한국의 정당정치와 민주화

이 정 복

<目 次>

Ⅰ. 한국정당의 조직적 특성과 발전방향
Ⅱ. 한국의 정당체계

민주화의 실현은 제6공화국의 정치적 목표이고 이와같은 목표는 정당의 발전을 그 필요불가결의 전제조건으로 삼고 있다. 정당의 발전이 없이는 민주정치가 제도화되기 어렵기 때문이다. 이 글에서는 한국의 정당과 정당들이 이루는 정당체계는 어떠한 특성을 각각 나타내고 있고 민주화의 실현을 위해서는 이에 어떠한 발전이 있어야만 할 것인가를 생각해 보고자 한다.

Ⅰ. 한국정당의 조직적 특성과 발전방향

(1) 조직과 구조

정당의 조직적 특성을 논할 때 우리는 그 정당이 간부정당(cadre party)이냐, 그렇지 않으면 관료적 대중정당(mass bureaucratic party)이냐를 항상 문제 삼는다. 간부정당은 명사정당(名士政黨)이라고도 불리우는 정당으로 그 원형은 서구에 있어 선거권이 일반대중에게 확장되지 않았던 시기의 초기 정당에서 찾아볼 수 있다. 이러한 정당은 모두 명사 중심의 정당으로 의원 후보자는 명사들 중에서 나왔고 그의 선거비용도 명사들이 부담하였다. 이 정당은 분권적 권리구조를 가지고 있어 당 총재

의 권한은 제한적이고 당의 권한은 간부들에게 분산되어 있다. 이와 같은 간부정당은 대부분의 경우 보수적 이념과 정책을 가지고 있다.

관료적 대중정당의 원형은 서구에 있어 선거권이 노동자들을 포함하는 일반대중에게 확장된 이후에 나온 사회민주주의 정당에서 그 원형을 찾아볼 수 있다. 이 정당은 대중당원을 중심으로 하나 실제로는 대중 당원을 통제하는 당의 관료체계를 중심으로 하는 정당이다. 이 당은 당원들이 내는 당비로 재정을 충당하고 선거때의 비용도 이로부터 나오는 정당이다. 이 정당은 중앙 집권적 권력구조를 가지고 있어 당 총재나 지도부의 권한은 강력하고 의원들은 당 총재와 관료체계의 통제를 받고 있다.[1]

오늘날 민자당(民自黨)과 평민당(平民黨)의 조직구조가 이 두가지 형태의 정당 중 어느 형태에 가까운가를 말하라고 한다면 간부정당에 가깝다고 말할 수 있다.

양당의 간부들은 모두 명사들로 구성되어 있고 의원후보자들도 이들 중에서 나오고 그들의 선거비용도 상당액수를 그들 스스로 부담하고 있다. 당의 활동은 의원들을 중심으로 이루어지고 있고 대중당원과 광범위한 관료조직을 가지고 있지 않다. 그러나 한국 정당들과 간부 정당과의 유사한 특성은 여기서 끝난다. 서구 제국의 간부정당의 중요한 특성인 분권적 권력구조를 오늘날의 한국 정당들에게서는, 여당이든 야당이든 간에, 찾아보기 어렵기 때문이다.

민자당과 평민당내에 분권적 권력구조의 기반이 될 수 있는 의원들의 모임이 없는 것은 아니다. 민자당의원들은 구민정당계, 구민주당계, 구신민주공화당계로 뚜렷하게 구분되어 있고 이들 내에도 각각 TK와 비TK, 상도동 직계와 비직계, JP직계와 비직계의 구별이 가능하다고 한다. 평민당 의원들은 동교동 직계, 주야당 당료출신, 평화민주통일연

1) Maurice Duverger, *Political Parties* (London: Methuen & Co., 1967), pp. 63-71.

구회(평민연) 의원들로 구분될 수 있다고 한다.[2]

정당내의 계보나 파벌은 당내에서의 그들 상호간의 게임규칙을 확립시키고 당내 민주화를 촉진시킬 수 있다. 또 당내 게임규칙의 확립과 당내 민주화는 당의 조직을 제도화시키고 당 체질을 강화시킬 것이다. 이뿐만 아니라 이러한 당내 그룹은 그것이 정책노선에 따라 형성된다면 급격한 산업화에 수반하는 사회변화에 대한 정당의 적응 능력을 제고시켜 줄 수도 있다. 정책노선이 아니라 개인적이고 공리적인 요인에 따른 정당내 그룹도 이와 같은 역할을 약간은 수행할 수 있고 궁극적으로는 정책적 그룹으로 발전할 수 있는 가능성을 가지고 있다.[3]

오늘날 한국정당 내부의 의원그룹들은 대부분이 명시적(明示的)인 집단이 아니라 잠재적 집단에 불과하다. 또 이들은 대부분이 정책적 그룹이라기보다는 개인적이고 공리적 계산에 따라 모인 그룹이다. 그렇다고 해서 한국 정당내의 여러 잠재적 집단들이 정책노선을 가지고 있지 않다는 말은 아니다. 대부분의 비정책적 그룹들은 보수적 정책노선을 가지고 있는 것이다. 그러나 이러한 정책노선을 기준으로 한다면 그들은 여러 그룹으로 구별될 필요가 없는 것이다. 한국의 정당은 그 내부에 분권적 권리구조의 기반이 될 수 있는 잠재력을 가지고 있지만 현재는 이러한 권력구조를 가지고 있지 않다. 여당이든 야당이든 한국 정당 내부에서 이들 여러 그룹들은 당 중앙의 지도부로부터 독립적인 권한을 거의 가지고 있지 못하다. 이들 여러 비공식적 그룹들은 당 지도부의 비위를 거슬리지 않는 한에 있어서 그들 상호간의 활동을 전개할 수 있는 것이다.

민자당은 노태우 대통령, 김영삼의원, 김종필의원의 삼인이 집단지도체제를 구성하고 있고 이러한 점에 있어 평민당 보다 분권적 구조를 가

2) 金大坤, 〈집중분석 民正黨의 內紛〉과 金昶熙, 〈野 3 黨 非黨權派와 통합운동〉, 《新東亞》, 1989년 10월호, pp.246-257과 pp.218-231 참조.

3) 한국 정당의 파벌에 관해서는 安秉永, 〈韓國의 政黨體制와 政黨內의 派閥行態〉, 精山 金雲泰 博士 華甲紀念 《韓國政治行政의 體系》(서울 : 博英社, 1982), pp.81-113 참조.

지고 있다고 볼 수도 있으나 삼인의 지도부는 당에 대해 거의 절대적인 권한을 행사하고 있는 것이다. 민자당은 삼인의 지도부와, 그리고 평민당은 김대중총재와 각각 거의 동일시되는 관계를 가지고 있다고 말해도 과언은 아닐 것이다.

한국의 정당이 지도부나 총재 중심의 중앙집권적 권력구조를 가지고 있다는 한가지 점에 있어서는 서구의 대중정당과 유사하다고 말할 수 있을 것인가? 한국정당의 지도부나 총재의 권한과 서구 대중정당의 그것을 비교하면 전자가 후자보다 더 큰 권한을 가지고 있으나 대체로 보아 이 질문에 대해서는 긍정적인 답변을 해도 괜찮을는지 모르겠다. 그러나, 당 지도부의 권한 면에 있어서 한국의 정당들과 서구의 대중정당의 유사성은 여기서 끝난다. 한국의 강력한 정당지도자들은 서구의 대중정당의 지도자들과는 달리 정당이론가 미헬스가 말하는 대중정당의 관료조직을 가지고 있지 않은 것이다. 그들은 서구나 일본의 간부 정당들에서 찾아볼 수 있는 정도의 관료조직조차도 가지고 있지 않은 것이다.

한국의 정당들이 외형상 관료조직을 가지고 있지 않은 것은 아니다. 각 당은 모두 중앙당, 시·도당, 지구당 조직을 가지고 있고 여당인 민자당은 읍·면, 동에는 지도장, 투표구 단위에는 부지도장, 이·통 단위에는 활동장까지 두고 있다. 각 당의 중앙당은 형식상 정교한 관료체계를 가지고 있고 이에는 정세를 평가하고 정책연구를 총괄하는 민자당의 국책조정위원회와 야당의 기획조정실이나 종합기획실도 포함되어 있다. 민자당은 중앙정치연수원을 가지고 있고 이미 100만명 이상의 당원을 교육시켰다고 한다.[4]

정당뿐만 아니라 모든 조직은 관료제를 가지고 있다. 이들 조직들은 관료제가 없이는 효율적으로 운영되기 어렵고 또 성장 발전을 이룩하기도 어렵다. 미헬스는 독일의 사회민주당과 같은 대중정당의 관료제화가

4) 吉昇欽, 〈韓國의 政黨과 議會關係〉, 《韓國政治學會報》, 第17輯, 1983, pp. 31-47과 安秉永, 〈產業化와 政黨〉, 《韓國政治學會報》, 第19輯, 1985, pp. 97-116.

당 관료 엘리뜨들의 과두정을 초래시켜 당은 대중 당원들의 이해관계보다 이들 과두엘리뜨들의 이해관계를 반영하게 된다고 경고한 바도 있으나[5] 이러한 경고가 한국 정당의 문제점을 파악하는데 도움이 되기에는 한국 정당의 관료제화는 너무나도 낮은 수준에 머물러 있다. 한국 정당의 사무당조직, 혹은 관료조직은 당의 발전을 저해할 정도로 미발달되어 있는 것이다.

특히 한국의 야당이 앞으로 정권 교체를 이룩하기 위해서는 대중정당은 못되더라도 이를 향한 발전을 해야만 할 것이다. 한국의 야당은 투표에서 승리한다고 해도 정권 장악을 보장받지는 않을 것이다. 야당이 투표에서 이긴 다음에 집권 세력으로부터 확실하게 정권 이양을 받기 위해서는 야당은 집권 세력으로부터 그들의 승리를 지킬 수 있는 당세를 가져야만 할 것이다. 그리고 이와 같은 당세는 당 관료조직의 발전이 없이는 이룩하기 어려운 것이다.

현재 당 관료조직의 규모나 당원 수를 기준으로 한다면 민자당은 평민당보다 훨씬 더 발전되어 있다고 볼 수 있다. 평민당은 재정문제때문에 민자당과 같은 관료조직과 당원을 거느릴 수 없기 때문이다. 그러나 관료조직의 규모가 크든 작든 간에 한국의 정당 내에는 막스 베버가 말하는 관료제의 원칙이 확립되어 있지 않다. 다시 말해, 베버의 관료제는 유급관료, 안정된 위계질서, 분업, 역할의 표준화, 공식적 절차, 정교하게 규정된 기준에 따른 관료의 승진 등을 전제하고 있으나 한국 정당의 관료조직에서는 이와 같은 요소를 충분히 찾아볼 수 없는 것이다. 한국 정당의 관료조직에 있어서는 안정된 위계질서, 분업, 역할의 표준화, 공식적 절차, 승진질서 등이 확립되어 있지 않고 이 모든 것이 당지도부의 재량에 따라 이렇게 변할 수도 저렇게 변할 수도 있는 것이다. 한국의 경우에는 당지도부가 서구 여러나라 정당들의 강력하고도 광범위한 관료체계가 수행하는 기능을 대신 수행하고 있다고 말해도 큰 과

5) Robert Michels, *Political Parties* (New York: The Free Press, 1962) 참조.

장은 아닐 것이다. 미헬스가 말하는 대중정당의 지도자들은 그들이 당의 관료조직을 장악하고 있기 때문에 강력한 영향력을 행사할 수 있지만 한국 정당의 관료들은 당지도자에게 잘 보여야만 영향력을 가질 수 있는 것이다.

(2) 사회경제적 기반

정당의 조직적 특성을 논하는 데 있어 우리는 정당 구성원과 지지자들의 특성을 빼놓을 수 없다. 어느 정당이 간부정당이든 대중적 관료정당이든, 혹은 우리나라의 경우와 같이 지도자를 중심으로 하는 지도자 정당이든 간에 정당 구성원과 지지자들의 특성을 살펴보지 않고서는 정당의 조직적 특성을 충분히 규명했다고 볼 수 없는 것이다.

정당 구성원과 지지자들을 이태리의 정당이론가 파네비안코는 당원과 지지투표자로 대별하고 지지투표자는 유동적 지지투표자와 고정적 지지투표자로 나누고 당원은 일반당원과 열성당원(party activists)으로 나누고 열성당원은 다시 이념적 열성당원(believers)과 공리적 열성당원(careerists)으로 구분하고 있다.[6]

서구의 경우 정당의 지지투표자들은 사회경제적 계급, 종교, 문화와 인종, 도시 대 농촌 등의 여러 차원에 따라 구분될 수 있으나 그중 사회경제적 계급에 따른 투표자들의 구분은 후기 공업사회의 발전단계에 들어선 오늘날의 서구에 있어서도 아직 가장 중요한 투표자들의 구분기준이 되고 있다.[7] 예를 들어 영국의 보수당은 노동자들로부터 상당한 지지를 받고 있지만 지지투표자들의 대다수는 중산층과 상류에 속하고 노동당 지지투표자들의 대다수는 노동자 계급에 속하고 있는 것이다.

오늘날 한국 정당의 지지투표자들은 사회경제적 계급이라는 차원에 따라 구분하기 어렵다. 지난번 대통령 선거와 국회의원 선거 결과에 의

6) Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization & Power* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1988), pp. 21-32 참조.

7) 아렌드 레이파트著, 崔明 譯, 《民主國家論》 (서울 : 法文社, 1985), p. 140 참조.

하면 지지투표자들을 구분하는 가장 중요한 기준은 주지하고 있다시피 지역이었다. 구민정당은 경북지역에서, 평민당은 호남지역에서, 구민주당은 경남지역에서, 그리고 구신민주공화당은 충남지역에서 각각 유권자들의 압도적인 지지를 받았다. 평민당은 선거운동 기간중 노동자, 농민들과 중산층의 이해관계를 대변한다고 선언하고 또 재야 인사들을 입당시킴으로써 진보적 이미지를 나타냈으나 호남지역과 이 지역 출신유권자들로부터만 압도적 지지를 받았을 뿐 타지역의 노동자·농민들로 부터는 큰 지지를 받지 못했다. 한국사회는 산업화가 진전되어 계급간의 대립과 갈등을 상당히 보이고 있음에도 불구하고 한국의 정당들은 계급보다는 지역에 기반하고 있는 지역 정당으로 변신을 한 것이다.

한국 정당들이 최근 지역 정당화한 것은 각 당의 지도자와 유권자들에게 공히 책임이 있다고 하겠다. 파네비안코에 의하면 정당지도자들이 다수의 유권자들의 지지를 확보하기 위해 사용할 수 있는 가장 중요한 유인은 일체감이라는 집단적 유인(collective incentive of identity)이다. 그들은 자금의 공여, 당직의 배분, 의원후보 공천권과 같은 그들 지지자들에게 개별적으로 줄 수 있는 선별적 유인(selective incentive)도 이용할 수 있으나 수백만, 수천만의 유권자들의 지지를 획득하기 위해서는 그들이 각각 어떤 층의 유권자들의 이해관계를 대변하고 있다는 집단적 유인을 사용할 수 밖에 없는 것이다.[8] 지난번 선거때 정당 지도자들은 그들이 각각 대변하는 계층의 이해관계를 명확하게 밝히지 않거나 충분히 강조하지 않고 모든 계층의 이해관계를 대변한다고 함으로써 어느 계층에게도 일체감이라는 집단적 유인을 제공하지 못했다. 이러한 상황에서 그들을 구분해 주는 차이는 지역밖에 남지 않았고 그들은 이러한 차이를 선거에서 이용하였던 것이다. 또한 유권자들도 자기지역 출신이 지도자로 있는 정당이 선거에 승리해야만 그 지역의 이해관계가 확보된다는 생각에서 지역에 따른 투표를 하였던 것이다.

서구의 정당들도 최근에는 보수적 정당이든 사회주의 정당이든 간에

8) 주 6) 참조.

계급 정당에서 모든 계층의 국민들에게 지지를 호소하는 국민정당, 즉 Catch-All Party로 변하였다. 그러나 이들 정당들은 지난 100여년 간에 있어 계급정당으로서의 속성을 가지고 있었고 그 때문에 Catch-All Party로 변했다 해도 그들을 원래 지지했던 계급으로부터 상당히 높은 고정된 비율의 지지를 받고 있는 것이다. 한국의 정당들도 Catch-All Party 비슷한 속성을 나타내고 있으나 이러한 점에 있어 서구의 Catch-All Party와는 근본적으로 다른 것이다.[9]

서구의 정당은 집단적 유인에 따라 활동하는 이념적 열성당원들을 상당수 가지고 있으나 한국 정당은 그러한 이념적 열성당원들을 별로 가지고 있지 않다. 한국 정당의 열성당원들은 거의 모두가 당 지도자들로부터의 선별적 유인을 기대하고 활동하는 공리적 열성당원들이다. 당 지도자들이 그들에게 선별적 유인을 제공하지 않는다면 당 활동을 그만둘 당원들인 것이다. 당이 정책 정당으로서의 이미지를 확립하기 위해서는 이념적 열성당원의 활동이 필요하나 이러한 당원들을 한국 정당은 거의 가지고 있지 않은 것이다.

한국 정당의 하부조직은 지구당 위원장인 국회의원과 그로부터 뭔가의 공리적 보상을 바라는 열성당원들 간의 후견인—수혜자(patron-client) 조직이다. 이러한 후견인—수혜자 관계는 당 지도자와 국회의원들 간에도 성립되어 있다. 당 지도자는 당간부인 국회의원의 뒤를 봐주고 국회의원들은 당 지도자에게 절대적인 충성을 바치고 있는 것이다. 한국 정당의 조직원칙은 베버의 관료제 원칙도 아니고 마르크스의 계급원칙도 아니고 후견인—수혜자 원칙인 것이다.[10]

9) Otto Kirchheimer, "The Transformation of the Western European Party Systems," Joseph Lapalombara & Myron Weiner, ed., ***Political Parties and Political Development*** (New Jersey: Princeton Univ. Press, 1966), pp. 177-200.

10) 후견인—수혜자 조직이 베버가 말하는 관료조직이나 마르크스가 말하는 계급에 따른 조직의 발전을 저해한다는 점에 관해서는 John Waterbury, "An Attempt to put patrons and clients in their Place," Ernest Gellner & John Waterbury ed., ***Patron and Clients*** (London:Duckworth, 1977), p. 334.

서구의 정당들은 고정적인 투표자들의 생활세계에 상당히 침투해 있다. 서구의 정당들은 이와 같은 지지자들을 당원으로 충원시키고 또 당과 관련된 여러 단체들의 활동에 이들을 참여시키고 있다. 이에 반해 한국의 정당들은 지지자들의 생활세계에 침투하고 있지 못하다. 한국의 유권자들의 대부분은 그가 지지투표를 던진 정당이라 할지라도 그 정당의 활동이나 그 정당과 관련된 단체의 활동에 참여하기를 꺼리고 있다. 어느 한 정당으로부터 수혜를 받고 있거나 수혜가 필요한 유권자들만이 그 당의 활동에 참여하고 있는 것이다.

(3) 역사적 배경

이상 살펴본 바와 같이 오늘날의 한국 정당은 여당이든 야당이든 의원들간의 조직도 약하고 당내 관료제도 확립되어 있지 않고 지지자들의 기반은 전근대적인 지역성에 두고 있고 당 구성원들은 지도자를 정점으로 한 후견인—수혜자 조직을 이루고 있다. 다시 말해, 오늘날의 한국 정당은 약한 체질을 가지고 있고 이러한 체질을 가지고는 야당은 정권을 획득하기 어렵고 여당은 야당이 되는 경우 존속이 어려울 것이다. 그러나 이러한 상황에서 득(得)을 보는 측은 집권세력이다. 집권세력은 민자당외에도 집권유지의 권력자원으로 이용할 수 있는 정부기구를 장악하고 있기 때문이다. 야당은 정권획득을 위해 당 이외에는 다른 권력자원을 가지고 있지 않기 때문에 그들이 당의 체질을 강화시키지 않는다면 현 집권세력과의 집권경쟁에서 이기기 힘들 것이다.

한국 정당의 이와 같은 체질은 제 3공화국 시대의 여당이었던 민주공화당이나 건국이래 오랜 기간동안의 야당의 체질과 비교한다면 정당발전에 있어서 후퇴를 의미하는 것이다. 제 3공화국 시대의 민주공화당은 당내 의원들이 파벌로 조직되어 있었고 당의 사무관료 체제를 확립하려는 시도를 해 본 한국 정당사에서는 가장 근대적인 정당이었다. 제 1야당의 경우에는 건국이래 제 3공화국 시대까지는 민주당 신파와 구파에 기반한 파벌간에, 제 3공화국시대 말부터는 당시 40대의 대통령후보 지

망자들을 중심으로 한 파벌간에 치열한 경쟁과 대립이 있었다. 야당은 광범위한 관료체제를 구비하고 있지 못했지만 야당의원들의 활동은 활발하였다. 과거 한국의 여·야당은 그 지지기반을 오늘날과 같이 지역에 두지 않았고 유신시대와 제 5 공화국 시대의 야당 지도자들은 독재타도라는 집단적 유인을 가지고 이념적 열성당원들과 자발적 지지자들을 청년·학생들로부터 끌어낼 수도 있었다.

그렇다면 정당 발전에 있어 앞서 지적한 바와 같은 후퇴가 일어난 배경은 무엇인가? 그 가장 큰 배경은 유신이래 제 5 공화국시대 말까지의 권위주의 정치에서 찾을 수 있지만 여기서는 보다 구체적인 배경을 여당의 경우와 야당의 경우로 나누어 생각해 보기로 한다.

여당의 경우 정당발전의 후퇴는 유신시대부터 시작된 것이고 이것은 여당지도자인 대통령이 당내 민주화를 통한 당 체질 강화의 필요를 크게 느끼고 있지 않기 때문에 오늘날에도 청산되지 않고 그대로 지속되고 있다. 대통령은 이미 지적한 바와 같이 여당외에도 정부의 여러 기구를 그의 권력자원으로 사용할 수 있기 때문에 이러한 필요를 느끼지 않는 것이다. 정부기구의 관료체계가 영국이나 프랑스의 경우와 같이 정치적 중립의 전통을 가지고 있어 최고통치자의 권력자원으로 쉽게 이용될 수 없는 상황에서는 최고통치자는 당을 강화시켜 이를 권력자원으로 이용하려고 할 것이나 우리나라의 경우에는 고급 관료에서 말단 관료에 이르기까지의 대부분의 공무원들이 최고통치자와 여당편에 서 있는 것이다. 이 뿐만 아니라 당체질 강화는 제 3 공화국 시대의 민주공화당이 그랬듯이 대통령의 권위에 대한 당의 도전을 불러일으킬 수도 있기 때문에 대통령은 여당의 지도자임에도 불구하고 당을 활성화시킬 유인을 가지고 있지 않은 것이다.

야당의 경우 정당발전의 후퇴는 평민당과 구민주당의 경우와 구신민주공화당의 경우를 구별해서 생각해 보아야 할 것이다. 이 두 경우는 당내 민주주의가 거의 없는 단일지도자 중심의 지역정당이 된 배경이 서로 다르기 때문이다. 우선 평민당과 구민주당은 각각 이 당을 압도하는

준카리스마적 지도자인 김대중씨와 김영삼씨의 존재로 이와 같은 정당이 되었다. 이 두 정치지도자는 1972년의 유신이래 1987년 6.29선언이 나올때까지 목숨을 내건 반독재 투쟁을 하였고 이 과정에서 그들은 비범한 지도력을 발휘하였다. 이 기간동안 우리 국민들은 독재에 대한 불만 때문에 심한 정치적 스트레스를 느끼고 있었고 이와 같은 스트레스로부터의 해방을 양김씨의 투쟁에서 찾았던 것이다. 우리 국민들에게는 양김씨가 독재적 압제로부터 우리들을 구원할 사명을 띤 비범한 지도자, 혹은 준(準) 카리스마적 지도자로 보였기 때문이다.[11]

양김씨가 서로 결별하고 지난번 대통령선거에 패배함으로써 그들의 준카리스마적 지도력에는 손상이 갔다. 그러나 그 손상이 그들의 준카리스마를 완전히 파괴시키는 것은 아니었다. 김대중씨는 출신지역의 주민들로부터 아직도 준카리스마적인 추종을 받고 있고 김영삼씨 역시 출신지역으로부터 거의 절대적인 지지를 받고 있다. 그리고 양 김씨는 출신지역으로부터의 이와 같은 지지에 힘입어 그들이 각각 대표하는 당에서는 타(他)의 추종을 불허하는 지도력을 가지고 있는 것이다. 양김씨는 서로 결별함으로써 국민적 준카리스마의 위치로부터 지역적 준카리스마의 위치로 떨어졌으나 둘로 갈라진 평민당과 구민주당 내에서는 거의 절대적인 위치를 차지하고 있는 것이다.

양김씨의 이와 같은 변신은 김종필씨의 정치적 소생을 도왔다. 충청도지역 주민들도 호남지역이나 영남지역 주민들과 마찬가지로 그 지역 출신의 김종필씨를 지지하기 시작했고 이를 기반으로 그의 구신민주공화당이 창당된 것이다. 한 지역정당의 출현이 다른 지역정당의 연쇄적 출현을 초래시켰다고 볼 수 있다.

주지하다시피 최근 구민주당과 구신민주공화당은 구민정당과 합당하여 민자당이라는 새로운 여당을 탄생시켰다. 야당이 여당과 합당한 것

11) Robert C. Tucker, "The Theory of Charismatic Leadership, "Dankwart A. Rustow, ed., *Philosophers and Kings: Studies in Leadership* (New York: George Braziller, 1970, pp. 69-91 참조.

은 한국 정당사상 최초의 일이나 이러한 합당이 소속의원들로부터의 커다란 저항이 없이 이루어 진 것은 이들 정당들이 모두 지도자에 의존하는 자체 체질이 약한 정당이기 때문에 가능했다고 볼 수 있다.

(4) 발전 방향

한국 정당의 발전 방향은 이상의 논의로부터 거의 명확해졌다. 한국의 정당은 우선 첫째로 의원 상호간의 공식적 당내 조직 결성을 장려해야 할 것이다. 그리고 이러한 조직은 가능한 한 정책적 차이에 기반한 것이어야 할 것이다. 총재나 대표최고위원을 비롯한 당내 모든 당직의 담당자들은 이러한 조직들 간의 경쟁을 통해서 민주적으로 선출되어야 할 것이다. 이렇게 함으로써만 한국의 정당은 민주적 정책 정당으로 발전할 수 있을 것이다.

둘째로 베버가 말하는 관료체계를 당내에 어느 정도는 수립해야 할 것이다. 이러한 체계가 수립되지 않고서는 우수한 인력을 당관료직에 확보하기도 어렵고 또 당원의 증가를 통한 당세 확장을 이룩하기도 어려울 것이다. 당이 너무 관료화하는 것은 좋지 않으나 그렇다고 해서 관료체계가 너무 약해도 안될 것이다.

여기서 당 의원들의 정책적 그룹과 당 관료조직은 보다 구체적으로 얼마나 강한 조직으로 발전하는 것이 바람직한가의 문제가 제기된다. 필자는 한국의 정당들이 서구의 간부정당과 관료적 대중정당의 중간쯤에 속하는 조직구조를 목표로 할 것을 권고하고 싶다. 서구의 간부정당은 너무 분권적이라 이러한 조직구조를 가지고는 야당이 집권하기 어려울 것이고 여당은 계속 집권에 실패한 후에 그 실체를 유지하기 어려울 것이다. 또한 서구의 관료적 대중정당은 이미 지적한 바와 같이 정당정치의 확립을 위해서는 한국 정당들도 따라야 할 모형이나 우리의 현실로부터는 너무나 동떨어진 모형인 것이다.

셋째로 한국 정당은 그 지지기반의 지역성을 극복해야 할 것이다. 각 당의 총재들은 지역당 출현의 책임이 그들 자신에게도 있음을 인식하고

이의 극복을 위해 각별한 노력을 경주해야 할 것이다. 정당이 정책 정당화 한다면 이러한 극복의 과제는 덜 어려워질 것이다.

한국의 정당이 어느 정도의 관료제를 갖고 지지기반을 정책적 근거에서 찾는 민주적 정책 정당으로 발전한다면 이러한 정당은 이념적 열성 당원들을 보다 많이 확보할 수 있을 것이고 고정 지지자들을 정당활동에 참여시킬 수 있는 가능성도 열릴 것이다. 한국의 정당은 이러한 변화를 통해 후견인—수혜자 조직의 전근대적 성격을 떨쳐버려야 할 것이다.

마지막으로 정당의 이와 같은 발전은 어떻게 올 수 있는가? 첫째, 한국 정치의 발전이 앞으로도 단절없이 지속되어야 이와 같은 정당발전이 올 수 있을 것이다. 정당발전이 없이는 정치발전이 어렵고 또 정치발전의 의미 속에는 정당발전도 포함되는 것이나 여기서 말하는 정치발전은 한국군의 직업주의 확립, 경제의 순조로운 성장, 남북한 관계의 긴장완화, 한반도를 둘러싼 평화적 국제환경의 정착 등과 같은 정당 외적 요인에 의해 결정되는 정치발전을 의미한다. 둘째, 혁신 정당의 출현과 발전은 기존 정당의 발전을 자극할 것이다. 그러나 현재로선 혁신정당이 출현한다 해도 서구식 비례대표제나 노동조합의 정치활동 허용 같은 조건이 마련되어 있지 않으므로 혁신정당의 획기적 발전은 기대하기 어려울 것이다.[12] 셋째로, 정당내의 잠재적인 위원 그룹들과 현재의 미발달된 관료체계가 앞으로의 정치발전과 더불어 서서히 성장한다면 이에 따른 정당발전이 올 수도 있을 것이다. 넷째로, 여·야당의 지도자들은 각각 자기 당을 근대화시키겠다는 의지를 가지고 스스로 당 개혁 정책을 세운다면 이에 의해서도 정당발전은 올 수 있을 것이다. 한국 정당의 발전이 후퇴한 배경을 고려할 때 아마도 네번째 길이 정당발전의 지름길일 것이다. 이는 여·야당 지도자들이 자기 자신의 좁은 정치적 이해관계에서 벗어날 경우에만 채택이 가능한 길이기 때문에 그 실현이 가장 어려운 길이기도 하다.

12) 혁신정당의 발전조건에 관해서는 李正馥, 〈理念政黨의 출현은 不可避한가〉, 《新東亞》, 1987년 9월호, pp.358-365 참조.

Ⅱ. 한국의 정당체계

한 나라의 정당들은 상호간 체계를 이루고 있다. 정당체계를 논할때는 이 체계가 어떠한 특성을 띤 체계인가가 문제된다. 사르토리는 정당체계를 경쟁적 정당체계와 비경쟁적 정당체계로 나누고 경쟁적 정당체계는 일당 우위체계, 양당체계, 온건 다당체계, 극단 다당체계로 구분하고 비경쟁적 정당체계는 패권정당체계와 단일 정당체계로 구별하였다.[13] 오늘날 한국의 정당체계는 이 중 어떠한 체계라고 볼 수 있으며 이는 건국이래 제 5 공화국 시대의 정당체계와는 어떻게 비교될 수 있는가? 정당체계의 이와 같은 변화는 왜 일어났는가? 오늘날의 정당체계는 앞으로 어떻게 변해야만 하고 정당체계의 이러한 변화는 어떻게 일어날 수 있는가?

오늘날 한국의 정당체계가 어떠한 체계인지 규명하기에는 제 6 공화국의 정당체계의 역사가 너무 짧다. 현재의 정당체계를 일당우위체계나 양당체계로 보아야 할지, 혹은 패권정당체계로 보아야 할지 그 특성을 규명하기에는 현 정당체계의 특성은 유동적인 것이다.

건국이래 제 5 공화국 시대말에 이르기까지 한국의 정당체계는 다음과 같은 세 가지 특성을 나타내었다. 첫째로 이 오랜 기간동안 한국의 정당체계는 정권교체가 일어나지 않는 양당체계였다. 자유당과 민주당, 신파 민주당과 구파 민주당, 민주공화당과 신민당, 민정당과 신민당이 이루는 양당체계가 각각 제1, 2, 3, 4, 5공화국의 정당체계였다. 둘째로 이와 같은 양당체계가 각 공화국의 초기부터 나타난 것은 아니었다. 각 공화국의 초기에는 4, 5개 이상의 여러 당이 선거에 참여하고 의석도 확보하였었다. 그러나 한두번의 선거를 치루는 동안 집권당과 제 1 야당을 제외한 다른 정당들은 유명무실한 정당으로 전락해 버렸다. 이러한 현상

13) Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1976) 참조.

은 선거구제가 소선거구제인가, 혹은 2인을 뽑는 중선거구제인가를 막론하고 일어났다. 셋째로 한국의 정당체계가 각 공화국의 중기 내지 말기에는 양당체계로 발전했고 제 1 야당의 득표율이 여당의 득표율에 육박하는 신장세를 보였으나 집권 세력은 제 1 야당의 지지율이 더 이상 증가하기 전에 정치의 게임규칙을 변화시켜 제 1 야당의 집권기회를 사전에 봉쇄하였다.[14] 이러한 점으로 보아 과거 한국의 정당체계는 사르토리가 말하는 패권정당 체계의 특성을 가지고 있었다고 말 할 수 있다.

오늘날의 정당체계는 민자당과 평민당으로 구성되는 양당체계를 이루고 있다는 점에서 과거 한국 정당체계의 양당화현상을 재현하고 있다. 민주당이 제 3 당으로 다음번 선거에서는 그 의원수를 증가시킬 수도 있겠지만 현재의 정치판도는 민자당과 평민당 중심의 양당체계로 볼 수 있다. 그러나 오늘날의 양당화 현상은 선거를 통해서 이루어진 결과가 아니라 정당 지도자들 간의 협상에 의한 것이라는 점에서 제 1 공화국시대로부터 제 5 공화국 시대까지의 양당화 현상과는 커다란 차이가 있다. 오늘날의 현상에 의한 양당체계가 지속될 수 있는지의 여부는 민자당 내부사정 뿐만이 아니라 앞으로 있을 선거의 결과에 의해 결정될 것이다.

민자당의 출범으로 형성된 양당체계가 사르토리가 말하는 의미의 일당우위 체계로 정착할지, 혹은 정권교체가 일어나는 양당체계로 정착할지는 확실히 말하기 어렵다. 민자당을 출범시킨 당사자들은 일본의 자민당과 같은 일당우위체계의 출현을 의도하고 있고 또 오늘날과 같은 지역대결의 정치에서 그와 같은 의도는 실현될 가능성이 크지만 오늘날의 정당체계가 정권교체가 일어나는 양당체계로의 발전을 배제한다고 말할 수는 없다. 구민정당, 구민주당, 구신민주공화당으로 구성되는 민자당의 출범은 실로 거대한 여권세력의 형성을 의미하지만 평민당이 지역성을 극복하고 야권을 통합하는 통합야당으로 발전한 수 있다면 이는 평민당에게도 집권의 기회를 주는 계기로 작용할 수도 있기 때문이다.

---

14) 李正馥, 〈정당체계와 정치적 안정에 관한 연구—한국과 일본의 경우〉, 《社會科學과 政策研究》 제 5 권, 제 1 호, 1983, pp.315-317.