

일본 민주당의 정책대립축 이행과 정당 간 경쟁의 불안정성*

박철희 | 서울대학교 국제대학원 부교수

2000년대에 접어들어 일본 정치는 수상의 잦은 교체와 국정선거에서의 연이는 역전이라는 이중의 불안정성을 보여주고 있다. 일당우위로 특징지어지던 일본에서 정당 간 경쟁의 불안정성이 증가하고 있는 것이다. 이 논문은 54년간 일본을 지배한 자민당을 누르고 2009년 총선에서 압승했던 민주당이 불과 1년도 안 된 2010년 참의원 선거에서 대패한 이유를 분석하고, 간 내각에서의 정책 수정을 통한 국정 수행능력 향상노력과 그 딜레마를 논하고 있다.

자민당의 자멸로부터 민주당의 승리를 설명하는 기존 연구는 민주당이 정책대립축 이행을 통해 유권자의 관심을 유도해낸 점을 설명하지 못하고 있고, 고이즈미 개혁의 부정적 여파로 지방에서의 집표력이 약화되었다는 논의도 중앙에서의 민주당 성장과 실패를 설명하는 데는 한계가 있다. 또한, 선거제도는 양당중심의 경쟁체제 등장은 설명할 수 있어도, 선거에서의 흡인력과 거부반응은 설명하지 못한다. 정당 득표구조를 분석하는 유권자중심의 설명도 민주당에 대해 유권자가 급속히 실망해 가는 과정을 설명하지 못한다. 이 논문은 이상의 논의에 대한 대안으로 정책 대립축의 이동을 설명의 중점을 둬으로써 민주당이 자민당에 대한 대항정당으로 성장하는 과정, 그리고 반자민당적 요소의 원리적 추구가 가져온 정책수행능력의 한계, 이에 대한 반성으로 등장한 정책대립축의 이동이 가져온 당내 갈등 및 정당 간 차별화전략의 실패를 논하고 있다.

주제어: 민주당, 불안정성, 정책 대립축, 반(反)자민, 오자와, 하토야마, 간

* 이 논문은 서울대학교 일본연구소 2010 일본학 연구지원 사업비의 지원을 받아 수행한 연구이다. 이 논문의 초고는 2011년 1월 27일 동경대 워크숍에서 발표되었다. 당시 좋은 토론을 해 주신 우치야마 유(内山融), 고조 요시코(古城佳子), 기미야 다다시(木宮正), 타니구치 마사키(谷川雅紀), 호시로 히로시(保城広至), 야마모토 켄타로(山本健太郎) 등 동경대 교수님들, 그리고 박영준, 김경주, 조양현, 김숙현, 최희식 박사에게 감사드린다.

I. 서 론

1990년대 초반까지 일본정치를 특징짓는 개념이 안정이었다면(Curtis, 1988; Calder, 1988; Pempel, 1990), 그 이후의 일본정치를 특징짓는 말은 유동성과 불안정성일 것이다(樋渡, 2002). 특히, 2000년대에 접어들면서 일본정치는 이중의 불안정성을 보여주고 있다. 우선, 최고권력자인 일본 수상의 잦은 교체다. 2006년부터 2011년까지 6년간에 걸쳐 일본 수상은 고이즈미(小泉), 아베(安倍), 후쿠다(福田), 아소(麻生), 하토야마(鳩山), 간(菅)으로 이어지면서 5번이나 바뀌었다. 거의 1년에 한 명 꼴로 일본 수상이 교체되었다. 일본을 ‘재상불행사회(宰相不幸社會)’라고 부르는 게 이상할 게 없다(塩川, 2010). 또한, 국정선거 결과의 잦은 역전도 불안정성을 대변해준다. 2005년 296석을 얻어 야당 민주당에 압승을 거둔 자민당은 2007년 참의원 선거에서 36석밖에 획득하지 못하는 참패를 맛보아야 했다. 2009년 총선거에서 308석을 차지하면서 역사적인 정권교체를 이룬 민주당은 바로 이듬해인 2010년 7월 참의원 선거에서 역시 44석만을 확보하면서 참의원에서 과반수 확보에 실패하였다. 최고 권력자의 불안정성과 국정 선거의 불안정성이 중첩적으로 나타나고 있다.

이 논문은 민주당 집권 이후에도 지속되는 정치적 불안정성의 원인을 분석하는 데 목적이 있다. 54년이나 집권한 자민당을 누르고 2009년 선거에서 압승했던 민주당이 불과 1년도 안 된 2010년 참의원선거에서 대패한 이유는 무엇인가? 중의원에서 절대적 다수를 확보하고도 참의원에서 과반수 확보에 실패한 민주당은 어떠한 방식으로 정국 운영을 도모하고 있는가? 민주당의 대응은 정당쟁쟁체제 및 민주당 당내 역학관리에 어떠한 딜레마를 가져오고 있는가? 이 같은 질문들에 답함으로써 일본정치 불안정성의 성격을 규명해 보고자 하는 것이 이 논문의 주된 문제의식이다. 이 논문에서는 점차 양대 정당 중심의 쟁쟁체제가 등장해가는 가운데 각 정당들의 정책 대립축의 설정과 이행이 국정선거에서의 승패를 가져다주었다는 점에 주목하고자 한다. 또

한, 매니페스토 선거로 특징지어지는 공약제시형 선거에 이은 정책공약의 원리주의적 추구나 근본적인 수정이 국정선거 및 정국운영에 직접적인 영향을 미치고 있다는 점을 지적하고자 한다.

II. 기존 연구의 비판적 검토 및 대안 모색

민주당이 2009년 총선에서 자민당에 압승을 거둔 반면, 2010년 참의원 선거에서 참패한 이유를 밝히는 데 있어, 기존 연구에 대한 비판적인 검토는 연구의 지침을 제공해준다.

일본정치연구에 있어서 자민당 편향성(LDP-orientedness)은 오랫동안 지속되어왔다. 그런 까닭에, 민주당의 성장을 독자적으로 분석하기보다는, 자민당 분열과 실패의 반사이익이라는 관점에서 민주당 성공의 원인을 찾는 연구가 적지 않다.

자민당의 자멸에 대한 지적은 세 가지 흐름으로 분류해 볼 수 있다. 첫 번째는 자민당이 고이즈미(小泉) 이후 포퓰리즘의 함정에 빠졌다는 지적이다. 자민당정치의 폐해를 오랫동안 지적해온 아마구치(山口)는 고이즈미 총리가 추진한 신자유주의적 개혁의 폐해에 더하여, 고이즈미 이후 포퓰리즘적 정치에 빠져 미인대회 고르기식의 인기투표에 의한 자민당 대표선출이 자민당정치의 말기현상을 대표한다고 분석하고 있다(山口, 2009: 6-11). 오타케(大嶽)는 일본형 포퓰리즘의 분석을 통해 인기 있는 지도자에 의존한 정치의 한계를 날카롭게 지적하고 있다(大嶽, 2006). 카토(加藤)는 현실정치의 경험에 근거하여, 고이즈미가 추진한 신자유주의적 개혁이 자민당의 기반이었던 지역공동체를 해체시킨 반면, 고이즈미가 무대에서 내려선 후 여론조사에만 의존한 지도자 선출이라는 극장정치의 오산을 지적하고 있다(加藤, 2009: 5-35). 두 번째는, 고이즈미 개혁 이후 자민당내 개혁파와 전통파 간의 분열에서 자민당 실패의 원인을 찾는 분석이다. 노나카(野中)는 고이즈미 이후 자민당은 신자유주의적 개혁을 통해 자민당을 일신하고 도시부로부터의 지

지를 회복하려는 그룹과 전통적인 화합과 합의를 존중하는 정치로의 복귀를 바라는 그룹간의 내부 분열이 결국 자민당의 약체화를 불가피하게 하였고, 이것이 자민당 정치의 종언을 재촉하고 있다고 분석하고 있다(野中, 2008: 215). 펨펠(Pempel)은 정치경제적 분석에 바탕을 둔 자민당 내 긴장관계에 주목한다. 펨펠은 자민당 쇠퇴의 근간에는 사회경제적인 분열, 특히 이익분배파와 생산성 중시파 간의 분열이 결정적이었다고 주장한다(Pempel, 2010: 231). 고도성장기에는 성장과 재분배의 논리가 작동함으로써 당내 분열을 피할 수 있었고, 성장정체기에도 자민당은 생산성정치는 뒤로 하고 지방에 대한 이익분배를 통해 권력을 유지했지만, 버블경제가 끝난 후에는 자민당 내 이익분배파와 생산성 중시파 간의 대결을 막을 수 없었다고 본다(Pempel, 2010: 246). 이러한 분열 축적의 여파로 결국 자민당이 종말을 맞았다는 것이다. 자민당의 자멸에 대한 세 번째 갈래의 논의는 스가와라(菅原, 2009)에 의해 제시되었다. 스가와라는 자민당 정치의 약화를 부른 두 가지 요인에 주목한다. 하나는, 사회경제적 변화로서 자민당이 기반하고 있던 농촌부 산업, 특히 1차 산업의 쇠퇴, 농촌부의 인구감소, 그리고 고령화가 후원회에 기반한 자민당 조직의 집표력과 자금력을 피폐화시켰다고 본다(菅原, 2009: 22). 또한, 이에 더해, 선거제도의 개혁이 정수 불균형을 부분적으로 해소한 것은 물론, 도농 간 투표율 격차를 줄여 그 이전보다 도시부에서의 득표의 중요성을 높인 것이 자민당 하야의 본격화를 가속화했다고 본다. 나아가, 소선거구제의 도입이 야당통합을 촉진하여, 야당세력의 결집이 참의원 1인구에서의 자민당 우위를 없애고 2007년 자민당 대패로 이어졌다고 분석한다(菅原, 2009: 39). 즉, 스가와라는 기본적으로 도시부와 농촌부의 비교, 특히 자민당이 기반을 두었던 농촌부에서의 기반 침하와 그 비중의 저하가 자민당 몰락의 원인을 제공했다고 보는 것이다.

그러나 민주당의 집권과 총선에서의 승리를 자민당 측의 자멸에서 주로 찾는 접근법은 성공의 원인을 경쟁 상대의 약화에서 찾는다는 점에서 민주당 승리와 실패요인의 절반만을 설명할 뿐이다. 이들 분석들은 소선거구제도하에서 야당세력들이 통합과 재편을 거듭하면서 민주당으로 통합됨으로써 자민당에 대한 경쟁력을 향상시켜왔다는 점을 간과하고 있다(박철희, 2010).

또한, 자민당의 분열적 요소에 대한 분석이 긴요하기는 하지만, 자민당의 분열이 단지 2000년대에만 나타난 것은 아니라는 점에 주목할 필요가 있다 (Curtis, 1999). 자민당 내부의 분열은 이유와 양상은 다양했지만 일상적이라고 할 만큼 상존했다. 당내 항쟁 끝에 1976년 고노(河野)는 ‘신자유클럽’을 만들어 탈당했고, 1978년 이른바 ‘40일 항쟁’ 당시 자민당은 거의 둘로 갈라질 뻔 했다. 1993년에는 자민당 내 개혁파와 수구파간의 분열이 실제로 자민당의 하야를 가져왔다. 그 이후에도 자민당이 결속력을 가진 한 덩어리로서 당의 규율을 강화했다고는 보기 힘들다. 자민당 분열 자체가 문제가 아니라, 자민당에 대한 불만을 흡수할 수 있는 대항정당이 존재하는가가 더 중요했다. 나아가, 이 같은 자민당 실패에 의거한 민주당 승리의 분석은 2010년 민주당이 참의원 선거에서 대패한 결과를 일관성 있게 설명하는 데 한계가 있다. 자민당이 자멸의 길을 걸었다면, 정권을 잡은 지 채 1년도 안 되는 짧은 기간에 민주당이 국정선거에서 참패한 이유를 설명하기 어렵다. 특히, 농촌부에서의 자민당의 조직 기반이 사회경제적 변화와 제도변화로 피폐화되었고 그것이 자민당의 약화로 이어졌다면, 동일한 자민당이 왜 2010년 참의원 선거에서는 참의원 1인구를 석권할 수 있었는가하는 의문이 남는다. 2007년과 2010년 참의원선거를 비교해보면, 자민당만이 농촌부에서 약하거나 강한 것은 아니다. 마에다(Maeda)는 2009년 선거결과를 분석하면서, 도시부와 농촌부라는 지역적 편차보다 유권자의 전국적인 지지 이동(national swing)이 중요했다고 지적하고 있다(Maeda, 2010: 890).

자민당과 민주당의 운명의 갈림을 중앙정치무대가 아닌 지방정치무대에서 찾는 연구는 새로운 관점을 제공한다. 와타나베(渡辺)는 고이즈미의 구조개혁에 대한 지방의 반발이 자민당으로부터의 지지자 이탈을 가속화시켰다고 주장한다(渡辺, 2010). 정치현장에 섰던 자민당 의원들도 지방재정구조 개선 및 행정서비스 강화를 위한 지방자치단체의 광역화가 지방의원의 숫자를 대폭 감소시켰고, 이것이 자민당이 기반으로 삼고 있던 보수계 무소속의원을 다수 희생시켰다고 주장한다. 자민당 조직본부장이었던 타니즈(谷津義男)의 증언에 따르면, “2005년까지 시-마치-무라의 의회의원은 전부 6만 명 정도 있었다. 그 중 80%는 자민당 중심의 보수계였다. 그것이 지자체 합병에 의

해 반으로 줄었다. 24,000여 명의 자민당을 지지해왔던 사람들이 자취를 감춘 것이다"라고 우려를 표명했다(鈴木, 2006: 166). 즉, 국정선거의 행동대에 해당하는 선거활동가의 수가 줄어들면서 자민당정치 쇠락이 본격화되었다는 것이다. 반면, 지방레벨에서 정당 간 경쟁 부재에 초점을 맞춘 샤이너(Scheiner)의 연구는 중앙집권화된 정부재정구조로 인해 지방에서의 정치적 경쟁이 둔화되었음을 지적하고 있다(Scheiner, 2006). 주로 야당의 실패를 설명하는 이 분석틀의 논리를 치환하면, 중앙의 보조금이 삭감될 경우 자민당계 지방의원들의 결속력이 약화될 수 있다는 사실을 반증해준다. 즉, 행·재정개혁의 연장선상에 선 지방개혁이 지방정치무대에서의 자민당의 경쟁력을 약화시킬 수 있다는 중앙-지방 연계 가설을 가능하게 해준다.

그러나 지방정치의 변화를 기반으로 하는 이 같은 주장은 장기적인 자민당 조직의 쇠퇴 경향을 보여줄 수는 있지만, 단기적인 정치적 변동을 설명하는 데에는 한계가 있다. 중앙정치와 지방정치의 변화가 반드시 연계되어 동시적 변화를 한다고 말할 수는 없다. 우선, 중앙정계와는 달리, 지방의회에서는 자민당과 공명당이 힘을 합쳐 아직도 여당의 지위를 유지하고 있는 것이 적지 않다. 또한, 이 시각은 지방의원의 수에서 열세에 놓여있는 민주당이 어떻게 국정선거에서 자민당과 대등하게 경쟁할 수 있었는가 하는 의문점을 남긴다. 민주당은 지방의원의 수적인 열세에도 불구하고, 중앙 정계에서 2003년 이래 자민당에 대한 대안세력으로 자리를 굳혀갔다.

민주당의 성장과 자민당의 유동화를 선거제도와 연관시키는 지적도 있다. 듀베르제(Duburger)의 법칙을 일본에 적용하여 신제도주의적인 방법론을 통해 일본의 정치변화를 설명하려는 시도는 리드(Reed)를 중심으로 전개되어 왔다(Reed, 2009). 리드 등에 의하면 소선거구제도에 기반을 둔 신선거제도는 궁극적으로 정당을 양당중심체제로 향하게 하고 있다고 주장한다. 리드(Reed)와 슈미즈(Shimizu)에 의하면, 새로운 선거제도에 적응하는 과정에서 본격적인 양당제의 도래를 막고 있는 것은 소선거구제와 비례대표 동시 공천에 의한 복수후보의 당선, 공명당에 의한 자민당 지원, 그리고 자민당 내부의 반자민당적 개혁 요소라고 분석한다(Reed and Shimizu, 2009: 29-46). 하지만, 정권교체를 미루는 이 같은 전술은 한계가 도달했다고 지적한다.

이같이 제도의 역학에 의해 자민당의 패배와 민주당의 승리를 설명하는 것은 의미있는 이론적 시도이다. 제도의 역학에서 주목되어야 할 점은 소선거구제가 가져오는 야당 통합일 것이다. 그러나 제도 그 자체는 장기간에 걸친 정당들의 적응과 정당체제의 변화를 설명할 수는 있지만, 특정 선거에서의 특정 정당의 승리나 패배를 설명할 수는 없다. 제도가 특정한 정당이나 행위자를 선호하는 것은 아니기 때문이다. 또한, 선거제도를 중심으로 한 선거결과에 설명은 왜 유권자들이 특정 정당에 대해 긍정적이거나 부정적인 평가를 내렸는가를 체계적으로 설명하기 어렵다. 나아가, 일본은 양원제도 국가로서 중의원과 참의원의 선거제도가 다르기 때문에 중의원 선출의 골격을 이루는 소선거구제에 초점을 맞춘 분석은 중의원 비례대표나 참의원 선거제도에 대한 경시로 이어질 수밖에 없다. 즉, 선거제도의 역학만으로 2009년 민주당의 총선 승리와 그 다음해인 2010년 참의원에서의 패배를 설명한다는 것은 지난한 일이 아닐 수 없다.

민주당의 승리를 비교적 잘 설명하는 것은 일본유권자 구성의 변화와 득표구조의 전환에 주목하는 연구일 것이다. 일본유권자들의 선거행동을 분석하는 일련의 연구들은 자민당이 상대적 득표율에서 다른 정당에 우위를 확보하면서도 줄곧 절대적 득표율이 하락한 점에 주목한다(田中, 2009; 河野, 2009). 또한, 2000년대 중반 이후 자민당 득표 증가는 주로 공명당의 지원에 의한 것임을 밝히고 있다(田中, 2009). 따라서, 민주당의 2009년 압승은 민주당의 꾸준한 득표율의 향상의 연속선상에 있음에 주목한다(河野, 2009). 자민당의 실패와 아울러 민주당의 성장에 주목한다는 점에서 이들 연구는 양면적이고 복합적이다. 나아가, 타나카는 정책대립축의 이동과 민주당에 대한 기대의 상승을 연계시키고 있다(田中, 2009). 특히, 타나카의 연구는 정당의 득표구조와 더불어 공급자인 정당의 정책대립축에 초점을 맞추으로써 유권자 선거행동이 간과할 수 있는 정당의 정책 공급에 대한 분석을 동시에 수행하고 있다는 점에서 주목된다. 다만, 타나카는 2009년 총선 이전의 정책대립축 이행에 주목하면서도 정작 2009년 총선에서의 민주당의 승리는 직접적인 연계 분석을 소홀히 하고 있다. 나아가, 정책대립축 이행에 의한 민주당에 대한 기대상승이 왜 채 1년도 못 되어 민주당에 대한 불만으로 이어졌는가 하

는 점에 대해서는 분석하지 않고 있다.

이 논문은 득표구조의 변화 및 정책대립축의 이행에 주목하는 기존의 연구성과를 바탕으로 삼아, 민주당의 2009년 총선 승리와 2010년 참의원 선거 패배를 동시에 일관성 있게 설명하고자 한다. 민주당이 자민당을 물리치고 정권을 잡을 수 있었던 것은 야당통합의 효과와 득표구조의 전략적 변환을 통해 자민당에 대항하는 정당으로서 물리적인 대안을 제시한 것 이외에, 정치이념과 정책방향에 있어서 자민당 정책중심축에 가름하는 정책적 대안에 대한 기대를 높였기 때문이라고 주장한다. 즉, 민주당이 이루어낸 차별화전략의 성공이 반자민당 정서를 가진 유권자들로 하여금 민주당에 대한 기대를 높이도록 유도했다고 본다. 다시 말하자면, 자민당의 분열과 실패가 자동적으로 또한 필연적으로 민주당에 대한 기대를 높였다기보다는, 민주당 자신의 노력과 대안 제시에 의해 반자민당 정서를 흡수할 수 있었다는 것이다. 그러나 이 같은 정치수법 및 정책 차별화에 기반을 둔 정치적 대안의 추구는 비현실적인 이상형(ideal type)에 대한 신념으로 이어져 정책유연성을 상실하게 만들고 유동화된 유권자들에 의한 저항을 불러들였다. 반자민적인 정치수법과 정책대안의 추구가 유권자들의 기대와 유리되면서 점차 부정적 평가에 직면한 결과, 민주당은 참의원선거에서 대패하였다. 선거 참패 이후 민주당은 극단적인 반(反)자민의 자세를 수정하여, 경제사회정책과 대외정책 양면에서 반(半)자민당적 방향 선회를 시도하고 있다. 그러나 이 같은 궤도수정은 민주당의 정체성에 대한 내부 논란을 불러일으킬 뿐만 아니라, 자민당과의 차별성 상실을 가져올 공산이 크다는 점에서 역시 불안정적이다.

이와 같은 주장은 앞선 논의들과 다음과 같은 점에서 구별된다. 우선, 정치적 유동성의 원인을 유권자들의 정형화되지 않은 선택에서 찾기보다는, 정치적 이미지와 정책의 공급자 측인 정치가와 정당의 논리 속에서 찾고자 한다. 둘째, 정치에 있어서 아이디어(ideas)의 중요성에 주목하면서, 정책 아이디어의 대결성 및 논쟁성에 분석의 초점을 두고 있다. 셋째, 같은 정당 내부에도 다양한 정책적 아이디어간의 대결적 요소가 공존하고 있음에 유의하고 있다.

III. 2009년 총선: 반(反)자민당노선 제시에 의한 대안정당화의 성공

1996년에 처음 결성될 당시 민주당은 반자민, 반공산, 반공명당의 입장에서 서서 유럽식 사회민주주의적인 이상을 제시하였다(박철희, 2006). 그 후 1997년 말 오자와(小沢)가 이끌던 신진당이 해체되자 상당수의 신진당 소속 멤버들이 민주당에 참가하면서 1998년 민주당은 제2의 출범을 했다. 민주당은 2000년 총선 등을 거치면서 성장하였고, 2003년 오자와가 이끌던 자유당과 합당하면서 사실상 야당의 통합과정을 종료하게 된다. 따라서 기본적으로 2003년 시점까지 민주당의 성장은 자민당, 공산당, 공명당을 제외한 제 야당

〈표 1〉 국정선거 비례대표구에서의 양당 득표수 및 비율

연도	선거구분	정당	득표수	의석수	득표비율(%)
1996년	중의원선거	자민당	18,205,955	70	32.76
		민주당	8,949,190	35	16.10
1998년	참의원선거	자민당	14,128,719	14	25.17
		민주당	12,209,685	12	21.75
2000년	중의원선거	자민당	16,943,425	56	28.31
		민주당	15,067,990	47	25.18
2001년	참의원선거	자민당	21,114,727	20	38.57
		민주당	8,990,524	8	16.42
2003년	중의원선거	자민당	20,660,185	69	34.96
		민주당	22,095,636	72	37.39
2004년	참의원선거	자민당	16,797,686	15	30.03
		민주당	21,137,457	19	37.79
2005년	중의원선거	자민당	25,887,798	77	38.18
		민주당	21,036,425	61	31.02
2007년	참의원선거	자민당	16,544,761	14	28.08
		민주당	23,256,247	20	39.48
2009년	중의원선거	자민당	18,810,217	87	26.70
		민주당	29,844,799	55	42.40

*참고: 아사히신문 역대 선거결과 자료를 바탕으로 필자가 작성.

〈표 2〉 중의원 의석점유율의 변화

	1996년	2000년	2003년	2005년	2009년
중의원 정원	500	480	480	480	480
자민당	239	233	237	296	119
민주당	52	127	177	113	308
공명당	156(신진)	31	34	31	21
기타	53	89	32	40	32
양대 정당	79.0%	75.0%	86.25%	85.21%	88.96%

*참고: 아사히신문 역대 선거결과 자료를 바탕으로 필자가 작성.

들을 흡수 통합하면서 이루어진 것이었다(박철희, 2006).

민주당은 2003년 이후 일본정치의 장에서 정권교체를 이루지는 못했지만, 자민당에 대항하는 제1야당으로서 유권자들의 불만을 수용할 수 있는 물리적 기반을 확장해 나갔다. 이후, 민주당은 2005년 총선을 제외하면 비례대표 득표 면에서 자민당을 줄곧 능가함으로써 자민당에 대한 대안 정당으로서의 위치를 확고히 하였다(박철희, 2010). 〈표 1〉은 민주당이 2003년 이래 지속적으로 득표를 늘려왔다는 사실을 보여준다. 자민당도 절대득표의 면에서는 득표를 늘렸으나, 타나카는 이것이 공명당의 지원에 의한 것임을 결과임을 실증적으로 밝히고 있다(田中, 2009: 4-6).

자민당과 민주당을 중심으로 한 일본정치의 양당중심화 경향은 양당의 의석점유율을 보면 보다 확연하게 드러난다. 〈표 2〉를 보면, 자민당과 민주당 양당이 중의원에서 차지하는 의석 점유율이 꾸준히 증가해 왔다는 사실을 알 수 있다.

민주당의 역할 증대는 단지 총선에서의 득표와 의석수의 확장이라는 양적인 성장에 그치지 않았다. 2006년 민주당 당수가 된 오자와(小沢)는 확실하게 자민당과 차별화된 정책의 제시에 나섰다. 오자와가 대표가 되기 이전에는 민주당내부에서도 집권을 위해 자민당의 분열이나 자멸을 기대하는 경향이 있었으나, 오자와가 대표가 된 이후 적극적이고 공격적으로 자민당의 대한 정책적 대립축을 형성해 나갔다(山口, 2007).

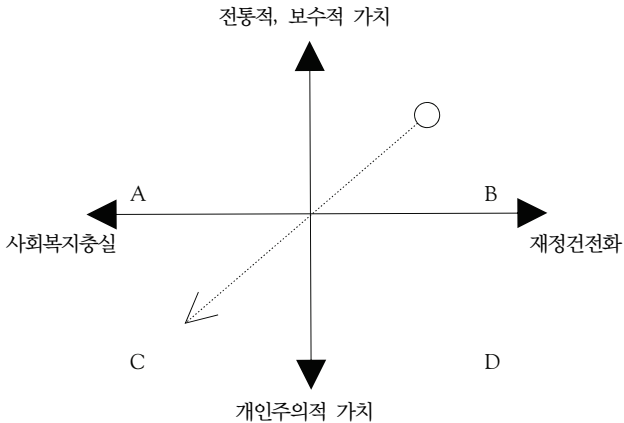
고이즈미(小泉)는 국내정치적인 측면에서 기존의 자민당 지지조직을 중심으로 한 이익의 배분구조를 타파하고, 구조개혁을 통한 재정건전화를 기도하였다(竹中, 2006). 다른 한편으로, 고이즈미는 국가와 민족이라는 공동체적인

보수적 가치를 중시하는 방식을 통해 자민당 보수 지지층의 이탈 방지에 노력했다. 야스쿠니 신사참배 등은 대표적인 예이다. 고이즈미 정권을 이어받은 아베(安倍) 정권은 우정개혁 반대의원들을 당으로 다시 불러들이는 상징적인 조치를 통해 재정건전화보다는 전통적 자민당 지지조직에 대한 혜택 배분 구조를 복원시키려 노력하였다(星, 2006). 한편, 일본의 전통, 문화, 역사의 가치에 기반한 국가와 민족, 공동체를 강화한다는 의미에서 교육기본법 추진 등 이데올로기의 정치를 구사하였다(渡辺, 2007). 이와 같이 국민의 일상생활과 유리된 이데올로기 정치의 추구에 대해 정반대 논리 제공을 통해 유권자들의 관심을 불러일으키려 한 것이 오자와의 대항적 정책축 발견이었다. 오자와(小沢)는 “생활이 제일(生活が第一)”이라는 정치구호를 내세웠다. 이를 통해 재정건전화를 이루기 위한 구조개혁의 폐해와 사회복지정책의 약화를 비판하면서, 자민당이 종래에 중시하던 농촌부지역이나 도시생활자 및 서민들을 파고들었다. 그러면서도 관이 주도하는 국가주의적, 민족주의적 가치 추구보다는 국민 개개인에 대한 복지의 충실화를 외침으로써 전통주의적인 보수로부터 근대주의적 가치관의 고양을 외쳤다(鳩山·菅, 1997). 이것은 전통적으로 자민당이 강조해왔던 사회복지중심형 정책구조를 이어받으면서도, 관이 주도하고 특정 이익집단들에게만 혜택이 집중되는 구조로부터, 국민 개개인이 수혜자가 되는 근대적 사회복지국가의 건설을 주장한 것이었다.

따라서, 경제적 보수 혁신, 사회적 보수 혁신을 축으로 한 국내정책 대립축 도표에서 본다면, 오자와를 중심으로 한 민주당은 고이즈미가 추진하던 정책에 대한 적극적인 대항축을 제시하였다.¹ 전통적 자민당이 지방과 사회적 약자보호를 위한 보상(compensation)의 정치에 중점을 두는 A면 중심의 정치를 폈다면, 고이즈미는 전통적인 보수적 가치관을 고양하면서도 구조개혁 노선을 통해 재정건전화를 추진하는 방식으로 정책 중심축을 B면으로 이동시

1. 이 표는 다음과 같은 기존의 연구 성과를 바탕으로 재구성한 것이다. 山口, 2007; 田中, 2009; 渡辺治, 2010. 필자는 아마구치가 제시한 리스크의 사회화와 개인화를 재정에 초점을 두어, 사회복지 확충과 재정건전화를 대립축의 하나로 치환하였다. 또한, 타나카가 전통주의와 개인주의로 명명한 축을 집단주의와 개인주의의 축으로 재구성했다. 반대로, 이 축은 아마구치가 명명한 패터널리즘과 개인주의의 축을 원용하였다. 와타나베는 신자유주의나 신복지국가냐 하는 횡축에 초점을 두고 있다.

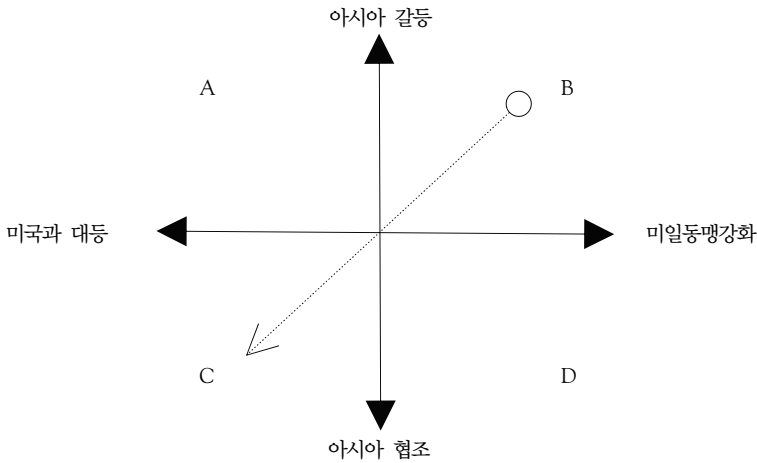
켰다. 이에 대해, 오자와는 개인주의적 가치관에 바탕을 두고 약자와 지방을 중시하는 사회복지국가노선인 C면으로 정책축을 옮김으로써 자민당에 대한 대항축 형성에 주력했다. 따라서 근대적 가치관을 가진 도시부의 젊은, 교육을 받은 층들이 민주당에 지지를 높이는 것은 물론, 고이즈미의 구조개혁에서 희생된 농촌부의 지지도 함께 확보하는 것을 가능하게 만들었다.



오자위를 중심으로 한 민주당은 외교안보 면에서도 정책 대립축을 이동시키면서 자민당에 대한 대항축을 선명히 했다. 전통적인 자민당 노선은 미국과의 동맹관계를 유지하면서 아시아 국가들과의 협조를 중시하는 리버럴한 전통을 가지고 있었다(添谷, 2005). 그러나 고이즈미 총리시대 자민당은 중국의 부상과 북한의 위협, 그리고 동아시아에서의 민족주의의 대두를 배경으로 미일동맹을 굳건히 하는 반면, 아시아 국가들과의 대립과 갈등을 마다하지 않는 현실주의노선으로 전환하였다(読売新聞政治部, 2006). 이같은 정책 중심축의 이동은 미국과의 관계는 안정시킬 수 있었지만, 아시아 국가들과의 빈번한 갈등을 조장함으로써 외교적인 부담을 크게 만들었다. 오자위를 중심으로 한 민주당은 이 같은 외교정책축을 아시아 중심적인 방향으로 이동시키면서 동아시아국가들과의 신뢰관계구축을 위해 노력하는 방향으로 전환하였다. 반면, 미국과는 대등한 동맹관계의 재설정을 도모한다고 함으로써 고이즈미가 추구하던 외교안보노선과는 확연하게 대비되는 정책방향의 재조정을

시도하였다(이면우, 2010).

미국과 아시아와의 관계라는 일본외교의 양대 지주를 중심으로 외교정책 대립축을 가시화시킨 것이 아래의 표이다.² 전통적 자민당 노선이 미일동맹을 기축으로 하면서도 아시아와의 협조관계에 유의하는 D면에 놓여 있었다면, 고이즈미는 미일관계를 강화시키면서 아시아와의 갈등을 인정하는 B면으로 이동시켰던 데 반해, 민주당은 이에 대한 대항 тезис로 미국과는 대등한 관계를 주장하면서 아시아를 중시하는 C면으로의 이동을 시도한 것이었다.



이 같은 민주당의 자민당에 대한 대안 제시와 쟁점화는 유권자들의 선택을 민주당으로 끌어들이는 흡인요인으로 작용하여, 2007년 참의원 선거에서의 승리로 이어졌다(이이범, 2010). 아베(安倍)에 이은 후쿠다(福田), 아소(麻生)의 전통적 자민당노선에의 복귀시도와 수상직의 사퇴, 해산타이밍의 상실 등은 자민당에 대한 반감을 더욱 확산시키면서 민주당에 대한 기대를

2. 이 표는 다음과 같은 기존의 분석을 참고로 필자가 재구성한 것이다. Samuels, 2007; 田中, 2009; 이면우, 2010. 이 도표는 미국과 아시아의 외교를 두 축으로 설정한 이면우의 분석틀에 가장 가깝다. Samuels는 아시아와의 갈등과 협력의 축을 평화주의와 군사주의라는 군사적인 측면을 중심으로 논하고 있다. 타나카도 현실주의와 리버럴의 대결이라는 단면에 중심을 두어 양 차원의 대립을 하나로 통합하고 있으나. 여기에서는 미국과의 정책과 아시아에 대한 정책을 분리하여 별개의 대립과 협력의 조합이 가능함을 제기하고 있다.

심화시켰다. 그 결과, 2009년 총선에서 민주당은 정권교체를 이룰 수 있었다 (박철희, 2010).

IV. 반(反)자민당 노선 추구에 이은 공약 수정과 2010년 참의원 패배

민주당 정권의 출발은 많은 일본 유권자들의 기대를 상승시켰다. 하토야마(鳩山) 내각의 출범 시 지지율은 75%에 달했다.³ 정치주도를 통한 관료지배 폐해의 타파 가능성은 큰 기대를 모았다. 하토야마정권이 초반에 시행한 몇 가지 조치들은 특히 자민당 정치와는 다른 모습을 보여줄 것이라는 기대를 고양시켰다(Park, 2010). 먼저, 정책결정구조를 정치주도로 강화하는 데 주력하였다. 대신을 임명한 이후 부대신, 정무관을 대신과 상의하여 임명함으로써 내각의 팀워크가 살아날 수 있도록 하였다. 자민당 시절 여당의 사전심사나 진정이 내각의 결정에 방해가 된 점을 참고하여, 정부와 여당의 분리를 통해 정책결정의 중심을 내각으로 집중시켰다. 그 일환으로 민주당의 정무조사회를 폐지하기도 하였다. 그 대신, 여당 간사장실로 민원의 창구를 일원화함으로써 족여원의 발호를 막고자 하였다. 둘째, 하토야마 내각은 예산상의 낭비와 무절제한 사용을 금지하기 위하여 사업재분류(事業仕分け)라는 작업을 통해 예산 심사 과정을 투명화하고자 하였다. 자민당이 지방과 단체에 관성적으로 나누어주던 예산을 재조정함으로써, 특정 이익집단에 의한 예산의 독점수혜를 방지하려는 것이었다. 셋째, 국민들에게 직접적인 복지혜택을 주기 위해 고등학교 교육 무료화, 고속도로 무료화, 아동수당 지급, 농가소득보전 등 시혜성 사회복지프로그램이 새롭게 소개되었다.

민주당의 혁신적 시도에도 불구하고, 하토야마(鳩山) 정권의 발목을 잡은 이슈는 후텐마(普天間)기지 이전문제였다. 문제의 발단은 자민당정권시절 이전을 약속한 후텐마 기지의 현외 이전을 추진하기로 한 하토야마의 결정이었

3. 『요미우리신문』, 2009년 9월 18일.

다. 민주당의 선거공약집에는 ‘미군 재편과 재일미군기지의 형태에 대해서는 수정하는 방향으로’라고 써있던 데 반해, 하토야마는 2009년 7월 오키나와(沖縄)의 집회에서 구체적으로 ‘최소한 현외(県外)로 이전하는 방향으로 적극 추진한다’고 공언하였다(塩田, 2010: 229). 대등한 미일관계를 상징적으로 보여주려 한 것이었으나, 현실적인 난관은 컸다. 하토야마는 삼중의 딜레마에 직면하였다. 첫째, 자신이 국외 내지 현외 이전에 대한 주장을 수용함으로써 오키나와 현민들로 하여금 미군기지 주둔으로 인한 부담이 경감될 것이라는 기대를 높였고, 이미 이전을 수용하기로 한 헤노코(辺野古) 지역에서마저 이전 반대 분위기를 조성시켰다. 헤노코 지역에 대한 이전 반대 명분을 정부가 만들어준 격이었다. 둘째, 미군기지의 현외 이전은 사민당의 오랜 주장이었고, 민주당에 이에 동조함에 따라 후텐마 기지 이전에 대한 주도권을 민주당이 아닌 사민당이 쥐도록 하는 결과를 가져왔다. 민주당이 현실적인 대안을 모색하는 와중에 사민당 후쿠시마(福島) 당수는 2009년 12월 3일 ‘후텐마 비행장 이전이 헤노코라면 정권 이탈을 검토하겠다’고 위협하고 나서자, 사민당과의 연립유지를 위해 타협의 의사를 밝혔다.⁴ 따라서, 현외 이전을 주장하는 사민당이 주장을 굽히지 않는 한 민주당이 단독으로 정치적 결단을 내릴 수 없는 상황이 전개되었다. 셋째, 대등한 미일관계를 명분으로 이미 합의한 기지 이전문제를 다시 끄집어냄으로써 미국은 새로 출범한 민주당정권이 좌파적인 지향성을 가진 반미정권이 아닌가하는 의구심을 떨치지 못했다. 더구나, 오키나와 현내에서의 이전이 아니고 현외로의 이전은 미군 전략의 재편과 직결되는 문제인지라 간단히 수용할 수 없는 이슈였다. 그럼에도 불구하고, 하토야마총리는 2009년 12월 25일에 2010년 5월 말까지 기지 이전문제에 대한 대안을 제시하겠다는 시한을 못 박음으로써 퇴로를 차단하였다. 결국, 하토야마 총리는 5월말 시점에 이르러서도 오키나와 현민, 연립여당, 미국정부를 동시에 만족시킬 수 있는 안을 제시하지 못하고 총리직을 사임해야 했다(전진호, 2010: 165). 사민당과의 차별성 부각을 위해 제기했던 대등한 미일관계 주장이 후텐마 기지이전 문제로 집중되면서 하토야마

4. 『아사히신문』. 2009년 12월 4일.

내각의 정책수행을 가로막는 딜레마를 가져온 것이었다.

다른 한편, 민주당이 공약한 사회복지 확충 프로그램은 국가 재정이 뒷받침되지 않는 한 실현이 어려운 것들이었다. 민주당은 2009년 발표한 공약에서 2010년도에는 아동수당과 공립 고등학교 무상화를 위해 7조 천억 엔을 쓰겠다고 약속했다. 하지만, 재원 염출이 가능한 것은 3조 1,000억 엔 정도였고, 경기악화로 2009년 세수는 18.8%가 떨어진 37조 4,000억 엔이 되어 신규 국채발행액이 44조 3,000억 엔에 달했다(塩田, 2010: 214-216). 당초의 예상과는 달리, 사업재분류나 예산 낭비 삭감을 해도 턱없이 모자라는 예산 때문에 민주당의 공약 상당부분에 대한 공약 수정이 불가피했다. 하토야마(鳩山)가 후테마문제로 퇴진한 후 6월 9일 수상이 된 간(菅)은 취임기자회견에서, “강한 경제, 강한 재정, 강한 사회보장을 실현하겠다”고 하면서, “재정 재건을 위해 초당파적인 논의가 필요하다”고 주장하였다.⁵ 6월 11일에는, 민주당이 2020년도까지 기초적 재정수지를 흑자화한다는 재정건전화 목표를 제시하고, 소비세를 포함한 세제의 근본적인 개혁을 참의원 공약에 포함시킬 것을 분명히 하였다.⁶ 6월 19일에는 소비세율은 자민당의 10%안을 참고로 하겠다고 함으로써 소비세 인상폭까지 제시하였다.⁷ 간 정권이 발족하면서 재정적인 뒷받침이 이루어지지 않아 어려움에 빠졌던 공약 실현을 소비세 증세를 통해 추진하지는 방향으로 노선을 수정한 것이다.

민주당 정권은 반자민당적인 정책 대립축 설정을 통해 정권을 잡았지만, 현실적으로 공약을 이행하는 데 시행착오와 어려움을 겪으면서 사실상 공약을 수정하는 데까지 이르렀다. 그 결과, 2010년 7월 11일 투·개표된 참의원 선거에서 민주당은 대패하였다. 참의원선거에서의 패배는 하토야마(鳩山) 내각에 대한 종합평가도 결들여진 것이었지만, 기본적으로 간(菅) 총리의 소비세 발언이 결정적으로 작용하였다. 요미우리신문 조사에 의하면, 민주당이 참패한 이유를 묻는 질문에 대해, 간 수상의 소비세 발언 비판이 37%로 가장 높았고, 다음은 민주당 공약에 대한 불만으로 31%였다. 반대로, 자민당을

5. 『요미우리신문』, 2010년 6월 9일.

6. 『요미우리신문』, 2010년 6월 11일.

7. 『요미우리신문』, 2010년 6월 19일.

〈표 3〉 2010년 7월 11일 참의원 선거 결과

정당명	당선자수			선거전 의석	신세력
	당선자 합계	선거구	비례구		
민주당	44	28	16	116	106
국민신당	0	0	0	6	3
친여 무소속	0	0	0	1	1
자민당	51	39	12	71	84
공명당	9	3	6	21	19
공산당	3	0	3	7	6
개혁	1	0	1	6	2
사회민주당	2	0	2	5	4
일어서라일본	1	0	1	3	3
민나노 당	10	3	7	1	11
행복실현당	0	0	0	1	1
무소속	0	0	0	3	2
합계	121	73	48		

지지한 이유는 민주당 정권에 대한 비판이 71%로 가장 높았다.⁸ 민주당은 선거 이전보다 10석이 줄어든 106석밖에 확보하지 못함으로써, 연립여당인 국민신당 및 여당계 무소속을 합쳐도 110석밖에 되지 않아 참의원 정족수의 과반수인 121석에 턱없이 못 미치는 사태에 직면했다. 민주당의 패배가 자민당의 승리를 의미하는 것은 아니었으나, 민주당은 참의원에서의 과반수 확보 실패라는 치명적인 결과에 직면했다. 반면, 야당인 자민당은 민주당의 자충수에 힘입어 13석을 늘린 84석을 얻었다. 하지만, 자민당도 참의원에서 과반수를 차지하는 것은 불가능한 일이었다. 새롭게 구성된 ‘민나노 당(みんなの党)’은 자민당에 아직 불만을 가진 유권자와 민주당에 불안을 느낀 유권자들을 흡수하면서 10석이나 확보하였다.

참의원 선거에서 민주당이 대패하였지만, 다음 몇 가지 점은 주목할 만한 경향이였다. 첫째, 민주당은 주로 지방의 1인 선거구에서 패배하였다. 1인 선거구 29개 중에서 21석을 자민당에 내어주고 8석만 겨우 확보하였다. 2007년 참의원 선거에서 민주당이 17개 1인 선거구에서 승리한 것과 대조적인 결과였다. 둘째, 민주당이 절대득표의 면에서 자민당에 뒤처지지 않았다. 민주당은 비례득표에서 31.6%를 얻어 24.1%를 득표한 자민당에 앞섰고, 지역

8. 『요미우리신문』, 2010년 7월 14일.

선거구 득표에서도 39%를 확보하여 33.4%를 얻은 자민당을 오히려 앞섰지만, 1인구에서 참패하여 과반수 확보에 실패하였다. 자민당이 51석을 얻었지만, 참의원 내 제1당의 자리를 회복하지는 못하였다. 민주당에 불만을 가진 민심이 자민당으로 회귀한 것은 아니었다. 셋째, 자민당의 복귀를 바라지도 않고 민주당에 불만인 유권자들과 무당파층은 ‘민나노 당’에 표를 던져 11석을 가져다주었다. 2010년 민주당에 대한 무당파층의 지지율은 23% 감소한 반면, 신당인 민나노 당은 무당파층의 22%의 지지를 획득하였다(이이범, 2010: 235). 민주당 지지하락의 반사이익을 얻은 것은 자민당이 아닌 ‘민나노 당(みんなの党)’이었다.

V. 간 내각의 정책노선 선회와 민주당의 딜레마

참의원 선거가 끝나고 민주당 대표선거에서 간(菅)이 대표로 다시 선출되자, 현실주의적인 방향선회를 하기 시작했다. 가장 눈에 띄는 것은 반오자와 노선의 철저한 추구였다. 오자와는 정치자금문제로 검찰조사회에 의해 기소 결정이 내려진데다, 소비세 증세에 반대였고, 미일동맹을 기축으로 하는 데 대해서도 비판적이었다. 따라서 간 총리는 오자와를 배제한 인사에 주저하지 않았다. 간 자신은 물론 관방장관을 맡은 센고쿠(仙谷), 간사장인 오카다(岡田), 외상인 마에하라(前原) 등이 모두 반오자와적인 기치를 선명히 함으로써 내각의 인기를 만회하고자 하였다. 오자와(小沢)와 하토야마(鳩山) 연합 체제에 의한 민주당 정권 운영에 새로운 방향성을 제시하려는 준비작업이기도 했다.

간 내각은 민주당 정권 등장 이후 하토야마 내각에서 추진하던 정책방향에 두 가지 근본적인 수정을 가하였다.

하나는, 외교안보노선의 대폭적인 수정이었다. 민주당 대표선거가 한창인 2010년 9월 7일에 발생한 센카쿠(尖閣) 열도 부근에서 중국 어선이 일본 순시선에 충돌한 사건에 대한 대응은 민주당 외교에 대한 불안을 가중시켰다.

일본이 중국어선 선장을 억류하자, 중국은 주중 일본대사의 거듭된 소환, 가스전 공동 개발 중지, 일중정상회담 연기, 1만 명 방일여행 중지, 희토류 수출 금지, 일본 여행객 4명을 사진촬영 금지 지역 촬영 혐의로 체포하는 등 여러 개의 카드를 동시 병행적으로 활용하면서 일본에 압력을 가하였고, 일본은 이에 굴복하여 9월 24일 처분보류로 선장을 석방하였다.⁹ 자민당 등 야당이 이를 중국에 대한 외교적 굴복이라며 항의하자, 중국의 적극적 해양 전략에 대한 대응의 일환으로 간 수상은 9월 23일 오바마 대통령과의 정상회담에서 ‘미일동맹은 세계적인 인프라’라는 입장을 표명하였고,¹⁰ 마에하라 외상은 미일외상회담에서 센카쿠도 미일동맹의 적용대상임을 밝히는 등 미일관계 회복에 주력하였다.¹¹ 센카쿠 열도문제를 둘러싸고 갈등국면이 고조된 상황에서 2010년 12월 17일 각의에서 결정, 발표된 신방위대강(新防衛大綱)에서는 중국을 염두에 두고, 종래의 기반적 방위력이라는 개념을 포기하고 ‘동적 방위력’이라는 신개념 하에 서남부와 도서방위에 중점을 두는 적극 억지전략이 발표되었다. 반면, 미일관계에 대해서는 ‘아태지역의 안정화를 꾀하기 위해 동맹을 심화시킨다’는 표현을 씀으로써 동맹 강화 방침을 확인하였다.¹² 하토야마 내각을 뒤쫓은 후텐마 기지 이전문제도 마에하라(前原) 외상과 게이츠(Gates) 미국방상의 회담을 통해, ‘오키나와 현내 이전을 명기한 미일합의를 존중한다’는 방침을 확인함으로써 원안대로 헤노코(辺野古)로의 이전을 다시 모색하기 시작했다.¹³ 이 같은 간(菅) 내각의 외교노선은 미국과의 대등한 관계를 주장하던 민주당 선거공약을 사실상 수정한 것이었다. 고이즈미(小泉) 정권 당시 일방적으로 미일동맹을 강화시켰던 B면에서 대등한 미일관계 속에 아시아를 중시하는 노선인 C면으로 이동시켰던 민주당 외교안보 정책의 중심축을, 다시 아시아 중시노선을 애매하게 해가면서 미일동맹을 중시하는 노선인 D면으로 이동시킨 것이다.

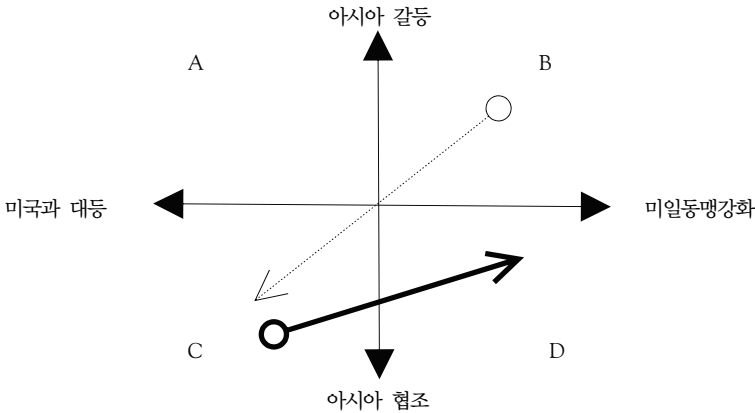
9. 『아사히신문』. 2010년 9월 24일.

10. 『아사히신문』. 2010년 9월 24일.

11. 『아사히신문』. 2010년 9월 25일.

12. 『아사히신문』. 2010년 12월 17일.

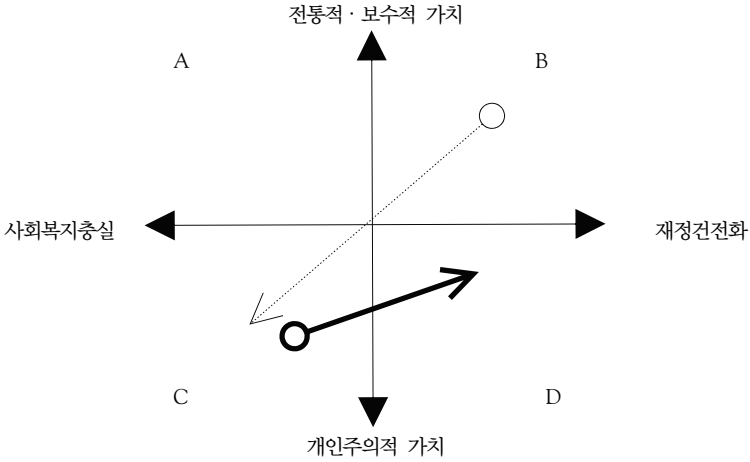
13. 『아사히신문』. 2011년 1월 13일.



간(菅) 내각은 또한 참의원선거에서 소비세 증세문제로 유권자들의 반격을 받았음에도 불구하고, 세계 전반의 개혁에 대한 미련을 버리지 않았다. 내각 개조를 앞둔 2011년 1월 5일 TV 프로그램에서 간 총리는 “국민에게 어느 정도 부담 확대를 부탁하더라도 안심할 수 있는 사회를 만드는 게 중요하다. 정치생명을 걸고 각오를 새롭게 해 가겠다”고 말함으로써 재정건전화노선에 박차를 가했다.¹⁴ 1월 13일 민주당대회에서는 세계와 사회보장제도 일체화 개혁을 위한 초당파 협의를 제안하였다.¹⁵ 1월 14일에 이루어진 내각 개조에서, 간 총리는 증세론자인 요사노(与謝野)를 야당의원이었음에도 불구하고 경제재정상으로 임명하였으며, 자신의 재무상 전임자인 후지이(藤井)를 관방부장관으로 임명하여 세계개혁을 통한 증세노선 추진의 발판을 마련하였다. 즉, 사회복지 사업의 확충이라는 사업 전체를 방향수정하지는 않았지만, 이를 재정건전화와 양립시키기 위한 방안을 적극적으로 모색하기 시작한 것이다. 즉, 간(菅) 내각은 재정건전화에 중점을 두고 구조개혁 노선을 추진하던 고이즈미(小泉) 노선인 B면에서, 오자와(小沢)와 하토야마(鳩山)가 반자민당적 대항축 제시를 위해 개별적 사회복지에 중점을 둔 C면으로 이동시켰던 정책대립의 중심축을, 재정건전화에 노력하는 D면으로 이동시키는 시도를 가동하였다.

14. 『요미우리신문』. 2011년 1월 6일.

15. 『요미우리신문』. 2011년 1월 13일.



간(菅) 내각은 정책중심축을 이동시킴으로써 하토야마(鳩山) 내각이 직면했던 정책 실행면에서의 딜레마를 해결하고자 하는 의지를 보여주고 있다. 이 같은 노력은 고이즈미(小泉) 내각에서 시행하고자 했던 정책노선과는 여전히 구분되지만, 결과적으로 자민당의 정책과의 차별성이 줄어드는 결과를 낳고 있다. 즉, 국내경제정책면에서 재정건전화에 대한 논의에 시동을 켜고으로써 신복지국가와 신자유주의의 중간점쯤에 일본을 위치시키고자 하고 있다. 외교안보 면에서는 아시아 국가들과의 협조관계를 유지하면서도 미일동맹의 원만한 관리에 중점을 이동시킴으로써 자민당과의 전면적인 대결은 회피하려는 노력을 하고 있다. 한 마디로 말해서, 민주당의 간(菅) 내각은 반(反)자민으로부터 반(半)자민으로 이행하고 있는 것이다.

이와 같은 정책중심축의 이동은 민주당정권에 두 가지 딜레마를 안겨주고 있다. 하나는, 민주당 내부의 의견 대립 심화이다. 재정건전화 논의는 현실적인 방향 수정이긴 하지만, “적어도 다음 총선까지 증세를 하지 않겠다”던 민주당 선거공약과 부합하지 않는 주장이다. 따라서 간(菅)을 중심으로 한 현실주의적 증세론자들과 오자와로 대표되는 공공부문 개혁우선론자들 사이에 의견이 대립하고 있다. 간(菅)이 소비세 인상론을 제기하자, 오자와(小沢)는 “지난 총선 때 소비세를 4년간은 올리지 않는다고 했다. 반드시 지켜져야 한다”고 주장했고,¹⁶ 하토야마(鳩山)도, “차기 총선까지 소비세를 올리지 않겠

다는 공약은 지켜야 한다”고 비판적인 발언을 쏟아냈다.¹⁷ 소비세 인상에 대해 유권자들의 여론은 갈라졌다. 아사히신문 조사에 의하면, 소비세 인상에 대해 찬성이 42%, 반대가 48%였다.¹⁸ 요미우리신문 조사는 소비세 인상 찬성 의견이 63%, 반대 31%로 찬성이 더 많았다.¹⁹ 하지만, 증세노선 추진은 민주당 내부 대립을 가져오는 한편, 자민당에게 비판의 구실을 주었다. 간 내각이 증세노선을 추진하자, 오자와에 가까운 민주당 하라구치(原口) 전 총무상은 “증세내각은 국민들에게 버림을 받을 것이다”라고 직격탄을 날렸다.²⁰ 타니가키(谷垣) 자민당 총재는 증세노선은 사실상 민주당 매니페스토의 철회 라면서, ‘매니페스토는 빈말에 불과하니 해산을 해야 한다’고 요구했다.²¹ 또한, 외교노선을 둘러싼 민주당 내부 및 연립 정당과의 의견 조율도 과제다. 간(菅) 수상은 2010년 9월 미일정상회담에서 ‘미일관계가 일본외교의 기축이다’라는 점을 확인하였다.²² 2011년 초 외교연설에서도 간 수상은 ‘미일관계는 정권교체와 무관하게 강화되어야 할 일본외교의 기축’이라는 점을 재확인하였다. 반면, 하토야마 수상이 주창한 동아시아 공동체 구상에 대해서는 한마디도 하지 않았다.²³ 이에 대해, 하토야마 전 수상은 “간 정권은 너무 미국에 추종하고 있다”고 비판하고 나섰다.²⁴ 후텐마기지 이전문제도 미일 간에 헤노코에 이전하면서 헬리콥터가 육상 비행은 하지 않는다는 선에서 양측이 합의를 도출해냈다.²⁵ 기지 이전이 원안대로 이행될 경우, 현외 내지 국외 이전을 바라던 민주당내 리버럴한 세력들과 현실주의적 세력 간의 의견 대립은 부각될 공산이 크다.

16. 『요미우리신문』. 2010년 6월 29일.

17. 『요미우리신문』. 2010년 7월 4일.

18. 『아사히신문』. 2011년 1월 17일.

19. 『요미우리신문』. 2011년 3월 7일.

20. 『아사히신문』. 2011년 1월 17일.

21. 『아사히신문』. 2011년 1월 26일.

22. 『아사히신문』. 2010년 9월 25일.

23. 『아사히신문』. 2011년 1월 21일.

24. 『아사히신문』. 2011년 2월 19일.

25. 『아사히신문』. 2011년 3월 5일.

정책대립축 이행의 두 번째 딜레마는 자민당과의 차별적 정체성 유지문제이다. 민주당이 자민당의 정책에 접근할 경우, 의회에서의 여야 간 정책 협력 여지는 높아져서 국회운영에서의 대립적 요소는 줄어들 것이 예상되지만, 자민당과의 차별성이 줄어들어 왜 민주당에 정권을 맡겨야 하는지에 대한 정치적 설명을 다시 제시해야 할 개연성이 없지 않다. 민주당을 더욱 괴롭히는 것은 자민당도 민주당도 아닌 제3세력에 의한 도전이다. 2011년 2월 6일 치러진 나고야 시장선거에서는 지역정당 ‘감세일본(減稅日本)’ 대표인 가와무라(河村)가 압승했고,²⁶ 3월 13일 실시된 나고야 시의원선거에서도 민주당 11석, 자민당 19석을 누르고 ‘감세일본’이 28석을 차지하는 이변을 일으켰다.²⁷ 정당 간 정책 차별성면에서 자민, 민주 양당에 대립적인 정치세력이 꿈틀거리고 있는 것이다.

VI. 결 론

신선거제도하에서 생존을 위한 야당들 간의 통합에 의한 양적 확대와 자민당의 득표구조 변화와 조직 약체화에 따른 반사이익을 통해 민주당이 대안 정당으로 성장한 점이 정권 교체를 위한 물리적 기반을 제공하였다. 그러나 위에서 분석한 바와 같이, 물리적인 성장에 더해, 민주당이 적극적으로 자민당에 대한 정책적 대립축을 형성하고 이에 기반을 둔 선거전략 수립을 통해 자민당에 대한 불만세력 및 유동층을 흡수한 것이 정권교체를 가능하게 만들었다. 자민당의 약체화가 자연발생적으로 민주당정권으로의 이행을 가져온 것이 아니라, 민주당의 의도적인 노력이 주효했다. 그러나 민주당이 집권한 이후 반자민당적인 정책노선을 원리주의적으로 추구한 것이 오히려 정권운영에는 마이너스 요인으로 작용하였다. 새로운 재원이 확보되지 않은 상태에서 서의 무리하게 추구한 분배형 사회복지정책은 재정 운영의 어려움을 더욱 심

26. 『아사히신문』. 2011년 2월 7일.

27. 『아사히신문』. 2011년 3월 15일.

화시켰고, 대등한 대미관계의 명분하에 협상테이블에 다시 올려놓은 후텐마
 기지 문제도 민주당의 정국운영을 어렵게 했다. 민주당을 지지했던 적극적
 무당파층이 민주당에 대한 지지를 유보하면서, 민주당은 2010년 참의원 선거
 에서 패배하였다. 그 이후, 간(菅) 내각은 정치적 지지 회복을 위해 재정건전
 화 노선으로의 전환 및 미일동맹 강화라는 현실주의적 정책으로 전환하고 있
 다. 반(反)자민의 입장에서 반(半)자민으로 대립축을 이행시키고 있는
 것이다. 이 같은 조정의 결과는 민주당에게 정권 연장의 길을 열 수 있는 가
 능성과 아울러, 당내 분열 및 자민당에 대한 기대 회복이라는 악수가 될 수
 도 있는 가능성을 동시에 내포하고 있다.

정책대립축에 초점을 맞춘 민주당의 선거 승리와 패배에 대한 분석은 일
 본정치 연구에 있어서 다음과 같은 세 가지 시사점을 제공해준다.

첫째, 일본 정치세력과 정책지향성의 다원성이다. 일본정치에 있어서의 다
 원주의는 1980년대 이후 오랫동안 지적되어 왔다. 그러나 1970년대 중반 이
 후 제기된 다원주의는 일본형 다원주의였고, 일본형 일원주의 내지 관료지배
 주의에 대한 대항개념으로 제시된 것이었다(猪口, 1983; 佐藤·松崎, 1986).
 그러나 1990년대 중반 이후 일본에서 나타나고 있는 다원주의는 관료지배모
 델에 대한 대항개념으로서 하부정부에서의 제한된 다원주의적 정책결정모델
 의 발달이 아니라(Muramatsu and Krauss, 1987), 일반 서구민주주의 국가
 들에서 나타나는 정책대립의 축에 비견될 수 있는 정책축의 다원성과 이행이
 라고 할 수 있다(Kitschelt, 1994). 이를 다시 말하자면, 일본정치에서의 가장
 큰 정책대립축이었던 외교안보노선에 대한 이념적 대립이 상대적으로 약화
 되면서, 국내정치경제부분에서 사회복지의 제공, 재정건전화를 의한 노력, 전
 통적 가치와 근대적 가치의 조합 등 다양한 가치관과 이념을 중심으로 정책
 대립이 전개되고 있음을 대변해준다(Inglehart, 1990). 일본형 이질체제가 아
 닌 서구민주주의 국가 일반에서 나타나는 다원주의적 정치로의 발전을 위한
 행보를 재촉하고 있는 것으로 보여진다.

둘째, 일본 정치연구에 있어서의 정책대립축 및 아이디어의 중요성에 대한
 새로운 인식이다. 일본정치 연구는 오랫동안 조직화된 유권자와 네트워크의
 연구, 그리고 자민당 지배체제 유지를 위한 정책적 도구에 관심이 집중되어

왔다(Curtis, 1988; Richardson, 1997; Calder, 1988). 오타케(大嶽)는 오래 전부터 일본 정계 내에서의 이념적 대립축에 대한 관심을 가져 왔지만(大嶽, 1994), 일본정치 설명을 위해 정책적 대립축에 대한 관심이 본격화된 것은 90년대 중반이 넘어서면서부터였다(草野, 1999; 大嶽, 1999; 新川, 1999; 山口, 2007; 田中, 2009). 서로 다른 정치적 아이디어의 제시와 결합, 그리고 대립이 정치의 일상사로 이해되기 시작한 것이다. 이것은 일본정치를 이해함에 있어 정치세력의 이합집산이나 비공식적 회동, 그리고 파벌적 결합에 대한 이해도 중요하지만, 정치가들이 집단적으로 지니고 있는 정책적 대립축과 아이디어가 중요하다는 사실을 다시 한 번 일깨워준다(Tarrow and Tilly, 2006).

셋째, 점차 유동화 되어가는 유권자들에 대한 인식 제고는 불가피하다. 55년 체제하에서 유권자들은 시장분할(market share)의 개념이 잘 들어맞을 만큼 조직화된 유권자들을 중심으로 선거결과를 예측 가능한 것으로 만들었다. 그러나 사회경제적 여건의 변화 및 인구구조의 변화와 더불어 유권자들의 조직도 및 투표성향은 급격하게 전환되고 있다. 경제성장의 둔화에 따른 예산의 고갈과 재정적자의 확대, 소자화와 교육열 향상에 따른 유권자의 정보습득 채널의 변화, 고령화에 따른 유권자 구성의 변화, 선거제도 변화에 따른 전국적인 규모의 지지이반의 확대 등이 조직화된 유권자에 대한 관심으로부터 유동적인 유권자, 적극적 무당파층에 대한 관심을 증대시키고 있다(田中, 2009; 菅原, 2009). 그럼에도 불구하고, 자민당에 대한 불만을 지속적으로 표출시킨 무당파층은 자민당 지지로의 복귀를 일단은 유보하고 있다. 2007년에 이어 2009년에 민주당을 지지한 무당파층은 2010년 민주당에 대한 부정적 평가를 내리면서도, 자민당에게 표를 되돌려주기 보다는, 민나노 당(みんなの党)에 캐스팅보트를 안겨주는 등 아직 자민당 회귀에 대해 유보적인 태도를 견지하고 있다.

참고문헌

- 박철희. 2010. 「일본의 정권교체선거와 민주당정권의 향배」. 최관·서승원 엮음. 『저팬리뷰 2010』. 서울: 도서출판 문.
- 박철희. 2006. 「일본 야당세력의 재편과 정당경쟁체제」. 『한국정치학회보』 40권 5호. pp. 279-299.
- 이면우. 2010. 『일본민주당정권의 정책성향과 대외관계』. 서울: 세종연구소.
- 이이범. 2010. 「제22회 일본 참의원선거 결과 분석」. 『일본연구논총』. pp. 221-244.
- 전진호. 2010. 「하토야마 민주당 정부의 대미 외교안보정책」. 『일본연구논총』. pp. 147-168.
- 猪口孝. 1983. 『現代日本政治經濟の構造』. 東京: 東洋經濟新聞社.
- 大嶽秀夫. 2006. 『小泉純一郎ポピュリズムの研究』. 東京: 東洋經濟.
- 大嶽秀夫. 1999. 『日本政治の対立軸』. 東京: 中公新書.
- 大嶽秀夫. 1994. 『自由主義的改革の時代』. 東京: 中央公論社.
- 加藤紘一. 2009. 『劇場政治の誤算』. 東京: 角川書店.
- 草野厚. 1999. 『連立政權』. 東京: 文芸春秋.
- 佐藤誠三郎·松崎哲久. 1986. 『自民政權』. 東京: 中央公論社.
- 塩川正一郎. 2010. 「日本は宰相不幸社會だ」. 『文藝春秋』 8月号. pp. 110-117.
- 塩田潮. 2010. 『民主党政權の眞実』. 東京: 毎日新聞社.
- 菅原琢. 2009. 『世論の曲解』. 東京: 光文社新書.
- 鈴木棟一. 2006. 『小泉政權50の功罪』. 東京: ダイヤモンド社.
- 新川敏光. 1999. 『戦後日本政治と社会民主主義』. 東京: 法律文化社.
- 河野勝. 2009. 「選挙結果から見た民主党圧勝、自民党大敗の原因」. 読売新聞世論調査部編. 『2009年、なぜ政權交代だったのか』. 東京: 勁草書房. pp. 27-58.
- 添谷芳秀. 2005. 『日本のミドルパワー外交』. 東京: ちくま新書.
- 田中愛治. 2009. 「自民党衰退の構造: 得票構造と政策対立軸の変化」. 『2009年、なぜ政權交代だったのか』. 東京: 勁草書房.
- 竹中平蔵. 2006. 『構造改革の眞実』. 東京: 日本經濟新聞社.
- 野中尚人. 2008. 『自民政權の終り』. 東京: ちくま新書.
- 鳩山由起夫·菅直人. 1997. 『民益論』. 東京: PHP.
- 樋渡展洋·三浦まり. 2002. 『流動期の日本政治』. 東京: 東京大学出版会.
- 星浩. 2006. 『安倍政權の日本』. 東京: 朝日新書.
- 山口二郎. 2009. 『政權交代論』. 東京: 岩波新書.
- 山口二郎. 2007. 『ポスト戦後政治の対抗軸』. 東京: 岩波書店.
- 読売新聞政治部. 2010. 『民主党迷走と裏切りの300日』. 東京: 新潮社.
- 読売新聞世論調査部. 2009. 『2009年なぜ政權交代だったのか』. 東京: 勁草書房.

- 読売新聞政治部. 2006. 『外交を喧嘩にした男』. 東京: 新潮社.
- 渡辺治 外. 2010. 『新自由主義か新福祉国家か: 民主党政権下の日本の行方』. 東京: 旬報社.
- 渡辺治. 2007. 『安倍政権論』. 東京: 旬報社.
- Calder, Kent. 1988. *Crisis and Compensation*. Princeton: Princeton University Press.
- Curtis, Gerald. 1999. *The Japanese Way of Politics*. New York: Columbia University Press.
- Curtis, Gerald. 1988. *The Japanese Way of Politics*. New York: Columbia University Press.
- Inglehart, Ronald. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Kitschelt, Herbert. 1994. *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krauss, Ellis and Robert Pekannen. 2010. "The Rise and Fall of Japan's Liberal Democratic Party." *The Journal of Asian Studies* 69(1) (February). pp. 5-15.
- Maeda, Ko. 2010. "Factors Behind the Historic Defeat of Japan's Liberal Democratic Party in 2009." *Asian Survey* 50(5). pp. 888-907.
- Muramatsu, Michio and Ellis Krauss. 1987. "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism." in Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba. eds. *The Political Economy of Japan: Volume 1. The Domestic Transformation*. Stanford: Stanford University Press.
- Park, Cheol Hee. 2010. "Bloodless Revolution: How DPJ's Win Will Change Japan." *Global Asia* 4(4). pp. 82-87.
- Pempel. T.J. 2010. "Between Pork and Productivity: The Collapse of the Liberal Democratic Party." *The Journal of Japanese Studies* 36(2), Summer. pp. 227-254.
- Pempel. T.J. ed. 1990. *Uncommon Democracies*. Ithaca: Cornell University Press.
- Reed, Steven, Kenneth Mori McElwain, and Kay Shimizu. eds. 2009. *Political Change in Japan*. Stanford: APARC.
- Reed, Steven and Kay Shimizu. 2009. "Avoiding a Two-Party System." in Steven Reed, Kenneth Mori McElwain, and Kay Shimizu. eds. *Political Change in Japan*. Stanford: APARC.
- Richardson, Bradley. 1997. *Japanese Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Samuels, Richard. 2007. *Securing Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Scheiner, Ethan. 2006. *Democracy Without Competition in Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney and Charles Tilly. 2006. *Contentious Politics*. Paradigm Publishers.

Democratic Party of Japan's Shifting Policy Ideas and Unstable Party Competition

Park, Cheol Hee

Associate Professor, Graduate School of International Studies
Seoul National University

Japanese politics in the 2000s is characterized by dual instabilities: frequent change of Prime Ministers and reversal of electoral fortune of parties in national elections. In the past, single-party dominance was the norm in Japan, but unstable party competition has come to substitute this. This article addresses the question of why the Democratic party of Japan, which assumed power in a general election in 2009, lost its electoral majority in the Upper House election in 2010, only one year after the victory. It also analyzes why the Kan administration shifted its policy ideas, which produced both intra-party strife and unspecified party differentiation from the opposition.

Existing perspectives provide limited explanations for the rise and fall of the DPJ's electoral fortune. Those who elicit explanation from the failure of the LDP do not fully appreciate the DPJ's voluntary efforts. A perspective relying on the breakdown of local networks provides a limited account for the gap between national and local political situation. Electoral institutions may explain a long-term transformation toward two-party centered competition, but institutions themselves do not bring success and failure in elections. Voter-centered view relying on the change in the vote mobilization capacity also fails to explain the rapid reversal of electoral fortune of a party within a short period of time. Against this backdrop, this article focuses on the proactive suggestion of different policy ideas to attract positive attentions from the voters, which eventually led to the rise of the DPJ as an alternative to the LDP. However, ironically, the DPJ struggled because of blindly pursuing anti-LDP policy ideas. Thus, the DPJ came to shift its policy ideas to improve political performance. However, this shift resulted in an intense intra-party struggle as well as ambiguous differentiation from the opposition party.

Key Words: Democratic Party of Japan, Instability, Policy Axis, Anti-LDP, Ozawa, Hatoyama, Kan

박철희. 서울대학교 국제대학원 부교수
서울시 관악구 관악로 599 서울대학교 국제대학원
Tel_02 880 9219 Email_chpark82@snu.ac.kr

