

KIEP

지역경제 포커스



대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 양재대로 108 2010년 4월 8일

ISSN 1976-0507 Vol. 4 No. 15

가



KIEP 1990-2010

(kyanghee@kiep.go.kr, Tel; 3460-1157)

(eunji@kiep.go.kr, Tel; 3460-1035)

- 일본에서 선거에 의한 역사적 정권교체가 반년이 경과한 현 시점에서 내각과 민주당 지지율이 급속한 동반하락 추이를 보이고 있음.
- 민주당이 집권 당시 내건 주요 정책공약은 일본의 최대 현안인 재정악화와 정책공약의 현실성 미흡으로 대부분 사업 규모가 축소되거나 연기되는 등 당초 계획이 수정되었고, 향후에도 추가적인 궤도 수정이 불가피할 전망이다.
 - 대표적 정책공약인 어린이수당, 고교 무상화는 4월부터 시행될 계획이나 안정적 재원 확보가 곤란한 상황이며, 잠정세율 폐지 및 고속도로 무료화는 실현 가능성이 문제시되어 포가 연기되어 애초의 성과를 달성하지 못한 것으로 평가됨.
- 민주당 연립정권은 '관료주도에서 정치주도로' 전환하지 못한 상황이며 합리적이고 효율적인 정책 운용도 어려워 호소카와 내각의 실책을 반복하는 양상임.
 - 민주당 지지율 하락의 원인은 정치적 리더십의 부재, 정책결정 시스템의 이중구조로 인한 비효율성, 집권 후 약 일 년 뒤의 선거를 의식하여 일본의 구조적 현안에 대한 근본대책 마련에 주저한 점 등이 지목됨.
- 7월 실시 예정인 참의원 선거는 야당이 된 자민당이 여전히 대안으로서의 역할을 보여 주지 못하고 있는 상황이어서 정권교체를 이룬 민주당에 유리하게 전개될 전망이다.
 - 단, 정치적 리더십 발휘 여부, 호소카와 내각의 실패에서 배우려는 자세 등이 민주당이 목표 삼는 과반수 의석 확보를 좌우할 최대 변수가 될 것임.

대외경제정책연구원

1.

■ 일본의 정권교체 반년 평가가 필요한 시점

- 일본에서 54년 만에 자민당 정권이 민주당, 사회당, 국민신당으로 구성된 연립 정권(이하 민주당 정권)으로 교체된 지 3월 16일로 반년이 경과하였음.
- 반년 전 역사적 정권교체가 가능했던 것은 과거와의 결별과 변화를 갈망하는 국민적 요구가 지대했기 때문으로, 민주당 정권은 이에 부응해야 하는 과제를 안고 출발하였으나 현실은 민주당에 대한 급격한 지지율 저하로 표출된 국민의 실망감 확산임.
- 이러한 상황을 배경으로 이하에서는 세 가지 평가 기준 및 항목을 설정하여 일본의 정권교체 반년을 평가한 뒤 7월 실시 예정인 참의원 선거를 전망하고자 함.

■ 평가의 기준

- 첫째, 내각 및 민주당 지지율 추이에 반영된 종합평가로서, 이를 통해 정권교체를 가능하게 한 변화에 대한 국민적 열망에의 부합도, 정권구상과 정책공약의 적실성, 자민당과 차별화된 국정 운용 여부 등의 항목을 평가하고자 함.
- 둘째, 민주당이 추진한 제반 정책공약(매니페스토)이 반년이라는 기간에 합당하게 실행되었는지를 주요 매니페스토의 추진 목표의 실현 가능성, 실행 현황, 성과와 과제 등의 항목으로 평가하고자 함.
- 셋째, 정책결정 시스템에 대한 평가로서, 이는 실질적으로 '관료 주도에서 정치 주도로' 전환되었는지, 합리적 효율적으로 정책이 운용되었는지 여부에 대해 평가하는 것임.

1. 가 가

평가 기준	평가 항목
내각 및 민주당 지지율 추이	- 국민적 기대수준에의 부합 정도 - 정권구상과 정책공약의 적실성 - 자민당과 차별화된 국정 운용 여부
주요 정책공약 이행실태	- 추진 목표의 실현 가능성 - 실행 현황 - 성과와 과제
정책결정 시스템	- '관료 주도에서 정치 주도로'의 전환 여부 - 합리적 효율적 정책 운용 여부

2.

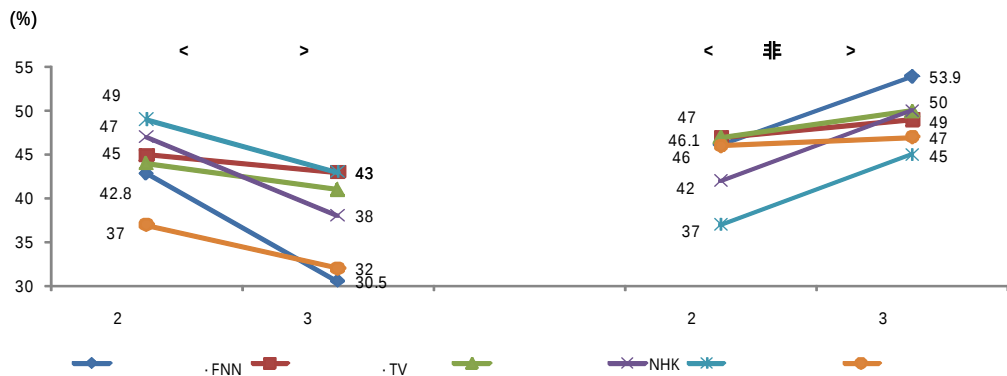
가.

가

■ 최근 실시한 여론조사 결과는 어느 것을 막론하고 공통적으로 민주당 연립 내각에 대한 지지율 하락과 비지지율 상승이라는 뚜렷한 추세를 보여줌.

- 일본 주요 언론기관이 2월 초~3월 사이에 실시한 여론조사 결과는 대체로 최근 시점에 가까울수록 내각 지지율이 낮고 민주당 지지율도 동시에 저조한 특성을 보임.
- 또한 모든 조사에서 전 회에 비해 지지율이 하락한 반면 지지하지 않는 비율은 상승하여, 6개 언론사 평균치 기준으로 3월의 지지 비율(37.9%)보다 지지하지 않는 비율(49.2%)이 11.2%포인트 높음.

1.



주: 닛케이신문, TV 도쿄의 조사 결과는 3월에 조사가 시행되지 않아 1월과 2월 조사결과를 나타내고 있음.
자료: 각 언론사 조사결과를 토대로 필자 작성.

■ 역대 내각 중 정권교체를 이룬 호소카와 내각(1993년 8월 9일~1994년 4월 28일)과 비교할 경우 현 민주당의 지지율 하락세가 더 심각함.

- 집권 5개월 차 지지율은 호소카와 내각 74%, 현 민주당 49%로 전자가 25%포인트 더 높고, 5개월 평균 지지율도 전자가 68.0%로 후자(58.6%)보다 10% 정도 높음.
- 호소카와 내각은 집권 전 기간에 걸친 지지율이 59.0%, 퇴임 시 지지율 46.2%로써, 둘 다 이케다 내각(1960년 7월~1964년 11월) 이래 최고 수준을 기록하였음.

- 더욱이 출범 당시 지지율을 100으로 할 때, 반년차 시점의 지지율 하락폭은 호소카와 내각이 98.7로 거의 변함이 없는 반면, 하토야마 내각은 55.8로 절반 수준으로 급락하였음.
- 한편, 그럼에도 불구하고 정권교체는 잘한 일이라고 생각하는 응답자가 67%(아사히신문)를 넘어, 국민들이 정권교체의 의의는 높게 평가하며 민주당에 대해 관용적 태도를 보이면서도 집권여당으로서의 능력에 대해선 엄격히 평가하는 것으로 보임.

2.

(단위: %)

구분	출범 당시	1개월 후	2개월 후	3개월 후	4개월 후	5개월 후	6개월 후	집권기간 평균 지지율 ¹⁾	출범 당시 대비 하락폭 ²⁾
하토야마 내각	77	72	64	55	50	49	43	58.6	55.8
호소카와 내각	75	65	-	-	58	74	-	68.0	98.7

주: 1) 호소카와 내각은 4개월 평균치.

2) 출범 당시에 비해 하토야마 내각은 6개월 후, 호소카와 내각은 5개월 후 지지율을 비교.

■ 정권구상과 다른 민주당의 구태정치에 국민의 실망감 확산

- 자민당의 낡은 정치풍토에 실망했던 국민들은 정권교체 이후 새로운 변화를 갈망했으나 민주당이 자민당과 별반 다를 바 없는 행태를 보이자 급속히 지지를 철회하였음.
- NHK 여론조사에서 '민주당 집권 후 정치가 변했다고 실감하는가'를 묻는 설문에 응답자의 66%가 그렇지 못하다고 응답한 반면 32%만 그렇다고 답함.
- 하토야마 총리와 오자와 간사장의 정치자금 문제 중 특히 국민이 구태 금권정치의 부활로 비난한 것은 후자로서, 교도통신의 여론조사에서는 '오자와의 간사장직 사퇴'가 74.8%, '오자와 간사장의 국회 설명 요구'가 86.4%로 나타났음.
- 한편, 위와 같은 정치인의 개인적 비리와 달리, 고바야시(小林千代美) 민주당 참의원이 홋카이도 교직원조합으로부터 부정정치자금 1,600만 엔을 받은 혐의로 조합간부 세 명이 체포된 사건은 국민에게 당이 연계된 조직적 비리로 비춰져, 민주당에 대한 불신감을 자초했음.

■ 자민당과 차별화되지 않는 민주당의 정당 지지율도 추락세

- 민주당의 지지율은 3월 말에 41%(닛케이·TV 도쿄)를 보이기도 하였으나 이후 지속적으로 하락하여 3월 조사된 6개 언론사 평균 지지율은 28.1%로 나타남.
- 한편, 민주당이 부진을 면치 못하고 있음에도 불구하고 자민당의 지지율도 6개 언론사 평균치 기준 20.3%로, 이는 자민당이 총선 참패 뒤 야당이 되었음에도 불구하고 여전히 위기의식이 미약하며 야당 역할을 제대로 수행하고 있지 못한 것에 기인함.
- 민주당의 저조한 지지율과 자민당의 더 낮은 지지율은 전자가 후자와 차별화된 국정 운용을 하지 못하고 있음을 의미하며, 그로 인해 기성 정치에 대한 실망감이 확산되어 양당 지지층에서 이탈한 무당파('치지정당 없음')가 41.0%에 달함.

3.

■ 메니페스토 이행은 예산상의 제약으로 궤도 수정이 불가피

- 2010년도 예산은 세출규모가 과거 최대인 92.3조 엔이나 경기침체로 세수(37.4조엔)가 감소하여 신규 국채발행액은 약 44.3조 엔으로 전후 최초로 세수를 웃도는 규모

3. 2010

(단위: 억 엔)

주요 항목	잠정 요구액	2010년도 예산
어린이수당의 반액 실시	21,279	17,465
공립고교 무상화	4,624	3,933
연금기록문제 집중대응	1,179	900
호별소득보상제	5,618	5,618
고속도로 무료화	6,000	1,000
잠정세율 폐지(세입·감세)	-24,806	-1,656
합 계	약 6.9조 엔	약 3.1조 엔

자료: 財務省(2010. 3. 25), 『平成22年度予算のポイント』.

- 예산낭비 근절을 통한 20조 엔 규모의 신규재원 확보 공약은 7,000억 엔 확보에 머물렀음.
- 3월 24일 의회를 통과한 민주당 정부의 2010년도 예산안을 보면, 메니페스토 관련 사업이 예상 외 세수 감소와 세출 삭감 곤란으로 인해 규모 축소, 시행 연기 등 당초 계획이 수정되었음.
- 2010년 메니페스토 관련 예산은 잠정적으로 6.9조 엔이 계상되었으나, 호별소득보상제를 제외한 주요 항목의 예산이 삭감된 결과 최종적으로 3.1조 엔이 책정됨.
- 민주당 정권은 2011년도에 아동수당 전액실시(5.5조 엔), 호별소득보상제(1조 엔), 고속도로

무료화 노선 확대(0.9조 엔) 등을 계획하고 있어, 2011년도부터 전체 사업규모가 약 12조 엔대로 팽창할 전망이다.

4.

2010년	- 어린이수당의 반액 지급(실제 지불은 6월부터) - 공립고교 수업료 무상화, 사립고교의 수업료 경감(4월)
2011년	- 소득세 부양공제 폐지, 특정부양공제 축소(1월) - 어린이수당 전액 지급(4월) - 호별소득보상제의 본격적 시행
2012년	- 주민세의 부양공제 폐지, 특정부양공제 축소(6월) - 고속도로 무료화 완전시행

자료: 財務省(2010. 3. 25), 「平成22年度予算のポイント」.

가.

■ 어린이수당은 2010년 4월부터 반액 지급이 개시될 예정임.

- 민주당은 2010년 4월부터 어린이수당의 반액(1만 3,000엔)을 지급할 계획임.
- 어린이수당은 대표적인 매니페스토로서, 2011년 4월부터 어린이 1인당 중학교 졸업시기까지 월 2만 6,000엔을 소득에 상관없이 지급하는 것을 골자로 함.
- 2010년도 재원은 기존 아동수당¹⁾을 활용하되, 추가비용을 중앙정부가 부담하기로 결정함.
- 그 결과 재원 부담은 지자체가 6,100억 엔, 사업주가 1,450억 엔, 중앙정부가 1.7조 엔을 충당하기로 조정됨.

■ 어린이수당 지급은 안정적 재원 확보, 소득제한 설정, 지자체·사업자 부담이 향후 과제로 대두

- 안정적 재원 확보를 통한 제도의 지속성 여부가 최대 관건
- 일본정부는 재원 마련을 위해 소득세에 대한 부양공제를 폐지한 결과, 15세 이하 대상의 부양공제는 폐지되었으나, 배우자공제 폐지가 연기되면서 형평성 문제가 제기됨.
- 2011년도부터 5.3조 엔의 재원이 필요하나, 현시점에서 확보 가능한 재원이 1조 엔 정도에 불

1) 기존 아동수당 제도는 소득에 제한을 두고 연령별로 일정 금액(월 1만 엔 또는 5천 엔)을 지급하는 제도임. 재원은 중앙정부, 지자체, 사업주가 각 연령대별로 일정 비율을 기준으로 부담해 왔음.

과하기 때문에 제도의 지속가능 여부에 대한 국민 불안이 증폭됨.

- 지급대상자에 대한 소득제한 설정 논란이 제기되었으나, 하토야마 총리는 보편적 복지국가의 의의를 강조하며 소득·국적에 상관없이 일률적으로 지급하기로 최종 결정함.
- 재정악화로 어린이수당 재원에 대한 지자체와 사업자의 부담이 발생하였기 때문에, 향후 중앙정부와 지자체의 역할 및 비용 분담에 대한 논의가 본격화될 전망이다.

■ 어린이수당제도는 도입 취지, 정책효과 등의 측면에서 논란을 야기한 대표적인 사례임.

- 『일본경제신문』이 실시한 여론조사(2010년 3월 1일)에 따르면 매니페스토 중 수정이 필요한 사업으로 고속도로 무료화(52%)가 1위, 어린이수당(36%)이 2위로 나타남.
- 미즈호총합연구소(2009년 12월 18일)는 민주당 정권이 이 제도의 목적과 의의를 분명히 제시하지 못하여 국민적 공감대를 얻기 힘들고 제도의 지속성도 우려된다고 지적함.
- 동 연구소는 어린이수당의 목적이 저출산 대책, 내수진작책, 빈곤 대책, 보육 지원 등 지나치게 애매하고 광범위하기 때문에, 각각에 대한 효과도 크지 않을 것으로 평가함.
- 현금 지급방식의 어린이수당은 상대적으로 보육비, 아동 의료비, 출산비 등에 대해 일부 경비를 지원하는 방식보다 저출산 대책으로서의 효과가 낮은 것으로 평가됨.²⁾
- 한편, 어린이수당은 지속적으로 현금 지급을 보장받기 때문에 소득 증대를 통하여 단기적으로 내수진작 효과를 발휘할 것으로 전망됨.³⁾

■ 고교 무상화 정책도 4월부터 시행될 예정

- 교육기회 균등을 목표로 하는 고교 무상화는 사립고에 대한 저소득층 지원기준이 개정되면서 2010년도 잠정 예산 책정 시 4,600억 엔이었던 것이 3,933억 엔으로 삭감됨.
- 일본정부는 고교 무상화 재원 확보를 위해 개인 소득과세를 개정하여, 고등학생(16세 이상~18세 이하) 대상의 특정부양 소득공제에 대한 추가분을 삭감함.

2) 山口一男(2009), 『ワークライフバランス実証と政策提言』.

3) 鈴木將之(2009. 9. 18), 「直接支援策の効果を低下させる家計のリスク意識の高まり」, 第一生命経済研究所.

- 그 결과, 특정부양(16세 이상~18세 이하) 대상 소득공제 규모는 소득세(63만 엔 → 38만 엔), 주민세(45만 엔 → 33만 엔) 모두 축소됨.

■ 고교 무상화는 공립고와 사립고에 각각 다른 방식으로 추진

- 공립고의 경우에는 부모 소득에 상관없이 지자체에 대하여 수업료 상당액(연간 약 12만 엔)을 국비로 부담하는 대신에 수업료를 징수하지 않기로 결정함.
- 사립고의 경우에는 중앙정부가 공립고와 실질적으로 동등한 금액(12만 엔, 저소득자는 24만 엔)을 상한으로 하는 취학지원금을 지급할 방침임.
- 취학지원금은 사립고교생이 있는 저소득층 세대의 연수입을 기준으로 선별 지급함(연수입 250만 엔 미만: 12만 엔, 연수입 250만~350만 엔 미만: 6만 엔).

■ 고교 무상화는 소득재분배 측면에서는 긍정적이나, 일본의 극심한 재정상황을 감안할 때 저소득층에 집중된 지원이 효과적이라는 지적도 제기됨.

- 이는 어린이수당과 마찬가지로 소득세 개혁을 통한 수당지급 방식을 채택하고 있어, 저소득층이 상대적으로 많은 수혜를 받기 때문에 소득재분배 효과를 기대할 수 있을 것으로 평가됨.⁴⁾
- 문부과학성 사카다(坂田東一) 사무차관(2009년 8월 31일)은 재정여건을 감안할 때, 교육격차 해소는 소득제한을 두고 저소득층을 집중적으로 지원하는 것이 효과적이라고 강조함.

■ 재원부족으로 2010년도 잠정세율 폐지 공약을 포기

- 민주당은 야당시절부터 잠정세율 폐지를 주장해 왔으나, 집권여당이 된 뒤 재원부족을 이유로 2010년도 잠정세율 폐지를 포기하며 종래 입장을 반복함.⁵⁾
- 매니페스토에서는 2010년도 4월부터 휘발유세(25엔/1L) 등 자동차관련세에 대한 잠정세율이 폐지될 계획이었음.
- 그러나 민주당은 잠정세율 폐지가 2.5조 엔의 세수 부족을 초래할 것으로 예상되자,

4) 國立國會圖書館(2010. 1. 28), 『平成22年度税制改正案の概要』.

5) 잠정세율은 1974년 도로특정재원으로 활용한다는 전제하에 기존의 세금에 추가적으로 부과하는 제도임. 그러나 2009년 4월 '개정 도로정비사업 재정특별조치법'의 성립으로 도로특정재원제도가 폐지됨에 따라 잠정세율을 유지하기 위한 근거가 사라졌음.

2009년 12월 16일 현상 유지를 요청하는 '예산관련 요망사항' 을 정부에 제출함.

- 이에 일본정부는 당의 요구를 반영하여, 잠정세율을 제도적으로 폐지하지만 당분간 현행 휘발유 세율 수준을 그대로 유지하기로 결정함.

5.

매니페스토	세제개정대강(2009년 12월 22일)
2010년도 잠정세율 폐지	잠정세율 제도를 폐지, 당분간 현행 휘발유 세율수준을 유지
	원유가격의 급등 시 기본세율을 상회하는 부문에 대한 과세를 중단할 수 있는 법적 조치를 강구
	자동차중량세 잠정세율의 추가분(중앙정부 부담)을 1/2로 경감
휘발유세 및 경유저래세를 지구온난화대책세(가칭)로 일체화	2011년도 실시를 위한 추가 검토를 추진

자료:伊田堅司(2010. 2), 『鳩山政権の税制改革の行方』, 『立法と調査』, No. 301.

■ 잠정세율 폐지는 지구온난화대책세의 도입과 연계하여 향후 논의가 본격화될 전망이다.

- 잠정세율 폐지는 세수 확보뿐 아니라 민주당의 온실가스 삭감목표와의 정합성 문제가 제기되면서, 하토야마 총리의 정치적 결단이 요구된 문제인 만큼 향후 추이가 주목됨.
- 이와 관련하여 일본정부는 2011년도에 잠정세율 폐지를 지구온난화대책세(가칭)와 연계하여 추가적으로 검토를 시행한다는 방침을 제시한 바 있음.

.

■ 고속도로 무료화 예산을 대폭 감축

- 민주당 정권은 2012년도 수도·한신(阪神) 고속도로를 제외한 전국 고속도로 무료화 정권공약을 제시하였고, 2010년도부터 단계적으로 무료화를 추진할 계획임.
- 매니페스토에서 고속도로 무료화의 단계적 시행으로 1,3조 엔의 소득향상효과 발생을 추산함.
- 하지만 2010년도 고속도로 무료화 예산은 온실화가스 삭감목표와의 정합성 논란 및 고속도로 사용 증가에 따른 선박 운영회사의 경영악화에 대한 우려 등이 제기되면서, 잠정 예산 기준으로 6,000억 엔이 계상되었지만 최종적으로 1,000억 엔으로 대폭 축소됨.
- 이에 무료화 대상 고속도로는 전체의 18%에 해당되는 지방도로 일부로 제한됨.

■ 2012년도 고속도로 무료화 완전 시행 불투명

- 하토야마 총리는 고속도로 무료화의 완전 시행시기를 연기할 가능성에 대하여 언급한 바 있음.
- 2012년도부터 고속도로 무료화 완전 실시를 위해 약 1조 3,000억 엔의 예산지출이 요구될 전망이다. 정부 및 여당 내에도 고속도로 무료화 비용을 상쇄할 만한 효과 발생 여부에 회의적인 평가가 우세함.
- 고속도로 이용요금을 국민세금으로 부담하는 고속도로 무료화는 수익자부담 원칙에 위배되며, 교통 혼잡·지체, 교통량 증가에 따른 환경 악화 등의 외부불경제 발생, 철도 및 선박의 이용 감소 등을 초래할 수 있는 우려도 지적됨.

■ 농가에 대한 호별소득보상제는 매니페스토 공약대로 반영하여 추진

- 일본정부는 2010년도부터 쌀을 모델사업으로 하는 호별소득보상제를 개시하여 2011년도부터 본격 실시할 계획임.
- 호별소득보상제는 정부가 지정한 생산수량목표를 달성한 생산자를 대상으로 생산비가 판매가격을 상회할 경우, 해당 부문만큼의 적자를 보전해 주는 제도임.
- 호별보상제 관련 2010년 예산은 매니페스토 안(5,618억 엔)이 그대로 책정됨.
- 일본정부는 쌀 생산수량목표 방식으로 생산하는 판매농가에 대하여 정책지원금(10a당 1.5만 엔)을 지급하고, 판매가격이 표준가격보다 낮은 경우에는 그 차액을 보전해 줌.

■ 호별소득보상제는 농업 경쟁력보다는 정치적 고려가 우선시되었다는 평가가 우세

- 민주당은 호별소득보상제 도입을 통하여 기존의 가격하락에 대한 농가지원방식에서 탈피하여 소득보전형 농업지원책을 추진하고 있음.
- 농업관련 전문가들은 이와 같은 국비를 통한 농업 적자보전 조치는 정치적 논리가 우선시되고 있어, 오히려 농업 경쟁력 향상을 저해할 수 있다고 우려함.
- 『아사히신문』(2009년 12월 26일)은 이 제도가 자민당의 강력한 지지기반인 농가를 동요시키기 위한 정치적 조치라고 평가하였으며, 쇼우젠지(生原寺 真一) 도쿄대학 학장(2010년 2월

24일)은 이것이 소규모 농가 대상의 선거용 정책인 만큼, 농업의 대규모화를 통한 경쟁력 향상을 저해할 우려가 있다고 지적함.

■ 보상대상의 확대보다는 농업정책의 비전 제시가 시급

- 2011년도부터 보상대상이 쌀 이외의 작물(보리, 대두)과 낙농업·어업 등으로도 확대될 여지가 있어, 추가적으로 1.4조 엔 규모의 재정 확보가 요구되는 상황임.
- 이러한 보상대상의 확대는 재정적 제약으로 실현가능성이 결여되어 있기 때문에, 장기적인 농업정책의 비전 제시를 통한 제도 수정이 요구되는 상황임.

4.

가. ‘ ,

■ 정책결정 시스템의 이중구조와 혼선으로 정치적 리더십 발휘 곤란

- 막후 실력자인 오자와 간사장의 입김으로 총리의 결정사항이 반복되는 등 총리의 리더십이 위협받고, 정책 혼선이 가중되어 관료에 대한 정치의 구심점 확보가 곤란하였음.
- 어린이수당 지급 시 소득제한 여부, 잠정세율 폐지, 호별농가소득보상 등 적지 않은 공약들이 위와 같은 이유로 갈팡질팡하며 최종 결정이 더디어졌음.
- 오자와 간사장은 2009년 12월 16일 당본부에서 수집한 전국의 요망사항이라며 ‘2010년도 예산 중요요점’이라는 18개 핵심공약의 수정안을 직접 총리에게 제출, 예산안 수정을 관철시켰는데, 이는 정책결정 시스템의 절차를 무시하고 총리의 리더십을 무력화한 처사로 비난을 샀음.
- 연립정권 파트너인 사회당, 국민신당과의 소통도 미흡하여 관료에 대한 주도권 발휘가 어려워 후텐마 미군기지 이전, 미·일 FTA 등에서 불협화음이 발생하였음.
- 당과 내각의 호흡이 제대로 맞지 않는 가운데 이들의 전문성 미흡과 경험 미숙으로 점차 관료에의 의존도가 높아져 더욱 더 책임 있는 정치주도는 어려워졌음.
- 정치 주도력 회복을 위해 민주당이 2월에 제출하려 했던 국가공무원법 개정안은 개혁대상인 관료에 의해 초안이 마련됨에 따라 자민당안보다 못하다는 비난을 듣고 철회되었음.

가 가

■ 정책 혼선의 또 다른 요인은 7월 예정인 참의원 선거

- '2010년도 예산 중요요점'에 따른 공약 수정, 예산안 심의 과정 등에서 다분히 오는 7월의 참의원 선거를 의식한 지역·이익 단체 안배식 예산배분 형태가 보였음.
- 일례로, 예산안 심의에서는 국토교통성과 농수성의 보조금 예산이 대폭 삭감되었으나, 참의원 선거를 의식한 여당과 재원 확보를 원하는 성(省)의 이해관계가 일치되어 삭감액에 상당하는 금액이 교부금으로 형태만 바뀌어 존속되었음.
- 막대한 국가채무 해소, 연금개혁 등 저출산·고령화 대책 마련, 디플레이션 극복, 격차 사회 해소 등 구조적 현안이 산적해 있으나, 곧 다가 올 참의원 선거를 의식해 근본적인 대책 마련을 주저하고 있음.
- 이러한 이유로 소비세 인상 여부(결국 3월에 소비세 인상을 포함한 세제개정 논의 개시로 가닥 잡음), 어린이수당의 소득제한, 잠정세율 폐지 여부 등을 둘러싸고 수시로 입장이 오락가락하였고, 노동계나 농업계 등 주요 지지기반을 자극할 만한 정책은 엄두를 내지 못했음.
- 예산 재편성을 통해 재원 낭비를 없애려는 심의과정이 TV로 생중계되는 참신함은 돋보였으나 이렇게 해서 발굴한 새 재원은 공약상의 20조 엔을 크게 밑도는 7,000억 엔에 그쳐 실질적인 효과를 거두지 못했다는 평가가 지배적임.
- 내수진작을 저해하는 고용불안, 노후불안의 근본 해결을 위해서는 정규직의 과도한 보호수준 완화, 근본적인 연금개혁이 최대 관건이나, 이에 대해서는 사실상 엄두를 내지 못하고 있음.
- 민주당이 3월 중순부터 많은 제도의 입안 계획을 발표하고 있으나 이는 다분히 참의원 선거를 의식한 측면이 강해 근본대책 마련의 입지를 좁히고 있음.
- 소비세 인상을 포함한 세제개혁안 수립(3월), 등록형파견 원칙금지 등을 골자로 하는 노동자파견법개정안 의회 제출, 중기재정프레임워크 및 중장기재정계획 구체안 제시(6월),⁶⁾ 신성장동력 구체안 마련(6월) 등 장기적 안목에서 차근차근 준비해야 할 주요 시책이 선거 이전에 계획안 발표를 앞두고 있음.
- 위와 같은 요인들로 인해 정책결정 시스템이 합리적·효율적으로 작동하기 어려워 민주당은 정권교체 당시 예견된 그 이상으로 시행착오를 거듭하여 국민의 실망감을 키웠음.

6) 중기재정운영프레임워크란 2011~13년간 정부부처 및 정책분야별 세출삭감안을 핵심으로 하는 예산통제의 기본틀을 제시하는 것인 반면, 중장기재정운영전략은 보다 장기적인 국정 운영의 방향 제시라 할 수 있음.

5. 가

가. 가

■ 개별 공약 중 지역주권과 고용 관련 공약의 이행도는 높은 편

- 개별 정책공약 중 지역주권의 확립, 고용안정, 예산안 재편성 과정의 공개를 통한 재정 낭비 근절 시도, 일·미 간 핵 확산을 둘러싼 밀약 공개는 긍정적으로 평가됨.
- 『아사히신문』(2010년 3월 15일)에 따르면, 국민들은 지역주권과 고용 분야는 대체로 목표를 달성했거나 착수검토 중인 것으로 평가하였음.
- 지역주권 분야에서는 특히, 지방의 자주적 재원 증가, 중앙과 지방의 협의의 장 법제화, 국가 직할 사업의 지방부담금 폐지 등이, 고용 분야에서는 비정규직에의 고용보험 적용, 제조업에의 파견근무 원칙 금지 등이 높은 평가를 받았음.
- 반면, 잘하지 못했다는 평가를 내린 분야는 예산낭비 근절, 육아, 연금, 경제 네 분야로, 이 중 특히 '예산의 전면 재편성' 과 잠정세율 폐지' 가 가장 낮은 평가를 받아 ,막대한 국가채무 해결을 위한 민주당의 대응에 대한 일본 국민의 기대수준이 높았음을 보여줌.

6.

가

총평	분야	개별 정책	이행 정도
잘했음	지역주권	지방의 자주적 재원 크게 증가	A
		중앙과 지방의 협의의 장 법제화	A
		「조건부 보조금」 폐지	B
		국가 직할 사업의 지방부담금 폐지	A
	고용	비정규직에도 고용보험 적용	A
		구직자 지원제도 신설	B
		제조업에의 파견근무 원칙 금지	A
		평균최저임금(시급) 1,000엔으로	B
잘한 편임	교육	고교 무상화	D
		교원의 질적 양적 충실화 도모	B
		교육위원회 제도 재검토	C
		교육 감시 위한 「교육감사위원회」 설치	C
	의료	후기고령자의료제도 폐지	B
		의사 양성수를 1.5배로 증대	C
		진료보수(입원) 증액	A
	환경	검진체제정비 등 암 대책 확충	B
		온실가스를 2020년까지 25% 감축	B
		국내 배출량 거래시장 창설	B
		지구온난화 대책세 도입 검토	B
		에너지 절약 가전 등의 구입 지원	A

표 6. 계속

총평	분야	개별 정책	이행정도
잘하지 못했음	예산낭비 근절	낙하산 알선 전면 금지	A
		국가 공무원 인건비 20% 삭감	C
		예산의 전면 재편성	D
		조세특별조치의 개선	B
	육아	어린이수당 지급	C
		생활보호의 모자가산 부활	A
		편부가정예의 아동부양수당 지급	A
		보육원 대기 아동의 해소	B
	연금	「사라진 연금」 문제에 대응	B
		연금통장 도입	C
		연금 보험료의 유용 금지	C
		연금제도 개혁	B
	경제	농업의 호별소득보상제도 도입	A
		고속도로의 단계적 무료화	B
		잡정세를 폐지로 생활비용 경감	D
		중소기업 법인세율 11%로 인하	C

주: 「A= 달성(예산 포함)」, 「B= 착수·검토 중」, 「C= 미착수·지연」, 「D= 수정·위반」.

자료: 『朝日新聞』(2010. 3. 15), 「『財源不足』 足かせ「無駄減らし」 空約束に鳩山政権半年」 マニフェスト点検」.

■ 현재 일본의 위기는 정치적 리더십의 위기

- 일본에서 정권교체가 가능했던 것은 자민당에 대한 불만이 민주당에 대한 불안보다 높았기 때문으로, 국민들은 민주당을 통한 과거와의 단절과 변화를 갈망하였음.
- 그러나 민주당이 이러한 국민적 기대에 부응하지 못한 결정적인 이유는 정치적 리더십의 부재라 할 수 있음.
- 정국 운용의 경험 미숙과 준비 부족으로 집권 여당이 된 이후에도 정치와 정책에 대한 이해가 미흡했고, 총리와 당 간사장 간의 이중 권력구조를 위시한 내각, 당, 관료, 연립정당 간 불협화음으로 인해 정치적 리더십의 위기를 초래하였음.
- 일본은 현재 일본이 안고 있는 총체적·구조적 현안에 대한 위기의식을 지니고 장기 비전과 해결방안을 제시할 수 있는 정치적 리더십의 공백이 심각한 상황임.

■ 호소카와 내각의 실책을 반복하는 민주당

- 현재 민주당 정권이 보여주는 행태는 과거 연립정권 구성에 의한 정권교체 내각인 호소카와 내각과 매우 유사하여 일종의 既視感(deja vu)마저 느낄 정도임.
- 과거의 정권교체 내각이었던 호소카와 내각이 약 9개월의 단명 내각으로 막을 내린 이유는, 국민복지세 도입 등 정권교체 이후의 미숙한 정책 운용, 오자와 당시 신생당 대표간사와 호소카와 총리의 이중 권력구조, 총리 개인의 정치자금 비리로 요약할 수 있음.

- 당시 8개 정당이 연립정권을 이뤄, 연립정권에의 참여 정당 간 혼선이 컸다는 점도 현재와 유사한 점임.

■ 선거를 의식한 포퓰리즘 정치의 부작용

- 집권 후 일년 내 참의원선거 실시라는 여건이 역사적 정권교체를 이룬 민주당이 국정 의 장기 비전과 내실있는 실천방안을 마련하기 어려운 요인으로 작용하고 있음.
- 민주당은 참의원 선거에서 안정적인 의석을 확보하여 향후 정국의 주도권을 쥐어야 한다는 인식에 제약되어 근본적인 변화보다는 선거용 공약에 집착하는 근시안적 사고로 스스로 운신의 폭을 좁혔음.

■ 현 시점에서 참의원 선거 시 투표하고 싶은 정당 1위는 여전히 민주당

- 2010년 7월 실시 예정인 참의원 선거에 민주당은 1차로 87명(선거구 47명, 비례구 40명)을 공천하였으며 안정적 국정 운영이 가능한 과반수 의석 획득을 목표로 하고 있음.
- 민주당의 바람대로 민주당이 안정적인 과반수 의석을 획득할 수 있을지는 불투명한 상황이나, 현재로서는 유리한 상황에 놓여 있음.
- 유권자들의 투표의사를 조사할 결과, 민주당은 25~30% 정도의 득표율이 예상되는 반면 자민당은 20~22% 정도의 득표율에 머물 것으로 보여 민주당이 다소 우위에 있음.
- 민주당을 지지하진 않으나 정권교체의 의의는 높게 평가하는 국민이 많다는 점에 비추어 볼 때 정권교체 정당에 대한 관용의 프리미엄이 민주당에 유리하게 작용할 가능성이 높음.

7.

정당	아사히신문	요미우리신문	닛케이TV 도쿄	마이니치신문
민주당	30(32)	25	33(31)	31(36)
자민당	21(23)	22	20(23)	22(22)
공명당	3(4)	4	5(3)	5
공산당	2(4)	3	3(5)	
사민당(연)	1(1)	1	1(2)	
다함께당	6(3)	4	6(8)	12(9)
국민신당(연)	0(0)	0	1(1)	
미정	37(32)	36	20(15)	

주: 당명 우측에 (연)을 표기한 것은 연립정권에 참여하는 정당을 의미함.
자료: 각 언론사 보도자료를 토대로 필자 작성.

- 그러나 투표하고 싶은 정당이 없다는 부동층이 20~37%를 점하고 있어 만일 이들이 야당에 투표할 경우 민주당의 과반수 의석 확보는 위협을 받을 수 있음.

■ 참의원 선거에서 민주당 승리의 주요 변수는 과거와의 단절 여부

- 민주당이 정권교체의 의의를 민주당에 대한 지지회복으로 연결시키기 위해서는 오자와 총리의 거취 문제를 위시한 정치자금 문제에서 국민이 납득할 만한 대응을 통해 변화 가능성을 보여줄 수 있을 지가 관건임.
- 참의원 선거 시 유권자들이 민주당의 정치자금 문제를 고려하겠다는 응답이 56%(아사히), 57%(닛케이), 63%(마이니치)로 높게 나타나고 있으며, 특히 정치자금 문제를 일으킨 오자와 간사장이 사퇴해야 한다는 의견이 적게는 60%(NHK)에서 높게는 78%(요미우리)에 달함.
- 이는 동시에 하토야마 현 총리가 명실상부한 최고 결정권자로서 일본의 구조적 현안 해결을 위해 정치적 리더십을 발휘할 지 여부를 보여주는 것이기도 함.

■ 호소카와 내각의 실패를 철저히 교훈삼아야 비로소 현 정권교체 내각은 단명의 역사를 되풀이하지 않을 것임.

- 과거 연립정권 수립으로 정권교체를 이룬 호소카와 내각이 단명으로 끝난 요인이 공교롭게도 선거를 통해 역사적 정권교체를 이룬 일본의 현 상황에서도 반복되고 있으나, 일본이 처한 위기의 정도는 당시보다 훨씬 심각함.
- 따라서, 현 내각과 민주당이 호소카와 내각과 다르다는 확신을 심어주고, 그 결과 참의원 선거에서 민주당이 과반수 의석을 확보해야 비로소 54년 만의 정권교체는 실험 단계를 지나 본 궤도에 오르게 될 것임. KIEP