https://doi.org/10.54968/civicpol.2024.9.93

일본 자민당 아베 정권 안보법제정비법안 입법과정 연구
: 내각-정당-국회 관계를 중심으로*

김유정**

국문초록

본 연구는 정당 사전심사를 통해 원내정당이 주요 입법행위자로 활동하는 것을 전제로 일본 입법과정의 특징을 밝히는 것을 목적으로 한다. 또한, 삼권분립형 의원내각제를 채택한 일본에서 정당의 사전심사제가 어떻게 운영되었는지에 대해 안보법제정비법안에 대한 사례분석을 실시하였다. 자민당 정권의 경우 내각이 구체적인 정책을 추진하더라도 자민당 내에서 사전심사를 바탕으로 관련 법안을 마련하고 있다. 자민당 사전심사는 당의구속을 얻은 법안만이 통과되는 구조이며, 일당우위의 장기 집권하에서는 당내 심사기구를 통과한 법안을 최종적으로 마련하여 내각은 정책 추진을 원활히 할 수 있다. 아베 정권의 안보법제정비법안은 2012년 자민당 정권 재집권 이전부터 당의 정책으로 마련되었던 국방계획 등이 기초가 된 점에서 정책 추진의 연속성이 높게 나타났음을 알 수 있다. 이러한 일련의 입법과정은 절차적 측면에서 볼 때, 집권여당내 만장일치의 당의구속을 통한 법안의 정당성, 중복입법이 방지되는 효율성, 정책 추진의 효과성 및 타당성을 제고함으로써 합리성을 가지는 것이라고 분석하였다. 또한, 정당 사전심사가 입법과정에서 내각, 정당, 국회의 유기적인 관계에 미치는 영향을 밝히고자 하였다.

다만, 안보법제정비에 있어 전문가 집단의 광범위한 의견수렴이 있었음에도 시민단체나 야당과의 숙의과정이 부족하였던 점은 주지의 사실이다.

주제어 : 일본정치, 일본국회, 일본입법과정, 일본자민당, 안보법제

투고일 : 2024.11.30. 심사 마감일 : 2024.12.18. 최종 게재 확정일 : 2024.12.20.

* 본 논문은 필자의 박사학위논문 일부를 발췌 · 수정하여 재구성함.

** 경상국립대 계약교원, 825kiki@naver.com

I. 서론

일본의 법안 발의 건수는 우리 국회와 비교하면 매우 현저하게 적은 편이지만, 법안 1건이 법률로 성립되기까지 심사에는 상당한 시간이 소요된다. 법률안은 국회에 제출되기 이전부터 사전심사과정에서 관련 부처의 행정관료뿐만 아니라 각 분야의 전문가 집단을 통한 숙의과정을 거치고 있다. 의원내각제 국가인 일본은 정부와 의원이 모두 의회에 법안을 제출할 수 있는 권한을 갖고 있으며, 정부안의 가결률이 압도적으로 높게 나타난다(김유정 2022; 2024).

일본 정당의 사전심사제는 의회에 법안이 제출되기 이전에 필수적인 절차로 자리매김하고 있으며, 정당 내 정책심의기구에서 사전심사를 통과한 법안만 국회에 제출될 수 있다. 이는 단순히 정당의 내부 시스템으로서 존재하고 있는 것이 아니라 입법과정의 전체적인 구조와 밀접한 관계가 있어 국회 법안 심의 절차와는 불가분의 관계라고 할 수 있다. 이러한 일본 정당 사전심사제는 다른 의원내각제 국가에서는 찾아보기 어려운 제도이다. 특히, 일본 여당의 법안 사전심사제도는 필수 절차라는 점, 정부안뿐만 아니라 의원안도 심사대상으로 한다는 점에서 입법과정의 합리성이라는 목표를 더 강화하였다고 할 수 있다. 사전심사단계의 법안 취사선택을 통해 심사대상 건수 자체를 감축함으로써 의회의 법안 심사 부담을 현저하게 감축할 수 있는 것이다. 다만, 정당 차원의 사전심사가 민주적 대표성을 가지는지에 대한 의문 또는 구속력을 부여하는 것이 타당한지에 대한 문제 제기도 지속적으로 이루어지고 있다(김유정 2022; 2024).

2012년 재집권한 아베 신조(安倍晋三) 정권 이전에는 내각에서 제출한 법률안 비율이 80% 이상이었으나, 근래에는 의원입법 발의 건수가 더 많아졌다. 따라서 의원입법에 대해서도 사전심사 중요성이 부각되고 있다.

자민당 아베 정권은 관저주도형 정책결정을 추진한 것으로 알려져 있지만, 법안 마련에 있어 사전심사제는 필수절차로 운용되었다. 이 연구는 아베 정권에서 나타난 일본의 입법환경 변화에 주목하여 안전보장법제(이하, '안보법제')정비법안의 입법과정을 심도있게 분석하고자 한다.

사전심사제가 입법목적 및 의도에 부합하는 법안을 제출하는 데 기여했는지를 분석하기 위해서는 먼저, 국회에 제출된 법안의 정당성 여부 판단을 위해 당의구속(党議拘束) 절차를 파악한다. 당내 심사과정에서 진행된 소속 의원들의 찬반 의견 수렴 과정을 파악하여 당의 구속 절차를 통해 정당성을 확보하는지 밝힌다. 또한, 정부 부처 및 관계 기관, 단체 등과의 협의과정을 상세히 파악하여 숙의과정이 진행되는지 살펴본다. 그리고 사전심사를 거친 후 국회에 최종 제출되는 법안의 중복입법 여부를 명확히 밝힘으로써 입법과정에서 나타나는 효율성 측면을 분석한다. 마지막으로 사전심사를 거쳐 국회제출이 결정된 법안이 법률로 제정된 후, 내각의 정책 추진에 어떠한 효과를 가져오는지 확인한다. 법의 집행 효과 및 폐지 여부 조사를 통해 정책 추진의 효과성이 높게 나타나고 있는지 검증한다.

이 연구에서는 일본 자민당 아베 정권 안보법제정비법안의 입법과정을 사례분석하여 정당 차원의 사전심사제의 합리성을 밝히고, 입법과정에서 정당, 내각, 국회의 유기적인 관계에 미치는 영향을 살펴볼 것이다.

이를 통해 입법과정에서 국내 정당의 역할 제고 방안과 합리성을 높이기 위한 방안을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 일본 입법과정의 이론적 검토

일본에서 정당 사전심사가 도입된 배경은 1945년 패전 후 신헌법

이 제정되고 새로운 행정체제가 정비되는 과정에서 행정부의 수장격인 총리대신의 역할이 크지 않았던 데에서 찾을 수 있다. 다른 대신들과 마찬가지로 총리직을 수행하는 한 명의 대신으로 여기는 것에 불과하였다. 그러나 점차 미국 대통령제의 영향을 받으면서 총리의 리더십도 요구되었고, 그 기능 강화를 도모하게 되었다(김유정 2022).

신헌법과 더불어 제정된 「국회법」에 의해 연합군총사령부(GHQ)의 지시 없이 국회를 운영하게 되었으며, 이때 패전 이전 제국헌법 하에서의 주요 정치인들이 의원으로 복귀하여 중·참 양원을 점령하였다. 정책전문가인 관료들과 의원들 간의 갈등이 지속되던 중 1955년 보수합동에 의한 자민당 창당으로 이른바, 자민당 일당우위체제인 '55년 체제'가 탄생한 것이다. 자민당은 장기집권이 계속되면서 안정적으로 정권을 운영하였으나, 자민당 내 각 파벌의 위상과 당내 기구 3역(간사장, 총무회장, 정무조사회장)의 역할이 확고히 구축됨에 따라 총리의 권한 확대는 쉽지 않았다. 정부(내각)와 여당 간의 상호 견제 체제하에서 여당 내 사전심사는 국회에서의 법안 심의를 원활하게 해주는 제도로 자리매김하게 되었다.

일본의 정당 사전심사제도는 집권 여당인 자민당에서뿐만 아니라 입헌민주당, 국민민주당, 일본유신회 등 야당도 자민당과 동일하게 국회 상임위원회에 대응하는 형태로 정책조사회 부회(部会)를 설치하여 법안의 입안·작성을 실시하고 있다. 여당 사전심사를 통과하여 내각에서 제출하는 법안이라 하더라도 야당 정책조사회 차원에서 내각이나 관련 부처에 설명을 요구하기도 한다. 의회 심의 이전 단계에 야당 측에서도 사전에 법안에 대한 내용을 파악하여 당 차원에서 찬성 또는 반대 의견을 정하고 수정·보완을 요청할 사항을 준비하기 위해서이다.

입헌민주당 등 야당의 정책조사회도 부회별로 주 1~2회 정례회의를 개최하여 각 부처의 정책 및 법안에 대한 설명, 관련 자료를 요청

하며, 이를 토대로 상임위원회에서 여당과 협의할 내용을 결정한다. 각 부처에 대해서는 야당 의견이 반영된 수정안을 요구하는 장이기도 하다.

이러한 절차로 인해 의회 상임위원회 논의과정에서는 정책이나 법안에 대한 체계자구 수정이나 최소한의 조정이 이루어지게 되는데, 이는 불필요한 중복입법을 사전에 방지하는 효과가 있으며, 야당의 정부안에 대한 찬성률을 높이는 데도 기여해왔다.

여당과 야당의 각 정책기구(정무조사회 또는 정책조사회 등)에서 법안 또는 예산안을 심사할 때는 상임위에 대응하는 각 부회에 소속된 모든 의원들이 참여하도록 하고 있다. 과거 자민당은 일부 족의원(族議員)들의 영향력으로 인해 이익집단과의 결집 등으로 폐해가 발생하기도 하였으나, 1990년대 정치개혁 이후 제도적으로 정무조사회 부회는 당 소속 모든 의원들이 참여하는 형태로 변화시켰으며, 당의 구속이 어려운 사안에 대해서는 정무조사회 부회와는 별도로 당규 제97조에 의거하여 특별대책본부를 설치하여 당내 의견을 수렴하도록 정하였다.

2022년 연구 결과, 현행 헌법하에서 통산 8년 9개월 동안 최장 집권에 성공한 아베 정권의 경우, 2012년 재집권 이후 고이즈미 내각 때와 같은 정치주도 입법 형태는 드러나지 않았다. 주요 정책 관련 법안의 입법과정을 분석해 보면, 여당(자민당)과 내각(정부)의 상호견제 형태로 균형을 유지하였으며, 총리가 주도하는 정책이라도 반드시 당내 심사 및 당의구속을 필요로 하였다. 예를 들어, 아베 총리가 강행하려고 하였으나 당내 의견을 수렴하여 철회한 「검찰청법 개정안」 등의 사례도 있었다. 2020년 5월 아베 총리 주도로 검찰관의 정년을 연장하는 「검찰청법 개정안」을 정부안으로 발의하고자 하였으나, 야당뿐만 아니라 각계각층의 국민 여론도 비판이 높게 나타남에 따라 아베 총리는 자민당 간사장과 회담을 거쳐 법안 제출을 포기하였다. 다만, 이 사례는 여당의 사전심사 후 내각에서 제출된 법안에

대해 국회 심의 개시 이전에 당내 협의를 거쳐 철회한 경우로 이례적으로 볼 수도 있다.

자민당 정권에서의 사전심사제는 정부의 각 부처에서 준비된 법안이 자민당의 심사를 거쳐 당의(党意)로 결정되는데, 이는 당 전체의 합의에 의해 성립되는 것이며, 국회 심의에 있어 여당 소속 의원들은 모두 법안을 찬성하는 프로세스로 자리잡고 있다. 여당의 뜻에 맞지 않는 법안은 사전에 수정되거나 심사가 정지되기도 한다. 일본의 권력분립 체제와 조합된 미국식 '의회중심주의'와 의원내각제라는 이중적 국회제도 모델에서 여당과 내각의 다른 정책 선호를 전제로 양자가 합의가 가능한 정부안을 마련하는 절차인 것이다(川人貞史 2005).

2. 선행연구 검토

자민당의 당내 절차를 통과하면 연립여당을 구성하는 공명당과의 여당 정책책임자회의에 자문을 구해야 한다. 이 과정에서 연립여당의 찬성을 얻지 못하면 여당안으로 제출되기 어렵다. 실질적으로는 자민당의 총무회에서 통과되기 전에 연립여당인 공명당과도 조율을 하도록 하고 있다(山下貴司 2016).

일본 내 연구에서 사전심사제를 양원제 하 원내정당(Parliamentary Party) 내부에서 참의원의 역할을 대변하는 제도로 설명하기도 하였다(奥健太郎·河野康子編 2015). 의원 간 의견교환이나 내각에 대한 의원의 감시는 위원회 활동 등을 통해 의회 내에서 이루어질 가능성도 있으나, 양원제인 경우에는 양원의 합의가 필요하기 때문에 의회 내에서의 행동은 제약되는 것을 지적한다. 즉, 양원제하에서는 동일 내용의 법안을 양원에서 가결할 필요가 있기 때문에 의회 내 위원회에서의 상호 감시에는 야당 의원도 참여하는 초당파적인 심의가 행해진 경우, 동일한 내용으로 통과시키지 못할 가능성이 있다. 따라서 양원제에서는 근본적으로 의회 내부에서 동일 정당 소속 의원들 간의

조정이 어려워져 정당 내부의 정책 조직이 활용되는 것이다.

사전심사제를 의원내각제 하에서 내각과 정당간의 관계 분석에 그치지 않고 나아가 양원제에 초점을 맞추어 새로운 시각을 제시한 것으로 볼 수 있다.

한편, 정당의 사전심사로 인해 일본 의회에서의 심의기능이 형해화되므로 입법부의 기능을 강화해야 한다는 논의가 제기되기도 하였으나(大山礼子 2011), 자민당이 도입하여 유지해 온 사전심사의 긍정적 기능에 대한 연구가 진행되기도 하였다(奥健太郎 2014). 국회에 제출되는 법안이 사전에 상세한 논의과정을 거치면서 수정이 거의 필요없을 정도로 완벽에 가까운 형태로 만들어지기 때문에 법안 심사과정의 효율을 높이고 신속하게 처리될 수 있다는 것이다.

국내 연구에서는 사전심사제 운용의 논리를 뒷받침하는 이론적 근거로서 정당정부 모델(party government model)[1]을 제시하기도 하였다(이주경 2020). 정당이 유권자에게서 권한을 위임받아 입법부와 행정부를 구성하는 한편, 정부가 실시한 정책에 대하여 책임을 갖는다(Mair 2008). 이때 정당이 제시한 정책이 규정력을 갖기 위해서는 정부 레벨의 정책결정과정에서 정당이 관여할 수 있는 방식이나 논의의 장이 필요하게 되는데, 여기에서 사전심사제 운용에 관한 이론적 근거를 찾을 수 있다고 보았다. 자민당 사전심사제 운용을 총리-여당 간 상호작용(inter action)의 균형점으로 규정하고, 양자간 역학 변화가 정책결정 방식에 변화를 가져올 수 있음에 주목하였다. 또한, 내각-여당 행위자간 권력 경쟁이 자민당 사전심사 제도화와 결부되는 측면이 있다고 정치사적

1) 정당정부는 영국의 의원내각제, 이른바 웨스트민스터 모델(Westminster model)을 기반으로 형성된 개념이나 이후 미국 하원을 중심으로 대통령제에도 도입되어 확대 발전했음(Rhodes, 2009). 학자에 따라 다양하게 정의 내려지고 있으나, 정당정부론의 대표적 논의를 정리한 Mair(2008:55)는 정당정부를 정당이 경쟁적 선거의 결과로서 행정부를 통제하고, 정치 지도자가 정당을 통해 충원, 또한 정당들은 선거에서 자신들이 결정한 명확한 정책적 대안을 제시하고, 행정부가 당을 통해 설명책임(accountability)을 가질 때 생기기 쉬운 시스템으로 정리했음.

관점에서 사전심사제를 분석한 내용(Krauss and Pekkanen 2010; 奥·河野 2015)에서 논리적 실마리를 찾았다.

이 연구는 일본의 사전심사제가 정당이 유권자로부터 위임을 받아 행정부와 입법부를 구성하여 국가를 통치한다는 정당정부 모델에 근거한다는 이론을 따른다. 정당정부 모델에서 정당은 선거 시 유권자에게 명확한 정책을 제시하고, 선거를 통해 위임을 받아 행정부를 구성한다. 행정부는 정당 혹은 정당의 일원인 행정부 각료가 결정한 정책을 실시하여 정당이 책임을 지는 시스템이다. 이 중 정당이 행정부의 정책결정에 어떻게 관여할지에 대한 결정이 특정 당정협의 방식으로 제도화된다(박지선 2018).

여기서 유의할 점은 정당이 단일 행위자(Unitary actor)가 아닌 집합 행위자(Collective actor)라는 점이고, 이러한 행위자들의 상호작용이 정당의 행정부 관여 방식에도 영향을 끼친다는 점이다. 기존의 전통적 정당정부 모델이 당의 통일성을 강조했다면, 1990년대 이후 미국의 사례를 바탕으로 발전한 정당정부론은 당내 이질성(heterogeneity)을 전제로 이것이 정당정부의 형태에 끼치는 영향에 대해 논하고 있다.[2)]

본 논문에서는 원내정당이 사전심사를 통해 주요 입법행위자로 역할함을 전제로 하여 일본의 입법과정의 특성을 밝히고자 한다. 아울러 권력분립형 의원내각제를 채택한 일본에서 각 정권별 사전심사제 운용 현황이 어떻게 나타나는지 분석하여 사전심사제를 일본의 정·관 정책협의제도로 설명하는 기존 연구의 한계에서 벗어나고자 한다. 또한, 사전심사제가 일본 국회 심의를 형해화해 왔다는 의견은 전제로

2) 대표적인 전통적 정당정부론으로는 APSA(1950), Raney(1962) 등이 있으며, 당내 이질성을 전제로 한 연구로는 조건부 정당정부론(Conditional Party Government theory) 과 절차적 카르텔 정당정부론(Procedural Cartel Party Government theory)이 있음. 조건부 정당정부론은 행정부와 입법부 사이에 선호 차이가 큰 경우 입법부가 행정부에게 위임을 하지 않으리라고 보았고(Aldrich and Rhode, 2001), 절차적 카르텔 정당정부론은 다수당 내 이질성이 높은 경우 의제 제출 등 긍정적 의제설정(positive agenda setting)이 제한되고 거부권 등 부정적 의제 설정(negative agenda setting)이 늘어날 것으로 봄(Cox and McCubbins 2005). 박지선(2018) 재인용.

하지 않음을 밝힌다. 정당의 정밀한 사전심사를 통과한 법안이 국회에 제출됨으로써 국회에서 수정되는 사례가 적은 것은 사실이다. 이것이 국회 심의 기능의 약화를 가져왔다고 보기는 어렵다. 이와 관련해서는 정당 사전심사제 외의 다른 변수를 통해서도 연구될 필요가 있다고 본다.

Ⅲ. 입법배경

2006년 제1차 내각에 이어 2012년 재집권에 성공한 아베 총리는 제2차 내각 초기부터 안보법제의 재구축을 주장하였다. 2014년 7월 1일 '헌법해석의 변경'[3]을 통해 「새로운 안전보장법제의 정비를 위한 기본방침」[4]을 각의결정(閣議決定)함으로써 법제화의 근거를 마련하였다. 2015년 5월 제3차 아베 내각에서 안보법제정비에 관해 각의결정하고, 일명 「평화안전법제정비법안」과 「국제평화지원법안」을 국회에 제출하였다.

이 안보법제정비의 목적에 대해 ① 일본 국민의 생명과 평화로운 삶을 지키기 위해 모든 사태에 끊임없는 대응을 가능하게 하는 동시에, ② 국제사회의 평화와 안정에 더욱 기여할 수 있도록 하기 위한 것이라고 밝혔다.[5]

당시 아베 내각이 일명, 「평화안전법제」라고 명명한 이 안보법제가 추진하고자 하는 것은 예를 들어, ① 유엔 PKO나, 그 외의 국제적인 평화협력활동에의 보다 폭넓은 참여가 가능 ② 일본의 평화 및 안전

3) 일본의 '헌법해석의 변경'에 대해서는 김영일 · 김유정,「일본 헌법 제9조 해석 변경의 배경과 시사점」,『이슈와 논점』제886호(2014.7.21.), 국회입법조사(2014)에서 상세히 설명한 바 있음.
4) 2014년 7월 1일 아베 내각은「국가의 존립을 지키고 국민을 보호하기 위한 빈틈없는 안전보장법제의 정비에 대해서(国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について)」각의결정하였음.
5) "日本の安全保障政策 - 安全保障法制の整備." 일본 외무성. 2023.4.5. (검색일: 2024.10.20.)

에 중요한 영향을 주는 사태나, 국제사회의 평화 및 안전을 위협하는 사태에서, 타국 군대에 대한 지원 활동이 가능 ③ 일본에 의한 '무력 행사'가 용인되는 것은, '신3요건(新三要件)'이라고 하는 엄격한 요건이 충족되는 경우에 한정이라고 정하였다. 일본이 자위의 조치로서의 '무력 행사'를 위해 정한 '신(新)3요건'은 다음과 같다.

① 일본에 대한 무력 공격이 발생한 것, 또는 일본과 밀접한 관계에 있는 다른 나라에 대한 무력 공격이 발생하고, 이로 인해 일본의 존립이 위협되어 국민의 생명, 자유 및 행복 추구의 권리가 무너질 명백한 위험이 있는 경우, ② 이를 배제하여, 일본의 존립을 완수하고, 국민을 지키기 위해서 달리 마땅한 수단이 없는 경우, ③ 필요최소한의 실력행사에 그칠 것으로 정하고 있다.

2015년 4월에 승인·발효된 「미·일 방위협력지침」에 따르면, 미·일 양국은 미·일 동맹을 계속 강화하고, 각 정부는 그 국가의 안전보장 정책을 토대로 각자의 방위 태세를 유지하기로 하였다. 이에 따라 일본 정부는 「국가안전보장전략」 및 「방위계획대강」에 따른 방위력을 유지하기 위해 관련 안보법제를 마련하였으며, 미국은 이러한 일본의 동조에 힘입어 아시아·태평양 지역에 있어 전력을 신속히 증강하는 능력을 유지하고자 하였다.

아베 내각은 2015년 5월 14일, 무력 공격에 이르지 않는 침해에 대해, 즉, 불법 행위에 대해서도 끊임없는 충분한 대응을 확보하기 위해, 해상 경비 행동, 경찰 출동 등의 발령과 관련되는 수속의 신속화 등 일본 정부의 대응방침을 각의결정하였으며 관련 법안을 국회에 제출하기로 하였다.

이 안보법제법안은 「평화안전법제」라고 하였음에도 일본의 자위력을 강화하는 내용을 주축으로 하고 있으며, 이에 대해서는 당시 일본 국내에서도 반대 여론이 높게 나타나기도 하였다. 특히 일본의 안보 정책은 한국과 중국 등 인접 국가뿐만 아니라 국제적으로 큰 영향을 미치기 때문에 주목도가 높다고 할 수 있다.

2021년 10월 취임하여 2024년 10월 1일까지 집권한 기시다 총리도 향후 10년간 일본 외교방위정책의 지침이 될 '국가안보전략' 등 3가지 사안을 각의결정하고, 자위 목적으로 적의 미사일 발사 거점 등을 파괴하는 반격 능력 보유를 명기하는 등 방위력을 강화하는 안보정책을 추진하였으나, 아베 총리처럼 '헌법해석의 변경'을 시도하거나 새로운 법안을 정비하지는 않았다.

자민당 정권의 경우 내각이 특정 정책을 추진하더라도 자민당 내 사전심사를 기반으로 관련 법안이 마련되고 있으며, 내각 구성이 바뀌더라도 정책의 기틀이 크게 바뀌거나 하지 않는다.

당시 아베 총리의 "안보법제정비"는 헌법해석을 변경하면서 총리주도로 추진한 정책이라 보는 견해가 우세하지만, 이 연구에서는 해당 정책을 실행하기 위한 관련 법안의 국회 입법과정을 내각과 정당의 관계를 중심으로 살펴보고자 한다.

Ⅳ. 안보법제정비법안 입법과정

1. 정당 사전심사 과정

자민당 정무조사회 국방부회(国防部会)는 2010년 6월 14일, 민주당 정권 당시 야당이었지만 「자유민주당 정무조사회·국방부회 제언·신방위계획의 대강에 대해서 -국가의 평화·독립과 국민의 안전·안심 확보의 한층 더 진전(自由民主党政務調査会・国防部会 提言・新防衛計画の大綱について－国家の平和・独立と国民の安全・安心確保の更なる進展－)이라는 보고서를 발표한 바 있다. 이는 2012년 중의원 총선에서도 공약으로 반영되었으며, 집권에 성공한 자민당 아베 정권의 외교안보정책의 기반이 되기도 하였다.

자민당 정무조사회 국방부회에서 제시한 안보정책의 기조는 다음과 같다.[6)]

□ 안전보장

○ 북한의 핵 실험·미사일 발사, 중국의 군사력 증강, 러시아의 군사력 변동 등 변화하는 안보환경에 적응하기 위해 인원·예산을 강화함

○ 미국의 신국방전략과 연동하여 자위대의 역할을 강화하고 아시아태평양지역에서의 억지력을 높임

○ 집단적 자위권 행사가 가능하도록 「국가안전보장기본법」을 제정함

○ 외교와 안보에 관한 총리관저의 사령탑 기능을 강화하기 위해 내각에 「국가안전보장회의」를 설치함

○ 방위성 개혁을 추진하고, 자위대의 해외파견을 신속하게 가능하도록 하기 위해 일반법으로서의 「국제평화협력법」 제정을 목표로 함

□ 영토·주권

○ 영토·주권문제를 담당하는 정부조직을 설치함

○ 영토·주권·역사문제에 관한 역사적·학술적 조사연구를 수행할 기관을 신설함

- 각종 전후보상재판과 종군위안부 문제 등과 관련하여 새로운 기관의 연구를 활용해 적확한 반론·반증을 실행함

○ 국경을 형성하는 도서를 수호하고 진흥·관리하는 「특정국경도서보전·진흥법」, 「무인국경도서관리법」을 제정하고 영해경비를 강화하기 위한 「영해경비법」 제정을 검토함

○ 센카쿠 열도를 수호하기 위해 공무원 상주 및 주변 어업환경 정비를 검토함

○ 영역 경비의 강화를 위해 경찰, 해상보안청, 자위대를 중점배치하며, 해상수송능력의 향상을 도모하는 등 배타적 경제수역 및 주변 섬에서의 대응능력을 높임

6) 自民党 https://www.jimin.jp/policy

2014년 3월 아베 총리는 자민당 당칙 제79조에 근거하여 당 총재의 직속기관으로 「자민당안전보장법제정비추진본부」를 설치하였는데 이 본부의 목적은 일본의 안전보장 법적 기반 재구축에 대해 검토하는 것이었다. 이시바 시게루(石破茂) 당시 간사장이 본부장을 맡았으며, 당 안팎의 전문가를 주 1회 초청하여 회의를 개최할 방침이라고 밝혔다.[7] 이 본부에서는 일본의 국가존립을 완수하기 위해 집단적 자위권을 구축해야 한다는 주장을 역설하였다. 이후 사전심사과정을 거쳐 1년 2개월여만에 정부안 초안이 완성되었다.

2015년 5월 법안 제출 당시 이나다 도모미(稲田朋美) 자민당 정무조사회장은 안보 환경이 어려움을 가중시키고 있는 것이 「평화안전법제」의 대전제라고 주장하며, 가장 중요한 것은 억지력이라고 언급하고 아베 총리에게 이 법제로 일본의 억지력이 어떻게 강화되는지 질문하였다. 또한, 자위대의 후방 지원과 집단적 자위권 행사를 둘러싼 논점 등에 대해서도 아베 총리에게 설명을 요구했다.

아베 총리는 답변에서 「평화안전법제」를 국민의 생명과 평화로운 삶을 지켜내겠다는 결의하에 일본과 세계의 평화와 안전을 보다 확고히 하기 위한 법안이라고 설명했다. 아울러, "국민이 법안의 취지를 이해하고, 폭넓은 지지를 얻을 수 있도록, 국회 심의에서도 알기 쉽고 정중한 설명을 실시하여 확실한 성립을 기하고 싶다"라고 결의를 강조하였다.

아베 내각이 강력하게 추진한 안보법제의 경우, 자민당의 기본 안보정책 원칙과 일맥상통하는 면이 있다. 아베 총리는 가시화되는 중국의 해상 진출을 비롯해 일본을 둘러싼 안보 환경이 근본적으로 변화하고 있음을 지적하며 모든 사태에 끊임없는 대응을 할 수 있는 법정비의 필요성을 강하게 호소해 왔는데, 이에 대해 당내에서는 이견이 없었다.

7) "党安全保障法制整備推進本部が初会合." 自民党 2014.3.31.

2. 국회 입법과정

일본 국회는 2015년 9월 19일(토) 오전 2시 참의원 본회의를 개최하여 「일본 및 국제사회의 평화 및 안전 확보에 이바지하기 위한 자위대 법 등의 일부를 개정하는 법률안(이하 평화안전법제 정비법, 각법 제72호)[8]」 및 「국제 평화 공동 대처 상황에 있어서 일본이 실시하는 외국의 군대 등에 대한 협력 지원 활동 등에 관한 법률안(이하, 국제평화지원법, 각법 제73호)[9]」을 통과시켰다. 이 두 법률안을 가리켜 이른바 「안전보장관련법안(안보법안)」 또는 「안보법제」라고 일컫는다.

2015년 5월 정부안으로 국회에 제출된 안보법제가 통과됨으로써 일본은 전후 70년 동안 '전쟁 포기' 조항이 명기된 평화헌법체제 하에서 유지해 온 '전력(戰力) 보유 금지와 국가 교전권 불인정' 원칙을 위배할 가능성을 가지게 되었다.

〈표 1〉 안보법제 입법과정

일정	내용
내각	
2014년7월1일	'집단적 자위권' 행사에 관한 헌법해석 변경 「안전보장법제 정비를 위한 기본방침」 각의결정
2015년4월27일	「신 미·일방위협력지침」 승인
2015년5월14일	안보법제정비법안(평화안전법제정비법안 및 국제평화지원법안) 각의결정
2015년5월15일	중의원 및 참의원 법률안 제출
중의원(하원)	
2015년5월15일	중의원 의안 수리
2015년5월19일	'일본 및 국제사회의 평화안전법제에 관한 특별위원회' 설치/위원회 회부

8) 我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案(閣法第72号), 일명, 평화안전법제정비법안(平和安全法制整備法案)이라고 함.

9) 国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案(閣法第73号), 일명, 국제평화지원법안(国際平和支援法案)이라고 함.

2015년6월4일	중의원 헌법심사회 - 헌법학자 3인 참고인 초청 의견수렴 : 3인 모두 위헌 의견
2015년6월11일	중의원 헌법심사회 - 헌법해석을 변경하였으므로 위헌이 아니라는 내각입장 반영
2015년7월15일	특위 가결
2015년7월16일	본회의 가결(기립다수)
2015년7월27일	참의원 '일본 및 국제사회의 평화안전법제에 관한 특별위원회' 송부
참의원(상원)	
2015년9월11일	특위 집중심의
2015년9월14일	특위 집중심의
2015년9월15일	특위 중앙공청회 개최- 공술인 6명 의견 진술
2015년9월16일	특위 지방공청회 개최- 공술인 4명 의견 진술
2015년9월17일	특위 가결
2015년9월18일	총리 문책결의안 제출(참의원) : 부결 내각불신임안 제출(중의원) : 부결
2015년9월19일	본회의 가결(찬성 148, 반대 90)

자료: 총리관저·중의원·참의원 자료 참조하여 직접 구성함(김유정 2022).

일본 국회는 안보법제 심사를 위해 '일본 및 국제사회의 평화안전법제에 관한 특별위원회(我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会)'를 중·참 양원에 각각 설치하여 제189회 국회(2015.01.26.~09.27.) 회기 중에 법안을 통과시키려는 내각의 입장을 반영하였다.

2015년 6월 중의원 헌법심사회에 여·야 초청 참고인으로 출석한 헌법학자 3인 모두 아베 정권에서 추진하는 안보관련 법안은 위헌이라는 입장을 밝힌 바 있지만, 7월에 중의원 특위 및 본회의에서 찬성 다수로 통과되었다.

한편, 아베 정권이 정기국회 회기가 종료되는 9월 27일 이전에 안보법제 통과를 목표로 내세움에 따라 참의원 특별위원회에서는 이에 대한 집중심의를 실시하였고, 기습표결을 통해 통과시킴으로써 야당의 비판을 거세게 받는 결과를 가져왔다. 참의원 본회의에 총리 문책

결의안이 제출되었고, 중의원에는 내각불신임안이 제출되면서 안보법제의 참의원 본회의 통과를 저지하려는 노력이 계속되었으나 모두 부결되었다.

2015년 9월 17일 개회된 참의원 본회의는 19일 0시 10분 재개회되어 안보법제에 관한 여·야 토론을 거쳐 참의원 의원 238명(의원정수 242명)이 표결하였으며, 찬성다수로 통과되었다. 자민·공명 연립여당 외에 8개 야당 중 군소정당 일부도 찬성한 것으로 나타났다.

「평화안전법제정비법」은 「자위대법」, 「주변사태법」, 「선박검사활동법」, 「유엔PKO협력법」 등 안보관련 10개의 법률 개정을 통한 자위대 역할 확대와 국가 '존립위기사태' 대처에 관한 법제의 정비를 내용으로 하고 있다. 주요 개정 사항은 다음의 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 안보법제 주요 개정 사항

법률명	내용
자위대법	재외 동포 등 보호 조치 미군 등 부대의 무기 등의 방호 평시에 미군에게 물품 서비스 제공의 확대 국외범 처벌 규정 존립위기사태에 대처하는 자위대의 임무, 행동, 권한 등
국제연합평화유지활동 등에 대한 협력에 관한 법률 (유엔PKO협력법)	유엔PKO(Peace Keeping Operation) 등에서 실시하는 업무 확대(안전확보, 신속경호), 업무에 필요한 무기 사용 권한 강화 검토 유엔이 총괄하지 않는 인도적 복구 지원과 안전확보 등의 활동 실시
주변사태 시 일본의 평화 및 안전을 확보하기 위한 조치에 관한 법률 (주변사태 안전확보법 개정 → 중요영향사태 안전확보법)	'일본의 평화 및 안전에 중요한 영향을 주는 사태'(중요영향사태)에서 미군 등에 대한 지원을 실시하는 것 등, 개정 취지를 명확히 하기 위한 목적 규정의 재검토 미·일안보조약의 목적 달성에 기여하는 활동을 실시하는 미군 이외의 외국 군대 등에 대한 지원 활동 추가 지원 메뉴의 확대
주변사태 시 실시하는 선박검사활동에 관한 법률(선박검사활동법)	주변사태안전확보법 개정에 따른 개정 국제평화지원법에 의거하여 국제사회의 평화와 안전에 필요한 경우 선박검사활동의 실시
무력공격사태 등에서의	존립위기사태의 명칭, 정의, 절차 등의 정비

일본의 평화와 독립 및 국가와 국민의 안전 확보에 관한 법률 (사태대처법)	
무력공격사태 등에서의 미국 군대의 행동에 따라 일본이 실시하는 조치에 관한 법률 (미군 등 행동 관련 조치법)	무력공격사태 등에 대처하는 미군과 더불어 - 무력공격사태 등에서의 미군 이외의 외국군대 - 존립위기사태에서 미군 이외 외국군대 에 대한 지원 활동을 추가
무력공격사태 등에서의 특정공공시설 등의 이용에 관한 법률 (특정공공시설 이용법)	무력공격사태 등에서의 미군 이외의 외국군대의 행동을 특정공공시설 등의 이용 조정 대상에 추가
무력공격사태에서 외국군용품 등의 해상 운송의 규제에 관한 법률 (해상수송규제법)	존립위기사태에 해상운송규제 실시
무력공격사태에서 포로 등의 취급에 관한 법률 (포로취급법)	존립위기사태에 포로취급법 적용
국가안전보장회의설치법	법 개정 등에 근거한 심의사항 정리

자료: 총리관저·중의원·참의원 자료 참조하여 직접 구성함(김유정 2022).

3. 논의사항

안보법제정비는 「자위대법」, 「주변사태안전확보법(중요영향사태안전확보법」으로 명칭 변경 등 관련 법안 10개를 일괄 개정한 「평화안전법제정비법」과 자위대를 언제라도 해외에 파견할 수 있는 항구법(恒久法)인 「국제평화지원법」 등 2가지로 구성된다. 즉, '일본의 평화와 안전'에 관한 것과 '세계의 평화와 안전'에 관한 것으로 구분할 수 있다(「朝日新聞」 2015年9月19日).

일본의 평화와 안전에 대해서는 「무력공격사태법」에 집단적 자위권 행사 요건으로 존립위기사태를 신설하였다. 일본이 직접 무력공격을 받지 않았더라도 일본과 밀접한 관계에 있는 다른 나라가 무력공격을

받아 일본의 존립이 위협받는 명백한 위험이 있는 사태에서 다른 마땅한 수단이 없는 경우에 한해 자위대가 무력을 사용할 수 있도록 하는 것이다.

또한, 한반도 유사시를 염두에 두고 자위대가 미군을 후방 지원하기 위한 일명, 주변사태법은 '중요영향사태법'으로 명명하였다. 일본 주변이라는 사실상의 지리적 제한을 없애고 전 세계에 자위대를 파견할 수 있도록 한 것이다. 후방 지원 대상은 미군 이외의 외국군으로도 넓힌다.

세계의 평화와 안전에서는 「국제평화지원법」으로 국제사회의 평화와 안전 등의 목적을 내걸고 전쟁하고 있는 타국군을 언제든지 자위대가 후방 지원할 수 있도록 하였다. 이때 국회의 사전 승인이 예외 없이 의무화된다. 지금까지는 자위대 파견 때마다 국회에서 특별조치법을 만들어 왔다. 「유엔 평화유지활동(PKO) 협력법」도 개정하여 PKO로 실시할 수 있는 업무를 「신속한 경호(駆けつけ警護)」 등으로 확대했으며, 자신의 방어를 위해서만 허용되는 무기사용 기준도 느슨하게 되었다.

안보법제는 아베 내각이 2015년 5월 15일 국회에 제출하여 중의원 특별위원회에서 약 116시간의 심의를 거쳐, 7월 16일에 중의원을 통과했으며, 참의원 특별위원회에서는 약 100시간 심의되었다.

한편, 일본변호사연합회는 2014년 7월 1일 각의결정 및 안보법안에 대해 일본 정부가 헌법 제9조의 해석을 변경하고 이를 바탕으로 법률에 따라 집단적 자위권 행사를 용인하는 것은 헌법의 입헌주의 기본이념, 항구평화주의 및 국민주권의 기본원리에 위배된다는 점을 거듭 지적해 왔음을 밝힌 바 있다.[10]

또한, 후방 지원 확대와 무기 사용 확대 등의 입법도 자위대가 해외에서 무력 행사에 이르는 위험성을 높이는 것으로서 마찬가지로 헌법에 위반된다는 점을 지속적으로 지적하였다.

---

10) "安保法は立憲主義に反し憲法違反です." 日本弁護士連合会 (검색일: 2024.10.30.)

안보법안에 대해서는 중의원 헌법심사회에서 3명의 참고인을 비롯한 많은 헌법학자, 역대 내각법제국 장관, 나아가 전직 최고재판소 장관을 포함한 최고재판소 판사를 역임한 자들이 그 위헌성을 지적하였다. 또한, 여론조사에서도 국회 안보법안 통과에 반대하는 의견이 다수였다.

일본변호사연합회는 참의원 특별위원회가 표결을 강행하고 참의원 본회의에서 안보법안이 가결되기에 이른 것은 입헌민주주의 국가로서의 역사에 큰 오점을 남기는 것이라고 주장하였다. 이에 따라 안보법제 통과 이후에도 국민·시민과 함께, 전후 70년간 계속되어온 일본의 평화 국가로서의 본연의 자세를 견지할 수 있도록, 개정된 각 법률 및 국제평화지원법의 적용·운용에 반대하고, 그 폐지·개정을 향한 대응을 실시할 것이라고 천명하였다.

아베 정부는 이러한 여론을 인식하여 안보법제 관련 법안이 참의원에서 통과된 후, '평화안전법제에 의한 자위대 해외 파견을 둘러싼 국회 관여의 강화에 대해 5당 합의를 존중한다'는 각의결정(閣議決定)을 하였다. 또한, 안보법제정비에 있어 주목할 점은 내각 주도하의 입법이 추진되었지만, 그 실행에 있어서는 자위대 후방 파견 등에 대해 "예외 없이" 국회의 사전 승인을 의무화함으로써 입법부의 권한도 인정하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 자민당 정권에서 연립여당인 공명당의 의견을 반영한 결과였다.

공명당은 자위대의 해외 파견에 대해 (1)국제법상의 정당성 (2)국민의 이해와 민주적 통제 (3)대원의 안전 확보라는 엄격한 3원칙을 지키도록 일관되게 주장해 왔으며, 특히 「국제평화지원법」에 대해서는 국회의 사전 승인을 통한 보다 엄격한 민주적 통제를 요구해 왔다.[11] 이는 법안 제출 이전에 안전보장법제정비에 관한 여당 협의회에서 수용되었다.

11) "国会承認は例外なく「事前」"『公明党』2015.4.22. (검색일: 2024.10.30.)

Ⅴ. 결론: 입법과정의 절차적 합리성

2012년 12월 출범하여 2020년 8월까지 7년 8개월 동안 집권한 아베 신조(安倍晋三) 정권은 일본 헌정사상 최장 집권한 정권이자, 2014년, 2017년, 2회의 중의원 선거와 2013년, 2016년, 2019년 3회의 참의원 선거 등 총 5차례 국정(国定)선거에서 자민당의 대승을 이끌어 안정적으로 정권을 운영할 수 있었다. 이는 새로운 정치·정책 어젠다의 설정과 추진을 가능하게 한 것으로 평가되고 있다(船橋 洋一 2022).

아베 총리는 2006년 제1차 내각 당시 정권 운영에 실패하여 1년 만에 퇴진한 경험이 있다. 따라서 2012년 출범한 제2차 아베 내각은 정권 초기부터 일본이 직면한 중요한 모든 국가적 과제를 다루고자 하였다.

장기 경기침체 탈피와 경제성장, 미·일동맹 강화와 대중 억제력 구축, 여성 활약과 일하는 방식 개혁, 정부의 위기관리 능력 강화 등 전 분야에서 중점 정책을 정하여 추진하였다.

제2차 아베 내각의 출범 초기에는 고이즈미 내각 당시 관방장관(2005.10~2006.09)을 역임한 아베 총리의 경험으로 인해 고이즈미 총리의 '내각주도' 방식을 답습하는 양상이 나타났다. 이에 따라 2012년 자민당의 재집권 후 출범한 아베 정권하에서 자민당 사전심사제의 운용 형태가 기존의 정-관 협력형 구조와는 거리를 둔 것으로 분석한 경우도 있지만(이주경 2016), 2014년 제3차, 2017년 제4차 내각을 구성하여 장기집권에 성공하여 정권 안정이 유지될수록 오히려 '내각주도' 정책 및 법안 추진 사례보다 자민당 내 사전심사 기능이 강화된 형태의 법안 제출 사례가 두드러졌다. 이는 아베 총리가 모든 선거에서 공약으로 제시하였던 헌법개정 추진 과정에서도 나타난다. 자민당은 2012년 「헌법개정초안」을 발표하였지만, 당내에서도

이견이 잇따르고 국내외 정치적 환경의 영향으로 초안을 국회에 제출하지 못하였다.

이에 아베 총리는 2014년 7월 1일, 임시 각의(閣議: 국무회의에 해당)를 열어 집단적 자위권[12]을 한정적으로 행사할 수 있도록 하는 '헌법해석의 변경'을 결정하면서 '새로운 안전보장법제의 정비를 위한 기본방침'을 각의결정하였다고 밝혔다.

일본에서 「헌법해석의 변경」이란 헌법 개정을 둘러싼 논의가 제기될 때, 법률상 정해진 절차에 따라 헌법을 개정하는 것이 아니라, 조문의 해석을 변경하면서 개헌의 효과를 얻는 것을 말한다. 변경된 해석이 일반적으로 인정받게 되므로 이를 가리켜 '해석개헌(解釋改憲)'이라고 한다. 일본에서 「헌법해석의 변경」은 주로 일본의 재무장을 원천적으로 금지하고 있는 일본 헌법 제9조를 둘러싼 문제를 해결하는 방식으로 활용되어 왔다(김영일·김유정 2014).

당시 아베 총리가 일본의 집단적 자위권 행사를 가능하게 하는 헌법 제9조의 해석 변경을 실시한 것은 이른바 '평화헌법'이라 불리는 「일본국헌법」이 1946년에 제정·공포된 지 68년 만에, 그리고 1981년 당시 스즈키 젠코(鈴木善幸)[13] 내각이 '일본도 주권국으로서 집단적 자위권을 보유하고 있지만 이를 행사하는 것은 허용되지 않는다'라는 답변서를 채택한 지 33년 만에 이루어진 대전환이라고 할 수 있다. 아베 총리는 "집단적 자위권을 행사할 수 있는 경우는 자위를 위한 필요최소한도이다"라고 강조하고, "총리대신으로서 국민의 목숨을 지키고 평화로운 삶을 지키기 위한 책임에서 이번 각의결정을 실시했다"라고 주장하였다.[14]

---

12) 「집단적 자위권(right of collective self- defense)」이란 직접적인 적의 공격을 받지 않더라도 자국과 밀접한 관계에 있는 동맹국 또는 유사동맹국이 침략받을 경우 무력으로 개입할 수 있는 국제법적 권리를 말했음.

13) 1980년 일본 내각총리대신에 취임한 스즈키 총리는 화(和)의 정치를 추구하였고, 온건한 국제주의를 내세운 것으로 알려져 있음.

14) 일본 총리관저 기자회견(2014.7.1.) 내용 참조 http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0701kaiken.html

2012년의 중의원 선거 결과와 2013년의 참의원 선거 결과는 아베 정권의 개헌 공약 추진이 순조로울 것이라는 전망을 가져왔다. 중의원에서 자민·공명 연립정권은 헌법개정안 발의에 필요한 3분의 2 의석(320석) 이상을 확보하였고, 참의원 선거에서도 개헌 찬성 정당들이 개헌 의석수(162석)에 근접한 143석을 얻었기 때문이다. 그러나 연립정권의 한 축인 공명당이 집단적 자위권 행사를 허용하는 헌법개정에 반대 입장을 고수하였으며, 특히 일본 국민의 과반수가 이에 반대하는 것으로 나타남에 따라 자민당 내에서도 우려의 목소리가 커졌고 신중론이 대두되었다.

이에 따라 아베 내각은 개헌 없이는 집단적 자위권을 발동할 수 없다고 일관해 온 기존의 공식 입장을 바꾸어 개헌 대신에 내각이 최종 결정 권한을 갖는 '헌법해석의 변경'을 통해 집단적 자위권 행사가 가능하도록 조치한 것이다.

이러한 사례를 입법적 관점에서 볼 때, 국회에 헌법개정안을 제출하는 것이 아니라 내각 주도의 '헌법해석의 변경' 형식으로 우회적으로 정책을 추진한 것은 당내 사전심사제도가 기존의 자민당에서 운용하던 형태로 복귀하였으며, 아베 정권은 안정화될수록 중점 정책을 추진하는 데 있어 당내 신중론에 영향을 받은 것으로 볼 수 있다.

한편, 제4장에서 살펴본 바와 같이 아베 내각에서 정비한 안보법제의 경우, 기존의 자민당에서 내세운 정책과 같은 내용으로, 기본적으로 국방정책에 있어서는 당과 내각의 입장이 일치함에 따라 민주당을 비롯한 야당뿐만 아니라 한국·중국·북한 등 주변국의 우려에도 불구하고 아베 총리는 안보법제 정비에 대한 입법을 적극적으로 추진할 수 있었다. 그리고 국회의 집중심의에서 자민당도 일본의 억지력 강화에 찬성하면서 법안을 통과시킬 수 있었다.

자민당 사전심사는 당의구속을 얻은 법안만이 통과되는 구조이며, 일당우위의 장기 집권하에서는 당내 심사기구를 통과한 법안을 최종적으로 마련하여 내각은 정책 추진을 원활히 할 수 있다.

일본에서 역대 최장 집권 기록을 세운 아베 총리의 안보법제정비 추진 과정에서 하향식 정치주도의 입법 형태는 드러나지 않았다. 헌법해석의 변경을 추진한 것은 명백히 정치주도에 따른 것이라 할 수 있지만 이 연구에서는 이후 법제화 과정의 절차적 합리성을 파악하고자 하였다.

정책 추진력이 강한 아베 정권의 경우에도 결국에는 당의구속을 통해 정당성을 얻은 법안만이 통과되었으며, 중복입법이 발생하기 어려운 구조에서 법안 처리의 효율성은 높게 나타났다고 할 수 있다.

한편, 2012년 자민당 정권 재집권 이전부터 마련되었던 국방계획 등이 기초가 되어 법안에 반영된 점에서 정책 추진의 연속성은 높게 평가할 수 있다. 장기 집권하에서 당내 심사기구를 통과한 법안을 최종적으로 마련하여 정책 추진의 법적 기반으로 삼으면서 법안의 효과성은 높게 나타났다고 볼 수 있다.

다만, 안보법제정비의 경우, 여당과 내각의 협의에 그침으로써 야당의 협조를 얻는 데는 실패하였다. 이는 국회 차원에서의 심의과정에서 나타난 결과로 여당 사전심사 절차에서 야당의 의견까지 수렴해야 하는 것인가에 대해서는 추후 연구가 더 필요한 부분이다.

〈표 3〉 안보법제정비법안 입법과정의 절차적 합리성

<table>
<tr><th>구분</th><th>정책</th><th>사전
심사제
운용</th><th>정당성
(당의구속) 및
숙의성(협의)</th><th>효율성
(중복입법방지)</th><th>효과성
(정책 추진)</th></tr>
<tr><td rowspan="2">아베
정권</td><td rowspan="2">안보</td><td rowspan="2">운용</td><td>당의구속 O:
정당성 강함</td><td rowspan="2">내각-여당간
조율 →
중복입법방지:
효율성 높음</td><td rowspan="2">정책 추진
연속성
→ 효과성
높음</td></tr>
<tr><td>광범위한
의견수렴 →
전문가 반대
여론 높았음</td></tr>
</table>

일본의 법안 사전심사제도가 우리 국회에 주는 함의는 사전심사절

차가 법안 심사의 효율성과 심층성 모두를 증진하는 데 기여하였다는 점이다. 일본 국회는 정당의 사전심사기구를 통해 검토가 완료된 법안을 심사하게 됨으로써 입법과정에서의 부담을 덜 수 있으며, 주요 법안을 집중적으로 논의함으로써 선택과 집중을 통해 법안의 품질 향상을 도모할 수 있었다.[15)]

다만, 일본의 사전심사제는 정부형태와 의회 구조가 다른 우리 국회에 바로 적용하기는 어렵다. 일본 국회는 전통적으로 정당의 권한이 강하고 정당이 입법 기능을 나누어 맡는 것에 대하여 안정된 관행이 형성되어 있다고 볼 수 있다. 우리 정치문화에서는 정당이 주도적으로 입법·정책을 형성하고 구체화하는 전통이나 관행은 희박하다고 볼 수 있다. 또한, 대통령제 정부형태 하에서 국회 기능이 정부에 대한 견제에 초점이 맞추어져 있으며, 특히 분점정부 상황일 경우에는 정부가 추진하는 입법은 국회를 통과하기 어렵다.

우리 국회의 입법과정에서 사전심사 절차의 도입이 가능할 것인지, 가능하다면 어떠한 범위와 강도에서 가능할 것인지에 대해서는 향후 더 진지하게 논의해 볼 필요가 있다.

15) 이 연구의 함의에 대해서는 최정인 · 김유정(2021)을 참조하여 작성하였음.

참고문헌

강일신. 2019. “위헌법률심판에서 입법과정의 합리성 심사.”『헌법학연구』25(3). 71-98.

김세걸. 2003. “일본의 정당 민주주의 : 역사·구조·쟁점.”『社會科學硏究』11, 111-136.

김영일·김유정. 2014. “일본 헌법 제9조 해석변경의 배경과 시사점.”『이슈와 논점』제886호. 국회입법조사처.

김유정. 2022. “일본 입법과정의 절차적 합리성에 관한 연구 – 정당 사전심사제를 중심으로.” 한국외국어대학교 박사학위 논문.

김유정. 2024. “일본형 의원내각제하에서의 입법과정 연구 -의원입법 증가현상을 중심으로-.”『日本文化學報』100, 59-77.

박지선. 2018. “한일 당정협의제도 비교: 초기 제도화 과정을 중심으로.”『입법과 정책』10(2), 123-145.

이상윤. 2001. “일본국헌법상의 의원내각제에 관한 연구.” 동아대학교 대학원 박사학위 논문.

이주경. 2020. “일본 자민당 사전심사제의 변화와 지속 : 수상-여당 간 관계 변화를 중심으로.”『한국정당학회보』19(3), 75-106.

최정인·김유정. 2021. “영국과 일본의 법안사전심사제 현황과 시사점.”『NARS 현안분석』제239호. 국회입법조사처.

하세헌. 1998. “일본 자민당 정무조사회와 사전 심사 관행의 제도화.”『국제정치연구』1. 231-252.

한국법제연구원. 2017.『입법과정의 현대적 재구성(혁신) 방안 연구』. 한국법제연구원.

Jonathan Verschuuren 편(한국법제연구원 입법평가연구센터 · 국회입법조사처 입법평가연구회 공역). 2012.『입법의 영향』. 세종: 한국법제연구원.

Cobb, R. W., Ross, J. K. & Ross, M. H. 1976. “Agenda-Building as a Comparative Political Process.” American Political Science Review. 70(1). 126-138.

Krauss, E. S., & Pekkanen, R. J. 2010. “The rise and fall of Japan’s Liberal Democratic Party.” The Journal of Asian Studies 69(1), 5-15.

Mair, P. 2008. “The Challenge to Party Government.” West European Politics, 31(1-2), 211-234. https://doi.org/10.1080/01402380701835033

五十嵐暁郎. 2010.『日本政治論』. 東京: 岩波書店.

大山礼子. 2011.『日本の国会: 審議する立法府へ』. 岩波書店.

大山礼子. 2016.「忘れられた改革—国会改革の現状と課題—」. 2016年度日本政治学 会総会・研究会 報告論文.

山下貴司. 2016. “議員立法の作り方: 改正ストーカー規制法と空家対策特別法などを題材に” 第17回岡山行政法実務研究会講演録(平成28年12月17日.)

奥健太郎. 2014.「事前審査制の起点と定着に関する一考：自民党結党前後の政務調査会」.『法学研究：法律・政治・社会』87(1). 47-81. 慶應義塾大学法学研究会.

奥健太郎. 2015.「連立政権下の与党間政策調整システム - 細川内閣から第二次橋本内閣まで-」. 東海大学紀要. 政治経済学部 第47号 (2015-09-30).

奥健太郎. 2016.「自民党結党直後の事前審査制 —「母子福祉資金の貸付等に関する法律」の改正過程を事例として—」. 東海大学紀要政治経済学部 第48号.

奥健太郎・河野康子編 . 2015.『自民党政治の源流—事前審査制の史的検証』吉田書店.

川人貞史. 2005.『日本の国会制度と政党政治』. 東京大学出版会.

川人貞史. 2016.「与党審査の制度化とその源流」.『選挙研究』32巻2号.

加藤一彦. 2019. 『議会政の憲法規範統制 : 議会政治の正軌道を求めて』. 東京: 三省堂.

黒澤 良. 2015. “議会審議と事前審査性の形成発展 — 帝国国会から国会へ.” 奥健太郎・河野 康子他.『自民党政治の源流』.

佐々木毅編著. 1999.『政治改革1800日の真実』. 講談社.

福元健太郎. 2007.『立法の制度と過程』木鐸社.

船橋 洋一. 2022.『検証　安倍政権　保守とリアリズムの政治』. 文春新書.
武蔵勝宏.　2020.　「与党による閣法事前審査制の見直しに関する考察」.
『同志社政策科学研究』. 21(2).

일본 국회회의록검색시스템 (http://kokkai.ndl.go.jp/)
일본 중의원 (http://www.shugiin.go.jp/)
일본 참의원 (http://www.sangiin.go.jp/)
일본 총리관저 (http://www.kantei.go.jp/)
일본 자민당 (https://www.jimin.jp/)
일본 민주당 아카이브 (http://archive.dpj.or.jp/)
일본 입헌민주당 (https://cdp-japan.jp/)
「朝日新聞」
「東京新聞」
「日本経済新聞」
「NHK」

A Study on the Legislative Process of the Japanese Liberal Democratic Party's Abe Cabinet Security Legislation Reform Bill : Focusing on Cabinet-Party-National Assembly relations

KIM, Yu Jung*

Abstract

The purpose of this study is to clarify the characteristics of the Japanese legislative process on the premise that the floor party acts as a major legislative actor through party preliminary review system. In addition, a case analysis was conducted on the security legislation reform bill on how the party's preliminary review system operated in Japan, which adopted the three-pronged separation type parliamentary cabinet system. The preliminary review of the Liberal Democratic Party is a structure in which only bills that have been bound by the party are passed, and under a long-term power with a one-party advantage, a bill that has passed the internal review body can be finally prepared so that the cabinet can facilitate policy implementation. The continuity of policy implementation was high in that it was reflected in the security legislation reform bill, which had been prepared as the party's policy before the Liberal Democratic Party came to power in 2012. This can be seen as improving the rationality of the legislative process of the parliament in terms of procedures.

Keywords : Japanese Politics, National Diet of Japan, Japanese Legislative Process, Liberal Democratic Party of Japan, Security-related Bills

* Contract Professor, Gyeongsang National University. 825kiki@naver.com