

일본 정치 시스템의 과제와 신진정치가의 대응

이주경 | 부산대학교

| 국문요약 |

현재 일본 정치 시스템의 작동 원리는 환경 변화에 민첩하게 대응하는 내각 리더십, 그리고 선거를 통한 정권 선택을 양 축으로 한다. 그러나 자민당 우위 체제와 파편화된 정당 간 정책 경쟁으로 정치적 응답성 저하 및 설명책임의 불투명성이 야기되고 있다. 이와 관련하여 최근 자민당 신진세력의 행동양식 변화가 주목된다. 이들은 정부방침과 차별화된 사회정책을 제시하는 한편, 국회 개혁의 필요성을 주장한다. 여기에는 과소대표된 현역 세대 유권자와 연계를 강화함으로써, 당내 비대칭적인 역학 구도를 극복하고 새로운 지지기반을 구축하려는 신진세력의 권력자원 동원전략이 내재되어 있다. 이에 향후 정당 간, 그리고 당내 신-구 정치가 간 정책 경쟁 활성화가 예상된다. 더불어 이 때 선거-정책과정의 제도배치가 변화한다면, 향후 일본정치는 선거 민주주의형 시스템 안착, 또는 의회 민주주의형 요소의 보완이 전망된다.

주제어 | 일본 정치, 정치 시스템, 자민당 우위 체제, 정당 간 경쟁, 당내 경쟁

1. 들어가며: 자민당 1강 구도와 내각 리더십

국제 정치경제의 유동성과 국내정치의 불확실성을 마주하고 있는 현재, 일본 정치의 향방을 예측하기는 쉽지 않다. 그러나 정당 간 경쟁 및 유권자 의식을 고려할 때, 자민당 1강 구도의 획기적 변화나 선거를 통한 정당 간 정권 교체의 가능성이 크다고 보기는 어렵다. 상대적으로 고정표가 많은 자민당에게 유리한 선거 국면(中北 2017), 야당세력의 다극화와 맞물린 반사이익(박철희 2018), 반(反)자민 성향의 야당에게 일방적으로 유리하지는 않을 것으로 예상되는 무당파 투표자의 표심(이이범 2017), 그리고 일당우위 체제의 부활을 선명히 드러내고 있는 유권자 투표행태(山田 2017) 등이 이를 뒷받침해주고 있다.¹⁾

이에 대해 본 연구는 자민당 일당우위 체제에서 발현되는 문제점은 무엇이며, 여기에 대해 정치세력은 어떠한 대응을 모색하고 있는가를 살펴봄으로써, 근미래 일본 정치의 변화 가능성을 조망하고자 한다. 이 때 본 연구가 주목하는 것은 일본의 정치 시스템, 특히 1990년대 이후 일본 정치-사회가 새로이 모색한 정치 시스템의 작동 원리이다. 이 연구가 현행 정치 시스템에 주목하는 이유는 첫째, 이것이 일본 정치-사회가 국내외 환경 변화에 대응하는 가운데 도출해 낸 결과를 집약하고 있기 때문이다. 총체적 구조 전환의 위기감이 일본 사회 전반에 확산한 것은 최근의 일은 아니다. 인구, 노동, 산업, 사회복지, 재정 등 정부 정책 전반에

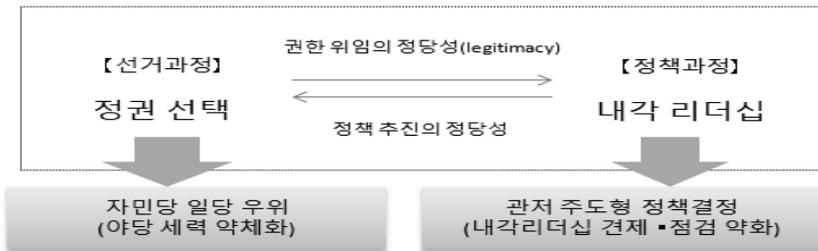
1) 예컨대 거대정당에 유리한 소선거구제 효과가 더해져 자민당이 과대의석을 얻을 가능성이 높기 때문이다. 더욱이 공명당과의 긴밀한 선거협력을 고려할 때, 자민-공명 연합과 비자민 세력 간에는 지지기반과 선거협력의 측면에서 비대칭적이다(中北 2017, 290). 하지만 자민당이 지속적으로 국민적 인기를 확보할 수 있을지는 미지수이다. 아베 정권에 들어와 자민당의 우위는 지속하고 있지만, 야당의 분열, 야당의 지지기반 와해, 야당의 정책 부재로 인해 대안 정당이나 대안적 리더가 존재하지 않기 때문에 자민당을 지지하는 현상이 지속하고 있다(박철희 2018, 71-72). 한편, 무당파 투표자의 표심은 반 자민 성향의 야당에게 일방적으로 유리하지는 않을 것으로 예상되며, 향후 무당파층의 정당 선택도 상당히 유동적일 것으로 예상된다(이이범 2017). 또한 유권자의 정권담당 능력 평가, 내각지지율, 정당지지율의 각 조사에서 양당제의 붕괴와 일당우위 체제의 부활을 확인할 수 있다(山田 2017, 121).

대한 구조 전환의 필요성은 이미 1990년대 무렵부터 대두되었으며 여기에 새로운 국내외 변수가 더해지면서 변화와 대응을 반복해온 과정이 오늘날 일본 정치의 현주소이다. 지난 30년간 일본 정치 변화의 기축이 된 것은 55년 체제 하의 ‘일본형 시스템’을 대체할 새로운 체제로의 이행이었으며, 이는 선거 과정에서 정권교체를 통한 책임정치 실현을 목표로 한 것이었다. 즉 급변하는 국내외 환경 변화에 민첩하게 대응 가능한 체제, 정당 본위를 기반으로 한 정책 경쟁, 정부-여당 일원화를 통한 정책 결정의 투명성과 신속성을 담보하는 정치 시스템을 구현해 온 과정이라 할 수 있다(이주경 2018, 25). 그 결과 현재 일본에서는 대내외 환경 변화에 민첩한 대응을 가능하게 하는 기제로써 강한 내각 리더십, 그리고 내각의 신속한 정책 추진을 담보하는 기제로써 선거를 통한 정권 선택을 양 축으로 하는 ‘정권 선택-내각 리더십’형 정치 시스템이 안착하였다.

둘째, 현재 안착한 정치 시스템이 일본정치에 또 다른 과제를 던져주고 있기 때문이다. 양당제 기축의 정책 경쟁과 유권자의 정권 선택을 유도하는 정치 시스템을 추구해 온 일본정치는 자민당 일당우위라는 예측 외의 결과를 노정하였다. 이때 주목할 것은 정권 선택-내각 리더십형 정치 시스템과 일당우위 정당체계 사이의 부정합성이다. 현재 선거 과정에서는 민주당 정권의 실패 이후 상대적으로 높은 평가를 받는 자민당의 정권 운용이 약체화된 야당 세력과 대비되면서 자민당 우위 현상이 굳어지고 있으며, 정책 과정에서는 수상 및 집정부(core executive)의 정책 결정권 강화, 정부-여당 응집력 강화, 정책 결정 프로세스의 간소화 및 신속화를 특징으로 하는 관저주도형 정책 결정이 관례화되었다. 2012년 12월 발족한 제2차 아베 정권 이후 선거 승리에 기반한 내각의 강력한 정책 리더십과는 대조적으로 자민당 안팎으로 대항 세력의 영향력(opposition effect)이 약화된 오늘날의 정치 지형은 정당 간 경쟁에서 대안 정부 세력의 약체화를 의미하는 것이자, 자민당 내부에서도 정책 아이디어의 발현과 확산을 저해하는 요소가 있다. 결과적으로 선거 결과를 통해 다수의 유권자를 대표하는 내각 리더십의 정당성(legitimacy)이 정책 결정 프로세스에 가하는 압력은 강해졌지만, 역

으로 내각이 추진한 정책에 대한 점검과 검증이 약해짐으로써 정책추진의 정당성과 정권 선택을 잇는 정치 시스템의 선순환이 이루어지고 있지는 못하다<그림 1>.

<그림 1> 일본 정치 시스템의 작동원리와 문제점



이처럼 현행 정치 시스템이 일본 정치의 과거와 현재를 잇는 변화의 근간이라고 한다면 앞으로 일본 정치 시스템은 어떠한 방향으로 나아갈 것인가. 이 질문에 답을 찾는 과정에서 논의의 핵심은 어떠한 시각을 통해서 ‘변화’를 바라볼 것인가로 집약된다. 일본 정치의 현주소를 고려한다면 단순히 정권 교체의 가능성을 예측하기보다는 현행의 자민당 일당우위 체제에 대한 현실적 고려와 함께 여기에서 파생되는 정치 시스템의 구조적 문제점을 어떤 정치 세력이 어떠한 방식으로 시정할 것인가라는 전략적·규범적 방향성에 관한 숙고가 동반되어야 할 것이다.

이와 관련하여 본 연구가 주목하고자 하는 것은 향후 일본의 정치리더로 부상할 40대 전후의 자민당 신진정치가들의 인식과 행동이다. 그 이유는 이들이 향후 일본 정치의 향배를 가늠하는 데에 유의미한 요소를 갖고 있기 때문이다. 첫째, 현재 일본의 신진정치가들에게 내재된 정치적, 시대적 상징성이다. 이들은 근미래 일본의 다수를 점하는 연령층, 즉 단카이 주니어(団塊ジュニア) 세대와 동세대라는 점에서 2030년 이후 시점의 다수 일반유권자에 대한 정치적 대표성을 갖

고 있다.²⁾ 자민당 우위 체제가 지속한다 하더라도 시간의 흐름에 따라 발생하는 정치가와 유권자층의 세대교체의 효과, 즉 수적 다수를 상징하는 주요 행위자의 질적 변화의 효과를 고려할 경우 신진정치가의 동향에 주목할 필요가 있다. 이와 더불어 신진정치가들이 갖고 있는 시대적 상징성 또한 적지 않다. 현재 일본 정치권에서는 국내외 환경변화에 대응하여 경제 및 산업구조, 그리고 복지체계에 이르기까지 사회 전반에 걸친 구조 전환이 필요하다는 위기의식을 공유하고 있다. 특히 저출산과 고령화에 따른 인구 구조 변화가 명확히 드러나는 시기를 2030년대로 예측하고, 이 시기에 대비한 대응책 마련에 심혈을 기울이고 있다(自民党国会戦略本部 2014). 이 같은 일본 정치-사회의 구조변동기를 이끌어 갈 핵심 행위자가 바로 지금의 신진정치가들에 해당한다.

둘째, 특히 그 중에서도 자민당 신진세력에 주목해야 하는 이유는 경험적으로 볼 때 자민당 우위체제하에서 정치적 변화를 추진한 요인이 바로 당 내부의 신-구 정치가 간 대립(또는 갈등)이었기 때문이다. 1970년대 이후 자민당 일당우위 체제의 안정이 불투명해진 상황에서 선거 기반이 약한 신진세력의 저항감이 컸던 것은 잘 알려져 있다. 이 때 신진세력의 반감을 흡수하여 사토 에이사쿠(佐藤栄作)의 장기집권을 종식시킨 것이 바로 다나카 가쿠에이(田中角栄) 정권이다(北村 2003, 285~288). 더불어 2000년대 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정권 또한 이른바 YKK³⁾로 불리는 개혁보수 지향의 차세대 정치 리더와 온건보수가 주류를 형성하는 기성 정치가 간의 대립구도가 확대되는 가운데, 자민당 내부의 역할 변동을 상징하는 것임은 주지의 사실이다. 현행의 아베 수상 또한 정치가로 등용

2) 단카이 세대(団塊の世代)는 1947~49년에 태어난 일본의 베이비 붐 세대를 뜻하며, 광의적으로는 일본 경제성장기의 주역이자 현재는 정년 은퇴한 실버 세대를 대표한다. 그리고 단카이 주니어 세대는 1971~74년에 태어난 이들의 자녀세대로 에코 붐 세대로도 불린다. 한편 현재 단카이 세대와 단카이 주니어 세대 간 경제 수준의 차이에서 비롯된 ‘세대 간 격차’가 문제시되고 있다.

3) YKK는 자민당 중의원의원 야마자키(山崎拓), 가토(加藤紘一), 고이즈미(小泉純一郎)를 가리키며, 당시 주류파이자 기성 세력이던 다케시타파(보수온건파)에 대항하는 차세대 리더들을 일컫는다.

한 1990년대 초반에는 정책 성향이나 세력 면에서 주류로 인정받지 못했으나(宮城 2016, 104), 현재 자민당 기성 정치세력을 대표하는 수장이라는 점에서 신진 세력의 정책 성향은 가까운 장래에 대두할 자민당의 주류적 인식을 추측할 수 있는 유효한 근거가 된다.

셋째, 역대 자민당 정권과 비교해보더라도 현재 자민당 신진세력은 세력비와 응집력 면에서 독보적인 존재감을 갖고 있다. 자민당은 당선 2~3회(중의원 3회, 참의원 2회)의 45세 이하 정치가들이 참여하는 청년국(青年局)을 당 본부 산하에 두고 있으며, 해당 조직은 2012년 정권교체 이후 소속인원이 기존의 4배에 달하는 82인으로 급증하였다. 이는 세력비로 보자면 당내 최대 파벌에 필적하는 수준이며, 제1 야당을 압도하기에 충분하다(『日本經濟新聞』 2013/3/3). 후술하겠지만 2016년 이후 자민당 신진세력을 중심으로 한 정책연구회가 활성화되면서 여론 및 학계에 주목을 끌고 있다는 것 또한 특기할 만한 사항이다.⁴⁾

이에 본 연구에서는 현재 자민당 신진세력이 갖고 있는 문제의식, 이들이 지향하는 정치 리더십과 정책 성향 등을 토대로 향후 일본의 정치과정에서 예상되는 변화를 살피고, 이것이 정권 선택-내각 리더십형 정치 시스템을 어떠한 방식으로 유도하는지를 검토하고자한다(<표 1>). 예컨대 차세대 정치 리더들은 현행 정치 시스템을 어떻게 인식하고 있는가. 만약 여기에 문제의식을 느끼고 있다면 이들이 지향하는 정치 리더십 구상은 무엇이며, 어떠한 정책 아이디어를 갖고 대응하고자 하는가. 더불어 이들의 대응은 가까운 장래에 현실정치에 투영 가능한 전략적 유효성을 갖고 있는가. 만약 그 대응이 일본 현실정치에서 발현될 경우, 관저 주도형 정책 결정 프로세스는 어떠한 변화가 예상되며, 책임정치를 어떻게 담보(또는 보완)할 것인가. 위의 질문에 답을 찾는 과정에서 일본 정치 시스템의 변화상을 제시하는 것이 본 연구의 주된 목표이다.

4) 2020년 현재, 자민당 중앙의 청년국 멤버는 총 45인이며, 이들은 정기적인 연구회모임(若手勉強会)을 통해 신진정치가 중심으로 정치 현황을 논의하고 정책대안을 마련하고 있다는 점에서 기존의 파벌중심형 연구모임회 활동과는 성격이 다르다. 自民党政権局 <http://youth.jimin.jp/activity/>(검색일: 2020/4/1).

〈표 1〉 정치 세력의 세대교체와 선거-정책 과정 변화 분석 내용

선거 과정		정책 과정	
제도설계	정권 선택	제도설계	내각 리더십
현 황	자민당 일당우위 (정권 선택 비활성화)	현 황	관저 주도 심화 (내각 리더십 견제·점검 비활성화)
2030년대 세대교체	차세대 리더(신진세력)의 선거 전략	2030년대 세대교체	차세대 리더(신진세력)의 정치 리더십 구상

주요 분석 내용은 다음과 같다. 우선 정권 선택-내각 리더십형 정치 시스템 변화 이후 일본의 선거 과정과 정책 과정에서 발현되는 문제들을 살펴봄으로써, 현행 정치 시스템의 구조적 한계를 제시할 것이다(II장). 다음으로 2030년대에 부상할 차세대 정치리더(신진세력)의 문제의식과 대응을 알아보고, 이들이 지향하는 정치 리더십과 선거 대응 방식은 무엇인지 검토할 것이다(III장). 더불어 정치 세력의 인식과 대응을 토대로 상정 가능한 일본 정치 시스템의 방향성을 제안하고자 한다(IV장). 끝으로 결론에서는 분석 내용을 중심으로 일본 정치의 향배에 대한 이 연구의 함의를 제시한다.

II. 정치 시스템 변화 이후 부상하는 과제

1. 선거 과정: 정당 간 정책 경쟁의 비활성화와 정권 선택의 한계

소선거구제 도입 이후 일본은 두 번의 정권 교체를 경험하였다. 그러나 2012년 12월 자민당의 정권 복귀 이후에는 자민당 우위 및 야당의 약체화가 심화되고 있다. 이때 정권 선택을 유도하는 선거 과정에서 대안 세력의 성장 및 대체 담론 형성을 어렵게 하는 구조적 문제를 양산하고 있음에 유의할 필요가 있다.

1) 정당 간 정책 경쟁의 파편화

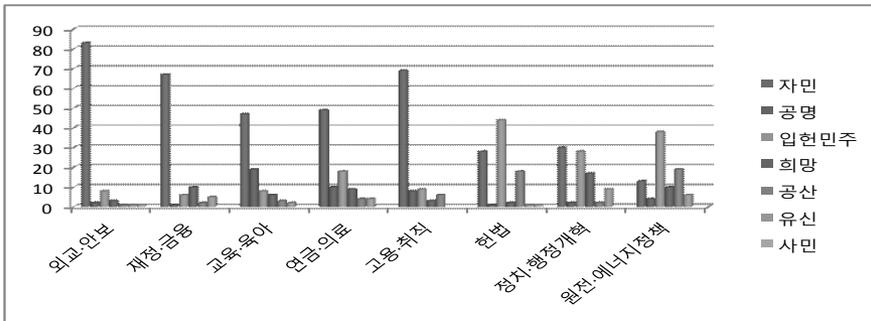
최근 일본에서는 야당의 약체화에 따라 정권 교체를 기대하기 어려운 상황에서 복수의 총선거(2014년, 2017년)가 치러진 바 있다. 이에 유권자가 실질적인 정권 선택을 행사하기는 사실상 어려웠다. 2014년 중의원 해산은 소비세 인상 연기에 대한 국민의 판단을 묻기 위한 것이었으며, 2017년에는 북한 위협의 증가 등을 연계한 국난 극복이 자민당 정권이 제시한 총선거 실시의 이유이다. 이에 대해 입헌민주당을 비롯한 일부 야당의 약진은 있었지만, 자민당 정권을 대신할 대안 정부 세력의 응집은 어려웠다.

이 같은 대안 세력 부재 현상은 민주당 정권 운영의 실패에서 비롯된 것이지만, 한편으로는 야당의 분열 속에서 정당 간 정책 경쟁의 파편화가 나타난 데에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 반(反)자민을 주축으로 정치 세력 간 물리적 통합을 이뤄낸 민주당의 성장은 오히려 정권 운용 과정에서 당내 대결 및 정책적 불일치로 발현되었으며, 이후 야당 세력은 정책 성향의 일체성을 기축으로 창당과 분열을 거듭하였다. 그 결과 민주당 세력에서 파생되었거나 새로이 창당된 신생 정당 내부의 일체성(unity) 및 응집성(cohesion)은 강화되었지만, 역으로 정책 성향의 순도가 떨어지는 야당 간 물리적 통합 및 연대가 어려워진 것이 사실이다. 더욱이 소선거구제하에서 실질적인 당선을 전망할 수 없게 된 기성 야당 세력(공산당, 사민당)은 비례대표제를 통해 일정 부분 세력을 확보하는 수준에서 정책 노선을 고수해 오고 있다.

<그림 2>에서 나타나듯이 현재 야당 세력은 헌법과 원전·에너지 대응에서는 정책 의제 점유력(issue ownership)을 갖고 있다고 여겨지나, 제반 정책 영역에서 자민당의 압도적인 우위를 확인할 수 있다. 그 결과 특수 정책 영역에서 정책 노선을 명확히 하는 파편화된 야당 세력과 정권담당자로서 종합적 정책 패키지를 제안하고 추진하는 자민당과의 정책 경쟁 양상이 두드러지고 있다. 이는 소선거구제도 자체가 양당제를 추진하는 것은 아니며, 역으로 정권경험과 지지기반의 세력 비가 유사한 복수의 정치 세력 블록이 구축되어 있지 못할 경우 다수결형 민주주의(majoritarian democracy)를 유도하는 소선거구제가 일당우위 체제를

고착화할 가능성이 있음을 말해준다. 그런 의미에서 파편화된 정책 전문성을 갖는 야당 세력과 대비시켜 자민당의 정책성과(policy performance)를 평가하고,⁵⁾ 경험적으로 확인 가능한 자민당의 정권담당 능력을 상대적으로 높이 평가하는 유권자의 정권 선택 메커니즘은 소선거구제에 기초한 다수결형 선거 정치에 내재된 구조적 모순이라 할 수 있다.

〈그림 2〉 정당별 정책의제 점유력 비교(2017년 기준, 단위:%)



출처: 谷口将紀他. 2018. “二〇一七年東京大学谷口研究室・朝日新聞共同調査.” 『国家学会雑誌』131(9・10), p.58을 참고하여 재구성함.

주: 위 조사는 동경대학교 다니구치 연구실(東京大学谷口研究室)과 아사히신문(朝日新聞)이 공동조사표를 작성하여 아사히신문 정치부와 지방총국이 2017년 9월23일 실시한 조사내용임. 조사대상자는 중의원후보자 1180명이며 그 중 응답자는 1140명 (유효응답율 96.6%).

5) 자민당 일당우위와 야당의 약체화 현상이 지속되는 가운데 정책성과는 자민당의 우위를 설명하는 유효한 근거 중 하나이다. 특정 정당이 추진하는 정책이 유권자의 지지를 확보할 경우 정권 지속 가능성이 높아지기 때문이다. 그러나 정책성과는 반드시 한 정당에만 존재하는 것은 아니며, 정당 간 정책대립축 및 정책 실현 가능성 지속 여부 또한 가변적이다(박철희 2018, 53-54).

2) 선거 영향력 증대에 따른 장기적 정책설계의 한계

최근 일본 정치과정에서 나타나는 또 한 가지 특징은 내각의 주요 정책 프로그램이 선거를 앞두고 변경을 거듭하고 있다는 점이다. 아베노믹스, 일억총활약, 지방 창생, 일하는 방식 개혁, 전세대형 사회보장에 이르기까지 아베 내각의 주요 정책들이 변경되었다. 이에 따라 중장기 과제에 대한 내각의 계획과 전망도 불투명해졌다. 동시에 정부의 골자방침(骨太方針) 및 중장기 경제재정 전망(中長期の經濟財政見通し)⁶⁾의 추진 기간이 단기화되는 현상이 나타나고 있다.

이는 아베 내각의 정권 운용의 문제인 듯 여겨지지만, 한편으로는 선거 정치의 구조적 문제와도 연결되어 있다. 다수결형 선거 정치의 영향력이 증대됨에 따라 단기적 대응의 중요성이 강조되는 한편, 장기적 정책설계가 정권 지속을 담보하지는 못하기 때문이다. 그 결과 자민당 정권은 근미래 중요 과제에 대한 관심을 덜 갖게 되고, 단기적 선거 대응과 연동한 전략성을 강화하고 있다. 예컨대 소비세 인상을 둘러싼 일련의 정치과정은 다수 유권자에게 환영받지 못하는 중장기 정책 추진의 어려움을 단적으로 보여준다. 되돌아보면 90년대 이후 지속된 디플레이션의 장기화는 예상외로 심각한 수준이었던 것이지만, 결과적으로 국민에게 부담을 지워야 하는 재정 정책 및 사회보장에 관한 본격적인 개혁에 착수하기 보다는 세출 확대를 억제하는 데에 집중한 것이 큰 틀의 자민당 정책 노선의 흐름이었다고 볼 수 있다.⁷⁾ 하지만 인구감소와 고령화에 대한 대응이 가시화되지 않

6) 내각부에서는 매년 중장기 경제재정 전망을 경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)에 제출한다.

7) 해당 정책에 대한 법안이 구체화한 것은 민주당 정권 교체 이후 2012년 8월 노다 요시히코(野田佳彦) 정부하에서 ‘사회보장과 세제의 일체개혁(社會保障と税の一体改革)’ 관련 법안이 성립되면서부터이다. 2012년 6월 민주당, 자민당, 공명당 3당의 간사장 회담을 통해 ‘3당 확인서’가 작성되었으며, 그해 8월 ‘사회보장과 세제의 일체개혁’ 관련 법안이 성립되었다. 이 과정에서 민주당 정권은 유권자가 민감하게 반응하는 소비세 인상 법안을 단행한 결과, 지지를 상실하고 정권 유지에 실패하였다. 한편 법안 스케줄에 따라 2014년 4월에 소비세가 5%에서 8%로 인상되었으며 2015년 10월에 10% 인상을 앞두고 있었으나, 정권에 복귀한 제2차 아베 자민당 정권에서 인상이 한 차례 연기되어 2019년 10월에 10%로 인상되었다.

은 가운데 세대 간 격차 및 차세대의 부담은 확대되고 있으며 정부 부채 또한 누적되었다. 이는 결과적으로 차세대에 부담을 가하는 재정 상태의 유지를 의미한다는 점에서 정책 마련의 시급성이 부각되고 있다.

이에 대해 아베 정권에서는 디플레이션 탈각 및 경제재생을 우선하면서 2015년 10월 소비세 인상을 연기하였다. 10% 인상이 시행된 것은 2019년 10월 이후이며, 이때 ‘전세대형 사회보장(全世代型社会保障)’을 연동하여 확대된 세수를 사회보장 세출에 투입할 것임을 명확히 함으로써 세금 상승에 대한 유권자의 거부감을 완화하기 위한 전략적 대응을 펼치고 있다. 인기 없는 정책을 극복하기 위한 자민당의 노력이 향후 유권자 수준에서 설득과 동의를 얻어낼 수 있을지는 미지수이다. 더불어 이 과정에서도 재정적자 문제와의 양립이 어려웠다는 점, 조세정책이 갖는 재배분(redistribution)의 효과를 기대하기 어렵다는 점 등에서 정부채무 감축 및 격차 시정에 대한 근본적인 해법이 제시된 것은 아니다.

이는 대내외 환경변화에 민첩하게 대응하기 위한 규범적 제도설계로서의 내각 리더십 또한 실제 장기적 정책설계와 대안의 신속한 추진을 담보하는 원동력으로 작용하는 것은 아니며, 내각의 주요 정책 또한 정권 유지를 위한 선거 전략적 대응과 결부되지 않을 수 없음을 보여준다. 이에 현재까지도 경제, 재정, 사회보장을 연결하는 중장기적 정책 비전 제시는 여전히 향후 과제로 남아있는 상태이다.⁸⁾

8) 현재 일본 정부의 재정 상태를 고려한다면 소비세 10% 인상 이후에 대한 논의가 필요한 시점이다. 재정과 사회보장에 관해서는 선거 전략적 대응보다는 중장기적 안목에서의 국가 설계를 위한 초당파적 합의가 필요하다는 견해도 있겠으나, 이 경우에도 정당 간 정책 경쟁이 선행될 필요가 있다. 만약 정책 경쟁을 통해 실제 정치 세력이 제공하는 선택지가 협소하다는 것이 확인된다면, 이때 비로소 초당파적 공통인식의 기반에 정책 기축을 형성한다는 정치적 정당성이 확보될 수 있기 때문이다.

2. 정책 과정: 내각 리더십 집중과 설명책임의 문제

한편, 일본의 정책 과정에서는 설명책임과 투명성에 관한 문제가 제기되고 있다. 내각 리더십은 수상 및 그 주변으로 정책 결정 권한이 집중되는 것을 의미한다. 문제는 이에 대한 관여와 견제가 어렵다는 점이다. 현재 정책 결정의 중심은 내각으로 이동하였다. 골자방침(骨太方針), 또는 내각 주도의 ‘OO계획’ 등을 통해 정부의 중심 정책이 책정되고 있지만, 운영방식 및 절차 등에 관한 법률 규정이 마련되어 있지 않기 때문에 사실상 내각의 정책결정에 국회가 관여하기 어렵다. 따라서 정책 과정에서 점검과 검증 기능을 발휘해야하는 정치의 역할(야당, 국회의원, 여당 내부)은 한정적이다.

우선 국회에서 야당이 국정조사 권한을 행사할 제도적 여건이 마련되어 있지 못하다. 행정 감시 기능은 입법의 중요한 고유 기능이지만 현재 국정조사권은 다수파의 동의가 필요하다는 점에서 실질적인 행사가 어려운 상황이다. 그리고 참의원에서도 중의원의 여-여당 구조가 그대로 반영되어 독자적인 기능이 발휘되지 못한 채 중의원의 카본 카피 상태가 이어지고 있다.⁹⁾ 참의원 스스로 역할과 기능을 특화하지 못하는 가운데, 통상 선거 또한 정권의 중간평가적인 색채가 강해지면서 정세와 일정 부분 거리를 두고 정치 전반의 장기적 과제를 추진하는 환경이 조성되지 못하고 있다. 더불어 여당의 관여 또한 쉽지 않다. 정권 선택 선거가 통치구조의 엔진이라면, 국회의 입법 기능은 다수파인 여당 주도로 내각 제출 법안의 성립에 기축을 두지 않을 수 없기 때문이다. 아베 자민당에서는 정부-여당 일원화를 위한 수단으로 자민당 의원들에게 당의(黨議)구속을 적용하는 사전심사제(事前審査制)를 활용하는 한편, 실질적인 논의의 장을 총재직속기관으로 대체함으로써 내각의 권한 증대와 더불어 당내 논의를 한정하는 위계적 의

9) 3년마다 정기적으로 치러지는 참의원 통상선거(通常選挙)는 정권교체와 직결되지 않기 때문에 정권 선택 및 내각 운영과는 거리를 두고 보다 장기적인 정책과제를 담당하는 것이 참의원의 순기능이자 존재 이유이기도 하다.

사결정 방식이 적용되고 있다(이주경 2018, 16-18).

<그림 3> 일본인의 정치적 효능감 변동 추이(1973~2018)

년도	9·8(강)	7·6	5·4	3·2	1·0(약)	평균
1973	6	26%	35	24	9	4.41
1978	5	23	36	26	10	4.29
1983	4	17	35	34	10	3.94
1988	3	16	33	36	12	3.77
1993	3	16	33	36	13	3.73
1998	2	11	26	42	19	3.24
2003	2	11	29	42	17	3.31
2008	3	13	33	36	16	3.51
2013	2	13	33	38	14	3.57
2018	2	10	30	43	16	3.32

출처: NHK世論調査部. 2019. “45年で日本人はどう変わったか-第10回 「日本人の意識調査」から-.” 『放送研究と調査』 2019年 7月, p. 64에서 발췌.

주: 위 그림은 NHK가 16세 이상 국민 5400명을 대상으로 한 개인면접 방식으로 5년마다 정기적으로 실시하는 ‘정치적 효능감 조사’의 변동 추이를 나타낸 것이다. 선거, 데모 및 청원, 여론의 3가지 항목에 대해 국민의 행동 및 의견이 국정에 영향을 미치는가를 선택하는 방식(강함-약간 강함-보통-약간 약함-약함)으로, 위 그림은 3가지 항목의 평균치에 대한 변동 추이를 제시하고 있다(NHK世論調査部 2019, 62-63).

이처럼 1990년대 이후 정치개혁 과정에서 정당의 일체성과 응집성은 강화되었지만, 정치가의 역할이 축소된 것이 사실이다. 2019년 현재, 자민당 정권은 선거 과정에서 외압을 활용하여 사회적 다원화에 따른 가치관의 다변화를 억제하는 한편, 정책 과정에서도 정권 유지를 위한 단기적 정책 변경과 이에 대한 유권자의 정권담당 능력 평가를 연동시킴으로써 야당 세력의 결집 및 중장기적 대안 담론 형성을 차단하고 있다. 하지만 실질적 정권 교체가 어려운 상황에서 내각 리더십형 정책 결정은 정책 점검 및 검증 부실에 따른 설명책임 구현에 한계를 보여주고 있다.<그림 3>에서 제시한 것처럼 1990년대까지 지속적으로 감소추세를 보이던 유권자의 정치적 효능감(political efficacy)은 민주당의 양적·질적 성장

과 더불어 자민-민주 양대 정당 간에 선거를 통한 정권 교체가 가능했던 2000년~2010년대 초반까지 일정 부분 상승했으나, 2012년 자민당 정권 복귀 이후 야당 약체화 및 자민당 1강구도가 고착화하면서 최근 또 다시 감소하고 있다. 더욱이 최근 50%대를 벗어나지 못하는 국정 선거 투표율을 상기한다면, 현재 일본 정치과정에서 다수 유권자의 정권 선택과 신속한 내각 주도의 정책추진을 양측으로 하는 정치 시스템이 순기능을 발휘하고 있지 못하다고 보아야 할 것이다.

Ⅲ. 자민당 신진세력의 대응전략

현재 일본 정치는 정권 선택-내각 리더십형 정치 시스템과 자민당 일당우위 체제와의 부정합성이 발현되고 있지만, 한편으로 대내외 정치 환경에의 대응이 절실한 일본의 정치 현실을 고려할 때 신속한 판단과 결정을 가능하게 하는 내각 리더십 자체를 제약하는 방식의 시스템 전환은 고려되고 있지 않다. 따라서 일본이 향후 내각 리더십형 정치 시스템을 운용하고자 한다면 선거 과정 및 정책 과정에서 정치가들의 역할 제고를 기하는 민주적 장치의 재배치가 필요하다. 즉 선거 과정에서 정당 간 정책 경쟁을 통한 다수결형 민주주의의 논리를 활성화하는 방식, 또는 정책 과정에서 내각 리더십의 권한 집중에 대한 제어 장치를 구축하는 방식에 대한 고민 등이 일본정치의 과제로 부상하고 있다. 이와 관련하여 아래에서는 근미래 정치리더로 부상할 자민당 신진세력의 인식과 대응을 살펴보고자 한다. 이를 통해 신진세력이 현재 일본정치에서 과소대표된 현역 세대(現役世代)¹⁰⁾와 공명하면서 선거 및 정책 과정에서 세대 간 격차 시정 및 정당 및 국회에서의 역할 증대를 꾀하고 있음을 명확히 할 것이다.

10) 일반적으로 현역 세대란 20~60대의 현역 노동자를 말하며, 특히 연금제도와 관련하여 세금을 납부하는 주된 납세자 세대를 지칭하는 용어이다. 최근에는 정년퇴임 이후에도 비교적 안정된 경제적 삶을 영위하는 실버 세대와 대비되면서, 상대적 박탈감을 갖고 있는 청년세대 및 중년세대를 일컫는 용어로 통용된다.

1. 신진세력의 정책 성향과 정치 리더십 구상

대부분의 신진정치가는 선거대책을 비롯한 선거지반 강화에 역점을 두는 경향이 강하다. 특히 후원회 및 조직화된 지지기반이 빈약하기 때문에 수상의 정권 운용 및 거시적 정치 이슈에 반응하는 일반 유권자의 선호에 민감하지 않을 수 없다. 또한 평균 당선 2~3회의 경력을 갖는 다수의 신진세력은 민주-자민 간 정권 교체기를 전후한 아베 자민당 정권 하에서 정치경험을 쌓아왔으므로 수상 및 소수의 집정부 중심의 정책을 핵심으로 하는 내각 리더십형 정권 운용 방식에 익숙하다. 따라서 선거 과정에서는 수상 및 당의 이미지에 부합하는 측면에 강하며, 정책 과정에서도 정부-여당의 정책 기조를 수용함으로써 원활한 국정운영 및 정책성과를 유권자에게 어필하고 이를 통해 지지를 흡수해 온 것이 자민당 신진세력의 선거-정책 과정에서의 주된 대응 양식이라 할 수 있다.

한편, 최근 자민당 신진세력의 행동 양식에 변화가 발견되기 시작하였다. 신진세력의 집합 행동이 강화되는 한편, 정부-여당의 기본방침과는 방향을 달리하는 사회정책 및 국회 개혁 방안 등에 대한 제언이 활성화되고 있다. 이 과정에서 지금까지 아베 자민당 하에서 잠재되어왔던 신-구 정치가 간 정책 성향과 정치 리더십 구상의 간극이 발현되고 있다.

1) 정책 아이디어: 소위원회 중심의 차세대형 사회보장 구상 사례

신진세력의 문제의식과 정책 성향을 확인할 수 있는 첫 번째 사례는 2018년 자민당 신진의원들이 주도한 차세대형 사회보장에 관한 구상 및 제언의 정치과정이다. 2015년 12월, 자민당 정무조사회에서는 주목되는 현상이 나타났다.¹¹⁾ 당시 자민당 정권은 2016년 참의원 선거 대책과 연동하여 보정예산(補正予算)을 통해 저소득 고령자에게 3만 엔의 임시급부금(臨時給付金)을 지급하는 정책을

11) 아베 정권 이후 정무조사회의 논의는 당의(黨議) 구속을 위한 절차상의 관례인 경우가 적지 않다.

추진하기로 하였는데, 이에 대해 당선 2~3회의 신진 중의원들이 이견을 표명하고 자민당 정무조사회가 해당 안에 반대할 필요가 있음을 피력하였다. 이 경우 정무조사회에서는 반대론자를 설득하고 당론을 도출하는 것이 일반적이나, 재정건전화의 관점에서 신진세력의 주장에도 일리가 있음을 고려한 이나다(稲田明美) 정조회장의 중재로 신진의원이 주축이 된 소위원회 구성이 제안되었다(藤沢 2017, 22-25). 이를 계기로 2016년 2월, 20인 가량의 신진의원을 중심으로 정무조사회 산하의 ‘2020년 이후의 경제재정구상 소위원회(2020年以降の經濟財政構想小委員会)’가 만들어졌다.¹²⁾ 신진세력으로 구성된 소위원회는 자민당 역사상 전례가 없는 일이다. 대부분 신진정치가가 소속하는 곳은 조직운동본부(組織運動本部) 산하 청년국(青年局)이기 때문에 이들은 선거 대책에 역점을 두는 경향이 강하다. 그런 의미에서 경제재정구상 소위원회의 발족은 한편으로는 선거에 민감한 신진세력에 대한 포섭이자, 다른 한편으로는 최근 당 집행부의 의향이 강하게 반영되는 위계적 의사결정 방식이 강화되면서 실질적인 정책 논의의 장을 제공받지 못하는 신진세력의 불만을 끌어안기 위한 타협책이라는 두 가지 측면을 동시에 갖고 있다.

소위원회는 차세대형 사회보장에 관한 구상 및 논의를 발전시켜 나아갔다. 우선 2016년 4월 가치 방향을 제시하는 ‘레일에서의 해방(レールからの解放)’을 발표하였으며, 이후 1년간의 논의를 통해 이에 상응하는 제언-인생100년 시대의 사회보장(人生100年時代の社會保障), 어린이보험(こども保険)-을 구체화하였다(<표 2>).¹³⁾

여기에서 유추해 볼 수 있는 신진세력의 정책 성향은 특정 집단과 유권자 속성에 편중하지 않는 보편주의형 정책 추구이다. 또한, 그 방향은 개개인의 노동 방

-
- 12) 정무조사회에서 이견을 제시한 것은 고바야시(小林史明)중의원이며, 고이즈미(小泉進次郎)와 무라이(村井英樹)등의 신진의원들이 그의 의견에 동조하면서 자민당 역대 처음으로 신진세력이 주축이 된 소위원회가 구성되었다.
- 13) 신진세력을 1년 반 동안의 논의 기간을 거쳐 인생100년 시대의 국가전략의 필요성과 골격을 당-정부에게 제시하였다는 점에서 스스로의 역할을 평가한다(藤沢 2017, 5-6).

식, 또는 납세자의 논리에 가까우며 이들의 수익과 부담의 균형을 추구하는 다수의 정치를 의미한다. 어린이 보험 도입 제안에서도 나타나듯이 현역 세대가 주목하는 육아 및 보육에 대해서도 재정 건전성과의 정합성을 중요시하며, 기본적으로 자조(自助)를 끌어내는 데에 정책의 우선순위를 두고 있다.¹⁴⁾ 한편 자조의 논리 자체는 1980년대 나카소네 야스히로(中曾根康弘) 정권, 그리고 2000년대 고이즈미 정권에서도 행정개혁 및 경제구조 개혁 추진의 기초였다는 점에서 전혀 새로운 개념은 아니다. 그러나 레일에서의 해방, 인생 100년 시대 등의 개념을 제시함으로써 전후 시대 일본의 주류적 삶의 방식에 대한 인식 전환을 유도하고, 이를 통해 저출산 및 고령화로 상징되는 인구구조 변화 및 노동 환경 변화에 대응하고자 한다는 점에서 신진세력의 사회정책 구상이 갖는 미래 지향성을 엿볼 수 있다. 애초 신진세력이 정부안에 반대한 것은 자원 부족 및 현역 세대를 고려한 사회보장과 거리가 멀다는 두 가지 이유에서였다. 즉 세대 간 격차가 현재화되는 가운데 보편적 정책을 지향함으로써 상대적으로 과소대표된 현역 세대의 정치적 대표성을 강화하려는 의도가 자조에 방점을 둔 신자유주의적 사회정책 기초와 맞닿아 있음을 확인할 수 있다.

14) 최근 제시되고 있는 교육국채(教育国債)에 대해서도 미래세대의 부담으로 작용한다는 점을 들어 반대하는 입장이다. 지역 커뮤니티의 공조(共助) 또는 정부 레벨의 공조(公助)에 대해서는 자조가 어려운 경우에 대한 차선택으로 규정하고 있다.

<표 2> 2020년 이후의 경제재정 구상 소위원회의 주요 제안

레일에서의 해방(レールからの解放)	
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> ·정형화된 일직선형 레일을 달리는 인생관에서 탈피: 2020년 이후의 ‘제2창업기’ ·노동 방식 및 삶의 방식의 다변화에 따라 사회보장의 수정 필요 ·전 세대를 대상으로 한 안심형 사회기반 재구축 ·인구감소를 강점으로 바꾸는 22세기형 신 사회 모델 구축 필요
인생100년 시대의 사회보장(人生100年時代の社会保障)	
주요 내용	<ol style="list-style-type: none"> 1. 제2창업기의 사회안전망: 전 근로자(정규직·비정규직) 대상 사회보험 도입 2. 인생 100년형 연금: 연금 지급 개시 연령의 유연한 선택 3. 건강 골드 면허 도입: 건강관리 및 유지에 자조를 촉진하는 자기부담비율 설정
어린이보험(こども保険)	
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> ·지향점: 세대 간 공평을 기하는 새로운 프레임워크 구축 ·목적: 보육 관련 사회보장의 부재 인식, 전세대형 사회보장의 필요성 ·부담: 근로자와 기업이 부담하는 사회보장비 1.0~1.5% 증액으로 재원확보 ·효과: 급부와 부담의 관계를 명확히 함과 동시에 육아 및 보육의 실질적 무상화 도모 ·경제 및 재정예의 영향력: 보험요율이 적기 때문에 재정재건과 정합적

출처: 自民党財政再建特命委員会(2016); 自民党2020年以降の經濟財政構想小委員会(2017); 藤沢(2017, 19-25)를 토대로 필자 작성.

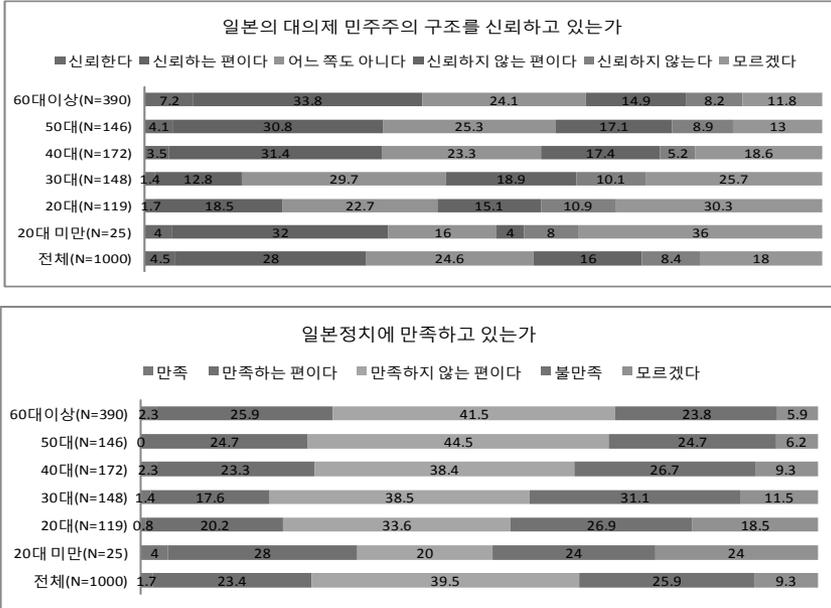
2) 정치 리더십 구상: 국회 개혁 사례

신진세력의 대응과 관련하여 또 하나 주목되는 사례는 2018년 이후 활성화된 국회 개혁 논의이다. 이는 강력한 내각 리더십과 정합성을 갖는 정책 과정의 재설정이 필요하다는 인식이 자민당 내부에서 발현되었다는 점에서 특징적이다. 앞서 경제재정구상 소위원회를 통해 일본 정치의 현안 및 정책 논의를 거둬해 온 자민당 신진세력은 중의원 개혁을 주장하며 개혁의 전선을 확대하기 시작하였다. 그 결과 2018년 6월, 고이즈미 신지로(小泉進次郎)를 필두로 한 자민당 신진세력의 제안에 뜻을 같이하는 120여 명의 국회의원이 참가하는 ‘헤이세이 안

에 중의원 개혁실현회의(「平成のうちに」衆議院改革実現会議, 이하 중의원 개혁실현회의)’가 발족하였다.

그렇다면 자민당 신진세력은 왜 중의원 개혁에 주목했을까. 이와 관련하여 다음의 두 가지 흐름이 주목된다. 그 하나는 일본정치에 대한 국민의 낮은 신뢰도, 특히 신진세력이 정치적 대표성을 강화하고자 하는 유권자군인 젊은 세대에서 내각 리더십형 정치에 대한 불신이 강하게 표출되고 있다는 점이다. <그림 4>에 제시한 최근 여론 조사에 따르면, 현행 일본의 대의제 민주주의 구조를 신뢰한다는 의견은 전체 응답자의 30%를 넘지 못하고 있다. 이에 반해 신뢰하지 않거나 (신뢰하지 않는 편이다16%, 신뢰하지 않음8.4%), 어느 쪽도 아니다(24%)라는 의견이 다수를 차지하고 있어 현행 대의제 운용 방식에 대한 회의적인 견해를 짐작할 수 있다. 세대별로 나누어 볼 경우, 20~30대에서 신뢰한다는 의견의 비율이 가장 낮게 나타났는데 이들은 일본 정치에 대한 만족도 또한 각 세대 중 가장 낮은 것으로 드러났다. 특히 일본의 민주주의가 기능하지 못하는 이유로 ‘관저제도 및 자율성과 중립성을 상실한 행정 관행(손타구 村度)’이 69.7%를 기록해 압도적으로 높은 비율을 점하였다(言論NPO 2019). 정치 신뢰도 하락과 회의감이 젊은 세대에게서 특히 두드러지는 현상은 잠재적 지지층으로 20~40대 유권자를 포섭해야 하는 신진세력에게 더욱 민감하게 작용하지 않을 수 없다. 특히 현역 세대가 갖는 시대감각과 정치의식을 어떠한 방식으로 수렴할 것인가가 장래적으로 자민당의 당세를 좌우한다는 점에서 신진세력의 대응은 근미래 선거전략 면에서도 매우 중요하다.

〈그림 4〉 세대별 민주주의 구조에 대한 신뢰 정도 및 정치만족도 비교



출처: 言論NPO. 2019a. 「日本の民主主義に関する世論調査結果」(2019.7.12.)
<http://www.genron-npo.net/politics/archives/7292.html>(검색일: 2019/11/5)에서 발췌.
 주: 위 결과는 2019년 7월 21일 참의원 선거를 앞두고 言論NPO가 실시한 여론조사의 일부분이다(조사 기간: 2019년 5월 18일~6월 2일).

두 번째로 주목되는 흐름은 학계 및 민간 연구단체를 중심으로 현재 일본의 대의제 민주주의 구조 및 통치기구 재배치에 관한 제언이 활발히 전개되고 있다는 점이다. 이른바 ‘통치기구개혁 2.0’으로 명명되는 다양한 제언들은 학계 및 언론계를 통해서 추진되고 있으며, 그 필요성을 주장하는 기본적인 인식에 현행의 민주주의 제도 운용에 대한 문제점들이 지적되고 있다.¹⁵⁾ 특히 통치구조 개혁

15) 일본 민주주의에 대한 진단 및 평가, 통치기구 개혁 구상에 관한 대표적인 논의에 관해서는 PHP統治構造改革研究会(2019), 言論NPO(2019a; 2019b)를, 그리고 통치기구 구조개혁 구상이 정계 및 언론 안팎으로 확대되고 있음을 언급한 사례로는 清水(2018,

과 관련해서 전문가들이 공통되게 지적하고 있는 개혁 대상은 바로 국회이다. 현재 자민당 신진세력이 국회 개혁을 주장하는 것은 이와 같은 두 가지 흐름과 무관하지 않다. 현역 세대와의 연계 강화 및 지지 흡수의 필요성을 실감하고 있는 신진세력에게 학계 및 언론계는 내각 리더십형 정치 시스템 시정을 위한 정책 아이디어를 제공하였다.¹⁶⁾ 그 결과 신진세력은 민주적 장치의 재배치 방안으로 내각 리더십형 정책결정에 상응하는 국회의 역할 증대 및 정책입안 능력 강화를 제안하게 되었다. 이들은 ①국회가 정치 불신을 극복하기 위하여 가급적 신속하게 개혁을 추진할 필요가 있으며, ②초당파 의원 및 국민에 의한 여론의 요구가 중의원 개혁 실현을 위한 원동력임을 강조한다.¹⁷⁾

우선, 국회 개혁의 시급성을 주장하는 이유는 여론의 인식과 궤를 같이한다. 관저주도형 정책 결정이 관료조직에 대한 과도한 관여와 제약을 초래했으며, 이와 동시에 정치가의 정책 관여를 차단해 왔다는 것이다. 관료에 대한 수상의 강한 리더십은 모리토모·가케학원(森友·加計学園) 문제로 대표되는 정치스캔들로 불거진 바 있다. 또한 관저의 주요정책에 참여하는 것은 내각의 정책 선호와 유사한 소수의 유식자(有識者)로 구성된 민간위원들이라는 점에서 권한 위임의 왜곡이 발생하고 있기도 하다. 유권자의 권한을 위임받은 정치가도, 그리고 행정적 전문성을 갖춘 관료도 정책결정의 핵심행위자이지 못하기 때문이다. 국민의 정치 불신을 극복하는 것이 차세대 정치가의 과제라는 점에서 국회의 기능 강화는 신진세력이 주목한 해법인 것이다.

다음으로, 국회 개혁의 원동력을 야당을 포함한 초당파 협력에서 구하고자 하는 이유는 신·구 정치가 간 역할을 극복하고 국회 개혁을 추진하기 위한 전략적

53-54) 등을 꼽을 수 있다.

16) 현재 정무조사회 소위원회를 계기로 결집한 신진세력은 정기적으로 소모임을 갖고 있다. 여기에 학계 및 언론계 전문가를 초청하여 여러 차례 논의를 가다듬었으며, 그 결과 도출된 것이 국회 개혁이라는 점을 고려할 때 내부 구성원 간 논의 단계에서 영향을 받았거나 문제의식을 공유했을 가능성이 있다.

17) 小林史明自民党衆議院議員公式サイト

<https://fumiaki-kobayashi.jp/2018/10/25/15-19-02/>(검색일: 2019/10/13).

포석으로 풀이할 수 있다. 내각 주도의 각의(閣議)가 국회 제출 법안의 80% 이상을 차지하는 현행의 국회 운영 상황을 고려할 때 상대적으로 정책 입안 능력을 발휘할 기회를 얻지 못하는 야당 정치가들, 특히 신진 야당정치가들은 자민당 신진세력의 제안에 공명하는 부분이 적지 않다. 한편, 정치가 레벨에서 국회 개혁은 여러 차례 거론되어 왔으나 구체적인 대안의 내용과 방향성을 보면 여당과 야당 사이에 인식 차가 있었던 것이 사실이다.¹⁸⁾ 자민-민주 정권교체기 하에서 여당 측은 총리 및 각료의 국회 출석 의무 완화, 당수 토론 정례화(또는 시정) 등에 주목하는 반면, 야당 측은 국회의 행정 감시기능 강화, 질의 시간 또는 발의 안건 요건 완화 등을 중요시하는 경향이 강하다(きりほら 2015, 76-78). 즉 여당 측은 국회의 효율성 제고를 통해 내각 리더십을 강화하는 국회 운용을 선호하는 반면, 야당 측은 행정 감시 및 국회의원의 입법 기능 강화 등 국회의 대표성 제고를 통해 내각 리더십을 견제한다는 점에서 지향점을 달리하는 것이었다. 이에 대해 초당파 협의체는 지향하는 방향을 2014년 여야당 국회대책위원장 간 합의(国会審議の充実に関する申し合わせ)에 기초한다는 점을 명확히 함으로써 개혁의 내용과 방향성의 돌출보다는 미완성 개혁의 추진이라는 당위성을 여야당 의원 간에 공유하고자 하였다. 여기에는 자민당 신진세력만으로 국회 개혁의 물꼬를 트는 것은 사실상 어렵다는 현실적 고려에 기초하여 여야당 중의원의 4분의 1에 해당하는 초당파 세력을 구성하고, 여야당 정치가 간 연계를 통해 국회 개혁의 필요성과 당위성을 국민에게 어필하고자 한 자민당 신진세력의 전략적 선택을 엿볼 수 있다.

3. 대응 전략의 유효성

현재 자민당 신진세력의 대응은 정책 아이디어와 민주적 장치의 재배치 구상

18) 국회 개혁에 대한 논의는 1990년대 정치개혁기 이후 줄곧 거론된 개혁 주제이나 의원 정수 시정 및 선거구 조정 이외에는 그다지 진전을 보지 못하고 있다.

이라는 두 가지 방향으로 발현되기 시작했으나, 아직 일본 정치 전면에 부상했다고 보기는 어렵다. 이들의 대응이 성공(또는 실패)한 원인은 정당 간 경쟁 및 당내 역학 구도에 기인한다. 예컨대 정부 여당의 주요 정책으로 흡수·확장된 ‘전세대형 사회보장’은 근미래 정책설계에 부합하는 대응이라는 점에서 자민당 내부에서 유효한 선거 전략으로 수렴되었다. 이에 반해 중의원 개혁에 관한 대응에서는 초당 파적 논의를 중심으로 시대 변화에 발맞춘 국회 운용방식을 제안하고자 했으나, 정부 여당의 입장에서 자유롭지 못한 신진정치가의 한계를 여실히 보여줌으로써 강화된 내각 리더십에 상응하는 국회기능의 제고로 연결되지는 못하고 있다.

우선 소위원회의 논의는 당-정부 측에 영향을 미치게 되었으며, 이들의 제안은 정부-여당의 중요정책으로 수렴되었다. 2017년 4월에는 정무조사회 직할의 ‘인생 100년 시대의 제도설계특명위원회(人生100年時代の制度設計特命委員会)’가 설치되었으며, 연이은 9월에는 아베 수상을 의장으로 하는 ‘인생 100년 시대 구상회의(人生100年時代構想會議)’가 조직됨으로써 근미래 대비를 위한 정부-여당의 핵심정책으로 자리매김하게 되었다.¹⁹⁾ 신진세력의 논의가 정부 시책으로 수렴되는 과정은 근미래 대비형 정책설계가 갖는 선거 전략적 유효성을 보증하는 것이기도 하다. 특히 2019년 10월 아베 내각의 소비세 10% 인상과 관련하여 재원 확대 및 사용의 정당성을 전세대형 사회보장에 두는 정책설계의 골격 또한 2016년 이후 자민당 신진세력을 중심으로 전개된 정책 아이디어에 기초한 것이다.²⁰⁾ 이는 단기적 고통사 대응에 주목한 아베 내각의 정책 기축을 현역 세대를

19) 특히 2017년 5월, 그리고 2019년 정무조사회 산하 특명위원회가 내각에 제출한 중간보고서에는 저출산 대책 및 육아·보육 지원 확충의 필요성을 인지하고 이른바 ‘전세대형 사회보장(全世代型社會保障)’ 실현을 위한 시책 마련을 제안하고 있으며, 비용 부담과 재원 확보 측면에서 세대 간 연대를 통한 부담을 강조하고 있다는 점에서 앞선 소위원회의 제안과 상호 침투적이다. 자세한 내용은 自民党人生100年時代の制度設計特命委員会(2017) 및 自民党政務調査會(2019)를 참조.

20) 2019년 6월, 아베 내각은 ‘인생 100년 시대의 사회보장 비전(人生100年時代の社會保障改革ビジョン)’을 올해의 골자방침(經濟財政運営と改革の基本方針 2019, 骨太方針 2019)으로 책정했다. 더불어 해당 논의를 내각 산하 정책회의와 연계하여 자민당 내 ‘인생

포함한 전세대로 확대시킴으로써 선거 전략적 측면에서도 중장기적 외연 확대의 가능성을 시사한다. 하지만 한편으로는 정당 간 정책 경쟁의 촉매제로 활용될 가능성도 있다. 현재 소비세 및 사회보장에 대한 국민 부담의 납득 여부를 두고 여야당 간 정책 공방이 격화되고 있다. 가까운 장래에 야당 세력에서 경제-재정-사회보장을 관통하는 유효한 대항 담론을 구축한다면 다시금 정당 간 정책 경쟁을 활성화하는 계기가 될 수 있기 때문이다.

한편 현재 국회 개혁의 진행 상황을 보면 앞선 사회정책 제언 사례와는 대조적으로 개혁 시도가 성공적이라고 평가하기는 어렵다. 2018년 7월 20일, 중의원 개혁실현회의는 국회 개혁의 시급성 및 논의 개시의 필요성을 골자로 한 제언(提言)을 중의원에 전달하였다(「平成のうち」衆議院改革実現会議 2018).²¹⁾ <표 3>에 제시한 것처럼 제언 내용은 설립 초기에 기대되는 방향성과는 달리, 행정 감시기능 강화, 국회 입안능력 강화 등 개혁에 필요한 핵심사항을 담고 있지는 못하다. 개혁 동력이 상실된 근본적인 원인은 개혁을 주도한 자민당 신진세력이 실제 제언을 통합하는 과정에서 정부-여당 내부의 이해관계에서 자유롭지 못했기 때문이다.²²⁾ 실행이 좌절된 두 번째 이유는 초당파적 논의를 통해 국회 개혁의 시급성과 필요성을 여야당 전체에 파급시키고자 한 신진세력의 전략적 선택이 역으로 정당 간 이해관계에 부합하지 못하는 결과를 낳았기 때문이다. 중견-신진정치가 간 권력 자원의 차이를 초당파 신진의원 간 협력으로 극복하고자 했

100년 시대 전략본부(人生100年時代戰略本部)’를 설치하여 ‘전세대형 사회보장 개혁’에 관한 논의를 본격화하였다.

- 21) 7월 20일 오오시마(大島理森) 중의원의장에게 전달한 데 이어, 10월 25일에는 다카이치(高市早苗) 중의원 의원운영위원회(議院運営委員会) 위원장에게 전달하였다.
- 22) 이에 대해 중의원개혁 실현회의를 주도한 자민당 신진의원의 인식은 다음과 같다. ‘실현회의의 의원들은 헤이세이가 끝나기 전에(신속하게 빠른 시일 내에) 국회 개혁의 기운을 전개하는 것’에 공통인식을 갖고 있었다. 2014년 여야당 간 국회 개혁 합의에도 불구하고 이행되지 않고 있는 현실은 국회 개혁의 어려움을 여실히 보여준다. 이에 가능한 사항부터 결과를 도출하여 의원운영위원회가 활동하기 쉬운 환경을 조성하는 것에 중의원 국회 개혁실현회의의 의미를 부여하고 있다. 小林史明自民党衆議院議員公式サイト <https://fumiaki-kobayashi.jp/2018/10/25/15-19-02/>(검색일: 2019/10/13).

던 시도는 개별 정당 레벨에서 개혁의 필요성을 자극하는 데에 한계가 있었다. 정당 간 경쟁 국면에서 해당 논의를 전략적으로 확산시킬만한 유인을 여야당 어느 쪽에도 제공하지 못했기 때문이다. 실제 자민당 내부에서는 고이즈미의 유명세를 활용한 초당파 모임에 대한 우려가 있었으며(『PRESIDENT』 2018/12/18), 야당 제1당인 입헌민주당 또한 중의원 개혁 추진의 불확실성, 국회 효율성 제고 방안으로의 경사 등의 이유로 논의에 참여하지 않음으로써 개혁 추진의 동력을 얻어내기 어려웠다(『東洋經濟』 2018/10/7). 바로 이 점에서 초당파적 개혁 논의의 실효성이 떨어지게 되었으며, 그 결과 개혁의 시급성 및 필요성과는 대조적으로 내각 리더십과의 조합을 고려한 통치기구 전반의 제도설계는 향후 과제로 남아있다.

〈표 3〉 2014년 여야당 합의와 2018년 중의원 개혁실현회의의 제안 비교

2014년 여야당 국회대책위원장 간 합의(国会審議の充実に關する申し合わせ)	
주요 내용	1. 당수토론의 탄력적 운용 및 매 달 1회 실시 2. 상임위원회 정례일에는 원칙적으로 위원회를 개최 3. 내각 제출법안, 야당제출법안, 의원제출 법안 등 제출의안(議案)의 신속한 부탁(付託) 4. 내각총리대신의 국가출석 규정 (본회의, 예산위원회, 결산행정감시위원회, 그 외 중요위원회, 당수토론) 5. 국무대신 출석 불가 시, 부대신, 임시대신, 정무관이 국회에 대응. 6. 충실한 질의와 국가공무원의 과도한 잔업 시정을 위한 질문통고(通告)에 노력.
2018년 중의원 개혁실현회의의 제안 (「平成のうちに」衆議院改革實現會議提言)	
주요 내용	1. 당수토론 정례화 및 야간개최 실시 2. 중의원의 IT화(국회심사의 효율화, 의사결정 프로세스 투명화) 3. 여성위원의 임신·출산 등에 대응한 대리투표 실시 그 외, 국회 개혁을 본 회의에서 계속적, 주체적으로 논의하며, 의원운영위원회 및 국회 개혁소위원회의 논의 활성화 및 각 당·각 회파의 논의 심화를 기대한다.

출처: 与野党国対委員長合意書(2014), 「平成のうちに」衆議院改革實現會議(2018)를 토대로 필자 작성.

그럼에도 불구하고 신진세력을 중심으로 전개된 중의원 개혁 시도는 국회 개혁의 중요성을 정치적 및 여론에 환기하는 계기를 마련하였다는 점에서 과제 설정의 유효성을 가지고 있다. 더욱이 내각 리더십에 대한 설명책임 불투명성의 문제가 향후에도 계속 제기될 경우, 국회 개혁은 정책 과정에서 유권자의 권한 위임에 대한 정치적 정당성을 확보할 수 있는 유력한 개혁 과제로 부상할 가능성이 크다. 이에 향후 국회 개혁을 주도해 온 자민당 신진세력이 여야당의 인식 차를 어떻게 극복하고 국회 개혁 논의를 활성화할 수 있을지 지켜볼 필요가 있다.

이처럼 선거-정책 과정에서 나타난 신진세력의 대응은 기성 정치 세력이 어떻게 대응하느냐에 따라 성공과 실패의 명암이 달라진 듯 보이지만, 각각의 대응에는 현역 세대 유권자와 연계를 강화함으로써 자민당 내부의 신-구 정치가 간 비대칭적인 역학 구도를 극복하고 전통적 지지층을 기반으로 한 중견 정치가들과는 차별화된 지지 세력을 구축하려는 신진의원들의 권력 자원 동원전략이 내재해 있음에 유의할 필요가 있다. 소선거구제 개혁 이후 일본의 신-구 정치가 간 행동 양식의 차이에 관해서는 이미 실증연구가 이루어진 바 있다. 중견 의원은 개인·선거구 중심의 성향이 강하지만, 신진의원은 정당-정책 중심의 성향이 강하게 나타난다(建林 2017, 79). 이는 선거전 대응에서 신-구 정치가가 활용 가능한 권력 자원의 차이를 의미하는 것이자, 정당분위로 변화를 유도하는 선거제도의 효과가 안착한 이후에 의원의 세대교체를 통해서 발현된 것으로 해석할 수 있다(品田 2006). 즉 지지층 및 지지기반에 정도되는 중견 정치가와 조직화되지 않은 유권자를 지지자로 편입해야 하는 신진정치가의 대응전략은 정책 성향의 차이로 이어지는 것이 불가피하나, 정당 본위 및 정책 응집성이 강조되는 가운데 정책 과정에서 제대로 발현되지 못하고 있기 때문이다.²³⁾ 이는 내각 주변의 정책 성향이 강한 쟁점의 경우 당 전체의 정책 내용에 반영되고 있으며, 정당 및 정책 중심

23) 다수의 신진의원을 포함하는 당 소속 국회의원 전체의 평균치가 정권여당의 실질적인 정책 위치라고 볼 수는 없으며, 특히 당파적 대립이 강한 쟁점의 경우 중진 의원의 정책 성향에 편향되는 경향이 있다(建林 2017, 69)

성향이 일반적인 신진세력이 아베 내각의 정치적 입장을 수용하고 있는 것으로 풀이할 수 있다. 그런 의미에서 현재 신진세력 대응 전략은 정책 추진의 상징성과 여론에 대한 환기를 주요 목적으로 하는 것으로서, 일본 사회에서 가시화되고 있는 세대 간 격차와 관련하여 현역 세대의 정책 성향을 대변하는 한편, 국회 및 정당에서의 역할 증대를 꾀함으로써 상대적으로 정치적 효능감이 저조한 현역 세대를 향한 정치쇄신의 이미지를 어필하는 과정에 있다고 판단된다.

IV. 차세대 정치과제와 정치 시스템의 향배

1. 자민당 정책 위치의 유동성과 정당 간 정책 경쟁의 향배

신진세력이 보여준 집합 행동은 가까운 장래에 대두하게 될 일본 정치 시스템의 향배를 가늠하는 단서를 제공해준다. 우선 향후 선거 과정에서 자민당의 정책 위치(policy position)는 중위 투표자를 의식하는 범위 내에서 가변적일 것으로 예상된다. 현재 자민당 신진세력은 자조에 바탕을 둔 사회정책에 대한 선호 이외에는 뚜렷한 정책 성향이 관찰되지 않는다. 특히 경제정책 등 거시적 과제에 관해서는 명확한 정책 비전이 발현되지 않는다는 점에서 이들이 종합적인 정책 담론을 구축하고 있다고 보기는 어렵다(中島 2019, 200-202). 하지만 한 가지 명확한 사실은 자민당 신진세력의 정책 성향 및 공통인식 또한 선거의 영향력에서 자유로울 수 없다는 점이다. 제도주의적 연구들이 제시해 온 것처럼 소선거구제 도입 이후 일본 정치는 중위 투표자의 지지를 흡수하는 방향으로 정책적 수렴이 일어났음은 주지의 사실이다(Estevez-Abe 2008, 291-294; Rosenbluth 2010, 12-13).²⁴⁾ 현재 자민당이 주목하는 다수 유권자의 의식이 재정 건전성과 지속가

24) 신진세력의 사회복지 정책 구상 또한 현역 세대와 이들의 자녀 세대를 고려한 점점에서 세금과 사회보장과의 연계를 구상하고 있다는 점에서 다수 유권자의 선호를 반영한 것이기도 하다.

능한 복지의 조합이라면 이는 기본적으로 자조에 바탕을 둔 정책설계라 할 수 있다. 그러나 과연 어떠한 방식과 수단으로 자조가 가능할 것인지에 대해 정부 측의 구체적 플랜은 미완의 단계이다. 아베 수상이 언급한 바와 같이 10% 소비세 인상이 2040년까지의 재정적 유효성을 갖는 것이라면 미래 대비를 위한 본격적인 논의의 향배는 여전히 불투명한 상태이기 때문이다.

한편 자조에 기반한 정책설계가 다수 유권자의 이해와 납득을 얻지 못할 경우에는 사회적 안전망에 대한 국가의 역할을 강조하는 야당 세력의 정책 노선 또한 다수 유권자가 공명하는 보편주의형 정책으로 연계될 가능성이 있다. 더욱이 여기에 야당 세력 간 선거협력이 뒷받침된다면 자민당 우위의 선거 지형에도 유동성을 가져올 수 있으며, 향후 보편주의형 정책을 둘러싼 여야당 간 정책 경쟁의 활성화가 예상되기도 한다.²⁵⁾

사회적 안전망을 둘러싼 여야당 정책 경쟁 국면은 자민당의 당세 약화 및 당내 역학 변동을 의미하는 것이기도 하다. 즉 자민당 내부의 신·구 정치가 간 경쟁에서 신진세력이 현역 세대와의 연계 강화를 통해 당내 기반을 확장하는데 성공했다 할지라도, 정당 간 경쟁에서 이들을 자민당의 지지층으로 포섭하지는 못했을 경우에 해당한다. 즉 에코 붐 세대로 대별되는 현역 세대에서 자민당이 제시한 자조에 기반한 전세대형 사회복지 시스템 구상이 설득력을 상실한 경우, 자민당은 유동적인 선거 국면을 타개할 안정적인 지지 확보를 모색하지 않을 수 없게 되기 때문이다. 특정 세대는 동일한 이념 및 직업군으로 조직화하기 어려우므로 부동층(floating voter)으로 잔존할 가능성이 크며, 이때 현행의 이념적 보수주의가 근미래 일본의 정치 쟁점에 반응하는 형태로 활성화될 수 있다. 최근 연구

25) 최근 입헌민주당과 국민민주당이 차기 총선거를 앞두고 통일회파를 결성하고 연대를 강화하면서 구 민주당 세력의 집결이 가시화되고 있다. 더욱이 2019년 10월 소비세 인상 이후 이를 쟁점화하는 야당 세력의 움직임이 강해지고 있어 자민당으로써는 중의원 해산 시기와 정권 운영의 향배가 불투명한 상태이다. 또한 아베 4선을 둘러싸고 자민당 내부에도 다양한 인식이 존재하고 있으며, 경기 동향 또한 불투명한 상태에서 아베 내각 지속을 점치기 어렵다. 『NHK政治マガジン』(2019/10/2)

<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/23466.html> (검색일:2019/10/13).

결과에서도 나타나듯이 신진세력의 우경화 경향이 강해지고 있으며(谷口 他 2018, 131), 소선거구제 도입 이후 강경파 보수정치가의 선거 전략적 유효성이 확인되기도 하였다(Catalinac 2016). 개별적 정책 성향 및 선거 전략적 측면에서 보수적 외교·안보 노선을 계승하는 유인이 발휘되고 있음을 고려할 때 자민당의 정책 위치의 획기적 변동은 기대하기 어려울 듯하다. 더욱이 이념적 보수는 최근 현재화되고 있는 저출산 고령 사회에 대응한 사회보장 정책 및 외국인 노동자 유입에 따른 노동·이민 정책과도 연동하는 가치 이념임을 고려할 때 자민당의 근미래 정책설계를 위한 정체성 정치와도 맞닿아 있다.

이에 향후 정당 간 경쟁은 정책-정체성 정치를 양 축으로 전개될 것으로 예상된다. <그림 5>에 도식화한 것처럼 사회적 리스크의 개인화 vs. 사회화를 둘러싼 정책 경쟁의 축, 그리고 이와 연동한 가치 이념으로 전통과 권위에 기초한 가치의 내재화(internalization) vs. 문화, 종교, 인적 다원성을 포괄하는 가치의 다양성(diversity)이 길항하는 정체성 정치의 두 가지 축이 교차하게 된다.²⁶⁾ 현재 자민당의 정책 위치는 사회정책 면에서는 자조를 바탕으로 둔 리스크의 개인화를 중요시하고 있으며, 이를 통합하고 집약하는 이념은 전통과 권위를 기반에 둔 가치의 내재화이다. 이에 대해 자민당 정책 위치와 대조를 이루는 지점에 입헌민주당을 비롯한 리버럴 계열의 야당 세력이 위치하고 있다. 한편 현재 자민당 신진세력에서 사회를 집약하는 뚜렷한 가치 이념이 발현되고 있지는 않지만, 가치의 내재화 담론이 일본 내 이념적 보수의 주류적 인식을 대표하고 있다는 점에서 신진세력 또한 지지층 대응전략에서 자유로울 수는 없으며, 다수의 일반 유권자에 대응한 정책 경쟁과 지지층에 대응한 정체성 정치를 조합할 것으로 예상된다.²⁷⁾ 경험적

26) 현재 자민당은 부부별성 및 LGBT 등 가치의 다양성과 연계된 쟁점에 대해서는 소극적(또는 부정적)이다. 이에 대해 적극적인 자세를 취하고 있는 것은 야당 세력이다. 최근 통일회파를 조직한 입헌민주당과 국민민주당 사이에서도 부부별성에 관한 이견이 있었으나 입헌민주당의 요구를 받아들여 부부별성 찬성을 회파 내 공식입장으로 결정한 바 있다. 본 연구가 제시하는 정체성 정치라는 가치의 대립축은 부부별성 및 LGBT 등 현재 진행형의 논의에 국한된 것은 아니며, 향후 발현된 문화 및 종교, 인적 다원성에 대한 가치 이념을 개념화하고자 한 것이다.

2. 차세대 정치 리더십 구상과 의회 정치의 향배

정책 과정의 변화를 예측하기 위해서는 신진세력 중심의 초당파적 합의가 갖는 상징성에도 주목할 필요가 있다. 현재 일본의 여야 신진들은 중의원 개혁실현 회의를 통해 과제 설정 및 대안 마련의 경험을 공유하였다. 이는 일차적으로는 신진세력 스스로가 국회 운영의 비효율 또는 내각에 대한 견제 기능이 제대로 발휘되지 못하고 있음을 자각하고 있다는 뜻이지만, 장기적으로는 당파 간 경쟁을 초월한 국회의 역할 제고 및 초당파적 정책 논의의 가능성을 보여주고 있다는 점에서 향후 차세대가 주축이 된 국회 운영의 향배가 여-야 대결 구도와는 다른 양상으로 진행될 수 있음을 시사한다.

여야당 간 합의의 가능성 또한 열려있다. 내각 리더십 집중에 대한 해법이 다르다할지라도 국회 운영 방식이 시정되어야 한다고 동일하게 인식하고 있기 때문이다. 2018년에 제시된 국회 개혁 관련 제언 또한 2014년 여야당 국회대책위원회 간 합의 내용에 기초한 것이었다. 문제는 여야당 간의 전략적 균형점을 어떻게 찾을 것인가에 달려있다. 하지만 여야당 모두에게 정책 노선의 명확히 표명하는 계기를 제공하는 당수 토론의 정례화, 그리고 여당 신진세력 및 야당 정치가들 간 공통인식이 발현되고 있는 국회 심의기능 강화 등과 관련하여 향후 논의의 확산이 예상된다.

앞서 살펴본 자민당 신진세력의 정치 리더십 구상은 특정한 정책에서 강한 지향성을 나타내기보다는 절차와 방식의 투명성에 주목하는 것이었음을 상기한다면 여-야 합의에 기초한 근미래 국회 개혁의 논점은 명확하게 드러난다. 무엇보다 국회 개혁이 내각 리더십형 정치 시스템 구축을 위한 유력한 처방전이라는 점에서 국회의 행정 감시 기능, 재정 결정 기능, 국민의 대표기관으로서 입법을 통한 민의 반영 기능 제고를 위한 논의는 심화할 가능성이 크다. 신진세력의 논의는 주로 중의원 개혁에 국한되는 것이었지만, 내각 리더십에 상응하는 국회의 기능 및 역할 증대를 고려할 때 오랜 기간 국회 개혁 논의의 주된 대상이었던

참의원의 독자적 기능과 역할에 대한 해법과 연동하여 중-참의원 개혁으로 확대될 수도 있을 것이다. 예컨대 독립기관을 국회에 설치하려는 움직임은 야당의 국정조사권의 발동을 구체적으로 재설계하는 방식, 또는 상대적으로 역할 구분이 불투명한 참의원에 그 권한을 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 실제 학계 및 민간 연구단체에서는 재정에 관한 조사 및 분석을 담당하는 독립기관(Independent Fiscal Institution)을 참의원에 설치하는 방안이 제기되고 있기도 하다(PHP統治構造改革研究会 2019, 30-31). 이는 정치가가 배제된 경제재정자문회의 주도의 정책 결정에 대한 국민대표의 감시 기능을 발휘할 수 있다는 점에서 민주적 장치의 재배치 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

구체적인 방향에 관해서는 정치 세력 간 논의가 국회 기능의 효율화와 대표성의 제고의 양 축을 어떠한 방식으로 조율하는가에 따라 내각 리더십과의 조합 또한 가변적일 수 있지만, 정책 과정에서 유권자에 대한 설명책임 강화가 궁극적 지향점이라는 점에서 향후 개별 정당의 전략과 국회 개혁의 규범적 논의 사이에서 어떠한 균형점이 도출될지 주의 깊게 지켜볼 필요가 있다.

V. 나가며: 선거형 또는 의회형 민주주의의 진화 가능성

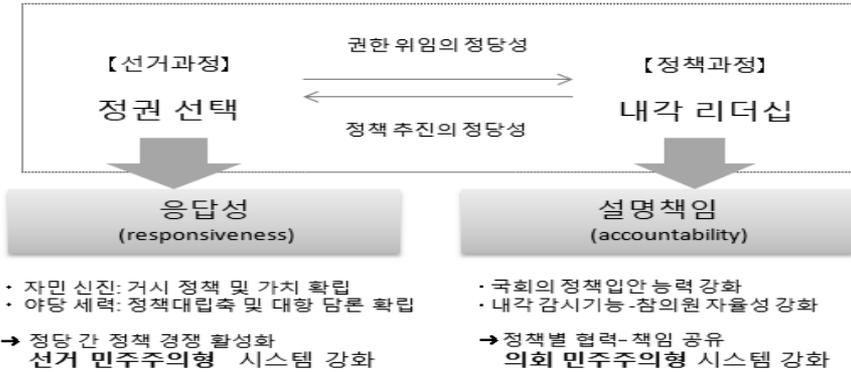
현재 일본의 정권 선택-내각 리더십형 정치 시스템은 권한 위임의 정당성을 확보하기 위한 선거 과정, 그리고 내각의 정책 추진에 정당성을 부여하는 정책 과정에서 반드시 선순환을 이루고 있지는 못하다. 자민당 우위 체제와 파편화된 정당 간 정책 경쟁은 정권 선택의 기회를 사실상 열어두지 못함으로써 유권자 응답성의 저하를 야기하고 있으며, 내각 리더십은 설명책임의 불투명성이 문제시되고 있다.

이와 관련하여 자민당 신진세력 인식과 대응은 일본 정치 시스템의 과제와 향배를 가늠하는 실마리를 제공해 준다. 앞서 살펴본 바와 같이 신진세력은 현행

정치 시스템에 내재한 구조적 모순을 직시하고 있으며, 이것이 정당 간 정책 경쟁을 활성화하는 촉매제가 될 가능성이 있다. 우선 선거 과정에서 발견된 자조를 중심으로 한 전략적 대응은 자민당의 선거 대응에서 현역 세대의 선호에 반응한 보편주의형 정책의 중요성을 각인시키는 한편, 향후 가치 이념의 확립을 통해 정당 간 정책 경쟁의 활성화를 촉진할 가능성을 시사한다. 또한 정책 과정에서 제시된 초당파적 국회 개혁의 움직임은 내각 리더십형 정치에 상응하는 국회의 역할 제고를 추진하는 한편, 유권자의 대표인 정치가의 정책 입안 능력 강화의 필요성을 제시해 주고 있다. 즉 자민당 우위 체제가 지속한다하더라도 국회의 역할 강화를 통해 정책 사안에 따라 유동적 협력을 기하는 유연한 국회 운영 방식이 정착할 가능성도 열려있다.

물론 선거영역과 정책영역의 제도배치 중 무엇이 선행될지는 선불리 예단할 수는 없겠으나, 어떠한 축을 중심으로 변환이 모색되느냐에 따라 향후 일본형 민주주의의 패턴은 다르게 나타날 수 있다. 선거 과정에서 특정 정책 분야가 중요과제로 부상했을 때 이에 대한 야당 세력의 정책 수월성이 강화된다면, 이는 두 블록의 정치 세력 간 경합을 기축으로 한 정권교체, 즉 선거 민주주의형 시스템의 안착을 유도할 수 있다. 반면, 국회 개혁을 비롯한 내각 리더십 제어를 위한 통치기구 재편이 선행된다면 국회 영역에서의 여야당 간 유동적 정책 협력 및 책임 공유, 참의원 중심의 장기적 정책과제 추진 등 의회 민주주의형 요소가 진화할 가능성도 있다(<그림 6>).

〈그림 6〉 일본 선거-정책 과정의 과제와 정치 시스템의 방향



하지만 정치권에서 세대교체의 효과가 발현되려면 10여 년의 시간이 더 필요하다. 왜곡된 정치 시스템 시정을 앞당기려면 자민당 안팎으로 유권자에게 선택의 기회와 폭을 넓히기 위한 노력이 필요하다. 유권자에 대한 응답성과 설명책임을 담보하지 못하는 자민당의 행보는 장기적으로 보면 정권 교체를 촉진하는 잠재적 요인들을 내포하고 있다. 기성세력과는 차별화된 권력자원 확보를 위한 전략적 측면이 강하다 할지라도, 현재 자민당 신진세력의 인식과 대응이 주목되는 이유는 바로 여기에 있다. 정권 선택-내각 리더십형 정치 시스템을 어떤 방식으로 선순환 시킬 것인가에 대한 이들의 고민은 정치과정 속에서 일당우위 체제가 갖고 있는 문제점을 시정할 실마리를 내포하고 있기 때문이다. 여-야 기성세력이 어떤 시점에서 이를 어떻게 수렴하느냐에 따라 향후 일본 정치의 향배 또한 달라질 수 있을 것이다.

참고문헌

- 박철희. 2018. “아베 시대 자민당 우위 체제 재구축 전략: 역사적 전개와 지속가능성.” 『아태연구』 25권 3호, 49-77.
- 이이범. 2017. “제 48회 일본총선거와 정당시스템의 변화.” 『일본공간』 22호, 196-220.
- 이주경. 2018. “일본의 정치개혁과 보수화의 메커니즘.” 『한국정치학회보』 52집 1호, 5-28.
- Catalinac, Amy. 2016. *Electoral Reform and National Security in Japan*. University Press.
- Estevez-Abe, Margarita. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan: Party, Bureaucracy, and Business*. New York: Cambridge University Press.
- Harrison, Scott. 2019. “Meiji inspired diplomacy and politics for Japan’s future.” In Ken Coates and Kimie Hara eds., *Japan's Future and a New Meiji Transformation: International Reflections*, Routledge.
- Rosenbluth, Frances McCall, and Michael F. Thies. 2010. *Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring*. Princeton: Princeton University Press.
- きはら やすえ. 2015. “国会改革の経緯と論点.” 国立国会図書館調査及び立法考査局 『レファレンス』平成27年7月号, 59-80.
- 北村公彦編. 2003. 『現代日本政治史録 第3巻』 東京: 第一法規
- 砂原庸介. 2017. 『分裂と統合の日本政治: 統治機構改革と政党システムの変容』 東京: 千倉書房.
- 清水真人. 2018. 『平成デモクラシー』 東京: ちくま書房.
- 品田 裕. 2006. “国会議員の社会的支持基盤とのつながり.” 松村岐夫・久米郁夫編著 『日本政治の変動の30年』 東京: 東洋経済新報社.
- 自民党国家戦略本部. 2014. 『日本未来図2030: 20人の叡智が描くこの国のすがた』 東京: 日経BP.

- 白波瀬佐和子編. 2019. 『これからの日本の人口と社会』 東京: 東京大学出版会.
- 曾我謙悟. 2019. 『日本の地方政府-1700自治体の実態と課題』 東京: 中央公論新社.
- 建林正彦. 2017. 『政党政治の制度分析』 東京: 千倉書房.
- 谷口将紀他. 2018. “二〇一七年東京大学谷口研究室・朝日新聞共同調査.” 『国家学会雑誌』131(9・10), 51-81.
- 中北浩爾. 2017. 『自民党-「一強」の実像』 東京: 中央公論新社.
- 中島岳志. 2018. 『保守と立憲』 東京: スタンド・ブックス.
- 中島岳志. 2019. 『自民党: 価値とリスクのマトリクス』 東京: スタンド・ブックス.
- 藤沢 烈. 2017. 『人生100年時代の国家戦略: 小泉小委員会の500日』 東京: 東洋経済新報社.
- 米国国家情報会議編 谷町真珠訳. 2013. 『2030年 世界はこう変わる』 東京: 講談社.
- 牧原 出. 2018. 『崩れる政治を立て直す-21世紀の日本行政改革論』 東京: 講談社.
- 宮城大蔵. 2016. 『現代日本政治史』 東京: 中央公論新社.
- 山口二郎. 2012. 『政権交代とは何だったのか』 東京: 岩波書店.
- 山田真裕. 2017. 『二大政党制の崩壊と政権担当能力評価』 東京: 東京木鐸社
- PHP統治構造改革研究会. 2019. 『構造改革提案 1.5 & 2.0』 東京: PHP総研.
- 国会戦略本部. 2014. 『2030年の日本検討・対策プロジェクト中間報告』 平成26年6月30日.
- 自民党財政再建特命委員会. 2016. 『2020年以降の『第二創業期』に向けた議論の経過』 平成28年4月13日.
- 自民党政務調査会. 2017. 『人生100年時代の制度設計特命委員会中間とりまとめ』 平成29年5月23日.
- 自民党2020年以降の経済財政構想小委員会. 2017. 『「こども保険」の導入—世代間公平のための新たなフレームワークの構想—』 平成29年3月.
- 自民党政務調査会厚生労働部会. 2019. 『新時代の社会保証改革ビジョン』 平成31年4月18日.
- 自民党政務調査会. 2019. 『人生100年時代戦略略本部とりまとめ』 令和元年5月21日.
- 「平成のうちに」衆議院改革実現会議. 2018. 『提言』 平成30年7月.
- 与野党国対委員長合意書. 2014. 『国会審議の充実に関する申し合わせ』 平成26年5月27日.
- 『NHK政治マガジン』<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature>(검색일: 2019/9/8).

NHK世論調査部. 2019. “45年で日本人はどう変わったか-第10回「日本人の意識調査」から-.” 『放送研究と調査』2019年7月.

言論NPO. 2019a. 「日本の民主主義に関する世論調査結果」(2019.7.12)

<http://www.genron-npo.net/politics/archives/7292.html>(검색일: 2019/11/5).

言論NPO. 2019b. 『公開フォーラム「日本の民主主義に今、何が起こっておりのか」議事録』

(2019/10/3) http://www.genron-npo.net/future/191003_1.pdf(검색일: 2019/10/13).

国立社会保障・人口問題研究所. 2019. 『日本の将来推計人口(平成29年推計)』

http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/db_zenkoku2017/g_tables/pp29gg0105data.htm(검색일: 2019/12/8).

自民党青年局. <http://youth.jimin.jp/>(검색일: 2020/4/1).

투고일: 2020.02.15

심사일: 2020.03.25.

게재확정일: 2020.03.30.

Challenges of the Japanese Political System and Response of New Political Powers

Lee, Ju-kyung | Pusan National University

The working principle of Japan's new political system consists of two wings; one is a cabinet leadership agile to political environment and the other is a power shift through elections guaranteed with expeditious policy implementation. However, it has become virtually difficult to change power as the LDP's dominance has been strengthened and inter-party competition has weakened. Therefore, the issue of political responsiveness and accountability is emerging. In response, there have been changes in behavioral pattern, with junior members of the LDP stepping up collective action. They present different social policies from those of the government, and insist on parliamentary reform. This includes a strategy in mobilizing power resources by strengthening links with the underrepresented group of younger generation to overcome imbalanced power structure and to build a new support base. Thus, policy competition will be activated not only between political parties but also between new and old politicians within the LDP over the median voter group. In addition, if there is a change in the arrangement of electoral-policy areas in the process, the Japanese political system is expected to strengthen its electoral or parliamentary democratic elements.

Key Words | Japanese Politics, Political System, LDP Dominant System, Inter-Party Competition, Intra-Party Competition