

# 일본 참의원의 역할 변화: 2007년 참의원 선거 결과를 중심으로

김철수\*

1. 서론
2. 참의원의 기능과 역할에 대한 기존연구의 경향: 참의원 무용론
3. 참의원에 부여된 헌법적 권한
4. 2007년 참의원 선거 이후 여야간 대립의 사례
  - 1) 테러대책특별조치법 연장 법안
  - 2) 일본은행 총재 임명
  - 3) 휘발유세의 잠정세율 연장 법안
5. 결론: 2007년 참의원 선거 결과의 의미

본 연구는 2007년 일본의 참의원 선거에서 민주당이 다수당이 됨으로써 자민당과 민주당 간의 양당제 구도가 더욱 촉진되었다는 점을 주장한다. 이를 위해 2007년 참의원 선거 이후 일본의 정당정치가 어떻게 변화되고 있는지를 몇몇 사례를 중심으로 고찰하고, 그것의 정치적 함의와 전망을 다루고 있다. 2007년 이전 일본정치에서 야당은 유의미한 정치행위자로 조명을 받지 못하였으나, 2007년 참의원 선거는 야당의 위상을 현실 정치적으로나 학문적으로 중심 행위자로 부각시키는 계기가 되었다. 이는 일본 헌법상 참의원에 잠재해 있던 막강한 정치적 권한이 야당인 민주당이 제1당이 됨으로써 현실화되었기 때문이다. 전후 일본의 정당정치에서 참의원에게는 정부와 중의원에 대한 감시기능이 요구되었으나, 55년체제 이후 2007년 이전까지 중의원과 참의원의 다수당이 기본적으로 일치했기 때문에 참의원의 헌법상 권한이 실질적으로 발휘되지는 못하였다. 참의원의 견제기능이 현실정치에서 표면화되기 위해서는 여야 역전현상이 일어날 경우에만 가능하며 2007년 참의원 선거에서 이는 현실화되었다. 제1

\* 서강대학교 정치외교학과 박사.

야당인 민주당이 다수당이 됨으로서 중의원과 참의원의 다수당이 엇갈리게 되어 대통령제 하의 분점정부와 유사한 정치적 효과를 내고 있다. 구체적으로 정부와 여당의 정책이나 법안 등이 참의원의 다수당이자 야당인 민주당의 반대에 부딪쳐 정치적 교착상태에 빠지는 사례가 관찰되고 있다. 정권교체를 목표로 하는 대항정당으로서 민주당은 참의원을 무대ろ한 의정활동 성과를 통해 정권교체의 발판을 마련할 수 있게 되었고, 이를 통해 일본에서도 정권교체가 가능한 양당제가 정착되고 있다는 것이 이 논문의 핵심 주장이다.

**주제어:** 의원내각제, 양원제, 참의원, 중의원, 민주당, 자민당, 여야 역전현상.

## 1. 서론

이 글은 2007년 일본의 참의원 선거 결과 야당인 민주당이 다수당이 됨으로써 자민당과 민주당 간의 양당제 구도가 더욱 촉진되었다는 점을 주장하고자 한다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 일본의 참의원도 중의원과 마찬가지로 국민의 직접선거를 통해 구성되는 또 다른 정치적 경쟁의 장으로서 과거 일본의 헌법 설계자들이 헌법에서 규정한 참의원의 강력한 권한이 여야 역전현상으로 인해 현실화되었다는 사실에 주목할 것이다.

일본의 헌정체제에서 참의원은 정부여당이 중의원을 통해 가결한 법안 등에 대한 거부권을 행사할 수 있는 권한이 있다. 따라서 정부여당이 참의원에서 과반 의석을 확보하지 못할 경우 안정적인 국정운영을 위해 야당의 주장을 수용하여 협조를 얻어야 한다 (Michael, 2001). 그러나 1994년의 정치개혁법을 둘러싼 예외적인 사례를 제외하고 55년체제 이후 2007년 이전까지 참의원이 그 본

래의 기능을 충분히 담당했었다고 볼 수 없다. 이는 2007년 이전까지 중의원과 참의원의 다수당이 기본적으로 일치했기 때문에 비롯된 현상이다. 참의원선거에서 자민당이 1당의 지위는 유지했으나 과반수를 차지하지 못했던 1989년 참의원선거 이후의 상황에서도 여당주도의 국정운영이 혼란을 빚은 사례는 볼 수 없었다.

그러나 2007년 7월에 실시된 참의원 선거는 55년체제 성립 이후 실시된 참의원 선거에서 단 한 차례도 제1당의 지위를 놓친 바 없는 자민당이 참패하고 야당인 민주당이 참의원의 다수당이 되는 역사적 사건이었다(표1 참조). 이러한 선거 결과에 따라 중의원에서 압도적인 의석을 차지하고 있는 자민-공명 연립여당으로서 참의원의 견제가 상당히 큰 정치적 부담으로 작용하게 되었다.<sup>1)</sup> 반면 민주당은 다수당이 된 참의원에서의 의정활동을 통해 국민들로부터 책임정당으로서의 자격을 심판받을 수 있는 발판을 마련할 수 있게 되었다.

〈표1〉 55년체제 이후 참의원선거에서 자민당과 제1야당의 의석수 변화

|     | '56 | '59 | '62 | '65 | '68 | '71 | '74 | '77 | '80 | '83 | '86 | '89 | '92 | '95 | '98 | '01 | '04 | '07 |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 자민  | 122 | 132 | 142 | 140 | 137 | 131 | 126 | 124 | 135 | 137 | 143 | 109 | 107 | 111 | 103 | 111 | 115 | 83  |
| 1야당 | 80  | 85  | 66  | 73  | 65  | 66  | 62  | 56  | 47  | 44  | 41  | 68  | 71  | 57  | 47  | 59  | 82  | 109 |

※ 1995년 이전의 제1야당은 일본사회당이었으며, 1995년 선거에서 사회당은 자민당과의 연립여당에 참여했으므로 당시 제1야당은 신진당이었다. 1998년 이후 선거에서 제1야당은 민주당이다.

따라서 2007년 참의원 선거 이후 정부여당(자민-공명연립)과

- 1) 자민당이 중의원에서 정권을 유지할 수 있는 안정 의석을 확보한 상황에서도 안정적인 정국운영을 위해 타당과의 연립내각을 구성했던 이유는 참의원에서의 과반의석을 확보하기 위해서였다. 1998년 당시 오부치수상이 참의원에서 안정 의석을 확보하기 위해 공명당과 자유당과의 연립정권을 탄생시킨 사례, 2005년 자민당이 중의원 선거에서 압도적인 다수를 확보했음에도 참의원에서 과반확보를 위해 공명당과의 연립을 해소하지 않은 사례 등이 이에 해당한다.

야당(민주당)의 정치행태는 크게 달라지게 된다. 사실 이러한 양상은 1989년 이후 자민당이 참의원에서 제1당의 지위는 유지하되 과반수 의석을 확보하지 못한 시점부터 어느 정도 예견되었으며, 단 한 번이기는 하지만 자민당은 1993~1994년의 야당시절에 참의원에서 다수당의 지위를 이용하여 호소카와(細川護熙) 연립정권이 추진하던 정치개혁법을 수정가결시키는 경험을 한 바 있다. 사실 1994년의 이 사례가 참의원의 잠재해 있던 권한이 최초로 현실화된 사례로 볼 수 있으며, 2007년 참의원 선거 이후의 정치상황은 이러한 참의원의 권한이 전면화된 시기라 할 것이다.<sup>2)</sup>

현재 일본정치는 55년 체제의 붕괴 이후 과거 보혁대립(자민당과 사회당)을 대체할 수 있는 정치적 대립축을 찾지 못하여 혼돈된 양상을 보이고 있으며, 그에 따라 일본 유권자들의 정치 불신이 가중되고 있다는 것이 일반적인 견해이다(山口, 2004; 福岡, 2001; 大嶽, 1999). 그리고 이에 대한 하나의 해결책으로 정권교체를 실현할 수 있는 대항정당을 구축하여 실질적인 양당제를 실현하는 대안이 제시되곤 한다(朝日新聞, 2007/09/08). 현재 일본의 정당정치는 1994년 정치개혁법으로 소선거구제가 도입된 이래 야당세력이 이합집산을 거듭하다 민주당을 중심으로 구심점이 형성되었고, 일부 소수정당의 존속에도 불구하고 자민당과 민주당 간의 양당제 구도가 정착되고 있는 상황이다. 소선거구제가 양당제를 촉진한다는 듀베르제의 법칙(Duverger 1954)은 일본에서도 예외는 아닌 것이다. 그러나 비교적 안정된 양당제가 정착되었다고 단언하기 위해서는 경쟁하는 두 정당 간에 수평적 정권교체가 이루어져야 한다. 이러한 점에서 2007년 참의원 선거는 매우 중요한 의미를 갖는다.

2) 1994년의 사례는 자민당이 야당으로 전락한 이후 채 1년도 되지 않아 자민-사회-사きが계의 연립으로 정권에 복귀하여 1회적 사건으로 그친 경우이다. 그러나 2007년 참의원 선거 이후 나타난 자민-공명 연립정권과 참의원을 기반으로 한 민주당의 대립은 참의원의 위상이 전면적으로 표면화되는 사례라는 점에서 구분된다.

참의원에서 제 1당이 되었다는 것은 차기 중의원 선거에서 야당의 집권이 현실적으로 가능하다는 것을 예시하기 때문이다.

“민주주의는 불확실성이 제도화된 정치체제”(Przeworski, 1999)이다. 2007년 참의원 선거에서 나타난 일본 정치의 불확실성이 이후 중의원 선거에서도 나타날 것인지는 참의원에서 민주당의 의정활동이 국민들에게 신뢰와 확신을 심어줄 수 있느냐의 여부에 달려 있다. 민주당으로서는 집권능력이 있는 책임정당이라는 확신과 신뢰를 국민들에게 인식시킬 수 있는 계기가 필요하기 때문에(塩田, 2007), 참의원에서의 전략적 행보가 매우 중요하다.

2007년 참의원 선거가 일본 정치에 주는 함의를 보다 정확하게 이해하기 위한 본론의 구성은 다음과 같다. 이어지는 2장에서는 참의원의 역할에 대한 기존 연구를 간략하게 검토한다. 3장에서는 일본 헌정체제에서 참의원에게 부여된 기능과 역할을 살펴본다. 4장에서는 단지 잠재적인 권한에 머물렀던 참의원의 기능과 역할이 2007년 참의원 선거 이후 어떻게 현실적으로 발현되었는지를 몇 가지 사례를 통해 확인한다. 마지막 5장 결론에서는 2007년 이후 여야간 정치행태가 어떻게 변화되었으며, 이것이 향후 일본 정당정치에서 갖는 의미를 조심스럽게 평가하는 것으로 글을 맺도록 하겠다.

## 2. 참의원의 기능과 역할에 대한 기존연구의 경향: 참의원 무용론

일본의 정당정치에 대한 기존연구에서 참의원은 관심 밖의 영역이나 마찬가지였다. 대부분의 연구들은 중의원을 중심으로 한 국회와 정부 간의 관계, 혹은 여당인 자민당과 관료 간의 관계, 중의원 내에서 여야당 간의 관계를 다루는 데 집중되었다. 일본의 국회

를 관료적 입법을 추진하는 단순한 고무인(rubber-stamp)으로 보는 ‘국회무용론’(Baerwald, 1974; 小林, 1984) 혹은 ‘관료지배론’(Johnson, 1982: 47-48; Pempel, 1974)의 입장이나, 점착성(viscosity)<sup>3)</sup> 이론에 근거하여 여야당 간의 협조정치가 가능하다고 보는 ‘여야당 협조론’(Mochizuki, 1982; Krauss, 1984), 그리고 자민당 간부가 관료를 대리인으로 활용한다고 보는 ‘대리위임론’(Ramseyer and Rosenbluth, 1993)의 경우가 대표적이다. 이들 기존 연구들은 중의원, 내각(관료), 자민당을 중심으로 일본의 정당 정치를 분석하고 있다. 2007년 참의원 선거 이전 참의원의 권한이 실질적인 영향력을 행사하지 않았다는 점에서 이러한 연구 경향은 당연한 귀결로 보인다.

따라서 참의원에 대한 기존 연구는 전문적인 학술연구보다는 주로 일간지의 사설이나 칼럼, 정치평론가들의 저서 등에서 간혹 제기될 뿐이었다(佐藤, 2007; 中山, 1980). 그리고 참의원에 대한 기존 연구의 기본적인 입장은 중의원과 참의원에서 다수당이냐 연립여당이 동일할 경우 양원의 의견이 일치하기 때문에 참의원은 거수기에 불과하다는 ‘참의원 무용론’ 또는 ‘중의원의 복사판’이라는 비판에 기초해 있다. 이들은 법안심의를 참의원보다 중의원에서 먼저 이루어지고 회기 후반에 이르러야 참의원이 심의할 수 있기 때문에 시간적 제약으로 인해 충분한 심의가 어렵고, 중의원과 참의원에서 다수당이 일치할 경우 이러한 심의 자체가 유용성이 없

3) 점착성(viscosity)은 정책을 결정할 때 의회가 영향력을 미치고 있는지의 여부를 판단하는 개념이다. 의회가 법안을 성립시킬 때 그에 대해 어떻게 거부하고 수정하느냐, 그리고 어느 정도 시간을 들여 얼마나 많은 의원들의 발언을 인정하느냐에 따라 강도가 결정된다(Brondel 1970). 이 개념을 일본의 정책과정분석에서 처음으로 제시한 Mochizuki는 일본의 의원내각제는 정부법안에 대한 야당의 저지와 수정요구가 용이하다고 지적한다. 그에 따르면 일본의회는 심의과정이 제도적으로 분열되어 있어 야당의 저항력이 강력하다는 것이다. 야당은 양원제, 위원회제도 등 제도적 장치를 통해 법안을 성립시키기 위해 필요한 가처분시간을 조정함으로써 정부제출 법안의 처리에 저항할 수 있다는 논리이다(Mochizuki 1982 참조).

다고 본다. 따라서 중의원에 비해 참의원의 권위가 떨어질 수밖에 없고, 종국적으로 참의원이 무용할 수밖에 없다고 보는 것이다.

이와 같은 비판에 직면하여 참의원은 1970년대 후반부터 ‘참의원개혁협의회’를 설치하는 등 독자적인 위상을 구축하기 위한 개혁에 주력해왔다. 학계에서도 중의원과 분리되는 참의원의 독자적인 성격을 부여하기 위한 제안들이 제기되기도 했다. 대표적인 제안으로는, 첫째 참의원에서 정당정치의 영향력을 배제시킴으로써 의원 개인의 독립성을 존중하고 독자적인 심의를 실시하자는 것, 둘째 오히려 참의원에서 정당정치를 활성화시키면서 참의원 의원의 선출방법을 중의원의 선거제도와 다르게 개정하여 양원의 당파 구성을 명확하게 분리시키자는 것, 셋째 참의원의 권한을 대폭 축소하여 중의원이 참의원을 충분히 관리할 수 있게 하든지 단원제로 개정하자는 주장이 있다(飯尾, 2007; 加藤, 2003; 大山, 1999).

그러나 이러한 참의원 무용론과 그에 대응하는 개혁론은 중의원과 참의원의 다수당이 일치되어 온 2007년 이전까지 일본정치의 특성에 기초한 비판이었다. 2007년 참의원 선거 이후 여야 역전현상이 발생하여 참의원의 잠재해 있던 강력한 권한이 부각되면서 기존의 비판론과 개혁론은 대폭적인 수정이 불가피한 상황에 직면하게 되었다. 참의원의 다수당이 된 민주당이 정부여당을 견제하면서 주요법안이나 주요공직자의 인사 등이 진행되지 않아 일본정치가 정체되고 있다는 지적마저 공공연하게 제기되고 있다. 이와 같은 여야당의 교착상태는 기존의 비판과는 정반대의 이유에서 ‘참의원 무용론’(読売新聞, 2007.11.23)을 낳고 있다. 즉, 과거 ‘중의원의 복사판’에 불과했던 참의원이 이제는 중의원과 내각을 중심으로 한 통치의 안정성을 저해하고 있는 정반대의 상황이 주목을 받게 된 것이다.

이러한 현상은 양원제(bicameral system)의 일반적인 제도적 특

성으로 볼 수 있다. 제2원의 제1당이 제1원의 제1당과 동일할 경우 양원의 의견이 일치하여 제2원은 무용지물이라는 비판을 받기 쉬우며, 양원의 제1당이 다를 경우 원활한 국정운영을 기대하기 어렵게 되어 국론의 분열과 교착상태의 우려가 높아지게 된다.<sup>4)</sup> 2007년을 전후하여 일본은 양원제의 이러한 문제점에 순차적으로 직면하고 있다고 볼 수 있다.

2007년 이후 참의원의 기능과 역할이 현실적으로 강화된 일본 양원제의 현 상황은 대통령제 하의 분점정부(divided government) 상황과 유사하다고 볼 수 있다. 대통령제 국가의 권력분립체제에서는 의회에서의 다수당과 대통령의 소속정당이 일치하지 않는 분점정부가 발생하는 경우가 종종 있다. 행정부와 의회의 지배정당이 다른 분점정부 하의 대통령은 헌법이 부여한 대통령의 막강한 권한에도 불구하고, 대통령의 이상과 정책을 실현하는데 의회의 견제가 매우 치명적인 제약으로 작용한다(강원택, 2006; 김용호, 2005; 장훈, 2001). 일본정치에서도 2007년 선거 이후 참의원을 야당인 민주당이 장악하면서 비록 의원내각제이기는 하지만 양원제의 효과로 인해 대통령제 하의 분점정부와 유사한 양상에 직면하게 된 것이다. 연립여당은 야당이 장악한 참의원의 견제로 인해 중의원에 부여된 막강한 의회권력을 제대로 활용하지 못하게 되었다.

일반적으로 의원내각제 국가는 의회의 다수파가 내각을 장악하기 때문에 대통령제 하의 분점정부와 같은 교착상태가 발생되지 않는 것으로 알려져 있다. 더구나 양원제를 채택하고 있는 의원내각제라 하더라도 상원의 권한과 하원의 권한이 명확히 분리되어 있거나, 상원이 명목상의 역할을 수행하는데 그치는 경우 분점정부

4) 프랑스혁명의 이론적 지도자였던 Emmanuel Seiyès는 1789년 프랑스 국민의회에서의 연설에서 “제2원이 제1원과 의견이 일치하면 제2원은 무용지물에 다름 아니고, 의견이 일치하지 않으면 제2원은 유해한 존재에 지나지 않는다”고 하여 제2원의 ‘무용론’과 ‘유해론’을 주장한 바 있다.

적 효과는 발생하지 않는다. 양원제 의원내각제를 채택하고 있는 영국의 경우 상원의 역할은 명목적이고 상징적인 수준에 그치고 있기 때문에 하원 다수파의 권한에 제동이 걸릴 제도적 장치는 없다고 해도 무방하다. 그러나 일본의 경우 참의원과 중의원 간의 권한을 명확히 분리하지 않았기 때문에 양자 간의 다수파를 각각 다른 정당이 장악할 경우 대통령제 하의 분점정부적 효과가 발생할 우려가 잠재해 있었다. 아마도 일본의 헌법제정자들은 이러한 문제를 심각하게 고려하지 못했던 것 같다. 이러한 잠재된 효과는 2007년 이전까지 중의원과 참의원의 다수당이 기본적으로 일치했기 때문에 1994년의 단 한 차례의 사례를 제외하고는 표면화될 여지가 없었다.

따라서 2007년 이후 변화된 참의원의 위상과 역할에 따라 기존 연구의 기본적인 연구 경향 두 가지는 분명 수정되어야 할 것으로 보인다. 첫째, 자민당 일당우위체제 하에서 주요 관심사였던 내각(관료)과 중의원(여당) 간의 관계를 중심으로 한 연구 경향이며, 둘째 참의원의 헌법적 권한이 현실화되기 이전에 제기되었던 참의원 무용론이 그것이다. 2007년 참의원 선거 이후 의회라는 공간은 경쟁하는 두 정당 간의 대립 양상이 뚜렷해지고 있다. 이러한 변화된 조건 하에서 내각과 여당, 그리고 중의원을 중심으로 한 기존연구 보다는 여당과 야당 간의 정책대결에 기초한 안정된 양당제의 확립가능성을 염두에 둔 연구가 일본정치를 이해하는 데 보다 유용한 시각을 제공할 것으로 보인다.

그러므로 우리는 다음의 두 가지를 확인해야 한다. 2007년 이전까지 심각하게 고려되지 못했던 참의원의 헌법적 권한이 과연 무엇이었는지, 그리고 2007년 참의원 선거 이후 변화된 일본 정치의 구체적인 사례에는 어떠한 것이 있는지를 살펴보아야 한다. 이어지는 3장과 4장은 이 문제를 다룬다.

### 3. 참의원에 부여된 헌법적 권한

1945년의 패전은 일본정치체제를 근본적으로 재구성하는 계기가 되었다. 전후개혁과 새로운 헌법을 구성하는 과정에서 나타난 가장 핵심적인 특징은 의회권한의 강화였다(岩井, 1988).<sup>5)</sup> 전후 헌법개정은 일본을 통치했던 GHQ(General Headquarters, 연합군최고사령관최고사령부)가 1946년 2월 일본측 헌법문제조사연구위원회에 제안한 이른바 ‘맥아더 초안’을 바탕으로 절충을 벌여 국민이 직접 선출하는 양원제 의회<sup>6)</sup>를 채택함으로써 일단락 되었다(川人, 2005: 29-69).

당시 GHQ는 국민에 의해 직접 선출되는 일원제 의회를 제안했으며 일본측은 제1원을 견제할 수 있는 보수세력을 온존시키기 위해 양원제를 주장했다. 그러나 일본측 헌법제정자들의 이러한 입장은 당초 예상과는 다른 두 가지 결과를 낳게 되었다. 하나는 자민당 일당우위체제 하에서 양원 모두에서 보수세력인 자민당이 장악하게 되어 참의원의 견제 역할이 현실화되지 않아 ‘참의원 무용론’과 같은 비판에 직면하게 되었고, 다른 하나는 2007년 선거 이후에는 참의원이 오히려 보수적인 자민당 정부를 견제하는 역할을 담당하게 되었다는 점이다.

로버트 달은 미국헌법의 입안자들이 당시로서는 알 수 없었던 지식의 한계로 인해 헌법의 규정에 의해 장래에 여러 가지 문제들이 나타날 것을 예상하지 못했다고 지적한다(Dahl, 2004: 77 ~ 114). 일본에서도 참의원의 여야 역전현상으로 인해 일본 헌법의

5) 헌법 제41조에는 “국회는 국권의 최고기관이며 국가의 유일한 입법기관이다”라고 명시되어 있다.

6) 초기의 참의원은 전국구를 채택하여 지역적 대표성은 없으나 지식과 명망이 있는 학자들이 대거 출마하여 정당이 아닌 의원회파인 녹풍회(綠風會)를 결성하는 등 정당중심의 중의원과는 다른 초당적인 특색을 앞세워 독자성을 유지했다.

제정자들이 고려하지 못한 현상이 나타나고 있다. 참의원에게 중의원 못지않은 권한을 부여함으로써 대통령제에서 나타나는 분점정부의 효과가 중의원과 참의원의 관계에서도 발생하게 되어 중의원의 입법기능이 원활하게 작동하는데 심각한 영향을 미칠 수 있게 된 것이다.

전후의 일본국회는 양원이 모두 국민으로부터 직접 선출된 국회의원으로 구성된다(헌법 제43조). 이러한 의미에서 참의원은 중의원과는 별개로 구성되는 국민의 대표이며, 일반적으로 제2원의 역할로 알려진 제1원에 대한 견제와 균형의 역할 외에 중의원과 명확히 구별되지 않는 기능을 헌법적으로 부여받고 있다.<sup>7)</sup> 일본의 헌법에 규정되어 있는 참의원의 권한을 살펴보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 참의원과 중의원은 비교적 대등한 관계를 형성하고 있다(加藤, 2002). 물론 중의원은 법안의결(헌법 제59조), 예산의결(헌법 제60조), 조약비준(헌법 제61조), 수상지명(헌법 제67조) 등에서 참의원에 비해 우월한 지위를 헌법적으로 보장받고 있다. 그러나 법안성립을 위해서는 참의원에서의 가결이 필요하기 때문에 중의원 우월의 의미는 상당 부분 상쇄된다. 물론 참의원에서 부결된 법안은 중의원에서 3분의 2 이상의 재가결(헌법 제59조)로 통과시킬 수 있다. 그러나 중의원에서 3분의 2 이상의 의원을 설득하기란 어려운 작업이며, 설사 그것이 가능하다고 하더라도 헌법상 중의원에

7) 이에 대해서는 2000년에 참의원문제간담회가 작성한 의견서를 참고할 것(<http://www.sangiin.go.jp>; 검색일 2008.04.20). 주요내용은 ① 참의원은 중의원과 다른 입장과 관점에서 국정심의를 실시하고, 중의원에 대한 견제와 보완의 기능을 담당한다. ② 참의원은 양원제의 존재의의를 명확히 하기 위해 신중하고 높은 수준의 심의를 통해 여론의 요망에 부응한다. ③ 참의원도 정당을 중심으로 구성되지만 중의원 중심의 정당대립으로부터 탈피함으로써 중의원에 대한 견제와 보완의 기능을 발휘할 수 있는 근거를 마련한다. ④ 참의원은 이른바 '양식(良識)과 이성의 입법부'에 걸맞은 국정심의회적 장이 되어야 한다 등으로 요약할 수 있다.

게 부여된 우월규정을 반복적으로 강행할 경우 정부여당의 입장에 서는 상당한 정치적 부담이 뒤따르게 되므로 헌법상 보장된 중의원 우월규정이 현실적으로 발현되는데는 일정한 한계가 있다.<sup>8)</sup>

둘째, 참의원과 내각 간의 관계가 단절되어 있다. 참의원이 단독으로 내각불신임을 할 수도 없지만(헌법 제69조), 동시에 수상도 참의원에 대한 해산권을 갖지 않는다. 이는 참의원의 권한이 중의원과 명확히 분리되어 있지 않을 경우 참의원과 내각 간의 대립을 조정할 제도적 장치가 사실상 결여되어 있다는 것을 의미한다(竹中, 2006).

이렇듯 전후 일본의 헌법은 현실적으로 중의원과 명확히 구분되지 않는 권한을 참의원에게 부여하고 있다. 그렇기 때문에 레이파트는 36개국의 민주주의 체제를 비교한 연구에서 일본의 경우 양원이 모두 국민의 직접선거에 의해 선출되고 헌법에 부여된 양원의 권한에 차이가 없어 양원이 대칭적인 내각제로 구분한다(Lijphart, 1999). 양원의 다수당이 일치하지 않을 때 나타나게 되는 문제점은 이미 헌법의 틀 속에 내재하고 있었던 셈이다. 다만 2007년 이전까지 중의원과 참의원의 다수당이 기본적으로 일치해 온 전후 일본정치의 역사에서 참의원에게 부여된 헌법상의 권한이 현실화될 계기를 맞이하지 못했을 뿐이다.

그렇다면 야당인 민주당이 참의원의 다수당이 된 2007년 이후 헌법상 잠재되어 있던 이러한 참의원의 권한이 실제로 어떻게 표출되고 일본정치를 어떻게 변화시키고 있는지를 구체적인 사례를 통해 확인할 필요가 있다. 이어지는 4장은 바로 이 문제를 다룬다.

---

8) 예를 들어 참의원 다수당이 여당이 중의원에서 재가결할 것을 예상하고 참의원에서 법안을 부결시켜, 그후에 재가결이라는 강행처리에 대한 책임을 물어 수상문책결의안을 참의원에서 가결시켜 결국 중의원 해산·총선거까지 진행될 수 있는 가능성도 상정할 수 있다(朝日新聞, 2007/11/14).

#### 4. 2007년 참의원 선거 이후 여야간 대립의 사례

2007년 참의원 선거에서 여야 역전현상이 발생함으로써 정부 여당에 대한 야당의 권한이 강화되었다.<sup>9)</sup> 참의원을 기반으로 한 민주당의 권한이 확대됨으로써 나타난 가장 중요한 가시적인 변화는 연립여당의 정치행태이다. 2007년 선거 이전 아베(安倍晋三)정권은 중의원에서의 압도적인 우위와 참의원에서 다수당의 지위를 이용하여 야당의 반대가 심했던 법안들을 큰 무리 없이 가결시킬 수 있었다. 대표적인 사례는 헌법개정을 용이하게 한다는 비판이 많았던 국민투표법(2007/05/14 통과), 관료의 낙하산인사를 둘러싼 국가공무원법 개정(2007/06/30 통과), 애국심을 강조한 교육기본법개정법안(2006/12/14 통과) 등이다. 이들은 모두 자민당연립정권이 중의원과 참의원을 장악했었기 때문에 강행처리가 가능했다.

그러나 참의원에서 여야 역전현상이 일어나면서 더 이상 이러한 관행이 유지될 수 없게 되었다. 대신 수상과 민주당 당수간 대표회담의 위상이 격상되었으며, 입법활동에서는 연립여당의 대표와 민주당의 위원회별 이사들이 참여하는 중참합동협의기관을 신설하여 법안을 수정·보완하는 절차를 마련했다. 이러한 변화는 모두 여야간의 대화를 통한 정치를 활성화시키는 제도적 장치가 마련되었다는 점에서 참의원의 여야 역전현상이 긍정적으로 작용한 결과로 평가할 수 있다.

반대로 여야당의 정치적 대립이 더욱 강화되는 양상이 나타나고 있다. 참의원에서 여야역전현상에 의해 주목받게 된 참의원의 주요

9) 2007년 참의원선거 직후 참의원의장으로 선출된 민주당의 에다(江田五月)의원은 “앞으로 ‘참의원 무용론’이라는 지적은 없어질 것이다. 여야당이 긴장관계 속에서 대립하는 가운데 지혜를 모아 국정 전반을 결정하는 체제를 만들어갈 것이다. 국민들이 이원제가 좋은 제도라는 사실을 피부로 느끼게 할 것이며, 이를 위해 모든 회파(정당)가 노력해주시기를 바란다”(東京新聞 2007.08.11)라며 참의원의 역할강화를 위한 의욕을 보였다.

권한들은 중의원에서 가결된 법안의 거부권, 국정조사권의 발동, 주요공직자 인사에 대한 거부권 등이다. 이에 따라 실제로 여야간 교착상태에 직면하게 된 사례로는 해상자위대의 해외급유활동 허용법안에 대한 민주당의 반대, 일본중앙은행 총재의 인사를 둘러싼 갈등, 휘발유세의 잠정세율 연장을 둘러싼 대립 등을 들 수 있다. 이들 사례는 중의원과 참의원에서 각각 다수당을 차지한 여야간의 대립양상과 사안별 여야간 입장을 비교적 명확히 보여준다는 점에서 2007년 참의원 선거 이후 변화되고 있는 여야의 정치행태를 설명하고 전망하는데 적절한 사례들이다. 이하에서는 이들 사례를 통해 참의원의 권한이 구체적으로 어떻게 작동했는지를 살펴본다.

#### 1) 테러대책특별조치법 연장 법안

먼저 중의원에서 가결된 법안이 참의원에서 부결되어 다시 정부여당이 중의원에서 3분의 2 이상의 찬성으로 재가결시킨 테러대책특별조치 연장 법안의 사례부터 살펴보자. 인도양에서 해상자위대의 급유활동을 규정한 테러대책특별조치법을 둘러싼 여야당의 공방이 그것이다. 이는 2001년 9월에 미국에서 발생한 동시다발테러사건의 보복조치로 미국이 취한 아프가니스탄 공격을 지원하기 위해 성립된 2년간의 한시법안인 테러대책특별조치법에 따라 인도양에 해상자위대의 보급선을 파견하여 미군 등의 함선에 급유활동을 하는 기간을 연장하기 위한 법안을 둘러싸고 발생했다.<sup>10)</sup>

해상자위대에 주어진 주요활동은 인도양에서 미군 등이 전개하고 있는 해상저지활동(Operation Enduring Freedom-Maritime Interdiction Operation)에 참여한 함선 등에 대해 해상급유의 형태

10) 정식명칭은 ‘테러대책해상저지활동에 대한 보급지원활동의 실시에 관한 특별조치법안’이다. 2008년 1월 재가결된 개정법안은 급유활동에 한정된 내용으로 ‘급유신법안’으로 불린다.

로 지원하는 것이다.<sup>11)</sup> 당초 해상자위대의 보급 활동은 2년간의 한시입법에 따른 파견이었으나, 이라크전쟁 등으로 중동사태가 악화됨에 따라 정부여당이 기간연장을 거듭하였다.<sup>12)</sup>

해상자위대의 급유활동을 공개된 자료를 근거로 간략히 정리하면 2001년 12월부터 2006년 12월까지 미군 등 작전에 참가한 11개국의 함선에 대해 총 705회에 걸쳐 46만 킬로리터를 공급했다. 정부여당은 해상자위대의 급유활동을 지속시키기 위해 2007년 10월 중의원에서 기간연장을 핵심으로 하는 개정안을 통과시켰다. 그러나 이 법안은 민주당이 다수당을 차지한 참의원에서 부결되어 해상자위대의 급유활동은 11월 1일을 기해 일단 중단되었다. 이에 대해 정부여당은 2008년 1월 중의원에서 압도적인 수적 우위를 앞세워 3분의 2 이상의 찬성으로 재가결시켜 1월에 해상자위대의 보급선을 인도양으로 출항시켰다.

그리고 민주당은 정부여당의 법안에 대한 대응으로 아프가니스탄복구지원특별조치법을 참의원에서 가결시켰다. 이는 자위대가 인명의 피해를 최소한으로 줄이고 UN중심의 해외활동을 전개해야 한다는 민주당의 정책적 의지가 담겨 있는 것으로, 아프가니스탄에 대한 일본의 공헌은 전쟁피해지역의 복구활동에 집중되어야 한다는 것을 표명한 것이다.

자민당이 해상자위대의 급유활동에 대해 적극적인 지지를 표명하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 국제적인 테러방지활동에 대한 국제사회의 노력에 일조하고 있으며 UN상임이사회에서도 공헌도를

---

11) 해상지원활동은 무기나 탄약 또는 테러리스트의 자금원이 되는 마약 등의 해상수송을 저지하는 활동이다. 일본의 해상자위대 보급선은 이 작전에 참여하는 함선들이 연료수급을 위해 기항하는 수고를 덜기 위해 해상에서 연료를 보급함으로써 작전활동에 기여하는 것이다.

12) 2001년 10월에 국회에서 2년간의 한시법안으로 통과된 테러대책특별조치법의 기간연장은 2003년에 2년간 연장, 2005년과 2006년에 각각 1년간 연장하는 법안개정에 의해 2007년 11월 1일까지 연장되었다.

인정받고 있다. 둘째, 일본은 석유를 100% 수입에 의존하고 있고 그 중에서도 중동국가로부터의 수입이 90% 이상이기 때문에 중동과 걸프해역을 포함한 인도양에서의 안전 확보가 일본의 국익에 지대한 영향을 미친다는 것이다.

이에 대해 민주당이 정부여당의 개정 법안을 반대하는 이유는 다음과 같다. 첫째 해상자위대의 인도양에서의 급유활동은 미국이 주도하는 대테러방지활동을 지원하는 것으로 자위대의 해외활동이 UN을 중심으로 전개되어야 한다는 민주당의 정책방향에 위배되며, 둘째 2001년 이후 보급선의 실적에 대한 정보가 명확하게 공개되지 않았으며<sup>13)</sup>, 셋째 개정안에서는 급유활동의 연장기간을 2년에서 1년으로 축소하는 대신 국회의 사후승인마저 삭제하고 있어 국회가 자위대를 통제하는 문민통제(civilian control)의 원칙을 경시했다는 것이다.<sup>14)</sup>

위의 사례는 정권경쟁을 둘러싼 여야간 대립이 극명하게 나타난 대표적인 사례이다. 각 당은 여론의 역풍<sup>15)</sup>을 인식하더라도 기본적인 정책방향을 둘러싼 대립에서는 서로 양보하지 않는다는 점을 잘 드러나고 있다.

## 2) 일본은행 총재 임명

- 13) 당초 법안의 취지가 아프가니스탄 사태와 관련된 작전에 참가하는 미군 등의 함선에 국한하여 급유지원을 하게 되어 있었으나 2003년에는 이라크전쟁에 참가한 미군함 선에게도 급유를 했다는 사실 등이 밝혀졌다.
- 14) 개정법안이 기존의 내용과 다른 부분의 하나는 해상자위대의 활동을 급유와 급수활동에 한정하며 기존의 수색구조활동이나 피재민구원활동은 삭제한 것이고, 다른 하나는 법률기한을 1년으로 하는 대신 법안통과가 곧 국회에서의 승인으로 간주하여 국회사후승인을 생략한 부분이다. 이에 대해서는 중의원 168회 본회의(2007년 10월 23일) 회의록을 참조.
- 15) 급유신법에 대한 주요언론의 여론조사 결과는 찬반이 엇비슷한 결과를 나타내고 있다. 니혼게이지아신문의 조사결과는 찬성이 43%, 반대가 35%였으며(日本經濟新聞, 2008/01/12), 아사히신문의 조사에서는 찬성 38%, 반대 43%로 나타났다(朝日新聞, 2007/11/05).

다음은 참의원의 다수당을 차지한 민주당의 주장을 정부여당이 상당한 진통을 겪은 끝에 전면적으로 수용하게 된 대표적인 사례를 살펴본다. 자민당은 일본은행총재의 임기만료에 따라 2008년 3월에 재무부 차관출신인 무토(武藤敏郎) 일본은행 부총재를 승진시키고 2명의 부총재후보로 시라카와(白川方明) 교토대학교수, 이토(伊藤隆敏) 도쿄대학교수를 추천했다. 이에 대해 민주당은 재정과 금융의 분리<sup>16)</sup> 원칙과 재무성간부 출신이 중앙은행총재로 기용되는 것은 낙하산식 인사에 해당되기 때문에 받아들일 수 없다는 원칙을 내세워 정부여당안을 참의원에서 부결했다. 일본은행의 총재와 부총재는 중의원과 참의원의 동의를 얻어 내각이 임명하게 되어 있다(일본은행법 제23조).

이러한 인사파동은 미국의 서브프라임 사태에 따른 세계증시의 불안감 등으로 일본경제의 전망이 불투명한 상황에서 일본의 금융시장을 총괄하는 중앙은행 총재가 여야의 정치적 대립에 의해 공석이 되는 상황을 피해야 하는 환경(産経新聞, 2008/03/08)에서 이루어진 것이다.

민주당은 총재후보 외에도 부총재후보인 이토에 대해 한정적인 물가상승을 용인하는 인플레이션 금융정책을 지지한다는 이유로 반대했다. 결국 민주당의 동의를 얻은 시라카와가 총재대행의 자격으로 후임총재의 역할을 대신하게 되었다. 이 같은 조치에 대해 여론은 여야가 모두 타협 가능한 대안도 없이 힘겨루기에 여념이 없었다며 비판했다. 마이니치신문이 4월 초에 실시한 여론조사에 의하면 ‘차기수상에 적합한 인물은 후쿠다(福田康夫) 수상과 민주당의 오자와(小沢一郎) 대표 중 어느 쪽인가?’라는 질문에 대해 후쿠

16) 재정과 금융의 분리는 1990년대 일본의 거품경제 붕괴에 따른 불황에서 얻은 학습효과로, 금리정책이 정부의 재정당국이나 여당의 영향력으로 결정되어서는 안 되며, 중앙은행은 정치로부터 분리하여 독립해야 한다는 주장이다.

다 수상을 지목한 비율은 20%였고 오자와 대표는 12%에 불과했다. 이는 당대표의 능력을 묻는 질문으로 중앙은행 총재 등을 둘러싼 여야의 공방을 주시하고 있던 국민은 사실상 여야 대표 모두를 외면했던 것으로 보아야 한다(毎日新聞, 2008/04/11).

이후 정부여당은 기존의 후쿠이(福井俊彦) 총재와 무토 부총재를 유임하는 안을 민주당에게 타진했으나 거부당했다. 민주당은 무토 부총재의 경우 일본은행의 독립이라는 기존의 입장에 따라, 후쿠이 총재는 과거 석연치 않은 주식거래가 발각되어 당시 야당으로부터 사퇴압력을 받았던 경위가 있었기 때문에 반대하였다(毎日新聞, 2008/03/18).

다음으로 정부여당은 대장성(大蔵省: 현 재무성) 차관 출신이며 국제협력은행의 다나미(田波耕治) 총재를 총재후보로 하고 부총재로는 일본은행의 니시무라(西村清彦) 심의위원을 기용하는 인사안을 국회에 제출했다. 그러나 민주당은 이에 대해서도 재정과 금융의 분리라는 기존의 입장에서 총재후보를 반대하고 부총재후보는 수용하기로 했다. 결국 정부여당은 일본은행 총재의 공석이 장기화되는 파국적 상황을 피하기 위해 시라카와 총재대행을 총재로 승진시키는 민주당안을 수용하게 되었다.

이와 같은 일련의 대립에 대해 국민의 여론은 위에서 언급했듯이 여야 모두에게 비판적이었다. 정부여당에 대해서는 민주당의 반대로 총재가 공석이 되는 상황을 초래한 것은 후쿠다 수상의 지도력이 부족한 탓이며, 민주당에 대해서는 정권을 맡길 수 있는 책임정당이 되기 위해서는 중앙은행 총재 등의 인사와 같은 정당간의 힘겨루기에 시간과 에너지를 낭비하지 말고 국민의 생활에 직접 영향을 미치는 민생관련 정책을 둘러싼 노력에 주력해 달라는 주문이 반영된 것이다(朝日新聞, 2008/03/12).

이번 인사를 민주당이 반대한 이유 중 하나는 금융과 재정의 분

리원칙에 따른 것이며 이는 여야의 정책대립이 외화된 결과로 볼 수 있다. 그런데 다른 하나의 중요한 원인으로 직전에 중의원에서 정부여당이 야당세력의 반대에도 불구하고 예산안을 강행처리하여 민주당을 자극했기 때문으로 볼 수도 있다(朝日新聞, 2008/03/08). 즉, 민주당은 경제문제를 정치논리로 대응했던 것이다. 이번 중앙은행총재 인사를 둘러싼 여야 대립에 대해 여론이 비판적이었던 기본적인 이유 중 하나는 경제가 정치논리에 좌우되어서는 안 된다는 것이기도 했다(産経新聞, 2008/03/12; 読売新聞, 2008/03/15).

그리고 이러한 사태가 발생하게 된 가장 근본적인 원인은 법안이나 예산안 등은 중의원의 우월규정이 있지만 주요공직자 인사에서 중의원과 참의원의 합의가 없을 경우를 대비한 명확한 법규정을 마련하지 않은 제도적인 문제점 때문이다(毎日新聞, 2008/03/12).<sup>17)</sup>

### 3) 휘발유세의 잠정세율 연장 법안

마지막으로 휘발유세의 잠정세율 연장을 둘러싸고 발생한 여야간의 대립에서 연립여당과 민주당이 참의원의 제도적 지위를 정략적으로 이용한 사례이다. 휘발유세는 1970년대의 석유회기를 계기로 조세특별조치법 제89조 제2항에 의해 잠정조치로 책정된 것을 말한다. 이는 2008년 3월까지 연장되어 국가와 지방의 도로건설재원으로 활용되었다. 그리고 2008년 3월에 잠정조치의 기간이 만료됨으로써 휘발유세에 포함된 도로특정재원을 위한 잠정세율 유지 여부를 둘러싼 여야간의 대립이 발생했다. 그러나 도로특정재원의 관련 법안에 대해서는 고이즈미(小泉純一郎) 정권 때부터 자민

17) 역사적으로는 주요공직자 인사에 대해서는 중의원의 우월규정이 있었다. 그러나 1999년에 참의원의 역할을 중시해야 한다는 입장에서 중의원의 우월규정이 삭제되었다. 이 규정의 삭제를 주도한 것은 당시 참의원에서 다수당을 차지했던 자민당이 다. 역사의 아이러니로 볼 수 있다(朝日新聞 2008.03.13).

당 내에서도 법안수정을 지지하는 세력이 많아 후쿠다 수상은 야당과의 대화를 통해 유연하게 대처하려는 입장을 처음부터 표명했었다(日本經濟新聞 2008/03/02).

우선 2008년 2월에 중의원에서 가결된 개정안의 골자는 휘발유세 등에 부과되는 잠정세율을 향후 10년간 유지하는 것을 전제로 하고, 도로특정재원 중 일부를 2008년도 내에 일반재원화하여 도로관련사업에 충당한다는 내용이다. 이에 대해 민주당은 2007년 이후 급등하고 있는 국제원유가격으로 인해 국민생활에 심각한 영향이 미치고 있으며 잠정세율을 폐지하여 휘발유값을 인하하고 휘발유세와 도로사용세에 부과된 세금은 모두 일반재원으로 변경해야 한다고 주장했다. 이러한 상황에서 국민의 여론은 고유가의 부담과 국토교통성의 관료들이 도로특정재원을 유흥비 등으로 사용했던 사실 등이 발각되면서 야당의 주장에 동조하게 되었다.<sup>18)</sup>

그럼에도 불구하고 정부여당측이 잠정세율을 유지해야 한다고 주장한 가장 큰 이유는 잠정세율을 대체할 수 있는 재원을 마련하기 어려워 이미 계획된 지방자치단체의 예산을 충당할 수 없었기 때문이다.

이에 대해 즉시 폐지를 주장한 민주당은 잠정세율의 폐지는 물론 휘발유세에 부과되는 그 외의 세율분에 대해서도 일반재정으로 환원하여 지방자치단체의 재량에 맡기는 자율재원으로 변경함으로써 중앙집권적인 보조금행정에서 탈피할 수 있으며, 도로건설 뿐 아니라 복지와 의료, 교육 등 민생전반에 활용할 수 있는 재원이 되어야 한다고 주장하였다. 민주당의 이와 같은 주장은 당의 기본 정책인 지방분권의 실현과도 명목상 일치한다.

18) 주요일간지가 실시한 모든 여론조사에서 휘발유세에 부과된 잠정세율의 폐지에 대해서는 찬성이 압도적으로 많다. 다만, 폐지의 시기를 둘러싼 여야당의 주장에 대해서는 찬반이 비슷하게 분리된다(朝日新聞, 2008/03/30; 読売新聞, 2008/04/03; 毎日新聞, 2008/03/03; 産経新聞, 2008/04/04).

민주당은 이러한 이유를 들어 2008년 3월 기간만료에 따라 중의원에서 가결된 정부안에 대해 참의원에서의 심의를 거부했다. 민주당이 심의를 거부한 이유는 참의원에서 60일 이내에 의결하지 않을 경우 중의원은 부결된 것으로 간주하여 그 후에 재가결을 통해 법안을 통과시킬 수 있다는 헌법의 규정(제59조)을 활용하기 위해서였다. 즉, 휘발유세에 대한 잠정세율 적용은 3월말에 기간이 만료된다. 그런데 민주당이 2월말에 중의원의 가결을 거쳐 넘겨받은 개정안을 60일 동안 심의하지 않을 경우 4월 1일부터는 잠정세율이 자동폐지되면서 그에 따라 국내 석유값 등이 인하된다. 그러나 민주당이 참의원에서의 심의를 서두를 경우 연립여당이 중의원에서 재가결할 가능성이 높아 국내의 석유값 인하 효과를 거둘 수 없었던 것이다.

실제로 민주당이 참의원에서 심의를 거부함에 따라 잠정세율은 자동 폐지되었다. 그리고 민주당은 이에 대한 대안으로 2008년 4월 국회에서 도로특정재원을 2008년부터 완전히 일반재정으로 환원하고 도로특정재원에 부과되는 잠정세율을 즉시 폐지할 것을 거듭 주장했다. 이에 대해 자민당은 도로특정재원을 2009년도부터 일반재정으로 환원하고, 잠정세율에 대해서는 환경문제와 지방의 도로정비 필요성, 국가와 지방의 재정상황 등을 고려하여 검토한다는 내용을 골자로 여야협의체를 구성하여 협의할 것을 요구했으나 민주당으로부터 거부당했다.

결국 연립여당은 4월 30일 중의원 본회의에서 수적인 우세를 앞세워 도로특정재원의 잠정세율을 1년 연장한다는 여당의 수정안을 재가결시켰다.<sup>19)</sup> 나아가 휘발유세 등의 세수입을 향후 10년간

19) 참고로 55체제 성립 이후 중의원에서 가결된 법안이 참의원에서 부결된 대표적인 사례는 1994년의 중의원선거개혁안과 2005년의 우정성민영화법안 등이 있다. 1994년에는 결국 양원의 협의를 거쳐 참의원의 수정안이 중의원에서 재가결되었으며, 2005년에는 당시 고이즈미(小泉純一郎) 수상이 중의원해산과 총선거를 단행하여 자

도로정비 등에 충당하는 당초의 도로정비재원특례법 개정안을 그대로 재가결시켰다(2008/05/13). 여당으로서는 당초의 개정안을 수정하고 싶어도 다시 참의원에서 심의할 경우 최대 60일의 기간이 필요하게 되어 당초 개정안의 수정 없이 재가결을 강행했던 것이다. 연립여당의 입장에서 도로관련 재원을 기존의 방식으로 확보하려는 법안은 여론의 반발도 심하여 조기에 수습하려는 의도가 숨어있었다(毎日新聞, 2008/05/01). 이에 대한 국민의 여론은 일시적이기는 하지만 휘발유값이 인하하여 감세효과를 경험한 상태라 불만이 높다. 심지어 여당 내 국토교통성의 족의원(族議員)<sup>20)</sup>을 중심으로 도로예산을 성역화하고 있다는 비판이 제기될 정도이다(朝日新聞 2008/05/01).

이 사례는 여야가 관련법안의 수정에 대한 필요성을 공감하고 있으면서도 정부여당과 야당의 차이점을 확인할 수 있는 경우이다. 정부여당의 입장에서는 족의원이나 정부관료 등의 이해관계가 복잡하게 얽힌 당사자의 입장에서 급진적인 변화를 회피하는 입장을 보였다. 반면 민주당으로서는 참의원에서의 심의거부를 통해 휘발유 값을 인하함으로써 여론의 지지를 끌어내는 효과를 창출할 수

---

민당이 압승을 거둔 결과 민영화법안을 처리할 수 있었다. 그러나 이 두 사례는 특수한 정치상황에서 발생한 경우이다. 1994년은 장기집권하던 자민당이 일시적으로 야당으로 전락하여 호소카와 연립정권 당시 참의원에서의 수적 우세를 내세워 법안의 수정을 요구한 사례이다. 그리고 2005년의 사례는 당시 자민당 내부에서도 반대가 많았던 우정성민영화법안에 대해 참의원의 일부 자민당 소속의원들이 반대하여 부결된 경우이다. 이외 55년 체제 이후 중의원에서 가결된 법안이 참의원에서 부결 또는 수정되어 중의원에서 재가결 된 사례는 1956년의 도로운송법 개정안과 1957년의 환경위생관계영업운영의 적정화에 관한 법안 등 극히 일부 사례에 불과하다. 1989년 이후 자민당이 참의원에서 제1당이지만 과반수를 확보하지 못한 경우에도 자민당은 일부 야당세력과의 협조를 통해 커다란 대립 없이 참의원을 관리해 왔다. 그러나 2007년 선거 이후에 나타난 사례들은 참의원에서 여당과 정권경쟁을 둘러싸고 대립하는 야당이 제1당이 될 경우 새로운 정치적 대립의 장으로 기능할 수 있다는 점을 잘 보여주고 있다.

- 20) 국회의원 중에서 특정분야의 정책입안과 세출배분/집행에서 영향력을 가지는 정치인 집단을 일컫는다.

있어 정부여당에 대해 철저한 공세를 가할 수 있었다.

이상의 사례는 모두 야당인 민주당이 참의원의 제1당이 됨으로써 나타나게 된 제도적 효과이다. 물론 이러한 민주당의 대응에 대해 여론이 적극적으로 지지를 표명한 것은 아니다. 오히려 민주당이 주장하는 반대의견이나 정부여당의 추가 대응이 미숙하다는 등의 지적도 많았다. 각종 여론조사에서도 정부나 자민당에 대한 지지율이 하락하는데도 불구하고 민주당의 지지율이 이들을 흡수하지 못하고 있다. 이는 민주당이 참의원에 부여된 권한을 효율적으로 활용하지 못하고 있는 과도기이기 때문으로 볼 수 있다.<sup>21)</sup> 행위자가 자신의 이익극대화를 위해 제도를 최대한 효율적으로 활용할 수 있게 되기까지는 일정한 학습효과가 필요하다.<sup>22)</sup> 따라서 위와 같은 사례 등을 경험하면서 민주당은 물론 자민당의 정치행태도 참의원의 역할변화에 따라 점증적으로 변화할 것으로 보인다.

## 5. 결론: 2007년 참의원 선거의 의미

2007년 이전까지 참의원은 헌법상 부여된 상당한 권한에도 불구하고 중의원과 참의원 다수당이 기본적으로 일치했기 때문에 일

---

21) 이에 대해 민주당의 하토야마(鳩山由起夫) 간사장은 “여야당과 국민 모두가 아직 체험하지 못한 ‘미체험 영역’의 정치”로 표현하고 있다(毎日新聞 2007.09.09).

22) 2007년 11월에는 후쿠다수상과 민주당의 오자와대표간의 대표회담에서 갑작스런 ‘대연정구상’이 논의되었다. 이는 특히 자민당과의 정권경쟁을 전면에 내세우는 민주당에게 커다란 충격을 안겨주는 결과가 되었다. 대연정 구상은 그 후 민주당 소속의원들의 강력한 반대에 부딪혀 무산되면서 일시적인 소동으로 마무리되었다. 이러한 사건도 당시 오자와대표가 참의원에게 주어진 권한을 충분히 인식하지 못한 단계에서 발생한 해프닝으로 볼 수 있을 것이다.

본정치에서 크게 주목받지 못하였다. 그로 인해 ‘참의원 무용론’, ‘중의원의 복사판’이라는 오명에서 벗어나기 어려웠다. 그러나 본론에서 확인된 바와 같이 2007년 참의원 선거 이후 야당인 민주당이 참의원에서 다수당이 됨으로써 일본의 정당정치는 새로운 전환국면을 맞고 있다. 그렇다면 2007년 참의원 선거가 일본의 정당정치에서 갖는 의미는 과연 무엇일까? 나아가 이것이 향후 일본 정치에 어떠한 영향을 미칠 것인가?

2007년 참의원 선거 결과는 일본에서 새로운 정당정치의 관행이 정착되는 시발점이 될 수 있다. 그것은 무엇보다도 정권교체가 가능한 양당제의 정착을 전망하게 한다. 2007년 참의원 선거에서 나타난 여야 역전현상은 1980년대 이후 자민당의 만성적인 부정부패와 보혁대립에 기초한 정치적 대립축 상실 이후 만연된 일본 유권자들의 정치 불신(蒲島・竹中, 1996; 이갑윤, 1994)을 해소할 수 있는 새로운 활력을 불어 넣고 있다. 의정 활동에서 정부여당 못지않은 책임을 부여받게 된 민주당으로서는 일본 국민들에게 책임정당으로서 수권 능력을 시험받을 수 있는 계기를 마련하게 되었다. 참의원을 기반으로 한 민주당과 자민-공명 연립여당의 대립양상이 차기 중의원 선거에서 유권자에게 후보자나 정당을 선택할 수 있는 정보를 제공하는 역할을 한다는 점에서 더욱 그러하다. 참의원 에서 민주당의 책임 있는 의정활동이 정치 불신에 빠진 유권자들에게 신뢰와 확신을 심어줄 수 있다면 정권교체가 가능한 양당제의 기반을 확고하게 다질 수 있을 것이다. 2007년 참의원 선거의 의미는 일차적으로 여기에서 찾을 수 있다.

야당인 민주당이 참의원에서 다수당이 된 이후 일본의 정당정치는 분명 여야당에 걸쳐 새로운 정치행태를 보여주고 있다. 연립여당과 야당은 이러한 상황에서 각각 두 가지 선택지를 부여받게 된다. 자민-공명 연립여당은 우선 참의원을 장악한 민주당과 철저

한 대립구도를 형성하면서 정치적 공백을 감수하더라도 국민여론의 심판에 호소하는 방법을 취할 수 있다. 다른 한편 원활한 국정 운영을 위해 핵심 쟁점을 제외하고는 민주당의 의견을 폭넓게 수용하여 대화와 타협의 정치를 전개할 수 있다. 반면 민주당이 선택할 수 있는 두 가지 전략은 다음과 같다. 첫째, 지난 2005년 중의원 선거 이후 국민으로부터 정권심판을 받지 않은 자민-공명 연립정권을 압박하여 중의원 해산과 총선거 실시가 실현될 때까지 참의원을 무대로 철저한 공세를 늦추지 않는 방법이다. 둘째, 국민의 여론을 감안하면서 자민-공명 연립정권과의 대화를 통해 협의할 수 있는 부분과 그렇지 않은 부분을 분리하여 대립과 타협의 전략을 병행하여 구사하는 길이 있을 것이다.

분명한 것은 연립여당이 중의원에서의 압도적 지위를 이용하여 법안의 재가결이라는 수단을 남발하여 자신들의 입장을 일방적으로 관철시키는 것은 참의원에서 민주당을 다수당으로 만들어준 민의를 거스르는 태도이다. 또한 야당인 민주당이 참의원에서의 우위를 이용하여 중의원에서 가결된 법안에 대해 반대를 연발해서는 정치가 교착상태에 빠지게 되고 결국 국민들로부터의 지지를 획득하지 못할 것이다.<sup>23)</sup> 그러나 참의원과 중의원의 다수당이 엇갈린 현재의 조건에서 연립여당과 민주당 간에 온전한 타협의 정치만이 구사될 수는 없다. 정권획득을 목표로 하는 민주당으로서는 참의원을 무대로 자신들이 수권 능력이 있다는 것을 국민들에게 보여주기 위한 전략적 행위를 취할 것이고, 자민당 역시 양보할 수 없는 쟁점 사안에 있어서는 결코 물러설 수 없기 때문이다.

이러한 의미에서 이 글은 여야역전현상이 발생한 2007년 참의

23) 大山은 참의원의 선거제도가 중의원의 제도와 다르다는 점에 착안하여 양원 간에는 여론(민의)이 반영되는 정도의 차이가 있다고 주장하며, 참의원이 입법과정에서 거부권을 행사하는 것은 비판의 대상이 될 가능성이 높다고 지적한다(大山 1999).

원 선거의 결과를 이른바 ‘정치개혁’이라는 측면에서 긍정적으로 평가하고 있다. ‘변화’를 강조하는 측면에서 일본정치를 전망할 때 현재의 일본정치에서 개선해야 할 점들이 여야역전현상으로 인해 더욱 명확하게 부각될 것이기 때문이다. 1990년대 이후 일본정치에서 정치인은 물론 다수의 유권자로부터 정치개혁의 요구가 급증하고 있다. 정치개혁의 요구는 국제환경의 변화와 경제시스템의 전환, 자민당의 폐쇄적인 이익배분정치의 청산, 사회적 가치관의 변동 등이 주요한 요인이다. 그리고 이러한 요구에 반응하여 정치적으로 나타난 첫 번째 성과가 1994년에 단행된 중의원선거에서 소선거구비례대표제를 포함한 정치개혁법이었다. 소선거구제가 양당제를 조성한다는 고전적인 정의는 시간적인 지체는 있었지만 일본에서도 예외 없이 발현되어 자민당과 민주당간의 정권경쟁을 둘러싼 대립은 선거가 거듭될수록 명확하게 나타나고 있다. 이제 정치개혁은 정치인들의 노력만으로 완성되는 문제가 아니라 유권자들의 선택이 무엇보다 중요한 결정요인이 되었다.

즉, 여야의 전략적 행태를 최종적으로 결정짓는 것은 유권자들의 정치적 판단에 달려 있다. 여당인 자민당이나 야당인 민주당 모두 정권재창출과 정권교체를 목표로 하고 있는 상황에서 유권자들의 정치적 판단이야말로 양대 정당의 전략적 행태를 결정하는 유일한 기준이기 때문이다. 55년 체제 이후 현재까지 일시적인 국면을 제외하고는 정권교체를 경험하지 못하여 고질적인 정치불신에 빠진 일본 유권자들이 2007년 참의원 선거 이후 변화된 정치적 상황에서 가장 중요한 정치적 행위자로 부상하게 되었다. 불확실성이 제도화될수록 그것을 결정하는 유권자의 역할이 중요해지는 것은 자명하다. 또한 정당정치가 유권자의 의사와 긴밀히 결합될수록 정치적 정당성이 제고된다. 2007년 참의원 선거는 한편으로 경쟁하는 정당 간의 대결이라는 새로운 정당정치의 환경을 제공했다는

점에서, 다른 한편으로 정치적 위임의 권한을 가진 유권자의 중요성을 부각시켰다는 점에서 중요한 의미를 갖는다 할 것이다.

## 참고문헌

- 강원택. 2006. 『대통령제, 내각제와 이원정부제』. 서울: 인간사랑.
- 김용호. 2005. “한국의 대통령제 헌정질서의 불안정 요인 분석: 분점정부와 대통령-국회간의 대립”. 『국제정치연구』Vol8. No.1. 서울: 동아시아국제정치학회(구 영남국제정치학회).
- 이갑윤. 1994. “일본의 정당과 선거”. 『일본·일본학』.서울: 도서출판 오름.
- 장훈. 2001. “한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원”. 『한국정치학회회보』. Vol35. No.4. 서울: 한국정치학회.
- Adam Przeworski 저, 임혁백/윤성학 역. 1997. 『민주주의와 사장』. 서울: 한울아카데미.
- Robert A. Dahl 저, 최장집 한국어판 서문, 박상훈/박수형 역. 2004. 『미국헌법과 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- 青山善充(아오야마 요시미쓰)·管野和夫(칸노 카즈오)編集代表. 2004. 『六法全書：平成16年度版』. 東京：有斐閣
- 飯尾潤(이이오 준). 2007. 『日本の統治構造：官僚内閣制から議員内閣制へ』. 東京：中公新書.
- 犬塚先(이누쓰카 스스무)·星直樹編著. 1999. 『日本の制度改革：その理念と新しいモデルの構築』. 東京：有信堂.
- 岩井奉信(이와이 토모아키). 1988. 『立法過程』. 東京：東京大学出版会.
- 岩井奉信(이와이 토모아키)·曾根泰教(소네 야스노리). 1988. 「政策過程における議会の役割」. 日本政治学会編『政治過程と議会の機能』. 東京：岩波書店.
- 大嶽秀夫(오타케 히데오). 1999. 『日本政治の対立軸』. 東京：中公新書.
- 大山礼子(오야마 레이코). 1999. 「参議院改革と政党政治」. 『レヴェイ

- アサン25号』。東京：木鐸社。
- 加藤秀治郎(카토 슈지로). 2003. 『日本の選挙』。東京：中公新書。
- . 2002. 『「憲法改革」の政治学』。東京：一藝社
- 蒲島郁夫(카바시마 이쿠오)・竹中佳彦(타케ナカ). 1996. 『現代日本人のイデオロギー』。東京：東京大学出版会。
- 川人貞史(카와토 사다후미). 2005. 『日本の国会制度と政党政治』。東京：東京大学出版会。
- 小林直樹(코바야시 나오키). 1984. 『立法学研究 理論と動態』。東京：三省堂。
- 佐藤道夫(さとう みちお). 2007. 『「参議院」はいまだ「良識の府」に非ず!』。東京：リベラルタイム出版社。
- 塩田潮(시오타 우시오). 2007. 『民主党の研究』。東京：平凡社新書。
- 衆議院・参議院編. 1990. 『議会制度百年史 議会制度編』。東京：大蔵省印刷局。
- 竹中治堅(타케나카 하루타카). 2006. 『首相支配：日本政治の変貌』。東京：中公新書。
- 辻雅之(쓰지 마사ユキ). 2006. 『日本の政治がよくわかる本』。東京：秀和システム。
- 中野実(なかの み노루). 1992. 『現代日本の政治過程』。東京：東京大学出版会。
- 中山茂(なかやま しげる). 1980. 『参議院無用論』。東京：大陸書房。
- 福岡政行(福岡まさユキ). 2001. 『日本の選挙』。東京：早稲田大学出版会。
- 福元健太郎(ふくもと けんたろ). 2000. 『日本の国会政治：全政府立法の分析』。東京：東京大学出版会。
- 堀江湛(ほりえ つかし)・笠原英彦(さがわら ひでひこ). 1995. 『国会改革の政治学』。東京：PHP研究所。
- 増山幹高(ますやま みきたか). 2003. 『議会制度と日本政治：議事運営の計量政治学』。東京：木鐸社。
- 待鳥聡史(まちどり さとし). 2008. 「多数主義時代の二院制を再考する：日本政治は参議院どう向き合うか」。『論座』2008年1月号。東京：朝日新聞社。

- 水崎節文(미즈사키 토키후미)·森裕城(모리 히로키). 2007. 『総選挙の得票分析 1958-2005』. 東京: 木鐸社.
- 向大野新治(무코오노 신지). 2002. 『衆議院』. 東京: 東信堂.
- 山口二郎(야마구치 지로). 2004. 『戦後政治の崩壊: デモクラシーはどこへゆくのか』. 東京: 岩波新書.
- Anthony Downs 저·古田精司(후루타 세이지) 역. 1980. 『民主主義の経済理論』. 東京: 成分堂.
- Gallagher, Michael 저·岡田晃枝(오카다 테루에) 역. 2001. 「一九九八年参議院議員選挙の比較分析」. 『レヴァイアサン』제29호. 東京: 木鐸社.
- Ramsyer, Mark and Frances Rosenbluth著·加藤寛(카토 히로시)감역. 1995. 『日本政治の経済学: 政権政党の合理的選択』. 東京: 弘文堂.
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: 1999. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven & London: Yale University Press.
- Baerwald, Hans H., 1974. *"Japanese Parliament: An Introduction"*. London: Cambridge University Press.
- Brondel, Jean. 1969-1970. *"Legislative Behavior: Some Steps toward a Cross-National Measurement,"* Government and Opposition.
- Johnson, Chalmers. 1982. *"MITI and the Japanese Economic Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975"*. Stanford: Stanford University Press.
- Krauss, Ellis. 1984. *"Conflict in the Diet: Toward Conflict Management in Parliamentary Politics."* in *Conflict in Japan*, ed. Ellis Krauss, Thomas Rohlen and Patricia Steinhoff, 243-293. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Maurice Duverger. 1954. *Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State*. New York : Wiley.
- Mike Mochizuki. 1982. *"Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: the Role of Parties and the National Diet"*. Ph.D. Dissertation, Harvard University.
- Pempel, T. J. 1974. *"The Bureaucratization of Policymaking in Postwar*

*Japan*". American Journal of Political Science 18: 647-664.

참고 사이트

読売新聞(요미우리신문) <http://www.yomiuri.co.jp>(검색일: 2007. 07. 01-2008. 05. 10)

朝日新聞(아사히신문) <http://www.asahi.com>(검색일: 2007. 07. 01-2008. 05. 10)

産経新聞(산케이신문) <http://sankei.jp.msn.com>(검색일: 2007. 07. 01-2008. 05. 10)

毎日新聞(마이니치신문) <http://mainichi.jp/select>(검색일: 2007. 07. 01-2008. 05. 10)

日本経済新聞(니혼게이지신문) <http://www.nikkei.co.jp>(검색일: 2007. 07. 01-2008. 05. 10)

東京新聞(도쿄신문) <http://www.tokyo-np.co.jp>(검색일: 2007. 08. 11)

## The Changes of the Japanese House of the Councilors

KIM Chul-Soo

Ph. D,

Department of political science and diplomacy, Sogang University

One of the aims of this study is to point out the fact that the victory of the Democratic Party of Japan (DPJ) in the 2007 election of the House of the Councilors further promoted the bi-party political structure between the LDP (Liberal Democratic Party) and the DPJ. To this end, the paper deals with a few cases to illustrate the changes of the Japanese politics since the election, in an effort to look into its political implications and the perspective it offers. The election result in 2007 served as an occasion to bring the opposition to the center stage in political and academic terms alike, although they had not been regarded as a significant player in the Japanese politics until that time. The limelight was cast because the potentials of the political power of the House of Councilors was brought into reality thanks to the fact that one of the opposition parties, DPJ, took up the majority. Notwithstanding the fact that the Upper House is vested with the function to oversee the administration and the Lower House, its constitutional power has not been effectively utilized from the advent of the 1955 system to 2007 because only one party has been selected as the majority in both chambers of the Japanese parliament during this whole period.

If the Upper House is to be able to carry out its function in the real politics, the ruling party and one of the oppositions need to take up the majority in each house, which indeed took place in the aforementioned 2007 election. The result was a political effect similar to the divided government under a presidential system. In other words, political stalemates began to be witnessed when policies and bills put forward by the government or the ruling party bumped into the opposition by the DPJ, the majority party of the House of Councilors.

The key assertion of this paper is therefore that, as the DPJ is securing a stronghold for a power takeover based on its legislative activities with the Upper House serving as the stage, it can be said that a bipartisan system enabling two major parties handing over power among them is taking root in Japan.

**Key Words :** Japanese politics, parliamentary cabinet system, bicameral system, House of Councilors, House of Representatives, DPJ: the Democratic Party of Japan, LDP: the Liberal Democratic Party, divided government