

우애와 '제3의 길' 하토야마 유키오의 이념적 정치리더십 연구

김젬마
간사이외국어대학교


2012년 11월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2012 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원
서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



우애와 '제3의 길' 하토야마 유키오의 이념적 정치리더십 연구

김젬마

간사이외국어대학교

I. 서론: '오래된 정치'(Ancien Régime)에 대항하는 '새로운 정치'의 대두

2009년 8월30일 중의원 선거에서 일본 민주당은 총 480개 의석 중 308석(의석 점유율 64.2%)을 확보하는 압승을 거두어 역사적인 정권교체가 이루어졌다. 다음달 16일, 일본 국민들의 커다란 흥분 속에서 민주당, 사회민주당 및 국민신당 3당 연합으로 구성된 하토야마(鳩山由紀夫) 정권이 출범했다. 이 정권 교체가 일본 정당정치에 지니는 역사적 의의는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 20년 전부터 기능장애에 빠져있었던, 족의원(族議員)과 이익 주도, 파벌과 후원회 등으로 특징지어지는 자민당 정치의 종언을 고한 것이다(野中尙人 2008). 하토야마는 자민당정권 시대의 '오래된 정치'(Ancien Régime)에 대항하는 '새로운 정치'를 제창했다. '관료의 관료에 의한 관료를 위한 정치'를 종식시키고 '관료 주도로부터 정치 주도로의 전환'을 꾀했던 것이다.

당시의 하토야마 정권이 놓인 국제환경은 낙관적이지만은 않았다. 2007년의 글로벌 금융위기는 신자유주의에 근거한 금융 중심의 세계 경제의 현실에 근본적인 문제가 있음을 여실히 드러내었다. 다른 한편으로는 지구온난화 방지대책의 우선순위가 매우 높게 평가되고, 사회적 공정과 부의 재분배 중요성이 재확인되는 등, 사회적 가치와 의식에 관한 전환도 급속하게 필요한 시기였다. 또한 세계적인 힘의 역학 관계에 있어서도 대규모 변동이 일어나고 있었다. 중국, 인도, 브라질, 러시아 등의 경제력이 급속하게 확대되었으며, 특히 중국은 경제성장률과 경제규모, 외환보유고 지표를 기준으로 급속하게 성장했다. 2025년에는 중국의 GDP가 미국을 추월할 것으로 예측되었으며, 군사 면에서도 장비의 근대화를 급속하게 추진하는 등 그 존재를 과시하고 있었다.

이러한 국제경제 시스템의 재편성 및 국가 간 역학관계의 다원적 전환이라는 국제 환경 속에서 하토야마 정권 외교는 순조로운 출범을 시작하는 듯이 보였다. 특히 하토야마 수상이 유엔기후변동 정상회의와 유엔안전보장이사회에서 제창한 2020년까지 1990년 대비 온실효과가스 25%삭감 및 핵 군축에 대한 적극적 관여 방침은 정권 교체에 의한 일본의 큰 변화를 세계에 강하게 각인시켰다. 하토야마의 공약은 대내외적으로 높은 평가를 받았다. 이는 역사상 최초로 일본의 지도자가 국제무대에서 일본이 지향해야 할 목표를 구체적으로 표명했기 때문이다(山口二郎 2009; 山口二郎 2012). 종래의 일본 정치가는 스스로의 의지보다는 관료의 의사에 따라 정책 목표를 설정해왔다(山口二郎 2010; Hayao 1993). 그 목표는 국내의 경우, 각 성(省)의 관료조직과 다양한 이해관계자의 목표에 따라 설정되었으며, 국제적 문제의 경우는 미국의 의향을 살피고 이와 상충되지 않는 범위 내에서 설정되어 왔다(Curtis 1999;



George-Mulgan 2000). 바로 여기에 일본 정치 빈곤의 원인이 있었다. 이에 반해 하토야마는 스스로의 의지에 입각해서 목표를 설정하는 정치가 본연의 역할을 수행했다고 볼 수 있다.

또한 하토야마는 대내적으로는 ‘약자를 위한 정치’라는 슬로건 하에 종래의 정부가 경시해온 빈곤, 홈리스, 실업¹ 등의 사회문제에 주목했다. ‘모자가산(母子加算)의 생활보호’ 정책 부활이 단기간에 결정되었으며, ‘국민생활이 제일’이라는 구호의 실현을 위해 정치 공약의 핵심이었던 어린이 수당과 고교 무상화 실시를 위한 준비를 적극 추진했다. 이렇듯 순조로운 출범을 보였던 하토야마 정권은, 하토야마 수상과 오자와 이치로(小沢一郎) 간사장과 관련된 정치자금 문제 및 미군 후텐마(普天間) 기지 이전문제를 둘러싼 진통 등이 논란이 되자, 새로운 정치를 향한 정책과 국면 전환에 필요한 하토야마의 정치적 리더십이 발휘되지 못했다. 결국 2010년 6월 2일 하토야마 수상이 사임함으로써, 266일의 단명 정권은 막을 내리게 된다. 하토야마 수상의 재임기간은 266일로서 현행 헌법 하에서는 6번째로 단명한 정권이었다. 내각 출범 당시 정권지지율이 72%(교도통신사 조사)로 매우 높았으며 이에 비례하여 일본 국민이 느끼는 실망감은 더욱 컸다. 실제로 2010년 5월 29일에 실시된 아사히신문 긴급 여론 조사에서 하토야마 정권 내각지지율은 17%(정권 출범 당시 지지율 71%)이었으며 민주당 내각지지율은 21%(정권 교체 이후의 최대지지율 46%)에 불과했다(〈朝日新聞〉 2010/05/29).

본 논문은 하토야마의 리더십 형성과정을 하토야마 리더십의 원형, 민주당 창당 후 정권 획득까지의 과도기, 수상 재임 시 리더십 실패의 세 단계로 나누어 살펴보고자 한다. 하토야마는 우애(友愛, fraternity)-‘좌익과 우익의 전체주의’(左右の全体主義)를 배제하고, ‘자유와 평등’, 및 ‘자립과 공생’의 균형을 실현하는 이념-를 내세운 ‘새로운 정치’를 제창하여 경쟁 원리와 효율을 우선시하는 자민당 정치와 확연히 선을 그었다. 이러한 의미에서 하토야마의 우애는 ‘제3의 길’(Giddens 1998)³과 일맥상통한 것으로 이해될 수 있을 것이다.⁴ 본 논문은 하토야마의 리더십을 세계화 속에서 제3의 길을 모색하는 ‘이념적 리더십’으로 정의하고 그 성공과 실패의 요인을 살펴 볼 것이다.

II. 하토야마 유키오 리더십의 원형: 우애(友愛, fraternity)와 이념적 리더십

역사적 정권 교체를 이루어 낸 하토야마는 어떠한 인물인가? 나카소네 야스히로(中曾根康弘) 전 수상은 하토야마를 ‘천성의 정치가, 뭐든지 삼켜버리는 대단한 왕뱀(大蛇)’이라 평가한다(森省歩 2009). 일각에서는 ‘우애’를 정치 신조로 하는 하토야마의 이상주의적이며 온건한 태도를 지적하며 ‘우유부단해서 의지할 수 없다’고 평가하기도 하며(山内昌之 2011, 156-165), 독특한 언행으로 인해 ‘우주인’이라는 별명으로도 알려져 있다. ‘정치를 과학적으로 하는 남자’(政治を科學する男)로도 비유되며, 이는 공학 세계에서 배운 이론과 사고를 정치 세계에 응용하고 싶다는 하토야마의 의지가 표명된 호칭이기도 하다(高橋洋一・竹内薫 2009).

이러한 하토야마의 사상적 근원은 ‘우애’(友愛, fraternity)에 근거한다(鳩山由紀夫 1996; 鳩山由紀夫ホームページ n.d.). 원래 ‘우애’는 하토야마의 조부인 하토야마 이치로(鳩山一郎) 초대 자민당 총재가 제창한 이념이었다. 하토야마 이치로는 전후 일본을 대표하는 정치가로 자유민주당을 결성하여 보수합동(保守合同) 실현을 통해 1955년 체제를 확립하였고, 1956년 10월에 일본과 소련의 국교 정상화를 이루어냈다(平和政治家研究クラブ 2009). 이러한 조부의 이념을 이어받아 하토야마는 ‘우애’를 ‘좌익과 우익의 전체주의’를 배제하고, ‘자유와 평등’, ‘자립과 공생’의 균형을 실현하는 이념으로서 제시한다.



이는 오스트리아의 정치가 쿠덴호프 칼레르기(Coudenhove-Kalergi)의 사상인 박애(fraternity)에 근거한다. 우애에 관해 하토야마는 다음과 같이 말한다.

현대 일본인이 좋아하는 말 중에는 ‘사랑’이 있는데, 이것은 보통 love를 지칭한다. 따라서 내가 ‘우애’를 말하면 웬지 유약한 인상을 받는 사람들이 상당히 많은 듯하다. 그러나 내가 말하는 ‘우애’는 이와는 다른 개념이다.⁶ 이는 프랑스 혁명의 구호인 ‘자유, 평등, 박애’의 박애(fraternite)를 의미한다. 조부인 하토야마 이치로가 쿠덴호프 칼레르기의 저서를 번역하여 출판했을 때, 이 프라타너티(fraternite)를 박애가 아니라 우애라 번역했다. 유약하기는커녕 혁명의 깃발이 된 전투적 개념인 것이다⁷(鳩山由紀夫 2009b).

평등을 추구하는 전체주의도, 방종하게 타락한 자본주의도 결과적으로는 인간의 존엄을 침범하고 본래의 목적이어야 할 인간을 수단으로 변질시킨다. 자유도 평등도 인간에게 있어 중요하지만, 윌리엄스의 빠질 경우 그것이 초래하는 참상과 화는 셀 수가 없다. 따라서 인간의 존엄을 해치지 않도록 균형을 도모하는 이념이 필요하며 칼레르기는 그것을 우애에서 찾으려 했다(鳩山由紀夫 2009b).

하토야마는 우애가 동반되지 않으면 자유는 무정부 상태의 혼란을 초래하며, 평등은 폭군정치를 초래한다고 주장한다. 인간은 목적이어야 하며 수단이 아니며, 국가는 수단이어야 하며 목적이 아니라는 것이다. 같은 맥락에서 정치학자인 우노 시게키(宇野重規)도 우애라는 이념이 주목할 만한 정치 이념이라고 지적하며, ‘우애’의 최대 특징은 자유와 평등을 매개로 하여 양자의 상극된 모순을 극복하려고 하는 지향에 있다고 해석한다(宇野重規 2010). 즉 우애를 시장원리주의를 배제하면서도 어느 정도는 신자유주의적 측면을 지니며 다른 한편으로는 빈곤과 격차 등 새로운 사회문제에 전력을 다하여 임하는 정치적 방향성으로 해석한다. 이는 당내에 신자유주의 세력, 사회민주주의 세력, 보수주의 세력을 내포하는 민주당이라는 정당의 핵심부에서 그 접합점을 제공하려고 하는 하토야마의 정치적 의도와도 일치한다. 즉 우애란 자유와 평등 혹은 우익과 좌익의 중도에 위치하는 것이며 양자의 극단을 배제하고 오히려 매개하는 존재로 이해될 수 있을 것이다. 하토야마의 우애 개념은 정권 교체 후에 실제 정책으로 구현된다.

이처럼 하토야마는 ‘우애’를 정치 이념으로 내걸고 ‘새로운 공공’을 주창하며 정책운영에 있어서는 ‘정치주도’를 내세우는 등 개혁을 목표로 한 이념을 강하게 호소했다. 특히 ‘우애’에 기초한 ‘탈 관료의존’은 그의 정치 이념의 핵심을 이루었고 민주당창당 및 정권 획득에 이르기까지 일관적 정책 이념으로 존재했다. 역사적 정권교체를 이루어낸 하토야마의 공적은 이러한 이념에 근거한 리더십(이념적 리더십) 없이 불가능했다고 볼 수 있다. 정권획득 후에도 정치주도, 새로운 공공, 지역주권, 동아시아공동체 등을 소리 높여 주장하여 종래의 자민당 정권과 명확히 선을 긋는 -‘제 3의 길’(Giddens 1998)과도 일맥상통하는- 새로운 이념을 내세운 하토야마의 리더십은 간과되어서는 안 될 것이다. 이러한 맥락에서 하토야마의 리더십은 ‘이념적 리더십’으로 정의할 수 있을 것이다.



III. 유토피아 연구회와 전후 정치의 전환

1. 파벌의 공죄(功罪)와 선거제도 개혁에 대한 열망: ‘무로란(室蘭)의 사카모토 료마(坂本龍馬)가 되자’

하토야마는 1986년 공학도에서 정치가로 변신하여 1996년에 민주당을 창당하기까지의 10년간을 ‘응축된 10년’이라고 자평한다(フジTV 2009/09/20)⁸. 정치평론가인 이타가키 에이켄(板垣英憲)은 비록 하토야마가 이공계에서 욕망이 소용돌이치는 정계로 방향을 전환했다고는 하나 그때까지 공학 세계에서 배운 세상을 생각하는 방법을 비롯한 이론, 지식, 경험을 역으로 정치 세계에 응용해보고 싶다는 소망을 하토야마가 품게 된 것으로 분석한다(板垣英憲 2009, 106). 이는 하토야마의 ‘정치를 과학적으로 한다’는 정치구호와도 연결된다. 이러한 하토야마의 정치가로서의 자질에 관해 당장 눈앞의 일에 좌우되지 않고 곰곰이 미래를 생각하는 태도는 종래의 일본 리더들에게는 없었던 타입이지만 역설적으로 정치가로서의 치명적인 결단력 결핍으로 볼 수도 있다는 평가도 있다(佐野眞一 2009, 84-85).

“중선거구 제도가 존속하는 한, 파벌은 자민당 의원의 가장 유효한 정책 수단으로 존재합니다” 하토야마는 이렇게 호소하며, 1988년 9월 17일 홋카이도 무로란(室蘭)에서 지역의 인재 양성을 목표로 하토야마 류쿠(鳩山塾)를 출범시켰다. 당시 파벌의 폐해는 다음과 같다. 자민당에서는 각각의 부회와 조사회의 소속 의원이 그 분야의 족의원이 되었고, 정책 입안은 부회, 조사회 내의 소위원회에서 개시되어 부회에서 정해졌으며, 마지막 단계인 정조심사회(政調審査会)에서 결정되었다. 이 과정에서 족의원과 관료, 업계가 깊숙이 연관되어 정관유착의 온상이 되어왔다. 이처럼 자민당 내의 파벌은 중선거구제에서 발달했으며, 파벌단위로 정책의 합의점을 도출해내고 입법 시에는 파벌을 통해 당의 구속력을 유지함으로써 파벌의 구속이 유지되었다(佐藤誠三郎・松崎哲久 1986; 井口孝・岩井奉信 1987). 이러한 파벌의 폐해를 보면, 파벌 영주는 소속의원을 통솔하기 위해 선거자금 모금에 분주하게 되어 부정부패의 온상이 되었다. 또한 내각 조직 시, 파벌 단위로 당선 횟수에 따른 연공서열에 따라 장관을 추천하기 때문에, 적재적소의 인재 배치가 힘들며 당내의 자유로운 토론과 합리적인 의사 결정이 사실상 어려워져 강한 리더십을 발휘하는데 어려움이 있었다(松村岐夫・伊藤光利・辻中豊 2001).⁹ 자민당 의원끼리 경합하는 중선거구제도는 파벌간의 싸움이기도 했다. 각 의원은 파벌에 강하게 의존하고 파벌 영주는 선거자금을 관리하여 산하 의원을 통솔했다.

이러한 파벌의 폐해를 없애고 금권 정치를 바꾸기 위해 선거제도 개혁의 필요성을 주장한 하토야마는 1988년 9월에 타케무라 마사요시(武村正義), 타나카 슈세이(田中秀征) 등 자민당의 동기 의원들과 파벌을 초월한 정책 모임인 ‘유토피아 정치연구회’를 결성했다(フジTV 2009/09/20).¹⁰ ‘정치 활동비를 제한하여 돈이 들지 않는 정치 구현’이라는 구호 하에 유토피아 연구회는 지출을 제한하는 법안 작성에 착수했다. 이 법안이 1989년 12월의 임시국회에서 공직선거법 개정안으로 성립되었다. 이권과 거리를 둔, 돈이 들지 않는 새로운 정치라는 이상이 실제로 구현된 것이다. 이 연구회는 당시 자민당 최대 스캔들이었던 리쿠르트 의혹에 흔들리는 당내에서 조직되어 거액의 정치자금 출처를 명백히 밝혀냄으로써 큰 반향을 불러일으켰고(《毎日新聞》 1989/03/04), 1990년대의 정치개혁 운동의 발단이 되었다. 유토피아 연구회는 정치 부패를 집중 공격하여 정계 유착을 엄중히 규탄하는 한편, 헌법을 존중하는 입장에서 정치개혁을 주장하여 이후 결성되는 ‘신당 사키가케’(新党さきがけ)의 모체가 되었다.



2. 하토야마의 자민당 탈당과 신당 사키가케의 결성

1993년 6월의 중의원 본회의에서 사회당, 공명당, 민사의 야3당에 의한 미야자와 내각의 불신임 가결안이 긴급 상정되었다. 찬성 255표, 반대 220표로 불신임 가결안은 가결되고 미야자와 수상은 중의원을 해산시키고 총선거에 착수했다. 자민당은 분열되고 전후정치가 크게 전환되는 순간이었다. 이에 하토야마는 정치개혁을 주장하며 자민당을 탈당하여 타케무라 마사요시(武村正義)를 대표로 하는 ‘신당 사키가케’를 결성했다. 창당 멤버는 하토야마 유키오, 미하라 아사히코(三原朝彦), 사토우 켄이치로우(佐藤健一郎), 토카이 시사부(渡海紀三郎), 소노다 히로유키(園田博之), 타나카 슈세이(田中秀征), 이와야 타케시(岩屋毅), 아야세 스스수무(綾瀬進), 이데 쇼이치(井出正一)의 10명이었다. 비(非)자민 비공산연립정권으로 성립된 호소카와 모리히로(細川護熙)내각에서 신당 사키가케 대표인 타케무라는 내각관방부 장관으로 임명되고 하토야마는 부장관으로 취임했다.¹¹ 당시 당 사무국장 취임 기자회견에서 하토야마는 자민당에 대해 ‘부패, 아마에(甘え)의 구조에서 빨리 벗어나 주었으면 좋겠다, 마음속으로는 아직도 좋아하는 당’이며 ‘조부가 만든 당은 동맥경화를 일으키고 있다. 원점으로 돌아가서 진실된 정치를 하기를 원한다’며 자민당에 대한 안타까움을 표출했다(〈読売新聞〉 2009/10/29).

사키가케와 일본신당은 자민당과 비자민 세력의 어느 쪽과 정권을 조직하느냐 하는 양자택일의 문제에 봉착했다. 새로운 연립정권의 틀을 어떤 식으로 만들 것인가 하는 것이 주된 논의의 초점이었다. 양당은 선거 중에 당분간은 정권에 참가하지 않고 독자노선을 걷는 방침을 공표하고 있었던 만큼 방향 전환에는 대의명분이 필요했다. 이 국면을 타개한 것은 사키가케의 제갈공명과 같은 존재인 타나카 슈세이(田中秀征)였다. 타나카는 사키가케 대표 타케무라와 일본신당 대표인 호소카와에게 정치개혁의 조기 실현에 찬동하는 정당과의 정권 구상을 제안했다. 정치개혁 정권의 수립을 주창하면서 그 핵심으로 소선거구 비례대표병립제의 도입을 제창했다. 이러한 움직임이 비자민 연립정권의 탄생으로 이어졌다(フジ TV 2009/09/20). 당시 부관방장관이었던 하토야마는 처음 경험하는 권력의 중추에서 형식화된 내각의 모습을 직접 목격하게 되었다. 모든 안건은 중앙 성청의 관료 우두머리들로 구성되는 사무차관 회의에서 사전에 조정되고 각료는 추인할 따름이었다. 하토야마는 ‘정치가는 무력하다’고 주위에 자주 말하곤 했으며 관료주도의 정책결정 시스템에 대한 문제의식이 짙었다. 시행착오의 나날 속에서 하토야마는 “자연인(自然体)으로 임해야 한다”며 각오를 새로이 했다고 한다(〈読売新聞〉 2009/12/06).

1994년 1월 21일 호소카와 정권 최대 공약인 정치개혁 관련 법안이 참의원 본회의 의제로 채택되었다. 성립이나 부결이나의 열쇠는 여당인 사회당이 쥐고 있었는데 법안의 핵심인 ‘중의원의 소선거구 비례대표 병립제’ 도입이 스스로에게 불리하다고 여긴 사회당의 일부 의원은 반대하고 있었다. 호소카와는 28일 야당인 자민당 총재인 코노 요헤이(河野洋平)와 국회에서 정상 회담을 개최하여 회기 말의 극적인 합의를 도출해냈다. 소선거구와 비례대표의 정원 배분을 재검토하는 등 자민당에 대폭 양보한 내용을 호소카와가 제시하고 코노가 이를 받아들였다. 결국 호소카와는 총리를 사임하고 3당(자민당, 사회당, 사키가케) 연립인 무라야마 내각이 성립되었다.



IV. 민주당 결성

1. 구민주당 결성: 이상을 위한 비정한 판단

1996년 8월 하토야마는 신당 사키가케를 탈당했고 “정치의 폐쇄 상황을 타개하기 위해 우애라는 이념 하에 다시는 물러서지 않는다는 결의로 이를 구현하기 위해 노력하겠다”고 역설하며, 9월11일 신당인 민주당을 창당했다(〈読売新聞〉 2009/12/06). 당시 기자회견에서 사회당과 사키가케가 그대로 신당으로 되는 것은 아니라고 발언하여 파문을 일으켰다. 사민당과 사키가케는 민주당으로의 이행을 단념했고 사키가케는 대표를 그만둔 타케무라를 포함한 간부가 당에 남고, 젊은 정치가들은 민주당으로 옮기면서 당의 분열을 일으켰다. 특히, 하토야마는 자민당 탈당 전부터 하토야마의 정치 세계의 은인과의 같은 존재인 타케무라에 대해 ‘배제의 논리’로 일관했다. 하토야마는 “세대 교체의 흐름 속에서 새로운 일본의 모습을 실현하고 싶다”며 “신당 결성 시에는 타케무라 씨는 참가를 삼가 줬으면 한다”고 언론에서 발언하여 큰 이슈가 되었다(〈日本經濟新聞〉 1996/07/24). 타케무라는 그 당시 상황을 회고하며 “하토야마는 스스로를 중심으로 새로운 백지 상태의 사람들만으로 신당을 만들고 싶어 했다. 그래서 나를 포함한, 때 묻은 사람들을 배제했다. 그것이 진정한 이유일 것”이라고 언급했다(〈読売新聞〉 2009/12/29). 이상을 추구하고 이상을 위해서는 비정한 판단도 서슴없이 하는 정치가 하토야마의 새로운 일면을 엿볼 수 있는 사건이었다.¹² 결국 중의원은 해산되고 하토야마는 칸 나오토(菅直人)와 공동 대표로 취임했다. 하토야마의 새로운 출발이었다.

1997년 말 오자와가 이끄는 최대 야당인 신진당이 돌연 분열했다. 그 당시 노동조합의 네쇼넬센터였던 ‘렌고’(連合)는 민주당과 신진당으로 분리되어 있었던 산하 노조의 지지정당의 일체화를 목표로 하고 있었다. 렌고의 사무국장인 사사모리 키요시(笹森清)의 제안에 따라 하토야마와 칸은 태양당 및 신당우애(新党友愛) 등에 제안하여 6당에 의한 통일회파 결성에 합의했다. 중참의원에서 약 140명의 세력이 탄생했고 신민주당 창당을 향한 1년이 이렇게 막을 올렸다.

2. 신민주당 결성: ‘우주인’ 하토야마의 헌법 개정론과 ‘잇큐카이’(一鳩會)

신민주당은 1998년 4월 구민주당과 신당우애 등 4당의 중참의원 131명으로 결성되었고 칸 나오토가 대표로 취임하고 하토야마는 간사장 대리로 취임했다. ‘조직보다 중요한 것은 사람’이라고 주장하는 하토야마는 정권 탈취를 서두르는 칸에 대해 위화감을 느끼고 있었다. 당시 하토야마가 칸에게 동지인 나가오 노리유키(中尾則幸)가 재선할 수 있도록 의뢰했음에도 불구하고 이에 불응하여 참의원 비례선거 명단에서 나가오가 당선권 밖으로 밀려난 경위 대한 반발도 있었다. 칸의 구심력이 점차 저하되어가는 속에서 하토야마는 헌법개정론을 제창하여 “자립심을 지닌 국가를 만들기 위해 헌법논의 속에서 전문(前文)과 제9조도 수정해야 한다”고 역설했고 칸은 이 문제에 대해 신중론으로 일관했다(新藤宗幸 2012). 1999년 10월호의 문예춘추의 기고 논문인 “자위대를 군대로 인정하라”에서 하토야마는 “침략을 당하고 자위대만으로 대응하기 어려울 경우에는 긴급사태 법제로 대응해야 한다”는 내용을 주장하면서 정치 개혁을 시도했다(鳩山由紀夫 1999). 이러한 하토야마에 대해 칸은 ‘어두컴컴한 절벽 밑에 강이 있는지 돌이 있는지도 모르는 상황에서 단번에 뛰어내리는 매우 용기 있는 사람’이며 ‘위태위태한 점을 포함해서 매우 매력적’이라고 비꼬아 평가했고 당시 총무회장이었던 요코미치 타카히로(横路孝弘)는 “약간 우주인 같다. 순수하기는 하나 정치 상황을 고려한 발언을 했으면 한다”며 불만을 토로하곤 했다(中島政希 2011).

2001년 봄 고이즈미 준이치로(小泉純一郎)를 수상으로 하는 신정권이 출범했고 2002년 가을 당대



표인 하토야마의 목표는 오자와가 이끄는 자유당과의 합류였다. 하토야마는 “정권 교체가 가능한 당이 되기 위해서는 자유당과의 합류가 반드시 필요하다. 나는 대표를 그만두어도 좋다. 대신 자유당과의 합류를 통해 길을 만들고 싶다”고 강하게 호소했다. 그 해 12월 하토야마는 민주당을 기축으로 한 야당 결집이 급선무라고 호소하며 대표 사임을 표명한다. 이듬해 2월 하토야마는 32명의 국회의원으로 구성된 ‘민주당 정권을 실현하는 동지 모임’을 결성한다. 이 모임에 대해 하토야마를 중심으로 하는 새로운 그룹이며 하토야마파의 결성이라는 해석이 자자했다. 칸과 오자와는 극비리에 회담하여 자유당을 해산시키고 민주당에 가담한다는 ‘흡수합병’안을 내놓았고 합병에 합의했다. 합병의 추진력이 된 하토야마 그룹은 민주당 내에서 존재감을 키워갔다. 그러나 2005년 민주당은 큰 시련에 직면했다. 9월의 중의원선거에서 고이즈미 수상의 ‘극장형 선거’에 온 국민이 주목하며 민주당은 참패한 것이다. 당대표가 오카다 카츠야(岡田克也)에서 마에하라 세이지(前原誠司)로 교체되었고 하토야마는 간사장에 취임했다.

이 때 하토야마는 정권교체를 목표로 한 정책 작성을 위한 물밑 작업을 활발하게 하고 있었다. 2004년 가을에 정치학자를 고문으로 하고 자신과 오자와의 측근의원원으로 구성된 정책연구회인 ‘잇큐카이’(一鳩會)를 결성한 것이다. 하토야마 측의 이가라시 후미히코(五十嵐文彦), 오자와측의 나카즈카 잇코(中塚一宏)등 십 여명이 결성한 잇큐카이는 2,3개월 단위로 모임을 개최하여 정책논의를 거듭했다. 이 때 논의된 ‘지역주권’과 ‘생활 제일 노선’ 등의 아이디어는 이후 하토야마의 정권 공약에 반영되었다. 잇큐카이는 정권 교체 준비가 본격화되는 2009년 초에 자연 소멸되었으며 이 모임의 존재는 외부에 거의 알려지지 않았다(〈読売新聞〉 2010/03/06).

2006년 4월, 위장 메일 문제에 대한 책임을 지고 사임한 마에하라에 이어 오자와가 민주당 대표에 취임했다. 간사장에 하토야마, 대표 대행에는 칸이 선출되어 트로이카 체제가 시작되었다. 당의 세력은 서서히 회복되었고 이듬해 7월의 참의원 선거에서는 제1당으로 약진했다. 그러나 2009년 3월 민주당 대표인 오자와의 제1비서가 니시마츠 건설(西松建設)로부터 불법 현금을 받은 혐의로 체포되어 위기를 맞이하게 되었다. 하토야마는 오자와를 찾아가 “정권 교체가 매우 어렵다고 판단될 경우에는 서로 책임을 지도록 하자”고 제안했고(〈読売新聞〉 2010/03/28), 이를 받아들인 오자와는 사임을 표명했다. 그해 5월 하토야마는 천명(天命)을 느낀다고 표명하며 민주당대표로 취임했고, 민주당의 지지율은 상승하여 자민당의 지지율을 상회했다. 하토야마 본인의 정치자금에 논란이 되는 와중에서도 하토야마는 8월 선거에서 20만을 상회하는 표를 모아 극적인 승리를 거두고 민주당이 의석 308석을 확보하게 됨에 따라 자민당 장기 정권에 종지부를 찍게 되었다.

V. 하토야마 내각의 정치 주도과 제도개혁: ‘무혈 혁명의 평성 유신(平成維新)’?

1. 내각제도 개혁: 정무 3역의 역할, 각료위원회, 국가 전략실 설치

정권을 획득한 하토야마 민주당은 2009년 8월 정부와 여당을 분리하는 이원 체제로부터 내각 주도의 정책결정으로 일원화를 시도했다(民主党 2009a). 첫째, 정부여당의 일원화를 내걸어 정책 조사회를 폐지하고 여당에 의한 정부 제출 법안의 사전 심사를 없앴다. 당내에서 특정 정책에 관한 법안 저지 권한을 가지고 있었던 족의원인 압력 단체로부터의 진정서를 고려하여 관계성청의 관료가 작성한 정책안을 정무 조사회 부회에서 여당의원과 조정하는 여당심사제도는 내각 회의의 형색화를 유도했고 수상의 리더십의



기회까지도 박탈해 왔다(George-Mulgan 2000; 飯尾潤 2007). 이처럼 자민당 내의 비공식기관에 불과한 정무조사회 부회가 실질적 사전 심사를 행했던 종래의 정책결정과는 달리, 여당의 요직에 있는 정치가가 정부의 공식 직위에 취임함으로써 투명성과 책임성 여부를 보다 명확히 파악할 수 있게 되었다. 둘째, 관료 지배의 상징으로 알려졌던 사무차관회의는 폐지하고 각료위원회를 설치했다. 예산 편성과 중요정책은 각료위원회에서 실질적인 논의와 조정을 진행시키도록 하여 정치가가 의사 결정을 행할 수 있도록 개선했다. 기존 자민당 정권에서는 각 성청(省廳)의 실질적인 정책 결정은 각료와 간부 관료가 중심이 된 성의(省議)에서 논의되었으나, 하토야마 정권에서는 각료·부대신·정무관으로 구성된 정무 3역(政務 3役)이 중심이 되어 성청의 의제 설정, 법안 작성, 성청 간 조정부터 각의에의 제출까지 총괄, 주도하게 되었다(城山英明 2010; 伊藤光利 2006; 伊藤光利 2011). 셋째, 관저기능을 강화하여 성청 간 정책조정과 대규모 구상을 심의하는 기관으로 총리 직속기관인 국가 전략실을 설치하고 정치주도로 예산 골격을 책정하여 기존 정책과 제도를 제고하는 행정쇄신회의를 설치했다.¹³ 내각부 특명대신으로 국가전략 대신을 임명하여 민주당 정조회장을 겸하게 하고 성청 간 정책 조정을 정치 주도로 추진할 뿐만 아니라 당내의 의견조정도 행하도록 개선시켰다(民主党 2009a).

이처럼 하토야마 정권에서는 ‘정치 주도’와 ‘내각 일원화’의 구호 하에 수상직속 기관인 국가 전략실을 설치하고 예산 골격과 중요 정책, 국가 목표 입안, 그리고 성청 간 정부 내 정책조정을 정치 주도로 강화했다. 종래의 자민당 정권 내각의 위상과 정부 여당간의 관계를 철저히 부정하며 정책의사 결정시스템에서 관료를 배제하는 ‘탈관료’에 의한 정치주도를 주창했던 것이었다.¹⁴

2. 시민 주권의 실현: ‘새로운 공공’(新しい公共)

하토야마는 냉전 종언 후 미국이 추진한 시장원리주의와 금융자본주의의 파탄에 의해 세계 금융위기가 초래되었다는 생각을 가지고 있었다. 반세계화를 내걸며 하토야마가 표명한 개념이 바로 사회적인 안전망으로서의 ‘새로운 공공’(新しい公共)이었다. 하토야마 정권의 기본 노선은 ‘생명을 지키는 정치’, ‘국민 생활이 제일’, ‘콘크리트로부터 사람으로’라는 매니페스토(정책 공약)를 통해 방향성이 제시되었다. 이는 경쟁 원리와 효율을 우선시하는 자민당 정치와는 확연히 구별되는 것이었다.¹⁵

2009년 10월 하토야마는 소신표명 연설에서 약자를 위한 우애 정치를 표명함과 동시에 보다 큰 이념으로서 ‘새로운 공공’을 주창했다(民主党 2009a). ‘새로운 공공’은 ‘상부상조와 활기 있는 사회를 만들기 위한 자발적인 협동의 장’으로 해석된다. 즉 종래에 개개인이 해왔던 각종 역할을 정부뿐만 아니라 마을 가꾸기 등 지역과 관련된 사람들도 참가하여 사회 전체가 응원하는 새로운 가치관을 의미한다. 또한 하토야마는 내각총리대신 결정을 통해 수상을 의장으로 하는 ‘새로운 공공원탁 회의’ 개최를 결정하여 수상으로서의 리더십을 발휘했다. 구체적으로는 비영리 부문 활성화 및 사회관계 자본 육성, 새로운 공공을 담당하는 사회적 공공 인재 육성, 공공 서비스의 혁신, 민간에 의한 조직적 공공지원 활동 등을 포함한다. 이는 다수 워킹 푸어를 양산한 고이즈미 신자유주의 구조 개혁과는 확연하게 대비되는 것이었다. 하토야마의 새로운 공공 정책 제안에 따라 비영리단체 등의 활동 및 시민 활동 확대를 위한 제도 정비가 추진되었으며, 다양한 시민 활동가가 정책 논의에 참가할 수 있는 기회가 제공되었다.

예를 들어 하토야마 정권의 ‘고용전략 대화’에는 성장 전략으로서 성장분야 중심의 고용 창출¹⁶과 직업훈련, 생활 보장에 의한 제2 안전망 확립, 일과 생활의 조화, 여성·고령자·장애자 등의 노동 참가 촉진과 다양한 직업 확보 등을 내용으로 하는 고용전략을 본격적으로 추진한다고 명시되어 있다. 민주당은 경기대책으로 성장이 없는 경제하에서도 생활 수준을 향상시키기 위해 가계에 대한 소득이전, 생활비 인하, 연금제도 개혁이라는 세 가지 방향의 정책을 내걸었다(民主党 2009b). 예를 들어 월2만 6천엔을 중



학교 졸업까지 자녀1인당 수당으로 지급(1년에 31만 2000엔)하며 생활 보호의 모자가산(母子加算)을 부활시키고 부자(父子)가정에도 아동 부양 수당을 지급하겠다고 제창했다(民主党 2009b). 자녀 수당을 통해 가계에 현금 소득을 직접적으로 이전시키고자 한 것이다. 또한 생활비 인하를 위한 정책으로 물가안정 및 자동차 관련 잠정세율 폐지 등을 내걸었다. 특히 경제적 이유로 충분한 교육을 받을 수 없는 경우를 미연에 방지하기 위해 공립학교 무상교육 및 사립학교에 대한 조성금(1년에 12-24만엔)을 전면적으로 실시하고 대학교와 전문학교 희망자 전원이 장학금 수급이 가능한 장려금 확충을 내걸었다.

또한 휘발유세, 자동차 중량세 및 자동차 취득세 잠정세율을 폐지하여 2.5조 엔 감세를 실시하겠다고 했다(民主党 2009). 고속도로 통행료는 단계적 무료화를 실시하고 물류비용과 물가를 인하여 지역과 경제 활성화를 목표로 했다. 고령화 사회의 노후 생활 불안을 해소하고 국가에의 신뢰를 회복하기 위해 연금제도를 개혁하여 월7만 엔의 최저보장 연금을 실시하고 후기 고령자 의료제도를 폐지하여 충분한 의료 및 노인 개호 서비스를 제공한다는 공약을 내걸었다. 즉 대국민 직접지원책에 의한 단기적 내수활성화 방안에 그치지 않고 연금제도 개혁을 통한 저출산 고령화 대책 및 중장기적인 소비를 진작시킬 수 있는 방안을 제시한 것이다.¹⁷ 이러한 발상은 경제 세계화 및 신자유주의 개혁에 의해 발생한 사회적 배제, 새로운 빈곤, 고용과 소득의 구조적 항상적 불안정에 대응하기 위해 복지 레짐과 생산 레짐을 연동시키면서 사회전체 레짐 재구축을 목표로 하는, 사회 민주주의의 새로운 국가 전략이라고 볼 수 있다(新田和宏 2010).

3. 세계 정치의 대규모 재편성과 하토야마의 외교 전략: 대미자주노선, 아시아 중시

(1) 동아시아 공동체: 친미입아(親米入亞)

하토야마는 우에에 근거한 동아시아 공동체 구상을 제창했다(鳩山由紀夫 2009b). *Voice*에 발표한 “나의 정치 철학”에서 하토야마는 동아시아 공동체에 관해 다음과 같이 언급한다.

우에가 인도하는 또 하나의 국가목표는 ‘동아시아 공동체’의 창설이다. 물론 일미안보 체제는 앞으로 일본외교의 기축일 것이며 말할 나위 없이 중요한 일본 외교의 기둥이다. 동시에 우리는 아시아에 위치한 국가로서의 정체성을 잃어서는 안 될 것이다. 경제 성장의 활력이 넘치고 더욱더 긴밀하게 연계되어 가는 동아시아 지역을 일본이 살아가기 위한 기본적인 생활공간으로 파악하고, 이 지역에 안정된 경제 협력과 안전 보장 틀을 만드는 노력을 지속적으로 해 나가야만 한다.

또한 하토야마는 동아시아 지역 안정을 위해 미국의 군사력을 유효하게 기능시킴과 동시에 그 정치경제적 방자함은 가능한 한 억제하고자 했다. 이웃 중국의 군사적 위협을 감소시키며 거대화되어 가는 경제활동 질서를 도모하고자 했다. 이는 지역 통합을 가속시키는 커다란 요인이라는 인식이 드러난다. 즉 하토야마는 우에 정신을 바탕으로 국내적으로는 지역주권국가 확립을 대외적으로는 동아시아 공동체 실현을 주장했다. 자본주의를 미국과 사회주의 중국 사이에 위치한 일본의 자립과 공생 개념으로 치환시켜 미국과의 동맹관계 중요성은 인정하면서도 아시아 국가들의 번영을 이루기 위해 동아시아 공동체가 필요하다는 주장을 펼친 것이다. 이는 하토야마의 아래 주장(鳩山由紀夫・官直人 1997, 112-113)에서도 여실히 드러난다.



‘우애’의 관점에서 보면 아시아에서 일본이 신뢰받는 국가가 되기 위해서는 역사인식 문제를 명백히 풀어내지 않으면 안 된다. 21세기를 향해 확고한 신뢰관계를 양성해가기 위한 일본의 바람직한 모습을 생각할 때 과거를 진지하게 돌아보는 용기를 지니지 않으면 안 된다. 그렇게 할 수 있다면 아시아 속에서 ‘공생’이라는 사상을 키워갈 수 있을 것이다. 외교에 있어서도 자립과 공생형 사회를 구축하는 시대가 도래할 것이다. 그 때 일본이 진정한 아시아의 리더로서 ‘자립’과 ‘공생’이라는 이념을 바탕으로 아시아의 국가들을 어떻게 단결시킬 것인가 하는 문제는 중요한 외교 과제이다.

하토야마는 ‘지나친 내셔널리즘을 극복하고 경제협력과 안전보장 물을 창조해가는 길’로서 동아시아 공동체를 주장하며 ‘새로운 일본은 역사를 넘어서 아시아 여러 국가들과의 가교(Bridge)가 되기를 희망’하며 ‘아시아판 유럽연합’을 추구했다(鳩山由紀夫 2005). 하토야마의 동아시아 공동체 구상은 장기적 목표이며 중국과의 협력을 중시한다는 측면에서 고이즈미가 주장했던 동아시아 공동체와는 별개의 성격을 지닌 것이었다(藤本健三・参議院議員 인터뷰 2012/09/07, 東京). 또한 ‘신성장전략’(2010년 6월 발표)에서 ‘포괄적 경제 연계에 관한 기본방침 책정’을 표명하였고 동아시아 공동체 추진을 위한 수단으로써 FTA의 적극적 추진을 국가 전략실 산하 성장전략 책정회의가 담당하게 되었다. 하토야마는 진정한 세계 평화는 특정 지역의 자유와 번영을 바라는 것만으로는 실현하기 어렵다고 지적하며 우애 외교만이 그 목표를 성취할 수 있다고 주장한다. 가치의 외교가 아니라 우애 외교가 중요하며 오히려 가치관이 다른 사람들 사이에서 외교가 필요하고 어떤 의미에서는 사회체제가 다르고 경제체제도 다른 사람들과 돈독한 관계를 유지하는 것이 외교의 관건이라며 독자적 외교론을 피력한다.

이처럼 하토야마가 표방하고 있는 동아시아 공동체는 ASEAN에 한국, 일본, 중국과 인도, 호주, 뉴질랜드를 포함시킨 ‘열린 지역주의’에 근거한 공동체로 볼 수 있다(伊藤憲一 2005; 谷口誠 2004; 渡辺利夫 2006; 吉野文雄 2006; 星野三喜夫 2011). 실제로 하토야마는 2009년 10월 북경에서 개최된 한중일 정상회의에서 한중일이 개방성, 투명성, 기능적 협력이라는 원칙에 근거하여 3국을 중심으로 지역협력을 추진하여 나아가 동아시아공동체 구축 구상을 표명하고 있다(外務省 1998). 제12회 ASEAN+3 정상회의 및 제4회 EAS 등 일련의 회의에 있어 장기적 동아시아 공동체 구축을 향한 논의 활성화를 제안하여 참가국으로부터 지지를 얻었다. 일본 국내에서도 2009년 10월 국회 시정방침 연설에서 하토야마는 “무역과 경제 연계, 경제 협력과 환경 등의 분야를 포함하여 다른 지역에 열린, 투명한 협력체로서 동아시아 공동체 구상을 추진해 가고자 한다”라고 표명한 바 있다(首相官邸 2011).

(2) 후텐마 기지 이전문제

자민당 정권의 대미의존노선에서 탈피하여 대등한 미일관계 구축이라는 정치적 목표 실현을 위해 하토야마는 오키나와 미군기지¹⁸의 현외(県外) 이전을 주장했다. 총선거 당시부터 오키나와 미군 후텐마 기지 이전과 관련해 자민당 정권시대에 미국과 합의한 나고시(名護市) 헤노코(辺野古) 신기지 건설안을 부정하고 ‘최악의 경우라도 오키나와 현외 이전, 가능하면 국외 이전’을 주장하여 오키나와 주민의 기대를 모았다. 정권 교체 후 2010년 5월까지 결론을 내겠다고 기한을 설정했으나 기지 문제 해결책에 관해 독자적 안을 충분히 고안해 내지 못한 상태였다. 당내에는 대미 종속을 제고해야 한다는 주장을 비롯하여 종래의 자민당 정책과 동일하게 미일관계를 우선시하는 견해 등 이견이 표출되어 있어 당으로서 통일된 견해를 도출해 내지 못하고 있었다(山口二郎 2012, 8-12). 그럼에도 불구하고 하토야마 수상이 현외 이전을 공약으로 내걸었기 때문에 민주당정권은 자승자박에 빠지게 되었다. 결국 그 해 5월말 하토야마는 현외이전 공약을 실현할 수 없음을 정식으로 표명하고 종래의 자민당정권 일미 합의 현행안을 답습하는



방침으로 방향 전환을 시사했다. 이러한 방향 전환은 오키나와 주민들의 거센 비판에 직면했고 연립여당인 사회당 역시도 이에 반발하여 연립 탈퇴를 결정하기에 이르렀다. 후텐마 문제 실패는 하토야마 정권에 있어 치명적 타격이 되었던 것이다.

이 문제의 배경에는 여전히 뿌리내리고 있는 관료주도 정치의 제약(Hughes 2012)이 있었다. 그 당시 외무성과 방위성 관료들은 자민당 이래 고수해온 종래의 외교 정책을 견지하는 입장이었고 후텐마 기지 이전문제를 둘러싼 하토야마 정권의 혼란을 목격하면서 하토야마에 대한 강한 불신을 품게 되었다. 아사히 신문이 입수한 위크리크스 공전에 의하면 당시 관료들이 그들의 불만을 미국 정부 요인들에게 직접 전했다고 한다(〈朝日新聞〉 2011/05/04, 8). 예를 들어 외무성의 사이키 아키타카(齊木昭隆) 아시아대양주 국장은 하토야마 내각 출범 직후인 2009년 9월 18일 일본을 방문한 캠벨 국무차관보에게 “정권수뇌부는 일미의 대등한 관계를 주장하는데 이미 대등한 일미 관계를 두고 무슨 생각을 하고 있는지 모르겠다. 민주당은 관료를 억누르고 미국에 도전하는 대담한 외교 이미지 제창의 필요성을 검토하는 것 같다”고 했으며 야부나카(藪中)차관도 “일본 국내에는 일본이 미국과 대등한 대우를 받지 못하고 있다는 인식이 만연하고 민주당은 이를 정치적으로 이용하고 있다”고 불만을 표출했다(〈朝日新聞〉 2011/05/04, 8). 외무성 관료들은 하토야마 정권의 후텐마 기지 이전 문제의 대응과 정치이용에 대한 불만을 표출하며 이 문제에 있어서 미국이 민주당 정권에 대해 지나치게 타협적일 필요도 없으며, 자민당 시절에 합의한 로드맵에 대해 양보할 의사가 있는 것처럼 보일 필요도 없다고 강조했다. 한 예로 그해 10월 12일 미 국무성 및 국방성 당국자들을 동반하여 일본을 방문한 캠벨 차관이 나가시마(長島)방위정무관과 후텐마 기지 이전에 관한 협의를 행한 직후에 나가시마가 없는 비공식 자리에서 타카미자와 노부시게(高見沢将林) 방위정책국장이 “미 정부는 민주당정권이 받아들일 수 있도록 재편 패키지를 조정하는 과정에서 너무 조급하게 유연한 자세를 보일 필요는 없다”고 조언했다는 사실은 이를 뒷받침한다(〈朝日新聞〉 2011/05/04, 8).

하토야마 실각의 또 다른 요인으로 정치자금을 둘러싼 문제가 있다. 2009년 6월 하토야마의 정치자금 관리단체인 우애정경담화회(友愛政経懇話会)를 둘러싼 위장헌금사건(2005년부터 2008년까지 4년간의 위장헌금이 193건, 총액 2,177만 엔으로 밝혀지고 경리담당 제1비서가 해고당한 사건)에 대해 검찰은 불기소 처분하는 한편, 오자와 자금관리단체인 육산회(陸山会)의 토지거래 사건은 기소 처분했다(〈日本經濟新聞〉 2009/07/01). 이 선거자금문제는 후텐마 문제를 둘러싼 공방과 더불어 하토야마 정권에 대한 국민 불신을 가중시켰다. 후텐마 문제 실패와 더불어 선거자금 문제를 둘러싼 공방은 하토야마 정권에 있어 치명적 타격이 되었던 것이다.

VI. 결론

하토야마는 냉전 종언과 세계화 시대 도래를 맞아 ‘우애’ 이념의 현대적 재정의의를 시도했다. 미국의 영향력 후퇴와 중국 부상의 틈새에서 아시아의 지역질서를 생각하는 하토야마가 경계한 것은 내셔널리즘의 새로운 부상이었다. 새로운 국제협력의 틀 속에서 각 국의 과도한 내셔널리즘은 극복되어야 하며 동아시아 공동체 구상은 이러한 과제에 부응하는 것으로 생각했던 것이다. 하토야마는 미중의 틈새에서 일본의 자립이라는 목표를 위해서는 오히려 동아시아와의 공생이 불가결하다는 신념을 지니고 있었다(藤末健三・参議院議員인터뷰. 2012/09/07 東京). 동아시아와의 공생 속에서 일본의 자립도 가능해진다는 자



립과 공생의 보완적 관계에 관한 하토야마의 독자적 질서 구상은 주목할 가치가 있다. 왜냐하면 우에라는 이념은 일본에서든 서양에서든 독특한 사상적 전통을 지니는 정치적 이념으로 이해될 수 있기 때문이다. 하토야마는 이러한 전통을 의식하면서 상당히 의식적 혹은 전략적으로 그 의미를 바꾸어 읽으며 현대적 의의를 재발견해내려 했다(宇野重規 2010). 전후 일본의 역대 내각 중에서 하토야마 내각만큼 명확한 형태로 우에 사상을 정책 이념으로 제창한 내각은 존재하지 않았다(小林正弥 2010, 100). 우에가 사람들에게 공유되고 행동의 지침이 된다는 의미와 동시에 새로운 공공성의 실현을 목표로 한다는 의미에서 진정한 공공 철학이라 해도 과언이 아닐 것이다.

그럼에도 불구하고 하토야마 내각이 실추한 배경으로 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 하토야마의 리더십이 가진 본질적인 한계를 들 수 있다. 후텐마기지 문제를 둘러싼 하토야마의 ‘말바꾸기’(ブレ)는 일미 동맹과 오키나와 미군 기지의 미래에 관해 장기적 비전을 제시하지 못했다. 하토야마 내각 출범 당시 아사히신문은 사실에서 하토야마 수상은 유권자에게 변화를 실감할 수 있는 힘있고 구체적인 메시지를 전달하는 것이 급선무이며 새 수상이 먼저 연마해야 할 것은 언어에 의한 발신력이라고 강조했다(〈朝日新聞〉 2009/09/17). 그러나 아이러니하게도 하토야마는 스스로가 발신한 언어에 의해 실각하게 되었다. 특히 오키나와 후텐마 미군기지 이전 문제를 둘러싼 하토야마 수상의 말바꾸기(ブレ)는 거센 비난의 대상이 되었다.¹⁹ 하토야마의 리더십은 시대의 변혁기에 필요한 미디어 대책이 부족했으며 정치적 프레젠테이션 능력 또한 결핍되었던 것이다. 하토야마는 매니페스트와 지구 온난화대책에 나타난 총론과 이념이라는 추상적 차원과 생활보호 모자가산 부활 및 사업분류(事業仕分け)와 같은 세부 정책에 있어서 어느 정도의 성공을 거두었다. 그러나 후텐마 문제를 비롯한 구체적인 정책 형성을 위한 총체적 전략에 있어서는 실패했던 것이다. 여기에 하토야마 리더십의 한계가 있다.

둘째, 하토야마의 리더십이 현실 정치 세계에서 구현되는데 있어 나타난 구조적 문제점으로써 관료 주도 정치시스템의 제약을 들 수 있다. 종래의 자민당 정책결정시스템은 바텀 업(bottom-up)형태의 컨센서스 프로세스였으며 정점의 리더가 행사하고자 하는 리더십에는 제약이 걸려 있었다(野中尚人 2011). 하토야마는 정권교체 후 민주당 정책결정시스템을 개혁하여 이를 극복하고자 했으나 관료주도 정치가 여전히 뿌리깊이 자리잡고 있어 불완전한 개혁에 그칠 수 밖에 없었다. 물론 하토야마 내각이 탈관료 정치 주도를 제창하여 국가전략실과 행정쇄신회의를 설치하고 어린이 수당, 고속도로의 무료화, 고교 무상교육 등을 실시하여 과감한 개혁을 시도하여 ‘제3의 길’을 모색한 점은 높이 평가될 만하다.²⁰ 단지 정책 결정의 축이 명확하지 않았으며 한편으로는 오자와 이치로 간사장이 정책의 최종 결정에 있어 강한 영향력을 발휘하여 권력의 이중구조가 공공연히 만연했다는 비판 역시도 간과할 수 없을 것이다.²¹

요약하자면 하토야마는 이념과 방향성을 제시하는 측면에서의 리더십은 있었으나 이를 구체적 실행에 옮기는 단계에서 리더십의 한계를 드러냈다. 즉 하토야마는 정권 교체가 가능한 정당을 결성하고 우에라는 이념 하에 끊임없이 정치개혁을 주장하며 이 정당을 성장시켜 정권 교체에까지 이르게 한 점에서는 강한 이념적 리더십을 발휘했다. 그러나 정권 획득 후에 정치 이념을 구체적으로 실현시키는 단계에서 관료 주도의 정치시스템에 발이 묶이게 되었고, 리더십의 한계를 드러내게 되었던 것이다. ■



주(註)

¹ 2009년 7월 당시 실업률은 일본 통계사상 최악인 5.7%를 기록하여 심각한 경제 불황에 직면했다.

² 모자가산 제도란 18세 이하 자녀가 있는 1인 부모세대에 대해서 1인 자녀에게 매달 약 2만엔을 일반생활 보호비에 가산하여 지급하는 제도이다. 이 제도는 2009년 4월 폐지되었으며, 제도 부활에 대해 예산 팽창을 우려하는 재무성이 반대했으나 나가즈마 아키라(長妻昭) 신임 후생상이 주도하여 12월부터 부활시켰다. 필요 예산 58억 엔은 예비비에서 지급되며, 이러한 정책은 보호대상 세대에 대해서 직접 현금을 지급하여 가처분소득을 증가시킴으로써 자녀를 키우는 세대의 생활수준을 향상시키는 것을 목표로 하고 있다.

³ ‘제 3의 길’이란, 세계화(Globalization)의 모순을 받아들이며 단순한 이분법을 지양하고 시장과 복지를 양립시키는 노선을 의미한다. 블레어 수상이 이끈 영국노동당(New Labour)은 신보수주의를 제창하는 영국보수당에 연패한 경험으로부터 국유화 노선의 포기, 빅텐트 전략으로 대표되는 당개혁을 단행하고, 이른바 제 3의 길을 표방했다. 블레어 정권은 근로의욕이 있는 자를 위한 환경정비와 교육중시 정책을 제창하고 지방 분권, 시민과의 제휴에 의한 정치를 전개하며 빈민국의 채무문제와 지구환경문제 등에도 적극적으로 착수하는 한편, 정치의 인격화, 정보조작에 의한 이라크 참전, 인격을 제한하는 치안대책, 대기업에의 양보, 공약 위반 등을 일으켜서 찬반양론을 불러일으켰다.

⁴ 제 1의 길이란 공공사업중심의 구 자민당정치를 의미하며, 제 2의 길은 시장원리주의에 근거한 고이즈미(小泉)구조개혁이 표방한 신자유주의를 의미한다. 이에 대해, 제 3의 길은 강한 경제, 강한 재정, 강한 사회보장을 의미한다. 다시 말해서, 경제 및 사회의 과제 해결을 새로운 수요와 고용창출의 계기로 삼아 이를 성장으로 연결시키려고 하는 정책을 의미한다.

⁵ 하토야마의 친동생이자 중의원 의원인 하토야마 쿠니오(鳩山邦夫)는 형에 대해 “약삭빠른 사람이니까 정계를 해엄 치는 기술로는 일본 최고의 수영선수일 것입니다. 스스로가 마지막까지 올라갈 수 있도록, 모든 것을 계산해서 살아왔다는 느낌이 듭니다. 제가 보기에는 우주인입니다. 스스로의 권력욕에 이토록 충실하게 살아올 수 있다는 것은 정말 대단한 것입니다”라고 지적하고 있다(佐野眞一 2009, 26-28).

⁶ 하토야마가 제창하는 ‘우애’에 관해 나카소네 전 수상이 “사랑이나 우애라니, 정치라는 것은 그렇게 물러진 것(甘さ)이 아니다. 이는 마치 태양 아래 녹아버리는 아이스크림과도 같다. 정치적인 구상은 남모르게 물 밑에서 짜고 바로 이 때다 싶을 때 단칼에 해내는 것이어야 한다”고 비판한 일화는 유명하다. 그러나 이러한 냉소에도 하토야마는 “아이스크림이 아이스크림이 되었다고들 한다. 단단한 심지가 보인다는 것이다”라고 반박한다. 하토야마에게 있어 우애라는 이념이 일과성에 그치는 것이 아니라는 것을 뒷받침하는 일화이다.

⁷ 하토야마 이치로는 정계 복귀 후 최초의 공식연설에서, 우애 혁명에 관해 다음과 같이 말한다. “우애와 지식을 양력으로 한 민주주의 정치 확립을 위한 개혁을 우애혁명이라고 한다. 프랑스의 국기는 자유와 평등과 우애의 세 가지를 상징한다. 그것이 3가지 색의 국기로 표현되었다. 전후의 일본은 자유와 평등을 배웠지만 우애를 잊어버렸다. 모두가 자유를 부르짖고 평등만 부르짖는다면 반드시 투쟁이 발생한다. 진정한 자유도 성립되지 않는다. 파업이 빈번한 것은 3개 중 하나가 결여되어 있기 때문이다. 자유와 평등을 연결시키는 우애라는 연대 없이 진정한 민주주의는 있을 수 없다. 세 가지가 모두 있어야 한다. 지금의 일본은 이 중 하나가 결핍되어 있다.”(鳩山一郎 1952)



⁸ 하토야마는 ‘눈을 감고 절벽에서 뛰어내리는 기분’으로 정치계에 입문했으며 ‘일본의 정치가 이상하므로 변화가 필요하다’고 생각하는 일반 시민의 생각을 바탕으로 고안해낸 신념을 행동으로 옮기기까지의 트레이닝 기간이라고 말한다(フジ TV 2009/09/20).

⁹ 다른 한편으로, 파벌의 효용에 관한 견해도 있다. 즉, 각각의 의원을 통해 다양한 선거구와 업계의 이익을 파벌 속에서 집약하고 동시에 파벌간의 교섭과 담합을 통해 다양한 이해를 조정하고 당의 정책으로도 출해내는 Bottom Up 과 합의의 기능으로 평가한다. 파벌과 정조회의 각 부회, 조사회에 선거구와 업계의 요구가 수용되어 정책이 책정됨으로써 사회의 다양한 이해를 흡수하고 조정하여 당의 질서를 유지하면서 최종적인 의사결정을 행하는 시스템을 만들 수 있다는 강점으로 해석하며, 파벌은 정치가를 교육, 육성하는 기능도 있다는 견해이다.

¹⁰ 이밖에도 미하라 아사히코(三原朝彦), 이데 쇼이치(井出正一), 오가와 하지메(小川元), 카네코 카즈요시(金子一義), 사토우 켄이치로(佐藤謙一郎), 스기우라 세이켄(杉浦正建), 스즈키 츠네오(鈴木恒夫), 토카이 키사브로(渡海紀三朗) 등이 주된 멤버였다.

¹¹ 호소카와 내각에서 수상 비서관이었던 나리타 노리히코(成田憲彦)는 ‘하토야마는 고생을 모르고 귀하게 큰 사람이라 철부지로 보이기 는 하나 실은 매우 자기주장이 강하다. 하토야마 밑에서는 서로 의견이 다른 사람끼리도 희한하게 잘 결속된다. 그게 그의 우수한 자질이다. 호소카와와 많이 유사하다’라고 하토야마가 지니는 구심력을 높이 평가하고 있다(北海道新聞社 2009, 53, 55).

¹² 홋카이도 신문의 츠치야 타카히로(土屋孝浩) 기사는 “하토야마는 본인 마음속에서 바람직한 형태가 만들어지기까지는 철저히 사람들의 찬반양론 의견을 듣는다. 그 기간 동안은 우유부단하다고도 할 수 있는 자세로 경청한다. 상대방이 하토야마를 자신의 편이라고 착각할 때 그가 바라는 형태가 보였다고 생각될 때 직감을 바탕으로 단숨에 해낸다. 그리고 한 번 결정하면 냉정하다 싶을 정도로 완고하다.”(北海道新聞社 2009, 78)라고 하토야마의 정치가로서의 자질을 분석한다.

¹³ 고이즈미 정권이 활용했던 경제재정자문회의의 기능을 정지시키고 활용하지 않았던 것은 정책결정 시스템에 있어 잘못된 대응이라는 견해가 있다(藤末健三・参議院議員 인터뷰 2012/09/07, 東京)

¹⁴ 현재의 노다(野田)정권에서는 ‘탈관료’에 의한 정치주도 방향을 수정하여 ‘정관협조 체제화’의 정치 주도를 내걸고 있다.

¹⁵ 민주당은 자민당의 경제정책을 ‘생산자 우선정책’이라고 비판한다. ‘국민 생활이 제일’이라는 민주당의 슬로건은 정책방향을 소비자 중심의 정책으로 전환하겠다는 의도를 내포한다.

¹⁶ 하토야마 정권은 경기침체에 따른 양극화와 고용불안은 자민당의 성장을 통한 고용 확대로 해결할 수 없다고 보고 비정규직 및 실직자에 대한 안전망 확충을 중시했다. 즉 비정규직 증가를 소득격차 확대의 주요 요인으로 보고 사회 문제로 대두했던 제조업 파견을 원칙적으로 금지하고, 전문직 이외의 파견근로자는 상시고용으로 전환하며 기간제한을 초과한 경우 직접고용으로 간주하는 직접고용 간주제도를 도입했다.

¹⁷ 그러나 연금 개혁을 둘러싼 이해당사자 간 갈등 해소 및 저출산 고령화 대책을 위한 재원 마련에 필요한 소비세 인상 등 정치적 난제가 산재해 있으며, 국채 발행에 의존하거나 연금납부의 불공평성 해소 등에 실패할 경우 재정 건전성은 더욱 악화될 것으로 우려하는 견해도 있다.

¹⁸ 일본국내 미군기지 74.2%가 오키나와에 배치되어 있으며, 오키나와 본토의 18.4%가 미군에 의해 점유되어 있고, ‘배려 예산’(오모이야리 예산)이라는 명목으로 미군 체류경비의 70%를 일본이 부담하고 있다.



치외법권(寺島実郎 2010), 오키나와에 대한 구조적인 차별, 오키나와 기지 문제의 ‘불가시화’(不可視化) 등이 정치적 이슈가 되고 있다.

¹⁹ 이 문제에 대해 역설적으로 다음과 같이 보는 시각도 있다. 즉, 하토야마의 수상사임의 이유인 후텐마 기지 문제는 다른 시각으로 본다면 미군기지 문제의 중요성을 일본 국민들에게 철저하게 주지시켰다는 점에서 충분한 정치적인 효과가 있었다고 평가한다.

²⁰ 민주당의 탈관료 내각 방침은 국회의원이 행정 권력을 직접 행사하는 영국식 내각제 운영 방식을 도입 하여 이를 통해 영국 경제를 치유한 대처 총리와 같은 강력한 리더십을 확립함으로써 일본 경제 회생을 위한 구조개혁에 메스를 가하고자 한 것이다.

²¹ 작가이자 정치평론가인 시오다 우시오(塩田潮)는 하토야마 스스로의 경솔한 결단으로 인해 자승자박에 빠졌던 측면을 들며 복안적 사고와 치밀한 논의가 결여된 언어만이 겹돌았다고 지적한다. 민주당 정권의 초대 수상으로서 본격적인 정권과 강력한 리더가 등장할 때까지 정권 교체 직후라는 과도기의 고리 역할에 불과했다고 평가한다(塩田潮 2010, 238-239, 242-243)



참고문헌

- 김호섭. 2009. “민주당 집권과 새로운 일본.” <계간 시대정신> 겨울호.
<http://www.sdjs.co.kr/read.php?quarterId=SD200904&num=351>
- Curtis, Gerald. 1999. *The logic of Japanese Politics*. New York: Columbia University Press.
- George-Mulgan, Aurelia. 2000. “Japan’s Political Leadership Deficit.” *Australian Journal of Political Science* 35, 2: 183-202.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hayao, Kenji. 1993. *The Japanese Prime Minister and Public Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Hughes, Christopher W. 2012. “The Democratic party of Japan’s New (but Failing) Grand Security Strategy: From “Reluctant Realism” to “Resentful Realism”?” *Journal of Japanese Studies* 38, 1: 109-140.
- 鳩山一郎. 1952. 《友愛革命論—ある代議士の生活と意見》. http://www.the-journal.jp/contents/newsspiral/2009/08/post_356.html (검색일: 2012.07.01)
- 佐藤誠三郎・松崎哲久. 1986. 《自由民主党政権》 中央公論社.
- 村松岐夫. 1987. “中曾根政権の政策と政治” <レヴァイアサン> 1.
- 猪口孝・岩井奉信. 1987. 《族議員の研究—自由民主党政権を牛耳る主役たち》 日本経済新聞社.
- 鳩山由紀夫. 1996. “わがりべ랄友愛革命” <論座> 6.
- 鳩山由紀夫・菅直人. 1997. 《民益論—われら官僚主導を排す》. PHP研究所.
- 外務省. 1998. “第2回日中韓サミット”. http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/jck/jck_sum_gai.html (검색일: 2012. 08. 08).
- 鳩山由紀夫. 1999. “自衛隊を軍隊と認めよ” <文藝春秋> 10.
- 松岡岐夫・伊藤光利・辻中豊. 2001. 《日本の政治》 第2版. 有斐閣.
- 谷口誠. 2004. 《東アジア共同体》. 岩波新書.
- 伊藤憲一. 2005. 《東アジア共同体と日本の進路》. NHK出版.
- 鳩山由紀夫. 2005. 《新憲法試案: 威厳ある日本を創る》. PHP研究所.
- 渡辺利夫. 2006. 《東アジア市場統合の道》. 勁草書房.
- 吉野文雄. 2006. 《東アジア共同体は本当に必要なのか》. 北星堂.
- 伊藤光利. 2006. “官僚主導型政策決定と自民党—コアエグゼクティブの集権化.” <レヴァイアサン> 38: 7-40.
- 飯尾潤. 2007. 《日本の統治構造—官僚内閣制から議員内閣制へ》. 中央公論新社.
- 野中尚人. 2008. 《自民党政治の終わり》. ちくま新書.
- 鳩山由紀夫. 2009a. 《政権交代》. 民主党.
- 鳩山由紀夫. 2009b. “私の政治哲学” *Voice* 9: 132-141.
- 山口二郎. 2009. 《政権交代論》. 岩波新書.
- 民主党. 2009a. 《民主党政権集INDEX》. 民主党.
- 民主党. 2009b. 《民主党政権政策Manifesto》. 民主党.
- 森省歩. 2009. 《鳩山由紀夫と鳩山家四代》. 中公新書.
- 北海道新聞社. 2009. 《鳩山由紀夫事典》. 北海道新聞社.



- 佐野真一. 2009. 《鳩山一族 その金脈と血族》. 文芸春秋.
- 板垣英憲. 2009. 《友愛革命—鳩山由紀夫の素顔》. 共栄書房.
- 平和政治家研究クラブ. 2009. 《鳩山由紀夫のリーダー学》. PHP研究所.
- 高橋洋一・竹内薫. 2009. 《鳩山由紀夫の政治を科学する》. インフォレスト.
- フジTV. 2009. “ザ・ノンフィクション 鳩山由紀夫と彼らの23年” フジTV特別企画.
- 塩田潮. 2010. 《民主党政権の真実》 毎日新聞社.
- 小林正弥. 2010. 《友愛革命は可能か—公共哲学から考える》. 平凡社.
- 城山英明. 2010. “政権交代後の政策決定過程” <政策 経営研究> 16: 1-6.
- 山口二郎. 2010. 《民主党政権は何をすべきか—政治学からの提言》. 岩波書店.
- 佐藤優. 2010. “官政権は官僚に包囲された状態で発足した.” <週刊金曜日> 802:14-17.
- 寺島実郎. 2010. “常識に還る意思と構想—日米同盟の再構築に向けて” <世界> 801: 118-125.
- 宇野重規. 2010. “友愛は新しい政治理念となるか.”
《民主党政権は何をすべきか—政治学からの提言》, 122-137. 岩波書店.
- 新田和宏. 2010. “政権交代と新しい政治の政治的意義” *Memoirs of the faculty of Biology-oriented Science and Technology of Kinki University* 26 : 93-116.
- 山内昌之. 2011. 《リーダーシップ》. 新潮新書.
- 中島政希. 2011. 《鳩山民主党とその時代》. 東洋出版.
- 星野三喜夫. 2011. 《“開かれた地域主義” とアジア太平洋の地域協力と地域統合》. PARADE BOOKS.
- 野中尚人. 2011. “政党—新たな使命と競争へ” 《ゼミナール現代日本政治》, 305-309.
日本経済新聞出版社.
- 伊藤光利. 2011. “鳩山民主党政権における政策決定システム—多元的閉塞から統治なき迷走へ”
<連合総研ブックレット> 6: 1-17.
- 首相官邸. 2011. “第173回国会における鳩山内閣総理大臣所信表明演説2011年10月26日”
<http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200910/26syosin.html>(검색일: 2012. 08. 08).
- 山口二郎. 2012. 《政権交代とは何だったのか》. 岩波書店.
- 新藤宗幸. 2012. 《政治主導—官僚制を問いなおす》. ちくま新書.
- 藤末健三・参議院議員. 2012. 東京: 早稲田大学. 09. 07. 인터뷰.
- 外務省ホームページ: <http://mofa.go.jp>
- 民主党ホームページ: <http://www.dpj.or.jp>
- 首相官邸ホームページ: <http://www.kantei.go.jp>
- 鳩山由紀夫オフィシャルホームページ: <http://www.hatoyama.gr.jp>
- <朝日新聞>
- <読売新聞>
- <毎日新聞>
- <日本経済新聞>



필자약력

김젼마_일본 간사이(関西)외국어대학교 조교수, 와세다대학교 아시아태평양연구과대학원 객원조교수. 서강대학교를 졸업하고 고려대 국제대학원에서 일본지역학 석사를 받은 후, 일본 히토쓰바시(一橋)대학교에서 국제관계전공 법학 박사 학위를 받았다. 히토쓰바시 대학교 전임연구원, 국제공공정책대학원 강사 및 와세다대학교 아시아태평양연구과대학원 조교수를 역임하였다. 최근 저술로는 《グローバル化とアジア地域統合》, “グローバル化とニュー・リージョナリズム: 拡散と収斂の相互作用,” “東アジアFTAと国内政治: 韓国の事例から,” “Governance Reconsidered in Japan: Searching for New Paradigms in the Global Economic Downturn,” “日本のFTA政策をめぐる国内政治: JSEPA交渉プロセスの分析” 등이 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(MacArthur Foundation)의 ‘아시아안보이니셔티브’(Asia Security Initiative) 프로그램 핵심 연구기관으로 선정되어 재정지원을 받고 있으며 아시아 지역안보에 대한 전문적인 연구 및 정책 개발을 위해 2009년1월 아시아안보연구센터(소장: 전 재성 서울대)를 설립하였습니다.
- 본 연구 보고서는 아시아안보센터의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
김양규 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) ygkim@eai.or.kr

