

일본시민사회 제도화의 정치경제학 - 자민당 이익유도정치와 시민운동의 형성 -

권연이 ■ 이화여자대학교*

〈국문요약〉

본 논문의 목적은 전후 일본 시민사회 형성을 정치경제학적 관점에서 고찰하는 것이다. 특히 자민당 55년체제 하에서 전개된 이익유도정치 하에서 제도화된 이익단체와 시민운동의 형성 과정을 규명하고 있다. 이익단체가 발달하는 가운데 새로운 사회운동 등 시민운동의 형성 및 제도화는 왜 지체되고 제도화의 범위가 한정적이었는가에 대해서 정당과 사회집단의 관계에 초점을 맞춰 정치경제학적 측면에서 논했다. 특히 사회영역 발달의 경로의존성을 설명한 폴 피어슨의 ‘정치공간’과 ‘사회적 용량’이라는 개념을 중심으로 55년체제기의 정당과 시민사회의 관계의 제도화를 설명하였다. 정치공간으로서 55년체제기는 공공정책, 행정 동원 시스템, 개별이익 편향적 선거제도를 통해 정당과 사회집단의 관계가 형성된 시기였고, 사회적 용량으로서 고도성장기의 물적 리소스는 이익단체의 발달을 촉진하였다. 자민당 장기집권 하에서 이익단체는 발달한 반면, 사회당과 노조의 경직된 관계 속에서 사회경제적 변화에 대응하기 위해 대두된 시민운동은 1970년대라는 정치경제적 상황 속에서 이용가능한 리소스의 한계로 한정적 범위 내에서 제도화되어갔다. 이러한 시민운동의 제도화는 시민사회의 폭발적 확대기인 1990년대 이후 전개된 일본시민사회의 특성에 경로의존적으로 반영되어갔다.

*주제어: 일본시민사회, 정치경제, 자민당, 사회당, 시민운동, 경로의존성

I. 서 론

본 논문은 이익단체는 양적으로 발달한 반면, 상대적으로 시민운동의 제도화는 지체된 일본 시민사회의 특성을 설명하기 위해 정당과 사회집단의 관계에

* 이화여자대학교 이화사회과학원 연구원(E-mail:arcadia4@hanmail.net)

초점을 맞춰 정치경제적 측면에서 논하는 것을 목적으로 한다. 55년 체제에 있어서 정당과 사회집단은 이익을 매개로 연결되어 있었다. 자민당은 정당 지지기반이 약했기 때문에 선거제도를 통해서 이익유도를 피하였고, 자민당 장기집권 하에서 행정 시스템은 리소스의 부족을 사회동원을 통해서 보완해왔다. 이러한 정치·행정 시스템은 고도경제성장기를 통해서 사회의 여러 단체와 이익을 중심으로 한 네트워크를 형성하는 유인이 되었다.

자민당 장기집권 하에서 이익단체의 다수는 보수정당, 관료조직과 정식적 관계를 형성해왔으나, 노동조합이나 학생운동, 평화운동 등의 시민단체는 정권당과 제도화된 관계에서 배제되어 있었다(Pempel 1998, 77). 전후 일본에 있어서 시민단체와 노동단체는 자민당과 거리가 멀었다. 시민단체는 정치과정의 접근 가능성에 있어서 정권당에의 직접 루트를 갖지 못하였고, 사회당을 경유한 간접 루트를 통해서 영향력을 행사해왔다(村松岐夫 外 1986, 180-181).

55년체제에 있어 정치공간, 사회적 용량은 새로운 사회운동으로서 시민단체가 성장하고 제도화되는데 한계로 작용하였다. 발전지향형 공공정책은 경제성장을 중시하였다. 정당과 단체의 관계가 이익유도의 측면에서 형성되는 가운데, 정치체제 내에 새로운 사회운동이 받아들여지는 정치 공간은 협소했다. 혁신자치체를 통해서 구현되기 시작한 시민운동의 관점은 경제위기의 도래와 함께 사회경제적 용량의 한계 속에서 제도화에 이르지 못하였다. 이익단체에 대한 편향을 만들어내는 선거제도, 행정의 사회동원 시스템 가운데 시민운동이 이용 가능한 정치적·경제적 자원은 부족했다. 즉 55년 체제의 정치·행정 시스템은 시민운동의 제도화에 인센티브로 작용하지 못하였고, 이것은 이후 시민운동의 외연을 형성하는데 영향을 미쳤다.

선행연구들은 오늘날 일본시민사회가 통시(通時)적 관점에서든 비교정치적 관점에서든 일본정치를 이해하는데 있어서 설명되어야 할 과제가 많음을 말해준다. 비교정치학적으로 한국의 시민사회가 ‘정치적 참여’를 강조하고 일본의 시민사회가 ‘사회적 참여’를 강조하는 시민활동이 주류인 점에서 한일 시민사회의 성격이 다르고(정미애 2006), 독일 등 서구에서는 70년대에 다양한 시민운동이나 환경운동의 발달이 ‘녹색당(Green Party)’의 창당으로 이어졌지만, 일본에서는 이러한 경향이 나타나지 않았다(Higuchi et al. 2010). 일본의 시민사회는 정치성이 약하거나(バッカネン 2008), 선거에는 참여하지만 사회운동이나 데모 등에 대한 직접 참여는 기피하는 등 정치참여에 이중형태를 보이는 것(西澤由峰 2004) 등은 일본의 정치와 시민사회의 관계를 논할 때 설명되어야 할 부분이다.

이러한 일본시민사회의 특성은 55년에서 93년까지 자민당 일당 우위 정권이

지속되고 제1야당으로서 사회당이 정권 교대 가능한 정당으로 성장하지 못한 것이나, 2009년 민주당 정권이 정권 교체를 이루었지만, 이후에 약체화되어 다시 자민당 정권이 들어선 이래로 정권 교체의 전망이 보이지 않고 있는 것(辻中豊 外 2012)과 관련해서도 논의될 필요가 있다.

본 논문에서는 선행연구에서 한계로 지적되어 온 일본의 시민사회에 대한 쟁점들을 제도론적 관점에서 논하고자 한다. 오늘날 일본정치와 시민사회의 관계를 설명하는데 있어 실마리가 될 55년체제 시기에 형성된 정당과 시민사회의 관계를 정치경제학적 관점에서 논한다.

55년 체제가 형성된 정당과 시민사회의 정치적 연계를 살펴봄에 있어서, 첫째, 자민당 장기집권과 이익단체의 발달 과정의 재검토, 둘째, 사회당과 노조, 시민운동의 관계, 셋째, 1970년대 경제위기가 시민운동의 제도화에 미친 영향을 논한다. 일본의 이익단체의 발달과 시민운동의 지체된 제도화를 정당과 사회집단의 관계에 초점을 맞춰 논하는 것은 선행연구들과의 차별점이다. 주로 55년 체제 하 중선거구제의 영향과 정-관-업 철의 삼각형의 형성, 고도경제성장기에서 저성장시대로의 이행을 주된 요인으로 설명하고 있다.

55년 체제가 정당과 사회집단 간의 관계는 정치(행정)제도와 사회적 리소스(시민사회의 형성에 영향을 미치는 정치경제적으로 동원가능한 물질·권력적 자원)에 의해 규정된 인센티브에 의해서 형성되었으며, 새로운 사회운동으로서 시민운동은 정당과 연계를 형성할 수 있는 유인이 제약된 상황에서 한정적 제도화에 이르게 되었다. 이로써 사회당은 지지기반 확대에 실패하게 되고 시민운동은 한정적 범위 내에서 제도화되었으며, 이 시기에 형성된 시민운동의 특성은 90년대 이후 전개되는 일본의 정치와 시민사회의 관계 양상의 경로에 영향을 미치는 결정적 분기점(Critical Juncture)이 되었다.

II. 일본시민사회 형성의 제도론적 관점

신제도론은 정치제도의 구조가 사회과정에 영향을 미치고 개별적 선택을 특정 방향으로 유도하여 정치적 결과에 영향을 미치는 방식에 관심을 갖는다. 정부의 행정적, 재정적 제약이 정책 입안 능력과 정책 발달에 영향을 미치는 점, 혹은 과거의 정책 선택이 현재의 정치과정에 미치는 영향을 중시한다.

사회영역의 발달에서 경로의존성을 설명하는데 있어서 주목해야 할 것은 정

치 액터가 등장하는 시간적 ‘배열’ 관계이다. 시간적 배열이란 구체적으로 정치 공간(political space)과 사회적 용량(social capacities)이라는 개념으로 설명된다. 이것은 정치공간을 차지하기 위해서 경쟁하는 사회적 액터 간의 다툼에서 선후 관계에 따라서 지지 확보를 위한 환경 자원의 동원에 있어서 늦게 등장한 액터가 지지 동원에 불리한 입장에 처하게 되는 것을 의미한다.(ピアソン 2010, 92) 정당이나 이익집단, 사회운동조직 등의 도전자가 시간적 배열에 있어서 뒤늦게 등장하게 되면 영향력을 발휘할 가능성이 낮아지며, 이러한 시간적 배열은 장기적으로 정치적 귀결로 이어진다.

그 조직의 형태가 출현하는 정치적·경제적 문맥이 정의 피드백을 촉진하는가, 저해하는가에 따라 조직의 집단 자원을 증대시키거나 경쟁 상대의 세력 신장을 저지할 수 있다. 정당 시스템이나 이익대표 구조의 지속은 조직의 지속 여부와 관련해서 정의 피드백을 발생시키기 쉽다.

사회적 용량은 사회적 영위에 이용 가능한 자원(물질적, 기술적, 조직적, 이념적 자원)을 말하며, 사용적 용량은 변화, 발전하는 것으로 특정 쟁점의 출현 시기에 정치 액터가 이용할 수 있는 자원의 차이가 그 액터가 선택 가능한 반응을 결정짓는다. 그리고 한번 선택한 반응은 정치 역학(力学)으로 인해 장기적인 경로를 형성하게 되고 자기 강화 과정을 거치게 된다.

요컨대, 정치공간에서 특정 조직형태가 발전하는 정치적, 경제적 문맥이 무엇이며 그 문맥이 정의 피드백(positive feedback)을 촉진하는가 저해하는가가 중요시되며, 사회적 운영을 위해 이용할 수 있는 자원으로서는 사회적 용량의 변화 속에서 ‘물질적, 기술적, 조직적, 이념적 자원’의 역할에 주목한다(ピアソン 2010, 96).

본 논문에서는 55년체제에 있어 이익단체는 발달하면서도 시민단체는 한정된 의미에서 제도화하게 되고, 이러한 특성이 포스트 55년 체제에 있어서 일본정치와 시민사회의 관계에 미친 경로의존성에 주목한다. 이를 설명하기 위해서 신제도론적 관점에서 피어슨이 제시한 정치공간과 사회적 용량에 주목한다. 55년 체제에 있어서 ‘선착(一番乗り)’이 중요해지는 순간의 정치적, 경제적 문맥으로서 공공정책의 기초, 정치·행정 시스템을 검토하여 이것이 이익단체에는 발달을 촉진하고, 시민단체의 제도화에는 억제적으로 작용했음을 논하려고 한다.

즉 공공정책의 기초, 정치·행정 시스템 등의 제도에 내재되어 있는 이익의 편향성이 이익단체의 발달에 인센티브로 작용하고, 시민단체에는 인센티브로 작용하지 못했다는 것을 제시한다. 이러한 제도의 구조적 제약 속에서 시민단체가 제도화된 것이 이후 시기 일본 시민사회의 특성에 영향을 미쳤음을 논하고자

한다.

일본의 정치경제체제가 발전지향형 국가로서 경제발전을 공공정책의 기조로 삼아온 55년 체제의 정치제도로써 중선거구제도와 행정제도의 최대동원 시스템은 일정의 성과를 거두어 왔다. 55년 체제에 있어서 정책형성과정은 정·관·업의 삼각동맹 모델로 설명되어 왔으며, 자민당 일당 우위 정권하에서 자민당-관료-재계(업계)에 의한 정책결정과정은 정착해왔다(加茂利男 1993, 16-17). 55년체제기에 있어서 정·관·업의 정책형성 네트워크에 속하지 않았던 뒤늦게 등장한 정치 액터로서 시민운동은 정치·경제적 리소스를 동원하는데 있어서 상대적으로 불리한 입장에 놓여있었다. 여기서 ‘리소스’란 시민운동을 둘러싼 정치적, 경제적, 행정적 프로세스 및 메커니즘 속에서 작동하는 힘(power)이나 경제적 요소를 포함하며, 이익유도정치에 영향을 미치는 일련의 동원 능력을 뜻한다.

일본은 발전지향형 국가로서 강한 국가로 분류되는 것이 일반적이지만, 행정조직·규모는 크지 않았고, 사회영역의 여러 형태의 단체를 이용하여 행정의 역할을 분담시켜왔다(村松岐夫 1994). 주로 산업정책을 중심으로 일본의 이익단체는 관료제에의 통합이 발달하고 이익단체와 관료제의 밀접한 관계가 형성되었다. 정부와 사회집단의 사이에는 무수한 특수법인, 인가법인, 재단법인, 사단법인이 설립되어, 주무관청과 단체는 신고제, 보조금, 행정지도를 중심으로 한 관계가 형성되어 왔다. 관료제와 사회영역은 이러한 그레이 존(gray zone)의 단체를 통해서 사람, 정보, 물건, 돈을 중심으로 교환관계를 형성하고 그 관계를 유지해왔다(辻中豊 1988, 105-106).

경제발전과 성장에 지배적 가치를 둔 ‘발전지향형 국가’는 경제성장의 성과를 분배하는 정책 대응에 있어서 다른 선진국가들과는 다른 양상을 보였다. 다른 선진국가들은 ‘복지국가’를 지향하고, 복지정책으로 대응해왔다. 이에 대해서 일본에서는 공공사업 등의 ‘토건국가’를 통해서 대응해왔다(Estevez-Abe 2008). 관료제와 사회영역과의 사이에 형성된 이러한 관계는 사회영역에 있어서 그에 대응하는 이익단체의 발전을 촉진시켰다.

특히 일본의 행정은 공무원수, 예산, 법적 권한 등 주어진 리소스가 적었다. 그로 인해 국가 목표의 달성을 위해서 인적 자원, 자금, 제도 등의 리소스를 능률적으로 최대한으로 이용하려고 하는 동기를 가지고 있었다. 최대동원을 위한 구체적인 수단의 하나로서 국가와 사회 사이의 경계 영역의 그레이 존에 수많은 행정 지원 조직을 만들어, 업계와의 네트워크를 형성하는 등의 체제 정비를 실시했다. 이것을 통해서 일본의 행정은 적은 리소스를 조달해왔다(真淵勝 2009, 116-129; 村松岐夫 1994, 4-36). 행정에 의한 업계단체의 조직화는 업계

가 상호 의사소통을 피하는데 편리한 시스템을 형성하는 데 있어서 매개적인 역할을 해왔다. 경제행정, 복지행정에 있어서 설치된 이러한 단체는 다양한 서비스를 제공하는 등 협력을 요구받아 왔다(村松岐夫 1994, 128). 인원, 예산, 법적 권한 등에 있어서 한정된 리소스를 가지고 있었던 일본의 행정성청이 행정에 대한 과잉한 업무량을 감당해온 것은 공익법인 등을 행정 집행의 수족으로서 이용하는 동원 시스템을 취해왔기 때문이다.¹⁾

그리고 선거제도는 정치가와 사회집단의 관계를 규정해왔고, 단체 발달에 인센티브를 제공했다. SNTV(중선거구제·단기비이양식)는 정치가에 있어 표와 자금의 교환관계를 제도화하는 것이 가능한 단체를 필요로 했다. 이로 인해 중선거구제도 하에서 이익을 매개로 정당-이익단체의 관계가 형성되었다.

여당은 폭넓은 다수의 유권자에게 소구하기보다 집중적으로 이익을 제공해줄 소수의 지지자를 개척할 동기를 갖게 된다(齊藤淳 2010, 105).²⁾ 이로 인해 SNTV는 개인 투표를 촉진하는 경향이 있었고, 조직화된 표의 중요성이 강조된다. 후보자는 폭넓은 대상에게 어필하기보다는 특정 그룹을 타깃으로 한 선거 전략을 펴하게 된다. ‘개별화된(particularistic) 이익’을 재화의 분배를 통해서 나누어주고 지지를 획득하려고 한다. 선거에서 조직화된 표가 중요해지면서 조직화된 강력한 지지기반을 필요로 하게 되는 것이다(Scheiner 2006, 74-79, 134).

중선거구제에서 서로 경쟁하는 자민당 정치가는 표를 늘리기 위해서 특정 이익단체와 밀접한 관계를 유지했다. 이익단체는 같은 선거구에서 입후보하는 복수의 자민당 후보 가운데 한 명만을 응원하는 것이 일반적이었다. 이러한 과정에서 이익단체 간의 정책 요구 경쟁이 자민당에 반영되어가고 자민당 정치가는 재선 가능성을 높이기 위해서 이익단체와 표의 교환에 있어서 사적재를 제공해왔다.³⁾ 중선거구제는 자민당의 정책상의 유인을 형성해왔다(ラムザ이어 &

- 1) 무라카즈 미치오(村松岐夫)는 일본의 성청이 갖는 공무원수, 예산, 법적 권한 등의 리소스(행정이 목적을 달성하기 위해서 이용할 수 있는 제 요인 내지 재료)는 구미와 비교할 경우, 상대적으로 적고 이 적은 리소스로 성청이 ‘넓은 관할’의 행정을 커버하는 것이 가능해진 것은 일본의 행정이 리소스를 최대한으로 이용하려고 하는 ‘최대동원 시스템’을 취했기 때문이라고 지적하고 있다(村松岐夫 1994, 21-36).
- 2) 매이어슨의 매표 모델에 의하면 선거구 정수가 증가하면 할수록, 현직 의원은 특정 소수와 집단에 집중적인 편익을 초래할 동기를 갖게 된다고 한다(Myerson 1993; 齊藤淳 2010, 105).
- 3) 누군가에게 자신을 위해서 무엇을 해달라고 할 때, 그 사람에게 사적재를 주는 쪽이 공공재를 주는 것 보다 효과적이다. 누군가 다른 사람에게 비용을 부담시켜서, 사적재를 제공하는 편이 누군가가 편익을 얻을 수 있는 공공재의 비용을 부담하는 것보다 이득이라 할 수 있다 (ラムザ이어 & 로젠블루스 1995, 21).

ローゼンブルース 1995, 49). 중선거구제하에서 자민당은 선거에서 승리하기 위해서 특화된 유권자가 필요하였고, 이익단체는 그러한 기능을 담당하였다. 자민당은 이익단체에 특화된 리소스를 공급하고 이러한 관계는 이익단체의 발달로 이어졌다.

반면, 이것은 신사회운동 등이 제시하는 새로운 정치적 이슈에 근거한 정당 간 경쟁을 장려하지 않았고, 이것은 정당의 정책 프로그램으로 연결되지 않았다. 제도 정치 레벨에 반영되지 않은 이익은 제도화에 이르지 못하고 이로써 신사회운동이 제도화되지 못하는 것을 설명할 수 있다. 즉, 중선거구제도는 이슈를 중심으로 한 신사회운동의 제도화에는 제약으로서 작용했다고 할 수 있다. 이는 집합 행동의 문제를 해결하는 것이 불가능하기 때문이다.

요컨대, SNTV 하에서는 개인 투표가 발달하여 특정 이익을 중심으로 한 지지기반을 확립하는 것이 요구된다. 이때 편익이 당사자에게 한정되는 사적재가 선호된다. 반면, 공공재는 편익이 보편적으로 확산된다. 신사회운동은 편익이 당사자에게 한정되지 않고, 보편적으로 확산되므로 결과적으로 이익단체가 신사회운동단체 보다 선호된다고 할 수 있다. 즉, SNTV는 정치가에게 이익단체에의 선호를 만들어내고, 그 결과로서 이익단체의 발달에는 촉진적으로 작용하고, 시민운동에는 제약으로 작용했다고 할 수 있다.

III. 자민당 장기집권과 이익단체의 발달

1. 이익단체의 형성

전후 일본의 발전지향형 국가는 경제산업의 발전을 주요 정책 목표로 하는 생산성의 정치를 전개해왔다. 이러한 경향성은 전후 형성된 단체 세계에도 반영되어 있다(村松岐夫 外 1986). 1945년부터 1948년에 걸쳐서 전후 직후 재계를 리드한 경제동우회, 일본경영자연맹 등의 주요 경제단체가 결성되었다(村松岐夫 外 2001, 241).⁴⁾ 업계단체나 중소기업, 협동조합도 조직화되는데, 이들의 조직화는 정부의 법제도의 정비, 행정의 정책방침에 의해서 영향을 받아왔다. 전전

4) 일본의 주요경제단체로서 경단련, 일경련, 경제동우회, 일상(일본상공회의소)을 계계 4 단체로서 들지만, 여기에 간사이경제연합회(관경련)를 더하여 ‘계계5단체’라고 부르기도 한다(五十嵐仁 1998, 22).

의 공업조합법(1925년), 공업조합중앙회법(1932년), 전후의 중소기업단체법(1957년), 환경위생조합법(1957년), 상점가진흥회법(1962년) 등의 법률이 제정되었고, 이는 중소기업의 조직화에 제도적 기반이 되었다(辻中豊 1988, 57). 특히 1950년대 후반 이후 통산성을 중심으로 한 경제관청은 일본의 산업 강화와 자유화에 대항하기 위해서 행정지도를 실시하는데, 이 과정에서 수많은 업계단체가 형성되었다. 임의단체로 시작한 업계단체는 몇 년 후에는 사단법인이 되었다(辻中豊 1988, 56-57).

농업단체는 전전에는 지주단체, 농민조합(소작), 산업조합(자작 중심), 농사화·농회(농정조직)로 계급적으로 분열되어 있었다. 전후가 되자 농지개혁의 일환으로서 자작농 창출 정책이 실시되었고, 이로 인해 1950년대 농촌은 조직적으로는 농협, 재정적으로는 보조금을 통해서 조직화되었다. 이는 보수의 견고한 기반으로 변화되어갔다(カルダー 1989, 200-207).

노동조합이나 시민단체의 발달에 있어서도 정부의 정책방침은 중요한 영향을 미쳤다. 1946년부터 1949년에 걸쳐서 많은 수의 노동조합이 결성되었다. 이것은 1947년 노동조합법의 성립 및 점령군의 지도에 근거하여 실시된 노동조합에 호의적이었던 정부 정책의 결과이다(辻中豊 1988, 56). 그러나 1950년을 전후 한 역코스 가운데 좌익 노동운동은 탄압을 받게 된다. 이로 인해 노동의 조직화, 농민과의 제휴까지는 발전하지 못하게 된다(新川敏光 1993, 63). 1957년-1967년에는 공업화와의 대응과 그 반작용으로 반공해 단체, 소비자 단체가 설립되었다. 고도경제성장기에 해당하는 1967-1977년에는 민간을 중심으로 한 노동전선 통일운동이나 시민·주민운동 등 ‘참가의 분출’을 확인할 수 있지만, 이들은 조직으로서 통합되지 못하고 제도화에 실패하게 된다(村松岐夫 外 1986, 85).

업계단체에서 시민단체까지 다양한 분야의 이익단체가 형성되어 활동했으나, 이 시기에 제도화된 단체의 공통점은 ‘관청의 클라이언트 조직’이라고 할 수 있다. 1960년대 중엽 이후의 소비자 단체의 폭발적 증가는 소비자 단체를 담당하는 경제기획청, 각 지방 자치체의 소비자 담당부국, 혁신자치체의 각 부국이 단체의 육성에 힘을 기울여온 결과라고 평가된다(辻中豊 1988, 57). 그리고 업계 단체, 농업, 중소기업, 복지단체 등은 보조금 등 정책수익을 매개로 자민당과 관계를 형성하기 시작했다(村松岐夫 外 1986, 85).

2. 자민당과 이익단체

55년 체제에 있어서 이익단체는 정당과 표와 이익의 교환이라는 관행으로 연결되어 있었다. 단체는 선거 시에는 기관 결정, 조직 결정이라는 관행으로 대응했다. 지방조직이 허약한 자민당에 있어서 정당보다 후보자 지향의 투표의 비중이 컸으므로 개인집표조직으로서 농립어업단체, 동업조합, 상점회, 유족회, 종교단체 등의 기능집단이 중요한 역할을 담당해왔다(村松岐夫 外 2001, 149-150).

이에 자민당은 단체에 편익을 공여하고 지지기반을 확대하는 정치 수법을 채택했다. 1960년 안보를 계기로 하여 안보에 관해서는 비정치화 전략을 취하고, 경제주의적 정치를 확립하기 시작했다. 1950년대 후반부터 진행되던 이데올로기 정치는 1960년대에 들어서 이케다 수상에 의한 ‘소득배증론’의 제창 이후 후퇴해갔다. 이데올로기 정치 대신에 이익유도정치가 정치 전략의 중심으로서 확립되어 갔다(五百旗頭 外 1998, 101-102). 자민당은 지지기반의 안정적 확보를 위해서 각종 정책이나 보조금을 통해서 분배정치를 지속하였다. 1960년대 이후 일본의 재정 구조는 행정 보조금 등 재분배에 역점을 둔 구조로 전환되어 이익단체에 열린 구조가 되어갔다(辻中豊 1986, 97).

1960년대 고도경제성장 시기에 대기업, 중소기업, 농업단체 등이 발달하였고, 자민당은 사회경제적 기반을 대기업, 중소기업 등의 경제단체, 조직화된 농업단체에 의존해왔다(Pempel 1998, 63, 65). 경제단체는 전후의 자본주의 체제하에서 고도경제성장이 개시되는 가운데, 유리한 입장에서 조직적 체제를 정비하고 정치에 직접 개입하면서 보수 정권을 뒷받침하는 체제를 유지해왔다. 구 재벌계의 대기업은 경단련을 중심으로 조직화를 강화하고, 국민정치협회의 설립으로 정치활동을 합리화하는 등의 조직정비를 통해서 정치적 영향력을 증대해왔다. 업계단체는 ‘경제계의 직접적 이익활동 주체’로서 족의원, 과(課) 레벨의 관청과 함께 ‘철의 삼각형’을 구성하고, ‘상호침투’적인 산업정책과정을 형성해왔다(村松岐夫 外 2001, 242).

1960년대 농협은 보수세력에 가장 중요한 조직이었다(Pempel 1998, 96-97). 자민당 정권은 관련 법적 기반을 정비하고 보조금을 주는 것으로 농협으로부터의 지지를 획득했다. 농업 종사자가 도시 근로자와의 소득 격차에 대해서 시정을 요구한 것에 대응하여 ‘농업기본법(1961년)’이 제정되었다. 농업 보조금 등의 농업 예산을 통해서 농촌을 안정지지기반으로 만들어왔다. 특히 보수 정권의 위기시에는 예산액이 급증했다(カルダー 1989, 180-214). 농협도 1960년대의 농업 근대화화 토지 구조개선 사업(보조금) 등의 정책적 수익을 받으면서, 자민

당의 후원회 조직의 형성에 협력하는 등 전략적으로 대응했다. 자민당에 계열화한 농협은 네트워크를 형성하고, 공공사업이나 보조금의 압력단체로서 기능해왔다(村松岐夫 外 2001, 248-249).

중소기업단체는 보조금이나 각종 법률, 저리 융자 제도를 통해서 수익을 얻고, 자민당의 표밭이 되어갔다. 국민금융공고(1949년), 중소기업금융공고(1953년), 환경위생금융공고(1967년), 소규모사업자 경영개선 자금융자(マル経融資, 1973년) 등 저리 융자 제도는 중소기업단체에 유리하게 작용했고 이는 자민당으로의 계열화를 촉진하는 요인이 되었다(村松岐夫 外 2001, 250). 이러한 재정지출면에서 중소기업정책을 통한 두터운 보호는 보수 정권의 위기시에 특히 확대되어 갔으며, 주로 도시에서 보수 정권에 대한 안정적 지지기반 형성에 공헌했다.(カルダー 1989, 258-265, 276-294).

자민당은 공공사업에 대한 투자를 실시하여 자영업자, 소규모 유통업, 농업을 보호하는 제도를 통해서 고용을 확대하고 유효수요를 창출하려고 하였다. 공공사업은 경기를 진흥하는 효과와 고용을 창출하는 효과를 가져왔고, 이는 정치적으로 중요한 부분이었다. 자민당 의원은 자신의 선거구에 정부가 발주하는 공사를 유치하는 방법으로 정부 보조금을 분배했다. 이것으로 업계에 이익을 유도함과 동시에 대규모 고용효과를 창출하여 지지율의 하락, 경기 불황, 실업 등의 문제를 해결하려고 했다(Woodall 1996, 1-25). 공공사업정책을 이용하여 자민당이 지지기반을 형성하는 것은 용이했다. 1970년대 이후 공공사업 정책은 인구가 많은 도시권보다 인구가 적은 농촌이나 지방도시 등의 지방권에서 많이 배분되는 경향이 있었다. 편익은 명확하게 도시보다 지방에 집중되었고 자민당이 지지집단을 조직화하는데 효과적이었다(村松岐夫 外 2001, 126-127).

요컨대 자민당은 정당의 허약한 조직기반을 보완하기 위해 이익단체에 의존해왔다. 이를 위해 전후 고도경제성장을 공공정책의 기조로 삼아온 이래 주요 경제단체에서부터 도시부의 중소기업단체, 농촌부의 농업단체에 이르기까지 각종 법률, 보조금, 자금융자제도, 공공사업 등을 통해서 이익을 배분해왔다.

이익단체는 자민당에 대해 정치적 지지와 자원을 교환함으로써 정권의 장기화에 기여하게 된다. 이익단체가 제공하는 자원의 양은 ‘정권과의 거리’에 영향을 주었고 이에 따라 관계가 제도화되어갔다(岡沢憲夫 1996, 16). 집표력과 정치자금조달 등의 자원을 기준으로 이익이 계열화되었고, 보조금 행정, 허인가권 등을 통해서 이익을 배분받았다. 자원 조달 능력에 있어서 정권당이 매력은 느끼지 않은 이익은 일당 우위 체제하에서 제도화된 ‘이익 배분 메커니즘’을 통해서 이익을 실현하는 것이 어려웠다고 할 수 있다.

IV. 사회당과 노조 그리고 시민운동

사회당과 노동조합의 조직적 관계는 1950년대에 확립되었다. 사회당은 사회경제적 조건의 변화에도 불구하고 경직된 태도를 취해왔다. 그로 인해 비교적 혁신계정당에 가까웠던 시민운동은 한정적으로밖에 대표되지 못했다. ‘뒤늦게 등장한’ 정치 액터로서 시민운동은 제도화에 있어서 불리한 상황에 놓여 있었다.

1. 사회당의 노조 의존

사회당은 1960년에 이르면 좌경화하여 반체제적 저항정당으로서 체제를 굳혀가게 된다. 고도경제성장이 계속되어 대중사회화가 진행되고 있었음에도 불구하고 사회당은 현실 정당화를 거부하고 계속해서 저항정당으로 존재했다. 사회당의 ‘저항정당화’는 당내 항쟁을 통한 ‘이데올로기 좌파의 승리’에 의해서 결정지어졌다(新川敏光 1999, 51).

사회당은 조직노동으로부터 영향을 받아 존립해왔다. 사회당은 집표능력, 인재 확보, 자금원 등의 면에서 조직적으로 지지모체인 총평에 의존해왔다. 총평의 집표능력은 사회당에 대한 영향력 행사의 근원이었다. 5만명 정도의 허약한 당 조직을 가지고 있었던 사회당은 선거시에 총평의 집표 능력으로 1200만표 이상을 획득해왔다. 인재 확보에 있어서도 전체(全派: 일본 전국 체신노동조합의 약칭), 일교조(日教組: 일본 교직원 조합의 약칭), 자치로(自治労: 일본 전국 자치단체 노동조합의 약칭)등 총평의 중핵 노조 출신이 사회당 의원의 대부분을 차지하고 있었다(新川敏光 1999, 72).

사회당이 노조의존 체질이 된 원인은 선거제도에 기인한다. 중선거구제도는 자민당의 장기집권을 가능하게 했을 뿐만 아니라, 사회당의 의석 획득에도 효과가 있어 조직노동에 대한 의존을 고착화시켰다. 중선거구제에서는 1의석 획득을 위한 필요 득표율이 소선거구에 비해서 현저하게 낮아서, ‘사회당은 상대 득표율 20% 정도로 100을 넘는 의석을 획득하여 야당 제1당의 지위를 확보할 수 있었다’(新川敏光 1999, 77). 중선거구제의 이러한 특성으로 인해 사회당의 조직노동에의 의존은 총평의 집표 능력이 저하되었을 때도 지속되었다. SNTV하에서 선거구마다 개인화된 선거운동에서 필요한 자금의 확보를 위해서 일본사회당은 총평에 의존하는 수 밖에 없었다. 총평이 ‘계급 투쟁’적 정치주의에 경사되어 가면서, 사회당은 전투적 공공 섹터 노동자의 좁은 지지만을 얻게 되었

다(Kitschelt 1994, 292-294).

1960년대부터 1970년대에 걸쳐서 총평과 관련이 있는 일본사회당 활동가의 대다수는 사회민주적 온건화에 반대했다. 리버타리안(リバタリアン) 신좌익의 유입, 환경주의자의 유입에도 반대했다. 1970년대에는 일본사회당이 선거구당 1명 이상의 후보를 배출하는 비율이 감소한 것이 사회당의 의석수의 실질적인 감소로 이어지는 결과가 되었다.⁵⁾ 사회당을 노조의존 체질로 만들었던 선거제도는 후보자를 세우지 못하게 되자 사회당이 소멸하는 원인이 되었다(Kitschelt 1994, 292-294).

2. 사회경제적 변화와 사회당의 경직성

안보투쟁을 통해서 호헌·반전 평화의 당으로서의 이미지를 정착시킨 사회당은 고도경제성장기를 통해 저항정당으로서 反자민당의 상징이 되었다. 포괄 정당화한 자민당에 의해서는 대표되지 않는 이익으로서의 반전 평화나 개발 반대를 대표하는 노선을 선택했다(新川敏光 1999, 122).

총평은 1950년대 노동조합만이 아니라 민주화를 요구하는 국민적 대중 운동의 중핵이었다. 총평 혹은 사회당이 대중을 끌어들이는 것은 그 사회주의적 이데올로기가 아니라 ‘혁신국민운동’의 기반이기도 했던 평화, 민주주의에 있었다(高畠通敏 1994, 173). 대중 투쟁에 있어서 당 독자의 대중 동원력을 결여하고 있었던 사회당은 총평의 주도에 의해서 대중 동원에 성공했다. 1960년대 안보투쟁에서 대중적 기반이 허약한 사회당(1960년 당시 당원 5만명)을 이끈 것도 총평이었다(原彬久 2000, 161-162).

사회당의 호헌평화주의는 총평만이 아니라 주부, 청년, 진보파 지식인이라는 광범한 층의 지지를 받았다(新川敏光 1999, 59,61). 조직 노동자 중 화이트칼라 노동자도 사회당을 지지했다. 이것은 사회당 정권하에서 예상되는 경제적 이익에의 기대가 아니라, 헌법 개정문제, 교육, 치안, 노동 입법 등의 분야에서 사회당이 비경제적 배려에 중요한 역할을 해온 면이 있었기 때문이다. 어느 경우에도 자민당 정권이 제공할 수 없는 정책 쟁점이었다(綿貫讓治 1976, 197).

안보투쟁 시에 발생한 무당파층 운동의 흐름은 조용히 확대되어갔지만, 운동 조직과 정당(사회당, 공산당) 사이에는 거리가 생겼다. ‘베헤텐’(베트남에 평화

5) 일본사회당이 1명 이상의 후보를 배출한 선거구는 1950년대 80%에서 1970년대에는 20%로 떨어졌다.

를! 시민연합, 1965-1974)이나 주민운동 등이 무당파 운동의 전형이었다. 특히 1960년대 후반부터 1970년대 초에 걸쳐서는 전국 각지에서 산업을 원인으로 하는 공해에 항의하여 보상을 요구하는 주민운동이 발생하고, 1970년대 전후부터는 대중매체가 대대적으로 다루어서 공해문제는 사람들의 관심을 급속히 모으게 되었다(片桐新自 2000, 105; 田中滋 2000, 134).

1960년대 후반부터 1970년대 초기에는 고도성장에 동반한 다양한 사회적 모순이 분출했으나, 총평은 새로운 문제에 대한 대응능력이 결여되어 있었다. 과밀이나 과소에 동반하는 환경문제, 공해문제, 베트남 전쟁 문제 등에 대한 총평의 대응은 주민운동이나 시민운동의 입장과는 반드시 일치하지 않았다. 주민운동이나 시민운동은 총평이나 노동운동의 방침이나 지도와 관계없이 자주적으로 조직되어 운동을 전개했다. 기지문제에서는 현지의 주민단체와 공동한 총평계 조합도 기업의 논리가 문제시되는 환경문제에서는 주민운동과 대립했다. 베트남 평화 문제에서는 베헤렌 등의 시민운동이 광범한 시민층을 포섭하여 신속한 행동을 전개한 데 비해 총평의 대응은 둔감했고 지체되었다(高島通敏 1994, 175).

시민단체는 사회당을 경유해서 정책적 요구를 전달해왔으나, 정책적 입장에 있어서 사회당은 시민단체와 같은 입장이 아니었다. 고도경제성장기의 공업화가 낳은 환경오염이나 공해 등의 사회문제(오염방지나 공해병 환자에의 배상)에 대해 노조는 공해반대운동이 기업의 활력을 약화시키고 직업을 잃을지 모른다는 우려에서 경영층에 동조하고 공해반대운동에는 저항하였다. 사회당은 산업오염 반대를 당 강령의 주요 항목으로 올리지 않았고(カーティス & 石川真澄 1983, 32), 총평·사회당 블록은 청년이나 여성 등 새로운 운동의 활동가에 대해서도 같은 태도였다(高島通敏 1994, 177)⁶⁾.

1950년대에 총평이 채택한 ‘중앙집권적 조직방침’과 ‘조합 간부의 사회당에의 입당’에 의해서 형성된 ‘총평·사회당 블록’은 ‘혁신국민운동의 성공’, ‘사회당의 신장’에 기여한 부분이 있으나, 경제성장에 의한 다양화한 사회문제에의 대응에는 경직화되기 시작했다(高島通敏 1994, 175). 대중참가의 시대가 시작되었음에도 불구하고, 총평의 ‘기관결정방식’은 지속되었고, 밀실에서 간부가 영향력을 발휘하는 조직으로서 인식되었다. 게다가 ‘총평·사회당 블록’은 노조의 간부에 연공서열적으로 의원직을 제공하는 ‘아마쿠다리(天下り)’ 제공처로서 인식되

6) 1960년대 후반 사회당 내에서 전통적 좌파 세력과 ‘새로운 운동’을 연결하는 뉴레프트 운동의 위치에 있었던 반전위(反戰委)가 1970년 사회당 내에서 추방된 사건은 ‘새로운 운동’과 사회당이 거리두기를 시작했다는 것을 알리는 상징적인 사건이었다(安藤丈将 2013, 220).

었다(高畠通敏 1994, 176).

사회당 내 정당 노선을 둘러싼 논쟁에 있어서 좌파 우위의 구조는 정당의 노선투쟁에 있어서 사회당의 대중적 지지기반의 확대를 저지하였다.7) 좌파 주도의 사회당은 당의 중핵 레벨에서는 사회주의 혁명을 목표로 하는 노선 논쟁을 전개하고 강령을 규정해왔다. 호헌평화주의와 현실주의와의 대립, 계급정당과 사회민주주의적 국민정당과의 대립 등 노선의 선택에 있어서 마르크스주의, 호헌평화주의를 고수해온 좌파 노선이 사회당을 주도하게 된 것은 사회당 쇠퇴의 원인이 되었다(新川敏光 1999, 65,69).

1970년대 후반 이후 일본 사회가 저성장 경제의 시기를 극복하고, 경제 대국으로 성장하여 풍요로운 소비자 사회가 심화되어 감에 따라서, 총평의 운동은 위기상황에 처하게 되었다. 총평계 노동조합의 투쟁이 중간층 대중에게는 생산성을 저해하는 것으로 인식되었고 이에 따라 점차 총평의 사회적 영향력은 쇠퇴해갔다(高畠通敏 1994, 178).

일본사회당은 경제적으로 팽창하기 시작한 고도경제성장기에 도시 지역과 화이트칼라 노동자로부터의 지지를 얻고 있었다. 따라서 당 조직 내에서는 1960년대와 1970년대를 통해 유립형의 대중정당을 형성할 필요가 있다는 주장이 반복해서 제기되었다. 그러나 최종적으로 그러한 정당을 만들지 못했다. 정당 회원수는 10만명을 넘지 않았고, 선거는 오직 노조에 의존한 선거는 선거구에서 약한 유동적 지지에 의존해왔다(Watanuki 2001, 138-149). 중화학 공업화의 진전에 동반하여 지방 농촌에서 대도시로 대규모 인구이동이 계속되는 가운데, 사회당에 유리하게 작용할 수 있었던 사회변동에 대응하지 못했다. 1970년대 말에는 대도시에서 지지가 줄어들게 되었고, 농촌과 총평의 지지로 뒷받침되는 작은 정당으로 전략하였다(Kitschelt 1994, 292-294).

V. 1970년대 경제위기와 시민운동

1. 사회경제적 변화에 대한 지방 레벨의 대응

1960년대 중반 이후 산업 중심의 고도성장이 초래한 부작용으로서 도시부에

7) 좌파는 사회당이 근대노동계급(프롤레타리아트) 중심의 ‘계급정당’이라고 주장하고, 우파는 사회당이 노동자, 농민의 당이 아니라 ‘널리 근로대중 혹은 노동하는 자의 정당’ 즉 ‘진정한 국민정당’이라고 주장했다(原彬久 2000, 63-64).

서 인구 과밀화가 발생하게 되었고 이로 인한 생활 환경 문제의 악화, 도시생활 양식의 파탄, 환경문제의 심각화 등의 문제가 발생하였다. 이에 대해 새로운 복지 요구가 등장하자, 그 해결을 목표로 시민·주민운동이 분출하였다(中道實 2000, 167).⁸⁾ 1960년대부터 70년대에 걸쳐, 혁신계 정당은 이러한 불만을 정책 과제로서 적극적으로 거론하여 혁신 자치체를 탄생시켰다.⁹⁾ 대도시, 지방중핵도시 등의 지방자치체 레벨에서 사공(社·共)의 공투 형태로 전국의 100여개의 자치체에서 혁신시장, 지사를 탄생시키는 것에 성공했다. 기존의 ‘중앙과 직결된 지방 자치’라고 하는 관행에 대해서 ‘주민과 직결된 지방 자치’를 정책 기조로 내세우며, 대항하는 구도로 혁신자치체는 도시부를 중심으로 증가하기 시작했다(高島通敏 1989, 35; 中道實 2000, 167).¹⁰⁾

혁신자치체의 급속한 확산은 지방 레벨의 선거에서 패배하고 1970년대 일관되게 의석이 감소했던 자민당에도 영향을 미쳤다. 자민당은 환경, 복지 문제의 해결을 여당의 정책 과제로서 받아들여, 1970년대 초 ‘환경청의 설치’, ‘복지제도의 대폭적인 확대’를 실시하는 등 환경문제와 복지정책에 있어서 ‘발본적 개정’이 실현되었다(大嶽秀夫 1999, 19-20). 자민당의 정책 대응으로 1960년대 후반부터 고도경제성장이 초래한 공해문제나 환경문제 등의 쟁점은 보수와 혁신을 나누는 대립축으로 작용하는 일은 없어졌다(久米郁男 外 2003, 15).

혁신자치체는 처음에는 중대형의 사·공(社·共) 양당 및 총평 등의 양당 지지 노조·민주 단체간의 자립형 공투에서 시작하여 ‘시민 본위의 민주 자치체 만들기’를 목표로 하는 정책협정에 근거한 시민과 혁신정당의 선거공투=연합의 형성에 의해서 확대되어 갔다(中道實 2000, 167).

혁신정당 간의 연합이 형성된 것은 통제적 성격의 중앙정부에 대한 지방 정부의 민주적 개조를 통한 지역 민주주의로 전환하는 것을 목표로 했다고 할 수 있다. 사·공 공투는 지역 민주주의, 자치체 개혁론을 기반으로 하여 생활·복지

8) 1960년대 후반부터 1970년대에 걸쳐서 전국 각지에서 주민운동이 속발하였고, 1972년 시점에서 약 3천개의 주민운동단체가 있었다고 알려져 있다(栗原彬 1988, 500).

9) 학생분쟁이나 공해문제 등의 새로운 사회문제에 대해서, 기업별 조합 등의 우파 세력이 적극적으로 대응하지 않는 가운데, 사회당의 좌파 세력은 당세 확대를 위해서 그러한 문제에 편승한 측면이 있었다. 좌파 세력의 노선은 혁신 자치체 운동과 합치한 부분이 있고, 1975년 정도까지는 성공했다고 평가된다(大嶽秀夫 1999, 355-356).

10) ‘1963년 통일지방선거에서는 요코하마, 교토, 오사카 등의 12도에서 혁신시장이 탄생하고 그 후 대도시권 도시나 지방중심도시로 확산하여, 73년에는 전국 643도시 중 132 도시에 달했다. 도부현에서도 75년에 10도부현에서 혁신 지사가 탄생하고, 혁신도정하의 인구는 전인구의 39%에 달했다’. 혁신시장회의 멤버는 77년에 120명 정도가 되었다(高島通敏 1989, 35; 中道實 2000, 167).

우선의 ‘복지’ 연합의 형성에 민사·공명당까지 유인하여 혁신자치체의 증대를 꾀했다.

그러나 혁신자치체 레벨에 있어서 이러한 정치적 연합은 중앙레벨에서의 사회당의 정권 전략의 변화에 의한 사·공 양당의 대립, 두 번의 오일쇼크가 초래한 재정 악화에서 기인하는 보수정당의 행재정 개혁 연합의 형성에 의해 붕괴하기 시작했다. 1979년 통일지방선거는 사공연합의 혁신자치체의 추락에 결정적이었다. 재정위기를 계기로 자민당은 재정재편과 행정개혁을 정치과제로서 거론하고 ‘큰 자치체’를 비판하고, ‘작은 자치체’ 연합으로서 자사공민(自社公民) 연합을 형성했다(中道實 2000, 168).

복지 등의 재분배 정책을 정책기조로 하고 있던 혁신 자치체는 세수 부족에 적절하게 대처하지 못하고 막대한 적자를 안게 되었다. 이러한 재정상태는 ‘중앙정부로부터의 개입’을 초래하고 ‘주민의 신뢰를 점차로 잃게 되는’ 결과를 초래했다. 1970년대 후반부터 혁신자치체는 후퇴기에 접어들게 되었다(飯尾潤 1993, 26).

혁신자치체는 공해문제에의 대응의 경험(공해방지규정의 엄격화)을 축적해왔으나, 이것은 중앙레벨의 사회주의정당의 정책지향의 변화로 연결되지는 않았다. 혁신자치체는 고도경제성장의 결과 발생한 환경·도시 파괴에 대한 시민의식에 조용하여 지지를 얻을 수 있었다. 그러나, 사회당은 이것을 중앙레벨의 정치의 장에서 대응하지 않았고, 사회당 좌파는 오히려 이를 적시하는 태도를 취했다(高島通敏 1989, 35).

시민·주민운동의 분출을 지방 레벨에서 흡수하여 한때 성공했던 혁신 자치체 운동이 중앙레벨의 정치의 장에까지 영향을 미치지 못했던 것은 사회당이 노동운동에 의존하였던 것에 의한다. 산업별로 편성되어 개별 고유의 이해관계를 갖는 노동조합조직과의 관계가 정책 선택에 경직적으로 작용했다고 할 수 있다(田中滋 2000, 130).

2. 경제위기에 의한 리소스(정치력)의 한계와 시민운동의 위축

공해문제·환경문제가 전국으로 확산하는 등의 사회상황에 촉발되어 혁신자치체 운동이나 반공해 주민운동, 피해자 운동, 소비자 운동 등 생활의 질을 묻는 운동이 전국에 확산하였다. 그러나 이 시기의 시민운동은 1970년대에 찾아온 두 번의 오일쇼크로 자숙을 요구하는 사회 분위기에 의해 조직되지 못하고 제

도화에 이르지 못했다(帶刀治 & 北川隆吉 2004, 21).

불황이 심각해지고 장기화하는 가운데, 실업률은 1960년대 이후 처음으로 2%대로 올라섰다. 이러한 상황에서 민간기업은 ‘기업 일가’ 의식을 앞세웠다. 노동운동은 석유 쇼크 직후의 ‘광란 물가’ 시대의 임금인상 투쟁 및 ‘스토권스토(スト権スト: 파업권 탈환을 위한 스트라이크)’를 제외하고, 전체적으로 침체로 향했다(高島通敏 1977, 358-359). 경제 자원면에서 생존을 위협받은 노동조합은 임금인상의 절반을 받아들이는 등 노사협조 노선을 취했다.

1970년대 고도경제성장기로부터 그 후의 저성장시대로의 이행 속에서 운동을 둘러싼 사회경제적 환경은 일변하여 시민운동이 혁신주의와 연결되는 흐름은 멈추게 되었다(五百旗頭真 外 1998, 106). 오일쇼크에 의한 재정위기는 시민운동이나 혁신자치체가 이용할 수 있는 정치적·경제적 리소스를 축소시켰고 운동은 정당성을 확보할 수 없게 되었다(村松岐夫 外 2001, 252-253).

재정위기에 대한 보수 정권의 경제 재생책 아래에서 주민운동·시민운동은 지역 이기주의로 인식되었고, 관료나 산업계의 ‘공공의 복지’라고 하는 논리와도 대립되었다. 이 시기 운동의 성격은 기본적으로 사상적 토대나 인식의 깊이를 동반하지 않은 ‘저항형’, ‘저지형’ 운동으로 인식되었다. 시민운동을 보는 관점이 복지시책을 요구하는 요구형의 ‘약탈성’에 초점이 맞춰져 있었기 때문에 운동의 정당성을 확보하는 것은 쉽지 않았다(栗原彬 1988, 501-502; 篠原一 1977, 104-105).

급속한 산업화에 의한 환경문제나 사회문제에서 촉발된 주민·시민운동이 혁신자치체와 결합되어 지방 레벨에서 정당성을 확보해 가는 과정 가운데 혁신정당 간의 확립, 오일쇼크에 의한 경제위기로 시민운동은 제도화될 기회를 놓치게 된다.

외부 요인뿐만 아니라 시민운동 스스로가 기존의 혁신정당과 거리를 두는 경향성도 나타났다. 선거 정치에 관여하는 것으로 인한 운동의 대의가 훼손되는 것에 대한 우려나 혁신정당 세력의 큰 틀에 들어가는 것에 의해서 자신들의 개별 요구가 왜곡되는 것에 대한 경계감도 존재했다. 무엇보다도 여전히 상의하달식 의사결정이 지배적인 상황은 분권적이고 수평적, 바텀 업의 네트워크를 요구했던 이들의 운동방식과 달랐다(安藤丈将 2013, 229-248).

1960년대 말부터 1970년대 초기에 걸쳐서 공해규제를 둘러싼 주민·시민운동이 고조되어, 공해 저지 조례의 제정과 같은 지방 정부의 정책전환에 기여하고, 공해규제·환경보호정책의 촉진에 큰 영향을 미쳤으나, 그것은 주로 지방정치레벨에서의 영향이었다. 그 후 이루어진 중앙레벨의 정책전환은 지방레벨에서의

정책전환에서 촉구된 것으로 사회운동이 국정 레벨의 정책과정에 직접 영향력을 행사하는 데까지 이른 것은 아니었다(中野実 1992, 130).

55년 체제기에 자민당이나 관료기관과 연결되어 있었던 이해집단이나 사회부문은 집권층과 정치적이고 지속적인 관계를 가질 수 있었다. 반면, 자민당 정권의 이익유도정치에 계열화되지 못하고, 보수적 이익집단에 반하는 집단이나 집권층과 동맹 관계를 맺지 못했던 시민운동은 조직을 결성하여 그것을 지속하는 것은 어려웠다고 할 수 있다(Pempel 1998, 65-66).¹¹⁾

VI. 결론: 시민운동 형성기의 정치경제학

본 논문에서는 일본 이익단체의 발달과 시민운동의 지체된 제도화에 대해서 정당과 사회집단의 관계에 초점을 맞춰 정치경제학적 관점에서 논하였다. 특히 자민당 55년체제 하에서 전개된 이익유도정치 하에서 제도화된 이익단체와 시민운동의 제도화 과정을 규명하였다. 정치공간으로서 55년체제기는 발전지향적 공공정책 기조, 행정 동원 시스템, 개별이익 편향적 중선거구제도 등을 특징으로 하는 55년체제의 정치경제 시스템하에서 자민당과 이익단체간에 이익과 지지를 교환하며 상호 규정하는 관계가 확대되는 가운데 이익단체가 발달해왔다.

이와 대조적으로 사회당은 노조의 이익을 대표하는 관계를 형성하나 이들의 지지에 지나치게 의존한 나머지, 혁신정당으로서 사회변동에 따라 ‘뒤늦게’ 등장한 액터로서 시민운동 세력을 포용하지 못했다. 이들을 포용할 수 있는 연계 전략을 형성하지 못한 사회당은 지지를 확대하지 못하였고, 사회적 용량의 축소(정치적, 경제적 자원) 속에서 시민운동은 보편성을 획득하지 못한 채 한정적 범위에서 제도화하게 된다. 경제위기 속 정치·경제적 리소스는 위축되고, 선거 정치로부터 운동의 대의를 지키기 위해 사회당 등의 혁신정당과의 연계를 거부한 시민운동은 내향화하게 되고, 세력을 확대하지 못한 채 풀뿌리 레벨의 시민 활동을 중심으로 제도화하게 된다.

70년대를 통해서 한정적 범위에서 제도화하게 된 시민운동은 ‘예방적’ 신자

11) 서구의 경우, 두 번의 오일쇼크 이후 비교적 간 기간에 걸쳐서 ‘격동의 시대’를 맞이 하였다. 1970년대 후반부터 이민이나 외국인을 둘러싼 서브컬처 옹호운동, 평화운동, 반핵평화운동, 반원자력운동의 활성화 등이 1980년대까지 계속해서 이루어졌다. 1975년부터 1990년대 사이에는 ‘이의제기 운동’이 비약적으로 증대하여 ‘고도성장 이후’에는 폐색된 시대와 거리가 먼’ 시대였다고 평가된다(篠原一 2004, 42-43).

유주의개혁이 시작된 80년대를 거쳐, 신자유주의개혁이 본격적으로 진행된 90년대, 2000년대를 거치면서 행정개혁의 효율성의 기치 하에서 시민사회에 부여된 역할로서 시민활동이라는 측면에서 정치영역과의 연관성보다는 경제영역과의 연관성에 경사된 형태로 제도화되어갔다. 이것은 일본시민사회의 부정적 측면이라기보다는 전후 정치·행정제도가 형성되어온 역사적 맥락 속에서 발달된 일본시민사회의 특성이라고 할 수 있다.

90년대를 전후해 도입된 ‘NPO’라는 개념은 일본의 시민운동단체들이 ‘反자민’이 아니면서 행정의 측면, 사회적 측면에서 수용될 수 있는 개념으로서 미국에서 ‘발견한’ 개념이라고 할 수 있다. ‘NPO’라는 제도를 수입하여 일본시민운동의 제도적 틀로서 도입했기 때문에, 일본적 맥락에서 NPO의 정의는 다소 혼란을 초래해왔다. 우시로·사카모토(後·坂本)가 일본시민사회 연구에서 NPO의 범위를 시민운동단체로 한정적으로 특정한 것도 이러한 이유에서이다(坂本治也 外 2019). 신자유주의개혁이 전개되고 시민사회의 정치 참가의식이 고양되고 있을 때 ‘NPO’라는 제도적 틀은 일본의 정치경제적 맥락에서 일본시민사회가 선택할 수 있는 대안이었다.

한국과의 비교적 맥락에서 보자면 90년대 한국시민사회는 권위주의 정권에 대항한 민주화 운동의 토대 위에서 정치 민주화에 초점을 맞춰 활성화된 측면이 있다. 이와 대조적으로 일본은 행정 리소스, 경제적 측면의 강조 속에서 ‘비영리’라는 형태로 시민사회에 대한 논의가 형성되어 온 사회적 맥락이 있다. 즉 일본시민사회는 정치성을 강조하기보다 행정, 경제영역과 접점이 더 큰 형태로 형성되고 특성화되어 왔다.

55년체제기에 있어서 정치적 측면에서 중선거구제도와 발전지향적 정책노선은 이에 결맞는 시민사회단체들의 성장에 인센티브로 작용했다. 이러한 일본시민사회의 특성은 80년대의 ‘예방적’ 신자유주의개혁 속에서 두드러지게 전개되기(顕在化) 시작했고, 이것은 90년대의 한신대지진 등의 자연재해를 계기로 볼런티어 등 풀뿌리레벨의 시민활동으로 증명되었다. 소선거구비례대표 병립제의 제정 등 선거제도 개혁을 낳은 정치개혁과 신자유주의개혁의 기치하에서 추진된 행정제도의 개혁 등 제도개혁을 통해서 일본시민사회의 제도적 외연이 변화하기 시작했지만, 이것은 시민사회의 성격을 바꾸기보다는 이전에 형성된 시민사회적 특성이 경로의존화하는 것과 정합적이었다고 할 수 있다. 2000년대의 ‘본격적’ 신자유주의개혁은 비교정치적 관점에서 시민사회의 폭발적 확대의 시기에 일본시민사회가 왜 NPO라는 틀 속에서 제도적으로 재편되어갔는가를 고려하는데 있어 중요한 환경 요인이 된다.

규범적 측면에서 정치와 경제를 규정해온 제도가 시민사회의 외연적 틀을 형성(鑄造)해왔다는 점을 상기할 때, 오늘날 일본시민사회의 특징-정치참여의 이중 구조나 2009년 민주당에 의한 정권 교체는 왜 오래 지속하지 못했는가-에 대해서도 유추할 수 있는 실마리를 제공할 수 있을 것이다.

자민당 55년체제기 전개된 이익유도정치 하에서 제도화된 이익단체와 시민운동의 형성 과정을 규명하고자 한 본 논문은 개별적 활동영역에서 단체의 유무 여부 등 미시적 상관관계를 분석하는 것은 범위에 포함시키지 않았다. 55년체제기에도 자선사업 단체 등 비영리 단체들은 존재하였다. 패러다임의 측면에서 본 시민사회의 흐름으로서 특징지어지는 일본시민사회의 성격을 무엇에 의해서 규정할 것인가를 문제의식으로 삼았기 때문이다. 일본의 정치경제적 특성이 시민사회의 외연을 형성하는데 있어 영향을 미쳤다는 것을 설명한 것이 본 연구의 가설이자 결론이다. 이러한 시민사회적 상황은 왜 자민당이 여전히 굳건할 수밖에 없는가에 대한 사회과정으로부터의 설명이기도 하다.

본 논문에서 제시한 55년체제기의 정당과 시민사회의 관계에 대한 포괄적인 논의를 바탕으로 자민당과 이익단체의 제도화 과정, 사회당과 총평, 사회당과 시민운동 등에 대해 시기와 주제를 구체화하여 개별적으로 논하는 것은 향후의 과제로 삼기로 한다.

참고문헌

국문 자료

정미애. 2006. “참여형태를 통해서 본 시민사회의 한일비교.” 『담론201』 9(2), 139-174.

영문 자료

Estevez-Abe, Margarita. 2008. *Welfare and Capitalism in postwar Japan*. New York: Cambridge University Press.

Higuchi, Naoto, Midori Ito, Shunsuke Tanabe & Mitsuru Matsutani. 2010. “Explaining Japan’s Lack of Green Parties: A social-Milieu Approach.” 『徳島大学社会科学研究』 23, 73-105.

Kitschelt, Herbert P. 1994. *The Transformation of European Social Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Myerson, Roger B. 1993. “Incentives to Cultivate Favored Minorities Under Alternative Electoral Systems.” *American Political Science Review* 87(4), 856-869.

Pempel, T. J. 1998. *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. New York and London: Cornell University Press.

Scheiner, Ethan. 2006. *Democracy without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Watanuki, Joji. 2001. “Japan: from emerging to stable system?” in *Party System and Voter Alignments Revisited*, edited by Lauri Karvonen and Stein Kuhnle, 138-149. London and New York: Routledge.

Woodall, Brian. 1996. *Japan under construction: corruption, politics and public works*. Berkeley, California: University of California Press.

일문 자료

安藤丈将. 2013. 『ニューレフト運動と市民社会—「60年代」の思想のゆくえ』. 京都: 世界思想社.

飯尾潤. 1993. 『民営化の政治過程: 臨調型改革の成果と限界』. 東京: 東京大

学出版会.

- 五百旗頭真, 入江昭, 大田弘子, 山本正, 吉田真一 & 和田勉. 1998. 『官から民へのパワーシフト』. 東京: TBSブリタニカ.
- 五十嵐仁. 1998. 『政党政治と労働組合運動』. 東京: 御茶の水書房.
- 大嶽秀夫. 1999. 『日本政治の対立軸: 93年以降の政界再編の中で』. 東京: 中公新書.
- 岡沢憲芙. 1996. “政党政治システムの変容.” 日本政治学会 編. 『55年体制の崩壊』. 東京: 岩波書店, 3-30.
- 片桐新自. 2000. “政治過程における組織と運動.” 間場寿一 編. 『講座社会学9政治』. 東京: 東京大学出版会, 89-126.
- カーティス, ジェラルド & 石川真澄. 1983. 『土建国家ニッポン』. 東京: 光文社.
- 加茂利男. 1993. 『日本型政治システム: 集権構造と分権改革』. 東京: 有斐閣.
- カルダー、ケント E. 1989. 『自民党長期政権の研究』. 東京: 文芸春秋.
- 久米郁男, 川出良枝, 古城佳子 外 2人. 2003. 『政治学』. 東京: 有斐閣.
- 栗原彬. 1988. “民衆理性の存在証明: 市民運動・住民運動・ネットワークの精神史.” 『戦後日本の精神史』. 東京: 岩波書店.
- 斉藤淳. 2010. 『自民党長期政権の政治経済学』. 東京: 勁草書房.
- 坂本治也, 泰正樹 & 梶原晶. 2019. “NPO・市民活動団体への参加はなぜ増えないのか.” 『ノモス』 44号, 1-20.
- 篠原一. 1977. 『市民参加』. 東京: 岩波書店.
- _____. 2004. 『市民の政治学』. 東京: 岩波新書.
- 新川敏光. 1993. 『日本型福祉の政治経済学』. 京都: 三一書房.
- _____. 1999. 『戦後日本政治と社会民主主義: 社会党・総評ブロックの興亡』. 京都: 法律文化社.
- 高島通敏. 1977. “大衆運動の多様化と変質.” 日本政治学会 編. 『年報政治学』. 東京: 岩波書店, 323-359.
- _____. 1989. 『社会党: 万年野党から抜け出せるか』. 東京: 岩波書店.
- _____. 1994. 『日本政治の構造転換』. 京都: 三一書房.
- 田中滋. 2000. “政治的争点と社会的勢力の展開.” 間場寿一 編. 『講座社会学9政治』. 東京: 東京大学出版会, 127-162.
- 帯刀治, 北川隆吉 編著. 2004. 『社会運動研究入門』. 東京: 文化書房博

文社.

- 辻中豊. 1986. “利益団体の視角からみた戦前・戦後・現在：日本の政治過程配置の連続・断絶・変容.” 『阪大論集』 14(1), 41-132.
- _____. 1988. 『利益集団』. 東京：東京大学出版会.
- _____, 坂本治也 & 山本英弘. 2012. 『現代日本のNPO政治』. 東京：木鐸社.
- 中道実. 2000. “地域社会における政策決定過程.” 『講座社会学 9政治』. 東京：東京大学出版会.
- 中野実. 1992. 『現代日本の政策過程』. 東京：東京大学出版会.
- 西沢由峰. 2004. “政治参加の二重構造と‘関わりたくない’意識：Who said I wanted to participate?” 『同志社法学』 55(5), 1-29.
- 原彬久. 2000. 『戦後史のなかの日本社会党』. 東京：中公新書.
- ピアソン, ポール 著, 粕谷祐子 訳. 2010. 『ポリティクス・イン・タイム：歴史、制度、社会分析』. 東京：勁草書房.
- ベッカネン, ロバート 著, 佐々田博教 訳. 2008. 『日本における市民社会の二重構造』. 東京：木鐸社.
- 真淵勝. 2009. 『行政学』. 東京：有斐閣.
- 村松岐夫. 1994. 『日本の行政』. 東京：中公新書.
- _____, 伊藤光利 & 辻中豊. 1986. 『戦後日本の圧力団体』. 東京：東洋経済新報社.
- _____, & _____. 2001. 『日本の政治』. 有斐閣Sシリーズ.
- ラムザイヤー, M. & ローゼンブルース, F. 著, 加藤寛監 訳. 1995. 『日本政治の経済学：政権政党の合理的選択』. 東京：弘文堂.
- 綿貫讓治. 1976. 『日本政治の分析視角』. 東京：中公叢書.

Abstract

The Political Economy of the Institutionalization in Japanese Civil Society: The LDP's profit-inducing politics and the formation of Citizen's Movements

Yeon-I Kwon ■ Ewha Womans University

The purpose of this paper is to examine the formation of civil society in post-war Japan from a political and economic perspective. In particular, under the 1955 system of the Liberal Democratic Party, political interest is being promoted, and the process of forming institutionalized interest groups and citizens' movements is being explored. This paper focuses on the relationship between political parties and social groups as to why, while interest groups have developed, the formation and institutionalization of civil movements such as new social movements have been delayed and the scope of institutionalization has become limited., discussed from the political and economic aspects. In terms of political space, the 1955 regime was a time when the relationship between political parties and social groups was formed through public policies, administrative mobilization systems, and electoral systems biased toward individual interests. As social capacity, economic resources during the period of rapid growth promoted the development of interest groups. While interest groups developed under the LDP's long-term reign, the Socialist Party's labor union-dependent constitution, citizen movements that emerged to respond to socioeconomic changes were institutionalized within a limited scope due to the lack of available political and economic resources in the political and economic conditions of the 1970s.

Key Words: civil society, political economy, LDP, JSP, citizen's movement, path dependency

□ 논문접수일: 2023년 7월 30일, 심사완료일: 2023년 9월 3일, 게재확정일: 2023년 9월 4일