

포스트 55년체제의 정치적 균열구조와 정책 변화: 헌법개정 문제를 중심으로*

이갑윤**

서강대학교 정치외교학과 교수

김장권

서울대학교 국제대학원 국제지역학 전공 부교수

김세걸

서강대학교 동아연구소 상임연구원

이 논문은 국제정치의 탈냉전과 함께 나타난 일본 국내정치의 변동을 ‘포스트 55년체제’의 출현으로 파악하고, 이 체제의 특징을 전후 일본사회의 정치적 균열구조의 변화 속에서 규명하고 있다. 포스트 55년체제의 정치적 균열은 군사적 국제공헌론 대 비군사적 국제공헌론, 신자유주의적 구조개혁론 대 글로벌리제이션 비판론의 대립선을 따라 형성되고 있으며, 정당제의 구조면에서는 자민당 일당우위의 동요와 보수세력의 다당화, 사회당의 몰락과 낡은 보혁대립 구도의 소멸로 특징지어진다고 할 수 있다.

포스트 55년체제의 정치적 쟁점으로 떠오른 헌법개정론은 군사적 국제공헌을 위한 개헌론과 정치리더십 강화를 위한 개헌론으로 나누어 볼 수 있다. 전자는 냉전 종식으로 인해 일본의 전략적 가치가 감소했기 때문에 미일안보체제를 계속 유지하기 위해선 일본의 대미 군사협력을 강화할 필요가 있으며, 그러기 위해선 집단적 자위권의 행사를 금지하고 있는 헌법 제9조를 개정할 필요가 있다는 논리이다. 후자는 일본에서 구조개혁이 지연되고 있는 것은 정치권력과 의사결정시스템이 너무 분산적이기 때문이며, 이를 극복하고 구조개혁을 강력히 추진하기 위해서는 수상공선제의 도입을 통해 수상의 정치적 정통성과 리더십을 대폭 강화할 필요가 있다는 주장이다.

냉전 종식으로 인한 핵전쟁 위협의 상대화와 전후 민주주의의 성공으로 인한 군국주의 부활 위협의 상대화로 인해 헌법 제9조의 의미도 상대화되고 있기 때문에 일본의 헌법개정은 머지않은 장래에 실현될 수 있을 것으로 전망되지만, 헌법 제9조가 개정되었다고 해서 일본이 독자적 군사대국화를 추구할 가능성은 그리 크지 않을 것으로 전망된다는 것이 이 연구의 결론이다.

이갑윤: 서울대학교 정치외교학과 교수, 김장권: 서울대학교 국제대학원 부교수, 김세걸: 서강대학교 동아연구소 상임연구원

I. 머리말: 55년체제는 끝났는가?

1993년 자민당 일당 장기정권의 붕괴를 기점으로 하여 전후 일본정치의 기본 틀을 형성해 온 ‘55년체제’가 붕괴되었다고 한다(三宅一郎, 1995; 日本政治学会,

* 이 논문은 2001년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2001-C00023).

** 주저자

1996). 1년 만에 자민당은 사회당과의 연정을 통해 집권당의 지위를 회복하지만, 이것이 55년체제로의 복귀 및 그 연장을 의미하지는 않는다는 것이다. 오히려 자민-사회 양당의 연정은 전후 일본사회의 정치적 균열을 형성했던 보-혁 이데올로기 대립의 종언을 상징적으로 보여주는 사건이며, 정당 간의 전통적인 보-혁 대립축이 용해됨에 따라 그에 기초하여 형성된 55년체제도 붕괴되었다는 주장은 상당한 설득력을 지닌다.

그러나 '55년체제의 붕괴'로부터 10년이 지났지만, 아직까지 55년체제를 대체할 새로운 정치체제, 즉 포스트 55년체제의 구체적 모습은 드러나지 않고 있다. 1994년의 정치개혁 입법을 통해 중의원 선거제도가 중선거구제에서 1인 2표의 소선거구·비례대표 병립제로 바뀌고, 같은 해 사회당이 기존의 입장을 크게 수정하여 '자위대 합헌'과 '미일안보 용인'을 공식적으로 선언한 것, 그리고 1996년 미일안보의 재정의(再定義)와 그 후 신가이드라인 등을 통해 미일안보동맹의 광역화가 이루어지고, 1999년의 행정개혁 입법을 통해 2001년부터 중앙 성청 조직이 기존의 23개에서 13개로 통폐합된 것 등이 지난 10년간 일본정치에서 일어난 가장 큰 변화라고 할 수 있다. 그러나 55년체제 하에서 보-혁 대립의 기본 쟁점이 되어온 평화헌법과 미일안보조약은 아직까지 현상을 유지하고 있으며, 자민당의 일당우위 지배도 상대적으로 약화되기는 했어도 그대로 관철되고 있다. 다만 정당들의 이합집산과 정책노선의 변경을 통해 평화주의와 사회민주주의를 지향하는 전후 혁신 세력이 급격히 축소되고, 보수 세력의 확대와 다당화가 진행되었을 뿐이다. 이처럼 변화의 측면 못지않게 중요한 의미를 갖고 있는 연속성의 측면에 주목해볼 때, '과연 55년체제는 끝났는가?' 하는 의문이 제기되기도 한다.

55년체제를 자민당과 혁신정당 간의, 또한 이들 정당을 지지하는 유권자집단 간의 보-혁 이데올로기 대립의 정당체제로 정의한다면, 많은 학자들의 주장대로 55년체제는 국제냉전 종식의 여파로 붕괴되었다고 할 수 있을 것이다. 국제냉전의 종식은 일본 유권자들의 의식 변화와 사회당의 노선 수정 및 급격한 세력 축소 등을 초래함으로써 55년체제를 떠받쳐온 양대 축의 하나를 붕괴시켰기 때문이다.

그러나 우리가 문제를 좀 더 근원적으로 탐구하기 위해 55년체제의 본질을 평화헌법과 미일안보를 둘러싼 전후 일본사회의 정치적 균열구조로 이해한다면, 아직 55년체제는 끝나지 않았다고 볼 수도 있다. 즉 비유적으로 표현한다면, 55년체제의 출현 배우들은 일부 교체되었어도, 무대와 시나리오는 크게 바뀌지 않았다는 것이다. 1950년대에 비해 그 강도는 약화되었지만, 아직 평화헌법과 미일안보를 둘러싼 정치적 균열은 지속되고 있고, 이러한 균열선을 따라 정당들 간의 대립과 경쟁은 앞으로도 상당 기간 계속될 것이기 때문이다. 어떤 의미에서는 '55년체제의 종언'이 아니라 '55년체제의 선명한 부활'이라고 표현하는 것이 더 정확할지도 모른다. 55년체제의 핵심적인 정치적 균열은 평화헌법을 수호할

것인가 아니면 자주개혁을 하여 ‘보통국가’로 나아갈 것인가를 둘러싼 갈등이며, 이는 1960년 안보투쟁 이후 자민당의 ‘보수분류’ 노선이 일본정치를 지배하면서 잠재화되었다가 1990년대의 탈냉전을 계기로 하여 다시 일본정치의 뜨거운 쟁점으로 부상했기 때문이다.

그러나 이 글에서는 용어 사용의 혼란을 피하기 위해 일반적인 통례에 따라, 55년체제를 자민당과 사회당을 양대 축으로 하여 형성된 보-혁 대립의 정당체제로 정의하고, 1993년 이후에 나타난 보수 세력의 분열·다당화와 그 결과로서 자민당 일당우위의 상대적 약화 및 대립 정당인 사회당의 급속한 쇠락 등으로 인한 기성 정당체제의 변동을 ‘55년체제의 붕괴’라고 표현하고, 그 이후에 나타난 일본정치의 지형을 편의상 ‘포스트 55년체제’라고 부르기로 한다. 이 글의 목적의 하나는 아직 그 실체가 불분명하면서도 편의상 폭넓게 사용되고 있는 ‘포스트 55년체제’라는 용어의 개념적 내용을 채우는 데 있다. 즉 55년체제와의 비교적 관점에서 포스트 55년체제의 정치적 균열구조를 명확히 드러냄으로써 최근의 일본정치를 분석하는 개념적 틀로서 이 용어를 정립하려는 것이다(제2절).

이 글의 또 하나의 목적은 1992년 걸프전쟁 이후 본격화되고 있는 헌법개정론의 쟁점과 배경을 분석함으로써 21세기 초두의 일본정치가 어떠한 과제를 안고 있으며, 일본의 정치엘리트들이 무엇을 지향하고 있는가를 보여주는 데 있다(제3절). 헌법개정이야말로 1980년대 이래 일본의 정치엘리트들이 추진해온 일련의 제도개혁들-행정개혁, 정치개혁, 경제구조개혁 등-을 총괄하는 최고 수준의 개혁 프로젝트이며, 이를 둘러싼 정치적 갈등이야말로 포스트 55년체제의 정치적 균열을 가장 선명하게 보여줄 것이기 때문이다. 나아가 이 글은 이상의 분석에 기초하여 일본의 헌법개정 움직임과 외교안보정책이 향후 어떻게 전개될 것인가를 전망하고자 한다(제4절).

끝으로 이 글은 다음과 같은 한계를 갖고 있음을 밝혀둔다. 즉 이 글이 초점을 맞추고 있는 헌법개정 문제는 포스트 55년체제의 주요한 정치적 쟁점임에는 틀림없지만, 그것이 포스트 55년체제의 정치적 균열구조의 전체상을 보여주는 것은 아니라는 것이다. 포스트 55년체제는 헌법개정을 둘러싼 정치적 균열 이외에도 장기불황을 타개하기 위한 구조조정 문제를 둘러싼 사회경제적 균열을 안고 있다. 일국적인 기성 정치경제시스템에서 수혜를 받는 집단(내수부문 내지 저생산성부문)과 글로벌라이제이션의 압력에 직접 노출되어 있는 집단(수출부문 내지 고생산성부문) 간의 첨예한 이해대립은 일상적인 정책과정에서 헌법개정 문제보다 더 중요한 정치적 쟁점으로 떠오르기도 한다. 또한 두 개의 균열이 중첩됨으로써 정당간의 정책대립 구도가 더욱 복잡해지고 있는 것도 사실이다. 따라서 포스트 55년체제의 정치적 균열구조의 전체상을 보여주기 위해서는 구조조정 문제를 둘러싼 정치적 갈등 구도를 분석 대상에 포함시켜야 하나, 지면상의 제약으로 이 문제는 다음 기회로 미루고, 여기서는 헌법개정을 둘러싼 정치적 갈등 구도를 분석하는 데 논의를 집중하기로 한다.

II. 1945년 이후의 정치체제 변화와 '포스트 55년체제'의 생성

‘포스트 55년체제’란 새로이 형성된, 비교적 안정되고 구조화된 정치체제를 가리키는 말이 아니라, 기존의 55년체제가 붕괴된 이후에 나타난 과도기적 정치상황을 가리키는 말이다. 새로 구조화된 정치체제가 형성되면, ‘포스트 55년체제’라는 용어는 자신의 한시적 사명을 다하고 과거 문헌 속의 용어로 사라져버릴 것이다. 따라서 포스트 55년체제를 ‘55년체제’처럼 개념 정의하기는 곤란하며, 다만 55년체제와의 비교적 관점에서 그 구조적 특질을 드러낼 수 있을 뿐이다. 이 글은 55년체제를 전후 일본사회의 정치적 균열구조의 변화에 따라 1955년부터 1960년 안보투쟁 때까지를 제1기, 안보투쟁 이후부터 1970년대 말까지를 제2기, 그리고 재정위기와 미일 구조마찰이 본격화된 1980년대부터 1993년 자민당 일당 장기정권의 붕괴 때까지를 제3기로 구분하고, 이들 각 시기와의 비교적 관점에서 포스트 55년체제의 구조적 특질을 밝히려고 한다. 먼저 55년체제 제1기의 정치적 균열구조의 생성 과정을 보도록 하자.

1. 외교안보정책을 둘러싼 정치적 균열의 생성

전후 초기 일본에서는 점령개혁의 일환으로 정당 활동의 자유가 보장됨에 따라 자본주의 경제체제와 자유민주주의 정치체제의 수호를 표방하면서 대기업과 자영업자층의 이익을 대변한다는 보수정당들과 사회주의 또는 공산주의를 지향하면서 노동자층의 이익을 대변한다고 하는 혁신정당들이 속출하였다. 정당 균열의 대립축은 좌-우익 이데올로기 대립선을 따라 형성되었다. 그러나 이 시기의 정당들은 ‘경제부흥’이라는 지상명제에 대해선 이의가 있을 수 없었기 때문에 실제로는 정치적 인맥과 외교안보정책 영역에서의 쟁점을 둘러싸고 이합집산을 거듭하면서 서로 대립하였다(大嶽秀夫, 1996).

당시 일본사회의 정치적 쟁점은 ‘전후 처리를 위한 강화조약을 어떤 방식으로 맺을 것인가’와 ‘연합국 점령통치로부터 독립한 후 일본의 방위문제를 어떻게 처리할 것인가’ 하는 것이었다. 전자의 쟁점과 관련해서는 일본의 조기 독립을 달성하기 위해 우선 서방진영 국가들과 강화조약을 체결하자는 우파 정당의 단독강화론(일본어 표현으로는 片面講和論)과 동서냉전이 격화되고 있는 국제정세 하에서 비무장 평화국가로서의 일본의 안전을 확보하기 위해서는 시간이 걸리더라도 소련, 중국 등을 포함한 모든 교전당사국과 동시에 강화조약을 체결해야 한다는 좌파 정당의 전면강화론이 대립하였다.

후자의 쟁점과 관련해서는 세 가지 노선이 서로 대립하였다. 첫째는 좌파 정당의 ‘비무장 중립’ 노선이었다. 일본은 동서 어느 진영에도 가담하지 말고, 평화헌법 제9조에 입각해 무력을 보유하지 않음으로써 국제사회로부터 영구중립·평화국가로 인정받자는 것이다. 둘째는 하토야마(鳩山一郎)를 지도자로 하

는 민주당 계열의 ‘자주개헌·재무장’ 노선이었다. 일본의 안보는 일본인 스스로가 맡아야 하며, 일본의 재무장을 가로막고 있는 평화헌법 제9조는 일본 국민의 의사가 아니라 미국에 의해 강요된 조항이기 때문에 독립 후 개정되어야 한다는 것이었다. 셋째는 요시다(吉田 茂)로 대표되는 자유당 계열의 ‘미일동맹’ 노선이었다. 당시 수상이었던 요시다는 사회당의 비무장 중립 노선은 아무런 대책 없이 자국의 안보를 타국의 선의에 맡기는 무책임하고 비현실적인 주장이며, 민주당의 재무장 노선도 일본의 경제력을 고려하지 않은 비합리적인 선택이라고 보았다. 그는 전쟁으로 피폐된 일본이 다시 일어서기 위해선 국방비에 많은 자원을 할당하기보다는 우선 경제부흥에 모든 힘을 집중해야 하며, 그러기 위해선 미국과 군사동맹을 맺음으로써 자국의 방위문제를 해결하는 것이 주어진 현실적 조건 하에서 가장 합리적인 선택이라고 판단했던 것이다(渡辺昭夫·宮里政玄, 1986; 大嶽秀夫, 1988).

강화조약 체결과 일본의 방위문제를 둘러싼 정당들 간의 갈등과 대립은 사회적 균열로 발전해갔다. 실용적 현실주의자들은 미일동맹안을 지지하였고, 패전 체험을 통해 염전(厭戰) 사상에 물든 사람들은 일본이 국제분쟁에 휘말려드는 것을 우려하여 비무장 중립 외교와 절대평화주의를 전폭적으로 지지하였다. 민족주의적 성향이 강한 사람들은 자주개헌·재무장 노선을 지지하였다. 이러한 갈등과 대립 속에서 실용적 현실주의자들의 편면강화론과 미일동맹안이 채택되어 샌프란시스코 강화조약과 미일안보조약으로 귀결되었지만, 이 때 형성된 사회적 균열과 정당 균열은 55년체제의 정치적 균열구조의 기초를 이루게 된다.

55년체제는, 분열되었던 좌·우파 사회당이 선거를 앞두고 서로 통합하는 것에 대해 위기감을 느낀 보수정당들이 합동하여 거대정당 자민당을 결성함으로써 탄생하였다. 전후 일본의 보수세력과 혁신세력이 자민당과 사회당을 양대 축으로 하여 각기 결집됨에 따라 분극적 다당제에 가까웠던 일본의 정당시스템은 자민당 일당우위 하의 양당제적 구조로 재편되었다. 55년체제의 형성 초기에 자민당의 당권과 정권을 장악한 하토야마(鳩山一郎)와 기시(岸 信介)는 각기 자주개헌과 재군비, 미일안보 동맹과 권위주의적 국가통제의 강화를 추진하였다. 이에 대해 사회당은 ‘평화헌법’ 수호(=호헌)와 자위대 위헌론, 미군기지 및 미일안보 반대, 비무장 중립외교 등을 제기하면서 ‘평화와 민주주의를 수호하기 위한 대중운동’을 전개하였다. 이를 통해 군국주의 재발과 강대국 간 분쟁에 일본이 휘말려들 것을 경계하는 진보적 지식인과 노동자층, 주부층 등에서 자신의 지지 기반을 강화해갔다. 이러한 과정을 통해 헌법과 자위대, 미일안보 등을 쟁점으로 하는 55년체제의 보-혁 이데올로기 대립 구도가 형성되었던 것이다(山口 定, 1985; 升味準之輔, 1988) 서구 선진산업국에서는 보-혁 이데올로기 대립의 구도가 주로 복지과 분배 문제 등 사회경제정책 영역에서 형성되었는데 반해, 일본에서는 그것이 외교안보정책 영역에서 형성되었다는 데 그 특수성이 있다. 이는

일본인의 특수한 역사적 체험(패전)에서 기인한 것이라고 할 수 있다.

2. 이익정치의 대두와 외교안보 쟁점의 잠복

55년체제는 패전의 산물로서 주어진 평화헌법과 국제냉전의 산물로서 만들어진 미일안보동맹을 주요 쟁점으로 하여 형성된 ‘상위정치(High Politics)’적 성격이 강한 정치체제였지만, 1960년대에 들어서부터 그 구조와 성격에 큰 변화를 겪게 된다. 구조상의 변화로는 야당의 다당화를 들 수 있다. 1960년에 자위대와 미일 안보체제의 현실성을 인정하는 사회당 우파가 탈당하여 민사당을 결성하고, 1964년에는 참가학회를 모태로 하여 결성된 공명당이 의회 내로 진출함에 따라, 또한 그 동안 반체제정당으로 활동해오던 공산당이 노선 수정을 통해 의회주의 정당으로 탈바꿈하고 원내 의석을 확대해감에 따라 55년체제 초기의 자민당 일당우위 하의 양당제적 구조가 온건한 다당제적 구조로 변모하였다.

한편 성격상으로는 1950년대의 이데올로기 정치가 쇠퇴하고, 고도성장에 따른 ‘파이의 분배’를 어떻게 할 것인가를 둘러싼 이익분배정치가 주류를 형성하게 되었다. 외교안보정책 영역에서 현상유지를 추구하는 요시다의 후계자들-이른바 ‘보수분류’ 파벌들-이 자민당의 당권을 장악하면서 자민당은 자주개헌 노선을 사실상 포기하고 야당과의 타협을 추구하였으며, 이에 따라 사회당도 표면상의 명분과는 달리 실제로는 자위대와 미일 안보체제의 현실성을 ‘묵인’하게 되었다. 이로써 외교안보 쟁점을 둘러싼 정당 간의 갈등은 침정되고, 경제성장의 이익을 어떻게 분배할 것인가를 둘러싸고 정당간의 경합이 일어났다. 자민당은 대기업 중심의 성장정책을 견지하면서 전통적 표밭인 농민·자영업자층에 대한 이익분배에 주력하였고, 민사당은 노사협조주의를 표방하는 민간부문 대기업 노동조합(=그 연합체인 ‘동맹’)의 이익을 대변하였다. 이에 대해 공명당과 사회당은 자민당과 대기업의 유착관계를 비판하면서 전자는 주로 참가학회 신도들이 많은 도시 하층민의 이익을, 후자는 노사대결 노선을 견지하고 있는 공공부문 노동조합 중심의 ‘충평’의 이익을 대변하였다(内田健三, 1989; 石川真澄·広瀬道貞, 1989; 加茂利男, 1993).

1960년 안보투쟁 이후 자민당 ‘보수분류’의 헤게모니 하에 있었던 55년체제 제2기(와 제3기)는 사실상 ‘60년체제’라고 명명해야 더 정확한 표현이 될 것이다. 헌법개정 문제는 ‘개헌 반대’로 국민적 합의가 형성되었기 때문에 더 이상 보-혁 대립의 쟁점이 되지 않았고, 미일안보와 자위대 문제도 ‘현상 유지’로 사실상 타협이 되었기 때문에 정당 간의 공식적인 정책노선의 대립은 계속되었지만 실제적인 대립 쟁점으로 부상하지는 않았다. 공해 문제와 노인복지 문제, 지역간 발전격차 문제와 같은 ‘하위정치(Low Politics)’의 쟁점들이 부상했으나, 이는 정당 간의 대립 쟁점이라기보다는 일종의 합의 쟁점이었기 때문에 심각한 정치적 균열을 야기하지는 않았다. 특히 자신의 전통적 지지 기반인 농촌 인구가 산업

화와 도시화로 인해 점차 감소하는 것에 대해 위기의식을 느낀 자민당이 새로 증가하고 있는 도시 급여생활자층을 자신의 고객집단으로 포섭하기 위해 적극적으로 복지정책과 환경정책을 전개함으로써 사회경제정책 영역에서도 보-혁 대립 구도는 희미해져갔다(Curtis, 1988; Calder, 1988; 村上泰亮, 1984). 한편 유권자층에서도 자민당 ‘보수본류’ 노선에 의한 외교안보정책의 탈쟁점화와 고도성장에 따른 풍요로운 대중소비사회의 도래로 인해 탈이데올로기화·탈정치화가 진행되었으며, 55년체제 제1기의 정치적 균열에 의해 형성된 유권자들의 정당지지도 점차 이완되어 갔다(三宅一郎, 1995). 지지정당 없는 무당파층의 지속적인 증가와 자민-사회 양당 지지율의 장기하락 경향이 이를 말해준다.

55년체제 제2기에 심각한 정치적 균열 없이 자민당의 일당우위 체제가 장기간 안정될 수 있었던 것은 경제성장에 따른 ‘파이’의 확대 때문이었다. 전후 일본정부는 급속한 경제성장을 추진하기 위해 정책적 개입을 통해 성장산업 부문에 사회의 자원을 인위적으로 경사(傾斜) 배분하는 불균등발전 전략을 취해왔다. 대장성의 금융통제에 의한 인위적인 저금리정책과 통산성의 특정산업 보호육성정책이 그것이다. 이러한 전략은 성장산업 부문과 쇠퇴산업 부문간의 발전격차를 확대함으로써 양 부문간의 정치적 갈등을 초래할 수 있지만, 자민당 의원들의 이익유도정치와 통산성 관료들의 보호주의 정책은 일종의 재분배정책의 기능을 수행함으로써 양 부문간의 소득격차를 시정하고 정치적 갈등을 잠재화시키는 데 기여했다고 평가된다(野口悠紀雄, 1995).

그러나 농민·자영업자층을 주요 고객으로 하는 이익유도정치와 보호주의 정책은 정책수혜자와 비용부담자가 괴리되는 일종의 소득이전정책이기 때문에 사회집단들-예컨대 농민·자영업자층과 납세자·소비자로서의 급여생활자층-간의 잠재적인 이해균열을 내포하고 있었다. 쇠퇴산업 부문에 대한 보호주의 정책은 경제적 자유주의를 선호하는 재계-주로 성장산업 부문 대기업의 이익을 대변하는-의 이해와도 대립한다. 그러나 특정 조건 하에서 양자간의 이해대립은 잠재화될 수 있는 바, 그 첫 번째 조건은 끊임없이 증대하는 ‘성장의 파이’이며, 두 번째 조건은 국내시장의 상대적 폐쇄성을 용인하는 관용적인 국제무역질서라고 할 수 있다. 일본에서 앞의 첫 번째 조건은 세수의 자연증가를 가져온 1960년대의 고도성장에 의해, 두 번째 조건은 미·소 냉전질서 하에서 우방국에 대해 관용적인 미국의 ‘시혜적’ 헤게모니에 의해 충족되었다. 이러한 조건 하에서 제2기 55년체제는 안정될 수 있었던 것이다.

3. 신자유주의 개혁을 둘러싼 이익연합의 재편성

1970년대의 석유위기 이후 일본경제의 고도성장이 종언을 고함에 따라, 또한 미국 경제력의 상대적 쇠퇴로 인한 상호주의의 대두와 그 결과로서 미일 통상마찰이 증가함에 따라 일본 국내집단들 간의 정치적 타협의 물질적 기초

가 흔들리기 시작했다. 55년체제의 제3기로 구분지을 수 있는 1980년대에는 범세계적으로 사회민주주의 정책패러다임이 후퇴하고 신자유주의 정책패러다임이 횡행하던 시기였다. 글로벌라이제이션의 진행과 더불어 ‘작은 정부’ ‘규제완화’ ‘시장자유화’ 등으로 요약되는 신자유주의적 구조개혁이 시대적 과제로 떠오르게 되었다. 특히 일본은 국내적으로는 저성장에 따른 세수 감소와 고령화 사회의 도래에 따른 세출 증가 예상으로 인해 ‘재정재건’의 압박을 받게 되었고, 국제적으로는 ‘불공정 무역국가’로 지목되면서 시장개방의 압박을 받게 되었다. 여기에 더해 경제대국에 상응하는 국제공헌의 문제마저 제기되었다(宮里政玄, 1990; Pyle, 1992).

이러한 상황에 대응하기 위해 나카소네 내각에 의해 추진된 신자유주의적 행·재정개혁은 자민당의 전통적 지지기반인 농민·자영업자층과 새로운 고객집단으로 포섭 대상이 되고 있는 도시 급여성활자층간의 이해균열을 심화시키는 계기가 되었다. 보수지배연합의 파트너로서 농민·자영업자층에 대해 경제적으로 양보해온 재계도 새로운 상황의 출현으로 인해 농민·자영업자층의 이해관계와 충돌하게 되었다. 자민당 의원들의 개별 이익유도정치로부터 소외되어온 도시 급여성활자층은 납세자 및 소비자의 입장에서 ‘정치부패’와 ‘큰 정부’를 낳고 있는 자민당 이익유도정치에 대해 거부감을 갖고 있었다. 그런 상황에서 재정재건의 일환으로 소비세의 도입이 시도되자, 이에 격렬히 저항하면서 신자유주의적 행·재정개혁을 지지했던 것이다. 수출부문 대기업을 이익을 대변하는 재계는 조세부담의 증가와 미국의 무역보복을 회피하기 위해 신자유주의적 행·재정개혁을 지지했다. 행·재정개혁은 그때까지 자민당 정부가 농민·자영업자층에게 제공해온 각종 정책적 편익의 삭감을 의미하는 것이었기 때문에 농민·자영업자층의 완강한 저항을 불러일으켰으며, 자신의 재선을 위해 농민·자영업자층의 조직화된 표에 의존하지 않을 수 없는 자민당의 일부 의원들도 신자유주의적 개혁에 대해 ‘총론 찬성, 각론 반대’ 방식으로 저항하였다.

55년체제 제3기에 들어 자민당 지배연합 내부의 이해균열로 인해 사회집단간의 이익연합의 재편성이 나타난 것이다. 노사협조주의의 전통이 강한 민간대기업 부문에서는 ‘동맹’ 주도 하에 신자유주의적 행·재정개혁을 지지하는 대기업 노사연합이 형성되었고(伊藤光利, 1988), 이에 대해 노사대결주의의 전통이 강한 공공부문 노동조합의 연합체인 ‘총평’은 농민·자영업자층과 함께 행·재정개혁에 반대하는 일종의 기득권 연합을 형성하여 맞섰다. ‘총평’의 국회 대표부라고 불리는 사회당은 ‘사회적 약자 보호’라는 명분 하에 후자와 연합하였고, 자민당 내 신보수적 성향의 개혁파 의원들은 전자와 연합하였다. 이러한 사회집단간의 이익연합의 재편성은 1993년 자민당 분열의 구조적 배경이 되었다.¹⁾ 이처럼 55

1) 1993년 자민당의 분열은 자민당 다케시타 파벌 내의 권력투쟁과 정치개혁을 둘러싼 소장파 의원과 중진 의원 간의 갈등을 직접적인 도화선으로 하여 전개되었지만, 그 배후에는 신자유주의

년체제의 정치지형은 1960년의 안보투쟁과 1980년대의 행·재정개혁 과정을 거치면서 두 차례나 크게 바뀌었다. 이러한 일본 국내정치 지형의 변화 위에 국제정치의 탈냉전이라는 새로운 계기가 중첩됨으로써 55년체제의 이미 공동화(空洞化)된 보-혁 대결 구도는 그 외형마저 무너지게 된 것이다. 즉 소련의 붕괴로 인해 미·소간의 분쟁에 일본이 휘말려들 위험이 현격히 감소된 상황에서 사회당의 비무장 중립외교 노선은 더 이상 대중적 설득력을 지닐 수 없었고, 이에 따라 사회당도 자위대의 합헌과 미일안보동맹의 견지를 현실적으로 인정하지 않을 수 없게 되었다(坂本義和, 1997). 이러한 사회당의 노선 수정은 자민·사회양당의 정책적 차별성을 소멸시킴으로써 55년체제 제3기의 형식적인 정책대립축마저 융해시키는 결과를 가져왔던 것이다.

4. 포스트 55년체제의 정치적 균열구조

포스트 55년체제의 정치적 균열구조는 사실상 55년체제 제3기의 연장선상에서 형성되었다고 할 수 있다. 포스트 55년체제의 환경을 구성하는 신자유주의적 구조개혁의 압박이라든가, 경제대국에 상응하는 국제공헌 및 안보책임분담 압력 등은 이미 1980년대부터 본격화되었으며, 사회집단 및 정당 간의 이익연합의 재편성, 즉 신자유주의적 구조개혁을 지지하는 재계·민간대기업 노동조합·도시급여성생활자층·자민당 내 개혁파 의원의 연합 대 이에 저항하는 농민·자영업자층·공공부문 노동조합·자민당 내 현상유지파 의원·사회당 의원의 연합 구도도 이미 1980년대에 형성되었다.

55년체제 제3기와 포스트 55년체제 간의 결정적 차이가 있다면, 국제정치의 탈냉전이라는 안보환경의 변화이며, 이로 인해 좌파 이데올로기가 쇠퇴하고 사회당의 지지기반이 급속히 해체되었으며, 새로운 국제안보환경에 대응하기 위해 일본 자위대의 PKO 파병과 미일동맹의 광역화 문제, 그리고 집단적 자위권의 행사를 보장하기 위한 헌법개정 문제 등이 일본정치의 주요 쟁점으로 부상했다는 점이다. 또한 혁신세력 퇴조의 반대급부로 주어진 보수세력의 부흥이 보수당의 다당화를 초래하였고, 그 결과 자민당의 단독 일당우위가 붕괴되고 연립정권의 시대가 도래 했다는 점이다. 연립정권 하에서는 쟁점별로 정책선호의 차이를 보이는 정당들이 서로 연대해야 하기 때문에 ‘타협과 조정의 정치’가 제도화되기 쉽다. 이는 신속하고 효율적인 정책결정에는 장애가 될지 모르나, 사회의 정치적 균열을 약화시키는 기능을 수행하기도 한다.

55년체제 하의 자민당 단독정권이 파벌들 간의 권력연합인데 반해, 포스트 55년체제 하의 자민당 주도 연립정권은 파벌들 간의 권력연합이라는 성격 위에

적 구조개혁을 요구하는 사회집단(재계와 도시급여성생활자층)과 그에 저항하는 사회집단(농민과 자영업자층) 간의 이익균열과 이익연합의 재편성이 있었다.

정책선호의 차이가 뚜렷한 정당들 간의 정책연합이라는 새로운 성격이 중첩되고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉 전자에서는 파벌들 간의 비공식적인 권력 배분이 정치가들의 주요 관심사였지만, 후자에서는 정당들 간의 공식적인 정책 조율에 정치가들이 관심을 갖지 않을 수 없게 되었다는 것이다. 실리 못지않게 명분도 중요해졌다는 것이다.

한편 포스트 55년체제는 헌법개정 문제가 정치적 쟁점으로 부상했다는 점에서 55년체제 제1기와 유사하지만, 이 문제를 바라보는 일본인의 의식구조와 정치적 역학관계에 큰 변화가 있었다는 점에서 55년체제 제1기와는 차별성을 갖는다. 즉 55년체제 하에서는 헌법개정 문제가 전후 민주주의와 평화주의를 부정하는 퇴행적 시도로서 인식되었으나, 포스트 55년체제 하에서는 그것이 국제사회의 평화유지에 일본이 적극적으로 공헌하기 위해 풀어야 할 하나의 과제로서 제기되고 있다는 점이다. 이상의 논의를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 55년체제 1기, 2기, 3기 및 포스트 55년체제

	55년체제 1기	55년체제 2기	55년체제 3기	포스트 55년체제
헌법개정	<ul style="list-style-type: none"> • 55년체제 1기 vs 55년체제 2기 (55년체제 1기 vs 55년체제 2기) • 55년체제 1기 vs 55년체제 2기 vs 55년체제 3기 	<ul style="list-style-type: none"> (55년체제 2기 vs 55년체제 3기) • 55년체제 2기 vs 55년체제 3기 (55년체제 2기 vs 55년체제 3기) • 55년체제 2기 vs 55년체제 3기 vs 55년체제 3기 	<ul style="list-style-type: none"> • 55년체제 3기 vs 55년체제 3기 (55년체제 3기 vs 55년체제 3기) • 55년체제 3기 vs 55년체제 3기 vs 55년체제 3기 	<ul style="list-style-type: none"> • 55년체제 3기 vs 55년체제 3기 vs 55년체제 3기 (55년체제 3기 vs 55년체제 3기) • 55년체제 3기 vs 55년체제 3기 vs 55년체제 3기
정치개혁	55년체제 1기 vs 55년체제 2기 vs 55년체제 3기	55년체제 2기 vs 55년체제 3기	55년체제 3기 vs 55년체제 3기	55년체제 3기 vs 55년체제 3기
경제개혁	55년체제 1기 vs 55년체제 2기 vs 55년체제 3기	55년체제 2기 vs 55년체제 3기	55년체제 3기 vs 55년체제 3기	55년체제 3기 vs 55년체제 3기
외교정책	55년체제 1기 vs 55년체제 2기 vs 55년체제 3기	55년체제 2기 vs 55년체제 3기	55년체제 3기 vs 55년체제 3기	55년체제 3기 vs 55년체제 3기

III. 포스트 55년체제와 헌법개정론의 대두

앞서 살펴보았듯이, 55년체제와 포스트 55년체제를 차별화하는 가장 큰 특징은 냉전 종식으로 인한 국제안보환경의 급변이며, 그에 대한 대응의 일환으로 나타난 군사적 국제공헌론과 헌법문제의 정치쟁점화라고 할 수 있다. 군사적 국제공헌론은 미·소간의 신냉전이 고조되던 1980년대 초에도 일본의 ‘안보 무임승차’에 대한 국제사회의 비난을 배경으로 하여 제기된 적이 있었지만, 당시에는 ‘절대적 평화주의’에 대한 지지 여론이 너무 강해서 그다지 주목을 받지 못했다(山本吉宣·衛藤潘吉, 1991). 냉전 종식 후 UN 안보리의 결의에 따라 미국 주도 하에 치러진 걸프전쟁에서 일본은 130억 달러의 전비를 부담했지만 국제사회로부터 ‘돈만 내고 인적 기여는 외면하고 있다’는 비난을 받게 되자, 군사적 국제공헌론이 다시 힘을 얻게 되었다. 이러한 배경 하에서 자위대의 해외파병을 허용하는 PKO 법안이 1992년 6월 일본 국회를 통과하였고, 그 해 9월에는 캄보디아의 PKO 활동에 참가하기 위해 일본 자위대가 전후 최초로 해외에 파견되었다.

같은 해 12월 요미우리신문 헌법문제조사회는 제1차 제언을 통해 헌법개정론을 공식적으로 제기하였다. 이를 기화로 1960년 안보투쟁 이후 일본사회에서 거의 금기시되어왔던 헌법개정 논의가 다시 논단의 시민권을 얻게 되었다. 논단의 논객들은 물론 각 정당과 주요 정치가들은 제각기 자기 나름대로의 헌법개정 시안을 내놓기 시작했으며, 마침내 2000년 1월에는 중·참 양원에 헌법개정 문제를 공식적으로 논의하기 위한 국회기구로서 헌법조사회가 설치되어 본격적인 활동에 들어갔다. 이와 같은 ‘논헌(論憲)’ 시대의 개막이야말로 포스트 55년체제를 규정짓는 특징이며, 이를 쟁점으로 하여 포스트 55년체제의 정치적 균열구조가 형성될 것으로 보인다.

여기서는 헌법개정론의 쟁점과 그것의 대두 배경을 분석함으로써 현재 일본 정치가 당면하고 있는 과제가 무엇이며, 헌법개정 움직임이 포스트 55년체제의 정치적 균열구조와 어떤 관계에 있는지를 알아보고자 한다. 1990년대의 헌법개정 논의는 크게 두 가지 쟁점을 중심으로 전개되었는데, 하나는 집단적 자위권의 행사를 금지하고 있는 평화헌법 제9조의 개정 문제이고, 다른 하나는 정치리더십을 강화하기 위한 권력구조—또는 정부형태—의 변경 문제이다. 전자를 군사적 국제공헌을 위한 헌법개정론이라고 한다면, 후자는 권력구조 개편을 위한 헌법개정론이라고 할 수 있다. 이에 대해 각기 나누어 살펴보도록 하자.

1. 냉전 종식과 군사적 국제공헌

냉전 종식과 소련의 붕괴는 미일 안보동맹의 효용성에 대해 의문을 제기할 수 있는 계기가 되었다. 미국이 2차대전 후 일본의 안보를 책임지게 된 것은 아

시아에서의 공산주의 세력의 팽창을 봉쇄하기 위한 세계전략에 입각한 것이었고, 일본이 자국 주권의 가장 중요한 부분인 자주국방을 포기하고 미일 안보조약을 받아들인 것은 경제부흥에 국가 자원을 집중하기 위한 경제적 합리성에 의한 선택이기도 했지만 더욱 중요한 것은 소련의 위협에 효과적으로 대응하기 위해서는 미국의 핵 억지력에 의존할 수밖에 없다는 전략적 판단 때문이었다(五百旗頭真, 1985; 五十風武士, 1986) 그런데 소련의 붕괴로 인해 미일 양국 공동의 가상적이 사라짐에 따라 미국의 입장에서 볼 때 일본 방위의 전략적 가치는 감소할 수밖에 없고, 일본의 입장에서 볼 때에도 미국의 대일 방위공약의 신뢰성에 의문을 갖지 않을 수 없게 되었다.

이러한 국제안보환경의 변화에 대응하기 위한 일본의 선택지는 크게 보아 다음 두 가지였다고 할 수 있다. 하나는 미국의 대일 방위공약에 의존하지 않고서도 자국의 안전을 보장할 수 있는 독자적인 안보전략을 추구하는 것이며, 다른 하나는 현행 미일안보체제가 갖고 있는 편익과 비용부담의 불균형을 점진적으로 시정함으로써 미일 안보동맹의 효용성을 제고해가는 것이다. 전자는 자위대의 전력 증강뿐만 아니라 일본의 핵 무장까지 포함한 자주적 재군비를 요구하는 주장으로서 전통적 내셔널리즘(Nationalism)에 기초한 '우익'들의 입장이라고 할 수 있다. 이에 대해 후자는 일본의 자주적 재군비는 동북아 지역의 군비경쟁을 촉발하여 오히려 안보환경을 더 악화시킬 수 있기 때문에 결코 바람직한 대안은 아니며, 동북아 지역의 안정을 위해선 미일안보체제를 지속적으로 유지하는 것이 필요한데, 이를 위해선 미일동맹의 틀 안에서 일본이 군사적 역할을 제한적으로나마 확대하여 미국 측의 부담을 덜어주어야 한다는 주장으로서 국제주의(Internationalism)에 기초한 실용적 현실주의자들의 입장이라고 할 수 있다.

위의 두 입장은 현실 인식과 지향하는 바가 서로 현격히 다르지만, 헌법 제9조의 개정을 목표로 한다는 점에서는 일치하고 있다. 현행 헌법 제9조는 국제분쟁을 해결하는 수단으로서 전쟁 또는 무력행사를 영구히 포기한다(1항)고 선언하고 있을 뿐만 아니라, 군대의 보유와 국가의 교전권마저 부인(2항)하고 있다. 비록 일본정부가 '해석개헌'을 통해 헌법 제9조가 개별적 자위권의 행사마저 부인하는 것은 아니라고 권위적 해석을 내리고 있지만, 그러나 집단적 자위권의 행사는 금지되어 있다는 것이 지금까지의 공식적 입장이다(小林直樹, 1982). 즉 일본이 외부로부터 직접 공격을 받았을 경우에는 개별적 자위권을 발동하여 자위대가 전투행위를 수행할 수 있지만, 일본 역외의 지역에서 일본의 동맹국(=미국)이 공격을 당하는 일이 있더라도 일본은 동맹국을 돕기 위해 자위대를 출동시킬 수는 없다는 것이다. 이러한 헌법상의 제약이 존재하는 한, 일본의 독자적 군사대국화는 말할 것도 없고, 현행 미일안보체제조차 유지하기 어렵다는 것이 실용적 현실주의자들의 생각이다.

예컨대, 다나카 아키히코(田中明彦)¹, 냉전 시대에는 미국의 전략적 이해관계 때문에 미일 안보동맹의 불평등한 교환관계가 유지될 수 있었지만, 탈냉전

시대에는 그러한 교환관계가 장기적으로 지속될 수 없다고 보고 있다. 따라서 일본이 미일안보체제를 유지하려면 앞으로 미군에 대해 상당한 정도의 군사적 협력을 제공하지 않으면 안 되고, 이는 결국 집단적 자위권의 행사를 요구하기 때문에, 평화주의를 천명하고 있는 헌법 제9조 1항은 그대로 유지하더라도, 집단적 자위권의 행사를 금지하고 있는 것으로 해석되고 있는 2항은 삭제되거나 개정되어야 한다고 주장한다. 그러나 그는 전수방위(專守防衛)를 넘어서는 일본의 독자적인 군사대국화에 대해서는 반대하고 있다. 일본의 군비증강은 주변국들, 특히 중국을 자극하여 그들의 군비확장을 가져올 것이고, 이는 다시 일본의 군비확장을 자극하는 악순환을 가져올 것이기 때문이다. 즉 일본의 독자적인 군사대국화 정책은 현재 가능성으로밖에 존재하지 않는 위협-예컨대 중국의 위협-을 현실적으로 존재하는 위협으로 이끌어갈, 소위 ‘자기실현적 예언’이 될 가능성이 높기 때문에 일본의 안전보장책이 될 수 없다는 것이다(田中明彦, 1996).

위와 같은 인식은 실용적 현실주의자들 사이에 널리 형성되어 있다고 하겠다. 이들은 소련의 붕괴 이후 형성된 미국의 군사적 단극체제의 현실을 인정하고, 미국의 군사력을 국제질서의 안정을 유지하기 위한 공공재로 이용하기 위해 그 수혜자들이 비용을 어느 정도 분담해야 한다는 데 동의한다. 또한 이들은 일본의 자주적 안보전략과 독자적 군사대국화는 미국의 군사적 단극체제 하에서 현실적으로 가능하지 않을 뿐만 아니라, 합리적인 선택도 아니라고 본다. 그보다는 차라리 미일동맹의 틀 안에서 일본의 군사적 역할을 확대해가는 것이 가장 적은 비용으로 가장 확실하게 일본의 안전을 보장하는 길이며, 국제사회에서 일본의 정치적 발언권을 확대해갈 수 있는 길이라고 보고 있다(松村昌広, 2000; 田久保忠衛, 2001). 이러한 점에서 이들은 일본의 자주적 안보전략을 주장하는 전통적 내셔널리스트들과는 다르다. 소위 ‘우익’이라고 불리는 전통적 내셔널리스트들은 미국의 대일 방위조약에 대해 불신할 뿐만 아니라 미국의 일방주의적 외교와 일본 외교의 대미 종속성에 대해 강한 불만을 갖고 있으며, 국제정치의 현실은 결국 ‘힘의 정치(power politics)’ 이므로 일본의 보통국가화·군사대국화만이 국제사회에서 일본이 경제대국에 상응하는 정치적 발언권을 행사할 수 있는 길이라고 보고 있기 때문이다.

필자는 현지 주요 인사들과의 인터뷰 조사²⁾를 통해, 일본의 헌법개정론자들 가운데 전통적 내셔널리스트들의 비중은 그다지 크지 않고, 국제주의적 시각의 실용적 현실주의자들이 주류를 구성하고 있음을 알 수 있었다. 물론 개인에 따라서는 논리적으로 후자의 입장을 취하면서도 정서적으로는 전자의 요소를 갖고 있는 경우도 있지만, 현실적으로 헌법개정을 추진하기 위해서는 일본이 국제분쟁에 휘말려드는 것과 자신들이 국가에 의해 군대에 강제 동원되는 것을 경계하고 있는 다수의 일본인들을 안심시키고 설득시킬 필요가 있기 때문에 전후 평화

2) 2002년 6월 15일에서 20일에 걸쳐 도쿄, 오사카, 오키나와에서 행해짐.

주의 전통과의 일정한 타협이 불가피하고, 그 타협의 지점이 바로 미일안보의 효용성을 제고하기 위한 일본의 군사적 역할 확대론과 UN의 평화유지활동에 적극 기여하기 위한 군사적 국제공헌론이었다고 생각된다.

이들이 미일안보의 효용성 제고와 군사적 국제공헌의 논리를 동원하여 헌법 개정의 필요성을 역설하고 있는 것은 일본인들 사이에 미일안보체제의 현상유지를 바라는 여론이 높고, 또한 1980년대 이래 경제대국에 상응하는 국제공헌을 하지 않으면 국제사회로부터 고립될 수 있다고 하는 이데올로기가 광범위하게 형성되어 있기 때문이다. 다수의 일본인들은 전후 일본의 평화와 번영을 가져다 준 미일안보체제의 효용을 경험적으로 깨닫고 있기 때문에 독자적인 군사대국화보다는 미일안보의 현상유지를 더 선호하고 있으며, 국제안보환경의 변화로 인해 더 이상 ‘일국평화주의’를 유지할 수 없다는 것을 잘 알고 있기 때문에 일본 자위대가 비군사적 분야의 PKO 활동에 참가하는 것이나 미군에 대해 후방지원을 행하는 것에 대해서는 어느 정도 용인하고 있는 것이 현실이다.

이와 같은 외교안보 쟁점에 대한 일본인들의 의식 변화로 인해 55년체제 하에서 통용되었던 사회당의 ‘호헌정치’는 더 이상 대중적인 설득력을 가질 수 없게 되었다. 사회당의 낡은 ‘호헌정치’는 사회당의 몰락과 함께 역사의 뒤편으로 사라질 운명에 놓여 있다고 하겠다. 그러나 군사적 국제공헌론과 비군사적 국제공헌론의 정치적 균열이 포스트 55년체제 하에서 완전히 소멸된 것은 아니다. 55년체제 초기의 쟁점이었던 미일안보의 존폐 문제나 자위대의 합헌-위헌 문제는 미일안보 유지 및 자위대 합헌으로 국민적 합의가 형성되었기 때문에 포스트 55년체제 하에서 더 이상 정치적 쟁점이 될 수 없지만, 자위대의 군사적 활동 범위를 어느 정도 선까지 확장할 것인가와 헌법 제9조를 개정할 것인가를 둘러싸고 여전히 정치적 균열이 지속되고 있다.

예컨대, 자민당의 야마자키 간사장은 군대 보유와 국가의 교전권을 부인하는 헌법 제9조 2항을 삭제하고, 전쟁 포기를 선언한 제9조 1항에 “자위권을 행사하는 경우를 제외하고”라는 단서를 붙인 헌법개정시안을 제시하고 있고, 같은 당의 하시모토파는 “집단적 자위권 및 집단안보를 위한 군대의 파견을 가능하게 한다”는 입장에서 무력행사의 요건과 범위에 관해 새로이 안전보장기본법을 제정할 것을 제안하고 있다. 또한 오자와 이치로의 자유당도 자위를 위한 무력행사의 정당성을 명문화한 새로운 헌법의 제정과 UN의 평화유지활동에 일본이 적극적으로 참가하는 외교노선을 당의 정책으로 내걸고 있다³⁾

이에 대해 포스트 55년체제 하에서 제1야당으로 부상한 민주당은 “현실적이고 유연한 인식과 전략을 가지고 일본외교의 자립성과 다이내미즘을 확립해야 한다”면서 “비군사적 국제공헌”과 “아시아 태평양 다국간안전보장의 확립”을 강조하고, “전수방위에 철저히 할 것, 집단적 자위권을 행사하지 않을 것, 비핵 3원칙

3) <http://www.jimin.or.kr>과 <http://www.jiyuto.or.jp> 참조.

을 지킬 것, 해외에서 무력행사를 하지 않을 것, 문민통제를 유지할 것 등 전후 방위정책의 기본 원칙들을 앞으로도 준수한다”고 당 강령에서 밝히고 있다.⁴⁾ 중도주의 정치를 표방하고 있는 공명당도 “소프트 파워 중시의 국제평화전략”과 “핵 폐기와 군축,” “인간의 안전보장” 등을 강조하면서 비군사적 국제공헌론의 입장을 취하고 있다. 사회주의권의 몰락과 함께 군소정당으로 전락한 사회당-현재 당명은 사회민주당-은 1994년 이전의 입장과는 달리 “미일동맹 관계의 유지,” “비군사적 면에서의 UN 평화유지활동에의 자위대 참가” 등을 용인하면서도 “헌법 제9조의 개악은 용납할 수 없다”는 입장이다.⁵⁾

이처럼 포스트 55년체제에서도 헌법개정 문제를 둘러싼 정당 간의 균열이 존재하지만, 그 강도는 55년체제 제1기에서의 균열보다 현저히 약화된 듯 하다. 그 이유는 냉전 종결로 인해 핵전쟁의 위험이 상대화되고, 일본 시민사회의 성장으로 인해 군국주의의 부활 위험이 상대화되었기 때문이라고 생각한다. 55년체제 초기에 많은 일본인들이 사회당의 비무장 중립노선과 절대평화주의를 지지했던 것은 동서 냉전이 격화되고 있는 상황에서 일본이 서방 블록에 가담할 경우 미·소간의 핵전쟁의 피해자가 될 수 있다는 두려움과 자민당의 재군비 노선이 군국주의의 부활을 가져올지도 모른다는 경계심 때문이었다. 즉 일본인들의 피폭 체험과 군국주의 체험이 사회당의 지지 기반이 되었고, 헌법 제9조의 절대화를 가져왔던 것이다(坂本義和, 1997). 그러나 냉전 종결과 전후 민주주의의 제도화로 인해 핵전쟁과 군국주의 부활의 위험이 상대화됨에 따라 헌법 제9조도 상대화되기 시작했다. 일본이 군대를 보유한다고 해도 군에 대한 민주적 문민통제가 확실히 이루어진다면 군국주의화의 위험을 제거할 수 있고, 일본이 집단적 자위권을 행사하여 국제평화유지활동에 참가한다고 해도 대규모 전쟁에 휘말려드는 것은 아니라는 인식이 성장한 것이다. 이러한 인식 지형의 변화로 인해 일본의 군사대국화에 반대하면서 비군사적 국제공헌을 강조하고 있는 정당들도 헌법 제9조의 개정 문제에 대해서는 유연하고 열린 자세로 임하고 있는 것이다.

2. 구조개혁의 지연과 정치리더십 강화

1990년대의 개헌 논의는 자위대의 해외파병과 관련하여 집단적 자위권의 행사를 금지하고 있는 헌법 제9조의 개정 문제가 제기되면서 막을 올렸지만, 시간이 지남에 따라 개헌 논의의 쟁점은 점차 다양화되어 갔다. 아사히신문이 1997년에 실시한 헌법 시행 50주년 세론조사에서 헌법개정의 필요성을 인정하는 사람들이 선택한 개정 필요 항목을 보면, “국제분쟁에서의 군사적 역할 명기” 10%, “수상공선제 및 국민투표제 신설” 8%, “정보공개” 6%, “프라이버시권 및

4) <http://www.dpj.or.jp/seisaku/kihon/seisaku.html> 참조.

5) <http://www.komei.or.jp>와 <http://www5.sdp.or.jp> 참조.

환경권 신설” 5%, “자위권 명기” 5% 등의 순서였다(『朝日新聞』 1997/4/26). 개헌 논의에서 헌법 제9조 문제 다음으로 일본인들이 관심을 보이고 있는 것이 수상공선제와 국민투표제의 도입인데, 이는 자민당 파벌정치에 대한 유권자들의 환멸에도 불구하고 그것이 개선되지 않고 있는데다가, 1994년의 선거제도 개혁을 중심으로 한 정치개혁이 당초 기대했던 결과를 가져오지 못함으로써 생겨난 요구 사항이라고 할 수 있다. 먼저 수상공선제의 내용부터 살펴보도록 하자.

일본은 의원내각제를 채택하고 있는데, 의원내각제 하에서 행정부의 수상인 수상은 유권자들이 직접선거로 선출하지 않고, 그들의 대표인 국회의원들이 간접선거로 선출한다. 수상은 의원들의 신임으로 선출되기 때문에 국회에서 내각불신임안이 통과되면 임기 여부와 관계없이 언제든지 사퇴해야 한다(아니면 국회를 해산하고 총선거를 실시하여 국민의 재신임을 물어야 한다). 이에 대해 대통령제 하에서는 대통령이 국민의 직접적인 신임을 받아 선출되기 때문에 특별한 사유로 탄핵을 받지 않는 한 정해진 임기가 보장된다. 구조적으로 수상은 의회의 신임에 의존하기 때문에 의원을 상대로 하는 정치를 하기 쉬운 반면, 대통령은 의회의 신임과 관계없기 때문에 직접 국민을 상대로 하는 정치를 하기 쉽다. 일본의 경우 자민당의 일당우위가 장기화되면서 자민당 총재가 곧 수상으로 선출되는 것이 일반적 관례가 되었는데, 자민당 총재는 국민들의 지지 여부와는 관계없이 파벌들 간의 합종연횡으로 결정되는 경우가 많다. 이렇게 선출된 수상은 당내에서 강력한 리더십을 발휘할 수 없을 뿐만 아니라, 국민들에 대해서도 권력의 정통성을 과시할 수 없다. 바로 이러한 구조적 문제로부터 수상공선제 논의가 제기되고 있는 것이다.

수상공선제의 대표적인 주창자는 1980년대에 수상을 역임했던 나카소네인데, 그가 제기하고 있는 수상공선제란 임기가 보장된 수상을 국민들이 직접선거로 선출하자는 것이다. 이는 곧 의원내각제 대신에 미국식 대통령제를 채택하자는 것과 같은 말인데, 굳이 수상공선제라고 하는 것은 상징천황제와의 양립성을 고려하고 있기 때문이다. 즉 상징적인 국가원수의 역할을 천황에게 계속 맡기되, 정부형태는 대통령제와 같은 형태로 운영하자는 것이다(中曾根康弘, 2000). 나카소네 이외에도 많은 논자들이 나름대로의 수상공선제 방안을 제시하고 있는데, 나카소네 방안이 헌법개정을 필요로 하는 권력구조의 근본적인 변경을 전제로 한 것이라고 한다면, 그와는 달리 현행 의원내각제를 유지하면서 수상만을 공선하자는 안들도 다수 있다. 예컨대, 총선 공약으로 수상을 미리 지명하여 국민의 신임을 묻게 하자는 방안이라든가, 총선에서 국회의원 후보들이 자신이 당선되면 누구를 수상으로 지명 투표하겠다고 유권자에게 공약하고 이를 이행하게 하는 방안, 또는 국민투표로 유권자들이 수상후보를 직접 선출하고 이를 국회의원들이 존중하여 수상으로 지명케 하자는 방안 등이 제시되고 있다(加藤秀治郎, 2002).

수상공선제 논의의 본질은 수상 공선을 통해 최고 정책결정자의 정통성을 강

화하여 강력한 정치리더십을 발휘하게 함으로써 관료와 국회의원을 포함한 기득권 세력의 저항으로 인해 지연되고 있는 구조개혁의 과제를 효율적으로 달성하자는 데 있다고 하겠다. 그런 의미에서 이는 관료주도형 정책결정 구조를 혁파하려고 한 행정개혁과 자민당의 개별 이익유도정치를 타파하고 정권교대가 가능한 정당시스템을 만들어내고자 한 정치개혁의 연장선상에 있는 권력구조 개편 프로젝트라고 할 수 있다. 왜 이러한 개혁 프로젝트들이 등장했는지 그 배경을 알아보도록 하자.

전후 일본의 정책결정 과정을 특징짓는 주요한 현상 중의 하나는 수상과 같은 최고 정책결정자의 역할이 상대적으로 작은 반면, 대부분의 정책결정이 담당관청, 자민당의 관련 의원, 그리고 이익집단 3자간의 폐쇄적인 담합구조 속에서 이루어지고 있다는 점이다(中野 実, 1987; 猪口 孝·岩井奉信, 1987). 고도성장기를 통해 이러한 정책결정구조는 관민협조에 의한 원활한 정책수행을 가능하게 함으로써 나름대로 순기능을 해왔다고 평가된다. 그러나 1980년대에 들어 일본이 안으로는 재정적자에 시달리고, 밖으로는 시장자유화와 국제공헌을 요구하는 외압에 노출됨에 따라 위와 같은 정책결정구조는 자기한계를 드러내기 시작했다. 이러한 상황에서 일본의 국가 진로를 재정의하고 행정시스템을 전면적으로 재정비하려는 그랜드 디자인으로서 행정개혁이 추진되었다.

재계와 신보수주의적 성향의 지식인들에 의해 주도되었던 1980년대의 행정개혁은 ‘활력 있는 복지사회의 건설’과 ‘국제사회에의 적극적인 공헌’을 국가 목표로 제시하고, 현행 행정시스템의 문제점으로서 ‘다테와리 행정’(縦割)行政: 성청 할거주의)을 지적하면서 이를 해결하기 위해 내각의 총합조정기능을 강화하고 성청 조직을 재편·합리화할 것을 제언했다. 특히 외교, 방위, 경제협력 등의 분야에서 정부가 강력한 리더십을 발휘할 수 있도록 수상의 권한과 그 보좌체제를 강화할 필요가 있음을 제기하였다. 이에 힘입어 당시 나카소네 수상은 소위 ‘대통령형 수상’을 표방하면서 수상의 리더십과 톱-다운형 정책결정의 필요성을 강조하였다. 그는 “기존의 바텀-업형 정책결정은 변화하는 환경에 적응하기 위한 대담한 제도개혁이나 정책변경을 좌절시키고 있다”고 비판하면서 “대중민주주의 시대에는 리더가 모든 책임을 지고, 시나리오도 직접 쓰고, 그것의 주연을 맡으며, 연출도 하고, 선전도 해야 한다”고 주장하였다(Pyle, 1992).

나카소네의 리더십 하에 추진된 행정개혁은 국철 분할·민영화 등에서 일정한 가시적 성과를 올렸으나, 시장개방과 규제완화 및 성청 조직의 재편 등에서는 담보 상태를 벗어나지 못했다. 시장개방은 보호주의 정책에 의존해온 국내 이익집단들의 격렬한 저항에 부딪혔고, 규제 권한의 축소와 성청 조직의 통폐합은 관료조직의 완강한 저항에 부딪혔다. 이러한 개혁의 지체 상태를 두고 반월퍼렌은 일본의 분권적 권력구조가 ‘무책임 국가’를 낳고 있다고 비판하였다(van Wolferen, 1989).

분권적 권력구조의 문제점에 대한 자각은 일본의 재계 인사들과 신보수주의

적 지식인들 사이에서도 형성되기 시작했다. 이들은 중선거구제가 자민당 의원들의 개별이익유도 정치를 낳고 있으며, 개별이익유도 정치가 정당과 국회의 기능을 마비시키고 '정치의 왜소화·행정화'를 초래하고 있다고 보았다. 한 선거구에서 2-6명의 의원을 선출하는 중선거구제 하에서는 의원 후보들이 정책 대결보다는 선거구민에 대한 서비스 경쟁을 할 수밖에 없는데, 그 결과 국회의원들이 국가적 이익을 고려하는 국민의 대표자로서 행동하기보다는 선거구나 특정 집단의 부분이익을 대변하는 대리인으로서 행동하게 된다는 것이다. 또한 정권교대가 없는 '만년야당' 대 '만년야당'의 일당우위제가 정·관·업의 유착구조를 강화시키고 있으며, 여·야당간의 담합정치를 낳아 국민의 정치불신을 확대시키고 있다는 비판의식이 확산되기 시작했다. 그러한 와중에 자민당 지도부가 연루된 일련의 정치부패 스캔들이 터지자 정치개혁은 일약 대중적 캠페인으로 발전하게 된다.

정치개혁 캠페인은 자민당의 분열을 촉진시킴으로써 자민당 장기정권의 붕괴를 가져왔을 뿐만 아니라, 전후 반세기 동안 일본정치의 게임규칙으로서 기능해온 중선거구제를 소선거구·비례대표 병립제로 바꾸는 결과를 가져왔다. 개혁 추진자들이 정치개혁의 일환으로 소선거구제를 도입하려고 한 것은 소선거구제 하에서는 공천권을 장악하고 있는 당 지도부에 권력이 집중될 뿐 아니라, 사표를 방지하려는 유권자들의 전략적 투표의 결과 군소정당들이 쇠퇴하고 정권교대가 가능한 보수 양당제로 정계가 재편될 수 있을 것이라는 기대감 때문이었다(渡邊 治, 1994; 大嶽秀夫 編, 1997).

그러나 결과적으로 이러한 기대는 실현되지 않았다. 새로운 선거제도에 적응하기 위해 중소정당들이 합동하여 거대야당 신진당을 결성함으로써 보수 양당제가 출현하는 듯 했으나, 정파들 간의 내분으로 신진당이 분열됨에 따라 포스트 55년체제의 정당제 구조는 다시 자민당의 불안정한 일당우위 하의 다당제적 구조로 귀착되었다. 한편 선거제도 개혁의 영향으로 파벌의 선거 기능이 현저히 감소함으로써 파벌 영수의 권력이 약화된 측면이 있으나, 그로 인해 개별 의원의 독립성은 더욱 강화된 측면도 있다(Cox et al., 1999). 당의 공천을 받지 못하더라도 소선거구에 독자 출마하여 당선될 가능성이 있는 의원-즉 중선거구제의 유산인 개인후원회가 튼튼한 의원-은 당 지도부에 대해 여전히 독립성을 누릴 수 있기 때문이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 1980년대 이래 일본은 변화하는 환경에 적응하기 위해 끊임없이 구조개혁을 시도하지만, 자민당 장기정권 하에서 형성된 정·관·업의 기득권 동맹에 의해 개혁은 계속 지연되고 있다. 이를 타파하기 위해 행정개혁과 정치개혁이 시도되었지만, 이 역시 미온적으로 끝나버렸다. 이러한 상황에서 최고 정책결정자의 강력한 정치적 리더십이 더욱 절실히 요구되었고, 이를 창출하기 위한 방안의 하나로서 수상공선제 논의가 대두하게 된 것이다. 그러나 아직까지 수상공선제는 공론화의 단계를 넘어서지 못하고

있으며, 정당간의 정책 쟁점으로 떠오른 것도 아니다. 그것이 개헌 논의의 전개과정에서 어떠한 위상을 차지할 것인지는 좀 더 두고 봐야 할 것이다.

IV. 헌법개정과 정책 변화의 전망

포스트 55년체제의 정치적 쟁점으로 부상한 헌법개정 문제가 어떻게 귀착될 것인지를 선불리 예측할 수는 없을 것이다. 그러나 논리적 수준에서 사태가 어떤 방향으로 전개될 것인지를 분석해볼 수는 있다. 먼저 헌법 제9조 문제와 외교안보정책의 전개 방향에 대해 검토해보도록 하자.

앞서 살펴보았듯이, 헌법 제9조의 개정을 요구하는 세력으로는 크게 나누어 세 부류가 있다. 첫째는 일본의 자주적 재군비를 지향하는 전통적 내셔널리스트 그룹이며, 둘째는 미일동맹의 지속적 유지를 통해 일본의 안전과 권익을 신장하려고 하는 실용적 현실주의자 그룹이고, 셋째는 미국의 패권 질서를 유지하는 데 있어 일본이 하위파트너로서 보다 많은 역할을 해줄 것을 요구하는 미국이다. 일본의 실용적 현실주의자들과 미국의 입장은 서로 일치하는 데 비해, 이들과 전통적 내셔널리스트 그룹의 입장은 잠재적으로 상호 모순된다. 1990년대의 미일 통상마찰 과정에서 미국 언론들의 ‘일본 때리기’에 분개하여 일본 내에 반미감정을 가진 내셔널리스트 그룹이 형성되고, 이들이 역사수정주의 운동을 전개함으로써 일본사회가 전체적으로 우경화되고 있는 것처럼 보이지만, 일본사회에서 이들의 실제적인 비중과 영향력은 그리 크지 않다는 것이 필자들이 인터뷰한 대부분 인사들의 공통된 견해였다. 결국 헌법 제9조의 개정은 미국의 압력과 일본 내 실용적 현실주의자들의 주도 하에 추진될 것으로 보인다.

그런데 헌법 제9조를 개정하려고 하는 실용적 현실주의자들과 이에 대해 신중한 태도를 취하고 있는 비군사적 국제공헌론자들 간에는 이렇다할 커다란 인식론적 갭이 존재하지 않는다. 양자 모두 미일안보체제의 지속적 유지에 대해 일치하고 있고, 일본의 국제공헌에 대해서도 동의하고 있기 때문이다. 차이가 있다면 군사적 공헌까지 포함할 것인가, 아니면 비군사적 분야에 한정할 것인가 하는 것이다. 필자들의 견해로는, 일본의 군사적 공헌을 요구하는 미국 측의 압력이 강해질수록 비군사적 국제공헌론자들의 태도는 누그러질 것으로 예상된다. 왜냐하면, 이들의 주류 역시 실용적 현실주의자들이므로 미일안보체제의 파기를 무릅쓰면서까지 저항하기는 힘들 것이기 때문이다. 일반 시민들도 더 이상 일국평화주의는 통용되지 않으며 국제사회에서 고립되지 않기 위해선 어떠한 형태로든지 국제공헌을 하지 않으면 안 된다는 것을 잘 알고 있기 때문에 개헌 움직임이 무르익을수록 이를 추진해갈 가능성이 높다. 이러한 여러 점들을 고려해볼 때 헌법 제9조의 개정은 시간문제인 것처럼 보인다.

그러나 헌법 제9조가 개정되었다고 해서 일본의 외교안보정책이 급변하지는 않을 것으로 전망된다. 제9조의 개정 목적이 일본의 독자적인 안보전략의 추구에 있는 것이 아니라, 미일 안보동맹의 틀 안에서 일본의 보조적 역할을 확대하려는 데 있기 때문이다. 돌발적인 사태로 미일관계가 파국으로 치닫지 않는 한, 미일안보를 통해 자국의 안전보장과 동북아 지역의 세력균형을 꾀하는 것이 일본에게 가장 합리적인 선택이기 때문에 일본 스스로 독자적인 군사대국화의 길로 나아갈 가능성은 적다고 하겠다. 일본이 독자적인 군사대국화를 추구하지 않고 미일동맹의 틀 안에 안주하는 한, 포스트 55년체제의 정치적 균열은 그리 심화되지 않을 것이다.

다음으로 수상의 정치리더십 강화와 권력구조 변경 문제에 대해 간단히 언급하고자 한다. 자민당의 일당우위 하에서 일본의 수상이 자민당 내 파벌들의 합종연횡에 의해 선출되고, 그 결과 수상의 인사권이 매우 제약되어 정부와 당의 직책 배분을 파벌 비례로 연공서열에 따라 행하고 있다는 것은 널리 알려진 사실이다. 이처럼 수상의 인사권이 수상의 자유의사에 따라 행해지지 않고, 당내 세력균형과 연공서열을 고려하여 행사되는 한, 수상의 강력한 리더십은 기대하기 어렵다고 하겠다. 이러한 폐쇄 상황을 타개하기 위해 수상공선제를 도입하자는 제안은 나름대로 설득력을 가진다.

그러나 나카소네가 제안한 대통령형 수상공선제는 일본정치의 현실을 감안해 볼 때 실현 가능성이 매우 낮다고 생각된다. 100년 이상 의원내각제의 경험을 갖고 있는 정치적으로 안정된 나라에서 사실상 대통령제에 해당하는 새로운 정부형태를 도입한다는 것은 기성 제도의 관성, 기득권 세력의 저항, 합의를 강조하는 일본의 정치문화 등으로 인해 쉽지 않을 것이기 때문이다. 설령 제도 변경이 이루어진다고 해도, 그 제도가 정착하기까지는 많은 시간이 걸리고 엄청난 혼란이 예상되기 때문에, 현행 제도에 심각한 결함이 없는 한, 그러한 실험은 시도되기 어려울 것이다.

그러나 현행 의원내각제를 유지하면서 국민의 지지가 높은 자를 수상으로 선출하는 방안은 여론의 지지가 높아지면 실현될 가능성이 높다고 하겠다. 예컨대, 일본처럼 일당우위 하의 다당제적 구조를 가진 나라에서는 야당들이 사전에 연정협약을 맺어 수상후보를 단일화하고, 자민당도 사전에 수상후보를 지명하여 총선을 치르는 방안을 생각해볼 수 있다. 이는 수상후보들의 TV 정책 대결을 통해 정책 본위의 선거를 실현하고, 국민들에게 정치의 효능감을 높여줄 수도 있을 것이다. 또한 총선을 통해 직접 국민의 신임을 얻은 수상은 당내 세력구조에 연연하지 않고 최고통치자의 책임에 입각하여 보다 강력한 정치적 리더십을 발휘할 수 있을 것이다.

문제는 이러한 제도의 개혁도 중요하지만, 관행의 개혁이 수반되지 않는 한, 개혁의 목적을 쉽게 달성할 수 없다는 것이다. 사실 현행 법 제도 하에서도 수상의 각료 임명권과 정치가의 관료 인사권은 보장되어있다. 그런데 이를 실질적

으로 행사하지 않고 있다는 데 문제가 있다. 서로의 ‘관할영역(繩張り)’을 존중하고 ‘합의’를 강조하는 일본의 정치문화가 지속되는 한, 수상의 강력한 리더십은 쉽게 창출되지는 않을 것으로 전망된다.

《 참고 문헌 》

- 猪口 孝·岩井奉信. 1987. 『族議員の研究』, 東京: 日本經濟新聞社.
- 内田健三. 1989. 『戦後日本の保守政治』, 東京: 岩波新書
- 加藤秀治郎. 2002. 『憲法改革の政治學』, 東京: 一芸社.
- 加茂利男. 1993. 『日本型政治システム』, 東京: 有斐閣.
- 宮里政玄 編. 1990. 『日米構造摩擦の研究』, 日本經濟新聞社.
- 大嶽秀夫. 1988. 『再軍備とナショナリズム』, 東京: 中公新書.
- _____. 1996. 『戦後日本のイデオロギー對立』, 東京: 三一書房.
- _____. 編. 1997. 『政界再編の研究』, 東京: 有斐閣.
- _____. 1999. 『日本政治の對立軸』, 東京: 中公新書.
- 渡辺昭夫·宮里政玄. 1986. 『サンフランシスコ講和』, 東京: 東京大學出版會.
- 渡邊 治. 1994. 『政治改革と憲法改正』, 東京: 青木書店.
- 渡邊昭夫·土山實男 編. 2001. 『グローバ・ルガヴァナンス』, 東京大學出版會.
- 山口 定. 1985. 「戦後日本の政治体制と政治過程」, 『戦後日本の座標』, 東京: 有斐閣.
- 山口二郎. 2000. 「日本政治の再編成と東アジア規範秩序の創造」, 大沼保昭(編著), 『東亞の構想』, 東京: 筑摩書房.
- 山本吉宜·衛藤藩吉. 1991. 『總合安保と未來の選擇』, 東京: 講談社.
- 三宅一郎. 1995. 『日本の政治と選舉』, 東京: 東京大學出版會.
- 石川眞澄·廣瀬道貞. 1989. 『自民党-長期支配の構造』, 東京: 岩波書店.
- 船橋洋一. 1997. 『同盟漂流』, 東京: 岩波書店.
- 成田憲彦. 1997. 「『政治改革の過程』論の試み」, 『レヴァイアサン』 20号.
- 小澤一郎. 1993. 『日本改造計劃』, 東京: 講談社.
- 小林直樹. 1982. 『憲法第九條』, 東京: 岩波新書.
- 松村昌廣. 2000. 『米國霸權と日本の選擇』, 勁草書房.
- 升味準之輔. 1988. 『日本政治史 4』, 東京大學出版會.
- 信田智人. 1999. 「橋本行革の内閣機能強化策」, 『レヴァイアサン』 24号.
- 野口悠紀雄. 1995. 『1940年体制』, 東京: 東洋經濟新報社.
- 五百旗頭眞. 1985. 『米國の日本占領政策』, 東京: 中央公論社.
- 五十嵐武士. 1986. 『對日講和と冷戰』, 東京: 東京大學出版會.
- 伊藤光利. 1988. 「大企業勞使連合の形成」, 『レヴァイアサン』 2号.
- 日本政治學會 編. 1996. 『年報政治學 1996: 55年体制の崩壞』, 東京: 岩波書店.
- 猪口 孝. 2002. 『現代日本政治の基層』, NTT出版.

- 猪口邦子. 1987. 『ポスト覇権システムと日本の選擇』. 東京: 筑摩書房.
- 赤根谷達雄・落合浩太郎 編. 2001. 『新しい安全保障論の視座』. 東京: 亞紀書房.
- 田久保忠衛. 2001. 『新しい日米同盟』. 東京: PHP新書.
- 田中明彦. 1996. 『新しい中世』. 東京: 日本經濟新聞社.
- _____. 2000. 『ワード・ポリティクス』. 東京: 筑摩書房.
- 佐藤誠三郎. 1997. 「新・一党優位体制の開幕」. 『中央公論』 4月号.
- 中谷 巖. 1990. 「超分権國家・日本」. 『季刊アステイオン』. No. 15.
- 中野 實 (編). 1987. 『日本型政策決定の変容』. 東京: 東洋經濟新報社.
- 中曾根康弘. 2000. 『二十一世紀日本の國家戰略』. 東京: PHP.
- 中曾根康弘・宮澤喜一. 2000. 『憲法大論争—改憲 vs 護憲』. 東京: 朝日文庫.
- 村上泰亮. 1984. 『新中間大衆の時代』. 東京: 中央公論社.
- 坂本義和. 1997. 『相對化の時代』. 東京: 岩波書店.
『朝日新聞』. 1997/4/26.
- Calder, Kent E. 1988. *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*. Princeton University Press.
- Cox, G. W., F. M. Rosenbluth, and M. F. Thies. 1999. "Electoral Reform and the Fate of Factions: The Case of Japan's Liberal Democratic Party." *British Journal of Political Science* 29, January pp.577-589
- Curtis, Gerald H. 1988. *The Japanese Way of Politics*. Columbia University Press.
- Hayes, Declan. 2002. *Japan, the Toothless Tiger*. Boston: Tuttle Publishing.
- Hook, Glenn D. et al. 2001. *Japan's International Relations: Politics, Economics and Security*. London & New York: Routledge.
- Kato, Junko. 1998. "When the Party Breaks up? Exit and Voice among Japanese Legislators." *American Political Science Review* 92(4). pp.857-870
- Kohno, Masaru. 1997. "Voter Turnout and Strategic Ticket-Splitting under Japan's New Electoral Rules." *Asian Survey* 37(5). pp.429-440
- Pyle, K. B. 1992. *The Japanese Question: Power and Purpose in a New Era*. 加藤幹雄 譯. 『日本への疑問』. 東京: サイマル出版會.
- Ramseyer, J. M. and F. M. Rosenbluth. 1993. *Japan's Political Marketplace*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Reed, S. R. 1999. "Strategic Voting in the 1996 Japanese General Election." *Comparative Political Studies* 32(2). pp.256-270
- van Wolferen, K. 1989. *The Enigma of Japanese Power*. 양찬규 역. 『일본의 권력구조』. 서울: 시사영어사.

Political Cleavages and Policy Change after the Demise of the 1955 System in Japan

Lee Kap-Yun

Professor, Department of Political Science and Diplomacy, Sogang University

Kim Jang-Kwon

Associate Professor, Graduate School of International Studies, Seoul National University

Kim Se-Keol

Research Fellow, Institute for East Asian Studies, Sogang University

Through a case study of constitutional revision, this study analyses political cleavages and policy changes in the post-'55 political system of Japan that have been brought about by the end of cold war and the demise of the LDP's one party rule. It reviews and evaluates conflicting ideas and movements surrounding issues of constitutional revision: military and non-military international contribution and burden-sharing and proponents and opponents of globalization. It also deals with issues of political leadership including strengthening the office of the prime minister.

New political cleavages surrounding international contribution and globalization are intricately related to party system changes and reflect in the issues of constitutional revision. This study finds that since constitutional revision allows normal military functions, and rearmament is very likely in the near future because of changes in both domestic and international circumstances. But this will not lead to an increased military role for Japan in international politics or a major military buildup.

Keywords: *constitutional revision, international contribution, military rearmament, globalization, prime minister*

이갑윤. 서강대학교 정치외교학과 교수. (121-742) 서울시 마포구 신수동 1번지 서강대학교 정치외교학과. Tel: 02-705-8394. Email: kyunlee@ccs.sogang.ac.kr

김장권. 서울대학교 국제대학원 부교수. (151-742) 서울시 관악구 신림동 산56 서울대학교 국제대학원. Tel: 02-880-8511. Email: jkk@snu.ac.kr

김세걸. 서강대학교 동아연구소 상임연구원. (121-742) 서울시 마포구 신수동 1번지 서강대학교 동아연구소. Tel: 02-705-7941. Email: sekeol@hotmail.com