

# 대통령제화와 자민당 정치의 변용

: 고이즈미와 아베 시기의 비교

김성조 \_ 서울대 사회과학연구원

## 목 차

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 1993년 이전 일본 자민당과 1990년대 정치개혁
- IV. 자민당의 재편과 변용
- V. 결론

### 국문초록

본 연구는 고이즈미와 아베의 통치방식에 대해 비교하고자 한다. 2000년대 이후 강화된 권력자원과 인격화된 선거운동 방식을 활용해 고이즈미와 아베는 공통적으로 강력한 리더십을 구축할 수 있었다. 그러나 그 안을 들여다보면 통치방식에서 큰 차이를 나타낸다. 본 연구는 이러한 차이를 2000년대 이후 일본 정치의 대통령제화 현상과 합의제 민주주의적 제도 사이에 내재된 긴장이 해소되는 방식에 주목하였다. 이러한 긴장관계가 두 총리의 다른 개인의 성향과 결합하며 서로 다른 방식의 통치거버넌스가 구축되었다. 고이즈미의 경우 강력한 정책추구적 지향을 보이며 이를 위해 상당한 위험을 감수하는 위험추구적 행태를 보였다. 결국, 자신이 추구하는 개혁정책을 위해 당과 정부를 위계적이고 수직적으로 재편하는 선택을 하였고 이 과정에서 기존의 거부권 행사자들과 충돌을 불사하는 갈등적 모습을 보였다. 반면, 아베는 공직유지에 더욱 초점을 맞추어 융합적 통치 거버넌스를 보여주었다. 헌법개정으로 상징되는 자신의 정책적 아젠다를 직접적으로 추진하지 않으며 기존의 파벌 및 지방 세력과의 공존을 통해 자신의

직위를 유지하는 데 더욱 관심을 두었다.

## 주제어

자민당, 일본정치, 고이즈미, 아베, 대통령제화

.....

## I . 서론

자민당은 2009년 총선거에서 민주당에 대패하고 정권을 내주었다. 그러나 민주당이 정책실패를 거듭하고 분열하면서 2012년 총선거에서 자민당은 다시 정권을 장악하였다. 이후 자민당은 아베 총재하에서 2012년 총선거, 2013년 참의원 선거, 2014년 총선거, 2016년 참의원선거, 2017년 총선거 등 전국 수준의 선거에서 5번 연달아 승리를 거두었다. 최근 총선거에서 획득한 중의원의 의석 점유율은 60%대로 매우 높은 편이다. 1970년대 보수와 혁신세력이 균형을 이룬 ‘보혁백중’의 시대를 넘어 보수우위를 점한 1980년대에도 자민당의 의석점유율은 50%대에 불과했다. 나카소네 내각 시기 압승으로 간주된 1986년 총선거에서도 자민당은 58.6%의 의석을 차지하는데 그친 점을 고려하면 최근 자민당의 선거경쟁력은 역사상 유례없이 강력한 수준에 도달했다고 평가할 수 있다.<sup>1)</sup> 특히 야당 세력은 재편과 분열을 거듭하여 자민당과 경쟁할만한 구심이 되는 정당이 등장하지 못하고 있다. 이에 일부 학자들이 조심스럽게 자민당이 과거와 유사하게 우월정당이 되는 과정에 다시 진입한 것이 아닌지 판단하고 있다.

1) 中北浩爾, 『自民党: 一強の実像』, 中央公論新社, 2017, p. 136.

〈표 1〉 2017년 일본 중의원 선거결과<sup>2)</sup>

구분	지역구	비례대표	합
자민당	218	66	284
공명당	8	21	29
희망의당	18	32	50
입헌민주당	18	37	55
공산당	1	11	12
유신회	3	8	11
사민당	1	1	2
무소속	23	-	23
합	289	176	465

본 연구는 1990년대의 정치개혁 이후 등장한 두 카리스마적 리더인 고이즈미와 아베의 통치방식의 차이를 살펴보고자 한다. 과거의 장기집권에 성공했던 자민당의 메커니즘이 크게 변형되거나 무너진 상황에서 자민당은 새로운 환경에 적응하기 위해 노력해 왔다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 고이즈미 내각과 2차 이후 최근까지의 아베 내각을 비교하고자 한다. 1990년대 정치개혁과 외부환경의 변화에 대해 적응해 나가는 과정에서 고이즈미와 아베 내각은 자민당의 변화를 선도하며 적응력을 높여나갔다. 이를 통해 두 지도자는 일본 정치에서는 이례적으로 장기간에 걸쳐 내각을 이끌 수 있었다. 물론 55년 체제와 비교해 1990년대 이후 진행된 정치개혁과 행정개혁은 총리의 권한을 강화시켜 주었고 이는 이들의 장기집권과 권력강화에 크게 기여하였다.<sup>3)</sup> 정치개혁을 통해 소선거구제가 도입되고 정치자금에 대한 개혁이 이루어졌다. 또한, 하시모토 이후 행정개혁을 통해 내각총리 관저의 인원이 충원되고 역할이 증대되었다. 이러한 상황적 변화를 통해 2000년대 이후 일본이 총리들은 더 큰 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 그러나 모든 수상이 이러한

2) 출처: NHK 선거결과 홈페이지 <https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/shugin/2017> (최종검색일 2018년 4월 10일)

3) 待鳥聡史, 「強い首相は日常となる」, 『中央公論』 10月号, 2006.

제도적 이점을 활용할 수 있었던 것은 아니다.<sup>4)</sup> 이러한 점에서 여전히 고이즈미와 아베는 당 안팎의 정치적 제약을 통제하고 과제를 해결해 나가며 장기집권에 성공한 경우로 상정될 수 있다. 이들은 모두 자민당 내 파벌을 약화시키고 내각에 대한 인사권을 장악하였다.<sup>5)</sup> 선거 시기 당의 얼굴로서 활약하며 당내의 지지를 유지하며 장기집권에 성공하였다. 이러한 점에서 고이즈미와 아베를 비교하는 것은 유의미하다고 할 수 있다.

이러한 유사점에도 불구하고 고이즈미와 아베의 통치방식은 큰 차이를 보인다. 고이즈미는 이러한 영향력을 행사하면서 상대파벌을 약화시키는데 집중하였다면 아베는 파벌의 크기나 연공서열에 따라 각료를 배분하는 기존의 논리는 인정하지 않으면서도 당내 주요 인사들을 주요 보직에 임명하는 포섭적 인사를 단행하여 당내 균형을 추진하였다.<sup>6)</sup> 또한, 고이즈미가 지방조직을 무시하며 자신의 의사를 당내 관철시키고자 하였다면 아베 시기 자민당은 지방조직의 활성화를 도모하며 상당한 자율성을 부여하고 있다.<sup>7)</sup> 마지막으로 정부 차원에서 55년 체제의 자민당은 상향식 정책결정과정을 채택했으며 이 과정에서 각 이익집단과 연계된 정책전문가 집단인 족원의 영향력이 매우 컸다. 당의 주요 기반이 되는 이익단체를 보호하기 용이한 반면 과감한 개혁을 추진하기 어려웠다. 2000년대 이후 고이즈미는 상향식 의사결정 과정을 대신하여 총리관저가 주도하는 하향식 정책결정을 추진하였다.<sup>8)</sup> 이를 통해 우정민영화 등 주요 개혁을 성공시킬 수 있었으나 이는 고이즈미의 카리스마와 개인적 인기에 의존하는 방식이었기 때문에 고이즈미 이후 개별 의원들의 큰 저항에 직면하

4) 박철희, 『자민당정권과 전후 체제의 변용』, 서울대학교출판문화원, 2011, p. 321.

5) 高安健将, 「自民党の組織構造と首相の権力」, 『選挙研究』, 30卷 2号, 2014.

6) 中北浩爾(2017), p. 55.

7) 砂原庸介, 『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』, 千倉書房, 2017.

8) 권순미, 「고이즈미 수상의 전환적 리더십과 우정 민영화」, 『국가전략』 12권 1호, 2006, pp. 101-130.

였다. 2012년 이후의 아베 정권에서는 주요 이슈에 대해서는 총리관저가 리더십을 유지하면서도 연립파트너인 공명당과 당내 국회의원 등과의 협의를 반영하는 혼합형 시스템을 구축하였다. 이를 통해 협의적인 방식을 통해 개혁 아젠다를 추진하는 정책거버넌스를 형성하고 있다.

이러한 목적을 가진 본 연구는 다음과 같이 구성된다. II장에서는 대통령제화를 중심으로 이론적 논의를 진행한다. III장에서는 기존의 55년 체제하의 자민당 정치를 간략히 살펴본 후 1990년대 정치개혁이 가져온 변화를 살펴본다. IV장에서는 유권자·정부·조직 차원에서 고이즈미 정부와 아베정부를 체계적으로 비교해본다. 마지막 장에서는 연구를 요약·정리하며 본 연구가 갖는 함의를 제시한다.

## II . 이론적 논의

일본의 총리의 리더십에 대해서는 여러 선행연구가 존재한다. 이들은 제도중심적 논의와 개인적 특성 차원의 연구로 구분할 수 있다. 우선, 제도주의적 입장을 취하는 학자들은 1990년대 선거개혁과 행정개혁 이후 총리의 제도적 힘이 강화된 점을 강조한다.<sup>9)</sup> 자민당의 총리는 총리와 당 총재를 겸하는데 총리관저의 제도적 영향력이 강화되어왔다. 동시에 자민당 내에서도 공천권과 인사권의 범위와 강도가 증가하는 등 당 총재로서 가지는 영향력이 커졌다. 다음으로, 개인적인 리더십 스타일의 차이에 주목하는 연구들이 존재한다.<sup>10)</sup> 고이즈미 총리 개인이 가진 카리스마적 리더십은 개혁의 성패를 설명하는데 있어 매우 중요한 요소라고 주장한다. 실제로 유사한 제도적 구조 속에서도 고이즈미와 아베를 제외하면 동

9) 中北浩爾(2017), p. 53.

10) 권순미(2006).

시대의 다른 총리들은 강력한 지도력을 보여주는 데 실패하였다. 이러한 점에 주목하여 개인적 특성에 대한 연구가 진행되어 왔다. 그러나 기존의 연구는 한계점을 가지고 있다고 판단된다. 제도적 연구의 경우 유사한 제도적 상황에서도 리더에 따라 다른 결과가 나오는 점을 충분히 설명하기 어려웠다. 개인적 리더십에 주목한 연구들은 반대로 지나치게 상황적인 변수에 주목하여 이를 일반화하여 논의하는데 어려움을 겪었다.

본 연구는 이러한 기존의 논의를 발전시켜 고이즈미와 아베의 통치 방식의 차이에 대한 논의를 분석적으로 심화시키고자 한다. 본 연구는 두 지도자의 통치방식의 차이를 ‘대통령제화(presidentialization)’와 ‘합의제 민주주의 유형’의 결합이라는 제도적 문제와 이를 해결하는 리더의 특성을 통해 설명하고자 한다. 우선, 포군트케와 웹(Poguntke and Webb)은 의원 내각제 국가에서 실제 운용이 대통령제 국가와 유사하게 권력이 1인에게 집중되는 현상을 ‘대통령제화’로 정의하였다.<sup>11)</sup> 영국의 토니 블레어나 독일의 슈뢰더, 메르켈 등은 이러한 현상을 대표하는 주요 인물이다. 내각제는 상시적으로 내각이 의회에 대한 책임을 지며 내각은 집단적으로 의사를 표현하고 책임을 지는 조직체이다. 그에 비교해 대통령제는 삼권분립이 작동되기는 하지만 기본적으로 대통령이라는 개인에게 책임과 권한이 부여되는 체제이다. 이에 따라 대통령제에서는 3가지 특징을 가진다.<sup>12)</sup> 대통령 개인은 내각제 하의 수상보다 더욱 막강한 권력을 누린다. 대통령제에서 행정부 수장인 대통령은 의회제의 수장과 달리 국회에 대한 책임을 지지 않는다. 또한, 내각제의 총리와 달리 대통령 개인에 대한 국민의 직접 선거로 선출된다는 점 등을 기반으로 강력한 정통성을 획득한다.

11) Thomas Poguntke and Paul Webb eds., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford: Oxford University Press, 2007), p. 2.

12) Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007), p. 35.

의원내각제에서 대통령제화 현상은 정당의 쇠퇴와 맞물리며 다음과 같은 변화를 수반한다. 먼저, 정치적 리더십이 개인화되는 경향을 띤다.<sup>13)</sup> 우선, 선거는 정당 주도의 리더에 의한 지배로 변화한다. 과거 유권자들은 노동조합이나 교회 등 사회조직을 통해 특정 정당과 연계되어 있었고 이들 정당에 대한 소속감이나 일체감을 가지고 있었다. 최근 들어 정당과 유권자와의 연계가 약화되고 정당의 사회적 기반이 침식되고 있다. 전 세계적으로 선진민주주의 국가에서 유권자들의 정당일체감이 약화되었고 선거마다 유권자들은 지지 정당을 바꾸는 등 유동성이 증가하는 추세이다.<sup>14)</sup> 이에 선거 시기 각 정당은 이념적 정체성을 약화하는 대신 일반 대중들을 사로잡기 위한 호소전략을 선택하게 되었다. 선거운동 역시 미디어 등을 활용하는 경우가 많아지게 되었다.<sup>15)</sup> 이와 함께 선거과정에서 정당이라는 브랜드나 정책의 역할은 줄어들게 되었고 반면 리더 개인이 차지하는 역할은 증대되었다. 미디어의 정치 보도는 이전보다 훨씬 리더 개인에 초점을 맞추게 되었고, 유권자들 역시 리더의 자질과 능력에 대한 평가를 기반으로 정당에 대해 투표를 하는 경향이 커지게 되었다.<sup>16)</sup>

다음으로, 행정부 내에서 총리의 영향력은 크게 증대되었다. 소속 정당과의 관계에서 총리의 정당에 대한 자율성이 크게 증대되었다. 총리의 권한이 커지고 일단 리더가 대중적 지지를 기반으로 하여 선출되면 정당

13) Thomas Poguntke and Paul Webb (2007), p. 10.

14) Russell J. Dalton, Ian McAllister, and Martin p. Wattenberg. "The Consequences of Partisan Dealignment", In Russell J. Dalton and Martin p. Wattenberg eds., *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* (New York: Oxford University Press, 2009).

15) Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics* 1-5(1995).

16) Willy Jou and Masahisa Endo, "Presidentialization of Japanese Politics? Examining Political Leader Evaluations and Vote Choice", *Japanese Journal of Political Science* 16-3 (2015), p. 357~387.

으로부터 큰 자율성을 가지게 된다. 총리는 재직 기간 동안 자당의 압력에서 큰 자율성을 가지며 인사권과 행정권을 행사할 수 있다. 다른 여러 제도에서 큰 간섭을 받지 않고 자신이 원하는 인사들로 내각을 조각할 수 있다. 또한, 정책결정 과정에서 당내 파벌이나 활동가들을 우회해 유권자에게 호소하는 방식으로 자신의 정치적 아젠다를 관철한다.

마지막으로, 정당의 측면에서 정당 내 권력이 지도자에게 집중되는 경향이 발행하고 있다.<sup>17)</sup> 당원이 줄어드는 등 대중조직으로서 정당은 약화되고 당비수입 역시 감소하고 있다. 이와 함께 여러 정당은 당의 재활성화를 위해 당 리더 선거 과정에 의원이나 간부뿐 아니라 일반당원 나아가 지지자들까지 참여할 수 있도록 문호를 개방하는 추세이다.<sup>18)</sup> 당 리더 선출과정에 참여하는 사람들이 많아지면서 당의 지도자가 부여받은 위임의 정당성은 더욱 강화되었고 제도적 측면에서도 당 리더는 더 큰 권한을 보유하게 되었다. 또한, 이에 지도자는 당내 파벌이나 유력자들에 대해 더 큰 자율성을 가지게 되었고 이들을 우회에 직접 당원들 혹은 지지자에게 호소하는 방식으로 자신의 영향력을 강화하고 있다. 이를 통해, 선거 후보자 선정과정 등에서 이전보다 큰 영향력을 행사할 수 있게 되었다.

한편, 내각제 국가에서 대통령제화 현상은 그 나라가 제도적으로 다수결 민주주의(majoritarian democracy) 혹은 합의제 민주주의(consensus democracy) 모델을 택하고 있는지 따라 크게 다른 양상으로 나타날 수 있다.<sup>19)</sup> 다수결 민주주의 혹은 영국식 웨스트민스터(Westminster) 체제를 택한 국가에서는 권력의 융합이 더욱 뚜렷하며 집권정당이 큰 힘을 가지고 정치를 주도하는 모습을 보인다.<sup>20)</sup> 특히, 내각은 동일한 입장을 견지해야

---

17) Thomas Poguntke and Paul Webb (2007), p. 9.

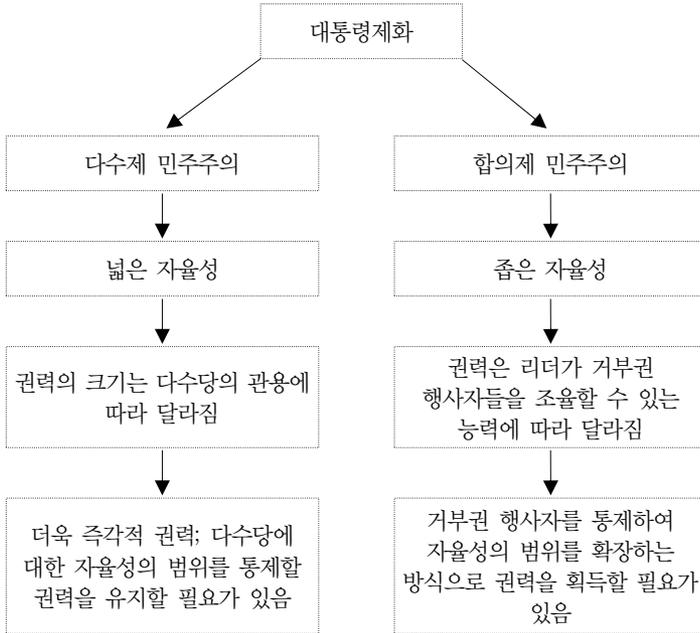
18) Anika Gauja, *Party Reform: The Causes, Challenges, and Consequences of Organizational Change* (New York: Oxford University Press, 2017), p. 12.

19) Thomas Poguntke and Paul Webb (2007), p. 12.

20) R. A. W. Rhodes, John Wanna, and Patrick Weller, *Comparing Westminster* (New

한다는 원칙을 채택하고 있으므로 내각은 총리를 중심으로 매우 응집적인 성격을 띠게 된다. 따라서 <그림 1>과 같이 다수제 민주주의 체제를 택한 국가에서 대통령제화 현상은 더욱 분명하게 나타날 수 있다. 집권당과 내각에 집중된 권한은 당의 리더이자 행정부의 수반인 총리 개인에게 더욱 집중되게 된다. 반면, 합의형 민주주의를 채택한 국가에서는 집권당과 내각은 여러 가지 제도적 제약 속에서 정국을 운영하기 때문에 광범위한 합의에 의존하게 된다.<sup>21)</sup> 따라서 정책변경의 속도는 상대적으로 느리

<그림 1> 다수제 민주주의 및 합의제 민주주의 하의 대통령제화 현상 비교<sup>22)</sup>



York: Oxford University Press, 2009), p. 5~8.

21) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999).

22) Thomas Poguntke and Paul Webb (2007), p. 9.

고 정치과정은 정적이다. 이러한 국가에서 대통령제화 현상은 덜 극적으로 드러난다. 이 경우 총리는 다수의 제도적 거부권자들을 상대로 정치적 투쟁과 협상을 벌여나가야 한다. 따라서 총리의 성향과 개인적 능력에 따라 산출되는 정치적 결과는 크게 달라질 것이다.

본 연구는 포쿤트케와 웹의 논의를 확장하여 대통령제화 현상을 민주주의 모델 뿐 아니라 정당리더의 선호와 연결하여 고이즈미와 아베 내각의 차이를 설명하고자 한다. 기존연구는 정당을 그 우선순위와 목표에 따라 정책추구적 정당(policy-seeking)과 지위 추구 혹은 집권추구적 정당(office-seeking)으로 구분하였다. 정당이 목표들 중 정책실행과 집권 유지 혹은 참여 사이에는 일정한 상쇄적 효과(trade-off)가 존재한다.<sup>23)</sup> 정책추구형 지도자는 득표의 손해가 되더라도 집권을 유지하는데 손해가 되더라도 자신이 추구하는 정책을 실현하는 것을 우선시하게 된다. 반대로 집권추구적 정당은 자신의 정치적 지향점을 달성하는 것을 포기하더라도 집권을 하는 것을 우선시한다. 특히 이러한 성향은 정당의 리더 등 개인에 의해서도 결정될 수 있다. 일본을 포함하여 대부분의 내각제 국가에서 다수당의 리더가 행정부 수반의 역할을 겸하므로 총리가 정책과 공직 중 어떤 것에 우선순위를 두는지는 당의 성격을 결정하는 데 있어 매우 중요하다.

대통령제화된 내각제 국가에서 총리가 강한 '정책추구적(policy-seeking)' 경향을 보이면 고이즈미와 같이 제도적으로 당을 장악하고 하향식 정책결정을 통해 자신의 의지를 관철하는 데 집중하게 된다. 대통령제화된 총리는 개인의 인기를 통해 국정을 운영하고 이를 기반을 당 내외의 거부권 행사자들을 통제하게 된다. 이때 총리가 정책추구적이라면 거부권 행사자들이 반대를 무릅쓰고 자신이 주도하고자 하는 개혁적 정책을

---

23) Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm, (eds.) *Coalition Governments in Western Europe*. (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 5-7.

추진하고자 한다. 나아가 총리는 당의 리더로서 웨스트민스터 모델과 같이 자신의 의사가 쉽게 관철될 수 있도록 당과 정부의 동학을 변화시키고자 할 것이다. 따라서 총리는 내각, 당 리더와 간부, 중앙당과 지방당 사이의 관계는 매우 수직적 형태로 재편을 시도할 것이다. 한편, 그 국가의 통치구조가 다수제보다 합의형 민주주의에 가깝다면 총리의 이니셔티브는 기존의 거부권 행사자들과 충돌할 가능성이 크다. 합의형 민주주의는 양원제, 강한 사법심사, 연립정부, 지방분권 등 거부권 행사자들의 목소리가 크게 작동하도록 제도화된 시스템이다.<sup>24)</sup> 특히, 총리가 위협추구적 행위자라면 총리는 거부권 행사자들과의 갈등과 충돌을 정면돌파하려 할 것이다. 정권의 존폐를 담보로 하여 자신이 추구하는 정책을 밀어붙일 가능성이 크다.

고이즈미 총리는 신자유주의적 개혁을 추진하려는 정책적 동기가 강한 지도자였다. 개혁을 추구하기 위해서는 파벌 중심의 인사 및 정책 결정 과정을 공격해야만 하였고 이를 위해 관저주도의 새로운 정책결정 제도를 구축하고자 했다. 총리의 정책 이니셔티브는 거부권 행사자 혹은 이에 준하는 행위자들과 큰 갈등을 빚는 경우가 많았다. 이에 맞서 고이즈미는 특히 2005년 우정민영화를 통과시키기 위해 총리직을 거는 초강수를 두었다. 이는 고이즈미 총리가 직위동기보다는 정책동기가 더욱 강하며 동시에 매우 위협추구적인 리더임을 보여 주는 사건이었다.<sup>25)</sup> 따라서, 그는 자신의 정책을 관철하기 위해 중앙과 지방에서 모두 당 조직을 강하게 통제하고자 시도하였다. 또한, 기존의 조직된 이익단체를 소외시키고 미디어 등을 통해 다수의 유권자들에게 직접 호소하는 전략을 펼쳤다. 이 과정에서 당 내의 상당한 반발이 존재하였으나 위협추구적인 고이즈미

---

24) Lijphart(1999), p. 12~20.

25) 한의석, 「일본의 정치리더십 위기와 고이즈미 재평가: 탈자민당 정치와 개혁의 리더십」, 『세계지역연구논총』 30집 3호, 2012, p. 138.

총리는 중요한 순간마다 정면돌파를 선택하는 통치방식을 보였다.

반대로, 대통령제적 특성을 보이는 민주주의 국가에서 총리가 자신의 총리직을 유지하는 것을 우선시는 경우(*office-seeking*), 총리의 국정운영은 절충적이고 조화적인 모습을 보일 확률이 높다. 대통령제화 현상에서 등장한 총리는 물론 이전보다 당과 행정부에 대한 통제권이나 자율성을 크게 가지고 있다. 그러나 자신의 지위를 유지하는 것을 우선시한다면 상대적으로 자신의 정책적 아젠다를 일정 부분 양보하면서 기득권층과 타협적인 통치를 지속할 가능성이 크다. 총리직 유지를 위해 필요한 인사권과 공천권 등은 보유하되 정책적인 부분에서는 기존의 당내 유력인사나 중진의원들과 일정한 타협을 시도할 가능성이 크다. 특히, 총리가 위협 회피적(*risk-averse*)일 때 총리는 논쟁을 촉발한 정책적 아젠다를 추진하는 것을 주저하게 된다. 논쟁적인 아젠다는 정치사회에 새로운 균열선이 창출되어 그 주제를 중심으로 나뉘게 한다는 점에서 집권을 추구하는 총리에게 양날의 칼과 같은 존재이다. 물론 이러한 갈등을 무기로 하여 강력한 리더십을 구축할 수도 있으나 반대로 당내의 반대세력 뿐 아니라 야당 세력이 결집하게 되어 자신의 총리직 유지에 큰 위협으로 등장할 가능성 역시 상존한다. 위험회피적 리더라면 이러한 위협을 무릅쓰고 자신의 아젠다를 추진하기보다는 기존의 기득권 집단이 자신의 권위에 도전하지 않는다면 이들의 이해를 적당히 보호하는 타협적 거버넌스를 보일 것이다.

아베 총리는 자신의 총리직 연장을 우선시하려는 동기가 강하다. 물론, 아베 총리 역시 정책적 지향점을 가지고 있고 궁극적으로 평화헌법 개정으로 상징되는 ‘전후레짐의 탈각’을 추구하고 있다. 그러나 헌법개정 등으로 상징되는 전후 레짐의 탈각 시도는 총리직 연장이라는 지위적 이익과 충돌하는 경향이 있다. 평화헌법 개정은 매우 논쟁적이며 당내에서도 여러 목소리가 커 이를 강하게 추진할 경우 당 내외에서 거센 도전에

직면할 것이기 때문에 이를 전면적으로 내세우는 것을 주저하는 경향을 보여왔다.

### Ⅲ. 1993년 이전 일본 자민당과 1990년대 정치개혁

#### 1. 1993년 이전의 자민당의 논리

일본의 자민당은 민주주의 국가에서 발생한 대표적인 우월정당의 사례이다. 1955년 창당 후부터 1993년까지 장기집권에 성공하여 여러 학자의 관심을 끌어들였다. 우선, 자민당은 성공적으로 자신을 지지하는 유권자층에게 자원을 배분하며 표를 동원하였다. 자민당은 공공사업 등을 통해 지방의 이권을 배분하고 있다. 자민당 1당 우위 체제인 이른바 '55년 체제'는 경제 성장을 바탕으로 하여 중소기업이나 자영업자, 농민, 지방 등에 이익을 배분해주고 이들에게 당에 대한 충성을 제공받는 시스템이었다. 이를 위해 자민당은 지역산업개발정책, 댐이나 도로의 공공건설 사업을 추진해 지역경기를 부양하는 정책을 펼쳐왔다. 1960년대 중반 공공사업 경비는 국가 예산의 15%에서 19%에 달하였고 이는 다른 서구 선진 국가의 두 배에 달하는 것이었다.<sup>26)</sup> 농업이나 소매업 등 경쟁에 취약한 소상공업자들에게 대해서 여러 가지 보호정책을 추진해왔다. 1956년에 재정되어 1973년에 개정된 '대점포법'은 소기업들에게 지역 상공회의소를 통해 지역 내에서 대형 상점들과 경쟁을 줄여주는 특혜를 부여하였다. 또한, 소상공인들에게는 여러 가지 과세에 대해 느슨한 혜택들을 부여하였다.

26) T. J. Pempel, *Regime Shift, Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. (Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 1998), p. 155.

이처럼 일본의 정치는 이익유도의 성격을 크게 띠고 있으며 이런 이익유도 행태는 당 소속 의원의 후원회를 통해 이루어지는 등 개인적 성격을 띠고 있다. 이익집단과 조직은 표와 정치자금을 동원하여 주고 의원은 이들에게 필요한 조치를 국가기구를 통해 제공해준다. 이러한 배분적 메커니즘은 후보자에 대한 지지에 대한 교환의 성격으로 선택적으로 제공되는 것이다. 정치들은 지역을 단위로 하여 이러한 배분정책의 선거적 효과에 대해 모니터링을 실시할 수 있다.

과거 일본은 단기 비이양식 중선거구제(SNTV MMD) 선거제도를 채택하였다. 이러한 선거제도는 인물선거를 촉진하는 효과를 가져왔고 이에 따라 유권자와의 고객 정치적 관계는 더욱 강화되어 갔다.<sup>27)</sup> 중선거구제의 기초에서 자민당이 중의원의 다수파를 점하기 위해 동일한 선거구에 여러 명의 자민당 후보를 입후보하게 되고 후보자들은 자민당의 다른 후보와 경쟁해서 이기기 위해 당이 아닌 개인적 역량과 후원조직을 통해 선거를 치르게 된다. 따라서 후보자는 정책이나 공공재를 제공하는 것보다도 조직된 유권자들에게 특수한 이익과 자원을 제공해주는 것이 더욱 중요하였다.

〈표 2〉 55년 체제하 자민당 내 승진규칙<sup>28)</sup>

주요 지위	필요한 당선횟수
총재	9선 이상
당3역(간사장, 총무회장, 정무조사회장)	7선 이상
각료, 국회상임위원장	5-6선
부간사장, 간사장 직속 국장	4선
정무조사회 부회 회장	3선

27) Gary Cox and F. Thies Michael, "The Cost of Intraparty Competition: The Single, Nontransferable Vote and Money Politics in Japan", *Comparative Political Studies* 31-3 (1998), p. 267-291.

28) 佐藤誠三郎·松前久(1986), p. 32.

둘째로, 자민당은 파벌과 연공서열을 매개로 하여 권력배분을 제도화하였다.<sup>29)</sup> 자민당은 여러 내부 파벌들로 구성되어 있다. 당내 주요 파벌의 지도자들에게 당을 이탈하는 것보다 당내에서 협조하는 것이 더 이익이 될 것이라는 믿음을 주어야 한다. 자민당 파벌구조는 1955년 정당의 출발점에서부터 기원한다. 전후 정당체제의 재편과정에서 두 거대 보수 정당인 자유당과 민주당이 합당하여 자유민주당이 탄생한다. 이들 파벌 간 갈등이 심화될 경우 당이 깨질 위험이 존재한다. 우월정당이 장기간 유지되기 위해서는 이러한 갈등이 조정되어야 한다. 엘리트의 분열을 막기 위해서는 엘리트 간 권력공유 장치를 제도화하고 이에 대한 공약(commitment)을 제공할 필요가 있다. 선거 시기 당의 브랜드 가치를 높이는 작업 등이 중요하지만 동시에 정치인들에게 당 외부에서 권력에 도전하는 것보다 당 내부의 경쟁을 거치는 것이 유리하다는 인센티브를 만들어야 한다.

〈표 2〉와 같이 자민당은 총리지명과 내각 구성에 대한 규칙을 마련하여 이러한 갈등을 조정해오고 있다. 자민당은 집권 초기에는 주류파와 비주류파의 갈등이 존재하였고 당내 주요 요직에 주류파를 등용하는 방식을 채택하고 비주류파를 정책결정과정에서 소외시켜왔다. 이러한 방식은 비주류파의 이탈가능성을 높일 수 있다. 모든 파벌을 멤버수에 대응해 평등하게 처우하지 않고 총재선거에서 승리한 주류파가 우선적으로 인사를 단행하였다. 그러나 자민당은 점차 모든 파벌을 당 내로 끌어들이는 정책을 실시하게 되었다. 파벌의 세력의 크기의 정도 혹은 파벌 간 안배를 고려하면서도 가장 중요하게 자민당 내 주요 보직에 대한 배분은 연공서열에 의해 좌우되었다. 또한, 자민당은 당 총재직은 2회까지만 가능하도록 하여 한 개인의 장기집권을 막고 엘리트 내부 순환을 촉진시켰다.<sup>30)</sup>

29) 佐藤誠三郎·松前久, 『自民黨政權』, 中央公論社, 1986.

30) 奥島貞雄, 『自民黨総裁選: 権力に憑かれた亡者たち』, 中央公論新社, 2006.

권력 배분의 제도화가 정점에 달한 1980년에는 총재직이 2년으로 유지되어 한 인물이 총 4년까지만 총재직을 수행할 수 있었다.

셋째, 상향식 정책결정 과정을 구축하였다. 자민당 정권에서는 1955년의 결성 이래 내각이 국회에 제출하는 법안 및 예산 등 각의결정을 하기 전에 자민당의 심사를 거쳐 승인을 얻어야 하는 ‘사전심사제’ 관행이 존재하였다.<sup>31)</sup> 이러한 사전심사제는 상향식과 합의를 중시하는 것이다. 사전심사제 하에서는 총리나 당 지도부가 주도하여 급격한 개혁을 추진하는 방식의 정책결정을 어렵게 한다. 자민당의 정책결정은 ‘정무조사회의 부회-심의회-총무회’를 거치는 상향식의 3심제로 행해진다.<sup>32)</sup> 부회는 정부 성청 및 국회의 상임위원회에 대응하여 설치되어 있으며 ‘부회중심주의’라는 말이 사용될 정도로 법안 등의 내용에 관해 수정의 많은 부분이 부회에서 행해진다. 자민당은 이 과정에서 다수결보다는 합의 형성을 중시하며 사전심사제에는 중층적 조정 메커니즘이 존재한다. 우선, 부회에서는 연관되는 성청 사이에서 조정이 실질적으로 이루어지고 관련되는 업계단체는 해당분야 전문가인 소위 ‘족의원’을 통해 부회에서 자신의 의견을 피력한다. 족의원은 성청을 기본단위로 하여 정책분야에 대해 폭넓은 지식과 네트워크를 구축하여 일상적으로 강한 영향력을 행사하고 있는 중견의원 집단이다. 따라서 정책결정의 실권은 부회의 임원이 아닌 족의원이라 불리는 중견의원 집단이 쥐고 있었고 당 총재나 집행부의 영향력은 크게 제한되었다.

## 2. 1990년대 정치개혁

1986년 리쿠르트라는 신생 회사가 자민당의 주요 거물 정치인들에게

---

31) 飯尾潤(2013), p. 84.

32) 中北浩爾(2017), p. 95.

주식을 주었다는 사실이 폭로되었다. 1992년에는 가네마루 자민당 부총재가 '사가와규빈'으로부터 뇌물을 수수한 것이 밝혀져 큰 충격을 주었다. 이러한 정치자금에 대한 스캔들은 자민당의 정치적 위기를 가져왔고 결국 오자와 등 일부 유력 인사들이 정치개혁을 명분으로 이탈하며 자민당의 지배가 종식되었다. 이러한 분위기 속에서 비자민 연립여당은 1994년 정치개혁을 실시하였다.<sup>33)</sup>

우선, 중의원 선거제도가 중선거구제에서 소선거구제 비례대표병립제로 변경되었다. 선거구에 따라 3~5인의 의원이 선출되던 종래의 중선거구제하에서는 같은 당의 후보가 서로 대결을 하게 된다. 정책 경쟁을 어렵게 만들고 인적 기반이나 인물에 기반한 대결구도를 만들었다. 특히 개인후원회를 중심으로 막대한 정치자금을 동원하는 선거 경쟁의 구도를 만들었다는 비판을 받아왔다. 이에 1인 2표에 따른 소선거구 및 비례대표제도로 개혁을 시행하였다. 정당 간 정책경쟁을 유도하며 양대정당제를 통해 자연스럽게 주기적 정권교체를 유도한다는 구상이었다.

또한, 정치자금법과 정당조성법을 통해 정치자금에 대한 개혁을 단행하였다. 정치자금법은 기업이나 단체의 정당에 대한 기부 행위에 대한 다양한 규제를 도입하였다. 정치자금의 경우 1994년 개정을 통해 5만엔 이상을 기부하는 경우 이를 공개하도록 하였고 정치가는 1개의 자금관리단체만을 통해 정치자금을 받을 수 있게 하였다. 나아가 1999년 정치자금법 개정을 통해 정치가의 자금관리단체가 기업이나 단체현금을 받을 수 없게 되었다. 정당조성법은 중의원 혹은 참의원을 5인 이상 가지고 있거나 1명 이상의 의원을 보유하고 최근 실시된 전국 단위 선거에서 2% 이상을 득표한 정당에게 국고보조금을 지급하는 내용을 담고 있다. 이러한 정치자금에 대한 개혁을 통해 정치인 개인이나 파벌을 통해 자금을 모으는

---

33) 이갑윤, 「일본 정당제의 변화: 정치개혁과 정계재편」, 『지역연구』 5권 4호, 1996, p. 119.

것이 매우 어려워졌고 바대로 당 중앙의 영향력은 크게 강화되었다.

## IV. 자민당의 재편과 변용

본 장에서는 고이즈미와 아베 내각 차이점을 중심으로 정치개혁 이후 자민당의 변화 양상을 분석하고자 한다. 정당의 다차원적인 모습을 두루 살펴보기 위해 기존의 정당연구에서 주로 이용하는 정당의 세 가지 차원 즉, 정당조직 차원(party-as-organization), 정부 차원(party-in-government), 유권자 차원(party-in-the electorate)을 각각 살펴보고자 한다.

### 1. 정당조직의 재편

정당조직의 차원에서 1990년대 정치개혁을 경유하면서 자민당 내부에서도 '대통령제화' 현상이 두드러지게 나타나고 있다.<sup>34)</sup> 당 리더의 영향력이 크게 강화되는 대신, 대신 파벌과 정책전문가인 족의원의 역할은 약화되었다. 당 리더는 공천권을 행사하고 각료직과 같은 주요 직위의 배분에서 큰 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 고이즈미는 이러한 영향력을 행사하면서 상대파벌을 약화하는 데 집중하였다면 아베는 파벌의 크기나 연공서열에 따라 각료를 배분하는 기존의 논리는 인정하지 않으면서도 당내 주요 인사들을 주요 보직에 임명하는 포섭적 인사를 단행하여 당내 균형을 추진하였다. 또한, 고이즈미가 지방조직의 자율성을 무시하며 자신의 의사를 당 조직 내 관철하고자 하였다면 아베 시기 자민당은 지방조직의 활성화를 도모하며 상당한 자율성을 부여하는 방향으로 움직이고 있다.

34) 岩崎正洋, 「大統領制化と政党政治のガバナンス」, 『年報政治学』 2号, 2015, p. 91~108.

### 1) 고이즈미 정권기

정책추구적이며 위협추구적인 지도자인 고이즈미는 자신의 정책을 관철하기 위해 당을 근본적으로 변화시키고자 하였고 이를 위해 기존의 거부권 행사자들과의 타협을 거부하고 정면대결의 자세를 취하였다. 우선, 과거 자민당은 파벌균형과 병행하여 당선횟수를 기준으로 하여 정부 국회 당의 보직을 배분하는 연공서열을 중시하는 인사관행이 존재하였다. 이를 통해 의원들의 이탈을 방지하였으나 대신 당내 인사에서 총재와 집행부의 영향력은 크게 제한되었다. 그러나 고이즈미 이후 당 리더의 영향력이 강화되면서 이러한 파벌과 연공서열의 논리는 크게 약화되었다. 주요 포스트에 외부전문가 등이 전략적으로 발탁되어 등용되기도 하였고 유능하고 참신한 의원들은 당선횟수가 적더라도 각료에 발탁되었다. ‘자민당을 부수겠다’는 공약을 내걸었던 고이즈미는 의도적으로 과거의 인사관행을 거부하였다.<sup>35)</sup>

고이즈미는 자신이 추진하는 정책아젠다를 관철시키기 위해 파벌의 논리를 약화시키고자 하였다. 고이즈미 내각은 각료인사에서 총재 자신의 파벌인 ‘청화회(淸和會)’를 우대하는 한편, ‘평성회(平成會)’나 ‘고치카이(宏池會)’를 냉대하였다. 파벌의 소속 중의원비율과 각료배분율과 차이의 절대값은 고이즈미 내각에서 60%까지 올라갔다. 당 3억 인사의 경우 최대 파벌에 고르게 배분하며 총재를 배출한 파벌은 그중 가장 중요한 간사장 직을 양보하는 관행이 존재하였다. 그러나 2001년 고이즈미 내각에서는 평성회를 배제하였으며 2004년 2차 고이즈미 내각에서는 고치카이를 당 3억에서 배제하였다. 2003년에는 총재가 속한 청화회 소속인 아베신조를 간사장에 배치하여 총재파벌에서 간사장을 배출하지 않는 관행을 파괴하였다.

---

35) 中北浩爾(2017), p. 72.

둘째, 고이즈미는 자신이 추진하는 정책아젠다를 관철시키기 위해 지방조직에 대한 중앙의 통제권이 강화하였다. 과거 자민당의 우월정당 시기 우리나라의 도에 해당하는 도도부현을 단위로 지방에 조직된 ‘도도부현연합(현련)’은 큰 의미가 있지 못하였다. 대신 각 후보가 조직한 개인 후원회가 사실상 선거운동을 좌우하였으며 중앙의 파벌은 자기 파벌의 후보를 지원하는 임무를 수행하였다. 1990년대 정치개혁으로 선거제도가 소선거구제로 변화하여 한 선거구에서 자민당의 후보는 1명으로 단일화 되었고 각 현련의 위상이 제고되었다.<sup>36)</sup> 특히, 지방분권개혁을 통해 재정 등 지방자치단체의 권한이 강화되면서 자민당의 지방조직은 중앙조직에 대한 자율성을 요구하였다. 이와 함께 자민당은 선거 경쟁력을 높이기 위해 후보자선정 과정에서 공모제도를 도입하였다.<sup>37)</sup> 지방조직은 당 중앙과 공동으로 공모제도관리위원회와 전형위원회 등 심사기구를 수립하여 운영하게 되었다. 그러나 고이즈미는 자신의 개혁정책을 밀어붙이기 위해 지방의 자율성을 다시 크게 약화시켰다. 2005년 참의원에서 우정민영화 법안이 부결되자 고이즈미는 의회를 해산하고 총선을 다시 실시하는 승부수를 던졌다. 이 때, 공천권을 적극적으로 행사하여 법안에 찬성하지 않은 의원들에게 공천을 주지 않고 무소속으로 출마를 불사할 경우 자객 후보를 내보내 이들을 낙선시키고자 하였다. 특히, 그는 자신의 개혁아젠다를 지지하는 인물을 직접 선발하여 지방에 내보내고 이들을 지지하도록 각 지방조직에 압력을 행사하였다. 이로 인해 지방의 자율성은 여전히 낮았고 자민당 중앙은 지방조직과 대립하는 양상을 보였다. 특히, 기후현 등 일부 지방조직은 우정민영화 반대를 선명히 하고 개혁에 반대한 후보를 현련차원에서 지지하는 등 중앙과 극심한 대립을 보이기도 하였다.<sup>38)</sup>

36) 中北浩爾(2017), p. 246.

37) Daniel M. Smith and Hidenori Tsutsumi, “Candidate selection methods and policy cohesion in parties: The impact of open recruitment in Japan”, *Party Politics* 22-3 (2016), p. 339-353.

## 2) 아베 정권기

2012년 이후 아베는 고이즈미와 유사하게 기존의 파벌의 논리를 존중하지 않는 모습을 보이거나 상대적으로 포섭적인 인사방식을 사용하여 다른 세력의 불만을 억제시키고 있다.<sup>38)</sup> 아베는 1980년대와 같이 파벌의 세력에 비례한 각료배분은 하지 않으나 주요 파벌을 대표하거나 당내 상징적 인사들을 주요 포스트에 배치하고 나머지는 자신의 의향에 따라 인사를 단행하는 방식을 추구하였다.

2015년 총재선거 직전 위공회(為公會)를 이끄는 아소 다로를 부총리 겸 재무상으로, 고치카이 리더인 기시다(岸田文雄)를 외상에 이용하여 파벌의 영수를 내각의 주요 요직에 배치시켰다. 또한, 당내 입지가 큰 주요 인사들을 당의 가장 중요한 요직인 당 간사장에 배치하였다. 2012년 총재선거에서 1차 선거에서 아베를 이겨 주목을 받은 바 있는 최대의 라이벌 이시바는 간사장에 임명되었다. 2014년 내각개조 시에는 당 간부 인사에서는 다니카기(谷垣禎一)를 간사장에 기용하였다. 다니카기는 자민당 내 리버럴 파의 대표 주자로서 이념적 면에서 아베와 대칭점에 있다고 할 수 있다. 아베는 이러한 방식으로 파벌의 논리를 넘어서면서도 이를 적절히 활용해 이들을 부분적으로 포섭하는 인사방식을 통해 당 내 안정을 꾀하고 있다.

둘째, 지방조직의 역할이 강화되고 중앙과 역할 분담이 명확하게 되었다. 정권을 상실한 이후 당 중앙은 지방조직의 활성화를 피하며 많은 권한을 지방에 위임하였다. 특히 기존의 공모가 융통성 없이 동일한 절차를 모든 지역에 적용한 점을 반성하며 각 지방에 따라 공모 등 후보자 결정과정 등이 다양하게 진행되도록 자율성을 크게 부여하였다.

38) 砂原庸介(2016), p. 71~73.

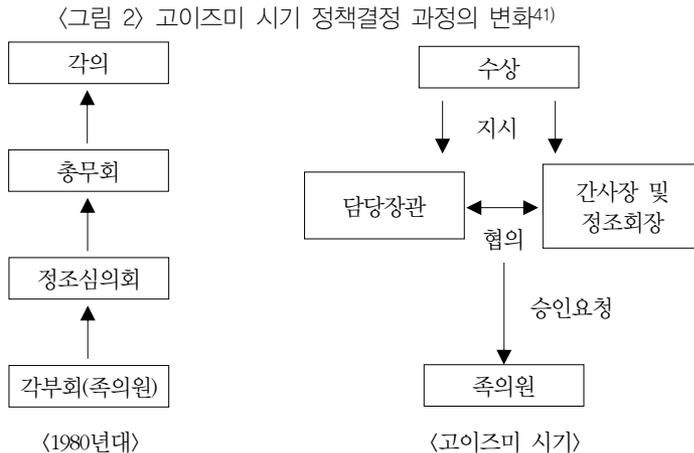
39) 中北浩爾(2017), p. 92.

## 2. 정부 차원의 정책결정 과정

기존의 자민당 정책결정 프로세스는 파벌과 족의원의 영향력이 크고 반면 총재의 영향력은 작은 편이었다. 정책결정은 사전심사제를 통해 주로 상향식으로 이루어졌으며 다수결 형보다는 합의형에 가까운 시스템을 구축하였다. 그러나 고이즈미 정권 이후 이러한 정책결정 방식은 크게 변화하였다. ‘대통령제화’ 현상이 지적하는 바와 같이 정책결정에 대한 총리의 권한은 증대되었고 당에 대한 자율성이 신장되었다. 이러한 현상 속에서 고이즈미와 아베 내각의 정책결정의 차이를 살펴보자.

### 1) 고이즈미 정권에서 하향식 정책결정

〈그림 2〉와 같이 고이즈미는 나카소네와 같이 수상직속의 자문기구 및 여론의 지지를 배경으로 내각 기능이 점차 강화하고 하향식 정책결정을 실행하였다. 우선, 제도적으로 총리에게 주어진 권한이 증가하였다.<sup>40)</sup>



40) 中北浩爾(2017), p. 104.

41) 김성조(2017), p. 171.

내각의 중요정책에 대해 기본방침에 대해 수상이 각의에서 발의권을 가지는 내용이 내각법에 명기되어 수상의 주도권이 명확화 되었다. 다음으로 수상을 직접적으로 보좌하는 내각 관방(官房)의 권한이 강화되어 기획 및 입안과 적극적인 조정의 권한을 가지게 되었으며 수상보좌관의 정수 증가 등 조직적 확충이 이루어졌다. 세 번째로, 내각부가 설치되어 특명담당장관직이 설치되는 한편, 경제재정정책의 중요사항에 대해 조정과 심의를 하는 경제재정자문회의 등, 중요정책에 대해 회의가 설치되었다.

고이즈미는 구조개혁을 추진하는 방법의 하나로 경제재정자문회의를 중시하였다.<sup>42)</sup> 총리가 제기한 개혁 아젠다에 대해 본 회의는 구체적인 안을 마련한다. 총리와 당 지도부는 당 간부와 의원들에게 이 안을 지지할 것을 요구하였다. 고이즈미 정권의 관저주도 의사결정 방식은 처음에는 자민당의 사전심사제와 크게 마찰을 빚었다. 자민당의 부수겠다는 구호를 내건 고이즈미는 구조개혁에 저항하는 파벌과 족의원이 크게 영향력을 행사하는 자민당과의 협의를 의도적으로 경시하였다. 특히 우정민영화 등 주요 개혁을 추진하는 과정에서 당내의 사전심사제를 우회하여 안을 작성하고 이를 내각과 당 중앙을 통해 관철하는 하향식 정책 결정을 추진하였다.<sup>43)</sup>

## 2) 아베정권의 관저주도와 협의적 정책결정의 지속력

아베시기 역시 총리관저의 정책적 주도권을 강조하였으나 고이즈미 시기와 달리 분권적이고 협력적인 방식의 조정을 선호하였다. 공명당과의 협조가 강조되었으며 정책결정 과정에서 사전심사제와 관저주도를 혼용하는 등 당내의 협의를 강조하였다. 또한, 다양한 위원회를 활용하는

42) 大田弘子, 『経済財政諮問会議の戦い』, 東洋経済新報社, 2006.

43) Ko Mishima, "Grading Japanese Prime Minister Koizumi's Revolution: How Far Has the LDP's Policymaking Changed?" *Asian Survey* 47-5 (2007), p. 735.

방식에서도 아베와 고이즈미 시기는 큰 차이를 보였다. 아베는 고이즈미 시기와 유사하게 다양한 기구를 총리직속으로 설치하여 자신의 개혁을 정당화하는 데 이용하였다. 기존의 ‘경제재정자문회의’를 재개하였고 내각에 ‘일본경제재생본부’ 등 다양한 위원회를 설치하였다. 그러나 고이즈미 시기와 그 활용방식과 의사결정 구조에 있어서 큰 차이를 보였다. 고이즈미 정권에서 ‘경제재정자문회의’가 다양한 개혁의제를 주도하고 여러 위원회를 지도하는 총괄적이고 수직적 방식으로 의사결정이 이루어졌다. 반면, 아베정권에서는 다양한 정책회의가 각자의 정책영역에서 분립적으로 운영되며 관저에서 이를 직접 총괄하는 형식으로 되어있다.<sup>44)</sup> 이처럼 아베도 관저주도 방식에 관심을 보이거나 고이즈미 시기에 비해 협의적인 정책결정 과정이 폭넓게 유지되고 있다.

아베는 고이즈미와 달리 자신의 정책을 관철하는 것보다는 정권과 총리직의 유지를 우선시하였기 때문에 이러한 방식의 정책결정이 이루어졌다. 민주당 정권이 보여준바와 같이 관저주도의 정책결정은 당의 통합을 저해하여 반대파의 이탈을 가져올 가능성이 높다. 표면적으로 고이즈미의 관저주도 개혁은 매우 성공적이거나 이러한 형태의 의사결정은 고이즈미의 높은 지지를 때문에 가능했던 점이 크다. 민주당정권은 고이즈미와 유사하게 수상과 총리 관저를 중심으로 내각이 정책결정의 주도권을 쥐는 정치주도실현을 목표로 하였다. 2009년 총선 매니페스토에서 정치가주도와 관저주도의 정치를 내걸었다. 민주당은 하토야마 정권의 발족 후 정책 결정 과정을 내각으로 일원화하기 위해 당내 정책조사회를 폐지하였고 장관·차관·정무관의 정무 3역을 중심으로 내각 각의에서 결정하는 프로세스로 정책 결정을 일원화하였다. 그러나 민주당은 사선심사제를 적절히 활용하지 못하면서 여러 공공정책을 둘러싼 분열과 대립을 거듭하였고 복지 및 조세 정책을 둘러싸고 크게 분열되었다. 결국, 오자와 파

44) 中北浩爾(2017), p. 115.

별이 이탈하면서 정권을 상실하는 결과를 낳았다.

또한, 아베 내각은 공명당과의 연립을 원활히 작동시키기 위해서 사전심사제를 이용하지 않을 수 없었다.<sup>45)</sup> 공명당과 자민당은 여러 부분에서 다른 의견을 가지고 있다. 자민당은 재정적 보수주의와 공격적 외교정책을 선호하는 반면 공명당은 복지국가를 지향하고 종교적 평화주의를 추구하는 정당이다.<sup>46)</sup> 따라서 사전심사제의 절차를 통해 양당 내 의견을 조정하지 않으면 국회에서 정책상의 보조를 맞추기는 어려워진다. 2004년 연금개혁을 두고 양당이 분열한 경우와 국회에서 양당이 다른 견해를 밝힐 경우, 야당은 정부 내 혼란을 집중적으로 공격하게 된다.<sup>47)</sup> 또한, 미디어 역시 이에 대해 정부를 비판하는 여론을 만들어고 정권 자체가 위협받을 수 있다. 따라서 아베 내각은 공명당과의 연립정권을 운영하기 위해 공명당과 함께 정책을 만들어 나갈 필요가 있었다. 자민당은 공명당과 협의를 주기적으로 진행하면서 사전심사의 절차를 진행하며 이를 통해 연립정권의 원활한 운영을 도모하고 있다.

### 3. 유권자와의 관계

#### 1) 고이즈미 정권기

과거 자민당은 이익유도 정치를 통해 광범위한 지지를 얻어왔다. 즉 자민당은 유권자들과 후견주의적(clientelistic) 관계를 설정하고 선거시기 이들을 동원해왔다. 그러나 1990년대 이후 정치개혁과 행정 개혁이 진행되면서 이러한 관계는 쇠퇴하고 있다. 고이즈미 시기에는 총리 개인의 리

---

45) 中北浩爾(2017), p. 124.

46) 藥師寺克行, 『公明党一創師学会と50年の軌跡』, 中公新書, 2016.

47) 朝日新聞, 「年金改革で与党協議会設置へ」(2003년 10월 3일), 4.

더십에 의존해 유권자들과 카리스마적 연계를 구축하였다고 평가된다.<sup>48)</sup> 카리스마적 관계는 지도자와 추종자 사이에서 지도자의 개인적 특성과 매력에 근거하여 발생한다.<sup>49)</sup> 고이즈미는 개혁의 과정에서 저항세력을 만들어내고 이들과 대결하는 틀짓기(Framing)를 통해 포퓰리즘적 개혁을 추진하였고 이러한 그의 국정운영 방식은 카리스마적 요소를 크게 내포하고 있었다. 특히, 대통령제화 현상에서 설명한 바와 유사하게 고이즈미 시기 미디어를 통해 개혁적 이미지를 얻고 리더에 대한 유권자의 평판을 만들어 나갔다. 유권자들은 정당에 대한 연계보다는 미디어 등을 통해 만들어진 리더 개인에 대한 기대를 바탕으로 선거에 임하게 되었다. 이에 따라 선거운동 역시 리더 개인과 유권자와의 연계를 바탕으로 하여 진행하는 양상이 두드러졌다.<sup>50)</sup>

고이즈미 정권은 기존의 후견주의적 관계를 기득권으로 설정하며 이러한 관계를 파괴하는 개혁을 단행하였다.<sup>51)</sup> 공공사업비의 감축, 우정사업과 도로공단 민영화 등을 추진하였다. 이 과정에서 자민당의 주요 지지조직인 ‘전국특정우편국장회’와 충돌하였다. 또한, 의료개혁을 추진하며 의료수가를 인하하고 자기부담금을 높이는 과정에서 과거 자민당의 주요 지지기반인 ‘일본의사회’와의 우호관계가 단절되기도 하였다. 이처럼 기존의 이익집단을 중심으로 형성된 자민당과 유권자와의 후견주의적 관계는 크게 약화되었다. 고이즈미는 이를 신자유주의 개혁을 중심으로 하는 정책적 연계로 대체하고자 하였으나 오히려 카리스마적 연계가 강하게 이용되었다.

48) 한의석, 「일본 정치의 변화와 정당-유권자 연계: 2000년대의 정당정치를 중심으로」, 『한국정치학회보』 48집 4호, 2014.

49) Herbert Kitschelt, 'Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities,' *Comparative Political Studies* 33-6(2000).

50) 한의석(2014), p. 90.

51) Ethan Scheiner, *Democracy without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), p. 295.

## 2) 아베 정권기

고이즈미 시기를 거쳐 2009년 정권을 내주고 자민당은 새로운 방식의 관계를 구축하고자 시도하였다. 아베 정권은 후견주의적 관계를 부분적으로 회복시키면서 정책적 연계(programmatic linkages)를 동시에 활용하고자 하고 있다. 특히, 아베내각은 '아베노믹스'라는 유권자들에게 정책적 대안을 제시하고 있으며 이를 통해 이러한 두 가지 목표를 동시에 달성하고자 하고 있다. 일본은 인구적 압력, 장기침체, 디플레이션 속에서 경제회생을 시도하고 있다. 아베는 2012년 총선에서 '아베노믹스'를 그 대안으로 제시하였다. 아베노믹스의 내용은 우선, 대담한 금융 완화 정책을 실시해 엔화의 평가절하를 추진했다. 일본 은행에 압력을 가해 물가 상승률 2%의 인플레이션 수치 목표를 설정했다. 둘째, 기동적 재정정책이다. 대규모 보정예산으로 긴급경기부양정책을 실시한다. 셋째, 과감한 규제 완화를 통해 성장동력을 확대하고 민간의 투자를 활성화시킨다. 아베노믹스는 일관되고 포괄적인 정책 패러다임 혹은 정책 패키지를 통해 자민당이 유권자들과 정책적 연계를 강화하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 동시에 아베노믹스는 '지방창생' 등을 내세우며 지방에 대한 재정지출을 확대하는 등 기존의 이익유도 정치를 일정 부분 되돌리는 역할도 담당하고 있다. 지방에 대한 투자를 통해 자민당은 다시 지역의 이익단체들과의 관계를 회복하는 추세에 있다.<sup>52)</sup>

혹자는 이를 총리에 대한 카리스마적 관계로 표현하고자 할 것이다. 물론 대통령화 현상이 지적하는 바와 같이 아베 개인화된 지지 현상 역시 널리 나타나고 있다. 그러나 고이즈미 총리와 달리 아베 총리는 카리스마적 인물로 분류되기 어렵다. 즉, 고이즈미는 대중들에게 큰 인기를 얻어서 당 경선을 거쳐 총리가 된 인물이지만 아베는 이러한 과정을 경험하지

52) 中北浩爾(2017), p. 200~201.

못하였다. 반대로, 2007년 아베 1기 정부가 매우 낮은 지지율을 기록하며 종료되었고 2011년 당내 경선에서도 일반당원 투표를 포함하는 1차 경선에서는 이시바에게 뒤진 2위를 기록하기도 하였다. 이러한 점을 고려한다면 2012년 2차 내각 이후 아베 총리에 대한 대중의 지지는 단순한 개인적 특성에 기반 한 지지로 환원되기 어려우며 총리의 국정운영 방식에 대한 전반적인 지지의 성격을 포함하고 있다고 판단해야 할 것이다.

## V. 결론

본 연구는 대통령제화 되어 가는 일본정치 속에서 고이즈미와 아베라는 두 인물이 어떠한 방식으로 서로 다른 통치적 거버넌스를 만들어 가는지를 분석하였다. 1990년대 정치개혁과 행정개혁으로 내각 총리는 당내에서 그리고 정부 내에서 더 많은 권력자원을 보유할 수 있게 되었다. 소선거구제 도입과 함께 당내 공천권 등을 통해 더 큰 권한을 가질 수 있었으며 총리를 보좌하는 인력도 확충되었다. 선거운동도 각 지역구마다 후보들의 개인화되고 파편화된 방식으로 진행되던 것이 중앙의 당 리더의 이미지가 더욱 중요해지는 방식으로 변화하였다. 강화된 권력자원과 인격화된 선거운동 방식을 활용해 고이즈미와 아베는 공통적으로 기존의 55년 체제의 총리들과 달리 강력한 리더십을 구축할 수 있었다.

그러나 그 안을 들여다보면 <표 3>과 같이 통치방식에서 큰 차이를 나타낸다. 인사권행사 방식에서 고이즈미는 기존의 파벌균형을 파괴하면서 자기파벌을 우선 등용하는 모습을 보였다면 아베는 기존의 파벌의 논리를 따르지 않으면서도 주요 인사들을 내각과 당 요직에 포진시키는 선택적 포섭을 보여주었다. 정책결정의 면에서 고이즈미는 관저주도의 하향식 개혁을 선호한 반면 아베는 관저주도와 기존의 사전심의제를 혼용

하여 사용하였다. 선거정치 및 선거 캠페인 측면에서 고이즈미는 적극적으로 쟁점을 만들고 이들과 대결하는 모습을 창출하면서 기존의 자민당의 지지 기반이 되는 단체들과 갈등을 빚었다. 반면, 아베는 우호단체들과의 관계를 회복을 꾀하면서 쟁점 없는 선거를 통해 현직자의 우위를 극대화하여 선거에서 승리하는 전략을 선택하였다.

〈표 3〉 고이즈미와 아베내각 통치방식의 비교<sup>53)</sup>

	고이즈미	아베
인사 방식	배제적 인사 파벌균형 파괴 당론 이탈 의원에 대한 공천권 발동	총재 임기의 장기화 추진 선택적 포섭 발탁인사 증가
정책 결정	관저주도 중심 사전심의제 약화 총리직속기구 중 재정자문회의 중심	관저주도와 사전심의제 혼용 다수의 총리직속기구의 병렬
선거 운동	'저항세력'과의 대결(쟁점선거) 우호단체나 지역기반 경시	쟁점 없는 선거 우호단체 및 지역기반 중시

본 연구는 이러한 차이를 2000년대 이후 일본 정치의 대통령제화 현상과 합의제 민주주의적 제도 사이에 내재된 긴장이 해소되는 방식에 주목하였다. 대통령제화 현상은 총리 개인에 권력을 집중하는 것처럼 보이지만 본질적으로 일본 정치는 합의제 민주주의의 성격을 강하게 띠기 때문에 거부권 행사자들은 이를 견제할 제도적 능력을 가지고 있다. 총리 개인의 성향에 따라 서로 다른 방식이 동원되었다. 고이즈미의 경우 강력한 정책추구적 지향을 보이며 이를 위해 상당한 위험을 감수하는 위험추구적 행태를 보였다. 결국, 자신이 추구하는 개혁정책을 위해 당과 정부를 위계적이고 수직적으로 재편하는 선택을 하였고 이 과정에서 기존의 거부권 행사자들과 충돌을 불사하는 갈등적 모습을 보였다. 반면, 아베는 공직유지에 더욱 초점을 맞추어 융합적 통치 거버넌스를 보여주었다. 현

53) 中北浩爾(2017), p. 281을 바탕으로 하여 필자가 수정함.

법개정으로 상징되는 자신의 정책적 아젠다를 직접적으로 추진하지 않으며 기존의 파벌 및 지방 세력과의 공존을 통해 자신의 직위를 유지하는데 더욱 관심을 두었다.

본 연구의 함의는 다음과 같다. 우선, 본 연구는 이론적 측면에서 포쿤트케와 웨이 제시한 ‘대통령제화’ 현상을 합의제 민주주의 하에서 더욱 분석적으로 검토하였다. ‘대통령제화’현상과 합의제 민주주의 제도와의 긴장관계를 검토한 후 이를 해결하는 과정에서 리더가 취하는 전략이 정책추구적인지 공직추구적인지에 따라 당의 운영방식이 달라지는 양식을 제시하였다. 다음으로, 경험적 측면에서 2000년대 이후 일본정치의 변화에서 중요한 두 인물인 고이즈미와 아베를 체계적으로 비교하고자 하였다. 기존 연구의 제도적 접근 및 리더 개인적 특성의 접근을 통합할 수 있는 이론적 틀을 제시하였다. 日本空間

논문 투고일 : 2018년 5월 20일

논문 심사일 : 2018년 6월 12일

게재 확정일 : 2018년 6월 16일

## 참고문헌

- 권순미, 「고이즈미 수상의 전환적 리더십과 우정 민영화」, 『국가전략』 12권 1호, 2006.
- 김성조, 「일본 후기고령자보험 실시의 정치적 동학」, 『한국정치연구』 26권 1호, 2017.
- 박철희, 『자민당정권과 전후 체제의 변용』, 서울대학교출판문화원, 2011.
- 이갑윤, 「일본 정당제의 변화: 정치개혁과 정계재편」, 『지역연구』 5권 4호, 1996.
- 한의석, 「일본의 정치리더십 위기와 고이즈미 재평가: 탈자민당 정치와 개혁의 리더십」, 『세계지역연구논총』 30집 3호, 2012.
- 한의석, 「일본 정치의 변화와 정당-유권자 연계: 2000년대의 정당정치를 중심으로」, 『한국정치학회보』 48집 4호, 2014.
- 飯尾潤, 『日本の統治構造－官僚内閣制から議院内閣制へ』, 中公新書, 2007.
- 岩崎正洋, 「大統領制化と政党政治のガバナンス」, 『年報政治学』 2号, 2015.
- 奥島貞雄, 『自民党総裁選: 権力に憑かれた亡者たち』, 中央公論新社, 2006.
- 大田弘子, 『経済財政諮問会議の戦い』, 東洋経済新報社.
- 中北浩爾, 『現代日本の政党デモクラシー』, 岩波書店, 2012.
- 中北浩爾, 『自民党: 一強の実像』, 中央公論新社, 2017.
- 佐藤誠三郎·松前久, 『自民黨政權』, 中夫公論社, 1986.
- 砂原庸介, 『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』, 千倉書房, 2017.
- 高安健将, 「自民党の組織構造と首相の権力」, 『選挙研究』 30卷 2号, 2014.
- 待鳥聡史, 「強い首相は日常となる」, 『中央公論』 10月号, 2006.
- 薬師寺克行, 『公明党－創価学会と50年の軌跡』, 中公新書, 2016.
- Anika Gauja, *Party Reform: The Causes, Challenges, and Consequences of Organizational Change* (New York: Oxford University Press, 2017).
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999).
- Daniel M. Smith and Hidenori Tsutsumi, "Candidate selection methods and policy cohesion in parties: The impact of open recruitment in Japan", *Party Politics* 22-3(2016).

- Ethan Scheiner, *Democracy without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).
- Gary Cox and F. Thies Michael, "The Cost of Intraparty Competition: The Single, Nontransferable Vote and Money Politics in Japan", *Comparative Political Studies* 31-3(1998).
- Herbert Kitschelt, "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities", *Comparative Political Studies* 33-6(2000).
- Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007).
- Ko Mishima, "Grading Japanese Prime Minister Koizumi's Revolution: How Far Has the LDP's Policymaking Changed?", *Asian Survey* 47-5(2007).
- R. A. W. Rhodes, John Wanna, Patrick Weller, *Comparing Westminster* (New York: Oxford University Press, 2009).
- Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics* 1-5, (1995).
- Russell J. Dalton, Ian McAllister, and Martin p. Wattenberg. "The Consequences of Partisan Dealignment", In Russell J. Dalton and Martin p. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* (New York: Oxford University Press, 2009).
- Thomas Poguntke and Paul Webb, *The Presidentialization of Politics A Comparative Study of Modern Democracies* (New York: Oxford University Press, 2007).
- T. J. Pempel, *Regime Shift, Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy* (Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 1998).
- Willy Jou and Masahisa Endo, "Presidentialization of Japanese Politics? Examining Political Leader Evaluations and Vote Choice", *Japanese Journal of Political Science* 16-3(2015).
- Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm eds., *Coalition Governments in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

Abstract

## Presidentialization and the Changes of the LDP Politics in Japan; Comparison between Koizumi and Abe

Seong-Jo Kim

This study examines the difference between Koizumi and Abe. Japanese politics since the 2000s has witnessed ‘presidentialization’, which suggested that political leaders have created directly linkage with the voters and gained more autonomy from party organizations. This study focuses the tension between ‘presidentialization’ and consensus-based democratic institutions in Japan. The combination between the tension and PM’s different preferences made the various outcome of governance. Koizumi adopted a policy-seeking strategy and, in turn, attempted to reduce the institutional barriers to hinder his radical reforms. By contrast, Abe adopted a office-seeking strategy and, therefore, seeks to balance between power of Prime Minister and power of veto players in his party.

Key words

LDP, Japanese Politics, Koizumi, Abe, Presidentialization