www.eai.or.kr

EAI 이슈브리핑

2024 일본 중의원 선거 분석과 전망 ①

탈 아베 시기 진입과 정치 쇄신 압력 속 이시바 정권의 딜레마

이주경 (부산대학교)

EAI
동아시아연구원

EAI 이슈브리핑

2024 일본 중의원 선거 분석과 전망 ①

탈 아베 시기 진입과 정치 쇄신 압력 속 이시바 정권의 딜레마

이주경

부산대학교 사회과학연구원 교수

Ⅰ. 2024년 중의원 선거 결과

지난 10월 27일 시행된 일본 중의원 선거(총선거)에서 이시바 시게루(石破　茂) 총리가 이끄는 자민-공명 연립은 참패했다. 총 465석 중 자유민주당(자민당)은 191석, 공명당은 24석을 차지해 합계 215석을 얻으면서 목표치로 설정했던 과반(233석)을 달성하지 못했다. 이는 해산 전 290석(자민당 258석, 공명당 32석, 전체 의석의 62%)을 크게 밑도는 수준으로, 자민당 정치비자금 스캔들 및 그 여파[1], 더불어 고물가 상황이 이어지는 가운데 역풍을 피하기 어려웠던 정권 여당의 상황을 여실히 반영한다.

한편, 이에 대한 반사이익으로 야당 세력은 약진했다. 세부적으로는 자민당 이탈표와 무당파층 표가 여러 곳으로 분산되면서 각 정당의 희비가 엇갈린 형국이다. 제1 야당 입헌민주당을 필두로, 국민민주당, 레이와신센구미(れいわ新選組)가 당세를 크게 확대했으며, 보수계 원외 세력이었던 일본보수당도 원내 입성을 달성했다. 반면, 일본공산당은 소폭 감소, 지난 선거에서 약진한 일본유신회(日本維新の会)도 의석이 줄어들었다. 전반적으로 구 민주당계, 신생 보수계, 그리고 현역 세대를 공략한 중소정당의 약진이 두드러진다([표 1]).

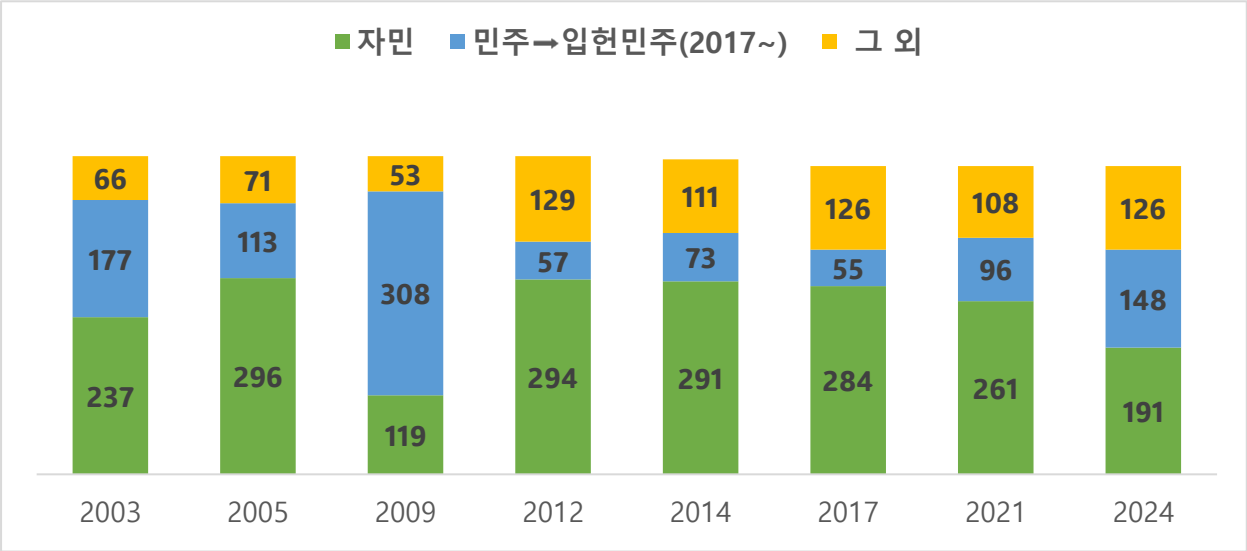
[1] 2023년 12월 자민당 일부 계파(구 아베파 중심)가 정치파티를 통해 모은 정치지원금을 비자금으로 유용해 온 사실이 발각되면서 검찰 수사가 이루어졌다. 그 여파로 2024년 9월 기시다 후미오(岸田文雄) 총리는 사임했다. 해당 사건은 자민당 내부에서 관련자 징계 처분이 있었으나, 이번 선거에서 미칠 파급을 고려하여 연루 의원의 공천 배제(12인), 선거구-비례대표구 중복 입후보 제외(34인) 등의 조치가 추가적으로 이뤄졌다. 하지만 선거 4일 전인 10월 23일, 공천 배제 후보 8인(의 정당지부)에 대해 당 중앙이 사실상 선거자금으로 해석되는 정책활동비(2,000만 엔)을 전달한 것이 드러나 자민당은 결정적인 역풍을 맞았다.

[표 1] 2024년 중의원 선거 결과

	자민	공명	입헌민주	국민	유신	공산	레이와	사민	참정	일본보수	무소속	합계
해산 전	247 (258)	32	98	7	44	10	3	1	1	-	22 (11)	465
현재	191	24	148	28	38	8	9	1	3	3	12	465

주: 자민당 의석은 2021년 총선 직후 261석, 선거 공표 전 258석, 공표 후 공천배제 의원 무소속 전환으로 247석.
출처: NHK選挙WEB(2024), 朝日新聞(2024)를 토대로 필자 작성.

[그림 1] 역대 총선거 자민-민주 간 당세 변화 추이(2003~2024)



출처: 総務省(2003~2021) 역대 선거 결과, NHK(2024)를 토대로 필자 작성.

특히 이목을 끄는 것은 148석을 확보한 제1야당 입헌민주당의 약진이다. [그림 1]에 제시한 것처럼, 여전히 자민당과 의석 차는 있지만 과거 민주당이 정권교체를 달성하는 과정에서 질적, 물리적 확장이 일어났던 2000년대와 유사한 수준의 확장세가 확인된다. 다만, 정권교체 가능성을 내다보기는 쉽지 않다. 자민-민주로 표가 수렴되었던 2000년대와는 달리 제3당 이하 중소정당 세력의 비중도 크기 때문이다. 국민민주당과 일본유신회가 중추 행위자(pivotal player)로 여겨지는 것 또한 같은 이유다. 이 세력들은 당분간은 인기 없는 자민당과의 연립-연대에 선을 긋겠지만, 정세 변동에 따라 협력과 대립의 대상을 달리할 수 있는 전략적 여지를 충분히 남겨두고 있다. 입헌민주당 또한 정권 구상에는 신중을 기하고 있다. 내년 참의원 선거를 집중 공략함으로써 중의원-참의원 모두에서 여야당 세력의 역전을 구축해 낸다면, 입헌민주당이 주도하는 본격적인 정권교체 준비 상황이 만들어질 수 있다.

ⓒ EAI 2024

반대로 정권 여당의 중심축인 자민당의 타격은 매우 크다. 무엇보다 안정적 정권 운영은 어렵게 되었다. 가깝게는 11월 특별국회 총리지명 선거에서 물리적 다수를 만들기 위해 야당 세력 회유 및 무소속 의원의 흡수를 신속히 진행해야 하며, 만약 이것이 실패할 경우 이시바 정권은 소수 연립 상태로 국정운영을 시작해야만 한다. 나아가 향후 원활한 법안 통과를 위해서는 새로운 연립 파트너 모색, 또는 정책 사안에 따라 유동적으로 협력하는 부분적 연대 방식을 모색하지 않을 수 없으며, 이에 대한 야당의 대응(또는 야당 간 협력) 양상이 이시바 정권의 향배를 좌우하는 변수로 작용할 수밖에 없는 구조다. 최악의 경우에는 자민당 내부 과정을 통해 이시바 퇴진이 앞당겨질 가능성도 배제할 수 없다.

그렇다면 자민당은 왜 이렇게 대패를 했을까? '탈 아베'로 상징되는 이시바 총리를 필두로 선거전에 돌입했지만, 결과적으로 다수 국민의 신임을 얻기 어려웠다. 이에 관하여 비자금 스캔들 여파, 신 총리의 언행 불일치(ブレ), 자민당 지지층의 기권 등이 주요 원인으로 지목되고 있다. 하지만 이를 일시적, 돌발적 상황으로 보기는 어렵다. 보다 구조적으로 접근해 보면, 자민당 일당우위 체제, 당내 아베(파) 1강 구도, 자민당 정권 담당 능력 평가 등 정당 간 경쟁, 자민당 내부, 그리고 유권자 수준의 세 가지 층위에서 이른바 아베 시기[2]로 명명된 일본 정치의 구조적 특징들이 불협화음을 내면서 서서히 변해 가고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

아래에서는 2024년 선거 결과가 갖는 정치적 좌표가 무엇이며, 이와 연동한 이시바 정권의 정치적 과제는 무엇인지 제시함으로써 선거정치의 관점에서 변화하는 일본 정치의 단면을 조망하고자 한다.

Ⅱ. 2024년 선거의 정치적 좌표

1. 총리 해산권의 전략적 활용 효과 퇴색

이번 선거의 가장 큰 특징은 2012년 12월 정권 복귀 이후 단독 과반수를 확보해 왔던 자민당의 당세가 크게 축소되었다는 점이다. 자민당의 선거 승리 공식처럼 작용한 총리 교체-해산권 활용의 효과가 퇴색된 것으로 볼 수 있다.

[2] 일반적으로 통용되고 있는 아베 시기는 좁게는 아베 총리 집권기, 넓게는 이 시기에 안착한 정치구조적 특성이 영향을 미치는 시기, 나아가 큰 틀에서 대내외 정책 노선이 지속되는 시기 전체를 아우른다. 본 글은 정치구조적 관점에서 아베 시기를 바라보고 있으며, 현재 일본 정치는 아베 시기를 벗어나기 시작하는 탈 아베 시기의 기점에 서 있다고 진단한다.

ⓒ EAI 2024

이와 관련하여 2017년, 2021년 중의원 선거 사례는 좋은 대조를 이룬다. 우선 2017년 선거는 총리의 중의원 해산권을 활용해 정치스캔들 리셋 효과를 거둔 사례다. 7년 8개월 간 지속된 아베 정권은 자민당 일당우위 체제의 재구축과 야당 약체화를 가져왔다고 평가되지만, 2016년 이후 불거진 총리 주변의 권력 집중형 정치 스캔들이 퍼지면서 자민당 정권은 위기를 맞은 적이 있다. 이를 돌파하기 위해 아베 총리는 2017년 9월 '국난극복 선거'라는 명분으로 중의원을 해산하고 총선거를 실시했으며, 이때 자민당의 정권 담당 능력을 상대적으로 높이 평가하는 유권자의 선호가 작용하면서(谷口 他 2018) 284석을 얻어 정권 기반을 재구축하는 데 성공한다. 즉 선거를 통해 국민의 신임을 얻게 되었다는 논리를 통해 정치 스캔들에 대한 설명책임을 완화시키고 정책 추진력을 얻는 리셋 효과를 얻은 것이다.

한편, 2021년 선거는 총리 교체를 통해 이미지 쇄신 효과를 연출함으로써 국면을 전환한 사례이다. 코로나 팬데믹에 따른 국민 생활 불안정, 나아가 양적 완화 경기부양책인 아베노믹스 계승과 심화를 기한 스가 요시히데(菅 義偉) 정권에서 지난 8년 간 유권자들이 목도한 자민당 정권의 정책 능력에 대한 의문이 강해졌던 시기에 치러진 선거다. 여기에서 자민당은 2021년 10월 4일 '성장과 분배의 선순환'을 강조하는 기시다 후미오(岸田文雄)를 신 총리로 추대한 뒤 그 직후인 10월 31일 총선거를 통해 이미지 쇄신을 기하는 이른바 유사 정권교체(疑似政権交代) 효과를 연출함으로써 국면을 전환하고 단독 과반수인 261석을 차지하는 데 성공했다. 2017년에 비해 다소 의석은 줄었지만 미진한 정책 성과에 대한 자민당 스스로의 인지와 개선 노력에 대해 유권자는 정권 재신임을 한 것으로 풀이할 수 있다.

이에 대해 2024년 선거는 정치 스캔들 리셋이나 이미지 쇄신 효과를 거두기 어려웠다. 지금까지 총리의 중의원 해산권을 전략적으로 활용해 온 데 대한 문제의식이 확산됨으로써 오히려 기존의 선거 승리 공식이 역효과를 불러왔기 때문이다. 해산권은 총리의 권한이므로 선거 시기 또한 총리의 선택일 수 있으나, 그 실제는 지지 하락 국면에서 당선 가능성을 높이기 위한 자민당의 총의에 가깝다. 더욱이 선거 시기, 정책 방향 모두에서 총재선거 시의 발언과는 다른 행동을 보인 이시바의 대응으로, 리더 교체를 통해 자민당의 자정작용이 촉진될 것으로 기대하던 유권자들에게 실망과 불신을 가중시킴으로써 자민당은 선거에 패배했다. 여기에서 자민당은 더 이상 신 내각에 대한 신임, 또는 자민당의 정책능력을 국민이 인정한 것으로 선거 결과를 치환하기 어려운 상황을 맞이했다.

ⓒ EAI 2024

2. 유권자 선택의 유동화

이는 유권자 의식 변화에서 비롯된 결과라 할 수 있다. 지금까지 큰 틀에서 자민당 정책능력의 상대적 우위를 투표 기준으로 삼아왔던 유권자 투표행태에 유동성이 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 여기에는 비자금 스캔들 효과도 크게 작용했다. NHK 여론조사(2024년 10월 12~14일 조사 결과)에서는 투표 시 중요시하는 항목으로 경기-물가 대책(34%), 사회보장제도(17%)에 이어 정치와 돈(비자금 문제)에 대한 대응이 13%를 차지한 것으로 나타났다(NHK 2024). 실제 선거 직후 아사히 신문 출구조사에서도 자민당 파벌 비자금 스캔들에 대한 문제 의식이 강하게 작용하면서 투표 시 이를 고려했다(73%)는 응답이 고려하지 않았다(24%)는 응답을 크게 웃돌았다(「朝日新聞」 2024/10/27).

하지만 여론의 분위기가 정권 교체를 지향했다고 단정하기는 어렵다. 교도통신(2024년 10월 19~20일 조사 결과)에 따르면, 바람직한 선거 결과는 무엇인가라는 물음에 대해, 49.7%가 여야당이 세력균형을 이루는 백중(伯仲) 상태를 선호하는 것으로 나타나 여당 우위(24.8%), 여야당 역전(20.5%)에 대한 선호를 웃도는 것으로 나타났다(「共同通信」 2024/10/21). 여기에서 야당이 견제하는 세력균형 상태에서 자민-공명 연립 정권의 지속을 바라는 유권자 선호의 또 다른 이면이 확인된다. 앞서 선거 결과에서도 확인되듯이 정치스캔들, 고물가, 국민 신뢰를 받지 못하는 내각 등의 현황은 여타 민주주의 국가라면 정권 교체를 충분히 내다볼 수 있는 여건이었음에도 자민당은 여전히 제1당의 위치에 있다. 대신 압도적으로 당세를 확장한 야당의 견제를 받으면서 향후 정권을 잃을 수도 있다는 우려 속에서 조심스럽게 국정운영을 해 나아가야 하는 그야말로 여야 세력균형 상태가 구현된 것이다.

이처럼 자민당에 대한 실망과 불신을 갖고 있더라도, 지지 철회에 유보적인 다수 유권자들의 성향은 그다지 놀라운 현상은 아니다. 자민당 당세 하락과 여야 세력균형 상태가 나타난 1970년대는 정권 담당자로서 자민당을 인정하면서도 이들의 독주를 원하지 않는 유권자들의 성향이 버퍼 플레이어(buffer player)론을 통해 설명되었다(蒲島 2004). 또한 자민당 장기집권 붕괴와 빠른 정권 복귀가 연이어 나타난 1990년대 정계재편기에 대해서도, 큰 틀에서 일본 정치경제 체제의 존속을 바라는 무당파층의 전략적 선택이 자민당에 대한 비판과 지지 사이에서 균형을 이루는 시스템 서포터(system supporter) 역할을 하고 있다는 견해가 제시된 바 있다(田中 1995). 그런 의미에서 2009~2012년 자민-민주 간 정권 교체기는 선거를 통해 유권자의 정권 선택이 가능한 체제로의 이행을 가늠하는 중요한 실험대였다고 볼 수 있다. 하지만 민주당 정권 운영에 대한 불안, 자민당 정권에 대한 경험적 신뢰가 작용하면서 회복탄력성이 빠르게 나타나고, 이후 일당우위 체제 재구축이 일어났던 것이 일본 선거 정치의 큰 흐름이다.

ⓒ EAI 2024

이렇듯 '자민당=정권 여당=체제 안정'이라는 여론의 기저 인식은 쉽게 변하지 않지만, 일본 유권자는 자민당 정권이 장기화되면서 정권의 자기이익화가 반복되거나 정치적 반응성이 쇠퇴하는 상황을 경계하며, 이러한 경우에 여야 간 세력균형을 만드는 전략적 선택을 해 왔음을 경험적으로 알 수 있다. 그런 의미에서 이번 선거는 정권 담당 능력 이전에 선행되어야 할 기본 전제, 즉 '어떤 사람들이 자민당을 구성하고 있는가'에 대해 문제 제기를 한 것으로 볼 수 있으며, 야당 세력을 통해 자민당에 대한 쇄신 압력을 투영한 것으로 파악된다.

3. 야당 대응의 활성화

따라서 2024년 선거에서 나타난 야당 세력의 약진이 향후 정권 교체를 내다볼 수 있는 시금석이 될 것인지 신중한 접근이 필요하다. 적어도 이 지점에서 확인되는 것은 '야당 세력 약체화에 따른 자민당 반사 이익' 구도에서는 벗어났다는 점일 것이다.

특히 주목되는 것은 후보 단일화를 지향해 왔던 야당 세력의 대응 변화다. 그동안 야당들은 소선거구제로 치러지는 지역구 선거에서 나타나는 자민당 우위에 대항하기 위해 후보 단일화 전략을 적극 전개했으며, 이 과정에서 이념적 지향이 다른 정당 간 협력이 역으로 개별 정당의 정체성을 의심하게 만드는 역효과를 가져오기도 하였다. 즉 야당은 선거 승리를 위한 후보 단일화 시에는 노선 비판을 받고, 반대로 정책 노선 명시화를 위한 개별 전략 강화 시에는 선거구에서 후보자들이 공멸하는 양비론적 구조가 자민당 우위 체제하에서 지속되어 왔다.

이에 대해 이번 선거에서 야당 세력은 물리적 단일화를 지양했지만 오히려 약진하는 양상이 나타났다. 물론 이것이 선거구 야당 후보자들에게 불리하게 작용한 데에는 변함이 없지만, 그럼에도 스스로의 정책 노선을 가시화하는 전략을 우선시함으로써 유권자 선택의 폭을 넓히는 효과를 발휘한 것으로 볼 수 있다.[3] 무엇보다 공산당과의 선거 협력을 사실상 단념한 입헌민주당, 중도보수적 지향을 선명히 하면서 현역 세대와 청년층을 공략한 국민민주당의 약진은 향후 정당 간 경쟁 구도와 구 민주당계의 정책 위치의 유동성을 가늠하는 중요한 방향성이 될 수 있다. 여기에서 침체되어 있던 야당의 정치적 영향력이 확장, 활성화되는 국면에 들어선 것으로 평가할 수 있다.

하지만 자민당 이탈표와 무당파층을 공략하는 가운데 상대적으로 보수적 위치로 이동한 민주당계가 향후 자민당과 차별화된 노선을 정립하면서 동시에 당세를 확장할 수 있을지는 미지수다.

[3] 출구조사에 따르면, 이번 선거에서는 복수 야당 후보가 지역구에 출마하더라도, 유권자들이 제1야당인 입헌민주당 후보에게 표를 집중시키는 전략적 선택을 한 것으로 확인되고 있다(「朝日新聞」 2024/10/28).

ⓒ EAI 2024

표심을 좌우한 핵심 변수는 자민당에 대한 실망이었으며, 야당계가 대안 정부 세력으로서 투표를 촉진하는 화제성을 만들어 내지는 못했기 때문이다. 역사적인 야당 세력 약진과는 대조적으로 역대 세 번째로 낮았던 투표율(53.85%)을 고려한다면, 유권자는 여당에 냉담했지만 그렇다고 야당에 강한 지지를 보낸 것도 아닌 이를테면 '열기 없는 역사적 순간'을 만들어 낸 것이다.[4]

이에 자민당 정치에 대한 신뢰 회복 못지 않게, 민주당계에게는 정권 담당 능력에 대한 신뢰 확보가 중요한 향후 과제로 남아있다. 실제 자민당이 구현한 시책들은 민주당 정책을 활용한 것이 많으며, 특히 국내 정책 면에서는 두 정권의 차별성보다는 연속성이 강하다(竹中 2017). 오히려 자민당 장기 집권의 역사 속에서 정서적으로 형성된 정권 신뢰 효과(谷口 2018, 252), 이 과정에서 구축된 압도적인 조직력(지방조직, 이익집단) 등이 자민-민주 간 당세 편차를 확대하는 근본적인 원인이기 때문이다.

4. 자민당 당내 갈등 현재화

그런 의미에서 자민당의 패인 중 가장 두드러지는 것은 지지층 규합의 실패이다. 자민당 선거 정치의 강점은 정치가 개인 후원회를 중심으로 선거구를 관리하고 인적 네트워크를 쌓아 온 후보자 본위의 내구성이다.[5] 지지자들은 정부 수뇌부 및 당 지도부의 실책이 있더라도 지역구 의원과의 인적 연계를 바탕으로 후보자 개인에 대한 지지를 지속하는 경향이 강하기 때문이다. 따라서 정당 라벨이 오히려 역효과를 불러오는 선거전일수록 후보자 본위의 지지층 규합이 더욱 중요해질 수밖에 없다. 이시바가 소신을 철회하고 발빠르게 해산권을 발동한 이유 또한 자민당 득표 능력의 본질이 후보자 본위임을 말해준다.

하지만 비자금 스캔들은 개별 의원의 일상적 정치활동, 지역 선거구 관리 전반에 불투명한 자금 유용을 의미한다는 점에서 정치가-지지자 간 인적 연계의 근간인 신뢰 문제에 직결되는 사안이다. 자민당 비자금 문제를 투표시에 중요시하겠다고 밝힌 응답자 중 29%가 자민당 지지자라는 여론조사 결과는 이 같은 지지층 이탈 상황을 잘 말해준다(「朝日新聞」 2024/10/21). 여기에서 46인에

[4] 지금까지 여야당 세력이 역전되는 순간에는 높은 투표율이 확인되었다. 1993년(67.26%)과 2009년(69.28%)이 대표적이다. 한편 자민당 우위 체제 공고화 이후 저조한 투표율이 지속되었는데 역대 최저치인 2014년(52.66%), 그 뒤를 잇는 2017년(53.68%)에 이어 이번 선거 투표율은 역대 세 번째로 낮다.

[5] 자민당에서 압도적으로 비율이 높은 세습 의원 현상과도 궤를 같이한다. 세습 의원은 선거 기반, 지명도, 정치자금 면에서 유리해 당선율(69.7%)이 일반 후보자(20.8%)보다 월등히 높다(「日本経済新聞」 2021/10/17). 2024년 현재, 자민당 국회의원 중 27.2%가 세습 의원이다(「時事通信」 2024/10/15). 세습 의원이 유지되는 역사적, 제도적, 정치 문화적 배경에 대해서는 清水(2024)를 참조.

ⓒ EAI 2024

달하는 비자금 스캔들 연루 의원(裏金議員)의 당락이 결과적으로 자민당 의석 축소를 촉진한 직접적 요인으로 작용한 것으로 파악할 수 있다.

이때 비자금 스캔들 대상자의 대부분이 아베파인 이유는 아베 정권에서 구축한 당 조직 재건 방식과 무관하지 않다. 2009~2012년 야당 시절 자민당이 절치부심한 것은 지지기반 재구축 전략이었으며, 여기에서 아베 정권은 고정 지지층(경제적 보수)와 신 지지층(이념적 보수)을 잇는 이른바 풀뿌리 보수를 확립했다(中北 2017). 자민당 내부에 자리잡은 '아베 1강' 구도는 보수 정치가 아베의 상징적 존재감에 힘입은 이념적 보수층의 유입, 여기에서 이념적 보수가 갖는 선거전략적 효과가 특히 지지 기반이 취약한 신진 세력에게 이점으로 작용했기 때문이다. 이에 더해 총리가 행사하는 인사권의 효용 또한 중견-신진 의원 전반에서 아베파 편입 유인으로 작용하면서 100인에 가까운 거대 파벌이 형성된 것이다. 비대해진 파벌 내부를 관리하기 위해서 카리스마적 명성을 갖는 '아베' 브랜드를 내세운 파벌 중심의 정치파티를 통해 정치자금을 확보하고, 그 기여도에 따라 파벌 구성원들이 여유분을 유용할 수 있게끔 하는 일종의 조직 관리 및 확장의 노하우가 장기간 구축된 것이 현재 논란이 되고 있는 자민당 비자금 스캔들의 기본 구조다.

이러한 방식은 자민당 내 이념적 보수 당원의 수적 확대, 아베파의 팽창, 그리고 더 많은 정치자금의 운용과 확대를 촉진했다는 점에서 아베 총리 중심의 자민당 정권 안정, 그리고 아베 총리 사후의 당내 균열을 뒷받침하는 양가적 요인으로 작용한다. 현재의 상황은 이러한 아베 레거시의 역작용이 심화된 상황으로 풀이할 수 있다. 첫째, 당원 속성이 균질하지 못하게 된 데에서 비롯되는 지도자 충성도(loyalty) 하락 문제다. 지난 9월 총재선거에서도 드러나듯이, 현재 당원 사이에서는 지향하는 리더상이 엇갈리고 있다. 특히 당원표와 국회의원표가 동률로 환산되는 1차 투표를 보면 이러한 경향이 명확히 드러난다. 당시 9인의 후보자 중 이시바와 다카이치 사나에(高市早苗)에게 당원표가 집중되었으며, 전통 지지층(경제적 보수)이 지지하는 이시바(108표)와 신 지지층(이념적 보수)이 지지하는 다카이치(109표)를 중심으로 지지가 양분되었다. 이는 누가 당선되더라도 지지를 일원화하기 어려운 당원 수준의 첨예한 대립을 보여준다.

둘째, 정치가 수준의 갈등과 대립 문제도 있다. 정치자금 스캔들에 더해 이시바 집행부가 반아베파-비주류계 중심으로 구성되면서 핵심 요직에서 배제된 구 아베파 구성원의 불만이 큰 상황이다. 한편으로는 이번 선거를 통해 비자금 스캔들에 연루된 아베파 소속 의원들이 대거 낙선하면서 이들의 당내 영향력이 축소될 것이라는 견해도 있지만, 갈등의 불씨는 여전히 남아 있다. 무엇보다 차기 총재선거를 겨냥해 당원표를 전략적으로 활용하고자 한다면, 당내 수평적 권력 경쟁과 당원의 수직적 지지를 잇는 접점에서 자민당 보수지향의 과대 대표화가 나타날 수 있다. 반면, 여야당 세력

ⓒ EAI 2024

균형 상황에서 야당의 협조를 끌어내기 위해서는 경제적 보수 기축의 당 운영이 바람직하다는 점 또한 당내 불협화음을 촉진하는 또 하나의 축이다.

셋째, 이 과정에서 나타나는 자민당 민의 반영 기능의 쇠퇴 가능성이다. 자민당이 정권 여당의 위치를 유지할 수 있었던 배경에는 당원의 지향이 일반 유권자 수준의 민의와 유사했다는 점도 크게 작용한다. 총재선거를 간접적 민의 반영 회로로 인식해 왔던 것도 이러한 이유에서 비롯된다. 따라서 현재의 당내 구도는 총재선거의 민의 반영 효과를 약화시킬 가능성이 있다.

이 같은 당원 구성의 비균질성과 당내 정치가 간 갈등은 결과적으로 일반 유권자 수준에서 기대되는 총리 리더십 효과, 당 수준에서 기대되는 구성원 간 일체감을 손상시킬 우려가 있다. 2020년 9월 아베 사임 이후 반복적으로 제기되는 총리 리더십 부재 및 당내 거버넌스의 취약성은 아베 시기의 명암을 보여주는 일련의 징후들이 당 내부에서 배태되었음을 의미하기도 한다.

Ⅲ. 향후 전망

이렇듯 2024년 선거는 정당 간 경쟁, 당 내부, 유권자 의식 세 가지 층위 모두에서 탈 아베 시기 진입이 가시화된 기점이라 할 수 있다. 이러한 변화상은 앞으로 자민당 기축의 안정적 정권 운영이 어렵게 되었음을 의미하기도 한다.

여기에도 아베 시기의 영향력이 잔존하고 있다. 이시바 정권이 발족할 수 있었던 기반은 반 아베의 상징성이지만, 다수 유권자는 신 내각에 대한 신뢰도, 자민당에 대한 지지도 표명하지 않았다. 정치 쇄신을 바라는 여론의 압력은 견고하지만, 당내 여론은 이 같은 국민 여론과는 괴리가 있다. 비자금 스캔들 의원들에 대한 처우(12인 공천 배제, 34인 비례대표 중복 입후보 제외[6])를 과도한 이중 제재로 여기거나, 선거에서 승리한 의원들은 국민의 지지(용서)를 받은 것이니 자민당 의원으로 편입, 중요 요직 복귀 등을 고려할 수 있다는 당 지도부의 견해가 제시된 바 있다. 당내에 드리운 아베 시기의 명암을 자민당 스스로 걷어 내기는 쉽지 않으며, 이시바 또한 자민당 내부 동학에서 자유로울 수 없다.

이 같은 구도 속에서 향후 이시바 총리의 당내 장악력과 내각 지지율은 동반 하락할 가능성이 크다. 첫 번째 난관은 당선된 비자금 스캔들 의원의 처우 문제다. 제재 대상 46인 중 43인이 구 아베파 소속이며, 그 중 18인이 당선되었다. 여론의 눈높이에 부응하려면 신중을 기할 필요가 있다.

[6] 일본 중의원 선거에서는 비례대표 후보 명단에 지역구 후보를 중복 포함할 수 있으며, 해당 후보가 지역구에서 근소한 표차로 낙선했을 때 비례대표로 당선될 수 있도록 하는 석패율제를 시행하고 있다.

ⓒ EAI 2024

2006년 제1기 아베 정권에서도 2005년 우정민영화(郵政民営化) 총선거 당시 고이즈미 총리가 배제한 의원(造反組)을 복당 처리하면서 자민당은 여론의 신뢰를 잃고 2009년 정권교체의 도화선이 되었던 사례가 있다. 하지만 야당과의 연립 구상이 불투명한 상황에서는 당선자들을 추가 공천(追加公認)해서 자민당 국회의원으로 편입시키는 것이 중요하다.[7] 더불어 공천 배제 당선자 4인 중 3인은 아베 사후에 파벌을 이끌었던 핵심 지도부로서 상징적 존재감이 크다. 또한 유능한 중진 의원들이 제재 대상에 포함되어 있다는 점도 향후 인사 배분에서 현실적인 고려 대상이 될 수밖에 없다. 정권 안정과 정책 추진력 모두에서 여론과 당내 상황은 원심력을 갖는 두 개의 축으로 존재하고 있다는 것이 정권 운영을 불투명하게 만드는 가장 큰 요인이다.

2025년에 치러질 참의원 선거 또한 이 같은 총리의 딜레마를 한층 강화하는 변수다. 앞서 언급한 것처럼, 자민당 선거전략은 기본적으로 개별 정치가의 인적 네트워크에 의존하지만, 참의원은 중의원보다 후보자 개인의 특성이 더욱 중시된다. 이들은 선거 대응 및 정책 활동에서 지지 단체를 중요시하며, 당 리더나 중앙당의 정책 노선과는 거리를 두는 경향이 강하다(建林 2017). 또한 현재 이시바 총리와 갈등하거나 거리를 두는 구 아베파와 모테기(茂木)파가 자민당 참의원을 압도하는 세력이라는 점도 총리의 당내 장악력을 저해하는 요인이다. 이시바 총리는 또다시 선거 대응을 위한 타협안을 모색하지 않을 수 없는 상황이다.[8]

그러나 정책의 내용에 주목하자면, 이시바 정권은 개혁보다는 안정에 무게중심을 두고 있다. 아베 노선을 계승하면서도 부진한 과제에 대한 부분적 시정에 방점을 둔 기시다 정권, 더불어 기시다 정권의 대내외 정책 연속성을 표명한 이시바 정권의 지향점을 고려한다면 2010년대 이후 지속된 자민당의 정책 노선에서 크게 벗어나지 않는 것으로 볼 수 있다. 문제는 설정한 정책 목표 그 자체보다는 이를 추진하는 과정에서 국민의 신뢰를 얻기 어려워졌다는 점이다. 지난 10여 년간 아베 시기는 국가경쟁력 강화, 국민 생활 안정, 그리고 미래사회 대응의 접점에서 정책 능력을 갖춘 자민당 정권이 이를 주도하고 있으며, 여전히 진행하는 과정에 있음(道半ば)을 강조해 왔다. 하지만 경제-물가, 의료-복지, 재정-세금 등 국민생활에서 가시적인 정책 성과를 체감하기 어렵다는 점에서 유권자들은 점점 민감해지고 있다.

---

[7] 제명되지 않고 당 소속을 유지한 채로 공천에서 배제된 당선인에 대해서는 당의 추가 공천이 필요하다. 자민당 소속이더라도 공천을 받지 못한 경우 무소속 의원으로 취급되기 때문이다. 선거 후에 공천 시점으로 거슬러 올라가 사후적으로 추가 공천 조치를 함으로써 정식으로 자민당 의원으로 인정받는다.

[8] 내년 참의원 선거까지 이시바 정권이 지속되기에는 현실적으로 어려움이 많다.

ⓒ EAI 2024

여기에서 정치자금 스캔들이 갖는 의미는 적지 않다. 그 이면에는 정치 신뢰의 문제, 조세 문제가 결부되어 있기 때문이다. 성장동력 활성화를 위한 사회투자와 재정적자의 균형점을 모색해 왔던 정부 시책은 국민 각 층위에 부담을 지울 수밖에 없는 구조다. 더불어 이 과정에서 자민당 정권은 개별 이해를 지양하고 국가 위기를 함께 극복하자는 전통적인 사회 통합의 구호를 토대로 삼았다. 이때 '특수 이익'을 배제하고 국민 일반의 이익을 대표하는 총리 리더십을 강조해 온 것이 지금까지 이어진 자민당형 개혁 정치의 논리다.

하지만 정치자금과 결부된 자민당의 실상은 정치가 집단이 오히려 특수 이익이며, 총리 또한 당의 이해관계와 불가분의 관계라는 역설적인 상황을 보여주고 있다. 과세에서 자유로운 정치자금, 나아가 불투명한 유용도 가능했던 정책활동비는 정치가의 특권으로 비칠 수 있으며, 여기에서 유권자들은 부담을 함께 짊어지는 '우리'라는 공동체에서 정치가는 예외라는 박탈감을 느끼게 된 것이다. 그런 의미에서 정치 쇄신을 동반하지 못하는 자민당의 정책 퍼포먼스는 사회 통합의 힘을 갖지 못한다. 자민당이 강조하는 정책 능력 또한 국민생활 개선 효과가 불투명한 상황에서는 효과적인 선거전략이 되기 어렵다. 나아가 추진력과 신속성을 담보로 그 과정과 절차의 폐쇄성을 상쇄시켜 온 정부-당 운영 방식 또한 투명한 정치과정을 요구하는 여론의 쇄신 압력에서 자유로울 수 없다.

따라서 이시바 정권, 나아가 그 후속 정권에서는 일본 정치가 탈 아베 시기로 진입하는 과정에서 나타나는 불안정성이 부각될 것이다. 하지만 긍정적으로 보면 이는 지난 30년 간 일본 정치개혁 과정에서 달성하지 못한 마지막 개혁, 즉 국회-정치(가) 개혁으로 나아가기 위한 시행착오의 과정이 될 수도 있다. 절묘하게도 현재 유권자들은 여야당 모두에게 시정과 만회의 기회를 열어 둔 셈이다. 압도적 다수파가 사라진 가운데, 국회 운영은 여야 간 정책 공방과 조율이 활성화되며, 다양한 방식의 정당 간 연대와 연립 구도가 형성될 수 있다. 여기에서 유권자는 자민당의 쇄신 능력, 구 민주당계의 정권 담당 능력에 대한 판단 자료를 얻게 되며, 가깝게는 2025년 참의원 선거가 각 정당에 대한 중간 성적표 역할을 하게 된다.

앞으로도 잦은 총리 교체와 유동적인 정국이 지속될 것이나, 오히려 이 지점에서 체제 안정과 정치 쇄신을 양립하고자 하는 유권자의 집단 지성이 작동하고 있다. 이를 수렴하고 반영하는 정치 영역의 자정 작용이 어느 정도의 속도와 강도로 진행될 것인가가 탈 아베 시기를 넘어 포스트 아베 시기로 전환되는 일본 정치의 다음 분기점을 가늠하는 중요한 척도가 될 것이다. ■

ⓒ EAI 2024

참고 문헌

蒲島郁夫. 2004. 『戦後政治の軌: 自民党システムの形成と変容』. 東京: 岩波書店.

共同通信. 2024. “衆院選2024 第2回トレンド調査(2024.10.19~20).”

中北浩爾. 2017. 『自民党――「一強」の実像』. 東京: 中央口論新社.

竹中治堅. 2017. 『二つの政権交代: 政策は変わったのか』. 東京: 勁草書房.

田中愛治. 1995. “五五年体制の崩壊とシステム・サポートの継続――有権者と国会議員の意識構造の乖離.” 『レヴァイアサン』 17: 31-66.

谷口将紀他. 2018. “二〇一七年東京大学谷口研究室·朝日新聞共同調査.” 『国家学会雑誌』131, 9·10: 51-81.

_____. 2020. 『現代日本の代表制民主政治』. 東京: 東京大学出版会.

建林正彦. 2017. 『政党政治の制度分析』. 東京: 千倉書房.

清水唯一朗. 2024. “デモクラシーと世襲政治家.” 駒村圭吾編. 『プラットフォームとデモクラシー: The Future of Another Monster ‘Demos’』. 東京: 慶應義塾大学出版会, 199-216.

NHK選挙WEB. 2024. “2024年10月 衆議院選挙トレンド調査.” https://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/archive/2024/10_1.html (검색일: 2024년 10월 25일).

NHK. 2024. “衆議院選挙2024特設サイト.” https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/shugiin/ (검색일: 2024년 10월 27~28일).

総務省. 2003~2021. “衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査 速報結果.” (각 선거 년) https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/shugiin/ichiran.html (검색일: 2024년 10월 25일).

朝日新聞. 2024. “開票速報.” https://www.asahi.com/senkyo/shuinsen/koho/?iref=pc_rellink_02 (검색일: 2024년 10월 27~28일).

ⓒ EAI 2024

■ **이주경**_부산대학교 사회과학연구원 교수.

■ 담당 및 편집: **박한수**_EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 204) hspark@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀 주시기 바랍니다.
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해임을 밝힙니다.

발행일 2024년 10월 31일
“탈 아베 시기 진입과 정치 쇄신 압력 속 이시바 정권의 딜레마” 979-11-6617-818-4 95340

재단법인 동아시아연구원
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr

ⓒ EAI 2024