

아베 시대, 권력 집중과 자민당 장기집권의 비밀을 파헤친다

박철희

아베 총리는 2012년 12월 재등판한 이래 7년 9개월에 걸친 장기집권에 성공하였다. 민주당 정권 시절에는 일본이 양당제로 향해 가고 있다는 언설들이 존재했음에도 불구하고, 세간의 예상을 뒤집고 자민당의 일당우위체제를 다시 복귀시킨 공도 아베 총리에게 있다. 아베 총리하에서 일본 정치는 새로운 정치 질서에 접어들었다고 해도 과언이 아니다. 또한, 아베 총리가 총리로서 장기집권할 수 있었던 배경에는 총리관저로 권력이 집중되는 요인이 존재했다. 권력의 집중화는 자칫 잘못하면 정권을 연장하려는 정치인들에게 독이 되기도 한다. 왜냐하면, 권한의 집중과 더불어 이에 수반되는 정치적 책임도 늘어나기 때문이다. 하지만 아베 총리는 자신에게 쏟아지는 비난들을 잘 극복해 가면서 권력의 집중화를 통해 장기집권을 이루어 냈다.

일본비평 이번 호에 실린 특집 논문들은 기본적으로 두 가지 이슈에 초점을 맞추고 있다. 하나는 아베 총리가 자신이 원하는 정치 아젠다를 추진할 수 있는 권력의 집중화를 어떻게 이루어 냈느냐의 문제다. 어느 정치인이건 자신을 중심으로 한 정책 결정이 이루어질 수 있도록 권력의 집중을 이루어 내고 싶은 욕망은 있다. 하지만, 실제로 이를 현실화시키는 경우는 그다지 많지 않다. 이번 특집에 실린 첫 번째 세 개의 논문은 아베 총리하에서 어떻게 총리관저와 총리를 중심으로 한 정책 결정의 집중화가 실현되었는가를 파헤친다. 한마디로, 권력 집중의 비밀을 풀어 보는 것이 과제다. 아

베 총리가 이루어진 또 하나의 정치적 업적은 자민당의 장기집권을 다시 확립한 것이었다. 2007년 참의원 선거에서 민주당에 대패하고 2009년 중의원 선거에서도 패배함으로써 권력의 자리를 내주었던 자민당은 권토중래 끝에 아베 총리의 부활과 더불어 정권을 다시 손에 넣었다. 다시 권력을 찾아온 것에 그치지 않고 이후 연달아 다섯 번의 국정 선거에서 승리를 가져온 결과 자민당의 일당우위체제가 다시 되살아났다. 아베 총리가 부활시킨 자민당의 일당우위체제는 55년 체제의 그것보다도 더 강력한 것이었는지도 모른다. 왜냐하면, 정당 경쟁 공간에서 자민당을 대신할 수 있는 야당들의 입지가 더 좁아졌고, 보수적인 정치이념을 가진 정당의 등장으로 보수 정당들의 지평이 더욱 확대되었기 때문이다. 즉, 이번 특집호가 밝혀내고자 하는 또 하나의 비밀은 자민당 장기집권의 비밀이다.

아베 총리를 중심으로 한 총리관저로 권력을 집중화시킨다는 것은 그다지 간단한 정치적 과업은 아니었다. 물론 1990년대 중반 하시모토 총리가 시작한 성청개혁, 2000년대 중반의 예산 편성의 관저 집중화 및 내각부, 총리관저의 강화 등 사전 조치들의 발판 위에서 이루어진 권력의 집중화였지만, 분산된 권력을 총리관저로 집중시키는 것은 결코 용이하지 않은 과제였다. 이번 특집에서는 아베 총리가 총리관저로 권력을 집중시킬 수 있었던 요인에 대해 3차원적인 복합 분석을 시도하고 있다.

경제회 박사는 아베의 장기집권과 권력 집중이 자민당 파벌 간 합종연횡과 경쟁의 구도에서 파생한다는 점을 밝히고 있다. 경 박사는 아베 시대에 들어 자신이 소속했던 세이와카이(清和会)가 점점 확대되어 가는 과정을 보여 주면서, 특히 그 과정에서 새롭게 정계에 들어온 신인들이 왜 아베 총리가 소속했던 파벌을 선택했는가를 실증적으로 밝히고 있다. 상대적으로 빠른 내각 진출이라는 이점과 파벌의 세력 강화를 통한 여타 파벌에 대한 견제 기능 강화가 신진의원들의 세이와카이 합류의 배경에 있음을 잘 분석하고 있다. 경제회 박사는 자민당 내부 파벌 간 세력 관계의 변화 분석을 통해, 아베 총리의 출신 파벌인 세이와카이가 팽창하면서 이것이 아베 총리의 권력 강화와 장기집권으로 이어졌다는 사실을 밝혀내고 있다.

박지선 박사는 총리관저로의 권력 집중화의 또 다른 배경인 당정관계의 변화에 분석의 초점을 맞추고 있다. 아베 총리는 이전 총리들에 대한 여당 자민당의 견제 수단이었던 사전심사제를 사실상 형해화시킴으로써 총리관저가 정책 결정 및 법안 준비를 주도할 수 있는 제도적 장치들을 정비해 나갔음을 밝혀 주고 있다. 다른 한편으로 아베 총리는 총재 직속기관들의 활동을 강화시킴으로써, 여당 내 실력자들과 일반 당원들의 여론으로부터 상대적인 자율성을 확보하는 방식을 통해 총재 및 총리 권한을 공고화시켰음을 밝히고 있다. 자민당의 역사를 되짚어 보면, 이른바 대통령형 리더십을 만들어 내고자 했던 총리들은 여당 의원들은 물론 정부 관료들로부터의 간섭과 통제에서 벗어나기 위해 총재 및 총리 산하 각종 위원회들을 만들어 총리가 추진하고자 하는 아젠다의 정당화를 용이하게 했던 것을 알 수 있다. 나카소네 총리가 그러하였고, 고이즈미 총리도 그러하였으며, 아베 총리도 마찬가지로 수법을 활용하였다. 이들 세 총리들이 자신에게 권력을 집중시키고 장기집권에 성공했던 것은 결코 우연이 아니다. 권력을 자신에게 집중시키는 제도적 장치들의 운용 방법에 세심했었다는 사실을 알려 준다.

이주경 박사는 아베 총리로 권력이 집중되는 또 다른 요인인 총리관저의 관료 통제를 파헤친다. 일본은 ‘정치인은 군림하고 관료가 통치한다’는 말처럼 실제적인 정책 결정은 관료들이 주도하고 정치인들은 이를 추인하고 뒷받침하는 역할을 수행한다는 것이 통설처럼 받아들여지던 시절이 있었다. 하지만 1990년대 중반부터 추진된 행정개혁, 성청 통합, 총리관저 및 내각부의 강화 등은 이러한 흐름의 커다란 변화를 가져왔다. 이주경 박사는 일련의 정치 및 행정개혁의 결과로 일본의 정책결정의 주도권이 관료에서 정치가로, 그리고 점차 관저로 이행해 갔음을 밝혀내고 있다. 아베 총리는 결정의 주체를 총리관저로 확정하는 한편, 정책 결정의 방향도 하향식 관저주도 체제로 바꾸어 냄으로써 관저주도의 정치 패턴을 확립해 냈음을 지적한다. 특히, 새롭게 만들어 낸 내각인사국을 통해 고급 관료들에 대한 인사권을 손에 넣음으로써 관료들의 상명하복 문화를 정착시켜 총리의 주도권을 강화시킨 점도 규명하고 있다.

이와 같이 아베 총리는 자민당 내부의 역학관계에서 아베가 소속했던 세이와카이에 힘을 집중시키면서 여타 파벌들을 견제하고, 여당심사제를 축소시키고 총리 직속기관들의 활동을 강화시켜 여당 전체로부터의 상대적 자율성을 확보하는 한편, 정책을 주도하던 관료들을 인사권을 통해 장악함으로써 미증유의 권력 집중이라는 현상을 만들어 냈던 것이다.

아베 총리를 중심으로 한 권력의 집중을 통해 국가이념 및 정책들을 바꾸어 가는 노력은 자민당의 장기집권이 가능하지 않았다면 공염불에 불과했을 것이다. 아베 총리는 자신의 정치적 스케줄을 모두 선거에서의 승리에 맞추어 만큼 전략적인 행보를 통해 자민당의 우위를 만들어 내는 데 총력을 기울였다. 하지만, 개인의 출중한 정치적 역량에 의해 이와 같은 일들이 가능했다고 해석하는 것은 한계가 있다. 아베 총리는 국정 선거에서의 연속된 승리를 위해 전략적인 움직임들을 구체화시켰다. 자민당 장기집권의 비밀을 다시 3차원적으로 분석해 보았다.

손석의 박사는 자민당 장기집권의 비결의 핵심에는 공명당이라는 연립 여당의 존재가 있다는 점에 주목하고 있다. 공명당이라는 연립여당이 없었을 경우, 자민당은 야당의 도전에 대해 취약성을 드러낼 요소가 많았고, 특히 도시부 선거에서의 양당 연합이 없이는 국정 선거에서의 압도적인 우위를 확보하기가 아주 어려운 것이 현실이었다. 그런 점에서 자민당과 공명당의 선거 협력은 소선거제하에서의 의석 증대를 위한 편의적인 정략적 연합이었다. 공명당을 선거에서의 보조자 역할만으로 보는 것은 근시안적이라는 사실을 손 박사는 지적한다. 공명당은 자민당과 선거 연합과 더불어 정책연합의 파트너였다. 특히 자민당의 지나친 우경화 움직임을 견제하는 역할 수행을 통해 중도층 유권자들의 이탈을 막는 동시에, 보수적인 자민당 정권이 경시할 수 있는 사회적 약자, 빈곤층, 대책 등 사회복지 분야에서의 보완재 역할을 함으로써 자민당이 장기집권할 수 있는 여지를 넓혀 주었다는 것이 손 박사의 요지다.

구유진 박사는 자민당 장기집권의 사회적 기반을 실증적으로 체크하고 있다. 일본사회에서 중요한 역할을 수행하는 중간집단의 변화를 추적하는

과정에서 보수시민사회가 어떻게 변형되고 있고, 이것이 자민당의 장기집권과 어떻게 연관되는가를 밝히는 것이 구 박사의 분석초점이다. 구유진 박사는 일본회의라는 보수적 시민사회의 구체적인 활동을 통해 아베 정권의 강력한 지지 세력이 아베 정권을 다양하게 지탱해 내는 내부적 역학에 주목하고 있다. 일본 사회의 여타 중간집단들이 축소되고, 해체되고, 약화되는 양상을 보이고 있는 반면, 일본회의라는 보수적 시민사회단체가 어떻게 회원을 늘려 가고 활동을 증대시키고 있는가를 경험적으로 분석하고 있다. 일본회의는 조직 전체를 동원한 보수적 이슈의 쟁점화 및 정책제언 활동을 통해 아베의 정치활동을 지원하는 한편, 아베 정권에 반대하는 시민사회들에 대한 견제 역할을 수행하는 복합적 응원세력이었다. 구 박사는 아베 정권을 지지하는 일본회의에 대한 지나친 과대평가에 경종을 울리면서도 이들 조직을 결코 과소평가해서도 안 된다는 점도 아울러 강조하고 있다.

한의석 박사는 자민당 장기집권의 그림자인 야당의 역할에 대해 집중 조명하고 있다. 만약 자민당을 견제할 수 있는 강력한 야당이 존재했다면 자민당이 장기간 정권을 유지하는 것이 불가능했을 것이라는 것은 자명한 일이다. 그렇다면 일본의 야당들이 왜 자민당에 대항하는 세력의 결집을 통해 자민당에 대항하는 비판적 대안을 제시할 수 없었는가를 밝혀내는 것이 한 박사 분석의 중심에 서 있다. 한의석 박사는 아베 시대에 야당들은 거둬진 분열과 내부 갈등을 계속하였고, 정책 대안을 발굴해 내지 못함으로써 유권자들에 낮은 존재감을 보여 주었다는 점을 가시적으로 보여 주고 있다. 특히, 야당 세력들 간 정책 노선을 둘러싼 이견이 봉합되지 못했던 점과, 공산당과의 선거 협력을 둘러싼 인식 차이가 야당 통합을 어렵게 했다는 점을 밝혀내고 있다.

권력의 집중과 자민당의 장기집권을 통해 정권을 공고화시킨 아베 총리가 이루고자 했던 정치적 목표가 무엇이었는가를 밝히는 것이 박철휘 박사 논문의 주요 과제다. 그는 아베 시대 자민당 지배의 공고화를 통해 이루고자 했던 정치적 목표의 핵심은 ‘탈전후’ 또는 ‘전후체제로부터의 탈각’이었다고 주장한다. 구체적으로는 55년 체제하에서 보수분류 노선으로 자리 잡

고 있던 ‘요시다 노선’에 근본적인 변혁을 가하는 것이 아베 정치의 원점에 있었고, 이를 뒷받침하는 이념적 지침은 ‘강한 일본의 부활’에 있었다고 본다. 요시다 노선이 미국이 주도하는 질서의 지원자로 일본을 각인하고자 했다면, 아베는 미국의 글로벌 파트너로 만들고자 하였다. 요시다 노선이 경제 대국을 꿈꾼 것이라면, 아베는 정치외교 분야에서의 보통국가 확립에 주안점을 두었다. 요시다가 경무장을 통해 지역 내 ‘힘의 공백’이 발생하지 않도록 하는 데 주안점을 두었다면, 아베는 동아시아 지역에서의 ‘힘의 균형’ 유지에 주안점을 두었다. 이 같은 국가전략을 내재화시킨 것이 적극적 평화주의 노선이자 집단적 자위권의 용인이었다고 박 박사는 분석한다. 또한, 강한 일본을 만들기 위해 전후체제를 탈각하고자 한 또 다른 움직임이 ‘아시아의 타자화’였다고 보고 있다. 이를 가장 극명하게 보여 준 것이 ‘중국 견제론’이자 한국에 대한 사과와 거부였다. 이같이 아베는 전후체제의 근간을 흔들어 이에서 벗어나려는 시도를 강화하였지만 전후체제에서 완전히 벗어난 것은 아니었다는 것이 박 박사의 결론이다. 또한 전후체제로부터의 탈각이 전전체제로의 복귀가 아니라는 점도 분명히 하고 있다. 나아가 ‘아베 없는 아베 노선’이 지속될 것인지에 대해서는 불확정적인 요소들이 남아 있음을 지적하고 있다.