

4/ 아베 시대의 자민당-공명당 연합 정권:

보완과 견제의 역학*

손석의



공명당 당사

출처: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:New_Komeito_Party_Headquarters.JPG

손석의(孫哲衣) 세종대학교 일어일본학과 조교수. 미국 캘리포니아 대학교 버클리(UC Berkeley) 졸업 후 서울대학교 국제대학원에서 석·박사학위를 취득했다. 서울대학교 일본연구소 HK 연구교수(2020~2021)를 역임했다. 주 연구 분야는 일본 국내 정치이며 최근 논문으로 “Examining Opposition Realignment and Japan’s Rightward Shift in the 2017 General Election”(2020), “Patterns of Junior Partner’s Electoral Strategies amid the Rise of Third Party”(2020) 등이 있다.

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

<https://doi.org/10.291514/ILBI.2021.25.96>

1. 서론

1999년 10월 출범한 자민당과 공명당의 연립 정권은 ‘수상한’ 연립이란 평가를 받아 왔다. 1964년 창당된 공명당은 ‘평화주의’와 ‘인간주의’라는 정체성을 내세우며 지지 기반인 창가학회(創価学会)의 ‘정치부’로 세력을 빠르게 키워, 1970년대부터 1980년대에는 중의원에서 50명 안팎의 세력을 유지했다. 소위 55년 체제하에서 야권 세력으로서 자민당 정권과 금권 정치의 비판에 앞장섰던 공명당이지만, 1990년대 정계 개편 당시 비(非)자민 세력, 특히 자민당을 탈당한 오자와 이치로(小沢一郎)와의 긴밀한 협력을 토대로 비자민 연립 정권에 참가했을 뿐 아니라 1994년에는 당을 해체하고 신진당(新進党) 결성에 큰 힘을 보탰다. 이토록 전후 자민당 정치에 종지부를 찍으려 분주했던 정당이 1999년에 자민당과의 연립을 선택하였고 이후 20년이 지난 현재까지 협력 관계를 유지해 온 것이다.

자-공 연립이 ‘수상한’ 연립이라고 하는 가장 큰 이유는 양당 간의 정책적·이념적 거리 때문이다.¹ 특히 2001년에 강경 보수 세력 세이와카이(清和会) 출신인 고이즈미 준이치로(小泉純一郎)가 자민당 총재로 선출되자 이른바 ‘성역 없는 구조 개혁’을 비롯한 신자유주의 경제 정책, 미일 동맹 강화와 자주국방 능력 확대와 같은 적극적 평화주의 추진에 매진했고, 이에 사회보장 등 사회 복지 분야에서의 정책 추진과 중국과의 관계를 중시하는 공명당은 불편함을 느낄 수밖에 없는 입장이 되었다.

2009년 총선에서 민주당에 정권을 넘긴 자-공 연합은 2012년에 또다시 정권에 복귀했는데, 아베 신조(安倍晋三) 총재가 이끄는 자민당 정권의 미일 동맹 강화, 헌법 9조 개정 등의 정책 목표 역시 공명당과 괴리를 보였다. 아베 총리는 아베노믹스를 중심으로 한 경제 정책을 전면에 내세워 경제 성장과 노동 시장 개혁을 최우선 목표로 삼은 반면, 외교·안보 정책에서는 야권

1 연합 성립 전후의 자민당과 공명당 간의 정책 지향에 대해서는 加藤淳子・マイケル・レイヴァー, 「2000年総選挙後の日本における政策と政党間競争」, 『レヴュアイアサン』 33卷, 2003; 蒲島郁夫・山本耕資, 「連立政権における公明党の選択」, 『世界』, 2004年 7月号 등 참조.

과 여론의 신중론을 외면하며 국가안전보장회의 설치(2013), 특정비밀보호법(2013), 집단적 자위권 행사 허용을 포함한 ‘평화안전법제’ 제정(2015) 등을 강행했다. 이러한 ‘강경’ 외교·안보 정책 방안을 내세워 ‘우경화’하는 자민당과 ‘평화주의’와 ‘대중주의’를 표방하는 공명당과의 이념적 괴리는 지속되었다.²

기존 연구에서 자민당과 공명당의 연립 정권에 대한 평가는 주로 선거 협력의 효율성과 정책적·이념적 지향의 괴리라는 이중성에 주목하여 ‘정권 유지를 위한’, 또는 ‘선거를 위한’ 연합이라는 측면만이 강조되는 경향이 있다. 공명당이라는 정당의 특이성 때문에 ‘연립 정권’과 같은 혼란 정치적 현상에 대해 공정한 평가가 이루어지지 않았다고 할 수 있다. ‘연립 정권’에 관한 연구는 주로 정책적·이념적 접근성을 토대로 논의되는데, 자-공 연립 정권은 일차적으로 선거 협력을 위해 성립되었다는 점과 자민당의 정권 유지에 공명당과의 ‘선거 협력’이 필수적이었다는 사실을 고려할 때 매우 드문 사례임은 분명하다.

동시에 거대 정당과 소수 정당이라는 불균형한 관계 속에서 두 행위자가 어떤 전략을 내세워 정권의 타당성을 유지해 온 것인지, 또한 독립적인 개별 정당으로서 정체성을 구축해서 지지자 동원에 나서는지 검토할 필요가 있다. 바꿔 말하자면, 유권자의 정권에 대한 평가가 선거 결과가 아닌 정권 운영 능력에 좌우된다는 전제하에서 볼 때, 성공적인 선거 협력의 지속은 정권 운영에 대한 평가가 반영된 결과라고 할 수 있다.

따라서 아베 정권 시기 보수화가 가속되는 자민당이 공명당의 정책 요구를 어떻게 수용 혹은 외면했는지, 즉 아베 시기 자민당 정권의 정책 추진이 어떠한 제한 속에서 이루어졌는지를 평가하는 것은 매우 중요하다.

이러한 의문에 접근하기 위해 본 연구는 크게 두 가지 요소에 주목하여 분석하려 한다. 우선 자-공 연합의 ‘선거 협력’이 제2차 아베 정권 시기 시행된 세 번의 총선에서 ‘야권 분열’과 ‘제3당의 등장’이라는 환경 변화 속에

2 谷口將紀, 『現代日本の代表制民主政治』, 東京大学出版会, 2020, 96~104쪽.

어떻게 변용했는지를 검토할 것이다. 둘째, 소선거구에서 자민당 의원들의 ‘공명당 표 의존’이 여전히 높은 상황에서, 정책 추진 과정에서 자민당 지도부가 어떠한 전략으로 공명당의 요구를 수용하거나 외면하는지에 대한 메커니즘을 제시할 것이다. 이러한 두 가지 분석을 통해 자-공 양당이 이념적·정책적 지향의 불일치를 어떻게 극복할 수 있었는지를 밝히고, 또한 ‘아베 일강(一強) 체제’라고 불리던 제2차 아베 정권이 실질적으로 적지 않은 제한 속에 운영되었음을 증명하고자 한다.

2. 자-공 연립 정권 성립의 배경과 양당 체제하의 자-공 선거연합

1) 선거연합의 역학

이념적 지향과 정책 선호의 불일치에도 불구하고 1999년 10월 출범한 자-공 연립 정권의 지속성을 이해하기 위해서는, 1994년 도입된 선거 제도 개혁이 초래한 변화를 읽을 필요가 있다. 1994년 선거 제도 개혁을 통해 대선 거구제도(비이양단기투표제)를 폐지하고 소선거구 300석과 비례 대표 180석을 선출하는 병립제가 도입되었다. 이러한 제도의 변화는 크게 두 가지 측면에서 선거적 합리성(electoral rationality)의 재편을 유도했다. 첫 번째로는, 소선거구제를 중심으로 한 선거 제도가 유효정당 수(ENP)의 감소를 유발하여 양당제와 정책/정당 중심의 선거경쟁을 초래할 것이라고 예측되었다.³ 실제로 선거 제도 개혁 이후 신진당(1994~1997)과 1998년 합병 과정을 마치고 새로 출범한 민주당이 득표를 늘리면서 제1야당으로서의 입지를 확보하게 되었고, 야권 세력의 통합이 가속되면서 자민당은 궁지에 몰리기 시작했

3 Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organizations and Activity in the Modern State*, London: Methuen, 1964; Geary Cox, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, New York: Cambridge University Press, 1997; John Carey & Matthew Shugart, "Incentives to Cultivate Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas," *Electoral Studies* 14(4), 1995, pp. 417~439 등.

다. 1995년 참의원 선거에서 자민당의 득표 수는 비례 대표구, 선거구 모두 신진당에 밀렸고⁴ 2000년 총선에서는 자민당의 정당 득표율(비례 대표제)이 28.3%였던 것에 대해 민주당이 25.2%를 확보하는 등 제1야당의 추격이 격렬했다. 반면 소수 정당인 공명당은 신진당 해체 이후 또다시 신·공명당으로 재출범했으나, 소선거구에서의 경쟁력이 취약해 비례 대표구에서 당선율을 노릴 수밖에 없게 되었다.

선거 제도 개혁이 초래한 두 번째 변화로 선거 경쟁의 ‘도시화’가 거론된다. 선거 제도 개혁의 일환으로 종래 농촌 지역에 편중되던 선거구 획정을 대대적으로 시정하는 법안이 통과되었다. 이는 전후 자민당 일당 우위 체제하에 계속해서 미루어져 왔던 인구 변동을 반영한 선거구 획정을 단행한 것으로, 이에 따라 인구가 집중된 도시부에서 선출될 의원 수가 획기적으로 늘어남을 의미했다. 즉 선거 제도 개혁은 선거의 도시화가 가속화하는 계기가 되었고 자민당에 도시부에서의 지지 기반 확보가 시급한 과제로 떠오른 것이다.⁵

소선거구제도 도입이 초래한 양당 체제의 부상, 그리고 소수 정당들의 입지 약화와 더불어 현실화된 ‘선거의 도시화’는, 자민당과 공명당의 관계처럼 정책·이념적 간극이 큰 정당들이 ‘수상한’ 연합을 형성하게 되는 배경을 제공했다. 즉 도시부의 기반이 취약한 자민당이 도시부 중심의 지지 기반을 가진 공명당을 흡수하여 소선거구에서 경쟁력을 보완하는 것이 자-공 연합의 핵심 목표였다고 할 수 있다.

공명당 지지자들이 도쿄, 오사카와 같은 대도시에 집중되어 있는 점과, 창가학회(創価学会)라는 종교 단체의 신도이기도 한 공명당의 견고한 지지자들의 선거를 향한 열광과 집단적 행위에 기반한 선거 전략에 의해, 지방 선거에 출마한 3,000명 규모의 공명당 후보들은 100%에 가까운 당선율을 유

4 1996년 총선에서 비례 대표구 득표율은 자민당 27.3%, 신진당 30.8%, 선거구 득표율은 자민당 25.4%, 신진당 26.5%를 기록했다.

5 Kenneth M. McElwain, “The Nationalization of Japanese Elections,” *Journal of East Asian Studies* 12, 2012, pp. 323~350.

지할 수 있었다.⁶

대도시 편중형 지지 기반과 중앙 지도부가 통제 가능한 중앙 집권적 고정표라는 공명당의 두 가지 특징은 자민당과의 연합을 성사시키는 데 결정적인 요소가 되었다. 자민당의 대도시에서의 취약점을 보완한다는 목적과 동시에 이념적·정책적 격차가 존재하는 자-공 선거 협력을 원활하게 진행하기 위해서는, 이념·정책적 지향의 격차를 극복하는 중앙 차원에서의 통제가 작동할 필요가 있었기 때문이다.

구체적으로 자-공 간 선거 협력은 ‘선거구는 자민, 비례는 공명’이라는 표현에서도 알 수 있듯이 표의 교환이 그 핵심이었다. 소수 정당인 공명당은 제한된 선거구에서만 후보자를 내세우기 때문에 공명당 지지자들은 나머지 선거구에서 자민당 후보에게 투표한다. 그 대가로 자민당 후보들은 자신들의 지지층에게 비례 대표 투표에서 공명당을 지지하도록 호소함으로써 공명당의 비례 대표 득표 수의 확대에 일조한다는 그림이었다.⁷ 특히 전국적으로 800만 표를 동원할 수 있는 공명당의 표는 선거구당 2~3만 표에 달한다는 분석이 있는데, 이는 선거구 당선을 위한 득표(약 10만 표)의 20~30%를 차지하는 규모다. 공명당이 가진 이러한 레버리지(leverage)는 2003년 이후 본격화된 양당제하에서 상당한 영향력을 발휘하게 되었다.

2) 양당제 정착과 자-공 선거연합(2003~2009)

2003년 총선을 앞두고 오자와 이치로가 이끄는 자유당이 민주당과 합당하면서 민주당의 원내 세력은 중의원 137석, 참의원 67석에 달해 제1야당으로서의 입지를 확보하게 되었다. 이를 계기로 양당제, 즉 자민당과 민주당을 중심으로 하는 경쟁 구도가 확실했다. 양당의 총득표율은 2000년에는

6 Levi McLaughlin, "Electioneering as Religious Practice: A History of Soka Gakkai Political Activities to 1970," in George Ehrhardt et al., eds., *Komeito: Politics and Religion in Japan*, Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley, 2014, pp. 51~82.

7 이에 대해 김용복은 공명당이 비례 대표에서 얻는 이익이 크지 않았음을 지적했다(「일본의 연합 정치와 자민당-공명당 선거연합」, 『다문화사회연구』 8권 1호, 2015, 255~289쪽).

〈표 1〉 2대 정당 득표율(%) 추이(소선거구)

	자민당	민주당	계
제42회(2000)	40.97	27.61	68.58
제43회(2003)	43.85	36.66	80.51
제44회(2005)	47.77	36.44	84.21
제45회(2009)	38.68	47.43	86.11

출처: 총무성

68.58%에 불과했으나 2003년 이후 80%를 넘어섰고 민주당이 정권 교체를 달성한 2009년에는 86.11%를 기록하는 등 2003년부터 2009년 사이에 양당제의 정착이 뚜렷해졌다(〈표 1〉). 공명당의 자민당 후보 추천율⁸이 2000년 59.4%에서 71.8%(2003), 82.4%(2005), 94.1%(2009)를 기록하며 꾸준히 증가했고 양당제 정착이라는 새로운 경쟁 구도 아래 자-공 간 선거연합 역시 심화된 모습을 보였다. 또한 2000년 총선에서 18명의 후보를 내세워 참패한 공명당은 2003년 이후 선거구 후보자를 10명 안팎으로 줄여 당선 가능성이 높은 지역구에 자원을 집중하는 전략을 택했다.

공명당이 지속해서 선거구 후보를 내세우는 선거구를 포함한 도쿄도(東京都), 가나가와현(神奈川県), 오사카부(大阪府), 효고현(兵庫県)의 특별구와 정령(政令)지정도시 내 34개 선거구를 분석해 보면, 2000년에서 2003년 사이 자민당과 공명당의 선거구 후보들의 득표 수는 평균 약 20% 증가했다.⁹ 2005년 총선은 67.5%에 달하는 투표율을 기록한 고이즈미 수상의 '우정(郵政) 해산'¹⁰ 열풍으로 650만 규모의 '무당파' 유권자들이 자민당을 지지한 선거였다.¹¹ 자민당의 득표율이 선거구와 비례 대표에서 각각 47.77%,

8 '추천'이란 정당이 타 정당 소속의 선거구 후보자를 공식적으로 후원하는 제도를 말한다.

9 도쿄 1-13구, 15-17구, 가나가와 1-3구, 5-10구, 오사카 1-6구, 효고 1-3구의 자민/공명당 후보들의 득표 수는 2,638,914(2000)에서 3,162,300(2003)으로 증가했다.

10 2005년 우정 민영화를 추진하던 고이즈미 수상이 관련 법안이 참의원에서 부결되자 중의원 해산을 단행했다. 이로 인해 실시된 2005년 총선에서 고이즈미 수상은 민영화에 반대표를 던진 자민당 의원, 이른바 '우정 조반 의원'을 공천에서 제외하고 해당 선거구에 대립 후보(이른바 '자객'(刺客)후보)를 내세웠다.

11 田中愛治, 「自民党衰退の構造: 得票構造と政策対立軸の変化」, 田中愛治 他, 『2009年, なぜ政権交代だ

38.18%를 기록한 반면 공명당은 비례 대표에서 13.25%, 약 900만 표를 동원했다. 도시부 34개 소선거구에서 자민당과 공명당 후보의 득표 수는 평균 40.5% 증가했고 무당파를 제외한 자-공 간 표의 교환을 통한 증가율도 10.37%로 추산되는 등 공명당의 자민당 후보 지지는 더 심화되었다.¹²

반면 2009년 총선은 민주당이 사상 처음 단독으로 480의석 중 308석을 확보해 자민당 정권을 실각시킨 선거로 알려져 있다. 이 ‘정권 교체’는 2005년 이른바 ‘우정 선거’ 당시 고이즈미 정권을 지지한 무당파 유권자들이 또다시 높은 관심을 보이면서 69.28%의 투표율을 기록했고, 이들이 민주당 지지로 돌아서면서 가능해졌다.¹³ 자민당은 289선거구에 후보를 내세웠으나 64명의 당선에 그쳤고 8명의 공명당 후보는 모두 낙선했다.

이러한 자-공 연합 참패의 원인은 선거 협력의 불발이 아니라 자-공 연합의 세력 규모를 웃도는 야권 세력의 결집이었다. 우선 공명당의 자민당 후보 추천율은 93.8%로 가장 높은 수준을 보였고, 자민당의 선거구 득표 수는 2000년, 2003년 선거보다 증가한 것으로 나타났다. 투표율 상승으로 인해 득표율은 감소했으나 공명당과의 선거 협력이 주로 소선거구에서 일어난다는 점을 감안하면 2009년 총선에서 최소한 2003년 수준만큼의 선거 협력이 성사된 것을 시사한다(〈표 2〉).

구체적으로 도시부 선거구를 살펴보면 공명당 후보 중 도쿄, 가나가와, 오사카, 효고현에서 출마한 6명 후보의 득표 수는 8.9% 증가한 반면 자민당의 31명 후보 중 선거구 득표가 2003년 대비 감소한 사례는 6곳에 불과했고 도시부 선거구에서 득표 수는 평균 4.8% 증가했다. 도시부 선거구의 자-공 지지층의 결집도를 제시하는 ‘선거구 득표 수 대(對) 비례 대표 득표

ったのか』, 勁草書房, 2009.

12 이는 도시부 선거구에 2005년 총투표 수에서 2003년 총투표 수를 제외한 ‘새로운 표’ 중 80%가 고이즈미와 자민당 지지에 나섰다는 다나카의 연구(田中愛治, 「自民党衰退の構造: 得票構造と政策対立軸の変化」)를 토대로 추산한 수치다.

13 河野勝, 「選挙結果からみた民主党圧勝, 自民党大敗の構図」, 田中愛治 他, 『2009年, なぜ政権交代だったのか』, 勁草書房, 2009; 谷口将紀·上ノ原秀晃·境家史郎, 「2009年総選挙: 誰が自民党政権を終わらせたのか」, 『世界』 798号, 2009.

〈표 2〉 2000~2009년 자-공 득표 수 및 득표율

연도	자민				공명			
	선거구		비례		선거구		비례	
	득표 수	득표율	득표 수	득표율	득표 수	득표율	득표 수	득표율
2000	24,945,807	40.97%	16,943,425	28.31%	1,231,753	2.02%	7,762,032	12.97%
2003	26,089,327	43.85%	20,660,185	34.96%	886,507	1.49%	8,733,444	14.78%
2005	32,518,390	47.77%	25,887,798	38.18%	981,105	1.44%	8,987,620	13.25%
2009	27,301,982	38.68%	18,810,217	26.73%	782,984	1.11%	8,054,007	11.45%

출처: 총무성

수' 비율¹⁴은 자민당이 1.05%, 공명당이 1.03%를 기록했고 이는 전국 평균 0.96%보다 높은 수준이었다. 즉 2009년 선거 결과는 자-공 간 지지층 결합이 높은 수준으로 유지되었는데도 불구하고 민주당을 향한 유동적 지지 확대 앞에서는 역부족이었다는 사실을 알 수 있다.

한 연구의 추산에 의하면 2003년에서 2009년 총선에서 당선된 자민당 의원 중 공명당과의 연합이 없었다면 낙선되었을 후보들은 46%(2003), 31%(2005), 53%(2009)에 달한다.¹⁵ 민주당의 약진과 유권자의 유동성, 또한 야권의 통합은 자민당에 상당한 경계심을 갖게 했을 뿐 아니라, 이러한 공명당에 대한 '의존'은 공명당과 선거 외의 관계에도 영향을 미칠 수밖에 없다. 자-공 연립 정권이 장기화될수록, 특히 선거 연합의 중요성이 인식됨에 따라 거대 여당과 소수 연립 정당이라는 입지를 넘어선 불가분의 관계가 형성되었다고 할 수 있다.

14 SMD: PR ratio로 선거구 득표 수 대 자-공 합계 비례 대표 수의 비율. 이 비율이 높을수록 자-공 간 지지층 결합이 높은 것으로 추정된다.

15 Adam P. Liff & Hoshi Maeda, "Electoral Incentives, Policy Compromise, and Coalition Durability: Japan's LDP-Komeito Government in a Mixed Electoral System," *Japanese Journal of Political Science* 20(1), 2018, pp. 53~73.

3. 제2차 아베 정권 시기 자-공 선거연합의 변화

양당제하에 심화된 자민당과 공명당 간의 선거연합이지만 2012년 총선 이후 급변한 경쟁 구조하에 유동성은 증가하고 협력의 정도도 변용하게 되었다. 이 배경에는 2009년의 경험이 존재했다. 즉 2009년 총선에서 자-공 선거연합의 참패는 유동적 선거인구 증가와 야권 통합이라는 흐름 속에서 양당의 지지층 결합이 우위 체제 유지에 역부족이란 사실을 드러낸 것이다. 다수의 자민당 의원들에게 공명당과의 협력이 여전히 필요한 현실에는 변함이 없었으나, 동시에 자-공 지지층과 별도로 지지 기반을 확대해 나갈 필요성이 부각되었다.

새로운 도전에 대한 자민당의 전략은 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 인식적 동원(cognitive mobilization)을 통한 보수 유권자에 대한 접근이고 또 하나는 야권 세력의 분열을 유도하는 전략이다. 전자는 바로 아베 신조의 리더십하에 가속화된 ‘이념 정치’를 통한 어젠다(agenda) 추진이고, 후자는 2010년 이후 등장한 새로운 정치 세력, 특히 지방 정치에서 국정으로 세력을 확대하려는 우파 정당 오사카유신회(大阪維新の会)를 비롯한 세력과의 관계 구축으로 요약할 수 있다. 강경 보수 총재가 이끄는 자민당 정권과 일부 우파 야권 세력의 등장은 자-공 연립에 적지 않은 영향을 미쳤다.

2012년 총선에서 자민당-공명당 연립의 대승으로 제2차 아베 정권이 출범했다. 2009년 308석을 확보했던 민주당의 의석 수는 57석까지 추락한 반면, 자민당은 294석, 공명당은 31석을 얻어 당세를 회복하면서 연립 정권은 중의원의 3분의 2세력을 장악하게 되었다. 자민당이 296석, 공명당이 31석을 확보하여 압승한 2005년 총선과 비슷한 결과이지만, 야권 세력의 구도는 판연히 달랐다. 2005년에는 민주당이 113석을, 그다음으로 무소속 의원[‘우정 조반’(郵政造反) 의원들]이 18석을, 나머지 22석을 공산당, 사회민주당 등 소규모 정당들이 나누어 차지했다. 그러나 2012년 총선에서는 민주당의 뒤를 이어 일본유신회가 54석을 확보했고, 이 외에도 자민당과 민주당을 탈당한 의원들이 모여 창당한 모두의당(みんなの党)이 18석, 민주당과

〈표 3〉 정당별 소선거구 득표 수 추이(2009~2017)

	2009	2012	2014	2017
자민당	27,301,982	25,643,309	25,461,449	26,500,777
공명당	782,984	885,881	765,390	832,453
민주당	33,475,335	13,598,774	11,916,849	-
일본유신회	-	6,942,354	4,319,646	1,765,053
일본미래당	-	2,992,366	-	-
모두의당	615,244	2,807,245	-	-
희망의당	-	-	-	11,437,602
입헌민주당	-	-	-	4,726,326
공산당	2,978,354	4,700,290	7,040,170	4,998,932
	5,427,781	2,056,349	3,436,286	5,161,050
총투표 수	70,581,680	59,626,568	52,939,790	55,422,193

출처: 총무성

결별한 오자와 이치로가 이끄는 일본미래당(日本未来の党)이 9석을 차지하는 등 보수 세력의 분열이 현저해졌다.

2012년 이후 총선에서 자민당의 압승이 계속되었지만 이는 자민당에 대한 유권자의 신임 회복을 의미한 것은 아니었다. 2012년 총선에서 투표율은 10%가량 감소한 59.32%를 기록했고 총투표 수도 1,000만 표 감소했다. 민주당이 해체되면서 2009년에서 2012년 사이에 민주당 표는 약 2,000만 표 감소했다. 이 중 2009년에 투표했지만 2012년에는 투표하지 않았던 유권자 1,000만 명이 모두 2009년에 민주당을 지지했다고 가정하고, 민주당에서 이탈한 일본미래당이 민주당 표 약 300만 표를 가져갔다고 하더라도, 약 700만 표의 전 민주당 표가 존재했다. 그럼에도 불구하고 2012년에 자민당의 선거구 득표는 오히려 6.1% 감소했다(후보자 수는 변동 없음). 이것은 2009년 당시 민주당이 확보한 득표 중 700만 표의 대부분이 새로 등장한 제3세력, 즉 일본유신회에 넘어갔을 것으로 추산되는 이유다(〈표 3〉).

야권 분열이 심화되는 가운데 자-공 선거연합 역시 예전과 다른 모습을 보였다. 우선 2009년에는 94.1%의 높은 추천율을 기록했지만, 2012년 총선에서 공명당에 추천을 받은 자민당 후보는 78.1%에 불과했고 특히 신

인 후보들에 대한 추천율은 64.6%로 전직 후보자들의 86.9%를 크게 밑돌았다. 도시부에서는 6명의 자민당 신인 후보가 뛰었는데, 이들의 득표 수는 2009년 후보자들이 기록한 수준보다 23.4% 감소하여 전직 후보들의 평균 감소율(2.2%)과는 큰 차이를 보였다. 반면 공명당은 오사카의 세 선거구에서 신인 후보를 내세웠는데 이들의 득표 수는 2009년에 비해 평균 9.2% 증가했다. 이러한 자-공 간 신인 후보들의 득표 차이는 자민당 후보들의 경우 ‘개인적 동원’(personal vote cultivation)의 비중이 여전히 높은 데에 비해,¹⁶ 공명당 후보들은 개인의 선거 자원보다 이른바 ‘정당 라벨’(party label)이 동원 규모를 좌우함을 보여 준다.

이러한 성적 차이의 근본적인 배경에는 제3당과의 사전 협의를 통한 후보자 조정 또한 존재했다. 오사카유신회가 추진한 ‘오사카도 구상’(大阪都構想)을 둘러싸고 오사카 자민당과 공명당의 갈등이 심화하자¹⁷ 일본유신회는 2012년 총선에서 오사카부 도시부 선거구¹⁸에 후보자를 내세우겠다고 압박을 가했다. 2011년 지방 선거 결과에 따라 소선거구에서 양당이 맞설 경우 공명당 후보들이 약세에 몰릴 것이 쉽게 예측되는 상황에서 공명당은 돌연 오사카도 구상과 관련한 주민 투표 실시에 협조하겠다는 뜻을 밝혀 오사카유신회와의 타협점을 모색하게 된 것이다.

오사카부 도시부의 8개 소선거구에서 공명당이 내세운 4명의 후보들은 오사카유신회 후보의 부재에 힘을 입어 모두 당선된 반면, 자민당 후보자들은 네 선거구 중 3곳에서 낙선했다. 특히 이 3개의 선거구에서 자민당 득표 수는 2009년 대비 각각 29.7%(오사카 1구), 8.8%(오사카 4구), 19.1%(오사카 17구)라는 뚜렷한 감소세를 보였다. 이는 상당한 규모의 지지층 이탈, 즉 공명당

16 자민당 후보의 개인표 동원에 관해서는 Gerald Curtis, *Election Campaigning Japanese Style*, New York: Columbia University Press, 1971 및 朴喆熙, 『代議士のつくられ方』, 文芸春秋, 2000 등 참조.

17 飯田健, 「自民党大阪市議会議員の大阪維新の会への鞍替えの分析」, 『レヴェイアサン』 59号, 2016. 오사카도 구상의 실천을 위해서는 오사카시와 사카이시의 해체를 양 시의회에서 승인할 필요가 있는데, 시의회에서 과반수를 확보하지 못한 유신회는 오사카 공명당과의 협조를 모색했다.

18 오사카부에는 총 19개의 선거구가 있다. 이 중 정령지정도시로 오사카시, 사카이시에 위치하는 선거구는 오사카 1, 2, 3, 4, 5, 6구(오사카시)와 16, 17구(사카이시)의 총 8개 선거구다.

과의 선거 협력 약화를 엿볼 수 있는 결과라고 할 수 있다. 특히 오사카 1구와 오사카 17구에 출마한 자민당 후보들이 공명당으로부터 추천을 받지 못했다는 점에서 자-공 간 선거연합이 제3당의 등장으로 인해 부분적·일시적 해체의 모습을 드러냈다.¹⁹

그 외 자-공 간 선거연합이 가장 활발하게 나타나는 도시부 선거구에서 2012년 이후 자민당 후보는 안정적인 득표를 보였다. 특히 2014년에는 투표율의 감소에도 불구하고 총후보자 수의 대폭 감소와²⁰ 함께 민주당이 후보자 조정에 실패하는 등 보수 세력의 분산이 심화되면서, 자민당 후보에게 득표가 몰렸다(〈표 4〉). 반면 공명당의 7명 후보²¹의 총득표 수는 2014년 16.6%의 큰 하락세를 보였다(〈표 5〉).

여기에는 크게 두 가지 요인을 제시할 수 있다(〈표 6〉). 우선 도쿄 12구, 가나가와 6구, 오사카 6구, 오사카 16구와 같은 지역구에서는 유신회나 차세대당 등 새로 등장한 제3당 후보들이 출마하면서 본래 자민당/공명당을 지지했던 일부 유동적 유권자들이 공명당 후보에 등을 돌린 것이다. 반면 오사카 3구와 오사카 5구에서는 유일한 대립 후보가 공산당 후보였는데, 이들이 각각 득표 수를 약 1만 5,000표, 2만 표씩 대폭 늘리면서 공명당 후보와의 경쟁에서 분투하는 모습을 보였다. 상대적으로 낮은 투표율에서 드러났듯이 유동적 유권자들이 투표를 포기했고 적극적으로 공명당을 지지하지 않았다. 오히려 공명당과 1 대 1의 경쟁에서 공산당 후보의 득표 수가 대폭 늘어났다는 점에 공명당의 지지층 확대는 여전히 제한적임을 확인할 수 있다.

2012년 이후의 선거구 결과는 자-공 연합의 동원력이 어느 정도 한계에 도달했고, 특히 공명당에 대한 협력이 제3당의 등장으로 인해 ‘산만’해진 모습을 보여 준다. 자민당 후보들의 선거구 득표에는 투표율과 상관없이 큰 변동이 없는 데에 비해 공명당의 선거구 후보들의 득표는 큰 하락세를 보인다

19 Sukeui Sohn, "Patterns of Junior Partner's Electoral Strategy Amid the Rise of Third Party: The Case of Komeito in Tokyo and Osaka," *Korean Political Science Review* 54(3), 2020.

20 총후보자 수는 2012년 1,294명, 2014년 959명, 2017년 936명을 기록했다.

21 도쿄 12구, 가나가와 6구, 오사카 3, 5, 6, 16구, 효고 2구에 출마했다.

〈표 4〉 도시부 31선거구 자민당 후보 득표 수 추이(2012~2017)

	2009	2012	2014	2017
투표율(% 전체)	69.28	59.32	52.66	53.68
자민당(선거구)	3,062,603	2,910,859	3,036,987	3,033,629
공명(비례)	--	772,254	808,237	746,419

출처: 도쿄도, 가나가와현, 오사카부, 효고현 선거관리위원회 자료를 토대로 작성.

〈표 5〉 도시부 공명당 7명 후보 선거구 지지층 규모(2012~2017)

	2012	2014	2017
공명당 계(소선거구)	700,425	583,981	641,542
공명당 계(비례)	248,121	242,938	241,818
자민당 계(비례)	308,168	323,430	369,708
자·공 계(비례)	556,289	566,368	611,526

출처: 도쿄도, 가나가와현, 오사카부, 효고현 선거관리위원회 자료를 토대로 작성.

〈표 6〉 공명당 선거구 후보의 2012~2014년 득표 감소율과 2014년 경쟁 구도

	2012~2014 감소율	대립 후보1	대립 후보2	대립 후보3
도쿄 12구	22.40%	공산	생활	차세대
가나가와 6구	4.14%	공산	민주당	유신
오사카 3구	16.65%	공산		
오사카 5구	16.52%	공산		
오사카 6구	19.29%	공산	생활	
오사카 16구	22.89%	공산	민주당	차세대
효고 2구	11.18%	공산	민주당	

출처: 도쿄도, 가나가와현, 오사카부, 효고현 선거관리위원회 자료를 토대로 작성.

는 점, 또한 제3당들의 등장으로 인해 지지층 이탈에 의한 ‘피해’는 자민당이 아닌 공명당이 집중적으로 입는다는 점을 보면, 20년이 지난 시점에서도 여전히 유동적인 보수층의 공명당에 대한 시각이 제한적임을 추측할 수 있다.

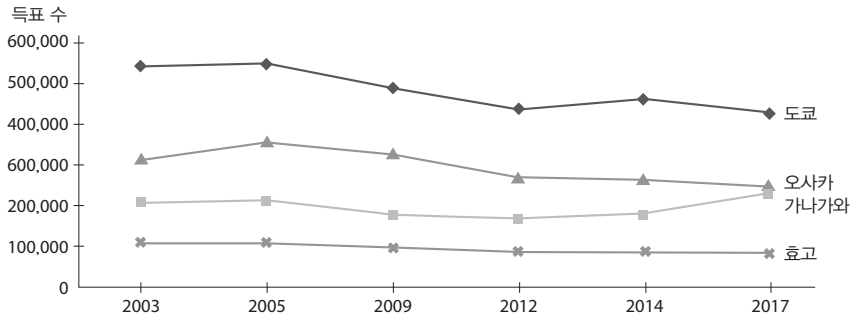
이러한 공명당의 동원력 쇠퇴는 2017년 가나가와 6구에 출마한 우에다 이사무(上田勇)가 낙선하면서 수면 위로 올라오기도 했다. 공명당 선거구 후보의 낙선은 2009년 이후 처음이었는데 약 8만 3,000표를 동원한 우에다의 득표 수는 입헌민주당 후보로 출마한 아오야기 요이치로(青柳陽一郎)보다 약

3,500표가 부족했다. 2012년과 2014년에는 공산당과 민주당이 각각 후보를 내세웠으나 2017년에는 공산당이 아오야기의 지지로 돌아서면서 야권 협력이 이루어진 것도 요인이지만, 해당 선거구의 비례 대표에서 공명당이 약 2만 5,000표, 자민당이 7만 7,000여 표를 각각 획득한 것에 비하면 우에다의 성적은 좋지 않았다. 공명당 지지층이 모두 우에다에게 투표했다는 가정하에, 비례 대표제에서 자민당을 선택한 유권자 중 약 25%가 이탈했다고 볼 수 있기 때문이다.²²

이와 동시에 2012년 이후 선거에서의 공명당 ‘부진’에는 내부적 변화도 일조했다. 즉 도시부에서도 공명당의 ‘정당표’(비례 대표 득표)는 2005년 이후 감소세를 보였다. <그림 1>은 도쿄, 가나가와, 오사카, 효고 선거구 중 정령 지정도시를 포함한 36개 선거구에서 공명당의 비례 대표 득표 수의 추이를 나타낸다. 가나가와현을 제외한 도쿄, 오사카, 효고에서의 공명당 비례 대표 득표의 감소율은 각각 21.2%, 21.88%, 23.35%를 기록했다. 2003년 당시 도쿄 23구에서 54만여 표 규모의 유권자를 동원했던 공명당이 2017년까지 10만 표를 잃은 것이다. 이러한 감소 추세는 원인으로 공명당 지지층의 축소와 함께 2009년 이후 자민당 지지층의 공명당에 대한 비례 대표 투표 저하를 들 수 있을 것이다. 즉 대체 세력으로서의 민주당의 부상과 제3의 보수 세력의 등장이라는 환경 변화 속에서 일어난 보수층 지지의 쟁탈전에서 자민당은 제한적이지만 안정적인 동원을 유지하는 가운데 공명당은 다른 보수 정당들에 밀리는 모습을 보인다.

또한, 2017년 이후 온건 보수의 회귀는 자민당-공명당 선거연합에 또 다른 변수로 작동했다. 민주당이 해체되면서 강경 보수인 희망의당(현 국민민주당)과 온건보수와 입헌민주당(立憲民主党)이 결성되었는데, 특히 입헌민주당의 등장은 민주당 이래 최대의 온건 보수 집결로 평가되고 있다. 2017년 총선 직전에 형성된 입헌민주당은 불과 85명의 선거구 후보를 내

22 [우에다의 득표 수(82,788)-공명당 비례 대표 득표(25,001)] / 자민당 비례 대표 득표(77,310) = 0.748



〈그림 1〉 공명당의 도시부 비례 대표 득표 수 추이(2003~2017)

출처: 도쿄도, 가나가와현, 오사카부, 효고현 선거관리위원회 자료를 토대로 작성

〈표 7〉 2017년 총선 경쟁 구도별 주요 정당 득표율

	선거구 수	자/공명	공명	입헌	희망	무소속 (구 민주)
자 vs 입헌	12	52.5		47.2		
공명 vs 입헌	3		54.9	45.1		
자 vs 입헌 vs 희망	19	42.2		40.2	16.1	
자 vs 무소속(구 민주)	19	41.0			1.0	51.8

출처: Sukeui Sohn, "Patterns of Junior Partner's Electoral Strategy Amid the Rise of Third Party: The Case of Komeito in Tokyo and Osaka," *Korean Political Science Review* 54(3), 2020.

세우는 데 그쳤으나 이들의 성적은 자-공 연합에 경계심을 심기에 충분했다. 공산당이 85개 선거구 중 상당수의 선거구에서 입헌민주당 후보의 지지로 돌아선 가운데, 자민당과 입헌민주당 후보 간의 경쟁에서 입헌민주당이 47.2%의 득표율을 보인 데다, 민주당 해체와 희망의당/입헌민주당의 결성 과정에서 무소속으로 출마한 22명의 전 민주당 후보들이 51.8%의 득표율을 보이는 등 자민/공명 세력을 압도했다. 특히 자민당, 입헌민주당, 희망의당의 세 후보가 맞선 19개 선거구에서 자민당의 득표율이 2014년의 47.2%에서 감소한 42.2%를 기록한 반면 입헌민주당 후보로 나선 19명의 득표율은 2014년 대비 약 7% 상승했다.²³(〈표 7〉)

23 이 후보들은 2014년 총선 시 민주당, 유신회, 생활의당 등 민주당에서 분열한 정당에 소속되어 있었다.

이처럼 2012년 이후 총선을 분석해 보면 자-공 선거연합을 통해 자민당 후보들이 안정된 지지층 동원 능력을 유지하는 반면, 공명당의 동원 능력은 지지 기반 감소와 보수 유권자 이탈로 인해 크게 축소된 것으로 나타났다. 이러한 현상은 제3당의 등장으로 인한 보수표 쟁탈전에서 공명당이 밀린다는 사실과 동시에 연립 파트너에 대한 자민당의 적극적인 지원 부재를 시사한다. 이는 아베 정권 시기 자민당이 직면한 ‘이중적인 과제’에 대한 딜레마를 엿보인다. 하나는 소선거구에서 자민당의 ‘공명당 의존’이 여전하고 여기에서 벗어날 만한 요소, 즉 자민당의 지지층 확대의 여지가 크지 않다는 것이다. 또 하나는 견고한 보수 지지층 결집을 유지하기 위해 아베 정권의 ‘강경 보수주의’적 정체성을 뒷받침하는 정책도 추진되어야 한다는 것이다.²⁴ 이러한 상황에서 공명당과의 정책 협상은 적지 않은 제한 속에서 이루어졌음을 예측할 수 있다. 이에 대해 다음 장에서는 ‘평화주의’와 ‘대중주의’를 표방하는 소수 파트너의 정책 방안에 대한 아베 정권의 대응 전략을 분석하겠다.

4. 정책 협상의 보완과 견제의 역할

1) 이론 검토: 정책 영역 이론과 이슈 소유권

연립 정권에 참가하는 정당이라고 해서 늘 협력이 순조롭지만은 않다. 참여 정당들은 정당의 정체성 확보와 존재감 확대를 위해 정책 결정에 영향을 미치려 하는데, 이러한 경향은 특히 여론의 관심이 높은 정책일수록 강화될 것임을 쉽게 예측할 수 있다. 다수 정당이든 소수 정당이든 여당 사이에는 정책 추진에 참여한다는 차원을 넘어서 ‘주도성(권)’을 둘러싸고 갈등이 생길 수 있다. 소수 정당은 협력 관계에 있는 상대방의 제안에 대해 반대

24 谷口는 2005년에서 2012년 사이 자민당 의원의 정책 선호 중앙치가 우측으로 크게 이동했음을 지적했다(谷口將紀, 『現代日本の代表制民主政治』, 80~81쪽).

는 하지 않더라도 약간의 조절을 요구하거나, 극단적인 경우 제안을 거부하고 법안 처리에 협조하지 않을 수도 있다. 반대로 다수 정당이라 하더라도 모든 정책에서 주도권을 독점할 수 없고 소수 정당의 요구에 어느 정도 응해야 할 것이다. 그렇다면 자민당은 어떤 정책 분야에서 주도권을 주장하며 또 어떤 분야에서 공명당의 요구를 수용하는가. 반대로 공명당은 다수 파트너가 주도하는 정책 분야에서 어떻게 영향력을 유지하고 존재감을 나타내는 것인가.

정당 간 경쟁 전략에서 정당의 정책 및 이념적 지향은 상대적 위치에 의해 결정되며 중요한 정치적 이슈에 대해 정당들이 적극적으로 경쟁한다는, 공간 이론을 토대로 한 주장이 지배적이었다.²⁵ 그러나 이러한 접근은 양당제 혹은 다당제하에서 실질적인 경쟁에 임하는 정당들의 행위 및 전략을 분석하는 데 그치는 한계가 있다. 협력 관계에 있는 연합 정권이 아니더라도 포괄 정당(catch-all party)의 등장으로 뚜렷한 경쟁 축이 희미해지고 유권자들의 탈정당화가 가속하는 가운데, 정당들이 적극적으로 정책 경쟁에 나서기보다 자신들에게 유리하거나 경험이 많은 분야의 정책을 선택적으로 강조함으로써 경쟁력을 확보하고 선거에 이용한다는 주장이 나오기 시작했다.²⁶

이러한 정책 영역 이론(policy saliency theory)은 양당제나 다당제와 같은 정당 간 경쟁뿐만 아니라 연립 정권 간의 정책 경쟁을 설명하는 데 유효하다.²⁷ 연합 정권의 참여 정당들은 적극적으로 상호 경쟁에 나설 수는 없지만, 그렇다고 해서 정책이나 이념적 지향이 완전히 일치하면 정당으로서의 정체성 문제가 부상할 수밖에 없다는 딜레마가 있다. 즉 정당들은 정책 토론이나 선거 매니페스토(manifesto)를 통해 자신들의 선거 전략에 적합한 정

25 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957.

26 Ian Budge & Dennis Farlie, "Party Competition-Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Data," in H. Daalder & P. Mair, eds., *Western European Party System: Continuity and Change*, London: Sage, 1985, pp. 267~305.

27 Ian Budge, David Robertson, & Derek Hearl, eds., *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, London: Cambridge University Press, 1987.

책 분야를 강조하여 쟁점화시킨다는 것이다. 이로 인해 연합 정권을 구성하는 정당들은 이슈나 정책에 대한 충돌을 회피하면서 유권자들에게 독자적인 정책 어필이 가능해진다.

나아가 이러한 선택적 쟁점화를 정당화하고 정당의 추진 능력을 뒷받침하기 위해서, 각 정당은 ‘이슈 소유권’(issue ownership)을 증명할 필요가 있다. 단기적이지 선거 전략적인 정책의 쟁점화를 정당화하기 위해서는 유권자가 그 정당이 특정 정책 추진을 위한 최선의 선택임을 인지할 필요가 있는데, 여기에는 단발적인 이미지 창출이 아닌 증명된 정책 추진에 관한 ‘경력’이 필요하다. 즉 정당은 이슈 소유권을 갖는 정책 분야에서 정책 추진의 주도권을 가지게 되는 반면, 소유권이 없는 분야에 대해서는 한정적인 영향력을 미치는 데 그친다. 연립 정권의 역학에서는 소수 정당이 소유권을 갖는 이슈에 대해 다수 정당이 정책 추진을 ‘위탁’(delegation)함으로써 정책 비용을 최소화할 수 있다. 반면 소수 정당은 소유권을 주장함으로써 전략적 이익이 높은 정책 분야에서 다수 정당으로부터 타협을 끌어내거나 정책 추진에서 주도권을 주장할 수 있다.²⁸ 요구가 받아들여지지 않으면 소수 정당은 연합 탈퇴라는 카드를 꺼내 다수 정당을 ‘협박’할 가능성이 있는데,²⁹ 공명당의 경우 선거 협력 거부가가 가장 효율적인 ‘협박 카드’가 될 것이다.

이처럼 연립 정권의 정책 결정 과정은 각 정당이 비교적 오랜 기간 구축해 온 ‘이슈 소유권’과, 때때로 부상하는 정치적 이슈에 대한 전략적 대응(강조)이라는 두 가지 차원에서 이루어진다고 볼 수 있다. 그렇다면 자민-공명 연합 정권에서 각 정당은 어떤 정책 분야의 소유권을 주장해 왔으며, 또한 아베 정권 시기 자민당은 부상한 여러 정치적 이슈에 대해 어떠한 역학 속에서 제한을 받았는가.

28 Kai Oppermann & Klaus Brummer, "Patterns of Junior Partner Influence on the Foreign Policy of Coalition Governments," *The British Journal of Politics and International Relations* 16(4), 2013, pp. 55~571.

29 Juliet Kaarbo, "Power and Influence in Foreign Policy Decision Making: The Role of Junior Coalition Partners in German and Israeli Foreign Policy," *International Studies Quarterly* 40(4), 1996, pp. 501~530.

우선 이슈 소유권과 관련하여 자민당이 어떤 정책 분야에서 공명당에게 그 소유권을 인정, ‘위탁’하고 또한 어떤 정책 분야에서 소수 정당의 참여를 견제하는지를 검토하기 위해 제2차 아베 내각 출범 이후 내각 포트폴리오, 즉 각 성청마다 존재하는 대신, 부대신, 정무관의 세 가지 직책의 배분을 살펴보았다. 그에 따르면 공명당은 연합 정권 출범 이후 지속적으로 국토교통성 대신을 맡고 있고, 부흥청과 후생노동성, 그리고 2017년 8월에 실시된 제3차 아베 내각(3차개조) 이전에는 경제산업성에서도 부대신 직을 차지했다. 또한 정무관급에서는 외무성, 재무성, 문부과학성, 농림수산성 등에서 꾸준히 자리를 차지했던 것으로 나타났다. 반대로 아베 내각 시기에 공명당이 지속적으로 제외된 대표적인 성청으로 법무성과 방위성을 들 수 있다. 다시 말해 자민당은 사회복지(부흥, 후생 노동) 정책 분야에서 공명당의 이슈 소유권을 인정하는 반면, 방위 전략과 법무 관련 분야에서는 소수 파트너의 영향력을 억제하려는 의도를 확인할 수 있다.

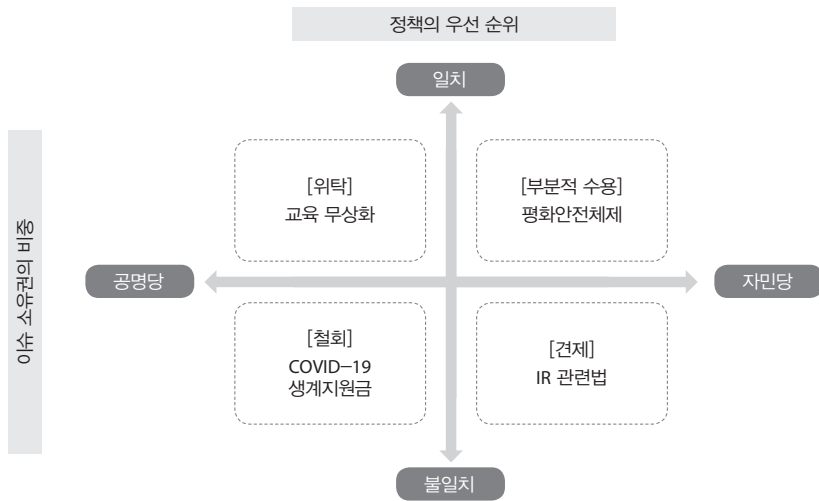
다음으로 자민당과 공명당의 정책의 선택적 강조가 어떤 분야에서 이루어졌는지를 총선을 앞두고 발표된 정책집을 중심으로 분석했다(〈표 8〉). 제2차 아베 정권 시기에 총 세 차례의 중의원 선거가 실시되었는데 자민당은 2012년에는 동일본 대지진으로부터의 ‘부흥’, 소비세 인상이 큰 정치적 이슈가 된 2014년에는 ‘경제 회복’, 한반도 긴장이 급격히 고조된 2017년에는 ‘국가 보호’를 각 정책집의 제목으로 삼았다. 반면 공명당은 ‘일본 재건’(2012), ‘경감 세율 실현’(2014), ‘교육 부담 감경’(2017)을 최우선 정책으로 발표했다. 구체적인 정책 방안을 보면, 2012년에는 (‘부흥’을 제외하면) 자민당이 경제 회복을 강조한 반면 공명당은 지방 창생을 강조했고 2014년에는 양당 모두 ‘경제’를 부각시켰으나, 자민당은 아베노믹스의 지속을 강조한 데에 비해 공명당은 경감 세율 도입에 초점을 맞추었다. 2017년에는 양당 간의 정책 추진 방안이 크게 갈라졌는데 자민당이 안전 보장과 경제에 관련한 ‘하드’한 이슈를 내세웠지만, 공명당은 교육 무상화를 중심으로 사회 복지 및 부흥 문제에 집중하는 모습을 보였다.

이와 같이 자-공 간의 인위적 정책 분야 ‘나누기’는 자민당이 주로 경제

〈표 8〉 자민당-공명당 총선 정책집 비교

정책집 제목	2012 총선		2014 총선		2017 총선	
	자민	공명	자민	공명	자민	공명
	“일본을 되찾는다.”	“공명당이 지향하는 일곱 가지 일본 재건”	경제 회복, 이 길밖에 없다.	“경제 회복의 실감을 가계로: 이제 경감 세율 실현을”	이 나라는 지켜낸다.	교육 부담의 경감으로
1	먼저, 부흥, 고향을 되찾는다.	부흥 일본, 안심의 일본으로	경제 재생, 부흥 가속	지방 창생을 통해 힘차게 성장하는 일본 경제로	북한으로부터의 위협에서 국민을 지켜냅니다.	교육 부담의 경감으로
2	경제를 되찾는다.	새로운 주민 본위의 나라의 모습으로	지방 재생	사회 보장과 교육의 충실을	아베노믹스의 가속을 통해 경기회복, 디플레이션 탈각을 실현합니다.	힘차게 성장하는 일본 경제로
3	교육을 되찾는다.	새로운 에너지 사회의 창출	여성 활약	동일본 대진재로부터의 부흥과 방재, 감재(減災) 대책	극적인 생산성의 향상으로 국민의 소득을 증가시킵니다	사람을 육성하는 정치의 실현으로
4	외교를 되찾는다.	힘차게 성장하는 일본 경제로	재정 재건	정치 개혁·행정 개혁의 단행	아동에게 보육, 교육의 무상화를 실현하겠습니다.	부흥·재해 대책의 강화
5	안전을 되찾는다.	한 사람 한 사람을 아끼는 사회로		안정적인 평화와 번영의 대외관계	지방 창생으로 활력이 있는 지방을 만들겠습니다.	
6		아동의 행복을 실현하는 내일로			국민의 넓은 이해를 얻어 헌법 개정을 지향하겠습니다.	
7		일본 외교의 재건으로				

출처: 자민당 홈페이지(<https://www.jimin.jp/policy/pamphlet/>) 및 공명당 홈페이지(https://www.komei.or.jp/policy/various_policies/pdf/manifesto2012.pdf; <https://www.komei.or.jp/campaign/shuin2014/manifesto/manifesto2014.pdf>; <https://www.komei.or.jp/campaign/shuin2017/manifesto/manifesto2017.pdf>)의 자료를 토대로 작성.



〈그림 2〉 정책 협상의 보완과 견제 메커니즘

와 외교 안보 등 전통적으로 의견이 크게 나뉘는 이슈에 집중하는 데에 비해 공명당은 주로 사회 복지, 부흥, 교육 등 대부분의 여론이 수용적인 정책 분야를 ‘담당’하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 소수 정당으로서 공명당이 ‘무난한’ 분야를 선택한다는 해석도 가능하지만, 다른 한편에서는 신자유주의 정책 추진에 매진하는 자민당이 다루기 힘든 사회 복지 관련 정책을 공명당에 ‘위탁’함으로써 정권의 정통성과 포괄성을 유지하려는 전략이라고 할 수 있다.

이러한 논의를 종합해 보면 자민당의 공명당과의 정책 협상 역학은 〈그림 2〉와 같이 정리할 수 있다. 다음 절에서 4가지 유형에 대해 아베 정권 시기 추진된 사례를 중심으로 실증적 사례를 살펴보겠다.

2) 정책 협상의 실증적 사례

(1) 부분적 수용: 헌법 해석을 변경하는 각의 결의안(2014)

7년 9개월간 지속된 제2차 아베 정권 시기에 가장 큰 이슈로 떠오른 문제는 2015년 9월 참의원에서 가결된 ‘평화안전법제 관련 법안’일 것이다. 이 법

안은 평화안전법제에 관한 특별위원회의 심의를 거쳐 국회에서 가결되었는데, 특히 전후 일본의 안보 정책 원칙으로 작용되어 온 집단적 자위권의 합헌성 여부를 둘러싸고 국회뿐 아니라 여론의 높은 관심을 받았다. 아베 정권은 출범 직후부터 국가안전보장회의의 설치를 비롯한 안전 보장 체제 개혁에 주력했다. 2014년 7월에는 집단적 자위권 행사를 허용하는 헌법 9조의 '재해석' 내용을 담은 각의(閣議) 결의안을 통과시켜, 일본 자위대가 동맹국과의 협조하에 분쟁에 참여할 수 있는 법적 근거를 마련했다. 각의 결의안에 이어 관련 법안이 2015년 9월 국회를 통과함에 따라 전후 일본이 '전수(專守) 방위'라는 기본원칙을 지키며 자위대의 해외 활동을 제한해 온 안전 보장 정책이 큰 전환점을 맞이하게 되었다.

국회 심의에 앞서 진행된 각의 결의안과 관련 법안 추진에 대한 여론의 관심이 최고 수준에 달했던 만큼, 평소 안보 전략에 큰 영향력을 갖지 않았던 공명당도 적극적으로 대안을 찾기 위해 나섰다. 창가학회는 2014년 5월 17일 공식 성명을 발표하여 아래와 같이 공명당에 신중한 접근을 요구했다.

우리의 집단적 자위권에 관한 기본적인 견해는 지금까지 구축되어 온 헌법 9조에 대한 정부 견해를 지지하고 있습니다. 따라서 집단적 자위권을 한정적이나마 행사하는 데는 본래 헌법 개정 절차를 밟아야 한다고 생각합니다. 집단적 자위권 문제에 관해서는 이후의 협의를 지켜보도록 하고 국민을 포함한 신중하고 또 신중한 논의를 거쳐 역사적 평가에 부끄럽지 않은 현명한 결론을 내리시길 희망합니다.³⁰

창가학회는 집단적 자위권 행사는 설령 '한정적'이더라도 위헌 행위라는 입장을 재확인하면서도 '신중한' 대응을 요구함으로써 공명당에 협상에 응하도록 촉구한 것이다. 이에 공명당이 2014년 7월 1일 헌법 해석을 변경하는 각의 결의안에 찬성하여 통과되었다.

30 秋元大輔, 「公明党の平和主義と『集団的自衛権』行使容認論」, 『創大平和研究』 29号, 2014.

그러나 각의 결의안의 내용은 당초 아베 자민당이 추진했던 헌법의 재 해석과는 큰 차이를 보였다. 공명당의 요구로 이른바 ‘신 3요건’이 추가된 것이다. 아베 정권의 초기 목표는 자위대를 통한 집단적 자위권 행사의 (거 의) 완전한 합헌화였으나, 공명당의 강한 주장으로 (1) 일본에 대한 무력 공격이 발생할 것, 또는 일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력 공격이 발생하여 이로 인해 일본의 존립이 위협받고 국민의 생명, 자유 및 행복 추구의 권리가 근본부터 진복될 명백한 위험이 있을 것, (2) 이를 배제하고 일본의 존립을 완수하고 국민을 지키기 위해 다른 적당한 수단이 없을 것, (3) 필요 최소한의 실력 행사에 한정할 것이라는 세 가지 요건이 각의 결의안에 추가되었다.³¹ 이 ‘신 3요건’은 자위대 무력행사의 합헌화라는 아베 정권이 애초 목표로 삼은 과제를 ‘무력화’시킨 것으로 평가받았고,³² 아베 정권으로서의 소수 파트너에게 크게 양보한 셈이 되었다.

아베 총리가 이끄는 거대 정당이 최우선 과제로 삼은 중요 법안에서 소수 파트너의 요구를 간과하지 못하고 수용할 수밖에 없었던 배경에는 공명당이 이 정책·법안의 중요성을 인식하고 결정 과정과 결과에 영향을 미치려는 인센티브가 작용했고, 또한 아베 정권 입장에서조차 법안의 중요성을 감안하여 법안의 내용만큼 ‘통과’에 집착했기 때문이라고 볼 수 있다.³³ 또한 자신의 정통성·타당성의 입증과 연합 정권 유지를 위한 전략적 접근으로 부분적으로 소수 파트너의 요구를 수용한 것인데, 이 사례는 거대 정당이라도 소유권을 주장하는 정책 분야마저 추진에 제한을 받는다는 점을 뚜렷하게 나타낸다.

31 2014년 각의 결의안과 관련해서는 이기태, 「일본 공명당과 집단적 자위권 행사 용인 문제」, 『한일군사문화연구』 20호, 2015, 3~27쪽; 김성조·윤석정, 「아베 정권의 집단적 자위권 헌법해석 변경과 일본의 정당정치: 7·1 각의 결정 과정을 둘러싼 정당정치 동학」, 『국제·지역연구』 28권 2호, 2019, 1~28쪽 등 참조.

32 Adam P. Liff & Ko Maeda, “Electoral Incentives, Policy Compromise, and Coalition Durability: Japan’s LDP-Komeito Government in a Mixed Electoral System,” 2018.

33 Ian Budge & Dennis Farlie, “Party Competition—Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Data,” 1985.

(2) 철회: 코로나19 관련 생계 지원금 문제

공명당이 자민당에서 추진하는 법안의 철회나 근본적인 수정을 요구하는 경우는 드물지만 아베 없지는 않다. 정책 추진의 우선순위가 엇갈리고 또한 공명당이 소유권을 주장할 수 있는 분야에서 정책 철회와 같은 극단적인 경우가 일어나는데, 아베 정권 시기에 발생한 양당 간 갈등 중에서도 거대 정당인 자민당이 공명당의 요구를 완전히 받아들인 사례로는 코로나19 관련 생계 지원금을 둘러싼 문제를 들 수 있을 것이다.

코로나19 확산 초기였던 2020년 4월 3일 아베 총리는 자민당 간부와 의 회담에서 코로나19 사태로 인해 소득이 감소한 세대를 대상으로 가구당 30만 엔의 현금 지급을 논의했다. 기시다 후미오(岸田文雄) 정조회장은 아베 총리와의 회담 후 관저에서 기자들에게 “일정 수준의 소득 감소가 인정되는 세대에 한해 가구당 최대 30만 엔의 지원금을 지급하는 방향으로 아베 총리와 인식을 같이했다”고 말했다. 정부는 당초 약 1,300만 세대를 대상으로 3조 엔 규모의 현금 지급 사업이 이루어질 것으로 내다봤다.

기시다 정조회장의 발언에 대해 가구당 지급이 아닌 인당 10만 엔의 일률 지급을 주장한 야권과 일부 자민당 의원들은 반박했다. 그러나 아소 다로(麻生太郎) 부총리 겸 재무상을 비롯한 자민당 지도부는 ‘현금 지급이 경제 회복에 효과가 있는지 의문’이라며 30만 엔의 한정적 지원을 시행하는 방향으로 진행했다.

반면 니카이 도시히로(二階俊博) 자민당 간사장은 4월 14일에 국민 여론과 당 내외에서 일률 지급에 대한 요구가 계속되고 있다며, 정부에게 10만 엔의 일률 지급을 제안하겠다고 선언했다. 이 발언은 먼저 30만 엔 한정 지급을 실행한 후 2차 추경안에서 일률 지급에 대한 예산을 확보하겠다는 취지로 해석되었으나, 공명당은 니카이 간사장의 발언에 즉시 반응했다. 공명당은 원래 일률 10만 엔의 현금 지급은 공명당이 주장한 제안이라며 사전 합의 없이 자민당이 정책안을 가로채려고 할 의도로 받아들인 것이다.

공명당은 니카이 간사장의 발언 후 바로 다음 날 15일 9시에 긴급 임원 회의를 열었고, 아마구치 나쓰오(山口那津男) 공명당 대표가 아베 총리와의

면회를 요구하여 1시간 뒤인 오전 10시 아베 총리와 야마구치 대표의 회담이 실현되었다. 이 자리에서 야마구치 대표는 여당 간 소통이 원활하게 이루어지지 못하고 있다며 도시부에 긴급 사태 선언이 발표된 상황에서 일률적으로 10만 엔의 지급이 이루어져야 한다고 요구했다. 또한, 30만 엔의 제한적 지급을 백지화하여 각의 결의된 보정 예산안마저 재검토될 필요가 있다고 주장했다.

공명당의 강경한 태도에 아베 총리는 양당의 정조희장들이 만나 합의안을 제출하도록 촉구했다. 양당 간 합의 과정에서 자민당은 30만 엔의 제한적 지급 백지화는 1차 추경안의 폐기를 의미하기에 예산 집행에 큰 차질이 생길 수밖에 없다고 거부 의사를 밝히면서 공명당 측 요구에 부정적 반응을 보였다. 공명당 측은 합의가 이루어지기 전까지는 국회 심의에 협조하지 않겠다고 자민당에 확고한 의사를 전달했다.

자민당과 공명당 간의 합의가 형성되지 못하자 야마구치 대표는 아베 총리에게 “현재 사태는 연립 정권의 분기점이 될 것이다”, “큰 결단을 내려 달라”며 재차 압박을 가했다. 이에 아베 총리는 16일 아소 부총리, 기시다 정조희장, 니카이 간사장을 만나 공명당의 요구를 받아들여 일률 10만 엔을 지급하는 방향으로 예산안 재검토와 당내 조정을 요구했다. 이 결정은 긴급 사태 선언이 전국으로 확대된 4월 16일 발표되었다.

지원금 지급 범위와 방식에 대한 연립 정권 내의 갈등에서 아베 총리를 포함한 자민당 지도부가 공명당의 압박을 피하지 못했던 배경에는, 야마구치 대표의 발언에서도 추측할 수 있듯이 사회 복지 분야에 강경한 소유권을 주장하는 공명당이 “연합 정권이 분기점에 서” 있으며 “아베 총리나 저나 큰 판단을 내릴 수밖에 없다.”라는 강한 수준의 발언으로 연립관계의 해체나 앞으로 다가올 선거에서의 협력에 대한 ‘협박’이 있었기 때문이라고 해석된다. 더불어 자민당과 공명당 사이에 정책 추진의 우선순위에 격차가 존재한 것도 자민당이 공명당의 요구를 수용한 이유다.

(3) 위탁: 교육 무상화(2017~2019)

2017년 총선에 앞서 공명당은 교육 무상화를 매니페스토의 첫 번째 공약으로 내세웠다. 반면 자민당은 긴장이 고조된 한반도 정세를 염두에 두고 “이 나라를 지켜내겠다”는 슬로건을 내세우며, 정책집으로서는 예외적으로 외교·안보 문제를 최우선으로 삼았다. 동시에 교육 무상화 공약도 4번째로 등장하는 등 정책 우선순위로서 교육 무상화 문제는 양당 간의 공통적인 이슈로 부상했다. 공명당은 1969년 초등학교 교과서 무상화 운동, 1972년 아동 수당 도입 등 과거 아동 복지에 주력한 경력을 내세워 이슈 소유권을 주장했다. 자민당 역시 저출산·인구 감소 문제의 일환으로 ‘전세대형 사회 보장’을 주장했다.³⁴ 그러나 과거 민주당 정권이 추진한 고등학교 무상화 정책을 비판하여 소득제한 기준 도입을 주장했던 만큼³⁵ 특히 고등 교육(사립 고등학교 및 대학 교육)에 대한 무상화와 관련해서는 소유권을 확립하지 못했다.

이처럼 양당 간 정책 추진 우선순위가 일치한 반면 자민당의 이슈 소유권이 비교적 약한 정책에 대해서 자민당은 공명당의 요구와 주장을 대부분 받아들이며 정책 추진을 ‘위탁’하는 전략을 택했다. 2017년 11월에는 자민당 헌법 개정 추진 본부가 발표한 개헌 초안 26조에 당초 예정되었던 ‘교육의 무상화’라는 문구가 사라졌다.³⁶ 재무성을 비롯하여 자민당 내부에서는 공명당이 주장한 고등교육 무상화에 대해 부정적 의견이 적지 않았지만, 자-공 간에 사전 합의가 된 유아 교육의 무상화(2019년 10월 실시)뿐만 아니라 사립 고등학교 등록금 면제와 고등 교육의 무상화(급부형 장학금 제도와 등록금 감면 제도 도입, 2020년 4월 실시)까지 요구한 공명당의 정책 방안을 그대로 받아들였다. 이는 공통적인 정책 과제에 대한, 또한 공명당이 소유권을 주장하고 주도권을 행사하는 분야에 대한 자민당의 전략적 ‘위탁’의 결과라고

34 自民党, 「選挙公約2017 この国を守り抜く」, https://www.jimin.jp/election/results/sen_shu48/political_promise/manifesto/04.html(최종검색일: 2021. 2. 14.).

35 自民党 The Fax News, 2012. 3. 14, 「『高校授業料無償化』自民党ならこうする!!」, https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/recapture/pdf/056.pdf(최종검색일: 2021. 2. 10.).

36 朝日新聞デジタル, 2017. 11. 29. <https://digital.asahi.com/articles/ASKCX56JZKCXUTFK00W.html>(최종검색일: 2021. 1. 25.).

할 수 있다.

(4) 견제: 종합리조트(IR) 관련 법안

제2차 아베 정권 시기에 제출된 총 435건의 의원 입법안 중 자민당 소속 의원이 공명당을 제외한 타 정당 소속 의원과의 협력하에 추진한 법안은 ‘특정 종합 관광 시설 구역의 정비에 관한 법률’, 이른바 ‘IR 관련 법안’이 유일하다. IR 법안은 ‘카지노 법안’이란 별명을 얻어 야당은 물론 공명당 내부에서도 반대 의견이 존재했다. 관련 법안은 애초 2013년에 자민당, 생활의당, 일본유신회의 의원들이 공동 제출하여 논의가 시작되었으나 중의원 해산으로 폐기되었다. 이어 2015년 자민당이 또다시 유신회와 차세대당과 협력하여 법안을 제출했지만 창가학회가 카지노 유입에 반대하자 공명당은 2016년 12월 진행된 국회 의결에서 ‘자유 투표’ 원칙을 발표하고 참의원 의결에서 야마구치 대표를 포함한 7명이 반대표를 행사하는 등, 자-공 간 갈등이 수면 위로 올라왔다.

공명당 측의 소극적인 대응에도 불구하고 자민당은 유신회와의 협력을 앞세워 법안 처리를 강행했는데, 자민당의 이러한 전략에는 두 가지 요소가 작용했다고 볼 수 있다. 우선 자민당은 IR 관련 사업의 경제 효과를 강조하여 관련 정책을 관광객 유치에 위한 ‘경제 대책’, 즉 자신이 소유권을 주장하는 분야의 정책이라는 측면을 강조했다.³⁷ 자민당의 ‘영역’에서 소극적인 모습을 보인 공명당은 소속 의원이 국토교통상직을 차지하는 만큼 강하게 반대하기보다 우선순위를 미루는 방안을 택했다. 다시 말해 정책의 중요성에 대한 인식의 불일치와 자민당의 이슈 소유권 주장에 의해 자민당은 소수 정당에 대한 ‘견제’ 차원에서 법안의 추진을 단행한 것으로 해석된다.

자민당이 ‘견제’ 전략을 성공적으로 진행하게 된 두 번째 요인으로 유신회의 협조가 존재했다. 유신회와 공명당 사이에는 오사카도 구상 추진에

37 自民党中央政治大学院, 「第57回まなびとプロジェクトを開催しました」, 2015. 7. 28.
https://daigakuin.jimin.jp/manabito/2015/07/128415.html?_ga=2.115510086.1505787983.1619239766-1989392768.1616722693(최종검색일: 2021. 3. 25.).

서 비롯된 오랜 갈등이 존재하는데도 아베 정권이 유신회의 창립자인 하시모토 도루(橋下徹)와의 긴밀한 관계를 연출하는 등, 유신회를 둘러싼 자-공간 인식 격차가 지적되어 왔다. 아베 정권은 헌법 개정에 협조할 의향을 밝힌 유신회와의 관계를 적극적으로 어필하면서 공명당의 협조 없이 제3당과의 협조로 정권 운영에 임할 수 있다는 것을 증명한 셈이 되었다. 이러한 견제 전략이 성공적으로 작동했다는 것은 공명당이 2018년 6월 진행된 IR 관련 추가 법안인 종합형 리조트 실시 법안 체결 시 입장을 전면 전환하여 전원 찬성한 사실에서 알 수 있다.

5. 결론

자-공 간의 정책 협상 사례가 보여 주듯이 국회에서 자민당의 압도적인 우위에도 불구하고 공명당과의 연합에서 파생하는 제도적 및 전략적 제한은 아베 정권에 적지 않은 영향을 주었다. 아베 정권은 취임 기간 세 번에 걸친 총선에서 절반을 훨씬 넘는 의석 수를 확보했음에도 불구하고, 불과 30석을 차지하는 소수 파트너의 요구를 수용하고 때로는 정책 방안의 변경을 피하지 못했다.

소수 정당인 공명당의 과대한 레버리지의 원천은 선거 협력의 효율성, 즉 공명당·창가학회의 최대 자원인 고정표의 규모와 정확성이다. 2003년 이후 양당제가 정착하는 과정에서 공명당 표의 중대성을 인식하게 된 자민당은 2012년 이후 총선에서 야권 분열과 투표율 저하라는 환경 속에서도 공명당과의 협력을 유지하는 전략을 택했다. 이는 아베 정권의 어젠다 추진, 특히 안보·사회 복지 등 다양한 정책 분야에서 적지 않은 제한을 받는 것을 의미했다. 그럼에도 불구하고 아베 정권과 자민당이 공명당과의 협력 유지에 나선 배경에는 자민당 득표 수의 교착, 지지 기반 확대의 실패를 들 수 있을 것이다.

과거 20년간에 걸쳐 지속된 선거 협력을 주축으로 하는 연립 정권 운영

을 살펴보면 자민당과 공명당 간의 ‘정책 영역 나누기’ 현상을 확인할 수 있다. 즉 외교 안보와 경제 등 이른바 ‘하드 어젠다’라고 불리는 분야에서는 자민당이 주도성을 유지하여 정책 결정에 나서는 반면, 사회 복지 정책 등 ‘소프트 어젠다’에서는 공명당이 상당한 영향력을 발휘하고 있다. 이러한 현상은 ‘대중주의’를 표방하는 공명당에 관련 분야의 주도권을 ‘양보’한다는 차원을 넘어서 ‘포괄 정당’적인 성향을 보이던 자민당이 정치 개혁과 경제 침체를 겪으면서 정책 추진을 취사선택하는 과정에서 ‘사회 보장’이라는 큰 패키지를 연립 파트너에게 위탁함으로써 ‘연립 정권’의 타당성과 정통성을 주장하기 위함이라 할 수 있다.

그렇다면 성숙된 선거 협력과 정책 영역의 분담 메커니즘을 갖춘 자-공 연합 정권은 물샐틈없는 요새인가. 이를 판단하기 위해서는 2012년 이후 부각한 ‘제3의 세력’이라는 변수를 고려할 필요가 있다. 특히 2012년 오사카 선거구에서 일부 자-공 선거연합의 공식이 깨진 사례, 또한 2017년 가나가와 6구에서 공명당 후보의 낙선 원인으로 자민당 표 분산이 추측되는 사례 등 사실상 자-공 간 지지 기반의 결합 수준은 다양하고 또 유연하다. 정책 추진에서 자민당이 공명당 외에 제3당 세력들과 단독으로 협력한 사례는 드물지만, IR 관련법 사례에서도 보았듯이 자민당은 공명당을 견제하기 위한 수단으로 유신회 등 새로운 세력들과의 협력이 가능함을 증명했다. 현 시점에서 자-공 양당의 ‘변심’은 한시적이고 제한적이다. 또한, 이러한 유연성이 자-공 협력이 오랜 기간 성공적으로 유지된 이유이기도 하다. 동시에 아베 시대에 선거 협력에서는 지지 기반의 한계가 수면 위로 올라왔고 또한 헌법 해석의 변경 문제를 둘러싼 갈등에서 보듯이 정책 협상에서도 좁히지 않은 틈이 존재했다는 점을 감안할 때 자-공 연합의 유동성과 변동성은 증대할 것으로 예측된다.

투고일자: 2021. 5. 19. | 심사완료일자: 2021. 6. 8. | 게재확정일자: 2021. 6. 27.