

# 일본 자민당 정치와 시민사회 정책레짐의 변용

: 연립정권기 NPO 제도화 및 로비활동을 중심으로

권연이 \_ 전남대학교 강사

## 목 차

- I. 서론: 포스트 55년체제에 있어서 시민단체의 정치적 활성화
- II. 자민당·사회당·사きが케 연립정권기 비공식제도와 아웃사이드 로비활동
- III. 자민당·공명당 연립정권기 공식제도를 통한 인사이드 로비활동
- IV. 결론: 자민당 정치와 시민사회 정책레짐의 변용

## 국문초록

본 연구의 문제의식이자 목적은 일본 자민당 연립정권기 시민사회 정책레짐의 변동을 통해 정책과정에 있어서 시민사회의 정치화를 분석하는 데 있다. 이를 위해서 체제밖의 변혁자였던 시민사회가 체제안의 이해관계자로 변화하는 과정에 대해 자·사·사 연립정권기와 자·공 연립정권기의 NPO정책결정 과정 및 메커니즘을 비교한다. 일본 시민사회가 체제밖에서 비공식적 제도 및 대중적 어필을 통한 정책변화를 유도해온 데 비해, 체제안으로 들어와 정부 관료, 정당 관계자 네트워크의 구축 및 제도화를 통해 정책실현을 도모하는 이해관계자로 전환되는 메커니즘(정치화)을 검증하는 것이다. 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 자민당·사회당·사きが케 연립정권기 NPO 정책결정 과정의 제도적 조건을 논하고, 시민단체의 아웃사이드 로비활동을 다룬다. 제3장에서는 자민당·공명당 보수정권기에 형성된 NPO 정책대응체계와 시민단체의 현실주의적 활동전략을 살펴본다. 결론적으로, 정책대응체계가 갖춰지지 않았던 자민당·사회당·사きが케 연립정권기에는 시민단체가 체

제 밖에서 정책변화를 지향했다면, 자민당·공명당 연립정권기에는 정책 이해관계자(stakeholder)로서 정책결정 과정에 접근할 수 있었음을 검증하였다.

주제어

자민당, 연립정권기, 시민사회, 로비활동, 정책레짐

---

## 1. 서론

### : 포스트 55년체제에 있어서 시민단체의 정치적 활성화

본 연구의 문제의식이자 목적은 일본 자민당 정치와 시민사회의 변화를 연립정권기 NPO정책과정 및 시민단체의 정치화를 중심으로 분석하는 데 있다. 이를 위해서 체제밖의 변혁자였던 시민사회가 체제안의 이해관계자로 변화하는 과정에 대해 자민당·사회당·사키가케 연립정권기와 자민당·공명당 연립정권기의 NPO정책결정 과정 및 메커니즘을 비교하고자 한다. 특히 1990년대 일본 자민당 정치의 유동화가 정치과정에 있어서 시민사회에 초래한 변화에 대해서 점검하고, ‘55년체제’ 이후 정당정치의 변동에 따른 시민단체의 정책과정에서의 참가 방식에 대해서 분석한다. 이를 통해 포스트 55년체제에 있어서 시민단체가 정책결정 과정에 어떻게 제도화되어갔는지 그 메커니즘에 대해서 고찰하고자 한다.

1990년대 NPO법 제정과정은 자민당정치의 변용과 시민사회의 변화를 대표적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다. 1990년대 이후 자민당 연립정권기에 시민사회가 NPO법 제정에 영향력을 행사할 수 있었던 정치제도적 측면에 초점을 맞춘다. 55년체제 하의 자민당 장기집권 하에서 이익단체는 보수정당, 관료조직과 제도화된 관계를 형성해왔다. 이에 비해 시민단체는 정권당과 제도화된 관계에서 배제되어 있었다. 이들은 정치과정에서의 영향력 행

사를 위해서 사회당을 통한 간접적인 경로로 우회해왔다.<sup>1)</sup> 55년체제 하에서 정권당 네트워크에 속하지 못하고 야당을 통해서 정치적 요구를 입력해온 일본의 시민단체는 포스트 55년체제 하에서는 정치제도의 변화로 영향력 행사가 가능해지게 되었다.

90년대 이후 시민단체가 영향력을 행사한 대표적 사례연구로서 NPO 정책과정에 대한 선행연구를 살펴보면, 주로 개별 입법과정에 관한 미시적 차원에서의 과정 추적 연구가 중심적이라고 할 수 있다. NPO 법, NPO 세제혜택의 제정·개정과정에 관한 연구가 주로 이루어져 왔다. 특히 1998년의 NPO법 제정과정에 관한 페커넨(Pekkanen 2000), 하라다·성(原田·成 2011), 하라다(原田 2015)의 연구는 법 제정과정에 초점을 맞춰 시민운동의 성공 요인에 주목하고 있다. 다니(谷 1999 a, b) 역시 1998년의 NPO법 제정 과정을 분석하고 있는데 의원입법의 관점에서 NPO법이 어떻게 형성되었는가에 대한 사례연구로서 다루고 있다. 선행연구들은 과정에 초점을 맞춘 미시적 수준의 분석으로 제도·구조적 측면은 결여되어 있다.

본 논문은 자민당·일본사회당·사키가케 연립정권기와 자민당·공명당 연립정권기에 주목하여, 비교적 관점에서 NPO·NGO 등 시민사회 관련 정책결정 과정이 제도화되어 간 구조적인 측면에 초점을 맞추어 ‘시민사회 정책레짐<sup>2)</sup>’의 변용을 분석하고자 한다. 이를 통해 시민사회 ‘정책레짐’의 변용

---

1) Pempel, T.J., *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. N.Y. and London: Cornell University Press, 1998, p.77; 村松岐夫·伊藤光利·辻中豊, 『戦後日本の压力団体』, 東洋経済新報社, 1986, pp.180~181.

2) ‘국제레짐 이론(International Regime Theory)’의 주요 학자인 크래스너(Stephen D. Krasner)에 따르면, “레짐이란 명시적 또는 암묵적인 원칙, 규범, 규칙 및 결정 절차의 집합”으로 정의하며, 이것이 국제관계 영역에서 행위자들의 기대를 수렴시키는 역할을 한다고 설명한다. 이를 원용하여, 본 논문에서는 ‘시민사회 정책레짐’의 변용을 규명하기 위해 일본 자민당 정치에서 시민사회 관련 정책결정의 절차, 규범, 원리, 원칙 등 일련의 프로세스 및 메커니즘을 고찰한다.

이 어떻게 일어났는지를 규명하고, 일본 자민당 연립정권기의 정치제도화 과정을 분석할 것이다.

90년대 자민당 정치의 변동은 정치과정에 있어서 시민단체의 영향력 행사를 단번에 가능하게 만든 것이 아니었다. 이익단체가 정치적 요구를 표출하기 위해 이용하는 로비활동의 수단으로서 아웃사이드 로비활동, 인사이드 로비활동을 구사하여 정치과정에 영향력을 행사하듯이, 시민단체들도 이러한 수단을 통해 정책과정에 단계적으로 접근하면서 변화해온 점진적인 것이었다.<sup>3)</sup>

NPO·NGO 등 시민단체에 대한 정책대응체계가 갖춰져 있지 않아서 임시방편적(ad hoc) 대응을 해왔던 자·사·사 연립정권기에 시민단체는 정부체계 밖에서 아웃사이드 로비활동의 방식으로 정권 밖의 우호연합을 동원하여 정책에 영향을 미칠 수 있었다. 이후 자·공 연립정권기에 들어서는 정책대응체계가 형성되어 정책의 이해관계자로서 정책결정 과정에 접근하여 영향력을 행사하는 인사이드 로비활동 방식을 취하게 되었다. 이러한 과정은 시민사회 정책레짐의 변용으로서 정책결정과정에 시민사회를 수용하는 방식으로의 변화를 의미한다.

---

3) 이익단체의 로빙의 방법으로서 아웃사이드 로비활동이라고 하면 서명활동, 대중집회, 데모, 세미나 혹은 심포지엄의 개최, 미디어 어필 등을 통해서 정책결정자에게 원하는 바를 알리고 정책 쟁점에 대한 사람들의 선호나 인지에 변화를 촉구하는 행동이다. Kollman, Ken, *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*, Princeton University Press, 1998. 인사이드 로비활동이라고 하면 정치적 리더나 행정 관료 등과 긴밀한 관계를 형성하여 그들의 협조에 근거하여, 특정한 대응을 요구하거나 기존 정책방향을 수정하도록 설득하는 것을 말한다. Walker, Jack L., *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*, University of Michigan Press, 1991. 아울러 일본에서 사용되고 있는 NPO, 시민활동, 시민운동 등 용어 사용의 맥락에 대해서는 다음의 논문을 참조하기 바란다. 권연이, 「일본의 NPO세제우대제도의 제정·개정 과정」, 『日本學報』, 126, 2021.

본고에서는 NPO 정책결정 과정에서 나타난 연립정권별 대응체계와 시민단체의 정치적 요구 표출 방식의 특징을 중심으로 살펴본다. 자민당·일본사회당·사키가케 연립정권기에는 정책대응체제가 정비되지 못한 상태에서 아웃사이드 로빙을 통해서 NPO법 제정에 영향을 미치는 전략을 취해왔다. 한편, 자민당·공명당 연립정권기에는 인사이트 로빙을 통해서 NPO세제우대제도의 제정·개정과정에 영향력을 행사하였다. 이러한 과정에 대한 분석을 통해서 55년체제하에서 정권당 네트워크에서 배제되어 있던 시민단체가 포스트 55년체제하에서 체제 안의 이해관계자(stakeholder)가 되어가는 메커니즘으로서 시민사회 정책레짐의 변용을 결론적으로 도출한다.

## II. 자민당·사회당·사키가케 연립정권기 비공식제도와 아웃사이드 로비활동

자민당·일본사회당·사키가케 연립정권은 과거 행정개혁에 반대해 제2차임시행정조사회(第2臨調)에 의해서 비판받아온 자민당과 사회당에 의해서 만들어진 정권이다. 신진당에 의해 행정개혁이 정책 과제로 다시 거론되면서, 특히 특수 법인 개혁이 새로운 과제로 제시되었다. 그러나 무라야마 정권기에는 자·사 양당의 소극적 태도로 특수법인 개혁을 시도했으나, 실질적 개혁에 이르지 못하고 법인수를 통폐합하여 숫자만 줄이는 정도로 그쳤다. 행정개혁은 정책과제로서 이후 다시 등장하게 되었다.

이러한 상황에서 1996년의 선거는 여야가 행정개혁(이하 행혁(行革))을 중심으로 경쟁하게 되면서 주목받게 되었다.<sup>4)</sup> 하시모토 정권은 행정개혁을 다시 정책 목표로 제시하였다. 1997년 1월의 시정 방침 연설에서는 내각의

4) 大嶽秀夫, 『行革』の発想, TBSブリタニカ, 1997, pp.20~21; 北沢栄, 『公益法人: 隠された官の聖域』, 岩波新書, 2001, pp.2~4.

과제로서 6개의 개혁을 내걸었다. 구체적으로는 재정구조 개혁, 교육 개혁, 사회보장 구조개혁, 경제 구조 개혁, 금융 시스템 개혁, 행정개혁 등이다.<sup>5)</sup> 이러한 6개의 개혁 과제는 신자유주의적 이념에 근거해서 작은 정부, 규제 완화, 민영화, 복지에 있어서 개인의 자율 등을 내용으로 하는 것이었다.<sup>6)</sup>

특히 하시모토 행핵에 있어서 핵심적인 과제의 하나는 ‘규제 완화에 의한 민간의 재활성화’였다.<sup>7)</sup> 또한 하시모토 정권은 행정개혁의 추진을 위해서 NPO에 대한 필요성을 인식하고 있었다. 자민당 안에서 NPO의 필요성을 주장한 것은 연립 유지를 주장한 세력인 가토 고이치(加藤紘一) 등 NPO에 대해 이해하고 있던 정치가였다.

## 1. 자민당의 NPO에 대한 운동방침

자민당은 1995년 1월의 ‘운동방침’, 동년 3월의 ‘신선언’에서 ‘작은 정부’ ‘규제 완화’ ‘행정 기구의 재검토’를 표방했다. 실제로 1995년 3월에는 규제 완화 추진 5개년 계획을 수립하고 규제 완화 대상을 11개 분야 1064개 항목으로 넓히는 등 신자유주의 개혁을 추진하기 위한 체제를 갖추고 있었다. 1996년 중의원 선거 공약 중에서도 중앙부처 개편, 재정재건계획, 소비세 5% 인상, 법인세 인하가 주장되었다. 자민당은 신자유주의 개혁을 추진하는 ‘개혁의 당’으로서 변모하고 있었다.<sup>8)</sup>

자민당 정권은 행정 능력의 변화에 대응하기 위해 신자유주의적 개혁을 추진했다. 그중에서 NPO는 새로운 공공의 담당자로서 자리매김 되었다. 자

---

5) 「第140回国会における橋本内閣総理大臣施政方針演説」, 1997年 1月 20日, [www.kantei.go.jp](http://www.kantei.go.jp) (2018년 7월 20일 검색).

6) 大嶽 1997, p.11.

7) 大嶽 1997, p.19.

8) 的場敏博, 『戦後日本政党政治史論』, ミネルヴァ書房, 2012, pp.162~163.

민당 정권기에는 ‘관에서 민으로’, ‘관민 파트너십’ 등의 방침하에 NPO나 시민의 공익 활동에 대한 정책이 시행되었다.<sup>9)</sup> 특히, 1990년대는 재정 파탄이 문제시되는 상황에 놓여 있었으므로, 자민당 정권은 지방 자치체나 비영리 단체에 관심을 나타내고, 환경 문제, 복지 서비스에 있어서 권한과 책임의 이양을 통해서 대응하려고 하였다.<sup>10)</sup>

1990년대는 경제성장이 정체되는 한편, 사회보장 급부비는 증가해 자원 봉사, NPO를 진흥하기 위한 정책이 복지 확충에 기여하는 형태로 이루어지기 시작했다. 특히, 고령자 복지를 중심으로 사회보장의 확충이 이루어져, 그 맥락에서 자원봉사 활동의 추진이 ‘후생성 등을 중심으로 사회보장 영역의 정책’으로서 제시되었다.<sup>11)</sup> 1998년에 경제기획청은 “언페이드 워크(unpaid work)의 경제가치를 시산(試算)한다”고 하여 대량의 개호 수요가 증대하는 고령사회의 도래를 전제로 자원봉사, NPO, 시민활동 등을 개별 부처를 넘어 정부 차원에서 활성화하려는 시도가 있었다.<sup>12)</sup>

요컨대, 자민당 정권에 있어서 NPO는 선거제도의 변화나 무당파층에의 선거 대책, 행정개혁의 추진, 경제 상황에 수반하는 고용 대책과 관련해 정책적으로 자리매김 되어 왔다고 말할 수 있다.

또한 소선거구제의 도입으로 중선거구제도와 달리 새로운 지지기반, 지지그룹의 존재가 필요하다. 구체적으로는 소선거구제 하에서 소정당은 새로운 지지기반 확립에 있어 불리해진다. 그래서 소정당은 비례대표를 통해 의

---

9) 田中弥生, 『市民社会政策論：3・11後の政府・NPO・ボランティアを考えるために』 明石書店, 2011, 246; 権妍李, 『NPO政策と政策ネットワーク』, 『筑波法政』第69号, 2017, p.24.

10) 高島通敏, 『市民社会問題：日本における文脈』, 『思想』5月, No.924, 2001, p.17.

11) 仁平典宏, 『ボランティアの誕生と終焉：贈与のパラドックスの知識社会学』, 名古屋大学出版会, 2011, p.363.

12) 仁平, 2011, p.367.

석 확보를 노린다. 이러한 상황에서 NPO는 새로운 선거제도에서 필요로 하는 새로운 지지기반으로서의 매력을 갖는다. NPO는 이전의 시민운동과는 다른 그룹으로 인식되고 있었다.

정치개혁 이후 정치인들은 공공사업 지향보다 정책 지향을 강화해 왔다. ‘지역구 이익 지향’은 서서히 희미해져 가고, 각 정당은 선거 시에 매니페스토를 겨루게 되는 등, ‘정책 지향’이 나타나기 시작했다.<sup>13)</sup> 구메(久米)는 1987년과 2002년의 의원조사 데이터를 이용해 개혁지향 의원의 양상을 비교 분석했다. 구메에 의하면 시민단체를 지지 단체로 하는 의원은 ‘작은 정부’를 목표로 하는 개혁을 긍정하는 특징 (예를 들면, 소득의 재분배, 지역 격차 시정, 정부의 경제에의 소극적 개입)을 가지고 있다. 정당별로도 자민당 의원들 사이에서 ‘시민단체를 지지단체’로 하는 의원이 늘고, 민주당이 사회당보다도 증가한 것으로 나타났다.<sup>14)</sup> 전체적으로 종래의 이익단체와는 다른 시민단체를 지지단체로 하는 의원이 증가하고 있는 것을 알 수 있다.

1993년 자민당의 분열, 1994년 이후 일련의 정치개혁(정치자금규정법 개정, 선거구 개정 등)이 이루어진 후 의원들의 행동규범은 변화했다. 무라마츠에 의하면 의원 행동의 결정 기준은 ‘소속 정당의 방침’에 근거하는 행동은 감소하고 있어, ‘자신의 신념’이나 ‘국민의 이익’에 근거하는 행동은 증가하고 있다고 한다.<sup>15)</sup> ‘자신의 신념’ 지향의 확대 속에서 정치가로서의 의식이나 규범, 가치 등에 있어서 ‘공공성’이 점차 중요해지기 시작했다는 것이다.<sup>16)</sup> 무라

---

13) 品田裕, 「国会議員の社会的支持基盤とのつながり」, 『日本政治變動の30年』, 東洋經濟新報社, pp.95~118, 2006.

14) 久米郁男, 「利益団体政治の變容」, 『日本政治變動の30年』, 東洋經濟新報社, 2006, pp.270~275.

15) 村松岐夫, 『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』, 東洋經濟新報社, 2010, pp.130~133.

16) 村松, 2010, p.140.

마츠는 이러한 경향으로부터 정치가·관료와 사회단체 간에 존재하는 규칙이나 규범의 기초가 되는 이익 구조에 변화가 생기고 있다고 지적하였다.<sup>17)</sup>

## 2. 연립정권기 정책결정 구조

정치개혁 관련 법안 심의를 계기로 정계개편이 시작되고 비자민 연립정부가 탄생함에 따라 자민당 단독정권에 의한 55년체제는 붕괴되었다. 사회당·사きが게와 연립을 구성함으로써 자민당은 약 1년 만에 정권에 복귀할 수 있었지만, 정책 결정의 방식은 선거제도의 변화, 연립정권이라고 하는 정치역학 등의 정치 환경 변화로 자민당 단독정권 시대의 방식처럼은 작동하지 않았다.<sup>18)</sup>

NPO법 제정과정을 통해서 연립정권기의 정책 결정 방식을 확인할 수 있다. NPO법의 입법 작업은 현업 부문이 없는 조정 관청인 경제기획청이 주도의 관계부처 연락회의의 논의를 바탕으로 정부 제출 각법(閣法)으로 진행할 예정이었다. 그러나 여당, 시민단체의 반대로 여당 3당 프로젝트팀 주도로 의원입법으로 제정하는 것으로 변경되었다.<sup>19)</sup>

의원입법으로 제정하게 된 NPO 법안의 논의는 여당 3당의 NPO 프로젝트팀에서 법안의 검토가 시작되었다. 연립정권에서 프로젝트팀은 여당 정책조사회의의 하부기관으로 부처별 조정회의와 동렬을 이뤘다. 프로젝트팀은 어떤 프로젝트를 기획에서 실행까지 관계 부문의 직원이 모여 팀을 편성하는 방식이었다. 정보 유통과 합의 형성을 중시한 조직운동 방식이라 할 수 있다. 여당의 NPO 프로젝트에는 각 당의 내각 부회나 NPO 담당 부회의 멤버

---

17) 村松, 2010, p.160.

18) 小島寛光, 『政策形成とNPO法：問題、政策、そして政治』, 有斐閣, 2003, pp.66~67.

19) 谷勝宏, 「内部発信・動員型議員立法：NPO法の立法過程」, 『議員立法の実証研究』, 信山社, 2003, pp.254~256.

가 참가해 연립 여당 간의 횡적 조정과 합의 형성을 도모하기 위한 임시적인 (ad hoc) 조직으로서 기능했다. 자민당·일본사회당·사키가케 여당 3당은 여당 NPO 프로젝트팀에 각 당의 대표를 파견하여, 프로젝트로의 합의안을 각 당의 의결 기관에 가지고 가서 당의 양해를 얻은 후, 프로젝트와 정책 조정회의에서 3당 간 합의에 도달하는 수속을 취해왔다.<sup>20)</sup> 1996년의 제41회 총선거 이후에는 사민당, 사키가케의 의석수가 줄어 각의 협력이 중심이 되었다. 이에 따라, NPO 프로젝트팀은 비공식적인 작업 부회의 편성으로 대체되게 되었다.<sup>21)</sup>

연립정부를 형성하는 과정에서 기본정책에 대한 협의와 합의가 이루어지게 된 것은 공공정책에 대한 합의 형성을 공개 절차와 장소를 통해서 하는 방향으로 변화했음을 의미한다. 연립 여당 간의 합의 형성이 곤란에 직면했을 때는 연립정권의 틀을 유지하는 명분으로서 ‘3당 합의’에 NPO 법안을 포함시키는 등, 이른바 ‘연립에의 구속’을 이용하여 타개하는 방법을 취하여 자민당 단독정권 시대에는 없었던 논리를 사용하였다.<sup>22)</sup>

또 연립정권에의 ‘구속’이라는 의미에서 자민당 정조회장, 간사장이라는 역할은 연립정권 간 통합, 종합조정 기능을 했다. 연립의 틀에 있어서 뿐만 아니라, 자민당에 있어서도 중요한 영향력 행사의 권한을 부여받았다.<sup>23)</sup> 자민당 정무조사사회장 가토 고이치가 NPO법 제정에 중요한 역할을 한 것은 이러한 제도적 맥락에서도 이해할 수 있다.

연립정치 상황은 NPO법 제정에 결정적인 기회를 제공했다. 자민당 내부가 자민당·일본사회당·사키가케 연립 유지파와 보·보(保・々)와의 연립 추

20) 谷, 2003, pp.325~326.

21) 谷, 2003, pp.259~260, pp.277~278.

22) 野中尚人, 「先祖返り? : 連立政権時代における政策過程の変容」, 『レヴェイアサン』 夏臨時増刊, 1998, p.57.

23) 野中, 1998, p.58.

진파로 나누어져 있던 상황(특조법개정안)에서 민주당은 여당 3당과 정책 협의에 대해 대립하고 있는 입장이었다. 그럼에도 불구하고, 민주당안에 친근성이 있던 사회당·사키가케는 민주당의 힘을 이용해 자민당에 법안의 양보를 강요하는 구도가 형성되었다.<sup>24)</sup>

### 3. 리버럴 세력과 시민단체 간 연계

1990년대 이후 자민당의 정당정치는 불안정해져 단독으로 정권을 유지할 수 없게 되었다. NPO법 제정은 이처럼 자민당 내에 ‘시민’에 대한 거부점이 약화된 시기에 이뤄졌다. 자민당·일본사회당·사키가케 연립정권은 NPO 법안의 성립에 있어서 정치적 균형의 유지 및 타협의 성립에 중요한 계기를 제공했다. 자민당 내는 자민당·일본사회당·사키가케 연립 유지파와 보·보 연합파로 나누어져 있었다. 자민당 내에 시민 섹터를 의문시하는 그룹의 이견에 대해 각의 협력에 의한 사민당, 사키가케 양당과 연립 유지라고 하는 정치적 밸런스로 대항했다. 또, 비자민 세력의 힘이 부족할 때는 자민당 내의 시민 섹터 중시파가 힘을 빌려주는 관계가 형성되었다.<sup>25)</sup>

NPO 법안을 논의하는 과정에서 기존 시민단체와 무관했던 자민당 내에는 시민단체에 대응할 당내 조직이 없었다. 그 때문에, 부처별로 분할된 정부 조사회의 각 부회가 개별 사안에 대응하고 있었지만, NPO 법안에 대해서는 자민당 프로젝트 멤버의 정책 재량에 맡겨져 있었다. 사회당(사민당), 사키가케의 경우에는 당내에 시민단체에 대응하기 위한 ‘시민공익활동특별위원회’, ‘NGO 지원검토부회’ 등의 조직이 만들어졌다. 이러한 차이는 NPO 법안을 논의하는 과정에서 자민당은 경제기획청(經濟企画庁)의 법안을 사회당,

24) 谷, 2003, pp.288~293; 小島 2003, p.150.

25) 辻元清美, 『永田町航海記』, 第三書館, 1998, p.185.

사키가케는 시민단체측의 법안을 기초로 논의한다는 차이를 가져왔다.<sup>26)</sup> 여당 NPO 프로젝트팀에서 논의된 내용이 자민당의 정책조사사회에서는 원점으로 돌아가는 경우가 많았다. NPO 프로젝트팀에서 활동한 자민당 의원들은 소장파 의원들로 자민당 내에서는 정책을 결정할 실권이 없었기 때문이다.

자민당 세제조사사회나 대장성은 이 시기에는 행정개혁과 관련해 NPO나 시민활동에 대해 행정적 지원 등 정책적 입장을 명확히 밝히지 않았고, NPO를 여전히 ‘반자민당’적 조직으로 간주하고 있었다. 정당과 시민단체 간에는 NPO 법안을 중심으로 느슨한 연합이 형성되어 있었고, 여기에는 시민단체 간의 견해 차이가 반영되어 있었다. 일정 수준으로 충족된 법인 제도를 요구한 ‘씨즈 NPO/NGO 연합회’, 복지단체들은 기본적으로 수정된 여당 법안을 토대로 민주당과 연계하면서 법제도 정비를 지지하였다. 당시 시민단체들 간에는 NPO법안을 둘러싸고 분열되어 있었다. ‘연합·사와야카 복지재단계’와 ‘씨즈’ 등은 NPO법안에 법인제도만 담기더라도 우선은 법안이 성립되는 것을 희망하고 있었다. 반면, PAN(예술문화진흥연합회의) 등 예술계 단체, 국제협력 NGO 일부 단체는 법인제도와 더불어 세제우대제도가 담기지 않은 NPO법안은 문제가 있다고 주장하였다. 이들은 신진당이 제시한 법안인 세제혜택을 담은 NPO법 제정을 주장하며 세제혜택이 없는 NPO 법안은 의미가 없다고 주장하였다. 이렇듯 NPO법안을 둘러싸고 시민단체 간에 의견 대립이 존재했다.<sup>27)</sup>

그러나 이러한 시민단체간의 견해 차이는 1997년 10월 이후 수렴되어 정리되기 시작했다. 시민단체 간 긴급집회와 심포지엄을 통해 NPO법안의 조기 성립을 위한 현실적 고려에서 우선은 법인제도만을 담은 NPO법안을 성

---

26) 谷, 2003, p.260.

27) 谷, 2003, p.283.

립시키고, 세제우대조치는 그다음 단계에서 논하는 것으로 정리하였다. 이렇게 견해 차이를 인정하고 현실적인 노선을 취하게 된 데는 1997년 12월 참의원 신진당과 공명에 소속되어 있던 참의원 원내회파인 ‘헤이세이카이(平成会)’가 NPO법안 심의를 보이콧해서 법안 성립이 불투명한 상황이었기 때문이다. 시민단체들의 결속이 강화된 계기가 되었다.<sup>28)</sup>

### Ⅲ. 자민당·공명당 연립정권기 공식제도를 통한 인사이드 로비활동

자민당·사회당·사きが케 연립정권기 체제밖 변혁자의 로비활동은 자민당·공명당 보수정권기에 들어서 체제안으로 들어와 정책실현의 제도화의 발판을 마련하게 되었다. 여기서 이해관계자로서의 정치제도화 과정에서 나타나는 정책대응체계를 규명하기 위해 정치적 리소스 개념에 주목한다. 즉 시민사회의 형성에 영향을 미치는 정치경제적으로 동원 가능한 물질·권력적 자원(Social Resource)에 주목할 필요가 있다. 이는 시민정치화 혹은 시민활동의 제도화 등을 포함한 이해관계자(stakeholder)로서의 조정 능력이 제고되었다는 의미에서 정치적 자원동원력 또는 정치적 로비활동의 다원화 등을 포함한다.<sup>29)</sup>

28) シーズ・市民活動を支える制度をつくる会, 『改訂第三版 解説・NPO法案』C'sブックレットシリーズNo.2, 2008.

29) “55년체제기 정당과 사회집단 간의 관계는 정치(행정)제도와 사회적 리소스에 의해 규정된 인센티브에 의해서 형성되었으며, 새로운 사회운동으로서 시민운동은 정당과 연계를 형성할 수 있는 유인이 제약된 상황에서 한정적 제도화에 이르게 되었다.” 대표적인 논의로는 다음을 참조할 것. 권연이, 「일본시민사회 제도화의 정치경제학 : 자민당 이익유도정치와 시민운동의 형성」, 『동서연구』 35(3), 2023, p.139

## 1. 수상자문회의: ‘경제재정자문회의’를 통한 NPO역할의 자리매김

오부치, 모리 정권기에는 하시모토 정권으로부터 물려받아 행정개혁의 정책적 입장을 유지하면서 재정적 적자에 대해 재정 출동을 하는 등 이전의 정치로 복귀하는 정책결정 구조의 특징을 띠고 있다. 2000년부터 ‘구조개혁’ 추진에 관한 정책과 개혁을 추진하기 위한 방침이 나오기 시작했다. 자민당 정권은 NPO에 대해 구조개혁 추진의 흐름 속에서 대응하는 입장을 취했다. 구체적으로는 NPO 법 등 국내법의 환경 정비를 통해서 NPO를 육성하여 공공 서비스의 레벨을 유지하기 위해서 NPO를 활용하는 방침을 내세웠다.

1998년에 세제를 제외하고 제정된 NPO 법은 법인 제도로써 불충분한 제도였다. 이것이 시민단체가 더욱 조직화하는 유인으로 작용하였다. 즉, NPO 법의 문제점을 개선하고 우대세제 제정을 추진하기 위해 시민단체 측은 네트워크를 조직하게 되었다. 네트워크는 NPO법의 성립을 추진한 시민단체를 중심으로 구성되었다. 법인 제도 개혁과 세제 개혁을 위해 자체 조사 연구와 정보교환을 통해 정책에 영향을 미치려고 하였다.

경제재정자문회의는 하시모토 행혁에 의해 중앙부처 재편에 의해 2001년 1월에 설치된 기관이다. 경제 재정 정책에 관해 내각총리대신이 리더십을 발휘하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 회의는 내각총리대신의 자문에 응하여 경제 전반과 재정운영의 기본방침, 예산편성의 기본방침, 기타 경제재정정책에 관한 중요사항에 대한 조사와 심의를 실시했다. 이는 기존의 대장성(재무성)을 중심으로 한 예산편성 과정을 정치 주도형으로 이행하는 것이 목적이었다. 고이즈미 정권에서는 경제재정자문회의를 통해 거시경제정책과 예산편성의 큰 틀 등을 결정했다. 이 회의에는 각료 외에 민간 전문가들도 참석했으나, 시민사회 관련 단체들은 대상이 아니었다. 따라서 이 회의에서 제시된 시민사회 관련 정책은 구조개혁과 더불어 새로운 경제사회 시스템의 담당자

로서 NPO를 평가하고 있으나 정책 내용이나 역할은 경기대책·고용 대책 등 한정적이었다.

## 2. 자민당 NPO 관련위원회

자민당은 무당파에의 대책으로서 NPO나 NPO 정책에 대응한 측면이 있었다. 정당의 방침은 정당의 정책을 결정할 때 판단의 기초가 되는 정당의 강령에서 확인할 수 있다. 특히 선거와 관련해 어떤 정책을 제시하고 연계를 형성했는지 주목할 필요가 있다.

자민당 조직운동본부 안에는 6개의 국(局)이 있고 그중 하나인 단체총국에는 15개의 관계단체위원회가 있다. 그 안에 NPO·NGO에 관련된 위원회가 소속되어 있다. NPO 관련 조직으로 ‘NPO에 관한 특별 위원회’(가토 고이치(加藤紘一) 위원장, 설립 당시), ‘NPO·NGO 관계단체 위원회’(구마시로 아키히코(熊代昭彦) 위원장, 설립 당시), ‘국제적 NGO에 관한 소위원회’(시오자키 야스히사(塩崎恭久) 위원장, 설립 당시)가 있다.

‘NPO에 관한 특별위원회’는 각 부처, NPO 단체의 요망을 받아 세제 개정안의 정리, 인정 요건의 완화 등 NPO 정책을 논의하는 장소로서 정무 조사회 아래에 설치되었다(1999년 11월 25일). ‘특별위원회’는 주로 각 부처나 NPO 단체와의 대화와 논의의 장소로서 기능했다. NPO 단체의 요망을 받아 자민당 세제 조사회에 대해서 인정 요건의 완화 등을 정치적으로 압박해 왔다. 국제적 NGO에 관한 소위원회는 정무조사회의 외교조사회 아래 설치되었다. 국회의원, NGO 관계자, 외무성, 내각부 등이 출석하여 논의하기 위해 설치되었다.

‘소위원회’는 NPO 법, 인정 NPO 제도와 관련해 정책적 요망을 제출하는 등 ‘특별위원회’와 유사한 역할을 했다. ‘NPO·NGO 관계단체 위원회’는

NPO·NGO와의 제휴를 강화하기 위해서 2004년 1월 16일의 당 대회에서 당칙을 개정해, 설치되었다. NPO·NGO에 소속된 개인에 대해 자민당에 대한 이해와 관심을 높여 지지층을 넓히는 것이 목적이다. ‘관계단체 위원회’는 선거 목적이 강하지만, NPO 관계자와의 의견 교류, 정보교환을 위한 타운 미팅이나 심포지엄의 개최 등을 실시해서 시민의 의견을 자민당의 정책에 반영하는 활동을 실시하였다. 초대 위원장에 구마시로 아키히코 중의원 의원이 취임했다. 구마시로 의원은 NPO 특별위원회에서도 사무국장을 맡고 있었다.<sup>30)</sup>

자민당의 부회에 NPO가 출석하는 것은 55년체제에서는 있을 수 없는 일이었다. 무당층이 증가한 것이나 NPO가 이전의 대중 운동이나 주민 운동에 비해 이데올로기색이 적은 것 등이 시민단체·NPO에 대한 자민당의 경계감을 약화시킨 요인이다.<sup>31)</sup> 자민당은 2005년 11월 22일의 ‘창당 50년 기념 당대회’에서 결정된 ‘신이념·신강령’에서 “자원봉사 활동을 촉진해, NGO/NPO 여러 단체를 비롯해 모든 단체와의 교류를 깊게 한다”는 것을 표명했다.

자민당의 기본방침을 담고 있는 신이념·신강령 중에서 NPO·NGO에 관해 언급하기 시작한 것은 2005년부터이다. 구체적으로 ‘삶의 보람과 윤택함이 있는 생활을’이라는 항목에는 “우리는 자원봉사 활동이나 가까운 스포츠·예술의 진흥, 고령자나 장애인의 사회 참가를 촉진하여 삶의 보람과 윤택함이 있는 생활을 목표로 합니다. 이를 위해 NGO·NPO의 여러 단체를 비롯하여 모든 단체와의 교류를 깊게 하며 성실하게 일하는 사람들의 목소리를 소중히 합니다”라는 내용을 담고 있다.<sup>32)</sup>

---

30) シーズ 2004年 1月 23日, 「自民、NPOからの支持拡大へ」, <http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=1497>(2018년 3월 9일 검색)

31) 尾野嘉邦, 「NPOと政策過程：公共利益集団とイシューネットワーク」, 『国家学会雑誌』 115卷9・10号, 2002, p.1084.

32) 「自由民主党の基本方針平成22年綱領」, <http://www.jimin.jp/jimin/jimin/houshin/index.html> (2011년 1월 25일 검색)

### 3. NPO 의원연맹<sup>33)</sup>

NPO 의원연맹은 1998년 NPO 법이 제정된 이듬해인 1999년 8월 출범했다. 당시 의원연맹에 참여를 신고한 국회의원은 234명으로 NPO 법이 생길 무렵 자·사·사 연립정권의 중추에 있던 의원들이 중심이 되어 5당 1회파의 초당적 의원들로 구성됐다.<sup>34)</sup> 발족 당시, 회장은 자민당 전 간사장인 가토 고이치였다. NPO 의원연맹은 NPO 법인의 공익 활동 강화를 위해 세법상 우대조치 확충 등 NPO 활동의 환경 정비를 목적으로 하였다. NPO 의원연맹은 NPO 측의 의견을 정부 각 부처와 자민당 집행부에 전달함으로써 정책에 영향을 주기 위해 활동해 왔다. NPO 의원연맹 내에서 논의된 정책 내용은 각 의원을 통해 각 당내에서 NPO 정책 논의의 토대가 되어 논의 활성화에 영향을 미쳐 왔다. NPO 의원연맹은 NPO 법 개정이나 NPO 우대세제의 제정·개정에 영향을 주어 왔다.<sup>35)</sup> 특히 자민당 세제조사회에 직접 접근하기 어려운 시민단체에 있어서 정책과정에서의 접근 통로로서 중요한 역할을 담당해 왔다.

NPO 의원연맹의 결성 의의에 관해서는 1998년의 NPO법 제정시에 결정된 부대결의의 정치적·법적 의의를 이해할 필요가 있다. 1998년 NPO법 제

---

33) 의원연맹은 특정 업계의 이익을 극대화하기에 단독으로는 큰 영향력을 갖지 못할 경우 여야 의원들이 뭉쳐 만들어지는 조직이다. 정치·행정상, 비교적 약한 입장에 놓여 있는 업종의 단체나 미조직의 이익을 옹호하기 위해서 결성되고 있는 것이 대부분이며, 업계 단체의 측의 입장에 서는 것이 일반적이다. 中野実, 『日本の政治力学』, 日本放送出版協会, 1993, pp.160~162.

34) 의원연맹은 초당파로 만들어졌지만 자민당의 반대로 공산당은 제외되었다. NPO 의원연맹에는 자민당에서는 가토파 의원과 야마자키 다쿠 등이 가입하였으며, 민주당의 하토야마 유키오, 사민당의 도이 다카코, 쓰지모토 기요미 등 리버럴계 의원들이 있었다.

35) シーズ 1999年 8月 6日, 「NPO議員連盟発足」, <http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=680>(2018년 3월 9일 검색)

정시에는 우대세제 조치를 포함한 세제 검토가 의원입법의 타협적 조치로서 부칙이 아닌 ‘부대결의’가 되었다.

법적으로 부칙이 아닌 ‘부대결의’가 됐다라는 것은 법률을 집행하는 부처에 대해 법적 구속력을 갖지 않는다는 것을 의미했다. 즉, 성청의 세제 검토는 법률상 담보되어 있지 않았고, 부처의 집행에 영향을 미치는 정치적 임팩트에 지나지 않는 성격의 것이었다.<sup>36)</sup> 세제개정과 같은 고도의 입법기술이나 정책분안 능력이 요구되는 정책분야는 집행 측 성청의 협력이 없으면 국회 단독으로 입법화하는 것은 어려워진다. 게다가 NPO 법인에 대한 세제혜택 부여는 조세 체계의 제도변경을 수반하는 법 개정이 필요했다. 또 민법 공익 법인이나 특별법에 의한 공익 법인, 그 중의 특정 공익 증진 법인 등 세제와 밸런스를 유지하면서, 다양한 공익 법인으로 구성된 각종 관련 단체나 그 담당 성청, 대장성과의 이해 조정을 실시할 필요가 있었다.<sup>37)</sup>

위와 같은 이유로 NPO 법안의 부대결의에 명기된 세제혜택을 실현하기 위해서 ‘이해관계의 당사자인 부처를 대신해 정치가 주도권을 취할’ 필요가 있었다. 정치가 주체적으로 활동을 하기 위해서는 국회 상임위원회 안에 법안 작성을 위한 소위원회를 설치해 개별 사항의 법 개정을 검토해야 했다. 혹은 관련 위원회를 포괄하는 특별위원회 또는 초당파 프로젝트를 설치하여 관련 부처나 단체의 이해 조정이 필요했다. 이러한 조치를 통해서 합의 형성을 도모하기 위한 주체적인 활동을 조기에 개시하는 것이 요구되었다.<sup>38)</sup>

이러한 정치적·법적인 필요성에 의해 NPO 의원연맹이 형성되었다. NPO 법의 성립 후에는 거의 모든 정당에 NPO·시민 관련 위원회 혹은 그것을 역무로 하는 의원을 두는 등의 체제가 갖추어졌다. 구체적으로는 공산당

---

36) 谷, 2003, p.327.

37) 谷, 2003, pp.327~328.

38) 谷, 2003, p.328.

은 2000년 1월 27일자로 당내에 NPO 대책위원회를 설치했다. 이 위원회의 목적은 NPO에 대한 우대 세제 추진에 한정되어 있었다. 공명당은 1999년 7월 공명당 대회에서 공표된 기본정책 가운데 NPO 재정기반 강화를 주장했다. 또, 공명당은 2000년 2월에 NPOPT를 설치했다. 민주당은 NPO 위원회를 설치했다. 사민당은 2000년 2월 29일, 당내 조직으로서 NPO 활동 촉진 프로젝트를 설치하기로 결정했다.<sup>39)</sup> NPO 의원연맹은 2003년의 NPO 법 개정을 의원입법으로 성공시켰다.

#### 4. 정책결정 과정의 변화와 정치적 자원 동원

1998년 NPO 법 제정을 시작으로 2001년 NPO 우대 세제 제정 이후 씨즈(C's, 시민활동을 서포트하는 제도를 만드는 모임의 약자, 이하 '씨즈'), 「NPO/NGO 연락처」등의 시민단체는 NPO 정책과정에 지속적으로 관여해왔다. 자민당 정권기에 시민단체들은 '세제'와 관련해 자민당 세제조사회에 영향을 주기 위해 자민당 정책조사회 산하에 설치돼 있던 'NPO 특별위원회'를 통해 정책 요망을 전달해 왔다. 'NPO법'과 관련해 각 정당의 협력을 요구하는 경우에는 'NPO 의원연맹'을 통해 정부에 정책제언을 실시해왔다.

또, 씨즈는 세제개정이 실시되는 기간에는 자민당 세제조사회와 재무성과의 협의의 장에 참가해 공청회를 실시하는 등 접근방식을 취해왔다. 즉, 인사이드 로비 활동의 형태로, 정부 각 부처, 자민당 NPO 위원회와의 회합에 시민단체의 정책적 요구를 정책안에 반영하도록 압력을 가하는 방법을 취해왔다.

---

39) シーズ 2000年 2月 29日, 「社民党もNPOプロジェクト結成」, <http://www.npoweb.jp/modules/news1/print.php?storyid=646>. (2018년 3월 9일 검색)

자민당 정권기에 있어서 시민단체의 정책과정에서의 접근은 자민당 내의 NPO 관련 위원회와 NPO 의원연맹, 그리고 씨즈에 의한 로비활동에 의해 가능했다. 자민당 정권기에는 행정개혁, 구조개혁이 이루어지는 가운데, 반드시 NPO에 대해 호의적이지 않은 정책적 입장이 존재하고 있었다. 이론적으로 55년체제와 비교해서 포스트 55년체제에서는 정치인이 정책에 관여하고 관료의 역할은 이전에 비해 뒤로 물러나 있었다. 그러나 고이즈미 정권기의 경제·재정 정책과정에 관한 가미카와(上川2010)의 연구에서 볼 수 있듯이 예산편성이나 세제와 관련된 정책에서는 족의원, 관료가 여전히 중요한 역할을 하고 있었다. 자민당은 정치 주도로 개혁을 전개하려고 했으나 관료에 의한 관여를 완전히 배제할 수는 없었다. 제도적으로 자민당 세제조사회(税制調査会)와 재무성 주계국(主計局)의 연계는 여전히 유지되었다.

그 속에서 시민단체는 각 부처, 각 정당과 관계를 형성하고 유지하는 등 네트워크를 통해 정치적 영향력을 행사하고 일정한 정책적 결과를 획득해 왔다. 시민단체는 NPO 의원연맹, 자민당 내의 'NPO·NGO 관계단체 위원회', '국제적 NGO에 관한 소위원회', 'NPO에 관한 특별위원회'를 통해 NPO 법 개정·NPO 우대세제 개정과정에 접근할 수 있었다. 씨즈는 로비라는 활동방식을 통해 정부와 각 정당에 압력을 넣어 왔다. 또한 씨즈 등의 시민단체는 NPO 우대세제의 개정과 관련해 내각부, NPO 특별위원회와 NPO 정책의 시행과정에서의 문제점을 논의하기 위한 장을 정례화해 왔다.

## 5. 시민단체의 탈(脫) 이데올로기 전략과 현실주의 노선

1990년대부터 시민운동은 그 활동전략에 있어서 현실주의화하고, 정당(야당)과 거리를 두는 가운데 활동의 성격을 바꾸어, 로비활동이나 애드보커시 등의 전략적 활동을 통해서 정책 지향적인 활동방식을 채택한 단체들이

나타나기 시작했다.<sup>40)</sup> 원래 NPO는 시민 활동으로서 조직을 가지고 사업을 하며, 자조·협동하는 활동을 한다. 이들은 각 활동 분야의 정책에 있어서 변화를 촉구하기 위해 애드보커시 활동을 통해 당사자성을 직접 정책과정에 주입한다. NPO 활동의 등장으로 시민운동의 당파성이 약해졌다는 지적에서 알 수 있듯이<sup>41)</sup>, 이는 관련 정책과정에 압력을 가하는 'NPO의 정치화'라는 변화의 측면과 일맥상통하는 부분이 있다. 특정 정당의 지지는 지양하고 정책제언을 하며 정책과정에 접근하는 등 현실주의화한 시민단체의 활동은 정치적 리스크는 줄이면서 시민단체가 지향하는 정책을 실현할 가능성은 높아왔다.

자사사연립정권기 시민단체들은 정권내 대응체계의 부재로 주로 대중집회, 세미나, 심포지엄의 개최, 그리고 미디어 어필 등을 통해서 NPO법의 필요성을 정책결정자들에게 알려 정부 정책의 변화를 촉구해왔다. NPO법이 제정된 이후인 자공연립정권기에는 정부와 정당 내의 NPO 관련 대응체계의 제도화로 인해 정부 관료나 정당 관계자와 긴밀한 관계를 형성하여 이들의 협조를 통해서 기존 정책 방향의 수정을 촉구하는 활동을 전개해왔다. NPO법의 제정으로 인한 정책대응체계의 제도화로 인해 시민단체의 활동방식은 아웃사이드 로비활동에서 인사이드 로비활동으로 점차적으로 변화였다.

NPO 정책을 둘러싸고 시민단체의 로비활동이 성공한 것은 시민단체들의 네트워크의 대표조직인 '씨즈'가 담당했던 정치적 기업가(political entrepreneur)로서의 역할에 있다. 씨즈는 각 정당과 시민단체, NPO를 연

---

40) 辻中豊·坂本治也·山本英弘編, 『現代日本のNPO政治：市民社会の新局面』, 木鐸社, 2012; 勝田美穂, 『市民運動史のなかの「NPO活動」：公共事業をめぐる対立から調和への変容』, 『法政大学大学院紀要』60号, 2008. 생활클럽운동을 오래 지속해온 활동가는 1990년대에 들어와서는 사회당과의 관계를 제대로 정리해서 정치 상황의 변화 속에서 운동의 주체성을 확립하기 위해서 (정당과의 관계를) 엄격하게 체크할 필요가 있다고 말한다. 岩根邦雄, 『新しい社会運動の四半世紀：生活クラブ・代理人運動』, 協同図書サービス, 1993, pp.146~158.

41) 勝田, 2008, p.117.

결해 NPO법인 현황을 모니터하면서 적절히 정책 과제를 제안하고 유동적 정국의 흐름을 이어가며 로비활동을 전개해왔다. 씨즈가 채택한 로비활동 전술은 관료나 정치가 등 정치 액터가 행동하는 룰을 파악한 다음 구조적으로 단절되어있는 여러 정치 행위자를 연결하는 역할을 자임한 데 있다.

씨즈는 1998년 NPO법 제정 이후부터 수차례의 NPO법·세제 개정과정을 거치면서 그 입지를 강화해 왔다. 기존 공공정책으로서의 구 공익법인제도는 시민단체가 정책과정에 접근하는 것을 보다 용이하게 하는 자원을 제공했다.<sup>42)</sup> 특히 NPO나 시민활동에 대한 정책적 정의가 명확하지 않은 상황에서 활동현장을 숙지하고 있던 단체측이 제공하는 전문지식과 수집된 데이터는 정부의 시민단체 의존성을 높이고 시민단체의 정책결정 과정에의 접근을 용이하게 한 것이다. 각 부처와의 관계 속에서 NPO 제도의 운용과 관련해 필요한 정보를 제공하고 공유하는 과정을 통해 NPO 정책과정에 지속적으로 접촉해 정책에 영향을 미침으로써 씨즈나 'NPO·NGO 연합회'의 입장이 강화되어왔다. 이로 인해 씨즈는 NPO 법인 제도와 관련하여 시민 로비 단체로서 지명도가 높았다. 일례로서 NPO법인 세제개정과정에서 재무성의 관계자가 먼저 씨즈측에 연락하여 제도의 구체적인 내용에 관한 의견을 청취하기도 하였다.<sup>43)</sup>

NPO정책 사례에서 알 수 있듯이 시민단체들은 기존의 운동이 가지고 있었던 이데올로기성을 버리고 초당파 의원들을 대상으로 목표를 실현하기 위해 로비 활동을 벌여왔다. 또한, 정부 각 부처의 NPO 관련 관계자나 자민당 등 각 정당의 NPO 관련 담당자와의 정기적인 커뮤니케이션을 통해 신뢰성을 획득해 왔다.

---

42) 권연이, 「일본의 NPO정책과정에 관한 고찰」, 『한국정치학회보』 53(5), 2019.

43) 씨즈의 마쓰바라 아키라(松原明)씨와의 인터뷰에 의함. 2011년 2월 18일.

## IV. 결론: 자민당 정치와 시민사회 정책레짐의 변용

본 논문에서는 자민당 연립정권기에 주목하여 비교적 관점에서 시민사회 관련 정책결정 과정에 있어서 “정책레짐”의 변용이 일어났음을 논하였다. NPO정책결정 과정 및 메커니즘의 특징은 자민당·사회당·사きが게 연립정권기(1995년~1998년)에는 시민사회가 체제밖에서 비공식적 제도 및 대중적 어필을 통해 정책변화를 유도해왔다. 그리고 자민당·공명당 연립정권기(1998년~2006년)에는 정부 관료, 정당 관계자 네트워크의 구축 및 제도화를 통해 정책실현을 도모하는 이해관계자로 전환되었다는 점이다.

자민당 연립정권기 NPO 네트워크 및 로비활동을 통해 형성된 정책연합을 중심으로 한 정치제도화를 통해서 체제 밖의 변혁자였던 시민사회가 체제안의 이해관계자로 변화한 과정 분석을 통해 선행연구의 한계를 보완하는 유용한 논증이라 할 수 있다.

특히 1990년대 이후 자민당 연립정권기를 통해 정책결정 과정에 있어서 시민단체의 접근방식의 변화를 중심으로 살펴보았다. 1990년대 초 시민단체는 NPO법 제정을 위해 몇 개의 그룹으로 나뉘어 있었다. 자민당·사회당·사きが게 정권기에는 정부의 공식 정책결정 회의체 밖에서 대중집회나 심포지엄의 개최 등을 통해 우호적인 여야당의 정치가에 개별적으로 접촉하여 요구사항을 전달하는 방식으로 활동해 왔다. 자민당·공명당 정권기에 이제 자민당 내에 설치된 위원회를 창구로 하여 로비 활동을 중심으로 한 정책제언활동을 하게 되었다.

정치과정에 영향력을 행사하려는 시민단체들의 움직임이 활성화된 것은 1990년대초 자민당 일당우위체제가 약해지기 시작한 시점을 계기로 한다. 55년체제 하 자민당 일당우위체제가 약해지기 시작한 비자민연립정권기에 개혁세력을 중심으로 정치제도 개혁, 행정개혁 등이 추진되었고 이러한 흐름

은 기존 시민사회 제도에 변화를 가져오고자 하는 시민단체들의 움직임을 활성화하였다. 특히 소선거구제의 도입은 기존의 이익유도정치에 편향되어 있던 자민당 정치가들에 있어서 행동 유인을 바꾸는 계기가 되었다.

이러한 가운데 사회당과 사키가케의 힘을 빌려 정권에 복귀한 자민당은 연립정권을 유지하기 위한 정책협조대상으로서 NPO법의 제정에 합의하게 되었다. 55년체제 하의 자민당 정권이었다면 성립될 수 없었던 NPO법안은 비자민 정권을 경험한 자민당이 변화한 선거제도, 정권 복귀 의지, 그리고 민주당 창당을 계기로 하여 탄력을 받게 되었다. 자민당·일본사회당·사키가케 연립정권기에는 자민당이 사회당, 사키가케와 연립정권을 유지하기 위한 공통분모로서 NPO법의 제정을 현안 과제로 삼았으며, 그로 인해 법안제정이 활성화된 시기였다. 90년대 자민당 정치의 변동은 시민단체가 정치적으로 활성화된 시기였으며 시민단체는 NPO정책을 통해서 정책결정 과정에 점차 제도화되어갔다(표 1 참조).

〈표 1〉 NPO 정책 대응체계와 로비활동

		자·사·사 연립 (1995~1998)	자·공 연립 (1998~2006)
정권목표		연립정권 유지	행정개혁, 구조개혁
정책결정		여당3당 프로젝트팀 (NPO PT: ad hoc)	내각부, 자민당 세제조사회
정권 內 우호 연합		자·사·사 연립 유지파	자민당 'NPO·NGO 위원회', 'NGO소위원회'
시민단체	정권 外 우호 연합	민주당	NPO 의원연맹
	로비활동	아웃사이드 (체제밖) : 비공식적 제도 및 대중적 어필을 통한 정책변화 유도	인사이드(체제안) : 정부 관료, 정당 관계자 네트워크 구축 및 제도화를 통한 정책실현

출처: 저자 작성

자민당·일본사회당·사키가케 연립정권기, 리버럴 시민운동과 연계하고 있던 사회당(사민당), 사키가케의 연립정권 참가를 계기로 시민단체 측은

NPO 법의 제정과정에 접근할 수 있었다. 자민당·일본사회당·사키가케 3당의 정책조사회 하에 설치된 연립정권 프로젝트팀을 통해 NPO법 제정의 논의가 이루어졌다. 당시 자민당 내에는 NPO의 이해관계를 반영할 수 있는 위원회는 존재하지 않았기 때문에 자민당이 내놓은 NPO 법안은 임시방편적 대응으로 관료 측의 정책 견해를 반영하기 쉬웠다. 따라서 시민단체는 여당 내의 사회당(사민당), 사키가케, 그리고 야당인 민주당을 통해서 요망 사항을 여당의 법안에 반영해갔다.

자민당이 정권에 복귀한 뒤에는 경제재정자문회의의 ‘관에서 민으로’의 규제개혁 흐름 속에서 자민당-재무성 이원체제에 의한 통상적인 세제개정 과정을 통해 NPO 우대세제의 개정이 이루어졌다. 시민단체는 내각부, 자민당 내 NPO 관련위원회, NPO 의원연맹을 통해 정책에 영향력을 행사할 수 있었다. 55년체제 하에서는 자민당체제 밖에서 정치와 사회 변혁을 위해 목소리를 내왔던 시민단체는 90년대 이후 자민당 정치와 시민사회 정책레짐의 변동(제도 변화) 속에서 체제 안의 이해관계자로 변모해왔다고 할 수 있다.

결론적으로, 일본 시민사회의 변용은 정책레짐의 변화(policy regime change)라기보다는 정책레짐 내의 변화(change within the policy regime)라고 할 수 있다. 이는 레짐 자체의 변화가 아니라, 정책을 형성하는 데 있어서 영향을 미치는 부분적인 절차나 네트워크 방식, 제도화 혹은 규정이 바뀐 것을 의미한다. 네트워크 활동 및 정책과정의 조직(제도), 그리고 시민단체가 비공식적 제도에서 벗어나 공식적 제도를 통한 로비 활동으로 전환하게 되었다는 점에서 ‘정책레짐 내 변화’에 해당한다. 시민사회 정책레짐의 변용을 검증한 본 연구는 일본 자민당 연립정권기 정책연합<sup>44)</sup>을 통한 ‘정치제도화’의

---

44) 본 논문의 한계를 극복하고 시민사회 정책레짐의 분석을 발전시키기 위해 별도의 논문에서 다룬 ‘정책연합(Policy Coalition)’이란 NPO 등 시민사회가 전개하는 정책과정에서 동원하는 다양한 정치경제적 리소스를 공유하거나 연합하여 추진하는

진화를 규명했다는 점에서 의의가 있다. 日本空間

논문 투고일 : 2024년 5월15일

논문 심사일 : 2024년 5월26일

게재 확정일 : 2024년 6월3일

---

일련의 연계정치 및 제도화 과정을 포괄하는 개념이다. 개념과 관련한 대표적인 논의는 다음 논문을 참고할 것. 권연이, 「일본시민사회 제도화의 정치경제학 : 자민당 이익유도정치와 시민운동의 형성」『동서연구』35(3), pp.137~160, 2023. ; 권연이, 「일본의 '경제안보'외교와 한일관계: 아베정권기 관저-자민당-여론의 연계정치를 중심으로」『아시아연구』27(1), pp.35~54, 2024. '애드보커시연합 이론'에 대해서는 다음 논문을 참고할 것. 황성수·김경대·오유미, 「정책과정, 정책변동에 관한 연구 논문 분석: 우리나라 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework) 및 관련연구의 흐름과 특징에 관한 논의」『한국정책과학학회보』19(4), pp.1~26, 2015.

www.kci.go.kr

## 참고문헌

- 권연이, 「일본의 NPO정책과정에 관한 고찰」, 『한국정치학회보』 53(5), 2019.
- \_\_\_\_\_, 「일본의 NPO세제우대제도의 제정·개정 과정」, 『日本學報』, 126, 2021.
- \_\_\_\_\_, 「일본시민사회 제도화의 정치경제학 : 자민당 이익유도정치와 시민운동의 형성」, 『동서연구』 35(3), 2023.
- \_\_\_\_\_, 「일본의 ‘경제안보’외교와 한일관계 : 아베정권기 관저-자민당-여론의 연계정치를 중심으로」, 『아시아연구』 27(1), 2024.
- 秋山訓子, 「市民が政治を開くとき : NPO法改正の本質は何か(下)」, 『世界』 12月号, 2011.
- 岩根邦雄, 『新しい社会運動の四半世紀 : 生活クラブ・代理人運動』協同図書サーブिस, 1993.
- 大嶽秀夫, 「自民党若手改革派と小沢グループ」, 『レヴェイアサン』 17, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『「行革」の発想』, TBSブリタニカ, 1997.
- \_\_\_\_\_, 『日本政治の対立軸 : 93年以降の政界再編の中で』, 中公新書, 1999.
- 小野耕二, 『日本政治の転換点』, 青木書店, 2006.
- 尾野嘉邦, 「NPOと政策過程 : 公共利益集団とイシューネットワーク」, 『国家学会雑誌』 115卷 9・10号, 2002.
- 勝田美穂, 「市民運動史のなかの「NPO活動」 : 公共事業をめぐる対立から調和への変容」, 『法政大学大学院紀要』 60号, 2008.
- 上川龍之進, 『小泉改革の政治学 : 小泉純一郎は本当に強い首相だったのか』, 東洋経済新報社, 2010.
- 北沢栄, 『公益法人 : 隠された官の聖域』, 岩波新書, 2001.

- 権妍李, 「NPO政策と政策ネットワーク」, 『筑波法政』第69号, 2017.
- 久米郁男, 「利益団体政治の変容」, 『日本政治変動の30年』, 東洋経済新報社, 2006.
- 河野勝, 「93年の政治変動: もう1つの解釈」, 『レヴァイアサン』17, 1995.
- 小島寛光, 『政策形成とNPO法: 問題、政策、そして政治』, 有斐閣, 2003.
- 斎藤淳, 『自民党長期政権の政治経済学: 利益誘導政治の自己矛盾』, 勁草書房, 2010.
- シーズ・市民活動を支える制度をつくる会, 『改訂第三版解説・NPO法案: その経緯と争点』, Cs ブックレットシリーズ No.2, 2008.
- 市民がつくる政策調査会編, 『検証連立政権: 転形期の政策決定システム』, 生活社, 2007.
- 品田裕, 「国会議員の社会的支持基盤とのつながり」, 『日本政治変動の30年』, 東洋経済新報社, 2006.
- 新川敏光, 『戦後日本政治と社会民主主義: 社会党・総評ブロックの興亡』, 法律文化社, 1999.
- 高島通敏, 『日本政治の構造転換』, 三一書房, 1994.
- \_\_\_\_\_, 「市民社会問題: 日本における文脈」, 『思想』5月, No. 924, 2001.
- 田中弥生, 『市民社会政策論: 3・11後の政府・NPO・ボランティアを考えるために』, 明石書店, 2011.
- 谷勝宏, 「議員立法の有効性の事例研究: NPO法の立法過程を通して(1)」, 『名城法学』48(4), 1999a.
- \_\_\_\_\_, 「議員立法の有効性の事例研究: NPO法案の立法過程を通して(2)」, 『名城法学』49(1), 1999b.
- \_\_\_\_\_, 「内部発信・動員型議員立法: NPO法の立法過程」, 『議員立法の実証研究』, 信山社, 2003.

- 辻中豊・坂本治也・山本英弘編, 『現代日本のNPO政治：市民社会の新局面』, 木鐸社, 2012.
- 辻元清美, 『永田町航海記』, 第三書館, 1998.
- 中井歩, 『『市民の政党』試論：現代日本の政党再編と社会民主党を中心に』, 『大阪樟蔭女子大学人間科学研究紀要』1, 2002.
- 中野実, 『日本の政治力学』, 日本放送出版協会, 1993.
- 仁平典宏, 『ボランティアの誕生と終焉：贈与のパラドックスの知識社会学』, 名古屋大学出版会, 2011.
- 野中尚人, 「先祖返り?：連立政権時代における政策過程の変容」, 『レヴァイアサン』夏臨時増刊, 1998.
- 原田峻・成元哲, 「NPO法制定・改正をめぐる運動と政治」, 『中京大学現代社会学部紀要』5-2, 2011.
- 原田峻, 「NPO法改正・新寄付税制の政治過程：唱道連合と政策志向的学習の変遷に着目して」, 『JANPORA』vol 15.1, 2015.
- 的場敏博, 『戦後日本政党政治史論』, ミネルヴァ書房, 2012.
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊, 『戦後日本の圧力団体』, 東洋経済新報社, 1986.
- \_\_\_\_\_, 『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』, 東洋経済新報社, 2010.
- 樋渡展洋・三浦まり, 『流動期の日本政治「失われた十年」の政治学的検証』, 東京大学出版社, 2002.
- ベッカネン・ロバート, 「法、国家、市民社会」, 『レヴァイアサン』秋, 2000.
- ペンペル・村松岐夫・森本哲郎, 「一党優位制の形成と崩壊」, 『レヴァイアサン』13冬, 1994.

- Curtis, Gerald, *The Logic of Japanese Politics*, Columbia University Press, 1998.
- \_\_\_\_\_, *The Japanese Way of Politics*, Columbia University Press, 1988.
- Kollman, Ken, *Outside Lobbying: Public Opinion and Interest Group Strategies*, Princeton University Press, 1998.
- Pekkanen, Robert, "Japan's New Politics: The Case of the NPO Law." *Journal of Japanese Studies*, vol.26. No.1, 2000.
- Pempel, T.J., *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. N.Y. and London: Cornell University Press, 1998.
- Walker, Jack L., *Mobilizing Interest Groups in America : Patrons, Professions, and Social Movements*, University of Michigan Press, 1991.

Abstract

# The Transformation of LDP Politics and Civil Society's Policy Regime in Japan

## : An Analysis of NPO Institutions and Lobbying during the Coalition Government

Kwon YeonYi

This study examines the transformation of Japanese politics within the Liberal Democratic Party (LDP) and the evolution of civil society, focusing on Non-Profit Organization (NPO) policy processes and lobbying activities during coalition governments. The goal is to explore the mechanisms behind the political activation of civil society in the 1990s, a time when the LDP's dominance waned, and its impact on policy-making. It investigates how civic groups, previously limited in influence under the '55-year system,' initiated changes post-1990s.

The study highlights the shift from external lobbying by civic groups during the LDP, Social Democratic Party (SDP), and Sakigake coalition to becoming stakeholders within the system under the LDP and Komeito coalition. The analysis focuses on how the relationship between political parties and civil society during the LDP coalition led to policy changes affecting civil society.

Chapter 2 discusses the institutional conditions for NPO policy-making during the LDP, SDP, and Sakigake coalition, emphasizing the external lobbying by civic groups allied with regime liberals. Chapter 3 explores the reorganization of the NPO policy-making system under the conservative LDP and Komeito coalition, detailing the institutionalization of civic groups

www.kci.go.kr

as stakeholders through internal lobbying. The study concludes that civic groups, once external reformers, became integrated stakeholders in the policy-making process under the LDP and Komeito coalition.

Keywords

LDP(Liberal Democratic Party), Coalition Government, Civil Society, Lobbying, Policy Regime