

일본의 선거제도 개정과 정당제의 변화

이갑윤*

- I. 머리말
- II. 선거제도가 정당제에 미치는 영향
- III. 소선거구·비례대표 병립제와 양당화 현상
- IV. 이데올로기적 보수화와 수렴
- V. 일본 정당제 변화의 전망

이 논문은 1994년 이후 일본이 도입한 소선거구·비례대표 병용제가 기존의 중선거구제의 문제들을 효과적으로 개선하지 못하고 정당제에 미치는 영향에 있어서도 중선거구제와 비슷할 것이라는 기존의 논의에 의문을 제기하고, 소선거구·비례대표 병용제의 도입과 냉전적 이데올로기 균열 구조의 퇴조가 일본 정당제도의 양당화 현상을 촉진하고 있다고 주장한다. 소선거구·비례대표 병용제의 도입 이후 자민당을 견제하는 보수 및 중도 세력의 통합정당으로 성장해 온 민주당은 현실적이고 온건하며 책임 있는 정책정당의 역할을 수행함으로써 국민들에게 자민당의 대안정당이라는 인식을 확산시켰고, 그 결과 일본 정당제도의 양당화 현상을 촉진해 왔다. 그와 더불어서 1955년 체제의 좌, 우 이데올로기 균열구조가 퇴조하고 정당 간의 이데올로기적 수렴현상이 심화하면서 양당화 현상은 더욱 강화되어 왔다.

주제어: 일본 선거제도 개정, 중선거구제, 소선거구·비례대표 병용제, 민주당, 양당화 현상

* 서강대학교 정치외교학과 교수

1. 머리말

1993년 자민당의 일당우위 체제인 '55년체제'의 붕괴를 가져온 정치개혁을 둘러싼 갈등의 가장 핵심적인 쟁점은 중의원 선거제도의 개정이었다. 전후 일본의 중의원 선거제도는 한 선거구당 2~6명의 의원을 최다득표순위에 따라 선출하는 중선거구제였는데, 이러한 선거제도가 구조적인 정치부패와 정권교대 없는 일당우위 정당제를 낳고 있다고 하여 비판의 표적이 되면서 선거제도 개정이 개혁 폭풍의 눈이 되었던 것이다.

단기 비이양식 투표방식을 취하고 있는 기존의 중선거구제 하에서는 의회에서 단독 과반수이상의 의석을 추구하는 자민당과 같은 대정당은 한 선거구에 2인 이상의 후보자를 공천하지 않을 수 없다. 그 결과 같은 당 후보자들 간의 득표 경쟁이 불가피해지고, 이는 정당 간의 정책대결을 쇠퇴시키고 후보자 간의 이익공여 경쟁을 격화시키게 된다. 이러한 제도적 환경 하에서 후보자들은 개인후원회에 의존하여 선거를 치러야 하는데, 개인후원회를 유지하는 데는 거액의 정치자금이 들기 때문에 후보자들이 파벌의 보스나 기업으로부터 정치자금을 조달하지 않을 수 없게 된다. 그 결과 파벌과 기업, 정치와 경제 간의 유착관계가 형성되어 구조적인 정치부패를 발생시킨다는 것이 중선거구제 폐지와 소선거구제 도입을 주장하는 개혁파들의 주요 논지였다.

중선거구제의 또 다른 문제점으로 지적되고 있는 것은 정권교대 없는 일당우위 정당제를 존속시킴으로써 유권자들의 정치적 무관심과 정치인들의 이익유도 정치를 낳고 있다는 것이다. 중선거구제는 한 선거구에서 10~15% 정도의 지지만으로도 의석을 획득할 수 있는 기회를 허락하기 때문에 중소정당의 존립을 가능하게 하며, 이는 결국 야당을 분열시켜 일당우위 다당제를 존속시키고 있다. 또한 앞서 지적한 것처럼 정당 간의 건전한 정책 경쟁보다는 후보자 간의 이익공여 경쟁을 낳음

으로써 공공자원의 효율적인 배분을 왜곡하고 정치의 왜소화를 가져오게 된다. 나아가 정부로부터 공공사업이나 보조금 등을 따내는 데 유리한 위치에 있는 집권 자민당의 후보자에게 유리하게 작용함으로써 자민당의 장기지배를 유지하는데 기여하고 있다는 것이다.

이상과 같은 구조적인 정치부패와 자민당 장기지배의 폐해를 해소하기 위해 중선거구제의 폐지와 새로운 선거제도의 도입이 1990년대의 정치적 과제로 떠오르게 되었다. 그리고 대안적 선거제도로 독일식 소선거구·비례대표 병용제와 이를 좀 더 단순화시킨 소선거구·비례대표 병용제 등이 논의되었다. 결국 양당제를 지향하는 자민당, 신생당 등과 다당제 또는 현재의 정당제를 유지하고자 하는 사민당, 사키가케 등의 타협에 의해 1994년 1월, 1인2표제와 소선거구 300석, 비례대표 200석(나중에 180석으로 축소됨)으로 구성되는 소선거구·비례대표 병립제가 채택되었다. 그리고 새로운 선거제도 하에서 세 번의 중의원 선거(1996년, 2000년, 2003년)가 실시되었다.

소선거구·비례대표 병립제하에서 실시된 선거 결과와 정당제의 변화를 제도 개혁 이전과 비교할 때 대부분의 학자들은 선거제도 개정의 효과에 대해 부정적 평가를 내리고 있다(고선규 2002; Otake 1997; Curtis 1999). 그 이유는 첫째, 정치부패를 낳는 구조적 요인으로 지목되었던 파벌과 같은 당내 조직이나 지역구에서의 개인후원회 활동, 그리고 후보자 중심의 선거운동 양태 등이 큰 변화 없이 새로운 선거제도 하에서도 그대로 지속되고 있기 때문이다. 물론 과거와 비교해볼 때 정치부패의 정도는 많이 개선되었으나, 이는 선거제도의 효과라고 하기보다는 부패한 정치인들을 더 이상 용납하지 않겠다는 일본 국민의 의식 변화의 결과라고 할 수 있다.

둘째, 선거에서 정당들 간의 정책 경쟁의 정도가 그 이전보다 높아진 것은 사실이지만, 정권교대 없는 자민당의 일당우위 지배구조가 변함없이 지속되고 있기 때문이다. 자민당이 야당으로서 존재했던 기간은

불과 1년도 되지 않았으며, 비록 연립정부의 형태를 취하고 있지만 1996년 하시모토 내각 이후부터는 정부의 구성과 정책결정 과정에서 자민당은 과거와 같은 지배적 지위를 누리고 있다. 자민당의 우위를 지속시키는 가장 중요한 요인은 야당의 분열이며, 이는 소선거구·비례대표 병립제가 중선거구제와 마찬가지로 대정당에게 혜택을 주는 동시에 중소정당의 존립을 허용하기 때문에 나타나는 현상이라고 할 수 있다(Hrebenar 2000). 300석의 소선거구제 의석은 자민당에게 의석상의 큰 이득을 주어 중의원 의석의 과반수에 가까운 의석을 얻게 하는데 기여하였으며, 200석(180석으로 개정됨)의 비례대표제 의석은 사민당, 공명당, 공산당 등의 중소정당에게도 의석 획득의 기회를 보장해줌으로써 일당우위 다당제를 지속시키고 있는 것이다.

그러나 선거제도가 개정된 지 10년이 지난 2003년 11월에 실시된 중의원 선거는 자민당 중심의 일당우위 정당제가 앞으로도 계속될 것이며 소선거구·비례대표 병립제가 중선거구제와 크게 다르지 않을 것이라는 이상과 같은 기존 연구의 예측이 성급한 것일지 모른다는 생각을 하게 해준다. 선거 결과 자민당은 과반수에서 불과 10석 모자라는 230석을 얻음으로써 공명·보수당과 함께 국회 운영에 필요한 연립정부의 안정 과반수를 확보하게 되었다. 그러나 선거 결과의 가장 놀랄만한 특징은 선거 전에 자유당과 합당한 제1야당 민주당의 약진과 사민·공산당의 몰락으로 인한 양당화 현상이었다. 득표수와 의석수가 자민·민주 양대 정당에게 집중되었을 뿐만 아니라, 자민당과 민주당의 득표수와 의석수가 매우 근접함으로써 양당제와 비슷한 선거 결과가 나타난 것이다. 이는 전후 일본 정당제에서 매우 이례적인 현상이었다.

이러한 민주당의 약진과 이에 따른 양당화 경향이 일시적으로 나타나는 과도기적 또는 일탈적 현상이라고 보기는 어렵다. 그 이유는 첫째, 민주당의 성공은 돌출적인 사건이 아니라, 1996년 이후 세 번의 중의원 선거와 세 번의 참의원 선거에서 점진적으로 그들의 세력을 확대해온

결과이기 때문이다. 민주당이 과거의 야당과 가장 크게 다른 점은 일본 국민의 상당수가 자민당을 대신해서 정부를 구성할 수 있는 대안정당으로서 민주당을 받아들이기 시작했다는 점일 것이다. 이러한 대안정당으로의 인식은 선거 전 자유당과 합당한 것에도 일부 기인하겠지만, 무엇보다 민주당이 1996년 창당 이후 입법 활동과 선거과정에서 온건하고, 현실적이며, 능력 있는 책임야당으로서 중도개혁노선을 일관되게 견지해온 결과라고 할 수 있다. 특히 2003년 중의원 선거과정에서 민주당은 집권 시 즉시 시행할 수 있는 선거공약(manifesto)을 후보자 전원이 서명하여 국민들 앞에 제시함으로써 투명한 정책정당으로서의 이미지를 강화하는 동시에 자민당과의 정책경쟁을 유발함으로써 선거운동의 새로운 장을 열었다.

양당화 경향을 일시적 현상이라고 보기 힘든 두 번째 이유는, 2003년 중의원 선거에서 민주당의 성공이 정부나 연립여당의 실패에 기인한 것이 아니라, 민주당 자신의 업적에 기인하고 있기 때문이다. 과거의 선거에서 야당의 성공은 정치부패, 경제혼란 등 자민당과 정부 정책의 실패에 주로 의존한 것이었지만, 최근 민주당의 성공은 과거의 내각과 비교할 때 높은 대중적 인기를 누리던 고이즈미 내각 하에서 이루어졌으며, 선거과정이 고이즈미 내각의 개혁정책과 민주당의 개혁정책의 경쟁으로 이루어졌다는 것을 감안한다면 자민당의 실패보다는 민주당의 업적에 기인한다고 볼 수 있다.

이 논문의 목적은 소선거구·비례대표 병립제로의 선거제도 개정이 일본 정당제의 구조와 이데올로기적 특성에 어떤 영향을 미쳤는가를 밝히는 데 있다. 특히 구조적 측면에서의 양당화 현상과 이데올로기적 측면에서의 수렴과 보수화 경향이 소선거구·비례대표 병립제와 어떤 인과관계를 갖고 있는가를 밝히는 데 논의를 집중하고자 한다.

이를 위해 먼저 선거제도와 정당제가 어떠한 인과관계를 갖는가에 대한 이론적 논의를 검토한 다음, 중선거구제의 소선거구·비례대표

병립제로의 개정이 일본 정당제의 구조와 이데올로기적 분포에 어떠한 영향을 미쳤는가를 논의한다. 끝으로 일본 정당제의 향후 변화를 예측해보고자 한다.

이 글의 결론부터 말하자면, 2003년 중의원 선거에서 나타났던 양당화 또는 준양당제 현상과 양대 정당의 이데올로기적 수렴 현상은 앞으로도 지속적으로 나타날 것이며, 이는 냉전 구조의 와해와 일본사회의 변동 등 국내외적 환경 변화에도 일부 기인하지만, 무엇보다도 중의원 선거제도의 개정이 가장 큰 영향력을 미치고 있다는 것이다. 즉 소선거구·비례대표 병립제는, 선거제도가 정당제에 미치는 영향력에 있어 중선거구제와 비슷할 것이라는 기존의 논의와는 달리, 소선거구제에 가까운 영향력을 미치고 있다는 것이다.

II. 선거제도가 정당제에 미치는 영향

선거제도가 정당제에 미치는 영향에 대해 19세기 중반 이래 여러 가지 논쟁이 있었으나, 그 가운데 소선거구제는 양당제를 가져온다는 듀베르제의 가설은 논리적 구조나 경험적 사례에 있어 매우 유효하다고 할 수 있다(Grofman & Lijphart 1986). 소선거구제를 채용하는 국가 이외에서는 양당제를 거의 찾아볼 수 없다는 사실이 듀베르제 가설의 타당성을 설득력 있게 보여주는 경험적 사례라고 할 수 있다.

듀베르제 가설의 논리적 근거는 다음 네 가지로 나누어 볼 수 있다(Duverger 1954). 첫째, 소선거구제 하에서는 제도의 기계적 효과에 의해 대정당 후보자의 당선 가능성이 중소정당 후보자의 그것보다 더 높다는 것이다. 선거구제 별로 다르게 나타나는, 의석수에 있어서 대정당의 혜택은 선거구당 선출 의석수에 따라 결정되는데, 선거구당 의석수

가 작을수록 대정당에 유리하게 된다. 또한 대정당이 얻는 의석수의 혜택은 그들의 지지율이 높을수록, 또한 기타 정당의 지지가 분열되어 있을수록 커지게 된다. 일반적으로 대정당은 어떤 선거제도 하에서도 그들의 득표율보다 더 많은 의석을 획득하는 경향이 있지만, 이러한 혜택의 크기가 비례대표제보다 소선거구제 하에서 훨씬 더 크게 나타나기 때문에 같은 지지율의 분포라고 하더라도 과반수 의석을 얻는 정당의 출현 가능성이 훨씬 더 높다.

둘째, 제도의 심리적 효과에 의해 투표자들이 전략적 투표를 한다는 것이다. 소선거구제 하에서는 선거구당 의석수가 하나밖에 없기 때문에 당선 가능성이 없는 후보를 낸 중소정당의 지지자들은 자신의 지지당 후보자에게 투표해 그들의 표를 낭비하기보다는 당선 가능성이 있는 대정당의 후보자들 가운데서 그들의 선호에 가장 가까운 후보자에게 투표하는 경향이 있다. 따라서 소선거구제는 비례대표제와 비교할 때 득표율이 대정당에 집중되는 경향을 가져와 양당제의 형성에 기여한다는 것이다. 소선거구제 하에서 유권자들이 전략적 투표를 한다는 것의 경험적 증거로는, 소선거구·비례대표 병립제 하에서 중소정당의 득표율이 소선거구 부문보다는 비례대표제 부문에서 더 높게 나타나는 현상과 선거의 경쟁성이 높을수록 중소정당 후보자의 득표율이 낮아지는 경향 등을 들 수 있으며, 이는 일본의 선거에서도 그대로 나타나고 있다.

셋째, 선거제도가 정당의 통합과 분열에 미치는 영향력으로서, 소선거구제 하에서는 중소정당들이 연합하거나 대정당에 통합되려는 유인을 갖게 된다는 것이다. 일반적으로 의석수와 득표수의 비율은 정당의 득표율이 높아질수록 커진다. 따라서 정당이 분열되면 의석수에서 손실을 보게 되고, 연합하면 이익을 볼 수 있다. 따라서 소선거구제 하에서는 정당들이 양대 정당으로 통합되거나 또는 양대 정당제를 유지하려는 경향이 있다. 이에 반해 비례대표제 하에서는 신당의 등장 가능성이 높기 때문에 정당의 수가 증가하거나 또는 기존 정당이 당내 갈등 등

으로 분당하더라도 그들의 의석수를 어느 정도 유지할 수 있기 때문에 분열하려는 경향이 있다. 그러나 일반적으로 비례대표제 하에서의 정당 수가 소선거구제 하에서의 정당 수보다 더 많은 것은 사실이지만, 선거제도의 영향력의 크기나 방향을 지나치게 과장해서는 안 될 것이다. 대부분 소선거구제에서 비례대표제로 개정된 유럽 국가들에서 선거제도의 개정이 정당 수의 급격한 증가를 가져오지 않았으며, 많은 다당제 국가에서는 비례대표제의 도입 이전에 이미 다당화현상이 나타났으며 그 다당제 하에서 비례대표제가 도입되었기 때문이다.

넷째, 소선거구제 하에서는 중소정당 후보자의 당선 가능성이 낮기 때문에 국회의원이 될 수 있는 능력과 자질을 갖춘 우수한 정치지망생들이 모두 대정당에 집중되는 경향이 있다. 유권자들의 투표결정에는 정당지지 요인이나 정책쟁점 요인뿐만 아니라 후보자 요인도 작용하기 때문에 개인적으로 우수한 후보를 많이 확보하고 있는 대정당이 그렇지 못한 중소정당보다 더 유리한 것은 당연한 일이다. 그 뿐 아니라 비례대표제보다 소선거구제 하에서는 투표자들이 후보자의 자질·능력·업적 등을 고려하는 후보자 중심 투표 성향이 높다는 점을 감안하면, 대정당은 정당지지 투표 외에도 후보자 투표에 의해서도 더 높은 지지를 받게 된다. 이상과 같은 여러 이유에서 소선거구제 하에서는 양당제가 형성될 가능성이 높다는 명제가 성립하는 것이다.

위와 같은 일반적 논의에서 한 걸음 더 나아가, 선거제도의 개정이 일본 정당제의 구조에 어떠한 변화를 가져왔는가에 대해 추론하기 위해 중선거구제의 효과와 소선거구·비례대표 병립제의 효과를 비교할 필요가 있다. 먼저 일본의 중선거구제는 정당들이 적정한 수의 후보자를 공천하고 그들에게 정당지지를 적절하게 배분했을 때 정당들의 의석배분은 비례대표제의 한 방법인 동트제에 의해 배분한 결과와 동일하게 된다. 그러나 자민당과 같이 한 선거구에서 2인 이상의 복수의 후보자를 공천하는 대정당은 자당에 대한 지지를 정확히 예측하고 이를 후보

자에게 최적의 비율로 배분할 수 있는 선거관리 능력이 완벽하지 못하기 때문에 후보자를 선거구당 1명씩만 공천하는 중소정당들에 비해서 의석배분에 있어 동트제와 비교할 때 약간 불리하다. 그러나 이러한 중소정당의 유리함은 의석배분에 가장 큰 영향을 미치는 선거구당 의석수가 평균 4에 불과한 비교적 작은 선거구라는 점에서 발생하는 불리함을 어느 정도 상쇄하기 때문에 중선거구제에서의 득표율과 의석율의 관계는 소선거구제와 비례대표제 사이에 있거나 또는 약한 비례대표제인 준비례대표제적 성격을 갖는다고 할 수 있다(이갑운 1986).

소선거구·비례대표 병립제가 정당제의 구조에 미치는 효과는 소선거구제의 효과와 비례대표제의 효과의 중간쯤에 있다는 것 외에는 그렇게 많은 연구가 되어 있지 않다(Reed & Thies 2003). 이는 무엇보다도 소선거구·비례대표 병립제가 1980년대부터 채택되기 시작하여 제도의 실험 기간이 비교적 짧을 뿐만 아니라, 이 제도를 채택한 국가의 대부분이 민주화의 역사가 짧아 정당정치가 아직 정착되지 못한 동구권이나 남미의 국가들이기 때문이다. 일본과 같이 소선거구제의 의석이 비례대표제의 의석보다 많을 경우에는, 일반적으로 그 반대의 경우와 비교할 때 소선거구제의 효과가 더 크게 나타난다고 할 수 있으며, 중선거구제와 비교한다면 소선거구제의 효과가 조금 더 크다고 할 수 있을 것이다.

소선거구제나 비례대표제와 같은 선거제도가 정당제에 미치는 영향은 양당제와 다당제와 같은 정당제의 구조적 측면에 집중되어 왔으며, 이는 정당제의 속성을 정당간의 의석배분과 같은 권력구조로 이해해왔기 때문이다. 사르토리가 제기한 정당제의 속성 중 정당제의 안정 등에 가장 큰 영향을 미치는 것은 단독정부인가 연립정부인가 하는 것보다 정당 간의 이데올로기적 분포가 어떻게 되어 있는가 하는 것이다(Sartori 1976). 사실 정당제의 구조와 이데올로기는 상호작용 관계에 있는 정당제의 두 가지 특성이다. 정당들은 주어진 환경 하에서 자신에

대한 지지를 극대화하기 위하여 특정 이데올로기를 택하게 되는데, 그들이 선택한 이데올로기에 의해 정당제의 구조적 특성이 결정되기 때문이다.

소선거구제 하에서 정당들은 가능한 한 많은 의석을 얻기 위해 대부분의 유권자가 받아들일 수 있는 이데올로기를 제시해야 한다. 그렇기 때문에 대정당 또는 주요 정당들은 중도적 이데올로기나 온건한 이데올로기 또는 이데올로기적 성격이 약한 현실적 노선을 표방하게 된다. 이에 반해 비례대표제 하에서는 소수가 선호하는 이데올로기를 표방하는 정당도 의석 획득의 기회가 부여되기 때문에 소선거구제와 비교할 때 정당들의 이데올로기적 특성과 정당들 간의 이데올로기적인 차이가 뚜렷하게 나타나게 된다. 이러한 정당들 간의 경쟁 구조에서는 국민 전체를 대상으로 하는 애매한 포괄정당적 노선을 갖는 정당은 오히려 의석 획득에서 불리한 위치에 처할 가능성이 높다. 따라서 소선거구제 하에서는 두 개의 대정당이 비슷한 온건 또는 중도 이데올로기를 채택하게 되는 반면, 비례대표제 하에서는 3개 이상의 정당이 국민의 이데올로기적 분포를 대표하는, 비교적 차이가 뚜렷한 이데올로기를 표방하게 된다는 것이다.

선거제도가 정당제의 구조에 어떤 영향을 미치는가에 대한 일반적 논의를 일본의 선거제의 개정과 정당제의 변화에 적용할 때 몇 가지 주의해야 할 점이 있다. 첫째, 현재 나타나는 일본 정당제의 변화는 진행 중에 있기 때문에 선거제도의 효과를 충분히 찾지 못할 수 있다는 점이다. 특히 신당의 등장과 소멸과 같은 정당제의 유동성에 의한 구조적 변화는 일시적 또는 과도적 현상일 수 있다는 점이다. 따라서 현재 찾아볼 수 있는 정당제의 변화 그 자체보다는 지난 세 번의 중의원 선거에서 나타난 방향성과 논리적 경향에 더 주목해야 할 것이다.

둘째, 선거제도의 영향력에 대한 기존의 논의는 선거제도와 정당제 간의 인과적 관계를 지나치게 일방적으로 보고 있다는 점이다. 선거제

도가 정당제의 구조에 미치는 영향을 주목하듯이, 역으로 정당제가 선거제도에 미치는 영향도 결코 무시해서는 안 된다. 특히 선거제도의 변화는 대부분의 경우 밖에서 주어지는 것이 아니라 정당들의 협상과 결정에 의해서 이루어지기 때문에 정당제의 변화 또는 정당의 전략 변화가 제도의 변화보다 선행하게 된다. 일본의 경우도 정치개혁, 특히 선거제도의 개정을 둘러싼 갈등이 자민당의 분열과 보수신당의 등장을 가져왔으며, 그 결과로 탄생한 비자민 연립정부에 의해 중의원 선거제도의 개정이 이루어졌다는 점을 생각하면, 선거제도의 개정과 정당제의 변화는 일방적인 관계가 아닌 상호작용의 관계로 파악해야 할 것이다.

끝으로, 정당제 구조의 변화 원인이 선거제도에만 기인하는 것이 아니라라는 사실을 인식할 필요가 있다. 정당의 전략 변화나 정당제 구조의 변화에 영향을 미치는 요인으로는 선거제도 외에도 유권자들의 이데올로기 변화나 정당지지 변화, 나아가 정당과 유권자들을 둘러싸고 있는 구조적 환경의 변화 등이 있을 수 있다. 따라서 정당제의 변동이 선거제도의 개정 이후에 일어났다고 해서, 인과관계를 규정할 수 있는 논리적 관계가 존재하지 않는 한, 그것이 곧 선거제도의 변화에 의한 것이라고 추론해서는 안 된다. 예를 들어, 사회당의 군소정당으로의 몰락은 소선거구·비례대표 병립제에 의한 것이라고 하기보다는 사회주의 국가의 붕괴로 인한 냉전 구조의 와해와 이러한 환경적 변화에 적응하지 못한 사회당의 지도력 한계에 기인하고 있다는 것을 간과해서는 안 된다는 것이다.

Ⅲ. 소선거구·비례대표 병립제와 양당화 현상

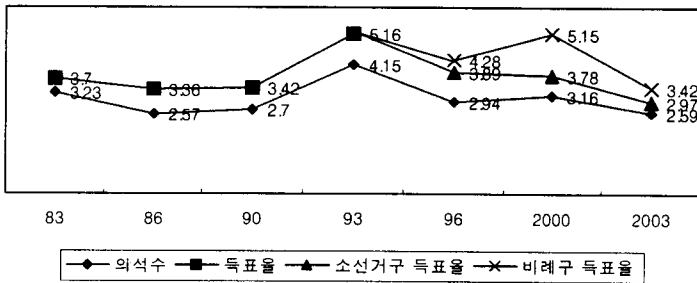
2003년 중의원 선거결과에서 나타난 자민·민주 양당을 중심으로 한 양당화 경향은 일시적이거나 일탈적인 현상이 아니다. 1993년 보수 신당들의 등장으로 형성된 새로운 다원적 정당제는 세 번의 중의원 선거를 거치면서 지지와 의석 배분에서 양대 정당으로 집중화되는 경향을 보여 왔기 때문에 2003년 선거에서의 양당화 현상은 이례적인 것이 아니라 하나의 일관된 경향의 연속선상에 있다고 할 수 있다.

〈표 1〉 정당별 득표수 및 의석수

| | 1996년 | | | | 2000년 | | | | 2003년 | | |
|------------|---------------------|--------------------|----------|------------|---------------------|--------------------|----------|------------|---------------------|--------------------|----------|
| | 소선거구 득표율 /의석수 | 비례구 득표율 /의석수 | 총의 석수 | | 소선거구 득표율 /의석수 | 비례구 득표율 /의석수 | 총의 석수 | | 소선거구 득표율 /의석수 | 비례구 득표율 /의석수 | 총의 석수 |
| 자민당 | 38.6/169 | 32.8/70 | 239 | 자민당 | 41.0/177 | 28.3/56 | 233 | 자민당 | 43.85/168 | 35.0/69 | 237 |
| 신진당 | 28.0/96 | 28.0/60 | 156 | 신진당 | | | | 신진당 | | | |
| 민주당 | 10.6/17 | 16.1/35 | 52 | 민주당 | 27.5/80 | 25.2/47 | 127 | 민주당 | 36.66/105 | 37.4/72 | 177 |
| 공명당 | | | | 공명당 | 2.0/7 | 13.0/24 | 31 | 공명당 | 1.49/9 | 14.8/25 | 34 |
| 공산당 | 12.6/2 | 13.1/24 | 26 | 공산당 | 12.1/0 | 11.2/20 | 20 | 공산당 | 8.13/0 | 7.8/9 | 9 |
| 사민당 | 2.2/4 | 6.4/11 | 15 | 사민당 | 3.8/4 | 9.4/15 | 19 | 사민당 | 2.87/1 | 5.1/5 | 6 |
| 자유당 | | | | 자유당 | 3.4/4 | 11.0/18 | 22 | 자유당 | | | |
| 보수당 | | | | 보수당 | 2.0/7 | 0.4/0 | 7 | 보수 신당 | 1.33/4 | 0/0 | 4 |
| 자유 (연합) | 1.2/0 | | | 자유 (연합) | | | | 자유 (연합) | | | |
| 신 사회당 | 0.7/0 | 0/0 | | 신 사회당 | | | | 신 사회당 | | | |
| 민주개 혁연합 | 0.3/1 | 0.1/0 | 1 | 민주개 혁연합 | | | | 민주개 혁연합 | | | |
| 사키 가게 | 1.5/2 | 1.1/0 | 2 | 사키 가게 | | | | 사키 가게 | | | |
| 제파/ 무소속 | 4.4/9 | 2.6/0 | 9 | 제파 /무소속 | 8.1/21 | 1.5/0 | 21 | 제파 /무소속 | 5.68/13 | 6.7/0 | 13 |

좀더 구체적으로 정당제의 구조적 다원성을 측정하기 위해 정당의 수와 의석의 분포를 혼합한 지표인 락소와 타게파라의 유효정당의 수 $(1/(\text{정당별 의석률(득표율)})^2 \text{의 합})$ 를 통해서 살펴보면, 1993년 자민당의 분열과 신당의 등장으로 다원화된 정당구조가 이후 득표율과 의석률에서 모두 집중 경향을 보이고 있다는 점을 지적할 수 있다. 먼저 총의석수를 기준으로 볼 때 개정 전인 1993년에는 4.15, 개정 후 첫 선거인 1996년에는 2.94, 2000년에는 3.16, 2003년에는 2.59로 전반적인 감소세를 보여주고 있으며, 이는 소선거구와 비례대표 선거구를 분리해도 마찬가지로 감소세가 나타난다. 득표율을 기준으로 유효정당의 수를 보면, 일반적으로 비례대표제 하에서의 유효정당의 수가 소선거구제 하에서의 유효정당의 수보다 0.5 정도 많지만, 두 선거구제 모두에서 전반적인 감소세가 나타나고 있다. 세 번의 선거에서 지지율에 따른 유효정당의 수는 소선거구에서 3.89, 3.79, 2.97로 각각 나타났으며, 비례대표제에서는 각각 4.28, 5.15, 3.42로 나타났다(그림 1) 참조).

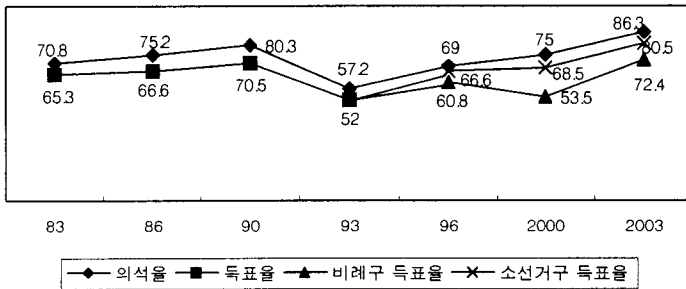
〈그림 1〉 유효정당의 수 (득표수 및 의석수)



정당제의 구조적 다원성을 감소시킨 가장 중요한 원인은 득표와 의석이 양대 정당으로 집중되는 양당화 현상이며, 이는 자유당과 민주당이 합당한 2003년 선거에서 더욱 두드러지게 나타난다. 소선거구에서

자민·민주 양대 정당의 득표율 합계는 1996년에 66.6%, 2000년에 68.5%, 2003년에 80.5%이며, 비례대표 선거구에서 그것은 각기 60.8%, 53.5%, 72.3%로서 일반적으로 증가 추세를 보이고 있다. 양대 정당의 의석을 합계는 전체의석수, 소선거구 의석수, 비례대표 의석수로 각각 나누어보면 1996년에 79%, 88.3%, 65.0%, 2000년에 75%, 85.7%, 57.2%, 2003년에 86.3%, 91.0%, 78.3%로 나타나 신진당이 분열한 2000년 선거에서는 약간 감소했지만 전반적으로는 증가세라고 할 수 있다. 특히 2003년 선거에서 양대 정당으로의 지지와 의석의 집중은 1950년대 후반 이후 찾아볼 수 없을 정도로 높은 것이었다(그림 2) 참조).

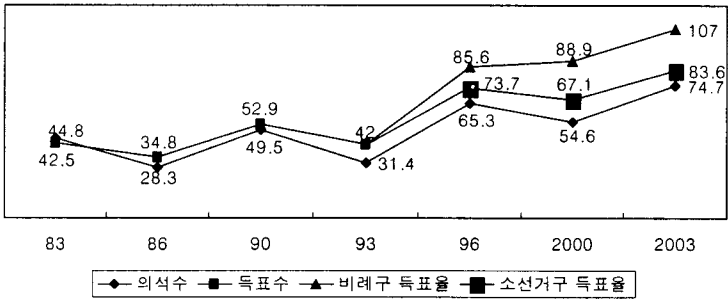
(그림 2) 양대정당의 의석수 및 득표율 합계



2003년에 나타난 자민·민주 양당과 과거 5년체제 하에서의 자민·사회 양당에 대한 지지와 의석의 집중 현상의 차이는, 전자는 가히 양당화 현상이라고 부를만한 것이지만, 후자는 양당화 현상이라고 하기 보다는 1당화 현상이라고 하는 것이 더 적절할 정도로 자민당의 우세가 일방적이었다는 점이다. 의석수에서나 득표율에서 제1당과 제2당의 차이가 이렇게 근접한 것은 1955년 이후 지금까지 한번도 없었던 현상이며, 비례대표 선거구제 하에서는 오히려 민주당의 득표율이 자민당의

득표율보다 2.4% 더 많았다는 것은 중의원 선거에서 처음 나타났던 현상이다. 따라서 의석수에서 자민당이 민주당보다 60석(12.5%) 더 많이 획득한 것은 지지율의 차이에 의한 것이라기보다는 소선거구제 하에서 제1정당이 누리는 의석상의 혜택의 결과라고 할 수 있다. 이는 5% 이내의 지지율 변동만으로도 제1당과 제2당의 지위 변화가 가능하다는 것을 보여준다고 하겠다(그림 3) 참조).

〈그림 3〉 제1당 대 2당의 의석수 및 득표수 비례(제2당/제1당)



소선거구·비례대표 병립제 하에서 자민당은 중선거구제 하에서보다 의석수에서 더 큰 혜택을 누리고 있다. 세 번의 선거에서 자민당은 자신의 득표율보다 각각 65석, 59석, 42석을 더 획득했으며, 이 혜택의 90% 정도가 소선거구제에서 얻어진 것이었다. 득표율보다 더 많은 의석을 얻는 자민당의 혜택의 크기는 중의원 의석수의 평균 11% 정도로서 중선거구제 하에서 얻었던 평균 7%의 혜택보다 약 4% 큰 것이었다. 자민당의 득표율이 과거에 비해 소선거구제 하에서 약 5%, 비례대표제 하에서 12-13% 더 낮아졌다는 것을 감안하면, 현재의 소선거구 비례대표 병립제 하에서 유일한 대정당으로서 자민당이 누릴 수 있는 혜택의 크기는 중선거구제 하에서의 그것보다 훨씬 더 크다는 것을 알 수 있다.

소선거구·비례대표 병립제 하에서 자민당을 견제할 수 있는 통합 야당의 필요성이 제기되고 있는 것은 단순히 자민당이 누리는 의석상의 혜택을 나누어 가지기 위해서만은 아니다. 현재의 자민당은 비록 자신이 단독으로 의회의 과반수를 얻어 정부를 구성할 수 있는 능력을 갖고 있지는 못하지만, 어떤 연립정부도 자민당을 제외하고는 구성될 수 없을 정도로 정부 구성에 거부권을 갖는 대정당이다. 왜냐하면 어떠한 연립정부에도 참여하지 않을 것이고 또한 초청받지도 못할 반체제 정당인 공산당의 의석과 무소속 의원 수에 자민당의 의석수를 합하면 항상 과반수 의석이 넘음으로 어떠한 연립정부도 자민당을 제외하면 의석수 50%가 넘는 연립여당을 구성할 수 없기 때문이다. 자민당에게 이러한 거부권 정당의 지위를 부여하는 데 가장 결정적인 역할을 한 것이 바로 300석의 소선거구 의석인 바, 자민당은 지난 세 번의 선거에서 소선거구에서 40%를 조금 넘는 득표율로 60%에 가까운 의석을 차지해왔다. 그 결과 1996년과 2003년 두 번의 선거에서 자민당은 비례대표 선거구에서 야당에 패배했음에도 불구하고 전체의석의 50%에 매우 근접한 의석수를 획득할 수 있었던 것이다.

소선거구제에서 얻는 대정당으로서의 자민당의 혜택은 결코 놀랍거나 예상하지 못했던 것은 아니다. 사실 1993년 선거제도 개정 협상과정에서 소선거구제 도입을 사회당과 사きが케를 제외한 대부분의 연립여당이 지지했던 이유는 그들이 자민당에 대항할 수 있는 통합정당으로 곧 통합될 것이라고 기대하였기 때문이다. 그들에게 있어서 정치개혁은, 정치부패의 추방보다도 보수 또는 중도개혁 노선의 통합신당이 등장하여 자민당을 대체하거나 아니면 최소한 자민당과 대등하게 경쟁할 수 있는 양당제로의 정계 재편을 지향하기 위한 수단이었다. 이러한 기대의 결과가 1994년 말에 결성된 신진당이었다. 그러나 신진당은 비자민 통합정당으로서의 정체성을 갖기에는 이데올로기적으로 지나치게 보수적이었고, 또한 당권을 둘러싼 권력 갈등이 너무 컸기 때문에 결국

분열되고 말았다. 신진당의 이러한 실패는 많은 사람들에게 자민당의 장기집권을 기대하는 근거가 되었다. 가토와 레이버(Kato and Laver 2003)가 행한 전문가들의 평가에 의하면, 신진당은 대부분의 정책 분야에 있어 자민당과 차이를 발견할 수 없을 만큼 보수적이었으며, 신생당 출신의 오자와와 공명당 출신의 이치가와와의 연합에 의한 일방적인 정당 운영은 많은 개혁 정치인들의 불만을 사 당의 분열을 가져온 원인의 하나가 되었던 것이다.

신진당의 실패는 민주당에게 중요한 교훈이 되었다고 볼 수 있다. 민주당의 이데올로기는 과거 자민당과 사회당의 중간 정도에 위치하여 보수신당 출신 정치인과 구사회당 우파들을 통합시킬 수 있는 중도적 이데올로기라고 할 수 있으며, 외교·안보 문제와 같이 당내 갈등이 있는 이슈들에 대해서는 당의 단결을 위해 의도적으로 불명확하거나 유연한 입장을 택해왔다. 1996년의 창당 때부터 2003년 자유당과의 합당에 이르기까지 민사당, 사민당, 사키가케, 태양당 출신들이 단계적으로 참여함으로써 당권을 둘러싼 갈등이 어느 정도 조정될 수 있었으며, 간 나오토와 하토야마의 리더십 스타일은 다양한 정당 배경을 갖는 당원들의 요구를 수렴할 수 있는 민주적인 것이었다고 할 수 있다.

민주당의 성장 과정을 통해 추론할 수 있는 것은 정당정치인의 양당화 현상과 선거에서의 양당화 현상이 상호작용 한다는 것이다. 민주당의 점진적인 성공은 다른 정당의 정치인들로 하여금 민주당에 참여하게 하는 유인이 되었고, 이러한 참여가 선거에서의 새로운 지지를 유발함으로써 민주당의 지지 기반은 더욱 확대되었다. 특히 2003년 자유당의 민주당으로의 조건 없는 합당은 민주당만이 자민당을 대체할 수 있는 유일한 정당이라는 인식의 결과인 동시에 그러한 인식을 국민들 사이에 확대시킴으로써 양당화 현상을 가져오는데 결정적인 기여를 하였다고 할 수 있다.

과거의 중선거구제와 비교해볼 때 현행 소선거구·비례대표 병립

제는 분명 양당화 현상을 촉진한다고 볼 수 있다. 소선거구제 하에서 대정당이 누리는 혜택은 특히 비자민 보수·중도 정당들의 통합을 불가피하게 만들고, 이는 득표율과 의석률에서의 양당화 현상을 가져올 것이기 때문이다. 그러나 일본에서의 양당화 현상은 영미 국가에서 나타나는 것처럼 양당 중 어느 한 당이 단독집권하게 되는 완전한 양당제를 적어도 단기적으로는 가져올 것으로 보이지 않는다.

한편, 현행 병립제 하에서 180석의 비례대표제는 공명당과 같이 조직력이 강한 정당의 의석 획득 기회를 보장해준다. 지난 6년간 연립여당의 일원으로서 정부 운영에 중요한 역할을 담당해온 공명당의 경험을 보면, 오히려 신진당으로부터의 이탈이 그들에게 더 좋은 기회를 제공하게 되었다고 할 수 있다. 그러나 공명당은 종교단체인 창가학회에 조직 기반을 갖는 독특한 정당이라는 점에서 그들의 경험을 다른 정당에 까지 일반화할 수는 없을 것이다. 공명당, 공산당, 기타 무소속 등을 감안하더라도 현재의 양당화 현상은 독일과 같은 양당 중심의 다당제로 진행될 가능성이 가장 크다고 하겠다. 바로 그런 점에서 소선거구·비례대표 병립제는 양당 중심의 다당제를 가져오는 선거제도라고 할 수 있을 것이다.

IV. 이데올로기적 보수화와 수렴

1980년대의 이데올로기적 분포와 2003년의 이데올로기적 분포를 비교할 때 나타나는 가장 두드러진 변화는 정당 이데올로기의 온건화와 정당 간 이데올로기 거리의 감소라고 할 수 있을 것이다. 비교정당제적 측면에서 볼 때, 1980년대의 일본 정당제는 자민당이 유럽의 우파정당보다 더 보수적이고, 일본사회당이 유럽의 좌파정당보다 더 과격하다는

점에서 극화적인 이데올로기적 분포를 가졌다고 할 수 있다. 그러나 현재의 일본 정당제는 공산당과 사민당 등 좌파정당이 탈급진화하거나 군소정당으로 전락했으며, 중도개혁 이데올로기를 내세우는 민주당이 제1야당이 되고, 자민당은 정치·행정개혁을 적극적으로 내세울 만큼 변화에 적극적인 입장을 취하고 있어 좌우정당 모두 중도 이데올로기로서의 수렴 현상을 보여주고 있다.

정당제의 이데올로기적 분포의 변화는 대체로 다음 세 가지 경로를 통해 이루어지고 있다. 첫째는 유럽의 좌파정당의 탈급진화에서 볼 수 있듯이, 좌파정당이 정부 구성에 참여함으로써 현실정치와 기존 체제를 수용한 결과로 나타난 변화이다. 둘째는 기존 정당의 소멸, 통합, 새 정당의 등장으로 인한 이데올로기적 분포의 변화이다. 셋째는 정치구조나 제도 등 환경의 변화에 적응하기 위해 정당이 전략적으로 당의 이데올로기를 변화시키는 결과로 나타난 변화이다. 선거제도의 변화가 정당제의 이데올로기적 분포의 변화를 가져오는 경로는 주로 두 번째와 세 번째라고 할 수 있을 것이다. 즉 선거제도의 변화가 정당의 분열과 통합 또는 신당의 등장과 같은, 정당의 수와 구조를 변화시킴으로써 이데올로기적 분포의 변화를 가져오거나, 또는 기존 정당이 변화된 선거제도에 적응하기 위해 당의 이데올로기를 변경함으로써 이데올로기적 분포가 변화한다는 것이다.

1990년대에 들어 이데올로기적으로 보수화된 정당으로는 공명당과 사민당을 들 수 있으며, 이 두 정당 모두 자민당 정부와의 연립정부 구성에 참여한 것이 변화의 가장 큰 계기가 되었다. 1980년대까지만 해도 평화주의, 복지주의 등을 내세우며 중도 또는 중도좌파 정당의 성격을 뚜렷이 해왔던 공명당은 현재 '보수정당'이라고까지 부를 수는 없을지 모르지만 그들의 이데올로기적 특성을 거의 상실한 탈이데올로기적 정당으로 변모하였다. 이러한 공명당의 보수화 또는 탈이데올로기화는 1989년 참의원 선거에서 자민당이 패배한 후 구성되었던 자민·공명·

민사당의 정책연합에서 출발했으며, 1992년 PKO 협력법 통과과정에서도 나타났었다. 그러나 가장 결정적인 계기는 1998년부터 지속되어온 자민당과의 연립정부 구성이었다. 사회적 소수집단의 권익 대표 문제와 같은 사회정책 분야나 이라크 파병 문제와 같은 외교안보정책 분야에서 공명당은 자민당과의 이데올로기적 차이를 아직까지 어느 정도 드러내고 있지만, 대부분의 경우 연립정부의 일원으로서 기존 체제와 정치적 현실을 불가피하게 수용할 수밖에 없다는 이유로 큰 갈등 없이 자민당과 보조를 맞추며 그들의 정책을 수용하고 있다.

외교안보정책 분야에서 자민당과 사회당의 이데올로기적 갈등을 정당균열의 기본 축으로 했던 55년체제가 붕괴한 것은 단지 사회당이 군소정당으로 전락했기 때문만은 아니다. 1994년 사회당의 당수인 무라야마를 수상으로 하는 자민·사회·사키가케 연립정부가 출범하면서 사회당이 외교안보정책의 기반인 미·일 안보조약의 현실적 정당성을 완전히 수용함으로써 55년체제의 이데올로기적 균열 축이 소멸되었기 때문이다. 물론 사회당의 이데올로기적 변화는 1984년의 신사회주의 노선에서 이미 시작되었으며, 사회주의 국가의 몰락에 따른 냉전구조의 와해로 인해 어느 정도 불가피했다고 할 수도 있지만, 자위대의 해외파병 문제에서 볼 수 있듯이 1990년대 초까지도 이러한 균열이 지속되고 있었다는 점을 감안한다면, 사회당의 급격한 이데올로기적 보수화는 무라야마 정부의 출범이 결정적인 계기였다고 할 수 있다.

사회당의 이데올로기적 보수화가 그들의 정체성을 부정함으로써 그들을 군소정당으로 전락시키는 계기가 되었다는 주장은 별로 설득력 없다. 사회당은 자신의 노선에 대한 긍정적 지지보다 자민당에 대한 부정적 평가로부터 반사이익을 얻는 정당이었다. 보수신당들이 사회당에 대한 대안정당으로 떠오르고 있는 상황에서 사회당이 비무장 중립외교 노선과 같은 구시대적 정책을 견지하면서 제1야당의 지위를 유지할 수 있을 것이라고 기대하기는 어려웠다.

공명당과 사회당의 이데올로기 변화와 비교해볼 때, 민주당의 중도 개혁 이데올로기와 자민당의 이데올로기 변화는 좀 더 직접적으로 선거 제도의 개정과 연관되어 있다. 민주당이 자민당과 소선거구에서 경합할 수 있는 통합정당으로 성장하기 위해서는 민주당의 이데올로기가 적어도 다음 두 가지 조건을 만족시켜야 한다. 첫째, 신진당의 실패를 반복하지 않기 위해서라도 통합정당의 이데올로기는 보수신당에서부터 사회당 우파까지를 폭넓게 수용할 수 있는 중도·개혁적이며 융통성 있는 것이어야 한다. 둘째, 자민당에 도전할 수 있는 통합정당의 이데올로기는 국민의 대다수가 수용할 수 있는 현실적이며 실현가능한 것이어야 한다. 민주당의 이데올로기는 이 두 가지 기준을 어느 정도 만족시키고 있으며, 국민의 지지를 동원하는 데 성공함으로써 양당화 현상을 가져오는데 매우 중요한 역할을 담당했다고 할 수 있다.

1996년 이후의 입법과정과 선거과정에서 찾아볼 수 있는 민주당의 이데올로기는 과거 일본 정당들의 이데올로기의 혼합인 동시에 과거에는 찾아볼 수 없었던 새로운 특성을 동시에 포함하고 있었다. 민주당의 이데올로기를 한마디로 표현하자면, 중도개혁 노선이라고 할 수 있다. 정치부패의 추방, 관료적 자의성 및 비효율성 타파, 지방자치 및 분권화, 규제완화 및 민영화, 시장자유화 및 세계화를 적극 추진한다는 점에서 개혁정당이며, 좌·우의 이데올로기적 축에서 볼 때는 중도적인 입장을 취하고 있기 때문이다.

이러한 개혁 노선은 과거의 일본 정당들에서는 찾아보기 어려운 것으로서 1980년대 중반 이후에 등장했다고 볼 수 있는 신자유주의적 개혁노선을 바탕으로 하고 있으며, 그렇기 때문에 ‘보수적’ 혹은 ‘혁신적’이라고 단정적으로 분류하기가 어렵다. 물론 경제개혁의 수단으로 신자유주의적 정책을 대부분 수용하고 있다는 점에서 시장-국가 관계를 기준으로 한 이데올로기 분류에서 ‘보수적’이라고 할 수도 있겠지만, 기성질서의 개혁을 추구한다는 점에서는 ‘혁신적’이라고 할 수도 있기

때문이다. 더구나 신자유주의적 정책이 일본경제의 장기불황을 극복할 수 있는 거의 유일한 대안으로서 이미 널리 받아들여지고 있는 상황에서 위와 같은 정책노선을 특정 이데올로기로 규정하기는 어려운 것이다.

민주당의 자유주의적 노선이 가장 뚜렷하게 나타나고 있는 분야는 사회적 분야라고 할 수 있다. 사회적 소수의 권익, 개인의 사생활 보호, 사회집단 및 조직의 자율성 등에서 민주당은 과거의 공산당이나 사회당보다 더 적극적인 입장을 취하고 있으며, 이는 법과 질서, 사회적 안정 등을 강조하는 자민당의 보수주의적 노선과 가장 큰 대조를 보여주고 있다. 지금까지 민주당이 국회에서 자민당 연립정부와 가장 큰 갈등을 빚었던 법안은 조직범죄법, 통신감청법 등과 같은 사회적 법안이었다. 이는 외교·안보적 법안에서 가장 큰 갈등을 빚었던 과거의 야당과는 분명한 차이를 보여주고 있다. 외교·안보정책에서도 민주당은 자민당과 어느 정도 뚜렷한 차이를 보이고 있는 바, 자위대와 일미안보조약의 정당성을 인정하면서도 평화주의, UN 등 국제기구를 통한 국제공헌, 대미일변도 외교정책의 개선 등을 주장하고 있다는 점에서 과거 사회당의 비무장 중립외교 노선과 자민당의 경무장 친미외교 노선의 중간 정도에 해당한다고 하겠다.

민주당의 정책노선은 내용면에서도 과거 야당과 차이를 보이지만, 실천 방법에서도 뚜렷한 차이를 보여주고 있다. 예컨대, 2003년 자위대의 이라크 파병 법안이 통과될 때에도 민주당은 'UN을 통한 파병'을 주장하면서 분명한 반대 입장을 표명하였지만, 그렇다고 해서 예전에 사회당이 즐겨 썼던 우보(牛步)와 같은 지연 전술을 쓰거나 내각불신임안 제출 등으로 국회를 대치정국으로 이끌지는 않았다. 이는 무엇보다도 그들이 지나치게 반대할 경우 수권정당으로서의 무책임성과 비현실성을 드러냄으로써 국민들로부터 비판받을 뿐만 아니라 강력한 동맹국인 미국으로부터의 비난도 피할 수 없을 것이라고 그들 스스로 생각하였기 때문이다. 이러한 점에서 민주당은 순수이념정당이라기보다는 권

력을 추구하는 실리적인 정당으로서의 성격이 강하다고 할 수 있다. 민주당의 이러한 태도에는 소선거구제의 영향이 컸다고 추론할 수 있다.

소선거구제의 효과는 민주당으로 하여금 국민 대부분이 수용할 수 있는 온건 중도개혁 노선을 채택하도록 하는데 그치지 않는다. 자민당과 비교할 때 신생정당인 민주당은 지역구 조직, 네트워크, 자금 등 전통적인 지지 동원 방법에서 열세일 수밖에 없다. 이러한 상황에서 민주당은 그들의 정책 노선을 가장 중요한 지지 동원 수단으로 사용하게 된다. ‘매니페스토(manifesto) 선거’라고 불렀던 2003년의 중의원 선거는 말할 것도 없고, 이미 1996년 선거에서는 행정개혁, 개호보험, 소비세 문제 등을, 2000년 선거에서는 경기대책과 재정재건 문제 등을 선거기간 동안 계속 정책쟁점으로 제기함으로써 정책쟁점이 투표 행태를 결정하는 중요한 요인으로 등장하게 하였다. 민주당의 중도개혁 노선과 다양한 정책의 적극적 개발과 활용은 그들의 성공에서 중요한 역할을 하였다고 할 수 있다. 이러한 노력의 결과, 2003년 11월 3일 아사히신문에 의하면, 후보자 평가에서는 자민당이, 정책 평가에서는 민주당이 국민으로부터 더 높은 평가를 받는 것으로 나타났다.

소선거구·비례대표 병립제의 도입은 자민당의 정책노선에도 적지 않은 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 첫째, 선거제도의 변화는 자민당을 정책정당화하는 데 큰 기여를 하였다. 사실 과거 자민당 정부의 정책은 내각과 관료 중심으로 결정되어 왔으며, 자민당은 정부 정책에 의존하여 유권자의 지지를 동원하기보다는 후보자의 개인후원회나 업계단체와 같은 사회적 네트워크에 의존하여 지지를 동원해왔다. 그러나 소선거구·비례대표 병립제의 도입으로 인해 자민당은 더 이상 선거구별 후보자 중심으로 조직된 지지 기반보다 훨씬 더 광범위한 사회집단들에게 지지를 호소할 수밖에 없게 되었고, 그렇기 때문에 이들의 지지를 동원하기 위한 수단으로 보다 투명한 정책대안을 제시하지 않을 수 없게 되었다. 특히 1996년도부터 시작된 민주당의 정책 공세에 대항하기 위

해 자민당은 보다 적극적으로 정책을 계발하고 널리 홍보하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 상황의 변화가 자민당의 정책정당화를 가속화시켰다고 할 수 있다.

선거제도의 변화는 자민당을 정책정당으로 변모시켰을 뿐만 아니라 개혁정당화하는 데에도 큰 기여를 하였다. 선거제도의 변화로 야당과의 정책경쟁이 본격화됨에 따라 자민당은 더 이상 기존 체제에 안주하여 보수주의 노선을 고집할 수 없게 되었다. 즉 자민당도 어쩔 수 없이 펴펠(Pempel 1982)이 말하는 ‘창조적 보수주의’에 입각한 개혁노선을 채택하게 되었다는 것이다. 물론 과거에도 행·재정개혁 등 개혁 노력이 없었던 것은 아니지만, 1990년대 후반의 정치·경제·사회 부문에서의 전반적인 개혁은 그 내용이 자민당의 전통적 지지 기반을 약화시키는 것이기 때문에 자민당의 입장에서는 참으로 곤혹스러운 것들을 다수 포함하고 있었다. 사실상 자민당의 개혁정책은 민주당으로부터 빌려온 것이라고 해도 과언이 아니며, 이는 “양당제 하에서 정당들의 지지 극대화 경쟁은 두 정당의 이데올로기를 중간투표자에게로 수렴시킨다”는 다운즈(Downs 1957) 가설의 타당성을 다시 한번 확인시켜주는 사례라고 하겠다.

V. 일본 정당제 변화의 전망

1993년 비자민 연립정부의 등장으로 55년체제가 붕괴된 이후 10여년간 일본의 정치는 많은 변화를 겪었다. 다당제의 등장, 선거제도의 개정 및 정치개혁법의 성립, 관료지배 체제의 약화와 정치적 통제의 강화, 이익유도정치의 쇠퇴와 정치부패의 감소 등이 나타났으며, 이들의 대부분은 1980년대 말과 1990년대 초에 나타났던 심각한 정치적 위기를 극

복하려는 노력의 결과였다. 그리고 이러한 노력들은 어느 정도 긍정적 인 성과를 보여주었다고 할 수 있다. 이처럼 정치적 구조와 제도가 변화 하게 된 배경에는 정치개혁에 대한 범국민적 요구와 이에 순응한 정치 인의 의식 변화가 있었으며, 그러한 변화의 결과물로 나타난 것이 중선 거구제의 폐지와 소선거구·비례대표 병립제의 도입이었다.

소선거구·비례대표 병립제는 과거의 중선거구제와는 달리 정당제 구조의 양당화 현상을 촉진하고 있는 것으로 보인다. 특히 300석의 소 선거구의 존재는 대정당에게 의석상의 혜택을 줌으로써 그 결과 자민당은 과반수 획득에 실패함에도 불구하고 지배정당적 지위를 계속 유지할 수 있었다. 그러나 다른 한편 이러한 자민당의 특혜를 저지하기 위해 보수·중도 정당들을 통합할 수 있는 정당의 등장이 필연적이게 되었고, 그 결과로 나타난 것이 신진당과 민주당이었다. 신진당은 이데올로기적 편파성, 권위주의적인 정당운영 등으로 인해 실패하고 말았지만, 민주당은 점진적으로 중도·보수·진보 세력들을 통합하고 국민들에게 자 민당을 대체할 수 있는 대안정당이라는 인식을 심어줌으로써 정당제 구조의 양당화 현상을 가져왔다. 새로운 선거제도의 도입은 정당들로 하여금 더 이상 후보자의 개인후원회 또는 지역구별 네트워크 조직에 의존하여 지지를 동원하기보다는 대중매체를 통한 정책경쟁을 통해 지지를 동원하도록 유도함으로써 정책정당화를 촉진할 뿐 아니라 정당들 간의 이데올로기적 수렴을 가져왔다고 할 수 있다.

2004년 7월의 참의원 선거에서 더욱 강화된 형태로 나타난 양당화 현상은 단순히 중의원 선거제도의 결과만은 아니다. 사실 자민당의 분 열과 보수신당의 등장 배경에는 새로운 보수 또는 중도개혁 정당의 성공 가능성이 전제가 되어 있었으며, 이는 냉전 시대에 외교·안보정책 을 둘러싸고 형성된 갈등을 기본 축으로 하는 55년체제가 일본 국민의 의식에서 더 이상 중요한 갈등의 축이 되지 못했기 때문이다. 따라서 일본 정당제의 양당화 현상에서 소선거구·비례대표 병립제로의 개정은

필요조건이었지 충분조건은 아니었다. 양당화 현상의 필수조건의 하나인 비자민 중도·보수 정당들의 통합은 냉전 후 국민들 사이에 좌·우 이데올로기 균열구조의 퇴조와 연립정부에의 참여로 인한 정당간의 이데올로기적 거리가 감소한 것 등이 중요한 계기가 되었다고 할 수 있다.

향후 일본 정당제의 변화를 전망한다면, 먼저 양당화 현상이 당분간 지속될 것이라고 예상할 수 있다. 현재 일본사회의 균열구조나 소선거구·비례대표 병립제의 효과 등을 생각한다면, 과거와 같은 자민당의 일방적 우위와 야권의 분열을 기대하기 어렵기 때문이다. 예기치 못한 경제적 상황의 급격한 변동이나 국제적 환경의 변화가 없다면, 양당화 현상은 더욱 가속화할 것으로 보인다.

현재의 양당화 현상이 영·미 국가와 같은 완전한 양당제로 변화할지 또는 독일과 같은 양당 중심의 교체정당제로 변화할지 또는 현재 자민당 중심의 양당제적 체제가 유지될 것인지는 예측하기 어렵지만, 적어도 다음 세 가지 변수에 달려있다고 할 수 있다. 첫째, 비례대표 의석수의 폐쇄 또는 감소와 같은 선거제도의 개정을 생각해볼 수 있다. 현재의 자민·공명 연립정부 하에서 공명당에게 피해가 가는 비례대표 의석수의 감소나 폐쇄를 기대하기는 어렵지만, 다음 선거에서 민주당의 승리 또는 공명당 의석의 급격한 감소 등과 같은 상황이 나타나면, 자민·민주 양당의 합의로 비례대표 의석수를 감소할 가능성이 높다고 하겠다. 만약 비례대표 의석수가 현재의 180석에서 크게 감소하거나 폐쇄된다면, 단기적으로는 지역구 조직이 강한 자민당에 유리할 것이지만, 장기적으로는 영·미 국가와 같이 양당이 교대로 정권을 담당하는 정당제가 나타날 수 있을 것이다.

둘째, 자민당 정부의 성패 역시 양당제의 형태에 영향을 미치는 또 하나의 변수로 고려해볼 수 있다. 현재 고이즈미 정부는 과거의 어느 정부와 비교해도 국민의 지지가 높은 정부일 뿐 아니라, 정치·행정·경제·사회 등 전 분야에 걸쳐 개혁 작업을 진행하고 있다. 그럼에도 불

구하고, 경제회복이나 사회개혁과 같은 개혁의 성과가 기대했던 만큼 나타나지 않고 있다. 이는 자민당과 정치적 동맹관계에 있던 업계단체와 관료들, 그리고 이들과 상호 협력하는 자민당 의원들의 저항 때문이다. 만약 단기간 내에 경제회복과 같은 개혁의 성과가 가시적으로 나타나지 않는다면, 고이즈미 정부의 인기 하락은 말할 것도 없고 다음 선거에서 자민당은 승리하기 힘들지 모른다. 그 결과 만약 민주당 중심의 연립정부가 성립한다면, 양당화 현상은 제도화될 것이다.

끝으로, 일본 정당제의 미래에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 변수로 정책 계발과 지도자 배출에서의 민주당의 성공 여부를 들 수 있다. 민주당의 정책은 자민당에 불만을 느끼는 유권자들, 특히 젊고 교육수준이 높으며 조직화되지 않은 도시 거주 무당파 유권자들의 지지를 동원할 수 있는 새로운 정책이어야 하는 동시에 일본 국민의 대다수가 수용할 수 있으며 정권을 담당할 경우 실현할 수 있는 책임성 있으며 온건한 정책이어야 한다. 다시 말해, 자민당과 차별화될 수 있는 정책이어야 하는 동시에 자민당과 크게 다르지 않은 정책을 지속적으로 계발해야 한다. 또한 민주당은 간 나오토나 하토야마와 같은 대중적 인기를 얻을 수 있는 지도자를 계속 배출할 수 있어야 한다. 일본의 선거도 과거의 조직 선거에서 현재 미디어를 이용한 선거로 바뀌고 있는데, 이런 상황에서 가장 크게 선거에 영향을 미치는 변수는 정당지도자의 개인적 인기이기 때문이다.

일본의 정당제는 1990년대를 거치면서 서구화 또는 세계화되고 있다고 할 수 있다. 정당제의 이데올로기적 측면에서 서구 국가에서 보편적으로 발견되고 있는 정당 간의 이데올로기적 수렴 현상이 나타나고 있을 뿐 아니라, 정당제의 구조 측면에서도 양당제 또는 양당제와 매우 비슷한 양당 중심의 다당제로 변화하고 있기 때문이다. 이러한 정당제의 구조적 변화와 더불어 일본 정치의 특수성이라고 할 수 있는 파벌주의와 정치부패, 정경유착과 이익유도정치도 서서히 약화하고 있다. 이

러한 변화를 가져온 1990년대는 경제적으로는 ‘잃어버린 10년’이 될지 모르지만, 정치적으로는 많은 긍정적 변화를 얻은 ‘수확의 10년’이라고 할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 고선규. 2002. “일본의 선거제도 개혁과 양당제.” 『일본학보』 51권.
- 이갑윤. 1986. “일본의 선거제가 정당제에 미치는 영향.” 한배호 외. 『현대 일본의 정치』. 경남대 극동문제연구소.
- Calder, Kent. 1988. *Crisis and Compensation*. Princeton: Princeton University Press.
- Curtis, Gerald L. 1988. *The Japanese Way of Politics*. New York: Columbia University Press.
- _____. 1999. *The Logic of Japanese Politics*. New York: Columbia University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: Wiley.
- Grofman B., and Arend Lijphart. 1986. *Electoral Laws And Their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- Horiuchi, Yusaku, and Jun Saito. 2003. “Reapportionment and Redistribution: Consequences of Electoral Reform in Japan.” *American Journal of Political Science* 47(4).
- Hrebemar, Ronald J. 2000. *Japan's New Party System*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Jain, Purnendra C. 1997. “Party politics at the crossroads.” *Japanese politics today: beyond Karaoke democracy?* South Melbourne: Macmillan Education.
- Kato, Junko, and Michael Laver. 2003. “Policy and Party Competition in Japan after the Election of 2003.” *Japanese Journal of Political Science* 4(1).

- Nakano, Minoru. 1997. "The changing legislative process in the transitional period." *Japanese politics today: beyond Karaoke democracy?* South Melbourne: Macmillan Education.
- Otake, Hideo. 1997. *How Electoral Reform Boomeranged*. JCIE (Japan Center for International Exchange).
- _____. 2000. "Political Realignment and Policy Conflict." Hideo Otake, ed. *Power Shuffles and Policy Processes: Coalition Government in Japan in the 1990s*.
- Pempel, T. J. 1982. *Policy and Politics in Japan: Creative Conservatism*. Philadelphia: Temple University Press.
- _____. 1990. *Uncommon Democracies: The One Party Dominant Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Reed, Steven R., and Michael F. Thies. 2003. "The Causes of Electoral Reform in Japan." *Mixed-Member Electoral Systems-The Best of Both Worlds?* LA: University of California.
- Richardson, Bradley. 1997. *Japanese Democracy: Power, Coordination, and Performance*. New Haven and London: Yale University Press.
- Sartori, G. 1976. *Parties & Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanaka, Aiji, and Sherry Martin. 2003. "The New Independent Voter and the Evolving Japanese Party System." *Asian Perspective* 27(3).

- 大嶽秀夫. 2003. 『日本型ポピュリズム』. 東京: 中公新書.
- 大嶽秀夫. 1999. 『日本政治の対立軸』. 東京: 中公新書.
- 大嶽秀夫. 1997. "ある個人後援会組織の変容." 『選挙』. 1-2月号.
- 加藤紘一・Curtis G. 1997. "自民党一党支配は国民の選択か." 『中央公論』 9月.
- 蒲島郁夫. 1998. 『政権交代と有権者の態度変容』. 東京: 木鐸社.
- 草野厚. 1999. 『連立せいけん』. 東京: 文春新書.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久. 1986. 『自民政権』. 東京: 中央公論社.
- 鈴木棟一. 2001. 『小泉は日本を変えられるか』. 東京: ダイアモンド社.
- 早野透. 2003. 『日本政治のけっさん』. 東京: 講談社現代新書.
- 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.
- 三宅一郎. 1998. 『日本の政治と選挙』. 東京: 東京大学出版会.
- 讀賣新聞政治部. 2001. 『小泉革命—自民党は生き残るか』. 東京: 中公新書.

ABSTRACT

Electoral Reform and Change of Party System in Japan

LEE Kap Yun

Professor,

Department of Political Science of Sogang University

This article questions the conventional belief that the combined system of small-district and proportional representation, which Japan introduced in 1994, would neither resolve the problems of the medium-district system nor have greater influence than the medium-district system have done on the party system development, and argues that the new combined system of small-district and proportional representation and the demise of cold-war style of ideological division have facilitated the development of the two-party system in Japan. The Democratic Party, which has grown as a party that has united both conservatives and moderates who want to hold the Liberal Democratic Party (LDP) in check, has succeeded in persuading the Japanese public to believe that the party is realistic, moderate, and responsible in implementing the party policies and thus, is an alternative to the LDP government. In addition, the demise of the '1955 regime' and the increasing ideological convergence among the parties have further contributed to the development of the two-party system.

Key Words : Japan's Electoral Reform, Medium-District System, Combined System of Small-District and Proportional Representation, Democratic Party, Development of the Two-Party System.