

1장 전후 일본의 건축과 재건축

손 열

왜 리더십인가?

1991년 소련 제국이 무너지고 냉전체제가 종식되는 순간 일본은 공전의 호황을 마치고 장기적 침체의 길로 접어든다. 냉전의 최종 승자는 미국이 아니라 일본이라는 이야기가 회자될 때였다. 정부는 버블경기가 붕괴되면서 초래된 금융부실을 털고 구조조정을 단행하여야 했으나 미봉책을 거듭하면서 경제는 장기침체의 늪으로 빠져들었다. 개혁에 대한 정치적 결단이 부재한 까닭이었다. 정치권에 대한 전반적 불신이 높아지면서 일본 국민들은 정치지도자의 실정(失政)에 민감하게 반응하였다.

지난 1991년 장기침체에 접어든 이래 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 수상의 재임기간 5년을 예외로 한다면 17년 동안 15명의 수상이 단명하면서 교체되었다. 평균 재임기간이 1년 남짓한 까닭은 내각지지율 추락 때문이다. 보통 내각 지지도가 60-70퍼센트대로 출발하였다가 10퍼센트대로 추락하면서 사퇴하는 수순을 반복하고 있다. 오랜 경기침체로 사회적 경제적 활력이 떨어지면서 유권자들은 정치가에 깊은 불신을 표시하게 되었고, 정당지지율의 부침이 커졌다. 불신의 눈으로 바라보는 국민들에게 정책의 실패나 통치의 과오는 곧바로 지지율의 급락으로 이어지고 집

권당은 권력을 유지하기 위해 수상에게 사퇴 압력을 가하게 되는 것이다. 그 와중에 자민당 장기집권체제는 무너지고 연립정권시대를 맞았으며 민주당 단독 정권교체, 그리고 3년만에 자민당의 대승과 정권교체 등 국민들은 정치적 지지를 크게 바꾸어왔다. 이념적 성향의 변화라기보다는 사양대국 일본을 바꾸는 새로운 리더십에 대한 갈망과 실망 때문이었다.

인간의 역사는 구조와 문화에 의해 결정되는 동시에 개인이란 변수에도 크게 좌우된다. 지도자의 역할이 바로 그것이다. 지도자는 경제적, 정치적, 사회적 구속으로부터 해방되어 새로운 역사를 쓰곤 한다. 물론 혁명이 아닌 한 리더십은 기존의 제도와 구조를 적절히 활용하는 능력에 좌우된다. 즉 구조가 주는 기회를 잘 포착하여 자신의 신념이나 상상력과 함께 동원 가능한 자원을 묶어 변화를 이끌어 내는 힘이 중요하다. 근자에 일본에서 사카모토 료마(坂本龍馬)가 재조명 받는 이유는 변환적 리더십의 전형이기 때문이다. 그는 19세기 역사의 전환기에 개국을 하고 경제력을 쌓아 서구열강에 대항할 수 있는 근대국가를 만드는 구상력을 보여주고, 당시 혁명의 양대세력이며 라이벌인 사쓰마와 조슈 사이의 동맹을 성사시켜 막부를 굴복시키는 교섭력을 보여주었다.

1945년 패전 역시 일본에게 거대한 역사적 전환기였다. 맥아더(Douglas MacArthur) 장군이 이끄는 미군정에 의해 기존의 정치질서가 전면적으로 부인되는 혁명적 상황을 맞았다. 새 헌법에 의해 천황주권과 군대가 사라졌고, 기존 보수정치가들은 숙청되었으며 재벌은 해체되었다. 천황제 이데올로기와 파시즘, 군국주의라는 과거와의 철저한 단절 속에서 일본은 완전히 새로운 정치와 경제 질서를 구축해야 하는 상황이었다. 1868년 메이지유신과 함께 근대화의 길에 접어든지 30여년 후 1905년 러일전쟁의 승리로 열강의 반열에 오른 전전의 일본처럼, 전후 일본은 짧은 전후 복구기를 거쳐 고도성장의 길로 접어들게 된다. 1956년 “이제 전후는 끝

났다.”(もはや戦後ではない)라는 경제기획청의 선언처럼 패전의 잣더미로부터 10년의 노력 끝에 경제를 전쟁 이전 수준으로 끌어 올린 일본은 이후 두 자리 수의 고도성장을 거듭하여 1960년대 후반에는 서방 제2의 경제대국으로 발돋움하였고, 1975년 주요 7개국(Group of Seven: G7)이란 강대국클럽에 초청받았다. 정확히 30년만에 또다시 강대국의 지위로 부상한 것이다. 이러한 성공의 이면에는 새로운 질서를 만드는 변환적 리더십이 작동하였다. 요시다 시게루(吉田茂)를 필두로 한 전후 일본의 리더십은 “샌프란시스코체제”란 냉전의 국제구조를 창조적으로 활용하여 “55년체제”(혹은 1955체제)와 “발전국가”(developmental state)체제라는 새로운 정치질서와 경제질서를 건축할 수 있었다. 55년체제란 대내적으로 보수 우위의 안정적 양당질서이며, 발전국가체제란 고도성장을 추동한 국가개입적 자본주의 질서이다.

열강의 반열에 재진입한 1970년대 후반 일본은 성공의 역설을 맞이하게 된다. 보수 자민당 일당우위체제는 저성장에 따른 대규모 재정적자 발생으로 동요하였고 발전국가적 추격 전략은 일본이 선두에서 추격의 대상이 됨으로써 그 정체성을 상실하게 되었다. 세계 제2위의 경제규모에 맞는 국제적 역할을 요구하는 목소리가 거세어져 갔다. 1980년대 들면서 전후질서의 변환을 모색하는 지도자가 등장하기 시작하였고, 냉전해체와 경제의 세계화가 급격히 진행된 1990년대 환경변화는 더욱 더 변환의 리더십을 갈망케 했다. 샌프란시스코체제가 붕괴하면서 일본은 새로운 대외적 정체성을 모색해야 했고 자유시장 이념에 근거한 신자유주의의 거센 파고 속에서 발전국가를 넘는 새로운 정체성을 구성해야 했다. 이러한 시도는 20년이 넘도록 계속되고 있고 반복되는 실패에 유권자의 심판의 손길은 점점 더 매서워지고 있다.

이 책은 변환을 모색한 일본의 리더들을 다루고 있다. 이들은 전후질서의 건축을 놓고 경합한 리더십과 이후 전후질서의 변환을 꾀한 다양한 리

더십으로 나누어 볼 수 있는데, 요시다 시게루로부터 하시모토 도루에 이르기까지 이 책이 분석한 총 8인의 지도자들의 경우 동시대인으로서 결합하는 사례도 있었고, 성공사례와 실패사례, 승자와 패자도 있었다. 미리 예정된 상황에서 등장하기도 하고, 전혀 예측 불가능한, 모순적인 상황에서 등장하기도 하였다. 관료적 합리주의에 근거한 개혁을 추구하기도, 유신주의(維新主義)적 열정으로 몰입한 경우도 있었으며, 특정한 역사적 순간에 혜성처럼 나타난 사례도, 변신하며 다양한 시도를 보인 인물도 있었다. 이 책은 이들을 통해 어떤 특정한 유형을 찾아내거나 인과관계를 분석하기보다는 지도자 각자가 마주했던 구조가 부여한 기회, 자신이 보유한 신념과 상상력, 그리고 동원 가능한 자원을 결합하여 새로운 질서의 변환을 어떻게 추구해 나갔는지 그 과정을 보여주고자 한다. 구조나 문화가 아닌 개인(지도자)의 리더십 특질이 얼마나 전후 일본의 삶에 영향을 미쳐왔는지를 이야기하는 것이다. 이 장에서는 8인의 리더십이 등장하는 배경으로서 전후의 역사적 조건과 전후질서의 성립, 그리고 전후질서가 도전과 시련의 길을 걷는 역사적 조건을 밝히고자 한다.

전후 질서의 건축

1945년 패전 후 일본은 평화와 민주주의를 내걸며 전전의 부정적 유산을 정리하고자 했다. 당시 일본에 압도적 영향력을 행사한 미군정(Supreme Commander of the Allied Powers: SCAP)은 민주화를 통해 군국주의 국가를 해체하고 평화국가를 건설하겠다는 슬로건을 내걸었다. 국제분쟁 해결의 수단으로 전쟁을 영구히 포기한다는 평화헌법 제9조는 이러한 미군정의 입장을 압축적으로 상징하는 것이었다. 그러나 이러한 초기 미군정의 입장은

냉전의 도래와 함께 역전된다. 초기의 이상주의는 억제되고 대신 경제제건, 재무장(재군비), 공산주의 봉쇄로의 현실주의적 정책 전환이 이루어졌는데 이를 ‘역코스’(reverse course)라 부른다. 미국의 전략적 목표는 일본경제의 부활을 통한 소련과 공산권의 팽창 저지와 자본주의 세계체제의 발전이었다. 미국은 일본을 세계경제의 부흥을 위한 엔진으로 기능하는 지역경제강국 혹은 이등(second rank) 산업세력으로 건설하는 동시에 소련에 대한 방어벽 역할을 수행하도록 하고, 이를 위해서 지역적 영역(regional realm)에서 패권을 행사하는 일본을 구성하고자 하였다. 이 사고가 제도화된 것이 바로 “샌프란시스코체제”이다.

1951년 샌프란시스코 강화조약은 일본에게 죄를 묻지 않는 대단히 관대한 전후처리였고, 일본은 미국의 냉전적 요구(대만 국민당과의 수교, 중국의 봉쇄)를 수용하는 대가로 주권을 회복했다. 곧이어 미일상호방위조약을 체결하여 미군의 일본주둔을 허락하고 헌법적 지위가 모호한 군사력의 증강을 꾀했다. 그 결과는 제2장 남기정의 표현대로 미국에 기지 제공의 대가로 강화(講和)와 독립을 얻은 “기지국가”였다. 요컨대 샌프란시스코체제란 일본이 미국의 냉전전략에 가담하는 것을 기조로 하는 일본의 대외관계를 의미하는 언어로서, 비대칭적 동맹을 통해 일본을 구조적으로 미국에 종속시키는 기제라 할 수 있다.

샌프란시스코체제라는 대외적 조건을 적극적으로 활용하여 국내적으로 정권 안정과 경제성장을 이룩하여 국력 증대를 꾀한 인물이 요시다 시게루(吉田茂)이다. 제2장에서 보듯이 이른바 “요시다독트린” 혹은 “보수본류(保守本流) 노선”을 통해 국가전략을 설계한 리더로서 요시다는, ① 외교적으로 미국을 추수(追隨)하면서 안보를 전적으로 위임한 후, ② 국내적으로 경제부흥을 최우선의 정책목표로 삼아 역량을 집중하고, ③ 이를 통해 보수정치질서를 안정화하려는 전략을 추구하였다. 요시다의 리더십 하에

서 당시 보수정치가들은 이와 같은 국내 및 대외정책을 고리로 보수통합(이른바 “보수합동”으로서 자유민주당의 결성)을 이루어 내어 혁신계 통합정당으로서 사회당과 보혁 양당체제를 형성하였다. 이를 이른바 “55년체제”라 부른다. 이는 일당우위체제, 즉 보수 자민당이 단독과반수를 점유한 체제였다.

이러한 정치 과정에서 요시다의 리더십이 결코 손쉽게 확립된 것은 아니다. 제3장에서 보여주듯이 전후 초기 도쿠다 규이치(徳田球一)를 중심으로 한 공산당의 혁명적 리더십은 강력한 도전자로 부상하였고, 제4장의 이치카와 후사에(市川房枝)를 중심으로 한 풀뿌리 민주주의 리더십은 성평등의 성취를 위해 다양한 운동단체, 여성의원, 정부와 비정부 간 네트워킹을 통해 일반대중의 지지와 물리적 자원을 동원하여 기존질서에 도전한 바 있다. 이에 대항하여 보수정권은 무력의 사용을 억제하고 미국에 안보를 위임하여 군사비지출을 최소화하여 반전과 평화를 희구하는 대중의 요구를 만족시키는 한편, 경제성장 지상주의를 내걸고 이른바 “발전국가” 체제라는 독특한 자본주의체제를 만들었다.¹⁾ 전문관료가 사회로부터 상대적 자율성을 확보하여 발전지향적인 장기계획을 수립하고, 민간 기업과 긴밀한 협조관계를 유지하면서 시장순응적인 정책을 일관되고 효율적으로 수행하는 체제이다.

성장위주의 경제민족주의(economic nationalism), 즉 성장을 통해 서구선진국을 따라잡는다는 관념은 대중 사이에 국가목표로 쉽게 자리잡았고, 재계(대기업)는 경제관료의 성장위주 정책을 지지하였으며, 집권자민당은 전직 관료 이케다 하야토(池田勇人), 사토 에이사쿠(佐藤榮作) 등을 영입하여 대기업 위주의 성장정책, 국내적 독과점 구조의 용인, 수출주도형 정책, 균형재정 등을 지지하였다. 그 결과, 정(자민당)-관(전문관료)-재(대기업)의 3자 연합구조가 형성되었고, “주식회사 일본”(Japan, Inc.)이 회자되었다. 그리고

1) 발전국가에 대한 포괄적 분석은 Woo-Cumings(1998) 참고.

이는 “55년체제”의 유지를 가능케 한 제도였다.

경제성장이라는 실적(performance)은 자민당의 지지를 높여주었고, 보수 정권의 안정은 또한 성장정책에 일관성을 가져다주어 성장을 지속시켰다. 그러나 자민당의 다수 주축의원들은 중소기업이나 농업을 대표하는 지역 출신이어서 이들은 대기업 위주의 성장정책보다는 지지계층을 보호하고 지원하는, 즉 정부재원을 출신지역에 할당하고 고용을 위협하는 시장기구의 작동을 억제할 수 있는 복지지향적 정책을 선호하였다. 다시 말해서 자민당 내에는 성장지향적 집단을 대변하는 의원만큼이나 복지 혹은 보호주의적 집단을 대변하는 의원이 건재하였다. 그런데 서로 배타적인 지지그룹을 갖는 양자가 공존하려면 당에 의한 정부(즉, 정부정책)의 통제가 필수적이다. 지속적으로 집권이 이루어질 때, 다시 말해 두 그룹 간에 정책 주고받기가 가능해질 때, 양자 간 정책선택의 대립이 완화될 수 있기 때문이다(Pempel 2006, 42). 자민당은 정부정책을 통제함으로써 성장인가 분배인가 라는 어려운 선택을 피해 양자를 모두 추진할 수 있었다.

이 가운데 자민당은 부문별(업계단체별) 정책네트워크를 통해 다양한 지지집단을 조직해 낼 수 있었다. 여기서 업계단체는 개별산업들뿐만 아니라 변호사단체, 의사단체 등 전문직종단체 등도 포괄하는 것이었다. 조직화 정도가 높아 응집된 목소리를 낼 수 있는 이들 업계단체들은 관계 성취와 네트워크를 구축하였고, 이 양자를 매개하는 것이 자민당이었다. 자민당 정부조사회의 전문부회와 위원회는 각 단체의 특수이익을 반영하는 단위로 기능했다. 이 전문부회 및 위원회의 소속의원들을 이른바 족의원(族議員)이라 부른다(猪口孝·岩井奉信 1989). 이들은 정책수립을 담당하는 각성청(관료)과 긴밀한 관계를 맺어 마치 미국정치에 있어서 의회의 권한 강화와 위원회-행정관청-이익단체 간의 이른바 “철의 삼각형”(iron triangle)과 유사한 제도들을 형성하게 된다. 각 성청은 특수이익과 관련된 법안을 해

당 족의원과 협의하고, 족의원은 해당 업계로부터 정치헌금 및 표를 모으는 대신 이들의 이익을 대변하여 관청에 영향력을 행사하며, 관료는 정치가로부터 예산을 안정적으로 확보하여 조직적 안정을 꾀하는 한편 공직 퇴임 후 관련업계에 재취업을 보장받는 구도를 형성하는 것이다.²⁾

족의원이 고리가 되어 관련성청과 업계가 호혜적 네트워크를 형성하여 이른바 “이익유도정치”(pork-barrel politics)가 전개되면서 자민당의 지배체제는 더욱 공고화되어 갔다. 자민당은 수출업계를 중심으로 한 재계(經團連, 게이단련)의 지지를 유지하는 한편, 족의원 정치를 통해 국제경쟁력 열위에 있는 산업의 고용과 복지를 보장해 줌으로써 포괄적인 정치적 지지를 이끌어 낼 수 있었던 것이다. 그런데 족의원정치 혹은 이익유도정치의 지속 가능성은 정부재정과 연동된다. 개별 영역(정조회 전문부회)에서 족의원을 중심으로 한 정책결정은 전체적으로는 재정규모의 비대화를 가져오기 때문에 경제 파이(pie)의 지속적 확대에 따른 재정지출의 확대가 요구되기 때문이다. 전후 고도성장은 정부의 재정지출을 지속적으로 확대시켜 관료로 하여금 경쟁열위 부문에 대한 기존 정책과 지원을 축소하지 않고도 새 정책프로젝트를 지속적으로 개발할 수 있게 하였다. 이는 자민당정권을 안정시켰고, 안정된 정권 하에서 이익유도정치는 지속적으로 확대 심화될 수 있었던 것이다.

체제의 동요와 재건축의 시도

1970년대 일본경제는 두 차례의 석유위기를 겪으면서 저성장 기조로 접어들었다. 두 자리 수의 성장률은 1970년으로 중지부를 찍었고, 제1차 석

2) 후자를 아마쿠다리(天下り)라고 한다.

유위기 직후인 1975년 마이너스 성장을 기록한 이래 2-5퍼센트의 성숙 경제형 저성장체제로 진입한 것이다. 세수(稅收)가 줄어드는 상황 속에서 재정지출을 유지해 정치적 지지를 견지하기 위해서는 국채발행이 불가피했다. 재정불균형 상태(즉, 적자재정)가 해를 거듭할수록 악화되었다. 국채비용은 일본 회계세출 중 약 10퍼센트를 점유할 만큼 증대되었다.

눈덩이처럼 불어난 재정적자 상황의 이면에는 정권의 재정규율 및 정책통합성의 확보 능력이 하락하는 현상이 자리하고 있었다. 사실 세수가 줄어드는 상황에서 재정건전성을 확보하려면 중앙에서의 조정과 통제, 예컨대 자민당 정조회 및 대장성(재무성), 나아가 수상에 의한 조정기능이 요구되는 것이었다. 예산의 적정한 배분, 즉 정책 통합성의 확보에 의한 지출을 위해서는 족의원정치를 일정하게 제약해야 하고, 그런 측면에서 정치리더십의 발휘가 요구되는 대목이었다. 그러나 족의원정치는 오히려 안착과 자기증식의 길을 걷고 있었고, 자민당 수뇌부와 수상은 이를 통제하지 못하였다. “일본열도개조계획”으로 대표되는 다니카 가쿠에이(田中角榮) 내각의 이른바 “재정지출의 정치”는 후속 내각에 이어져 심각한 재정적자 상황을 연출하였다. GDP 대비 100퍼센트를 상회하는 부채를 해소하기 위해서는 소비세 인상이라는 정치적으로 위험한 결단을 내리거나, 세출을 삭감하는 선택을 해야 했다. 1979년 오히라 마사요시(大平正芳) 수상의 소비세 인상 시도는 국민의 거센 반발로 실패했고 그 자신은 선거 유세 중 고투 끝에 사망하는 비극을 맞게 된다. 따라서 일본은 증세(增稅) 없는 재정 재건이라는 ‘재정축소의 정치’를 추진하여야 했다.

1980년대 들면서 일본경제는 새로운 도전에 직면하였다. 경제성장을 지속하여 미국을 넘보는 경제력을 갖추에 따라 그에 걸맞은 개방화와 자유화를 추진해야 했다. 미국은 시장개방을 강력히 요구하면서 특정 산업 부문을 보호 육성하는 일본의 산업통상정책을 겨냥하는 것을 넘어서 일

본경제의 구조 자체, 즉 발전국가체제에 대한 제도개혁을 요구하기 시작하였다. 대표적으로 엔화의 평가절하 상태에 의해 미일 간의 무역불균형이 근본적으로 초래되고 있으므로 엔저현상을 야기하는 일본의 금융구조 자체에 메스를 대어야 한다는 주장을 들 수 있다. 또한 미국은 일본이 안보 “무임승차”를 하고 있으므로 경제력에 부응하는 안보 공헌을 해야 한다고 일본을 압박하였다. 당시 소련의 태평양함대를 봉쇄하도록 일본 해안선에서 수천마일에 이르는 영공과 해상교통에 대한 방어력 향상을 요구하였다. 요시다 노선에 대한 본격적 수정을 요구한 것이다.

제5장에서 분석한 나카소네 야스히로(中曾根康弘)는 바로 이러한 내외적 상황에서 등장한 지도자이다. 그는 안으로 행정개혁을 통해 재정균형을 이루고 자유화를 위한 규제 완화로 미국의 압력에 대응하여 삶의 질을 향상하고자 애썼고, 국제공헌론을 내걸며 미국과의 안보협력에 적극적으로 나서는 리더십을 발휘하였다. 그럼에도 불구하고 그의 개혁은 최희식의 표현처럼 “내재화된 변환적 리더십”(embedded transformational leadership)이어서, 개혁적이긴 하나 기존 체제의 특정 측면을 활용하는 방식이었기에 그가 원했던 일본사회의 변화가 평화헌법, 족의원정치 혹은 철의 삼각형의 이해와 정면으로 배치될 때 후자를 해체하려는 정치적 결단에 이르지 못하는 한계를 노정하였다(손열 2003; Carlile 1998).

나카소네 집권기 일본은 1985년 플라자합의(Plaza Accord) 이후 급격한 엔화절상으로 경제위기를 맞을 것으로 예상되었지만 민간경제 부문은 놀라운 적응력을 보여주었다. 미일 무역마찰의 여파로 저금리 하에 소비가 확대되고 호황을 맞이하는 한편, 수출기업은 비용절감 노력과 함께 동남아 해외투자를 통해 생산시설을 이전하여 현지 조립가공생산체제를 구축함으로써 엔화절상의 압력을 비껴나갔다.³⁾ 그 결과 경제의 규모가 지속적으로 확대되면서 세수가 증대되고 재정재건이 실현되었다. 이와 함께 초

저금리정책과 시장개방을 통한 통화의 양적확대, 소비증대로 말미암아 보수체제는 족의원정치의 온상인 비효율부문(농업, 건설, 부동산, 유통, 금융 등)의 구조조정 없이도 지탱될 수 있었다. 그리하여 1986-1990년 동안 GDP 실질 성장률 4.7-6.7퍼센트 대를 기록하는 놀라운 성장세를 실현하였다. 안정성장과 함께 일본의 국제적 위상이 제고되었으며 정치적으로는 자민당 우월정당체제를 지속할 수 있었다.

그러나 오래된 전후체제의 개혁 없이 새로운 시대를 순항할 수는 없었다. 1989년 베를린장벽의 붕괴와 함께 전후세계를 지배했던 냉전체제가 해체되면서 55년체제의 한 축인 사회당은 쇠퇴의 길을 걷게 되었고, 또 한 축인 자민당은 족의원정치, 이익유도정치의 심화 속에서 유착과 부패의 문제에 직면하였다. 1980년대 후반 이래 일련의 부패스캔들은 자민당의 대국민 신뢰를 추락시키는 사건이었다. 거물정치인이 개입된 사가와규빈 사건, 리쿠르트 의혹사건 등 정치부패 스캔들은 결국 1993년 자민당의 분당, 정권교체, 연립정권의 등장으로 이어져 55년체제의 붕괴를 가져왔다.

한편, 이른바 거품경제의 붕괴를 맞으면서 일본경제는 시련기에 접어들었다. 1990-1991년 버블경기가 붕괴되면서 경제는 불황(혹은 “잃어버린 10년”)에 빠지고, 이 가운데 경쟁열위 부문을 중심으로 규제를 매개로 한 족의원정치 혹은 이익유도형 정치는 거센 도전을 받게 된다. 버블붕괴로 건설, 부동산, 유통의 세 부문에서 집중적으로 발생한 부실채권은 거래은행의 부실 및 도산위기로 이어졌다. 그러나 금융건전화를 위한 부실채권상각과 담보매각은 차입기업의 도산과 대량해고 사태를 불러온다는 점에서 정치적으로 대단히 어려운 선택이었고, 특히 문제의 건설, 부동산, 유통 부문은 대표적인 족의원정치의 공간이었다. 따라서 분명한 정책적 선택

3) 1989년 일본 제조업체의 해외생산비율이 5.7퍼센트이었다면 2000년에 이르러서는 14.5퍼센트에 달하게 되고, 특히 일본경제의 주력산업부문인 전기전자와 자동차가 각각 25퍼센트, 33퍼센트를 차지하는 등 생산기지의 해외 이전이 가속화된다.

을 할 수 있는 정치적 리더십이 요청되었다.

이 과정에서 등장한 지도자는 오자와 이치로(小澤一郎)이다. 제6장이 보여주듯이 그는 선거제도의 개혁을 필두로 한 정치개혁으로 55년체제를 타파하고, 신자유주의 이념의 도입으로 발전국가체제를 수정하며, 보통국가론으로 요시다노선을 극복하려 하였다. 그는 새로운 정치연합을 형성하여 정권교체에 성공했지만 연립정권의 한계로 말미암아 55년체제를 지탱한 여러 제도들의 개혁을 성취하지는 못하였다(Pempel 2006). 오자와는 실권하고 자민당은 곧바로 연립정권을 통해 권좌에 복귀하였다. 선거제도의 개혁(소선거구제 및 비례대표제)에 의해 일본정치는 자민-민주 양당체제로 수렴하는 경향을 보였지만 1998년 선거를 정점으로 민주당은 더 이상 집권여당에 위협적인 존재가 되지는 못하였다.

자민당정권은 개혁보다는 중앙은행의 주도에 의한 저금리와 유동성공급, 정치인과 관료에 의한 재정지출의 확대에 대응하였다. 재정출동의 확대에 의한 족의원정치의 부활이었다. 즉 자민당은 중소기업과 농민의 지지를 겨냥한 복지 분배정책을 추진하여 정권을 유지하고자 하였으나 생산성의 향상과 경제회복은 불가능하였다. 정권 유지를 위해 국가경쟁력의 희생을 감수한 것이다. 1990년대 거의 모든 선진산업국이 공공재정지출을 축소하였으나 유일한 예외는 일본이었다. 일본의 재정적자는 GDP의 160퍼센트를 상회하는 지경에 이르렀고, 재정지출은 국제적 경쟁열위 부문, 즉 토목과 건설 부문에 집중되었으며, 반면 생산성을 담지할 연구개발(research and development: R&D) 지출은 상대적으로 축소되었다. 족의원정치는 비생산적 재정지출을 확대함으로써 일본의 미래를 희생하여 현재의 집권을 유지하는 결과를 가져왔다.

이처럼 국내외적으로 더욱 가중된 위기적 국면에서 등장한 지도자는 제7장이 다루는 고이즈미 준이치로(小泉純一郎)이다. 1990년대 오자와의 개

혁에 비하면 경제적으로 훨씬 열악한 조건 하에서 등판한 고이즈미는 자민당을 부수겠다고, 즉 구체제를 타파하겠다고 공언하면서 “성역없는 개혁”을 주장하였다. 그가 말하는 개혁이란 한편으로는 경제체질 및 구조를 바꾸려는 개혁인 동시에, 다른 한편으로 정책결정 과정의 개혁(즉, 제도 개혁)이었다. 그는 관저주도(수상주도)의 상의하달(top down)형 정책결정구조를 도입하려 하였다. 관료에 대한 수상의 주도권을 확보하여 족의원과 관료를 주요 정책결정에서 배제하려 한 것이다. 그가 추진한 신자유주의적 구조개혁으로서 공공사업비 삭감, 탈규제, 우정사업 민영화, 금융 구조조정 등은 관료 및 족의원의 기득권을 축소하려는 측면이 컸으며, 또한 이렇게 함으로써 경제구조개혁을 강력하게 밀고 나갈 수 있었던 것이다.

요컨대 고이즈미의 전략은 경제적 신자유주의 노선을 통해 경제회복을 기하는 동시에 구태 자민당 정치를 깨부수고 새로운 사회경제적 지지기반을 결집하는 것이었다. 2005년 선거에서 도시지역에서의 압승에서 보여주듯이 그의 전략은 도시거주자와 대기업 등 성장부문을 끌어안는 반면 사회적 약자인 농민과 지방의 전통적 지지기반을 약화시키는 결과를 초래하였다. 그간 일종의 사회적 안전망 역할을 했던 정부보조금과 공공사업을 축소함에 따라 약화된 사회안전망을 재구축하는 작업은 그의 후임이 안게 된 과제였다.

“새 일본”을 향하여

고이즈미 이후 일본은 단명수상 시대가 본격적으로 열렸다. 고이즈미가 개혁의 후계자로 삼은 아베 신조(安倍晋三)는 1년을 못 버티고 해야했고, 후쿠다 야스오(福田康夫), 아소 다로(麻生太郎) 수상 역시 1년 남짓 자리를 지켰

다. 2009년 역사적인 정권교체를 실현한 민주당 역시 하토야마 유키오(鳩山由紀夫), 간 나오토(菅直人), 노다 요시히코(野田佳彦) 모두 1년만에 교체되어서, 2006년 9월 이래 여야 구분 없이 7번 수상이 바뀐 셈이다.

고이즈미 개혁의 후계자로 등장한 아베 신조는 오히려 개혁노선에서 후퇴한다. 아베는 “재도전 지원”과 같이 신자유주의에 일정한 수정을 가하는 정책을 내걸었지만 시장적 효율과 사회적 가치를 양립하는 정책을 내놓지 못하였고, 고이즈미 시절 자민당에서 쫓겨난 의원들을 다시 받아들이고 파벌정치를 복원하였으며, 도덕적 결함을 지닌 인사(정실인사)를 입각시킴으로써 끝없는 스캔들을 초래하고 언론의 비판을 받았다. 그는 대중적 인기를 가진 정치인이었지만 정치력 부족으로 반개혁세력에 휘둘렸고 결국 1년만에 하차하였다. 뒤이어 등장한 후쿠다 야스오와 아소 다로 수상은 개혁보다는 현상유지 혹은 정책 뒤로 미루기로 일관하다 결국 2009년 8월 민주당에게 정권을 내어주었다.

민주당은 55년체제라는 자민당-사회당 양당체제를 깬 장본인이다. 1996년 본격적인 도전세력으로 등장한 이래 2000년 선거에서 제1야당으로 부상, 자민당 도전세력으로 입지를 다진 이래 꾸준히 세를 확대한 민주당은 2007년 참의원 선거에서 연립정권 의석을 넘어선 후, 2009년 정권교체를 이루었다. 새 일본의 기대를 한 몸에 받고 출범한 민주당 하토야마 유키오 수상은 기존 자민당 정치를 전면 부정하고 “우애”를 키워드로 하여 새로운 자본주의와 외교정책을 주창하였다. 그는 비인간적인 미국식 시장자본주의가 지구화(globalization)란 이름으로 일본을 침식해 왔으며, 자민당이 이를 적극적으로 지지함으로써 일본의 전통과 습관을 담고 있는 경제 질서가 와해 상태로 전락했다고 비난하면서, 시장의 대체개념으로 우애가 담긴 신자본주의를 주장하였다. 구체적인 정책으로 아동수당, 고교교육 무상화, 고속도로 요금 무료화, 연금확충 등 사회안전망 프

로그램 확대를 제시하였다.

한편, 하토야마는 국제정치에서도 동아시아 지역주의의 기반으로 우애를 주요 개념으로 삼았다. 그에 따르면 미국의 일방주의는 이라크전의 실패와 금융위기로 쇠퇴하고 있으며 세상은 다극화의 길로 가고 있다. 이 가운데 일본은 미국과 대등한 관계를 모색하는 동시에 국제협력의 구조적 대안으로서 동아시아공동체를 실천해야 하며 특히 달러기축통화체제의 쇠퇴를 계기로 동아시아 공동통화를 추진해야 한다고 주장하였다. 대내적으로 미국식 시장자본주의체제, 대외적으로 미국중심주의로부터의 변환이란 거대전략을 모색한 것이다.

제8장 김점마교수의 분석에 따르면 하토야마는 이념과 방향성을 제시하는 리더십은 있었으나 이를 실행하는 단계에서 많은 리더십 결핍을 보였다. 미국과 대등한 관계 수립의 일환으로 미 해병대 기지의 현외 혹은 국외로의 시설 이전에 대한 청사진을 제시하지 못한 채 추진하다 미국의 반발을 사게 되었고, 다른 한편으로 일본외교의 아시아로의 이동(Asia shift)을 꾀하였으나 우애의 동아시아공동체가 구체적으로 어떤 내용을 가지는 것인지에 대한 비전을 제시하지 못했다. 보다 큰 문제는 이 행보가 향후 미일동맹이 어떤 관계로 설정되어야 할 것인지에 대한 분명한 입장이 없었다는 데 있었다. 이러한 리더십 부족으로 하토야마 수상은 1년도 못가 하야하였고, 이후 간 나오토, 노다 요시히코 수상 역시 1년 재임에 그치는 정치표류를 겪으며 2012년 12월 자민당에게 정권을 내주고 만다.

자민당에서 민주당으로 정권교체란 엄청난 변화에도 불구하고 민주당 3년 3개월 동안 놀랍게도 민주당의 정책은 자민당과 크게 다르지 않았다. 아동수당과 같은 사례를 제외한다면 결정적인 정책변화는 보여주지 못하였다(Lipsey and Scheiner 2012). 민주당은 경험부족과 내분 속에서 당의 핵심정책을 수정하거나 포기하면서 표류하였고, 이시하라 신타로(石原愼太郎)와

하시모토 도루(橋下徹)라는 제3의 세력이 등장하는 기회를 제공하였다. 민주당이 집권할 수 있었던 정치불신과 관료불신이란 정치적 기회구조는 민주당의 실패와 함께 제3세력에게도 동일한 기회를 제공하였던 것이다. 이시하라와 하시모토는 일본의 미래에 대한 정책적 비전보다는 정치적 수법, 즉 리더로서 프레이밍(framing) 능력, 대중적 소통능력으로 주목을 끌었다고 볼 수 있다.

제9장에서 박명희 교수가 분석한 하시모토 도루는 이단자적 정치인으로서 중앙정치에 대한 신뢰감 저하, 오사카 지역의 급속한 쇠퇴 및 지역 격차의 확대를 배경으로 급부상하였다. 제10장에서 이정환 교수의 표현대로 현대 일본 정치인 중 가장 이단아적 존재인 이시하라 신타로는 스스로의 입장을 가감 없이 표현함으로써 대중에게 카타르시스를 주었고, 또 기존 체제의 개혁을 열망하는 이들에게 일정한 인기를 누릴 수 있었다. 문제는 정책적 비전 측면에서 일정한 한계를 노정하고 있다는 사실이다. 하시모토는 오사카 정치를 넘어 일본정치 전체의 비전을 아직 보여주지 못하고 있으며, 특히 지난 2012년 총선거에서 우익의 이시하라와 연대함으로써 초래된 여러 정책적 혼선은 향후 그의 정치적 역정에 적지 않은 불안을 가져다주고 있다. 이시하라는 배타적 자국중심주의와 남성주의적 사고, 더 나아가 우익적 사고로 기성정치질서 내에서 주변적 위치를 넘지 못하는 한계를 보이고 있다.

고도성장과 진실한 민주주의, 그리고 안전사회를 이룩한 전후체제는 시대의 변화와 성공의 역설로 재건축의 단계로 접어들어 이제 일본은 설계와 건축을 추진할 새로운 리더십을 필요로 하고 있다. 새 지도자는, 첫째, 비전과 목표를 명확히 제시해 주고 그 하위 전략을 수립해야 하며, 둘째, 유효한 전략을 마련하기 위해서 정치적 지지를 이끌어내는 21세기적 거버넌스를 구축할 수 있어야 하고, 끝으로 대중과의 소통능력을 갖추어

야 한다. 이런 덕목을 골고루 갖춘 지도자가 등장할 때 비로소 새 일본의 문이 활짝 열릴 것이다. ■

■ 참고문헌

손 열. 2003. 《일본 : 성장과 위기의 정치경제학》. 파주 : 나남.

猪口孝·岩井奉信. 1989. 《族議員研究》. 日本經濟新聞社.

Carlile, Lonny. 1998. "The Politics of Administrative Reform." In *Is Japan Really Changing Its Ways?*, ed. Lonny Carlile and Mark Tilton, 76-110. Washington: Brookings Institution Press.

Lipsey, Phillip and Ethan Scheiner. 2012. "Japan Under the DPJ: The Paradox of Political Change Without Policy Change." *Journal of East Asian Studies* 12, 3: 311-322.

Pempel, T. J. 2006. "A Decade of Political Torpor: When Political Logic Trumps Economic Rationality." In *Beyond Japan: The Dynamics of East Asian Regionalism*, ed. Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraishi, 37-62. Ithaca: Cornell University Press.

Woo-Cumings, Meredith. 1998. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.