

# 일본 정치문화와 정치부패

- 파벌·족 후원회를 중심으로 -

## The Political Culture and Corruption of Politics in Japan -Focusing on the Interparty Factions, Lobbyist-politicians and Private Supporters' Associations

김 종 식(Kim, Jong Sik)\*

### ABSTRACT

This article examines the collective political culture of Japan, applying Chie Nakae's theory of Japanese culture to the characters and behaviors of the interparty factions, lobbyist-politicians and private supporters' associations. Specifically, the structure of the political corruption of Japan, which has been determined by the political culture of the private supporters' associations, is investigated clearly in this article. Nakae presented a new frame—a vertical social structure and collectivism—for analyzing the social structure of Japan.

The interparty factions have stronger power of unity than the party, outranked organization, due to their vertical, collective structure. This guarantees the continuity of factional politics. The lobbyist-politicians induce the initiative in framing a policy and their own profits through adoption of unanimous decision rule—a collective decision process. The private supporters' associations are based on emotional relations rather than rational relations. In the activities of private supporters' associations, direct personal contacts are very important in human relations, thus lots of political funds, such as donations in personal ceremonies of coming-of-age, marriage, funeral and ancestor memorial, are needed. This causes the political corruption.

The problem of political corruption can be solved through establishment of a civil society, that is run rather individually than collectively. Based on correct information, individuals would recognize the problem of political corruption and strive to solve it. This can be made possible through opening of information to the public and its practical uses.

Key-Words : Political Culture, Lobbyist-politicians, Private Supporters' Associations

\* 이 논문은 2002년 학술진흥재단의 지원에 의해 연구되었음.

\*\* 성균관대 동아시아학술원 선임 연구원

## I. 서론

본고의 목적은 일본의 문화적 요소가 파벌·족의원·후원회라는 일본적인 정치현상에 어떻게 발현되었는가를 살펴보고, 그러한 정치문화가 낳는 정치부패의 구조적인 원인을 규명하여 해결의 방향성을 제시하고자 한다.

현대 일본 정치구조는 정책결정과 경제발전이 상관관계를 가진다. 일본은 자민당·재계·관료 삼위일체의 엘리트 집단이 정책수립을 주도하였다. 경제규모의 확대기 즉 고도성장기에는 관료가 강력한 힘을 발휘하였다. 정책수립과 결정의 실질적인 담당자는 관료였다. 정치가의 역할은 지역구와 이익집단에게 경제성장의 몫을 나누어주도록 관료에게 중개하는 것이었다. 1973년 석유위기로 성장위주 정책이 재검토되면서 일본은 저성장기에 접어들었다. 경제성장의 몫은 줄어들고 제한된 자원 또는 재원의 재분배는 관료들이 감당할 수 없는 정치문제를 야기하였다. 이 과정에서 정책수립의 주도권은 관료에서 자민당으로 옮겨오게 되었다.<sup>1)</sup> 그러한 자민당 정치의 중심은 파벌이고, 정책수립의 중심은 족의원이었다.

또한 자민당 장기집권은 1960년에 들어오면서 자민당 지지의 장기하락현상으로 이어졌다. 이것은 선거에서 경쟁하는 자민당의원에게 위기감을 주었다. 그 결과 선거구 관리가 중시되고 선거구제로의 적극적인 이익유도나 정치자금의 조달이 필요하게 되었고, 그 과정에서 정치부패를 낳게 되었다. 자민당 의원의 정치적 기반인 후원회는 그러한 활동의 중심에 놓여 있다.

자민당은 일본의 정치와 정책수립의 주도권을 쥐고 있는 집단이기 때문에, 자민당의 정치중심 파벌, 정책수립의 중심 족의원, 정치기반으로서의 후원회는 일본의 정치문화와 정치부패를 이해하기 위한 좋은 소재이기도 하다.

일본의 정치부패는 1990년대 이전까지 자민당 내부의 정권교체를 가져오는 변수로까지 작용하였지만, 사회에서 심각한 문제로 인식하지 않았다. 또한 정치부패를 「일본적인 가치」 또는 「일본적인 문화」로 옹호하려고는 세력도 적지 않았다. 이것에 대하여 와쿠리 고이치(和久利康)는 「일본의 부패, 오직

1) 猪口孝·岩井奉信, 「『族議員』の研究」, 日本經濟新聞社, 1987, 19-20쪽. 中邨章·竹下謙 이시원·김찬동 옮김, 『日本の政策過程: 自民黨·野黨·官僚』, 대영문화사, 1995, 16-20쪽.

(汚職)구조는 뿌리도 깊고, 오랜 세월에 걸쳐서 형성되어, 누적된 것으로 단순히 표면적인 제도, 기구의 면만이 아닌 특수 일본적인 풍토와 정신구조에 근거하여 양성<sup>2)</sup>된 것으로 이해하기도 하였다. 사실 부패는 문화적 규범의 일부로서 일상 삶의 양식으로 일상생활의 가치체계와 행동양식을 지배<sup>3)</sup>하는 측면도 있기 때문이다.

그러나 1990년대 거품경제의 붕괴와 연이은 장기불황은 부패에 대한 사회의 인식을 변화시켰다. 일본의 경제적 어려움은 여러 요인에 기인하는 것이지만 정치부패가 주요한 원인으로 주목 받았다. 사회와 국민들의 부패에 대한 기준은 엄격해졌고, 일본사회에 의해 공공연히 승인되었던 부패는 사회적으로 주목받는 지탄의 대상이 되었다.

「특수 일본적인 풍토와 정신구조」에 기초한 정치부패의 규명<sup>4)</sup>은 일본의 부패구조를 이해하기 위한 출발점이다. 즉 일본문화론에 기초해서 일본의 정치문화, 그리고 정치부패에 대한 접근의 필요성이 제기되었다.

## II. 집단주의 문화

베네딕트의 『국화와 칼』은 일본외부에서 일본의 생활양식에서 가치관에 이르기까지 전체모양을 제시하였다는 점에서 의의를 지닌다. 특히 『국화와 칼』은 문화인류학의 미개 사회연구의 전통에서 유래하는 연구방법론을 사용하였기 때문에 일본 역사상의 변화를 읽어내지 못했다는 문제점은 있다. 그러나 베네딕트는 어디까지나 「민족지적 현재」로서 일본인과 일본 문화의 전체적인 연구를 행하여, 이후의 일본문화론에 크게 영향을 미치고 있다.<sup>5)</sup> 「민족지적 현재」

2) 和久利康一, 『腐敗の構造 戦後政治の崩壊と再生』, 新泉社, 1999, 88쪽.

3) 김영중, 『부패학』, 숭실대학교출판부, 1996, 298쪽.

4) 한국의 선행연구는 한승미 「동아시아의 문화적 특성과 부패구조 - 일본의 사례를 중심으로 -」 (『연세경영연구』제35권2호, 1998)와, 최은봉 「일본정치사회의 변동과 문화적 특질 - 연고주의의 작동과 한계」 (『아시아문화』 (한림대)15호, 1999) 등을 들 수 있다.

5) 青木保, 최경국옮김, 『일본 문화론의 변용 (日本文化論の變容)』, 한림신서(일본학총서), 1997, 33-37쪽.

의 의미는 일본인을 단일한 성격집단으로 파악하였고, 일본인에 의해 향유된 일본문화를 특정한 형태로 정형화할 수 있는 기초를 제공하였다는 것이다.

아오키 다모쓰(青木保)는 베네딕트의 『국화와 칼』이 일본인에게 제시하고 그 후 오랫동안 논의의 대상이 되었던 문제를 두 가지로 지적하고 있다. 첫째로, 일본인의 사회조직 원리로서 보이는 「집단주의」, 둘째로는 일본인의 정신태도로서 「수치의 문화」이다. 『국화와 칼』은 그 외에도 여러 가지의 논점을 제공하고 있지만 두 가지 점이 일본문화론의 주요한 논점으로 받아들여지고 있다.<sup>6)</sup>

그러나 베네딕트의 일본사회 분석은 인류학적인 입장에서의 문화분석에 그치고 있다. 나카네 지에(中根千枝)는 『タテ社會の人間關係(종적인 사회의 인간관계)』<sup>7)</sup> 변하기 어려운 일본사회의 기본적인 인간관계의 형태를 고찰하고 그것을 이론적으로 종합해서 일본사회의 구조적 실상을 파악하고자 하였다. 나카네는 일본사회의 성격을 종적인 사회구조와 집단주의적인 성격을 명확히 밝힘으로 일본사회에 대한 틀 또는 구조를 제시하였다.

나카네에 따르면 사회집단의 구성요인은 추상적으로 보면 두 개의 다른 원리, 자격과 장(場)으로 설정된다. 일본사회에서 능력에 기초하는 자격보다는 개인이 어떤 집단에 소속되어 있는가라는 장이 더욱 더 중시된다. 가령 산업계의 예를 들어 설명하면 선반공이라는 것은 자격이고 P회사의 사원이라는 것은 장에 의한 설명이다. 마찬가지로 교수, 사무원, 학생이라는 것은 각각의 자격이고 R대학의 사람이라는 것은 장이다. 일본인의 집단의식은 대개 장에 놓여 있다. 일본인이 외부에 대하여 자신의 사회적 위치를 표현할 때 즐겨 쓰는 것은 자격보다도 장을 우선하는 것이다. 기자라든가 기술자라는 것보다는 A사, S사의 사원이라는 것이 우선한다. 일본사회는 개인의 능력보다는 집단이 중요하다. 특히 일본사회에 뿌리깊게 잠재되어 있는 집단의식의 모습은 보편적인 「가정(家)」의 개념으로 명확히 대표된다.<sup>8)</sup>

그리고 「장」을 중시하는 일본 사회집단에 공통적으로 보여지는 구조가 「종적(縱的)」조직이라고 규정하고 있다.<sup>9)</sup> 종적조직은 「횡적」조직과 대비되는 것

6) 青木保, 앞의 책, 52쪽.

7) 中根千枝, 명지대 일본문제 연구소 옮김, 『일본사회의 인간관계(タテ社會の人間關係)』, 학문사, 1995.

8) 中根千枝, 앞의 책, 31-35쪽.

9) 中根千枝, 앞의 책, 63쪽.

으로 예를 들면 횡적조직은 인도의 카스트와 같은 계급제도로 발전하고, 종적조직은 두목과 부하의 관계에서 잘 나타난다. 나카네는 「장」 중심의 사회조직과 「종적」인 사회구조를 「일본인의 특성」이 아니라 「단일사회의 이론」이라고 주장하여 일본사회만의 이론이라는 점을 부인하고 있다.<sup>10)</sup> 그러나 본 논문에서는 이러한 점에 대한 충분한 이해의 위에, 일본사회의 특징으로서 나카네의 이론을 편의상 「종적인 집단구조」라고 칭한다.

1945년 이전의 일본사회를 규정하는 「가족국가」관은 가족에 대한 자연적인 심정을 一國一家의 관념에 의해 국가적 충성으로까지 끌어올리려는 것이었다. 그러기 위해서 가족적인 질서와 촌락공동체적 질서라는 전통적인 요소를 그 통합의 기초로 활용하였다.<sup>11)</sup> 그리고 패전이후 일본에서 가족, 촌락의 질서를 정치에 활용하고 있다는 것은 널리 인정된 사실이다. 이것은 정치의 이데올로기로 가족과 촌락의 질서가 활용된 측면도 있지만 일본사회 내부에 이러한 요소를 포함하고 있는 측면도 없지 않다.

일본에서는 「정치적 풍토」라든가 「정치적 체질」이라는 말로 정치문화라고 할 수 있다. 다카바다케 미치도시(高畑通敏)는 일본정치문화의 개념으로 (1) 일본인의 정치행동을 지배하는 가치체계, (2) 일본인의 정치적 세계에 들어갈 때의 원초적 이미지(proto image), (3) 일본인의 정치적 기능 등이 포함되어 있다고 하였다.<sup>12)</sup> 또한 이시다 다케시(石田雄)는 정치문화를 「정치행동이 행해지는 상황을 규정하는 여러 가치」, 「정치적 상호작용과 정치 여러 제도의 형태에 대한 신념의 체계」<sup>13)</sup>라고 규정짓고 있다. 모든 정치행동은 어떠한 형태이던 이러한 정치문화의 틀 안에서 행해지는 것으로 이해될 수 있다.

일본 촌락의 집단주의적인 경향에 대하여 자연환경적 배경에 의해 발생한 측면도 있다. 호리 이치로(堀一郎)는 촌락의 입지조건이 지세풍토의 관계에서 현저하게 고립된 형태를 취하고, 자급자족의 소집단사회를 형성하여 일본이 전체로서 섬나라일 뿐만 아니라 촌락이 각각 고립된 도서(島嶼)적인 성격을 띠고 있는 점, 고대부터 강고한 정착 농경생활을 유지하였고, 농경생활을 거

10) 中根千枝, 앞의 책, 153쪽.

11) 石田雄, 『近代日本政治構造の研究』, 未來社, 1966, 22-26쪽.

12) 高畑通敏, 『政治學の道案内』, 三一書房, 1976, 208쪽.

13) 石田雄, 『政治と文化』, 東京大學出版部, 1968, 6쪽.

의 가치를 사용하지 않는 노동집약적이면서도 소농경영을 영위한 생산형태에 의한 것이라고도 설명하고 있다.<sup>14)</sup> 일본은 산지가 전 국토의 90%를 차지하고 넓은 평야가 많지 않다. 그렇기 때문에 산을 끼고 좁은 평야지대를 중심으로 하나의 촌락이 형성되어 생활하였다. 하나의 독립된 촌락은 생존을 위해서 서로 협력하여야만 했다. 그러는 과정에서 강력한 집단주의가 발생하였다는 측면도 있다.

이러한 촌락의 문화적인 전통은 정치에도 전해져 내려오고 있다. 武藏野大學의 혼다(本田雅俊)교수는 일본의 정치문화는 무라(村)사회의 문화가 유지되고 있다고 주장하고 있다. 가령 말로서 남아있는 것은 선거구를 「표밭(票田)」이라고 부르고, 후원회의 조직을 강화해서 선거에 준비하는 것을 「모심기」, 「풀베기」등으로 표현한다. 또한 파벌을 「무라」, 파벌의 영수를 「오야지(オヤジ)」(아버지 또는 어른을 칭함)라고 한다. 또한 무라사회에서는 법률과 규칙보다는 관행이 중요하게 여겨지기 쉽다. 1970년대 다나카수상의 후계자를 정할 때에도 자민당은 당의 장로였던 시아나(椎名) 부총재에게 심사와 결정을 부탁하였다. 이것은 수상의 지도력을 제한하는 것이기도 하다. 또한 무라사회는 「와(和)」를 중요시한다. 내각의 장관의 자리는 파벌의 규모에 따라서 배분한다. 일본에서는 정책의 결정과정에서 여당의 실질적인 심사를 거쳐야 하는 관행이 있다. 이것은 법률에 근거한 것은 아니다. 여당의 심사는 전원일치를 원칙으로 하고 있다. 반대의견이 있으면 원칙적으로 의안은 승인되지 못한다. 이것은 무라사회의 관행으로는 일반적인 것으로 이해되어진다.<sup>15)</sup>

무라사회의 흔적은 비단 정치계의 가시적인 측면에서만 드러나는 것이 아니라 실제적인 정치의 운용면에서도 드러나고 있다. 일본의 정치문화는 한마디로 공동체 우선주의라는 오래고 변함없는 전통을 갖고 있다. 국가 전체의 이익보다 자기가 살고 있는 지역의 이익이 우선되고 산업 전체의 이익보다 자기가 속한 회사의 이익이 우선시되는 것이다. 이같은 지역주의, 회사주의의 결과 국회의원들은 표의 획득과 정치자금의 획득을 위해서 특정 지역과 특정 회사에 이익을 유도해 줄 의무와 필요성을 생겨, 수단과 방법을 가리지 않고 이권의 유도에 치달게 되는 것이다. 이같은 「공동체」적 정치문화야말로 일본

14) 堀一郎, 『日本宗教の社會的役割』, 未來社, 1962, 105쪽.

15) 本田雅俊, 「永田町文化と日本型デモクラシー」(<http://www.jcaw.org/news/story/200304/honda.html>).

의 정치부패를 낳는 가장 중요한 근원이 되고 있다.<sup>16)</sup>

일본의 「공동체 우선주의」 정치문화는 어떠한 형태로 발현되는가 그리고 그것이 어떻게 부패와 연결되는가를 규명하는 것이 필요하다. 먼저 다음 장에서는 나카네의 「종적인 집단구조」의 이론을 자민당의 파벌과 국회의원의 문제에 한정해 적용하면서 일본의 정치문화에 대하여 논하고자 한다.

### Ⅲ. 파벌과 족의 정치문화

#### 1. 파벌

파벌이라는 현상은 현대 일본의 정당 특히 자민당에서 두드러지게 나타나고 있지만 관료기구, 기업에서도 존재하는 것이다. 그러한 파벌을 형성하는 근거가 시대와 장소에 따라서 다를 뿐이다. 이러한 현상에 대하여 이시다 다케시(石田雄)는 「벌(閥)현상은 시대착오적인 유물이기보다는 공식집단 가운데 보여지는 비공식집단의 일본적 표현방식의 하나라고도 할 수가 있을 것이다. 「일본적인」 것이라고 말한 의미는 촌락적인 결합을 찾는 강한 경향이 비공식집단에 벌이라고 하는 특수한 성격을 부여한 것이다」라고 하였다.<sup>17)</sup> 벌은 비공식적인 집단의 일본적인 표현이며, 그 결합 촌락의 결합방식에 기인한다는 것이다.

파벌을 통해 드러나는 일본적인 집단의 몇 가지 특성을 살펴보고자 한다. 먼저 나카네의 「종적인 집단구조」에서 집단의 구성원이 되는 것은, 신입구성원은 개인적인 관계로 집단에 참가하게 되며 특정 구성원과의 맺어진 관계가 그대로 조직으로써 정착되어 버린다. 따라서 조직에 있어서 각 구성원의 위치 교체가 불가능한 탄력성이 없는 조직이 된다<sup>18)</sup>는 특징이 있다. 신입구성원의 집단 입회는 신입구성원과 그 신입구성원을 받아주는 상급구성원간의 양자사

16) 김장권, 「일본정치개혁의 구조와 전망」, 『韓國政治學會報』, 30집 1호, 349쪽

17) 石田雄, 황원권역, 『日本の政治文化 同調と競争』, 학민사, 1984, 86쪽.

18) 中根千枝, 앞의 책, 103쪽.

이에 이루어지고, 이들 둘 사이의 상하관계는 고정된 것이기 때문에 탄력성이 없다는 것이다.

정치신인이 파벌에 참가하게 되는 과정을 살펴보면, 종적인 집단의 구성원이 되는 과정이 드러난다. 선거를 통해서 자민당은 다수정당이 지속적으로 되기 위해서는 현직우선주의를 채용할 수밖에 없다. 출마를 희망하는 정치신인은 처음에는 당으로부터 공식적인 원조를 기대하기 어렵다. 자민당이 총선거의 경우 공천후보를 해산에 앞서 결정하는 것은 해산의 의지를 미리 명시하는 것이 되며 정국운영에 좋지 않기 때문에 당본부의 공천결정은 해산을 기다려 행해지게 된다. 모든 수속을 한정된 기간내에 끝내야 하기 때문에 지명도가 있는 현직에게 우선권을 주는 것이다. 신인은 최종적으로 당의 공천을 얻을 수 있게 되는 경우에도 해산과 공시 전에는 당으로부터 정식 원조를 기대할 수 없다. 그러나 파벌의 추천을 받게 되면 신인정치가는 자격과 가능성을 권위 있는 조직에 의해 인정받게 되는 것이다. 또한 파벌은 파벌의 세력확장을 위해서도 신인을 원조한다.<sup>19)</sup> 원래 자민당에서 파벌은 1956년의 최초의 총재선거때부터 명확한 형태를 취하였고, 총재선거의 유권자인 자민당 국회의원의 지지를 확보하기 위해서 파벌을 형성하였다는 사실에서 파벌의 정치신인 확보는 현실적인 이해관계가 걸린 문제이기도 하였다. 정치신인의 자민당 참가는 파벌과 정치신인의 개인적인 관계로 집단(자민당)에 참가하게 되어, 자민당-파벌-정치신인의 관계로 설정되어 조직에 있어서 각 구성원의 위치교체(파벌을 바꾸는 것)가 불가능해 조직의 고정적이고 계층인 성격을 형성한다.

또한 파벌은 다른 파벌과는 독립적인 존재로 자리잡힌다.<sup>20)</sup> 이것은 동일한 상급자에 대하여 두 하위자는 상관자와 각자 엄격한 상하관계를 가지고 있지만 하위자 사이에서 서로에 대해서는 독립적이라는 것이다. 파벌집단을 형성하고 있는 정치가는 자기들만 알고 다른 파벌의 상황을 잘 모르며 정치부기자가 다른 파벌의 정보제공자가 되기도 한다. 다른 예를 들자면 학자나 지식인은 언제나 그룹을 형성하고 그 속에서 독특한 발상법이나 용어를 써서 제3자나 다른 그룹과는 같은 분야의 전문가이면서도 전혀 의사가 통하지 않아

19) 佐藤誠三郎 松崎哲久 共著(『自民黨政權』, 中央公論社, 1987), 申熙錫번역, 『현대일본정치와 자민당정권』, 을유문화사, 1988, 57-60쪽.

20) 中根千枝, 앞의 책, 53쪽.



토론이 불가능하다. 같은 일본인끼리라도 잘 모르기 때문에 국제성이 걸려되는 사례가 비일비재하다. 그렇기 때문에 자민당-정치신인의 관계보다 파벌-정치신인의 관계가 우선되는 경우가 나오게 된다. 즉 일본 정계에서 정치가의 개인적인 행보보다는 파벌과 파벌영수의 움직임이 자민당 전체의 움직임보다 주목받는 이유이기도 하다.

종적인 집단구조의 계층적인 조직은 오래된 구성원은 힘을 갖고 신참자는 항상 가장 손해를 보는 입장에 서게 된다는 동일집단 구성원이면서도 필연적인 불평등성이 공존하는 집단의 성격을 가지게 된다.<sup>21)</sup> 이러한 성격은 파벌의 자리배분에서 드러난다. 파벌은 자리 배분의 기본단위로서 기능하고 있다. 자민당의 인사관행은 첫째로, 소속 의원수에 비례해서 자리배분을 행하는 파벌세력비례형(각료자리 등), 둘째로, 각 파벌에서 한명씩 선출하는 파벌대표형(부간사장, 정조회·총무회·참의원의원총회 등의 부회장 등), 셋째로, 당선연차 등에 의해 전원이 자리를 맡는 전원참가형(정무차관, 정무부회장, 부회상임위원장 등)의 세 종류로 정비되어 있다. 파벌은 이러한 제도화된 인사시스템의 기초가 되는 조직으로서 불가결한 것이다.<sup>22)</sup> 파벌은 구성원의 인사행정에 개입할 뿐만 아니라, 그것의 운용에 기본적으로 연공서열, 즉 국회의원의 당선횟수라는 기준을 적용하고 있다.

또한 파벌은 정치신인의 지속적인 당선을 통한 정치활동의 계속성을 위해서도 필요한 것이었다. 파벌의 영수는 소속의원의 정치자금의 원조를 지속적으로 해 주기 때문에<sup>23)</sup> 파벌을 정치활동의 중심에 두고 있다. 자금면에서 파벌의 기능은 직접적인 금전의 수집·배분보다도 소속의원내의 「신용」 제공이 중요한 것이다. 파벌은 우선 그 구성원의 장래성이라는 측면에서 인정함으로써 구성원의 자금망의 확대를 원조한다.<sup>24)</sup> 국회의원이라는 자격보다는 파벌의 구성원이라는 측면, 즉 「자격」 보다는 「장」이 정치자금의 모집에서는 중요한 의미를 지닌다는 것을 다시금 확인해 주고 있다.

파벌은 정치자금의 확보뿐만 아니라 지지기반의 확보에도 기여한다. 선거에

21) 中根千枝, 앞의 책, 104쪽.

22) 佐藤誠三郎·松崎哲久, 앞의 책, 62-67쪽.

23) 内田満, 「選舉地盤」, 杉正夫 編, 『國政選舉と政黨政治』, 政治廣報センター, 1977, 251-252쪽

24) 佐藤誠三郎·松崎哲久, 앞의 책, 61쪽.

서 당선을 위해서는 선거자금의 획득, 지방지역에 대한 이익유도, 중앙정계에 서의 활약 등에 의해 선거민의 지지를 확보할 필요가 높아진다. 파벌은 구성원의 상호부조조직으로서도 위치지어진다. 다나카 가쿠에이(田中角榮)는 일찍이 파벌을 종합병원으로 평가하고, 특히 다나카파에 대해서 모든 분야의 뛰어난 전문의와 우수한 설비를 갖춘 종합병원이기 때문에 어떠한 병이라도 대응할 수 있다고 말하고 있다.<sup>25)</sup> 이것은 파벌의 기능적 정비에 대하여 적절한 비유이다. 각각의 행정의 각 분야의 전문영역을 가진 소속의원들이 지식, 영향력을 서로 제공함으로써 지방 지역으로부터의 여러 가지 진정에 대응할 수 있다. 이러한 소속의원간의 상호부조활동의 활발화도 파벌 기능의 중점이다. 그러나 각 소속의원들이 상호부조활동을 활발히 전개할 수 있는 것은 파벌이 많은 수의 구성원을 지니고 있다는 점에 기인하는 것이 아니라, 자민당의 구체적인 정책결정과정에서 파벌의 구성원이 당 기관, 특히 政務調査會를 중심으로 넓게 활약하고 있다는 것에 있다.

## 2. 족의원

정치가의 정책형성과 관여의 주도성은 「족의원(族議員)」을 낳게 된다. 족의원은 특정한 정책분야에 관하여 전문화되고 관료제와 협력 또는 경쟁하면서 정책형성에 영향력을 발휘하는 여당정치를 의미한다. 족의원은 1960년대 후반에 등장하여 정책형성에서 관료지배에 대항하여 정당, 정치가의 영향력을 높였다고 평가되고 있다. 가령 「黨高政低」와 「黨高官低」의 개념은 정책결정과정에 족의원이 개입하면서 나타난 현상으로 이해된다.<sup>26)</sup>

자민당 자체의 환경변화도 이러한 족의원의 활약을 강화시켰다. 자민당의 장기집권은 1960년에 들어오면서 자민당 지지의 장기하락현상으로 이어진다. 이것은 선거에서 경쟁하는 자민당의원에게 위기감을 주었다. 그 결과 선거구 관리가 중시되고 선거구제로의 적극적인 이익유도나 정치자금의 조달을 필요로 하게 되었다. 이리하여 자민당 의원들은 선거구나 지지단체의 요구를 만족

25) 「田中角榮 緊急インタビュー」, 『週刊朝日』, 1981.6.19.

26) 山口二郎, 「現代日本の政官關係」, 日本政治學會 編, 『現代日本政官關係の形成過程』, 岩波書店, 1995, 163-164쪽.

시켜 주기 위하여 당내 정무조사회의 부회활동에 적극적으로 참여함으로써 자신들에게 유리한 이익유도를 창출하려고 하였다. 정책결정과정에서 당시까지 형식적인 역할밖에 수행하지 못했던 자민당 정무조사회 부회의 심사가 점차적으로 실질적인 기능을 담당하게 되었다.

구체적으로 족의원들은 자민당 정무조사회 각 부회를 무대로 활동하면서 예산편성과 법안작성에 참가한다. 정무조사회의 실제적인 활동은 각 정부의 省・廳 및 국회상임위원회에 대응하는 부회를 중심으로 활동한다. 과거에는 정치가들이 고차원의 정치수준에 관여하는 경우를 제외하고는 법안의 초안을 작성하는데는 간여하지 않았다. 그러나 족의원의 활동이 일반화되면서 정무조사회의 여러 가지 부회에 관계하는 자민당의 정치가가 입법전의 심의에 참가하고 있다. 이러한 것을 상징적으로 드러내주는 것은 이전에 예산작성시에 정치가가 지지자들의 요구를 갖고 대장성 주계국을 방문하였지만, 지금은 대장성 관료가 설명과 설득을 위해 자민당의 정무조사회 부회를 방문하기에 이르렀다.<sup>27)</sup> 한편 족의원의 등장과 활약은 자민당의원들의 이해에 의해 강화된 것뿐만 아니라 관료들의 이해에 의해서도 이루어진 측면이 있다.<sup>28)</sup> 관료주도의 정책결정에 대하여 상대적으로 약했던 자민당 정치가들의 영향력행사는 관료제와 자민당을 둘러싼 환경의 변화를 들 수 있다. 관료제의 환경변화는 제1차 석유파이를 들 수 있다. 1973년 제1차 석유파이로 고도경제 성장시대가 마감되고 저성장시대가 도래하였다. 이로 인해 대장성의 예산편성권은 제약받게 되고 관료기구간의 예산 및 이권경쟁은 더욱 치열하게 되었다. 게다가 정책이유의 복잡화와 더불어 여러정책과 관련된 사회적 이익이 다원화됨에 따라 하나의 정책에 몇 개의 관청이 관여하게 되었다. 정책주도권을 둘러싸고 관청간의 치열한 경쟁이 벌어지게 되었으며 각 관청은 자신들의 관청 이익을 보장해 줄 치열한 경쟁이 벌어지게 되고, 자신들의 관청 이익을 보장해 줄 여당의원의 지원을 필요로 하게 되었다.

자민당 정무조사회의 부회를 무대로 활약하는 족의원의 성격은 자민당의 당칙(2004년도판)에 따르면, 당칙의 제4장에 정무조사회에 관한 항목을 두고 있다. 제42조에는 「정책의 조사연구와 입안을 위해 정무조사회를 둔다」고 하였

27) 伊藤元重・藤原正寛編, 『日本の政治経済システム』, 日本経済新聞社, 1990 참조

28) 猪口孝・岩井奉信, 『「族議員」の研究』, 日本経済新聞社, 1987, 21-22쪽.

다. 42조의 2에 「당이 정책으로서 채용할 의안은 정무조사회의 논의를 거치지 않으면 안된다」라는 항목을 두고 있다. 즉 자민당이 과반수 여당일 경우 정무조사회는 모든 정책의 논의의 장이다.<sup>29)</sup>

자민당에서 족의원을 대두시킨 것은 여러 가지 요인이 있겠지만 정무조사회 부회의 의사결정방식에도 있다. 부회의 의결방법은 일본적인 의사결정방식을 그대로 따르고 있다고 할 수 있다. 일본의 의사결정은 합의(전원일치)의 형성에 기초한다. 이러한 의사결정의 특징은 세 가지가 있다. 첫 번째는, 집단성원의 의견이 결정될 때까지 시간이 걸린다. 가능한 한 많은 성원의 동의를 얻기 위하여 논리적 설득이나 정서적 일체감을 조성하면서 전원이 동의하는 합의점을 만들어 나간다. 두 번째로 제한이 없는 듯이 숙의를 거듭한 결과 신속하고 시의적절한 결정이 되기 어려울 뿐 아니라, 이러한 결정도 적극적이라기보다는 소극적인 경향이 있다. 세 번째로 결정된 집단의사는 집단성원이 거의 지지하고 있기 때문에 확실히 일치단결하여 실행되는 경향이 많다.<sup>30)</sup> 한마디로 말하면 의사결정은 느리지만 실행은 확실하게 진행된다는 것이다.

정무조사회 부회의 의사결정방식은 전원일치를 원칙으로 하기 때문에, 부회에 참가하는 한사람 한사람 의원의 비중이 높고, 중요하다. 이점에 대해서 일본정치를 분석한 미국의 캠벨(John C. Campbell)교수는 다른나라와 비교해서 자민당에서는 「신출내기 의원」의 역할과 힘이 대단히 크다고 하는 흥미로운 지적을 하고 있다.<sup>31)</sup> 정무조사회의 부회에서는 일반적으로 가부 표결에 의한 의결은 행하지 않는다. 서로간의 의견이 존중되어 의결은 만장일치를 통례로 하고 있다. 반대자가 나오면 토의를 통해서 만장일치를 이루어 부회 의결에 도달할 때까지 설득을 계속한다. 그것이 잘되지 않고 끝나 버리면 문제는 부회의 상부 기관인 정무조사회의 심의회나 총무회에서 해결하게 된다. 이 경우에도 만장일치가 원칙이지만 그것으로 해결되지 않는 안건은 간사장, 총무회장과 정무조사회장이 가세한 자민당 3역의 책임이라는 형태로 보류되는 것이 종종 있다.<sup>32)</sup> 만장일치의 부회 의사결정방식이라고 한다면 부회의 회원 한사

29) 자민당공식홈페이지 (<http://www.jimin.jp/jimin/main/touj.html>) 참조.

30) 이노구치 타카시, 「현대 일본 정치의 성격과 기능」, 『계간 사상』, 1991 여름, 143쪽.

31) John C. Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics*, Berkeley University of California Press, 1977, 115-121쪽.

32) 村川一郎, 『政策決定の過程』, 教育社新書, 1978, 30-31쪽.

람 한사람에게 거부권을 부여하고 있다는 것과 같은 의미를 지니고 있다. 극단적으로 말하면 반대자가 불과 한 사람이라도 있으면 부회로서의 결정이 매우 어려워진다는 것이다. 캠벌이 지적한 대로 극단적인 경우이지만 신출내기 의원이 부회를 대상으로 자기의 정치력과 역할을 분명히 드러낼 수도 있다는 것이다. 자민당의 정무조사회 부회에서 의사결정의 메카니즘은 의원 한사람 한사람이 정책결정에서 중요한 요소로서 작용할 수 있다는 것을 드러내 주는 것이기도 하다.

나카네의 종적인 집단구조에 따르면 집단내에 계층구조가 있으면 집단의 의견통일이 계층조직에 의해서 이루어져 신속한 의사결정과 집단의 행동으로 이어진다. 일본의 성공적인 근대화는 이러한 종적인 집단조직방법의 성과이기도 하다. 앞에서 언급한 파벌은 이러한 집단에 속한다. 그러나 계층조직이 없는 집단의 경우 구성원 개개의 의견이 동일한 무게를 가지게 되므로 불일치할 경우 집단의 의사결정에 어려움이 있다.<sup>33)</sup> 정무조사회의 부회는 계층구조를 가지지 않는 집단구조이지만 일본적인 전원일치의 집단주의적인 의사결정 방법의 성격을 가장 잘 드러내주고 있다고도 볼 수 있다.

실제적으로 족의원의 정치력은 政官財의 유착구조하에서 발휘된다. 족의원은 자민당내에서는 예산편성을 포함한 정책의 입안 작성에 노련한 실무형의 정치가로 성장한다. 정보를 독점하여 정책형성에 주도권을 쥐었던 관료와 행정지도를 통하여 관료의 영향하에 놓여 있었던 업계 및 단체는 여당 자민당과의 접촉을 긴밀히 함으로써 자신들의 이익을 관철시키려고 하였다. 政官財의 유착구조는 이러한 과정을 통하여 형성되었던 것이다. 재계는 정계에 정치현금과 선거지원의 댓가로 보조금과 세제상의 우대조치를 받고, 관계는 정계에 정책입안과 인재를 제공하는 댓가로 법안과 예산안의 국회통과와 승진인사에 영향력행사를 기대한다. 또한 관계는 재계에 산업 육성과 진흥, 행정지도와 인허가권을 통해서 영향력을 행사하는 댓가로 아마쿠다리(天下り)관료의 민간회사등에의 재취업) 등에서 자기이익을 취한다. 이러한 상호관계속에서 政官財의 유착관계가 고착된다.

특히 공공사업은 政官財의 유착구조가 가장 잘 발달되어 있다. 일본의 국가세입에서 지방세의 비중은 3할 정도에 불과하다. 그러나 국가세출에서 접하는

33) 中根千枝, 앞의 책, 108-109쪽.

지방의 비중은 7할 정도이다. 따라서 지방의 공공사업들은 거의 중앙정부로부터의 보조금에 의존하지 않을 수 없다. 이 경우 국회의원들의 대 정부 공작이 재원의 지방배분에 결정적인 변수로 작용하게 된다. 바로 여기에 지방의 관련 업계와 국회의원간의 어두운 유착관계가 형성되어진다. 또한 일본은 1만건 이상의 각종 인허가권과 재원이 중앙의 관료기구에 집중되어 있다. 중앙집권적인 권력구조와 재원의 중앙 집중은 중앙과 지방수준에서의 이익유도 활동을 촉발시킨다. 이 과정에서 이익의 매개기능을 담당하는 국회의원들은 이권의 매개와 관련하여 검은 돈의 유혹을 벗어나기 힘들다. 지방의 공공사업은 부패의 온상으로, 그 핵심에 국회의원인 있다.

자민당 의원이 지방의 공공사업에 영향력을 행사하는 것은 자기 지역구에 대한 공헌과 정치자금의 확보를 위한 것이다. 정치자금은 주로 자기지역구의 현상유지를 위해 후원회에 사용된다. 자민당의 의원은 선거에서 승리하기 위해서 후원회의 육성과 관리에 사활을 건다. 자민당의 선거후원회는 해당 정치가와 의 인간 관계를 기초로 만들어진 것이다. 후원회는 개인에 대한 지지 조직으로, 일단 그 기반이 굳어지면 장기간에 걸쳐서 의원의 재선을 보증하는 강력한 영향력을 발휘하고 나아가서는 세습도 가능하게 하는 조직이다.<sup>34)</sup> 그러나 지지층의 요구 수용 등 꾸준한 관리와 조직의 지속적인 확대에 노력하지 않으면 후원회 조직은 붕괴되는 위험성을 가지고 있다. 그렇기 때문에 선거후원회를 지속적으로 조직 관리하기 위해서 많은 정치자금을 필요로 한다. 일본의 정치구조는 많은 정치자금을 요구하고 있다. 정치부패는 이러한 정치자금의 조달과정에서 발생하는 것이다.

## IV. 후원회 문화와 정치부패

### 1. 후원회의 기본적 성격

자민당에는 당비를 납부하는 많은 당원과 당우(黨友)가 있다. 1989년의 시

34) 佐藤藏三郎·松崎哲久, 앞의 책, 117-119쪽.

점으로 당원이 500만명, 당우가 80만명이다. 그러나 이러한 숫자는 임시적인 것이고 서류상의 것에 지나지 않는다. 또한 후원회는 중의원 의원 이외에도 참의원의원, 지방자치단체장, 지방의원이 각각 후원회를 가지고 있다. 조직의 규모, 결집력, 활동력에서 다른 후원회가 2차적인 조직이라면 중의원의원의 후원회가 1차적인 조직으로, 선거는 당(자민당)에 의존하지 않고, 당원에 의존하지 않고 후원회가 독자적으로 싸우고 있다. 자민당은 각종의 선거 중에서 특히 중의원선거에서 가장 좋은 성적을 거두고 있는데, 당 자체를 「총선거를 싸우기 위한 의원 후원회의 집합체」<sup>35)</sup>라는 지적까지 나오고 있다.

정치가의 후원회는 지역에 공공투자와 보조금을 끌어들이는 로비기능만이 아니라 회원의 관혼상제에서 오락까지 주관하는 생활공동체적인 성격도 지니고 있다. 후원회의 구성원은 이 공동체의 내부에 안주하고 있으면 실리와 함께 양호한 인간관계를 가질 수 있으며 매우 쾌적하게 지낼 수 있다. 그러나 전체 사회의 일부에 지나지 않는 이 조그만 닫혀진 소우주가 구성원들에게는 우주 전체로 보이므로 의원이 아무리 반사회적이며 비도덕적인 행동을 해도 따라가게 마련이며, 오직사건에 개입된 인사도 선거를 거치면서 정치적으로 면죄부를 받게 된다. 사회전체의 동향과는 상관없이 후원회라는 소우주만 제대로 관리하고 있으면 정치가로서의 활동기반을 유지할 수 있다. 일본에서 국회의원이나 전국민의 대표가 아니라 지역과 업계의 대표로 인식되고 있으며 선거에서 국가 전체의 문제에 대한 식견을 말하는 정치가는 당선되기 어렵다. 따라서 일본의 민주주의는 「지역구 민주주의」에 불과하다는 지적도 나오고 있다.<sup>36)</sup> 이것은 자민당의 지지기반이 공식적인 당조직이 아니라 의원 개인의 사적인 후원회라는 사실에 기인하는 것이다.

자민당 의원의 개인적인 사조직인 후원회는 의원을 금전적으로 후원하는 조직이라기보다는 지지투표를 동원하는 조직이다.<sup>37)</sup> 후원회의 활동은 市·町·村의 행정구역에 맞추어서 전개된다. 시·정·촌의 하부조직은 거의 자연발생적으로 생겨난 무라(村)라는 부락공동체이다. 무라는 정·촌내의 소규모 촌락을 단위로 하는 것이다. 무라는 정·촌의 실질적인 행정을 분담하고 있다. 정·촌의

35) 廣瀬道貞, 『政治とカネ』, 岩波新書, 1989, 36-37쪽.

36) 이종구, 「일본의 부패문제와 개혁논의」, 『사회와 역사』 57, 2000년, 155-156쪽.

37) 石川眞澄·廣瀬道貞, 『自民黨』, 岩波書店, 141쪽.

징세사무, 토목사업 등 제반 행정사무를 정·촌으로부터 배당받아 실시하며, 이 경우 부락공동체 지도자의 책임아래 공동체가 한 묶음이 되어 함께 행동한다. 또한 정·촌행정의 공동체적인 분담과 실시 이외에도 정·촌의 여러 직위도 부락공동체의 주도아래 공동체적으로 충원된다. 정·촌의 행정적인 직위인 농협조합의 임원, 교육위원회의 임원, 나아가 정·촌회의 의원도 부락공동체의 추천을 받지않고는 될 수 없을 정도이다.<sup>38)</sup> 주민은 정·촌의 주민이기에 앞서 각 부락공동체의 일원이라는 의식이 강하다. 주민들은 정·촌의 의원을 선출할 때에도 자기의 개인적인 판단에 의해 자기가 원하는 후보에 투표하기보다는 부락공동체가 추천하는 후보자에게 집단적으로 투표해야만 했다. 정·촌 주민의 정치행동은 개인적인 의사와 판단이 아니라, 공동체의 집단적인 의사와 판단에 따른 것이다. 의사판단은 공동체의 유력자의 판단이나 영향력의 크게 의존한다. 무라내의 정치적 역학관계에서 1945년 이전시기에는 무라내의 유력자 주로 지주가 중심이었지만, 패전이후의 토지개혁 등을 통해 지주의 주도권이 사라지고 무라내의 지방자치단체와 관련단체의 임원이 무라의 중심이 되었다. 후원회는 주로 이들을 중심으로 조직된다. 후원회는 각 무라를 단위로 조직되거나, 무라적인 형태로 조직되고 유지되고 있다. 무라의 문화와 성격이 후원회를 구성하는 문화적인 기초인 것이다.

후원회의 이러한 조직화는 일본의 집단조직의 구성원리와 크게 다르지 않다. 나카네에 따르면 일본사회에 집단의식의 모습은 보편적인 「가정(家)」의 개념으로 명확히 대표된다. 무라는 가장 기본적인 집단인 가족의 연속선상에 위치하고 있다. 가족내의 집단주의적인 성격의 분석을 통해 무라의 집단주의에 대한 일정한 이해를 얻을 수 있을 것이다. 일본의 가정의 구조는 가계를 계승한 장남부부와 노부모가 산다는 형식 또는 가장권이 존재하는 권력구조가 아니라, 생활공동체이며, 농업을 할 경우 경영체이며 가족성원과 가족이외의 사람을 포함한 사회집단의 단위이다. 가정내의 인간관계는 다른 모든 집단에 우선한다. 일본에서 가정에 대한 의식은 집단의 노동력의 확보라는 점에도 극명하게 드러난다. 다른 집으로 시집간 딸보다는 처와 며느리가 중요성을 갖는다. 가정은 혈연집단이라기보다는 사회집단이기 때문에 집단의 결속력의 강화가 중요한 문제이다. 집단의 결속을 강화하는 방법이 두 가지가 있다. 하나는

38) 佐藤俊一, 『戦後期の地方自治』, 緑風出版, 1985, 241-270쪽.



구성원들에게 일체감을 갖게 하기 위한 작용이며, 또 하나는 집단내의 개개인을 연결하여 내부조직을 이루게 하고 그것을 강화하는 것이다. 이 양자는 경험적으로 보아서 병행내지는 중복해서 추진되며 실제로 공통적인 운동법칙이 적용된다. 「같은 그룹의 구성원」으로서 일체감의 획득이라는 측면에서 정(情)적인 연결을 중요시 한다. 구성원 자격요건은 시집간 딸보다는 처와 며느리가 중요성을 갖는 것처럼 상당히 이성적이기 때문에, 그것을 초월하기 위해서 감정적인 어프로치가 이루어진다. 이 감정적인 어프로치가 초래하는 것은 끊임 없는 인간접촉이며 이것은 때때로 개인적인 모든 분야(공사를 불문하고)에 인간관계가 작용할 가능성을 갖고 있다. 따라서 개인의 행동뿐만 아니라 사상이나 사고방식에까지 집단의 힘이 작용한다. 이렇게 되면 어디까지가 공적인 사회생활이고 어디부터가 사생활인가의 구별이 이루어지지 않는 사태조차 가끔 생겨나는 것이다. 이것을 개인의 존엄을 침해하는 위협성으로 받아들이는 사람이 있는 한편, 철저한 동료의식으로 안정감을 갖는 사람도 있다. 여기에서 문제는 후자의 경우가 강하다는 것일 것이다.<sup>39)</sup>

일본적인 집단주의는 구성원의 일체감과 내적 연대를 가장 중요시 한다. 이러한 성격은 무라의 정치에서도 잘 드러난다. 무라는 일체감과 내적 연대를 위해 개인적인 의사결정과 판단을 제약하기도 한다. 무라는 공동체적인 질서를 유지하기 위하여 무라하치부(村八分)를 행하기도 한다. 무라하치부는 일본의 전통적인 촌락질서유지방법의 하나로 촌락의 합의에 반하거나 촌락질서의 파괴자에게 가해지는 집단적인 제재이다. 화재와 장례식의 두 경우를 제외하고는 길에서 만나도 인사하지 않고, 필요한 물자를 팔지 않는 등 촌 내로부터 위반자 개인과 그 가족을 고립시켜 사회적·경제적으로 제재를 가한다. 결국 촌락의 질서에 복종하거나 촌락을 떠나는 직접적인 생활의 방해행위를 말한다.

실제로 정치와 관련해서도 무라하치부사건이 발생하기도 하였다. 1952년 5월의 참의원 보궐선거 시즈오카(静岡)현 우에노(上野)촌에서 부락지도자에 의한 대리선거사건이 발생하였다. 당시 7개 부락으로 구성되어 있던 우에노촌에서 각 부락의 組長에 의한 대리선거가 행해졌는데 이를 이시가와 사쓰키(石川さつき)라는 여고생이 투서를 통해 아사히(朝日) 신문에 폭로하였다. 그

39) 中根千枝, 앞의 책, 38-40쪽.

결과 이 사건은 전국적인 사건으로 비화하였는데 문제는 이를 폭로한 여고생과 그 가족, 그리고 친척들이 촌의 명예를 실추시켰다는 이유로 무라하치부 취급을 당해 주민들로부터 고립되고 경원시 되었다는 것이다. 당시 선거에서는 부락단위로 집단적인 대리투표가 상당히 일반화되고 있었기는 하였지만, 부당한 행위를 폭로한 정당한 행위가 「촌의 명예」를 실추시켰다는 이유로 촌 전체로부터 제재를 받는다는 것은 일본의 정치활동에 있어서 집단주의의 실태를 잘 드러내는 사례라고 할 수 있을 것이다.<sup>40)</sup> 한 사회집단의 유지 강화는 집단의 존속에 관련된 문제이기 때문에 특히 중요하다. 위에서 나타난 무라하치부는 이러한 집단의 유지강화를 위한 하나의 유력한 방법이었다.

인간적인 情을 강조하는 무라조직은 강한 결집력을 지니고 있다. 이러한 강한 결집력은 전쟁에 동원되었을 때에는 국민총동원의 동력이 되는 것이고, 패전 이후 정치적으로 활용되었을 경우 후원회의 기초로 되는 것이다.

## 2. 후원회문화와 부패

나카네의 설명에 따르면 「종적인 집단구조」는 집단구성원간의 이질성의 극복과 불안정함을 극복하기 위해서 집단의식을 언제나 높여야만 한다. 그리고 그것은 대개 접촉으로 호소하는 것이기 때문에 사람과 사람사이의 직접적인 접촉을 필요로 하고, 그 연결을 지속시키기 위해서 접촉을 유지해야만 한다. 사실 일본사회에 있어서 인간관계의 기능의 강약은 실제 접촉의 시간과 농도에 비례하기가 쉽다.<sup>41)</sup> 후원회 회원에 대한 결집의 강화는 집단의식의 강화를 유도하기 위한 것이다. 특정한 후보자의 후원회는 회원은 물론 회원이외에도 후보자에 대한 지지를 호소하기 위해서 후보자와 후원회 회원에 대한 인간관계의 기능을 강화하고 그것을 통해 후원회회원의 결집력을 강화하고, 그것을 기초로 회원에 의한 회원이외의 유권자제로의 지지의 확산을 꾀하는 것이다. 일본사회에서의 인간관계의 강화는 바로 선거운동과 연결되는 것이다.

후원회에 대하여 제럴드 커티스(Gerald L. Curtis)는 후원회의 근대성을 지적하기도 하였다.<sup>42)</sup> 근대성은 특정의 중의원 의원후보를 대신하여 일반유

40) 石川さつき, 『村八分の記録』, 理論社, 1953, 25-26쪽.

41) 中根千枝 앞의 책, 53쪽.

권자 다수를 조직화하는 기능을 다수회원을 가진 조직에 맡긴다는 특징에 있다. 그러나 후원회는 자발적으로 만들어졌다고 보다는 선거를 위해서 의원 자신이 만들었기 때문에 「자기의 선거기구(선거머신)」라고 해야 할 것이다.<sup>42)</sup> 후원회는 의원이 주민들의 일상적인 활동을 도와주는 활동을 통하여 회원의 수를 증가시킨다. 그리고 후원회의 유력자가 시정촌장이 되거나, 시정촌 또는 부현의 의원이 되는 경우도 많다. 그렇게 되면 회원에 대한 도와주기 활동은 더욱더 쉬워진다.

후원회는 두 개의 부분으로 되어있다. 첫째는 지연과 인맥을 축으로 확대된 부분이다. 이것을 후원회의 본체라고 부를 수 있을 것이다. 둘째는 지방자치 단체장과 의원, 기업과 업계의 대표, 각종 단체의 대표 등 의원의 정치력과 관계에서 참가하는 부분이다. 이것을 후원회의 외연이라고 할 수 있다.

후원회는 먼저 본체부터 만들기 시작한다. 초중고의 동창회, 직장 and 업계에서 알고 지내던 사람들, 그리고 지역주의에 공감하는 사람들, 이러한 사람들에서 시작해 후원층을 넓혀간다. 그리고 취직의 상담, 고교와 대학입시의 상담, 관청에 영향력 행사의 부탁 등을 통해서 접촉을 강화시킨다. 그러한 사정으로 정치적 신념은 거의 문제가 되지 않는다. 대부분의 후원회 회칙은 「회원 상호간의 친목을 증진시킨다」는 것이 중요하다. 그렇기 때문에 후원회에 의한 노래대회의 개최는 새로운 회원을 모으는 계기로 된다.

후원회의 일상적인 활동을 살펴봄으로써 후원회에 대한 이해를 증진시킬 수 있을 것이다. 제럴드 커티스(Gerald L. Curtis)는 정치가 사토(佐藤)의 후원회인 風雪會본부의 일상을 그들과 함께 거주하면서 정리하였다. 후원회의 분위기를 알 수 있는 한 대목을 살펴본다.

「오전 9시. 風雪會사무소에 내려간다(제럴드 커티스는 사무소근처에 숙소를 정하고 매일 후원회에 출근해서 살펴보았다). 이미 한명의 남자가 사토의 비서가 오기를 기다리고 있다. 비서가 오자 이 방문자는 西校區의 사람인데 사토의 町内(도움)책임자의 이야기로는 風雪會에 부탁하면

42) ジェラルド・L・カーチス著, 山岡清二譯, 『代議士の誕生 - 日本式選挙運動の研究 -』, サイマル出版會, 1969, 130쪽.

43) 廣瀬道貞, 『政治とカネ』, 岩波新書, 1989, 37-38쪽.

자기 자식을 벳푸의 호텔에 취직시켜준다고 말했습니다. 비서는 바로 근처의 호텔에 전화를 걸어 그 자식의 면접예정 날짜를 잡았다. 그 남자가 돌아가려고 할 쯤 이번에는 사토가 살고있는 町内 경로회의 80살을 넘는 회장이 들어와서 오늘밤 경로회의 집회가 있으니까 사토가 술 2병정도를 기증해주지 않겠느냐고 이야기하였다.(중략) 사토의 비서는 오늘 오후 蓮田校區을 차로 돌면서 도움책임자들을 저녁식사에 초대했다. 다음달부터 시작되는 사토의 町内연선회 준비공작이었다. 비서의 외출중에 수명의 방문객이 와, 차를 마시면서 누가 西村으로부터 綾部로 옮겼더라든지, 野依의 이전 지지지는 “사토가 개인적으로 인사를 한다면 적어도 백표는 모아준다” 등등의 최신 가십거리를 말하였다. 한 사람의 매우 눈에 띄는 모습의 부인이 들어와서 자식이 고등학교시험에 떨어졌는데, 사토에게 어떻게든 입학시켜 주도록 힘든 부탁을 하였다. (중략) 사토는 오후, 어느 결혼식의 나코도(仲人한국의 주례에 해당)으로 참석하였다. 이것이 이번주에 들어온 세 번째의 나코도였다(중략)」<sup>14)</sup>

風雪會館은 끊임없이 방문객이 들어왔다. 그 분위기는 직업소개소, 법률상담소, 결혼상담소, 지역사회사교센터 등을 합친 것과도 같다. 이 과정을 통해 사토는 지역주민과 신뢰관계를 쌓아 그가 어떤 정당, 또는 어떤 정책보다 인간적인 신뢰와 정에 의한 투표행동을 하게 만드는 것이다.

이러한 생각은 자민당의원들 사이에 나타나는 관혼상제의 기부에 대한 문화적인 접근인식에서도 드러난다. 1989년 3월에 개최된 자민당 정치개혁위원회의 확대회의에서 의원의 관혼상제 기부금지의 여론에 대한 반대파의 논리는 명확히 드러나고 있다.

「우리들(자민당의원)은 많은 사람들의 후원회에 참가에 기대고 있다. 그들과의 접촉을 깊게하기 위해서 우리들은 일상활동에 정성을 들이고 있다. 선거라도 되면 그들만이 의지할 수 있는 것이라는 것을 서로 알고 있지 않는가. 그들 중에 불행을 당하거나 자식의 장가를 보내는 경우도 있다. 함께 슬퍼하고 기뻐하는 것이 당연한 것이 아닌가. 맨손으로 얼굴

14) ジェラルド・L・カーチス著, 앞의 책, 145-146쪽.

을 내밀고 모른 척 한다는 것은 후원회라는 조직의 의미가 없다. 사회의 미풍을 해치는 것이기도 하다」<sup>45)</sup>

후원회 조직의 문화적인 성격을 조금은 살펴볼 수 있다. 그러나 이러한 관혼상제의 기부가 부패와 연결되어질 가능성은 어디에 있는가?

후원층의 확대는 의원 자신의 작은 활동에서부터 이루어지지만 후원회사무소 임원의 질과 수도 또한 대단히 중요하다. 사무소의 지부를 늘리고 그곳의 전속 사무원을 두면 그곳에서부터 후원층이 새롭게 확대된다. 정치가의 연간 지출에서 큰 비중을 차지하는 인건비, 관혼상제의 경비, 행사의 경비 등 모두가 후원회의 본체를 유지·확대하기 위한 것이다.

특히 선거의 시기에는 이러한 활동이 더욱 활발해지고 많은 자금이 사용된다. 후원회에는 보통 해당지역에서 당선되기 위한 유권자의 2-3배의 명부를 가지고 있다. 선거의 시기가 다가오면 표계산과 표균히기는 이 명부에 기초한다. 정치가는 관혼상제에 들어가는 비용이 많은데 기본적으로 회원에 대하여 지출하는 것이다. 선거가 가까워오면 유력자의 접대에서도 돈을 들이는 행사에서도 후원회 내부의 사가를 높이고 단결을 강화하는 것에 주력한다. 즉 후원회에 돈을 사용하는 것이다.

후원회를 유지 관리하기 위해서는 엄청난 비용을 필요로 한다. 그 내용은 후원회 사무국직원의 인건비, 지역에서의 행사, 관혼상제의 경조비, 통신비, 건물임대료 등의 사무소경비 등이다. 후원회의 주요한 활동인 관혼상제의 양상을 살펴보자. 1989년 朝日新聞 정치부가 자민당의원 100인을 대상으로 설문지조사에서 나타난 의원의 장례식과 결혼식의 참가회수를 살펴보면

장례식 참가횟수 - 월기준 (월평균 26.5회)

회 수	9회이하	10-29회	30-49회	50-99회	100회이상
인원(명)	18	48	11	7	5

(불명 11명)

45) 廣瀬道貞, 앞의 책, 39쪽.

## 결혼식 참가횟수 - 월기준(월평균 6.6회)

회수	4회이하	5-9회	10-19회	20회이상
인원(명)	40	25	19	4

(불명 12명)

(廣瀬道貞, 『政治とカネ』, 岩波新書, 1989, 18쪽로부터 작성)

1989년 「유토피아 정치연구회」에 소속한 자민당의 1년생 의원의 10인이 자기의 1년 지출분을 공개하였다. 연 평균액은 1억 1643만엔이었다. 그것의 사용내역을 보면 다음과 같다.

항목		금액	비율
인건비		3982만엔	34.20
교통·통신비		1993만엔	17.12
사무소비		1192만엔	10.24
활동비	후원회활동비	1890만엔	16.23
	관혼상제비	1666만엔	14.31
	정책활동비	920만엔	7.90

(廣瀬道貞, 『政治とカネ』, 岩波新書, 1989, 32쪽로부터 작성)

장례식은 거의 매일 출석하는 것이고, 결혼식은 4-5일에 한번씩 출석하는 양상이다. 또한 지출액 중에서 후원회와 관계된 것은 활동비의 정책활동비(7.9%)를 제외하고는 거의 모든 항목이 후원회의 운영 유지와 관련된 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 후원회의 운영은 많은 정치자금의 소용된다는 것이 분명해졌다. 정치가의 정치자금의 수집은 후원회의 두 부분 중의 하나인 외연부와 밀접한 관련을 가지고 있다. 후원회의 외연부는 집표력은 뛰어나지만 의원과 외연부의 사람들의 관계는 매우 정치적이다. 지방자치단체장과 지방의원은 의원이 공공사업과 많은 보조금을 받는 사업을 중앙정부로부터 수주해 오기를 기대한다. 토목건설업의 경영자와 업계대표는 의원의 힘으로 지역의 사업을 늘이는 것 뿐만 아니라 입찰에서도 유리한 위치에 설 수 있기를

기대한다. 의원이 그러한 힘이 없다면 좀 더 힘있는 정치가에게로 옮겨간다. 의원은 이러한 과정에서 불법적인 정치자금도 수수하게 된다.

최근의 사건으로는 정치자금규정법의 개정논의를 촉발시킨 스즈키 무네오(鈴木宗男)의원과 관련된 사건에서도 잘 드러나고 있다. 스즈키의원은 1996년도 정치자금수지보고서에 기초한 조사에서 수입총액에서 1위를 차지하였다. 당시 평균은 1억 3172만엔이었고, 스즈키의원의 금액은 6억 1678만엔이었다.<sup>46)</sup> 그의 정치자금의 모금액은 자민당내의 파벌영수보다도 많은 규모였다. 그의 정치자금의 모집 수법의 전형적인 사례는 다음의 사건에서 드러난다.

스즈키의원은 홋카이도·오키나와 개발청 장관이었던 1997년과 98년에, 지반이었던 홋카이도내의 건설회사 사장으로부터 홋카이도 개발국 발주 공사의 수주를 늘릴 수 있도록 청탁을 받아 개발국 간부에게 편의를 피하도록 지시해, 그 개입의 댓가로 함께 600만엔의 뇌물을 받았다고 해서 수탁 뇌물수수 용의로 체포되었다.

스즈키의원이 관방부장관이었던 1998년 8월, 홋카이도(北海道)의 국유림의 위법 벌채로 입찰 참가 정지 처분을 받고 있던 제재 회사 간부로부터, 처분 기간중의 손실을 메우기 위해서 처분 후에 사업을 수의계약으로 수주할 수 있도록 임야청에 부정한 증재를 청탁 하고, 그 댓가로 현금 500만엔의 뇌물을 받았다고 하는 알선 뇌물수수 용의로 체포되었다.

2002년 4월말 구소련지역을 지원하는 외무성 관련 단체 「지원 위원회」가 발주한 스즈키의원의 지반지역인인 홋카이도의 구나시리(國後)섬의 「우호의 집」(통칭 무네오하우스)의 건설공사를 둘러싸고, 스즈키 전 장관의 공설 제1비서는 지역지반의 후원기업의 건설회사가 수의계약으로 유리하게 수주할 수 있도록 컨설팅회사로부터 사전에 견적가격을 알아내는 일을 하여 동경지검 특수부에 체포되었다.

스즈키 의원은 자기의 지반인 홋카이도에 공공건설사업의 확대에 노력하였다. 이러한 공공사업의 확장은 불법적인 행위는 아니었다. 그러나 그 과정에서 불법의 정치자금을 받았다. 또한 공공사업의 사업자가 지반지역 기업에 돌아갈 수 있도록 부당한 알선과 영향력행사는 불법적인 행위이고 그 과정에서 정치자금을 받게 되었다.<sup>47)</sup> 그리고 지반지역 기업의 경영을 도와주기 위해

46) 佐々木毅·吉田慎一·谷口將紀·山本修爾 編著, 『代議士とカネ』, 朝日新書, 1999, 49쪽.

정부기관에 부당한 영향력의 행사와 기업으로부터의 불법 정치자금수수가 정치부패를 일으키는 원인이었다.

스즈키의원은 기반지역을 위해서 공공사업의 유치와 기반지역 기업을 위한 이익제공으로 불법정치자금을 받게 되었다. 그 자금은 결국 후원회의 관리와 영향력의 유지에 사용되는 악순환에 빠지게 되는 것이다.

## V. 결 론

본고는 나카네 치에(中根千枝)의 종적 사회구조와 집단주의라는 사회구조 분석의 틀을 일본의 파벌·족의원·후원회라는 정치행태에 적용하여 일본의 집단주의적인 정치문화를 규명하였고, 특히 후원회의 정치문화가 낳는 정치부패의 구조를 분명히 하였다.

종적인 집단구조에 의해 파벌은 상위의 정당(자민당)보다도 강한 결속력을 지녔고, 이것이 파벌정치의 영속성을 보장하는 것이다. 파벌에 속한 국회의원의 정책수립의 주도권과 이익유도는 족의원을 중심으로 행사된다. 이것은 전 원일치의 집단주의적인 의결방식에 근거하고 있다. 그리고 국회의원의 현실적인 정치기반은 후원회가 담당한다. 후원회는 이성적인 관계라기보다는 情중심의 감성적인 관계에 기초한다. 그렇기 때문에 후원회의 활동은 인간적인 직접 접촉이 강조되고, 접촉은 관혼상제의 기부와 같이 많은 정치자금을 필요로 한다. 이것이 정치부패를 낳는 이유가 되는 것이다.

일본의 집단주의의 문화에 대응해서 개인이 중심이 되는 사회가 가장 바람직할 것이다. 개인이 중심이 되는 사회는 시민사회라고 할 수 있을 것이다. 시민사회를 구성하기 위해서 윌프렌(Karel van Wolferen)은 「좋은 시민이기 위해서 불가결한 것은 좋은 정보이다」<sup>47)</sup>라고 말하였다. 국민의 알권리를 충족시켜 줄 수 있는 정확한 정보의 공개만이 일본사회의 실체를 일본국민들에

47) 讀賣新聞政治部 編著, 『政治倫理 Q&A』, 太陽出版, 2003, 228-232쪽.

48) Karel van Wolferen 著, 이청훈·이현모 옮김, 『부자 나라, 가난한 국민 일본(The False Realities of Politicized Society)』, 범우사, 1997, 233쪽.



게 알려주는 것이며, 집단 속에 매몰되어 「어쩔 수 없다」는 체념을 극복하게 하는 중요한 요소이다. 이를 통해 일본국민은 시민으로서 자각하게 되고, 나아가 부패척결을 구체적인 행동으로 실천하게 될 것이다.

정보공개는 일본의 부패척결문제에서 중요한 지위를 차지한다. 일본사회에서 1976년 록히드사건 등의 정치부패와 오직사건, 관공서의 잘못된 비용 지출, 도로건설에서의 공해문제등으로 정보공개요구가 사회의 일각에서 나타나기 시작하였다. 1979년 자유인권협회가 「정보공개법요강안」을 발표하면서 정보공개법 제정요구가 시작되었다. 1980년 3월 29일 「정보공개법을 요구하는 시민운동」의 결성집회가 열리면서 정보공개법의 제정과 정보공개의 추진을 목적으로 시민단체가 만들어져 본격적으로 활동하기 시작하였다. 그 결과 약 20년간의 시민운동의 결과 1999년 5월 7일 정보공개법이 성립하였다. 이제는 정보공개법을 「만드는 시대」에서 「활용하는 시대」로 접어들었다. 「정보공개법을 요구하는 시민운동」은 조직개편을 통하여 정보공개법의 활용을 지원하기 위해서 1999년 6월에 「정보공개클리닝하우스(情報公開クリアリングハウス)」를 개설하여 정보공개법·조례의 이용자를 지원함과 함께 공개된 정보의 보관·제공과 일본에서의 정보공개에 대한 조사연구도 진행하고 있다.<sup>49)</sup>

일본에서 정치부패사건이 정권의 교체를 낳기도 하고 등 정치적 변화를 일으키지만, 부패사건이 뒤를 잇고 있다. 이것의 해결은 부패의 정치문화에 대한 접근이 필요하고, 일본시민사회는 근본적인 해답을 찾고 있다. 일본 시민단체의 정보공개 법제화와 정보공개법 활용노력은 일본의 부패 정치문화를 타파하는데 결정적인 역할을 수행할 수 있다.

49) 情報公開法を求める市民運動『情報公開を求めて -市民運動の20年-』, 1999 참조

## 참고문헌

- 김영중, 『부패학』, 숭실대학교출판부, 1996.
- 김장권, 「일본정치개혁의 구조와 전망」, 『韓國政治學會報』, 30집 1호.
- 이종구, 「일본의 부패문제와 개혁논의」, 『사회와 역사』57, 2000년.
- 최은봉 「일본정치사회의 변동과 문화적 특질 - 연고주의의 작동과 한계」, 『아시아문화』(한림대)15호, 1999.
- 한승미 「동아시아의 문화적 특성과 부패구조 - 일본의 사례를 중심으로 -」, 『연세경영연구』 제35권2호, 1998.
- 青木保, 최경국옮김, 『일본 문화론의 변용(日本文化論の變容)』, 한림신서(일본학총서),
- 石川眞澄·廣瀬道貞, 『自民黨』, 岩波書店.
- 石川さつき, 『村八分の記録』, 理論社, 1953.
- 石田雄, 『近代日本政治構造の研究』, 未來社, 1956.
- 石田雄, 『政治と文化』, 東京大學出版部, 1968.
- 石田雄, 황원권역, 『日本の政治文化 同調と競争』, 학민사, 1984.
- 伊藤元重·藤原正寛編, 『日本の政治經濟システム』, 日本經濟新聞社, 1990.
- 猪口孝, 「현대 일본 정치의 성격과 기능」, 『계간 사상』, 1991.
- 猪口孝·岩井奉信, 『「族議員」の研究』, 日本經濟新聞社, 1987.
- 內田滿, 「選舉地盤」, 杉正夫 編, 『國政選舉と政黨政治』, 政治廣報センター, 1977.
- 佐?木毅·吉田愼一·谷口將紀·山本修嗣 編著, 『代議士とカネ』, 朝日新書, 1999.
- 佐藤俊一, 『戰後期の地方自治』, 綠風出版, 1985.
- 佐藤誠三郎·松崎哲久 共著(『自民黨政權』中央公論社, 1987), 申熙錫편역, 『현대일본정치와 자민당정권』, 을유문화사, 1988.
- 自民黨公式 Homepage (<http://www.jimin.jp/jimin/main/touJ.html>).
- ジェラルド・L・カーチス著, 山岡清二譯, 『代議士の誕生 - 日本式選舉運動の研究-』, サイマル出版會, 1969.

情報公開法を求める市民運動, 『情報公開を求めて -市民運動の20年-』, 1999.

『週刊朝日』

高畑通敏, 『政治學の道案内』, 三一書房, 1976.

中根千枝, 명지대 일본문제 연구소 옮김, 『일본사회의 인간관계(ダテ社會の人間關係)』, 학문사, 1995.

中邨章·竹下讓, 이시원·김찬동 옮김, 『日本の政策過程 : 自民黨·野黨·官僚』, 대영문화사, 1995.

廣瀬道貞, 『政治とカネ』, 岩波新書, 1989.

堀一郎, 『日本宗教の社會的役割』, 未來社, 1962.

本田雅俊, 『永田町文化と日本型デモクラシー』(<http://www.jcaw.org/news/story/200304/honda.html>).

村川一郎, 『政策決定の過程』, 教育社新書, 1978.

山口二郎, 「現代日本の政官關係」, 日本政治學會 編, 『現代日本政官關係の形成過程』, 岩波書店, 1995.

讀賣新聞政治部 編著, 『政治倫理 Q&A』, 太陽出版, 2003.

和久利康一, 『腐敗の構造 戦後政治の崩壊と再生』, 新泉社, 1999.

John C. Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics*, Berkeley : University of California Press, 1977.

Karel van Wolferen 著, 이청훈·이현모 옮김, 『부자 나라, 가난한 국민 일본(The False Realities of Politicized Society)』, 범우사, 1997.

저자: 김종식은 성균관대학교와 동경대학에서 일본학을 전공한 학자로 한양대와 성균관대에서 일본 정치문화를 강의하고 있다.