

탈 자민당 정치 : 고이즈미의 리더십

한의석
중앙대학교


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



탈 자민당 정치 : 고이즈미의 리더십

한의석
중앙대학교

I. 서론

자민당의 전통적 정치방식과 정책은 2001년 고이즈미의 집권 이후 크게 변화하였다. 자민당 총재 선거를 앞두고 고이즈미는 구조개혁과 자민당의 구태정치 타파를 통해 침체하는 일본의 변화와 성장을 이끌겠다고 약속하였고, 총리 임기 중에는 재정투융자 개혁, 삼위일체개혁, 우정민영화 등 전통적인 자민당의 이익유도(利益誘導)정치와는 괴리되는 신자유주의적 성향의 정책을 추진하였다. 이 과정에서 고이즈미는 자민당 내 정치인들은 물론 관료집단과 다양한 이익집단으로부터의 강한 저항에 직면할 수 밖에 없었다. 특히 고이즈미의 개혁정책들은 자민당의 전통적 지지 기반의 이익에 반하는 것이었기 때문에, 자민당 내 의원들의 반발로 이어져 자신의 총리직까지 위협할 수 있는 것이었다. 그럼에도 불구하고 고이즈미는 국민들의 높은 지지를 바탕으로 자신이 원하는 방향으로 정책을 수행 할 수 있었고, 자민당은 고이즈미의 재임기간 동안 중의원 및 참의원 선거에서 상당한 성과를 거두었다. 특히 우정민영화를 둘러싼 자민당 내부의 갈등에도 불구하고 2005년 9월 중의원 선거에서는 총 480석 중 296석을 획득하여 113석에 그친 민주당에 압승을 거둠으로써 정치적 승부사로서의 면모를 보여주었다. 고이즈미의 개혁정책들이 근본적 변화를 이끌어 내지 못하고 표면적인 변화에 그쳤다는 일부 비판적 평가가 있는 것도 사실이지만, 고이즈미와 고이즈미의 개혁에 대한 국민적 지지가 90년대 말 지지율 저하로 정치적 위기에 처해있던 자민당이 2000년대 들어 되살아 날 수 있었던 원동력이었음을 부인할 수 없다.

1990년대 초반 버블경기의 붕괴와 함께 침체된 일본경제를 살리기 위한 개혁시도는 계속 있었으나 다양한 정치적, 경제적 이유로 과거의 총리들은 큰 변화 없이 전통적인 자민당 방식의 정치와 정책을 지속하였다. 자민당 정부가 개혁에 제대로 착수하지 못한 것은, 무엇보다도 총리가 강한 리더십을 갖기 어려운 일본정치의 특성 상 파벌 간 이해관계가 대립되는 정책이나 족(族)의원들의 의사에 반하는 정책을 수행하는 것이 쉽지 않았기 때문이다. 반면 고이즈미는 임기 동안 상당한 수준의 정책변환을 통하여 부실채권처리, 공공사업의 축소, 우정민영화 등의 성과를 거두었으며 자민당 정치의 부정적인 유산인 파벌정치 또한 상당히 약화되었다고 할 수 있다. 그렇다면 이러한 변화가 고이즈미 총리 아래서 가능했던 이유는 무엇인가? 제도적인 차원에서 본다면, 소선거구제로의 선거제도 개혁과 총리의 권한을 강화시킨 성정 개혁의 결과를 고이즈미가 향유한 것으로 볼 수 있다. 하지만 고이즈미 이후의 일본 총리들이 강한 리더십을 행사하지 못했으며 뚜렷한 개혁적 정책들을 수행하지 못했음을 반추해보면, 고이즈미의 신념과 정



치적 기술을 포함한 개인적 리더십에 주목해야 함을 알 수 있다. 이 글에서는 첫째, 고이즈미의 정치적 경험과 신념, 둘째, 정치적 기회구조의 인식과 활용, 셋째, 자신의 목표 달성을 위한 자원동원 전략에 중점을 두고 고이즈미의 리더십을 분석하였다.

고이즈미는 2001년의 자민당 총재선거에서 불리한 파벌구도를 극복하면서 자민당의 총재이자 일본의 총리가 될 수 있었다. 또한 총리가 된 이후에는 전통적 자민당 정책들을 변화시키면서 지지율 하락으로 위기에 처해있던 자민당의 지지기반을 확대하였다. 이러한 과정은 자민당의 전통적 지지기반을 약화시킬 수 있는 신자유주의적 특성을 지닌 것으로 선거공학적인 관점에서 높은 위험성을 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고 고이즈미는 야스쿠니 신사 참배와 미일동맹의 강조 등을 통하여 자민당의 보수적 지지층을 여전히 강력한 지지기반으로 묶어 놓을 수 있었다. 또한 그의 재정건전화 정책이나 민영화 정책 등은 관료집단, 족의원 등 다양한 이익세력들의 저항에 부딪혔음에도 불구하고, 강력해진 수상의 권한과 경제재정자문회의 같은 제도를 잘 활용함으로써 자신의 신념에 따른 정책을 추진하였다. 또한 당내 기반이 취약한 자신의 권력기반을 보완하기 위해 적극적으로 자신과 자신의 개혁정책에 대한 대중적 지지를 얻도록 노력하였다. 고이즈미는 임기 동안 발생한 다양한 권력 갈등과 정책 갈등 상황이 벌어질 때마다 구조개혁의 지도자로서의 자신과 반개혁적인 파벌정치로 연상되는 전통적 자민당 정치인들과의 대립구도로 틀 짜기(framing)함으로써 확고한 권력기반을 형성할 수 있었다. 물론 고이즈미의 개혁정책이 그가 공언한 만큼 성취되었는가에 대해서는 비판의 여지가 있을 수 있으나, 1980년대 이후 일본이 당면한 정치경제적 문제 해결에 지지부진하던 과거의 총리들과는 달리 고이즈미는 구조개혁을 통한 새로운 일본이라는 방향을 제시하고 실천에 나섰다. 또한 우정 민영화를 둘러싼 정치적 위기 상황에서는 위험을 감수하는(risk-taking) 전략을 택함으로써 자신의 신념과 정책적 선호를 관철시키고자 하는 강한 의지를 지닌 지도자의 모습을 보여주었다.

II. 위기의 자민당과 고이즈미의 등장

1. 자민당 정치의 위기와 총재 선거

버블경기의 붕괴 이후 침체된 일본경제는 몇 차례의 경기회복 노력에도 불구하고 나아지지 못했고, 고령자 인구의 증가와 재정적자의 확대는 경제 상황을 더욱 어렵게 만들었다. 한편 1994년 선거제도의 개혁에도 불구하고 자민당의 나눠먹기식(pork-barrel)정치와 파벌정치는 국민들의 기대만큼 개선되지 않았으며, 농촌지역에 대한 과도한 공공사업지출 등은 특히 도시유권자들을 중심으로 자민당의 정치에 대한 불만을 고조시켰다. 이러한 가운데 구조개혁이 일본정치의 주요 의제로 등장하였다. 1996년 1월 출범한 하시모토(橋本龍太郎) 정부는 상대적으로 개혁적인 성향을 보여주긴 했으나 전통적인 자민당의 이익유도정치에서 자유롭지 못했고, 경기침체가 지속되면서 계획과 달리 경기부양 정책을 채택하였으나 이 또한 성공적이지 못했다. 이어서 출범한 오부치(小淵惠三) 정부 또한 경기부양책을 택함에 따라 정부의 장기채무는 급증한 반면 부실채권 처리 등 근본적인 경제 문제 해결은 지체되었다. 이러한 상황 속에서 자민당은 1998년 참의원 선거에서 패배하였고 하시모토 총리는 책임을 지고 물러나게 되었다. 2000년 중의원 선거에서도 자민당은 233석을 획득하는데 그쳐 사실상 패배하였다. 이는 무엇보다도 장기간의 경기침체와 경제정책의 실패, 자민당의 파벌정치와 부패, 소극적 개혁 움직임에 실망한 유권자들의 의사가 반



영된 것이라고 할 수 있다. 무엇보다도 도시지역 선거구에서의 패배가 두드러졌는데 2000년 중의원 선거의 경우 자민당은 인구 30만 이상의 도시에 속해있는 145개 선거구 중 61개 선거구에서만 승리하였다(〈日本經濟新聞〉 2000/07/11). 도시유권자들은 비효율적인 공공사업 지출과 같은 나눠먹기식 정치에 더욱 비판적이었다(〈産経新聞〉 2000/08/03). 오부치에 이어 등장한 모리(森喜朗)총리는 잦은 실언과 정치적 실수를 반복하면서 2001년에는 한자리 수 지지율을 기록하게 되었고 총리직을 사임해야 하는 상황이 되었다(Kabashima and Steel 2007a, 79). 이러한 상황 속에서 자민당은 새로운 총재선출을 위한 선거를 치르게 되었다.

2001년의 자민당 총재선거에 비록 내부적인 갈등은 있었으나 당내 최대 파벌인 하시모토파에서 하시모토가 출마하기로 의견을 모았을 때, 자민당의 전통적 총재선거 방식에 비추어 하시모토가 당선될 것으로 보는 시각이 많았다. 더욱이 경쟁자인 고이즈미는 신자유주의적 개혁정책들과 작은 정부론 같은 자민당 주류와 반대되는 정책지향성을 가지고 있었고, 자민당 내의 주요 직책을 역임한 적도 없는 당내 비주류로서 전통적인 자민당 총재 선출 사례를 보면 당 총재가 되기에는 어려움이 많았다. 하지만 고이즈미는 자신이 속한 자민당의 구태 정치를 강하게 비판하고, 개혁가로서의 자신과 기득권 세력인 자민당 주류 정치인들을 대비시킴으로써 국민들로부터 인기를 얻기 시작했으며 이를 바탕으로 총재선거에서 승리할 수 있었다. 이처럼 고이즈미가 당선될 수 있었던 첫 번째 요인으로는 도시지역 유권자들의 불만을 들 수 있다. 수십 년간 자민당은 도시 보다는 농촌 지역을 중심으로 지지기반을 다져온 정당이었으며 나눠먹기식 정치와 연계된 다양한 집표 조직(예를 들어, 농협이나 특정우편국, 건설업 단체 등)을 통한 득표가 집권의 기반이었다. 하지만 고이즈미는 전통적 지지 기반을 확고히 하는 선거 전략을 고집하는 자민당의 주류 정치인들과 달리 자민당이 정치적 생존이 도시지역 무당파의 지지확보에 달려 있다고 생각했다(박철희 2011, 330). 고이즈미는 전통적 자민당 정치 방식의 탈피와 구조개혁을 강조함으로써 국민들로부터 점차 인기를 얻어갔다. 이러한 과정 속에서 미디어는 2001년 자민당 총재 선거에서 고이즈미의 당선에 중요한 역할을 하였다. 고이즈미는 미디어를 잘 활용할 줄 아는 정치인이었으며(Kabashima and Steel 2007a, 80), 미디어 또한 고이즈미의 당선에 유리한 방향으로 반응하였다. 미디어는 파벌지도자, 장막 뒤의 지도자로서의 하시모토를 부각시킴으로써 나름 개혁지향성을 보여주었던 하시모토를 반개혁적인 인물로 비추도록 한 반면, 자민당 파벌정치의 타파와 성역 없는 구조개혁 등을 강조하는 고이즈미는 개혁가로서 묘사하였다(Kabashima and Steel 2007a; 2007b). 고이즈미는 선거기간 대중을 상대로 한 연설회 및 TV를 통해 자신의 주장을 명료하게 전달하였으며, 국민적 인기가 높던 다나카 마키코(田中眞紀子)의원의 선거지원 유세를 적극 활용하여 개혁적 이미지를 형성하는데 적극적이었다(이기완 2007, 99; 이이범 2006, 43). 본인 또한 자민당의 주요 정치지도자 임에도 ‘자민당을 깨부순다’(自民党をぶっ壊す) 등의 선동적 표현을 통한 반(反)자민당 노선을 강조함으로써 자민당의 핵심 정치인들과 자신을 대비시켰다. 이를 배경으로 자민당 비주류 이던 고이즈미의 인기는 더욱 상승하게 되었다. 그 결과 고이즈미는 총재 선거를 앞두고 차기 수상에 가장 적합한 인물로 지지를 받기 시작했다.

고이즈미가 자민당의 총재가 될 수 있었던 또 다른 배경은 총재 선거방식 변화이다. 자민당은 1998년에 총재 선거에 자민당 소속 의원들뿐 아니라 47개 현의 당 지부 대표자들도 참여할 수 있도록 하였으며, 2001년에는 현(県) 지부의 투표결과에 가산점을 부여하는 방식으로 개정하였다. 이는 당내 정치 지도자들의 영향력을 약화시키고 지부 대의원들의 자율적 선택권을 강화하는 것이었다. 고이즈미는 선거운동을 통해 과도한 공공사업비 지출이나 특수이익의 보호와 같은 기존의 자민당 정치를 변화시킬 것을 약속했으며 규제철폐, 시장자유화와 민영화를 통한 경제 활성화, 자민당 파벌정치와의 단절 등을 강조하였다. 이러한 주장은 대중적 인기의 상승으로 이어졌는데 특히 도시지역 무당파층의 지지가 증가하였다. 특히 자민당의 도시지부 당원들은 고이즈미의 개혁노선이 다가오는 2001년 참의원 선거에서 자민당의 승



리에 도움을 줄 것으로 기대하면서 그를 지지하였다(한의석 2011, 281). 국민들은 물론 자민당 지방당원들에게 확산되어 있던 새로운 정치에 대한 요구와 이를 반영하라는 미디어의 압력 등을 배경으로 고이즈미는 자민당 총재에 당선될 수 있었다(Kabashima and Steel 2007a, 80). 하시모토가 앞 설 것이라는 예상과 달리 지방 당원들의 예비선거에서 압도적 지지를 받게 된 고이즈미는 2001년 자민당 양원총회에서 과반수(244표)를 넘는 297표를 획득하여 155표 확보에 그친 하시모토를 큰 차이로 물리쳤다(박철희 2011, 333).

2. 고이즈미의 정치적 배경과 정책 성향

1970년에 후쿠다 다케오(福田赳夫)의 비서로 정계에 입문한 고이즈미는 1972년 중의원에 첫 당선되었으며 1988년에는 후생대신, 1992년과 1996년에는 우정대신을 역임하였다. 특히 우정대신으로 취임한 1992년 이후 고이즈미는 재정문제의 심각성 인식하게 되었고 우정민영화에 대한 확고한 입장을 가지게 된 것으로 보인다(大嶽秀夫 2006, 83; 이면우 2006, 66). 실제로 고이즈미는 1995년 처음 입후보한 자민당 총재 선거에서 우정민영화를 최대 공약으로 제시했으며 1998년의 총재선거에서도 이러한 입장을 재확인하였다. 고이즈미는 도로공단 및 우정민영화와 같은 민영화는 물론 공공사업 지출 삭감, 교부금 및 보조금의 삭감 등을 통한 재정 건전화를 강조하였는데, 이러한 입장은 총리로 취임하기 전부터 지니고 있던 것으로 그가 당내의 소수파가 될 수밖에 없는 요인이었다(Kabashima and Steel 2007a, 79). 그렇지만 1990년대 이전에는 고이즈미가 이러한 주장을 두드러지게 나타내지 않은 것으로 보인다(이면우 2006, 125). 고이즈미의 정책 성향이 신자유주의적 성격을 지닌 것은 확실하지만 그가 신자유주의에 대한 강한 신념을 가지고 있었는지는 확실하지 않다. 1990년대 초반 시작된 금융기관의 파산과 경기 불황으로 '구조개혁'은 일본 정치경제의 주요 의제로 떠올랐다. 계속되는 경기침체 속에서 하시모토와 오부치 정부는 경기부양책을 택하였으나 경기회복의 효과는 없이 정부의 부채만 급증하였다. 1991년에 국내총생산의 58.6%에 불과하던 정부의 장기 채무액이 2000년에는 125%로 급증하였다(公共投資総研編集部 2001). 고이즈미가 취임하기 전의 일본 경제상황을 보면 1998년의 국내총생산(GDP) 성장률은 -2.0%였으며 1999년은 -0.8%, 2000년은 0.8%에 불과했다. 반면 1990년대 초반까지 3%미만이던 실업률은 1998년 4.1%를 기록했으며 2000년에는 4.7%로 증가하였다(長期經濟統計 2012). 이러한 상황에서 구조개혁을 통한 일본경제의 재건은 시대적 소명이라고 할 수 있을 것이며 고이즈미가 주창한 다양한 개혁정책들도 1990년대를 통해 지속적으로 논의되어 온 문제로 새로운 개혁 프로그램이 아니라고 할 수 있다(蒲島郁夫·ジル・スティーブル 2008, 105). 더욱이 작은 정부, 민영화, 탈규제, 시장개방을 포함한 신자유주의적 체제로의 변환 필요성에 대한 논의는 이미 1980년대부터 경제적 세계화와 함께 제안된 것이다(손열 2003, 119). 실제로 경제정책에 분야에 있어서 고이즈미는 호소카와, 하시모토 정권의 연장선상에 있는 것으로 평가받고 있다(樋渡展洋 2006, 3). 국민들의 개혁에 대한 열망을 배경으로 집권하게 된 고이즈미는 취임과 함께 일본경제의 구조개혁을 가장 중요한 정책 아젠다로 제시하였다(Mishima 2007, 730). 구조개혁이 80년대 이후 지속적으로 논의되어 온 문제라고 할 수도 있겠지만, 과거의 총리들이 자민당의 이익유도정치를 탈피하지 못하고 과감한 개혁정책을 추진하는데 실패한 반면 고이즈미가 거둔 성과는 상대적으로 훨씬 두드러진다고 할 수 있다.

한편 자민당의 파벌정치를 강력하게 비판하던 고이즈미 또한 기시(岸信介) 총리로부터 출발한 모리파에 속해있었는데 모리파는 1970년대 야스쿠니 신사 부활과 원호법(援護法) 제정에 앞장선 후쿠다 총리와 1980년대 초 일본 교과서 파동의 주역인 미즈즈카 히로시(三塚博) 등 보수적 인물들을 계승한 파벌이다(이면우 2006, 16). 야스쿠니 참배 문제 등에 있어서 고이즈미의 태도에 이러한 보수적 분위기가 영향을 미친 것으로 추측해볼 수 있다. 하지만 고이즈미는 적어도 90년대 초부터 파벌 정치에 대해 부정적



시각을 가졌던 것으로 보인다. 고이즈미는 와타나베파의 야마자키(山崎拓), 미야자와파의 가토(加藤紘一), 그리고 미쯔즈카파의 자신으로 구성된 'YKK'모임을 결성했는데 이는 자파의 수적 우세를 바탕으로 자민당을 지배하는 다케시타파에 대한 반발심과 연결되어 있다(이면우 2006, 66). 고이즈미는 1993년 자민당이 중의원 선거에서 패배한 이후 '그룹 신세기'를 결성하여 당의 재건에 앞장서기도 하였다. 하지만 역대총리들은 파벌의 영수였던 반면, 고이즈미는 파벌의 영수도 아니었으며 세 번이나 내각 각료로 발탁 되었음에도 불구하고 자민당 3역(간사장, 정조회장, 총무회장)을 역임한 적도 없다. 이러한 점은 자민당의 주요 지도자나 총리들과 구별되는 점이라고 할 수 있다. 더욱이 대부분의 총리들이 자민당의 지지기반인 지방이나 소도시 지역 출신이었던 반면 고이즈미는 대도시 지역이라고 할 수 있는 가나가와현(神奈川県)의 지역구를 기반으로 하고 있다. 개인적 배경에서 비롯된 것인지는 알 수 없으나 고이즈미는 도시지역 유권자의 중요성을 자민당의 누구보다도 먼저 인식한 정치인이었다. 고이즈미는 오래 전부터 자민당의 미래에 있어서 도시지역 유권자들의 중요성을 강조해왔는데, 1972년 중의원 선거에서 승리한 후 '자민당은 도시지역에서 소수당이다. 우리는 이 사실을 잘 인식하고 당을 개혁해야 한다.'라고 주장하였다(Takashi 2001, 21).

III. 제도적 기회의 활용과 정책리더십

1. 내각과 총리 권한 강화의 제도적 배경

일본 정부의 정책결정과정은 자민당의 파벌정치와 족의원 등 당내 정치의 요소들로 인하여 일종의 상향식(bottom-up) 구조를 가지고 있었으며 관료의 영향력이 강력하게 작동하는 체계였다. 다양한 행위자를 포함하는 분절적인 정책결정 특성 속에서 전통적으로 총리와 내각은 정책에 적극적으로 관여하지 않았으며(Mishima 2007, 728), 다나카(田中角榮) 총리와 나카소네(中曽根康弘) 총리 등 몇몇을 제외하고는 수동적으로 참여하는 경향이 강했다(内山融 2007, 18). 리더십의 부족은 1990년대 일본정치의 핵심 주제 중 하나였다. 1995년의 한신 대지진, 옴진리교 테러사건 등을 겪으며 의사결정의 지체 등이 주요 문제로 대두되었다. 이러한 가운데 1990년대 중반의 선거제도 개혁은 파벌정치의 약화와 함께 자민당 총재의 권한을 강화시켰고 중앙성청개혁(하시모토개혁)은 내각 기능의 강화를 가져왔다. 하시모토 총리가 1996년 행정개혁을 추진하면서 목표로 삼은 것 중 하나는 총리와 내각의 권한과 능력을 강화하는 것이었다. 하시모토가 추진한 행정개혁 법안에 포함된 내각관련 법은 중요하고 기본적인 정책에 있어서 총리의 권한을 명확화 하는 것이었다(Shinoda 2005, 813). 총리 취임 후 고이즈미는 강력한 정책리더십을 발휘하게 되는데 이는 물론 제도적 변화에 힘입은 것이기도 하지만, 고이즈미 자신이 능동적으로 제도를 잘 활용하여 강한 리더십을 발휘한 결과이다. 특히 경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)는 고이즈미가 개혁의 주도권을 잡고 자신의 정책을 실현하는 강력한 기관으로 기능하게 되었다. 그 결과 강력한 관료와 자민당의 파벌정치 등에 중심을 두던 이전의 정책결정 논의와 달리 총리직에 대한 관심이 증가하게 되었다(Krauss and Nyblade 2005, 357). 고이즈미는 새로운 제도의 이점을 잘 이용하여 과거의 정부에 비해 훨씬 강력한 정책결정 권한을 가질 수 있었다. 하지만 고이즈미 이후의 총리들이 강력한 리더십을 발휘하지 못했다는 점은 이러한 변화가 단지 행정개혁에 의한 결과만은 아니라는 점을 잘 보여주고 있다.



2. 관저주도 정책결정과 고이즈미 리더십

고이즈미는 기존의 상향식 정책결정 구조를 총리가 지배하는 관저주도의 하향식 정책결정으로 변화시켰다. 가장 두드러진 고이즈미의 정책 리더십은 내각관방(内閣官房)에 속한 위원회 및 총리 직속 내각부의 확대를 통하여 자신의 권한에 속한 위원회와 기관들을 전략적으로 사용하는 것이었다(Mishima 2007, 730). 예를 들어, 고이즈미는 2002년 6월 도로공단 민영화를 추진하기 위한 위원회를 국토교통성이 아닌 내각부 산하에 독립적인 자문 위원회로 설치하였다. 그는 특히 경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)를 활용하여 적극적인 구조개혁을 추진하였는데 이는 하시모토의 행정개혁의 결과 도입된 제도로 총리가 의장이 되고 관방장관 등 내각의 대신들과 일본은행 총재 및 민간위원들로 구성된 조직이었다. 자문회의로의 예산 권한의 이전과 민간위원들의 활용은 개혁적 정책의 수립에 있어서 전통적 자민당 정책에 대해 이해관계를 갖고 있는 관료나 정치인들의 영향력을 줄일 수 있다는 점에서 최상의 선택이었다. 고이즈미는 경제재정자문회의를 담당하는 특명대신으로 다케나카 헤이조(竹中平蔵) 교수를 임명하고 매 회의 때마다 참석함으로써 구조개혁의 사령탑으로 사용하였다. 이에 더하여 고이즈미는 관저주도의 정책결정을 실행하면서 자민당의 정무조사회와 총무회 등이 관여하는 사전심사제의 관행을 무시하였다(이기완 2007, 101; 大嶽秀夫 2006, 96). 중요한 개혁의제였던 우정민영화의 청사진을 제시할 때에도 내각은 당의 승인을 받지 않았는데, 이러한 이유로 자민당 내의 반대파 정치인들은 고이즈미의 행태를 ‘독재적’ 리더십이라고 비판하였다(Hiwatari 2006, 31). 또한 고이즈미는 경제개혁 정책을 ‘경제재정운동과 구조개혁에 관한 기본방침’(骨太の方針)으로 불리는 지침을 공표하면서 수행해 나갔다. 경제재정자문회의는 신자유주의적 개혁에 효과적 수단이었는데 우정민영화의 경우 자문회의가 큰 역할을 함으로써 시장원리의 도입에 더욱 충실할 수 있었다(内山融 2007, 105). 고이즈미는 자신의 적극적 참여를 통하여 정책결정에 개입하였다. 내부적 대립이 있을 경우에도 자문회의의 제도적 특성을 최대한 활용하면서 리더십을 충분히 발휘하였다(内山融 2007, 107).¹

3. 고이즈미의 개혁 정책

반자민당 정치와 파벌정치의 타파, 공공사업 지출의 축소 등을 통한 재정건전화 등을 내세워 집권하게 된 고이즈미에게 가장 큰 장애는 자민당 정치인, 관료, 재계를 비롯한 이익집단간의 밀접한 관계를 통해 수십 년간 형성되어온 이익유도 정치였다. 이른바 ‘구조개혁’을 위해 우선되어야 하는 점은 자민당 내의 특정 이익집단과 연계된 파벌세력이나 족의원, 관료들의 저항을 어떻게 극복하느냐 하는 것이었다. 고이즈미는 개혁정책 집행과정에서 당내외의 반발에 부딪혀 타협하고 후퇴하는 모습을 보여주기도 했지만, 과거의 총리들에 비하면 재정건전화를 위한 의미 있는 재정투융자 개혁과 민영화 개혁을 수행함으로써 나름대로 성과를 거두었다고 볼 수 있다.

(1) 도로공단 민영화

개혁에 대한 일본 국민들의 기대와는 달리 고이즈미의 집권 초기 개혁시도는 성공보다는 실패로 평가되는 경우가 많다(George-Mulgan 2002). 특히 2001년 7월의 참의원 선거에서 압승한 후 본격적으로 시작된 도로 공단의 민영화는, 개혁의 성과를 평가하는데 있어서 그 수준에 대한 이견은 있으나, 대중들의 기대에 못 미친 실패한 개혁으로 지적받고 있다. 도로건설 사업은 지역정치와 밀접하기 때문에 미디어와 대중의 많은 관심을 받는 부문이었고, 자민당에게는 표와 정치자금에 직결된 중요한 정치적 자원이었다. 고



이즈미는 ‘도로관계 4공단 민영화추진위원회’를 발족시키고 개혁을 추진하였으나 자신이 적극적으로 관여하지 않는 가운데 내부적 분열을 겪는 등 어려움에 봉착했다(大嶽秀夫 2006, 7; Mishima 2007, 743). 2002년 11월 18일 고이즈미는 도로 건설을 억제하기 위해 매년 3천억 엔에 달하는 보조금을 삭감하는 안을 제시하였지만 도로족(道路族) 의원들의 저항에 부딪쳤으며, 타협의 결과 보조금은 삭감하는 대신 채무 지불을 30년이 아닌 50년 만기로 연장하기로 하였다. 이는 계획되어 있던 새로운 도로의 건설이 원안의 80% 정도는 달성된다는 의미이다(Shinoda 2005, 820). 실제로는 원래 주장하던 개혁안에서 상당히 후퇴한 결과였음에도 불구하고, 고이즈미는 TV 프로그램에 출연하여 개혁이 성공적으로 진행되었음을 강조하기도 하였다. 이러한 결과에 대하여 매스미디어에서는 고이즈미 총리는 개혁이라는 명분을 얻었고 도로족은 실리를 지킨 것이라고 평가하였다(内山融 2007, 58). 한편 오다케는 고이즈미가 개혁에 대한 대중들의 기대를 저버리고 자민당 최대파벌인 하시모토파의 도로족의원들과 타협하게 된 것은, 2003년 9월의 자민당 총재선거 때문이었다고 주장한다. 즉 고이즈미는 포퓰리스트 정치인이자 진정한 개혁자가 아니었기 때문에 개혁자라는 이미지를 유지하면서 배후에서는 정치적 타협을 하는 마키아벨리적 정치인이라는 것이다(大嶽秀夫 2006, 74-75).² 물론 오다케의 지적처럼 고이즈미가 도로공단 민영화 과정에서 타협적 모습을 보여주었지만, 이를 이미지 정치로만 보는 것은 자민당의 이익유도정치와 밀접하게 연결된 다수의 자민당 유력 정치인들의 이해관계가 걸려있던 사안이라는 점을 간과한 것이다. 대중적 지지 외에는 당내에 견고한 지지 기반을 갖고 있지 못했던 고이즈미의 입장에서 자민당 지지기반을 흔들 수 있는 정책의 시도는 그 자체로 의미 있는 노력으로 평가될 수도 있다.

(2) 불량채권 처리

90년대 말 계속되는 금융기관의 파산은 불량채권의 증가로 이어졌다. 일본 정부는 97-98년 사이에 총 1조 8천억엔의 공적자금을 금융기관에 투입하였으나 계속되는 경기침체로 불량채권이 급증하게 되었다. 고이즈미는 2001년 5월 국회 소신 표명 연설에서 구조개혁을 위해서는 2-3년 안에 불량채권을 처리하는 것을 최우선의 목표로 한다고 선언하였다(박철희 2011, 355). 고이즈미는 2002년 9월 다케나카 경제재정 정책담당대신을 금융담당대신으로 겸임시키며 불량채권 문제 해결을 포함한 금융제도 개혁에 더욱 노력하였다. 2002년 10월 다케나카는 ‘금융재생프로그램’을 발표하였지만 자민당 간부들과 업계로부터 경기대책 없는 불량채권 처리는 경제 불안을 가중시킨다는 반발에 직면하였다(김기석 2005, 172; 김용복 2004, 141). 결국 다케나카의 개혁안은 중소기업대책 등의 경기활성화 대책을 포함한 ‘종합디플레이대책’으로 변경되었다. 이 과정에서 중소기업 대책으로 신설된 ‘산업재생기구’의 특명대신에 온건론자인 타니가키(谷垣禎一)의원을 임명하면서 개혁의지가 후퇴했다는 평가를 받았다(김기석 2005, 173). 하지만 디플레이션이 계속됨에 따라 불량채권 처리를 위한 노력은 계속되었다. 고이즈미는 2003년 9월 자민당 총재선거에서도 국채발행증가와 공공사업의 확대를 요구하는 다른 세 후보들과 달리 구조개혁 노선을 견지하였다. 이러한 노력과 경제회복의 결과로 주요 은행의 불량채권비율이 크게 감소하여 2002년 3월 8.4%에서 2004년 9월에는 4.7%가 되었다(김은지 2005, 66). 한편 자민당 총재 재선 후 제 2차 내각을 구성할 때 고이즈미는 당내의 반발에도 불구하고 다케나카를 유임시켰다(김용복 2004, 142). 고이즈미는 자민당내의 다케나카에 대한 사임요구에 대응하기 위해, 2004년 참의원 선거에 다케나카를 비례구에 출마시켰는데 2위 보다 두 배 이상의 득표로 당선됨으로써 그에 대한 당내 비판이 줄어들 수 밖에 없었다(グレゴリー W. 노블 2006, 97). 이는 자신의 생각을 밀고 나가는 승부사로서의 고이즈미의 리더십을 잘 보여준 사례이다.



(3) 재정분권화

고이즈미가 구조개혁 과정에서 대표적 구호는 ‘관(官)에서 민(民)으로’와 ‘국가에서 지방으로’였다(박철휘 2011, 362). 특히 90년대부터 추진되어 온 지방분권화 개혁은 고이즈미 정부 시기에 들어서는 재정분권화를 통한 중앙정부 및 지방정부의 재정건전화에 초점을 두게 되었다. 정부는 2004년부터 2006년까지 지방에 대한 국가보조금과 지방교부세의 축소, 세원(稅源)의 지방으로의 이전을 동시에 추진하겠다는 이른바 삼위일체(三位一體)개혁을 통해 지방자치단체의 자율성과 자립도를 높여나갔다. 이러한 개혁은 대도시 지역의 부유한 지방자치단체와 농촌지역의 지방자치단체간의 재정격차를 야기하고 지자체간의 공공서비스 격차 등을 확대시키는 불평등한 결과를 가져왔다(Han 2010). 하지만 국가재정 건전화와 지방의 비효율적인 공공사업 지출 감소 등에는 상당한 효과가 있었다. 지방재정제도 개혁의 결과만은 아니겠지만 고이즈미 정부에서의 공공사업비 지출 감소 성과는 두드러진다. 2001년 당초 예산이 9조4335억엔이던 것이 매년 3%~4%씩 삭감되어, 2006년에는 2001년 대비 2조 2320억엔(-23.7%)이 감소한 7조 2015억 엔이 되었다(内山融 2007, 47).

(4) 우정민영화

총리 취임 이후 고이즈미는 우정관련 법안을 개정하는 등의 부분적 개혁에 착수 하였는데 2005년이 되어서야 전면적인 우정민영화에 돌입했다. 고이즈미에게 우정민영화는 규제개혁과 행·재정개혁의 상징이었으며(박철휘 2011, 358), 도로공단 민영화 및 지방재정개혁과 함께 우정민영화가 재정재건과 경제활성화의 필수 방안이라고 생각했다(김용복 2004, 142). 2005년 7월 일부 자민당 의원들의 반대에도 불구하고 중의원을 통과한 우정민영화 관련 법안이 2005년 8월 8일 참의원에서는 부결되는 사태가 벌어졌다. 이는 하시모토파 내의 강력한 우정족의원들과 관련 이익집단들의 의사에 반하는 결정을 하는 것이 총리의 권한만으로는 쉽지 않음을 보여주는 것이다. 고이즈미는 우정민영화 법안이 부결되자마자 중의원 해산을 선포하고 국민의 선택을 받겠다고 주장하였다. 해산 후의 기자회견에서 고이즈미는 자신이 4년 전에 민영화의 필요성을 호소하면서 자민당 총재이자 일본의 총리가 될 수 있었다고 강조하면서, 반대를 무릅쓰고 우정민영화에 대한 신념을 지켜내려는 자신이 지동설을 주장한 갈릴레오와 비슷하다고 주장했다(수상관저 홈페이지 (内山 2007, iii) 에서 재인용). 물론 우정민영화가 국민들이 큰 관심을 두지 않았던 분야였으며, 우정민영화 법안이 부결된 뒤 실시된 선거를 우정민영화가 아닌 ‘고이즈미 개혁’전체에 대한 신임투표 양상으로 몰고 갔다는 비판은 있지만, 우정민영화가 포퓰리스트적인 선거 전략을 위한 쟁점으로만 이용된 것은 아니다. 즉 고이즈미가 우정민영화에 대한 국민들의 지지를 묻기보다 자민당 내 반대파를 반(反)개혁세력으로 틀 짜기(framing)하여 선거에서의 관심을 다른 곳으로 돌린 것은 맞지만, 우정민영화는 정부자금의 불투명한 용자로 인한 재정문제 해결과 자본시장의 활성화를 위해 필요한 일이었다. 예를 들어, 일본인들은 안정적 예금을 선호했기 때문에 가계의 여유자금이 민간은행보다는 우편저축이나 보험에 몰리면서 시장지향적 금융제도로 유도하는 것에 어려움이 있었다(전창환 2007, 90).

의회 해산 당시에는 고이즈미가 선거에서 승리할 것이라고 보는 견해가 그리 많지 않았다. 특히 자민당내 반대파와 민주당은 우정민영화에 대한 여론의 상대적 무관심에 고무되어있었다. 아사히 신문의 여론조사에 따르면 우정민영화를 지지하는 응답자는 2005년 1월의 47%에서 3월에는 42%, 6월에는 38%로 감소한 반면, 반대하는 비율은 각각 34%에서 42%, 42%로 증가하였다. 이러한 상황에서 대부분의 자민당 의원들은 선거운동 비용의 문제와 선거경쟁의 어려움, 패배의 위험 때문에 총선거에 부정적 입장을 가지고 있었다(Christensen 2006, 503). 자민당 의원들은 분열된 자민당이 최악의 선거결과를 얻을 것으로 걱



정했으며 야당인 민주당은 정권획득의 좋은 기회가 될 것으로 생각했다. 그럼에도 불구하고 고이즈미는 2005년 9월 11일의 선거를 자민당의 압승으로 이끌었으며, 같은 해 10월 우정민영화 법안이 중의원과 참의원을 통과하게 되었다.

4. 외교정책

외교정책은 다양한 이익관계가 얽혀있는 국내 정책과는 달리 기본적으로 총리의 리더십이 강하게 작용할 수밖에 없는 영역이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 외교정책은 고이즈미가 자신의 의도를 강하게 실행할 수 있는 분야이다. 고이즈미의 외교는 대미동맹의 강화와 동아시아 주변국과의 관계 소홀로 정리할 수 있다. 즉 야스쿠니 신사의 참배에 따른 동아시아 주변국과의 관계 소홀, 미·일 동맹의 강화와 자위대 해외파견, 북한과의 국교정상화 회담과 납치피해자 문제를 꼽을 수 있다.

고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배는 1996년 하시모토 총리 이후 처음 이루어진 것이다. 이는 총리 취임 전부터 공언했던 사안으로 부정적으로 보자면 한국과 일본 등 주변국가와의 갈등심화를 야기한 반면, 긍정적인 시각에서 본다면 자신의 신념과 공약을 지킨 행위로 볼 수 있다. 주변의 반대에도 아랑곳하지 않은 고이즈미의 완고한 결정은 전직 총리들로부터도 국가의 외교력을 손상하는 것으로 비판을 받았다. 특히 일본의 UN 안전보장이사회 진출문제와 관련하여 걸림돌이 되었다는 시각도 있다(Hiwatari 2006, 26). 우치야마는 이러한 행태는 일·중 관계 개선을 바라는 경제계의 요구 등을 뒤로 한 채 지지자들의 감성을 자극하는 고이즈미의 방식이 잘 드러난 사례라고 지적하고 있다(内山融 2007, 148-149). 고이즈미는 임기 동안 매년 야스쿠니 신사에 참배함으로써 한국이나 중국과의 관계개선을 소홀히 한 반면, 대미외교에는 충실하였다. 외교안전보장 면에서 미국에 크게 의존한 정책을 어떻게 평가할 것인가에 대해서는 많은 논란이 있겠지만, 적어도 자위대의 해외진출이라는 측면에서는 일정 정도 성과가 있었다고 할 수 있다. 자위대 해외파견 문제의 경우 1990년의 걸프전 당시 고이즈미는 파견을 반대하는 입장이었다. 하지만 총리 취임 이후에는 자위대의 해외파견에 적극적 태도를 보이면서 테러 특조법(特措法)과 이라크 특조법을 통과시켰다. 특히 자위대의 이라크 파견과 관련한 여론조사에 따르면 국민의 과반수가 반대를 표명했음에도 불구하고 미·일 동맹 강화의 필요성과 국제적 공헌 등의 이유를 들어 국민들을 설득하였다(大嶽秀夫 2006, 195). 이러한 조치들은 일본의 전후 안전보장정책의 중요한 전환을 보여주는 것이다. 북·일수교 문제는 1990년대 들어 일본의 외교에 있어서 중요한 과제로 등장하게 되었고 2000년 모리 총리에 시기에 국교정상화 회담이 본격화 되었으나, 모리총리의 조기 퇴진으로 고이즈미 총리의 취임 후에 이루어지게 되었다. 북·일 수교 문제에 대한 고이즈미의 대북전략은 다양한 평가의 여지가 있겠지만, 이 문제는 적어도 고이즈미에 대한 지지율 향상과 선거에 도움이 되었던 것 같다(Kabashima and Steel 2007a, 82; Hiwatari 2005, 51; 大嶽秀夫 2006, 226). 2002년의 방북과 납치피해자 5인의 귀국은 지지율 하락으로 고민하던 고이즈미에게 반전의 기회를 제공하였으며 2003년 자민당 총재 선거에 도움이 되었다. 또한 2004년의 두 번째 방북과 납치피해자 가족의 귀국은 2004년의 참의원 선거에서 자민당이 선전하는데 도움이 되었다. 오다케는 고이즈미가 북한 납치자 및 그 가족 문제를 지지율 회복의 도구로 이용했다고 비판하고 있다(大嶽秀夫 2006, 194). 하지만 북한과의 수교문제는 고이즈미 이전 시기부터 일본정부가 지속적으로 추진하려던 사업이었으며, 북한 납치피해자 문제는 국내적 요구 등을 반영한 것이기 때문에 정략적으로만 이해될 사안은 아니라고 할 수 있다.



IV. 고이즈미의 정치 수법과 선거정치

1. 승부사 고이즈미와 우정민영화

고이즈미의 정치 수법을 가장 명확하게 보여주는 것이 우정민영화를 둘러싼 과정이라고 할 수 있다. 다수의 연구에서 고이즈미의 정치 방식은 ‘포퓰리스트’, ‘극장형정치’(劇場型政治) 등 부정적인 것으로 묘사되는 경우가 많다(이기완 2007; 이이범 2006; 大嶽秀夫 2006). 특히 대중에 대한 고이즈미 특유의 이미지 형성 방식과 메시지 전달방식은 주된 비판의 대상이다. 오다케는 고이즈미가 정치적 쟁점에 대하여 선악(善惡)이원론적인 구분법을 사용하여 여론을 환기시키고 조작하며, 30년 경력을 지닌 프로 정치인임에도 불구하고 자신을 반엘리트적이고 평범한 사람, 서민, 아마추어로 포장하고 있다고 비판하고 있다(大嶽秀夫 2006). 마찬가지로 우치야마는 고이즈미가 TV와 같은 미디어에 적합한 짧은 문장(one phrase)을 주로 사용하고, 이성보다는 정념(pathos)에 호소하면서 선악의 대립구도와 적에 대항하는 영웅이미지를 강조하는 극장형 정치가라고 지적하고 있다(内山融 2007). 한편 고이즈미의 포퓰리즘 정치는 재정지출의 확대를 통해 대중적 지지를 얻는 통상적인 경제적 포퓰리즘과 달리, 개혁을 앞세운 신자유주의와 포퓰리즘의 이념적(ideological) 결합을 통해 현상 타파를 원하는 유권들의 정서에 호소하는 방식으로 보는 시각도 있다(Kabashima and Steel 2007a, 80).

고이즈미를 포퓰리스트로 보는 시각의 글들은 특히 2005년의 중의원 선거에서 고이즈미가 보여준 선거 전략에 주목한다. 고이즈미는 자신의 정책에 대한 지지를 확보하기 위해 어려운 문제를 유권자들이 쉽게 이해할 수 있도록 단순화 시키는 방식을 사용했다. 우정민영화의 경우도 재정개혁의 중요 부분이라는 점을 국민들에게 각인시키는 것이 쉽지 않았기 때문에, 우편국원이나 우편국장이 공무원으로서의 특권과 기득권만을 누리고 있다는 식의 주장을 통해 여론을 환기시켰다(大嶽秀夫 2006, 94). 또한 개혁에 반대하는 족(族)의원과 관료들을 ‘저항세력’(抵抗勢力)으로 표현하면서 우정민영화에 반대하는 의원들에 대한 정당 지지를 거부하였다. 따라서 이들은 무소속으로 출마하거나 새로운 정당을 결성해서 출마해야만 하는 어려움에 봉착하게 되었다. 고이즈미는 민영화를 반대한 자민당 의원들의 출마지역에 이른바 ‘자객’(刺客) 후보자들을 투입하고 다수의 여성 후보자를 추천함으로써 우정민영화 문제와 선거에 대한 대중들의 관심도를 높였다. 하지만 고이즈미의 정치를 ‘극장식 정치’라고만 비판하는 것은 현실정치 상황을 고려하지 않은 왜곡된 평가라고 할 수 있다. 정치적 지도자가 자신의 신념이나 정책을 추구하는 과정에서 대중들에게 단순하고 명료한 메시지만을 전달하고 이를 통해 선택 받는 것, 자신이 아닌 상대 후보나 상대 정책에 대해 자신과 대비시키는 것은 현대 정치의 자연스러운 정치방식이라고 할 수 있을 것이다. 더욱이 당내에 자신의 지지 기반이 약한 상태에서, 그리고 자신의 개혁적 정책들에 대한 반대파가 강력한 상황에서 대중적 지지의 동원과 개혁과 반개혁의 구도 설립은 오히려 바람직한 선거 전략으로 이해되어야 한다. 즉 고이즈미는 대중적 지지 확보를 위한 틀 짜기(framing)에 능숙한 정치인이었음을 알 수 있다. 정치적 비전이나 정책에 대한 명확한 정치구도 또는 선거구도의 제시는 강력한 기득권 세력의 저항에 직면한 개혁적 정치인의 입장에서 올바른 전략적 선택일 것이다.

포퓰리스트 관점에서는 고이즈미가 대중들의 관심을 조작한 것으로 이해될 수 있다. 하지만 자민당의 파벌정치 특성 속에서 당내의 지지기반이 약한 고이즈미로서는 대중적 지지에 기댈 수밖에 없었는데(Kabashima and Steel 2007a, 79), 과거에도 미키 총리나 나카소네 총리처럼 파벌의 지지기반이 약한 총리들은 자신들의 권력기반을 보완하기 위해 여론에 직접 호소하기도 하였다(内山融 2007, 20-21). 마찬가지로 대중적 지지는 고이즈미가 당내 반대파를 억제하는데 사용할 수 있는 가장 강력한 정치적 자원이었다. 실제로 고이즈미 임기 동안의 평균 지지율은 50% 이상으로 이전의 어떤 자민당 총리보다도 높았다



(蒲島郁夫·ジル·スティール 2008, 103). 이렇게 본다면 대중적 지지를 얻으려는 노력은 정치인으로서 합리적이고 전략적인 행동으로 보인다. 더욱이 고이즈미의 개혁이 국민들의 바람을 반영하고 있었다는 점에서, 고이즈미의 여론중시 정치를 포퓰리즘이나 대중영합주의로만 간주하는 것은 지나친 감이 있다. 고이즈미가 집권 초기 시도한 도로공단 민영화는 국민들의 많은 관심과 지지의 대상이었다는 점에서 정당한 개혁시도로 볼 수 있다. 물론 결과적으로는 성공하지 못한 개혁시도였으나 당내 반대세력들의 강한 저항에 부딪혀 타협적 결과를 내놓았다고 하더라도 그 시도 자체를 폄훼할 수는 없다. 더욱이 우정민영화 개혁자체는 포퓰리스트적 관점으로 설명하기 어렵다. 주요 신문들의 정책선호 조사에 따르면 국민들은 경기대책이나 고용정책, 연금문제 등에 대해 관심을 가지고 있었으며 우정민영화 문제는 국정과제의 후순위에 불과했다(Hiwatari 2006, 33). 포퓰리스트 관점이 옳다면 고이즈미는 우정민영화보다는 국민의 요구에 부응하는 경제부양이나 연금·복지 문제들에 더욱 주력했을 것이다(후카오리 2012, 236). 우정민영화는 고이즈미 집권 초기부터 시도되었던 것이며, 무엇보다도 고이즈미가 자신의 총리직을 걸고 우정 개혁을 추진했다는 점에서 오히려 자신의 신념을 실천하고자 하는 정치인으로 이해되어야 한다. 물론 2005년의 선거가 비록 자민당의 압승으로 끝나기는 했지만, 자민당의 패배 가능성에도 불구하고 중의원 해산이라는 강수를 두었다는 점은 비판의 대상이 될 수 있다. 자신의 개혁 아젠다를 성취하기 위해 자민당을 파괴할 수 있는 선택을 했다는 점은(Christensen 2006, 502), 자기중심적인 독불장군식의 결정이라는 점에서 결과적 성공만으로 합리화되기 어려운 것이었다. 그럼에도 불구하고 생각해 봐야 할 것은 고이즈미는 우정민영화에 자신의 ‘총리직’을 걸었다는 것이다. 자민당 반대파들은 선거가 고이즈미개혁에 위협받는 우편국장 등에 의한 조직표에 의해 좌우되어 자민당에게 불리할 것으로 예상하였으며, 민주당은 분열된 자민당이 자신들에게 유리한 결과를 가져올 것이라는 전망하였다. 하지만 결과는 모두의 예상을 뒤엎는 것이었다. 특히 중의원이 해산할 때 까지만 해도 우정민영화가 유권자들의 주된 관심거리가 아니었고 여론이 그리 우호적이지도 않았다는 점에서, 고이즈미가 우정민영화에 대한 신념이 부족했다면 일어나기 힘든 일이었다고 할 수 있다. 무엇보다도 선거구도를 유리하게 전환시키는 정치적 능력은 높이 평가되어야 한다. 이 선거는 우정민영화 보다는 고이즈미의 개혁에 대한 신임투표로서의 성격이 강했다고 할 수 있으며, 대부분의 유권자들은 개혁자로서의 고이즈미를 위한 투표를 했다(Hiwatari 2006, 33). 실제로 선거 직후의 여론조사에서 응답자 중 58%가 자신들이 자민당에게 투표한 것은 ‘고이즈미를 지지하기 때문이다’라고 응답하였다(Patterson and Maeda 2007, 419). 비록 우정민영화가 대중들의 관심 대상이 아니었다고 하더라도 고이즈미는 자신에 대한 대중적 지지를 통해 재정건전화를 위한 필수 개혁이라고 할 수 있는 우정민영화에 성공한 것이다.

2. 고이즈미와 자민당의 선거정치

자민당의 전통적인 지지기반은 도시보다는 지방(또는 농촌지역)이었다. 이는 수십 년간 지역균형발전정책이나 지방중심의 공공사업과 같은 지방에 많은 혜택을 중시하는 정책을 수행한 결과라고 할 수 있다. 하지만 이러한 정책들은 90년대 중반 이후 자민당에 대한 도시지역 유권자들의 불만의 주된 요인이 되었으며, 1998년 참의원 선거와 2000년 중의원 선거에서 도시선거구에서의 참패로 귀결되었다(한의석 2011). 이러한 상황 속에서 오부치나 모리 총리가 추구했던 선거전략은 자민당의 기존 지지층을 강화시키는 것이었다(박철희 2011, 325). 이는 전통적인 자민당의 이익유도정치가 지속되고 경기회복을 위한 개혁의 지체를 의미하며, 자민당 정치에 대한 국민들의 불만 고조와 반자민당 정서를 반영하지 못한 것이라고 할 수 있다. 반면 고이즈미는 탈 자민당 정치, 구조개혁의 필요성을 주창하며 2001년 총재 선거에서 승리할 수 있었다. 특히 이러한 정책변환이 수십 년간 자민당의 안정적 집권을 가능하게 해준 지지기반



의 이탈을 초래할 수 있다는 점에서 어려운 선택이었음에도 불구하고, 고이즈미는 당내의 다른 정치인들과 달리 지지율이 하락해가던 자민당의 회생에 대한 올바른 비전을 제시하였다고 할 수 있다. 이러한 점은 2001년 자민당 총재 선거에 출마하기 전의 발언에도 잘 나타나 있다. 고이즈미는 2000년 3월 <세카이(世界)>에 기고한 글에서 무당파층 유권자를 끌어 들이는 것이 자민당의 선거 승리에 중요한 요소이고 이를 위해서는 대담한 정책변화가 필요하다고 주장하였다(박철희 2011, 330). 실제로 도시 무당파층을 끌어들이기 위한 고이즈미의 개혁정책과 선거정치 비전은 2001년 이후 고이즈미 임기 동안의 선거 승리를 통해 잘 나타나고 있다. 이러한 변화는 전통적 자민당 보수층의 지지를 묶어두고 도시지역에서의 득표력을 높인 결과이다. 2003년, 2005년의 중의원 선거결과는 도시지역에서 자민당의 지지가 증가하였음을 잘 보여주고 있다.

[표 1] 선거구 유형에 따른 자민당 비례대표 득표율(중의원 선거, %)

	도시	준도시/준농촌	농촌
2000	21.2	28.8	35.8
2003	30.9	34.6	40.0
2005	38.6	37.3	38.7

출처: Kabashima and Sugawara(2005, 13).

일본 경제의 구조개혁을 주장하는 고이즈미의 입장은 경제침체와 국가 재정적자의 누적, 자민당의 나눠먹기식 정치에 실망하던 도시지역유권자들의 관심을 받기에 충분했다. 또한 고이즈미의 정치적 배경을 본다면 그가 가나가와현의 도시지역 선거구를 지역구로 한다는 점도 관련이 있는 듯하다. 고이즈미 정부 하에서 치러진 선거의 결과를 분석해보면 이른바 ‘고이즈미 효과’를 통해 자민당이 민주당의 지지기반인 도시지역에서 무당파층의 지지를 획득하면서 상당한 성과를 거두었음을 알 수 있다. 2005년 우정선거에서 자민당이 승리한 것은 상당수 민주당 지지성향의 도시유권자들이 고이즈미와 그의 개혁 아젠다를 위해 투표했기 때문이었다. 이에 더하여 고이즈미의 개인적 특성 자체가 자민당의 지지향상에 도움을 준 것으로 보인다. 일본 총리들의 대중성과 선거와의 상관관계에 주목한 패터슨과 마에다(Patterson and Maeda)의 연구에 따르면, 일본의 선거정치 차원에서 효율적인 총리는 일반적인 생각과 달리 합의를 존중하기 보다는 강하고 적극적으로 인식되는 지도자였고, 고이즈미와 같이 논쟁적인 정책입장을 제시하는 지도자였다(Patterson and Maeda 2007).

3. 고이즈미의 부정적 유산

고이즈미의 개혁에 대한 평가는 다양하다. 개혁이 상징적인 수준에 그쳤으며 강력한 자민당 정치인들의 근본적인 이익을 손상하지 않는 것이었다는 비판이 있으며, 비록 혁신적인 변화는 없었을 지라도 점진적인 개혁의 축적물들이 결국에는 일본에 급속한 변화를 가져올 것이라는 주장도 있었다(Christensen 2006, 508). 고이즈미의 개혁에 대한 평가가 어떻든 간에 분명한 것은 고이즈미의 개혁이 사회의 양극화를 심화시키면서 이른바 ‘격차사회’(格差社会)문제를 야기하였음은 분명해 보인다. 또한 지방의 공공사업 지출을 줄이고 지방재정개혁을 수행하는 과정에서 도시지역 유권자들의 지지를 얻은 반면, 도시와 지역의 격차를 확대시킴으로써 전통적 지지기반이던 농촌지역에서는 지지기반이 무너지기 시작했다는 것



이다. 우정민영화 같은 개혁은 또한 자민당의 강력한 조직표 기반을 무너뜨리는데 일조하였다. 결국 고이즈미가 추진했던 도시지역 무당파층에 의존하는 선거전략은 자민당에 안정적인 기반을 창출하지 못하고 정당지지의 유동성만 높이는 결과를 낳았다. 이러한 측면에서 고이즈미의 선거정치적 비전은 일시적으로는 효율적으로 작동하였으나 결국 2007년 참의원 선거에서의 패배와 2009년 자민당 정권의 몰락을 가져온 이유 중 하나가 되었다고 할 수 있다. 흥미로운 점은 고이즈미와 종종 비교되는 나카소네 총리도 1986년 선거에서 자민당 역사상 최고의 승리를 거둔 적이 있으나 단지 3년 후에는 자민당이 최악의 패배를 경험하였다는 것이다(Christensen 2006, 501).

V. 결론

고이즈미는 시장원리의 중시와 정부개입의 억제 등을 강조하는 신자유주의적 시각을 기반으로 재정개혁과 공공사업의 축소, 불량채권의 정리, 연금제도 및 의료제도의 개혁, 특수법인의 개혁과 지방재정제도 개혁(삼위일체 개혁)과 같은 다양한 정책들을 추진하였다. 고이즈미가 관련된 이익집단들의 저항을 물리치고 이처럼 다양한 정책들을 추진할 수 있었던 배경에는 총리와 내각의 정책결정 권한을 강화하려는 행정개혁과 고이즈미의 리더십이 있다.

고이즈미가 전임 총리들에 비하여 강력한 리더십을 행사할 수 있었던 배경에는 90년대의 선거제도 개혁 및 행정개혁에 따른 제도 변화가 자리잡고 있다. 하지만 아베 신조(安倍晋三)나 후쿠다 야스오(福田康夫)와 같은 후임 총리들의 정치행태는 고이즈미 총리의 권력자원이 단지 제도적 틀에서 비롯된 것이 아니라 개인적인 정치력, 리더십이 중요한 요인이었음을 보여준다. 그렇다면 고이즈미의 리더십은 어떻게 이해되어야 하는가? 다수의 관찰자들은 고이즈미를 포퓰리스트로 보고 있다. 물론 포퓰리스트를 어떻게 정의하느냐의 문제가 있을 수 있으나, 고이즈미를 포퓰리스트 정치인으로만 보기는 어렵다. 예를 들어, 다수 국민들의 정서에 반하는 이라크 자위대 파견(2004) 문제 등은 국민 다수가 선호하는 것이 아닌, 상당히 논쟁적인 사안이었다. 고이즈미가 추진한 연금개혁은 부담은 늘리고 혜택은 줄이는 것이었기 때문에 2003년의 참의원 선거에서 고이즈미와 자민당에 대한 지지 감소로 이어졌다(Hiwatari 2005, 46). 국민들이 크게 관심을 갖지 않았던 우정민영화를 위한 그의 노력에 대한 포퓰리스트 시각은 선거 패배가 고이즈미에게 미칠 수 있었던 영향을 고려하면 결과론적인 판단으로 보인다. 오히려 그는 타협적 정치인이 아닌 자신이 믿고 있는 정책의 추구에만 몰두하는 독불장군형 정치인에 가깝게 평가될 수 있다. 물론 그는 이전의 대다수 자민당 출신 총리들과는 달리 대중적 인기를 통해 권력자원을 획득하였다. 고이즈미의 개혁 지향적인 모습이 그가 새로운 일본을 위한 비전을 가진 정치인이었기 때문인지, 아니면 대중적 지지 획득을 위해 지속적으로 개혁적인 것으로 보이는 정책을 추구할 수밖에 없었던 정치인이었는지 판단하기는 쉽지 않다. 하지만 분명한 것은 1990년대 몇 차례의 개혁 시도가 있었음에도 불구하고 전통적 자민당 정치와 정책에서 벗어나지 못했던 과거의 총리들과 달리, 고이즈미는 실질적이고 의미 있는 개혁 정책에 착수했고 경기회복이라는 성과를 거두었다는 것이다. 더불어 고이즈미의 탈 자민당 정치의 결과 이익유도 정치나 파벌정치가 더 이상 일본 정치의 주된 관심사가 되지 않았다는 점에서 성공적이라고 할 수 있다.

■



주(註)

¹ 고이즈미는 자민당의 전통적 기존의 정책결정 메커니즘을 변화시킨 것으로 평가 받기도 하지만, 실제로는 관료들의 영향력을 제한하는 데에 성공적이지 못했다는 비판도 있다(Mishima 2007).

² 오다케는 또한 타협의 이유로 하시모토파의 내의 도로족을 대표하는 아오키(青木)와 손잡고 우정민영화에 강하게 반대하는 우정족을 대변하는 노나카(野中)와의 갈등을 유발하여 하시모토파를 분열시키려는 의도가 숨어있었다고 지적하였다(大嶽秀夫 2006, 35).



참고문헌

- 권순미. 2006. “고이즈미 수상의 전환적 리더십과 우정 민영화.” <국가전략> 12, 1: 101-130.
- 김기석. 2005. “일본형 금융시스템 개혁과 새로운 모색: 시장지향형 제도변화와 복합형 시스템의 등장.” <한국정치학회보> 39, 3: 167-193.
- 김용복. 2004. “일본 장기침체의 정치경제.” <한국과 국제정치> 20, 1: 119-148.
- 김은지. 2005. “일본의 부실채권처리 현황 및 평가.” <월간 KIEP 세계경제> 2005년 2월.
- 박철희. 2011. 《자민당 정권과 전후 체제의 변용》. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 손열. 2003. “시스템의 동요와 개혁의 모색.” 《일본: 성장과 위기의 정치경제학》. 서울: 나남출판.
- 오일환. 2003. “북·일 평양 정상회담의 평가와 향후 과제.” <한국동북아논총> 26: 33-53.
- 윤홍석. 2007. “상호주의와 고이즈미 정권의 대북한 정책.” <세계지역연구논총> 25, 3: 177-206.
- 이기완. 2007. “고이즈미의 정치방식과 포퓰리즘.” <대한정치학회보> 15, 1: 93-113.
- 이면우. 2006. 《포퓰리스트리더: 일본은 왜 고이즈미를 선택했는가》. 서울: 삼성경제연구소.
- 이이범. 2006. “포퓰리즘적 현상의 한일비교: 노무현 대통령과 고이즈미 수상의 지지형태 비교.” <日本研究論叢> 23: 37-67.
- 이해영. 2003. 《정치지도자의 정책리더십》. 서울: 집문당.
- 전창환. 2007. “일본의 금융 빅뱅과 일본형 금융시스템의 전환?: 2000년대 금융상품거래법과 우정공사의 민영화를 중심으로.” <동향과 전망> 70: 77-108.
- 진창수. 2007. “90년대 이후의 일본 정치.” 《일본정치론》. 서울: 논형.
- 한의석. 2011. “고이즈미의 등장과 자민당의 정책변화: 도시유권자와 선거정치.” <한국정치학회보> 45, 4: 265-292.
- 후카호리 스즈카. 2012. “小泉의 우정민영화 전략과 일본의 정치기업가.” <한림일본학> 20: 233-262.
- Christensen, Ray. 2006. “An Analysis of the 2005 Japanese General Election: Will Koizumi’s Political Reforms Endure?” *Asian Survey* 46, 4: 497-516.
- Dittmer, Lowell. 2007. “Japan: A Turning Point?” *Asian Survey* 47, 5: 679-682.
- George-Mulgan, Aurelia. 2002. *Japan’s Failed Revolution: Koizumi and the Politics of Economic Reform*. Australia: Asia Pacific Press.
- Han, Euisuok. 2010. “The Politics of the Growth of Regional Disparity in Japan.” Unpublished Dissertation: University of Southern California.
- Hiwatari, Nobuhiro. 2005. “Japan in 2004: ‘Courageous’ Koizumi Carries On.” *Asian Survey* 45, 1: 41-53.
- Hiwatari, Nobuhiro. 2006. “Japan in 2005: Koizumi’s Finest Hour.” *Asian Survey* 46, 1: 22-36.
- Kabashima, Ikuo and Gill Steel. 2007a. “Koizumi Revolution.” *PS: Political Science and Politics* 40, 1: 79-84.
- Kabashima, Ikuo and Gill Steel. 2007b. “How Junichiro Koizumi seized the leadership of Japan’s Liberal Democratic Party.” *Japanese Journal of Political Science* 8, 1: 95-114.
- Kabashima, Ikuo and Taku Sugawara. 2005. “Lessons from the LDP Landslide.” *Japan Echo* 32, 6: 10-17.
- Kabashima, Ikuo. 2000. “The LDP’s ‘Kingdom of the Regions’ and the Revolt of the Cities.” *Japan Echo* 27, 5: 22-28.



- Kabashima, Ikuo. 2002. "Support for Koizumi Administration." *Japanese Journal of Political Science* 3, 2: 285-287.
- Krauss, Ellis S. and Benjamin Nyblade. 2005. "'Presidentialization' in Japan? The Prime Minister, Media and Elections in Japan." *British Journal of Political Science* 35, 2: 357-368.
- Mishima, Ko. 2007. "Grading Japanese Prime Minister Koizumi's Revolution: How Far Has the LDP's Policymaking Changed?" *Asian Survey* 47, 5: 727-748.
- Patterson, Dennis and Ko Maeda. 2007. "Prime Ministerial Popularity and the Changing Electoral Fortunes of Japan's Liberal Democratic Party." *Asian Survey* 47, 3: 415-433.
- Samuels, Richard. 2003. *Introduction in Machiavelli's Children*. Ithaca: Cornell University Press.
- Shinoda, Tomohito. 2005. "Japan's Secretariat and Its Emergence as Core Executive." *Asian Survey* 45, 5: 800-821.
- Takashi, Kawachi. 2001. "Koizumi Who?" *Japan Echo* 28, 4: 12.
- 公共投資総研編集部. 2001. 《公共投資 2001~2010》. 公共投資総研.
- 大嶽秀夫. 2006. 《小泉純一郎: ポピュリズムの研究—その戦略と手法》. 東京: 東洋経済新報社.
- 樋渡展洋. 2006. "政治転回・小泉政権の意味." 《“失われた10年”を超えてII 小泉改革への時代》. 東京: 東京大学出版会.
- グレゴリー W. ノーブル. 2006. "政治的リーダーシップと構造改革." 《“失われた10年”を超えてII 小泉改革への時代》. 東京大学社会科学研究所 編. 東京: 東京大学出版会.
- 内山融. 2007. 《小泉政権: “パトスの首相”は何を変えたのか》. 東京大学社会科学研究所 編. 東京: 中央公論新社.
- 秋田純. 2008. "小泉政権と小渕・森政権の予算からの比較." 《小泉政権の研究》. 東大法・第7期蒲島郁夫ゼミ 編. 東京: 木鐸社.
- 蒲島郁夫・ジル・スティーラー. 2008. "政治とマスメディア-政治小泉政権支持率の規定要因." 《小泉政権の研究》. 東大法・第7期蒲島郁夫ゼミ 編. 東京: 木鐸社.
- 〈日本経済新聞〉
- 〈産経新聞〉: sankei.jp.msn.com
- 長期経済統計. 2012. "平成23年度 年次経済財政報告". <http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je12/pdf/p08011.pdf>(검색일: 2012. 10. 25).



필자약력

한의석_중앙대학교 정치국제학과 강의전담교수. 중앙대학교 정치외교학과를 졸업하고 동 대학원 및 올바니 뉴욕주립대학교에서 석사학위를 받았다. 2007년 7월-2008년 7월 도쿄대학교 객원연구원을 거쳐, 2010년 남가주 대학교에서 일본의 지역 간 격차를 주제로 정치학 박사학위를 취득하였다. 연구논문으로 “고이즈미의 등장과 자민당 정책변화: 도시유권자와 선거정치.”(〈한국정치학회보〉 2011) 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.
김하정 아시아안보센터 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 107) hjkim@eai.or.kr
김양규 아시아안보센터 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) ygkim@eai.or.kr

