

日本の 初期(1880年代) 政黨發展

裴 成 東*

1. 序 論

近代國民國家가 성립하여 발전해 나오는 과정에서 政黨이 얼마나 중요한 역할을 하였는가에 대해서는 긴 말이 필요하지 않다. 直接民主政治를 할 수 없는 近代國家의 규모에서 代議政治가 불가피하다고 볼 때, 그리고 그날 그날의 生活을 꾸려가야 하는 市民들이 바로 政治의 主體가 되지 않을수 없을때, 政黨이 없다고 한다면 그 政治體(國家)는 衆愚政治에 빠지거나 아니면 形式이야 어찌되었건 실질적으로 前近代的인 支配體制가 그대로 유지되는 상태라고 볼 수 있다.

近代民主政治의 正當性 및 有用性を 克明하게 理論化한 제임스 브라이스(James Bryce)는 政黨의 존재이유를 다음과 같이 설명하고 있다.

「政黨없이 代議政治가 運用될 수 있다고 할 사람은 없다. 政黨은 뒤섞여 있는 投票者들 가운데서 秩序를 만들어 낸다. 만약 英·美·佛과 같은 큰나라에서 政黨組織이 없다고 한다면 輿論은 어떻게 일정한 방향으로 환기될 수 있을 것이며, 또한 국민이 教育을 받고 指導받을 수 있을 것인가? 各政黨이 어떤 主義나 政策에 대하여 自黨의 찬성, 또는 반대 意見만을 내어 놓는 것은 당연하다. 강한 黨派心으로 국민에게 自黨만의 의견이 먹혀 들어 가도록 하려고 하겠지만 국민들을 물샷틈없는 벽으로 막을 수는 없기 때문에 반대당의 의견도 반드시 民衆의 귀에 들어 가기 마련이다.……그리하여 政黨間의 다툼은 教育을 받고자 하는 意志가 있는 사람에게서 일종의 教育이 되며, 별로 利害關係가 없고, 思慮가 깊지도 못한 일반 선거인의 마음에도 무엇인가 자극을 주는 것이 있을 것이다. 政黨은 마치 潮流가 들락 날락하면서 河口의 물을 맑게 해주듯

* 서울大 社會大 教授(政治學)

이 國民의 精神에 生氣를 불어 넣어 주는 것이다.」¹⁾

이것은 오늘날에도 통용될 수 있는 政黨의 存在理由이다.

그런데 近代國家로 발돋움을 하고자 하던 國家에서는 대체로 政治統
합의 문제와 관련하여 政黨의 機能과 逆機能에 대한 政治的 논쟁을 겪
고 있다. 위에 든 브라이스의 政黨에 대한 評價는 近代國家로서 발전해
나가는 과정에서의 政黨을 보고 내린 것이라기 보다 일단 近代國家로서
體制를 갖추어 출발하는데 성공한 國家에서 政黨이 하는 順機能만을 부
각시킨 것이다.

政治權力의 本質에는 凝集과 擴散의 두가지 힘이 작용하고 있는데 近
代國家가 형성되어 나오던 시기에도 그 두가지 힘이 서로 다투고 있다.
近代國家의 기초를 닦은 絶對王權의 확립은 擴散的 성향을 갖는 封建諸
侯의 權力을 君主에게로 集中시킨 것을 가리키며, 이것이 다시 國民國
家로 發展해 나가는 과정은 곧 權力의 擴散을 뜻하는 것이었다. 결국
近代國家의 安定된 발전은 權力 자체의 두힘의 세력균형에 의하여 달성
되었다고 말해도 좋다.

近代國家의 이데올로기로서 自由主義와 民主主義가 합성되어 自由民
主主義로 된 것, 政治制度의 면에서 權力이 分立된 것, 主權의 所在는
國民에게 있는 것을 확인하면서도 그 行使는 政府가 한다는 것등의 妥
協이 모두 그것을 증명한다.

政黨의 존재이유에 대한 是非는 西洋의 近代國家形成期에 盛했으며,
오늘날 國家建設(nation-building)의 문제에 당면하고 있는 新生國들에
서도 政黨의 有無, 그 利益과 損害의 문제를 두고 政治세력간에 갈등을
빚고 있다²⁾.

그러나 주로 18세기에 전개되었던 西洋에서의 政黨反對論은 政黨의

1) James Bryce, *Modern Democracies* (1924) 松山武(譯)『近代民主政治』第一
卷(岩波文庫版), 145面.

2) 金榮國(外 共著), 『新政治學概論』(서울大出版部, 1978) 273面이하 참조.

發展을 沮害하기 보다는 오히려 政黨이 갖고 있는 短點을 지적하는 批判이 되어 政黨의 成長에 기여했으며, 사실 批判論이 성했던 것과는 달리 現實의 政治制度로서 政黨은 뿌리를 내려 갔다. 西洋諸國이 議會政治를 중심으로 憲政秩序를 만들어 나가고자 했을 때 政黨은 그 善惡을 따지기 이전에 존재하지 않으면 안 되었던 것이다.

그리하여 서양에서는 政黨을 政治의 生命線으로 평가하는데 이르고 있으며, 政黨을 확고한 政治制度로 인정하여 憲法에서까지 규정하고 있는 나라도 있다³⁾.

東洋에서는 어떠 했는가? 18세기의 西洋이 近代國家 形成을 위한 진통을 겪는 과정에서 黨爭有害論이나 政黨無用論이 나왔었고 거기에는 政治的 對立이란 감정적 동기도 있었지만, 論理的 體系를 갖춘 분석도 있었다. 그런데 東洋에서는 19세기의 狀況이 西勢東漸에 의한 危機의 연속이었으므로 政治的 對立이나 黨爭을 政治過程의 順機能으로 받아들일 수 있는 여유가 거의 없었다. 儒教的인 政治體制가 원래 利害關係나 葛藤의 해결을 원만하게 하기 위한 쪽으로 구상된 것도 아니지만 危機를 맞이하였을 때 그 危機에 대처하기 위한 方案을 둘러 싸고 支配階級 사이에 의견이 대립되면, 밖에서 加해진 충격보다 이 내부적 대립으로 말미암아 體制가 흔들리게 된다. 그러므로 문제의 해결을 위한 열쇠를 찾기 이전에 政權을 둘러싼 싸움이 먼저 벌어지게 마련이다. 政權의 核心的인 부분을 차지하고 있는 사람은 문제의 해결방안을 제시하는 사람을 곧 政權에의 挑戰으로 볼 것이며, 사실 감당하기 어려운 危機狀況에서 제시되는 문제의 해결방안이란 대개 집권자가 받아들일 수 없

3) 政黨政治의 현대적 특징에 대한 전반적 고찰을 하고 있는 研究로는 Joseph Lapalombara and Myron Weiver (eds). *Political Parties and Political Development*, (Princeton, New Jersey; Princeton University Press, 1966), 그리고 Crotty, Freeman, Gatlin (eds), *Political Parties and Political Behavior* (Boston; Allyn and Bacon, Inc., 1971)이 있고 한국에서 나온 概說書로는 趙一文, 『새 政黨論』(三和出版社, 1971), 金玟河, 『韓國政黨政治論』(敎文社, 1978)이 있다.

는 것이거나 집권자의 교체를 전제로 하는 것들이다.

東洋 3國이 19세기 후반에 겪었던 역사를 보면 外勢의 충격으로 일단 위기를 맞이한 뒤, 내부에서 그 충격을 어떻게 받아 들였으며, 또 그 충격으로 인하여 폭로된 내부적 모순을 어떻게 해결해 나가느냐에 따라 各國의 운명이 결정되고 있다. 아시아·아프리카의 많은 나라들이 직접 西歐列強의 식민지로 된 것과 비교하면 東洋 3國의 實力은 그렇게 허망하지는 않았다.

다시 말하면 바로 西洋諸國의 植民地로 되었던 것이 아니라, 西洋의 충격으로 인하여 일어난 내부적 동요로 말미암아 既成體制가 흔들리기 시작하였는데 이것을 먼저 해결한 日本이 朝鮮의 문제를 韓日合併으로 마무리 지었고 다시 근근히 再生의 발돋움을 하고 있는 中國까지 侵攻함으로써 결국 20세기의 東아시아 歷史를 결정짓게 되었던 것이다.

본 논문은 國家的 危機를 극복하는데 있어서 國內政治의 體制的 安定이 중요하다는 점을 전제로 잡고 政黨政治의 확립여부라는 측면에서 日本의 경우를 살펴 보려고 한다.

2. 政黨發展狀況

日本에서 政黨의 發生을 어디부터 잡아 보느냐에 대해서는 약간의 논의가 있다. 일반적인 사회단체 같은 것으로서 政治的 結社의 색채를 띤 것,⁴⁾ 그리고 스스로 ○○黨이라고 표방한 政治團體는 明治初期로부터 1870年代에 걸쳐 다수 나타나고 있으며, 1881년에는 近代的 政黨이라고 규정해서 손색이 없는 自由黨이 結成되었다. 그러나 한편에 있어서는 政黨을 어떤 기준에 의해서 보느냐에 대하여 다음과 같은 논의가 있는

4) 대표적인 것으로 土佐의 立志社, 嶽陽社, 阿波의 自助社, 肥後の 相愛社, 名古屋의 獨立社, 松江의 尙志社, 松山の 公公社, 高松의 立志社, 常陸의 潮來社, 磐城의 三師社, 石陽社 등을 들 수 있다. 蠟山政道(編), 『政黨』 (有斐閣, 1954), 116面.

것이 주목된다.

「……엄밀히 말한다면 議會開會以前에는 政黨이라고 하는 것은 존재하지 않는다. 그 目標가 公共의 利益을 目的으로 하는 政治運動이라고 할지라도 議會가 없다면 言論에 그칠 뿐, 政權의 交替도 있을 수 없다. 武力鬪爭이 아니면 秘密運動 이외에는 方法이 없다. 政權의 爭奪은 결코 卑劣한 것이 아니며, 自黨의 主義·主張을 行하려면 政權을 잡지 않으면 안된다. 政權獲得을 目的으로 하지 않고 政治論만을 펴는 團體는 理論鬪爭의 啓蒙運動團體가 아닌 政治俱樂部에 지나지 않으며 그것을 政黨이라고 할 수는 없다. 그러므로 我邦에서 政黨의 發達을 논하고자 한다면 明治23年(1891)의 議會開會 이후가 아니면 안되나 실상 明治 14年(1882)부터 政黨은 조직되었다. 그것은 이 해에 明治 23年을 期해 國會를 開設한다는 大詔가 내려졌기 때문에 議會가 열리는 때를 목표로 해서 政黨이 발생한 것이다.」⁵⁾

日本政治史研究의 선배적인 尾佐竹猛의 이러한 견해를 日本學界에서는 대체로 따르고 있다.⁶⁾ 여기서 注目되는 것은 日本의 史學界가 상당히 객관적인 政治學的 기준을 적용하여 日本의 政黨史를 보고 있다는 점이다. 결국 日本에서의 政黨史가 議會政治를 바탕으로 하여 이루어졌기 때문에 이러한 주장이 성립할 수 있었다고 여겨진다.

그런데 이러한 엄격한 政黨發達の 分歧點을 제시하는 것은 좋으나, 議會가 개설되기 이전에 政治的 結社와 政治들의 「위명 업」이 없었다고 한다면 과연 議會開設 이후의 순조로운 政黨政治가 이루어질 수 있었을까? 비록 議會가 개설되기 이전이었다고 할지라도 日本의 政黨들은 人權이라든가, 議會開設이라는 투쟁목표를 가지고 있었으려, 또한 실제로 政黨을 조직하는 문제에서 생기는 여러가지 난관을 政治人들이 직접 부딪쳐 보았다는 사실은 뒷날의 政治發展을 위한 두터운 밑거름이 되었던

5) 松岡八郎, 『明治政黨史』(駿河出版社, 1968) 3-4面에서 引用.

6) 같은 책, 같은 곳 참조. 이러한 視點, 다시 말하면 西歐의 發展類型에 준하여 日本의 歷史를 비추어 보려는 자세에 대한 批判도 없는 것은 아니다. 關口榮一, 「初期議會における自由黨의 組織と行動(Ⅰ)」, 『法學』 31卷 第1號(1967年 4月) 참조.

것이다.

특히 지적해 두어야 할 것은 日本에 있어서 政治的 參與의 底邊이 政黨運動에 의하여 확대되었다는 사실이다. 啓蒙主義時代に 啓蒙主義者들이 文筆이나 講壇을 통해서 民衆을 계몽하는 것과 政黨의 運動과 宣傳에 의하여 啓蒙이 이루어지는 것과는 參與를 유도해 내는데 있어서 커다란 차이가 난다. 政黨과 派黨이나 徒黨은 어떻게 다른가? 韓國의 朝鮮黨爭, 日本에서 1874년을 전후하여 전개되었던 征韓論爭에 있어서의 싸움은 黨派싸움이였다. 다시 말하면 그러한 정치싸움은 싸우는 相對만 있었을뿐, 民衆과는 무관한 일이었다. 그러나 政黨의 次元에서는 民衆이 중요한 역할을 하거나 적어도 政治싸움에 대한 심판을 내린다.

이러한 몇가지 점을 머리에 새겨두고 日本의 初期政黨들의 발자취를 살펴보도록 한다.

日本에서 近代的 意味의 政黨으로 제일 먼저 發足했다고 볼 수 있는 것은 愛國公黨이었다. 이것은 1875年 1월에 東京에서 創黨되었는데 그 배경을 보면 다음과 같은 길은 사연이 있다. 즉, 明治維新 자체가 薩摩, 長州, 土佐, 肥前 등의 雄藩의 연합으로 이루어졌기 때문에 新政府는 일종의 聯立政權과 같은 형세를 이루고 있었다. 이 聯合勢力들은 幕府 타도라는 共同目標가 있었을 때는 大義를 위하여 團合하였으나 政權을 잡은 뒤에는 各派사이의 違和感이 가지지 않았다. 이러한 분위기 아래서는 무엇이든지 꼬투리만 있으면 그것을 계기로 터지게 되어 있었는데 朝鮮과의 外交的 문제에 대한 반응으로 일어난 征韓論이 바로 그 계기가 되었다.

1868年 日本의 維新政府는 權力構造가 바뀌었다는 사실을 西洋諸國에 뒤이어 朝鮮에게도 通告하여 왔는데 日本의 國內政治의 동향에 대하여 어두웠던 朝鮮政府는 明治維新을 통고해 오는 日本의 國書를 받아 들이지 않는다. 그 표면적인 이유는 日本의 國書가 전에 사용치 않던 皇・勅 등의 문자를 썼기 때문에 「違格」이라는 것이었으나 내심으로는 日本

이 西洋勢力의 앞잡이가 되어 朝鮮을 침입하려는 것이 아닌가라는 疑懼心이 있었기 때문이었다.⁷⁾ 朝鮮의 國書接受拒否는 日本의 朝野에 커다란 충격을 주어 朝鮮을 征伐하자는 논의와 움직임이 日本各地에 일어났으나 日本政府는 版籍奉還과 廢藩置縣이라는 당면한 維新課業의 수행에 쫓기고 있었으므로 征韓을 名分으로 하여 각지의 不平客들이 擧事할 터는 것을 억제하지 않을 수 없었다. 그러던 것이 1873년 여름에 日本外務省에서 朝鮮問題에 대한 決定을 閣議에 요청하자 薩摩出身으로 維新의 功勳者인 西郷隆盛이 戰爭을 전제로 한 自身の 派韓을 주장하고 나섰고 이것은 閣議의 決定에 뒤이어 天皇의 裁可까지 나와서 征韓論은 완전히 굳어지게 되었다. 그러나 때마침 政府의 要人들이 그전에 幕府가 西洋諸國과 맺었던 不平等條約의 改正을 교섭하기 위한 使節團으로 떠나 있어서 그 施行을 미루고 있었다. 그 해 9월에 이 「外國視察隊」가 돌아와서 西郷의 遣韓使節問題가 再論되자 右大臣 岩倉具視, 參議 大久保利通의 주장으로 遣使無期延期로 落着되고 말았다. 이에 征韓論을 주장하던 參議들——西郷, 板垣退助, 後藤象二郎, 副島種臣, 江藤新平——은 辭表를 제출하고 각자의 고향으로 돌아갔다.

이들 가운데서 後藤象二郎은 去就를 생각하던 중, 때마침 英國에 留學하고 돌아 온 小室信夫, 古澤滋의 말을 들어 民選議院을 만드는 것이 政治的 打開策이라는 결론을 얻고 이것을 板垣退助에게 의논한 바 兩人的 뜻이 맞아 곧 「民選議院開設建白書」를 작성하는 한편 同志들을 모아 政黨을 發足시키니 이것이 곧 愛國公黨이었다.

愛國公黨이라는 黨名을 지은 由來를 들어 보면 당시의 日本에서 政黨에 대한 인식이 어떤 것이었는지 잘 알 수 있다.

「……이와 같은 愛國公黨이라는 命名은 그 자체가 이미 당시의 경우를 나타내어 주는 것인데…… 우리가 新政黨에 公黨이라는 冠을 씌운 것은 이로부터 私益과의 區別을 明白히 하기 위한 것이다. 대저 封建政治에 있어서는 黨派가

7) 裴成東, 『日本近代政治史』(法文社, 1976), 47面이하 참조.

최대의 禁物로서, 人民이 徒黨을 만드는 것은 곧 叛逆을 의미하는 것이다. …… 다만 黨派라고 하면 私益과 같은 感이 들므로 오히려 誤解를 불러 일으킬 염려가 있어 우리들은 특히 公黨이라는 이름을 택하였다.』⁸⁾

1874年初에 愛國公黨은 綱領格인 「本誓」를 발표하고 있는데 君主支配를 인정하면서도 天賦人權論에 바탕을 둔 進歩的인 自由思想을 담고 있다. 그 1節을 보면,

『一. 하늘이 民을 만들 때 일정한 通義權理를 부여하였다. ……一片의 至誠과 愛國心에 憤發하여 同志를 모아 가지고 우리 人民의 通義權理를 주장하고, 그럼으로써 하늘이 내려준 그것을 보전하고자 한다.』⁹⁾

그리고 愛國公黨은 議會開設을 주장하는 建議書를 내고 있는데, 官僚的 專制政治의 폐단을 통렬히 비판하고 그것을 면할 수 있는 길은 「오직 天下의 公議를 펴는 길 밖에 없으며, 그러기 위해서는 民選議院을 개설할 수 밖에 없다」고 하고 있다. 그러나 이 建議書를 政府에 내기전에 板垣와 同鄉(土佐) 출신인 武士가 岩倉具視를 要擊하는 事件이 생기고 또한 2月에는 同志인 江藤新平이 佐賀에서 擧兵하여 反亂을 일으키게 되자, 政府側이 後藤, 板垣, 副島를 보는 눈이 다르게 되었다. 따라서 民選議院의 設立에 대한 주장도 감시 식게 되고 愛國公黨은 政黨活動을 더 계속하지 못하였다. 愛國公黨은 이처럼 뻗어나지 못하고 말았지만, 이 때 擧論되었던 民選議院의 設立과 自由民權이라는 政治理念은 그 다음에 일어 날 政黨運動의 기초가 되었다.

板垣는 愛國公黨의 일이 뜻과 같이 되지 못하자 土佐로 돌아와서 片岡健吉, 林有造등의 地方有志들과 함께 立志社라는 政治的 結社를 조직하고 나아가서는 각지에 생겨나고 있는 같은 類의 단체들을 모아 一大政黨을 조직하고자 한다.¹⁰⁾ 政府는 이와 같이 각지에서 일어나고 있는

8) 板垣退助, 「我國憲政由來」, 앞에 든 『明治政黨史』, 21面에서 引用.

9) 板垣退助(監修), 『自由黨史』(1911年初刊, 岩波文庫版, 上卷) 87面.

10) 自由黨 結成 이전에 全國 각지에는 150개나 되는 政治的 結社가 있었다.

自由民權運動을 무마하기 위하여 1874년 5월에 地方官會議를 召集하기로 결정한다. 그 목적은 「人民을 대신하여 協同公議」로써 政策을 정하는 것이었다. 그러나 1874년 가을에 臺灣을 征伐하는 문제가 생겨서 이 일은 뒤로 미루어졌을 뿐만 아니라, 臺灣問題를 둘러싼 淸國과의 交涉에서 政府는 상당한 困境에 빠지게 되어 그 해결이 급한 일로 되어 있었다.

이에 征韓論分裂 이후 최초의 朝野各派의 團合大會인 大阪會議가 열리고 여기서 政治發展을 위한 몇가지 事項의 합의를 보게 되며¹¹⁾ 板垣과 本戶孝允이 參議로서 다시 政府에 참여하게 된다. 이리하여 政局은 小康狀態를 유지하게 되었으나 政府는 大阪會議에서 합의한 사항들을 실천하는데 그렇게 성의를 보이지 않을 뿐 아니라 對外問題로서 朝鮮을 強壓的으로 開國시키는 江華島事件(1875년 9월)을 일으키니, 板垣은 전 날의 征韓論贊成에서부터 反對로 돌아 서서 辭表를 던지고 歸鄉하여 다시금 政黨運動을 일으키니 이것이 곧 自由黨이 된다.

1880年 11월에 東京에서 열린 國會期成同盟의 第2次大會에 전국의 2府 22縣으로부터 同盟員 13萬餘名の 代表 64名이 모여 政黨結成을 協의한 결과 먼저 政黨結成의 盟約을 채택하였다.

『第一條. 我黨은 日本人民의 自由를 擁護하고 權利를 伸張하며, 또한 이를 保存코자 하는 者와 서로 協하여 이를 組織하는 것으로 한다.

第二條, 我黨은 國家의 進歩를 圖하고 民人의 幸福을 增益하는데 힘 쓴다.

第三條, 我黨은 日本國民이 당연히 同權임을 믿는다.

第四條, 我黨은 日本國이 立憲政體의 그 마땅함을 得할 것을 믿는다.』¹²⁾

1881년 7월에서 10월에 걸쳐 日本에서는 이른바 「明治 14年の 政變」

後藤靖, 『自由民權運動の展開』(有斐閣, 1966), 41面 참조.

11) 立法機關으로서 元老院을, 司法機關으로서 大審院을 設置할 것, 地方官會議의 開催, 天皇親政, 內閣과 各省의 分離 등에 合意하였다. 앞에 든 『日本近代政治史』, 166面 참조.

12) 『自由黨史』, 中卷, 25面.

13)이라는 政權鬭爭이 일어났고 그 결과 大久保利通가 暗殺(1878년 5월) 당한 뒤 政府內에서 중요한 비중을 차지하고 있던 大隈重信이 辭退하게 된다. 그리하여 政權은 伊藤博文에게 돌아갔다. 伊藤은 大隈마저 自由民權運動에 가담하게 되어서는 政府가 어렵게 된다는 것을 알고 1881년 12월에 國會를 1890년에 開設한다는 詔勅을 발표한다. 때마침 會同하고 있던 「大日本國會期成有志公會」는 그들의 운동목표가 달성된 것으로 보고 選舉를 치르고 國會가 열리는데 대한 준비태세를 갖추기 위하여 政黨으로 발전해 나가기로 결정하니 이에 성립한 것이 自由黨이었다.

自由黨盟約

第一章, 吾黨은 自由를 확충하고 權利를 保全하며 幸福을 增進하고 社會의 改良을 도모한다.

第二章, 吾黨은 善良한 立憲政體를 확립하는데 盡力한다.

第三章, 吾黨은 日本國에 있어 吾黨과 主義를 함께 하고 目的을 같이 하는 者와 一致協力하여, 썬 吾黨의 目的을 달성한다.¹⁴⁾

한편 1881년의 政變으로 인하여 물러난 大隈重信은 이듬해 4월에 同志들을 규합하여 立憲改進黨을 結成한다. 同黨은 政府와 自由黨의 中間的인 위치를 占하는 그러한 성격으로 兩側으로 부터 모두 배척을 당하였지만, 이러한 특수한 상황이 改進黨을 독특한 政黨으로 만들었으며, 日本의 政界에는 늘 이러한 類型의 政黨이 있어 日本의 政治文化의 한 특징이 되고 있다. 改進黨의 「主義와 綱領」을 보자.

『大詔가 한번 내리자 立憲之事가 定하여졌다. 우리들 帝國의 臣民은 萬世一遇의 盛時에 당하여 생각컨대 此際如何의 計劃을 하고 如何의 職分을 다하여 帝國臣民으로 부끄럽지 않게 할 것인가…….』

政治의 改良과 前進은 我黨이 冀望하여 마지 않는 바이다. 대개 政治에서 그

13) 裴成東, 「明治 14年の 政變과 立憲改進黨」, 『公三閔丙台博士華甲紀念論叢』 (1974) 참조.

14) 『自由黨史』, 中卷 80面.

改良을 더 하고 그 前進을 위하여 않는다면 한갓 無窮의 尊榮을 받고 헛되이 永遠의 幸福을 願한다해도 그것을 온전히 얻을 수 없을 것이다. 政治의 改良과 前進은 我黨이 바라는 것이다. 그러나 급격한 變革은 我黨이 바라는 바가 아니다. 대개 그 순서를 쫓지 않고 빨리 變革코자 일을 圖謀하는 것은 곧 社會의 秩序를 紊亂하게 하는 것이 될 것이다.……

- 一. 王室의 尊榮을 保持하고 人民의 幸福을 온전히 한다.
- 二. 內治의 改良을 주로 하여 國權의 擴張에 이른다.
- 三. 中央干涉의 政略을 없애고 地方自治의 基礎를 세운다.
- 四. 社會進步의 度에 따라 選舉權을 확대한다.
- 五. 外國에 대해서는 힘써 政略上의 交渉을 없게 하고 通商의 關係를 두텁게 한다.
- 六. 貨幣의 制는 硬貨의 主義를 지킨다.』¹⁵⁾

改進黨의 發足에 의하여 在野의 政黨活動은 더 적극적으로 전개되었다. 즉, 自由黨은 원래 改進黨에 비하면 더 自由主義的이고 급진적이었으나 改進黨을 공격하는 사이 그 主張의 鮮明度가 더해 갔으며, 이와 같은 野黨間의 싸움은 政黨政治의 토대를 더욱 튼튼히 다지는 효과를 내고 있었다.

한편 政府로서는 2개의 反對黨이 서로 경쟁해 가며 공격해 오기 때문에 이에 대한 적절한 대책을 세우지 않을 수 없었다. 政府는 여러가지로 野黨을 탄압하고 또 회유정책을 쓰기도 하였다. 그리고 一部 政府를 支持하는 政客들은 立憲帝政黨, 國權黨과 같은 與黨을 만들어 野黨에 대한 對決의 태세를 갖추고 그와 같은 與黨의 存在를 이끌어 當時의 政府가 政黨政治를 하고 있는 것으로 正當化하기도 하였다. 이와 같이 與野가 진용을 갖추고 保守와 革新의 對決 樣相을 보이고 있는데 대하여 더욱 政黨政治의 具色을 맞추어 가는 第3의 政黨이 나오게 되었으니 그것은 곧 社會主義를 표방하고 나선 東洋社會黨이었다.

日本의 初期政黨들이 藩閥勢力의 軋轢과 政權 다툼에서 발전되어 나

15) 『大隈關係文書』 第1卷 1-3面.

왔다고 보는 것이 正論이긴 하나, 그래도 自由民權이라든가, 保守主義 등, 政治理念과 憲法, 議會와 같은 政治制度를 爭點으로 삼았기 때문에 政治發展이 加速化되었던 것이라고 할 수 있는데, 政黨政治의 初期부터 社會主義를 政治理念으로 하는 政黨이 있었다는 것은 日本政黨政治의 한 特色이라고 할 수 있다.

東洋社會黨은 1882년 5월 九州地方에 局限된 政黨으로 發足하였는데 西洋의 社會主義를 받아들여 「平等을 主義로 삼고, 社會公衆의 最大福利를 目的」으로 하고 있다.¹⁶⁾ 自由黨이 急進主義적이긴 하였으나 그 黨員의 구성은 士族(貴族)과 資産層으로 이루어져 있었으며, 그 指導部가 政權과 언제나 密接한 關係를 가지고 움직이고 있었기 때문에 당시의 社會·政治의 體制와 기본적으로 어긋나지 않았으며, 立憲帝政黨 같은 保守與黨은 말할 것도 없고 立憲改進黨도 富裕層을 대변하고 政府와 人脈이 相通하는 사람들이 조직한 것이었다. 東洋社會黨도 啓蒙講演과 雜誌發行을 政治活動의 手段이라고 「黨則」에 밝히고 있으며, 革命이나 武力鬪爭에 대해서는 언급하지 않고 있어서 西洋의 修正社會主義와 비슷하다고 하겠으나, 후에 東洋社會黨을 再建할 때에는 黨의 政策이 좀 더 뚜렷이 드러난다. 즉, 「舊來의 弊害를 矯正하고 貪富의 世襲을 破壞하기 위하여 天物共有·協同社會·兒子共有·理學的 生殖」등을 주장하고 있는 것이다. 東洋社會黨의 中心人物인 樽井藤吉는 후에 「大東合邦論」을 주장하게 되는데 創黨때부터 黨活動의 領域으로 朝鮮과 中國까지 생각하고 있는 것은 매우 興味롭다. 平等理念을 國際社會에 까지 적용하겠다고 생각했기 때문에 黨名을 東洋社會黨이라고 했던 것 같다.

東洋社會黨은 다른 政黨과는 달리 明治維新과 皇室尊榮에 대한 말이 없고 또한 國會開設에 대한 熱意를 보이고 있지 않은 점으로 미루어 볼 때 과격한 社會主義를 드러 내 놓지는 못하나 기본적으로 社會主義路線을 따를 때 그러한 것들이 모순된다는데 대한 인식은 확실하였던 것으로

16) 田中惣五郎, 『東洋社會黨考』(1930年 初刊, 新泉社, 1970), 21-3面.

로 생각된다. 실제로 東洋社會黨은 官憲의 注目對象이 되었을 뿐 아니라, 다른 黨으로 부터 「西洋의 소시얼리즘(社會說), 공무니즘(共產說)의 邪說」과 같다는 비난을 받고 있으며 또한 이것을 미리 박멸하지 않으면 日本도 유럽의 慘劇과 같은 害毒을 입을 것이라고 강력한 공격을 당하고 있다. 東洋社會黨은 創黨 1個月餘, 미처 活動을 本格的으로 해 보기도 전에 政府로부터 結社禁止措置를 받게 되었고 樽井는 一年의 禁錮刑을 받았다.¹⁷⁾

日本의 政黨發展은 1880年代 初期에 이처럼 화려하게 이루어졌으나 그것이 너무나 급속했던 만큼 政府의 탄압과 회유라는 비바람에 벗꽃이 지듯 우수수 흐트러지고 만다. 1884년末부터 1885年初에 걸쳐 自由黨과 立憲政進黨이 解散하게 되었는데, 野黨이 活動을 정지하자 與黨들도 뒤이어 解散하고 만다. 自由黨이 旭日昇天의 기세로 나아가다가 갑자기 걸음을 멈춘다는 두가지 이유가 있었다. 첫째는 政府가 板垣退助를 회유하여 外遊를 시키는데 성공함으로써 黨內分裂이 일어났고, 둘째는 自由民權運動이 自由黨의 指揮를 벗어나 전국 각지에서 武力蜂起의 형태를 띠게 될에 따라 自由黨이 그 責任을 느끼고 反省의 자세를 보인 것이다. 당시의 복잡다단하던 사태를 요약하기는 어려우나, 여기서 중요하게 생각해야 할것은 日本 전체가 政治의 活性化로 들떠 있었다는 것과 따라서 政黨들이 一時에 解散하였다고 하여 政黨政治의 命脈이 끊어지는 것은 아니었다. 어떻게 보면 오히려 1880년대의 10년간에 政黨政治가 發展 初期에 겪어야 할 모든 난관을 모두 경험하게 된 것이 훗날을 위한 밑거름이 되었다고 할 수 있다.

「天下大勢 分久必合 合久必分」이라 했듯이 각양의 政黨들이 簇出한 끝에 大同團結運動이 벌어지는 것은 必然之事였는지 모른다. 1885년 5월, 朝鮮問題(甲申政變)를 처리하기 위한 淸國과의 天津條約을 맺은 뒤, 伊藤博文은 政府를 內閣制로 개편하고 여러가지 改革政策을 시행하

17) 앞에 든 『日本近代政治史』 220面 참조.

는 한편 維新政府의 宿願이던 條約改正을 추진한다. 政府의 여러 가지 施策에 대한 反對가 散發적이긴 하나 이전의 野黨진영으로부터 끊임없이 일어나자, 政府는 保安條例를 제정하여 그 세력을 누르는 한편 野黨指導者들을 회유하여 1888년 初에는 改進黨勢力的의 영수인 大隈重信을 外相으로 入閣시키고 이듬해 6월에는 在野勢力的의 大同團結運動을 펴고 있던 後藤象二郎마저 入閣시키는데 성공한다. 이리하여 在野勢力的은 大同俱樂部, 大同協和會로 갈리어 前者는 政府와의 協力을 大同團結로 보게 되었다.

1890년에 들어서자 國會議員選舉를 전후하여 政黨들은 離合集散을 거듭하면서 진영을 다시 정비하기 시작하였다. 1월에는 大井憲太郎이 自由黨을, 5월에 板垣退助는 愛國公黨을, 8월에는 末松謙澄이 大成會를 結成했고, 그리고 9월에는 自由黨·愛國公黨·大同俱樂部·九州同志會가 합하여 立憲自由黨을 발족시킨다. 이로부터 日本의 政黨政治는 議會制度가 定着해 나가는 것과 동시에 發展을 거듭하게 된다.

三. 山田一郎의 政黨論

이상으로 日本에 있어서 議會政治가 시작하기 전에 전개되었던 政黨政治의 모습을 개략적으로 고찰한 셈이다.

政治家들이 서로 모여 政治를 논하고 혹은 政治權力을 장악하여 理想의 政治를 펴겠다고 하는 것은 自然의 理致이고 따라서 政治의 必要性을 논하는 것은 당연하나, 그러한 黨派의 挑戰을 마땅치 않게 보는 측에서는 政黨不要論을 전개할 것이다. 日本에서 1870년대에서 80년대에 걸쳐 政黨運動이 盛했던 것은 당시의 시대적 상황을 그대로 반영한 것이라고 할 수 있다. 당시에는 政治的 움직임이 활발했던 데다가 武力으로 勝敗를 겨루는 것이 아니라, 新聞, 雜誌, 또는 팜플렛을 내어서 理論을 가지고 다투었기 때문에 이것이 어느듯 輿論을 형성했고 輿論(民

心)의 向背가 大勢를 결정하기도 했다.

日本은 開國 이전부터 西洋의 새로운 學問을 부분적으로 받아 들이고 있었고 維新 전후의 시기에는 西洋의 政治에 관한 지식도 상당히 널리 퍼져 있었다.¹⁸⁾ 그러나 學問을 體系化하고 政治現象을 獨自的인 眼目으로 分析할 만한 수준에 도달해 있었던 것은 아니다. 그런데 놀라운 것은 山田一郎란 사람이 쓴 「政黨論」을 보면, 政治에 대한 識見이 뛰어날뿐만 아니라 장차 政黨政治의 發展을 期하는데 있어서 일반적인 기준으로 삼을 만한 理論을 제시하고 있는데 이것은 政黨政治가 盛하던 西洋에서도 보기 드문 일이다.

山田一郎이란 어떤 사람이었던가? 그는 1860년에 출생한 사람으로 1882年, 東京大學 文學部 政治, 理財學科를 卒業하고 그 뒤 自由民權運動家인 小野梓에게 師事하여 鷗渡會에 加入하였다. 早稻田大學의 前身인 東京專門學校가 創設될 때 그 企劃에 참여하고 講師가 되었다. 1885年에 講師를 그만 두고 있으므로 여기서 소개하고자 하는 그의 「政黨論」(1884)은 大學在職中에 집필한 셈이 된다. 그는 靜岡로 가서 그 곳에서 발행되는 「大務新聞」에 관계하면서 改進黨을 위해서도 활약하였다. 1890年의 第1回 衆議院議員 選舉에 고향인 廣島에서 立候補하였으나 落選하고 이후에는 全國各新聞을 위한 프리랜서가 되어 政治評論을 쓰다가 1905年 46歲로 病沒하였다.¹⁹⁾

山田의 「政黨論」은 「政治原論」의 一部分이라고 하니 지금 구할 길이 없으나 그의 「政治原論」은 大著였다고 짐작된다. 「政黨論」은 11編으로 구성되어 있는데 그 제목을 열거하면 다음과 같다.

1. 政黨의 釋義(定義)
2. 政黨의 必要

18) 蠟山政道, 『日本における近代政治學の發達』(1959年初刊, ぺりかん社, 1968) 卷末에 수록된 「日本近代政治學著作年表略」 참조.

19) 山田一郎, 『政黨論』(1884年初刊, 弘文堂, 1974)에 붙인 鯨岡兵輔의 序文 참조. 이 책은 舊式文章으로 된 것을 鯨岡이 現代語로 옮겨서 출판한 것임.

3. 政黨의 效能
4. 政黨의 無用
5. 政黨의 弊害
6. 政黨의 種類上下
7. 施政의 主義
8. 政黨의 組織
9. 政黨의 運動
10. 政黨의 變遷
11. 結論(日本政黨論 上中下)

山田은 政黨을 다음과 같이 定義한다.

「政黨이란 目的이 政治上에 있어야 하고 相互間에 意見이 같아야 하며, 意見을 단지 研究하는데 그치지 않고 이것을 貫徹할 決意가 있어야 하며, 끝으로 그것은 結合體여야 한다.」

政黨의 活動을 政治에 국한시켜 보면 「社會黨・共產黨・虛無黨」 같은 것은 「社會全體的 組織을 變更」하려고 하는 것을 중요 목적으로 삼고 있기 때문에 「社會上의 黨派」로 규정하는 것이 더 正確하다는 見解, 그리고 立憲帝政黨의 예를 들면서 國會의 開設을 목적으로 했을 때 그것을 달성하고 나면 政黨의 存在理由가 없어지는데 이것은 어떻게 하느냐? 따라서 「政黨의 意見은 一時的인 것이 아니어야 한다」고 하는 見解, 「滿天下를 위하여 盡力하는 것이 정말 政黨이고 少數者의 幸福을 주장하는 것은 거짓 政黨」이라는 一說이 있는데 대하여 그것은 哲學的으로 一理가 있기는 하나 현실에 있어서는 의미가 없다는 見解 등은 政黨에 관한 定義를 다소 規範的으로 하고 있는 동시에 政黨政治란 이루어지고 있는 현실이 중요하지, 理論만으로 성립하는 것이 아니라는 점을 명백히 한 점에서 卓見이라고 할 수 있다.

다만 우리가 주의해 보아야 할 것은 當時의 西洋이 그리하였던 것처럼 制限選舉를 당연한 것으로 받아 들이고 있었기 때문에 政黨을 政治의 主體로만 보고 있지 現代에서와 같이 國民全體가 主體이고 政黨은 客體

的 手段이 된다는 점을 의식하지 못하고 있는 단계에서의 논의를 하고 있는 것이다.

山田은 政黨의 必要를 논하는 자리에서 다음과 같이 쓰고 있다.

「君主獨裁나 少數專制의 政體에서는 政黨이 필요하지 않다는 것은 말할 것도 없이 명백하다.

君主獨裁나 少數專制라고 해도 人民의 希望을 살피서 才幹德行을 가지고 人民의 希望에 응할 수 있는 사람이 이에 當한다면, 거기에도 좋은 政治가 이루어질 것이며, 그렇게 된다면 政黨 같은 것은 害로우면 害로 왔지, 필요하지는 않을 것이다.

(……그러나 그러한 體制에서) 언제나 人民의 希望을 잘 살피 德이 있는 官吏가 틀림없는 政治를 할 수 있겠으나, 이것을 나는 保證할 수 없다.……그러므로 天下有志의 사람들과 더불어 多數政治에 기대하는 것이며, 그렇게 생각하기 때문에 政黨이 필요하다는 것을 여기서 말하고 있는 것이다.」²⁰⁾

山田은 人口가 많은 나라에서 「그 國民多數의 意志를 有効하게 機能시키자면 政黨政治에 의하지 않고서는 달리 방법이 없다」고 생각하고 代議制에 입각하여 國會를 운영하는데 있어서도 會議의 結果가 4分 5裂되어서는 아니 되므로 政黨이 있어서 秩序를 잡아 주어야 한다고 했다. 그로서는 다른 경우에도 지적하고 있지만 프랑스와 같이 多數黨이 分立되어 있는 것보다 2~3個의 政黨이 바람직하다고 여긴 것 같다. 그는 政黨이 필요한 제 2의 이유로 「원활한 政府의 更迭이 가능하다는 것」을 들고 있다.

政黨의 效能이란 篇에서 革命을 다이내마이트나 모르핀과 같은 爆藥, 劇藥에 비유하고 政黨은 革命과 同時에 논할 수는 없는 것이라고 하고 있다. 그가 들고 있는 政黨의 5가지 效能은 다음과 같다.

- (1) 政黨은 政治上의 秩序를 保持한다.
- (2) 政權을 強大하게 할 수 있다.
- (3) 反對黨의 地位를 安全하게 한다.

20) 같은 책, 32-3面.

(4) 國民의 智德을 增進시킨다.

(5) 天下를 太平케 한다.²¹⁾

이에 대하여 政黨이 所用없는 경우를 몇가지 들고 있으니

(1) 政黨의 組織이 옳게 되어 있지 않은 경우

(2) 圓滑한 政權의 交替가 不可能한 경우

그리고 政黨의 弊害로는 다음과 같은 경우를 들고 있다.

(1) 政黨이 제 구실대로 다른 政黨과 競爭을 하지 않고 안으로 軋轢을 일으킨다면 그 결과 政治的인 混亂이 일어난다.

(2) 政權을 濫用하는 것

(3) 政權을 일는데 貪欲스럽게 되는 것

(4) 사람을 強制로 入黨시키는 것

(5) 政黨이 내 세우는 主義에 조금도 同意하지 않으면서 그 政黨에 加盟하는 것

(6) 남몰래 陰謀를 꾸미는 것

(7) 官吏에게까지 政黨의 黨色이 스며 들어 「事務」와 「政務」를 혼용하게 되는 것

山田은 政黨의 種類를 설명하는데 있어서 「(1) 社會上의 黨派, (2) 政體上의 黨派 (3) 施政上의 黨派 (4) 一時一事의 黨派, (5) 地方種族의 黨派 (6) 이른바 中立의 黨派」로 구분하고 있는데 中立黨이 어떻게 존재할 수 있는냐에 대해서 깊은 懷疑를 표시하고 있다. 아마도 프랑스에서의 中間派(Centre)와 독일에서의 中央黨(Das Zentrum)의 존재를 들었던 것이나 그 내용은 잘 몰랐던 모양이다.

政黨의 變遷을 설명하는데 있어서는 政黨을 人生에 비유하여 少・壯・老年期로 나누어 보고 있으며, 경우에 따라 離合集散이 있는 것에 대해서는 諦念調로 받아 들이고 있다.

政黨이라고 하는 것은 小異를 버리고 大同으로 나아가는 것으로 政黨가운데

21) 같은 책, 39-50面 참조.

는 數個의 小派가 있는 것은 당연하다. 이 小派에는 急進的인 것도 있고 漸進的인 것도 있다. 그런데 만일 首領되는 者가 急進者로 기울어지면 漸進者는 화를 낼 것이며, 漸進者에게 首領이 同調하면 急進者는 화를 낼 것이다. 그 결과 黨이 分裂할지도 모른다.

黨이 分裂한다는 것은 슬픈 일이다. 그렇다고 해서 만약 首領이 八方美人으로 무엇이든지 公平하게 한다면 一見 잘 하는 것 같으나 不滿의 소리가 四方에서 일어나 이로 부터 首領의 名望이 失墜하고 말 것이다.

그러므로 首領인 者는 평소부터 무엇이든지 偏頗的인 것이 없도록 힘 쓰고 黨內諸派의 調和를 期하도록 해야 할 것이로되, 一朝에 黨의 浮沈에 관한 것 같은 重大한 일에 직면한 경우에는 諸派의 實力을 관찰하고 人數의 多少, 知識의 厚薄, 德望의 大小等を 표준삼아 제일 勢力이 있는 小派의 說을 채용하게 되는 것은 當然한 일이다.」²²⁾

山田은 마지막으로 당시 日本의 政黨들에 관해 설명하는 자리에서 自由黨과 改進黨이 서는 眞僞를 가리는 是非를 털이고 있는 것은 잘못 되었다고 하고 日本에 政黨이 必要한 이유를 자세히 설명하고 있는데 그 要點은 다음과 같다.

- (1) 議會에서 過半數의 議決을 얻기 위해서
- (2) 圓滑한 政權의 更迭을 위해서

그는 당시 5~6개나 되는 政黨들을 보고 將來를 우려했던 것 같으며, 議會가 열릴 즈음에는 政界가 改編되고 政黨이 새로운 次元에서 조직되지 않으면 안된다고 하고 있다.

4. 맺는 말

1870년대에서 1880년대에 걸쳐 日本에서 政黨이 발달하게 된 경위와 자취를 살펴 보고 또한 1884年이란 時點에서 日本의 一識者가 政黨에 대한 一般理論을 정리해 내면서 당시의 政黨에 관한 論評을 하고 있는

22) 같은 책, 131面.

것을 개략적으로 소개하였다.

당시의 역사나 政治理論을 오늘날에 비추어 보아서 그 意義를 찾으려고 했던 것은 아니다. 서론에서 문제를 제기했었지만, 東洋 3國이 같은 文化圈에 속했고 비슷한 政治體制를 지녀왔었는데 오늘날 서로 다른 政治文化를 갖게 된 것은 어찌해서인가? 그 歷史發展의 分岐點은 어디에 있었는가? 이것을 政黨發展이라는 측면에서 해명해 볼려고 하였다.

政黨과 議會制度가 近代國家의 한 重點的인 制度라고 본다면, 日本은 그것을 다른 두나라에 비하여 일찍 시작하였기 때문에 상대적으로 더 機能的인 政治體制를 구축하는데 성공할 수 있었던 것이 아니냐는 생각이 든다. 政黨議會政治를 기준으로 해서 보면 中國은 전혀 다른 역사적 상황에 놓였었기 때문에 오늘날에 이르기까지 그런 형태의 政治體制와는 거리가 멀게 되었고 韓國은 1945년부터 이니까 日本에 비하면 年條가 얇은 셈이다.

물론 여기서 日本의 政治的 發展이 반드시 다른 두나라의 모델이 되어야 한다는 것은 아니다. 어떤 형태의 政治體制이든지 간에 거기에 쏟는 熱意와 정성이 없어서는 안되며, 또한 政治의 現實이 발전해 나가는 데 대해서 理論的 考究가 따르고 있다는 것은 發展의 成敗를 가름하는데 있어 대단히 중요하다는 사실을 日本의 경우에서 배울 수 있다는 것을 말하고 싶다.

政治가 발전해 나가는데 있어서 理論的인 考察이 과연 어느 정도 도움을 주는 것인지 늘 의문을 품게 되지만 日本의 경우 그 원인이 政爭에 있었지, 社會의 發達의 결과가 아니라고 할지라도 1890년에 議會政治를 시작하고 또 그 보다 10년을 앞서서 政黨活動이 시작되고 있었으며, 동시에 政黨에 대하여 學問的인 研究가 있었다는 것은 「백지장을 마주 든」 경우가 아닌가 한다.

Early Development of Party Politics in Japan

Seong-Tong Pai

It is out of question today that the political parties play the keyrole of political process in the modern state. However, at the early stage of development, parties were denied and criticised by those who saw in them the bad seeds of disintegration and selfish pursuit of interests. The trend was common in the east Asian countries as in the West. In Japan, during the Tokugawa period, the existence of factions or parties were more rigidly forbidden than in neighbouring countries. But after the Meiji Restoration, the feud among big Hans were prevalent and the mode of competition was gradually set up.

The most striking event was the Conquer-Korea Argument by which the rivaling forces arrayed themselves into pros and cons. From the very ground the party politics began to flourish in Japan. The author has pictured the most dramatic scenes of party development the founding and dissolution process of the Liberal Party and Progressive Party, and those pro-government parties which were organised in order to match them.

The party politics in Japan could be relatively easily established by two reasons. First, the party conflicts have clearly defined their moral obligations through justifiable issues such as Civil Rights and

opening the Diet. Second, the party politics were defended by scholars like Yamata Ichiro, whose descriptions of parties are astonishingly analytical, considering that they were written in 1880's. The author is sure that the positive development of party politics in Japan owed to such academic endeavour.