

## 일본 공공정책 결정구조와 과정 연구

### 좀더 적실한 접근법의 탐색

최 은 봉\*

#### 1. 머리말

일본의 정치과정 연구는 모델 설정 작업과 사례연구 등을 통해 활발하게 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고, 일본 정치과정의 특질을 적절히 파악하는 일은 여전히 연구자들의 과제로 남아 있다. 이에 이 연구는 현대 일본 공공정책의 형성과정을 분석함으로써 일본정치의 기존 분석틀을 보완할 수 있는 하나의 대안 설명도식을 찾으려는 데 목적을 둔다.

기존의 일본연구들이 각기 일본 정치과정의 독특한 측면을 밝히고는 있으나, 활용하는 접근법들이 전적으로 상호배타적이지는 않아서 일련의 공통적 경향을 공유하고 있다. 그 가운데 하나는 시각의 단순화로 정책결정을 정부의 형식조직 내의 활동으로 한

---

\*강원대 정치학과 전임강사

정 취급하여 다층행위자간의 관계와 정치과정의 역동성을 간과하는 경향이다. 따라서 이 연구는 비정태적·역동적 시각으로 정치과정의 구체적 진행 자체를 고찰하는 데 중점을 두며, 다음과 같은 문제제기로부터 논의를 전개한다.

첫째, 정책결정이란, 일정 성향의 구조적 틀 내에서 행위자 집단간의 권력적 연계가 맞물려 이루어진다는 가정에 기초하여, 정치체도의 구조적 성격을 규명하는 데 우선적 관심을 둔다. 구체적으로 일본 정치체도의 구조적 요소로 거론되는 것은, 자민당 내의 정책기구의 기능, 과정 및 절차, 자민당 내의 파벌, 정책전문가 집단인 족(族)의원의 성격, 관료주도성 내지는 관료우월성, 전직관료 출신의 정계와 재계에의 재고용 관행인 아마쿠다리(天降り), 관료에의 예속주의(*clientelism*), 공공정책 자문기구의 집단대표성, 정치에 미치는 재계 영향력, 양당과 노동조합 간의 밀착현상 등이다.

둘째, 한 분야의 특정 정책과 다른 정책영역과의 연관성이 중시되어야 한다. 이 관련성은 해당 정책의 외부과정에서 발생하는 정책 상호간의 채무관계로도 풀이되며, 때때로 한 정책이 다른 정책의 정책배경이 되거나, 정책방향을 좌우하는 변수가 됨을 말한다. 그 한 예로 일본 국유철도(Japan National Railways: JNR)를 비롯한 3대 공기업의 민영화 정책과 1980년대 행·재정 개혁노선과의 관계를 들 수 있다. 정책결정은 이와 같은 정적인 환경변수뿐 아니라, 동적 요인도 포함한다. 정책결정은 상이한 정책거리(*policy distance*)에 놓여 있는 정치행위자들이 비용-이득의 산정논리에 따라 협상과 상호조정을 통해 정책입안에 입장을 반영하기 위한 우세연합(*winning coalition*)을 형성해 가는 연계 과정이다. 따라서 정책결정은 행위자의 활동유형, 정책의 시기성, 과정의 단계적 진행 등의 동적 측면을 반영한다.

그렇기 때문에, 셋째로 상이한 이해관계와 정치이념, 정책적 신념, 동원 가능한 정치자원을 기반으로 정책쟁점을 논하는 담지자인 정책참여자의 정체성이 밝혀져야 한다.

이와 관련하여 네번째로 지적할 점은 한 정책과정의 구체적 단계는 행위자 참여양상, 이견의 본질, 갈등의 강도와 범위, 영향력 행사 등의 견지에서 볼 때, 마치 여러 막으로 구성된 한편의 시나리오와 같이 전개되므로 정책형성에서 집행에 이르기까지 쟁점의 변모추이와 과정의 지속이나 단절 국면을 살펴야 한다는 점이다.

끝으로 한 정책결정에 관한 연구결과는 반드시 더욱 광범위한 개념적 질문과 맥이 닿아야 한다. '특정 사례분석을 통한 하나의 연구가 일본 정치과정의 이론화와 전반적 지식의 범주를 확장시키는 데 어떤 기여점이 있는가,' '정부와 사회 제세력 간의 상호 연

관관계, 영향력의 범위, 대표성의 정도 등을 밝히는 유형화의 시도에 어떤 시사점을 제 공하는가'하는 논의가 이루어져야 한다는 것이다.

이러한 관심에 따라 이 연구는 다음과 같이 짜여져 있다. 2절은 일본 정치과정에 관한 다양한 설명도식의 형성과 변화과정을 추적하여 그 특질과 한계점을 살핀다. 이어, 3절은 우선 실제 정치사회의 운용과정에서 조합주의적 성향과 다원주의적 성향이 혼합적으로 나타남을 밝힌 다음, 하나의 대안적 접근법으로 제도적 시각과 정치행위자적 시각의 중층구조적 분석도식을 제시한다. 4절은 일본 국유철도의 분할, 민영화 과정을 하나의 구체적 사례로 택하여, 위의 대안적 시각을 적용해 보았다. 특별히 이 사례를 선택한 이유는, 그 정책과정이 전후 일본 국내정치 변화상 및 정치적 이해관계의 얽힘과 상승 작용을 독특하게 반영하기 때문이다. 대안적 설명틀의 렌즈를 통하여 본 결과, 일본 국유철도의 분할 민영화 정책결정이 '획정된 정치화'(circumscribed politicization)의 과정적 특성을 드러냄이 밝혀진다. 이는 개별 행위자의 경쟁적 참여양상이 두드러지면서도 그런 특질이 일본 정치제도 특유의 구조에 의해 둘러싸여 한계지어진다는 의미이다. 마지막 5절은 이 연구의 줄기를 다시 한번 훑어보고 분석결과를 정리한다.

## 2. 일본 정치과정에 관한 설명양식의 변화추이

일본 정치과정에 관한 기존의 주요 설명양식으로는 엘리트 모델, 관료지배 모델, 제도론, 조합주의론, 다원주의론을 들 수 있다.<sup>1)</sup> 공공정책 결정에 관한 문제는 이러한 접근에서 주요한 탐구대상으로 간주되어 왔다. 특히 일본 정치과정의 본질과 관련하여 거론되는 핵심적 질문은 위와 같은 다양한 모델들이 현실 정치과정을 얼마나 적절하게 설명하는가로 향한다. 그러므로 이에 답하기에 앞서, 기존 설명양식의 특질과 한정성을 우선 고찰할 필요가 있다. 이들을 이론적 경계성이라는 측면에서 본다면, 서로 중첩되

1) 일본정치의 이론구조를 정치경제의 설명양식들을 개괄하며 분석한, Jaeho Yeom, "A Bureaucratic Organization in a Network Setting: NITI and Japanese Industrial Policy for High Technology"(Stanford University, Unpublished Ph. D. dissertation, 1989), pp. 7~38을 참조하라.

기도 하나, 일본정치를 조망하는 각 시각의 고유성이 있음은 분명하므로 다음 절에서는 각 입장의 형성과 변화양상을 비교하는 관점에서 살펴보도록 하겠다.

### 1) 엘리트 모델

일본 정치과정의 가장 전통적인 정치사회학적 접근법은 삼두 지배엘리트 개념을 근간으로 하는 엘리트 모델이다. 일본에서의 그 구체적 요체로 집권 자민당의 지도자, 유력 행정관료층, 재계지도층을 지목하는 엘리트 모델은 다음과 같은 세 가지 전제에 이론의 토대를 둔다. 첫째, 목적성이나 행위양태를 볼 때 삼두 지배엘리트 집단은 항상 그렇지 는 않더라도, 대체로 상호연합한다. 둘째, 그 집단이 바로 쟁점이 되는 주요 정책안을 거의 다 통제한다. 셋째, 엘리트의 연계망에서 제외된 다른 집단들은 핵심적 정책 이슈가 거론될 때면 거의 의도적으로 결정과정으로부터 배제된다.<sup>2)</sup> 사실상 이러한 엘리트론적 시각이 한동안은 일본의 사회과학자, 좀더 엄밀히 말해, 정치학자들간에 하나의 정설로 받아들여졌다. 또한 엘리트 모델은 일본학자나 저널리스트들의 전반적 주목 대상이 된 이외에, 스칼라피노와 마스미(R. A. Scalapino와 J. Masumi)가 전후 일본정치에 관해 쓴 책<sup>3)</sup>에서도 인정받고 있다. 세이어(Thayer) 역시 같은 시각에서 일본정치를 삼두 지배엘리트간에 일종의 견제와 균형이 자연스럽게 이루어지는 체계로 분석한다.<sup>4)</sup>

2) Fukui Haruhiro, "Review of the Literature," in T. J. Pempel, ed., *Policymaking in Contemporary Japan* (Ithaca; Cornell University Press, 1977), pp. 22~59. 후쿠이는 이 이전에도 약간 초점은 틀리지만 일본정치를 엘리트적 구도로 설명하였다. 그의 *Party in Power: The Japanese Liberal Democrats and Policymaking* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1970)과 "Economic Planning in Postwar Japan; A Case Study in Policy making," *Asian Survey*, 12(1972), pp. 327~48을 참고하라. 한국어로 번역된 그의 논문으로는, 하루히로 후쿠이, "일본 정책에 관한 연구," 한배호 외 저, 《일본 정책 결정의 해부》(서울: 정음사, 1984), 261~312쪽이 있다.

3) Robert A. Scalapino and Masumi Junnosuke, *Parties and Politics in Contemporary Japan* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1962). 이 책은 한때 영어권에서 가장 널리 쓰였던 일본정치의 교과서이기도 하다.

4) 그의 표현을 빌리면, "재계가 정치가에게 영향력을 행사한다고 본다면, 이들 정치가가 바로 관료를 통제하며, 그런 관료집단은 재계와 입장을 같이 한다"는 것이다.

Nathaniel B. Thayer, *How the Conservative Rule in Japan* (Princeton, N. J.: Princeton

이처럼 엘리트론적 시각이 특정 한정시기에는 광범위한 논객과 지지자의 관심을 끌었고,<sup>5)</sup> 지금도 일본정치 이론형성의 주요 맥락이 되고 있음은 분명하다. 그러나 점차 파워 엘리트론적 설명의 한계점을 지적하는 비판적 입장이 대두되기 시작하였다. 이에 따르면, 엘리트론적 시각은 삼두 엘리트가 바로 정책결정자라는 전제하에 단순히 엘리트 단합에 의한 정치영역의 지배양상을 세부적 논의 없이 주장하는 경향이 강하다. 이로 인해, 권력구조와 유형, 통치과정 전체에서의 의사결정 차원의 다양성 문제가 간과된다는 것이다.

## 2) 엘리트 이론으로부터의 탈피

사실상 1970년대에 이르러 일본 정치과정 연구의 양적인 진척과 질적인 정교화 작업의 추진으로 엘리트론에 집착하는 시각의 편향성을 벗어나려는 분위기가 조성되었다. 구체적으로 정책형성 과정에는 다층의 참여자가 관여한다는<sup>6)</sup> 분석을 시도한 다양한 사례연구 접근법은 모든 정책산출이란 상이한 이해관계를 노정하는 참여자간의

---

University Press, 1969), p. 70.

- 5) 일본 정치를 연합 엘리트론적 시각으로 설명하는 또 다른 영어권의 고전서로는 Yanaga Chitoshi, *Big Business and Japanese Politics* (New Haven: Yale University Press, 1968)가 있다. 일본에서 진척된 엘리트론적 논의의 대표적 저작은 다음과 같은 것을 들 수 있다. Nagagi Yonosuke, "Atsuryoku Seiji no Nihonteki Kozo," *Nihon no Seiji Kakkaihen, Nihon no Atsuryoku Dantai* (Tokyo: Iwanami Shoten 1960), pp. 18~19; Shinohara Hajime and Nagai Yonosuke hen, *Gendai Nihon Seijigaku Nyumon* (Tokyo: Yuhikaku, 1965); Misawa Shigeo, "Seisaku Kettei Kate no Gaikan," *Nihon Seiji Gakkai hen, Gendai Nihon to Seito: Hoshu Godo Igo* (Tokyo: Iwanami Shoten, 1967), pp. 5~33; Suzuki Yukio, *Keizai Kanryo: Shin Sangyo Kokka no Purodusa* (Tokyo: Nihon Keizai Shimbun Sha, 1969).
- 6) 이 같은 논지는 일찌기 미국 학자 Low에게서 발견된다. 그는 참여 유형이란 특정 정책결정 영역의 중요성에 따라 결정된다고 강조한다. 그의 주장은, 어떤 정책결정은 엘리트가 주도하며, 어떤 경우는 광범위한 집단 참여가 조장되고, 또 다른 상황에서는 소수의 이익 결사체들의 활동만이 수반되기도 한다는 것이다. 따라서 Low는 정책결정 연구의 적절한 초점은 다층 참여자의 존재가 부각되는 과정에 두어야 한다는 시각을 취한다. Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics*, 16 (1964), pp. 877~715를 참고하라.

복잡한 결탁관계(coalition)의 결과로 나타난다고 보며, 단순 엘리트론적 전제들이 실제로는 잘못된 것임을 밝힌다(Richardson and Flanagan, 1984 : 241). 이 새로운 접근에 따른 연구결과, 연합 엘리트 내 구성집단 사이의 영향력의 비교우위, 엘리트 서클 밖에 위치하는 개인이나 집단과 엘리트층간의 외적 관계 등이 분석되었다. 이에 따라 집권당의 중요성과 돌출성이 강조되기도 하고, 관료체제가 가장 두드러지는 역할을 하는 존재로 보는 시각도 등장했다. 또한 재계의 거대기업이 다른 엘리트 집단에 못지않게 강력한 영향력을 행사한다는 입장도 나타났다. 이렇게 상이한 견해의 대두는 시각의 다양화를 유도하여 1960년대 지배적이었던 단순 엘리트론에서 벗어나서 권력의 역학관계에 관한 논의의 범주를 질적으로 확장시킴으로써, 관료지배 모델과 제도론의 등장, 조합주의와 다원주의 간의 논쟁을 불러일으켰다.

### 3) 관료지배 모델

일본 정치과정을 분석하는 시각의 변환과정에 등장하는 두번째 전통적 견해는 엘리트 이론 모형의 파행이라고도 할 수 있는 관료지배 모델로서, 일본연구자들간에 두터운 공감대를 형성해 왔다.<sup>7)</sup> 일본의 전후와 전전의 정치에서 관료체제는 영향력 행사라는 측면에서 집권 자민당과 재계에 비하여 우월하다고 주장하는 이 시각은, 일본의 강력한 관료적 전통을 지속, 강화시켜 온 동인이 일본 관료제의 독특한 역사적 전개과정에 있다고 본다.

이러한 입장에서 전후 일본정치를 분석한 쓰지 키요아키의 견해에<sup>8)</sup> 따르면, 첫째, 전후 미국주도의 연합군 총사령부는 기존 관료조직을 주요 정책집행 수단으로 인정, 간접 통치 정책을 펴는 데 상당히 의존하였다. 이는 한편, 당시 사회동원과 통제의 기능을 가장 효율적으로 수행할 수 있는 유일한 담당세력이 관료조직이라는 인식과 그에 비길 만

7) 이를 개관하려면, B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (Berkeley: University of California Press, 1989), p. 204을 참고하라.

8) 임시행정조사회의의 위원이기도 했던 쓰지키요아키는 관료주도론을 주창하는 대표적 학자이다.

Tsuji Kiyooki, "Public Administration in Japan: An Overview," in Tsuji Kiyooki, ed., *Public Administration in Japan* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1984), pp. 3~12를 보라.

한 대안 정치세력이 존재하지 않는다는 판단 결과였다. 다른 한편, 당시만 해도 사적 부문 고유기능의 중요성과 역량이 철저히 무시되었기 때문이기도 하다. 둘째, 이러한 관료제도 구조는 관료적 출신배경을 갖춘 의원들이 정치에 대거로 적극 참여함으로써, 그리고 자민당 장기집권 구도 속에서 관료조직의 유용성이 감지됨으로써 더욱 공고화되었다. 셋째, 명치유신 이래로 가장 합리적 정책결정 역량을 지닌 엘리트 집단으로 인정되어 온 관료층의 효율성과 중립성은 일반국민에 의해 긍정적으로 평가되어 왔다. 넷째, 그 결과 생겨난 일종의 관료 우월주의의 신화는 일본의 눈에 띄는 경제적 치적이 관료제도를 통해 집행된 산업정책에 의해 달성되었다고 인정받기에 이르자 관료주도의 역사를 지속시키는 데 기여했다는 것이다.

서구학자 중에는 캘리포니아 주립대학 샌디에고 캠퍼스의 정치학과 교수인 존슨(C. Johnson)이 일본 관료제의 특질 가운데서 정치경제 발달의 추진력을 찾는다. 그의 논지는 일본의 국가—세부적으로는 경제 주무관청인 통산성—가, 1920년대에서 1970년대에 이르는 시기(제1차 석유위기 직후까지)에 산업발달의 실질적 책임을 감당하고, 합리적 경제보장책을 제공했다는 것이다. 한마디로, 일본의 경제성장은 국가를 위한 기획정신으로 무장된 경제 엘리트들의 합리적 정책선택과 집행에 의해 이루어졌다는 것이다.<sup>9)</sup> 관료제도 모델의 특징은 관료제도가 거의 모든 법안의 기초작성, 예산통제, 정책개혁안의 체계적 논의 등을 주도한다고 보는 점이다. 즉, 정치체계가 이익집단과 특정 정치적 기류의 영향을 받는다고는 해도, 일원적 성격의 관료제가 여전히 정치와 통치과정에서 거의 단합된 통제력을 행사한다는 것이다(Johnson, 1974 : 1~28).

그러나 관료제도 모델을 비판적으로 보는 시각에서는 그것이 국가부흥시기의 경제관료제도를 분석하는 데는 유용할는지 모르나, 정책변화의 시의성과 장기적 정치구조 변

9) 일본 경제성장에 관한 그의 설명은 성장기의 경제적 기술관료의 역할을 긍정적으로 평가하므로 기술관료—규제적으로 경제관료—제도 모델이라고도 할 수 있다. 존슨은 일본을 자본주의적 발달지향 국가라고 분석하며, 구미의 규제지향 국가와 대비하는데, 이러한 성격규정은 일본의 정치경제를 비교적 관점에서 통찰력 있게 볼 수 있도록 해주며, 후발산업 국가가 고도성장기로 이행하는 과정에 대한 역사체계적 시각의 제도적 설명 모델을 제시해 준다. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle : The Growth of Industrial Policy, 1925~1975* (Stanford, California: Stanford University Press, 1982). pp.17~18, 이 책의 한국어 번역판은 장달중 역, 《일본의 기적》(서울: 박영사, 1981)이 있다.

화요인 등을 무시하는 한계점 때문에 일본 정치경제 전반의 분석틀로 적합하다고 보기는 어렵다는 지적을 한다. 무라마쯔와 크라우스(Muramatsu와 Krauss)의 일본 정치과정의 두 전통적 접근법—엘리트론과 관료주도론—에 대한 비판은<sup>10)</sup> 이러한 맥락에서 전개되었다.

이들 연구에 의하면, 첫째, 직업적 배경, 교육수준, 출신지역 등을 고려하여, 삼두 권력엘리트 중 관료와 정치가를 볼 때, 전자가 후자에 비해 훨씬 더 엘리트적 속성을 나타내므로, 이들을 같은 범주로 다룰 수는 없다. 둘째, 관료의 영향력은 최근 들어 정치가의 위상이 높아가는 것에 반비례하여 두드러지게 감소하는 경향을 보인다는 지적이다. 그렇기에 관료의 기능과 역할의 범위가, 정치가 집단과의 연관구도 속에서 조정된다는 것이다. 셋째, 관료의 역할 인식 각도와 정책순위 개념의 상이성이 관료계 내부의 다음과 같은 두 차원에서 현저하게 나타나는 것에서, 관료제도를 단일화된 세력으로 보는 시각의 타당성에 대한 의문을 제기한다. 그 한 차원은 차관, 국장 등 최상급 관료와 과장, 계장 등 중상급 관료간의 대립이고, 또한 차원은 성청간의 갈등관계의 노출이다. 넷째, 재계를 하나의 일원화된 이익대변 세력이라고 하기는 어렵지만, 관료제도와 정치체제로부터 상당한 정도의 독립된 영향력을 실질적으로 행사한다고 보인다는 것이다.

이제까지의 논의를 정리한다면, 삼두 권력엘리트론과 일원적 관료주도론이 일본 정치이론의 대표적 모델로서 꼽히고는 있으나, 위에서 거론된 이론적·경험적 근거에 비추어 볼 때, 현대일본의 정치와 통치과정에 대한 적정 설명도식으로서서는 부분적으로 한계성을 띠는 것이다.

#### 4) 조합주의 접근법과 다원주의 접근법의 논쟁

기존 설명양식의 이러한 한계점을 인식하고 전개된 1970년대 후반과 1980년대의 연구들은 일본 정치과정 분석의 적합성을 높일 수 있는 새로운 시각을 모색하였다. 대체로 이 때부터 일본의 국가와 사회 이익집단과의 관계는 강한 조합주의적 양상을 띠는 것

10) 그들 비판의 부분적 내용은 Muramatsu Michio and Ellis S. Krauss, "Bureaucrats and Politicians in Policymakings: The Case of Japan," *APSR*, 78 : 1 (March 1984), pp. 126~46을 참고하라.



로 인식되기 시작하여 “일본 주식회사”(Japan Inc.)론<sup>11)</sup> 혹은 “노동부문만 제외한 조합주의”(corporatism without labour) [Pempel and Tsunekawa, 1975 : 33~70]론 등의 시각이 형성되었다. 반면, 공공정책 영역에 관여하는 이익집단과 정치, 혹은 통치 행위자 간에는 일종의 다원적 연계성이 나타난다고 보는 입장의 연구자는 일본을 고전적 의미의 다원주의에 근접하는 실례로 묘사하기도 하였다.<sup>12)</sup> 또 이와 다른 관점에서는 위에 언급된 시각들이 일본의 국가와 사회 간의 관계, 정부와 제이익집단과의 연계성을 명확히 설명하는 데는 적절치 못하다고 비판하며, 새로운 개념을 고안하였다. 그들의 구상은 “구조적 조합주의”(structural corporatism),<sup>13)</sup> “기능적 다원주의”(functional pluralism) (Shimada, 1982), “제한적 다원주의”(limited pluralism) (Fukui, 1984), “정형화된 다원주의”(patterned pluralism) (Michio and Krauss, 1987 : 516~554), “관료주도형 대중 포함적 다원주의”(bureaucracy-led mass inclusionary pluralism) (Inoguchi, 1983), “굴착된 다원주의”(canalized

11) 일본의 경제 형태를 비판적으로 보는 시각으로 제시되어 온 일본주식회사론은 아벨그론에 의해 처음 소개되고 나서, 주로 미국의 경영자에 의한 연구나, 그들을 위한 연구에서 주로 거론되었다. James C. Abegglen, “The Economic Growth of Japan.” *Scientific American*, Vol. 222, No. 3(1970); Eugens Kapla, *Japan: The Government-Business Relationship-Guide for the American Businessmen* (Washington, D. C.: U. S. Government Printins Office, 1972); Herman Kahn, *The Emerging Japanese Superstate: Challenge and Rasponse* (Englewood Cliffs, N. J.: Prntice-Hall, 1970), Chapter 4; Gerald L. Curtis, “Big Business and Political Influence,” Ezra F. Vogel ed., *Modern Japanese Organization and Decision-making* (Berkeley and Los Angeles; University of California Press, 1975), pp. 33~70.

12) 이러한 논지는 Yung-Ho Park, *Bureaucrats and Ministers in Contemporary Japanese Government* (Barkeley, California: The Institute of East Asian Studies, 1988)에 암시적으로 나타나 있다고 본다.

13) Chalmers Johnscn, “Japan: Who Governs? An Essay on Official Bureaucracy”(1975)와 *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925~1975* (1982); T. J. Pempel, “The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan.” *American Journal of Political Science*, 18 : 4(1974), pp. 647~64를 보라.

14) Sato Seizaburo and Matsuzaki Tetsuhisa, “Jiminto Chochoki Seiken no Kaibo,” *Chuo Koron* (November 1984), pp. 66~100과 *Jiminto Seiken* (Tokyo: Chuo Koron Sha, 1986) 이 책은 한국어로 번역되어, 신회석 역, 《자민당 정권》(서울: 을유문화사, 1989)으로 출판되었다.

pluralism),<sup>14)</sup> “제한부 경쟁구도”(compartmentalized competition),<sup>15)</sup> “준거적 다원주의”(referent pluralism) [Kabashima, Broadband, 1986 : 335~41] 등의 신조어를 탄생시켰다.

이렇게 볼 때, 일본정치를 대상으로 한 최근의 학문적 분석작업은, 비록 각 연구자의 구체적 논점은 상이하다 하더라도 대체로 조합주의와 다원주의, 두 대결적 시각을 둘러싸고 전개되는 것으로 압축된다. 그렇다면, 이러한 논의의 핵심을 명확히 파악하기 위해서는 반드시 조합주의적 이익집단의 활동유형과 정부-사회 이익결사체간의 다원주의적 관계 양태를 비교 명시해야만 한다.<sup>16)</sup>

우선 조합주의적 이익집단의 연구는 국가를 독립변수로, 이익집단을 종속변수로 간주하며, 국가와 시민사회의 관계가 분절적일 수밖에 없다고 한다. 즉, 조합주의는 시민사회에 대한 국가의 상대적 자율성이 인지되는 맥락 속에서 형식적으로 조직화되고 비경쟁적이고 공식적으로 인가받는 기능적 이익집단들이 이익 대표권을 독점하는 대가로 중앙관료기구의 통제를 받게 되는 일종의 정치적 지배형태로 정의된다.<sup>17)</sup> 이의 한 가지 주

15) Murakami Yasusuke, “The Age of New Middle Mass Politics: The Case of Japan,” *Journal of Japanese Studies*, 8 : 1(1982), pp. 29~72과 “The Japanese Model of Policical Economy,” Yamanura Koso and Yasuba Yasukichi, eds., *The Political Economy of Japan : Domestic Transformation*, Vol. 1(1987), pp. 33~90을 참고하라. 전자의 논문은 “Shin Chukan Taishu Seiji no Jidai,” *Chuo Koron* (December 1980), pp. 202~229 부터 영역된 것이다.

16) 조합주의와 다원주의에 관한 간단한 비교 정리로는 다음 자료를 참고하라. Frank L. Wilson, “French Interest Group Politics: Pluralist or Neocorporatist ?” *APSR*, 77 : 4 (1983), pp. 895~910; Muramatsu Micho and E. S. Krauss, “The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism,” in *Political Economy of Japan : Domestic Transformation*, Vol. 1(1987), pp. 646~647 (notes); D. Okimoto, “Political Inclusivity: the Domestic Structure of Trade,” in Inoguchi Takashi and D. I. Okimoto eds., *Political Economy of Japan : The Changing International Context*, Vol. 2 (Stanford California: Stanford University Press, 1987), pp. 531~532(notes).

17) 조합주의적 이익집단 연구의 대표적인 것으로는, Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Beverly Hills, California: Sage Publications, Ltd., 1982); James A. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pitts.: Pittsbursh University Press, 1977); Suzanne Berger, ed., *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981); Peter J. Willimson, *Varieties of Corporatism* (London: Sage Publication, 1989). 이 한국의 경우는 한상진, 《한국 이익집단의 실태와 개

요한 특질은 국가지향적 성격을 띠는 회의체, 자문기구, 위원회 등에서 이루어지는 정부관료와 이익집단 대표자 사이의 의견조정 과정을 거쳐 양자간의 직접적 연계망이 형성되는 점이다. 이러한 연관관계는 정부와 조직화된 이익결사체가 정책현안을 두고 벌이는 협상과 직결되며, 그것을 통해 특정 이익집단은 결정과정에 접근이 허용되는 반면, 집행과정에서의 순응을 요구받는다.<sup>18)</sup>

조합주의와 대비하여 볼 때, (다원주의하에서의 정부와 이익집단 간의 관계는 훨씬 덜 국가편향적 성향을 띤다(혹은 전혀 띄지 않는다). 이익집단체가 정책에 직접 관여하기 보다는, 정부의 제도적 틀 외부에서 정책안에 대하여 영향력을 미치기 위해서 활동한다. 즉, 다원적 이익집단 정치는 오히려 개인적 연결망이나 의회의 로비활동을 통한 공식적 연계망의 활용, 또는 직접 공중지지를 동원하는 방식을 취한다. 이 점은 이익표출과 집약의 조합주의적 과정에서는 달리 다원주의적 정책결정 과정에서는 이익집단의 제도화된 접근통로가 존재하지 않는다는 점을 반영하는 것이다(Wilson, 1984 : Chap. 8).

1970년대에 이르러 조합주의는 전후 자본주의 제도의 성립과정에 나타나는 이익대표 체제에 대한 사회통제의 한 유형으로 각광을 받기 시작하였다.<sup>19)</sup> 이에 대하여 다원론적

선 방안》(서울:현대사회연구소, 1985); 김영래, 《한국의 이익집단: 국가조합주의적 시각을 중심으로》(서울:대왕사, 1987); 최장집, 《한국의 노동운동가 국가》(서울:열음사, 1988)·박종주, “한국 근대화의 국가 코포라티즘적 통제: 제3~4 공화국을 중심으로”(서울대 대학원 박사학위 논문, 1986); 조한수, “한국농협에 대한 국가조합주의적 통제에 관한 연구”(경남대 대학원 논문집 제 3집, 1988), 167~203쪽 등이 있다.

- 18) 램브러시(Lehmbruch)의 지적대로, 조합주의의 특징은 국가, 정부관료층, 다양한 이익집단 간에 나타나는 직접적인 상호 침투의 관련 양태이다. 그들이 구축하는 긴밀하고 지속적인 협조체제는 형성된 정책에 대하여 일종의 연대적 책임을 지도록 하며, 그렇게 함으로써 여타 정책에의 영향력 증진을 도모하도록 한다. 이 과정에서 이익집단의 상층부는 지배 엘리트와의 동화과정을 경험하기도 하며, 집단성원이 정책결정 상황에 따르도록 유도하는 역할을 담당하기도 한다.

G. Lehmbruch, “Consoiational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism and Liberal Corporatism and Party Government,” in P. C. Schmitter and G. Lehmbruch, eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation* (London: Sage Publiction, 1979).

- 19) 그 후 정치의 경험적 차원에 토대를 둔 연구들이 여러 조합주의자들에 의해 이루어져, 국가 조합주의/사회 조합주의 또는 포괄형 조합주의/배제형 조합주의의 대비 등과 같은 유용한 분석적 구분이 제시되었다.

비판은 조합주의란 사실상 다원주의의 일종 혹은 한 변형에 속한다는 주장을 폈다. 이에 따르면, 조합주의란 단지 공식화된 이익집단이 정부 정책형성과 집행을 본질적으로 공동수행하는 정치상황을 표현하는 것이므로, “제도화된 다원주의” 혹은 “유사 다원주의”로서 다원주의의 연속선상에서 그 정체성을 찾을 수 있다는 것이다.<sup>20)</sup> 반면, 조합주의적 시각을 취하는 학자들은 양자간에 어떤 분명한 경계선을 그으면서, 조합주의론을 다원주의 개념의 외곽에 설정한다. 따라서 다원주의의 방법론적 개인주의, 이익집단 형성의 일원적 개념, 국가개념의 중립적 성격 규정, 체제 한정적 권력개념의 논의 등을 비판하며, 한 사회에서 전개되는 이익집단 정치라도 사회적·조직적 혹은 개인적 차원으로 구별해서 보아야 한다는 입장에서 조합주의를 다원주의의 대안론으로 주창한다.

논의의 방향을 일본 정치로 돌려 볼 때, 조합주의론은 일본 사회의 이익집단 결사체가 자민당, 중앙 집행부, 행정관료 엘리트 등 권력의 중핵부와 긴밀한 끈으로 이어져 있다고 지적한다. 이러한 구도 속에서 인가된 이익집단은 특별대우의 반사적 이익을 얻기도 하지만, 그렇기 때문에 핵심부 권력의 권위적 통제와 간섭, 조작에 취약하게 노출된다. 구체적으로 일본경제의 성공사례를 논할 때, 통산성(MITI)으로 대표되는 경제부처가 이익집단에게 행사했던 강력한 통제양상과, 이익집단과 각료 및 행정관료 간의 의존적 연계상태를 중시한다. 일본정치의 조합주의 논쟁이 이익집단과 지배세력 간의 친밀성, 상호의존성, 이익집단에 대한 국가의 구성적 통제, 이익집단 지도자의 통치과정에서의 호혜적 접근 용인을 강조한다는 측면에서 본다면, 앞서의 관료주도형 모델, 제도론적 논의와<sup>21)</sup> 어느 정도의 논리적 유사성을<sup>22)</sup> 띤다고 하겠다.

20) 이와 같은 논의는 Peter Williamson, *Corporatism in Perspective* (London: Sage Publication, 1989), pp. 60~63에 정리되어 있다.

21) 이 연구에서는 제도론적 연구를 독립적으로 깊이 있게 다루지 않았다. 좀더 구체적인 논의는 Peter P. Cheng, “Japanese Interest Group Politics: An Institutional Framework,” *Asian Survey*, 30 : 3(March 1990), pp. 251~265를 보라.

22) 구체적인 예로써, 펌펠(Pempel)은 ‘노동 부문을 제외한 조합주의’라는 논지로 일본에서 관료, 집권 자민당 지도자, 재계와 농업부문을 포함한 거대 이익집단의 폐쇄적 밀착 관계를 설명한다. 이 개념의 특징은 다른 이익 집단이 향유하는 것과 같은 접근을 노동조합에게만은 원의 폐쇄서클을 허용하지 않음으로써 노동조합의 주장 개진과 여타 집단과의 대결의 가능성을 인정하지 않는 점을 명시하는 데 있다. 비록 이 시각이 내적 논리의 한계점은 있으나, 일본 정책형성 과정에서 조합주의적 이익통제 양상과, 노동부문이 줄곧 위약한 역할을 할 수밖

이와는 달리 다원주의적 입장에서는 일본정치를 좀더 개방적으로 보므로, 이익집단과 중핵 정치행위자 사이에 어느 정도 독립적이며 유연한 경쟁적 관계가 형성되는 특징을 보인다고 한다.<sup>23)</sup> 이에 덧붙여, 관료층과 정치집단의 관계도 어느 한편의 주도가 아니라 영향력의 공유 혹은 동등 모델을 설정하거나, 정당 지도자와 의원의 활동을 통한 정당의 우월성을 인정하는 것이 더 적절한 일본정치 분석이라는 논지를 펴기도 한다 (Inoguch, 1983). 무라마쓰와 크라우스가 착안한 ‘정형화된 다원주의’(patterned pluralism)라는 독특한 개념의 논리와<sup>24)</sup> 최근의 여러 사례연구들은 이와 같은 다원주의적 입장에

---

에 없었던 것은 이러한 정책 편견의 지속에서 비롯되었다고 축약적으로 밝힌다. 일본정부가 노동부문의 임금인상에 대하여 보이는 가시적인 관심과는 달리, 실제로 야당성향의 노동부문이 조합주의적 정책형성에 연계 서클로부터는 줄곧 배제되어 왔음이 사실이다.

이 점에 관한 상세한 논의는 T. J. Pempel, Tsunekawa Keiichi, “Corporatism Without Labour?: The Japanese Anomaly”(1979), pp. 231~270과 Kent E. Calder, *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949~1986* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988), pp. 10~12을 참고하라.

23) 현대 일본정치의 다원주의론적 연구를 8학자의 주요 저작을 중심으로 일별해 본 논문으로 Gary D. Allison, “Politics in Contemporary Japan: Pluralist Scholarship in the Conservative Era-A Review Article,” *Journal of Asian Studies*, 48 : 2(May 1989), pp. 324~32가 있다.

24) 이 개념은 1970년대의 상황, 즉 밀로부터의 국민적 이익 대변의 세계력이 분출했을 때, 정부가 일련의 배분적 정책 형성으로 그에 대응하는 상황을 이해하는 데 분석적 유용성을 갖는다. 다소 논리적 결합이 있음에도 불구하고, 다원주의에 근접하는 이 인식적 개념은 일본 연구자들의 관심을 끌어 왔다.

Muramatsu, Krauss, “The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism.”(1987). 이들 논리의 형성과정을 상세히 이해하려면 E. Krauss, “Japanese Parties and Parliament: Changing Leadership Roles and Conflict,” Terry, Edward MacDougall, ed. (1982), *Political Leadership In Contemporary Japan* (Ann Arbor: Michigan University Press, Michigan Papers in Japanese Studies, No. 1, 1982), pp. 93~114; Muramatsu, Krauss, “Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan,” *APSR*, 78 : 1(March 1984), pp. 128~46도 동시에 참고하라. 또한 이들 시각에 대한 검토를 보려면 Calder, *Crisis and Compensation* (1988), pp. 9~11과 Eunbong Choi, “The Break-up and Privatization Policy of the Japan National Railways, 1980~1987: A Case Study of Japanese Public Policy-Making Structure and Process”(The Ohio State University, Unpublished Ph. D. dissertation, 1991), pp. 28~29를 참고하라.

서 개방적 · 확연적 · 활력적 이익집단의 활동과정을 확인하고 있다. 이들은 최근 일본에서의 이익집단의 양산, 주요 정책안에 대한 이익집단과 정부 간의 본질적 의견차이 등을 거의 보편적 현상으로 인식한다. 농산물 가격 협상안 앞에 벌어지는 극적인 갈등 상황에 대한 한 사례연구나(Donnelly, 1977 : 143~200) 통산성이 기업 통합을 시도했을 때 자동차, 철강, 컴퓨터 업계가 거세게 대항하였고, 1980년대 관료주의적 경제추진 정책에 대한 기업의 거부반응을 밝히는 연구 등은(Friedman, 1988) 다원주의적 이익집단 정치의 특질을 일본정치에서 찾고 있다. 또한, 자민당 내의 가장 지속적이고 핵심적인 의견 다원화의 요인인 정당의 하부 행위집단으로서 파벌의 존재나(Baerwald, 1986), 일원적 세력으로 간주되어 오던 일본 관료제도 내부갈등의 노정,<sup>25)</sup> 그리고 재계의견의 비합일적 요소(Lockwood, 1965; Curtis, 1975 : 33~70) 등도 다원주의적 시각을 보강하고 있다.

요약해서 말하자면, 다원주의론자들은 일본 정치과정의 이익집단 활동에서 횡적 부문의 다양성과 시차적 변이 양상을 주장하며 이익집단 정치형태의 대결성, 유동성, 복잡성, 다양성을 주장해 왔다. 이에 반해 조합주의론자들은 일본 정치과정의 단순성, 비대결성, 연속성을 특질로 거론하며, 다원주의에 대한 일존의 교정적 대안 이론의 구축에 주력했다고 하겠다.<sup>26)</sup>

그러나 여기서 한 가지 주시해야 할 것은 다원주의, 조합주의 어느 입장에 서든지 서구제국을 대상으로 하는 연구에서 상정하는 두 이론의 순수모형을 일본 정치과정의 성격 규명에 그대로 적용하는 데는 한계가 있음을 인정하고 있다는 점이다. 다시 말해 일본을 조합주의적 시각으로 보는 연구자들이 관료제도와 국가 역할의 중요성을 강조하는 입장이라든가, 정책 형성과정에서의 사회결사체와 대중적 이익집단의 융합 혹은 배제 양상을 전적으로 무시하지는 않는다. 마찬가지로, 다원주의적 접근론자도 정치체계 분석의 일반론으로서의 다원주의가 일본 정치과정을 설명하는 데 적용성을 갖는다고 주장

25) 그러나 관료제도의 비단순성, 은폐성 등으로 관료주의적 정치과정의 이해는 그리 쉽지 않다. 부분적으로 참고가 될 것은 T. J. Pempel, ed., *Policymaking in Contemporary Japan* (1970)이 있다.

26) 일본 정치과정 연구를 이와 유사하게 합의모델과 갈등모델로 대별하여 비교 검토한 논문이 있다. 한배호, “일본에 있어서 정책적 갈등 해소의 구조와 과정,” 《일본 정책결정의 해부》(서울 : 정음사, 1984), 11~72쪽.

하나, 일본에서의 강력한 관료제도의 전통 자체를 부인하지는 않는다. 그렇기에 두 입장은 일본 정치과정의 설명모델로서 다원주의와 조합주의를 각각 내세우면서도 앞서도 보았듯이 그 용어 앞뒤에 어떤 조건적 수식어를 덧붙여 각 시각이 갖는 현실적용의 한정성을 인정하고 있는 상태이다.

### 3. 일본 공공정책 결정과정 연구의 기본적 고려점 : 혼합적 성향의 실재

최근 진척되어 온 다원주의와 조합주의의 혼합형의 현실적 근거를 밝히는 다각도의 연구결과는 정책의 쟁점, 정책부문별 차이, 이익 집약의 수준에 따라 정도의 차이는 있으나 엄연히 두 성향의 혼재 경향이 나타남을 강조한다.<sup>27)</sup> 이러한 입장에 따르면, 정책 결정 유형의 가장 일반적 가능성은 다층 정치행위자의 참여양상이 문제의 쟁점과 정부와 이익집단의 본질에 따라 변모한다는 것이다. 한 정책결정 과정도 상이한 단계를 거치며 다양한 행위유형이 혼재되어, 어떤 경우에는 참여자의 행태는 조합주의적이면서도 특정 정책의 이익집약이나 표출과정에서 나타나는 행위양식의 특질은 다원주의적 혹은 복합적 성격이다. 또 다른 경우는 한 결사체가 어떤 측면에서는 다원주의적 이익대변의 양상을 보이지만, 다른 국면에서는 전혀 반대로 조합주의적 중간단체의 역할을 하기도 한다.

이와 같은 주장의 논지는 조합주의나 다원주의 그 어느 한편을 특정 정치체제나 정권의 전체 편재적 현상으로 간주할 수는 없다는 것이다. 그보다는 다원주의나 조합주의 성향은 문제의 영역에 따라, 그리고 시차적 변화에 따라 엇갈리며 복합적으로 나타난다고 보는 것이 타당하다는 것이다. 이는 어느 한 정체 혹은 정치체제가 전적으로 다원주의적이거나 아니면 조합주의적이거나 하는 주장은 타당성이 적다는 지적이기도 하다. 조합주의 혹은 다원주의 유형은 정권(regime)이 취하는 이익집단에 대한 정책지향을 의미하는 것이므로 정권의 유형과는 구별되어야 한다는 주장이다. 다시 말해 정치에 대한 조

27) 이러한 논의를 상세히 이해하려면 Peter Williamson, *Corporatism in Perspective* (London: Sage, 1989), pp. 49~74.

합주의적·다원주의적 성격의 양측면적 유형을 정치체계나 정권의 유형이라기보다는 하나의 경향(tendencies) 혹은 정책(policies)의 유형이라고 인식해야 한다는 것이다. 왜냐하면 하나의 정권은 조합주의적 정책과 다원주의적 정책을 혼합하거나, 차별적으로 사용할 수도 있으며, 동일한 정권이 시간의 경과에 따라 조합주의에서 다원주의로나 다원주의에서 조합주의 정책으로 방향전환할 수 있기 때문이다. 따라서 몇몇 예외를 인정하고 난 실제세계는 항상 그 양자의 어느 중간적 상태인 경우가 일반적이므로 다원주의나 조합주의 어느 한편을 하나의 정치체계가 지속적으로 명백하게 소지하는 성격이라고 말하기는 쉽지 않다.

이 점을 일본 연구에 연관시켜서 전후 일본정치를 통괄하여 볼 때 가장 두드러지는 현상은 두말할 나위 없이 집권 자민당의 정치적 지배와 정치적 안정성 추구의 특징을 나타내는 정치적 보수주의이다. 그러나 환경의 변모에 따라 그 구체적 양상, 즉 정치적 접근 방법, 정치 지도자의 스타일, 정치 참여유형, 정책영역에 따라 정치적 전략 등의 측면에서 차이가 나며, 심지어는 집권 자민당 내부조직 자체도 변화에 대응하여 수정, 재구

〈표 1〉 전후 일본 정치과정을 바라보는 다양한 시각들

	1945	55	65	75
이노구치	관료주의	공존(관/정)	정치가 영향력 증가	
존슨	경제기술관료주도		정치가 영향력 가시화	
미야게	계도 민주주의	이익집단형민주주의	대중 민주주의	
무라카미	관료주도권		정치가 주도권	
무라마쓰	관료지배		정치가 지배	
나카무라	관료적 주도권		자민당 주도권	
오타케			자유주의적 기업체제	
리차드슨	구조적 조합주의		제한적 다원주의	
후쿠이	삼두지배체제		제한적 다원주의	
사토		자민당	관료복합형(굴착된) 다원주의	
시노하라		조합주의		
야마구치	양극화된		다 수	?
	이데올로기 논쟁		이익집단정치	

출처 : 위 학자들의 저서들 ; Doi, Hayagawa and Yamaguchi, "Gendai Nihon ni Okeru Seijigata e no Apuroch; Daini Rincho to Kokutetsu Mondal," *Hondai Hogaku*, No.136 (September 1985), pp.177~248.



성되어 왔다(Auh, 1981 : 83~100). 접근 시각을 달리하지만, 기본적으로 이 점을 인식하고 있는 여러 일본 연구자들은 정책결정 유형의 성격변화를 가능할 수 있는 몇 가지 분기점을 설정하여 시차적 변이 양상을 포착, 전후 일본 정치과정의 유형별 다양성을 규명하고자 했다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 이들 연구에서는 2차대전과 패전, 점령군 통치기, 좀더 최근의 사건으로서 두 번에 걸친 석유 위기 등이 정책결정의 성격변화를 가져온 계기점들이 된다고 보고 있다.

이러한 연구결과는 종합적으로 볼 때 특히 1970년대 이래로의 전반적 정책 지향성의 변화로 밝히고 있다. 구체적으로, 정부와 재계 간의 관계만을 한정하여 보더라도, 경제정책의 다양한 영역에 따라 상이한 결정양식을 보이므로 일률적으로 유형화하기는 어렵다. 또한, 상이한 정책사례에 따른 주요 행위자의 대응양식도 모순적이라 할 수 있을 정도로 다양한데, 과거의 정책결정의 예에서보다는 최근의 결정사례에서 더 빈번하게 다원주의적 구조와 과정적 성격이 발견된다. 이 문제를 좀더 세부적으로 보면, 한편, 국가적 이슈가 일관되게 경제적이었던 것으로부터 다양한 관심사(환경문제, 삶의 질 향상 문제 등)로 옮겨감에 따라 통산성을 비롯한 행정관료층의 통제력의 점차적 약화와 행사양식의 변화가 초래되었다. 다른 한편, 산업 분야를 비롯한 재계의 목소리는 정부측 간섭력의 상대적 감소에 따라 정치에 크게 반향되었다. 또 다른 변화는 중앙으로부터의 독립성을 주장하는 진보적 정치성향의 지방정부 출현으로 부분적으로나마 권력 분산화 현상이 나타났다. 그리고 기존의 소극적 의회 역할에서 벗어나, 민선의원들을 대표로 하는 정책부문별 전문집단인 족의원의 활발한 영향력 행사가 주목받기 시작한 것도 이 때부터이다.

앞의 논의를 정리하여 보면, 일본에서 조합주의나 다원주의는 경험적 차원에서는 그리 괴리되어 있지 않은 것으로서 한 정책 쟁점의 조정, 결정과정을 총체적으로 평가할 경우는 오히려 '비교적 더 조합주의적' 혹은 '덜 다원주의적'(또는 그 반대)이라고 명시해도 타당성이 있다고 인정된다. 이런 식의 성격규명이 어떻게 보면 지나친 절충주의로 인식될 수도 있겠으나 하나의 정책과정이 이념형적 분석 척도에서 차지하는 위상을 밝히는 데는 적합성을 갖는다고 하겠다.

#### 4. 사례분석의 적용을 통한 일본 공공정책 결정 연구의 한 접근 시도

앞에서는 일본 공공정책 연구의 기존 설명 양식의 특성과 한계점을 논하면서 두 대결적 시각인 다윈주의와 조합주의가 규정하는 정치과정적 성격이 일본의 경우에는 사실상 혼재되어 나타남을 밝혔다. 이렇게 볼 때 분석적 유용성이 있는 설명도식은 특정 정책 산출을 유도하는 정치과정의 내재적 요인과 외부적 변수를 총괄적으로 고려하는 것이어야 한다. 따라서 다윈주의자의 관심 대상이 되는 다층 정치행위자의 행위양식에 대한 분석과, 조합주의에서 초점이 되는 행위자의 행동양식을 구속하는 사회구조적 환경변수에 대한 분석이 동시에 이루어져야 한다고 하겠다. 구체적으로 이러한 분석은 제도적 시각과 정치행위자 중심적 시각으로 구성되는 새로운 개념적 준거틀에 토대를 둘 때 진척될 수 있다. 우선, 전자는 논의대상이 되는 정책안에 영향을 미치는 정치제도적 요인을 탐색하는 작업이고, 후자는 다양한 참여자를 포함하는 정책형성의 과정 자체를 추적하는 과제이다.

이 연구에서는 이렇게 설정된 설명도식을 점검해 볼 목적으로 일본 국유철도의 분할, 민영화 정책 형성과정을 하나의 사례로 택하여 분석하고자 한다. 이러한 시도를 하는 이유는 특정 설명양식을 통한 일정 사례의 분석이 그것의 적용성을 논하는 한 가지 방법이 되기 때문이다. 그리고 일본 국유철도 분할 민영화 정책은 현대 일본 국내정치에 움직임과 정책방향의 선회뿐 아니라, 행위자간의 협상-연관 관계의 흥미로운 전개를 반영하고 있으므로 여기서 대상사례로 택하였다. 그러면 우선 일본 국유철도 분할, 민영화 정책의 역사적 배경과 전개과정을 서술적으로 살펴보도록 하겠다.

##### 1) 일본국유철도 분할, 민영화 정책 결정의 경위<sup>28)</sup>

일본국유철도가 분할, 민영화되기까지의 경위를 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 일본철도의 역사는 1872년 산바시-요코하마 구간의 철도 개통으로부터 시작된다. 당초 철

28) 이 절의 자료는 일본국유철도의 연차보고서와 운수성 철도 관련 통계, 그리고 앞의 각주 24에 인용된 필자의 학위논문을 참고하여 제시되었다.

도의 경영은 국영이었으나, 민간업체들도 철도건설에 대하여 왕성한 의욕을 보여 20년 후인 1892년에는 국영이 984km였던 데 반하여 민영철도의 규모는 2배가 넘는 2,124km에 이른다. 1905년에는 민영철도가 5,231km로 국영 2,562km를 월등하게 앞질렀다. 그러나 1906년에 국가 차원의 이유로 도시철도를 제외한 철도의 국유화가 단행되어, 민영으로 남은 도시철도 717km를 제외한 7,153km가 국유화되었다. 그 후, 국영철도는 1919년에 약 1만 km, 1931년에 약 15,000km, 패전 직전인 1944년에는 2만 km를 넘게 되며, 이 때 민영철도의 규모는 5,543km였다. 1949년 국영철도는 정부 전액출자인 공공기업체, 일본 국유철도로 경영이 이관되어, 1987년 4월 민영화되기 전까지 국철의 최대영업 km는 1981년의 21,419km였다.

철도의 역사가 시작된 1872년부터 1945년 종전까지 철도는 일본에서 육상운송수단 중 독점적 지위를 보유했다. 그 기간 동안 국영철도의 경영은 순탄하게 추진되어 1920년부터 1940년까지 20년 간 운임인상 없이도 순조로이 운영되었다. 전후 인플레이션 물가가 앙등하는 시기에도 국영철도의 운임인상은 재고되었다. 그러나 1955년 이후, 일본에도 도로가 정비되고 자동차 운송이 급속히 발달한 결과 국철의 독점성은 상실되기 시작하여 국철경영은 악화일로로 접어들었다.

국철경영이 처음 적자를 기록한 것은 1964년으로 그 후 적자는 눈덩이처럼 불어갔다. 1964년 동경 올림픽이 개최되었으며, 채산성이 극도로 높은 도카이(東海) 신간선이 완성된 해가 바로 국철이 적자로 전락한 해라고 하는 것은 참으로 역설적으로 돌린다. 1966년에 그 때까지의 적립이익금이 소멸되고, 조월결손금이 발생한 이래 1980년까지 4회에 걸쳐 정부의 운수성을 중심으로 한 국철 재건축을 강구하였으나, 그 어느 것도 실패로 끝나고 적자액은 누중을 거듭했다. 1974년부터 1986년까지 13년 간 11번이나 운임인상 조치를 취했는데도 1981년 조월결손액은 6조 5천억 엔에 이르러, 분할 민영화안이 결정나던 해인 1986년에는 15조 5천억 엔이라는 거액을 기록했다. 1986년 말, 국철의 차입금 총액은 대차대조표상 25조 엔이 넘었고, 그 외에 국유철도 공제연금의 부족분인 4억 9천억 엔을 합하면 30조 엔의 채무를 안고 있는 셈이었다.

한편, 일본의 국가재정이 2회에 걸친 석유쇼크로 위기 상태에 이르자 이미 비대화된 행정을 발본 개혁하기 위한 대책으로 1981년 제 2차 임시행정조사회가 설치되었다. 행정개혁의 대상은 무엇보다도 행정 전반에 해당하였으나, 일본 행·재정 병폐의 근원이라고 간주되었던 삼공사(세 개의 대표적 공사체제로 일본국유철도, 일본전신전화공사, 일본전

- 국철의 지어 손서 본서.

매공사), 그 중에서도 재정악화 증세가 극심했던 국유철도의 개혁이 최우선으로 중시되었다. 이는 국철개혁이 실현되지 않으면 행정개혁 자체의 성공을 논할 수 없을 뿐만 아니라, 일본 행·재정 전반의 장래 활성화도 기대할 수 없다는 당시 개혁주도 집단의 인식에 기초하고 있다.

1982년, 제 2차 임시행정조사회는 수차의 조사 끝에, 국철에 대하여 민영화는 물론, 7개의 주식회사로 지역분할해야 한다고 정부에 답신했다. 이러한 답신을 제출하게 된 배경은 대체로 다음과 같은 사유에 근거하였다고 인식된다. 첫째, 일본에서 민영철도 경영의 예가 있는 것을 감안하고, 지리적 조건을 고려하여 개혁안을 세우면, 경영상 채산성을 꾀할 수 있는 철도사업의 운영이 가능하다. 둘째, 이전에 4회에 걸쳐 구상된 재건책이 실패한 이유는 국철 기존 경영형태를 전제하는 연장선상에서 해결책을 모색하였기 때문이다. 셋째, 구체적으로 공사체제(공법인)하에서의 국철경영은 전국 일률적 거대조직이었으므로 책임소재가 분명한 경영체계의 확립이 불가능했고, 나아가서 오야카타 히노 마루(親方日の丸: 국가에 모든 문제의 소재와 해결을 위임해 버리는 안이한 태도)적 방만한 경영자세를 견지하였으므로 구조적 재건을 달성하기는 요원하였다. 따라서 국철 경영형태 자체를 뿌리째 바꾸는 방향의 민영화와 적정 규모로 지역적 분할을 실행하면 수익성 있는 철도사업의 활성화를 기대할 수 있으리란 것이다.

이와 같은 내용을 담은 임조의 답신을 받아들여, 일본정부는 1983년 국유철도 재건감리위원회를 설치, 구체적인 민영, 분할안을 검토하였다. 그 결과 동위원회는 1985년 6개의 여객철도회사와 1개의 화물철도회사를 설립해야 한다는 의견서를 총리대신에게 제출하였다. 정부는 이 의견서에 기초하여 1986년 관계법을 국회에 제출하여 법률을 성립시켰다. 1987년 4월, 드디어 국유철도는 해산되고, 7개의 신철도회사가 발족되기에 이르렀다.

## 2) 제도적 시각에 따른 분석

그러면 국철 분할, 민영화 정책의 전개과정을 앞서 설정한 설명도식에 따라 분석해 보도록 하겠다. 대안 접근법의 구성내용 중 하나는 제도적 시각이며 거기서 첫번째로 중요하게 인식되어야 할 점은 정치·사회 체계의 구조적 배경이다. 일본의 경제나 재정 문제, 구체적으로 국영기업의 민영화를 논하면서 시장기능의 효율성만을 강조하는 분석

은, 관료제도를 포함한 제도적 기반을 고려하지 않고 미시적 차원의 요인에만 초점을 맞추므로 그리 의미가 없다고 지적되고 있다.<sup>29)</sup> 그러한 연구는 공기업의 민영화를 논하면서 경제적인 우월성을 보이는 사적 부문의 주도권이 점차 중요하게 인식되어 간다는 사실을 지적한다. 그러나 일본의 경우, 시장의 유용성이 시장의 기능적 이점에 의해서만 고려된 적은 거의 없으므로 시장 자체의 평가도 국가의 인식 내지는 다른 조직체의 정치적 고려에 의해 우선적으로 검토되었다는 점을 간과한다.

이 점과 관련하여 일본국유철도의 경영사를 살펴보아도 국유철도의 분할, 민영화 정책은 단순히 절대적 의미에서 시장의 기능이 국가에 의존하는 경영보다 기술적인 관점에서 효율적이라는 판단에 의한 것은 아니었다. 이는 객관적 환경변화에 따른 일본정부의 정책방향과 내용의 변모를 시사하는 것으로서, 더욱 효과적이며 합리적 운영방안을 모색하기 위한 탈바꿈이지 결코 철도사업에 대한 영향력을 완전히 포기, 시장력에 의존한 기업에 그것을 넘겨준 것으로 보기는 힘들다. 즉, 과거에는 정부가 철도정책에 직접적 통제력을 행사함으로써 경영의 주체 역할을 큰 무리 없이 담당할 수 있었으나, 점차 리바이어던형으로 변해가면서 재정적·행정적 과부하에 견디지 못해, 작은 정부로의 지향성을 나타내기 시작하였다. 이에 따라 우선 가장 재정적으로 힘겹게 만들던 대상인 국유철도의 경영쇄신을 피하게 되었는데, 그 방안은 기존 일본의 정치·사회 체계의 연계성을 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 고려되었다는 것이다. 즉, 국가는 민영화를 통해 국가권력구조의 재편성과 국가 역할의 수행방식의 변모를 꾀한 것이다.

✓ 제도적 시각에서 두번째로 중시되는 것은 정치경제의 기능적 조직에 의해 구축되는 정치제도의 환경적 조건의 얽힘에 관해서이다. 정책과정의 연구라면 반드시 다양한 참여자의 복합적 상호행위가 중시되어야 하지만, 특정 정책을 단순히 사회 체세력의 타협을 통한 영향력의 가감산정의 결과로만 가정하게 되면 지나친 단순권력 논리에 빠지고 만다. 따라서 일본국유철도의 개혁정책에 있어서도 제도 환경적 배경은 주요하게 고려되어야 한다. 구체적으로 그것은 집권 자민당의 보수적 헤게모니, 관료조직의 편재성 및 영향력 범위에 있어서 분질성(*compartmentalized government system*) (Pempel, 1987)과 이러한 제도적 성격을 뒷받침하는 임시적(*ad hoc*) 공공자문기구와 위원회의 지속적 창출이다

29) 이와 유사한 논의는 최병선, "민영화의 정치경제," 《한국행정학보》, 제25권 제2호 (1991), 465~480쪽에서도 볼 수 있다.

(Okimoto, 1986 : 40~41). 이 외에도 비공식적 성격을 띠는 회합이 대립적 시각의 타협점을 구하는 유기적 기능을 하였다. 기존 행정조직의 틀 외곽에 존재하는 이러한 공식 자문기구나 비공식 회의체 등은 쟁점으로 부각되는 문제에 대하여 면밀하게 검토함으로써 정치권 내의 보수회귀적<sup>30)</sup> 개혁추진 세력들로 하여금 개혁의 주도권을 잡을 수 있도록 하는 데 기여했다(Harari, 1974 : 557~77; 1988 : 144~157).

이처럼 정치제도적 요인들이 중요한 변수이기는 하지만, 그것이 정책 내역이나 시기를 구체적 방안에 따라 규정하는 것은 아니다. 그보다 정치제도적 구조가 중시되어야 하는 이유는 그것이 쟁점안건(agenda issue)에 대한 정부의 대응을 특정 방향으로 유도하는 촉매요인이 되기 때문이다. 이 점을 좀더 예시적으로 논한다면, 예를 들어, 관료제도와 입법부에 대한 정부 통제력의 강도가 셀수록, 쟁점이 되는 안건을 조정하여 원하는 방향으로 정책 산출을 유도할 수 있는 정부의 역량이 높아진다고 할 수 있다. 이와는 달리, 관료제도가 정치과정을 관장하고 결정짓는 등의 역할을 감당한다면, 그야말로 강력한 관료주도의 통제력이 형성된다고 할 수 있으며, 그런 상황에서는 관료행위자의 지배가 정치와 통치의 특성으로 반영된다. 이렇게 되면, 과정 운영의 관료적 기준이 특정 조직체, 혹은 조직체간의 일련의 상호작용을 규정하게 되므로 정책결정은 자동적으로 관료적 논리성의 바탕 위에서 이루어지게 된다. 이에 비추어 본 일본국유철도의 분할, 민영화 정책결정 과정의 특징은, 정부와 관료제의 영향력 행사가, 임시로 구성된 자문위원회의 활동을 매개로 하여 서로 연루되어 이루어진 점이다.

✓ 정책결정 과정을 좌우하는 세번째 제도적 속성은 외부 영향에 대응하는 정부 정책대강이나 지침의 전환이다. 이는 외적 변수, 즉 다른 나라의 정책향배에 기인하는 변수에 따라 정부가 기존 정책방침을 재고하게 된다는 점을 포함한다. 이에 해당하는 최근의 예를 보자면, 두 차례의 석유파동을 겪은 이후 변모하는 세계의 경제환경에 따라 등장한 레이저노믹(Reganomics)과 대처리즘(Thatcherism)이 일본정부로 하여금 확대기조의 정책노선을 수정, 선회하도록 유인하였다는 점을 들 수 있다(Kato and Sando, 1983). 이

30) 일본에서의 보수회귀, 혹은 신보수주의 경향의 실체와 배경을 이해하려면, 신회석, 《일본의 외교정책》(서울 : 을유문화사, 1991)의 제 3 장, 제 2 절, “신보수주의 사조와 외교정책,” 211~148쪽 · 이형철, “일본 국가주의와 경제합리주의,” 《현대사회》, 24 (1986 겨울호), 17~32쪽을 참고하라.

러한 전환에 부응하여 1980년대 초, 일련의 행·재정 개혁정책 노선<sup>31)</sup> 수립되고, 제 2 차 임시행정조사위원회, 동위원회의 하위부서, 국유철도재건감리위원회 등 새로운 임무를 띤 외곽기구들이 탄생되기에 이른 것이다. 다시 말해, 행·재정 개혁은 서구제국을 위시한 국제 경제정책노선의 변모에 순응하며, “그들도 한다면 일본이라고 왜 못하랴 하는 심리적 기반(*me too psychology*)”을 맥락으로 추진되었다고 하겠다(Shumpel : 143 ~156). 여기에 특히 국유철도의 혁신정책은 행·재정 개혁의 아킬레스건과 같은 의미를 부여받은 것이었다. 이렇게 볼 때, 범지구적 구도 내에서 한 국가의 정치체도의 상대위상은 특정 정책이 검토, 입안, 형성되는 데서 주요한 환경척도가 되므로 국내 정치과정의 연구에서도 중시되어야 한다.

### 3) 정치행위자 중심적 시각에 따른 분석

앞서 제시된 일본 정치과정 연구의 새로운 분석틀의 두번째 구성요건은 정치행위자 중심적 시각이다. 최근 일본에서의 정치과정의 전개를 보면, 거의 모든 경우 다양한 권력 기반과 동원 가능한 자원을 소지한 여러 행위자의 갈등적 이해관계가 두드러진다. 대체로 정치과정이 복잡성과 다원성을 띠는 이유도 여기에 있다. 갈등적 이해관계의 복잡성과 상호연관성은 다음과 같은 정치조작적(*political operational*) 요인에<sup>32)</sup> 따라 규정된다. 첫째, 당파적 차원에서 볼 수 있는 다층 참여자의 이데올로기적 정향이다. 둘째, 선거 차원에서의 정책적 신념 구조이다. 셋째, 이익집단 정치영역에서의 정치적 선호 및 이해관계이다. 일반적으로 정책결정 과정은 이 세 요소가 참여자의 자위동원의 정치적 역량도와 결부되어 나타날 때 극도로 복잡하게 전개된다. 넷째로 다층 정책참여자 중에

31) 이노구치 다카시는 《국가와 사회》, 이영철 역 (서울 : 나남, 1990)에서 행·재정 개혁운동을 국가와 사회의 긴장 관계라는 측면에서 보며 구체적으로 관료제 충원에 관한 운영과 세계개혁을 통해 분석, 조망한다.

32) 이러한 정치조작적 요인은 참여자간의 연계망 및 이해관계 변이의 본질을 보여 준다. 첫째, 그것들은 정치행위자 사이에 형성되는 잠재적 혹은 실제적 대결성의 절충적 유형을 조건짓는데 주요한 작용을 한다고 볼 수 있다. 둘째, 다양한 행위자간의 실질적 연합행위와 그들의 갈등대처 방안에도 영향을 미친다. 셋째, 궁극적으로는, 공공정책 형성유형의 구도를 결정하고 정치체계의 성격에까지도 관련된다.

이런 라원  
— 선거 — 정책 민네트 group  
— ...

〈표 2〉 정책 이슈의 주요도; 정치화의 정도

영향범위(비용)	시의성	적	시	비 적	시
높	음	1		2	
낮	음	3		4	

서도 정책 엘리트 집단(policy community)<sup>33)</sup>은 정책판단, 수행, 변화를 주도적으로 담당하는 층이므로 특별히 주목해서 보아야 한다. 참여자간의 연계망(network) 및 이해관계의 본질을 보여 주는 정책결정의 절차적 성격은, 한편으로는 탐구대상이 되는 정책이슈의 정치적 중요성에 따라서 결정되며 다른 한편, 그것은 정치화(politicization)의 정도와도 상관관계가 있다. 즉, 정책형성의 정치적 본질은 특정 정책의 영향범위(다시 말해 비용)와 정책결정의 시의성에 의해 설정되며, 쟁점안건의 중요성과 참여자의 정치화 정도를 결정한다는 것이다.<sup>34)</sup>

〈표 2〉는 바로 이러한 제변수의 관계를 도식적으로 요약해 본 것이다. 이 표의 각 항목(1-4)은 상이한 정책결정 영역(arena)을 표시한 것이다. 각 정책영역의 차이는 쟁점의 중요성, 행위자의 정치화 정도, 그들의 참여유형에 따른다. 즉, 특정 정책의 중요성 자체는 그 영역에 관련되는 참여자의 행위유형 및 정치화의 정도를 결정한다는 것이다.

33) 관료기구의 우월적 위치가 일반적으로 인식되고 있는 일본적 상황에서도, 정책 엘리트 집단의 특정기구의 움직임을 바꾸도록 정책에 영향을 미치곤 한다고 지적한다. J. C. Campbell, "Bureaucratic Primacy: Japanese Policy Communities in an American Perspective," *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 2, No.1 (January 1984). 유사한 논의를 Campbell은 "하위정부(Subgovernment)라는 개념으로도 전개한다. J. C. Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics* (New York: Columbia University Press 1977), "Policy Conflict and its Resolution Within the Governmental System," E. Krauss et al., eds., *Conflict in Japan* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1984), pp. 294~334.

34) 이러한 논지는 Lowi와 Campbell의 영향으로 이루어졌다. Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics*, 16(1964), pp. 677~715와 "Four Systems of Policy, Politics and Choice," *Public Administration Review*, 32(1972), pp. 298~310; John C. Campbell, "The Old People Boom and Japanese Policy Making," *Journal of Japanese Studies*, 5: 2(1979), pp. 321~358.



그렇기 때문에 다양한 영역의 상이한 정책쟁점이 수반하는 중요성의 시의적 차이점에 따라 참여자 관심의 강도가 변하며, 그로 인해 정책에의 귀속유형도 바뀐다는 것이다. 또한, 정치행위자들이 택하는 정치적 전략유형과 정책결정의 결과적 형태는 쟁점적 정책에 대한 참여자의 인지도(즉 개입의 범위)가 시간이란 차원과 결부되어 규정된다는 것이다.

이 분석도식을 통해서 본 일본국유철도 분할, 민영화 정책결정 과정은, 영향력의 견지에서는 <표 2>의 3-4항에서 1-2항으로, 시의성이라는 측면에서는 2-4항에서 3-1항으로 이동함으로써 이루어졌다고 할 수 있다. 이 과정을 좀 더 세부적으로 설명하기 위해 정치행위자 중심적 시각에서의 국철 분할, 민영화 정책결정 과정의 분석을 확대시켜 보겠다.

첫번째 과제는 개혁 문제가 거론되고 나서 분할, 민영화 정책이 확정되기까지 관련된 주요 행위자들 밝히는 일이다. 이들은 대체로 다음과 같이 선별정리할 수 있다.

- 제 2 차 임시행정조사회 (회장인 도쿄 도시오의 이름을 이 회의 약자 앞에 붙여 도쿄 임조, 혹은 간단히 임조라고 함)
- 제 2 차 임시행정조사회 제 2 특별부회
- 제 2 차 임시행정조사회 제 4 부회
- 국유철도 재건 감리 위원회
- 정부 (대정성, 운수성)
- 스즈끼 전수상
- 니카소네 행정관리청장(후에 수상 역임)을 필두로 한 자민당 수뇌부
- 자민당 정무조사회 교통부회 국철 재건 소위원회 위원장 미쯔즈카 히로시와 가토 무쓰기를 비롯한 운수 족의원, 구체적으로는 국철 족의원이라 불릴 수 있는 의원 집단
- 일본국유철도 (다수의 현상유지파와 소수의 개혁주도파)
- 야당 (사회당, 공산당)
- 재계
- 노동조합 (고쿠로, 테쓰로, 도로)
- 매스미디어, 여론

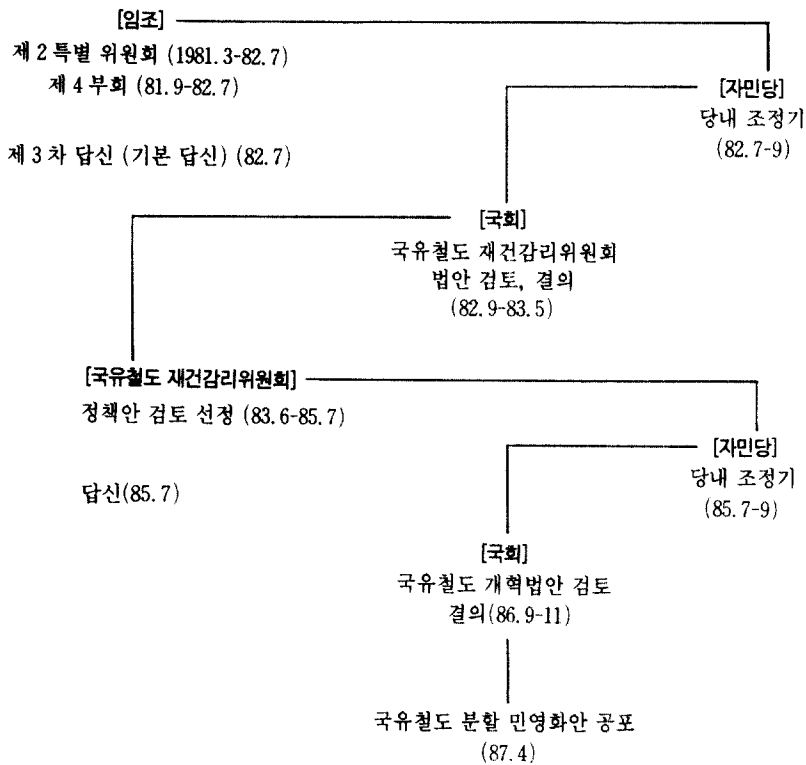
둘째, 정책과정의 구체적 전개국면을 일별해 볼 필요가 있다. 국유철도 개혁정책 결정과정은 <그림 1>과 같이 도식화해서 정리해 볼 수 있다.

셋째, 개혁주도연합 형성의 결정요인이 되는 주요 참여자의 정치 이데올로기적 정향,

정책적 신념구조, 정치적 이해관계, 정치적 역량과 리더십의 효율성을 문제삼게 된다. 이러한 요인들을 세부적으로 파악하는 작업은 중요한 의미가 있으나, 이에 대해서는 다른 연구에서<sup>35)</sup> 밝히기로 하고, 이 글에서는 그들간의 연계관계를 분할, 민영화 개혁안을 축으로 한 선호집단과 반대집단으로 대별하여, 처음에는 소수였던 개혁의지를 가진 집단이 차츰 그 기반을 넓혀가며 국철 분할, 민영화 정책을 현실화시키고 중심세력이 되어 가는 과정을 아래 <표 3>에서 정리해 보았다.

국철 분할 민영화 정책결정 과정의 전개(<그림 1>에, 그 개혁정책을 둘러싸고 행위자

<그림 1> 국유철도 분할 민영화 정책결정 과정의 전개



35) 이 점에 대해서는 본인의 논문, “일본 국유철도 분할, 민영화 정책의 정치적 분석,” 《일본평론》 (1992년 봄호)에서 상세히 다루고 있다.

〈표 3〉 일본국유철도 개혁논쟁을 둘러싼 행위자들간의 상호관계 유형과 우세연합의 형성

[개혁지지 집단]						
1981		1983	1985	1988		
수 상	+	국유철도 내	+	자민당 내	+	자민당
임 조		개혁파		미쯔즈까 세력		운수족(국철족)
미 디 어		테쓰로		도로		
여 론		대장성		운수성		사회당
[개혁반대 집단]						
1987						
국유철도 내 현상유지파						
코쿠로						
공산당						

들 간의 상호관계를 통해 우세연합이 형성되어 가는 측면(〈표 3〉)을 겹쳐 볼 때 주목해야 할 점이 있다. 〈표 3〉에서 단계별로 본 정책과정의 초기에는 비록 국유철도의 재건 필요성에 대한 넓은 공감대가 형성되긴 하였으나, 분할 민영화만이 국유철도의 유일한 개혁안이라는 신념을 가진 정치행위자는 거의 없었다. 설사 그 방안이 최선책이라 보는 소수집단이 있었다 해도 정치적 이유로 정책집행은 곤란하리라는 생각을 하고 있었다. 국유철도 당사자는 물론, 정부, 자민당, 대부분의 국철 노동조합을 비롯한 야당이 국유철도 재건안을 대하는 자세도 분할, 민영화 아니면 안된다고 믿는 분위기는 전혀 아니었다.

그럼에도 불구하고, 임조의 조사활동에 의해 1982년 7월 국철 분할, 민영화안이 답신으로 정부에 제출되었다. 그로부터 3년 후인 1985년 7월, 국철재건감리위원회도 비슷한 방향의 구체적 정책답신을 작성하였다. 이를 볼 때, 정책안의 가치인식과 형성과정에서 임조 등 자문위원회를 중심으로 한 개혁협력 집단이 결국은 주도적 역할을 했음을 알 수 있다. 이 정책결정 과정을 두고 '위원회형 정치'(advisory politics)라고 평하는 것도 바로 이러한 연유에서이다. 다음과 같은 측면에서 이러한 지적은 타당성이 있다.

1980년대 초반에 국철 경영형태 자체의 개혁이 거론되기 시작하면서 개혁의 적실성 논의와 경영형태의 변모에 따른 손익과 비용의 규모에 대한 인식이 확대되어 감에 따라 분할, 민영화 정책형성의 조건이 조성되어 갔다고 하겠다. 그 후 국철 민영화 결정이 확정기에 이르렀을 때는 정책쟁점의 중요성에 대한 인지도가 최고조에 달하고, 정치행위

자간의 정치화의 정도도 최정점에 이르렀다고 할 수 있다. 이렇게 분할, 민영화로의 확산적 진행을 가능하게 했던 결정적 변수는, 그 기간 동안 당초 국유철도의 민영화의 개혁에 무관심했던 국민 대다수를 포함하여 정책 이해 당사자들로 하여금 국철개혁은 분할, 민영화로 설정되어야 한다는 인식을 하도록 국민운동적 분위기를 조성하는 데 기여한 임조 중심의 개혁주도 집단(표 3 참고)의 역할이었다.

이제, 정치행위자 중심적 시각에 따른 이제까지의 분석결과를 앞서의 제도적 시각에 따른 분석내용과 연관시켜서 정리해 볼 필요가 있다. 우선, 개혁문제의 긴절성과 분할, 민영화 정책안의 적실성에 대한 여러 참여자간의 의견교환과 합의과정이 수년에 걸쳐 다차원에서 행해졌다. 그 후 그 정책을 지지하는 일종의 연합세력이 형성될 수 있었던 것은 제 2 차 임시행정조사회와 국철개건감리위원회 등 특별위원회적 자문기구 (*ad hoc*)의 매개를 통해서였다. 일단 개혁지지집단이 우세하게 되자, 개혁안을 둘러싼 논쟁은 어느 정도 가라앉게 되고 분할, 민영화안이 최종결정될 수 있었던 것이다. 이러한 단계를 거친 일본국유철도 분할, 민영화 정책형성은 한마디로 ‘획정된 정치화’ (*circumscribed politicization*)의 과정적 성격을 나타낸다고 개념화할 수 있다. 이는 다양한 참여자의 이익정치적 참여양상이 부각되면서도 동시에, 그 과정은 일본 관료제도적 구도—여기서는 임시 자문기구 등의 창출을 통한 위원회정치—에 의해 에워싸여 한정적 성격을 보인다는 것이다.

## 5. 맺는 말

이 연구에서는 정치과정 분석의 효과적 전개를 위해서 반드시 고려해야 할 다음과 같은 다섯 항목의 요소를 전제로 하여 논의를 시작하였다. 첫째, 정책결정의 주요 구조적 틀, 둘째, 인접정책간의 연관성, 셋째, 정책결정 과정에 관여하는 다층 정치참여자의 성향과 움직임, 넷째, 정치과정 자체의 구체적 단계별 이행, 다섯째, 특정 연구가 일본 정치과정의 유형화와 이론화에 기여하는 정도 등이다.

논의를 구체적으로 이끌어 가기 위하여 일본정치의 기존 설명양식들인 엘리트론, 관료주도 모델, 조합주의와 다원주의론 등을 상호 비교 검토하면서 각각의 이론적 본질, 한계점을 명시하였다. 그리고 그 결과를 개념적 준거틀로 삼아 새로운 각도에서 일본

정치과정 연구의 하나의 접근법을 설정하고자 시도하였다.

이렇게 구상된 새로운 설명양식은 제도적 시각과 정치행위자 중심적 시각으로 이루어지며, 그 궁극적 의도는 기존 연구방향의 결합, 다시 말해, 특정적으로 어느 한 측면만을 강조하는 편향성을 극복하고, 총체적 정치과정의 균형잡힌 분석을 도모하려는 것이다. 그 결과 제시된 새로운 분석도식의 설명력을 가늠해 보기 위해서 그것을 통한 한 사례분석을 시도했다.

이 연구에서는 일본국유철도의 분할, 민영화 정책결정 과정에 그 접근법을 적용시켜 보았다. 그 결과 일본 정치과정의 이중적 성격, 즉 제도와 구조의 정적인 측면과 과정전개에 따른 참여자 행위양식의 탈바꿈을 포함하는 동적 측면의 복합적 상존 양상이 구체적으로 밝혀졌다. 다시 말해 일본 특유의 강한 제도적 특성을 내포하면서도, 개별 행위자의 독자적 역할도 부각되는 미묘한 중층구조적 진개의 특질을 보인 국철 민영화 정책과제의 처리과정과 구조는 '획정된 정치화'의 개념으로 성격규정할 수 있다. 이는 정책의 논의와 결정과정에 경쟁과 다원성이 존재하나, 정책이 이루어지는 환경 자체가 여전히 자문위원회 등의 역할에 의존하는 수직형 관료행정이므로 정치화의 범위에 있어서 한정적이라는 의미이다. 또한, 정책결정 과정의 결과적 유형의 관점에서 국철 분할 민영화 정책 형성을 본다면 조합주의적 이익집단 정치의 구속적 틀이 여전히 존재하는 가운데서도 독립적 참여자의 다원적 움직임이 두드러지게 나타나므로 다원주의와 조합주의적 성격이 일종의 혼합적 형태로 공존한다고 하겠다.

끝으로 이 글을 마감하면서 한 가지 덧붙일 점은 하나의 사례연구를 통해 얻어진 개념을 일반화하는 데 따르는 위험을 배제하기 위해서는 또 다른 후속연구가 이루어져, 위에 제시된 분석들의 설명력이 뒷받침되어야 한다는 사실이다.

[참 고 문 헌]

- Abegglen, James C. 1970. "The Economic Growth of Japan." *Scientific American*, Vol. 222, No. 3.
- Allison, Gary D. 1989. "Politics in Contemporary Japan: Pluralist Scholarship in the Conservative Era-A Review Article." *Journal of Asian Studies*, 48 : 2. (May 1989).
- Auh, Soo Young. 1981. "Political Participation and Policy Reference in Japan." J. C. Cambell, *Parties, Candidates, and Voters in Japan : Six Quantitative Studies*, (Ann Arbor: Center for Japanese Studies, The University of Michigan).
- Baerwald, Hans. 1986. *Party Politics in Japan*. (Boston: Allen & Unwin).
- Berger, Suzanne ed. 1981. *Organizing Interests in Western Europe : Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. (New York: Cambridge University Press).
- Calder, Kent E. 1988. *Crisis and Compensation : Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*. (Princeton, N.J.: Princeton University Press).
- Campbell, J. C. 1977. *Contemporary Japanese Budget Politics*. (New York: Columbia University Press).
- . 1979. "The Old People Boom and Japanese Policy Making." *Journal of Japanese Studies*, 5 : 2.
- . 1981. "Bureaucratic Primacy: Japanese Policy Communities in an American Perspective." *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 2, No. 1.
- . 1984. "Policy conflict and Its Resolution Within the Governmental System." E. Krauss et al. eds. *Conflict in Japan*. (Honolulu: University of Hawaii Press).
- Cheng, Peter P. 1990. "Japanese Interest Group Politics: An Institutional Framework." *Asian Survey*, 30 : 3, (March 1990).
- Choi, Eunbong. 1991. *The Break-up and Privatization Policy of the Japan National Railways, 1980-1987 : A Case Study of Japanese Public Policy-Making Structure and Process*. The Ohio State University, Unpublished Ph. D. dissertation.
- Curtis, Gerald L. 1975. "Big Business and Political Influence." Ezra F. Vogel ed., *Modern Japanese Organization and Decision-making*. (Berkeley and Los Angeles: University of California Press).
- Doi, Hayagawa and Yamaguchi. 1985. "Gendai Nihon ni Okeru Seijigate e no Apuroch : Daini Rincho to Kokutetsu Mondai." *Hondai Hoqaku*, No. 136, (September 1985).
- Donnelly, Michael W. 1977. "Setting the Price of Pice: A Study in Political Decisionmaking." T. J. Pempel ed., *Policy Making in Contemporary Japan*.
- Friedman, David. 1988. *The Misunderstood Miracle : Politics and Economic Decentralization in Japan*. (Ithaca: Cornell University Press).

- Fukuj, Haruhiro. 1970. *Party in Power : The Japanese Liberal Democrats and Policymaking*. (Berkeley and Los Angeles: University of California Press).
- . 1972. "Economic Planning in Postwar Japan: a Case Study in Policy Making." *Asian Survey*, 12.
- . 1977. "Review of the Literature." T. J. Pempel. ed. *Policymaking in Contemporary Japan*. (Ithaca: Cornell University Press).
- Harari, Ehud. 1974. "Japanese Politics of Advice in Comparative Perspective A Framework for Analysis and a Case Study." *Public Policy*, 22.
- . 1981. "Institutionalization of Policy Consultation in Japan." G. L. Perstein and H. Fukui, eds., *Japan and the World*. (London: Macmillan Press).
- Inoguchi, Takashi. 1983. *Gendai Nihon no Seiji Keizai no Koso : Seifu to Shijo*. (Tokyo: Tokyo Keizai Shimposha).
- Johnson, Chalmers. 1974. "Japan: Who Governs? An Essay on Official Bureaucracy." *The Journal of Japanese Studies*, 2 : 1(Autumn).
- . 1982. *MITI and the Japanese Miracle : The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. (Stanford, California: Stanford University Press). 장달중 역. 《일본의 기적》(서울: 박영사, 1984).
- Kabashima, Ikuo and Jeffrey Broadbend, 1986. "Referent Pluralism: Mass Media and Politics in Japan," *Journal of Japanese Studies*, 12 (Summer).
- Kahn, Herman. 1970. *The Emerging Japanese Superstate : Challenge and Response*. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall).
- Kaplan, Eugene. 1972. *Japan : The Government-Business Relationship-Guide for the American Businessmen*. (Washington D. C.: U. S. Government Printing Office).
- Kato, Hiroshi and Yoichi Sando. 1983. *Kokutetsu, Denden, Senbai : Zaisei no Kooau*. (Tokyo: Tokyo Keizai shuppansha).
- Koh, B. C. 1989. *Japan's Administrative Elite*. (Berkeley: University of California Press).
- Krauss, E. 1982. "Japanese Parties and Parliament: Changing Leadership Roles and Conflict," Terry, Edward MacDougall, ed., *Political Leadership In Contemporary Japan*. (Ann Arbor: Michigan University Press, Michigan Papers in Japanese Studies, No.1. ).
- Kumon, Shumpei. "Japan Faces Its Future: Political Economics of Its Administrative Reform." *Journal of Japanese Studies*, 10 : 1.
- Lehmbruch, G. 1979. "Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism and Liberal Corporatism and Party Government." P. C. Schmitter and G. Lehmbruch, eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation*. (London: Sage Publication).
- Lockwood, W. 1965. "Japan's 'New Capitalism'." *The State and Economic Enterprise in Japan : Essays in the Political Economy of Growth* (Princeton: Princeton University Press).
- Lowi, Theodore. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory."

- World Politics*, 16.
- . 1972. "Four Systems of Policy, Politics and Choice." *Public Administration Review*, 32.
- . 1984. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics*, 16.
- Malloy, James A. ed. 1977. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. (Pitts.: Pittsburgh University Press).
- Misawa, Shigeo. 1967. "Seisaku Kettei Kate no Gaikan," Nihon Seiji Gakkaihen, *Gendai Nihon to Seito : Hoshu Godo Igo* (Tokyo: Iwanami Shoten).
- Murakami, Yasusuke. 1982. "The Age of New Middle Mass Politics: The Case of Japan," *Journal of Japanese Studies*, 8 : 1.
- . 1987. "The Japanese Model of Political Economy," Yamanura Koso and Yasuba Yasukichi, eds., *The Political Economy of Japan : Domestic Transformation* (Vol. 1).
- Muramatsu, Michio and Ellis S. Krauss, 1984. "Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan," *American Political Science Review*, 78 : 1 (March 1984).
- and ———. 1987. "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism," Yamamura Koso and Yasuba Yasukichi, ed., *Political Economy of Japan : Domestic Transformation*, Vol. 1, (Stanford, California: Stanford University Press).
- Nagagi, Yonosuke, 1960. "Atsuryoku Seiji no Nihonteki Kozo," Nihon no Seiji Kakkai hen, *Nihon no Atsuryoku Dantai*. (Tokyo: Iwanami Shoten).
- Okimoto, D.I. 1986. "Regime Characteristics of Japanese Industrial Society." Hugh Patrick, ed., *Japan's High Technology Industries*. (Seattle: University of Washington Press).
- . 1987. "Political Inclusivity: The Domestic Structure of Trade." Inoguchi Takashi and D.I. Okimoto eds., *Political Economy of Japan : The Changing International Context*, Vol. 2. (Stanford California: Stanford University Press).
- Park, Yung Ho. 1988. *Bureaucrats and Ministers in Contemporary Japanese Government*. (Berkeley, California: The Institute of East Asian Studies).
- Pempel, T. J. ed. 1970. *Policymaking in Contemporary Japan*.
- . 1974. "The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan." *American Journal of Political Science*, 18 : 4.
- . 1987. "The Unbundling of 'Japan Inc.': The Changing Dynamics of Japanese Policy Formation," *Journal of Japanese Studies*, Vol. 13, No. 2 (Summer 1987).
- Pempel, T. J. and Keiichi Tsunekawa. 1979. "Corporatism Without Labour? The Japanese Anomaly." P.C. Schmitter and G. Lembruch, eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation*. (Beverly Hills and London: Sage Publication).
- Richardson, B.M. 1984. "Interest Articulation and Aggregation." *Politics in Japan*. (Boston and Toronto: Little, Brown and Company).
- Richardson, Bradley M. and Scott C. Flanagan. 1984. *Politics in Japan*. (Boston and Toronto:



- Little, Brown and Company).
- Sato, Seizaburo and Tetsuhisa Matsuzaki. 1984. "Jiminto Chochoki Seiken no Kaibo." *Chuo Koron*. (November).
- . 1986. *Jiminto Seiken* (Tokyo: Chuo Koron Sha). 신회석 역, 《자민당 정권》(서울: 을유문화사, 1989).
- Scalapino, Robert A. and Masumi Junnosuke. 1962. *Parties and Politics in Contemporary Japan*. (Berkeley and Los Angeles: University of California Press).
- Schmitter, Philippe C. and Gerhard Lehbruch eds. 1979. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. (Beverly Hills, California: Sage Publications, Ltd.).
- . 1982. *Patterns of Corporatist Policymaking*. (Beverly Hills, California: Sage Publications, Ltd.).
- Shimada, Haruo. 1982. "Japan's Postwar Industrial Growth and Labour Management Relations." Industrial Relations Research Association, *Proceedings of the Thirty-Fifth Annual Meeting*. (New York).
- Shinohara, Hajime and Yonosuke Nagagi hen. 1965. *Gendai Nihon Seijigaku Nyumon*. (Tokyo: Yuhikaku).
- Suzuki, Yukio. 1969. *Keizai Kanryo : Shin Sangyo Kokka no Purodusa* (Tokyo: Nihon Keiza Shimbun Sha).
- Thayer, Nathaniel B. 1969. *How the Conservative Rule in Japan*. (Princeton, N.J.: Princeton University Press).
- Tsuji, Klyoaki. 1984. "Public Administration in Japan: An Overview." Tsuji Kiyooki, ed., *Public Administration in Japan*. (Tokyo: University of Tokyo Press).
- Williamson, Peter J. 1985. *Varieties of Corporatism*. (Cambridge: Cambridge University Press).
- . 1989. *Corporatism in Perspective*. (London: Sage Publication).
- Wilson, Frank L. 1983. "French Interest Group Politics: Pluralist or Neocorporatist?," *American Political Science Review*. 77 : 4.
- Yanaga, Chitoshi. 1968. *Big Business and Japanese Politics*. (New Haven: Yale University Press).
- Yeom, Jaeho. 1989. *A Bureaucratic Organization in a Network Setting : MITI and Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford University, Unpublished Ph. D. dissertation.
- 김영래. 1987. 《한국의 이익집단: 국가조합주의적 시각을 중심으로》(서울: 대왕사).
- 박종주. 1986. 《한국 근대화의 국가 코프라티즘적 통제: 제3-4 공화국을 중심으로》. 서울대 대학원 박사학위 논문.
- 신회석. 1991. 《일본의 외교정책》(서울: 을유문화사).
- 이형철. 1986. "일본 국가주의와 경제 합리주의" 《현대사회》, 24(1986 겨울).
- 조한수. 1988. "한국농협에 대한 국가조합주의적 통제에 관한 연구." 경남대 대학원 논문제 3

최병선. 1991. “민영화의 정치경제.” 《한국행정학보》 제25권 제 2 호.

최장집. 1988. 《한국의 노동운동과 국가》 (서울: 열음사).

하루히토 후꾸이. 1984. “일본 정책에 관한 연구.” 한배호 외 저, 《일본 정책 결정의 해부》 (서울: 정음사).

한배호. 1984. “일본에 있어서 정책적 갈등 해소의 구조와 과정.” 《일본정책결정의 해부》 (서울: 정음사).

한상진. 1985. 《한국이익집단의 실태와 개선 방안》 (서울: 현대사회 연구소).