정권 교체와 일본 관료제

두 번의 정권 교체에서 나타나는 관료제와의 관계

신도 무네유키

1. 들어가며

2008년 8월 중의원 총선거에서 민주당은 308석을 획득했다. 이를 통해 민주당정권이 탄생했다(정권 발족 당시에는 국민신당, 사민당과의 연립정권이란 형태를 취했지만, 이 글에서는 '민주당정권'이라 칭한다). 1955년 11월 보수 연합으로 탄생한 자유민주당(이하, 자민당)은 1993년 7월 총선거 당시 제1당이었으나 과반수 의석을 얻는 데 실패하면서, 호소카와 모리히로(細川護熙)를 수반으로 한 7당1회파(7党1会派)[1]에게 정권을 넘겨주게 된다. 호소카와 연립정권은 중의

1 역자 주 - 社会党, 新生党, 公明党, 日本新党, 民社党, 新党さきがけ, 社民連, 民主改革連合을 일컫는다.

신도 무네유키(新藤宗幸) 1946년생. 주오(中央)대학 대학원 법학연구과 석사과정을 수료했다. 센슈(専修)대학 법학부 조교수, 릿쿄(立教)대학 법학부 교수, 지바(千葉)대학 법경학부장 및 교수를 역임하고, 2014년부터 공익재단법인 고토·야스다(後藤·安田)기념도쿄도시연구소 이사장을 맡고 있다. 행정학이 전문 분야로 일본행정학회 이사장을 거쳐 현재는 고문으로 활동 중이다. 일본자치학회 회장도 맡고 있다. 저서로는 『개설 현대일본의 행정』(概説 現代日本の行政, 東京大学出版会, 1990), 『기술관료』(技術官僚, 岩波書店, 2002), 『재정투융자』(財政投融資, 東京大学出版会, 2006), 『사법관료』(司法官僚, 岩波書店, 2009), 『정치주도 관료제를 되묻다』(政治主導 官僚制を問いなおす, ちくま新書, 2012), 『교육위원회』(教育委員会, 岩波書店, 2013) 등 다수가 있다.

원 선거제도 개혁이나 정당조성법 제정 등 '정치개혁'에서 치적을 남기긴 했으나, 단기간에 막을 내리면서 안정적으로 정책을 전개하지는 못했다. 이듬해인 1994년 6월 자민당은 사회당(현 사민당), 신당 사키가케(新党さきがけ)와 연립하면서 정권 탈환에 성공한다. 연립 구성은 계속 바뀌었으나 자민당은 2009년 총선거에 이르기까지 정권의 중추를 장악하게 된다. 민주당정권의 성립은 장기간에 걸쳐 집권 정당이었던 자민당이 권좌에서 물러나 야당이 되었다는 측면에서 진정한 의미의 본격적 정권 교체라고 하겠다.

민주당정권은 '관료 주도에서 정치 주도로', '콘크리트에서 사람으로'를 정권 탈환의 슬로건으로 삼았다. 이는 자민당정권의 정치적 특질을 단적으로 지적했다고 해도 좋을 것이다. 그랬기에 일본의 폐쇄적인 사회·정치적 상황에서도 대중적 지지를 얻을 수 있었다. 그런데 2012년 12월 총선거에서 민주당이 대패하면서, 아베 신조(安倍晋三)를 수반으로 한 자민·공명당 연립정권이 부활한다.

민주당정권의 와해에는 정책과 사업 면에서 '실정'(失政)이 있었던 것도 사실이지만, 2011년 3월 11일에 발생한 동일본대지진, 특히 도쿄전력(東京電力) 후쿠시마(福島) 제1원자력발전소에서 벌어진 미증유의 사건에 대한 늦장 대응이 유권자들의 비판을 불러일으켰다고 하겠다.

그러나 이 글이 논하려는 것은 민주당정권의 와해에 관한 것이 아니다. 현대 일본 정치에서 오랫동안 논점이 되어온 집정부인 내각=정권과 관료기구와의 관계구조에 관해서다. 일당 우위 시절의 자민당정권은 빈번하게 내각 개조(각료의 교체)를 반복했다. 당 내 정치의 질서유지를 위해서이기는 했지만, '우리들(관료)은 주인, 대신(大臣)은 나그네' 등의 야유가 상징하듯이 관료기구에 대한 적절한 정치 지도가 이루어지지 못했다는 비판을 피할 수는 없을 것이다.

이 글에서는 자민·공명연립정권에서 민주당정권으로, 그리고 다시 자민·공명연립정권으로 교체되면서 관료기구와는 어떠한 관계를 맺었고, 또 그 과정에서 어떠한 변화가 있었는지를 핵심 주제로 다루고자 한다. 또한

이를 통해서 일본 정치에서 늘 이야기되어온 '정치 주도', '관료 주도', '수상 지도'라는 말이 무엇을 의미하는지, 그리고 어떠한 모습이어야 하는지에 관해 고찰해 보고자 한다.

2. '정치 주도'의 기초 만들기로 본 하시모토 행정 개혁

1) 법 제도상에서 수상 지위의 취약성

일본 정치에서 수상의 정치적·행정적 지위는 대단히 강력한 것으로 오랫동안 논의되어 왔다. 적어도 자민당 일당 우위 시절에는 일반적인 논조였다. 확실히 중의원 다수파가 수반을 선출했으며, 바로 그 수반에 의해 각료의 임면이 이루어졌다. 하지만 수상의 지위가 '절대'적인 것처럼 보였던 것은, 여당인 자민당 내에서 그가 갖는 정치적 영향력 때문이라고 할 수 있다. 적어도 1993년의 정권 변동 때까지 자민당 총재 선거는 자민당 내 최대 파벌의 수장을 선출하거나 당 내 파벌들의 합종연횡으로 결정되어 왔다. 그렇기 때문에 자민당은 특히 1970년대 이후부터 당 내 정치의 안정을 꾀하기 위한 두 가지 룰을 구축했다. 하나는 초선 의원이 각료에 등원하기까지 직무경력을 제도화한 것이다. 초선은 견습, 재선은 정무차관(당시), 3선에서는 국회상임위원회 이사나 이와 상응하는 자민당 내부 조직의 서브리더 등을 거쳐 6선이면 각료 자격을 얻게 된다. 두 번째는 당내 파벌의 구성원 수에 따른 각료 자리 배분이다.

그런데 당시 일본을 둘러싼 국제 환경이나 국내 경제는 상대적으로 안정되어 있었다. 이 때문에 자민당 내부의 이러한 정치 룰은 수상 및 내각의 정치적 기반을 크게 위협할 만한 요소는 아니었다. 이러한 룰의 다른 한편에서는 자민당 내부에 특정 이익의 대리인으로서 '족의원(族議員) 집단'이 형성되었다. 그들은 관계된 관료기구 부서의 응원단으로서 각 관청의 예산 요구를 지원함과 동시에, 자신들의 이익 실현을 위해 법령이나 규칙, 보

조금 등의 제정을 관료기구에도 요구해 왔다. 요컨대 자민당 전성기의 당내 상황은 무척이나 분산적이었으며, 정권 또한 그것을 용인함으로써 정권의 지속을 꾀했던 것이다.

그런데 1990년대 초엽에 시작된 연립정권은 이러한 상황을 일변시켰다. 특히 자민당 측의 관점에서 보면, 1994년 6월 3당 연립이라는 형식으로 정권에 복귀한 다음, 1996년 1월에는 연립이란 틀은 바꾸지 않은 채 하시모토 류타로(橋本龍太郎)가 수상에 착임(着任)했다. 하시모토는 다나카 가쿠에이(田中角栄) 밑에서 정치적 훈련을 쌓은 후 다케시타 노보루(竹下登)가 수장인 파벌의 간부까지 되었지만, 그곳의 수장에 오른 것은 아니었다. 게다가 연립정권이었기에 자민당 전성기 때의 총리·총재와 같은 정치적 영향력을 정권 여당 내에서 발휘할 수는 없었다. 하시모토는 수상의 지위에 취임함으로써 비로소 수상이란 자리의 정치적·행정적 취약성을 인식하게 되었다.

그럼, 여기서 당시의 수상·각료와 관료기구와의 제도 관계를 잠시 설명해 보기로 한다.

일본의 내각법은 내각 조직에 관한 것으로 동 법 제3조 제1항에서 "각 대신은 별도의 법률에서 정한 바에 따라 주임대신(主任大臣)으로서 행정사무를 분담 관리한다"고 되어 있다. 또한 제4조 제1항은 "내각은 각의에 의해서 그 직권을 행사한다"고 되어 있다. 그리고 '별도의 법률'인 국가행정조직법은—이것 자체는 중앙 행정 조직의 기준법으로 내부 조직은 이것을 준수해야만 한다—제5조 제1항에서 "각 성(省)의 장(長)은 각각 성의 대신이 되어, 내각법에 따라 주임대신으로서 각각의 행정사무를 분담 관리한다"고 되어 있다.

이처럼 헌법이나 내각법, 국가행정조직법의 규정에 따라 전후(戰後) 일본에서는 내각 운영 3원칙이 존재해 왔다. '수상 지도의 원칙', '합의제의 원칙', '관할의 원칙'이다. '수상 지도의 원칙'이란 수상에게 각료의 임면 권한이 있다는 것을 의미한다. '합의제의 원칙'이란 각의 결정이 합의에 따른다는 것을 의미하고 있다. 그리고 '관할의 원칙'이란 앞서 살펴본 내각법이나

국가행정조직법의 규정에 따라 내각을 구성하는 각 성의 대신이 각 부처의 '주임대신'이란 것을 의미한다. 하지만 역으로 말하면 각료는 다른 부처의 행정 사무에 개입할 수 없다는 의미가 된다. 수상이라 하더라도 그가 주임대신인 곳은 총리부(당시)뿐으로 각 성은 각각의 대신에 의해 관할된다. 주임대신이라는 점에서 수상과 각료는 '대등'하다고 해야 할 것이다.

따라서 내각 운영 3원칙의 근본을 이루는 항목은 '관할의 원칙'이다. '합의제 원칙'이라고는 하지만 각의에서 논의가 이루어지지 않은 채, 수상 및 각 대신은 각의 결정 문서에 '묵묵히' 서명만 할 따름이다. '수상 지도의 원칙'이 말하는 수상의 인사권은 언뜻 보기엔 대단하다. 하지만 수상이 뜻이 맞지 않는 대신을 해임하고 새로운 대신을 임명하거나 수상 스스로가 겸임하는 것이 법적으로는 가능하다고 하더라도 정치적으로는 불가능하다. 이처럼 수상의 법 제도상의 지위는 취약하다.

게다가 각의에 제출되는 안건은 각 부처의 사무차관으로 구성된 사무차관회의에서 이루어진 합의사항에 한정되어 왔다. 내각은 화요일과 금요일에 정례각의를 개최하고 있지만, 그 전날 사무차관회의가 개최되어 각의 결정사항이 정리되어 왔던 것이다. 사무차관회의를 주재하는 사람은 '관료 중의 관료'로 불리는 내각관방 부장관(사무)이다. 출신 관청은 자치성(현 총무성), 후생성, 경찰청 등의 구 내무성 계열 관청의 사무차관 OB(경찰청에 관해서는 형식상 국가공안위원회의 보좌기구이자 장관)이다. 사무차관회의는 1885년의 내각제도 발족과 함께 설치되어, 전후에도 존속되어 왔지만 설치의 법적 근거는 없다. 이러한 실태가 '국회내각제'가 아닌 '관료내각제'라 불리게 된 이유다.

앞서도 살펴봤지만 자민당 일당 우위 체제가 붕괴되고 게다가 수상이 여당 내에서 절대적인 정치적 영향력을 지니지 못하게 되면서, 일본에서 수상 지도의 제도적 기반이 취약하다는 점이 표면에 드러나게 된 것이다. 거꾸로 말하면, 수상 지도체제 확립을 위한 제도 개혁이 정치상의 중요한 어젠다로 떠오르게 된 것이다.

2) 하시모토 행정 개혁과 행정개혁회의

1996년 10월에 새로운 중의원의원 선거제도인 소선구제·비례대표 병립형에 따른 선거가 실시되었다. 이 총선거에서는, 때마침 등장한 버블경제 파탄에 따른 경제 불황과 다른 한편으로 국책 누적에 따른 재정 압박에 대처하고자 자민당은 두말할 필요도 없이 거의 모든 정당이 '행정 개혁'을 공약으로 내걸었다.

총선거가 끝난 11월, 하시모토 류타로 수상은 내각에 행정개혁회의를 신설하고 스스로 회장에 취임했다. 전후 일본은 제1차 임시행정조사회, 제2차 임시행정조사회 등을 비롯해 행(재)정 개혁을 위해 수상의 자문기구를 설치해 왔다. 하지만 수상 스스로가 자문기관의 수장에 취임하지는 않았다. 그렇기에 당시 내각과 자문기구와의 관계에 관해서 많은 논의가 이루어졌으나 이 글에서는 생략하도록 한다. 간략히 말하자면 하시모토에게 행정 개혁은 그만큼 불가피한 정치 과제였으며, 그 실현을 위해 정치적 열정을 불태웠다는 것이다.

행정개혁회의는 세 가지를 회의의 어젠다로 설정했다. 즉, ① 21세기에 맞는 새로운 성청(省廳)체제 구축을 위해 중앙성청 수를 절반으로 줄이고, ② 각 성 사업의 대규모 아웃소싱, ③ 수상 지도를 위한 법 제도 개혁 등이 그것이다. 당시 매스컴은 이들 어젠다 중에서 전적으로 새로운 성청체제—성청의 대규모 재편 방향—에만 관심을 집중하고 나머지 두 가지에 대해서는 그다지 관심을 기울이지 않았다.

성청체제 재편성이나 아웃소싱 문제의 심의 과정은 이 글에서 직접 다룰 주제는 아니다. 수상 지도체제의 확립이 이 글의 관심사지만, 그것과 관련된 에피소드 하나를 소개한다. 1997년 4월 행정개혁회의 사무국은 성청재편의 기본 설계안을 회의에 제시했다. 거기에는 방위청이 총리부의 외국(外局)으로 되어 있었다. 여기에 약간의 설명을 덧붙이자면 전후 일본 국가행정조직법의 틀은 '쇠창살'이라 불릴 정도로 엄격해서, 성을 신설하는 것이 쉽지 않았다. 그 때문에 수상이 주임대신인 총리부에 국무대신을 수장으로

하는 외국을 '난립'시켰던 것이다. 경제기획청, 홋카이도개발청, 과학기술청, 방위청, 환경청, 국토청, 오키나와개발청, 총무청 등이 그것이다. 최종적 행정 권한은 수상에게 있지만 그 권한의 일부를 각 청 장관에게 위임했다.

그런데 사무국이 방위청을 총리부의 외국으로 두려 하자, 행정개혁회의 위원이었던 와타나베 쓰네오(渡邊恒雄) 『요미우리신문』(讀賣新聞)사 사장이 "국방성 혹은 방위성으로 승격시켜야 한다"고 주장했다. 이에 대해 사무국 차장(총무청 차관 OB)은 '관할 원칙', '주임 장관제'를 근거로 "성으로 승격시킨다면 자위대의 최고지휘관인 수상이 방위성에 대해 권한행사를 할 수 없게 된다"고 반론했다. 와타나베 쓰네오는 "그렇다면 내각법이나 국가행정조직법을 고치면 된다"고 재반론했다. 어느 쪽이든 이 단계에서조차 관료기구는 여전히 '관할의 원칙'에 구애를 받고 있었다고 해야 할 것이다(참고로, 방위청은 제1차 아베정권 하에서 방위성으로 승격되는데 자위대의 최고지휘관인 수상과 방위대신과의 관계는 전혀 논의되지 않았다).

3) 수상 지도체제를 위한 개혁

행정개혁회의의 1997년 11월 최종 보고를 바탕으로 중앙정부 행정기구는 2001년 1월 6일 대규모로 재편되었다. 이 재편과 동시에 출발한 수상 지도체제는 다음의 세 가지로 정리된다.

첫째, 각의에 수상의 발의권을 신설했다는 점이다. 즉 내각법 제4조 제2항은 종래에 "내각은 총리대신이 이를 주재한다"고 되어 있다. 2001년 개혁에서는 그 다음을 이어서 "이 경우에 내각 총리대신은 내각의 중요정책에 관한 기본적 방침과 그 외의 안건을 발의할 수 있다"라는 문장을 덧붙였다. 이른바 수상발의권의 법제화다. 내각법이 시행된 것은 1947년이었으니, 55년 가까이 수상의 발의권이 법적으로 존재하지 않았던 것은 놀랄 만한 일이다. 그 정도로 전후 일본은 '평온한 시대'를 살아온 것이다. 뒤집어 말하자면 관료기구 '주도'의 정치로도 충분했다고 할 수 있다.

이러한 발의권의 법제화를 일보 전진이라고 평가할 수도 있겠지만, 필

자는 개혁 당시부터 제4조 제2항의 개정이 아니라, 제6조를 개정해야 한다고 논했다. 즉 내각법 제6조는 "내각 총리대신은 각의에 상정되어 결정된 방침에 근거해서 행정 각부를 지휘 감독한다"고 되어 있는데, 이 조문에서 "각의에 상정되어 결정된 방침에 근거해서"를 삭제하고 각 성에 대한 수상의 지휘권한을 법적으로 강화해야 한다. 동시에 이러한 제6조의 개정에 정합성을 부여하기 위해서 내각법, 국가행정조직법에서 말하는 '주임대신'에 제약을 주어야 할 것이다. 하지만 이러한 주장은, 수상의 발의권이 법제화되었기 때문에 6조는 현행 그대로도 괜찮다며 묵살되었다.

둘째는 내각부 설치다. 이것은 총리부의 새 단장에 그치는 것이 아니었다. 수상의 톱 매니지먼트(top management)를 보좌할 기구로서 설치되었을 뿐만 아니라, 내각부는 일본의 중앙 행정 조직 기준법인 국가행정조직법 범위 밖의 행정 조직이 되었다. 이로서 내각부의 내부조직 편제에서는 수상·내각관방장관이 재량을 발휘할 수 있게 되었다. 덧붙여 내각부에는 관계대신에 더해 민간인, 의원으로 구성된 네 개의 자문회의 — 경제재정자문회의, 과학기술회의, 중앙방재회의, 남녀공동참획회의 — 가 설치되었다. 그중에서도 경제재정자문회의는 특히 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정권 시절에 경제 재정 정책과 예산 정책의 결정에서 지극히 커다란 영향력을 발휘하게 된다.

셋째는 행정개혁회의의 최종 보고에 의거한 것은 아니지만 2001년의 행정 개혁에서 정무차관직을 폐지하고, 부대신·대신정무관제도가 도입된 것이다. 이것은 1999년의 오부치 게이조(小渕恵三)가 이끄는 자민당과 오자와 이치로(小沢一郎)가 이끄는 자유당(당시)의 연립정권 협의로 결정된 것이다. 정무차관은 자민당 정권의 전성기 때부터 중의원의 재선의원들에게 배정되었던 자리였지만, '맹장'이라며 조롱거리가 되었던 것처럼 실질적인 정치적 영향력이 없는 '견습'과 같은 자리였다. 오부치 게이조는 부대신·대신정무관제도에 소극적이었으나, 오자와가 말하는 '정권팀'에 의한 관료기구의 지도 필요성에 설득당한 듯한 형태로 실현되었다. 또한 이 제도의 도입

에 맞춰 국회법이 개정되면서 국회의 정부위원제도도 폐지되었다. 종래에는 국회위원회 심의에 각 성의 국장급 간부가 정부위원으로 출석해서 대신을 대신해서 답변했다. 어떤 의미에서 '관료내각제도'를 상징하고 있었다. 이 개혁 이후로 각 성의 관료는 위원회가 필요에 따라 '참고인'으로 초빙하지 않는다면 의견을 펼칠 수 없게 되었다. 그렇다고는 하지만 정부위원제도 폐지 이후에도 위원회의 대신석 뒤에는 관료가 포진해서 때때로 메모 등을 건네주는 광경이 펼쳐지기도 한다.

여하튼 하시모토가 행정개혁회의의 중요 어젠다로 설정한 수상 주도 체제는 적어도 제도적인 면에서 기초 조건 구축의 길을 열었다고 말할 수 있다.

4) 고이즈미 정권의 정치 주도와 그 이후

수상 주도를 위한 제도 조건이 정비되었다고 하더라도 정치 리더가 그것을 사용해 스스로의 권위를 높여갈 수 있을지 어떨지는 또 다른 문제다. 2001년 개혁을 가장 잘 활용한 사람은 고이즈미 준이치로 수상이었다.

2001년 4월 자민당 총재 선거에서 승리하면서 수상에 취임한 고이즈미는 "자민당을 깨부순다"라는 프로파간다를 되풀이했다. 자민당 총재가 자민당을 '깨부순다'라는 것은 온당한 발언은 아니다. 고이즈미가 의도한 것은 옛 다나카 계파 이후 이어져온 '족의원 정치'의 해체였다고 해야 할 것이다. 고이즈미는 정권을 장악하자 '여당 사전심사제'를 폐지하기로 했다.

전통적인 자민당 정치에서는 내각 제출법안(일부 개정 법안을 포함한다)은 법안 요강 단계부터 관할관청이 자민당의 정책 심의기관인 정무조사회 부회(部會, 대략 성청편제에 대응해서 만들어졌다)와 협의를 거듭해 합의를 본 다음에야 국회에 제출되어 왔다. 이런 상황에 입각해 1980년대 한때, 정치학자인 사토 세이자부로(佐藤誠三郎), 이노구치 다카시(猪口孝), 무라마쓰 미치오(村松岐夫) 등은 '새로운 일본정치학'으로 정당정치가의 관료에 대한 우위를 제시했다. 하지만 정당정치가라고 하더라도 개별 이익의 브로커 집단이었기

에 그들이 관료기구에 원안 수정을 재촉하는 것은 당연했다. 정권=집정부가 영향력을 갖지 못하는 시스템의 존재를 완전히 간과했던 것이다.

고이즈미 준이치로는 이러한 여당에 의한 법안의 사전심사를 폐지하고자 했다. 단 고이즈미가 자신 있게 선전한 여당 사전심사제의 폐지는, 실제로는 신서편법안(信書便法案, 택배업자들에게 금지되었던 서신의 배달을 해금하는 것) 뿐으로 여전히 족의원의 영향력은 컸다. 그 대신에 정권이 활용한 것은 내각부의 경제재정자문회의였다. 고이즈미의 높은 국민적 인기를 등에 업은 채 다케나카 헤이조(竹中平蔵)를 담당대신으로 기용하고 연차예산정책의 틀을 결정해 갔다. 적어도 재무성이 가지고 있던 예산정책의 영향력은 저하되었다고 하겠다.

또한 고이즈미 정권은 신설된 내각부에 각 성으로부터 관료를 이동시켜 내각부 관료로서 경제재정자문회의와 일체화된 정책의 실시를 타진했다. 인사 기록상 정확한 인원 파악은 어렵지만(약 300여 명) 고이즈미 정권이 내각에 불러들인 각 성의 관료(그 중심에는 고이즈미가 정치가 생활을 통해 인맥을 형성한 관료들이 많았다고 한다)는 수상의 관료로서 적잖이 기능했다.

고이즈미 준이치로는, 실질적으로는 다케나카 헤이조에게 위임한 경제재정자문회의와 내각부의 수상 관료제를 활용하면서 오랜 정치적 '신념'이라고 할 수 있는 우정사업의 민영화, 그리고 이와 표리일체의 관계에 있던 재정 투·융자 제도의 개혁에 착수했다. 자민당 내부에는 맹렬한 반대 세력이 있었으나, 우정공사를 해체하고서 일본우정주식회사 아래에 우편사업회사, 우편국회사, 유초(郵貯)은행, 우편보험회사를 두는 체제로 개편했다(이 체제는 민주당정권 아래에서 더한층 재편되었다). 또한 우편저금이 대장성자금운용부(재정 투·융자된 정부금융의 관리주체)로 강제 예탁되는 것을 폐지시켰다. 하시모토 류타로도 수상이던 시절에 재정 투·융자 개혁에 착수했지만 성공하지는 못했다. 우정민영화나 재정 투·융자 개혁은 대체로 '불가능한 개혁'으로 인식되어 왔다. 이것이 일단 성공할 수 있었던 것은 수상으로서 고이즈미의 '열의'는 물론이거니와 행정개혁회의와 그것을 계승한 2001년 개혁의 공이

컸다고 하겠다.

그런데 고이즈미 정권은 이러한 중요 정치 어젠다에는 열심이었지만 종래의 족의원 정치에 의한 이익 환원 정치에 대한 개혁에는 열정을 보이지 않았다. 굳이 말한다면 '방치'했다고도 할 수 있다. 따라서 어느 쪽이나 단명에 그친 포스트고이즈미인 아베 신조(安倍晋三), 후쿠다 야스오(福田康夫), 아소 다로(麻生太郎) 정권은 모두 다 수상 지도체제 강화에는 전혀 관심을 두지 않고 각 성 분립체제와 그 응원단인 족의원 집단의 '활보'를 용인했던 것이다. 그것이 2009년 총선거에서 자민당식의 '관료 주도에서 정치 주도로'라는 민주당의 슬로건이 사회적 지지를 받게 된 배경의 하나였다.

3. 민주당정권의 등장과 '관료 주도에서 정치 주도로'

1) 민주당정권의 정치 주도 시스템

민주당정권은 2009년 중의원 총선거에서 '관료 주도에서 정치 주도로', '콘크리트에서 사람으로'라는 슬로건을 내걸었고, 정권이 발족한 뒤에도 잠시 동안 이를 표방했다. 후자인 '콘크리트에서 사람으로'는 자민당정치를 상징하는 거대 공공사업에 마침표를 찍고 복지를 중시하는 정책으로 전환을 명확히 하려는 것이었다. 그러나 이와 동시에 관료와 정치가, 업계의 '유착'구조에 메스를 가하려는 것으로 전자의 함의와 다르지 않았다.

민주당은 총선거에서 정권교체가 현실화된 2009년 7월에 간 나오토(菅直人)를 중심으로 한 조사단을 영국으로 보냈다. 기회만 있으면 영국을 의회제 민주주의의 모국(母國)으로 부르며 '영국에게서 배우자'라는 논조가 일본의 정계(학계의 일부도)에서 나타나곤 하지만, 필자는 구조적·역사적인 추구가 없는 담론은 그릇되었다고 생각한다.

여하튼 종래부터 오자와 이치로의 제언이기도 했지만, 간 조사단은 여당 국회의원을 각 성 집행부에 다수 등용하고 관료기구를 지도할 것을 제안

했다. 집권에 성공한 민주당은 정치 주도(집권당 주도)의 장치로서 수상 직할의 국가전략국, 행정쇄신회의를 설치하고자 했다. 전자를 정권의 경제·재정정책, 외교 전략의 기본을 정하는 기관으로 하고, 후자를 자민당정권 아래에서 이루어진 사업의 낭비를 철저히 밝혀내고 새로운 재정 질서를 만드는 기관으로 삼고자 했다.

또한 각 성 대신과 더불어 2001년 행정 개혁 때 설치된 부대신·대신정무관을 각 성의 '정무 3역'으로 배정하고, 이렇게 구성된 정권팀을 각 성 정책결정의 핵심으로 만들고자 했다. 부대신·대신정무관으로는 민주당 내에서 나름대로 정치적 훈련을 쌓아온 의원이 배치되었다. 한편 사무차관회의는 그야말로 '관료 주도'의 상징으로서 폐지되었다. 이를 대신해 각 성 정무3역, 특히 부대신 주도의 정무회의가 설치되었다.

정치 주도를 향한 이와 같은 장치 가운데 국가전략국은 마지막까지 실현되지 못했다. 직접적인 이유는, 국가전략국을 내각부의 내부 조직으로 하지 않고 설치 근거법을 가진 행정기관으로 만들고자 했지만 설치법안의 준비가 정리되지 않았기 때문이다. 게다가 동일본대지진에 의한 정치적 혼란 속에서 진재(震災) 대처에 압도되었던 탓도 있다. '신선함'을 과도하게 부각시키려던 의도 탓에 이미 존재했던 경제재정자문회의의 개혁은 완전히 간과되었다.

2) '정치 주도'에 관한 인식과 실제

정치 주도를 정권인 집정부 주도의 관료기구에 대한 지도체제로 파악하려는 점에서 민주당정권의 이의 제기는 타당한 것이다. 문제가 된 것은 집정부가 보조·보좌기관과의 사이에 어떤 관계 구조를 구축할 것인가에 달려 있다.

민주당정권의 3년을 되돌아보면 관료기구를 정권의 보조·보좌기구로 다루면서도, 그것을 기점으로 한 관계 구조의 구축은 범위에 포함하지 않았다. 민주당은 일부 간부를 제외하고서는 집권정당으로서 훈련을 받은 경험

이 없었다. 또한 '정권 교체가 가능한 정치'를 이야기하면서도 구체적인 프로그램의 준비를 하지 못한 점도 부정할 수 없다. 민주당은 예전에 자민당에 재적했던 정치가에서부터 민사당, 그리고 구(舊)사회당, 시민운동 출신 그룹까지 다양한 구성으로 이루어져 있다. 어떤 의미에서 장대한 '풋내기들의 집단'인 점은 부인할 수 없을 것이다.

특히 민주당정권의 중심이 된 간 나오토 그룹이 그러했다. 간 나오토는 자민·사회·신당사키가케로 이루어진 연립정권 시절에 후생대신을 맡아 이른바 '약물 피해 에이즈 사건'(薬害エイズ事件) 당시 관료기구의 저항을 뿌리치면서 진상을 파헤쳤다. 하지만 원래 시민운동가 출신인 간 나오토는 사회시민연합, 사회민주연합, 신당 사키가케, 구(舊)민주당 등의 소정당을 전전했다. 그들은 관료제와 자민당과의 '융합' 혹은 '유착'에 과민하게 반응한 나머지, "관료는 자민당과 이별하지 않는다", "호시탐탐 정권의 실패를 꾀한다"라고 인식되어 각 성의 의사결정에서 제외되었다.

이것이 가장 단적으로 나타난 때가 동일본대지진에 의한 쓰나미 피해 및 도쿄전력 후쿠시마 제1원전 4기의 원자로 붕괴에 관한 대응에서였다고 할 수 있다. 적어도 종래의 역대 정권이었다면, 수상 밑에 대책본부를 세우고 각 성 관료들을 집결시켜 대응책을 협의했을 것(일례로는 1995년의 한신·아와지대지진)이다. 하지만 간 정권은 형식상으로는 중앙과 현지 대책본부를 설치하면서도, 주로 산리쿠(三陸) 연안에서 지바(千葉)현에 걸쳐 발생한 쓰나미 피해에 대한 복구·부흥대책을 심의하는 부흥구상회의를 만들어 16명의 전문가들을 모았다[의장은 이오키베 마코토(五百旗頭真) 당시 방위대학교 교장]. 부흥구상회의 아래에는 외부 전문가들로 구성된 검토회의(19명)를 두고 구상의 원안을 검토하게 했다. '전문가'라고는 하지만 그들의 면면을 보면 정치외교사를 전문으로 하는 정치학자(이오키베)에서부터 승려, 수필가에 이르기까지 다양했다. 그러나 미증유의 거대 지진으로부터 복구·부흥에 필요한 전문적인 식견을 가졌다고는 할 수 없는 사람들이 대부분이었다. 구상회의는 2011년 6월에 중간보고를 간 수상에게 제출했다. 격조 높은 산문이기는 했

지만, 정책·사업의 구상에 기여할 부분은 별로 없었다. 단지 구체적이었던 것은 본래 이 회의의 미션이 아니었던 '부흥세'의 설치뿐이었다.

도쿄전력의 원전 사고에 대한 정권의 대응에는 관료기구를 상대하려는 의도가 아예 없었다. 간 수상은 나중에 '가정교사'라고 조롱받게 되는 다수의 원자력 공학, 의학 등의 전문가를 '내각참여'(内閣參與)로 임명했다. 그리고 그들의 예지를 빌려서 정권으로서의 사고대책을 종합해, 도쿄전력과 각 성에 지시하고자 했을 것이다. 하지만 내각참여는 한자리에 모여서 논의를 하지 않았다. 개별적으로 수상에게 진언했다. 따라서 나중에 "말했다", "말하지 않았다"라면서 큰 소란을 일으키기도 했지만, 각자가 수상에게 서로 상당히 다른 내용의 진언을 했기에 종합할 만한 것이 아니었다. 원전 사고에 대한 대응이 확실히 보여준 것은, 관료기구에 대한 불신감이 전면에 드러나면서 나타난 지휘 계통의 혼란이었다고 해야 할 것이다. 간 정권의 초동 대응이 원전 사고를 오늘날에도 여전히 심각한 것으로 만들었다는 점은 부정할 수 없을 것이다.

3) 지적 원천으로서의 관료기구에 대한 불신

2011년 8월 30일 간 나오토가 퇴진하고 새로운 민주당 대표로 노다 요시히코(野田佳彦)가 취임하면서 노다 정권이 발족했다. 이 정권은 마치 "관료 주도에서 정권 주도로"라는 슬로건을 잊어버렸다는 듯 관료기구와의 협조를 꾀했다. 2012년 2월에는 동일본대지진에 대응하고자 부흥청을 발족시켰다. 민주당정권은 중앙 행정 기구에 부흥과 관련된 관청의 신설에는 소극적이었다. 정권 간부는 그들이 중심이 된 추진본부를 만들고 그 아래에서 사업 실시를 생각했다. 하지만 실제로는 의원들이 사업구상 능력을 지니지 못했기에, 관료기구에게 사업 실시를 요구한다고만 해서 움직여지지는 않았다.

결국 2011년 11월경부터 내각부 관료를 중심으로 부흥청 구상이 각 성 관료기구의 협의 속에서 정리되면서 부흥청의 설치로 이어졌다. 하지만 실로 관료 주도적인 이러한 구상은 각 성 할거체제를 넘어서는 것은 아니었

다. 부흥청은 독자적인 사업 예산도 사정권도 가지지 못했다. 피·재해 자치체(自治體)의 복구·부흥계획 사업안과 예산안을 사업 관할처인 각각의 성에 보내고, 그 결과를 피·재해 자치체에 통고만 할 뿐이었다. 이른바 사업과 예산 요구의 '접수창구'에 불과했다.

그뿐만이 아니라 노다 요시히코 수상은 2011년 12월에 후쿠시마 제1원전 중대사고의 '종결'[收束]을 선언했다. 경제산업성이 재촉해서 이루어진 '종결 선언'이었지만 사고는 오늘날까지 멜트다운(meltdown)된 핵연료의 실태조차 파악되지 않는 상황이다. 정권이 사회적 '냉소'의 대상이 된 것은 두말할 것도 없다.

이러한 사태는 '관료 주도' 그 자체라고 말해도 좋을 것이다. 이 부분에서는 '정치 주도'의 반면교사이기는 했으나, 민주당이 '관료 주도에서 정치 주도로'라고 강조한 것도 나름대로는 정당했다. 그렇지만 민주당정권의 3년을 전체로 총괄해 보면 정권은 관료기구의 종적 구조와 족의원 집단과의 '유착'구조를 지나치게 비판한 나머지, 관료기구를 지적 원천으로서 활용하지 못했다. 그렇다고 해서 정권에 유력한 지적 원천이 있는 것도 아니었다. 일본에선 종래부터 정치를 감시하는 학자나 저널리스트로 구성된 정당 독자의 싱크탱크 설립이 논의되어 왔다. 하지만 관료기구에 오랫동안 '의존'해 온 자민당에서는 그와 같은 필요를 느끼지 못했다. 민주당 또한 자각적 추구를 미루면서 주변 학자 등 지식층에게 개별적 조언을 받은 것에 불과했다. 결국 관료기구를 '적대시'한 것이 정권의 혼란으로 연결되었다고 하겠다.

4. 제2차 아베 정권과 관료제

1) 정권의 성격

2012년 12월에 제2차 아베 신조 정권이 성립되었다. 3년만의 자민·공명연

립정권의 등장이다. 제1차 아베 정권 당시에도 국가주의적 성격이 농후했으나, 제1차 정권은 단명으로 끝났다. 제2차 아베 정권의 성립에서부터 오늘날에 이르기까지를 개관해 보면, 이번 정권은 한층 더 국가주의적 색채가 농후해지고 있다. 그러나 다른 한편으로는 자민당정권 전성기 때의 '토건국가 일본'으로의 회귀 지향도 농후하다. 다시 말하자면 정권의 정치 노선이 일종의 분열 상황에 있다고 해도 과언이 아니다.

자민당은 민주당정권 아래 야당 시절에 한층 우익적 입장을 강화했다. 원래 자민당은 결당 이래로 현행 헌법을 부정하고 '자주 헌법' 제정을 당 강령으로 삼아 왔다. 하지만 그것을 구체적으로 뒷받침할 만한 움직임은 보이지 않았다. 야당 시절의 자민당은 스스로의 정체성을 명확히 하려는 듯이 일본국헌법 초안을 공표하고 천황의 '원수'화와 국군의 창설을 주장했다. 총재였던 다니가키(谷垣)는 자민당 내에서 리버럴한 그룹에 속해 있었지만, 이러한 자민당의 움직임은 당내 우파 세력을 확대시켰을 뿐만 아니라 주변의 우익 세력들을 불러들였다.

이러한 상황 속에서 탄생한 제2차 아베 정권의 성격은, 아베 자신이 당내 우파 세력의 '프린스'로 여겨졌던 부분도 있지만, 전통적이며 일본적인 보수주의라 할 수는 없다. 종래의 일본적 보수는 여러 집단의 합의를 도출해가면서 점진적 사회 개량을 지향해 왔다. 하지만 아베 정권은 경제학자인 이토 미쓰하루(伊東光晴)가 단언하듯이 "전후 일본에서 최초의 극우 정권"이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 바꿔 말하자면 '반동·국가주의' 색채가 극히 짙은 우익적 개혁주의자라 하겠다. 그렇기에 헌법 '개정'을 내걸고서, 특정비밀보호법의 제정, 헌법 해석의 변경을 통한 집단적 자위권 행사의 각의 결정, 전쟁 책임론 부정, 애국심 교육과 도덕교육의 추진 등 일본 정치의 우익적 편성에 몰두하고 있다.

하지만 이 정권은 한편으로 당 내에 있어서 일당 우위 시절의 자민당 정치로의 회귀를 '방치' 내지는 '무시'해 왔다. 정권 성립과 함께 민주당정권이 추진했던 보조금의 일괄 교부금화를 부정하고, 종래의 특정 보조금으로

되돌렸다. 그뿐만이 아니라 동일본대지진을 '핑계'로 삼으려는 듯 국토강인화기본법을 제정해 향후 10년간 200조 엔의 공공사업을 실시하려 하고 있다(이런 규모의 공공사업은 일본의 재정 구조로는 불가능하지만, 공공사업비 증액 정당화의 근거가 된다).

2014년 12월 14일로 예정된 중의원 총선거 결과에 대해서는 예측할 수 없지만 이 총선거에서 정권이 유지되더라도 수상의 영향력에 그늘이 생긴다면 집권당 내부는 보다 분산적 색채를 강하게 띠게 될 것이다.[2]

2) 아베 정권의 정치 지도

아베 정권 역시 '정치 주도', '수상 지도'를 주장하고 있다. 하지만 정권이 추진하고 있는 국가주의적·우익적 재편 대부분이, 관료기구는 물론 여당 내부에서도 논의나 고려조차 없이 우파 정치가 및 지식인이 핵심인 극히 폐쇄적인 집단에 의해 논의가 이루어지고 있다. 가장 논란을 불러일으킨 건 집단적 자위권 행사에 관해서다. 제1차 아베 정권 때 만들어진 '안전보장법제간담회'(수상의 사적 자문기구)를 재배치하고, 이곳의 보고를 바탕으로 극히 일부 외무관료와 방위관료를 통해 집단적 자위권 행사에 관한 헌법 해석의 변경을 결정했다. 이 과정에서 헌법 해석 변경에 소극적이던 내각법제국 장관을 경질하고, 외무관료이자 적극적 용인 논자를 법제국 장관에 새롭게 임용하는 '거친 치유법'을 사용했다.

하지만 안보법제간담회의 논의와 그 이후 정권 중추의 움직임은 '폿내기 논의' 영역을 벗어나지 못했다. 예를 들면, 아베 수상은 TV 기자회견에

2 역자 주 - 이 글은 2014년 12월 14일의 일본 중의원 총선거를 앞두고 작성되었다. '아베노믹스'에 대한 국민의 재신임을 묻겠다며 실시된 14일 총선에서, 명분없는 의회 해산이라는 비판에도 불구하고 연립여당인 자민·공명당은 3분의 2 의석 확보에 성공했다. 선거 다음 날 대다수 일간지는 1면 헤드라인을 여당의 '압승' 혹은 '대승'으로 뽑았지만, 『마이니치신문』(毎日新聞)의 '자민당 소폭 감소 291석, 자민당·공명당 3분의 2 유지, 공산당 두 배 증가, 민주 소폭 증가'라는 분석이 이번 선거 결과를 가장 적절하게 보여준다. 새로운 중의원 의장으로 아베 총리의 측근인 마치무라 노부타카(町村信孝) 전 외무상이 선출되고, 자민당의 다니가키 사다카즈(谷垣禎一) 간사장도 유임되는 등, 아베 총리는 이번 선거를 통해 내각, 국회, 집권당에 대한 자신의 장악력을 더욱 공고히 다졌다고 평가하고 있다.

서 집단적 자위권 행사가 필요한 경우로 한반도 유사사태 때 미국 군함에 피난한 일본인 부녀자의 경호를 들었다. 하지만 군사 전문가, 심지어 외무관료들도 애초에 미국 함선에 일본인이 피난하는 경우는 있을 수 없다며 '냉소'를 보냈다. 깊이 있는 사유 없이 우익적 관점만을 성급하게 드러낸 전형적 사례라 하겠다.

이러한 의사결정 방법에서도 알 수 있듯이 제2차 아베 정권에서 관료기구를 다루는 방식은 수상 지도라는 이름하에 실질적으로는 '정치 임용'의 폭을 넓혀보려는 것이다. 정권은 2013년 가을 국가공무원법을 개정하여 각 성의 국장급 이상 인사권을 내각의 권한으로 정하고 내각인사국을 설치했다. 내각 인사국장에는 집권당 중의원 의원이자 내각관방 부장관을 배정했다. 이 개정에 따라 정권은 정권과의 거리나 신조를 판단 자료로 삼아 각 성의 고급 간부를 임용하는 것이 제도적으로는 가능해졌다. 하지만 필자는 이런 개정에는 처음부터 무리가 있다고 주장해 왔다. 왜냐하면 일본의 공무원 제도는 각 성별 채용을 제도화하고 있기 때문에 국장급 이상이 되어 성청간 이동을 하더라도 제대로 기능할 리 만무하기 때문이다. 아니나 다를까 정권이 예찬해 마지않던 고급 관료 임용은 겨우 일부 여성 관료의 등용으로 끝났다. 다만 앞으로 정권의 기반이 한층 더 강화된다면 좀 더 대담한 인사가 이루어질지도 모른다. 단 그것은 정치 임용이라기보다는 오히려 '정실인사'라는 색채가 강해서 관료기구의 사기(士氣) 저하나 무질서를 불러일으킬 수 있어 염려스럽다.

5. 마치며: 정치 주도를 방해하는 관료제의 '결함'

이상에서 살펴본 바와 같이 1990년대 이래 역대 정권은 '정치 주도'를 자각적으로 추구해 왔다. 물론 '정치 주도'를 통해 실현하고자 한, 혹은 하려고 하는 가치나 목표는 다르다. 그리고 정권의 관료기구에 대한 입장도 다르

다. 이런 의미에서 이야기하자면 '정치 주도'는 어느 정권에서도 명확히 정의되지 않았던 것이다.

그렇다고는 해도 '정치 주도' 개념은 무엇보다도 집정부가 보조·보좌기관인 관료기구에 명확한 지시를 내림으로써 그들의 정책·사업의 준비능력, 정보능력을 구사해간다는 것이다. 한편 관료 기능에는 정권의 지시를 따를 직업윤리가 확립되어 있지 않으면 안 된다. 이런 의미에서 말하자면 영국의 관료집단은 하나의 모델이라 할 수 있다. 일본의 경우 자민당 일당 지배의 장기화라는 문제도 있지만, 관료기구의 구조적 문제에 더욱더 메스를 가하지 않으면 여기서 말하는 '정치 주도'의 실현은 어렵다고 봐야 한다.

일본 관료기구가 잉태한 구조적 문제로서 다음의 두 가지를 지적해 두고 싶다.

첫째는 제2차 세계대전 이전 관료기구의 결함이 여전히 고쳐지지 않았다는 점이다. 즉 공권력 행사의 근거법인 행정작용법과, 행정 조직의 관장 사업을 정해 놓은 행정조직법 사이의 어긋남이 그것이다. 메이지(明治) 헌법 체제 아래에서 관료기구는 주권자인 천황의 하인이기 때문에 행정조직법만으로도 공권력을 행사할 수 있었다. 하지만 국민주권을 선언한 현행 헌법 하에서는 행정작용법 혹은 행정조직법만을 근거로 한 공권력 행사는 불가능하다. 그런데 전후 개혁 시기에나 하시모토 행정 개혁 때에도 이 문제는 완전히 무시되었다. 그뿐만 아니라 국회에서는 사업의 근거를 문제 삼는 야당 의원에게 "설치법 ○조에 의거한다"고 태연스럽게 답변을 하면 질문자도 "법적 근거가 있었나"라며 넘어가 버린다. 완전히 '무지'의 경쟁을 드러내고는 있지만, 이를 통해 관료기구는 그 재량에 따른 무한정의 권한 행사가 가능해졌던 것이다. 이러한 행정작용법과 행정조직법의 어긋남을 방치해 두는 한, 정권의 '지시'가 충분히 기능할 수도 없고, 정권의 의도와는 다른 차원에서 관료제가 버젓이 활개치게 된다.

둘째는 일본 행정 조직은 각각 직위(position)의 권한과 책임이 명확하지 않다는 점이다. 각 성의 조직 법령이 정한 관장 사업 규정은 조직 단위별로

사무를 규정하고 있다. 하지만 조직 단위의 장(과장, 국장, 사무차관, 대신)의 권한과 책임은 전혀 규정되어 있지 않다. 행정학자인 오모리 와타루(大森彌)는 이러한 조직 단위의 특징을 행정 책임의 소재가 불명확하다는 점에서 '큰방주의'(大部屋主義)라 불렀다. 예전의 약물 피해 에이즈 사건 당시 후생성 약무국 생물제제(製剤)과장이 업무상 과실치사죄로 유죄 판결을 받았는데 그때에도 판결은 "총괄책임을 결여했다"고 하면서도 생물제제과장이라는 직무의 권한과 책임에 대해서는 언급하지 않았다. 정치 지도가 관료기구에 침투하기 위해서는 관료기구의 직무 권한과 책임을 명확히 하지 않으면 안 될 것이다.

집정부 지도가 기능하는 것에 대해서는 누구라도 이견이 없을 것이다. 국내·국제적 행정 환경이 격동하는 시대에는 더욱더 그러하다. 그때그때의 정치 리더의 언동을 넘어선 일본 관료제의 구조적 개혁이 요구되고 있으며, 하시모토 행정 개혁을 바탕으로 두 걸음이든 세 걸음이든 전진시켜야 한다고 지적하면서 이 글을 마치고자 한다.

* 이 글의 이해를 돕기 위해 좀 더 상세한 내용에 관해서는 다음의 필자의 저서를 참고하길 바란다.
『개설 현대일본의 행정』(概説 現代日本の行政, 東京大学出版会, 1990)
『정치주도 관료제를 되묻다』(政治主導 官僚制を問いなおす, ちくま新書, 2012).

** 이 글의 원문은 일본어로 작성되었으며 김병진(고려대학교 강사)이 번역하였다.

ILBI: Korean Journal of Japanese Studies. Vol 12, 2015
CONTENTS

4 **Editor's Note** NAM Ki Jeong

50TH ANNIVERSARY OF KOREA-JAPAN NORMALIZATION:
EVOLUTION OF CONFLICT AND COOPERATION

26 A New Paradigm of Korea-Japan Relations for the Next Generation: Reconciliation and Restorative Justice CHUN Ja Hyun

50 Early Stage of Bilateral Economic Cooperation and the Process of Institutionalization NISHINO Junya

72 Legal Status and Social Position of Koreans in Japan: After the *1991 Memorandum of the Japanese South Korean Agreement* YOO Hyuck Soo

102 50 Years after the South Korea-Japan Fisheries Agreement and Delimitation of Maritime CHO Youn Soo

134 South Korea's Diplomacy and the Evolution of Korea-Japan Security Relation PARK Young June

168 Historical Perception, Developmental Strategy, Policy Idea and Korea-Japan Economic Relations: Competitive Dependence in Political Perspective YOON Dae Yeob

196 Cooperation and Conflict seen from the Rise and Fall of Bilateral Political Network PARK Cheol Hee

224 Realizing and Overcoming the Double Mission: A Short History of Japanese Studies in South Korea NAM Ki Jeong

264 Retrospect of Korean Students Studying in Japan after the 1945 Liberation KIM Young Jak

290 Understanding Japanese Local Politics through Gender Analysis SHIN Ki Young

RESEARCH NOTE

308 Power Shifts and Japanese Bureaucracy: Relationship between Bureaucracy and Power Shift during the Two Power Shifts SHINDO Muneyuki

ARTICLES

328 Cross-Boundary, Cross-Lingual and Cross-National Writings of Yoko Tawada CHOI Yun Young

일본비평 Korean Journal of Japanese Studies **2015 상반기, 제12호**
서울대학교 일본연구소

발행일 2015년 2월 15일 | **발행인 겸 편집인** 박철희 | **편집위원장** 박규태 | **편집간사** 이은경
편집위원 강태웅, 권숙인, 김봉진, 김효진, 남기정, 목수현, 박진우, 신기영, 양일모, 원지연, 유혁수, 윤상인, 이은경, 이지원, 이지형, 임성모, 장인성, 정진성, 조관자, 최영호, 황성빈
발행처 서울대학교 일본연구소 | **주소** 서울시 관악구 관악로 1 | **전화** 02) 880–8503 | **팩스** 02) 874–3689
제작처 서울대학교출판문화원 | **전화** 02) 880–5220
ISSN 2092–6863

Copyright ⓒ 2015 서울대학교 일본연구소

『일본비평』에 실린 글은 일본연구소 홈페이지(ijs.snu.ac.kr) 및 디비피아(www.dbpia.co.kr) 등에서 보실 수 있으며 구입, 구독을 원하시는 분은 서울대학교 일본연구소로 연락 바랍니다. 무단전재와 무단복제를 금하며 책값은 뒤표지에 있습니다.

『일본비평』은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 발행되고 있습니다(NRF-2008-362-B00006).

일본비평
2015 상반기, 제12호

차례

4 **편집자의 말**
한일 국교정상화 50년: 갈등과 협력은 어떻게 진화하는가? **남기정**

특집: 한일 수교 50년 갈등과 협력의 진화

26 다음 세대를 위한 한일 관계의 새로운 패러다임: 화해, 그리고 회복적 정의 **천자현**
50 한일 경제 협력 관계의 시작과 제도화 과정 **니시노 준야**
72 재일동포의 법적 지위 및 사회적 위상: 1991년 합의각서 이후를 중심으로 **유혁수**
102 한일어업협정과 해양경계 획정 50년 **조윤수**
134 한국외교와 한일안보 관계의 변용, 1965~2015 **박영준**
168 역사인식, 발전전략, 정책이념과 한일 경제 관계:
경쟁적 의존 관계의 정치적 시각 **윤대엽**
196 정치네트워크의 부침으로 본 한일 협력과 갈등 **박철희**
224 한국의 일본 정치 연구사: '이중과제'의 인식과 극복의 여정 **남기정**
264 **특별기고** 해방 후 1세대 일본 유학생의 회고 **김영작**
290 **특별서평** 젠더 분석을 통한 일본의 지방정치 읽기 **신기영**

연구노트

308 정권 교체와 일본 관료제:
두 번의 정권 교체에서 나타나는 관료제와의 관계 **신도 무네유키**

연구논단

328 다와다 요코의 탈경계적, 탈민족적, 탈문화적 글쓰기 **최윤영**

356 참고문헌
366 국문초록
371 영문초록