

정당 이데올로기 변화의 모델

장 훈*

목 차

I. 문제의 제기	1. 새로운 정치 이슈의 통합
II. 최근 서구 정당체제에 있어서 주요한 이데올로기적 변화	2. 신보수주의의 등장
III. 정당 이데올로기 변화의 모델	

I. 문제의 제기

정당의 변화는 정당 연구에 있어서 전통적으로 핵심적인 주제의 하나로 인식되어 왔다. 본래 정당이라는 정치 조직체는 적응력을 지녔고 따라서 환경의 변화나 정당 내부의 필요에 대응해서 자신의 이념적인 정향이나 활동의 양상, 조직의 스타일을 끊임없이 변화시키는 조직으로 인식되어 왔기 때문에, 정당의 변화라는 주제는 정당 연구자들에게 중요한 분석의 대상으로 존재해 왔다.¹⁾ 그런데 1970년대

* 한림대학교 정치외교학과 교수

1) 이 글에서 사용되는 정당의 개념은 '좁은 의미로 정의(narrow definition)'된 정당이다. 좁은 의미의 정당이란 자유로운 선거과정에서 득표를 위해 경쟁하는 경쟁적인 정당(competitive parties)을 지칭한다. 대표적인 예로는 뉴먼(Newmann)의 정당의 정의를 들 수 있다. 현대 민주주의에서의 정당의 역할에 대한 고전적인 분석들을 모아놓은 그의 편저서, 『현대 정당론』(Modern Political Parties)에서 그는 "적어도 한개 이상의 경쟁적인 그룹과 공존할 때에 정당은 실질적인 정당으로서의 의미를 갖는다"고 주장하고 있다. 또한 유사한 예로는 다운스의 정당의 정의를 들 수 있다. Sigmund Neumann (ed.), *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1965); Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper, 1957). 반면에 정당을 보다 넓게 정의하는 경우도 있다. 광의의 정당을 옹호하는 편에서는 정치 권력을 획득하기 위해 다른 정당들의 경쟁을 제한하거나 현재의 정치

이래로 정당의 변화라는 주제는 서구 민주주의에서 더욱 특별하게 부각되었고 그 결과 지난 20여년간 서구 민주주의에 대한 이론적 논의에서 하나의 핵심적인 위치를 차지하게 되었다.

서구의 정당들은 사실은 한동안 대단히 안정적인 체제에서 작동하는 것으로 이해되었었다. 즉 1970년대 초까지의 수십년의 기간 동안 서구의 정당 체제는 전례가 없는 안정을 누렸었다. 립셋(Lipset)과 로칸(Rokkan)의 유명한 결빙 명제(freezing of western European party system)에 따르면, 산업 사회의 자본과 노동이라는 중심적인 균열 구조가 시장 경제와 개인의 자유와 책임 등의 가치를 옹호하는 우파 정당들과, 정부의 경제 개입이나 복지국가의 이념을 옹호하는 좌파 정당들의 이데올로기 구조에 반영됨으로써 안정적 정당 체제성립의 토대가 제공되었으며 이러한 정당의 반영 기능에 기초해서 유권자들은 사회 계급의 구분에 따라서 좌파 또는 우파 정당들에 대해서 강한 일체감을 유지해 왔다는 것이다.²⁾ 그리고 그 결과로 정당들은 중심적인 지지블록의 지지에 힘입어서 안정적인 지지 수준을 유지할 수 있었던 것이 안정적 정당체제의 중립적 특성이었다.

그러나 1960년대 후반부터 서구 정당 체제는 급격한 변동을 겪기 시작했다. 즉 안정적인 정당 체제를 지탱하던 주요한 토대들—이를테면, 산업과 노동간의 사회적 균열, 이러한 균열에 따른 유권자들의 정당에 대한 일체감, 그리고 그에 따른 투표의 안정성—이 크게 쇠퇴하기 시작했고 그에 따라서 정당들은 이데올로기, 조직의 구조, 행태 등에 있어서 중대한 변화들을 나타내기 시작했다. 어떤 정당들은 환경보호주의, 여성의 동등권, 직접 민주주의와 같은 새로운 정치 이념들의 흡수 통합을 통해서 이데올로기적인 정향을 변화시켰는가 하면 다른 정당들은 그 조직의 구조를 대중정당 조직으로부터 선거-전

체제의 전복을 통해서 정치 권력을 획득하려는 정당들을 포함해서 모든 유형의 정당을 정당의 범주에 포함시킨다. 예로서는 엡스타인(Epstein)의 정의를 볼 것. Leon Epstein, "Political Parties in Western Democratic Systems," Edward Burehrig (ed.), *Essays in Political Science* (Bloomington: Indiana University Press, 1966).

2) Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments* (New York: Free Press, 1967).

문가 정당의 조직으로 전환시키기도 하였다.³⁾ 이에 따라서 변화와 적응이라는 문제는 서구 정당에 대한 연구에 있어서 가장 지배적인 관심의 초점으로 등장하게 되었고 이 분야의 영향력있는 저술들은 거의 예외없이 정당의 변화를 중심 주제로 다루어 왔다.⁴⁾ 그러나 이러한 연구 동향에서 하나의 중요한 경향이 발견되는데, 그것은 정당의 변화를 다루는 분석이 지금까지 주로 정당 조직상의 변화나 행태상의 변화에만 관심을 집중시켜왔다는 점이다. 아마도 이러한 경향은 정당에 대한 연구가 전통적으로 조직으로서의 정당에(*parties as organization*) 초점을 맞추어 왔다는 사실에서 기인하는 듯하다. 오스트로고스키(*Ostrogorski*)가 정당 조직의 성장과 쇠퇴를 분석한 이래로⁵⁾ 정당 조직의 관료화의 과정을 파헤친 미헬스(*Michels*),⁶⁾ 정당 조직의 분류를 시도한 듀베르제(*Duverger*)⁷⁾를 거쳐서, 최근에 정당 조직의 진화의 패턴을 제시한 파니비앙코(*Panbianco*)에 이르기까지의 예에서 보듯이 정당 조직은 정당 연구자들의 가장 커다란 관심의 대상이었던 것이다. 반면에 정당들이 언제, 어떠한 방식으로 자신의 이데올로기적인 정향을 변화시키는가의 문제는 상대적으로 체계

3) 안정적 서구 정당체제의 해체 또는 불안정화에 대해서는 최근에 활발한 연구가 진행되어왔다. 대표적인 예로는 Russell Dalton, Scott Flanagan and Paul Allen Beck (eds.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: realignment or dealignment?* (Princeton: Princeton University Press, 1984); Kay Lawson and Peter Merkl (eds.), *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations* (Princeton: Princeton University Press, 1988).

4) 예를 들자면, Hans Daalder and Peter Mair, *Western European Party Systems: Continuity and Change* (London: Sage, 1983); Peter Mair (ed.), *The West European Party System* (New York: Oxford University Press, 1990); Steven Wolinetz, *Parties and Party Systems in Liberal Democracies* (London: Routledge, 1988).

5) M. Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties* (Garden City: Doubleday Anchor [1902] 1964).

6) Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Political Parties* (New York: Dover [1915] 1959).

7) Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (New York: John Wiley, 1951(1959)).

적인 연구가 미진했던 주제였다고 할 수 있다.

이 글의 목적은 이러한 문제 의식에 기초해서 적응력을 가진 조직으로서의 정당들이 자신들의 이데올로기적인 정향을 변화시키는 과정의 인과구조와 패턴을 밝힐 수 있는 분석 모델을 수립하는 데에 있다. 즉 정당의 환경상의 변화와 정당 내부의 요인들이 정당이 이데올로기를 변화시키는 과정에서 어떠한 방식으로 작용하는지를 검토함으로써 정당 이데올로기 변화과정의 구조를 밝히려는 것이다. 여기서 우리는 정당 변화의 모델을 수립하는 데에 있어서 분석의 기본 단위가 되는 것은 개별 정당들(individual parties)이라는 점을 분명히 밝혀둘 필요가 있다. 첫째 이유는 최근에 서구 정당의 변화에 대한 활발한 연구가 이루어지는 가운데, 분석의 기본 단위를 둘러싼 다소의 혼선이 있어왔기 때문이다. 즉 많은 경우에 정당의 변화를 논의할 때에 그것이 정당체제의 변화(changes at the level of party system)에 관한 것인지 혹은 정당체제내의 개별 정당들의 변화(changes at the level of individual parties)에 대한 것인지를 뚜렷이 구분하지 않은 채로 논의가 진행되어 온 것이 사실이다. 둘째, 서구 정당들의 변화 또는 불안정화(destabilization)에 대한 논의는 지금까지는 주로 정당체제의 수준에서의 변화에 초점을 맞추어 왔다. 따라서 이제는 정당 변화의 미시적 수준, 다시 말해서, 개별 정당들의 수준에서의 변화에 대한 이해가 더욱 요구되는 때라고 할 수 있다.

II. 최근 서구 정당체제에 있어서 주요한 이데올로기적 변화

우선 이데올로기 변화 분석 모델에 대한 본격적인 논의에 앞서서 우리는 먼저 그러한 분석 모델의 대상이 되는 정당 이데올로기의 변화의 주요 내용을 간략히 살펴 보려 한다. 이 때 우리는 하나의 중요한 문제에 부딪치게 되는데, 그것은 과연 정당 이데올로기 변화의 기준이 무엇이나는 것에 대한 것이다. 다시 말해서 우리는 중대한 정당 이데올로기의 변화와, 늘 있게 마련인 사소한 정책이나 이슈에 대한 입장의 유동을 어떻게 구분할 것인가의 문제에 직면하게 된다. 그러

나 이같은 문제에 대해서 어느 누구도 엄밀한 경험적 기준을 제시할 수는 없을 것이다. 결국 우리는 정당 이데올로기의 변화란 '여러 정당체제에 걸쳐서 공통적으로 나타나는, 안정적이고 중대한 이데올로기적인 정향의 변화' 정도로 규정할 수 밖에 없다. 이러한 기준에 따르면 1970년대 서구 정당들의 이데올로기적인 변화는 크게 두 갈래로 정리된다. 하나는 정당들이 기존의 좌-우 이데올로기적인 구조와는 전혀 성격이 다른 새로운 정치 이슈들을 자신들의 이데올로기적 정향에 통합시킨 현상이고 다른 하나는 여러 보수주의 정당들에서 나타난 신보수주의의 등장이다.

1. 새로운 정치 이슈의 통합

서구의 정당들에서 일어난 주요한 이데올로기상의 변화 가운데 첫 번째로 들 수 있는 것은 정당들이, 특히 좌파 정당들을 중심으로, 기존의 서구 민주주의의 이념 구조와는 근본적으로 다를 뿐만 아니라 그에 도전하는 성격을 지닌 새로운 정치 이슈들을 당의 정책이나 정강 등을 통해 자신들의 이데올로기적 정향속에 흡수, 통합하기 시작했다는 사실이다. 물론 1960년대 후반 또는 1970년대 초반을 기점으로 새로운 이슈들이 시민 사회내에 신사회운동(new social movement)의 형태로 처음 등장했을 때에는 기존의 정당들이 그에 대해 적절한 반응을 보이지 못했었다. 그러나 1970년대 후반부터 기성 정당들은 환경주의(environmentalism), 여성의 동등권(feminism), 직접 민주주의(direct democracy) 등과 같은 새로운 이슈들을 자신들의 이데올로기에 적극적으로 반영시키기 시작했다.⁸⁾

8) 이러한 변화는 최근의 일련의 연구에 의해서 분석되고 있다. 예를 들면, 핑거(Finger)와 시아리니(Sciarini)는 정당 엘리트들의 성향의 변화를 중심으로 새로운 이슈의 통합을 포착하고 있다. Matthias Finger and Pascal Sciarini, "Integrating New Politics into Old Politics," *West European Politics* Vol. 14 (1991). 또한 로슈나이더(Rhorschneider)는 좌파 정당들의 이념적 변화를 중심으로 비슷한 현상을 추적하고 있다. Robert Rohrschneider, "New Party and Old Left Realignment: Environmental Attitudes, Party Policies, and Party Affiliations in

예컨대, 프랑스 사회당은 1970년대의 일련의 당 공식 문건(*party document*)을 통해서, 1960년대 후반부터 프랑스 사회에서 대표적인 새로운 이슈로 부상한 자주관리(*autogestion*: 영어로는 *self-management* 또는 *direct democracy*)의 이슈를 프랑스 사회주의 이념의 주요한 한 구성요소로 부각시켰다. 프랑스 사회당의 여러 강령들은 여러 차례에 걸쳐서 자주관리의 이념이 정치와 사회 생활의 주요한 측면들을 규율하는 프랑스 사회주의의 새로운 원칙임을 강조하기 시작했다. 구체적으로, 1981년의 대통령 선거를 위해 사회당이 발표한 *Projet Socialiste pour la France des années 80*은 프랑스가 당면하고 있는 위기는 자주 관리의 이념을 정치와 사회의 여러 주요한 국면에 적용 시킴으로써만 해결할 수 있다고 주장하고 있다.⁹⁾ 한편 환경 보호운동이 가장 격렬하게 일어났던 서독의 사회민주당은 환경주의를 자신의 이데올로기의 주요한 주제로 통합해 왔다. 전통적으로 재분배나 복지 등의 정치적 가치를 강조해 온 사회민주당이 자연환경의 보호를 적극적으로 지지하고 나선 것이다. 고데스버그 강령(*the Bad Godersberg Program*)이래로 가장 대규모적인 당강령 쇄신의 계기가 된 1986년의 새로운 당 강령에서 서독 사민당은 환경의 보호, 여성의 권리, 직접 민주주의 등과 같은 새로운 정치 이슈들의 중요성을 각별하게 강조했다.¹⁰⁾ 예를 들면, 새 강령은 정부의 경제에 대한 개입이라든가 경제 개발은 환경 보호라는 사회적 요구와 조화를 이루는 방향으로 추진되어야 함을 강조했다.¹¹⁾ 다시 말하자면 서구의 정당들은 새로운 정치 이슈들에 대해 적극적 관심을 보이기 시작한 것이다. 그들은 이제부의 재분배, 안전보장, 복지 등과 같은 전통적인 정치 이슈들 뿐만

Four West European Countries,” 1991년 미국 중서부 정치학회 연례회의 발표논문, Chicago, 1991.

9) Parti Socialiste, *Projet socialiste pour la France des années 80* (Paris: Club Socialiste du Livre, 1981).

10) Stephen Padgett, “The West German Social Democrats in Opposition 1982-1986,” *West European Politics* Vol. 10 (1987).

11) 이러한 사민당의 입장에 대한 보다 자세한 이해를 위해서는, “Die Wirtschaft ökologisch und sozial erneuern,” *Politik: Informationsdienst der SPD* No. 10 (1985).

아니라 환경의 보호, 여성의 권리 등과 같은 새로운 정치 이슈들도 자신들의 이념의 주요한 구성 요소로서 강조하게 된 것이다.

이러한 새로운 이슈의 흡수는 서구의 정당 이데올로기에 있어서 대단히 의미있는 변화라고 할 수 있다. 왜냐하면 새로운 이슈의 흡수에 따라서, 20세기의 전반기에 확립되어 수십년간 유지되어 온 서구 정당들의 이데올로기의 구조는 기존의 분배 정치(distribution politics) 중심의 전통적 좌-우 이데올로기 구조로부터 분배의 정치와 새로운 정치 이슈들이 결합된 새로운 좌-우 이데올로기의 구조로 전환되었기 때문이다.¹²⁾ 1960년대까지 서구 민주주의의 정당 이데올로기는 대체로 경제 활동의 생산물과 그 밖의 혜택들의 배분과 재분배를 둘러싼 분배의 정치를 중심으로 유지되어왔다. 따라서 좌파와 우파의 구획은 대개 ‘누구에게 더 많은 과세를 할 것인가?’라든지 ‘정부의 공공 재정은 어떠한 기준 또는 어떠한 사람들을 기준으로 할 것인가?’ 등의 문제를 중심으로 이루어져 왔다. 가령 좌파는 보다 진보적

-
- 12) 전통적 좌-우 이데올로기와 새로운 정치 이슈들과의 관계에 대해서 다양한 이론적 입장이 존재하는 것이 사실이다. (1) 첫번째 입장은 새로운 정치 이슈들의 등장, 전통적인 기존의 좌-우 이데올로기의 쇠퇴를 의미하는 것이 아니며 또한 새로운 정치 이슈들로 구성된 새로운 균열구조의 등장을 의미하는 것도 아니라고 파악한다. 이러한 입장에 따르면 오히려 새로운 정치 이슈는 대체로 기존의 좌-우 이데올로기에 흡수되는 경향이 있으며 이로 인해 기존 좌-우 이데올로기의 성격이 크게 변화하였다는 것이다. 필자도 이러한 입장에 동의하는 편이라고 할 수 있으며 이러한 입장의 예로는 Robert Rohrschneider, "New Party and Old Left Realignment" (1991) 을 들 수 있다. (2) 두번째 이론은 기존의 좌-우 이데올로기와 새로운 정치 이슈들간의 관계를 상호 관련이 없는 것으로 파악하는 것이다(irrelevance theory). 이에 따르면 새로운 정치 이슈들은 경제적인 차원에서는 전혀 이해될 수 없는 성격을 지녔으며 따라서 기존의 이데올로기와는 전혀 독립적인 개념이라는 것이다. (3) 세번째 이론은 새로운 정치 이슈의 등장으로 인해 그에 기초한 새로운 균열 구조가 출현하였으며, 따라서 서구 정치의 이데올로기 구조는 이제 다차원적인 구조로(multidimensional structure) 전환되었다는 것이다(pluralization theory). 예를 들면, Scott Flanagan, "Value Changes in Industrial Society," *American Political Science Review* Vol. 81 (1987); James Savage, "Postmaterialism of the Left and Right: Political Conflict in Post-industrial Society," *Comparative Political Studies* Vol. 17 (1987).

인 과세 정책, 보다 적극적인 사회 보장 정책, 보다 균등한 부의 재분배등을 주장하는 반면에 우파는 그와 상반된 입장—즉 보다 역진적인 조세 정책, 개인의 경제 활동의 자유의 최대보장—을 유지했다.

그러나 1970년대 이후의 새로운 정치 이슈의 통합은 기존 좌-우 이데올로기의 성격을 크게 변화시켰다. 새로운 정치 이슈와의 결합을 통해 좌-우 이데올로기는 새로운 의미를 획득하게 된 것이다. 특히 새로운 정치 이슈들을 흡수한 것은 주로 좌파 정당들이었기 때문에 이러한 변화는 주로 좌파 이데올로기를 중심으로 이루어졌다. 새로워진 좌파 이데올로기는 기존의 경제적 좌파주의와 새로운 정치적 이념들의 결합이라고 할 수 있다. 다시 말해서 그것은 기존의 좌파 이념을 새로운 정치적 가치와의 관련하에서 주장하게 된 것이다. 예컨대, 프랑스의 사회주의는 주요 산업의 국유화를 주장함에 있어서 그것을 과거처럼 사회당의 주도에 의해서보다는 이제는 노동자들의 자율적인 참여에 의해서, 다시 말해서 자주관리의 원칙에 따라서 추진할 것을 강조하게 되었다. 또한 독일의 사민당도 정부가 경제에 개입하고 중점 산업기술을 선택하게 될 때 반드시 그 기술의 환경상의 영향을 고려해야 함을 강조하고 있다. 한마디로 새로운 정치 이슈의 통합은 기존의 분배 정치를 중심으로 구성되어 온 서구 정당의 이데올로기의 논리 구조에 중대한 변화를 가져왔다고 하겠다.

2. 신보수주의의 등장

1970년대 이후의 서구 정당 이데올로기의 변화에 있어서 또 하나의 중대한 갈래로는 신보수주의 등장을 들 수 있다. 다수의 서구 민주주의 국가들에서, 특히 영국과 미국의 경우에는 더욱 현저하게, 보수 정당들의(즉 영국의 보수당과 미국의 공화당을 중심으로) 이데올로기가 우경화하는 변화가 진행되었다. 흔히 신보수주의의 등장¹³⁾이

13) 1970년대 후반부터의 우경화 현상은 '신자유주의', '신보수주의', '신우익' 등의 다양한 이름으로 불리워왔다. 이러한 다양한 용어들에 대한 보다 자세한 설명으로는 Dennis Kavanagh, *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?* (New York: Oxford University Press, 1987),

라고 불리는 이러한 우경화 현상은 대체로 전후의 수정 보수주의에 대한 근본적인 비판과 더불어 신자유주의적 경제 철학을 옹호하는 것으로 구성되어 있다. 다시 말해 신보수주의는 자유시장의 장점들이 경제성장과 그에 따른 성과를 최대화할 수 있다는 점을 강조하며 시장 경제와 자유방임적 경제 정책을 옹호한다. 아울러 경제에 대한 국가의 개입이 1960년대 이후에 서구 자본주의 국가들에 있어서 공통적으로 진행된 대규모의 경제적 쇠퇴의 원인이라는 믿음하에 시장 경제에 대한 국가의 개입은 이제 축소 내지는 철폐되어야 한다고 주장한다. 따라서 복지 국가와 정부의 공공 지출도 마찬가지로 축소 또는 제한되어야 한다고 주장한다.¹⁴⁾

보다 구체적으로 말해서, 1979년 정부에 복귀한 영국의 보수당은 2차 대전의 종전 이래로 유지되어 온 케인즈적 합의체제에 대해 근본적인 비판을 가하기 시작했다. 즉 보수당은 그간의 복지국가 정책에 대해 신랄한 비판을 가하며 복지 지출을 최소화할 것을 주장했다. 또한 케인즈적 수요관리 정책과 완전 고용 정책이 바로 1960년대 후반부터 심각해진 경제 위기의 주범이라고 비판하였다. 이와 같이 전후 합의 체제의 기본 구조를 비판하는 한편, 보수당은 또한 시장 경제의 자유주의적 원칙을 옹호했다. 즉 시장 경제의 우월성에 대한 믿음에 따라서 다수의 국영기업들을 민영화하고 국가에 의한 규제를 축소함으로써 시장 질서의 회복을 시도했다. 아울러 건전한 시장 질서의 유지를 위하여 엄격한 통화정책을 실시함으로써 화폐가 교환과 가치저장의 안정적인 매개물로 기능할 수 있도록 꾀하였다.¹⁵⁾

pp. 102-106.

- 14) 신보수주의의 주장에 대한 보다 자세한 논의로는 Barry Norman, *The New Right* (London: Croom Helm, 1987); Nicholas Bosanquet, *After The New Right* (London: Neinemann, 1983); Ruth Levitas (ed.), *The Ideology of the New Right* (New York: Polity Press, 1986).
- 15) 영국 보수당의 신보수주의 이데올로기와 그 정책의 내용에 대해서는 그 동안 다양한 논의가 진행되어왔다. 그 가운데 탁월한 분석을 제시하는 몇가지 대표적인 예를 든다면, Andrew Gamble, *The Free Economy and the Strong State* (London: MacMillan, 1988); Stuart Hall and Martin Jacques (eds.), *The Politics of Thatcherism* (London: Lawrence and Wishart, 1983); Desmond King, *The New Right* (London: MacMillan,

이와 같은 신보수주의 이데올로기의 등장은, 전후 합의체제 이데올로기의 주요한 구성 요소인 수정 보수주의를 전면적으로 비판하고 그것의 대체를 시도한다는 의미에서 중대한 정당 이데올로기 변화의 전형적인 예라고 할 수 있다. 구체적으로 말해서 전후의 기간 동안 서구 정당의 이데올로기는 좌파와 우파간에 대체적인 정치, 사회적 질서에 대해 합의를 이루었던 합의 이데올로기였다. 즉 전쟁이 끝난 1945년부터 1960년대에 이르기까지 좌파와 우파 정당들은 복지 국가, 국가의 경제 개입에 기초한 혼합 경제와 같은 좌-우 합의체제의 기본적인 전제들에 동의함으로써 전후 합의체제를 유지했었다. 그에 따라서 정당들의 이데올로기도 좌-우로부터 중앙으로 어느 정도 이동해서 합의 이데올로기적인 성격을 지니고 있었다.¹⁶⁾

전후 수정보수주의를 대체하고 등장한 신보수주의의 성격을 보다 깊이 이해하기 위해서는 먼저 전후 합의 이데올로기와 그것의 현실적인 토대들의 등장과 쇠퇴의 과정을 간략히 살펴 볼 필요가 있다. 합의 이데올로기의 토대가 된 전후 체제의 성립은 일차적으로 전후의 유례없는 경제성장에 기인했었다. 즉 서구의 자본주의 국가들은 1950년대와 1960년대에 걸쳐서 이른바 전후 경제적 봄이라고 불리는 고도의 경제성장을 누렸는데, 이러한 경제성장의 덕택으로 자본과 노동의 상충하는 이익들의 역사적 타협이 가능했다. 그런데 이러한 타협은 국가의 조정과 조율에 크게 힘입었는 바, 구체적으로 말해서 국가가 자본과 노동의 갈등을 축소하기 위해 시장 경제에 개입하는 형태로 이루어졌다. 즉 한편으로 국가는 노동 세력에게 자본주의적인 질서에 대한 근본적인 위협을 포기하는 대가로 완전 고용, 복지

1987).

- 16) 키르히하이머가 좌파 정당과 우파 정당간의 상대적인 이념적 거리의 축소를 인중정당(catch-all party)의 개념으로 파악한 이래로 합의 이데올로기에 대해서 많은 연구가 진행되어왔다. Otto Kirchheimer, "The Transformation of the Western European Party Systems," in Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1966); John Thomas, *The Decline of Ideology in Western Political Parties: A Study of Changing Policy Orientations* (Sage: London, 1975).

정책, 자동적인 임금 인상등과 같은 물질적인 또는 심리적인 보호를 보장했다. 다른 한편으로 자본가들은 자본주의적 질서에 대한 근본적인 위협이 제거될 수 있었기 때문에 국가의 그와 같은 중재를 받아들였다. 그 결과 두 사회 세력간에 광범한 합의가 이루어졌으며 이는 바로 전후 체제의 성립을 의미하는 것이었다. 그리고 이에 따라서 노동계급과 비노동계급의 사회 경제적 이해를 각각 대변하는 좌우 정당들의 이데올로기도 합의 이데올로기의 형태를 갖게 되었다. 즉 좌파 정당은 기존의 사회주의 이념을 완화시켜 이념적 성향을 어느 정도 중앙으로 이동시켰고 우파 정당 역시 기존의 입장보다는 중도적인 입장에 가까운 쪽으로 움직였다.

그러나 안정적으로 유지되어 오던 전후 합의체제는 1960년대 후반부터 심각한 정도로 위기를 맞게 되었다.¹⁷⁾ 이 무렵 전후의 경제적 붐은 소진되었으며 서구 자본주의 국가들의 경제는 전면적인 위기를 맞게 되었던 것이다. 이러한 경제적 위기는 복지 국가의 물적 토대를 위협하고 또한 국가의 경제 개입의 명분을 약화시킴으로써 궁극적으로 자본과 노동간의 합의에 대해 심각한 문제를 야기하였다. 또한 이와 관련해서 노동 세력과 자본주의 세력, 즉 민주주의와 자본주의의 화해를 유지하는 국가의 능력도 급격히 쇠퇴하였다고 할 수 있다.

전후 합의체제의 와해는 그에 기초한 합의 이데올로기의 위기를 의미하는 것이었다. 골드쏘피(Goldthorpe)가 파악하는 바와 같이 전후 합의체제의 붕괴로 인하여, 그 동안 합의 이데올로기를(좌파는 온건 사회민주주의의 형태로, 우파는 수정 보수주의의 형태로) 유지해 온 서구 정당들은 새로운 대안을 모색해야만 하게 된 것이다. 구체적으로 말해서 정당들은 합의 체제 이전의 입장으로 회귀하는 것을, 즉 보수 정당들은 신자유주의(new *laissez-faire*)를 또한 좌파 정당들은 신개입주의(new *interventionism*)를, 대안으로 검토하게 되었다는 것이다.¹⁸⁾ 실제로 신개입주의를 새로운 대안으로 본격적으로 추진한

17) 전후 체제 붕괴의 원인과 구체적인 과정에 대한 대표적인 분석들로는 Robert Skidelsky, *The End of Keynesian Era* (London: MacMillan, 1979); Claus Offe, *The Contradiction of the Welfare State* (London: Hutchinson, 1984); James Alt, *The Politics of Economic Decline* (Cambridge: Cambridge University Press, 1980).

좌파 정당들은 그다지 많지 않았지만 다수의 보수 정당들은 신보수주의를 새로운 이념적 좌표로 설정했다. 특히 마거릿 대처(Margaret Thatcher)의 영국 보수당과 로널드 레이건(Ronald Reagan)이 이끄는 미국 공화당의 신보수주의가 보다 각별한 주목을 끄는 예들이었으며 그 밖에도 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크의 보수주의 정당들도 전후 합의체제를 비판하고 신보수주의 정책의 옹호를 통해서 1970년대 후반과 1980년대 초반을 전후로 새로이 정권을 잡거나 혹은 정부에 복귀했다. 한마디로 신보수주의는 전후 체제의 붕괴 이후에 등장한 대표적인 이념적 대안의 하나였다는 의미에서 정당 이데올로기 변화의 명확한 예의 하나인 것이다.

III. 정당 이데올로기 변화의 모델

이러한 정당 이데올로기의 변화를 우리는 어떻게 설명할 수 있는가? 어떠한 요인들이 정당 이데올로기의 변화에 결정적으로 작용하는가? 또한 관련있는 요인들 가운데 가장 중요한 것들은 무엇이며 이들은 어떠한 방식으로 작용하는가? 이데올로기의 변화를 설명하기 위한 모델을 수립하기 위해서 우리는 기존의 정당 변화 일반에 대한 이론이나 정당 이데올로기에 대한 다양한 이론들에 부분적으로 기대야 한다. 왜냐하면 그러한 이론들이 비록 정당 이데올로기의 변화를 직접적으로 설명하기 위한 이론은 아니더라도 우리의 모델 수립에 대해 일정한 이론적인 시사를 제공할 수 있기 때문이다.

정당 이데올로기 변화의 일차적인 요인은 무엇보다도 정당의 환경으로부터 발견된다. 전통적으로 일반적인 조직의 특성을 연구해 온 조직론 이론가들에 따르면 일반적으로 조직이 변화하는 데에 일차적 영향을 미치는 것은 환경이라는 것이다.¹⁸⁾ 이와 관련해서 정당 연구

18) 이에 대한 보다 자세한 논의로는 John Goldthorpe, "Problems of political economy after the postwar period," in Charles Maier (ed.), *Changing Boundaries of the Political* (New York: Cambridge University Press, 1987).

자들은 정당이 정치 조직체로서 조직의 전형적인 특성들을 지니고 있기 때문에 환경의 영향을 받는다는 점을 강조해 왔다. 예컨대 잔다(Janda)와 하멜(Harmel)은 정당 조직의 복잡성(complexity of party organization), 정당 조직의 중앙집중도(centralization of political power) 등과 같은 정당 조직의 특성들이 여러 사회적, 제도적 환경과 밀접히 관련되어 있다는 것을 입증한 바 있다.²⁰⁾ 대단히 광범한 국가간 자료(cross-national data)의 분석을 통해서 그들은 사회적 이질성, 국가의 정부 형태, 국가의 크기 등과 같은 환경적인 요소들이 정당 조직의 특성에 의미있는 정도의 영향을 미치고 있다는 것을 밝혀냈다. 따라서 정당의 변화에 대한 이론들도 이러한 논리를 수용해서 환경의 변화를 정당 변화의 일차적인 요인(primary cause)으로 설정하게 되었다.

환경상의 변화를 정당 변화의 일차적인 요인으로 파악하는 최근의 논의들의 대표적인 예로서 케츠(Katz)와 마이어(Mair)의 모델을 들 수 있다. 이들은 정당의 조직상의 진화를 설명하기 위해서 서구 정당 조직의 주요한 측면과 활동에 대한 방대한 자료를 축적했다. 그리고 이 자료들에 대한 분석을 통해서 서구 정당 조직의 양식은 대중 정당적인 조직으로부터 카르텔 정당(Cartel Party)적인 조직으로 변화하고 있다고 주장한다.²¹⁾ 이 때의 카르텔 정당이란 정당 조직과 국가 기구간의 상호 침투의 결과로 인하여 정당 조직이 국가의 일부로 편입된 정당 형태를 가리킨다.²²⁾ 그런데 이와 같은 정당 조직 형태의 변화

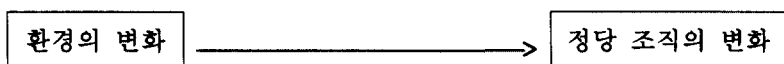
19) Richard Scott, *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems* 2nd ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1987), p. 19.

20) Robert Harmel and Kenneth Janda, *Parties and Their Environments: Limits to Reform?* (New York: Longman, 1982).

21) Richard Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization: The Emergence of the Cartel Party," 유럽 정치 사회 연구 협의회(European Consortium of Political and Social Research)의 "민주주의와 정당 조직(Democracy and the Organization of Political Parties)"을 주제로 한 1992년도 워크샵 발표 논문, University of Limerick, Ireland, 1992.

22) 카르텔 정당의 특성에 대한 보다 자세한 설명을 위해서는 위의 논문, p. 20을 볼 것.

는 일련의 제도적, 정치적, 사회 문화적 변화, 즉 환경상의 변화의 영향을 받았다는 것이다. 구체적으로 말해서 정부의 정당에 대한 보조금의 확대라는 정치적 환경의 변화는 정당의 활동이 국가의 통제를 많이 받는 카르텔 정당의 등장과 연관되어 있다는 것이다. 또한 전자매체의 발전과 그것의 이용이 주로 국가에 의해서 규제되고 있는 사회적 변화 역시 카르텔 정당 조직의 등장에 영향을 미쳤다는 것이다. 아울러 정부의 정치 과정의 개방화로 인하여 집권당과 정부 기구간의 협력과 의사 소통의 원활화 역시 대중 정당이 쇠퇴하고 카르텔 정당 조직이 등장하는 일차적인 원인이 되었다는 것이다. 이러한 캐츠와 마이어의 모델을 요약한다면 아래의 그림과 같이 될 것이다.



(제도적, 정치적, 또는
사회 경제적 환경의 변화)

그림 1. 캐츠와 마이어의 정당 변화의 모델

그러나 캐츠와 마이어에 의해서 제시된 모델은 하나의 중대한 문제를 안고 있다. 즉 이 모델은 정당 변화에 대한 환경의 영향만을 강조함으로써 환경 결정론적인 문제를 안고 있다. 다시 말해서 이 모델은 환경의 변화에 따른 정당의 변화라는 결과만을 강조함으로써, 정당 내부에서 환경의 변화에 대응하기 위해서 일어나는 적응의 과정을 무시하고 있다는 단점을 안고 있다. 즉 정당 내에서 벌어지는 구체적인 대응의 과정은 하나의 블랙 박스처럼 남아있는 것이다.

이러한 환경 결정론적인 모델의 문제점을 비판하고 개선하려는 시도는 데샤우어(Deschouwer)에 의해 이루어졌다. 그에 의하면 정당 변화의 과정에는 객관적인 사실(즉 환경의 변화)과 정당의 반응을 연결하는 매개변수가 존재한다는 것이다. 다시 말해서 정당 변화의 과정은 정당에 대한 '환경의 압력'과 그같은 압력을 정당이 인식하는 '압력에 대한 인식'이라는 두가지의 핵심적 요소로 구성되어 있다는

것이다. 그리고 이 압력에 대한 인식이 무엇보다도 정당 변화 과정의 출발점이라는 것이다.²³⁾ 그렇다면 문제는 과연 어떠한 요소가 그러한 압력에 대한 인식을 촉발하는가이다. 데샤우어에 의하면, 그같은 ‘인식’은 대체로 정당 자신의 목표 지향(goal orientation)의 측면에서 본 성과(performance)에 대한 평가에서 비롯된다는 것이다. 즉 정당들에게 있어서 가장 중요한 목표는 선거에서의 득표를 통해 정부 권력을 획득하는 데에 있기 때문에 선거에서의 성과(electoral performance)에 대한 평가가 가장 전형적인 인식 촉발의 원인이라는 것이다. 결국 데샤우어의 정당 변화의 모델은 아래 그림과 같이 요약될 수 있다.

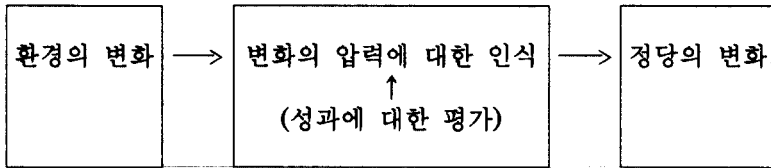


그림 2. 데샤우어의 정당 변화의 모델

데샤우어의 모델은 환경의 압력과 정당의 변화 사이에 존재하는 매개 변수를 고려함으로써 캐츠와 마이어의 모델을 개선했음은 틀림 없다. 즉 정당 내부의 적응 과정이라는 블랙 박스의 일부를 벗겼다고 할 수 있다. 그러나 이 모델은 변화의 압력에 대한 인식을 매개 변수로 상정하는 데에 그쳤을 뿐 그 인식에 대해 보다 자세한 설명을 제시하는 데에 실패하고 있다. 다시 말해서 ‘인식’이 정당 변화의 주요한 매개 변수라면, 그 인식이 당내의 어떠한 주체(또는 행위자)에 의해서 이루어지는가에 대한 분석이 뒤따라야 한다.

이러한 데샤우어 모델의 문제 해결의 단서는 파니비앙코의 정당 변

23) Kris Deschouwer, "The Survival of the Fittest: Measuring and Explaining Adaptation and Change of Political Parties," 유럽 정치사회 연구 협회회의 "민주주의와 정당 조직"을 주제로 한 1992년도 워크숍 발표 논문. University of Limerick, Ireland, 1992.

화의 모델에서 찾을 수 있다. 정당은 무엇보다도 조직으로서의 성격이 가장 결정적인 특성이라고 파악하는 파니비앙코는 정당의 조직 발전의 동태적 분석에 깊은 관심을 기울였다. 그는 정당 조직의 변화란 곧 당내의 조직 질서의 변화, 다시 말해서 당내의 지배연합(dominant coalition) 구성의 변화라고 보았는데 이러한 변화는 세가지의 단계를 거치면서 이루어진다는 것이다. 첫번째 단계는 급격한 환경상의 변화에 따라서 조직의 위기가 발생하는 단계이다. 즉 선거에서의 패배와 같은 환경상의 압력이 “이미 내적인 조건이 존재하는 조직의 위기”를 촉발시킨다는 것이다.²⁴⁾ 두번째 단계에서는 “위기에 적절히 대응하지 못하는 기존의 지배 연합이 당내의 위치를 급속하게 상실하면서 새로운 세력이 당내에 등장하고 마침내는 새로운 세력으로서의 권력의 교체가 이루어진다.”²⁵⁾ 마지막 단계에서는 앞의 두 단계의 결과로 인하여 당내 경쟁의 규칙이 새로워지고 당 조직의 공식적인 목표가 수정되는 것과 같은 조직의 재편이 일어난다는 것이다. 따라서 파니비앙코의 정당 변화의 모델은 아래와 같이 정리될 수 있다.

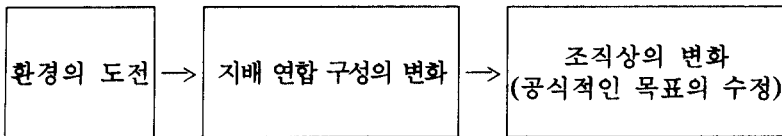


그림 3. 파니비앙코의 정당 조직 변화의 모델

이러한 파니비앙코의 분석은 최근 정당 변화에 대한 연구에 있어서 가장 영향력있는 모델의 하나로 인정되어왔다. 특히 환경으로부터의 도전이나 변화가 정당에게 직접적으로 압력을 가하는 것이 아니고 당내 지배 연합구성 변화등을 통해서 간접적으로 이루어진다는 주장은 그의 이론적 공헌의 핵심이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 그의 모델은 캐츠와 마이어의 결정론적인 모델을 개선하고 데샤우

24) Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power* (New York: Cambridge University Press, 1988), 243.

25) 앞의 책, p. 244.

어 모델의 약점을 보완한 것이라고 할 수 있다. 물론 파니비앙코의 모델이 완전하다고는 할 수 없다. 그의 모델 역시 몇가지 문제를 내포하고 있는 것은 사실이다. 예컨대 그는 선거에서의 패배를 환경상의 변화의 예로서 들고 있는데 과연 선거에서의 패배를 정당의 외부에서 벌어지는 환경상의 변화로 볼 수 있는가에 대해서 의문이 제기될 수 있다. 즉 선거에서의 패배란 정당의 활동이나 정책상의 입장 등의 직접적인 결과라고 할 수 있는데 이것을 정당과는 독립적으로 정당 환경의 영역에서 발생한 것으로 간주하기 어렵기 때문이다.

지금까지 우리는 기존의 정당 변화의 모델들에 대해 비판적인 검토를 해보았다. 이제는 그러한 검토의 토대에서 우리의 정당 이데올로기 변화의 모델을 수립하려 한다.²⁶⁾ 우선, 위에서 밝혀진 바와 같이, 이데올로기 변화의 일차적인 동인은 정당의 환경의 영역에서 발견된다. 그렇다면 어떠한 성격의 환경의 변화가 이데올로기의 변화에 영향을 미치는가? 그것은 무엇보다도 사회경제적인 영역에서의 변화일 것이다. 사회경제적인 변화가 정당 이데올로기의 변화의 일차적 요인이라는 설명은, “정당은 이데올로기를 통해서 그 사회적 기반이 되는 사회 경제 체제 질서—즉 사회 계층, 사회 문화적 균열 또는 경제성장의 수준—를 반영하거나 또는 반영하기 위해 노력한다”²⁷⁾는, 정당의 사회학(sociology of political parties)에 대한 고전적인 이론으로부터 온 것이다. 예를 들면 립셋과 로칸이 그들의 유명한 결빙 명제(freezing of western European party system)에서 주장했듯이, 지난 수십년간 서구 정당들의 이데올로기의 축으로 유지되어 온 좌-우 이데올로기는 바로 산업사회의 사회경제적 균열 구조, 즉 노동과 자본의 균열을 반영한 것이다.²⁸⁾ 따라서 사회 경제적인 영역에서의 변화는 기존의 사회 경제 체제에 기초해 있는 기존의 정당 이데올

26) 이 부분의 논의는 줄고, “영국 보수당에서의 신보수주의 등장의 정치 과정,” 『한국과 국제 정치』 Vol. 9 (1), 1993, pp. 130-132에 주로 의존한 것이다.

27) Giovanni Sartori, “The Sociology of Parties: A Critical Review,” in Peter Mair (ed.), *The West European Party System* (New York: Oxford University Press, 1990), 151.

28) Seymour M. Lipset and Stein Rokkan, 앞의 책.

로기에 긴장을 촉발할 것이고, 새로운 변화에 대한 적응이라는 문제를 제기하게 될 것이다. 예컨대, 영국 사회에서 1960년대 후반 이래로 급격한 경제적 쇠퇴와 그에 따른 복지 국가의 위기와 혼합 경제체제의 위기라는 사회 경제적 변화가 일어나자, 이러한 질서에 기초해 있는 합의 이데올로기의 현실적, 이념적 유용성에 대해 강한 의문이 제기되었다. 결국 영국의 보수당은 합의 이데올로기의 사회 경제적 토대가 붕괴되었다고 판단하고 그에 대한 대안으로서 신보수주의로의 선회를 모색하게 되었던 것이다.

정당 이데올로기의 변화의 동인으로 작용할 수 있는 또 다른 중요한 환경상의 변화는 유권자들의 정치적 가치 구조의 변화이다. 유권자들 또는 적어도 당의 지지자들의 정치적 가치를 대변함으로써 정당의 본질적 목표, 즉 더 많은 득표를 위해 기능하는 정당 이데올로기의 본래적인 개념을 상기한다면 유권자의 정치 의식의 변화는 바로 정당 이데올로기 변화의 주요한 동인이라는 점을 이해할 수 있다. 보다 구체적으로 말해서 정당 이데올로기는 당원들과 지지자들에게 바람직한 목표로 받아들여질 수 있는 이상적인 사회에 대한 개념과 비전을 제시함으로써 당원들을 통합하고 지지를 동원하는 기능을 갖고 있다.²⁹⁾ 즉 정당 이데올로기는 당원과 지지자들에게 정당의 존재 이유(*raison d'être*)로 받아들여지는 원칙을 제시한다. 따라서 유권자의 상당수에게서 정치적 가치관에 대한 변화가 일어난다면 정당은 통합과 동원의 기능을 유지하기 위하여 자신의 이데올로기적인 정향을 그러한 변화에 대응하는 방향으로 변화시켜야 한다. 예를 들면 유권자들의 가치 구조가 새로운 정치 이슈를 옹호하는 방향으로 변화했다면 정당들은 그러한 새로운 정치 이슈들에 기울어 있는 유권자들에게 정치적 정체감을 제공하고 그럼으로써 그들의 지지를 동원하기 위하여 그같은 이슈들을 자신의 이데올로기에 통합시켜야 하는 것이다. 예를 들면 서독, 네덜란드, 프랑스 등의 서구 민주 국가의 유권자들, 특히 젊고 교육 수준이 높은 유권자들 사이에서 환경주의,

29) Dianne Sainsbury, *Swedish Social Democratic Ideology and Electoral Politics 1944-1948* (Stockholm: Almqvist and Witskell International, 1980), pp. 10-13.

직접 민주주의와 같은 새로운 정치적 가치에 대한 의식과 선호가 1960년대 후반 또는 1970년대 초를 기점으로 강화되었을 때에 이들을 주요한 지지 계층으로 삼고 있는 정당들이 이러한 새로운 이슈를 점차 받아들여지게 된 것은 유권자들의 정치의식구조라는 환경과 정당 이데올로기의 관계를 적절히 보여주는 경우라고 할 수 있다.

그러나, 위에서도 지적된 바와 같이 환경의 변화만으로 정당 이데올로기의 변화를 설명할 수는 없다. 비록 환경상의 변화가 이데올로기의 변화에 있어서 중요한 요소임에는 틀림없지만 그것의 역할만을 강조한다면 환경결정론의 위험에 빠지게 된다. 이러한 환경 결정론적 시각은 환경의 변화와 정당 이데올로기의 변화간의 인과구조 자체에만 관심을 가질 뿐 원인과 결과 사이를 연결하는 동태적 과정에 대해서는 전혀 무관심하다. 다시 말해서 환경 결정론적인 모델은 정당을 단지 환경상의 변화를 언제나 자동적으로 반영하는 거울과 같은 존재로 이해하는 것이다. 그러나 정당은 이러한 인식과는 달리, 환경으로부터의 변화의 압력에 대해 자신의 정향에 기초해서 스스로 판단하고 결정해서 반응하는 자율적인(autonomous) 존재이다. 예를 들면, 환경 결정론의 설명대로라면, 1970년대의 심각한 경기 침체를 통해 합의 이데올로기의 물적인 토대의 붕괴를 경험한 서유럽 민주주의 국가들의 보수 정당들이 모두 신보수주의 이데올로기를 채택했어야 한다. 그러나 지난 10여년의 역사를 돌아보면 신보수주의의 등장이라는 이데올로기적인 변화는 영국을 비롯해서 네덜란드, 덴마크 등의 몇몇 나라의 보수정당에서만 일어났다. 이러한 차별적인 현상을 환경결정론으로는 설명할 수 없다.

정당 환경의 변화가 정당 이데올로기의 변화로 귀결되는 과정에는 정당 환경의 변화와 정당 이데올로기의 변화를 중간에서 매개하는 정당 내부의 동태적 과정이 존재한다. 다시 말해서, 정당 이데올로기의 구조적 변화의 과정은 사회경제적 변화라는 외적(外的) 과정과 이러한 환경의 변화를 정당 이데올로기 변화의 일차적 동인(動因)으로 인식하고 이를 실제의 이데올로기의 변화로 전환하는 정당 내부의 내적 과정으로 이루어져 있다. 환경의 변화라는 원인과 이데올로기의 변화라는 결과를 매개하는 정당 내부의 과정으로는, 첫째, 선거의

결과(특히 선거에서의 패배)를 들 수 있다. 부정적인 선거 결과가 정당들이 스스로를 변화시키는 계기를 제공한다는 주장은 그 역사가 짧지 않다. 민주주의 체제내에서 정당은 정치권력의 획득을 위해 선거에서 더욱 많은 득표를 목표로 활동하는 조직체이니만큼, 선거에서의 패배 혹은 득표율의 급속한 하락은 정당에게 변화의 압력을 제공하게 된다는 주장은 정당에 대한 이론들 가운데 가장 고전적인 것의 하나라고 할 수 있다. 미국의 리프만(Lipmann)은 이미 1910년대에 미국 민주당에 대한 한 분석에서 “정당은 [선거에서] 너무 성공적인 때에는 꽤 완고해지기 마련이다. 오직 선거에서의 실패만이 정당에게 새로운 삶의 기회를 제공한다”고 주장한 바 있다.³⁰⁾ 또한 파니비양코는 자신의 정당 조직의 진화 이론을 설명하면서 “선거에서의 패배는 정당에게 변화의 압력을 가하게 되는 대표적인 예”라고 주장한다.³¹⁾ 또한 쟌다는 정치체제 내에 일정한 위치를 확보하고 있는 기성의 정당들은 대체로 급격한 변화를 거부하는 보수 성향을 갖게 된다고 전제하고, [선거에서의] “성과(performance)가 좋은 정당들은 변화에 대한 압력을 전혀 느끼지 않는 데 반해 성과가 좋지 못한 정당들은 변화의 압력을 느끼게 된다”고 주장한다.³²⁾ 구체적으로 말하자면, 선거에서의 패배가 정당 이데올로기 변화의 과정에서 정당 내부의 매개요인으로 작용하는 과정은 이렇다: ① 대규모의 환경상의 변화(사회경제적 변화 또는 유권자 정치 의식 구조의 변화)가 일어나서 기존의 사회 경제 체제나 가치 구조에 기초한 기존의 정당 이데올로기는 낡게 되거나 변화한 환경과 긴장관계에 놓이게 된다. ② 낡고 오래된 정당 이데올로기는 유권자들을 통합·동원하는 기능을 제대로 수행하지 못하게 되고, 따라서 그 정당은 선거에서 패배하거나 득표율의 급속한 하락을 경험하게 된다. ③ 따라서, 선거에서의 패배는 정당의 통합과 동원의 기능을 회복하고 그럼으로써 선거 시장에서의

30) Walter Lipmann, *A Preface to Politics* (New York: Mitchell Kennerley, 1914), p. 26.

31) Angelo Panebianco, 앞의 책, p. 243.

32) Kenneth Janda, “Toward A Performance Theory of Change in Political Parties” 제12회 International Sociological Association 연례 회의 발표 논문, Madrid, Spain, 1990, p. 8.

경쟁력 회복을 위해 사회경제적 변화나 유권자의 의식 구조의 변화에 대응하는 이데올로기의 구조적 변화가 필요하다는 인식을 정당내에 확산시킨다. 예를 들면 1960년대 말과 1970년대 전반에 계속적인 패배를 기록한 영국의 보수당이나 프랑스 제5공화국에 들어와서 심각한 득표율의 하락을 경험한 프랑스 사회당은, 그러한 선거에서의 패배 또는 선거상의 위기를 통해서, 당의 이데올로기가 전후체제의 붕괴라는 사회 경제적 변화나(영국의 경우) 유권자들의 의식성향의 변화(프랑스의 경우)라는 환경상의 변화를 적절히 대변하지 못한 결과라는 인식을 갖게 되었다. 따라서 이들은 선거 시장에서의 경쟁력 회복을 위해 신보수주의(영국의 경우)나 새로운 정치 이슈의 통합(프랑스의 경우)을 추구하게 되었던 것이다.

한편 여기서 말하는 선거의 패배란 대체로 두가지의 경우로 나누어 생각해 볼 수 있다. 하나는 어느 정당의 특정 선거에서의 득표율이 평소의 득표율의 수준에 비해서 현저하게 하락했을 때의 경우를 '선거의 패배'로 간주할 수 있다. 또 하나는 한 정당체제 내의 여타 정당(들)이 구조적인 변화를 통해서 괄목할 만한 득표율의 신장을 보였을 때, 그렇지 못한 정당들의 상태를 '선거의 패배'로 볼 수 있다.

사회경제적 변화와 정당 이데올로기의 변화를 매개하는 또 다른 주요한 정당 내부의 과정으로 정당 리더십의 변화를 들 수 있다. 심대한 사회경제적 변화로 말미암아 정당 이데올로기의 구조적 변화를 위한 외부적 동인(動因)이 발생하고, 이 동인(動因)이 선거에서의 패배로 인해 더욱 구체적 압력으로 다가온다 하더라도 이러한 압력이 언제나 자연스럽게 실제적인 이데올로기의 구조적 변화로 발전되는 것은 아니다. 외부적 동인(動因)과 그 동인에 대한 인식이 실제적 변화로 전환되기 위해서는 그러한 인식에 기초해서 이데올로기의 변화를 추진하는 중심세력이 당내에 존재해야 한다. 그리고 이러한 추진세력의 대표는 바로 정당의 리더십일 수 밖에 없다. 왜냐하면 그것은 환경의 변화와 선거에서의 패배를 이데올로기 변화에 대한 압력으로서 파악하고, 그 정당의 존속이나 성공을 위해서 구조적 변화의 방향을 규정하는 것이 바로 정당 지도자의 역할이기 때문이다.³³⁾

33) Frank Wilson, "The Sources of Party Change: Change in Social

그런데 한가지 문제가 되는 것은, 환경의 변화에 따라서 정당 이데올로기의 변화의 압력 아래 놓여 있는 정당들이 흔히 낡고 수구적인 성향을 지닌 지도자들에 의해 유지되고 있는 경우가 많다는 점이다. 기존의 지도자들은 기존의 이데올로기에 기초해서 당내 리더쉽의 위치를 유지해 왔기 때문에 그들은 환경상의 변화로 인해 동원과 합리화의 기능을 상실한 기존의 이데올로기에 고착되어 있다. 따라서 그들은 환경의 변화에 대응해서 동원과 합리화의 기능을 회복할 수 있는 방향으로의 변화를 주도할 능력도 의지도 갖추지 못하고 있게 마련이다. 이러한 기존의 정당 리더쉽의 수구적 성격으로 인해 환경의 변화에 대응하지 못한 정당은 선거에서 패하게 된다. 선거에서의 패배는 기존 리더쉽의 무능력을 당내에 노정하게 되고 따라서 그에 도전하는 새로운 세력의 등장울 초래하게 된다. 이 새로운 세력(또는 정당 지도자)은 외부로부터의 변화의 동인(動因)을 인식하고 그에 대응하기 위한 새로운 비전과 이데올로기로 무장하고, 약화된 기존의 수구적 리더쉽을 타파하고 새로운 지배세력으로 등장하게 된다.³⁴⁾ 새로이 등장한 개혁적 리더쉽은 당내의 지배 체제를 확립하고 새로운 이데올로기로의 변화를 추진하게 된다. 예컨대, 전후 체제의 위기라는 사회경제적 변화에 따라서 영국의 수정 보수주의가 더 이상 동원과 합리화의 기능을 수행할 수 없게 되었을 때에 보수당의 리더였던 에드워드 히드(Heath)는 기존의 수정 보수주의에 고착되어 있었으며 따라서 사회경제적 변화에 대응하는 이데올로기의 변화를 시도할 만한 능력과 의지를 결여하고 있었다. 그 결과로 보수당은 그의 리더쉽하에서 세차례의 패배를 기록하게 되었고 이는 그의 리더쉽의 무능과 수구적 성격을 드러내는 결정적 계기가 되었다. 이에 따라서 기존의 리더쉽은 환경의 변화에 따른 이데올로기적 쇄신을 추구할 능력이나 의지가 부족함을 지적하면서 새로운 변화를 주창하는 새로운 당내의 세력, 이른바 신보수 그룹(new right conservatives)이 보수당 내에 등장하였다. 대처와 조셉(Joseph)을 리더로 내세운 이 새로

Democratic Parties in Britain, France, Germany and Spain”, 1989년 세계 정치학회 발표 논문.

34) Panebianco, 앞의 책, p. 244.

은 세력은 마침내 1974년 10월 총선거에서의 패배를 계기로 히드를 밀어내고 당권을 장악했고 이어서 보수당 이데올로기의 신보수주의로의 전환을 주도하게 되었다.

요약하자면, 정당 이데올로기의 구조적 변화는 사회경제체제의 변화 또는 유권자들의 가치 구조의 변화와 같은 환경적 변화와 그것들 변화의 동인으로 인식하고 실제의 이데올로기 변화로 전환시키는 정당 내부의 동태적 과정으로 구성되어 있다. 변화의 최초의 동인은 정당의 사회적 환경인 사회경제적 질서나 유권자의 가치 구조의 변화에서 비롯된다. 급격한 환경상의 변화는 기존의 사회경제 질서나 가치 구조에 기초해 있는 기존의 이데올로기가 그 본래의 기능인 지지자들의 동원, 통합을 어렵게 만든다. 따라서 그와 같은 이데올로기의 본래적 반영 기능(**expressive function**)이 저하된 정당은 선거 시장에서 경쟁력을 상실하고 선거 패배를 겪는다. 그리고 이러한 패배는 그 정당이 사회적 환경의 변화로 인해 변화의 압력 아래 놓여 있다는 인식을 불러 일으킨다. 또한 선거에서의 패배는 이데올로기 변화 과정의 또 다른 핵심 요소인 정당 리더십의 교체를 가져 온다. 왜냐하면 선거의 패배로 인해 기존의 리더십은 변화에 적응하지 못하는 무능함을 노정하고 따라서 새로운 세력의 도전을 받고 궁극적으로는 이들에 의해 교체된다. 그리고 새로운 이데올로기로의 변화라는 기치를 내건 새로운 정당의 리더십에 의해 마침내 이데올로기의 변화가 이루어진다. 이러한 일련의 과정은 아래의 그림과 같이 나타낼 수 있다.

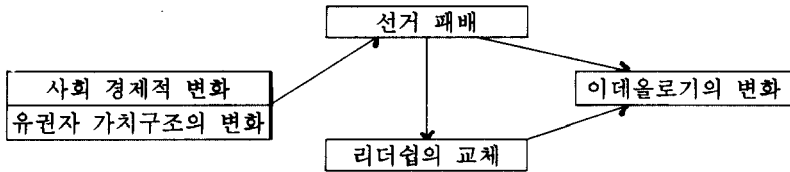


그림 4. 정당 이데올로기의 변화 과정