

일본 정당의 반부패 정책 비교*

– 일본 공산당의 사례를 중심으로 –

Comparative Study on the Anti-corruption Policies of Japanese Political Parties: A Case Study of the Japanese Communist Party

김 용 민(Kim, Yong Min)**

ABSTRACT

Japanese politics has a long history of corruption due to unhealthy links between business and politics. The anti-corruption policies implemented by Japanese political parties have not worked properly for many years. However, the Japanese Communist Party claims to be free of corruption because they do not accept any kind of corporate donations or government subsidies. This article focuses on a case study of the Japanese Communist Party, attempting to determine how it succeeded in avoiding corruption and comparing it to other parties in Japanese politics. To complete this study, I interviewed Japanese Communist Party officials directly; as a result, I learned that the anti-corruption policies of most Japanese political parties remain incomplete, which is a good political implication for Korean politics as a salutary lesson.

Key words: political corruption, unhealthy links between business and politics, Japanese Communist Party, Japanese politics, corporate donations

* 이 논문은 건국대학교 KU연구전임 프로그램에 의해서 수행된 과제임

** 건국대학교

I. 들어가는 말

일본 정치에 있어서 정치자금 혹은 정경유착으로 대표되는 부패의 문제는 매우 역사가 깊다. 자민당에 의한 '55년 체제'와 정당에 있어서의 파벌정치가 일본 정당의 대명사처럼 되어버린 이유에는 역시 일본 정당정치의 반부패 정책이 제대로 작동하지 않았기 때문이다. 이전의 유명한 정치자금 사건으로는 다나카(田中) 수상까지 관여된 록히드 사건이나 가네마루(金丸) 의원의 은퇴까지 발생한 1992년의 사가와 스캔들 등을 들 수 있다. 이로 인하여 일본 국민들에게 정치에 대한 불신은 매우 심각해져 무당파, 정치무관심 층이 급증하는 원인을 제공하기도 하였다. 특히 1992년의 사가와큐빈(佐川急便) 사건의 파장은 커서 이 사건으로 인해 당시 일본 정치 최대파벌이던 '다케시다 파'의 지배가 무너지고 93년 자민당 일당 지배구조를 무너뜨리는 역사적 계기를 제공하게 된다. 이러한 가운데에 정치자금을 투명화하기위해 1994년 정당조성법이 제정되어 정당에 대한 국고보조가 시작되며 정치자금에 대한 본격적인 규제가 시작된다. 이어 1999년에는 정치가가 개인에게 기부를 금지하는 내용을 중심으로 하는 정치자금규정법 개정안이 12월 20일 공포되고 2000년 1월 1일부터 시행되었다. 그 이후로도 여러 번 내용이 개정되었으나 그럼에도 불구하고 일본 정치에 있어서 금권정치의 이미지는 아직도 강하여 민주당이 정권을 잡은 2012년과 2013년에도 여전히 정치와 돈의 유착을 종식시키자는 논의가 지속되었다. 그러나 이러한 일본의 정당정치에 있어서 정치자금, 정경유착, 금권정치라는 논의에서 완전히 자유로운 정당이 하나 존재하는데 그것이 바로 일본 공산당이다. 공산당은 강령으로 국고보조금을 전혀 받지 않고 당원들의 당비로만 정치자금을 운용하여 다른 일본 정당들과는 차별화된 모습을 보이고 있다. 이에 이 논문에서는 일본 주요 정당들 사이에서 유일하게 정치자금과 부패문제에 대하여 자유로운 입장에 있는 일본 공산당의 사례를 중심으로 왜 공산당이 부패에 관한 대책에 성공하였고 여러 번 개혁을 외치던 자민당, 그리고 정권을 잡은 민주당 정권조차도 정치 자금의 관련성에서 자유롭지 않았는가를 비교 분석하고 사례분석을 통해 공산당의 성공요인을 밝히는 것을 연구목적으로 한다. 이는 일본의 성공적 반부패 사례를 국내 연구자들에게 소개함과 동시에 이념적 선입관으로 인하여 국내에 잘 알려지지 않았던 공산당이라는 일본 주요 정당의 반부패 정책을 고찰하는 효과를 기대한다. 실제 기존의 국내의 선행연구에서는 일본 공산당에 대한 연구는 거의 전무한 실정으로 일본의 주요정당으로 너무나도 무관심한 실정이다. 이에 이 연구는 기초자료로서의 역할을 수행할 수 있다. 서론에 이어지는 II장에서는 국내외 일본 정치자금, 부패에 대한 선행연구를 살펴보고 국내에 이러한 부분의 연구가 왜 진행되지 않았고 어떠한 부분의 연구가 추가되어야 하는가를 알아보며 이어지는 III장에서는 본격적으로 일본 각 주요 정당들의 정치자금 및 부패 관련 공약과 정당 강령 등을 비교하여 그 현황을 밝히려 한다. 또한 IV장에서는 이 논문에서 중심으로 다루는 일본 공산당

의 반부패 정책과 강령, 현재 실제 현황 등을 공산당 관계자와의 직접적인 대면 조사를 통하여 심층적으로 분석하려한다. 공산당 관계자와의 대면 인터뷰 조사는 이제 까지 국내 연구에 선행연구의 사례가 없다는 점에서 유의미한 분석이 될 것으로 생각되며 공산당의 사례를 통하여 반부패 정책이 제대로 작동하고 있지 않는 자민당 및 다른 일본 정당들의 부패 원인도 일부 밝힐 수 있을 것으로 기대한다. 그러면 이어지는 II장에서는 현재 국내 부패연구 혹은 일본 지역연구의 선행연구들에서 일본의 정치부패 정당 자금제도 등의 선행연구들을 자세히 살펴보고 일본의 선행연구들과의 비교분석을 통하여 현재 국내의 연구에 부족한 점과 이 논문이 새롭게 국내연구에 기여할 수 있는 점이 무엇인가를 살펴보려 한다.

II. 국내의 선행연구에 대한 비판적 고찰과 연구 과제 제시

서론에서 언급한 대로 국내 선행연구의 일본의 부패관련 연구는 의외로 많지 않다. 일본 지역연구를 전문으로 하는 연구자들은 부패연구보다는 한-일 관계와 영토분쟁 혹은 위안부 문제 등의 현안에 집중하는 경향이 있었으며 부패 문제를 다루는 반부패 관련 연구들은 주로 중남미나 제3세계 혹은 국내의 반부패에 대한 연구에 집중되어 있었다. 그럼에도 불구하고 국내의 선행연구에 주목할 필요가 있으며 이에 선행연구를 소개하고 비판적으로 고찰하려한다.¹⁾

2000년대 이후에 처음으로 일본의 정당정치와 부패에 대하여 논한 선행연구는 이상훈(2002)의 ‘일본의 정당정치와 부패’ 이다. 자민당의 부패의혹이 연속적으로 발생하여 일본 국내의 비판이 높아지던 시기에 행해진 연구로서 일본의 정치부패의 역사와 부패의 원인과 구조로 불리는 ‘전후형 정치’에 대한 중점적인 고찰, 그리고 2002년 당시까지의 부패를 막기 위한 조치들의 역사적 변천을 일본연구자의 시각에서 정리하고 있다. 비슷한 시기에 진행된 강태훈(2003)의 연구는 부패방지를 위한 일본의 선거제도 개혁에 초점을 맞춰 선거제도 개혁이 정당의 의석수 획득에 어떠한 영향을 미쳤으며 유권자의 투표행태, 선거운동의 방식, 또한 개혁이 가져다 준 새로운 문제점들에 대하여 분석하고 있다. 일본의 선거형태가 소선거구비례대표 병립제로 변화한 후에 두 번 행해진 선거에 대한 양적접근의 방식으로 부패를 방지하려는 정치개혁의 효과가 어느 정도인지를 살펴본 것이 의미가 있다 할 수 있다. 이후에 진행된 선행연구들은 정치학자가 아닌 법적, 조직적 차원에서 접근한 연구들인데 강현철(2008)은 일본의 정치자금법에 대해 법제적 차원으로 접근하여 불법정치자금과 부패에 대한 처벌과 정치자금규정에 있어서의 정당조성법의 역할에 대해 연구하고 있으며 길종백(2010)은 일본의 정치인이 아닌 공무원의 부패에 대한 제도적 대응에 대한 연구를 통해 일

1) 한국부패학회보의 선행연구로는 채원호(2002), 김종식(2004), 이만중,임유식 (2013) 등이 있다.

본의 공무원 부패 대책과 부패의 원인으로 지적되는 낙하산 인사를 감소시키기 위한 노력을 살펴보고 있다. 마지막으로 고문현(2013)은 일본의 정치자금법과 한국의 정치자금법을 법적인 차원에서 비교분석하고 있는데 이는 한국과 일본이 정치자금의 투명성 확대라는 공통의 정치적 목표를 어떻게 다른 방식으로 이루려 하는지 법적인 조치를 중심으로 다루고 있다.

이어서 일본의 선행연구들을 살펴보면 부정부패와 정치자금에 대한 많은 연구들이 진행되어 오고 있다. 이 논문에서는 시의성을 반영하여 가장 최근의 정치자금법 개정 이후에 일본 민주당이 집권하고 정치자금법에 대한 개혁을 시도한 이후 다시 아베정권이 집권한 현재까지의 선행연구로만 한정하여 살펴본다면 민주당이 주장한 정치개혁이 정치자금법과 부패 부문에 있어서 실제 공약과는 다르게 미완성으로 끝나 민주당의 정권 붕괴에 원인이 되었음을 밝히는 연구인 카미와키히로시(上脇博之)(2012)의 연구가 대표적이다. 카미와키는 지방의회의 정치자금조성을 위한 파티 개최의 위법성에 대한 연구(2013)도 합쳐서 발표하고 있다. 이는 일본 안에서 다나카 정권부터 이어져오던 정치자금과 정치부패에 대한 반부패 대책에 대한 연구가 여야를 막론하고 40 여년에 걸쳐서 꾸준히 이어져 오고 있다는 증거이며 그럼에도 불구하고 일본정치에서 정치자금 문제가 해결이 되고 있지 않고 정경유착과 재계의 정치 지배라는 해묵은 과제가 그대로 존재한다는 것을 입증하는 반증이기도 하다. 그러면 이어지는 III장에서는 일본의 주요 정당들(이합집산이 일어나는 소수 신생정당 제외)의 정치자금에 대한 그 자세와 패 관련 공약과 정당 강령 등을 비교하여 현재의 일본 정치자금과 반부패 현황을 살펴보도록 하겠다.

III. 일본 각 주요 정당들의 정치자금 및 반부패 관련 정책 비교

그러면 이제 본격적으로 일본 주요정당들이 어떻게 정당조성금을 받아서 정치자금으로 사용하고 있고 반부패를 위하여 어떠한 정책을 취하고 있는지 비교해보고 이를 통하여 정치자금에 있어서의 공산당의 사례가 왜 일본에서 특이한 경우인지를 밝혀보려 한다. 현재 정당조성금 수령을 거부하고 있는 일본공산당을 제외하고 일본의 주요정당으로는 자민당, 민주당, 공명당, 유신의 당, 사회당, 생활의 당²⁾ 등을 들 수 있다. 이 주요정당의 기준으로는 적어도 일본 국회에 의석을 보유하고 있으면서 현재 정당조성금을 받고 있고 일본 언론에서 주요 정당이라고 언급되는 정당을 기준으로 하였다. 이러한 정당들의 정치자금법과 반부패 대책을 정당별로 살펴보고 이를 비교하여 보는 것이 이번 장의 목적이다. 우선 의석수와 여당과 야당 정권을 담당하는가 아닌가를 기준으로 순서대로 살펴보면

2) 정식명칭은 생활의 당과 야마다 타로와 친구들 이라는 긴 명칭이지만 생활의 당으로 축약한다.

① 자민당 (自民黨)

먼저 자민당은 적극적으로 정치자금을 받아들이는 당으로 유명하다. 현재 아베정권의 공약집인 2014년 자민당 정책집에도 정치자금에 대한 개혁 공약은 존재하지 않으며 현재의 정당조성금 법안대로 정치자금이나 기부금을 수령한다면 아무 문제가 없다는 시각을 견지하고 있다. 홈페이지에도 자민당에 대한 기부는 국민의 정치참여의 하나의 방안이며 관련 법안에 따라 당의 정치자금 단체인 『국민정치협회』에서 기부를 받고 있다고 안내하고 있다. 그러면 이 국민정치협회에 기부를 하고 있는 기업들의 공개된 명단을 살펴보자 2013년 기준으로 공개된 기업들은 토요타, 닛산, 혼다의 자동차 대표 3사, 증권업계 최대 증권사인 노무라, 다이와 증권 생명보험 업계 최대 3사 (일본, 제일, 메이지 생명보험), 그리고 원자력 발전 관련 업체인 미쓰비시, 히다치, 도시바 중공업 등이다.³⁾ 3.11 동일본 대지진 이후에 전력회사로부터의 자민당에의 기부도 증가하고 있는 추세이다. 이는 아베 수상이 추진하는 아베노믹스가 이러한 대기업 위주의 경제정책으로서 자민당이 아직도 재계와의 강력한 연계를 통하여 정치자금을 조달하고 있음을 보여주는 좋은 증거이다. 실제로 국비로 보조금을 받은 기업의 정치헌금은 불법으로 지정되어있으나 아베 수상에 대한 이러한 기업들의 정치기부에 대해 아베 수상은 국회답변에서 “기업의 기부는 필요하며 불법적이라는 것을 본인이 몰랐으므로 문제가 없다고 생각한다”고 발언하며 일축한 바 있다⁴⁾ 이러한 문제의식을 지닌 자민당에 대한 정치자금과 부패에 대한 비판이 존재하고 장관들의 사임도 발생하는 가운데에서도 왜 자민당은 기업기부를 금지하는 법안의 개정이나 기부를 받지 않는 정치개혁에 나서지 못하는가? 이를 자민당을 비판하는 사람들은 자민당의 정경유착 체질 아래에서 특히 파벌에 의해 의석의 획득이 좌우되고 수상이 결정되는 일본의 정치적 선거문화의 특성으로 절대로 막대한 정치자금이 필요한 현재의 상황이 단기적으로 개편되기 어렵고 앞으로라도 그럴 것이라고 주장한다. 즉 일본정치의 구조적 모순이 개혁되지 않는 한 자민당이 외치는 정치개혁은 구호에 그칠 것이라는 전망이다. 실제 자민당은 ‘뼈를 깎는 개혁’을 외치고 있으나 실제로 정경유착을 개선하기 위하여 도입된 정당조성금 제도와 법제화에도 불구하고 정치자금 관련 부패사건은 줄어들지 않았고 정치자금 부정과 관련하여 사퇴한 장관급 인사는 1,2차 아베정권에서 7명에 달한다. 거기에 더하여 정당조성금이 도입되면 더 이상 필요가 없을 것이라며 당 차원에서 금지를 약속한 기업·단체 헌금은 정당조성금법이 도입된지 20년이 지나는 현재에도 금지될 기미는 보이지 않으며 당 전체 수입의 10%이상을 아직도 재계와 대기업의 기부금으로 충당하고 있다. 이러한 사실들을 종합하여 보아도 자민당의 정치자금 구조가 급격한 변화를 보일 가능성은 낮다.

3) 동경신문 2013. 11.29일 자 기사

4) 2015. 2. 27일 국회답변

② 민주당 (民主黨)

그러면 현재 제1야당이자 정권을 잡았었던 민주당의 경우는 어떠한가? 민주당이 자민당 장기집권을 종식시키고 정권을 잡을 때 내세운 중점 공약이 ‘깨끗한 정치’ ‘의원정수 삭감’ ‘정경유착 개혁’이었다. 그러나 실제로 개혁은 이뤄지지 않았고 결국 자민당에게 다시 정권을 상실하였는데 이는 개혁적이라 기대한 민주당 정권에서도 자민당과 대동소이한 정치자금 사용과 정경유착의 고리를 끊지 못하는 모습을 보여줬기 때문이다. 이러한 사실은 매년 일본 총무성에서 발표하는 정치자금수지보고서를 보면 여실히 드러나는데 2014년 작년 말 공개된 이 보고서⁵⁾를 살펴보면 2010년부터 민주당의 정치자금 수지상황은 2010년 수입 255억엔, 지출 167억엔 이월액 87억엔, 2011년 수입 289억엔 지출 105억엔 이월액 183억엔 2012년 수입 379억엔 지출 160억엔 이월액 218억엔을 기록하고 있다. 이는 자민당의 13억엔, 공산당의 10억엔 공명당의 55억엔이라는 이월액과 비교하여 특이하게 많은 액수로서 민주당이 정당조성금제도로 받은 국고보조금 즉 국민의 세금을 사용하지 않고 매년 이월액으로 적립하여 정치자금을 증액하고 있음을 보여준다. 이는 법적으로는 아무 문제가 없다고 할 수 있으나 도의적으로는 정당의 투명성을 지원하기 위한 국고보조를 그대로 정당의 사적인 재산으로 증식하고 있다는 비난을 피하기 어렵다. 일본의 정당조성금은 그 해에 사용하고 남은 금액이 있어도 반환의 의무가 없는 관계로 민주당과 같은 정치적 선택이 가능한 것이다. 이에 더하여 민주당 오카다 대표의 개인 정치자금⁶⁾이 공개된 자료를 보면 2014년 공개된 자료에 의한 2013년 수입에서 총 수입 7097만 6532엔에서 세미나 개최로 취득한 소득이 6816만 8582엔에 이른다. 그러나 세미나의 참가자는 밝혀져 있지 않으며 누가 참가비(정치자금)를 지불했는지 전혀 내역이 공개되지 않았다. 특히 2013년 4월 15일에는 오전, 오후 두 번에 걸쳐 세미나를 개최하여 총액 1182만엔이라는 거액을 모금하고 있다. 세미나와 파티로 인한 정치인의 수입은 일본 정치에 있어서 오래된 정치자금 문제이며 정경유착의 고리로 불려지지만 자민당 뿐 아니라 민주당 정치인들의 내역도 불투명하기는 마찬가지이며 2015년 4월 10일 민주당이 국회에 제출한 정치자금 규정법 개정안에도 기업이나 단체 등의 파티 입장권, 세미나 입장권 구입 등의 방식을 통한 정치자금 제공을 전면금지하는 개정안은 검토되지 않았다. 이는 민주당이 정권을 잡을 당시 2009년 공약과도 배치되는 것이다. (上脇博之 2012: 480) 당시 민주당의 간사장이던 오자와 이찌로(小澤一郎) 의원이 주축이 된 구 자민당 출신 의원들이 공약을 번복하며 기업, 단체 현금을 수령하기로 2010년 결정한 이후에 민주당이 정권을 상실하는데 가장 큰 원인이 된 민주당의 제2 자민당, 혹은 재계정당화는 현재에도 수정되지 않았다고 볼 수 있다.

5) http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seijishikin/ (2015. 11.16 검색)

6) 같은 자료

③ 공명당 (公明黨)

공명당은 현재 아베정권에서 자민당과 연립여당을 이루고 있는 주요정당이다. 극우라고 종종 비판받는 아베정권에 비하여 중도적인 입장을 취하고 있는 공명당의 역할이야말로 일종의 브레이크 역할을 하고 있다고 평가받고 있으나 때로는 그러한 브레이크 역할을 수행하지 못하는 경우 (예: 최근의 안보관련 법안) 자민당보다도 더 강한 비판을 받는 경우가 있다. 공명당은 종교단체인 창가학회를 기반으로 하는 정당으로 자금에 대한 비판이 이제까지의 정경유착이 아닌 정치와 종교를 이야기하는 정교일치 (政教一致)의 문제가 많이 비판을 받아왔고 현재도 그러하지만 이미 위에서 언급한 자민당이 신도(神道)를 숭상하는 신도 정치연맹이나 통일교 재단인 국제승공연합 (國際勝共聯合)으로부터 정치자금을 받고 있고 민주당도 종교단체들로부터 현금을 받고 있는 현재에는 설득력이 약하다고 볼 수 있다. 실제로 2000년대 자민당과의 연립노선 이후에는 공명당에서 창가학회에 대한 언급을 금기시 하던 분위기에서 벗어나 좀 더 적극적으로 창가학회와의 관련성을 부각하는 언급을 많이 찾아 볼 수 있다. 현재 공명당은 창가학회로부터의 기부와 국가 정당조성금 두 부분으로 재정을 유지하고 있으며 발표에 따르면 2009년 26억엔을 최다액수로 2012년과 현재에도 22억엔 수준을 보이고 있어 다른 정당보다 국가보조금에 대한 의존도가 상대적으로 낮은 것으로 보인다. 즉 공명당에 있어서 정치자금의 반부패라는 측면에서는 기존의 자민당, 민주당에 비해 자유롭지만 종교 정당이라는 특수성으로 정교일치의 문제가 앞으로도 계속 제기될 수 있다.

④ 유신의 당 (維新の黨)

유신의 당은 2014년 8월 1일 기존의 일본유신의 회와 단결의 당이 합쳐져서 이름을 바꾼 비교적 신생정당이지만 오사카 지역의 탄탄한 지지기반과 보수 우익적 공약을 바탕으로 민주당, 공산당에 이은 일본 야당의 제3당의 위치에 있으며 한때는 민주당에 이은 제2당의 위상을 보여주기도 하였다. 현재는 민주당과의 야당연합을 추진하는 현 대표 세력과 민주당과의 연합은 불가능하다는 전 대표 하시모토 전 오사카 시장을 추종하는 세력으로 분열되어 있지만 이 분당의 과정에서 일본의 정치자금과 관련한 정당조성금 문제가 다시 한 번 수면위로 떠올랐다. 애초에 창당한 일본유신의 회는 구(舊)유신의 회와 신(新)유신의 회가 존재하고 거의 같은 정당이면서도 당명을 유신의 당으로 변경한 이유는 바로 같은 이름의 정당을 계승하였다고 인정되는 경우 일본의 선거법에 따르면 정당조성금을 받지 못하기 때문에 새로운 정당으로서 의석수대로 다시 정당조성금을 받기 위한 편법적 조치이기 때문이다. 같은 국회의원 의석으로 이합집산을 거듭하면서도 일본의 정당들이 계속해서 새로운 당명을 제시하는 이유가 바로 여기에 있다. 이는 현재 일본의 선거법에서 국회 해산 총선거가 있는

경우 그 직전에 새로운 정당을 창당하면 선거에서 의석을 획득한 경우 새롭게 정당조성금을 받을 수 있는 점을 노려 새로운 정당이 선거전에 창당되는 것과 그 원인이 같다.⁷⁾ 이는 5명이상이면 정치자금의 제공받을 수 있는 구조 때문이며 이로 인하여 이합집산과 분당이 난무하고 정당의 평균수명도 정당조성금이 도입된 1994년 이후로는 3년 미만 지속정당이 10개 정당, 1년 미만 정당이 16개 정당에 이를 정도이다. 이러한 흐름을 대표하고 있는 정당이 바로 유신의 당이며 일본 정당정치에서 반부패 정책으로 도입된 국고보조금(정당조성금) 제도가 제대로 역할을 하고 있지 않음을 가장 잘 보여주는 현재 일본의 정치집단이라 할 것이다.

⑤ 사회당(社會黨)

사회당의 현재 정식명칭은 사회민주당이다. 1996년 일본사회당에서 이름을 바꾸고 사회민주주의 정당을 표방하고 있다. 하지만 2005년 선거에서 참패한 이후 국고보조금의 감소로 노동자의 당을 모토로 하고 있으면서도 당 직원들을 재정난을 이유로 정리해고한 과거가 있다. 이 사건 이후 해당 직원들이 노조를 결성하여 소송하였으나 모두 사회당이 승소하였다. 정당의 정책으로 기업, 단체로부터의 기부를 금지하는 법안을 주장하고 있으나 현재의 소선거구제도 아래에서 의석수가 급감하여 참의원 3석, 중의원 2석 합계 5석에 불과한 미니정당으로 전락하였으며 북한과의 관계를 아직도 유지하고 있는 점이 일본 국민의 비판을 받아 예전과 같은 야당연립에 참가하거나 자민당의 대항마로서의 좌파정당이라는 위상을 회복하고 있지 못하며 기업이나 단체의 헌금이 없는 대신 당사의 빌딩의 임대수입이 정당의 큰 재원이 되고 있었으나 2011년 동일본대지진 이후 당사 빌딩의 안전성이 문제시되고 임대가 금지되면서 현재는 정당 재원의 축소로 선거전에서 재정난을 호소하고 있으며 이에 단시일 안에 예전의 위상으로 복귀하기는 어려워 보인다.

⑥ 생활의 당(生活の黨)

오자와 대표로 상징되는 생활의 당이 아마도 이번 논문의 주제에 가장 현저한 일본의 정치행태를 보여주는 정당일 것이다. 생활의 당은 2014년 12월 벌어진 총선거에서 재정지원을 받을 수 있는 정당조건인 최소 5석의 요건을 상실하여 기타 정치단체로 위상이 격하되었다. 이에 오자와 대표는 참의원 무소속으로 당선된 배우 야마다 타로씨를 설득하여 5석의 정당요건을 회복하였고 이에 당명을 생활의 당과 야마다 타로와 친구들로 개명하였다. 년도가

7) 최근의 이러한 사례는 1996년 9월 민주당결성 10월 총선거, 보수당 2000년 4월 결성 6월 총선거, 국민신당 2005년 8월 결성 9월 총선거, 모두의 당 2009년 8월 결성 8월 총선거, 일어나라 일본 2010년 4월 결성 7월 총선거, 일본미래의 당 2012년 11월 결성 12월 총선거 등이 있다.

바뀌기 이전인 12월 안에 5석으로 정당요건을 회복한 관계로 2015년에 약 3억3천만엔 (추정)가량의 국고보조를 받는데 성공하였다. 일본 정치 역사상 국회의원 개인의 이름이 들어간 당명은 이 정당이 유일하며 의원 5명을 보유한 정당이 2인 공동대표라는 체제를 표명한 것도 처음이다. 특히 야마다 타로 의원은 생활의 당에 합류하면서 밝힌 공식성명에서 세 가지 이유 중에 두 가지에서 정당요건을 갖춰 발언력을 높이고 야당의 불꽃을 꺼지지 않게 하기 위해서라고 노골적으로 정당요건을 갖추기 위해서 한 합류임을 밝히고 있으며 이러한 상황을 볼 때 일본의 정당의 반부패 정책 혹은 정경유착에 대한 대책은 주요정당에서 이뤄지고 있지 않다. 생활의 당과 같은 연립정당 (다음해의 정당조성금을 받기위해) 혹은 선거직전 신당 붐 (선거 후 정당조성금 수령을 위해)은 앞으로도 지속될 것으로 보이고 생활의 당과 같은 선거 직후의 이합집산도 다시 벌어질 가능성이 높다.

그러면 이러한 주요 정당들과 일본공산당의 경우는 어떠한가? 일단 일본 공산당은 국고보조 (정당조성금)를 전혀 받지 않으며 기관지인 아카하타 (赤旗)의 구독료, 당원들의 당비, 그리고 개인헌금으로 당을 유지하고 있다고 주장하며 이에 다른 정당들과 같은 정치와 돈, 정경유착의 문제는 없다고 주장한다. 물론 이에 대하여 보수 정치인들은 기관지의 구독 자체를 강제하여 막대한 부수를 판매하고 있으므로 이는 다른 정당의 정치 기부와 다를 바 없다는 비판도 존재한다. 그러나 130만의 구독자를 가지고 표면적으로라도 국가의 지원을 전혀 받고 있지 않다는 점에서 일본공산당의 반부패 대책은 같은 정당정치를 공유한 국가의 경우로서 비교할 만한 연구의 가치가 있다. 또한 한국의 정당 국고보조와 비교하여도 그 액수나 용도 자체가 인건비 조직 활동비로 한정되어 있는 한국의 경우와는 다르게 유용의 가능성이 많이 존재한다는 점도 일본의 정당조성금은 다르며 이러한 정치와 돈의 결합, 정경유착과 부패 스캔들이라는 일본 정치를 어쩌면 나쁘게 상징하는 일련의 역사와 선을 긋고 정당을 1926년부터 유지해 왔다는 점에서도 충분히 살펴볼 가치가 있을 것이다. 그러면 이어지는 IV장에서는 실제로 필자가 공산당에 던진 질문과 그에 따른 공산당의 공식적인 답변 인터뷰를 바탕으로 사례분석을 진행하도록 하겠다.

IV. 일본 공산당의 반부패 정치자금 대책 -사례분석-

먼저 일본 공산당의 반부패 정치자금에 대한 인터뷰는 2015년 10월 20일부터 22일까지 일본 공산당 방한기간동안 사전 이메일로 제출한 질문지에 대한 공식적인 답변서와 보충 인터뷰를 바탕으로 진행되었다.⁸⁾ 우선 공산당 측에 제출한 질문 여섯 가지는 다음과 같다.

8) 답변은 일본공산당 중앙위원회 국제위원회 사무국장 다가와 미노루 (田川 實)씨가 담당하였다. 이 자리를 빌려 깊은 감사를 드린다.

1. 일본의 정치 역사 속의 부패사건 (오직사건)에 대한 공산당의 공식적 견해는 어떠한가?
2. 자민당, 민주당 등의 주요 정당 들처럼 정치자금 규정이 개정된 이후에도 국고 보조금을 공산당은 안 받는 이유는 무엇인가? 법 개정으로 깨끗한 정치자금이라고 보지 않는가?
3. 자민당, 민주당 등이 받는 정치적 기부, 국고보조금과 공산당이 받는 개인으로부터의 기부와의 차이는 무엇인가? 결론적으로 개인에게 받는 기부도 결국 정치적 영향력을 행사하거나 이익집단의 역할을 하지 않는가?
4. 필연적으로 자민당과 같은 여당과 발생하는 자금력의 차이는 어떻게 극복하는가?
5. 정권을 목표로 하는 정당으로서 집권 정당이 된 이후에도 지금과 같은 자금구조가 유지 가능한가? 현재 일본 경제에서 재계와의 협력은 집권 정당으로서 필수적이 아닌가?
6. 마지막으로 공산당 측에서 자민당, 민주당 등의 타 정당의 정치자금 구조에 대한 감상은?

이상의 6가지 질문에 대한 일본 공산당 측의 답변은 먼저 첫 번째 질문 일본의 역대 부패사건에 대해서 일본 공산당은 정당 혹은 정치가가 당연하게 기업이나 단체로부터 현금을 받는 일본의 정치구조에 문제의 원인이 있으며 이에 대하여 1992년부터 ① 기업·단체 정치현금의 금지 ② 정치가의 부패 스캔들에 대한 엄벌 ③ 국회 국정조사권의 전면적 발동 ④ 국회의원의 자산공개 ⑤ 대기업의 부정행위 방지 ⑥ 정보공개법의 제정 등을 주장하고 있다고 하였다.⁹⁾ 이는 기업이나 단체가 정치현금을 하는 경우 반드시 그 대가를 기대하기 때문이며 정경유착의 연쇄를 끊기 위해서는 근본적인 현금금지가 필요하다는 것이었다. 현재 일본 국회의 정치자금 규정법으로는 이러한 측면이 미진하다는 답변이었고 이는 이어지는 두 번째 질문에 대한 답변이기도 하였다.

두 번째 질문인 법 개정으로 깨끗한 정치자금이라고 보지 않는가? 라는 질문에 대해 2015년 1월 국회에 정당조성법 폐지 법안을 제출하였으며 이는 1994년 정치개혁이라는 목표 아래 도입된 본 법안이 매년 320억엔 가량의 세금 (20년간 총액 6311억엔 규모)를 사용하면서도 지지하지 않는 정당에 세금이 사용되는 측면을 방지할 수 없고 이 법안이 정당제도의 추락을 불러오기 때문이라고 주장하였다. 현재 이 법안으로 지원받고 있는 금액이 각

9) 아카하타(赤旗) 신문 1992년 2월 20일자 기사

정당의 예산에서 차지하는 부분은 자민당 60%, 민주당 80%, 유신 약 70%에 달하고 있는데 이는 공산당의 주장으로는 이 제도의 본래 도입 취지인 세금에 과도하게 의존하지 않을 필요가 있다는 입법취지에 맞지 않으며 다섯 명 이상의 국회의원을 보유하면 지원을 받는 제도적 이유로 위에서 언급한 생활의 당과 같은 경우가 발생한다는 것이다. 또 이 법안은 본래 입법의 취지가 금권정치 일소를 목표로 하는 국민의 목소리에 호응하여 입법되었으나 애초에 공약된 기업·단체로부터의 현금 금지라는 조항이 반영되지 않았고 정당의 본부나 각 지구당에 대한 기업과 단체의 정치현금은 그대로 유지되어 정당조성금과의 이중 수령이 지속되고 있어 정치와 부패문제의 대책이 되고 있지 않다는 비판이었다. 이에 공산당에서는 공식입장으로 정당조성법 폐지를 당론으로 제시하고 있다.

세 번째 질문인 다른 정당이 받는 현금, 국고보조금과 공산당이 받는 당비 및 개인현금의 차이에 대해서 개인이 정당을 선택해서 지지하는 의미에서의 당비와 국고보조금은 차이가 있으며 2014년 11월 29일 발표된 2013년 일본공산당 정치자금수지보고서를 근거로 (인터뷰 시점에 11월 말경에 발표되는 2015년(2014년분)은 발표되지 않음) 총수입 225억4052만엔 중에서 수입의 87%에 해당하는 196억 1350만엔이 기관지 사업 활동으로부터 발생하고 있다. 이는 기관지인 ‘아카하타(赤旗)’의 구독비와 공산당이 발간하는 서적 등의 판매비용으로 충당되며 나머지 3% 정도가 당원들이 내는 당비, 그리고 1.9% 정도가 개인의 정치 기부금으로 되어있다. 이는 공산당의 주장에 따르면 국민의 풀뿌리정치와 연계된 정치자금을 보여주는 자료이며 다른 정당의 기업·단체 현금 국고보조금과는 다른 차별성이라고 설명한다. 실제로 공산당이 이러한 자체적인 조직과 재정건전성에 대해 강한 자부심을 가지고 있음을 인터뷰를 통하여 느낄 수 있었다. 당비와 개인 기부금은 실수입의 1%를 권장하고 있다. (일본공산당 재정활동 소개 소책자 2014)

네 번째로 질문한 내용은 자민당과 같은 거대 여당과의 자금차이의 극복이었다. 이러한 질문에 공산당 측은 재정활동의 네 가지 원칙으로 답변을 대신하였다. 당의 재정의 강화에는 기발한 묘수는 존재하지 않으며 그 근간이 되는 것은 당원들의 당비납부이며 이를 위해 신입당원의 당비납부와 미납 당비 극복, 그리고 기관지 배달 과 수금 시스템의 정비로 100% 완전 징수를 목표로 하였고 지방선거의 경우는 선거 1년 전부터 선거자금 마련을 위한 준비를 충실히 하고 있다고 하였다. 참고로 일본공산당의 재정 활동의 4대원칙은 ① 당비납부 ② 기관지 등의 사업수입 ③ 개인기부 ④ 절약, 지출 개선이다. 현재 일본 공산당은 선거가 있는 해에도 매년 예산의 95-7%만을 사용하고 평균적으로 매년 10억엔 정도를 이월하는 예산의 95%대 사용을 실천하고 있다고도 첨언하였다.

다섯 번째 질문은 집권을 목표로 하는 정당으로서 집권 정당이 된 이후에도 지금과 같은 자금구조가 유지 가능한가? 현재 일본 경제에서 재계와의 협력은 집권 정당으로서 필수적이 아닌가? 라는 질문으로 현재 국민연합정부 구상을 내세우면서 아베 정권에 대항하는 야당 전체 연립정권을 목표로 하는 일본 공산당에 대한 질문이었다. 현재 아직도 사민주의 혹

은 공산주의적 강령을 포기하고 있지 않는 정당으로서 자본주의의 침범인 대기업과 재계에 대한 집권 후의 대응은 매우 개인적으로 궁금한 측면이었고 반부패라는 문제에 있어서도 매우 중요한 주제였다. 이에 대해 답변으로 1999년 2월 당 기관 월간지 『전위(前衛)』에 게재된 전 공산당 위원장 후와 테쓰조(不破哲三)의 연설을 제시하였는데 일본의 재계 주요 인물들에게 초청된 강연에서 ‘일본공산당은 민간 기업에게 무엇을 기대하고 무엇을 약속하는가?’라는 제목의 강연으로 여기에서 공산당은 ① 규칙이 있는 자본주의 ② 대기업위주의 정치의 탈피 ③ 올바른 세금의 사용과 올바른 산업정책 ④ 수정자본주의 정당과의 연정 가능 ⑤ 자본주의 안에서의 민주적 개혁 ⑥ 인간이 주인공이 되는 진정한 사회주의 추진 등을 제시하고 있다. 이를 항목별로 자세히 살펴보면 어디까지나 현재 상황에서 자본주의를 부정하고 있지 않으며 먼 장래의 목표로 사회주의 (혹은 유럽형 사민주의)로의 전환을 내세우고는 있지만 현재 상황에서는 지금의 자본주의를 인정하고 그 안에서 신자유주의의 문제점으로 간주되고 있는 문제점에 대한 수정을 주장하고 있다. 이는 대기업이나 재벌 등의 무규칙적인 횡포를 정부차원에서 제어하고 어디까지나 자본주의 안에서의 민주적인 개혁을 일단계의 목표로 한다는 것이 천명되어 있고 아직 일본사회가 유럽형 장기적 사회주의로의 변환을 받아들이기는 어렵다는 사실도 인정하고 있다. 이와 같은 사실을 종합해 볼 때 공산당이 연립정권 수립에 성공하고 그 연립정권 안에서 장관을 배출한다고 하여도 기존의 자본주의 체제는 유지될 것이며 만약 먼 장래에 제1당으로서 여당이 된다고 하여도 급격한 우리가 알고 있는 레닌식 공산주의로의 변화는 일어나지 않을 것이다. 이미 소련의 붕괴시점에 소련의 붕괴에 대하여 대환영하는 성명을 낸 것으로 유명한 일본공산당은 이제 유럽식 사민주의 진보정당의 범주에 들어왔다고 보아도 될 것이다.

마지막으로 한 질문은 공산당의 자민당, 민주당 등의 타 정당의 정치자금 구조에 대한 감상을 묻는 질문이었는데 이에 대하여 공산당 측은 “정당은 무엇보다도 국민의 안에서 활동하고 정책과 그 이념을 전파하여 국민의 지지를 얻어 자신의 힘으로 정당의 활동자금을 마련하는 게 기본”이라고 답변하였다. 이는 공산당이 이제 까지 지켜온 정치자금 조달 모델에 대한 강한 자신감의 표현이자 기존의 기업·단체로부터 정치자금을 제공받고 또한 국고보조까지 받고 있는 이중수여의 일본 정당의 정치자금 체제에 대한 비판이기도 하였다. 실제로 아직까지도 일본 정치 문화에서 대기업, 은행, 증권, 건설 등의 주요산업을 담당하는 기업들의 정치적인 헌금은 공공연한 비밀 중의 하나이며 일본의 선거문화가 엄청난 선거비용이 필요한 조직선거라는 현실 때문에 신인 정치지방생들도 소위 주요 파벌의 영향력 아래에 들어가려 하며 자연스레 금권정치의 모델에 동화되는 악순환이 현재까지 일본정치에서 지속되어 왔다는 점에서 공산당의 이러한 독특한 정치자금 모델의 유지와 그 실험은 한국의 정당들의 정치자금 조달이라는 측면에도 많은 시사점이 있다. 현재 한국의 정당들도 국고보조금의 지원에도 불구하고 깨끗한 정치인이라는 이미지와는 거리가 있으며 국민의 정치인에 대한 불신도 매우 높은 것이 사실이다. 이에 대하여 물론 정당의 노선에서 사민주의

를 받아들이라는 의미는 아니지만 폴뿌리 당원에 의한 자가발전적 혹자 정당경영이라는 측면에서 일본 공산당의 사례는 충분히 앞으로 연구의 필요성이 있다 하겠다. 그러면 이어지는 결론 V장에서는 일본의 사례와 한국의 사례 뿐 아니라 주요 선진국을 포함한 전 세계의 주요 국가의 정당국고보조의 체계를 비교하며 결론을 대신하려 한다.

V. 결론- 주요 국가의 정당보조 체계 비교

일본의 정당조성금 즉 국고보조가 얼마나 파격적인 규모이며 다른 나라에 비하여 정당들이 이중으로 정치자금을 수령하게 되어 있는 구조인지는 다른 주요 선진국의 정치자금 관련 법안과 정치자금 후원체계를 살펴보면 쉽게 이해할 수 있다. 직접적으로 정당에 국가보조가 있는 국가는 한국, 영국, 프랑스, 독일, 오스트리아, 스웨덴, 일본을 들 수 있는데 직접적인 국가보조에도 크게 네 가지의 성격의 차이가 존재한다. 첫째, 특정한 활동의 보조를 목적으로 하여 사용처를 제한하는 경우 (영국) 둘째, 특정한 활동의 보조를 목적으로 하나 사용처를 제한하지 않는 경우 (스웨덴) 셋째, 폭넓은 정당의 활동에 대한 지원을 목적으로 하지만 사용처에 일정한 제한이 있는 경우 (한국) 넷째, 폭넓은 정당의 활동에 대한 지원을 목적으로 하며 사용처에 제한이 없는 경우 (일본, 프랑스, 독일, 오스트리아) 로 구분된다.

그러나 다른 국가들 대부분은 기업·단체로부터의 이중적인 후원금 모금이 금지되어 있거나 일본에 비해 국고보조금의 규모 자체가 크지 않다. 2015년 기준으로 일본의 국고보조 규모는 독일의 1.4배, 프랑스의 3.5배 오스트리아·한국의 7배, 영국의 경우의 300배에 달한다. (小松公生 2015: 175) 두 번째로 일본의 특이한 점은 정당조성금이 정당의 수입의 60-80%를 차지하고 있다는 것이며 이는 전 세계에서 비슷한 사례를 찾기 어렵다. 세 번째로는 국고보조금을 받으면서도 정당의 본부와 지구당에서 이중으로 기업·단체로부터 현금을 받을 수 있는 구조라는 것이다. 또한 본론에서 언급한 대로 회계연도가 바뀌는 연말이나 선거 직전에 새로운 정당 설립의 남발, 정당의 이합집산이 세계 그 어느 나라보다도 심각한 실정이다. 이러한 현상은 바로 1994년 정당에 대한 정당조성금법이 설립된 이후에 벌어지고 있다. 어느 나라나 신당의 설립이나 정당들의 합당 등은 정치적으로 일어날 수 있는 현상이지만 일본처럼 1995년 이후 국고보조를 받은 42개 정당 중에 33개 정당 (78%)이 사라진 국가는 없다. (小松公生 2015: 177) 이러한 상황을 종합하여 보아도 일본의 정치문화에서 반부패 정책이라는 것이 각 주요 정당별로 미비한 것이 사실이며 이것이 금권정치, 정경유착의 이미지를 고착화시켜 국민의 정치무관심, 정치인혐오를 불러오고 있다. 한국은 사회, 문화, 경제분야를 비롯한 소선거구제 비례대표제 등 정치분야에서도 일본과 유사한 측면이 많이 존

재한다. 이러한 가운데에 이런 문제로부터 유일하게 자유로운 입장인 일본공산당에 대한 사례연구는 우리나라의 현재 정치문화도 국민들로부터 국회의원 무용론부터 통합진보당 해산의 경우에 국고보조금 처리문제에 이르기 까지 유사한 문제를 경험하고 있다는 점에서 타산지석의 한 사례로 충분히 연구의 가치가 있으며 공산당이라는 명칭을 전통이라는 이유로 유지하고 있지만 실제로는 유럽의 사민주의 정당과 유사한 정책을 주장하고 있다는 점, 한국과 역사인식을 공유하고 있다는 점에서 앞으로 더 많은 연구가 이뤄지길 희망한다.

참고문헌

- 강태훈. (2003). 일본의 정치개혁과 정치행태의 변화에 관한 연구 『국제지역연구』, 7(1): 1-27
- 강현철. (2008). 일본의 정치자금법제에 관한 연구 『외법논집』, 31: 1-31
- 고문현. (2013). 정치자금에 대한 비교분석-일본과의 비교를 중심으로- 『토지공법연구』, 61: 225-256
- 길종백. (2010). 일본의 공무원 부패에 대한 제도적 대응에 관한 연구 『한국조직학회보』, 7(3): 51-76
- 김종식. (2004). 일본정치문화와 정치부패: 파벌 즉 후원회를 중심 『한국부패학회보』, 9(2): 59-86
- 이만중, 임유석. (2013). 한국과 일본의 검찰권 행사에 대한 시민통제기구 비교연구 『한국부패학회보』, 18(1): 217-235
- 이상훈. (2002). 일본의 정당정치와 부패 『국제정치연구』, 5(2): 143-164
- 채원호. (2002). 일본의 정부조달과 부패-공공사업 분야 조달부패와 제도개혁- 『한국부패학회보』, 7: 1-16
- 上脇博之. (2012). 政治資金規正法抜本改正案と民主黨のマニフェスト反故 『神戸学院法学』, 42(2): 471-531
- 上脇博之. (2013). 地方議會の政務調査費で政治資金パーティー券を購入することは許されない 『神戸学院法学』, 43(3・4): 819-841
- 小松公生. (2015). 『政黨助成金に群がる政治家たち』, 東京: 新日本出版社.
- 『前衛』(1999). 1999년 2월호 東京: 日本共産黨中央委員會
- 일본공산당 재정활동 소개 소책자 (2014)
- 新聞赤旗 1992. 2. 20 기사
- 東京新聞 2013. 11.29 기사
- http://www.soumu.go.jp/senkyo/seiji_s/seijishikin/ (2015. 11.16 검색)
- (일본 총무성 정당자금수지보고서와 정당교부금 사용처 보고서)

투고일자 : 2015. 11. 28

수정일자 : 2015. 12. 29

게재일자 : 2015. 12. 31

<국문초록>

일본 정당의 반부패 정책 비교

- 일본 공산당의 사례를 중심으로 -

김 용 민

일본 정치에 있어서 정치자금 혹은 정경유착으로 대표되는 부패의 문제는 매우 역사가 깊다. 자민당에 의한 '55년 체제'와 정당에 있어서의 파벌정치가 일본 정당의 대명사처럼 되어버린 이유에는 역시 일본 정당정치의 반부패 정책이 제대로 작동하지 않았기 때문이다. 그러나 이러한 일본의 정당정치에 있어서 정치자금, 정경유착, 금권정치라는 논의에서 완전히 자유로운 정당이 하나 존재하는데 그것이 바로 일본 공산당이다. 공산당은 강령으로 국고보조금을 전혀 받지 않고 당원들의 당비로만 정치자금을 운용하여 다른 일본 정당들과는 차별화된 모습을 보이고 있다. 이에 이 논문에서는 일본 공산당의 사례를 중심으로 왜 공산당이 부패에 관한 대책에 성공하였고 여러 번 개혁을 외치던 자민당, 그리고 정권을 잡은 민주당 정권조차도 정치자금의 관련성에서 자유롭지 않았는가를 비교 분석하고 사례분석을 통해 공산당의 성공요인을 밝히는 것을 연구목적으로 한다. 이를 위해 직접적으로 일본 공산당과 대면 인터뷰를 진행하였고 그 결론으로 일본의 정치문화에서 반부패 정책이라는 것이 각 주요 정당별로 미비한 것이 사실이며 이것이 금권정치, 정경유착의 이미지를 고착화시켜 국민의 정치무관심, 정치인혐오를 불러오고 있음을 밝히고 이런 문제로부터 유일하게 자유로운 입장인 일본공산당에 대한 사례연구를 통해 우리나라 정당에 대한 한국적 함의를 고찰하였다.

주제어: 정치부패, 정경유착, 일본공산당, 일본정치, 기업헌금