

후기산업사회 일본의 갈등과 통합* —地方自治의 視覺과 方法을 中心으로—

김 장 권

본 연구는 산업화 과정에서 야기된 일본 사회의 갈등과 모순들이 후기산업사회단계로 들어 오면서 어떠한 변화 양상을 보이며 전개되는가? 그리고 그러한 갈등과 모순은 어떠한 형태로 통합되어 왔는가 하는 문제를, 주로 지방자치의 역할과 기능에 주목하면서 분석하였다.

후기산업사회단계에서는 산업화 단계의 갈등들이 보다 심화되고 격화되어, 도시문제, 노·자 간의 대립, 지역간 불균형, 그리고 국가와 시민사회 간의 대립이 總體적으로 構造化한다. 그러나, 바로 그렇기 때문에 갈등은 침예한 형태로 현제화하기 보다는 잠재화하는 경향이 있다.

산업화 단계에서 갈등의 통합 기능을 주로 담당한 것은 지방 정부였다. 즉, ‘市民의 反逆’을 기초로 革新自治體가 전국적으로 형성되어 그것이 일종의 福祉國家的 기능을 수행하였던 것이다. 후기산업사회단계에서는 신보수주의의 대두로 작은 정부론, 복지 감소론 등이 강력해지고, 저성장 경제에 의한 재정 문제와도 관련하여 혁신 자치체는 붕괴되어진다. 대신, 신보수주의적 상징 조작에 의한 통합양식이 지배적이다.

신보수주의의 통합 전략은 국제화·정보화라는 조류 속에서 외형상 성공하고 있는 듯이 보인다. 그러나, 그것은 산업화 단계에서와 같은 실제적인 처방이 아니라 상징 조작에 기초한 이념적 처방의 성격이 큰 만큼, 통합은 기본적으로 불안정하다. 일본의 정치개혁은 바로 이러한 불안정한 통합의 필연적인 귀결이다.

I. 문제의 소재

본 연구의 기본적인 문제의식은 후기산업사회단계에서 일본사회가 겪는 새로운 형태의 갈등과 그 통합의 메카니즘을 분석하려는 것이다. 60년대 이래의 고도성장은 노동문제, 도시문제, 공해문제 등을 중심으로 사회적 갈등을 야기하였다. 이에 반해 두차레의 석유파동을 겪으면서 저성장 경제로 돌입하게 되는 80년대 이래의 후기산업사회단계에서는, 전 단계의 사회갈등과는 구별되는 새로운 형태의 갈등요인이 현재화되어 왔다. 그것은 이른바 高齡化, 情報化, 國際化, 經營化로 치닫는 현실에서 야기되어지는 문제들로서 매우 복합적인 대응을 요구하고 있다.

고도성장기로부터 후기산업사회로 이행하는 과정에서 겪게 되는 이같은 사회적 갈등과 통합의 새로운 양상을 추적함에 있어서, 본 연구는 주로 지방자치의 양상과 동향의 변화를 중심으로 검토·분석·전망하고자 한다. 지방자치라는 시각에서 이 문제에 접근하는 방법론적인 당위성, 혹은 필요성은 다음과 같다.

* 이 글은 교육부 주관 지역연구지원사업에 의해 서울대학교 지역종합연구소의 연구비 지원을 받아 작성된 것임.

첫째, 후기산업사회의 Key Issue는 시민의 삶의 질(quality of life)이다. 그리고 그러한 삶의 질이 구체적으로 실현되는 것은 시민의 생활공간, 즉 地域을 통해서이다. 시민의 근본적인 생활욕구와 필요를 충족시키는 것이 후기산업사회의 가장 중요한 과제이며, 그러한 욕구가 충족되지 못할 때 사회적 갈등이 생겨나게 되는 것이다. 따라서, 후기산업사회의 갈등과 통합의 문제는 지역에 뿌리를 두고 전개될 수 밖에 없다. Susan Burger의 표현을 빌자면, 후기산업사회에 있어서는 이데올로기나 국가경제를 다루는 High Politics가 아니라 환경문제, 삶의 질 등을 다루는 Low Politics, 혹은 Lively Politics가 중요한 것이며, 이는 곧 지방자치와 밀접한 연관성을 지닌다.¹

둘째, 산업화 단계에서 전개되던 경제와 복지의 지역적 편차와 모순이 후기 산업사회 단계로 오면 극단적으로 현재화한다. 특히 情報化, 國際化의 기능이 東京에 一極 집중됨으로써 다른 지역과의 모순과 편차가 극대화된다. 고도성장 단계의 대도시 집중 현상은 東京, 大阪, 名古屋의 3대 도시권을 중심으로 전개된 複數 都市集中이었던데 반하여, 후기산업사회 단계의 집중은 東京이라는 거대한 세계도시 하나에 집중된다는 점에서 크게 다르다. 한편, 고도성장기에는 집중의 매체가 産業이었던데 반하여 후기산업사회 단계에서는 그 매체가 情報라는 점에서 크게 다르다. 여하튼, 이같은 현상은 戰後의 산업정책이 빚어내 온 지역적 모순의 심화가 극단적으로 표현된 것으로서, 지역적 시각에서의 검토가 요구되는 과제이며 그런 의미에서 지방자치라는 분석시각이 필요하고 有效하다.

세째, 후기 산업사회에 있어서 국가의 역할과 기능은, 복지국가의 위기, 신보수주의의 대두등에서 보여지는 바와 같이 커다란 변동을 겪고 있으며, 이 경우 국가 기능의 국제화(globalization)와 지역화(localization) 현상이 주요 특징으로 나타나고 있다. 다국적 기업의 경제활동을 중심으로 경제의 무국경화 현상(borderless economy)이 가속되고 있으며, 한 나라의 내부에서도 지방 자치 단체의 공공기능이 국가의 공공기능을 능가하는 쪽으로 진행되고 있다.

예컨대, 유럽 통합의 진행 방향은 국가가 주권단체로서 공공기능을 독점하던 구조로부터 초국가적 공동체와 각국 내의 州 또는 자치체가 분절적으로 공공기능을 주도하는 시스템을 구축해 나갈 것으로 보여진다. 이렇게 정치와 경제의 국제화는 지역화를 낳게 마련이며 그에 따라 주권국가 단위는 그 기능과 의의를 점차 상실해 가는 경향이 서서히 드러나고 있다. 이것은 바꾸어 말하면 과거와 달리 국가 단위의, 혹은 국가 수준의 정치가 갖는 중요성이 점차 줄어들드는 반면 초국가적 수준 혹은 지역 수준의 정치의 중요성이 점차 커져 간다는 것을 의미한다(宮本憲一, 1992). 아직도 국가 수준의 정치의 중요성이 부정되어질 수는 없지만 지방수준 정치의 중요성이 점점증하고 있다는 사실 또한 부정되어질 수 없으며, 특히 후기산업사회에 이미 도달한 일본의 경우 국제정치와

1 이데올로기나 종교에 기초하는 High Politics에 대비되는 의미에서 사용되는 Lively Politics는 70년대 이후의 생태주의자들의 환경운동, 自主管理運動, 지방분권 운동, 지역적 민족자치, 페미니즘, 原發 반대운동 등 각종 시민운동을 포괄적으로 지칭하는 개념이다(條原一, 1985).

지방정치의 중요성은 국가 수준 정치의 중요성과 거의 맞먹는 단계로 진행되고 있다고 보여진다. 따라서, 후기산업사회 일본의 갈등과 통합 문제를 다룸에 있어서 지방자치 분석이라는 시각은 매우 유효하다.²

후기 산업 사회의 갈등과 통합 문제를 지방자치를 축으로 하여 검토하고자 하는 본 논문에서 주된 문제 영역은 지역적 갈등 문제, 계층적 갈등 문제 등을 포함하는 사회적 제갈등이며, 그러한 사회적 갈등의 정치적인 귀결에 대한 검토이다. 지역적·계층적 갈등 등의 제 사회 문제들은 기본적으로 산업화 단계에서 발생하여 확산되어 온 문제들로서, 후술하겠거니와 산업화 과정에서 첨예화되어진 이 문제들의 정치적 귀결은 집권 자민당의 장기 저락 현상 및 다당화 현상, 그리고 이른바 혁신자치체의 전국적인 확산이었다.

특히 우리가 주목하고자 하는 것은 혁신자치체 현상이다. 혁신자치체는 주로 도시 지역에 국한된 현상이기는 하였으나, 그것은 국가 주도의 산업화 과정이 야기시킨 제반 사회 문제에 대한 시민사회의 대응으로서, 그 의의와 역할이 높이 평가되어야 할 것이다. 사실상, 혁신자치체의 성립과 확산은 복지국가의 日本的 現象으로 평가되어질 수 있을 것이다.

그런데, 주지하는 바와 같이 1970년대 중반 이래 혁신자치체는 무너지기 시작하였다. 이것은 우연하게도 일본 사회가 고도성장의 산업화 단계로부터 저성장의 후기산업사회로 이행하는 과정과 시기적으로 거의 일치하고 있다. 즉, 혁신자치체의 역사적인 기능과 역할은 후기산업사회로 들어 오면서 일단 정지해 버리는 셈이다. 그렇다면, 혁신자치체를 대두하게 만든 산업사회의 제 모순과 갈등들도 해결되었는가? 아니면, 그러한 모순들이 후기산업사회로 들어 오면서 더욱 심화·확산됨으로써 혁신자치체로서는 더 이상 대응할 수가 없어 새로운 형태의 통합 방식에 그 자리를 내어 주게 된 것인가?

본 연구는 바로 이같은 질문에서 출발한다. 즉, 산업화 과정에서 야기된 제반 사회적 갈등과 모순들이 후기산업사회로 들어 오면서 어떠한 변화 양상을 보이며 전개되는가, 그리고 그러한 갈등과 모순을 통합하는 장치로서의 지방자치의 역할과 기능은 어떻게 변화·발전, 혹은 후퇴하는가, 그리하여 이른바 복지국가 이후(Post Welfare-state)의 사회적 복지와 통합의 전망은 무엇인가? 이러한 물음들에 대한 대답들을 본 연구는 서설적으로나마 추구해 보고자 한다.

2 본 연구는 일본의 현대사회를 분석함에 있어서 이같은 지방자치 분석의 方法的 有意性을 최대한 살리고자 한다. 오늘날 현대사회의 분석시각은 너무나 “國家”중심으로 편향되어 있기 때문에 보다 “市民社會”적인 분석시각이 재조명되어질 필요가 있다고 생각한다.

II. 후기산업사회의 갈등 구조

1. 산업화 단계에서의 갈등구조

후기산업사회의 갈등과 모순은 산업화 과정에서 배태된 제반 모순이 양적·질적으로 확대·심화된 형태에 다름아니다. 따라서, 우선 산업화 과정에서 야기된 제반 모순의 양상을 검토하고 그것과의 비교·분석을 통해 후기산업사회의 갈등의 특성을 추출할 필요가 있다.

산업화 과정은 다양한 측면을 지니고 있으나, 定義上 그것은 공업화, 특히 중공업화를 의미하는 것이다. 따라서 농업을 주축으로 하는 산업구조로부터 공업을 주축으로 하는 산업구조로의 재편과정을 의미하게 되며, 이는 곧 농촌 사회의 해체, 즉 都市化를 필연적으로 초래하게 된다. 일본의 경우도 예외가 아니며, 특히 짧은 시간에 급격히 산업화가 전개되었기 때문에 도시화의 속도 또한 엄청난 것이었다. <표 1>에서 보듯이 1945년 현재 도시와 농촌의 인구 비율은 각각 27.8%, 72.2%였던 것이 고도성장이 일단락되어진 1980년에는 완전히 역전되어 각각 76.2%, 23.8%로 되었다. 말하자면, 공업화에 따른 설비투자의 지역 배분은 그에 상응하는 노동력의 지역 배분을 강요하게 되어 농촌 지역으로부터 집중 투자 지역인 대도시로 취업 인구의 대량 이동을 급격히 가져 오게 된 것이다.³

<표 1>

(%)

年 度	市 郡	郡 部
1945	27.8	72.2
1950	37.3	62.7
1955	56.1	43.9
1960	63.3	36.7
1965	67.9	32.1
1970	72.1	27.9
1975	75.9	24.1
1980	76.2	23.8

자료: 總理部統計局(昭和55년), “國勢調査”

이같은 급격한 도시화는 첫째, 도시정치(Urban Politics)의 활성화, 즉 ‘市民의 反逆’을 야기하였다. 농촌 지역의 過疏 현상과 도시 지역의 過密 현상의 결과, 농촌 지역은 노

3 농업소득의 상대적 감퇴는 미국 농산물 수입에 의한 농산물 가격의 저하, 화학 비료, 농약, 기계 사용 증가에 따른 농업 경영비의 증대, 그리고 자본주의의 농촌 침투에 따른 생활양식의 변화 및 그에 의한 가전제품 등 내구소비재 증가, 가계비 증대 등도 중요한 원인이 되었다(野原敏雄, 1977: 149).

동력의 부족 등으로 침체가 가속화되고 도시 지역은 과잉 인구로 인해 주택난, 地價의暴騰, 物價騰貴, 교통난 등 생활의 질을 급격히 떨어뜨리는 상황이 전개되었다. 특히 일본의 경우 산업화 과정이 주로 산업 기반의 정비에만 편중되어 국민 복지와 관련되는 생활 기반은 경제의 고도성장과 함께 그 허약성이 적나라하게 드러나기 시작하였다. 말하자면, 일본의 경제성장의 기본 도식은 국민복지를 희생시켜 국제경쟁력의 증대와 수출증진을 추진함으로써 고도성장을 이룩하는 것이었다(沖繩縣教職員組合經濟研究會, 1974: 8).

그리하여, 고도성장이 절정을 이루던 1960년대는 동시에 이같은 복지의 상실에 대한 도시 시민들의 반란이 절정을 이룬 시기이기도 하였다. 그 직접적인 계기가 되었던 것은 주로 공해문제, 환경파괴 문제 등이었으며, 각지에서 공당 유치 반대운동 등 반공해 캠페인이 발생하였다.⁴ 그러한 반공해운동 등 전투적인 시민운동의 전개를 배경으로 '지방의 반대(Local Opposition)'라는 反中央의 政治戰線이 사회당 등 야당을 중심으로 형성될 수 있었다. 도시자치체의 대부분을 혁신계 야당, 혹은 시민세력이 장악하게 되는 혁신자치체 현상은 바로 이같은 도시 시민의 반란을 배경으로 가능하였다. 한편, <그림 1>

(그림 1)

大都市型		新自由클럽					
		民社 諸 · 無					
(72年)	自民 30.5	社會 19.6	共産 18.6	公明 16.8	10.3	4.0	
(76年)	25.3	17.4	15.6	18.2	7.8	6.9	
都市型		新自由클럽					
		公産 公明 民社 諸 · 無					
(72年)	自民 45.7	社會 22.6	11.2	9.7	7.2	3.5	
	37.8	20.3	11.4	12.4	7.1	4.2	
準都市型		新自由클럽					
		共産 公明 民社 諸 · 無					
(72年)	自民 51.8	社會 21.7	5.9	5.8	7.7	7.1	
(76年)	48.2	22.2	8.0	9.5	6.5	4.2	
準農村型		新自由클럽					
		共産 公明 民社 諸 · 無					
(72年)	自民 55.4	社會 23.2	8.0	5.0	5.3	3.0	
(76年)	48.7	22.2	8.1	8.0	5.7	6.4	
農村型		新自由클럽					
		共産 公明 民社 諸 · 無					
(72年)	自民 65.6	社會 23.1	(5.1)	(1.0)	(2.3)	(2.9)	
(76年)	57.6	22.7	6.5	1.8	2.3	8.0	

자료 : 讀賣新聞, 1976년 12월 7일

4 대표적인 것으로 1964-65년 三島, 沼津의 석유콤비나아트 유치반대운동을 들 수 있다(宮本憲一, 1986).

1)에서 보듯이 중의원 선거에서 뚜렷하게 나타나는 ‘興村野都’ 현상도 그 배경은 거의 동일한 것이었다.

둘째, 보다 중요한 것은 자본과 노동의 대립이 격화되기 시작한 것이다. 도시화 현상은 농촌사회에서와 같은 자급자족형 사회생활과는 달리 상품과 서비스, 그리고 공공재에 의존하는 생활양식을 강요하는 것이며, 이가운데 상품과 서비스는 대기업에 의해서, 그리고 공공재는 정부와 자치체 등 공공부문에 의해서 조달되어진다. 따라서, 도시화는 결국 대기업의 대두를 낳게 되고 아울러 그러한 기업에 노동력을 제공하는 거대한 노동력 집단을 형성시킨다. 그런 의미에서 대기업의 조직과 그곳에서 일하는 노동자의 조직인 노동조합의 2대 조직이야말로 20세기 산업화 사회의 기축을 형성해 왔다고 해도 과언이 아니다(加茂利男, 1988: 10). 바로 여기서 자본과 노동의 대립이 배태되어지고 그러한 노자의 대립은 산업화 사회의 가장 기본적인 대립으로 전개되어지는 것이다. 물론, 일본의 노조 조직율은 구미, 특히 유럽의 그것에 비해서 낮은 편이다. 그러나, 역시 상대적으로 볼때, 고도 성장기에 노조는 그 조직율의 측면에서나 그 전투성의 측면에서 적극적으로 자본과의 투쟁을 전개해 왔음을 알 수 있다(大原社會問題研究所, 1992).

노동자 계급의 투쟁은 단순히 노자관계에만 국한되는 것은 아니었다. 일본의 혁신자치체의 성립은 기본적으로 1960년대에 증대한 화이트칼라 계층에 의한 주민운동, 시민운동의 확산에 기초하는 것이었지만, 역시 노동조합 주도의 地域共闘가 중요한 역할을 하였고, 특히 總評 등 노동조합과 사회당, 공산당 등의 공투가 결정적인 역할을 한 것이 사실이었다. 공해반대 운동 등의 실태를 보아도 구나 현 등 지역 단위 단체들의 경우 노동조합이 중심이 되고 있음을 알 수 있다(전국혁신시상회, 1990).

사실, 60년대 지방정치의 구조 변동과 혁신자치체의 등장은 그 정치적 측면에서 볼때 총평의 지지를 받고 있던 사회당의 전략이 중요한 역할을 하였다. 1960년 안보투쟁을 계기로 사회당은 좌파와 우파의 대립이 격화되어 결국 당이 분열되는데, 당의 분열로 세력을 잃은 사회당은 당세의 회복을 위한 노력의 일환으로 ‘지역민주주의’를 기치로 한 지방자치 중시로 나아갔다. 이같은 사실에 대해 사회당의 「자치체 행동 강령」은 다음과 같이 지적하고 있다. “……(우리 당이) 명확한 의미를 부여하면서 자치체 혁신을 전개한 것은 1961년 이후이다…… 그 직접적인 계기는, 저 역사적인 60년 안보투쟁의 고양에도 불구하고 풀뿌리 보수주의를 무너뜨릴 수 없었다는 데에 있다. 이러한 반성에서 우리 당은 지역민주주의를 목표하여 자치체 개혁의 목표와 운동을, 일본의 정당으로서서는 최초로 제기하였다…… 1. 자치체 혁신 그 자체를 당의 활동 영역으로 하였고, 주민의 생활향상의 투쟁을 통해서 지역민주주의를 확립하는 것이 국정혁신의 중요한 무대라는 것, 2. 노동자를 거주지 중심으로 파악하여 민주적인 주민조직과 지역활동에 관계하도록 하는 것 등이며, 이는 획기적인 의의를 지니는 것이었다……”⁵ 이같은 사회당의 지역 민주주의 노선은 보수계열의 ‘중앙직결 노선’에 대해 ‘주민직결 노선’을 주

5 社會黨自治體行動綱領. 이 문서는 1982년 12월 17일 제47차 전국 당대회에서 채택된 것으로서, 당의 지방정치 전략의 전개과정과 반성, 그리고 전망 등이 정리되어 있다.

창하고, 자민당 정부의 경제성장 우선정책에 정면으로 대항하여 분배와 복지, 환경 우선정책을 적극적으로 전개하고자 한 것으로서, 중앙의 '통치'에 대한 지방의 '자치'라는 민주적 지향과 이미지를 창출함으로써 지역 주민의 커다란 지지를 얻을 수 있었다.

세계, 발전 지역과 저발전 지역, 도시와 농촌 간의 지역간 대립이 발생, 격화하였다. 주지하는 바와 같이 일본의 산업화 전략은 균형발전 전략이 아니라, 지역간 불균형 전략으로 특징지어진다. 일본의 산업입지 정책은 그 중심이 태평양 연안의 선진 공업 지역에 집중되었다. 미국의 경우, TVA가 후진 농촌 지역의 종합 개발을 추진하였고, 영국의 경우도 지역개발이 불황산업 정착 지역에 산업을 유도하기 위한 전략을 취하는 등, 주로 쇠퇴 부문과 후진 지역에 정책 중심이 두어졌었던 것과는 대조적으로 일본의 경우는 성장부문과 선진 지역에 집중됨으로써, 지역간 불균형 심화에 부채질을 하였다.⁶

고도성장 정책은 중화학 공업 중심의 거점 개발 방식을 취하여, 조선·철강·화학 등의 콤비나아트를 기성 공업지대 및 그 주변부의 임해지역에 형성하였다(清水嘉治, 1986). 戰前 이래 일본의 지역 구조를 보면 소재형 산업은 원료 생산지인 지방에 입지하고 가공 조립형의 완성재 산업은 대도시 입지라는 지역간 분업을 그 특징으로 했었다(中村剛治郎, 1987). 그러나 戰後 일본의 소재형 중화학 공업의 입지는 소비지를 지향하여 임해 대도시 지역에 집중되는 특징을 보이게 된다. 그것은 해외 자원을 수입하기 위한 항만 시설을 갖추어 원료 생산지 입지 문제를 해결하고, 기성 공업 지대라는 거대 시장에 직결된 소비지 입지를 통해 보관, 운송비 절감 등 기업 경쟁력 강화를 도모할 수 있었기 때문이다. 그리하여 철강·석유·화학·기계 등 성장 주도 부문의 基幹工場 配置는 기성 공업 지대를 중심으로 한 태평양 임해도시 지역에 집중되어 갔다. 그 결과 東京灣, 伊勢灣, 大阪灣, 山陽 임해 지역에 극단적인 산업 집중이 초래되었다.

성장부문과 선진 지역의 산업 집중은 기업의 경제 합리성 추구와도 관련되어 집중 현상은 점점 가중되는 경향을 보였다. 예컨대, 산업 기반이 이미 충분히 조성되어 있는 태평양 벨트 지대 외에는 정부에 의해 산업 용지가 조성되어도 기업은 공장 건설 등을 주저하여 진출에 소극적이었다. 그 결과 태평양 연안의 4대 기성 공업 지대를 중심으로 한 산업 발전의 지역 편중 현상이 점점 가속화되었다. 이같은 현상은 지역간 발전의 불균형을 심화시켜 지역간 경제성장의 격차를 크게 벌어지게 만들고 아울러 지역별 주민의 소득 격차도 증대되게 된다. 예컨대, 1981년도 동경의 1인당 개인 소득을 100으로 했을 때, 北海道 72.8, 靑林 55.7, 秋田 59.2, 次城 62.4, 千葉 69.5, 神奈川 81.1, 石川 69.1, 愛知 74.6, 大阪 81.7, 島根 60.1, 高知 59.7, 大分 58.3, 沖繩 50.8로서 커다란 지역간 편차를 보여 준다(清水嘉治, 1986: 11).⁷

6 그 이유로서, 일본의 경우 산업의 성장 부문이 미국 등 해외 시장과 깊게 관련되어 있어 특정 臨海 지역의 개발에 집중될 수 밖에 없었고, 아울러 노동운동의 취약성, 지방자치의 허약성 등도 지적되고 있다(野原敏雄, 1977: 143).

7 일본의 지역간 불균형 발전 전략은 그 초기 단계부터 지역간 대립과 경쟁을 낳았다. 1960년대 초반까지 각 지역의 자치체들은 戰後 재건에 따르는 재정 궁핍 상태를 벗어나기 위해 거대 성장 부문의 공장을 지역에 유치하고자 경쟁하였다. 1962년, 신산업도시 건설 촉진법이 성립되자 전국 각지에서

이같은 현실은 발전 지역과 저발전 지역 간의 대립을 발생시켰다. 발전 지역인 태평양 연안과 저발전 지역인 일본해(우리나라의 동해) 연안 지역간의 대립은, 이른바 裏日本(우리나흔) 情緒의 형성을 가져 왔고, 新潟縣 출신의 田中角榮의 등장 및 그의 일본 열도 개조론을 낳는 중요한 배경을 이룬 것으로 보여진다.

또한, 도시와 농촌 간의 대립도 격화되었다. 정치에 있어서 도시의 이해와 농촌의 이해의 대립은 20세기 정치사의 중요한 테마의 하나이다. 관세, 통화, 금융, 稅制 등의 제 정책을 둘러싸고 도시와 농촌, 공업자본가와 지주 간에는 격렬한 대립을 보여왔으며, 도시화가 진전되기 전에는 주로 농촌과 지주의 이익이 지배적이었다. 일본의 경우, 적어도 고도성장기 시작되기 전인 1950년대 중반까지는 농촌의 이익이 지배적이었으며, 이 같은 농촌의 이익을 대변하는 보수 정당으로서 자민당은 출발하였던 것이다. 그러나, 자민당은 출범과 동시에 바로 이러한 농촌과 도시의 이해 대립과 그 조정이라는 難題를 꺼안게 된다. 도시화의 진전에 따라 자민당의 득표율이 점차 저하하는 이른바 자민당의 장기 저락 현상이 두드러지기 시작하는 것도 고도성장기의 현상이었다.

네째, 국가 중심의 산업화 과정은 관료제의 강화를 초래하고 그 결과 중앙정부 대 지방정부 간의 대립을 가져 왔으며, 결국 의회 제도 및 정당 정치에 대한 懷疑를 심화시켜 국가와 시민사회 간의 대립을 야기하는 바 되었다.

일본의 성공적인 산업화가 국가 관료에 의해 주도되었음은 주지의 사실이다. 일본 경제는 거시경제 부문은 大藏省, 미시경제 부문은 通産省의 관료들이 주도하는 것으로 알려져 있다. 고도 성장기에 국가 관료는 산업의 전 분야를 주도해 왔으며, 이른바 黨低官高라는 말로 표현되고 있듯이 전문관료집단은 의회와 정당정치를 압도해 온 것이 사실이다. 이러한 엘리트 관료의 탁월한 지도력이 일본의 기적을 가져 온 데 크게 기여한 것은 분명하지만, 그 결과 관료제가 필요 이상으로 강화되어 많은 부작용을 야기하게 되는 것도 사실이다.

특히, 중앙 관료제의 강화는 중앙정부와 지방정부 간의 불균형을 초래하여 지방재정의 파행과 지방의 특수성을 무시하는 획일적 행정의 폐해를 낳았다. 산업 기반을 형성하기 위한 관련 사업비는 기본적으로 지역의 지방자치체가 부담하였기 때문에 개발이 진척되면 될수록 지방자치체의 재정은 궁핍화하여 지방재정의 위기상황이 야기되었다. 고도 성장기에 지방재정은 국가재정과의 밀접한 연계 속에서 공공투자의 확대를 통한 사회적 infrastructure의 정비에 중요한 역할을 담당하였다. 중앙정부는 보조금·지방 교부세 등을 공공투자 중심으로 조작하여 지방재정을 국가의 개발정책에 종속시키는 데 성공하였던 것이다. 이렇게 지방자치체는 주로 공공투자 중심의 산업 기반 정비를 담당하는 형태로 국가의 산업 개발 정책에 적극 참여하였으며, 그것이 고도 성장의 중요한 기반으로 작용하였다. 그러나 그같은 적극적인 기여에도 불구하고 그 결과 지방재정은 엄청난 재정위기에 빠지게 되었고 주민의 부담은 느는 반면 주민의 복지는 줄어드는 뒤

공급개발열이 만연하여 신산업도시 지정을 둘러싸고 전국 각지에서 지정 유치 운동이 뜨겁게 진행되었다(佐藤, 1963).

바뀐 양상이 전개되었다. 국가의 발전 전략에 협조해 온 지역에 남겨진 것은 공해와 환경 파괴, 생활난 등이며, 농어업 및 지역 산업의 파괴와 그로 인한 지방자치의 空洞化 현상이었던 것이다.

바로 여기에서 反中央의 '지방의 반란'의 원인을 찾을 수 있을 것이다. 이와 관련한 전국적인 혁신 자치체의 성립 현상에 대해서는 앞서 지적한 바와 같으며, 이를 바탕으로 전국혁신市長會가 국정 참가론을 제기하는 등 중앙정부에 대한 지방정부의 목소리가 커져 왔던 것이다(전국혁신시장회, 1990).

한편, 중앙 관료제에 대한 비판과 지방정부의 중앙정부에 대한 대립 현상과 관련하여, 시민의 직접 정치 참여에의 움직임이 주목되어진다. 이것은 대의제 정치체제에 대한 불신, 정당 정치에 대한 불신에 기초하고 있는 것으로서, '국가'에 대한 '시민사회'의 적극적인 대응이라는 관점에서 흥미롭다.

1971년 東京都知事 선거 前後의 조사에서 지지정당을 갖지 않는 시민이 40%에 달하고 있으며, 특히 젊은 층의 경우는 53.8%가 지지정당이 없다고 답하였다(大原光憲, 1973, 39). 그러나, 이같은 현상이 그대로 정치적 무관심을 의미하는 것은 아니라는 점이 중요하다. 즉, 이들은 '정치에 의견을 반영시키기 위해서는 직접 시민운동을 일으키지 않으면 안된다'고 생각하며, 특히 젊은 세대일수록 시위나 시민운동을 통해서 자기 주장을 실현하려는 직접민주주의적인 경향을 강하게 나타냈다. 대도시 시민들은 대개 이러한 직접민주주의적인 경향이 강하여 60% 이상이 시민 운동 참가를 희망하였다(大原光憲, 1973, 39).

한편, '당신이 투표하고 싶은 도지사 후보를 당신의 지지 정당이 추천하지 않았을 경우 어떻게 할 것인가?'라는 질문에 대해 '내가 생각하는 대로 투표한다'라는 대답이 54.4%, '지지정당의 방침에 따른다'는 대답이 13.9%로서 압도적으로 시민의 정당 탈피 경향이 강함을 드러내 주고 있다(大原光憲, 1973, 40). 혁신자치체의 등장에는 바로 이러한 직접민주주의적인 사고와 脫政黨化의 경향이 중요한 계기를 이루고 있었다고 할 수 있다.

직접민주주의의 지향성, 탈정당화의 경향 등은 자치단체의 首長選舉와 議員選舉에서 극명하게 드러난다. 자치단체의 수장 선거에서 정당 초월적인 이른바 市民黨, 都民黨이라는 초당파적 대표성이 강조되어졌고 선거운동의 주체도 정당이 아니라 시민운동단체가 핵심을 이루는 이른바 '밝은 혁신도정을 만드는 회' 등이 주축을 형성하였다. 수도 동경에 최초로 혁신계의 미노베 지사가 당선되어 혁신都政이 성립되었던 1967년 동경도지사 선거의 경우, 이같은 특성이 첨예하게 표출되었다. 이 선거는 사회당과 공산당의 정책협정을 기반으로 '공동투쟁의 체제' 아래 전개되었지만 운동의 주체는 시민운동의 연합인 '밝은 혁신都政을 만드는 會'였으며, 이 단체는 참가 시민단체 약 500, 참가 학자, 문화인, 종교가 약 2000인, 기타 저명인사 약 430명을 포함하여 수십만의 시민 회원으로 구성되어 있었다. 선거 기금도 대중모금을 통해 이루어졌고 『밝은 혁신도정』이라는 기관지도 발행하였다(伊藤茂, 1967, 109).

이같이 전개된 동경都 선거에서는 '都民과의 대화'라는 말이 새로이 크게 유행하였으며, 당선 후에도 미노베는 대화의 都政이라는 점을 크게 강조하였다. 4년전인 1963년 선

거에서 요코하마 시장으로 당선된 혁신 시장 아스카타도 선거전에서 '직접 민주주의'와 '1만인 집회'를 내세웠었는데, 67년 선거에서도 아스카타는 '아스카타시장과 함께 살기 좋은 요코하마를 만드는 시민의會'를 기초로 시민선거대책위원회를 조직, 역시 대성공을 거두었다.

지방의회 선거의 동향을 통해서도 정당이탈과 직접민주주의에의 경향을 읽을 수 있다. 1967년 미노베 지사 지지율이 67%였는데 반해 2년후 행해진 都議員 선거에서 사회당과 공산당 지지율은 38.6%에 불과하여 커다란 간극을 보여주고 있다(條原一 1969, 93). 이것은 적어도 선거민의 의식에서 기본적으로 정당의 의의를 거의 무시하거나, 아니면 首長과 정당(여당)간의 관계를 거의 의식하지 않은 투표 행태로 해석할 수 있다. 결국 이것은 의회불신, 직접행동 지지라는 反政黨的 직접민주주의적 사고의 표현에 다름아니라 할 것이다. 60년대 말에 행해진 여러 조사에 의하면 젊은 층의 정당지지 없음의 비율이 50%를 넘어서고 있으며, 그런 의미에서 일본의 정당정치를 5할 정당제라고 규정하는 시각도 있다(條原一, 1969, 96).⁸

2. 후기산업사회의 갈등 구조

1970년대에 들어 서서 세계적 경기의 침체, 석유 파동 등의 객관적인 조건과 산업 사회의 성숙과 정착이라는 내재적 조건을 기초로 일본 사회는 커다란 변화과정에 들어 서기 시작한다. 즉, 1970년대를 기점으로 하여 일본 사회는 후기산업사회로 전환되기 시작하는 것이다. 여기에는 여러가지 지표가 설정될 수 있을 터이나 몇가지 중요한 측면만 보자면 다음과 같다. 즉, 경제성장율의 저하, 重厚長大型 대공업으로부터 하이테크 산업, 정보 산업 등 知識集約型 산업체로의 산업구조의 변화, 그에 따른 산업취업인구의 구성 변화, 즉, 제2차 산업 중심에서 제3차 산업 중심으로의 취업인구 구조의 변화, 그리고 도시적 생활양식의 정착화와 심화 및 이와 관련한 핵가족화와 인구의 老齡化 등을 들 수 있을 것이다. 물론, 여기에는 세계적 자본주의의 심화에 따른 경제의 국제화요인의 확산도 포함되어진다. 일본 사회는 1970년대를 기점으로 이와 같은 후기 산업 사회의 제 징표들이 드러나기 시작하였으며, 1980년대를 거쳐 오늘날은 후기 산업 사회의 구조적 특성이 확연하게 자리잡은 것으로 보여진다(東京大學社會科學研究所, 1992).

이러한 변화를 통해 일본 사회의 갈등 구조 또한 상당한 變容을 보이고 있다. 以下에서는 산업화 단계에서의 갈등 구조와 대비하면서 후기산업사회의 갈등 구조를 분석하고자 한다.

첫째, 산업화 단계에서는 급격한 도시화와 공업화에 따른 삶의 질의 급격한 저하로 인해 이른바 시민의 반란이 야기되었으며 이것이 혁신자치체 성립의 주요 계기로 작용

8 물론 이같은 의회와 정당에의 불신은 혁신 首長の 시민 직접 참가의 市政 指向과도 깊은 관계를 지니는 것이다. 그런 의미에서 革新市政의 본질은 상당한 정도 포퓰리즘적인 요소를 지니고 있었다고 볼 수 있겠다.

하였었다. 그런데, 그러한 산업 사회의 모순은 후술하는 바와 같이 혁신자치체의 활동과 정부의 정책⁹ 등에 의해 많은 부분이 해소되어 온 게 사실이다. 혁신자치체 期의 일본 정치를 복지국가 단계로 규정하는 하나의 근거는 바로 이 점에 있는 것이다. 또한, 70년대 석유 위기를 계기로 일본의 산업 구조는 소재형 중화학 공업으로부터 조립가공형 산업, 나아가서 지식집약형 산업으로 전환되기 시작하였다. 그 결과, 정보화, 소프트웨어가 진행되어 공해 문제가 대폭 완화되고 산업 입지도 내륙에로의 광범한 분산이 이루어져 노동력의 U-Turn, J-Turn 현상도 나타나기 시작하였다(김장권, 1991b).

그러나, 산업사회 단계에서 제기된 삶의 질의 문제는, 이같은 상황 변화에도 불구하고 후기산업사회에서 보다 심각하게 제기되어진다. 우선, 도시화가 全國化함으로써 도시화에 따르는 問題群도 전국화하게 되었다. 도시와 농촌의 보완관계는 거의 무너지고 모든 인간관계가 혈연이나 지연 혹은 공동체적 유대가 아니라 도시적 公共財에 의존할 수밖에 없게 되었다. 즉, 도시형 사회의 성립으로 인해 도시와 농촌을 불문하고 시민생활에 있어서 상호의존 관계가 커져 개인과 가족의 차원에서는 해결할 수 없는 문제 영역이 비약적으로 확대되어진 것이다(條原一, 1985: 86). 한편, 高齡化에 따른 노인 복지 문제, 여성의 사회적 진출 등에 따른 보육시설의 문제, 교육의 확대 문제 등 후기산업사회적인 제 문제들이 심각하게 제기되기 시작하였다.

요컨대, 후기산업사회에서는 시민의 일상 생활 전체를 포괄하는 전면적인 삶의 질의 향상이라는 문제의식이 일반화한다고 볼 수 있다. 바꾸어 말하면 이른바 生活權 개념의 확산을 그 특징으로 간주할 수 있는 것이다. 이러한 의미에서의 生活權 개념은 기본적으로 생산과정 혹은 생산력 보다는 소비생활 혹은 복지·배분 문제와 깊은 관련을 맺는 개념이다.

그런데, 후기산업사회의 정책적 이데올로기는 신보수주의 혹은 신자유주의이다. 이것은 자립, 자조, 민간 활력을 중시하고 작은 정부를 강조한다. 즉, 생산과 경쟁원리를 강조하며, 복지 억제론에 기초한 이데올로기에 다름 아니다. 작은 정부론의 기치 아래 복지억제론을 주장하는 『신경제사회7개년 계획(1979)』은 바로 신보수주의의 基調를 전형적으로 보여 주는 것이었다. 이같은 신보수주의의 시각에 의하면, 구미제국이 직면한 경제적 위기 및 정세상황을 복지정책과 큰 정부에 기인된 것으로 파악하여 일본 사회에 있어서의 복지 억제를 내세우는 것이다. 그리하여, 80년대에 들어서면, 이른바 「臨調行革路線」이 확립되면서 복지 억제론의 제 정책이 실시되어진다.¹⁰

요컨대, 복지 정책, 생활권 보장의 전면적이고 폭넓은 확산이 적극적으로 요구되는 상황에서, 정책 현실은 완전히 그 역방향으로 전개되기 시작한 것이다. 이것이 바로 후기산업사회 일본의 기본적인 모순이다. 즉, 시민의 생활권·복지 주장과 신보수주의의 경

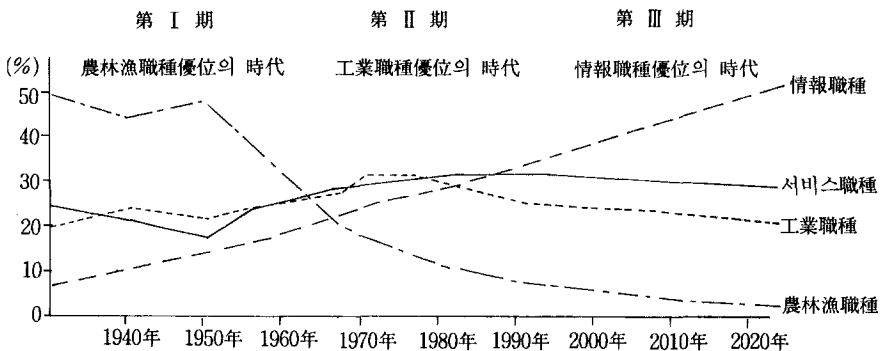
9 여기에는 자민당을 위시한 각 정당들의 도시 정책, 1962년 이래 4차에 걸쳐 기획·실시되어진 '전국총합개발계획' 등을 들 수 있다.

10 복지시설, 서비스에 있어서 수익자 부담의 강화, 생활보호기준상장방식의 변경(1984), 노인보전법(1983), 건강보험법개정(1984), 연금제도개정(1985) 등을 들 수 있다.

쟁원리·복지역제 주장이 두개의 이데올로기적인 대립축으로서 팽팽한 긴장관계를 유지하면서 대립하고 있는 것이다.

둘째, 산업화 단계에서 정착된 자본과 노동의 대립 형태가 후기산업사회에서는 크게 변화하게 된다. 우선 2차 산업의 상대적 비중 약화와 3차 산업의 비중 증대(〈그림 2〉참조)로 인해 노동조합 조직율이 떨어지고 조합의 정치적 활동도 약화되기 시작하였다. 노조 조직율은 1960년 32.2%, 1970년 35.4%로 절정에 달하였으나, 1980년 30.8%, 1983년 29.7%로 저하 일로에 놓여 있다(大原社會問題研究所, 1992). 산업의 소프트화, 서어비스화에 따른 필연적인 결과라고 볼 수 있을 것이다. 1970년의 제조업 취업 인구는 1368만인이었으나, 1975년 1324만인, 1980년 1325만인 등 절대수가 감소하고 있다. 이같은 고용 감소와 함께 노동시간은 오히려 늘고 있다. 이것은 공업 분야에서 자본과 노동의 세력관계가 크게 변화하였음을 보여 주는 것이다. 산업구조의 변화와 저성장 경제 하에서 노동 조합이 자신감을 상실하여 減員과 노동시간 연장에 협력하고 정치적으로 右傾化하는 경향이 눈에 띄고 있다(加茂利男, 1988).

〈그림 2〉



자료: 國土廳 『日本21世紀への展望』 1984年

한편, 노조 조직율의 저하 뿐 아니라 조합에의 참여율이나 충성심도 크게 저하하고 있다. 산업화 시대에 있어서는 대공장에 수만 노동자가 모여서 평균화된 노동을 통해서 응집성도 크고 일치된 조직행동도 하기 쉬웠으나, 지식집약형의 소프트화 경제 하에서는 노동조직은 분산되고 각 조업단위가 소규모화하기 때문에 대규모의 조직적 응집성을 발휘하기 어렵다. 게다가 화이트칼라 직종의 증대는 근로자의 개인주의화를 가속시키는 결과를 가져 온다. 게다가 이들 노동자들의 욕구도 단순히 임금문제에만 국한되지 않고 매우 다양한 스펙트럼을 보이게 되는 바, 노동조합이 그러한 노동자들의 변용하는 욕구를 민감히 수용하지 못하고 있는 점도 노조에 대한 충성심의 약화를 초래하는 것으로 지적되고 있다. 山内敏雄의 조사에 의하면, 후기산업사회로 들어 오면서 노동자들의 의식은 매우 다양해지고 복잡화하는 반면 노동조합은 전통적인 운동의 틀을 벗어나

지 못하고 있기 때문에 노조가 점점 조직적으로나 활동적으로나 허약해 지고 있다고 지적한다(山内敏雄, 1985).

이렇게 후기 산업 사회에서는 산업화 단계와 비교하여 노동과 자본 간의 대립이 일견 둔화되는 듯이 보인다. 그러나, 그것이 양자간의 모순 자체가 사라졌다는가 아니면 약화되었다는 사실을 의미하는 것은 아니다. 자본과 노동의 모순은 변함이 없고 오히려 컴퓨터 노동이라든지 파트 타임 노동 등 자본에 의한 노동의 착취도는 높아 가는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 산업화 단계에서와 같은 노·자 간의 대규모 충돌이 줄어들고 있는 것은 바로 앞서 보았듯이 서비스 산업의 증대에 따른 노조조직의 분산화, 약화, 그리고 화이트칼라의 증대와 개인주의화의 진전 등과 깊이 관련된다. 또한 근로자의 생활의식의 다양화, 총체화로 인해 단순한 임금투쟁 만으로는 노동자들의 충성심과 참여를 충분히 동원할 수 없게 되었다는 후기산업사회적인 상황 등이 고려될 수 있다.

사실, 자본과 노동 간의 객관적 모순은 오히려 심화·확대되고 있다고 볼 수 있다. 후기산업사회에 있어서 노동의 요구는 단순히 임금의 인상이라는 일면적인 차원을 넘어서 생활 전체의 질적 향상이라는 총체적인 요구로 확대되고 있기 때문이다. 여기에는 노동자의 주택문제, 노동환경의 향상, 生活의 터전인 지역에서의 생활 복지의 향상 등이 포함된다. 노동의 요구가 이렇게 확산되고 전면적인 것으로 轉化함으로써 자본과의 갈등은 그 폭과 넓이에서 한층 심화되지만, 그것이 全面的인 성격을 띠는 것인 까닭에 행동과 조직의 일체성과 기동성을 획득하기 어렵고, 그 때문에 대립의 양상이 비전투적인 형태로 둔화될 수 밖에 없다는 약점을 노정하게 되는 것이다. 여하튼, 후기산업사회에서의 자본과 노동의 대립은 결국 생산 지점에서의 국부적인 대립을 넘어서 생활 공간 전체를 배경으로 全面化하고 있으며, 그런 의미에서 지방자치의 영역에서의 주민 운동 공간과 상당 부분 겹쳐지게 되었다고 볼 수 있다.

한편, 이와 관련하여 흥미로운 것은 화이트칼라를 포함한 노동자계층의 계층 귀속 의식의 변화이다. 후기산업사회로 진입하면서 노동자계층의 중류 의식이 확산되었다는 보고가 많이 나와 있다. 그런데, 1980년대로 들어서면 그러한 중류의식이 급속하게 해체

〈표 2〉

區 分	72年度	75年度	78年度	81年度	84年度	87年度		
							男	女
상의 상	0.4	0.8	0.9	0.9	1.1	1.0	1.1	0.8
상의 하	2.1	3.0	4.8	4.1	4.3	3.8	3.5	4.0
중의 상	35.0	43.4	49.3	44.3	40.7	40.7	39.5	42.0
중의 하	58.2	35.3	31.7	34.9	35.2	38.7	38.4	39.0
하의 상	12.2	7.4	7.0	7.8	8.0	12.7	14.0	11.5
하의 하	3.7	2.4	2.0	3.3	2.5	2.9	3.3	2.4
모르겠음	8.3	7.7	4.4	4.7	2.4	0.2	0.1	0.4

자료: 國民生活選好度調査, 1987

되고 있다. 1987년에 행해진 「국민 생활 선호도 조사」등을 통해(〈표 2〉참조) 국민들의 중류의식이 무너지기 시작하고 있다는 조짐을 쉽게 읽을 수 있다. 이것은 산업의 소프트화, 서비스화의 진전에 따라 특히 3차 산업 종사 근로자 간에 소득의 양극분해가 진전된 결과로 이해될 수 있다.

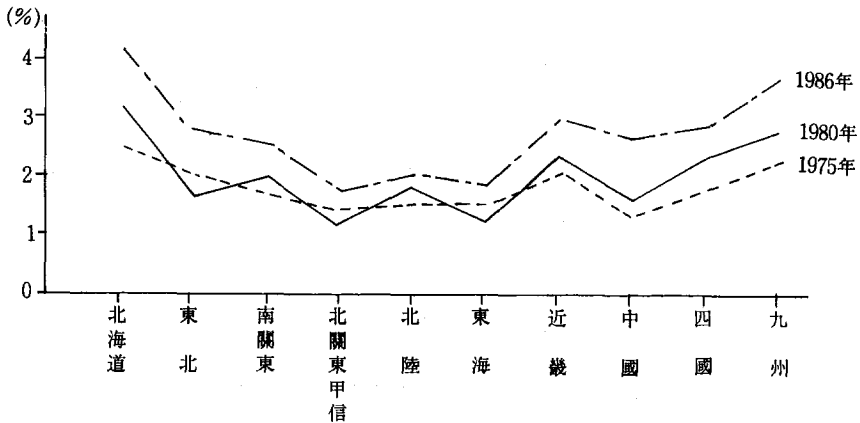
세계, 지역간 갈등, 혹은 지역간 불균형 문제도 후기 산업 사회로 들어서면서 극단적인 형태로 심화되었다. 1980년대 이래의 이른바 동경 1극 집중 현상이 그것이다. 전후 일본의 급격한 산업화의 귀결은 결국 동경 1극 집중과 지방의 空洞化라는 현실로 표현된 것이다. 인간·물건·通貨·정보의 東京 1극 집중은 엄청난 규모로 진행되어 특히 1985년 이래의 円高經濟 하에서 더욱 가속화되었다. 고도 성장기의 대도시 집중과 1980년대의 동경 1극 집중은 상당한 성격적 차이를 보이고 있다. 전자가 東京, 大阪, 名古屋의 3대 도시권을 중심으로 진행된 복수도시 집중형이었고 그 원동력은 소재형 중화학 산업의 성장과 밀접하게 관련되어 있었던 데 반해, 후자는 복수 도시형이 아니라 1극 집중형이며 그 매체가 산업이 아니라 정보라는 점에서 크게 다르다. 개인도 기업도 정보를 최우선 순위에 두는 정보화 사회에서는 정보의 효율적인 수집과 관리를 위해 정보 네트워크가 집중되어 있는 대도시로 집중될 수 밖에 없는 것이다. 정보화는 다시 국제화를 부르게 된다. 동경은 국내 뿐아니라 국제적으로도 정보 네트워크의 起点·結節点으로서의 위치를 강화해 왔다. 그리하여 동경은 1980년대 중반 이래 市民不在의 국제적 세계정보도시로서 변모해 왔다. 물론 동경 1극 집중은 국제화, 정보화의 시대적 흐름 속에서 나름대로의 장점을 지니고 있다. 그것은 매우 효율적인 경제의 운영을 가능하게 하고, 그 결과 국제 시장에서 일본의 경쟁력을 높이고 수출입의 확대와 무역 흑자를 유지하는 데에 크게 기여하였던 것이다(牛嶋正, 1988: 245).

그러나, 동경 1극 집중은 지역구조의 불균등성과 집중구조를 근간으로 하여 진행된 일본의 산업화 과정의 필연적인 귀결이며 그 모순의 극대화를 의미한다. 우선, 동경 1극 집중은 다양한 형태의 도시문제를 야기하고 있다. 동경은 국제화, 정보화의 세계적인 센타로서의 '세계도시(World City)' 기능을 수행하고 있으며, 하이테크 산업의 집중, 수도 기능, 경제적인 중심 기능 등 모든 면에서 기능이 집중되어 있어 거대한 집적 이익을 창출하고 있는 반면, 그 결과 엄청난 地價의 暴騰을 유발하고 불의 부족, 교통문제 등 도시 기능을 크게 저하시키며, 환경문제 등 시민의 생활 수준을 떨어뜨리는 거대한 집적 불이익도 동시에 창출한다. 그러한 집적 불이익은 두말할 필요 없이 동경권의 주민을 비롯한 중소자본에 전가될 수 밖에 없다.

한편, 이러한 1극 집중은 기존의 지역간 분업 및 산업 구조를 파괴·왜곡시키는 결과를 초래한다. 산업과 기업의 중추 기능이 東京으로 이전함으로써 지방도시와 지방경제가 침체되었다. 동경 한 곳으로의 대집중은 고도 성장기에 인구와 산업을 집중했었던 大阪, 名古屋 등 대도시에서조차 산업의 관리 기능, 연구개발 기능의 空洞化를 초래함으로써 지역간 격차를 확대시켜 나가고 있다(牛嶋正, 1988). 세계도시 뉴욕의 금융 붐이 미국 내의 산업 투자를 부진하게 함으로써 산업 空洞化를 촉진하고 나아가서 쇠퇴하는 공업 지역의 어려움을 증대시켰던 것과 마찬가지로 東京의 일극 집중화는 北海道,

北九州 등 지방의 산업 空洞化를 초래하고 있다. 즉, 이 지역의 鐵, 造船, 炭鑛 등의 불황을 야기시킴으로써 <그림 3>에서 보듯이 이 지역을 위시한 외곽 지역의 실업율을 높이고 있는 것이다.

<그림 3>



자료 : 總務廳 統計局 「勞動調査」 1987

네째, 국가 중심의 산업화 과정이 관료제의 강화를 초래하고 그 결과 중앙정부 대 지방정부 간의 대립을 가져 왔으며, 결국 의회제도 및 정당정치에 대한 懷疑를 심화시켜 국가와 시민사회 간의 대립을 야기하게 되었음은 앞서 본 바와 같다. 후기산업사회로 들어서면서 일본은 이같은 경향이 심화·확대되면서 그 양상은 크게 달라진다.

우선, 관료제는 지속적으로 강화 경향을 보여 왔지만, 정당정치와의 관계는 상당히 달라지는 양상을 보인다. 후기 산업 사회로 들어 오면서 경제가 저성장의 양상을 띠게 됨으로써 과거 고도 성장기와는 달리 사회적 이익의 조정 문제가 대두되기 시작하였다. 바로 이러한 상황에서 정당정치의 이익 조정 기능이 중요성을 띠게 되어 관료의 기능보다 정당 정치인의 조정 기능이 중시되게 되었다. 이른바 黨高官低 현상이다. 여기서 대두되는 것이 이른바 族議員이다. 족의원(族議員)이란 각 정책분야별로 분화된 국회의원 군(群)으로서 해당 정책분야에서 관료와 기업 간의 조정과 매개 기능을 담당하는 기능을 하였다. 이와 함께 일본 정당정치의 부패 문제가 클로즈업되기 시작하였으며, 그것은 정당정치에 대한 불신을 증폭시켰다. 그리하여, 후기산업사회에서는 정당정치의 부패의 일상화와 그에 대한 시민의 정치 불신이 점점 증대되는 구조를 보이는 것이다. 오늘날 정치개혁이 일본정치의 최대의 이슈로 등장하게 되는 배경에는 이같은 정치부패의 만연과 그에 대한 시민의 정치불신이 가로 놓여 있는 것이다. 여하튼 이같은 상황은 국가 부문과 시민사회 부문과의 적대감과 불신을 증대시켜 왔다.

한편, 후기산업사회에서는 중앙정부와 지방정부 간의 갈등도 증폭되는 경향을 보여 준다. 경제 불황을 배경으로 재정위기에 빠지게 되는 지방 정부(특히 대도시의 자치체)는 그러한 재정위기에 대응하기 위해 도시의 집적 이익을 향수하는 법인 기업에 대해서 사업세 등을 강화하고 공해 등의 사회적 비용에 대한 과세를 강화하는 등의 조치를 취하는 한편, 大阪府 攝津市の 경우처럼 국가의 자치체에 대한 보조율의 상향 조정을 요구하는 등, 자체 재정 확충 노력과 국가-지방 간의 재정관계 개혁을 도모하였다. 그러나, 국가와 재계는 오히려 자치체의 복지정책과 재정의 방만 등을 비판하며, 지방자치체의 그같은 노력을 억누르는 방향으로 대응하였다(加茂利男, 1988). 말하자면, 지방자치체가 중앙정부와의 관계를 개혁하려는 움직임에 대해 국가는 자치체의 경영화와 행정화를 시도하여 중앙-지방 관계의 관료제화를 추구하는 방향으로 대응하였다고 볼 수 있다.¹¹ 「입조행혁」 노선으로 불리는 이같은 국가의 대 지방자치체 정책은 중앙정부와 지방정부 간의 내재적인 대립을 강화시키는 결과를 가져 왔다고 보여진다.

Ⅲ. 후기산업사회의 통합

지금까지 산업화 단계와 후기산업화 단계에서 일본 사회의 갈등구조가 어떻게 전개되어 왔는지를 검토하여 보았다. 그러면 이같은 사회적 갈등구조는 어떻게 통합되어 왔는가? 특히 우리의 관심은 통합의 정치적 측면이며, 이를 역시 산업화 단계와의 比較的 視覺에서 分析하고자 한다.

첫째, 혁신 자치체의 통합 기능이다. 앞서 보았듯이 혁신자치체는 고도 경제성장 과정에서 초래되는 도시문제 등 사회적 제 모순에 대한 시민사회 측의 정치적 선택이었다. 즉, 고도 성장 과정에서 발생한 제 지역 문제에 대해 국가, 혹은 집권 보수정당 측이 적절한 대응을 하지 못하고 고속 성장 정책 만을 고집하고 있는 동안 지역 주민, 혹은 시민들이 자발적인 지역운동과 요구를 조직화하여 이를 지지하는 야당 측과의 연대를 통해 지방 정부를 장악하였다. 동경, 경도 등 대도시를 중심으로 하여 전성기에는 전체 인구의 40% 정도를 장악했던 혁신자치체는 보수 장기 집권하의 일본 정치사에서 일대 이변이었고 충격이었다(佐藤誠三郎 大森彌, 1986). 혁신 자치체는 보수 자민당 집권하에 전개된 국가의 경제성장 우선정책에 정면으로 대항하여 복지 우선, 환경 보호정책, 도시정책 등을 적극적으로 전개하였다. 이념적으로는 직접민주주의의 기치 아래 생활권·환경권 등을 강력하게 주창하였으며, 공해·환경조례, 복지연금제도 등 선진적인 복지정책을 과감하게 추진하였다.

혁신자치체를 위시한 지역주민 들의 조직화된 반대운동으로 국가의 경제 정책·개발 정책은 많은 어려움을 겪게 된다. 국가가 의도하는 기대 지역 개발 계획은 자연 파괴와

11 이른바 도시경영론으로 요약되는 국가 측의 이같은 대응 논리는 1977년에 설치된 「도시행정제언 위원회」가 1979년에 제출한 보고서 『새로운 도시 경영의 방향』에 잘 정리되어 있다.

공해 야기, 복지 행정의 경시, 지방자치체를 무시한 위로부터의 계획, 지역간 균형을 무시하는 정책이라는 비판 속에서 각지에서 중단될 수 밖에 없었다(中村剛治郎, 1987).

혁신자치체가 이처럼 국가의 정책 수행을 어렵게 하고 정책의 변경을 강요하는 등 많은 시련을 가져다 주었지만, 그럼에도 불구하고, 그것은 시민의 정치적 에너지를 체제 내로 통합하고 시민의 욕구를 정책적으로 집약하여 정치체제 내로 환원시킴으로써 국민적 차원에서 정치적 통합을 가져오는 기능을 수행한 것으로 평가되어야 할 것이다. 특히, 혁신자치체는 국가가 주체적으로 수행하지 못하였던 복지국가적 기능을 담당함으로써 일본 국가의 正統化 기능을 묵시적으로 수행한 것으로 보여진다. 즉, 복지국가적인 제 정책들을 혁신자치체들은 스스로 실시하거나 아니면 국가 측에 강력히 요구함으로써 발전지향형 국가 일본(Johnson, 1982)의 복지국가화에 결정적인 기여를 하였다.

예컨대, 1969년 東京都의 공해방지조례와 환경권 주장은 국가와의 정책적 대립이 큰 문제로서 상당한 줄다리기가 있었으나, 결국 국가 측이 굴복하여 1970년에 공해대책 기본법은 전면 개정되었다. 이어 환경청이 창설되고 1973년에는 세계 최초의 공해건강피해 보상법이 제정되어졌는데, 이같은 획기적인 사건들은 혁신자치체가 남긴 중요한 성과로 평가된다. 한편, 국민 복지와 관련하여서는 무인가 보육소 조성, 노인 의료비의 무료화 등 다양한 복지 프로그램들의 정책화를 선도하였다.¹²

그러나, 주지하다시피 혁신자치체는 후기산업사회단계로 들어서면서 와해되어진다. 즉 1960년대 이래 약 15년간 전국에 혁신의 바람을 일으켰던 혁신 자치체는 1970년대 중반 이래 하나 하나 무너지기 시작하는 것이다. 이른바 혁신의 3대 카리스마인 미노베 東京都知事, 아스카타 横濱市長, 니나가와 京都府知事の 퇴진은 그 상징적 사건으로 이해된다. 대신 고관료, 보수계 출신의 단체장들이 득세하기 시작하였다.¹³

말하자면, 후기 산업 사회 단계로 들어 서면서 혁신 자치체의 복지 프로그램은 유효성을 상실하게 되는 셈이다. 그러면, 이 단계에서 혁신자치체가 수행하였던 통합의 기능은 어떤 형태로 변용되어지는가? 그것은 보수 자치체의 경영형, 행정형 자치체로 대체된다. 그리고 물론 여기에는 신보수주의 이데올로기가 그 배경에 가로 놓여 있다. 후기 산업 사회의 지배 이데올로기로서의 신보수주의는 작은 정부론의 기치 아래 복지 억제를 주장하며, 공공 부문의 축소, 민영화 정책의 추진 등을 내세웠다. 특히 복지 축소화 정책과 관련해서는 구미 제국이 직면하고 있는 경제적 위기를 복지의 과잉이라는 관점에서 강조하고 한편으로 일본 사회의 고령화 문제를 특별히 강조하는 등 일종의 위기의식을 확산시키는 전략을 통해 국민들의 복지 추구 욕망을 억눌렀다. 그리하여, 자치체의 복지 프로그램을 대폭 축소하고 자치체 경영의 합리화를 추진하였다.

동시에 이른바 신중앙집권주의라는 형태로 자치체를 행정의 일환으로 통합하여 중앙

12 혁신자치체의 복지 프로그램과 정책들에 대해서는 全國革新市長會編, 『資料革新自治體』(1990) 참조.

13 혁신자치체의 대두와 퇴조의 원인과 배경에 대한 상세한 검토는 佐藤誠三郎·大森彌編, 1986, 김장권, 1991a 등 참조.

과 지방 간의 관료제적인 서열화를 지향하였다. 결과적으로, 산업화 단계에서 혁신 자치체가 복지 프로그램의 추진을 통해 수행하던 통합 기능이 후기산업사회단계에서는 증발해 버렸다. 대신, 신중양집권 체제와 관료제화를 통해 행정 효율을 제고하고, 그러한 행정적 효율성과 관료제화를 통한 통합노선이 채택되어진 것이다. 한편, 노후화 사회 혹은 선진국적 경제침체의 강조 등, 위기의식을 고양시키는 신보수주의적 이데올로기 조작이 통합의 주요 수단으로 등장하였다.

둘째, 자본과 노동의 갈등은 그 통합 방식이 어떻게 달라지고 있는가? 일본의 노동 조합은 그 조직율에 있어서나 전투성에 있어서 유럽 등 선진국의 그것에 비해 허약한 것으로 평가되고 있다. 산업화 단계에서 노조의 전투성을 약화시키고 체제내 통합이 용이했던 것은 그러한 일본 노조의 체질적 허약성 외에 일본 특유의 경영방식 등과 관련된 다. 기업별 노조라는 조직적 특성에다 이른바 종신고용제, 연공서열제 등 공동체적 遺制가 가미된 기업경영방식이 노조의 투쟁성을 약화시키는 데 일조하였음은 부정하기 어렵다.

그 밖에 노동과 자본의 대립을 약화시키고 노동을 체제에 통합시킨 가장 중요한 요인은 역시 일본의 비약적인 경제성장과 그에 따른 노동자의 收入 증가 및 생활 향상이다. 앞에서 보았듯이 고도성장기의 일본 사회는 중류 의식의 확산으로 특징지어졌으며, 복지정책의 확산은 노동자의 체제에로의 통합을 부추겼다.

이같은 노동의 체제에로의 통합은 후기산업사회로 들어서면서 더욱더 가속화한다. 거기에는 경제의 소프트화에 따른 화이트칼라계층의 확산이 중요한 요인으로 작용하였으며, 그 결과 노조의 右傾化가 초래되었음은 앞에서 본 바와 같다.

그러나, 후기산업사회에서 자본과 노동 간의 근본적인 모순은 오히려 심화·확대되고 있다고 볼 수 있다. 즉, 임금을 매개로 하는 일면적인 대립의 차원을 넘어서 생활 전체의 질적 향상이라는 총체적인 대립으로 확대되고 있는 것이다. 말하자면, 생산 과정 뿐 아니라 소비와 생활과정까지 포괄하는 전체 생활 공간에서 자본과 노동의 대립이 전개되어지는 것이다. 더구나, 노동자의 이같은 생활 총체적인 요구를 충족시킬 경제적 자원은 저성장 경제 하에서 제한되고, 또한 이와 관련하여 신보수주의 노선의 복지 삭감 정책은 그러한 노동자의 생활 요구를 충족시키는 것과는 거리가 먼 정책이다.

이같은 자본과 노동의 전면적인 대립의 심화·확산에도 불구하고 외견상 자본과 노동의 대립은 거의 표면화하지 않는다. 노동의 요구가 생활 총체적인 것으로 擴散·轉化함으로써 자본과의 갈등은 그 폭과 넓이에서 한층 심화되지만, 그것이 全面的인 성격을 띠는 것인 까닭에 집중적인 행동 및 조직의 일체성과 기동성이 획득되기 어렵기 때문이다. 그래서 대립은 잠재화하는 것이다. 결과적으로, 후기 산업 사회에 있어서는 자본과 노동의 대립과 그에 따른 노동의 체제 통합 문제는 심각한 형태로 제기되지 않고 있다. 게다가, 고도 성장기에 형성된 노동자의 중류 의식은 저성장 경제 하에서 그같은 중류 생활을 계속 지켜 나가고자 하는 이른바 생활 보수주의로 轉化되어 노동의 체제 통합을 지속·강화하는 요인으로 작용한다.

요컨대, 후기산업사회에 있어서 노동과 자본의 대립 구조는 생산의 영역 뿐 아니라 소

비와 생활의 영역에까지 걸치는 포괄성을 지니지만, 바로 그 이유로 대립은 현재화하기 보다는 잠재화하는 경향을 띠게 되어 생산 현장에서의 투쟁과 체제에 대한 대립성은 표면상 약화, 혹은 소멸하는 것이다. 결국, 신보수주의의 이데올로기와 정책 속에서 자본과 노동의 대립은 적어도 외형상 溶解 현상을 보인다고 볼 수 있다.

세계, 지역간의 불균형과 그에 따른 지역간 대립, 그리고 도시와 농촌 간의 대립은 어떻게 통합되어 왔고 후기 산업 사회에서 어떠한 변용을 보이는가? 이 문제가 심각하게 표면화되기 시작했던 산업화 단계에서는 우선 국가가 정책적 대응을 통해 이를 완화하려 하였다. 바로 전국총합개발계획(이하 생략하여 全總)이 그것이다. 全總은 1962년 이래 4차에 걸쳐 지속적으로 진행되어 왔다. 1全總은 '도시의 과대화 방지와 지역 격차의 축소'를 목표로 지역 간의 균형있는 발전을 도모하는 것이었다. 뒤이어 실시된 2全總도 전국적 교통 통신 네트워크와 대규모 산업 개발 프로젝트의 지방 배분, 광역 생활권의 도로 정비 등 공공투자의 균형있는 배분을 목표로 전개되었다. 한편, 3全總은 '대도시의 인구와 산업의 집중을 억제하고 지방을 진흥하여 과밀·과소 문제에 대처하면서 전국토의 이용의 균형을 피하고, 인간 거주의 총합적 환경 형성을 도모하는' 이른바 定住構想을 목표로 하였다. 그리고, 동경 1극 집중이 가속화되어 가는 1980년대 상황에서 근본적인 국토 계획의 필요성을 절감하며 책정된 4全總은 '다극분산형 국토의 형성'을 목표로 전국적인 교류의 네트워크 구상을 실현하고자 한 것이었다(김장권, 1991b)

그러나, 4차에 걸친 국토 계획은 지역간의 불균형을 해소하고 지역 특성과 다양성을 살리려고 했던 원래의 목표를 거의 달성하지 못하였다. 앞서 보았듯이 이같은 정책적 노력에도 불구하고 지역적 불균형의 모순은 중국적으로 동경 1극 집중이라는 형태로 극대화되는 결과를 낳았던 것이다(김장권, 1991b). 그러므로, 종합국토개발로서의 全總의 의의는 그것의 실질적인 성공에서가 아니라(이를 전적으로 부정할 수는 없겠으나), 그것의 상징적 기능, 일종의 이데올로기적인 차원에서 지역간 균형 발전이라는 상징 조장을 낳아 국민 통합에 기여하였다고 볼 수 있다.

한편, 집권 자민당의 도시정책도 지역간의 불균형과 지역갈등을 해소하기 위한 통합정책의 일환으로 제시된 것으로서 나름대로의 성과를 거둔다. 자민당의 田中角榮은 자민당에 지역정책이 없다는 신랄한 자기비판을 기초로 당내에 도시정책 조사회를 발족시켜 지역정책의 연구에 착수하였다. 이것은 1968년 『都市政策大綱』으로 출판되었으며, 1972년에 田中 내각이 성립하면서 일본열도 개조론이라는 국토계획 구상으로 발전되어 간다. 『도시정책대강』은 지역개발을 민간에 이양하여 이른바 민간 활력에 의해 도시 개조를 추진해 간다는 내용이다. 또한 성장추구형으로부터 성장을 활용하여 복지를 증대시킨다는 성장활용형의 정책을 기치로 내걸고 있다(宮本憲一, 1986).

이러한 자민당의 적극적인 도시정책 프로그램은 당시 혁신 자치체가 기업을 토하고 있던 상황에서 정부가 지역 정책의 주도권을 회복하는 데에 상당히 기여하였다. 혁신 자치체를 위시한 지역의 문제 제기들을 집권당이 수용하여 정책화하였다는 의미도 지닌다. 또한, 민영화를 기치로 하는 자민당의 도시정책 프로그램은 후기산업사회의 지역 문제에 대한 신보수주의적 대응책이라는 의미도 지닌다. 여하튼, 집권 자민당의 적극적

인 도시정책의 추진은 지역갈등문제에 대한 정부의 주도권을 회복시킴으로써 갈등의 통합에 상당한 기여를 한 것으로 평가될 수 있을 것이다.

도시와 농촌의 대립과 그것의 체제내 통합문제와 관련하여 흥미로운 것은 농촌의 정치적 과잉대표 상태의 온존과 농촌에 대한 국고 지출의 증대 현상이다. 농촌의 과잉대표라는 것은 국회의원 정수배분이 인구 이동에 맞추어 시정되지 않아 1표의 가치가 경우에 따라서는 5대 1의 격차까지 벌어지는 상황을 의미한다. 이와 함께 정부의 보조금 등 지방에 대한 국고의 지출도 도시 지역보다 농촌 지역에 훨씬 더 많이 배당되어 왔다. 이러한 현상의 배후에는 농촌적 지지 기반에 기초한 자민당의 정권 연장 전략이 가로 놓여 있다.

그러나, 그 정치적 의도야 무엇이건 간에 이같은 농촌 경사형 정치·재정 구조는 고도 성장기에 있어서 농촌의 상대적 박탈감과 그에 따른 도시와의 대립을 완화하는 데 결정적인 기여를 한 것으로 볼 수 있다. 물론, 집권 정당의 정치적 안정성을 확보해 줌으로써 정치체제의 보수적 안정화에도 기여하였다. 그러나, 이러한 농촌 경사형 정치는 기본적으로 불공정하고 시대의 조류를 거스르는 것이다. 후기산업사회로 들어 서서 도시화가 완성됨에 따라, 그리고 도시적 정치세력의 목소리가 점점 커짐에 따라 이같은 구조에 대한 불만과 비판의 목소리도 커져 왔다. 오늘날 일본 정치개혁의 최대 이슈의 하나가 선거인 정수 개정 문제라는 사실은 후기산업사회로 진입한 일본이 도시형 정치를 지향하고 있다는 한 징표라 볼 수 있다.

네제, 중앙 관료제와 지방정부 간의 대립, 그리고 정당정치에 대한 시민의 불신 증대에도 불구하고 이를 체제적으로 통합시켜 온 요인은 무엇인가? 우선, 재원과 가치 및 정책결정의 중앙집권성이다. 재정의 중앙집권은 지방정부를 거의 절대적으로 중앙 정부에 예속시키고 있으며, 흔히 이를 보조금 행정, 혹은 3할 자치로 부르고 있다. 조세 총액에서 접하는 국세의 비율과 지방세의 비율은 대략 7대 3 정도이나 재정 지출에 있어서 그 비율은 역으로 3대 7이다. 이는 일단 국세로 징수된 재원이 지방 교부세나 국고 보조금이라는 형태로 지방자치체에 교부되어 그것이 지방자치체의 재원으로 사용된다는 것을 의미하며, 결국 지방자치체의 자주 재원이 3할 정도에 불과하다는 것을 의미한다. 이러한 상황이 지방정부의 중앙 관료제에 대한 거의 절대적인 종속을 초래한다는 것은 쉽게 알 수 있다. 결국, 중앙정부에 대해 예측적인 제도적 구조는 중앙정부에의 반감과 갈등의 증폭에도 불구하고 현실적으로 지방정부를 중앙 관료제에 통합시키는 힘으로 작용해 왔다고 볼 수 있다.

한편, 이와 관련하여 정당정치의 이익 매개 기능이 중요하다. 즉, 그같은 재정적 예측 상태에서 각 지방자치체는 중앙의 재원을 획득해 오고자 노력하였으며, 그 과정에서 지역의 국회의원을 중심으로 정당 루트를 이용한 이익 유도 구조가 형성되어져 온 것이다. 그리하여, 정당에 대한 불신과 그 정통성에 대한 증대하는 회의에도 불구하고 지방정치에서 정당의 중요성, 정당 정치인과의 연계의 필요성은 현실적으로 점점 커져 왔던 것이다(김장권, 1993a). 이것은 결국 중앙 관료제와의 관계에서와 마찬가지로 지방 정부와 지역 주민을 정당정치체제로 통합시키는 현실적인 힘으로 작용하는 것이다.

강대한 중앙 관료제에 예속되는 지방재정 구조의 제도적 존속, 그리고 정당 정치의 이익 유도형 구조의 관행적 존속을 뒷받침하는 궁극적 요인으로 역시 일본의 정치 문화를 지적할 수 있을 것이다. 이른바 풀뿌리 보수주의가 그것이다. 권위주의적이고 비합리적인 제도에 대한 정면적인 대결을 택하지 않고 그것에 순응적으로 추종하는 지역의 보수적 정치 문화가 결국 일본 사회의 정치적 통합(그것의 바람직함 여부는 접어 두고)을 근본적으로 지탱하는 궁극적인 힘이라고 보여진다.

이같은 제도적, 관행적, 그리고 문화적 통합 유형은 산업화 단계에서도, 후기산업사회 단계에서도 기본적으로 변함없이 지속되어지고 있다. 그러나, 그러한 통합 유형에 대한 비판은 꾸준히 전개되어 왔었고 특히 후기산업사회 단계에서는 비판이 증폭되어지고 있다. 아울러, 풀뿌리 보수주의에 대한 자기 반성도 본격적으로 진행되고 있다. 이같은 제도와 관행과 문화에 대한 본질적인 비판과 반성이 오늘날 일본의 정치개혁에 있어서 중요 프로그램의 하나로 제기되고 있음은 당연한 일이다. 그것이 어떤 형태로 개혁되어지는가에 따라 일본 사회의 통합 유형은 커다란 변용을 겪게 되리라 전망된다.

IV. 총괄과 평가

이상에서 우리는 산업화 과정에서 야기된 제반 사회적 갈등과 모순들이 후기산업사회로 들어오면서 어떠한 변화 양상을 보이며 전개되는가, 그리고 그러한 갈등과 모순은 어떠한 형태로 통합되어 왔는가 하는 문제를, 주로 지방자치의 역할과 기능에 주목하면서 분석하여 왔다. 이하에서는 약간의 평가와 함께 본 연구의 분석을 총괄하기로 한다.

첫째, 사회적 갈등의 변화 양상을 산업화 단계와의 대비에서 정리하면 이렇다. 즉, 우선 고도성장의 산업화 단계에서는 급속한 도시화와 시민의 삶의 질의 하락으로 시민의 정치화, 혹은 '地方의 反亂'이 초래되었다. 그리고, 중공업화에 따른 자본과 노동 간의 대립도 격화한다. 아울러, 지역간 불균형 발전으로 인한 지역간의 격차와 대립, 도시와 농촌 간의 모순이 정치적으로 현재화한다. 보다 주목할 만한 것은 중앙 관료제와의 대립, 정당제도에 대한 불신 등 「국가」와 「시민사회」 간의 대립이 진전된다.

그러나, 저속성장, 산업의 정보화, 소프트화, 그리고, 인구의 고령화, 국제화가 진전되는 후기산업사회 단계로 들어 서면, 이같은 모순과 대립은 일층 심화·확산되어지고 경우에 따라서는 상당한 질적 변화를 보인다. 즉, 도시화는 전국적 차원으로 확산되고 복지에 대한 시민의 요구가 전면적·포괄적인 生活權에의 요구로 轉化하는 반면, 신보수주의의 국가정책은 작은 정부론·복지국가의 축소를 지향하여 시민사회와 국가 간의 대립이 심화된다.

마찬가지로 자본과 노동간의 대립도 생산과정 뿐아니라 소비과정, 생활과정까지 포괄하는 총체적인 대립으로 전화하여 양자 간의 모순구조는 총체적인 것이 된다.

한편, 지역간의 불균형도 극대화하여 東京 1극 집중으로 표현되며, 이것은 거대한 집적 이익과 집적 불이익 간의 총체적 대립 양상을 띠게 된다.

마지막으로, 관료제와 정당정치에 대한 불신은 재정의 악화 문제와도 관련하여 더욱 심화된다. 그러나, 여기서 주의할 것은 후기 산업 사회에 있어서는 모순과 대립이 全面化·總體化되지만, 바로 그 때문에 대립이 현재화하지 않고 잠재화하는 경향을 띠게 되며, 따라서 外形上 모순의 溶解라는 양상을 보인다는 것이다.

둘째, 갈등 통합의 양상은 어떠한 변용을 보이는가? 산업화 단계에서는 시민의 반란이 혁신자치체를 매개로 정치체제에 통합되어졌다. 아울러, 삶의 질을 실질적으로 향상시키는 복지정책, 도시정책들이 중앙정부 및 지방정부에 의해 실시되어짐으로써 시민의 체제에의 통합을 증대시켰다.

노동과 자본 간의 대립은 기업의 공동체적 경영전략과 고도성장에 따른 노동자 생활 수준의 향상 등에 의해 완화되었고 그 결과 노동자들의 자본주의 체제에의 통합이 용이하였으며 이른바 ‘중류의식’이 확산되었다.

한편, 국가와 집권정당의 국토계획과 도시정책은 지역간 불균형의 모순을 적어도 상징적인 차원에서나마 해소시키는데 기여하였으며, 농촌의 과잉대표 등 농촌 경사형 정치·재정 구조는 도시와 농촌 간의 대립을 체제내로 통합하는 데 유효하였다.

그리고, 중앙 관료제와 정당정치에 대한 시민사회 측의 불신과 대립은 중앙집권적 행·재정 구조, 이익 유도형 정당정치, 주민들의 풀뿌리 보수주의 등 정치 과정을 규정하는 제도·관행·정치문화를 매개로 하여 체제내로의 통합이 이루어질 수 있었다.

이같은 통합의 양상은 많은 부분 후기산업사회 단계에서도 지속되어지지만, 갈등의 양상이 변화하는 만큼 통합의 양상도 수정되거나 보다 교묘한 형태로 변화하게 된다. 신보수주의가 지배적인 후기산업사회에서는 기본적으로 복지국가의 위기를 강조하거나 작은 정부론에 입각한 민영화 등의 강조를 통해 갈등 요인의 통합을 피하는 한편, 행정의 효율 등을 내세워 관료제화의 재강화, 혹은 경영화의 추구 등을 통해 갈등의 통합을 추진한다.

이같은 상징조작, 관료제 강화, 경영화의 논리는 경제의 저속성장에 대한 국민들의 위기의식, 혹은 이와 관련한 생활 보수주의 사상과 맞물려 점차 뿌리를 내려 왔다. 혁신자치체의 붕괴도 바로 이러한 신보수주의의 이데올로기적 공격과 관련성이 크며, 노조의 쇠퇴도 이와 무관하지 않다. 지역간 불균형을 해소하기 위한 국토 계획이 결국 東京 1극 집중이라는 불균형 발전의 극대화를 초래하였지만 여전히 통합의 상징조작으로서 는 기능하고 있다. 시민사회를 국가에 예속시켜 체제내 통합을 유도하는 제도·관행·정치문화는 그대로 존속되고 있다.

신보수주의의 통합 전략은 국제화·정보화라는 시대적 조류 속에서 적어도 외형상으로는 성공하고 있는 듯이 보인다. 그러나, 그것은 산업화 단계에서의 통합전략과는 달리 실제적인 처방이라기 보다는 이데올로기적인 처방이라는 성격이 큰 만큼 궁극적인 처방이 아니라 잠정적인 처방에 불과하다. 그런 의미에서 후기산업사회 일본의 통합 구조는 매우 불안정한 것이라고 평가할 수 있다. 정치개혁의 소용돌이 속에 휘말리기 시작한 일본의 현실은 바로 이러한 평가의 타당성을 증명해 주는 것이다.

〈참 고 문 헌〉

김장권

1991a “地方自治와 政黨政治,” 『日本評論』 3, 社會科學研究所

1991b “産業政策과 地方自治,” 『日本研究論叢』 7, 現代日本研究會

1993 “地方政治가 政黨政治에 미치는 影響—韓國과 日本의 比較”, 『經濟와 社會』 (1993, 가을호)

Johnson, Charlmers

1982 *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*, Stanford University Press

伊藤茂(Ito, shigeru)

1967 “革新道知事の勝利ささえのための,” 『社會主義』(188)

加茂利男(Kamo, Toshio)

1988 『都市の政治學』, 自治體研究社

宮本憲一(Miyamoto, Kenichi)

1986 『地方自治の歴史と展望』 自治體研究社

1992 “公私混合經濟と公私混合體,” 『現代の地方自治と公私混合體』, 自治體研究社

中村剛治郎(Nakamura, Koziro)

1987 “戰後國土政策の變動と四全總,” 『都市問題』

日本社會黨(Nippon Shakaido)

1982 『社會黨自治體行動綱領』

野原敏雄(Nohara, Toshio)

1977 『日本資本主義と地域經濟』, 大月書店

大原光憲(Ohara, Mitsunori)

1973 “地方議會と都市現實,” 『都市問題』(64-4)

大原社會問題研究所(Ohara, Shakaimondaikenkyuzyo)

1992 『〈聯合時代〉勞動運動』, 綜合勞動研究所

沖繩縣教職員組合經濟研究會(Okinawaken, Kyoshokuinkumiaiikeizaikenkyukai)

1974 『開發と自治』, 日本評論社

佐藤竺(Sato, Atsushi)

1963 “新産業の都市現實,” 『法ゼミ』

佐藤誠三郎, 大森彌(Sato, Seizaburo; Omori, Wataru)

1986 『日本の地方政府』, 東京大學校出版會

清水嘉治(Shimizu, Yoshinao)

1986 “經濟構造の變動と地域開發政策,” 『都市問題』

條原一(Shinohara, Hazime)

1969 “東京の政治風土,” 『朝日ジャーナル』(7월 27일)

1985 “라이브리얼ポリティクスとは何か.” 『라이브リーポリティクス』, 総合労働研究所
東京大學社會科學研究所

1992 『現代日本社會; 6問題の諸相』, 東京大學出版會

牛嶋正(Ushizima, Masashi)

1988 『現代の地方自治』, 有斐閣

山内敏雄(Yamauchi, Toshio)

1985 “生活の場における労働運動,” 『라이브リーポリティクス』, 総合労働研究所
全國革新市長會(Zenkoku, Kakushinshichokai)

1990 『資料革新自治體』, 日本評論社

The Social Conflicts and Integration in Japan as a Post-Industrial Society

Jang Kwon Kim

This study is an analysis of the way in which the conflicts and the contradictions of Japanese society aroused during the industrialization process have been changed and developed in the post-industrial society, with special reference to the role and function of the local autonomy. It also tries to figure out the way in which such conflicts and contradictions have been integrated into the social systems.

In the post-industrial society, the conflicts of the industrial society have become more serious so that social problems such as urban problems, the confrontation between the capital and the labor, the unbalanced development among different areas, and the confrontation between the state and the civil society have been revealed holistically. But, for the very reason, the conflicts tends to be latent rather than revealed.

It was the local governments that had the function of integrating the conflicts in the industrial stage. That is the *Reformist Local Governments*, formed throughout Japan based on the citizens *rebel*, functioned as a kind of the Welfare-state. In the post-industrial stage, the *neo-conservatism* appeared with its logics of the small government and of the reduction of the welfare budget and the low rate of economic growth could no longer hold the finance, breaking down the *Reformist Local Governments*. Instead, the integration method by the symbolic operation of *neo-conservatism* became dominant.

The integration strategy of *neo-conservatism* appears to be successful in the current flow

of internationalization and the information-orientation. But it is different from the substantial prescription for social integration which was adopted in the industrialization stage; mostly it is the ideological prescription based on the symbolic operation with basically unstable function of integration. The political reform of Japan is nothing other than the inevitable consequence of such unstable integration.

김장권, 숭실대학교 정치외교학과 교수

Tel : 820-0526(O), 511-2605(H)

Fax : 823-5250