

1990년대 일본의 신정치?: 변화와 지속성의 교차점

김기석

강원대학교 정치외교학과 조교수

본 논문은 최근 발간된 일본에 대한 다섯 권의 저작, 즉 *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change* (Gerald Curtis, 1999, N.Y.: Columbia University Press), *Japan's New Party System* (Ronald J. Hrebemar., 2000, Boulder Co.: Westview Press), *Governing Japan: Divided Politics in a Major Economy*, 3rd ed. (J.A.A. Stockwin., 1999, Mass.: Blackwell Publishers), *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy* (T. J. Pempel., 1997, Ithaca: Cornell University Press) 그리고 *Arthritic Japan: The Slow Pace of Economic Reform* (Edward J. Lincoln., 2001, Washington D.C.: The Brookings Institution)의 문헌분석논문(review article)이다.

본 논문은 이들 연구자들의 저작을 '일본 정치경제체제의 변화와 지속성에 대한 분석'이라는 관점에서 리뷰하면서 과연 이들이 일본에서 1990년대에 전개된 새로운 정치 및 정치경제의 양상을 어떠한 방식으로 설명하며 앞으로 전개 방향을 어떻게 전망하고 있는지를 문헌들 간의 비교 관점에서 체계적으로 살펴본다. 이를 위하여 본 논문은 1) 1990년대 일본 정치지형 변화와 지속성을 나타내는 핵심 지표로서 정권유형의 변화, 그와 밀접히 연관되면서 진행되어 왔던 정당체제의 변화, 그리고 이러한 변화들을 추동하면서 그 배경으로 작동해 왔던 선거제도의 변화 및 그 효과를 선택하여 논의한다. 2) 그리고 나서 정치와 경제의 상호작용이라는 관점에서 과연 1990년대 일본 정치경제의 전개과정 속에서 정치와 경제는 어떠한 상관관계를 보여왔는지 그리고 경제체제에서도 역시 실질적인 변화가 나타나고 있는지를 살펴본다. 결론에서는 앞으로 일본정치경제체제의 모습은 어떠한 것인가라는 질문을 바탕으로 각 문헌들에 나타난 미래에 대한 전망들을 정리한다.

◆ 주제어: 일본정치, 일본 정치경제, 개혁, 변화와 지속성

I. 들어가는 말

다양한 측면에서 1990년대 일본의 정치, 경제적 지형은 이전의 40여 년 간 지속되었던 그것과 상당히 다른 것으로 간주된다. 기적적인 성장과 성숙화 과정을 거침으로써 미국을 따라잡을 수 있을 것처럼 여겨졌던 일본 경제는 1990년대 초 느닷없이 장기불황에 빠졌고 현재까지도 그로부터 헤어 나오지 못하고 있을 뿐 아니라 최소한 가까운 장래에 대한 전망은 비관적이다(Blomstrom Magnus,

and Byron Gangnes, and Summer La Croix. 2001 등 참조). 다양한 규제완화와 자유화 조치의 결과 일본 경제체제는 이제 중상주의적 색채가 상당히 옅어진 채 국제표준에 접근한 자유주의적 체제로 변모하고 있는 것처럼 보인다. 마치 언제까지나 영원할 것 같던 자민당 지배체제는 1993년 종언을 고하였고 이후 1994년 정권에 복귀하였지만 현재까지 야당과의 불안정한 연립을 지속하고 있으며 가까운 장래에 이전 같은 우월정당적 지위를 회복할 수 있을 지 불투명하다. 이에 따라 자민당, 사회당, 민사당, 공명당, 그리고 공산당으로 구성되어 30여 년 간 안정적으로 지속되어 왔던 정당체제 역시 붕괴하여 1990년대 중반 이후 현재까지 무수한 정당 간 이합집산이 이루어져 왔으며 대단히 유동성 높은 정당체제로 대체되었다. 1994년에는 일본정치의 오랜 전통 중 하나였던 단기비이양식 중선거구제가 소선거구 비례대표 병립제로 바뀜으로써 일본 정치의 유동성 증가를 가져왔던 정치개혁의 핵심과제 중 하나가 해결되었다. 정치자금법의 개혁을 통해 장기간 지속되었던 자민당과 재계의 개별적인 연계관계는 정부에 의한 선거관리라는 개념으로 대체되었다. 외적으로는 냉전체제의 종언과 내부적으로는 장기간의 평등한 분배체제를 유지해온 결과 일본사회 내에 이데올로기적 균열은 거의 사라지고 유권자들의 정당에 대한 귀속감은 약해지고 있으며 유권자들은 점차 정치에 관심을 가지지 않는 소위 방관자 내지 정치적 무관심자로 전락함으로써 소위 무당파층이 급증하고 있다. 요약한다면 전후 10여 년 간에 걸쳐 형성되고 1955년 전반적인 틀을 갖추었던 안정적이고 예측 가능하였던 일본의 보수정치체제는 1990년대에 유동적인 체제로 변모한 것이다.

그러나 이런 변화들만이 1990년대의 일본정치를 묘사하는 유일한 담론은 아니다. 오히려 다양한 관찰들로부터 그 연속성에 대한 담론을 추출해내는 것 역시 그다지 어렵지 않다. 위기에 직면하고 있다고는 하지만 여전히 일본 제조업의 국제경쟁력은 최고수준이며 따라서 아직도 해마다 거대한 무역흑자를 실현하고 있다. 비록 위기의 징후들이 금융을 비롯한 경제의 여러 부문에서 나타나고 는 있으나 경제위기는 이제까지 일본 대중에게 심각한 불편을 끼친 적이 없었고 따라서 위기의식은 그들에 의해 진지하게 받아들여지고 있지 않으며 이러한 맥락 속에서 규제완화와 자유화를 통한 시장지향형 경제로의 구조조정은 표면적 현상일 뿐 본질적으로는 이전의 일본식 경제체제가 여전히 건재하다. 비록 과거 같이 강력하지는 못하여 연립정권의 형태를 유지하고는 있으나 자민당은 여전히 정권을 담당하고 있고 최소한 야당에 의해 의미 있는 정치적 도전이 제기되어 정권교체가 이루어질 가능성은 높지 않다. 양당제 실현과 높은 정치적 비용으로 인한 부패퇴치를 위해 시도되었던 선거법 개혁과 정치자금법 개혁은 오히려 이전의 부정적 정치행태를 재생산하는 역효과를 낳고 선거운동에 있어 개인 후원회를 중심으로 한 유권자에 대한 사적 서비스의 중요성은 줄어들지 않고 있으며 따라서 정치는 오히려 점점 더 비싼 사업이 되어가고 있다. 그런 와중에서 냉전체제의 붕괴에 편승하여 일본의 보수주의적 정치지형은 오히려 강화되고 있다.

이러한 일본정치, 경제에 있어서의 변화와 지속성의 공존을 감안할 때 과거 일본정치에 대해 중요한 업적을 쌓았던 대표적 학자들, 즉 커티스, 레베나, 스톡윈, 펠펠, 링컨 등이 1990년대를 마감하면서 자신들의 이전 책들을 수정하거나 혹은 명시적으로 그렇지 않더라도 이전 저작들의 연장선상에 있는 업적들을 발표하면서 공통적으로 일본정치 혹은 정치경제체제의 변화와 지속성을 중심테마 중 하나로 잡고 있는 것은 놀라운 일이 아니다. 이들이 공유하는 관심사는 결국 1990년대 동안 일본정치 및 정치경제에 있어 나타난 변화의 본질은 무엇이며 전반적인 변화의 맥락 속에서도 실질적으로는 변화하지 않은 것들이 무엇인가를 체계적으로 구별해냄으로써 일본정치의 현주소를 진단하고 나아가고 있는 방향을 예측해 보고자 하는 것으로 요약될 수 있다.

본 논문은 이들 연구자들의 저작을 ‘일본 정치경제체제의 변화와 지속성에 대한 분석’이라는 관점에서 리뷰하면서 과연 이들이 일본에서 1990년대에 전개된 새로운 정치 및 정치경제의 양상을 어떠한 방식으로 이해하고 설명하며 나아가 앞으로 그 전개 방향을 어떻게 전망하고 있는지를 문헌들 간의 비교 관점에서 체계적으로 살펴보는 것이 목적이다. 여기서 다루는 문헌들은 공통적으로 1990년대 일본 정치체제의 변화와 지속성의 문제를 이전 시기와의 비교라는, 너무도 당연해 보이지만 결코 쉽지 않은 방법을 채택하여 비교적 성공적으로 제시해 내고 있으며 따라서 변화의 와중에서도 변화와 지속성의 경계선을 탐색하고 각각의 특질을 분석함으로써 일본정치, 경제의 방향을 예측해 보는 학문적 가치를 지니는 작업들을 수행하고 있다고 판단된다.¹⁾

본 논문은 다음과 같은 몇 가지 초점을 가지고 진행된다. 1990년대 일본 정치지형 변화와 지속성을 나타내는 핵심 지표로서 정권유형의 변화, 그와 밀접히 연관되면서 진행되어 왔던 정당체제의 변화, 그리고 이러한 변화들을 추동하면서 그 배경으로 작동해 왔던 선거제도의 변화 및 그 효과를 선택하여 논의한다. 어느 정도 강조점의 차이는 있으나 저자들 대부분이 이 세 가지가 1990년대의 일본정치에 있어 핵심이슈들이라는 인식을 공유하고 있는 것으로 보인다. 그리고 나서 정치와 경제의 상호작용이라는 관점에서 과연 1990년대 일본 정치경제의 전개과정 속에서 정치와 경제는 어떠한 상관관계를 보여왔는지 그리고 경제체제에서도 역시 실질적인 변화가 나타나고 있는지를 살펴본다. 이러한 이론적 관심은 많은 일본정치경제 관찰자들이 1990년대의 일본에서 경제영역과 정치이슈 간의 연계관계가 이전에 비해 상대적으로 높아졌다고 보는 경향이 있으며 특

1) 본 논문이 리뷰하는 문헌들은 시간적으로는 명치유신 이후 최근까지 그리고 그 중심테마에 있어서도 일본정치의 거의 모든 중요한 이슈들을 망라하고 있으며 그 성격에 있어서도 교과서적인 스톡윈의 저작으로부터 보다 연구서로서의 성격이 강한 펠펠의 저작에 이르기까지 다양하다. 본 논문은 변화와 지속성이라는 관점에서 이 문헌들을 분석할 것이며 중요한 문제이나 본의 아니게 논문에서 언급되지 못하는 문제들도 있음을 지적해 둔다.

히 변화와 지속성이라는 관점에서는 사회경제적 변화의 폭과 깊이는 비교적 넓고 깊은 반면에 정당정치의 변화는 이러한 사회경제적 변화를 따라가지 못하고 있다는 인식이 분석 속에 자리하고 있다는 느낌 때문이다. 결론에서는 과연 앞으로 일본정치경제체제의 모습은 어떠한 것인가라는 질문을 바탕으로 각 문헌들에 나타난 미래에 대한 전망들을 정리하면서 논문을 마무리짓는다.

II. 일당지배체제와 연립정부: 보수지배체제의 강화

1. 정권유형의 변화

(1) 자민당 일당지배체제의 종언

1990년대의 일본정치에 나타난 가장 주목할만한 구조적 변화는 55년 체제 성립 이후 38년 간 지속되었던 자민당 장기지배체제가 막을 내리게 되었다는 점이다. 두말할 필요 없이 자민당 장기지배체제는 1950년대 이후 일본정치를 특징짓는 핵심속성이었다. 이는 특히 1970년대 석유위기의 와중에서 많은 서구 산업국가들이 장기경기침체와 정권교체를 경험하였던 데 반해 자민당만이 큰 동요 없이 정권을 유지하였을 뿐 아니라 빠른 속도로 석유위기의 정치경제적 여파를 극복하게 되면서 많은 분석적 관심의 대상이 되었으며 이후 1980년대 동안 자민당은 오히려 정치적 입지가 강화되는 것처럼 보였던 것이 사실이다²⁾. 따라서 자민당이 분열되기 직전까지도 분석가들에게 ‘자민당 일당지배는 상당 기간동안 지속될 것’이라는 가정은 가장 안전한 가정 중 하나였다.

커티스(1999: ch.3)가 분석하는 자민당체제의 종언은 자민당의 분열과정이다. 그는 자민당 정권의 붕괴가 다른 정치세력의 도전보다 당내분열로 인해 초래되었다는 인식을 바탕으로 당내분열에 대한 기존의 파벌정치 내지 파벌 간 대립이라는 단일요인에 입각한 설명들을 비판하고 다차원적 설명을 주장한다. 그가 파벌정치에 입각한 설명의 타당성을 의심하는 이유는 그것이 자민당 분열의 시점을 설명하지 못한다는 점에 있다. 말하자면 당내 파벌 간의 극심한 경쟁이 당 분열을 가져왔다는 주장은 1976년에도 1980년에도 자민당이 분열할 수 있는 심각한 파벌경쟁 혹은 부분적 탈당이 있었으나 왜 하필이면 1993년의 시점에 와서야 정권이 붕괴되었는지를 설명할 수 없다는 것이다. 아울러 그는 합리적 선택 이론가들이 주장하는 유권자들의 역할에 대한 강조, 오자와 이치로의 역할에 초점을 맞추는 ‘정치적 사건(political accident)’으로서의 분석, 경제적 여건변화에

2) 이러한 주장에 대해서는 펨펠(1990) 중 특히 이노구치(Takashi Inoguchi)의 논문을 참조할 것.

입각한 분석 등을 모두 부정하고 “자민당 정권의 붕괴를 설명하기 위해서는 정치엘리트들의 전술과 전략 그리고 특정한 사회, 경제, 그리고 국제적 환경 하에서 그들의 선택을 형성한 제도적 틀을 이해하여야 한다”는 주장을 편다³⁾(Curtis, 1999: 71).

그 주장을 논증하기 위하여 그는 우선 자민당 당내변화, 파벌의 변화, 유권자들의 변화, 냉전의 와해와 같은 요인들을 지적한다. 즉, 자민당에 새로 충원된 젊은 의원들은 기존 정치인들과는 다른 가치, 특히 머신정치(machine politics)의 병폐에 대한 부정적 태도를 가져 당 내부의 개혁요구가 거세졌다는 것이다. 또한 당시에는 개혁이슈가 대세가 되어 거의 모든 자민당 정치인들이 개혁이슈에 동승하고 있었으며 이것은 유권자들의 태도변화를 간접적으로 반영하였다. 파벌 정치의 유형도 변하였다. 이전의 파벌은 철저하게 영수와 추종자들 사이의 소위 오야붕-꼬붕 관계에 기반하고 있었으나 정치자금법과 같은 제도변화로 파벌영수들은 구성원들과 더 이상 그런 끈끈한 관계를 유지하기 어려워지면서 점차 파벌들이 집단지도체제적 성격을 띠게 되고, 그 결과 다케시타파와 같은 거대파벌의 내부 역학관계가 복잡해질 수밖에 없었다는 것이다. 국제적으로는 이전까지 그나마 정당 간의 노선차이를 명확하게 해 주던 냉전이 붕괴됨으로써 오자와, 하타, 타케무라와 같은 비교적 젊은 정치인들의 정치적 연합범위를 당내로부터 다른 당들과의 관계로 넓혀 주었다는 것이다. 또한 이러한 당 내외의 정세변화를 이제까지의 타성에 젖어있던 당 지도부가 전혀 인식하지 못함으로써 문제가 악화되었다는 측면도 지적되었다.

그러나 그의 다차원적 분석 주장은 경험적으로보다는 이론적으로 제기되고 있는 듯한 인상이며 실제 분석의 대부분은 파벌역학 및 주요 정치지도자들 간의 상호관계에 할애되고 있다. 리크루트 및 사가와 규빈 스캔들의 발생으로부터 시작된 타케시타파의 분열과정, 그리고 이것이 궁극적으로 정치개혁문제와 맞물리면서 자민당 분열로 나아가게 되는 과정을 그는 오자와, 하타, 타케시타, 미야자와, 카지야마, 가네마루 등 자민당의 중심인물들이 지녔던 정치적 입지와 개인적인 감정 등의 요소들을 중심으로 분석하고 있다. 분석의 말미에 그가 스스로 요약하듯이 “파벌갈등, 개인적 야망, 인간적 대립관계, 부패문제의 미디어에의 노출, 정치개혁에 대한 대중의 요구, 냉전의 붕괴와 같은 극적인 국제정치적 변화 등이 궁극적으로 철용성 같던 자민당 권력을 무너뜨리는 압력으로 작용하였다. … 그러나 이러한 요인들은 자민당이 정권에서 물러나게 되는 본질적 요인과 타이밍을 설명하지 못한다. 결국 변화는 … 개인들에 의해서 초래된 것”이라고 보는 것이다(Curtis, 1999: 96-97). 이러한 그의 분석은 다차원적인 분석보다는 오

3) 이같은 커티스의 주장 중 특히 합리적 선택론자들에 대한 비판에 대해서는 패터슨의 복리뷰에 반론이 나와 있다. 합리적 선택론자들은 커티스의 주장이 바로 자신들이 주장하는 바이며 따라서 그의 비판은 초점을 잘못 맞춘 것이라는 논지의 반론을 펴고 있다(Patterson, 2000 참조).

히려 전통적인 엘리트주의적 분석에 가까우며 이런 차원에서 본다면 커티스는 비록 55년 체제 성립 이후 나타난 초유의 변화를 다양한 외적 환경의 변화에 연계 지어 설명하면서도 그 변화의 본질은 결국 일본정치의 연속성, 말하자면 55년 체제 하에서 일본정치의 기본적인 작동 메커니즘으로 기능하였던 자민당 지도자들의 정치적 선택에 있었음을 암시한다.

많은 정치적 변화를 겪은 현재의 관점에서 뒤돌아볼 때 자민당 정권의 지속에 대한 가정은 틀린 것이기도 하면서 또한 완전히 틀린 것도 아니다. 자민당 정권은 무너졌지만 권좌에서 물러난 지 1년이 채 못 되어 복귀하였고 비록 연립정권의 형태를 유지하고는 있으나 점차 과거의 우월한 정치적 지위를 되찾아가고 있는 듯한 느낌을 줄 정도의 강한 복원력을 보이고 있다. 무엇보다 유동화된 정당체제와 정당간의 복잡한 이합집산 결과 자민당을 대체하여 정권을 담당할 수 있는 수권능력을 갖춘 야당의 부상은 현실적으로 어렵게 되었고 따라서 자민당은 심각한 정치적 도전으로부터 사실상 자유로운 지위에 복귀한 것이다. 그리고 시각을 넓혀 '55년 체제' 성립 이후의 일본정치를 자민당 지배보다 보수 지배체제라는 관점에서 조망한다면 이는 오히려 과거보다 강화되고 있음을 확인하는 것은 어렵지 않다. 단적으로 전체 의원들 중 진보적 성향을 가진 의원들의 숫자는 급감하고 있는데 반해 자민당을 비롯한 보수적 이데올로기 소유자들은 늘어나고 있다(Stockwin, 1999: 137-144). 보수정당인 자민당 지배체제의 종언은 보수지배체제의 종언이 아니라 "충보수화"를 통한 보수적 정치지형의 확대를 가져온 것이다.

(2) 연립정권과 정치과정

1993년의 자민당 몰락 이후 최근까지 일본에서는 10여개의 내각이 형성되었는데 이 중 1998년 7월부터 1999년 1월까지의 짧은 기간 동안 정권을 담당하였으며 소수정권이었던 오부치 제1차 내각을 제외한다면 여타의 정권들은 어떤 형태로든 연립정권의 패턴을 띠었고 따라서 자민당 정권 붕괴 이후 일본에서는 일당 장기집권체제로부터 연립정권체제로 정권유형의 변화가 발생한 것으로 볼 수 있다. 구체적으로 살펴본다면 하타와 하시모토 제2차 내각은 중의원에서의 다수도 차지하지 못한 소수 연립정권이었고, 호소카와, 무라야마의 두 내각, 하시모토 제1차 내각 및 모리내각 등은 다당-다수연립정권이었던 것이다. 그리고 자유당과 연립한 오부치 제2차 내각은 실질적으로는 불필요한 연립정권(minor coalition government)이었다. 어떤 측면에서 해석하든 이러한 다양한 유형의 정권 성립은 자민당 장기집권체제를 근간으로 하였던 전후 일본정치적 특질로부터의 중대한 변화이다.

나아가서 정책결정과정에 영향을 미칠 수 있는 요소를 기준으로 재분류해 본다면 연립정권들은 두 가지 커다란 유형으로의 구분이 가능하다. 우선 자민당이

참여한 연립정권과 그렇지 못한 연립정권, 즉 자민당 정권 몰락 직후 형성되었던 비자민-비공산 8개 정파의 호소카와 내각 및 하타 내각과 이후 자민당이 참여한 연립정권들로의 구분이 가능하다. 전자의 두 연립정권 하에서 자민당은 야당이었고 이 기간 동안 일본의 공공정책결정 유형, 정치가-관료의 관계 등은 이전과는 다른 새로운 유형을 선보였다.⁴⁾ 그러나 자민당을 제외한 세력이 실권을 장악하였던 것은 기간은 1년 미만에 불과하였고 이 짧은 기간동안 수십 년 간의 시간을 두고 발전해 왔던 정치과정과 정책결정 메커니즘이 본질적으로 변화하기는 어려웠다.

그리고 1994년 6월 자민당은 사회당 및 사키가케와의 연립을 통해 정권에 복귀하였는데, 이후의 연립정권들은 또 다시 두 유형으로 구분이 가능하다. 하나는 자민당이 중의원에서 다수의석을 차지하지 못한 상태에서 구성된 연립정권들이요 다른 하나는 1998년 가을 탈당파의 의원들이 다수 자민당에 복귀하면서 실질적으로 중의원에서 다수의석을 탈환한 상태에서 구성된 연립정권이다. 사실 자민당이 중의원에서 다수의석을 회복한 이후에도 연립정권을 유지할 수밖에 없는 이유는 참의원에서의 과반수 의석을 회복하지 못하고 있기 때문이며 이는 자민당 장기지배체제 하에서는 별로 중시되지 않았던 헌법상 참의원과의 권력관계 등이 중요한 정치적 의미를 갖게 된 결과이다. 말하자면 1989년의 참의원 선거 패배에서 비롯된 자민당의 참의원에서의 수적열세는 과거 일당 지배체제 하에서는 거의 사문화되어 있던 일본정치체제의 양원제적 성격을 되살려 놓았고 이는 중요한 공공정책 결정과정에서는 물론 정권의 형성과 유지라는 거시정치과정 속에서도 새로운 유형의 정치⁵⁾를 낳았으며 그 대표물이 바로 보다 강력한 정치적 권한을 가진 중의원에서 다수를 차지하고 있는 자민당이 참의원에서의 다수를 확보하기 위하여 연립정권을 구성하는 것 자체였던 것이다 (Stockwin, 1999: 115; Curtis, 1999: ch. 3; 김기석, 2002 등 참조).

그럼에도 불구하고 현재까지 지속되고 있는 연립정권 하의 정치과정이 과연 자민당 장기집권체제의 일시적 종언이라는 의미 외에 일본정치지형 내지 정치과정의 근본적인 변화를 수반하는 지에 대한 저자들의 판단은 회의적이다. 오히려 자민당이 정권에 복귀한 이후, 특히 중의원에서 다수의석을 확보하고 난 이후의 정치과정은 사실상 자민당 일당지배체제 시기의 모습들로 회귀하는 것으로 보인다. 스톡윈은 자민당이 일단 정권에 복귀하자 자신의 연립파트너들을 대단히 능숙하게 마치 자민당 내의 한 파벌처럼 다루고 있다고 주장한다.

4) 또한 연립정권이 형성되면서 정책결정과정에도 변화가 나타나 이전까지 정무조사회와 같은 조직을 통해 사실상 자민당 내화되어 있던 공공정책의 결정과정은 연립정권에 따라 유형을 달리하는 정당 간 합의체로 이전되기도 하였다(Otake, 2000).

5) 물론 이때 새로이 등장한 정치과정(예컨대 선거법 개혁을 둘러싸고 구성되었던 중참 양원합동위원회 등)은 자민당이 양원 모두에서 과반수를 점하고 있던 자민당 장기집권시기에는 거의 필요가 없었다.

사실 오랜 파벌정치의 경험을 가지고 있는 자민당에게 있어서 이런 유형의 정치 과정은 대단히 익숙한 것이고 특히 자민당과 연립정권을 형성하는 정당들의 지도부가 구 자민당 출신인 경우가 많으므로 전체적으로 장기집권 시 파벌정치의 기술을 연립정권의 운영에 적용하는데 별로 어려움이 없다는 것이며 따라서 연립정권하의 정치과정은 자민당 장기집권시의 그것과 별로 달라지지 않았다는 것이다(Stockwin, 1999: ch. 9).

물론 1997년의 대장성 개혁과정이나 행·재정개혁과 같은 민감한 정치적 사안들을 결정해나가는 과정에서 연립정권의 파트너들이 내세운 보다 적극적인 개혁실현의 요구들이 정책적 결과로 반영되었던 사례들은 있다. 이러한 경우, 연립정권 파트너들은 개혁에 대한 자신들의 요구가 관철되지 못할 경우 연립을 이탈하겠다는 주장을 펴으로써 상대적으로 내실 있는 개혁의 성과를 거두기도 하였다(김기석, 2001 참조). 그러나 이는 이슈가 가지는 상징성, 선거시기와 겹치는 절묘한 타이밍 등이 빚어낸, 정상보다는 예외에 가까운 결과이며 전체적으로 연립정권의 형성과정이나 정당의 이합집산 과정에 정책요인과 같은 새롭고 합리적인 요소들이 영향을 미치고 있다는 징후는 별로 없다. 현재까지 나타나고 있는 양상은 오히려 여전히 파벌정치의 속성들이 정파 간 이합집산을 결정하는 가장 중요한 요인으로 작용하고 있다. 특히 커티스의 분석은 파벌지도자들 간의 개인적인 대립관계와 정치적 이해 등이 자민당의 붕괴는 물론 이후의 연립정치 전개에 있어서도 여전히 중심적 역할을 하고 있음을 효과적으로 보여준다. 특히 자민당이 중의원의 다수의석을 회복한 이후에는, 비록 참의원에서의 선거결과가 급격한 상승과 하강을 보여주고 있어 아직도 유동적인 부분은 있으나, 전반적으로 정치과정이 유럽내각책임제 국가들에서 나타났던 연립정권 유형의 정치과정보다는 자민당 단독집권기의 정치과정에 보다 근접하고 있다는 것이다. 결론적으로 일당 장기집권체제의 종언과 연립정권의 지속이라는 큰 변화에도 불구하고 일본의 일상적 정책결정과정은 여전히 자민당 장기집권기에 형성된 특징들에서 그다지 변화되고 있지 않은 것이다.

2. 정당체제의 변화

(1) 제1정당체제의 붕괴와 제2정당체제의 도래

1960년대 중반 일본정당체제는 자민당, 사회당, 민사당, 공명당 그리고 공산당의 5당 체제로 정착되었고 이러한 정당체제는 1970년대 중반 신자유클럽의 등장과 같은 일시적이고 부분적인 변화는 있었지만 큰 구조적 변화 없이 1993년도까지 지속되었다. 자민당 장기집권기 일본의 정당체제는 비교적 예측가능하고 안정적인 체제였다. 그러나 1992년의 일본신당 창당과 1993년 하타-이치로파의 자민당 탈당 후 일본 정당체제는 유동적이고 변화가 잦은 새로운 체제로 이행하

였다.

레베나는 1993년도까지의 정당체제를 제1정당체제(First Party System), 그리고 이후의 정당체제를 제2정당체제(Second Party System)로 명명하고 양자의 차이를 각 정당의 조직, 정책결정 유형, 지지기반의 변화 등 중요요인들을 중심으로 비교분석하고 있다.⁶⁾ 두말 할 필요 없이 두 정당체제 사이의 가장 현격한 차이는 소위 1.5정당제로 지칭되는 자민당 일당 장기집권체제와 유동성 높은 다당제의 차이라고 할 수 있으나 이외에도 사회당의 몰락과 자민당의 분열 등에 따라 정당체제 자체의 본질적 변화를 보여주고 있기도 하다(Hrebentar, 2000: 303-304).

레베나의 제1정당체제, 즉 일반적으로 55년 체제라고 지칭되는 자민당 장기집권기 정당체제의 기본축은 자민당과 사회당 양대 정당간의 이데올로기적 대립축이었으며 이것을 기반으로 소수당인 사민당, 공명당, 그리고 공산당 등이 나뉠대로의 지지기반을 유지하면서 선거에 따라 부침을 거듭하는 비교적 안정적인 체제였다. 그러나 1993년의 자민당 분열, 그리고 1996년의 사회당 몰락에 따라 55년 정당체제의 기본축이 무너지면서 일본 정당체제는 자민당이라는 고정적 제1당과 자민당과 노선차이를 별로 가지지 않는 보수적 제1야당 그리고 다수의 소수 야당들 간의 대립구도로 변모하였다. 1993년 이후 자민당의 탈당파, 중도좌파 등이 결집하여 결성한 신진당이나 자유당과 같은 제1야당들은 자민당과의 정책적 혹은 이데올로기적 차별성에 근거하여 나뉠대로의 확고한 지지기반을 형성하였다기보다 사안에 따라 그리고 정치적 이해에 따라 언제든지 자민당을 비롯한 모든 정당들과 정책적 협조 및 이합집산을 거듭할 수 있는 높은 유동성을 가지고 있는 것이다. 그리고 이러한 정당체제의 유동성 증가는 유권자의 성향변화, 연립정권의 지속, 사회적 연합유형의 변화 등과 결합되면서 보다 뚜렷한 정치적 결과를 가져오기 시작하였다.

(2) 제2정당체제 하에서의 정당정치

연립정권체제가 도래하면서 일본정치에는 두 가지의 커다란 본질적 변화가 나타났다. 하나는 자민당 일당장기집권체제 하에서 만년여당과 만년야당으로 구분되던 정당들이 이제는 적절한 정치적 타협을 통해서 언제든지 정권에 참여할 수 있게 되었고 이러한 가능성과 실질적인 정권참여의 경험들이 일본 정당들을 과거보다 훨씬 책임감을 가진 존재로 바꾼 것이다. 다른 하나는 정권참여의 경험을 가진 정당과 정치인들을 양산함으로써 자민당의 대안이 다양해진 점이다. 말하자면 야당의 다수 지도자들은 과거 자민당에 속해 있으면서 정권을 담당한

6) 사실 그가 이처럼 정당체제 차원에서의 변화를 암시하는 용어를 채택하고 있음에도 불구하고 분석의 대부분은 정당체제 차원보다는 개개의 정당을 중심으로 이루어지고 있고 양 정당체제의 차이점에 대해 명시적으로 언급하는 것은 마지막 장에 이르러서이다.

경험이 있는 사람들이고 따라서 언제든지 정권을 담당할 수 있는 능력을 갖추게 된 것이다(Hrebenar, 2000: 304-305).

그러나 무엇보다도 제1야당의 위치에서 늘 100석 이상의 의석을 차지해 왔던 사회당이 몰락함에 따라 종전 후 일본정당정치의 기본 골격을 이뤘던 좌-우 간의 이념적 갈등의 축은 우-우 간 혹은 우-중도 간의 대립으로 바뀌었고 따라서 정당 간의 정책적 차이는 거의 찾아볼 수 없게 되었다. 그 정치적 귀결은 1988년의 “칸 나오토 붐”에서 볼 수 있는 것과 같이 정당과 정책에 대한 관심보다는 “개인과 이미지”에 입각한 선거 캠페인이 보다 중요성을 가지게 되고 매스 미디어나 텔레비전 광고 같은 새로운 매체들의 중요성이 부각되는 것이었다. 후원회나 후보자와의 개인적 관계가 중심적 기능을 담당하여 왔던 일본의 정치에 있어 이러한 변화는 정치캠페인 및 정책결정과정에서 본질적인 변화를 의미하는 것일 수도 있다.

그럼에도 불구하고 그는 하나의 아이러니로서 1998년 가장 대중적 카리스마가 적었던 오부치가 자민당 당수에 선출된 사실을 지적함으로써 이러한 변화가 결코 당장 눈앞에서 화려하게 펼쳐지는 일본정치과정의 근본적 변화만은 아님을 지적하고 있다. 말하자면 그런 변화는 자민당의 파벌역학에 입각한 리더십 선출과정이라는 계속성과 맞물려 그 효과가 반감되고 있다는 지적인 것이다. 그럼에도 그의 분석에는 언급되어 있지 않지만 이후의 모리 총리까지 지속되었던 파벌 중심의 당내 리더십 선출과정이 코이즈미에 의해 갑자기 대중적 인기 중심으로 역전되었던 점은 레베나의 관찰이 비교적 정확한 것임을 확인해주는 동시에 대체적으로 일본정당정치의 전반적인 유동성 증가를 보여주는 흥미로운 현상임에 틀림없다.

이 같은 제2정당 체제 하 정당정치의 핵심적인 새 현상은 바로 레베나가 강조하고 비록 조금씩 표현은 달라도 대부분의 저자들이 공통적으로 지적하는 소위 탈연합화(dealignment)의 정치이다(Hrebenar, 2000: 306-309; Curtis, 1999: 33-35). 탈연합화 정치의 배경은 유권자들의 정당에 대한 지지율 및 정당일체감의 급격한 감소이며 소위 무당파층의 증가이다. 무당파층의 증가는 일본 정당 및 선거정치의 양상을 변화시키고 있다. 이제 섹스스캔들, 금융스캔들, 혹은 소비세 인상과 같은 단기적 이슈를 중심으로 한 그때 그때의 선거 양상에 따라 유권자들은 지지정당을 얼마든지 바꿀 수 있고 따라서 정당들은 이데올로기에 기반한 정치집단 간 연합보다 즉흥적인 정책이슈들, 혹은 개인적 인기로 바탕을 둔 선거전략을 추구하게 되는 것이다.

3. 선거법 개정: 그 과정과 효과

(1) 선거법 개정의 과정분석

1990년대 일본정치에 나타난 또 하나의 큰 변화는 바로 단기 비이양식 중선거구제 선거법이 소선거구-비례대표 병립제로 개혁되었다는 것이며 이는 앞서 분석한 두 가지 변화들과 연계되어 많은 정치적 논쟁의 촉매제가 되었다. 선거법 개혁에 대한 학자들의 분석은 크게 두 가지 방향으로 전개되었는데 하나는 과정적 분석이고 다른 하나는 결과적 분석이다. 즉 전자는 선거법 개정의 배경과 과정에 대한 이론적 분석이요 다른 하나는 과연 선거제도의 변화가 그를 통해서 달성하고자 하였던 정당제도(양당제)의 변화 및 정치비용의 감소 등을 귀결, 혹은 그러한 방향으로 진행하고 있는가에 초점을 맞추는 것이다.

커티스는 전자의 분석적 관심, 즉 왜 그리고 어떻게 이러한 개혁이 가능하였는가 라는 이론적 의문에 기반 하여 일본에서 선거법 개혁이 긴급하다고 여겨지게 된 원인, 소선거구-비례대표 병립제가 받아들여지게 된 요인, 그리고 이러한 결정과정을 소상히 연구하는 것이 일본정치 연구에 대해 갖는 함의 등을 중심으로 분석을 시도하였다(Curtis, 1999: 138). 그는 선거법 개정이 가져올 장기적인 효과를 논의하기에는 아직 때가 이르다는 생각 때문에 관심의 범위를 이렇게 제한하고 있으나 결과적으로는 후자의 의문에 대해서도 비교적 명확한 결론을 제시하고 있다⁷⁾. 그의 생각의 저변에는 일본에서 개혁 주창자들이 선거법이 미치는 영향을 과장(oversold)해 왔다는 인식이 자리하고 있다. 말하자면 그는 일본의 단기비이양식 중선거구제가 파벌주의, 금권정치, 이익집단의 힘, 정당보다는 후보자 중심의 선거운동, 선거행태에 있어 정책보다는 개인적 속성의 강조, 그리고 자민당의 일당지배체제 등을 낳았다는 주장은 사실을 과장, 왜곡하고 있으며 따라서 선거법 개정이 보다 경쟁적인 정당체제, 정기적인 정권의 교체, 선거비용의 감소 및 정책지향적 선거운동 등을 가져오게 될 것이라는 주장 역시 과장일 수밖에 없고 실제 그러한 정치적 결과에 영향을 미치는 요인들은 다양하기 때문에 선거법 개정의 정치적 효과는 별로 크지 않을 것이라고 본다.

그의 “왜 일본에서 선거법 개정의 필요성이 긴급한 것으로 여겨지게 되었는가”라는 질문에 대한 해답은 “비합리성”이라는 맥락에서 제시되고 있다. 그는 선거법 개정에 찬성표를 던진 많은 정치인들이 선거법 개정이 자신들의 선거에서의 당선가능성을 높일 것이라고 생각했기 때문에 찬성한 것은 아니며 이것이 일본에서 정치라는 것이 정치가들로 하여금 어떻게 비합리적인 결정을 내리도록

7) 말하자면 그는 정치적 행위자들이 새로운 제도에 적응하는 데는 시간이 걸릴 수도 있으며 본질적으로는 선거법 개혁의 주창자들이 그것이 가져올 정치적 효과를 지나치게 과장하여 선전하였다는 이유 때문에 선거법 개혁의 효과에 대한 설부른 판단은 유보할 필요가 있다고 본다(Curtis, 1999: 138-139).

내모는가를 보여주는 생생한 증거라고 주장한다(Curtis, 1999: 138-145). 그리고 선거법 개정이 대세가 되었던 것은 그 비용과 이득에 대한 합리적이고 적절한 계산 없이 정치인들이 정치적 분위기(mood)에 편승함으로써 선거법 개혁이 정치개혁과 동의어로 되어버린 결과였다고 주장하고 있다.

이런 그의 인식은 “왜 소선거구 비례대표병립제가 채택되었는가”에 대한 분석에서도 그대로 반영된다. 그는 1960년대부터 1990년대 초반까지 일본에서 선거법 개정 논의가 진행되었던 과정(특히 선거제도심의회 논의를 중심으로)을 분석하면서 이 과정들은 각각의 다양한 선거제도가 가지는 장단점에 대한 면밀한 계산보다는 논의가 진행되던 당시의 각 정파들의 단기적인 정치적 이익에 좌우되었고 따라서 어느 정당(공산당을 제외한)도 선거제도에 대해 일관성 있는 입장을 견지하지 못했다는 점을 논증한다. 이런 상황에서 1994년 도입된 소선거구 비례대표병립제도 결국 일본의 정치현실을 개선할 수 있는 대안으로서가 아니라 각 정파간의 타협의 산물임을 강조하고 있으며 그의 분석을 통해 암시되는 “선거법 개정과정에 대한 연구가 일본정치에 대해 지니는 함의”는 이런 연원을 갖는 새로운 선거법은 일본 정치현실의 잘못된 점들을 시정할 수 없으리라는 것이다. 변화와 지속성의 관점에서 본다면 커티스는 엄청난 정치적 대가를 치른 선거법개정도 불구하고 이전 시기 일본정치의 특성들은 상당히 유지될 것으로 보는 것이다.

(2) 선거법 개정의 영향분석

커티스에 비해 레베나의 선거법 개정에 대한 분석은 두 번째 유형의 문제의식, 즉 선거법 개정이 정치체제에 미치는 영향이라는 관점에 보다 근접해 있다. 앞서 지적하였듯이 그는 기본적으로 제1정당제도와 제2정당제도의 차이점을 설명하면서 선거법 개정문제를 핵심적인 독립변인으로 활용하고 있기 때문인데 그 결과에 대한 관찰과 예측에 있어 커티스와 미묘한 차이를 보인다. 그는 선거법이 미친 정치적 영향에 대한 포괄적인 분석에 한 걸음 할애하고 있는데 여기서는 대체적으로 그것이 정당 간 경쟁을 약화시키고 정당내부의 경쟁을 강화시킨다든가 이 제도 하에서 소수정당들이 살아남게 되어 결과적으로 자민당의 장기 집권을 조장하였다는 식의 기존주장들을 반복하고 있다(Hrebenar, 2000: 38-45).

선거법 개정이 가져올 효과에 대한 레베나의 분석은 오히려 그것이 제2정당제도를 구성하는 각 정당들에 미친 영향에 대한 개별적 분석의 형태로 제기되고 있고 특히 그 효과가 첨예하게 나타나리라고 예측되었던 자민당의 파벌정치에 대한 분석에서 가장 체계적인 모습을 보인다. 자민당의 파벌정치가 가지는 폐해에 대해서는 많은 논란이 있었으나 선거제도와 관련해서는 단기비이양식 중선거구제도가 파벌정치를 조장하였을 뿐 아니라 그 비용을 급격히 상승시켰다는 것이 그 핵심이다. 말하자면 이 제도 하에서 다수당이 되기 위해서는 각 선거구에

서 복수의 후보를 공천하여야 하고 이것이 파벌 간 경쟁을 통해 이루어짐으로써 파벌은 정치적으로 중요한 기능을 담당하게 되고 그 기능 중 하나가 정치자금을 수집하는 것이었다. 이러한 일련의 메커니즘을 통해 파벌은 정치적 비용을 상승시켰다는 것이다(Stockwin, 1999: 127 참조).

레베나(2000: 106-129)는 일본식 중선거구제가 정당제도 전반에 심대한 영향을 미쳤다는 사실을 전제로 하고 2차대전 이후 자민당 내의 파벌형성 및 변화의 역사적 과정을 각 파벌별로 비교적 소상히 추적하면서 1990년대 선거법 변화가 자민당 내의 파벌행위 및 역학구조에 가져온 변화를 추적하고 있다. 그가 제시하는 분석결과는 일단 1990년대 후반 자민당 파벌들이 대체적으로 약화되고 있다는 것이며 특히 1998년의 자민당 총재선거를 그 예로 지목하고 있다(Hrebentar, 2000: 110). 이 선거에서 자민당 파벌들은 높은 유동성과 취약한 리더십 하에 과거와 같은 일사불란한 행태를 보이지 못하였다. 와타나베 파벌, 미야자와 파벌, 등은 사실상 소멸되었고 보다 많은 지도자들이 자신의 파벌을 구성함으로써 파벌 숫자는 오히려 증가하였다. 레베나는 각 정당별로 이러한 변화들을 정리하고 있지만 그가 결론적으로 제시하는 관찰결과는 결국 선거법 개정이 불완전한 개혁 때문이든 아니면 선거법 개혁의 주창자들이 잘못된 계산을 한 때문이든 파벌정치의 양상 변화에는 영향을 미쳤지만 원래 의도한 바와 같이 파벌정치 자체를 소멸시키는 효과를 나타내고 있지는 못하다는 것이다.

III. 경제개혁과 체제변화

1. 경제여건 변화와 정치경제관계의 재정립

전후 일본의 활력 넘치는 경제성장 과정은 자민당 장기집권체제의 토대였다는 측면에서 정치에 중요한 역할을 하였으나 다른 선진 산업국들에 비해 경제가 정치에 미치는 단기적 규정력은 비교적 약했다는 것이 연구자들의 인식이었다. 과연 1990년대의 일본은 다른가? 안정적인 자민당체제의 토대였던 경제는 장기침체에 빠져 오히려 일본정치의 불안정을 심화시키는 요인이 되었다. 여론, 유권자의 정당에 대한 태도, 주요 선거에서의 승패, 수상교체, 개혁 시도 등 정치의 핵심사안에 대한 고비길 마다 경제는 중요변수였다. 경제회생과 개혁논의에서는 정치의 경제에 대한 영향이 더 강조되었다. 즉, 일본경제가 장기침체에서 벗어나 활력을 되찾는데 정치적 후진성이 걸림돌이라는 주장인 것이다. 어쨌든 고도성장기 동안 일관되게 안정과 성장의 기초를 보임으로써 하나의 상수처럼 취급되었던 경제는 불안정한 동향을 보였던 1990년대 동안 정치의 변화를 설명함에 있어 그 분석적 중요성이 증가하였다.

1980년대까지 일본정치는 속도에 있어서는 변이가 있었지만 지속적으로 성장

하는 파이의 맥락에서 전개되어 왔다. 성장하는 파이의 풍요로움을 물적 토대로 하여 일본은 펨펠이 지적하는 “고도성장과 보호정책의 결합”을 통해 유권자들에게 봉사할 수 있었고 따라서 안정적인 보수체제를 유지할 수 있었다. 그러나 1990년대에 접어들면서 경제성장은 거의 멈추고 일본사회가 정체된 파이의 분배 구조로 전환됨에 따라 서구 산업국가들에서는 보편적이었지만 일본은 거의 경험하지 않았던 실업, 금융위기, 재정적자, 국제경제로부터의 압력 등 새로운 형태의 다양한 문제들에 직면하게 되었으며 이 문제들은 일본정치 지형변화에 구조적 압력요인들로 작용하였다. 그 결과 1980년대까지 일본의 보수체제를 지탱하여 왔던 정치행위자들 간에 경제정책 및 복지와 같은 사회적 보상체제를 둘러싼 첨예한 내부균열을 불러 왔으며 궁극적으로는 과연 지난 40여 년 간 일본경제에 유례 없는 성공을 가져왔던 ‘일본식 경제시스템’을 유지할 것인가 아니면 개편할 것인가? 그리고 만약 개편한다면 그것은 어떠한 유형이 될 것인가에 대한 논란을 낳게 되었다.

그 결과 1990년대 일본에서는 경제의 다양한 영역에서 결코 간과할 수 없는 많은 변화의 시도들이 있었으며 펨펠과 링컨은 각기 그 내용들을 비교적 소상히 소개하고 있다. 사실 이미 적지 않은 수의 연구자들이 일본 경제체제의 변화양상과 전망에 대한 연구결과들을 내놓았으며 이들의 주장은 대체로 어려움에 빠진 일본경제에 다시 활력을 불어넣어 예전의 모습을 되찾게 할 수 있을 만큼 인상적인 변화는 일어나고 있지 않다는 것이다(Katz, 1998; Posen, 1998; 폴시어어드, 1997; 中谷, 1996 등 참조). 펨펠과 링컨 역시 일본경제체제의 변화 자체는 인정하면서도 보다 구조적이고 본질적인 변화에 대해서는 회의적이다.

그러나 양자 사이에 미묘한 강조점의 차이는 있다. 펨펠의 변화에 대한 인식은 비교적 긍정적이며 이는 장기적인 시각에서 사회변화의 점진성을 이론적 혹은 경험적으로 인정하기 때문인 것으로 보인다. 링컨 역시 비슷한 시각을 가지고 있으나 그는 일본의 경제위기 및 그로부터의 탈출이라는 문제의식에 기반하고 있기 때문에 현재의 변화속도 및 양상에 대해 비교적 부정적인 평가를 내리고 있다.

2. 변화의 폭과 속도: 현상유지, 적응, 또는 개혁?

펨펠은 일본의 전후 정치경제체제의 변화과정을 풍부한 역사적 서술과 비교적 엄밀한 이론적 인식을 잘 조화하여 흥미롭게 보여주고 있다. 펨펠(1997: 22-27)의 분석전략은 일본 정치경제체제의 변화를 체계적으로 논증하기 위해 체제(regime)개념을 설정하고 그 체제의 변화를 시계열적으로 추적하는 것이다. 그는 체제를 사회경제적 연합유형, 정치경제제도, 그리고 공공정책 양상 등 세 가지 핵심요소로 규정하고 이 세 가지 요소를 구성하는 핵심 변인들을 중심으로 1950-1960년대 보수주의적 일본정치경제의 형성과정 및 그 특징들과 1990년대

그에 대한 도전이 제기되고 이에 대응하는 과정 및 그 결과 나타나는 일본정치경제 체제의 변화 양상을 비교 분석한다. 말하자면 비교적 다른 변인들의 영향을 최소화할 수 있는 일국 내에서의 시계열 분석기법을 채택하고 있다.

그러면서도 그는 종속변인인 체제의 세 가지 구성요인 혹은 그 변화의 압력을 사회경제적 문제, 선거 혹은 민주주의의 문제, 그리고 국제화로 인해 발생하는 문제 등의 세 가지로 구분하여 그 적실성을 검증하고 이론적 주장의 일반화 가능성을 검토하기 위하여 미국, 영국, 이탈리아, 스웨덴 등 다른 선진 산업국가의 사례와 비교를 시도하고 있다. 이는 조합주의적 체제(스웨덴), 다원주의적 체제(미국), 정당주도의 집산주의(영국), 그리고 거버넌스없는 체제(이탈리아) 등 스스로 분류한 체제유형에 입각한 사례선택이며 이러한 체제에 있어서의 변이(variation), 특히 일본식 시스템과의 차이점에도 불구하고 자신의 변인들이 일반성을 가짐을 증명하고자 하는 것이다(Pempel, 1997: 28-41). 펨펠이 채택하고 있는 시계열 및 국가 간 비교연구의 병용은 중상주의를 기반으로 한 일본 보수주의 정치경제체제의 변화가 지니는 성격, 유형, 그리고 앞으로의 변화 방향들을 체계적으로 추출해낼 수 있는 효과적인 분석전략인 것으로 보인다.

이같은 이론틀에 입각한 그의 경험적 분석은 편년체적인 서술에 그치는 것이 아니라 이론적 긴장감에 기초한 정교한 디자인, 각종 계량적 통계의 효과적 사용, 그리고 유려한 문체 등으로 잘 조직되어 있다. 특히 그가 보여주는 중요한 이론적 장점 중 하나는 일반적으로 정성적 분석(qualitative analysis)들이 결여하기 쉬운 변화의 정도에 대한 명확한 인식을 반영한다는 점이다. 즉 그는 공공정책과 사회적 연합기반의 미세한 변화인 제1서열, 중요 공공정책의 방향수정이나 연합유형의 변화가 연계된 제2서열, 그리고 체제의 세 가지 구성요소에 본질적인 변화가 일어나는 제3서열 등의 분석개념들을 도입하여 체제변화에는 다양한 차원과 정도가 공존할 수 있음을 갈파하고 있으며 따라서 일본의 어느 층위에서 변화가 나타나고 있고 그것이 왜 총체적이고 종합적인 변화로 나아가지 못하는지를 분석적으로 보여준다(Pempel, 1997: 15-16).

펨펠은 일본의 경우 체제를 구성하는 요인들에 비교적 폭넓은 변화가 나타나고 있다는 점을 인정한다. 1990년대 일본의 공공정책은 ‘중상주의의 와해(disembedding mercantilism)’⁸⁾라고 표현될 만큼 명확히 고도성장기의 그것과 차별성을 보이고 있으며 이러한 공공정책의 변화는 도시-농촌, 국제주의자와 민족주의자 간의 갈등 심화와 같은 사회경제적 연합유형의 변화는 물론 정당제도, 선거제도, 그리고 정부구조 및 이들 내부의 정책결정 유형의 변화 등 일본의 정치경제체제를 구성하고 있는 주요한 제도들의 변화와도 밀접히 연계되어 있다(Pempel, 1997: 146-168). 그럼에도 불구하고 일본의 변화는 주로 제1서열 및 제2서열의 변화에

8) 펨펠은 일본정치경제체제의 특징을 ‘결착된 중상주의(embedded mercantilism)’로 규정하고 있으며 이의 와해를 표현하는 것이다.

그치고 있으며 제3서열의 변화, 말하자면 체제의 세 가지 모두에서 근본적 변화가 일어나는 정도는 아니라는 것이다.

펜펠의 분석이 변화에 초점을 맞춘 것이라면 링컨은 계속성을 강조한다.⁹⁾ 그의 책 제목인 『류마티스에 걸린 일본: 더딘 경제개혁』이 암시하듯이 그는 일본 경제가 1990년대에 직면한 문제는 고도성장기에 형성되었으며 그 기간동안 경제 성장에 중심적 역할을 했던 많은 정치경제적 제도들이 새로운 경제환경 속에서 적절하게 작동할 수 없게 됨으로써 어느 한 두 부문이 아닌 경제체제 전반의 개혁요구에 직면하였으나 경이적인 성공을 가져왔던 제도들에 대한 집착, 상호 깊이 연관된 경제부문과 그 속에서 폭넓게 포진하고 있는 두터운 기득권 층, 그리고 일본 경제체제의 기반을 구성하고 있으면서 서구지향적 변화를 어렵게 하는 사회적 요인들, 그리고 무엇보다도 상대적으로 약한 경제위기의 강도 때문에 개혁이 지체되고 있다는 주장을 펴는다.

그의 분석전략은 펜펠에 비하면 비교적 간단하다. 우선 그는 펜펠과 마찬가지로 일본경제체제의 근간을 이루었던 제도적 특성들을 은행중심의 금융체제, 계열, 기업지배구조, 가격경쟁에 대한 제한, 노동시장의 특성, 그리고 다양한 정부의 정책을 기반으로 한 산업정책 등으로 구분하여 설명한다(Lincoln, 1999: ch.2). 그리고 나서 그는 변화에 대한 요구가 비교적 강하게 일어났던 요인들을 경제 주요부문의 비효율성, 경제체제 내부에 존재하는 본질적인 취약성과 문제점들, 그리고 세계화 등 세 가지로 나누어 분석한다. 특히 그는 주로 미국과의 비교의 관점에서 일본의 경제성장기 동안 형성된 소위 기득권층의 폭이 얼마나 넓은지를 완전하지는 않으나 설득력 있는 지표들을 제시하여 설명한다(Lincoln, 1999: ch.4). 그는 본질적으로 이전의 경제적 성공을 가져온 제도들을 구조적으로 개혁할 필요를 강하게 느낄 만큼 일본경제 문제는 심각하게 일본인들의 삶의 질을 위협한 적이 없으며 오히려 비록 이전 시기만은 못하더라도 소위 위기라고 지칭되는 1990년대 중에도 일본인들의 평균적인 삶은 나아지고 있었다고 주장한다.

나아가 고도성장기 일본 정치경제체제를 형성하는데 중요한 역할을 담당하였던 일본 사회의 다양한 속성들은 부분적인 변화 속에서도 여전히 지속되고 있고 이것들은 두터운 기득권층의 본질적 변화에 대한 뿌리깊은 부정적 선호와 함께 일본정치경제 체제의 제도적 특성들의 변화를 저지시키지는 못한다고 하더라도 그 내용과 속도 그리고 성격을 결정짓는데 중요한 역할을 한다고 보는 것이다. 링컨(1999: 96)은 그런 여건 속에서 일본인들은 “대개 원칙으로서의 개혁과 규제 완화에는 찬성하지만 그것이 자신들과 직결된 부분에 영향을 미칠 경우 대체적으로 소극적인 태도를 보인다”고 주장한다. 따라서 그가 관찰하는 일본 정치경제체제의 변화는 더디고(slow pace), 기존의 특성들을 상당히 온존시키는 취약

9) 물론 그렇다고 해서 양자가 서로 대립되는 주장을 하고 있다는 의미는 아니다.

한 결과(weak outcome)일 수밖에 없는 것이다.

경제학자인 링컨의 분석에서 이론적으로 보이는 부분은 변화의 전반적인 진행은 사회적 규범이나 문화와 같은 사회적 속성들과의 일관성 속에 나타날 수밖에 없다는 문화론의 기본 논지를 그대로 사용하면서도 그 약점을 잘 인식하고 그것을 극복하기 위한 노력을 기울인다는 점이다. 예를 들면 기존의 문화론은 문화변화가 가져오는 정치경제적 효과에 대해 둔감하였던 반면, 링컨(1999: ch.5)은 문화도 변화한다는 사실을 지적하면서 그러나 문화의 변화 속도는 대단히 더디고 따라서 이러한 문화적 속성들을 상당히 반영하고 있는 일본 정치경제체제의 변화 속도 역시 더딜 수밖에 없다는 식으로, 변화의 지체를 설명함에 있어 정치경제적 요인뿐 아니라 문화론의 논지를 비교적 효과적으로 원용하고 있다.

IV. 정치개혁, 경제개혁 그리고 체제변화?

민주주의적 정치체제 속에서 정치와 경제가 만나는 접점은 궁극적으로 경제적 성과나 공공정책에 대한 유권자들의 선호가 선거법 같은 정치체제의 맥락 속에서 정치인이나 정당에 대한 특정한 판단으로 나타나는 부분이다. 일본의 경우 1990년대 초반 경제위기 속에서 장기적으로 유지되었던 정치체제의 변화가 일어나게 됨으로써 그러한 정치와 경제의 만남이 이루어졌던 것처럼 해석될 여지도 있었다. 그러나 문헌들은 그런 정치와 경제의 만남이 일본에서는 나타나지 않았던 것으로 보고 있다. 말하자면 일본의 경제위기는 정치과정에 전반적으로 부정적 영향을 미쳤음에는 틀림없으나 그것이 정치체제 변화의 직접적 요인은 아니었다는 것이다. 자민당의 일시적 몰락은 경제문제가 아닌 정치문제에 의해 야기되었으며 이후 지속적인 경제위기에도 불구하고 자민당은 다시 정치적 지위를 되찾고 있다. 오히려, 1990년대 경제위기에 봉착하자 일본인들은 역설적으로 위기의 책임을 자민당에 추궁하기보다 그나마 어려운 경제를 관리할 수 있는 정당은 자민당뿐이라는 인식 하에 자민당에 대한 지지를 유지한다는 것이다 (Hrebenar, 2000: 305).

1990년대 일본 경제위기의 원인에 대해서는 앞서도 지적한대로 많은 논의가 진행되었다. 물론 그에 대한 해답은 학자에 따라 다르게 나타나지만 정치경제학자들의 경우는 대개 일본의 정치와 경제가 결합하는 독특한 방식에서 원인을 찾고 있는 것으로 보인다. 그렇다면 정치경제학자들의 시각에 입각한 위기의 극복 방안은 결국 정치경제의 일본식 결합양식을 근본적으로 개혁하는 것이어야 한다. 논리적으로 그것은 정치와 경제 각각의 근본적 변화를 전제하며 이 조건이 만족되었을 때 양자의 새로운 조합이 탄생할 수 있다. 그러나 이제까지 살펴본 일본 정치와 경제의 변화에 대한 연구들은 변화 못지 않게 지속성이 온존하고 있음을 주장하고 있다.

링컨과 커티스가 공통으로 지적하듯이 일본인들은 원리로서의 개혁이나 규제 완화에는 찬성하지만 구체적으로 스스로에게 영향을 미치는 개혁이 일어날 경우 그에 소극적인 성향을 보여왔다. 그 이유는 사실 간단하다. 링컨이 가장 강조하고 커티스나 펨펠 등도 공감하듯 일본인의 상당부분이 기존 체제의 수혜자였으며 기득권자들(vested interests)이기 때문이다(Lincoln, 1999: ch. 4). 물론 펨펠이 주장하는 바와 같이 세계화, 정보화와 같은 국내외적 경제여건의 변화에 따라 국제주의자와 민족주의자 간의 갈등은 상존하며, 국제시장에서의 경쟁력이 필수적인 국제주의자들에게는 물론 국내시장에서의 생존에 사활을 걸고 있는 민족주의자들에게 있어서도 개혁의 문제는 중요할 수밖에 없다. 그러나 여기서도 역시 양자의 독특한 결합방식 때문에 이들 중 누구도 기존 체제에 대한 구조적 개혁을 바라지는 않는다(김기석, 1998 참조). 이런 일본인들의 성향은 정치분야에서는 정당 간 정권교체, 정당체제의 변화, 그리고 선거체제의 개혁 같은 거시적 변화를 가져왔으나 그것이 반 자민당적 투표행태와는 무관했다던가, 경제분야에서는 금융, 행·재정, 복지개혁 및 대외경제정책 변화와 같은 다양한 부문에서의 규제완화와 개혁을 주창하고 외형적 성과를 거두면서도 실제로 90년대의 경제위기로부터 탈출할 만한 구조적 변화를 가져오지 못하는 모순적 상황을 낳고 있다. 여기에 1990년대의 일본정치, 경제에 대한 변화와 개혁의 다양한 논의 속에서도 구체제의 지속성이 관찰될 수밖에 없는 근본적인 이유가 숨어있다고 할 것이다.

V. 맺는 말: 새로운 일본 정치경제체제의 성격은 무엇이 될 것인가?

1990년대의 일본은 과거체제가 동요하면서도 어떠한 체제가 그것을 대체할지 결정되지 않은 상태, 말하자면 일종의 이행기이며 따라서 현재 시점에서 앞으로 형성될 새로운 체제의 성격을 명확히 알 수는 없다는 것이 저자들의 공통된 인식이다. 이는 단지 미래를 예측할 수 없는 사회과학적 무능력을 감추기 위한 저자들의 얇은 술수만은 아니다. 왜냐하면 그들은 나름의 분석적 판단에 근거하여 새로운 체제의 성격에 대한 밑그림 정도는 그리고 있기 때문이며 그 밑그림의 전체구도는 상당히 유사하다.

사실 일본의 미래체제의 성격에 대한 의문 속에는 결국 일본의 과거 모델(혹은 체제)이 활력을 잃고 도전에 직면하게 된 원인이 무엇인가라는 질문이 공존한다. 왜냐하면 원인의 본질과 내용에 따라 앞으로의 방향이 결정되기 때문이다. 그리고 이 부분에 대한 논쟁은 이미 학자들 사이에 상당히 진행되어 왔으며 그 논쟁들은 현재 일본이 당면한 문제는 과거 모델 자체에 있으며 그것을 대체하는 새로운 모델이 자유시장경제, 활짝 열린 국내시장, 활발한 기업간 부문간 경쟁, 최소한의 규제 등으로 묘사되는 신자유주의적 정치경제모델이 될 것인가 아니면

새롭기는 하지만 이전부터 존재하여 왔던 일본적 속성을 상당 부분 반영하는 새로운 일본식 모델이 될 것인가의 문제로 압축된다¹⁰⁾. 대개의 정치경제학자는 기존 일본모델이 근본적으로 개혁되어야 함에는 의견을 같이 하면서도 그것이 서구식 모습이 될 것인가에 대해서는 회의적이며 그런 면에서 이 논문에서 다루는 저자들 역시 예외는 아니다.

펨펠은 전체적으로 “옛 것과 새 것의 매끄럽지 못한 혼합(untidy blendings of old and new)” “중상주의라는 과거의 술이 국제주의라는 새 병의 상당부분을 채우고 있는(the old wine of mercantilism filled much of the new bottle of internationalism)” 등의 표현이 암시하듯 변화와 지속성의 공존을 강조한다. 특히 그는 가장 개연성 높은 미래의 시나리오로서 규제, 민족주의, 중상주의의 지속과 그것들을 누그러뜨리려는 규제완화, 국제주의, 경제적 개방 등이 절충되면서 이러한 절충이 선거를 통해 정당들에 의해 주도되는 형태를 제시한다. 이는 오랜 동안 일본의 정치경제를 관통해 왔던 국제주의와 민족주의적 성향 사이의 정치적 타협가능성을 포함하는데 그 형태는 예컨대 “... 규제완화와 국제화를 지지하는 정부라고 하더라도, 탈규제화 된 새 제도에 의해 피해를 보는 사람들을 위한 추가 보조금과 어떤 형태로든 사회안전망을 계속 유지하라는 압력”이 지속되는 상황인 것이다. 이는 높은 경제적 부담을 수반하지만 정치적으로 회피할 수 없으리라는 것이다(Pempel, 1990: 217-218).

레베나의 전망은 펨펠의 시나리오와 연계된다. 주로 정당정치의 변화에 주목하고 있는 그의 전망은 당연히 정당정치의 미래에 초점을 맞추지만 그 전체적 함의는 다른 연구자들과 별로 다르지 않다. 그는 제2정당체제가 당분간 고통이 따르는 정치적, 경제적 결정들을 회피함으로써 정치체제와 정당체제는 지속적 불안정, 정책대안과 이슈들의 부재, 그리고 정치적 비전과 강력한 리더십을 결여한 채 침체될 가능성이 높다고 전망하고 있다(Hrebentar, 2000: 306).

커티스와 링컨의 전망은 전자가 주로 정치과정 및 체제의 변화에, 후자는 경제체제의 변화에 주목하고 있음에도 불구하고 놀라울 정도로 유사하다. 앞서도 언급했듯이 링컨은 지속성을 가지는 사회적 속성들의 정치경제체제 혹은 정책들에 대한 영향을 강조하는 만큼 변화는 더디고 취약한 것이 될 수밖에 없다고 본다. 같은 논리의 연장선상에서 소위 세계표준이나 혹은 미국인들이 생각하는 것만큼 서구적 성격을 띤 체제로의 이행은 사실상 어려울 것이며 결국 기존의 일본적 특성이 상당 부분 남아있는 체제로의 부분적인 변화에 그칠 것임을 예측한다. 그러한 인식은 커티스에 의해서도 공유된다. 그는 일본에서 상대적으로 근본적 변화를 보이는 사회경제적 부문들에 비해 정당정치의 변화는 느리고 뒤쳐지는 점을 강조하면서 이는 변화에 대한 정치적 제약을 낳게 되고 따라서 가장 개연성 높은 개혁의 시나리오는 결국 느리고 점진적인 경로일 것으로 본다(Curtis,

10) 논쟁의 내용에 대해서는 김기석(1998) 참조.

1999: 237).

스톡윈은 현 단계에서는 불확실한(unequivocal) 대답을 제시할 수밖에 없다고 결론짓는다. 미래에 대한 그의 전망은 세 부분으로 구성되는데 1) 강력한 역사적 그리고 문화적 이유 때문에 일본이 다른 곳에서 이미 형성된 모델을 단순히 받아들일 가능성은 적고, 2) 일본은 과거에 그랬던 것처럼 다른 모델들로부터 배우고 그 장점들을 받아들일 것이며, 그리고 3) 경제의 세계화 과정에서 가해지는 압력에 적응함에 있어 일본은 독자적인 측면을 상당히 유지하면서도 그러한 압력에 효과적으로 대응할 수 있는 새로운 (혹은 부분적으로 새로운) 일본식 모델을 개발해 낼 수 있으리라고 본다(Stockwin, 1999: 94).

결론적으로 일본 정치체제는 외적인 변화는 있으나 근본적 측면에서는 여전히 많은 지속성이 온존하는 상태에 놓여 있다. 그러한 이중적 양상은 공공정책의 수립 및 집행과정에, 다양한 기존제도 개혁과 그 실질적인 운영과정에, 그리고 무엇보다도 일본인들의 변화에 대한 태도에 명확히 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 현 시점에서 일본 정치경제체제에 의미 있는 변화가 나타나고 있는지 혹은 과거요소들이 상당 부분 유지되는지는 연구자들의 개별적인 판단문제일 수밖에 없다.

필자의 판단은 현재 일본이 겪고 있는 위기의 핵심에는 이 책의 저자들 역시 명확히 해결하지 못하는 두 가지 모순적 상황이 공존한다. 하나는 변화의 속도이다. 펨펠, 레베나, 스톡윈, 링컨 등의 저자들은 나름의 이론적 각도에서 1950년대로부터 1980년대까지의 일본정치와 1990년대의 그것들 사이에는 상당한 변화가 관찰됨을 주장한다. 문제는 현재 일본이 직면하고 있는 정치경제적 위기상황을 탈출하기 위해서는 보다 신속하고 근본적인 변화가 필요한데 지금의 진행속도와 폭은 너무 느리고 점진적이라는 것이다. 다른 하나는 변화의 방향이다. 말하자면 저자들은 공통적으로 신속하고 근본적 변화가 필요하지만 그것이 반드시 신자유주의에 입각한 서구적 방향은 아니며 일본적 요소의 온존이 불가피함을 역설한다.

문제는 이러한 두 가지 변화의 속성 즉 변화의 속도와 방향 사이에 근본적인 모순이 존재한다는 점이다. 말하자면 ‘일본적 요소가 온존되는 빠르고 근본적 변화’란 본질적으로 모순적인 목표일 수밖에 없다. 최근에도 개혁지향적이라고 기대를 모았던 호소카와 정권의 발본적인 금융개혁 프로그램이 좌절하는 과정을 통해, 이 모순이 얼마나 양립하기 어려운 것인지 다시 한 번 확인되었다(日本經濟新聞, 2002/10/30 참조). 그 과정은 우리에게 일본 정치경제체제의 근본적인 개혁이 정치과정 상의 일본적 속성 특히 자민당 족의원, 업계단체, 그리고 관료들의 체계적인 저항에 의해 좌절되는 과정을 적나라하게 보여주었다.

현재 일본은 분명 정치경제의 변화와 지속성이 교차하는 선택의 기로에 서있다. 그러나 이같은 본질적인 모순이 존재하는 한 최소한 당분간은 현재와 같은 위기상황으로부터의 탈출이 쉽지 않을 것이다. 필자 역시 일본이 빠른 속도의

발본적 개혁을 통해서 신자유주의적, 서구적인 경로로 개혁해 나갈 수 있으리라고는 생각하지 않으며 그것이 바람직하다고 보지도 않는다. 모든 개혁과 발전은 경로의존적일 수밖에 없다고 믿기 때문이다. 일본 연구자들이 보편적으로 제기하는 ‘일본의 저력’에 대한 막연한 신뢰에 근거한 장기적인 낙관론에도 찬성하지 않는다. 역사적인 경험과 저자들의 통찰 외에 보다 설득력 있는 판단의 근거가 필요하다고 믿기 때문이다. 그러나 그렇다고 해서 일본이 하루아침에 몰락하여 2류 국가로 전락할 것이라고 생각하는 것은 더더욱 아니다. 한 가지 분명한 것은 변화와 지속성이 교차하는 일본정치의 장래에 가로놓여 있는 바로 이러한 이중성이 극복되어야 할 가장 어려운 과제라는 점이다.

〈참고문헌〉

- 김기석. 1998. 「일본의 경제위기: 국제화와 국내적 적응의 접근법」. 『국가전략』 제5권1호. 세종연구소. pp. 75-100.
- _____. 2001. 「1990년대 일본의 금융개혁정치: 대장성개혁 및 금융감독청의 설립을 중심으로」. 『일본연구논총』 제13권. 현대일본학회. pp. 97-126.
- _____. 2002. 「대통령제와 내각책임제 하에서의 연립정권 비교연구: 1990년대의 한국과 일본」. 현대일본학회. Typescript.
- 中谷巖. 1996. 『日本經濟の歴史的轉換』. 東洋經濟新聞社.
- ポルシェアード. 1997. 『メインバンク資本主義の危機: ビッグバンで變わる日本型經營』. 東洋經濟新聞社.
- 『日本經濟新聞』, 2002/10/30
- Blomstrom, Magnus, and Byron Gangnes, and Summer La Croix. 2001. *Japan's New Economy: Continuity and Change in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Inoguchi, Takashi. 1990. "The Political Economy of Conservative Resurgence under Recession: Public Policies and Political Support in Japan, 1977-1983." In T.J. Pempel, ed. *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press. pp. 189-225.
- Katz, Richard. 1998. *Japan, The System That Soured: The Rise and Fall of the Japanese Economic Miracle*. N.Y.: M.E. Sharpe.
- Lincoln, Edward J. 1999. *Troubled Times: U.S.-Japan Trade Relations in the 1990s*. Washington D.C.: Brookings Institute.
- Otake, Hideo, ed. 2000. *Power Shuffles and Policy Processes: Coalition Government in Japan in the 1990s*. Tokyo and New York: Japan Center for International Exchange.

- Patterson, Dennis. 2000. "Book Review: The Logic of Japanese Politics." *Political Science Quarterly* 115(2), Summer. The Academy of Political Science. pp. 283-285.
- Pempel, T.J. 1990. *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Posen, Adam S. 1998. *Restoring Japan's Economic Growth*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Japanese New Politics in the 1990s?: Continuity and Change

Kim Kee-seok

*Assistant Professor of the Department of Political Science,
Kangwon National University*

This is a comprehensive review article of the recently published five books, i.e., *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change*(Gerald Curtis, 1999, N.Y.: Columbia University Press.), *Japan's New Party System*(Ronald J. Hrebenar., 2000, Boulder Co.: Westview Press), *Governing Japan: Divided Politics in a Major Economy*, 3rd ed.(J.A.A. Stockwin., 1999, Mass.: Blackwell Publishers), *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*(T. J. Pempel., 1997, Ithaca: Cornell University Press), and *Arthritic Japan: The Slow Pace of Economic Reform*(Edward J. Lincoln., 2001, Washington D.C.: The Brookings Institution).

This essay compares the five academic products from the vantage point of their theoretical and empirical interests in the "continuities and changes" in the major aspects of Japanese politics and political economy. I focus on the authors' definitions and explanations of the new political economic phenomena appeared in Japan during the 1990s. By reviewing the former three prominent academic publications, I pick up the three main indicators of the changes in Japanese politics, i.e., the regime type, party system, and electoral system and then qualitatively compare the changes in each of those political institutions with the continuing aspects.

Then, I turn to the issue of the mode of connections between politics and economy in the Japanese political economic system. I highlight the issue of how the patterns of connections and interactions between Japanese political

decision making process and economic performance have been changed since the beginning of the economic malaise in the early 1990s. Given the general beliefs among the scholars that, in the 1990s, in Japan, a tendency of increasing correlation between political fortunes of ruling groups and economic performance has appeared, I specify that the authors of the latter two volumes share the view that while there have been fundamental institutional changes in Japanese economic system, politics and political decision making processes work against more fundamental overhauling of the economic system. In concluding this essay, I comparatively summarize the prospects of the five authors for the directions and developments of Japanese politics and political economy in the near future.