

1/ 아베의 장기집권과 자민당의 파벌 구도*

경제희



2016년 참의원 선거를 앞두고 삿포로역 앞에서 자민당 후보의 지지연설 중인 아베 전 수상 및 관계자(저자 촬영)

경제희(慶濟姬) 고마자와대학(Komazawa University) 강사. 게이오대학에서 법학박사(정치학전공) 학위를 취득한 후 한국과 일본의 투표행태 및 선거·정당제도 등 주로 민주주의에서의 시민의식과 제도 등을 중심으로 정치과정론 분야의 연구를 진행하고 있다. 주요 저서로는 『전후 일본 패러다임의 연속과 단절』(공저, 청아출판사, 2017), 『代議制民主主義の計量分析』(공저, 木鐸社, 2016) 등이 있고 주요 논문으로는 「소·중·대 혼합선거제의 비례성과 정당 규모별 공천 전략: 일본 도쿄도의회의원선거를 중심으로」(『국가전략』, 2021), 「韓国における民主化以降の地域主義投票者」(『法学研究』 93(1), 2020) 등이 있다.

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A6A3A02102886).

1. 들어가며

본 연구의 목적은 2012년 제2차 아베 내각의 발족 이후 아베 전 총리의 장기집권이 가능해진 원인을 자민당 내 파벌의 경쟁구도의 관점에서 고찰하는 데 있다. 특히 2012년부터 2020년까지 약 8년간 이어진 아베 내각으로의 강력한 권력집중은 자민당 장기집권의 토대가 되었다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 제2차 아베 내각 발족(2012년 12월 26일) 이후 아베 내각이 장기적으로 정권을 유지할 수 있었던 원인을 중의원 의원 선거(이하 중의원 선거)에 대한 파벌 간 경쟁구도의 측면에서 논의하고자 한다.

1994년 일본의 중의원 선거제도가 중선거구제에서 소선거구비례대표 병립제로 개정되면서 중의원 선거 결과에 대한 당대표의 역할론이 부상하였다. 같은 정당의 여러 후보가 한 선거구에 출마하는 중선거구제와 달리 소선거구제에서는 하나의 선거구에 정당별 각 한 명의 후보만 출마할 수 있기 때문에 정당 요인이 상대적으로 강해진다. 정당 요인을 결정 짓는 여러 요소 가운데 당대표의 이미지는 영향을 크게 미친다. ‘선거의 얼굴’이라고도 일컬어지는 당대표의 이미지가 곧 해당 정당의 이미지로 연결되고 그로 인한 정당 이미지는 각 후보들 이미지의 상당 부분을 결정짓는다. 특히 언론에 비치는 당대표의 언행은 각 후보의 당락에 지대한 영향을 미치게 된다. 이를 다른 측면에서 표현하면 그만큼 당대표의 영향력이 강해졌다는 것을 의미한다.¹

한편으로 1990년대 후반부터 가파른 속도로 성장한 민주당의 존재는 자민당의 공천 구도에 위협으로 작용하였을 것으로 보인다. 단 한 명의 후보만 당선할 수 있는 소선거구제에서 강력한 경쟁 정당이 나타나면서 자민당에서도 반드시 승리할 수 있는 유능한 후보를 엄선해야 하는 부담이 높아지게 된다. 자민당 공천자라면 대부분 당선이 가능한 상황하에서는 유능하지

1 中北浩爾, 「衰退する「中道保守」: 派閥政治の変容と終焉」, 日本再建イニシアティブ, 『「戦後保守」は終わったのか』, 角川親書, 2015, 76쪽.

않아도 자민당의 의석 확보가 가능하기 때문에 당선 가능성이 높은 유능한 후보보다 당내의 다양한 섹법에 의한 후보 공천이 우선될 수 있다. 다양한 파벌 균형을 고려해야 하는 상황과 유능한 후보를 공천해야만 하는 선거 환경 가운데 자민당의 승리와 파벌 간 구도의 균형은 자민당의 커다란 과제로 작용하였을 것으로 판단된다.

하지만 2009년 민주당 집권이 성립된 이후 아이러니하게도 민주당 세력은 약화하기 시작하였고 특히 2011년 동일본대지진 이후 그 세력이 급감하였다. 결과적으로 민주당이라는 거대한 경쟁상대가 존재했던 2009년 이전의 중의원 선거와 민주당 세력이 급격히 약화된 2012년 이후 중의원 선거 결과에 따른 자민당의 파벌 구도에 차이가 발생할 수밖에 없는 외부적 환경이 조성되었다.

본 연구에서는 이러한 외부적 환경의 변화 속에서 2009년 중의원 선거 이후 자민당의 파벌 구도가 어떻게 전개되었는지를 분석하고 파벌 구도의 변화 이유를 신진 의원에 초점을 맞추어 논의한다. 특히 2012년 중의원 선거 이후 새롭게 진입한 신진 의원의 파벌 분포 파악을 통해 아베 전(前) 총리의 소속 파벌이 어떻게 확장되었는지, 파벌 확장이 가능해진 이유가 무엇인지 등에 대해 알아본다. 이를 통해 본 연구의 목적인 약 8년간 아베 내각으로의 권력집중이 가능했던 상황을 개괄적으로 분석하고자 한다.

본 연구에서 다루는 자민당의 파벌 구도 분석은 개괄적인 양적 분석에 초점을 맞춘다. 양적 분포가 증가 또는 감소했다고 해서 실질적으로 해당 파벌의 영향력이 확산 또는 축소했다고 단정하기 어렵다. 양적 분포는 낮아도 실질적 당내 및 내각의 요직을 차지하는 등의 질적 영향력을 통해 파벌의 세력을 확산하는 방법도 가능하다. 반대로 수적으로는 우세하여도 질적으로 열세인 경우도 발생할 수 있다. 하지만 일반적으로 다양한 결정 과정에서 양적 영향력을 무시하기 어렵다. 특히 자민당의 총재선거에서는 소속 파벌의 양적 분포가 주요한 영향을 미친다. 본 연구에서는 파벌의 기초적 세력 관계를 확인하는 의미에서 개괄적인 양적 분포 분석을 통해 아베 전 총리로의 권력집중이 가능했던 원인을 고찰한다.

본 연구의 분석은 아베 전 총리가 자민당 대표로 역임하는 가운데 실시된 2012년, 2014년, 2017년 3회의 중의원 선거와 그 이전 선거인 2009년 중의원 선거를 중심으로 진행한다. 아베 전 총리가 자민당 대표를 맡기 이전 선거와 이후 선거의 차이를 통해 파벌 구도의 변화를 알아보고자 한다. 일본의 선거에서는 강력한 현역효과(incumbent effect) 및 파벌의 역학관계 등으로 현역의원이 출마하는 경우 현역의원을 배제하고 새로운 후보자를 공천하는 경우가 많지 않다. 본 연구에서는 특히 현역의원이 존재하지 않는 지역에 새로이 공천된 신진 후보의 파벌을 중심으로 논의한다.

신진 의원이 파벌을 선택하는 이유는 간단하지 않다. 단순히 강력한 파벌에 속하는 것보다 실질적으로 자신에게 유리한 입지를 제공하는 파벌이 매력적일 수 있다. 특히 일반적으로 정계에 진출한 의원들의 최종 목적은 단순히 의원직 유지에 그치지 않는다. 대부분 당선 이후 내각에 진출하기를 바라고 당내 또는 내각에서도 요직에 오르길 희망한다.² 따라서 특정 파벌에 신진 의원들이 많이 몰린다는 것은 해당 파벌이 그만큼 요직 진출 등에 유리하게 작용할 것이라는 기대가 있기 때문으로 보인다. 본 연구에서는 신진 의원의 파벌별 대신정무관(이하 정무관) 진출 시기 및 분포를 파악하여 신진 세력을 중심으로 파벌 분포의 변화가 발생한 원인을 찾아보고자 한다.

본 연구는 먼저 다음 2장에서 파벌에 관한 이론적 논의를 고찰하고 3장에서 2009년, 2012년, 2014년, 2017년의 4회 중의원 선거를 대상으로 후보자 및 당선자의 파벌별 분포를 검토한다. 이후 신진 의원 중심의 파벌별 분포를 파악하고 이를 통해 각 파벌의 확산 및 쇠퇴의 경향을 분석한다. 그다음으로 2012년부터 2019년까지의 아베 내각 가운데 7차례의 내각 개조 과정에서 정무관에 새로이 진출한 파벌별 신진 의원들의 상황을 파악하여 다수의 신진 의원들이 아베 내각의 권력 강화에 뒷받침이 된 배경에 대해 알아보기로 한다.

2 渡辺恒男, 『派閥: 保守党の解剖(復刊)』, 弘文堂, 2014, 48쪽.

2. 파벌의 기능

일반적으로 3인 이상만 모이면 파벌이 형성된다고 한다. 인간 세계에서의 파벌 생성은 거의 본능에 가까운 자연적인 현상일 수 있다. 하지만 파벌을 바라보는 시각은 대체로 부정적이다. 특히 정당 및 정치와 관련된 파벌을 긍정적으로 보는 시각은 많지 않다.³ 그중에서도 자민당의 파벌정치는 중의원 선거의 중선거구제 시절 정치부패의 온상으로 비난받았고 결국 선거제도 변경 등의 정치개혁으로 이어졌다. 2000년대 초반 대중의 폭발적인 인기를 모았던 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 전 총리는 자민당의 파벌 타파를 주장하며 대중의 강력한 지지를 얻기도 했다.

현대민주주의에서는 정당정치가 민주주의의 핵심이며 대중과 정치인을 잇는 주요 매개체로서 인식되고 있다. 최근에는 정당 외에 다양한 채널이 등장해 대중과 정치인의 가교역할을 하기도 한다. 하지만 현재까지는 정당정치가 민주주의의 핵심이며 다양한 목소리를 정책으로 발현시키는 중요한 사적(private) 기구인 동시에 공적(public) 기구의 역할을 담당하는 기관으로 받아들여지고 있다.⁴ 여러 과학 기술 및 가치관 등의 변화로 대중과 정치리더 간의 새로운 소통 파이프가 여러 개 생긴다 해도 한동안 정당정치의 중요성이 약화되기에는 한계가 있어 보인다.

이러한 정당정치 역시 처음에는 도당(徒党)으로 불릴 정도로 일부의 사회 무리들이 자신들의 이익을 현실화하기 위해 집단적으로 힘을 모으는 사회악 정도로 생각되는 경우가 일반적이었다. 여러 경제구조 및 가치관의 변화는 새로운 가치관을 사회에 반영시키고자 다양한 사회운동으로 이어졌고 수백 년에 걸친 다양한 갈등 속에서 현재의 정당정치 모습이 형성되었다. 영어로 'party'라 불리는 정당은 용어 자체에서 표현하듯 일부의 의미를 가

3 최한수, 『현대정당론』, 을유문화사, 1993; 김윤철, 「파벌을 논하는 이유」, 『의정연구』 제18권 1호, 2012, 213~219쪽.

4 김상준·조진만·경제회, 『한일 정당 내 비공식적 조직에 관한 비교 연구』, 한국의회발전연구회 연구보고서, 2014.

진 존재로 한 정당이 모든 국민을, 모든 대중을 대변하기에는 한계가 있다. 따라서 각기 다른 정당들은 각기 다른 군(群)의 국민 또는 시민 등을 대변하고 다양한 정당들이 어울려 민주정치를 이루게 된다.

민주적 정치가 실현되기 위해서는 다양한 하부 구조에서도 다양한 민주정치가 실현되어야 한다. 단순히 대중과 정치가 사이의 민주주의만 필요한 것이 아니라 정당 내 민주주의도 필요하다. 정당 내에는 현시점의 다양한 의원 및 단체장 등으로 선택받은 정당인과 그렇지 않은 정당인도 있고 그 외 비서 및 총무적 역할 등을 수행하는 행정직 등도 있다. 그 안에서 유권자의 선택을 받은 정치인에 한정해서만 보더라도 각 의원의 당선 횟수 등에 따라 보이지 않는 지위가 형성되고 또한 당내 주요 요직을 차지하는 문제, 의원내각제에서는 내각으로 진출하는 문제 등이 당내 민주주의 실현에 중요한 역할을 담당한다. 누가, 언제, 어떠한 방식으로 다양한 요직에 진출하는가는 정치인 개인의 문제이기도 하지만 이들을 통해 이들과 가까운 대중의 목소리를 높은 효율로 전달할 수 있는 기회를 얻는다는 점에서 민주주의와 밀접한 관계를 가진다. 가령 내각 및 정당 내 다양한 요직에 총리와 가까운 일부 인사만 집중적으로 배치한다면 당내 민주성의 약화는 물론이고 이는 정책의 다양성 및 민주성을 저하시켜 국가 전반의 민주주의 약화로 이어지게 된다.

파벌을 비민주적으로 운영한다는 것, 즉 파벌의 영향력을 약화시키는 것은 대중의 시각으로 보면 파벌정치를 약화시키는 것이기 때문에 긍정적으로 인식될 수 있다. 하지만 이는 정당정치의 비민주성을 야기할 수 있다는 측면도 있기 때문에 파벌정치의 양면을 살필 필요가 있다. 만일 파벌이 전혀 존재하지 않는 방식으로 정당을 운영하게 된다면 당대표 및 주요 임원을 중심으로 당내 권력이 집중될 수 있다. 이는 정당 내 정치가 주요 임원을 중심으로 진행되어 정당 내 정치가 민주적으로 운용되지 않을 가능성이 높아진다. 대중들이 파벌에 대해 부정적으로 인식하듯 부정적인 부분도 있으나 당내 민주주의를 가능케 하는 긍정적인 역할도 있다.

또한 모든 정당인의 다양한 의견을 모두 수렴하는 데에는 상당한 시간

과 에너지가 필요하다. 이를 의회에서 원내대표를 중심으로 다양한 정당의 의견을 효율적으로 모으듯 파벌을 중심으로 다양한 당내 의견을 상대적으로 적은 시간과 에너지를 들여 수집할 수 있어 효율성을 높이는 역할도 수행한다.

파벌을 중심으로 한 정당정치의 민주성 판별 기준 중 하나는 양적 균형을 기준으로 한 민주성이다. 예를 들어 선거구 배정 및 내각의 입각에 대한 파벌의 균형, 내각의 입각 진출의 서열 등을 어떻게 지켰는가 등을 통해 당내 민주성을 논의할 수 있다. 가령 타 파벌 내 서열을 무시하고 능력이 출중하다는 이유로 인사를 진행할 경우 파벌 내 불만이 높아지고 파벌에 소요가 일며 해당 파벌의 약화로 이어지는 경우가 있다. 특정 파벌 세력을 무력화시킬 의도가 있는 경우 서열을 무시한 인사를 단행하는 방식을 사용하기도 한다.⁵

일본 자민당 내의 민주정치는 곧 일본 정계의 민주적 정치 운영으로 이어진다. 의원내각제이면서 장기간 자민당이 여당의 지위를 차지하고 있는 상황에서 일본 정치의 정책 결정은 다양한 야당과의 협조를 통해 민주주의를 실현하는 방식이라기보다 자민당 내 다양한 목소리를 취합하여 다양한 정책을 실현하는 포괄정당(catch-all party)으로서 다채로운 정책을 실시하여 각 방면의 목소리를 대변하는 민주주의 실현 방식에 가깝다. 결과적으로 자민당 내 민주정치는 일본의 민주주의와 직결되는 중요한 의미를 가진다. 아베 전 총리가 집권 기간 중 강력한 권력집중을 꾀했어도 자민당 내 민주주의를 간과하기 어렵다. 당내 민주주의의 약화는 자민당원의 불만을 높여 자민당 세력의 균열을 가져올 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 아베 전 총리의 권력집중에 대한 파벌 운영방식을 살펴보고 해당 방식이 당내 파벌정치의 민주성에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해서도 논의한다. 아베 전 총리가 2012년 이후 약 8년간의 자민당 대표 및 총리의 지위에 머무르면서 어떠한 방식으로 파벌정치를 실시했는지, 해당

5 渡辺恒男, 『派閥: 保守党の解剖(復刊)』, 55~57쪽.

방식은 아베 전 총리의 권력집중에 어떠한 역할을 했는지, 해당 방식은 파벌정치의 민주성에 어떠한 영향을 미쳤는지 등에 대해 고찰한다.

자민당의 경우 그 시작이 자유당과 일본민주당의 보수합동에서 출발한 만큼 자민당의 파벌은 태생적으로 존재할 수밖에 없다. 자유당과 일본민주당 역시 이전 다른 정당들의 연합에 의해 성립한 정당들로 자민당의 출발은 다양한 뿌리에 근거한다. 자민당 내 다수의 파벌은 1994년 정치개혁 이전의 중선거구시절 그 활동이 활발했다. 한 선거구에서 대략 3~5명의 중의원을 선출하는 중선거구에 자민당은 선거구에 따라 3~5명의 후보를 공천하였고 각 후보들은 각각 다른 파벌 가운데 선출되었다. 3~5명의 후보가 같은 정당 소속이기 때문에 정당으로 인한 변별력은 후보 선택에 큰 의미를 부여하지 못했다. 자민당 내 각각의 파벌은 각기 다른 방식으로 유권자들과 소통하였다. 이러한 상황에서 자민당 내 각각의 파벌들은 특정 유권자집단과의 소통이 긴밀해졌으나 이는 결과적으로 부패정치로 이어졌다. 이후 이에 대한 정치개혁을 요구하는 목소리가 높아졌고 이에 따른 대표적 정치개혁이 중의원 선거제도의 개정이었다.⁶

중의원 선거제도가 중선거구제에서 소선거구비례대표병립제로 전환되면서 파벌의 쇠퇴가 예상되기도 하였으나 현재까지도 자민당의 파벌정치는 건재하다. 특히 내각의 주요 포스트(post)에 다양한 파벌을 균형적으로 배치하면서 파벌의 세력균형주의를 적절히 유지하는 양상을 보이고 있다.⁷

이러한 가운데 2012년 아베 전 총리가 자민당 대표로 다시 취임하였고 같은 해 12월 실시된 중의원 선거에서 민주당을 제치고 압도적으로 승리하면서 아베 전 총리의 입지가 크게 상승하였다. 공식적으로 자민당 내 대표 등 일부 요직의 의원들은 임기 중 소속 파벌을 벗어나 무파벌로 활동하도록

6 경제회, 「일본의 자민당 파벌과 주요 내각 포스트」, 『글로벌정치연구』 10권 1호, 2017, 67~117쪽.

7 구체적인 내용은 Cheol Hee Park, "Factional Dynamics in Japan's LDP since Political Reform," *Asian Survey* 41, 2001, pp. 428~461; Yoshiaki Kobayashi & Hiroki Tsukiyama, "LDP Factions under SNTV and MMM," Nathan F. Batto et al., eds., *Mixed-Member Electoral Systems in Constitutional Context*, University of Michigan Press, 2016, pp. 73~101; 경제회, 「일본의 자민당 파벌과 주요 내각 포스트」 참조.

하고 있다. 하지만 실질적으로 당대표 등 주요 요직의 의원들 역시 다양한 업무를 수행하면서 여러 의원들의 지지를 얻어야 하는데 이 과정에서 실질적 소속 파벌의 도움을 받을 수밖에 없을 것으로 보인다. 결과적으로 파벌의 세력 확장을 꾀하게 되고 이를 통해 권력 강화의 기반 마련이 가능해진다.

더욱이 중의원 선거제도가 소선거구비례대표병립제로 전환되면서 정당의 간판으로서의 가치가 상승하였다. 자민당 지지는 곧 자민당의 각 후보 지지로 직결되는 경향이 강해졌는데 자민당의 지지를 높이는 요인으로 총리의 인기가 크게 좌우하게 되었다. 미디어에 비치는 당대표의 이미지는 곧 해당 정당의 이미지로 이어진다. 2012년 이후 아베 전 총리의 개인적 인기는 대부분의 임기 중 다양한 정책 평가보다 높게 평가되어 유권자의 자민당 지지가 정책 평가 지지보다 아베 전 총리에 대한 개인적 평가에 의존하는 양상이 지속되었다.⁸

자민당 대표는 임기 중 무파벌을 유지하지만 실질적으로 아베 전 총리의 소속 파벌이 어느 파벌이라는 것은 잘 알려진 사실이기 때문에 높은 아베 전 총리의 인기는 같은 파벌 소속의 의원에게도 유리하게 작용했을 것으로 유추된다. 특히 선거운동에서 아베 전 총리가 한 번 나타나기만 해도 그 파급효과가 상당하다. 아베 전 총리와 함께 해당 후보가 미디어에 노출될 뿐만 아니라 지역에서 아베 전 총리가 나타나 해당 후보에 대한 지지연설을 했다는 입소문을 타면 해당 후보의 인지도는 아베 전 총리의 인기와 함께 상승하기 때문이다. 이러한 효과를 알고 있는 후보자, 특히 신진 후보나 당선횟수가 낮은 신진 의원의 경우 이에 대한 기대가 클 수밖에 없어 아베 전 총리와 같은 파벌에 속하고 싶은 욕구가 작용했을 것이라 예상된다. 나아가서는 아베 전 총리의 입장에서 내각 운영을 위한 지지세력 확충을 위해서도 세력 확장이 필요하다는 점 역시 당선 이후 내각 진출을 고려한 신진 의원들에게 중의원 진출 후 파벌 결정 시의 중요한 배경이 되었을 것으로 판단된다.

8 경제회, 「아베정권 시기의 외교·안보에 대한 여론과 정책」, 『일본비평』 19호, 2018, 372~405쪽.

이 외에도 파벌은 당선한 의원들에게 각종 정보 및 연수의 기회를 제공하거나 금전적·물리적 자원 등을 지원함으로써 의원들의 정치활동 뒷배의 역할을 수행한다. 즉, 파벌의 영수는 정치자금 조달력 및 인적 네트워크 등을 활용해 파벌구성원들이 선거에 출마할 수 있도록 돕고 출마 후 당선될 수 있도록 지원하며 당선 후에는 각종 당내 및 원내에서 유리한 포스트에 오를 수 있도록 힘을 더한다. 이에 대해 파벌로부터 지원을 받은 의원들은 해당 파벌의 주요 인물이 총재선거 후보자로서 출마할 수 있도록 돕거나 출마한 경우 당선을 위해 다방면으로 지지 활동을 진행한다. 일본에서는 이러한 파벌의 관계를 클라이언텔리즘(clientelism, 후견주의)으로 표현한다.

일본의 주요 파벌로 등극하기 위해서는 총재선거에서의 당선자, 즉 자민당 총재를 배출해야 하고 결과적으로 총재선거에서 양적으로 힘을 더해야 하기 때문에 일반적으로 파벌의 힘이 강해질수록 구성원의 수가 늘어나는 경향이 나타난다.⁹ 이는 반대의 측면에서 보면 파벌구성원의 수가 늘어날수록 해당 파벌이 강력해진다고 볼 수도 있다. 각각의 원인과 결과의 관계는 논점에 따라 달라질 수 있다. 의원들과 파벌지도층의 관계는 일시적 또는 일회성의 관계가 아니라 장기간에 걸친 여러 차례의 상호작용을 통해 형성되기 때문에 양 주체의 인과관계를 일방에서 단정하기 어렵다. 본 연구에서는 처음 시작은 아베 전 총리의 강해진 입장 때문에 해당 파벌에 많은 신진 의원이 합류했을 수 있지만 확장된 신진 의원의 분포가 아베 전 총리의 장기집권 및 권력강화의 배경이 되었다는 관점에서 논의를 전개한다. 즉, 아베 전 총리의 장기집권 및 권력강화의 원인을 파벌의 양적 구도 확장의 측면에서 고찰하기로 한다.

상기한 바와 같이 파벌은 자민당 내 민주성을 지탱하는 중요한 역할을 담당한다. 또한 실질적으로 자민당 내 파벌의 세력균형주의는 꾸준히 유지되어 왔다. 세력 강화를 촉진한다고 해서 다른 파벌을 무시하고 전폭적으로 특정 파벌만 확장할 경우 자민당 내외에서 다양한 문제를 야기할 수 있다.

9 中北浩爾, 『自民党: 「一強」の実像』, 中公新書, 2017, 8~17쪽.

이러한 상황하에서 아베 전 총리의 실질적 소속 파벌은 어떻게 변화해 왔는지, 이를 통해 아베 전 총리의 권력 강화가 진행되었는지, 또한 자민당 내의 민주적 균형은 적절하게 유지했는지 등에 대해 다음의 논의를 통해 살펴보기로 한다.

3. 자민당 파벌의 양적 분포와 신진 의원의 내각 진출

이번 장에서는 아베 전 총리가 자민당 대표를 역임하기 전인 2009년 중의원 선거와 자민당 대표를 역임한 2012년 이후 실시된 2012년, 2014년, 2017년 중의원 선거에서의 후보 및 당선자들의 양적 파벌 분포를 중심으로 파벌 간 구도를 실증적으로 분석한다. 분석 대상은 소선거구 후보로 한정한다. 자민당의 중의원 선거 출마자 대부분은 중복입후보¹⁰하여 비례대표에만 단독으로 출마한 후보가 소수에 불과하다. 결과적으로 소선거구에 한정된 출마자 수와 소선거구 및 비례대표로 출마한 모든 후보 수의 차가 크지 않다는 점, 선출 방식이 다른 소선거구와 비례대표를 동시에 논하기보다 같은 상황하에서의 파벌의 차이를 논의하는 것이 다양한 요인을 분별하는 데 용이하다는 점 등을 바탕으로 소선거구에 한해 논의하기로 한다.

먼저 아베 전 총리가 자민당 대표로 당선되기 이전인 2009년 중의원 선거와 이후인 2012년·2014년·2017년 중의원 선거에서 후보 및 당선자의 파벌 분포가 어떻게 변화하였는지를 살펴보기로 한다. 특히 아베 전 총리의 소속 파벌인 세이와정책연구회(清和政策研究会, 이하 세이와회)의 비중이 확대 또는 감소하였는지, 확대 또는 감소하였다면 어느 정도의 비중으로 변화하였는지에 대해 살펴본다. 다음으로는 그 가운데 신진과 기존의 후보자 및

10 일본의 중의원 선거에서는 소선거구와 비례대표 양쪽에 모두 출마하는 중복입후보가 가능하다. 이에 대한 자세한 내용은 경제회, 「일본 정당의 석패율제도 활용 전략 분석을 통한 한국에의 시사점」, 『일본연구논총』 제35권, 2012 및 경제회·정준표, 「석패율제도와 지역주의 완화」, 제28권 제2호, 2012 참조.

당선자의 분포 및 당선율을 파악한다. 기존 의원이 파벌을 변경하는 경우도 간혹 있기는 하지만 소수에 불과하여 파벌의 확대 및 축소의 변화는 주로 신진 세력을 중심으로 움직인다. 결과적으로 선거에 따라 주로 신진 세력이 어느 정도 확대 또는 감소하였는가에 따라 파벌의 규모가 변화한다고 볼 수 있기 때문에 해당 분포를 살펴기로 한다. 이후 각 선거에서 신진 당선자의 파벌별 분포를 구체적으로 살펴보고 마지막으로 2012년 제2차 아베 내각 이후 2012년 당선된 신진 의원들이 내각에 등용된 수 및 그 시기에 대해 논의하기로 한다. 이를 통해 파벌 구도 변화의 배경에 대해 고찰한다.

본 연구에서 사용하는 자료는 먼저 국회 회차에 따라 발간되고 있는 일본의 국회편람(国会便覧)을 중심으로 수집하였다. 국회편람은 용어 그대로 국회의 상황을 설명하는 자료로 당선자의 자료만 제공할 뿐 후보에 대한 자료는 제공하지 않는다. 기존 자민당의원이 재선 또는 그 이상의 선거에서 낙선한 경우는 해당 선거 전후의 결과를 바탕으로 소속 파벌을 추정하였고 초선 등의 선거에서 낙선하여 국회편람 및 전후 선거 결과에서 소속 파벌을 확인하기 어려운 경우 홈페이지 및 신문기사 등 다양한 인터넷 자료를 통해 확인하였다.¹¹ 인터넷 자료에서도 소속 파벌을 찾기 어려운 경우는 결손으로 분류하였다.

또한 중의원 선거 후 새로이 시작되는 국회는 대략 선거일로부터 10일 이상의 시간이 걸린다. 각 국회편람은 대부분 국회 발족일의 익일을 기준으로 편성되지만 경우에 따라 편성이 늦어지는 경우도 있다. <표 1>은 본 연구에서 사용한 국회편람의 편성기준일이 각 선거일 및 국회 발족일과 어느 정도 차이가 나는지를 나타내고 있다. 결과적으로 국회편람은 중의원 선거 후 10일 이상 후의 시점에서 편성되기 때문에 그사이 자민당을 탈퇴하는 경우도 발생하고 역으로 입당하는 경우도 있다. 이 외에 다양한 이유로 자민당 후보로 출마 및 당선하였으나 국회편람에 등재되지 않은 경우가 있다.

11 거의 대부분의 자료는 일본의 국회편람에 근거한다. 인터넷 자료 등을 활용한 데이터는 소수에 불과하다.

〈표 1〉 국회편람 기준일

	2009년(45회)	2012년(46회)	2014년(47회)	2017년(48회)
중의원 선거일	2009년 8월 30일	2012년 12월 16일	2014년 12월 14일	2017년 10월 22일
국회 발족일	2009년 9월 16일	2012년 12월 26일	2014년 12월 24일	2017년 11월 1일
편성 기준일	2009년 9월 18일	2012년 12월 27일	2015년 1월 23일	2017년 11월 2일

* 본 연구에서 사용하는 국회편람은 일본의 국회편람에 해당한다.

이러한 경우 역시 전후 선거 결과를 바탕으로 소속 파벌을 파악하였고 전후 선거에서 이를 찾기 어려운 경우 다른 인터넷 자료 등을 활용하였으며 이마저도 어려운 경우에는 결손으로 구분하였다.

신진 출마자의 경우 파벌을 확인하기 어려운 경우가 있다. 신진 후보는 출마 시부터 특정 파벌 소속임을 밝히기 어렵다. 비공식적으로 특정 파벌의 지원을 받아 출마했다 하더라도 공식적으로 자신의 파벌을 결정하는 절차는 당선 후에 진행되기 때문에 신진의 최초 출마 당시의 소속 파벌은 미정이다. 특히 내각 개편 및 당내 인사 등을 앞둔 시점에서 각 파벌의 신진 세력 영입의 노력이 활발해진다.¹² 실질적으로는 당선이 결정되는 시점 이전에도 파벌의 영향이 직간접적으로 미칠 가능성도 배제할 수는 없지만 본 연구에서 사용하는 신진 후보의 파벌은 당선 이후 공식화된 파벌에 근거한다. 더욱이 초선에 낙선한 경우 낙선한 채로 정계에서 사라지기도 하고 다음 선거에서 재도전하기도 한다. 특히 신진 당선자가 아닌 신진 후보에 그치는 경우 대부분 파벌이 불분명하다.

후보자도 포함하여 자민당 내 파벌의 경쟁 구도를 살피는 의미는 단순히 파벌의 분포 파악을 넘어 이후 자민당 내, 국회 및 내각 등에서의 권력관계를 유추하는 데 있다. 한 선거구에서 단 한 명만 공천할 수 있는 소선거구 제도하에서 파벌 간 공천 후보 결정에서부터 권력관계가 중요하기 때문에, 더욱이 일반적으로 일본의 각 선거에서 자민당이라는 간판을 걸고 선거에 등판하는 경우 승리 가능성이 높기 때문에 후보별 파벌 분포도 중요하여 본

12 『毎日新聞』, 2019. 8. 1.

연구의 분석에 포함한다. 하지만 당내 혹은 내각에서 확실한 영향력을 행사하기 위해서는 당선이 선행되어야 한다. 결과적으로 본 연구의 주요 관점은 당선자, 즉 의원들의 파벌 구도에 집중된다.

1) 중의원 후보 및 당선자의 파벌별 분포

〈표 2〉는 2009년·2012년·2014년·2017년 중의원 선거 후보자들의 파벌별 분포를 정리한 것이다. 소위 아소파(麻生派)라 할 수 있는 시코회(志公会)는 2017년 7월 아소 다로(麻生太郎) 중심의 이코회(為公会)와 반초정책연구소(番町政策研究所, 이하 반초연) 및 고치회(宏池会)의 일부 의원 등이 연합하여 새로이 발족되었다.¹³ 전신 이코회 의원들이 대부분 포함되어 있어 2009년·2012년·2014년 중의원 선거 결과에서는 이코회 소속을 의미하고 2017년 중의원 선거에서는 시코회 소속을 뜻한다. 파벌명 반초연은 2017년 중의원 선거 이후 파벌 분류에서 포함되지 않는다. 반초연 등에서 시코회로 이적하지 않은 일부 의원들은 무파벌로 옮겨 간 경우도 있다. 이시바 시게루(石破茂)가 이끄는 스이게쓰회(水月会)는 2015년부터 공식적으로 발족하여 2009년·2012년·2014년 중의원 선거에서는 하나의 파벌로 분류되지 않는다. 이외에 현 총리인 스가 요시히데(菅義偉) 중심의 스가그룹(菅グループ) 및 이들 내 핵심 멤버로 구성된 가네샤회(ガネーシャの会) 등 작은 그룹들도 자민당 내 파벌의 일부로 거론되기도 하지만 표면적으로 이들은 무파벌로 표명하는 경우가 많다. 본 연구에서는 공식적으로 인정되는, 즉 국회편람에서 제시하는 파벌 기준으로 소속 파벌을 분류한다.

일본 중의원 선거 소선거구의 의석 수는 중선거구제에서 소선거구비례 대표병립제로 개정된 후 처음 시행된 1996년 중의원 선거에서 300개로 시작되었으나 이후 몇 차례의 선거구 개정이 진행되어 2014년 중의원 선거에서 295석으로, 2017년 중의원 선거에서 289석으로 축소되었다. 자민당이

13 이코회 및 반초연 등의 연합에 대한 이데올로기 측면에서의 설명은 谷口将紀, 『現代日本の代表制民主政治』, 東京大学出版会, 2020 참조.

〈표 2〉 각 선거별 후보자 파벌 분포

	2009년(45회)		2012년(46회)		2014년(47회)		2017년(48회)	
	수	%	수	%	수	%	수	%
세이와정책연구회	54	18.7	54	18.7	61	21.6	56	20.0
시코회(이코회)	18	6.2	26	9.0	30	10.6	43	15.3
헤이세이연구회	35	12.1	27	9.3	27	9.5	31	11.1
고치회	47	16.3	28	9.7	27	9.5	30	10.7
시스이회	32	11.1	23	8.0	26	9.2	37	13.2
긴미라이정치연구회	26	9.0	11	3.8	12	4.2	10	3.6
반초정책연구소	7	2.4	6	2.1	8	2.8	-	-
스이게쓰회	-	-	-	-	-	-	17	6.1
무파벌	42	14.5	109	37.7	89	31.4	54	19.3
결손	28	9.7	5	1.7	3	1.1	2	10.7
후보자 수 합계	289	100.0	289	100.0	283	100.0	280	100.0
소선거구 수	300		300		295		289	

후보를 공천하지 않은 지역 수가 대략 9~12개 지역 정도인데 이들 대부분에는 공명당 후보가 출마한다. 연립내각을 형성하고 있는 자민당과 공명당의 후보가 소선거구에서 동시 출마하는 경우는 찾아보기 어렵다. 결과적으로 공명당 공천 지역까지 넓은 의미의 자민당 공천 지역으로 구분한다면 자민당은 중의원 선거 대부분에서 일본의 전(全) 소선거구에 후보를 출마시키고 있다고 볼 수 있다.

2009년 중의원 선거의 경우 초선에서 낙선하거나 2005년 중의원 선거에서 낙선 후 다시 도전했지만 2009년 중의원 선거에도 낙선한 경우 등이 다수 존재하여 결손치의 비중이 10% 가까이 차지한다. 상대적으로 이들의 실질적 파벌 향방에 따라 결과가 달라질 수 있지만 후보자 분포에서는 대략적인 파벌 분포의 흐름을 파악하는 데 참고하기로 한다.

〈표 2〉에 정리한 바와 같이 후보 수로 보면 모든 선거에서 무파벌을 제외하고 세이와회의 후보 수가 가장 많다. 특이한 점은 다른 파벌에 비해 증감폭이 크지 않다는 점이다. 2009년 세이와회에 이어 두 번째로 많은 후보를 출마시켰던 고치회의 후보 수는 2012년 중의원 선거에서 대폭 감소하였

고 이후 비슷한 수준을 유지하는 상황이다. 이와 유사한 파벌이 긴미라이정치연구회(近未来政治研究会, 이하 긴미라이회)로 2009년 26명의 후보를 출마시킨 데 반해 2012년에 11명으로 절반 이하로 감소한 후 2014년과 2017년에 비슷한 수준을 유지하고 있다. 한편, 반초연은 2009년부터 2014년까지 후보수에 큰 변화가 나타나지 않았고 이후 이들이 시코회로 합류하면서 시코회가 확대되는 배경이 되었다.

이른바 니카이파(二階派)로 잘 알려진 시스이회(志帥会) 역시 2009년 이후 다소 감소하는 경향을 보였지만 2017년에 2009년 수준을 상회하는 결과가 나타났다. 헤이세이연구회(平成研究会, 이하 헤이세이회) 역시 2009년 이후 소수이긴 하지만 약한 감소세를 보였다. 이에 반해 2009년 이후 꾸준한 상승세를 보이는 파벌은 아소파로 불리는 시코회다. 2017년 중의원 선거 전 반초연 등과의 합병으로 세력이 커지기도 했지만 2009년 이후 꾸준한 성장세를 보이고 있다. 스이게쓰회 소속의 후보들은 2017년 중의원 선거에서 처음 표면적으로 분류되었는데 이들의 후보 수는 17명으로 소수 파벌에 해당하지만 이전부터 근간을 유지해 오고 있는 긴미라이회보다 높은 비중의 후보가 출마하였다.

후보 수의 측면에서는 시코회를 제외한 대부분의 파벌은 현상 유지 혹은 감소 경향을 나타냈지만 당선자의 분포로 보면 다른 양상이 나타날 것으로 판단된다. 일본의 중의원 선거사 가운데 보편적으로 자민당 승리가 대다수를 차지했기 때문에 일반적으로 후보수와 당선자 수 간의 차이가 크지 않을 것으로 예상되지만 2009년 중의원 선거에서 자민당 후보가 대거 낙선하였기 때문에 2009년 중의원 선거를 기점으로 파벌 세력의 재편이 진행되었을 것으로 보인다. <표 3>에서는 구체적으로 파벌별 당선자 수의 분포가 어떻게 변화하였는지에 대해 살펴본다.

<표 3>의 각 선거별 당선자의 파벌 분포에 따르면 2017년을 제외한 모든 선거에서 무파벌 당선자의 수가 가장 많다. 무파벌에는 직접·간접적으로 파벌 활동에 관여하고 있지만 표면적으로 무파벌로 분류되는 경우도 적지 않다. 가령 자민당 대표 및 중참의원 의장·부의장 등과 같은 주요 요직

〈표 3〉 각 선거별 당선자 파벌 분포

	2009년(45회)		2012년(46회)		2014년(47회)		2017년(48회)	
	수	%	수	%	수	%	수	%
세이와정책연구회	20	18.3	52	19.0	59	21.5	54	20.5
시코회(이코회)	8	7.3	25	9.1	29	10.6	42	16.0
헤이세이연구회	11	10.1	25	9.1	27	9.9	29	11.0
고치회	23	21.1	26	9.5	26	9.5	29	11.0
시스이회	8	7.3	21	7.7	25	9.1	31	11.8
긴미라이정치연구회	10	9.2	11	4.0	12	4.4	10	3.8
반초정책연구소	3	2.8	6	2.2	8	2.9	-	-
스이게쓰회	-	-	-	-	-	-	17	6.5
무파벌	26	23.9	107	39.0	88	32.1	51	19.4
결손	0	0.0	1	0.4	0	0.0	0	0.0
당선자 수 합계	109	100.0	274	100.0	274	100.0	263	100.0
당선율	37.7%		94.8%		96.8%		93.9%	
당선자 수	289		289		283		280	
소선거구 수	300		300		295		289	

의 의원은 임기 중 소속 파벌을 갖지 않는다는 관행에 따라 해당 시기에는 무파벌로 간주된다.¹⁴ 한 예로 2009년 자료에서 다니가키 사다카즈(谷垣禎一)의 경우 고치회의 리더 격에 해당하지만 2009년 중의원 선거 이후 자민당 대표로 선출되어 무파벌로 분류된다.

이 외에도 실질적으로 다양한 방식으로 파벌 활동에 관여하는 무파벌 의원들이 다수 존재한다. 가령 2017년부터 표면적으로 파벌로 구분되기 시작한 스이게쓰회 소속 의원들은 2017년 이전에는 무파벌의원으로 분류되었다. 상기한 스가그룹 및 가네샤회 등도 실질적으로는 파벌 활동을 한다고 볼 수 있지만 소속의원들의 공식적 파벌은 무파벌이다. 혹은 많은 수는 아니지만 두 그룹 이상과 관련하여 활동하며 표면적으로는 무파벌의원으로 표명하는 의원도 존재한다. 본 연구에서는 공식적인 기록을 바탕으로 관련

14 中北浩爾, 『自民党: 「一強」の実像』, 11쪽.

내용을 분석하기 때문에 실질적 무파별의원은 공식 기록보다 적다고 볼 수 있다.

〈표 3〉을 통해 당선자들의 파별 분포를 살펴보면 먼저 아베 전 총리의 강력한 권력의 배경이 되었을 세이와회의 비중이 2009년 이후 다소 증가하기는 했지만 크게 변화하지 않았다. 하지만 이를 비중이 아닌 실질 숫자로 비교해 보면 2009년 당선자 20명에서 2012년에 52명으로 단 한 번의 선거로 소속 파별 의원이 2.5배 증가하였고 이후에도 다소 늘어나는 경향을 보였다. 이에 반해 2009년 무파별을 제외하고 가장 많은 당선자를 배출했던 고치회의 당선자 수는 2009년 이후 다소 증가하기는 하지만 거의 비슷한 수를 유지해 왔는데 이를 비중으로 보면 2009년 이후 반 또는 반에도 못 미치는 데 불과했다. 이와 유사한 경향을 보이는 파별이 긴미라이회로 당선자 수는 2009년부터 2014년 사이에 10~12명 정도 유지하고 있지만 비중으로 보면 2009년 9.2%에서 2012년 이후 4% 전후로 세력약화 경향을 나타내고 있다.

한편, 대부분의 파별이 당선자 비중 면에서 2009년부터 2017년까지 현상유지 수준이거나 감소하는 경향을 보이는 반면 시코회의 경우 2017년 반 초연 등과의 합병의 영향도 있기는 하지만 2009년 이후 2012년과 2014년 중의원 선거를 걸쳐 꾸준히 성장해 2017년 중의원 선거에서는 세이와회에 이어 두 번째로 많은 당선자를 배출하였다.

이에 반해 시스이회(7~11%대)와 헤이세이회(9~11%대)의 당선자 비중은 2009년부터 2017년까지 다소 증가하거나 비슷한 비중을 유지하는 경향을 보이고 있는데, 이러한 경향은 세이와회와 유사하다고 볼 수 있다. 하지만 비중이 아닌 당선자 수로 비교해 보면 그 수의 차이가 현격히 달라진 것을 알 수 있다.

이처럼 전반적으로 시코회를 제외하고 각 파별 당선자의 비중이 다소 감소하거나 비슷한 비중 대를 유지하는 데 반해 당선자 수에서는 차이가 크게 벌어지는 원인은 어디에 있는 것일까? 다음에서는 이러한 원인을 신진 후보 및 당선자의 측면에서 찾아보기로 한다.

2) 중의원 선거에서의 신진 세력

(1) 신진 후보 및 당선자의 확대

일본뿐만 아니라 민주주의 국가의 지역구(소선거구 등) 선거에서는 일반적으로 현직효과의 영향이 크다. 특히 일본의 선거에서는 중앙선거는 물론 대부분의 지방선거에서까지 현직효과가 강하게 작용하는 경우가 많다.¹⁵ 또한 정당의 입장에서 소선거구제에서는 한 선거구에서 한 후보만 공천할 수 있는 만큼 반드시 승리 가능한 유능한 후보를 공천하는 것이 매우 중요하다. 현재 지역구를 잘 유지하고 있는 현직 의원이 존재하는 경우 특별한 사유 없이 굳이 새로운 신진 후보를 투입하여 선거 승리에 대한 모험을 걸 필요가 없다. 더욱이 자민당의 입장에서 큰 문제가 없는 현직 의원을 교체한다는 것은 파벌의 세력균형주의를 깨는 조치에 해당하는 것으로 단순한 공천 이상의 문제를 초래할 수 있다. 따라서 파벌의 세력 분포를 조정할 수 있는, 즉 새로운 신진 후보를 공천할 수 있는 기회는 해당 지역구에 자민당 의원이 없는 경우다. 일반적으로 일본의 중의원 선거에서 큰 이슈가 없는 한 자민당 후보 대부분이 당선되어 왔기 때문에 신진 후보가 들어갈 기회가 많지 않다.

〈표 4〉에서는 2009년부터 2017년까지 각 중의원 선거에서의 신진 및 기존 후보자 수와 비중 그리고 신진 및 기존 의원의 당선 수 및 비중을 살펴 보았다. 신진 후보자는 당선한 경험이 없는 후보자를 뜻하고 기존 후보자는 이전의 중의원 선거에서 당선 경험이 있는 후보자를 의미한다.

2009년 중의원 선거는 잘 알려진 바와 같이 자민당이 민주당에 여당의 자리를 내어 준 선거였다. 1955년 창당한 자민당이 야당으로 전락한 선거는 1993년 중의원 선거와 2009년 중의원 선거 두 번뿐이다. 2009년부터 2017년까지의 중의원 선거 가운데 신진 후보자의 비율은 2012년을 제외하

15 경제회, 「소중대 혼합선거구제의 비례성과 정당 규모별 공천 전략: 일본 도쿄도회의원선거를 중심으로」, 『국가전략』 제27권 제1호, 2021, 5~38쪽.

〈표 4〉 신진·기존 후보자·당선자 분포 및 당선율

	2009년(45회)		2012년(46회)		2014년(47회)		2017년(48회)	
	수	%	수	%	수	%	수	%
신진 후보자	27	9.3	111	38.4	15	5.3	15	5.4
기존 후보자	262	90.7	178	61.6	268	94.7	265	94.6
전체 후보자	289	100.0	289	100.0	283	100.0	280	100.0
	수	당선율(%)	수	당선율(%)	수	당선율(%)	수	당선율(%)
신진 당선자	4	14.8	102	91.9	10	66.7	12	80.0
기존 당선자	105	40.1	172	96.6	264	98.5	251	94.7
전체 당선자	109	37.7	274	94.8	274	96.8	263	93.9

고 대부분 10% 이하이다. 2009년에는 9.3% 정도였지만 2012년과 2014년에는 이마저도 5%대에 해당한다. 그만큼 일본의 중의원 선거에 신진 후보자가 진출하기가 힘들다는 것을 보여 준다. 이에 반해 2012년의 신진 후보수는 111명으로 2009년 27명, 2014년과 2017년 각각 15명씩인 점과 비교해 보면 그 수가 월등히 많았다. 비중으로 보아도 자민당의 약 38%로 40%에 가까운 후보가 신진 후보였다는 점은 일본 중의원 선거사에서 그리 흔하지 않은 상황이었다. 이는 2009년 중의원 선거에서 자민당이 민주당에 크게 패배한 영향에 의한 결과였다.

〈표 4〉의 하단을 보면 2009년에서 자민당이 얼마나 크게 패배했는가를 알 수 있다. 당시 기존 후보자가 약 91%인 262명, 신진 후보자가 약 9%인 27명이 출마하였으나 이 중 당선한 기존 후보자와 신진 후보자의 비율은 각각 약 40%와 약 15%에 불과하였다. 전체적으로 289명 가운데 약 38%인 109명만 당선되었고 다른 180명(약 62%)은 낙선되었다. 이는 소선거구와 중복입후보한 비례대표에서의 부활당선까지 포함한 수치로 자민당 선거사에 남을 정도의 저조한 기록이었다.

이러한 결과가 다른 선거와 어느 정도의 차이가 있는지에 대해서는 2012년부터 2017년까지의 결과와 비교해 보면 알 수 있다. 2012년부터 2017년까지 3회에 걸친 자민당 후보의 당선율은 90%를 훌쩍 넘는다. 이 중

현직에 해당하는 기존 후보의 당선율은 모두 약 95%를 넘어 자민당 소속 현직 의원들은 대부분 당선된다는 것을 보여 준다. 해당 3회 선거에서 신진 후보의 당선율이 2014년과 2017년에 각각 약 67%와 80%로 현직 의원만큼 높지 않지만 신진 후보의 수 자체가 많지 않은 만큼 자민당 전체의 당선율에는 큰 영향을 미치지 못한다.

이상과 같이 2009년의 중의원 선거에서 다른 기존 중의원 선거와 달리 자민당 후보 가운데 낙선자가 대폭 증가하면서 2012년 중의원 선거에서 신진 후보가 대거 등장할 수 있는 기회를 열어 주었다. 2012년에 중의원 선거에서 새로이 등장한 신진 의원들이 어느 파벌을 선택했느냐에 따라 자민당의 파벌 구도에 상당한 변화가 발생했을 것으로 유추된다. 다음에서는 2009년부터 2017년까지의 중의원 선거에서 당선된 자민당 신진 의원들의 소속 파벌 분포를 분석하여 파벌 구도의 변화를 살펴보고자 한다.

(2) 파벌별 신진 의원의 분포

〈표 5〉에서 알 수 있듯이 2012년 신진 의원의 수가 100명이 넘는 경우는 흔하지 않다. 2009년, 2014년, 2017년 중의원 선거에서의 신진 당선자는 최대 12명이었다. 이에 반해 2012년의 신진 의원 102명은 기존 선거의 대략 10배 이상의 신진 의원이 배출된 결과로 이들의 행방에 따라 파벌 구도의 변화가 발생한 점은 당연한 결과일 수 있다. 2012년 중의원 선거에서 신진 의원이 대거 발탁된 원인은 상기한 바와 같이 2009년 중의원 선거에서 자민당이 크게 패함으로써 자민당 의원이 존재하지 않는 선거구가 대폭 증가했기 때문이다. 결과적으로 자민당에게는 쓰라린 패배의 충격이 되었겠지만 2012년 자민당 대표로 취임한 아베 전 총리의 입장에서는 소속 파벌의 세력을 확장할 수 있는 최적의 기회가 되었을 것으로 판단된다.

구체적으로 〈표 5〉의 내용을 살펴보면 2009년의 경우 신진 의원이 4명 밖에 되지 않지만 그중에서 세이와회 당선자는 없었다. 이에 반해 2012년 당선된 102명의 신진 의원 가운데 가장 많은 의원은 무파벌을 선택했지만 무파벌을 제외하고 공식 파벌 중 가장 많은 신진 의원(22명)이 선택한 파벌

〈표 5〉 각 선거별 신진 의원의 파벌 분포

	2009년(45회)		2012년(46회)		2014년(47회)		2017년(48회)	
	명	%	명	%	명	%	명	%
세이와정책연구회	0	0.0	22	21.6	3	30.0	2	16.7
시코회(이코회)	0	0.0	12	11.8	1	10.0	1	8.3
헤이세이연구회	1	25.0	2	2.0	0	0.0	0	0.0
고치회	0	0.0	8	7.8	1	10.0	2	16.7
시스이회	1	25.0	9	8.8	2	20.0	3	25.0
긴미라이정치연구회	0	0.0	2	2.0	0	0.0	0	0.0
반초정책연구소	0	0.0	1	1.0	0	0.0	-	-
스이게쓰회	-	-	-	-	-	-	0	0.0
무파벌	2	50.0	45	44.1	3	30.0	4	33.3
결손	0	0.0	1	1.0	0	0.0	0	0.0
당선자 수 합계	4	100.0	102	100.0	10	100.0	12	100.0

은 실질적으로 아베 전 총리와 같은 소속인 세이와회였다. 비율로 보면 전체 의원 중 약 22% 정도에 해당하지만 가장 적은 신진 의원이 속한 반초연과 비교하면 22배, 두 번째로 많은 신진 의원이 택한 시코회(이코회)와 비교해도 2배 가까운 수치다.

결과적으로 〈표 3〉에서 2009년에 비해 2012년 중의원 선거 후 파벌별 비중의 차이가 그다지 크지 않지만 실질 의원 수에서 큰 차이가 발생한 원인이 곧 다수의 신진 의원들이 세이와회행을 택했기 때문이라 볼 수 있다.

2009년 중의원 선거 결과에서 세이와회보다 많은 당선자를 배출했던 고치회의 경우 2012년 중의원 선거 후 신진 세력의 선택이 세이와회에 비해 약 1/3 정도에 해당하는 8명에 불과하여 이후 세이와회와 큰 격차가 벌어지게 된다.

상대적으로 시코회(이코회)가 2012년 이후 선전하여 최근으로 올수록 그 세력이 성장하고 있는데 2012년 신진 의원 중 두 번째로 많은 12명이 시코회(이코회)를 선택한 이후 성장세를 더해 2017년에 반초연 등과 연합한 결과까지 이어져 점차 최대 파벌인 세이와회와의 간격을 좁히고 있다.

2014년 중의원 선거에서도 새로 진입한 신진 의원의 수가 많지는 않지만 이 가운데에 30%에 해당하는 3명의 신진 의원이 세이와회에 소속을 정한 결과 역시 세이와회의 확장에 힘을 더했을 것으로 보이고 이는 곧 아베 전 총리의 권력을 공고히 하는 데 보탬이 되었을 것으로 판단된다.

이에 반해 미미한 차이이기는 하지만 2017년 중의원 선거 결과에서 세이와회를 선택한 신진 의원들의 비율이 상대적으로 2012년 및 2014년보다 감소한 점은 임기가 얼마 남지 않은 아베 전 총리의 상황이 반영되었을 가능성도 생각해 볼 수 있다.

결과적으로 실질적으로 아베 전 총리가 속한 세이와회의 세력 확장은 2012년 중의원 선거 이후 대폭 증가한 신진 의원의 세력으로 현실화되었고 이를 가능하게 만든 배경에는 2009년 중의원 선거에서의 자민당 패배가 있다고 볼 수 있다. 하지만 여기서 궁금한 점은 2012년 대거 등장한 다수의 신진 의원들이 왜 세이와회를 선택했는가이다. 세이와행의 선택이 신진 의원들에게 어떠한 이점을 가져왔는지를 알아보기 위해 다음에서는 2012년 중의원 선거에서 처음 당선한 신진 의원들이 2012년 중의원 선거 직후인 2012년 12월 제2차 아베 내각부터 2019년 9월 제4차 제2개조 아베 내각까지 내각에 진출한 비중 및 시기 등에 대해 고찰한다.

3) 신진중의원의원의 내각 진출

중의원 선거 등에 당선한 의원들 중 대부분의 최종 목표는 일반적인 국회의원(중의원 및 참의원)에 한정되지 않는다. 특히 일본의 자민당 초선으로 당선한 의원들은 이후 자민당 내의 요직 진출은 물론 내각 진출을 통해 점차 상위의 요직에 오르고자 하는 목표를 지향하는 것이 일반적이다. 내각의 첫 진출은 주로 정무관직부터 시작된다. 정무관의 정식 명칭은 대신정무관으로 일반적으로 정무관이라 불린다. 의원내각제인 일본에서 중의원 또는 참의원으로 구성된 내각 조직 가운데 가장 기초적인 직위가 정무관으로 각 부성(府省)의 대신을 도와 정책 기획 등에 참가하는 등 정무를 담당한다. 현재 일본 내각에서 활동하는 정무관의 수는 총 27명이다. 국회 및 내각 등의

상황에 따라 의원들의 정무관 등의 진출에 차이가 있겠지만 주로 2선 또는 3선의원 가운데 정무관으로 발탁되는 경우가 많다. 이후 다양한 요직을 걸쳐 여러 경험과 실력을 쌓으면서 부대신과 대신 등으로 승진하게 된다. 이 과정에서 파벌의 세력균형주의를 유지하기 위해 파벌 간의 요직 안배를 무시하지 않는 것이 일반적이다. 하지만 기본적으로 내각 등에서 파벌의 세력균형주의를 유지하는 선에서 미묘한 차이로 파벌 간 내각 등용에 차이가 나타날 수 있다. <표 6>에서는 2012년 새로이 중의원의원으로 선출된 의원들의 정무관 진출 상황을 파악하여 다수의 신진 의원이 세이와회에 진출한 이유를 유추해 보고자 한다. 다수의 신진 의원들이 세이와회를 선택하여 다양한 정책 결정 등에 세이와회를 주축으로 한 아베 전 총리에 힘을 실어 주는 보상으로 내각 진출에 이점을 얻은 것이 아닌지 이에 대한 관계를 살펴보기로 한다.

2012년 46회 중의원 선거는 12월 16일에 실시되었고 이후 2012년 12월 26일에 제2차 아베 내각이 출범하였다. 이후 2014년 9월 제2차 아베 내각(개조)으로 변화하여 약간의 인사이동이 있었다. 이어 47회 중의원 선거가 2014년 12월 14일에 열렸고 그다음 선거인 48회 중의원 선거가 2017년 10월 22일에 치러졌다. 이 사이 4번의 새로운 내각이 출범하였는데 그 첫 내각인 2014년 12월 24일 제3차 아베 내각에서는 이전 내각 구성원들이 거의 대부분 재임하였다. 그다음 내각인 제3차 아베 내각(1차개조), 제3차 아베 내각(2차개조), 제3차 아베 내각(3차개조)을 통해 인사이동이 진행되었다. 이후 48회 중의원 선거 후인 2017년 11월 1일 제4차 아베 내각이 시작되었으나 해당 내각에서도 인사이동이 거의 발생하지 않았고 이후 2018년 10월 제4차 아베 내각(1차개조)과 2019년 9월 제4차 아베 내각(2차개조)을 통해 인사이동을 단행하였다.

<표 6>에서는 2012년 12월 민주당을 꺾고 새로이 등장한 제2차 아베 내각부터 가장 최근의 제4차 아베 내각(2차개조)에서의 정무관 인사를 중심으로 2012년 자민당의 초선의원들이 어떠한 분포 및 속도로 내각에 진출하였는지에 대해 논의한다. 그 가운데 인사이동이 거의 없었던 제3차 아베 내각

〈표 6〉 2012년 신진 의원의 내각 진출¹⁶

	2012년 12월 (제2차)		2014년 9월 (제2차(개조))		2015년 10월 (제3차(1차개조))		2016년 8월 (제3차(2차개조))	
	명	%	명	%	명	%	명	%
세이와정책연구회	1	4.5	0	0.0	4	18.2	3	13.6
시코회(이코회)	0	0.0	0	0.0	1	8.3	1	8.3
헤이세이연구회	0	0.0	0	0.0	1	50.0	1	50.0
고치회	0	0.0	0	0.0	2	25.0	2	25.0
시스이회	0	0.0	1	12.5	1	12.5	1	12.5
긴미라이정치연구회	0	0.0	0	0.0	1	50.0	1	50.0
반초정책연구소	0	0.0	1	100.0	0	0.0	0	0.0
스이게쓰회	-	-	-	-	-	-	-	-
무파벌	0	0.0	1	2.2	6	13.0	7	15.2
결손	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	2017년 8월 (제3차(3차개조))		2018년 10월 (제4차(1차개조))		2019년 9월 (제4차(2차개조))		아베 내각 중 부대신/대신 등용	
	명	%	명	%	명	%		
세이와정책연구회	2	9.1	3	13.6	4	18.2	2	부대신
시코회(이코회)	1	8.3	4	33.3	2	16.7	0	-
헤이세이연구회	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	-
고치회	0	0.0	0	0.0	2	25.0	0	-
시스이회	3	37.5	0	0.0	1	12.5	0	-
긴미라이정치연구회	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	-
반초정책연구소	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	-
스이게쓰회	-	-	-	-	-	-	-	-
무파벌	10	21.7	7	15.2	0	0.0	0	-
결손	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	대신

과 제4차 아베 내각은 분석 대상에서 제외한다.

2012년 새로이 중의원에 진입한 의원들은 〈표 6〉의 제2차 및 제2차 아

16 〈표 6〉은 2012년 중의원 선거에 신진 의원으로 당선한 의원들에 한해 조사한 표다. 각각의 백분율(%)은 〈표 5〉의 2012년 각 파벌별 당선자 수를 기준으로 계산한 값이다. 각각 세이와회, 시코회, 헤이세이회, 고치회, 시스이회, 긴미라이회, 반초연, 무파벌의 2012년 신진 당선자 수는 22명, 12명, 2명, 8명, 9명, 2명, 1명, 45명이다.

베 내각(개조)에서는 조선의원이었고 제3차 아베 내각(1차개조, 2차개조, 3차개조)에서는 2선의원, 이후 제4차 아베 내각(1차개조, 2차개조)에서는 3선의원의 신분이었다.

먼저 눈에 띄는 인사는 2012년 12월 초선으로 당선된 지 약 10일 만에 정무관으로 발탁된 가나가와16구(神奈川16区)의 요시이에 히로유키(義家弘介) 의원이다. 일반적인 인사에 비교해 상당히 빠른 정무관 취임이었고 요시이에 의원은 2선이었던 2015년 10월 제3차 아베 내각(1차개조)에서 문부과학부대신으로 한 번 더 이례적으로 빠른 승진의 기회를 얻었다. <표 6>에서 2012년 12월 제2차 아베 내각의 유일한 정무관 진출이 세이와회 소속의 요시이에 의원이다.

시스이회와 반초연 소속의 초선의원이 제2차 아베(개조) 내각에 진출하였지만 세이와회 초선의원보다 약 2년 정도의 차이가 있다. 이후 2선의원으로 진입한 2012년 신진 의원들이 2015년 제3차 아베 내각(1차개조)부터 정무관직에 본격적으로 진출하기 시작했다. 기본적으로 파벌의 세력균형주의를 깨뜨리지 않는 인사를 진행하기 때문에 파벌 간 등용 인사의 비율이 크게 차이나지 않지만 2선의원의 상황에서 정무관에 진출한 2012년 신진 의원의 수는 세이와회 소속이 9명, 시코회(이코회) 소속이 3명, 헤이세이회 소속이 2명, 고치회 소속이 4명, 시스이회 소속이 5명 등이다. 3선의원까지 범위를 확대해 보면 2019년 9월까지 정무관에 등용된 2012년 신진 의원들의 수는 세이와회 16명, 시코회(이코회) 9명, 헤이세이회 2명, 고치회 6명, 시스이회 6명 등이다. 비율로 보면 크게 차이 나지 않아도 실질적 숫자로 비교해 보면 세이와회 소속 신진 의원들의 내각 진출이 상대적으로 많고 그 시기도 역시 빠른 경향을 확인할 수 있다. 더욱이 3선 이하의 경력에서 세이와회 의원이 부대신으로 2명이나 발탁된 배경에는 소속 파벌의 영향도 미쳤을 가능성도 배제할 수 없어 보인다.

2012년 중의원 선거 등에서 다수의 신진 의원들이 세이와회행을 선택한 이유에는 다양한 이유가 있겠지만 이상의 분석을 통해 상대적으로 빠른 내각 진출 등과 같은 보상을 얻을 수 있었기 때문으로 볼 수 있다. 이에 대

한 보답으로 다수의 신진 의원들은 자민당, 국회, 내각 등에서 같은 파벌 소속의 아베 전 총리 세력 강화에 중요한 역할을 담당했을 것으로 판단된다.

4. 요약 및 함의

본 연구는 2012년 아베 전 총리의 재집권 이후 진행된 권력 강화의 배경을 파벌의 측면에서 개괄적으로 고찰하고 있다. 결과적으로 2012년 이후 약 8년간 유지된 아베 내각은 파벌의 세력균형주의를 통해 당내 민주주의를 일정 정도 유지하면서도 신진 의원을 활용해 실질적 소속 파벌인 세이와회의 세력 확장을 성공적으로 이끌었고 세이와회의 세력 확장은 아베 내각이 권력을 크게 강화하는 배경이 된 것으로 사료된다.

일본의 자민당은 잘 알려진 바와 같이 장기집권을 유지하고 있는 정당이다. 1955년 창당 당시부터 2021년 현재까지 약 66년 가운데 1993년 이후 약 1년간의 기간 및 2009년 이후 약 3년간의 기간을 합한 약 4년간의 기간을 제외하고 대부분의 기간을 여당으로 지내 왔다. 자민당이 야당의 시기를 보내고 있던 2012년 9월 자민당총재선거가 진행되었고 이전 자민당총재를 역임한 바 있던 아베 전 총리가 재취임에 성공하였다. 아베 전 총리가 자민당총재로 취임하고 약 3개월 후인 2012년 12월 중의원 선거가 실시되었고 아베 전 총리가 이끄는 자민당이 해당 선거에서 큰 성공을 이루었다.

일본의 자민당은 다양한 정당이 연합하여 형성된 정당으로 태생적으로 다양한 파벌이 존재한다. 거대여당인 자민당이 장기간 분열되지 않고 자민당의 형태를 유지하는 원인 중 하나는 다양한 파벌의 균형적 세력유지를 들 수 있다. 각종 선거 공천과 자민당 및 내각 등의 주요 포스트에 각 파벌 별로 균형적인 배치를 추진하여 당내 민주주의 및 결속 등을 유지해 왔다. 2012년 아베 전 총리의 재취임 이후에도 기존의 파벌 간 세력균형주의는 여전히 유지되었다. 그럼에도 불구하고 아베 전 총리의 실질적 소속 파벌인 세이와회의 세력이 확장되었는데 이를 가능하게 한 원인은 신진 의원의 대

폭 증가로 파악된다.

강력한 현직효과 및 파벌 간 세력균형주의 등으로 자민당에서 특별한 이유 없이 현직 의원의 선거구를 변경하거나 신입 후보로 교체하는 경우는 찾아보기 어렵다. 하지만 자민당이 2009년 중의원 선거에서 민주당에 대패하면서 기존의 자민당원이 존재하지 않는 선거구가 상당수 늘어났다. 그 다음 선거인 2012년 중의원 선거에 출마한 자민당 후보의 약 40%에 가까운 지역구 후보가 신진 후보들이었고 민주당에 실망한 유권자들의 선택이 대거 자민당에 집중되면서 당시 출마한 초선 후보 가운데 90% 넘는 후보들이 당선되었다. 결과적으로 새로이 파벌을 선택해야 하는 신진 의원들이 대폭 증가한 가운데 20%가 넘는 신진 의원들이 세이와회행을 선택하면서 세이와회의 세력이 강화되었다. 세이와회로 다수의 신진 의원들이 집중되었지만 기존 의원들과 합한 전체적 비중으로 따져 보면 세이와회의 세력 비중은 이전과 비교해 약간 증가한 정도였다.

하지만 2009년 중의원 선거와 2012년 중의원 선거에서의 당선자 수가 현격히 달라, 즉 파이의 크기가 2배 이상 증가하면서 기존 결과와 비교해 비중은 비슷하지만 실질 숫자상에서 큰 차이가 발생할 수밖에 없었다. 결과적으로 2009년 중의원 선거에서의 자민당 대패 — 2012년 자민당총재선거에서의 아베 재취임 — 2012년 중의원 선거에서의 자민당 대승이라는 환경 변화가 신진 의원의 대거 등장 및 이들의 세이와회 선택을 촉진하는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 2009년 중의원 선거에서 자민당이 민주당에 패배했더라도 그 차이가 크지 않았더라면, 2012년 중의원 선거에서 자민당이 민주당 등에 승리했더라도 그 차이가 실제만큼 그리 크지 않았더라면 신진 세력을 중심으로 한 세이와회의 양적 팽창은 어려웠을지도 모른다.

이 시점에서 더 살펴봐야 할 점은 왜 신진 의원들이 세이화행을 택했는가이다. 아베 전 총리의 개인적 인기에 부합하여 다음 선거 등에서의 반사적 이익을 얻으려는 부수적 목적도 있겠지만 이보다 더 중요한 목적은 용이한 내각 진출을 기대했기 때문으로 보이고 실제로 이러한 기대가 현실화 되었다고 판단된다. 자민당총재 및 총리의 재취임에 성공한 아베 전 총리의

입장에서 권력 강화를 위한 지지세력의 확보가 필요할 것이고 이를 위해 실질적 소속 파벌인 세이와회를 활용할 것이라는 논리를 생각해 볼 수 있다. 다른 파벌보다 세이와회에 소속될 경우 상대적으로 내각 진출에 유리할 것으로 판단할 수 있는데, 표면적인 비중 분포로 보면 자민당의 주요 포스트 등에서 행하는 세력균형주의가 신진 의원들의 정무관 진출 분포에도 유지되어 일정 수준의 파벌 간 균형적 배치를 진행한 것으로 보인다.

하지만 상기한 바와 같이 비중의 분포는 전반적 파벌 분포와 크게 다르지 않아도 실질적 신진 의원 수에서 차이가 커 상대적으로 일부 세이와회 소속 신진 의원의 내각 진출이 빠르게 진행되었다. 결과적으로 신진 의원들은 상대적으로 빠른 내각 진출이라는 이점과 아베 전 총리에게는 권력 강화라는 이점을 챙길 수 있는 윈윈(win-win)의 이해관계가 성립하면서 세이와회의 확장 및 이를 통한 아베 전 총리 중심의 세력 강화로 이어졌다고 볼 수 있다. 2012년 이후 아베 전 총리가 강력한 권한을 유지할 수 있었던 원인은 이상과 같이 신진 의원을 활용함으로써 세력균형주의를 통해 당내 민주주의를 유지하면서도 세이와회 확장을 통한 세력강화에 성공했기 때문으로 사료된다. 결과적으로 외부적 환경 등으로 2012년 중의원 선거에서 대폭 증가한 신진 의원이 세이와행을 택한 점이 아베 전 총리의 장기 집권 및 권력 강화의 토대를 마련했다고 보여진다.

본 연구의 목적은 아베 전 총리의 강력한 권력의 배경을 파벌의 관점에서 개괄적으로 살펴보는 데 있다. 단순한 파벌 분포의 양적 비교로 아베 내각의 세력 강화 및 당내 민주성 등에 대해 심도 깊게 파악하기에는 한계가 있다. 본 연구에서는 파벌에 대한 거시적 변화를 통해 권력집중에 대한 논의, 이에 따른 대략적인 민주성 부분을 살펴보는 데 의의를 가진다. 이를 좀 더 구체적으로 논의하기 위해서는 좀 더 정교한 분석이 필요하다. 더욱이 최근의 자민당 파벌의 양적 분포는 자민당의 보수적 경향 강화의 측면과도 연관되어 보인다. 최근 무파벌을 제외하고 세이와회 다음으로 양적 세력이 성장하고 있는 시코회(이코회)는 세이와회와 함께 보수적 성향이 강한 파벌로 볼 수 있다. 자민당의 파벌은 주로 이익적 관계를 중심으로 움직이기 때

문에 파벌에 따라 일정한 이념적 차이를 나타내지 않지만 아베 및 아소 등과 같은 주요 인물의 이념적 성향이 파벌의 성향을 일정 정도 반영하기도 한다. 자민당 파벌의 양적 변화와 자민당 성향의 관계 등은 앞으로의 과제를 통해 분석해 보고자 한다.

투고일자: 2021. 5. 24. | 심사완료일자: 2021. 6. 1. | 게재확정일자: 2021. 6. 24.