

전환기의 한국정치와 정당정치의 과제*

김만홍**

이 연구는 정당정치를 중심으로 한국정치의 현실을 진단하고 그 실천적 과제를 제시해 보고자 한 것이다. 이를 위해 먼저 한국 정당정치의 발생배경과 특성을 분석하였다. 한국의 정당정치는 시민사회와의 상호관계보다는 정치세력간의 권력경쟁에 의해 주도되어 왔다. 그리고 정당정치 외의 요소가 정치과정을 지배해 온 가운데 아직까지 야당이 정당정치를 통해 정권을 장악한 적이 없다. 정당 및 정치세력과 시민사회의 광범한 연계가 최초로 나타난 것이 지역주의적 정치동원화이며, 아직까지 그것은 계속되고 있다. 지역주의적 동원은 정당과 시민사회의 연계구축이란 점에서 민주주의적 진전이었지만, 정권교체의 부재와 비호남 대 호남이라는 다수 대 소수의 대립구조가 계속되면서 한국사회 민주발전에 딜레마가 되고 있다. 이로 인해 한국의 정치는 사실상 절차적 민주주의마저도 이룩하지 못하고 있는 실정이다. 정당조직의 비민주성이나 정치세력의 정체성 등이 한국 민주주의의 장애요인으로 지적되기도 하지만, 사실 이는 정당체계 자체의 문제라기보다 선거민주주의의 기본적 단계인 정권교체마저도 이룩하지 못한 한국정치의 현실에서 비롯된 것이다. 이런 맥락에서 한국 정당정치의 과제는 정당과 시민사회의 연계 활성화, 지역주의적 정치동원의 딜레마 해소, 의회정치의 활성화 등으로 압축된다. 그리고 이를 실현하는 가장 구체적인 계기는 반복되는 정권교체과정이다. 이런 점에서 이번 15대 대통령선거의 과정과 결과는 한국 정당정치의 진로에 중요한 계기가 될 것이다.

1. 서론

이 연구는 정당정치를 중심으로 한국정치의 현실을 진단해 보고 그 실천적 과제

* 이 연구는 1996년도 학술진흥재단에서 지원한 박사 후 연수논문으로 수행된 것임.

** 서울대학교 사회과학연구원

를 제시해 보고자 한다. 흔히 근대 대의정치를 정당정치라고 하지만, 정당정치가 반드시 근대 대의정치원리를 실현하는 핵심적 기제여야만 하는가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 대의제 자체의 비민주성을 지적했던 루소(J.-J. Rousseau) 같은 사람은 정당정치가 대의제의 한계를 더 심화시킨다고 보았다. 오스트로골스키(M. Ostrogorski) 역시 정당정치의 반민주성을 비판했던 대표적인 정치이론가이다 (Quagliariello, 1996). 한국에서 대의제가 최초로 도입되었던 제1공화국의 이승만 대통령도 한때 한국정치에서 정당정치의 무용성과 폐해를 지적하기도 하였다.¹⁾ 그러나 정당정치가 대의제의 민주주의원리에 부합되느냐의 여부를 떠나 서구에서 출범한 대의제는 정당정치와 함께 발전해 왔으며, 오늘날 대부분의 정치체제들에서도 정당정치는 대의제를 구성하는 중요한 요소가 되고 있다. 문제는 구체적인 현실정치체제 속에서 정당정치가 과연 어떤 기능을 하고 있는가이다.

근대정치에서 정당 발생배경은 여러 측면에서 진단되어 왔다. 이중에서도 정치참여자가 확장된 가운데 조직화의 필요성이 대두되었고 그것의 대표적인 양식이 정당으로 귀결되었으며, 정치세력간의 경쟁이나 사회균열의 구조는 여러 정당으로 구성되는 다원적 정당체제를 만들었다는 견해가 보편적이라고 하겠다.²⁾ 물론 정치조직화의 필요성은 정치세력과 정치엘리트층에서 주도되기도 하였고 새로운 정치주체로 등장한 일반시민들에 의해 주도되기도 하였으며, 또 이 두 행위집단이 상호작용하면서 조직화가 이루어지기도 하였다. 그런데 오늘날의 정당정치는 무엇보다 시민권과 의회제에 기반한 근대적 대의정치에서 활동공간이 마련되었다. 전통시대의 다양한 정치집단과 오늘날의 정당을 구분하는 주요한 기준도 바로 여기에 있다. 즉 오늘날의 정당은 의회정치와 시민동원 구조의 상호관계 속에서 정치권력의 획득 및 여타 특정한 정치적 목적을 위해 형성된 정치조직을 가리킨다. 물론 좀더 좁은 의미에서는 국가법률 등에 의해 정당으로서 지위를 인정받는 경우를 정당이라고 하기도

1) 한국뿐 아니라 미국 등 여타 국가들에서도 근대국가 초기 정당이 등장하면서 국가권력을 주도하는 사람들은 대체로 정당정치의 폐해를 지적했다. Huntington은 이런 점에 토대를 두고 “무정당(無政黨) 상태였던 전통사회로부터 근대사회로 이행하면서 정당이 등장함에 따라 국가권력은 오히려 정당의 출현과 활동을 억압하는 경향을 보이는 반정당(反政黨) 국가적 경향을 나타냈고, 이런 국가권력에 대항하면서 정당정치의 일반화가 이루어졌다”고 말하고 있다 (Huntington, 1973: 407-8).

2) 정당의 기원 및 발생에 관한 여러 견해들을 정리한 것으로는 안희수(1995: 17-73) 참조.

한다. 국가법률 등에 의해 정당으로서 지위를 인정받는 경우에는 의회활동, 정치자금 지원, 여타 정치참여에서 일종의 특혜를 부여받게 되며, 결과적으로 대의제 정치과정에서 중요한 자리를 차지하게 되기 마련이기 때문이다.

이렇게 봤을 때 한국의 정당정치는 1948년 1공화국 출범시기부터 파악할 수 있다. 물론 1공화국의 정당들 중에는 미군정 치하, 또는 그 전부터 이미 조직화되었거나 기반이 마련된 것들도 있었다. 그러나 정당형태의 정치조직들이 이미 구축되어 있었을지라도 1공화국이 수립될 당시에는 정당이 정치과정에서 특별한 위상을 차지하고 있는 것이 아니었다. 1공화국 들어 국회에서 교섭단체제도가 도입되고 집권세력을 둘러싼 정치적 경쟁이 가속화되면서 한국의 정당은 정치과정에서 특유한 위상을 차지하게 된다.

그러나 이른바 1980년대 후반 민주화과정에 이르기까지 정당정치가 한국의 정치적 결정이나 정치변동의 핵심적 자원이 되지는 못하였다. 이는 정당정치의 역사가 일천한 한국 근대정치의 현실에 비추어 자연스러운 귀결이라고 할 수도 있다. 우선 정당의 활동을 보장하고 촉진시키는 관련 제도가 정착되지 못하였다. 이 시기에는 정당정치뿐 아니라 한국의 제반 대의정치과정이 공식화된 제도보다는 지배권력의 자의적 선택에 따라 좌지우지되었음을 다 아는 바이다. 이런 가운데서도 정당정치는 스스로의 동력을 가지면서 일정한 발전을 해왔다. 그러나 이런 과정 또한 1960년 4·19에서 1980년 신군부의 등장에 이르기까지 비제도적이거나 불법적인 정치변동을 거치면서 단절되고 억압되었던 것이 그간의 사정이었다(이정복, 1983: 314-20). 정치세력간 경쟁은 정당정치를 촉발시키는 중요변수인데, 그동안 한국 정치경쟁의 중심이 되어 왔던 여·야의 대립이 경쟁력을 가질 때마다 비제도적인 급격한 정치변동을 통해 그동안 형성되어 온 정당정치의 자원이 해체되는 과정이 반복되어 왔다. 그리고 근대적 정당정치의 자원이 되는 시민사회 역시 한국에서는 상당기간 동안 정당정치의 적극적인 동원자원이 되지 못하였다. 이는 대의제를 중심으로 한 근대정치가 시민사회의 동원화에 기반한 것이 아니라 근대정치제도의 도입을 통해 시민사회의 동원화 계기가 마련되었던 한국 근대정치의 발생론적 특성에서 이해된다.

정당정치는 의회정치 및 선거와 불가분의 관계에 있다. 이런 맥락에서 지난 1980년대 후반의 민주화과정 아래 한국의 정치과정에서 선거정치가 차지하는 비중이 증가한 것은 동시에 정당정치의 역할이 증대되었음을 말하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 한국 정당정치의 역할 중대가 곧 정당정치의 발전을 의미하는 것은 아니다. 정당정치의 역할이 커진 만큼 다른 한편으로 정당정치의 폐해와 한계의 극복을 본격적으로 요구하는 것이기도 하다.

한국의 정당정치는 한국 정치사회의 산물이다. 앞으로 정당정치의 발전방향도 한국이라는 정치공동체의 구성양식과 정치적 특성에 비추어 조명되어야 함은 자명하다. 그런데 아직까지는 서구의 정당정치이론을 도식적으로 한국 정당정치에 적용하는 ‘이론을 위한 이론’이나 추상적 이상론에 바탕을 둔 무조건적 비판이 한국정당정치론을 지배하고 있다.³⁾ 이 연구에서는 우선 한국 정당정치의 발생론적 배경과 현실에 바탕을 두고 한국 정당정치의 과제를 진단해보고자 한다.

2. 한국 정당정치의 발생배경과 자원

1. 정치세력끼리의 경쟁과 여·야대립

전통사회에서 오늘에 이르기까지 정치적 경쟁은 일종의 파벌과 집단현상을 이루며 나타났다. 이에 따라 오늘날의 정당과 유사한 정치조직은 동서고금의 정치에서 거의 보편적으로 나타났다. 근대적 의미의 정당 역시 한편으로 이와 같은 전통적 정치집단의 한 부류로 볼 수 있지만, 근대 시민권에 기반한 대의제라는 새로운 정치환경 만큼 정당의 형성배경과 자원도 달라졌다.

근대 정당조직은 무엇보다도 시민사회를 동원자원으로 한다는 점에서 이전의 정치집단들과 구분된다. 물론 시민사회와 정당 간의 상호관계는 나라마다 다양할 것이다. 한국의 근대정당은 시민사회적 자원에는 별 영향을 받지 않은 채, 정치인 및 정치엘리트 간의 권력투쟁을 위한 정치집단 내지 파벌로서 성격이 강했다. 그러다가 한편으로는 70년대부터 지역주의가 정치과정에 동원되고 다른 한편으로는 80년대의 민주화과정을 겪으면서 시민사회의 역동성이 정당정치과정에 영향력을 행사하게 되었다.

3) 한국의 정당정치에 관한 무책임한 무조건적 비판론에 대한 재비판에 대해서는 문용직(1994: 12~20) 참조.

한국에서 근대정치가 출발한 1948년 제1공화국 시기부터 여러 형태의 정당들이 나타났다. 그러나 이 시기 정당들은 전통시대의 정치집단들과 별 차이가 없었다. 즉 정치적 경쟁과 갈등은 집단적 조직화를 통해서 이루어졌다. 정치세력들의 주도권 다툼에 좌·우 이데올로기적 대립이 매개되어 복잡하게 전개되었던 미군정 시기의 복잡한 정치갈등에 비해 1공화국에서 정치갈등은 상당히 단순화되었다. 그러나 남북분단 이후 1공화국 초기 정치적 갈등은 이승만을 중심으로 한 집권세력과 이에 도전하는 세력으로 양분된 가운데, 도전세력은 한민당을 중심으로 하여 보수적 성향의 정치세력들로 구성된 민주국민당(약칭 민국당, 1949년 2월 창당)으로 보수세력과 분단체제 자체에 대한 근본적 문제를 제기하는 이른바 ‘소장파’ 그룹이 주도해 갔다. 그러다가 1949년 5월 ‘국회프락치’ 사건을 계기로 소장파 그룹이 제거되면서 한국의 정당정치와 정치갈등은 집권세력과 이에 비판하면서 도전하는 야당간의 대립으로 전개되었다.

모든 정치갈등은 집권세력과 이에 대항하는 세력 또는 이들과 경쟁하는 세력간의 갈등, 즉 여·야대립으로 나타난다. 이 여·야대립은 집권세력과 도전세력의 성격에 따라 다양한 형태를 띤다. 체제·반체제의 대립에서부터 단순한 정권경쟁에 이르기까지 다양하다. 그런데 한국의 경우 여·야간 대립은 정치적 노선이나 시민사회적 기반의 차이에서 비롯된 것은 아니었다.

한국정치에서 여·야대립의 이와 같은 속성은 한국사회의 구성상 특성, 한국 근대정치의 발생론적 특성, 분단체제와 남한 집권세력의 이데올로기적 폐쇄성 등이 상호작용한 결과이다. 우선 한국의 정당은 근본적으로 시민사회의 요구와 무관하게 제도화된 한국 근대정치의 발생론적 특성으로 인해 시민사회와 상호연계하면서 구축된 것이 아니었으며, 이에 따라 정당간의 경쟁과 대립은 권력을 둘러싼 정치집단들의 파벌적 성격이 강했다. 한국은 상대적으로 강한 민족적 정체감과 문화적 동질성을 바탕으로 한 사회구조 속에서 2차대전 종결 후 근대 국민국가가 출범하였다. 따라서 서구 등 여타 국가에서처럼 문화적 균열 등 분권적 전통의 유산이나 근대정치 도입과정에서 형성된 계급차별적인 정치동원자원이 별로 없었다. 더구나 남북분단과 함께 구축된 반공우익적인 정부체제는 반공우익을 벗어나는 정당이 성장하는 것을 더욱 어렵게 만들었다. 이와 같은 정치환경 속에서 여·야대립의 정치과정이 전개되었다.

물론 정당체제로서 여·야 대립구조는 이승만 대통령이 집권 자유당을 창당하면

서 구체화되었다. 이승만은 집권 초기 한국사회에서 사실상 다원주의적 정당체제가 불필요하고 오히려 해가 될 수 있다는 입장을 취했다. 우리는 하나의 민족인데 어떻게 분파적 이해관계에 기초한 정치를 할 수 있느냐는 것이었다. 그것이 이른바 이승만의 ‘일민주의’(一民主義)였다. 정당정치에 대한 비판적 경향은 우리 나라뿐 아니라 미국의 워싱턴(J. Washington), 해밀턴(A. Hamilton) 등이 그러했으며 (Belloni & Beller, 1979: 4), 특히 헌팅턴은 근대국가 건국 초기 집권세력들에서 자주 나타나는 정치적 정향이라고 지적하였다(Huntington, 1973: 407~8). 이승만은 조선시대 당쟁의 폐해가 반복될 수도 있으며 아직 우리 나라에 서구식 다원주의적 정당체제의 기반이 되어 있지 않다는 점을 지적하기도 하였다. 그러다가 이승만은 자신이 정당정치를 추구하지 않은 가운데 결과적으로 야당세력이 부자와 지식층만 대변하고 가난한 자와 일반 대중의 정치적 요구는 배제하고 있다고 비판하면서 이를 타개하기 위해 자신이 이들 우부우부(愚夫愚婦)를 대변하겠다는 명분을 내세우면서 1951년 자유당을 창당하기 시작하였다. 물론 이러한 주장은 그야말로 ‘명분’에 불과했고, 실질적 동기는 자신의 정권안정과 유지를 위한 것이었다. 당시 의회와 대통령이 대립하고 있는 상태에서 집권여당을 갖지 않았던 이승만 대통령은 의회를 장악하기가 힘들었다. 즉 의회의 대통령에 대한 견제와 반대에 대한 위기의식 속에서 집권여당이 필요했던 것이다(윤천주, 1979: 129~40). 또한 이후 선거동원체계로서 정당조직이 현실적으로 요구되었다.

수많은 정치행위자로 구성된 오늘날의 국가체제에서는 그것의 폐해여부를 떠나 특별한 제약을 가하지 않는 한 정당과 같은 정치조직이 발생하기 마련이다. 다수의 행위자들이 모인 곳에서는 조직이 생기게 되고 그러한 조직적 활동이 정치적 경쟁에서 유리하기 때문이다. 더구나 국가법률 등에 의해 정당으로서 지위를 인정받는 정치조직들에게 정치참여 등에서 특혜를 부여할 경우에는 정치세력의 정당조직화는 더욱 촉발된다.

이런 점에서 1949년 7월 개정된 국회법에서 의원 20명 이상으로 구성된 ‘교섭단체’제도를 채택한 것은(윤천주, 1979: 122) 한국의 근대 정당정치의 제도적 출발점이 되었다. 그리고 국회교섭단체제도는 지금까지도 계속되고 있다. 교섭단체제도는 국회 운영의 한 방식이지만 교섭단체에 가입하지 않은 의원은 의정활동에서 불리하기 때문에 당연히 교섭단체를 구성하거나 가입하기 마련이다. 교섭단체가 반드시 정당은 아니지만 교섭단체의 조직적 강화가 정당의 조직화로 이어지게 된다.

그리고 1962년 박정희 군사정부 시절 최고회의가 개정한 헌법에서는 대통령과 국회의원의 입후보자가 되려는 자는 정당추천을 받도록 의무화하고, 이어 정당법 및 선거관련법을 재개정함으로써 정당정치가 정치활동의 중심이 되도록 제도적 조치를 하였다. 또한 집권세력 자신은 한국 최초의 거대 대중정당을 표방하는 ‘민주공화당’을 조직하였다(중앙선거관리위원회, 1973: 262~3).

이런 가운데 한국정치에서는 여·야간의 정권교체가 이루어지지 않은 상황이 지속되면서 여(與)와 야(野)는 각기 하나의 정치적 정향을 갖는 의미를 갖게 되었고, 이에 따라 여·야대립 자체가 오랫동안 정치갈등의 축이 되어 왔다. 1980년대에 이르기까지 정권의 정당성과 절차적 민주주의 문제가 여·야대립의 쟁점이었다. 이들 정치세력 내부의 대립은 사회균열이나 갈등에 기반하거나 그것을 동원하기보다 정치인들끼리의 정권경쟁에 가까웠다. 물론 이들 세력과 차별을 보이는 개혁적이고 진보적인 정치세력이나 반체제세력이 없었던 것은 아니나, 이들은 체제 및 정권에 의한 배제와 한국전쟁의 과정을 거치면서 거의 소멸되어 갔다. 이런 가운데 정권경쟁으로 출발한 여·야대립은 점차 민주주의를 쟁점으로 한 갈등으로 전환되어 갔다.

절차적 민주원칙이 지켜지지 않았던 상황에서 집권세력에 도전하는 정치세력인 야당은 민주이념과 원칙들을 중요 정치명분으로 제기한다. 그리고 국민대중들 중 지식인 및 도시신중산층의 일부와 야당세력의 지지연계관계(alignment)가 형성된다. 이런 시민사회 내부에서 구획은 사회경제적 이해관계에 기반했다기보다 민주주의라는 이념적 가치와 시민의식에서 비롯된 것이었다고 할 수 있다. 즉 야당에 대한 지지기반의 형성은 근대화된 세력으로부터 나왔다고 할 수 있다. 이는 윤천주 등 여러 학자들에 의해서 제시되어 왔던 ‘여촌야도’현상의 부분적 원인이 되기도 했다.⁴⁾ 집권세력의 비민주성이 지속되는 한국적 상황에서 야당과 야당성향은 상대적으로 민주세력을 의미하는 경향을 띠기도 했다.

여·야대립의 정치갈등 구조 속에서 야당세력의 활동기반이 의회주의가 침식당하면 당할수록 야당은 반체제적인 성향을 보이면서 반체제세력과 동맹·결합하였다. 정치적 비판 자체를 허용하지 않았던 1970년대의 유신체제 기간동안에는 여·야대립이 사실상 체제세력 대 반체제세력의 대립 양상으로 전개되었다(백운선, 1988: 117~24). 5공화국 기간에도 이런 양상은 마찬가지였다. 그런데 유신체제와

4) ‘여촌야도’현상에 대한 종합적 해석과 관련 문헌에 대해서는 조기숙(1993) 참조.

1980년대 전반기 야당세력에 포괄되었던 반체제세력은 1980년대 중후반부터 독자적인 정치세력층으로 성장하면서 야당세력으로부터 분화하여 이른바 재야세력이라는 독립된 정치세력을 형성한다. 이때부터 일정기간 동안 여·야·재야라는 세 축의 정치갈등이 한국정치의 갈등구조를 지배하기도 했었다. 그러나 이들 재야세력들은 독자적인 정당정치세력으로 성장하지 못한 가운데 결국 대부분이 기존의 정당조직들로 흡수되었다.

이당시 재야의 흐름은 맑스-레닌주의를 기초로 한 급진변혁운동적 성격이 주도하고 있었다. 그런데 이당시 이런 급진세력의 등장은 자본주의적 모순을 반영하는 사회적 구조의 반영과 견인에 따른 것은 아니었다. 전두환 정권의 부당성과 폭압성에 대해 투쟁하는 가장 전투적인 세력으로서 의미가 강했다. 따라서 이들이 계급적 차원에서 시민사회와 지지동원관계를 형성하고 있는 것은 아니었다.

급진변혁세력에 대한 지지세력의 중심은 젊은 학생세대와 일부 지식인이 중심이 되었다. 이들 변혁세력은 립셋(Lipset) 등이 제3세계 정치균열의 전형적 축으로 보았던 이른바 ‘엘리트좌익’(elitist leftism) 이었다고 할 수 있다(Lipset, 1970: 37). 이런 급진적인 정치성향뿐 아니라 당시 한국의 전반적인 정치성향에서 변화지향성에 큰 영향을 미친 변수는 계급보다 지역, 교육, 세대 등의 변수였다(정진민, 1993; 신광영, 1990: 345-50). 따라서 이들 운동세력은 대중적 정치조직으로 성장하지는 못했다. 대의제에서 가장 핵심적인 정치과정인 선거과정에서 대중적 지지동원화에 거의 성공하지 못하고, 결과적으로 선거를 통해 정당의 지위를 확보하는 한국 정당정치 구조에도 편입되지 못하였다.

이런 가운데 지난 1980년대 후반 민주화과정 이래 한국정치에서 선거정치가 차지하는 비중이 점차 커져 가는 환경 속에서 급진적 진보운동세력의 정치적 위상은 더욱 약화될 수밖에 없었다. 여기에 사회주의권의 몰락 및 사회주의 이념의 퇴조라는 세계사적 추세는 급진 계급운동세력의 이념적 기반에 결정적 타격을 가했다. 군부정권의 퇴진, 세계사적 이념지형의 변화라는 새로운 환경 속에서 기존 급진세력의 이념 역시 변화하였다. 이런 결과로 1980년대의 진보운동세력은 김영삼정부가 들어선 이래 최근 15대 대통령선거 국면에 이르기까지 기존 정치세력에 흡수통합되거나 정치운동의 전면에서 사라지는 한편, 나머지 진보운동세력 중 일부는 최근 ‘민주노총’과 ‘전국연합’ 조직을 중심으로 ‘국민승리21’이라는 정치조직을 구성하여 15대 대통령선거에 후보자를 내고 정당정치 세력화를 도모하고 있다.

정권 담당자가 교체되면서 여·야관계는 변화할 수 있다. 그러나 오늘에 이르기 까지 한국 근대정치사에서 야당세력이 완전하게 권력을 교체하여 장악한 적이 없다. 이에 따라 영원히 정권을 장악하지 못할 것을 전제하는 것 같은 ‘전(정)통야당’이라는 용어가 오히려 자랑스럽게 쓰이기도 했다. 정치세력뿐 아니라 일반시민 수준에서도 야당 성향은 상대적으로 민주적이며 비판적인 정치정향으로 나타났다(조중빈, 1993: 49~65). 그러다가 지난 1990년 여·야를 포함한 ‘3당합당’, 과거 집권세력과 유착관계에 있었다고 볼 수 있는 정주영 세력의 야당(국민당)으로의 등장, 그리고 통합여당 민자당 내부에서 과거 야당세력(김영삼 및 민주계)이 주도가 된 정권 장악, 민간정부의 등장으로 상대적 민주화의 진전 등 일련의 과정을 거치면서 기존 여·야 관계의 이미지 및 유권자들과 여·야와의 일체감이 많이 약화되었다.⁵⁾ 여기에 지역균열의 정치갈등 구조는 기존의 여·야 대립구조를 사실상 대체하였다.

그동안 여·야 대결구도 속에서 대립의 쟁점은 구체적 정책대결이 아니라 절차적 민주주의를 둘러싼 논쟁이었다. 따라서 그것은 일반 대중들의 현실적 이해관계나 가치를 적극적으로 포용하는 정치적 대결로 이어지기가 어려웠다. 이 당시 상황에서도 ‘정책대결’의 부재가 한국정치과정의 문제로 지적되곤 하였다(이계희, 1991: 156~7). 그러나 절차적 민주주의가 이루어지지 않고 있는 상황에서 문제제기를 주도하는 야당의 정치적 쟁점은 집권세력과 그들의 행태에 중심을 둘 수밖에 없었다.

사실 야당들이 대안적 정책을 제시하지 않았던 것도 아니다. 대표적으로 1971년 7대 대통령선거에서 야당후보가 제시했던 ‘대중경제론’, ‘예비군 폐지’, ‘남북한 비정치적 교류 제안’ 등은 당시 집권세력과 뚜렷하게 대비되는 정책대안이었다(이계희, 1991: 157; 김영식, 1993: 217~8). 그러나 이러한 대안정책들이 실질적인 정책으로 전환될 수 있는 기회가 한번도 없었다. 즉 선거를 통한 여·야 정권교체가 한번도 없었다는 것이다. 더구나 시민정치운동의 역사가 거의 부재한 상태에서 근대정치가 출발한 한국에서 여·야 정권교체 경험의 부재는 여야대결이 정책대결로 이르지 못하게 한 중요한 요소였다. 즉 시민들의 정치적 활성화가 부족한 상태에서 여·야 정권교체의 경험마저 없었기 때문에 과연 정권의 교체가 자신들의 생활에 어떠한 변화를 가져올 것인가가 쉽게 다가오지 않았던 것이다. 따라서 정당들의 정책대결

5) 전통적 여·야성향이 지난 14대 대선의 투표행태에서 어떤 변화를 보여주었는가에 대해서는 조중빈(1993) 참조.

이 선거에서 유권자를 동원하는 정치적 쟁점이 되기 어려웠다.

서구의 경우에는 참정권운동이 시민들의 사회적 관계를 정치적 관계 속에서 이해하게 만드는 중요한 계기였다. 즉 사회경제적 하위계층에게는 참정권마저도 없는 정치적 차별 상황에서 이들은 참정권운동을 거치면서 자신들의 이해관계를 정치적 쟁점 속에서 구체화시킬 수 있었다. 또 참정권의 확보가 계급적 위계질서에 따라 순차적으로 확산되었으므로 참정권운동은 계급균열의 정치구조를 형성하는 계기도 되었다. 한국의 경우는 시민사회의 활성화에 기초하여 민주주의 정치가 요구된 것이 아니라 근대정치의 원리로서 제도가 먼저 도입된 것이다. 서구 정치사에서 보았을 때 시민들의 정치적 인식과 효능감을 증대시켰던 중요한 계기는 참정권운동과 정권교체의 경험이었다. 한국의 경우는 이 두 기회를 갖지 못한 채 근대정치를 진전 시켜오고 있다.

결국 절차적 민주주의가 확보되지 못했던 정치상황에서 이를 둘러싼 쟁점이 정치갈등의 핵심이 되는 것은 당연한 것이었고, 여·야의 정책적 차별은 별반 호소력을 가질 수 없었다. 더구나 정치를 공공선의 관점에서 보는 경향이 강한 한국정치의 현실에서 집권을 목표로 한 각 정당이 ‘만물상정당’(catch-all party)을 지향하는 경향도 두드러질 수밖에 없었다. 이런 가운데 시민사회가 정당정치과정에 차별적으로 동원되는 양상이 나타났다. 바로 지역주의의 동원이었다.

2. 지역주의적 정당체계

한국에서 지역주의가 정치적으로 동원되기 시작한 것은 박정희정권이 권력을 구축해가는 1960년대였다.⁶⁾ 그러다가 1967년 6대 대통령선거에서 영남지역 유권자들이 연고지역 출신인 박정희 후보에게 압도적 지지를 보내 한국정치에서 최초로 지역연고에 따른 투표행태가 부각되었다. 그리고 이후 35년 이상 영남 출신의 대통령이 장기집권하는 가운데 영남의 유권자들은 연고지역 정치세력인 집권세력에 대한 압도적 지지를 계속해서 보내주었다. 결과적으로 박정희정부 이래 김영삼정부에 이르기까지 지배권력의 핵심적 선거지지 기반은 연고지역인 영남 유권자였다.

6) 박정희정부의 초기 권력구축과정에 나타난 지역주의 양상에 대해서는 김만홍(1997a: 172-3) 참조.

지배집단 연고지역의 지배권력에 대한 강한 지지로 나타났던 6대 대통령선거의 지역주의적 투표행태는 한국의 현대정치에서 사회세력의 집단적 정치감이 정치과정에 동원된 최초의 현상이라 할 수 있다. 그동안 여론야도현상을 한국의 정치과정에 나타난 집단적 속성으로 규정할 수도 있으나, 그것은 집단적 정치감에 기초한 것이 아니었으며, 적극적인 정치행태라기보다 준봉투표라는 소극적 정치참여행태에서 비롯된 것이었다. 지역주의의 동원은 그것이 감정의 발로이든 이성적 투표이든 한국의 정치과정에서 시민사회가 가장 광범하게 연계되었다는 점에서 선거정치의 활성화과정이었다고 할 수 있다.

지역적 집단정체감이 선거과정에 동원되면서 이전까지 한국 투표행태의 지배적인 경향이었던 여론야도현상의 의미는 상대적으로 약화된다. 더구나 근대화에 따른 정치의식의 성장과 도시화의 진전에 따라 준봉투표가 줄어들면서 지역주의적 투표행태는 여론야도현상을 점차로 압도하게 된다. 그러나 최근에 이르러서는 전체인구 중 농촌인구의 비율이 15.8% (읍을 포함했을 때 24.7%)에 불과해 (내무부, 1994), 정치전략차원에서 여론야도의 의미는 더욱 약화되었다.

1971년 7대 대통령선거에서는 집권여당의 연고지 지지기반화 경향이 계속되는 한편, 이에 대응하는 야당 후보자의 연고지역인 호남지역과 일정한 지지동원관계가 형성되었다. 그리고 영남을 제외한 비호남지역에서도 반호남적 태도에서 비롯된 투표행태가 나타났으며, 이 과정에서 야당 지지성향과 반호남적 감정이 교차했던 유권자 중 일부는 반호남적 태도를 우선하여 결과적으로 여당을 지지하게 된다. 결국 당시에 나타났던 지역균열구조는 영·호남간 대립이 주목을 받는 가운데 사실상 호남·비호남의 균열과 소수화된 호남의 고립화라는 양상으로 나타났고, 그것은 사실상 최근까지도 한국사회 지역균열의 전형의 하나로 존재해왔다.

이후 유신체제에서는 지배권력의 선택을 위한 국민대중의 제도적 참여가 실질적으로 봉쇄됨으로써 지역균열의 정치구조 역시 표출될 수 없었고, 체제·반체제의 균열이 정치균열의 중심을 이룬다. 그러다가 국민대중의 실질적 정치참여가 재개된 1987년 13대 대통령선거에서부터 1971년에 나타났던 지역균열의 정치행태가 재현된다. 물론 영남지역 중 부산·경남이 야당인 민주당과 제휴하고 그동안 연고지 정치세력을 갖지 못했던 충청지역이 공화당과 제휴하는 경향이 새로이 나타나 전반적으로 연고지역 지지기반화 경향을 보여준다. 그리고 1991년과 1995년 지방의회선거에서도 지역주의 양상이 재현되었으며, 지난 15대 총선에까지 지역주의적 투표행

태는 계속되었다. 이 과정에서 영남 연고의 핵심기반이 대구·경북에서 부산·경남으로 바뀌고, 충청지역에 기반을 둔 정당의 위상이 변하는 등 정치세력구도의 외형적 변화가 있어 왔다. 이러한 변화 속에서도 1960년대 아래 지금까지 지역주의는 각 정치세력의 가장 뚜렷한 사회적 권력기반으로 기능해오고 있다.

한국에서 지역주의가 정치자원으로 동원되는 데에는 박정희정권의 지역주의적 성격이 결정적 역할을 하였다. 정치적 동원과 그에 따른 정치균열현상은 단순히 사회구조를 반영하는 것이 아니다. 정치적 동원은 기본적으로 사회구조와 상호관계를 맺고 있지만, 정치체제, 정치문화, 정당체계와 후보자 구도, 각 정치세력들의 정치 전략 등 다양한 동원기제에 의해서 결정되기 때문이다. 그런데 무엇보다 정권의 성격은 정치균열의 축을 형성하는 출발점이 된다. 즉 박정희정권의 지역주의적 성격이 지역주의적 정치동원 구조를 만드는 구심점이 되었다는 것이다. 더구나 동일한 지역을 배경으로 한 세력의 장기집권이 30년 이상 계속되어 온 점은 정치권력을 지역주의적 인식을 더욱 강하게 만들었다. 박정희정권 이래 계속된 지역주의적 집권 세력은 때로는 의도적인 전략으로 때로는 의도되지 않은 결과로써 정치권력을 지역 연고차원에서 조망하게끔 만들었다. 1971년 대통령선거에서 승리를 위해 지역주의를 동원한 예는 대표적인 의도적 정치전략이라고 할 수 있다. 물론 정치적 동원은 사회적 자원과 상호작용한다. 즉 지역주의의 사회적 요소가 어느 정도 존재하기 때문에 지역주의적 정치동원이 가능하였던 것이다.

이러한 사회적 배경으로는 우리 사회에 영남, 호남 등의 지역범주가 집단적 소속감을 규정하는 개념으로 아주 오랫동안 사용되어 왔다는 점이다. 여기에 그 지역주민들이 각기 전국 규모의 30% 내외를 차지함으로써 지역주의가 중앙정치에 동원될 경우 어느 정도 경쟁력있는 정치자원이 될 수 있었다. 일본의 경우 우리나라보다 더 강한 지방색(縣民性)이 존재하지만(고홍화, 1989: 303-10) 그 지역범주가 수십 개의 작은 단위로 구성되어 있기 때문에, 즉 하나의 지역범주가 전국의 수십분의 일에 불과하기 때문에 중앙정치과정에서 경쟁력있는 단일 정치자원으로 동원되기가 어려웠다.

이와 같은 한국의 전통적 지역범주를 단위로 한 집단의식은 근대사회에 들어오면서 더욱 강화되는 경향을 보인다. 근대화는 사회적 이동의 활성화와 생활 시공간 (time-space)의 확장을 가져오기 때문에 이를 계기로 전통적 집단정체감이 변화될 수도 있을지 모른다. 그러나 적어도 한국의 근대화는 전통적 지역의식을 해체하기

나 약화시키는 계기가 되었던 것이 아니라, 오히려 출신지역 등의 연고의식이 사회적 관계에서 의미있는 변수임을 구체적으로 경험하는 계기가 된다. 뿐만 아니라 한 국의 불균등 산업화전략과 집권세력의 지역주의는 지역법주의 집단의식을 오히려 강화하였으며, 여기에서 비롯된 지역균열의 정치대립구도는 그것을 더욱 강화하는 ‘순환적 강화과정’을 거쳐 왔다.

사회균열에 기초한 정치균열은 다양한 차원에서 형성될 수 있다. 이런 점에서 지역주의가 정치균열에 주도적으로 동원된 것은 상대적으로 여타 사회균열의 요소들이 동원되고 조직화될 수 없었음을 말한다. 이는 한국정치의 발생론적 특성과 전개 과정, 남북분단구조, 이들과 관련을 맺고 있는 정치문화의 특성 속에서 이해된다. 즉 한국사회에는 지역주의가 동원되기 이전까지 시민사회의 주체적 활성화가 이루 어지지 못하였다. 그동안 정당 및 정치집단들의 사회적 기반 역시 시민들의 이해관계나 적극적 정치의사를 반영하고 있는 것이 아니었다. 시민들 역시 형식상으로는 시민이었지만 정치의 주체로서 시민이 아니라 정치의 대상으로서 시혜를 기다리는 백성적 의식이 지배하는 상태였다고도 할 수 있다. 또한 남북분단구조 및 이데올로 기적 대립과 지배권력의 폐쇄적 통치는 정치적 경쟁의 지형을 매우 축소시켰다. 이런 상황에서 박정희정권의 지역주의적 성격이 구심점이 된 지역주의적 정치동원은 상대적으로 더욱 힘을 발휘할 수 있었고, 그것은 한국 근대정치에서 최초로 시민사회의 욕구와 이해관계가 정치과정에 광범하게 동원된 것이다.

한국의 지역주의는 연고지역 정치세력에 대한 강한 지지현상으로 일반화시킬 수 있지만, 그동안 각 지역의 지역주의는 호남 대 비호남의 구도 속에서 호남의 고립화로 귀결되어 왔다. 뒤에서 살펴보겠지만, 한국의 지역주의가 초래하고 있는 핵심적 역기능은 바로 호남 대 비호남의 구도로 결정화된 지역균열 양상에서 비롯된다. 한국에서 정치적 지역주의는 박정희정권의 지역주의적 성격으로부터 출발하고 있지만 지역균열의 정치갈등이 형성된 것은 호남 및 호남기반 정치세력의 등장과 이에 대한 여타 지역의 배제와 경계로부터 구축되었다. 우선 호남지역을 기반으로 하는 정치세력이 등장하는 계기는 앞서 지적했듯 1971년 대통령선거에서 집권세력의 정치 전략에 따라 반사적으로 형성된다. 당시 집권세력은 그동안 한국 정치균열의 전형이었던 여·야대립을 지역대립으로 전화시킨다.⁷⁾ 기존의 여·야대립의 정치인식

7) 1971년 대통령선거 시기 집권세력의 지역주의 동원전략에 대해서는 김충식(1992: 263~9) 참조.

속에서는 재집권이 어려웠기 때문이다. 어쩌면 당시 공화당과 박정희 후보의 재집권은 지역주의가 동원되었을 때만 가능했을지 모른다. 집권여당의 이 정치전략이 효과를 거두면서 결과적으로 여당에 대한 도전세력이었던 야당세력이 야당 대통령 후보의 지역연고인 호남지역의 정치세력으로 범주화된다. 그리고 한국에서 여·야 대립이라는 정치갈등의 전형이 이때부터 지역균열로 대체된다.

호남지역은 고려의 통합 아래 지속적으로 정치적 주변지역으로 남아왔다. 이에 따른 불만과 저항의식이 누적되어 온 가운데, 인구수에 기초한 정치적 자원, 즉 시민권의 형성과 보통선거제의 도입에 따라 어느 정도 정치적 세력화의 잠재력을 갖게 되었다. 즉 정치적 자원의 조건이 바뀐 것이다. 여기에 김대중이라는 개인 정치가가 제1야당의 대통령후보가 되면서 호남의 지역적 정치동원화의 계기가 마련되었고, 집권세력의 반호남전략이 성공하면서 고립화된 호남은 지역적 단결이 더욱 강화되었고 지배권력에 대한 반대세력 및 경쟁세력의 중심으로 등장하였다. 이 지역의 정치적 소외와 사회경제적 차별상황은 지배집단과 전형적 대응구조를 이룸으로써 정치적 경쟁관계가 반지배집단적 정치명분과 결합해 있다고 할 수 있다. 또한 80년 광주항쟁의 좌절과 희생은 이와 같은 경향을 극단화시킬 수밖에 없는 계기가 되었다.

다른 한편 호남의 정치세력화는 비호남지역인의 호남(인)에 대한 경계 및 배제와 함께 진행되었다. 호남인에 대한 비호남인의 경계와 배제는 고려의 통합과정 아래 고정관념화된 그리고 산업화과정에서 더욱 확대된 호남인에 대한 부정적 편견이 집권세력의 분할지배전략에 의해 동원된 결과이다. 물론 호남에 대한 편견의 동원과 확산에는 정치세력의 전략뿐 아니라 의도적이든 아니었던 언론과 정치평론의 지역감정론이 크게 작용했다. 이렇게 하여 비호남인들의 호남인에 대한 경계와 배제는 지배권력에 대한 비판과 반대를 지역적 경쟁과 대립으로 축소 또는 전화시켰다. 이러한 결과로 호남의 정치세력화가 강해질수록 여타 지역의 배제와 경계도 강하게 나타났던 것이 한국 지역주의의 특성이었다.

사회적 요구나 갈등은 그것을 매개하고 동원하는 정당이나 정치세력이 있을 때 정치적으로 표출될 수 있다. 즉 지역주의를 매개할 수 있는 정당이나 정치세력이 존재할 때 지역주의의 정치적 동원이 이루어진다. 또 권력구조에서 각 지역주의의 위치에 따라 지역주의의 양상은 달라지게 된다. 그런데 영남 연고지역 정권의 장기집권은 영남 대 여타 지역의 대립구조라는 균열축을 기본적으로 만들어왔다. 즉 영

남의 장기적인 지역패권은 이에 도전하고 대항하는 지역주의의 동원기반을 만들어 왔으며, 이런 배경 속에서 호남의 지역주의가 가장 강력한 대항세력으로 나타나면서 영·호남의 지역적 대립구도가 두드러졌다. 그리고 비영남·비호남지역의 지역주의가 집권세력에 대한 지지, 또는 반호남적 지역주의 양상을 보일 때 한국의 지역주의는 호남·비호남의 결정화된 구조를 만들어냈다. 뒤에서 살펴보겠지만 한국정치과정에서 지역주의가 갖는 폐해는 바로 호남·비호남으로 결정화된 지역균열구조에 있었다.

영남출신의 장기집권과 지역패권, 호남의 지속적 도전과 저항, 비호남의 호남에 대한 경계와 배제라는 세 요소는 상호작용하면서 그동안 한국정치의 지역균열구조를 형성해 온 동력이었다. 다행히도 최근 15대 대선을 앞두고 영남 패권의 정치적 기제가 무력화된 가운데, 이른바 'DJT'연합으로 호남 대 비호남의 지역주의적 동원체계를 일정하게 완화하고 있어 적어도 이번 15대 대통령선거는 지역주의적 정치동원 구조가 갖는 딜레마를 극복할 수 있는 계기가 될 수도 있다.

3. 한국 정당정치의 위상

정당정치의 위상을 ‘정권의 장악과 권력투쟁 과정에서 정당의 역할’, ‘정치적 쟁점화와 정책결정에 대한 영향력’, ‘정당정치의 명분과 시민사회의 관계’라는 세 요소의 상호관계 속에서 살펴보겠다. 정당정치에 대한 이러한 분석과정에는 한국 정당정치의 정치민주화에 대한 기여도 여부와 정도, 제도화 문제도 함께 논의된다.

정당정치 이론가들의 일반적 주장과 마찬가지로 한국의 정당 역시 가장 일차적인 발생동기는 정치권력 투쟁을 위한 효과적인 조직의 필요성이다. 그런데 한국의 경우 정당조직을 배경으로 정부권력이 구축된 경우는 드물었다. 주지하다시피 이승만정부는 정권을 장악한 후에 정권유지를 위한 목적에서 집권 자유당을 창당하였다. 이후 박정희정부와 공화당, 전두환정부와 민정당의 관계도 마찬가지였다. 1960년 1공화국 시기 야당이었던 민주당이 선거를 거쳐 2공화국을 태동시키면서 권력을 장악한 경우도 있었으나 당시 민주당은 4·19를 통해 집권 자유당이 붕괴된 상황에서 사실상의 집권여당과 마찬가지인 셈이었다. 이 또한 정당조직의 성과라 할 수 있으나 2공화국의 태동은 민주당의 성과였다가보다 4·19라는 정당 외적 정치과정

의 결과였다.

앞서 살펴보았듯이 야당의 정치적 명분은 집권세력에 대한 비판과 민주화였다. 따라서 집권세력의 장기집권과 비민주성이 심화될수록 상대적으로 야당에 대한 지지는 강화되었다. 그러나 한국 야당의 이러한 성장이 정권장악으로 귀결되지는 못하였다. 때로 야당에 대한 지지가 여당보다 앞서기까지 했던 때 정권의 말기마다 비제도적·불법적 선거에 의해 기존의 정당체계 자체가 와해되었다(이정복, 1983: 314-20). 이런 과정은 1980년대 5공화국이 집권하는 과정까지 계속되었다. 이후 1988년 출범한 6공화국에서는 국회의 의석수에서 야당이 여당보다 많은 이른바 여소야대(與少野大)가 한국 의회정치사에서 최초로 나타났다. 그러나 1990년의 '3당 합당'이라는 정치변동은 여소야대를 여대야소(與大野少)로 바꾸면서 또다시 야당의 세력화가 정치권력 투쟁의 자원으로 이어지지 못하게 되었다. 그렇지만 1980년대 후반의 민주화과정과 더불어 점차 정부권력을 둘러싼 권력투쟁이 제도내의 과정으로 어느 정도 정착되어 가면서 비로소 정당정치의 자율적 영향력도 증가하게 되었다.

그동안 한국의 정당정치는 정부권력의 장악을 둘러싼 결정적 변수가 되지 못했을 뿐 아니라 정부의 정책과정에서도 별 영향력을 행사하지 못하였다. 이는 의회가 대통령과 행정권력에 의해 지배되는 한국정치의 비민주적 현실에서 비롯되었다. 한국과 같은 정부권력 구조에서 의회의 핵심기능은 정부에 대한 비판과 반대의 기능이다. 우리 나라 의회의 위상은 베버(Max Weber)가 말하는 이른바 '소극적 의회' 내지 '반대의회'(negative parliament)이다(Beetham, 1974: 13). 그런데 집권여당이 다수를 차지하고 이 집권여당을 대통령이 지배하고 있는 상황에서 의회가 제기능을 수행할 수 없었음을 자명하다. 한국의 의회정치사에서 의회가 상대적으로 기능을 발휘했던 때가 집권여당이 없는 의회구조였던 제헌의회 시기와 여소야대의 의회구조였던 1988~1989년의 13대 국회 전반기였다는 사실이 역으로 이를 증명한다. 대통령의 의회지배와 의회기능의 왜소화는, 민주화가 되고 이른바 문민정부가 되었다는 15대 국회에까지 이어졌다. 물론 최근에는 집권당의 대통령후보 분쟁 속에서 대통령이 집권여당을 탈당하여 형식상으로 집권여당이 없는 새로운 의회구조를 만들고 있지만, 현재의 대통령선거 국면에서 의회내부의 정치가 별로 기능하지 않고 있어 15대 대통령선거를 거치면서 새로운 의회구조가 형성될 것으로 보인다.

이렇게 의회제도를 통해 정책에 대한 영향력은 대통령의 의회지배와 비민주적 정치체제에서 극히 미미하였을지라도, 그동안의 권위주의체제에서 집권세력에 도

전하는 야당은 정부권력의 문제를 쟁점화하고 비판적 여론을 형성하는 구심점이 되었다. 의회기능이 극히 제약되어 있다 할지라도 형식상의 의회제도가 이런 역할을 가능하게 했던 것이다. 물론 집권세력은 야당을 중심으로 형성되는 이러한 최소한의 기능마저도 봉쇄하기도 하였다. 정치의 비효율성을 명분으로 사실상 의회의 자율적 기능을 마비시켰던 유신체제가 대표적인 경우이다. 5·16 이래 비합법적인 정치과정을 통해 등장했던 정권들이 집권과정에서 야당정치인들의 정치활동을 금지하거나 제약해 왔던 각종 조치들도 그러한 유형의 하나이다. 여소야대의 의회구조를 국정의 마비상황이라고 둘러대면서 취했던 1990년의 ‘3당합당’도 마찬가지였다.

정당정치는 현실적으로 정권의 장악, 유지, 확장을 최우선 목적으로 하지만 국가정치의 목적 속에서 그 정당성을 갖는다. 또한 권력투쟁을 위한 구체적 자원은 시민사회의 동원을 통해서 형성된다. 따라서 정당의 정치적 명분과 시민사회와 연계에서 나타나는 특성은 정당정치의 위상과 기능을 규정하는 주요 변수이다. 대의제적 관점에서 정당정치의 목적과 기능도 바로 이것이다.

우선 정당조직의 정치적 명분과 기능에서 여당과 야당 간에 큰 차이가 있었다. 역대 여당의 정치적 명분과 정책적 방향은 특별한 경우를 제외하고 대통령과 행정부의 그것과 같을 수밖에 없었다. 따라서 집권여당의 실질적 기능은 행정부의 정책을 응호하면서 야당의 집권세력에 대한 반대를 봉쇄하거나 약화시키는 것이었다. 앞서 지적한 대로 한국의 의회구조가 대통령과 행정부에 대한 견제와 비판에 있다는 점을 고려한다면 한국의 여당은 의회기능의 활성화에 오히려 방해가 되었다. 반면에 야당의 정치적 명분은 집권세력에 대한 비판과 민주화였다. 최근까지도 이런 경향은 지속되어 왔다. 앞으로 정당정치를 통한 한국 의회기구의 활성화를 위해서는 정당 및 의회정치가 자율성을 확보할 수 있도록 하거나,⁸⁾ 아예 의회와 행정부가 유기적 관계를 갖도록 정부권력구조를 의회제로 개편하는 제도적 조치를 강구하여야 한다.

근대정당은 시민을 동원자원으로 하며 시민을 위한 정치조직을 표방하고 있다. 따라서 시민사회와 정당조직의 연계구조는 중요한 의미를 갖는다. 그런데 한국 근

8) 정당정치 이론가들은 정당의 자율성을 정당제도화를 보는 척도의 하나로 간주하고 있으며, 이런 점에서 한국정당의 자율성 확보가 정당제도화의 중요한 과제의 하나로 제기되고 있다(박찬욱, 1997: 7-15).

대정치와 시민사회의 발생론적 특성 속에서 한국의 정당정치는 시민사회와 적극적인 연계 속에서 출발하지 않았다. 흔히 서구의 역사적 경험을 배경으로 형성된 이론에서는 정당과 의회를 시민사회와 국가를 연결하는 공공영역으로 규정한다. 그러나 한국에서 정당과 의회는 정치인과 정치엘리트들에 의해서만 구축된 정치권력의 영역으로부터 출발하였다. 그러다가 점차 형식상의 정당정치가 계속되는 가운데, 여당은 정부에 대한 지지와 홍보의 자원으로서 국민을 동원하는 조직기능을 하면서 시민사회와 연계를 구축해갔고, 야당은 정부에 대한 비판과 반대세력을 동원하면서 시민사회와 연계를 구축해갔다. 그러나 정당세력과 시민사회의 구체적 연계는 선거를 통해서 이루어진다. 이런 면에서 보았을 때 한국에서 시민사회와 정당의 지지연계관계가 광범하게 구축된 것은 지역주의가 동원되면서부터였다.

다원적 정당정치는 시민사회의 정치적 견해와 이해관계의 다양성을 전제로 한다. 그런데 우리 나라에서는 다양한 이해관계의 조화와 갈등을 수렴하는 것으로보다는 국민 일반의 공공선을 실현하는 기제로서 간주하는 경향이 강하다. 따라서 이익과 책임으로서 정치를 보는 다원적 정당정치와 공공선의 정치목적을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제가 제기된다. 서구의 경우 이런 문제들이 근대국가 출범과정에서 제기되었다. 그러한 결과 다수제, 소수보호제, 연방제, 양원제, 지방자치제, 협의제 등 다양한 의사결정방식과 정치체제들이 구체적인 민주주의 양식으로 제도화되었다. 또 상대방에 대한 관용이나 타협 등의 정치문화도 습속화되었다. 그런데 우리의 경우 지역주의가 등장하면서 비로소 민주주의와 다원적 정당정치에 관한 구체적인 재조명이 요구되었다. 어떤 면에서 지역주의적 동원은 여타 사회균열의 동원과 마찬가지로 다원적 정당체제에서 자연스러운 현상이다. 그럼에도 지역주의를 단지 민족분열의 병폐로만 생각하는 경향이 지배해 왔었다. 적어도 다원주의적 정당정치를 수용하는 한 지역주의적 동원은 그 자체가 병폐가 아니라 이를 근대민주주의적 원리에 따라 어떻게 수렴하고 조정할 것인가의 문제로 받아들여야 한다.

4. 한국 정당정치의 발전을 위한 실천과제

1. 정권교체와 경쟁적 정당체제의 구축

정당정치를 기제로 한 대의제에서 유권자의 정치의사는 정당과 선거후보자를 통해서 관철된다. 따라서 정당과 정치세력들이 어떤 정치적 성향과 정책을 대변하느냐에 따라 국민들의 정치적 의사는 달라진다. 물론 정당과 정치세력들이 선거에서 승리하기 위해서는 유권자의 의사를 잘 반영해야 한다. 따라서 정당과 정치세력들의 구조나 성향은 유권자의 정치의사와 상호작용하며, 이것이 선거제에 기반한 대의민주주의의 실현방식이다. 그렇지만 일단 형성된 지배체제는 직·간접적으로 유권자의 정치의사를 지배하고 주도한다. 따라서 시민사회의 영향력이 얼마나 활성화되어 있느냐, 그리고 이를 동원하는 정치세력들이 얼마나 유연하게 시민사회의 요구에 반응하느냐에 따라 대의민주주의의 양식과 정도는 달라진다.

앞서 살펴보았듯이 한국의 근대정치는 시민사회의 요구와 무관하게 도입되었으며, 상당기간 동안 지배체제와 정치세력들이 한국의 정치사회를 거의 일방적으로 주도해 왔다. 여기에 남북 분단체제를 배경으로 구축되어 온 정치체제의 경직성은 정치적 공공영역의 활성화를 더욱 제약했다. 이런 배경 속에서 지배세력은 물론 정치세력 전반이 국민을 대변하는 정치세력보다는 하나의 특권층으로 군림하는 경향을 보여왔다. 정치적 쟁점이나 정치사회의 공공담론 역시 시민사회의 요구와 관심에 바탕을 두기보다 이들 특권층과 언론에 의해 일방적으로 동원되었다.

정치적 공론이나 쟁점이 지배체제에 의해 주도되고 있는 상황에서 시민사회를 동원자원으로 하는 정당정치의 기능 역시 제한적일 수밖에 없었다. 이런 가운데 정당세력도 기존 정치체제의 한 부분으로서 시민사회로부터 상대적 자율성을 누려왔다. 그런데 산업화 및 근대화와 더불어 시민사회는 점차 성장했고 독재정권의 경험과 그에 대한 저항 속에서 시민의 주체적 정치의식 또한 성장하였다. 이에 따라 정당과 정치세력 역시 시민사회적 환경에 부응하는 체제로 변화가 요구되고 있다. 그러나 아직까지도 그동안 형성되어 온 정치세력과 정당체제가 우리의 정치과정을 지배하고 있다.

선거제에 기반한 대의제에서 시민주도의 정치를 활성화시키는 현실적인 계기는

반복되는 정권교체과정이다(박찬욱, 1997: 15; 안청시, 1997: 8; 임혁백, 1997: 4-5; Huntington, 1991: 266). 선거정치에 기반한 대의제가 민주주의의 근본이념을 실현하기에 한계가 있음을 익히 아는 사실이다.⁹⁾ 그러나 이러한 한계 속에서도 우리는 그나마 대의제를 통해 일정수준의 민주주의를 구현하고 있다. 선거를 통해 정부를 구성하는 대의제에서 국민주권의 실현은 사실상 선거에서 투표로 나타난다. 그런데 대의제에서 선거는 완전히 자유로운 유권자의 의사를 표현하는 것이 아니라 여러 제약 속에서 주어진 선택을 강요당하는 것이다. 또한 선거 외의 정치과정에서는 유권자들이 정치의 주체가 아니라 대상이 되기 십상이다. 따라서 선거과정에서 유권자들의 자유의지를 가급적 제대로 실현할 수 있게 하고, 선거 외의 정치과정에서도 정부권력이나 정치인들이 유권자를 정치의 주체로 인식하게끔 만드는 것이 대의제에서 민주주의의 중대방식이다. 바로 이와 같은 대의제 민주주의를 구현하고 확장시키는 결정적인 동력이 정권교체에 있다(Huntington, 1991: 266; Dahl, 1971).

다음 선거에서 자칫 정권이 교체될 가능성이 있을 때 집권세력과 정치체제는 국민의 의사에 귀를 기울이게 된다. 또 유권자 자신도 정권교체과정을 통하여 정치적 주체의식과 효능감을 증대시킬 수 있다. 이것이 선거를 통한 민주주의의 실현방식이다. 서구에서 근대민주주의를 진전시켰던 두 계기는 참정권운동과 정권교체의 경험이었다. 선거정치를 도입한 지 10년도 채 못되는 구사회주의권 국가들이 정권교체를 경험하고 있는 사실은 적어도 선거정치에서는 매우 빠른 발전경로를 걷고 있는 것이라고 할 수 있다. 만일 선거를 통한 정권교체와 순환이 이루어지면서도 선거정치가 민주발전에 기여하지 못하게 된다면, 그 체제는 근본적 변혁을 도모하여야 할 것이다.

물론 정권이 교체되지 않더라도 시민의 요구에 부응할 수 있다. 군주제에서도 이른바 민본주의가 구현될 수 있다는 것과 마찬가지이다. 그러나 오늘날의 민주주의 논리는 인민 스스로의 힘에 의해 이런 민본주의를 증대시키려는 것이고, 좀더 근본적으로는 인민 스스로를 정치과정의 주체로 하는 것 자체에 의미를 두고 있다. 또 정치권력은 단지 국민을 대표하는 것이 아니라 그 사회의 지배적인 가치이다. 따라서 이러한 가치를 특정세력이 독점한다면 그 자체로서 비민주적이 된다.

굳이 변증법적 역사발전이론을 빌지 않더라도, 모든 정체성(停滯性)은 부패로

9) 대의제와 민주주의의 상호관계에 대한 구체적 논의는 김만홍(1997a: 81-113) 참조.

이어지고 현실의 역사가 변동과 대립 속에서 발전해 왔다는 것은 상식이다. 선진 민주국가인 영국에서도 1990년대 정치적 문제의 상당부분이 1979년 이래 지속된 보수당의 장기집권과 신념정치(conviction politics)에서 비롯되었다는 지적들도 (Gunther & Mugan, 1992: 282~3) 이런 맥락에서 이해된다. 그리고 보수당 장기집권의 폐해에 대한 영국 국민들의 비판의식이 1997년에 보수당의 18년 장기집권을 마감시키고 노동당을 집권시킨 주요한 배경이 되었다고 할 수 있다.

이런 점에서 다알은 현실정치체계에서 실천할 수 있는 민주주의의 양식을 다두제(polyarchy)라 규정하였다(Dahl, 1971). 다두제는 정치엘리트간의 경쟁을 둘러싼 자원이 시민사회에 있으면서 특정 정치가나 정치엘리트가 권력을 독점하는 것이 아니라 정치엘리트간의 권력경쟁과 권력변동이 가능한 체제이다. 다두제의 민주주의론적 취지는 정치엘리트간의 경쟁이 결국 시민사회에 대한 엘리트들의 호소를 불러 일으킨다는 점이다. 또 이 과정 속에서 시민사회의 정치동원이 활성화되며, 또 그 만큼 시민사회는 정치엘리트들을 규정한다는 것이다.

중앙집권체제인 한국에서 정치엘리트간의 경쟁과 변동을 통한 다두제의 실현은 대통령을 중심으로 한 집권세력의 교체 또는 교체가능성을 말한다. ‘정치권력자들은 선거 때에만 유권자 의사에 귀를 기울이고 선거가 끝나자마자 국민을 일방적으로 지배한다’는 선거정치의 한계도 정권교체의 가능성의 존재할 때 상대적으로 줄어들 수 있다. 유감스럽게도 우리 나라는 아직까지 선거정치의 기본적 발전경로인 선거를 통한 정권교체를 경험하지 못하고 있다. 물론 이 또한 유권자의 선택의 결과였다. 따라서 그동안 한국에서 집권세력의 교체가 이루어지지 않았던 것도 유권자의 의사에 따른 민주적 정치과정의 하나였다고 하겠다.

그러나 이런 정권교체 경험의 부재는 많은 문제들을 낳았다. 정부권력의 정권종속성과 입헌주의의 미정착, 정치세력의 정체화(停滯化)와 보수성, 정부권력과 시민과 연계부족, 대통령의 의회지배에 따른 의회주의의 침식, 지역균열의 심화 등의 문제가 상당부분 정권교체의 부재에서 더욱 두드러졌다.

15대 국회에서도 정부권력의 중립성 강화를 위한 제도개편 논란이 제기되고 있다. 국가권력의 원리가 정권에 의해 좌지우지된다면 그것은 전제정치에 다름 아니다. 법률이라는 것이 기본적으로 강자의 논리를 옹호하게 마련이지만, 한국의 입헌과 법치는 정권에 종속되어 있는 경향이 너무 강하다. 이는 입헌주의의 관행과 문화를 축적하지 못한 한국 근대정치와 정치문화의 발생론적 한계와도 관련이 있다. 그

러나 한국에서 법률집행이 정권(대통령)에 종속되게 된 결정적인 요인은 무엇보다 정권교체 경험의 부재에 있다. 정권변동이 반복되거나 가능한 상태에서는 법률의 원칙에 기초한 중립성을 지키는 것이 법률집행자 자신들의 생존에 도움이 되겠지만, 정권변동이 되지 않는 상황에서는 정권에 종속하는 것이 생존에 도움이 될 것임은 자명하다. 더구나 사법부와 검·경찰의 중립성을 위한 제도적 장치가 없는 상황에서 이들의 정권종속 가능성은 더 커질 수밖에 없다.

우리 나라에서 정권교체 경험의 부재는 정치세력들을 정체화(停滯化) 시켰다. 따라서 기존 정치조직의 권력체계가 정치인들의 행동양식을 규정하게 된다. 이로 인해 각 정당에서는 정당인들이 정당의 최고 권력자에 의해 좌우되고 있으며, 국가기구 전체로 보았을 때는 대통령 1인이 압도하는 초대통령제(hyperpresidentialism)적 상황에서(Nino, 1996: 169) 대통령의 의회지배로 나타나고 있다. 흔히 그동안 우리나라의 여·야 세력 모두가 만족스럽지 못하기 때문에 정계가 개편되어야 한다는 밀들을 한다. 특히 정당과 정치세력들이 보수일색이라는 비판도 있다. 과연 어떤 정치세력 성향과 구도가 국민의 요구에 부응하는 것인지는 모르겠지만, 정권교체과정을 거치면서 구체적 경험을 통해 여·야 모두에 대해 유권자가 실망할 때 국민의 요구에 부합하는 쪽으로의 정계개편도 자연스럽게 이루어지게 된다.

오늘날 한국정치의 핵심적 딜레마가 되고 있는 지역주의의 심화에 결정적인 영향을 미친 것 역시 특정 지역주의의 장기집권이었다. 물론 지역주의 정권 자체에 문제가 있지만, 그것을 고정화된 지역균열의 구도로 재생산하고 강화하였던 것은 정권교체가 이루어지지 못한 채 특정 지역주의정권이 패권을 장악해 왔기 때문이다. 지역적 정체감이 정치과정에 동원되는 것은 어느 정도 자연스러운 것일 수 있다. 그리고 각 지역의 지역주의가 서로 조화를 이룬다면 지역사회의 활성화와 국가정치의 활성화가 동시에 이루어질 수도 있다. 그런데 그동안 한국에서는 특정 지역의 지역주의정권이 권력을 독점해 오면서 지역격차와 균열체제를 심화시켜 왔다.

민주화 이론가들은 군부독재로부터 민주화로 이행한 나라들이 절차적 수준에서의 민주적 공고화를 이루는 결정적 계기를 정권교체로 보고 있다(박찬우, 1997; 안청시, 1997). 헌팅턴의 경우에는 절차적 민주정치의 공고화를 재는 기준으로 두 차례의 정권교체(two-turnover)를 들고 있기까지 하다(Huntington, 1991: 266~267). ‘반복되는 정권교체’를 거치면서 국가기구의 중립성과 선거정치의 제도화가 이루어질 수 있다는 것이다.

사실 정치권력의 힘이 막강한 한국사회에서 정권교체는 절차적 민주화를 위한 과제일 뿐만 아니라 실질적 민주화를 위한 과제이기도 하다. 실질적 민주주의는 정치적·사회적 권력의 평등을 의미한다. 그런데 정권교체가 이루어지지 않은 채 특정 세력이 정치권력을 독점하고 계승하는 현실은 그 자체로서 반민주주의적이다.

우리 나라의 선거에 대한 논의에서는 후보자간의 경쟁을 국민의 대표자를 뽑는다는 측면에만 주목하는 경향이 있다. 그러나 인민의 입장에서 선거는 자신의 정치 의사를 관철시키는 계기가 되지만, 정치엘리트와 국민의 대변자를 자임하는 후보자들에게 그것은 권력을 장악하는 수단이고 계기이다. 현실적으로 후자의 속성이 더 강할지 모른다. 즉, 정치권력을 지향하는 사람들이 권력투쟁과정에서 국민들을 지지기반으로 동원하는 것이다. 여기에서 정치권력은 국민의 의사를 대변하는 수단으로서보다 정치인 자신이 소유하고 행사하는 개인적 자산(資產)의 속성을 의미한다. 다시 말해 정치권력은 자본 등과 같은 사회적 가치와 자산의 한 형태라는 것이다. 어떤 면에서 정치권력은 여타 사회적 자원들을 총체적으로 지배할 수 있는 최고의 자산이라 할 수 있다. 따라서 우리는 선거에 대한 이해와 진단에서, 어느 후보자가 유권자를 잘 대변할 것인가 뿐만 아니라 어느 후보자에게 정치권력이라는 자산을 주는 것이 적절한 것인가도 고려하여야 한다.

특정세력의 정치권력의 장기독점은 결국 사회적 권리의 위계질서와 여타 구조에도 그대로 영향을 미쳤을 것이 자명하다. 즉 정치권력의 불평등구조는 사회적 권리의 불평등구조로 이어졌다. 예컨대 지역패권주의 권력은 지역패권주의 나라로 이어진다. 더구나 국가의 정치권력이 거의 자의적 절대권력을 행사해 왔던 그동안의 한국사회 현실을 감안한다면 정치권력의 불평등구조가 한국사회 구조 전반에 미친 영향은 짐작할 수 있다. 기업, 언론 등에서부터 심지어 사회 기층구조에까지 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 또한 정권교체의 부재는 정치세력을 정체(停滯) 시킨 것과 마찬가지로 사회구조도 정체화시켰다. 이런 점에서 한국에서 정권교체는 정치민주화를 위한 계기일 뿐만 아니라 사회의 민주화와 활성화를 이끌어내는 계기이기도 하다.

이렇듯 선거정치의 민주적 원리뿐만 아니라 한국정치의 현실적 문제들과 관련해서도 정권교체는 한국정치의 발전을 위한 총체적 과제이다. 이런 가운데 다가오는 15대 대선에서도 지역주의는 선거결과를 지배하는 주요 변수가 될 것으로 보인다. 다만 지역주의와 선거민주주의가 상호딜레마로 작용했던 그동안의 불행했던 과거와

는 달리 이 딜레마적 문제를 극복하는 계기가 될 수 있도록 하는 것이 15대 대선의 중요한 실천적 과제이다. 그렇다면 지역주의적 동원의 의미는 무엇이고 그것이 안고 있는 한국 선거정치의 딜레마는 과연 무엇인가?

2. 지역주의적 동원체계와 극복과제

흔히 지역주의적 정치동원화현상을 두고 유권자들의 전근대적 또는 비합리적 정치의식의 표현이거나 정당 및 정치세력들의 부정한 정치동원전략으로 비판한다. 최근의 공명선거운동과 그 단체들에서도, 지역주의와는 조금 다를 수 있겠지만, 역시 지역감정¹⁰⁾에 따른 투표행위의 차단을 표방하고 있다.

우선 지역주의적 동원이 비합리적이냐 아니냐의 여부를 떠나 과연 어떤 기준에 따라 유권자의 투표행위를 비판할 수 있는가의 문제부터 살펴보자. 우리나라에서는 선거를 국민의 의사를 수렴하는 장치로 보고 있음에도 불구하고, 그러한 국민의 의사를 비판하기도 한다. 일반 국민들의 판단과 행위가 잘못된 경우들이 있다는 것이다. 이렇게 유권자인 국민들의 정치의사를 비판하게 된 배경은 우선 한국 선거정치의 발생론적 특성과 관련이 있다. 즉 한국의 선거정치는 시민사회적 요구와 더불어 출범한 것이 아니라 제도로서 주어졌다. 이에 따라 시민권에 기초한 선거제도를 시행했음에도 주체적 시민의식과 정치의식은 미약한 상태였다는 것이다. 이런 상황에서 국민은 유권자이지만 계도의 대상으로 간주되기도 하였다. 실제로 금권선거와 관권선거에 동조하는 투표, 권력에 동조하는 투표 및 동원투표 등 선거과정을 주체적 시민권을 구현하는 과정으로 보기 어려운 유권자의 투표행태가 상당히 나타났었다. 그러나 근대화의 진전, 선거정치 경험의 축적, 민주주의의 상대적 진전과 함께 유권자의 이런 투표행태는 많이 변화하였다. 물론 아직까지도 유권자들의 그런 행태가 사라진 것은 아니다.

현명한 소수나 특정인의 정치의사에 따르는 것과 다수 대중의 의사에 따르는 것 중 어느 것이 더 바람직하느냐에 대해서는 정치철학의 오랜 쟁점 중 하나였다. 근대에 이르면서도 이 문제는 보편참정권의 획득에 이르기까지 시민의 정치참여 문제를

10) 우리 사회의 폐해로 지역감정은 일반적 지역주의가 아니라 비호남의 호남에 대한 부정적 편견과 경계이다. 지역주의와 관련된 담론과 그 왜곡에 대해서는 김만홍(1997a: 123-128) 참조.

둘러싸고 주요한 쟁점으로 제기되었다. 그런데 근대정치는 시민을 정치주체로 하는 민주주의원리를 채택하고 있으며, 우리 나라에서도 이러한 민주주의원리를 정당하고 바람직한 것으로 수용하고 있다. 시민의 정치적 선택은 권리이며 정당하다는 것이다. 물론 근대민주주의원리를 받아들이고 있다 해도 과연 시민들의 선택이 반드시 바람직한 것이나에 대해 의문을 제기할 수 있는 상황도 있을 것이다. 때문에 민주주의원리에 따라 국민의 정치의사를 존중하면서도 경우에 따라 국민의 정치행위를 비판하는 이중성이 존재한다. 이러한 이중성 때문에 국민의 정치의사에 대한 평가가 자의적으로 이루어지기도 한다. 즉 국민의 의사를 확인할 수도 없는 상황에서 국민의 뜻이라는 용어를 빌려오는가 하면, 반면에 국민이 직접 선택한 투표행위를 비판하기도 한다.

우리 나라의 정치엘리트와 여론주도층에서는 아직까지도 국민을 계도의 대상으로 보는 경향이 너무 강한 것 같다. 민주주의를 정당한 원리로 채택하고 있는 한 기본적으로 국민의 정치적 선택은 존중되어야 한다. 사실 유권자는 선거에서 주어진 후보자나 대안 가운데 선택을 강요당하는 정도의 정치적 권리만 행사할 뿐 대부분의 정치과정과 정책은 정치엘리트들이 주도하고 결정한다. 이런 현실 속에서 국민의 투표의사마저도 존중될 수 없다면 그 체제는 민주주의를 수용하기가 어려울 것이다.

한편 사람들은 ‘국민의 뜻’, ‘국민의 의사’라는 말을 그것이 어떤 하나의 실체처럼 자주 인용한다. 때로는 서로 다른 정치적 의사가 표출되는 것을 두고 국민분열이라는 말까지 쓰기도 한다. 그런데 국민의 의사는 하나의 실체로 존재하지 않는다. 국민의 정치의사는 다양할 수 있다. 선거는 한편으로 국민의 의사를 반영하는 정치제도이지만, 다른 한편으로 선거는 그러한 국민의 의사가 다양하다는 것을 전제로 한다.

우리 나라의 경우 정치의 과정과 목적을 민족발전 등에 기초한 공공선의 관점에서 보는 전통적 정치관이 지속되어 오는 가운데 선거정치를 도입하게 되었다. 따라서 선거정치에서도 국민 전체의 정치의사를 하나의 실체로 보고, 선거는 그러한 국민의 의사를 반영하는 과정으로만 간주하는 경향이 있었다. 또한 그동안의 권위주의 독재체제에서는 모든 정치적 비판의 대상이 정권이었다. 이에 따라 국민의 의사만 제대로 반영하는 정치가 된다면 바람직한 정치가 될 수 있는 것으로 간주되는 가운데, 국민의 정치의사는 각기 다를 수 있고 또 대립할 수도 있다는 점에 별로 주목하지 못했다. 다원적 정치균열을 전제로 한 선거정치를 채택하고 있는 현실에

서 지역균열의 문제는 그러한 선거정치현상 자체가 아니라 그것을 만들어내고 있는 사회현실에서 찾아야 한다.

지역주의적 투표행위가 전근대적이고 비합리적이라는 주장들은 선거정치의 기본적 논리를 무시하고 있을 뿐 아니라 그 근대성과 합리성의 기준 자체도 명확하지 않다. 지역주의 행태를 비합리적이라고 비판하는 사람들은 대체로 서구의 근대화론을 전제하고 있는 것 같다. 그러나 그들은 '신분에서 계약으로' 등의 초기 근대화론의 추상적 명제를 무비판적으로 적용하고 있거나 잘못 적용하고 있다.¹¹⁾ 이러한 지역주의 행태에 대해서는 전근대적·비합리적 양식으로서 비판하는 견해들이 지배적이다. 물론 근대화론이나 합리성 문제에 대한 체계적인 검토없이 지역주의 행태를 무조건적으로 비판하는 견해에 대해서는 학술적인 반론들이 이미 제기된 바 있다 (조기숙, 1993: 401~34; 1997; 김만흠, 1995; 1997: 91~113 등). 한국정치학회의 토론회 등에서도 지역주의적 행태가 한국사회의 사회경제적 환경과 정치구조 등 주어진 상황에서 유권자의 합리적 선택으로 간주될 수 있으며, 지역주의 투표행태가 갖는 문제는 그것의 국가정치차원의 거시적 효과 등 여타 측면에서 조명되어야 한다는 결론에 이르렀던 것으로 판단된다. 그럼에도 이에 대한 재검토나 반론도 없이 여전히 지역주의 투표행태에 대한 무조건적 비판을 전제로 한국정치를 진단하는 견해들이 대중언론을 지배하고 있다. 지역주의가 갖는 근본적 문제는 지역주의적 투표행태 자체에 있다기보다 그러한 투표의사를 형성케 한 한국의 사회구조와 정치구조에 있다고 할 수 있다.

지역주의와 같은 집단정체감은 집단정서, 이익, 문화 등이 총체적으로 집약되어 나타난다. 따라서 모든 집단균열의 핵심은 말 그대로 집단정체감이다. 근대화론의 역사적 배경이 되고 있는 서구에서도 마찬가지이다(Calhoun, 1994: 9~36). 앞에서 살펴보았듯이 다만 이러한 집단정체감에 따른 균열이 매우 중요하고 핵심적인 문제이기 때문에 근대국가 수립 초기과정에서부터 이 문제에 대한 제도적·민주주의론적 대응이 이루어졌고 그럼에도 해결하지 못한 경우 공동체의 분열로까지 이어졌다. 또한 오늘날의 서구에서도 근대적인 좌우개념이 현실적인 힘을 상실한 가운데 전통적인 위계질서구조가 문제로 나타나고 있으며 이를 새로운 정치의 과제로 제시

11) 지역주의적 투표행태를 근대화론적 관점에서 규정하고 비판하는 입장은 분석하여 반박하는 내용은 김만흠(1995: 229~30) 참조.

하는 사람도 있다(Giddens, 1994). 다시 말해 지역주의적 투표행태로 나타난 국민의 투표의사 자체를 반박할 것이 아니라 오히려 그것을 한국사회의 지역주의적 현실에 대한 문제제기로 받아들여야 할 것이다.¹²⁾

한국사회에는 뚜렷한 지역균열구조가 존재한다. 물론 지역주의의 정치적 동원은 지역균열의 사회구조를 기계적으로 반영한 것은 아니다. 정치적 동원은 사회적 구조뿐 아니라 여러 동원기제에 따라 결정되기 때문이다. 일단 한국사회 지역주의 문제는 크게 세 가지 형태로 볼 수 있다. 사회적 관계에서 나타나는 지역주의, 정치권력 및 정치적 경쟁에서 나타나는 지역주의, 지역간 경제구조 및 격차에서 나타나는 지역주의 등이다. 이들은 상호연관을 가지고 있지만 일단 핵심问题是 사회적 관계에서 나타나는 지역주의이다.

지역주의가 한국의 사회적 관계를 지배하는 주요 변수임을 실증해 온 연구들은 수없이 많다(한국사회학회, 1990; 안정시·김만흠·안정옥, 1995 등). 한국의 사회적 관계에서 나타나는 지역주의 문제는 비호남의 호남에 대한 편견과 차별이다. 특정한 범주의 기준에 따라 사회적 관계에서 그들이 구분되고 차별받는다면 그것이 바로 신분이며 신분에 따른 차별이다.¹³⁾ 마치 여성이 오늘날 신분집단으로 존재하는 것과 마찬가지이다. 참고로 여성차별의 경우 한편으로 지역주의보다 더 차별이 심하다고 할 수도 있지만, 다른 한편으로 가족관계 등을 통해 그것이 부분적으로 해소되는(cross-cutting) 영역이 존재한다. 그러나 지역차별의 경우 사회 각 부문, 계층에서 총체적으로 기능하고 있다(황태연, 1997; 김만흠, 1997a: 153~69). 그런데 이런 지역차별의 문제에 대해서는 차별대상과 차별주체들 간에 굉장한 시각차가 존재한다. 차별주체들은 그것을 하찮게 본다. 여성차별에 대해 남성들이 갖는 위상과 비슷하다. 그래서 이런 차별의 주체들이 한국사회 정치적 담론을 지배하고 있고, 결과적으로 지역차별의 혜택모니는 재생산되고 유지될 수밖에 없다.

지역간 경제구조도 한국사회 지역균열구조의 한 변수이다. 그런데 앞서 지적한

12) 한국의 지역주의가 안고 있는 문제는 지역주의적 투표행태 자체보다 그것을 호도하는 지역감정이 개입된 정치평론이다. 강준만 교수의 『김대중 죽이기』(개마고원, 1995), 『전라도 죽이기』(개마고원, 1995)는 이러한 정치평론들의 문제를 비판한 대표적이고 탁월한 저서이다.

13) 그럼에도 그동안 지역주의를 계급이나 신분차원으로 범주화시키지 않았던 것은 맑스주의적 이론을 포함하는 한국의 사회과학들이 사회적 관계라는 말들을 자주 써 왔음에도 맑스의 생산관계 이상의 구체적 논의에는 이르지 못했던 한국 사회과학의 관념성과 무관하지 않다.

바와 마찬가지로 경제격차 자체를 정치적 동원과정에서 나타나는 지역주의 문제로 환원시켜서는 안 된다. 사람들의 정치적 행위양식이란 어떤 객관적 구조에 의해 획일적으로 규정되는 것이 아니며, 더구나 지역경제라는 하나의 조건에 의해서만 규정되지 않기 때문이다. 또한 정치행위가 동원되는 여러 메커니즘이 있기 때문에 이 차이에 따라 정치행위는 다르게 나타날 수 있다.

수도권과 경부축 중심의 산업화가 지속되는 과정에서 수도권과 영남지역이 1980년대에서 오늘에 이르기까지 한국의 공업부문 종사자와 부가가치의 85% 내외를 점유하고 있다. 강원, 충청, 전라 등이 나머지 15% 정도를 가지고 분점하고 있다.¹⁴⁾ 이런 경향은 여전히 계속되고 있다. 지역적 불균등구조에서 낙후지역은 지역사회의 폐폐화, 이에 따른 지역정치권력의 대표성 약화¹⁵⁾ 등 여러 악순환을 벗어나지 못했다. 이런 점에서 지역간 경제격차는 그 자체로서 해결해야 될 한국사회의 주요한 과제 중 하나이다. 한국의 여론주도층을 대상으로 한 1995년 서울대 사회과학연구소의 조사에 따르면 응답자의 73.4%가 한국사회 지역간 경제력의 불균형을 심각한 문제로 생각하고 있었다.¹⁶⁾

그런데 강원, 충청 등도 호남 못지않은 낙후지역임에도 왜 유독 호남에서 불만이 많으냐는 세간의 비판적 주장도 있다. 그러나 호남의 불만이 두드러진 것은 한편으로 호남이 강원, 충청 등에 비해 더 유력한 정치적 동원력을 가지고 있기 때문이기도 하지만,¹⁷⁾ 지역차별의 관점에서는 경제적 낙후뿐 아니라 앞서 지적한 사회적 관계 등에서 차별을 중첩적으로 받고 있다는 점에서 이해되어야 한다. 호남의 경우

14) 지역간 불균등 성장과 지역격차에 대한 자세한 논의는 김만흠(1997a: 201-224) 참조.

15) 지역사회의 인구가 수도권 산업화지역으로 집중되는 가운데, 지역대표성이 무시되고 인구증가 성만을 강조하는 한국의 의회선거구제에서 경제적 낙후지역의 지역구는 감소되었다. 특히 충청과 전라지역은 제헌의회 당시 국회의원 정원의 20.5%와 25.5%를 배정받았으나 1996년의 15 대 국회에 이르러서는 각각 11.1%, 14.6%에 불과하게 되었다(자세한 내용은 김만흠, 1997a: 220~22 참조).

16) 1995년 9월 초 서울대 사회과학연구소에서 교수, 언론인, 정치인, 사회운동가 등 여론주도층 80명을 대상으로 한 연구임.

17) 정치사회적 대립과 갈등은 반드시 최고의 지배계층과 최고의 소외계층 간에 나타나는 것은 아니다. 물론 소외나 차별의 상황이 정치적 저항의 자원이 될 수 있지만, 그것이 동원화될 수 있는 계기나 기제가 있어야 한다. 이런 점에서 19세기 말 유럽에서 프롤레타리아의 도전과 세력화는 단지 프롤레타리아의 궁핍한 현실만이 아니라 오히려 그들의 확대와 성장을 배경으로 하고 있다.

사회적 관계에서 지역차별이 경제격차에서도 그대로 재생산되고 있다는 것이다. 예를 들어 지역의 산업시설과 취업환경이 열악한 상황에서 타지역의 대도시로 전출한 강원도, 충청도 출신과 전라도 출신을 비교해보면 쉽게 설명된다. 즉 호남을 제외한 여타 지역의 경우 지역 경제환경이 열악할지라도 그것이 사회적 관계에서 직접적인 차별과 배제로 이어지는 경향이 작다. 이러한 사회적 관계가 그동안의 선거와 정치경쟁에서 그대로 반영된 것이 호남의 고립으로 귀결되는 정치구도였다. 지역경제상황으로만 본다면 이른바 ‘무대접’을 받고 있다는 강원, 충청 등이 ‘푸대접’을 받고 있다는 호남과 동맹해야 하는 배경임에도¹⁸⁾ 오히려 반호남 동맹이 형성되어 왔던 것은 바로 호남에 대한 차별과 경계라는 사회적 관계가 반영된 것이다.

지역주의 문제의 첨예한 현실문제로 인식되고 있는 선거와 권력경쟁을 둘러싼 지역주의 문제도 마찬가지이다. 흔히 정치권력 및 엘리트의 출신지역과 지역경제 발전이 지역의 민중과 무슨 상관이 있느냐고 비판하기도 한다. 부분적으로는 옳은 지적이다. 민중의 개념 자체가 그렇듯이 누가 권력을 장악하든 민중은 민중으로 남기 때문이다. 하지만 정치권력의 출신지역과 연고가 지역경제 발전이나 사회적 연줄망에 영향을 미쳐왔던 것이 사실이다. 또 그것은 어느 정도 자연스러운 것이기도 하다. 그러나 특정 지역출신의 장기집권, 더구나 지역주의적 속성이 너무 강했던 정권의 장기집권에 따라 누적된 결과가 문제가 되고 있는 것이다. 이상적으로는 정권의 지역주의적 속성 자체가 문제이지만, 현실적으로는 특정 지역주의의 장기독점과 지역패권이 문제이다.

영남의 지역주의적 장기집권에 따른 상대적 폐해가 호남에 가장 크게 작용했을 것임은 앞의 사회적 관계를 고려하면 쉽게 이해할 수 있다. 즉 특정 지역의 지역주의적 정권이 장기집권하는 가운데 상대적으로 여타 지역이 배제되기 마련이다. 예를 들어 영남 출신이 장관 등 정치엘리트를 과점하면 여타 지역출신은 상대적으로 소외될 수밖에 없다. 그러나 호남을 제외한 여타 비영남지역의 경우 출신지역에 의해 대표되지 않더라도 소외효과가 그렇게 크게 미치지 않는다. 이른바 영남 패권체제에서 비호남·비영남의 경우 한편으로 소외되지만 다른 한편으로 영남 지배블럭으로 편입·공존(cooptation)이 가능하다는 것이다. 따라서 강원, 충청 등은 영·호

18) 황태연 교수는 이런 경제적 측면을 중심으로 한국사회를 내부식민지론으로 해석하면서 경부축 이외의 지역을 내부시민지로 규정하고 있다(황태연, 1997).

남 주도의 정치경쟁에서 호남과 동맹하는 것이 아니라 오히려 호남을 경계하고 영남과 연합하였다. 반면 호남의 경우 사회적 관계에서 차별이 정치적 관계에서 차별을 통해 중첩되고 재생산되었다. 이에 따라 집권세력에 도전하고 비판하는 호남의 지역적 응집력은 강할 수밖에 없었다. 이런 상황에서 호남의 지역주의와 여타 지역주의를 구분하지 않고 자기 지역중심주의의 양비론적 지역주의론이 지배하는 가운데 이른바 비영남·비호남지역에서도 세칭 '반사적 지역주의'가 등장하였다.

결국 한국사회 지역주의적 정치동원화현상을 무차별적으로 비판할 수만은 없다. 각 지역의 지역주의적 동원배경에 차이가 있지만 나름대로의 조건에서 합리적인 선택이라고 간주할 수도 있다. 문제는 그동안 정치과정을 통해 제기된 지역차별 문제 가 점차 해소되어 왔던 것이 아니라, 정치권력적 구조가 오히려 사회경제적 차별구조에 병렬하면서 고착화되어 왔던 것이다. 지역간 차별로 이루어진 한국사회와 그것을 재생산하고 있는 한국정치가 문제이다.

한국정치에서 지역주의의 동원은 한국의 선거정치에 시민사회와 정치의사가 가장 적극적으로 표출된 것이었다는 점에서 민주주의의 진전된 양식이었음은 앞에서 지적한 바 있다. 특히 이 과정에서 권위주의체제에 대한 대표적 저항세력의 기반이 되었던 지역주의는 시민의 적극적 의사의 표출이라는 차원에서 뿐만 아니라 구체적 민주주의 진전에도 기여했다. 한국에서 지역주의가 갖는 반민주성은 우선 지역주의 일반이 아니라 특정지역 출신의 일부가 30년 이상 권력을 독점하면서 구축해 온 지역패권주의체제이다. 지역패권주의는 그 자체로서 민주적 공동체의 통합윤리에도 어긋날 뿐 아니라, 이에 따른 많은 부정적 파생효과도 초래했다. 이러한 지역패권 체제가 지속되어 온 채, 이에 따른 지역균열의 정치구도 자체가 한국정치의 민주적 동력을 크게 제한하는 결과를 초래하고 있다.

먼저 지역주의는 지역기반에 따라 결정화된 선거결과를 가져옴으로써 엘리트간의 경쟁을 통한 민주주의의 진전을 어렵게 하고 있다. 선거경쟁에서 승리하기 위해 정치엘리트들은 유권자의 요구에 부응하게 되는데, 선거의 결과가 결정화된 상태에서는 정치엘리트와 선거후보자들의 유권자에 대한 호응이 약화될 수밖에 없다. 선거정치로 귀결되는 현실정치에서 민주주의는 정치엘리트간의 경쟁이 불확실하고 불확정적일 때 더욱 구현된다(Przeworski, 1991: 10; Dahl, 1971). 이런 상황일수록 정치엘리트가 권력투쟁에서 승리하기 위해서는 시민의 지지를 받아야 하기 때문이다. 그런데 우리 나라에 지역균열의 정치구조가 지속되고 또 그것이 여타 정치구조를

압도함으로써 결정화된 구조를 초래하였다.

정치적 경쟁에서 결정화된 구조란 무엇보다 승리와 패배가 확실한 상황이다. 이는 대체로 다수와 소수로 구분되는 상황이다. 특히 우리 나라처럼 다수제 결정방식과 대통령중심제를 채택하고 있는 경우에는 더욱 그렇다. 이런 점에서 한국 지역주의가 경쟁적 민주주의 실현에 짙곡으로 작용한 핵심적 구조는 다수 대 소수로 결정화된 비호남 대 호남의 지역균열구조였다. 이러한 결정구조는 정당간 정권교체를 어렵게 만들었으며, 정치엘리트들의 시민에 대한 호소동기도 약화시켜 왔다.

다수제 결정방식과 대통령제라는 권력구조 아래에서 정치적 의사가 다수 대 소수로 결정화되면 소수는 배제되고 소외되기 마련이다. 즉 다수 대 소수의 결정화된 정치구도는 소수의 배제라는 측면에서 비민주적이다. 특정 소수가 공동체의 의사결정과 권력에서 배제된다면 그 소수는 공동체의 주체가 아닌 것이다. 다수제는 소수를 강제하고 배제할 수 있다는 측면에서 때로 반민주적 속성을 갖고 있다고 비판받기도 한다. 따라서 다수제가 민주적 원리에 부합되기 위해서는 소수가 다수가 될 가능성이 존재해야 된다.

결정화된 엘리트 경쟁구도가 시민에 대한 호소력을 약화시키는 경향이 있었지만, 지역주의의 동원이란 차원에서는 시민의 요구에 부응하였다. 그동안의 상황에서 지역민들의 지역주의적 선택은 합리적이었는지 모른다. 그런데 이러한 투표선택에서는 지역주의적 동원의 구심점이 되는 특정 정치지도자에 대한 충성도나 지역연고가 후보자 선택기준으로 크게 작용하였다. 반면에 정치지도자로서 여타 자질이나 조건은 투표선택의 기준으로 크게 고려되지 못했다. 이는 특정 정치지도자를 중심으로 한 사인적(私人的) 정당이라는 한국정당의 속성을 더욱 강화하는 하나의 배경이 되었다.

국내정치뿐만 아니라 국제정치차원에서도 정치투쟁이 대외적 목적에 주목하는 경우 내부의 문제를 경시하게 된다. 예를 들어 민족해방운동이 목적인 경우 민족사회 내부의 민주주의나 질서는 경시하게 된다는 것이다. 마찬가지로 한국의 선거정치에서 동원된 지역주의는 중앙권력을 둘러싼 정치적 경쟁과 투쟁이었다. 따라서 이러한 지역주의적 동원이 지속되면서 그동안 지역사회의 민주화, 지역사회를 대표하는 국회의원의 자질 등이 지역정치의 새로운 과제로 등장하고 있다. 지역사회로서는 대내외적 과제 모두를 동시에 달성할 수 있다면 좋을 것이다. 또 지역주의적 동원이 커다란 쟁점이 되지 않는다면 지역정치인의 자질이나 지역사회의 민주화에

자연스럽게 주목할 수밖에 없을 것이다.

이렇듯 한국의 선거정치 구도를 지배하고 있는 지역주의적 정치동원화는 한국사회의 현실 속에서 진전된 정치양식이었지만 한국정치 발전적 전개과정에 장애요인도 되고 있다. 이 중에서도 지역주의적 정치동원화가 갖는 가장 결정적인 문제는 다수와 소수로 결정화된 경쟁구도를 만들고 있는 호남 대 비호남의 결정구도이다. 그리고 이 문제가 해결된다면 지역주의적 정치동원화가 갖는 여러 한계와 문제점도 자연스럽게 해결될 것이다. 따라서 다수 대 소수로 결정화된 지역균열의 구도를 타파하는 것이 지역주의적 정치현상과 관련된 당면 해결과제이다. 물론 그것의 해결 경로는 여러 형태를 상정할 수 있지만, 소수의 소외된 집단도 정치권력의 구성에 참여하거나 또는 정치권력을 주도하는 다수가 될 수 있는 가능성이 존재하는 형태로 이루어져야 한다.

결국 한국사회 지역주의 문제는 사회적 차원에서는 호남에 대한 차별의 문제이고, 경제적 차원에서는 경부축과 여타 지역간의 불균형이며, 정치적 차원에서는 영남의 패권 및 호남의 고립과, 그에 따른 다수와 소수로 결정화된 정치경쟁구도이다. 그런데 사실 경제적 불균형이 실질적 사회적 관계에서 차별로 이어질 때 중요한 의미를 갖는다는 점을 생각한다면 한국사회 지역주의 문제의 핵심은 사회적 차별과 정치적 고립화로 중첩되어 있는 ‘호남에 대한 차별’의 문제라 할 수 있다. 황태연 교수는 정치경제적·사회적 지역주의 문제를 내부식민지 개념을 통해 일원적으로 해석하면서 지역균열의 축을 영남 대 비영남으로 보고 있기도 하다. 즉 영남의 지배권력 및 재벌에 의해 여타 지역이 내부식민지적 위상에 처해 있는 현실이며 영남의 민중 역시 지배권력과 자본에 의해 피해를 당하고 있다는 것이다. 따라서 식민지역과 중심지역의 민중이 단결해야 한다는 이른바 ‘지역-계층연합론’을 주장하고 있다(황태연, 1997). 이 견해에 따르다면 그동안의 지역균열구조는 비호남·비영남지역민이 지배권력의 분할지배전략에 포섭되어 왔다는 것이다. 그러나 문제는 비호남·비영남이 지배권력에 포섭되고 호남을 고립시키게 만들었던 호남에 대한 비호남의 편견과 경계라는 지역감정의 현실이다. 그것이 바로 한국사회의 부당한 지역차별의 구조이고 그것이 정치적으로 동원되었던 것이다. 이런 점에서 한국사회에서 타파되어야 할 지역감정은 일반적인 지역의식이 아니라 호남에 대한 비호남의 경계와 편견으로 구체화되어야 한다. 그리고 당면한 선거정치에서 지역균열구조가 갖는 비민주성은 비호남 대 호남이라는 다수와 소수로 결정화된 가운데 호남이 고립화되는

정치구도에 있다. 이런 점에서 보았을 때, 15대 대통령선거에서 호남을 기반으로 한 국민회의와 충청, 대구경북 및 비호남지역의 일부를 기반으로 한 자민련 등이 연합하는 이른바 'DJT연합'¹⁹⁾은 지역주의의 문제의 극복이라는 측면에서는 새로운 전기를 마련하고 있다. 물론 이와 같은 정치세력들의 지역연합이 유권자들을 포함하는 기존의 지역균열구조를 얼마나 변경시킬 수 있을지 모른다. 그러나 적어도 기존의 호남 대 비호남의 완전한 지역균열구도를 조금이나마 완화시킬 수 있을 것이며, 그동안 지역균열구조를 심화시켜 왔던 정당 및 정치세력들이 오히려 그것을 완화시키는 구도를 지향하고 있다는 점에서 바람직하다고 하겠다.

5. 결론

이 글은 한국의 정당조직이나 정당체계 자체에 대한 분석에 초점을 둔 것이 아니라, 정당정치로 표방되는 한국 대의정치의 민주적 과제를 조명하기 위한 것이었다. 많은 사람들이 한국의 정당정치를 비판하고 있지만, 사실 그것은 정당정치만의 문제가 아니라 우리의 정치현실 전반의 문제이다. 1980년대 후반의 민주화과정에 이르기까지 한국의 정치는 명목상의 정당정치에도 불구하고 정당정치 외적 요소가 정치과정을 지배해 왔다. 이 시기 한국정치의 과제가 민주화에 있었다면, 사실상 이 기능을 수행해 왔던 정당은 야당이었다. 정당정치에 대한 여러 제약에도 불구하고 한국의 야당은 1987년의 6월항쟁에 이르기까지 민주적 저항조직의 구심점이 되어 왔다. 그러다가 1980년대 후반의 민주화과정은 선거에 기반한 정당정치의 비중을 증가시켰다. 이에 따라 이제는 그 정당정치가 민주적 정치과정의 중심조직으로 기능하기 위한 과제가 조명되고 있다.

이런 맥락에서 조명해 본 한국 정당정치의 과제는 정당과 시민사회의 연계 활성화, 지역주의적 정치동원의 딜레마 해소, 의회정치의 활성화 등으로 압축된다. 그리고 이를 실현하는 가장 구체적인 계기는 반복되는 정권교체과정이다. 이런 점에서 이번 15대 대통령선거의 과정과 결과는 한국 정당정치의 진로에 중요한 계기가

19) 주지하다시피 'DJT'는 당시 국민회의 대통령 후보 김대중의 영문 약칭 DJ와 자민련의 김종필, 박태준의 약칭 JP, TJ를 합성한 것이다.

될 것이다.

끝으로 지방자치시대와 더불어 새로운 영역으로 등장한 지방정치에서 정당의 역할이 새로운 과제가 될 것으로 보인다. 그동안 지방자치와 정당정치의 문제는 지방선거에 정당의 참여를 허용할 것인가 금지할 것인가에 초점이 두어졌었다. 앞서 지적했듯이 한국의 정당정치는 정치체제 전반의 구도 속에서 논의되어야 한다. 따라서 진정한 지방자치가 이루어진다면 정당의 지방자치도 이루어져야 한다. 현재 정당참여 논란은 기존의 중앙집권적 정당체제의 고수를 전제로 한 것이다. 지방자치와 중앙집권적 정당체제와는 상호 괴리를 노정할 수밖에 없다. 따라서 지방자치와 정당정치의 문제는 정당정치의 분권화라는 차원에서 논의되어야 한다. 이런 점에서 이제 정당으로 불리는 정치조직의 다원화도 도모되어야 한다. 정당의 현실적 위상은 법에 따라 정당으로서 지위와 일종의 특권을 부여받는 것이다. 현재 한국의 정당은 기본적으로 중앙집권적 체제와 병렬하여 중앙집권구조에만 적합하게 되어 있다. 명실상부한 지방화, 지방자치의 시대는 정당 및 제반 정치생활의 지방화도 이루어져야 한다.

참고문헌

- 강준만(1995a), 『김대중 죽이기』, 개마고원.
- _____ (1995b), 『전라도 죽이기』, 개마고원.
- 고홍화(1989), 『자료로 본 한국인의 지역감정』, 성원사.
- 김만흠(1995), “정치균열, 정당정치, 그리고 지역주의”, 『한국정치학회보』 28집 2호.
- _____ (1997a), 『한국정치의 재인식: 민주주의 지역주의 지방자치』, 풀빛.
- _____ (1997b), “지역주의 문제의 재인식과 당면 정치쟁점”, 『지역문제-지역주의-지역화』, 한국정치학회·한국정치학회 호남지회 학술대회 논문집.
- _____ (1997c), “15대 대선의 민주발전 과제와 지역주의”, 『한국의 15대 대통령선거 전망과 언론·지방정치의 역할』, 한국정치학회 충청지회 학술대회 논문집.
- 김수진(1996), “민주이행기 한국 정당정치의 비판적 분석”, 『의정연구』 2권 1호.
- 김영식(1993), “한반도 문제의 역사적 성격: 현대한국외교사 1920~1980”, 대왕사.
- 김용호(1996), “한국의 여당”, 『한국정당정치론』, 법문사.
- 김재한 편(1994), 『정당구도론』, 나남.
- 김충식(1992), 『공작사령부 남산의 부장들1』, 동아일보사.
- 내무부(1994), 『한국도시연감 1994』.
- 문용직(1994), “한국의 정당정치: 민주화 과정을 중심으로, 1985~1995”, 서울대 정치학과 대학원 박사학위 논문.
- 박찬욱(1997), “민주화와 정치제도화”, 『한국사회과학』 19권 1호.
- 백운선(1988), ‘체제제세력·반체제세력과 한국정치’, 『한국정치학회보』 22집 3호.
- 서강대학교 대학원 총학생회(1997), 『한국사회 지역주의 논쟁의 대중화』, 서강대 대학원 총학생회 제5회 학술대회 자료집.
- 손호철(1996), 『3김을 넘어서』, 푸른숲.
- _____ (1997), “수평적 정권교체론은 우리의 대안인가”, 『지역주의 논쟁의 대중화』, 서강대 대학원 총학생회 자료집.
- 신광영(1990), “투표행위와 지역주의”, 한국사회학회 편, 『한국의 지역주의와 지역갈등』, 성원사.
- 안청시(1997), “정치민주화와 삶의 질: 연구의 종합 및 이론적 조명”, 『한국사회과학』 19권 1호.
- 안청시·김만흠·안정옥(1995), “전남이미지 실태연구: 전문가 의견조사보고서”, 서울대 사회과학연구소·전남대 사회과학연구소 연구보고서.

- 안희수(1995), “정당의 형성이론과 한국정당의 발전과정”, 안희수 편저, 《한국정당정치론》, 나남.
- 유시민(1997), 《‘97대선 게임의 법칙》, 돌베개.
- 윤천주(1979), 《한국정치체계》 증보판, 서울대학교 출판부.
- 이계희(1991), “권위주의정권하의 야당정치연구: 신민당(1967~1980)을 중심으로”, 서울대 대학원 정치학과 박사학위논문.
- 이정복(1983), “정당체제와 정치적 안정에 관한 연구: 한국과 일본의 경우”, 《사회과학과 정책연구》 5권 1호, 서울대 사회과학연구소.
- 임혁백(1994), “선진형 갈등해결기제의 모색”, 《시장·국가·민주주의 : 한국민주화와 정치경제이론》, 나남.
- _____ (1997), “지연되고 있는 민주주의의 공고화: 정치민주화의 과정과 문제점”, 《한국민주화 10년 평가와 전망》, 한국정치학회·한국사회학회 공동주최 심포지엄 논문집.
- 장달중(1992), “한국정치의 사회적 기원과 민주주의의 과제”, 구범모 편저, 《2000년대와 한국의 선택》, 한국정신문화연구원.
- 전인권(1997), 《김대중을 계산하자》, 새날.
- 정진민(1993), “한국사회의 세대문제와 선거”, 이남영 편, 《한국의 선거①》, 나남.
- 조기숙(1993), “합리적 유권자모델과 한국의 선거분석”, 이남영 편, 《한국의 선거①》, 나남.
- _____ (1997), “지역주의의 논쟁: 비판이론적 시각에 대한 비판”, 《한국정치학회보》 31집 2호.
- 조중빈(1993), “유권자의 여야성향과 투표행태”, 이남영 편, 《한국의 선거①》, 나남.
- 중앙선거관리위원회(1973), 《대한민국정당사》 제1집.
- 한국사회학회 편(1990), 《한국의 지역주의와 지역갈등》, 성원사.
- 황태연(1997), 《지역패권의 나라》, 무당미디어.
- Aldrich, John H. (1995), *Why Parties?*, Chicago and London: University of Chicago Press.
- Balibar, Etienne and Immanuel Wallerstein (1991), *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*, London: Verso.
- Beetham, David (1974), *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Oxford: Allan & Unwin.
- Belloni, Frank P. and Dennis G. Beller (1979), “The Study of Factions”, in Belloni, Frank P. and Dennis G. Beller (eds.), *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*, Santa Barbara: ABC-Clio.
- Burnheim, John (1985), *Is Democracy Possible: The Alternative to Electoral Politics?*,

- Cambridge: Polity Press.
- Calhoun, Craig(1994a), "Social Theory and the Politics of Identity", in Calhoun(ed.), *Social Theory and the Politics of Identity*, Cambridge: Blackwell.
- Calhoun, Craig(1994b), "Nationalism and Civil Society: Democracy, Diversity and Self-Determination", in Calhoun(ed.), *Social Theory and the Politics of Identity*, Cambridge: Blackwell.
- Dahl, Robert A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Giddens, Anthony(1985), *The Nation-State and Violence*, Cambridge: University of California Press.
- _____(1994), *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Stanford: Stanford University Press.
- Gunther, Richard and Anthony Mughan(1992), "Political Institutions and Cleavage Management", in R. Kent Weaver and Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter*, Washington: Brookings Institution.
- Henderson, Gregory(1968), *Korea: The Politics of the Vortex*, Cambridge: Harvard University Press.
- Huntington, Samuel P. (1973), *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- _____(1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Lijphart, Arend(1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press, 죄명역, 1985, 《민주국가론》, 법문사.
- Lijphart, Arend, Ronald Rogowski, and R. Kent Weaver(1992), "Separation of Powers and Cleavage Management", in R. Kent Weaver and Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter*, Washington: Brookings Institution.
- Lipset, Seymour Martin(1970), "Political Cleavages in Erik Allardt and S.M. Lipset (eds.), 'Developed' and 'Emerging' Polities", in *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, New York: Free Press.
- Nino, Carlos Santiago(1996), "Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina", in Arend Lijphart and Carlos H. Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies*, Oxford: Westview Press.

- Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Quagliajriello, Gaetano (1996), *Politics Without Parties*, Hongkong: Avebury.
- Robotham, Don (1997), "Postcolonialities: the challenge of new modernities", in *ISSI* 153.
- Spybey, Tony (1992), *Social Change, Development and Dependency*, Cambridge: Polity Press.
- Wolinetz, Steven B. (ed.) (1988), *Parties and Party Systems in Liberal Democracies*, London and New York: Routledge.

abstract

Korean Politics and Parties in Transition

Man-Heum Kim

This research aims at examining the Korean politics in view of the party politics and presenting its practical problems to be solved. The Korean party politics was led by the struggle for power among the political groups, regardless of the civil society. The first movement of the extensive correlations between political parties and civil society is so-called regional mobilization which keeps going on until now. Although the regional mobilization is a democratic progress in the light of the representativeness between political parties and civil society, it is also a dilemma against the progress of the Korean democracy largely due to the inexperience of the change of the ruling power and the confrontational structure of majority vs. minority as non-Honam vs. Honam. That's why the Korean politics can't establish even its procedural democracy yet. Most of the problems such as the undemocratic party structure and the stagnancy of political powers, derive from the inexperience of the change of ruling party. Now, the tasks of the Korean party politics are to activate the correlations between the political parties and civil society, to clear up the dilemma of the regional mobilization and to develop the parliamentary politics. And to make them come true, it's the most important for the civil society to change the ruling power repetitively for the present.