



정치개혁, 그 후

정치인이 세 명이 모이면 파벌이 생긴다는 속담이 있는 것처럼 정치는 편짜기와 분열의 연속이다. 법안을 통과시키기 위해서, 혹은 선거에서 당선되기 위해서, ‘내 편’을 얼마나 더 만들 수 있는지에 정당과 정치인의 생존이 달려있다. 문제는 ‘내 편’을 어떻게 만들 것인가이다. 의회나 투표소에서 한 표를 얻기 위해서 정당들은 어떤 후보에게 공천을 주며 후보들은 어떤 정책을 내세우며 지지를 호소할까. 그것이 나라가 가야 할 길에 대한 장대한 이상이나 이념이면 다행이지만 현실 세계에서는 그러지 못한다는 것을 모두가 알고 있을 것이다.

전후 일본 정치는 이른바 포크배럴(pork barrel), 즉 이익유도형 정치로 평가받아 왔다. 정당들이 정책이나 이념의 경쟁을 토대로 지지자들의 표를 확보하기보다 정당과 개인 정치인이 지지세력과 본인의 지역구에 얼마나 많은 실질적인 이익을 가져올 수 있는지가 핵심 승인이 되는 정치를 말한다. 농촌지역 출신이면 농산물의 보호 정책, 혹은 도로 정비사업 등이 필수적이고 중견 도시가 있는 지역구에서 선거를 뛰는 후보들은 고속열차가 도시를 통과하게끔 노력할 것이다. 여러 정책이 있겠지만 이러한 이익유도형 정치가 먹히려면 정권의 안전성이 중요한 요소가 된다. 만약 도로를 만들겠다는 후보를 열심히 응원해 당선시켜도 그 인물이 다음 선거에서 낙선하거나 소속 정당이 집권에 실패하면 약속한 ‘대가’를 못 받을 수 있기 때문이다. 도로는 하루아침에 완성되기 어렵고 농산물 보호 정책도 지속성이 무엇보다 중요하기 때문이다.

이익유도형 정치, ‘돈이 드는’ 정치에 비판적인 시각은 적지 않았으나 결국 경제가 무너지기 시작해야 정치개혁에 대한 진지한 논의가 시작되었다. 1993년에 자민당이 처음으로 실각하고 비(非)자민 정당들에 의한 연립정권이 출범하였다. 무려 8개의 정당이 ‘정치개혁’이란 추상적 목표를 구체화하기 위해 모였는데 ‘정치개혁’은 곧바로 ‘선거제도 개혁’으로 통역되었다. 선거개혁안을 골자로 한 정치개혁안이 통과되자 비자민 연립정권은 11개월 만에

끝장을 보았고 사회당과 손을 잡은 자민당이 연립여당으로 복귀하게 되었으나 자민당은 이제 새로운 선거제도 아래에서 선거에 이겨야만 하였다.

선거제도 개혁의 요점은 종래의 대선거구제, 비이양식 단기투표제를 폐지하고 소선거구제도와 비례대표제 병립제를 도입하는 것이었다. 비이양식 단기투표제에서는 같은 선거구에서 자민당 후보가 두 명 이상 뛰기 때문에 같은 정당에 소속하는 후보들끼리 경쟁하게 되어 이것이 바로 선거에서 정당이 제공하는 정책 프로그램보다 정치인 개인의 자원이 더 힘을 발하는 원인이 되었다는 비판이 있었기 때문이다. 반면 소선거구제도 중심적 선거제도는 선거구에서 한 명의 후보를 선출하기 때문에 유권자들이 개인 후보의 능력보다 그가 대표하는 정당이 제공하는 정책이나 이념적 입지를 고려하게 된다는 제도론적 예측이 있었다. 쉽게 말해 선거제도 개혁의 핵심 목표는 개인후보 중심적 선거로부터의 탈각과 정당과 정책 중심적 경쟁의 형성이었다.

취지는 좋으나 인간의 예측 능력에는 늘 한계가 있다. 문제는 문제의 핵심을 잘못 인식하면서 시작된다. 정치개혁을 외치던 ‘개혁론자’들은 ‘돈이 드는’ 정치의 원인으로 선거제도의 문제점을 지적했다. 그런데 전후 일본 정치의 문제점이 ‘금권(金權)정치’의 정착이었다면 사실상 바뀌어야 하는 것은 자민당의 일당우위체제(一黨優位體制)였을 것이다. 1955년부터 1993년까지 자민당이 전후 일본 정치의 모든 자원을 무려 38년간 독점했기 때문에 이익유도형 정치가 형성된 것이고 선거제도 때문에 이익유도형 정치가 만연했다고 보는 것은 빗나간 비평이지 않을까. 즉 자민당을 대체할 정치세력의 부재라는 문제를 선거제도의 문제로 논점을 돌린 것이다.

고도성장기에는 일본인 대부분이 자민당 정치에 만족을 느꼈을지도 모른다. 그러나 1990년도 이후에는 그렇지 않았다. 실제로 1993년에 들어선 비자민 세력에 의한 연립정권이나 2009년 정권교체에 성공한 민주당 정권의 탄생은 일본 유권자들이 ‘자민당이 아닌’ 누군가가 이끄는 정치를 마주할 준비가 있다는 사실을 보여주었다. NHK 조사에 의하면 자민당에 대한 정당지지율은 40% 정도에 머문 지 오래다. 반면 ‘지지하는 정당이 없다’라고 대답한 유권자들은 오랫동안 40% 수준을 유지하고 있다.

결과론이지만 부패를 없애고 건전한 정당 간 경쟁을 현상시키려던 선거제도 개혁은 자민당 독주체제에 종지부를 찍지 못했다. 2009년부터 3년간 민주당에 정권을 빼앗기긴 했으나 2012년부터 현재까지 자민당은 국정선거에서 압도적인 세력을 유지하는데 성공하였다. 가장 큰 요인은 공명당과의 선거협력으로 인한 득표수 증폭이지만 야당의 분열도 일조하였다. 민주당이 압승한 2009년 총선 결과는 야권 세력이 통합할 경우 자민당과 공명당의 견고한 지지층을 충분히 꺾을 수 있다는 점을 보여주었다. 그런데 2012년 이후 야권 세력은 분열의 일도를 걸었고 소선거구에서는 서너 명의 후보들이 난립하는 풍경을 흔히 보게 된다. 다시 말해 소선거구제도에서는 2명의 유효 후보가 경쟁하게 된다는 이론적 예측이 불발했다는 것이다.

동시에 소선거구제도 도입으로 일본에 양당체제가 정착할 것이라는 예측도 빗나갔다. 양당체제란 영국 의회의 웨스트민스터 체제를 모델로 건전한 민주주의 시스템 운영에는 정권교체가 가능한 제도 마련이 필수적이라는 인식하에 ‘이상적’인 정당 시스템이라 여겨졌다. 1990년대 일본의 정치개혁 흐름에서도 자민당을 포함한 정당들이 양당체제 도입이 시급하다는 인식을 공유했다. 정권교체가 가능한 정당 시스템, 또한 양당체제 부각이라는 과제는 민주당 정권 탄생 당시 성사되었다고 평가하는 언론, 학자가 많았다. 그러나 2012년 이

후 민주당 분열과 더불어 오사카 유신회, 차세대당, 모두의당, 국민민주당 등 수많은 제3의 세력들이 잇따라 등장하면서 야권의 분열은 심화된 반면 공명당과의 연합을 굳게 유지해 온 자민당은 유유히 정권운영에 매진하며 장기화된 제2 아베정권 시기에는 새로운 독주체제를 형성해 나갔다.

여기서도 ‘양당체제의 정착’이라는 요점을 벗어난 정치적 레토릭이 문제의 핵심이었을지도 모른다. 민주적 통치, 정권의 책임성 유지를 위해 정권교체가 비교적 자주 일어난다는 점이 양당체제의 최대의 장점이지만 거꾸로 양당체제는 매우 불안정하다. 특히 최근 많은 민주주의 사회에서 ‘무당파’가 꾸준히 늘어나면서 정당들이 지지 확보에 어려움을 겪고 있다. 좌파-우파, 진보-보수 등 기존의 이념적 틀에 속하지 않고 특정 정당을 지지하지 않는 이들의 표가 선거 승리에 필수 요건이기에 정당들은 모든 자원을 동원해 지지를 호소한다. 그런데 이들은 기존의 지지기반과 달리 실질적인 네트워크에 속하지 않기 때문에 간접적인 접근, 즉 ‘인식적 동원’(cognitive mobilization)에 기댈 수밖에 없다. 소선거구제도 도입 후 공명당과의 연합으로 비교적 안정적인 정권 운영의 틀을 잡은 고이즈미 정권을 시발점으로 자민당의 ‘보수화’가 가속되고 국가주의적 이념이 정당 간 경쟁에 등장한 것도 정치인 개인의 취향이 반영된 결과라기보다 무당파를 향한 인식적 접근의 하나로 해석할 필요가 있다.

무엇보다 양당체제의 최대의 단점은 다양성을 흡수하지 못하는 점일 것이다. 보통 양당체제에서 유권자에게는 A 혹은 B란 두 가지 선택지만이 제공되므로 유권자들은 상세한 정책 하나하나를 따지기보다 정당의 아주 기초적이지 상대적인 위치를 고려하게 된다. 큰 정부를 지향할 것인지, 작은 정부로서 신자유주의 정책을 선택할 것인지. 한미일 협력을 근간으로 대외정책을 꾸며나갈 것인지, 혹은 남북대화애 중점을 둘 것인지. 이러한 ‘큰 질문’의 중요성은 의심의 여지가 없지만 동시에 ‘진부한’ 질문이기도 하다. 일본뿐만 아니라 전 세계적으로 일반 유권자의 관심사는 다양해지고 있다. 환경문제, 이민정책, 성적소수자 인권 문제 등 수없이 많은 현안이 부상하고 있다. 여기에 기득권 정치에 대한 불신, ‘그놈이 그놈이다.’라는 시니시즘의 만연까지 더해져 유권자들은 ‘새로운 정치’를 갈망하고 있다.

이러한 ‘오래된 정치’의 침체가 초래한 부작용이 바로 포퓰리즘이고 일본 역시 그 흐름에서 벗어나지 못한 부분이 있다. 민주당 분열 이후 과거 민주당을 지지한 유권자들이 자민당-공명당 지지에 돌아서지 않고 제3당들에 힘을 실어준 것도 바로 기존 정치에 대한 비판, 나아가 일본 사회가 내포하는 다양성의 표출이라고 할 수 있을 것이다. 오사카 유신회를 비롯한 지역정당들이 국정 의회까지 진출하면서 세력을 확대하고 있는 사례는 ‘우리들과 그들’(Us and Them)이라는 틀 안에서 지방정치의 기득권 세력(=오사카 자민당과 이익단체)을 비판하고 ‘개혁’을 외치며 지지를 얻고 있다는 점에서 전형적인 포퓰리즘 정치라고 할 수 있다. 이밖에도 2019년 참의원선거 당시 큰 화제를 모은 ‘NHK로부터 자국민을 지키는 당’(통칭 N국당)이 그 이름대로 NHK를 시청하지 않은 국민은 수신료를 낼 필요가 없다는 주장만을 내세워 선거에 임했는데, 쟁점의 시시함, 당수의 독특한 (비정치적인) 어법과 말투에도 불구하고 98만8000표를 득표하였고 당수가 참의원 의원으로 선출되기까지 한 것이다.

다양성의 표출이란 측면에서도 우려스러운 사례는 일본제일당(日本第一黨) 대표로 2020년 도쿄 도지사 선거에 출마한 사쿠라이 마코토 전 재특회(在特會) 회장이다. 그의 혐한 사상, 재일한국/조선인을 향한 공격적인 시위 행위에 대해서는 이미 널리 알려졌으나 사쿠라이의 ‘사고’가 일본 사회에서 어느 정도 허용되고 내면화되고 있는지 불확실한 부분

이 없지 않았다. 지난 도지사 선거에서 사쿠라이는 2.92%의 득표율로 18만 표를 얻었는데 이는 도쿄도의 전 유권자의 1.5%에 달하는 수치이다. 이 수치가 높다고 여겨질지, 의외로 낮다고 생각이 될지 판단은 갈라지겠지만 이러한 흐름은 기존의 정당들이 어떻게 보면 금기시하거나 중요성을 인지하지 못했던 이슈들이 수면 위로 올라와 있다는 것을 현저하게 보여준다. 일본회의나 보수우파 단체처럼 기존 정당의 네트워크에 흡수되어 실체를 파악하기 어려운 ‘세력들’과 달리 스스로가 선거에 출마하여 소리를 높여 여론에 호소한다는 점에서 새로운 변화이기도 하다.

신기한 것은 이러한 일본 사회의 (좋은 안 좋은) ‘다양성’의 표출이 곧바로 야당의 분열로 직결되고 있다는 점이다. 정권 운영의 책임자인 만큼 사회의 변화를 반영해야만 하는 여당은 다양성의 정반대의 길을 가고 있는 듯 보이지만 별 힘이 없는 야권이 새로운 플레이어들의 등장으로 세력다툼이 심화되고 있다는 점이 아이로니컬하다. 정계를 뒤엎은 90년대 정치개혁의 핵심은 바로 야권 통합을 성사시키고 자민당의 경쟁자를 만드는 것이었다는데 말이다.

이익유도형 정치와 금권정치는 (대부분) 사라졌지만 대신 부각한 국가주의, 포퓰리즘, 그리고 야권의 분열은 일본 정치의 새로운 증상으로 정착되어 가고 있다. 그래도 이러한 변화 역시 선거제도 개혁만이 그 원인이 아닐 것이다. 오히려 정치개혁의 실패를 통해 인공적인 제도 조작은 결코 예측했던 결과를 가져오지 않는다는 교훈을 얻게 된다.

편짜기에 성공한 자민당과 분열의 악순환에 발목을 잡힌 야권. 승부의 결과는 명약관화이지만 이 판을 흔들 수 있는 유일한 변수는 일본 유권자들의 시니시즘 속에 엮여 보이는 품위와 견식일 것이다.



손석의

서울대 일본연구소 HK연구교수

“

〈관정일본리뷰〉는 일본이슈 및 한일현안에 대한 전문가 칼럼을 발신하고, 미래지향적인 소통의 장을 열고자 합니다. 서울대일본연구소가 기획하고 관정이종환교육재단이 후원하고 있습니다.

”

※ 필진의 글은 일본연구소의 공식 입장과는 무관합니다.