

## 일본 참의원 선거와 정당의 집표전략: 자민당 사례를 중심으로\*

이주경 | 부산대학교

### | 국문요약 |

지금까지 참의원 연구는 일본 정치과정에서 미치는 영향력이 한정적이라는 카본카피론이 정설로 자리매김한다. 이에 대해 본 연구는 정당-지지층 관계의 유동성과 정당 대응의 전략성을 단적으로 보여주는 사례로써 자민당 참의원 전국구(비례구)에 주목한다. 이 연구는 1956~2007년 일본 참의원 선거의 전국구(비례구)를 대상으로 유권자, 특히 지지층과의 관계 변화에 따른 자민당 집표전략을 분석한 것이다. 전국을 하나의 단위로 하는 대선거구제의 제약, 그리고 이익대표의 성격을 띠는 전국구(비례구) 참의원의 특징을 바탕으로, 자민당이 후견주의적 연계에 기초한 지지구조를 구축하고 조직적 집표를 동원하는 지지층 대응전략을 펼쳐왔음을 명확히 하였다.

지지층 집표 메커니즘에 대한 회의적인 반응은 이미 1970년대 중반 이후 지속되고 있다. 그러나 자민당의 경험적 대응사례를 보면, 후견주의적 연계에 중심을 두는 참의원의 역학과 맞물리면서 내연강화 전략 기초를 완전히 탈피하지는 못하였다. 따라서 후견주의적 연계를 완전히 배제하기 보다는, 연계방식의 강도를 점차 조절하면서 향후 이념적·정책적 연계와의 조합과 선택을 추진해 나아갈 것으로 예상된다.

주제어 | 정당-유권자 연계, 참의원선거, 자민당, 집표전략, 후견주의

\* 이 논문은 2012년 정부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다 (NRF-2012S1A5B5A07036665). 더불어 2014년 12월 현대일본학회 추계학술대회에서 발표한 연구 초안을 토대로 수정, 보완한 것이다. 토론을 맡아주신 고선규 교수님, 그리고 본 학회지 게재과정에서 심사를 맡아주신 세 분 심사위원님들의 유익한 학문적 조언에 감사드린다.

## I. 들어가며: 자민당 정치의 유동성과 참의원 선거

일본 정치, 특히 국내 정치과정은 변화했다는 인식이 지배적이다. 이러한 정치과정의 구조적 변화를 단적으로 나타내는 것이 자민당 일당우위체제의 와해이며, 1990년대의 정계재편 및 정치개혁이 이를 촉진하는 계기로 작용하였음은 주지의 사실이다. 하지만 유권자의 의식변화, 선거결과와 유동성, 이에 대한 개별정당의 대응 방식의 변화 등이 1990년대 이후에 나타나는 사례라고 규정하기는 어렵다. 60년간의 자민당 정치를 회고적으로 보더라도 유권자와의 관계는 끊임없이 변화해 왔기 때문이다. 그렇다면 왜 1990년대 이후 자민당-유권자 관계의 유동성과 불안정성이 더욱 부각되고, ‘변화’로 인식하는 것이 일반적인 견해가 되었는가? 60년간 이어진 자민당 정치를 파악하기 위해서는 어떠한 시각이 필요한가?

여기서 먼저 지적할 것은, 그동안 유권자와의 관계 변화에 직면한 자민당이 어떻게 대응해 왔는가에 대해서이다. 주지하듯이, 자민당은 정책과 예산 편성을 통한 독특한 득표 메커니즘을 구축함으로써 장기 집권이 가능하였다. 일반유권자를 대상으로 한 유연한 정책 대응과 예산 조치, 그리고 지지층을 대상으로 한 지속적인 편의 제공이라는 ‘양면 전략’이 바로 그것이다. 더불어 이러한 양면 전략은 양원제의 역학과 맞물려, 중의원 선거에서는 일반유권자 대응에, 참의원 선거에서는 지지층·지지단체 대응에 무게중심을 두는 유동적인 선거 전략을 양산하기도 하였다. 정권 획득 여부가 선거결과와 직결되는 중의원 선거의 경우, 해

---

\*\* 논문에 제시한 참의원 전국구(비례구) 선거 관련 가공자료는 아래의 데이터를 종합하여 필자가 작성한 것이다. 출처의 중복성과 복잡성을 고려하여, 본문에서는 출처는 생략한다. 1. 참의원 선거결과(득표율, 의석율) 및 후보자 득표수는 自治省選挙部編. 1990. 『参議院銀通常選挙の実績(1回—15回)』; 自由民主党編. 2006. 『自由民主党五十年史 資料編』 自由民主党; 총무성 선거관련 자료 사이트(総務省 : [http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/data/index.html#chapter2](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/index.html#chapter2))에 의거함. 2. 지지단체 관련 후보자는 『朝日新聞』(1956/06/24; 1959/05/19; 1962/06/17; 1965/07/03; 1968/07/06; 1971/06/26; 1974/07/06; 1977/06/19; 1980/06/01; 1983/06/05; 1986/07/05; 1989/07/06; 1992/07/09; 1995/07/07; 1998/06/26; 2001/07/28; 2004/07/10; 2007/07/13)에 게재된 참의원 선거 후보자 일람을 참고함. 3. 지지단체 업계별 분류 기준은 자민당기관지 『自由民主』 第2215号 (2006/01/24)에 게재된 표창우호단체(表彰友好団体)에 의거함.

당 정치이슈에 대한 대응과 정책변경을 통한 일반유권자 대응이 중요한 반면, 정권획득 여부와 직결되지 않는 가운데 일정한 선거주기를 갖는 참의원 선거는 일반유권자가 민감하게 반응하는 중요 정치이슈와 반드시 연동되는 것은 아니었기 때문이다. 실제 자민당의 참의원 득표결과는 비교적 완만한 형태의 변화 폭을 보여 왔다는 사실을 보더라도, 참의원 선거의 자민당 득표구조가 정치상황 변화에 민감한 중의원 선거결과와 불안정성과는 차별화된다.<sup>1)</sup>

이 때 주목할 것은, 지지층 및 지지단체를 대상으로 한 자민당의 집표전략이다. 자민당이 전국적 규모의 이익집단을 동원함으로써 참의원 선거에서 고정적인 지지를 조직화하는 데 성공했다는 사실은 널리 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 집중적인 연구는 축적된 바 없으며, 자민당의 집표전략 또는 이익단체의 정치화 과정분석에서 이를 증명하는 소재의 일부분으로 참의원 선거의 이익집단 후보 공천사례가 한정적으로 논의 되었다(田口 1969, 158-236; 広瀬 1985, 29-38). 현재, 참의원 선거와 정당의 집표전략과의 관련성에 관해서는 오쿠켄다로(奥健太郎)의 연구가 유일한 수준이다.<sup>2)</sup> 그의 연구에서 제기된 것처럼 참의원 선거, 특히 전국구 및 비례구의 집표전략이 자민당의 지지기반 동원전략의 전형이라는 점을 고려한다면 일본의 정치과정 속에서 지지기반 조직화의 한 축을 담당하는 참의원 선거전략 분석은 자민당의 지지기반 대응전략의 단면을 보여주는 작업이 된다. 더불어, 자민당 정권의 안정과 불안정을 좌우하는 한 축에 지지층을 대상으로 한 집표 메커니즘의 변화가 자리하고 있다는 점에서도, 자민당의 지지층 대응전략의 동태를 가늠하는 소재이다.

이와 같은 문제의식을 바탕으로, 이 연구는 일본 참의원 선거의 전국구(비례구)를 대상으로 지지층과의 관계 변화에 따른 자민당 집표전략을 분석하고자 한

1) 소비세 문제가 쟁점으로 떠오른 1989년 선거를 제외하면 1955년 결당 이래 1990년대 말까지 자민당은 참의원에서 제1당의 자리를 고수하였다.

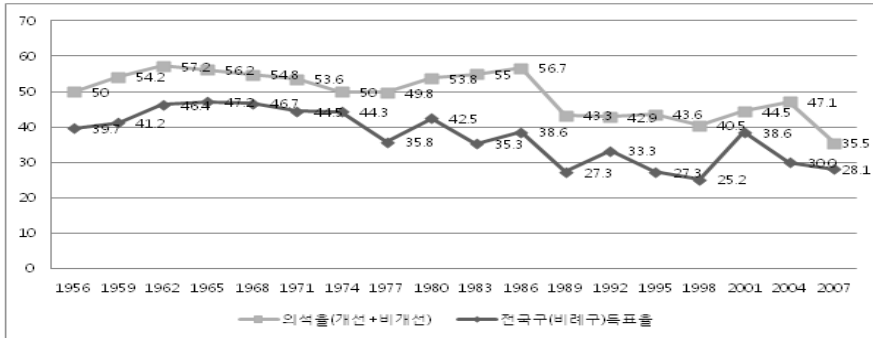
2) 오쿠는 일본유족회 사례를 통해 참의원 전국구 선거가 자민당의 지지단체 동원전략의 전형임을 실증함으로써, 일본의 정치과정 속에서 지지기반 조직화의 한 축을 담당하는 참의원 선거의 상징성을 학계에 제기하는 계기를 마련하였다(奥 2009). 한편, 논의를 정당연구 분야로 확대하면 참의원 의회사 연구(内田 1990), 자민당의 참의원 각료 포스트 연구(寺島 2001; 2002), 정치가 레벨의 참의원 연구(東大法 · 第5期 蒲島郁夫 編 2004; 2005), 비례구 제도과 참의원의 공천 상황 변화연구(Cox 2000) 등의 선행연구가 있다.

다. 전국을 하나의 단위로 하는 대선거구제의 제약, 그리고 이익대표의 성격을 띠는 전국구(비례구) 국회의원의 특징을 바탕으로, 자민당이 어떠한 방식으로 지지구조를 형성했는가? 60년간 지지층과의 관계 변화에 어떻게 대응해 왔는가? 각각의 대응은 어떠한 형태의 정당-유권자 연계로 귀결되었는가? 이 연구는 자민당이 지지층을 상대로 어떠한 집표전략을 펼쳤는지에 초점을 맞추어 이러한 질문들에 답하고자 한다. 더불어 비례구 선거제도의 도입과 운용 또한 시야에 넣어 제도 변경이 자민당 집표전략과 어떠한 연관을 가지는 것인지를 알아볼 것이다.

분석대상은 1996~2007년 자민당 정권에서 치러진 국회의원 선거 중 연속적인 지지하락이 나타난 시기이다. 이에 결당 이래 첫 국회의원 선거가 치러진 1956년부터 민주당 정권으로 교체된 2009년 이전에 치러진 2007년 국회의원 선거 중에서 자민당의 집표전략에 중요한 변화가 있었던 시기를 선별하고 해당시기의 자민당 집표전략을 파악하고자 한다. 집표전략의 변화를 파악하기 위해서는, ‘전략’이 변화한 시점이 언제이며, 각 시기에 어떠한 유형의 집표전략을 펼쳤는가, 또한 그 이유는 무엇인가에 대한 분석이 필요하기 때문이다. <그림 1>을 보면, 국회의원 전국구(비례구)에서 득표율의 추이는 1960년대까지 안정세를 보이다가 1970년대 중반에는 하락세를 보인다. 1974년과 77년 두 차례 선거에서 고전한 자민당은 1980년대 들어서면서 불안정한 상승과 하락을 반복하고 있다. 이후 1990년대에 들어서는 지속적인 하락세를 보이다가 2000년대에 와서는 2001년 선거에서 일시적으로 상승한 이후 하향화를 거듭한다. 의석 점유율 또한 1989년 선거를 기점으로 단독과반수를 차지하지 못하게 되었다는 점에서 1990년대 이후는 가장 눈에 띄는 분기점이라 할 수 있을 것이다. 따라서 결당초기에 어떠한 방식으로 지지층을 설정하고, 집표전략을 형성 했는가(자민당-지지층 연계의 초기치)에 대한 확인 작업을 선행한 후, 1974-77년, 1995~1998년, 2004~07년 선거에서 자민당이 어떠한 방식으로 득표 하락에 대처했는가를 살펴 볼 필요가 있다. 더불어 1981년과 2001년 두 번의 선거제도 변경은 자민당의 집표기능 하락에 대한 대응과 맞물려 있기도 하다. 이에 ①1956~59년 선거를 대상으로 초기치를 확인하고, ②1970년대 중반의 대응 ③비례구 선거제도(1981년 채택) 도입 과정, ④1990년대 중반의 대응 ⑤2000년대의 비구속 명부식 선거제도(2001년 채택) 도입 과정 및 2000년대 중반 이후의 대응 사례를 중심으로 지지층에 대한 자민당 집표전략

의 동태를 검토한다.

〈그림 1〉 자민당의 참의원 선거 결과 변천 추이(1956~2007년)



출처: 総務省『選挙関連資料 参議院議員選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調』(선거 각년)의 선거결과를 토대로 필자 작성.

구성은 다음과 같다. II 장에서는 정당의 집표전략을 설명하는 기존이론을 검토한 후, 그 대체모델로써 연계선택설(linkage choice theory)의 적용가능성을 타진한다. III 장과 IV 장에서는 해당 사례를 대상으로 자민당이 참의원에서 어떠한 대응을 펼쳤으며, 이것이 기존의 집표전략과 어떠한 연속성과 차별성을 가지는 것 인지를 살펴보고 자민당의 집표전략의 변화 여부를 검토한다. 우선 III 장에서는 결당초기 집표전략의 초기치를 검토한 후, 1970년대 중반 사례와 1982년 비례구 제도의 도입과정 및 그 운용을 살펴본다. 이어지는 IV 장에서는 1990년대 중반 사례와 2001년 비구속 명부제도의 도입과정 및 그 운용을 분석한다. V 장에서는 분석 결과를 토대로 자민당의 지지층 집표전략 향배에 대한 논의전개를 통해 일본 정치과정에서 자민당의 참의원 대응전략이 가지는 함의를 제시한다.

## II. 자민당-유권자 연계와 연계선택설의 적용가능성

일반적으로 정당의 지지구조는 크게 두 가지 논리에서 파생된다. 하나는 사적재(private goods)를 활용한 표와 이익의 교환을 중시하는 후견주의적 연계(clientelistic linkages)이며, 다른 하나는 이념화된 논리와 규율을 바탕으로 안보, 거시 경제 등의 공공재(public goods)를 활용한 간접적 교환을 중시하는 이념·(거시)정책적 연계(programmatic linkages)이다. 일반적으로 수혜자가 한정되는 정책, 예컨대 특정 산업에 대한 보조·지원금 및 투·융자 정책, 지역교부금, 공공사업 등은 전형적인 후견주의 연계에 해당한다. 반면, 수혜자가 배타적이지 않으며 국민 전체를 대상으로 하는 거시 정책은 이념적 규범적 색채를 띠는 이른바 이념·정책적 연계로 볼 수 있다.

일본 정치, 특히 자민당 정치는 전형적인 후견주의적 연계로 구분되어 왔다. 자민당 정부가 공공재원을 활용한 보상과 재배분 정책을 실시하는 가운데, 농업계와 건설업계로 대별되는 강력한 양대 후견주의 연계를 구축한 것은 잘 알려진 사실이다(Scheiner 2007, 277-278). 정당-유권자 연계 및 일본정치 관련 연구들을 일본 특유의 정치·경제 시스템, 또는 제도적 요인을 바탕으로 정당 후견주의 국가(party clientelistic state)이자 압도적인 직업 매개형 후견주의적 연계의 전형(business mediated clientelism)으로 규정한다(Curtis 1971; 1987 Richardson 1997; Pempel 1998; Kitschelt and Wilkinson 2007; Scheiner 2006).<sup>3)</sup> 이들이 공통적으로 일본 사례의 특수성에 주목한 것은 서구 사회를 모델로 한 기존의 정당-유권자 연계이론이 일본 사례와는 맞아 들어가지 않기 때문이다. 기존 연계이론에서는 정당이 지지를 구축하는 과정은 발전주의(developmentalism)적 시각에 기초를 두

3) 정치가와 유권자 간 개인적 연대와 물질적 편익의 제공 (Curtis 1971), 자민당을 지탱하는 지지구조로써 다양한 후견주의적 네트워크의 유지(Curtis 1987), 공공재원을 통한 충분한 보상의 정치(Pempel 1998), 후견주의적 연계를 규정하는 3요소인 조건부 직접교환, 예측 가능성, 모니터링을 모두 충족하는 일본 자민당의 사례(Kitschelt and Wilkinson 2007), 중앙집권화와 정당 간 경쟁 부재로 공고화된 자민당-유권자 간 연계(Schiner 2006) 등의 연구가 대표적이다.

고 있다. 그러나 경제성장과 정치발전 과정을 거치는 가운데 단계적으로 후견주의적 연계에서 이념·정책적 연계에 이행한다고 보는 기존이론을 통해서 일본 사례를 해명하기는 쉽지 않다.

여기에서 기존 이론에 대한 재고의 여지를 시사하는 분석시각이 바로 키첼트(Herbert Kitschelt)의 연계 선택설(linkage choice theory)이다. 비교정치의 맥락에서 각국의 정당-유권자 관계가 다양하게 나타나고 있는 현상에 주목하고 이를 개념화 한 키첼트의 주된 논지는 정당-유권자 연계 설정은 경제 성장과 정치 발전 과정을 거치는 가운데 단계적으로 변화하는 것이 아니라, 정치가들이 후견주의적 요소와 이념적·규범적 요소를 선택하고, 나아가 조합할 가능성이 있다는 것이다(Kitschelt 2007, 23). 즉 연계는 고정적인 것이 아니라, 양립이 가능하다는 것이다(Kitschelt 2000, 855-856). 또한 연계 설정에서는 정부의 경제 거버넌스 구조나 정치가 간의 경쟁 등 정당의 전략적 선택이 중요하게 작용한다.<sup>4)</sup>

이처럼 정당-유권자 관계를 규명하는 키첼트의 연계선택설은 정당(정치가)의 전략적 행동과 선택이 유권자와의 관계 설정을 좌우하는 중요한 요인임을 보여 주고 있다. 이 연구가 키첼트의 연계선택설에 주목하는 이유는 이른바 이익배분형 정치, 표와 이익의 교환 메커니즘에 의존해 왔다고 여겨지는 자민당 정치의 다양성을 합리적으로 설명하는 단서를 제공하기 때문이다. 키첼트는 정치가-유권자 관계는 시간적·공간적 유연성을 갖는 것이며, 관계 설정의 다양성을 파악하기 위해서는 정당의 내부과정에서 나타나는 전략성을 파악해야 한다고 주장한다(Kitschelt 1994, 93; 2000, 845-847). 바로 여기에 커다란 과제가 남겨져 있다. 만약 정치가의 전략적 행동이 후견주의적 요소와 이념·정책적 요소 사이에 존재하는 다양한 연계의 선택과 조합을 도출함으로써 자민당 대응력의 기반이 되었다고 한다면, 이러한 선택과 조합이 어떻게 형성되고, 어떻게 변화했는지를 검토할 필요가 있다.

만약 정당과 유권자 사이에 일정한 연계가 정착한 뒤, 이 구조가 선거승리를

4) 정당-유권자 관계 설정은 제도적 배치보다는 ①경제 자원의 규모, ②정치가 간 경쟁, ③정부의 경제 거버넌스 구조, ④정치 문화적 다양성이라는 네 가지 요소의 상호작용이 더욱 중요하게 작용한다(Kitschelt 2000, 49).

담보하지 못할 경우, 추론 가능한 정당(정치가)의 선택은 다음의 세 가지이다. 첫째, 일본의 사회당의 사례와 같이 지지층의 와해를 막기 위해 지지의 내연을 강화함으로써 기존의 연계를 고수하는 전략이다(선택지 1: 내연강화 전략). 둘째, 유럽의 사민주의 정당들이 선택한 제 3의 길의 사례처럼 고정지지층을 그대로 확보함과 동시에 지지의 외연을 확대하는 전략이다. 이 전략은 당의 이념 및 규범적 범주를 확대하여 유권자와의 관계를 재설정 한다는 점에서 이념·정책적 연계의 비중을 증가시키고, 나아가 새로운 연계구도의 이행을 가능하게 한다(선택지 2: 외연확대 전략). 마지막으로 기존 연계를 포기하고 다수의 대중에게 지지를 호소하는 방식이다. 개인적 자질 또는 단기적인 성과에 대한 평가를 통해 유권자와 직접적인 연계가 가능하다는 점에서 유효하지만, 연계방식을 구조화하기는 어렵다(선택지 3: 대중주의적 호소). 이러한 방식은 정치지도자 개인의 퍼포먼스에 의존한다는 점에서 카리스마적 연계(carismatic linkage)와 유사하다. 카리스마적 연계는 정당-유권자 간 연계가 구조화되지 못한 권위주의 국가 또는 권위주의적 신생민주국에서 나타나는 사례이다(Kitshcelt and Wilkinson 2007, 24).<sup>5)</sup> 앞으로 살펴볼 대응 사례가 어떠한 유형에 해당하는지를 알아보는 작업을 통해, 유동적인 자민당 - 유권자 관계의 향배에 대한 실마리를 찾고자 한다.

선택지	공략 집단	주요 전략	사 례
1. 내연강화 (intensive consolidation)	지지층	기존 연계 유지	일본 사회당
2. 외연확대 (extensive incorporation)	지지층+ 부동층	연계의 확대(이행)	영국 노동당
3. 대중주의적 호소 (populist tactic)	유권자 전체	다수 대중과 직접적 연계	(권위주의적)신생민주국

5) 따라서 신생민주국을 대상으로 한 카리스마적 연계를 일본의 사례에 적용할 경우에는 숙고의 여지가 있다.



### III. 일당우위체제기의 집표전략

#### 1. 전국구 집표전략 및 후견주의적 연계의 정착

결당초기 특정 집단과 자민당의 연계 구도를 바탕으로 직능대표제적 성격이 뚜렷한 전국구 집표전략의 초기치가 형성된다. 이후 자민당은 농업계, 상공·중소기업계, 의료·복지업계 등의 다양한 유권자 집단의 대표자를 압축 공천하는 전략을 통해 이들의 정치세력화를 돕고, 재정적 지원을 통해 지지층과의 연계를 강화하는 집표 메커니즘을 정착시킨다.

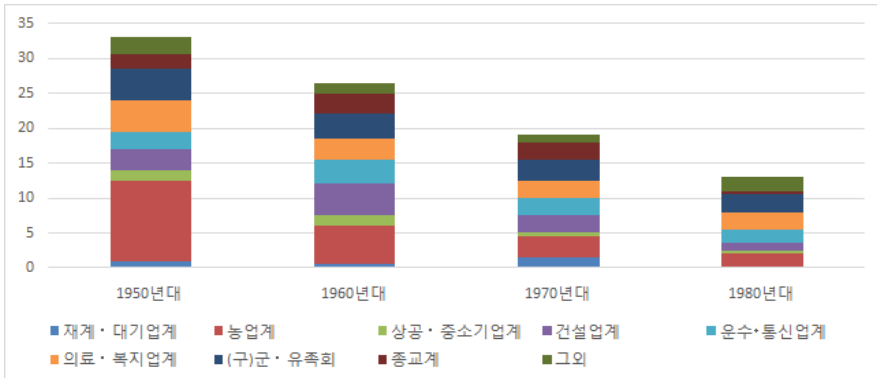
한 선거구에서 2~4인을 선출하는 중선거구제도로만 구성된 중의원 선거와는 달리, 참의원 선거는 중선거구제도와 더불어 전국을 단일 선거구로 하는 전국구 제도가 1977년까지 병용되었다. 이 전국구제도는 보수정당에게 난점으로 작용한다. 보수 정치가의 기반은 전통적인 지역사회의 인적 네트워크에 기초하므로, 사회당과 같이 노동자 집단을 매개로 한 전국적 네트워크를 구축하기가 어렵다. 전국적 네트워크의 부재를 메우기 위한 선거전략 중 가장 유효한 것이 바로 자유당식 대응이다. 자유당은 전국적 조직규모를 가진 집단 또는 강한 지역 네트워크를 보유한 대표자를 공천하는 방식으로 전국구 선거에서 조직표를 동원했는데, 이것이 참의원 전국구에서 약진의 요인이 된다.<sup>6)</sup> 자민당은 정부 여당의 조직력과 재원으로 조직적 한계를 극복한 자유당식 전략을 모델로 삼아 집표전략을 구상한다.

그렇다면 자민당은 어떠한 집단을 포섭했을까. <그림 2>는 역대 전국구 선거에서 자민당이 내세운 후보자 중 지지단체 관련 후보자를 업계별로 분류한 것이다. 여기서 세 가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 자민당이 공천한 후보자의 출신을 보면 압도적으로 직업 매개형이며, 각 직업군이 산발적, 병렬적으로 조합되

6) 1947년 제 2회 참의원 전국구에서 자유당이 약진할 수 있었던 첫 번째 요인은 고급관료 등 전국적 지지를 동원할 수 있는 후보자를 유입하고, 그 조직을 동원했다는 것이다. 두 번째 요인은 지부(支部)에서 해당지역 출신(지모토: 地元) 전국구 후보를 지원함으로써, 이들의 지방표 획득에 공헌한 것이다. 자유당은 이러한 두 가지 대응을 조합해서 전국구에 적응하였다. (奥 2007, 226-227; 245).

어 있다는 점에서 다원적이다. 이는 편익을 매개로 한 전형적인 후견주의적 연계의 특성을 보여준다. 단일정당으로 지지기반을 구축해 나아가는 과정에서 자민당이 가장 주력한 부분은 기존 보수계 정당들에게 우호적인 개별적 유권자집단을 범주화하고 이들을 선거과정에서 포섭해 나아가는 작업이다. 초기 일본의 정당정치에서 보수계 정치가의 지지기반은 지역 네트워크와 ‘편익’을 매개로 한 산업별 연계이다. 복수의 보수계 정당이 규합한 자민당은 결당 이후 첫 선거에서 엄격한 후보자 선별과정을 통해 특정 지지층을 공략하기보다는, 기존의 보수계 정치세력의 지지집단을 최대한 포괄하는 방식을 선택함으로써, 병렬적인 이해관계를 반영하는 후견주의적 연계 구조의 기반이 형성되었다.

〈그림 2〉 자민당 전국구 단체관련 후보자 수 및 업계별 분류



출처: 논문 서두 아래에 제시한 두 번째 각주(\*\*) 데이터에 기초하여 필자 작성.

둘째, 결당초기에 구성된 업종별 연계 패턴이 이후에도 지속되고 있다. 이러한 현상은 사회경제적 환경 변화 속에서도 자민당이 지지층과의 연계를 지속적으로 유지해 왔다는 것을 의미한다. 더불어 결당 초기에 형성된 지지층과의 후견주의적 연계구도가 지지기반 통합에 기여했다는 것을 방증한다. 사이너가 지적하듯이 일본의 중앙집권적 재정구조가 자민당의 후견주의적 연계를 돕는 역할을 한 것이 사실이다(Scheiner 2007, 288) 정부여당으로서 자민당이 공공재원을 독점하고 있었다는 점, 경제성장 또는 재원확충을 통해 각 업계에 대한 병렬적인 분배가 가능했다는 두 가지 요인이 작용하면서 자민당이 전략적으로 다양한 업계와

의 연계를 지속할 수 있었던 것이다.

셋째, 시기별로 각 업계의 대표화 수준은 달라지고 있다. 결당초기에는 농업계가 돌출된 데 반해, 시간이 흐를수록 각 업계별 대표자를 압축 공천하는 경향을 띠는 가운데, 특정 업계의 비중이 상대적으로 증가한 현상은 눈에 띄어 볼만하다. 만약 자민당이 특정집단에 대해 우선순위를 부여하고, 해당 지지층과의 관계를 유동적으로 조절했다면 그 이유는 무엇일까? 자민당 장기 정권이 유지될 수 있었던 근본적인 이유가 유동적인 정치 환경 속에서 유권자와 관계를 설정하고 지지를 조달하는 데 달려있는 것이라면, 앞으로 살펴볼 네 가지 대응 사례는 유동적인 자민당 - 유권자 관계의 향배에 대한 실마리를 제공하는 작업이 된다.

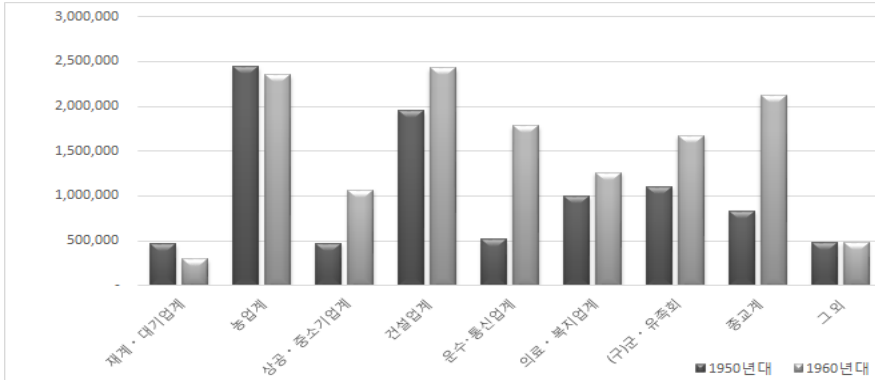
## 2. 1970년대 중반 중핵 지지층 치환을 통한 집표력 강화 전략

전국적 규모를 가진 지지단체의 집표력을 활용한 자민당의 참의원 집표 메커니즘이 안착한 가운데, 1970년대 중반에 접어들자 자민당의 과반수 획득이 어려울 수 있다는 예측이 나오기 시작하였다. 급격한 경제·산업 구조의 변화로 농업계를 중심으로 한 1차산업 종사자가 중핵에 위치한 자민당 지지층이 유권자의 다수를 점하지 못하게 되었기 때문이다. 특히 유권자 다수를 점하는 도시지역의 비조직화된 유권자를 어떻게 포섭할 것인가가 집표 확대를 위한 시급한 과제로 떠올랐다.

### 1) 건설업계, 운수·통신업계 연계의 강점

자민당은 어떠한 집단을 흡수하여 지지를 확장할 것인가, 흡수 가능한 유권자 집단은 어떠한 세력인가 등 집표전략을 부심하게 된다. 하지만 당시 자민당이 주목한 유권자 집단은 도시부 유권자는 아니었다. 1974년과 1977년 두 선거에서는 건설업계와 운수·통신업계와의 연계를 강화하는 움직임이 눈에 띄는데, 이는 두 업계를 중심으로 유권자 집단이 자민당의 새로운 중핵지지층으로 치환되었다는 것을 말해준다.

〈그림 3〉 자민당 득표수를 통해서 본 지지단체의 집표력 변화



출처: 논문 서두 아래에 제시한 두 번째 각주(\*\*) 데이터에 기초하여 필자 작성.

주: 그림에서 제시한 각 업계별 득표수는 1950년대(1956년과 1959년)와 1960년대(1962년과 1965년) 참의원 선거에서 자민당 공천 후보자 중 특정업계 출신자의 득표수의 평균치를 나타낸 것임.

건설업계와 운수·통신업계와의 연계 강화를 모색한 이유는 다음의 두 가지이다. 첫째, 두 집단의 집표력 상승이다. 1970년대 자민당의 중핵지지층 치환 전략은 역대 선거에서 특정 지지단체의 집표력이 점점 상승하는 현상을 감안한 전략이라 할 수 있다. <그림 3>은 1950년대와 60년대 참의원 전국구 선거에서 자민당의 단체관련 후보자가 획득한 표의 총합을 지지단체 분야별로 나누어서 살펴 본 것이다. 이 그림은 지난 선거에서 업계별 득표력에 변화가 나타나고 있었다는 사실을 잘 말해주고 있다. 결당 초기인 1950년대에는 농업계의 집표력이 두드러지게 강한 데 반해, 1960년대에는 건설업계와 운수·통신업계의 집표력 향상이 눈에 띈다. 1970년대 중반 이후 이들 두 업계와의 연계 강화를 중심에 둔 자민당의 지지층 대응전략은 이들의 집표력 향상과 무관하지 않다. 둘째, 건설업계와 운수·통신업계는 기존 중핵지지층인 농업계의 이해관계와 상호배타적이지 않은 집단이다. 이들의 정치력 향상은 농업계와의 연계를 가능하게 함으로써 기존 지지기반의 내연이 약화될 우려에서 벗어날 수 있다. 자민당은 두 업계 후보자의 비중을 증가시키는 한편, 농업계와 연계 가능한 후보자를 확대하는 방식으로 위 업계의 정치적 대표성을 강화한다.

자민당은 1974년과 77년 두 선거에서 건설업계 운수통신업계 후보자의 비중을 증가시키거나, 타 분야에서 이들 업계와 연계 가능한 후보자를 확대하는 방식

으로 위 업계의 정치적 대표성을 확대한다. <표 1>은 자민당 전국구 후보자 중 단체관련 출신자의 해당 지지단체 및 득표수를 정리한 것이다.<sup>7)</sup> 자민당이 건설업계와 운수·통신업계 관련 출신자를 다수 공천하고 있으며, 해당 후보자들이 상대적으로 높은 득표로 당선했음을 알 수 있다. 의사회, 군·유족회, 농업계 등의 지지단체에서 소수의 후보자를 내세워 의석전환의 가능성을 높인 것과는 대조적으로, 건설업계와 운수·통신업계를 대표하는 복수의 후보가 저마다 높은 득표를 기록했다는 점을 고려해 보면, 자민당과의 연계를 통해 이들의 집표력이 양적, 질적으로 강화되었다는 것을 보여준다.

<표 1> 자민당 전국구 당선자 중 단체관련 출신자의 해당지지단체 및 득표수

1974년			1977년		
후보자명	관련단체	득표수	후보자명	관련단체	득표수
丸重重貞	일본의사회	874,662	福島茂夫	일본의사회	1,277,731
小林国司	전국토지개발단체연합	867,548	玉置和郎	세이초노이에(生長の家) 정치연맹	1,119,598
糸山栄太郎	부동산 업계	778,728	梶木又三	전국토지개발사업단체연합	1,119,430
佐藤信二	일본 신세대회	718,826	楠正俊	신일본종교단체연합	1,042,848
岡田広	군연맹	701,927	増岡康治	하천협회	980,558
江藤智	철도업계, 여행업협회	701,862	古賀雷四郎	도로협회	955,560
迫水久常	전국담배판매협회	690,010	伊江朝雄	철도업계, 일본광고협회	954,782
長田祐二	전국특정우편국장회	674,986	西村尚治	전국특정우편국장회	942,689
坂野重信	하천협회	666,475	竹内 潔	군연맹	884,677
大谷藤之助	일본유족회	661,332	徳永正利	일본유족회	838,427
源田実	수교회, 일본항공협회	644,378	堀江正夫	대우(隊友)회	813,280

7) 1974년 선거에서 자민당 공천 후보자 35명 중 단체관련 후보자는 23명이며, 전체 당선자 19명 중 단체관련 당선자는 13명에 달한다. 또한 1977년 선거의 경우 공천후보자는 22명 중 단체 후보자는 15명이며 당선자 18인 중 14인이 단체후보자로써 대부분의 당선자가 단체관련 후보자로 구성되었다.

森下泰	경제동우회	573,969	片山正英	일본임업협회	798,037
上田稔	하천협회	573,496	藤井裕久	어업단체	655,496
			石本茂	일본간호연맹	651,553

출처: 『朝日新聞』(1974/07/06; 1977/06/19)에 게재된 참의원 선거 후보일람과 自治省選挙部編. 1990. 『参議院銀通常選挙の実績 (1回—15回)』에 수록된 후보자별 득표결과를 토대로 필자 작성.

주: 회색부분은 토목·건설업계, 운수·통신업계 관련 당선자.

## 2) 재정지원 정책을 통한 후견주의적 연계 강화

일본의 중앙집권적 재정구조는 정권여당이 후견주의적 연계를 돕는 역할을 한다. 따라서 자민당은 사회설계 및 정책을 통해 지지층과의 연계의 정도를 조절 가능하다. 당시 건설업계, 운수·통신업계와의 연계가 공공사업 및 대형 인프라 사업 확대, 투·융자 및 보조금 확대 등의 재정지원의 형태로 이루어졌음은 주지의 사실이다. 1970년대에 접어들면서 공공사업은 경기 회복을 위한 중점 시책으로서 자리매김 하면서 예산 편성 과정에서 중점적인 증액 대상이 되었으며(財務省財務総合政策研究所財政史室編 2004, 111), 1972년 예산 편성에서는 전년대비 29%, 그리고 1976년에는 21.2%까지 증가하여 당시 일반회계 예산편성에서 가장 많은 비중을 차지하는 사회보장 관계비의 뒤를 잇는 중요한 예산 편성 항목이 되었다. 이 같은 재정지원 정책을 바탕으로 건설업계와 운수·통신업계는 1970년대 중반 이후 자민당의 대표적인 지지집단으로 자리매김하게 된다.

## 3. 지지층의 집표기능 활성화 전략: 1982년 비례구 도입과 운용

### 1) 비례구 제도의 도입 배경 및 운용방침

1970년대 중반 이후 자민당이 집표확대 방안으로 선택한 방법 중에 가장 눈에 띄는 것은 전국구 선거제도의 개정이다. 1977년 7월 참의원 선거이후, 당 내부에서는 전국구 폐지 논의가 제기되었다. 해당 선거에서 후보자 단축을 기조로 선거에

임했음에도 불구하고 득표율 하락을 막을 수 없었으며, 비교적 안정적인 당선을 예상했던 현직의원 2명이 낙선하는 사태가 벌어졌기 때문이다. 각료들을 중심으로 자민당 내부에서는 의석 감소의 원인이 지지층 집표 메커니즘의 기능 저하에 있다는 판단이 지배적이었으며, 전국구제의 개정이 시급하다는 주장을 펼치기 시작하였다(『朝日新聞』 1977/07/12/석간). 이를 계기로 전국구 폐지 논의는 끊임없이 제기되었으며, 1982년 8월 18일 스즈키 정권 하에서 비례구 도입을 골자로 한 공직선거법 개정안이 통과되고, 1983년 참의원 선거부터 비례구제도가 적용되었다.

주지하듯이 비례구제도는 정당 득표수에 비례하여 의석수가 할당되며, 정당이 제시한 후보자 명부순위에 따라 당선이 결정된다. 자민당은 비례구 후보자 순위 선정에서 지지단체의 득표능력을 기준으로 삼고, 단체와의 연계를 통해 선거활동을 전개한다는 방침을 굳힘으로써 후보자 및 지지단체의 조직력을 자극하는 선거전략을 내놓았다. 1983년 2월 24일 결정된 자민당의 참의원 선거 기본방침을 보면, 비례구 후보자와 지역구 후보자의 연계 강화를 위해서 지지단체와의 회합 시 지역구 후보자가 동석할 것, 당원·당우 등의 지원조직 확대를 위해 노력할 것을 의무화함과 동시에 비례구 후보자에게는 ‘100만 명 이상 지원자 획득’이라는 과제가 부과되었다(『日本經濟新聞』 1983/02/24).

한 가지 유의할 것은 비례구 도입과 운용의 전략성이다. 비례구 도입 당시, 자민당은 이권정치로 상징되는 전국구의 문제점을 지적하고, 비례구로 제도를 변경함으로써 정당본위를 추구한다는 논리를 들어 일반유권자의 지지를 호소했다. 하지만 위와 같은 자민당의 방침은 명부작성 과정에서 안정적인 당선권을 확보를 둘러싼 지지층의 위기의식 자극을 통해 집표를 극대화하는 전략에 해당한다. 비례구제도는 새로운 지지세력을 포섭하기 보다는 고정지지층의 집표력 활성화에 중점을 두는 전략으로 활용된 것이다.

## 2) 비례구 명부작성의 전략성

비례구 리스트를 보면 건설업계와 운수·통신업계(특히, 체신업계)를 우대하는 경향이 강하게 드러난다. <표 2>는 전국구제도가 마지막으로 적용된 1980년 선거에서 자민당 공천 후보자와 당선현황을 비례구제도가 도입된 1983년 1986년

두 선거와 비교한 것이다. 여기에서 두 업계의 복수 후보자가 당선 라인에 배정된 것이 확인된다. 1980년의 당선순위와 비교해 보면, 당 지도부가 제시한 명부작성 기준의 방침을 벗어나 두 업계 후보자에게 순위 배정의 우대가 있었음을 짐작하게 한다. 이는 명부작성 과정에서 건설업계를 주요 지지기반으로 하는 최대그룹 다나카파, 그리고 국철 민영화 관련 이권관계에서 국철관계자의 정치력을 높이고자 하는 나카소네파의 전략이 반영되었기 때문이다(2014, 188-191). 콕스와 로젠블루스의 연구에서 밝혀진 바와 같이 비례구 도입은 자민당 주류파에 소속하는 후보자가 공천에서 유리하게 작용하였으며(Cox and Rosenbluth 1999), 이후 특정 집단 및 후보자의 당선을 보장하는 기능적 측면이 한층 강화되었다.

〈표 2〉 전국구(비례구) 단체관련 후보자의 당선순위 및 비례구 명부순위 (1980~86년)

1980년 지지단체관련 후보자 당선 순위	1983년 지지단체관련 후보자 명부 순위	1986년 지지단체관련 후보자 명부 순위
5 농업계(토지 개량)	1 군·유족관계(군은)	2 운수업계(체신 관계)
6 농업계	3 농업계	4 농업계
9 종교계	4 운수업계(체신 관계)	7 운수업계(국철 관계)
10 건설업계(체신 관계)	5 군·유족관계(군은)	8 건설업계
11 군·유족관계(군은)	6 운수업계(국철 관계)	9 운수업계
12 건설업계	7 상공업계	10 농업계(토지 개량)
13 의료·복지(치과의사회)	8 건설업계(하천협회)	13 군·유족관계(군은)
14 군·유족관계(유족)	9 운수업계	18 의료·복지(의사회)
15 군·유족관계(자위대)	11 건설업계(도로협회)	
16 의료·복지(의사회)	12 의료·복지(의사회)	
17 운수업계	13 의료·복지(간호연맹)	
19 의료·복지(보육)	14 교육관계	
20 건설업계(하천협회)	18 군·유족관계(자위대)	
21 운수업계(국철 관계)		
비당선	20 의료·복지(약제사연맹)	21 군·유족관계(자위대)
의료·복지(간호연맹)	21 종교계(生長の家)	24 교육관계(청년회의소)
	22 종교계	
	24 운수업계(체신 관계)	
	26 농업계(임업 관계)	
	29 교육관계(청년회의소)	

출처: 『朝日新聞』(1980/06/12/6; 1983/06/05/6; 1986/07/05/6)에 게재된 참의원 선거 후보자 일람을 토대로 필자 작성.

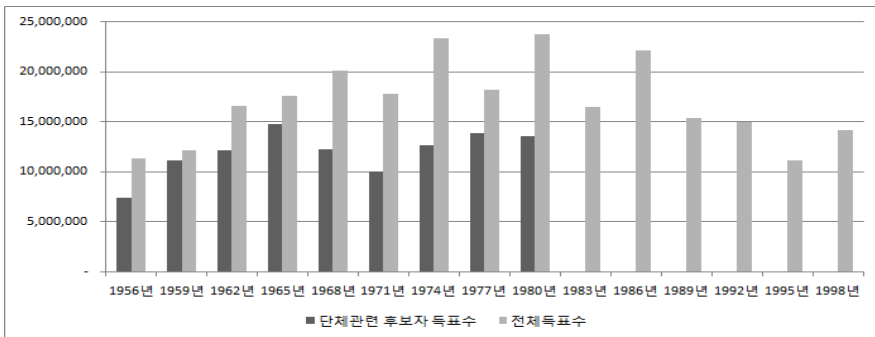
주: ①테두리 안은 다나카파. ②괄호 안은 후보자의 관련 지지단체. ③점선 아래는 비당선.



#### IV. 정계재편 및 정치개혁기의 지지층 대응

1990년대는 정계재편과 연이은 정권회복 속에서 자민당의 불안정한 우위가 지속되었다. 이 시기는 자민당이 참의원 내 제 1당의 위치를 고수하고 있었다 할지라도, 비례구에서는 지속적인 득표 감소가 진행되었다. 1980년대를 기준으로 할 경우 자민당은 평균 20,000표가량의 득표를 획득해 왔다. 하지만 1990년대 들어서자 15,000표 수준으로 떨어지면서 전체 평균 득표수의 25% 가량 급락하게 된다. 1989년과 유사한 수준의 저조한 득표수준이 1990년대 이후 지속적으로 나타난 것이다<그림 4>. 1983년부터 구속 명부식 비례구 도입으로 후보자 득표수를 알 수는 없으나, 전국적 규모의 단체의 집표력에 의존해 온 기존의 자민당 참의원 비례구에서 자민당의 전체 득표수가 하락하고 있다는 것은 전통적인 집표 메커니즘의 와해가 본격화되면서, 더 이상 기존의 집표전략만으로는 자민당의 안정적인 정권운용을 담보할 수 없게 되었음을 말해준다.

<그림 4> 자민당의 참의원 전국구(비례구) 득표수 변천 추이



출처: 논문 서두 아래에 제시한 두 번째 각주(\*\*) 데이터에 기초하여 필자 작성.

주: 1983년부터 1998년의 5회의 선거에서는 구속명부식 비례구가 적용되므로 특정 후보자의 득표수를 알 수 없음.

## 1. 1990년대 후견주의 연계의 딜레마와 자민당의 선택: 내연강화 전략

### 1) 후견주의적 연계의 탈각의 촉진하는 유인

자민당의 득표 하락은 정치적 환경 변화와 맞물려 있다. 1990년대 이후 버블 경제가 무너지면서 경기는 급격히 침체기를 맞이하였다. 다원적인 직업 매개형 연계를 유지하려면, 외부의 통상 압력에서 비교적 자유로운 국내시장과 충분한 재원이 뒷받침 되어야 한다(Rosenbluth 1996). 큰 틀에서 보자면, 1960년대 고도 경제성장과 더불어 자민당의 다양한 업계별 연계는 더욱 강화될 수 있었으며, 적어도 1980년대까지 선택과 집중의 논리를 적용할 필요는 없었다. 하지만 시장 개방과 경기침체를 동반한 1990년대 이후 자민당은 누구에게 어떠한 방식으로 재원을 배분할 것인가를 고심하지 않을 수 없게 되었다. 더욱이 일반유권자의 반(反)후견주의 정서를 심화되면서 참의원 선거는 새로운 국면을 맞이한다.

### 2) 내연강화 전략의 선택

자민당의 선택은 내연강화 전략에 무게중심을 두는 것이었다. 1990년대는 신당 창당에 따른 지지이탈을 방지하고 고정지지층과의 관계를 공고화하기 위해서이다.

자민당 비례구의 공천결과를 살펴보면, 1995년과 1998년 참의원 선거에서 자민당은 지지단체 관련 후보자의 비중을 큰 폭으로 확대했음을 알 수 있다. 1995년에는 22명(전체 29명), 1998년에는 21명(전체 30명)의 단체관련 후보자를 공천함으로써 1995년에는 전체 비례구 후보자의 75.9%가, 그리고 1998년에는 70%를 점하게 된다. 이는 앞 선거인 1989년(단체후보자 비율, 40%)과 1992년(단체후보자 비율, 44.4%)와 비교해 볼 때도 지지층 규합을 통한 전형적인 내연강화 전략에 해당한다. 업계별로 보더라도, 종래 자민당과 강한 연대를 지속해 온 의료·복지업계, 운수·통신업계, 군·유족 관련, 농업계가 상위랭크에 포진함과 동시에 상대적으로 다수의 후보자가 공천된 것을 확인할 수 있다(<표 3>).

〈표 3〉 참의원 비례구 단체관련 후보자의 명부순위 비교(1989-98년)

1989년	1992년	1995년	1998년
5 건설업계(하천협회)	5 농업계	2 운수업계(체신관련)	3 운수업계
6 농업계(식량사업협회)	6 운수업계	3 의료·복지(의사회)	4 의료·복지(치과의사회)
7 농업계(토지계량)	7 군·유족(군은연맹)	4 종교계(세계구세주)	5 운수업계(국철관련)
8 종교계(세계구세주)	8 운수업계(철도협회)	5 의료·복지(약제사회)	6 군·유족(경찰관련)
10 군·유족(일본유족회)	9 운수업계(체신관련)	6 군·유족(일본유족회)	7 의료·복지(간호연맹)
11 의료·복지(의사회)	10 농업계	7 의료·복지(간호연맹)	8 농업계
12 의료·복지(약제사회)	12 건설업계	8 농업계	9 농업계
13 군·유족(자위대동우회)	14 상공업계	9 군·유족(군관련)	10 운수업계
19 운수업계	15 군·유족(일본유족회)	10 농업계	11 기타(법무관련)
22 상공업계		12 군·유족신도정치연맹	12 건설업계
		14 군·유족(군은)	13 군·유족(일본유족회)
		15 건설업계(하천협회)	14 기타(교육계)
비당선	16 의료·복지(간호협회)	17 운수업계(JR회물)	15 건설업계
24 군·유족(군은연맹)	20 의료·복지(의사회)	19 의료·복지(여의사회)	16 의료·복지(의사회)
	26 의료·복지(여의사회)	21 재계대기업계(경단련)	17 기타(훗카이도개발)
		24 건설업계(하천협회)	18 군·유족(자위대)
		27 운수업계(덤프카협회)	19 운수업계(여행업계)
			20 군·유족(군은)
			22 기타(법무관련)
			23 기타(청년회의소)
			24 의료·복지(여의사회)

주: ①괄호 안은 후보자의 관련 지지단체. ②점선 아래는 비당선.

출처: 『朝日新聞』(1989/07/06; 1992/07/09; 1995/07/07; 1998/06/26)에 게재된 참의원 선거 후보자 일람을 토대로 필자 작성.

### 3) 후견주의적 연계를 고수하는 유인

경기침체에도 불구하고 자민당이 지지층 내연강화를 통한 후견주의적 연계를 고수하게 된 데에는 첫째, 연립정권기에 나타나기 시작한 자민당 참의원의 영향력 증대가 작용하였다. 1989년 참의원 선거에서의 완패, 1990년대 정계재편에 따른 탈당 등으로 자민당은 참의원에서 과반수를 획득하지 못하게 되었다. 이후 자민당 참의원이 법안 성립의 열쇠를 쥐게 되었고, 당내 정책결정에서도 영향력을 발휘하였다(竹中 2006, 185-202). 자민당 집행부 인사 중 2인을 참의원 의원으로 구성하는 등 주요 당직을 선점하게 되면서, 자민당 지도부에서 참의원의 발원

력이 확대된다.<sup>8)</sup> 정계재편 및 연립정권 형성을 계기로 자민당 의원은 정책 아젠다를 컨트롤하고 정책반영에 대한 영향력이 상승하게 된 것이다(待鳥 2002, 84-85). 이로써 자민당은 국회의원의 이익대표적인 성격을 반영하지 않을 수 없게 되었다.

두 번째 이유는 경기침체에 나타난 자민당-지지층 간의 상호작용에서 찾아볼 수 있다. 경기침체는 지지층으로 하여금 후견주의적 연계에 대한 의존을 오히려 강화시키는 작용을 하기도 한다(Scheiner 2007, 296). 자민당 지지층은 정부재원의 철회여부 및 정도를 두고 우선순위를 결정해야 하는 부(負)의 이익배분형 정치 속에서 자민당과의 연계를 통한 상호의존을 지속해 왔다. 자민당 역시 재원 배분의 우선순위를 지방교부금 및 공공사업에 뒀으로써 전체 예산에서 그 비중을 확대하는 움직임이 강해진다. 재정재건기 및 버블호황기(1986-91년)가 시작되기 전인 1981년과 1985년 두 해와 비교할 때, 이 시기에 자민당은 예산편성에서 광의의 정책 수혜자를 상징할 수 있는 사회보장비를 감액시키는 반면, 공공사업 관계비를 확대하였다. 1985년 당시 11.5%였던 공공사업 관계비는 1995년, 1998년 에 전체예산의 16.5%, 16.1%로 증가한다. 경기침체에 접어든 자민당 정부가 국채 증액을 통해 농업계, 건설업계, 운수업계 등으로 대표되는 지지층에 대한 정책적, 재정적 배려를 추진했음을 알 수 있다.

## 2. 2000년대 정치개혁기의 지지층 대응

### 1) 2001년 비구속명부식 도입의 전략성

1990년대 중반 자민당의 내연강화 전략의 연장선 상에 위치하는 것이 바로 비구속 명부식제도의 도입이다. 1990년대 국회의원 득표 하락, 특히 비례구 득표하

8) 비자민 연립정권기에 정치개혁관련법안이 추진되는 과정에서 자민당 의원은 이를 부결시키는데 결정적인 역할을 하였다. 이후 자민당 집행부에는 참의원 자민당 간사장이 참여하게 되었으며, 집행부 인사 중 2인을 참의원 의원으로 구성하게 된다. 이를 계기로 자민당 지도부 내부에 참의원의 발언력이 확대 되었다.

락이 지속되는 가운데 자민당 내부에서는 정당본위를 내세운 구속명부식 비례구의 한계를 지적하면서 득표 확대를 위해 정당명과 후보자명 표기를 모두 허용하는 비구속명부식 비례구 도입을 검토하게 된다. 자민당이 도입을 서두른 이유는, 아오키 미키오(青木幹雄) 참의원 자민당 간사장의 제언에서 유래한다. 그는 1998년 참의원 선거에서 자민당이 선거구에서는 1700만 표를 획득한데 반해, 비례구에서는 1400만 표를 얻는데 그치자 후보자 본위를 최대한 활용하여 개인명으로도 투표가 가능한 제도를 도입함으로써, 300만 표의 간극을 메워야 한다고 주장한다(堀江 2005, 42).

자민당은 전국구의 부활이라는 여론의 공격 속에서도 비구속명부식으로 전환하는 작업을 강력히 추진하였다.<sup>9)</sup> 2000년 가을 임시국회에서 자민, 공명, 보수 3당은 의원입법 형태로 2001년 참의원 선거 비례구에서 비구속명부식을 도입할 것을 골자로 하는 공직선거법 개정안을 제출한 후, 야당을 제외하고 의장을 교체시키는 이례적이고 강경한 방식으로 개정안을 통과, 성립시켰다.<sup>10)</sup> 이후, 자민당에서는 후보자명 득표가 높은 순서로 비례구의 당락을 정하는 방식이 정형화되었다. 이를 계기로 자민당 참의원은 이익대표적 성격이 더욱 강해졌으며, 지지단체의 집표력을 활용한 자민당의 지지층 대응 전략은 유지되었다.

## 2) 고이즈미 개혁과 참의원 선거

2000년대 참의원 선거의 득표하락과 관련해서 한 가지 짚어두어야 할 문제는 고이즈미 개혁과의 관련성이다. 고이즈미 수상의 구조개혁 노선은 반후견주의적 정

9) 일본에서 지속적으로 추진되고 있는 선거제도 개혁의 핵심에는 ‘한 표의 격차’ 문제가 있다. 이는 선거구 정수의 불균형으로 선거구에 따라 과소(과대)대표되는 현상을 해소해야 한다는 인식이 지배적이기 때문이다. 특히 중선거구제를 채택하고 있는 참의원 선거구의 경우 이러한 폐해는 더욱 심각하여 정수 시정 및 선거구획 수정이 시급한 과제로 여겨져 왔다. 그러나 2001년의 비례구 선거제도 개정은 당시 자민당의 득표기능 향상이라는 전략적 의도를 반영하는 형태로 수정된 것이다.

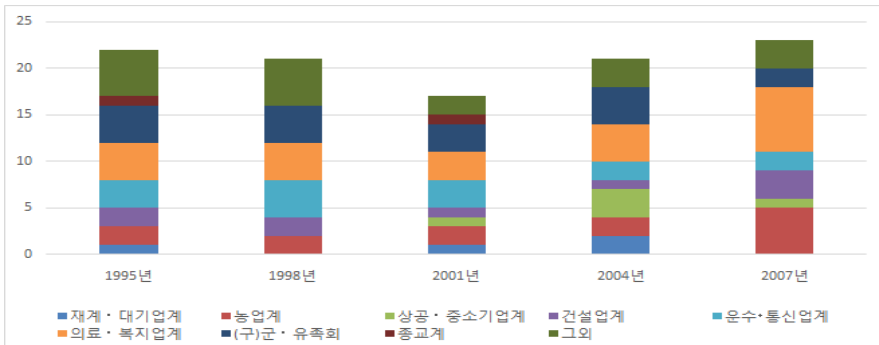
10) 당시 민주, 사민, 공산 3당은 정당본위를 해치는 전국구의 부활이라고 주장하며 반발하였다. 이에 심의를 서두르는 여당과 심의거부로 대응하는 야당 간 전면대립 양상이 나타났다.

서를 가진 일반유권자 대응으로 방향을 전환함으로써 부동층의 지지를 흡수하기에 유효한 것이다. 그런 의미에서 기존 지지기반의 약체화를 가져올 수는 있지만, 일반 유권자의 지지가 상승한 이 시기에 왜 참의원 선거에서는 승리하지 못했을까?

고이즈미 개혁으로 상징되는 탈후견주의적 연계 강화가 참의원 선거에서 얼마나 유효하게 작용했는가. 사이토 아츠시(齋藤 淳)에 따르면 고이즈미 정권에 고안한 자민당 생존 방안은 소선거구제도에서의 과반수를 확보하는데 최적화된 것이기 때문에 도시형 선거구가 증대한 중의원 선거에서는 유리하지만, 농촌형 선거구 의원이 상대적으로 다수를 차지하는 참의원 선거에서는 약체화된 지방조직을 이끌고 고전하지 않을 수 없었다(齋藤 2010, 200)

하지만, 고이즈미 정권이 참의원 선거에서 고전한 이유는 일반유권자에게 대응했기 때문은 아니다. 실제 자민당은 기존 방식에서 크게 벗어난 집표전략을 구사하지 않았다. 자민당의 선거전략을 살펴보면, 2001년 선거에서는 전체 30명의 비례구 후보자 중 17명을 단체관련 후보자로 구성하였으며, 2004년에는 전체 후보자 33명 중 21명을, 그리고 2007년에는 전체 후보자 35명 중 23명의 단체관련 후보자를 공천하는 등 단체관련 후보자의 증가 추세가 계속되었다. 특히 지금까지 견고한 지지단체로 자리매김해오던 농업계, 운수·통신업계, 의료·복지업계, 군·유족회 등에서 후보자 수의 확대 추세가 명확히 나타난다(<그림 5>). 이는 내연강화 전략을 추진한 1990년대 중반과도 유사한 수준이라는 점에서, 기존의 흐름에서 크게 벗어났다고 보기는 어렵다.

(그림 5) 자민당 참의원 비례구 후보자 중 단체관련 후보자 수(1995~2007년)

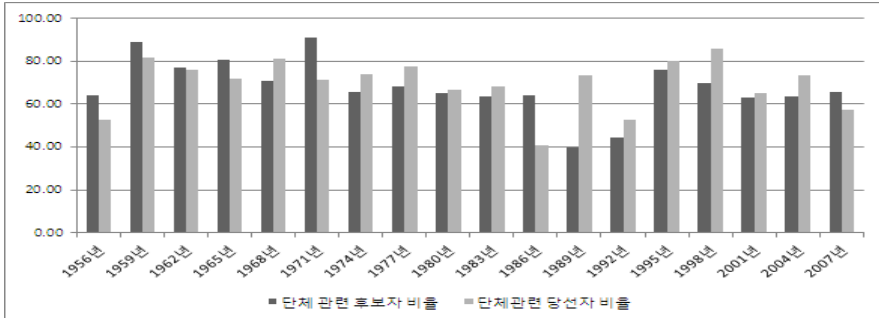


출처: 논문 서두 아래에 제시한 두 번째 각주(\*\*) 데이터에 기초하여 필자 작성.

### 3) 참의원의 영향력 증대와 수상의 전략적 타협

그렇다면 구조개혁을 전면에 내세운 고이즈미 수상이 기존 공천전략을 답습한 이유는 무엇일까. 첫째, 지지단체의 조직표가 비례구 후보자의 당선을 보장하기 때문이다. 특정 후보자에게 고정표가 보장된다면 당락의 예측가능성을 높일 수 있다. <그림 6>은 역대 참의원 전국구 및 비례구 선거에서 단체관련 후보자의 공천비율과 이들의 당선율을 조사한 것인데, 여기에서 보더라도 2000년대 이후 자민당의 단체관련 후보자 공천비율이 60%이상을 차지하고 있다. 뿐만 아니라 당선인 중에서 단체후보자가 차지하는 비율은 2001년(65%), 2004년(73.3%), 2007년(57.1%) 모두 높은 비율을 유지하고 있으며, 역대 평균 비율과 그다지 차이를 보이지 않고 있다. 이러한 결과는 2000년대 들어서도 조직적 표를 행사할 수 있는 단체의 지지를 받는 후보자가 여전히 당선 가능성이 높고, 의석확보를 유리했다는 것을 말해준다. 여기에서 자민당 참의원에서 이익대표적 성격이 여전히 기제로 작용하는 이유를 찾을 수 있다.

<그림 6> 자민당의 참의원 전국구(비례구) 단체관련 후보자 및 당선자 비율 (1956~2007년)



출처: 논문 서두 아래에 제시한 두 번째 각주(\*\*) 데이터에 기초하여 필자 작성.

둘째, 수상의 리더십이 참의원 선거에서는 영향력을 발휘하지 못했기 때문이다. 2000년대 이후 수상의 리더십 강화가 주목되고 있다. 하지만 역설적이게도 각료 및 중의원에 대한 수상의 권력이 증가하면 할수록, 참의원의 영향력도 현저하게 커졌다. 참의원은 수상 권력의 원천인 공천권과 해산권의 영향력 밖에 존재

하기 때문에 수상의 권력 행사에서 상대적으로 자유로운 반면, 수상과의 교섭을 통해 정책 및 공천에 관여할 수가 있었다. 고이즈미 수상 또한 자민당 참의원의 의향을 배려하지 않을 수 없었다. 자민당 참의원 구성원 속에는 다수의 비례구 당선자들이 존재하고 있으며, 이들은 이익대표적 성격을 가지고 있다. 따라서 참의원에서 구조개혁에 대한 반발이 높았다. 고이즈미는 당시 참의원을 통괄하고 있던 아오키를 중심으로 참의원에서 제시하는 각료후보 추천을 중시하는 한편, 우정민영화 등의 정책을 입안하는 과정에서도 참의원 자민당의 의향을 배려하였다(竹中 2006, 202; 2010, 193-194).

아베 정권 또한 관저구도 체제 확립을 주창한 인물이다. 하지만 아베 또한 각료 선출 및 공천에서 참의원의 의사를 수용하였다. 우정민영화에 반대하여 제명된 자민당 탈당파의 복귀 사례는 참의원의 영향력을 보여주는 중요한 사례가 된다. 참의원에서는 2007년 선거에서 승리하기 위해서는 자민당을 탈당한 무소속 의원과 전직의원을 당에 복귀시켜 협력을 도모해야 한다고 판단하고(『朝日新聞』 2006/11/05), 아베 수상을 압박했다. 결과적으로 아베는 2006년 12월 4일 최종 11인의 반대파 의원의 당 복귀를 승인한다. 더불어 자민당의 최대 지지단체 중 하나이자, 대표적인 우정민영화 반대세력이라 할 수 있는 ‘다이쥬노카이(大樹の會)’의 대표자의 공천을 확정지었다.<sup>11)</sup> 이처럼 2004년과 2007년 선거에서 단체 관련 후보자의 증대 및 지지층 집표전략으로 경사된 것 또한 수상지배 시대에 돌입한 일본의 정치과정 속에서 나타나는 또 하나의 특징, 즉 참의원의 영향력 증대가 반영된 결과이다.

### 3. 새로운 연계구도 모색과 향배

1990년대 이후 장기적 경기침체, 자원부족, 중의원 선거제도 변경 등으로 후견

11) 전국 24,000개의 우체국 중 약 19,000곳은 특정우편국이다. 특정우정국장은 ‘전국특정우편국장회’를 조직하는 한편, 그 가족과 OB들은 ‘다이쥬노카이’를 조직하여, 자민당의 지지단체로 활약한다. 조직 회원을 24,000명 가량 보유하는 대수의회는 자민당의 최대 지지단체 중 하나이다.



주의적 연계의 탈각을 촉진하는 유인이 매우 강해진 것도 사실이다. 위 상황들이 자민당-지지층 네트워크의 약화를 가속화하는 이상, 정권획득과 유지를 위해서 새로운 연계구도의 모색이 절실히 요구되고 있다. 그렇다면 자민당이 모색하고자 하는 연계구도의 방향과 정착 가능성은 어떠한가. 서두에서 언급했듯이, 내연 강화 전략 이외에 정당이 모색 가능한 연계구도 전환 방식은 다음의 두 가지이다. 그 하나는 이념·정책적 연계의 범주를 확대하는 외연확대 전략이며, 다른 하나는 다수의 대중과 직접 연계를 형성하는 대중주의적 호소이다.

자민당이 후견주의적 연계에서 탈피하려는 시도로서 고이즈미 수상의 대중주의적 호소를 꼽을 수 있다. 일반적으로 규범적인 정당체계 속에서 카리스마적 리더십의 효과는 매우 제한적이나, 고이즈미 수상은 후견주의적 연계를 고수해 온 기성정치를 개혁을 막는 수구세력으로 명명하면서, 이들과의 대결구도를 통해 자신의 정치적 역량을 강화시키는 한편, 유권자의 지지를 효과적으로 흡수할 수 있었다. 하지만 대중주의적 호소는 정치리더의 대중적 인기에 좌우되기 때문에 그 효과를 구조화해내기 어렵다. 더욱이 카리스마적 리더는 당내조직 보다는 극적인 방식을 선호하므로, 유권자 집단과의 안정적인 연계를 형성하기는 쉽지 않다(Kitschelt 2000, 855).

이념·정책적 연계로의 이행 가능성도 배제할 수 없다. 하지만 연립정부 하에서 나타나는 정당의 자기정체성 혼재, 그리고 현재 일본 유권자 의식을 고려하면, 이념·정책적 연계를 구축하는 일은 그다지 쉽지 않을 것으로 예상된다. 우선, 공명당과의 연합이 자민당의 이념적 연계 강화에 효과적이지는 못하다. 도시형 정당인 공명당은 도시지역 선거구에서의 자민당의 득표에 유효하게 작용할 수 있지만, 자민당 지지세력들 사이에 공명당과의 연합에 대해 뿌리 깊은 저항감이 존재하는 것도 사실이다. 특히 자민당을 지지해왔던 반(反)창가학회 계열의 종교 집단은 자민당 지지에 유보적이다(박철휘 2004, 309). 자민당 참의원 지지단체 중에는 다수의 종교계가 포함된다. 앞서 제시한 자민당의 단체관련 후보자의 분류 및 이들의 득표수에서도 확인할 수 있듯이, 자민당의 이념적 연계의 핵심을 이루는 군·유족회와 종교계는 농업계, 건설업계 등의 주요 지지단체에 필적할 만한 비(非)직업매개형 지지단체군으로 자민당의 중요한 조직표 공급원 중 하나이다. 분할정부를 막고 원활한 중·참 양의원의 운용을 위해서 공명당과의 연

합은 필수불가결한 요소이지만, 이념적 자기정체성을 강화를 통해 유권자와의 연대를 강화시키고자 하는 자민당의 시도에 대해서는 부작용을 가져오는 요소이기도 하다.

또한 유권자와의 연계설정을 선택하고 조합하는 정치리더의 전략과는 달리, 현재 일본의 유권자들 사이에서 정당지지와 이데올로기 간 상관은 그다지 높지 못한 실정이다.(竹中 2014, 11-17) 특히 전통과 규범, 국가정체성을 강조하는 아베 정권에 대한 지지(내각지지) 또한 유권자의 이데올로기적 분포와 연계된다고 보기는 어렵다(竹中 2014, 21).<sup>12)</sup> 향후 자민당이 이념적·규범적 요소를 강조하는 방향으로 자기정체성을 확립하고, 이를 지지층과의 새로운 연계구도로 안착시킬지 여부는 시간을 두고 지켜보아야 할 것이다.

앞서 살펴 본 대응 사례에서도 알 수 있듯이, 자민당이 새로운 연계구도를 개척한 경험적 사례가 매우 부족하다. 그로 인해 대체 가능한 새로운 연계구도를 제안하고 추진하기가 쉽지 않다. 더불어 새로운 연계구도를 모색하려는 시도가 후견주의적 연계의 단절, 혹은 탈피와 등치화 할 수 있는 범위와 강도로 표출되고 있는가에 대해서는 여전히 재고의 여지가 있다. 자민당이 야당으로 전략한 2010년 참의원 선거, 그리고 2012년 12월 정권 복귀 이후 가장 최근에 치러진 2013년 참의원 선거에서도 의료·복지업계, 군·유족회, 운수통신업계, 농업계 등 전통적인 자민당 지지단체 후보자의 공천과 집표가 지속되고 있다. 각 후보자들의 집표력이 과거 자민당 일당우위 체제기처럼 압도적이지는 않다 하더라도, 특정 직업군의 대표자를 내세우는 선거전략을 지속하고 있다는 점에서 자민당 참의원의 정치적 대표성(political representation)은 여전히 직업군의 이해관계를 대표하는 측면을 가지고 있다. 따라서 현재 자민당이 후견주의적 연계를 완전히 배제한다기 보다는 향후 이러한 연계방식의 강도를 점차 조절하는 가운데 다양

12) 아베정권은 작은정부를 지향하는 ‘경제적 보수’와 가족과 종교를 중시하는 ‘사회적 보수’를 규합하여 하부조직을 전국적으로 확대하고자 하였다. 그는 ‘자민당이 향후 선거전에서 승리하기 위해서라도, 이러한 하부조직을 만들어 가는 것이 중요하다.’고 말한다. 시장원리를 중요시하는 신자유주의적 개혁을 추진함으로써 무당파층의 지지를 획득함과 동시에, 헌법 개정 등을 명확히 내걸어 풀뿌리 보수를 동원하는 것이 바로 아베의 전략이라 할 수 있다(中北 2012, 157-158).

한 전략적 선택과 조합을 통해 지지층과의 연계를 구축해 나아가고 있는 것으로 보여 진다.

## V. 맺음말: 후견주의적 연계의 쇠퇴인가, 존속인가

이 연구는 유권자, 특히 지지층과의 관계 변화에 대해서 자민당이 어떻게 대응해 왔는가를 알아보기 위해서 이익대표적 성격이 가장 명확하게 확인 가능한 일본 참의원, 특히 전국구(비례구) 선거를 대상으로 자민당의 집표전략을 분석한 것이다. 자민당은 지지층에 대한 정책적 수혜를 제공하는 한편, 참의원 전국구(비례구) 후보자 공천전략을 활용하여 특정 직업군의 대표자를 정치가로 충원함으로써 포괄적인 지지기반을 구축하였다. 더불어 일부 기간을 제외하고는 60년간 여당의 위치를 유지해 왔다. 이는 정치·사회적 환경 변화에 대응하는 자민당의 대 유권자 전략이 장기간 유효했음을 의미하는 것이기도 하다.

한편, 지지기반의 약체화가 가속화하는 현상은 후견주의적 연계에 기반을 둔 지지층 집표전략의 취약성을 동시에 말해주고 있다. 지지층 집표 메커니즘에 대한 회의적인 반응은 이미 1970년대 중반 이후 지속되고 있다. 그러나 자민당의 경험적 대응사례를 보면, 지지층과의 연계설정에서 대체 가능한 모델을 찾지 못하였다. 1970년대 중반 자민당의 선택은 중핵지지층을 전환함으로써 기존의 후견주의적 연계를 지속하는 것이었다. 1982년에 도입된 비례구제도는 제도변경을 통해 지지층의 집표기능 활성화를 도모하는 전략에 해당한다. 또한 연립정권기에 접어든 1990년대 중반 이후 지지층 와해가 본격화된 시기에도 자민당은 내연강화 전략을 선택한다. 2000년대에는 수상의 리더십 강화 및 구조개혁이 단행으로 탈후견주의의 연계를 촉진하는 유인이 강하게 작용하고 있지만, 고이즈미, 아베 등 정치리더를 중심으로 한 기존 연계구도의 탈각 시도 또한 후견주의적 연계에 중심을 두는 참의원의 영향력 증대와 맞물리면서 내연강화 전략 기초를 완전히 탈피하지는 못하였다. 자민당이 자기정체성을 확립하고, 이를 자민당-지지층 간

새로운 연계구도로 안착시킬 수 있을지는 시간을 두고 지켜보아야 할 것이다.

사례 구분	주요 전략	대응 패턴
1. 1970년대 중반~80년대	◆중핵지지층 전환을 통한 후견주의 연계 유지	내연 강화
2. 1980년대	◆비례구 도입(1982년) 을 통한 지지층 집표 메커니즘 활성화	내연 강화
3. 1990년대 중반	◆지지단체 후보 공천 확대 및 대표화 기능 활성화	내연 강화
4. 2000년대	◆비구속 명부식 전환(2001년) 및 지지단체 후보 공천 확대를 통한 지지층 집표 확대 ◆정치리더의 대중주의적 호소 및 이념·정책적 연계모색	내연 강화 (+ 새로운 연계 시도)

그렇다면 참의원 선거를 대상으로 한 자민당의 대응분석은 일본 정치과정에 어떠한 함의를 제공할 수 있을까. 첫째, 후견주의 연계의 내구성(durability)이다. 주지하듯이 지지층을 대상으로 한 표와 이익의 교환 메커니즘은 자민당 정치의 전형이자 개혁의 대상으로 인식되어 왔다. 지지층의 이해관계를 반영하고 이들의 조직력에 의존하는 선거 전략은 정치과정의 선순환을 저해하는 요소로 작용할 가능성을 배제할 수는 없다. 하지만 기존의 후견주의적 연계를 통해 지역 및 산업 간 격차 시정이 이루어져 왔던 것 또한 사실이다. 그런 의미에서 자민당의 후견주의적 연계는 소득 재배분의 역할을 대신해 왔다. 실제로 많은 나라들의 사례를 통해 후견주의적 연계가 경제 성장을 지원하고 복지 및 재배분의 역할을 담당해 왔다는 사실이 발견되었다. 후견주의적 연계는 경제·정치적 발전과 함께 사라지지 않았으며, 일정한 내구성을 가지고 지속되고 있다(Kitschelt 2000, 872-873). 기존 연계구도를 포함한 새로운 연계방식의 조합이 안착하기 위해서는, 이것이 지역 및 산업 간 격차 시정을 어떠한 방식으로 담보하는 것인가, 후진 산업 및 지방에 대한 정책적 지원, 정책적 수혜에서 벗어나 있던 도시지역 유권자의 불만을 어떠한 공공재를 통해서 재조합할 것인가에 대한 명확한 정책 아이디어를 제시할 필요가 있다.

둘째, 양원제의 역학이다. 지금까지 참의원은 일본 정치과정에서 미치는 영향력이 한정적이라는 카본카피론이 정설로 자리매김한다. 그로 인해 참의원에 대

한 분석은 그다지 관심을 받고 있지 못하다. 하지만 개혁과 변화를 부각시키는 최근의 자민당, 그 내부에서 나타나는 이면의 정치를 집약하고 있는 것은 참의원이다. 중선거구제에 기초한 지역구와 비례구 제도가 적용되는 참의원에서는 농촌지역 및 특정 지지단체를 기반으로 하는 정치가가 상대적으로 다수를 차지하고 있다. 이러한 제도적 조건 아래에서 자민당은 지역 개발 정책 및 지지단체의 이해관계 조절에 바탕을 두는 지지기반 강화 전략을 배제하기는 어렵다. 그런 의미에서 참의원 선거에서 나타나는 자민당의 정치가 충원방식과 집표전략은, 후견주의적 연계의 한계에 부딪힌 자민당이 왜 여전히 후견주의를 고수하가에 대한 논리적 해명을 가능하게 한다. 정치세력 간 역학구도에서도 참의원의 영향력 증대가 나타나고 있다. 수상의 해산권과 공천권의 영향력에서 자유로운 참의원은 공천 및 정책결정에서 당내 발언권을 확대하고 있다. 더불어 정당 간 세력 배치가 다른 양원제의 역학이 작용하는 가운데, 증세 및 복지 등 현안 과제에 대한 정당 간 협력(대립) 구도에서 자민당 참의원의 향배는 유동적이다.

마지막으로 정치가의 전략적 선택이 정치과정에 미치는 영향력이다. 1990년대 이후 일본 정치를 분석하는 시각은 제도적 조건의 변화에 주목하는 시각이 지배적이다. 하지만 제도적 조건의 변화는 일본 정치과정을 규정하는 결정적 요인은 아니다. 중요한 것은 정치-사회적 역학이 어떻게 작용하는가이다. 정치 행위자가 어떠한 방식으로 관계를 설정하고 정치적 효과를 행사하느냐에 따라 정당-유권자 관계는 유동적이기 때문이다. 자민당의 전통적 기반의 약화, 일반유권자의 압력 강화를 주장하는 연구(Pempel 1998; Estevez-Abe 2008; 齋藤 2010) 등 변화에 착목하는 견해가 지배적인 가운데, 한편에서는 후원회 및 파벌의 기능이 여전히 남아 있다가, 지방이나 지지단체와의 연계 면에서 자민당이 비교우위에 있는 상황이 지속되면서 정치가와 유권자 사이에 기존의 표와 이익의 교환 메커니즘이 온존하고 있음을 주장하는 시각(Krauss and Pekkanen 2010; Scheiner 2007) 또한 존재하는 것 또한 바로 이런 이유에서이다. 현재 유권자와의 관계설정을 둘러싼 자민당의 내부과정을 보더라도, 정치리더 레벨에서는 일반유권자를 기축에 둔 새로운 연계설정의 시도가 부각되고 있지만, 기존의 연계를 포기하기 보다는 눈에 보이지 않는 방식으로 지지층과의 연계를 전환하려는 노력이 나타나고 있다. 더불어 자민당 장기집권기에 구축한 포괄적 내연을 파괴하지 않는

수준에서 가시적인 이미지 정치가 강화되는 경향이 강하다는 점을 감안한다면, 명확한 변화, 혹은 지속의 어느 일변을 주장하기 보다는 기존 연계와 새로운 연계구도를 전략적으로 선택하고 조합하는 정당 및 정치가의 인식과 행동에 지속적인 주목이 필요하다.

그러나 남겨진 과제 또한 적지 않다. 이 연구는 후견주의적 연계를 바탕으로 한 자민당 정치의 전형이라 불리는 참의원 전국국·비례구 사례를 통해 자민당-지지층 관계의 변화와 향배의 일면을 보여준 것에 지나지 않는다. 후견주의적 연계의 지속 또는 탈피를 검증하기 위해서는 선거레벨에서 나타난 정당의 전략적 대응뿐만 아니라 예산 편성 및 정책결정과정에서 나타나는 구체적인 실증이 필요하기 때문이다. 더불어 정당의 전략, 유권자 투표 행태, 정부의 재정정책, 정당 간 경쟁을 고려한 정당-유권자 연계의 이론화 작업의 체계화 작업을 통한 향후 논의의 심화가 필요하다.

## [참고문헌]

- 김범수. 2009. "일본자민당과 민주당 지지층 비교." 『한국정치연구』 제18권 3호, 165-197.
- 박철희. 2004. "일본의 체제변환과 자민당의 불안정한 우위." 『한국정치학회보』 38집 3호, 297-317.
- 이이범. 2008. "일본의 참의원선거와 수상의 역할." 『일본연구논총』 제28호, 57-82.
- 한의석. 2014. "일본 정치의 변화와 정당-유권자 관계: 2000년대의 정당정치를 중심으로." 『한국정치학회보』 48집 4호, 75-95.
- 이주경. 2012. "일본 자민당의 비상시행 정책 변경: 일반유권자 대응과 지지층 대응을 중심으로." 『한국정치학회보』 46집 1호, 283-308.
- \_\_\_\_\_. 2014. 『자민당 정권의 정책변경 메커니즘: 일반 유권자와 지지층 대응의 두 가지 역할』. 서울: 아연출판부.
- Cox, Gary W., Frances M. Rosenbluth, and Michael F. Thies. 1999. "Electoral Reform and the Fate of Factions: The Case of Japan's Liberal Democratic Party." *British Journal of Political Science* 29(1), 33-56.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Electoral Rules, Career Ambitions, and Party Structure: Comparing in Japan's Upper and Lower Houses." *American Journal of Political Science* 44(1), 115-122.
- Curtis, Gerald. 1999. *The logic of Japanese politics: leaders, institutions, and the limits of change*. New York: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_. 1971. *Election Campaigning Japanese Style*. New York and London: Columbia University Press.
- Estevez-Abe, Margarita. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan: Party, Bureaucracy, and Business*. New York: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert and Lange Peter. 1994. *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert. 2000. "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities." *Comparative Political Studies* 33(6), 845-879.
- Kitschelt, Herbert and Steven I. Wilkinson eds. 2007. *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Krauss, Ellis S. and Robert J. Pekkanen. 2010. *The Rise and Falls of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*. Cornell University Press.
- Park, Chul Hee. 2008. "A Comparative Institutional Analysis of Korean and Japanese Clientelism." *Asian journal of political science*. Vol.16 No.2, 111-129.
- Pempel, T. J. 1998. *Regime Shift: Comparative Dynamics of Japanese Political Economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Richardson, Bradley. 1997. *Japanese Democracy: Power, Coordination, and Performance*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Scheiner, Ethan. 2006. *Democracy Without Competitions in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2007. "Clientelism in Japan: The Importance and Limits of Institutional Explanation." Herbert Kitschelt and Steven I. Wilkinson eds., 276-297.
- 나카키타 코지(中北浩爾). 2012. 『現代日本の政党デモクラシー』. 東京: 岩波書店.
- 다구치 후쿠지(田口富久治). 1969. 『社会集団の政治機能』. 東京: 未来社.
- 다케나가 하루히코(竹中佳彦). 2014. "利益表出におけるイデオロギー: 選挙・圧力団体・マスメディア." 2014年度日本選挙学会報告論文.
- 다케나가 하루가타(竹中治堅). 2005. "日本型分割政治と参議院の役割." 日本政治学会編 『オーラル・ヒストリー』, 99-125.
- \_\_\_\_\_. 2006. 『首相支配—日本政治の変貌』. 東京: 中央公論新社.
- \_\_\_\_\_. 2008. "首相と参議院の独自性: 参議院の封じ込め." 『選挙研究』 23号, 5-19.
- \_\_\_\_\_. 2010. 『参議院とは何か』. 東京: 中公叢書.
- 동경대대법학부·제5기 가바시마 이쿠오 세미나(東大法·第5期 蒲島郁夫ゼミ)編. 2005. 『参議院の研究 第2巻 議員・国会編』. 東京: 木鐸社.
- \_\_\_\_\_. 2004. 『参議院の研究 第1巻 選挙編』. 東京: 木鐸社.
- 사이토 아츠시(斎藤淳). 2010. 『自民政権の政治経済学: 利益誘導政治の自己矛盾』. 東京: 勁草書房.
- 오쿠 켄타로(奥健太郎). 2007. "第二回参議院選挙と自由党." 『年報政治学』 2006-2号, 226-250.
- \_\_\_\_\_. 2009. "参議院全国区選挙と利益団体—日本遺族会の事例研究—." 『選挙研究』 25卷2号, 67-82.
- 이주경(李柱卿). 2011. "自民政権の終焉をめぐる—選挙公約からみた自民党の政策変



化を手がかりに。”『日本研究論叢』第33号, 66-93.

이케다 켄이치(池田謙一). 2004. “2001年参議院選挙と「小泉効果」.” 『選挙研究』19号, 29-50.

자유민주당(自由民主党)編. 2006. 『自由民主党五十年史 資料編』. 東京: 自由民主党.  
재무성(財務省) 『財政統計』 .

자치정신거부(自治省選挙部)編. 1990. 『参議院銀通常選挙の実績 (1回—15回)』.

호리에 후카시(堀江湛). 2005. “参議院選挙制度の検証.” 『選挙研究』20号, 35-43.

히로세 미치사다(広瀬道貞). 1981. 『補助金と政権党』. 東京: 朝日新聞社.

총무성(総務省). 『選挙関連資料 参議院議員選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調』 선  
거 각년. [http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/data/index.htm#chapter2](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/index.htm#chapter2) (검색  
일 2014/07/10)

투고일: 2015.03.11.	심사일: 2015.04.13.	게재확정일: 2015.04.22.
------------------	------------------	--------------------

【ABSTRACT】

## The Upper House Election and Vote Collecting Strategies in Japan: Focusing on the Case of Liberal Democratic Party

Lee, Jukyung | Pusan National University

Past researches suggest that the role of Upper House in Japan is marginal as it acting like a carbon copy of the House of Representatives. While, this study takes notice that Upper House majority representation system directly demonstrates flexibilities in party-voters relation and partisan strategy against its supporters.

This study analyzes the Liberal Democratic Party (LDP)'s vote collecting strategies in the 1956~2007 national (proportional) representation constituency of Upper House election, according to changing relations with voters, especially with supporters. It clarifies the LDP has been building supporter-responding strategies through the way of mobilizing block votes based on clientelistic linkages to strengthen its supporting structure, corresponding the LDP's two typical characteristics; the first one is the institutional constraint in majority representation system and the second one is featuring interest representation in majority constituency of Upper House.

The skeptical opinion to supporters-based votes mechanism already being lasted since the mid-1970s. However, according to empirical cases, the LDP has not deviated from the keynote of intensive consolidation strategies focusing on clientelistic linkages, resulting from the internal dynamics of the Upper House.

---

**Key Words** | party-voters linkage, upper house election, Liberal Democratic Party(LDP), vote collecting strategies, clientelism