

정치과정

박 찬 옥(서울대)

I. 대의정치

1. 서론

1) 논의의 범위

이 절에서는 해방 이후 국회를 중심으로 하여 전개된 의회정치를 고찰한다. 시기적으로는 14대 국회까지를 대상으로 하는데, 대한민국 의정사의 전사에 속하는 미군정 당시의 남조선과도입법의원에 대해서도 간략하게 다룬다. 중심 주제는 현재의 제6공화국에 이르는 정치체제의 변동과 국회의 위상을 비롯하여 국회의 조직, 운영, 그리고 기능수행이 될 것이다.

2) 남조선과도입법의원

남조선과도입법의원은 미군정이 한국인의 지지를 확보하려는 필요에 의하여 주도하여 구성하였다. 이는 자주적이고 적극적 역할을 수행한 입법기관이라고는 할 수 없으나 국회가 탄생하고 의회정치가 전개되는 바를 다각도로 이해하기 위해서 연구자의 주요한 관심 대상이 아닐 수 없다. 이 기관의 존재로 인하여 미군정 하에서 제한적이거나 의원을 선출하는 선거가 있었고, 군정 당시에 공포된 법률안을 제안하고 심의하는 역할을 수행하였다. 과도입법의원은 때로는 미군정과의 이견을 노출하기도 하였고, 의원 구성의 측면에서 중도좌파에서 우파에 이르는 비교적 넓은 이념적 스펙트럼을 보여주었던 것이다. 그리고 여기서 제정된 보통선거법은 이후에 수정되어 제헌국회선거를 위한 법적 기초를 마련하였다.

남조선과도입법의원은 미군정이 1946년 5월 8일의 제1차 미소 공동위원회가 결렬된 이후에 설치한 기관이다. 이는 “정치적, 경제적 및 사회개혁의 기초로 사용될 법령초안을 작성하여 군정장관에게 제출”할 목적의 자문기관으로서 설치되었고, 의원 총수는 90인이었는데 절반은 관선, 나머지 절반은 민선으로 충원되었다. 관선의원은 좌우합작위원회가 지명하는 인사들을 군정이 임명하였다. 민선의원 선거는 10월 21일에서 31일에 걸쳐 시행되었는데 서울과 강원도에서는 재선거가 치러지는 등 우여곡절이 있었다. 남조선과도입법의원은 1946년 12월 12일에 개원하였다.

이 과도적 입법기관이 설치될 당시에는 여운형과 김규식 중심의 중도좌우 합작위원회가 중심적인 역할을 하였다. 그러나 점차 한민당을 중심으로 한 우파가 세력을 확장하고 이 기관의 운영을 좌우하게 되었다. 좌우합작에 기반을 두고 출발한 이 기관이 실질적으로 종말을 맞는 계기는 1948년의 2·23파동이였다. 당시에 남한에 단일정부를 세울 것인가의 여부를 두고 정치논쟁이 치열하게 전개되고 있었는데 1948년 2월 19일 한민당과 이승만 지지파는 단정결의안을 제안하였다. 원내갈등을 거친 후에 이 안이 통과되자 의장인 김규식 등 관선의원 20여 명이 의원직을 사임하였고 다른 일부는 제명되는 등 총 33명의 의원들이 사퇴하게 되었다. 과도입법의원은 제헌국회선거가 치러진 이후 5월 20일에 공식적으로 폐원되었다. 이 기관은 33건의 법령을 심의하여 18건을 통과시켰는데 이 가운데 13건만이 군정장관의 서명을 받아 공포되었다(김혁동, 1995; 박원호, 1997; 손희두, 1993).

2. 정치체제변동과 국회의 위상

1) 제1공화국(1948. 7~1960. 4)

1948년 5월 10일 제헌의회 구성을 위한 총선거가 실시되고 5월 31일 임기 2년의 제헌국회(1948. 5. 31~1950. 5. 30)가 개원되었다. 제헌국회에서 제정된 헌법은 7월 17일부터 효력이 발생하였다. 정부형태는 의원내각제적 요소를 가미한 대통령제가 채택되었다. 대통령이 국가원수이자 행정부수반인데 의원내각제에서와 같이 국회에서 선출되었다. 정부의 법률안 제

출권, 국무총리와 국무위원의 국회의원 겸직과 국회출석·발언권도 모두 의원내각제적 요소이었다. 국회는 단원제, 국회의원의 임기는 제2대 국회부터 4년으로 규정되었다. 국회 회의는 정기회와 임시회로 구분되고 회기 제한은 없었다. 국회는 대통령선거권 이외에 입법권, 예산안 심의 및 확정권, 조약비준동의권, 국무총리임명승인권, 공무원에 대한 탄핵소추권, 국정감사권 등이 부여되었다.

제헌의회선거에는 좌익은 물론 남북협상을 통한 통일정부를 추구하던 중도세력 대부분이 참여하지 않았다. 그러므로 제헌국회는 대한독립촉성회나 한민당과 같은 우익세력의 주도하에 출범하였다.

제1공화국 시기에 이승만 행정부를 견제하며 자율적인 지위를 확립하기 위한 노력은 제헌국회에서 가장 적극적으로 경주되었다. 그러나 그 후 국회는 점차 행정부에 대한 통제력을 상실해 갔다. 제헌국회 전반기에는 이른바 “소장파” 의원들이 집권세력을 활발히 견제하였다. 소장파는 이승만 지지세력과 보수세력에 대항하는 소수자 세력이었는데 친일파 척결, 지방자치의 조속한 실현 등의 사안에 있어서 행정부와 대립되는 입장을 강력히 표명하였다. 그런데 소장파는 국회 프락치 사건을 통해 핵심인물들이 제거되어 소멸되었다(백운선, 1992; 백영철, 1988; 백영철, 1995; 길승흠, 1996).

제헌국회 전반기에 이승만 대통령을 지지하던 한민당 세력은 민주국민당으로 개편되어 제헌국회 후반기에 들어서 이승만 대통령에 반대하는 세력이 되었다. 민주국민당은 국회에서 내각제 개헌을 관철시키고자 하여 대통령을 정점으로 하는 집권세력과 대결하게 되었다.

한국전쟁이 3년째 지속되었던 1952년 7월 제2대 국회(1950. 5. 31~1954. 5. 30)에서 제1차 헌법개정(발췌개헌)이 이루어졌다. 원내 지지기반이 확고하지 못한 이승만 대통령은 국회의 영향력을 배제하기 위해서 국민에 의한 대통령직선을 실현하여 집권연장을 기도하였다. 개정된 국회법에는 국회가 양원제로 구성된다고 명시되었으나 참의원 구성을 위한 입법은 제1공화국이 막을 내리기까지 지연되었다.

제3대 국회(1954. 5. 31~1958. 5. 30) 초반인 1954년 11월에 자유당은 대통령의 중임제한을 철폐하는 헌법개정(4사 5입 개헌)을 무리하게 관철

하였다. 이 때 원내의 반이승만 세력이 결집하여 민주당 형성의 토대를 마련하였다. 개헌 이후 이 대통령의 專斷的 권위주의 체제가 더욱 심화되었다. 대통령을 중심으로 하는 집권세력이 자유당을 통해 국회를 점차 장악하면서 국회의 자율성은 심각하게 축소되었다. 제4대 국회(1958. 5. 31~1960. 7. 28)시기인 1958년 10월의 국가보안법 파동은 야당에 대한 탄압, 그리고 대통령의 국회유린을 극명하게 보여준 사건이었다. 마침내 권위주의적 독재정치에 저항한 혁명으로 정치체제의 변동을 가져오면서 4대 국회는 4년의 임기를 단축하게 되었다.

2) 제2공화국(1960. 7~1961. 5)

1960년 4월의 학생혁명을 거쳐 개막된 제2공화국의 헌법은 7월에 시행되기 시작하였다. 이 헌법은 의원내각제와 양원제를 채택하였다. 국무총리와 국무위원의 과반수는 국회의원이어야 하며 국무원은 민의원에 연대책임을 지게 되어 민의원이 집행부 불신임권을 갖게 되었다. 국무원은 민의원에서 불신임을 받는 경우에 민의원을 해산할 수 있었다. 민의원이 조약비준에 대한 동의를 부결하거나 신년도 예산안을 법정기한내에 의결하지 않게 되면 이것 역시 불신임결의로 간주되었다. 참의원이 실제로 구성되었다.

내각제 운영으로 말미암아 국회가 국정의 중심이 되는 위상을 차지하게 되었다. 그러나 민주당 정권은 정치적 정당성을 갖고 있었음에도 불구하고 집권세력 내의 신·구파 대립으로 마침내 분열되고 대중의 폭발적인 요구에 효과적으로 대응하지 못하였다. 제2공화국은 9개월 정도에 걸쳐 안정을 찾지 못하고 지속되다가 1961년 5월에 군부 쿠데타를 맞게 되고 단명으로 종식되었다. 5대 국회(1960. 7. 29~1961. 5. 16)는 해산을 당한 것이다.

3) 제3공화국(1963. 12~1972. 12)

쿠데타의 주역들은 당분간 군부직접통치체제(1961. 5~1963. 12)를 유지하다가 제3공화국의 중추적인 정치인으로 변신하였다. 이 시기에는 대통령제와 단원제 국회가 다시 헌정의 요소가 되었다. 조국근대화의 명분 아래 강화되는 권위주의 체제 하에서 점차 행정부에 예속되게 되었다. 행정부에 대한 정치적 지위로 볼 때 제6대 국회(1963. 12. 17~1967. 6. 30)는 철저

히 예측되었다고 할 수는 없으나 제7대 국회(1967. 7. 1~1971. 6. 30)에서 이루어진 3선 개헌 이후 국회위상은 역력히 침몰하였다. 8대 국회(1971. 7. 1~1972. 10. 17)는 개헌 이후 불과 1년 4개월만에 계엄령으로 해산되었다.

4) 제4공화국(1972. 12~1980. 10)

1972년 10월에 유신을 명분으로 출발한 제4공화국은 다분히 관료적 권위주의형 군부체제이었다. 산업화를 추진하는 기술관료와 자본, 그리고 억압기구를 독점하는 집권엘리트가 지배연합을 형성했다고 볼 수 있다. 제4공화국의 대통령은 초월적 국가기관으로서 긴급조치권을 부여받는 등 삼권분립의 헌정원리가 무너졌다. 국회는 그 이전의 어느 시기에서보다도 예측적 지위를 갖게 되었다. 국회 재적의원의 3분의 1은 통일주체국민회의에서 선출하는데 그 후보자는 대통령이 일괄 추천하도록 되었으므로 이렇게 선출된 유정희 의원들은 여당인 공화당 의원들과 함께 대통령의 국회지배를 뒷받침하였다. 유신헌법에서는 대통령제를 운영했던 1공화국과 3공화국에서 부여되지 않았던 국회해산권이 규정되었고 제헌국회이래 확립된 국회의 국정감사권이 폐지되었다. 뿐만 아니라 국회는 전체회기일수에 있어서 년 150일을 초과할 수 없게 되는 활동상의 제약이 주어졌다.

국회에서 정당간 합의를 거치지 않고 비상국무회의가 주도한 15차 국회법 개정(1973)은 국회의 기능수행을 노골적으로 제약하는 많은 규정을 마련하였다. 이를 테면 국회의장의 권한을 대폭 강화하였는데, 이것은 결코 국회 권위의 제고를 위한 것이 아니고 강화된 의장권한을 십분 활용하여 대통령과 집권당의 의사를 신속하고 효과적으로 관철하기 위해서 이루어졌다.

강압을 토대로 삼았던 유신체제는 서서히 반체제세력의 도전을 받게 되었다. 제9대 국회(1973. 3. 12~1979. 3. 11)의 후반기에 국회 내에서는 금기시되던 체제비판이 서서히 일게 되었다. 제10대 국회(1979. 3. 12~1980. 10. 27)시기에 와서는 야당과 더불어 대학생, 지식인, 그리고 노동자 세력이 반체제 연합을 형성하기에 이르렀다. 체제논쟁의 와중에서 권력중추부내에 알력이 빚어지고 1979년 10월 26일 박정희 대통령이 암살되었다. 박 대통령의 종말은 실질적으로 4공화국의 종식이었고 한 동안 정치적 과도기

를 초래하였다. 그런데 유신 헌법은 공식적으로 제5공화국 헌법의 시행이 개시된 1980년 10월까지 존속하였다.

5) 제5공화국(1980. 10~1988. 2)

전두환 장군 주도의 신군부는 1979년 12월부터 정치적 주도권을 장악하고 이어서 이듬해 5월 17일 계엄령을 확대하면서 본격적으로 권력창출에 나섰다. 10대 국회는 1980년 10월 신헌법이 효력을 개시함과 동시에 공식적으로 해산되었다. 전두환은 1981년 3월 제5공화국 대통령으로 취임했다. 광주항쟁을 겪으면서 확립된 제5공화국의 체제는 기본적으로 유신체제의 후계적 성격을 갖고 억압성과 군부의 패권적 지위가 더욱 두드러졌다. 대통령의 임기가 7년 단임이고 대통령선거인단에 의해 선출되었다.

5공화국이 출범하면서 기성 야당 정치인들이 대거 규제를 받아 제11대 국회(1981. 4. 11~1985. 4. 10)에는 진출하지 못하였으나 12대 총선 직전에 이 규제가 해제되자 신한민주당의 기치 하에 결집하였다. 신한민주당은 제12대 국회(1985. 4. 11~1988. 5. 29)의 제1야당으로 당당히 부상하였다. 1987년 6월에 민주화 요구는 절정에 이르렀고 전두환 대통령은 개헌요구를 수용하지 않을 수 없었다. 헌법이 개정되면서 12대 국회의 임기는 단축되었다.

5공화국의 국회는 유신체제 하의 국회와 다름없이 그 정치적 지위가 매우 취약하였다. 헌법이나 국회법을 통해서 볼 때 그러했을 뿐만 아니라 공식화되지는 않았으나 정형화된 의원행위율에서도 그러한 점을 발견할 수 있었다. 의원이 원내발언에서조차 체제의 본질이나 대통령과 그 친인척 인사를 비판하는 것이 “성역”으로 금기시되었다(김종림·박찬욱, 1985). 헌법에서는 의원의 직무상 발언에 대한 면책특권을 보장하고 있었으나 12대 국회에서 한 야당 의원이 사실상 원내에서의 체제비판 발언으로 구속되기도 하였다. 또한 1986년 3월에는 여당 총무를 비롯한 수 명의 현역의원들이 비공식적인 회식석상에서 현역군인에 의해 구타당한 사건이 있었다. 이 일화는 당시 국회의 취약한 정치적 위상을 단적으로 말해주었다.

6) 제6공화국(1988. 2~)

제6공화국이 출범한 이후 의회정치의 법제적 측면만 본다면 국회의 자

울성이 크게 신장될 여건이 마련되었다. 국회의 헌법상 지위는 대체로 3공화국 시기의 경우와 같게 복원되었다. 대통령의 국회해산권은 철폐되고 국회의 국정감사권이 회복되었다. 임시회의 소집을 요구할 수 있는 요건도 재적의원 3분의 1에서 재적의원 4분의 1로 환원되었다. 정기회와 임시회를 합하여 연 150일을 초과할 수 없도록 했던 종전의 회기 규정도 변경되어 연 회기일수 제한이 철폐되었다.

제 13대 국회(1988. 5. 30~1992. 5. 29)를 구성하기 위한 총선에서 대통령의 정당인 집권당이 헌정사상 처음으로 원내과반수를 확보하지 못하였고 4당 분립구도가 성립되었다. 이러한 여소야대 정국에서 국회법이 국회의 권능을 강화시키는 방향으로 전면 개정되었다(23차 개정). 특히 국회가 행정부의 감독이나 국민의 의혹을 해소하는 데에 도움을 줄 청문회 제도가 도입되었으며, 유신 직후에 의장이 단독으로 행사하도록 삽입된 권한이 상당부분 삭제 또는 축소되었다. 위원회의 소집요건을 완화하고 위원회에서 정책질의를 1문 1답식으로 할 수 있도록 하는 등 의회기능의 활성화 조건을 확충하였다.

13대 국회 전반기에는 강한 야당세를 바탕으로 국회의 자율성도 강화된 모습이 분명하였다. 예를 들어, 1988년 7월에 대통령이 제출한 대법원장 임명동의안이 부결되었는데 이러한 사례는 4·5공화국 시기에는 찾아볼 수 없었다. 그런데 1990년 초, 다당체계 운영에 어려움을 겪던 여당인 민정당이 야당인 민주·공화당과 함께 민자당으로 통합하여 거대한 원내다수세력이 되었다. 그 후에 여야당간에 참여한 대립이 전개되었고 국회는 파행을 거듭하였다. 13대 후반기에 와서 집권여당은 행정부의 국회지배를 정당화하는 전위대의 역할을 자임하였고, 국회의 제도적 자율성이 훼손되었다.

그런데 14대 국회(1992. 5. 30~1996. 5. 29)의 후반기 초에 통과된 27차 국회법 개정은 의회정치의 활성화 측면에서 긍정적으로 평가되는 주목할 만한 법제적 개선이다. 국회 외부의 전문가를 포함하여 의장의 자문기구로 구성된 국회제도개선위원회가 국회개혁문제를 다각도로 검토하고 개선방안을 제시하였다. 개선된 방향을 개괄적으로 말하자면, 국회를 상시 운영하기 위한 기틀이 마련되었고, 원내토론을 진작시키며 의원의 발언기회를 확대하는 방안이 강구되었으며, 의안심사를 내실화하기 위한 조치가 이루

어졌다(국회사무처의사국, 1994).

하지만 헌법이나 국회법상의 규정만으로 국회의 자율성을 제대로 확보할 수는 없었다. 이른바 문민정부 시대에서조차 국회가 독자성인 위상을 갖게 되지 못하였다. 중요사안에 대한 여당의 원내전략을 예를 들어보아도 대통령을 핵으로 하는 권력의 중추부 의사에 의하여 좌우되었다. 국회의 수장인 의장은 공식적으로 국회에서 선출된다고 하지만 사실상 행정부 수반인 대통령이 내부적으로 지명한 후에 형식상 선출 절차가 국회에서 이행되고 있었다.

3. 국회의 조직, 운영과 기능수행

1) 회기 제도와 그 운영

본회의 회기는 제1공화국 당시에는 정기회 90일, 임시회 30일 이내로 하되 국회의 의결로 연장할 수 있도록 하였다. 제2공화국에서는 정기회를 120일로 연장하고 임시회는 제한을 두지 아니하였다. 제2공화국까지 법률 사항이던 회기에 관한 규정은 제3공화국에 와서 헌법에 포함되었다. 즉 정기회 120일, 임시회 30일을 초과하지 못하도록 하였다. 국회의 활성화보다는 행정 편의를 우선한 제4공화국에 와서는 정기회 90일, 임시회 30일 이내, 그리고 연간 총회기일수 150일 이내(대통령의 요구로 소집된 기간은 제외)로 제한되고 5공화국에서도 마찬가지였다. 6공화국에 와서는 정기회 100일, 임시회 30일로 정착되었다.

역대 국회별로 지속기간이 서로 달라 본회의 개의일수를 단순히 비교해서는 본회의의 활성화 정도를 가늠하기 어렵다. 그러므로 지속일수를 100으로 놓고 개의일수를 계산하는 식으로 표준화하면 지속일수 기준으로 본회의 개의 비율은 제헌 국회 54.6, 2대 43.2, 3대 41.7, 4대 26.8, 5대 48.6, 6대 28.3, 7대 16.5, 8대 17.1, 9대 7.6, 10대 4.7, 11대 9.9, 12대 10.4, 13대 11.2, 그리고 14대 11.4가 된다(전진영, 1996 참조). 제헌 국회로부터 3대 국회의 본회의 개의 비율은 40%를 상회하여 이 기간에 국회가 활발하게 열렸음을 알 수 있다. 그러나 4대 국회에서 국회활동은 상당히 위축되었다. 6대 이후에 본회의 개의비율이 대체로 낮다. 이것은 국회의 운영방

식이 위원회 중심주의로 변경되었음을 반영한다. 그런데 이 점을 고려하고라도 10대 국회의 개의비율은 4.7, 9대의 경우는 7.6에 지나지 않았다. 국회가 이 시기에 극도로 위축되었음을 알 수 있다. 제5공화국 시기의 11대, 12대의 경우에도 제3공화국이나 제6공화국 시기에 비하면 본회의가 비교적 활발하게 개최되지 못하였다.

2) 위원회 제도와 그 운영

위원회는 제헌 국회 이래 상임위원회와 특별위원회로 대별되고 있다. 상임위원회 수는 제헌국회 당시에는 법제사법위원회를 포함하여 8개였는데, 1951년 3월에 국회운영위원회 등 4개 위원회가 신설되면서 12개로 되었다. 다시 1953년 1월에는 종래에 재정경제위원회 소관이던 예산안·결산 심사를 전담하기 위하여 예산결산위원회가 신설되면서 13개가 되었다. 제2공화국 당시에 민의원에는 13개 상임위원회가 유지되었으나 3공화국 초에 예산결산위원회가 특별위원회로 되면서 12개로 줄었다. 그 뒤 주로 정부 부처의 개편에 따라 상임위원회 편제도 변경을 거듭하였으며 14대 국회 말에는 16개가 운영되었다.

3) 의원의 사회적 배경

제헌국회부터 14대 국회에 이르기까지 의원의 연령별 분포를 살펴보면 대체로 40대 이하가 점차로 줄고 50대 이상은 점차 늘어나는 경향을 발견하게 된다. 역대 국회의원의 연령별 분포는 한국사회의 각 분야에서 지위의 상향적 이동이 완만해지는 추세를 반영한다.

제헌국회부터 14대 국회에 이르기까지 의원의 학력수준이 높아지는 분명한 추세가 있다. 5대 국회까지 고졸 이하의 학력자가 60% 선에 이르렀다. 6대 이후 대학수준의 학력집단의 비율이 높아졌으며 10대 이후에는 90%가 넘게 되었다. 13대 이후에는 대학원 이상의 학력만 해도 40% 수준에 도달하여 최근으로 올수록 이를 상회한다.

역대 국회에 걸쳐 의원으로 당선된 당시 주요 직업경력을 보면 전·현직 의원 및 당료 등 정치인이 가장 높은 비율을 차지한다. 대체로 여당보다는 야당에서 직업정치인의 비율이 높은 것이 상례였다. 1공화국과 2공화국에서 가장 높은 비율을 차지하던 농업종사자는 3공화국에서부터 그 비율이

급격히 떨어진다. 산업화 정책의 소산이라고 할 수 있을 것이다. 6대 국회에서부터 군 장교, 고위 관료, 전문인 집단(언론인, 변호사, 교수, 의사 등)의 비율이 증가된 점이 주목할 만하다. 군 출신의 경우에는 군의 정치개입 직후인 6대와 11대 국회에서 현저히 높았다. 군과 관료 출신 의원들의 비중은 여당의 경우에 더욱 부각되었다.

초선의원의 비율은 정치변동을 겪고 난 공화국 초기에 새롭게 정계에 등장하는 인물이 많아 비교적 높다. 그러다가 시간의 경과에 따라 초선의원의 비율은 하향하는 경향을 보인다(박찬욱, 1994b; 김현우, 1996).

4) 법률안 심의

제헌국회부터 14대 국회까지 국회가 접수한 법률안은 총 6,460여건(국가재건회의와 국가보위입법회의는 제외)이었다. 제안자별로는 정부제출안이 56%, 의원발의안이 44%를 차지하였다. 의원발의안이 정부제출안보다 건수가 조금이라도 많았던 국회는 6대, 12대, 13대였는데, 이 중 의안발의안의 비율이 60%를 상회한 시기는 6대와 13대뿐이었다. 한편, 역대를 통틀어 정부제출안이 가결통과된 비율은 75%이었고, 의원발의안의 가결통과율은 48%이었다. 단지 3대와 4대에서나 의원발의안의 가결율이 정부제출안의 가결율을 가까스로 상회하였다. 이 경우에 용이하게 가결된 의원발의안의 상당수는 당시 집권 다수당이었던 자유당 소속 의원들에 의한 것으로 판단된다(국회사무처, 1994, pp. 375-377). 역대 국회를 통해 대체로 법률안의 제안은 의원보다 행정부에 의하여 더 빈번히 이루어졌고 입법을 관철한 빈도 또한 행정부 제출안의 경우가 높았다(신명순, 1985; 정영국, 1988; 김철, 1992).

법안심사의 절차를 보면, 제헌국회부터 5대 국회까지는 의안이 제출되어 본회의에 보고되면 상임위원회에 회부되어 예비검토를 거친 다음, 본회의에서 3독회를 거쳐 의결이 이루어졌다. 이것은 본회의 중심주의를 골간으로 상임위원회 중심주의를 가미, 절충한 것이었다. 그러다가 3공화국에 들어와 상임위원회 중심주의로 변경하면서 독회제가 폐지되었다. 법안이 국회에 접수되면 소관 상임위원회에서 일차 심사되고 법제사법위원회의 형식심사를 거쳐 본회의가 최종적으로 심사하고 의결하게 되었다.

5) 예산결산심의

제헌국회에서의 예산심의는 다음과 같은 절차를 통하여 이루어졌다. 정부가 제출한 예산안은 본회의에서 각 상임위원회로 회부되어 예비심사를 거치고 이후에 재정경제위원회가 종합심사하였다. 그리고 이것이 다시 전원위원회에 회부되어 심사되고 본회의에서 3독회를 거쳐 의결되었다. 그러다가 1953년 1월 이후 재정경제위원회 대신에 예산결산위원회가 설치되어 종합심사하였다. 제2공화국에서도 이와 유사한 심사절차를 밟았다. 다만, 양원제이었기에 민의원이 선의권을 갖고 있었고 전원위원회를 폐지한 것이 달랐다. 3공화국에 와서는 종합심사를 하는 예산결산위원회가 상임위원회가 아닌 특별위원회가 되었다. 그런데 5공화국의 11대 국회에서는 상임위원회의 예비심사가 폐지되고 예산결산특별위원회에서 제안설명, 정책질의, 분과위원회 부별심사 계수조정소위원회, 전체회의 의결 과정을 거쳐 심사되었다. 그런데 12대 국회에서 상임위원회의 예비심사권이 부활되었다(손준철, 1989).

역대 국회에서 행정부가 제출한 예산안을 삭감 또는 증액하여 최종적으로 수정한 폭은 한정적이었다. 단순히 예산안의 총량적인 증감비율만 살펴 보더라도 건국후 1996회계년도까지를 포함한 49개년 가운데 일반회계 예산안 총액의 3% 이상을 국회가 수정한 경우는 1950회계년도(1950년)와 1972회계년도(1971년)의 2개년에 불과하고 수정비율은 대체로 1% 전후이다(국회사무처, 1994, pp. 395-400). 더구나 1975년 정기회를 포함하여 그 이후 1995년 정기회까지 1% 이상의 수정은 단 1번에 그치고 있다(1989년에 차기 예산). 국회의 예산심의 기능이 소극적으로 수행되고 있음을 말해주는 것이다.

6) 국정감·조사

제헌헌법에서부터 국회의 국정감사에 관한 명문이 규정되었다. 그리고 1953년 2월에 국정감사법, 1954년 9월에 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법도 제정되었다. 1972년 10월 유신에서는 국회의 국정감·조사권이 폐지되었다. 다만 9대 국회 기간 중인 1975년 7월의 국회법 개정(18차)에서 국정조사권이 법률사항으로 명시되었다. 5공화국에 들어서 국정조사권은

헌법에 명시되었지만 국회의 국정조사권은 한번도 발동되지 않았다. 6공화국에 들어서야 국정감사권까지 헌법에 규정되었다. 국정감사는 문민정부 시대에 와서 개선된 바가 많다고 평가된다. 여당의원들이 맹목적으로 행정부를 두둔한다거나 야당의원들이 무조건적인 비판으로 일관하기보다는 진지한 정책대안을 제시하려는 노력이 경주되고 있다는 것이다. 그러나 여전히 한건주의 폭로, 현저한 정파적 목적 관철, 지역구 민원해결 추구에 치중하는 등의 행태가 사라지지 않고 있다. 또한 과도한 수의 감사대상 기관과 증인, 무리한 자료제출 요구, 중복 감사와 질의, 수감기관의 불성실한 자료제출과 답변, 감사 실시 이후 지적된 사항에 대한 정부조처 미확인 등이 문제점으로 지적된다(박종홍·임종훈, 1996; 김현구, 1996; 윤영오, 1996).

7) 지역선거구 대표기능

국회의원의 대표활동에서 가장 두드러진 점은 지역선거구 대표기능이 압도적인 비중을 차지해 왔다는 점이다. 9대, 11대, 12대와 13대 국회의 지역구 의원들을 상대로 조사한 연구결과에 의하면, 의원들은 대체로 원내에서의 정책활동과 직접 연결되지 않은 지구당 관리, 지역구민의 애경사와 민원 돌보아 주기에 많은 시간과 자금을 투자하고 열의를 쏟는 것이 상례가 되었음이 밝혀졌다(Kim and Pai, 1981, pp. 186-217; Kim, Barkan, Turan and Jewell, 1984; Yoon, 1985, pp. 230-283; 박찬욱, 1990; 1994a). 물론 이런 활동은 특히 지역구 출신 의원에게 있어서 본연적 직무에 속한다. 하지만 이것이 대표활동의 거의 전부가 되어 있으며 원내의 의안심사활동을 충실하게 수행하는 데에 지장을 준다는 점이 지적되어 왔다. 그리고 의원들이 지역구편중의 특징적인 이익과 의사의 실현에 주로 매진하는 국회는 정책적 영향력을 효과적으로 행사하기가 어렵다.

8) 원내정당의 동태

제헌국회에서의 1차 개정 국회법(1949. 7)에 의하여 그 직후 제5회 국회부터 20인 이상의 의원으로 교섭단체를 구성하게 되었다. 제6, 7, 8대 국회는 10인 이상의 의원으로 교섭단체를 구성할 수 있게 하였다가 제9대 국회 이후에 다시 20인 이상으로 규정하여 운영되고 있다.

국회내의 정당체계를 규정할 때는 교섭단체 즉 정파의 수를 고려할 뿐만

아니라 그들 간의 세력관계도 아울러 감안해야 한다. 원내에서 제1정파가 55%정도 또는 그 이상의 안정된 과반수를 확보하고 있는 반면에, 제2정파의 의석비율이 많아야 25%에도 훨씬 못 미친다면 정파간 세력불균형 때문에 일당우위체제라고 할 수 있다. 제1정파가 안정된 과반수를 확보하고 있다하더라도 제2정파가 25% 정도나 그 이상의 의석을 차지하고 견제세력의 증추로 작용하고 있다면 불완전하나마 양당체제로 볼 수 있을 것이다. 그리고 원내정파의 수가 3개 이상이며 어느 한 정파도 안정된 과반수 의석을 확보하고 있지 못한 경우는 연합정치가 이루어질 소지가 큰 다당체제라고 할 것이다.

역대 국회에서는 분당, 탈당, 합당 등 이합집산이 빈번하여 정당체제의 유형은 무정형했다. 다당체제는 제헌국회, 2대에서 자유당이 원내의 제1정파로 대두되기 이전, 13대에서 3당통합 이전, 14대에서 대선 이전, 그리고 15대에서 대선 이전에는 다당체제가 나타났다. 최근에 올수록 다당체제가 빈번해지기는 하나 이 보다는 양당체제나 일당우위체제가 자주 성립되었다. 4대(자유당과 민주당), 5대(민주당의 신·구파), 6대(공화당과 민정당 또는 신민당), 8대(공화당과 신민당), 12대(민주정의당과 신한민주당 또는 통일민주당), 14대 후반기(민자당과 지방선거 이전의 민주당)가 운영되었다. 그리고 15대에서 대선 이후에 새정치국민회의와 자민련은 각각 독자적인 원내정파로 남아 있었으나 공동여당이 되어 한나라당과의 관계에서는 양당체제와 유사한 면모를 연출하고 있다. 한편 2대 후반기와 3대에서는 자유당, 7대에서는 공화당, 9대와 10대에서는 유신정우회와 공화당을 합친 여권, 11대에서는 민주정의당, 13대 후반기에는 민자당이 제1정파가 되는 일당우위체제가 성립되었다. 그런데 일당우위의 상황에서 반대당은 비록 약한 교섭력을 갖고 있었으나 비판과 도전을 포기하지 않았다. 즉 일당우위체제도 양당체제로 변형되려는 강한 속성을 갖고 있었다. 결국, 국회의내의 정파구도는 대체로 양극적이었다.

국회에서는 정당간 갈등이 결코 원만하게 처리되지 못하였다. 중요 의안을 둘러싸고 전개된 정당갈등은 국회법과 같은 공식 규범이 처방하는 바대로 전개되고 결말지어지지 못하였다. 중요 사안에 대한 여야논쟁은 교착상태로 치달는 확장과정과 일방적 결말로 특징 지워진다(박찬욱, 1992). 국

회에서 전개되었던 정당간의 첨예한 갈등사태를 열거하기란 어렵지 않다. 1954년 11월 3대 국회에서 4사5입개헌을 둘러싸고 발생한 여야의원간의 난투극이 현저한 예이다. 4대 국회에서는 1958년 12월 24일의 국가보안법 파동을 빼놓을 수 없다(이호진·강인섭, 1988, pp. 176-236). 3공화국 초기에 가장 심각한 여야갈등의 하나는 6대 국회에서 한일협정비준동의를 둘러싸고 발생하였다(K.B. Kim, 1971). 7대 국회에서는 박대통령의 3선을 허용하는 개헌안의 전격통과로 인하여 여야대립이 극심하였다. 1969년 9월 14일에 3선개헌안이 공화당 단독으로 변칙통과되었고 그 후 야당인 신민당의원들은 1970년 5월에 가서야 등원하게 되었다(이호진·강인섭, 1992, pp. 304-309). 9대 국회에서는 1971년 12월 국가보위법 파동이 여당의 단독처리로 인해 발생하여 국회가 7개월 공전되었다.

4공화국과 5공화국의 국회에서는 체제와 집권세력의 정당성 시비가 그 어느 때보다 두드러졌다. 9대에서는 김옥선 의원의 발언, 10대에서는 김영삼 신민당 총재 제명을 둘러싸고 첨예한 갈등이 있었다. 12대 국회는 온통 개헌논쟁으로 소진하고 파행을 거듭했다. 최종 회기의 폐회일ამ저 국회 의원선거법 개정을 둘러싸고 정당간에 치열한 대립이 전개되었다.

13대 후반기에 변칙과 파행이 거의 일상화되었다. 이 시기에 여당의 일방적인 강행통과 의안이 79건에 달한다. 14대 국회도 역시 초반부터 출발이 순조롭지 않아 임기개시 후 5개월째 들어서야 원구성을 마쳤다. 1993년의 정기회는 문민정부 최초의 정기국회였는데 안기부법, 통신비밀보호법의 개정을 둘러싸고 여야의 의견대립이 있었고 국회가 공전되었다. 1994년의 정기회에서도 여야경색으로 의안심사가 진행되지 못하다가 12월 2일 저녁에 여당 단독으로 예산안을 기습처리하였다.

4. 소결론

한국 국회는 외생적 요인에 의하여 자율성이 훼손되는 시련을 겪어왔다. 해방 이후 체제변동의 소용돌이 속에서 국회는 제도로서의 생명이 단절되는 아픔을 경험하고 복원되는 악순환을 거쳐 온 것이다. 여태껏 제6공화국에 이르기까지 3번의 해산과 2번의 임기 단축이 있었다.

한국은 대체로 대통령제를 운영해 왔기 때문에 국회의 자율성은 우선 대통령을 정점으로 하는 행정부와의 관계에 비추어 규정된다. 그런데 국회의 행정부와의 관계에서 독자적인 정치적 입지를 확보한 기간은 얼마되지 않는다.

국회에는 공식적으로는 의안심사의 내실화를 위한 위원회 제도가 확립되어 있고 14대 국회 후반기 이후에는 민주적이고 생산적인 선진의회를 지향하는 방향으로 국회법도 잘 정비되어 있다. 의원의 정책활동을 지원하기 위해서 국회사무처 산하 법제예산실과 각 위원회의 직원조직, 도서관의 입법조사분석실, 의원의 개인보좌진이 갖추어 있다. 선진 민주의회에 비하면 국회의 지원인력이 부족하기는 하지만 꾸준히 개선되고 있다. 그럼에도 불구하고 법률안 심의나 예결산 심사 등 국회의 정책활동이 활발하다고 평가되기에는 이른다. 그리고 해방 이후 국회에서는 정당간 갈등행위의 작용과 반작용으로 공전과 파행이 거듭되었다.

국민의 대표기관인 국회가 민주체제의 공고화에 있어서 견인차가 될 수 있으려면 여러 측면에서 개선된 의회정치를 운영할 수 있어야 할 것이다.

II. 선 거

1. 서론: 논의의 범위

이 절에서는 해방 이후 1996년에 이르기까지 14대에 걸친 대통령 선거와 또한 15대에 걸친 국회의원 총선거를 중심으로 하되 지방선거도 함께 고려하면서 선거과정을 고찰하기로 한다. 이 글은 각종 선거를 서술하면서 선거가 치러진 배경, 적용된 제도, 경쟁과정, 그리고 결과를 개관한다. 선거가 민주정치에서 대표선출과 권력창출, 나아가서는 당면과제에 대한 토론과 대안모색의 계기가 되려면 자유롭고 공정해야 함은 당연한 일이다. 이 글은 이런 시각에서 각 선거의 공정성에 대해서도 간략히 언급하게 될 것이다. 뒷 부분에서는 해방 이후 선거에서 보여진 한국 유권자의 투표행태를 고찰한다.

2. 역대 대통령 선거 개관: 제도, 과정 및 결과

1) 제1공화국과 제2공화국

초대 정·부통령 선거는 제헌의회에서의 간접선거였다. 1948년 7월에 초대 대통령으로서는 이승만 당시 국회의장이, 부통령으로서는 이시영이 선출되었다. 그런데 이시영 부통령은 중도에서 사임함에 따라 1951년 5월 제2대 국회에서 김성수가 2대 부통령으로 선출되었다.

1952년 1차 개헌으로 대통령 및 부통령은 직접선거로 선출하게 되었는데, 정·부통령은 동반 입후보하는 것이 아니라 유권자가 별개의 투표용지에 기표하여 선출하게 되었다. 제2대 대통령 및 3대 부통령선거는 1952년 8월 5일에 실시되었다. 대통령 선거에서 자유당의 이승만은 경찰과 행정조직을 활용하면서 74.6%라는 압도적 득표율로 당선되었다. 2위 조봉암은 11.4%, 3위 이시영은 10.9%를 얻었다. 부통령 선거에서 자유당의 후보는 이범석과 이갑성 2인이 출마했는데 이승만은 무소속의 함태영을 도와 그를 당선시켰다.

3대 대통령 및 4대 부통령 선거는 이승만 대통령의 종신연임제를 가능케 하는 4사5입개헌을 토대로 1956년 5월 15일 실시되었다. 대통령 선거에는 당초 자유당의 이승만, 민주당의 신익희, 무소속의 조봉암이 입후보했으나 신익희 후보가 선거를 10일 앞두고 급서하여 이승만 대 조봉암의 2파전이 되었다. 이 선거에서는 신익희의 서거에도 불구하고 그에 대한 지지표가 많아 무효표가 총득표수의 무려 20.5%에 달하였다. 유효표는 이승만과 조봉암이 7:3으로 갈라 득표하였다. 조봉암의 득표수와 무효표수가 총 득표수의 44.3%에 이른다는 것은 당시에 반이승만 분위기가 팽배하였음을 말한다. 그리고 진보적인 조봉암 후보가 대통령 선거에서 유효표의 30%를 득표했다는 사실도 주목할 만하다. 한편 부통령 선거에서는 자유당의 이기붕을 제치고 민주당의 장면이 당선되었다.

1960년 3월 15일에 4대 대통령 및 5대 부통령 선거가 실시되었는데 자유당 정부가 대대적인 부정을 감행함으로써 학생집단의 저항을 불러일으키고 드디어 1공화국의 종말을 가져왔다. 후술하는 바와 같이 1958년의 4대

민의원 선거에서도 선거의 자유와 공정성이 심각하게 훼손되었는데 1960년에 와서 극도에 달했던 것이다. 유권자에게 향응을 베풀고 현금을 살포하여 표를 매수하는 금권이 난무하였다. 경찰과 내무 공무원들의 선거간여와 선거부정도 현저하게 발생했다. 야당측 선거운동 탄압, 후보의 등록포기나 사퇴 중용 등이 선거간여의 예였다. 선거부정의 예로서는 실제로는 없는 유령 유권자를 만들어 놓고 대리인으로 하여금 투표하게 하는 행위, 사전에 무더기로 투표하는 행위, 개표과정에서 야당후보를 지지한 투표용지를 무효화시키는 행위 등이 선거부정의 혼란 예이었다. 정치깡패나 폭력단들이 야당측을 협박, 폭행하는 일이 많았고 군에서는 여당후보를 대거 지지하도록 강제되었다. 이와 같이 부정과 부패로 얼룩진 1960년의 선거는 4·19 학생혁명 이후에 소집된 국회에서 무효화되었다.

제2공화국에서는 의원내각제를 채택함에 따라 1960년 8월에 민의원과 참의원 합동의회에서 윤보선 당시 민의원 의장을 4대 대통령으로 선출했다.

2) 제3공화국

1963년 10월의 5대 대통령 선거에는 총 7명의 후보가 등록하였는데 경쟁구도는 민주공화당 박정희 후보와 민정당 윤보선 후보간의 2파전이었다. 선거 전에 야당은 군정종식을 공동의 목표로 설정했으나 후보단일화에 도달하지 못하고 분열하는 양상을 보였다. 이 선거에서 최대 쟁점은 박정희 후보의 전력과 사상에 관련된 논쟁이었다. 그런데 야당이 미래상에 대한 제시없이 유권자의 반공의식에만 호소하여 득표하려는 전략은 한계를 갖고 있었다. 야당은 정책 대안없이 분열과 난립을 일삼는 모습을 보여 오히려 박정희 후보에게 반사이익을 가져다주었다. 선거결과, 박정희 후보는 총유효표의 46.6%를 얻어 45.1%를 얻은 윤보선 후보에 힘겨운 승리를 했다.

1967년 5월의 6대 대통령 선거에서도 경쟁은 민주공화당 박정희 후보와 신민당 윤보선 후보의 대결로 압축되었다. 이 선거에서의 쟁점은 경제발전의 공과에 관한 것이었다. 기존 집권여당은 제1차 경제개발의 긍정적인 성과를 과시하여 득표하고자 하였고 야당은 그 경제적 업적이 부채에 의존하는 등의 문제점을 갖고 있음을 부각시키고자 하였다. 유권자는 야당보다는

여당쪽에 더욱 기울여졌고 박 대통령은 무난히 재집권에 성공했다. 득표율은 박정희가 51.4%, 윤보선 후보는 40.9%이었다.

제7대 대통령 선거는 1971년 4월에 실시되었는데 이 선거에서도 경쟁은 2파전이었는데 민주공화당의 박정희 후보에 신민당 김대중 후보가 도전하였다. 주요 쟁점은 3선 개헌 이후 박정희 종신집권 기도와 함께 주변 4대국 보장론이나 예비군 폐지, 그리고 북한의 남침가능성과 같은 안보 문제였다. 기존의 집권여당은 국가 안보상의 위기의식을 조성하는 선거전략에 크게 의존하였다.

제3공화국에 들어와 제5대 대통령 선거는 비교적 공명한 선거였는데 6대 대통령 선거에 와서 관권과 금권의 횡포가 확산되었고 제7대 대통령 선거는 매우 혼탁한 분위기에서 치러졌다. 정부와 여당이 박정희 대통령의 당선을 위해서 금권과 관권을 총동원하여 치른 선거였던 것이다. 영남 출신 박대통령과 호남 출신 김대중 후보가 경합했기 때문에 양지역간 대립의 식도 고조되었다.

공식적 득표율은 박정희 53.2%, 김대중 45.3%로 집계되었다. 그러나 이 결과에서 시사되는 것보다는 근접한 경쟁을 벌인 선거였다. 박정희 대통령은 이번이야말로 마지막 기회라고 하면서 지지를 호소했는데 힘겹게 목표를 달성하였고 그의 지지기반상의 문제가 드러났다. 이를 테면, 박정희 후보의 승리는 경상도에서의 집중적 지지없이 불가능했다. 경상도에서 김대중 후보를 150만표 앞서고도 전체적으로는 95만여 표 정도를 앞섰다. 박정희 대통령은 수단과 방법을 가리지 않고 총력을 경주한다해도 국민의 직접선거로서는 종신 집권이 용이하지 않음을 절감했을 것이다.

3) 제4공화국과 제5공화국

제8대(1972), 9대(1978), 10대(1979), 11대(1980) 대통령 선거는 유신헌법에 따른 간접선거로서 실시되었다. 8대와 9대 모두 단독으로 입후보한 박정희가 통일주체국민회의 대의원 선거에서 선출되었다. 10대 선거는 박정희 대통령의 암살 이후 실시되었는데 최규하 당시 대통령 권한대행이 단독 후보로 출마하여 당선되었다. 11대 대통령 선거에서는 전두환 당시 국가보위비상대책 상임위원장이 단독후보로 출마하여 당선되었다. 1981년 2

월 25일에 실시된 제12대 대통령선거 역시 간선으로서 선거인단이 구성되어 대통령을 선출하였다. 4명의 후보가 출마하기는 하였으나 결과는 이미 정해져 있었고 민주정의당의 전두환 후보가 90%를 득표하여 당선되었다.

4) 제6공화국

13대 대통령선거는 제5공화국 말기인 1987년 12월 16일에 실시되었는데 민주정의당의 노태우, 통일민주당의 김영삼, 평화민주당의 김대중, 그리고 신민주공화당의 김종필 후보의 4파전이 펼쳐졌다. 선거 전에 전통 야당의 양대 지도자인 김영삼과 김대중은 후보 단일화에 노력하겠다고 했으나 결국 실패하고 모두 출마했던 것이다. 오랜만에 복원된 직선인 이 선거의 경쟁은 매우 치열하고 과격하기까지 하였다. 후보의 유세도중 과격 시위와 폭력사태까지 발생하여 유세가 중단되는 경우가 있었다.

가장 중요한 선거쟁점은 5공화국의 유산과 정치적 안정 문제이었다. 야당 후보들은 제5공화국과 민주정의당의 정치적 정당성을 공격하였다. 김영삼 후보는 군정종식을 이념으로써, 김대중 후보는 광주문제와 지역감정의 해소를 통해서 정치안정을 성취할 수 있을 것이라고 주장했다. 한편 노태우 후보진영은 야당의 정치적 정당성 시비에 대하여 5공화국의 경제적 치적을 내세우고 계속적 집권을 통한 정치안정을 강조했다. 그 어느 때보다도 정당간 정권교체 가능성이 높은 선거였으나 전통 야당의 분열에 따른 반사이익으로 민주정의당의 노태우 후보가 당선되었다.

1992년 12월 18일에 있었던 제14대 대통령 선거에서는 민주자유당의 김영삼, 민주당의 김대중, 통일국민당의 정주영 후보가 3파전을 벌였다. 민자당의 김영삼 후보는 안정속의 개혁을 위해 자신이 참여한 여권통합을 옹호하였는데 한국의 당면문제를 “한국병”으로 규정하고 신한국 창조를 슬로건으로 내세웠다. 민주당의 김대중 후보는 온건한 이미지의 부각을 위해서 “뉴 DJ플랜”과 대화합을 내세우면서 정권교체를 주창했다. 그리고, 정주영 후보는 자신의 경력과 이미지를 십분 활용하고자 경제난국을 해결하는 “경제대통령”을 구호로 내세웠다.

선거분위기는 초반에 정책대결의 조짐을 보였으나 종반으로 갈수록 혼탁해졌다. 김영삼 후보 진영은 김대중 후보에 대한 보수안정층의 경계심을

증폭시키고자 “색깔론”을 제기했다. 선거일을 며칠 앞두고 국민당은 김영삼 후보 당선을 위한 “부산기관장 대책회의 사건”을 폭로했는데 이 사건은 오히려 김영삼 후보에 대한 영남권 유권자의 지지를 강화한 방향으로 작용하였다. 정주영의 후보는 현대그룹에 의존하는 운동전략과 비자금에 의한 선거지원으로 인해 득표력을 과시하지 못하였다.

14대 대선은 이미 선거 기간부터 돈이 많이 든 선거로 알려졌다. 민자당과 국민당은 금권선거의 장본인으로서 서로 상대방을 지목하여 비난할 정도로 금권선거문제가 쟁점화되었다. 선거 전에 중앙선거관리위원회가 공시한 후보자별 법정상한은 367억 원 정도였다. 그러나 민자당의 경우에 예를 들면 수천억 원에서 1조 원 정도까지 선거비용을 지출했다는 소문이 파다했다. 여하튼 법정 상한액과 실제 선거비용간의 엄청난 괴리는 한국선거의 고질적인 병폐로 드러났다.

선거결과, 민자당의 김영삼 후보가 42%의 득표율을 얻어 당선되었다. 민주당의 김대중 후보는 34%, 국민당의 정주영 후보는 16%를 얻었다. 13대 대선에 이어 14대 대선에서도 지역주의 투표성향은 전혀 완화되지 않았다. 13대 대선에서는 각 정당이 특정 지역을 거점으로 유권자를 4분하는 구도가 나타난 반면 14대 대선에서는 호남·비호남의 2분 구도로 지역갈등이 양극화되었다.

김영삼 후보의 당선은 1961년 군부의 정치개입 이후 권위주의 정치가 지속되면서 국민이 점차 강하게 바라던 문민정부를 탄생시켰다. 금권의 난무에 대한 시비는 일었으나 노태우 정부의 선거중립으로 14대 선거과정은 13대의 경우보다는 공명했다고 평가된다. 김영삼 정부는 확고한 절차적 정당성을 부여받고 출발했다.

3. 역대 국회 총선거 개관: 제도, 과정 및 결과

1) 제1공화국

제1공화국 개막 이전의 제헌국회선거로부터 제1공화국 붕괴 이전의 제4대 국회 총선거까지는 1구 1인 선출 단순다수제가 적용되었다. 21세 이상의 남녀에 투표권이 부여되었고 피선거권 연령은 25세 이상이었다. 제헌국

회 의원의 임기는 2년이었으나 2대 이후 4대 국회까지 의원임기는 4년으로 되었다.

제헌의원선거 시에는 친일행위가 뚜렷한 자는 선거권과 피선거권을 박탈한다는 제한 규정이 있었다. 그리고 제헌국회와 2대 선거에서 정당공천제는 실시되지 않았지만 제3대로부터 정당공천제가 서서히 확대되었다. 자유당은 3대 총선시에 지구당의 선거 후 중앙당의 심사를 거치는, 즉 지구당의 자율성과 중앙당 통제를 절충하는 공천제도를 도입하기 시작하였는데 4대 총선에 가서는 중앙당이 공천을 장악하였다. 야당인 민주국민당도 일부 후보를 공천하였다. 하지만 국회의원 입후보를 위해서 정당공천이 법적으로건은 아니었다.

제헌의회선거에서는 좌익계의 참여가 봉쇄되고 남북협상파 및 중간파가 선거에 공식적으로 불참하였다. 그럼에도 불구하고 48개에 이르는 정당과 사회단체가 선거에 후보자를 내었고 무소속 후보자의 수도 상당히 많았다.

제헌의회의 선거분위기는 충분히 자유롭지 못하였다. 지하에 잠복한 남로당 중심의 좌익세력은 폭력행사를 통한 선거방해 공작을 일삼았다. 유권자 등록 거부운동으로부터 시작하여 투표방해를 함에 있어서 관공서를 습격하고 관리를 살해하기까지 하였다. 이에 대하여 미군정은 강경하게 대응하여 선거분위기는 상당히 자유스럽지 못했다. 또한 미군정은 자신으로 하게 되어 있는 유권자 등록을 적극 유도하였기에 강제등록이라는 비난이 일기도 하였다. 향보단이 조직되어 투표참여 동원에 나서고, 경찰과 더불어 투표장 안팎을 경비하였다. 강제투표, 대리투표, 무더기 투표, 선거시간 연장 등 불법행위가 수많은 선거구에서 목격되었다. 제주도에서는 4·3사건이 아물지 않아 3개의 선거구중 두 곳에서 선거를 치르지 못했다. 선거의 공정성 보장을 위해서 유엔임시위원단이 활동을 했으나 당시 이 위원단의 인원은 총 36명이었고 그 중에서 30명만이 감시에 참여하였다. 이 정도의 인력으로 선거감시 활동을 철저히 한다는 것은 생각하기 어려운 일이었다. 제헌의원 선거는 이와 같이 자유롭고 공정한 선거가 되지 못하였다. 그러나 그 이후의 선거에서처럼 노골적인 투·개표 부정이나 매표 등 부정행위는 자행되지 않았다.

1년 뒤에 선출된 제주도의 2석 포함하여 총 200석 가운데 이승만을 가장

충실하게 지지했던 대한독립촉성국민회가 26.1%의 득표율로 55석, 한민당이 13.5%의 득표율로 29석, 대동청년단(단장 지청천)이 9.6%로 12석, 조선민족청년단(단장 이범석)이 2.1%로 6석, 기타 군소 정당 및 단체 13석, 그리고 나머지 85석은 무소속이었다. 무소속의 대거당선이 말해주듯이 정당의 선거 기능 수행은 아직 미숙하였다. 그런데 무소속으로 당선된 인사 가운데는 한민당에 대한 부정적 태도를 의식하여 무소속으로 출마했으나 잠재적으로는 한민당 동조자가 많았고, 또한 김구 계열의 한독당 내지 김규식 계열의 중간파에 속하면서 개인적으로 출마하여 당선한 인사가 없지 않았을 것이다. 여하튼 제헌 국회선거에 참여한 국내 정치세력으로서 이 승만 지지세력과 한민당 세력이 승리한 선거였다.

제헌국회 선거는 당시 국내의 정치상황에 비추어 국토분단의 불가피성을 인정하는 전제에서 치러졌고 친일분자 등의 청산을 가져오지 못하였다. 그럼에도 불구하고 미군정의 종식과 나아가서는 근대국가 건설의 계기를 마련해주었다. 보통선거가 실시되면서 국민의 정치참여 통로가 개방되고 한국 민주정치가 출발하게 된 것이다.

1950년 5월 30일에 실시되었던 제2대 선거에는 지난 선거에 불참했던 남북협상파 및 중간파가 참여했는데 입후보자수가 의원정수의 10.5배가 되어 지금까지의 역대 국회의원 선거 중 가장 높은 경쟁률을 보였다. 지난 선거보다 선거참여 정당 및 사회단체의 수가 다소 줄기는 했으나 39개에 달하게 되어 여전히 난립현상이 빚어졌다. 대한국민당이나 민국당이 보수적인 이념적 색채를 갖고 있었으나 사회당과 민족자주연맹 등 혁신적인 성격의 정당도 경쟁에 참여하여 통일이나 경제 정책에 있어서 정당간에 현저한 차이가 드러났다. 그런데 2대 국회의원 선거의 경우에 얼마되지 않아 전쟁이 발발하게 되어 관계자료의 소실 및 유실로 인하여 투표상황에 대한 상세한 공식적 자료가 없는 실정이다.

선거결과 10% 이상의 득표율을 기록한 정당이나 사회단체가 없었다. 제1정파인 대한국민당마저 9.7%를 얻는 데에 그쳤다. 제헌의원 선거에서와 같이 무소속이 발호하여 국회 총의석 210석 중 126석을 무소속이 차지하였다. 여당적 입장에 있었던 이승만계의 대한국민당이나 제1야당격인 민국당은 각각 24석을 얻었다. 이 양대정당은 선거 전과 후의 의석수를 비교

할 때 세력이 상당히 위축된 것이다. 특히 지주의 이익을 대변하는 민국당의 경우에 토지개혁으로 농민에 대한 영향력을 상실했음을 알 수 있다. 그런데 대한국민당의 약화가 곧 이승만 지지세력의 약화를 의미하는 것은 아니었다. 공식적 여당이 확립되지 않은 당시에는 국민회, 대한청년단, 대한노동총연맹, 일민구락부, 대한부인회, 중앙불교위원회, 대한여자국민당 등도 친이승만 경향이 있었기 때문에 이를 모두 합하면 60석에 근접하는 이승만 지지세력이 여전히 유지되었다.

3대 민의원 선거는 1954년 5월 20일에 실시되었다. 전국적인 지방조직을 갖춘 자유당이 여당으로 공식적으로 등장하여 선거에 참여하고 유권자들은 경찰 등 관권에 의해 자유당에 투표하도록 동원되었다. 민국당 등 야당측으로부터 부정선거 시비가 제기되었다. 선거결과를 보면, 자유당은 36.8%의 득표율로 무려 114석을 확보하였다. 그 외의 정파로서는 민국당이 15석, 국민회가 3석, 대한국민당이 3석을 얻었다. 제헌과 2대 국회 선거에 비하여 무소속의 진출이 현저히 줄기는 했으나 68석이나 되어 여전히 무시 못할 수준의 진출을 보였다. 자유당은 압도적인 다수를 차지하였으나 당초 목표했던 개헌 정족수를 차지하지 못하자 의원 포섭에 열중하여 교섭단체 등록시에는 137석을 확보하였다.

4대 민의원 선거는 1958년 5월 2일 실시되었다. 선거전의 상황을 보면, 같은 해 1월에 진보당의 조봉암 등이 평화통일 주장이 국가보안법에 위반된다고 하여 구속되고 2월 진보당은 등록이 취소되어 해산되었다. 선거 경쟁의 양상은 자유당 대 민주당의 각축전으로 집약되었다. 관권 개입에 의한 자유당 지원은 지난 선거보다 더욱 기승을 부렸다. 투표일 전후로 폭력 사태가 적지 않았고, 유명 유권자에 의한 투표참가, 부정 개표 및 개표 중단 등 일련의 비정상적 사태가 다수 발생하였다. 제1공화국 시기에 실시된 국회의원 선거 가운데 가장 심각한 부정선거가 치러졌던 것이다(길승홍외, 1987, p. 31).

4대 선거의 결과, 자유당은 42.1%의 득표율로 126석을 얻었고, 그 다음으로 민주당은 30.4%를 얻어 79석을 확보하였고, 통일당이 1석, 무소속이 27석으로 나타났다. 매우 불리한 여건에서 경쟁한 제1야당 민주당의 대약진이 두드러졌다. 4대 국회의원 선거에 와서 내재적으로 군소정당이나 무

소속 후보에게 불리한 1구 1인 다수대표제의 효과, 이외에도 선거전에 자유당과 민주당이 협상을 통해 개정하여 군소정당에 불리하게 작용하는 선거법(예를 들면, 기탁금제 도입)의 영향, 그리고 권위주의의 심화에 따라 형성된 민주 대 체제유지의 대립구도로 인하여 양대 정당간의 경쟁구도가 자리를 잡게 되었다. 그런데 자유당은 126석 가운데 90%를 읍·면 지역의 선거구에서, 민주당은 79석 가운데 54%를 서울특별시 및 26개 시 선거구에서 획득하여 여촌야도 현상이 현저하게 부각되었다(윤천주, 1989, p. 21).

2) 제2공화국

제2공화국 시기에는 양원제 국회가 실제로 구성되었다. 임기 4년의 5대 국회 민의원의 경우에 이전과 동일하게 1인 선출 단순다수제로 의원을 선출하여 구성되었다. 한편 참의원 선거는 시·도를 선거구 단위로 하는 대선거구 제한연기제로써 실시되었다. 5대 총선에서부터는 유권자 연령 하한이 20세로 조정된 점이 특기할 만하다.

1960년 7월에 제2공화국 개막을 위해 치러진 제5대 민의원 및 초대 참의원 선거는 권위주의 독재의 와해와 더불어 사회대중당, 한국사회당, 혁신동지연맹 등 혁신정당이 선거에 참여하였다. 그러나 선거가 보혁대결의 양상을 띠기보다는 민주당의 압승이 예견되었으므로 민주당내 신·구파간 대결의 성격이 강했다. 과도정부의 중립적인 선거관리로 인하여 이 선거에서는 경찰과 관권의 개입은 없었다. 그러나 자유당 세력의 출마제지를 위한 행동대의 폭력행사, 그리고 일부에서의 여전한 대표매수행위로 인하여 선거분위기가 아주 공명하다고 할 수는 없었다.

민의원 선거에서 민주당은 41.7%의 득표율로 총의석의 75%인 175석을 차지하고 자유당은 2명의 당선자만을 내어 실질적으로 와해되었다. 사회대중당이 4석, 한국사회당이 1석, 기타 2개 정당 및 단체가 각각 1석을 얻었고, 무소속은 49석이었다. 참의원 선거에서는 민주당이 총의석의 53%에 해당하는 31석을 얻었고 자유당은 4석, 사회대중당과 한국사회당이 각 1석씩을 얻었고, 무소속은 20석이었다. 민의원 선거에서의 민주당 압승은 이승만 독재 말기 민주당에 대한 강한 지지와 더불어 1구1인 선거구제의

효과에 크게 도움을 받은 것이다.

3) 제3공화국

제6, 7, 8대 총선에서는 종전의 1인 선출 단순다수제를 골간으로 하고 전국구 비례대표제를 부분적으로 가미하는 방식이 적용되었다. 여기서 비례대표제란 실질적이라기 보다는 명목에 그치는 것이었다. 왜냐하면 첫째, 비례대표제 선거를 위한 별도의 투표가 있는 것이 아니라 각 정당이 지역구 선거에서 획득한 투표 수에 기초하여 의석을 배정하는 방식을 취했기 때문이다. 둘째, 이 제도는 소정당의 대표성을 확보해 주기보다는 대정당, 그것도 제1당의 대표성을 확대하는 방향으로 마련되었기 때문이다. 지역구 의석총수의 3분의 1에 해당하는 44석이 전국구 비례대표제 의석으로 설정되었고, 지역구 선거에서 3석 이상과 동시에 유효투표율 5% 이상을 확보한 정당만이 비례대표제 의석을 배정받을 수 있게 되었다. 비례대표제 의석의 절반인 22석은 지역구 선거에서 최다수를 득표한 정당에 배당되도록 보장했다. 즉 제1당이 유효투표율 50% 미만을 얻으면 22석을, 그리고 50% 이상을 획득하면 그에 비례하여 의석을 추가로 배정받을 수 있었다. 제2당은 그것이 획득한 유효표의 총수가 제3당 이하 모든 정당의 득표총수 2배 미만이면 제1당이 차지하고 남은 의석의 3분의 2를 배당받았다. 제3당 이하의 정당들은 제1당과 2당이 차지하고 남은 의석을 득표수에 비례하여 배분받게 되었다.

제3공화국 국회의원 총선에서는 전국구 비례대표제를 도입함과 동시에 후보자의 정당공천제를 법정화하고 무소속 후보의 출마를 봉쇄했다. 이것은 정당책임정치의 구현이라는 명분아래 이루어졌는데 당지도부의 권한과 정당기율을 강화하는 방향으로 작용했음은 물론이다.

군부정권 말기인 1963년 10월에 공화당은 대통령 선거에서 승리하고 다시 11월에는 유리한 위치에서 선거에 임한 반면에 야당은 난립한 채로 선거를 맞게 되었다. 공화당은 경제발전을 위해서는 정국안정이 필요하다고 하여 지지를 호소하고 야당들은 견제세력이 필요함을 내세웠다. 분열된 야당의 호소력은 약할 수밖에 없었고 게다가 조직력이나 자금력에서도 열세를 면하지 못했다. 선거결과, 공화당은 지역구선거에서 33.5%의 득표율로

지역구의석 전체의 68%인 88석을 차지하였다. 그리고 전국구 22석을 추가로 배정받아 총의석 175석 중 110석을 확보하였다. 제2당인 민정당은 지역구 27석, 전국구 14석을 합쳐 41석을 얻었다. 그 밖의 야당이 획득한 의석수는 민주당이 13석, 자유민주당이 9석, 그리고 국민의 당이 2석이었다.

제7대 국회의원 선거는 1967년 6월 8일에 실시되었다. 같은 해 5월의 대통령 선거에서와 같이 공화당 대 신민당의 경쟁구도가 잡혀 있었고 안정이나 견제나 하는 것이 쟁점이 되었다. 7대 선거의 분위기는 초반부터 매우 혼탁하였다. 7대 선거는 3공화국에서 여당에 의하여 자행된 선심공세, 부정, 부패, 불법, 타락이 가장 두드러진 선거였다. 대낮부터 술을 대접하는 것으로부터 시작하여 갖은 방법으로 유권자와 상대방 운동원을 매수하는 일이 많았다. 대통령으로부터 통반장에 이르기까지 공무원들이 여당후보의 지원에 적극 나섰다. 투·개표 부정 시비도 많이 일었다. 후보자들간에 중상모략과 흑색선전이 난무하였다. 선거후에 야당은 전면 부정선거라고 주장하였고 여당은 일부나마 부정선거를 인정하지 않을 수 없었다.

공화당은 50.6%의 득표율로 지역구 102석, 전국구 27석을 차지하였으며, 신민당은 통합야당임에도 32.7%의 득표율에 머물러 지역구 28석, 전국구 17석을 얻었다. 제3당으로서는 대중당이 유일하게 지역구 의석 1석을 얻었다. 의석분포로 보아 6대 국회에서 공화당의 일당우위가 역력했는데 7대 국회에서 그러한 경향은 더욱 강화되었다.

1971년 5월 제8대 국회의원 선거가 있었다. 선거과정에서 노골적인 관권개입은 7대 선거보다 줄어들었으나 금권은 여전히 위력을 과시했다. 그럼에도 불구하고 3선개헌으로 고조된 반공화당 분위기로 인하여 제1야당이 강화되어 양당적 경쟁에 근접하게 되었다. 선거결과에 있어서도 양당체계가 정립되어 가는 것으로 나타났다. 즉 공화당은 47.7%의 득표율로 113석을, 신민당은 여당에 비하여 다소 뒤떨어진 44.4%의 득표율로 89석을, 군소정당으로서는 국민당과 민중당이 각 1석씩을 이 총의석의 43.6%를 얻었다.

4) 제4공화국

제4공화국의 심화된 권위주의 독재정치는 국회의원 선거제도의 면면을

보아도 잘 나타난다. 4공화국 시기나 그 이후의 5공화국 시기에는 집권세력이 무리하게 노골적인 부정, 불법, 타락 선거를 자행하여 권력을 유지하기보다는 우선적으로 선거제도 자체를 원천적으로 조작하여 권력유지를 도모했다고 말할 수 있다. 물론 권위주의 독재가 심화된 이 시기에 선거분위기가 공명했던 것은 아니었다. 금권과 관권의 위력은 선거에서 여전히 약화되지 않았다.

4공화국에 와서는 지역구 선거에는 1구 2인 선출 제도가, 또한 전국구 비례대표제 대신에 국회의원 총수의 3분의 1을 사실상 대통령이 임명하는 유정회 제도가 도입되었다. 1구 2인제는 거의 모든 선거구에서 제1당 후보의 당선을 가능하게 하고 제2당 후보의 당선가능성도 현저히 높여 여야 동반당선을 용이하게 하였다. 한 선거구에서 2인이 당선되나 유권자는 1표만을 행사하고 득표순으로 당선자가 결정되었다. 이것은 엄격히 말해서, 유권자가 선거구당 의원정수보다 적은 수의 표를 행사하는 제한투표의 한 종류로서 단기비이양 투표(single non-transferable vote)라고 규정된다. 그런데 대통령은 국회의원 총수의 3분의 1을 일괄 추천하여 통일주체국민회의로 하여금 공식적으로 확정하게 하였다. 이들이 바로 유정회를 구성하였는데 유정회 의원들은 여당의원들과 더불어 대통령의 국회지배를 적극 뒷받침했던 것이다. 지역구 의원의 임기는 6년으로 연장되어 국회의원 총선이 종전보다 덜 빈번하게 실시되도록 하였다. 한편 대통령이 정치적 생명을 좌우할 수 있는 유정회 의원의 임기는 3년으로 설정되었다. 4공화국에 와서는 참정권을 제한하지 않는다는 명분으로 무소속 출마가 다시 허용되었는데 이것은 야당 후보들 사이의 경쟁을 조장하는 방향으로 작용하였다.

1973년 2월 27일에 실시된 제9대 국회의원 선거에서 공화당은 38.7%의 득표율로 73명의 당선자를 내고, 제1야당인 신민당은 32.5%의 득표율로 52명, 이어서 민주통일당은 1.4%로 2명의 당선자를 내었다. 무소속은 19명 당선되었다.

유신체제에 대한 불만이 고조되고 또한 부단히 표출되자 박정희 대통령은 긴급조치를 발동하여 체제에 대한 비판을 금지했다. 10대 국회의원 선거는 이러한 상황에서 1978년 12월에 치러졌다. 득표율에서는 제1야당인 신민당이 32.8%를 얻어 여당인 공화당을 1.1%로 앞섰다. 이렇게 단일의

야당이 여당보다 더 많이 득표한 결과는 한국의 선거사상 처음이자 아직까지 유일한 결과로 기록되고 있다. 민주회복을 주창하는 신민당의 득표력은 유신체제에 대한 유권자의 불만과 비판의식이 광범하게 확산되어 있음을 역력히 말해주었다. 그리고 유신체제의 종말이 멀지 않았음을 예고하는 결과였다. 하지만 불공정한 선거제도로 인하여 지역구 의석은 공화당이 68석으로 61석을 얻은 신민당을 앞섰다. 민주통일당이 3석, 무소속은 22석이었다. 지역구 의석에 유정회 77석을 더하여 여권은 10대 국회에서 60% 이상의 안정과반수를 만들 수가 있었다.

5) 제5공화국

제11대와 12대 국회의원총선에서는 지역구 선거를 위해 1구 2인 선출제도가 유지되고 제4공화국의 유정회 제도 대신에 제3공화국에서 실시된 전국구 비례대표제를 다시 도입하였다. 지역구 의석총수의 절반인 92개 전국구 비례대표제 의석은 다음과 같이 배분되었다. 즉 지역구 선거에서 의석수가 가장 많은 제1당이 그 3분의 2에 해당하는 61석을 배정받고 나머지 31석은 제2당 이하의 지역구 5석 이상을 얻은 정당들 사이에서 득표율에 따라 배분되도록 하였다. 이것은 정당간 정권교체의 경험이 없는 한국 정치에서 제1당이란 언제나 여당일 것이라는 전제하에 여당의 세력유지를 위해 마련된 배분방식이다.

1981년 3월의 11대 총선에는 많은 구정치인들이 규제되어 출마하지 못하고 체제에 적극적으로 도전하지 않는 위약한 야당들이 여당인 민주정의당과 경쟁했다. 지역구 선거에서 민주정의당이 35.8%의 득표율로 90석을 얻어 제1당으로 부각되었고 민주한국당이 21.6%로 57석을, 한국국민당이 10.3%로 7석을 확보하였다. 그 밖의 5개 정당이 모두 8석을 얻었고 11석의 무소속이 진출했다. 한편 전국구 의석은 민주정의당에 61석, 민주한국당에 24석, 그리고 한국국민당에 7석이 배분되었다. 결국, 11대 국회는 민주정의당 151석, 민주한국당 81석, 한국국민당 25석, 나머지 군소정당이 8석, 무소속 11석의 의석분포로 출발했다.

12대 총선(1985년 2월 12일) 직전에 구야당계의 정치인들에 대한 정치활동 규제가 해제되었고 이들은 신한민주당을 결성하여 선거에 참여하였

다. 신한민주당은 다수 국민이 열망하는 대통령 직선제 개헌 등 민주화 기치를 내걸고 안정과 번영을 외치는 여당과 대결하였다. 선거결과 민주정의당이 35.3%의 득표율로 지역구 의석 87석, 전국구 의석 61석으로 제1당의 위치를 지키기는 했으나 신한민주당이 여러 가지 불리한 여건에서도 29.3%의 득표율로 지역구 50석, 전국구 의석 17석을 얻어 기존의 야당을 제치고 제2당이 되는 돌풍을 일으켰다. 제5공화국 체제에 안주하던 민주한국당과 한국국민당은 각각 19.7%로 총 35석과 9.2%로 총 20석을 얻었다. 이외에 기타 2개 정당이 2석, 무소속은 4석이었다.

6) 제6공화국

13대 이후 국회의 의원정수는 299석이 되었다. 13대 국회 총선에 임박해서 224석의 지역구 의석을 선출하기 위해서 4공화국 이전의 1구1인제로 다시 돌아갔다. 그리고 전국구 75석의 배분방식은 다음과 같이 변경되었다. 지역구 의석수의 2분의 1 이상을 확보하는 정당이 있는 경우에는 지역구 의석 5석 이상을 얻은 정당이 지역구 의석수에 비례하여 전국구 의석을 할당받는다. 제1당이 지역구 의석수의 2분의 1을 얻지 못하게 되면 38석이 제1당에 우선 배정되고 나머지는 지역구 5석 이상을 얻은 제2당 이하의 정당에게 지역구 의석수에 비례하여 배당된다. 전국구 의석배분 시에 제1당에 주는 특별 배려가 여전히 남아있는 것이다.

14대 총선을 앞두고 전국구 의석수는 62석으로 축소되고 그만큼 지역구 의석수가 늘었다. 전국구 배분을 함에 있어서 제1당에게 2분의 1을 보장해주는 장치는 폐지되었다. 5석 이상 지역구 의석을 얻은 정당이 지역구 의석수에 비례하여 전국구 의석을 배분받도록 하였다. 다만 지역구 의석을 1석도 얻지 못하더라도 유효득표율 3% 이상의 정당에게는 1석을 우선 배분하도록 하였다.

15대 총선에 와서도 국회 재적의원 정수는 여전히 299인으로 변함이 없으나 지역구 의석은 253석, 전국구 의석은 46석이 되었다. 그런데 전국구 비례대표제의 의석배분 규칙은 변경되었다. 즉 지역구 5석 이상 또는 유효득표율 5% 이상을 얻은 정당에 유효득표수에 비례하여 전국구 의석이 할당되도록 하였다. 다만 이번에도 지역구 의석을 1석도 확보하지 못한 경우

에라도 유효득표율이 3% 이상이고 5% 미만이면 1석을 우선 배정받게 되어 있다.

1988년 4월 26일에 실시된 13대 총선거간에 현저히 부각된 정책쟁점은 없었다. 실질적인 정책문제보다는 제5공화국 전두환 정부와 집권당인 민주정의당의 정당성에 관련하여 시비가 제기되었다. 야당은 13대 대통령 선거를 부정선거로 규정하고 여당이 총선에서도 부정선거를 획책하고 있다고 공세를 펼쳤다. 야당에서는 또한 전경환 사건 등 제5공화국의 권력형 비리 문제를 부단히 제기하였다. 13대 총선은 선거폭력, 금권선거, 관권개입시비 등 여러 측면에서 혼탁하고 타락한 선거였다.

13대 총선에서 집권여당이 국회의석의 과반수를 확보하지 못하는 사상 초유의 결과가 나타났다. 민정당은 지역구와 전국구 의석을 포함하여 총의석수의 42%를 얻는 데에 그쳤다. 한편, 의석비율에 있어서 평민당이 23.4%, 민주당이 19.7%, 그리고 공화당이 11.7%를 얻어 4당 분립체제가 구축되었다. 이러한 분립체제를 가져온 원인은 무엇보다도 13대 대선에서 선명하게 노출된 지역주의 투표현상이 그대로 재현되었기 때문이었다. 여하튼 선거결과는 정당간 연합의 정치를 불가피하게 하였다. 이것은 한국의 회회정치의 진전에 대한 기대와 함께 정국의 불확실성과 불안정에 대한 우려도 함께 초래하였다.

13대 총선 이후 형성된 4당체제는 2년이 채 안되어 민정·민주·공화 3당의 민자당에로의 통합으로 인해 변화를 겪었다. 평민당은 마침내 민주당으로 되고 또한 정주영 현대그룹 명예회장이 주도하는 국민당이 출현하게 되었던 것이다.

14대 총선은 1992년 3월 24일에 실시되었다. 민주화가 진전되면서 14대 총선에서는 체제쟁점의 비중이 약화되는 대신에 경제분야에서의 정책성과가 쟁점으로 대두되었다. 특히 신당인 국민당은 공식적인 선거운동 기간이 시작되기 이전에 이미 신문광고를 활용하여 경제정책에 대한 논쟁을 유발했으며, “아파트 반값 분양”, “통화량 2배 공급”, “집권 1년만에 1백만 달러 무역혹자” 등과 같은 정책구호로 지지를 호소했다. 민주당은 전통야당의 입장에서 3당통합, 인사정책의 지역편중성, 국회에서의 날치기 의안처리, 자치단체장선거의 연기, 선거 직전에 밝혀진 군에서의 부재자 투표부

정과 안기부 개입을 쟁점화하였다. 이와 같은 민주 대 반민주, 안정 대 견제의 체제쟁점은 예전의 선거에 비하면 그리 크게 부각되지 않았다. 민주자유당은 정국의 안정을 강조하며 각종 개발사업공약을 발표했다. 그 동안 진전된 민주화, 주택 200만호 건설, 북방정책 등의 성과에 역점을 두면서 야당의 공세에 대응하였다. 14대 총선에서는 어느 정도 정책대결 양상이 드러났다. 14대 총선의 공명성은 13대 총선에 비하여 향상된 편이었으나 경북 칠곡에서 면사무소 직원에 의한 무더기 부정투표, 충남 연기군에서의 관권개입, 군 부채자 투표의 부정, 안기부의 선거간여 등 심각한 불법사태가 발생하여 여전히 훼손되었다.

14대 총선에서 민자당은 과반수에서 1석 미달되는 149석을 얻었고 민주당은 97석을 얻어 총의석의 3분의 1에 근접하게 되었다. 국민당은 창당된 지 불과 두 달만에 원내교섭단체를 독자적으로 구성할 수 있는 수준의 31석을 확보하였다. 군소정당은 신정당만이 1석을 얻었고 무소속이 21명 당선되었다. 지역주의 투표성향은 13대 총선에 비하여 다소 완화되었으나 여전히 지배적이었다. 새로운 정치에 대한 수요와 민생의 불안정이 국민당의 약진에 기여했다. 그러나 국민당은 국가와 독점자본간의 갈등, 특정자본이익의 정치적 관철이라는 성격을 갖고 있었기 때문에 비판을 받지 않을 수 없었다.

14대 대선 이후 국민당이 와해되어 민자, 민주 양당구도가 되었다가 그 후 여야가 각자 분열하면서 자유민주연합과 새정치국민회의가 탄생하였다. 그리고 민자당은 신한국당으로 개명하였고 민주당은 시민운동세력과 함께 통합민주당을 출현시켰다. 결국, 15대 총선 직전에는 4당 경쟁구도가 형성되었다.

15대 총선을 살펴보기 전에 1994년 3월에 제정된 공직선거및선거부정방지법에 대한 언급이 필요하다. 이 법은 기존의 각종 선거법을 단일화하여 “통합선거법”으로도 불린다. 이 법은 선거운동의 자유를 획기적으로 확대하였다. 종전에는 선거운동을 포괄적으로 금지하고 특정 방식만을 허용했으나, 여기서는 특정의 선거운동방식을 개별적으로 열거하여 최소한의 수준에서 제한하고 나머지는 허용하였다. 그리하여 후보자와 유권자가 서로 접촉할 수 있는 기회가 대폭 확대되었다. 아울러 선거의 공정성 제고를 위

해서 여러 조치를 마련하였다. 선거일의 법정화, 사전선거운동 금지강화, 사회단체의 공명선거추진활동 허용, 선거법 위반에 대한 처벌 강화, 재정신청제도 도입, 국회에 선거구획정위원회 설치, 전국구 의석배분방식의 개선 등이 그러한 조치이다. 선거비용을 최소화할 목적으로 법정선거비용의 제한액을 대폭 축소하였으며 선거비용의 수입과 지출 시에 금융기관의 예금계좌 이용을 의무화하였고 선거비용보고서의 공개와 일반열람 및 이에 대한 이의신청을 허용하였다. 선거비용의 회계보고 시에는 예금통장 사본, 영수증 등 증빙서류를 제출토록 하고 선관위에 선거비용 실사권을 부여하였다. 한편 법정선거비용을 초과지출하면 당선무효가 될 수도 있으며 추후 공직출마를 제한받는 등의 강력한 법적 제재수단이 규정되었다. 선전벽보, 선거공보, 소형인쇄물의 인쇄와 첩부, 수거 및 발송 비용을 국가 및 지방자치단체가 부담하는 선거공영제를 확대하였다.

통합선거법의 제정은 김영삼 정부가 공명선거를 정착시키기 위해서 기울인 노력의 산물이다. 그렇지만 이 법은 처음 제정된 이후 1996년 4월 총선 전까지의 기간에 6차례나 개정되면서 부분적으로는 개혁의지가 퇴색되었다는 평가를 받기도 하였다. 이 법은 1995년 6월의 지방선거에서 전국 규모로 첫 적용되었고 지방선거에서는 그 효과를 발휘하여 공명한 선거가 실시될 수 있었다. 그러나 15대 총선에서는 후술하는 바와 같이 철저한 공명선거를 가져오지 못했다.

정책경쟁 면에서 보면, 15대 총선은 14대 총선보다 못하다고 평가될 수 있다. 주된 쟁점이 된 것은 세대교체, 3김청산, 전직 대통령 처벌, 역사바로세우기, 대선지원금, 공천헌금, 지역할거주의 등 실질적이고 구체적인 문제가 아니었다. 세대교체나 3김청산 등이 주요 쟁점이 된 점에서 알 수 있듯이 15대 총선은 각 정당의 선거전을 누가 주도하는가하는 것이 크게 중시된 선거였다. 신한국당은 선거 전에 이회창, 박찬종, 이홍구와 같이 유권자들 사이에서 호감도가 높은 인물을 영입하였는데 이것이 신한국당에게 상당히 유리한 점이였다.

김영삼 정부는 돈안들고 깨끗한 선거분위기를 조성하겠다는 의욕으로 통합선거법을 제정했으나 15대 총선에서도 불법과 타락상은 사라지지 않았다. 선거운동의 자유는 보장되었으나 선거비용을 최소화하여 공정한 선거

를 치른다는 당초의 개혁목표는 결코 달성되지를 못하였다. 선거가 끝난 후에 후보자들의 선거비용 보고는 한 사람의 예외도 없이 법정제한액을 지킨 것으로 되어 있다. 그런데 권한상의 제약과 직무수행의 어려움이 적지 않았던 중앙선거관리위원회가 실사를 통해 공표한 결과에 따르면 초과지출, 축소 및 누락 등 허위보고 등 무려 1천 5백여 건의 위법사례가 적발되었다. 총선 출마자의 80% 이상이 선거비용에 관련된 규정을 준수하지 않은 것으로 나타났다. 이것만으로도 15대 총선에서 통합선거법의 입법취지에 반하는 위법사례가 적지 않았음을 알 수 있다.

선거결과, 신한국당이 139석, 새정치국민회의가 79석, 자유민주연합이 50석, 통합민주당은 15석을 얻었고 무소속은 16석으로 나타났다. 이 총선에서 제1당과 제2당이 확연하게 승리하거나 패배했다고 판단하기가 용이하지 않았다. 신한국당은 과반수 의석은 물론 선거 직전 수준의 의석수도 확보하지는 못했으나 선거전의 지배적인 예측보다 상회하는 의석수를 달성하여 선전한 면이 있다. 새정치국민회의는 선거 직전보다는 많은 의석수를 확보했으나 자당 목표의 최저선이나 예상에 미달하는 결과를 얻어 부진한 점이 분명히 있었다. 제3당이 된 자유민주연합만이 성공적인 약진을 했다고 판단되었다. 마지막으로 통합민주당은 독자적으로 원내교섭단체조치 구성할 수 없을 정도로 패배와 좌절을 겪었다. 서울에서의 지역구 의석을 보면 총 47석 가운데 신한국당 27석, 새정치국민회의 18석, 민주당 1석, 그리고 무소속 1석으로 분포되었다. 신한국당이 15대 총선에서 이룩한 서울 승리는 유례없던 이변이었다. 해방 이후 국회의원 총선거에서 집권여당이 서울에 배정된 의석수의 과반수를 획득한 것이 처음있는 일이기 때문이다. 15대 총선에서는 신한국당, 새정치국민회의, 자유민주연합이 지역적으로 연고를 갖고 있는 곳에서 강력한 지지를 받았는데 이러한 지역주의 투표현상은 14대 총선과 비교하여 심화되었다.

4. 지방선거

한국에서는 1950년대에 지방정치가 존재하기는 했으나 제6공화국에 들어서 1991년 이후에 실질적인 지방정치가 전개되었다. 자유당 정부시기의

지방자치는 엄격한 의미에서 볼 때 주민참여의 확대와 민주정치와 심화라고 보기 어려웠다. 집권세력이 권력기반을 강화할 목적으로 국민대중을 조직, 동원하려고 지방자치제를 활용했다고 보는 것이 정확할 것이다.

1949년 7월에 지방자치법이 제정되었으나, 이승만 정부는 정치·사회적 혼란을 이유로 지방자치의 실시를 미루었다. 그런데 이 대통령은 1952년의 대통령 선거를 앞두고 국회에서의 간선을 통한 재선이 어려울 것으로 판단하여 직선제 개헌을 추진하였다. 이러한 방편으로 지방의회를 구성하여 정치세력을 조직화, 동원하고자 하였다. 그 해 4월 25일에 시·읍·면 의회 선거, 5월 10일에 도의회 선거가 실시되었다. 시·읍·면장은 각각 해당 의회에서 선출되었고 서울특별시장과 도지사는 대통령이 임명하였다. 각급 의회는 선거결과 자유당과 친여세력(노총, 국민당 등의 단체)에 의하여 장악되었다.

1956년 지방선거에서는 시·읍·면장이 주민직선으로 바뀌었다. 선거결과 자유당과 무소속 기초단체장이 대거 탄생하였다. 시·읍·면 의원선거와 서울특별시·도 의원선거에서도 전체적으로는 자유당이 다수 의석을 차지하였으나 서울특별시, 대구시, 광주시, 인천시 의원선거에서는 예외적으로 야당인 민주당에 패배하였다. 지방선거에서도 여촌야도의 투표성향이 나타났다.

1960년 4월의 학생혁명 이후에 7·29총선을 통하여 집권한 민주당 정부는 민주화 열기를 반영하여 지방의원은 물론 지방자치단체장도 주민이 직접 선출하도록 지방자치법을 개정하였다. 1960년 12월 12일에 실시된 서울특별시·도 의원선거와 시·읍·면 의회선거 결과, 도시지역에서는 무소속(구자유당 출신)이 가장 많이 당선된 가운데 민주당과 신민당(민주당 구파)이 경쟁하는 양상이 나타났고 농촌지역으로 갈수록 정당간 경쟁의 성격은 약화되고 무소속 후보가 강세를 보였다. 12월 26일에는 시·읍·면장 선거가, 같은 달 29일에는 서울특별시장과 도지사 선거가 있었다. 대체로 의원선거보다 단체장 선거에서 정당 소속후보가 많이 당선되었는데, 이러한 현상은 특히 도시로 갈수록 현저하게 보여졌다. 제2공화국 시기의 지방자치 실험은 불과 5개월 이상을 지속하지 못하고 1961년 5월 16일에 군이 정치에 개입하면서 중단되었다.

우여곡절을 겪으면서 1990년 12월에 지방자치법이 개정되고, 1991년 3월에 기초(시·군·구)의회선거와 6월에 광역(시·도)의회 선거가 실시되었다. 광역의회선거에서는 정당참여가 허용되고, 기초의원선거에서는 정당참여가 배제되었다. 그러나 기초선거에서도 각 정당은 내부적 갈등과 지지기반의 분산을 방지하기 위하여 공천에 가까운 사전조정을 하였다. 기초의원 당선자들 가운데 70% 이상은 정당에 소속하고 있었다. 광역선거에서는 여당인 민자당의 압승으로 나타났다. 무려 31년만에 다시 실시된 지방자치선거였으나 실제로는 선거결과가 중앙정치의 권력구도 변화에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대단한 관심이 쏠렸다. 정부와 여당은 3당통합 이후의 비판적인 분위기를 바꾸어 지지기반을 재구축하기 위해 몰두하고, 야당은 왜소해진 자신의 세력을 확대하는 데에 신경을 곤두세웠다.

1995년의 6·27 지방선거에서는 기초와 광역자치단체수준에서 의회와 단체장을 모두 동시 선거하여 본격적인 지방자치시대를 열었다. 이 선거는 중앙과 지방관계의 변화를 예고하는 의미있는 선거였다. 단체장 선거는 34년만에 이루어졌다. 기초의원의 경우에만 정당추천이 금지되었는데, 후보자들은 사실상 정당의 비공식적인 내천이 있거나 경력상 특정 정당과 관련되어 있었다. 선거결과와 특징으로는 예전의 선거에서와 대조적으로 여당인 민자당이 패배하고 야당이 승리한 것을 우선적으로 지적할 수 있다. 서울의 경우에 이 점이 특히 역력했다. 그리고 지역주의의 강한 영향이 다시 확인되었다. 여하튼, 이 선거로 지방정치의 시대가 본격적으로 열리기 시작하였다.

5. 국회의원 선거구제와 대표의 공정성

국민의 대표를 선출하는 국회의원 선거는 대의정치의 출발이다. 출발점에서부터 국민의 의사를 왜곡하지 않고 대표할 수 있는 선거구제가 마련되어야 민주적 대의정치가 운영될 수 있는 것이다.

전술한 바와 같이 해방 이후 국회의원 선출을 위한 선거구제는 거듭하여 변경되었다. 이렇게 빈번한 제도적 변화는 공화국이 바뀔 때마다 집권세력이 주도하여 이루어진 것이다. 집권세력이 선거구제를 변경하면서 주로 어

면 동기에서 그렇게 했는가? 다양한 정파가 정치적 영향력을 행사할 수 있도록 대표성을 제고하는 방향으로 제도변화를 추진했는가 아니면 권력을 유지 내지 확대하려는 계산에 충실하여 경우에 따라서는 강권을 행사하여 제도변화를 가져왔는가? 선거구제 변화를 개관하면 대체로 후자의 결론에 이르지 않을 수 없다. 역대 공화국의 집권세력들은 모두 그들이 선거에서 항상 제1당이 된다고 전제해 왔다. 그리고 흔히 정국안정을 명분으로 삼아 제1당이 결코 손해보지 않고 유리한 결과를 보장받을 수 있는 선거구제를 강구해 온 것이다. 대표의 공정성이라는 측면에서 보면 역대 총선에서 선거구제가 공정하게 운영되어 오지 못하였다. 경우에 따라서는 야당 가운데서도 집권세력에 가장 유리한 선거구제가 채택 또는 유지되는 것을 묵인하거나 협조하는 정파가 있기도 하였다. 이것은 여당에 대하여 불리한 입장에 있으나 자기 정파와 경쟁관계에 있는 다른 야당 세력보다는 덜 불리하기 때문에 그러하였다.

지금까지의 국회의원 선거구제를 단순하게 유형화하면 (Ⅰ) 제헌국회 선거로부터 5대 민의원 선거까지의 1구 1인 선출 단순다수제, (Ⅱ) 제3공화국 6대부터 8대 국회 선거까지와, 제6공화국 13대부터 15대 국회 선거까지 적용된 바 있는 1인 선출 단순다수제와 특이한 비례대표제를 결합한 제도, (Ⅲ) 제4공화국의 9대와 10대 국회선거 시에 적용된 바와 있는 1구 2인 선출 단기비이양 투표와 사실상의 임명제를 결합한 제도, (Ⅳ) 제5공화국의 11대와 12대 국회 선거 시에 채택된 바 있는 2인 선출 단기비이양 투표와 특이한 비례대표제를 결합한 제도 등 네 가지로 대별할 수 있다.

이러한 네 가지 유형을 대표의 공정성 측면에서 실제의 선거결과를 토대로 평가해보자. 대표의 공정성은 선거경쟁의 주체인 정당이 의회에 공정하게 대표되는 정도에 따라 평가될 수 있다. 각 정당의 득표율과 의석률이 높은 비례성을 보일수록 선거구제의 공정성 수준이 높다. 선거제도에 관한 경험적 연구자들은 여러 가지 방식으로 이러한 비례성을 측정해왔다. 개별 정당이 얻은 의석률을 득표율로 나누어 이득비(advantage ratio) 또는 전환율(conversion rate)을 계산하는 방식이 가장 상례화된 것 중의 하나이다.

무소속이 다수를 차지하고 공식적인 여당 개념이 확연히 정립되었다고 보기 어려운 제헌, 2대 국회선거를 제외하고 역대 총선의 경우에 여당과

제2당(제1야당)의 이득비 또는 전환율을 구해 볼 수 있을 것이다. 어떤 유형의 선거구제에서나 여당은 대체로 득표율의 1.5배 정도 되는 의석률을 확보해 왔다. 어떤 유형의 선거구제에서나 집권여당은 상대적으로 유리한 선거결과를 거둘 수 있도록 선거구제가 작용해왔다는 것이다. 그런데 네 가지 중 유신체제에서 운용된 바 있던 Ⅲ유형이 집권세력에 가장 유리하였다. 지역구 의원의 절반에 해당하는 유정회 의원을 대통령이 지명할 수 있었기 때문에 집권세력의 의석률은 당시 여당인 공화당 득표율의 2배 정도에 달하였다. 다른 유형에서는 제1당인 여당의 이득비 또는 전환율이 1.5를 전후하여 거의 비슷하였다.

모든 유형의 선거구제는 소정당으로 갈수록 불리하게 작용하였다. 제3당은 어떤 선거구제에서나 득표율보다 낮은 의석률을 보였다. 그런데 제2당의 경우는 여당보다 불리한 가운데서도 득표율과 거의 비슷하거나 이를 상회하는 의석률을 확보하기도 하였다. Ⅱ유형이나 Ⅳ유형에서 가능하였다. 제3공화국과 제6공화국, 그리고 제5공화국 시기에 제1야당은 다른 시기의 제1야당에 비하여 불리한 정도가 상대적으로 낮고 또한 제2야당과 그 이하 군소 야당보다 유리하였다.

I 유형과 II 유형은 1구 1인 선출 단순다수제를, 그리고 III 유형과 IV 유형은 1구 2인 선출 단기비이양 투표를 골간으로 삼아왔다. 지역구 선거에서의 결과를 놓고 볼 때 1구 1인 선출 제도 하에서 제1당인 여당의 이득비 또는 전환율은 9회 선거에서 평균적으로 약 1.5, 제2당의 경우에는 0.9 정도였다. 한편 1구 2인 선출 제도로써 치러진 4회의 선거에서는 제1당 이득비의 평균이 1.3, 제2당 평균이 1.2로 대략 계산된다. 두 가지 제도 모두 제2당보다 제1당에 상대적으로 더욱 유리하게 작용했다. 그렇기는 하지만 1구 2인 선출 제도가 1인 선출 제도보다는 제2당에 덜 불리하였다. 선거구당 의원정수를 증가시킴으로써 대표성을 제고시킬 가능성이 있다는 것이다.

전국구 비례대표제를 가미하는 경우에 전국구 의석의 배분방식이 상이하였다. 전국구 의석배분방식은 (1) 제3공화국 시기, (2) 제5공화국 시기, (3) 제6공화국의 13대 총선 시기, (4) 14대 총선 시기, 그리고 (5) 15대 총선 시기의 다섯 가지로 나누인다. 그런데 전국구 비례대표제가 명목적인

것이 아니라 실질적인 효과를 창출한다는 것은 전국구 의석이 조정의석(adjustment seats)으로서 지역구 선거에서 나타난 불비례 효과를 교정하는 역할을 해내야 한다. 즉 언제나 이득비가 가장 큰 제1당의 경우 지역구와 전국구 의석 모두를 포함해서 구한 이득비가 지역구 의석만 고려한 이득비보다는 작고 그 값이 1에 접근해야 하는 것이다. 전국구를 포함해서 구한 제1당의 이득비가 1에 거의 근접한 적은 없었다. 즉 전국구 의석이 조정의석 역할을 제대로 수행한 경우는 한번도 없다는 것이다. 다만 지역구 선거에서 제1당이 득표율보다 훨씬 상회하여 의석률을 보인 상대적 이점을 다소나마 축소할 경우는 제3공화국 시기와 제6공화국의 15대 총선에서나 발견할 수 있다. 나머지 경우에는 지역구 선거에서 이미 혜택을 얻은 제1당에게 전국구 의석배분에 있어서도 다시 혜택을 주었다. 전국구 의석이 이렇게 배분되는 경우에 이것은 실질적 비례대표제의 취지와는 어긋나게 운용되는 것이다.

해방 이후 국회의원 선거구제는 야당보다는 여당, 소정당보다는 대정당, 신진 정치세력보다는 기성정치세력에 유리한 효과를 창출한 것이다. 선거구제 자체가 대안적 이념과 정책 프로그램의 부각을 어렵게 하고 국회의 보수성과 현상안주적 성향을 강화한 것으로 생각된다.

특히 한국 특유의 전국구 비례대표제는 비례대표제 본래의 목적과 내용과는 거리가 멀게 왜곡되어 운용된 것이다. 정국의 안정을 기한다는 명분 아래 의석배분에 있어서 제1당에, 즉 여태껏 여당에, 터무니없이 유리한 특혜를 주었다. 이러한 의석배분은 권력유지를 달성하려던 권위주의 정권의 실체를 잘 반영해주는 것이었다. 그리고 각 정당은 전국구 의원제도를 통해서 각 분야의 전문적 식견을 갖춘 인물을 충원하여 정책중심의 정당활동 및 의정활동을 수행하도록 해야 함에도 실제로는 그렇지 못하였다. 기존 여당들은 전국구 제도를 정권 수립과 유지에 대한 논공행상, 당 사무국 중진간부에 대한 보상, 집권자의 친정체제 구축 등을 위한 수단으로 활용해왔다. 야당의 경우에는 전국구 의원충원 과정에서 특별 헌금을 통한 정치자금의 조달, 파벌 안배, 당 사무국 간부에 대한 배려 등이 두드러졌다(신명순, 1994).

6. 한국 유권자의 투표행태

선거일에 유권자는 두 가지 결정을 내린다. 하나는 투표할 것인가 아니면 기권할 것인가하는 결정이며, 다른 하나는 투표하는 경우에 어느 정당 및 후보자를 선택하여 지지할 것인가하는 결정이다. 즉 투표참여, 그리고 지지선택의 결정이 유권자 투표행태의 핵심적 내용이다.

해방 이후 14대 대선까지 포함해서 대통령 직선이 7차례 있었다. 제1공화국 시기에 2대 선거에서 88.0%, 3대 선거에서 94.4%로 평균 91.2%를 기록하였다. 2대 대선은 전쟁이 종료되지 않은 상황에서 치러진 선거임에도 매우 높은 투표율이 기록되고 있다. 3대 대선의 더욱 높은 투표율은 당시 정부의 노골적인 선거간여와 여당지지를 위한 유권자 동원을 고려하면 이해될 만하다. 제3공화국 시기의 투표율은 5대 85.0%, 6대 83.6%, 7대 79.8%로 평균적으로는 82.8%이었다. 6공화국 대통령선거에서의 투표율은 13대 89.2%, 14대 81.9%로 평균은 85.6%이었다. 대통령 선거의 투표율은 3공화국보다 6공화국의 경우가 다소 높다. 6공화국에서 대통령 직선은 수차례의 간선이 있는 후 국민의 개헌요구가 관철되어 가능하게 되었다. 6공화국에서 대선이 좀 더 경쟁적이고 유권자에 의한 선택의 폭이 좀 더 넓어 관심을 더욱 유발하고 선거과정이 좀 더 자유롭고 공정한 방향으로 가기 때문일 것이다. 그리고 공화국 초기에 실시되는 선거에서 그 뒤의 선거에서보다 투표율이 상대적으로 높은 경향이 있다. 이것은 정부여당의 동원효과가 점차 감소한다는 점, 3공화국에서처럼 동일한 여당 후보가 출마하고 무슨 수단을 쓰던 당선될 것이라는 생각이 팽배해지거나 아니면 선거가 거둬지면서 정당간 차이가 별로 없다는 인식이 확산되고 선거에 대한 신뢰와 관심이 줄게 되는 점과 관련이 있을 것이다.

그런데 투표율의 시계열적 변화를 만족스럽게 설명하는 것은 한 선거에서 유권자의 투표참여 여부를 인구특성별 차이에 비추어 설명하는 것보다 훨씬 어렵다. 다양한 선거상황요인이 선거 때마다 다르게 영향을 미치기 때문이다. 한 요인에 의한 일관된 설명이 쉽지 않다. 이를 테면, 6대 대선은 정당 및 후보자간 경쟁도에 있어서 7대 대선에 훨씬 못 미쳤으나 투표

율은 좀 더 높았다. 선거의 경쟁도만 가지고 투표율 변화를 설명할 수 없음이 금방 밝혀진다.

제1공화국 시기에 실시된 국회의원 총선의 투표율은 제헌 95.5%, 2대 91.9%, 3대 91.1%, 4대 90.6%로서 평균적으로는 92.3%였다. 제1공화국 시기에는 대선의 투표율이나 국회 총선의 투표율이 엇비슷했다. 두 가지 선거 모두 중요성이 많이 다르지 않게 인식된 것 같다. 이 점은 국회 총선의 투표율이 대선 투표율보다 제3공화국 시기에는 10% 정도 낮고 제6공화국 시기에는 15% 정도 낮은 점과 대조를 보인다. 제1공화국 시기의 이와 같이 높은 투표율은 그 후의 역대 총선과 비교하여 예외적이었는데 건국 초기 정치적 관심과 참여의 폭발, 그리고 정부여당의 동원에 기인하는 것이다. 그런데 제헌국회 선거에서의 투표율 계산에 대한 언급이 필요하다. 당시에 선거법은 유권자 등록을 자진해서 하도록 하였고(물론 미군정이 강제 등록을 하기도 했으나), 투표율은 등록된 선거인에 대비하여 산출된 것이다. 만약 선거인으로 등록되지 않은 유권자를 포함한 유권자 총수 대비로 투표율을 계산하면 당시 투표율은 대략 72% 정도로 밝혀지고 있다(황수익, 1993, p. 324).

관련개입이 없던 5대 민의원 및 참의원 선거에서의 투표율은 84.3%였다. 제3공화국에서는 6대 72.1%, 7대 76.1%, 8대 73.2%로 평균적으로 73.8%이고 선거별로 큰 차이가 없었다. 제4공화국에서는 9대 72.9%, 10대 77.1%로 평균은 75.0%인데 3공화국 시기의 평균과 큰 차이는 없다. 하지만 공화당과 신민당이 접전을 벌였던 10대 선거에 투표율이 9대에 비하여는 주목할 만큼 높아졌다. 제5공화국 시기에는 11대 78.4%, 12대 84.6%로 평균적으로는 81.6%이었다. 민주화 요구의 열기 속에서 실시된 12대 선거에서의 투표율이 4·19학생혁명 직후 치러진 5대 선거의 투표율을 약간 상회할만큼 높았다는 점은 이해할 만하다. 그러나 권위주의 군부 독재의 심화기에 실시된 11대 총선의 투표율이 제3공화국 시기의 어느 총선의 투표율보다 높았던 것에 대한 만족할 만한 설명은 아직 발견되지 않는다. 정부여당의 간섭은 3공화국 말기에도 기승을 부렸기에 4공화국에 와서 더욱 강력한 효과를 발휘했다고도 볼 수 있으나 이것은 건강부회의 인상을 준다.

여하튼 제6공화국 시기에는 국회 총선 투표율이 13대 75.8%, 14대 71.9%, 15대 63.9%로 평균적으로 70.5%를 기록하고 있다. 대선에서의 투표율과 달리 국회 총선 투표율은 민주화 이행 또는 민주화가 진척되는 6공화국의 경우가 어느 다른 공화국 시기보다 현저히 낮다. 12대 총선 이후 총선에서의 투표율이 점차 하향의 추세를 보이는 경향은 수수께끼가 아닐 수 없다. 정치적 무관심과 소외가 투표율을 저하시키는데 독재정치의 심화기보다 그러한 유권자의 심리적 태도가 더욱 뚜렷하다고 말하기는 어려울 것이다. 물론 투표율 하락은 정부여당의 동원의 효과가 현저히 감소되었다던가 유권자가운데 기권율이 높은 20·30대 연령층이 높아졌다든가하는 점과 관계가 있는 듯하다. 그러나 좀 더 설득력있고 경험적 근거가 타당한 설명이 요구된다.

역대 선거의 투표율과 관련하여 확실한 점은 도시보다는 농촌에 사는, 즉 도시화 수준이 낮은 곳에 사는 유권자일수록 투표장에 나갈 가능성이 크다는 것이다. 이것은 바로 투표율의 도저촌고인데 한국 선거의 불박이 현상이라고 할 만하다. 투표행태 연구가들이 도저촌고 현상을 설명하는 입장은 크게 세 가지로 나누어진다. 그러나 후술하듯이 어느 하나도 완전한 설명이라고 할 수는 없다.

첫째, “준봉투표” 또는 “동원투표” 개념을 빌려 설명하는 입장이다. 농촌 거주자들이 권력순응적 태도를 갖고 있기 때문에 관권이나 금권과 같은 비합법적 압력 또는 감정적인 호소에 취약하여 상대적으로 투표장으로 많이 나선다는 것이 전자의 개념이다(윤천주, 1978; 1981; 1989). 이와 유사하게 농촌의 위계적 생활구조나 익명성 부재 및 강한 대면적 관계로 인하여 거주자들이 비합법적 압력뿐만 아니라 일상적으로 상호작용하는 사람들의 투표권유조차 물리치기 어렵다는 것이 후자의 개념이다(C.L. Kim, 1980; Kim and Koh, 1972). 이러한 부류의 견해에 따르면 도시화 정도가 높은 거주환경일수록 자발적 투표참여가 상대적으로 많지만 투표율 자체는 낮다. 권위주의 정치에서 이러한 설명은 설득력이 있었는데 민주화와 함께 이것의 설명력이 약화되고 있다.

둘째, 거주환경이 도시화되면서 공동체의 와해와 전통적 유대의 약화가 초래되어 개인들이 고립감과 정치적 냉소감을 갖고 되고 투표참여를 덜하

게 된다는 것이다(Kim and Choe, 1988). 이 견해는 한 선거를 통해 나타나는 도저촌고 현상을 이해하는 데에 도움이 되기는 하지만 1970년대 중반 이후 1980년대 중반에 이르기까지 도시화가 지속적으로 확대되지만 도농을 막론하고 투표율이 상승하던 시계열적 변화를 설명하지 못한다.

셋째, 합리적 선택이론의 입장에서 유권자들이 접하는 정치적 정보의 내용과 투표참여의 손익계산에 초점을 두어 도농간의 투표율 차이를 설명하기도 한다. 농촌 유권자들이 도시 유권자들에 비하여 정당들의 보수적 정책과 정부의 지역개발 등에 상대적으로 더욱 만족하기 때문에 더 높은 투표참여를 보인다는 것이다(이갑윤, 1985; 조기숙, 1992). 여기서는 둘째 견해와 같이 도시 유권자들의 비판의식, 정치현실에 대한 소외와 불만을 지적하지만 그러한 반응이 전통적 유대의 약화에서 온다기보다는 유권자들의 정책선호와 투표참여의 손익계산에서 비롯된다고 본다. 이 견해는 전통적 해석에 대한 대안으로서 참신성이 없지 않다. 그럼에도 불구하고 실제로 정견과 정책선호가 한국 유권자의 투표참여 여부를 결정함에 있어서 의미 있는 비중을 차지하고 있는지, 그리고 과연 유권자의 감정적 반응보다 투표행위가 수반하는 도구적 가치에 대한 인지가 중시되어야 하는가라는 하는 각도에서 논란의 여지가 많다. 또한 농촌 거주자들도 권역별로 기존 개발정책에 대한 태도가 사뭇 다른 선거에서일수록 이러한 설명의 단순성이 한계를 보인다.

도저촌고말고도 역대 총선을 통틀어 투표율과 관련하여 일반적인 경향은 2·30대의 젊은 유권자층, 특히 20대에서 투표율이 현저히 낮고 연령과 투표율은 반비례한다는 것이다. 젊은 층, 특히 20대 유권자들은 성인으로서의 정착의식이 아직 약할 뿐더러 현실정치에 대한 불만이 가장 많기 때문에 단순히 기권할 뿐만 아니라 기권으로서 소극적 저항을 표출할 가능성마저 적지 않다.

지지할 정당 및 후보자를 결정하는 행위를 철저히 분석하기 위해서는 집합자료만으로는 불충분하며 신뢰할 만한 질문지조사 자료의 수집이 필수적이다. 학술적 연구를 위해서 이러한 자료를 수집한 것은 윤천주 교수에 의하여 1950년대 말, 1960년대 초에 시도되기 시작하였다. 그러나 권위주의 정치가 심화되는 정치상황적 제약으로 이러한 방법에 의한 투표행태 연구

는 제대로 발전되지 못했다. 설령 학술적 조사라 하여도 유권자에게 특정 정당에 대한 선호와 지지선택에 관련된 질문을 한다는 것은 사실상 제6공화국 시기에 와서야 용이하게 되었다. 투표참여와 기권행위에 대한 탐구는 1980년대에도 진행되었으나 정당 및 후보자 지지행위에 대한 학술적 규명은 1992년의 14대 총선을 전후로 해서 본격화되었다해도 과언이 아니다. 물론 6공화국 이전의 선거에서 유권자가 내리는 투표결정을 연구한 업적이 적지 않으나 당시의 정치적 여건상 철저히 연구하기에는 제약이 많았다는 것이다.

특정 지역 또는 전국적인 유권자들을 상대로 한 조사결과에 의거했던 기존의 여러 연구는 한국 유권자들이 정당이나 정견보다는 인물됨을 가장 중요시하여 투표결정을 내린다는 점을 많이 지적해 왔다. 조사에서 인물, 정당, 아니면 정견 가운데 어느 것이 중요한가를 유권자에게 직접 묻는 방식이 활용되었다. 조사결과를 보면 낮게는 응답자들의 30% 정도로부터 높게는 80% 정도에 이르기까지 후보의 인물됨을 보고 투표한다고 말했다(신명순, 1996, pp. 138-140). 한국의 정당정치가 아직도 제대로 정착되지 못한 점, 그리고 선거경쟁이 정책중심으로 전개되지 못한 점을 고려하면 이러한 응답결과나 이에 대한 해석에는 수긍이 간다.

그런데 기존 연구결과와 신빙성에 대한 회의를 감출 수 없다. 무엇보다도 투표결정 기준으로 설정된 인물됨, 후보의 소속정당, 정당이나 후보가 내세우는 정견에 대한 정의가 분명하지 않아 연구자에 따라, 또한 조사에서는 응답자에 따라 각 범주가 가리키는 내용이 결코 같지 않을 수 있다. 또한 이 세 가지 범주는 막연하게 주어질수록 서로 연관이 밀접하여 그 중에서 무엇이 과연 가장 중요한 요인인가를 구분하는 것이 무의미할 수 있다. 인물됨이란 참으로 막연하여 후보자가 갖는 모든 자질과 속성을 말하기 때문에 그 소속정당이나 정견까지 포함된다. 한국 선거에서는 비례대표제에서조차 정당투표를 실시해보지 않았다. 유권자의 최종 선택이란 결국 인물에 표를 주는 것이었기에 이 점까지 고려하면 인물보고 찍는다는 응답이 많은 것은 지극히 당연한 노릇이다.

서구의 투표행태 연구에서 정당요인은 유권자가 특정 정당에 대하여 오랫동안 간직해 온 친화감을 가리키는데 이는 정당이 장기간 지속되어 온

것을 전제한다. 정당이 명멸을 거듭해 온 한국의 정치현실에서 이러한 의미로 정당요인을 사용하는 것은 적절하지 않다. 우리가 말하는 정당선호감은 서구 정치에서의 정당일체감과 다르다. 정당이 제도화되어 장기간 존속해야 정당요인의 독자성을 말할 수 있다. 정당이 빈번하게 출몰하고 이합집산을 거듭해 왔으면서도 여야정당간 권력의 교체가 없는 한국의 정치에서 여러 선거를 거쳐 일관적인 의미를 갖는 정당요인은 여당인가, 아니면 야당인가하는 것이다. 즉 한국에서 정당요인의 내용은 서구식의 정당일체감이 아니라 유권자가 여야의 어느 쪽으로 기울어지는가를 의미하는 여야성향이 더욱 타당하다.

그런데 유권자가 정당에 대하여 갖는 태도를 여야성향으로 보게 되면 정당요인과 정견요인의 구분이 불분명해진다. 구체적 정책쟁점이 중시되지 않은 한국의 선거에서 정견이란 대체로 권위주의 체제의 지속을 바라는가 아니면 민주화를 추진해야 하는 것이 중추적이었으므로 그것이 바로 여야성향과 직결되어 있다.

한국정당은 사당적 성격이 강하다는 지적이 일반적이다. 제도화되지 못한 정당이 그 최고지도자와 동일시된다. 그렇다면 특정 정당의 최고지도자가 후보자로 나서는 대선에서 정당과 후보자의 인물요인을 구분하는 것은 무의미하다. 국회의원 선거에서도 후보자들이 소속정당 최고지도자와의 특수한 관계를 많이 내세운다. 유권자가 그 후보자와 특정 지도자와의 관계를 중시하여 지지 결정을 내리면서 정당을 보고 선택한다고 할 수 있다. 최근 선거에서는 지역주의 투표 현상이 확산되어 정당요인을 과대 평가할 소지가 있다. 지역주의 투표는 정당을 선택하는 것인데 그 정당 수뇌부의 출신연고를 보고 선택하는 것이 정치적 결사체로서의 그 정당 자체에 대한 일체감에서 그렇게 선택하는 것이 아니다. 이런 저런 문제점을 고려할 때, 불분명하고 서로 밀접한 개념적 범주를 토대로 투표결정요인을 밝히려 했던 기존 연구들은 근본적 문제점을 안고 있다. 더 나아가서는 한국 유권자의 투표결정요인으로서 인물, 정당, 정견 가운데 어느 것이 가장 중요하게 가하는 질문은 당초부터 잘못 던져진 것이 아닌가 한다.

해방 이후의 다수의 선거에서 정당별 득표율의 분포와 관련하여 여춘야도 현상만큼 지배적인 것은 없었다. 국회의원 선거에서는 4대, 6대부터 7

대까지, 그리고 5대부터 7대까지의 대통령 선거 결과를 보면 여촌야도 현상을 우선적으로 지적하지 않을 수 없었다. 이것은 집권여당이 농촌으로 갈수록 높은 지지를 얻고 야당은 도시로 갈수록 높은 지지를 얻는 현상이다. 유권자 수준에서 말하자면, 농촌에 거주하는 유권자가 도시 유권자보다 여당을 지지하는 성향이 강한 반면에 야당을 지지하는 성향은 약하다. 여기서 야당이라 함은 15대 총선에서 자유민주연합과 같이 과거에 여당에 몸을 담았거나 친여적 인물이 주도하는 야당이 아니라 예전부터 야권에 있었던 지도적 인물의 정당을 가리킨다. 그런데 6공화국 선거에 와서 여촌야도는 점차 약화되고 15대 총선에 이르러서는 거의 사라졌다.

여촌야도 현상은 도농간에 생활의 구조와 주민들의 정치의식이 상이하다는 점에 착안하는 사회학적 또는 사회심리학적 시각에서 주로 이해되어 왔다. 아울러 이러한 시각을 크게 벗어나지 않으면서 정부와 여당이 농촌에서 지지를 공세적으로 동원하는 것을 포착하는 정치과정적 시각이 가미되어 해석되기도 하였다. 그런데 최근에 합리적 선택이론의 영향을 받아 유권자의 도구적 합리성을 전제하여 이를 설명하기도 한다. 농촌의 유권자들은 상대적으로 낙후된 거주환경의 개발이나 개인적 민원의 해결이 여당의 원에 의하여 좀 더 효과적으로 성취될 것으로 판단했기 때문에 친여적 투표성향을 보였다는 것이다. 이런 주장들이 최근 선거에 와서는 모두 적용되지 않는다. 생활조건이나 의식면에서 도농구분이 점차 불분명하게 되었다. 그리고 무엇보다도 특히 영남, 호남, 충청권에서는 도농의 구분없이 각각 연고가 깊은 정당에 집중된 지지를 보냈고 수도권 유권자도 출신연고에 따라 투표하게 되면서 여촌야도의 위력은 약해질 수밖에 없었다.

최근에 올수록 한국 유권자의 투표행태를 서술하면서 지역주의 투표를 가장 먼저 강조하지 않을 수 없다. 지역주의 투표는 유권자가 자신이 거주하거나 아니면 고향이나 원적 등 출신연고가 있는 시·도 이상의 권역을 단위로, 그 곳 출신의 대통령 후보 또는 그 곳 출신의 정치인이 수뇌나 수뇌부의 구성원으로 있는 정당을 지지하는 현상이다. 지역주의 투표는 유권자가 자신과 출신연고 권역이 동일한 정치지도자를 지원하여 자신이나 해당 권역의 이익을 극대화 또는 손실을 극소화하겠다는 합목적성의 발현을 넘어서는 현상이다. 손익에 대한 인지와 계산뿐만 아니라 특정 지도자와

유권자 사이에 형성된 정서적 밀착관계를 반영한다. 1960년대 이후 영남권 출신 인물들이 국가 최고권력자의 지위를 장악하며 왔고 불균형적인 인사·개발 정책으로 특히 호남권의 소외의식을 불러일으켰다. 그리고 정당이 특정 지도자와 동일시되는 점과 정당간 이념적·정책적 차별성이 불분명하다는 점이 지역주의 투표를 조장하였다. 게다가 정당은 손쉬운 득표전략으로 이러한 투표를 유도해왔다.

제5대 대통령 선거에서 추풍령 이남 공화당의 박정희 후보를 지지하고, 그 이북이 민정당의 윤보선 후보를 지지한 “남북현상”이 있었다. 그런데 이것을 설명하기 위해서는 윤보선 후보가 선거 시 제기했던 사상논쟁의 영향을 감안해야 한다. 영남의 박정희 후보 지지를 지역적 연고에서 비롯된 것이라고 할 수 있으나 호남의 박 후보 지지는 위에서 정의한 지역투표가 아니다. 남북현상은 유권자 지지연합이 지역균열에 기초하는 것이기는 하나 제6공화국 시기의 지역주의 투표와 내용이 동일하지 않았다. 7대 대통령 선거에서 득표가 동서로 갈린 현상은 경제개발의 수혜와 지연이 결합되어 초래되었는데 최근의 지역주의 투표와 내용적으로 같다고 할 수 있다. 그런데 당시만 해도 이러한 현상은 대통령선거에 국한된 것이었다. 대선을 비롯해서 국회의원 총선, 지방선거에서도 지역주의 투표현상이 일관되고 두드러진 것은 제6공화국에 와서의 일이다.

7. 소결론

해방 이후부터 1997년의 15대 대선 직전까지 실시된 선거의 과정을 일별하면, 선거에 대한 부정적 이미지가 일단 크게 부각되는 것이 사실이다. 하지만 심층적으로 보면 선거과정 저변에 민주정치가 진전해 온 도도한 흐름을 발견할 수가 있다.

15대 대선 이전에는 집권여당이 완전히 패배해 본 경험이 없었다. 대통령 선거에서 재선을 추구한 현직 대통령 또는 권력의 재창출을 시도한 여당의 후보는 언제나 그 목적을 달성할 수 있었다. 국회의원 선거에서도 집권당은 안정 다수의석을 획득하거나 적어도 제1당의 지위를 항상 확보해 왔다.

제1공화국 시기에 집권세력은 대통령 직선이나 지방선거조차 권력의 유지를 위해 유리한 방향으로 활용하고자 했다. 역대 집권세력은, 특히 제4공화국의 경우에 가장 현저히 드러나는 바, 국민의사의 표출과 대표성을 왜곡해가면서 권력의 유지와 확장을 위해서 국회의원 선거구제를 자주 변경해왔다. 제1공화국의 4대, 제3공화국의 7대 국회의원 선거는 극심한 부정선거였는데 지금까지의 어느 선거도 철저히 자유롭고 공정했다고 자신있게 평가하기 어렵다. 투·개표 부정, 행정부의 여당을 위한 선거간여와 행정지원, 중상비방, 금권난무, 인신공격, 흑색선전이 활개를 쳐온 점을 부인하기 어렵다.

선거에 참여한 정당과 후보자들이 차별적인 선택대안을 제공하지 못하는 가운데 상당수 유권자들이 수동적으로 동원되고 집권세력의 지지회유에 휘말리고 혼탁한 분위기에 부화뇌동하기도 하였다.

이와 같이 선거과정에 대한 부정적 이미지가 강하여 제2공화국에서는 대통령 직선을 필수적으로 하지 않는 의원내각제를 채택하는 여건이 조성되었고, 제4·5공화국에서는 대통령제를 유지하면서도 생산적인 정치의 명분으로 직선은 회피하였다.

그런데 한국 선거에 대하여 지나치게 부정적인 방향으로 경도되는 평가는 올바르다고 할 수 없다. 해방 이후의 한국 선거가 부정적인 측면을 갖고 있는 것을 인정할 수밖에 없으나 단지 집권세력이 행사하는 권력의 합리화 수단으로만 단순화해서는 안 된다는 것이다. 선거에서 경쟁하는 정당과 후보자의 이념적 단색성만을 지적하며 선택대안이 아주 없었던 선거로 치부하는 것도 단견이다.

불리한 여건에서 집권세력과 경쟁한 야당과 야당 엘리트들이 존재해왔다. 많은 유권자들이 선거를 참여의 기회로 인식하고 정부와 여당에 대한 거부감을 표출했다. 권위주의 체제유지와 민주화 추구라는 경쟁구도에서 야당에 대한 지지가 폭발하는 선거가 있었다.

대체로 권위주의 정치가 지배적이던 제6공화국 이전의 시기에 국회의원 선거의 경우 여당 및 행정부에 의미있게 도전할 수 있는 단일정당을 만들지 못한 선거가 대부분이었다. 그런 가운데서도 반대당이 갑자기 국회의석의 상당수를 확보하고 정부와 여당의 존속을 위협하는 중대선거(crucial

election)가 수 차례 있었다(안병만, 1993, pp. 183-195). 4대(1958년), 8대(1971년), 10대(1978년), 그리고 12대(1985년) 총선이 중대선거이다. 이러한 선거의 결과는 집권세력의 전횡이 용이하지 않을 것이라는 유권자의 사의 강한 표현이었다. 이런 의사를 무시한 독재권력은 마침내 와해되지 않을 수 없었다.

제6공화국 출범을 전후하여 선거의 민주화가 진전되었다. 대통령을 국민이 직접 선출하겠다는 열망이 분출하여 마침내 직선 제도가 복원되었다. 대통령 선거에서 정당간 권력교체에 이르지 못하는 못했으나 선거를 통한 인물의 교체는 제도화되어 가고 있다. 국회의원 선거에서도 단일 야당이 다수 정당이 되지는 못했으나 여당은 다수 의석 확보에 실패하는 사태가 전개되었다. 여전히 그 취지가 실현되지는 못하고 있으나 일단 선거법이 자유롭고 공정한 선거를 실현하려는 의지를 담게 되었다. 집권세력이 독자적인 이익만을 고려하여 제도를 변경하기는 어려운 상황이 되었다. 유권자들은 더 이상 손쉬운 동원의 대상이 아니다. 이제 한국의 유권자는 집권세력과 기성 정치인에 대한 불만을 표출하고 심판할 태세를 갖추고 있다. 한국 선거과정은 엘리트 층원과 이에 대한 통제, 그리고 민주정치의 축제로서의 의미를 부각시켜 나가고 있다. 선거가 정치권력 창출의 유일한 통로로서 제도화되어 갈 여지가 큰 것이다.

III. 정당정치

1. 논의의 범위

이 절에서는 해방 이후 50여 년 동안 정당정치의 주체인 정당의 출현과 쇠퇴, 그리고 정당체계의 변화를 정치상황, 제도적 배경, 사회적 기반 등 맥락 속에서 개관한다. 정당과 정당체계의 지속성과 변화에 대한 역사적 개관을 통해서 한국 정당정치의 제도화 필요성이 부각된다.

1990년대 중반의 시점에서 한국정치의 과제를 한마디로 집약한다면 민주정치의 공고화라고 할 수 있다. 절차적 의미에서 민주정치의 공고화는 근

본적으로 정치경쟁의 제도화이다. 그런데 정치경쟁의 제도화는 앞서 논의된 의회, 선거와 더불어 정당과 같이 국가와 시민사회를 연결하는 정치조직이나 절차를 정착시키는 것이다.

이 절에서는 정당정치와 제도화과제와 관련하여 정당내 파벌정치와 응집성, 정당 조직의 복합성과 이념적 정체성, 정당 운영의 민주성과 기능수행의 효과성, 그리고 정당체계의 경쟁성 측면에서 해방 이후 정당정치를 살펴본다.

2. 정당의 성숙과 정당체계의 변화

해방 직후에 정당의 형태를 불완전하게나마 갖추었던 것은 조선공산당, 한국민주당(한민당), 국민당, 건국동맹 등 소수에 불과했으나 정당 내지 준정당인 단체의 수는 해방 두 달만에 100여 개로 늘어났다(심지연, 1997). 정당난립이 극심해지자 1946년 2월 군정장관은 정치단체의 등록을 강제화하는 군정법령 제55호를 공포했다. 이 조치는 정당의 건전한 육성과 발전을 명분으로 내세운 조치였으나 당시 국제적인 냉전이 서서히 전개되는 상황에서 미국이 좌익진영을 배제하는 방편이 되었다. 정당등록제를 공포한 이후에도 정당은 계속 분출하여, 미군정에 미소공동위원회와의 협의를 신청한 정당 및 정치성을 갖는 사회단체의 수가 400개를 상회하였다.

제헌국회 선거에는 대한독립촉성국민회, 한민당 등 우파만이 선거에 참여했다는 것은 이미 언급되었다. 준정당 사회단체와 무소속 후보자가 난립하고 또한 많이 당선된 것에서 보여지는 바와 같이 정당정치의 기틀은 전혀 잡혀지지 않았다. 제헌의회에서 헌법을 제정하면서 정당에 관한 규정이 전혀 없었으며 별도의 정당법도 없었다.

이승만의 남한 단일정부 추진에 적극 동조했던 한민당은 이승만 대통령과의 불화로 그에 반대하는 입장에 서게 되었다. 1949년 2월 한민당은 과거 한독당 소속이었던 대한국민회의 신익희 세력과 대동청년단의 지청천 세력을 영입하여 민주국민당(민국당)으로 개편하고 야당으로서 세력을 확장해 나갔다. 한편 그해 12월에는 친여적 의원집단인 대한국민당이 창당되었다. 그러나 특정 정치세력의 지도자가 아니라 일민주의를 내세우는 초정

과적 국민지도자로서 자처했던 이승만은 여전히 정당무용론을 견지하고 있었다. 대한민국민당은 엄밀한 의미에서 집권당이라고 할 수는 없었다.

하지만 이승만은 종래의 정당무용론을 떨쳐버리지 않을 수 없었다. 대통령 취임한지 얼마되지 않아서부터 국회와 대립하게 되었다. 국회에서의 대통령 간선제로서는 권력유지가 용이하지 않음을 깨닫게 된 이승만은 원외에 권력기반을 공고히 하고 직선제 개헌을 추진하기 위해서 정당을 필요로 하게 되었다. 그리하여 1951년 말에 원외의 친여 단체가 모인 원외 자유당, 그리고 이와 별도로 원내 자유당의 2개 정당이 동일한 당명을 내세우고 모두 이승만을 총수로 융합하며 탄생하였다. 이 두 정당의 알력이 전개되다가 결국 1952년 말에 원외자유당 중심으로 단일화되었다. 2대 국회 시기에 자유당 창당 이후 국회는 정당중심으로 서서히 변하기 시작했다. 그러나 3대 국회에서도 무소속 진출은 다소 약화되었을 뿐 여전히 현저하였고 야당인 민국당에 비하여 여당의 의석 비중이 압도적으로 높아 일당우위체계가 나타났다.

1954년 11월의 사사오입개헌을 계기로 이승만 정권의 독주에 대한 반대 세력이 결집되기 시작하였고 1955년 9월에 민국당은 자유당을 탈당한 의원, 흥사단체 의원, 기타 무소속 의원들을 규합하여 통합야당의 면모를 갖춘 민주당을 창당시켰다. 한편 조봉암이 이끄는 혁신계의 진보당이 1956년 11월에 창당되었다. 1958년 5월에 실시된 4대 국회 선거에서는 경쟁이 권위주의 대 민주주의 양극구도로 전개되었고 선거결과 자유당과 민주당의 양당체계가 정립되었다.

해방 직후 좌우익간에는 물론 좌우익 내부에서도 치열한 이데올로기 대립이 있었다. 그러나 미소냉전이 심화되면서 미군정하의 남한에서는 이승만과 한민당의 단정노선과 반공주의가 우위를 점하게 되었다. 제1공화국 수립 이후에는 이승만의 전횡과 독주가 심화되면서 이에 대항하는 세력도 강화되었다. 1950년대까지 이러한 양극적 갈등의 사회적 기반은 도시와 농촌을 구분하는 문화적 균열이었다. 4·19 혁명시기까지 한국은 압도적으로 농업국가로서 유권자의 다수인 농민들은 과거 지주층이 중심이 되어 조직한 한민당, 또는 그 후신인 민국당이나 민주당보다는 토지개혁을 추진한 이승만과 그의 자유당을 지지하였다. 농민들이 집권세력에 순응적이었던

반면에 도시에서 미국식 교육과 문화의 영향을 받은 학생과 지식인들은 자유민주주의의 이념을 흡수하였고 독재에 반대하는 민주당 편에 섰다.

1960년에 개정을 거친 제2공화국 헌법에서는 정당활동보호를 위한 규정이 삽입되었다. 4·19학생혁명으로 이승만 정부가 붕괴되자 기존의 야당인 민주당이 5대 총선에서 압도적 지지를 얻어 집권당이 되었다. 민주당을 제외한 정당 가운데는 혁신정당인 사회대중당이 제2당으로서 겨우 4석을 얻었고 무소속 진출이 현저하여 5대 국회는 일당우위체계로 출발했다. 거대 여당으로 부상한 민주당내에서는 이미 5대 총선 이전부터 진행되어 온 신·구파 대립이 심각하게 확대되어 1961년 2월에는 구파가 이탈하여 신민당을 창당했다. 기성정치인의 이러한 알력과 대학생을 비롯한 진보혁신세력의 직접행동으로 정국이 혼미해진 와중에 그 해 5월 군은 정국불안을 수습한다는 명분으로 정치에 직접 개입하게 되었고 권력을 장악하자 정당들을 해산했다.

4월 혁명은 민주 대 독재 대결구도를 해소했지만 이를 계기로 보수 대 혁신의 경쟁구도가 형성되지는 못했다. 4월 혁명 후 반사이익을 얻은 민주당은 혁신세력의 정치적 진출을 가능하게 하는 제도적 장치를 마련하지 않았다. 혁신진보세력을 체제내로 편입하려는 노력이 경주되지 않았으며 의회주의적 방식을 통한 진출이 용이하지 않은 혁신진보세력은 직접행동을 통해 정치적 의사를 관철하려고 하였다. 당시의 사회경제적 조건을 보면, 산업노동자의 비율은 여전히 10%에 이르지 않아 혁신진보세력의 대중적 기반은 학생을 비롯한 도시 지식인층과 일부 노동계층에 국한되었다. 분단과 한국전쟁을 통해 형성된 반공주의의 헤게모니 효과가 매우 강력하여 혁신진보세력의 정치적 신장은 용이하지 않았다(최장집, 1996).

제3공화국 출범을 앞두고 1962년 12월에 정당법이 제정되었음이 특기할 만하다. 정당법은 법정지구당의 수, 지구당의 분산, 지구당의 법정당원 수 등을 규정하여 대중적 기반을 갖춘 책임정당을 처방했던 한편, 혁신계 정당을 비롯한 군소정당의 출현을 억제하는 부정적 측면을 갖게 되었다. 제3공화국의 헌법은 물론이거니와 선거법이나 정당법은 이미 군부가 새로 조직한 중앙정보부에 의하여 치밀하게 준비되었는데 쿠데타 주체세력의 정치적 의도를 실현하는데 유리한 방향으로 마련되었다.

군 출신의 민정참여를 위한 정당이 정치활동의 재개 이전에 비밀리에 조직되기 시작하였던 바 이것이 민주공화당(공화당)이었다. 박대통령은 당초에 전문화된 당료조직을 갖추고 대중적 기반이 있는 강력한 여당을 만들려는 의도가 있었다. 그러나 당내 파벌정치가 전개되고 현실적으로 강력한 여당이 자신의 강력한 리더십 수립에 방해가 될 수밖에 없었기 때문에 점차 여당을 약화시키고 마침내는 권위주의 정치의 도구로 전락시켰다. 산업화를 적극 추진한 박대통령은 정당이나 국회의 활성화를 통한 민주적 정국 운영보다는 중앙정보부를 비롯한 행정부를 중심한 효율성 위주의 통치를 전개하였다(Kim, 1989).

제3공화국 출범을 전후로 야권은 통합된 양상을 보이지 못하고 민정당을 위시하여 국민의 당, 자유민주당 등으로 분립되어 있었다. 그러다가 1967년의 대선을 앞두고서야 신민당이라는 통합야당을 출범시켰다. 3선개헌을 계기로 정치갈등은 공화당 대 신민당으로 확연히 양극화되었다. 신민당은 당시에 김영삼, 김대중, 이철승 등 40대 기수들에 의한 지도자 세대교체를 이루고 1971년 대선에는 김대중을 후보로 내세웠다. 박대통령은 이 선거에서 힘겨운 승리를 거두었고 이어 치러진 8대 총선의 결과는 공화당과 신민당의 양당체제를 정립시켰다.

군사쿠데타로 정권을 장악한 박정희 장군의 주도아래 창당된 민주공화당의 사회적 기반은 이승만 정권의 경우에서와 같이 농촌이었다. 군사정권은 이미 농어촌 고리채 정리와 농산물 가격안정 등 중농정책을 시행하였다. 그리고 공화당 정부는 양곡수매정책 등 대농민 회유정책을 견지하고 농민의 아들로서의 박정희 대통령 이미지를 적극 부각시켰다. 그러나 산업화 정책이 본격 추진되면서 이농현상이 확산되고 공화당 정권의 지지기반이 서서히 잠식되었다. 농촌의 지지에만 전적으로 의존할 수 없었던 박정희 정권은 호남 출신 김대중이 야당 후보로 출마한 1971년의 대선에서는 영호남간의 대립적인 지역정서를 활용하면서 정권을 유지했다.

1960년대 말 이후 미국이 긴장완화 정책을 추진하면서 동북아에서 주한 미군 감축 등 유화조치를 취했다. 박정희 대통령도 남북한 대화를 추진하는 등 주변정세에 적응하려고 하였다. 그런데 박대통령은 국내정치에서 권위주의적 개인통치를 더욱 강화하는 방향으로 유신헌법을 제정하여 변화하

는 정세에 대응하고자 하였다. 이러한 헌정체제 하에서 유정희라는 대통령 친위집단이 만들어지고 공화당은 집권당으로서의 기능이 더욱 위축되었다. 국회내의 여야관계로 볼 때는 공화당과 유정희를 합한 여권의 위세가 강화되어 신민당의 지위가 약화되었다. 즉 제4공화국 시기의 정당정치는 제3공화국 시기에 비하여 극심한 위축을 모면하지 못했다. 야당인 신민당은 이러한 처지에서 원외의 대학생, 지식인, 종교인들과 연대하여 유신체제 철폐운동을 전개하게 되었고 특히 1979년 5월에 김영삼이 총재에 선출되면서 유신반대 운동을 강력히 추진하였다.

박정희 대통령의 권위주의 정치가 심화되는 동안 한국사회에서는 영호남의 사회경제적 격차에서 보여지는 지역균열, 중화학공업 육성을 내세운 산업화로 대거 출현한 노동자들에 대한 억압으로 초래된 계급균열, 야당정치인·학생을 비롯한 지식인들의 민주회복 투쟁이 말해주는 민주 대 반민주 균열이 확대일로에 있었다. 이것이 마침내 김재규 중앙정보부장에 의한 박정희 대통령 암살과 유신체제의 붕괴로 이어지는 사회구조적 조건이 되었다.

유신체제 붕괴는 민주화 이행이 아니라 신군부 세력의 등장을 가져왔다. 당시 미국과 소련간에는 긴장이 고조되는 신냉전체제가 나타나 군부가 국내의 혼란 수습과 더불어 국가안보를 정치개입의 명분으로 내세우기 용이한 여건이 조성되었다. 전두환 장군을 정점으로 하는 신군부는 군 정보기관을 활용하면서 기존 정치인의 활동을 규제하고 군 출신의 정치적 진출을 위한 여당을 만드는 등 집권 전략을 실천했다. 이러한 일련의 조치와 더불어 제5공화국이 출범했다.

제5공화국의 집권당인 민주정의당(민정당)은 기존 여당이던 공화당의 조직을 상당 부분 흡수하면서 만들어졌다. 그런데 특기할 것은 신군부가 여당만을 만든 것이 아니라 체제내에서 순응적인 야당까지 만들어냈다는 것이다. 일부 인사를 정치규제에서 풀어주거나 아니면 규제되지 않은 기성 정치인들을 나누어 배치하는 식으로 야당이 만들어졌다. 주로 야당인사 중심으로 민주한국당(민한당)을, 공화당과 유정희 출신을 주축으로 한국국민당을, 그리고 과거의 진보혁신인사 일부를 내세워 민주사회당을 창당하도록 주선했던 것이다. 정당정치의 외양만 보면 제5공화국에서는 4공화국에

서와 달리 여러 갈래의 야당 세력에게 활동할 공간을 개방해준 듯이 보인다. 그러나 이것이 정당간 세력균형과 연합형성이 가능한 다당체계를 조성한 것은 아니다. 체제에 적극 도전할 성향이 있는 야당인사는 규제해놓고 체제내에서 활동할 야당만을 허용했다. 정당체계 면에서 어디까지나 민정당이 우위에 서고 2개 이상의 야당이 위약한 지위에 서는 일당우위체계였다.

11대 국회에서 제1야당 민한당은 군부 권위주의체제 자체에 대한 정면적인 저항의지가 없이 제한된 테두리 속에서만 비판을 전개했다. 그러나 12대 총선 직전인 1985년 1월에 정치활동 금지가 해제된 정치인들이 집결하여 신한민주당을 창당하였다. 김영삼과 김대중의 영향력 하에 조직된 신한민주당은 12대 총선에서 제1야당으로 부상했다. 신한민주당은 대통령 직선을 비롯한 개헌을 강력히 요구하였다. 그런데 신한민주당내에서 일부 소수가 여당이 제의한 내각제 개헌에 동조할 움직임이 있자 양김씨는 1987년에 신한민주당을 와해시키고 통일민주당을 결성했다. 통일민주당은 원외 세력과의 광범위하고 강력한 연대를 통해 민주화 투쟁에 나섰다. 1987년 6월에 민주항쟁이 전개되고 전두환 대통령은 직선제 개헌을 수용하였다. 집권세력에 대항한 강력한 민주화운동의 사회적 기반은 특히 제4, 5공화국의 권위주의 정치 시기에 확대되었던 중첩된 사회균열로 인하여 형성되었다. 즉 신군부가 권력장악과정에서 광주 민주화 투쟁을 무자비하게 무력진압하면서 기존의 지역균열이 더욱 확대되었다. 이와 더불어 노동자 탄압으로 심각해진 계층적 균열과 직선제 개헌 등 쟁점을 둘러싼 민주 대 반민주 균열이 상당 부분 중첩되면서 집권세력에 대한 강력하고 폭 넓은 저항세력의 출현을 가능하게 하였던 것이다.

13대 대선을 앞두고 전통 야당은 후보단일화에 실패했다. 김영삼 주도의 통일민주당으로부터 김대중이 지도하는 평화민주당(평민당)이 1987년 11월에 갈려 나왔다. 한편, 같은 달에 과거 집권세력으로서 한동안 정치활동이 규제되었던 김종필이 신민주공화당을 창당하였다. 이로써 13대 대선과 13대 총선에서는 기존의 여당인 민정당과 함께 통일민주당, 평민당, 신민주공화당 등 4당의 각축전이 전개되었다.

민주화 이행기에 있어서도 변함없이 한국의 정당체계는 매우 유동적이었

다. 제6공화국 초의 4당체제는 1990년 초 3당통합으로 민주자유당(민자당)과 평민당(후에 신민주연합당, 그 다음에는 민주당)의 불완전한 양당체제로 변모되었다가, 1992년 3월의 14대 총선 직전부터 통일국민당(국민당)이 등장하여 3당체제로 되는 듯했다. 그러나 그 해 12월의 14대 대선 이후 국민당은 와해되고 민자, 민주의 양당체제로 복귀하였다. 하지만 1995년에 와서 3월에 민자당을 이탈한 김종필이 자유민주연합(자민련)을 만들어내고, 8월에는 김대중의 정계복귀와 민주당 내분으로 새정치국민회의가 여기서 갈려 나왔다. 12월에 민자당은 신한국당으로 개명되었다. 그리고 1996년 1월에 시민운동 지도자들이 모인 정치개혁연합이 민주당과 함께 통합민주당을 탄생시켰다. 1996년 4월에 실시된 15대 총선을 앞두고 새로운 4당체제가 이루어졌던 것이다. 15대 총선에서 통합민주당은 원내 교섭단체를 구성하지 못할 정도로 왜소화되어 3당체제로 되었다.

민주화 이행을 통해서 민주 대 반민주 균열은 해소되어 갔으나 여야를 막론하고 기존의 보수정당은 진보적 정치세력의 진출 통로를 마련해주고 있지 못하고 있다. 그리고 보수정당간의 권력투쟁은 지역균열을 해소하기 보다는 오히려 그것을 활용한 정치전략을 구사하여 이를 심화시켰다. 한국 사회내에 잠재해 있는 계층적, 계급적 균열의 정치적 해결 전망은 여전히 낙관하기가 쉽지 않다.

해방 이후 한국정당정치의 전개를 일별할 때, 한국정당은 외부 환경의 변화에도 불구하고 신축성있게 대응하면서 존속하는 능력이 결여되어 있다는 것을 쉽게 알 수 있다. 한 정당이 동일한 당명칭을 갖고 얼마나 오랫동안 지속해 왔는가를 따져보자. 10년 이상을 지속한 정당으로서는 제3, 4공화국의 공화당(17년 5개월)과 신민당(13년 8개월)뿐이다. 그런데 공화당의 경우에 자연인 박정희 대통령의 장기집권에 인한 존속이었지 제도 자체로서의 정치적 생존은 아니었다. 그렇기 때문에 공화당은 박 대통령과 사멸을 같이했다. 신민당의 경우에는 박대통령의 장기집권으로 이에 대항하는 가운데 야당으로서의 응집력을 얻었다고 볼 수 있다. 이 밖에 5년 이상 동일 명칭으로 존속한 정당은 제1, 2공화국 시기의 자유당(9년 6개월), 대한민국당(5년), 민국당(5년 10개월), 민주당(5년 8개월), 그리고 제5, 6공화국 시기의 민정당(9년), 민자당(6년), 민한당(7년 3개월), 한국국민

당(7년 3개월)에 지나지 않는다.

여당인 경우에 창당, 해산 및 당명변경 등은 집권 세력의 정치적 생명과 편의에 철저히 달려있었다. 정당이 권력을 창출하는 것이 아니라 거꾸로 권력이 정당을 생성시키고 운영을 좌우한다는 말이 한국의 여당에 해당한다(김용호, 1996). 이러한 정당이 자율성이 없고 독자적 생존력이 부족하다는 점은 쉽게 알 수 있다. 인적 구성이나 지향 이념에 있어서 야당이 여당보다는 지속적이었다고 할 수 있다. 제1공화국에서 한민당은 민국당, 민주당으로 이어지는 야당이었고, 제2공화국에서 민주당은 잠시 집권당이면서 분열하여 그 자체로부터 야당인 신민당을 탄생시켰으며, 이 후에는 제1야당인 민정당, 신민당, 민한당, 신한민주당, 통일민주당, 평화민주당, 민주당, 새정치국민회의로 이어졌다. 이처럼 제1야당은 인적 구성이나 반독재 보수야당으로서의 지속성을 찾을 수는 있을 것이다. 그러나 여전히 빈번한 분열과 통합을 거쳐왔기 때문에 야당조차 지속성보다는 오히려 이합집산의 표본으로 보아야 할 것이다. 대체로 최고 집권자가 여당을 만들면 이로부터 소외된 야심가들이 야당을 만들었다(안희수, 1995). 야당은 태생적으로 여당의 항배에 좌우되어 온 것이 사실이다.

해방 이후 개별 정당뿐만 아니라 정당이 모여서 형성하는 정당체계도 지속성을 유지하지 못하였다. 정당간에 이합집산이 빈번하여 정당체계가 정형화되지 못하였다. 미군정부부터 제2대 국회까지는 정당정치가 자리잡지 못한 원자화된 정당체계에 가깝다. 제1공화국의 3대 국회 시기부터 제5공화국 12대 국회까지 정당체계가 유동적이었으나 일반적인 경향은 읽을 수 있었다. 그것은 대체로 공화국 초기에 집권여당의 일당우위체제로 출발하다가 점차 양당체제로 변하게 되었다는 것이다. 이것은 여당 독주에 대한 야당의 강력한 반대가 조직화되는 것을 반영한다. 그러나 어느 시점에서나 한국의 정당체계가 전형적으로 일당우위체제이거나 양당체제로 정형화된 것은 아니었다. 그런데 6공화국 시기에 와서 정당체제는 여전히 무정형화기는 하나 그 이전과 조금 다르게 온건다당체제의 성격을 갖고 있기도 하다. 13대 국회의 전반기에 여당은 과반수 의석을 확보하지 못하여 연합정치가 불가피했던 상황이 그 예이다. 이와 같이 정당간 경쟁구도가 다소 복잡하게 된 것은 근본적으로 주요 정당이 집중적인 지지를 받는 지역적 기

반을 갖고 있기 때문이었다.

2. 당내 파벌정치

정당내 계파 또는 파벌간에 전개되는 정치를 제외하고 해방 이후 한국의 정당정치를 말하기는 어렵다. 한국 정당은 구심적 통합성을 가져오는 당기울이 강하다고 흔히 지적되어 왔는데 이보다 파벌정치의 원심적 분화성이 더욱 강하여 실제로는 조직으로서의 응집성이 장기간 확보되기 어려웠다. 즉 당내 기울은 일시적이고 파벌 또는 계파만이 영원하다. 파벌간의 갈등이 첨예한 국면에서는 가혹하게 보이던 당기울마저 무색하게 무너져 버렸기 때문이다.

한국 정당의 파벌은 이념적 또는 정책적 정향을 주축으로 하는 것이 아니라 특정 주도 인물을 중심으로 정의적 유대와 실리적 이해관계로 묶여지는 비공식적 당내 하위집단이다. 이런 파벌에서는 보스와 추종자의 수직적 인간관계가 형성되는데 이것은 지연, 학연, 공통된 사회적 경험 등 친분관계와 더불어 보상과 지지의 호혜적 교환에 의하여 뒷받침되고 있다. 파벌의 보스는 추종자에게 공직후보 공천, 정치자금과 같은 정치적 이익을 제공하는 한편 추종자는 보스에게 충성하고 지지를 보낸다. 파벌을 이끄는 보스의 거취에 따라 추종자들도 행동을 함께 하면서 합당, 분당, 창당 등 정당간의 이합집산이 일어난다(한배호, 1973; 안병영, 1981; 박종성, 1993).

해방 이후 정당정치에서는 일반적으로 여당보다는 야당의 경우에 파벌의 분파성이 더욱 심하게 나타났다. 그것은 대통령이 여당의 총재로서 보상과 제재의 권한을 거의 독점하다시피 하여 왔기 때문이었다. 야당의 경우에는 보스간에 정치적 자원의 조달이나 추종자에 대한 흡인력에 있어서 우열을 가리기 어려울 때가 많았다. 그런데 여당에도 파벌이 표면화되고 때로는 심각한 갈등으로 비화했다는 것을 망각해서는 안된다.

자유당은 창당 과정에서 원내파와 원외파 간에 갈등이 심했으며 단일화된 후에는 족청계와 비족청계간에 폭력행사를 불사하는 대립이 있었다. 족청계가 제거되면서부터는 이기봉을 중심으로 하는 주류파와 비주류파, 그

리고 그 뒤에는 강경파와 온건파의 갈등이 있었다. 물론 이런 파벌싸움이 이 대통령의 영도적 지위에 도전하는 것은 아니었으나 그의 2인자 내지 후계자 자리를 놓고 치열한 갈등이 전개되었던 것이다.

공화당은 후술되는 바와 같이 근대적 국민정당을 지향하고 당내 계파나 파벌의 존립을 허용하지 않는다고 했지만 이미 초기부터 주류인 김종필계, 반김종필계, 당료계 등 파벌이 존재했다. 동일한 쿠데타 주체세력내에서 당 조직, “4대 의혹사건”을 둘러싸고 시작된 김종필계와 반김종필계의 알력은 제3공화국 시기에 걸쳐 지속되었다.

제5공화국 시기에 민정당에서는 초기에 파벌없이 일사불란한 모습을 보이는 듯했으나 군부 인사들 가운데서도 하나회 출신과 비하나회 출신의 구분이 있었다. 민정당내에서의 파벌갈등은 노태우 대표의 등장 이후에 전두환 직계 대 노태우계의 경쟁이 서서히 현재화되었다. 노태우 대통령 시기에는 대구, 경북 출신의 TK와 친TK 대 반TK, TK 안에서도 노태우직계, 정호용계, 박철언계, 김복동계 등 파벌의 암투는 복잡다단한 양상으로 나타났다. 민자당으로 여권통합된 후에는 민정계, 민주계, 공화계간의 파벌정치가 운영되었다.

김영삼 대통령 취임 후에도 여당내 파벌은 사라지지 않았다. 김종필의 공화계가 마침내 여당을 이탈하여 자민련을 탄생시킨 것이 바로 파벌정치의 소산이다. 예상되던 바와 같이 15대 대선을 앞두고 대통령 후보 경선을 전후로 계파간 갈등이 심각하였고 대선 전후로 신한국당 자체의 존립이 의문시되는 상황이다.

파벌정치는 한국 야당의 매우 농후한 특성이다. 여당의 파벌경쟁이 앞으로 제1인자가 될 제2인자의 자리를 놓고 펼쳐지는 반면에 야권에서는 당내 또는 야권전체의 제1인자 지위를 차지하기 위해 전개된다. 여기서는 여당의 현직 대통령과 같이 파벌경쟁에 개입하여 이를 정리할 수 있는 권력자가 없기 때문에 더욱 심각한 양상을 빚어낸다. 물론 야당에서도 정치적 실익을 추종자들에게 제공하는 자원의 동원력과 카리스마적 최고 지도자가 존재하는 경우에는 당내 파벌간 갈등이 잠재하거나 약하게 나타나기도 하였다.

전통적으로 야당의 뿌리가 되는 한민당은 몇몇의 주도적 명사들과 각각

의 추종자들로 이루어지는 파벌들의 연합이었다. 한민당을 주류로 하고, 대한국민회와 대동청년단을 비주류 영입세력으로 하여 결집된 것이 민국당이였다. 4사5입개헌 이후 민국당이 자유당 탈당파와 호헌동지회라는 원내 교섭단체를 결성하여 대여투쟁을 하면서 태동한 것이 민주당이다. 민주당은 창당시부터 혁신계 조봉암의 포섭을 반대하는 자유민주파와 찬성하는 민주대동파의 알력이 나타났다. 그리고 창당 이후 당의 주도권과 정·부통령 후보의 추대를 둘러싸고 민국당계와 새로 참여한 비민국당계(홍사단체, 조선민주당계, 원내자유당계)간에 분열이 점차 전개되었다. 전자의 세력이 구파, 후자가 신파인 것이다. 구파 인사들은 주로 정치인 출신이 많았던 반면에 신파에는 관료와 법조인들이 상대적으로 많았다. 민주당 신파·구파는 자유당 정권에 대한 투쟁전략의 차이로까지 나타났으며 선거 때면 후보자 공천을 놓고 치열한 대립을 보였다. 4·19혁명 이후 집권당이 되고 나서 신파의 장면이 우여곡절 끝에 총리가 되면서 집권경쟁에서 신파가 우위를 점했다. 그렇지만 신파 내부에서만도 노장파, 소장파, 합작파 등의 파쟁이 있었다. 한편, 구파는 원내에서 별도의 교섭단체를 구성했다가 1961년 2월에 제1야당인 신민당을 공식으로 발족시켰다.

5·16 쿠데타로 금지된 정당활동이 1963년 1월 1일을 기해 재개되자 야권의 파벌경쟁이 난맥상을 보이면서 펼쳐졌다. 범국민적 야당통합과 대통령 후보단일화는 구호에 그치고 민정당, 민주당, 자유민주당, 국민의 당 등으로 분립했다. 한일회담 반대의 공동전선을 위해 민중당으로 일시 통합했다가 대여 강경파인 윤보선이 탈당하여 신한당을 결성하면서 민중당이 분당했다. 1967년 제6대 대선을 앞두고 통합야당인 신민당이 출현하였다. 이러한 야권의 통합과 분열은 곧 파벌간의 복잡한 이합집산이다.

신민당내에서 연출된 파벌경쟁은 형언하기 어려울 정도로 복잡하다. 유신이 선포되고 제3공화국이 막을 내리기 얼마전인 1972년 9월에 신민당은 유진산계, 김영삼·고흥문계, 이철승계 등의 구주류가 중심이 되어 전당대회를 열고 유진산을 당수로 선출했다. 반면에 김홍일계, 김대중계, 양일동계는 이후에 별도의 전당대회를 열어 신민당이 사실상 양분되었다. 유신체제 시기에는 김영삼과 이철승이 당권을 놓고 치열하게 대립하면서 당내 계파의 합종연횡이 빈번했고 전당대회에서 난투극이 벌어지기도 했다.

유신체제의 몰락이후 제6공화국에서의 3당통합 이전까지 전통야권의 파벌경쟁과 이에 따른 이합집산은 김영삼, 김대중 양 김씨 중심으로 전개되었다. 제6공화국에 와서 김영삼이 여권으로 이동한 이후 전통적인 야당은 김대중 중심으로 움직였다. 그러나 그가 14대 대선에서의 패배로 정계를 일단 은퇴했던 시기에 제1야당인 민주당내에서는 김대중의 지원을 받는 동교동계, 대표최고위원인 이기택계, 제3의 비주류 등 여러 갈래의 파벌경쟁이 있었다. 김대중이 다시 정계에 복귀하면서 그의 추종자들은 민주당을 이탈하여 새정치국민회의를 창당하였다.

3. 정당의 조직과 이념

해방 직후에 출현한 정당들은 대체로 소수 명사들의 느슨한 연합체의 성격을 갖고 있었고 당시에 분출하고 있는 다양한 대중적 집단과 긴밀한 관계를 갖고 접목되지 못했다.

제1공화국 수립부터 제6공화국 시기에 이르기까지 여야의 주요 정당이 모두 대중정당을 표방했으나 하부의 대중조직을 외양으로 갖춘 것은 대체로 여당이었고 야당은 하부의 대중조직이 제대로 갖추지 않았다. 여당은 권력자원을 활용한 동원을 통해서 그러한 외양을 가졌으나 실질적인 대중정당으로 발전하지는 못했다. 야당은 정치적 탄압이 심했던 권위주의 지배하에서 공식적인 광범한 대중조직을 마련하기가 어려웠던 것이다. 여야당의 이러한 차이는 하부의 대중조직뿐 아니라 후술되는 바와 같이 전문적 당료의 충원과 활용에 있어서도 마찬가지로 나타난다.

당초부터 이승만 대통령의 정치적 도구로서의 성격을 갖고 출범한 자유당의 경우에 원외자유당은 기존 친이승만 사회단체인 대한국민회, 대한청년단, 대한 노동조합총연맹, 농민조합총연맹, 대한부인회 등을 기간단체로 하여 대중적 기반을 삼았다. 그런데 미군정 시기에 이범석 휘하에 조직되었다가 1949년 이대통령 지시로 대한청년단에 통합된 조선민족청년단(즉청) 세력이 이범석의 부당수 등용과 더불어 다시 등장하여 자유당이 지방당부를 갖춘 전국적 조직이 되는 밑거름이 되었다. 이미 원외 자유당은 창당된지 3개월만인 1952년 3월에 개최된 전당대회에서 당원수가 260만 명

이라고 발표했다. 이법석이 이대통령에 의하여 실권당한 이후에 대중조직은 각종 기간단체와 경찰, 관료조직, 지방행정조직 등이 동원되어 형성, 운영되었다(손봉숙, 1992). 여하튼, 자유당의 대중조직은 자발적으로 참여하는 일반당원의 조직이 아니었던 것이다.

제3공화국에 들어서 공화당은 사상 최초로 본격적인 대중적 기반을 갖는 원외우위체제의 근대정당을 지향하였다. 공화당이 공표한 당원수는 창당 무렵의 1963년에 70만 명, 그 후 1972년까지 매년 100만 명 이상이었고 특히 1967년에는 178만 명 정도에까지 이르렀다. 공화당 창당을 실질적으로 주도한 김종필은 당의 조직을 정치인 개인이나 입후보자들로 독립된 공조직으로 정립하여 파벌을 지양하고자 하였다. 그리고 민주공화당은 전문적인 사무당원을 공채하여 조직·선전 등의 활동을 추진, 실행하도록 하였다. 비교적 초기에 유급 사무당원이 1,500명에 이른 적이 있었다. 하지만 원외우위를 지향했던 공화당은 초기부터 당기구와 운영을 둘러싸고 파벌 대립을 겪었고 시간이 지나면서 중앙사무국이나 전국의 유급 사무당원 수를 감축하였다. 특히 10월 유신 이후에는 여당인 공화당조차 활동이 제약되면서 당기구와 하부조직이 더욱 위축되고 과거의 자유당처럼 대통령 개인 권력의 도구에 지나지 않게 되었다.

제5공화국의 민정당도 대중정당을 지향하여 공화당과 같이 하부조직의 확장과 당 관료제를 확립하고자 하였다. 이를 위해 신군부는 과거 여당인 공화당의 건물과 재산, 당료, 그리고 일반당원들까지 흡수하여 민정당을 만들었다. 민정당은 창당 원년인 1981년에 35만 명 당원으로 시작하여 1983년 110만 명, 1985년 159만 명으로 확대되었는데 대통령 직선이 있던 1987년에는 529만 명의 당원을 가졌다고 주장되었다. 그리고 유급당료의 수가 중앙당 200명, 지구당에 약 400명 수준이 유지되었다. 하지만 외양만 대중정당이었던 민정당은 신군부 지도자들의 정치적 도구로서의 한계 때문에 민주화과정에서 와해되고 말았던 것이다.

3당통합으로 출현한 민자당이나 그 후신인 신한국당 모두 조직적 측면에서 과거의 여당과 큰 차이가 없다. 신한국당의 당원 수는 1996년 8월말 중앙선관위에 신고된 수가 351만 명이었다. 1996년 9월 기준으로 중앙당 국장급 이하 사무처 요원만 해도 336명이었다. 하위조직도 방대하여 1993년

6월 당시 민자당은 각 지구당마다 읍면동책(협의회장), 협의회 총무, 청년 부장, 여성회장, 투표구책(지역장), 통책(관리장), 그리고 최일선의 반책을 포함한 각종 조직책을 2, 3천 명 두고 있었다.

제1공화국 시기에 한민당은 대중기반이 취약한 파벌연합체였다고 이미 언급되었다. 민주당으로 확대, 발전되면서도 조직상으로 대중적 기반이 강화되지는 못하였다. 제1공화국 시기에는 혁신정당인 진보당도 그가 표방하는 이념에도 불구하고 대중적 기반을 갖추지 못했다. 사실, 현재의 제6공화국 시기에 이르기까지 제1야당을 포함한 주요 야당은 여당에 비해서 하부조직이 취약하다. 그럼에도 불구하고 권위주의 심화 시기에 야당은 이러한 조직상의 취약점에도 불구하고 일반대중의 강력한 민주화 열망과 요구에 힘입어 대야투쟁을 전개할 수 있었다.

주요 야당이 여당에 비하여 여전히 당원 수도 적고 당 기구의 분화가 덜 이루어졌지만 그렇다고 조직상으로 단순하지만은 않았다. 야당도 수직적으로는 중앙당으로부터 시·도지부와 그 아래 지구당에 이르는 조직을, 그리고 각 수준에서는 대의기관과 집행기관을 갖추고 있었다. 권위주의 정치시기에 가장 강력한 야당이었던 신민당의 경우에 1971년도에 당원 수가 42만 명 정도로 주장되었다. 1996년 8월 새정치국민회의의 당원 수는 20만 명으로 신고되었다. 1996년 9월 기준으로 새정치국민회의의 국장급 이하 사무처 요원의 수는 185명이었다. 야당, 특히 제1야당의 당원과 당료의 수가 절대적 의미에서 결코 적다고 할 수 없는 것이다.

물론 여야를 막론하고 각 정당이 제시하는 공식적 기구표나 당원 수와 같은 외형이 조직의 실제 내용과는 엄청난 괴리를 보였다. 비공식적인 파벌이 공식적 조직구조보다 실질적으로 더욱 중요하였다. 주장하는 바 그대로의 방대한 당원수가 있더라도 이에 걸맞을 실질적인 대중정당이 못되었다. 당원 수가 많아도 그것이 질적인 측면에서 일반대중의 참여와 지지를 유도하는 정당의 역량이 강하다는 것을 말해 주지 않았다. 특히 여당의 경우 방대한 당원 수는 여당이 동원에 의한 관제 조직이라는 것을 말해준다. 요컨대, 주요정당은 어디까지나 국회의원들이 중추적 역할을 담당하는 원내정당, 간부정당의 성격이 강했다.

당내에 각 수준별로 대의기구와 집행기구가 분화되어 있으나 대의기구는

유명무실하고 집행기구가 불균형적 우위를 점해왔다. 집행기구는 당총재 또는 수뇌부로부터 시작하여 각 지구당 사무국에 이르는 수직적 구획이 되어 있었다. 그런데 당의 권한은 중앙당 중심으로 상의하달 방식에 따라 행사되었다. 중앙당에 정책관련 기구를 갖추고 있으나 이런 기구의 실제 비중은 그렇게 크지 못했다.

당료의 수가 많아도 실제로 관료제의 원칙이 확립되어 있지 않았다. 정당자금의 조달이 비교적 수월한 여당의 경우에는 유급 당료제도가 운영되어왔으나, 야당의 경우에는 적지 않은 국고보조금이 지급된 1990년대에 와서야 비로소 당료에게 매월 지급하는 정기적 활동비 개념이 생기기 시작하였다.

해방 직후 제1공화국 수립이전까지 남한의 정당 내지 준정당적 사회단체의 이념적 색깔은 다양하였다. 대체로 극우에는 지도자로서 이승만과 그를 지지했던 한민당, 여전히 우파이나 이승만이나 한민당보다는 극단으로 덜 경도되었던 한독당의 김구, 중도에는 우파로서 민족자주연맹의 김규식, 중도좌파로서는 인민당의 여운형, 극좌로서는 남로당의 박헌영이 대표적이었다. 민족주의, 평등주의, 자유주의의 어느 잣대에 비추어 보거나 이들 정치세력의 지향목표는 다양했다. 이를 테면 극우나 극좌에 비해서 그 중간에 위치한 정치세력에서 민족주의 노선이 강했고 토지개혁 정책의 내용이나 정치체제 지향에서 우에서 좌로 갈수록 평등주의와 계급독재에 대한 수용태도가 강화되고 선명하였다(길승흠, 1993). 그러나 한반도에서 미소간 긴장과 냉전이 전개되고 남한의 합법적 정치공간에서 일부 정치세력이 배제 또는 후퇴하면서 이미 제1공화국 출범을 위한 제헌의회 선거에서부터 우파의 주도로 정치가 펼쳐졌다.

제1공화국에서부터 제6공화국에 이르기까지 여당이나 의미있는 야당으로 역할을 한 주요정당은 보수정당으로서 다원주의적인 자유민주주의, 자본주의 경제, 반공, 친미라는 공통된 성격을 갖고 있었다. 특히 정부와 여당이 국가안보의 명분으로 혁신진보정당의 출현을 원천적으로 봉쇄하기 위해서 심혈을 기울였는데 주요 야당도 여당의 이러한 입장에 근본적인 비판을 하지는 않았다. 선거를 통해 나타나는 대부분 유권자의 반응도 이 점에서는 같았다. 보수와 혁신진보의 이념적 경쟁 가능성이 3대 대통령 선거나

2대와 5대 국회총선에서 보여졌다. 하지만 2대 국회에서 사회당이 12석과 민주자유연맹은 1석을 갖고 있었고 5대 국회에서 사회대중당이 4석, 한국사회당은 1석을 차지했던 바와 같이 확연한 경쟁구도가 정립되지는 못했다. 그런데 보수정당 가운데 자유당과 민주당, 공화당과 신민당, 민정당과 신한민주당, 또는 민정당과 통일민주당이 크게 다른 점은 역대 여당들은 자유민주주의를 표방하면서 권위주의 독재이념을 실천해왔고 역대 주요 야당들은 자유민주주의를 실현하고자 여당을 비판한 것이다.

제6공화국에서 절차적 민주주의가 진전되면서 종래의 권위주의 야당과 민주화를 추진하는 전통 야당의 구분은 점차 희석되었다. 특히 김영삼 정부 시기에 와서 정당의 지역적 기반을 제외하면 여당이나 주요 야당의 이념적 정체성이나 정책적 이미지를 분간하는 것이 어려워졌다. 민자당은 당내 이견이 없지 않았으나 개혁적 보수를 표방하여 재야인사를 영입하였고 일신의 분위기를 조성한다면서 신한국당으로 개명하였다. 한편 새정치국민회의는 구여권 인사를 당내로 받아들이는 일에 적극적으로 되었고 김대중 총재는 “색깔논쟁”의 여지를 없애기 위해서 상대적으로 다소나마 진보적인 입장을 내세우기를 기피하게 되었다. 그 주역 정치인들의 면면에서 비추어 가장 보수적이고 수구라고까지 일컬어지기도 하는 자민련은 14대 대선에서 야당이 공조한다는 명분 아래 예를 들어 안기부법의 개정과 같은 문제에 있어서 신한국당의 강경한 입장을 반대할 정도가 되었다. 같은 보수정당가운데 어느 정당이 상대적으로 다소나마 진보적인가를 말하는 것조차 무의미해졌다.

4. 정당 운영과 그 기능수행

제3공화국 이후 헌법에 정당활동보장 규정 이외에 정당법이 제정되었다. 정당법에는 정당이 민주적 운영되어야 한다고 정해져 있다. 공직후보자 추천의 경우에 정당법은 당의 대의기관의 의사를 반영하여 민주적으로 하여야 한다고 밝히고 있으며 구체적 절차는 당헌에 위임하고 있다.

그런데 해방 이후 선거가 정기적으로 실시되어 오던 국회의원 총선 시에 형식적으로나마 민주적 절차로써 공천하는 경우는 별로 없었다. 국회의원

총선이 다가오면 여야 정당 모두 공정한 절차를 거쳐 후보자를 공천한다고 고위간부들로 공천심사기구를 구성하는 일이 흔했다. 이 기구는 당성, 도덕성, 당선가능성 등의 공천기준도 제시했다. 그렇지만 궁극적으로는 최고 지도자와 그의 최측근에 의하여 결정이 내려졌다. 당 수뇌부가 뜻을 두고 영입한다는 외부인사도 상당수 공천되기 마련인데 실제 공천 기준은 수뇌부와와의 친소관계, 연고관계, 아니면 심지어 금품거래 등에 좌우되는 경우도 적지 않았다.

당수나 대통령 후보 선출과정에 일반당원이 참여하는 통로가 열린 적은 없었다. 다만 대의원에 의한 경선은 야당의 경우에 빈번히, 그리고 여당의 경우에는 6공화국에 와서 1992년에 민자당과 1997년에 신한국당에서 시도되었다. 야당은 이미 민주당에서 1956년 3대 대선을 앞두고 신익희, 장면 등을, 1960년에 4대 대선을 위해 조병옥과 장면을 각각 정·부통령 후보로 지명할 때에 경선을 거쳤다. 제3공화국 시기에 신민당은 1971년 대선 후보를 경선으로 선출하였다. 당시에 40대 기수론의 장본인들인 김대중, 김영삼, 이철승이 경쟁했는데 2차 투표에 가서 김대중이 1차 투표에서 1위한 김영삼에 역전하여 신민당 대통령 후보가 되었다.

한국 정당에서는 공직자 후보추천, 당수나 고위 당직자 선임 등 인사문제뿐만 아니라 중요 사안에 대한 의사결정이 대체로 비민주적으로 이루어져 왔다. 전당대회, 전국위원회 또는 중앙위원회 같은 대의기구는 주로 수뇌부의 의사를 뒷받침해 주기 위해서 통과의를 행하였다. 중앙당에 비하여 시·도지부와 지구당은 평상시에 관할 지역의 관혼상제 연락업무에 여념이 없고 선거 때는 이미 정해진 후보의 당선을 위해 가동되었다. 당의 정책을 수립하고 선거전략을 세우고 재정을 확보하는 등의 주요 의사결정은 수뇌부에 의해서 밀실에서 이루어져왔다.

정당의 수입에서 당비가 차지하는 비중은 일반당원의 참여도와 영향력을 반영하는 의미있는 지표이다. 그렇기 때문에 대중정당을 지향했던 공화당이나 민정당이 일반당원으로부터 당비를 받아보려고 노력을 기울인 적이 있었다. 그러나 일반당원의 당비납부를 위해 힘겹게 권장하거나 지구당 위원장이 대납하는 등의 부작용이 일게 되어 그러한 시도를 곧 포기하였다. 선거운동 기간에 당원배가운동이 전개되면서 얼마간의 사례금을 받고 당원

이 되기가 일쑤인 풍토에서 일반당원으로부터 당비를 거두기는 어려운 노릇이었다. 따라서 한국 정당의 수입에서 당비는 일반당원이 아니라 당소속 공직자나 당직자 등 간부로부터 직위에 따라 할당되어 일정액을 거둔 돈이다. 예를 들어, 1996년 9월 기준으로 신한국당에서 매월 6만 원 정도의 당비를 거두었는데 이것은 당총재인 대통령이 월 3백만 원, 대표와 국회의장 월 50만 원 하는 식으로 각출되었다. 제1야당인 새정치국민회의의 경우에도 매월 6천여 만 원의 당비를 마찬가지로 방식으로 총재는 월 1천만 원, 국회의원 월 30만 원씩 할당하여 거두었다.

정당의 기능수행과 관련하여 기본적인 세 가지 기능을 살펴보자. 그것은 일반시민들의 이익과 요구의 취합, 선거경쟁 참여와 권력창출, 그리고 주로 의회를 무대로 한 정책적 영향력 행사이다.

첫째로, 정당이 일반인들의 이익과 요구를 취합한다고 함은 정당이 다수 대중 속에 자리를 잡고 아래로부터 위로 정책대안을 집약해내면서 이와 관련하여 여론을 형성·조직화하는 것을 말한다. 이러한 기능은 정당이 대중적 기반이 튼튼해야 제대로 수행된다. 정당의 대중적 기반은 얼마나 많은 유권자들이 정당에 대하여 심리적으로 애착을 느끼는가와 깊은 관련이 있다. 최근에 자주 실시되는 여론조사의 결과를 보면, 한국의 유권자 대중이 정당에 대하여 갖는 애착심은 그다지 높지 않다. 예를 들어, 1993년 서울대 사회과학 연구소 조사에서 친근하게 느끼는 정당이 있다는 응답자들은 36%에 지나지 않았다.

물론, 서구식으로 개별정당에 대하여 갖은 일체감은 형성되지 않았지만 유권자의 심리적 차원에서 정당의 대중적 기반이 전혀 없었다고 말하기 어렵다. 해방 이후 대부분의 시기에 나타난 권위주의 정치에서 현상유지 대 민주주의라는 균열 축이 있었고 이를 중심으로 정당간 경쟁이 양극적 구도로 전개되었다. 이에 조용하여 일반대중 수준에서 여성향 또는 야성향이 자리잡은 면이 없지 않았다. 그런데 6공화국의 민주화 이행과 공고화 시기에 이러한 경쟁구도가 약화되면서 정당과 대중을 연결하는 데 있어서 지역적 연고가 부각되었다. 하지만 정당의 지역적 기반은 최고 지도자의 귀속적 연고에 따른 것이기 때문에 지역주의의 강화가 정당의 제도화에 장애가 되고 있는 사실을 망각해서는 안될 것이다.

정당과 일반 유권자의 연계를 형성함에 있어서 지구당의 역할이 중요하다. 그런데 한국 정당의 지구당은 이념과 정책이라는 보편주의적 요인에 기초한다기보다는 본질적으로 사민주의적, 특수주의적 후견인-수혜자 관계망에 지나지 않고 있다. 지구당이 공조적이라고 일컬어지고 외형상 당원 수가 아무리 많아도 그것은 사실상 국회의원이거나 원외 위원장이 자신의 정치경력을 추구하기 위한 사적 도구로 만들어 내고 또한 활용하는 것이다. 조직을 공고히 하기 위해서 개인적 친분, 학연, 문중의 연고 등의 요인들이 심분 활용된다. 의원이나 지구당 위원장은 당원들의 경조사와 민원을 돌보면서 당을 결속시킨다. 비자발적 참여자들로부터 지지들 동원해야 하기 때문에 선거 시에는 물론 평소에도 지구당 관리에 비용이 많이 든다(박찬욱, 1990; 1994; 이원규, 1996).

둘째로, 민주적 정당은 자유롭고 공정한 선거에서 공직후보자와 정책대안을 추천, 제시하고 유권자의 지지를 호소하여 마침내 권력을 창출한다. 한국 정당도 선거를 치르기 위한 긴요한 방편이 되어왔다. 이것은 정당의 고유한 기능이기는 하지만 선거를 앞두고 정당들이 득표의 편의상 무원칙하게 이합집산을 일삼고 새로운 정당이 철새처럼 등장하는 일이 많았다. 후보공천 절차가 일반당원들의 의사를 제대로 반영하지 않음은 앞에서 말한 바와 같다. 정책중심으로 선거경쟁이 전개되지 못했다. 수단과 방법을 가리지 않는 무책임한 흑색선전이 난무하였다. 무차별한 선거전략으로 선거가 있는 해에는 당원 수가 급증한다. 예를 들어 공화당의 당원 수는 선거가 있던 1967년에 178만 명 그 다음 해 142만 명, 다시 선거가 있던 해인 1971년에 176만 명으로 증가했다가 그 다음 해인 1972년에 113만 명으로 다시 줄었다. 민자당은 1991년에 당원 수가 300만 명이었는데, 국회의원 총선거와 대선이 있었던 1992년에는 500만 명으로 대폭 늘었다가 1994에는 430만 명, 1995년에는 300만 명으로 줄었다. 1995년 12월에 신한국당으로 이름을 바꾸고 나서 1996년 총선거를 치르면서 351만 명으로 다시 증가했다.

1997년 12월 15대 대선에서 여당이 선거에서 패배하기 전까지는 여당이 정권교체를 수용할 수 있는 자세가 정립되어 있지 않았다. 권위주의 시기에 야당은 집권여당의 실정과 부도덕성에 대한 날카로운 비판을 불러 일으켜 득표하였다. 민주화 이후 이러한 선거전략의 효과는 약화되었다. 민주

화 이후 정당은 지역주의 득표전략에 크게 의존하게 되었다. 이러한 선거 풍토에서 선거는 정책경쟁이 되는 광장이 되지 못하고 있다.

셋째, 정당은 획득한 공직을 바탕으로 의회 또는 행정부를 무대로 정책의 심의와 집행에 중추적인 영향력을 행사하도록 기대된다. 책임정당정치론은 곧 정당이 정책을 형성하고 집행하는 과정에서 중심적 역할을 수행해야 한다는 주장이다. 이에 따르면 정당은 이념적·정책적 입장을 토대로 조직되고, 선거에서 그러한 점에서의 차별성을 유권자들에게 부각시켜 지지를 얻고, 동일 정당에 소속된 공직자들이 공동으로 노력하여 정책 프로그램을 개발·형성·집행한다. 책임정당정치론은 의원내각제가 운영되는 경우에 매우 적합한 이론이기는 하지만 대통령제의 경우에도 정당이 정책과정에서 중추적 역할을 해야함을 강조하는 한 무시될 수 없다. 그렇다면 한국의 의회정치는 예를 들면 책임정당정치에 근접하는가? 특정 지도자 또는 파벌의 보스를 중심으로 조직되어 있고 이념적 연속선 위에서 큰 차별성을 나타내 보이지 못했다. 선거에서 정당은 정책에 승부를 걸지 않았다. 정당의 정책개발 능력은 취약하다. 주요 정당이 원내정당의 성격을 갖게 되었는데 이것은 국회의원들을 중심으로 운영된다는 것이지 의정활동이 중요한 비중을 차지했다는 말은 아니다. 원내 활동에서 당기율이 강하게 작용하는데 이것이 소속 의원들을 경직되게 규제하면서 국회의 정책기능 수행을 오히려 저해해왔다. 그러기에 정책형성과정에서 “여당은 권력자를 비호하고 도와주는 조직이며 야당은 말 글대로 … 완전히 소외되는 존재”라고까지 할 수 있다(배성동, 1996). 한마디로, 한국정당은 책임정당의 구실을 제대로 하지 못했다.

5. 정당체계의 경쟁성

정당체계의 유동성과 함께 불완전한 경쟁성이 극복되지 못했다. 제1야당이라 하여도 여당에 비하면 매우 불공정한 조건에서 경쟁해야 한다. 기성정당에 도전하는 신진세력이 조직화되어 새로운 정당으로 성장할 수 있는 여건이 조성되어 있지 않다. 물론 권위주의 정치의 심화기에 비하면 야당 정치인의 자유로운 활동이 상당히 신장되었다. 하지만 선거를 통하여

정당간에 정치권력이 교체되기가 용이할 정도의 경쟁성을 실현한 것은 아니다.

정당운영 자금의 조달형편을 여야 정당간에 비교해 보자. 비공개적이고 불법적인 방식으로 조달되는 자금의 규모는 확실히 알 수가 없지만 이 점에서 여당이 야당보다 크게 유리했다는 데에 이견이 없다. 1965년에 정치자금의 투명성 제고를 위해서 정치자금법이 마련되었고 합법적으로 정치자금을 조달하는 방식의 하나로서 중앙선거관리위원회가 접수하여 정당에게 배분하는 기탁금제도가 도입되었다. 그러나 기탁금 제도는 여당에게만 전적으로 유리하게 운영되어 왔다. 이를 테면, 1982년부터 1988년 9월까지 지정기탁금 551억 원 중 98%가 민정당 몫이었다. 문민정부 출범 후 1996년말까지 879억 원의 지정기탁금 전액이 여당에게로 돌아갔다. 제6공화국에 와서는 정당이나 정치인 개인이 합법적으로 후원금을 모집할 수 있게 되었는데 여기에서도 대체로 여당과 여당 정치인이 야당과 야당 정치인보다 유리함은 물론이다(김영래, 1994).

1980년에 개정된 정치자금법에서 야당에 대한 유화책으로 국고보조금 제도가 도입되고, 최근에 올수록 증액되면서 재정이 빈곤한 야당에 큰 도움이 되는 실정이다. 그런데 정당체계의 경쟁성 측면에서 보조금 배분방식이 대정당일수록 유리하게 되어 있어 신진 정당을 봉쇄하기 위한 기성정당의 담합을 유도할 우려도 없지 않다.

6. 소결론

해방 이후 정당이나 정당체계의 변화를 살펴본 결과, 정당정치가 그 동안 괄목할 만한 질적인 발전을 보였다고 말하기는 어렵다. 지도자 중심의 인물정당, 이념적 정체성이나 정책기조보다는 사적 인연과 정치적 편의에 따라 이루어지는 파벌 또는 정당간의 이합집산, 취약한 대중적 기반, 선거에서 정책에 사활을 걸지 않고 정책형성과정에서 제 구실을 못하는 정당, 내부적 민주주의가 구현되지 못하는 정당, 기득권 수호에 급급한 여당과 소외된 야당 등의 부정적인 성격을 극복한 시기가 별로 없다. 정당정치가 가치와 안정성을 확보하는 제도화를 아직 이루지 못한 것이다.

안병만은 해방이후 정당정치를 1945~1961년, 1961~1972년, 1972~1980년, 1980~1990년대 중반의 네 시기로 구분했다. 앞의 세번의 시기에서 모두 정당체계가 양당체계로서 제도화될 가능성을 보여주었지만 와해되어버리고 제도화가 실현되지 못했다. 즉 제도화의 파기 및 새로운 제도화의 시도라는 악순환적 변환과정을 경험했던 것이다(안병만, 1993, pp. 196-210). 마지막으로 1987년 민주화 항쟁 이후 정당체계 제도화 가능성이 다시 열리고 있다는 것이다.

해방 이후 정당정치가 비록 획기적인 질적 발전을 경험하지는 못했으나 한국 정당정치의 전개 과정이 앞으로의 정당정치에 대한 비관적 전망을 제시하는 것은 아니다. 제6공화국에서 와서는 정당활동에 대한 노골적인 제약과 탄압은 없다. 여당이나 야당이 모두 조직적 복합성을 어느 정도 갖추고 있다. 여당에서도 불완전하나마 대통령 후보를 선출하는 경선을 실시했다. 여야간의 공정한 경쟁풍토가 아직 확립되지는 못했으나 그러한 방향으로 점차 나아가고 있다. 중남미나 다른 제3세계의 경우와 비교하면, 한국에서는 권위주의 정치가 심한 시기에도 정당정치가 말살되지는 않았다. 이러한 잠재력에 비추어 한국 정당정치의 미래에 대한 전망이 어둡지는 않을 것이다. 해방 이후 다원주의적 경쟁을 정착시키기 위해 경주된 부단한 노력을 간과해서는 안될 것이다.

IV. 일반인의 정치참여

1. 논의의 범위

이 절에서는 정치엘리트가 아니라 주로 일반인에 의하여 행해진 정치참여의 형태, 수준 및 요인을 분석하기로 한다(정치 참여의 개념과 형태에 관한 이론적 논의는 Verba and Nie, 1972; Milbrath and Goel, 1977; Barnes and Kaase, 1979; Parry et al., 1992; Kim, 1980; 이승중, 1983 등을 참조할 것).

정치참여는 일반인이 정치엘리트의 충원이나 공공정책의 형성 및 집행에

영향을 미치려고 행하는 행위를 말한다. 두말할 필요없이 민주정치체제는 일반인의 광범한 동의와 참여를 원리로 내세울 뿐더러 그것을 가능하게 하는 제반 절차를 통해서 운영된다. 일반인의 정치참여는 정부의 정책산출 과정에서도 이루어지겠으나 민주정치체제에서는 전형적으로는 일반인들의 요구와 지지가 정부를 향해 표출되는 투입과정에서 일어난다.

정치참여의 형태(form) 또는 양식(mode)은 여러 차원에서 분류되고 세부적으로는 여러 유형의 행위가 존재한다. 정치참여에 관한 기존의 연구문헌에서는 흔히 통상적(conventional) 참여와 비통상적(unconventional) 참여로 크게 구분한다. 전자는 정치토론, 투표 참가, 투표권유, 선거운동 참여, 지역사회 문제 등 공동 관심사 해결 활동, 공직자 접촉, 정치적 기부 등을 일컫는다. 이러한 행위는 모두 합법적임은 물론 민주체제내에서 용이하게 수용, 허용되는 참여 형태에 속한다. 후자의 비통상적 참여는 집단적 시위 등을 통한 항의 행동을 주로 가리킨다. 여기에는 합법적, 비합법적 행위가 망라되는데 많은 경우에 합법적이라 할지라도 정당과 이익집단 등 기존의 통상적인 참여통로를 우회하여 전개된다. 그리고 비통상적 참여에는 비합법적일 뿐만 아니라 폭력의 행사가 수반되는 행위까지 포함된다.

민주정치체제에서 일반인의 정치참여는 일반인의 주체적 의사와 자발적 동기에 의하여 주로 행해진다고 할 수 있다. 그런데 한국의 경우와 같이 오랫동안 권위주의 정치가 행해진 역사적 경험을 갖고 있는 경우에 일반인의 정치참여는 비자발적 동원에 좌우되는 정도가 크다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 자발적 또는 민주적 정치참여 형태와 비자발적 또는 동원된 정치참여 형태를 구분하는 것도 의미를 갖고 있다.

이 절에서 정치참여에 관한 논의의 범위는 다음과 같이 설정된다. 통상적 참여와 비통상적 참여를 모두 다루는데 앞의 선거과정에 관한 논의에서 이미 언급된 투표참여는 제외된다. 즉 여기서는 일반 유권자가 선거에서 투표권을 행사하는 행위 이외의 통상적 정치참여를 살펴볼 것이다. 그리고 여기서의 논의는 집단적, 구조적 맥락속에서 정치참여를 논하지 않고 주로 개인적, 행태적 분석에 치중한다. 정당이나 이익집단의 운영과 활동은 일반인의 정치참여를 촉진하고 제도화하는 통로이자 방편인데 이미 대의정치, 선거, 그리고 정당정치과정에서 논의되었다. 한편 농민운동, 노동운동,

학생운동, 시민운동 등 집단적 맥락에서 전개되는 참여, 특히 비통상적 참여는 국가와 사회의 관계를 다루는 거시적 접근을 통해서 논구될 것이므로 여기서는 심층적으로 분석되지 않는다. 결국, 여기서의 분석은 궁극적으로 참여행위를 보이는 일반인 개인을 중추적 단위로 설정한다. 그런데 한국정치 연구에서 개인적, 행태적 분석을 위해 적절한 자료를 제공하는 질문지조사 등은 대체로 1960년대 이후에 실시되었다. 따라서 그 이전 한국인의 정치참여에 대한 논의는 개괄적인 묘사의 성격을 갖고, 1960년대 이후 1990년대 중반까지의 논의에서 기존 연구가 제시한 경험적 자료를 체계적으로 정리하게 될 것이다.

이 절에서 중심되는 연구문제는 해방 이후 한국정치에서 일반인의 정치참여 행위의 수준은 어떠하며 참여수준에 영향을 미치는 요인은 무엇이며 참여의 수준과 요인에 비추어 어떠한 역사적 추이를 보이는가하는 것이다. 정치참여를 통상적 참여와 비통상적 참여로 나누어 이러한 문제를 제기하고 해답을 모색하기로 한다.

1945년 8월의 해방은 일반대중의 수준에서 정치참여가 대폭 확대될 계기를 부여하였다. 정치 무대에서 군주와 양반계급 뿐만 아니라 일반인이 주인이 될 것을 처방하는 민주주의가 정치 이데올로기로서 주창되었다. 한반도에서 미소의 냉전과 좌우파의 대립이 심화되어 민주주의의 내용과 절차에 대한 합의가 어려웠으나 민주주의를 어떻게 해석하든 일반인의 정치참여를 적어도 이데올로기 수준에서는 중요한 원리로서 내세우게 된 것이다.

1948년 남한에서 헌법이 제정되고 이를 토대로 정부가 수립되었다. 그런데 이 헌법은 주권재민을 천명하고 일반 국민에게 언론, 출판, 집회, 결사 등의 자유와 참정권을 포함하는 기본권을 보장한다고 밝혔다. 또한 정당을 비롯한 정치단체의 등장과 함께 일반인의 정치참여를 촉진하는 제도적 기반이 마련되기 시작하였다.

하지만, 민주정치를 처방하는 헌법의 제반 규정만으로 일반인의 정치참여가 확대되고 제도화된 것은 아니었다. 실제에 있어서 현실 정치체제는 헌법의 이상과 큰 괴리를 보여왔다. 제1공화국이 수립된 이후에 단명했던 제2공화국 시기나 1980년대 후반부터의 민주화 이행기를 제외하면 해방 이후의 정치사는 권위주의 정치로 점철되고 일반인의 정치참여는 많은 제

약을 받아왔다. 그 동안의 한국정치사에서는 권력엘리트가 일반인의 정치 참여를 지속적으로 제한하거나 왜곡해 온 면모가 강하게 노정되었는데, 이에도 불구하고 일반대중은 간헐적으로나마 정치참여의 욕구를 여지없이 분출시키기도 하였다.

2. 통상적 정치참여

1960년대 중반에 이르기까지 투표행위를 제외한 통상적 정치참여에 있어서 한국인은 대체로 소극적이었다. 이영호는 1965년에 일반대중을 상대로 전국적인 질문지 조사를 실시하였는데 여기에는 당시 일반인의 통상적인 정치참여 수준을 가늠할 수 있는 몇 가지 문항들이 포함되어 있었다.

이 조사의 결과를 보면, “남들과 정치이야기를” 한다는 사람이 응답자 전체의 17.4%에 불과하였다. “선거운동에 관심을 갖고 지켜”본다는 사람은 16.6% 정도로 나타났다. 정치토론이나 선거운동에 대한 관심 표명은 행위자의 입장에서 노력, 시간, 자금 등 비용의 부담이 별로 없는 쉬운 참여 행위이다. 그러나 당시에는 이러한 행위에서조차 참여 성향 또는 행위를 보이는 일반인의 비율이 저조하였다. 다른 행위 유형에 있어서 참여도는 더욱 낮았다. “지방에서의 공적 정책에 영향을 미치려고 시도”한다는 응답자는 10.5%였고, 상당히 어려운 참여로 갈수록 참여도는 더욱 낮았다. 즉 “정당 가입” 4.4%, “선거운동에 시간을 냄” 4.0%, “국가의 정책결정에 영향을 미치려고 시도” 2.5%, 그리고 “정치목적을 위한 기부”는 0.5%에 불과하였다(이영호, 1973, p. 62). 1960년대 중반까지 일반 한국인의 정치참여 수준은 짧은 민주정치의 경험과 권위주의 정치가 그대로 말해주듯이 매우 저조하였다.

1960년대 이후 한국사회는 박정희 공화당 정부의 조속한 산업화 추진과 함께 사회경제적 변화의 소용돌이에 휩싸이게 되었다. 1970년대 중반에 와서 일반인의 정치참여에는 어떠한 변화가 초래되었는가?

김종립 등의 한국인 정치참여 연구는(Kim et al., 1980) 1970년대 중반에 일반 성인 남녀를 상대로 한 질문지 조사를 토대로 이루어졌는데 지금까지 이 연구는 이 방면에서 가장 체계적이고 이론적이며 의미있는 성과로 남아

있다. 투표참가를 제외한 통상적 참여행위별로 경험한 응답자의 비율을 보면 당면한 국가문제에 대한 토론 42%, 정견발표 등 선거유세 참석 53%, 특정 후보에게 투표할 것을 친지나 타인에게 권유 35%, 특정 후보자를 위한 선거운동 11%, 사회단체 활동 19%, 정당 등 정치단체 활동 4%, 지방문제에 대해 공무원 접촉 및 대화 12%, 국가적 문제로 공무원 접촉 및 대화 5%, 그리고 국회의원 접촉 및 대화 4%로 나타났다(p. 38).

1960년대 중반에 비하여 정치토론, 선거운동에 대한 관심표명 등에서는 주목할 만한 참여의 확대를 발견할 수 있다. 본격적 산업화가 진전된 초기 10년 사이에 일반인의 정치참여 수준은 의미있는 증가를 기록한 것으로 보인다. 그러나 1970년대 중반에 있어서도 여전히 일반인의 참여 수준이 높다고는 말하기 어렵다.

정치참여 수준이 과거에 비해 진전을 보이고 어느 정도 수준에 도달한 것은 정치토론이나 유세장에 가본 경험 등 쉬운 참여행위의 유형에서였다. 선거운동, 공직자 접촉 등 어려운 참여의 수준은 여전히 저조하고 산발적으로 이루어졌다.

그런데 김종립 등의 연구에서의 아주 중요한 발견은 한국인의 정치참여 과정에는 이중적 메커니즘이 작동한다는 것이었다. 선거운동이나 공직자 접촉 등 대체로 어려운 참여행위에서는 교육 등 사회적 지위가 높거나 정치적 지식, 관심 및 효능감이 높은 사람일수록 참여수준이 높은 자발적 성격이 두드러졌다. 반대로 투표참가나 단체가입 및 활동 등 대체로 쉬운 참여에서는 정치에 대한 저조한 관심, 지식, 효능감에도 불구하고 참여행위가 유발되어 비자발적 동원에 의해 영향을 받는 것으로 시사되었다(pp. 39-50). 다시 말하면 1970년대 중반에 있어서 일반 한국인의 정치참여는 어떤 행위의 경우에 자발적인 민주적 성격을 갖는 반면에 다른 행위의 경우에는 행위자의 주체적, 적극적 의사에서 비롯되지 않고 지역의 지도자나 정부여당의 회유와 압력에서 유발되는 비자발적 동원의 성격을 보여 이중성을 드러낸다는 것이다. 권위주의 체제시기에 외부의 동원에 취약하고 비자발적 참여 성향이 농후한 사람들은 농촌, 낮은 수준의 학력집단, 여성, 노년층에서 상대적으로 많이 발견되었다.

이와 같이, 김종립 등의 연구는 한국사회가 도시화, 교육수준, 경제성장

등에서 변화를 겪게 되면서 비자발적 동원이 약화되고 행위자의 자기주장에 근거를 두는 자발적 참여가 강화될 것을 시사하였다.

1980년대 중반에 박동서·김광웅은 한국인의 정치의식과 행태에 관한 조사연구를 실시했는데, 여기서 정치참여 경험에 관한 응답률을 보면 투표참가 권유 57.7%, 정치적 집회 참가 40.4%, 입후보자 평가 37.6%, 선거운동이나 정당가입 13.1%, 관청에 진정 10.6%, 그리고 정치헌금 1.9%였다(1987, pp. 103-107). 매 조사마다 문항이 유사하기는 하나 동일하지는 않아 응답률의 단순한 비교는 용이하지 않다. 그러나 1970년대 중반의 연구 결과에 비하여 일반인의 참여수준이 주목할 만하게 증가했다는 결론을 내리기에 용이하지 않다. 어려운 참여의 수준은 여기서도 여전히 낮았다. 한편, 이 연구에서 정치참여와 비교적 높은 정의 상관관계를 보이는 사회배경요인은 연령이었고 민주주의식과 참여 수준의 상관관계는 통계적으로 의미 있게 나타나지 않았다. 정치참여 수준이 상대적으로 높은 것은 민주주의식의 매개에 의한 결과가 아니라 단지 보다 많은 사회경험의 결과로 해석될 수 있었다. 이것은 1980년대 중반까지도 한국인 정치참여의 이중적 메커니즘이 극복되지 못했음을 말해주는 것이었다.

1980년대에 이루어진 신도철 외의 연구에서도 정치토론과 같은 쉬운 참여를 제외하면 참여 수준이 별로 높지 않았다(신도철 외, 1990, pp. 170-172; 182-185). 다만 정치참여 수준이 연령별로는 30, 40대에서 가장 높았고, 교육을 많이 받은 사람일수록 높게 나타났다. 민주화 이행기의 초기에 이루어진 이 연구는 비자발적인 동원된 참여가 현저히 약화되었음을 시사한다.

문민정부가 수립되고나서 정치체제가 민주정치의 공고화로 진행하는 시기인 1990년대 중반에 한국인의 정치참여 수준은 어떠한가? 1995년에 세종연구소가 주관하여 실시한 조사의 결과를 분석한 바에 의하면(박찬욱, 1995), 응답자의 88.1%가 다른 사람들과 정치에 관해 토론한 적이 있으며, 52.4%가 특정 후보나 정당에 투표하도록 주위사람에게 권유한 경험이 있다고 하였다. 정치적 모임이나 집회에 참석했다는 응답자의 비율은 37.8%, 지역사회나 국가의 일로 공무원이나 정치인과 의논한 응답자의 비율은 33.6%, 그리고 정당이나 정치인을 위해 후원금을 낸 사람은 15.7%이었다.

종전의 연구결과에 비하면, 정치토론과 같은 가장 쉬운 참여는 아주 높은 비율로 증가했다. 가장 어려운 참여의 하나인 정치적 기부에서는 과거보다 확대되었으나 아직도 여전히 낮은 수준의 참여를 보였다. 그 밖에 행위에서는 대체로 과거 수준에 머물고 있다.

이 연구에서 참여경험과 사회배경요인의 관계는 다음과 같다. 사회활동에 분주한 30대, 40대, 50대의 연령집단이 20대의 가장 젊은층이나 60대 이상의 노년층보다 정치적 영역에서도 보다 더욱 적극적으로 활동한다. 학력, 소득, 직업과 같은 사회배경요인은 정치활동에 필요한 지식과 정보, 자금, 기술 등을 반영한다. 교육수준이 높은 사람일수록, 소득수준이 높은 사람일수록, 그리고 사회경제적 지위가 높은 직업에 종사하는 사람일수록 통상적 정치참여의 수준이 높다. 농촌보다는 도시에 거주하는 사람이 더욱 활발한 정치참여 행위를 전개한다. 이러한 분석결과는 1990년대 중반에 와서 비자발적 동원 참여가 현저히 약화되었음을 말해준다.

해방 이후 일반인의 정치참여가 보여준 역사적 추이를 개괄적으로 정리해보자. 정치토론이나 투표권유와 같은 비교적 수월한 참여행위에서는 그 수준이 점차 확대되어 선진국가의 경우와 비교해서도 상당한 정도에 이르렀다고 보여진다(Verba and Nie, 1972 참조). 그러나 어려운 참여에서는 어느 정도의 확대에도 불구하고 여전히 낮은 수준에 머물고 있다고 할 수 있다. 그런데 권위주의 정치의 심화기인 1980년대 중반까지도 일반인의 정치참여는 한편으로 자발적이며 다른 한편으로 비자발적인 이중성을 보였지만 민주화 이행기인 1980년대 말 이후에 자발적 참여의 성격이 농후하게 되었다고 판단된다.

3. 비통상적 참여

종전에는 통상적인 형태의 참여만이 민주체제내에서 일반인의 바람직한 참여라는 생각이 지배적이었다. 비통상적인 정치참여는 곧 정치적 항의(political protest)를 주로 말하는데 정당이나 이익집단 등 기존의 대표기제를 통해서 여과되지 않은 이러한 정치행위는 정치병리학의 시각에서 파악되었다. 정치적 항의가 실정법을 초월하고 때로는 폭력을 수반할 여지가

있기 때문이다.

그러나 비통상적 정치참여의 범주에는 서명운동이나 평화적인 시위를 통해서 정부에 항의하거나 입장을 공표하는 합법적 행위도 주요한 일부로 포함된다. 그리고 실정법의 제약을 넘어서는 참여행위라고 할지라도 비폭력적인 불복종은 많은 수의 일반인에 의하여 정당하다고 수용될 수 있다. 따라서 비통상적 참여행위가 모두 곧 폭력적인 것으로 동일시해서는 안된다는 것이다. 민주체제내에서도 비통상적 정치참여는 통상적 참여를 보완하여 정치적 투입을 보다 원활하게 하는 기능을 수행하는 점을 무시해서는 안될 것이다.

서구의 민주국가에 있어서도 서명운동, 가두시위, 보이코트, 공과금 납부거부, 파업, 태업, 교통방해, 공공건물 점거 등 비통상적 참여의 수준과 요인에 대한 경험적 연구는 비교적 최근에 이루어졌다. 서구 민주국가에서는 젊은 세대, 고학력층, 그리고 중산층이 비통상적 참여 행위에 있어서 비교적 적극적임이 밝혀졌다. 정치투입의 기존 통로가 제 기능을 수행하지 못하는 상황에서 통상적이지 않은 형태의 참여가 정부에 의사와 요구를 투입시키는 다양한 기회를 제공한다(Barnes and Kaase, 1979; Muller, 1979; Marsh, 1990; 한우창, 1993; 강정인, 1989).

한국에서 일반인의 비통상적 정치참여에 관한 개인적, 행태적 분석은 최근에 와서 나타나고 있다. 따라서 여기서는 거시적, 구조적인 시각에서 이루어진 기존 연구성과를 일부 참조하여 한국인이 보여준 비통상적 정치참여의 추이를 서술하고자 한다.

해방 직후 정치참여의 폭발 현상이 일어났다고 하면 그것은 통상적 참여보다는 비통상적 참여의 관점에서 찾아진다. 해방이 되면서 태동한 원초적 정당이나 이익집단 등이 일반인에게 체제내적인 통상적 참여의 기회를 제공할 수 있기까지는 시간이 필요했다. 해방 이전에는 일반인이 정치에 참여한다는 생각부터가 널리 수용되지 않았으므로 사실상 무엇이 일반인의 통상적인 참여 행위인가를 말하기도 어려웠다. 여하튼 해방 직후부터 제1공화국 수립시기까지 3년의 기간은 그 이후의 어느 시기보다도 두드러지게 일반대중의 비통상적 참여가 폭발한 정치적 격동기라고 할 수 있었다.

해방 초기 3년 동안에는 자주적 국가의 정당성있는 정부가 존재하지 않

왔고 미국과 소련의 냉전이 전개되기 시작했으며 이 와중에서 남한에서는 좌우 이데올로기의 대립이 격렬했던 역사적 상황을 배경으로 하여 일반인의 정치참여가 전개되었다. 일반대중은 좌우의 정치 지도자와 야망가들에 의하여 동원되었는데 초기에는 좌파 세력이 이러한 정치적 동원을 주도하였다. 미군정이 실시되면서 좌파 세력은 노동운동, 농민운동, 청년운동 등으로 미군정에 대한 저항을 표출하고 비합법적 무장투쟁으로까지 발전시켰던 것이다. 또한 신탁통치안을 둘러싸고 본격화된 좌우 대결은 우파 단독 정부의 수립을 가져오기까지 치열하게 펼쳐졌고 이것은 테러 등 높은 수준의 폭력 행사가 수반되었다(김세균, 1993 참조).

1948년 제1공화국 수립 이후에 비합법적 폭력행사를 불사하는 비통상적 참여행위는 현저히 약화되었다. 그러나 민주정치가 정착되지 못하고 권위주의 체제가 심화되면서 이에 대한 저항이 때때로 분출하였다. 현대정치사는 권위주의 통치와 이에 대한 저항이 서로 상승적으로 반응하면서 체제의 불연속적 변동으로 점철되었다. 제1공화국 말기의 4·19 학생혁명으로부터 1980년의 5·18 광주항쟁, 1987년의 6·10항쟁에 이르기까지 학생, 지식인, 야당과 체제외적 정치인 등이 주도하는 저항에 일반대중이 동참하기도 하였다. 권위주의적 정부의 억압과 강경한 반응에도 불구하고 회생을 무릅쓰고 민주화 운동에 참여한다는 것은 주도자들의 계획적 동원보다는 참여자의 자발적 동기에서 비롯되었다고 해야 할 것이다.

해방 이후 제3공화국 시기에 이르기까지 정치적 소요(political turmoil)를 계량적으로 분석한 신명순의 연구에 의하면(1982), 정치적 소요 사건의 83.8%는 비폭력 가두시위였다. 정치 시위의 50%는 학생에 의하여 주도되었고 약 10% 정도가 일반인에 의하여 주도되었다. 억압성의 강도가 심했던 제4, 5공화국에 와서 민주화 투쟁 대열에는 학생 집단뿐만 아니라 성직자, 지식인, 야당 및 재야 정치인, 그리고 일반인이 동참하였다(유근일, 1994; Sohn, 1989; 손호철, 1995, pp. 156-179; 한국기독교사회문제연구원, 1987). 그런데 정치체제가 민주적 이행을 시작한 이후에도 비통상적 참여행위는 빈번히 전개되었다. 이를 테면, 제6공화국이 출범한 1988년 상반기 162일 중 무려 110일 동안 약 4,300회의 각종 시위와 농성 발생하였고 참가 연인원은 96만 명을 상회하였다(강정인, 1989, p. 179). 민주화 이행에

도 불구하고 국회, 정당, 선거, 이익집단 등 국가와 사회, 정부와 일반인을 잇는 교량적 기제들이 정치투입의 적절한 통로가 되지 못하고 있음을 말해주는 것이다.

일반인의 비통상적 정치참여에 대한 개인적, 행태적 분석은 최근에 와서야 시도되고 있다. 1990년대 중반에 한국인들 사이에서 비통상적 참여가 어느 정도 수용되는가를 조사연구한 바에 따르면(박찬욱, 1995), 응답자의 84.7%가 연대 서명을 통해 관계기관에 호소하는 방법에 긍정적인 반응을 보였다. 집단서명은 널리 수용되는 항의수단으로 자리 잡은 것이다. 합법적인 시위에 참여하는 행위에 대하여는 61.4%가 수용하는 자세를 보였다. 그런데 납세거부와 같이 정부시책에 불응하는 운동에 참여하는 것을 찬성하는 사람은 39.5%였고, 파업이나 태업에 동조하는 행위에 대하여는 16.2%가 찬성했으며, 공공건물 점거에 대해서는 8.3%만이 호의적 반응을 보였다. 오늘날 한국의 일반인은 필요하다면 기존의 법테두리를 넘어설 수도 있지만 물리적 폭력이 수반되지는 않는 서명운동, 평화적 시위, 세금이나 공과금 납부거부 등 비통상적 참여행위를 보일 여지는 상당히 많은 것으로 판단된다. 통상적 정치참여 행위 이외에도 이러한 비통상적 행위가 충분히 고려될 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 기존의 법질서를 크게 훼손할 우려가 있거나 폭력이 수반될 가능성이 큰 행위는 거부하는 성향이 강하다. 그리고 사회배경요인에 비추어 한국에서도 서구의 경우와 유사하게 젊은 연령층, 고학력층, 중산층, 학생층이 비통상적 참여를 비교적 적극적으로 수용하고 있다.

4. 소결론

일반인이 정치과정에서 의사와 이익을 표출하기 위한 참여행위는 해방 50년의 한국정치에서 그 수준과 메커니즘에 있어서 변화를 보여왔다.

통상적 참여에 있어서 정치토론, 투표권유 등 쉬운 참여의 수준은 점차 확대되어 현재는 상당한 수준에 도달했다. 그러나 선거운동, 정치적 기부 등 어려운 참여의 수준은 여전히 낮은 편이다.

권위주의 정치시기에, 그리고 특히 산업화 초기일수록 일반인들은 정부

가 체제내의 통상적 참여로 동원하는 압력에 취약했다. 하지만 사회경제적 변화가 지속되고 체제의 민주화가 이루어지면서 일반인의 통상적 참여는 대체로 자발적인 성격을 갖게 되었다.

해방 이후 한국정치에서 일반인의 정치참여 형태로서 비통상적 참여를 배제할 수 없다. 해방 초기 3년간 좌우대결의 소용돌이 속에서 일반인은 폭력성이 농후한 비통상적 참여행위에 동원되고 또한 동조하였다. 제1공화국 이후 폭력이 수반되는 비통상적 참여행위는 현저히 줄었으나 정치적 시위는 빈번하게 발생하였다. 통치권력의 억압성이 극심한 국면에서 민주화를 외치는 시위행위가 분출하기도 하였다. 이렇게 확산된 비통상적 참여행위는 1980년대 말에 이르러 체제의 민주적 이행을 가져오는 직접적 동인이 되었다.

일반 한국인은 비통상적 참여행위에 대하여 상당히 수용적인 태도를 갖고 있음에도 불구하고 폭력성이 농후한 행위에 대해서는 유보적 자세를 보인다.

해방 이후 50년에 걸쳐 정치사의 우여곡절과 더불어 일반인의 정치참여는 대체로 양적으로 확대되고 질적으로 개선되어 온 추이를 발견할 수 있는 것이다.

참고문헌

- 강정구, "5·10선거와 5·30선거의 비교연구", 『한국과 국제정치』, 9권 1호 (1993), pp. 1-30.
- 강정인, "한국에 있어서 민주화와 정치참여: 직접행동의 정치참여성, 폭력성 및 합리성에 관한 고찰", 『한국과 국제정치』, 제5권 1호(1989), pp. 179-211.
- 고성국, "1960년대 이후 한국 정당정치의 역사적 전개과정과 특징", 안희수 편저, 『한국정당정치론』 (나남출판, 1995).
- 구범모, "한국정당발전과 정치적 근대화에 관한 연구", 『공삼민병태박사화갑기념논총』 (서울대 출판부, 1973).
- 국회사무처, 『의정자료집』 (정문사, 1994).
- 국회사무처의사국, 『달라진 국회법 새로운 국회운영』 (동서문화사, 1994).
- 권대복, 『진보당』 (지양사, 1985).
- 김승흠, "한국인의 정치의식구조 변화: 1963년과 1978년", 『한국정치학회보』, 14집(1980), pp. 89-103.
- _____, 김광웅·안병만, 『한국선거론』 (다산출판사, 1987).
- _____, "정당정치의 태동과 그 전개", 서울대학교 한국정치연구소(편), 『한국의 현대정치, 1945-1948』 (서울대학교출판부, 1993).
- _____, "제1공화국의 정당과 의회정치", 『한국정치연구』, 제5호(1996), pp. 118-142.
- 김광웅 (편), 『한국의 선거정치학』 (나남, 1990).
- _____, 김학수·박찬욱, 『한국의 의회정치』 (박영사, 1991).
- 김규택, "선거와 투표행태", 『한국정치학회보』, 2집 (1967), pp.
- 김남식, 『남로당 연구』 (돌베개, 1984).
- 김민하, 『한국정당정치론』 (일신사, 1976).
- 김세균, "해방 초기의 민중운동", 『한국의 현대정치, 1945-1948』 (서울대학교출판부, 1993).
- 김수진, "민주이행기 한국 정당정치의 비판적 분석", 『의정연구』, 2권 1호 (1996), pp.

- _____, “균열구조와 정당정치”, 『계간사상』, 여름호(1997), pp. 160-178.
- 김성희, 『정치의 세계와 정당의 공간』 (대왕사, 1990).
- 김영래, “정치자금제도의 변천과정과 특징 연구”, 『한국정치학회보』, 28집 1호(1994), pp. 27-49.
- 김왕식, “국회의원 선거제도 개혁논의의 평가”, 『한국정치의 쟁점과 이해: 일민윤형섭박사화갑기념논문집』 (박영사, 1993).
- 김용호, “국회의원 선거제도의 변화와 정치적 효과분석”, 이남영(편), 『한국의 선거①』 (나남, 1993).
- _____, “민주화와 정당정치”, 『전환기의 한국민주주의, 1987-1992』 (법문사, 1994).
- _____, “정당 및 이익집단의 형성과 변천”, 한국정치학회 주최 광복50주년기념 학술대회 논문(1995).
- _____, “한국의 여당”, 윤정석외, 『한국정당정치론』 (법문사, 1996).
- 김운태외, 『한국정치론』, 전정판(박영사, 1982).
- 김일영, “이승만 통치기 정치체제의 성격에 관한 연구”, 성균관대학교 정치학박사학위논문 (1991).
- 김재한(편), 『정당구도론』 (나남출판, 1994).
- 김재홍, “한국의 좌우이념과 해방 후 정당활동에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문 (1987).
- 김종림·박찬욱, “불문행위율과 의회과정: 제11대 연구”, 박동서(편), 『의회와 입법과정』 (법문사, 1985).
- 김종훈, 『한국정당사』 (서울고시학회, 1961).
- 김철, “국회의 법안심의실태와 개선방향”, 『입법조사월보』, (1992년 4월), pp. 1-27.
- 김태일, “민주당의 성격과 역할”, 한배호(편), 『한국현대정치론, 1』 (나남출판, 1990).
- 김혁동, “남조선과도입법위원의 설치배경과 운영실태에 관한 연구”, 단국대 정치학박사학위논문(1995).
- 김현구, “국정감사 실태분석과 개선방향”, 국회의정연수원 국회의원세미나 발표논문(1996).
- 김현우, “역대 국회의원의 구성과 사회적 배경”, 『국회보』, (1996년 1월), pp.

92-116.

김호진, 『한국정치체제론』, 전정 4판(박영사, 1994).

마인섭, “정당의 사회적 지지기반”, 윤정석외, 『한국정당정치론』.

문용직, “한국의 정당정치: 민주화과정을 중심으로, 1985-1992” 서울대 정치학
박사학위논문 (1994).

_____, “한국의 선거제도와 정당제: 소선거구제와 양당제”, 한국정치학회 월
례발표회 논문(1995년 4월).

민준기, “한국정당과 정치발전에 관한 소고”, 김운태외 (편), 『한국정치행정의
체제』(박영사, 1981).

박동서·김광웅, 『한국인의 민주정치의식: 대중과 엘리트』(서울대학교출판
부, 1987).

박병석, “정치자금제도에 관한 입법론적 고찰”, 『한국과 국제정치』, 8권 2호
(1992), pp.

박승재, 『현대선거론: 선거제도의 정치적 효과』(법문사, 1977).

박원호, “우파세력과 남조선과도입법의원: 한민당세력의 전략적 잠식과정을
중심으로”, 서울대 정치학석사학위논문(1997).

박재창, 『한국의회행정론』(법문사, 1995).

박종성, “전환기 한국정치 파벌구조와 정치변동방향 연구”, 『한국정치학회보』,
27집 1호(1993), pp. 269-303.

박종흡, “국정감사권과 국정조사권: 이론과 실제”, 박동서·김광웅 (공편),
『의회와 행정부』(법문사, 1989).

박종흡·임종훈, “제14대 국회 국정감사: 분석과 평가”, 『의정연구』, 2권 1호
(1996), pp. 56-86.

박찬욱, “국회의원과 선거구민간의 연계과정”, 안청시(편), 『한국정치경제론』
(법문사, 1990).

_____, “한국의회내 정당간 교착상태”, 한배호·박찬욱(공편), 『한국의 정치
갈등』(법문사, 1992).

_____, “제14대 국회의원 총선거에서의 정당지지 분석”, 이남영(편), 『한국의
선거 ①』(나남, 1993).

_____, “제14대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료 분석”, 『한국과 국제정
치』, 제9권 2호 (1993), pp. 1-31.

- _____, “국회의원과 지역선거구민간의 연계: 제13대 국회를 중심으로”, 『구영록교수 회갑기념논총: 국가와 전쟁을 넘어서』 (법문사, 1994a).
- _____, “선거과정과 의회정치”, 안청시 외, 『전환기의 한국정치, 1987-1992』 (법문사, 1994b).
- _____, “한국 의회정치의 특성”, 『의정연구』, 제1권 1호 (1995), pp. 14-38.
- _____, “한국인의 정치의식과 가치정향: 1995년 세연 국민의식조사를 중심으로”, 『국가전략』, 제1권 2호 (1995), pp. 81-116.
- _____, “15대 국회의원 총선결과 개관: 선거 후 유권자 면접조사자료를 중심으로”, 『제15대 총선분석』 (세종연구소, 1996), pp. 17-60.
- _____, “제15대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료분석”, 『한국과 국제정치』, 제12권 2호(1996), pp. 1-26.
- _____, “국회의원 선거구제와 선거구 획정방식의 개혁방향”, 『국가전략』, 3권 1호(1997), pp. 249-278.
- _____, “한국인의 투표성향”, 『계간사상』 (1997 여름호), pp. 54-85.
- _____, 김승흠, “제14대 국회 상임위원회 제도화 그 의사결정에 관한 연구”, 연구결과보고서(1997).
- 배성동, “정당정치의 역사적 배경: 조선당쟁”, 윤정석외, 『한국정당정치론』.
- 백영철, “의회정치의 이상과 실제”, 한국정치학회(편), 『한국정치의 민주화』 (법문사, 1988).
- _____, 『제1공화국과 한국민주주의』 (나남, 1995).
- 백운선, “민주당과 자유당의 정치이념논쟁”, 진덕규외, 『1950년대의 인식』 (한길사, 1984).
- _____, “제헌국회내 ‘소장파’에 관한 연구”, 서울대학교 정치학박사학위논문 (1992).
- 서중석, “1950년대 이후의 혁신정당론”, 『청암 송건호선생 화갑기념논집』 (두레, 1986).
- 손봉숙, 『한국 지방자치 연구』(삼영사, 1985).
- _____, “제1공화국과 자유당”, 『현대한국정치론』, 개정판(법문사, 1986).
- 손준철, “예산제도의 변천과 개선”, 『의회와 행정부』 (1989).
- 손학규, “한국정치와 진보세력”, 한국정치학회(편), 『한국의 정치』 (법문사, 1993).

- 손호철, 『해방 50년의 한국정치』 (새길, 1995).
- _____, “1950년대 한국사회의 이데올로기: 한국전쟁 이후 시기를 중심으로”, 『한국정치연구』, 제 5호(1996), pp. 41-79.
- 손희두, “미군정의 대한정책과 의회제도에 관한 연구”, 한국정신문화원 박사학위논문(1993).
- 신도철·김광웅·최명·박찬욱, 『한국민주주의의 미래: 의식과 이념적 성향분석』 (서울대학교출판부, 1990).
- 신명순, “한국정치에 있어 정치시위의 효율성”, 『한국정치학회보』, 제 16집(1982), pp. 25-44.
- _____, “한국국회의 입법활동에 관한 실증적 분석”, 박동서(편), 『의회와 입법과정』 (서울: 법문사, 1985).
- 신명순, “한국정당의 기능수행에 관한 연구: 제3공화국의 민주공화당을 중심으로”, 『사회과학논집』, 제 20집(연세대 사회과학연구소, 1989), pp. 159-189.
- _____, “전국구 국회의원제도의 비판적 고찰”, 『한국정치학회보』, 28집 2호(1994), pp. 239-258.
- _____, “한국의 의회정치”, 민준기의, 『한국의 정치』 (나남, 1996).
- _____, “정당의 조직”, 윤정석외, 『한국정당정치론』.
- _____, “한국의 정당과 정당정치”, 민준기의, 『한국의 정치』(나남출판, 1996).
- _____, “한국정치에서의 선거”, 민준기의, 『한국의 정치』.
- 심지연, 『한국민주당 연구, I』 (플빛, 1982).
- _____, 『한국민주당 연구, II』 (창작과 비평사, 1984).
- _____, 『조선신민당 연구』 (동녘, 1988).
- _____, 『인민당연구』 (경남대 극동문제연구소, 1991).
- _____, “정당의 이념”, 윤정석외, 『한국정당정치론』.
- _____, “한국정당구조의 재편성 연구: 위기와 통합의 정치(1945-1948)”, 『한국과 국제정치』, 13권 1호(1997), pp. 1-27.
- 안병만, 『한국정부론』 제3판, (다산출판사, 1993).
- 안병영, “한국의 정당체제와 정당의 파벌행태”, 김운태 외(편), 『한국정치행정의 체계』 (박영사, 1981).
- _____, “산업화와 정당”, 『한국정치학회보』, 19집(1985).

- 안철현, “제1-2공화국 정당정치 of 전개과정과 특성”, 안희수 편저, 『한국정당 정치론』.
- 안청시, “지방자치와 주민참여”, 『한국정치연구』, 제3호(서울대 한국정치연구소, 1991), pp. 101-119.
- 안희수, “한국의 정당과 정당정치”, 안희수 편저, 『한국정당정치론』.
- 양무목, 『한국정당정치론: 정강정책결정과정을 중심으로』(법문사, 1983).
- 유광진, “한국혁신정당의 정강·정책 비교연구”, 김광웅·이갑윤(편), 『정당·선거·여론』(한울, 1996).
- 유근일, “제도외적 반대세력의 형성과정과 반대활동의 전개과정에 대한연구”, 서울대 정치학박사학위논문(1994).
- 윤영오, “국회의 자료요구제도와 운영의 개선방안”, 제4회 의회정치연구회 세미나(1996).
- 윤용희, “자유당의 기구와 역할”, 한배호(편), 『한국현대정치론, I』.
- 윤천주, 『한국정치체계: 정치상황과 정치참여』(서울대학교 출판부, 1978).
- _____, 『우리 나라의 선거실태: 도시화와 투표행태』(서울대학교 출판부, 1981).
- _____, 『투표참여와 정치발전: 속 우리나라의 선거실태』, 증보판(서울대학교 출판부, 1989).
- 윤형섭, “한국정치과정”, 김운태외, 『한국정치론』, 전정판(박영사, 1982).
- _____, “한국혁신정당론”, 『혁신정치세력의 국제적 비교와 한국』(한국정신문화연구원, 1988).
- _____, “국회의원선거제도와 변혁과정”, 안청시의, 『현대한국정치론』, 개정판(법문사, 1992).
- 이갑윤, “제5공화국 국회의원 선거의 분석과 전망”, 『한국정치학회보』, 19집(1985), pp. 47-58.
- _____, “민주화와 정치참여”, 『사회과학과 정책연구』, 제16권 1호(1993), pp. 33-46.
- _____, “한국정당제의 이데올로기적 성격”, 『사회과학연구』, 2집(서강대 사회과학연구소, 1993).
- 이강로, “산업사회와 진보정당의 가능성”, 『산업사회와 한국정치의 과제』(한국정치학회, 1990).

- 이계희, “권위주의 하의 야당정치 연구: 신민당(1967-1980)을 중심으로”, 서울대 정치학박사학위논문 (1991).
- 이기하, 『한국정당발달사』 (의회정치사, 1961).
- 이남영, “투표참여와 기권: 제 14대 국회의원 선거분석”, 이남영(편), 『한국의 선거①』 (나남, 1993).
- 이승중, 민주정치와 시민참여 (삼영, 1993).
- 이영호, “한국의 사회변화와 정치참여”, 『한국사회의 전통과 변천』 (고려대 아세아문제연구소, 1973).
- 이원규, “정당과 지방정치”, 윤정석 외, 『한국정당정치론』.
- 이종석, 『조선로동당연구: 지도사상과 구조변화를 중심으로』 (역사비평사, 1995).
- 이정복, “정당체제와 정치적 안정에 관한 연구”, 『사회과학과 정책연구』 (서울대 사회과학연구소, 1983).
- _____, 『한국정치의 이해』 (서울대학교 출판부, 1995).
- 이정복, “한국의 정치과정”, 『한국현대정치론』 (법문사, 1995).
- 이정복, “미군정의 점령정책과 국가기구의 형성”, 『한국정치의 이해』 (서울대학교 출판부, 1995).
- 이정식, “정당체제”, 윤정석외, 『한국정당정치론』.
- 이호진·강인섭, 『이것이 국회다』 (삼성출판사, 1988).
- 장훈, “정당과 선거”, 윤정석외, 『한국정당정치론』.
- 전상인, “선거가 뭐길래: 미군정하 입법의원 및 국회의원선거와 한국의 민주주의”, 『한국정치의 쟁점과 이해: 일민윤형섭박사화갑기념논문집』 (박영사, 1993).
- 전진영, “한국 국회운영의 제도화에 대한 연구”, 서울대학교 대학원 정치학석사학위 논문 (1996).
- 정득규, 『정치의식과 투표행태』 (박영사, 1975).
- 정영국, “의회의 기능수행과 정치체계의 영향”, 윤형섭·신명순 외, 『한국정치과정론』 (서울: 법문사, 1988).
- _____, “한국의 정치변동과 정당정치”, 『한국정치의 쟁점과 이해』 (일민 윤형섭박사 화갑기념논문집간행위원회, 1993).
- 정요섭, 『선거론』 (박영사, 1965).

- 정용대, “한국의 진보정당과 정치발전: 생성과정을 중심으로”, 『한국정치학회보』, 23집 2호 (1989), pp.
- 정태영, 『조봉암과 진보당』 (한길사, 1991).
- _____, 『한국사회주의정당사』 (세명서관, 1995).
- 정해구, “한국 정당정치의 형성과 왜곡: 해방에서 한국전쟁까지”, 안희수 편저, 『한국정당정치론』.
- 조기숙, “합리적 유권자 모델과 한국의 선거분석”, 한국정치학회 (편), 『선거와 한국정치』 (1992).
- _____, “선거제도와 선거행태의 변화”, 『광복 50주년 기념학술논문집』 (한국정치학회, 1995).
- 조중빈, “한국민주화와 선거제도”, 『의정연구』, 1권 1호 (1995), pp. 59-86.
- 중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사, I · II · III』 (1980).
- _____, 『제 11대 국회의원 선거상황』 (1981).
- _____, 『제 12대 국회의원선거총람』 (1985).
- _____, 『제 13대 국회의원선거총람』 (1988).
- _____, 『제 14대 국회의원선거총람』 (1992).
- _____, 『제 15대 국회의원선거총람』 (1996).
- _____, 『대한민국정당사: 1945~1972』, 제 1집 (1973).
- _____, 『대한민국정당사: 1972~1980』, 제 2집 (1981).
- _____, 『대한민국정당사: 1980~1988』, 제 3집 (1992).
- 최장집, “제 2공화국 하에서의 민주주의 등장과 실패”, 백영철(편), 『제 2공화국과 한국민주주의』 (나남, 1996).
- 최한수, 『현대정당론』 (을유문화사, 1994).
- 한국기독교사회문제연구원, 『6월 민주화 대투쟁』 (민중사, 1987).
- 한국사회연구소(편), 『대중정당: 민족민주대중정당의 이론과 현실』 (백산서당, 1989).
- 한배호, “이론적 전망으로 본 한국의 파벌정치”, 『한국의 전통과 변천』 (고려대 아세아문제연구소, 1973).
- _____, 『한국정치변동론』 (법문사, 1994).
- 한승주, 『제 2공화국과 한국의 민주주의』 (종로서적, 1983).
- 한우창, “정치항의와 참여민주주의”, 『한국정치학회보』, 제 26집 3호 (1993),

- pp. 257-276.
- 한정일, "5·10선거의 전개과정", 동아일보사(편), 『한국 현대사를 어떻게 볼 것인가』, 제2권(1989).
- 한태수, 『한국정당사』 (신태양사, 1961).
- 호광석, 『한국정당체계의 분석』 (들녘, 1996).
- 황수익, "제헌국회선거", 서울대학교 한국정치연구소(편), 『한국의 현대정치, 1945-1948년』 (서울대학교 출판부, 1993).
- _____, "제1공화국의 선거제도와 선거", 『한국정치연구』, 5호 (1996), pp. 80-117.
- Ahn, Byong Man, "The Process of Political Changes in Korea: An Analysis of Crucial Elections and Party Politics," *Korea & World Affairs*, 9: 4 (1985), pp. 625-646.
- Barnes, Samuel H. and Max Kaase et al., *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies* (Beverly Hills, Ca.: Sage Publications, 1979).
- Brady, David and Jongryn Mo, "Electoral Systems and Institutional Choice: A Case Study of the 1988 Korean Elections," *Comparative Political Studies*, 24: 4 (1992), pp. 405-429.
- Choi, Sung-il, "The Meaning of the 1972 Electoral Reforms," in C. I. Eugene and Young Whan Kihl (eds.), *Party Politics and Elections in Korea* (Silver Spring, Md.: Research Institute on Korean Affairs, 1976).
- Doh Chull Shin, "Political Parties and Democratization in South Korea: The Mass Public and the Democratic Consolidation of Political Parties," *Democratization*, 2: 2 (1995), pp. 20-55.
- Henderson, Gregory. *Korea: The Politics of the Vortex* (Cambridge: Harvard University Press, 1978).
- Kang, Jang-seok, "Conflict Management in Divisive Legislatures," Ph. D. dissertation, University of Hawaii (1988).
- Kim, C. I. Eugene, "Significance of the 1963 Korean Elections," *Asian Survey*, 4: 3 (1964), pp. 765-743.
- _____, "Patterns in the 1967 Korean Elections," *Pacific Affairs*, 41: 1 (1968), pp. 60-70.

- _____, "The Meaning of the 1971 Korean Elections: A Pattern of Political Development," *Asian Survey*, 12: 3 (1972), pp. 213-224.
- _____, "The 1971 Elections and the Transformation of the Democratic Republic Party," in C. I. Eugene and Young Whan Kihl (eds.), *Party Politics and Elections in Korea*.
- _____, Young Whan Kihl, Dooek-kyou Chung, "Voter Turnout and the Meaning of Elections in South Korea," *Asian Survey*, 13: 11 (1973), pp. 1062-1074.
- _____, Young Whan Kihl, and Dooek-kyou Chung, "Partisan Voters and Party Members in the Electoral Process (1963-1967)," in C. I. Eugene and Young Whan Kihl (eds.), *Party Politics and Elections in Korea*.
- Kim, Chong Lim (ed.), *Political Participation in Korea: Democracy, Mobilization and Stability* (Santa Barbara, Ca.: Clio Books, 1980).
- _____, "Political Participation and Mobilized Voting," C. L. Kim (ed.), *Political Participation in Korea: Democracy, Mobilization and Stability* (Santa Barbara: Clio Books, 1980).
- _____, and Seong-Tong Pai, *Legislative Process in Korea* (Seoul National University Press, 1981).
- _____, Joel D. Barkan, Ilter Turan and Malcolm E. Jewell, *The Legislative Connection* (Durham: Duke University Press, 1984).
- _____, Hyung-Joon Kim, and Kwang-Woong Kim, "Electoral System and the Dominance of Government Party in Korean Politics," in *Korean Politics in Challenging Global Order* (Korean Political Science Association, 1991).
- Kim, Hong Nack and Sunki Choe, "Urbanization and Changing Voting Patterns in South Korean Parliamentary Elections," in Ilpyong J. Kim and Young Whan Kihl (eds.), *Political Change in South Korea* (New York: Paragon House, 1988).
- _____, "The 1988 Parliamentary Elections in South Korea," *Asian Survey*, 29: 5 (1989), pp. 480-495.
- Kim, Jae-on and B. C. Koh, "Electoral Behavior and Social Development in South Korea: An Aggregate Data Analysis of Presidential Elections," *Journal of Politics*, 34: 3 (1972), pp. 825-859.
- _____, and B. C. Koh, "Regionalism and Voter Alignment," C. I. Eugene and

- Young Whan Kihl (eds.), *Party Politics and Elections in Korea*.
- _____ and B. C. Koh, "The Dynamics of Electoral Politics: Social Development, Political Participation, and Manipulation of Electoral Laws," Kim, Chong Lim (ed.), *Political Participation in Korea: Democracy, Mobilization and Stability*.
- Kim, Kwan Bong, *The Korea-Japan Treaty Crisis and the Instability of the Korean Political System* (New York: Praeger, 1971).
- Kim, Yong-Ho, "Authoritarian Leadership and Party Dynamics: The Rise and Fall of the Democratic Republican Party, 1962-1980," Ph. D. dissertation, University of Pennsylvania (1989).
- Koh, B. C., "The 1985 Parliamentary Election in South Korea," *Asian Survey*, 25: 9 (1985), pp. 883-897.
- Lee, Chae-Jin, "Urban Political Competition in a Developing Nation: The Case of Korea," *Comparative Political Studies*, 4: 1 (April 1971), pp. 107-116.
- _____, "Urban Electoral Participation in Korea," *Midwest Journal of Political Science*, 16: 2 (1972), pp. 303-312.
- Lee, Kap-Yun, "Democratization, Party Failure, and the Emergence of the Unification National Party," *Korea and World Affairs*, 18: 4 (1994), pp. 749-771.
- Marsh, Alan. *Political Action in Europe and the USA* (London: Macmillan, 1990).
- Milbrath, Lester W. and M. L. Goel, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?* (Chicago: Rand McNally, 1977).
- Muller, Edward N., *Aggressive Political Participation* (Princeton: Princeton University Press, 1979).
- Pak, Chi-Young, *Political Opposition in Korea, 1945-1960* (Seoul: Seoul National University, 1980).
- Park, Chan Wook, "The 1988 National Assembly Election in South Korea," *Journal of Northeast Asian Studies*, 7: 3 (1988), pp. 59-76.
- _____, "The Fourteenth National Assembly Election in Korea: A Test for the Ruling Democratic Liberal Party," *Korea Journal*, 33: 1 (1993), pp. 5-16.
- Parry, Geraint, G. Moyser and Neil Day, *Political Participation and Democracy in Britain* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)
- Sohn, Hak-Kyu, *Authoritarianism and Opposition in South Korea* (London:

Routledge, 1989).

Verba, Sidney and Norman H. Nie. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality* (New York: Harper and Row, 1972).

Yoon, Young O. "Activities of the Korean National Assembly and Assemblymen," Ph. D. dissertation, George Washington University (1985).