

일본 민주당의 창당 및 집권 과정과 조직 구성 및 운영방식의 변화*

경제희 | 경남대학교 극동문제연구소

| 논문요약 |

본 연구는 민주당이 일본의 열악한 사회적·정치적 환경 속에서도 거대 야당으로 성장하고 정권교체를 이루었음에도 불구하고 3년여라는 단기 집권에 만족할 수밖에 없었던 이유를 민주당 창당 및 집권과정 소개와 함께 조직구성 및 운영 방식의 측면에서 논의한다. 거대 여당 유지에 긍정적으로 작용하였던 민주당의 유연하고 민주적인 운영 방식은 집권 후 당의 일체성 저하라는 악영향을 미치게 된다. 특히 정책조사회를 둘러싼 일본 사회의 문제점 해결을 위한 노력은 정책조사회가 가지는 순기능마저 제거하여 민주당의 조정 능력을 떨어뜨리는 결과를 초래하였다. 이는 결국 낮은 일체성으로 반영되어 지지자들의 신뢰를 잃게 하였고 나아가 단기 집권이라는 아쉬운 결과로 이어졌다. 정당의 조직 구성 및 운영 방식의 장단점은 야당의 입장과 여당의 입장에 따라 다르게 작용한다. 집권 경험이 없는 민주당은 이러한 점을 예상하지 못하고 여당으로서의 변화된 입지에 적절히 대응하지 못한 결과가 2012년 중의원선거의 참패의 원인이라고 볼 수 있다.

주제어 | 민주당, 조직 구성, 운영 방식, 일체성, 응집성, 규율, 조정, 정책조사회

* 귀중한 의견을 주신 익명의 심사위원님들께 깊은 감사의 뜻을 전합니다.

I. 서론

일본의 민주당은 2009년 중의원선거에서 480개의 의석 중 308석을 차지하면서 집권에 성공한다. 1996년 구(舊)민주당 창당 이후 13년만의 쾌거이다. 하지만 민주당은 3년 후인 2012년 중의원선거에서 불과 57석 획득이라는 참패를 겪으면서 짧은 집권 기간을 마치게 된다. 비록 집권당의 위치를 오랫동안 유지하지 못한 민주당이지만 정당들의 빈번한 이합집산 속에서 오랜 기간 거대 야당을 유지하고 결국 자유민주당(이하 자민당)이라는 일본 정치의 절대적 존재에 대항하여 정권교체를 성사시켰다는 점은 일본 정치사에서 민주당을 과소평가할 수 없게 만드는 요소이다.

민주당이 3년여 만에 다시 야당의 자리로 돌아온 결과에는 다양한 원인이 복합적으로 작용하였겠지만 크게 아마추어적인 미숙한 정권 운영, 기대했던 매니페스토 한계에 대한 실망감, 민주당내 의견 분열 등으로 인한 신뢰 저하가 재집권 실패로 이어졌다고 볼 수 있다(小林 2012; 이상훈 외 2011, 9-25). 미숙한 정권 운영과 매니페스토 한계에 대한 실망감을 정권 운영 상의 실수, 공약과 집권 후 추진 정책 방향의 이질성으로 확대하여 해석한다면 정도의 차이는 있겠지만 자민당 정권에서도 지적된 바 있는 내용으로 민주당 정권과의 결정적인 차이로 보기 어렵다. 이와 달리 민주당내 의견 분열은 장기 집권을 유지했던 자민당과 크게 대별되는 부분이다. 분열된 당론을 조율하지 못하는 모습을 자주 보이는 민주당에 대해 태생적으로 선거에서의 승리를 목적으로 이념이 다른 여러 정당이 연합하여 형성된 정당이기에 때문에 일관된 정책을 추진하기 어렵다는 비판도 적지 않다(田村 2007). 실제로 설문조사를 통한 연구 결과에서도 알 수 있듯이 민주당 의원들의 이념 및 정책 성향이 다양하게 분포한다(이재철·진창수 2011). 하지만 민주당뿐만 아니라 자민당 의원들 역시 다양한 이념 및 정책 성향을 보인다. 포괄정당(catch-all party)의 특성을 지닌 자민당 의원들의 응집성(cohesion), 즉 정당 구성원 개개인의 정책 선호가 서로 근접해 있는 정도를 보여주는 척도가 높게 평가되지 않는다(다테바야시 2007, 181-184). 여기서 나타나는 민주당과 자민당의 차이점은 자민당 의원들의 경우, 이념 및 정책 성향이 다양하더라도 정책 결

정에서는 일관된 태도를 보이는 반면, 민주당 의원들의 서로 다른 정책 성향은 정책 결정 시에도 비슷하게 표출된다는 점이다. 즉, 자민당은 낮은 응집성에도 불구하고 높은 일체성(unity)¹⁾을 보이는 반면 민주당은 응집성과 일체성 모두 낮게 나타난다.

이러한 차이는 무엇에 기인하는 것일까? 민주당의 여러 문제점에 대해 근본적으로 리더십 부재가 지적되기도 하지만 일본 정치의 리더십 부재는 민주당뿐만 아니라 자민당을 포함한 일본 정치 전반에서 지속적으로 제기되어 온 문제점이다(이토 2007, 36). 따라서 자민당과의 차이를 단순히 리더십 부재로 설명하기 어렵다. 다테바야시(2007)는 이와 같은 자민당의 높은 일체성이 리더십이라 할 수 있는 정당의 지도자 또는 당지도부가 개별 의원들의 통제 정도를 나타내는 규율(discipline)이 아니라 조정(coordination) 능력에 기인한다고 주장한다. 조정 능력이란 일반 의원들 사이의 수평적 조정과 지도부와 일반 의원 사이의 수직적 조정을 포함하여 의원들의 정책 지향에 따라 통일된 행동(일체성)을 동원하는 능력으로 정의된다. 자민당의 강한 조정력에는 부회·조사회를 포함한 정무조사회의 역할이 중요한 영향을 미친다. 자민당 의원들은 다양한 부회·조사회에 자유롭게 속하여 자신의 의견을 표명할 수 있고 부회·조사회에서의 의결방식은 전원일치를 원칙으로 한다. 전원일치 원칙은 일반 의원들의 의견이 정책 결정에 충분히 반영되게 함으로써 일반 의원들의 주도권을 높이는 결과를 가져올 뿐만 아니라 당내 정책 과정에서 일반 의원들의 동의를 비교적 쉽게 확보할 수 있다는 장점이 있다(다테바야시 2007, 187-190; 하세헌 1998, 244-246).

자민당이 장기 집권한 일본의 정치는 관료주도 정치로 표현될 만큼 정책안 대부분이 각 성(省)·청(廳)을 통해 결정된 것으로 알려져 있다. 하지만 실질적으로는 각 성·청의 정책원안 작성과 함께 자민당 정무조사회의 각 부회·조사회에서 ‘여당사전심사’가 진행되고 정무조사회에서 결정된 정책안에 한하여 국회에 제출된다. 국회의 본회의에서 최종적인 의결 과정을 거쳐야 정책안이 법안으로 인정되지만 부회·조사회에서 결정된 내용이 반복된 기록은 찾아보기 힘들다.

1) ‘일체성’은 본회의장 법안에 대한 찬반 투표에서 나타나는 일치도를 의미한다(다테바야시 2007, 181).

일반 의원들이 자유롭게 선택한 부회·조사회는 대부분 지역구의 특성과 밀접한 관계를 가진다. 의원들은 지역 유권자 특히 개인 후원회 등의 특정 지지자들에게 이익이 되는 정책 마련이 가능한 부회·조사회를 선택하는 경향이 강하다. 의원들의 이러한 경향은 과거 중선거구제의 특성 등으로 조성된 개인후원회 및 족의원 발달, 파벌정치, 이익정치의 근간에 위치하는 정무조사회의 영향력을 대변한다. 이처럼 정무조사회는 일본 정치에 악영향을 미친 주요 기관이기도 하지만 다른 측면에서 보면 자민당 내의 민주적인 의사결정을 통해 통일된 당론을 형성하여 지지자들로 하여금 자민당의 신뢰를 높여 자민당의 장기 집권에 기여한 주요 요인이기도 하다.

자민당의 정무조사회에 해당하는 기관이라 할 수 있는 민주당의 정책조사회는 집권 직후 폐지된다. 민주당은 집권 전 매니페스토를 통해 관료주도의 정치에서 집권당이 책임지는 정치가 주도 정치로 전환할 것과 정부와 여당이 분리된 이원체제를 내각 하의 일원화된 정책결정시스템으로 바꾸겠다는 원칙을 제시하고 집권 이후 이 원칙의 일환으로 정책조사회의 폐지 절차를 밟는다. 민주당은 여당의 사전심사 관행이 족의원과 관료가 결탁하는 연결고리가 되어 이익정치의 유도하고 그 결과가 총리의 리더십 약화로 이어져 정치가 주도의 정치를 저해한다고 보았기 때문이다(김철편 2012, 126). 하지만 정책조사회는 간 내각 이후 다시 부활한다. 이에 대한 자세한 내용은 본문을 통해 알아보기로 한다.

본 연구의 목적은 일본의 민주당이 수많은 정당들의 이합집산 속에서도 오랜 기간 거대 야당의 지위를 유지하고 결국 정권교체를 이루었지만 단기 집권에 그친 원인을 약한 조정 능력에 있다고 상정하고 그러한 원인을 민주당의 조직 구성 및 운영 방식의 측면에서 고찰하는 것이다. 이를 위해 먼저 다음 II절에서는 민주당이 어떠한 배경 속에서 형성되었는지, 즉 민주당 창당 이전의 일본의 정치적 환경을 검토한다. 다음 III절에서는 II절의 배경 속에서 탄생한 민주당의 형성 과정을 설명하고 이 과정 속에서 나타난 의원 구성의 변화를 살핀다. 의원 구성의 내용에는 의원의 수, 민주당의 구당파, 그룹, 내각별 임원 구성 등이 포함된다. IV절에서는 민주당의 정책결정시스템을 각 내각별로 고찰하고 V절에서 앞에서 파악된 조직 구성 및 운영 방식의 특징을 통해 민주당의 조정 능력에 관해 논의하기로 한다.

II. 민주당의 창당 배경

일본 정치에서 자민당의 존재는 절대적이다. 이른바 ‘55년체제’로 불리는 자민당의 일당우위체제(predominant-party system)는 1955년부터 1993년까지 38년 동안이나 유지되었다. 자민당은 1993년 제40회 중의원선거에서 최다수의석을 차지하였으나 단독과반수는 확보하지 못하였다. 이 때 다른 8개 정당 및 회파(會派)가 비(非)자민연립정권을 형성함으로써 자민당은 야당으로 전락하였다. 하지만 자민당은 이듬해인 1994년에 사민당(社民黨)²⁾·신당사키가케(新黨さきがけ)와 이른바 자·사·사(自社さ)연립정권을 성립시켜 다시 여당으로 부활하였다. 이후 1994년부터 2009년 민주당에로의 정권교체가 이루어지기 전까지 단독정권이 아닌 연립정권의 형태로 여당의 지위를 유지하였다. 2009년 제45회 중의원선거에서 민주당이 압승을 거둠으로써 자민당은 15년 만에 다시 야당으로 밀려났으나 최근의 2012년 중의원선거와 2013년 참의원선거에서 과반수의석³⁾을 확보함으로써 그 존재감이 다시 한번 확인되었다. 1955년 결성 이후 2013년 현재까지 58년이라는 역사를 가지고 있는 자민당이 야당으로 불리웠던 기간은 약 4년여에 지나지 않는다.

장기간 자민당이 여당 지위를 유지했다고 해서 일본의 정당시스템이 꾸준히 안정적이었던 것은 아니다. 특히 1990년대부터 2003년 민주당이 본격적인 모양새를 갖추기까지는 수많은 정당들의 이합집산으로 상당히 불안정하였다. 여기에는 자민당을 중심으로 한 일본의 정치적 환경 변화가 그 원인을 제공하였다. 55년체제의 특성은 ‘이익정치’로 설명될 수 있다. 선거를 매개로 지역 또는 직업 중심의 이익집단과 표의 교환 시스템을 통해 자민당의 장기집권이 가능했다는

2) 정식 명칭은 사회민주당(社會民主黨).

3) 2013년 참의원선거에서는 개선(改選)의석에 한하여 과반수를 획득하였다(개선 121석 중 65석). 결과적으로 참의원 전체 242석 가운데 115석을 점유하게 되었다(요미우리신문(www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/2013) 2013년 8월 1일 검색). 일본의 참의원의원의 임기는 6년이고 3년마다 의원 절반에 대한 참의원선거를 실시한다(일본의 선거제도에 대한 자세한 설명은 경제희(2011) 참조).

것이다(齋藤 2010). 특히 1994년 공직선거법 개정 전까지 오랜 기간 중의원선거에서 사용된 중선거구제는 집단 이익과 표의 교환을 가능케 한 주요 제도적 요인이라 할 수 있다(三宅 1995). 한 선거구에서 2명 이상의 의원을 선출하는 중선거구제 하에서는 한 선거구에 같은 정당의 후보가 여러 명 출마하기 때문에 후보들은 자신의 소속 정당만으로 자신의 가치를 차별화하기 어렵다. 따라서 개인적인 네트워크를 형성하여 자신을 특화함으로써 당선가능성을 높인다. 이 때의 개인적 네트워크란 지역 또는 직업 중심의 개인후원회 등을 말한다. 개인후원회 등은 선거 시에 동원투표를 행하여 후원하는 후보의 당선을 돕고 당선된 후보는 정책을 통해 개인후원회 구성원들에게 이익을 제공하는 것이다. 이러한 관계는 정치부패의 주요 원인이 되기도 하였다(增山 2003, 52-53).

1993년에 일당우위체제가 붕괴되기까지, 즉 55년체제 하의 일본의 정당구도는 자민당과 사회당의 보혁(保革)대립구조로 형성되었다. 일본의 이념대립은 서구와 달리 경제문제가 아닌 방위문제가 중심축을 이루었다. 방위문제는 1950년대 초부터 논의되기 시작하여 1960년대 들어 제도화되었고 이후 약 40년간의 일본 정치 이념구조의 중심축이 되었다(大嶽 1999, 5-6). 자민당과 사회당은 방위문제를 둘러싼 이념뿐만 아니라 지역 또는 직업 중심의 이익배분 면에서도 대립적 관계였다. 자민당은 농업 및 건설업 등을 중심으로 하는 자영업의 이익을, 사회당은 노동자의 이익을 대변하였다. 정당들이 대변한 이익은 조직투표 또는 사회동원형선거 방식으로 다시 각 정당에게 돌아가는 시스템이 형성되었고 이러한 과정이 반복되면서 일본 정당들은 이념실현을 위한 조직으로서의 이미지를 잃어 갔다. 특히 일본의 경제성장기에는 전반적인 예산을 확대하여 양쪽 모두의 이익 증대가 가능하였으나 1973년 오일쇼크 이후 경제 환경의 변화로 예산확대가 어려워지면서 양 당은 원칙 없이 자신들의 이익만을 지키기 위해 대립하는 모습을 보여 국민들의 실망감이 고조되었다. 또한 점차 냉전 종결과 도시화 등 일본의 국내외 사회적 환경이 변화하면서 유권자층에 변화가 나타났고 이는 일본의 정치변화로 이어졌다. 도시중산층, 대학생 등의 젊은 유권자, 주부 등 가치 또는 이념으로 대립되었던 유권자층이 냉전 종식으로 정당지지의 방향성을 잃게 되었고 도시화가 확대되어 이익정치의 혜택을 보지 못하는 유권자층이 증가하면서 이익정치에 대한 비판이 증가하였다. 더욱이 이러한 상황 속에서 자민당의 부패

정치로 인한 정치스캔들이 수차례 발생하였고 이를 비판하는 세력들을 중심으로 점차 일본 정치에 변화가 동반되었다(大嶽 1999, 21-23).

이러한 변화의 양상은 1976년 중의원선거에서의 신자유클럽(新自由クラブ), 1989년 참의원선거에서의 사회당(社會黨)⁴⁾, 1993년 중의원선거에서의 일본신당(日本新黨) 등의 높은 지지로 표출되었다. 1976년에 일본 최대 정치스캔들 중 하나인 록키드(ロッキード)사건이 발생하자 자민당 일부 의원들이 자민당의 부패 정치를 비판하며 자민당을 탈당하고 신자유클럽이라는 새로운 정당을 창당하였다. 그리고 창당 약 6개월 후인 1976년 제34회 중의원선거에서 유권자들의 지지에 힘입어 25명의 후보 가운데 17명이 당선하는 커다란 성과를 거두었다.⁵⁾

한편, 1989년 7월에 실시된 제15회 참의원선거는 ‘소비세’, ‘리쿠르트사건’, ‘수상(首相)스캔들’이라는 세 가지 키워드로 정리될 수 있다(石川·山口 2010, 164-169). 제15회 참의원선거 전의 상황을 살펴보면 먼저 소비자단체 및 야당의 반발에도 불구하고 일본의 소비세법이 1989년 4월 1일부터 시행되었다. 한편 다케시타(竹下) 수상은 소비세 도입 후 얼마 되지 않은 1989년 4월 11일에 리쿠르트사건과 관련하여 리쿠르트 현금, 파티권⁶⁾ 등을 합하여 1억 5,100만엔을 받았고 그 이상은 절대 없을 것이라고 공표하였지만 아사히신문은 약 10일 후인 4월 22일에 다케시타 수상의 비서가 1987년 총재선거 기간에 리쿠르트사로부터 5천만엔을 빌렸고 후에 갚았다는 기사를 보도하였다(아사히신문 1989/04/22). 다케시타 수상은 이를 계기로 퇴진하였고 후기 수상 선출 과정에서 여러 유력자가 리쿠르트 사건과 관련되어 결국 리쿠르트 사건과 관계가 약한, 다케시타 내각의

4) 정식 명칭은 일본사회당이고 사민당의 모체로 1996년에 사회민주당으로 당명을 변경하였다.

5) 참고로 같은 선거에서 일본공산당 128명의 후보 중 당선자는 17명에 불과하였다. 선거 직전에 창당한 정당 후보 가운데 절반 이상이 당선했다는 것은 상당한 성과이다.

6) 일반적인 파티권은 연회(party)에 참가하여 사용할 수 있는 식사권을 의미하지만 일본에서는 보통 정치가들이 행하는 정치자금파티 입장을 위한 티켓으로 간주된다. 일본에서는 정치자금규정법(政治資金規正法)에 의해 정치자금파티를 통한 정치자금 모금을 허용하고 있는데 한 정치자금파티에서 20만엔을 초과지불한 사람은 이름, 주소 등을 기재해야 하고, 한 정치자금파티의 수입액이 1,000만엔 이상인 경우에는 파티명, 수입금액 등을 수치보고서에 기재해야만 하며, 한 사람이 1회의 정치자금파티에서 지불 가능한 금액은 최대 150만엔(약 1,800만원, 100엔=1,200원)으로 제한되는 등의 규제가 따른다.

외상이었던 우노 소스케(宇野宗佑)가 차기 수상으로 임명되었다.⁷⁾ 하지만 우노 수상의 취임 직후 우노수상의 여성스캔들이 폭로되어 자민당의 이미지는 더욱 악화되었다. 자민당이 혼돈 속에 빠져있는 사이, 사회당은 도이 타카코(土井たか子)를 중심으로 다수의 시민운동가 출신의 후보를 출마시켜 사회당의 쇄신하는 모습을 적극적으로 홍보하였다. 매스컴도 사회당의 이러한 변화의 모습을 긍정적으로 보도하였고 선거 결과 사회당은 개선 46석을 획득하여 14회 참의원의회석 41석에서 68석으로 늘어난 대승을 거두었다. 당시 당선자 가운데에는 여성이 많아 매스컴에서는 이러한 현상을 ‘마돈다 붐(boom)’으로 칭하기도 하였다.

1993년 제40회 중의원선거에서의 일본신당의 약진 역시 같은 맥락이라 볼 수 있다. 1992년 5월 창립 후 1992년 7월 제16회 참의원선거에서 비례선거구에서 4석을 획득하여 주목받았던⁸⁾ 일본신당은 1993년 중의원선거에서도 35석을 얻어 자민당, 사회당, 신생당, 공명당의 뒤를 이어 다섯 번째로 많은 의석을 차지하였다. 리쿠르트사건, 동경사가와구빈(佐川急便)사건 등으로 인한 자민당에의 실망감은 물론, 도이 다카코의 사퇴 후 PKO에 대한 격한 반대 등에 기인한 사회당에의 실망감으로 유권자들의 선거 참여가 저조해진 가운데⁹⁾ 신당에 대한 높은 기대가 선거 결과로 이어졌다(石川·山口 2010, 171-179). 일본신당 외에 신생당(新生党)과 신당사키가케 등도 각각 55석과 13석이라는 좋은 결과를 얻었지만 이들은 선거 직전 자민당으로부터 탈당한 의원들로 구성된 신당으로 선거 직전에 탈당하여 자민당이 시간적으로 다른 후보를 공천하기 어려웠던 상황을 고려하면 이들의 승리에는 신당효과와 함께 현직효과(incumbent effect)가 상당부분 작용하였을 것으로 보인다. 이와 달리 자민당과 무관하게 탄생한 일본신당은 당수인 호소카와 모리히로(細川護熙)가 사적 재산을 담보로 당운영비를 마련하였고, 당명을 공개적으로 모집하였으며, 여성쿼터제(20% 이상)를 도입하는 등 기존 정당

7) 자민당 내 파벌 영수(領袖)가 아님에도 불구하고 총재로 선출된 것은 자민당 역사상 최초였다.

8) 이전까지의 참의원선거에서의 신당들은 겨우 1-2석을 얻는 정도라 4석은 매우 큰 성과이다(石川·山口 2010, 175).

9) 1986년, 1990년 중의원선거의 투표율이 각각 71.40%, 73.31%이었던 것에 반해 1993년 중의원선거에서는 67.26%로 중의원선거 역대 최저 투표율을 기록하였다.

들과는 차별적인 모습을 보였고 유권자들은 이러한 참신한 모습에 기대의 표를 던졌다. 특히 일본신당은 당시 선거에서 선거 전에 연립을 약속한 5대 정당(195석)¹⁰⁾과 자민당(223석) 모두 과반수를 확보하지 못한 상황에서 신당사키가케(13석)와 함께 캐스팅보트(casting vote)를 쥐는 유리한 위치를 점하게 된다. 일본신당의 결정에 따라 자민연립정권 또는 비(非)자민연립정권이 성립되는 상황 속에서 호소카와 당수는 수상 직에 오르는 조건으로 비(非)자민연립정권을 선택하게 된다. 결과적으로 1993년 중의원선거를 통해 점유순위 다섯 번째 정당의 당수가 수상이 되는 이례적 상황이 발생하였고 이와 함께 자민당의 55년체제가 38년 만에 종지부를 찍었다는 점에서 큰 의미가 있다.

위에서 보인 사례들처럼 유권자들은 기존 정당과는 다른 새로운 정당의 변화 또는 새롭게 나타난 정당에 대해 종종 적극적인 지지 성향을 보인다. 하지만 이러한 지지 성향은 오랜 기간 지속되지 못하는 경우가 대부분이다. 신자유클럽은 창당 10년 후인 1986년에 다시 자민당으로 복당하였고 1989년 참의원선거에서의 선전했던 사회당은 1993년 중의원선거에서 이전 중의원선거(136석 획득)에 비하여 66석이나 감소된 70석 획득에 그친 이후 군소정당으로 전락하였다. 당수가 수상의 자리까지 올랐던 일본신당은 1993년 중의원선거의 이듬해인 1994년 12월에 해체하고 신진당 결성에 합류하게 된다.

이와 같이 정치권의 새로운 세력이 유권자로부터 지속적인 지지를 얻지 못하는 원인에 대해 오타케(大嶽 1999)는 다음과 같이 주장한다. 첫째, 여성 또는 특정 직업에 의한 참신한 인물은 선거 당시에서는 인기를 모을 수 있을지 모르지만 선거 후 얼마 지나지 않아 참신성의 메리트가 사라질 뿐만 아니라 짧은 시간 내에 참신성에 기대한 효과가 나타나지 않을 경우 유권자들은 참신했던 인물들로부터 금새 등을 돌린다. 둘째, 1950년대 말부터 기존 정치세력에 반(反)하는 주요 유권자층이었던 일본의 신중산층, 노동자 등의 소비지향, 레저지향의 성향이 강해지면서 점차 보수화되는 경향이 나타났다. 또한 일본인들의 사고(思考)가 점차 전통지향보다 전통탈피로 변화하는 동시에 사회적 가치를 존중하는 ‘신중한(まじめ)’ 성향보다 개인적 자유를 존중하는 ‘즐기는(あそび)’ 성향이 강해지면서

10) 사회당 70석, 신생당 55석, 공명당 51석, 민사당 15석, 사회민주연합 4석, 합계 195석.

정치 참여에서도 ‘즐거는’ 성향이 늘어나는 추세이다. 즉, 사(私)생활을 존중하는 ‘즐거는’ 성향은 조직을 선호하지 않기 때문에 자신이 선호하는 정책을 추진하는 조직에도 적극적인 지지를 보이지 않는다. 신당들의 당원·당비 확보가 미진한 직접적인 원인이 여기에 있다고 할 수 있다. 세 번째로 유권자들의 삶의 만족에 대한 다양성이 확대되어 이를 골고루 만족시키는 정책을 마련하기가 쉽지 않다는 점이다. 여론조사의 결과를 보면 생활에 만족하는 비율은 높아도 정치가 직접적으로 국민 또는 자신의 생활에 영향을 미친다고 응답하는 비율이 낮다. 따라서 정치가 의미있는 사회적 활동으로 인식되지 않는다는 것이다. 마지막으로 상대적으로 반(反)자민당 성향이 강한 신중산층과 노동자층도 저리(低利)의 주택용자 정책, 대기업 우위조치 등의 자민당 정책으로 인한 이익정치의 간접적인 수혜자로 볼 수 있기 때문에 자민당의 횡포가 너무 심한 경우가 아니라면 과연 이들이 자민당이 아닌 다른 정권을 진심으로 바라고 있는지에 대해서도 생각해 봐야 한다는 것이다. 오타케는 이러한 상황 속에서도 신당들이 약진했던 배경에는 매스컴의 영향이 있다고 지적하고 있다. 매스컴이 참신한 신당에 대해 긍정적으로 보도함으로써 유권자들의 관심 및 지지를 이끌어 냈다고 설명한다(大嶽 1999, 30-36).

일본의 무당파층 또는 ‘그때그때(そのつど) 지지¹¹⁾’층의 증가 역시 위의 두 번째와 세 번째 이유와 같은 맥락에서 설명될 수 있다.¹²⁾ ‘그때그때(そのつど) 지지자’는 선거 전후의 여론조사에서 지지하는 정당이 있다고 답하는 유권자 가운데 장기적으로 한 정당을 변함없이 지지하는 것이 아니라 선거에 따라 지지하는 정당이 달라지지만 자신 스스로는 지지하는 정당이 있다고 판단하는 유권자를 의미한다. 이들은 자신을 지지하는 특정 정당이 있는 정당지지자로 구분하지만 연구자에 따라서는 이들을 무당파층으로 간주하기도 한다(松本 2013, 中北 2012). ‘그때그때지지’층을 포함하여 무당파층 비율이 높아지는 것은 조직생활

11) 마츠모토(松本)는 ‘그때그때지지’를 ‘특정한 지지정당은 없고 선거 때마다 어느 정당이 좋을까를 선택하여 그때그때하는 지지’로 정의하고 있다(松本 2006).

12) 무당파층은 1990년 경에 30%를 조금 넘는 수준에서 2010년에는 60%가 넘게 조사되어 약 20년 간 2배 이상 증가하였다(中北 2012, 116).

보다는 사생활을 존중하는 성향이 늘고 정치가 사생활에 큰 영향을 미치지 못한다고 생각하는 유권자들이 늘어나는 것에 기인한다고 볼 수 있다.

기존 정당에 대한 지지자도 감소되는 상황에서 신당을 창당하고 이를 유지한다는 것은 앞에서 설명한 이유 등으로 결코 쉬운 일이 아니다. 1990년대 혼돈스러운 일본의 정치 환경 속에서 수많은 정당들의 이합집산이 이루어졌지만 대부분의 정당들은 유권자들의 기억 속에서 사라져 갔다. 이러한 과정 속에서 규모있는 야당으로 성장하고 자민당에 대항하여 정권을 획득한 정당은 민주당이 유일하다. 다음 절에서는 이러한 민주당의 조직적 특징을 인적 구성의 형성 및 변화를 통해 살펴기로 한다.

Ⅲ. 민주당의 인적 구성

1. 민주당의 형성·변화 과정과 의원수 변화

민주당이 어떻게 형성되었고 어떠한 배경을 가진 인물들로 구성되었는지 등을 이해하기 위해서는 1993년 비자민연립정권 성립 이후부터 민주당 설립까지의 과정을 살펴볼 필요가 있다. 1993년 비자민연립정권 성립 이후 정치개혁의 박차가 가해졌다. 호소카와내각은 1994년에 정치개혁의 일환으로 기존의 중선거구제를 소선거구비례대표병립제로 전환하는 등의 공직선거법 개정과 국가가 정당에게 1년에 약 300억엔을 지원하는 정당조성법을 마련하게 된다. 하지만 호소카와수상이 취임 약 8개월 만에 금전문제 의혹이 불거져 수상직을 사퇴하게 되고 후임으로 신생당의 하타 츠토무(羽田孜)가 뒤를 잇는다. 이 과정에서 신당사키가케가 연립에서 탈퇴하였고 하타가 수상으로 선정된 직후, 신생당·일본신당·민사당 등이 사회당을 제외시키고 중의원에서 ‘개신(改新)’이라는 통일회파(會派)를 만든 문제로 사회당 역시 연립정권에서 탈퇴하게 된다. 소수여당정권이 된 하타내각은 사회당과의 연립복귀교섭을 시도하였으나 실패하고 이후 하타 수상이 사임

을 표명한다. 비자민연립정권을 탈퇴한 신당사키가케와 사회당이 자민당과 연립하여 자·사·사(自社々)연립정권이 탄생하고 캐스팅보트를 쥐게 된 사회당의 위원장인 무라야마 토미이치(村山富市)가 수상으로 취임한다. 사회당출신의 수상이 탄생하였지만 사회당은 이미 신생당과 함께 호소카와내각에 참여했을 때부터 혁신적 이미지를 잃어 일본 정계는 공산당을 제외하고 보수와 혁신을 구분하는 의미가 사라졌다. 이러한 가운데 1994년 12월에 신생당, 일본신당, 민사당, 공명당 일부 참의원의원, 지자체의원을 제외한 공명신당, 자민당 탈당 또는 무소속의 중의원의원 178명과 참의원의원 36명이 모여 신진당(新進黨)이라는 거대정당을 창당한다. 창당 시에 200명이 넘는 의원으로 구성된 정당은 자민당 이후 처음이었다. 1995년에는 한신대지진과 옴진리교의 지하철사린테러사건 등 대형 사건이 이어진 가운데 7월 참의원선거에서 신진당이 제1당이 되고 사회당 의석이 크게 줄었다. 자·사·사연립정권은 과반수를 유지하였지만 의욕을 잃은 무라야마수상이 퇴진하고 뒤를 이어 자민당의 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 총재가 연립정권의 수상으로 취임하였다(石川·山口 2010, 179-188).

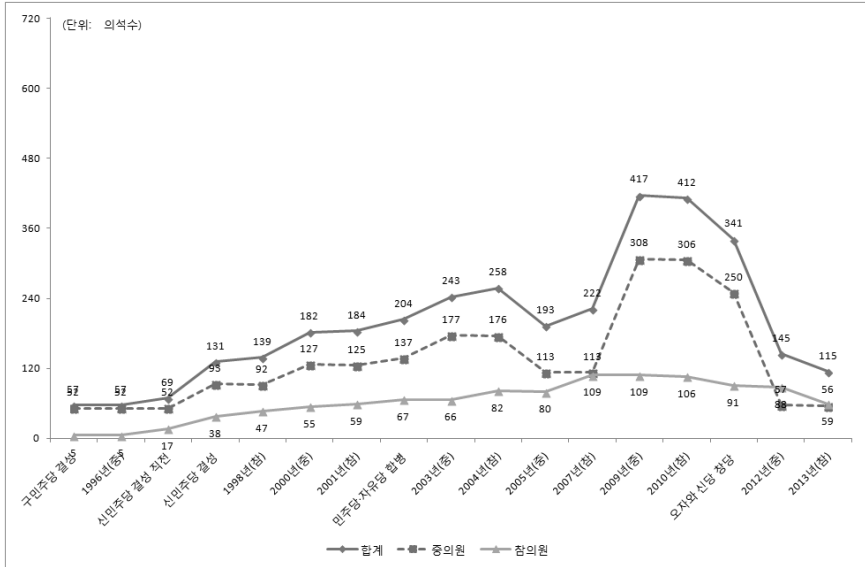
이후 1996년 민주당이 설립되었고 1996년 10월에 소선거구비례대표병립제 도입 이후 첫 번째 중의원선거가 실시되었다. 거대정당인 자민당, 신진당과 함께 민주, 사민, 공산, 사키가케 등의 군소정당들이 경합하는 구도로 전개되었다. 선거결과 자민당이 과반수는 차지하지 못하였으나 제1정당이 되었고 신진당은 156석이라는 저조한 결과를 낳았다. 각종 매스컴 등을 통해 소선거구제에서는 가장 많은 득표 후보 단 1명만 당선되기 때문에 거대 정당이 유리하여 양당화로 가게 될 가능성이 높다는 점이 계속 지적되어 정치가들은 물론, 유권자들에게도 엄청난 학습효과를 가져왔다. 야당들은 자민당에 대항할 수 있는 거대 야당에 대한 필요성을 절감하고 있었고 그 가운데 탄생한 것이 신진당이었다. 하지만 신진당이 기대만큼의 결과를 내지 못하면서 당내 불협화음이 끊이지 않았다. 1996년과 1997년에는 일부 의원들이 탈당하여 각각 태양당(太陽黨)과 프롬파이브(フロム・ファイブ)를 설립하였고, 1998년에 결국 해체되어 자유당(自由黨), 개혁클럽(改革クラブ), 신당평화(新黨平和), 신당우애(新黨友愛), 여명클럽(黎明クラブ), 국민의 목소리(國民の聲)의 6개 정당으로 분리되었다. 신진당 분열의 주요 원인은 오자와 이치로(小澤一郎)의 강권적이고 비밀스러운 당운영이었다(박철휘 2006, 283).

이러한 과정 속에서 탄생한 민주당(民主黨)은 구(舊)민주당과 신(新)민주당이 구별되지만 신민주당 안에서도 오자와가 이끄는 자유당과의 합병된 2003년부터 본격적인 민주당의 모습이 갖추어졌다고 볼 수 있다. 구민주당은 1996년 9월에 구(舊)사회당(사민당)과 구(舊)신당사키가케의 일부의 합병으로 형성되었다. 이후 1998년 4월에 구민주당에 민정당(民政黨), 신당우애, 민주개혁연합(民主改革連合)(이하 민개련)이 합류하면서 신민주당이 탄생하였다. 그리고 신민주당 탄생 5년 후인 2003년 9월에 오자와가 이끄는 자유당이 신민주당과 합병하면서 본격적인 민주당의 모습이 갖추어졌다. 결과적으로 신민주당에는 구민주당(사민당, 신당사키가케), 민정당, 신당우애, 민개련 등 다양한 출신이 복잡하게 얽혀있다고 볼 수 있다. 이러한 배경으로 인해 민주당은 한지붕다세대(寄り合い所帯)¹³⁾라는 비판을 받기도 한다(伊藤 2008, 155).

이러한 민주당의 변화는 의원수에도 나타난다(〈그림 1〉). 구민주당이 결성된 시점에서는 사민당과 신당사키가케의원 각각 35명(중 31명, 참 4명)과 15명(중 14명, 참 1명) 등 총 57명이었고 1998년 신민주당 결성 시에는 구민주당의원 42명(중 25명, 참 17명), 민정당의원 34명(중 25명, 참 9명), 신당우애의원 23명(중 14명, 참 9명), 민개련의원 5명(중 2명, 참 3명) 등 131명이었다(上神·堤 2011, 5-8). 이후 1998년 참의원선거, 2000년 중의원선거, 2001년 참의원선거를 통해 민주당의원수는 꾸준히 증가하였고 2003년에는 오자와가 이끄는 자유당과 합당하여 의원수가 200명을 넘어선다. 자유당과 합당한지 2개월도 되지 않아 실시된 2003년 중의원선거를 통해 약 40석이 증가하였고 이듬해 2004년 참의원선거에서도 의석수가 늘어 258석으로 확장되었다. 우정민영화 법안을 쟁점으로 내건 고이즈미의 인기가 압도적이었던 2005년 중의원선거에서는 민주당의 성적이 좋지 않았다. 하지만 2년 후인 2007년 참의원선거에서는 연금문제 등 자민당 내 문제가 속출하는 가운데 매니페스토로 국민의 주목을 끌었던 민주당은 121석의 참의원 개선석 중 60석을 획득이라는 대승을 거두어(전체 242석 중 109석) 참의원의

13) ‘한지붕다세대’라는 표현은 한국어로는 그다지 부정적인 이미지로 표현되지 않지만 일본어 표현으로는 한 지붕 아래 여러 사람이 섞여 각자의 목소리를 따로 내는, 즉 한 그룹 안에 있지만 각각 자기 방식대로 행동하여 마치 사공이 많아 배가 산으로 갈 것 같은 부정적인 이미지를 노골적으로 표현할 때 많이 사용한다(저자).

<그림 1> 민주당의 의석수 추이¹⁾



(자료: 上神·堤 2011, 7 <표 2>, 아사히신문 2012/07/12, 2012/12/17, 2012/12/20, nippon.com, 요미우리 온라인, 중의원 홈페이지를 참조하여 재구성)

제1당으로 부상한다. 이어 2009년 중의원선거에서도 자민당에 대한 실망감이 해결되지 않고 매니페스토를 통해 다양한 민생공약을 제시한 민주당이 인기를 모으면서 민주당은 480석 중 308석이라는 놀라운 결과를 얻는다. 하지만 이듬해 2010년 참의원선거에서는 자민당 51석보다 7석 적은 44석을 획득하였고 결과적으로 선거 공시 전(116석)보다 10석을 잃어 106석에 그치면서 참의원 내 과반을 잃게 된다. 이후 민주당 내의 오자와와의 심각한 대립이 지속되는 가운데 2012년 7월에 결국 오자와가 민주당을 탈당하면서 민주당 의석수가 대폭 감소하였고 같은 해 12월에 실시된 중의원선거에서는 정권획득 이후 후텐마(普天間)기지이전 문제, 소비세문제, 영토문제, 동일본대지진과 원자력발전 사고 대처, 매니페스토 수정 등 유권자의 기대에 부합하지 못해 온 민주당에 대한 실망감으로 겨우 57석 획득에 그쳐 재집권에 실패하였다. 유권자들의 실망감은 최근 2013년 참의원선거에서도 이어져 개선의식 121석 가운데 겨우 17석밖에 얻지 못하는 결과를 얻었다.

2. 민주당의 구(舊)당파 및 그룹

민주당의 의석수는 최초 57석에서 시작되었고 신민주당을 거쳐 자유당과의 합병을 통해 200석이 넘는 의석이 형성되었다. 이후 꾸준한 의석 증가와 함께 2007년 참의원선거와 2009년 중의원선거를 통해 중·참, 양의원을 합하여 400석이 넘는 거대 정당으로 성장하였으나 오자와 탈당으로 의원수가 대폭 줄었고 최근의 2012년 중의원선거와 2013년 참의원선거에서 크게 패하면서 1998년 신민주당이 결성된 시점보다도 낮은 115석의 작은 규모로 축소되었다.

〈표 1〉 민주당 중의원의원의 구당파별 비율

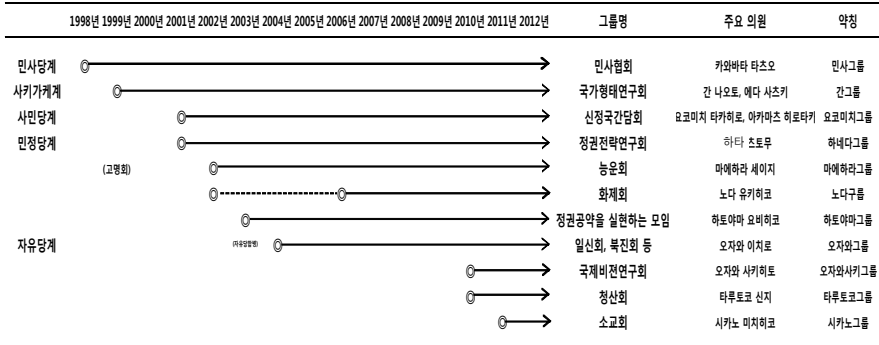
	1996년	1998년	2000년	2003년	2005년	2009년
사민당	44.2	24.7	15.0	7.9	8.0	3.6
사키가케	21.2	11.3	11.0	7.3	8.8	3.2
민정당		25.8	14.2	6.8	6.2	3.2
신당우애		14.4	7.9	4.5	1.8	1.9
자유당			0.8	8.5	7.1	2.9
기타	5.8	5.2	5.5	5.6	5.3	5.8
(구당파와 합계)	71.2	81.4	54.4	40.6	37.2	20.6
민주당	28.8	18.6	45.6	59.4	62.8	79.4
의원수	52	97	127	177	113	308

(자료: 濱本 2011, 37 〈표 2-3〉을 재구성)

민주당 의원 가운데 중의원 의원에 한하여 이전 당파별, 즉 구(舊)당파별 비율을 살펴보면 〈표 1〉과 같다. 구민주당이 결성된 1996년부터 참의원선거에서 대승을 거두었던 2009년까지 민주당의 중의원의원수는 전반적으로 증가 추세를 보였다. 의원수가 증가하였다는 것은 새로운 의원이 탄생했다는 의미로 이들의 당파는 민주당으로 구분된다. 민주당으로 출발한 의원수가 많아지면서 점차 사민, 사키가케, 민정 등의 구당파의 적을 가진 의원수가 점차 줄어들었다. 1996년에 약 71%의 구당파의원의 비율이 점차 줄어들어 2009년에는 약 21%로 대폭 삭감

되었다. 이러한 기준으로 보면 양(量)적 측면에서 다른 구당파에 비해 민주당의 세력이 강하다고 볼 수 있겠지만 민주당의원들의 구성은 구당파가 아닌 그룹으로 분리되어 있기 때문에 그룹별 차이를 살펴보아야 한다.

<그림 2> 민주당 그룹



(자료: 濱本 2012, 4 <그림-1>을 재구성)

2011년 현재 민주당의원 417명 가운데 어느 그룹에도 속하지 않은 무소속 또는 미확정 의원은 95명으로 약 23% 정도이다. 반대로 말하면 약 77%의 민주당의원은 어느 그룹에든 속해있다는 것이다(濱本 2011, 6). 민주당 의원 상당수가 속해 있는 ‘그룹’은 다른 정당식으로 표현하면 파벌(派閥)에 해당한다. 하지만 다른 정당의 파벌은 나름대로의 기준에 따라 구분되었지만 민주당의 경우 그 구분이 불분명하다고 지적되고 있다. 구사회당의 경우 ‘이념’을 중심으로, 자민당의 경우 ‘돈, 선거, 포스트(지위)’를 중심으로 파벌이 형성되었다. 하지만 민주당의 경우 이념을 바탕으로 모인 정당이 아니고, 당운영비의 상당부분은 정당교부금 등에 의존하며, 야당시절에는 포스트(지위)가 특별한 의미가 없기 때문에 이들을 구분할 기준이 명확하지 않다는 것이다. 따라서 매스컴에서부터 민주당의 이러한 모임을 ‘파벌’이라기보다 ‘그룹’으로 칭한다(伊藤 2008, 165-166).

〈표 2〉 민주당 그룹별 의원수(2011년 현재, 양원합계)¹⁴⁾

	의원수	비율
요코미치그룹	25	6.0
간그룹	60	14.4
마에하라그룹	35	8.4
노다그룹	26	6.2
민사그룹	46	11.0
하토야마그룹	42	10.1
하타그룹	14	3.4
오자와사키그룹	4	1.0
시카노그룹	10	2.4
타루토코그룹	26	6.2
오자와그룹	111	26.6
무소속/미확정	95	22.8
	417	

(출처: 濱本 2012, 7 〈표-1〉)

민주당의 그룹 가운데 가장 대표적인 그룹이라 할 수 있는 일신회(一新會)(일명 오자와그룹)는 오자와 이치로 등의 구자유당 출신자들을 중심으로 한 그룹으로 구자유당의 캐치플레이즈였던 ‘일본일신(日本一新)’에서 따온 이름이다. 2004년 6월에 결성된 이 그룹의 초창기 멤버는 35명 정도였지만 2009년 중의원선거에서 초선으로 당선된 의원들이 다수 가입하여 다른 그룹보다 큰 규모로 2011년 현재 111명의 의원이 속해 있다(〈표 2〉). 오자와에의 충성심이 강한 그룹으로 자민당의 ‘총재파벌’과 유사하다. 한편 국가형태연구회(國のかたち研究會)는 일명 간그룹으로 간 나오토(菅直人) 중심의 그룹이다. 간그룹은 간의 개인사무소를 거점으로 활동하고 구사민련, 구민주당 좌파를 중심으로 구성되었고 초창기 멤버는 25명 전후로 시작되어 2011년 현재 약 60명 정도로 성장하였다. 에다 사츠키(江田五月)가 모임을 정비하는 역할을 담당하고 합숙연수회를 실시하는 등 활

14) 의원들은 복수의 그룹에 가입할 수 있기 때문에 〈표 2, 3, 4〉의 그룹별 의원수의 합이 양원의원수의 합을 초과한다.

발한 활동을 보인다. 세 번째로 하토야마 유키오(鳩山由紀夫)를 회장으로 ‘정권 공약을 실현하는 모임(政權公約いを實現する會, 일명 하토야마그룹)’이 있다. 보수계와 구민사당계를 중심으로 초창기 20명 정도로 시작하였고 2011년 현재 약 42명의 구성원이 속해 있다. 다음으로 마에하라 세이지(前原誠司)가 이끄는 ‘능운회(凌雲會, 일명 마에하라그룹)’는 구신당사키가게 출신의 젊은 의원들을 중심으로 시작된 그룹이고 요코미치 타카히로(横路孝弘) 중심의 ‘신정국간담회(新政局懇談會, 일명 요코미치그룹)’는 구사회당 출신을 중심으로 시작된 그룹이다. 또한 일명 노다그룹으로 불리는 화제회(花齊會)는 원래 마츠시타정경숙(松下政経塾) 출신 의원들을 중심으로 모여진 그룹으로 이전부터 모임은 형성되어 있었으나 화제회라는 이름으로 본격적으로 활동하기 시작한 것은 2006년부터이다. 이외에 구민사당의 이념 계승 주장을 위해 발족된 ‘민사협회(民社協會)’, ‘정권전략연구회’ 등이 있다. 한편, 각각 일명 오자와사키(小澤銳)그룹으로 불리는 국제비전연구회(國際ビジョン研究會), 타루토코(樽床)그룹으로 불리는 청산회(靑山會), 시카노(鹿野)그룹으로 불리는 소교회(素交會)는 2009년 정권교체후 새롭게 탄생한 그룹들이다(濱本 2012, 6-7, 伊藤 2008, 167-178, 田村 2007, 41-43).

민주당그룹의 또 다른 특징은 한 의원이 복수의 그룹에 가입할 수 있다는 점이다. 의원들의 자유의사에 따라 복수의 그룹에 속하여 자유롭게 활동할 수 있다. <표 2>의 전체 비율을 합하면 100%를 초과한다. 이는 여러 의원들이 복수의 그룹에 속해 있기 때문이다. 이러한 특징 역시 다른 정당의 파벌과는 대조되는 부분이다. 다음에서는 내각별 임원 구성을 그룹차원에서 살펴보기로 한다.

3. 내각별 임원 구성

1) 임원 분포

자민당의 임원에 관해서는 임원 구성, 임원의 배분 방법 및 변화, 임원의 임용 기준 및 변화 등 다양한 연구가 이루어졌다(加藤淳子; 野中 1995; 佐藤·松崎 1986·マーシヨン 2008). 이에 반해 민주당의 임원에 관한 연구는 소수에 불과

하다(濱本 2012, 2011).

하마모토(濱本 2012)는 대신(大臣) 임용을 근거로 민주당정권은 여당시절에 그룹대표형(하토야마), 주류파우위형(간개조내각이후), 그룹대표형(노다)에 가까운 방식으로 그룹을 등용하였고 대표선거가 있을 때마다 임원의 수를 늘려 당내 결속을 유지하고자 했다고 주장한다. 각 내각의 대신의 수는 <표 3>과 같다. 전반적으로 어느 내각에서나 각 그룹의 대신들이 비교적 균등하게 등용되는 가운데 간2차개조내각의 경우 대신으로 등용되지 않은 세 그룹이 등장하여 상대적으로 주류그룹을 우선하는 이미지를 남긴다. 한편 부대신 및 정무관 수를 그룹별로 나누어 본 <표 4>는 <표 3>과는 다른 양상을 보인다. 부대신(副大臣)과 정무관(政務官)의 수는 대신의 수와 비교하여 상대적으로 그룹별로 균등하게 배분되었다고 볼 수 없다. 하지만 그룹별 부대신 및 정무관의 비율을 그룹 규모의 비율(<표 2>)과 비교하면 유사하게 분포되어 있음을 알 수 있다. 이를 통해 민주당은 특정 그룹보다 전반적으로 균형있는 인사를 통해 당의 세력 균형을 유지하려 했던 것으로 보인다. 또한 민주당은 정권획득 이후 당내 결속을 유지하기 위해 당내 임원수를 지속적으로 증가시킨 것으로 보여진다.

<표 3> 각 그룹의 내각별 대신 수

	하토야마내각	간내각	간개조내각	간2차개조내각	노다내각
요코미치그룹	2	1	2	1	1
간그룹	2	2	3	3	1
마에하라그룹	2	2	2	2	3
노다그룹	0	2	2	2	3
민사그룹	3	3	2	2	1
하토야마그룹	3	1	2	2	0
하네다그룹	1	1	1	1	1
오자와사키그룹				0	0
시카노그룹					2
타루토코그룹				0	0
오자와그룹	2	2	0	0	3
무소속/미확정	2	4	4	3	3
	16	17	16	15	16

(자료: 濱本 2012, 8-11 <표 3, 4, 5>를 재구성)

〈표 4〉 각 그룹의 내각별 부대신 및 정무관 수·비율

	하토야마 내각		간내각		간개조내각		간2차개조 내각		노다내각	
	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율
요코미치그룹	4	9.1	4	8.3	0	0.0	0	0.0	5	10.4
간그룹	12	27.3	14	29.2	11	22.9	11	22.9	4	8.3
마에하라그룹	7	15.9	8	16.7	7	14.6	7	14.6	2	4.2
노다그룹	10	22.7	9	18.8	5	10.4	4	8.3	3	6.3
민사그룹	4	9.1	3	6.3	6	12.5	6	12.5	9	18.8
하토야마그룹	3	6.8	3	6.3	6	12.5	6	12.5	10	20.8
하타그룹	3	6.8	3	6.3	2	4.2	2	4.2	4	8.3
오자와사키그룹							1	2.1	1	2.1
시카노그룹									3	6.3
타루토코그룹							5	10.4	1	2.1
오자와그룹	4	9.1	3	6.3	9	18.8	10	20.8	15	31.3
무소속/미확정	8	18.2	10	20.8	9	18.8	9	18.8	5	10.4
	44	100.0	48	100.0	48	100.0	48	100.0	48	100.0

(자료: 濱本 2012, 8-11 〈표 3, 4, 5〉를 재구성)

이상과 같은 구성으로 형성된 민주당의 의사결정은 어떠한 방식으로 진행되었는가에 다음에서 살펴보기로 한다.

IV. 민주당의 정책결정시스템

일반적으로 일본의 각 정당에는 정책 또는 법안의 입안을 위한 정책부회(政策部會)가 존재한다. 정당에 따라 조금씩 상이한 명칭을 사용하기도 하는데 가령 자민당의 경우 정무조사회가, 민주당의 경우 정책조사회가, 공명당의 경우 중앙간사회정무조사회가 이에 해당한다. 민주당의 정책조사회는 1996년 창당 시부터 2009년 집권 전까지 존재하였다가 하토야마 내각에서 사라졌다가 2010년 간 내각에서 다시 부활하였다.

1. 1996년 창당부터 2009년 집권 전까지

1996년 민주당 창당 시에는 간사회를 중심으로 정책결정기관이 설치되었다. 국회 상임위원회에 대응하는 각 부회와 기타 조사회 및 프로젝트팀(Project Team, PT)이 간사회 하부 기관으로 배치되었다. 부회의 논의 사항이 상부의 정조(政調)위원회를 거쳐 간사회로 전달되는 체제로 정책 결정이 진행되었다.

1998년 신진당 해체 후 여러 정당으로 분산되었으나 이들 중 많은 의원들이 민주당으로 합류하면서 구민주당계와 민우련(民友連)의 대립이 발생하였다. 민주당측은 상임간사회(당무)와 원내총무회(정책·국회)의 권한을 분산시키는 안을 선호하였다. 이들의 선출은 당대회에서 실시하고 상임간사회의 책임자는 간사장, 원내총무회에는 국회대책위원회와 정책조사회를 배치하자는 제안이었다. 이에 대해 민우련측은 의사결정에 시간이 너무 걸린다는 이유로 당무전반을 통솔할 수 있는 총무회 설치를 제안하였다. 민우련의 총무회 방식은 자민당과 비슷한 유형이다. 결과적으로 당대회에 총무회를 설치하기로 하고 정책면에서 부회-정조심의회-총무회로 이어지는 결정과정을 선택하였다.

한편 1999년 1월 대표선거에서 간 나오토가 재선한 후 의사결정의 신속화를 위해 정책 및 국회대책을 담당하는 ‘원내임원회’를, 선거대책을 담당하는 ‘당무임원회’를 설치하였다. 간은 총무회는 당의 방침을 판단하는 곳으로 정책을 수정하는 곳이 아니라고 주장하며 총무회의 역할을 제한하였다(요미우리신문 1999/01/31). 이후에도 총무회에 대한 대립이 이어져 총무회의 업무 담당 범위가 명확하지 않은 상태가 계속되었다.

1999년 9월 대표선거 전에 간은 새도우 캐비닛(shadow cabinet)¹⁵⁾으로 ‘다음 내각(Next Cabinet, NC)’ 설립을 제안하고 하토야마는 총무회 폐지 검토 의향을 보였다. 당대표로 선출된 하토야마는 임시당대회를 열고 규약 개정을 통해 간이 제안한 다음내각(NC)제도를 채용하고 총무회를 폐지하였다.

15) 일명 그림자내각. 그림자내각은 야당이 정권을 잡았을 때를 대비한 예비내각을 의미한다. 영국에서는 야당이 정권획득에 대비하여 총리 이하 각 각료를 예정해 두고 정권이 교체되면 그 구성원이 그대로 내각의 장관이 되는 경우에 해당된다. 따라서 그림자내각은 당 운영의 중추가 된다(이종수 2009).

1999년 10월부터 NC 활동이 시작되었고 NC대신(大臣)은 부회(이후 부문회의)를 총괄하고 NC에서 결정된 정책안건은 정무임원회의의 협의·결론에 따라 결정되는 방식이 성립되었다. 하지만 2009년 9월 제2차하토야마NC가 발족하면서 정무임원회가 폐지되어 당정책결정을 NC로 일원화하여 최종결정을 담당하게 되었다.

2. 2009년 집권 이후부터 노다내각까지

일본은 의원내각제를 채택하고 있기 때문에 야당에서 여당으로의 지위 변경에 따른 정책결정기관의 영향력 변화는 매우 크다.

민주당은 집권 이전에 제시한 매니페스토를 통해 집권 시 관료주도의 일본 정치시스템을 정치가 주도로 전환하여 일본 정치의 쇄신 추진을 약속하였다. 집권 후 이러한 매니페스토 실천의 일환으로 ‘사무차관회의’를 폐지하고 총리 직속의 ‘국가전략실’과 ‘행정쇄신위원회’를 신설하여 관료의 참여 없이 정책결정과 예산편성을 실시하는 시스템을 구축하였다(한의석 2013, 35-37). 이와 함께 자민당의 정무조사회에 해당하는 기관이라 할 수 있는 민주당의 정책조사회 역시 폐지되었다. 이는 상기(上記)하였듯이 여당의 사전심사의 역할을 수행하는 정책조사회는 족의원과 관료를 결탁시켜 이익정치를 초래하게 만들기 때문에 총리의 리더십 약화의 원인이 되고 나아가 정치가 주도의 정치를 약화시키는 역기능을 방지하기 위해서이다. 2009년 정권교체 후 오자와 간사장은 다음내각(NC)을 중심으로 한 정책조사회의 기능을 모두 정부(내각)로 이행한다고 밝혔다. 이에 따라 정책조사회가 폐지되고 각 성(省)의 정책회의가 설치되었다. 정책회의는 여당의원 전체가 참가해야 하지만 각 부성(府省)의 부대신(副大臣)이 정책회의를 주최하고 각 성에 따라 다른 운영 방식을 취해 의원들은 의견을 전달하는 정도에게 그쳤다.

정책조사회 폐지 이후에도 임시국회 중의원예산위원회에서 민주당의원이 정부측에 질문하지 않는 방침이 발표되었다. 정권교체 후 이러한 시스템 정비로 여당의원들의 역할이 축소되면서 내각에 속하지 못한 의원들의 불만이 높아졌다.

이러한 가운데 2009년 10월부터 위원회의 필두(筆頭)이사를 주최자로 하는 질문 연구회가 개최되기로 결정되었다. 이들의 역할은 지식인 및 단체 등에 인터뷰를 실시하는 업무를 수행하는 것이다. 하지만 의원입법제한 및 질문주의서(質問注意書)의 원칙적 금지, 청원소개의 자숙 등 내각에 속하지 못한 여당위원의 역할이 점차 축소되었다. 400명이 넘는 민주당 의원 가운데 정부 및 당의 임무를 맡은 의원은 150명에도 미치지 못하는 상황에서 민주당 내 일반 의원들의 불만이 높아져 갔다(濱本 2013, 7-8).

의원들과 정책을 논의하지 않는 집행부에 불만이 쌓인 의원들은 2010년 3월 ‘정부·여당 일원 하에서의 정책조사회 설치를 위한 모임’을 발족하였다. 이들은 의원들과 정책을 논의하지 않는 집행부를 비판하며 정책조사회 부활을 요구하였다. 집행부측은 이에 대해 질문연구회를 수정하여 ‘의원정책연구회’를 설치하도록 하였다(요미우리신문 2010/03/08). 하지만 이러한 조치로 마련된 기구는 정책제언에 그치는 수준이었다. 이후 4월에는 선거제도 및 생명 등에 관한 것 외에 원칙적으로 금지로 되어 있던 의원의 입법활동이 다시 허용되었다.

하토야마의 사임으로 실시된 2010년 6월에는 대표선거운동 시, 간 나오토는 정책조사회 부활을 당개혁의 일환으로 표명하였고 당선 후 이를 실천하였다. 정책조사회장은 대신(大臣) 업무의 겸직이 허용되고 정책조사회는 각 성의 정책회의와 당측의 의원정책연구회를 통합하는 방식으로 부활되었다. 또한 부문회의, 조사회, PT(Project Team) 등의 기관이 다시 설치되었다.

2011년 9월에는 간대표가 사임하고 노다가 새로운 대표로 선출되었다. 노다대표는 정책조사회장과 각료의 겸무를 금지하고 정책 결정에 당이 적극적으로 관여할 것을 표명하였다. 노다대표 하의 새로운 시스템에서는 ‘정부·민주삼역회의’가 당의(黨議)결정의 최종결정기관이 되었다. 정부·민주삼역회의에는 총리, 관방장관, 간사장, 정책조사회장, 국회대책위원장, 간사장대행의 6명으로 구성되었다. 정부측 2명과 당측 4명으로 형성된 구성이다. 정책조사회장의 상부에 정부·민주삼역회의를 설치하는 것으로 정책조사회는 당의결정 대표와 연결되는 위치를 확보하게 된다.

이상의 정권교체 후 정책기관의 변화를 정리한 것이 <표 5>이다. <표 5>에서 나타난 기관들의 변화 추이를 보면 각 성의 정책회의, 질문연구회, 질문연구회를

개조한 의원정책연구회 등으로 변화한다. 이러한 과정을 통해 점차 당측 관여가 확대되고 있음을 알 수 있다. 마지막의 노다내각은 사전심사제를 채용하여 당의 결정 과정을 명확히 하였다. 이러한 방식은 대표(총리)가 최종결정기관에의 참여가 가능하고 구성원의 수가 적어 인사에도 관여할 수 있기 때문에 톱다운(top-down)적 성격이 강하다고 볼 수 있다(濱本 2013, 9).

〈표 5〉 정권 획득 후 정책기관¹⁶⁾

내각	하시모토내각			간내각	노다내각
	각성 정책회의	질문연구회	의원정책연구회		
회의명	각성 정책회의	질문연구회	의원정책연구회	정책조사회	정책조사회
주최자	부대신	위원회필두이사	위원회필두이사	정책조사회장	정책조사회장
설치기간	2009.9~2010.6	2009.10~2010.3	2010.3~2010.6	2010.7~2012. 12	
정보제공	○	○	○	○	○
각종단체 인터뷰	△*	○	○	○	○
사전조사	X	X	X	△**	○
정조회장직		공석		임명	임명
각료 겸무				가능	불가

(출처: 濱本 2013, 17 〈표-1〉)

V. 나아가며: 민주당 조직 구성 및 운영 방식과 조정 능력

자민당이라는 절대 권력이 존재하는 일본에서 신생 야당의 성장·유지는 물론, 자민당에 대한 정권획득은 결코 쉬운 일이 아니다. 더욱이 유권자의 의식 변화는 신생 야당의 성장을 더욱 힘겹게 만드는 주요 원인이다. 냉전 종결로 인한 이념대립의 의미가 약해진지 이미 오래이고 일본인들의 사고가 점차 사회적 가치보

16) *각 성청에 따라 차이가 있음. **각료를 겸무하는 정책조사회장의 서명에 의해 성립.

다 개인적 가치를 존중하는 방향으로 변화하면서 조직에 대한 지지성향이 점차 약화되고 있다. 또한 각 개인은 물론 사회집단별 추구 목표가 너무나 복잡하고 다양하여 기존의 정책으로는 예전만큼 유권자를 끌고루 만족시키기 어렵다.

이러한 일본의 정치·사회적 환경 속에서 다양한 정당이 탄생하고 해체되기를 수없이 반복하였고 지금도 그러한 과정들이 진행 중이다. 이러한 상황 속에서 민주당은 복잡한 과정을 거쳐 2009년 여당의 좌에 올랐지만 3년 만에 다시 야당의 위치로 복귀하였다. 이는 민주당 조직의 정권획득은 가능하였지만 장기간 정권유지에는 민주당의 조정 능력이 부족했기 때문으로 보여진다.

1994년 공직선거법 개정으로 소선거구비례대표병립제가 도입되면서 자민당에 대응할 거대 야당의 필요성이 높아졌다. 앞에서 설명한 바와 같이 일본의 사회적·정치적 상황 상 기존 정치인이 아닌 새로운 인물로 구성된 정당이 설립하여 거대정당으로 성장하기에는 여러 가지 어려움이 따른다. 따라서 정당들은 기존의 조직과 지지세력을 가지고 있는 유력정치인을 중심으로 대형 정당을 만드는 것이 효과적이다. 이러한 조건에 부합하여 새롭게 탄생한 거대정당이 신진당이었으나 끝없는 당내 대립으로 결국 약 3년 만에 해체과정에 들어가게 된다. 비슷한 시기에 창당한 민주당 역시 유력 정치인들을 중심으로 규모를 늘려갔다. 특히 2004년 오자와가 이끄는 자유당과의 합병으로 의원수가 200명이 넘는 거대 정당으로 성장하게 된다.

민주당은 민주당 결성 시에 다른 정당과의 합병과정에서 당적 차원의 합병이 아닌 개인참가를 원칙으로 하는 네트워크형 방식으로 당을 결성하였다. 따라서 당적보다도 의원 개인의 생각이 존중되었다고 볼 수 있다. 또한 민주당으로 결성된 이후에도 구당파를 넘어서 새로운 그룹이 형성되었다는 점 역시 민주적인 운영 방식으로 평가할 수 있다. 그룹형성은 이념 또는 돈 등 기존의 파벌에서 보이던 특별한 기준에 의해 형성되지 않았다는 점이 그룹을 기존의 파벌의 형식과는 비슷하나 내용면에서 파벌이라고 부르기 어렵게 만드는 부분이다. 더욱이 각 의원들이 한 그룹에만 속하여 과거의 ‘파벌’과 같은 방식으로 정치활동을 하는 것이 아니라 복수의 그룹에 자유롭게 참여하여 민주적인 방식으로 정치활동에 임할 수 있었다. 또한 당내 임원 등용에 있어서도 각 그룹별로 비교적 균등한 비율을 이루어 그룹별 세력 다툼의 소지를 만들지 않았다고도 볼 수 있다. 이는 민주

당이라는 큰 틀 안에서 비교적 평등하고 자유로운 정치활동을 가능하게 하여 장기적으로 민주당이라는 거대 조직이 유지될 수 있었다고 보인다. 신진당을 비롯하여 수많은 신당들의 해체에는 강권적인 당 운영 방식이 주요 원인을 제공한 면이 적지 않다. 또한 다양한 이념 성향의 의원들이 한 정당 틀 내에서 활동하면서 각자의 이념적 노선을 강하게 고집하는 경우에도 정당의 생명력은 길지 않았다. 이러한 측면에서 볼 때 민주당의 유연하고 민주적인 당 운영 방식은 거대 야당 유지하는데 긍정적 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

하지만 이러한 긍정적인 측면이 정권 획득 후에는 오히려 단점으로 작용하게 된다. 각기 다른 생각을 자유롭게 펼쳐 온 민주당 의원들의 하나의 쟁점에 대해 각기 다른 의견을 표명하여 국민들에게 일관성 없는 여당의 이미지를 형성하게 만든 것이다. 이는 바꾸어 말하면 각 의원들에 대한 당차원의 구속력이 약하기 때문으로 풀이할 수 있다. 실제로 매일신문사가 2003년과 2005년 총선거 전에 자민당과 민주당 후보자들을 대상으로 소속 정당에 의한 당의(黨議)의 구속력 정도를 조사한 결과 2003년과 2005년 모두에서 자민당 후보들이 인식하고 있는 당의구속력이 민주당 후보들이 인식하는 당의구속력보다 월등히 높게 조사되어 민주당의 당의구속력이 낮음을 알 수 있다(濱本 2013, 6-7).

정권 획득 이후 이러한 면을 개선시키고자 하는 민주당의 움직임도 있었다. 먼저 자유로웠던 그룹의 복수 가입이 상대적으로 제한되었다는 점을 들 수 있다. 규정으로 복수 가입을 제한한 것은 아니지만 같은 요일에 정례회를 실시함으로써 실질적으로 복수 그룹에서의 활동을 어렵게 만들었다. 또한 폐지했던 정책조사회 부활 역시 이러한 움직임 중의 하나로 보여진다. 정책조사회 부활은 정권획득 이후 내각과 당에서 역할을 제대로 부여받지 못한 의원들이 다수 발생하면서 이들의 정책결정 참여에의 요구가 강했기 때문에 이에 대응하는 차원에서 진행되기도 하였지만 이러한 노다 내각의 결정은 민주당내 합의를 중요하게 생각했기 때문으로 보인다. 하지만 이러한 변화는 다시금 정치주도에서 관료기구를 포함하게 되면서 자민당 시대로 회귀했다는 비판을 받게 된다(진창수 2012, 35).

민주당의 자유로운 당운영 방식은 자민당에 대항할 정도의 거대 야당을 형성하여 정권획득을 가능하게 만들었다. 하지만 정권획득 후에는 이러한 운영 방식이 오히려 당의 발목을 잡았다. 당의구속력 부족은 당의 일관성 부족으로 이어

졌고 이는 다시 국민들에게 일관성 없는 정권이라는 부정적인 이미지를 심어주게 되었다.

오랜 기간 집권한 자민당과 단기 집권에 그친 민주당을 일체성, 응집성, 규율, 조정 능력의 차원에서 비교하면 양쪽 모두 응집성과 규율 차원에서는 낮게 평가된다는 점이 공통점이다. 민주당의 응집성이 낮은 이유를 선거에서의 승리만을 위한 원칙 없는 연합이기 때문이라고 비판하는 주장도 있지만 실질적으로 다운즈(Downs 1957)의 관점에서 본다면 선거에서의 승리는 정치가의 기본적인 목표이기 때문에 자민당과의 근본적인 차이를 제공한다고 보기 어렵다. 더욱이 자민당 역시 다양한 이념 및 정책성향을 가진 의원들로 구성된 포괄정당으로 민주당과 크게 다르지 않다. 또한 강력한 리더십 부재는 일본 정치 전반에서 지속적으로 지적된 문제점으로 규율의 차원 역시 양 정당 모두에서 낮게 평가된다.

민주당과 자민당의 이러한 공통점에도 불구하고 민주당의 일체성은 낮게 표출되는 반면 자민당의 일체성은 매우 높게 나타난다. 자민당의 높은 일체성은 우월한 조정 능력에 기인하고 여기에는 부회·조사회를 통한 정무조사회의 활동이 결정적인 영향을 미친다. 정무조사회의 활동은 자민당 정권 유지에 긍정적인 영향을 미쳤지만 정무조사회 활동을 통한 여당사전심사제도는 일본정치 전반에 이익정치, 파벌정치, 관료주도정치의 매개라는 역기능적 결과를 가져왔다.

민주당은 자민당의 장기집권이 초래한 여러 문제점을 해결하기 위해 집권 후 정책조사회를 폐지하는 등 여당사전심사제도를 제한하여 일본정치의 문제점을 해결하려 하였으나 이러한 과정에서 정책조사회가 가지는 순기능마저 사라져 민주당내 의원들의 불만이 높아졌다. 결국 정책조사회를 다시 부활시켜 당의 일체성을 높이려는 민주당내의 움직임도 있었지만 이미 바닥으로 떨어진 민주당의 신뢰를 회복하기에는 역부족이었다.

결론적으로 본 연구는 민주당이 일본의 열악한 사회적·정치적 환경 속에서도 거대 야당으로 성장하고 정권교체를 이루었음에도 불구하고 3년여라는 단기 집권에 만족할 수밖에 없었던 이유를 민주당의 조직구성 및 운영 방식의 측면에서 논의하였다. 거대 여당 유지에 긍정적으로 작용하였던 민주당의 유연하고 민주적인 운영 방식은 집권 후 당의 일체성 저하라는 악영향을 미치게 된다. 특히 정책조사회를 둘러싼 일본 사회의 문제점 해결을 위한 노력은 정책조사회가 가

지는 순기능마저 제거하여 민주당의 조정 능력을 떨어뜨리는 결과를 초래하였다. 이는 결국 낮은 일체성으로 반영되어 지지자들의 신뢰를 잃게 하였고 나아가 단기 집권이라는 아쉬운 결과로 이어졌다. 정당의 조직 구성 및 운영 방식의 장단점은 야당의 입장과 여당의 입장에 따라 다르게 작용한다. 집권 경험이 없는 민주당은 이러한 점을 예상하지 못하고 여당으로서의 변화된 입지에 적절히 대응하지 못한 결과가 2012년 참패의 원인이라고 볼 수 있다.

본 연구는 민주당의 조정 능력에 초점을 맞추었지만 정치가와 유권자의 관계 설명이 부족한 한계를 가진다. 정치가를 조정하기 위해서는 선거에서의 승리, 즉 유권자의 지지가 전제가 되어야 한다. 민주당의 지지기반과 정치자금 관계를 둘러싼 조정 능력에 관한 논의는 앞으로의 과제로 남긴다.

【참고문헌】

- 경제희. 2011. “일본 선거제도의 현황과 변천.” 『미래정치연구』 1(1), 59-92.
- 고선규. 2010. “일본 민주당 정권의 탄생과 정책결정방식의 변화.” 『동북아연구』 15, 67-90.
- 김재마. 2012. “하토야마 유키오의 ‘이념적 리더십’ - 성공과 실패의 원인 분석을 중심으로.” 『日本研究論叢』 36, 113-139.
- 김철수. 2007. 『일본 민주당의 등장과 발전: 의원구성, 정책, 지지기반을 중심으로』 서강대학교 박사학위 논문.
- 다테마야시 마사히코. 2007. “정권 정당의 조직적 특징: 일체성·응집성·규율·조정력.” 『장달중·핫도리 다미오 공편. 한일 정치사회의 비교 분석』. 아연출판부, 176-206.
- 박철희. 2006. “일본 야당세력의 재편과 정당경쟁체제.” 『한국정치학회보』 40(5), 279-299.
- 이상훈·이이범·이지영. 2011. 『일본 민주당의 정책결정 및 입법과정 연구』. 한국의회발전연구회 연구보고서.
- 이재철·진창수. 2011. “정치엘리트의 이념 및 정책 성향: 일본 민주당의 중의원 분석.” 『한국정당학회보』 10(1), 167-200.
- 이토 미쓰토시. 2007. “일본의 정치적 리더십: 집정 네트워크 접근의 시각에서.” 『장달중·핫도리 다미오 공편. 한일 정치사회의 비교 분석』. 아연출판부, 36-76.
- 장달중·핫도리 다미오 공편. 2007. 『한일 정치사회의 비교 분석』. 아연출판부.
- 진창수. 2012. 『일본 국내정치가 한일관계에 미친 영향: 민주당 정권을 중심으로』. 세종정책연구 2012-2.
- 하세현. 1998. “일본 자민당 정무조사회와 사전 심사 관행의 제도화.” 『국제정치연구(구영남국제정치학회보)』 1, 231-252.
- 한의석. 2013. “일본정치에 있어서의 정치주도성의 문제: 정치주도를 위한 민주당의 제도 개혁과 좌절.” 현대일본학회학술대회 발표논문. 부산. 8월.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Low.
- 飯尾潤. 2008. 『政局から政策: 日本政治の成熟と轉換』. NTT出版.
- 石川眞澄·山口二郎. 2010. 『戦後政治史(第3版)』. 岩波新書.

- 伊藤惇夫. 2008. 『民主党: 野望と野合のメカニズム』. 新潮社.
- 上神貴佳・堤英敬. 2011. “民主党の形成過程, 組織と政策.” 上神貴佳・堤英敬編著. 『民主党の組織と政策-結党から政権交代まで』東洋経済新報社, 1-28.
- 上神貴佳・堤英敬編. 2011. 『民主党の組織と政策-結党から政権交代まで』東洋経済新報社.
- 梅澤昇平. 2000. 『野党の政策過程』. 芦書房.
- 大嶽秀夫. 1999. 『日本政治の対立軸』. 中公新書.
- 加藤淳子・キャロル マーシヨン. 2008. “イタリア・キリスト教民主党と自民党の政党内組織 (山本健太郎譯).” 河田潤一編. 『汚職・腐敗・クライエントリズムの政治學』. ミネルヴァ書房, 109-151.
- 小林良彰. 1997. 『現代日本の政治過程』. 東京大學出版會.
- 小林良彰. 2012. 『政権交代-民主党政権とは何であつたのか』. 中公親書.
- 齋藤淳. 2010. 『自民党長期政権の政治經濟學』. 勁草書房.
- 境家史郎. 2013. “東日本大地震は日本人の政治意識・行動をどう変えたか.” 『選舉研究』 29(1), 57-72.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久. 1986. 『自民党政権』. 中央公論社.
- 田村重信. 2007. 『民主党はなぜ 便りないのか-不毛の二大政党制の根源を探る』. 成甲書房.
- 堤英敬・森道哉. 2011. “民主党地方組織の形成過程 - 香川縣の場合.” 上神貴佳・堤英敬編著. 『民主党の組織と政策-結党から政権交代まで』. 東洋経済新報社, 99-134.
- 中井歩. 1997. “「外からきた」改革派-日本新党と細川護熙.” 大嶽秀夫編. 『政界再編の研究』. 有斐閣, 34-75.
- 中北浩爾. 2012. 『現代日本の政党デモクラシー』. 岩波新書.
- 野中尚人. 1995. 『自民党政権下の政治エリート』. 東京大學出版會.
- 濱本眞補. 2011. “民主党の形成過程, 組織と政策.” 上神貴佳・堤英敬編著. 『民主党の組織と政策-結党から政権交代まで』東洋経済新報社, 29-69.
- 濱本眞補. 2012. “民主党政権下の内閣・党人事-野党時代から.” 2012年度日本選舉學會研究會發表論文.
- 濱本眞補. 2013. “民主党政権調査會の研究.” 2013年度日本選舉學會研究會發表論文.
- 増山幹高. 2003. “政治家・政党.” 平野浩・河野勝編. 『アクセス日本政治論』. 日本經濟評論社, 49-72.

- 松本正生. 2006. “無党派時代の終焉-政党支持の変容.” 『選挙研究』21, 39-50.
- 松本正生. 2013. “「そのつど支持」の政治的脈絡-短期的選擇と選挙ばなれ.” 2013年度日本選挙學會研究會發表論文.
- 三宅一郎. 1995. 『日本の政治と選挙』. 東京大學出版會.
- 宮崎學. 2013. 『政權崩壊 民主党政權とはなんだったのか』. 角川書店.
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊. 2001. 『日本の政治[第2版]』. 有斐閣.
- 藥師寺克行. 2012. 『証言 民主党政權』. 講談社.
- 讀賣新聞政治部. 2012. 『民主瓦解: 政界大混迷への300日』. 新潮社.

〈참고 자료〉

- 아사히신문 1988/04/22, 2012/07/12, 2012/12/17, 2012/12/20,
요미우리신문 1999/01/31, 2010/03/08
요미우리신문 온라인(www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/2013)
이종수. 2009. 『행정학사전』. 대영문화사.
일본 중의원 홈페이지(http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kousei2.htm)
nippon.com (<http://www.nippon.com/ja/features/h00020/>)

투고일: 2013. 09.06. 심사일: 2013. 10. 14 게재확정일: 2013. 10. 18

【ABSTRACT】

Democratic Party of Japan's Process of Forming & Coming into Power and Changes in Members and Management Systems

Kyung, Jai Hee | The Institute for Far Eastern Studies Kyungnam University

The aim of this paper is to analyze the reason why the DPJ lost power at the 2012 general election through their members and management systems and their introduction to the process of forming & coming into power. The DPJ's positive traits of being flexible and having a democratic management system kept them as a big opposition party for a long time; however, these traits changed to negative factors that caused disharmony after taking power. Most notably, the DPJ's decision to abolish the policy subcommittee which solved Japanese social problems weakened their coordination of power and resulted in decreasing trust from the public. The merits and demerits of a political party's organizational and operational methods differ between a party who is in power and not in power. The DPJ which have no experience as the ruling party could not predict the merits and demerits changes after taking power and did not respond to their changed position properly. This ultimately led to the DJP losing power during the 2012 general election of Japan.

Key Words | Democratic Party of Japan, Members and Management System, Unity, Cohesion, Discipline, Coordination, Policy Subcommittee