

「55년체제」 붕괴 후의 일본 정치**

李貞滿*

未知와의 遭遇

자민당과 사회당을 주축으로 한 「55년체제」는 이번 총선거로 일단 종지부를 찍었으나 아직 새로운 정치 구조는 보이지 않고 있다. 변화에의 기대와 혼미에 대한 불안이 미묘하게 교차하고 있는 가운데, 새로운 시스템의 모색이 계속되고 있다.

首相에게 단념을

“이번 선거의 당선 사례부터가 다음 선거전의 시작이라고 생각하고 있다”. 民社黨의 米澤(요네자와) 서기장은 19일 텔레비전 인터뷰에서 현재의 심경을 이렇게 표시했다. 「55년체제」가 붕괴된 이번 총선거로 정계 재편이 일단락되었다고는 볼 수 없다. “승부는 다음 선거로 판가름 난다”는 생각에는 각 정당이 함께하고 있다.

자민당은 宮澤(미야자와) 수상에게 빨리 수상직을 단념하라고 재촉했다. 선거 종반전까지 연임 의지를 내비치었던 수상도 지금은 “정권에 연연하지 않는 심경”이라고, 측근은 전한다.

그러나 수상은 19일 점심, 수상 관저에 나타난 자민당의 梶山(가치야마) 간사장에게 이

렇게 말했다. “나의 책임을 진지하게 생각하고 있다. 당의 결속을 제일로 생각하지 않으면 안된다. 즉시 사의를 표명하면 혼란만 초래하는 결과가 되고 말 것이다”.

수상은 왜 그 자리에서 즉시 사의 표명을 하지 않았는가? 당내에는 수상의 이러한 애매한 자세에 대해 불만을 제기하고 있다. 그러나 수상의 흉중에는 “여기서 혼란을 초래하여 당을 재분열하는 것만은 피해야 한다”고 생각하고 있는 듯하다. 그래서 수상이나 당 집행간부들은 당의 결속을 열심히 강조하고 있다.

수상이 19일 기자회견에서 “외부로부터의 어떠한 영향을 받아서도 안된다. 그것이 중요하다”라고 한 말은 왜 결속이 중요한 것인가를 잘 말해주고 있다. 수상은 「일반론」이라고 말했지만 「외부로부터의 영향」이 新生黨이나 日本新黨의 개입을 지칭하고 있는 것은 자명한 일이다. 兩黨이 당내의 개혁추진파에 손을 내밀어 재분열을 유도하는 것을 그대로 방치할 수 없다는 결의를 수상은 그렇게 표현한 것이다.

자민당은 금후, 日本新黨이나 新黨사끼가케(先驅) 등에게 연립을 타진할 것으로 보이지

* 주임연구원, 서울대 행정학 석사, 정책학 전공

**이 글은 93년 7월 20, 21, 22일 「日本經濟新聞」에 연재된 기사를 발췌 번역·요약한 것이다.

만 “기대는 하지만 가능성은 없다”라고 판단하고 있다. 어렵지만 결속하여 소수여당으로나마 정권을 유지하고 있으면 다음 총선거에서 이번의 36명에 달하는 次點 候補를 밀어 다시 단독 과반수를 확보하는 것도 불가능한 일이 아니다라는 「꿈」을 갖고 있다. 그를 위해서는 포스트 宮澤이 누구이든 당내 결속이 무엇보다 중요하다고 생각하고 있다.

다음 선거에서는 원상 복귀를

이번 선거에서 차점 낙선자가 37명에 이른 사회당도 같은 생각을 하고 있는 것 같다. 집행부는 어디까지나 非自民 연립 정권 협의를 계속할 자세이지만, 비자민 연립 정권의 中核을 차지하기 위해서는 자파의 세력 확대는 불가결한 것이다. 간부들 가운데는 “차점 낙선자들이 많아 다음 선거에서는 종전의 의석수를 회복할 수 있을 것이다”고 말하는 사람도 있다.

日本新黨의 細川(호소카와) 대표는 선거기간중 「조기 총선거론」을 제시했다. 정치개혁으로 선거제도를 고친 상태에서 총선거를 치루고 난뒤, 신당사카가케와 공동으로 전선거구에 후보자를 옹립, 95년의 衆議院·參議院 동시선거까지의 선거에서 정권 획득에 필요한 수를 얻자는 것이 細川 전략이었다.

이런 측면에서 보면, 이번의 연립정권 구상과는 일정한 거리를 두고 영향력을 행사하려는 전략은 그 나름대로 설득력이 있다. 「제3의 길」에서 정치개혁 등에 관해 구체적인 제언을 하고 自民, 非自民 쌍방에 공격을 가해가면 신당으로서의 독자성은 지킬 수 있기 때문이다. 「暫定政權」이라는 차기 정권에 연

루되기보다는 차기 총선거를 목표로 한 활동에 전념하는 것이 양당의 입장에서는 무난한 선택일 것이다.

일본신당과 사카가케가 이러한 전략을 밀고 나가면 사회당의 참패로 비자민 정권이 탄생하는 것은 어려울 것이다. 다만 신생당에는 최후의 수단으로서 일본신당의 細川 대표를 특별국회에서 수상 후보로 내세우는 案도 갖고 있어, 비자민 연립 정권을 둘러싼 움직임에는 아직 유동적인 요소가 많다. 22일 金丸 前自民黨 副總裁 탈세 사건의 공판도 한번으로 작용할 것으로 보여, 어떻게 정국이 흘러갈지 아직 전망하기 어렵다.

선거제도 개혁 공세

특히 新生黨이나 公明黨은 정권 획득의 수단으로서 금후도 선거제도 개혁으로 공세를 취해갈 것은 분명하다. 선거제도 개혁에는 일본신당, 사카가케도 그들과 함께 일치된 행동을 할 가능성이 많다. 선거제도 개혁을 주요 쟁점으로 하여 자민당 재분열을 유도하고자 하는 점에서는 공통적이기 때문이다.

그러나 각 黨이 빠르면 1년 이내에도 있을 수 있는 차기 총선거를 염두에 두고 선거제도 개혁 전략을 구사하면 할 수록 자민이든 비자민이든 「포스트 宮澤」 정권은 잠정적인 성격이 강해져 정치의 안정은 멀어질 것이다. 이렇게 되면 국민은 안정을 회구하게 될 것이고 그만큼 「55년체제」로 환원할 가능성은 크질 수 있을 것이라는 분석도 있다. 어쨌든 일본 정치의 흐름은 조금씩 변하기 시작했고, 각당은 자민당이라는 거인이 쓰러진 미지의

세계와 조우하게 될 것이다.

정책 결정의 변화

主計局의 걱정

“자민당 단독정권이 아니더라도 일본의 대외정책 등에는 극적 변화가 일어나지 않을 것이다”. 동경의 駐日 美大使館은 18일의 총선거 직전, 이러한 보고를 워싱턴에 보내고 있었다. 동대사관은 독자적인 정보망을 통해 「자민당 220석 선, 사회당 70석 선」이라는 정확한 선거 결과를 예측하고 있었다고 전해진다.

자민당 1당 지배 시대와 다르게 주로 국회에서 복잡한 과정을 거쳐 정책이 결정될 것이라고 동대사관의 정보통은 분석했다.

한편, 국내에서도 人藏省이 정보를 수집한 결과, “자민당 단독 소수여당”이 될 공산이 클 것으로 보고 있다. 동성은 「각당의 공약」이라는 제목의 일람표도 작성하였다. 재정, 세제, 지방 분권 등의 공약 내용이 자세하게 적혀져 있어, 자민당이 어떤 특정의 당과 제휴할 경우, 어떠한 정책이 부상할 것인가를 일목요연하게 알 수 있다.

그러나 「55년체제」가 붕괴된 지금, 이미 與黨이 역전되어 있는 참의원에 이어 중의원도 다당화 시대에 돌입하게 되었다. 신정권은 필연적으로 연립의 형태를 띠게 된다. 政府・自民黨이 일체가 된 지금까지의 정책 결정 시스템은 근본부터 변하지 않을 수 없을 것이다.

「政調」 스카우트

신정권이 우선 골몰하지 않으면 안될 정책

과제는 94년도 예산이다. 지난해까지 대장성은 7월말에 내년도 예산의 概算要求基準을 작성하는 과정에서 자민당과의 비공식 사전협의(네마와시)로서만도 충분했고, 야당에는 일체 사전 설명을 하지 않았다고 한다.

그러나 올해에는 비자민 연립정권이 탄생할 경우는 물론이고, 자민당을 핵으로하는 정권이라도 여기에 협력하는 정당에는 네마와시가 필요할 것이다. 대장성이 이러한 노력을 하지 않는 한, 개산요구기준의 閣議決定이나 연말의 예산 편성은 순조롭지 않을 것이고, 정부 예산안을 국회에 제출해도 무수정으로 통과될 공산은 없다.

“新生黨이 政調의 베트랑 정책 참모를 스카우트하려고 하고 있다”고 자민당 본부는 최근 긴장하고 있다.

보통 「政調」라고 불리는 자민당 政務調査會는 지금까지 대장성을 필두로 各省과 2인3각으로 일본 정책결정을 해왔다고 해도 과언이 아니다. 예산안이나 주요 법안은 정조의 사전 의결이 없으면 국회에 제출될 수 없는 구조였기 때문이다. 정책 참모는 국회의원이 아닌 당관료로 업계 단체나 관청 사이에서 미묘한 문제를 조정하는 데 탁월한 재주를 발휘해온 정책 전문가들이다. 자민당 정조에는 현재 33명의 참모가 있지만 新生黨의 간부와 가까웠던 몇명에게 스카우트의 손길이 뻗치고 있다고 한다.

현재 三塚(미쓰즈카) 정조회장이 거느리고 있는 정조에는 외교, 재정, 농림, 상공, 건설 등 17 개의 部會와 48 개의 조사회, 46 개의 특별위원회 등이 있다. 그중에서도 부회장이

나 조사회장은 특정의 분야에서 정책 결정에 강한 영향력을 갖는 「族議員」의 보스들이다.

그런데 건설족의 보스였던 金丸(카네마루) 전부총재의 체포로 족의원 정치에 대한 비판이 높아졌다. 게다가 자민당이 중의원에서 과반수 이하이므로 예산안이나 법안을 통과시키던 地盤이 무너진 꼴이다. 자민당이 정부에 대해 우위에 서는 「黨高政低」의 상징이었던 정조의 신통력은 급속히 취약해질지 모른다.

특히 비자민 연립 정권을 목표로하는 기성 야당의 정책 능력은 자민당에 비교하여 상대적으로 낮다. 그것은 각당의 정책 참모 진용에서 단적으로 나타나고 있다. 자민당 33명과 비교하여, 사회당은 최근 18명에서 증원하여 31명이고, 공명당은 19명, 민사당과 일본신당은 10명, 사민연은 3명에 지나지 않는다. 신생당과 신당사키가케는 현재 정책만을 담당하는 참모가 아예 없기 때문에 정책 참모 스카우트에 적극 나서고 있다.

海圖없는 航海 시작

衆參 兩院에는 帝國會議 이래 예산안이나 법안의 심의에 대한 事例를 모아둔 국회운영의 '바이블'이라 불리는 두꺼운 先例集이 있다. 그러나 지금부터는 그 선례집이 통용되기 어려운 시대를 맞고 있다.

복수의 黨이 동승하는 신정권이라는 배는 지금 해도를 갖지 않은 채 항해에 나서고 있다. 대장성은 이제까지 예산 편성 등을 할 때 원칙적으로 하나의 案만을 내놓았지만 이제부터는 몇 가지의 선택지를 정책 결정권자에 제시해야만 한다. 잘 운영만 되면 정책 결정

은 보다 민주적으로 될 가능성도 있다. 반면 기존 야당이 주장하여 온 대폭의 소득세 감면이나 복지정책 등을 재원의 보충없이 구체화하면, 재정 상태를 악화시키고 정책의 일관성마저 상실할지 모른다. 연립 시대의 개막은 각당에 정책에 관한 지식을 철저히 요구하고 있다.

前提가 무너진 財界의 곤혹

정례간담회를 연기

재계 수뇌와 자민당 수뇌와의 정례간담회가 연기되었다. "전에는 정치가 어떻게 될지 알 수 없었고, 지금은 시기가 안 좋다"라는 것이 平岩(히라이와) 經團連 회장이 밝힌 연기 이유이다.

경단연 회장, 일본상공회의소 회장 등 재계 4단체의 수뇌와 자민당 간사장, 정조회장 등 당 4역이 都内 호텔에서 식사를 함께 하면서 쌍방의 요망 사항을 교환하는 정례간담회는 한달에 1회 꼴로 열려, 상호 긴밀한 관계를 확인하는 場이었다. 그중에서도 총선거 후는 지체없이 열려, 자민당측은 물심양면으로 도와준 재계의 지원에 감사를 표시하고, 재계측은 자민당의 승리를 치켜주는 것이 지금까지의 통례였다.

그러나 이번은 다르다. 비자민 세력에 정권이 넘어갈지도 모르고 자민당이 계속 정권 내에 있더라도 연립 혹은 협력 관계에 있을 정당까지 초대해야 할지, 안해야 될지 재계의 입장에서 판단이 안서고 있다. 어쨌든 지금은 형세를 지켜볼 수밖에 없다는 것이 平岩 회

장의 판단이다.

재계는 물론 자민당 1당 지배를 전제로 행 동해 왔다. 경단연이 매년 130억 엔의 정치 자금을 회원 기업으로부터 반강제적으로 모 아 온 것도, 상공회의소가 「商工聯盟」이라는 정치 조직을 운영해온 것도 자민당 1당 지배 를 옹호하기 위한 것이었다. 그런데 바로 그 대전제가 무너졌다.

사회당은 곤란하다

이제는 사회당을 포함한 연립정권의 출현 마저 상정될 수 있는 정치 상황이다. “역시, 사회당이 들어간 정권은 곤란하다”(平岩 경단 연 회장)라는 반응은 경제계의 總意라고도 할 수 있다. 미일안보, 자위대, 원자력 발전에 대 해 부정적인 자세를 갖기 시작한 것 때문만 이 아니라 사회당은 사사건건 기업 비판의 태도를 취해 왔기 때문이다. 日經連 등 사회 당과 교류를 갖고 있는 경제단체도 있지만 집권당 이외의 정당과도 교류한다는 측면이 지 지원의 대상으로 보는 것은 아니다.

정권 담당자의 면면을 예측할 수 없는 것 이상으로 재계를 곤혹스럽게 하는 것은 어떠 한 정권이 되든 자민 1당 지배 시대와 같은 효율적인 정책결정이 이루어지 않을 것 같다는 점이다. “가을의 임시국회에서는 각 黨이 뒤섞여 정치개혁 논의에만 골몰할 것이다. 그 때까지 경기가 침체 국면을 못 벗어나더라도 추가 지원책의 논의 등은 실종되어 버릴 것 이다”라고 日商의 수뇌는 우려하고 있다.

경제계가 정치에 대해 기대하는 것은 항상 경기 확대와 통상 마찰의 완화이다. 그럼에도

불구하고 신생당, 일본신당, 신당사키가케라 는 보수 신당 세력까지 구조 개혁은 열심히 주창하면서도, 景氣 등 현실 과제는 뒤로 미 루는 듯한 자세를 취하고 있어 경제계의 초 조를 더욱 증폭시키고 있다.

헌금은 다양화

신당 세력과 어떤 관계를 맺어갈 것인가에 대해 아직 재계는 확정하지 않은 것 같다. 정 치 헌금을 어떻게 해야할지, 확실한 입장이 없다. 만약 非自民黨 정권이 탄생할 경우, 그 정권이 「생활자 우선」을 기치로 環境稅를 창 설하고 製造物 責任制를 도입하더라도 정권 을 공격하는 결단을 내리기는 어려울 것이다.

재계 헌금 흐름에도 변화가 있다. 재계 헌 금의 분류라고 할 수 있는 경단연 루트의 정 치 자금이 「政治力」을 잃어가고 있기 때문이 다. 소득세 감세나 地價稅의 감면 요구가 통 과하지 못한 데 대해 관련 업계 사이에는 “경단연에 맡겨서는 안된다”라는 불만이 강 하게 제기되고 있다. 개개의 업체가 각각의 요망에 따라 개개의 정당, 파벌, 정치인에게 직접 헌금하는 편이 효과적이라는 인식이 확산되고 있다. 일경연이나 경제동우회 등 경 단연 이외의 단체 수뇌가 「헌금의 다양화」를 말하기 시작한 것도 여기에 한 원인이 있다.

多黨化, 聯立이라는 변화는 정치자금 제도 가 지금과 같은 한, 헌금의 다양화를 가속화 시킬 전망이다. 그러나 이것은 동시에 정치를 더욱 혼란과 부패로 몰고갈 위험성을 내포하 고 있다. ♣