

# 일본형 내각제의 특징

— 내각, 여당정치가, 관료의 상호관계 —

金 容 福 (경남대)

## I. 머리말

일본의 의회정치는 메이지유신 이후 약 100년의 역사를 가지고 있다. 1890년 제국의회의 개설로 시작되어 1947년 전후 헌법하의 의회 개설로 지금까지 이르고 있다. 윌페른의 지적처럼, 아무도 책임을 지지않는 정치체제로서 일본의 권력구조는 전전과 전후에도 지속되는 특징이지만(윌페른 1989), 전전의 내각제는 일본 파시즘체제의 등장과 패망에 의해 붕괴되고 전후에 진행된 개혁과정에서 현재 내각제의 모습이 결정되었다. 그렇지만 천황이 신격화되었던 전전의 일본정치에서는 물론 “인간화”되고 상징적인 지위만 가진 전후의 천황제하에서 일본의 권력구조는 내각제외에는 별다른 선택이 존재하지 않았다.<sup>1)</sup>

흔히들 일본 정치권력은 분산되어 있어, 수상의 리더십은 취약하다고 지적된다. 내각제를 채택하고 있는 유럽의 다른 국가들과는 달리 일본형 내각제는 왜 강력한 리더십을 행사하지 못하는가? 이 글은 일본의 내각제가 가진 제도적 특징과 정치세력의 역학관계에서 그 일단의 이유를 찾으려는 시도이다.

최근 표출되고 있는 정치불신과 이에 따른 정치개혁의 요구는 기본적으로

---

1) 일본정치 특히 내각제와 의회를 둘러싸고 전전과 전후사이에 단절론과 연속론의 견해가 존재한다. 단절론의 입장에서는 전전이 천황을 중심으로 한 권위주의체제이라면, 전후는 국민주권의 민주주의체제라는 것이다. 또한 헌법의 구조도 바뀌었다는 것을 강조한다. 반면 전전과 전후의 연속을 주장하는 견해는 현행 의회에서는 전전의 선례나 관행이 연속되는 기능이 있으며, 국회개회식이 참의원에서 행해지는 것은 귀족원의 전통이고 의사진행에 있어서도 내각제출법안을 우선시하여 심사하는 것도 전전의 관행이라는 것이다. 더욱이 의원의 다수가 전전부터 연속해서 존재하였다는 것을 강조한다 (岩井奉信 1988, 40-43).

일본형 권력구조의 문제점에서 비롯되고 있다고 보인다. 政官財 유착구조, 취약한 정치리더십, 관료지배 등 일본정치가 가진 고질적인 문제를 개선하기 위한 정치개혁의 움직임도 꾸준히 지속되었지만, 뚜렷한 성과를 보이지 못하고 있는 것이 현실이다. 일반적으로 정치개혁은 권력구조를 둘러싼 논의들, 의회, 정당, 선거제도의 개혁, 그리고 정치세력의 개혁 및 유권자들의 의식 개혁 등을 말하는데, 이러한 정치의식, 정치세력, 정치제도 등이 유기적 연관을 가지고 진행될 때, 그 효과를 기대할 수 있다. 그런데 자민당지배체제의 종식이후 기대되었던 정치개혁논의는 단지 선거제도만의 개혁으로 축소되었으며, 당리당략적 차원에서 자당후보에게 유리한가 혹은 불리한가라는 기술론으로 일관되어 오히려 정치불신을 가중하였다고 비판된다(中野實 1995, 201-203).

이 글에서는 일본정치의 문제점으로 흔히 지적되는 취약한 수상 및 내각 리더십의 원인을 일본식 내각제의 제도적 특징과 그 운용과정에서 살펴보고자 한다. 즉 정책과정에서 나타난 내각, 여당정치가, 관료의 역할관계에 대한 개괄적인 고찰을 통해 일본 내각제의 주요한 특징을 찾아본다. 내각제에서는 의회 권력과 행정권력은 융합되어 있으며, 더욱이 자민당의 장기집권체제하에 있는 일본에서는 자민당 유력정치가의 역할은 매우 중요하다고 할 것이다. 또한 강한 관료의 전통을 가지고 있는 일본에서는 정치가와 관료의 관계도 매우 중요한 변수이다. 따라서 수상 및 내각은 그들의 영향력을 강화하기 위해서는 관료와 여당정치를 적절히 통제하는 것이 중요할 것이다. 그런데 이 글은 내각, 여당정치가, 관료의 상호관계에 대한 개략적인 소개에 그치고 있어 실증적이고 체계적인 분석을 위한 시론적 성격의 연구로서 의도되었다.

## II. 일본 내각제의 제도적 특징

일반적으로 의원내각제는 강력한 정부수행능력을 특징으로 하고 있다. 권한이 분산되어 있는 대통령제와는 달리 권한이 집중되어 있는 의원내각제하의 정부는 강력한 정책을 펼칠 수 있는 제도적 기반을 가지고 있는 것이다(Lijphart 1992). 그러나 이러한 권력융합의 원리가 자동적으로 정부의 강력한 정책능력을 보장해 주는 것은 아니다. 제도적 상이성과 운영과정의 특징으로 국가간 차

이가 나타나는 것이다.

현행 일본 내각제는 1947년에 개정된 헌법에 의해 기본 골격이 형성되고 “55년체제”를 뒷받침해 온 정치제도들에 의해 완성되었다. 일본 내각제의 성격을 형성하는데 영향을 준 주요한 제도적 특징을 살펴본다.

첫째, 수상의 임명과 지위에 관한 것이다. 내각총리대신인 경우 영국에서는 제1당의 당수가 그대로 수상이 되지만, 일본에서는 의회의 의결을 거치지 않으면 안된다. 더욱이 중의원만이 아니라 참의원에서도 수상지명이 행하여지기 때문에, 양원간 의결이 다른 경우 최종적으로 중의원의 결정을 우선시한다.<sup>2)</sup> 의결에는 과반수가 필요하면 과반수를 획득한 사람이 없을 경우, 상위 2인으로 결선투표를 행한다. 수상은 국무대신을 임명하고 임의로 파면하는 권한, 내각을 대표하여 행정각부를 지휘 감독하는 권한 등을 갖는다. 수상은 내각의 수장이며 내각의 성격은 수상에 의해 크게 영향을 받는다.

둘째, 각료의 임명 및 각의에 관한 점이다. 각료의 경우 영국에서는 의석이 없는 사람은 대신이 될 수 없지만, 일본에서는 의석이 없는 대신도 존재할 수 있다. 그렇지만 일본에서는 대신이 중요한 경력이기 때문에 거의 모두 의원으로 임용된다. 또한 국무대신의 의사결정기구인 각의(閣議)는 합의제로서 각의의 결정방법은 다수결이 아니라 전원일치제(全會一致制)이다. 다만 전원일치제라도 각의가 비공개되기 때문에 그 과정은 잘 알려지지 않는다. 반대하는 대신이 있으면, 그 대신이 사임하던가 수상이 그 대신을 파면하는 것외에는 방법이 없다. 이러한 의사결정 방식은 강한 수상의 등장을 제도적으로 억제하는 것이며, 수상을 대신의 분담관리라는 병렬적 지위에 머무르게 한다.

내각과 수상의 관계를 영국과 같이 수상을 정점으로 하는 위계형(位階型)과 이탈리아처럼 수상의 지도력이 현저히 제약된 동배형(同輩型)으로 나누어 본다(무라마쓰외 1993, 174). 전전의 일본수상은 동배형에 가깝지만 전후의 일본수상은 양극단의 중간정도에 위치한다고 볼 수 있다.

셋째, 입법부와의 관계되는 의회해산권의 문제이다. 일본도 영국과 같이 책임내각제를 견지하고 있다. 즉 내각이 중의원에 의해 불신임되면, 해산권으로

2) 예를 들면, 1989년 8월 수상지명에서 중의원에서는 가이후 도시키가, 참의원에서는 사회당 토이 다카코가 지명되었지만 중의원 우선주의에 의거하여 가이후가 수상에 지명되었다.

대항하던가 아니면 총사직해야 한다. 일본헌법 69조는 의회의 해산권을 내각 불신임안이 중의원에서 가결되거나 신임안이 부결되는 경우에 취해지는 내각의 대항조치로서 규정하고 있다. 그러나 일본의 일당우위제하에서 이 조항이 그대로 적용되는 정치상황이 발생하기는 어렵다. 그 동안의 의회 해산은<sup>3)</sup> 법률론의 입장으로 보면, 헌법 7조에 규정된 천황의 국사행위의 하나인 중의원해산이 내각의 조언과 승인하에 발동된다는 조항에 따른 것이다. 국민의 신임을 묻는 의회해산을 내각은 불신임안에 의하지 않고서도 헌법 7조에 의하여 행하였다(阿部齊外 1995, 33). 이것은 의회해산권을 사실상 총리대신의 고유한 권한으로 인정하는 것이다. 그렇지만 일당우위제하에서 내각의 해산권행사는 여당내 정치역학에 따른 것이며, 결국 의회해산은 총리의 교대극의 수단이라고도 할 수 있다.

넷째, 일본의회의의 상임위원회 중심주의도 내각제 운영에 영향을 미쳤다. 전전 제국의회에서는 본회의(本會議)의 중심주의였지만, 전후 국회에서는 위원회(委員會) 중심주의를 취하고 있다. 의원내각제인 영국에서는 정부제출법안이 입법의 중심을 점하고 있기 때문에,<sup>4)</sup> 법안은 본회의에서 전체심의를 행하고 문제제기를 하는 등 정부에 의회가 대항 혹은 견제하는 것에 중점을 둔다. 그런데 미국의 경우에는 의원입법이 중심이 되기 때문에 위원회 심의에 중점을 두어 다수 의원의 요구를 하나의 법안으로 종합하려는 입법기능을 강조한다(岩井奉信 1988, 51-52). 일본의 경우, 의원내각제하에서 위원회 중심주의는 의원 중심의 법안심사나 정책형성을 강화시키는 결과를 가져와, 족의원(族議員) 현상을 낳았으며 관청을 단위로 한 자민당과 관료제의 결합을 강화시켰다고 한다(岩井奉信 1988, 211).

다섯째, 직접적으로는 관련이 없지만, 일본의 중선거구제도는 일본의 정당 정치에 크게 영향을 주었다. 자민당후보간의 선거경쟁을 격화시킨 중선거구제도는 정당보다는 개인후원회중심의 정치를 가져왔으며, 결국 이것은 자민당내

3) 1955년부터 1990년까지 중의원선거는 14회였는데, 이중 1976년 12월5일 총선거만이 의원의 임기만료에 따른 것이었고, 나머지는 모든 해산에 의한 것이었다.

4) 일본의 입법활동을 보면, 1947년 1회국회부터 1988년 제112회국회까지 6,738개의 내각제출법안이 제출되었으며, 중의원제출법안은 2,391, 참의원제출법안은 844개였다. 이 가운데 성립한 내각제출법안은 5,788로 85.9%, 중의원법안은 853로 35.7%, 참의원법안은 139로 16.5%였다(岩井奉信 1988, 82).

파벌정치의 등장과 심화를 가져왔다. 이러한 중선거구제하에서는 여당 소속의 원들의 정당구속력은 약화되었으며, 개인과 파벌의 독립성을 강화시켰다. 이것은 당내부구조를 중앙집권적이라기보다는 다원적으로 만들게 하였다(堀要 1996 등 참조).

이러한 제도적인 특징은 취약한 내각의 능력을 낳았다. 영국의 경우에는 규율이 강한 정당,<sup>5)</sup> 수상으로의 권력집중, 대신책임제, 관료의 익명제나 약한 할거주의 등의 특징이 강력한 정책수행을 가능하게 만들었다(무라마쓰의 1993, 179). 그러나 일본은 이러한 제도적 특징외에도 내각제 운용과정에서 나타난 역학관계가 수상과 내각의 정책능력을 더욱 약화시켜 왔다.

### III. 일당우위제하의 내각제 운용

1955년 자민당이 탄생한 이후 1993년 비자민연립정부에게 정권을 내주기까지 지속된 38년간의 자민당 장기집권은 현대일본정치의 기본적인 구조를 형성하였다. 짧은 연립정권의 경험은 이러한 구조에 별다른 영향을 미치지 못하였으며,<sup>6)</sup> 1996년 자민당의 정권복귀로 인해 이러한 특징은 오히려 더욱 강화되는 측면도 보이고 있다.

정권의 독점, 국회운영의 독점, 그리고 사회적 이익의 집중이란 일본의 일당우위제(predominant party system, Sartori 1976) 정치는 우세정당과 관료제 관계의 긴밀화, 장기적이고 체계적인 정책의 실현 가능성 증대 등 긍정적인 영향을 주기도 하였지만(무라마쓰의 1993), 의회내 역학관계를 고정화시켜 자민당이 정책결정과정을 독점하게 하였다.<sup>7)</sup> 이것은 나아가 자민당 조직을 관료제화하

5) 영국의 경우 흥미로운 점은 다수당의 의원들중 1/3정도는 새 정부를 구성하는 관직에 오르게 됨으로써 당규율을 강화하는 요인으로 작용한다는 것이다(김종완 1998, 171).

6) 노구찌교수에 의하면 자민당일당지배의 붕괴는 “총여당화 현상”을 가져왔다(野口 1995, 177). 모든 정당이 잠재적인 여당이 되고 정당간의 정책차이는 소멸되었다. 자민당지배의 종언은 선택의 폭을 넓힌 것이 아니라 더욱 좁히고 말았다고 한다(野口 1995, 182).

7) 대체로 일본의 일당우위제하에서 정책과정을 설명하는 모델로는 1950년대후반 1960년대에 지배적인 것이 엘리트주의적 모델이었다. 이것이 1970년대이후 관료의 우월적인 영향력을 주장하는 관료우위론과 각종 일본형 다원주의간의 대립이 진행되었다. 다

였으며, 특히 인사시스템의 제도화는 소위 족의원을 등장시켰다(岩井奉信 1988, 30-31).

일당우위제하에서 일본 내각의 정책능력은 자민당 유력정치가와외의 관계, 관료와의 관계에 의해 제약을 받아왔다. 여기서는 일당우위제의 정치가 미친 영향을 내각과 여당, 내각과 관료의 관계로 나누어 고찰하여 보자.

### 1. 내각정치: 내각과 여당

자민당의 장기집권은 내각의 약화와 여당정치가의 영향력 증대를 가져왔다.

첫째, 정권교체가 없는 일당우위체제하에서의 정당정치는 “여당내 정치로” 축소되었으며 이것은 “파벌정치”에 의해 유지되었다. 자민당정권하에서 내각 구성은 “파벌균형”의 인사였다. 따라서 자민당정권은 파벌연합정권이며, 파벌간의 권력교체가 의사(擬似) 정권교대의 기능도 수행하였다고 주장되기도 한다.

각료의 선임은 전문적 능력보다는 정치적 고려가 중시되어 파벌분포에 따라 지위를 배분하였다(Tsurutani 1977, 97-101 참조). 이시가와의 경험적연구(<표 1> 참조)에 의하면, 이케다내각이후 나카소네초기까지 파벌의 성원수에 근거한 동트식 가공 각료수와 파벌의 실제 각료수는 정교하게 일치하였다.

<표 1> 파벌역학에 의한 각료구성의 이론과 실제

파벌	佐藤	池田	福田	河野	三木	大野	藤山	川島	石井	無	計
池田(64.7)											
구성원	48	49	21	48	37	30	21	19	14	15	302
동트식	3	3	1	3	2	2	1	1	1	1	18
실제	2	4	0	3	3	2	1	2	0	1	18
田中(72.12)	田中	大平		中曾根		船田	水田	椎名		園田	
구성원	48	45	53	38	36	9	13	18	9	13	282
동트식	4	3	4	3	3	0	1	1	0	1	20
실제	5	5	2	3	2	0	1	0	1	1	20

민주이론과 관료우위론의 차이는 여당인 자민당의 정책지식의 증대와 정책결정에의 보다 활발한 개입을 관료의 영향력과 비교하여 적극적으로 평가하는가의 여부였다. 이 과정에서 등장한 것이 일본형 정책과정을 코포라티즘으로 설명하려는 시도였다. 이것이 1990년대에 들어서서는 합리적 선택론을 가지고 논증하려는 연구들이 나타났다(加藤淳子 1995).



로서 활용한다면, 내각은 형식적 권위를 가진 상징적인 존재가 될 뿐이다. 더욱이 1980년대를 통하여 자민당은 당내조직, 국회, 정부의 지위를 승진시스템으로 제도화하였다(加藤淳子 1995, 110). 자민당의원은 우선 정무조사회의 각 부회에 소속하고, 정무차관 - 정조부회장 - 국회의 상임위 특별위원장 - 각료라는 당선회수에 상응하는 승진을 행한다. 이처럼 각료직이 이권화되고 승진제화되었기 때문에 잦은 개각은 불가피한 현상이다. 일본에서 개각은 매년 이루어지므로 전후 각료의 평균임기는 11.6개월에 불과하다.<sup>8)</sup> 그리고 일본수상도 당내 서열제와 파벌정치에 의해 선출된다(Tsurutani 1977; Kohno 1997 참조). 이러한 빈번한 내각개조는 각료의 인사권을 매개로 수상이 당내기반을 강화하려는 목적하에서 추진되지만, 오히려 그러한 과정은 파벌보스의 영향력을 강화시키는 결과를 낳을 수도 있는 것이다.

셋째, 이러한 결과 일본에서는 정당과 내각이 분리된다. 자민당구조는 이중구조이다. 수상이하 각료는 정부의 운영을 담당하고, 상당수의 유력정치가는 간사장이하 당의 간부가 되어 당의 방침결정과 조직운영을 담당하는 이중구조이다. 따라서 정치가를 대표하여 통치의 주체가 되어야 할 수상과 대신은 여당의 의사결정시스템으로부터 격리되어 있다. 이러한 분리는 자민당내 파벌정치의 결과로 약소파벌에서 수상이 선출되었던 상황과 밀접한 관련이 있다. 1970년대이후 최대파벌인 다나카파벌은 록히드사건의 후유증으로 인하여, 총재경선에 나가지 못하고 대신 합종연횡의 정치를 주도하게 되었다. 그 결과 미키내각이후에 수상은 약소파벌에서 선출되었다. 자민당은 수상인 당총재와 다수파벌의 간사장이 분리되고, 사실상 내각리더십과 여당리더십이 분리되게 되었다(猪口孝·岩井奉信 1987, 32-33). 더욱이 일본에서는 행정조직의 책임자로서 행동하는 경우에는 정당인의 입장에서 벗어나서 행동하는 것이 상식이 되어왔다. 내각에 포스트를 얻는 정치가는 정당의 운영에 관여하지 않는다. 내각의 정치가는 행정의 중립성론을 이유로 정당정치 틀에서 벗어나는 경향이 있기 때문에, 결국 정당정치로부터 소외되는 것이다.

반면 영국의 경우, 내각은 행정 최고지도기관인 동시에 여당의 최고지도기관이다. 내각의 의사결정은 즉 여당의 의사결정이다. 정책결정에 관한 정부와 여당의 이중구조가 존재하지 않는다고 할 수 있다(山口二郎 1995, 159).

8) 예를 들면 미국은 25.2개월, 영국은 27.5개월, 구서독은 48.5개월이다.



이러한 상황에서는 구체적인 정책형성은 자민당의 정무조사회가 담당하게 되며, 이는 족의원이 등장하는 배경이 된다. 족(族) 현상은 정책형성의 중심이 자민당의 정책심의기관인 정무조사회로 이행되었다는 것을 의미한다. 족정치의 담당자인 자민당의 유력 의원은 정조회에 설치된 부회를 비롯한 각종 기관을 그 권력기반으로 삼고 있기 때문이다(나카무라의 1995, 20; 猪口孝·岩井奉信 1987). “당고정저(黨高政低)”라는 말처럼, 이러한 족현상은 정권기반이 약한 내각이 계속되어온 배경이다. 정치가우위론을 주장하더라도 일본에서는 내각과 정당이 분리되어 있기 때문에, 주역이 되는 정치가는 집권당의 족의원이지, 내각의 대신들이 아니다.

## 2. 정관(政官)관계: 내각과 관료

일본 정치의 특징은 영국과 같은 정당본위의 정치도 아니고 미국과 같은 정치가본위의 정치도 아닌 관료의존의 정치(中野實 1995)라는 데서 비롯된다. 의원내각제는 입법과 행정의 두 작용이 집권당을 중심으로 융합하는 것이다. 의원내각제하의 정관관계는 ①여당의 정치지도자로 구성된 내각과 관료제와의 관계 ②정책의 입안, 실시를 둘러싼 여당정치가와 관료제의 공식 비공식의 조정과정 ③의회와 관료제의 관계 등을 통해 알 수 있다(山口二郎 1995, 158).

일본의 경우 정치가와 관료의 관계에 대해서는 관료우위론, 정치가 우위론, 그리고 정관융합론의 주장이 존재한다. 관료우위론은 국회와 정당이 관료제를 지배하는 것에 실패하였다는 점을 강조한다. 나가노는 이를 “관료의존의 일당우위시스템”이라 명명하기도 하였다(中野實 1995, 12). 정치가우위론은 관료는 정책과정에서 정치가를 무시할 수 없다는 주장이나, 여당정치가의 관료에 관한 통제가 관철되고 있다는 주장(Ransyer & Rosenbluth 1993)이 있다. 정치가의 역할을 강조하는 견해는 국회가 입법기관으로서의 기능은 약하지만, 자민당의 정무조사회등 여당원의원의 활동이 이것을 대체하여 왔다고 강조한다. 그러나 이이오 준은 단순히 어느 쪽의 우위라는 것보다는 정관의 관계를 융합관계로 보아 “행정적 정치가와 정치적 관료”란 표현처럼 양자의 활동과 기능이 상호 교착되어 있는 것이 특징이라고 설명한다(飯尾潤 1995, 136).

어떠한 입장을 취한다고 하더라도 일본의 내각은 약하고, 관료의 힘은 강하다는 것을 보여준다. 정치가 우위론도 내각의 능력보다는 여당정치가의 역할

을 강조하는 견해이다. 이렇게 다른 나라보다 일본에서 관료의 힘이 강하게 지속된 이유는 무엇인가?

첫째, 역사적 전통의 차이이다. 영국에서는 의회민주주의의 확립이 행정국이 성립에 앞섰기 때문에, 선출세력의 우월성, 행정관료의 수동성이라는 전통이 형성되었다. 근대적인 정당정치의 성립이전에 이미 강력한 관료제가 성립되어 통치에 있어서 큰 영향력을 행사한 일본에서는 관료의 주도성이 오래전에 정착되었던 것이다. 여기서 정당정치가는 정부가 가진 거대한 자원과 이권에의 접근을 통하여 영향을 미치는 행동양식을 전통적으로 가지고 있었다.

둘째, 관료의 역할이 정치의 기능을 대체하였거나, 관료가 정책적 주도권을 행사하였다. 일본의 의원내각제에서는 정치가에게 기대되는 중요한 기능을 관료가 대체하고 있다(飯尾潤 1995, 137). 관료의 정치화에 의해 정치가의 활동영역이 침식되었다. 관료가 일본의 미래상을 설계하고 정책을 입안하고 이것에 찬성하는 정치가를 설득하여 이해관계를 조정함으로써 입법화하는 것 그 자체가 정치적인 기능인 것이다.)<sup>9)</sup>

자율성이 높은 미국정치가들의 주무대는 의회인 반면에 일본 정치가들은 의회밖이 주무대이다. 이는 주로 행정각부의 담당자와의 직접접촉을 통하여 활동하기 때문에 이러한 과정에서 관료의 영향이 증대되어 왔다. 관료는 전체적인 설계를 담당하고 정치가들은 개별 활동에 역점을 두어 왔다.

예산편성은 대장성 주계국이 주도하는데, 이것이 내각에 의한 통합의 작용을 대행하였으며, 국토계획, 경제계획 등 포괄적인 계획책정도 보완적으로 정치적 기능을 대체하여 왔다. 또한 일본관료는 의회에서의 각료의 답변자료를 작성할 뿐만 아니라, 각 위원회에도 정부위원으로서 출석하여 답변하는 등 정책과정에 전면적으로 관여한다. 반면 영국에서는 관료가 의회에 출석하는 일은 없다(中野實 1995). 정책의 주도권은 관료가 쥐어 큰 틀을 설정하고, 정치가는 이익집단의 손익 등에 관한 재정의 역할을 담당하는 것이 일본정책과정의 전형적인 모습이다. 정치의 기능은 분할되고 그 일부를 정치가가, 나머지를 관료가 담당하는 것이다. 영국의 경우에는 관료는 성청외의 정치가와 직접 접촉하는 것은 제한되고, 증거가 남은 서신을 통해서 성청외의 정치가와 접촉하는

9) 최근 대표적인 사례로는 연금분제, 대장성관료가 전전재정의 기본방침, 안보리상임위 진출문제 등이 있다.

것이 관습이다. 이러한 것은 관료의 정치화를 극도로 저지하는 틀이다(飯尾潤 1995, 146).

더욱이 자민당은 정책형성과정에서의 관료의존 뿐만 아니라, 중요인사의 층원에 있어서도 관료에 의존하였다. 자민당국회의원의 3할이 관료출신자로 점하였으며, 많은 관료출신정치가가 자민당정권에서 요직을 차지하였다(岩井奉信 1988, 33).

셋째, 관료는 독자적으로 사회와 접촉하여 이익매개기능도 담당한다. 이익매개 과정에서 정치가보다는 관료층이 우위에 서있다고 추정된다. 고객에 의해 분할되어 있고 연속적인 구성원을 가진 관료제는 이익집단과의 안정적인 협조 메카니즘을 가지고 있다(加藤淳子 1995, 134). 그래서 일본의 관료제를 대중포괄형(飯尾潤 1995, 147) 성격을 가진 것으로 평가할 수 있다.

넷째, 행정부내에서도 내각의 역할에는 제약이 존재한다. 각의에서는 사무차관회의에서 승인된 안건만이 의제가 되며, 각의에서의 논의는 각료수준에서 사전조정을 전제로 한다. 그러나 사전조정외의 주체로서 대신이 행할 수 있는 영국의 내각위원회에 상응하는 조직이 일본에는 존재하지 않는다. 더욱이 행정기관의 장으로서 대신의 역할에도 큰 제약이 있다. 각 행정기관의 결정이 관료기구내부에서 완결되듯이 고도로 제도화되어 있어 대신결재에 있어 선택지가 결여되어 있다. 일반적으로 사무차관이하의 합의회에서 본질적인 결정이 이루어지는 상례이다. 이것은 합의형성형 의사결정방식과 관계가 있는데, 빈번히 교대되는 대신은 관료제의 내부구성원으로 보지 않기 때문이다(飯尾潤 1995, 137-138). 즉 행정부의 입법부에 대한 독립성을 강조하면서 동시에 내각을 구성하는 국회의원의 입장을 경시하기 때문에, 행정부=관료라는 이해를 낳아 관료에 대한 민주적 통제를 애매하게 한다는 것이다.

다섯째, 일본에서는 관료에 대한 정치적 통제제도가 발전되지 못하였다. 관료에 대한 통제방법으로는 관료직에 대한 정치적 임용, 정치가에 의한 관료조직 통제, 그리고 인사제도의 활용 등이 있다. 부대신제(각외 대신제)와 관료에 대한 정치적 임용제를 구별할 필요가 있다. 부대신제는 정치가와 관료와의 역할 분리를 전제로 하여, 행정부에 있어서 정치가지위를 강화하는 것에 의해 정치적 통제를 실현한다. 정치적 임용제는 양자의 구별을 애매하게 하여 정치적 통제를 실현하는 것으로 관료의 정치적 동원에 의해 당파적 관료를 만들어 낸

다. 일본의 경우에는 양자 모두 결여되어 있다(飯尾潤 1995, 144).

일본에서는 각 성청 대신을 제외한 정치적 임용은 하나 혹은 두 명의 정무차관만이 있을 뿐이다. 이것은 관료조직에 대한 정치의 침투를 매우 강하게 배제하기 위한 틀이라고 할 수 있다(山口二郎 1995, 161). 더욱이 수상이하 내각구성원도 어디까지나 당파성을 탈색한다. 정무차관의 역할은 정치가로서 대신을 보좌하고 행정기관에 대한 정치적 통제를 행하면서, 각 성청마다 필요한 정치적 활동을 담당하는 것이다. 그러나 의회에서 대신외에 답변을 하는 것은 정부위원인 관료이며 정무차관은 배제된다. 관료들은 정치적 임명의 증가에 의해 일본 특유의 능동적 중립성이 위협받는 것을 극도로 경계하고 있다.

그리고 의원내각제에서는 각료는 인사를 통하여 관료를 통제하는 것은 제도적으로 상정되어 있다. 분산적인 정책조정 메카니즘을 가지고 있는 일본에서는 인사를 통한 조직내 통제의 틀이 중요할 것이다. 그러나 관료의 인사는 각성의 관방을 중심으로 하여 진행되기 때문에 정치가가 인사를 무기로 관료를 통제하는 예도 적거니와 관료의 자율성이 높아서 행하기도 어렵다. 관료출신의 정치가도 많으며 정치지향적인 관료도 기본적으로는 성청에의 충성을 우선시한다. 정치가는 관료의 할거주의를 이용하여 영향력을 강화할 수도 있다. 그런데 정치가의 입장에서 보면 관료의 할거성을 이용하기 위한 항상적인 장치가 결여되어 있기 때문에 이것도 임시적인 수단일 뿐이다.

반면 영국의 경우, 관료는 인사에 관하여 고도의 자율성을 가지고 있다. 이것은 정치가가 내각외 대신(内閣外 大臣) 등을 이용하여 정책면에서 이니셔티브를 확립하고 행정의 중립성을 배려하기 때문이다. 행정은 정치가의 보좌자로서 직업적 관료(professionalism)로서의 기능을 고도로 발휘한다(飯尾潤 1995, 143). 따라서 영국에서는 내각과 여당의 중심은 일치하며, 권력이 각료=당간부, 수상에 집중된다. 관료제는 정책결정에서 보조자이며, 그 결과 관료가 국회 답변하는 것이 없을 뿐만 아니라 일반적으로 신규시책은 국회에서 정치가가 발표한다

그러나 일본에서는 정치와 행정의 관계가 상하 지휘-복종의 관계가 아니라 수평적인 분업관계로서 이해된다. 더욱이 관료의 전문성과 조직성으로 인하여 정치가는 관료의존적 정책형성이 불가피하게 된다. 내각의 리더십은 관료에 의해 잠식되어 왔다(飯尾潤 1995, 139).

#### IV. 수상리더십: 나카소네정부와 연립정부

일본의 수상은 대신임면권, 중의원해산권 등 강한 권한을 가졌지만, 파벌정치나 족의원 정치에 의해 지배되는 당조직, 할거주의가 강한 관료제도, 분립되어 있는 하위정부 등 제약요인에 의해 리더십이 제약되어 있다. 정당은 내각이 실질적인 통합의 주체가 되는 것을 원하지 않으며, 관료들은 내각이 최고지도기관으로서 강화되는 것을 방해하여 왔다. 즉 수상 및 내각의 취약한 리더십은 여당의 견제와 관료의 자율성에서 비롯되었다고 할 수 있다.

1950-60년대 초반 보수와 혁신간의 대립이 격렬했던 시기에 일본수상은 분쟁을 해결하거나 조정하기 위한 상징적인 의미의 정치적 토양이 존재하였다. 정치적 쟁점이 체제원리나 외교노선등 매우 추상적, 이념적인 것이면 정치적 리더십이 주도성을 발휘하기 쉽다. 그러나 1960년대 후반이후 자민당체제가 안정되고 고도성장하에서 보수혁신의 쟁점이 희박해져, 내각 및 수상의 존재의의는 변화하였다. 더욱이 일본에서는 경제적 이익배분에 대해서는 정당간 대립이 부상하지 않았으며, 이러한 정책에 대해 관료가 이 주도적인 역할을 수행하여 왔다.

이러한 수상리더십의 제약속에서도 강력한 정책적 능력을 보였던 나카소네(中曾根康弘) 정부의 사례는 반증적으로 일본의 수상 및 내각이 처한 한계를 잘 보여준다. “전후정치의 총결산”을 제창하고 대통령형 수상을 지향한 나카소네 야스히로는 일본수상이 가진 한계를 잘 알고 그 제약을 극복하기 위해 노력한 인물이다. 무라마쯔는 수상의 리더십을 수상의 정책목표의 실현을 강조하는 목적지향형과 야당과의 타협, 자민당내의 융화, 그리고 관료제적 절차의 존중 등을 강조하는 조직배려형(조정형)으로 구분하였는데, 전후 대부분의 일본수상과는 달리 나카소네는 대표적인 목적지향형 리더십을 가진 인물이라고 평가하였다(무라마쯔의 1993).

나카소네는 스스로를 대통령형 수상으로 불렀다. 여기서 대통령형이란 직접 국민적 지지에 권력기반을 둔다는 것을 의미한다. 이것은 나카소네의 취약한 정당정치적 기반과 관료적 기반을 상쇄하려는 의도였다. 나카소네 파벌은 소수파벌이어서 정권을 획득하기 위해서는 주요 파벌과의 제휴가 필요하였으며, 특히 다나카파벌과의 제휴는 불가피했다. 따라서 나카소네 정권은 다나카가

배후에서 조종하는 다나카소네 내각(田中曾根내각)이라고까지 불리었다. 정권 초기 20명의 각료중 6명을 다나카파벌에서 등용하지 않을 수 없었다(草野厚 1995, 345).

그러한 제약속에서도 나카소네 수상은 강한 정책추진력을 가졌었다. 교육개혁, 소비세를 중심으로 한 세계개혁 등에서 정책추진이 좌절되기도 하였지만, 국철의 민영화, 방위비의 GNP 1%벽 돌파, 미국의 전략방위구상에의 참여 등 자신의 구상을 실현할 수 있었다. 나카소네의 의사결정 방식은 하향형(top-down 방식)이었는데, 이것은 관료의 하의상달(bottom-up) 방식에 의해 작성된 정책중에서 선택하여 여당의 동의를 얻기위한 사전조정을 행하는 종래 수상들의 결정방식과는 다른 것이다.

이렇게 여러 한계에도 불구하고 강력한 수상의 이미지를 부각시킬 수 있었던 원인은 무엇인가(草野厚 1995, 346-365; 中野實 1995, 42-43; 무라마쓰의 1993, 182-3 참조).

첫째, 수상자신이 강력한 리더의 이미지를 국민에게 적극적으로 어필하였다. 나카소네는 “텔레비전 수상”이라는 별명처럼 TV를 통해 이미지를 관리하는 능력과 대중성있는 정치인, 이해하기 쉬운 정치인으로 국민과 대화에 신경을 썼다.

둘째, 나카소네는 자민당의 파벌정치, 족의원정치의 영향에 걸려들지 않고 관료의 할거주의에서 거리를 둔 정책을 수행하였다. 즉 개별적인 이익의 분배나 조정이 아닌 개별이해를 조정하기 위한 기본이나 원칙을 내용으로 하는 포괄정책을 제시하였다. 1986년의 마에가와 보고서가 그 대표적인 예이다.

셋째, 나카소네는 관료제, 족의원, 야당등의 영향력을 극소화시키고, 정통성을 확보하는 방법으로서 공적 사적인 자문기관을 적극적으로 활용하였다. 나카소네에게는 각 성청과 업계의 이익을 대변하는 족의원이 개혁에 최대의 저항세력이었다. 이의 영향을 피하기 위하여 나카소네는 수상직속의 심의회(第2臨調, 政府稅調, 臨教審 등)와 사적인 자문기관(마에가와 리포트로 유명한 국제 협조를 위한 경제구조조정연구회, 방위비 GNP 1% 상한선 철폐를 보고한 평화문제연구회 등 20여개)을 전면적으로 활용하여 매스커뮤니케이션과 여론을 얻고 반대하는 관료조직과 족의원을 배제하였다. 이러한 심의회 방식은<sup>10)</sup> 입법

10) 심의회정치에 대한 일반적인 설명은 慶應大(1985)와 曾根泰教(1986)를 참조.

부에서는 국회의 역할을 무시하는 것이라고 비판되었다. 관료기구의 본격적인 지지가 없는 보수방류(保守傍流)였던 나카소네는 이것을 보완하기 위해 브레인을 적극 활용하였다(草野厚 1995, 365).

끝으로 나카소네가 강한 리더십을 발휘할 수 있었던 것은 관료에 영향력 있는 정치가나 유력 족의원을 대신자리에 앉혀 내각을 강화하였기 때문이다.<sup>11)</sup>

한편 자민당지배가 종식되고 비자민 연립정권이 들어섰을 때 정관관계는 어떻게 변화하였는가? 관료제가 자민당이외의 정권에 어떠한 대응을 할 것인가에 대해서는 정반대의 견해가 존재한다. 먼저 정책형성에 있어서 관료주도적 정책발의, 여당정치가 주도의 사전조정이란 종래의 정책패턴이 붕괴하기 때문에 관료의 영향력이 약해진다는 견해가 있다. 반면에 새로운 집권세력은 정책 경험이 부재하기 때문에 오히려 관료에 대한 의존도가 더욱 높아질 것이라는 주장도 있다(山口二郎 1995).

1993년 8월에 탄생한 비자민 호소카와 연립정권은 정관제의 유착구조를 타파하기 위하여 족의원의 활동을 제한하였기 때문에 족의원의 영향력은 행사될 수 없었다. 비자민 연립정권이 집권한 기간이 길지 않았기 때문에 변화의 내용을 발견하기란 쉽지 않다. 특히 연립정권은 1993년 여름부터 정치개혁법안의 준비와 심의, 1994년 예산편성 등에 집중하였다(飯尾潤 1995a). 선거개혁은 정치가들의 이해관계와 관련된 것이지만, 예산편성은 내각, 정치가, 관료의 관계를 잘 보여주는 과정이다.

연립정권에서는 정책간사회가 예산편성의 조정주체였다. 1994년 예산과정을 보면, 각 당은 대등한 발언의 기회를 확보하였으며 투명한 예산편성의 시스템을 유지하였다. 정책의 선택폭도 넓었으며, 책임의 소재가 명확히 되었으며 동시에 정책쟁점을 넓게 국민에게 알릴 수 있는 긍정적인 정치교육의 효과도 있었다. 이 결과 정권교대를 계기로 공공사업의 배분비율이 약간 변경되었으며, 농업기반정비사업에의 배분이 감소되었다. 도시 샐러리맨의 통근에 필요한 철도건설사업 예산이 증액되었다. 각 성청과 대장성의 역관계는 대장성에 유

11) 당시 관료에 최대 영향력을 가졌다고 말하는 유력정치가인 後藤田正晴을 측근 관방장관에, 1, 2차 내각에 유력 정치가인 다케시다를 재상에, 아베 신타로를 외상에 기용하였으며, 또한 방위력 증강을 위하여 제2차내각에서 방위의 유력 족의원 栗原祐幸을 방위청장관에 기용하였다.

리하게 변화였다. 자민당 국회의원의 정치적 지원은 불가능하였다. 이 과정에서 사회당의 정책심의회 사무국이 중요한 역할을 행하였다. 그런데 자민당은 그동안 조직의 유지가 행정관청이 가지고 있던 여러 이권에 결정적으로 의존하였기 때문에, 야당이 된 이후에는 새로운 정책적 대안을 제시하는 능력을 보이지 못하였다(山口二郎 1995, 169-170).

이후 등장한 자민당 연립정권인 무라야마 정권에서는 자민당지배의 특징이 그대로 유지되었으며, 내각의 무능은 연립정권의 기반취약을 배경으로 더욱 표출되었다. 특히 1995년 한신대지진 당시 위기관리에 대한 수상 및 내각의 무능은 단적으로 드러났다(매코맥 1998; 이원택 1995 참조). 당시 무라야마 수상은 TV를 통해 지진사실을 알았으며, 그 이후 비서관으로부터 정식보고를 받았다고 한다. 수상의 비서관은 정무 1인, 사무 4인으로 구성되어 있었는데 각각 담당분야가 나누어져 있어 재해분야는 경찰청출신의 비서관이 담당하게 되어 있었다. 그런데 당시 그 비서관은 부친상으로 고향에 내려가 있었기 때문에 보고가 늦어지게 되었다는 것이다. 수상관저에는 수위이외에는 당직 근무자도 없으며, 스태프에게 무슨 사정이 있을 경우에 지원해줄 제도도 없었다. 더욱이 이후 수상의 적극적 지도가 발휘되지 못하여 인명과 재산피해가 늘어나게 되었다. 내각의 취약한 리더십이 연립정권의 한계와 맞물리면서 위기대응에 있어서 내각과 관료의 무능이 단적으로 드러났던 것이다.

## V. 맺음말: 권력구조 개혁논의

이상에서 개략적으로 살펴본 일본내각제의 특징으로 인한 취약한 정치리더십을 개선하기 위해 그동안 논의된 제안들을 살펴보자.

가장 일반적으로 제기되고 실제로 추진된 것은 선거제도의 변경이었다. 이것은 중선거구제의 문제점이 일본정치의 제도적 원인이라는 인식하에서 비자민 연립정권하에서 소선거구 비례대표제 병립제를 도입하였다. 자민당 장기집권을 유지해 왔던 일본의 중선거구제는 레이파르트(Lijphart, A)가 “준비례대표제”로 불렀듯이 비례대표성이 높은 제도였기 때문에, 소선거구 비례대표제 병립제라는 일본 선거제도 개혁은 소선거구제의 도입에 그 핵심이 있었다. 이를 통



해서 일본은 영국형 양당제도의 실현을 목표하였던 것이다(堀要 1996, 245-264). 그러나 이러한 목적은 소선거구 비례대표제의 병립제, 중복입후보제의 도입, 복수후보의 동일순위 명부작성 허용과 석패율 등의 유보조항에 의해 성취될 수 없었다. 중복입후보, 석패율 제도는 소선거구부분의 사표를 흡수, 소선거구부분의 2대 정당제에로의 압력을 상쇄하였던 것이다. 다시 말하면 소선거구제의 부분적인 도입도 여러 유보조항에 의해 소기의 목적을 거두지 못했던 것이다(鹿毛利枝子 1997, 303). 1996년 새로운 선거제도의 실시이후에도 일본의 정당정치는 불투명성이 더욱 강화되었고, 정부의 정책능력은 약화된 모습을 보이고 있다.

내각의 힘을 강화시키기 위해 관료의 정치적 통제를 강화하는 방안도 제기되었다. 이는 1993년 가을에 제창된 “부대신제 구상”이 대표적인 예이다(小澤一郎 1993). 이것은 영국과 같은 정관관계를 도입하려는 의도였다. 많은 관료가 이 구상에 반대하였다. 대표적인 반론의 하나가 행정의 중립성이 침해된다는 것이다. 이러한 논의는 현실가능한 논의이지만, 관료의 반발을 어떻게 극복할 것인가가 중요한 문제라고 하겠다.

다소 비현실적인 논의이지만 나카소네도 거론한 바 있는 의원내각제하의 수상공선제 도입이다(中野實 1995). 수상의 힘을 강화시키기 위한 방안으로 주장되고 있지만, 내각제하에서 수상의 공선이 가능한지의 문제와, 수상의 지위와 역할에 대해서 대통령제와 어떻게 다른지, 수상에 법안거부권을 줄 것인가? 정당의 당론구속은 어떻게 해야 하는가 등 매우 어려운 문제가 있다.

일본에서의 권력구조 개혁은 천황의 존재로 인하여 한계를 지닐 수밖에 없다. 다시말하면 정부형태의 변경은 매우 어려운 문제이기 때문에, 의원내각제를 보완하거나 유지하는 선에서 정치적 리더십을 강화하는 방법을 모색할 수밖에 없다. 이것은 결국 파벌정치를 청산하고 규율있는 정당정치를 확립하기 위한 정당개혁과 관료에 대한 정치적 통제를 어떻게 강화할 것인가 하는 관료제 개혁의 문제로 압축된다. 둘다 매우 어려운 정치개혁이지만, 책임감있고 반응적인 정치체제로 개선하기 위해서는 매우 중요한 과제임에는 틀림없다.

## 참고문헌

- 김종완, 1998, “영국의 의원내각제: 정부 권력구조와 정치수행능력의 관계”, 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도: 체제수행능력을 중심으로』, 세종연구소.
- 나카무라 아키라·다케시타 유즈루, 1995, 『일본의 정책과정: 자민당, 야당, 관료』, 이시원의 옮김, 대영문화사.
- 매코맥·개번, 1998, 『일본, 허울뿐인 풍요』, 한경구 외 역, 창작과 비평사.
- 아버바크 외, 1994, “관료와 정치인: 서설,” 김수진 외 편역, 『비교정치론 강의 3』, 한울.
- 월페른·카렌, 1989, 『일본권력의 수수께끼』, 시사영어사.
- 이원덕, 1995, “제3장 한신대진재와 일본정부의 위기관리”, 『일본의 위기대응 체제와 행위에 관한 연구』, 한국언론연구원.
- 무라마쓰 미치오 외, 1993, 『일본의 정치』, 조규철외 옮김, 푸른산.
- 猪口孝·岩井奉信, 1987, 『族議員の研究』, 東京: 日本經濟新聞社.
- 岩井奉信, 1988, 『立法過程』, 東京: 東京大學出版會.
- 山口二郎, 1995, “現代日本の政官關係: 日本型議員內閣制における政治と行政を中心に”, 『年報政治學 1995』, 東京: 日本政治學會.
- 阿部齊, 新藤宗幸, 川人貞史, 1995, 『概説現代日本の政治』, 東京: 東京大學出版會.
- 小澤一郎, 1993, 『日本改造計劃』, 東京: 講談社.
- 石川眞澄, 1984, 『データ 戦後政治史』, 東京: 岩波新書.
- 中野實, 1995, 『日本の政治力學: 誰が政策を決めるのか』, 東京: NHKブックス.
- 野口悠紀雄, 1995, 『1940年體制:さらば“戦時經濟”』, 東京: 東洋經濟新報社.
- 草野厚, 1995, “中曾根康弘: 大統領的首相の面目,” 渡邊昭夫 編, 『戦後日本の宰相たち』, 東京: 中央公論社.
- 加藤淳子, 1995, “政策知識と政官關係: 1980年代の公的年金制度改革, 醫療保險制度改革, 税制改革をめぐって,” 『年報政治學 1995』, 東京: 日本政治學會.
- 飯尾潤, 1995, “政治的官僚と行政的政治家: 現代日本の政官融合體制”, 『年報政治學 1995』, 東京: 日本政治學會.
- \_\_\_\_\_, 1995a, “細川護熙: ハフォーマンス政治の結末”, 渡邊昭夫 編, 『戦後日

- 本の宰相たち』, 東京: 中央公論社.
- \_\_\_\_\_, 1995b, “村山富市: 戦後民主主義の末路”, 渡邊昭夫 編, 『戦後日本の宰相たち』, 東京: 中央公論社.
- 鹿毛利枝子, 1997, “制度認識と政黨システム再編”, 大嶽秀夫編, 『政界再編の研究』, 東京: 有斐閣.
- 堀要, 1996, 『日本政治の實證分析: 政治改革, 行政改革の視點』, 東海大學出版會.
- 慶應義塾大學曾根泰教研究會, 1985, 『審議會の基礎研究: 機能・態様についての分析』.
- 曾根泰教, 1986, “やらせの政治: “審議會方式”を檢證する”, 『中央公論』(新年號).
- Fabbrini, Sergio, 1995, “Presidents, Parliaments, and Good Government,” *Journal of Democracy*, Vol.6, No.3, July.
- Gallagher, Michael, 1998, “The Political Impact of Electoral System Change in Japan and New Zealand, 1996,” *Party Politics*, Vol.4, No.2.
- Kohno Masaru, 1997, *Japan's Postwar Party Politics*, Princeton University Press.
- Lijphart A., 1992, “Introduction,” *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford Univ. Press.
- Ranseyer and Rosenbluth, 1993, *Japan's Political Market Place*, Harvard University Press.
- Rosati Jerel A., 1981, “Developing a Systemic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective,” *World Politics*, 33-2(January).
- Sartori G., 1976, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press.
- Tsurutani, Taketsugu, 1977, *Political Change in Japan*, David McKay Company, Inc.