

일본 정당제의 변화: 정치개혁과 정계개편*

이 갑 윤

이 논문은 1993년 이후 일본 정당제의 구조 및 이데올로기적 성격의 변화를 선진산업 사회 일반에서 보여지는 '정당의 실패'와 정당이테올로기의 수렴이라는 구조적 환경의 변화 속에서 새로운 선거제도의 도입을 둘러싸고 전개된 정당들과 (자민당 내) 파벌들 간의 권력 경쟁이 초래한 결과로 설명하고 있다. 일본 정당제에 대한 기존 연구들은 '자민당의 성공'의 측면에만 관심을 집중시킴으로써 그 이면에 있는 '실패의 가능성'을 과소평가해왔다. 이에 대해 이 논문은 일본의 많은 유권자들이 정치부패가 체질화된 자민당과 특수이익집단(총평, 동맹, 창가학회)에 의해 지배되고 있는 무능한 야당들 사이에서 지지할 정당을 찾지 못해 왔으며, 특히 기존 정당에 대한 대중적 불만과 불신은 리쿠르트 스캔달과 같은 정치부패에 의해서 뿐만 아니라 정치개혁에 소극적인 정당 지도자들의 불감증에 의해 더욱 증폭되었다는 점에 주목하였다. 또한 국내 경기의 침체와 사회주의권의 몰락은 혁신·중도 정당, 특히 일본사회당의 이데올로기적 보수화를 가속화시킴으로써 보혁횡단적인 정당연합을 가능하게 한 구조적 배경을 이루었음을 지적하였다. 이러한 기존 정당들의 실패와 이데올로기적 수렴을 배경으로 하여 자민당의 일부 소장파 의원들은 국민들의 높은 정치불만 속에서 재선의 확률을 높이고 정치적 공직에의 참가 기회를 증대시키기 위해 정치개혁을 요구하면서 탈당하여 신당들을 결성하게 되었고, 공명당과 민사당과 같은 중도야당들은 새로운 소선거구-비례대표 병립제 하에서 살아남기 위하여 보수신당들과 제휴하여 신진당을 구성하게 되었다. 일본의 정당제는 정당들이 새로운 제도 하에서 적응하기까지 유동성을 보이게 될 것이지만, 그 어떤 연립정부도 양대 보수정당 중의 하나에 의해 주도될 것이기 때문에 정부 정책에는 큰 변화가 없을 것으로 전망된다.

I. 머리말

1993년 이후 일본의 정당제는 전후 최대의 변동기를 겪고 있다고 할 수 있다. 1993년 봄 현행 중선거구제의 개정 등을 주요 골자로 하는 정치제도 개혁법안이 폐안된 후, 자민당 내부가 분열하여 미야자와 내각이 불신임되고 중의원이 해산되었다. 그 해

*이 논문은 1995년도 교육부 학술연구조성비(지역연구)에 의해 작성되었음.

7월 18일에 실시된 제40회 중의원 선거에서 자민당은 과반수 의석(256석)에 33석이나 모자라는 223석을 얻는 데 그쳤으며, 사회당은 선거 전의 139석의 약 1/2에 불과한 70석을 얻는 역사적 참패를 기록하였다. 반면 자민당에서 이탈한 그룹들이 새로 결성한 신생당, 사키가케, 일본신당 등 보수신당들의 약진이 돋보였다. 선거 후 자민당과 공산당을 제외한 7당 1회파¹⁾가 연합한 결과, 일본신당의 호소카와를 수상으로 하는 비자민 연립정권이 8월 6일 출범함으로써 1955년의 보수합동 이후 38년간이나 지속되어 온 자민당의 일당 장기집권체제는 막을 내리게 되었다. 그 후 비자민 연립정권은 당시 정치개혁의 초점이 되었던 소선거구 비례대표 병립제를 골자로 하는 선거제도의 개정 등을 이룩하였으나, 연립 내부의 갈등으로 사회당과 사키가케가 이탈함으로써 1년도 채 못되어 붕괴하고, 1994년 6월 29일 사회당의 무라야마를 수상으로 하는 자민 사회 사키가케 3당의 연립정권으로 대체되었다. 한편 그 해 12월 10일 비자민 연립정권을 구성하였던 신생당, 공명당, 일본신당, 민사당 등이 하나의 정당으로 통합됨으로써 자민당에 이은 새로운 대정당 신진당이 출현하게 되었다. 그 결과 1996년 9월 현재 일본의 정당제는 매우 유동적이기는 하지만 자민당과 신진당, 그리고 사민 리버럴 계열의 정당들의 3극 체제를 기본으로 하는 다당제의 구조를 보여주고 있다고 하겠다.

전후 일본의 정치를 특징지어 온 소위 '55년 체제'의 붕괴는 정당제의 구조에서 뿐만 아니라 이데올로기적 갈등축의 측면에서도 이루어졌다. 주지하다시피, 55년 체제의 이데올로기적 갈등축은 서구 정당제에서 보여지는 바와 같은 분배문제를 중심으로 한 사회경제적 정책영역에서의 대립보다는 평화헌법 및 일미안보체제의 개폐문제를 중심으로 한 외교안보 정책영역에서의 대립선을 따라 형성되어 왔다. 그러나 1993년 이후 비자민 연립정권과 자민 사회 사키가케 연립정권 등에 참가한 사회당이 그동안 자민 사회 양당 간의 정책적 이데올로기적 대립 쟁점이었던 미일안보체제의 수용, 자위대의 합헌 인정, 일본 국가(君が代)와 국기(日の丸)의 용인 등 기존의 정책노선을 크게 수정함으로써 55년 체제 하에서 형성된 보수와 혁신 간의 이데올로기적 대립축이 사실상 소멸하였다. 한편 1980년대에 들어 주요 정치의제로 부상한 행·재정개혁 및 세계개혁, 시장자유화와 국제공헌, 그리고 정치개혁 등의 이슈를 중심으로 새로운 정책적 대립축이 형성될 잠재적 가능성이 존재하지만, 이들 쟁점에 대해 각 정당별로 통일된 노선이 확립되어 있지 않을 뿐만 아니라 정당 간의 정책적 차이도 그리 선명하지 않다. 이러한 정책적 이데올로기적 대립축의 희박화가 오늘날 일본의 정당제 재편과정을 특징짓는 주요한 특징의 하나라고 할 수 있다.

1) 신생당, 일본신당, 사키가케, 공명당, 민사당, 사민련, 사회당 등의 7당과 참의원의 회파인 민주개혁연합을 말한다.

이상에서 간략히 살펴본 바와 같이, 일본의 정당제가 왜 일당우위제에서 다당제로 변화하게 되었으며 또한 탈이데올로기화되고 있는가를 설명하기 위해서는 다음과 같은 몇 개의 질문들에 대답할 수 있어야 한다. 먼저 자민당 내의 파벌 간의 갈등이 어떻게 해서 자민당의 분열을 가져 왔는가, 정치개혁의 방법으로서 왜 중선거구제의 개정이 초점이 되었으며, 그러한 개정이 과연 의도한 개혁을 가져올 수 있는가, 두 개의 연립 정권의 수립은 어떻게 이루어졌는가, 나아가 정계개편은 정치적으로는 탈냉전 시대의 도래, 경제적으로는 저성장 및 제로섬 사회화 등과 같은 국내외적 환경의 변화와 어떠한 구조적 연관을 가지는가 등이 그러한 질문들일 것이다.

지금까지 일본 정당제의 변화 또는 정계개편을 다룬 연구의 수는 그렇게 많지 않지만, 주로 그 변화를 정치인 또는 파벌들의 권력 추구과정에서의 갈등과 연합의 결과로 설명하여 왔다(內田/早野/曾根 編 1994; 大獄秀夫 1995; 河野勝 1995 등). 이러한 미시적 접근이 국제환경이나 경제구조 등의 변화로 정당제의 변화를 설명하고자 하는 거시적 접근보다 더 많이 사용되는 이유는 불과 몇 년 전만 해도 자민당 정권의 붕괴를 예상하는 연구가 거의 없을 정도로 변화의 역사적 필연성을 예측하지 못했으며, 소위 개혁파라고 자칭하며 변화를 추구하는 오자와와 같은 정치인들이 원하는 결과가 과연 개혁적인가 하는 데 많은 의문이 있기 때문이라고 볼 수 있다.²⁾ 그러나 정당제의 변화를 정치적 환경이나 구조와 연계하지 않고 정치인들의 행위 선택의 결과로만 설명하는 접근법은 자칫 정치인들의 변화 능력을 과장하기 쉽고, 일본 정당제의 변화를 일본만의 특수 현상으로 취급하는 오류를 범할 수 있다. 또한 다른 나라의 정당제의 변화와 비교할 수 있는 비교정당제적 시각을 잃어버릴 수가 있다. 사실 오늘날 정당제의 변화는 일본 뿐만 아니라 정도의 차이는 있지만 1980년대 이후 일본과 비슷한 국내외적 정치경제적 상황을 공유하고 있는 서구 산업국가들에서도 보편적으로 나타나는 현상이라고 할 수 있다.

이 글은 비교정당제적 관점에서 일본 정당제의 변화를 다루고자 한다. 먼저 정당의 실패와 보수화라는 선진산업사회의 보편적 정치현상 속에 일본 정당제의 변화가 어떻게 적용될 수 있는가를 살펴본 다음, 일본 정당제의 변화과정의 몇 가지 의문점에 대해 답하고자 한다. 한 가지 미리 밝혀 두어야 할 것은 이 글의 결론이 잠정적일 수밖에 없다는 것인 바, 그 이유는 무엇보다도 일본의 정당제가 새로운 소선거구 비례대표 병립제 하에서의 선거 전이나 선거 후에 그 구조나 이데올로기적 측면에서 한 번 이상의 중요한 변화를 겪을 가능성이 매우 높기 때문이다.

2) 국제환경 및 경제체제의 변화 등으로 설명하는 거시적인 연구로는 山口二郎(1993), 森田實(1993) 등을 참조.

II. 정당의 실패와 보수화

2차 대전 이후 대부분의 서구 국가에서 보수정당과 진보정당은 정부참여의 경험 및 선거에서의 지지극대화 전략 등을 계기로 하여 포괄당대화되고, 이데올로기적으로 수렴되어 왔다. 이는 양당제는 물론 다당제에 있어서도 정치의 갈등을 감소시키고 안정을 가져오는 데 중요한 기여를 하였다. 국민의 대부분은 그들의 정치사회화나 집단귀속의식에 따라서 특정 정당을 반복적으로 지지하게 되고, 이러한 지지자와 정당 간의 반영구적 연대는 정당제의 구조와 성격을 지속시키는 결과를 가져왔다. 그러나 이러한 서구의 안정된 정당제는 1970년대 후반부터 '정당의 실패' 라고 불리우는 중대한 위기를 맞게 된다(Dalton, Beck, and Flanagan 1984; Ware 1996).

'정당의 실패'란 기존의 정당이 그들에 대한 국민의 요구와 기대를 충족시키지 못함으로써 국민들이 가지는 기존 정당에 대해 강한 불만과 정치 일반에 대한 높은 불신감 때문에 정당에 대한 지지의 강도가 약해지고 지지자의 수가 감소하는 현상을 가리킨다. 이러한 정당의 실패의 결과 기존 정당과는 다른, 특히 기존 정당의 한계를 비판하는 반정당적인 정당(anti-party party)이나, 다양한 이익이나 이슈를 통합하여 대변하지 않고 하나의 이슈나 이익만을 주장하는 단일이슈정당(single issue party)이 등장하고, 국민의 요구나 기대가 더 이상 정당을 통하지 않고 이익단체나 시민단체 등을 통해 직접 정부의 정책결정과정에서 전달되는 현상이 많이 나타나게 되며, 그 결과 장기간 안정적으로 지속되어오던 정당제가 정당-유권자 연대의 이완 및 정당제 구조의 재편 등으로 인해 불안정하고 유동적인 정당체로 변화하게 된다.

기존 정당의 실패를 가져온 원인으로 가장 많이 제시되는 것 중의 하나는 정당 간의 이데올로기적 갈등이 해소되었다는 사실일 것이다. 이는 사회 내의 갈등을 정당이 해소했다는 점에서 역설적으로 '정당의 성공'이라고 할 수 있을지도 모르지만, 기존의 정당들이 지금까지 제시해 온 이데올로기나 정치노선이 정치과정에서 사실상 무의미해짐으로써 지지자 집단과의 전통적인 연대의식을 통해 정치권력을 추구하는 집단이라는 점 이외에 그 존재이유를 국민들로부터 인정받기 어렵게 만들었다. 현재의 정당제의 구조와 성격은 서구에서 보통선거권이 실현된 1920년대에 기본적으로 형성되어 동결되어 왔다는 립셋과 로칸의 주장은 이를 잘 나타내주고 있다(Lipset & Rokkan 1967).

정당이 현재에 잘 맞지 않는 과거의 산물이라는 인식은 경제와 사회 등 다른 분야의 급격한 발전에 비해 정치의 발전이 크게 뒤지고 있다는 불균형감으로 표현되고 있다. 전후 세계경제의 고도성장을 통한 물질적 생활의 전반적 향상과 고등교육 및 대중매체의 보편적 보급 등은 물질주의적 가치의 배분을 둘러싼 기존의 정치적 쟁점을 크게 약

화시키고 사람들의 정치에 대한 새로운 기대와 욕구를 창출하였지만(Inglehart 1990), 아직도 정당들의 경쟁은 기존의 정치적 쟁점을 둘러싸고 전개되고 있다는 점에서 정치의 상대적 낙후성이 부각되고 있다고 하겠다. 또한 정당에 대한 회의와 불신은 기존의 정당이 충원하는 정치엘리트들이 국가를 이끌어 갈 수 있는 능력과 도덕성을 갖추고 있지 않다는 불만으로도 표현되고 있다. 특히 석유위기 이후 경제의 장기적 침체를 경험하고 있는 대부분의 서구 국가에서 정치가의 경제상황에의 대처능력에 대한 회의는 궁극적으로 정치가 과연 무엇을 할 수 있는가 하는 정치 일반에 대한 불신으로 확산되고 있는 형편이다.

1980년대 들어서면서 나타난 서구 정당제의 변화 가운데 또 하나의 중요한 현상은 정당이데올로기의 보수화이다. 많은 나라에서 좌우파 정당을 막론하고 복지예산의 삭감 등을 통해 재정지출을 축소하고, 상대적으로 배분적 정의보다는 시장의 효율성을 강조하는 신보수주의적인 정책전환이 이루어졌다.³⁾ 이는 1960년대의 고도성장 시대에 확대된 복지사업이 기대했던 만큼의 복지효과를 가져오지 못한 반면, 과도한 재정지출의 주요인이 되고 있을 뿐만 아니라, 두 차례에 걸친 석유위기를 계기로 장기화된 경제적 침체를 필연화시키는 구조적 요인이 되고 있다는 인식이 급속히 확산된 결과라고 하겠다. 복지 후퇴 등 사회경제정책의 보수화 과정 속에서 정당 간의 새로운 이데올로기적 갈등이 발생하기도 했으나, 여론의 지지를 동원하는 데 성공한 우파 정당에 대해 좌파 정당은 지극히 제한된 비판을 가할 수밖에 없었다. 이러한 정당의 보수화 경향은 1990년대에 들어 소련 및 동구 사회주의권이 몰락함으로써 더욱 더 가속화되었으며, 전후 반세기 가까이 지속되어온 보-혁 대립구도의 응해로 이어지고 있다.

일본의 경우 1955년의 보수양당(자유당과 민주당)의 통합과 사회당 좌·우파의 통합으로 이루어진 일당우위적 양당제는 1960년대에 들어 사회당으로부터의 민사당의 탈당, 공명당의 등장, 공산당의 약진 등에 의해 다당화의 경향을 밝게 되었으며, 자민당은 그들에 대한 지지의 장기적 하락과 정치부패 사건 등에 의해 1976년의 중의원 선거에서는 결당 이래 처음으로 과반수 의석을 획득하는데 실패하였다(249석으로 의석을 48.7%). 그러나 1980년대에 들어서면서부터 자민당에 대한 지지는 다시 상승하기 시작하여(소위 '보수회귀' 현상) 1986년의 중참 동일선거에서는 300석(사후 변화를 포함하면 304석)의 의석을 획득함으로써 자민당의 일당우위체제는 당분간 위협받지 않을 것이라고 기대되었다. 그러나 리쿠르트 의혹과 소비세 파동 및 쌀시장 개방 논쟁 속에서 행해진 1989년의 참의원 선거에서의 자민당의 참패(개선 및 비개선 합계 109석, 의석을 43.3%)는 자민당 일당지배체제의 허약성을 잘 보여주는 사건이었다.

3) 신보수주의적 정책전환의 배경과 이념에 관해서는 Jordan and Ashford(1993)를 참고할 것.

1993년 중의원 선거에서의 보수신당의 약진과 자민당과 사회당 등 기존의 대정당의 패배는 서구 국가에서 나타난 '정당의 실패' 현상과 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 1980년대에 들어서 자민당의 지지가 어느 정도 회복되었다고 하지만 이는 정당의 득표율에 의한 것이며, 각종 여론조사에서는 자민당 지지자층보다는 무당파층이 크게 증가하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 특히 정당지지자의 대부분이 서구 유권자의 정당귀속감과는 다른 소극적인 지지태도를 가지고 있는 것으로 나타났다(三宅一郎 1995). 일본 유권자의 이러한 태도 변화는 한편으로는 부패하고 나태한 자민당이 싫어 야당을 지지하고, 다른 한편으로는 대안정당으로서는 비현실적이며 특수 이익집단(총평, 동맹, 창가학회 등)의 이익만을 주로 대변하는 야당이 싫어 상대적으로 포괄정당적 성격이 강한 자민당을 지지할 수밖에 없는, 악순환적인 선택을 강요받아 왔던 결과라고 할 수 있다. 물론 일본의 정당은 서구와는 달리 1980년대에 들어서면서부터 비로소 이데올로기적 수렴이 시작되었기 때문에 정당의 실패가 이데올로기적 갈등의 쇠퇴로 이루어진 것은 아니라고 할 수 있다. 그러나 자민당 일당우위체가 장기간 지속됨으로써 이데올로기적 갈등의 의미는 사실상 없는 것이나 다름없었다. 사회당의 노선이 서구와는 달리 최근까지 탈과격화하지 못한 이유로 당내의 파벌 갈등 속에서 당의 통합을 유지하기 위해서는 혁신노선을 견지할 수밖에 없었다는 것 이외에 혁신노선을 포기한다고 해도 정권을 획득 혹은 정권에 참여할 수 있다고 예상할 수 없었기 때문이라고 할 수 있다(Otake 1990).

이상과 같은 일본에서의 정당의 실패 현상은 특히 정치지도자에 대한 강한 불신으로 표출되고 있다. 일본의 경우 비록 석유위기가 가져온 경제적 침체의 영향이 서구에 비해서 상대적으로 작았다고는 하지만, 고도성장 사회로부터 저성장 사회, 제로섬적 사회로 전환될 수밖에 없었으며, 특히 1970년대의 팽창예산의 후유증으로 80년대에 들어 재정위기가 심각화되었다. 또한 일본의 경제대국화와 미국의 경제적 쇠퇴는 미일간의 경제마찰을 증가시켰을 뿐만 아니라, 일본의 '무임승차'에 대한 국제사회의 비판과 일본의 국제공헌에 대한 요구를 증가시켰다. 이러한 국내외적 환경의 변화는 고도성장기에 형성된 일본의 정치경제시스템의 근본적 변화를 요구하기에 충분한 것이었다. 더구나 1990년대에 들어 사회주의권이 몰락함으로써 일본의 기존 외교안보체제마저 근본적인 재검토가 필요한 단계에 이르게 되었다고 할 수 있다. 그러나 일본 국민의 다수는 이러한 변화를 현재의 기득권에 만족하고 있는 정당지도자들이 주도할 수 있는 의사와 능력이 없다고 생각하고 있으며, 이는 정치의 발전이 경제와 사회 등의 환경 변화를 따라가지 못한 결과라고 보고 있다.

이러한 국내외 환경의 급격한 변화 속에서 정당과 정당지도자에 대한 불신이 심화되고 있는 가운데 일본의 중도 혁신정당의 이데올로기적 보수화가 진행되었다. 특히 자

위대의 지위와 활동 등에 관해 1980년대 중반에 이르러 공명당과 민사당은 물론 사회당마저 「신선언」을 채택하여 용인하게 됨으로써 일본 정당제의 가장 중요한 이데올로기적 대립이 감소하기 시작했으며, 1990년대에 들어서는 자위대의 PKO 파견입법을 둘러싸고 자민 공명 민사당의 협력노선이 형성됨으로써 이들 사이의 이데올로기적 갈등이나 정책적 갈등은 사실상 소멸하게 되었다. 일본의 경우는 사회경제정책 영역에서 보다 외교안보정책 영역에서 이데올로기적 갈등이 컸기 때문에 경제적 침체나 재정위기보다 사회주의권의 몰락이 정당의 보수화, 특히 사회당의 탈핵신화에 더 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 사회주의권의 붕괴는 전후 반세기 가까이 사회당이 주장해 온 비동맹 중립 비무장 노선의 실현가능성을 더욱 불가능한 것으로 만들었으며, 사회당으로서도 현실정치에 참여하는 책임정당으로서 이를 더 이상 주장할 수 없게 되었다. <표 1>은 외교안보정책에서 사회당의 기본노선의 변화 과정을 정리한 것이다.

중도·혁신정당의 이데올로기적 보수화는 다른 한편 이들 정당의 사회적 지지기반의 변동에도 기인한다. 주지하다시피, 사회당은 총평계 노동조합에 의해, 민사당은 동맹계 노동조합에 의해 지지되어 왔다. 이들 노동조합은 선거 때마다 자신들의 지지정당을 위해 각기 정치자금과 조직표를 제공해왔을 뿐만 아니라, 스스로 노조 간부들을 정당과 국회에 파견해왔다. 특히 총평계의 관공료(官公勞)는 조합원의 노동조건(임금인상 등)이 정치의 무대에서 결정되기 때문에 이를 유리하게 이끌어내기 위해 사회당과의 관계를 강화해왔다. 이처럼 특정 노조에의 의존 체질이 강화된 결과 사회당과 민사당은 서구 시민당들의 포괄정당화 경향과는 정반대로 특정 이익집단(총평과 동맹)의 정당으로 그 기반이 축소되어왔다. 그런데 중요한 사실은 경제의 소프트화 서비스화의 진전으로 인해 전체적으로 조직노동의 비율이 저하되고 있을 뿐만 아니라, 1980년대 중후반에 들어 노동계의 재편이 현실화되어 나타났다는 점이다. 1987년 11월 노동운동의 새로운 내셔널 센터로서 '연합'이 결성됨에 따라 민사당의 모체인 동맹이 해체되어 흡수되었고, 1989년 11월에는 사회당의 모체인 총평도 스스로 해산하고 연합에 합류하였다. 한편 연합은 스스로의 '제도-정책 요구'를 관철시키기 위해 야당 뿐만 아니라 정부-자민당과도 적극적으로 관계 개선을 추진하는 등 독자적인 정치노선을 추구하였다. 연합의 이러한 독자노선의 배경에는 노동자들의 탈이데올로기화 실용주의화 경향과 조직률의 하락에 따른 노조 존립의 위기감이 있었다. 이처럼 노동계의 재편은 사회당과 민사당의 고정적인 지지기반을 와해시킴으로써 이들 정당으로 하여금 생존을 위한 변신을 강요하는 구조적 조건을 형성하였다. 이들 정당의 이데올로기적 보수화는 그 과정의 한 표현이라고 할 수 있다.

이와 같은 중도 혁신정당의 보수화로 인한 이데올로기적 수렴은 자민당의 일부와 중도세력, 또는 온건 혁신세력의 연합에 의한 정계개편이나 자민 사회 연립정권의 등장

〈표 1〉

외교안보정책에서 사회당의 기본노선의 변화

주요 선언	내 용	배 경
「평화 4원칙」(1951)	전면 강화, 중립 견지, 군사기지 반대, 재군비 반대의 원칙 채택(좌파사회당).	강화조약과 안보조약을 둘러싸고 좌-우파의 분열(1951) → 재통합(1955)
『일본에 있어서 사회주의의 길』(1964)	비동맹, 비무장, 적극중립을 확인.(맑스레닌주의적 색채가 강한 강령적 문서)	1960년 니시오 그룹 탈당, 민사당 결성. 에다 주도에 의한 구조개혁 논쟁.
「이시바시 구상」(1966)	소련-중국과의 우호불가침조약 체결, 미일안보조약의 해소, 일미중소의 집단안전 보장조약을 체결, 자위대의 국민경찰대로의 개편.	1960년대 후반 혁신자치체 대두, 70년대 여야 백중, 1977년 에다 그룹 탈당.
『신선언』과 「위헌-합법론」(1986)	맑스-레닌주의와의 결별, “자위대는 헌법에는 위반되나, 국회가 정한 자위대법에 기초하여 존재한다.”	1982년 당대회에서 점진적 개혁노선을 내건 강령 채택, 1986년 당대회에서 서구형 사민주주의로의 전환을 공식화함. → 뉴 사회당 노선.
「도이 제언」(1989)	미일안보조약의 유지, 자위대의 존속을 용인, 미군기의 축소 철거, 미일공동작전의 중지 촉구.	1986년 중참 동일선거에서 사회당의 역사적 참패, 1989년 참의원 선거에서 사회당의 대승, 여야역전.
「무라야마 발언」(1994)	미일안보조약의 견지, 자위대의 합헌 인정, 일본 국기와 국가 용인.	자민-사회-사키가케 연립에 의한 사회당 수반 내각 출범(1994. 6. 29).

을 가능하게 한 구조적 배경이 되었다.

Ⅲ. 정치개혁과 자민당 내부의 분열

1988년 6월 18일 아사히신문의 리쿠르트 의혹 보도를 발단으로 하여 정치부패에 대한 국민의 뿌리깊은 불만과 정치불신이 재연됨으로써 자민당을 비롯한 정치권에서 정치개혁 문제가 본격적으로 거론되기 시작하였다. 리쿠르트 사건은 관련자의 범위나 부정의 방법은 물론 이 사건을 대하는 정치인들의 윤리의식의 마비가 드러남으로써 자민당과 내각에 대한 지지율은 역사상 최저를 기록하게 되었다.⁴⁾ 이러한 상황에 직면하여 다케시타 수상을 비롯한 자민당 수뇌부는 정치부패를 추방하고 민심을 회복하기 위해

무엇인가 근본적인 개선책을 국민들에게 제시하지 않으면 안된다는 위기의식을 갖게 되었다. 이를 계기로 자민당 내에 정치개혁본부가 설치되고, 정치개혁본부는 1989년 5월 선거자금의 제한, 정수시정, 중선거구제의 개정 등 8개조의 개혁대강을 발표하였다. 또한 그 해 7월의 참의원 선거에서 참패한 후 새로 출범한 가이후 내각은 선거제도의 개혁을 내각의 제1의 과제로 추진할 것을 공언하였다. 그러나 다시 과반수의석을 확보하는 데에 성공한 1990년 2월 중의원 선거의 결과(275석 당선, 의석률 53.7%)에 안도한 자민당 지도층의 무성의와 반대로 소선거구 비례대표 병립제를 골자로 하는 선거제도의 개혁안은 국회 내에서 폐안되고, 그에 대한 책임을 지고 정치개혁을 표방해 온 가이후 내각은 사퇴하고 말았다. 이러한 과정에서 개혁을 요구하는 자민당 내 소장파 의원들의 당 지도층에 대한 불만이 표출되기 시작하였으며, 리쿠르트 사건에 이어 터진 사가와 사건 및 가네마루의 탈세 사건으로 인한 폭발적인 비난여론에도 불구하고 미야자와 수상의 무성으로 정치개혁입법이 다시 한번 좌절되자, 개혁을 요구하던 하타파의 반발로 야당의 내각불신임안이 가결되고 미야자와 수상은 국회해산을 선포하게 되었다.⁵⁾

이상과 같은 정치부패에 대한 비판과 개혁 요구의 흐름 속에서 정치개혁의 쟁점은 선거자금의 제한, 처벌규정의 강화, 국고부담에 의한 정당조성, 중선거구제의 개정 등 4가지 개혁법안으로 구체화되었다. 이 중 핵심적인 쟁점은 역시 중선거구제의 개정에 관한 것이었다. 현행 중선거구제는 선거구당 단기 비이양식 투표로 평균 4인의 대의원을 선출하기 때문에 자민당과 같이 과반수획득을 목표로 하기 위해서는 한 선거구당 평균 2인 이상의 후보자가 당선되어야 한다. 이러한 제도적 조건 하에서 같은 정당의 후보자들은 자신들의 당선을 위해 후보자 개인별로 지역사업 및 정부보조금의 유도 등 대(對)선거구민 서비스경쟁을 하지 않을 수 없기 때문에 선거는 정당 간의 정책경쟁보다는 후보자들 간의 업적경쟁으로 귀결될 수밖에 없는 특성을 가진다. 그 결과 중선거구제에서는 지지동원에 지나치게 많은 정치자금이 소요되고, 선거운동의 조직과 자금을 공식적인 당 조직보다는 개인적인 후원회와 파벌 지도자에 의존하게 됨으로써 정치부패와 파벌주의를 조장해왔다는 비판을 받아왔다.

소선거구제 또는 소선거구 비례대표 병립제로의 개정은 같은 정당 후보자들 간의 경쟁을 지양하고 정당들 간의 정책경쟁을 강화한다는 명분으로 하토야마 내각과 다나카

4) 1989년 5월 말 퇴진 직전 다케시타 내각의 지지율은 소비세율과 동일한 3%선까지 하락하였다(毎日新聞政治部 1995: 9).

5) 리쿠르트 사건 이후 정치개혁을 둘러싼 사건의 전개에 대해서는 佐佐木毅(1992), 朝日新聞政治部(1993), 毎日新聞政治部(1995) 등을 참조.

내각에 의해 시도된 적이 있으나, 이는 그 본래 목적이 자민당의 의석수를 증가시키고자 한 것이었기 때문에 야당의 강한 반발에 부딪혀 무산되었다. 다케시다 내각에 의해 제기된 정치개혁 입법에 대해 야당이 초기에 유보적 태도를 보였던 것은 선거구제의 변화가 자민당의 의석수 증가와 야당의 존립기반의 붕괴 혹은 협소화로 귀결되는 것을 우려했기 때문이다.

중선거구제의 개정을 포함한 선거제도의 개혁에 가장 적극적인 지지를 보낸 집단은 다케무라가 이끄는 유토피아 정치연구회와 같은 자민당 내의 소장파 의원들이었다.⁶⁾ 소장파 의원들의 개혁 요구에는 당내 권력을 독점하고 있는 부패한 파벌 지도자들에게 대한 비판의식도 있었지만, 자민당에 대한 국민의 높은 불신감이 재선을 위한 강고한 개인후원회 조직이나 지역사업 등의 업적을 갖지 못한 이들에게 향후의 선거에 있어서 결정적인 부정적 영향력을 미칠 수 있다는 우려가 사실상 더 큰 작용을 했다고 볼 수 있다. 즉 이들 소장파 의원들은 소선거구 비례대표 병립제의 도입이 금권정치나 이익 유도정치의 폐해를 크게 개선하리라고 믿었기 때문에 중선거구제의 개정을 요구했다기 보다는 자민당의 부패구조에 대한 국민의 불만을 감소시키고 지지를 회복하기 위해서는 무엇인가 근본적인 제도적 변화를 보여주어야 한다는 생각에서 개혁을 요구했던 것이다. 사실 소선거구제 또는 소선거구 비례대표 병립제의 도입으로 후보자들이 지역구나 업계단체의 이익으로부터 독립할 수 있는가에 대해선 미국의 예에서 찾아볼 수 있는 것처럼 결코 낙관할 수 없는 것이다. 또한 현재 사용되는 정치자금의 대부분이 지역구에서의 비서활동이나 관혼상제에의 기부 등에 소요된다는 사실(岩井奉信 1990: 제 5장)은 후보자 기표식이 아닌 정당 기표식의 비례대표제가 도입되지 않는 한 크게 개선되지 않을 것이라는 점을 보여 준다고 하겠다.

중선거구제의 개정을 지지한 또 하나의 자민당 그룹은 오자와로 대표되는 자민당 내의 최대 파벌인 다케시다파의 소장 리더들이다. 정치부패의 추방을 개혁의 궁극적인 목표로 생각하는 유토피아 정치연구회 등의 소장파 의원들과는 달리, 이들에게는 소선거구제를 도입함으로써 정계를 보수양당제 또는 온건중도의 양당제로 재편하고, 국고 부담에 의한 정당조성을 도입함으로써 정치자금(과 후보 공천권)을 관장하는 당 집행부에 당내 권력을 집중시켜 정치권력의 효율성을 회복하고자 하는 것이 정치개혁의 궁극적인 목표이다. 이들의 비전에 따르면, 정치개혁이 실현되면 정당의 집행부는 파벌이나 족의원, 더 나아가 이익단체 등이 정부의 정책결정과정에서 미치는 영향력을 감소시킴으로써 강력한 정치적 지도력을 확보할 수 있고, 이를 통해 현재 진행되고 있는 행·재정개혁과 세계개혁 등을 완성시키고, 탈냉전 시대의 국제사회에서 보다 능동적

6) 이들의 사고방식에 대해서는 自民黨 ユーロピア政治研究會(1989)를 참조.

인 역할을 수행할 수 있는 국가로 발전할 수 있다는 것이다. 이들에게 있어 정치부패가 문제시되는 것은 아마 부패의 도덕적 성격보다는 부패가 그들이 의도하는 개혁의 실현에 장애가 된다는 사실일 것이다.

1980년대 후반 이래 다케시타파(의 오자와)와 밀접한 관계를 유지해 온 공명당과 민사당의 지도자들도 선거제도의 개정을 정계개편의 목적으로 추진하였다는 점에서는 마찬가지였다. 민사당은 80년대 후반에 들어 급진전되고 있는 노동계의 재편으로 인해 자신들의 전통적인 지지기반이 동요함에 따라 정계개편을 통해 새로운 활로를 찾을 수 없는 사정이었으며, 참가학회에 기반을 두고 있는 공명당도 사회적 환경변화로 지지기반의 확대에 있어 한계상황에 와있다는 인식을 갖게 되었다. 특히 PKO 법안의 입법과정에서 형성된, 당시 자민당 간사장이었던 오자와와 공명당 및 민사당 지도부의 개인적인 연대가 1993년 자민당으로부터의 오자와 그룹의 탈당에 적지않게 작용하였을 것으로 보인다. 나아가 연합이나 경단련과 같은 경제적 이익단체들도 그들이 추구하는 정계개편의 방향에는 차이가 있지만, 정치개혁을 부패추방의 목적 이외에도 정계개편의 수단으로 요구하였다.⁷⁾

조선이나 개선 등의 소장파 의원들을 제외한 자민당 의원들의 대부분은 선거자금의 제한이나 국고부담에 의한 정당조성 등에 관한 제도개혁의 필요성을 인정하면서도 중선거구제의 개정, 즉 소선거구 비례대표 병립제의 도입에 대해서는 유보적인 태도를 보였다. 이들 신중파(慎重派) 의원들은 중선거구제가 과연 금권정치나 이익유도정치의 원인인가 하는 데 의구심을 가지고 있을 뿐만 아니라, 소장파 의원들과는 달리 당선에 필요한 개인후원회 조직과 족의원 활동을 통한 업계와의 연결, 지역사업 등의 업적을 갖추고 있었기 때문에 여론의 향방에 그다지 민감할 필요가 없었기 때문이다. 소선거구제 하의 선거에서 자신이 당으로부터 공천을 받지 못할 수도 있으며, 공천을 받더라도 자신의 당선 가능성을 확신할 수 없기 때문에 신중한 태도를 취할 수밖에 없었던 것이다. 특히 파벌 지도자들에게는 만약 선거구제의 개정이 선거자금을 줄이고 파벌주의를 약화시키게 된다면, 이는 곧 그 자신의 권력자원을 약화시키게 되고, 또한 선거구제의 개정 결과 오자와 그룹에 의한 정계개편이 이루어진다면 그들의 입지는 더욱더 약화될 것이다. 그렇기 때문에 자민당 지도층의 제도개혁에 대한 태도는 정치부패 사건에 의해 여론이 악화될 때에는 적극적이다가 진정될 기미가 보이면 다시 소극적이거나 유보적인 방향으로 변화하곤 했다.

정치제도의 개혁을 둘러싼 자민당 내부의 갈등이 소위 개혁파의 탈당으로 이어지게

7) 재계와 자민당의 갈등 및 재계의 정계개편 요구에 대해서는 毎日新聞政治部經濟部(1990)와 渡邊治(1994)의 제6장을 참조.

된 데에는 다음 두 가지 사실이 중요한 계기가 되었다. 하나는 기존 정당에 의한 정계 개편이나 정치개혁을 비판하면서 등장한 호소카와의 일본신당이 지방선거와 1992년 7월의 참의원 선거에서 계속적으로 약진함으로써 보수신당의 가능성을 보여주었다는 사실이다. 나아가 연합이나 경단련 등의 개혁에 대한 강한 요구가 신당이 개혁을 기치로 선거에 임했을 때 이들로부터 자금과 지지를 기대할 수 있다는 것을 보여주었다는 점도 간과할 수 없다. 요컨대, 신당이 선거에서 성공하고 자민당이 과반수를 확보하는데 실패할 것이며, 그 경우 보수신당들이 정계개편에 있어 주도권을 쥐게 된다는 기대가 개혁파 의원들로 하여금 자민당을 이탈하게 하는 데 결정적인 영향을 주었다고 할 수 있다.

개혁파 의원들이 자민당을 이탈하여 신당을 구성하는 데 기여한 또 하나의 중요한 사실은 사가와 사건 및 탈세 사건으로 자민당 내 최대 파벌인 다케시타파의 실질적 리더 가네마루가 몰락하였다는 것이다. 가네마루의 퇴장으로 말미암아 파벌의 주도권을 놓고 노장파를 중심으로하는 오부치파와 소장파를 중심으로 하는 하타파(오자와 그룹)로 다케시타파가 분열되었을 뿐만 아니라, 이는 당 권력의 공동화 현상을 이어짐으로써 정치개혁을 추진하거나 혹은 이를 둘러싼 갈등을 해결할 수 있는 정치적 지도력의 공백 현상을 초래했던 것이다.

IV. 정계개편과 연립정권의 등장

1993년 7월에 실시된 제40회 중의원 선거에서 자민당은 공사 전의 의석수보다 4석 감소하였으나 사회당은 67석이나 잃는 대참패를 기록하였다. 반면 보수 3신당은 도합 103석의 의석을 획득하였다. 의석수의 면에서 보면, 신당의 출현으로 사회당이 가장 큰 타격을 받았으나 득표율의 면에서는 자민당과 사회당 모두 10%에 가까운 지지감소를 나타냈다(자민당의 경우 전회의 46.14%에서 36.62%로, 사회당의 경우 전회의 24.39%에서 15.43%로 감소).

신당의 승리는 무엇보다도 그들이 제시한 정치개혁에의 비전에 대한 국민의 긍정적 반응의 결과라고 할 수 있다. 이에 대해 사회당의 참패는 1989년의 참의원 선거 및 1990년의 중의원 선거에서 나타난 지지의 증가에도 불구하고, 정치개혁을 자민당 정부로 하여금 실현하도록 하지 못했을 뿐만 아니라, 선거구제도의 개혁에 대해서도 단지 소선거구 비례대표제 병용제(독일식 비례대표제)를 자민당의 병립제안에 대항하기 위해 소극적으로 제시한 데 대한 국민의 실망스러운 평가의 결과라고 하겠다. 그러나 한 가지 주의해야 할 점은 사회당의 패배를 사회당의 몰락의 전조로 지나치게 강조할 수는 없다는 것이다. 창당 이래 장기적 하락경향을 보여온 사회당에게 있어, 1990년의

중의원 선거의 결과를 이례적인 선거로서 논외로 한다면, 93년 선거에서의 패배를 결코 의외라고 할 수는 없기 때문이다.

한편 신당의 등장을 이데올로기나 이슈에 있어 새로운 균열의 출현이나 선거연합의 재편성으로 설명하기는 어렵다. 신당 지지자들의 성격은 3당 간에 별로 큰 차이를 보이지 않았으며, 과거에 자민당에 약한 지지를 보냈던 사람이 가장 많았고, 또한 정치적 불만이 높고 지지정당이 없는 사람들의 비율도 높았다. 신당 지지자들은 이데올로기적으로 보수지향적인 사람들이지만 자민당의 장기집권과 부패구조에 대해서는 불만을 가지고 있는 사람들이라고 할 수 있다. 농산물 수입자유화, 세계개혁, 국제공헌 등에 있어 신당 지지자들의 정치적 태도는 자민당 지지자들과 별로 차이를 보이지 않는 반면, 정치개혁에 관해서는 야당 지지자들과 입장을 같이 하고 있다(瀧島郁夫 1994). 또한 7당 1회파의 연합에 의한 호소카와 연립정권과 자민·사회·사키가케 3당에 의한 무라야마 연립정권의 구성은 기존의 정당연합 이론⁸⁾으로는 설명하기가 매우 어렵다. 자민당을 정권에 참여시키고 사회당을 정권에서 배제시키는 것이 정당의 수와 이데올로기적 범위에 있어서 가장 효율적인 연립정권이라고 할 수 있는데, 실제로 자민당을 포함시키는 연립정부를 기대하는 사람들이 더 많았다. 그러나 호소카와 정권과 무라야마 정권이 성립하게 된 것은 이들이 특정 이슈에 합의한 과도내각이라는 사실에 기인한다. 호소카와 정권의 경우는 정치개혁 입법을 가능한 한 빨리 통과시킨다는 데에, 무라야마 정권의 경우는 더 이상의 정계개편을 막기 위해 선거의 실시를 늦춘다는 데 합의한 단일이슈 연합이라고 할 수 있다. 또한 두 정권이 정당의 수나 이데올로기적 범위에서도 극단적인 연립이라고는 할 수는 없을 것이다. 왜냐하면 호소카와 내각 출범 당시 연립정당의 수는 협상단위를 기준으로 볼 때 자민, 사회, 일본신당 사키가케, 신생 공명 민사의 넷이었으며, 무라야마 내각 출범 당시의 그 수는 자민, 사회·사키가케, 신생·공명·민사·일본신당의 셋에 불과했으며, 이데올로기적 대립도 중도 혁신정당들의 보수화로 인해 그 크기가 매우 작아졌기 때문이다.

이러한 연립이 형성될 수 있었던 배경에는 정당 간의 이데올로기적 대립이 소멸되면서 정당 간의 갈등은 주로 권력갈등의 양상으로 나타났으며, 이는 정당 간의 경쟁과 협력을 과거보다 훨씬 자유롭게 하였다는 정치환경의 구조적 변화가 있었다. 일반적으로 정당 간의 권력경쟁은 말할 필요도 없이 정권 획득을 둘러싸고 나타나며, 일본의 경우도 예외는 아니었다. 연립정권의 구성에 캐스팅 보트를 쥐고 있던 호소카와가 비

8) 일반적으로 정당연합이론은 다당제 하에서 과반수를 확보하는 데 불필요한 정당을 포함하지 않는 연합, 정당의 수가 가장 작거나 이데올로기적 범위가 가장 적은 연합 등에 의해 정부가 구성될 것으로 예측하고 있다(Riker 1962).

자민 연립정권을 택하고 무리야마가 자민 사회당의 연립정권을 선택한 데에는 수상직의 양보가 결정적인 작용을 하였으며, 자민당이 당내 일부 원로들(나카소네 등)의 반발에도 불구하고 사회당과의 연립정권을 수용한 것도 1년에 가까운 야당 체험의 결과라고 할 수 있다.

비자민 연립정권 내부의 갈등은 사회당의 좌파를 제외한 보수와 온건중도의 양당제로의 개편을 원하는 신생당 공명당 일본신당 민사당과 보수양당 이외에 사회당 또는 사민 리버탈 세력을 포함한 3극 체제를 지향하는 사회당 사키가케 간의 대립으로 표출되었다. 사실 신생당의 오자와와 사키가케의 다케무라의 갈등이나 오자와와 공명당의 이치가와의 연합에 대한 사회당의 반발은 기본적으로 추구하는 정계개편이 서로 다르기 때문에 나타난 것으로 볼 수 있다. 공명당과 민사당이 사회당과는 달리 호소카와 내각의 정치제도 개혁법안을 적극 지지하고 연립정권 내에서의 오자와의 독주를 허용하는 것도 그들의 정권참여 가능성을 높이기 위해서는 오자와의 정계개편안을 수용하는 것이 합리적이었기 때문이다. 반면 사회당의 연립정권으로부터의 이탈은 이러한 점에서 필연적이었다고 할 수 있으며, 일부 사회당 의원의 조반(造反)에 의한 참의원에서의 선거제도 개혁법안의 부결, 대장성과 오자와의 독주에 의해 추진된 국민복지세 파동, 국회에서 사회당을 배제한 통일회파 '개신'의 결성 등은 사회당의 이탈을 촉진한 촉매에 불과한 것이었다고 할 수 있다.

자민·사회·사키가케 연립정권 하에서 가장 주목할만한 정당제의 변화는 사회당 노선의 현실화 또는 탈혁신화라고 할 수 있을 것이다. 이는 비자민 연립정권에의 참여 때부터 어느 정도 예상된 것이기는 하지만, 자위대의 합헌 인정, 일·미 안보조약의 견지, 일본 국가와 국기의 용인 등으로 나타났으며, 나아가 연립정권 내에서 정당 간의 갈등의 요인이 되어왔던 소비세 문제, 쌀시장 개방문제, 방위비의 책정 등에 있어서 자민당의 입장에 대한 과감한 양보로 나타났다.

사회당의 이러한 현실화 노선의 채택은 과거의 노선을 고집하면 고립될 뿐만 아니라 정권 붕괴의 책임을 사회당이 질 수밖에 없으며, 이는 차기 중의원 선거에서의 패배로 이어질 것이라는 위기의식이 작용한 결과라고 하겠다. 야마하나 등이 이끄는 우파 데모크라시 그룹이 탈당을 보류한 것도 사회당 정권을 유지하여야 한다는 주장에 굴복할 수밖에 없었기 때문이다. 사회당의 노선이 현실화될 수 있었던 또 하나의 중요한 요인으로서 무리야마가 사회당 내의 좌파 출신이라는 점을 들 수 있다. 최근까지 사회당이 비현실적인 비무장 중립노선을 고집한 것도 이를 포기할 경우 사회당은 다시 좌, 우파로 분열될 수밖에 없었기 때문이다. 그러나 무리야마의 현실화 노선에 그를 지지하던 일부 좌파 세력들의 반발이 없었던 것은 아니지만, 좌파 수상이 이끄는 정부를 좌파가 붕괴시켜서는 안된다는 인식 하에 대부분의 좌파 의원들이 이를 용인할 수밖에 없었던

것이다.

자민 사회 사키가케 연합정권의 성립에 의해 야당으로 전락한 신생, 공명, 민사, 일본신당 등은 예상되었던 정계개편의 일환으로 1994년 12월 신진당을 결성하였다. 통합야당인 신진당과 여당인 자민당 및 사회당 간의 첫 대결이 1995년 7월 참의원 선거에서 이루어졌다. 신진당이 비례대표구에서 자민당보다 더 많은 득표를 얻어 승리하였으며, 사회당은 6년만에 다수정당에서 의석의 15% 밖에 얻지 못한 제3정당으로 전락하게 되었다. 그러나 신진당의 승리를 과대평가할 수 없는 이유는 선거가 국민의 무관심 속에 투표율이 전후 최저인 44%에 지나지 않았으며, 신진당의 승리가 주로 공명당의 지지기반인 창가학회의 집단투표에 의존하고 있기 때문이다. 그 후 1996년 1월 민심을 일신한다는 이유로 무라야마가 수상직에서 사임하고 95년 가을 자민당의 당수로 선출된 하시모토가 수상으로 취임하는 한편, 그 한 달 전에 오자와가 신진당의 당수에 취임함으로써 자민당과 신진당은 소선거구 비례대표제 하에서의 중의원 선거에 대비한 준비체제를 완료했다고 할 수 있다.

V. 전 망

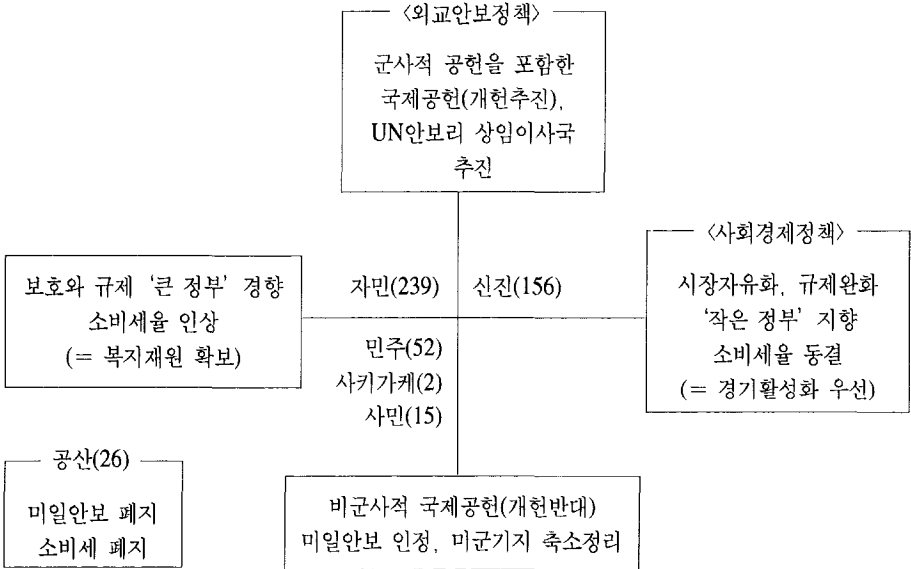
일본 정당제의 구조와 이데올로기적 성격의 변화는 정당의 실패와 이데올로기적 보수화라는 구조적 환경 속에서 새로운 선거제도의 도입을 둘러싼 정당과 파벌 간의 권력경쟁이 초래한 결과라고 할 수 있다. 새로운 선거제도에 적용이 이루어지기까지는 정치인들의 이합집산이 지속되고, 모든 정당들이 분열과 통합의 가능성을 가지게 될 것으로 보인다.

정당제의 구조적 측면에서 본다면, 적어도 단기적으로는 보수 양당 외에도 사회당 또는 사민 리버랄을 표방하는 중소정당들이 존재할 것으로 보인다. 그 이유는 이들의 지지기반으로도 소선거구 비례대표제의 병립 하에서 어느 정도의 의석을 확보할 수 있으며, 현재로는 자민당과 신진당 중 어느 한 정당도 과반수를 얻지 못할 것으로 예상되기 때문에 이들 정당이 그들의 의석수 이상으로 협상능력을 가질 수 있기 때문이다. 장기적으로는 매우 불확실하지만 보수양당이 양대 정당으로 유지되고, 이데올로기적 갈등이 지금과 같이 크지 않다면, 또 한번의 선거제도의 개정 등에 의해 양당제로 변화할 가능성이 크다고 하겠다.

정책경쟁 및 이데올로기적 측면에서 본다면, 기존의 외교안보체제나 정치경제체제의 기본원칙들을 수용하는 가운데 지금보다는 정당별로 좀더 뚜렷하게 분화될 가능성이 존재한다. 국제공헌이나 시장개방 및 규제완화 문제, 소비세 문제 등에 대해 국민들 가운데 다양한 의견과 이해대립이 존재하고 있기 때문에 이를 정당들은 지지극대화

〈표 2〉

일본정치의 정책대립축과 정당 배치



주: 괄호 안의 수치는 1996년 10월 총선에서의 각 당의 의석수.

의 수단으로 이용할 것이고, 그러한 한에서 정당별 차이가 앞으로 좀더 부각될 수도 있다는 것이다. 현재 일본정치의 주요 쟁점을 중심으로 정책대립축과 정당 배치 상황을 '이념형'으로 표현해보면 다음과 같다.

그러나 이러한 쟁점들이 과연 새로운 정당 균열로 발전할 정도로 중요한 쟁점들이냐 하는 데에는 의문이 제기될 수 있으며, 전반적인 보수화 속의 포괄정당화 경향은 정당 간의 정책차이를 희박화시키는 작용을 할 것이다. 더욱이 90년대의 정계 개편이 정치인들의 이데올로기나 정책 소신에 따라 이루어졌다기 보다는 파당들 간의 이해관계에 따라 이합집산하는 성격이 강했기 때문에 각 정당 내부의 이데올로기적 분포나 정책 지향은 다양하고 복잡한 것이 현실이다. 결국 정당 간의 정책적 차이의 부각 여부는 '정당의 실패' 경향 속에서 정당 지도자들이 얼마나 위기의식을 가지고 사회경제적 변화와 국민의 요구에 적극적으로 응답하려고 하는가에 달려 있다고 할 수 있다.

한편 소선거구 비례대표 병립제가 과연 정치개혁이라는 말에 기대되는 효과를 실제로 가져올 수 있는가에 대해서도 결코 낙관할 수는 없다. 사실 정치개혁을 요구했던 국민들도 정·관·업의 이익유도정치의 부패구조를 타파하기 위해서는 근본적인 제도 개혁이 필요하다는 것이지, 소선거구 비례대표 병립제가 모든 것을 해결해주리라고 믿

고 있는 것은 아니다. 중선거구제 하에서 같은 당의 후보자가 한 선거구에서 서로 경쟁할 수 있다는 사실을 제외하면, 득표수와 의석수의 관계, 선거민과 대의원의 관계 등에 있어서 중선거구제와 소선거구 비례대표 병립제 간에는 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

그러나 새로운 선거제도의 도입이 근본적인 개혁을 이루지 못할 것이라고 예상한다고 해서, 앞으로의 정당정치가 개선되지 못할 것이라고 주장하는 것은 결코 아니다. 정 관 업의 삼각동맹에 의한 이익유도정치와 그 귀결인 정치부패와 파벌주의 등은 이미 정권교체 및 정계개편 그리고 일본 국민의 높아진 정치의식에 의해 조금씩이나마 개선되고 있는 것이 사실이다. 이는 일반적으로 제도개혁이 제도의 변화에 의해 그 효과를 가져오기 보다는 제도개혁 과정 속에 참여하는 사람들의 의식과 태도의 변화에서 그 효과를 가져온다는 것을 보여준다고 하겠다.

정치개혁 및 정계 개편 연표

- 1988년 6월 리쿠르트 사건 발각. 자민당 수뇌부의 주요 인물이 대거 연루됨.
- 1989년 1월 자민당 정치개혁위원회 발족.
- 4월 소비세 시행. 리쿠르트 의혹으로 다케시타 수상 퇴진 표명.
- 5월 정치개혁위원회, 「정치개혁대강」 발표. 비례대표제를 가미한 소선거구제의 도입, 정치자금에 의한 주식거래의 금지, 파티권의 구입 제한, 국회의원의 자산공개 의무화 등의 내용을 담음.
- 6월 우노 내각과 제8차 선거제도심의회의 발족.
- 7월 참의원 선거에서 자민당 대패. 여야 역전.
- 8월 가이후 내각 발족. 정치개혁을 정권의 과제로 천명.
- 1990년 2월 중의원 총선. 자민당 안정과반수 확보(286석).
- 4월 선거제도심의회, 소선거구-비례대표 병립제 도입과 정치자금의 규제강화, 정당에의 공직 조성 등을 골자로 하는 답신안을 제출.
- 1991년 1월 걸프전쟁 발발. 130억 달러의 전비 부담.
- 6월 사가와 사건 발각.
- 8월 정치개혁 관련 3법안, 국회 제출.
- 9월 심의 일수의 부족을 이유로 동 법안 폐안.
- 11월 미야자와 내각 발족. 정권의 과제로서 PKO법과 정치개혁을 천명.
- 12월 PKO협력법안, 중의원을 통과.
- 1992년 6월 PKO협력법 수정안, 참의원 통과.
- 7월 참의원 선거에서 자민당의 의석 회복.
- 10월 사가와 사건으로 가네마루 정계 은퇴. 가네마루의 후계를 둘러싸고 다케시타파의 내분이 일어남.
- 12월 하타파와 오부치파로 다케시타파 분열.

- 1993년 3월 가네마루, 거액 탈세 용의로 체포됨. 정치개혁 논의 재연.
- 4월 자민, 사회, 공명 각 당의 정치개혁법안 국회 제출.
- 6월 가지야마 자민당 간사장, “개혁은 다음 참의원 선거 후”라고 발언. 이에 야당과 자민당 내의 개혁추진파가 반발. 6월 18일 내각불신임안이 상정되어 가결됨. 하타파와 다케무라 그룹이 탈당하여 각기 신생당과 신당사키가케를 창당.
- 7월 중의원 총선. 보수신당의 약진, 자민당의 선전, 사회당의 패배.
- 8월 비자민 연립정권인 호소카와 내각 발족.
- 1994년 1월 정치개혁 4법안, 중참 양원을 통과. 3월에 수정 성립.
- 4월 호소카와 수상 사임. 하타 내각 발족. 사키가케와 사회당의 연립 이탈. 신생당, 일본신당, 민사당은 통일회파 ‘개신’ 결성.
- 6월 자민-사회-사키가케 3당의 연립정권인 무라야마 내각 발족.
- 12월 신생당, 일본신당, 민사당, 공명당(일부 참의원 의원과 지방의원 제외) 등이 합동하여 신진당을 결성.
- 1995년 7월 참의원 선거에서 신진당이 비례대표구에서 자민당보다 더 많이 득표.
- 1996년 1월 하시모토 내각 발족.
- 9월 하토야마와 간 나오토 주도로 신당 민주당이 결성됨.
- 10월 소선거구-비례대표 병립제 하에서의 첫 중의원 선거 실시. 결과는 자민당의 승리, 신진당의 고전, 사회당-사키가케의 몰락, 민주당의 제3당으로의 대두, 공산당의 약진이었다.

〈표 3〉 중의원 선거의 정당별 득표율 및 의석수

	제39회(1990. 2.)		제40회(1993. 7.)		
자민당	46.1%	275석	36.6	223	
사회당	24.4	136	15.4	70	
공명당	8.0	45	8.1	51	
민사당	4.8	14	3.5	15	
사민련	0.9	4	0.7	4	
			신 생 당	10.1	55
			일본신당	8.0	35
			사키가케	2.6	13
공산당	8.0	16	7.7	15	
기 타	7.3	22	6.9	30	
계	100.0	512	100.0	511	

〈표 4〉 참의원 선거의 비례구 득표율 및 의석수(지역구 포함)

	제16회(1992. 7)		제17회(1995. 7)		
자 민 당	33.3%	68석	27.3	46	
사 회 당	17.8	22	16.9	16	
공 명 당	14.3	14			
민 사 당	5.0	4	신 진 당	30.8	40
일본신당	8.1	4			
			사키가케	3.6	3
공 산 당	7.9	6		9.5	8
기 타	13.3	8		11.8	13
계	100.0	126	100.0	126	

〈참 고 문 헌〉

김장권

1996 「일본 정치개혁의 구조와 전망」, 『한국정치학회보』 제30집 1호.

김호섭

1996 「일본의 정치개혁과 전후처리 외교」, 『한국과 국제정치』, 제12권 1호.

Christensen, R.

1994 "Electoral Reform in Japan." Asian Survey, Vol. 34.

Dalton, Russell, P.A. Beck, and S.C. Flanagan, eds.

1984 Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, Ronald

1990 Cultural Shift in Advanced Industrial Society. Princeton: Princeton University Press.

Jordan, G. and N. Ashford, eds.

1993 Public Policy and the Impact of the New Right. London: Pinter Publishers.

Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan, eds.

1967 Party System and Voters Alignment. New York: Free Press.

Otake, Hideo

1990 "Defense Controversies and One Party Dominance: The Opposition in Japan

and West Germany,” in T.J. Pempel, ed., *Uncommon Democracies*. Ithaca: Cornell University Press.

Riker, William

1962 *The Theory of Political Coalition*. New Haven: Yale University Press.

Ware, Alan

1996 *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Wolfe, E.

1995 “Japanese Electoral and Political Reform.” *Asian Survey*. Vol. 12.

内田健三, 早野透, 曾根泰教 編

1994 『大政變』. 東洋經濟新報社.

大獄秀夫

1995 「自民黨若手改革派と小澤グループ」. 『レウアイアサン』 17號.

渡邊 治

1994 『政治改革と憲法改正』. 青木書店.

毎日新聞政治部

1995 『政治はこうなる』. 角川書店.

毎日新聞政治部經濟部

1990 『政界と財界 再編への攻防』. アイベック.

岩井奉信

1990 『政治資金の研究』. 日本經濟新聞社.

山口二郎

1993 『政治改革』. 岩波新書.

三宅一郎

1995 『日本の政治と選舉』. 東京大學出版會.

森田 實

1993 『政權交代』. 時事通信社.

松崎 稔

1989 『日本社會黨: いま問われるその政策』. 教育社.

自民黨 ユートピア政治研究會

1989 『永田町下級武士たちの決起』. 講談社.

朝日新聞政治部

1993 『政界再編』. 朝日新聞社.

佐佐木毅

1992 『政治はどこへ向かうのか』, 中央公論社.

蒲島郁夫

1994 「新黨の登場と自民黨 — 黨優位體制の崩壞」, 『レウアイアサン』, 15號.

河野 勝

1995 「93年の政治變動: もう — つの解釋」, 『レウアイアサン』, 17號.

Changes in the Japanese Party System: Political Reform and Party System Transformation

Kap-Yoon Lee

This study offers a comparative explanation for recent changes in the structure of the party system and its ideological configuration in Japan. Its basic argument is that party failure and conservative convergence of party ideologies, which can be found in most post-industrial societies, have changed the party environment in Japan so that factional and partisan struggles over revision of the electoral system might have developed into a transformation of the party system.

Past studies of the Japanese party system, preoccupied with explaining the success of the LDP government, underestimated possibilities of its fall. Many Japanese people have long found it difficult to choose a party to support between the corrupt and complacent LDP and the ineffective opposition parties dominated by special interest groups. Popular distrust and disaffection toward the parties were irrecoverably exacerbated, not merely by the 'Recruit' and other corruption scandals but by the lack of sincere efforts by party leaders for political reforms including electoral reform. The other factor that contributed to bringing about an era of coalition government is the ideological convergence of the parties toward conservatism. Influenced by the economic recession within and the demise of communist countries without, ideologies of progressive parties, in particular that of the JSP, have become conservatized enough to take part in a coalition government led by conservatives.

Due to the failure of existing parties and their lack of ideological differences, young conservative MP's expected a new party to provide better reelection

chances and a greater share of offices. Old opposition parties such as the KMT and the DSP would not but go along with the new parties in forming together a coalition party, the NFP, without which they could not have survived under a new electoral system. The party system will remain fluid as the parties need a couple of elections to get adjusted, and frequent transfer of power may not be ruled out. Government policies will not change, however, since the coalition government will be led by either of the two conservative parties.

이갑윤, 서강대 정치외교학과 교수
주소: 121-742 서울 마포구 신수동
Tel.: 705-8394(O), 415-4626(H)
FAX: 705-8362