

## 2/ 아베 정부하 당정 관계의 권력 집중화:

자민당 총재직속기관의 활동을 중심으로 \*

박지선



당 본부 현관에서 신헌법제정추진본부 간판을 세우는  
고이즈미 총재 및 당 임원(2004. 12. 21.)

출처: 自由民主党 編, 2006, 『自由民主党五十年史下巻』,  
自由民主党.

박지선(朴志善) 일본 오카야마대학 사회문화과학학역 특임조교수. 이화여자대학교 영어영문과 (정치외교학 복수전공)를 졸업하고 서울대학교 국제대학원에서 석사, 일본 도쿄대에서 법학(정치학) 박사 학위를 취득했다. 서울대학교 일본연구소 보조연구원, 주일 대사관 선임연구원 등을 역임했다. 주요 논문 및 저서로는 「한일 당정협의제도 비교: 초기 제도화 과정을 중심으로」(『입법과정』, 2018), 『立法前協議の比較政治: 与党内不一致と日韓の制度』(木鐸社, 未刊) 등이 있다.

\* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A6A3A02102886). 자료 조사에 도움을 준 오카야마대학 이준님과 諏訪棟植님께 감사드립니다.

<https://doi.org/10.29154/ILBI.2021.25.42>

## 1. 서론: 당정 관계에 있어서 아베 1강

아베 신조(安倍晋三) 총리는 제1차 내각을 단기정권(2006. 9.~2007. 9.)으로 마쳤으나 2012년 12월 중의원 선거를 승리로 이끌며 정권에 복귀, 역대 최장기 총리가 되었다. 2020년 9월까지 약 8년에 걸친 정권 기간 동안, 아베 총리는 두 번의 중의원 선거(2014. 12., 2017. 10.)와 세 번의 참의원 선거(2013. 7., 2016. 7., 2019. 7.)를 성공적으로 치렀으며, 공명당과의 연립을 기반으로 중참 양의원에서 안정적인 지지 세력을 유지했다. 이를 바탕으로 경제에 있어서는 엔고 시정 및 주가 상승 등을, 외교안보에 있어서는 2015년 8월, 안보법 제 성립 등으로 대표되는 정책들을 달성,<sup>1</sup> 제2차 세계대전 이후 일본 안전보장 체제의 큰 전환을 만들었다는 평가를 듣고 있다.

이러한 아베 정부를 대중매체와 학계는 소위 ‘아베 1강’이라는 용어로 설명해 왔다. 아베 1강이란, 공명당과 야당에 대한 자민당 총재(대표)의 우위, 자민당에 대한 행정부의 우위, 행정부 내 각 성청과 관저(총리와 그 팀, 구체적으로는 관방장관과 총리 비서관을 중심으로 하는 관료와 자문위원)와의 관계에 있어 관저 우위를 의미한다.<sup>2</sup> 즉 제2차 아베 정부 출범 이후, 당정관계에 있어서 자민당의 정책적 영향력은 줄어들었다고 평가되어 왔다. 대표적으로 2014년 2월의 법인 실효세율 인하의 경우, 세금 관련 정책에 큰 영향력을 발휘해 온 자민당 세제조사회가 반대했음에도 관저는 아베노믹스를 내세워 관철시켰다.<sup>3</sup>

한편, 자민당 내 법안에 대한 심사 과정도 크게 변화하였다.<sup>4</sup> 기존 자민당이 정부 제출 법안에 대해 논의하는 ‘사전심사(당정협의)’는 정무조사회 부회를 중심으로 각 성청 관료를 상대로 이루어졌으나, 아베 정부에서는 주요

1 그 외에도 무기수출 3원칙 수정(방위 장비 이전 3원칙, 2014. 6.), 집단적 자위권 행사를 일부 용인하는 헌법해석 변경(2014. 7.) 등이 있음.

2 牧原出, 『「安倍一強」の謎』, 朝日新書, 2016.

3 牧原出, 『「安倍一強」の謎』.

4 이주경, 「일본 자민당 사전심사제의 변화와 지속: 수상-여당 간 관계 변화를 중심으로」, 『한국정당학회보』 19권 3호, 2020, 75~106쪽; 中北浩爾, 『自民党: 「一強」の実像』, 中公新書, 2017, 3장.

정책의 경우, 내각 정책회의에서의 논의를 당 총재직속기관에서 이어받아 논의하는 형태로 이루어졌다. 이렇듯, 제2차~제4차 아베 정권 아래, 당정 관계에 있어서 총리로의 권력 집중화가 이루어진 이유는 무엇일까?

기존 연구의 접근은 아베 총리나 스가 요시히데(菅義偉) 관방장관 등 개인의 리더십에 주목한 연구와<sup>5</sup> 1990년대 이후 제도 개혁에 주목한 연구, 두 가지로 나뉜다.<sup>6</sup> 제도를 주목한 연구들은 주로 중앙성청개혁(2001)이나 내각인사국 설치(2014) 등 관저의 정책 기능을 강화하는 행정제도 변화 그리고 중의원 선거제도의 변화(1994)에 주목한다.

그러나 대부분의 선행연구들이 지적하고 있듯이 아베 1강은 독립적인 단일 요인으로 인해 나타난 것이라기보다는 당내 집행부의 강화 및 정당 간 관계의 변화를 바탕으로 아베 총리의 리더십과 함께, 이를 뒷받침하는 관저의 정책 추진 능력의 결과로 볼 수 있다. 또한, 단일 요인만으로는 55년 체제하의 분권적 정책 결정으로부터 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정부를 중심으로 나타난 관저주도 정책 결정으로의 변화, 그리고 그 이후의 단기 정권의 성립과 2012년 이후 아베 1강의 차이를 설명할 수 없다. 따라서 본 논문은 아베 정부 아래 당정 관계에 있어서 권력집중 현상을 설명하기 위해 종합적 접근을 하고자 한다.

본 논문은 선거제도(소선거구비례대표병립제)의 다양한 귀결에 대한 논의<sup>7</sup>를 빌려, 이하의 가설을 제시한다. 당정 관계에 있어서 총리로의 권력집중이 일어난 것은 선거제도개혁의 결과 정당을 중심으로 한 선거가 이루어지는 가운데, 아베 총리가 총재 주도로 진행한 정책들(조건1)이 자민당의 지지 확보 전략으로서 당 소속 의원들의 재선 전략에 긍정적으로 작용(조건2)했기 때문이다. 다시 말해서 본 논문은 선거제도를 중심으로 두 가지 조건에

5 田崎史郎, 『安倍官邸の正体』(講談社現代新書), 講談社, 2014.  
 6 中北浩爾, 『自民党: 「一強」の実像』; 曾我謙悟, 「「安倍一強」のデータ分析: 内閣人事局は何を変えたのか」, 『中央公論』 132(6), 2018, 50~58쪽; 신도 무네유키, 「정권 교체와 일본 관료제」, 『일본비평』 12호, 2015, 308~327쪽; 待鳥聡史, 『首相政治の制度分析: 現代日本政治の権力基盤形成』, 千倉書房, 2012 등.  
 7 濱本真輔, 『現代日本の政党政治: 選挙制度改革は何をもたらしたのか』, 有斐閣, 2018.

대한 이론을 통해, 1955년 체제 종언 이후, 고이즈미 정부 이후로 나타난 단기정권과 아베 1강이라는 다른 현상을 가져오는 분기 조건을 갖춘 프레임워크를 제시하고자 한다.

또한, 이를 실증적으로 검토하기 위하여, 아베 정부 자민당 총재직속기관의 활동을 살펴본다. 총재직속기관은 많은 연구에서 아베 정부의 관저주도 정책 결정의 특징으로 지적되어 왔으나, 전체적 활동에 대한 분석이 이루어진 적이 없는바, 본 연구가 공헌할 수 있는 부분이라 할 수 있다.

본 논문은 이하와 같이 구성된다. 우선 2장에서는 이론적 배경으로서 소선거구비례대표병립제의 세 가지 귀결에 대한 논의를 소개하고 가설 및 연구방법을 제시한다. 3장에서는 아베 1강을 가져온 첫 번째 조건으로서 아베 총리에 의한 관저주도의 정책 결정 과정을 살펴본다. 당정 협의의 정책 결정 과정 안에서 총재직속기관의 역할도 살펴본다. 4장에서는 두 번째 조건으로서 총재 주도로 추진된 정책들이 어떻게 자민당 소속 의원들의 재선에 긍정적인 역할을 할 수 있었는지 검토한다. 총리직속기관의 활동을 분석하고 이러한 활동이 유권자에 대한 자민당의 우위 체제 확보 전략과 어떠한 연관성을 가지는지 살펴볼 것이다. 마지막 5장의 결론에서는 분석 결과를 요약하고 함의에 대해 논의한다.

## 2. 이론적 배경 및 연구방법

### 1) 선거제도로 인한 세 가지 귀결 및 아베 1강의 당정 관계의 조건

1994년 일본은 중의원 선거에 있어서 기존 중선거구제를 폐지하고 소선거구비례대표병립제를 도입했다. 기존의 중선거구제는 단기비이양식투표제(Single Non-Transferable Vote), 즉, 유권자가 한 표를 행사하면, 각 선거구에서 득표순이 높은 대로 후보자가 해당 의석을 차지하는 제도로, 한 선거구에서 3~5명의 의원을 선출했다.<sup>8</sup> 이러한 중선거구의 제도적 귀결로서는 이하와 같은 부분이 지적되었다. 우선 단독 과반수를 얻고자 하는 정당은 한 선거

구에 2명 이상의 후보자를 공천할 필요가 있는바, 한 선거구 내 동일 정당 (특히 자민당) 소속 후보자 간에 경쟁이 일어난다. 그 결과 후보자는 정당 간 정책 차이를 중심으로 하는 선거전보다는 후보자 개인을 어필하는 선거전을 행하게 된다. 또한, 동일 정당 소속 후보자 간 경쟁이 심화하면서 선거에 막대한 자금이 필요하게 되어, 이를 바탕으로 당내 파벌 정치가 심화되고, 정치부패가 생긴다. 한편, 정책 활동에서는 선거구 내 유권자 득표율이 비교적 낮아도 당선할 수 있는바, 선거구 다수를 위한 일반적 이익보다 특정 분야에 편중하게 된다.

실제로 55년 체제하 자민당 소속 의원들 사이에서는 정당 조직이 아닌 후원회라고 하는 후보자 개인을 지지하는 조직을 기본으로 하는 선거 운동이 이루어졌으며, 1988년 리크루트 사건 등 크고 작은 정치부패 사건이 이어졌다. 그 결과 자민당 일당 체제하의 이익유도 정치가 아닌, 양당제를 기반으로 한 정책 선거를 통한 정권 교체를 목표로 한 개혁 논의가 이루어졌다.

따라서 소선거구비례대표병립제(1996년 당시 소선거구: 300석, 비례대표: 11블록 180석)의 도입은 정당 간 정책 차이를 중심으로 이루어지는 선거를 위한 것이었다. 소선거구제는 한 선거구에서 한 명의 의원을 선출하므로, 원칙적으로 한 정당에서 복수의 후보자를 내는 유인이 줄어들어 후보자보다 정당을 중심으로 한 선거가 이루어진다. 또한, 비례대표제 아래 유권자가 정당 명을 투표용지에 기재하고 각 당이 획득한 표수로 의석이 배분되는바,<sup>9</sup> 선거에 있어서 정당의 역할이 더욱 커지게 된다. 그리고 정책에 있어서 의원들이 선거구 내 일반적 이익을 추구하게 되면서, 소속 의원들 사이의 특수 이익과 일반적 이익의 대립도 완화되어 당 일체성이 높아질 것으로 기대되었다.

8 중선거구제의 마지막 선거인 1993년 7월 제40회 중의원 선거에서는 한 선거구당 2~6명의 의원을, 총 511석을 선출했다.

9 비례대표 배분은 원칙적으로 정당 명부에 의하며, 소선거구제와 중복하여 입후보를 가능하게 한 제도.

이렇듯, 선거가 정당 중심으로 이루어지면서, 소속 의원들에 대한 집행부, 그중에서도 총리를 겸임하는 당총재의 역할이 강화되는 것은 선거제도 변화로 인해 예상된 결과였다. 이러한 변화는 고이즈미 정부의 우정민영화의 정책 과정 및 2005년 중의원 선거 과정에서 명확하게 나타났으며, 이미 여러 선행연구에서 지적한 바 있다.<sup>10</sup>

그러나 새로운 선거제도가 안정화된 2000년대에도 제2차~제4차 아베 정부와 약 5년간의 고이즈미 정부를 제외하고는 단기 정부가 이어졌다.<sup>11</sup> 그 대부분이 분할 정부(ねじれ国会: 중의원에서 과반수를 얻어 정권을 창출한 여당이 참의원에서 과반수 의석을 획득하지 못한 상황, 2007. 8.~2009. 8., 2010. 7.~2013. 7.)였음을 고려하더라도 당총재에 대한 당내 그룹의 반발 현상은 선거제도 개혁이 상정한 당정 관계의 변화를 충분히 설명하지 못한다. 즉, 바뀐 선거제도 아래 정당 중심의 선거가 강화되면서 일반의원과의 당 집행부의 관계, 또한 다른 유력의원들과 총재와의 관계가 변화했음에도 불구하고 당정 관계에 있어서 다른 귀결이 존재하는 것이다.

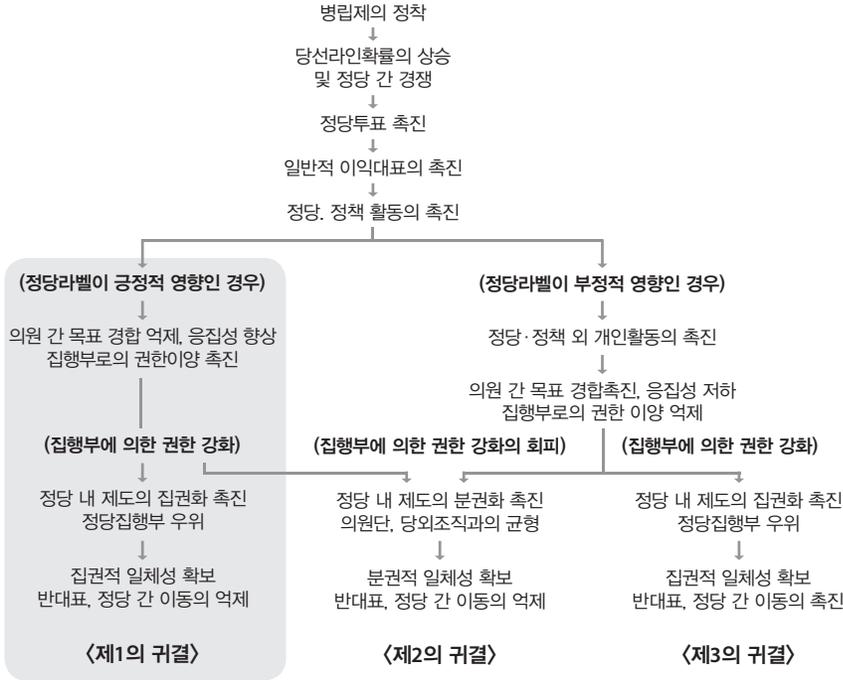
이에 대해 본 논문의 이론적 틀<sup>12</sup>은 선거제도가 당내 행위자의 방향성을 결정하지만, 유권자, 정치가, 당총재의 선거 대응방식에 관한 두 가지 조건으로 인해, 네 가지 경로와 세 가지 귀결이 존재한다고 설명한다. 첫 번째 조건은 정당 라벨이 의원들의 재선에 어디까지 영향을 줄 수 있는지, 또한 정당 라벨이 영향을 미치는 가운데,<sup>13</sup> 그것이 의원들의 재선에 유리하게 작

10 内山融, 『小泉政権: 「バトスの首相」は何を変えたのか』, 中公新書, 2007; 竹中治堅, 『首相支配: 日本政治の変貌』, 中公新書, 2006 등.

11 1차 아베(2006. 9.~2007. 9.), 후쿠다 야스오(福田康夫)(2007. 9.~2008. 9.), 아소 다로(麻生太郎)(2008. 9.~2009. 9.), 민주당 중심의 연립정권하 하토야마 유키오(鳩山由紀夫)(2009. 9.~2010. 6.), 간 나오토(菅直人)(2010. 6.~2011. 9.), 노다 요시히코(野田佳彦)(2011. 9.~2012. 12.) 정부 등.

12 濱本真輔, 『現代日本の政党政治: 選挙制度改革は何をもたらしたのか』, 제2장.

13 濱本真輔, 『現代日本の政党政治: 選挙制度改革は何をもたらしたのか』는 4장에서 선거제도 개혁 이후, 유권자가 후보자 개인을 기준으로 투표하는 경향의 변화를 분석했다. 즉, 선거 과정에서 후보자 개인과 이익단체가 후퇴하는 동시에 유권자 인식이 변화하여 정당 중심의 선거로 변화하고 있음을 검증한 것이다. 분석 결과에 따르면, 후원회와 후원회 단체가입자의 정치의식 및 행동은 여전히 활발하며 단체의 정치적 사회기능도 지속하고 있지만, 정치가의 재선에 있어서 부동표의 영향력은 상승한 반면, 후원회의 영향력(가입률 및 득표점유율), 이익단체의 유효성은 저하했다. 또한, 유권자(특히 무당파층)의 정당 중시 성향이 강화되었다.



〈그림 1〉 병립제 도입으로 인한 3개의 당정 관계 귀결

출처: 濱本眞輔, 『現代日本の政党政治: 選挙制度改革は何をもたらしたのか』, 73쪽.

용하는지, 불리하게 작용하는지이다. 두 번째 조건은 당총재의 당 구성원에 대한 대응으로, 당총재가 정당 내 제도의 권력집중을 추구할 것인지 아니면 다른 의원들과 권력을 공유할 것인지에 대한 선택이다. 〈그림 1〉은 이 두 가지 조건에 따른 당내 정치의 4가지 경로 및 3개의 귀결을 나타낸 것이다.

첫째로, 정당 라벨이 재선에 유리한 영향을 끼치는 가운데, 당총재가 당내 권력집중을 피하는 상황이 있다. 이 경우 의원들 사이에서 공통된 정책 방향성을 공유하여 당총재와 집행부를 중심으로 정책 결정 및 당 운영이 촉진된다(제1귀결). 즉, 당내 권력이 집중되면서도 당내 응집성이 높은 상황이 유지되는 것이다. 둘째로, 정당 라벨이 재선에 유리한 영향을 끼치는 가운데, 당 권력의 공유를 선택하는 때가 있다. 이 경우는 당내 분권화된 제도를 통해 의견을 모아 당내 일체성을 높게 유지한다(제2귀결). 셋째로, 정당 라벨이 재선에 불리한 영향을 끼치는 가운데 당총재가 분권화된 제도를 선택하

여당을 운영하는 경우다(제2귀결). 이 경우 각 의원은 선거구의 개인 활동에 집중하고 당총재 교체 등을 논의해 가며 다음 선거를 준비한다. 마지막으로, 정당 라벨이 재선에 불리한 영향을 끼침에도 불구하고 당총재가 권력집중을 피하는 경우다. 이 경우 당총재에게 권력이 집중되는 것에 반대하는 의원들의 움직임이 표면화되면서 당총재 교체의 움직임이나 정책 결정 과정에서 당의 정책에 반대표를 던지는 상황이 빈발하게 된다(제3귀결).

이상, 이론적 배경을 바탕으로 본 논문은 당정 관계에서 아베 1강 현상이 제1귀결, 즉, 선거제도 개혁을 바탕으로 아베 총리를 중심으로 한 정책 결정의 추진과 동 정책 결정의 추진이 자민당 의원들의 재선에 유리한 방향으로 이루어졌기 때문이라는 가설을 제시한다. 원래의 이론<sup>14</sup>이 정당 라벨이 재선에 있어서 유리한 경우, 당총재로의 권력집중을 촉진하고 이로 인해 당총재를 중심으로 한 정책 결정이 가능하게 되는 일련의 과정을 다루는 데 비하여, 본 논문은 당총재가 권력집중을 바탕으로 추진한 정책이 다시 정당 라벨로서 재선에 유리하게 작용하고, 이것이 다시 당총재의 권력집중 및 유지로 이어지는 반복되는 사이클에 주목한다.

여기에는 두 가지 이유가 있는데, 우선 아베 총리로의 권력집중 현상은 고정된 채 변화하지 않는 것이 아니라, 약 8년이라는 시간 동안 정책 결정 등 정치 과정을 통해 관찰 가능한 동태적 측면을 가지기 때문이다. 또한, 당총재가 권력집중을 통해 추진한 정책은 유권자의 지지를 얻기 위한 전략적 측면을 가지며, 자민당총재인 총리가 추진한 정책에 찬성하는 유권자들이 업적투표<sup>15</sup>로서 자민당 소속 의원 혹은 자민당에 투표하는 것은 매우 자연스러운 일이기 때문이다.

## 2) 연구방법

위 가설을 검증하기 위해 본 논문은 이하 두 가지를 분석하고자 한다. 첫째,

14 濱本真輔, 『現代日本の政党政治: 選挙制度改革は何をもたらしたのか』, 제2장.

15 Morris P. Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections*, Yale University Press, 1981.

자민당 내 집행부 권한 강화를 확인하기 위해, 제2차~제4차 아베 정부(2012. 12. 26.~2020. 9. 16.)의 당정 간 정책 결정 과정을 검토하여, 동 정책 결정이 어떻게 총리 주도로 추진되었는지 그리고 어떠한 점에서 과거 정부들과 달랐는지를 살펴본다. 둘째, 동 기간 자민당 총재직속기관의 활동을 살펴보고, 총재직속기관을 중심으로 추진된 정책이 소속 의원들의 재선에 유리하게 작용할 수 있었는지를 자민당의 지지확보 및 동원 전략에서 검토한다. 자민당 총재직속기관은 자민당 당헌 79조(총재는 필요에 따라 총무회 심의를 거쳐 임시로 특별 기관을 설치할 수 있다)에 근거하여 총재 밑에 설치되는 기관으로, 후술하는 바와 같이 제2차 아베 정부 이후 당정 협의를 주도했다.

총재직속기관의 활동을 분석하는 구체적 방법은 이하와 같다. 우선 총재직속기관 및 그 활동을 담당 정책에 따라 외교·안보, 경제 및 복지, 그 외로 분류하고<sup>16</sup> 이를 중심으로 총재직속기관의 운영 및 개최 수, 중요 의제, 정책 활동으로서 제언 검토 활동을 분석한다. 이를 통해, 아베 정부가 전 기간에 걸쳐 어떠한 분야, 정책에 주력해 왔는지 알 수 있다. 한편, 주요 의제는 KH Coder<sup>17</sup>를 사용하여 공동발생네트워크분석(共起ネットワーク分析, Co-occurrence Network Analysis)을 통해 선정했다. 공동발생네트워크분석은 추출단어의 출현패턴이 서로 가까운 것, 즉 각 의제 안에서 같이 출현하는 단어의 조합을 추출해 준다. 단어의 출현빈도와 면적은 비례하는데, 최소 출현 수는 15로 설정하였으며, 상위 60으로 설정하여 같이 나타나는 정도가 강한 60쌍을 선으로 연결했다. 단 이러한 분석 방법은 기계적인 기준을 통과한 단어 패턴을 보여 주므로 주의할 필요가 있는바, 주요회의의 의제 및 제언·법률안 검토에 관한 내용 분석도 더했다.

한편, 일본 정치에 있어서 정책적 대립은 외교·안보, 경제 및 복지, 그

16 谷口將紀, 『現代日本の代表制民主政治: 有権者と政治家』, 東京大学出版会, 2020, 일본의 경우, 정책적 대립 축이 분명히 나타나는 것은 경제·복지 축보다는 외교 안전보장(방위력 강화, 선제공격, 미·일 안보 강화, 미국 중시 vs 아시아 중시, 대북압력 우선 등)이나 헌법, 사회적 쟁점(사적 권리의 제약, 외국인참정권, 도덕교육, 가족의 형태, 부부별성제 등)이다.

17 KH Coder는 일본어 계량 텍스트 분석에서 자주 이용되는 프로그램으로 공동발생(共起)관수로는 Jaccard 계수를 사용한다.

외로 나눌 수 있다. 첫째, 안전보장정책에서는 정치적 현실주의와 군사적 현실주의의 대립을 설정한다.<sup>18</sup> 정치적 현실주의란, “안전보장은 기본적으로 미국에 맡긴 채 국내의 경제 및 복지를 중시”하는 노선이다. 이는 제2차 세계대전 이후 자민당 주류의 기본노선으로, 소위 ‘요시다 노선’<sup>19</sup>으로 불린다. 한편, 1990년대 이후 강화되기 시작한 군사적 현실주의가 있다. 군사적 현실주의란 “미·일 안보체제를 전제로 하면서도 방위력과 해외에서의 자위대 역할을 확대”하자는 노선이다.

둘째로, 경제복지에서는 경제적 자유주의(신자유주의)와 일본형 중상주의(일본형 경제시스템)의 대립을 설정한다.<sup>20</sup> 경제적 자유주의란 “경제발전을 달성하기 위해서 자원 배분을 시장메커니즘에 맡겨 정부의 역할은 최소한으로 제한하고, 대외적으로는 시장을 개방해야 한다”는 주장이고, 일본형 중상주의란 “산업정책 등의 형태로 정부가 시장에 개입하여 자원 배분과 기업 활동에 관여하고 대외적으로는 국내시장을 보호하고 육성”하자는 주장이다. 55년 체제 아래 일본의 경우, 경제정책의 대립축은 보수(자본주의, 성장중시)와 혁신(사회주의, 복지 중시)으로 인식되었으나, 보수의 경제정책은 사회민주주의적 성격이 강하여 일본형 중상주의 형태로 발전했다. 이러한 일본형 경제시스템은 “종신고용제에 의한 고용 확보, 공공사업 및 재정출동을 통한 자원을 도시로부터 농촌에 배분하여, 사회경제적 평등을 실현”하고자 하는 특성을 보인다.<sup>21</sup> 한편 이에 대한 반대로서 1980년대부터 경제적 자유주의(신자유주의)가 강화됐다.

마지막으로 헌법개정을 포함한 사회적 쟁점에 있어 우파(신보수주의, 국가주의 등) 세력의 부상<sup>22</sup>으로 인한 리버럴파와 우파 간 대립이 존재한다.

이러한 일본 사회 및 정계의 대립축은 자민당의 유권자 확보 전략과 밀

18 内山融, 『小泉政権: 「バトスの首相」は何を変えたのか』, 172쪽.

19 요시다 시게루(吉田茂) 총리의 외교안보 정책에서 왔음.

20 内山融, 『小泉政権: 「バトスの首相」は何を変えたのか』, 172쪽.

21 谷口将紀, 『現代日本の代表制民主政治: 有権者と政治家』, 123쪽.

22 中野晃一, 『右傾化する日本政治』, 岩波新書, 2015; 中北浩爾, 『自民党政治の変容』, NHKブックス, 2014; 渡辺治, 『安倍政権論: 新自由主義から新保守主義へ』, 旬報社, 2007.

접한 관계를 맺는다. 1990년대 이후 자민당의 전략은 전통적인 보수세력을 중심으로 하는 자민당의 조직된 지지기반을 공고화하고, 행정개혁, 제도개혁, 신자유주의 개혁을 통한 무당파를 끌어들이며, 국가주의 및 전통적인 사회적 가치관을 중심으로 하는 우파 세력을 동원하는 방향으로 발전했다.<sup>23</sup>

한편, 본 논문에서 이용하는 데이터는 선행연구를 비롯하여 당내 결정 방침 등 당내 자료이며, 총재 직속 기관의 활동 분석을 위해 사용하는 데이터는 자민당 홈페이지에 게재된 자민당의 활동의 회의 정보<sup>24</sup>에서 가지고 왔다. 동 정보에는 회의명 외에 개최 시간, 장소, 의제와 참가자가 포함되어 있다.

### 3. 사전심사의 변화와 총재직속기관 주도의 당정 협의

#### 1) 제2차~제4차 아베 내각하의 총재 주도 사전심사

1955년 11월 창당 시부터 자민당은 소위 ‘여당사전심사’라고 불리는 당정 협의제도를 유지, 발전시켜 왔다.<sup>25</sup> 당정협의는 정부가 입법안을 국회에 제출하기 전 여당의 정책담당기관과 해당 입법안에 대해 논의하는 제도로 우리나라를 비롯해 다른 민주주의국가에서도 행해진다. 단, 55년 체제 아래 발전한 일본의 여당사전심사제도는 모든 정부 제출안(예산, 법률, 조약)에 대해, 각의 상정 전에, 당 최고결정기관인 총무회 승인을 받아야 한다는 점에서 다른 국가의 제도와 차이가 있다. 또한, 총무회의 승인을 받고 난 정부안은 당 정책이 되어, 자민당 소속 국회의원들에게는 국회 표결 시 반대표를

23 박철희, 「아베 시대 자민당 우위 체제 재구축 전략」, 『아태연구』 25권 3호, 2018, 56~59쪽. 신자유주의 개혁을 경제적 우파로서 인식하는 연구도 있으나, 선거전략적 측면을 살펴볼 때 국가주의 및 전통적 가치관을 중심으로 하는 우파 세력과 신자유주의 개혁을 주장하는 세력이 일치한다고 보기는 쉽지 않은바 본 논문에서는 구분해서 사용한다.

24 <https://www.jimin.jp/activity/>

25 박지선, 「한일 당정협의제도 비교: 초기 제도화 과정을 중심으로」, 『입법과 정책』 제10권 제2호, 2018.

던지면 안되는 의무가 발생한다.

또 다른 특징으로는 상향식의 의사결정 방식이라는 점이 있다. 사전심사는 ‘당 정책의 조사연구 및 입안(현 당헌 42조)’을 담당하는 정무조사회(이하, 정조회) 아래의 부회, 정조회의 임원회인 심의회, 총무회에 의한 3단계의 승인을 거치게 되어 있다. 부회는 국회(중·참) 상임위원회 및 각 부성청의 구조와 같이 설치되어 있어 한 부회가 기본적으로 하나의 부성청, 중·참 각각의 상임위원회를 담당한다.<sup>26</sup> 따라서 정부와의 실질적인 협의는 부회를 중심으로 담당 부성청과 이루어지며, 부회 결정을 심의회 및 총무회가 따르는 방식으로 정책 결정이 이루어진다. 물론 이례적으로 부회에서 의견 대립이 심한 경우, 부회장에게 일임하는 방식으로 승인을 얻는 일도 있다. 이 경우, 심의회 혹은 총무회에서 실질적 결정이 이루어진다.

자민당과 공명당의 연립정권(1999년 이후)이 안정화되면서, 공명당도 여당사전심사에 참여하게 되었으나 이러한 자민당 사전심사제도의 기본적인 틀은 변화하지 않았다. 양당의 사전심사가 각각 이루어졌기 때문이다. 양당에서 각각 결정된 안건은 양당의 정조회 간부들로 이루어진 여당정책책임자회의에서 승인을 받아 각의에 상정되나, 양당 부회 레벨에서 정부 측(각 부성청)을 매개로 대부분의 조정이 이루어져 여당정책책임자회의에서 실질적 결정이 이루어지는 경우는 드물다.<sup>27</sup>

그러나 아베 정부 아래 주요 정책에 대한 사전심사는 이와 다른 방식으로 이루어졌다. 이를 설명하기 위해, 아베 정부의 중요법안 중 하나인 안보법제의 추진 과정을 간단히 살펴보도록 하자. 안보법제는 자위대법 등 10개 안보법안을 개정한 평화안전법제정비법과 국제평화지원법의 법안으로, 자위대의 한정적 집단적 자위권 행사를 통해 미국 등 동맹국을 지원할 수 있도록 했다.

26 단, 2011년 4월 중앙성청개혁 이후 내각부와 농림수산업성 담당은 각각 2개의 부회(내각부 제1부회와 제2부회, 농림부회와 수산부회)가 담당한다.

27 中北浩爾, 『自公政權とは何か: 「連立」にみる強さの正体』, ちくま新書, 2019.

안보법제의 결정 과정은 안보법제의 근거가 되는 집단적 자위권에 대한 헌법해석 변경(2014년 7월)을 중심으로 2단계로 나눌 수 있다. 2012년 12월 정권에 복귀한 아베 총리는 2007년 제1차 아베 정부 때 설치했던 총리의 사적자문기관인 ‘안전보장법적기반재구축에 관한 간담회’를 2013년 2월 재개하였고, 동 간담회는 2014년 5월 집단적 자위권을 일부 용인하는 내용의 보고서를 제출했다. 동 보고서를 토대로 자민·공명 간 여당협의회가 진행되는 가운데(2014. 5.~2015. 5.), 그 전후로 각 당내 논의도 진행되었다. 자민당은 총리직속기관으로 새로 설치한 안보법제정비추진본부를 중심으로 논의를 진행했고(3. 31.~7. 1., 총 14회), 공명당은 외교안보조사위원회와 헌법조사회의 합동회의를 중심으로 논의를 했다(5. 27.~6월 말, 12회). 그 결과 2014년 7월의 헌법해석변경의 각의 결정이 이루어진 것이다.

한편, 변경된 헌법해석을 기반으로 한 안보법제 관련 2법안은 2015년 2월 말부터 재개된 여당협의회, 자민당의 안보법제정비추진본부(2014. 10.~2015. 5., 18회), 공명당의 안보법제에 관한 검토위원회(신설, 2015. 2.~2015. 5., 총 20회)를 중심으로 검토되었다. 그 이후 각의에 상정, 2015년 5월 14일 각의 결정 이후 국회에 제출되었다(5. 15.).

요약하자면 아베 정부하 주요 정책에 대한 자민당 사전심사는 내각의 ‘정책회의(후술)’가 작성한 정책 내용을 총재직속기관을 중심으로 논의를 진행함으로써 총리주도로 이루어졌다. 그 가운데 기존의 부회, 심의회, 총무회를 거치는 절차는 형식적으로 지켜졌다. 안보법제 관련 논의 중, 안전보장법제정비추진본부는 헌법해석변경 직전 외교부회, 국방부회 및 안전보장조사회의와 합동회의를 가졌고 헌법해석변경 이후에는 안전보장조사회의와의 합동회의 등을 열었다. 또한, 각의 결정 전 마지막 법안심사가 이루어졌던 2015년 5월 11일 회의에서는 내각부회, 외무부회, 국방부회와 합동회의를 개최했다.

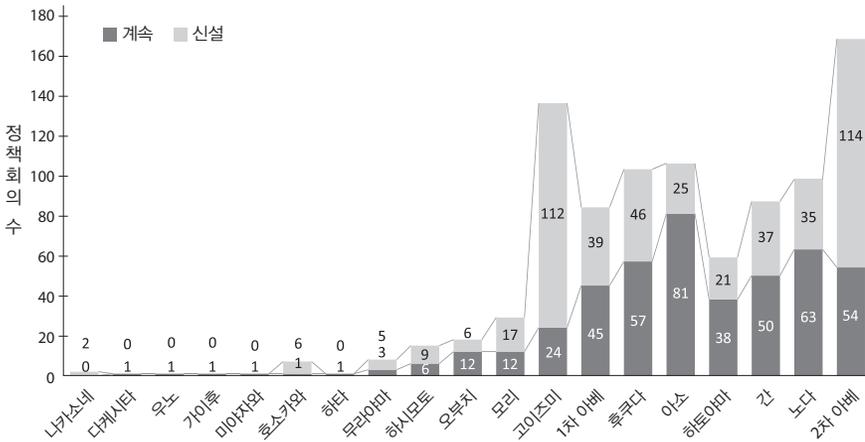
## 2) 아베 정부하 관저·총재 주도의 정책 결정의 강화

우선, 총재직속기관이 당내 논의를 주도하는 가운데 논의의 토대가 될 정책

검토안을 작성하는 ‘정책회의’가 제2차 아베 정부 이후 어떻게 변화했는지 간단히 살펴보도록 한다. 정책회의란, ‘정부의 내부, 특히 총리와 관방장관 등이 회의의 설치 및 운영을 주도하여, 장관이나 부장관 등 정치적 행위자가 정책의 조정과 결정에 있어 중요한 역할을 하는 형태의 도구, 소위 ‘하향식 형태의 정치 주도를 움직이기 위한 시스템’을 말한다.<sup>28</sup>

이하 <그림 2>는 나카소네 야스히로(中曾根康弘) 정부 이후 2014년 12월 31일(제3차 아베 내각 출범 직후)까지의 관저와 내각관방에 설치된 정책회의 수의 추이를 나타낸 것이다. 5년이라는 정부 지속기간을 참작하더라도 고이즈미 정부 이후의 변화는 명확하며, 제2차 아베 정부도 2년이라는 짧은 기간을 고려하더라도 신설 회의가 많이 늘어난 것을 확인할 수 있다.

한편, 아베 총재 시기 총재직속기관의 변화도 확인할 수 있다(<그림 3>). 총재직속기관은 자민당 창당 시 하토야마 이치로(鳩山一郎) 총재하에서 설치되어 주로 재해대책 및 행정, 당 제도개혁을 담당해 왔으나, 고이즈미 정부에서부터 내각의 주요 정책 및 종합 정책을 담당하기 시작했다.<sup>29</sup> 운영 총

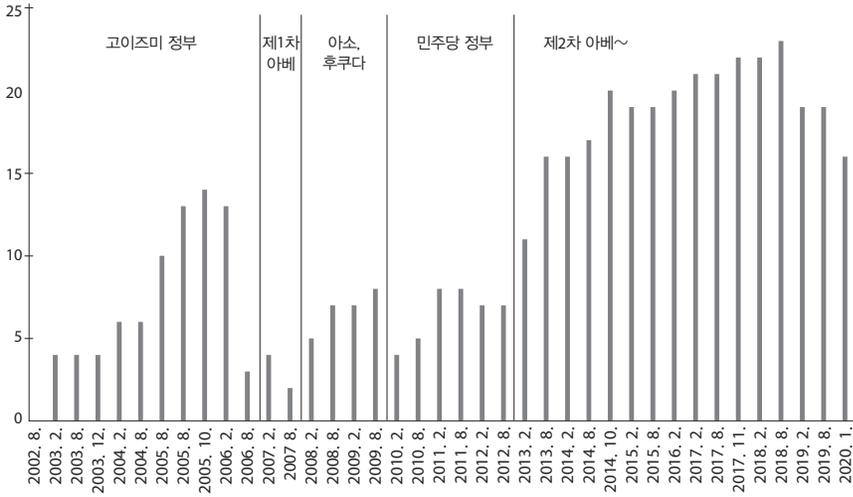


<그림 2> 관저와 내각관방 정책회의 수(계속 및 신설)

출처: 野中尚人·青木通, 『政策会議と討論なき国会』, 78~79쪽의 자료에 근거하여 저자 작성

28 野中尚人·青木通, 『政策会議と討論なき国会』, 朝日新聞出版, 2016, 10쪽.

29 朴志善, 『立法前協議の比較政治: 与党内不一致と日韓の制度』, 木鐸社, 未刊, 5장.



〈그림 3〉 각 총재 임기 중에 운영된 총재직속기관 수  
출처: 国会便覧(109~148판)에 저자 작성

재직속기관 수는, 고이즈미 정부 이후, 즉 제1차 아베 정부에서부터 크게 줄어, 기존 설치 기관(행정개혁추진본부, 당개혁실행본부, 헌법개정추진본부, 국가전략본부)만이 활동하는 가운데, 후쿠다 총재 때 도주제추진본부, 다니가키 총재 때 집권구상회의만이 새로 설치되었다.

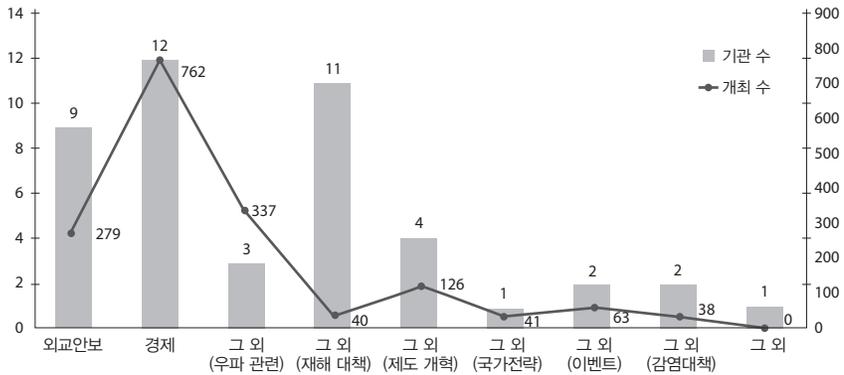
그러나 제2차~제4차 아베 정부는 이를 더욱 적극적으로 사용하기 시작했다. 제2차 아베 내각 설립 이후, 기존 운영기관과 전통적으로 설치되어 왔던 재해 관련 기관 외에, 내각의 주요 정책을 담당하는 기관은 크게 늘었다. 그중에는 북한남치문제대책본부와 같이 고이즈미 정부에서 운영했던 기관도 있으나, 전임 다니가키 총재 시절에 운영되지 않았다가 제2차~제4차 아베 정부 들어 새롭게 운영된 기관(재설치 포함)은 총 45개 중 6개의 기관(국가전략본부, 행정개혁추진본부, 당정치제도개혁실행본부, 헌법개정추진본부, 도주제추진본부, 동일본대지진재부흥가속화본부)을 제외한 39개에 달한다.

## 4. 총재직속기관의 활동 분석

### 1) 설치 및 개최 분석 결과

총재직속기관의 운영 수와 회의 개최 수(총 45개, 1,694회<sup>30</sup>)를 담당 정책에 따라 분류한 결과, 외교·안보(9개, 279회), ② 경제 및 복지(12개, 762회), 그 외(24개, 653회)로, 그 뒤, ③ 그 외 기관을 세부 분류한 결과, 우파 관련(3개, 337회), 재해대책(11개, 40회), 제도개혁(4개, 126회), 국가전략(1개, 41회), 이벤트(2개, 63회), 감염대책(2개, 38회), 그 외(1개, 8회)로 나타났다(이하, <그림 4>).

영역별 주요회의<sup>31</sup>는 이하와 같다. 우선 외교·안보 분야에서는 외교·경제연대본부, 북한남치문제대책본부, 안전보장법제정비추진본부 등이 있으며, 경제 및 복지 분야에서는 일본경제재생본부, 일억총활약추진본부, 지방창생실행통합본부, 동일본대지진재부흥가속화본부, 인공지능미래사회경제전략본부, 여성활약추진본부<sup>32</sup>, TPP·일 EU·일미무역협정대책본부, 인생100년시대전략본부, 경제성장전략본부, 국토강인화추진본부 등이 있다.



<그림 4> 총재직속기관 수와 회의 개최 수

출처: 자민당 홈페이지 회의 정보에 근거하여 저자 작성

30 합동회의를 제외한 수로 합동회의를 합산하면 총 1,705회 개최되었다.

31 회의 개최 수가 30회 이상.

32 아베 정부하 여성활약추진본부의 정책은 젠더 문제라기보다는 아베노믹스의 일억총활약추진 정책의 하나로 실시되었기 때문에 경제복지 관련으로 분류했다.

또한 그 외 정책 관련 회의는 우파 관련(교육재생실행본부, 헌법개정추진본부 등), 제도개혁(행정개혁추진본부 등), 국가전략(국가전략본부), 이벤트(2020년 올림픽·패럴림픽도쿄대회실시본부 등) 관련으로 분류할 수 있다.

분석 결과, 총재직속기관은 외교·안보 및 경제, 그 외 사회 정책 등 다양한 부분에 운영되었으나, 기관 수 및 개최 수를 종합해 보면 외교안보 정책보다는 경제정책에, 그 외 정책 가운데에서는 우파 관련 이슈, 특히 교육 정책에 주력한 것을 알 수 있다. 특히 경제 관련 기관은 9개에 지나지 않으나 회의 개최 수는 전체의 약 45%(762회)를 차지했다. 또한, 우파 관련 정책 담당 기관은 총 3개였으나, 개최 수는 총 337회(20%)로 외교·안보 관련 기관의 전체 회의 수를 넘어선다.

다음은 분야별로 운영된 기관 및 활동을 살펴보자. 우선 경제복지 정책에 있어서 아베노믹스 관련 정책에 주력했음을 알 수 있다. 특히 일본경제재생본부나 일억총활약추진본부의 경우, 일본경제재생본부는 제4차 아베 내각 시, 일억총활약추진본부는 제2차 아베 내각 시에 활동이 전혀 없음에도 불구하고, 각각 개최 수가 2위(190회), 4위(114회)를 기록할 정도로 활발한 활동을 보였다. 지방창생실행통합본부는 전 기간에 걸쳐서 꾸준한 활동을 보여 5위(99회)를 기록했다(〈표 1〉).

둘째로, 외교정책에 관련해서는 안보 관련 기관의 운영이 눈에 띈다. 외교·경제연대본부가 제4차 내각 시 활동이 없음에도 불구하고 141회(3위) 개최되면서 가장 활발한 활동을 보였으나, 외교·경제연대본부와 외교재생전략회의 등을 제외하고는 대부분의 회의가 안보 관련(북한납치문제대책본부, 안전보장법제정비추진본부, 북한핵실험·미사일문제대책본부, 사이버안보대책본부 등)이었다. 북한납치문제대책본부 역시 꾸준히 활동했으며 집단적 자위권을 일부 용인하는 안보법에 관련 당내 논의를 주도했던 안전보장법제정비추진본부의 활동도 제2차, 제3차 내각에 걸쳐 이루어졌다.

마지막으로 그 외 정책 관련 활동 분석 결과, 우선 우파 관련 회의, 그중에서도 교육재생실행본부의 활동이 두드러졌다. 총 238회 개최되어(전체 회의 수의 약 14%) 1위를 기록했다. 또한, 헌법개정을 담당했던 헌법개정추진본

〈표 1〉 총재직속기관 개최 수 순위 1~5위

| 본부         | 정책 구분   | 회의 수      | 비율    | 활동 시기     |
|------------|---------|-----------|-------|-----------|
| 교육재생실행본부   | 그 외(보수) | 238       | 14.0% | 신설(2차~4차) |
| 일본경제재생본부   | 경제복지    | 190       | 11.2% | 신설(2차~3차) |
| 외교·경제연대본부  | 외교·안보   | 141       | 8.3%  | 신설(2차~3차) |
| 일억총활약추진본부  | 경제복지    | 114       | 6.7%  | 신설(3차~4차) |
| 지방창생실행통합본부 | 경제복지    | 99        | 5.8%  | 신설(2차~4차) |
| 합계         |         | 782/1,694 | 46.2% |           |

출처: 자민당 홈페이지 회의 정보에 근거하여 저자 작성

부(80회)도 꾸준히 활동했으며, 일본의 근현대사를 검증할 목적으로 2015년 11월 자민당 창당 60주년 기념식전에서 설치된 역사를 배우고 미래를 생각하는본부도 활동(총 19회)을 이어 갔다. 한편 행정개혁추진본부의 경우, 활동이 저조한 시기도 있었으나(제3차 내각 시 2회 개최), 총 93회로 활발한 활동을 보였으며, 국가전략본부도 제2차~제3차 내각 시 41회 개최되었다.

## 2) 주요의제 및 검토 제언·법률안 분석 결과

의제 분석 결과(〈그림 5〉)를 전체적으로 요약해 보면, 총재직속기관의 주요 의제는 이하와 같다. 경제 분야에서는 지방창생, 부흥가속, 여성활약, TPP 및 일·EU EPA 등이, 그 외에 있어서는 교육 및 개혁(인재육성, 내각관방) 등이, 외교 안보 분야에서는 안보(안보법제, 미사일 발사, 사이버안보)가 주요 의제로 나타났다. 또한, 도쿄올림픽·패럴림픽이나 코로나 19에 대해서도 활발히 논의되었다. 한편, 검토 제언 및 법률안에서도 역시 경제 관련 기관들이 상대적으로 많은 활동을 보였다. 한편 그 외 정책 관련, 교육재생실행본부를 제외하면 설치 기관 수나 회의 개최 수와 비교할 때 제언 및 법률안의 검토 활동은 낮았던 것을 알 수 있다.



생실행본부와 함께 대학 거버넌스에 대해서도 논의했다. 한편, 일억총활약 추진본부는 싱글맘 고용, 육아, 청소년, 고령자, 생활빈곤자 지원 등과 관련하여 다양한 전문가들로부터의 공청회와 제언 작성이 활동의 중심이 되었다. 마지막으로 지방창생실행통합본부에서는 지역활성화 관련 예산 및 세제를 검토하고, 지역 활성을 위한 국민 협력 방안, 지방자치제, 경제단체, 금융기관 등의 역할에 대해 공청회를 열어 논의를 진행했다.

또한, 경제복지 관련, 9개의 기관이 법안 및 제언을 검토 제출했는데, 그 리스트는 다음과 같다. 동일본대지진재부흥가속화본부, 일본경제재생본부, 지방창생실행통합본부, TPP·일 EU·일미무역협정대체책본부, 여성활약추진본부, 일억총활약추진본부, 인공지능미래사회경제전략본부, 인생100년시대전략본부, 경제전략본부. 이 중 특히 활발한 활동을 보인 기관으로 동일본대지진재부흥가속화본부, 일본경제재생본부, 지방창생실행통합본부, 일억총활약추진본부, 여성활약추진본부 등이 있다(〈표 2〉).

〈표 2〉 경제복지 관련 주요 기관의 주요 제언 및 법률

|                |  |
|----------------|--|
| 동일본대지진재부흥가속화본부 | 후쿠시마부흥재생특별조치법일부개정법률, 동일본대진재에있어서원자력발전소사고에의해발생한원자력손해에관한조기및확실한배상을실현하기위한조치및원자력에관한배상청구권소멸시효에대한특별법률안, 원자력손해배상지원기구법일부개정법률안, 일본환경안전사업주식회사법일부개정법률안, 동일본대진재사업자재생지원기구법일부개정법률안, 부흥청설치법등일부개정법률안, 동일본대진재부흥특구법 일부개정법률안(의원입법), 부흥가속화를위한긴급제언, 부흥가속화를향한제3차~제9차제언 등 |
| 일본경제재생본부       | 국가전략특별구역법안, 중심시도지활성법, 도시재생특별조치법, 지역공공교통활성화및재생법개정안, 국가전략특별구역법및구조개혁특별구역법일부개정법률안, 중간제언(일본재생특구개정에관한당제언), 세계개혁추진을향한제언 등   |
| 지방창생실행통합본부     | 지역재생법일부개정법률안, 지역대학진흥및청년고용기회창출에의한청년수학및취업촉진에관한법률안, 2020년도지방창생관련세제개정법, 시활용에의한지속가능한일본의미래를향한정책제언, 폐원자로오염수대책에관한제언, 시활용에의한지속가능한일본의미래를향한정책제언, 제2기 '마을·사람·일'창생종합전략' 책정을위한제언 등   |
| 일억총활약추진본부      | 생활근공자자립지원법, 일본일억총활약플랜을위한제언, 국가공무원노동방식에대한제언안,PT제언(IOHH활용건강수명혁명제언, 65세이상시니어노동방식선택의자유도개혁PT제언안 등), 일억총활약사회추구제언 등   |
| 여성활약추진본부       | 여성직업생활활약에관한법률안, 성적학대에관한아동학대방지법개정안, 정치분야남녀공동참가추진법안(의), 비례명부등재방식및당선인결정방식에관한공직선거법개정안(의), 여성활약추진본부제언 등   |

마지막으로 그 외 분야의 주요회의인 교육재생실행본부의 의제를 살펴 보자. 교육재생실행본부는 교과서검정 및 채택, 대학입시계획, 교육행정, 고등 및 초등 교육 관련 과제, 교육 투자 및 재원, 특별지원 교육 등을 의제로 하여 학교 관계자와 전문가, 관련 단체 관계자들을 대상으로 한 공청회를 가졌다. 한편, 운영 수 및 개최 수가 높은 주요회의가 많은 가운데 실제로 제언 및 법안 검토는 3개 기관(교육재생실행본부, 2020년올림픽·패럴림픽도쿄대회실시본부, 2025년오사카만박유치추진본부)에서만 이루어졌다. 특히 교육재생실행본부는 신인재확보법, 교과서검정·채택제도에 대한 제언, 학교 ICT 환경정비를 향한 긴급제언, 제언안(~11차제언) 등 다양한 제언 활동을 했다.

### 3) 총재직속기관의 활동과 자민당의 유권자 전략

이러한 총재직속기관의 활동을 자민당의 지지확보 전략의 측면에서 살펴 보자(〈표 3〉). 우선, 외교·안보 분야에서는 미·일 관계를 기반으로 하면서도 북한대책, 사이버안보, 안보법제 등 우파 동원 전략이 우세했던 것으로 나타났다. 특히 외교경제연대본부의 경우, 외교부회와 함께 통상적인 외교 정책을 담당하면서도, 위안부 문제와 역사유산 등의 역사문제, 센카쿠 등의 영토문제 관련 이슈를 주도했다. 또한, 경제 분야와 관련되는 부분이나 무당파로부터의 지지를 확보하기 위한 TPP 및 일·EU EPA 등 다자간 경제 협력을 통한 외교력 강화의 움직임도 동시에 나타났다.

다음으로 경제복지 분야에는 지방창생, 부흥가속화, 국토강화, 여성활약 등을 통한 기존보수세력의 공고화와 동시에 경제 성장전략, TPP 및 일·EU EPA 등 다자간경제협력을 통한 무당파에 대한 공략이 동시에 나타났다. 대표적으로 일억총활약추진본부는 고령자, 여성, 청년 고용 지원을 통한 지원책을 논의했다.

그 외 분야에서는 교육 및 헌법개정을 통한 우파 동원 전략이 우세한 가운데, 국가전략, 행정개혁 등을 통한 무당파 전략도 관찰할 수 있었다. 교육재생실행본부는 교과서 검정채택 및 헌법 문제에 관해 적극적으로 검토하면서, 영어 교육 강화 등도 진행했다. 마지막으로 2020년 올림픽·패럴림픽

〈표 3〉 총재직속기관의 활동과 자민당의 유권자 전략

|      |    | 기존보수의 공고화  | 무당파 흡인   | 우파 동원                        |
|------|----|--|--|------------------------------|
| 외교안보 | 기관 | -  | 외교경제연대 본부<br>(외교재생전략회의)                                  | 북한남침문제대책본부, 안<br>전보장법제정비추진본부 |
|      | 의제 | -  | -  | 안보법제, 미사일 발사,<br>사이버안보       |
| 경제복지 | 기관 | 지방창생실행통합본부, 국<br>토강인화추진본부, 일억총<br>활약추진본부, 여성활약추<br>진본부 | 일본경제재생본부, 인공지<br>능미래사회경제전략본부,<br>TPP·일 EU·일미무역협정<br>대책본부 | -                            |
|      | 의제 | 지방창생, 부흥가속화<br>국토강화, 여성활약                              | TPP, 인공지능, 일EU EPA                                       | -                            |
| 그외   | 기관 | -  | 행정개혁추진본부, 국가전<br>략본부                                     | 교육재생실행본부, 헌법개<br>정추진본부       |
|      | 의제 | -  | 거버넌스, 내각관방   | 인재육성                         |

출처: 中北浩爾, 『自民党: 「一強」の実像』; 박철희, 『아베 시대 자민당 우위 체제 재구축 전략』을 참고하여 저자 작성

및 2025년 오사카 만국박람회 유치 등 국제적 이벤트나, 코로나 19 감염대  
책 등 특정 지지층이 아닌 전 유권자를 대상으로 한 활동도 있었다.

## 5. 결론

본 논문은 당정 관계에 있어서 아베 1강이 가능했던 이유에 대하여, 소선거  
구비례대표병립제의 도입으로 인한 당 중심 선거로의 변화를 전제로 하여,  
아베 총재 주도로 이루어진 정책들이 자민당의 유권자 전략과 일치했다는  
가설을 제시하고 자민당 총재직속기관의 활동 분석을 통하여 이를 검증했  
다. 분석 결과, 내각 정책회의와 자민당 총재직속기관을 중심으로 하는 총  
리주도의 정책 결정은 고이즈미 정부에서 시작되었으나, 아베 정부에 들어  
와 더욱 발전했음을 확인했다. 또한, 아베 총리가 총재직속기관을 중심으로  
추진한 정책들이 1990년대 이후 자민당이 발전시켜 왔던 유권자 전략과 일  
치함도 확인했다. 아베 정부하 총리직속기관들은 경제복지 측면에서는 일

본형 중상주의를 중심으로 TPP 및 제도개혁 등 신자유주의를 가미하여 기존 보수를 공고히 하는 동시에 무당파층에 어필하고, 외교·안보 및 그 외 분야에서 우파를 동원하는 전략을 구사함으로써 유권자들로부터의 지지를 유지했다.

그러나 본 논문은 이하의 두 가지 측면에서 한계를 가진다. 첫째, 본 논문의 분석은 어디까지나 아베 총리로부터 유권자로의 접근만을 다루고 있다는 점이다. 물론 두 번의 중의원 선거와 세 번의 참의원 선거에서의 승리를 거두었다는 점에서 아베 정부의 정책에 대해 유권자의 큰 반대는 없었다고 볼 수 있으나, 실제로 유권자가 아베 총리 주도의 정책을 어느 정도 평가하였으며 이러한 평가가 선거에 어느 정도 좋은 영향력을 미쳤는지는 유권자를 대상으로 한 또 다른 연구가 필요할 것이다.

둘째, 데이터상의 한계다. 본 논문은 아베 총리가 주도한 정책 결정의 내용을 알기 위해서 총재직속기관의 활동 관련 정보, 특히 의제를 분석하였으나, 회의의 구체적 내용 분석에는 한계가 있었다. 예를 들어 총리직속기관이 신자유주의적 정책으로 판단되는 TPP에 대해 당내 논의를 진행한 것은 사실이나, 그 안에 일본형 중상주의 정책을 포함하고 있을 가능성까지는 분석할 수 없었다. 분석 결과만 본다면 경제복지 분야에서는 아베 정부가 일본형 중상주의를 신자유주의 정책보다 중시한 것으로 보이나 두 전략 간 균형이 어느 정도인지 구체적인 부분까지는 설명할 수 없다. 각 정책의 구체적 부분에 대한 논의를 위해서는 정책별 사례 연구가 필요할 것이다. 또한 이러한 총재직속기관의 정책이 실질적으로 관저 및 내각관방의 정책 회의의 정책 방향과 어느 정도 연관을 가지고 있었는지에 대해서도 설명할 수 없었다.

그럼에도 불구하고 본 논문은 이하의 두 가지 함의를 제공한다. 첫째, 아베 정부는 우파적 성격이 강한 것으로 알려져 있으나, 총리주도의 정책 논의는 기존에 널리 알려졌던 헌법개정, 안보법제뿐 아니라, 훨씬 다양한 부분에 있어서 이루어졌다는 점이다. 또한, 북한 및 사이버안보, 교육 관련 우파적 이슈에 관해 당내 논의를 주도하면서도, 경제에 가장 큰 중점을 두

었다는 점도 알 수 있었다.

둘째로는 향후 일본 정부의 정책 방향에 대한 합의가 있다. 아베 정부의 우파적 정책들이 아베 총리의 개인적 특성에 기인한 것으로 보는 견해가 있다. 그러나 본 연구 결과, 아베 총리가 우파적 정책을 당내에서 주도할 수 있었던 것은 총재직속기관을 적극적으로 활용하여 여당인 자민당의 유권자 전략과 일치하는 정책을 추진했기 때문이다. 특히 자민당의 우파 동원 전략이 1990년대 이후, 특히 선거제도 개혁 이후 야당의 성장과 함께 발전해 온 점을 고려할 때, 앞으로도 우파 유권자들을 동원하려는 자민당 정부가 성립할 가능성은 적지 않다.