

3/ 수상관저의 관료 통제와 관저주도 정치의 확립*

이주경



내각인사국 간판을 걸고 있는 아베 총리

출처: 首相官邸, 「総理の一日 平成26年5月30日 内閣人事局看板掛け・訓示」, https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201405/30jinjikyoku.html

이주경(李柱卿) 부산대학교 사회과학연구원 연구교수. 호세이(法政)대학 대학원 정치학 연구과에서 정치학 박사학위를 취득하고 동 대학 글로벌연구센터 초빙연구원을 거쳤다. 연구 분야는 정책과정 및 정당정치이며, 최근 저술로는 「일본정치시스템의 과제와 신진정치가의 대응」(2020), 「TPP 협상과 농업문제를 둘러싼 자민당 중앙-지방정치가의 상호작용」(2019), 「한일 파트너십 공동선언의 정치과정」(2019), 『아베시대의 국가전략』(2018, 공저) 등이 있다.

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A6A3A02102886).

<https://doi.org/10.29151/ILBI.2021.25.66>

1. 서론: 관저주도는 정치개혁의 완성형인가?

2012년 12월부터 2020년 9월까지 7년 8개월간 역대 최장기 집권을 기록한 제2기 아베 신조(安倍晋三) 정권은 일본정치에 적지 않은 변화를 가져왔다. 특히 정책 결정 과정에서는 수상과 그 보좌조직에 권력이 집중되는 이른바 관저주도(官邸主導, prime ministerial executive-led) 정치가 현저해졌다.¹

이러한 변화는 일본 통치구조의 구조적 변화를 집약하고 있다. 주지하듯이 55년 체제기에 안착한 성청(省庁) 관료와 족(族)의원 주도의 분권적·상향식 결정이 이익배분형 정치의 원인으로 지목되면서 1990년대 정치개혁의 대상이 되었다. 이 과정에서 일본 정치가 모색한 개혁의 방향성이 바로 내각 리더십 강화다. 국민 일반의 보편적 이해관계를 대표하는 수상-내각 지도체제를 확립함으로써 관료-여당 주도의 이익유도형 정치를 타개하고자 한 것이다. 이후 관료주도에서 정치주도로, 여당주도에서 내각주도로 정책 결정의 주체와 방식을 변환하는 작업은 정권 운영의 성패를 좌우하는 중요한 정치 어젠다로 자리매김하게 되었다.

그러나 내각 중심의 책임정치 실현은 여전히 미완의 과제였음에 주목할 필요가 있다. 1990년대 하시모토(橋本龍太郎) 정권에서 성청재편 및 내각 기능 강화 등 제도적 장치가 마련된 이래, 2000년대 고이즈미(小泉純一郎) 정권에서 수상주도(首相主導) 정치가 발현되었다. 그러나 이는 수상 개인의 카리스마에 의존한 결과 제도화 단계로 나아가지는 못하였다. 이후 민주당 정권에서도 정치주도(政治主導)를 내걸고 관료주도 방식의 극복을 위한 정책 결정 방식의 전환을 추진하였으나 오히려 정권 운영의 혼란을 가져옴으로써 아베 자민당으로 정권교체를 촉진하는 계기가 되었음을 잘 알려져 있다.

이와는 대조적으로 제2기 아베 정권에서는 수상관저를 중심으로 한 집단 지도체제를 확립함으로써 관저주도의 집권적·하향식 결정이 명확히 구

¹ 일반적으로 관저는 수상과 그의 보좌조직으로 구성된다. 수상, 관방장관, 수상 비서관, 그리고 (관방) 관료 및 (수상이 정한)정책 자문가들이 여기에 속하며, 이들을 주축으로 정책 아이디어를 구상하고, 정책 결정 리더십을 발휘하는 것이 아베 정권의 관저주도 정치다.

조화되었다. 결정의 주체와 방향성의 명확한 변화와 구조화가 확인된다는 점에서 역대 정권의 거버넌스 방식과는 차별화된다.² 본 연구가 아베 정권의 관저주도 정치에 주목하는 이유는 바로 여기에 있다. 관저주도 정치는 30년 동안 지속된 일본 정치개혁의 결과를 반영하고 있음과 동시에, 리더십 강화를 위한 아베 정권의 대응을 집약하고 있기 때문이다. 수상주도, 정치주도, 관저주도 등 각 정권의 거버넌스 구현 방식을 다르게 명명하고 있다는 경험적 사실에 비추어 보더라도 내각 리더십 강화라는 미완의 정치 과제가 시기별로 다양한 전략과 방식을 통해 시도되었음을 짐작할 수 있다.

그렇다면 아베 시대의 관저주도 정치를 어떻게 규명할 것인가. 이에 대한 답을 찾기 위해서는 수상관저가 국정 운영에서 통치력을 강화하기 위해 어떠한 수단과 방식을 선택하고 적용했는가를 검토할 필요가 있다. 수상관저의 인식과 행동은 무엇을 위한 대응이었으며, 이를 통해 정책 결정 방식은 어떻게 변화하였는가? 그 가운데 어떠한 방식으로 관료제와의 관계를 재정립했는가? 더불어 이것이 일본 정치과정에 어떠한 영향을 미쳤는가? 이 연구는 아베 정권에서 관저주도 정치가 발현된 원인, 구조화 과정, 그 파급 효과를 검토함으로써 위의 질문에 답을 찾고자 한다.

이러한 시각은 다음과 같은 측면에서 기존 연구와 차별화된다. 첫째, 관저주도형 거버넌스를 구축한 핵심 행위자의 전략적 대응에 주목한다는 점이다. 지금까지 수상관저 주변으로 권력이 집중되는 현상에 관한 선행 연구의 주된 관심은 정치 및 행정 개혁 과정에서 추진된 제도 변경과의 인과성을 제시하는 것이었다.³ 하지만 앞서 언급한 것처럼, 제도가 수상 리더십을 유도했다 하더라도 이것이 관저주도로 직결되는 것은 아닐 것이다. 적어도 아베 정권의 관저주도가 고이즈미 정권의 수상주도, 민주당 정권의 정치주

2 현행의 관저주도는 수상을 주축으로 한 집정 세력이 정책 결정권을 갖는 구조임에는 틀림이 없지만, 한편으로는 수상관저와 관료제와의 관계에서 오는 부작용으로 관료의 자율성 저하 및 정책 전문성 약화 등의 문제가 지적되고 있기도 하다.

3 飯尾潤, 『日本の統治構造』, 中央口論新社, 2007; 待鳥聡史, 『首相政治の制度分析』, 千倉書房, 2012; 建林正彦, 『政党政治の制度分析』, 千倉書房, 2017; 濱本真輔, 『現代日本の政党政治: 選挙制度改革は何をもたらしたのか』, 有斐閣, 2018 등이 대표적인 연구다.

도(=탈 관료주도)와는 정치적 맥락과 전략 면에서 어떠한 차이를 갖는지 명확히 할 필요가 있다. 아베 정권에서는 어떠한 목적—정책 추구인가 아니면 정권 유지인가—을 우선했는가? 이를 추진하기 위해서 어떠한 정치 네트워크를 선택하고 권력자원을 배분했는가? 행위 주체의 인식과 대응에 따라 내각 리더십의 구현 방식이 달라질 수 있기 때문이다. 이에 본 연구는 수상과 그 주변의 전략적 대응에 초점을 맞추어 관저주도의 목적과 방식이 어떠한 통치구조를 구현하고자 한 것인지를 밝히고, 이를 통해 일본의 개혁정치가 왜 관저주도로 귀결되었는지에 대한 답을 찾고자 한다.

둘째, 관저주도 정치의 구조적 특징을 살펴보고자 한다는 점이다. 정치 행위자의 전략적 대응에 주목하는 연구의 경우, 주로 수상 개인의 카리스마 또는 정책 선호에 근거하여 해당 시기의 특징을 분석하고 있다.⁴ 이러한 시각은 각각의 거버넌스 방식이 적용된 원인을 직·간접적으로 설명해 줄 수는 있지만, 이것이 어떻게 구조화되었는가를 설명하는 데에는 한계를 갖는다. 따라서 본 연구는 수상, 내각, 관방 등 집행 중추(執政中樞)에 해당하는 정부 기구의 조직운영과 관료에 대한 대응을 토대로 관저주도형 거버넌스의 구조적 특징을 살펴보고자 한다.

셋째, 구조적 특징을 검토하는 방법으로서 본 연구가 주안을 두고자 하는 점은 관저주도로 상징되는 정책 과정 변화가 일본정치에 미치는 파급 효과를 파악하는 것이다. 관저주도는 행정수반과 관료제와의 관계 변화를 가져왔기 때문에 관료제 조직 및 정책 형성 등 행정 내부의 변화에 주목하는 행정학적 연구와도 분석 대상을 공유하고 있다.⁵ 이들 연구와의 접점을 고려한다면, 집행 중추와 관료제와의 관계뿐만 아니라 이를 포괄하는 관저주도형 거버넌스에 대한 정치학적 논의와 합의 제공의 역할이 필요하다. 이에

4 大嶽秀夫, 『小泉純一郎ポピュリズムの研究』, 東洋經濟新報社, 2006; 田崎史郎, 『安倍官邸の正体』, 講談社, 2014; 宮城大藏 編, 『平成の宰相たち: 指導者一六人の肖像』, ミネルバ書房, 2021 등이 대표적인 연구다.

5 出雲明子, 『公務員制度改革と政治主導』, 神奈川: 東海大学出版部, 2014; 曾我謙悟, 『現代日本の官僚制』, 東京大学出版会, 2016; 牧原出, 『「安部一強」の謎』, 朝日新聞出版, 2016 등을 대표적인 연구로 꼽을 수 있다.

본 연구는 집정 중추와 관료제 사이의 위임관계를 보다 상위의 위임관계인 유권자-정치가 간의 관계로 확장하여, 관저주도의 정책 결정이 일본정치에서 어떻게 환원되고 있는가를 살펴보고자 한다.

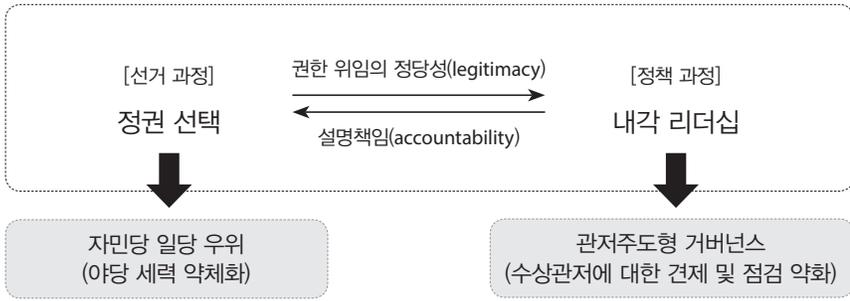
이와 관련하여 본 연구가 주목하는 지점은 새로이 모색한 일본 정치시스템의 작동원리와 실제 안착한 시스템 사이에서 발생하는 괴리이다. <그림 1>에 제시한 것과 같이, 1990년대 이후 일련의 개혁과정을 통해 일본이 모색한 정치시스템은 ‘정권 선택’을 기축에 둔 선거 과정, 그리고 ‘내각 리더십’에 기축을 둔 정책 과정을 양 축으로 하는 웨스트민스터 모델(Westminster model)을 지향한 것이라 할 수 있다. 즉 유권자의 정권 선택을 통해서 내각 리더십은 권한 위임의 정당성(legitimacy)을 갖게 되며, 차기 선거에서 유권자의 정권 선택을 통해 정책추진에 대한 설명책임(説明責任, accountability)⁶이 발생하는 순환 구조다. 이 같은 제도설계의 작동원리를 점을 상기한다면,⁷ 아베 정권에서 완성된 자민당 일당 우위 체제하의 관저주도 정치는 일본 정치 개혁의 제도적 바이어스와는 거리가 있다. 자민당 우위의 정당 간 경쟁 구도가 심화하면서 선거를 통한 정권 선택은 사실상 기능하기 어려워졌으며, 돌출된 수상관저 리더십에 대한 견제 또한 약해진 가운데 다시금 자민당 일당 우위 체제로 환원되는 양상이 반복되고 있기 때문이다.⁸ 이에 본 연구는 관저주도형 거버넌스가 ‘정권 선택-내각 리더십’형 정치시스템에 어떠한 파장을 갖고 왔는지를 되짚어 보고자 한다.

주요 분석내용은 다음과 같다. 먼저 2장에서는 정치개혁 이후 역대 정권과의 비교를 통해 관저주도 정치가 갖는 특징을 검토한 뒤, 정책 결정 방식

6 accountability에 관한 번역 표기의 경우, 한국에서는 ‘책임성’으로 일본에서는 ‘설명책임’으로 표현하는 것이 일반적이다. ‘정부기관 및 공적 행위자가 책임이 부여되는 결정 사안에 대하여 국민에게 답변하고 이를 설득해야 하는 의무’를 표현하기 위해서는 범주와 해석이 다양한 ‘책임성’보다는 ‘설명책임’이 적합하다는 판단하에 이 글에서는 해당 용어로 표현을 통일하고자 한다.

7 새로운 정치시스템의 청사진과 제도설계에 관한 대표적인 논의로 佐々木毅·21世紀臨調 編, 『平成デモクラシー政治改革25年の歴史』, 講談社, 2013을 참조.

8 특히 아베 집정부의 힘이 강해지면서 일본의 의원내각제는 웨스트민스터 모델에서 더욱 멀어지게 되었다. George Aurelia Mulgan, *The Abe Administration and the Rise of the Prime Ministerial Executive*, New York: Routledge, 2017, p. 90.



〈그림 1〉 새로이 모색한 일본의 정치시스템과 문제점

출처: 이주경, 「일본정치시스템의 과제와 신진정치가의 대응」, 『현대정치연구』 제13권 1호, 2020, 44쪽의 도식을 활용하여 필자 작성.

과 조직 운영방식을 검토함으로써 아베 정권에서 관저주도가 왜, 어떻게 발현·심화할 수 있었는지를 제시할 것이다. 그리고 3장에서는 수상관저가 관료를 어떻게 통제하고 관계를 재구축했는가를 살펴봄으로써, 정책 리더십 강화를 위한 아베 정권의 전략적 대응을 분석한다. 이를 통해 관료 배제가 아닌 활용을 통해 정치 리더십 구축에 성공한 수상관저의 전략적 대응을 명확히 할 것이다. 더불어 4장에서는 이 같은 관저주도 정치가 일본정치에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 선거-정책 과정을 잇는 정치시스템의 순환과 결부시켜 논의하고자 한다. 끝으로 결론인 5장에서는 분석내용을 정리하고 아베 정권의 관저주도 정치에 관한 본 연구의 함의를 제시할 것이다.

2. 관저주도의 작동원리: 통합의 주체와 방식 전환

아베 정권은 어떤 방식으로 일본 정치개혁의 숙원이었던 내각 리더십을 구현한 것일까. 아래에서는 관저주도형 거버넌스가 구조화되는 과정에서 정책 통합의 주체로서 수상과 그 보좌조직의 영향력이 강화되었으며, 정부의 정책 결정과 조직 운영에 특징적인 변화가 나타났음을 제시한다.

1) 통합의 주체: 수상과 보좌조직

큰 틀에서 보면 일본 정책 과정에서 개혁의 핵심은 55년 체제 아래 ‘관료 주도(또는 여당-관료주도)’ 타파라 할 수 있다.⁹ 의원내각제는 ‘국회’와 ‘내각’을 주축으로 한 제도임에도 불구하고, 국회가 아닌 ‘여당’이, 내각이 아닌 ‘관료’가 주도하는 구조가 고착화되었기 때문이다. 특히 관료 및 이들과 연계한 족의원이 강한 영향력을 행사하는 정책 결정 방식은 선거를 통해 권한을 위임받지 않는 관료가 사실상 정책을 좌우한다는 점, 그리고 족의원-관료 간 유착이 특정 산업 및 집단을 대변하는 이익유도형 정치를 양산한다는 점에서 대표성(political representation)을 저해하는 요소가 있다.

이에 대한 처방전은 ‘여당-관료’주도의 이원화된 권력 구조를 내각 중심으로 일원화하는 것, 즉 내각 리더십을 강화하는 것이었다. 여기에 제도적 토대를 마련한 것이 1996~1998년에 추진된 ‘하시모토 행정개혁’(橋本行革)이다. 하시모토 정권에서는 성청 할거주의를 시정하고 정책 분야별 조율과 통합을 기하고자 기존의 22개 성청을 12개로 정리하는 한편, 정책 조율과 통합의 주체로서 내각 기능의 강화를 추진하였다. 이를 뒷받침하기 위해서 ① 각 성청을 총괄·조정하는 역할로 내각부(内閣府)를 신설하고(1府12省 체제), ② 내각법 개정을 통해 수상의 발언권을 명기하는 한편, ③ 내각 보좌기관을 확충하기 위해 내각부 보좌관 창설, 내각관방과 내각부 재편을 추진하였다.

여기서 주목할 점은 당시 하시모토 개혁의 목표가 성청 할거주의를 타파하는 것에 초점을 두고 있었다는 점이다. 즉 기존 정책 결정의 문제는 내각과 성청 간 관계에서 파생하는 것이라는 문제의식하에, 정부의 의사결정을 통합하는 주체로서 내각의 기능 강화를 제도적으로 촉진한 것이다.

9 일본 정책 과정에서 관료주도 현상은 오랫동안 문제시되어 왔다. 예컨대 마쓰시타 게이치(松下圭一)는 ‘관료내각제’(官僚内閣制)라는 용어를 제시하여 일본의 특이성을 비판하였다. 이이오 준(飯尾潤)은 마쓰시타가 제시한 ‘관료내각제’에 대하여, ‘정부의 구성요소인 각 성청, 즉 분립하는 관료제가 정부의 주체로서의 지위를 배후에서 확립한 현상’이라고 설명하면서, ‘여당-관료’주도의 이원화된 정치 구조의 문제점을 지적한다. 飯尾潤, 『政党制轉換期における政官関係の変容』, 北村公彦 編, 『現代日本政党史録 5 55年以降の政党政治』, 第一法規, 2004, 349~400쪽.

그러나 제도 도입 이후 내각 리더십이 현실정치에서 구현되는 방식은 시기에 따라 변화를 거듭하였다. <표 1>에 정리한 것과 같이 우선, 고이즈미 정권(2001~2006)에서 발현된 것은 ‘수상주도’의 정책 리더십이라 할 수 있다. 하시모토 개혁의 제도적 기반을 활용하여 수상 주변에 인재와 조직을 확충 및 강화하는 한편, 새로이 신설된 경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)를 통해 수상의 권한을 활용하는 정책 리더십을 구현했기 때문이다.¹⁰

한편, 수상주도를 포함한 기존의 자민당 방식으로는 관료의 영향력을 배제하기 어렵다고 판단한 민주당 정권에서 구상한 정책 리더십은 관료제에 대응 가능한 집단 체제로서 ‘정치 주도’라 할 수 있다.¹¹ 내각에서는 각료회의가 논의를 주도하고, 성청에서는 대신, 부대신, 대신정무관 등의 정무3역(政務三役)이 정책을 주도하는 ‘정치가 팀’을 조직화함으로써 관료주도의 정책 결정을 통제하고자 한 것이다. 그러나 민주당 내부, 정부와 사무, 그리고 정부와 여당 간 균열 등으로 민주당 정권이 설계한 정책 결정 방식은 불명확해졌으며, 정치주도를 위한 통치기구 개혁도 기존의 방식으로 돌아가지 않을 수 없게 되었다.

이에 대해, 제2기 아베 정권에서는 민주당과는 다른 의미의 집단 지도 체제가 구성된다. 이는 수상과 그 보좌조직으로 구성되는 집권적 조직으로서 ‘수상관저’가 정책 리더십의 중핵에 위치하는 형태다. 여기에서 중추적 행위자는 수상과 정(正)·부(副) 관방장관, 이들을 보좌하는 비서관 등 소수의 관저관료(官邸官僚) 집단이며, 이들이 하나의 수상관저 팀으로 기능함으로써 아베 내각의 관저주도 거버넌스가 도출된 것이다.¹² 수상의 사적 자문

10 수상 개인의 권한과 정치 수완에 기초한 수상주도의 정책 리더십은 제1기 아베 정권(2006~2007)을 포함한 포스트 고이즈미 정권에서 제대로 발휘되기 어려웠으며, 이를 계기로 2009년, 민주당은 정권 교체에 성공하였다.

11 민주당에서는 행정쇄신회의(行政刷新會議), 각료위원회(閣僚委員會), 정무3역 중심의 의사결정 등을 도입하는 한편, 정책 결정의 중추 기관으로 국가전략실(國家戰略室)을 마련하고 정권 운영을 추진하였다. 대신 경제재정자문회의와 사무차관회의(事務次官會議), 그리고 당내 정책조사회(政策調査會) 폐지 등을 통해 내각의 의사결정을 일원화함과 동시에, 여당 내부에서 발현될 수 있는 이익집단-정치가-관료 간 유착을 차단하고자 하였다.

12 아베 정권에서는 관저를 중심으로 한 소수의 각료가 문제를 처리하는 방식을 구조화한 것은 정권 발족을 앞두고 구상한 것이라고 보기는 어렵다. 아베노믹스를 당면과제로 삼아 안정된 정권을 착실히

〈표 1〉 정권별 정부 통합의 주체 및 거버넌스 방식 비교

	하시모토 정권	고이즈미 정권	민주당 정권	제2기 아베 정권
정부 통합의 주체	내각	수상	정치가 팀 (수상, 각료, 정무3역)	수상관저 팀 (수상, 관방장관 관저관료)
정책 결정의 장	행정개혁회의 (제도개혁의 장)	경제재정 자문회의	각료위원회, 정무3역회의	(다수의) 정책회의
활용 자원	수상 자문기관 (행정개혁회의)	수상 보좌조직	내각 관련 제도	수상 자문기관, 보좌 조직, 인사제도
거버넌스 방식	내각주도	수상주도	정치주도	관저주도

기관을 확장한 형태의 다수 ‘정책회의’ 운영, 그리고 내각관방 및 수상비서관 등 수상 보좌조직의 기능과 역할 강화에 초점을 둔 조직 운영방식, 더불어 인사제도를 활용한 관료 통제 등이 아베 정권에서 수상관저 지도체제를 뒷받침하고 있다.

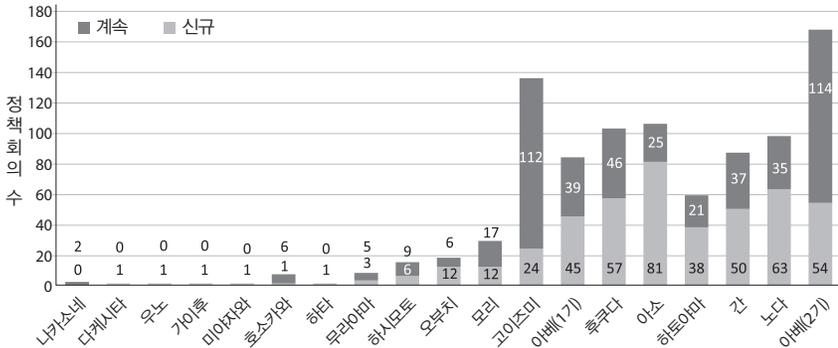
이러한 방식은 통합의 주체를 수상 주변에 두고, 제도적 근거가 마련된 보좌기관을 충분히 활용하여 집단 지도체제 방식을 적용하고 있다는 점에서 ‘관료-여당 주도’를 극복하기 위한 역대 정권들의 대응 방식을 ‘조합’한 것이라 할 수 있다. 하지만 실제 관료와의 관계 설정을 보면, 관료 통제(또는 배제)를 의식한 과거 정권들과는 달리 정책추진을 위해 기존 관료제의 인적 네트워크를 활용했다는 점에서 관료제와의 관계 복원의 측면을 동시에 갖고 있다. 이와 더불어 과거 어느 때보다도 강력한 정책 리더십 구현하고 있지만, 상대적으로 국회와 행정기구의 감시와 견제 기능이 약해졌다는 점에서 아베 정권의 관저 리더십은 민주적 장치 간 힘의 균형을 무너뜨린 측면을 갖고 있음에 유의할 필요가 있다.

케도에 올려놓기 위해서 수상, 관방장관, 재무대신, 경제재정자문회의의 대신을 중심으로 한 팀이 유효했으며, 외교 안전보장 면에서는 수상, 관방장관과 소수의 외무, 방위 관료가 정책을 검토할 필요가 있었기 때문이다. 牧原出, 『安倍一強の謎』, 75~79쪽.

2) 정책 결정 방식: 정책회의 시스템의 안착¹³

관주주의의 가장 큰 특징은 정부 레벨에서 정책 결정의 주체와 의결 방식이 소수의 집정 중추에 집중되는 방식으로 변화했다는 점이다. 아베 정권 발족 이후 정부의 핵심적 논의의 장은 관료의 영향력이 강하게 작용하는 기존 심의회이기보다는 ‘OO본부’, ‘OO회의’ 등으로 지칭되는 정책회의(政策會議)로 이동하였다.

정책회의는 수상의 사적 자문회의(私的諮問會議)에서 유래되어 확장된 회의체이기 때문에 성칭의 조직적 대응이 쉽지 않다. 이에 과거 자민당 정권에서도 수상이 행정 개혁이나 구조개혁을 추진하는 정치 국면에서 활용된 예가 적지 않다. 즉 기존의 현상과 역학을 변화시키기 위한 개혁과정에서 수상에게 정책 추진력을 제공하는 수단으로 사적 자문회의를 활용해 왔던 것이다. 이 같은 선례를 토대로 2000년대 고이즈미 정권 이후 민주당 정권에 이르기까지 정책회의 방식의 회의체는 꾸준히 증가해 왔으며, 아베 정권에 들어서서는 158개(신규 114, 계속 54) 회의체가 설립되어 역대 가장 많은 수의 정책회의가 운영되었다(〈그림 2〉). 이는 일본정치가 지향해 온 내각, 수상,



〈그림 2〉 역대 정권이 개최한 정책회의 수

출처: 이주경, 「일본의 정치개혁과 보수화의 메커니즘」, 『한국정치학회보』 제52집 1호, 2018, 14쪽(=野中尚人·青木遥, 『政策會議と議論なき国会』, 朝日新聞出版, 2016, 78~79쪽).

¹³ 이 절에서 다루는 정책회의에 관한 분석은 이주경, 「일본의 정치개혁과 보수화의 메커니즘」, 14~15쪽의 내용을 토대로 이를 대폭 수정 보완한 것이다.

정치주도에 함축된 수상 지도체제의 당위성이 정책회의의 증가를 뒷받침했으며, 이것이 아베 정권에서 정책회의의 양적 확대를 가져왔음을 시사한다.

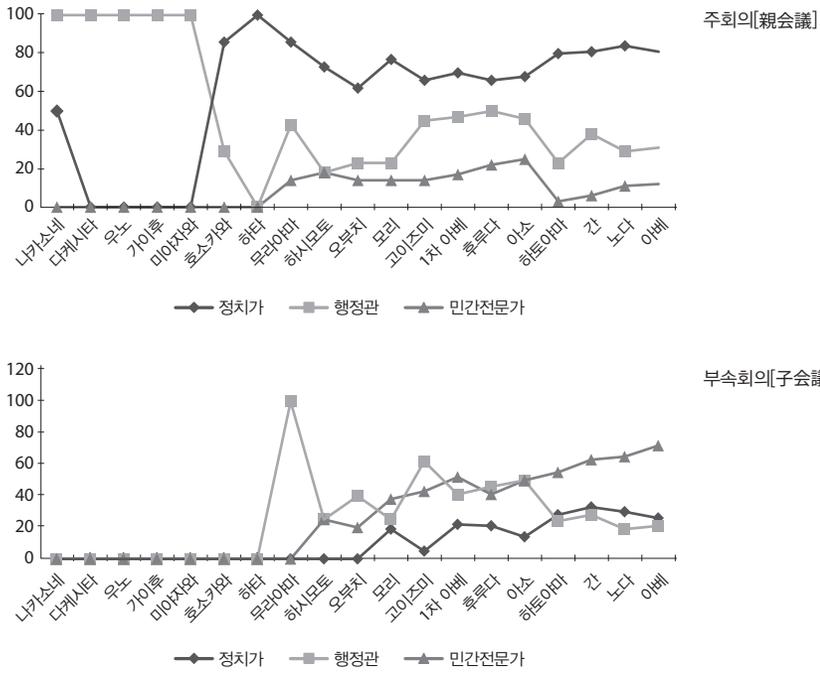
특히 아베 정권에서는 정부 정책 결정의 핵심 기제로 활용되고 있다는 점에서 정책회의의 질적 변화가 나타났다. 예컨대 고이즈미 정권에서 정책 결정이 경제재정자문회의로 일원화된 구조였던 것과 비교한다면, 아베 정권에서는 정책 분야별로 복수의 정책회의를 확장, 심화하여 수상관저가 이를 통합하는 방식으로 정부 주요 정책의 골격이 만들어지고 있다.¹⁴ 고이즈미 정권의 경제재정자문회의가 관료와 자민당의 개입을 막고 개혁을 추진하는 역할을 담당했다면, 지금은 관료, 재계, 정부의 대표가 정책을 책정하는 권위 있는 기관으로 변모한 것이다.¹⁵

무엇보다 각의 결정을 위한 주요 정책 및 정부-여당 간 합의 도출이 곤란한 사안일수록 정책회의 방식은 수상관저가 정책 결정에서 주도하기에 유리하다. 실제 아베 정권에서는 수상결정에 따른 정책회의 결정 방식을 적용함으로써 정책 결정의 불협화음을 배제하고 시책의 가속화를 기한 사례가 적지 않다.¹⁶ 필요에 따라 수상 결정으로 조직이 가능하며, 설립의 목적과 근거, 구성원 조직이 유동적이므로 수상 주변의 성향이 반영되기 쉽기 때문이다. <그림 3>에 제시한 정책회의의 주요 구성원의 변천을 통해서 일본의 정책회의가 어떠한 장으로 기능하는지를 가늠해 볼 수 있을 것이다. 우선 수상과 관방장관, 그리고 관계 각료를 중심으로 정책안이 결정되는 주

14 예컨대 민주당 정권에서 정지시켰던 내각부의 경제재정자문회의와 규제개혁회의를 재개함과 동시에, 일본경제재생본부(日本經濟財政本部) 및 산업경쟁력회의(産業經濟力會議) 등의 정책회의를 신설하여 분립과 경합을 도모하고 있다. 경제재정자문회의에서 골자방침(骨太方針)을 결정하고, 일본재생본부 및 산업경쟁력회의에서 일본재흥전략(日本再興戰略)을 만들고, 규제개혁회의에서 규제개혁 실시계획을 책정하고 있다. 中北浩爾, 『自民党: 「一強」の実像』, 中央口論新社, 2017, 114쪽.

15 더불어 2013년 12월에는 안보 및 외교 사령탑으로 국가안전보장회의(国会安全保障會議)가 설립됨으로써 경제와 재정, 외교와 안보의 양 축을 담당하고 있기도 하다. 渡辺治·岡田知弘·後藤道夫, 『〈大国〉への執念: 安倍政権と日本の危機』, 大月書店, 2014, 32쪽.

16 예컨대 논란이 되었던 집단적 자위권 행사의 결정과정을 보면, 제1차 아베 정권에서 만들어진 '안전보장법제간담회'를 재배치하고, 이곳의 보고를 토대로 집단적 자위권 행사에 관한 헌법 해석 변경을 결정했다. 이 과정에서 헌법 해석 변경에 소극적이던 내각 법제국 장관을 경질하고, 외부관이자 적극적인 용인 논자를 법제국 장관에 새롭게 임용하였다. 신도 무네유키, 「정권 교체와 일본 관료제」, 『일본비평』 12호, 2015, 324쪽.



〈그림 3〉 정책회의(주회의·부속회의) 구성원의 비중 변화

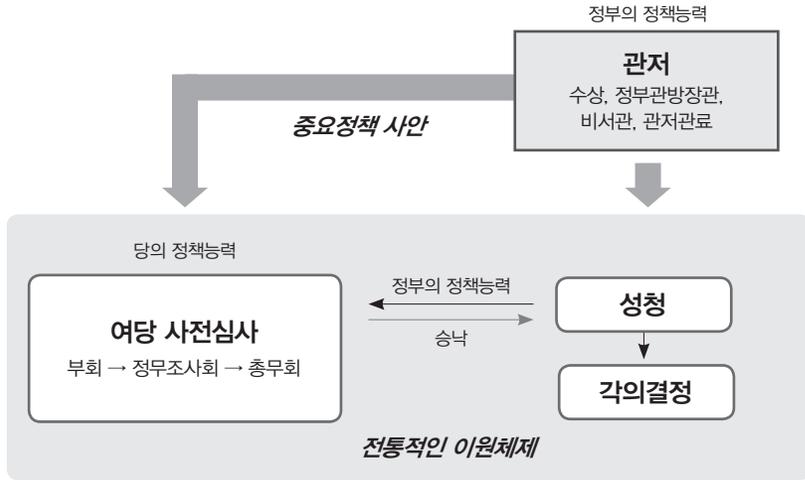
주: 위의 수치는 역대 정권에서 개최한 정책회의의 수를 100%로 했을 경우 구성원들이 차지하는 비율을 가리킨.

출처: 野中尚人·青木遥, 『政策會議と議論なき国会』, 朝日新聞出版, 2016, 87~89쪽.

회의[親會議]의 경우, 관료 배제와 정치주도를 내걸었던 민주당 정권 이후 행정관 주류에서 정치가 주류로 변화했으며 이 같은 경향이 아베 정권에서도 이어지고 있음이 확인된다. 부속회의[子會議]에서도 유사한 경향이 나타난다. 부속회의는 관료와 민간전문가[有識者]를 중심으로 주회의에서 다루어질 안건을 상세하게 검토하고 논의하게 되는데 여기에서도 민주당 정권 이후 주요 행위자가 행정관에서 민간전문가로 변화한 추세가 아베 정권에서 지속되었음을 알 수 있다.

실제 아베 정권에서 정책회의는 수상과 각료의 참여하에 안건을 승인하는 장으로 작용하고 있는 측면이 강하다.¹⁷ 민주당 정권에서처럼 관료 배제

17 清水真人, 『平成デモクラシー史』, ちくま書房, 2018, 357쪽; 野中尚人·青木遥, 『政策會議と議論なき国会』, 朝日新聞出版, 2016, 126쪽.



〈그림 4〉 아베 정권의 거버넌스

출처: 田中秀明, 「政治主導」をめざした平成の統治機構改革, そこに欠けているものは何か, 『論座』, 2020. 5. 27.

의 방식이 적용되는 것은 아닐지라도(후술), 정책회의의 설치 및 운영을 통해 정책 과정에서 관료의 영향력을 제한하는 동시에, 수상관저가 결정을 주도하는 정책 결정 방식을 구현해 냈음을 알 수 있다.

이처럼 현재 일본 정부의 정책 결정 방식은 성청이 원안 작성하는 방식에서 벗어나 정책회의에서 기본방침 책정이 시작되며, 이후 과제 설정, 정책 입안 및 검토의 주된 장이 사실상 정책회의로 옮겨졌다. 한편, 사안에 따라서는 여당 내부의 대응 및 합의형성을 중요시하는 경우도 있으므로 기존의 정부-여당 중심의 합의형(合意型) 정책 결정과 관저 중심의 정책회의형(政策會議型) 정책 결정의 두 가지 방식이 병용된다고 여겨지고 있다(〈그림 4〉). 즉 수상관저의 정책 우선순위 및 정책 선호, 선거 이슈로서의 민감도 등에 따라 관저가 주도하는 경우와 여당 내부의 조정이 섬세하게 이루어지는 경우로 나누어진다는 점에서 전통적인 정부-여당 이원(二元) 체제가 탄력적으로 운영되는 것이 아베 정권의 거버넌스 방식이라 할 수 있다. 하지만 수상관저의 재량과 관심의 경중에 따라 선택적인 결정 방식을 적용된다는 것은 역으로 수상관저가 관심을 기울이는 사안에 대해서는 여당과 성청 관료의 관여가 사실상 어려워졌음을 방증한다.

3) 조직 운영방식: 관방 기축의 겸임 시스템

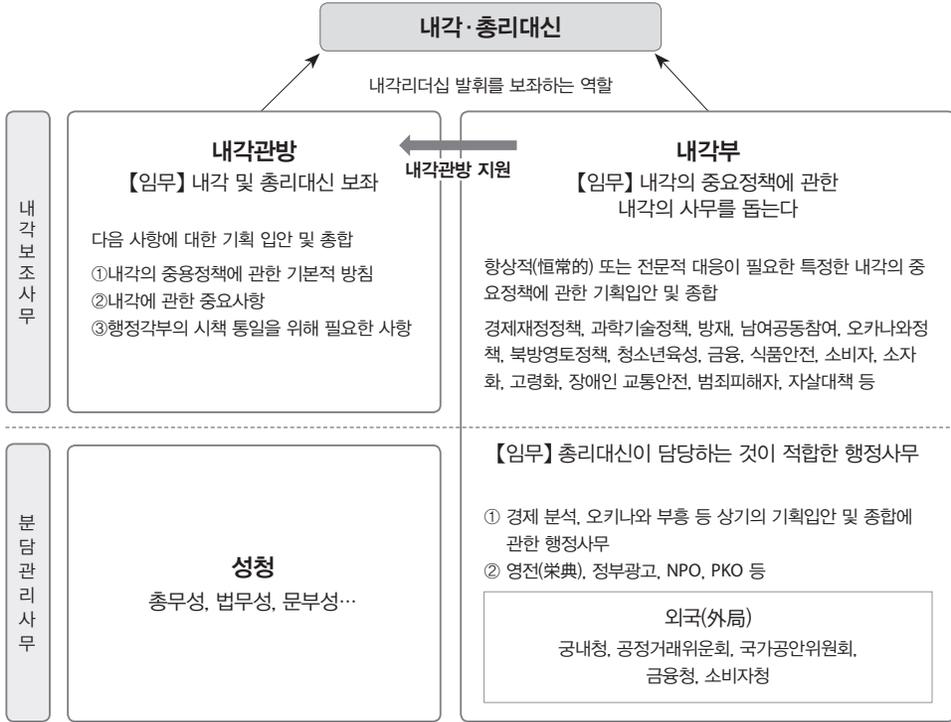
정책 결정 면에서 관저주도 정치의 주축이 되는 것이 정책회의라고 한다면, 조직 운영 면에서 핵심적인 역할을 담당하는 것은 내각관방(内閣官房: 이하, 관방)이다. 아베 정권 동안 수상과 그 보좌기관을 중심으로 한 집정 중추의 집단 지도체제를 뒷받침하는 역할을 담당하는 것이 바로 관방이기 때문이다. 현재 관방은 정부 전체의 방향성 설정, 정부-여당-정부 외부에서의 정보 수집, 국민에 대한 정책설명 등 정부 중앙에서 일어나는 정책 결정의 투입과 산출을 담당하는 핵심에 위치한다.¹⁸

하지만 관방의 권한 확대는 아베 정권에서 발현된 돌출 현상이라고 보기만은 어려운 측면이 있다. 내각 리더십 확대라는 정치개혁의 당위성이 지속되는 가운데 수상을 보좌하는 관방의 역할 증대 또한 함께 진행되어 왔기 때문이다. 실제 2000년대 이후 관방 조직의 인적·질적 팽창은 연속성을 갖는다. 성청 개편 이후 지속적으로 확대된 관방 정원은 아베 정권에서 눈에 띄게 증가하여 1,000명을 넘어서게 되었다. 2012년에서 2019년 사이 54%가 증가한 정원은 2001년 고이즈미 정권과 비교해 보더라도 2.4배 이상 증가한 것으로 나타났다.¹⁹

여기서 주목되는 점은 성청별로 정책 전문성을 발휘하던 이른바 ‘원국형(原局型) 관료’와는 다른 형태의 관료집단, 즉 ‘관방형(官房型) 관료’가 형성되었다는 점이다. 이들은 내각을 오가며 성청에서 내각과의 조정업무를 담당함으로써 성청의 이해관계와 거리를 두는 행동 양식을 보이는 것이 특징이다. 이들을 통해 내각관방은 조직의 양적·질적 확대를 추진하였으며, 수상과 관방장관, 그리고 관방형 관료를 중심으로 성청 횡단적 정책을 본격

18 예컨대 관방의 수장인 관방장관은 정부 중추의 최고레벨의 정책 조정자이자, 내각의 공식 발표를 맡는 수석보도관, 그리고 정권 여당과의 조정역할, 주요 정책에 대한 정보수집과 실질적 위기관리를 담당하는 중요한 포스트다. 따라서 향후 다방면에서 비대화된 관방장관의 역할의 분업화와 조직화가 중요한 과제로 남아 있다. 민주당 정권에서 국가전략상(国家戰略相)을 신설하여 정책조정을 관방장관이 아닌 다른 관료에게 분담하는 방식이 있었으나 결과적으로 성공을 거두지는 못하였다. 高安健将, 「首相の役割に対する時代的要請: 英国との比較にみる日本政治の課題」, 『nippon.com』, 2013. 11. 1., <https://www.nippon.com/ja/features/c00410/>(최종검색일: 2021. 1. 5.).

19 『日本經濟新聞』, 2019. 12. 29.



〈그림 5〉 내각관방과 내각부의 관계

출처: 五十嵐吉郎, 「内閣官房, 内閣府の現在: 中央省庁改革から13年目を向かえて」, 『立法と調査』 347, 2013, 68쪽.

적으로 입안하는 체제가 구축되었다. 더불어 관방에게 기획 권한이 부여된 2001년 이후 정책을 처리하는 학습효과의 축적으로 아베 정권에서는 수동적인 안건 처리에서 벗어나 관저 스스로가 원안을 작성할 수 있게 되었다.²⁰

이 과정에서 나타난 또 하나의 특징은 내각관방과 내각부의 상호침투성이 강화되었다는 점이다.²¹ 〈그림 5〉에 제시한 바와 같이 본래 내각부는 내각의 중요정책에 대한 내각 사무를 돕는 역할을 하는 곳이며, 관방은 이러한 내각과 총리대신을 보좌하면서 기획 입안과 종합 조정의 역할을 담당하게

20 牧原出, 『権力移行』, NHK出版, 2013, 140쪽.

21 예컨대 2010년 민주당 정권에서 추진된 행정개혁회의 최종 보고에 따르면 '관방장관을 국장상 중요 사항에서 분야를 가리지 않고 내각으로서 최고 또는 최종적 조정을 장이 된다'는 방향성이 제시되었으며, 해당 내용은 2010년 5월 30일 민주당 정권에서 '정책조정 시스템의 운용방침'이 각의로 결정되었다.

되어 있으나, 실제로는 내각 관방이 정부의 중요 기획 업무를 담당하고, 내각부가 성청과 조율을 담당하면서 관방을 돕는 역할을 하고 있다.²² 더불어 두 기관 모두 수상 직할의 기관이라는 점에서 업무상 중층성을 갖기 쉬운 구조이기도 하다. 특히 업무 효율화를 위해서는 상호연계가 불가피하므로 그 운용과정에서 내각부와 관방 간 사무 일체화가 상당 부분 진행되었다.

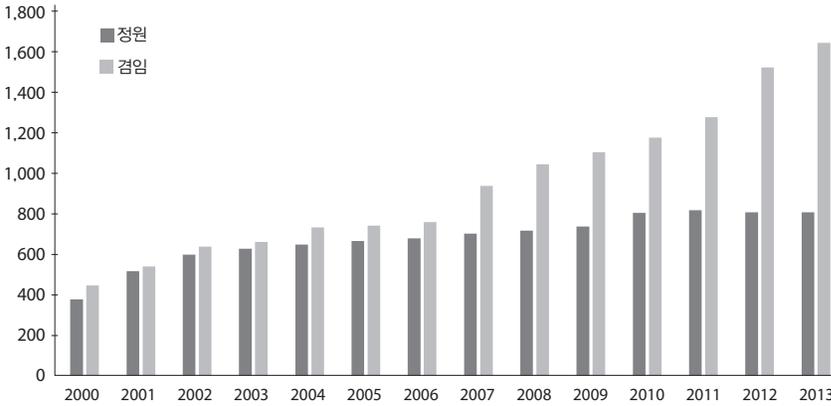
이에 현재 관방-내각부-성청 간에는 인적·업무적 중층성이 두드러진다. 우선 대신, 부(副)대신, 대신정무관이 내각부 담당과 내각관방의 담당을 겸임하고 있어 인적 구성의 중층성을 갖는다.²³ 관료들 또한 동일 분야의 관방 부국(官房部局)과 내각부 업무를 겸임하기 때문에 업무 면에서도 내각부와 관방은 중층적이다. 이와 더불어 내각부에 소속하는 특명담당대신이 각 성청의 대신을 겸임하므로 내각부와 각 성청 간 융합적 연계가 가능해지는 구조라 할 수 있다.

이때 눈여겨볼 것이 바로 관방을 기축에 둔 병임(併任) 시스템이다.²⁴ 아베 정권에서 특기할 만한 지점은 이 겸임 시스템이 앞서 살펴본 수상관저 정책 리더십을 뒷받침하고 있다는 사실이다. 그 이유는 정책회의가 강력한 구심력을 갖게 된 배경에 수상 보좌기구인 관방으로 우수한 관료 인재가 편입되어 왔기 때문이다. 즉 겸임 방식을 적용함으로써 거대한 관료조직의 인적 자원을 내각관방으로 흡수시킬 수 있게 되었으며, 관방 보좌기구의 집권화가 촉진된 것이다. <그림 6>에 나타나듯이 2000년대 이후 늘어난 관방 인원의 대부분은 겸임의 형태이며, 새로운 정책회의체가 늘어난 것과 비례하여 관련 업무를 담당하는 인원 또한 팽창하고 있었음을 알 수 있다. 즉 성청의 업무가 점점 내각-관방으로 옮겨졌지만, 국가공무원 총인원 수에 제한

22 내각부는 경제재정자문회의나 종합과학기술회의 등 중요 정책회의 및 각종 본부, 특명담당대신들의 일상적·전문적 대응이 필요한 특정 내각의 중요정책에 관한 기획입안과 종합처리를 맡는다. 또한 내각총리대신이 담당하는 것이 적합하다고 판단되는 행정사무의 경우에는 내각부외국(外局)을 두어 분담 관리하고 있다. 五十嵐吉郎, 「内閣官房, 内閣府の現在: 中央省庁改革から13年目を向かって」, 68~69쪽.

23 또한 내각부특명담당대신(内閣府特命担当大臣)보다 부대신, 대신정무관의 수가 적어 이들이 복수의 대신 밑에서 다수의 분야를 담당하고 있다.

24 일본에서는 일반적으로 '병임'(併任)으로 표기한다.



〈그림 6〉 내각관방의 정원 및 겸임자 수 변화

주: 정원은 각 연도의 연말 기준(2013년은 4월 1일 시점)이며, 겸임자는 각 연도의 4월 1일 시점(2002~2014, 2014년은 3월 1일)이다.

출처: 行政改革に関する懇親会(第4回)配布資料(内閣官房 平成24年7月4日)

이 있으므로 결국 공무원 중 내각관방과 내각부 소속자의 비율을 증가시키는 방식으로 관방 중심의 관료조직 재배치가 이루어졌음을 의미한다.

이처럼 관방 조직의 내부를 들여다보면, 관료 네트워크가 여전히 존속하고 있다는 점에서 관저주도의 정치를 관료 배제라고 보기는 어려운 측면이 있다. 수상을 중심으로 한 관저주도체제가 구축되었다 하더라도, 성청 관료에서 관저관료로 그 주체가 바뀌었을 뿐 관료의 역할은 여전히 지속되고 있기도 하다. 하지만 관료 네트워크가 향하는 곳이 수상을 직접 보좌하는 관방에 집중된다는 지점에서 관료에 대한 정치주도는 관철되고 있다. 무엇보다 정책회의처럼 수상 주변의 추진 의지가 강한 정책 사안의 처리 과정에서 나타나듯이, 아베 정권은 정책 결정의 중심축이 성청 관료에게서 수상 주변으로 이동했음을 보여 주는 분기점이라고 할 수 있다.

3. 관료제와의 관계 변화: 관료제를 활용한 정치적 통제

한편, 수상이 정책 리더십을 제대로 발휘하려면 성청 관료제를 대신할 정보

공급원을 필요로 한다. 이에 누구를 통해서 어떠한 방식으로 유효한 정책 아이디어 및 정보를 얻을 것인가가 행정개혁 이후 중요한 과제라 할 수 있다. 따라서 제2기 아베 정권에서는 관료제와의 관계 재정립이 해결 과제로 남겨져 있었다. 이는 관료를 어떻게 통제할 것인가의 단선적 문제는 아니며, 정치가-관료 양자 간 상호작용을 고려한 접근방식이 필요한 문제라 할 수 있다. 즉 관료제를 어떻게 통제하는가와 같은 논리로 관료에게서 어떻게 정책적 전문 지식을 제공해 받을 것인가에 대한 고민이 필요하기 때문이다. 그렇다면 수상관저는 어떠한 대응 전략을 통해서 관저주도를 가능하게 했는가. 아래에서는 관료 활용과 인사권 적용이라는 두 가지 대응 방식을 통해서 관료의 협조와 기능 제공을 유도했음을 제시하고자 한다.

1) 관료 배제에서 활용으로

환경변화에 따른 기존 관료제의 효율성 저하가 문제시되는 가운데, 이를 대체하는 민주적 장치로서 수상 내각 지도체제로의 전환이 모색되었지만, 기존의 관료제를 대체할 새로운 정책 아이디어 공급원을 찾기는 쉽지만은 않다. 이를 둘러싸고 고이즈미 정권, 민주당 정권은 수상 주도 혹은 정치 주도로 대별되는 각기 다른 방식을 구사했지만, 결과적으로 보면 적절한 관료 활용이 필요했음을 확인하는 계기가 되었다. 이 같은 정책 전문가 네트워크 발굴 및 조직화의 어려움 속에서 아베 수상이 자신의 정책 리더십을 뒷받침하는 역할로 다시금 주목한 것이 바로 관료다.

그 결정적인 계기가 된 것은 정권 교체의 경험이라 할 수 있다. 2012년 2월 26일, 제2기 아베 내각 발족에 즈음한 기자회견을 통해 아베 수상은 더 이상의 야당으로 전략하지 않겠다는 의지, 즉 안정된 자민당 정권을 재구축하겠다는 집념을 표명하였다. 제1기 아베 내각에서는 수상주도에 신경을 쓴 나머지, 성청 관료제를 적대시하는 가운데 다수의 개혁을 추진하고자 하였다.²⁵ 이때 정책 브레인을 담당할 관료를 관저로 불러들였지만, 각료, 수

25 그렇다고 해서 민간 전문가회의[有識者會議]를 중요시한 것 또한 아니었다.

상 보좌관, 그리고 관저관료 간의 반목과 대립으로 인해 조직적인 팀플레이가 구현되지는 못하였다.²⁶

이에 대해 2012년 12월 재집권한 아베 수상은 관저 내부의 인사 배분과 정책 아이디어 확보라는 두 가지 측면에서 정권 안정화를 기하고자 하였다. 우선 관저의 인사 배분의 측면에서 보면, 관료를 적대시하던 기존의 인식을 극복하고, 관료와 정치가 조직을 양립함과 동시에 두 그룹을 각각 통합, 조율 가능한 인재를 중심으로 집정부 내부를 조직화하였다. 수상의 참모에 해당하는 관방장관(官房長官)에 내각과 여당 전체를 견제할 수 있는 스가 요시히데(菅義偉)²⁷를, 그리고 수상을 근거리에서 정무적으로 보좌하는 수석비서관(首相秘書官)에 경제산업성 출신 관료인 이마이 다쓰야(今井尚拓)²⁸를 임명하고, 관방장관-수상비서관을 양 축에 둔 인사를 단행하였다.²⁹ 이들을 관저 사령탑으로 두고 정치가-관료 양측의 핵심 행위자를 그 중심에 배치함으로써 경쟁과 이중 행정의 혼란을 배제한 것이다.³⁰ 특히 관료 그룹에는 제 1기 아베 내각을 경험한 인사를 중심으로 아베의 정권 유지 전략을 공유할 수 있는 인물들을 포진시켰다.³¹

- 26 더욱이 법적 권한이 모호한 수상보좌관에 친분이 두터운 정치가를 배치해 관료와 정치가가 경쟁하는 2중 행정의 혼란을 가져온 바 있다.
- 27 스가는 정치가 비서, 시의원을 거쳐 1996년 중의원 선거에서 요코하마시(横浜市)를 지반으로 당선된 이래, 탈파벌과 세대교체의 상징하는 인물 중의 하나로 손꼽힌다. 이러한 지반의 특징을 반영하듯 스가는 도시부 무당파층의 동향에 민감하며, 고이즈미 구조개혁을 지지한 인물이다. 반면, 총무대신 재임기간 중에 고향세(ふるさと納税) 입법 추진 및 농산물 수출 확대 및 관광사업 촉진 등 지역부흥에 앞장서는 등 이를테면 '지방을 끌어안는 도시파 정치가'로 분류되기도 한다.
- 28 이마이는 경제산업성 에너지청 차장을 역임하였으며, 제1차 아베 내각에서 수상비서관(사무비서관)을 담당하였다. 아베의 자민당 총재선거 입후보 당시, 아베가 주장하는 주요 정책의 기틀을 집필했던 이력 또한 잘 알려져 있다.
- 29 수상비서관의 정식명칭은 내각총리대신비서관(内閣総理大臣秘書官)이다. 수상에게 정권 운영 및 정책 제언을 행하며, 여당 및 성청과 접촉 및 수상의 국회답변(国会答弁)을 검토하는 역할을 담당한다. 제2기 아베 정권에서는 외무성, 재무성, 경제산업성, 방위성, 경찰청에서 각각 파견된 사무담당 비서관 5인, 그리고 수상의 정권운영과 정치활동 등 정무를 담당하는 수석비서관 1인으로 구성되는 6인 체제로 운영되었다. 『朝日新聞』, 2017. 8. 10.
- 30 우선 정치가 그룹에서는 관방장관 스가를 필두로 부총리 겸 재무대신(財務大臣)에 아소 다로(麻生太郎)를, 경제재생대신(經濟再生大臣)에 아마리 야키라(甘利明)의 4인 중심체제에 더해, 기시다 후미오(岸田文雄)를 포함한 5인이 실질적인 행정 중추를 형성한 구도라 할 수 있다. 清水真人, 『平成デモクラシー史』, 328~330쪽.
- 31 예컨대 외무성 출신 야치(谷内正太郎), 경제산업성 출신 하세가와(長谷川栄一), 국토교통성 출신 이즈미(和泉洋人), 그리고 재무성 출신 혼다(本田悦郎) 등이 아베 정권의 관저관료를 대표하는 전형적

다음으로 정책 아이디어 확보의 측면에서는 관료 네트워크의 활용이 더욱 두드러진다. 더불어 이 지점에서 아베의 정권 운영방식은 기존의 내각들과는 차별화된다. 이러한 정황을 단적으로 보여 주는 것이 바로 이마이 수석보좌관 등용과 경제산업성 네트워크의 활용이다. 이마이는 정권 내내 아베의 최측근으로 경제산업성의 전문지식을 활용하면서 경제 중시의 외교전략 및 큰 틀의 정책구상을 담당한 것으로 잘 알려져 있다. 더불어 수상관저의 정책기획 부분 및 아베노믹스 사령탑으로 내각관방에 설치된 '일본경제재생종합사무국'(日本經濟再生総合事務局)에서도 경제산업성 출신자가 중핵의 역할을 담당해 왔다. 아베노믹스가 재정 출동과 국가적 지원에 따른 글로벌 기업강화를 적극적으로 지원하고자 하는 구상이었다는 것은 이마이-경제산업성(經濟産業相) 네트워크의 영향력 없이는 설명하기 어려울 것이다.³²

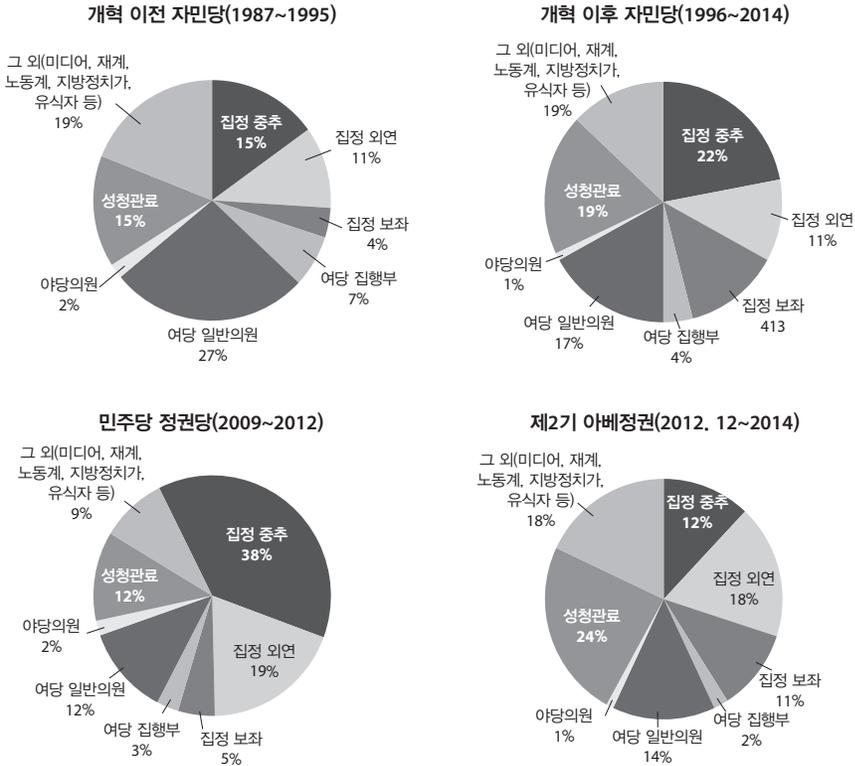
아베 정권에서 경제산업성 네트워크가 유효할 수 있었던 이유는 이들의 정책 아이디어가 정권 구상을 고민해 온 아베의 고민에 조응하고 있었기 때문이다. 고이즈미 정권의 퇴진 이후 일본정치가 지향해 온 것은 구조개혁에 따른 지역 및 산업 간 격차 확대를 어떻게 시정할까에 대한 고민이었으며, 이에 대한 발 빠른 정책 대응을 가능하게 하는 내각 리더십이 필요했다고 볼 수 있다. 따라서 2012년 이후 정권에 복귀한 아베 정권의 과제란 개혁의 조류를 거스르지 않는 선에서 정부의 역할을 복원하는 것에 있었다. 이 지점에서 글로벌 기업에 대한 적극적 지원을 중요시하는 경제산업성 네트워크의 정책 아이디어 및 정책 형성 능력이 중요한 지적 자원으로 활용될 수 있게 된 것이다.³³

즉 아베 정권에서 확인되는 경제산업성 네트워크의 약진은 이들이 시의

인 인물들이다. 이들처럼 성취 이익에서 벗어나 전문지식을 관저에 직결시킴으로써, 아베 정권의 관저 리더십을 뒷받침해 온 인적 토대라 할 수 있다.

32 글로벌 경쟁력을 갖춘 기업에 대한 적극적 지원이 필요한 시대에는 경제산업성 네트워크의 역할이 중요해졌다. 渡辺治·岡田知弘·後藤道夫, 『〈大国〉への執念: 安倍政権と日本の危機』, 48~49쪽.

33 이마이 수상비서관 이외에도 수상관저의 정책기획 부분에는 경제산업성 네트워크는 응집되어 있다. 정책기획담당인 수상보좌관과 내각홍보관을 담당하는 하세가와(長谷川栄一), 내각부참사관과 스피치 라이터를 담당하는 사이키(佐伯構三)도 대표적인 경제산업성 출신자이다. 『朝日新聞』, 2017. 2. 28.



〈그림 7〉 수상의 면회 비율 변화

출처: 待鳥聡史, 「官邸権力の変容: 首相動静データの包括的分析を手がかりに」, 『選挙研究』 31卷 2号, 2015, 26~27쪽에서 발췌 및 재조합.

주: 집정 중추부는 내각관방과 수상보좌관, 집정 외연부는 장관과 정무관, 집정 보좌부는 그 외 내각부 인사로 구분되며, 여당집행부는 간사장, 총무회장, 정무회장의 당주요 3직으로 구분된다.

성 있는 정책 아이디어를 정치 지도자에게 제공해 왔기 때문이라 할 수 있다. 여기에서 수상의 중요한 지적 자원 공급자로서 관료의 유효성을 확인할 수 있으며, 관저 관료에 의해 수상관저의 정책 리더십이 뒷받침되고 있음을 추측해 볼 수 있다.

아베 정권이 관료 배제와 거리가 멀다는 사실은 계량적 수치를 통해서도 확인된다. 수상의 면회 비율 조사를 통해 수상 리더십의 변용을 입증한 마치도리(待鳥聡)의 연구에 따르면, 정권 복귀 이후 아베 수상의 행보는 개혁 이후의 자민당 정권이나 민주당 정권과 비교할 때, 집정 중추에 크게 집

중된다거나 관료를 배제하는 듯한 이미지와는 다소 괴리가 있다. <그림 7>을 보면 아베 수상의 성청 관료 접촉 비율은 높은 수준인 데 반해, 정치개혁기 이후 감소 경향을 유지하는 여당 정치가와와의 접촉은 여전히 17%를 유지하면서 집정 중추 및 관료집단을 중심으로 한 상대적으로 협소화된 의사결정 네트워크를 유지하고 있음을 알 수 있다. 이것이 의미하는 바는 관저 주도의 인적 네트워크가 여당과의 관계에 기반을 두고 있지는 않으며, 행정 내부의 인적 네트워크의 활용은 과거보다 활성화 국면으로 변화하여 그 기조가 관료 배제적이지는 않다는 사실이다.

한편, 아베 정권이 관료를 활용할 수 있었던 것은 성청과 소모적 경쟁을 배제할 수 있었기 때문이기도 하다. 민주당 정권에서 정관 관계를 대결 관계로 위치시켰던 것과는 달리, 아베 정권에서는 기존의 자민당 정권과 유사하게 관료집단이 장관을 보좌하면서 정책을 주도하지만, 관료와 대신을 관저의 영향력 아래 둬으로써 성청 레벨의 관료주도를 관저가 통제할 수 있게 되었다. 이를 통해 수상, 관방장관, 그리고 이를 보좌하는 관료집단이 성청 관료집단을 통제하는 체제를 구현하게 된 것이다.³⁴

즉 관료제에 인적 쇄신이나 질적 변화가 일어난 것이 아니라, 기존 관료조직 구성원에 대한 통제 방식을 변경함으로써 수상 보좌조직(관방)의 영향력을 확대했다는 지점에 주목할 필요가 있다. 앞서 언급한 것처럼 관방형 관료 확대를 통해 관료 스스로가 관저지배에 순응하는 정-관 관계의 재정립이 이루어졌음을 지적하였다. 이는 관료제 내부에서 관방 관료의 위상과 역할을 증대시킴으로써 관료의 행동 양식이 성청 이해 반영으로 일원화되지 않게끔 유도한 것으로 볼 수 있다. 즉 승진(post seeking) 및 정책(policy seeking) 등 관료의 행동 양식을 규정하는 요인들을 관방에 집중시켜 관료 스스로가 행동 양식을 변화시키는 유인을 제공한 것이다.

34 관저는 대신을 중심으로 성(省)별 관료조직보다 강력하다. 각 성(省)에서는 대신, 부대신, 대신정무관으로 구성되는 정무3역(政務三役)을 중심으로 한 조직화가 진전되지 않았기 때문에 관료는 대신과 부대신에게 의존할 수 없으며, 관료조직만으로 관저에 대항하기 어렵다. 牧原出, 『安倍一強の謎』, 58~59쪽.

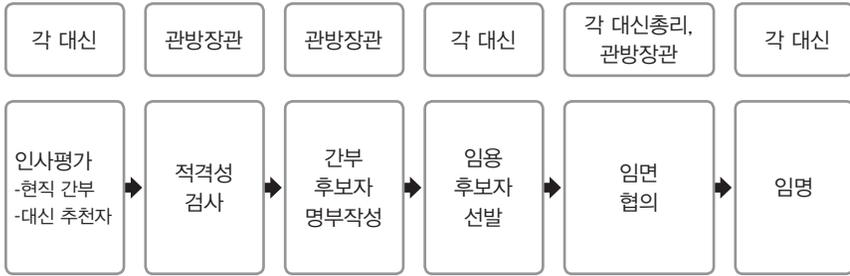
요컨대, 정책 과정을 통합하고 정책 리더십을 발휘하기 위한 수상 보좌 조직의 역할 확대는 기존의 관료제의 인적 자원을 활용 및 재배치함으로써 성청 관료제에서 야기되는 정책 통합능력의 결함을 보완한 것이다. 즉 관료의 인적 네트워크를 활용하는 방식으로 민주당이 지향한 정치주도를 기존의 내각제와 성청 관료제 속에 정착시킨 것이라 할 수 있다. 그런 의미에서 아베 정권의 거버넌스는 관료 배제라기보다는 관료를 활용한 통치구조 재편의 측면이 강하다.

2) 관료 협력의 유인: 인사권을 활용한 전략적 인사 배치

아베 정권에서 관료의 협조를 촉진한 결정적인 요인은 내각인사국(内閣人事局)의 설립이라 할 수 있다. 그러나 관료 인사의 집권화에 또한 이미 정당 세력 전반에서 그 필요성을 공유해 왔던 부분이라는 점에서, 아베 정권의 독자적으로 구상한 관료 대응 전략이라고 볼 수만은 없다. 자민-민주 두 정권 모두에서 관료에 대한 정치적 통제를 강화해야 한다는 인식은 기본적으로 유사했으며, 이러한 인식의 연속성이 인사제도를 통한 관료 통제의 가속화를 가져오게 된 것이다.

관련 법안인 ‘국가공무원제도개혁기본법’(国家公務員制度改革基本法)이 2008년 6월에 자민, 공명, 그리고 민주당의 협력을 통해 성립되었음은 이러한 방향성을 말해 준다. 해당법에 따라 2014년에 설치 예정이었던 내각인사국이 자민-민주의 정권 교체를 거치는 가운데 미뤄지고 있다가, 2013년 12월 다시금 아베 정권이 제출한 ‘국가공무원제도개혁관련법안’(国家公務員制度改革関連法案)이 자-공 여당과 민주당과의 수정 합의로 성립됨으로써, 2014년 5월에 내각인사국 설치 및 운용이 본격화되었다.³⁵

35 해당 안은 2013년 각의결정 후, 2014년 4월 국회에서 가결 및 성립되어 5월 30일 내각관방 산하 구조로 설치되었다. 설립 취지는 간부급 관료 인사의 일원화 관리 등의 사무를 담당하며, 이와 동시에 정부의 인재 전략을 추진하기 위해 인사관리 관련 제도의 기획 입안, 방침 결정, 운용을 일체적으로 담당하는 내각인사국을 설치한다고 명기하고 있다. 대상이 되는 것은 심의관(審議官)급 이상의 보직을 담당하는 600명가량의 간부급 관료다. 구체적인 사항은 内閣官房, 「国家公務員法等の一部を改正する法律案の概要」, 2013. 11. 8.을 참조.



〈그림 8〉 내각인사국의 간부급 관료(간부 직원) 임용 프로세스

출처: 内閣官房, 『国家公務員法等の一部を改正する法律案の概要』(2013. 11. 8.), 7쪽.

이때 주목할 것은 해당 제도를 통해 간부 관료를 관리하는 제도적 틀이 크게 변화했다는 점이다. 〈그림 8〉의 임용 프로세스에서 알 수 있듯이, 관방장관 산하의 내각인사국이 직원의 적정성을 심사하고 후보자 명부를 작성하면, 각 성청 대신들이 수상 및 관방장관과 협의하여 인사를 결정한다. 여기에서 적격성 심사를 통해 명부를 작성하는 권한이 관방장관에게 있다는 것이 해당 법의 가장 핵심적인 요소다. 더불어 각료들에게 관료의 임면을 수상, 관방장관과 협의하도록 의무화해 놓았기 때문에, 인사에 대한 관저의 영향력을 차단하기 어렵게 되었다. 이로써 수상관저의 인사권 집중화 현상이 본격화되었으며, 수상관저가 간부급 관료 인사에 강력한 영향력을 행사할 수 있는 구조가 완성된 것이다.³⁶

아베 수상이 정권 복귀 직후부터 간부 관료 인사 일원화를 제도화하는 데에 힘을 기울인 이유는 유효한 행정자원인 관료를 활용하되, 이를 자민당 정권 안정과 연계시켜야 할 필요가 있었기 때문이다. 주인-대리인(principal-agent) 관계에 따르면, 정치가(주인)가 관료(대리인)의 일탈 행위를 방지하고 통제하기 위한 수단으로는 ① 인사, ② 조직 운영(권한 및 역할 배분), ③ 정책 결정 및 예산에 관한 권한 배분(및 지시), ④ 정책 활동에 대한 상벌의 4가지 방법을 적용해 볼 수 있다. 만약 어떠한 방법을 활용하여 정치가의 선호와 근접한 관료를 선택하거나 관료의 선호를 정치가 선호에 근접하게 유도할

36 野中尚人·青木通, 『政策会議と議論なき国会』, 54~55쪽.

〈표 2〉 아베 정권의 관료 통제 적용 방식

통제 수단	사전 통제		사후 통제	
	인사	조직 디자인	정책 결정/ 예산 배분	상벌
내용	채용 및 승진	조직 내부의 권한 및 역할 배분	정책 형성과 집행에 대한 규정 및 지시	정책 활동 감시 및 결과에 대한 상벌
아베 정권	간부 관료 인사 일원화 (내각인사국 설치)	내각 관방 기능 강화: - 관방형 관료 확대 - 검임 시스템 활용	- 정책회의 주도 - 경제재정자문회의 부활	간부 관료 인사 적정성 평가에 연동

수 있다면 굳이 다른 수단을 활용할 필요는 없을 것이다. 그러나 일본은 공무원 채용에서 자격임용 방식을 적용하고 있기 때문에 집권 세력과 정책 선호가 가까운 관료를 발탁하는 사전 통제 방식을 적용하기에 한계가 있다. 이 경우 관련 법안을 마련하여 정책 과정에서 관료제의 재량을 통제함으로써 정치가의 선택에 근접한 정책 결정이 유도하는 통제 방식을 적용해 볼 수 있다.³⁷ 이에 아베 정권에서 관찰된 다양한 정권 운용방식, 예컨대 내각 인사국 설치로 상징되는 인사제도 변경이나 정책회의를 중심의 정책 결정 방식 변경, 그리고 관방 기축의 검임 시스템을 통한 관료조직 운용방식 변경 등은 관료에 대한 정치통제의 전형이라 할 수 있다(〈표 2〉).³⁸

결과적으로 보면 집정 중추의 정책 리더십이 가능해진 것에 대한 반대급부로 집정부와 관료제와의 관계에서는 강한 통제력이 작용하게 된 것이

37 55년 체제기는 자민당 단독정부의 지속이 예상되는 시기였기 때문에 관료 지원자는 자민당 정부와 정책 선호가 유사한 이들의 자발적 자기 선택이 작용함으로써 정권 여당의 선호에 가까운 관료가 조직된 측면이 있다. 그러나 정권교체기 이후에는 유사한 정책 선호를 전제로 관료의 정책 형성에 재량을 부여하는 방식이 곤란해지면서, 관료에 대한 통제 방안들을 모색하지 않을 수 없게 되었다. 建林正彦, 『政党政治の制度分析』, 87~88쪽.

38 일본은 오랫동안 자격임용 방식을 적용해 왔으며 외부에서 동용하는 경우는 드물었다. 그러나 정치적 조정을 통한 임용방식이 제도화된 현재, 정권의 선호를 반영한 선택적 인재 육성이 가능해졌다. 내각인사국 설립을 통해 정권과의 거리나 정치 성향을 판단자료로 삼는 임용이 가능하므로 사실상 '정치임용'의 폭이 넓어졌다고 할 수 있다. 정치주도를 위해서는 정치가가 공무원에 대한 인사권을 갖는 것이 타당하다고 볼 수도 있겠으나, 일본이 제도개혁과정에서 모델로 한 영국도 수상과 각료가 공무원에 대한 직접적 인사권을 갖고 있지는 않으며 관료의 중립성과 전문성이 존중되고 있다. 이에 관료의 중립성과 전문성을 어떻게 양립할 것인가를 고민할 시점이기도 하다.

지만, 이러한 수단을 활용하여 아베 정권이 얻고자 한 것은 관료제의 기능이다. 돌이켜 보면 아베 정권은 고이즈미 정권 이래 가장 강력한 정책 리더십을 발휘한 정권이다. 두 수상 간 거버넌스 방식의 가장 큰 차이는 관료의 동원 방식에 있었다. 고이즈미가 수상 자문기관을 활용하여 관료기구를 상대로 신자유주의적 구조개혁을 추진했다면, 아베 정권에서는 관저를 통해 관료기구의 인적 자원을 총동원함으로써 정책 아이디어를 흡수하고자 했다. 즉 관료의 정책 전문성을 활용함으로써 정책 형성과 추진의 효율을 기하고자 한 것이다.

그런 의미에서 앞서 제시한 아베의 관저주도형 거버넌스는 정권교체를 거치는 가운데 정치적 중립이라는 원심력이 가속화되고 있는 관료집단을 자민당 정권 안정화를 위해 활용하기 위한 다양한 수단들이 통합, 축적된 결과라 할 수 있다.

4. 관저주도와 정치시스템 왜곡: 사후 조정형 정치와 설명책임

그렇다면 아베 정권의 관저주도 정치는 일본 정치과정에 어떠한 파급 효과를 가져왔을까? 여기서 논의해 보아야 할 것은 일본 정치시스템의 변용에 관해서이다. 서론에서 제시한 바와 같이 55년 체제의 관료주도 정책 결정에 대한 문제의식은 내각의 리더십 발휘에 정치적 당위성을 부여하였다. 이것이 순기능을 발휘하기 위해서는 정치가가 관료를 통제하는 상위구조에서 유권자(주인)에 의한 정치가(대리인) 통제가 이루어져야 하며, 이는 선거를 통한 정권 선택(=정권 교체)을 통해 구현된다는 점에서 정치시스템의 선순환이 그려질 수 있다. 그러나 현행의 정치시스템은 자민당 우위 체제가 공고화되는 가운데 정권 선택의 여지가 협소해지면서 관저주도의 정책 결정에 대한 설명책임이 부실해졌다. 즉 선거를 통해 다수 유권자를 대표하는 내각 리더십의 정당성이 정책 과정에 가하는 압력은 강해졌지만, 역으로 관저주도형 정책 결정에 대한 점검이 약해짐으로써 선거-정책 과정의 선순환을 담보하

지 못하고 있다.

그렇다면 왜 이러한 왜곡이 생겨났을까. 이와 관련하여 다음의 세 가지 측면에서 아베 정권의 관저주도 정치가 정치시스템에 미친 파급 효과를 고려해 볼 필요가 있다. 첫째, 선거전략적 측면, 즉 정권 유지형 정책 변경이 두드러지게 나타나고 있다. 최근 정치과정에서 눈에 띄는 현상 중에 하나로 아베노믹스, 지방 창생, 일억 총활약, 일하는 방식 개혁, 전세대형 사회보장 등 수상관저의 주요 정책들이 선거를 앞두고 변경되는 사례가 빈번히 관찰된다는 것이다. 다수결형 민주주의, 즉 선거 정치의 영향력이 증대되면서 단기적 정책 대응이 강조되는 반면, 재정 및 사회보장 등 중장기적 관점에서 선결되어야 할 중요 과제를 미루거나 방조하는 형태의 관저주도 정책 변경이 이어지게 된 것이다. 이러한 맥락에서 보자면 아베 자민당 정권의 장기 지속 또한 과제방임형 장기집권(課題先送り型長期政権)이었음을 부정하기 어렵다

둘째, 이와 같은 관저주도의 정책 변경이 속출하면서, 1990년대 정치개혁기의 제도 설계가 유도한 것과는 다른 방향으로 정치시스템 환원(feedback)구조에 변용이 나타나게 되었다. 2012년 이후 수상관저의 선거전략적 정책 대응으로 야당 세력의 결집 및 대안 담론 형성이 차단되는 한편, 정당 간 정책 경쟁을 가시화할 수 있는 뚜렷한 정치 쟁점이 제시되지 못하는 가운데 복수의 총선거가 치러졌다.³⁹ 예컨대 선거공약의 규정력을 강조하면서 우정민영화(郵政民營化)를 추진한 고이즈미 정권과 비교해 본다면, 지금의 아베 정권은 공약의 조정 및 시책의 사후 조정을 가하는 가운데, 책임 있는 정권 여당의 업적을 강조한다. 이때 두 정권에서는 책임소재가 다르게 발현되고 있음에 유의할 필요가 있다. 고이즈미 정권에서 사전조정형 환원이 작동했다면, 아베 정권에서 발현된 것은 사후조정형 환원이라 할 수 있

39 2014년 선거는 소비세 인상 연기에 대한 유권자의 판단을 묻는 것이었으며, 2017년 선거는 북한 위협에 따른 국난 극복이 자민당이 제창한 중의원 해산의 이유였다. 따라서 해당 사안을 두고 유권자가 실질적인 정권 선택을 행사하는 것은 사실상 어려웠다. 이주경, 「일본정치시스템의 과제와 신진정치가의 대응」, 50~52쪽.

을 것이다.

우선 사전조정형의 경우, 유권자는 정치가가 제시한 정책을 기준으로 투표하며(쟁점 투표), 정치가는 선거공약 실현에 일관된 태도를 보이며, 차기 선거에서 선거구민(지지세력)의 선호를 반영한 정책을 제시함으로써 지지를 재흡수한다. 이와는 달리 사후 조정형은 유권자가 정권의 업적을 보고 투표를 하고(업적 투표), 정치가는 선거 후 상황 변화에 따라 유연하게 대응하고 결정을 내림으로써(공약 수정), 그 성과를 차기 선거에서 평가를 받는다.⁴⁰ 두 가지 환원 구조를 고려해 본다면 일본의 정치개혁이 지향한 것은 사전 조정형이었으나, 아베 정권 이후 점차 사후 조정형 정치로 변용, 고착되면서 정책 경쟁과 정권 선택의 장으로서의 선거 과정을 기대하기는 어렵게 되었음을 알 수 있다.

셋째, 관저주도 정치에 따른 설명책임의 문제가 제기되고 있다. 선거를 통한 정권 선택(=정권 교체)이 가능하다면 설명책임의 효과가 발생할 수 있지만, 자민당 우위 체제가 지속되면서 관저주도 정책추진에 따른 설명책임을 물을 수 있는 궁극적인 회로는 차단된 것이나 다름없기 때문이다. 실질적 정권교체를 기대하기 어려운 상황에서 약체화된 야당 세력과 대비시켜 자민당의 정책 성과(policy performance)를 평가하고, 경험적으로 확인 가능한 자민당의 정권 담당 능력을 상대적으로 높이 평가할 수밖에 없는 유권자의 투표행태에서 유의미한 정권 선택이 실현되기는 어려운 구조다.⁴¹

더욱이 수상관저의 정책 결정에 대한 관여 및 견제 또한 제대로 이루어지고 있지 못하다. 약체화된 야당은 물론, 자민당 내부에서도 점검과 견제의 역할을 기대하기는 어렵다. 더욱이 관저가 관료제를 총동원하고 있는 현재, 실질적 정책 점검이 가능한 핵심 행위자인 관료에게 그 역할을 기대하기는 어려울 듯하다. 자민당 일당 우위 체제가 안정화 국면에 접어든 이래

40 두 가지 유형의 정치 사이클에 대해서는 濱本真輔, 『現代日本の政党政治: 選挙制度改革は何をもたらしたのか』, 215쪽을 참조.

41 야당 분열에 따른 자민당의 상대적 우위 및 정책 아젠다의 차별성에 관해서는 박철희, 「아베 시대 자민당 우위체제 재구축 전략」, 『아태연구』 제25권 3호, 2018, 49~77쪽을 참조.

관료의 정치화 현상 또한 가속화되고 있다.⁴² 수상관저의 정치적 통제 아래 충성심을 경쟁하는 현행의 구도에서는 집정 중추가 심혈을 기울이는 정책 일수록 관저주도의 신속한 정책 결정이 강조되는 한편, 관료의 정책 전문성은 제약됨으로써 합리적 정책 결정이 담보되지 못하고 있다. 그 결과 주요 정책일수록 논의와 검증이 허술해지는 아이러니가 반복되고 있다.

5. 결론

이 연구는 수상관저가 국정 운영을 위한 통치력을 강화하기 위해서 어떠한 수단과 방식을 선택하고 적용했는가에 초점을 두고 제2기 아베 정권의 관저주도 정치를 분석한 것이다. 이를 통해 관저주도 정치가 내각 리더십을 지향해 온 정치개혁의 연속성과 집정부의 전략적 대응이라는 두 가지 요소가 맞물려 나타난 결과임을 명확히 하였다. 우선 정책 과정에서는 정책회의 중심의 하향식 정책 결정이 안착하는 한편, 조직 운영에서는 내각관방을 활용한 수상관저 주도의 집단 지도체제가 구조화되었다. 이 과정에서 관방형 관료 육성과 내각인사국을 활용하여 관료의 기능 제공과 자발적 협조를 유도하는 사전-사후 통제 전략을 적용하였다. 하지만 아베 정권 동안 관저주도의 선거 전략적 정책 변경이 이어지면서 자민당 일당 우위 체제와 돌출된 수상관저 리더십으로 대별되는 정치시스템의 왜곡이 발생하였다. 결과적으로 수상관저 리더십은 강화되었으나, 상대적으로 약화된 정책 점검 및 견제가 일본정치에 또 다른 과제를 안겨 주고 있다.

42 관료-정치가 관계 및 양자의 행동 양식 변화를 촉진한 요인을 제도 변화(행정 개혁)에서 찾은 견해가 일반적이거나, 정권교체의 경험, 또는 일당 우위 체제에서 정권교체기로 변화한 것이 행위자의 인식과 대응에 변화를 초래한 결정적인 요인이라는 주장이 있다. 이러한 논의들이 정당체계와 정치가-관료의 행동 양식 변화와의 관련성을 설명하는 데에 설득력을 제공해 주고 있다. 예컨대 飯尾潤, 「政策の質と官僚制の役割: 安部内閣における「官邸主導」を例にして」, 『年報行政研究』 54号, 2019, 1~20쪽; 村松岐夫, 『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』, 東洋経済新報社, 2010 등의 연구가 대표적이다.

되돌아보면 대내외 환경변화에 민첩하게 대응 가능한 규범적 제도설계로서 내각 리더십 강화에 정당성이 부여된 것이나, 행정 개혁 당시의 의도와는 달리 관저주도의 정책 결정이 중장기적 국가전략 설계 및 추진을 가능하게 하는 원동력이 되지는 못하고 있다. 오히려 정권 유지를 위한 전략적 대응과 맞물리거나, 수상관저의 정책지향에 편향한 결과를 양산하고 있는 현재, 내각 리더십의 효용과 설명책임의 문제가 일본정치의 또 다른 과제로 부상하였다.

한편, 정-관 관계 또는 정치주도의 관점에서 관저주도 정치의 유효성을 평가할 수도 있을 것이다. 관저주도 정치는 ‘여당-관료주도’의 정치를 시정하고 정책 과정을 정치주도로 전환했다는 점에서 정치개혁 과제에 대한 성실한 수행이었다고 볼 수도 있으며, 실제 수상과 이를 보좌하는 관저의 집단 지도체제를 통해 더욱 강력하고 효과적인 정치적 리더십을 구축하는 데에 성공하기도 하였다. 하지만 수상과 그 보좌조직의 권한과 역할에 무게중심을 두는 것은 수상과 내각(각료)의 주도성을 중요시하는 통상적 의원내각제와는 성격을 달리한다. 여기에 각료와 여당을 압도하는 수상 보좌조직의 정치적 대표성 문제가 제기될 수 있다.⁴³

강력한 수상 리더십이 반드시 의원내각제와 융합하지 않는 것은 아닐지라도, 수상관저에 대한 견제 및 정책 점검, 비대해진 관저 기구의 효율화 및 합리화, 내각(각료)과 여당의 역할 재고, 더불어 내각-관료 간 관계 재정립 등 일본 정책 과정의 균형점 모색이 필요한 시점이다.

43 수상과 관저를 주축으로 한 일본 집정부의 특이성, 상대적으로 강화되지 못한 내각(각료) 등의 문제에 관한 논의는 George Aurelia Mulgan, *The Abe Administration and the Rise of the Prime Ministerial Executive*, pp. 90~91; 飯尾潤, 「政策の質と官僚制の役割: 安部内閣における「官邸主導」を例にして」, 12쪽을 참조.