

정당체계와 정치적 안정에 관한 연구*

—한국과 일본의 경우—

李 正 龍

(서울大學校 社會大 教授)

- | <차
례> | |
|--------------------------|--------------------------|
| 1. 서 언 | 3. 한국정당체계의 속성과 그
결정요인 |
| 2. 일본정당체계의 속성과 그
결정요인 | 4. 결 어 |

1. 서 언

한국과 일본에 있어 정당체계와 정치적 안정에 관한 연구는 양국의 정당체계의 속성이 무엇인가에 대한 고찰과 이러한 정당체계가 기반하고 있는 역사적, 사회·경제적, 정치적 조건에 대한 분석으로 나누어 볼 수 있겠다.

정당체계란 정당간의 경쟁적 상호작용의 패턴을 가리킨다. 여러 정당간의 상호작용의 특성이 정치체계의 안정과 불안정을 나타내 주는 중요한 요인임에도 불구하고 종래의 정당 연구는 개별 정당의 내부적 특성의 고찰을 중심으로 이루어 졌다. 오스트로골스키(M.I. Ostrogorski)의 *Democracy and the Organization of Political Parties*(1902), 미헬스(Robert Michels)의 *Political Parties*(1911), 듀베르제(Maurice Duverger)의 *Political Parties*(1951), 노이만(Sigmund Neumann)의 *Modern Political Parties*(1956)와 같은 정당정치에 관한 주요 저작은 그 저작명이 나타내는 바와 같이 모두 정당 내부의 구조적 특성을 중심으로 다룬 연구 업적이었다. 이와 같은 구미의 정당 연구 경향은 한국과 일본의 정당 연구에도 그대로 반영되어 양국 정당에 관한 연구 역시 거의 모두 개별 정당의 내부적 특성만을 다루고 있다(e.g., 韓大壽, 1961; 李起夏, 1961; Cole, 1966; Scalapino, 1967; Fukui, 1970).

* 本 研究는 產學協同財團의 支援을 받았음.

그렇다고 해서 정당의 내부적 특성의 고찰이 무의미하다는 말은 아니다. 그것은 다음 두 가지 의미에서 매우 중요한 작업이다. 첫째, 나치 독일, 파시스트 이탈리아, 그리고 현재의 공산제국에서와 같이 일당제가 확립된 나라에서는 그 당의 내부적 특성의 규명이 바로 그 정치체계의 속성을 밝혀 준다. 둘째로, 복수 정당을 가지고 있는 나라에서도 개별 정당들의 내부적 특성의 고찰이 없이는 이를 정당간의 상호작용 패턴을 옳게 파악할 수 없는 것이다. 그러나 개별 정당들의 내부적 특성의 연구만으로는 그것이 정치체계의 안정·불안정과 어떠한 관계가 있는지 판가름하기 어렵다. 한국과 일본의 정당정치 연구는 이 두 나라가 일당제 국가가 아님에도 불구하고 개별 정당들의 내부적 특성을 중심으로 이루어졌고 그것이 아직까지 정당체계의 연구로 발전되지 않았다는 데에 문제가 있다고 생각된다.

정당체계에 관한 본격적인 연구는 사르토리(Giovanni Sartori)의 *Parties and Party Systems*(1976)로부터 시작되지만 그 이전의 정당 연구가들이 이 문제를 전연 도외시한 것은 아니다. 다당체계보다 양당체계가 정치적 안정 유지에 도움이 된다는 학설이나, 비례대표제와 중·대선거구제가 다당체계의 수립에, 단순다수투표제와 소선거구제가 양당체계의 수립에 공헌한다는 이론은 모두 정당체계를 중심으로 한 연구결과인 것이다(Hermens, 1941). 그리고 한국이 과거 단순다수투표제와 소선거구제를 채택하고 양당체계의 수립을 지향한 것도 이러한 이론적 기반에 근거한 것이었다.

종래 정치학자들의 정당체계에 관한 이러한 학설은 사르토리의 정당체계 연구의 기초가 되고 있지만 그들의 이론이 현재 그대로 통용될 수 있는 것은 아니다. 사르토리가 지적하고 있는 바와 같이 양당체계를 가지고 있는 나라는 미국, 영국, 뉴질랜드의 세 나라 뿐이고 대부분의 서방국들은 다당체계를 가지고도 정치적 안정을 유지해 왔다. 일본, 서독, 벨지움, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 네덜란드 등의 서방 제국의 정당정치가 그 좋은 예이다. 사르토리는 일본의 다당체계는 자민당이 정권교체 없이 거의 한 세대에 걸쳐 장기 집권하고 있기 때문에 일당우위체계라고 부르고 그 나머지 국가들의 정당체계는 온건 다당체계라고 분류하여 정치적 불안정을 유발시키는 다당체계인 양극 다당체계(예: 바이마르공화국, 프랑스 제4공화국)와 구별하고 있다(Sartori, 1976:131-216). 다당체계를 가지고 있는 대부분의 서방 제국에 있어서는 양당체계가 수립될 수 없는 것이고, 이것이 수립되어도 영미

에서와 같이 기능할 것이라고 기대할 근거는 없다.

선거제도와 정당체계 간의 관계에 관한 학설도 그것이 그 나라의 역사적 상황과 함께 고려될 때 의미가 있는 것이지, 이러한 상황적 요소를 무시하고 선거제도만의 챕터으로 어느 특정한 정당체계의 수립을 도모할 수 있다는 이론으로 해석·적용되어서는 안될 것이다. 한국이 과거 양당체계 수립에 공헌한다는 선거제도를 가지고도 양당정치를 정착시키지 못한 것은 선거제도 이외의 여러 가지 변수가 작용하였기 때문이다.

그렇다면, 우선 정당체계의 속성을 어떻게 파악할 것인가? 다시 말해, 정당체계의 속성을 나타내 주는 변수는 무엇인가? 1950년대의 정당 연구가들은 주로 정당의 수를 중심으로 정당체계의 성격을 파악하였다. 정당체계의 구성 요소인 정당의 수가 몇 개인가는 오늘날에 있어서도 정당체계의 성격 파악을 위해 가장 중요한 변수이지만, 이에는 정당수를 어떻게 셀 것인가의 문제와 관련 그 수만 가지고 정당체계의 속성을 파악할 수 있는가의 문제가 일어난다. 우리는 미국이나 영국의 정당체계를 양당체계라고 알고 있지만 이 양국의 선거시에 후보를 내세우는 정당수는 미국의 경우에는 10여 개에 이르고 있고, 영국의 경우에는 보수당과 노동당 이외에도 자유당과 노동당에서 분파해 나온 사회민주주의당이 그들의 후보를 내세우고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 양국의 정당체계를 양당체계라고 부르는 것은 상당히 오랜 기간 동안 양당만이 정권을 담당하였기 때문이다. 따라서 정당수를 세는 데 있어서는 정당간의 세력 분포를 고려하여 정권의 획득, 유지, 상실에 영향을 미치는 정당만을 셀 필요가 있다는 것이 사르토리(1976)의 주장이다.

그러나, 사르토리는 정당수를 이렇게 센다고 해도 그것만으로 정당체계의 속성을 충분히 파악할 수 있다고 보지 않는다. 바이마르공화국, 프랑스 제4공화국, 전후의 이탈리아, 그리고 전후의 멘마크, 노르웨이, 네덜란드, 스위스 등은 모두 5~6개 이상의 정당을 가지고 있었지만 앞에 든 3개국의 정당체계가 양극다당체계를 형성한데 반해 그 뒤의 4개국의 정당체계는 온건다당체계의 성격을 나타냈기 때문이다. 그가 정당간의 이데올로기적 거리라는 변수를 추출해 내는 것은 이러한 관찰에 입각한 것이다. 정당수가 같더라도 그 정당들 간의 이데올로기적 거리가 머나, 가까우냐에 따라 그 정당체계의 속성은 달라지는 것이다(Sartori, 1976:282-293). 웅켈바하(Helmut Unkelbach)

는 정당체계의 통합성(parteipolitische integration)이라는 개념으로 이를 나타내고, 각 정당이 채택하는 이념, 정책, 이를 수행하기 위한 수단, 그리고 각 정당의 사회적 기반의 차이의 정도에 따라 정당체계의 통합성을 평가해야 한다고 주장한 바 있다(Unkelbach, 1956:36-41, 51-95).

정당의 수와 세력, 정당 간의 이데올로기적 혹은 기타 여러 면에서의 거리는 정당체계 자체에 내재하는 속성을 나타내 준다. 에크스타인(Harry Eckstein)은 정당체계의 속성을 파악하기 위해서는 이러한 내재적 속성(immanent characteristics)과 더불어 정당체계의 맥락적 특성(contextual characteristics)에도 관심을 기울여야 한다고 강조하고 있다(Eckstein, 1974: 445-446). 정당체계의 맥락적 특성이란 정당체계가 전 정치과정에서 갖는 기능적 중요성을 의미한다. 소련과 같은 일당제 정치체계에 있어서는 정당의 기능은 정치체계의 다른 요소에 비해 압도적으로 중요하다. 이에 반해 군부가 실권을 장악하고 있는 정치체계에 있어서는 정당체계가 존재한다 하여도 그것은 장식적인 기능밖에 수행할 수 없게 되는 경우가 많다.* 서구 민주주의 국가의 정당체계는 공산당과 같이 그 전 정치과정을 독점적으로 지배하고 있지는 않지만 대단히 중요한 역할을 수행하고 있고, 이러한 곳의 정당체계가 정책결정이나 국민의 정치교육을 위해 수행하는 기능은 나라에 따라 다르다.

마지막으로, 정당체계의 속성을 파악할 때 정당체계의 동태적 특성을 빼놓을 수 없다. 에크스타인은 정당체계의 내재적 특성과 맥락적 특성을 모두 정태적 특성이기 때문에 정당체계의 충분한 이해를 위해서는 그 체계의 변화 경향, 즉 동태적 특성도 파악해야 한다고 주장하고 있다(Eckstein, 1974: 446-447). 정당체계의 동태적 특성은 정당체계 자체의 변화 특성과 정당체계 내의 변화 특성으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 정당체계 자체의 변화는 정당체계가 양당체계에서 다당체계로 변했다든가 혹은 다당체계가 양당체계로 변했다든가의 변화를 가리킨다. 그리고 이러한 변화는 오랜 동안에 걸쳐 서서히 일어날 수도 있고, 독일에서 나치스트가 정권을 잡자 그 이전의 다당체계를 일거에 전복시키고 일당제를 수립한 것과 같이 급작스러울 수도 있다. 이에 비해 정당체계 내의 변화 특성은 정당체계를 구성하는 각 정당들의 세력 변화의 특성을 가리킨다. 즉 각 정당간의 세력 분포가 장기간에

* 사르토리는 이러한 정당체계를 quasi-party system이라고 부른다.

결쳐 상당히 고정된 것인지, 어느 한 당이 계속 집권하는 일당우위적인 것인지, 양당이 정권을 교대로 담당하는 패턴을 나타내고 있는지, 혹은 점점 혁신 야당의 지지율이 높아 가는 특성을 가지고 있는 것인가 정당체계내의 변화 특성을 가리킨다(Duverger, 1964:299-312).

본고는 우선 먼저 일본 정당체계의 속성을 이상과 같은 개념틀에 따라 소개하고 이의 결정 요인에 대한 분석을 시도하고, 그 다음 한국 정당체계의 속성과 그 결정 요인을 살펴 보고자 한다.

2. 일본 정당체계의 속성과 그 결정 요인

(1) 일본 정당체계의 속성

(i) 일본 정당체계의 내재적 속성

일본 정당체계는 자민당, 신자유구락부, 민사당, 공명당, 사회민주연합, 사회당, 공산당의 7개 정당으로 구성된다. 이 7개의 정당 중 신자유구락부와 사회민주연합은 각각 자민당과 사회당에서 떨어져 나온 분파로 그 조직과 활동면에 있어 아직 전국적인 정당의 면모를 갖추고 있지 못하다.

유럽 제국의 경우 정당수가 이렇게 많으면 그것은 대체로 복수의 정당이 연립정부를 이루하고 구심적 경쟁의 양상을 띠는 온건다당체계거나, 그렇지 않으면 정당간의 원심적 경쟁으로 특징지워지는 양극다당체계를 이루고 있다. 그러나 일본은 이러한 패턴에서 일탈하고 있다. 현 집권당이 1955년 창당 이래 계속 단독 집권하고 있기 때문이다. 사르토리는 이러한 체계를 일당우위체계라고 하고 있으나, 여기서는 다당체계 하에서 일당이 계속 집권하고 있다는 것을 강조하기 위해 다당적 일당우위체계라고 부르기로 한다. 일본의 다당적 일당우위체계는 자민당이 계속 집권하여 통치의 연속성과 일관성을 보장했다는 점에서 정권 교체가 비교적 자주 일어나는 온건다당체계나 양당체계보다도 더 안정된 체계라고 볼 수 있겠다. 현 일본 정당체계의 구성 정당과 그 세력 분포는 그림 1과 같다.

일본의 다당적 일당우위체계는 통치의 연속성과 일관성의 확보라는 점에서는 영미의 양당체계나 서독, 덴마크, 스위스 등의 온건다당체계보다 낫다고 볼 수 있지만 그 통합성에 있어서는 이들보다 못하다. 예를 들어, 영국의 경우 보수당과 노동당의 대내외 정책의 차이가 그렇게 크지 않다. 양당



그림 1. 일본 각 정당의 중의원 의석수(1980년 6월 선거 결과)

이 모두 복지국가 정책을 추구하고 있고 다만 보수당이 자유경제 원칙에 좀 더 충실하고 감세 정책을 추구한다는 차이가 있을 뿐이다. 또 양당은 모두 친미 정책을 가지고 있고 NATO를 적극 지지하고 있다. 독일의 기민당과 사민당의 경우도 이와 비슷하다. 그리고 이들 국가들의 정당들이 그들의 정책 실현을 위해 사용하는 수단은 선거이고, 선거에 승리하면 그들의 정책을 시행할 수 있는 기회를 얻기 때문에 의사당을 점거한다든가 가두 데모를 축발한다든가 하는 의회외적 수단을 동원하는 예는 드물다. 일본의 정당체계는 이러한 면에 있어 영국이나 서독의 정당체계보다 그 통합성이 낮은 것이다.

우선 일본 각 정당 간에 그 성격, 경제정책, 안보정책에 있어 어떠한 차이가 있는가를 소개함으로써 좀 더 구체적으로 그들간의 저통합성을 살펴보기로 한다. 정당의 성격에 있어 자민당은 “국민 전체의 이익과 행복을 위해 봉사하고 국민 대중과 함께 민족의 번영을 달성하고자 하는 정당”이라고 밝히고 있다. 이에 비해 민주사회당은 “사회집단 간의 이해의 대립과 아울러 국민적 이해의 공통성을 인정하는 국민정당”이라고, 공명당은 “인간성을 존중하고 중도주의를 관철하는 국민정당”이라고 각각 그 성격을 규정하고

있다. 자민당, 민사당, 공명당이 그 내용에 있어 차이는 있지만 다 같이 국민정당이라고 선언한 데 반해 일본 사회당과 일본 공산당은 계급정당임을 공포하고 있다. 즉 사회당은 “계급적 대중정당”으로 “노동계급을 중핵으로 해서 농민, 어민, 중소상공업자, 지식층, 기타 국민 대다수를 조직하는 근로자 계층의 결합체”라고 밝히고 있고, 공산당은 1958년 강령에서 동당이 “무산자 계급의 전위부대”이고 “프롤레타리아 독재의 확립”을 목표로 한다고 주장하고 있다. 최근 공산당 당수 宮本顯治는 공산당이 “무산자 계급의 전위당인 동시에 민족과 국민의 당”이라고 말하고 있고, 공산당은 그 강령에 나타나 있는 “프롤레타리아 독재”를 “프롤레타리아 집권”으로 변경시켰다가 1976년에는 이를 완전히 삭제해 버렸는데도 불구하고 대부분의 일본 국민들은 이를 믿으려 하지 않고 있다(增島 宏, 1966:326-339; 中村菊男, 1968:50-62; 大西典茂 外, 1977:137-156).

일본 정당 간의 국민정당이냐 계급정당이냐의 상징적 대립보다 더 중요한 것은 그들간의 정책적 대립이다. 자민당은 여태껏 자유기업체제를 지원하는 경제정책을 시행해 왔고 日美安保體制의 유지와 自衛隊의 점진적 증강에 입각한 안보정책을 채택해 왔다. 이에 대해 민사당은 혼합경제체제의 수립을 통한 복지국가의 실현을 경제정책으로 제시했고, 일미안보조약에 대해서도 사회당의 즉각적 폐기론에 반대하나 자민당의 일미안보조약 유지론에도 반대하는 단계적 해소론을 주장했고, 自衛隊는 최소한으로 유지한다는 정책을 가지고 있었다. 그러나 1980년대에 들어 민사당의 안보정책은 자민당의 그것에 더욱 가까워지고 있다. 최근에는 안보와 自衛隊에 관해 모두 긍정적 정책을 채택하고 있기 때문이다. 특히 同黨은 1980년 10월 자민당과 현행 헌법의 태두리 안에서 자위력을 정비해야 한다는 점에 합의하고, 여기에 근거해 야당으로서는 처음으로 자민당 정부가 제93회 임시 국회에 제출한 방위 관계 3법안의 성립에 찬성하였다(大西典茂 外, 1977:150-152; 堀江湛 外, 1980:27-62; 每日年鑑, 1981:54).

公明黨의 경제정책은 “人間性 社會主義”的 실현을 위한 복지국가 정책이고, 안보정책은 1970년대의 反自民的 政策에서 최근에는 親自民的 政策으로 전환을 보이고 있다. 공명당의 안보정책의 변화를 좀 더 자세히 살펴 보면, 1964년 結黨 때에는 “단계적 해소”, 72년에는 “조기해소”, 73년에는 “즉시폐기”, 75년에는 “외교 교섭에 의한 폐기”를 주장했으나 81년 黨大會에서는

“군사 동맹, 군사 블록에 가담하지 않는 것이 바람직하고 그것을 장래의 목표로 한다”고 결정함으로써 사실상 日美安保의 존속을 인정한 셈이다. 同黨은 自衛隊에 관해 장래 “國土警備隊”로 개조해야 한다는 방침을 견지하고 있으나 80년 말 당대회에서는 종래에 사용하면 부정적 표현을 삭제함으로써 자위대 유지의 방향을 암시하고 있기도 한다(大西典茂 外, 1977:147-150; 堀江湛 外, 1980:63-89; 每年鑑, 1981:55).

社會黨과 共產黨은 자민당 정부의 경제정책과 안보정책을 전면적으로 부정하고 있다. 양당은 모두 생산수단의, 혹은 중요 기간산업의 국유화를 주장하고 있고 日美安保條約의 폐기와 自衛隊 해산을 전후 일관되게 요구하고 있다. 특히 사회당은 비무장·중립이라는 극히 비현실적인 안보정책을 바꾸지 않고 있다. 공산당은 자위대 해산을 주장하나 사회당과 같이 군대를 전혀 두지 않겠다는 것은 아니다(大西典茂 外, 1977:141-147, 152-156; 堀江湛 外, 1980:91-180).

이상의 논의에서 알 수 있는 바와 같이 현 집권당인 자민당과 제 1 야당인 사회당은 서로 양립하기 어려운 정강정책을 가지고 있다. 다시 말해, 사회당은 日美間의 긴밀한 경제·안보적 관계라는 현실과는 너무 동떨어진 정책을 견지하고 있는 것이다. 그렇다고 해서 야당들 간의 통합성이 큰 것도 아니다. 일본의 야당들은 1970년대 말까지는 反自民이라는 공통된 입장을 갖고 이에 기반한 연합정권 구상을 해 왔었다. 각 야당은 1970년대 전반에 그들 각자의 연합정권 구상을 발표하였고, 1979년에는 민사당과 공명당이, 1980년 초에는 사회당과 공명당이 공산당을 배제한 연합정권 구상에 합의를 보기도 했었다(大西典茂 外, 1977:156-164; 朝日年鑑, 1981:207-209). 그러나 1980년 6월 총선거의 결과는 이러한 연합정권 구상이 일본 국민들의 지지를 받지 못하고 있다는 것을 드러냈고, 그 이후 민사당과 공명당은 이미 지적한 바와 같이 좀 더 현실적인, 즉 자민당에 접근하는 안보정책을 채택하고 있다. 이렇게 볼 때 일본의 정당체계는 정강정책상 그 통합성이 낮지만 그것은 점점 높아지는 경향을 나타내고 있고, 이와 같은 통합성의 제고는 집권 자민당의 정책 변화보다는 야당들의 현실 적응적인 정책 변화로 일어나고 있다고 말할 수 있겠다. 그러나 사회당은 이러한 변화를 가장 덜 보이고 있는 야당임을 다시 한 번 지적해 두고 싶다.

다음, 일본 정당체계의 정치적 수단 면에서의 통합성은 얼마나 높은가?

다시 말해 일본의 諸政黨들은 그들의 경강의 실현에 있어 의회민주주의 원칙을 얼마나 충실히 고수하고 있는가? 일본의 諸政黨은 모두 의회민주주의 결차를 원칙적으로 지지하고 있으나 이러한 원칙에 반하는 행동이나 의회 외적 수단을 전혀 동원하지 않는 것은 아니다. 자민당은 의회 내에서 과반수 이상의 의석을 차지하고 있기 때문에 의회주의의 다수결 원칙을 어느 정당보다도 강조하고 있으나, 야당들은 자민당 정부의 법안이나 예산안을 부결시킬 의석을 가지고 있지 않기 때문에 자민당의 다수결 원칙 강조를 다수의 횡포라고 비난하고 의사 진행을 폭력적으로 방해하거나 가두 시위 혹은 파업을 촉발시키는 일도 불사하고 있다. 이러한 행동은 자민당이 의회 내에서 압도적 다수를 차지하고 있었던 1950년대 후반과 1960년대 초에 종종 일어났다. 1958년의 경찰관집무집행법 개정 때나 1960년의 日美安保條約 개정 때에 사회당 의원들은 국회 의사당을 점거한다든가, 의사당 안에서 연좌 농성을 벌인다든가, 혹은 출석을 거부한다든가 등의 수단을 채택하는 한편, 다른 한편으로는 가두 시위, 노동자들의 파업을 선동하여 의회정치를 위기에 몰아 넣은 적이 있었다. 사회당은 자민당이 간신히 과반수 이상의 의석을 유지했던 1970년대에는 이와 같은 수단을 자주 사용하지 않았으나 완전히 포기한 것은 아니다(李正馥, 1980:99-136).

공산당은 1946년의 당대회에서 평화적·민주적 방법에 의한 민주주의의 실현과 그 다음 사회주의의 실현이라는 2단계 혁명론(사회당은 민주적 방법에 의한 사회주의의 실현이라는 1단계 혁명론 견지)을 결의했었으나, 1950년에는 코민포름의 지시에 따라 極左冒險主義路線을 채택, 의회민주주의의 결차를 무시하는 폭력적 대중 행동에 앞장섰었다. 그 결과는 공산당의 참패로 1949년 선거에서 35석의 의석을 획득하였었던 데 반해 1952년 선거에서는 단 한 석도 차지하지 못하였다. 同黨은 상당기간 그 세력을 회복하지 못하다가 1958년에 와서 폭력혁명론을 당대회에서 정식으로 포기하고 다시 의회민주주의 원칙을 존중하는 노선을 채택하게 되었다. 그 후 공산당은 의회민주주의 원칙의 고수와 온건한 스타일의 정치적 행동을 해 왔고 이에 힘입어 총 득표율 10%의 정당으로 성장하였으나, 공산당의 이와 같은 노선을 그들의 공산주의 혁명을 달성하기 위한 전략으로 보고 불신하는 사람들이 자민당 지지자들 뿐만 아니라 다른 야당 지지자들 중에도 많이 있다(小山弘健, 1972).

社會黨이 의회민주주의의 절차적 원칙을 위협하는 행동을 하고 공산당의 의회민주주의 존중이 전략적인 후퇴에 불과할지도 모른다고 해서, 자민당을 민주적인 의회주의 정당으로 높게 평가하자는 것은 아니다. 자민당은 의원 선거시에 선거 자금을 과용하는 금전선거를 하고 있고, 또 자민당이 과반수를 잃고 사회당이나 공산당이 과반수를 차지한다고 할 때(이는 현재 실현 가능성이 있지만) 의회민주주의의 원칙에 따라 정권을 순순히 그들에게 넘겨 줄 것이라는 보장은 없는 것이다. 일본의 정당체계는 그 구성 정당이 채택하는 수단에 있어 원칙적, 표면적으로는 통합성이 높으나 그 실체가 이와 반드시 같다고는 볼 수 없겠다.

(ii) 일본 정당체계의 맥락적 특성

일본의 정당체계가 통합성이 강하지 못한 다당적 일당우위체계라면 그 체계는 정치과정에서 얼마나 중요한 역할을 수행하고 있는가? 우리는 무엇보다도 일본의 정당체계가 정책결정자의 충원과 정책결정 과정에 있어 중심적 역할을 하고 있음을 지적할 수 있다. 최고정책결정자인 일본 국회의원의 거의 모두가 정당에 소속해 있고, 국회의원 선거시 무소속으로 당선되는 몇 명 안되는 의원들도 선거 후에는 여당인 자민당에 입당하여 소속 정당을 갖는 것이 상례이다. 수상과 장관은 모두 집권당인 자민당 의원으로 대개 4선~5선 이상의 경력을 가지고 있는 고참 의원들이 겸하고 있다. 1975년 三木가 수상이 되었을 때 자민당 출신이 아닌 외부 인사를 文部省 장관에 임명한 적이 있으나 이를 제외한다면 일본 정부의 장관은 모두 당 출신이었다.

정당체계가 최고정책결정자의 충원 기관이라는 점에서 일본은 欧美諸國의 경우와 같으나 수상, 장관, 여당 의원들 중 관료 출신 정당인들의 비율이 높다는 특색이 있다. 우리가 잘 아는 吉田, 岸, 池田, 佐藤, 福田 등의 수상들, 역대 내각의 각료 중 40% 정도, 역대 중·참의원 의원의 30% 정도가 관료 출신 정당인들이었다. 1970년대 이후에는 田中, 三木, 鈴木 등 官界와 인연이 없었던 인사들이 수상이 되고 또 최근에는 내각과 국회에서의 관료 출신 정당인의 비율도 감소하고 있으나*, 관료 출신의 자민당 내에서의 비중은 그 수에 비해 아직도 높다(三澤潤生, 1967:17).

일본의 정당은 의원이나 각료와 같은 일본 정부의 최고정책결정자들을 배

* 고급관료출신 의원의 비율은 72년의 33.5%에서 76년 32.8%, 79년 21.8%로 낮아지고 있다.

출할 뿐만 아니라, 일본 정부의 중요한 정책결정기관이다. 일본 정부의 정책은 대부분各省에서 입안되지만, 그것은 집권당인 자민당내 정무조사회, 총무회, 국회대책위원회의 심의를 받은 후에 최종적으로 내각의 결정을 보아 국회에 제출되는 것이다. 그 중 자민당내 정무조사회의 심의가 무엇보다도 중요하다. 자민당 정무조사회로 온 안건은 우선 정무조사회 部會의 만장일치의 지지를 받아야 하고 그 다음 정무조사회 심의회의 승인도 얻어야 한다. 일본의 헌법, 외교, 안전보장 등 특수한 정책 문제는 특별히 구성된 정무조사회 특별위원회나 특별조사회의 심의를 받고, 그 다음 총무회와 役員會의 승인을 받도록 되어 있다(村川一郎와 Fukui, 1970).

이상의 정책결정과정의 경로에 나타난 바와 같이 집권당인 자민당은 최고 정책결정기관이지만 그 실체에 있어서는 관료기구의 역할이 英美的 경우와는 비교가 안 될 정도로 크다. 우선, 법률안, 예산안 등과 같은 주요 정책이 입안되는 곳이 관료기구이고 이 곳에서 입안된 것을 자민당이 심의하기 때문에 관료기구는 정책결정에 있어 자민당에 끗지 않게 큰 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 관료기구는 내각의 하부 기관으로 내각의 지시를 따르도록 되어 있으나, 내각의 수상과 각료는 그들의 임기가 대개 2년 밖에 되지 않고(자민당 총재의 임기가 2년이므로) 특히 수상은 당내 파벌 간의 역학 관계에 항상 유의해야 하기 때문에, 미국의 대통령이나 장관에게서 찾아 볼 수 있는 바와 같은 정책적 리이더십을 발휘하고 있지 못한 것이다. 둘째, 자민당이 선거시에 선거 자금이나 표를 동원해 준 諸利益團體의 요구에 입각한 정책을 주도적으로 수립하려고 할 때에도 關係省의 이해와 협조를 구하는 것이 상례이다.셋째, 자민당 내의 주요 役職, 특히 정무조사회장은 내각의 각료직과 마찬가지로 관료 출신 정당인들이 많이 맡아 왔고, 이들은 자민당 내의 정책결정 과정에서도 그들의 전문 지식과 관료기구와의 인연 때문에 순수 정당출신 의원보다 훨씬 큰 비중을 차지하고 있다.

일본의 야당들은 그들의 법률안이나 결의안을 국회에 제출한다 해도 거의 대부분의 경우 다수당인 자민당에 의해 부결되기 때문에 정책결정과정에 있어 긍정적 의미에서의 역할은 수행하지 못하고 있다. 그러나, 그들은 정책 결정과정에 있어 부정적인 의미의, 혹은 소극적 의미의 역할을 하고 있다. 첫째로 일본의 야당들은 자민당이 추구하고 있는 헌법 개정이나 중선거구제에서 소선거구제로의 선거법 개정과 같이 현 정치 질서에 지대한 영향을 미

칠 이슈에 대해 반대의 입장을 견지함으로써 자민당 정부의 독주에 제동을 걸었다고 볼 수 있다. 둘째로 일본의 야당들은 反美的인 외교정책을 주장함으로써 親美 일변도적인 외교정책을 견제하고 일본이 소련과 중공과 같은 사회주의 국가와의 친선을 도모하는 데 공헌하였다. 이 뿐만 아니라 일본 야당들의 反美的 자세는 자민당 정부가 이를 이용하여 미국의 군사적, 경제적 협조 요구의 압력을 어느 정도 완화시킬 수 있게 도와 주었다. 과거 자민당 정부는 미국의 일본에 대한 보다 신속한 군사력 증강 요구를 야당과 세론의 반대를 들어 반박한 예가 많이 있다. 셋째로 야당들도 일본 국민들의 실생활에 영향을 미치는 여러 법률안에 있어서는 그들이 요구하는 바를 부분적으로 반영시킬 수 있었다. 특히 사회복지에 관한 법률은 여·야당이 공동으로 성립시킨 예도 있다.

이상 우리는 일본의 정당체계가 정책결정과정에 있어 중심적 역할을 하면서도 그 역할 수행에 있어서는 관료기구에 상당히 의존하고 있음을 지적하였다. 이제 우리는 일본 정당체계의 또 하나의 맥락적 특성으로 정당체계와 일본 국민과의 관계를 살펴 보고자 한다. 유럽의 경우 대부분의 정당(특히 사회당이나 공산당)은 대중정당이고, 미국의 양대 정당은 유럽에서 볼 수 있는 바와 같은 대중정당은 아니나 미국인의 반 이상이 아직도 정당일체감(party identification)을 가지고 있다. 다시 말해 구미의 정당체계는 그 나라 국민의 상당 부분을 정치적으로, 혹은 심리적으로 조직해 가지고 있으므로 정당과 이들 국민 간의 유대 관계가 어느 정도 정착되어 있다. 일본의 정당들은 각기 그들의 지지자들을 확보하고 있지만, 대중정당인 공산당과 공명당을 제외하면 구미에서 볼 수 있는 바와 같은 유대 관계를 당원이나 지지자와 맺고 있지 못하다.

자민당은 전형적인 의원정당이다. 同黨은 엄청난 액수의 정치 자금을 財界로부터 받고 있으나, 票의 동원은 의원 개인의 후원회 조직에 의존하고 있고 이 후원회 조직은 자민당의 지부 조직과 상호 경합하고 있다. 이와 같은 경합 현상은 자민당이 한 선거구에 복수 후보를 공천하고 이를 후보들은 자민당 지부보다는 각자의 후원회 조직을 이용할 수 밖에 없기 때문에 아직 까지 불식되지 않고 있다. 이로 인해 자민당 지지자들은 당보다는 의원 개인이나 그들의 후원회 조직과 일체감을 갖고 있다(現代日本研究會, 1982: 93-134, 179-222).

제 1 야당으로 사회주의의 실현을 목표로 하고 있는 사회당도 4~5만의 당원을 가지고 있는, 의원과 노조 간부 중심의 간부정당이다. 同黨은 정치자금과 票의 동원 뿐만 아니라 의원 후보의 충원도 勞動組合總評議會(總評) 산하의 노동조합에 의존하고 있다. 사회당은 총평에 의존함으로써 제 1 야당의 위치를 유지하고 있으나, 이 때문에 사회 각종의 유능한 인재를 그들의 의원 후보로 내세우지도 못하고 보다 광범한 근로자 대중으로부터 지지를 획득하는 데도 실패하고 있다. 사회당은 1960년대 초부터 日常活動의 부족, 議員黨的 體質, 勞組機關에 대한 의존을 同黨의 결함으로 스스로 인정하고 나섰으나 아직도 이를 시정하지 못하고 있는 실정이다(Tsurutani, 1977: 117-137). 民社黨은 總評이 아니라 勞使間의 협조를 강조하는 全日本勞動總同盟組合會議에 의존하고 있다는 점을 제외하면 社會黨과 같은 議員 중심의 政黨이다(Tsurutani, 1977:163-170).

집권당인 자민당과 제 1 야당인 사회당의 일본 국민에 대한 조직적 구속력은 매우 약하고, 또 일본 국민들의 이 양당에 대한 심리적 충성심도 강하지 못한 것이다. 공산당과 공명당이 대중 정당으로 이러한 약점을 극복하고 있다 하나, 그들은 일본 정치의 대세를 좌우할 수는 없는 군소 정당에 불과하다.

(iii) 일본 정당체계의 동태적 특성

전후 일본의 정당체계는 두 가지의 동태적 특성을 나타내고 있다. 첫째는 일본의 정당체계가 양당체계로부터 다당체계로 변화했다는 사실이고, 둘째는 이러한 변화 속에서 자민당의 일당우위체계가 전후 지속되어 왔다는 사실이다.

일본이 미군의 점령으로부터 벗어난 1952년을 기점으로 볼 때 일본의 정당체계는 다당체계였다. 보수주의 정당으로 자유당(득표율* 47.9%)과 민주당(득표율 18.2%)이 있었고, 혁신 정당인 사회당은 사회당 右派와 左派(左右派 총득표율 21.3%)로 분열되어 있었다. 이 외에도 공산당이 있었으나 득표율 2.5%, 의석수 0으로 무시해도 좋은 정당이었다. 이와 같은 일본의 정당체계는 1950년대 말까지는 양당체계로의 발전 경향을 나타냈다. 1955년 사회당 우파와 좌파가 다시 결합하여 통일사회당을 이루하였고, 같은 해 말 자유당과 민주당도 합동하여 자유민주당을 결성하였다. 그리고 공산당의 당

* 득표율은 중의원 선거에 있어 총 유효투표의 득표율을 가리킴.

세는 여전히 득표율 2%선에 머물고 있었다. 자유민주당과 사회당이 구성하는 양당체계가 출범한 1955년 양당의 득표율은 각각 62.6%(자유당: 26%, 민주당: 36.6%)와 29.2%로 총 91.8%였다. 양당은 그 다음 번 1958년 선거에서도 이와 비슷한 90.7%의 득표율을 차지하였으나, 자민당의 득표율이 57.8%로 약간 하락한 반면 사회당의 득표율은 32.9%로 약간 증가하는 경향을 나타내었다. 그리고 이와 같은 경향은 일본의 식자들에게, 그들의 정당체계가 보수당과 노동당이 교대로 정권을 담당하는 영국과 같은 나라에서 볼 수 있는 양당체계로 발전할 수 있다는 희망을 주기도 하였다.

그러나 일본의 정당체계는 1960년대에 들어서면서부터 다당화하기 시작했다. 1960년 1월 安保條約을 공정했다고 해서 사회당으로부터 제명당한 西尾 일파가 民主社會黨을 창당하였고, 1967년에는 종교 단체인 創價學會가 그들의 정치 단체인 公明黨을 창당하였다. 그리고 1960년대 말부터는 공산당이 온건 노선의 체택에 힘입어 그간의 무시해도 좋은 세력에서 무시못할 세력으로 그 당세를 신장하였다. 이와 같은 다당화 경향은 1970년대에도 계속되어 1976년에는 신자유구락부가 자민당에서 분리되어 나왔고, 1979년에는 사회민주연합이 사회당으로부터 떨어져 나왔다. 이와 같은 신당들의 창당과 공산당의 당세 확장으로 자민당과 사회당의 양당이 차지하는 득표율은 1960년에는 85%로, 1963년에는 83.6%로, 1967년에는 76.7%로, 1969년에는 69%로, 1972년에는 68.7%로, 1976년에는 63.3%로까지 하락하였고 그 대신 민사당이 7%, 공명당이 10%, 공산당이 10%, 신자유구락부가 3%, 사회민주연합이 0.7% 정도를 각각 차지하게 되었다.

일본의 정당체계가 한때 양당체계로의 발전 경향을 보이다 다당체계로 변한 데 반하여 자민당은 집권당의 위치를 고수하고 있다. 자민당의 득표율은 1958년의 57.8%에서 1967년에는 48.8%로, 1976년에는 42.7%로 하락하여 자민당 단독 정권의 붕괴가 임박한 듯이 보였으나, 同黨은 1980년 총선거에서 47.9%의 득표율과 과반수보다 28석이나 많은 284석의 의석을 차지함으로써 단독 집권 종결의 전망은 1970년대 후반에 비해 매우 흐려졌다고 볼 수 있다.

自民黨政權에 실망한 유권자들이 제1 야당인 사회당을 지지하였다며 자민당 단독 정권은 이미 붕괴하였을 것이다. 일본 정당체계가 양당체계로의 발전 경향을 보이던 1950년대 후반에는 이러한 현상이 일어나는 듯하였으

나, 1960년대에 들어가 야당이 다당화하면서부터 社會黨의 득표율은 1958년의 32.9%에서 1969년에는 21.4%로, 그리고 1980년에는 19.3%로 감소하였다.

요약하면, 일본의 정당체계는 1950년대 후반에 보수(자민) 60%, 혁신(사회) 30%의 양당체계였던 것이 오늘날에는 보수(자민) 45%, 중도(신자유+민사+공명+社民連) 20%, 혁신(사회+공산) 30%로 변화하였고, 이러한 변화 속에서 자민당의 일당우위체계는 무난히 지속되어 왔다(石川眞澄, 1978; 白鳥 令, 1980; 高畠通敏, 1980).

(iv) 일본 정당체계의 속성과 정치적 안정

일본의 정당체계는 그 구성 요소의 수가 5~7개이나, 그 세력 분포에 있어 매우 안정된 다당적 일당우위체계이다. 집권 자민당은 중의원 의석수에 있어 과반수를 횡성 상회하는 의석을 차지하고 있기 때문에 불란서 제4공화국이나 전후 이탈리아에서 볼 수 있는 바와 같은 정치적 불안정은 일본 정당정치에서 일어날 수 없다.

그러나 일본의 정당체계는 英美의 정당체계들에 비해 통합성이 낫다는 결함을 가지고 있고 이것은 과거 정치적 불안정의 요인이었다. 일본의 자민당 정부와 사회당은 美日間의 샌프란시스코 평화조약 체결 당시부터 1960년의 美日安保條約改正에 이르는 기간 동안 서로 전혀 타협의 여지가 없는 정반대 되는 정치적 입장에서 격돌하였다. 사회당은 의회내의 수적 열세 때문에 그 안에서 자민당 정부의 정책의지를 꺾을 수 없었고, 이에 동당은 종종 의회내의 정치를 의회 밖으로 끌어내어 1960년 안보파동 시에는 일본의 의회정치를 위기에 몰아 넣은 적도 있었다.

1960년 안보파동 이후 일본의 정당체계는 그 구성 정당 간의 통합성이 높아지는 경향을 나타내고 있다. 1960년대와 70년대를 통해 사회당보다는 우파적인 강령과 정책을 가지고 있는 중도정당들이 생겼고, 1970년대 후반에 나타났던 자민당 단독 정부 붕괴의 임박성은 일본의 諸政黨들이 원외에서의 對政府 투쟁보다는 연합정부 구상에 열중하도록 만들었다. 그리고 일본 야당들의 연합정부 구상이 침폐를 당한 1980년 6월 선거 이후, 민사당은 그들의 정책 노선에 있어 자민당 정부쪽으로 기울어지는 경향을 두드러지게 나타내고 있고, 공명당도 이를 뒤따르고 있는 것 같다. 사회당 역시 1980년 선거 직전에 그간의 공산당과의 공투 노선을 버리고 공명당, 민사당과 제휴

함으로써 온전화의 경향을 보였었다.

일본 정당체계의 이와 같은 통합성은 現 中曾根 首相이 헌법개정운동을 주창하고 일본의 再軍備를 보다 강력하게 주장함으로써, 즉 자민당이 과거 보다 좀 더 右的인 정책을 추진함으로써 다시 약화되기 시작하였다. 岸가 안보파동으로 퇴진한 이후 일본 정계의 안정이 유지된 요인 중의 하나가, 自民黨이 헌법개정운동과 같은 모든 야당들이 반대하는 정치적 잇슈를 제기하지 않았다는 데 있었다는 것을 상기할 때, 中曾根가 그 우파 노선을 적극 추진한다면 그것은 일본 정당간의 관계를 다시 원외에서의 격돌 관계로까지 악화시킬 수도 있는 것이다.

일본의 여야가 헌법 구조와 같은 기본적인 문제에 대해서도 의견을 달리 하고, 또 국내의 정책에 있어서도 서로 타협이 어려운 노선을 견지하고 있는 상황 속에서, 諸政黨들이 명실상부한 대중정당이었다면 이들 정당들 간의 갈등은 보다 많은 수의 일본 국민들을 이에 참여시켰을 것이고 이로부터 발생하는 정치적 불안정은 실로 일본의 정당정치를 위기에 몰아넣었을 것이다. 그러나 다행히도 일본의 주요 정당들은 모두 간부 중심의 정당이고 그들의 지지자와의 관계도 간접적이고(의원, 후원회 조직, 노조 등을 통한) 느슨한 것이었다. 일본 정당의 이와 같은 성격 때문에 정당간의 정책적 통합성이 약한데도 불구하고 그 갈등은 어느 제한된 수준 이상으로 확대되지 않았다.

그러나 다른 한편, 일본의 주요 정당들이 모두 간부 중심의 정당이라는 사실은 일본 정당이 일본의 정치과정을 완전히 장악하고 있지 못하다는 것을 뜻한다. 戰前 일본의 군부는 국민들로부터 아무런 저항도 받지 않고 수십년간 계속되어 온 정당정치에 중지부를 찍을 수 있었다. 戰前의 일본 정당들도 오늘날의 일본 정당들과 마찬가지로 명사 중심의 정당으로 국민들과 밀접한 유대관계를 맺지 못했기 때문이다. 오늘날 일본의 권력 구조는 일본 자위대의 정치참여를 불가능하게 만들고 있고 또 관료기구나 이익단체들이 정당을 대신할 수도 없기 때문에 정당은 일본 정치과정에서 중심적 역할을 수행하고 있다. 그러나 일본의 諸政黨이 그들 이외의 권력 요소가 일본 사회에 등장하기 전에 그들의 지지 기반을 좀 더 조직적으로 다지지 않는다면 가까운 장래는 아닐지라도 먼 장래에 다시 위기 상황에 빠질 수도 있을 것이다.

일본의 정당체계는 그 동태적 특성에서 볼 때 “불안정한 안정” 체계에서 안정체계로 변하였다. 과거 일본의 정당체계를 “불안정한 안정”체계라고 부른 이유는, 집권 자민당의 득표율이 1970년대 후반까지 계속 하락의 경향을 보였고, 자민당이 정권을 잃을 경우 일본 정치가 어느 방향으로 갈지 매우 불투명하였기 때문이다. 사회당 주도 하의 야당 연합정권이 일본 사회에 급격한 충격을 가하거나, 美 점령기 중의 사회당 주도 하의 연합정권처럼 데드록에 빠지지 않으리라는 보장이 없었다. 또 일본의 보수 세력의 반응 역시 미지수의 변수였다. 이러한 의미에서 일본의 정당체계는 자민당 단독 집권의 지속에도 불구하고 “불안정한 안정” 체계라고 인식되었다(綿貫讓治, 1967:61-74).

일본 정당체계의 변화 양상은 이러한 인식의 기반을 침식하고 있다. 일본에 있어 중도 정당의 대두로 인해 자민당은 득표율이 45% 이하로 하락하였지만, 중의원의 의석은 과반수 이상을 유지할 수 있게 되었다. 그리고 이 중도 정당들은 자민당과 사회당과의 극한 대결을 완충시키는 역할을 하고 있다. 또 이들은 1980년 6월 선거 전에는 사회당과 제휴하여 연합정권을 수립할 것을 목표로 하였으나, 그 목표가 좌절된 1980년 6월 이후에는 사회당보다 오히려 자민당 정부쪽으로 기울어지는 경향을 나타내고 있다. 이제 자민당의 의석이 과반수 이하로 하락한다 하여도 일본의 정국이 혼미 상태에 빠질 가능성은 훨씬 줄었다. 왜냐하면 자민당은 그들쪽으로 기울고 있는 신자유구락부나 민사당의 도움을 얻어 그들 중심의 보수 지배체제를 유지할 수 있을 것이기 때문이다.

(2) 일본 정당체계의 決定要因

일본의 정당체계가 일당우위적인 성격을 가지고 있고, 그 통합성은 오늘날 증대하고 있으나 원래는 낮았고, 정치과정에 있어서 비교적 중심적 역할을 수행하고 있고, 그 변화 양상은 自民黨 中心의 보수 지배체제를 더욱 장기화시키는 경향을 지니고 있음은 이미 살펴 본 바와 같다. 그렇다면 일본 정당체계의 이와 같은 특성은 어떻게 설명될 수 있겠는가? 본고는 이를 역사적, 사회경제적, 정치적 요인의 세가지 측면에서 간단히 살펴 보고자 한다.

(i) 역사적 요인

우선 일본에 있어 자민당 지배의 일당우위체계가 유지되는 역사적 배경으로, 우리는 일본이 전통적으로 보수 지배의 사회였고 美 점령당국이 천황제의 존속을 허용하고 기존 관료체제를 통한 점령통치를 시행함으로써 이러한 전통이 전후에도 그대로 지속된 사실을 들 수 있다. 戰前의 관료체제는 戰後 민주화되었다고 하나 그대로 온존하였고 戰前의 二大保守黨인 政友會와 民政黨은 전후 自由民主黨으로 발전되었다고 볼 수도 있기 때문이다. 다시 말해, 明治, 大正, 昭和期를 통해 형성된 일본의 보수 세력 중 군부를 제외한 세력이 계속 자민당의 집권 기반을 이루고 있고, 이 점에 있어 일본은 전후 독일이나 이탈리아와 전혀 다른 것이다.

일본의 諸政黨間, 특히 자민당과 혁신정당 간의 통합성이 약한 것도 保守黨과 革新政黨間의 정치적 경쟁이 종전 후에야 비로소 허용되었다는 사실에서 찾아 볼 수 있을런지 모른다. 예를 들어 영국의 경우 보수당과 노동당의 정치적 경쟁이 합법적으로 시작된 것이 1900년이므로 양당은 80년 이상 서로 대결해 왔고 이 과정에서 양당 간의 통합성은 점차적으로 높아진 것이다. 戰前 일본에 있어 보수 정당과 혁신 정당 간의 정치적 경쟁이 없었던 것은 아니나 혁신 정당들은 정부의 탄압으로 자유롭게 정치 활동을 할 수 없었다. 일본 최초의 사회주의 정당인 사회민주당이 1901년에 결성되었으나 創黨即日로 그 활동을 금지 당했고, 그 후 1906년에 합법적으로 창립된 日本社會黨도 정부의 탄압으로 1년 밖에 존속하지 못하였다. 일본의 사회주의자들은 1910년 大逆事件의 발발과 더불어 대거 검거되었고 그 여파로 사회주의 운동은 10여년 이상 동면하게 되었다. 1920년대 초에는 日本社會主義同盟과 第一次 日本共產黨의 결성이 있었으나 둘 다 정부의 탄압으로 해산되었다. 남자보통선거법이 성립된 다음 해인 1926년에 결성된 노동농민당은 정부로부터 그 합법성을 인정받아 議會에 진출하였으나, 1926년 말에 제건된 공산당이 同黨의 이름을 빌어 대중 활동을 전개한 사건을 계기로 해산당하고 말았다. 그 후 非共產黨系의 사회주의자들은 全國勞農大衆黨과 社會民衆黨으로 결집되었고, 양당은 1932년에 사회대중당으로 통일되었으나 그들의 활동도 정부의 기본 시책을 따르는 한에서 허용되는 조건부적인 활동에 불과하였고, 일본이 군국주의의 길을 걷게 됨에 따라 혁신 정당은 이러한 활동마저 제한을 받게 되었다. 그리고 이상과 같은 탄압을 받은 과거를 가지고 있는 전후 일본의 혁신 정당들이 보수당과 통합성이 높은 정당체계를

이룩할 수 없었던 것은 조금도 이상한 일이 아닌, 어느 의미에서는 당연한 역사적 귀결이라고도 볼 수 있겠다(Totten, 1966).

일본의 정당체계가 오늘날 정치과정에서 비교적 중심적 역할을 수행하고 있는 것도, 다시 말해 일본의 정당정치가 정착되어 있는 것도 이 나라의 정당정치가 80여년의 오랜 역사를 가지고 있다는 사실과 무관하지 않다. 일본의 정당은 明治維新 직후 과두적 지배층의 분열에 그 기원을 두고 나타났다. 따라서 최초의 정당은 명치정부에 대한 반항 조직이었고 정부의 관료들은 모두 이러한 정당에 대해 적의를 가지고 있었다. 그러나 이렇게 시작된 일본의 정당들은 그들의 정치 권력에의 참여도를 점차적으로 확장시켜 大正期에는 정당정치가 표면적으로나마 확립되었다. 그리고 일본 정당의 이와 같은 세력 확장은 정당 자체가 관료 엘리트들을 그들의 지도자로 충원함으로써 가능해졌다는 점을 이 곳에 부기해 두고 싶다. 그 후 군국주의의 대두는 일본의 정당정치를 凋落시켰으나 군국주의의 패배와 더불어 일본의 정당은 표면적으로뿐만 아니라 실질적으로도 일본 정치의 주역으로 등장하게 된 것이다(Scalapino and Masumi, 1962).

(ii) 사회·경제적 요인

한 나라가 전통적으로 보수 지배의 사회였다고 해서 보수당이 계속 그 나라를 지배하라는 법도 없고, 또 한 나라의 정당정치의 역사가 길다고 해서 정당정치가 그 나라에 정착된다는 원칙도 없다. 다시 말해 앞서 살펴 본 역사적 특성 그 자체만으로 오늘날의 일본 정당정치를 이해하기는 어려운 것이다. 본 항은 자민당 정권이 전후 이룩해 놓은 사회·경제적 변화를 소개함으로써, 자민당 단독 정권이 지속되고 각 정당 간의 통합성이 높아지고 그 결과로 정당정치가 정착되는 기반을 살펴보고자 한다.

전후 일본의 사회·경제적 변화를 살펴 보는 데 있어 먼저 지적하지 않을 수 없는 주지의 사실은 일본 경제의 유례없이 빠른 성장이다. 전후 일본의 국민총생산량은 1973년까지 매년 평균 10% 전후의 성장율을 유지했고 그 결과 일본은 미국과 소련 다음의 경제대국으로 부상하였다. 그 이후 일본 경제는 저성장기에 접어들었으나 歐美 경제보다는 높은 성장율을 기록해 왔다. 전후 일본을 황폐한 패전국에서 세계 제 3위의 경제대국으로 발전시킨 것은 자민당 정부의 가장 큰 업적이고 자민당의 일당우위체계가 유지되는 기반이 되고 있다.

그렇다면, 일본의 경이로운 경제발전은 어떠한 면에 있어 자민당 정권의 기반이 되고 있는가? 이에 대한 답을 시도하기 전에 먼저 이와 같은 경제 발전의 결과가 자민당에게 반드시 유리하지만은 않았다는 점에 대해 살펴보기로 한다.

일본의 빠른 경제성장은 準工業社會였던 일본을 선진 공업사회로 전환시켰다. 자민당이 결성된 해인 1955년 일본은 總有業者中 제 1 차산업 종사자가 41.1%, 제 2 차산업 종사자가 23.8%, 제 3 차산업 종사자가 35.1%인 準공업 사회의 산업구조를 가지고 있었으나, 1975년에는 總有業者中 제 1 차산업 종사자가 13.8%, 제 2 차산업 종사자가 34.4%, 제 3 차산업 종사자가 51.8%의 선진 공업사회로 전환되었다. 이 기간동안 자민당의 총득표율은 62.6%에서 46.8%(1972)로 하락하였고, 자민당 득표율의 이와 같은 하락은 자민당의 지지 기반인 제 1 차산업 종사자의 비율이 總有業者의 41.1%에서 13.8%로 감소한 반면 혁신정당의 지지 기반인 제 2 차산업 종사자의 비율이 23.8%에서 34.1%로 증가한 데서 찾아 볼 수 있다. 그리고 일본정치 전문가들은 1960년대에 이미 이와 같은 변화 경향을 간파하고 자민당 정권은 조만간 붕괴할 수 밖에 없음을 예고하기도 하였다(일본의 國勢調査).

그러나, 산업구조의 이와 같은 변화가 사회당의 득표율 증가에도 아무런 도움을 주지 못하였다는데서 자민당 집권이 계속되는 이유를 찾아 볼 수 있다. 이미 지적한 바와 같이 자민당 득표율의 하락이 제 1 야당인 사회당 득표율의 향상으로 전환되지 않고 사회당 자체의 득표율도 오히려 하락 현상을 나타내고, 자민당과 사회당에 실망한 유권자들의 표가 중도야당들과 공산당에 분산되고 있기 때문에 자민당의 집권이 유지되고 있는 것이다. 그렇다면, 사회당의 득표율이 계속 하락세를 나타내고 중도정당들과 공산당이 대두한 사회·경제적 기반은 어디에 있는가? 그것은 다름아닌 일본 국민의 생활 향상과 중간계층화이다.

일본에 있어 경제성장의 결과는 일본 국민에게 비교적 공평하게 배분되었다. 일본에 있어 平均年收가 가장 높은 관리직의 소득증가율이 1965년은 1955년의 2.4배, 1975년은 1955년의 7.2배인 데 비하여, 平均年收가 가장 낮은 미숙련 노동직과 농업의 경우는 소득증가율이 각각 1965년이 1955년의 3.7배와 3.1배, 1975년은 1955년의 12배와 13.8배로 관리직보다 훨씬 높은 증가율을 보이고 있다. 그 결과 平均年收가 가장 높은 관리직과 가장 낮은

농업의 소득격차가 1955년에는 거의 4:1에 가까웠으나 1965년에는 3:1로 감소하고 1975년에는 平均年收가 가장 낮은 직종이 미숙련 노동직종으로 대치되어 관리직과 이 직종간의 소득격차는 2.3:1로 줄어들고 있다. 전 직종의 소득수준이 1955년과 1975년 사이에 현저하게 상승하고 있는 한편, 직종간의 소득격차는 일관되게 감소하고 있는 것이다(富永健一, 1979:43-47).

이와 같은 분배의 결과로 일본 국민의 생활수준도 현저하게 향상되었다. 이를 세대별 내구소비재 보급율의 변화 추이를 통해 살펴 보면 다음과 같다. 우선 어느 세대에나 필요하다고 볼 수 있는 전기 냉장고의 세대별 보급율은 1960년 도시의 경우에는 15.7%, 농촌의 경우에는 2.5%밖에 안되었으나, 1970년에는 각각 90.8%와 83.1%로 증가하게 되었고 현재 이 보급율은 도시이전 농촌이전 간에 거의 100%에 가깝다. 그외 전기세탁기, 전기청소기, 컬러 T.V. 등의 보급율도 이와 비슷한 증가 현상을 보이고 있다. 풍요한 생활의 가장 중요한 지표라고 할 수 있는 승용차의 보급율은 1960년 초기에는 경제기획청의 조사 대상에서도 빠질 정도로 미미하였으나 1968년 13.1%, 1970년 22.1%, 1976년 44.0%, 1980년 57.2%의 빠른 증가 추세를 나타내고 있다. 요약컨대, 일본 국민의 생활수준은 1960년대의 전기 냉장고와 컬러 T.V.의 수준에서 1980년대의 승용차 수준으로 향상된 것이다(時事年鑑, 1961, 1969, 1971, 1977, 1981).

이상과 같은 일본인들의 생활수준의 향상은 일본 사회의 계층구조에 있어 중간계층이 차지하는 비율을 높여주고 있다. 일본의 사회계층에 대한 연구 결과에 따르면 일본인의 중간계층귀속의식은 1955년의 42.5%에서 1965년의 56.3%, 1975년의 77%로 증가하고 있고, 일간신문의 세론조사는 일본인들 중 그들의 생활정도를 “中”이라고 답하는 비율이 오늘날 90%에 달하고 있음을 보여주고 있다. 다시 말해, 일본의 노동자들도 이제는 대부분 그들의 생활정도를 중간에 속한다고 생각하고 있는 것이다(富永健一, 1979:365-388).

이상 살펴 본 바와 같이 일본 국민의 생활향상과 중간계층화는 이데올로기적 계급정치의 호소력을 감퇴시키고 일상적 이해관계에 따른 이익정치가 일본 정치의 주류로 형성되는 기반을 제공하였다. 일본 사회의 이와 같은 변화에도 불구하고 사회당은 1960년대 초에 계급정당에서 국민정당으로의 전환을 꾀했던 江田비전을 거부하고 그 후 1970년대의 대부분의 기간을 통

해 구태의연한 이데올로기적 계급투쟁노선을 고수함으로써 일본 국민의 지지를 점점 잃게 되었던 것이다. 이에 반해 같은 기간 동안에 공산당은 이데올로기적 계급투쟁을 선동하기보다는 지역 주민의 세금문제, 의료문제, 공해문제와 같은 일상적 문제의 해결에 힘을 기울여, 1960년대 초까지 거의 의석을 획득하지 못했던黨으로부터 1970년대에는 득표율 10% 정도, 중의원 의석수 30석의 정당으로 성장하였다(朝日新聞社編, 1973). 또 민사당, 공명당, 신자유구락부, 사민련의 중도정당도 그 세력을 확장시키고 있는 것이다. 그리고 1970년대 말부터 일본 사회당과 同黨의 지지 기반인 總評이 온전화하고 있는 경향이나, 1980년대에 들어 민사당과 공명당 등의 중도정당이 보수화의 경향을 보이고 있는 것이나, 야당들이 과거와는 달리 의회 밖의 극한 투쟁을 삼가하는 경향 등은 모두 일본 사회의 이상과 같은 변화를 반영하고 있는 것으로 보아 무방할 것이다.

요약컨대, 일본의 경제성장과 국민생활수준의 향상이 자민당의 지지율을 상승시키지는 않았지만, 일본 정치를 脫이데올로기화시켜 혁신정치를 후퇴시키고 중도정치의 정착에 공헌하여 야당세가 혁신과 중도로 나누어지게 하였고, 이것이 자민당 중심의 다당적 일당우위체계의 유지에 공헌하였다. 이와 아울러 자민당 정부의 이러한 업적은 각 정당의 이념과 정책노선을 보다 온전화시킴으로써 일본 정당체계의 통합성 제고에도 크게 이바지하였다고 볼 수 있다.

(iii) 정치적 요인

자민당은 창당 이래 同黨의 금권체질과 파벌체질에서 기인하는 부정부패 문제 때문에 계속 곤욕을 치러 왔다. 1960년대 후반의 “검은 안개” 사건은 오늘날에도 일본인들의 뇌리에 생생히 살아 있고 “특히드 수뢰 사건”은 아직도 최종 판결이 나지 않은 상태에서 자민당의 위신을 추락시키고 있다. 자민당이 이와 같은 부정부패 사건 속에서도 그 정권을 유지할 수 있었던 배경에는 일본을 세계 제3위의 경제 대국으로 이끌어 올린 업적 외에도 同黨의 선거조직이나 일본의 선거제도와 같은 정치적 요인이 있다.

자민당이 대중정당이 아니고 말단 대중조직을 가지고 있지 않다는 것은 앞서 지적한 바와 같다. 이러한 상황에서 자민당의 말단 조직 역할을 하고 있는 것은 일본의 촌락공동체이다. 市町村議員 선거 때에는 대체로 “部落推薦制”的 방식으로 후보가 추천되어 그 후보는 그 부락민 전체의 지지를 받

는 것이 상례이다. 일본의 公明選舉連盟의 조사에 의하면, 1967년의 통일지방선거 때 町內會나 部落會가 후보를 추천한 일이 있다고 응답한 수는 전샘플의 41%, 1975년의 통일지방선거 때에는 38%에 이르렀다. 이 비율은 67년 東京都區 샘플의 경우에도 22%에 이르렀다. 이렇게 선출된 地方役職者의 집합으로 地方政治地盤이 이루어지고 이를 지배하고 있는 것이 縣會議員이다. 그리고 중의원 의원은 數名 이상의 縣會議員의 지지를 확보함으로써 그들이 지배하고 있는 地方政治地盤을 획득하게 되는 것이다(三宅一郎, 1977).

그러나 이와 같은 保守政治의 地盤은 공업화와 도시화로 점점 쇠퇴하는 경향을 나타내었고 이에 대응해서 나온 선거 조직이 개인의 후원회 조직이다. 자민당의 의원이나 후보들은 그들의 후원회 회원들에게 정부와 관련된 서비스를 제공하고 지역 활동을 지원하며 개인적 도움을 주는 대신, 선거 때에 그들로부터 확고한 지지를 받을 수 있는 것이다. 田中角榮을 비롯한 자민당의 부패 정치인들이 여론의 비난에도 불구하고 계속 최고 득표에 가까운 지지율을 가지고 중의원에 당선되는 것은 무엇보다도 이와 같은 개인 후원회의 조직에 힘입고 있는 것이다. 自民黨議員들은 50년대에 이미 개인 후원회 조직의 결성을 마쳤다고 하고, 이 후원회 조직의 회원만도 총 1천만 명을 넘는다고 한다. 60년대에 들어와서는 사회당과 민사당의 의원 후보자들도 그들 각자의 후원회를 조직하기 시작하였고 공산당도 개인 후원회는 아니지만 당 후원회를 발족시켰다. 현재 후원회는 자민당의 독점물이 아닌, 일본 정당 모두의 득표 조직이 되고 있고, 공명선거연맹의 각 당 투표자의 후원회 가입율에 대한 조사(표 1)는 각 당의 후원회 조직 상황을 나타

표 1. 투표자 중의 후원회 가입률(%)

투표경당	1967	1969	1972	1976
自民黨	8	12	13	20
社會黨	5	9	7	13
民社黨	7	18	6	16
公明黨	16	49	25	24
共產黨	9	17	16	18
新自由	—	—	—	—
전샘플	6	12	10	14

출처 : 公明選舉連盟總選舉調查

내 주고 있다. 특히 이 조사는 사회당이 개인 후원회의 조직에 있어 가장 뒤떨어져 있다는 것을 보여주고 있다. 그리고 이와 같은 후원회 조직의 운영에는 막대한 자금과 정부 관청의 협조를 필요로 하기 때문에, 어느 정당 보다도 집권당인 자민당이 유리하다는 것은 말할 나위가 없다(三宅一郎, 1977; 現代日本研究會, 1982:112-117).

현재 일본은 의원 정수 3~5명의 중선거구제를 채택하고 있는데 이 제도가 자민당에게 반드시 유리하다고 볼 수는 없다. 만약 일본이 소선거구제를 채택한다면 자민당은 현재의 득표율로 80%에 가까운 의석을 차지할 수도 있기 때문이다. 자민당은 1956년, 1965년, 1972년 3차례에 걸쳐 선거제도 개혁을 시도했으나 야당과 매스컴의 완강한 반대로 그 뜻을 이루지 못하였다. 그러나 중선거구제도는 특히 4인 선거구와 5인 선거구에 있어 군소정당 후보의 당선을 가능하게 함으로써 야당의 다당화에 이바지했다고 말할 수 있겠다.

일본의 선거제도 중 자민당에게 유리한 요소는 도시 선거구와 농촌 선거구 간의 유권자 수의 불균형이다. 의원 1인당 유권자 수의 전국 평균은 약 15만 명에 이르나 대도시 선거구의 경우에는 이것이 약 25만 명에 이르는 반면, 어떤 농촌 선거구의 경우에는 10만 명도 되지 않는다. 도시 선거구와 농촌 선거구 사이의 이와 같은 불균형은 농촌 인구 중 상당 부분이 도시로 이주했음에도 불구하고 기본적으로는 종래의 선거구제를 그대로 유지하고 있기 때문에 생긴 것이다. 집권 자민당은 그 어느 지역에서보다도 농촌에서 높은 지지를 받고 있기 때문에 농촌 선거구의 인구 축소에 비례하는 의석 축소를 감행하지 않고 있으며, 이것 역시 자민당으로 하여금 과반수 이하의 득표율로 과반수 이상의 의석을 확보하게 해 주는 요인중의 하나이다(現代日本研究會, 1982:108).

3. 韓國 정당체계의 속성과 그 결정 요인

(1) 韓國 정당체계의 속성

韓國의 정당체계는 여야당 간에 정권 교체가 일어난 적이 없는 체계라는 점에서 日本의 정당체계와 유사하게 보일지 모르나, 이를 제외한 여러 가지 측면에서 日本 정당체계와는 매우 다른 특징을 가지고 있다.

첫째로 韓國의 정당체계는 제 1 공화국의 전반기를 제외하면 대체로 일관되게 양당적 일당우위체계를 형성하고 있다. 제 1 공화국 말기인 1958년 국회의원 선거의 경우 집권당인 自由黨이 총 유효투표의 42.1%, 제 1 야당인 民主黨이 34.2%, 統一黨이 0.6%, 무소속이 21.5%의 득표율을 획득함으로써 양대 정당의 총 득표율은 전체의 76.3%에 이르고 있고, 이는 경당 득표율의 거의 전부에 해당한다. 제 2 공화국의 경우 民主黨은 41.7%의 득표율밖에 기록하지 못했으나 의석수에 있어서는 총 의석의 75.1%를 차지하였고, 그 후 同黨은 新派와 舊派로 분열되어 의회 내에서 민주당 新·舊派의 양당체계를 형성하였다.* 제 3 공화국과 제 4 공화국에 있어서도 民主共和黨과 新民黨이 국회의원 선거의 경우 총 유효투표의 80%나 70% 정도를 획득하여 의석의 거의 전부를 양당이 차지하기에 이르렀고, 제 5 공화국의 경우도 집권당인 民主正義黨과 제 1 야당인 民主韓國黨은 총 유효투표의 57.2%를 가지고 총 의석의 84%를 차지하고 있다(韓昇助, 1976:237-244).

둘째로 韩國 정당체계를 양당적 일당우위체계라고 하지만 야당이 자유롭게 정권을 획득, 유지할 수 있는 기회가 제 1 공화국에서 제 4 공화국까지의 기간을 볼 때 종국적으로 허용되지 않았다는 점에서, 한국의 정당체계는 사르토리가 말하는 패권정당체계(Hegemonic Party System)의 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 우리의 경우 제 1 공화국, 제 3 공화국, 제 4 공화국 말기에 야당의 득표율이 여당의 득표율에 육박하는 신장세를 보이고 있으나 그것이 더 이상의 발전을 보이기 전에 정치의 게임규칙 자체가 변하였던 것이다. 그러나, 제 1 공화국에서 제 4 공화국에 이르기까지의 韩國 정당체계는 야당세가 여당세를 매우 가깝게 따라갈 수 있었다는 점에서 멕시코의 패권정당체계와는 다르다.

셋째로 韩國의 정당체계는 각 정당의 정강과 정책 면에서 높은 통합성을 보이고 있으나, 정치적 절차 면에서는 그렇지 못하다는 특성을 가지고 있다. 남북 분단은 혁신정당이 설 땅을 사실상 거의 전부 빼앗아 갔고, 그 결과 건국 이후 오늘에 이르기까지의 주요 정당은 모두 보수주의 정당이었다. 그리하여 그들의 정강은 한결같이 자유주의 경제원칙에 입각한 경제발전과 미국을 비롯한 우방과의 친선관계 유지를 주장하였다. 물론 각 정당이 주장

* 무소속이 총 유효투표의 46.8%를 획득함으로써 가장 높은 득표율을 보였으나 총 의석의 22%밖에 차지하지 못하였고, 기타 사회대중당, 자유당, 한국사회당, 통일당 등은 무시해도 좋을 정도의 득표율밖에 획득하지 못하였다.

했던 정강·정책의 세부 사항을 보면 차이가 있지만, 日本의 自民黨과 제 1 야당인 社會黨에서 찾아 볼 수 있는 바와 같은 정강·정책 면에서의 질적 차이는 없었던 것이다.

그러나 韓國의 각 정당은 정치적 절차에 대해서는 서로 상당한 차이를 보이고 있다. 제1·3공화국의 존속 기간에 있어서는 각 정당이 자유민주주의적 절차를 신봉하였으나 그 해석에 있어 상당한 차이를 나타냈었다. 집권당은 야당이 다수의 횡포라고 부르는 행동을 계속했고, 야당은 국회 내외에서 反政府 극한 투쟁을 종종 전개하였다. 제 4 공화국에 와서 집권당과 야당은 우리의 정치적 절차에 대해 좀 더 근본적인 차이를 노정하였다. 집권당의 총재가 서구 자유민주주의 체제는 국력의 낭비를 초래한다는 이유에서 민주주의의 “토착화”를 주장한 데 반해 야당은 이를 반대했기 때문이다. 제 5 공화국에 와서도 집권당과 야당 간에 커다란 정책적 차이는 없으나 그들 간에 절차 면의 동의가 이루어지지 않았다는 것은 야당 국회의원의 61.1%가 체제 문제(정치발전과 개혁정치)를 가장 중요한 정책 문제로 들고 있다는 조사 결과에 반영되어 있다(吉昇欽·李洪九, 1981:34).

넷째로 韩國의 정당체계는 우리의 정치과정에서 독립적으로 중심적인 역할을 수행하지 못하고 있다. 다시 말해, 정당정치는 아직도 우리의 정치통토에 뿌리를 내리지 못하고 정당 이외의 권력 요소에 기생하고 있다. 제1·3·4공화국의 집권당들이 모두 대통령의 막강한 권력에 의존하는 기생정당이었다는 것은 그들이 최고권력자와 그 운명을 같이 했다는 사실에 명백히 나타나 있다.

韓國의 집권당들이 기본적으로는 기생정당들이었지만, 제1·3공화국의 집권당은 제 4 공화국의 집권당보다는 중요한 정치적 위치를 가지고 있었다. 제1·3공화국의 대통령 선거는 유권자 전체가 참여하는 직접선거이었고 이들의 동원은 정당조직이 없이는 불가능했기 때문에 정당은 최고 권력의 유지에 상당히 중요한 조직이었다. 이 뿐만 아니라 제1·3공화국의 각료들은 대부분 정당에 소속해 있었고 정당은 정책결정과정에도 어느 정도의 영향력을 행사할 수 있었다. 제 4 공화국에 들어와 선거는 그 전에 가지고 있던 중요성을 잃게 되었고 이에 따라 집권당의 역할도 축소되었다. 제 5 공화국의 집권당도 최고 권력에 의존해서 창당되었다는 점에서는 과거의 정당들과 다를 바 없고, 同黨이 일거에 이러한 의존성을 탈피하고 독립적으로 최고 권력을

생산·유지시키는 정당으로 비약하기는 어려울 것이다.

韓國의 정당들은 여당이든 야당이든 간에 대중조직을 가지지 못한 간부정당이다. 과거의 집권당들이 100만 당원을 가지고 있다고 모두 자랑하였지만 그들 중 대부분은 명목적 당원에 불과하였다. 韓國의 정당조직은 관료조직이나 지역사회의 유지조직이 그 지역민들에게 미치고 있는 영향력을 전혀 대치하지 못하고 있다. 제3공화국의 집권당은 사무당원제를 채택하여 정당의 역할을 제고시키려는 노력을 보였으나, 그 노력이 집권자와 여타 정치적 실력자의 반대로 수포로 돌아갔다는 것은 주지의 사실이다.

다섯째 韓國 정당체계의 동태적 특성으로 양당체계화의 경향과 불연속적인 변화를 들 수 있다. 과거 우리의 정당체계가 국회의원 선거의 경우 집권당과 제1야당이 70~80%의 득표율이나 의석율을 점하는 양당체계였다는 사실은 앞서 지적한 바와 같으나, 韩國의 정당체계가 각 공화국의 초기부터 양당체계였던 것은 아니다. 각 공화국의 초기에 우리의 정당체계는 예외없이 다당제의 성격을 나타내고 있었다. 제1공화국 초기의 韩國 정당체계는 국회의원 선거에 참여한 정당의 수가 30~40개에 이르고 무소속이 총 유효투표의 반 정도를 차지하는 어느 의미에서는 원자화된 정당체계였고, 제2·3·4공화국의 정당체계는 4~5개의 정당으로 구성된 다당체계였다. 그러나 이들 정당들은 집권당과 제1야당을 제외하고는 모두 한·두번의 선거를 치르는 동안에 유명무실한 정당으로 전락해 버렸던 것이다. 韩國 국민들은 제1공화국에서 제4공화국에 이르기까지 일관되게 양당제를 선호하는 정치적 선택을 했기 때문이다. 제5공화국은 다당제를 지향하고 있고 국회의 의석은 집권당인 민정당과 야당인 민한당과 국민당이 나누어 차지하고 있으나, 韩國 국민의 양당제 선호성을 고려한다면 제1야당이 準與黨化하지 않는 한 다음 선거에서 제1야당은 제2야당보다 용이하게 의석수를 증가시킬 수 있을 것이다.

韓國의 정당체계는 각 공화국의 기간에 있어 양당제화하는 경향을 나타냈으나, 건국 이후 오늘에 이르기까지 연속적인 발전을 하지 못했다. 제1공화국의 집권당인 자유당은 이승만 대통령의 하야와 더불어 완전 붕괴하여 버렸고, 제3·4공화국의 집권당인 민주공화당도 박정희 대통령의 서거 이후 해체되었다. 각 공화국의 집권당이 공화국이 바뀔 때마다 거의 붕괴되거나 해체된 데 반해, 야당은 제4공화국까지는 그런데로 명맥을 유지해 왔다.

제 1 공화국의 민주당은 제 2 공화국의 민주당, 제 3·4 공화국의 신민당으로 이어져 내려왔다고 볼 수 있기 때문이다. 그러나 제 5 공화국에 들어와 여당이든 야당이든 과거의 정당들은 거의 모두 해체되고 새로운 정당체계가 형성되어 있음을 주지의 사실이다.

요약컨대, 韓國의 정당체계는 일당우위체계이거나 패권적인 체계이고, 그 구성요소 간의 통합성은 약하고, 그 존재와 역할이 정당 외의 권력요소에 의존하고 있으며, 양당체계화의 경향을 가지고 있으나 이러한 경향이 충분히 발전되기 전에 불연속적인 변화를 거듭하는 특성을 가지고 있다.

(2) 韓國 정당체계의 결정요인

韓國 정당체계의 몇 가지 특성을 살펴 보았지만 그 중 가장 중요한 특성은 정당체계가 우리의 정치적 맥락에서 중심적 역할을 하지 못하고 정당 외의 권력요소에 기생하고 있다는 사실이다. 여야 간의 정권교체가 없었던 것도, 정당 간의 통합성이 제고되지 못한 것도, 또 우리의 정당체계가 연속적 발전을 하지 못한 것도 모두 韓國 정당체계가 주변적이고 기생적인 성격을 극복하지 못했기 때문에 나온 결과이다. 그렇다면 韩國의 정당체계는 왜 주변적이고 기생적인 위치를 극복하지 못하고 있는가? 여기서는 몇 가지 요인만을 생각해 보기로 한다.

우선 우리는 정당정치의 역사까 그리 길지 않다는 사실을 들 수 있겠다. 매우 상식적인 사실이지만, 어떠한 제도적 장치이든 그것이 한 나라의 풍토에 뿌리를 내리려면 오랜 세월이 걸리는 것이다. 특히 그것이 서양에서 기원한 제도일 경우에는 더욱 그러할 것이다. 日本의 경우에도 정당정치가 정착되는 데에는, 처음 정당이 발생한 것이 1800년대 말이므로, 두 세대 이상이 걸렸다고 보아야 할 것이다.

둘째로 우리 국민들의 정치불신감도 정당정치의 발전을 저해하고 있다. 우리 국민들은 그들의 지적 수준이 높을수록 정치적 지도자들이 국민의 복리보다는 사리사욕에 얹매여 있다고 보는 경향이 강하고, 정치인들의 집단인 정당에 대해서도 유사한 생각을 가지고 있다. 특히 과거 정당 내의 파벌투쟁은 그 투쟁이 정책보다는 개인적 이해관계에 기반한 것이 많았고, 또 朝鮮時代의 당쟁의 피해와도 연상적으로 이해되어 정당의 이미지를 악화시킨 감도 없지 않다. 그 결과 우리 국민들의 거의 대다수는 여당이든 야당이

든 간에 정당활동에 참여하기를 꺼리고 있는 실정이다. 우리 국민들은 그들 각자의 이익 추구에 있어서도 정당보다는 관료기구를 이용하고 있다. 아니, 아직도 대다수의 국민들은 그들의 이익 보호를 적극적으로 추구하기보다는 그들의 생활에 官의 간섭이 없기를 바라는 소극적 자세를 가지고 있고, 이익 보호를 적극적으로 추구하는 소수 계층은 정당보다는 관료기구를 비롯한 여타의 국가기관에 직접 접근하는 예가 훨씬 더 많다. 이는 정당이 우리의 정치과정에서 주변적 역할 밖에 하지 못하기 때문에 나온 결과이나, 우리 국민들의 이러한 성향이 정당을 약화시키는 악순환을 초래하고 있는 것이다.

그러나 우리 국민들의 정당관에 아무런 발전이 없다는 것은 아니다. 역대 국회의원 선거의 결과는 우리 국민들의 정당에 대한 부정적인 태도가 많이 완화되었다는 것을 나타내 주기 때문이다. 1948년, 1950년, 1954년 국회의원 선거 때에는 무소속의 득표율이 총 유효투표의 42.2%, 60.0%, 33%에 달했으나, 그 이후 오늘날에 이르기까지 무소속의 득표율은 크게 감소해 10% 선에 머물고 있다. 이로 보아 우리 국민들이 정치는 무소속에게보다는 정당에게 맡겨야 된다는 태도를 가지고 있음이 명백하다(安秉永, 1982).

마지막으로, 그러나 정당정치의 정착을 저해한 가장 중요한 요인은 최고권력의 성격이었다. 제 1공화국의 李大統領은 나중에 여당인 자유당의 창당을 승인하였지만, 처음에는 정당정치가 과당정치를 초래한다 하여 정당을 만드는 것을 기피하고 또 기존 정당들로부터도 초연한 태도를 취했었다. 제3·4 공화국의 朴大統領도 그가 총재인 공화당으로부터도 초연하고자 노력하였고 제 4공화국시에는 민주공화당의 기구와 조직을 축소시키기도 하였다. 李大統領은 그가 가진 카리스마로 국민을 직접 동원할 수 있었고 朴大統領은 정당보다는 행정·정보·강제력을 다루는 국가기관을 자신의 지지 기반으로 육성하였다.

韓國 정당의 최고권력에 대한 기생성이 약화·극복되기는 커녕 오히려 강화된 것은 우리의 헌법 구조와도 무관하지 않다. 우리의 헌법 구조는 대통령 중심제였고 대통령 중심제에서의 대통령은, 그의 재임기간 동안에는 의원 내각제에서의 수상과 달리 집권당 내에서의 자신의 지지 기반에 크게 구속을 받지 않기 때문이다. 특히 제 4공화국의 헌법은 與圈을 공화당과 유정회로 양분시킴으로써 대통령의 여당에 대한 의존성을 더욱 약화시킨 바도 있다.

4. 결 어

다당체계가 정치적 불안정을 야기하기 쉽고 양당체계가 정치적 안정에 이 바지 한다는 것은 얼마 전까지만 하여도 우리의 일반적 상식이었으나 제5공화국은 이러한 상식과는 다르게 다당체계의 수립을 지향하고 있다. 본고는 다당체계를 가지고도 정치적 안정을 유지해 온 일본의 경우를 소개함으로써 다당체계가 정치적 불안정을 야기하기 쉽다는 우리의 종래의 인식이 반드시 정확한 것은 아니었다는 것을 예시하였다. 그러나 일본이 정치적 안정에 공헌하는 다당체계를 가지고 있는 것은 일본 특유의 역사적, 사회·경제적, 정치적 발전의 결과이고, 이러한 발전을 어느 나라나 모방할 수 있는 것이 아 니라는 것도 본고는 밝혔다.

본고는 한국 정당체계의 특성을 살펴봄으로써 우리가 정치적 안정에 도움이 된다는 양당체계를 가지고도 정치적 안정을 유지하지 못한 이유를 고찰하였다. 이 고찰에서 우리는 한국 정당체계의 가장 큰 문제점은 양당체계나 다당체계냐의 문제가 아니라 그것의 주변적이고 기생적인 성격임을 지적하였고, 아울러 우리의 정당체계가 왜 이러한 성격을 극복하고 있지 못한가에 대해서도 생각해 보았다.

<参考文献>

吉昇欽·李洪九

1981 『第11代國會議員의 役割認知에 關한 研究』, 서울, 韓國議會發展研究會.

安秉永

1982 “韓國의 政黨體制와 政黨內의 派閥行態,” 『金雲泰博士華甲紀念論文集：韓國政治行政의 體系』, pp. 81-113, 서울, 博英社,

李起夏

1961 『韓國政黨發達史』, 서울, 議會政治社.

李正馥

1980 “The Japanese Press in U.S.-Japan Security Treaty-Crisis,” 『社會科學論文集』, 4卷, pp. 99-136, 서울, 서울大學校 社會科學大學.

韓昇助

1976 『韓國民主主義와 政治發展』, 서울, 法文社.

韓太壽

1961 『韓國政黨史』, 서울, 新太陽社.

現代日本研究會

1982 『自民黨의 長期執權研究』, 서울, 한길사.

Cole, Allan B. et al.

1966 *Socialist Parties in Postwar Japan*, New Haven, Yale University Press.

Duverger, Maurice

1964 *Political Parties*, London, Methuen.

Eckstein, Harry

1974 "Party Systems," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11, 436-453, New York, Macmillan.

Fukui, Haruhiro

1970 *Party in Power*, Canberra, Australian National University Press.

Hermens, Ferdinand A.

1941 *Democracy or Anarchy?: A Study of Proportional Representation*, Los Angeles, University of Notre Dame Press.

Michels, Robert

1962 *Political Parties*, New York, Free Press.

Neumann, Sigmund (ed.)

1956 *Modern Political Parties*, Chicago, University of Chicago Press.

Ostrogorskii, Moisei I.

1902 *Democracy and the Organization of Political Parties*, 2 vols., London and New York, Macmillan.

Sartori, Giovanni

1976 *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.

Scalapino, Robert A.

1967 *The Japanese Communist Movement, 1920~1966*, Los Angeles, University of California Press.

Scalapino, Robert A. and Junnosuke Masumi

1962 *Parties and Politics in Contemporary Japan*, University of California Press.

Totten, George O.

1966 *The Social Democratic Movement in Postwar Japan*, New Haven, Yale University Press.

Tsurutani, Taketsugu

1977 *Political Change in Japan*, New York, David McKay Company, Inc.

Unkelbach, Helmut

1956 *Grundlagen der Wahlsystematik*, Göttingen, Vandenhoeck.

増島 宏

1966 『現代日本の政黨と政治』, 東京, 大月書店.

中村菊男

- 1968 『シリーズ 私の講義 5』, 東京, 大門出版.
- 大西典茂・北西 尤・山田 浩
- 1977 『入門現代日本の政治』, 東京, 法律文化史.
- 堀江 澄・池井 優(編著)
- 1980 『日本の政黨と外交政策』, 東京, 慶應通信社.
- 小山弘健
- 1972 『増補 戦後日本共産黨史』, 東京, 芳賀書店.
- 三澤潤生
- 1967 「政策決定の概観」, 日本政治學會編, 『現代日本の政黨と官僚』, pp. 5-33, 東京,
岩波書店.
- 村川一郎
- 1980 『政策決定過程』, 東京, 教育社.
- 白鳥 令(編)
- 1980 『日本の政黨地圖』, 東京, 學陽書房.
- 高畠通敏
- 1980 『現代日本の政黨と選舉』, 東京, 三一書房.
- 石川眞澄
- 1978 『戦後政治構造史』, 東京, 日本評論社.
- 綿貫譲治
- 1967 『日本の政治社會』, 東京, 東京大學出版會.
- 富永健一(編)
- 1979 『日本の階層構造』, 東京, 東京大學出版會.
- 三宅一郎
- 1977 「有權者構造の變動と選舉」, 日本政治學會(編), 『55年體制の形成と崩壊』, pp.
259-302, 東京, 岩波書店.
- 朝日新聞社(編)
- 1973 『日本共產黨』, 東京, 朝日新聞社.
- 時事通信社
- 1960~1981 『時事年鑑』, 東京.
- 毎日新聞社
- 1981 『毎年年鑑』, 東京, 每日新聞社.
- 朝日新聞社
- 1981 『朝日年鑑』, 東京, 朝日新聞社.