

# 日本の政治經濟體制와 多元化 傾向

趙 文 富\*

## I. 序論 — 日本の經濟成長과 成長要因을 보는 視角 —

日本은 二次大戰後 1955년까지의 經濟復興期를 거쳐 繼續的인 高度成長을 이룩하여 關心의 對象이 되어왔다.

日本の 經濟成長을 나타내는 主要經濟指表(成長率)의 推移를 보면 다음 表와 같다.

〈表 I-1〉 日本의 主要經濟成長率 指標<sup>1)</sup>

	第2次大戰前					第 2 次 大 戰 後									
	1925	1930	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1988	
G N P		2.8	4.3	4.6	(-)	8.5	9.1	9.0	9.3	11.6	4.3	5.0	4.0	4.2	
礦工業生産		1.9	6.4	8.9	-13.7	1.2	16.5	16.1	11.6	15.5	1.6	6.7	3.5	4.2	
貿易收支 (5年間の平均 値, 百萬 弗)		-131	-39	-57		-190	-396	92	390	2,725	11,733	11,152	33,949	94,742	

1988年の 1人當 GNP는 日本이 23,300弗, 美國이 19,900弗; EC가 14,700弗이며, 經常收支는 日本이 790億弗, 美國이 -1.320億弗, EC가 110億弗이다. 同年度 인플레이션은 日本이 0.25%, 美國이 3.25%, EC가 2.9%이며, 失業率은 日本이 2.5%, 美國이 5.5%, EC가 10.25%이다.<sup>2)</sup> 1987年度の 1人當 GDP는 日本이 16,269弗, 美國이 17,361弗, 英國이 9,650弗, 西獨이 14,611弗, 佛이 13,072弗 캐나다가 14,198弗, 伊太리가 10,484弗이었다.<sup>3)</sup>

\* 國立濟州大學校 法政大學 行政學科 教授

1) 日本經濟企劃調查局, 最新日本經濟, Key Words, 經濟調查會, 1989, p. 3.

2) 宮崎勇, 日本經濟, The Japanese Economy, What Makes it Tick, Tokyo, サイマル出版會, 1990, p. 176.

3) *Ibid.*, p. 232.

以上과 같이 日本이 經濟成長을 할 수 있었던 原因이 무엇인가에 對하여, 學界에서 論爭이 되고 있다. 이 論爭 이르키는 觀點은 3가지로 要約할 수 있다. 첫째는 政治經濟學的 側面에서 보는 立場인데, 主로 歐美學者들이 日本의 政治體制를 強性國家體制내지는 權威主義體制로 보고 經濟發展을 위한 強力한 政策을 推進한 것이 主된 要因이라고 한다.<sup>4)</sup> 둘째는 經濟學이나 經營學的인 側面에서 보는 立場인데, 主로 日本의 學者들이 對內外的 經濟與件을 들고, 獨特한 經營方式을 들어 이러한 것들을 經濟發展의 要因이라고 본다.<sup>5)</sup> 셋째는 文化論的인 立場에서, 儒敎文化 集團主義, 「親分子分」關係等を 들어, 이러한 것들을 經濟發展의 要因이라고 보는데, 이 또한 日本學者들에 의해서 主張된다.<sup>6)</sup>

政治經濟體制를 구지 國家主義(Statism)와 多元的國家論(Pluralistic theory of the State; Pluralism)로 나눈다면, 첫째의 觀點에서 보는 立場은 日本의 經濟發展의 要因을 國家主義에 의한 것으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 두번째와 세번째 觀點에서 보는 立場은 적어도 國家主義는 아니고 多元論에 가까운 것이라고 볼 수 있을 것이다.<sup>7)</sup> 日本의 政治經濟體制가 國家主義이나 多元主義이나는 물음에 對한 對答을 實證的으로 하고자 하는 것이 本研究의 目的이다. 여기에 對한 對答을 함에 있어서는 다음과 같은 몇가지 點을 注意하여야 할 것이다. 첫째 政治經濟의 發展段階와 關聯시키지 않고 國家를 基準으로 永遠히 性格規定을 할 것이나, 둘째 民間部門의 經濟發展과 關係없이 政府는 언제나 強力한 國家主義政策을 펼 수 있으며, 또한 펴야 할 것이나, 反對로 多元主義國家는 國家經濟가 極度로 惡化된 狀態에서도 自由放任型的 부드러운 政策을 펴도 되는 것이나이다. 셋째로 經濟의 狀況에 대한 政策決定體制를 短期的으로 볼 것이나 長期的으로 볼 것이나이다. 最近에 佛蘭西, 英國, 獨逸, 伊太利 等 西歐國家들이 重要基幹産業을 國家經營體制로 바꾸어 가고 있는데 反하여,<sup>8)</sup> 日本은 鐵道, 電信電話, 담배 등 事業을 民營體制로 바꾸었다. 앞에서 보듯 日本의 失業率이 적은 것은 政府의 雇傭政策보다도 獨特한 經營方式에 의한 것이며, 集團主義文化와 密接한 關聯이 있다. 이러한 例들은 國民의 欲求를 充足시켜 주는 것이라고 볼 수 있다.

本研究를 함에 있어서는 statism이나 pluralism이 恒久不變의 것이 아니라 時代와 狀況에

- 4) Chalmers Johnson, Japan: Who Governs?, *The Jour. of Japanese Studies*, Vol.2, No.1 Autom 1975, Gray D. Allinson, *Japanese Urbanism* (Berkeley: Univ. of California Press 1975, John M. Maki "The Role of the Bureaucracy in Japan", *Pacific Affairs* 20 (1947) 等은 官僚支配의 強性國家體制로 보고 있으며, Chalmers Johnson, "Political Institutions and Economic Performance: The Government Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan" (Frederic C. Deyo, *The Political Economy of The New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell Univ. 1987)에서는 Soft Authoritarianism으로 본다.
- 5) 宮崎勇, 前掲書.
- 6) 中嶋嶺雄(Nakasima Mineo), 21世紀は 日本・韓國・台湾だ, 三笠書房, 1988.
- 7) 東京大學教授인 猪口孝(Inoguchi Takashi)는, 現代日本의 政治經濟體制를 官僚의 包括型多元主義라고 한다. 猪口孝, 現代日本의 政治經濟의 構圖, 東京, 東洋經濟新報社, 1986, pp.18~21.
- 8) 詳細한 것은 Wolfgang Friedman, *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*, The Univ. of Calcutta, 1971. 參照.

따라 變한다는 假定下에 出發한다. 日本은 戰前의 強性國家體制로서의 國家主義가 戰後復興期(1945~1960)까지 이어지다가 高度成長期에 접어들면서 國際化的 進展과 더불어 軟性權威主義(soft authoritarianism)<sup>9)</sup>, 官僚的包括型多元主義 段階에서 多元主義로 變하고 있다고 말할 수 있다. 이러한 假說을 立證하기 위하여 現代 日本의 政治經濟體制를 實證的으로 考察함에 있어서 ① 首相을 中心으로 한 政策決定體制의 實態를 分析하고, ② 官僚를 中心한 經濟政策決定體制, ③ 政黨의 役割, ④ 利益集團의 役割 등의 實態를 中心으로 文獻과 新聞·雜誌 등을 通하여 調査分析하고자 한다.

## II. 首相의 役割

### 1. 法制上の 地位와 役割

戰前의 明治憲法이 프로시아의 憲法思想으로부터 傳受된 것임은 周知의 事實이다. 制憲에 앞서서 岩倉具視(Iwakura Tomomi)가 獨逸皇帝 빌헬름 I世(Friedrich Wilhelm I)와 비스마르크(Bismarck Shōnhausen)首相을 만났을 때, 世論에 迷惑되지 않고 國權伸張에 邁進하고 있음에 感嘆하고, 獨逸人 뢰슬러(Karl Friedrich Hermann Roesler)의 意見이 岩倉를 通하여 明治憲法에 影響을 미쳤다.<sup>10)</sup> 또한 伊藤博文(Ito Hirobumi)이 獨逸皇帝를 만났을 때, 議會의 權限을 縮小시켜야 한다는 意見에 그의 스승격인 구나이스트(Rudolf von Gneist)와 슈타인(Lorenz von Stein)도 이에 同調하여 影響을 미쳤다<sup>11)</sup> 이와 같은 背景에서 만들어진 明治憲法下의 國家體制는 프로시아의 國家體制와 마찬가지로 多元主義가 아니라 國家主義였음이 分明하다. 그래서 明治憲法下에서는 立法權과 行政權의 行使가 直接的으로 天皇의 大權이었으며, 國會는 天皇의 立法權을 補佐하고, 內閣은 天皇의 行政權을 도와주는 役割에 不過했다. 舊憲法에는 內閣에 관한 規定도 없었고, 다만 天皇의 官制大權에 의해서 定해지는 勅令(內閣官制, 各省官制通則)에서 規定되었다. 이 內閣官制에 의하면 內閣總理大臣은 行政各部의 統一을 保持하는데 있었으며, 다른 國務大臣에 對해서 指揮命令權이 없고, 必要에 따라 行政各部의 處分 또는 命令을 中止시켜 天皇의 決裁를 기다리는 程度였다. 다만 戰時에 行政權의 強化가 要求된 結果 이에 基礎해서 內閣總理大臣에게 權限이 集中되게 되었다.<sup>12)</sup>

戰後 聯合軍總司令部의 間接統治下에서 맥아더 司令官이 提示하는 原則에 따라 憲法草案을

9) C. Johnson, *Political Institutions and Economic Performance op. cit.*, pp. 137~138.

10) 大塚三七雄, 明治維新과 獨逸思想, 東京, 長崎出版 1777, pp. 18~19.

11) 上掲書(*Ibid.*), p. 19.

12) 鵜飼信成(Ugai Novunari), 新版 憲法, 東京, 弘文堂, 1972, pp. 189~190.

만들어 承認을 받고, 1946年 6~10월에 걸친 帝國議會의 審議後 11月 3日 公布, 1947年 5月 3日부터 實施된 것이 現行憲法이다. 이 憲法은 前文에서, 「日本國民은, 正當하게 選舉된 國會의 代表者에 의해서 行動하고, …… 이에 主權이 國民에게 있음을 宣言하고, 이 憲法을 確定한다」고 하여, 國民主權을 宣言하였다. 그래서 三權分立의 原則下에 「國會는 國權의 最高機關이며, 國家의 唯一한 立法機關이다」라고 하여, 天皇 等 다른 國家機關의 立法權을 排除시켰다. 또한 現行憲法은 行政權은 內閣에 屬하고(憲法 第65條) 內閣은 行政權의 行使에 對해서 國會에 對하여 連帶責任을 진다(憲法 第66條③)고 하였다.

또한 憲法에 의하면 內閣總理大臣은 國會의 議決에 의하여 國會議員에서 指名하게 되었고(憲法 第67條), 內閣總理大臣은 國務大臣에 관한 任免權을 갖고(第68條), 內閣을 代表해서 議案을 國會에 提出하며, 一般國務 및 外交關係에 대해서 國會에 報告하고, 아울러 行政各部를 指揮監督한다(第72條)고 되어 있다. 이와 같이 해서 內閣總理大臣은 主權者인 國民의 代表로 構成되는 國會에서 指名되고 國會에 對하여 責任을 지며, 國會에서 不信任을 받으면 辭職하게 되어 있는 地位에서 보면, 다이스(Abert Venn Dicey)가 말하는 英國의 議會主權, 自由主義的 議會政治體制<sup>13)</sup>와 類似하다고 할 수 있다. 따라서 이러한 點에서 보면 日本의 戰後體制는 國家主義가 아니라 多元主義이다. 그러나 行政各部를 指揮監督할 수 있도록 內閣總理大臣의 地位를 強化한 것은 戰時에 行政權을 強化한 것과 連繫해서 權力統合의 方向으로 進一步한 것으로 볼 수 있다.<sup>14)</sup> 戰前의 權力統合이 天皇의 絶對的 權力을 背景으로 한 것이라면 國會의 多數黨에서 指名되는 戰後의 權力統合은 多數黨의 交替가 안될 경우, 國民主權(多數黨 支配)을 絶對化하게 되어 一黨支配의 強性國家體制로 轉落할 可能性이 있다.

## 2. 實際上的 役割

戰後 日本의 憲政體制는 法制上 英國의 憲政體制와 類似하나 實際上市 差異가 있다. 英國의 경우에도 實態는 달랐다. 제닝스(W. Ivor Jennings)는 1930年代와 1950年代의 英國憲法의 實態를 보고 議會政治에서 內閣中心의 內閣政治로 變化한 政治의 實態를 指摘해서 「內閣政治는 議會政治의 歸結이라고 할 수 있다. 그러나 그 變化는 立法에 의한 것도 裁判所에 의해서 承認된 것도 아니다. 그것은 超法的 發展(an extra-legal development)이었다」<sup>15)</sup>고 했다. 結局은 國政을 맡고 있는 國家機關이 國內外의 變化에 對하여 對應해야 할 責任이 있는데, 國會와 內閣中 어느쪽이 더 能率的인냐는 問題에서 內閣이 더 能率的이라는 것을 歷史가 立證하고 있는 것이라고 할 수 있다. 이러한 現象을 가지고 行政國家化 傾向이라고 하여 多元主義의 範疇속에서 辯論하러 한다. 1930年代에 美國의 經濟恐慌을 克服하기 위한 루스벨트大統領의

13) A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885., 10th ed., 1959, p. 184.

14) 鶴岡信成, *op. cit.*, p. 193.

15) W. Ivor Jennings, *Cabinet Government*, 1951, p. 3.

뉴딜政策에서, 聯邦大審院의 NIRA와 AAA에 대한 違憲判決을 하자 司法府를 改造하자고 한 것, 大統領에 四選이나 하여 大統領選舉史上 前無後無한 일로 남게 한 것은 國民이 支持라는 點에서 多元主義일지 모르나 政治의 行態만을 보면 行政府中心의 強性國家體制로서의 國家主義 임이 分明하다.

戰後 日本政治의 實態에 관한 代表的 事例을 보기로 한다. 第一로 吉田茂首相을 들기로 한다. 戰後 占領期의 後半에서부터 制憲講和를 거쳐 「逆코-스」의 時代까지 首相을 거친 吉田茂 (Yoshita Shigeru)의 政治行態를 要約하면 다음과 같다. 첫째 占領軍과 國民사이에서 天皇制 溫存을 위한 政治活動이다. 占領軍側의 天皇制 解體政策과 國民感情의 鎮靜을 위한 天皇制 利用政策이 共存하다가, 1948年度부터 占領軍의 反共軍事基地化政策, 1950年度の 韓國戰爭은 權力的 抑壓과 再軍備의 開始로 吉田內閣의 政治的 背景은 強性化하게 된다.<sup>16)</sup> 國民의 天皇制 擁護, 占領軍의 反共基地化政策이라는 對內外的 政治狀況은 憲法이 規定한 首相의 關係任免 權, 指揮監督權을 極大化하여 一人體制(one man system)化하였다. 그래서 平素에 閣議도 充分히 열지 않은단가, 議會를 解散하는 것 등, 首相의 獨斷이 天皇의 國事行爲처럼 權威를 갖게 되었다.<sup>17)</sup> 둘째는 官僚의 優位性 確保이다. 위와 같은 背景下에 舊內務官僚를 登場시키고 外務官僚로 하여금 內閣體制를 지탱하게 하다가 나중에는 經濟官僚를 強하게 登場시킨다. 그래서 政黨보다도 官僚를 利用한 政治를 했다. 그 理由는 議員들보다 官僚는 政策立案能力이 높고, 國民들로부터 더 信望을 받고 있다는 것.<sup>18)</sup> 內閣이 黨의 指導權을 잡을 수 있는 政黨政治의 風土였다는 것<sup>19)</sup> 등을 들 수 있다.

第二로 岸信介(Kishi Nobusike)首相의 例를 보기로 한다. 岸首相은 政治行態로보면 強性國家體制로서의 國家主義였다. 그러나 對內外的 政治狀況과 國民의 政治意識을 따랐다는 면에서 보면 多元主義라고 할 수 있다. 1955年 保守合同에 의한 自民黨의 出帆과 左右合同에 의한 社會黨의 出帆으로 인한 兩黨體制的 確立과 日蘇國交回復을 實現하고, 憲法改正을 내세웠으나 混亂만 일으키고 病으로 退進한 鳩山(Hato Yama)內閣과 石橋(Isibashi)內閣의 뒤를 이어 1957년에 岸內閣이 登場했다. 1947년에 內務省이 廢止되고, 1949년에 自治廳이 생기게 되었으며 1954년에 警察法이 改正되게 됨에 따라 舊內務官僚가 復歸되게 되었지만, 自衛隊의 增強에도 吸收된 狀態였다. 한편 1955年을 고비로 經濟的 狀態가 復興期에서 高度成長期로 접어들고 있었다. 이러한 狀態에서 岸內閣은 警察·軍事官僚와 經濟官僚의 體制를 構築하게 되자 警察官의 權限을 強化하는 警察官職務執行法을 改正하려고 하다가 反對에 부딪쳐서 失敗하고, 安保條

16) 長谷川正安(Hasegawa Masayasu), 「憲法과 內閣政治」, (The Hogaku Seminar, 綜合特集제리-스9, 日本評論社, 1979), pp. 23~24.

17) *Ibid.*, p. 24.

18) 辻清明(Tsuzi Kioaki)는 日本官僚制의 溫存強化原因을 ① 占領軍의 間接統治, ② 官僚性의 中立的 性格에 對한 國民의 환상, ③ 政黨의 無力을 들고 있다. 辻清明, 日本官僚制이 研究, 東京大學出版會, 1979, pp. 279~271.

19) 早谷川, *op. cit.*, p. 25.

約의 改正을 強行突破하게 되어 「安保鬭爭」을 불러 일으켜 退進하게 되었다.<sup>20)</sup> 이것은 國家主義的인 強性國家體制에 의한 政策強行에 失敗한 事例라 할 수 있다. 이것은 平和에 대한 國民의 욕구와 對美從屬을 反對하는 國民의 意思에 屈服한 것이라고 볼 수 있다.

第三으로 池田勇人(Iketa Hayado)首相의 例를 보기로 한다. 1960年에서부터 1964年까지 經濟官僚를 中心으로 해서 「國民所得倍增計劃」, 「全國綜合開發計劃」 등을 세워, 「農業基本法」(1961年), 「中小企業基本法」(1963年), 「林業基本法」(1964年) 등을 立法化했다. 이러한 立法과 더불어 官僚의 指導에 의해서 農業·林業·中小企業의 構造改善, 生産性向上을 위한 合理化·近代化를 推進하도록 했다.<sup>21)</sup> 이러한 것은 重化學工業中心의 高度成長을 이룩하는 基盤確立을 위해서 必要했기 때문이다. 이러한 基盤위에 全國綜合開發計劃에 의해서 13개의 新産業都市와 6개의 工業整備特別地區를 設定하여 大的인 社會資本을 投下함과 同時에 免稅 其他의 特權을 부여하여 石油化學, 鐵鋼, 其他 大工場의 建設을 促進시켰다. 그 結果 實質經濟成長率이 1960年度 12.5%, 1961年度 13.5%로 豫想成長率 9%를 훨씬 웃돌았으며, 1964年의 東京올림픽은 交通網의 擴充 整備, 高層빌딩의 建築 등 加一層 高度成長을 促進시키는 要因이 되었다. 그 뒤를 이은 佐藤(Sato)內閣, 福田(Hukuta)內閣, 田中(Tanaka)內閣은 이를 土臺로 持續的인 經濟發展을 推進해 나가게 되는 것이다. 池田는 吉田內閣의 大藏大臣, 通產大臣이었고, 佐藤는 運輸官僚出身이고, 福田은 大藏大臣出身이며, 田中도 大藏通產大臣을 거친 建設業界出身으로 池田以後 經濟發展을 推進한 7代首相이 모두 經濟官廳을 거쳤다는 點이 注目을 끈다. 1760年代에서 1970年代의 이 首相들의 經濟政策은 對內的으로 衆·參兩院에서 過半數의 議席을 차지한 自民黨의 政治的 基盤과 對外的으로 越南戰特別需要라는 好材도 作用한 結果로서 的 成果物이었다. 그러나 公害問題의 發生, 田中首相에 의한 福知山事件과 같은 副作用을 낳게 했다. 自民黨政權이 經濟發展을 이루는 過程에서 官의 主導로 計劃을 세워 經濟發展을 推進한 結果 企業이 成長하여 財界를 이루었고, 財界가 企業을 通하여 終身雇傭制로 國民의 生活基盤을 造成하고, 이 國民이 自民黨政權을 繼續支持하여 野黨의 執權體制를 相對的으로 弱화시켰다. 그래서 自民黨政權의 政界와 財界 및 官界가 一體가 되어 日本을 經濟大國으로 만든 것이다. 吉田가 獨走하는 政治行態였다면 池田는 政·官·財界를 묶고, 國民을 官界와 財界 및 政界를 通하여 統合시키는 契機를 만들었다. 그 結果 對內的으로는 大衆社會를 促進시키고 對外的으로는 經濟를 通하여 國際化를 이룩하게 되었다.

片岡(Kataoka)教授는 吉田茂와 中曾根의 政治行態를 對比시키고 있는데,<sup>22)</sup> 마지막으로 中曾根康弘(Nakaeone Yasukiou)首相의 政治實態를 보기로 한다. 自身の 派閥이 적었던 中曾根는 田中角榮의 派閥의 힘으로 自民黨의 總裁와 總理의 자리에 올랐다. 田中는 舊制 中卒(中央工

20) 早谷川, *Ibid.*, p. 26.

21) *Ibid.*, p. 27.

22) 片岡寬光(Kataoka Hiromitsu), 「內閣과 行政」(日本行政學會編, 「內閣制度의 研究」, ぎょうせい, 1987), p. 24.

學校)로 建設業을 하다가 議會에 進出, 평소에 돈을 뿌리며 自民黨議員을 包攝, 官僚政治를 政黨政治로,<sup>23)</sup> 中國과 國交樹立 등을 내세워 總理에 當選되는데, 이때 中曾根는 東京大學法學部出身이면서 福田을 밀지 않고 평소에 신세를 지던 田中을 민 것이 큰 役割을 했다. 그 結果 中曾根는 田中首相의 첫 組閣에서 通産商이 되었다. 田中內閣에 대한 國民의 支持率은 62%, 不支持는 10%에 不過했다. 그런데 田中首相은 1974年 11月號의 文藝春秋에 「田中角榮研究— 그 金脈가 人脈」이 發表되자 11月 20日에 退陳聲明을 發表했다. 1976年 2月 5日부터 新聞에 福키드事件이 報導되고 田中가 5億을 받았다는 것이 調査에서 밝혀지게 되었다. 田中派는 田中の 逮捕에 反發, 積極 搜查, 政治改革을 主張하는 三木首相의 退陳을 要求하게 되자, 自民黨 幹事長을 맡고 있었던 中曾根는 이에 反對해서 黨을 收拾하려한다.<sup>24)</sup> 아마 中曾根는 田中를 處罰하도록 하자는 것보다 幹事長이라는 位置와 田中の 金權腐敗政治를 非難하는 國民의 輿論을 意識했을 것이다.

中曾根는 舊內務官僚出身이다. 그러나 終戰後 1947年에 議會에 進出하여 科技處長官, 運輸大臣, 通産大臣, 行政管理廳長官, 防衛廳長官, 黨總務會長, 幹事長을 지냈다. 中曾根는 經濟大國을 背景으로 政治大國을 向한 路線을 擇해 國民의 繼續的인 支持를 받으면서 諸改革을 推進해 나갔다. 그러기 위하여 우선 「戰後政治의 總決算」을 내걸어 戰後體制의 缺陷을 是正하고, 日本의 새로운 發展의 軌道를 바로잡아나가야 한다고 생각하여, 「다시한번 日本人의 Identity를 再確立하지 않으면 뿌리없는 放浪民이 되고 말 것이다」<sup>25)</sup>고 했다. 그래서 지금까지 中央集權的인 指導와 統制로 國力을 伸張시켜왔던 發想을 고쳐, 「民間이 정할 수 없는 것만 國家가 한다」고 하여 「民間活力活用」의 政策化를 推進시켰다. 主要한 改革을 보면 ① '85年의 電信電話會社, 담배會社의 民營化, ② '83年의 國鐵의 民營化, ③ 教育, 防衛, 外交, 治安, 金融, 貨幣 등 重要業務以外에는 地方 또는 民間에 移讓. ④ 安全保障會議, 外政調整室 등 設置에 의한 內閣機能의 強化로 簡素하면서도 強力한 政府의 形成, ⑤ 外製品輸入時의 政府檢認制의 廢止 등 市場開放의 民間責任制 등이다. 이에 대해서는 別로 反對가 없었다. 그러나 國家意識을 高揚시키기 위한 政策中 ① 神社의 公式參拜에는 中國側에서 反發했고, ② 防衛費 1% 超過는 野黨은 勿論 自民黨內에서도 反發이 있었으며, ③ 國家意識鼓吹를 위한 教育改革에는 많은 地方의 一線學校에서 無言의 反發을 했다. ④ 國家秘密法(스파이防止法)案은 自民黨과 新自由클럽만이 贊成하여 國會審議中 廢案이 되었다.<sup>26)</sup> 結局 中曾根首相은 어느 面에서는 國際化요, 다른 面에서는 國家主義에의 回歸였으나 國民의 反對意思를 無視해서 強行

23) 升味準之輔(Masumi Junnoske), 現代政治, 東京大學出版會, 1986, 190~195 頁. 田中는 1971年 10月 19日 162名의 議員으로 「政黨政治研究會」를 發足시킨다. 總裁競爭에서 쓴 돈만도 1971年 10月부터 1972年 7月말까지 80億이나 된다고 한다. p. 210.

24) *Ibid.*, pp. 290~293.

25) 1985. 11. 28, 日本記者클럽강연, 朝日新聞社, 朝日年鑑, 1980, p. 70.

26) *Ibid.*, pp. 70~72.

하러하지 않았다라는 점에서 多元主義라고 할 수 있다. 이러한 점을 片岡教授는, 「吉田가 國民을 輕視해서 그 위에 超然히 君臨하려고 한데 對해서 中曾根는 國民에게 압필하는 것을 重要視했다. 여기에 黨內基盤의 脆弱性에도 不拘하고 中曾根首相이 壓倒的인 國民的 支持를 받아들인 秘訣이 있다」<sup>27)</sup>고 하고 있다.

言論의 自由가 保障되고 있는 日本에서는 田中の 金權政治를 言論이 國民에게 告發함으로써 首相을 退陳시켰고, 後 '89년에는 리쿠르트事件으로 竹下首相을 退陳시켜서 海部內閣이 誕生하게 되었다. 海部首相은 '90年 2月の 總選에서 豫想을 뒤엎고 自民黨이 勝利하자 總理의 基盤을 굳혀나가면서 美國과의 關係를 더욱 돈독히 하기 위하여 自衛隊의 中東派遣 問題를 立法化하려고 했다. 처음에는 自衛隊法을 고칠려고 하다가 法의 名稱을 國際協力法案으로 바꾸어 國會에 提出하게 되었다. 이에 自衛隊의 海外派遣에 관한 違憲論爭이 일게 되고 野黨과 國民들로부터 反發하게 되자 이 法案을 自民黨政府는 自進廢案處理했다. 海部內閣은 '89年 8月 28%의 支持率로 出發하여 '90年 7月 現在 53%의 支持率을 나타내고 있다.<sup>28)</sup> 海部首相은 戰後世代로서 戰爭經驗도 없으며 官僚出身도 아니고, 自民黨 所屬이나 黨內派閥도 없다. 따라서 日本의 傳統的 政治體質과는 다른 길을 걷고 있어서 그만큼 孤獨하지만 民主政治의 새로운 風土를 開拓해 나감직도 하여 期待하여 볼만 하다.

### Ⅲ. 官僚의 役割

池田首相 때 國民所得倍增計劃의 原案을 直接作成한(當時 經濟企劃廳 綜合計劃局長 綜合開發局長) 大來佐武郎(Ookita Saburo)은 「日本이 復興할 수 있었던 것은 國民의 勤勞精神, 企業家의 努力 등 여러가지 要因이 겹쳐져 있지만, 戰後 괴로운 時代에 官僚들이 새로운 國家를 建設하기 위하여 다한 役割도 크다고 할 수 있지 않을까」<sup>29)</sup>라고 말하고 있다. 그러면서 그는 經濟大國이 된 日本의 官僚가 안고 있는 좁은 國益中心主義가 日本에게 弊害가 되는 缺點이 있다고 하고 있다.<sup>30)</sup>

이러한 官僚의 官主導型 國益中心主義를 戰前 戰後 連續論의 立場에서 그 實態를 보고 이를 批判的으로 論述하는 代表的인 著述로는 辻清明의 日本官僚制의 研究(前掲)가 있고, 戰前戰後斷絶論의 立場에서 戰後의 日本官僚制를 多元主義로 보는 著述로는 村松岐夫(Muramatsu Mitchio)教授의 戰後日本의 官僚制(東洋經濟新報社, 1983)가 있다. 村松가 1976

27) 片岡寬光, *op. cit.*, p. 24.

28) 時事通信社, 時事年鑑(Jiji Almanac), 1971. p. 62.

29) 大來佐武郎, 日本官僚事情, Tokyo, TBS부리타니카, 1980, p. 15~16.

30) *Ibid.*, pp. 16~17.

~1977년에 걸쳐서 國會議員과 行政官僚를 對象으로 設問調査한 바에 의하면, 日本의 經濟成長에 가장 貢獻한 것은 國民의 勤勉性이 60.2%, 企業이 27.9%, 政黨이 5.6%, 官僚가 3.2%, 其他 3.2%로 되어 있고, 두번째로 貢獻한 것은 企業 36.7%, 國民의 勤勉性 25.2%, 政黨 18.7%, 官僚 12.0%, 其他 4.4%, 無應答 2.4%, 勞組의 協力 0.4%로 되어 있다.<sup>31)</sup> 國會議員과 行政官僚를 對象으로 한 調査인 만큼, 自己들의 貢績을 내세울려고 하지 않은 日本國民本來의 謙遜性, 國民을 意識한 對答이라고 볼 수도 있다. 그러나 國會議員과 行政官僚가 國民을 意識하고 있다는 것 自體가, 多元主義의 要素가 있는 것이라고 할 수도 있다.

1981年 1월에 이 村松의 冊이 發刊되었을 때 筆者는 이 冊을 읽고 京都大學 研究室에서 村松教授를 만났다. 그래서 「日本은 Nationalism에 立脚해서 官主導로 近代化를 이룩했고 戰後 經濟가 發展한 것도 마찬가지로 아닌가」고 質問했더니, 村松教授는 「現代 日本人은 Nationalism을 말하려고 하지 않는다. 그러나 Nationalism은 如何히 純粹하느냐가 問題이다」고 對答했다. 생각컨대, 大來가 指摘하는 「官僚의 國益中心主義의 弊害」가 日本을 위한 것이라는 것이라면, 村松가 「Nationalism의 不表現」이 日本을 위한 것이라면 國家主義를 위한 手段의 變化에 不過하다. 村松가 말하는 「Nationalism의 純粹性」이 어떠한 것인지 모르겠으나, 私益을 버리고 純粹히 國家를 위하는 것이라면 이 또한 國家主義의 範疇에 屬할 것이지만, 人間과 人類의 本然의 모습에서 純粹한 것이라면, 그것은 國家主義를 意味하는 것은 아닐 것이다. 國民의 知的으로 經濟的으로 未熟하여 對外關係에서 競爭할 수 없을 때의 多元主義는 無政府主義와 같은 것이고, 國民이 知的으로나 經濟的으로 官僚보다 成長하여 對外關係에서 幸福을 누릴 수 있는 狀態에서의 官僚에 의한 國家主義는 歷史의 後退에 不過하게 될 것이다. 그래서 官僚가 國家主義를 擇하느냐 多元主義를 擇하느냐는 國內外關係에서 國民이 누리는 生活程度에 따라서 그 役割을 달리하는 것이라고 볼 수 있다. 이와 같은 假說의 前提下에서 戰後 日本官僚制의 實例를 몇가지 살펴보기로 한다.

猪口孝(Inoguchi Takashi)教授는 官僚의 役割關係를 經濟發展關係와 關聯시켜서 보고 있는데, 戰後의 經濟發展段階를 다음과 같이 네 時期로 나누고 있다.<sup>32)</sup> 第一期는 占領期와 經濟復興期(1945~1955年), 第二期는 高度成長前期(1955~1964年), 第三期는 高度成長後期(1965~1973年), 第四期는 低成長期(1973年以後)가 그것이다. 그러나 官僚의 役割關係를 經濟와의 關係에서만 볼 것이 아니라, 政黨과의 關係, 利益集團과의 關係를 볼려면, 行政改革이 始作되고 「政治的 總決算」을 내세우는 1981년부터 現在까지를 더 볼 必要가 있다고 본다. 第一期는 聯合軍司令部의 間接統治下에서 企業도 形成되지 않았고 政黨政治도 成長하지 못한 段階에서 官僚만이 間接統治의 手段의 道具로 存在한 基盤에서 官主導로 國家와 國民을 위해서 經濟復興을 해나갈 수 밖에 없었을 것이다. 이 點에 대해서는 異論이 없다. 第二期는 政黨政治가

31) 村松岐夫, 戰後 日本의 官僚制, 東京, 東洋經濟新報社, 1983, p. 153, 表 4~3.

32) 猪口孝, *op. cit.*, p. 178.

實質上出發하였고 기업이 성장하기 始作하여 官의 主導로 政界와 財界가 一體가 되어 經濟를 成長시켰다는 것이 一般論이라 할 수 있다. 그러나 變化는 第1期인 1950年代 前半부터 일어나기 始作했다. 第一期와 第二期의 事例는 여기서 省略하여 政黨을 볼 때 살피기로 하고, 第三期와 第四期 및 政治的 成長期라 할 수 있는 '80年代의 實際를 主로 檢討하기로 한다.

### 1. 第三期의 實際

① 高度成長後期는 佐藤內閣(1964年 11月~1972年 7月)時代에 해당하는데, 이 內閣에서 田中角榮가 大藏大臣이 되었을 때의 일이다. 「角榮, 이제 적당히 그만 하지」(講談社)를 낸 藤原弘達(Huzihara Hirodatsu)가 大臣室에 들렀을 때 大藏省 官僚들이 죽었었는데, 藤原은 「角氏, 大藏省은 一高 → 東大 → 大藏山脈을 이루고 있지요? 대체로 머리가 좋은 系列의 사람들이 모이는 곳이다. 이런 곳에서 말장사치(牛馬商)의 아들이고 高等小學校出身인 당신이 大臣이 되어서 위로부터 누를려고 해도 도저히 말을 잘 듣지 않을 터인데, 어떻게 해서 해나갈 생각이오?」라고 말하자, 田中는 빙긋이 웃으면서 對答하기를 「뭐 대단한 것 없네. 官吏라고 하는 것은, 要컨데, 높은 地位에 붙고 싶은 動物일세, 自己일을 생각하지 않고(日本全體를 생각하는 놈들이란 本省의 課長程度에 不過하다.) 部長에서 局長, 次官이 되면서부터는 大臣으로부터 뭔가 이야기를 듣고 거기에 反對하는 일은 있을 수 없네, 그러니까 조금 용돈을 준다가, 조금 出世시켜준다, 좋은 곳에 대려가 준다, 選舉에 나가고 싶다면 뒤를 돌봐준다. 고 하여 形便에 따라 事情을 봐주고 소중히 대해주면 充實히 服從하게 되는 것일세. 角榮流의 人間操縱術이라고 하는 것은 大藏大臣이 되어도 마찬가지이다.」라고, 大藏 官僚들이 듣는 앞에서 이말을 했다고 한다.<sup>33)</sup>

② 1967年 봄 農林省에서 派遣된 經濟企劃廳 國民生活局에서 消費行政을 擔當하고 있었던 竹內直一(Takeuchi Naokasu) (1986年 現在 日本消費者連盟代表委員)는 農林省의 유유 本當 價格을 2円씩 올릴려고 하자 野黨議員을 통하여 國會에서 反對하게 되고 竹內는 後에 農林省의 壓力으로 官僚를 그만 두었다.<sup>34)</sup> 또한 1968年 5月 消費者保護基本法에 따라 農林省의 權限을 大幅 強化하자는 農林物資規格法改正案이 國會에 上程되자 消費者團體는 一齊히 反發하고 國會에서 審議가 흔들렸다. 이 때 竹內는 그 不當性을 議會에서 指摘 證言한다. 이 事例는 例外라고 할 수도 있다. 또한 野黨의 情報收集能力이 良心的인 官僚에 依存하고 있는 것이라고 할 수도 있다. 그러나 官廳이 一方的으로 強行만은 할 수 없다는 것을 보여주는 事例는 될 것이다.

33) 佐高信(Sataka, Magoto), 日本官僚白書, 講談社, 1986, pp. 67~68.

34) *Ibid.*, pp. 20~21.

③ 1967년에 낸鈴木幸夫(Suzuki Sachio)의「經濟官僚」(日經新書=Nickeisinshyo)中에서小坂徳三郎(Kosaka Tokusaburo)(前衆議員, 現 信越化學社長)은, 「高度成長이 官僚의 德澤이라고, 천만에 말씀, 戰後 經濟를 여기까지 發展시켜온 것은 우리들 企業이다. 官僚들은 여러 가지 計劃을 짜든가, 注文을 부쳤지만 해낸 것은 우리들이며, 게다가 官僚들의 言行은 우리들보다 뒤늦어 우리들로부터 智慧를 빌리고 있었다」고 했다.<sup>35)</sup>

④ 朝日新聞「官僚」取材班이 調査發表한 것이다. 여기서, 1973年頃에 한 經濟誌가 中央官廳의 第一線部課長級을 對象으로 意識調査한 것을 引用하고 있다. 約5割強이 「官僚組織을 無視하면 아무것도 안된다」고 하고, 約4割은 「지금까지의 日本의 發展은 官僚의 先見性에 크게 의존하고 있었다」고 하면서도, 4割強은 「앞으로는 지금의 官僚組織에는 限界가 있고 政治主導型편이 바람직하다」고 하고 있다.<sup>36)</sup>

以上에서 볼 때, 高度成長後期인 第三期부터 官僚主導型 國家主義는 政黨, 議會, 企業 등이 主導하는 多元主義로 變化했다고 볼 수 있다.

## 2. 第四期の 實際

政治的 背景을 보면, 1972年 12月の 衆議員選舉에서 田中の 列島改造論에도 不拘하고 自民黨이 慘敗하였다. 自民黨은 前回議席보다 17議席을 減少시킨 271席, 共產黨은 24席을 增加시킨 38席, 社會黨은 前回 잃어버린 議席의 半數를 되찾아 118席, 公明黨과 民社黨의 크게 後退했다.<sup>37)</sup>

1973年 10월에 第4次 中東戰爭이 勃發했다. OPEC는 原油生産의 大幅削減, 原油價格의 大幅引上이 되자 先進國이 繁榮은 한꺼번에 崩壞되는듯 했다. 11월에 田中首相과 政策轉換을 約束받고 蔵相이 된 福田赳夫(Hukuta Takeo)는 1974年の 經濟政策을 인후레와 石油不況을 克服하는 것으로 하고, 「總需要抑制의 強化」를 強調했다. 그래서 1974年度 豫算編成作業을 다시 새로 하게 되었고, 「物價安定은 우선 公共事業費의 壓縮부터」라는 方針아래 前年度 豫算의 0.9%를 減縮시켰다.<sup>38)</sup>

1974年 1月の 國民生活調査(總理府廣報室)에 의하면 「生活向上」은 27%에서 10%로 低下, 「生活低下」는 10%에서 33%로 上昇, 「갈다」는 61%에서 54%로 減少하고 있었다. 2月の 調査에 의하면, 「物價, 인후레 등으로 支持政黨이 바꾸었다」가 與黨에서 野黨으로 變更이 5%, 「與黨支

35) *Ibid.*, p. 64.

36) 朝日新聞「官僚」取材班, 官僚, 그 生態, 産業能率大學出版部, 1978, p. 143.

37) 升味準之輔, *op. cit.*, p. 228.

38) *Ibid.*, pp. 232~233.

39) *Ibid.*, p. 233.

持에서 支持없음」으로 變更된 것이 4%로, 計 9%의 與黨支持率이 減少했다.<sup>39)</sup>

① 1976年の 衆議員 總選舉에서도 自民黨이 過半數를 가까스로 確保한 채 減少하고 豫算委員會는 與野黨이 逆轉되었다. 野黨은 「一兆円減稅」를 내걸어 豫算案이 修正을 強力히 主張했다. 大藏官僚는 이에 對抗해서 「內閣의 豫算編成權을 侵害한다」「公共事業은 大幅으로 擴增시켰고, 減稅追加는 景氣回復에 連結되지 않는다」고 하여 모든 智慧를 動員했다. 主計局長을 筆頭로 課長補佐까지 總動員하여 國會議員을 說得했다. 그러나 自民黨 幹事長은 「政治의 問題니까 너희들은 입을 열지말아」고 야단을 치고, 뒷날 說得하러간 大藏官僚에게 豫算修正을 하도록 했다. 할 수 없이 國會를 撤退해서 大藏官僚는 敗北感을 느끼며 豫算案修正作業을 하게 되었다. 保守合同以來 實質的인 豫算案修正은 처음이었다.<sup>40)</sup>

② 1976年 通産省의 中堅B氏는 「日本國民 모두가 自己自身은 大體 무엇인가를 생각하고 있다」고 생각된다. 複雜하게 된 國內政治와 國際社會는 새로운 「調整者」를 必要로 하고 있다. 例컨대 지금까지 大部分의 法案은 政府提出法案, 이것으로는 社會의 多樣化에 따라갈 수 없다. 여러 政黨에서 議員立法이 提案되어야 한다. 貿易摩擦이나 南北問題가 더욱 複雜하게 되면 國際的인 舞臺를 調整하는 役割을 하여야 하는데……라는 旨의 말을 하고 있다.<sup>41)</sup>

③ 1977年 봄 通常國會에서 勞動省이 提案한 勞動安全衛生法改正案이 衆議員을 通過했다. 內容은 化學物質有害性制度를 整備하자는 것이었다. 이 過程에서 勞組도 積極 支持하고, 經營者側은 調査時의 「守秘義務와 罰則」規定을 條件으로 贊成, 與野黨에 대한 事前諒解 등의 節次를 밟아 全會一致로 通過되었다. 그러나 市民團體, 日本辯護士連合會, 學者그룹이 守秘義務의 削除를 들고 일어나게 되자, 參議院에서는 社會黨, 公明黨, 共產黨이 原案修正을 하자고 態度를 變更했다. 自民黨에서는 守秘義務에 「例外規定」을 두자고 修正案을 提案하여 勞動省에서 修正作業을 하게 되었다.<sup>42)</sup>

④ 1976~1977년에 걸쳐서 學界에서 調査한 것으로는 앞서 말한 村松教授의 調査가 있다. 「오늘 日本에서 國家의 政策을 決定하는데 가장 큰 影響力을 行使하는 것은 누구라고 생각되십니까?」라는 質問을 했다. 이에 대한 應答은 다음 表와 같다.<sup>43)</sup>

(表 Ⅲ-1)에서 볼 때 政策決定에 政黨이 가장 큰 影響을 미치고 있음을 알 수 있다. 自民黨이나 野黨은 물론 官僚도 政黨이 政策決定에 가장 큰 影響을 미치고 있다고 대답하고 있다. 그런데 注目을 끄는 것은 政黨과 官僚間의 影響力의 差異는 自民黨의 應答이 7:3의 比인데 대하여 野黨과 官僚의 應答은 큰 差異가 없는 것이다. 이것은 具體的인 政策決定過程에서의 經驗的 所産이라고 할 수 있다.

39) *Ibid.*, p. 233.

40) 朝日新聞「官僚」取材班, *op. cit.*, pp. 9~10.

41) *Ibid.*, pp. 15~16.

42) *Ibid.*, pp. 70~71.

43) 村松岐夫, *op. cit.*, p. 27, 表 1-3 參照.

〈表 Ⅲ-1〉 政策決定에 影響을 미치는 자

應答者	政策決定의 影響	政黨	行政 官僚	法院	財界 大企業	勞組	利益 集團	메스콤	學者 知識人	宗教 團體	市民 住民 運動	其他	無答
上級官僚 (55명)		47.3	45.5	-	-	-	-	3.6	-	-	-	-	3.6
中級官僚 (196명)		44.9	40.3	-	5.1	-	3.1	3.6	-	-	0.5	2.0	0.5
自民黨 (50명)		68.0	30.0	-	-	-	-	2.0	-	-	-	-	-
野黨 (51명)		43.1	41.2	-	13.7	-	-	-	-	-	-	2.0	-

⑤ 官僚들은 國會開會中에 大臣의 答辯資料 準備에 1年中 3分の 2以上을 보낸다. 어느 省의 中堅課長인 加山眞一郎(Kayama Sinichiro)의 경우 國會가 開會되면 大臣의 答辯資料作成에 睡眠時間 5時間을 못채우는 날이 繼續된다. 通常國會의 會期는 150日, 其他 臨時國會를 합치면 이러한 날이 年中 2/3가 넘는다는 것이다. 一般的으로 다음날의 國會에서 있을 質問을 「情報係」가 가지고 午後 9時쯤에 오고 課에서는 課長補佐를 中心으로 答辯書를 作成하면 局長이 이것을 보고, 다음날 아침 課長이 大臣에게 說明을 한다. 이 期間동안 加山는 午前 2時가 넘어 잠자고 아침 7時에 일어나서 바로 大臣에게 달려가는 生活이 每日같이 繼續된다.<sup>44)</sup> 이러한 狀況을 現衆議員인 柿澤弘治(Kakisawa Kochi) (大藏省 參事官을 지냄)는 政策論議로 밤이 늦어지는 것이 아니라 그렇게 生産的이지 못한 國會答辯書作成作業으로 매일밤 11時 12時까지 지내야 하니 救濟不能이며, 또한 나올지 안나올지도 모르는 質問을 기다려서 局長以下가 政府委員席에 하루終日 앉아있는 것은 「税金의 浪費」가 아닌가라는 趣旨의 글을 發表한 일이 있다.<sup>45)</sup>

### 3. 政治的 調整期 (1981年 以後)

1979年 7月부터 80年 4月 數次에 걸쳐 日本經營者團體連盟系의 團體, 日本經濟團體連合會 등에서, 「財政의 놀랄만한 狀況에 對해서」, 「財政再建策의 提案」, 「行政改革의 斷行을 바랍」 등의 提言과 對政府 建議를 했다.

行政管理廳의 附屬機關인 行政監理委員會는 1980年 9月 8日 民間委員 6人의 連名으로 「行政改革의 推進에 관한 새로운 措置에 대하여」라는 意見書를 中曾根 行政官理廳長官에게 提出하

44) 佐高信, *op. cit.*, pp. 9~10.

45) 柿澤弘治, 「霞館三丁目の 大藏官僚는 안경을건 쥐라고 불리우는 좌절감에 빠진 者」(『Finance』 1976), 7月號.

였다. 同委員會는 「過去の 臨時行政調査會의 例에 準하는 檢討立案機構를 內閣에 設置하고 이것을 中核으로 해서 短期間에 今後 日本의 社會와 經濟에 適合한 包括的이고 具體的인 改革案의 '提示를 要求함과 同時에, 政府는 迅速히 이를 實施하여야 할 것이다」고 提案했다. 1980年 10月 3日 鈴木善行(Suzuki Senko)首相이 就任해서 처음으로 所信을 表明하는 演說에서 「政治倫理의 確立과 紀綱의 肅正」, 「行政改革」, 「財政再建」을 政府의 緊急한 課題로 들었다.<sup>46)</sup> 臨時行政調査會 設置法案은 1980年 10月 24日 閣議決定, 11月 28日 國會에서 可決成立, 12月 5日부터 施行하게 되었고 1981年 3月 16日 臨時行政調査會가 設置되었다.

臨時行政調査會設置法(1980. 12. 5. 法律 第103號)은 過去の 臨時行政調査會設置法(1961. 11. 9. 法律 第198號)과는 그 目的부터 差異가 있었다. 過去の 法은 「行政을 改善하고, 行政의 國民에 對한 奉仕를 向上시키기 위하여」라는 것이 目的이었는데, 새로운 法은 「社會經濟情勢의 變化에 對應한 適正하고도 合理的인 行政의 實現에 도움이 되도록 하기 위하여」라는 것이 目的이다. 그래서 過去の 調査會가 行政의 具體的인 指針을 提示하는 것이었는데 對하여, 이 法에 의하여 設置되는 調査會는 「行政의 비존, 갖추어야 할 政府의 姿態, 行政의 機能, 그와 같은 다음 時代의 改革의 軌道設定이라는 性格이 強하다.」<sup>47)</sup>는 것이다. 이에 따라 1982年 7月 30日에 行해진 第3次 答申에서는 「行政改革을 推進하는 觀點」의 第1에 「變化에의 對應」을 들어 다음과 같은 點을 들고 있다. ① 民間에 對한 指導·規制·保護에 重點을 두었던 過去の 行政에서 民間의 活力을 基本으로 하고, 그 方向提示·調整·補完에 重點을 두는 行政에의 移行, ② 政府直營事業中 民間部門의 發達에 依하여 自主的, 企業的으로 運營하는 것이 適切하게 된 事業의 民營化, ③ 劃一性을 重視하는 行政에서 各各 地域이나 部門의 實情에 따른 多樣性과 融通性있는 行政에의 移行, ④ 權限의 集中을 고쳐서 地方分權化의 重視, ⑤ 海外商品, 서비스 및 人材에 對한 國內市場이나 組織의 開放 등 7개項이었다.

鈴木首相은 行政改革에 政治生命을 걸겠다고 公言하고, 우선 1982年度 豫算編成을 위하여 歲出削減策의 檢討를 臨時行政調査會에 要請하게 된다. 1980年度 豫算에서는 一兆圓의 國債減額을 斷行했는데, 1981年度 豫算에서는 오히려 14兆圓이라는 多額의 國債가 發行될 展望이었고, 依然히 歲入의 1/3이 國債에 依存하게 됨과 동시에 同年度末에 그 累積이 71兆圓의 巨額에 이를 것으로 보이게 되었다. '79年度 選舉時에는 大平內閣이 「一般消費稅」의 導入을 나타내었다가 自民黨이 敗北한 後라 新稅를 創設해서 增收를 꾀하는 것은 不可能한 政治的 環境이었다. 그래서 '81年度 豫算編成時에는 法人稅의 增稅 등 既存稅制의 範圍內에서 增收를 합과 동시에 特殊法人(電電公社, 中央競馬會 등)의 利益金을 國庫에 納付하는 方法으로 2兆圓의 國債減額을 達成하려고 했다.<sup>48)</sup> 이런 緣由로 '82年度 豫算編成의 展望이 서지 않았던 것이다.

46) 神原勝(Kambara Masaru), 轉換期의 政治過程, 總合勞動研究所, 1986. pp. 2~9.

47) 1980年 11月 11日 衆議院 內閣委員會에서의 中曾根 行政管理廳長官의 答辯.

48) 神原勝, *op. cit.*, p. 12.

事例 ①: 위와 같은 배경은 官僚에 의한 것이 아니라 財界와 政界에 의해서 形成된 것이다. 大藏省에서는 1981年 1月 30日의 閣議에 「財政의 中期展望」(1980~1984年)을 報告했다. 이것은 一般會計에 있어서 '81年度 豫算에서의 制度·施策·運營方針에 變更이 없을 것을 前提로 後年度부터의 財政負擔을 위한 財政計劃試案이기도 했다. 여기에서는 外國에 比해 間接稅 등의 收入比率이 적은 것을 理由로 大型間接稅의 創設로 「財政의 負擔」을 찌하고 싶지만 政治的으로 困難한 段階였다. 따라서 歲出의 削減合理化와 既存稅制範圍內에서의 增收를 劃策할 수 밖에 없는 處地이지만, 그렇게 되면 公共서비스의 水準低下로 因한 國民의 不滿뿐만 아니라 「中長期展望」에 必要한 巨額의 要調整額을 메꿀 方途가 없게 된다는 것이 大藏省의 論理였다.<sup>49)</sup> 그래서 大藏省에서는 1982年度에도 大型間接稅를 導入할 準備를 하고 있었다. 1980年 12月 下旬에 다음해 稅制改正의 答申을 마친 政府稅制調査會長 小倉武夫(Okura Takeo)는 「1981年 3月에는 特別部會를 設置하여 新稅(大型消費稅)의 具體的 審議를 始作한다」고 公言했는데, 이것은 大藏省의 意見을 代辯하는 것에 不過하다.<sup>50)</sup> 그러나 1981年 3月 11日 經濟團體聯合會 名譽會長이며 臨時行政調査會會長으로 內定되어 있던 土光敏夫(Doko Toshio)은 「增稅 없는 財政再建」의 實行을 強力히 主張, 鈴木首相의 實行約束을 받아내고, 3月 20日에는 渡邊(Watanabe)大藏大臣이 記者會見에서 「'82年度에 大型新稅導入은 하지 않는다」고 公式的으로 밝히게 되었다.<sup>51)</sup> 그러나 行政改革臨時特例法에 의한 歲出削減의 效果는 「財政의 中期展望」에서 '82年度의 要調整額 2,770億圓의 1/10에도 未達하는 少額에 그쳤기 때문에 政府側과 妥協을 하지 않을 수 없게 되었다.

事例 ②: 1981年 大藏省은 銀行法을 改正하려고 했다.<sup>52)</sup> 大藏省은 日本에서 金融市場 國際化가 加速化하는 것을 目前에 두고 銀行活動에 對한 影響力을 強化하려는 것이었다. 그러나 大藏省이 自民黨과 接觸해서 相互作用이 始作된 後 얼마안되어 政務調査會長 安倍晋太郎(Abe Shintaro)가 이 案에 對하여 猛烈히 批判하게 되었다. 大藏省이 自由化의 물결이 밀어닥 치는데, 이에 逆行하려 한다는 것이다. 그 後 自民黨의 財政部會와 金融問題調査會의 合同會議에서 一週間에 걸친 質疑 應答과 討議를 거친 結果, 大藏省의 銀行活動에 對한 影響力을 오히려 從前보다 弱화시키도록 原案을 再作成하도록 했다. 銀行業界가 大藏省 原案의 反對의 立場을 自民黨의 幹部에게 傳해진 것으로 생각되고 있다.<sup>53)</sup>

事例 ③: 1982年 11月 初, 鈴木首相이 辭意表明(10月 12日)以後, 中曾根首相의 總理指名(11月 26日)以前, 所謂 Green Card法이 國會를 通過하게 되었다.<sup>54)</sup> 大藏省이 그것을 提案

49) 大藏省主計局, 「歲出百科」1980年 7月.

50) 神原勝, *op. cit.*, pp. 71~72.

51) 朝日新聞, 1981. 3. 22日字.

52) 「自民黨 政調會と 選擇」1872年 5月號, pp. 44~47.

53) 猪口孝, *op. cit.*, p. 175.

54) 日本經濟新聞, 1982. 11. 2.

해서 밀고, 自民黨 政務調査會의 稅制特別調査會가 承認해서 國會를 通過하게 되었는데, 銀行 預金, 證券投資, 郵便貯金 등의 家計預金を 追跡해서 1人當 定해진 金額以上の 預金額에 대해서는 稅金を 徵收하자는 法이었다. 國會를 通過한 얼마後 中小企業, 自營經營者와 高所得 層의 強力한 反發이 일어나 自民黨을 中心으로 한 國會議員의 強力한 集團이 結成되어 그 法律의 實行을 廢止내지 無期延期하도록 해서 議決을 보았다. 國會에서 反發한 名分은 依法에 의한 增稅措置는 不況中에 活潑한 經濟活動에 對한 인센티브(incentive)을 萎縮·低下시킨다는 것이었다<sup>55)</sup>

事例 ④: 1983年 通産省이 地方都市에 知識集約的, 高度技術産業을 일으키려하여 所謂 테크놀로지스法案을 提案하자,<sup>56)</sup> 大藏省은 財政緊縮을 理由로 이에 反對했다. 地方政治家는 이러한 産業이 小規模이고 公害問題도 없으며 地域發展에 貢獻할 것을 考慮하여 熱을 올려 積極的으로 推進하려 했다. 豫算問題에도 不拘하고, 大藏省 優位の 傳統에도 不拘하고 地方政治家의 主張에 따라 이 法案은 國會에서 通過되고 말았다.<sup>57)</sup>

#### IV. 政黨의 役割

지금까지 보아온 首相의 役割과 官僚의 役割을 通하여 이와 關聯된 政黨의 役割을 單편적으로 言及하여 왔다. 여기에서 項을 달리 設定하여 좀더 體系있는 考察을 해보고자 한다.

政黨의 役割과 關聯하여 日本 政黨의 特徵을 살펴보면 다음과 같은 네가지 特徵을 갖는 것으로 要約해 볼 수 있다.

첫째로 1955년에 自由黨과 民主黨이 統合되고, 社會黨의 左派와 右派가 合同된 以來, 自民黨이 他 政黨과 聯合하는 일이 없이 繼續해서 執權해 오고 있다는 것이다. 이와 같은 政治體制를 一般的으로 優勢政黨體制(Predominant Party System)라고 한다.<sup>58)</sup> 따라서 政府與黨과 野黨間의 政權獲得競爭은 그렇게 現實的인 問題가 되지 못했다. 이와 같은 點에 있어서 自民黨은 1947~1977年の 印度의 國民會議派, 1932~1976年の 스웨덴의 社會民主黨, 이태리의 基督敎民主黨과 類似하다. 日本과 같은 優勢政黨體制下에서는 一般的으로 政府가 政策決定에 失敗하더라도 執權黨이 交替되는 것이 아니라 內閣이 變更되는데 不過하다.<sup>59)</sup> 이러한 現象 때문에 이러한 體制를 多元主義體制라 하지 않고 國家主義體制라고 하기도 한다.

55) 猪口孝, *op. cit.*, pp. 174~175.

56) 「日本經濟新聞」, 1983. 3. 25, 3. 11, 4. 4, 6. 16, 7. 7. 「朝日新聞」, 1983. 4. 28.

57) 猪口孝, *op. cit.*, p. 176.

58) 優勢政黨에 대해서는 Giovanni Sartori, *Parties and Party System*, Vol. 1, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1978. 升味準之輔, 「現代日本の 政治體制」, 東京, 岩波書店, 1969, 等を 參照.

59) 猪口孝, *op. cit.*, p. 102.

둘째, 野黨은 單一政黨이 아니고 群小政黨으로 分裂되어 있다. 美國이나 英國처럼 二大政黨 體制가 確立되어 있지 않고 野黨은 社會黨, 公明黨, 民社黨, 共產黨, 新自由클럽 등으로 分裂되어 있다. 社會黨은 1951年 10月 左派·右派로 分裂되었다가 1955年 10月 左右派가 合同되었으나 1959年 右派가 社會黨의 左傾化에 抗議하여 中道派의 民社黨을 結成하여 分裂 되었다.

셋째, 執權黨인 自民黨에는 繼續해서 여러개의 派閥이 形成되어 派閥間에 政爭을 反復한다는 것이다. 戰前에는 藩閥, 軍閥, 財閥 등이 있었는데, 戰後에는 首相을 노려 與黨內에 有力한 幹部를 中心으로 派閥이 形成되어 나갔다. 이 派閥(faction)은 西歐(특히 Anglo-Saxon系)의 政治思想에도 있는 것으로, 라스웰(Harold D. Lasswell)은 一時的인 것으로 恒久的인 組織을 갖지 않고 個別的인 爭點에 限해서 모이는 傾向이 있고 「運營方法의 微細한 點에서 異見을 보이나 主要한 點에서는 보다 큰 集團에 同意하는 것」이라고 定義하고 있다.<sup>60)</sup> 그러나 日本의 派閥의 경우, 繼續性을 가지며, 組織化도 充分히 되어 있고, 보다 큰 集團(自民黨)에 대한 忠誠보다도 派閥의 보스에 대한 忠誠이 優先되고 있다. 利己적이고 黨派의 分裂을 超來할 것 같은 西歐의 典型的인 寄合集團과 같은 것으로 볼 것이 아니라, 日本의 自民黨은 自立的 獨立的 意義를 가진 派閥의 聯合體라고 보는 것이 낫을 것이다. 그래서 日本의 政治體制에 있어서의 黨과 派閥의 關係는 英國, 美國, 濠洲의 型보다도 印度의 型에 보다 共通된 點이 있다고 볼 수 있다.<sup>61)</sup>

넷째, 政界와 財界 및 官界가 長期的으로 癒着되어 있는게 特徵이다. 戰前에는 처음에 歐美國主義에 對抗하기 위해서, 그리고 나중에는 軍國主義를 위해서 官僚가 財閥을 키웠다. 戰後에는 經濟成長을 위해서 官僚가 企業을 키웠다. 그러나 吉田, 池田, 佐藤등 官僚出身이 政界에 나아가 首相이 되면서 經濟政策을 中心으로 한 政策을 펴나가자 政界가 日本國家의 만兄도 되고 「親分」도 되었다. 企業이 成長하면서 政界에 政治資金을 대게 되었다. 또한 政界를 이끌고 있는 政治指導者들은 過去 官僚때 企業을 키운 企業의 恩人이기도 하다. 官僚는 退任하면 政界로 或은 企業으로 일자리를 얻어 간다.<sup>62)</sup> 이 三者中 戰後 처음에는 官이 主導했고, 經濟가 成長할 段階인 60~70年代 以後에는 企業이 政界를 통하여 主導했다.

60) Harold, D. Lasswell, 'Faction,' *Encyclopaedia of The Social Sciences*, 1931, Vol. 5, pp. 49~51.

61) Steven, A. Hoffmann, 'Faction, Behavior and Cultural Codes: India and Japan', *Journal of Asian Studies*, Vol. XL, No. 2(Feb, 1981), pp. 231~254.

62) 1967~1982년까지 高級官僚가 營利企業으로 移職한(Amakutari)數는 304名이나 된다. 室伏哲郎(Murobushi Tetsurou) 高級官僚, 世界書院(Sekai Shyoin) 1983, pp. 17~19. 人事院編「公務員白書」, 1983年版, 1990年 現在, 衆議員 572名中 高級官僚出身 13%, 參議員 152名中 27%, 勞組出身 衆議員 3.7%, 政策時報社編, 「政官要覽」, 政策時報社, 1990.

## 1. 日本政黨政治의 背景

### (1) 社會的 背景

#### ① 家族의 集團主義

日本の 家族制度는 「家」(業)을 中心으로 한다. 長子만이 「家」(業)을 繼承하고 다른 兄弟姉妹는 成長하면 分家獨立하여 다른 「家」(業)을 創出하여 家族에서 離脫한다. 아들이 없거나 無子일 경우는 「家」(業)을 繼承시킬 男子를 血緣과 關係없이 찾아 入養시키면 「家」(業)을 中心으로 家族이 되고 家長에게 忠誠을 바친다. 中根千枝는 「父에 대하여 表示되는 日本人家族들의 敬愛와 忠誠은 企業과 같은 非血緣의 二次集團도 家族的 心情으로 結合되어 企業의 長에게 바친다.」<sup>63)</sup> 고 했다. 그것은 政治的 集團의 경우에도 마찬가지가 된다. 集團의 長은 一旦 家族으로 받아들인 이상 「親分」이 되어 어디까지나 「子分」의 뒤를 돌봐 준다. 「子分」이 背信하면 苛酷한 制裁를 加하고 다른 集團에 歸屬하는 것조차 困難하게 만든다.<sup>64)</sup> 集團의 長은 더 큰 集團의 家族이 되어 「子分」으로서의 忠誠을 바친다.<sup>65)</sup> 自民黨의 派閥보스들은 派閥에 屬한 議員들의 뒤를 돌보며 黨에 忠誠을 바쳐 黨을 깨지지 않게 지키며 黨을 通하여 國家에 忠誠을 바친다. 田中首相이 石油쇼크, 物價上昇으로 因하여 改閣을 할 때 1973年 12月 最大의 政敵인 福田을 藏相으로 앉힌 것은 하나의 例이다.

#### ② 學閥

明治維新에 의한 教育制度는 美國, 佛蘭西, 獨逸 등을 배우면서 精神은 傳統的 儒敎에 의하였다. 그러면서 徹底한 競爭을 통한 엘리트 教育을 시켜서 오늘에 이르고 있다. 歐美를 따라잡기 위해서는 人材養成이 重要하며, 더구나 自然資源이 없는 日本으로서는 다른 方法이 없다고 생각했다. 그래서 政治, 行政, 實業界에서는 優秀한 人材를 必要로 했고, 東大出身이 各界에서 活躍하게 된다. 東大出身들은 先後輩間에 兄弟關係를 맺게 되고 集團의 長과의 關係는 父子關係를 맺어 忠誠과 恩義를 交換하게 된다. 또한 그들은 그룹을 形成하여 未來의 보스가 되고 國家에 忠誠을 바칠 準備을 위한 訓練을 쌓는다. 國民들은 이들을 信賴하고 期待하여 선망의 표적으로 삼는다. 官界나 財界에서와 마찬가지로 政界에서도 보스들은 이들을 「子分」으로 만들어 勢力을 떨칠려 한다.<sup>66)</sup> 이들은 「子分」때부터 그룹을 만들어 橫的으로 連結을 갖는다.

63) Chie Nakane, *Kinship and Economic Organization in Rural Japan* (London School of Economics, *Monograph on Social Anthropology*, No. 32) London Anthlone Press, 1966, p. 21.

64) 佐高信, *op. cit.*, pp. 121~124.

65) 忠誠程度를 나타내는 客觀的 基準은 없고, 相對的이기 때문에 猛烈히 忠誠競爭을 하게 되고, 忠誠競爭에서 뒤지는 것이 不忠誠이 된다. 石田雄(Ishita, Takeshi), *日本の 政治文化*, 東京大學出版會, 1979, p. 40.

66) 東大出身의 各界進출을 보면, 國會에 自民黨議員中 27%, 全體議員中 20%, 中久郎 「國會議員의 構成과 變化」(1980) pp. 576~803, 1974年 現在 國會議員 739名中 161名(22%)가 東大出身, 119명(16%)가 東大 法學部出身, 中央官廳 高級官僚 東大出身은 80% 가까이 차지하고 있다. 若田恭二(Wakata Kyozi) 「現代 日本の 政治와 風土」, Minerva Shyobo, 1981, pp. 44~45, 1967. 業界上位그룹 375社의 經營者 1,500名中 東大出身이 28%. 清永英夫, 「東京大學法學部」, 講談社, 1965, p. 50.

## (2) 歷史的 背景

政黨은 明治維新以後에 日本의 歷史에 登場하게 된다. 1874年(明治 7年) 1月에 民選議院 設立建白書가 提示되고 4月에 土佐藩에 政治結社인 立志社가 結成되어 自由民權運動이 일어나서 擴散되어 갔다. 1881年(明治 14年)에는 英國式 議院內閣制憲法の 採擇을 主張했다. 이해에 愛國公黨을 結成하게 되고, 10月에 自由黨이 結成되었으며, 1882年에 立憲帝政黨과 立憲改進黨을 結成하게 되나, 1884年에는 自由黨이 解黨되고 이 政黨들은 國權擴張論으로 變質되고 말았다. 1885年(明治 18年)에 內閣이 成立되었는데, 行政의 中心은 內閣이었지만 自由民權運動과의 對決에서 明治憲法을 만들어 나가는 過程에서 政黨內閣制에 言及을 回避하고 政治的 實踐問題로 미뤘다. 그러나 內心은 政黨의 發展을 싫어하고, 優先은 天皇「至尊」의 位置를 重視하여 모든 元老, 識者, 民衆이 이에 따르는 것으로 하였다. 그래서 1889年에 內閣은 超然主義를 表明했다.<sup>67)</sup>

1878年(明治 31年)에 이르러 처음으로 政黨內閣이 成立했다. 1890年에는 立憲自由黨이 結成되어 立憲改進黨과 合한 議席數가 過半數를 넘고 있었다. 1895年 自由黨이 伊藤內閣과 提携하게 됨으로써 內閣의 超然主義는 무너지고 政黨內閣制의 基盤이 마련되게 되었다.<sup>68)</sup> 1896年 改進黨을 中心으로 해서 進歩黨이 結成되었는데, 이 進歩黨은 松方(Matsugata)內閣 支持決議를 했으나, 弊政의 刷新, 立憲的 行動의 實施 등을 要求함에 對하여 內閣이 이를 拒絕하자, 內閣不信任案이 議會에 提出되고 內閣은 議會를 解散하여 總辭職했다. 自由黨도 1899年에 伊藤內閣과 斷絶하게 됨으로써 內閣은 議會와 對決하게 되었다. 伊藤는 直系 政治家를 中心으로 實業家 및 東京大學出身의 有識者를 參加시켜 政黨을 만들려고 하여 首相을 辭任했다. 1898年 6月에 自由黨과 進歩黨을 合黨해서 憲政黨을 만들고 있었는데, 伊藤의 首相辭任으로 인한 後任首相에는 伊藤의 추천에 의하여 憲政黨의 首領 大隈重信(Okuma kasanobu)가 就任하게 됨으로써 任命制 政黨內閣이 出帆하게 된 것이다.<sup>69)</sup> 그러나 軍閥과 官閥이 이 內閣에 反抗했고, 進歩黨系와 自由黨系의 反目이 深하여 黨은 憲政黨과 憲政本黨으로 分裂되고 首相은 辭任했다. 伊藤는 1899年 9月 立憲政友會를 結成하여 最多數議席을 차지(155名, 憲政黨 118명)하고 1900年 首相이 되어 第四次 伊藤內閣을 組織했다.<sup>70)</sup> 이 무렵 政黨結成을 놓고 意見對立이 생겨 伊藤派와 山縣(Yamagata)派가 形成되었으며, 陸相을 지내 1901年에 首相이 된 柱太郎(Katsura Taro)는 山縣派이며, 樞密院議長을 지내고 1906年에 首相을 역임한 바 있는 西園寺(Seienji)는 伊藤派이다. 1906年 1月에 日本平民黨과 日本社會黨이 各各 創黨, 2月에 統合되었다. 그러나 1907年 2月에 足尾(Ashio)銅鑛山에 暴動이 일어나 軍隊가 出動하게 되는 事件이 發生하게 되어 社會黨의 結社는 禁止되었다.<sup>71)</sup>

67) 白鳥令(Siratorilei)他, 日本의 內閣(1), 新評論(Shin Hyoron), 1981, pp. 14~22.

68) *Ibid.*, pp. 24~35.

69) *Ibid.*, pp. 42~44.

70) *Ibid.*, pp. 54~55.

71) *Ibid.*, p. 65.

1905년의 露日戰爭終了부터 1925年 普通選舉法 成立에 이르는 동안의 政治史를 所謂「大正 데모크라시」期라고 불리우는데, 政治의 民主化를 要求하는 民衆運動이 活發하게 展開되었다.<sup>72)</sup> 이 期間동안에 일어난 主要 政治運動을 보면, 1910年の 立憲國民黨 創設, 1912年(大正 1年) 第1次護憲運動, 1914年 政友會·國民黨·超然內閣 反對決議, 1916年 元老政權, 私議, 閥族, 官僚政治를 排斥하는 全國記者大會, 1919년에 일어난 普通選舉運動과 1920年 이 運動의 大示威行進化, 1920年の 日本社會主義同盟創立, 1921年 日本勞動總同盟 誕生, 1922年 日本共產黨 結成, 革新俱樂部 結成, 日本農民組合創立, 非政黨內閣反對의 憲政擁護民衆大會, 日本勞動組合總聯合結成, 1923年 婦人參政權獲得同盟結成, 第1次共產黨事件, 1924年 政友·憲政·革新 三派에 의한 第2次 護憲運動, 1925年 治安維持法 國會通過, 農民勞動黨結成, 全日本農民組合同盟結成 등이다.

이러한 民衆運動은 1926년부터 始作되는 昭和時代에도 繼續되는데, 1928年の 普通選舉實施, 無產大衆黨結成, 日本大衆黨結成, 1930年の 全國勞農大衆黨 結成, 1932年の 社會大衆黨 結成 등이 있었다. 이와 같은 民衆運動을 彈壓하기 위하여 과시증식 軍國主義體制가 強化되어 나갔다.<sup>73)</sup> 1928년에는 日本共產黨員에 대한 全國的 大檢舉가 있었으며, 治安維持法에 대한 改惡이 있었고 1927年에도 日本共產黨員에 대한 大檢舉가 있었다. 1931년에는 滿洲事變을 일으켜서 1932년에 滿洲國 建國宣言을 發表했다. 또한 權力層 內部에서도 軍閥이 得勢하여 가는데, 特히 젊은 小壯派 將校들에 의한 政治的 暗殺이나 구테타 計劃 등이 나타나게 되어 政權이 軍을 統率하지 못하는 現象이 나타났다. 1933년에는 海軍將校들이 憲政擁護論者인 犬養(Inugai)首相을 殺害하는 事件이 있었고, 1936년에는 2.26事件이 일어나 閣僚 數名이 殺害되었다. 政黨內閣은 民衆들로부터도 不信을 받았지만 軍部는 모든 政黨의 힘을 거의 無視하고 있었던 것이다. 따라서 政黨體制는 軍의 과시증을 制御하기는 커녕 오히려 既成政黨은 政友會의 一部와 民政黨의 一部를 中心으로 政黨, 軍部, 財界, 官界를 包含한 軍國主義的 新黨을 結成 하려고 했다.<sup>74)</sup> 이러한 과소적 軍國主義는 1937年の 中日戰爭, 1941年の 世界 第2次大戰으로 치달게 되고 敗戰으로 日本의 政治史를 이끌었다.

## 2. 政黨의 體制와 役割

世界 第2次大戰後의 日本政黨의 體制와 役割을 形成可能하도록 影響을 미치는 要因은 두가지로 要約할 수 있다. 하나는 對外的 要因이요, 다른 하나는 對內的 要因이다. 憲法上으로는 國際平和를 規定한 第9條의 경우가 前者이고, 國會를 最高統治機關이요 唯一한 立法機關임을 規定한 第41條의 경우는 後者에 屬한다. 政治적으로 보면 美國을 中心으로한 聯合軍의 占領期

72) 高橋幸八郎(Takahashi Kohachiro)外, 日本近代史要說, 東京大學出版會, 1983, pp. 235~254.

73) *Ibid.*, pp. 330~350.

74) 白鳥令, *op. cit.*, p. 230.

와 그以後의 對外關係는 前者이고, 社會經濟史的·政治史的 背景과 風土는 後者에 該當한다. 對外的 與件은 占領期에 美國을 主軸으로 한 國際平和의 體制下에서 形成된 政黨政治體制가 그 후에도 오늘날까지 繼續되고 있으며, 오늘날은 保守化로 逆行하는 것을 막는 役割을 野黨이 맡아 國內外的 輿論을 代辯하여 지켜나가고 있다. 對外的 與件的 또하나의 側面은 美國을 中心으로 한 自由陳營을 輸出市場으로 하는 經濟體制를 形成하고 있는 것인데, 이는 與黨이 맡아 그 役割을 擔當하고 있다. 日本國民이 다른 어떠한 側面보다도 바라고 願하는 것은 平和와 經濟的 繁榮 이 두가지다. 이 두가지 中에 어느 하나라도 害치는 政策을 쓰는 政黨에 대해서는 國民은 등을 돌릴 것이고, 그렇지 않은 限은 繼續 支持할 것이다. 이 두가지에 대한 體驗을 悽絶하게 한 日本國民이 그 歷史的 經驗을 完全히 잊어버리게 되는 未來史는 그렇게 쉽게 돌아오지는 않을 것이다. 對內的 與件이란 過去의 生活方式에다 이러한 생각을 갖고 사는 오늘날의 生活態度인 것이다.

이 論稿는 戰後 日本이 官僚에 의한 國家主義에서 政黨에 의한 多元主義 내지는 企業에 의한 多元主義로 變하고 있음을 假說로 하여 出發하였다. 그러나 그 多元主義는 執權政黨의 交替라는 外形的 多元主義가 아니라 國民의 幸福을 追求하는 自由로운 意思가 反映되는 內面的 實質的 意味에서의 多元主義를 말하는 것이다. 假說에 따라 앞서 分類한 經濟發展의 段階에 따른 政黨의 役割을 實證的으로 分析 立證함에 있어서 主로 國家主義의 例로 들고 있는 占領期와 復興期를 中心으로 經濟發展과 關聯시켜서 보려고 한다.

二次大戰이 일어난지 1年밖에 안된 1942年頃부터 日本의 一部 識者들 中에는 日本의 敗戰을 알고 戰後 問題를 생각하고 있었다. 大來佐武郎도 그 中에 한 사람이며 이들은 이 때부터 「戰後問題研究會」를 만들어 研究를 하였으며 1945年末에는 「日本經濟再建」의 方途를, 1946年 3月에는 「日本經濟再建의 基本問題」등 報告書를 낸 바도 있다.<sup>75)</sup> 大戰에 의한 破壞는 船舶 80%, 都市住宅 1/3 등으로 被害總額은 1935年 當時의 34.4%였다고 한다. 「人工적으로 만들어진 砂漠」이라고 表現될 程度로 破壞된 國土위에 海外에서 歸還하는 僑民은 600萬이나 되었는데, 人口는 1944年度에 비해 1945年度에는 146萬이나 減少하고 있다. 1946年の 工業生産은 戰前의 1/5에 不過하게 되고 家計의 英鎊指數는 60%를 超過하고 있었으며, 인푸레가 深하여 1949년에는 戰前의 208倍에 이르고 있었으며<sup>76)</sup> 都心地에는 야미市場과 非行의 橫行하고 있었다. 戰後 日本經濟의 再建策은 聯合國의 이름아래 主로 美國側에 의하여 推進되었는데, 財閥解體, 農地改革, 勞動組合의 助成 등 所謂 經濟民主化政策에 의한 것이었다. 이들 民主化政策은 政治·文化·宗教·教育上의 諸改革을 서로 關聯시켜서 推進하게 되었는데, 日本經濟로부터 軍國主義를 拂拭하고 封建的 諸要素를 除去시키는 것이었다.<sup>77)</sup>

聯合軍司令部는 間接統治의 方案으로 먼저 統治機構를 改革하려고 했다. 戰前의 軍國主義

75) 大來佐武郎, *op. cit.*, pp. 12~13.

76) 宮崎勇, *op. cit.*, pp. 15~16. 注(4) 參照.

77) 梶西光速(Kajinishi Mitsuya), 日本資本主義發達史, 東洋經濟新聞社, 1975, pp. 226~227.

統治體制을 民主主義 統治體制로 바꾸는 것은 再次 美國과 世界의 平和를 威脅하지 않도록 하는 占領政策의 遂行입과 동시에 日本國民의 立場에서도 民에 의한 官의 支配體制로 逆轉시킴으로서 戰前의 「自由民權運動」이나 「大正데모크라시」의 所願을 成就시키는 것이 되었다.<sup>78)</sup> 統治體制를 改革함에 있어서 重要的한 것이 統治機構의 改革이요, 이 機構를 改革함에 있어서나 改革된 機構를 運營하는데 있어서 重要的한 것이 間接統治의 方式을 取하고 있었던 聯合軍側으로서는 內閣을 中心으로 한 官僚機構였다. 聯合軍司令部側은 1945年에서 46年에 걸쳐서 幣原(Shitekra)內閣에게 憲法草案을 提出하게 했으나 明治憲法의 精神을 벗어나지 못했다고 判斷, 直接 草案을 새로이 만들어 提示하고, 幣原內閣은 이를 土臺로 거의 그대로 憲法草案을 만들어 國會를 通過하게 된 것이다.<sup>79)</sup> 여기에서 力點을 둔 것이 앞서 말한 第9條의 國際平和와 第41條의 最高統治機關問題였다.

戰後 第一回(通算 第22回)衆議員總選은 憲法草案이 準備中인 1946年 4月 10日에 있었다. 이 때 當選된 政黨別 議員數를 봄으로서 戰前의 政黨과 比較할 수 있을 것으로 본다. 進歩黨이 94名(20.3%), 自由黨이 140名(30.2%), 社會黨이 92名(19.8%), 共產黨이 5名(1.1%), 協同黨이 14名(3.0%), 諸派 38名(8.2%), 無所屬이 81名(17.4%)으로 나타났다.<sup>80)</sup> 이 選舉는 明治憲法下의 選舉制度에 의하여 치워진 選舉이며, 이 議會는 帝國議會였고, 이 帝國議會에서 新憲法이 通過된 것이다. 따라서 新憲法은 實質的으로 聯合軍에 의해서 草案이 만들어졌다는 點에서 非自上的인 面이 있다는 것<sup>81)</sup> 외에도 帝國時代에 만들어진 選舉制度에 의해서 構成된 議會에서 通過되었다는 點에서 非民主的인 面이 있다고 볼 수 있다.

1946年 5月에 吉田內閣이 成立하자 吉田首相을 둘러싼 晝食會가 생겨, 第一回의 會合에서 日本經濟를 어떻게 復興시킬 것인가가 中心테마였는데, 有澤廣巳(Arizawa Hirone)가 「傾斜生産方式」을 主張하게 되었다. 1947年에 片山內閣이 생기면서 經濟安定本部長官에 和田博雄(Wada Hiroo), 官房調査課長에 大來佐武郎가 任命되어서 傾斜生産方式이 立案·計劃되어 本格的으로 推進되게 되었다.<sup>82)</sup> 憲法이 1947年 5月부터 發效하게 되었으며, 이 해에 國會法이 改正되었고, 公職選舉法은 1950年에 改正되었다. 1946年 1月부터 始作된 追放(purge)은 많은 現役政治家의 追放이라는 結果를 가져와서 內閣도 主로 舊官僚에 의해서 構成되었을 뿐만 아니라 政界도 舊官僚들이 차지하게 되었다.

그런데, 1945年 겨울과 1946年 봄에 걸쳐서 食糧難이 겹쳐서 飢餓가 심하여 連日 餓死者가 불어나는 狀態에서 政府가 配給할 수 있는 쌀은 3日分밖에 없었고 1日 配給量은 1日 2合1勺에

78) 井出嘉憲(Ide Yoshinori), 日本官僚制와 行政文化, 東京大學出版會, 1982, pp.141~142.

79) J. A. A. Stockwin, *Japan: Divided Politics in a Growth Economics*, 荒木俊夫(Araki Toshio)外譯, 現代日本の 政治變動, 木鐸社, 1983, p.667.

80) 「朝日年鑑」, 1977年版, p.323.

81) J. A. A. Stockwin, 荒木俊夫, *op. cit.*, pp.49~66.

82) 大來佐武郎, *op. cit.*, pp.13~14.

不過하여 死의 行進이 進行되었다.<sup>83)</sup> 幣原內閣은 聯合軍司令部에 간청하여 食糧援助를 要請하여 겨우 飢餓를 免하게 되었으나 인플레이가 심하여 小賣物價는 3배에, 야미物價는 30배에 이르게 되었다. 吉田首相은 言論人出身이며 自由經濟主義者인 石橋(Isibashi)를 大藏大臣으로 起用하여 金融非常措置, 傾斜生産方式에 의한 鑛工業生産增強對策, 食糧輸入緊急措置 등이 강구되나, 勞動組合運動이 加一層 激烈하게 되어 1946年 5月에는 食糧 메이데이 데모隊가 宮城을 쳐들어가는 事件이 發生했다.<sup>84)</sup> 過去부터의 勞動總同盟, 産業別會議結成 등을 통하여 10月 攻勢를 目標로 官公勞動者를 中心으로 幅넓은 共斗委員會를 만들어 經濟要求만이 아니라 吉田內閣의 打倒, 民主人民政府의 樹立 등 政治的 스톱간까지 내걸어 1947年 2月 1日의 總罷業 (General Strike)을 向하여 全國的 霧圍氣를 高潮시켜 나갔다.<sup>85)</sup> 그래서 1947年 4月의 總選舉 (通算 第23回)에서는 民主黨(前進步黨)이 121名(26.0%), 自由黨이 131名(28.1%), 社會黨이 143名(30.7%), 共產黨이 4名(0.8%), 國民協同黨이 29名(6.2%), 諸派가 25名(5.4%), 無所屬이 13名(2.8%)으로 되었다.<sup>86)</sup> 이 結果에 따라 新憲法이 施行된 以後의 國會에서는 社會黨, 民主黨, 國民協同黨이 聯立하여 社會黨委員長 片山 哲(Katayama Satoshi)를 首相으로 指名했다. 이 內閣의 藏相은 銀行家出身이며 民主黨에 入黨後 起用하게 되었는데, 經濟政策을 經濟安定本部(1946年 聯合軍의 提示에 의하여 設置)에 主로 맡겨서 推進하였다. 社會黨은 大銀行의 國營化, 石炭, 鐵鋼 등의 國家管理 등을 主張했으나 四黨이 聯合하면서 經濟危機打開을 위한 經濟統制, 超重點産業政策, 勞使協力에 의한 産業復興, 健全財政主義, 賃金과 價格統制, 完全供出, 야미去來의 一掃, 道義의 高揚과 文教의 刷新 등 九개의 項目을 「政策協定」했다. 그러나 社會黨 左派는 五月會를 組織하여 社會黨右派의 이러한 妥協을 批判하게 되었다.<sup>87)</sup>

聯合軍司令部는 트루만 독트린, 마샬플랜의 實施 등을 契機로 한 美蘇冷戰體制의 激化와 國內勞組運動의 擴散, 社會黨의 進出 등에 對應하는 政策轉換을 하여 日本을 民主國家로서 보다는 反共基地化하려고 했다. 財閥解體政策은 財閥系 諸銀行에 대해서는 전혀 손을 대지 않았으며 株式會社의 解散도 極히 不徹底하게 行해져서 뒤에 財閥復活의 契機를 만들었다.<sup>88)</sup> 1948年 7月 22日 政治關係에 있어서의 勞動運動의 制限, 政府機關勤務者의 爭議行爲 등의 禁止, 「無政府狀態, 暴動, 破壞」등을 防止하기 위한 「公共利益의 優先」을 強調하는 趣旨의 書翰이 맥아더 司令官으로부터 民主黨 所屬의 芦田(Ashita)首相에게 傳해졌다.<sup>89)</sup> 한편 社會黨의 聯立內閣은 社會黨 左右派의 分裂 對立뿐만 아니라, 炭鑛國家管理를 內容으로 하는 臨時石

83) 朝日新聞, 1945. 11. 28.

84) 一木豊(Ichiki Yutaka), 藏相 一時化와 決斷, 일본경제신문사, 1984, pp. 263~273. 占領軍의 命令에 의하여 總罷業은 中止되나, 吉田의 勞動者 批難發言은 政治霧圍氣를 바꾸었다.

85) *Ibid.*, p. 273.

86) 「朝日年鑑」, 1977年版, p. 323.

87) 一木豊, *op. cit.*, pp. 279~281.

88) 梶西光速, *op. cit.*, p. 227.

89) 井出嘉憲, *op. cit.*, p. 213.

炭鑛業管理法案의國會通過를契機로 이를反對하는民主黨幣原派 25名의議員이離脫,自由黨과合黨하여民主自由黨을結成하게됨으로써互解하게되었다. 그래서 1949年 1月달의衆議員總選結果는民主黨이 69名(14.8%),民主自由黨이 264名(56.7%),社會黨이 48名(10.3%),勞農黨이 7名(1.5%),共產黨이 35名(7.5名),國民協同黨이 14名(3.0%) 諸派가 17名(3.6%),無所屬이 12名(2.6%)이었다.<sup>90)</sup>吉田가 이끄는民主自由黨은「時局을安定시키고國家의再建,財政經濟의復興을實行하기 위해서는強力하고比較的長期的政權이必要함을力說」해서 그所願이 이루어진 것이다.大藏官僚出身으로民主自由黨所屬으로 처음當選된池田勇人을藏相으로起用,經濟安定體制를 펼쳐經濟發展의基礎를構築해 나가게 되었다.

經濟發展의基礎를 마련하는데는對外的인 與件도好轉되고 있었다. 앞서말한 聯合軍의占領政策의轉換,經濟安定9原則의提示에 따라 돗지(Josef M. Dodge)가公使의資格으로 聯合軍司令官金融顧問이 되어日本에 와서徹底한緊縮財政政策으로經濟再建의基盤을 마련하게 되었다.<sup>91)</sup> 이는中國의共產化氣運에 따라日本의共產化를 막으려는 것이었다. 1948年 가을에美國의國家安全保障會議文書 13-2(NSC 13-2)에 의하면「日本の經濟復興은合衆國次期對日政策의主要目的」이라고 하고,「이에優先하는 것은合衆國의安全保障上利害」이라고 하여日本の經濟復興을美國의安全保障에結付시키고 있다. 이어 1950年度에 일어난韓國戰爭時에는日本을特殊需要(special procurements)物資의供給基地化한 것도그와 같은復興政策의一環으로서經濟發展의好材로作用했다. 1950年 10月까지戰前의生産基準을突破했으나 1951年度부터停戰會談이開催되자株式市場은混亂에 빠지고動亂은終結되었다.<sup>92)</sup>

1949年度豫算編成에 있어서는池田藏相의減稅案과 돗지(Dodge)의增稅案이對立되었다.減稅는民主自由黨의主要選舉公約이었다. 그러나日本의인후를克服하기 위해서는增稅를하여야 한다는 것이었다. 돗지가選舉公約을實踐하기 위한豫算案을承認하지 않게되자民自黨內閣들은 들고 일어나選舉公約違反을理由로 聯合軍司令部에對한不滿을 토로하고藏省을批難하며吉田首相에게壓力을加했다.<sup>93)</sup> 그러나吉田首相은外交官僚出身이고輿論을그렇게重視하지 않는스타일이라池田藏相을두둔하고돗지案을받아들였다.池田는그後「中小企業5~6社程度倒産해도할수없다」라든가,「不當投機를하는中小企業者5~10人程度自殺해도할수없다」고發言한 것이禍根이되어不信任決議를받아辭任했다.

1951年 9월에對美講和案約이締結되고 1952年 4월에發效되면서軍政은終息되었다. 1952年 10月 1日獨立後 첫國會(通算 第25會)構成을 위한衆議員選舉結果는改進黨이 85名(18.2%),自由黨이 240名(51.5%),社會黨(1951年 左右派로分裂)은左派가 54名(11.6%),右派가 57名(12.2%),勞農黨이 4名(0.9%),共產黨 0, 諸派가 7名(1.5%),無所屬이 19名(4.1%)으로 되었다.<sup>94)</sup> 새로이構成된 第4次吉田內閣에서는黨外的財界에서企業經營人인向井

90) 「朝日年鑑」, 1977年版, p. 323.

91) 一木豊, *op. cit.*, p. 305.

92) 橋西光遠, *op. cit.*, pp. 228~229.

93) *Ibid.*, pp. 308~310.

94) 「朝日年鑑」, 1977年版, *op. cit.*, p. 323.

(Mukai)를 藏相으로 起用했다. 獨立日本の 새로운 經濟政策은 消極的인 財政金融政策보다는 積極的인 産業政策에 重點을 두어야 한다는 經濟團體나 財界幹部들의 一致된 意見에 따라 이를 反映하기 위해서 黨員도 아닌 財界의 巨物を 藏相으로 起用하게 된 것이라고 한다.<sup>95)</sup> 積極的인 經濟政策을 펴나가는데는 政局安定이 必要하다고 생각하는 吉田首相의 뜻과는 달리 '52年 7月부터 鳩山(Hatoyama)派와 分裂되고 말았다. 그래서 1953年の 總選에서는 鳩山派의 自由黨이 35名(7.5%)를 차지하여 갈려나갔기 때문에 吉田派의 自由黨은 199名으로 42.7%에 不過하게 되었다. 1954年 11월에 鳩山派는 改進黨에 合流하여 民主黨을 創黨하게 된다. 한편 經濟는 第五次 吉田內閣에 起用된 銀行家出身 小笠原(Ogasahara)藏相 때인 1954年 9월에 都賣物價가 年初에 比해 約 9%나 下落하고, 輸出은 年初부터 前年에 比해 約 30%나 增加하였으며, 國際收支의 赤字는 1月을 피크로 해서 漸次 減少하기 始作하여 6月以後에는 黑字로 돌아서게 되었다.<sup>96)</sup> 1955年 2月달의 衆議員 總選結果는 民主黨이 185名(39.6%), 自由黨이 112名(24.0%), 社會黨 左派가 89名(19.1%), 社會黨 右派가 67名(14.3%), 勞農黨이 4名(0.9%), 共產黨이 2名(0.4%), 諸派가 2名(0.4%), 無所屬이 6名(1.3%)으로 나타났다. 이 選舉에 의해서 第二次 鳩山內閣이 誕生하게 되는데, 鳩山首相도 銀行家를 藏相으로 繼續 起用하여 經濟政策을 펴나간다. 一次內閣 때는 「大臣俸給의 1割引下」, 「公務員의 給料·마작의 自肅」, 「首相公館의 廢止」, 「護衛警察의 廢止」 등 民主的이고 儉素한 政府를 形成했다. 二次內閣이 誕生하게 되는 選舉 때에는 防衛分擔金을 줄여서 住宅建設에 充當하겠다고 하는 것이 主要選舉公約이었다. 그러나 美國側의 安保條約과 相互防衛援助法(MSA)에 의한 防衛費 增額要求 때문에, 減額에 難航을 거듭하다가 首相이 直接 交渉에 나서서 妥協이 되었다.<sup>97)</sup> 이로써 選舉公約을 지키게 되었다. 1955年 10월에 社會黨이 左右兩派와 勞農黨이 合同해서 統一社會黨을 結成하게 되자 自由·民主 兩黨도 11월에 合同하여 自由民主黨을 結成하게 되어, 1959年の 總選에서는 自民黨이 61.5%, 社會黨이 35.5%로 나타나 二大政黨體制가 形成되는 듯했다. 그러나 1959년에 이르러 社會黨이 左傾化하는데 反發한 右派가 民社黨을 結成하게 되었고, 1964년에는 社會黨에 參與안되는 未組織 勞動者, 商店經營者, 中年婦人層들과 같은 大衆社會의 現象들을 創價學會가 吸收하여 公明黨을 創設했다. 1976년에는 한편 民自黨의 改革을 主張하는 一部가 脫黨하여 新自由크립을 結成했고 1977년에는 社會黨中에서 右派가 脫黨 社會民主主義連合을 結成했다. 그래서 野黨은 多黨化되어 現在에 이르고 있는데, 1980年 6月 22日의 總選結果를 보면 民自黨이 284名(55.6%), 社會黨이 107名(20.9%), 民社黨이 32名(6.3%), 公明黨이 33名(6.5%), 共產黨이 29名(5.7%), 新自由크립이 12名(2.3%), 社民連이 3名(0.6%), 無所屬이 11名(2.2%)으로 되어 있다.<sup>98)</sup> 自民黨이 統合된 以後 自民黨과 社會黨이 每選舉時의 當選率을 比較해 보기로 한다. 民自黨은 新自由크립이 結成된 1976年과 1979年度 選舉를 除外하고는 最高 63.4%에서 最下 55.2%로 過半數를 넘고 있고, 社會黨은 最高 35.5%(民社黨이 分立以前), 最下 18.5%이며 民社黨이 分立된 以後에는 30%를 넘는 경우는 단 두번 뿐이다.

95) 一木豊, *op. cit.*, pp. 320~322.

96) *Ibid.*, p. 334.

97) *Ibid.*, pp. 341~342.

98) 「朝日年鑑」, 1981年版, p. 233.

## V. 利益集團의 役割

### 1. 日本의 利益集團의 特性

政治的 利害關係를 表出하는 導管이 되는 集團에 관하여 알몬드(G. Almond)는 四개의 集團 類型을 들고 있는데<sup>99)</sup>, 共同體的 利害關係集團, 制度的 利害關係集團, 結社의 利害關係集團, 아노미(Anomie) 利害關係集團(暴動 데모등 不規則的인 集團)이 그것이다. 이 中, 勞動組合, 各種의 經濟團體, 其他 明確한 主義主張을 政治에 提出하기 위하여 結成된 諸 市民團體를 意味하는 結社的 利害關係集團이 여기에서 말하고자 하는 利益集團이 된다. 그런데 日本의 利益集團은 程度의 差異는 있다하더라도 위의 4가지 集團의 性格이 그 속에 混在하여 있는 것이 特徵이라고 할 수 있다. 辻清明(Tsuji Kioaki) 教授는 日本의 利益集團의 特色으로서 다음 4가지를 指摘하고 있다.<sup>100)</sup> 첫째는 政黨과의 關係가 密接하다. 資金面이나 活動面에서 特定政黨과 持續的으로 密接한 關係를 갖고, 特定政黨의 特定候補를 推薦하거나 組織的인 選舉活動을 하여 支持政黨의 固定化를 避할 彈力性이 欠乏되어 있다는 것이다. 이 點에 관하여 大谷博愛(Otani Hirochika) 教授는 自民黨과의 關係에 焦點을 두어 壓力團體는 自民黨의 權力을 依賴해서 많은 利益의 몫을 얻으려고 努力하여 陳情團體 혹은 「거지團體의 性格을 띄고 있다.」<sup>101)</sup>고 하고 있다. 둘째로 行政機關에 대한 壓力活動도 旺盛하다는 것이다. 辻 教授는 議員立法보다도 官廳立法이 더 많은 것, … 許可나 認可에 관해서도 大幅的인 權限을 갖는 官廳에 대해서 作用하는 경우가 적지 않다」고 하면서, 택시의 新規臺數 割當에 不滿을 가진 業者가 運輸省에 대하여 直接 強한 壓力을 加한 事件과 LP가스를 둘러싼 運輸省 官僚와 택시 業者間的 汚職事件을 例로 들고 있다.<sup>102)</sup> 專門로비스트가 없는 日本에서는 議員이 壓力團體와 行政官廳間에 로비活動을 하기도 한다는 것이다.<sup>103)</sup> 이와 關聯해서 셋째로 日本의 高級官僚의 「天下降(Amakutari)」慣習을 들고 있다. 넷째로 日本의 壓力團體는 個人的인 人間關係를 통해서 活動이 이루어진다는 것이다. 此外에 大谷教授는 全員加入形式을 통한 團體內의 共同體의 性格이 아직도 남아 있는 것을 指摘하고 있다.<sup>104)</sup> 또한 總評(日本勞動組合總評議會)에 의한 '70年代의 國民春斗(people spring labor offensive)路線의 形成과 活動은 아노미의 性格을

99) G. Almond, "A Comparative Study of Interest Groups and its Political Process", *American Political Science Review*, Vol. 52, (Mar, 1958).

100) 辻清明(Tsuji Kioaki), *日本官僚制의 研究*, 東京大學出版會, 1979, pp. 339-342.

101) 大谷博愛(Otani Hirochika), 「政治過程과 壓力團體」(村川一郎(Murakawa Ichiro), 福岡政行(Fukuoka Masayuki) 他, 「現代의 政治過程」 學陽書房, 1982), pp. 170-171.

102) 辻清明, *op. cit.*, p. 339.

103) 大谷, *op. cit.*, p. 171.

104) *Ibid.*, p. 170.

되는 것이라고 볼 수 있다. 村松岐夫教授는 官廳에 대하여 利益集團과의 接觸에 관하여 調査를 했는데, 利益集團과의 接觸이 相互理解를 促進시켜 有益하다는 應答이 45.8%로 가장 많았고, 複雜한 利害의 調整에 有益, 21.5%, 必要한 情報獲得에 有益, 28.7%등으로 이를 합치면 利點이 적다는 2.0%를 뺀 98%가 된다.<sup>105)</sup> 이는 政府主導型의 國家主義를 나타내는 것이라고도 볼 수 있지만, 壓力團體가 存在한다는 것, 壓力團體와 接觸하여 理解를 促進시키고 利害를 調整한다는 것은 政策決定에 壓力團體의 影響力이 미치고 있다는 것이며, 이는 多元主義의 現象을 나타내고 있는 것이라고 할 수 있다.

問題는 利益集團의 活動方法인 것이다. 美國의 경우 키(V. O. Key)가 指摘하고 있는 것처럼, 大統領制와 權力分立制를 取하고 있기 때문에 行政部 擔當者와 다른 利益集團은 로비活動을 通하여 公式的으로 活動하게 된다.<sup>106)</sup> 이에 대하여 日本이나 佛蘭西는 非公式的인 活動을 하는 點이 다르다. 그래서 日本의 行政과 利益集團間에는 「뒷거래」를 하고 있다는 點에서 政治의 前近代性이 指摘되는데<sup>107)</sup>, 「뒷거래」에는 腐敗의 要素라고 하는 短點도 있지만 形式的 規則에 의한 劃一化를 打破하고 實體的 眞實을 發見할 수 있는 長點도 있다. 따라서 「뒷거래」와 같은 인포말(informal)한 活動方法과 그 過程에 問題가 있는 것이 아니라 그 結果가 어떻게 나타나는가 더 重要한 것으로 보아야 할 것이다.

## 2. 利益集團의 活動實態

### (1) 勞働組合

勞働組合(以下 勞組라함)의 古典的 定義는 英國의 勞働運動研究家 웨브(Sidney James Webb)夫妻가 내렸는데, 이에 의하면, 「勞働組合이란 賃金勞働者가 그 勞働生活의 諸條件을 維持 또는 改善하기 위한 恒常的인 團體」라는 것이다. 이 定義는 各國의 勞働法制에 繼承되었는데, 日本도 勞働組合法(1947. 6. 1 法律 第174號) 第2條에서 이에 따른 定義를 내리고 있다. 日本의 勞組法은 團體뿐만 아니라 連合團體까지 認定하고 있다. 勞組의 組織形態는 國家에 따라 다르나, 一般的으로 職業別組合, 産業別組合, 一般組合(熟練-未熟練 勞働者組織), 企業別組合으로 區分되는데, 日本의 경우 二職混合型의 企業別組合이 單位組合의 90%나 된다. 日本의 勞働組合 組織率은 1959年の 55.8%를 피크로 '79년부터 減少하기 始作하여 1988年 6月 現在 26.8%에 不過하다.<sup>108)</sup> 그 理由는 서비스産業을 中心으로한 經濟構造의 變化, Part-Time 勞働者의 增加, 青年層의 勞組離脫, 未加入 現象 등을 들 수 있다.

105) 村松岐夫, *op. cit.*, p. 220, 表 6-8 參照.

106) V. O. Key, *Politics, Parties, and Pressure Groups*, 2nd ed., Crowell, 1947, p. 710.

107) 村松岐夫, *op. cit.*, p. 243.

108) 朝日新聞社, 知恵藏(Chieso), 「現代用語辭書」, 1990, p. 416.

勞組의 連合體로는 全日本 民間勞働組合聯合會(Japan Private Sector Trade Union Confederation=JPTUC)가 있다. 勞働組合組織의 全體의 統一을 目標로 1982년에 全日本民間勞働組合協會(略稱:全民勞協)로 出發, 1987年 11월에 結成을 보게 되었는데, 이 聯合體는 發足當時 民間勞組의 60%를 차지하는 62개組織, 553萬人的 統一民勞組로 結成된 것이다.<sup>109)</sup> 將次는 官公勞組도 統合해서 實質的인 統一내쇼날센터를 目標로 하고 있다. 聯合은 各 組織의 自主性을 重視해서 特定政黨의 支持, 政治活動은 하지 않을 것으로 하고 있다. 聯合을 結成하면서 勞組의 싱크탱크(think tank)機能을 할 「聯合綜合開發研究所」를 設立, 「日本の 進路」를 檢討하고, 政策立案能力의 充實을 企할려고 하고 있다.

또하나의 聯合體로는 日本勞働組合總評議會(略稱:總評)가 있다. 이는 1950年 占領期에 極右·極左를 排除하고 反共·組合主義를 標榜하여 民間同一系勞組의 全國的 結集體로서 發足해서 炭勞·私鐵總聯·鐵鋼勞聯·合成化學勞聯등의 民間産業全國組合과 國勞(日本國有鐵道勞働組合)·全遞·日教組등 官公廳勞組를 傘下에 거느리고 있다. 이 總評은 次次 戰鬪的인 活動樣相을 띄면서 經濟鬪爭뿐만 아니라 反戰·反獨占·反公害등의 鬪爭을 強化해서 社會黨에 強한 影響을 미치게 하고 政治的으로도 큰 役割을 遂行하고 있다.<sup>110)</sup> '84年 6月 現在 單一組合數는 6,847개이고, 組合員數는 443萬名으로 日本 全組合員 總數의 35.5%를 차지하고 있다.<sup>111)</sup>

勞働組合이 利益團體로서의 活動實態를 두가지 實例를 들어 살펴보기로 한다.

① 總評의 春鬪(春季生活鬪爭=Spring Labor offensive): 1954년에 炭勞, 私鐵總聯, 合成化學勞聯, 電産, 紙業同調勞聯(paper pas)등 5개 單産(産業別單一勞組)에서 「共鬪會議」가 設立되고 1955년에는 全國金屬, 化學同盟, 電機勞聯의 三單産이 合勢하여 「八單産共鬪會議」가 結成된 것이 總評의 始發인데, 每年 三月頃 賃金鬪爭을 展開하는 것이다. 賃金引上은 企業에 미치는 影響뿐만 아니라 物價등 經濟에 미치는 影響이 크며 罷業에 突入했을 때는 交通手段의 麻痺등 社會에 미치는 影響도 크다. 自民黨은 財界와 連結이 되어 있고, 社會黨은 總評과 連結이 되어 있어서 總評의 企業에 대한 鬪爭은 社會黨의 自民黨에 대한 政治鬪爭으로 連結된다. 社會黨과 總評의 緊密한 關係는 周和의 事實이지만, 社會黨議員中에는 國鐵職員, 敎員, 郵便局職員, 電電公社職員當時 勞組幹部로 活躍하면서 總評活動을 한 사람이 많고 總評의 主된 活動은 春鬪와 같은 것이다.<sup>112)</sup> 最近에 春鬪에서 罷業에까지 이르는 예는 드물어졌고, 70年代 以後에는 賃金의 妥結額도 해마다 줄어들어갔다.<sup>113)</sup> 그것은 勞働組合의 組織率低下,

109) *Ibid.*, p. 416.

110) 1974年 現在 739名의 國會議員中 社會黨國會議員은 180名이고, 事務系勞働者出身이 32名, 工場勞働者出身이 48名, 勞組役員出身이 112名으로 計 182名으로 나타나 있는데 이는 二重經歷도 包含되어 있다. 日本民政研究會編 「國會議員總覽」, 1974年版.

111) 金森久雄外, 經濟辭典, 有斐閣, 1989. p. 439.

112) 若田恭二, *op. cit.*, p. 84.

113) J. A. A. Stockwin, 荒木俊夫外譯, *op. cit.*, p. 164.

青年層의 組合活動回避, 企業別組合內에서의 共同體의 勞使關係의 形成과 같은 社會的 變化에도 原因이 있지만, 社會黨의 構造와 役割이 勞組에 依存하는 過激主義의 政治行態로 되어 日本國民의 支持를 받지 못했던데 있었고, 反面에 自民黨이나 財界와 같은 다른 利益團體가 積極的으로 野黨의 活動에 對應해 나갔기 때문이라고 할 수 있다.<sup>114)</sup>

어쨌든 50年代에 統一的 賃金交渉을 推進하기 위한 手段으로 始作된 이 春闘는 産業全般에 걸친 賃金の 가이드라인을 設定하는 主要한 手段이 되어 왔다. 그러나 '70年代後半以後 妥結額이 漸次 줄어든 理由는 위에 말한 理由外에도 經濟的 發展에 따른 企業의 厚生福祉等 企業別 勞組의 求心力 強化와 社會黨의 政治的 力量의 減退를 들 수 있다. 社會黨의 活動家는 거의가 地方레벨의 役員에 限定되어 있고, 社會黨支持의 勞組가 一種의 代替組織이 되어 活動하는 實情이어서 黨自體는 組合活動을 그렇게 統率하지 못하고 오히려 組合의 섹트의 關與가 黨의 政策形成을 支配하고 있다.<sup>115)</sup> 따라서 社會黨의 政策은 勞働組合의 政策이라고 할 수 있다.

② 若田恭二教授는 1974~1980년에 걸쳐서 大阪府의 3개市와 2개 町의 議員 15名을 面接調査했는데, 全員이 勞組를 支持基盤으로 하고 있었고 그 中 11名이 日教組·自治勞·全電通·私鐵勞組·私營버스勞組의 幹部를 지낸바 있어서 總評系勞組를 基盤으로 하는 社會黨 議員이었다는 것이다. 이들은 職場單位 勞働組合의 公式推薦을 받고 地區總評등의 公式的 推薦을 받고 있으나 當選에는 이와 關係없이 個人的 人間關係의 네트워크가 基本的으로 必要했었다고 한다.<sup>116)</sup> 日本의 勞働組合은 組合員間的 關係 뿐만이 아니라 企業組織自體로 부터 一定한 機能을 目的으로 하는 組合組織이 明確히 區別이 안되는 職場別 共同體의 性格을 갖는 것이 그 特徵이다. 若田教授의 面接에 의하면 어느 議員은 會社로부터 勸誘를 받아 勞組의 執行委員이 되었으며, 市議會에 出馬할 때는 그 工場에서 둘이 立候補했기 때문에 그 會社에서는 둘을 다 當選시키기 위하여 2,000名 組合員과 그 家族을 課別로 둘로 나누어 投票하도록 했고, 下請會社의 勞組는 물론 勞組가 없는 下請會社의 支援도 받았다, 當選된 後에는 市와 會社의 여러가지 일을 處理하는 中間다리 役割을 했다는 要旨의 應答이 있었다는 것이다.<sup>117)</sup>

## (2) 農 協

農協은 거의 全農民이 加入된 代表的 利益團體이고, 農業은 恒常 政治의 中心的 課題였다. 農協은 1947년에 制定된 農業協同組合法에 의해서 設立되었는데, 占令軍司令部의 指導에 의하여 小作農에서 解放되어 自作農이 된 者의 地位를 維持하기 위한 相互扶助制度로 確立된 것이다. 農協組合의 設立은 比較的 自由로워서 15人以上의 發起人과 行政廳의 認可가 있으면 設立

114) A. A. Stockwin, 荒木俊夫外譯 *Ibid.*, p. 160.

115) *Ibid.*, pp. 172-173.

116) 若田恭二, *op. cit.*, pp. 184-185.

117) *Ibid.*, pp. 186-187.

된다. 一般農民은 單位農協에 加入하게 되며, 各 單位農協은 事業別 組合聯合會인 信用聯合, 經濟聯合, 共濟聯合, 厚生聯合을 構成할 수 있고 이들 單協과 各 聯合會의 上層部에 都道府 縣中央會가 있으며, 全國中央會가 있다. 또한 事業別 組合 聯合會의 全國組織인 農林中央金庫, 全農, 全共濟聯合, 全國厚生聯合등이 있는데, 이 모든 組合은 全國中央會의 會員이 된다. 農協은 信用事業, 農産物의 販賣事業, 生産資材나 生活用品의 購買事業, 共濟事業, 厚生事業 등 農民生活의 向上을 目的으로 하는 것은 어떤 事業이라도 하기 때문에 農民은 모든 生活을 農協에 依存하고 있다. 農協中央會는 事業은 行하지 않고 그 經費를 加盟組合의 負擔金으로 充當하고 있기 때문에 各 組合에 對한 指導力도 低下하고 있으나, 다만 農政에 關係서만은 中央會가 主導權을 掌握하고 있어서 米價運動이나 補助金 獲得運動등을 中央會가 指令해서 全農協이 이에 따르게 된다.

① 農産物에 대해서는 食糧이 絶對적으로 不足했던 1955年 以前의 統制에서 쌀 供給이 確保된 그 以後에는 部分的 競爭原理를 導入하여 農民의 所得補償方式으로 米價를 策定하게 되므로써 生産者價格의 増大와 消費者價格의 抑制策을 써왔기 때문에 財政赤字의 三大原因中에 하나가 되고 말았다. 卽 生産不足時代에는 消費者에 對한 分配가 問題였으나 生産過剩時代에는 安定된 價格으로 農産物을 販賣하는 것이 問題가 되었다. 農民들은 될 수 있는 대로 比싼 價格으로 農産物을 販賣하려 하지만 政府는 싼 값으로 供給하는 것이 社會安定을 위하여 도움이 되어 財政赤字가 累積되어왔고 非農民인 都市民은 過重한 稅負擔을 招來하는 結果가 되는 것등으로 不滿의 要因이 되어 왔다.

價格問題에 대해서는 問題가 되는 事業別로 都道府縣 中央會長이나 全國聯合會 代表 20~30名으로 對策本部를 構成하여 對策을 세워나간다. 米價의 경우 事전에 農協側에서 要求價格을 定하여 提示하고, 價格을 決定하는 農水産省과 農協幹部사이에 事前協議가 數次 行해진다. 그 後 米價審議會를 거쳐 決定한다. 그 前에 各縣에서는 地方議員과 地方自治團體의 長이 合勢하여 米價大會가 열리고 全國代表團이 모여 全國米價大會가 열리게 되는데 이 때 많은 國會議員이 參席하는 것은 물론이다. 그 後 議員들과 對話集會를 열어 議員들의 決議表明을 要求하면 自民黨의 農林部會와 綜合農政調查會의 會議가 連日 열려 黨으로부터도 政府에 壓力을 加하게 된다.<sup>118)</sup>

② 一定한 使用目的을 政府가 定하고 地方自治團體, 民間法人·團體·個人 등에 대해서 返濟의 必要없이 交付되는 補助金制度가 있다. 이 中 法令으로 定해서 補助하는 法律補助의 경우가 20%이고, 行政裁量에 의해서 補助하는 豫算補助의 경우가 80%나 된다. 補助金이 一般會計 總歲出額中에서 차지하는 比率은 33%를 넘는다.<sup>119)</sup> 1990年度 豫算에서는 13兆8,520億圓

118) 大谷博愛, *co. cit.*, pp. 189-190.

119) '76年度 豫算에서는 33.7%, '77年度 豫算 33.5%, '78年度 豫算 33.0%, '79年度 33.4%, '80年度 豫算 32.5%로 되어 있다. *Ibid.*, p. 188. 表-34.

이 補助金 總額이고, 이 中 農林水産關係 補助金은 1兆9,728億円이며, 純農業關係 補助金이 大部分을 차지하여 1兆6,271億円이나 된다.<sup>120)</sup>

補助金獲得에 있어서도 農協의 下部에서 豫算에 對한 要求를 하고 農協全體가 이를 集計해서 農水産省에 提出하면 農水産省에서 大藏省에 要求하게 되어있다. 이 過程에서 農協役員이 官廳에 作用하는 것은 물론, 農林議員을 動員하여 黨으로부터 農水産省에 作用하도록 한다. 그래서 農水産省, 自民黨, 全國中央會의 懇談會가 빈번하게 열리고, 豫算編成期에는 全國의 農協代表가 上京하여 農水産省의 對大藏省 豫算鬭爭을 應援하게 된다. 그래서 農水産省의 豫算은 農水産省, 自民黨, 農協 三者의 合作이라고 일컬어진다.<sup>121)</sup>

그래서 이 補助金을 통하여 自民黨의 集標手段으로 하고 있는 것이나, 政府가 補助金을 통하여 農村을 保護하고 있는 것이나. 農協이 壓力에 의하여 補助金을 얻는 것이냐는 問題가 提起되는데, 처음 段階는 前者이었음이 分明하다. 그러나 政府가 米價로 인하여 累積的으로 赤字財政을 보게 된 것은 1952年度부터이며, 1963년부터 쌀의 需要가 減少하기 始作하였고, 1965年度부터 政府는 自立流通米制度의 導入, 쌀 生産調整, 賣買豫約限定制의 實施, 消費者 米價의 物價統制令 適用排除등의 政策的改正이 있었는데, 적어도 이러한 變化가 있는 後에는 農協의 壓力手段으로 作用하고 있다는 면이 더 強한 것이라고 볼 수 있다.

### (3) 財 界

日本の 財界는 4개 經濟團體의 影響力이 크게 作用하고 있다.<sup>122)</sup> 日本の 財界를 代表하고 있는 團體는 1946년에 結成된 經濟團體連合會(略稱: 經團連)이다. 會員은 業種別團體와 企業으로 構成되나 學識經驗者의 推薦에 의한 若干의 個人會員도 있다. 大體로 大企業 中心의 組織體로서 大企業 中心의 活動을 한다는 特性이 있다. 이 經團連의 目的은 經濟界各部門의 連絡을 圖謀하고 經濟界의 意見을 綜合해서 그 實現에 努力한다는 것이 定款의 趣旨이다.

日本商工會議所(略稱: 日商)는 戰前부터 있어왔던 것인데 現在 商工會議所法에 의하여 設置되어 있다. 이 法에 의하여 市町村마다 設立되어 있는 各 商工會議所를 會員으로 한 聯合組織體이다. 이 團體는 全國에 存在하는 商工會議所의 指導, 意見의 綜合을 통하여 政府에 提示함으로써 地域 商工業의 振興과 國民經濟의 健全한 發展을 目標로 하는 地域的 綜合經濟團體이다. 主로 中小企業에 重點을 둔 政策的 提案을 하는데, 中小企業分野에 대한 大企業의 浸蝕을 防止하며 中小企業을 保護하기 위한 中小企業 事業分野調整法의 制定은 이 日商의 提案에 의한 것이다.

日本經營者團體連盟(略稱: 日經連)은 戰後 占領軍 司令部에 의하여 經濟的 民主化政策이

120) *Ibid.*, p. 188.

121) *Ibid.*, p. 190.

122) *Ibid.*, pp. 194-196.

推進되고, 勞組活動이 過激하게 됨에따라 勞働問題에 대한 經營者間的 協力體制을 確立하기 위한 組織을 構想했으나, 占領軍側의 反對에 부딪쳐 挫折된 後 地域別 或은 業種別 經營者團體가 組織되었다. 그 後 占領軍의 政策轉換('47年 2.1 總罷業을 契機로 한 '48年 7월 22日의 맥아더 書翰이 轉換點이 됨) 霧圍氣 造成에 따라 1948年 4월에 結成되었다. 政治的 스트라익, 賃金引上, 團體交涉 등에 대하여 打決할 確固한 指針의 提示는 勞使關係에 괴로워하는 經營者에게 큰 힘이 되었고, 中央勞働委員會를 위시한 國內 勞働關係 機關뿐만 아니라 ILO에 대해서도 이 團體에서 使用者 代表를 派送하고 있다.

經濟同友會(略稱: 同友會)는 經營者 個人的 資格으로 構成되는 團體인데, 1946年 4월에 結成되었다. 그래서 이 團體는 個人的 參加에 의한 研究集團으로서의 性格이 濃厚했다. 1947年에는 「企業民主化路線」을 發表했는데, 여기에서 資本과 經營의 分離, 資·經·勞 三者에 의한 企業總會의 最高決定機關化등을 主張했으며, 經營者의 社會的 責任을 舉論하는 등 여러가지 問題를 提起해서 財界의 保守性에 警鐘을 울리는 役割을 했다.

壓力團體의 政治에 대한 影響力은 資金力과 集票力에 의하여 測定된다. 日本의 保守政治를 뒷받침하고 있는 것이 日本의 財界라고 일컬어지는데, 財界가 어떠한 役割을 하고 있는지 몇가지 實例를 들어보기로 한다.

① 日本의 財界는 政治資金의 供給源이 되고 있다는 것이다. 日本의 政黨은 組織面에서나 資金面에서 脆弱한 것이 特色이다. 黨員은 政綱政策에 의한 結集力보다도 派閥中心의 人間關係에 의한 면이 強하고, 黨員의 黨費만 가지고는 選舉를 치르기는 커녕 黨을 運營하기도 困難한 形便이다.<sup>123)</sup> 그래서 거의 모든 政黨이 大部分의 黨收入을 各種團體의 政治獻金에 依存하지 않을 수 없는 形便이다. 壓力團體가 政治獻金을 하게 되는 것은 政治의 公的 活動을 私的利益에 有利한 方向으로 이끌도록 하기 위한 것이다. 財界의 경우 크게는 自由主義經濟體制를 維持하도록 하는 것이며, 작게는 生産이나 輸出에 有利한 條件을 政治家로 하여금 造成하도록 하는 것이다.

經團連의 경우 年間 50億圓 程度의 政治資金이 國民協會를 通하여 自民黨에 흘러들어가게 하고 있다. 1979年度 自民黨의 收入을 보면 黨費가 775, 518千圓, 機關誌 770, 680千圓, 個人寄附 225, 800千圓, 國民協會 10, 063, 940千圓으로 되어 있다.<sup>124)</sup> 國民協會는 自民黨의 政治獻金을 收入管理하는 自民黨의 外廓團體인데, 財界에서는 이 國民協會에 政治獻金을 舉出하고 있다. 1979年度의 國民協會收入은 10, 854, 434千圓이고, 支出은 10, 573, 675千圓으로 되어 있다. 1971年에서부터 1974年사이에 自民黨의 政治資金은 88億圓에서 188億圓으로 불어났고, 田中角榮首相 就任後 土光敏夫(Doko Toshio)經團聯合會長도 個人的인 親分關係로 多額의

123) 1974年 7월의 參議員選舉에서만도 自民黨은 500億에서 1,000億圓을 썼다고 한다. 그런데 黨費는 100億圓도 안된다. 升味準之輔, *op. cit.*, p. 235.

124) 「日本政治團體年鑑」 1980年版.

選舉資金을 냈다.<sup>125)</sup> 그러나 이 選舉에서 自民黨의 議席數는 크게 줄었다. 財界는 以上과 같은 自民黨에 대한 公開인 政治獻金뿐만 아니라 自民黨인 派閥에 대해서도 非公開인 獻金을 한다. 首相이 有力視되는 派閥의 領首에게는 더욱 돈이 모아지고, 首相이 되기 위해서 派閥을 擴大시키는데 돈이 必要하게 된다. 그래서 過去 自民黨의 많은 總裁는 財閥의 後光을 입었고, 財閥은 直間接으로 自民黨의 政策에 影響을 미쳤다. 財界는 自民黨뿐만 아니라 新自由클럽이나 民社黨에도 政治資金을 낸다. 健全한 野黨을 育成하여 놓아야만 萬一의 경우를 위하여 安心이 되기 때문이다.

② 集票에도 影響을 미치고 있다. 自民黨은 가깝스로 議席의 過半數를 채우는 경우가 종종 있었으므로 企業은 이를 不安하게 생각함과 동시에 福祉施設등을 통하여 勞組와의 關係를 圓滿하게 하여 勞組活動이 弱화되는 것을 契機로 企業選舉라고 할 程度로 選舉에 動員되고 있다. 特히 田中首相때 심하였다. 1974年の 參議員選舉에서 自民黨은 35人的 全國區 公認候補에게 企業그룹이나 有力會社를 割當했고, 橋本(Hashimoto)幹事長은 大中小企業 2,000會社에게 두 번이나 協助要請書翰을 보냈다. 이에 대하여 大部分의 企業側은 積極 協力の 姿勢를 取하였다. 예를 들어 三菱(Mitsubishi)그룹은 傘下 27개 會社의 會長·社長·副社長 107人으로 後援會를 만들고, 5萬의 後援會支部를 結成, 課長以上을 支部長으로 하여 部下뿐만 아니라 下請業會社나 事業關係로 出入하는 모든 사람을 對象으로 支部長 1人이 20人씩 100萬人的 後援會員을 確保했다고 한다.<sup>126)</sup>

③ 企業의 幹部들은 엘리트 파워로서 政治에 影響力을 行使하고 있다. 前述한 바와 같이(注 65 參照) 1962년에 業界上位그룹 375社의 經營者 1,500名中 東大出身이 28%이고, 各 業界에서 影響力있는 銀行, 商社, 鐵鋼會社, 自動車會社, 電機會社, 電力會社등 59社의 會長·社長·副社長을 對象으로 調査한 바에 의하면 251名中 109名(43.5%)이 東京大學 出身이라는 것이다. 80%나 되는 東京大學 出身 中央官廳의 高級官僚는 政界로 進出하거나 企業으로 「天下降」하여, 重役이나 社長이 된다. 그래서 政·官·財界의 톱리다는 東京大學 法學部 出身이 많다. 이들은 學窓生活을 통하여 엘리트 意識으로 同質化되어 있어서 政治的 經濟的 커뮤니케이션이 잘 되고 人間的 羈絆이 強하게 形成되어 있다. 앞서 예를 든 바와 같이 吉田首相때나 鳩山 首相때의 經濟的 復興期에는 東京大學 出身이 아니라도 財界나 銀行家出身을 藏相으로 起用하여 經濟政策을 펴나갔다.

125) 大谷博愛, *op. cit.*, p. 198.

土光敏夫등 有力財界人士가 田中를 둘러싸고 「月曜會」를 發足했다. 「經團連月報」 1972年 8月號.

126) 升味俊之輔, *op. cit.*, pp. 235-236.

## VI. 結 論

以上에서 日本의 經濟發展에 따른 政治體制의 變化過程을 中心으로 그 實態를 살펴 보았다. 日本의 經濟發展은 戰後 1950年代 中半까지를 復興期로 보고 그 以後를 高度成長期로 보고, 復興期를 거쳐 高度成長을 하는 期間을 中心으로 首相, 官廳, 政黨, 利益團體의 實態를 重點的으로 보았다. 可及的 實證的 事例을 가지고 論證하려고 했기 때문에 重點主義의 論述方法을 擇할 수 밖에 없었다. 日本의 經濟發展의 要因에 대해서는 經濟學者들이 多方面에 걸쳐서 研究되어 왔지만 單純한 單一要因에 의해서 說明할 수 없다는 點에 대해서는 一致하고 있다. 그 役割主體面에서도 首相이 政治에 의한 것이나, 官僚의 行政에 의한 것이나, 企業의 經營에 의한 것이나, 勤勉한 國民의 勤勞에 의한 것이나 어느 하나의 要因만 가지고 說明할 수 없다.

그렇기 때문에 首相은 企業이나 官僚와 關聯되어 있음은 물론 國民과 關聯되어 있고, 경우에 따라서는 野黨과도 關聯을 갖는다. 이 點에 있어서는 官僚나 企業도 같다. 政黨도 社會黨 過激主義 左派를 除外하고는 이데올로기나 政綱政策보다는 이들과의 人間關係를 더 重要視한다. 어떤 學者는 이러한 關係를 內소달리즘이라 하고 或은 國家主義라고 한다. 確實히 戰前에는 이러한 國家主義의 傾向이 보다 濃厚하게 나타났다. 이 論稿에서는 政黨을 살피는 項目에서 戰前의 政治體制를 살폈다. 軍國主義時代를 除外하고는 戰前의 政治體制를 全的으로 國家主義 體制로 一貫하였다고 할 수 있는지는 疑問이 아닐 수 없다. 그 理由는 自由民權運動 뿐만 아니라 國民形成을 위한 明治初期의 教育政策이 美國이나 佛蘭西의 教育制度를 따들려고 하지 않고 儒敎의 精神에 입각했던 點(19世紀 後半의 歐美는 帝國主義的 侵略政策이었고 中國을 위시한 儒敎圈國家는 外國으로부터 侵略을 받고 있었다), 明治時代의 指導者의 한 사람인 伊藤 博文이 政黨을 만들려고 했던 點등을 들 수 있다. 그러나 淸日戰爭, 露日戰爭, 滿洲事變, 二次大戰으로 軍國主義化하면서 國家主義化했다.

二次大戰後 占領軍의 占領政策轉換은 民主主義보다는 自由主義를 選擇하도록 했고 自由世界의 友邦이 되기를 더 願하여 經濟를 發展시키려 했다. 國際平和主義는 日本國民에게는 보다 抽象的이었고 理念的이었는데 대하여 經濟第一主義는 보다 具體的이었고 現實的이었다. 經濟復興에 適用한 「傾斜生産方式」은 吉田首相에 의하여 人的 資源面에도 適用하여 占領軍이 溫存시켜준 官僚를 가지고 經濟를 再建시켜 나갈 수 밖에 없었다. 政治家도 企業家 大部分도 追放(Purge)當하여 人的 資源도 荒廢되었고, 國民의 勞働力도 回復되지 못하였기 때문이다. 이러한 狀態에서는 確實히 國家의 經濟復興을 위한 國家主義일 수 밖에 없었다. 그러나 吉田首相도 經濟가 回復되어가고 追放에서 풀려나가자 經濟政策의 總師格인 藏相을 企業人이나 銀行家中에

서 起用했다. 이 무렵부터 閣僚들은 國民과의 選舉公約을 重視하기 始作했고, 韓國戰爭으로 인한 特需供給등은 官主導에서 企業主導로 政治體制가 바뀌어지기 始作했다. 1954年 6月부터 國際收支가 黒字로 돌아서기 始作했고, 1952年の 獨立以後에는 對美關係보다 對國民公約을 더 重視하게 되었다.

이 論稿에서는 首相과 官僚에 대해서는 戰後에서부터 '80年代까지의 變化過程의 實態를 보았는데, 自然히 政黨·企業과의 關係도 보게 되었다. 特記할 것은 1976年の 選舉에서 豫算委員會가 與野 逆轉되어 大藏官僚들이 對國會鬭爭에서 敗北하여 一旦 編成한 豫算案을 修正 再編成하였다는 事實이다. 政黨의 實態는 戰前부터 1955년까지를 보았는데 1950年代에 들어서면서 앞서 말한 바와 같은 變化 過程을 볼 수 있었다. 利益集團에 관해서는 時代區分을 하지 않고 戰後의 活動 實態를 통틀어 보았다.

多元主義가 國民의 意見을 收斂하는 多數決의 政治體制를 意味하는 것이라면 日本은 1950年代부터 多元主義로 變化하기 始作하여 그 以後에 多元主義가 定着化되었다고 할 수 있다. 그러나 國民의 意見이 多樣하고 多様な 階層이 形成되어서 政權交替가 이루어지는 것이 多元主義라면 日本은 多元主義가 아니다. 日本은 過激主義의 이데올로기를 내세우는 社會黨左派(얼마나 現實經濟를 無視하여 이데올로기를 主張하는 信念이 強한지 모르지만)를 除外하고는 政治的 欲求가 多樣하지 못하다. 그것은 社會的으로 그렇고 文化的으로 그렇고 오늘의 經濟的 現實이 그렇다. 派閥은 外部에 對한 集團内部的 競爭에 不過하며, 集團主義도 外部에 대하여 生産結果를 높이기 위한 競爭의 求心力에 不過하다. 日本은 結局 「和」를 強調하는 「和」의 文化이다. 「風土」를 써 有名な 和辻哲郎(Watsuji Tetsuro)는 日本의 國民性을 「受容性」과 「忍從性」이라고 하고 있다. 「受容性」이란 길고 強한 것을 받아드리는 것이고 「忍從性」이란 이러한 것을 받아드려 따르는데 참는다는 것이다. 平和와 經濟의 強한 現實的 價値앞에 그 手段으로서의 政權交替의 價値는 無力하다. 結局 日本의 戰後史는 國家主義와 多元主義의 論議價値 그 自體를 無力化시키고 있는 것이 아닌지, 그것은 보다 큰 目的을 위한 한갓 작은 手段일 뿐일 것이기 때문이다.