5개

(25) 臨調 基本提言：臨時行政調査會 第3次 答申, 行政管理研究センター. 東京, 1982. 8.

의 課題에 관한 改革方案을 提起하고 있다.

#### 4. 第4次答申：行政改革推進體制的 設置

1983년 3월 15일로 本 臨時行政調査會의 任務는 끝났다. 任務終了前에 本調査會는 最終答申(第1次) 提出前에 앞으로 政府가 第1~5次答申(行政改革에 관한 提言)에서 제기된 각종 개혁안을 實行하는 責任을 지게 됨을 감안하여 政府의 責任있는 推進過程을 강력히 監視하기 위해서 行政改革推進體制的 整備를 요청함을 주요골자로 하는 第4次答申을 提出하였다.<sup>(26)</sup>

그 內容은 臨時行政調査會의 答申(改革案)에 대한 政府의 實施狀況을 監視하고 1986년까지 改革을 推進시키기 위하여 總理府에 「行政改革推進委員會」를 設置할 것과 새로 設置되는 推進委員會는 行政改革의 基本理念의 추진 및 答申에서 제기된 問題點의 具體化 및 答申에서 指摘된 事項의 實施狀況 등에 관해서 調査審議하는 동시에 內閣總理大臣의 諮問에 應하여 建議하는 한편 필요한 意見을 提示하며 關係行政機關의 報告·資料提出·說明을 요구할 수 있고 現地調査를 할 수 있는 權限을 부여할것을 主로 提案하고 있다.

#### 5. 第5次答申：最終提言

第1次的 緊急提言, 第2次的 許認可提言, 第3次的 基本提言, 第4次的 行政改革推進委員會設置提言등의 答申을 前提로 하여 과거 2年間(1981.3~1983.3)의 모든 調査作業을 總括하여 앞으로의 行政改革의 基本方向 및 具體化案을 종합한것이 1983년 3월 14일 제출한 第5次 答申으로서의 最終提言이다.

과거 2年동안 提出한 改革案 중 어떤 것은 이미 政府에 의해서 착수된 것도 있으나 앞으로 實施될 것이 더 많다. 5次答申에서는 第3次答申등에서 提言한 三公社改革과 年金등의 制度改革案을 계속 추속하였고 (1) 行政組織 (2) 現業·特殊法人등 (3) 中央과 地方行政 (4) 補助金등 (5) 認許可등 (6) 公務員 (7) 豫算·會計·財政投資 (8) 情報公開·行政手續 등의 각 分野에 걸친 具體的인 改革案을 提言하였다.<sup>(27)</sup>

### V. 結言：日本行政改革의 理念과 基本方向

지금까지 國運과 內閣의 政治生命을 걸고 最近 行政分野全般에 걸쳐 대대적인 改革의 움직임을 보이고 있는 日本行政改革作業의 主要內容을 日本의 '80年代 社會·經濟的 環境變化라는 狀況論的 視角에서 檢討하여 보았다.

1970年代 高度經濟成長政策을 추진해 오는 동안 앞으로 解決해야 할 갖가지 副作用的 產物과 아울러, 긍정적 의미에서의 資本蓄積의 여세를 몰아 高度産業社會에로의 노력을 경주

(26) 臨調最終提言：臨時行政調査會 第4·第5次 答申, 行政管理研究센터, 東京, 1983. 3, pp. 9-11.

(27) 上掲書, pp. 25-226 참조

하고 있는 1980年代 韓國의 입장에서 볼 때, 이미 高度産業社會의 成熟段階에 들어서 있는 日本이 안고 있는 問題들의 屬性과 그 解決을 위한 努力의 例를 검토하는 것은 앞으로의 韓國行政改革에 있어 試行錯誤를 줄여주고, 方向設定에 많은 示唆을 준다 하겠다.

그러나 다른 한편으로 주의를 요하는 것은 日本의 行政改革事例를 그대로 답습하는 愚를 범하지 말아야 한다는 점이다. 다시 말해서 우리의 政治·社會·經濟的 特殊性을 고려해서 選別해야 한다. 왜냐하면 日本의 現行政改革은 民間部門의 力量이 行政部門의 力量을 앞서고 있다는 것을 大前提로 하고 있는 것인데 반해 우리나라에서는 아직 民間部門의 力量이 行政部門의 力量을 능가하지 못하고 있는 것이 현실이기 때문이다.

이제 결론적으로 앞에서 언급한 각종의 改革方案들 전체를 점검시키고 있는 日本行政改革의 主要理念과 基本方向을 要約해 봄으로써 向後 韓國行政改革이 지향해야 할 長期的 基本方向의 한 例를 모색해 보면 다음과 같다.

### 1. 基本理念

基本理念은 國內적으로는 活力 있는 民主福祉社會의 建設이고 國際적으로는 國際協力の 主體的 參與과 기여를 할 수 있는 새로운 日本社會의 建設로서 요약된다.

國內의으로는 官主導의이며 國民生活를 過保護하고 規制함으로서 他律的이고 官依存型的인 國民을 위한 西歐型的인 民主福祉社會의 건설이 아니라 모든 國民과 民間部門이 自己責任하에 自助·自立하는 活力있는 日本型의 民主福祉社會를 건설한다는 것이다.<sup>(28)</sup>

國際의으로는 世界 G.N.P의 1/10을 차지할만큼 성장한 日本이 世界貿易發展에 적극 기여하고 發展途上國에 대한 經濟協力을 제공하고 國際社會의 平和에 主體的·能動的으로 參與하는 先進國家의 建設이다.

### 2. 基本方向

行政理念을 실현하기 위한 行政改革의 基本方向에 대한 理解는 앞으로의 行政理念을 실현하기 위해 오늘날의 日本行政의 課題에 관한 前述한바의 知識을 필요로 한다.

行政改革의 基本方向은 대체로 다음과 같이 지적된다.

- ① 變化의 對應
- ② 行政綜合性的의 確保
- ③ 簡素化·效率化
- ④ 信賴性的의 確保

이 4개의 基本方向의 내용을 구체적으로 지적하면 다음과 같다.<sup>(29)</sup>

#### 1) 變化의 對應

(28) ① 臨調緊急提言：第1次 答申, 前掲書, pp. 11-12.

② 臨調基本提言：第3次 答申, 前掲書, pp. 18-19.

③ 臨調最終提言：第5次 答申, 前掲書, p. 25.

(29) 臨調基本提言：第3次 答申, 前掲書, pp. 15-17.

가) 民間에 대한 指導·規制·保護에 중점을 두었던 行政으로부터 民間의 活力을 基本으로 하여 앞으로는 調整·補完에 중점을 둔 行政으로의 轉換

나) 政府直營事業 가운데서 民間에 의해서 自立的인 經營이 가능한 것은 民營化의 積極적 方法을 찾는다.

다) 劃一性 중심의 行政에서 각 部門의 實情에 부합한 多樣성과 신축성을 인정하는 行政으로

라) 權限의 集中化에서 地方으로의 分權化를

마) 國祭적인 相互의존 關係의 심화를 고려해서 外國商品, 서어비스 및 人力에 대한 日本國內市場과 組織의 開放

바) 與生變化에 대응하기 위한 決定과 計劃의 彈力的 운영

## 2) 行政:綜合性的의 確保

中央政府의 省廳 사이에 相互干涉·依存·競爭關係가 증대하는 狀況인데 아직도 省廳間의 綜合的 調整行政이 이루어지지 않고 있다. 따라서 內閣의 綜合調整機能을 強化하고 省廳組織의 再編, 統合을 기하며 省廳간의 人事交流와 情報交換을 積極화하고 人事·豫算·計劃·組織의 管理등을 개선 조정함으로써 綜合성을 기하는 한편 民願人의 편의를 위한 民願行政의 地方行政에의 權限委任을 기할 것

## 3) 簡素化·效率化

公的部門은 民間部門과 달라서 效率性에 대한 意識이 부족하다. 그 결과 불필요한 人力과 豫算규모의 擴大를 가져왔고 行政은 肥大化되어 왔다. 따라서 行政은 簡素化되어야 하고 效率化되어야 한다. 특히 行政의 業務를 감축하고 이에 따른 人員과 豫算의 節減에 力點을 두어야 한다.

## 4) 信賴性的의 確保

行政이 國民의 信賴성을 확보하기 위해서는 (1) 變化에의 對應 (2) 綜合性的의 確保 (3) 簡素化와 效率化가 基本的이지만은 그외에 不正腐敗·公共事業의 執行과 補助金의 交付등에 대한 國民의 批判을 받아들여야 한다. 그리고 行政機關이 소관하는 각종 情報의 公開와 管理 그리고 住民參加등에 관해서 國民의 理解를 구해야 한다. 그렇게 함으로서 단이 權力 지향적인 行政에서 民主的 行政, 公平性이 확보된 行政으로 전환되고 行政의 信賴性 확보가 가능해진다.

끝으로 韓國行政改革을 위한 提言으로 추가할 것은 「官·民複合體制」에 의한 改革의 立案推進과 그러한 改革의 持續성과 一貫性 確保를 위한 「制度的 統制裝置의 設置 및 活性化」問題이다.

日本の 경우는 금번 5차에 걸친 방대한 改革建議案을 단 1명의 現存官僚의 介入 없이 文字 그대로 순수한 民間人으로 구성된 臨時行政調査委員들에 의해 이루어졌다. 그러나 向後

우리나라의 行政改革方式도 그와 똑같이 한다는 것은 官·民의 경험부족과 인식 부족때문에 우리가 다룰 가능성이 크다고 생각된다. 따라서 궁극적으로는 行政改革의 이니셔티브까지도 民部門에 이양해야겠지만, 현재로서는 그를 위한 준비작업으로서 民과 官의 적극적 和合을 前提로 한 專門적이고 脫政治的·脫官僚的인 改革推進主體의 制度化가 要望된다.

또한 그런 改革體로 부터 提案된 각종 方案들의 對行政拘束力을 제고시킬 수 있는 立法措置도 要望된다. 나아가 日本의 경우처럼 改革案의 執行過程을 면밀히 調整統制할 수 있는 실질적 權限까지 改革立案體에게 부여해 줌으로써 改革의 效果性和 持續性 그리고 一貫性을 보강하는 것이 바람직 하지 않을까 한다.