

‘55년 체제’ 붕괴가 ‘일본 개혁’을 의미하는가

洪根哲*

‘平成 유신’의 직접적 도화선

오늘 일본에서 전개되고 있는 정치 변혁의 대드라마를, 낯선 국제 정세의 변화에 적응하여 새로운 일본을 만들기 위해 내부 변혁을 기도했던 1868년의 메이지(明治) 유신에 비유한다. 1955년 이후 38년간 집권해오던 자민당이 붕괴되고, 비자민 연립정권이 탄생하자, 일본 매스컴은 미야자와(宮澤) 수상이 자민당 15대 총재였다는 점을 주목, 그를 도쿠가와(徳川) 막부의 마지막 쇼군(將軍)인 요시노부(慶喜)에 비유했다. 영구 집권당으로 당연시 되었던 자민당의 붕괴는 戰後 역사에 뚜렷한 선을 긋는 일대 사건이며, 政局의 단순한 전환이 아님임을 틀림없다.

이번 자민당 붕괴의 직접적인 도화선은, 국민의 전반적 정치 불신의 원인인 만연된 金權 정치 부패의 폭로였다. 자민당에 대한 국민적 실망은 1974년 록키드 뇌물 사건으로 인해 퇴각한 다나카(田中)정권까지 거슬러 올라간다. 그후 다나카는 ‘강예쇼군(그림자장군)’으로서 자민당을 幕後에서 조정해오면서 금권 정치화의 장본인으로 낙인찍히게 된다.

1988년 「리크루트」 주식 수취 사건, 1989년

소비세 도입으로 자민당은 위기에 직면하면서 해체의 조짐을 보이기 시작했다. 급기야는 1990년 일개 운수회사인 「사가와큐빈」회사가 지방 노선 확장을 위해 자민당 간부에게 막대한 정치 자금을 뿌린 것이 폭로되게 된다. 뿐만 아니라 당시 자민당의 최고 실력자인 가네마루(金丸) 부총재와 밀착되어 있음이 드러남으로써 오늘날 자민당 붕괴 드라마의 서곡이 된 것이었다.

자민당의 장기 집권이 가능했던 것은 전후 냉전 체제에서 자본주의 국가의 對소련 방과제 역할로 일방적인 미국의 지지를 등에 업고, 일본자본주의의 경제 체제 유지를 간판으로 내걸은 유일한 정당이기 때문이었다. 그러나 소련붕괴로 인한 냉전 해소로 자민당의 존립 근거가 없어지게 된 것이었다. 자민당의 정치 부패를 일본 국민은 체제 안보 유지의 대가로 묵인해 왔던 것이다.

결국 일본 자민당의 1당 지배가 무너진 것은 크게 두 요인으로 설명할 수 있다. 첫째, 국제적 요인으로 냉전의 종결로 인한 새로운 국제 정세의 변화이다. 둘째, 국내적 요인으로 자민당 장기 집권에 따른 ‘일본주식회사’의 ‘삼각체제’로 상징되는 일본의 제도적 부패라 할 수 있다.

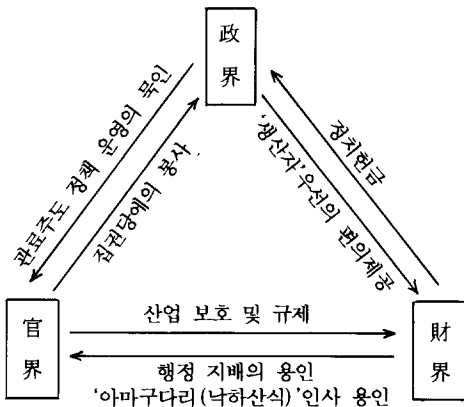
* 수석연구원, 일본 쓰쿠바대학교 경제학 박사, 일본 경제 전공.

政·官·財 유착인 ‘삼각체제’에의 도전

일본 자민당을 중추로 형성된 ‘政官財’ 체제는 政界, 官界, 財界의 견제와 균형 그리고 고도 성장이라는 일본 전체의 목표아래, 일반 소비자인 국민의 희생(또는 복인)이라는 전제 하에서 가능했었다.

일본 관료는 국제적으로 그 우수함이 인정되고 있다. 그러나 관료는 人事에 약하다. 관료의 인사권을 장악하고 있는 것이 정치가이다. 한편 정치가는 유권자의 표를 얻기 위한 정치자금에 약하다. 그 정치 자금의 공급자가 재계이다. 그러나 재계는 利權에 관련한 인허가권을 쥐고 있는 관청에 약하다. 이러한 3자의 유착관계를 ‘鐵의 삼각형’이라 하여 아래와 같은 그림으로 요약할 수 있다.

<그림> 「鐵의 삼각형」의 기본 구조



특히 국회의원이 특정 관청과 유착되면, ‘건설族’, ‘통산族’으로 대표되는 ‘族의원’이 된다. 族의원이 되면, 그 부처의 인허가권을 쥐고 있는 업계와 유착되어 업자로부터 정치

자금을 받는다. 그 대신 업자로부터 이권 청탁을 받아 관청에 압력을 넣는다. 관료들은 예산 심의권과 인사권의 압력을 행사하는 族의원의 청탁에 약해질 수 밖에 없다. 이러한 3자 유착 관계가 오늘날까지 자민당 독주를 가능케한 기본 구조였다.

이 삼각 체제의 정책 결정 과정에서 노동자 및 일반 소비자 대표의 참여는 매우 형식적이고 제한된 것에 국한되어 있어, 실질적으로 일반 국민은 단순한 투표 기계로 전락했다고 해도 과언이 아니다. 삼각 체제는 정보를 독점하고, 자원 배분권을 독점해, 그것을 무기로 고도 성장 정책만을 추진해 왔다. 이러한 체제는 필연적으로 생산자·공급자인 업계를 우선하는 정책을 취할 수 밖에 없었다.

따라서 戰後 고도 성장으로 이룩한 ‘경제대국’이란, 일반 소비자인 국민에게 그 혜택이 돌아가는 ‘생활(소비자) 대국’이 아니라, ‘생산자(공급자) 대국’을 의미하는 것이다. 정책 결정 과정에서 철저히 배제된 일반 국민의 불만이 누적되어 오면서, 더더욱 최근 11%高에 의해, 일본 국민들의 눈에는 달러로 표시되는 세계 제일의 1인당 GNP 2만 6천 달러는 그저 숫자놀음이고, 허상일 뿐이다.

따라서 이번 정계 개편을 일본 매스컴이 제2의 메이지 유신인 ‘헤이세이(平成) 유신’으로 보는 이유는, 철의 삼각 체제의 한 부분인 정계와 재계 사이의 정치 현금에 철퇴를 가함으로써, 궁극적으로 삼각 체제의 붕괴와, 나아가 새로운 일본 개조를 가능케 할지도 모른다는 기대때문이다.

보수적 경향의 일본 국민의 '흔네(本心)'

新연립정권의 호소가와(細川) 수상은 1년을 지탱하지 못할 과도 정권이라는 일반 여론에 강력히 반발하면서, 실질적인 '정권 교체'에 의지를 확고히 했다. '실질적인' 정권 교체란 자민당을 지탱해온 삼각 체제의 기반을 무너뜨린다는 의미이다. 그가 서두르고 있는 선거 제도의 개편은 간단히 설명하면, 反민자 세력이 우세한 도시에의 의석 배분을 늘리고, 기업·단체의 정치 헌금을 폐지하는 대신, 개인 헌금으로 전환시키고 그 부족분을 세금으로 보충하겠다는 의도이다.

'官'의 내부에서도 여론에 밀려 개혁의 움직임이 실질적으로 보이기 시작했다. 大藏省은 최근 "총래의 관민 협조 체제는 한계에 달했다. 앞으로는 행정의 결정시스템을 공개하고, 일반 국민의 참여를 적극 검토해야 한다."는 보고서를 발표했다. 또한 建設省은 그동안 건설업계와의 유착의 결정적 고리 역할을 해 온 지명 경쟁 입찰제도를 일반 경쟁 입찰로의 전환을 검토한다고 발표했다.

한편 재계의 총본산인 經團連도 9월 2일, 정·부회장 회의에서 정치 헌금의 알선 중지와, 장래에는 기업 헌금 그 자체를 폐지할 것을 공식적으로 표명하였다. 이렇듯 최근 일본의 움직임을 신문의 머릿기사만으로 판단하면, 기존의 자민당 주축의 삼각 체제가 급방이라도 붕괴되고, 마치 일본은 '정치 개혁' 나아가 '일본 개혁'의 와중의 한가운데 있는 듯 보인다.

그러나 요란한 일본 매스컴의 열기와는 달

리, 일본 국민은 전혀 흥분하는 모습을 찾아볼 수 없고, 오히려 냉담한 편이라 할 수 있다. 실제로 이번 총선거가 중의원 선거史上, 67%라는 최저의 투표율을 보였다. 실제로 선거 이후 전국 여론 조사에서도 앞으로 일본 정치가 좋은 방향으로 나갈 것으로 대답한 사람은 의외로 18%에 지나지 않았다.

일본 국민의 열기가 예상했던 것보다 이렇게 식어 있는 이유는 무엇때문일까?

우선 근본적으로는 고질적인 政官財의 유착, 금권·부패 문제가 어느새 선거 제도의 문제로 둔갑되어 실속없는 정치 개혁론만이 활개를 치자, 일본 국민의 정치에 대한 뿌리 깊었던 불신 또는 실망감이 한층 더 깊어진 탓이라 할 수 있다. 아니면 보수적 경향이 강한 일본 국민은 자민당 붕괴로 인한 삼각 체제의 붕괴를 진심으로 원하지 않았거나, 적어도 아직은 시기상조라고 생각하는 지도 모른다.

자민당 붕괴, 55년 체제 붕괴로 불리우는 이번 선거에서 결코 내용적으로는 자민당이 패배한 것이 아니었다. 실제로 지난 선거보다 자민당은 오히려 1석이 늘었다. 대신 사실상 참패한 것은 64석이나 줄어든 사회당이였다. 문제는 자민당이 과반수를 넘지 못했고, 누구도 예측할 수 없었던 야당 대연합(무소속을 포함한 8개당)이 순식간에 실현되었다는 점이다.

이번 총선거에서 일본 유권자는 내용적으로는 '보수냐 개혁이냐'의 선택을 한 것이 결코 아니다. '자민당이냐 非자민당이냐'의 선택을 했을 뿐이였다. 일반 유권자는 단지 일당 독주로 인한 자민당 정권의 무능과 부패에 대해 경종을 울리려 했을 뿐이였는지 모른다.

‘일본 개혁’이 아닌 단순한 ‘政變’(?)

이번 총선거를 통한 자민당 붕괴의 진정한 의미는 그동안 40년 가까이 만년 집권당이었던 자민당이 신생당, 신당 사끼가게로 3분되고, 새로 등장한 일본 신당과 더불어 보수 多黨化되었다는 점이다. 1955년 이후, 13번의 총선거에서 사회당, 공산당의 혁신세력은 평균 30%의 득표율을 꾸준히 유지해 왔었다. 이로써 보수 자민당 의석 1에 대해서 혁신 측이 1/2이라는 고정된 비율로, 이른바 ‘1½ 체제’라는 ‘55년 체제’가 지속해 왔던 것이다.

그러므로 이번 선거는 결코 ‘자민당 붕괴’로 인한 55년체제의 붕괴가 아니다. 오히려 사회, 공산당의 득표율 합계가 23%로 대폭 하락함으로써 이루어진 55년 체제의 붕괴일 뿐이었다. 따라서 자민당 집권 실패로 인한 55년 체제의 붕괴가 일부 메스컴에서 떠들어 대는 ‘일본 개혁’을 의미한다고 속단할 수 없다. 진정한 일본 개혁, 정치 개혁은 政官財 3각 체제의 실질적 붕괴가 없이는 가능할 수 없는 것이다.

經團連이 일반 여론에 밀려 정치 현금 알선 중지를 공식적으로 표명했다. 그러나 그런 결론을 낼 수 밖에 없었던 진정한 이유는, 자민당의 1당 장기 지배가 갑자기 무너지는 바람에, 기업으로부터 모금한 연간 백수십억 엔에 달하는 정치 현금을, 연립 정부의 8개과와 야당 자민당에게 어떻게 분배해야 할지를 몰랐기 때문이었다. 실제로 經團連은 기업 현금이 폐지되면 政官界의 영향력이 없어질 것을 본심 우려하고 있다. 따라서 재계 주류는 현금을 복수의 보수 정당으로 확대하여, 정치에

대한 발언권을 ‘돈’으로 유지하려는 자세를 바꾸려 하지 않고 있는 것이 그 실정이다.

政財界의 일부 인사는 3각 체제가 시대 착오적 체제라 비판하며 실질적 개혁을 주장해 왔다. 하지만 이들 개혁파와 다른 그룹간에 의식의 편차가 너무 크다. 또한 3각 체제에서 권익을 유지·증식해온 관료의 대부분은 기존 질서를 고집하는 자세를 결코 숨기려 하지 않는 실정이다. 지명 입찰에서 일반 입찰의 도입을 검토하는 건설성의 자세도, 실제로는 최근 「제네콘」이라는 건설회사의 汚職 사건으로 일반 여론이 악화되자 마지못해 취한 수동적 조치였다.

따라서 최근 일련의 정치 변화로 政官財의 유착 고리가 끊어지고, 정치 개혁 나아가 일본 개혁이 조만간 이루어 진다고는 볼 수 없다. 물론 지금의 변화가 단순히 정치권의 변화만이 아니라, 냉전 종식후 새로운 국제 상황에 맞지 않는 국내체제가 붕괴되고, 보다ダイナミック한 체제로 발전하는 과정인 것만은 사실이다.

물론 3각 유착 구조를 붕괴시키는 처방은 명확 간단하다. 첫째, 정치 개혁을 선거 제도와 정치 자금 제도의 개혁에 끝치지 말고 정책 중심의 정치 풍토 확립과, 관료 의존으로부터 탈피하는 것이다. 둘째, 행정 개혁으로 경제 톨을 ‘자유 원칙’으로 대전환하는 것이다. 셋째, 기업 정치 현금의 폐지이다. 넷째, 관민 양쪽의 철저한 정보 공개이다. 문제는 이들 처방을 실행해야 하는 주체가 바로 政官財 자신이라는 점이다. 성공의 여부는 국민 여론이 이들의 각성을 어디까지 몰고 가느냐에 달려있다고 본다. ♣