

# 2001년 일본 노동후생성의 형성 다시보기

이 현 주

한국보건사회연구원 부연구위원

이 글은 일본의 중앙성청 개혁, 그 중에서도 사회정책 부처의 변화를 살펴보고 우리나라에 주는 정책적 함의를 찾아 정리하는 것을 목적으로 한다. 일본의 중앙성청이 개혁된 지 이미 7년이 지나고 있다. 짧지 않은 시간이 지나버린 지금 왜 일본의 경험을 다시 살펴봐야 할까? 최근 우리나라에서는 정권교체와 함께 부처통합이 뜨거운 쟁점으로 부상하였다. 중앙 부처의 조정은 정권교체기마다 거론되어 왔던 정책주제이지만 이번 만큼 대대적인 조정안이 거론된 시기도 흔하지 않다. 사회정책 영역에서도 보건복지부와 여성가족부, 그리고 국가청소년위원회를 통합하는 안이 논의되고 있다. 아직도 그 결론이 어찌 날것인가에 대해서는 무어라 장담하기 힘들지만 사회정책을 책임지는 부처들의 조정은 이후 정책형성과 집행에 영향을 주는 중대한 사안임에는 틀림없다. 일본 중앙성청 개혁에 대한 국내연구는 대개 행정학을 배경으로 진행되어 왔으며 주로 부처조정의 전반적 배경과 영향을 다루었지 사회정책으로 특화한 것은 드물다. 하지만 기존 연구에서 분석한 내용과 정리한 교훈은 사회정책 영역으로 한정하여 보더라도 매우

유익하고, 본 연구의 주요한 기초자료가 되었음을 밝힌다.

사회정책 영역의 부처 조정이 어떠한 모습으로 귀결되던지, 일본의 경험을 바탕으로 부처 조정의 과정에서 고려하여야 하는 제 측면들을 재정리함으로써 우리나라의 개혁이 보다 적은 문제를 겪게 되기를 바란다. 이 글은 사회정책 관련 부처를 초점으로 일본의 중앙성청 개혁의 배경과 과정, 개혁의 결과로서의 구조, 그리고 개혁이후의 경험과 쟁점을 다룬다. 각 내용마다 일본과 한국의 차이점 뿐 아니라 한국에 주는 시사점을 도출하여 볼 것이다.

## 1. 일본 중앙성청 개혁의 배경과 과정

개혁의 배경은 그 목적이 수립되는 기반이다. 당시 배경에서 문제로 지목된 것들을 해결하기 위하여 개혁이 요구된다. 일본 중앙성청 개혁의 배경은 경제적, 사회적, 정치적 요인들의 결합으로 복잡다단하다.

1990년대 일본의 경제는 경기 불황으로 고통

## 해외제도 하이라이트

을 겪고 있었다. 버블경제의 파탄과 부동산시장의 침체로 인하여 막대한 적자국채를 안고 있었다. 누적 재정적자는 세계 최대 수준에 이르렀고 '97년에는 매년 일반회계예산에서 20% 전후가 채무변제를 위해 충당되었으며 중앙 뿐 아니라 지방자치단체의 재정적자도 심각하였다(임승빈, 1999: 61). 이러한 경제적 문제를 악화시킨 이유로 후발형 근대화유체인 전략적 산업정책과 보호주의의 관습 등이 지목되었다.

일본의 경제 위기가 고질적인 정부-기업의 유착에 의해 심화되었다는 인식과 중앙성청 자체가 문제의 근원이라는 인식이 확산되었다. 이러한 인식을 촉발시킨 배경에는 1990년대 중반 대장성과 후생성을 비롯한 관료제의 불미스러운 사건들이 속출한 것도 일조하였다. 결과적으로 관료에 대한 불신이 높아졌으며 모든 정당은 행정개혁을 공약으로 걸게 되었다.

고령화·저출산으로 인한 사회적 부담도 가중되었다. 노령인구의 급속한 증가로 사회보장비의 증가가 계속되었고 이러한 부담은 향후에도 계속 가중될 것으로 예상되었다. 더욱이 저출산으로 인한 부담의 가중은 일본경제에 적신호로 여겨졌다. 경제적, 사회적 문제가 가중되면서 중앙성청에 대한 개혁의 목소리는 더 커졌다. 사회경제의 제도 및 시책이 중앙성청에 의해 기획되고 입안되며 운영되고 있으므로 오히려 중앙성청 자체의 개혁이 우선되어야 한다는 견해가 팽배해진 것이다.

중앙성청의 개혁 배경에는 단지 일본의 경제적, 사회적 요인 뿐 아니라 정치적 전통에 대한

비판도 크게 작용하였다. 정치지도력이 약한 내각제도, 행정관행에 대한 반성이 고조된 것이다. 총리는 내각의 대표이지만 다른 국무대신과 거의 평등하게 각의 결정에 의해 구속되는 존재였다. 전통적으로 일본 정부의 의사결정은 내각보다도 개별 성청의 중앙관료가 주도적 역할을 수행하면서 족의원들과 공생해 왔다. 이런 정책결정 구조는 국가적 전략목표가 비교적 명확한 경제적 상승기나 평시조건에서는 장점을 갖고 있지만 긴급한 위기상황이나 적극적 돌파가 요구되는 불확실성의 상황에서는 기능부전이 초래되는 구조라고 평가된다(송주명, 2001: 126). 각 성청의 정체성이 너무 강하여 행정 전체의 통일성을 유지하기 어렵고 국익보다는 성청의 이익을 중심으로 하는 '부처이기주의', '칸막이 행정'의 폐해가 극심하였다. 결국 중앙성청 개혁은 관료주도형에서 정치주도형으로 정책결정체계를 변화시키려는 목적을 담고 있으며 과거 강하게 지켜져 왔던 자민당과 행정 관료 간의 연대가 약화된 것이 개혁의 촉매로 작용하였다는 분석도 있다(이상훈, 2002).

위에서 언급한 일본의 특수한 환경요인 외에도 전세계적 신자유주의 경향과 작은정부 담론이 개혁에 반영되었다. 정부실패, 규제완화, 시장중심의 기제 강화와 같은 가치들이 행정개혁에 녹아 있으며 중앙성청 개혁은 정부 관료제를 개혁의 장애물로 비판하는 신보수주의 정부개혁의 맥락과 일치한다.

일본의 행정개혁은 그 배경으로 작용한 요인만큼 목적 또한 복합적이었다. 개혁의 주 목표는

## Social Services Highlight

정치주도의 강화, 종직분할행정의 극복, 행정의 투명화, 자기책임화, 슬림화 등으로 요약된다(송주명, 2001: 125). 복잡적이기는 하나 행정개혁의 목적이 비교적 명확하게 합의·정리되는 과정을 거치게 된다.

1996년 등장한 하시모토(橋本) 정권은 1997년 1월의 시정방침연설에서 6대 개혁을 내각의 과제로 내걸었다. 중앙 및 지방의 행정개혁, 재정구조 개혁, 사회보장구조개혁<sup>1)</sup>, 경제구조개혁, 금융시스템개혁, 교육개혁이 그것이다. 1998년 6월, 국회에서 중앙성청 기본법안이 최종 통과되었다. 법안의 주요내용은 내각기능의 강화, 1부 12성청체제 등 행정조직의 재편성, 행정조직의 감량 및 효율화 추구였다. 1년 뒤 1999년 2월, 연립여당인 자민당과 자유당 양당은 주춤하던 행정개혁 진행사항에 대하여 진일보한 내용에 합의하게 되었다. 합의 내용은 공무원정원을 2000년부터 10년간 25% 감축하고 국무위원의 수는 17인을 넘지 않도록 한다는 것과 전체 국의 총수는 128개에서 96개로 감축하고 정책과 집행의 분리에 따른 독립행정법인의 구체화를 추진한다는 것 등이다. 그리고 정부조직의 개편은 2001년 1월과 7월에 단계적으로 시행한다는 현실화 내용도 포함되어 있다.

중앙성청의 개혁과정에는 두 가지의 교훈이 있다. 과정의 투명성을 확보하고 비교적 긴 기간

의 합의도출 및 준비과정을 거쳤다는 점이다. 1995년 행정개혁 추진체제가 설치되고 각 추진체의 위원회에서 위원들의 임명 그리고 1998년 6월 국회에서 관련 법안이 통과되기까지 거의 모든 과정이 국민에게 공개되었다. 심지어 회의 내용은 인터넷에 띄어 누구든지 접속하여 볼 수 있게 하였다. 위원회 안에 대한 해당부처들의 의견 및 이견을 청취하기 위하여 수개월간의 시간을 할애하였으며 합의된 사항들이 수시로 언론에 보도되어 사회적 합의를 도출하기 위한 노력을 경주하였다. 이러한 논의과정의 투명성 때문에 국민, 관료, 정치가, 이익집단 등은 통과된 법안에 대하여 100% 만족하지는 못했지만 결국 합의에 이르러 향후의 세부 실천계획을 세우게 되었다(임승빈, 1999: 71). 전체적으로 '93년부터 계획된 행정개혁안이 합의안을 도출할 때까지 5년이라는 시간이 소요되었으며 2001년 실시되기까지는 약 8년의 시간이 지났다. 성청개혁을 준비하는 기간이 길어지면서 로비가 강화되거나 또는 성청들이 본연의 업무보다 성청개혁을 위한 대비 또는 준비에 더 많은 관심을 갖게 되는 등 부작용에 대한 우려도 없는 것은 아니었지만 일정 기간의 의견수렴과 준비가 이후 시행의 무리를 줄이는 순기능을 가져왔다는 점에 대해서는 대체로 동의한다.

1) 사회보장구조개혁의 내용은 공적개호보험제도의 실현과 의료보험제도 및 연금제도의 개혁을 주 내용을 한다. '96년 11월 개호보험제도 관련 법안을 국회에 제출하였고 '97년 9월부터 의료보험제도, 노인보험제도를 개혁하여 환자의 부담이 증대되었다. 이러한 개혁의 골자를 기초로 볼 때, 시장 중심의 효율을 강조한 개혁이 사회정책 영역에도 투영되었음을 알 수 있다. 재정개혁에서 세출삭감과 세출구조의 개혁, 경제개혁에서 규제완화에 의한 경제의 활성화, 금융개혁에서 금융의 자유화를 표방하여 당시 개혁이 시장중심의 신자유주의 이념에 근거한 것임을 보여준다.

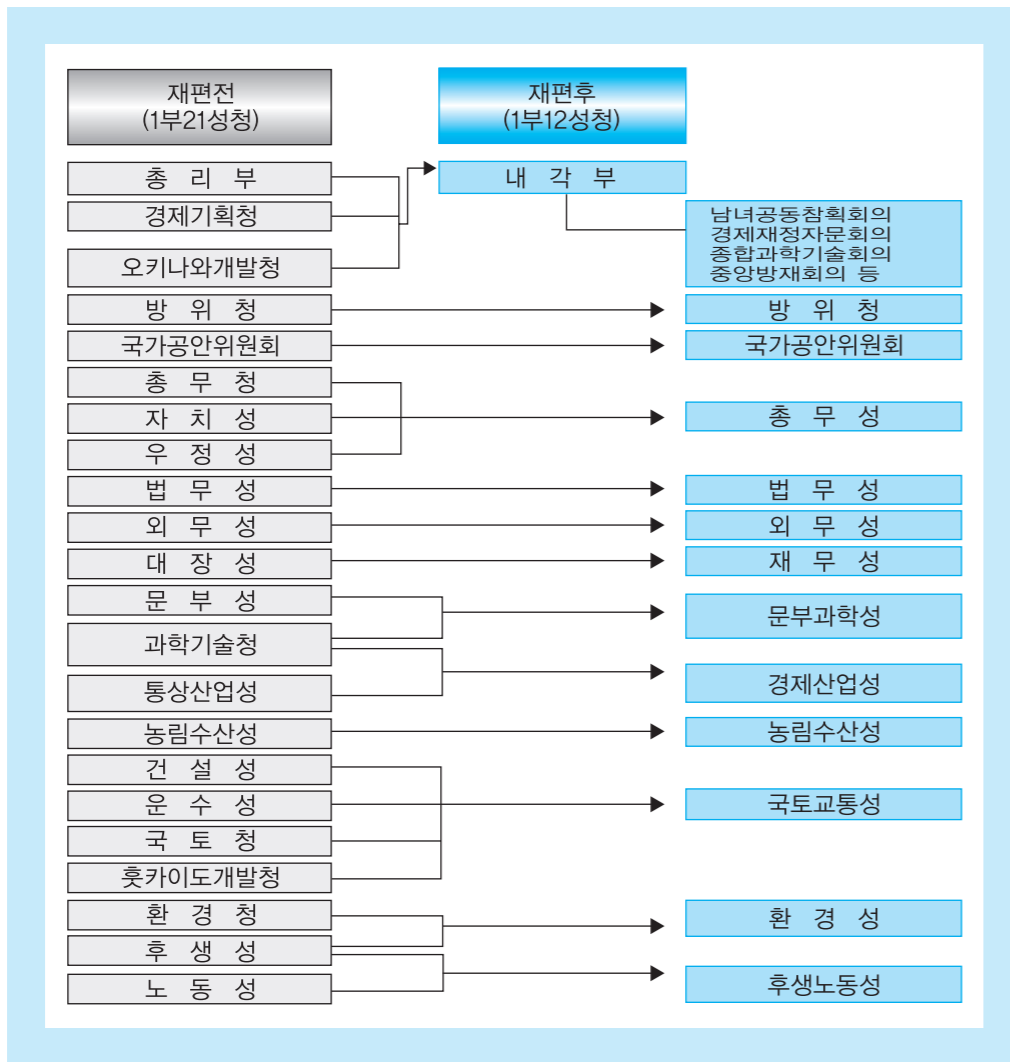
## 2. 노동성+후생성=노동후생성: 미완의 조직재편

행정개혁의 일환으로 2001년 보완적 관계에 있는 중앙성청을 통합하는 개혁을 단행하였다.

결과로 1부 22성청은 12성청으로 축소 재편되었다. 하시모토 전 총리가 선거공약에서 내건 성청 반감에는 미치지 못한 것이지만 거의 반으로 감축되는 일대 개혁이었다.

성청개혁과정에서 사회정책을 주로 담당하던

그림 1. 2001년 일본의 중앙성청 개편 결과



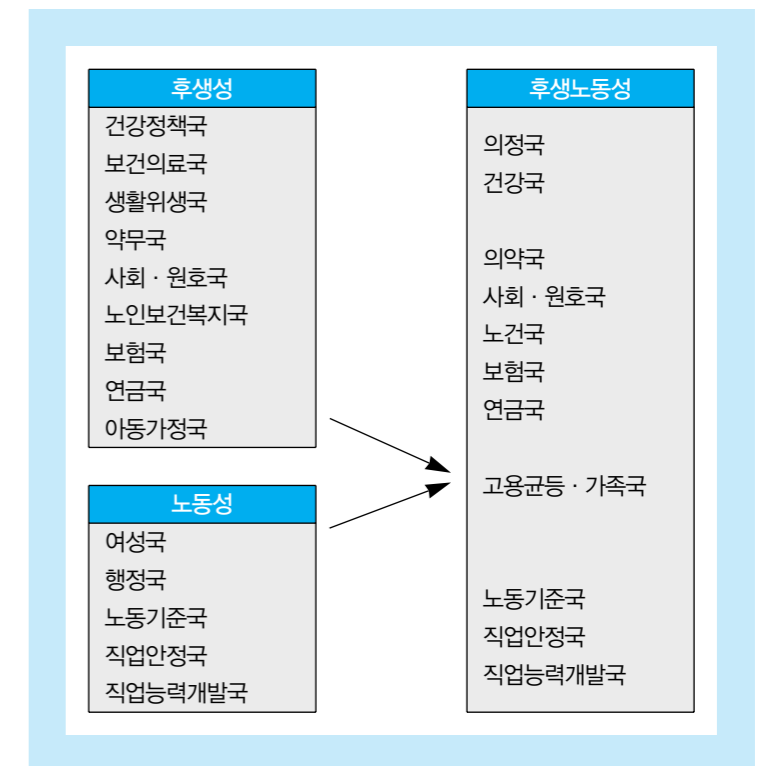
후생성과 노동성이 통합되어 노동후생성이 형성되었다. 노동성과 후생성 통합으로 보건, 복지, 고용을 총괄하는 대부처가 탄생한 것이다. 중앙성청 개혁결과에 대한 해석은 아직 본격적으로 증거를 가지고 검토되지 못한 듯하다. 단지 개혁 직후와 최근까지의 영향만으로 개혁의 결과 및 영향에 대한 조심스러운 분석이 시도되고 있을 뿐이다. 이와 관련한 국내 분석들은 주로 조직개편의 결과로 나타난 조직구조에 집중하고 있다.

전체적으로 성청개혁에 대한 우려나 주의점 등을 정리하고 있고, 그 성과에 대해서는 앞으로 지켜봐야 할 미제로 남겨두고 있다. 성청개혁에 대한 주된 문제제기는 단순통합으로 성청간 융합을 일으키지 못하였다는 점, 거대부처의 출현으로 인한 행정의 비효율성 등과 관련된다.

개혁직후 조직구조를 보면 후생노동성에서는 후생성과 노동성에 있던 14국이 11국이 되어 국의 재편통합이 이루어졌다. 하지만 이 중 기존 성의 벽을 넘어 설치된 것은 고용균등·아동가족국 뿐이었다. 노동성의 여성국과 후생성의 아동가정국이 통합된 고용균등·

아동가족국의 내부를 과 수준에서 보면 <표 1>과 같이 후생성의 기획과와 노동성의 서무과가 통합되어 총무과가 설치된 것 이외에는 모두 기존의 국에 있던 과가 그대로 옮겨졌다. 게다가 통합된 총무과도 그 명칭 및 사무의 내용으로 판단하면, 정책의 기획입안이나 정책실시를 위한 것이 아니라 관리적인 업무를 수행하는 조직임을 알 수 있다. 즉, 새로운 행정수요에 대응하기 위해서 설치된 것은 아니었다. 개혁이 진행된 얼마 후인 2003년을 기준으로 보면 2001년 총무과

그림 2. 부처통합과 노동후생성의 조직내부 구조



자료: 마부치마사루, 2007: 1320

해외제도 하이라이트

를 설치한 이래 기존의 성을 횡단한 과의 설치는 없었다. 2007년에도 이러한 현상은 마찬가지이다(마부치 마사루, 2007: 1313).

표 1. 고용균등·이동가정국의 내부 구성

과명	과거 소속
총무과	기획과(후생성)+서무과(노동성)
고용균등정책과 직업가정양립과 단시간·재택노동과	노동성
가정복지과 육성환경과 보육과 모자보건과	후생성

자료: 마부치마사루, 2007: 1321

성청개혁은 행정기능의 종합화라는 본 의도와는 달리 각 성청기능의 단순 혼합으로 진행되었고 기존의 권한과 이권이 집합된 거대관청을

탄생시킴과 동시에 일부 정부기능의 복잡화를 야기했다(송주명 2001: 142)는 비판을 면하기 어려운 구조를 초래하였다. 유사한 기능을 수평적으로 혼합하는 이른바 '수 더하기 식'의 통합이라고 폄하되었다. 이러한 구조에서 성청 간 대립이 국 간 대립으로 전화되었으며 결국 국은 있되 성은 없는 관료조직이 탄생하였다. 국가적인 차원의 정책결정이 더욱 어려워지는 상황이 초래될 위험이 있다는 지적도 있다(송주명, 2001: 151).

성청개편 이후 거대 관청의 출현으로 중앙성청의 업무 효율성은 저하되고 의사결정은 지연되었다는 비판도 있다(上山信一, 2003, 김근세 외, 2006: 337). 물론 대부처는 나름의 강점을 가지고 있다는 견해가 있으며 이러한 견해가 중앙성청 개혁에 근거가 되었다.<sup>2)</sup> 그러나 거대부처가 초래한 부작용에 대한 우려가 크고 그 우려는 점차 현실적인 한계로 등장하고 있다.<sup>3)</sup> 특히 사

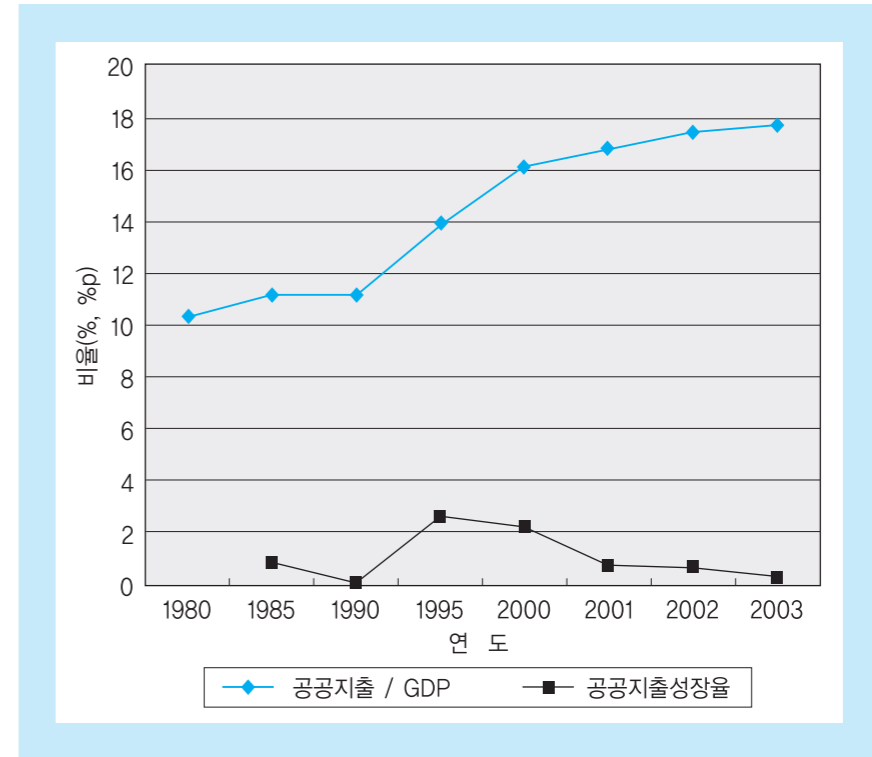
- 2) 거대부처의 장점에 대하여 임승빈은 아래와 같이 정리한 바 있다(임승빈, 1999: 62-3).
- ① 거대부처로의 정부조직개편은 국무위원의 수를 줄여 집행부의 기동성을 높여주며 부처간의 대립을 양적으로 줄여 행정의 신속한 정책결정능력을 향상시킨다.
  - ② 소관업무의 중복 및 경합을 피해 불필요한 투자 및 마찰을 피하여 행정비용을 절약할 수 있다.
  - ③ 소관업무의 범위가 명확히 구별되어 사회적인 수요와 부서의 목표를 일치시켜 비용편익분석을 통하여 정책순위를 결정하기가 용이하다.
  - ④ 행정운영 면에서도 총무, 서무, 인사관리 등 공통 업무의 집중화를 통하여 부처 전체의 다운사이징이 가능하다.
  - ⑤ 분산된 부처의 정책과정에 있어서는 특성의 이익집단 및 대상 집단의 개입이 가능하여 합리적인 정책결정에 한계가 있으나 통합된 부처에서는 이질적인 정책결정 집단이 들어와 감시자가 늘어나 하나의 부처 혹은 하나의 국을 위한 정책이 아닌 국민전체를 위한 정책결정이 보다 용이하다고 볼 수 있다.
  - ⑥ 유사한 전문분야의 집단화로 인하여 쟁정의 전문성 및 효율성을 증대시킬 수 있다.
  - ⑦ 유사한 업무를 여러 부처에서 분산 처리하는 방식에서 하나의 부처로 집중시킬 경우 책임의 소재가 명확하여 책임행정 구현이 가능하다.
- 3) 거대부처의 단점에 대한 임승빈의 정리는 아래와 같다(임승빈, 1999: 63-4).
- ① 유사한 기능을 수행하였던 타 부처 간의 통폐합으로 인하여 거대한 부처가 되었으므로 여러 각도에서 검토하여 견제를 할 수 없게 되어 정책실패를 가져올 가능성을 배제할 수 없다. 또한 경제와 조정 및 균형을 최고 통치자에게 의존하게 되어 통치자의 의지에 따라 정책의 성공과 실패가 좌우되는 위험성이 내포되어 있다.
  - ② 행정의 중복은 이론적으로는 피할 수 있으나 실제적으로 행정이 적용되는 분야에서는 어느 정도의 중복은 여전히 존재한다.

Social Services Highlight

회정책을 담당하는 노동후생성의 경우 이러한 부작용의 문제는 더 심각한 것으로 보인다. 노동후생성은 사회정책을 담당하는 부처로서 점차 복잡하고 심각해지는 일본의 사회적 문제에 대응하여야 하고 대상별 민감한 서비스를 제공할

이후 조직이 커지면서 정책의지를 펼치는데 어려움을 겪고 있다. 2007년 노동후생성 공무원과의 면담에 따르면 사회정책과 관련된 사건, 사고가 적지 않은데 1인의 장관이 이러한 모든 문제를 감당하기에는 부담이 크고 통합 이후 후생노동성의 예산규모가 너무 커져서 정책의 확대 등

그림 3. 일본 공공지출 변화



자료: OECD Social Expenditure Statistics

- ③ 행정에서의 지나친 효율성 강조는 다양한 가치를 추구하는 행정활동을 제약시켜 오히려 행정에 대한 국민의 만족도가 떨어질 수 있다.
- ④ 정책간의 종합조정이 부처 내에서 전부 이루어진다면 부처 내에서의 상하관계를 중시하는 관료제에 의해 정책 간의 이견이 사회적으로 표출이 안 될 가능성이 있다. 따라서 사회적으로 여론수렴이 불가능하게 되고 결과적으로는 정책대상 집단의 행정수요와는 다른 이질적인 판단을 내릴 가능성도 있다.
- ⑤ 부처 간의 통합이 되어 거대부처가 되어도 공무원집단이 특정한 이익집단을 대변하지 않으리라는 보장은 없다.

## 해외제도 하이라이트

을 추진하기에 어려움이 있다고 한다. 성청 통합 이후 노동후생성 예산사용에 대한 외부 모니터가 자연스럽게 엄격해지는 경향이 있다는 것이다. 예산의 측면에서 재무성과 금융청 등 국고기구의 예산이 전체 예산의 약 50%를 차지하는 압력으로 고령화 사회 등 사회복지수요에도 불구하고 (사회정책과 같은)통합가능예산의 상대적 비중이 감소하는 등 국가재정지출의 경직성이 심화되고 있다(김근세 외, 2006: 339). 공교롭게도 일본의 공공지출 변화를 보면 GDP 대비 비율이 나 전년 대비 성장률이 2001년을 기점으로 둔화되는 양상을 보인다.

이 밖에도 일본의 성청 개혁은 본연의 목적을 달성하는데 미흡하다는 평을 받고 있다. 우선 슬림화에 한계를 보인다는 점에서 개혁의 주목적이 달성되지 못하였다고 비판받는다. 개편 실시 후 중앙성청의 국가공무원 정원을 10년간 10% 삭감할 방침을 결정한 바 있다. 그 후 2005년까지 중앙성청의 직원은 약 50만 명 감소하였지만 이는 우정성 직원의 공사 이관이나 국립대학의 독립행정법인화에 의한 것으로 순감은 약 1만 8천명에 머물렀다(김근세 외 2006: 338). 성청 개혁의 또 다른 이슈였던 정책과 집행의 분리를 위한 독립행정법인화 추진도 제대로 추진되지 못하였다. 국세청, 사회보험청, 특허청 등 실무 담당관청이 책임운영기관화될 것으로 기대되었으나 실제로 독립행정법인으로 이행된 것은 시험연구기관, 교육기관, 박물관 등 주변기관들뿐이었다.

## 3. 통합이후 쟁점

성청 통합이 융합으로 진행되지 않은 이유에 대하여 마부치 마사루는 외부로부터의 압력으로 진행되는 개혁에는 관료의 강한 저항감이 존재하며 각 부처 행동양식의 차이가 해소되지 않았기 때문이라고 지적하였다. 예를 들어 현장형 부처와 기획형 부처처럼 서로 다른 전통의 부처가 통합되면서 문화적 차이를 극복하지 못한 결과라고 분석하였다(마부치 마사루, 2007: 1315-1316). 일본은 성청 개편과 함께 성과를 기초로 한 인사제도의 도입, 그리고 조직평가의 강화 등 후속 관리 안을 추진한 바 있다. 그럼에도 불구하고 부처 통합에서 긍정적 결과를 이끌어 낼 관리가 충분하지 못하였다는 지적을 받고 있다.

정진우에 따르면 조직개편 이후의 관리전략에는 기능관리전략과 문화관리전략이 있다(정진우, 2001). 정진우는 과거 재정경제원의 통합 사례를 분석하면서 기능관리전략이 제대로 실시되지 못했고, 문화관리전략도 일부만이 제한적으로 실시되었으며 그 결과 조직통합을 달성할 수 없었다고 주장하였다. 이렇게 관리전략 실시에 한계를 보인 이유는 민간조직과 정부조직의 차이점으로 인한 인사 상 제약, 정부조직구조의 경직성, 우리나라에 특유한 정치적 현상인 장관의 짧은 재임기간, 짧은 합병기간 등 때문으로 설명하였다.

정진우의 연구는 조직통합에는 치밀한 관리전략이 수반되어야 함을 재확인시켜준다. 헨트

## Social Services Highlight

(Hult)는 행정기관 합병에 관한 사례연구를 통하여 조직통합을 위한 관리전략으로 첫째 조직개편을 통한 기능재조정으로 하위 부서간 기능중복을 줄이고, 둘째, 의사소통을 활성화하며, 셋째, 교육훈련을 강화할 것을 권고하였다. 윌슨(Wilson)도 FBI 사례연구를 통해 유사한 관리전략을 권고한 바 있다(정진우, 2001: 193에서 재인용). 문화관리전략은 구체적으로 적절한 통합전담팀의 구성 및 운영, 의사소통활성화를 위하여 팀구성, 공동작업, 토론 등 참여기회제공, 교육훈련, 인사정책으로 실적 중심의 승진체계 확립, 인사교류 실시, 통합정도에 대한 주기적 점검과 환류를 포함한다.

일본의 경험이나 우리나라 과거 경험을 돌이켜볼 때, 중앙부처의 통합에서 통합 이후의 관리가 얼마나 중요하며 그 관리는 통합이전부터 이루어진 분석과 준비를 기초로 진행되어야 한다는 사실을 재차 확인할 수 있었다.

## 4. 부처통합의 교훈

일본의 2001년 행정개혁을 논하는 학자들은 아직도 개혁이 진행 중이며 앞으로도 더 지켜보아야 한다는 입장을 견지하고 있다. 아직 무언가 결론을 내리기에는 이르다는 뜻이며 부처개혁은 오랜 시간의 준비와 사후 관리가 필요하다는 점을 수용하는 자세의 표현이기도 하다. 부처 개혁의 폭이 크면 클수록 이러한 자세는 더 중요해질 것이 분명하다. 미완의 개혁이지만 지금까지

지의 일본 경험에서 몇 가지 교훈을 찾아 볼 수 있을 듯하다.

우선 부처통합이나 개혁은 매우 큰 비용을 지불하여야 하는 거대한 작업이다. 따라서 왜 부처개혁을 하여야 하는지 그 목적이 명확하게 서고 이 목적을 달성하기 위한 부처개혁의 설계가 이루어져야 할 것이다. 일본의 부처 개혁의 목적은 매우 복잡한 것이었으나 그 목적을 달성하기 위한 방편들이 구체적인 개혁내용에 담겨져 있다. 이렇게 준비한 개혁에서도 그 목적의 달성이 순조롭지 않다는 비판을 피하지 못하고 있는 상황을 볼 때, 목표의 명확화와 그 수단으로서의 부처개혁의 설계는 반드시 정치한 것이어야 한다.

일본의 성청 개혁이 우리나라와 차이를 보여주는 가장 특징적인 측면은 아마 개혁의 준비과정일 것이다. 앞서 기술한 바와 같이 성청 개혁의 준비과정은 매우 장구하였으며 각 과정이 매우 투명하게 처리되었다. 폭 넓은 의견수렴 과정은 이후 실시에서 든든한 기반이 되었다. 현재와 미래의 정부 행정을 효과적이고 효율적인 구조로 개편하는 작업은 조심스럽게 진행되어야 할 것이며 많은 이들의 참여를 보증하는 것이어야 한다. 조직개편 이전에 대상 부처들의 조직역사, 조직문화에 대한 정보를 수집하고 통합 등 개편의 적합성을 분석하는 작업도 반드시 필요하다. 또한 조직개편 이후 하위부서 간 관할권중복으로 인한 갈등을 줄이기 위하여 핵심과업을 직제에 상세하게 재 정의하는 작업도 준비과정에서 이루어져야 할 일이다.

## 해외제도 하이라이트

부처의 개편이 단순한 부처간 합이 아니라 융합으로 발전할 수 있도록 부처 간 개편과 개편 후 각 부처의 내부 조직구조 개편도 종합적으로 고려되어야 할 것이다. 이러한 고민을 방지한다면 일본에서처럼 국간의 경계가 과거 부처간 경계처럼 견고한 협의 및 협력의 장애가 될 것이기 때문이다. 만약 부처간 통합이 조정 기반을 강화한다는 전제를 받아들인다면 부처간 통합이 충분조건이 아니라는 점에 유의하여야 한다. 통합된 부처 내 이상적 구조의 형성과 문화의 형성, 내부 조정기제의 작동이 병행되어야 한다.

최근 노동후생성 공무원에 따르면, 성청 개혁 이후의 변화에 대하여 언급하기를 부처가 통합된 이후로도 국의 경계를 넘는 협력은 여전히 어려운 일이지만 과거와 비교하여 국 간 연계는 일부 향상되었다고 한다. 특히 여성의 취업지원이 다양성 평등과 같은 업무에서 시너지 효과를 보이고 있다고 한다. 또한 사회원호국도 노동영역과의 연계에서 다소 상황이 호전되었다고 한다. 그는 결론적으로 조직통합이 궁극의 답이라기보다는 업무 교류의 시간을 충분하게 갖고 경험을 공유하는 것이 더 중요하다고 전하였다. 성청 개혁이후 비교적 긴 시간이 지났다. 개혁의 성과는 개편과 더불어 추가적인 노력이 계속되어야 앞당길 수 있다. 통합 이후의 관리를 강화하는 제 복안들이 마련되어야 한다. 특히 문화적 차이를 극복할 수 있는 각종 기제들이 개편 초기에 적극적으로 활용될 수 있도록 전 부처의 환경을 조성하여야 한다.

사회정책과 관련하여 일본의 성청 개혁은 더 많은 검토사항이 있음을 시사하고 있다. 사회정책 영역에서 부처 통합으로 인하여 발생할 부작용에 대하여 미리 점검하고 고민하는 것은 다른 부처의 개편보다 더 세심하여야 한다. 지금까지 사회정책영역에서 사회정책 부처간 조정 문제는 수면아래에서 논의가 되어왔다. 논의의 핵심적인 문제의식은 부처 간 벽을 넘어서는 기획 및 집행을 통하여 사회정책의 효과성과 효율성을 제고하여야 한다는 것이었다. 즉, 통합적 서비스 제공을 가능하게 하기 위한 해결책 중 하나로 부처 개편 및 조정문제가 언급되어 왔다. 사회정책의 감축이나 또는 재정긴축, 공무원감축이 그 논의의 출발은 아니었다. 이러한 이유로 기능적 유사성이 큰 부처 간 조정 뿐 아니라 기능적 보완관계의 부처조정도 사회정책 분야에서 주요한 논의사항 중 하나였다.

요는 사회정책 영역에서 진행 될 부처개혁에서 우리나라 사회정책의 환경과 단계를 다시 생각해 보아야 한다는 점이다. 부처조정은 목적이라기보다 특성의 이념과 유관한 수단이다. 서구의 부처 개혁은 대개 비대해진 정부실패를 반성하면서 이루어진다. 반환점을 돌아 달리는 서구 선진국과 우리나라는 너무 거리가 멀다는 인상을 지울 수 없다. 혹시 우리는 반환점에서 먼 지점에서 너무 일찍 돌아서버린 것은 아닐까? 과연 우리나라는 비대한 정부를 경험해보았나? 비효율적인 정부를 경험하였다면 그 원인이 과연 비용측면에 있었나 또는 취약한 산출에 있었나? 투입한 비용의 문제가 아니라면 과연 작은 정부

## Social Services Highlight

가 답이 될까? 답을 얻지 못한 너무 많은 의문이 남아있다. 양극화의 심화, 노동시장의 불안, 빠른 저출산·고령화를 경험하고 있는 우리나라에서 필요한 정부는 안전을 보증하면서 효율적이고 세련된 정부일 것이다.

## ■ ■ ■ 참고문헌

김근세 · 이경호 · 히사다카즈다카, 일본 국가행정구조의 재형성, 한국행정학회 · 한국지방자치학회, 2006년도 춘계공동학술대회 발표논문집, 2006, 4: 314~341.

마부치 마사루, 일본에 있어서의 중앙 부처 재편의 효과: 융합인가? 혼합인가?, 한국행정학회, 2007년도 동계학술대회 발표논문집

(하), 2007, 12: 1309~1346.

송주명, '잡종형' 모델로의 일본의 행정개혁: 세 전환기 일본 행정개혁의 특징, 한국사회과학연구소, 동향과 전망, 2001 겨울: 124~154.

이상훈, 일본의 중앙성청 재편에 관한 요인분석, 국제정치논총, 제 42집, 제 1호, 2002: 177~202.

임승빈, 일본행정개혁의 동향 및 시사점, 한국행정학회, 학술대회 자료집, 1999(3): 57~74.

정진우, 조직개편 이후 조직통합을 위한 관리전략에 관한 연구: 재정경제원을 중심으로, 한국정책학회보 제 10권 제 1호, 2001: 189~208.

OECD, Social Expenditure Statistics, 각년도. [GSST](#)