

민주화 이후 정당정치: 정당, 유권자 그리고 정부*

현 재 호 | 고려대학교

이 논문의 목적은 민주화 이후 한국정당정치를 반응성과 책임성의 두 측면에 초점을 맞춰 실증적으로 분석하는데 있다. 이에 대한 분석결과는 민주화 이후 형성된 정당체제의 불안정성에도 불구하고, 반응성과 책임성의 측면에서 정당-유권자-정부 간의 상호 작용을 통해 정당체제가 일정하게 기능해왔다는 것이다. 이러한 사실은 민주화 이후 치러진 꾸준한 선거를 통해 민주주의의 주요한 지표인 반응성과 책임성이 어느 정도 유지되어 왔다는 것을 의미한다.

그러나 다른 한편, 우리는 민주화 이후 꾸준히 실시되어온 선거와 정당(혹은 정당 체제)의 역할로부터 이 논문의 분석결과가 갖는 일정한 한계와 더불어 그 함의를 또한 강조할 필요가 있다. 첫째, 민주화 이후 증가하고 있는 낮은 투표율의 문제로서, 이 논문의 분석결과는 상당수의 투표불참자가 존재한다는 사실을 전제로 하고 있다는 점이다. 둘째, 정당의 역할 내지는 기능과 관련한 문제로서, 민주화 이후 정당정치의 전개방식은 주요 지배정당들의 적극적인 동원 및 대안제시 전략을 통해 창출된 바가 크다는 것이다.

주제어: 이익대표체제, 정당정치, 반응성, 책임성, 선거강령

I. 연구의 목적

이 논문의 목적은 민주화 이후 이익대표체제의 핵심 메커니즘으로 자리 잡고 있는 한국 정당정치를 반응성과 책임성의 두 측면에 초점을 맞춰 실증적으로 분석하는 데 있다. 이러한 분석은 민주화 이후 꾸준한 선거를 통해 표출되어 온 정당 및 유권자 그리고 정부 간의

*이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-327-B00017).

상호작용에 대한 평가를 수반한다.

기본적으로 민주주의 체제라고 하면 어디에서나 다양한 사회이익이 표출되고 집약되어 정치적 결정으로 전환되는 일련의 과정이 존재한다. 이러한 일련의 과정을 우리는 이익대표(interest representation) 혹은 이익중재(interest intermediation) 과정으로 묘사한다(Armingeon 2002, 143). 그리고 그 핵심적 메커니즘으로 정당정치를 상정한다. 무엇보다도 그것의 일차적인 기능은 말할 것도 없이 다양한 사회이익을 둘러싸고 벌어지는 갈등들을 제도화하여 안정적으로 관리하는 데 있다. 때문에 정당정치는 사회이익에 기반한 갈등과 불가분의 함수관계를 가질 수밖에 없다. 왜냐하면 해당사회에 존재하는 갈등의 성격이 어떠하나에 따라 그 작동방식 또한 다양하게 나타나기 때문이다.¹⁾

이러한 관점에서 우리는 민주화 이후의 한국사회의 특징을 개방된 정치공간으로의 다양한 사회갈등의 표출로 요약할 수 있다. 이념갈등에서부터 지역갈등, 세대갈등, 노사갈등에 이르기까지 현 단계 한국사회를 지배하고 있는 다양한 갈등들은 모두 민주화라는 정치사회적 변화를 매개로 하여 등장한 것들이다. 문제는 이 다양한 사회갈등들을 어떻게 제도화하여 안정적으로 관리할 것인가에 있다. 따라서 우리가 민주주의 체제를 사회갈등에 의존하는 체제로 정의할 때, 이 체제의 생존능력은 바로 이들 다양한 갈등을 관리(management)하고, 조정(coordination)하는 방식으로서의 정당정치에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

그렇다면 여기서 우리는 다음과 같은 질문을 제기할 수 있다. 민주화 이후 20여 년이 지난 지금 한국 정당정치는 이러한 사회갈등을 잘 제도화했으며, 나아가 갈등과 합의 사이의 일정한 균형을 달성해왔는가? 이러한 질문에 답하기 위해서는 우선 민주화 이후 이익대표체제의 핵심 메커니즘이라고 할 수 있는 정당정치에 대해 다양한 영역에 걸친 실증적 검토가 우선적으로 요구된다. 그 중 하나가 바로 정당정치의 주요한 행위자라고 할 수 있는 정당-유권자-정부 간의 상호작용에 대한 검토라고 할 수 있다. 왜냐하면 민주주의는 이들 행위자들 간의 상호작용을 통한 균형 위에서 작동하기 때문이다.

이러한 문제의식 하에서 이 논문은 민주화 이후 한국 정당정치의 특징을 정당-유권자-정부 사이에서 나타난 일련의 관계적 속성에 주목하고, 나아가 이를 반응성(responsiveness)과 책임성(accountability)으로 개념화하여 실증적으로 분석하고자 한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 정당-유권자-정부 간의 관계적 속성을 대표

1) 이에 대해서는 레이파르트(Lijphart 1999)와 아민전의 연구(Armingeon 2002)를 참조할 것.

하는 반응성과 책임성에 관한 이론과 측정 방법 그리고 자료에 대해 설명한다. 이를 바탕으로 하여 제3장에서는 반응성의 문제를, 제4장에서는 책임성의 문제를 살펴본다. 제5장에서는 이상의 내용을 정리하고 그 함의를 살펴본다.

II. 이론과 방법 그리고 자료

1. 이론

정당정치로 대표되는 현대 민주주의의 특징은 한마디로 요약하면 그 간접적인 성격에 있다. 정당은 선거에서 표출된 유권자의 선호를 집약하여 정책으로 만들고, 나아가 그것을 정부를 통해 집행하는 역할을 맡는다. 이 점에서 정당은 사회적 선호를 대표하고 이를 책임 있게 수행하는 조직이라고 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 정당은 또한 자신이 선호하는 이념과 정책을 실현하기 위해서 다수 유권자의 선택이라고 할 수 있는 투표에 의존한다. 이 점에서 정당은 자신의 정책에 대한 다수 유권자의 반응을 통해 생존하는 조직이라고 할 수 있다. 여기서 전자는 대표성에 기반한 책임성(accountability)을, 후자는 반응성(responsiveness)을 나타낸다. 이처럼 정당은 국가와 사회를 연결하는 통로로서 민주주의가 작동하는데 필요한 두 가지 핵심기능인 책임성과 반응성을 매개로 작동하게 되는 것이다.

우선, 반응성은 정당과 유권자 간의 관계, 다시 말해 선거에서 정당이 제시하는 대안과 유권자가 선호하는 대안이 어느 정도로 상호 부합하는지와 관련된다고 할 수 있다. 예컨대, 정당은 선거에서 보다 많은 투표를 끌어들이기 위해 보다 많은 유권자가 선호하는 정책대안을 제시하고자 노력한다. 유권자 역시 정당이 제시한 여러 정책대안들 중 자신이 가장 선호하는 대안에 투표하기 위해 이들 대안을 비교하고 평가한다. 반응성은 바로 이들 양자 간의 상호작용을 포착하기 위한 개념이라고 할 수 있다. 그러나 그동안 반응성은 주로 유권자의 선호에 대한 정당의 반응이라는 단방향적 측면에서만 이해되어 왔던 것이 사실이다. 다시 말해, 유권자의 고정된 선호에 대한 정당의 일방적인 구애과정으로만 묘사되어 온 것이다. 하지만 이러한 이해는 문제의 일면만을 보는 것에 불과하다. 오히려 반응성은 이들 양자 간의 긴밀한 상호작용을 통해 이루어지는 쌍방향적 과정으로 이해해야 한다. 그러한 이유는, 1) 정당은 유권자의 선호에 반응하여 자신의 대안을 만들어 제시하되,

2) 그러한 대안은 어디까지나 정당 자신의 입장에서 적극적으로 재해석된 것이라는 점에서 유권자의 의사를 또한 일정하게 형태지우는 역할을 하기 때문이다. 이 점에서 반응성은 정당과 유권자의 균형적인 상호관계를 전제로 하는 쌍방향적 과정을 담고 있는 개념이라고 할 수 있다. 다시 말해, 이는 유권자에서 정당으로 향하는 운동이자 정당을 매개로 하여 재해석된 것이 다시 유권자로 향하는 운동이라는 이중적 과정을 반영하고 있는 것이다.

슈페터(Joseph Schumpeter)와 다운즈(Anthony Downs)의 연구는 각각 이 두 측면의 전형적인 연구를 대변한다(Schumpeter 1942; Downs 1957; Bartolini 2002, 87-88). 전자가 주로 유권자 선호를 적극적으로 형태지우는 정당의 자율적인 역할을 강조한 경우라면, 후자는 주로 유권자의 선호에 단순히 반응하는 정당의 수동적인 역할을 강조한 경우이다. 이 점에서 그동안 반응성과 관련하여 이루어진 대부분의 연구는 주로 후자의 측면에서, 다시 말해 유권자에서 정당으로 향하는 측면에서 파악해 왔던 것이 사실이다.²⁾ 그러나 앞서도 지적했듯이, 반응성은 이 양자를 모두 포괄하는 개념으로 이해할 때 비로소 그것이 갖는 의미를 올바르게 포착할 수 있다. 이와 관련하여 우리는 정당이 선거에서 제시한 선거강령에 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 그것은 일차적으로 유권자의 선호를 반영한 것일 뿐만 아니라 동시에 그것을 정당의 입장에서 재해석하여 다시 유권자에게 제시한 것이기 때문이다. 이 논문에서 선거강령에 대한 분석을 통해 반응성을 파악하고자 한 것도 바로 이러한 이유 때문이라고 할 수 있다.

한편, 반응성이 정당-유권자-정부의 상호작용을 파악하기 위한 개념이라면, 책임성은 특정 정당이 선거에서 약속한 정책이 집권 이후에 제대로 잘 실행되고 있는지를 파악하기 위한 개념이다(Bergman et al. 2003). 보통 우리가 정치적 책임성이라고 하면 공직자의 책임성을 연상하듯이, 그것은 주로 “다른 행위자들이 공직자를 감독하거나 처벌할 수 있는 공식화된 관계”를 지칭한다(Mainwaring and Welna 2003, 7). 책임성에 대한 이러한 정의는 대략 두 가지 범주의 내용을 포함한다고 할 수 있다. 하나는 선출된 공직자들이 자신들을 뽑아 준 유권자에게 책임을 지는 선거책임성(electoral accountability)이고, 다른 하나는 수많은 비선출직 공직자들이 의회나 행정부에 책임지는 국가기구내 책임성(intrastate accountability)이다. 전자는 정치인들이 선거에서 투표를 통해 책임을 지는 방식이라면, 후자는 비선출직 관료나 국가기관이 법이나 사법기구의 일정한 제재나 통제를 수용함으

2) 그 중 대표적인 것이 설문지를 통한 유권자의 응답을 통해 측정하는 대중서베이 방식으로 그동안 반응성과 관련하여 이루어진 연구들 대부분이 이 범주에 속한다고 할 수 있다.

로써 책임을 지는 방식이라고 할 수 있다(Mainwaring and Welna 2003). 이 점에서 오도넬(Guillermo O'Donnell)은, 전자가 국가-시민사회관계 속에서 발생한다는 점에서 수직적 책임성(vertical accountability)으로, 후자가 국가기구 내부에서 발생한다는 점에서 수평적 책임성(horizontal accountability)으로 개념화한다(O'Donnell 2003). 그러나 이러한 구분에도 불구하고 선거책임성과 국가기구내 책임성은 상호 연관된다고 할 수 있다. 왜냐하면 선거책임성이 전제된 다음에야 비로소 국가기구내 책임성 또한 중요성을 갖기 때문이다. 따라서 이 논문에서 주로 다루는 책임성은 어디까지나 선거책임성 내지는 수직적 책임성이지만, 그것은 또한 국가기구내 책임성과 관련해서도 중요한 의미를 갖고 있다고 할 수 있다.

그렇다면 어떻게 우리는 선거 책임성을 파악할 수 있는가? 이를 확인할 수 있는 가장 좋은 방법 중의 하나는 정당이 선거에서 제시한 선거강령을 살펴보는 데 있다. 특히 그 중에서도 선거에서 승리한 정당이 자신의 선거강령에서 강조한 내용을 집권 이후에 정부의 공공정책으로 전환하여 집행했는가를 확인하는 데 있다. 이 점에서 정부의 연간 예산지출 자료는 이러한 사실을 확인할 수 있는 가장 좋은 문서라고 할 수 있다. 왜냐하면 그것은 선거강령과 더불어 특정 정당이 선거에서 약속한 이슈를 집권 이후에 정부 내 각 영역별 정책으로 전환하여 집행한 유일한 공적 기록을 담고 있기 때문이다. 따라서 우리는 이러한 예산지출 자료를 통해서 책임성, 특히 선거책임성을 확인할 수 있는 것이다.

이에 대해서는 그동안 많은 정당연구자들이 다양한 측면에서 연구를 수행해 왔다(Klingemann et al. 1994; Budge et al. 2002, 78-82; Bergman et al. 2003, 109-111). 그 중 가장 대표적인 연구가 OECD 국가 10개국을 대상으로 한 클린게만(Hans-Dieter Klingemann), 호퍼베르트(Richard I. Hofferbert) 그리고 버지(Ian Budge)의 공동작업이다(Klingemann et al. 1994). 이들은 정당의 선거강령에서 제시한 다양한 이슈들이 실제 정부의 정책으로 전환되어 집행되었는지를 정부의 예산지출구조에서 나타난 영역별 지출비율을 통해 밝혀내고 있다. 그리고 이를 통해서 좌파정당은 평화와 복지정책과 관련한 예산지출에 보다 많은 비중을 두는 반면에 우파정당은 방위나 친기업 및 기타 분야의 지출에 보다 많은 비중을 두고 있음을 확인하였다. 한마디로 선거강령 상에서 나타난 강조점의 차이가 집권 이후 정부의 예산집행과정에서도 동일하게 반복되어 나타난다는 것을 실증적으로 밝혀낸 것이다. 이러한 맥락에서 정당의 선거강령과 정부의 예산지출자료의 연관성을 통해 (선거)책임성을 파악한 이들의 방법은 또한 이 논문에서 아주 유용하게 활용할 수 있다고 할 수 있다.

2. 방법

1) 정당, 유권자, 그리고 정부의 정책적 입장 측정하기: 반응성

민주화 이후 정당정치 차원에서 나타난 반응성을 확인하기 위해서는 가장 먼저 정당, 유권자, 그리고 정부의 정책적 입장을 의미하는 이념적 위치에 대한 측정이 요구된다. 왜냐하면 이에 대한 측정을 통해서만 비로소 정당-유권자-정부 간의 일련의 연결고리 해명이 가능하기 때문이다. 앞서 지적했듯이 이에 대한 측정은 선거강령에 대한 분석을 통해 이루어졌다. 기본적으로 선거강령서베이 방식으로 불리는 이 방식은 좌-우 정책 공간 위에서 각 정당의 이념적 위치를 파악하기 위해 유럽정치연구협회(ECPR: European Consortium for Political Research)의 선거강령연구그룹(Manifesto Research Group)이 개발한 것으로, 총 7개의 정책이슈영역에 54개의 개별이슈범주들을 포함한 코딩도식으로 이루어져 있다.³⁾ 이에 따른 측정은, 먼저 각 정당의 선거강령에 담긴 내용이 코딩도식 내의 다양한 개별 이슈범주들 가운데 어디에 속하는지를 확인한 다음, 여기서 얻어진 개별 이슈범주들의 비율을 각각 취합함으로써 완성된다.⁴⁾ 바로 여기서 얻어진 개별이슈범주들의 비율을 갖고서 우리는 정당-유권자-정부의 정책적 입장을 파악할 수 있는 것이다.

(1) 가장 먼저, 정당이념점수(Party Ideological Score)로 불리는 정당의 정책적 입장은 좌-우 이념 척도를 측정하기 위해 레이버(Michael Laver)와 버지가 개발한 공식에 따라 이루어졌다(Laver and Budge 1993). 이 척도는 선거강령그룹의 코딩도식에 포함된 이슈범주들 중에서 각각 좌-우파적 성격을 대표하는 13개의 이슈범주들을 선별한 다음 이 중 우파 이슈 총합에서 좌파이슈 총합을 뺀 값으로 나타낸다.⁵⁾ 여기서 나온 값이 정당이념점수, 즉 정당의 정책적 입장이 된다. 이러한 정당이념점수는 대략 ± 100 의 범위 내의 비율로 표시

3) 이에 대한 자세한 내용은 Budge et al.(1987), Budge et al.(2001), 현재호(2004, 2008)를 참조.

4) 이 논문에서는 총 7개의 이슈영역 중 조합주의 관련범주를 뺀 53개의 개별이슈범주를 사용하였다.

5) 우파정당이 강조하는 이슈는 군사공정, 자유와인권, 헌정주의공정, 정부권위, 기업, 경제유인, 보호주의부정, 경제정통성, 사회서비스팽창부정, 국가적삶의방식공정, 전통적도덕공정, 법질서, 국가노력및사회조화이며, 좌파정당이 강조하는 이슈는 탈식민지, 군사부정, 평화, 국제주의, 민주주의, 자본규제, 경제계획, 보호주의공정, 통제경제, 국유화, 사회서비스팽창공정, 교육, 노동 집단공정이다.

되는데, 이를 구하는 식은 다음과 같다.

$$IDParty\ Score(\%) = \sum IDRight(\text{우파이념}) - \sum IDLeft(\text{좌파이념})$$

(2) 다음으로, 유권자의 정책적 입장에 대한 확인은 김희민과 포딩(Richard C. Fording)이 중위투표자이념(Median Voter Ideology)을 측정하기 위해 개발한 공식에 따라 이루어졌다(Kim and Fording 1998, 2001). 중위투표자이념이란 정당 간 경쟁이 이루어지는 좌-우 정책 공간 위에서 중간지점에 위치하고 있는 유권자의 이념적 입장을 지칭한다. 이 지점은 국가마다 다를 수 있지만, 대체로 가장 많은 유권자들이 모여 있는 곳이라고 할 수 있다. 따라서 이들 유권자의 이념적 입장을 확인하는 것은 곧 인민의 다수를 차지하는 지배적인 유권자들의 정책적 입장을 확인하는 의미를 갖는다(Klingemann et al. 2006, 127). 중위투표자이념에 기반하여 유권자의 이념을 산출하는 방법이 타당성을 갖는 이유도 여기에 있다.

구체적으로 중위투표자이념에 대한 측정은 3단계의 과정으로 이루어진다(Kim and Fording 2001, 160-163). 첫째, 앞서 살펴본 레이버-버지의 공식을 사용하여 얻어진 정당별 이념점수에 따라 각 정당들을 좌-우 정책 차원 상에 배치하고, 둘째, 각 정당들과 관련하여 중위정당(median party)을 중심으로⁶⁾ 이 정당의 좌-우 양쪽에 존재하는 정당들 간의 중위점(midpoint)을 계산하여 이 두 개의 중위점 간의 간격(interval)을 파악한 다음, 셋째, 매 선거마다 이 간격에 포함된 유권자의 비율을 의미하는 정당별 득표율을 확인하는 것이다. 이러한 중위투표자이념을 구하는 식은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$M = L + \{[(50 - C)/F] \times W\}$$

여기서, M = 중위투표자의 위치

L = 중위점을 포함하는 좌우 간격의 가장 낮은 쪽(값)

C = 중위점이 포함된 간격을 배제한 범위에 이르기까지의 누적 투표율 빈도

F = 중위점을 포함하는 간격에 있는 정당의 투표율

6) 중위정당이란 어떤 한 정당을 기준으로 하여 좌-우 양쪽에 득표율이 엇비슷한 정당들이 존재하는 경우 바로 이 중간에 위치한 정당을 말한다.

W = 중위점을 포함하는 좌우간격의 넓이가 된다.⁷⁾

이와 같이 선거서베이 방법에 기반한 김희민과 포딩의 방식은 일반적으로 많이 사용하는 대중서베이 방법에 비해 기본적으로 두 가지 장점을 갖는다고 할 수 있다(Klingemann et al. 2006, 125-126). 첫째로, 정당체제의 교차 국가적 맥락의 차이와 그로부터 비롯되는 각국의 정치적 공간이 갖는 특별한 의미를 고려함으로써 좌-우 정책 공간 상에서 나타나는 중위투표자들의 이념적 입장의 차이를 보다 정확하게 포착할 수 있도록 한다는 점이다. 이에 반해, 대중서베이 방법에서는 정당체제의 맥락적 차이를 고려하지 않고 주로 동일한 설문조사에 따른 응답자의 반응에만 의존함으로써 좌-우 정책 공간 상에서 국가별 중위투표자의 이념적 입장이 거의 유사하게 나타난다. 예컨대 스웨덴의 유권자나 미국의 유권자의 선호가 좌-우 차원 상의 동일한 한 점에 표시되는 것이 그런 경우이다. 그러나 계급정당의 존재유무와 관련된 이들 국가의 정당역사를 고려한다면, 좌-우 차원 상에서 나타나는 중위투표자들의 이념적 분포양상은 상당히 다를 수밖에 없다. 이 점에서 대중서베이 방법은 정당체제의 맥락적 차이를 제대로 포착할 수 없는 것이다.

둘째로, 김희민과 포딩의 방식에서는 앞서 살펴본 대로 실제의 선거를 대규모 여론조사로, 선거에서 사용하는 투표용지를 설문지로, 그리고 이로부터 나온 선거결과를 집단적인 빈도분포로 사용함으로써 중위투표자의 이념적인 입장을 측정하는데 있어서 보다 신뢰할 수 있는 지표를 만들어낼 수 있다. 이처럼 김희민과 포딩의 방식은 국가별로, 나아가 특정 시기별로 중위투표자의 이념적 입장에 대한 정확한 측정을 가능하게 할 뿐만 아니라 그러한 측정 결과가 갖는 차이를 보다 분명하게 인식할 수 있도록 해준다고 할 수 있다.

(3) 마지막으로, 정부의 정책적 입장에 대한 측정 역시 김희민과 포딩이 정부이념을 측정하기 위해 개발한 공식을 사용하였다. 이들의 공식에 따라 정부이념을 측정하기 위해서는 집권정당의 두 가지 특징을 우선적으로 고려해야 한다(Budge et al. 2001, 166). 첫째, (연합)정부를 구성하고 있는 각 정당들의 상대적인 권력보유의 정도를 나타내는 의회 내의 석수와, 둘째, 좌-우 정책 공간 상에서 측정한 집권정당의 이념이 그것이다. 이를 토대로 하여 정부이념을 구하는 식을 나타내면 다음과 같다.

7) 예컨대 3당 체제에서 P, Q, R의 정당이 좌-우 척도 상에서 -10, +2, +8의 위치에 있고, 이들의 득표율이 각각 45, 10, 41%라고 가정할 때, 중위투표자의 위치는 다음과 같다. $M = (-4) + \{[(50 - 45)/10] \times 9\}$ 따라서 $M = 0.5$ 가 된다.

$$\text{정부이념(IDG)} = \sum [\text{Ideology}_i \times (\text{seats}_i / \text{total seats})]^{8)}$$

Ideology_i = 선거강령에 기반하여 산출한 정당 i의 이념

seats_i = 정당 i가 차지한 의회 내 의석수

total seats = 정부구성에 필요한 의회의석 총수

이 공식의 특징은 정부의 정책적 입장을 측정하는데 있어서 정당의 이념점수에 가중치를 부여하여 사용한다는 것이다. 예컨대 (연합)정부구성에 필요한 의석수가 있다면 그 중에서 각 정당 별로 기여한 의석 비율에 따라 각각 일정한 가중치를 부여받게 되는 것이다. 이러한 가중평균의 사용은 특히 연합정부를 구성하는 경우 정당별 의석수에 따라 정책에 영향을 미치는 정도가 각기 다를 것이라는 가정에 기반한 것으로, 주로 의원내각제 국가들에 해당한다고 할 수 있다. 반면에 단독정당에 의한 단독정부의 구성이 이루어지는 경우에는 정부를 구성하는 정당이 100%의 가중치를 갖게 된다. 이 경우에는 집권 정당의 이념점수가 그대로 정부의 이념으로 간주되어 사용되는데, 주로 대통령제에 해당한다고 할 수 있다.⁹⁾

2) 선거강령과 정책수행 간의 관계 측정하기: 책임성

반응성이 주로 선거경쟁에서 정당-유권자-정부의 상호작용에 초점을 맞추는 것이라면, 책임성은 여기서 한걸음 더 나아가 선거에서 승리한 정당이 집권 이후 이전 선거에서 강조한 정책을 제대로 그리고 잘 실행하고 있는지에 초점을 맞추는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 앞서 지적한 대로 승리한 정당이 선거강령에서 강조한 개별정책이슈의 내용과, 집권 이후 정부 내의 각 정책영역별로 할당된 연도별 예산지출 내용을 함께 파악하는 것이 필요하다.

전자에 대해서는 이미 선거강령에 대한 코딩을 통해 개별이슈범주의 비율로 확보한 상태라고 할 수 있다. 따라서 후자에 대해서만 정부의 일반회계예산 결산자료를 이용하여 파악하고자 하였다.¹⁰⁾ 이러한 자료를 선택한 이유는 선거강령의 코딩도식에서 사용한 개별

8) 이 공식에서 의석수는 정부 내 각료직의 수로도 대체할 수 있다.

9) 우리의 경우는 선거강령에 기반하여 도출된 정당이념점수를 그대로 사용하면 된다.

10) 여기서 사용된 일반회계 예산지출 결산자료의 경우, 1990년에서 2002년까지의 자료는 정보공개 요청을 통해 기획재정부에서 정리한 자료를, 그리고 2003년 이후의 자료는 기획재정부의 소관 부처별 <일반회계예산결산자료>와 <디지털회계예산시스템>, 그리고 통계청에서 발행한 『한국

〈표 1〉 선거강령 상의 개별이슈범주와 예산지출 상의 정책영역 간의 관계

선거강령 상의 이슈범주	예산지출 상의 정책영역(소관부처 및 기능별)
남북공정	남북관계(통일)
방위	국방
법질서	사법행정
기술하부구조	과학기술, 운송, 국토개발
환경보호	환경
사회서비스팽창	보건, 복지, 의료, 주택
교육	교육
농업	농업

이슈범주의 내용과, 일반회계 예산자료 상에 나타난 부처별/기능별 소관사항이 아주 잘 부합하기 때문이다. 따라서 우리는 이를 통해 정권교체가 가져온 하나의 효과로서 각 정책영역별 지출결과 상의 차이를 보다 분명하게 확인할 수 있을 것이다.

〈표 1〉은 (선거)책임성을 측정하기 위해 특별히 선별된 선거강령 상의 8개 이슈범주와, 역시 이에 대응하는 정부의 예산지출 상의 8개 정책영역을 함께 나타낸 것이다. 이에 대한 선별근거는 이 양자 간에 존재하는 밀접한 관계 때문이다. 예컨대 선거강령에서 8개의 이슈범주가 차지하는 비율은 전체 이슈 대비 약 20%에 해당한다. 이에 대응하여 정부의 예산에서 8개 정책영역이 차지하는 예산지출 비율은 전체 예산 대비 약 70-80%에 이른다. 이는 선거강령상의 8개 이슈범주에 대응하는 정부의 8개 정책영역별 예산지출비율이 전체 예산 대비 약 2/3를 차지하고 있다는 것을 의미한다. 이와 같이 〈표 1〉에 나타난 선거강령 상의 이슈와 정부의 지출예산 영역 간에는 대단히 밀접한 관계가 존재하고 있는 것이다.¹¹⁾

이에 덧붙여, 분석의 명료성을 위해 이 논문에서 사용한 정부의 예산지출자료의 몇 가지 특징을 강조할 필요가 있다(Klingemann et al. 1994, 40-41). 첫째, 선거강령의 개별이슈범주 비율처럼, 이 예산지출 비율 역시 백분율로 표시된다. 따라서 우리는 동일 선상에서 선

통계연감』 각 연도 분을 대조하여 이용하였다. 그 이유는 현존하는 예산자료들의 경우, 자료별 수치의 상이성과 함께 정권교체 시 각 부처의 통폐합으로 인하여 정확한 부처별/기능별 예산수치를 파악하기가 어려운 점이 있었기 때문이다.

- 11) 이 점에서 선거강령의 내용과 예산지출 간의 관계를 파악하는 각국의 연구들 역시 동일 근거 위에서 이 양자의 관계를 잘 보여주는 7-8개의 이슈를 선별하여 분석하고 있다. 이에 비추어 본다면, 우리의 경우에는 대부분의 국가들에서 공통적으로 선별한 이슈에다 남북관계 이슈를 하나 추가한 정도라고 할 수 있다. 자세한 것은 Klingemann et al.(1994)을 참조할 것.

거강령과 예산지출 비율 간의 관계를 쉽게 비교할 수 있다. 즉 선거강령에서 집권 정당이 강조한 것을 실제 정부의 지출구조 상에서 매 시기별로 확인할 수 있는 것이다. 둘째, 여기서 사용된 정부의 예산지출자료는 각 연도 정부의 예산자료 중 연초에서 연말까지 지출되어 이듬해에 최종 결산과정을 거친 일반회계예산 자료라는 점이다. 이는 사전에 지출을 예상하여 만들어진 자료가 아닌 실제로 지출된 항목에 기초하여 만들어진 자료를 의미한다. 따라서 우리는 이 자료를 통해 실제의 정부지출에 대한 정확한 예측을 할 수 있다.

마지막으로 한 가지 더 강조해야 할 사항은 선거강령에서 제시한 정책이 실제로 정부차원에서 집행되기까지는 2년간의 지체(lag)가 발생한다는 점이다. 예컨대, 2002년 12월 대선을 통해 승리한 정당의 경우, 선거에서 자신이 제시한 정책공약을 실행하기 위해서는 2004년까지 기다려야만 한다. 왜냐하면 선거에서 승리하여 이듬해인 2003년에 취임한 새 정부 하에서 집행되는 예산은 바로 이전 정부에서 확정지은 것이기 때문이다. 여기에 일정 부분 변화를 가할 수는 있겠지만, 대부분은 이전 정부의 계획대로 집행되는 결과를 낳는다고 할 수 있다. 이처럼 선거에서 승리한 정당이 제시한 정책과, 그 정책이 집권 이후에 정부의 예산집행 과정에 반영되어 실행되기까지 발생하는 2년간의 지체현상은 불가피하다고 할 수 있다. 예컨대 어떤 정당이 5년 단임제의 대통령제 하에서 2002년 선거에서 승리하였다면, 이 정당의 선거강령에서 강조한 정책이 본격적으로 집행되는 시기는 2003년부터가 아니라 2004년부터 2008년까지의 기간이 되는 것이다.

3. 연구에 사용된 자료

앞서 어느 정도 언급이 되었지만, 이 논문에서는 세 종류의 자료를 이용하였다.

첫 번째 자료는 각 정당의 선거강령이다. 이는 각 정당들이 매 선거에서 제시한 공약집으로 자신들의 정책방향을 담고 있는 자료라고 할 수 있다. 이 논문에서는 1987년부터 2008년에 이르기까지 각 정당의 선거강령을 대상으로 하되, 매 선거에서 최소 5% 이상을 획득한 정당의 것만 선택하는 것을 원칙으로 삼았다. 다만 민주노동당의 경우 2004년 13%의 득표율로 의회에 진입한 이후 현재까지 남아 있는 유일한 좌파정당이라는 점을 감안하여 3%를 획득한 2002년 대선도 분석에 포함시켰다.

두 번째 자료는 민주화 이행기인 1987년 대선부터 2008년 총선에 이르기까지의 각 정당별 대선 및 총선 득표율 자료이다. 이들 자료는 정당-정부-유권자 이념의 분석 및 정당-유권자연계를 확인할 수 있는 주요한 자료라고 할 수 있다.

세 번째 자료는 1990년부터 2009년에 이르는 각 연도별 정부의 일반회계예산 지출결산 자료이다. 특히 이 자료는 각 부처별은 물론 기능별로도 분류되어 있기 때문에 집권 이후 정부의 구체적인 정책집행과정을 파악하는 데에 아주 유용하다고 할 수 있다.

III. 정당-정부-유권자의 상관관계: 반응성

1. 정당의 정책적 입장: 좌우추세 확인

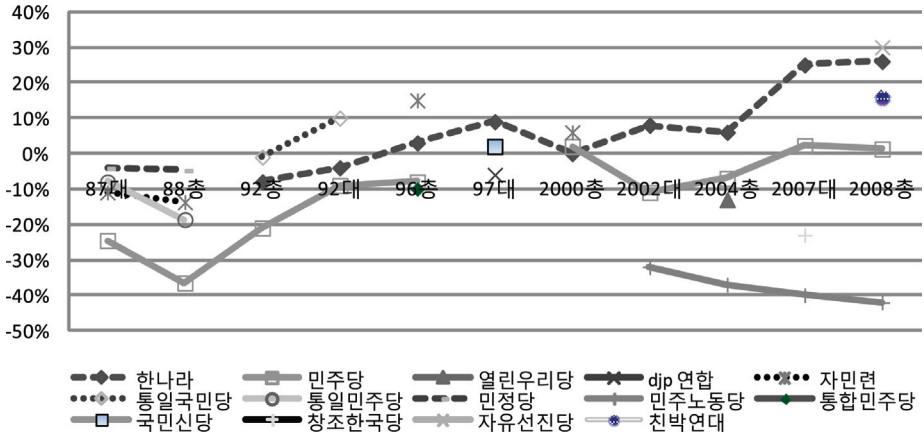
민주화 이후 한국정당정치에서 나타난 주요한 특징 중의 하나를 지적한다면, 우리는 정당의 합당과 분열, 그리고 새로운 정당의 등장과 같은 정당의 이합집산 경향을 들 수 있다(김현우 2000). 이러한 사실은 민주화 이후 20여 년이 지났음에도 불구하고 여전히 정당체제가 안정적으로 제도화되지 못하고 있다는 것을 의미한다. 그러한 이유를 우리는 해방 직후 분단국가 형성과정에서 발원한 보수독점적 정당체제의 제반 특징이 1987년 민주화 이행과정에서 사라지지 않고 상당 부분 복원되었다는 데서 찾을 수 있다.

그럼에도 불구하고, 다른 한편으로 우리는 민주화 이후 정치공간의 개방과 더불어 실시된 꾸준한 선거의 존재로 정당 간 경쟁의 지배적인 양상이 대통령제를 매개로 한 여당과 야당이라는 양당중심의 구도를 형성해 왔음을 또한 부인하기 어렵다. 이 점에서 <그림 1>은 민주화 이후 최근까지(1987~2008년)의 선거에서 나타난 각 정당의 이념점수를 그래프 상에 표시한 것이다.

이러한 이념점수는, 주 4)에 제시된 대로 선거강령그룹의 코딩도식에서 특별히 선별한 13개의 좌-우파 이슈비율에다 추가적으로 한국의 이념갈등을 잘 반영하고 있다고 생각되는 3개의 이슈들, 즉 ‘남북관계 긍정 혹은 부정’, ‘생산성’, ‘사회정의’라는 이슈들을 포함하여 산출한 것이다. 이를 나타낸 것이 <표 2>이다.

<그림 1>에서 주목할 만한 사실은 두 가지라고 할 수 있다. 하나는, 0을 기점으로 하여 한나라당 계열의 정당이 정의 방향에, 그리고 민주당 계열의 정당이 부의 방향에 위치함으로써 대략 두 계열의 정당들을 중심으로 경쟁이 이루어져 왔다는 것이다. 다른 하나는, 특정한 시기와 관련된 것으로, 무엇보다도 1987~88년의 민주화 이행기와, 그로부터 정확히 20년 뒤인 2007~08년의 시기에 나타난 정당 간 경쟁의 대조적인 양상을 들 수 있다.

이 양 시기에 좌-우 정책 공간 상에서의 주요 정당들의 위치는 정확히 반대방향을 지향



* 민주당에는 평민당/새정치국민회의/새천년민주당/민주신당/민주당이, 한나라당에는 민자당/신한국당/한나라당이, 자민련에는 신민주공화당/자민련이 포함됨.

〈그림 1〉 좌-우 척도로 본 정당별 위치: 1987~2008

〈표 2〉 코딩이슈별 구성에 따른 좌-우 척도

우파정당 강조	좌파정당 강조
남북관계 부정	남북관계 긍정
군사 긍정	탈식민지
자유, 인권	군사부정
현정주의긍정	평화
정부권위	국제주의
기업	민주주의
경제적 유인	자본규제
보호주의 부정	경제계획
생산성	보호주의긍정
경제정통성	통제경제
사회서비스팽창부정	국유화
국가적삶의방식긍정	사회정의
전통적도덕긍정	사회서비스팽창긍정
법질서	교육
국가노력및사회조화	노동집단긍정

출처: 현재호(2008).

하고 있다. 즉 민주화 이행기에는 모든 정당들이 0을 기준으로 하여 부의 방향에 위치했다면, 그 효과가 사라진 2007~08년의 시기에는 주요 정당들인 한나라당과 민주당이 0을 기준으로 하여 보수적인 정의 방향에 위치하고 있는 것이다.

무엇보다도 눈에 띄는 현상은 한나라당의 급격한 우경화라고 할 수 있다. 이들 정당들을 제외하면, 그나마 주목할 만한 정당은 민주노동당이다. 그러나 민주노동당의 경우에도 2002년 대선에서 3.9%, 2004년 총선에서 13%, 2007년 대선에서 3%, 그리고 2008년 총선에서 5.7%를 각각 득표한데서 알 수 있듯이 그 정치적 영향력은 그리 크지 않다고 할 수 있다.

그 결과 <그림 1>을 통해 우리가 알 수 있는 바는, 1987~88년이라는 민주화 이행기에 나타난 예외적인 현상은 과도적인 시기에 흔히 나타나는 급진적인 이해관계의 표출에 대한 정당들의 적극적인 대응결과였다면, 2007~08년의 경우에는 참여정부의 실패와 본격화된 신자유주의의 영향, 그리고 사회적 양극화로 인한 사회통합의 약화라는 조건 속에서 분배보다는 성장 관련 이슈를 적극적으로 제기한 결과였다는 사실이다.

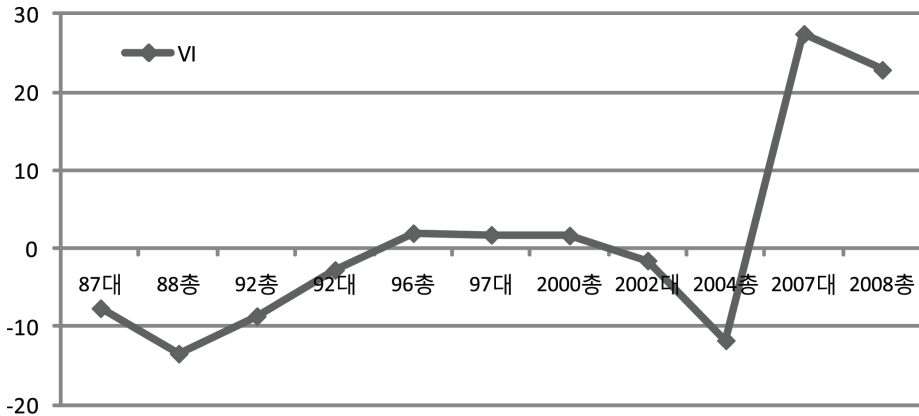
그렇다면 과연 이러한 추세가 정당체제 차원에서만 나타난 현상이었는지, 아니면 유권자 수준에서 나타난 현상이었는지 한번 살펴볼 필요가 있다.

2. 중위투표자의 선거선호와 정부의 정책적 입장

보통 중위투표자이론은 좌-우 정책 공간 상에서 차지하는 중위투표자의 위치가 인민의 다수가 원하는 것을 가장 잘 대변한다는 가정에 입각해 있다. 때문에 중위투표자가 선거에서 선호하는 입장은 곧 인민의 다수가 선호하는 입장과 동일시 될 뿐만 아니라 다른 어떤 입장에 의해서도 패배되지 않는 유일한 정책적 입장으로 간주된다. 이러한 사실이 바로 중위투표자의 정책적 입장을 통해 유권자의 이념을 파악하는 근거라고 할 수 있다.¹²⁾

<그림 2>는 이러한 전제 위에서 1987년부터 2008년까지 유권자 이념을 대표하는 중위투표자 이념점수를 그래프 상에 나타낸 것이다. 이에 따르면, <그림 1>에서 살펴 본 정당의 이념적 입장과 같이, 중위투표자의 이념적 입장 역시 0을 기준으로 하여 민주화 이행기에

12) 중위투표자의 이념적 입장에 대한 측정에서 선거서베이 방법을 통한 김희민·포딩의 방식과 대중서베이 방식 간의 차이는 2장을 참조할 것. 중위투표자이론이 단봉분포상황의 양당제 하에서만 적용된다는 주장은 이 측정과 관련하여 주로 대중서베이 방식에 의존하는 경우라고 할 수 있다.

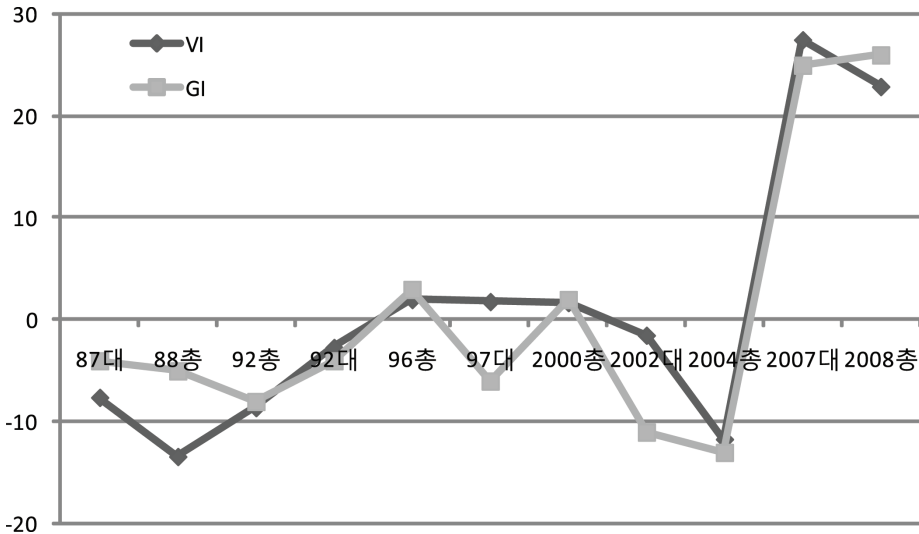


〈그림 2〉 유권자 ID: 중위투표자의 위치: 1987~2008

는 부의 방향에 위치하다가 1997년을 전후해서는 상대적으로 안정적인 모습을 보여주고 있다. 하지만 2007년을 기점으로 하여 갑자기 정의 방향인 우측으로 급격하게 정도하고 있는 모습을 확인할 수 있다. 〈그림 1〉에서 정당의 이념점수에 기반한 정당별 위치에서 본 것처럼, 중위투표자의 이념적 위치 역시 민주화 이행기와 2007년 이후 시기가 현격하게 대비되는 양상을 보여주고 있는 것이다. 중위투표자의 이념이 유권자의 다수를 대표하는 입장이라는 점을 고려한다면, 〈그림 2〉가 보여주는 바는 2007년을 기점으로 하여 유권자가 급격히 보수화되고 있음을 말해준다.

그러한 이유에 대해서는 앞서도 지적했지만, 참여정부의 실패와 신자유주의의 영향, 보수적 정당체제를 지탱하는 정치제도적 요인 등 여러 요인이 복합적으로 상호작용한 결과라고 할 수 있다. 이로부터 우리는 민주화 이후 최근까지 한국 중위투표자의 분포양상이 대체로 안정적이라기보다는 상당히 유동적인 모습을 보여주고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 그것은 바로 현재의 정당체제가 유권자와 안정적인 연계를 확립하지 못하고 상당히 불안정한 연계를 형성하고 있는 것의 방증이라고도 할 수 있다. 나아가 우리가 확인할 수 있는 또 하나의 중요한 사실은 중위투표자의 이념적 위치에 영향을 미치는 중요한 요인 중의 하나가 정당체제의 지배적인 성격, 즉 어떤 성격의 정당들이 경쟁하는가에 따라 상당 부분 좌우될 수 있다는 것이다.

이러한 사실을 우리는 중위투표자의 이념적 위치와 정부이념, 즉 집권정당의 이념과의 상호연관성을 통해 확인할 수 있다. 앞서 우리는 단일정당에 의한 단일정부의 구성이라는



〈그림 3〉 유권자 및 정당 ID: 1987~2008

효과를 갖는 대통령제 하에서 정부이념 점수는 곧 정부를 장악한 정당인 집권정당의 이념 점수와 동일하다고 강조한 바 있다. 그것은 〈그림 1〉에서 살펴본 각 정당의 이념적 위치를 통해 이미 살펴본 대로이다.

〈그림 3〉은 민주화 이후 최근까지 실시된 선거에서 나타난 중위투표자의 이념과 정부 이념을 같이 표시한 것이다. 〈그림 3〉을 통해 우리는 대체로 중위투표자의 이념적 위치와 집권정당의 이념적 위치가 어떻게 상호 연관되는지, 즉 다수 유권자의 입장이 정부의 이념 속에 반영되고 있는지를 확인해 볼 수 있다. 먼저, 우리는 민주화 이행기에서부터 최근에 이르는 선거까지 중위투표자의 이념적 위치와 정부의 이념적 위치가 대략 비슷한 방향으로 전개되고 있음을 알 수 있다. 다만 민주화 이행기의 경우와 1997년 대선, 그리고 2002년 대선의 경우에는 이 양자의 이념적 입장이 다소 불일치하고 있다. 이를 제외하면, 대체로 〈그림 3〉은 유권자 이념, 즉 중위투표자의 이념적 위치와 정부의 이념적 위치가 일정하게 상호조응하고 있다는 것을 보여준다. 이러한 사실은 민주화 이후 정당체제의 여러 문제들에도 불구하고 현재의 (보수적인) 정당체제와 이에 투표하는 유권자를 전제로 할 때, 제한적이긴 하지만 선거를 통한 상호작용이 어느 정도 이루어져 왔음을 의미한다.¹³⁾

13) 이에 대해서는 결론에서 다시 언급할 것이다.

IV. 선거강령과 정부정책의 상관관계: 책임성

이제까지 우리는 정당-정부-유권자 이념에 대한 측정을 통해 정당-유권자, 나아가 유권자-정부 간의 상호연계과정을 확인하였다. 그것은 보수적인 정당체제 하에서도 정당-유권자, 유권자-정부 간에 일정한 연계를 통한 경쟁이 이루어지고 있다는 것을 보여주는 것이다. 그런 점에서 우리는 그것을 ‘보수적 경쟁’으로 개념화할 수 있을 것이다.

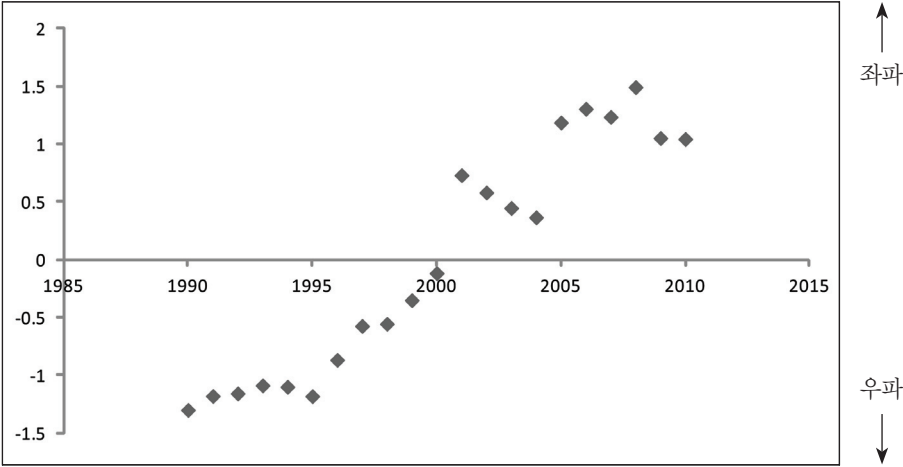
그렇다면, 다음 문제는 바로 이러한 경쟁의 효과가 실제로 특정정당이 집권한 이후 정부의 정책결정과정에서도 그대로 나타나고 있는지를 확인하는 것이다. 이를 위하여 이 장에서는 앞서 언급했던 것처럼, 선거에서 승리한 집권정당의 정책수행지표의 한 예로써 선거강령에서 약속했던 공약이 집권 이후 정부의 예산지출 과정에 실제로 얼마나 반영되었는지를 살펴볼 것이다.

1. 선거강령상의 좌-우 추세와 예산지출상의 좌-우 정책 우선순위

선거강령에서 나타난 정당별 차이가 특정 정당이 집권한 이후의 정책집행 과정에서도 그대로 나타나는지를 보기 위해서는, 선거강령을 통해 이미 확인된 좌-우 이념척도에 대응하도록 정부예산을 통해 확인할 수 있는 좌-우 정책 우선순위의 동등한 척도를 만드는 일이다. 그것은 선거를 통해 정당에게 위임된 내용이 정부의 정책집행과정에서도 그대로 반영되어 책임있게 실행되었는가를 확인하는 문제라고 할 수 있다.

가장 먼저, 좌-우 정책 우선순위 척도는 제2장에서 언급했던 8개의 정책영역에 대한 요인분석을 통해 확보하였다. 앞서 우리는 <표 1>에서 본 것처럼 선거강령 상의 좌-우 이슈 범주와 이에 대응하는 정부의 예산지출상의 정책영역을 각각 8개씩 선별한바 있다. 그러한 선별근거는 좌-우파적 성격의 이슈를 가장 잘 보여주면서도 이슈-정책 간의 상호 긴밀한 관계가 존재하는가의 여부였다. <그림 4>는 이들 8개의 정책영역별로 1990년부터 2010년까지 대략 20여 년간 매년 지출된 예산비율에 대해 요인분석을 수행하여, 그 결과 도출된 요인점수의 합을 통해 예산지출상의 좌우정책 우선순위를 구성한 것이다.

<그림 4>의 바로 밑에 요인분석을 통해 도출된 예산지출 상의 좌-우 정책우선순위에 대한 요인구조와 그 값이 제시되어 있다. 이에 따르면, 사회복지와 남북공정, 그리고 환경의 경우는 정의 방향으로, 그리고 방위와 농업은 부의 방향으로 적재되어 도출되었음을 확인



정책우선순위의 요인구조

정책영역	요인적재
사회복지	.95
남북공정	.73
환경	.79
방위	-.92
농업	-.72

〈그림 4〉 요인점수로 본 좌-우정책 우선순위: 1990~2010

할 수 있다. 이를 좌-우 정책 공간 상에 위치시킨다면, 앞의 세 요인은 주로 좌파적 성격을 갖는 이슈로, 후자의 두 요인은 우파적 성격을 갖는 이슈로 나타낼 수 있다.

한편, 〈그림 4〉의 그래프는 요인분석결과 도출된 요인점수 합을 통해 좌-우 정책 우선순위를 나타낸 것이다.¹⁴⁾ 구체적으로 수직차원상의 표시는 요인분석을 통해 도출된 각 년도

14) 참고로 8개의 정책영역에 대한 각년도 요인점수의 합은 다음과 같다.

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
요인점수합	-1.299	-1.178	-1.156	-1.086	-1.098	-1.180	-0.866	-0.572	-0.554	-0.349	-0.116

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
요인점수합	0.732	0.582	0.448	0.367	1.188	1.307	1.236	1.494	1.054	1.045

요인점수 합을, 그리고 0을 기점으로 한 정의 방향은 좌파정책의 추세를, 부의 방향은 우파정책의 추세를 나타낸다. 앞서서 필자는 특정정당의 선거강령에서 제시한 정책이 집권 이후 실제로 정부차원에서 집행되기까지 대략 2년간의 지체(lag)현상이 발생한다는 점을 강조하였다. 이를 통해 본다면, <그림 4>에서 1990~1993년의 기간은 1987년 대선을 통해 등장한 노태우 정부 시기의 예산지출상황을 반영한다(1989년부터 1993년까지의 5년 시기). 1992년 대선을 통해 등장한 김영삼 정부의 경우에는 위 그래프에서 1994년부터 1998년까지의 시기에 해당한다. 1997년 대선을 통해 등장한 김대중 정부는 1999년부터 2003년까지, 2002년 대선을 통해 등장한 노무현 정부는 2004년부터 2008년까지, 그리고 2007년 대선을 통해 등장한 이명박 정부는 2009년부터 2010년까지 각각 자신들이 선거에서 강조한 정책이슈에 비례하는 실질적 예산을 집행한 시기가 된다.

이러한 점을 모두 고려하여 <그림 4>를 살펴보면, 2001년을 기점으로 하여 예산지출상황의 전반적인 추이는 방위와 농업 관련 지출의 약세 속에 사회복지, 남북공정, 환경 등과 관련한 지출 비중이 늘어나는 것을 알 수 있다. 동시에 그러한 추세는 일관된 상승흐름으로 이어지기보다는 전반적인 상승 추세 속에서 일정한 상승과 하락이 동시에 공존하고 있음을 보여주고 있다. 예컨대 <그림 4>의 그래프를 통해 1997년에 등장한 국민의 정부의 경우 실질적인 예산이 집행되는 1999년을 기점으로 좌파범주의 이슈와 관련한 지출이 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 뒤이어 등장한 참여정부 하에서는 초기에 하락세를 나타내다가 2006년부터 2008년까지 다시 증가세로 이어지고 있는 것을 확인할 수 있다. 그러다가 2007년 대선을 통해 등장한 이명박 정부의 실질적인 예산집행 시기인 2009년부터 다시 좌파범주의 지출 비율이 하락하고 있는 것을 볼 수 있다.

이러한 예산지출상의 추세는 앞의 <그림 1>에서 선거강령을 통해 파악한 정당별 좌-우 이념척도의 추세와도 일정하게 부합한다. 이는 선거강령 상에서 나타난 이슈경향과 예산지출구조 상의 차이가 대략 일치한다는 것을 의미한다. 특히 이 점에서 그 전환점은 <그림 4>에서 확인한 바와 같이 바로 1997년 국민의 정부의 등장이라고 할 수 있다. 즉, 국민의 정부 하에서 IMF위기로 인한 사회경제적 양극화가 심해짐에 따라 복지정책이 추진되고, 나아가 2000년부터 본격화된 대북햇볕정책에 따라 남북교류가 확대된 것이 선거강령은 물론 집권 이후 예산지출구조에 일정하게 반영된 결과로 볼 수 있는 것이다.

다른 한편, 이러한 좌-우 정책 우선순위의 비교에 입각한 <그림 4>의 결과는 특정 정책영역에서의 추세를 살펴봄으로써 보다 구체적으로 확인할 수 있다.

2. 예산지출상의 특정 정책영역의 추세

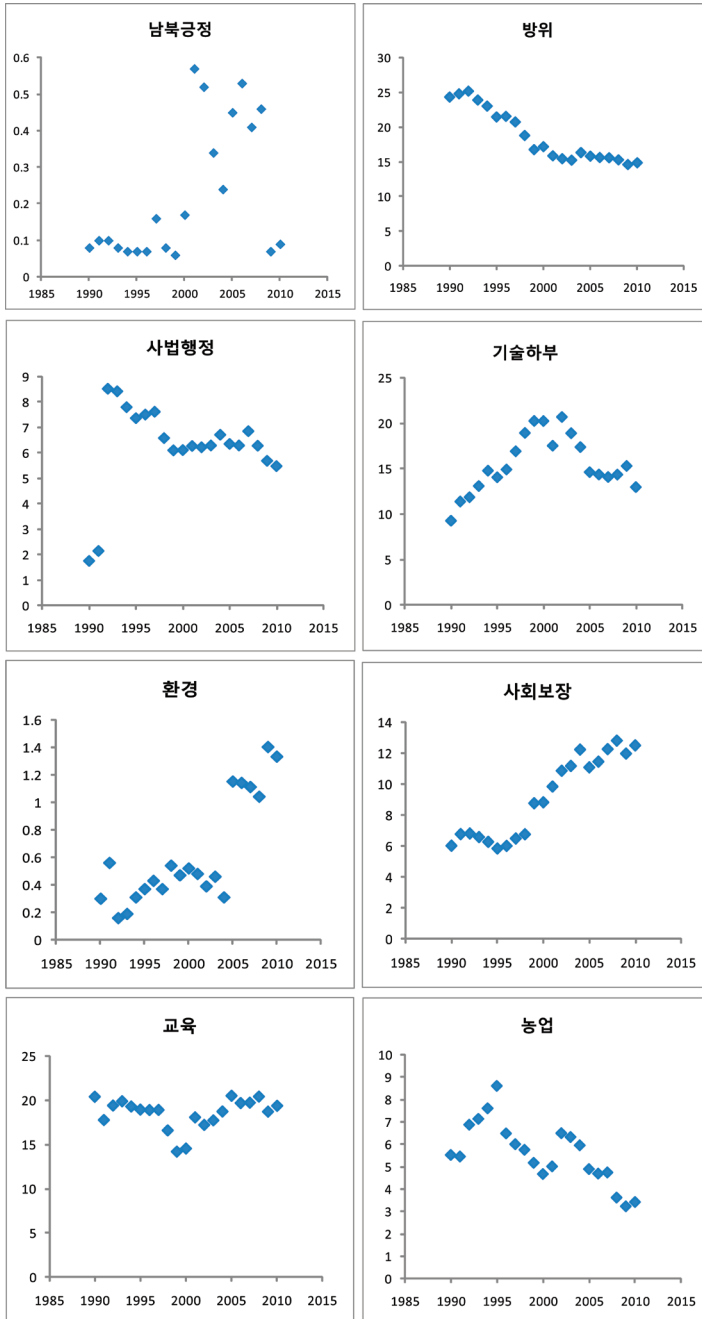
〈그림 5〉는 1990년부터 2010년까지 예산지출 분석에 포함된 8개의 특정 정책영역 범주 각각에 대한 분산추세를 보여주고 있다. 이러한 특정 정책영역과 관련된 집권정당은 한나라당계(1990~1993년의 민자당, 1994~1998년의 신한국당, 2009~2010의 한나라당)와 민주당계(1999~2003년의 민주당, 2004~2008년의 열린우리당)로, 〈그림 5〉는 이들 정당이 집권한 기간 동안의 각 정책영역별 예산지출 비율을 나타낸다.

〈그림 5〉에서 가장 먼저 확인할 수 있는 사실은 방위와 농업 영역에서의 지출이 모든 정부에 걸쳐서 꾸준히 하락하고 있다는 점이다. 특히 방위와 농업은 1990년을 기점으로 하여 전반적인 하락추세를 보여주고 있다. 일정한 시차상의 차이는 있지만 대체로 문민정부를 거치면서 본격적인 하락이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 전자의 경우는 하나회 숙청과 함께 단행된 군의 개혁과, 후자의 경우는 우루과이라운드 협상을 계기로 한 쌀 개방 정책과 그 궤를 같이하고 있다고 파악할 수 있다.

다음으로, 남북공정은 주로 통일 및 남북한 관련 예산지출과 관련된 정책영역에 해당한다. 이 정책영역의 경우, 2000년 이후 김대중 정부와 노무현 정부 시기에서 급속히 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이 시기는 대북 포용정책을 의미하는 햇볕정책이 실시된 시기로서 남북관계의 진전된 상황에 걸맞게 이 정책영역의 예산이 대폭 증가한 것으로 나타난다. 그러나 이명박 정부에 들어와 대북정책이 급변함으로써 이 정책영역의 예산지출이 현저하게 줄어들고 있는 것 또한 알 수 있다. 다른 한편, 1997년 IMF 위기를 기점으로 하여 사회복지예산이 꾸준히 증가하고 있으며, 환경보호와 관련한 지출 역시 2000년대 중반부터 상승하고 있음을 보여준다.

마지막으로, 〈그림 5〉에서 확인할 수 있는 또 한 가지는 법질서의 강조와 관련된 사법행정 영역이다. 이 정책영역은 다른 영역에서 나타나는 상승하락 추세와는 달리 1990년 이후부터 현재까지 상대적으로 안정적인 추세를 보여주고 있다. 또한 교육 역시 전 시기에 걸쳐 상대적으로 안정적인 추세를 보여주고 있는 정책영역이다. 다만, 김대중 정부시기에 들어와 교육예산의 일시적인 하락과 함께, 같은 시기 기술하부구조의 영역에서의 상대적인 증가가 나타나고 있음을 볼 수 있다. 이러한 사실은 이 시기 두 정책영역 간의 일정한 상충관계(trade-off)가 존재했음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 8개의 정책영역에서 정당 간 차이를 드러내는 주목할 만한



〈그림 5〉 예산지출 우선순위의 추세: 1990~2010

정책영역은 남북공정과 사회복지 영역이라고 할 수 있다. 특히 선거강령 대비 정부예산지출과 관련하여 볼 때, 남북문제 영역의 경우에는 선거강령 상에서 나타난 공약의 차이가 정부의 예산지출 과정에 그대로 반영되어 정당 간 경쟁에서의 차이를 보여주고 있는 대표적인 분야라고 할 수 있다. 이 점에서 이 영역은 현재 진보-보수 내지는 좌-우파 간의 차이를 드러내는 유일한 영역으로 평가할 수 있을 것이다. 이에 비해 사회복지영역은 IMF 위기 이후 급격한 증가를 보이고 있기는 하지만, 아직까지 이 정책영역에서의 정당 간 차이는 특별히 크게 부각되고 있지는 못하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 IMF 위기 이후 지속적으로 확대되고 있는 사회적 양극화를 고려할 때, 이 영역은 향후 정당정치를 견인하는 중요한 차원으로 부각될 수 있는 영역이다. 실제로 지난 6·24 지방선거 당시 정당 간 경쟁에서 주요한 영역으로 부각된 것도 다름 아닌 이 사회복지영역이었다. 그런 점에서 이 영역은, 분단이라는 현실 하에서 반공주의에 의해 억압되어왔던 사회경제적 이슈가 이제 수면위로 부상함으로써 정당 간 경쟁의 축을 서서히 좌-우 경쟁 차원으로 변화시켜 나갈 수 있는 주요한 영역이라고 할 수 있다.

전반적으로 선거강령을 통해본 정당의 좌-우 척도와 예산지출을 통해본 좌-우 정책 우선순위구조의 관계는 일정한 상관관계가 존재하고 있음을 보여주고 있다. 앞서 정당-유권자-정부 간에 존재하는 일정한 상호작용을 확인했듯이, 정당의 선거강령과 집권 이후 해당 정책 추진과정에서 나타나는 예산지출의 관계를 통해서도 역시 몇몇 정책영역에서 일정한 상호작용이 이루어져 있음을 확인할 수 있는 것이다. 물론 그러한 관계가 아직 안정적으로 확립된 것은 아니지만, 그것은 민주화 이후 형성된 정당체제의 많은 한계 속에서도 꾸준한 선거를 통해 제한적인 영역에서 일정한 위임이 이루어져 왔다는 것을 의미한다.

V. 결론 및 함의

이상에서 살펴본 바와 같이, 이 논문은 민주화 이후 이익대표체제의 주요 메커니즘이라고 할 수 있는 정당정치를 반응성과 책임성의 두 측면에 초점을 맞춰 실증적인 분석을 시도하였다. 이러한 분석을 통해 우리는 다음과 같은 특징을 확인하였다.

첫째, 반응성의 측면에서, 우리는 정당과 유권자 그리고 정부의 이념적 입장의 비교를 통해 정당-유권자 수준 그리고 유권자-정부 수준에서 일정한 상호작용이 존재함을 확인할 수 있었다. 무엇보다도 정당의 선거강령을 통해 확인한 정당의 이념과 실제 선거에서

투표하는 지배적인 유권자로서의 중위투표자의 이념은 어느 정도 일치하는 것으로 나타나고 있다. 둘째, 책임성의 측면에서도 우리는 정당이 선거에서 강조한 이슈들을 실제 예산집행과정에서 어느 정도 반영하고 있음을 확인하였다. 특히 남북문제와 같은 특정 이슈영역에서는 분명한 차이를 확인할 수 있었다. 또한 그 정도의 차이는 아니지만 사회복지영역의 경우에도 이러한 맥락적 추세를 나타내고 있다고 할 수 있다. 이는 향후 이 영역이 정당 간 경쟁에서의 중요한 경쟁 축으로 부상할 수 있다는 것을 의미한다.

이러한 두 가지 사실은 민주화 이후 정당체제의 불안정성에도 불구하고, 정당-유권자-정부 간의 상호작용을 통해 반응성과 책임성의 측면에서 어느 정도 정당체제가 작동해왔다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 물론 그것이 서구에서와 같이 계급계층차원에 입각하여 이루어진 경쟁은 아닐지라도, 경쟁의 전반적인 상황이 대체로 그러한 방향으로 나아가고 있는 강력한 추세를 보여주고 있다는 점에서는 분명 긍정적이라고 할 수 있다. 그리고 그것이 가능했던 데에는 어쨌든 민주화 이후 꾸준히 실시되어 온 선거가 자리 잡고 있음을 부인할 수 없다.

그러나 이러한 긍정적인 측면에도 불구하고, 우리는 다른 한편으로 다음과 같은 두 가지 사실을 추가 언급함으로써 이 논문의 분석결과가 갖는 일정한 한계와 더불어 그 함의를 또한 강조하지 않을 수 없다.

첫째는, 투표율과 관련한 문제이다. 민주화 이후 최근까지의 선거에서 나타난 지배적인 경향은 투표율의 꾸준한 감소추세라고 할 수 있다. 민주화 이행기인 1987년에 치러진 13대 대선에서의 89.2%의 투표율은 2007년 17대 대선에서 62.1%로 하락하였고, 1988년 치러진 13대 총선에서의 75.8%의 투표율은 2008년 치러진 18대 총선에서는 무려 46.1%로 급락하였다. 이러한 사실은 민주화를 기점으로 하여 상당수의 유권자들이 투표하지 않고 있다는 것을 의미한다. 이 점에서 우리는 정당-유권자-정부 간의 상호작용에 입각하여 살펴본 반응성의 이면에 존재하는 이들 광범위한 투표불참자(nonvoter), 즉 기권자들의 존재를 가볍게 보아 넘길 수 없는 것이다. 서유럽 국가들의 경우 투표율 평균을 낮게 잡아도 대략 70~80%대 이상을 유지한다는 것을 감안한다면, 이 논문의 분석 결과는 제한적 타당성을 가질 수밖에 없다. 왜냐하면, 만약 최근의 선거에서 나타난 투표불참자들이 모두 선거에 참여하거나 아니면 투표율이 서구의 기준에 근접한다면 현 정당체제의 급격한 변화는 물론 그에 기반한 경험적 분석 역시 완전히 다른 결과를 나타낼 수 있기 때문이다.

둘째는, 정당의 역할 내지는 기능의 문제와 관련된다. 민주화 이후 정당정치의 지배적인 양상은 대체로 우리가 흔히 보수정당이라고 부르는 한나라당과 민주당 계열의 두 정

당들을 중심으로 한 양당 구도적 추세였다고 할 수 있다. 2004년 이후 정치영역에 진출한 민주노동당의 정치적 영향력은 거의 무시해도 좋을 정도이다. 앞서 유권자 이념을 대표하는 중위투표자의 이념과 정부이념의 확인과정에서도 드러났듯이, 이러한 추세의 주요한 동인은 상당부분 이들 두 주요 정당의 집권에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 이는 중위투표자의 존재가 주요 정당들의 투표극대화를 추구하는 요인이며, 또한 역으로 이들 정당의 적극적인 동원 및 대안제시전략이 중위투표자의 선호를 창출, 혹은 변화시키는 주요한 요인임을 의미한다(Schattschneider 1960; Sartori 1968; Dunleavy and Husbands 1985; Dunleavy 1991; Mair 1987, 1997). 이러한 맥락에서 민주화 이후 최근까지 이익대표체제의 핵심 메커니즘으로서의 정당정치의 전개방식은 바로 이들 지배적인 두 정당의 적극적인 역할에 기인한 바가 크다고 할 수 있다. 문제는 그것이 압도적인 보수우위 지형 속에서 형성된 보수정당체제를 통해 이루어져 왔다는 사실이다. 이는 결국 민주주의의 정치과정에서 정당 내지는 정당체제의 역할이 왜 중요할 수밖에 없는지를 단적으로 보여주는 것이라고 할 수 있다.

투고일: 2011년 7월 8일

심사일: 2011년 8월 5일

게재확정일: 2011년 9월 15일

참고문헌

- 강원택. 2003. 『한국의 선거정치』. 푸른길.
- _____. 2005. “한국의 이념갈등과 진보·보수의 경계.” 『한국정당학회보』 4권 2호.
- 국민신당. 1997. 『세대교체를 통한 변화와 창조』.
- 기획재정부. “디지털회계예산시스템.” http://www.digitalbrain.go.kr/kor/view/statis/statis02_01_01.jsp?code=DB0102.
- _____. “1990~2002 회계연도 소관별 세출결산 자료(일반회계).”
- 김영태. 2004. “한국정당의 이념적 경쟁구도 - 16~17대 국회를 중심으로.” 『한국정치학회 연례 학술회의 자료집』.
- 김현우. 2000. 『한국정당통합운동사』. 을유문화사.
- 대통합민주신당. 2007. 『가족이 행복한 나라 - 대통합민주신당 정책공약집』. 서울: 대통합민주신당.

- 민주당 정책위원회. 1992. 『14대 대통령 선거 정책·공약 해설집』. 서울: 민주당.
- 민주노동당. 2002. 『제16대 대통령선거 공약집』. 서울: 민주노동당
- _____. 2004. 『제17대 총선공약집』. 서울: 민주노동당
- _____. 2007. 『제17대 대통령선거 민주노동당 정책공약집』. 서울: 민주노동당.
- _____. 2008. 『18대국회의원총선거 민주노동당 18·49 민생정책과제』. 서울: 민주노동당.
- 새정치국민회의·자유민주연합. 1997. 『21세기로 가는 길』.
- 새정치국민회의. 2000. 『새천년의 약속』. 서울: 새정치국민회의.
- 새천년민주당. 2002. 『제16대 대통령 선거 공약집』. 서울: 새천년민주당.
- _____. 2004. 『제17대 국회의원 선거 공약집』. 서울: 새천년민주당.
- 심재철 편저. 1995. 『제14대 국회의원 입후보자 공약집』. 서울: 문예당.
- 열린우리당. 2004. 『제17대 국회의원 선거 공약집』. 서울: 열린우리당.
- 자유민주연합. 2000. 『부강한 나라, 건강한 사회』. 서울: 자유민주연합.
- 자유선진당. “18대총선 공약집.” http://www.leehc.org/policy/disk.php?code=h2_board_filedown.php. 2008.10/07.
- 중앙선거관리위원회. 1988. 『政黨의 選舉公約』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- _____. 1997. 11. 『정당의 활동개황 및 회계보고』 중 15대 총선관련 정당의 선거공약 부분.
- 창조한국당. 2007. 『사람중심 대한민국 재창조를 위한 문국현의 100대 약속』. 서울: 창조한국당.
- 통계청. 『한국통계연감』. 1990년 이후 각 년도.
- 한국정책학회. 1992. 『14대 대통령 선거 - 정당의 정책설명 자료집』. 서울: 극동문화사.
- _____. 2000. 『제16대 국회의원선거 정견·정책 자료집』.
- 한나라당. 1997. 『이회창의 실천약속』. 서울: 한나라당.
- _____. 2000. 『사람답게 살 수 있는 나라를 만든다』. 서울: 한나라당.
- _____. 2002. 『제16대 대통령 선거 공약집』. 서울: 한나라당.
- _____. 2004. 『제17대 국회의원 선거 공약집』. 서울: 한나라당.
- _____. 2007. 『일류국가·희망공동체·대한민국』. 서울: 북마크.
- _____. 2008. 『2008 한나라 비전과 실천』. 서울: 한나라당.
- 현재호. 2004. “정당 간 경쟁연구: 1952~2000 - 선거강령에 대한 공간적 분석을 중심으로.” 『한국정치학회보』 38집 2호.
- _____. 2008. “한국사회의 이데올로기 갈등: 정치적 대표체제로서의 정당을 중심으로.” 『한국정치학회보』 42집 4호.
- Armington, Klaus. 2002. “Interest Intermediation: the Cases of Consociational Democracy.” In Keman (2002).

- Barry, Brian. 1978. *Sociologists, Economists & Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bartolini, Stefano. 2002. "Electoral and Party Competition: Analytical Dimensions and Empirical Problems." In Richard Gunther, Jose Ramon Montero, and Juan J. Linz, eds. *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Bartolini, Stefano and Peter Mair. 1990. *Identity, Competition, and Electoral Availability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bergman, Torbjörn, Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm, and Magnus Blomgren. 2004. "Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns." In Strøm et al. (2004).
- Budge, Ian, David Robertson, and Derek Hearl, eds. 1987. *Ideology, Strategy and Part Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara, and Eric Tanenbaum. 2001. *Mapping Policy Preferences I*. Oxford University Press.
- Budge, Ian, Richard Hofferbert, Hans Keman, Michael McDonald, and Paul Pennings. 2002. "Parties and Government in Democracies." In Keman (2002).
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Brothers Publishers.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. New York, London: Prentice Hall.
- Dunleavy, Patrick and Christopher T. Husbands. 1985. *British Democracy at the Crossroads: Voting and Party Competition in the 1980s*. London: George Allen & Unwin.
- Keman, Hans, ed. 2002. *Comparative Democratic Politics*. London: Sage Publications.
- Kim, Hee-Min and Richard C. Fording. 1998. "Voter ideology in Western Democracies, 1946-1989." *European Journal of Political Research* 33, 73-97.
- _____. 2001. "Extending Party Estimates to Governments and Electors." In Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara, and Eric Tanenbaum, eds. *Mapping Policy Preferences I*. Oxford University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith L. Bara, Ian Budge, and Michael D. McDonald. 2006. *Mapping Policy Preferences II*. Oxford University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter & Richard I. Hofferbert, and Ian Budge, 1994. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Laclau, Ernesto. 2007. *On Populist Reason*. London, New York: Verso.
- Laver, Michael, ed. 2001. *Estimating the Policy Position of Political Actors*. London, New York:

Routledge.

- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracies: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mainwaring, Scott and Christopher Welna, eds. 2003. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press.
- Mair, Peter. 1987. *The Changing Irish Party System: Organization, Ideology and Electoral Competition*. London: Frances Pinter Publishers.
- O'Donnell, Guillermo. 2003. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust." In Mainwaring and Welna (2003).
- Sani, G. and G. Sartori. 1983. "Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies." In Hans Daalder & Peter Mair, eds. *Western European Party Systems: Continuity & Change*. London: Sage.
- Sartor, Giovanni. 1968. "The Sociology of Parties: A Critical Review." In Peter Mair, ed. 1990. *The West European Party System*. Oxford University Press.
- Schattschneider, E. E. 1975. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press.
- Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harpers and Bros.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman. 2004. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press.

ABSTRACT

Party Politics after Democratization: Political Parties, Voters and Government

Hyun Jae Ho | Korea University

The purpose of this paper is to analyze Korean party politics after democratization focusing on the two aspects of responsiveness and accountability. The results of this analysis are as follows. Firstly, we were able to identify that certain interaction has existed at the level of the party-voter and the voter-government in terms of responsiveness through a comparison of the ideological positions of the political parties, voters, and government on the left-right dimension. Secondly, we confirmed that the issues which the political parties emphasized in the election have been reflected in the budget execution process in terms of accountability,

In fact, this means that responsiveness and accountability as the main index of democracy have been maintained through regular election, despite the instability of political party system after democratization.

However, the results of this analysis should be interpreted cautiously under the following two conditions: the low turnout and the role of the political party. First, the results of the empirical analysis presented in this paper presuppose the presence of many non-voters. Second, the positions and the changes of voter ideologies after democratization have been made through active mobilization and alternative presentation by main parties.

Keywords: interest representation system, party politics, responsiveness, accountability, electoral program