



[미래일본2030] 아베 이후 일본은 어디로? (2)

일본 정치의 과제와 2030 차세대 정치의 향배

이주경

부산대학교 한국민족문화연구소 전임연구원

I. 들어가며: 자민당 1강 구도와 내각 리더십

국제 정치경제의 유동성과 국내정치의 불확실성을 마주하고 있는 현재, 일본 정치의 방향성을 예측하기는 쉽지 않다. 자민당 1강구도가 심화되고 있으나, 한편으로는 시기와 상황에 따라 유동적인 유권자 의식은 예측을 더욱 어렵게 하는 부분이 있다.¹ 이에 대해 본 연구는 1990년대 이후 일본 정치-사회가 새로이 모색한 정치시스템의 작동 원리와 문제점을 살펴봄으로써 근미래 일본 정치의 향방을 조망하고자 한다.

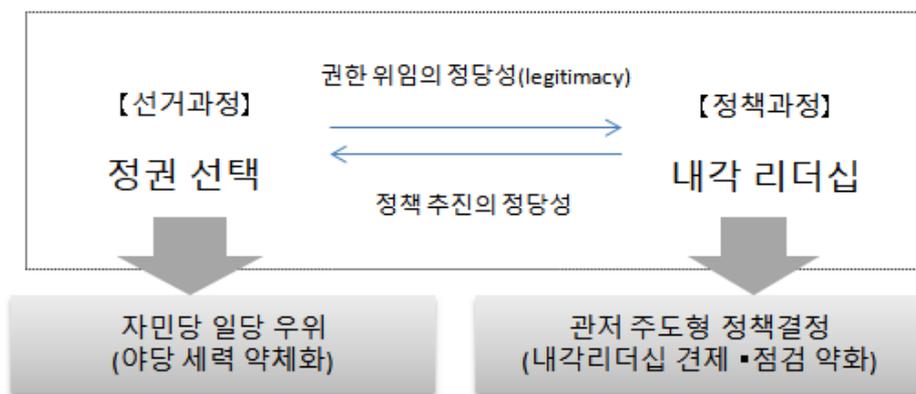
이 연구가 정치시스템에 주목하는 이유는 첫째, 이것이 일본 정치-사회가 국내외 환경 변화에 대응하는 가운데 도출해 낸 결과를 집약하고 있기 때문이다. 총체적 구조전환의 위기감이 일본 사회 전반에 확산되었던 것은 최근의 일은 아니다. 인구, 노동, 산업, 사회복지, 재정 등 정부 정책 전반에 대한 구조 전환의 필요성은 이미 1990년대 무렵부터 대두되었으며 여기에 새로운 국내외 변수가 더해지면서 변화와 대응을 반복해온 과정이 오늘날 일본 정치의 현주소이다. 지난 30년간 일본 정치 변화의 기축이 된 것은 55년 체제 하의 ‘일본형 시스템’을 대체할 새로운 체제로의 이행이었으며, 이는 선거과정에서 정권교체를 통한 책임정치 실현을 목표로 한 것이었다. 즉 급변하는 국내외 환경 변화에 민첩하게 대응 가능한 체제, 정당본위를 기반으로 한 정책 경쟁, 정부-여당 일원화를 통한 정책결정의 투명성과 신속성을 담보하는 정치시스템을 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 정치시스템이 안착하였다.

둘째, 현재 안착한 정치시스템이 일본 정치에 또 다른 과제를 던져주고 있기 때문이다. 양당제 기축의 정책 경쟁과 유권자의 정권 선택을 유도하는 체제 안착을 추구해 온 일본 정치는 자민당 일당우위라는 예측 외의 결과를 노정하였다. 이 때 주목할 것은 정권 선택-내각 리더십형 정치시스템과 일당우위 정당체계 사이의 부정합성이다. 현재 선거과정에서는 민주당 정권의 실패 이

¹ 자민당이 지속적으로 국민적 인기를 확보할 수 있을지는 미지수이다. 아베 정권에 들어와 자민당의 우위는 지속되고 있지만, 야당의 분열, 야당의 지지기반 와해, 야당의 정책 부재로 인해 대안 정당이나 대안적 리더가 존재하지 않기 때문에 자민당을 지지하는 현상이 지속되고 있다(박철희 2018, 71-72). 한편, 무당파 투표자의 표심은 반 자민 성향의 야당에게 일방적으로 유리하지는 않을 것으로 예상되며, 향후 무당파층의 정당 선택도 상당히 유동적인 것으로 예상된다(이이범 2017).

후 상대적으로 높은 평가를 받는 자민당의 정권 운용이 약체화된 야당세력과 대비되면서 자민당 우위 현상이 굳어져 가고 있으며, 정책과정에서는 수상 및 집정부(core executive)의 정책결정권 강화, 정부-여당 응집력 강화, 정책결정 프로세스의 간소화 및 신속화를 특징으로 하는 관저주도형 정책결정이 관례화되었다. 2012년 12월 발족한 제2차 아베 정권 이후 선거 승리에 기반한 내각의 강력한 정책 리더십과는 대조적으로 자민당 안팎으로 대항세력의 영향력(opposition effect)이 약화된 오늘날의 정치 지형은 정당 간 경쟁에서 대안정부 세력의 약체화를 의미하는 것이자, 자민당 내부에서도 정책 아이디어의 발현과 확산을 저해하는 요소가 있다. 결과적으로 선거결과를 통해 다수의 유권자를 대표하는 내각 리더십의 정당성(legitimacy)이 정책결정 프로세스에 가하는 압력은 강해졌지만, 역으로 내각이 추진한 정책에 대한 점검과 검증이 약화됨으로써 정책추진의 정당성과 정권 선택을 잇는 정치시스템의 선순환이 이루어지고 있지는 못하다 (<그림1> 참조).

<그림1> 정권 선택-내각 리더십형 정치시스템



이처럼 현행 정치시스템이 일본 정치의 과거와 현재를 잇는 변화의 근간이라고 한다면 앞으로 일본 정치시스템은 어떠한 방향으로 나아갈 것인가. 이 질문에 답을 찾는 과정에서 논의의 핵심은 어떠한 시각을 통해서 ‘변화’를 바라볼 것인가로 집약된다. 일본 정치의 현주소를 고려한다면 단순히 정권교체의 가능성을 예측하기 보다는 자민당 일당우위에 대한 현실적 고려와 함께 여기에서 파생되는 정치시스템의 구조적 문제점을 어떤 정치세력이 어떠한 방식으로 시정할 것인가라는 전략적·규범적 방향성에 관한 숙고가 동반되어야 할 것이다.

이에 대해 본 연구는 정치세력의 질적 변화, 그 결과로 도출 가능한 정치과정의 가변성을 제시하고자 한다. 자민당 일당우위가 지속된다 하더라도 세대 교체에 따른 정책결정 행위자의 변화가 예상되기 때문이다. 특히 2030년 이후 일본의 정치리더로 부상할 40대 전후의 신진 정치가들의 인식과 행동에 주목하여 이들이 지향하는 정치 리더십과 정책지향을 살펴봄으로써 향후 일본의 선거과정과 정책과정에 어떠한 변화에 예상되며, 이것이 정권 선택-내각 리더십형 정치시스템을 어떠한 방식으로 변화시킬지를 검토해 볼 필요가 있다. 예컨대 차세대 정치 리더들은 현행 정치시스템을 어떻게 인식하고 있는가. 만약 여기에 문제의식을 갖고 있다면 이들이 지향하는 정치 리더십 구상은 무엇이며, 어떠한 정책 아이디어를 갖고 대응하고자 하는가. 더불어 이들의 대응은 가까운 장래에 현실정치에 투영 가능한 전략적 유효성을 갖고 있는 것인가. 만약 그 대응이 정치적 장에서 발현될 경우, 관저주도형 정책결정 프로세스는 어떠한 변화가 예상되며, 책임정치를 어떻게 담보(또

는 보완)할 것인가. 위의 질문에 답을 찾는 과정에서 일본 정치시스템의 변화상을 제시하는 것이 주된 목표이다.

주요 분석 내용은 다음과 같다. 우선 정권 선택-내각 리더십형 정치시스템 변화 이후 일본의 선거과정과 정책과정에서 발현되는 문제들을 살펴봄으로써, 현행 정치시스템의 문제점을 제시할 것이다. 다음으로 2030년대에 부상할 차세대 정치리더(신진세력)의 인식과 대응을 알아보고, 이들이 지향하는 정치 리더십과 선거 대응 방식은 무엇인지 검토할 것이다. 더불어 정치세력의 인식과 대응을 토대로 상정 가능한 일본 정치시스템의 방향성을 제안하고자 한다. 끝으로 결론에서는 분석 내용을 중심으로 일본 정치의 향배에 대한 이 연구의 함의를 제시한다.

II. 정치시스템 변화 이후 부상하는 과제

1. 선거과정: 정당 간 정책 경쟁의 비활성화와 정권 선택의 한계

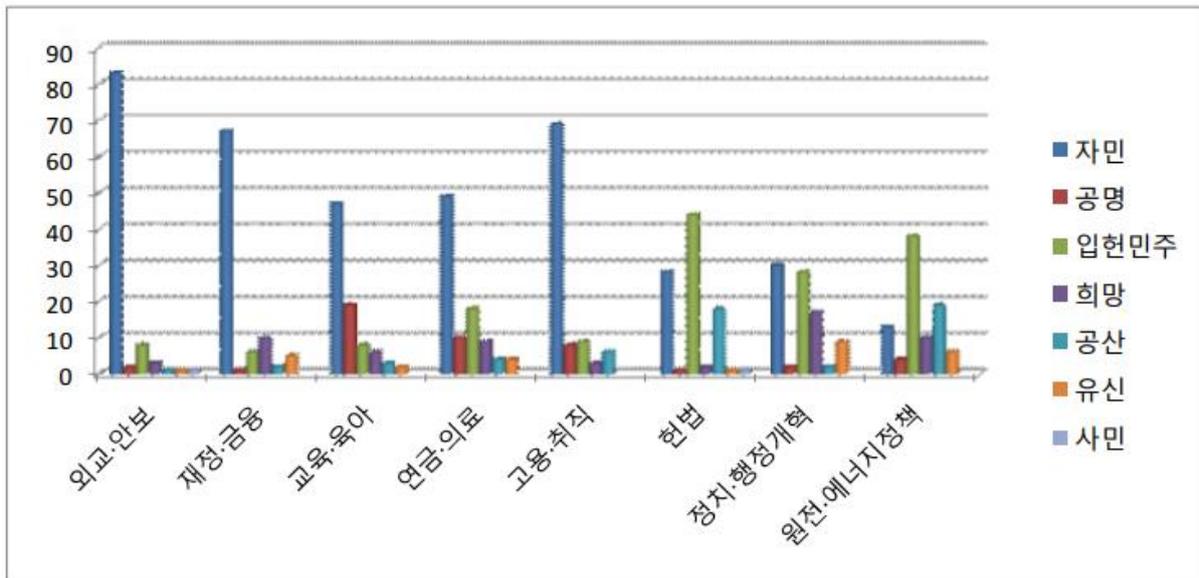
소선거구제 도입 이후 일본은 두 번의 정권 교체를 경험하였다. 그러나 2012년 12월 자민당의 정권 복귀 이후에는 자민당 우위 및 야당의 약체화가 심화되고 있다. 이 때 정권 선택을 유도하는 선거 과정에서 대안 세력의 성장 및 대체 담론 형성을 어렵게 하는 구조적 문제를 양산하고 있음에 유의할 필요가 있다.

1.1 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 대안정부 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 정치세력 간 물리적 통합을 이뤄낸 민주당의 성장은 오히려 정권 운용 과정에서 당내 대결 및 정책적 불일치로 발현되었으며, 이후 야당 세력은 정책지향의 일체성을 기층으로 창당과 분열을 거듭하였다. 그 결과 민주당 세력에서 파생되었거나 새로이 창당된 신생정당 내부의 일체성(unity) 및 응집성(cohesion)은 강화되었지만, 역으로 정책지향의 순도가 떨어지는 야당 간 물리적 통합 및 연대가 어려워진 것이 사실이다. 더욱이 소선거구제 하에서 실질적인 당선을 전망할 수 없게 된 기성 야당세력(공산당, 사민당)은 비례대표제를 통해 일정 부분 세력을 확보하는 수준에서 정책노선을 고수해 오고 있다.

<그림2> 정책분야별 수월성 비교(2017년 기준, 단위:%)



출처: 谷口(2018, 58)에 제시된 수치를 토대로 재구성.

<그림2>에서 나타나듯이 현재 야당세력은 헌법과 원전·에너지 대응에서는 정책의 수월성을 점하고 있으나, 제반 정책 영역에서 자민당의 압도적인 우위를 확인할 수 있다. 그 결과 특수 정책 영역에서 정책 노선을 명확히 하는 파편화된 야당세력과 정권담당자로서 종합적 정책 패키지를 제안하고 추진하는 자민당과의 정책 경쟁 양상이 두드러지고 있다. 이는 소선거구제도 자체가 양당제를 추진하는 것은 아니며, 역으로 정권경험과 지지기반의 세력비가 유사한 복수의 정치세력 블록이 구축되어 있지 못할 경우 다수결형 민주주의(majoritarian democracy)를 유도하는 소선거구제가 일당우위 체제를 초래할 수 있음을 말해준다. 그런 의미에서 파편화된 정책 전문성을 갖는 야당세력과 대비시켜 자민당의 정책성과(policy performance)를 평가하고, 경험적으로 확인 가능한 자민당의 정권담당능력을 상대적으로 높이 평가하는 유권자의 정권 선택 메커니즘은 소선거구제에 기반한 다수결형 선거정치에 내재된 구조적 모순이라 할 수 있다.

1.2 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, 지방창생, 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)²의 추진 기간이 단기화 되는 현상이 나타나고 있다.

² 내각부에서는 매년 중장기 경제재정 전망을 경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)에 제출한다.

이는 아베 내각의 정권 운용의 문제인 듯 여겨지지만, 한편으로는 선거 정치의 구조적 문제와도 연결되어 있다. 다수결형 선거정치의 영향력이 증대됨에 따라 단기적 대응의 중요성이 강조되는 한편, 장기적 정책설계가 정권 지속을 담보하지는 못하기 때문이다. 그 결과 자민당 정권에서도 근미래의 중요 과제에 대한 관심 저하 및 단기적 선거 대응과 연동한 전략성이 강해지고 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 지워야하는 재정 정책 및 사회보장에 관한 본격적인 개혁에 착수하기 보다는 세출 확대를 억제하는 데에 집중한 것이 큰 틀의 자민당 정책노선의 흐름이었다.³ 하지만 인구감소와 고령화 대응이 가시화되지 않은 가운데 세대 간 격차 및 차세대의 부담은 확대되고 있으며 정부 부채 또한 누적되었다. 이는 결과적으로 차세대에게 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, 이 때 ‘전세대형 사회보장(全世代型社会保障)’을 연동하여 확대된 세수를 사회보장 세출에 투입할 것임을 명확히 함으로써 세금 상승에 대한 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.

2. 정책과정: 내각 리더십 집중과 설명책임의 문제

한편, 일본의 정책과정에서는 설명책임(accountability)과 투명성에 관한 문제가 제기되고 있다. 내각 리더십은 수상 및 그 주변으로 정책결정 권한이 집중되는 것을 의미한다. 문제는 이에 대한 관여와 견제가 어렵다는 점이다. 현재 정책결정의 중심은 내각으로 이동하였다. 골자방침(骨太方針), 또는 내각주도의 ‘OO계획’ 등을 통해 정부의 중심 정책이 책정되고 있지만, 이는 국회가 정한 법률의 구속을 받지 않는다. 이에 정책과정에서 점검과 검증 기능을 발휘하는 정치의 역할(야당, 참의원, 여당 내부)은 한정적이다.

우선 국회에서 야당이 국정조사 권한을 행사할 제도적 여건이 마련되어 있지 못하다. 행정감시 기능은 입법의 중요한 고유 기능이지만 현재 국정조사권은 다수파의 동의를 필요로 한다는

³ 해당 정책에 대한 법안이 구체화된 것은 민주당 정권 교체 이후 2012년 8월 노다 요시히코(野田佳彦) 정부 하에서 ‘사회보장과 세제의 일체개혁(社会保障と税の一体改革)’ 관련 법안이 성립되면서 부터이다. 법안 스케줄에 따라 2014년 4월에 소비세가 5%에서 8%로 인상되었으며 2015년 10월에 10% 인상을 앞두고 있었으나, 정권에 복귀한 제 2차 아베 자민당 정권에서 인상이 한 차례 연기되어 2019년 10월에 10%로 인상되었다.

점에서 실질적인 행사가 어려운 상황이다. 그리고 참의원에서도 중의원의 여-여당 구조가 그대로 반영되어 독자적인 기능이 발휘되지 못한 채 중의원의 카본카피 상태가 이어지고 있다.⁴ 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 내각제출 법안의 성립에 기축을 두지 않을 수 없기 때문이다. 아베 자민당에서는 정부-여당 일원화를 위한 수단으로 자민당 의원들에게 당의구속을 적용하는 사전심사제(事前審査制)를 활용하는 한편, 실질적인 논의의 장을 총재직속기관으로 대체함으로써 내각의 권한 증대와 더불어 당내 논의를 한정하는 위계적 의사결정 방식이 적용되고 있다(이주경 2018, 16-18).

이처럼 1990년대 이후 정치개혁 과정에서 정당의 일체성과 응집성은 강화되었지만 정치가의 역할이 축소된 것이 사실이다. 2019년 현재, 자민당 정권은 선거과정에서 외압을 활용하여 사회적 다원화에 따른 가치관의 다변화를 억제하는 한편, 정책과정에서도 정권 유지를 위한 단기적 정책 변경과 이에 대한 유권자의 정권담당능력 평가를 연동시킴으로써 야당 세력의 결집 및 중장기적 대안 담론 형성을 차단하고 있다. 하지만 실질적 정권 교체가 어려운 상황에서 내각 리더십형 정책결정은 정책 점검 및 검증 부실에 따른 설명책임 구현에 한계를 보여주고 있다. <그림3>에 제시한 것처럼 2000년대 이후 일본 유권자의 정치적 효능감(political efficacy)은 오히려 지속적으로 감소하고 있으며, 이러한 추세는 2013년 이후 더욱 심화되고 있다. 더욱이 2012년 이후 50%대를 벗어나지 못하는 국정선거 투표율을 상기한다면, 현재 일본 정치과정에서 다수 유권자의 정권 선택과 신속한 내각 주도의 정책추진을 양 축으로 하는 정치시스템이 순기능을 발휘하고 있지 못하다고 보아야 할 것이다.

<그림3> 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, 64).

⁴ 3년 마다 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.

III. 자민당 신진세력의 대응전략

현재 일본 정치는 정권 선택-내각 리더십형 정치시스템과 자민당 일당우위 체제와의 부정합성이 발현되고 있지만, 한편으로 대내외 정치 환경에의 대응이 절실한 일본의 정치현실을 고려할 때 신속한 판단과 결정을 가능하게 하는 내각 리더십 자체를 제약하는 방식의 시스템 전환은 고려되고 있지 않다. 따라서 일본이 향후 내각 리더십형 정치시스템을 운용하고자 한다면 선거과정 및 정책과정에서 정치가들의 역할 제고를 기하는 민주적 장치의 재배치가 필요하다. 즉 선거과정에서 정당 간 정책 경쟁을 통한 다수결형 민주주의의 논리를 활성화하는 방식, 또는 정책과정에서 내각 리더십의 권한 집중에 대한 제어 장치를 구축하는 방식 등이 일본 정치의 과제로 부상하고 있다. 이와 관련하여 아래에서는 근미래 정치리더로 부상할 자민당 신진세력의 인식과 대응을 살펴보고자 한다. 이를 통해 신진세력이 현재 일본 정치에서 과소대표화된 현역세대와 공명하면서 선거 및 정책과정에서 세대 간 격차시정 및 정당 및 국회에서의 역할 증대를 꾀하고 있음을 명확히 할 것이다.

1. 신진세력의 정책지향과 정치 리더십 구상

대부분의 신진정치가들은 선거대책을 비롯한 선거지반 강화에 역점을 두는 경향이 강하다. 특히 지지기반이 빈약하기 때문에 수상의 정권운동 및 거시적 정치이슈에 반응하는 일반유권자의 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 정권운동 방식에 익숙하다. 따라서 선거과정에서는 수상 및 당의 이미지에 부합하는 측면에 강하며, 정책과정에서도 정부-여당의 정책기조를 수용함으로써 원활한 국정운영 및 정책성과를 유권자에게 어필하고 이를 통해 지지를 흡수하는 것이 선거-정책과정에서 나타나는 자민당 신진세력의 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 국회개혁 방안 등에 대한 제언이 활성화되고 있다. 이 과정에서 지금까지 아베 자민당 하에서 잠재되어왔던 신-구 정치가 간 정책지향과 정치 리더십 구상의 간극이 발현되고 있다.

1.1 정책 아이디어: 소위원회 중심의 차세대형 사회보장 구상 사례

신진세력의 문제의식과 정책지향을 확인할 수 있는 첫 번째 사례는 2018년 자민당 신진의원들이 주도한 차세대형 사회보장에 관한 구상 및 제언의 정치과정이다. 2015년 12월, 자민당 정무조사회에서는 주목되는 현상이 나타났다.⁵ 당시 자민당 정권은 2016년 참의원선거 대책과 연동하여 보정예산(補正予算)을 통해 저소득 고령자에게 3만 엔의 임시급부금(臨時給付金)을 지급하는 정책을 추진하기로 결정하였는데, 이에 대해 당선 2-3회의 신진 중의원들이 이견을 표명하고 자민당 정무조사회가 해당 안에 반대할 필요가 있음을 피력하였다. 이 경우 정무조사회에서는 반대론자를 설득하고

⁵ 아베 정권 이후 정무조사회의 논의는 당의구속을 위한 절차상의 관례인 경우가 적지 않다.

당론을 도출하는 것이 일반적이거나, 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.⁶ 신진세력으로 구성된 소위원회는 자민당 역사상 전례가 없는 일이다. 대부분의 신진정치가가 소속하는 곳은 조직운동본부(組織運動本部) 산하 청년국(青年局)이기 때문에 이들은 선거대책에 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.

<표1> 2020년 이후의 경제재정 구상 소위원회의 주요 제안

레일에서의 해방(レールからの解放)	
주요 내용	·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 신사회 모델 구축 필요
인생100년 시대의 사회보장(人生100年時代の社会保障)	
주요 내용	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 자기부담비를 설정
어린이보험(こども保険)	
주요 내용	·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.

⁶ 정무조사회에서 이견을 제시한 것은 고바야시(小林史明)중의원이며, 그의 의견에 고이즈미(小泉進次郎)와 무라이(村井英樹)등 신진세력이 동조하면서 자민당 역대 처음으로 신진세력이 주축이 된 소위원회가 구성되었다.

소위원회는 차세대형 사회보장에 관한 구상 및 논의를 발전시켜 나아갔다. 우선 2016년 4월 스스로의 가치 방향을 제시하는 ‘레일에서의 해방(レールからの解放)’을 발표하였으며, 이후 1년간의 논의를 통해 이에 상응하는 제안—인생100년 시대의 사회보장(人生100年時代の社会保障), 어린이보험(こども保険)—을 구체화하였다 (〈표1〉 참조).

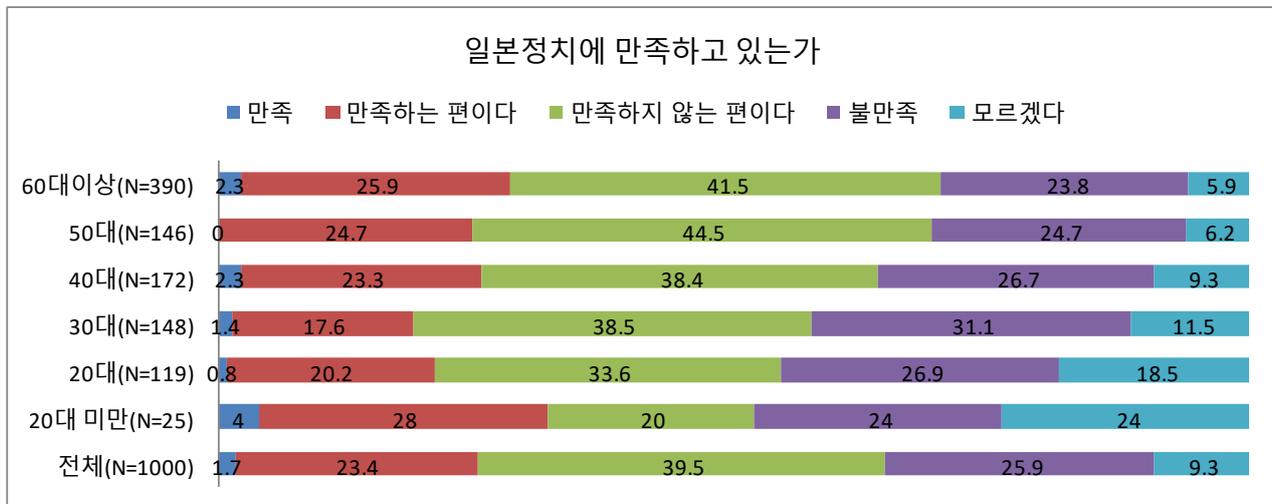
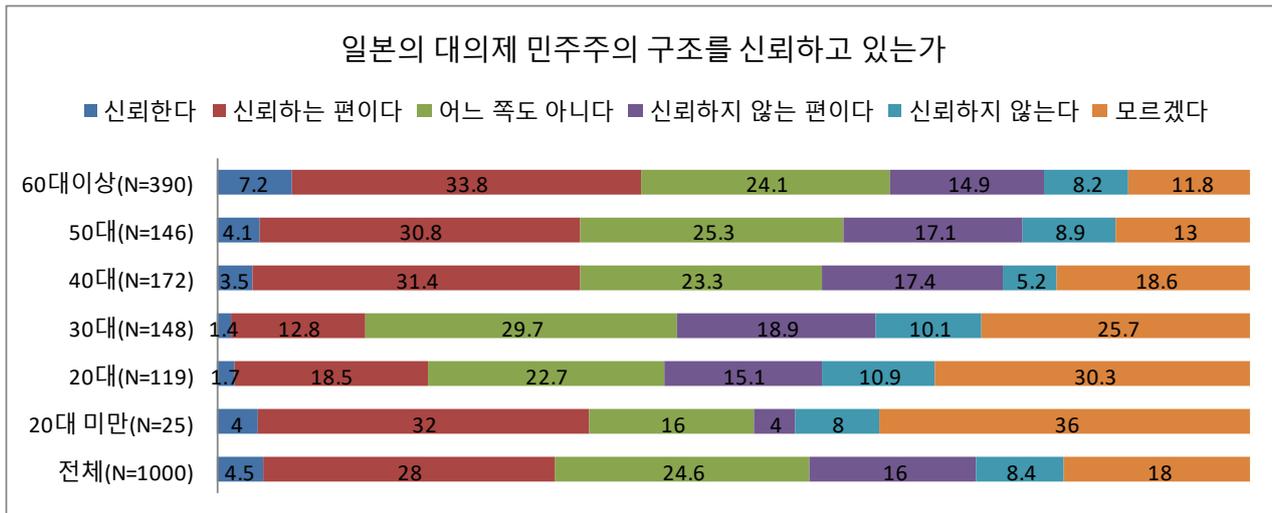
여기에서 유추해 볼 수 있는 신진세력의 정책지향은 특정 집단 및 유권자 속성에 편중하지 않는 보편주의형 정책 추구이다. 또한 그 방향은 개개인의 노동 방식, 또는 납세자의 논리에 가까우며 이들의 수익과 부담의 균형을 추구하는 다수의 정치를 의미한다. 어린이 보험 도입 제안에서도 나타나듯이 현역세대가 주목하는 육아 및 보육에 대해서도 재정 건전성과의 정합성을 중요시하며, 기본적으로 자조(自助)를 이끌어 내는 데에 정책의 우선순위를 두고 있다.⁷

1.2 정치 리더십 구상: 국회개혁 사례

신진세력의 대응과 관련하여 또 하나 주목되는 사례는 2018년 이후 활성화된 국회개혁 논의이다. 이는 강력한 내각 리더십과 정합성을 갖는 정책과정의 재설정이 필요하다는 인식이 자민당 내부에서 발현되었다는 점에서 특징적이다. 앞서 경제재정구상 소위원회를 통해 일본 정치의 현안 및 정책 논의를 거듭해 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 120 여명의 국회의원이 참가하는 ‘헤이세이 안에 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 일본 정치에 대한 국민의 낮은 신뢰도, 특히 신진세력이 정치적 대표성을 강화하고자 하는 젊은 세대에서 내각 리더십형 정치에 대한 불신이 강하게 표출되고 있다는 점이다. 〈그림4〉에 제시한 최근 여론 조사에 따르면, 현행 일본의 대의제 민주주의 구조를 신뢰한다는 의견은 전체 응답자의 30%를 넘지 못하고 있다. 이에 반해 신뢰하지 않거나(16%, 8.4%), 어느 쪽도 아니다(24%)라는 의견이 다수를 차지하고 있어 현행 대의제 운용 방식에 대한 회의적인 견해를 짐작케 한다. 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 ‘관저주도 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 현역세대가 갖는 시대 감각과 정치의식을 어떠한 방식으로 수렴할 것인가가 장래적으로 자민당의 당세를 좌우한다는 점에서 신진세력의 대응은 근미래 선거전략 면에서도 매우 중요하다.

⁷ 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.

<그림4> 세대별 민주주의 구조에 대한 신뢰 정도 및 정치만족도 비교⁸

출처: 言論NPO(2019) <http://www.genron-npo.net/politics/archives/7292.html>

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’로 명명되는 다양한 제언들은 학계 및 언론계를 통해서 추진되고 있으며, 그 필요성을 주장하는 기본적인 인식에 현행 민주주의 제도운용에 대한 문제점들이 지적되고 있다.⁹ 특히 통치구조 개혁과 관련하여 전문가들이 공통되게 지적하고 있는 개혁 대상은 바로 국회이다.

⁸ 위 결과는 2019년7월21일 참의원선거를 앞두고 言論NPO가 실시한 여론조사의 일부분이다(조사기간: 2019년 5월18일~6월2일).

⁹ 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, 53-54) 등을 꼽을 수 있다.

현재 자민당 신진세력이 국회개혁을 주장하는 것은 이와 같은 두 가지 흐름과 무관하지 않다. 현역세대와의 연계 강화 및 지지 흡수의 필요성을 실감하고 있는 신진세력에게 학계 및 언론계는 내각리더십형 정치시스템 시정에 관한 유효한 정책 아이디어를 제공하였다.¹⁰ 그 결과 신진세력은 민주적 장치의 재배치 방안으로 내각 리더십형 정책과정에 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.¹¹

첫째, 국회개혁의 시급성에 관한 문제의식은 관저주도 체제에서 나타나는 정책결정의 경직성은 한편으로는 관료조직에 대한 과도한 관여와 제약을 초래했으며, 다른 한편으로는 정치가의 정책 관여를 차단해 왔다는 여론의 인식과 궤를 같이한다. 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 정책선호와 유사한 소수의 전문가(有識者)로 구성된 민간위원들이라는 점에서 권한 위임의 왜곡이 발생하고 있기도 하다. 유권자의 권한을 위임받은 정치가도 행정적 전문성을 갖춘 관료도 정책설정의 핵심 행위자이지는 못하기 때문이다. 국민의 정치 불신 심화를 극복하는 것이 차세대 정치가의 과제라는 점에서 신진세력이 주목한 해법이 바로 국회의 기능 강화이다.

둘째, 국회개혁의 원동력을 여론뿐만 아니라 야당을 포함한 초당파 협력에서 구하고자 하는 이유는 신·구 정치가 간 역학을 극복하고 국회개혁을 추진하기 위한 전략적 포석으로 풀이할 수 있다. 내각주도의 각의(閣議)가 국회 제출 법안의 80% 이상을 차지하는 현행의 국회운영 상황을 고려할 때 상대적으로 정책 입안 능력을 발휘할 기회를 갖지 못하는 야당 정치가들, 특히 신진 야당 정치가들은 자민당 신진세력의 제안에 공명하는 부분이 적지 않다. 한편, 정치가 레벨에서 국회개혁은 수차례 거론되어 왔으나 구체적인 대안의 내용과 방향성을 보면 여당과 야당 사이에 인식 차이가 있었던 것이 사실이다.¹² 자민-민주 정권교체기 하에서 여당 측은 총리 및 각료의 국회출석 의무 완화, 당수토론 정례화(또는 시정) 등에 주목하는 반면, 야당 측은 국회의 행정 감시기능 강화, 질의 시간 또는 발의 안건 요건 완화 등을 중요시하는 경향이 강하다(きりはら やすえ, 2015, 76-78). 즉 여당 측은 국회의 효율성 제고를 통해 내각 리더십을 가속화하는 국회 운용을 선호하는 반면, 야당 측은 행정 감시 및 국회의원의 입법기능 강화 등 국회의 대표성 제고를 통해 내각 리더십을 견제한다는 점에서 지향점을 달리하는 것이었다. 이에 대해 자민당 신진세력은 국회개혁 방향을 2014년 여야당 국회대책위원장 간 합의(国会審議の充実に關する申し合わせ)에 기초한다는 점을 명확히 함으로써 개혁의 내용과 방향성의 돌출 보다는 미완성 개혁의 추진이라는 당위성을 여야당 의원 간에 공유하고자 하였다.¹³ 여기에는 자민당 신진세력만으로 국회개혁의 물꼬를 트는 것은 사실상 어렵다는 현실적 고려에 기초하여 여야당 중의원의 4분의 1에 해당하는 초당파 세력을 구성함으로써 여야당 정치가 간 연계를 통해 국회개혁의 필요성과 당위성을 국민에게 어필하고자 한 자민당 신진세력의 전략적 선택을 엿볼 수 있다.

¹⁰ 현재 정무조사회 소위원회를 계기로 결집한 신진세력은 정기적으로 소모임을 갖고 있다. 여기에 학계 및 언론계 전문가를 초청하여 수차례 논의를 가다듬었으며, 그 결과 도출된 것이 국회개혁이라는 점을 감안할 때 내부 구성원 간 논의 단계에서 영향을 받았거나 문제의식이 공유되었을 가능성이 있다.

¹¹ 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).

¹² 국회개혁에 대한 논의는 1990년대 정치개혁기 이후 줄곧 거론된 개혁 주제이나 의원 정수 시정 및 선거구 조정 이외에는 그다지 진전을 보지 못하고 있다.

¹³ 후술하는 <표2> 참조.

2. 대응전략의 유효성

현재 자민당 신진세력의 대응은 정책 아이디어와 민주적 장치의 재배치 구상이라는 두 가지 방향으로 발전되기 시작했으나, 이것이 일본 정치 전반에 부상하지는 못하였다. 이들의 대응이 성공(또는 실패)하게 된 이유는 정당 간 경쟁 및 당내 역학 구도에 기인한다. 예컨대 정부 여당의 주요정책으로 흡수·확장된 ‘전세대형 사회보장’은 근미래 정책설계에 부합하는 대응이라는 점에서 자민당 내부에서 유효한 선거 전략으로 수렴되었다. 이에 반해 중의원 개혁에 관한 대응에서는 초당파적 논의를 중심으로 시대 변화에 상응하는 국회 운용방식을 제안하고자 했으나, 정부 여당의 입장에서 자유롭지 못한 신진정치가의 한계를 여실히 보여줌으로써 강화된 내각 리더십에 부합하는 국회기능 제고로 연결되지는 못하고 있다.

우선 소위원회의 논의는 당-정부 측에 영향을 미치게 되었으며, 이들의 제안은 정부-여당의 중요정책으로 수렴되었다. 2017년 4월에는 정무조사회 직할의 ‘인생 100년시대의 제도설계특명위원회(人生100年時代の制度設計特命委員会)’가 그리고 9월에는 아베 수상을 의장으로 하는 ‘인생 100년시대 구상회의(人生100年時代構想會議)’가 조직됨으로써 근미래 대비를 위한 정부-여당의 핵심정책으로 자리매김하게 되었다.¹⁴ 신진세력의 논의가 정부 시책으로 수렴되는 과정은 근미래 대비형 정책설계가 갖는 선거 전략적 유효성을 방증하는 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.¹⁵ 이는 단기적 고통자 대응에 주목한 아베 내각의 정책 기축을 현역세대를 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 야당세력에서 경제-재정-사회보장을 관통하는 유효한 대항 담론을 구축한다면 다시금 정당 간 정책 경쟁을 활성화하는 계기가 될 수 있기 때문이다.

한편 현재 국회개혁의 진행상황을 보면 앞선 사회정책 제언 사례와는 대조적으로 개혁 시도가 성공적이라고 평가하기는 어렵다. 2018년 7월 20일, 중의원 개혁실행회의는 국회개혁의 시급성 및 논의 개시의 필요성을 골자로 한 제언을 중의원에 전달하였다(「平成のうちに」衆議院改革実現會議, 2018).¹⁶ <표2>에 제시한 것처럼 제언 내용은 설립 초기에 기대되는 방향성과는 달리, 행정감시기능 강화, 국회 입안능력 강화 등 개혁에 필요한 핵심사항을 담고 있지는 못하다. 개혁동력 상실의 근본적인 원인은 개혁을 주도한 자민당 신진세력이 실제 제언을 통합하는 과정에서 정부-여당 내부의 이해관계에서 자유롭지 못했기 때문이다.

¹⁴ 특히 2017년 5월, 그리고 2019년 정무조사회 산하 특명위원회가 내각에 제출한 중간보고서에는 저출산 대책 및 육아·보육 지원 확충의 필요성을 인지하고 이른바 ‘전세대형 사회보장(全世代型社会保障)’ 실현을 위한 시책 마련을 제안하고 있으며, 비용 부담과 재원 확보 측면에서 세대 간 연대를 통한 부담을 강조하고 있다는 점에서 앞선 소위원회의 제언과 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.

¹⁵ 2019년 6월, 아베내각은 ‘인생 100년 시대의 사회보장 비전(人生100年時代の社会保障改革ビジョン)’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 ‘인생100년 시대 전략본부(人生100年時代戦略本部)’를 설치하여 ‘전세대형 사회보장 개혁’에 관한 논의를 본격화하였다.

¹⁶ 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.

<표2> 2014년 여야당 합의와 2018년 중의원 개혁실현회의 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. 내각제출법안, 야당제출법안, 의원제출 법안 등 제출의안(議案)의 신속한 부탁(付託) 4. 내각총리대신의 국가출석 규정 (본회의, 예산위원회, 결산행정감사위원회, 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 개혁실현회의 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. 여성의원의 임신·출산 등에 대응한 대리투표 실시 그 외, 국회개혁을 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.

실행이 좌절된 두 번째 이유는 초당파적 논의를 통해 국회개혁의 시급성과 필요성을 여야당 전체에 파급시키고자 한 신진세력의 전략적 선택이 역으로 정당 간 이해관계에 부합하지 못하는 결과를 낳았기 때문이다. 중견-신진 정치가 간 권력자원의 차이를 초당파 신진의원 간 협력으로 극복하고자 했던 시도는 개별 정당 레벨에서 개혁의 필요성을 자극하는 데에는 한계가 있었다. 정당 간 경쟁 국면에서 해당 논의를 전략적으로 확산시킬만한 유인을 여-야당 어느 쪽에도 제공하지 못했기 때문이다. 실제 자민당 내부에서는 고이즈미의 유명세를 활용한 초당파 모임에 대한 우려가 있었으며(《PRESIDENT》2018/12/18), 야당 제 1당인 입헌민주당 또한 중의원 개혁 추진의 불확실성, 국회 효율성 제고 방안으로의 경사 등을 이유로 논의에 참가하지 않음으로써 개혁 추진의 동력을 얻어 내기 어려웠다(《東洋經濟》2018/10/7). 바로 이 점에서 초당파적 개혁 논의의 실효성이 떨어지게 되었으며, 그 결과 개혁의 필요성과는 대조적으로 내각 리더십과의 조화를 고려한 통치기구 전반의 제도설계는 향후 과제로 남아있다. 그럼에도 불구하고 신진세력을 중심으로 전개된 중의원 개혁 시도는 국회개혁의 중요성을 정치계 및 여론에 환기시키는 계기를 마련하였다는 점에서 과제 설정의 유효성과 발신력을 가지고 있다. 더욱이 내각 리더십에 대한 설명책임 불투명성의 문제가 향후에도 지속적으로 제기될 경우, 국회개혁은 정책과정에서 유권자의 권한 위임에 대한 정치적 정당성을 확보할 수 있는 유력한 개혁 과제로 부상할 가능성이 크다. 이에 향후 국회개혁을 주도해 온 자민당 신진세력이 여야당의 인식 차를 어떻게 극복하고 국회개혁 논의를 활성화할 수 있을지 지켜볼 필요가 있다.

이처럼 선거-정책과정에서 나타난 신진세력의 대응은 기성 정치세력이 어떻게 대응하느냐에 따라 성공과 실패의 명암이 달라진 듯 보이지만, 각각의 대응에는 동세대 유권자와의 연계를 강화함으로써 신-구 정치가 간 비대칭적인 역학구도를 극복하고 차세대 지지기반을 구축하려는 신진세

력의 권력자원 동원전략이 내재되어 있음에 유의할 필요가 있다. 소선거구제 개혁 이후 일본의 신-구 정치가 간 행동 양식의 차이에 관해서는 이미 실증연구가 이루어진 바 있다. 중견의원은 개인·선거구 중심의 성향이 강한 반면, 신진의원은 정당·정책 중심의 성향이 강하게 나타난다(建林 2017, 79). 이는 선거전 대응에서 신-구 정치가가 활용 가능한 권력자원의 차이를 의미하는 것이자, 정당 본위로 변화를 유도하는 선거제도의 효과가 안착한 이후에 의원의 세대 교체를 통해서 발현된 것으로 해석할 수 있다. 즉 지지층 및 지지기반에 정도되는 중견 정치가와 비조직화된 유권자를 지지자로 편입해야하는 신진 정치가의 대응전략은 정책지향의 차이로 이어지는 것이 불가피하나, 정당 본위 및 정책 응집성이 강조되는 가운데 정책과정에서 제대로 발현되지 못하고 있기 때문이다.¹⁷ 이는 내각 주변의 정책지향이 강한 쟁점의 경우 당 전체의 정책내용에 반영되고 있으며, 정당 및 정책 중심 성향이 일반적인 신진세력이 아베 내각의 정치적 입장을 수용하고 있는 것으로 풀이할 수 있다. 그런 의미에서 현재 신진세력 대응전략은 정책 추진의 상징성과 여론에 대한 환기를 주요 목적으로 하는 것으로써, 일본사회에서 가시화되고 있는 세대 간 격차와 관련하여 현역세대의 정책지향을 대변하는 한편, 국회 및 정당에서의 역할 증대를 피함으로써 상대적으로 정치적 효능감이 저조한 현역세대를 향한 정치채신의 이미지를 어필하는 과정에 있다고 풀이할 수 있다.

IV. 차세대 정치과제와 정치시스템의 향배

1. 자민당 정책 위치의 유동성과 정당 간 정책 경쟁의 향배

신진세력이 보여준 집합 행동은 가까운 장래에 대두하게 될 일본 정치시스템의 향배를 가늠하는 단서를 제공해준다. 우선 향후 선거과정에서 자민당의 정책 위치(policy position)는 중위 투표자를 의식하는 범위 내에서 가변적일 것으로 예상된다. 현재 자민당 신진세력은 자조에 바탕을 둔 사회정책에 대한 선호 이외에 가시적으로 발현되는 정책지향이 관찰되고 있지는 않다. 특히 경제정책 등 거시적 과제에 관해서는 뚜렷한 선호나 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 정책지향 및 공통인식 또한 선거의 영향력에서 자유로울 수 없다는 점이다. 제도주의적 연구들이 제시한 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). 현재 자민당이 주목하는 다수 유권자의 의식이 재정 건전성과 지속가능한 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 정책노선 또한 다수 유권자가 공명하는 보편주의형 정책으로 연계될 가능성이 있다. 더욱이 여기에 야당 세력 간 선거협력의 뒷받침된다면 자

¹⁷ 다수의 신진의원을 포함하는 당 소속 국회의원 전체의 평균치가 정권여당의 실질적인 정책 위치라고 볼 수는 없으며, 특히 당파적 대립이 강한 쟁점의 경우 중진 의원의 정책지향에 편향되는 경향이 있다(建林 2017, 69).

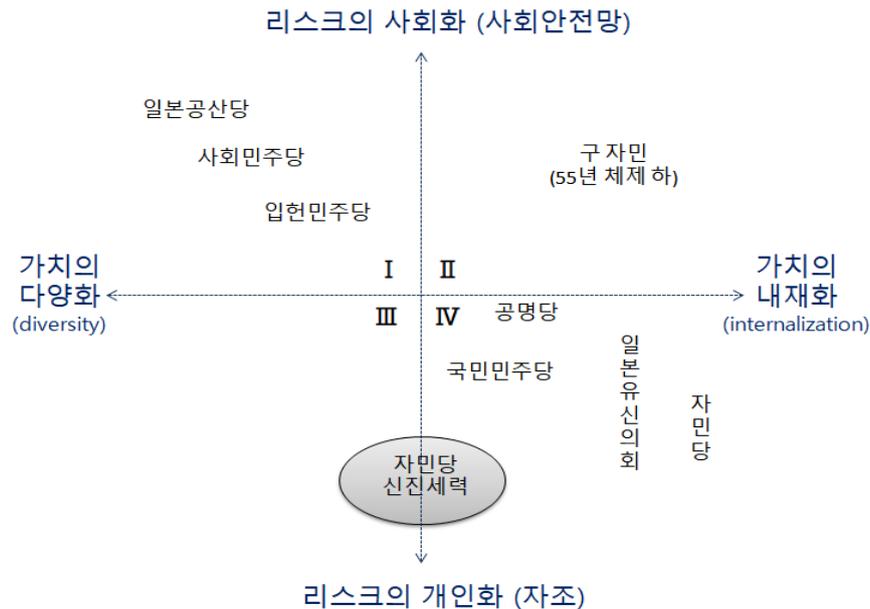
민당 우위의 선거지형에도 유동성을 가져올 수 있으며, 향후 보편주의형 정책을 둘러싼 여야당 간 정책 경쟁의 활성화가 예상되기도 한다.¹⁸

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 현역세대와의 연계 강화를 통해 당내 기반을 확장하는데 성공했다 할지라도, 정당 간 경쟁에서 이들을 자민당의 지지층으로 포섭하지는 못했을 경우에 해당한다. 즉 단카이 세대(団塊世代) 다음으로 다수의 유권자가 분포하고 있는 이른바 에코 붐 세대를 포함한 지금의 현역세대에서 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. 하지만 특정 세대군은 동일한 이념 및 직종으로 조직화되기 어려우므로 부동층(floating voter)으로 잔존할 가능성이 높다. 이 때 현행의 이념적 보수주의가 근미래 일본의 정치 쟁점에 반응하는 형태로 활성화될 가능성을 배제할 수 없다. 최근 연구결과에서도 나타나듯이 신진세력의 우경화 경향이 강해지고 있으며(谷口 他 2018, 131), 소선거구제 도입 이후 강경파 보수정치가의 선거 전략적 유효성이 확인되기도 하였다(Catalinac 2016). 개별적 정책지향 및 선거전략적 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 감안할 때 자민당의 근미래 정책설계를 위한 정체성 정치와도 맞닿아 있다.

이에 향후 정당 간 경쟁은 정책-정체성 정치를 양 축으로 전개될 것으로 예상된다. <그림5>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 다양성을 포괄하는 가치의 다양성(diversity)이 길항하는 정체성 정치의 두 가지 축이 교차하게 된다. 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 일반유권자에 대응한 정책 경쟁과 지지층에 대응한 정체성 정치를 조합할 것으로 예상된다.¹⁹ 경험적으로 보더라도 역대 자민당 정권에서 당세의 변화에 따라 일반유권자와 지지층 대응의 양면 전략을 탄력적으로 조합해 왔음을 상기한다면, 시기 및 상황에 따라 적용 방식에 변용이 나타나더라도 이념적 보수의 정체성 정치는 자민당의 지지층 대응전략으로써 유효성을 유지할 것으로 전망된다.

¹⁸ 최근 입헌민주당과 국민민주당이 차기 총선거를 앞두고 통일 회파를 결성하고 연대를 강화하면서 구 민주당 세력의 집결이 가시화되고 있다. 더욱이 2019년 10월 소비세 인상 이후 이를 쟁점화하는 야당세력의 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.

¹⁹ 하지만 리버럴계 정당들 또한 국가 정체성과 이민자 정책 제안과 수렴은 불완전한 상태이며, 오히려 자민당의 기존 가치(전통과 권위)가 일본의 주류적 인식을 수렴할 가능성이 크다. 하지만 가치의 내재화 담론이 가까운 장래에 자민당의 정체성 정치와 연동한다 하더라도, 인구구조 변화 및 외국인 유입이 본격화된 일본사회에서 향후 구성원의 다양성, 시민과 주민의 다양성에 초점을 둔 인적·문화적 포괄에 대한 보다 진전된 논의는 반드시 필요하다(Harrison 2019; 中島 2019; 白波 2019, 205-209).

<그림5> 각 정당과 자민당 신진세력의 정책 위치 비교²⁰

2. 차세대 정치 리더십 구상과 의회 정치의 향배

정책과정의 변화를 예측하기 위해서는 신진세력 중심의 초당파적 합의가 갖는 상징성에도 주목할 필요가 있다. 현재 일본의 여야 신진들은 중의원 개혁실행회의를 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 국회운영의 향배가 여-야 대결구도와는 다른 양상으로 진행될 수 있음을 시사한다.

여야당 간 합의의 가능성 또한 열려있다. 내각 리더십 집중에 대한 해법이 다르다할지라도 국회운영 방식의 시정이 필요하다는 인식에는 일치를 보이고 있기 때문이다. 2018년에 제시된 국회개혁 관련 제언 또한 2014년 여야당 국회대책위원장 간 합의 내용에 기초한 것이었다. 문제는 여야당 간의 전략적 균형점을 어떻게 찾을 것인가에 달려있다. 하지만 여야당 모두에게 정책노선의 명확히 표명하는 계기를 제공하는 당수토론의 정례화, 그리고 여당 신진세력 및 야당 정치가들 간 공통인식이 발현되고 있는 국회 심의기능 강화 등은 향후 논의의 확산이 예상된다.

앞서 살펴 본 자민당 신진세력의 정치 리더십 구상은 특정한 정책에서 강한 지향성을 나타내기 보다는 절차와 방식의 투명성에 주목하는 것이었음을 상기한다면 여-야 합의에 기초한 근미래 국회개혁의 논점은 명확하게 드러난다. 무엇보다 국회개혁이 내각 리더십형 정치시스템 구축을 위한 유력한 처방전이라는 점에서 국회의 행정 감시, 재정결정 능력, 국민의 대표기관으로서 입법을

²⁰ 정치세력의 주요 정책 대립축 분류 방식으로 리스크의 개인화 vs. 사회화 개념을 제시한 대표적 연구로는 山口二郎(2007)를 들 수 있으며, 최근 中島(2019)도 동일 개념을 적용하여 주요 정치가들의 정책지향을 설명하고 있다.

통한 민의반영 기능 제고를 위한 논의는 심화될 가능성이 크다. 신진세력의 논의는 주로 중의원 개혁에 국한되는 것이었지만, 내각 리더십에 상응하는 국회의 기능 및 역할 증대를 고려할 때 오랜 기간 국회개혁 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 재설계 하는 방식, 또는 상대적으로 역할 구분이 불투명한 참의원에 그 권한을 부여하는 방안 또한 고려해 볼 수 있을 것이다.²¹ 이는 정치가가 배제된 경제재정자문회의 주도의 정책결정에 대한 국민 대표의 감시 기능을 발휘할 수 있다는 점에서 민주적 장치의 재배치 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

구체적인 방향에 관해서는 정치세력 간 논의가 국회 기능의 효율화와 대표성의 제고의 양 축을 어떠한 방식으로 조율하는가에 따라 내각 리더십과의 조합 또한 가변적일 수 있지만, 정책과정에서 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 정치시스템은 권한 위임의 정당성을 확보하기 위한 선거과정, 그리고 내각의 정책 추진에 정당성을 부여하는 정책과정에서 반드시 선순환이 이루어지고 있지는 못하다. 자민당 우위체제와 과편화된 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 정치시스템의 과제와 향배를 가늠하는 실마리를 제공해 준다. 앞서 살펴본 바와 같이 신진세력은 현행 정치시스템에 내재된 구조적 모순을 직시하고 있으며, 유도하지 않은 지점에서 정당 간 정책 경쟁을 활성화하는 촉매제가 될 가능성이 있다. 우선 선거과정에서 발현된 자조를 중심으로 한 전략적 대응은 자민당의 선거 대응에서 현역세대의 선호에 반응한 보편주의형 정책의 중요성을 각인시키는 한편, 향후 가치 이념의 확립을 통해 정당 간 정책 경쟁의 활성화를 촉진할 가능성을 시사한다. 또한 정책과정에서 제시된 초당파적 국회개혁의 움직임은 내각 리더십형 정치에 상응하는 국회의 역할 제고를 추진하는 한편, 유권자의 대표인 정치가의 정책 입안 능력 강화의 필요성을 제시해 주고 있다. 즉 자민당 우위체제가 지속된다 하더라도 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. 선거과정에서 특정 정책분야가 중요과제로 부상했을 때 이에 대한 야당세력의 정책 수월성이 강화된다면, 이는 두 블록의 정치세력 간 경합을 기점으로 한 정권교체, 즉 선거 민주주의형 시스템의 안착을 촉진할 수 있다. 반면, 국회개혁을 비롯한 내각 리더십 제어를 위한 통치기구 재편이 선행된다면 국회 영역에서의 여야당 간 유동적 정책 협력 및 책임 공유, 참의원 중심의 장기

²¹ 실제 학계 및 전문가 집단에서는 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).

적 정책과제 추진 등 의회 민주주의형 요소가 진화할 가능성도 있다. 어떠한 방식이 추진된다 하더라도 정치적 응답성과 설명책임이 대의제 민주주의를 가능하는 척도라는 점에서 사회와 정부를 잇는 정당 및 정치가의 책임과 역할이 중요하다. ■

참고문헌

- 박철희. 2018. “아베 시대 자민당 우위체제 재구축 전략: 역사적 전개와 지속가능성.” 〈아태연구〉 25(3): 49-77.
- 이이범. 2017. “제 48회 일본총선과 정당시스템의 변화.” 〈일본공간〉 22: 196-220.
- 이주경. 2018. “일본의 정치개혁과 보수화의 메커니즘.” 〈한국정치학회보〉 52(1): 5-28.
- きりはら 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.
- 清水真人. 2018. 《平成デモクラシー》. ちくま書房.
- 白波瀬佐和子編. 2019. 《これからの日本の人口と社会》. 東京大学出版会.
- 建林正彦. 2017. 《政党政治の制度分析》. 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.
- 中島岳志. 2019. 《自民党: 価値とリスクのマトリクス》. 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.》 東洋経済新報社.
- 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》. 講談社.
- 山口二郎. 2007. 《ポスト戦後政治への対抗軸》. 岩波書店.
- PHP統治構造改革研究会. 2019. 《構造改革提案 1.5 & 2.0.》 PHP総研.
- 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.
- 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: 2019년 9월 8일).
- 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: 2019년 11월 5일).
- 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: 2019년 10월 13일).

- Catalinac, Amy. 2016. *Electoral Reform and National Security in Japan*. Cambridge University Press.
- Estevez-Abe, Margarita. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan: Party, Bureaucracy, and Business*. Cambridge University Press.
- Rosenbluth, Frances McCall, and Michael F. Thies. 2010. *Japan Transformed: Political Change and Economic Restructuring*. Princeton 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.

■ **저자:** **이주경** 부산대학교 한국민족문화연구소 전임연구원. 일본 호세이(法政)대학교에서 정치학 박사 학위를 받았으며, 동(同)대학에서 객원연구원을 역임하였다. 연구분야는 일본정치, 정책과정, 정당정치 등이다. 주요 논문 및 저서로는 "TPP 협상과 농업문제를 둘러싼 자민당 중앙-지방 정치가의 상호작용" (2019), "일본 참의원 선거와 정당의 집표전략" (2015), <자민당 정권의 정책 변경 메커니즘> (2014) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 김세영 EAI 연구원
문의: 02-2277-1683 (ext. 208) sykim@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2019년 12월 27일

[미래일본2030] 아베 이후 일본은 어디로? (2)

"일본 정치의 과제와 2030 차세대 정치의 항배"

979-11-90315-38-8

95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr