

우정민영화:

정치개혁, 리더십 그리고 공적금융개혁*

김기석 | 강원대학교 정치외교학과 교수

본 논문은 일본의 우정민영화 개혁이 가능할 수 있었던 요인을 1990년대의 정치제도개혁에 따른 민영화 추진세력과 저항세력의 정치권력의 양상 변화를 중심으로 살펴보는 것이 기본 목표이다. 여기서 개혁 추진세력이라 함은 고이즈미 수상을 비롯한 행정부와 자민당 내의 일부 개혁세력, 민간금융업계 등이다. 반면 개혁에 대한 저항세력은 파벌을 중심으로 한 족의원과 해당 성청관료, 특정우편국장회의를 중심으로 한 업계단체 등이다. 본 연구의 주장은 1990년대 진행된 일련의 정치개혁들이 전체적으로 개혁추진세력의 상대적 권력을 강화시킨 반면 저항세력의 권력을 약화시켰다는 것이다. 말하자면 이 논문은 일반적으로 제기되는 주장 즉, 우정민영화 개혁이 고이즈미 준이치로 수상의 개인적 리더십에 의해 가능할 수 있었다는 주장과는 일부 상치된다. 물론 것처럼 어려운 개혁의 성취가 줄곧 우정민영화를 자신의 선거슬로건으로 활용해 왔고 거대한 저항세력의 반격에도 흔들리지 않고 이를 추진해 온 고이즈미라는 정치인의 리더십에 영향을 받았음을 부인할 수는 없으나, 이 연구가 주목하는 것은 개혁이 고이즈미의 리더십 발휘를 가능하게 하는 정치구조적 조건이 있었기에 가능하였다는 것이며 그 조건은 선거제도를 비롯한 정치경제적 개혁들이라는 것이다.

주제어: 우정민영화, 우정개혁, 고이즈미 개혁, 일본정치개혁, 일본정치경제

* 이 연구는 2004년도 한국학술진흥재단의 연구지원 '과제번호: KRF-2004-072-BM3052'를 받아 이루어졌음.

I. 들어가는 말

2005년 10월 11일과 14일 일본의 중의원과 참의원은 각각 소위 “우정민영화법안”을 통과시킴으로써 오래 동안 일본 경제시스템 개혁의 핵심과제 중 하나였던 우정 3사업의 민영화를 위한 법적토대가 마련되었다. 물론 이는 쉽게 이루어진 것이 아니다. 1990년대 후반 하시모토 내각부터 시작된 우정 3사업 개혁은 두, 세 차례의 점진적인 개혁조치들을 거쳐 2003년 고이즈미(小泉純一郎) 제2차 내각 발족 후 본격적으로 추진되기 시작하였으며 많은 정치적 갈등과 타협과정을 거치고서도 2005년 여름 중의원과 참의원에 제출되었을 당시, 중의원에서는 아슬아슬하게 통과되었지만 참의원에서는 적지 않은 표차로 부결되었다. 고이즈미 수상이 이를 전대미문의 중의원 해산이라는 강경조치와 연이은 총선에서의 자민당 압승이라는 결과로 압도함으로써 비로소 법안 성립이 가능하였을 만큼 파란만장하였다. 이처럼 “성역없는 개혁”의 기치 아래 “메이지 이래의 대개혁”, 혹은 “구조개혁의 핵심(構造改革の本丸)”이라며 강한 신념으로 이를 즐기차게 추진하였던 고이즈미 수상마저 “정계의 기적”이라고 할 만큼 어려운 과제로 인식되었던 우정민영화 개혁이 가능하였던 정치경제적 조건들을 찾아보는 것이 이 논문의 목적이다.

난제인 우정민영화를 가능하게 한 정치적 조건의 분석은 일본정치경제의 변화, 특히 개혁정치의 이해와 관련해 풍부한 함의를 갖는다. 이는 무엇보다도 이 문제가 가지는 광범위하고도 복합적인 성격에 기인한다. 아래에서도 상술하거니와 우정민영화문제는 그 성격상 행. 재정개혁, 재정투융자를 포함한 공적금융개혁, 특수법인 개혁, 불량채권 문제를 포함한 금융시스템개혁 등 경제영역의 광범위한 개혁이슈들과 직. 간접적으로 연계되어 있을 뿐 아니라 일본의 전통적인 이익유도정치, 자민당 장기집권, 파벌정치, 선거정치, 관료정치, 이익집단정치, 정치지도자의 리더십 등 정치영역의 거의 모든 핵심 이슈들이 복합적으로 얽혀있는 실로 광범위하고 복잡한 성격을 가지는 이슈였다.

이 복잡성을 관통하는 중요한 대립축은 작은 정부, 자유롭고 개방된 시장 그리고 기업이나 개인의 자기책임성을 바탕으로 하는 시장 중심적인 신자유주의적 아이디어와 적극적 국가, 공기업, 경제적 민족주의나 중상주의, 보호주의, 비공식적 사회복지 프로그램 등 일본 전후 정치경제체제의 특징을 구성하였던 기존 아이디어들 사이의 대립이었다(Maclachlan, 2006: 1-2). 정치적 측면에서 본다면 이런 대립은 우정민영화를 추진하는 고이즈미 수상을 중심으로 민간금융업계 등을 포함한 개혁추진세력과 자민당의 우정족의원, 우정관료, 특정우편국장회의, 우정노조 등 우정사업을 중심으로 전통적인 자민당의 이익유도정치 유형에 입각해 정치적 연합관계를 형성하고 있던 정치세력 사이의 대립을 의미하였다. 따라서 우정민영화 개혁이 가능하게 된 과정과 요인에 대한 분석은 일본정치경제 전반의 변화와 개혁 그리고 장래상에 대해 큰 함의를 제공하는 것이다.

전통적으로 일본의 개혁을 분석하는 문헌들은 대개 일본 정치체제 하에서는 개혁의 성취가 대단히 어렵거나, 이루어져도 추진세력이 의도한 것과는 상당히 다른 타협적인 결과 밖에는 얻을 수 없다고 주장하여 왔다. 특히 지극히 어려울 것으로 인식되었던 우정민영화 개혁의 경우, 그 실현 이전에 진행된 연구들 중 그 가능성을 믿었던 것은 사실상 없었다. 오히려 연구자들은 대부분 비록 고이즈미 정부가 강력히 그것을 추진하지만 격렬한 정치적 저항 때문에 실현은 어려울 것이라는 식의 부정적 인식을 가지고 있었다(Amyx, 2005; Maclachlan, 2004; Scher, 2002; Mulgan, 2002). 그런데 그런 인식의 저변에는 전후 형성되어 온 일본 정치경제의 본질적인 특성들이 자리하고 있다. 따라서 기존 이론들에 의하면 결과적으로 우정민영화가 가능할 수 있었던 것은 일본정치경제체제의 특성에 상당한 변화가 있었다는 것을 의미하는 것이 된다.

워낙 광범위한 영역에 걸쳐있는 문제이기 때문에 다양한 방향에서 이 문제를 다루는 문헌들이 적지 않다. 하지만 그 문헌들은 저널리즘적 서술이거

-
1. 우정민영화와 관련한 저작은 1990년대 중반부터 연구자들은 물론 언론인 혹은 정치인들에 의해 적지 않게 출간되어 왔으나 2005년 우정민영화법안 통과 이후 이를 본격적으로 다룬 저작들이 양산되고 있다. 시간은 좀 흘렀으나 고이즈미의 두 권의 저작은 우정민영화를 추진하였던 논리적 기반을 이해하는데 유용하다(小泉純一郎. 梶

나 아니면 우정민영화와 관련된 특정한 분야, 예컨대 재정문제나 공적금융 혹은 금융시스템과 관련한 한 분야를 집중적으로 다루는 경향이 강했다. 물론 본 연구 역시 제한된 지면에서 우정개혁과 관련된 모든 문제를 다루는 것은 아니다. 허나 본 연구는 아직 국내에 우정민영화를 포함한 일본 공적금융 문제를 본격적으로 다룬 연구 성과물이 거의 없다는 사실을 감안하여 가능하면 우정민영화 문제의 전체적인 정치경제적 성격에 대한 조망을 시도한 후, 그에 입각하여 개혁이 실제로 가능할 수 있었던 조건들을 규명해보고자 한다.

본 논문은 우정민영화 개혁이 가능할 수 있었던 요인을 제도개혁에 따른 그 추진세력과 저항세력의 정치권력의 양상 변화를 중심으로 살펴본다. 여기서 개혁 추진세력이라 함은 고이즈미 수상을 비롯한 행정부와 자민당 내의 일부 개혁세력, 민간금융업계 등이다. 반면 개혁에 대한 저항세력은 파벌을 중심으로 한 족의원과 해당 성청관료, 특정우편국장회의를 중심으로 한 업계 단체 등이다. 본 연구의 주장은 1990년대 진행된 일련의 개혁들이 전체적으로 개혁추진세력의 상대적 권력을 강화시킨 반면 저항세력의 권력을 약화시켰다는 것이다. 말하자면 이 논문은 일반적으로 제기되는 주장 즉, 우정민영화 개혁이 고이즈미 준이치로 수상의 개인적 리더십에 의해 가능할 수 있었다는 주장과는 일부 상치된다(권순미, 2006). 물론 것처럼 어려운 개혁의 성취가 줄곧 우정민영화를 자신의 선거슬로건으로 활용해 왔고 거대한 저항세력의 반격에도 흔들리지 않고 이를 추진해 온 고이즈미라는 정치인의 리더십에 영향을 받았음을 부인할 수는 없으나, 이 연구가 주목하는 것은 개혁이 고이즈미의 리더십 발휘를 가능하게 하는 정치구조적 조건이 있었기에 가능하였다는 것이며 그 조건은 선거제도를 비롯한 정치경제적 개혁들이라는 것이다.

논문은 다음과 같이 구성된다. 우선 우정개혁 문제의 특성을 경제적 측면

原一明, 1994; 小泉·松沢, 1999). 그리고 최근에는 우정민영화를 고이즈미의 포퓰리즘적 정치수법을 설명하는데 원용한 연구(大嶽, 2006)나 도로공단 및 국철민영화 문제 등 여타 민영화 이슈들과 비교한 연구(角本 良平, 2005), 그리고 다른 나라의 우정민영화와 비교한 연구(星野, 2004), 그리고 제도주의적 관점에서 접근한 연구(竹中, 2006) 등 이론적 함의를 갖는 연구들도 점차 시도되고 있다.

과 정치적 측면으로 나누어 개략적으로 살펴본다. 이 작업은 우정민영화가 재정, 금융 등을 포함한 경제적 측면과 함께 다양한 정치적 특성을 가지고 있는, 말하자면 일본 정치경제의 특성을 총체적으로 반영한 이슈임을 보이고자 하는 것이며 특히 일본 정치의 핵심적 행위자들이 다수 연계되어 있는 문제였음을 보이기 위한 것이다. 그런 다음 본 논문은 우정민영화 개혁 논의의 진행과정을 특히 2003년 고이즈미 수상의 재선 이후 진행과정에 초점을 맞추면서 우정민영화 법안의 성립과정에서 가장 중요한 의미를 갖는 정치적 과정들을 그 성공과 실패라는 측면에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 마지막으로 논문은 이러한 경험적 연구가 갖는 일본정치의 변화에 대한 함의를 정리하는 것으로 마무리된다.

II. 우정개혁문제의 정치경제적 성격과 주요 행위자

1. 우정개혁문제의 경제적 성격: 재정과 금융의 연계

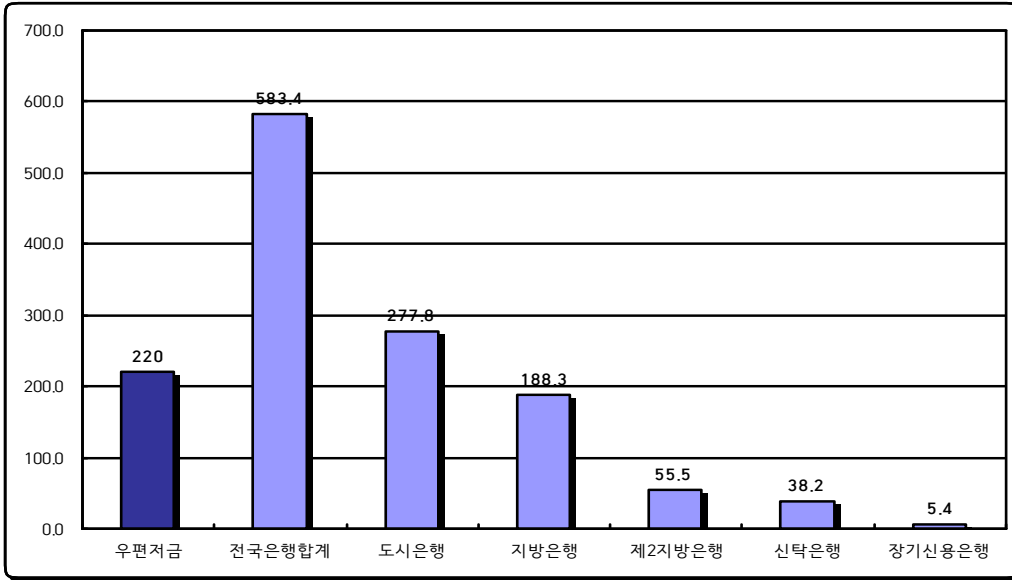
(1) 우정 3사업

명치유신 직후 시작된 일본의 우정사업²은 우편업무뿐만 아니라 우편저금과 간이생명보험 등 금융기관의 업무(소위 우정 3사업)도 겸해 왔으며 이 자체는 국제적으로 비교해서도 예외가 아니다. 하지만 일본 우정사업의 금융부문은 큰 특징을 가지고 있다. 그림 1.에 나타난 바와 같이 일본의 우편저축은 2004년 현재 220조 엔에 달하는 수신고를 가지고 있는데 이는 일본 전국 은행 수신고의 38퍼센트 그리고 일본 최대은행인 미즈호 금융그룹 혹은 시티그룹 자산규모의 2배이며 일본 가계저축의 30퍼센트에 달하는 막대한 규모이다. 간이보험의 경우에도 자산의 경우 125.7조 엔으로 상위 4개 민간 생명보험회사를 합친 자산액의 약 1.4배에 달하며 수신고도 122조 엔으로 상

2. 일본에 전국적 수준의 우체국 시스템이 도입된 것은 1871년이었고 우편저축과 생명보험서비스는 각각 1875년과 1916년에 도입되었다.

그림 1. 우편저축과 은행의 예금액 비교

(단위: 조엔)

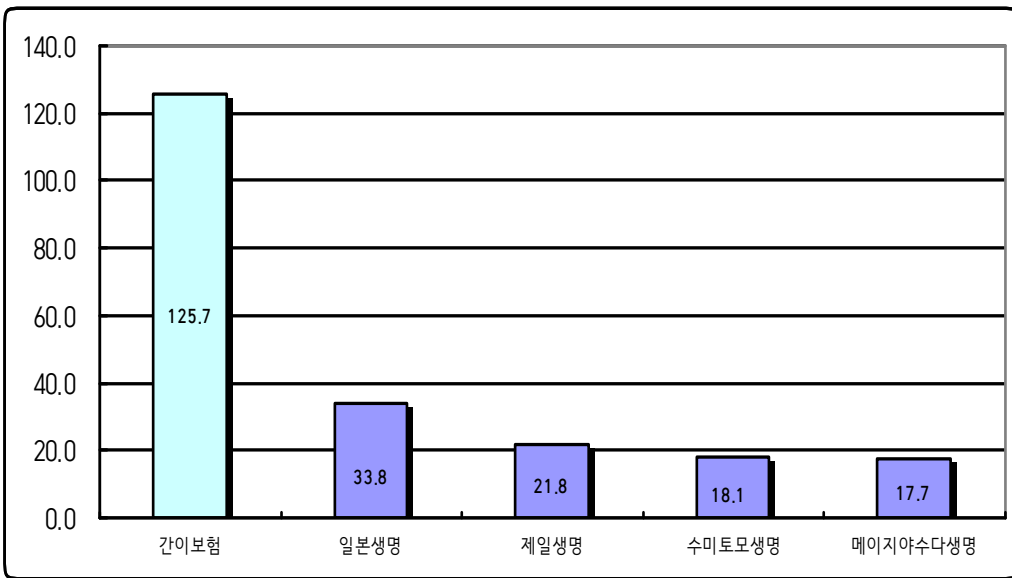


*예금액은 양도성 예금을 포함

*전국은행: 131개, 도시은행: 7개, 지방은행: 64개, 제2지방은행: 50개, 신탁은행: 8개, 장기신탁은행: 2개

*자료: 郵政公社發表資料(2004/06/30); 全国銀行協會『全国銀行 2003年度決算』, 2004/06/29.

그림 2. 간이보험과 민간보험 비교: 총자산



*민간생보는 개인보험분야에 걸치는 수치(생명보험협회 시산)

**메이지야수다 생명의 수치는 여러 수치들을 합산하여 계산함 것임

자료: 生命保險協會 (2004)

<표 1> 세계 주요금융기관 비교

(단위: US억 달러, 2003년 말 기준)

순위	금융기관명	국적	총자산(US 달러)
-	우편저축	일본	23,581
-	간이보험	일본	10,805
1	Mizuho 홀딩스	일본	12,823
2	CITY그룹	미국	12,640
3	Alliantz 그룹	독일	11,783
4	USB	스위스	11,185
5	JP Morgan Chase	미국	10,974

자료: *The Wall Street Journal*, 2004/09/27.

위 4개사의 수신고를 합친 것과 같은 규모로서 일본 가계 생명보험 자산의 40퍼센트에 달한다(그림 2 참조). 우편저축과 간이보험을 합친 약 350조 엔의 수신고는 일본 개인금융자산의 4분의 1에 달하는 막대한 규모이며 따라서 일본 우체국은 세계최대의 금융기관이다(Porges and Leong, 2005: 1).

이처럼 우정사업의 금융서비스가 비대화된 것은 다음의 몇 가지 요인 때문이었다. 우선 우체국은 전국적인 광범위한 네트워크를 구축하고 있어 소비자의 접근성이 높았다. 일본에서 우편업무를 취급하는 우체국은 전국에 약 25,000여개가 있어 전국 방방곡곡에 촘촘한 네트워크를 형성하고 있으며(<표 1> 참조), 이를 토대로 일반생활자에게 공평하고 가능한 한 저렴하게 금융서비스³를 제공한다는 것이었다. 보다 중요한 요인은 우체국 금융서비스가 제공하는 보다 유리한 조건 즉, 민간 금융기관보다 상대적으로 높은 금리와 예금액에 대한 국가의 보장 그리고 편리한 조건 등이었다. 이런 서비스가 가능하였던 것은 우체국 금융업무가 일반 금융기관에 대한 규제⁴들로부터 자유로웠을 뿐 아니라 법인세나 사업세 같은 세금 및 예금보험료의 지불이 면

3. 이를 유니버설 서비스(ユニバーサル サービス)라고 통칭한다.
4. 규제로부터 자유로움으로써 유리한 금융상품을 만들어낼 수 있었다. 예컨대 우편저축에서 가장 인기 있는 상품은 정액저금이었는데 이는 이자율이 상대적으로 높은 10년 짜리 상품으로써 6개월만 경과하면 해약 시 위약금을 물지 않아도 되었다. 또한 우편저축은 애초 소액저축수단의 제공이라는 취지를 가지고 있었지만 예금한도액을 300만원으로부터 단계적으로 높여 1000만 엔까지 이르게 됨으로써 2001년의 경우 일본 국민 1인 평균 예금잔고액 320만 원을 크게 웃돌게 되었다(全国銀行協會, 2002: 3).

〈표 2〉 일본의 우체국 수 (2004년 3월 말 현재)

보통우체국			특정우체국			간이우체국*	계
집배	무집배	소계	집배	무집배	소계		
1,262	48	1,310	3,530	15,405	18,935	4,470	24,715

*사무량이 적은 지역에서 우정공사가 위탁한 지방공공단체나 농협 등에 의해 창구업무를 담당하는 우체국.

자료: 日本郵政公社(2004: 77).

제되는 등 소위 “숨겨진 보조금(隠れた補助金)”으로 불리는 국가의 정책적 특혜를 받음으로써 민간금융기관에 대해 상대적으로 높은 경쟁력을 가질 수 있었기 때문이다(全国銀行協会, 2002; Amyx, 2005: 25-26).

비대화된 우정사업은 민간자금을 비효율적인 공적부문으로 흡수함으로써 민간부문의 활력을 떨어뜨리므로 이 자금들을 시장의 원리에 따라 운용하도록 민영화하여야 한다는 것이 우정개혁론의 기본 논지이다. 말하자면 일본 우정개혁론의 기본발상은 경쟁의 촉진보다는 시중의 자금흐름을 공적부문에서 민간부문으로 돌리려는 것이었다(Porges and Leong, 2005: 1). 우정민영화 주장은 1980년대 초반부터 있었지만 특히 1990년대 후반 일본 금융위기의 와중에서 우정사업이 불량채권문제를 비롯한 민간금융부문의 위기회복 노력을 저해한다는 인식이 일반화되면서 보다 적극적인 개혁의 주장으로 제기되었다. 말하자면 일본 금융기관들이 우편저축 및 간이보험에 만성적으로 약 40퍼센트에 달하는 수신고를 빼앗기는 상태에서 구조개혁을 위한 자금조달에 어려움을 겪을 수밖에 없고 나아가서 국제경쟁력 향상이 제약을 받을 수밖에 없다는 것이다. 따라서 우정개혁을 통해 공적부문으로 흘러들어 가는 자금을 민간부문으로 돌림으로써 자금 활용의 효율성을 높이고 민간 금융기관들의 구조조정과 경쟁력 향상을 도모하고자 한 것이다.

(2) 재정투융자 제도와 특수법인

우정사업 개혁문제는 우편저축·간이보험으로 모아진 거대한 자금의 비효율적 사용 때문에 더욱 증폭되었다. 그 자금은 우정성이 대장성(개혁 후의 재무성) 자금운용부에 예탁하고 소위 ‘제2재정’으로 불리는 재정투융자 프로그램

〈표 3〉 FILP 기금의 자원(2001년 3월 단위 10억엔)

자원	액수	비중(%)
산업투자특별계정	3,383	0.6
간이보험기금	61,658	11.6
정부보증채권	24,579	4.6
자금운용부 기금	439,663	83.1
우편저축	247,008	46.7
연금기금	142,593	26.9
기타	50,062	9.5
계	529,283	100.0

자료: Doi and Hoshi(2002).

〈표 4〉 FILP 기금의 사용처(2001년 3월 단위: 10억엔)

사용처	액수	비중(%)
재정투융자공기업	259,617	49.0
특별계정	6,298	1.2
우편저축특별계정	57,350	10.8
지방정부	87,270	16.5
중앙정부 채권 및 기타	118,748	22.4
계	529,283	100.0

자료: Doi and Hoshi(2002).

램(Fiscal Investment and Loan Program: FILP)을 통해 상당 부분이 정부계 금융기관이나 혹은 특수법인으로 지칭되는 공기업들로 대출되었다(〈표 3〉 및 〈표 4〉 참조). 예컨대 우편저축으로 모아진 자금이 공공금융기관인 일본 개발은행에 제공되고 은행은 일본의 인프라를 건설하는 장기 프로젝트들이나 정부가 전략적으로 육성하는 산업들을 중심으로 자금을 투자하는 등의 방식이다(Amyx, 2005: 27).

FILP에서 재원을 지원받아 공공사업을 진행하는 공기업들은 1990년대 말까지 77개의 특수법인과 86개의 인가법인 그리고 그에 따르는 수천 개의 자회사 및 지점들이 복잡하게 연계되어 있었으며 〈표 2〉에서 보듯 주택, 도로, 수자원, 중소기업 육성 등 공적인 목적을 가지는 사업들을 진행하였다.

<표 5> 주요 특수법인의 재정상태 및 아마쿠다리 임원수

(2000년, 억 엔)

법 인 명	장기부채 ()는 89년도 대비 배율	재정부담총액 (과거 12년간)	아마쿠다리 임원수 () 안은 정규임원총수
주택금융공고	766,509 (2.06)	60,390	6 (9)
일본도로공단	268,080 (1.80)	24,342	5 (8)
일본정책투자은행	162,460 (1.80)	7,587	6 (13)
국민생활금융공고	105,620 (1.52)	9,092	5 (8)
상공조합금융공고	102,593 (1.11)	2,256	3 (12)
중소기업금융공고	72,105 (1.15)	8,387	5 (8)
수도고속도로공단	47,612 (2.43)	2,081	5 (7)
본주사국연결교공단	38,453 (1.61)	3,874	6 (7)
한신고속도로공단	36,411 (2.37)	3,823	3 (7)
수자원개발공단	21,465 (1.00)	12,705	10 (11)
신동경국제공항공단	5,219 (1.52)	1,492	6 (8)
43개 법인 합계	2,369,604 (1.71)	312,624	-

자료: 日本經濟新聞, 01/11/30.

일반적으로 일본의 FILP는 고도성장기 국가의 경제발전전략을 효과적으로 집행하는데 중요한 역할을 하였던 것으로 평가된다(Amyx, 2005: 27; Iwamoto, 2002 참조). 우정사업을 통해서 모인 자금을 사회기간산업 건설이나 전략산업 육성 등의 사업에 전략적으로 활용함으로써 장기적 시각에서 경제발전 전략을 가능하게 하는 재원으로서의 역할을 수행하였다는 것이다. 하지만 1990년대에 접어들면서 FILP는 비효율성에 대한 비판에 직면하기 시작하였다. 그 중요한 이유는 바로 일본의 금융시장 및 민간 금융산업의 성장이다. FILP는 기본적으로 금융시장과 민간금융기관들이 미발달된 상태에서 국가가 정책목표를 위해 금융시장에 개입하는 기제였으나 점차 일본의 금융기관들이 성장하면서 자연스럽게 그 역할이 축소되어야 할 제도로 지적되었다. 하지만 이익유도정치의 논리 때문에 실제로 FILP는 1990년대 말까지 계속 그 규모가 팽창되었다.

이처럼 FILP가 사회적 필요성의 감소에도 불구하고 지속적으로 팽창할 수

5. 이들 공기업의 예산규모는 2001년의 경우 지원금 5조 3000억 엔, 그리고 재정투융자 자금 24조 4100억 엔에 달하였다.

있었던 것은 자금을 집행하는 공기업들이 각 성청의 관할 하에 있으면서 그 보호 하에서 설립 모체로부터 계약상의 여러 특혜를 받으면서도 비효율적인 경영을 유지해온 데 그 커다란 원인이 있었다. 그 결과 공기업들은 막대한 채무를 지게 되어 2001년까지 재정투자기관 43개 법인의 장기채무가 236조 엔에 달할 정도였다(Doi and Hoshi, 2002 참조). 그리고 공기업의 이같은 방만한 경영이 가능하였던 것은 이들 공기업⁶과 중앙성청 간의 상호의존 관계, 특히 특수법인의 존재 자체가 중앙성청 고위관료들의 아마쿠다리를 위한 것이라는 비아냥이 있을 정도로 인사에 있어 중앙성청과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문이었다는 것이다(<표 5> 참조).

특수법인들의 방만한 경영과 그에 따른 거대한 적자는 고스란히 일본 정부가 떠맡게 되어 궁극적으로 심각한 재정적자 문제와 직접 연계되었다. 점증하던 일본의 국채잔고는 1990년대 후반 경제위기가 지속되면서 급증하기 시작하였고 2000년대 중반에 들어서면서부터는 GDP 규모를 상회하는 수준이 되었다(<표 6> 참조). 그런데 그림 3에도 나타나 있듯이 재정투융자채 잔고가 국채잔고의 상승에 상당부분 기여하는 현상마저 나타났다. 결국 재정적자를 줄이기 위해서도 그 중요한 원인이 되는 FILP를 개혁하지 않을 수 없었고 이는 결국 우정사업을 통해서 유입되는 자금의 차단을 전제로 하는 것이었다.

이처럼 우정민영화 문제는 경제적인 측면에서 볼 때 공적영역으로 자금을 흡수함으로써 생겨나는 민간 금융시스템의 경쟁력 저하문제와 함께 모인 자금의 비효율적 사용을 둘러싸고 재정투융자제도 및 재정적자, 공공기업(특수법인) 문제 등 1990년대 후반 경제위기에 처한 일본의 핵심적인 재정 및 금융시스템 개혁문제들과 직간접적으로 밀접하게 연계되어 있는 복합적인 성격을 가지고 있었다.

6. 따라서 이 특수법인 개혁문제 역시 우정사업 민영화문제와 동전의 양면을 이루면서 적극적으로 추진되고 있다.

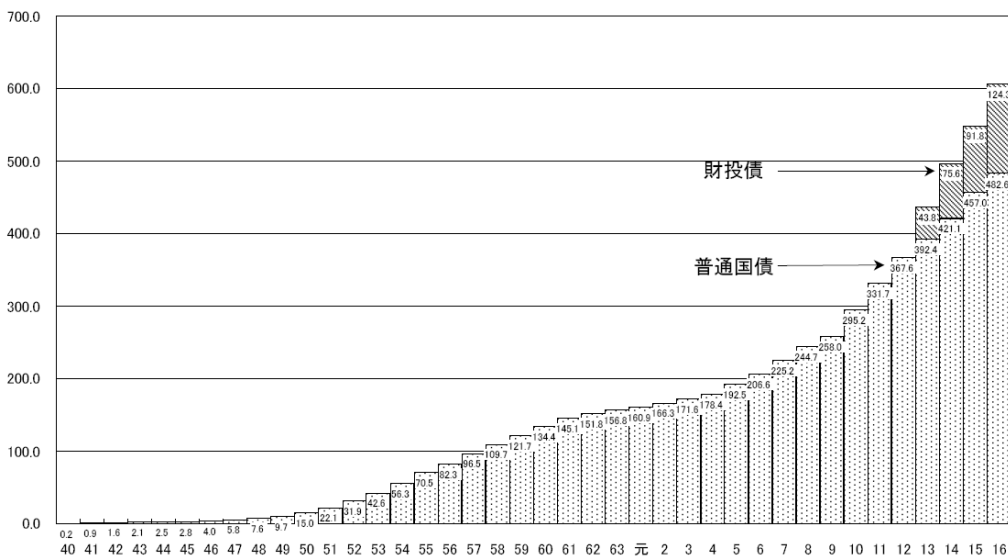
<표 6> 일본의 국채 발행액 추이

연도	발행액 (조엔)	대일반회계예산비율 (%)	국채잔고 (조엔)	대 GDP비율 (%)
1988	8.8	15.6	156.8	40.5
1989	7.1	11.8	160.9	38.8
1990	5.6	8.4	166.3	37.0
1991	5.3	7.6	171.6	36.3
1992	7.3	10.1	178.4	36.9
1993	8.1	11.2	192.5	40.1
1994	13.6	18.7	206.6	42.1
1995	12.6	17.7	225.2	45.0
1996	21.0	28.0	244.7	47.6
1997	16.7	21.6	258.0	49.6
1998	15.6	20.0	295.2	57.6
1999	31.1	37.9	331.7	65.3
2000	32.6	38.4	367.6	71.6
2001	28.3	34.3	392.4	78.3
2002	30.0	36.9	421.1	84.6
2003	36.4	44.6	459.0	92.0
2004	36.6	44.6	505.0	100.0
2005	34.4	41.8	538.0	105.0

*2005년도는 예상액
 자료: 재무성 홈페이지(<http://www.mof.go.jp>)에 제시된 자료들을 재구성.

그림 3. 보통국채 및 재정투융자채 잔고의 추이

(단위: 조엔)



주: 계수는 액면 베이스.

2. 우정개혁 문제의 정치적 성격

(1) 재정투융자제도와 이익유도정치

특수법인을 통해 집행되는 대장성의 FILP 예산은 자민당의 장기집권 기간을 거치면서 자민당의 소위 이익유도정치(pork-barrel politics) 실행에 큰 역할을 해왔다. 그것은 FILP 예산이 다른 재정예산들과는 구별되는 몇 가지 중요한 특징을 가지고 있기 때문이었다. 우선 FILP의 자금은 일반회계예산과는 달리 의회에서 집중적으로 토론되거나 그 사용에 대해 일일이 추인을 받지 않아도 되었으며 대장성과 자민당 간의 정책협의를 통해서 집행이 결정되었다(Amyx, 2005). 따라서 재정투융자 프로그램은 영향력 있는 자민당 의원들이 정치적 이익을 위해 자기 지역의 개발사업이나 건설사업 등에 활용할 수 있는 여지를 상당히 가지고 있었던 것이다.

그런 가능성을 더욱 높였던 것은 위에서도 언급한 바와 같이 FILP 예산의 상당 부분이 특별회계나 특수법인 같은 공기업을 통해서 집행되었다는 사실이다. 이들 공기업들은 대개 대단히 세분화·전문화된 사업 및 조직구조를 가지고 있었고 따라서 사회적 감시를 피해 쉽게 정치인들과 결탁하여 그들의 지역선거구에 이익이 되는 방향으로 사업을 전개할 수 있는 여지가 있었다. 게다가 칼더가 중소기업가들 같은 자민당 지지세력들에게 정치적 위기 시 보상의 수단으로 제공하는 것으로 지적한 바 있는 장기 저리의 금융지원도 주로 이 FILP 자금을 집행하는 공공금융기관들을 통해서 가능한 것이었다(Calder, 1993 참조). 한 계량적 연구에 따르면 1960년부터 1980년경까지 중소기업에 대출되는 FILP의 액수는 자민당이 선거에서 상대적으로 좋지 못한 성과를 거둔 후 급속하게 증가하는 유형을 보였다고 한다(Patterson, 1994: 425-427). 이는 보다 점진적인 증가패턴을 보였던 일반회계예산과는 매우 대조적인 유형이며 FILP가 정치적인 고려에 따라 배분되는 경향이 있음을 보이는 것이다. 장기적인 집권경험으로 자민당은 각 분야에 많은 정보와 전문성을 가지는 족의원을 비롯한 전문가 집단을 키워냄으로써 이익유도 정치에 입각한 자원배분을 실행할 수 있는 능력을 가질 수 있었고 우정사업

과 FILP는 그 가장 중요한 제도적 토대가 된 것이다.

이런 메커니즘 때문에 앞서 지적하였듯이 우정민영화 문제는 FILP의 개혁 과도 밀접히 연관될 수밖에 없고 여기에 단지 우정족 의원들 뿐 아니라 자민당의 대다수 의원들이 우정민영화에 반대하는 입장을 가질 수밖에 없는 구조적 조건 중 하나가 놓여 있었다. 예컨대 고이즈미의 집권 초기만 해도 우정민영화에 반대하는 의원들의 모임이었던 ‘우정사업간담회’에는 자민당의 중참의원 363명(중의원 249명, 참의원 114명) 중 약 70퍼센트에 달하는 250여 명이 가입되어 있었으며, 2004년 가을의 기본방침 결정 이틀 전(9월 8일)에 개최된 우정사업간담회 총회에도 중참의원의 총 53퍼센트에 달하는 무려 193명이 출석하여 만장일치로 민영화 반대결의문을 채택한 바 있다(권순미, 2005: 122). 반면 1999년 고이즈미가 민주당과의 초당파적 연구회로 결성한 ‘우정민영화연구회’는 전체 참가자가 17명에 불과했으며 그 중 자민당 의원은 그 자신을 포함해 2명에 불과하였다(山脇, 2005(3): 131).

(2) 파벌정치

우정사업을 둘러싼 이익유도정치의 메커니즘은 파벌정치와도 연계되어 있다. 잘 알려져 있듯이 전후 자민당이 이익유도정치 기제를 만들고 선거에 적극 활용하는 데는 다나카(田中角栄) 전 수상의 역할이 컸다. 그가 가졌던 영향력의 원천은 FILP를 비롯한 정부예산을 지역구의 공공사업에 끌어들이 수 있는 힘이었고 이런 이익유도형 정치패턴은 다나카파 소속 의원들에게 가장 보편적인 정치행태였다.

다나카의 영향력은 건설부문과 함께 우정사업에서도 컸다. 실제로 1955년 자민당 결성 이후 자민당과 우정성 그리고 아래에 자세히 언급할 특정우편국장회의를 묶어 소위 ‘우정패밀리’를 형성한 것은 그가 우정상을 역임한 1957년의 단 11개월여 동안이었다(Maclachlan, 2005: 296-300; Maclachlan, 2006: 3-4). 그는 전후 특정우편국 노조의 대립으로 활력을 잃어가던 특정우편국장회의의 정치적 잠재력을 꿰뚫어보고 노조가 요구하던 특정우편국장회의 폐지론으로부터 이를 옹호하였으며 특히 문제가 되었던 세습제를 사실상 인정해 주었다(山脇, 2005(2): 148). 나아가서 야당의 강한 반대를 무릅

쓰고 특정우편국의 숫자를 2,000개나 늘리는 계획을 추진하는 한 편 다양한 이권을 부여함으로써 그들을 자민당, 특히 다나카파의 정치적 연합세력으로 끌어들이는데 성공하였다. 그리고 이런 과정을 통해 막강해진 그의 우정사업에 대한 영향력은 다나카파 혹은 그 후계 파벌의 리더였던 가네마루(金丸信), 오부치(小淵惠三), 노나카(野中広務), 그리고 와타누키(綿貫民輔) 같은 정치인들로 이어지면서 계속되었다. 1970년대와 1980년대를 통해 자민당의 최대다수 파벌을 형성한 다나카파는 디케시타(竹下登)파, 하시모토(橋本竜太郎)파 등으로 이어지면서 지속적으로 자파벌의 수상을 배출하거나 아니면 최소한 수상배출에 강한 영향력을 행사해 왔다.

고이즈미는 이러한 다나카파와 두 가지 측면에서 대립되었다. 하나는 후쿠타(福田武夫)의 비서관을 역임한 후쿠타파의 일원으로서 1972년의 유명한 다나카-후쿠타 전쟁(角福戦争)의 연장선상에서 지속된 다나카파와의 대립이라는 측면이다(山脇, 2005(III): 130-131 참조). 다른 하나는 고이즈미가 대장성 정무차관으로부터 그의 중요한 정치경력을 시작하여 대체적으로 대장족으로 분류되어 왔으며 따라서 대장족과 우정족 사이의 갈등이라는 측면에서 다나카파와 대립되어 있었다는 점이다. 실제로 수상 취임 이전 고이즈미가 출마한 3차례의 총재선거에서 다나카파는 모두 그와 반대편에서 있었다. 고이즈미는 수상 선출시 “성역없는 개혁”과 함께 개혁에 걸림돌이 되는 옛날식 자민당의 파괴”를 공언한 바 있는데 그 핵심 테마는 자민당식 이익유도정치였고 그 중심이 다나카 파벌이었다는 측면에서, 우정민영화는 그가 의도하였든 하지 않았든 다나카 파벌에 대한 정치적 공세의 의미를 가질 수밖에 없었다(小泉 . 梶原, 1994: 37-41 참조).

(3) 선거정치: 특정우편국장회의 및 우정노조

이익유도정치 및 파벌정치와 연계되어, 우정사업 문제를 선거정치와 직결 시킴으로써 그 개혁에 강력한 저항세력으로 기능하였던 것이 소위 특정우편국장회의의 문제였다. 특정우체국이란 민간인을 국가공무원인 국장으로 임명하고 그 자택 등을 개조해 우체국 사무실로 제공하는 독특한 제도로서 전국 25,000천여 개 우체국의 70퍼센트 이상인 1만 9천국 정도 된다(〈표 2〉 참

조). 국가공무원 신분을 가지면서도 시험을 거치지 않고 임용되는 특정우체 국장은 공무원에 준한 대우를 받았으며 오랜 역사를 가지고 있었다.

위에서도 잠시 언급하였듯이 이들 특정우체국장들은 1950년대 말 이후 자 민당과 긴밀한 정치적 후원-수혜관계를 유지해 왔다. 이들은 오랜 역사적 전 통에 입각하여 강한 유대감으로 뭉쳐있었고 소위 ‘전국특정우편국장회의’를 통해 정치적으로 잘 조직되어 있을 뿐 아니라 아울러 그들의 가족과 전임우 편국장들로 조직된 ‘대수회(大樹の會)’는 회원수 24만 명을 넘는 규모로서 실질적으로 자민당 최대의 지지단체였다(竹中, 2006: 207). 특정우편국장들 은 대개 지역 유지로서 갖게 되는 밀도 높은 지역네트워크와 높은 영향력을 이용하여 지역사회의 여론 형성에 역할을 하고 특히 선거 시 소위 지연성을 발휘하여 자민당의 효과적인 집표원 역할⁸을 해 왔던 것으로 알려지고 있다 (Maclachlan, 2004: 303-308; 山脇, 2005(2): 148). 선거시 실제로 이들이 어느 정도의 집표력을 가지고 있었는가를 정확히 측정해내기는 어렵지만 대 체적으로 특정우편국장회의가 가장 강력한 힘을 보유하고 있었던 1970년대 와 1980년대에 100만표 정도가 되었던 것으로 알려지는 정도다(Maclachlan, 2006: 4-5)

우정사업 민영화는 국가의 보호에 안주해 온 이 특정우편국장들이 경쟁과 통폐합의 압력에 노출됨을 의미하는 것이었다. 이는 상당수의 특정우편국들 이 점차 인구가 감소하고 있는 지방에 위치하고 있고 이들이 소위 유니버설 서비스라는 우정사업의 명분을 떠나서 실제로 수익성 있는 사업자가 될 가능 성은 낮았기 때문이다. 따라서 그들은 개혁에 적극 반대했다. 그들은 선거구 를 찾은 자민당 의원들에게 직접 호소하거나 혹은 편지 등을 통해 반대의사 를 표명하기도 하였다. 대부분 스스로는 물론 가족까지 자민당 당원이라는 신분을 이용, 당비의 납부를 거절하거나 전국규모의 반대집회를 열어 압력을

7. 농촌 지역에서 1층이 우체국이고 2층이 민가인 건물들을 적지 않게 보게 되는데 이 는 대부분 특정우체국이라고 보면 된다.

8. 공식적으로 이들의 정치적 행위는 1948년 제정된 국가공무원법으로 금지되어 있다. 최근에는 새로 임명될 경우 정치행위에 간여하지 않겠다는 서약서를 제출하도록 되어 있다고 한다. 하지만 이들은 다양한 비공식적 방법으로 실질적으로 선거에 간여해 왔다(Maclachlan, 2006: 3).

가하기도 하였다. 1993년 이미 우정민영화를 주창하기 시작한 고이즈미가 1995년 자민당 총재선거에 처음 출마했을 당시에는 전국우편국장들의 압력 때문에 입후보에 필요한 30명의 추천인을 구하는데 어려움을 겪어야 할 정도였다(山脇, 2005(3): 127). 따라서 이들의 집표력에 의지해 온 상당수의 자민당 우정족 의원들이 개혁에 적극 반대한 것은 일면 당연한 것이었다.

민영화와 함께 공무원의 안정적 신분과 대우를 잃게 될 가능성이 높은 우정공사의 27만 1,000여 명의 직원들 역시 우정민영화에 반대한 중요한 정치 세력이었다. 이들은 민영화와 함께 안정적이고 높은 대우를 받는 공무원의 지위를 잃게 되는 불이익을 당하게 되므로 민영화와 함께 우편서비스의 질이 하락할 가능성이 높다는 논리를 토대로 지속적으로 민영화 개혁에 반대하여 온 것이다. 특히 우정공사의 발족 이후 이들의 주장은 공사체제를 유지하면서 경영혁신을 통해 개혁을 해나갈 수 있다는 것이다(郵政ユニオン, 2005 참조). 우정공사노조는 전일본우정노동조합(85,000명), 일본우정공사노동조합(14만 명)의 두 조직으로 이루어져 있었는데 방대한 조직과 인원을 동원하여 양 노조의 협력은 물론 때로는 전국특정우편국장회의나 우정족 의원들까지도 연합하여 적극적인 반대운동을 펼치긴 하였으나(朝日新聞, 2005/01/13), 개혁의 진행과정에서 큰 정치적 영향력을 행사하지는 못하였다. 기본적으로 노동조합은 사민당의 지지세력으로써 민영화 개혁에 대한 궁극적인 반대자인 자민당의원들과의 연계가 강하지 않았기 때문이다.

(4) 관료정치

우정개혁문제는 관료 정치적으로도 중요한 의미를 갖고 있었다. 우정민영화가 관료들의 이해관계에 미칠 영향은 기본적으로 우정사업에 대한 감독권을 잃게 되는 문제였다. 다른 모든 개혁문제들에서도 그렇듯이 각 성청의 관료들은 자신들의 업무영역과 관할권이 줄어들는데 대해 반대한다. 하지만 우정개혁 문제는 관할권 문제 외에도 관료들의 몇 가지 중요한 이해관계에 연계되어 있었다. 일단 우편저축의 개혁은 FILP의 전반적인 개혁문제와 연계되지 않을 수 없었다. 그런데 소관 기관이었던 우정성은 물론이고 정부 내의 어느 성청도 FILP를 통해 수혜를 받지 않는 곳은 없었다(Amyx, 2005: 30).

그 이익의 가장 중요한 부분은 FILP의 집행을 담당하고 있던 수십 곳의 공기업에서 제공하는 아마쿠다리(天下り)를 통한 자리제공이었다. 위의 <표 4>에 나타나 있듯이 거의 대부분의 공기업은 중역자리의 과반수 이상을 해당 성청의 퇴직자에게 제공하는 관행을 가지고 있었고 이는 승진에 실패한 퇴직 관료들에게는 훌륭한 취업자리가 될 수 있었다. 특히 우정사업의 경우 소위 가족기업(ファミリー)9이라는 관련기업도 100여 개가 되었으며 이들 기업들에는 대부분 전 우정관료가 아마쿠다리로 근무하고 있었다고 한다(山脇, 2005(1): 133).

게다가 이들 공기업들은 현역 관료들의 업무부담을 줄여주는 역할도 하였다. 이들 기업들은 정부의 구조조정이나 인원동결로 인한 인원부족이라는 여건 하에서 해당 성청이 필요로 하는 연구조사 등의 업무를 담당해 줌으로써 관료들의 업무부담을 경감시켜주는 역할을 하기도 하였던 것이다. 이처럼 관료들과 깊은 이해관계가 있는 우정사업의 민영화를 관료들이 달가워 할 리 없었다. 따라서 이들 역시 자신의 업무영역을 지키기 위해 자민당의 우정족과 암묵적으로 협조하여 우정민영화를 반대하거나, 거기까지는 아니라도 그를 주도할 입장은 아니었다(Maclachlan, 2006: 6).

III. 우정민영화 개혁의 전개: 추진세력과 저항세력의 역학관계

여기에서는 우정민영화 개혁의 진행과정을 개괄적으로 살펴본다. 우정민영화 개혁은 시기적으로 나누면 크게 세 단계의 과정을 거쳐서 이루어진다. 그 시작은 1997년의 하시모토 행정개혁, 두 번째 단계는 2001년 고이즈미 수상 취임 이후 2002년의 우정공사화 4법안 통과, 그리고 세 번째 단계는 2003년

9. 가족기업은 예컨대 우편물을 트럭에 싣고 장거리수송을 담당한다거나 현금 자동출납기를 보수·관리하는 등 우정사업과 관련하여 다양한 역할을 우정공사로부터 수주하여 수행하는 회사들이다.

고이즈미의 3선 이후 2005년 10월 우정공사 민영화법안의 통과까지이다. 8년여의 시간과 수많은 이해 당사자 그리고 다단계에 걸친 점진적인 진전으로 개혁과정은 복잡하게 전개되었지만 이 논문은 이 세 단계를 개혁의 점진적 진행과정으로 상정하되 개혁의 진행에서 추진세력과 저항세력이 참여하게 대립한 핵심적인 사례들을 중심으로 분석한다. 물론 그 이유는 개혁 성립의 핵심단계에서 반대세력의 저항에도 불구하고 우정민영화라는 테마를 실질적으로 진행시킬 수 있었던 정치적 조건이 무엇이었는지에 분석의 초점을 맞추기 위해서이다.

1. 개혁의 배경: 하시모토 행정개혁과 우정개혁

해묵은 과제였던 우정민영화 문제를 본격적으로 정치의제화 한 것은 소위 6대 개혁과제를 추진하던 하시모토 정부였으며 애초 우정개혁의 배경은 1990년대에 들어 점차 심각해지기 시작한 일본의 경제위기, 특히 급증하는 재정적자와 금융위기였다. 하시모토에 의해 추진된 우정개혁의 특성과 내용은 1997년 9월 행정개혁회의가 발표한 『중간보고』와 그해 말 채택된 『최종보고』에 나타난 우정개혁 관련 조항들을 비교함으로써 이해될 수 있다.

중간보고서는 전부 민영화하는 의견도 있었으나 실현가능성이나 민영화 과정의 방식 등을 고려하여 1) 간이보험사업의 민영화, 2) 우편저축사업은 조기 민영화를 위한 조건정비를 위해 국영사업일 동안 금리 인하 및 장려금 제도의 폐지, 3) 자금운용부예의 예탁폐지, 4) 우편사업은 조건부 국영, 5) 국영사업의 경우에는 국고납부금 납부 등 비교적 민영화에의 의지를 적극적으로 담고 있었다(行政改革會議, 1997a). 하지만 반대 세력과의 타협을 통해서 채택된 최종보고서는 우정 3사업을 분리하지 않고 일체화하여 2003년까지 공사화하도록 하였으며 우정직원의 공무원신분 보장, 예금 및 보험에 대한 국가의 지불보장 등 중간보고보다 크게 후퇴한 내용이었다. 그리고 무엇보다도 반대파의 의견을 받아들여 ‘중앙성청등개혁기본법’ 상 이후 민영화 등의 수정은 하지 않는다”고 못 박음으로써 사실상 반쪽개혁이 될 수밖에 없

었던 것이다(行政改革會議, 1997b).

행정개혁회의의 최종보고의 내용을 통해 그 성과를 중심으로 고려한다면 하시모토 우정개혁은 실패였다. 하지만 하시모토는 이후 고이즈미 정권에 의해 추진될 우정개혁에 중요한 공헌을 하였다. 당시에는 실패로 평가되었지만 결과적으로 보면 그것은 개혁을 위한 의미 있는 출발이었다. 우정사업의 공사화는 민영화로 향하는 중간단계로 의미가 있었다. 우정자금의 FILP로의 유입도 하시모토 재정개혁의 결과 차단되었다(Maclachlan, 2006: 8). 나아가 그는 행정개혁을 통해서 내각과 수상의 권한을 강화하고 우정성을 분리하는 등 이후 고이즈미 개혁 추진과정에서 개혁세력과 반대세력의 역학관계를 변화시키는데 크게 기여한 제도변화를 성사시켰다.

비록 하시모토 행정개혁의 성과에 대한 일반적인 평가는 부정적¹⁰이지만 그를 통해 내각기능의 강화와 성청개편이라는 두 가지 핵심 목표가 어느 정도 달성되었다는 점에는 이견이 없다. 특히 내각관방의 조직과 기능을 확대, 강화하여 수상의 지도력을 강화한 것은 개혁추진 과정에서 고이즈미 수상에 게 중요한 권력자원이 되었다. 행정개혁회의는 내각법 제 4조를 개정해서 법적으로 명확히 수상에게 중요정책의 기본방침에 대한 발의권을 인정하였다. 또한 수상을 보좌하는 체제를 확충하기 위해 과거에는 유명무실하였던 내각관방의 정책입안 기능을 강화함으로써 수상의 정책입안 기능을 보좌하도록 하였다. 아울러 총리부 및 경제기획청 등을 통합하여 수상직속의 내각부를 설치함은 물론 내각부가 각 성청보다 한 단계 높은 위치에서 정책의 조정기능을 수행할 수 있도록 내각부에 거시적 경제정책과 예산편성의 기본방침을 책정할 권한을 가진 경제재정자문회의를 설치하고 수상이 의장을 담당하도록 함으로써 그 결정사항에 정치적 무게를 부여하였다(竹中, 2006: 58-59). 이처럼 내각과 수상에게 명시적으로 권력을 집중시킨 것은 일본에 전통적으로 존재하는 소위 종할행정(縱割り行政) 때문에 각 성청의 강한 독립성을 토대로 독자적인 정책 수립과 실행을 해 왔기 때문에 국가의 전략적인 결정

10. 일반적으로 하시모토 행정개혁은 좌절된 개혁으로 간주된다. 하지만 이는 1998년의 경기악화와 경제위기에도 불구하고 행정개혁을 추진하다 참의원 선거에서의 충격적인 패배로 권좌에서 물러남으로써 마무리를 지을 수 없었다는 의미에서 좌절하였다는 의미이며 아무런 성과가 없었다는 의미의 좌절은 아니다.

혹은 개혁이 대단히 어렵다는 인식 때문이다.

성청개혁 역시 큰 공헌이었다. 성청개혁을 통해, 기존 1부 21성청 조직을 1부 12성으로 통폐합하면서 재정투융자제도의 자금원으로써의 우편저축과 연금문제에 대해 강한 이해관계를 가지고 있던 대장성이 재편되었을 뿐 아니라 우정성을 해체하고 우정성의 업무영역을 3개 성에 분산시키면서 우정업무는 분리해서 새로 조직된 총무성으로 이양시켰다.¹¹ 2001년 성청개혁 실행 이전에 자민당의 우정족 의원들과 연계하여 우정업무의 국영유지를 주장하며 비교적 효과적으로 업무영역을 지킬 수 있었던 우정성 관료들은 2001년의 성청개혁 실행 이후 저항력이 현저히 약화되었다. 그리고 2004년에는 총무성 간부들이 업무를 점차 확대시키기 위해서는 민영화가 필요하다”고 선언하는 등 사실상 민영화에 찬성하는 입장으로 돌아섰다(山脇, 2005(2): 155). 여기에는 수상의 강경한 태도도 중요한 역할¹²을 하였다. 그럼에도 불구하고 관료들의 저항력을 약화시킨 기본요인은 성청개혁으로 우정관료의 응집력이 약화된 상태에서 정치중심, 수상 중시를 지향한 하시모토 행정개혁을 통해 핵심 국가정책의 추진방식이 과거의 상향식(bottom-up)에서 하향식(top-down)으로 바뀜으로써 관료의 영향력의 원천인 의제설정(agenda-setting) 능력을 내각 혹은 수상으로 이전시켰기 때문이다.

2. 민영화의 진행

(1) 공사화 법안(2001~2003): 여당심사제

하시모토 개혁안에 따라 2001년부터는 우정성을 대신해 총무성 우정기획관리국과 우정사업청이 우정사업을 담당하기 시작하였고 2003년에는 우정공

11. 하시모토는 행정개혁을 추진하면서 자신이 수상 취임 이전에 이끌었던 통산성 관료들을 중용하였다.

12. 예컨대 고이즈미 수상은 우정개혁 사업에 소극적으로 알려진 총무성의 국장급 간부 2명에 대한 퇴직을 직접 지시하는 이례적인 조치를 취함으로써 관료사회 내부에 잔존하는 우정민영화에 대한 거부감과 반발을 용납하지 않을 것임을 암시하였다(朝日新聞, 2005/05/25).

사가 발족되도록 예정되어 있었다. 따라서 2001년 4월 수상에 취임한 고이즈미는 6월 수상의 사적 자문기관으로 설립한 ‘우정 3사업의 존재양식을 생각하는 간담회(郵政三事業の在り方について考える懇談会)’를 통해 민영화를 추진하기보다는, 일단 총무대신의 ‘우정사업공사화 연구회(郵政事業の公社化に関する研究会)’를 통해 공사화의 구체안을 만드는데 주력하였다. 공사화연구회는 회합을 거듭하여 2001년 12월 20일 세 가지의 공사화 방안을 종합하여 중간보고를 제출하였으며 이를 토대로 정리된 ‘우정공사화 관련 4법안’이 2002년 4월 국회에 제출되었고 7월 24일 국회에서 법안으로 성립되었다(国立国会図書館, 2005: 10)

그러나 이 안을 종합하여 성립시키는 과정은 순탄치 않았다. 가장 논란이 된 것은 소위 신서편법안(信書便法案)이었다. 이는 우정사업청이 독점해왔던 편지나 엽서 등의 우편사업에 민간기업의 전면적인 참여를 인정하는 내용으로 자민당 우정족 의원들은 장기적으로 민영화로 연계될 수 있는 민간기업의 참여 자체를 반대하였다. 또 우정공사법안에서도 우정공사의 국고납부금 납부문제를 놓고 수상과 자민당의원들이 대립하였다. 우정족 의원들은 국고납부금의 전면적인 면제를 주장하였다.

이런 대치상황에서 고이즈미는 신서편법안의 수정은 거부하였지만 국고납부금의 경감은 인정하는 등 일말의 타협을 시도하기도 하였다. 하지만 기본적으로 이 법안에 대한 자민당 내의 반발은 강했으며 4월 19일의 총무부회 심사과정에서 사실상 국회제출은 승인되지 않았다. 이에 대해 고이즈미 수상은 자민당의 승인 없이도 국회제출을 강행할 뜻을 비침으로써 결국 4월 23일의 총무회의에서 내용에 대한 승인은 없이 제출만을 승인하였다. 결과적으로 자민당 장기집권을 통해 수립된 중요한 관행 중 하나였던 여당심사제가 처음으로 사실상 무력화된 것이다(飯尾, 2005 참조).

이러한 사건 전개는 중요한 정치적 의미를 갖는 것이었다. 무엇보다도 수상이 여당의 반대를 무릅쓰고라도 법안을 의회에 제출할 수 있다는 것은 법안의 통과와 관련해서 여러 가지 가능성을 여는 일이었다. 말하자면 개혁법안에 대한 여당 내의 반대를 우회할 수 있는 길이 열린 것이다. 물론 자민당이 다수를 차지하고 있는 중의원에서 자민당 심사에서 승인되지 않은 법안이

통과되기 어렵다는 의미에서 여당심사제는 성립되고 유지되어 온 것이지만 중의원의 해산권은 물론 해산 후 당의 공인권 같은 보다 강력한 권력을 쥐게 된 수상(혹은 자민당 총재)의 등장은 중의원에서 법안의 통과를 위해 수상이 다양한 정치적 수단들을 동원할 수 있는 가능성이 열리는 것을 의미하였다. 그리고 이후의 개혁추진과정에서 고이즈미는 그것을 증명해 보인다.

(2) 민영화 개혁(2003~2005)

① 기본방침 각의결정

2003년 9월 3선이 확정되자 고이즈미는 본격적으로 우정민영화 추진을 위한 준비태세에 들어갔다. 우정민영화를 공약으로 총재선거에 승리한 고이즈미의 당면전략은 11월 중의원을 해산하고 우정민영화를 당의 공약으로 내건 상태에서 선거에 승리하는 것이었다. 이를 위한 준비로서 총재 당선 직후 당과 내각의 인사를 단행하여 당내의 일부 반발에도 불구하고 다케나카(竹中平藏) 경제재정·금융상을 유임시켜 계속해서 경제재정자문회의의 운영을 담당하도록 하였을 뿐 아니라 당시 국민들 사이에 인기가 있었던 아베(安部新三)를 당의 간사장으로 발탁하였다(朝日新聞, 2003/09/22). 그런데 아베의 간사장 발탁은 당선 3회의 대신 무경험자를 간사장으로 발탁하였다는 파격에서 뿐 아니라, 1980년대부터 존중되어 온 소위 총간분리(總幹分離)의 원칙을 정면으로 위배하는 것이었다(朝日新聞, 2003/09/22). 비록 수상 취임 이후 파벌을 탈퇴하기는 하였으나 모리파의 일원으로 인식되던 고이즈미가 같은 모리파의 일원인 아베를 간사장으로 발탁하였기 때문이다. 이런 전통적인 인사관행의 파괴는 수상(혹은 당총재)이 당과 내각의 인사에서 파벌의 의사로부터 자유로워짐을 의미하였으며 이후 개혁추진과정에서 개혁파를 주요 포스트에 포진시킬 수 있는 원동력이 되었다. 이후 11월 9일 치러진 선거에서 자민당은 대체적으로 무난한 성적¹³을 거둔다.

13. 자민당은 선거전의 247석에서 237석을 얻어 의석이 하락하기는 하였으나 2000년 선거에 비해 의석이 증가하였고 연립파트너인 공명당과 자유당 의석을 합쳐서는 과반수를 넘었다는 의미에서 패배로는 받아들이지 않았다. 그러나 언론은 고이즈미 정권의 권력기반이 취약해진 것이 아닌가 하는 우려를 표명하기도 하였다(朝日新聞, 2003/11/10).

2004년에 접어들면서 고이즈미는 본격적으로 우정민영화 작업에 착수하여 4월에 작업의 실무를 담당할 ‘우정민영화 준비실’을 총무성이 아닌 내각관방에 설치함으로써 보다 손쉽게 자신의 지도력을 발휘할 수 있도록 하였다. 이는 고이즈미의 뿌리깊은 총무성 관료들에 대한 불신 때문이었는데, 행정개혁을 통해 내각관방의 정책입안과 관련한 권한이 내각법에 명기됨으로써 손쉽게 가능해진 것이다. 이를 통해 그는 의제설정을 위한 경제재정자문회의와 실무를 위한 우정민영화 준비실을 모두 직접 장악하였다. 그리고 2004년 9월에는 경제재정자문회의에서 우정민영화법안의 골격이 된 소위 ‘우정민영화의 기본방침’을 만들고 이를 각의 결정하였다. 이 기본방침의 내용은 2007년 일본우정공사를 민영화하되 이행을 거쳐서 2017년까지 완전 민영화하는 것이었다. 그 방법은 일단 우정공사의 4기능을 각각 주식회사로 독립시켜 창구네트워크 회사, 우편사업회사, 우편저금회사, 그리고 우편보험회사로 설립하고 국가는 이 4개 회사를 자회사로 하는 순수지주회사를 설립한다. 이중 우편저금회사와 우편보험회사는 이행기간 중 보유주식을 완전 매각하되 지주회사 발행 주식총수의 3분의 1 이상은 계속 보유한다는 것이 핵심이었다(內閣, 2004).

이번에도 자민당은 기본방침에 대한 태도는 보류한 채 각의결정 자체만 용인하였다. 기본방침도 다시 한 번 사실상 여당심사를 통과하지 못한 것이다. 사태가 이렇게 되자 각의 결정 후 고이즈미는 다시 내각을 개편하고 개혁찬성파를 전면에 배치한다. 고이즈미는 우정민영화 담당상 자리를 따로 설치하고 이에 다케나카를 겸직시켰다. 게다가 이 인사에서 특히 주목된 것은 당무나 행정면에서 거의 실적이 없었던 타케베(武部勤)의 간사장 기용이었는데, 이는 타케베 자신도 경천동지할 인사라고 언급할 만큼 예상을 뛰어넘은 것이었으며 언론은 사실상 중의원 해산과 총선거를 염두에 두고 소위 예스맨으로 불리는 그를 전면에 배치한 것으로 해석하였다(朝日新聞, 2005/09/28).

② 법률안 제출

2005년에 접어들면서 본격화된 개혁추진세력과 자민당 지도부 간의 우정민영화법안을 둘러싼 타협은 4월 말까지도 계속되었다. 당의 요구는 크게 세 가지로 집약된다. 첫째는 민영화 후에도 현행 수준의 우체국을 유지할 것, 둘

째는 우편, 금융, 보험 세 가지 사업의 전국 일률서비스가 담보될 것, 그리고 셋째 전국일률서비스를 위해 4개의 사업회사 사이에 자본관계를 인정하고 경영의 일체성을 유지할 것 등이었다. 이에 대해 고이즈미는 몇 가지 양보를 하였다. 예컨대 우정민영화법안에 그 전국 이용이 가능하게 우체국을 배치할 것을 의무화한다거나, 2017년까지는 금융 및 보험서비스도 전국일률서비스가 가능하도록 유지할 것을 명시하는 것, 그리고 우편저축은행과 보험회사의 주식매각대금을 이용해서 1조 원 규모의 지역사회공헌기금을 설치하는 것 등이다. 또 민영화 후 4개 사업회사가 주식을 상호보유하고 지주회사가 저축은행과 보험회사의 주식을 완전매각한 후에 다시 사들이는 것도 인정하였다. 이런 양보는 대체적으로 전국특정우편국장들의 민영화 후 구조조정 압력에 대한 우려, 혹은 특정우체국을 통해서 농촌지역에 제공되는 비공식적 복지서비스가 민영화를 통해 사라질 것에 대한 지역민들의 우려 등을 고려한 것이었다(Maclachlan, 2006 참조). 하지만 고이즈미는 민영화 후에도 저축 및 보험회사의 전국일률서비스를 명시한다거나 혹은 2017년 이후에도 지주회사가 두 저축 및 보험회사의 주식을 매각하지 않고 일부 보유하도록 한다던가 하는 주장들에 대해서는 일체 거부하였다(竹中, 2006: 218-220). 민영화 자체를 무의미하게 만드는 것들이기 때문이다.

그러나 이 정도의 양보는 자민당의 저항세력들을 만족시키지 못했다. 4월 13일 개최된 우정사업간담회 총회에는 101명의 의원들이 모여 우정민영화에 반대의사를 표시하였다. 하지만 실상 고이즈미에게 가장 부담이 되었던 것은 참의원이었다. 아오키(青木幹雄) 자민당 참의원 의원회장을 비롯한 참의원들은 지주회사가 저축 및 보험회사의 주식을 계속 보유하여 경영의 일체성을 확보할 것과 지역사회 공헌기금을 증액할 것을 요구하였다. 이에 대해서도 고이즈미는 지역사회 공헌기금을 2조원으로 증액하고 주식은 매각 후에도 경영판단에 의해 재매입할 수 있도록 인정하는 등 양보하지 않을 수 없었다. 고이즈미에게 참의원 의원들의 반대가 부담스러울 수밖에 없었던 것은 양원제의 특성 때문이었다. 말하자면 중의원의 경우는 수상이 정치적 판단에 따라 해산할 수 있었던 반면 임기가 보장된 참의원 의원들에 대해서는 영향력을 행사할 수 있는 특별한 수단을 가지고 있지 못했던 것이다.

고이즈미와 당지도부의 이러한 절충과 타협을 반영하였음에도 불구하고 우정민영화법안은 4월 27일에 열린 합동부회와 총무회에서 또 다시 승인받지 못했다(朝日新聞, 2005/04/27). 강력한 반대 목소리에 밀려 이전의 공사화법안과 마찬가지로 내용에 대한 판단은 유보한 채 법안의 국회제출만이 승인된 것이다. 다음날 각의 결정되고 바로 국회로 제출된 법안은 중참양원에서 계속된 심의에도 불구하고 당의 동의를 얻지 못했다. 당내 반대의 최종 보루는 역시 참의원이었다. 반대의 중심에 서있던 카메이(亀井静香)나 외타누키 같은 정치인들 역시 참의원에서의 부결을 통해 고이즈미 내각의 총사퇴를 유도할 계산 하에 계속해서 법안에 대한 반대를 주도해 나갔다(朝日新聞, 2005/07/18).

결과적으로 7월 5일 중의원 본회의에서 법안은 찬성 233표, 반대 228표라는 근소한 차로 통과되었다(朝日新聞, 2005/07/06). 반면 8월 8일 참의원 본회의에서는 찬성 108표 반대 125표로 부결되고 만다(朝日新聞, 2005/08/08). 법안의 내용에 대해 많은 논의와 절충이 있었지만 궁극적으로 이러한 양원에서의 결과의 차이를 가져온 것은 앞서도 언급한 양원제도의 특성에 더하여, 선거개혁이 가져온 자민당 총재의 권한강화가 자리하고 있었다. 일단 이 법안에 대해서는 자민당 내 3개 파벌들(카메이파, 타카키파 그리고 호리우치파)의 영수가 끝까지 반대의견을 굽히지 않았고 전 하시모토파를 포함한 이들 파벌의 소속의원들이 영수와 행동을 함께 하였다면 중의원에서의 통과 역시 사실상 불가능한 것이었다.

하지만 고이즈미에게는 공천권(공인권)이라는 무기가 있었다. 중의원에서 논의가 진행되는 동안 고이즈미 수상과 다케베 간사장을 비롯한 당지도부는 법안부결의 경우 수상에 대한 불신임으로 간주하고 중의원을 해산할 것임을 공언하였고, 총선에서 법안에 반대표를 던진 의원들은 공천하지 않을 뿐 아니라 대항후보를 공천할 것임을 강조하여 중의원 의원들을 위협 겸 설득하였고 이 작전은 주효하였다. 세 파벌에서 영수의 의사에 반해 찬성표를 던진 의원이 반 이상이었던 것이다.

이처럼 수상의 공천권이 강화될 수 있었던 것은 무엇보다도 1994년의 선거법개혁이 가져다 준 효과였다. 한 선거구에서 복수의 의원을 선출하는 이

전의 일본식 중선거구제가 소선거구제-비례대표 병립제로 개혁되면서 당의 공천권(공인권)이 갖는 의미가 크게 변화한 것이다(淺野, 2006: 46-54; Christensen, 1994). 중선거구제 하에서처럼 당 공천에 실패할 경우 무소속으로 출마하여 당선된 후 다시 자민당에 입당하는 경로가 어려워졌다. 자민당의 공천후보를 이기고 1위로 당선되는 것은 대단히 어렵기 때문이다. 그러므로 공천권을 쥐고 있는 당 총재, 즉 수상의 중의원 의원들에 대한 영향력이 크게 강화되었다. 이러한 수상의 권한강화는 파벌 및 파벌영수의 권한이 약화되었다는 사실과 동전의 앞뒷면을 이룬다(淺野, 2006: 31-32). 말하자면 자민당의 후보공천의 메커니즘이 전통적인 파벌 간 타협으로부터 수상 및 당 지도부의 독점으로 이전되었기 때문에 가능해진 것이다. 또한 1994년의 정치자금법 개정을 통해 정당 이외의 정치단체¹⁴로 흘러가는 정치자금의 규정이 대폭 강화되고 정치자금의 투명성이 높아지면서 파벌 영수의 정치자금과 관련한 권한이 축소되고 당지도부의 장악력이 커진 것 또한 파벌의 힘을 줄이는데 큰 역할을 하였다(竹中, 2006: 153).

그러나 참의원은 달랐다. 참의원에서는 자민당의 의석수가 공명당과의 연합을 통해서 비로소 다수를 이루는 상태였고 계산적으로는 자민당으로부터 18명의 반대표가 나오더라도 법안은 부결될 수밖에 없는 상태였다. 하지만 특별히 참의원의 반대파 의원들을 설득할 방법을 가지지 못했던 고이즈미 수상과 당지도부는 여전히 참의원에서의 법안부결을 수상에 대한 불신임으로 간주하고 중의원 해산을 통해 국민들의 의견을 묻겠다는 카드로 참의원 의원들에게 압박을 가했으나 직접적인 영향권 밖에 있는 참의원들에게 그 강도는 약할 수밖에 없었다(朝日新聞, 2005/07/07). 특히 고이즈미와 당지도부의 거듭된 강조에도 불구하고 수상이 정말로 중의원을 해산하기는 어려울 것이라는 낙관론도 이들의 반대표 행사에 일조하였다.

14. 여기에서 정당 이외의 정치단체란 주로 파벌지도자들이 만든 자금수집조직이거나 개인 의원들의 사적인 후원회 등을 말하는데 개혁 이전에는 이런 단체들도 기업이나 조합 등으로부터 자금의 수수가 가능했으나 개혁 이후에는 그것이 불가능하게 되었다. 이와 아울러 정치자금의 공적 조성제도가 도입됨으로써 정치자금원이 정당으로 단일화되었으며 이는 곧 당수나 당 지도부의 정치자금에 대한 통제력이 강화됨을 의미하는 것이었다.

③ 중의원 해산 및 총선거: 민주주의적 지지 동원

참의원에서 법안이 부결되자 고이즈미 수상은 모리(森喜朗) 전 수상을 비롯한 당내 원로들의 의견을 무시하고 중의원을 해산하였다. 법안이 참의원에서 통과되지 못한 데 대해 중의원 해산으로 대응한 것은 전후 역사상 유례가 없는 일이었다. 그런데 이런 고이즈미의 모험은 놀라운 성공을 거둔다. 소위 ‘민영화해산’, ‘민영화 선거’로 칭해지는 9.11 총선거는 그 과정에서부터 결과에 이르기까지 예외적인 부분이 적지 않았지만 특히 자민당의 극적인 승리는 누구도 예상하기 어려운 결과였다.

실제로 당내에 중의원 해산에 대한 반대의견이 많았던 것은 총선에서 자민당의 전망이 그리 밝지 않았기 때문이다. 일단 중의원 해산 시점까지도 국민들의 우정민영화에 대한 관심이 그리 높지 않았을 뿐 아니라, 참의원에서의 부결을 이유로 중의원을 해산하는데 대한 유권자들의 반응이 유동적이었고, 법안에 반대한 의원들과 대립된 상태에서 선거를 치르는 분열선거라는 점에서 자민당에게 유리할 것으로 판단하기 어려웠다. 실제로 당시 민주당 대표였던 오키타(岡田克也)는 선거에서 정권을 획득하지 못할 경우 퇴진할 것”임을 공공연히 말할 정도로 자신감을 보였으며(朝日新聞, 2005/08/09), 반대로 자민당 내부는 물론 연립파트너인 공명당 마저도 분열선거로는 정권 유지가 불투명하다”는 불안감이 표출되는 상황이었다(朝日新聞, 2005/08/08).

하지만 고이즈미 수상은 중의원에서 반대표를 던진 37명의 의원들을 공천에서 배제하고 이들이 출마한 33개의 선거구에 소위 자객으로 불린 대항후보를 출마시켰다. 이 자객공천은 33개 선거구 중 13개 의석에서 승리를 거두었다는 측면보다도 선거에 대한 국민과 매스컴의 흥미를 불러일으키고 고이즈미의 의도대로 선거 이슈를 우정민영화로 단일화할 수 있었으며 무엇보다도 그의 개혁지도자로서의 강력한 이미지를 부각시키는데 효과적이었다는 점 등에서 큰 성과를 거두었다(이이범, 2005). 그 결과 자민당에 대해 소극적인 지지를 보내던 도시의 부동층이 대거 선거에 참여하여 투표율이 상승하고 이들이 우정민영화 문제에 대한 대안제시에 무능했던 민주당 대신 자민당 후보를 지지함으로써 선거결과는 특히 도시지역에서 자민당의 압승으로 나

타났다. 자민당은 전체 중의원 의석의 61.6퍼센트에 해당하는 296석을 획득하였고 연립파트너 공명당과 합해서는 개헌선을 넘어서는 327석(68퍼센트)을 획득하였다. 이러한 국민들의 압도적인 지지에도 불구하고 민영화 법안에 다시 반대표를 던질 자민당 의원은 중의원에는 물론 참의원에도 많지 않았다. 다시 한 번 고이즈미는 당내의 취약한 위상과 제약을 ‘민중주의’적인 국민동원을 통해서 돌파할 수 있었던 것이다(大嶽, 2003: 제3장 참조).

V. 맺는말: 일본정치는 변화하였는가?

이상에서 살펴본 바와 같이 20여 년간 일본 경제개혁의 타부로 여겨져 왔으며 일본 개혁문제의 종합축소판이었던 우정민영화는 선거법이나 정치자금법 그리고 행정개혁 등 정치제도의 개혁을 통해서 이루어진 수상 권력강화, 파벌약화 및 관료 권한의 약화 같은 일본정치 전반의 역학관계 변화를 토대로 가능한 것이었다. 전후 일본의 정치경제를 연구한 대부분의 문헌들은 다양한 이유로 일본에서 개혁은 실현이 어렵거나 실현되더라도 더디며 타협적인 형태로 이루어질 수밖에 없음을 주장해 왔다. 파벌정치와 이익유도정치에 매몰된 자민당 정치인, 그러한 자민당 정치인들과 정치자금의 수혜관계를 통해 굳게 연계된 업계, 아마쿠다리와 다양한 이해관계를 통해 업계와 밀착된 강한 관료조직 그리고 장기적인 경제성장의 혜택에 젖어 변화를 원하지 않게 된 일본유권자들의 위험회피적(risk-averse)인 투표행태 등이 복합적으로 얽혀 일본정치경제에 있어 개혁은 항상 실패할 운명에 처해있었다는 것이 보편적인 주장이었으며 우정민영화 문제는 그러한 일본정치경제의 특성을 포괄하고 있는 문제였다.

물론 우정민영화 개혁 역시 다른 개혁이슈들과 유사한 측면도 많았고 결코 의도된 결과를 모두 달성한 것은 아니다. 최소한 10여 년에 걸친 기간동안 수차례에 걸친 논의와 구체적인 내용에서의 저항세력과의 타협은 우정민영화 개혁 역시 일본에서의 다른 개혁테마들과 크게 다르지 않았음을 보여주

기도 한다. 하지만 이 연구를 통해 고이즈미 정권 하의 우정민영화 개혁이 이전과는 상당히 다른 양상 역시 가지고 있었음을 확인할 수 있었고 그런 차이가 고이즈미 개인의 리더십이나 경제적 어려움 같은 일시적 요인만이 아니라 정치개혁으로 나타난 제도적이고 구조적인 변화들의 복합적 결과임을 보였다.

따라서 이 논문은 이론적, 경험적 함의를 가진다. 일단 논문의 경험적 발견은 일본 정치의 구조적 전환¹⁵을 암시한다. 그리고 최소한 현재의 정치상황이 지속될 경우 일본에서는 이전보다 원활하게 구조개혁이 이루어질 수 있는 정치적 조건이 마련되었음을 암시한다. 말하자면 1990년대 정치제도 개혁의 결과 개혁에 대한 기존의 다양한 장애요소들은 꽤 제거된 상태인 것이다. 하지만 이런 함의는 중요한 전제를 필요로 한다. 과거 일부 연구자들이 ‘사용되지 않는 권력도 권력’이라는 주장을 제기한 적이 있었다(Cowhey and McCubbins, 1995 참조). 뒤집어서 말하면 제도적, 구조적 조건이 충족되더라도 그런 조건들을 활용하여 개혁정책을 실제로 실현시키려는 정치지도자의 의지가 없으면 조건만으로는 결코 개혁을 실현시킬 수 없는 것이다. 바로 거기가 고이즈미라는 정치지도자의 의지와 신념이 우정민영화라는 결과에 미친 영향을 고려해야 하는 시발점이 된다. 그렇기 때문에 법안성립에도 불구하고 여전히 우정민영화의 실현에 적지 않은 불가예측성이 남아있다는 연구자들의 주장이 지닌 설득력을 부인하기 어려운 것이다(Maclachlan, 2006 참조). 또한 도로공사개혁처럼 같은 구조적 조건 하에서도 다른 결과를 낳은 개혁테마들과의 비교연구의 필요성도 제기되는 것이다(大嶽, 2006 참조).

참고문헌

김기석. 2005. 「일본 우정민영화 문제의 이해」. 『정세와 정책』 6월호. 세종연구소. pp. 11-14.

15. 일부에서는 이런 전환을 조금 진부하지만 ‘2005년 체제’라고 명명한다(田中, 2006 참조).

- 권순미. 2006. 「고이즈미 수상의 전환적 리더십과 우정민영화」. 『국가전략』 제12권 1호. pp.101-130
- 이이범. 2005. 「2005 일본총선 결과분석」. 미래전략연구원 이슈와 대안 10월 17일.
- 浅野正彦. 2006. 『市民社会における制度改革: 選挙制度と候補者リクルート』. 慶應義塾大学出版会.
- 飯尾潤. 2005. 「露呈した自民党における意思決定システムの崩壊」. 『論座』 9月. pp.141-145.
- 大嶽秀夫. 2006. 『小泉純一郎ポピュリズムの研究: その戦略と手法』. 東洋経済新聞社.
- 大嶽秀夫. 2003. 『日本型ポピュリズム: 政治への期待と幻滅』. 中公新書.
- 牛嶋正. 2001. 『財政再建: 再生の道』. 有斐閣.
- 角本良平. 2005. 『三つの民営化—道路公団改革、郵政改革とJR』. 流通経済大学出版会.
- 経済企画庁(編). 1999. 『経済白書: 経済再生への挑戦』.
- 小泉純一郎. 梶原一明. 1994. 『郵政省解体論: マルチメディア利権の読み方』. 光文社.
- 小泉純一郎. 松沢 しげふみ. 1999. 『郵政民営化論—日本再生の大改革!』. PHP研究所.
- 国立国会図書館. 2005. 「郵政改革の動向」. 『Issue Brief』 no. 469.
- 行政改革会議. 1997(a). 中間報告” <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0905nakaho-01.html>(검색일 2006/08/31).
- 行政改革会議. 1997(b). 最終報告” <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>(검색일 2006/08/31).
- 竹中治堅. 2006. 『首相支配: 日本政治の変容』. 中公新書.
- 竹中平蔵. 2005. 『郵政民営化: 小さな政府への試金石』. PHP
- 田中直毅. 2006. 『2005年体制の誕生: 新しい日本が始まる』. 日本経済新聞社.
- 中央省庁等改革基本法. <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/980303houan.html>(검색일 2006/08/31).
- 生命保険協会. 2004. 『簡易保険事業の未来展望について』.
- 全国銀行協会. 2002. 『郵便貯金事業の抜本的改革を求める私どもの考え方』.
- 全国銀行協会. 2004. 『全国銀行 2003年度決算』(06. 29).
- 星野興爾. 2004. 『世界の郵便改革』. 郵研社.
- 内閣. 2004. 『郵政民営化の基本方針』 <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/0910yusei.pdf>(검색일 2006/09/06).
- 日本経済新聞. 2001/11/30.
- 西垣鳴人. 2003. 『デルギュレーション時代の公的金融: 民業補完とは何か』. 御茶の水書房.
- 町田徹. 2005. 『日本郵政: 解き放たれた巨人』. 日本経済新聞社.
- 眞淵勝. 1997. 『大蔵省はなぜ追いつめられたのか: 政官関係の変貌』. 中公新書.

- 宮脇淳, 宮下忠安. 2001. 『財政システム改革: 見えざる官の聖域を解剖する』. 日本経済新聞社.
- 山脇岳志. 2005. 「ドキュメント 郵政攻防」(1-5). 『論座』 5~9月.
郵政公社発表資料. 2004/06/30.
- 郵政三事業の在り方について考える懇談会. 2002. 『報告書』. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/yusei/kettei/020906houkoku.html>(검색일 2006/09/06).
- 郵政ユニオン. 2005. 「誰のための、何のための郵政民営化か!」 4月.
- 読売新聞政治部. 2001. 『小泉革命—自民党は生き残るか』. 中公新書.
朝日新聞. 聞蔵.
- Amyx, Jennifer, Harukata Takenaka, and A Maria Toyoda. 2005. "The Politics of Postal Savings Reform in Japan." *Asian Perspective* 29(1). pp.23-48.
- Amyx, Jennifer. 2004. "Reforming Government-Backed Financial Institutions: the Battle for Postal Savings Reform in Japan." Typescript.
- Calder, Kent E. 1993. *Strategic Capitalism: Private Business and Public Purpose in Japanese Industrial Finance*. Princeton: Princeton University Press.
- Calder, Kent E. 1990. "Linking Welfare and the Developmental State: Postal Savings in Japan." *Journal of Japanese Studies* 16. pp.31-59.
- Christensen, Raymond V. 1994. "Electoral Reform in Japan: How It Was Enacted and Changes It May Bring." *Asian Survey* 34(7). pp.589-605.
- Cowhey, Peter F., and Mathew McCubbins. 1995. *Structure and Policy in Japan and the United States: An Institutional Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Doi, Takero, and Takeo Hoshi. 2002. FILP: How Much Has Been Lost? How Much More Will Be Lost?" Paper prepared for the Conference on *Structural Impediments to Growth in Japan*. Tokyo, Japan, March 18-19.
- Kawabata, Eiji. 2004. "Dual Governance: The Contemporary Politics of Posts and Telecommunications in Japan." *Social Science Japan Journal* 7(1). pp.21-39.
- Maclachlan, Patricia. 2004. "Post Office Politics in Modern Japan: The Postmasters, Iron Triangles, and the Limit of Reform" *Journal of Japanese Studies* 30(2). pp.281-314.
- Maclachlan, Patricia. 2006. "Storming the Castle: The Battle for Postal Reform in Japan." *Social Science Japan Journal* 9(1). pp.1-18.
- Malcolm, James D. 2002. *Financial Globalization and the Opening of the Japanese Economy*. Richmond: Curzon Press.
- Mulgan, Aurelia G. 2002. *Japan's Failed Revolution: Koizumi and the Politics of Economic Reform*. Asia Pacific Press.
- Patterson, Dennis. 1994. "Electoral Influence and Economic Policy: Political Origins of Financial Aid to Small Business in Japan." *Comparative Political Studies* 27(3). pp.425-447.

- Porges, Amelia, and Joy M. Leong. 2005. "The Privatization of Japan Post: Ensuring Both a Viable Post and a Level Playing Field." http://www.sidley.com/db30/cgi-bin/pubs/PRIVATIZATION_OF_JAPAN_POST.pdf
- Scher, Mark J. 2002. "Policy Challenges and the Reform of Postal Savings in Japan." Typescript.
- Shibata, Tokue. ed. 1993. *Japan's Public Sector: How the Government is Financed*. Tokyo: Tokyo University Press.
- Wall Street Journal*. 2004/09/27.

Japanese Postal Reform:

Institutional Reform, Political Leadership and Public Finance Reform

Kee-Seok Kim

Professor, Department of Political Science of Kangwon National University

The main purpose of this article is to examine the political economic conditions for the success of the postal reform in 2005, from the perspective of the changes in the distribution of power between the reform group and resisting group. The cause of such changes in the power distribution, I argue, is a series of institutional reforms undertaken during the 1990s. The reform group, in this article, includes Prime Minister Koizumi and some reform oriented politicians within the government and the LDP as well as large financial institutions. Resisting group denotes LDP zoku giin, bureaucrats, and strong interest groups including commissioned postmasters (tokutei yūbinkokuchō). The core argument of this paper is that a series of political reforms in the 1990s increased the relative power of the reform group as opposed to the resisting group, and, as a result, provided the political conditions for the postal reform. This argument is partially at odds with the most popular explanation of the postal reform that ascribes it to the strong and effective personal leadership of the Prime Minister Koizumi. I argue that even though the influence of the leadership style is hard to be totally denied, the institutional power that were given to the reform group through the political reforms in the 1990s was the essential element that made the passing of the reform bill possible.

Key Words: Privatization of Postal System, Reform of Postal System, Koizumi

Reform, Reform of Japanese Political Economic System, Japanese
Political Economy

김기석. 강원대학교 정치외교학과 교수
200-701 강원도 춘천시 효자동 강원대학교
Tel_033 250 6847 Fax_033 241 6840
Email_keeseok@kangwon.ac.kr