

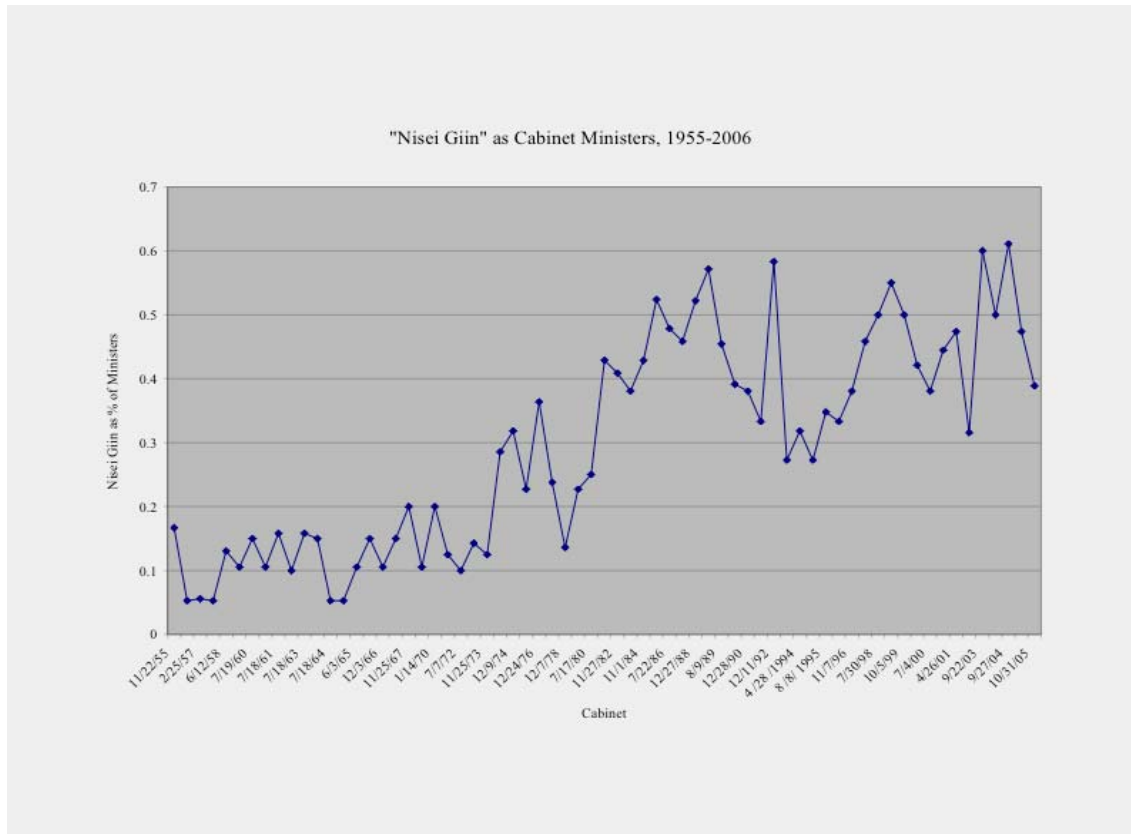
The Evolution of Japan's Parliamentary Cabinet System: 1885-2007

Brian Woodall (Professor, University of Georgia Tech)

일본 정치는 수상을 중심으로 한 의원내각제(내각책임제)이다. 내각은 1947년에 발효된 일본의 헌법에 의해 성립되었다. 그것은 수상과 14명의 대신(大臣)으로 이루어져 있다. 수상 및 각 성청의 대신들은 의회의원으로 구성되어 있으며, 총리는 의회해산권을 가진다. 내각 시스템은 1885년에 성립되었으며, 일본의 국회는 메이지 헌법 아래 1889년에 성립되었다. 새로운 헌법은 GHQ에 의한 점령하에 만들어졌으며, 그 이후부터 천황은 통치권을 잃게 된다. 소위 정당내각 시스템이 시작된 것이다.

일본의 내각을 살펴보면, 매우 narrow한 것을 알 수 있다. 일본의 그것은 매우 제도화되어 있기 때문이다. ‘제도주의 이론(institutionalism theory)’에 의하면, 제도화를 실행하는데 필요한 필요조건으로는 외부적 차원으로 적응성(adaptability)과 자율성(autonomy)이 있으며, 내부적 차원으로는 복잡성(complexity)과 결속성(coherence)이 필요하다. 제도화된 시스템 아래에서 그 구성원들은 안정하고(stable), 결속성(coherence)을 가지며, 쉽게 동일화(identification)한다고 한다.

일본 정치는 2, 3세 정치인들이 많다는 것이 구별되는 특징으로 나타난다. 공무원 출신 정치인이 아닌 정치인을 직업으로 하는 순수한 정치인(pure politician)이 많다는 것이다. 예를 들어, 1955년 11월 22일 하토야마 내각 출범을 시작으로 1993년 8월 9일 비자민 연립 정권의 호소가와 내각이 형성과 함께 미야자와 내각이 해산할 때까지 38년 동안 자민당은 47개의 내각을 가졌다. 그 중 3분의 2가 순수 정치인으로 나머지 3분의 1은 관료였다고 한다. 일본의 2, 3세 정치인들은 어렸을 때부터 정치인을 목표로 해외로 유학을 갔다 오거나 정치인인 아버지를 따라 해외에 나갈 수 있는 경험 많기 때문에 비교적 국제적(international)인 것이 특징이며, 자신의 아버지의 선거구를 그대로 이어받는 경우가 대부분으로 일본에서는 전형적인 정치형태의 하나로 보여지고 있다.



그러나 전형적인 정치인이 되기 위한 길을 단계적으로 겪은 1 세 정치인들과는 달리 정치인의 자질로 보이는 리더십의 능력이 부족하다는 지적이 있다. 또 내각의원이 될 수 있는 범위가 점점 좁아지고 있다. 이러한 이유로 일본의 정책결정과정을 관료들이 실질적으로 지배하고 있다고 보는 관료우위론적 시각은 2 세 정치인이 늘기 시작하는 1970 년대 말부터 도전 받기 시작했다. 정책결정과정에서 관료제의 영향력이 상대적으로 쇠퇴하고 당(주로 자민당)의 영향력이 크게 증대한 당고관저(黨高官邸)현상이 나타났다.

그들의 능력의 부족을 보충하기 위해 나타난 것이 족의원이다. 족의원이란, 특정 정책 분야에 강한 영향력을 갖고 있을 뿐만 아니라 그것을 일상적으로 행사하는 입장에 있는 중견의원집단이며, 그들은 특정업계의 이익을 대변한다. 그러나 족의원 정치는 국회의원이 특정단체의 이익을 옹호하면서 정관유착이라는 일본 특유의 정치병폐를 가리킨다. 그러나 아직 족의원이 관료보다 더 많은 영향력을 행사한다고는 볼 수 없다. 2 세, 3 세 의원들을 지지해주는 단체가 많이 있는 것은 사실이지만, 소선거구제로의 일본선거제도의 변화, 그리고 수상의 힘이 점점 세지는 현재의 현상으로 보았을 때, 일본 정치는 예전만큼은 아니지만 아직 관료의 힘이 영향력 있다고 결론 지을 수 있다. 현재는 물론 앞으로의 일본 정치를 분석하는데 2,3 세 정치인의 행보를 주목할 필요가 있다.