

# 일본 정치경제모델의 연속성과 변화: 발전주의와 후견주의의 동태적 상호작용\*

이승주 중앙대학교 정치학과 교수

이 글은 2008년 글로벌 금융 위기 이후 일본 정치경제모델 변화의 성격을 규명하고, 그 과정을 동태적으로 설명하는 데 목적이 있다. 1990년대 이후 변화의 압력에 장기간 노출되었던 일본 정치경제모델은 2008년 이후 중대한 변화의 기로에 진입하였다. 2008년 글로벌 금융 위기, 2009년 민주당으로의 정권 교체, 2011년 3·11 동일본 대지진, 2012년 자민당의 재집권 등 2008년 이후 일본의 정치경제는 국내외적 위기의 연속이었다. 이 연구는 글로벌 금융 위기 이후 일본 정치경제모델의 변화를 연속성 대 단절이라는 이분법을 넘어, 연속성과 단절의 이중 동학이 전개되고 있다는 점에 주목한다. 이를 위해 일본 정치경제모델의 변화를 균형의 수립, 약화와 이완, 새로운 균형의 모색이라는 동태적 변화의 시각에서 설명한다.

주제어 일본, 아베 정부, 발전주의, 후견주의, 성장 전략

## I. 서론

이 글은 2008년 글로벌 금융 위기 이후 일본 정치경제모델 변화의 성격을 규명하고, 변화의 과정을 동태적으로 설명하는 데 목적이 있다. 추격의 완수에서 시장 개방과 세계화의 진전에 따른 경쟁의 증가와 같은 경제 구조적 요인에서 선거제도 개혁 효과와 정당 체제의 개편과 같은 정치적·제도적 요인과 인구 구조의 변화 등 사회구조적 변화에 이르기까지 전통적 정치경제모델의 변화를 촉진한 요인은 무수히 많다. 1990년대 이후 변화의 압력에 장기간 노출되었던 일본 정치경제모델은 2008년 이후 중대한 변화의 기로에 진입하였다. 2008년 글

\* 본 연구는 2022년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아연구기반구축 사업의 지원을 받아 수행되었다. 또한 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A3A2A01095177).

로벌 금융 위기, 2009년 민주당으로의 정권 교체, 2011년 3·11 동일본 대지진, 2012년 자민당의 재집권 등 2008년 이후 일본의 정치경제는 국내외적 위기의 연속이었다(Kawai and Takagi, 2009; Katada, 2013; Katz, 2014).

이 연구는 글로벌 금융 위기 이후 일본 정치경제모델의 변화를 연속성 또는 단절이라는 이분법을 넘어, 연속성과 단절의 이중 동학이 전개되고 있다는 점에 주목한다(Mizobata, 2011). 구체적으로 일본 발전모델의 변화를 균형의 수립, 약화와 이완, 새로운 균형의 모색이라는 동태적 변화의 시각에서 설명한다. 이를 위해 이 연구는 첫째, 1990년대 이후 축적된 변화의 압력에 대응하기 위해 글로벌 금융 위기 이후 국내외 위기가 중첩적으로 진행되는 상황에서 발전주의와 후견주의 사이의 새로운 균형을 추구한 점에 주목한다. 일본의 전통적 정치경제모델은 발전주의와 후견주의 사이의 균형 위에 수립·운영되었다. 그러나 글로벌 금융 위기 이후 재집권한 아베 정부는 발전주의와 후견주의 사이의 새로운 균형을 모색하면서 정치경제모델의 변화를 꾀하였다. 새로운 균형은 발전주의에서 채택된 주요 정책과 제도의 한계를 보완하고, 특수이익의 영향력과 이익을 증폭시키는 후견주의의 문제점을 개선할 때 가능한 것이었다.

둘째, 아베 정부가 새로운 균형을 모색하는 과정에서 동원한 전략에 초점을 맞춘다. 아베 정부는 우선 과거 자민당 정부와 민주당 정부의 실패를 교훈 삼아, 점진적 개선 또는 급격한 변화를 추진하기보다는 단절과 연속이라는 이원적 접근을 추구함으로써 발전주의와 후견주의의 개선을 시도하였다. 아베 정부는 더 나아가 발전주의와 후견주의 사이의 상호보완적 관계를 형성할 수 있는 접점을 발굴하는 노력을 병행하였다. 이는 개별적 접근으로는 1990년대 이후 발전주의와 후견주의 사이의 균열과 그에 따른 산업구조의 이원화 문제를 근원적으로 해소하는 데 한계가 있다는 인식에 따른 것이었다.

셋째, 아베 정부는 새로운 균형을 수립하기 위해 총리 리더십을 제도적으로 강화하는 전략을 고찰한다. 2000년대 이후 일본 정치에서 총리의 권한이 강화되는 추세가 대두되기도 하였으나(Krauss and Nyblade, 2005), 이러한 변화가 개혁의 성과로 연결되지 못하였다는 한계가 있었다. 아베 정부는 이러한 한계를 극복하기 위하여 총리 개인의 리더십보다는 내각부와 내각관방의 권한을 제도적으로 강화하고, 이를 산업정책의 통합과 광역화를 수행하는 데 전략적으로 활

용하였다. 아베 정부는 강화된 리더십을 바탕으로 정관업 체제의 기본틀을 유지하는 가운데, 후견주의의 변화를 시도하였다.

## II. 일본 정치경제모델 변화의 동학

### 1. 선행 연구 검토

일본 정치경제모델의 변화에 대한 검토는 다양한 각도에서 이루어지고 있다. 첫째, 전통적인 정치경제모델의 구조적 한계에 초점을 맞추는 연구가 있다. 이 시각은 특히 추격의 종료와 함께 발전국가의 정당성과 효과성이 저하되었다는 점에 주목한다. 발전주의에 기반한 성장 모델이 추격 단계에서 효과적이었으나, 일본이 추격의 완수 단계로 이행함에 따라 발전주의 이념적 합의 약화, 정부 부처 간 경쟁, 정부-기업 간 협조 관계의 약화 등과 같은 문제가 동시다발적으로 분출하면서 발전국가의 쇠퇴가 불가피하였다는 것이다(Callon, 1995). 한편, 정치경제모델의 성장을 가능하게 하였던 이념적·정치적·제도적 조건의 약화를 인정하더라도, 일본이 서구와 유사한 발전 경로로 수렴한 것은 아니라는 반론도 제기되었다. 이 견해에 따르면, 일본의 변화는 여전히 기존 정치경제모델의 토대 위에서 이루어진 경로의존적 변화이며, 서구와 대비되는 일본 자본주의의 다양성(diversity of capitalism)이 유지되고 있을 뿐 아니라(Yamamura and Streeck, 2003), 국내외적 조건의 변화에 대응한 새로운 발전국가(neo-development state)로 진화하고 있다(Kalinowski, 2015). 그러나 일본이 독자적 발전 경로를 고수한 결과, 기술 혁신과 산업 발전의 세계적 추세와 유리되는 현상이 발생하기도 하였다. 일본이 전통적인 정치경제모델의 작동 방식에 근거하여 기술 혁신에 성공하였더라도, 세계 표준과 동떨어져 오히려 기술적으로 고립되는 기술의 ‘갈라파고스(Galápagos)’ 현상이 대두되었다(Kushida, 2011).

둘째, 일본 발전국가의 외형이 유지되더라도 도전의 성격이 과거와 판이하게 다르기 때문에, 적실성이 현저하게 감소하였다는 시각이 있다. 고도 성장기 일본의 정치경제모델이 효과적이었던 것은 후발국으로서 일본이 선발국의 시행

착오를 최소화할 수 있었다. 그러나 일본이 기술과 산업의 최전선에 나간 현실의 변화는 일본 정치경제모델이 과거와는 성격이 전혀 다른 도전에 직면하게 되었다. 일본 정치경제모델이 과거에 직면하였던 도전이 ‘리스크(risk)’였다면, 추격 종료 이후 직면하게 된 새로운 도전은 ‘불확실성(uncertainty)’이라는 것이다(Wong, 2011). 불확실성에 대한 대처는 기존 정치경제모델과는 차별화된 새로운 제도적 배열을 필요로 한다. 일본의 정치경제모델이 질적인 변화의 과정에 돌입할 수밖에 없는 이유다.

셋째, 전통적 정치경제모델이 다양한 변화의 압력에 노출되었음에도 변화의 범위와 속도가 제한적인 것을 제도적 이행(institutional transition)의 관점에서 설명하기도 한다. 제도적 시각에서 볼 때, 고도성장기 일본의 정치경제모델은 다양한 제도적 요소들이 유기적으로 맞물려 작동한 결과다. 고도의 제도적 상호보완성(institutional complementarity)은 정책의 안정성과 행위자 간 장기적 관계를 촉진하는 효과가 있다(Aoki, 1994). 그러나 정치경제모델이 하나의 제도적 균형에서 새로운 제도적 균형으로 이행해야 하는 상황에서 높은 제도적 상호보완성은 변화의 장애 요인이 되기도 한다. 긴밀하게 맞물린 제도적 요소들을 분리하는 데 따른 거래비용이 높기 때문이다. 제도적 요소들 사이의 상호보완성이 약화되고, 모순이 증가하였음에도 불구하고, 이를 완전히 풀어헤치는 데 따른 거래비용이 크기 때문에 제도 이행이 지체되는 경향이 있다(Lechevalier et al., 2019). 이러한 측면에서 볼 때, 이행기의 제도적 요소들 사이의 정합성은 제도 이행을 지체시키는 제도적 경직성을 초래하는 경향이 있다(Amyx, 2004). 제도적 상호보완성이 높은 상황에서는 일부의 변경이 사전에 예측하지 못한 다른 제도적 요소의 변화를 촉발함으로써 이행기의 불확실성이 크게 높아지게 된다.

넷째, 정치경제모델의 변화를 미시적 요인과 거시적 요인의 영향이 동시에 작용한 결과로 설명하기도 한다. 이때 미시적 요인은 행위자들 사이의 상호작용, 거시적 요인은 규범 및 제도를 의미한다(Vogel, 2006). 시장 개방, 자유화, 경쟁의 심화 등으로 주요 행위자들의 이해관계가 분화함에 따라 행위자들 사이의 안정적 관계를 기반으로 한 전통적 정치경제모델의 내구성이 약화된다. 이는 정치경제모델의 변화를 촉진하는 일차적 요인이 된다. 한편, 주요 행위자들이 자신의 이해관계를 얼마나 배타적 또는 협력적으로 추구할 것인가는 기존 제도와 규범

의 성격과 밀접한 관련이 있다. 일본의 경우, 기존 제도와 규범은 주요 행위자들이 좁은 의미의 이해관계를 배타적으로 추구하는 데 신중을 기하도록 작용하는 경향이 있다. 일본 정치경제모델의 변화가 일정한 범위 내에서 이루어지는 이유이다.

위에서 검토한 선행 연구는 일본 정치경제모델의 변화를 설명하는 데 통찰력을 제공한다. 특히, 기존 연구는 전통적인 정치경제모델의 변화를 촉진하는 원인을 설명하는 데 특히 효과적이다. 그러나 기존 연구는 정치경제모델 변화의 성격과 동학을 설명하는 데는 다소 미흡한 측면이 있다. 첫째, 전통적 정치경제모델의 한계와 문제를 지적하는 데는 상당한 공감대가 형성되어 있는 반면, 현재까지 이루어진 변화의 성격에 대해서 여전히 상반된 견해가 맞서고 있다. 정치경제모델의 변화를 과거와 완전히 차별화된 신자유주의적 변화로 보는 시각과 기존 발전국가 모델의 연속선상의 변화로 보는 시각이 맞서고 있다. 이는 일본 정치경제모델이 아직 변화의 과정에 있고, 변화가 일방향적이지 아니라 다방면으로 진행되고 있다는 현실적 한계를 고려하더라도, 상반된 설명이 공존하는 것은 정치경제모델 변화의 원인에 대한 심층적인 연구를 필요로 한다. 둘째, 기존 연구들이 주로 변화의 결과를 정태적으로 설명하는 경향이 있기 때문에, 일본 정치경제모델 변화의 동학을 설명하는 변화 이론(theory of change)은 더욱 취약하다. 변화의 원인과 결과를 이어 주고, 과정을 설명하는 동태적 이론에 기반한 설명이 요구된다.

## 2. 분석적 논의

이 연구는 기존 연구의 성과와 한계를 바탕으로 2008년 글로벌 금융 위기 이후 진행된 일본 정치경제모델의 변화를 동태적으로 설명한다. 아래에서는 일본의 고도성장기에 형성된 정치경제모델의 이중구조 성격을 규명하고, 2010년대 이중구조가 변화하는 과정을 설명한다. 이를 위해 이 연구는 일본의 정치경제모델을 발전주의와 후견주의 사이의 균형에서 새로운 균형을 모색하는 과정으로 설명한다. 또한 이 연구는 새로운 균형을 모색을 기존 정치경제모델의 연속성과 단절의 이중 동학으로 설명한다.

### 1) 고도성장기 정치경제모델의 이중구조

이 연구는 2010년대 일본의 정치경제체제의 특징을 전통적 정치경제모델의 지속과 변화의 이중 동학이라는 관점에서 설명한다. 고도성장기에 확립된 일본의 전통적인 정치경제모델은 발전주의에 기반한 관료 주도의 성장 메커니즘과 정관업 체제로 상징되는 후견주의 사이의 균형을 토대로 하고 있었다. 전통적인 정치경제모델은 고도성장 과정에서 이념·정책·제도 사이의 상호작용을 통해 더욱 견고한 시스템으로 발전하였다. 첫째, 발전주의 기반 성장 메커니즘은 발전주의 이념과 정책을 연계하는 제도적 기반을 필요로 하였다. 발전주의는 통상 산업성으로 대표되는 선도기관이 성장 산업의 육성을 위한 지원과 보호를 제공하고, 사양산업의 신속한 퇴출을 촉진하는 산업정책의 효과적 실행을 가능하게 하였다(Johnson, 1982). 그 결과 일본은 산업구조를 지속적으로 업그레이드할 수 있었다(Doner et al., 2005).

둘째, 고도성장기 형성된 제도적 요소들 사이의 정합성이 증대되면서 정부가 주도하는 정책의 효과를 극대화할 수 있게 되었다. 발전국가의 핵심 정책수단인 산업정책은 정부의 독자적 기획과 실행보다는 시장 행위자들의 시그널을 적극적으로 수용하는 시장순응적(market conforming) 정책이었기 때문에 효과를 거둘 수 있었다(Okimoto, 1989). 이를 기반으로 정부-기업 관계가 호혜적인 관계로 변모하면서 전통적 정치경제모델의 기본틀을 유지할 수 있었다(Samuels, 1987). 정부-기업, 기업-금융기관, 원청기업-하청기업, 상류산업-하류산업, 노사 관계 등 광범위한 행위자들 사이에 호혜적 관계가 형성된 것이다.

셋째, 고도성장기 형성·운영된 제도적 요소들이 맞물리면서 정부의 정책과 시장의 반응 사이에 선순환 구조가 형성되었다. 정치경제모델을 구성하는 다양한 제도적 요소들이 상호작용하면서 시너지 효과를 산출하는 제도적 상호보완성이 형성된 것이다(Aoki, 1994). 이러한 제도적 환경에서 주요 행위자들은 장기적이고 안정적인 관계를 바탕으로 협력과 조정을 유기적으로 이룰 수 있었다(Dore, 1986). 이들은 자신의 이익을 단기적이고 배타적으로 추구하기보다는 거시적인 사회적 관계와 규범 속에서 상호 포용적인 이익을 추구하는 모습을 보였다(Vogel, 1999). 이는 시장 행위자들 사이에 ‘관계적 계약’이라는 특수 거래 관계가 형성되었음을 의미하였다(Tilton, 1994). 더 나아가 주요 행위자들 사이에 형성

된 견고한 네트워크는 일본이 선진국 대열에 진입한 이후 정부의 직접적인 개입 또는 후원이 없이도, 자율규제의 형태로 유지되어 외국 기업의 일본 시장 진출을 방어하는 요인으로 작용하였다(Schaede, 1995).

발전주의 이념과 정책을 매개하는 또 하나의 제도적 기반은 55년 체제 수립과 함께 형성된 자민당 지배의 연속성이다. 자민당 장기 지배는 전통적인 정치경제모델의 다른 한 축인 후견주의의 특징을 보인다(Scheiner, 2007).<sup>1</sup> 정관업 체제는 자민당 정치와 불가분의 관계를 갖는다. 자민당은 55년 체제의 성립 이후 자민당은 고도로 조직화된 유권자 집단에게 특혜를 제공하는 방식으로 충성을 확보함으로써 장기 집권을 하였다. 자민당은 또한 대내외적 위기에 직면할 때마다 정책 혁신을 통해 지지층을 오히려 확대하는 전략을 병행하였다(Calder, 1988). 자민당의 전략은 정권 교체로 인해 발생할 수 있는 행위자 간 안정적 관계를 근본적으로 훼손하지 않는 가운데, 새로운 지지 집단을 확보함으로써 정치적 안정을 달성하는 데 기여하였다.

전통적인 정치경제모델은 발전주의에 기반한 관료 주도의 성장 메커니즘과 정관업 체제로 상징되는 후견주의 사이의 균형에 기반하여 운영되었다. 자민당의 장기 지배는 관료 주도의 성장 메커니즘을 유지할 수 있는 정치적 환경을 제공하였다. 자민당은 장기 지배 과정에서 행위자들 사이의 안정적 관계의 유지와 조직화된 지지 집단을 겨냥한 혜택을 제공할 수 있었다. 한편, 자민당이 장기 지배를 위협받을 경우, 지지 집단을 기존의 균형을 확대 재생산할 정치적 필요가 증가하였다. 자민당이 지지 집단을 유지·확대하기 위해서는 산업구조의 업그레이드가 필수적이었다(Doner et al., 2005). 발전주의와 후견주의가 공존할 수 있었던 정치경제적 기원이다.

## 2) 글로벌 금융 위기 이후 정치경제모델의 변화

### (1) 변화의 압력

고도성장기 형성·운영되었던 발전주의와 후견주의의 균형은 고도성장의 유지와 지대의 효과적 관리를 전제로 한 것이었다. 이 균형을 가능하게 하였던 전

<sup>1</sup> 후견주의는 관료기구 내에서도 작동하였다(Cheng, 1988).

제 조건에 변화가 발생하면서 1980년대 이후 균열의 조짐이 나타나기 시작하였다. 구조적 측면에서 1990년대 이후 추격의 완수, 경제 성장률의 저하, 시장 개방은 주요 행위자들이 호혜적인 관계를 유지하기 어렵게 하였다. 첫째, 발전주의 기반의 성장 메커니즘에 대한 변화의 압력이 증가하였다. 고도성장기 제도적 상호보완성을 바탕으로 효과적으로 추진할 수 있었던 산업정책에 변화가 발생하였다. VSLI 연구개발 컨소시엄의 성공에서 나타나듯, 1980년대는 일본 산업정책의 마지막 전성기였다. 이후 일본 산업정책은 다양한 문제에 직면하여 쇠퇴하기 시작하였다.

정부 부처 간 경쟁, 정책결정의 분절화, 정부-기업 공생적 관계의 약화는 일본 산업정책의 효과를 저하시킨 원인이다. 1980년대 산업정책은 정부의 수직적 개입과 부처별로 우선순위와 필요에 부합하는 정책수단을 특화하였다는 특징이 있다(Okimoto, 1989). 통상산업성이 주도하여 반도체, 슈퍼컴퓨팅, 에너지 분야에서 형성한 대규모 연구개발 컨소시엄은 1980년대 산업정책의 특징을 잘 보여준다. 부처 간 조정 메커니즘이 부재한 가운데 발생한 이러한 현상은 주요 성장 산업에 대한 관할권을 둘러싼 부처 간 경쟁을 초래하였고(Callon, 1995), 거버넌스 측면에서 산업정책의 분산화와 파편화를 초래하였다. 통합된 정책 결정과 실행을 특징으로 하였던 고도성장기 산업정책과는 대조적으로, 1980년대 중반 이후 부처 간 경쟁에 따른 칸막이 행정과 파편화된 정책결정구조가 산업정책의 새로운 특징이자 장애 요인으로 등장한 것이다. 산업정책을 위한 정책의 조정과 통합의 필요성이 1990년대 이후 지속적으로 제기된 것은 이 때문이다.

산업정책의 방향과 범위를 둘러싸고 정부 부처와 민간 기업 사이에도 갈등이 불거지는 사례가 발생하였다(Noble, 1999). 일본의 산업구조가 점차 다변화됨에 따라 혁신정책과 산업정책 역시 통상산업성 중심에서 다수의 부처가 관여하는 구조로 변화하고, 더 나아가 전망이 좋은 첨단산업이 잇달아 대두됨에 따라 부처 간 경쟁이 발생하였다(Johnson, 1989). 통상산업성이 주도하는 산업정책의 성공은 다른 부처들이 산업정책에 경쟁적으로 뛰어드는 결과를 초래하였다.

1990년대 이후 산업정책이 소규모화하고 실패 사례가 다수 발견되는 것은 이처럼 정부 부처 간 경쟁 및 정부와 민간 기업 사이의 갈등 증대와 관련이 있다. 1980년대 통상산업성이 주도하였던 연구개발 컨소시엄은 경쟁 기업들 사이

의 협력 회피와 경직된 행정 등으로 인해 순기능보다 역기능이 더 크다는 지적이 제기되었다(Callon, 1995). 산업정책을 통해 기술 개발에 성공하더라도 이를 상업적 성공으로 연결하는 데 실패하는 현상이 대두되기도 하였다. 고도성장기 시장 순응적 산업정책과 달리, 세계 시장의 변화 방향을 도외시한 채 기술적 관점에서 산업정책을 시행한 결과이다. 이로 인해, 일본은 세계적으로 통용되는 기술과 거리가 먼 독자적인 기술 표준을 채택함으로써 스스로를 고립시키는 갈라파고스화 현상을 겪게 되었다(Kushida, 2011). 발전주의와 후견주의 사이의 균형을 더 이상 유지하게 어렵게 된 것이다. 그 결과 1990년대 중반 이후 정부 주도의 연구개발 컨소시엄이 쇠퇴하게 되었고, 이는 일본 산업정책이 소규모화 또는 파편화되는 결과가 초래되었다.

둘째, 정치경제모델 변화의 압력은 후견주의 기반의 정관업 체제에도 가해졌다. 후견주의의 경우, 고도성장기 자민당은 위기에 직면하여 피해 집단에 보상을 제공하는 방식으로 지지 기반의 동심원적 확대를 시도하였다. 그러나 1980년대 이후 자민당이 조직화된 지지 집단에 대한 의존도가 점차 증가하면서, 자민당의 정관업 체제가 포섭보다 배제의 수단으로서 특수이익을 대표하는 배타적인 메커니즘으로 형성하게 되었다. 정부의 보호와 지원의 최우선 순위에 있었던 농업이 각종 지원금과 강력한 보호 장벽에 안주할 수 있었던 것은 특수이익의 보호와 농업계의 조직화된 집표 능력 사이에 교환이 이루어진 정관업 협력의 결과였다. 정관업 체제는 다수의 사양산업에서도 발생하였다. 고도성장기 발전주의 메커니즘이 사양산업의 신속한 퇴출을 통해 지속적으로 산업구조를 업그레이드하였던 데 반해, 1980년대 이후 다수의 사양산업이 자민당의 지원과 정부 규제로 인해 공식·비공식 카르텔을 통해 유지될 수 있었다(Tilton, 1996). 산업구조의 이원화는 보호와 지원을 필요로 하는 산업과 국제 경쟁을 위해 지속적인 혁신과 효율화를 추구해야 하는 산업 사이에 이해관계의 대립을 초래하였다.

변화의 압력은 산업정책의 수혜 기업들이 지원과 보호에 안주하고, 때로는 독과점적 지대 또는 담합을 추구하는 과정에서 부작용이 커진 것과는 관련이 있다(Haggard, 2004). 산업정책이 정치적 포획의 결과로 비판받는 이유이기도 하다. 산업정책이 일종의 진입장벽 역할을 하여 새로운 기업들의 진출을 억제하는 효과가 있었다. 정치적 포획으로서 산업정책은 경쟁력을 상실한 산업 분야에서 잘

조직화된 이익집단, 자민당 국회의원, 관련 분야의 관료 사이에 형성된 철의 삼각을 통해 조율되었다(猪口孝·岩井奉信, 1987).

정치경제모델의 두 축을 구성하였던 발전주의와 후견주의에 대한 변화의 압력이 증가하자, 둘 사이의 균형을 유지하기 더욱 어려워졌다. 발전주의와 후견주의 간 균형을 위해서 정부는 고도성장의 유지에 도움이 되는 집합행동을 촉진하고, 자민당은 지지 집단에 표적화된 지원을 동시에 추진해야 했다(Noble, 2010; Woodall, 1993). 그러나 경제 성장률의 저하로 인해 양자 사이의 균형을 지탱하기 어렵게 되었고, 그 결과 정부 부채의 증가와 경제 구조의 이원화가 초래되었다(Katz, 1998). 일본의 산업구조가 전자산업, 자동차산업 등과 같은 고도의 국제 경쟁력을 갖춘 산업 분야와 농업, 건설업, 섬유산업, 식품산업 등 규제와 카르텔 등으로 보호받아야 하는 내수 산업으로 이원화된 것이다. 이원적 산업구조 하에서 발전주의와 후견주의가 통합적으로 작동하기 어렵게 되고, 양자 사이에 이해관계의 대립과 충돌이 점차 증가하게 되었다.

또한 발전주의와 후견주의의 균형은 보호된 시장을 전제로 한 것이었다. 일본 경제가 성숙기로 이행함에 따라, 고도성장기와 같은 대규모 지대의 발생이 어려워지자 정부 주도 성장 메커니즘과 행위자들 사이의 협력적 관계를 지속할 필요성에 대한 의문이 제기되기 시작하였다(박성빈, 2004). 발전주의와 후견주의의 균형은 발생한 지대를 주요 행위자들 사이에 안정적으로 분배하는 것과 밀접한 관련이 있었는데, 이러한 작동 메커니즘에 변화가 발생한 것이다. 변화의 주요 원인은 시장 개방의 폭이 지속적으로 확대되면서 경쟁의 강도가 커진 데 있다. 경쟁의 증가는 지대의 발생 자체를 어렵게 하였을 뿐 아니라, 행위자들 사이의 협력을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하였다. 이처럼 발전주의와 후견주의에 문제가 발생하면서 양자 사이의 균형을 유지하는 것이 어려워졌다. 2010년대 이전 일본 정부는 양자 간 괴리를 좁히기 위해 구조적 개선 노력을 하기보다 경제 침체를 완화하는 데 초점을 맞춘 대중 정책에 의존하는 경향을 보였다. 이 시기 일본은 자민당의 특수이익을 보호하기 위한 확장적 재정정책과 장기 침체 속에서 경기 부양을 위한 양적 완화 정책을 실행하는 가운데, 구조개혁을 단속적으로 추진하였다. 구조개혁이 기대한 성과를 내지 못한 것은 발전주의와 후견주의에 각각 이해관계를 가진 행위자들 사이의 조정이 원활하지 않았던 데서

원인을 찾을 수 있다(Tiberghien, 2014).

## (2) 글로벌 금융 위기 이후 정치경제모델의 변화: 단절과 연속성

1990년대 장기간의 경제 침체에서 벗어나지 못하였던 일본은 글로벌 금융 위기라는 외부적 충격과 2012년 아베 정부의 재출범이라는 정치 변동을 계기로 전통적인 정치경제모델의 재구성을 모색하게 되었다. 2008년 글로벌 금융 위기는 일본이 직접적인 위기의 당사자는 아니었으나, 2009년 민주당의 집권에서 나타나듯이, 일본 정치경제에 미치는 변화의 충격은 상당하였다(Kawai and Takagi, 2009). 민주당의 하토야마 정부는 세계화와 신자유주의에 경도된 정책의 한계를 비판하고, 우애와 연대 강화를 표방함으로써 정책 패러다임의 변화를 예고하였다. 민주당 정부는 ‘증세 없는 복지’를 전면에 내세우고 자민당 정부와의 차별화를 시도하였으나, 2011년 3·11 동일본 대지진에 대한 미숙한 대응과 ‘증세 없는 복지’ 공약의 사실상 철회로 개혁 어젠다를 추진할 정치적 동력을 상실하였다(권순미, 2015; 이정환, 2013).

국내외적 위기 상황에서 재집권한 아베 정부는 발전주의와 후견주의 사이의 간극을 좁히는 작업에 착수하지 않을 수 없었다. 우선, 발전주의의 핵심 정책 기제였던 산업정책의 경우, 1990년대 통신 분야를 둘러싸고 통상산업성과 우정성 사이에 전개된 경쟁에서 드러나듯이, 유망 산업 분야에 대한 관할권과 주도권을 위한 부처 간 경쟁이 격화되면서 산업정책의 일관성을 유지하기 어렵게 되었다(Johnson, 1989; Callon, 1995). 기업 간 협력보다는 경쟁 관계가 우선함에 따라, 과거와 같이 정부가 첨단산업 분야 주요 기업들이 함께 참여하는 대형 산업정책을 시행하기 어렵게 되었다. 1990년대 이후 일본의 산업정책이 점진적 개선과 소규모 프로젝트 중심으로 진행될 수밖에 없었던 이유다. 민간 기업과 긴밀하게 소통하여 기술 혁신의 추세와 경로를 선제적으로 전망하는 정부의 역량도 저하되어 산업정책의 실패 사례가 발생함에 따라, 산업정책의 정당성마저 도전받는 현상이 대두되었다.

아베 정부는 이러한 상황을 타파하기 위해 발전주의의 변화를 모색하였다. 이러한 시도는 산업정책의 단절과 연속성이라는 측면에서 이해될 수 있다. 이는 산업정책의 점진적 개선과 구조적 접근의 병행에서 잘 나타난다. 아베 정부는

IT 정책에서 나타나듯이 우선 분야별 산업정책의 주기적인 업데이트를 통해 지속적인 개선을 추구하였다. 아베 정부는 이와 동시에 모험적인 기술 혁신에 대한 지원을 확대하고, 산업정책의 대규모화를 확대하였다. 이 과정에서 아베 정부는 개별 부처로 산재된 산업정책 거버넌스를 총리 중심의 거버넌스로 변화시키기 위해 노력하였다.

둘째, 아베 정부가 재집권 이후 추진한 후견주의의 개선에도 변화의 연속성이 발견된다. 정관업 체제 개선의 계기는 대외 경제 정책에서 주어졌다. 가장 견고한 정관업 체제였던 농업 분야에서 이러한 변화가 두드러졌다. 아베 정부는 국내 민감 산업의 이해관계를 사전적으로 고려하여 무역 자유화의 범위와 속도를 조절하던 이전 정부와 달리, TPP로 대표되는 메가 FTA의 신속한 추진을 위해 정관업 체제의 개혁을 시도하였다. 아베 정부는 FTA 추진을 위한 정책 결정 구조를 개편하고, 농업계의 이익을 대변하여 자민당 농림축과 긴밀한 이해관계를 유지하고 있던 JA젠쥬(全中: 일본의 전국농업협동조합중앙회)의 개혁을 추진하는 양면 전략을 구사하였다. 이는 오랜 기간 안정적으로 유지되어 오던 정관업 체제의 변화를 피하였다는 점에서 변화의 측면이 드러난다. 한편, 아베 정부의 전략은 정관업 체제 자체의 해체를 시도하기보다는 정관업 체제를 활용하여 개혁을 시도하였다는 점에서 연속성의 측면이 드러난다. 정관업 체제 내에서 이해관계를 공유하고 있는 행위자들 사이의 관계를 해체시키기 위해 노력하기보다는 정관업 체제를 변화의 정당성과 이익을 설득하는 통로로 활용하였다.

### III. 일본 정치경제모델 변화의 이중 동학

#### 1. 산업정책의 단절과 연속성

1) 산업정책의 수평적·수직적 통합일본 정부가 산업정책을 부활시키기 위해서는 새로운 정당성의 근거를 찾아야 했다. 일본 정부는 기존 산업정책의 장점을 유지하되, 드러난 문제점을 개선하는 변화를 시도했다. 일본 정부는 첨단기술 혁신 경쟁이 치열하게 전개되는 상황에서 새로운 기술 트렌드의 파악과 신

속한 지원의 필요성을 집중적으로 부각하였다. 일본 정부는 특히 2008년 글로벌 금융 위기 이후 자국 우선주의가 급격하게 확대되는 과정에서 주요국들이 경쟁적으로 산업정책과 보호주의를 추구하는 추세를 산업정책 변환의 논거로 활용하였다. 미국, 중국, EU 등이 자국 산업 보호·육성과 대외 의존도 감소를 위해 산업정책의 부활을 시도하는 데 일본도 대응해야 한다는 것이었다.

일본 정부는 이 과정에서 점진적 개선에 초점을 맞춘 기존 혁신 및 산업정책과 차별화에 초점을 맞추었다. 이를 위해서는 산업 간 연계에 초점을 맞춘 수평적 통합과 기술 혁신과 산업정책 사이의 연계를 강화하는 수직적 통합이 동시에 요구되었다(河村徳士·武田晴人, 2014). 수평적 통합과 관련, 아베 정부는 실험적·도전적 성격이 강한 산업 및 혁신정책을 추진함으로써 정책의 연계를 확대하고자 하였다. 분산적 산업정책 프로그램을 통합하여 대규모 프로젝트로 전환하고, 위험성이 높더라도 혁신적 성과를 낼 수 있는 분야를 우선 지원하며, 정부 부처 간 경쟁이 아니라 조정을 효율화하는 데 초점이 맞추어졌다. 특정 산업과 기술을 겨냥하여 특정 부처가 주도하는 산업정책에서 탈피하여 광범위한 영역을 아우르는 산업정책으로 전환을 시도한 것이다. 아베 정부는 산업구조심의회를 활용하여 개별 부처들이 분산적으로 산업정책을 추진하는 기존의 칸막이 행정을 탈피하고자 하였다. 산업구조심의회를 통해 범부처 차원의 정책 조정기능을 향상시킴으로써 산업정책의 통합성을 높이고자 한 것이다(이승주, 2018).

아베 정부는 수직적 통합의 실행을 위해 산업정책과 혁신정책의 연계를 강화하고자 하였다. 종합과학기술혁신회의가 2014년 출범시킨 ‘전략적혁신창조프로그램[戰略的イノベーション創造プログラム: SIP]’은 혁신정책과 산업정책의 통합을 위한 산물이다. 전략적혁신창조프로그램은 주요 사회적 과제와 일본 경제 회복에 기여할 수 있는 첨단 선도 과제 23개를 지정하여, 하향식의 횡단적 의사결정과 집행 방식을 통해 추진되고 있다(内閣府 科学技術・イノベーション推進事務局, 2022). 이 프로그램은 아베 정부가 여러 부처를 아우르는 횡단적이고 도전적인 장기 프로젝트 추진의 발판이 되었다.

아베 정부의 수직적 통합은 산업정책 거버넌스의 변화를 수반하였다. 1980년대 이후 점진적 개선과 소규모화되었던 산업정책의 한계를 극복하기 위해서는 정부 부처 간 산업정책 기능의 분산과 파편화를 극복해야 한다는 인식에 따른

것이였다. 정책 결정 측면에서 아베 정부가 추진한 변화의 방향은 개별 부처 중심의 산재된 산업정책을 지양함으로써 정책 조정을 보다 효율화하는 데 초점이 맞추어졌다. 아베 정부는 일차적으로 내각관방과 내각부에 산업정책 컨트롤타워(control tower) 기능을 부여함으로써 거버넌스의 결합도를 높이고자 하였다. 아베 정부는 2012년 선거 이후 내각부의 과학기술혁신본부를 통해 산업정책에 대한 총리의 장악력을 높이는 등 전체적인 조정의 수준을 높이는 전 정부적 접근을 위한 개혁에 착수하였다(OECD, 2021).

아베 정부는 또한 전략적이고 통합적인 정책 결정을 위한 제도적 틀로서 총리 직속의 위원회를 설치하는 한편, 다양한 이슈를 포괄적으로 다룰 수 있는 본부를 내각부와 내각관방 산하에 다수 설치하였다. 기존의 정부 부처의 경계를 넘어서는 혁신을 관장하는 사령탑인 종합과학기술혁신회의(総合科学技術・イノベーション会議)는 아베 정부의 이러한 노력의 집대성이다. 제도적 개혁을 통해 부처간 조정 기능을 강화하여 일관성 있고 장기적인 산업정책을 위한 의사결정을 내각부가 주도하고, 그 이행을 관련 부처들에게 이양하는 의사결정과 집행의 이원적 방식을 취하였다(OECD, 2021).

## 2) IT 전략: 점진적 진화와 단속적 변화의 병행

산업정책의 연속성과 단절적 변화는 IT 산업과 같이 개별 산업 수준에서도 발견된다. 1990년대까지 IT 산업의 선두주자였던 일본은 탈규제의 지연, 부처간 경쟁, 정부-기업 협력의 약화, 기술 혁신의 갈라파고스화 등 다양한 원인으로 주요국들과의 IT 경쟁에서 뒤처지게 되었다. 이러한 현상을 타파하기 위해 일본 정부는 2001년 ‘e-Japan 전략’을 수립하였다. 이후 일본 정부는 2003년 ‘e-Japan 전략Ⅱ’과 2006년 ‘IT 신개혁 전략’에서 나타나듯이 IT 전략을 주기적으로 업데이트하였다. 글로벌 금융 위기 발생 직후 2009년 일본 정부는 ‘i-Japan 전략 2015’를 발표하였다. 이 전략은 위기의 충격을 최소화하기 위한 긴급 대책과 디지털 기술의 보편적 활용에 목적을 둔 정책을 동시에 추구하였다. 기존 IT 전략의 성과가 나오기도 전에 ‘디지털 신시대를 향한 새로운 전략: 3년 긴급 계획(デジタル新時代に向けた新たな戦略: 三か年緊急プラン)’을 발표한 것은 경제 활성화 대책이다. 이와 동시에 일본 정부는 2009 전략을 통해 인프라와 하드웨어 중심의 접근

에서 탈피하여 이용자 또는 인간 중심(人間中心)의 디지털 사회 구현에 초점을 맞춘 ‘디지털 포용(Digital Inclusion)’을 표방하였다(総務省, 2021).<sup>2</sup>

글로벌 금융 위기의 충격이 아직 가시지 않은 2010년 5월 일본 정부는 ‘새로운 정보통신기술(新たな情報通信技術戦略)’을 발표하였다. 이 전략에서도 일본 정부는 점진적 개선과 차별화 전략을 병행하였다. 전자의 경우, 디지털 인프라 구축에 초점을 맞추었던 이전 전략을 보완하는 차원에서 공공 데이터 및 개인 데이터의 활용을 확대하는 점진적 변화를 추구하였다. 반면, 후자의 경우, ‘국민 본위의 전자 행정의 실현’, ‘지역 인연의 재생’, ‘신시장의 창출과 국제 전개’ 등 이른바 3대축(3本柱)을 통해 기존의 점진적 접근과 차별화된 IT 산업과 시스템의 획기적인 발전(非連続な飛躍)을 추구하였다(総務省, 2021).

글로벌 금융 위기의 파고가 안정되어 갈 즈음 재출범한 아베 정부는 2013년 6월 ‘세계 최첨단 IT 국가 창조 선언(世界最先端IT国家創造宣言)’을 통해, IT 전략과 산업정책의 본격적인 연계를 시도하였다(Harris, 2015). ‘잃어버린 20년’으로 상징되는 장기 불황을 극복하는 성장 전략의 최우선 순위로 디지털 산업의 가능성에 주목한 것이다. 일본이 장기 침체에서 벗어날 수 있는 유력한 방법은 생산성 향상인데, IT 산업은 이러한 목표의 달성에 가장 효과적이다. 맥킨지 글로벌 연구소(McKinsey Global Institute)의 보고서에 따르면, 일본이 생산성 향상을 배가할 경우, 연평균 GDP 증가율이 약 3% 증가할 것으로 예상하였다(McKinsey Global Institute, 2015). 아베 정부는 이에 착안하여 IT 전략과 성장 전략의 결합을 시도하였다. 일본 정부는 구체적으로 빅데이터의 활용도를 높여 혁신적인 신산업과 새로운 서비스를 창출하여 그 효과를 산업 전반에 확산시키는 성장 전략을 수립하였다.

2017년 이후 일본의 IT 전략은 산업정책과의 연계를 유지하는 가운데 거버넌스 개혁에 우선순위를 둔 방향으로 다시 한 번 변화를 모색하였다. 이는 ‘디지털 거버넌스 추진방침(デジタル・ガバメント推進方針)’과 2018년 ‘디지털 거버넌스 실행계획(デジタル・ガバメント実行計画)’에 집약되었다. IT 인프라를 개선하고 공공 데이

<sup>2</sup> 디지털 포용 전략에는 1) 전자정부·전자자치단체 분야, 2) 의료·건강 분야, 3) 교육·인재 분야가 포함되었다(総務省, 2021).

터를 활용도를 높이기 위한 개별 부처 수준의 노력이 정책의 중복과 공백, 때로는 부처 간 경쟁을 초래하는 문제점을 낳았기 때문이다. 이 전략의 특징은 ‘관민 데이터활용추진기본법(官民データ活用推進基本法)’을 제정하고, 관민 데이터 활용추진전략회의의 설치와 같은 제도적 변화를 함께 추진하였다는 점이다. 이러한 제도적 개혁 시도는 IT 인프라의 개선에도 불구하고 IT 및 데이터 활용이 빠르게 확대되지 않자, 기존의 칸막이 행정을 넘어선 횡단적 연계를 인식한 결과다(総務省, 2021).

## 2. 후견주의의 변화: 제도적 개혁과 정관업 체제의 활용

정관업 체제의 변화는 정치경제모델 변화의 두 번째 축이다. 정관업 체제의 변화 없이는 성장 메커니즘과 새로운 균형을 형성하는 것이 불가능하기 때문이다. 농업 부문은 정관업 체제가 공고하게 형성되어 있는 대표적인 분야로서 개혁의 상징처럼 인식되었다. 아베 정부는 제도적 개혁과 농업의 특수이익을 약화시키는 구조적 개혁을 함께 추진하였다. 제도 개혁이 특수이익의 과도한 영향력을 제어하기 위한 것인 반면, 구조적 개혁은 농업 세력의 정책 결정에 대한 영향력 투입 자체를 조절하는 데 초점이 맞추어져 있기 때문에 상호보완적이다. 아베 정부가 정책 결정의 수요와 공급 양면에 대한 개혁을 시도한 것은 정관업 체제의 보수적 개선에 급급했던 과거의 정책과 차별화된다(Hathaway, 1998).

### 1) 정관업 체제의 제도적 개혁

전통적인 정관업 체제에 대한 개혁의 움직임은 대외경제정책의 추진 과정에서 시작되었다. 1990년대 후반 아시아 주요국들 사이에 FTA 경쟁이 본격화되자 일본도 이러한 추세에 참여하지 않을 수 없었다(이승주, 2009). 2000년대 이후 일본이 한국과 싱가포르 등 역내 주요 국가들에 비해 FTA 추진이 부진하자, 이를 만회할 수 있는 전략에 대한 필요성이 증대되었기 때문이다. 아베 정부는 기존의 수세적인 FTA 정책에서 탈피하여 TPP와 같은 메가 FTA 협상에 참여하여 협상 과정을 주도하기 위해서는 농업 부문의 개혁을 선결 과제로 인식하였다. 중국의 부상이 가시화되는 가운데, 미국과의 양자 FTA 체결이 실질적으로 불가

능한 상황에서 경제적·전략적 의미를 모두 내포한 메가 FTA는 추격을 위한 최후의 수단이었다. 일본이 FTA 추격을 일거에 달성함으로써 한국 등 주요 경쟁국에 대하여 우위를 확보하기 위해서는 TPP와 일본-EU FTA와 같은 메가 FTA의 타결이 필수적이었다. 아베 정부가 이른바 ‘5대 성역’에 대한 관세철폐 유예 입장을 견지하면서 큰 틀에서 농산물을 포함한 무역자유화를 지향하게 된 배경이다.

아베 정부는 2010년대 세계적 추세로 대두된 넓은 범위의 수준 높은 메가 FTA를 신속하게 추진하기 위해서는 강력한 보호의 대상이었던 농업 분야 정관업 체제의 개혁이 불가피하다는 결론에 도달하였다. 일본의 FTA 따라잡기는 국내의 정치경제적 이해관계를 우선하였던 기존 체제의 관성으로 인해 난관에 부딪히곤 했기 때문이다. 제도적 측면에서 볼 때, 이는 일본의 FTA 정책 결정 구조가 정관업 체제의 성격을 반영하여 경제산업성, 농림수산성, 재무성, 후생성이 참여하는 4성 체제로 구성된 것과 밀접한 관련이 있다(外務省 經濟局, 2009). 농업 등 민감 산업에 대한 보호 논리가 정관업 체제 내에서 광범위하게 수용된 결과, 농림수산성이 일본 FTA의 범위와 속도에 영향을 미치는 사실상의 거부권자가 되었다(이승주, 2020).

2013년 아베 정부가 기존 정관업 체제 기반의 기존 FTA 정책 결정 구조를 대폭 변화시킨 관저 중심의 정책 결정 구조의 형성을 위해 노력한 것은 이러한 배경이다. 아베 정부는 다양한 영역을 아우르는 메가 FTA 특성을 감안하여 자민당과 정부, 정부 부처 간 정책 협의와 조정을 촉진하기 위해 TPP에 관한 주요 각료 회의를 설치하여 내각관방의 역할을 강화하였다(Mulgan, 2017). 정부대책본부를 내각관방에 신설함으로써 4성 체제의 분산적 구조를 대폭 보완하여 통합성을 제고한 것이다. 조정과 통합성을 높인 정책 결정 구조의 수립은 농업 분야의 특수이익이 과도하게 반영되지 않도록 영향력을 제한하려는 의도였다. 이로써 아베 정부는 정관업 체제의 한 축을 약화시켜 분산된 제도의 한계를 완화하고, 과거와 차별화된 공세적인 FTA 전략을 추진할 수 있게 되었다(Winter, 2016).

## 2) 농업계-자민당 연계의 변환

아베 정부는 JA젠추 개혁은 정관업 체제에 기반한 후견주의에서 탈피하려는

시도라는 측면에서 정치경제모델의 변화로 이해할 수 있다. JA젠츄 개혁의 핵심은 기존 정관업 체제 가운데 자민당에 대한 농업계의 영향력을 제어하는 데 있었다(이정환, 2018). JA젠츄를 통해 집약된 농업계의 이익이 과도하게 대표되지 않도록 조절하는 데 제도 개혁의 초점이 놓여졌다. 한편, 보호무역 세력의 이익을 집결하는 역할을 한 JA젠츄 개혁은 JA젠츄의 집표 능력 자체를 약화시켜 정관업 체제에 대한 농업 집단의 영향력의 크기 자체를 사전적으로 축소시키는 데 목적이 있었다.

JA젠츄는 보호와 지원이 필요한 농업 세력의 요구를 자민당과 농림수산성에 대변하는 조직으로서 정치적 영향력을 행사하는 유력한 행위자였다. JA젠츄수중는 자민당 농림축과 농림수산성의 카운터파트로서 집표와 보호/지원 사이의 교환을 매개하는 이익유도정치의 핵심이었다. 일본의 중대선거구제가 농업 이익을 과대대표되도록 함으로써 JA젠츄가 이익유도정치의 효과를 증폭시킬 수 있는 환경을 제공한 것이다(猪口孝·岩井奉信, 1987; Rosenbluth and Thies, 2010).

JA젠츄의 정치적 영향력 약화는 인구 구조의 변화에 따른 농촌 인구의 감소와 1994년 선거제도 개혁의 영향으로 인해 일본 정치 전반에서 철의 삼각에 기반한 이익유도정치가 점진적으로 쇠퇴한 것과 무관하지 않다(Rosenbluth and Thies, 2010). 아베 정부가 재출범하기 이전인 2010년 전체 인구 대비 농촌 인구의 비율은 10%였다. 이후 농촌 인구가 지속적으로 감소하여 2020년 8.2%까지 하락하였다("Japan - Rural Population"). 이는 이익유도정치를 유지할 수 있는 농업계의 능력 퇴화로 연결되었다. 변화된 선거제도 역시 농업과 같은 특수이익이 과대대표되는 현상을 점진적으로 완화하는 데 기여하였다. 선거에서 고도로 조직화된 표의 상대적 영향력이 감소함에 따라, 자민당과 JA젠츄 사이에 표와 특수이익의 보호를 전제로 한 교환 관계의 유지 필요성이 감소하였다. 자민당에게도 좁은 범위의 정관업 체제를 벗어나 점진적으로 중위 투표자를 겨냥한 포괄적인 정책을 추진해야 할 정치적 필요성이 커진 것이다(Noble, 2010; Rosenbluth and Thies, 2010).

인구 구성의 변화와 선거제도 개혁의 영향과 같은 구조적 변화는 점진적으로 진행되었기 때문에, 후견주의의 단절보다는 연속선상의 변화를 촉진한 요인이라고 할 수 있다. 구조적 변화는 자민당 정치의 본질을 급격하게 변화시키

는 데 일정한 한계를 보였다(Scheiner, 2011). 유사한 맥락에서 아베 정부는 정관업 체제를 해체하는 것이 아니라 그 운영 방식의 변화를 통해 농업개혁을 완수하고자 하였다(Mulgan, 2005). 아베 정부가 자민당 농림족을 농업개혁의 장애 요소가 아니라, 오히려 개혁의 파트너로서 활용한 것은 기존 정관업 체제를 대체하는 새로운 제도를 수립하거나 자민당 농림족을 개혁 추진 과정에서 배제·소외시키는 데 따른 정치적 비용이 크다는 판단에 따른 것이다. 정조합원 430만 명, 준조합원 620만 명을 보유한 JA젠츄를 개혁하는 것은 정치적 리스크가 큰 과제였다. 아베 정부가 민감 품목을 보호해야 한다는 강력한 압력을 자민당 내부로부터 받기도 한 것은 JA젠츄의 정치적 영향력을 입증한다(Mie, 2013). 아베 정부는 따라서 기존 제도를 해체하는 데 따른 비용과 정치적 불확실성을 감수하기 보다는 기존 제도를 새로운 환경에 적합하게 활용하는 제도적 적응(institutional adaptation)을 시도하였다.<sup>3</sup>

JA젠츄의 약화를 위한 아베 정부의 전략은 농업이익을 대변하는 데 충실하였던 기존 정관업 체제를 역으로 정책 변화를 위한 소통과 설득의 쌍방향적 메커니즘으로 활용하고자 하였다(Jakobsen, 2014). 아베 정부는 농업계의 이익을 대변하던 농림족이 아니라, 규제 개혁추진회의를 활용하여 농업개혁을 추진하고, 이에 대하여 농림족이 농업계와 협의를 진행하는 방식을 취하였다. 이 과정에서 농림족은 일본의 재흥을 위해서는 보호와 지원에 초점을 맞춘 기존 시스템에서 탈피하여야 한다는 자민당 내의 광범위한 합의에 동조하였다. 아베 정부가 니시카와 고야(西川公也) 농업위원회·농업생산법인에 관한 검토 PT 좌장 및 사이트켄(齋藤健) 자민당 농림부회회장 등과 JA젠츄를 해체하지 않는 것과 농업 개혁안에 동조하는 것을 교환하는 협의에 성공한 것이다(이정환, 2018).

농림족과 개혁에 대한 정치적 접점을 확보한 아베 정부는 사이트켄을 농림수산성 장관, 하리하라 히사오(針原寿朗)를 농림수산성 심의관으로 임명하여, 농업 부문 자유화의 불가피성과 수출 증대와 같은 긍정적 효과를 설파하는 역할을 수행하도록 하였다(이승주, 2020). 농업 세력과 정부 사이에서 매개 역할에 충실한 자민당 농림족을 농업 자유화의 필요성과 효과를 홍보·설득하는 역할을

<sup>3</sup> 제도적 적응에 대해서는 Thelen(2004) 참조.

수행하도록 변모시킨 것이다. 아베 정부는 이러한 과정을 거치면서 농업계의 특수이익을 정책에 반영하는 대리인으로서 자민당 농림축을 JA젠추 개혁을 포함한 농업 부문의 개혁의 전도사로 역할을 변모시킬 수 있었다.

### 3) 정관업 체제 개혁의 확대

아베 정부의 정관업 체제 개혁 시도는 농업 분야에 그치지 않았다. 정관업 체제 개혁을 확대하는 과정에서도 아베 정부는 반대 집단의 약화를 시도하되, 기존 정관업 체제 내에 형성된 네트워크를 적극 활용하였다. ‘협의를 통한 과단성(negotiated decisiveness)’은 아베 정부가 개혁을 추진하는 대표적 전략이다(Solis, 2017). 아베 정부는 이를 바탕으로 농업뿐 아니라, 에너지와 의료 등 정관업 체제가 공고하게 형성되어 있는 분야의 개혁을 시도할 수 있었다. 의료 분야에서는 재생의료의 실용화를 예상보다 빠르게 도입하였고, 에너지 부문의 자유화에도 성과를 거두었다. 이는 과거 자민당 정부가 시도하지 못하였던 개혁의 성과라고 할 수 있다(Sasada, 2015).

에너지 개혁은 아베 정부가 전통적 지지 집단의 반대에도 불구하고 보다 광범위한 유권자층을 대상으로 한 성장 전략을 우선한 또 하나의 사례다(Incerti and Lipsy, 2018). 1994년 선거제도의 개혁은 철의 삼각에 기반한 후견주의를 지속하기 어렵게 만드는 구조적 요인으로 작용하였다. 과거의 자민당 정부가 높은 에너지 가격을 소비자에게 전가하고, 이로 인해 발생한 지대를 전력 기업을 포함한 전통적 지지 집단에 재분배하였다(Lipsy, 2012). 에너지 분야 정관업 체제에 대한 변화의 필요성이 지속적으로 증가하였으나, 자민당의 에너지 정책은 기존 틀에서 크게 벗어나지 않았다.

2012년 아베 정부는 철의 삼각으로 인한 정치적 제약에서 비교적 자유로운 환경 속에서 재출범하였다. 정관업 체제의 한 축을 구성하였던 전력 기업이 3·11 대지진 이후 영향력이 급격하게 감소할 수밖에 없었기 때문이다. 또한 전임 민주당 칸 나오토 정부는 자민당 국회의원, 관료, 전력 회사로 구성된 친원전 연합의 해체를 시도하였으나 가시적 성과를 내는 데 이르지 못하였다(Kingston, 2012).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 자민당과 민주당의 위기관리 방식의 차이에 대해서는 Krauss(2013) 참조.

아베 정부가 전통적 에너지 정책에서 탈피한 새로운 정책을 추구할 수 있는 전략적 공간이 열린 것이다. 이러한 정치 상황 속에서 2012년 중의원 선거에서 압도적 승리를 거둔 자민당은 민주당 정부의 에너지 정책을 정상화한다는 명분을 제시할 수 있었다.

이러한 정치적 환경을 활용하여 아베 정부는 전기료 인하를 통해 제조기업을 지원하는 전통적 정책과 상반된 정책을 추진하였다. 이는 아베 정부가 전력 회사의 반대와 환경에 미치는 영향보다 경제성장을 견인할 수 있는 정책이 더 높은 우선순위를 부여하였다(Incerti and Lipsy, 2018). 장기간의 경제 침체와 계속해서 증가하는 정부 부채로 인해 대규모 투자를 필요로 하는 전향적인 정책이나 정책의 피해 집단에 대하여 보상을 제공할 수 있는 능력이 제한된 것도 아베 정부가 전통적 이익집단의 이해에 반하는 정책을 추진하게 된 원인 가운데 하나다.

아베 정부는 전력 배급 시장의 자유화를 통해 경쟁을 촉진하는 한편, 재생 에너지 발전과의 경쟁은 오히려 감소시키는 전략을 추구하였다. 원전 재개와 석탄 발전의 필요성을 강조하는 한편, 민주당 정부가 실행에 옮겼던 재생 에너지 지원 정책을 약화시킨 것이다. 아베 정부는 또한 기후변화 대응의 후발 주자로서 파리 협약의 이행을 위한 전향적 조치를 취하기보다 기대에 미치지 못하는 탄소 저감 목표를 제시하였다(Incerti and Lipsy, 2018). 두 전략의 목표는 낮은 전기료를 기업에 제공하는 것이었고, 이는 원전의 재가동과 석탄과 같은 화석 연료 발전을 통해 기업에 대한 지원이라는 의미가 있다. 또한 아베 정부가 탄소 감축에 부정적 영향을 미치는 데도 불구하고 낮은 전력 공급 가격을 유지하기로 한 것은 자민당의 전통적 지지 기반인 전력 회사의 이익을 침해하는 것이라는 점에서 정관업 체제의 변화를 의도한 것이라고 할 수 있다.

## IV. 발전주의와 후견주의 간 새로운 균형의 모색

### 1. 사회적 도전과제의 해결과 성장 전략의 통합

정치경제모델 개혁을 위해서는 발전주의와 후견주의 사이의 균형의 접점을

발굴하는 것이 필수적이다. 새로운 균형의 모색은 사회적 도전과제의 해결과 성장 전략의 통합 시도로 나타났다. 발전주의와 후견주의에 대한 개별적 접근으로는 새로운 정치경제모델의 수립이라는 목표 달성이 어렵기 때문에, 양자를 연계한 통합적 접근을 불가피한 것으로 본 것이다. 이러한 시도는 2012년 투자 촉진, 인적자원의 활용 증대, 새로운 시장 창출, 경제 통합을 주요 내용으로 추진된 일본재생전략(日本再生戰略)을 통해 구체화되었다. 신자유주의적 이념에 기반하여 경제적 활력을 제고하는 가운데, 사회적 도전과제와 성장 전략을 결합하는 산업전략의 변환을 시도한 것이다.

직전 민주당 정부가 추진한 ‘증세 없는 복지’가 재정 건전성의 문제에 직면하여 좌초한 데서 나타나듯이(최희식, 2013), 사회적 도전과제와 성장 전략의 결합은 재정 건전성을 크게 훼손하지 않는다는 전제 위에서 추진되었다. 아베 정부는 민주당 정부의 실패를 되풀이하지 않기 위해, 낮은 조세 부담과 낮은 복지 수준의 조합이라는 전통적인 정책과 차별화를 시도하였다(Park and Ide, 2014). 아베 정부가 2014년 4월 소비세를 5%에서 8%로 인상한 데 이어, 2015년 10%까지 인상 계획을 발표한 것이 대표적 사례다.<sup>5</sup>

그러나 세수 증대와 적극적 재정정책은 구조개혁과 긴밀하게 연계될 때 그 의미가 있다. 소자화와 고령화 등 일본이 직면한 사회적 도전과제를 정부 재원의 투입만으로 해결하는 데 한계가 있기 때문이다. 사회적 문제 해결과 성장 전략의 통합이 대두된 배경이다. 아베 정부가 확장적 통화정책과 탄력적인 재정정책으로 구성된 두 개의 화살을 넘어, 세 번째 화살로 이행하였다. 일본에서는 인구 구조 변화, 저출산, 청년과 여성의 낮은 경제 활동 참가율, 정규직과 비정규직 격차 등 각종 사회적 문제가 경제성장 활력의 떨어뜨리는 요인으로 오랜 기간 지적되었다. 아베 정부는 이러한 문제의 해결을 비용의 측면에서 접근한 데서 탈피하여 사회적 문제 해결을 성장 전략과 결합하는 전략을 시도하였다. 아베 정부의 시도는 특정 산업을 집중적으로 지원, 육성하는 전통적 산업정책과 차별화된 임무지향적 산업정책을 추구한 것으로 이해될 수 있다(OECD, 2021).

<sup>5</sup> 아베 정부는 경제 침체 대응을 위한 확장적 통화정책 및 탄력적 재정정책과의 연계를 제고하는 차원에서 2차 소비세 인상을 연기하였다(이정환, 2016).

고령화에 따른 노인 복지와 간호 문제를 4차 산업혁명에 기반한 첨단 보건의료산업을 육성하고, 노령 운전자의 증가에 따른 교통사고의 증가에 대응하기 위해 자율 주행 관련 산업을 육성하려는 것이 그 대표적 사례다(首相官邸, 2018). 독립적 심지어 대립적 관계에 있다고 인식되었던 사회적 문제와 성장 산업의 발목을 유기적으로 결합하고, 이를 연계 산업(*connected industries*)이라는 새로운 차원의 접근을 시도하였다. 아베 정부는 2017년 신산업구조비전을 발표하여 건강 증진, 차세대 모빌리티, 스마트 생산, 스마트 주거를 연계산업으로 선정하였다(이승주, 2018). 아베 정부가 2013년 일본재흥전략(日本再興戦略)을 공표한 이래 5회 이상 계획을 점진적으로 개선하는 등 사회 변화에 대한 대응과 산업정책의 결합을 부단히 시도하였다. 그 정책적 결과물이 2017년 ‘Society(ソサエティ) 5.0’ 계획이다. Society 5.0은 기술혁신의 성과를 산업화함으로써 사회 문제 해결해 적극 활용하는 것을 목표로 하였다(閣議決定, 2016). 사회 문제 해결의 핵심을 기술혁신과 산업화의 연계로 설정한 것이다(産業構造審議会 新産業構造部会 事務局, 2017).

## 2. 새로운 균형 모색의 정치적 기원

사회적 과제 해결과 성장 전략의 결합을 통한 새로운 균형을 위해 아베 정부는 총리 리더십 강화라는 구조적 접근과 다양한 정치적 수단을 동원한 전략적 접근을 병행 추구하였다. 총리 리더십의 강화는 통합적 접근을 가능하게 한 정치적 조건이었다.<sup>6</sup> 별개로 보일 수도 있는 산업정책과 사회적 과제의 해결을 결합한 새로운 성장 전략은 총리 리더십이 정치적으로 강화되고 제도적으로 뒷받침될 때 비로소 가능하다. 아베 정부는 총리의 강화된 리더십을 활용하여, 관료 인사에 대한 권한을 확대하고, 개혁을 위한 핵심 직위에 정치적 임명을 적극 활용하는 한편, 이해관계자들과의 협의를 지속하는 전략을 구사하였다(이승주, 2018). 아베 총리는 이러한 전략을 통해 관료는 물론, 자민당에 대한 영향력도 증대시킬 수 있었다. 아베 정부가 개별 부처 중심으로 분산화된 산업정책의 통합과 광역화를 추진하고, 정관업 체계를 활용하여 농업개혁을 추진하는 두 가지

<sup>6</sup> 총리 리더십 강화는 고이즈미 정부에서부터 시도되었다(Jou and Endo, 2015).

현상의 저변에는 총리 정책적 영향력 증대라는 공통의 요인이 작용하였다.

2022년 6월 기준 내각부 산하에 설치된 심의회와 간담회 등 정책회의의 수가 68개에 달한다. 이러한 변화는 아베 정부가 개별 부처에 산재된 기능을 통합하고, 내각부의 정책 장악력을 강화한다는 정치적 의미가 있다.<sup>7</sup> 산업정책의 통합 및 광역화와 관련, 아베 정부는 내각부의 종합과학기술이노베이션회의(総合科学技術・イノベーション会議)와 경제산업성의 산업구조심의회(産業構造審議会)의 이원적 구조를 형성하였다. 아베 정부는 종합과학기술이노베이션회의가 Society 5.0과 같은 사회적 과제 해결과 산업정책의 결합을 조정하고, AI 전략과 바이오 전략 등 미래 혁신 역량 강화에 핵심적인 분야의 기본 방향을 설정하는 역할을 담당하도록 하였다.<sup>8</sup> 아베 정부는 또한 경제산업성이 산업구조심의회를 통해 개별 산업 분야의 이행 전략과 제도적 기반을 갖추도록 하였다.<sup>9</sup> 아베 정부는 이원적 구조를 통해 산업정책의 통합과 광역화를 추진하는 가운데, 개별 산업의 특성을 반영한 산업별 실행 전략을 수립하고자 한 것이다.

### 3. 새로운 균형 모색: 연속성과 변화

기존 정치경제모델의 변화와 새로운 균형 모색의 시도가 단절과 연속성 양 측면을 모두 내포하고 있다는 것은 아베 정부의 개혁에 대한 다양한 평가가 가능하다는 의미이기도 하다(Shibata, 2017). 아베 정부의 시도는 경제 침체 대응 정책, 산업정책의 재구성, 사회적 과제 해결과 성장 전략의 결합 등 다양한 목표를 동시에 추구하였다는 점에서 기존 산업정책과 단절과 연속성의 두 측면을 모두 갖는다.

정책적 연속성은 일본 정치경제모델의 근본적 변화를 어렵게 한 요인이기도 하다. 아베 정부는 새로운 균형의 수립을 의욕적으로 추진하였으나, 확장적 통화정책과 경기 부양을 위한 재정정책이라는 전통적 자민당 정책과 단절을 하지

<sup>7</sup> “審議会・懇談会等(政策会議等)”, <http://www.cao.go.jp/council.html>(검색일: 2022. 5. 20.).

<sup>8</sup> “科学技術・イノベーション”, <https://www8.cao.go.jp/cstp/stmain.html>(검색일: 2022. 3. 10.).

<sup>9</sup> “産業構造審議会”, <https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/index.html>(검색일: 2022. 4. 28.).

못하였다. 아베노믹스가 첫 번째와 두 번째 화살을 통해 기업의 수익 증대와 일부 사회 문제 해결의 단초를 제공한 측면은 있으나, 세 번째 화살, 즉, 근본적인 구조개혁과 연계한 정도에 대해서 상반된 평가가 이루어지는 것은 이 때문이다 (Ueda, 2013; Wolf, 2013).

특히, 세수 증대를 위한 재원 조달의 증가와 낮은 이자율에 따른 정부 부채 상환 부담의 경감은 아베 정부가 적극적 재정정책, 때로는 전통적인 이익유도정치에서 탈피하지 못하도록 하는 요인이 되었다. 그 결과 일본은 세계적으로 유례 없을 정도의 국가 채무비율을 기록하고 있다. 증가하는 정부 지출을 충당하기 위해 정부 채권 발행 규모를 지속적으로 확대한 반면, 세수 증가 속도가 이를 따르지 못하였기 때문이다. 2022년 일본 정부 예산은 107조 5,964억 엔으로 사상 최대 규모를 기록하였다. 2022년 지출 구조를 보면, 사회보장비 36조 엔, 국채 원리금 상환 24조 엔 등 전체 예산의 2/3가 투입되고, 정부 예산 가운데 약 30% 정도가 국채 발행을 통해 충당되었다. 이는 ‘제로 금리’로 상징되는 낮은 이자율을 적극 활용한 결과다. 2000년에서 아베 정부 재출범한 2012년 사이 정부 채권의 규모는 380조 엔에서 700조 엔으로 2배 가까이 증가하였다. 그러나 같은 기간 중 이자율이 2.9%에서 0.9% 수준으로 하락하였기 때문에 일본 정부가 채권 이자 상환에 지출하는 비용은 오히려 감소하였다.<sup>10</sup> 이는 아베 정부가 채권 발행 규모를 축소하지 않고 경기 부양을 위한 재정정책을 유지할 수 있는 재정적 기반이 되었다.

## V. 결론: 새로운 균형 모색의 성과와 한계

지금까지 글로벌 금융 위기 이후 일본 정치경제모델의 변화의 성격과 과정을 검토하였다. 일본의 전통적인 정치경제모델은 발전주의와 후견주의를 양대 축으로 수립·작동되었다. 발전주의와 후견주의는 지속적인 경제성장, 경쟁 제한,

<sup>10</sup> “Japan’s Record 107.6 Trillion Budget for Fiscal 2022”, <https://www.nippon.com/en/japan-data/h01206/>(검색일: 2022. 5. 10.).

지대의 안정적 배분, 지지 집단에 대한 표적화된 지원 등 매우 까다로운 정치적·제도적 조건을 전제로 균형이 유지될 수 있었다. ‘55년 체제’하 자민당과 일본 정부는 이러한 조건을 충족시키는 데 탁월한 역량을 발휘하였다.

1990년대 이후 변화의 압력에 직면한 일본 정치경제모델은 발전주의와 후견주의 사이의 새로운 균형을 모색하지 않을 수 없게 되었다. 본격적인 시도는 글로벌 금융 위기 직후 집권한 민주당을 대체한 아베 정부에서 시작되었다. 아베 정부는 발전주의를 실행하는 핵심 수단이었던 산업정책의 수직적·수평적 통합을 시도하였다. 그 결과는 산업정책의 광역화 및 기술 혁신과 산업정책의 결합으로 나타났다. 정치경제모델의 또 다른 축인 후견주의에 대하여 아베 정부는 제도적 개혁과 정관업 체제의 개혁 등 공급과 수요 양 측면에서 개혁을 시도하였다.

일본 정치경제모델의 개혁을 위한 시도는 기존 정책 및 제도와 차별화된 단절적 성격과 연속성을 모두 갖는다. 산업정책의 광역화와 통합을 추진하는 가운데 주기적인 업데이트는 점진적 개선을 의도하는 것이라는 점에서 연속성의 측면을 갖는다. 후견주의의 경우에도 특수이익의 과대대표를 약화시키는 것과 기존 정관업 체제를 활용하여 변화를 추진하는 것은 단절과 연속성의 측면을 함께 드러낸다.

투고일: 2022년 6월 9일 | 심사일: 2022년 6월 21일 | 게재확정일: 2022년 7월 29일

## 참고문헌

- 권순미. 2015. “일본 민주당 정권의 정책 전환: 증세 없는 복지에서 복지를 위한 증세로.” 『한국정당학회보』 14권 1호, 37-62.
- 박성빈. 2004. “전후 일본의 호송선단식 금융행정과 아마쿠다리.” 『한국정치학회보』 38권 3호, 277-296.
- 이승주. 2009. “일본 FTA 정책의 형성과 변화: 행위자와 제도의 상호작용을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제25권 제3호, 65-97.
- \_\_\_\_\_. 2018. “아베노믹스의 정치경제: 정책적 차별성의 정치적 기원.” 『사회과학연구』

- 25CE 48, 95-118.
- \_\_\_\_\_. 2020. “아베 정부와 전략적 다자주의의 부상: TPP/CPTPP 전략을 중심으로.” 『국가전략』 제26권 2호, 97-121.
- 이정환. 2013. “일본 민주당 정권의 소비세 인상으로의 정책전환과 분열.” 『한국정치학회보』, 제47집 제2호, 149-167.
- \_\_\_\_\_. 2014. “장기불황, 구조개혁, 생활보수주의.” 『일본비평』 10호, 98-123.
- \_\_\_\_\_. 2016. “아베노믹스와 소비세 인상 연기의 정치과정.” 『국제정치논총』 56집 3호, 229-261.
- \_\_\_\_\_. 2018. “일본 농업 이익유도정책의 쇠퇴: 아베 정권, 자민당 농림족, 농업개혁.” 『현대정치연구』 제11권 제2호, 43-72.
- 최희식. 2013. “아베노믹스의 정치경제학: 정책과 ‘잠복된 갈등.’” 『의정연구』 19권 3호, 177-185.
- 猪口孝·岩井奉信. 1987. 『「族議員」の研究: 自民党政権を牛耳る主役たち』, 日本経済新聞出版.
- 外務省 経済局. 2009. “日本の経済連携協定: 現状と課題.”
- 河村徳士·武田晴人. 2014. “通商産業政策(1980~2000年)の概要(5) 立地・環境・保安政策.” RIETI Policy Discussion Paper Series 14-P-012.
- “科学技術・イノベーション.” <https://www8.cao.go.jp/cstp/stmain.html>(검색일: 2022. 3. 10.).
- 閣議決定. 2016. 科学技術基本計画.
- 総務省. 2021. 『情報通信白書』.
- 産業構造審議会 新産業構造部会 事務局. 2017. “新産業構造ビジョン 一人ひとりの、世界の課題を解決する日本の未来”(5月 30日).
- “産業構造審議会.” <https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/index.html>(검색일: 2022. 4. 28.).
- “審議会・懇談会等(政策会議等).” <http://www.cao.go.jp/council.html>(검색일: 2022. 5. 20.).
- Amyx, Jennifer. 2004. *Japan's Financial Crisis: Institutional Rigidity and Reluctant Change*. Princeton University Press.
- Aoki, Masahiro. 1994. “The Contingent Governance of Teams: Analysis of Institutional Complementarity.” *International Economic Review* 35(3), 657-676.

- Calder, K. 1988. "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State." *World Politics* 40(4), 517-541. doi:10.2307/2010317.
- Callon, Scott. 1995. *Divided Sun: MITI and the Breakdown of Japanese High-tech Industrial Policy, 1975-1993*. Stanford University Press.
- Cheng, Peter P. 1988. "Political Clientelism in Japan: The Case of "S"." *Asian Survey* 28(4), 471-483.
- Doner, Richard F., Bryan K. Ritchie, and Dan Slater. 2005. "Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective." *International Organization* 59(2), 327-361.
- Dore, Ronald. 1986. *Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy 1970-1980*. Athlone Press.
- Haggard, Stephen. 2004. "Institutions and Growth in East Asia." *Studies in Comparative International Development* 38(4), 53-81.
- Harris, Tobias. 2015. "The Abe Government Grapples with Low IT Investment." July 25. <https://www.nippon.com/en/column/g00291/>(검색일: 2022. 5. 18.).
- Hathaway, Oona A. 1998. "Positive Feedback: The Impact of Trade Liberalization on Industry Demands for Protection." *International Organization* 52(3), 575-612.
- Incerti, Trevor and Phillip Y. Lipsky. 2018. "The Politics of Energy and Climate Change in Japan under Abe: Abenergynomics." *Asian Survey* 58(4), 607-634.
- "Japan's Record 107.6 Trillion Budget for Fiscal 2022" <https://www.nippon.com/en/japan-data/h01206/>(검색일: 2022. 5. 10.).
- "Japan – Rural Population" Trading Economics. <https://tradingeconomics.com/japan/rural-population-percent-of-total-population-wb-data.html>(검색일: 2022. 5. 31.).
- Jakobsen, Josse Jackson. 2014. "Three Arrows Cannot Be Broken: A Study of Abenomics' Third Stage of Structural Reform."
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1989. "MITI, MPT, and the Telecom Wars: How Japan Makes Policy for High Technology." Chalmers Johnson et al., eds. *Politics and Productivity: The Real Story of Why Japan Works*. Ballinger.

- Jou, Willy and Masahisa Endo. 2015. "Presidentialization of Japanese Politics? Examining Political Leader Evaluations and Vote Choice." *Japanese Journal of Political Science* 16(3), 357-387.
- Kalinowski, Thomas. 2015. "Crisis Management and the Diversity of Capitalism: Fiscal stimulus Packages and the East Asian (Neo-)Developmental State." *Economy and Society* 44(2), 244-270.
- Katada, Saori N. 2013. "Financial Crisis Fatigue? Politics behind Japan's Post-Global Financial Crisis Economic Contraction." *Japanese Journal of Political Science* 14(2), 223-242.
- Katz, Richard. 1998. *Japan, the System That Soured*. Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2014. "Voodoo Abenomics: Japan's Failed Comeback Plan." *Foreign Affairs* 93(4), 133-141.
- Kawai, Masahiro and Shinji Takagi. 2009. "Why was Japan Hit So Hard by the Global Financial Crisis?" *ADB Working Paper Series* No. 153. Asian Development Bank Institute.
- Kingston, Jeff. 2012. "Japan's Nuclear Village." *Asia-Pacific Journal* 10(37).
- Krauss, Ellis. 2013. "Select Crisis Management, LDP, and DPJ Style." *Japanese Journal of Political Science* 14(2), 177-199.
- Krauss, Ellis S. and Benjamin Nyblade. 2005. "'Presidentialization' in Japan? The Prime Minister, Media and Elections in Japan." *British Journal of Political Science* 35(2), 357-368.
- Kushida, Kenji E. 2011. "Leading without Followers: How Politics and Market Dynamics Trapped Innovations in Japan's Domestic "Galapagos" Telecommunications Sector." *Journal of Industry, Competition and Trade* 11, 279-307.
- Lechevalier, Sébastien et al. 2019. "Financialization and Industrial Policies in Japan and Korea: Evolving Institutional Complementarities and Loss of State Capabilities." *Structural Change and Economic Dynamics* 48, 69-85.
- Lipscy, Phillip Y. 2012. "A Casualty of Political Transformation? The Politics of Japanese Energy Efficiency in the Transportation Sector." *Journal of East Asian Studies* 12(3), 409-439.
- McKinsey Global Institute. 2015. *The Future of Japan: Reigniting Productivity and*

*Growth*. March.

- Mie, Ayako. 2013. "Abe under Pressure from His Party to Protect 'Sacred Five.'" *The Japan Times*, October 10.
- Mizobata, Satoshi. 2011. "The Japanese Economic System under the Global Crisis: Change and Continuity." *Economy and Society* 33(2), 271-294.
- Mulgan, Aurelai George. 2005. "Where Tradition Meets Change: Japan's Agricultural Politics in Transition." *The Journal of Japanese Studies* 31(2): 261-298.
- \_\_\_\_\_. 2017. *The Abe Administration and the Rise of the Prime Ministerial Executive*, Routledge.
- Noble, Gregory W. 1999. *Collective Action in East Asia: How Ruling Parties Shape Industrial Policy*. Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_. 2010. "The Decline of Particularism in Japanese Politics." *Journal of East Asian Studies* 10(2), 239-273.
- OECD. 2021. "Mission-Oriented Innovation Policy in Japan: Challenges, Opportunities, and Future Options." *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*. April 2021. No. 106.
- Okimoto, Daniel I. 1989. *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford University Press.
- Park, Gene and Eisaku Ide. 2014. "The Tax-welfare Mix: Explaining Japan's Weak Extractive Capacity." *The Pacific Review* 27(5), 675-702.
- Reed, Steven R. 2022. "Patronage and Predominance: How the LDP Maintains Its Hold on Power Get access Arrow." *Social Science Japan Journal* 25(1), 83-100.
- Rosenbluth, Frances McCall and Michael F. Thies. 2010. *Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring*. Princeton University Press.
- Samuels, Richard. 1987. *The Business of the Japanese State*. Cornell University Press.
- Sasada, Hinonori. 2015. "The "Third Arrow" or Friendly Fire? The LDP Government's Reform Plan for the Japan Agricultural Cooperatives." *The Japanese Political Economy* 41(1-2), 14-35.
- Schaede, Ulrike. 1995. "The "Old Boy" Network and Government-Business Relationships in Japan." *The Journal of Japanese Studies* 21(2), 293-317.
- Scheiner, Ethan. 2007. "Clientelism in Japan: The Importance and Limits of

- Institutional Explanations.” Herbert Kitschelt and Steven I. Wilkinson, eds. *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2011. “The Electoral System and Japan’s Partial Transformation: Party System Consolidation without Policy Realignment.” *Journal of East Asian Studies* 12(3), 351-380.
- Shibata, Saori. 2017. “Re-packaging Old Policies? ‘Abenomics’ and the Lack of an Alternative Growth Model for Japan’s Political Economy.” *Japan Forum* 29(3), 399-422.
- Solís, Mireya and Katada, Saori N. 2007. “The Japan-Mexico FTA: A Cross-Regional Step in the Path towards Asian Regionalism.” *Pacific Affairs* 80(2), 279-301.
- Thelen, Kathleen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.
- Tiberghien, Yves. 2014. “Thirty Years of Neo-liberal Reforms in Japan.” Sébastien Lechevalier, ed. *The Great Transformation of Japanese Capitalism*, 62-91. Translated by J. A. A. Stockwin. Routledge.
- Tilton, Mark. 1994. “Informal Market Governance in Japan’s Basic Materials Industries.” *International Organization* 48(4), 663-685.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Restrained Trade: Cartels in Japan’s Basic Materials Industries*. Cornell University Press.
- Ueda, Kazuo. 2013. “Response of Asset Prices to Monetary Policy under Abenomics.” *Asian Economic Policy Review* 8(2), 252-269.
- Vogel, Steven. 1999. “When Interests Are Not Preferences: The Cautionary Tale of Japanese Consumers.” *Comparative Politics* 31(2), 187-207.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Japan Remodeled: How Government and Industry Are Reforming Japanese Capitalism*. Cornell University Press.
- Winter, Markus. 2016. “Abe and the Bureaucracy: Tightening the Reins.” *The Diplomat* June 16.
- Wolf, Martin. 2013. “Japan Can Put People before Profits: The Key to a Better-balanced Economy Is to Take Surplus Profits away from a Corporate Oligopoly.” *Financial Times* February 5.
- Wong, Joseph. 2011. *Betting on Biotech: Innovation and the Limits of Asia’s*

*Developmental State*. Cornell University Press.

Woodall, Brian. 1993. "The Logic of Collective Action: The Political Roots of Japan's Dango System." *Comparative Politics* 25(3), 297-312.

Yamamura, Kozo and Wolfgang Streeck. 2003. *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Cornell University Press.

## Abstract

## Continuity and Change in Japan's Development Model: Dynamic Interaction between Developmentalism and Clientelism

Seungjoo Lee Chung-Ang University

This article aims to identify the nature of the change in Japan's development model after the 2008 Global Financial Crisis and to explain the dynamic process of change. The Japanese developmental model, which had been exposed to the pressures of change since the 1990s, entered a transition period after 2008. Japan's political economy has witnessed a series of domestic and international crises, including the Global Financial Crisis of 2008, regime change to the Democratic Party in 2009, the Great East Japan Earthquake in 2011, and the Liberal Democratic Party's (LDP's) return to power in 2012. This study posits that the dual dynamics of continuity and change has unfolded in the Japanese political economy in the 2010s, claiming that the simplified dichotomy of continuity or discontinuity is unable to shed light on the changing dynamics of Japan's development model. In order to overcome the analytic pitfall, I attempt to explain the changes in Japan's development model from the perspective of dynamic changes: the formation and unraveling of equilibrium and the creation of a new equilibrium.

**Keywords** | Japan, the Abe government, developmentalism, clientelism, growth strategy

