

政黨의 媒體的 機能

卞 在 鉉

Party Function as an Intermediary

Jae Hyun Byun

〈目 次〉

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| I. 序 論 | (1) 政黨과 輿論의 形成 및 組織 |
| II. 近代民主政治下의 政黨의 機能 | (2) 政黨과 民衆에 대한 政治教育 |
| 1. 政黨과 代議制 | (3) 政黨과 政府組織 및 政治指導者의 選擇 |
| 2. 政黨과 法治主義 | (4) 政黨과 政府構造 |
| III. 現代民主政治下의 政黨의 機能 | ① 多數黨의 機能 |
| 1. 近代民主主義의 變質과 現代民主主義의 特徵 | ② 反對黨의 機能 |
| 2. 現代政黨의 機能 | IV. 結 論 |

Abstract

The development of political parties has transformed the structure of political regimes. Modern democracies, based on a system of several organized and disciplined parties, are very different from the individualist regimes of the nineteenth century, which depended on the personal interplay of members of parliament who were very independent of each other. The substitution of a party regime for a regime without parties has changed the method of analysing political system. The classic distinction between the presidential system and the parliamentary system is now tending to become out of date. The check and balance, for example, between the executive and the legislative of classic constitutional law is now meaningless in party politics. Parties control and supervise all the activities of government.

As an intermediary between the electorate and the parliament, and between the people and the government, the political party has many important functions, such as the formation and organization of public opinions which are connected to public policies,

political education which guides and enlightens the people, which promotes their participation level in politics, the organization of a government and choice of political leaders with the support of majority people, and concentration of power instead of separation of power.

In spite of the great contributions of the political party to the development of democratic government, the general development of parties tends to emphasize their deviation from the democratic regime. Growing centralization is increasingly diminishing the influence of members over leaders. Parliamentary representatives themselves are compelled to an obedience which transforms them into voting machines controlled by the party leaders.

But a system without parties would not be more satisfactory. The government faced with only a scattering of individuals not grouped in political formations would not better preserve liberty. Political parties make it possible to form a new ruling class, sprung from the people, to replace the old. The significance of political parties is that they tend to create new elites, and this restores to the notion of representain its true meaning. All government is by nature oligarchic, so the formula 'Government of the people by the people' must be replaced by this formula 'Government of the people by an elite' sprung from the people. A regime without parties ensures the permanence of ruling elites chosen by birth, wealth, or position. Ministies and parliaments were once exclusively the instruments of private, financial and economic interests, but they have today become instruments in the hands of the parties, among which mass parties are getting increasingly important place. Deconcracy is not threatened by the party regime, but by present-day trends in party interal organization. The danger does not lie in the existence of parties, but in the military, religious, and totalitatian form they assume. But, on the one hand, all parties have not adopted the same kind of organization. Closed totalitarian type of parties are rare in the world. On the other hand, certain features in these new party structures ensure a good training of the political leading strata as well as closer and more faithful contact between the mass of the people and their ruling elites. These features might increase the democratic nature of parties instead of destroying it.

I. 序 論

民主主義는 國民主權說에 基礎를 둔다. 國家의 權力은 國民에서 나오는 것이며 國家의 機能은 國民의 意思를 實現하는데 있다. 그런데 國民의 意思는 루소(Rousseau)의 一般意思(general will)로서는 表現될 수 없고 多數國民의 意思의 總和로서 表現되며 國民意思의 決定은 多數決의 原則에 따른다.

民主政治는 國民 전체가 直接 政治에 參與하는 것이 理想的이나 오늘날과 같은 大規模國家에서 는 불가능하다. 國民의 參政權은 現實的으로 그들의 意思를 國政에 反映하여 衆 代議員을 選出하는데 局限되어 있는 實情이다. 民主政治는 實際的으로 國民의 代表者인 代議員에 의하여 間接的으로 行하여 지는 代議政治로 되지 않을 수 없다.¹⁾ 事實上 國民의 意思는 國民의 多數決에 의하여 表現 된다고 하기 보다는 代議員 多數에 의하여 決定된다.

民主政治에 있어서는 多數를 確保하는 것이 가장 重要한 問題이다. 같은 理念과 目的을 갖은 사람들이 多數를 支配하고자 組織의 活動을 하게 된다. 제임스 브라이스가 말한바와 같이 國民에 의하여 選出되는 사람에게 權力이 부여되는 곳에서는 어데서나 항상 어떤 種類의 見解를 表明하고 다른 사람들의 票를 모으는데 가장 適當한 人物을 擇하지 않을 수 없기 때문에 어떤 種類의 團體의 行動은 모든 代議政治에 隨伴되는 것이다.²⁾ 代議員 候補者를 選擇하고 選擇된 候補者를 當選시키기 위하여 組織의 選舉運動을 하게 되는 데서 政黨組織이 發達하게 된다.³⁾ 代議制 民主政治가 進行되고 있는 곳에서는 어데서나 規模나 性格에 差異는 있지만 政黨組織이 存在하며 民主政治의 發達과 밀접하게 關連되어 발달하였으며 그 統治機構를 支配하게 되었다. 드베르제에 의하면 政黨은 普通選舉權 및 議會特權의 伸張과 密接한 關係를 갖고 있다. 즉 議會가 그 機能과 獨立性을 더 많이 伸張하면 할수록 그 議員들은 共同行動을 取할 수 있도록 그들의 共通理念과 目的에 따라서 自身들을 集團化 할 必要性을 더 많이 느끼게 되고 또 投票權이 擴大되고 增加되면 될수록 立候補者를 選舉民에게 周知시켜 投票를 自己方向으로 끌어 들일 수 있도록 選舉人을 組織하는 일이 더욱 必要하게 된다.⁴⁾ 이러한 일을 政黨이 하게되므로서 政黨은 政治過程을 通하여 政府를 支配하게 되었다. 그리하여 代議員은 政黨의 支配下에 놓이게 되어 代議員들의 國民에 대한 責任은 當然히 政黨에 대한 責任으로 代替되고 따라서 政治의 責任은 代議員이 아니라 政黨이 지게 되므로서 政黨은 公的 機關으로 등장하게 된다. 오늘날 각나라에 있어서 政黨의 組織과 活動을 憲法으로 規定하게 된 것도 이러한 政黨의 公的 性格 때문이다.

그러나 初期政黨은 그 組織이나 活動에 있어서 公的 機關으로서의 役割을 하지 못한 結果 政黨에 대한 否定的인 態度를 취하는 사람이 많았다. 政黨이 近代化된 後에도 政治의 黨派, 派閥, 徒黨과의 區別을 혼돈하고 있다. 사르토리는 明黨(faction)과 政黨(political parties)을 엄격히 區別하고 있다. 政黨은 共同利益을 實現하는 道具로서 全體의 目的에 봉사하는 全體의 一部이지만 朋黨은 利己心에 치우쳐 公的 利害關係를 저버리는 私的 紛爭의 表現이다. 朋黨은 그 自體가 惡이지만 政黨은 必要物이라고 했다.⁵⁾ 버어크경도 政黨의 存在價値를 認定하고 政黨을 特定한 主義, 政見을 같이 하는 사람들이 團體의 努力에 의하여 國民의 福祉를 增進시키는 것을 目的으로 結合된 團體라고 하였다.⁶⁾ 이와같이 政黨은 公的 機構의 性格을 갖고 國民全體의 福祉를 增進시키는 것을 目的으로

1) James Bryce, Modern Democracies (New York : The Macmillan Company, 1921), Vol. I, P.23.

2) Ibid, Vol. II, P.30

3) Maurice Duverger, Political parties (London: Methuen & cc. LTD, 1955), pp. XXIII—XXVII.

4) Ibid,

5) Giovanni Sartori, Parties and Party Systems(Cambridge: Cambridge university Press, 1976), p.25.

6) Edmund Burke ' Select Works (Oxford : The clarrenden Press, 1876), Vol. I, p.86.

하며 그러기 위해서는 政策을 實現시킬 수 있는 政治權力을 掌握하여야 하는 것이다.

近代民主主義政治制度에서는 政權의 掌握은 國民多數의 支持를 바탕으로 가능하다. 그러기 위해서는 政黨은 有權者에게 政治教育을 실시하여 政治的 知識을 보급하고 健全한 政治觀, 國家觀을 심어주어 그들의 意思나 要求를 政治에 反映하는 能力을 키워주고 그와 同時에 政黨의 政治理念과 政綱政策을 周知시키고 政治指導者를 宣傳하여 國民이 信賴할 수 있는 公的組織體로서 多數의 支持를 獲得하였을때 政府를 組織하고 그 理念과 政策을 實現한다.

그런데 이러한 近代政黨政治는 社會의 同質性을 바탕으로 議會가 中心이 될때 가능한 것이었다. 近代市民國家가 現代의 大衆國家로 發展함에 따라 國民의 利害關係가 複雜하게 되어 社會의 同質性이 破壞되고 國家의 機能이 擴大되고 多樣化됨에 따라 行政權力이 擴大 強化되었다. 이에 따라 政黨도 새로운 政治社會에 適合한 政黨으로 발달하게 되는 것이다.

現代民主政治에 있어서도 多數決의 原則에 의하여 國家의 意思가 決定되는 만큼 內閣責任制 政府에서나 大統領責任制 政府에서나 政黨없이 國民多數의 支持를 獲得할 수 없는 것이다. 환언하면 國民은 政黨의 媒介없이 그들이 원하는 政府를 組織할 수 없다. 그러므로 政黨은 組織화된 가장 큰 國民의 代行機關이다. 政黨政治의 成敗는 現代民主主義政治의 成敗와 直結되는 것인만큼 政黨制度 없는 民主政治는 있을 수 없다. 政黨은 民主主義政治過程에서 가장 重要한 機能을 遂行하고 있는 것이다.

現代民主政治에 있어서 議會의 活動은 代議員 各者의 自發的인 意思에 立脚하고 있다기 보다는 所屬政黨에 의하여 統制되고 操從되고 있다. 즉 議會의 活動은 議會內의 政黨의 活動을 의미하게 된다. 政黨組織의 擴大와 強化는 政黨의 寡頭制를 탄생시키고 이러한 政黨政治에 있어서 政黨이 議會를 支配하게 됨에 따라서 사실상 政府의 各機構間의 權力分立에 의한 牽制均衡은 政黨에 의하여 統合되고 있다.⁷⁾

오늘날 政黨制度의 發達は 어떠한 政治體制下에서도 政黨에 대한 理解없이 는 그나라 政治를 理解하고 把握할 수 없다. 全體主義 社會에서는 支持動員의 手段으로서, 民主主義社會에서는 國民의 要求를 表出하고 統合하는 通路로서, 傳統的 社會에서는 行動의 새로운 規範을 創造하고 남은 것을 驅逐하는 機關으로서 政黨이 機能한다.⁸⁾ 政黨은 近代民主政治에서는 물론 現代民主政治에서도 必要不可缺한 政治機構로서 個個人에서 부터 政府에 이르기까지 絶對的인 影響力을 미친다. 다시 말해서 오늘날 政治過程에 있어서 政黨은 有權者와 議會, 國民과 政府를 連結하여 國民의 意思와 慾求를 實現케 하는 媒體的 役割을 한다. 政黨의 媒體的 機能없이 는 現代民主政治는 제대로 실현될 수 없다.

7) 政府機構間의 權力分立은 憲法條項보다도 政黨制度에 더 의존하고 있다. 權力分立에 미치는 政黨의 影響力은 政黨數(一黨制度, 兩黨制度, 多黨制度)에 뿐만 아니라 內部構造 및 相對的 勢力에 따라 다르다. 이 점에 대한 參考는 Maurice Duverger, op. cit. PP. 393~403.

8) Gabriel A. Almond & G.B. Powell, Comparative Politics (Boston : Little Brown Co, 1966), P.129.

II. 近代民主政治下的 政黨의 機能

1. 政黨과 代議制

近代民主主義國家는 産業革命에 따른 近代資本主義社會의 發展過程에서 성장한 新興 中産階級이 絶對主義國家를 打倒하므로서 成立되었다. 絶對主義國家를 打倒하는 過程에 있어 個人의 自由와 平等을 基本理念으로 삼고 人民主權의 原理에 立脚하여 個人의 意思를 國家權力에 結付시키는 代議制와 多數決 原則을 確立시켰다. 따라서 近代國家는 國家權力으로 부터 國民의 自由를 守護하기 위하여 國家權力은 議會에서 제정한 法에 따라서 行使되어야 한다는 議會中心的 民主主義로 나타났다.⁹⁾

代議制 民主主義는 輿論政治에 基礎하고 있다. 輿論을 基礎로 하여 國家政治의 諸政策이 決定되고 그 進路가 指示될 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 輿論은 먼저 組織化 되어야 한다. 組織化 되지 않은 輿論은 統一성이 없기 때문에 단지 民衆의 소리에 불과하며 政治的 判斷의 現實的 基礎가 되지 못한다. 輿論이 集結된 國民의 意思로서 通用될려면 그것이 發見될 수 있는 狀態로 具體化 되어야 한다. 그렇게 되지 못할 때는 사람들의 單純한 散發的인 希望에 불과하다. 輿論이 組織化 되고 統一化 될때 비로소 國民의 意思로서 價値化 되는 것이다. 이러한 輿論의 組織化, 統一化, 價値化의 세가지 機能은 政黨만이 遂行할 수 있는 것이다.

輿論이 國民의 意思로 集結되어 政治權力에 連結되는 첫 段階는 選舉이다. 代議制民主政治는 選舉를 통해서 實現되는 것이다. 그런데 有權者들은 어떤 媒介體 없이는 國民의 代表로서 누구를 選出해야 될지 잘 알 수가 없으며 國民의 代表者로서 國家政治를 일임시키는 데 있어 判斷을 내리기 가 쉽지 않다. 여기에 政黨의 發生要因이 있는 것이다. 政見을 같이 하는 사람들이 모여 特定한 原則에 立脚하여 國民의 利害와 政策을 支持하고 이를 實現하기 위하여 適當한 候補者를 選定하여 國民 特別 有權者에게 내세워 政府를 支配하려는 政黨이 發達하게 된다.¹⁰⁾ 이와 같은 政黨을 通하여 國民의 意思는 몇갈래로 統一될 수 있다. 政黨과 같은 政治集團이 存在하지 않는다면 有權者들은 各者의 생각대로 많은 候補者에게 投票할 것이며 그리하여 民意는 分散되고 投票結果는 一定한 方針에 대한 統一된 多數者의 意思의 表明으로 되지 못한다. 民意를 代表하는 議員을 選出하기 어렵게 된다. 政黨이 存在하므로서 選舉時 國民의 意思를 集結시키게 된다. 즉 政黨은 國民의 意思를 代表하게 된다. 近代代議制民主主義國家에 있어서 政黨이 政治的 集團으로서 獨占의 地位를 獲得할

9) 鄭仁興, 政治學原論(서울: 法文社, 1969), p. 169.

10) 政黨의 概念에 대하여는

- Edmund Burke; "Political Party is a body of men united for promoting by their joint endeavours, the national interest, upon some particular principle in which they are all agreed" Thought on the Present Discontents, 1770. Vol. I, p. 530.
- R. N. Gilchrist; "a political party may thus be defined as organized group of citizens who profess to share the same political views and who, by acting as a political unit, try to control the governed." Principle of political Science, Madras, 7th. ed., 1952. p. 358.
- R. M. MacIver; "We may define a political party as an association organized in support of some principle or policy which by constitutional means itendeavours to make the determinant of government." The Modern State (London: Oxford university Press, 1926), p. 396.

수 있었던 것은 바로 이와 같은 國民代表의 理念과 合致된 점에 있다.¹¹⁾

社會 메카니즘(mechanism)의 複雜化, 國家機能의 增大와, 專門化에 따른 官僚制의 優位, 壓力團體의 政治行爲, 高度로 發達된 大衆傳達媒體(mass media) 등의 重要性을 強調할 수도 있으나 政治過程을 通하여 國家의 政治的 進路를 設定하는 決定因子는 政黨이다. 代議制民主主義에서는 政黨이 서로 對立하는 輿論을 自由로 이 組織하는 것이며¹²⁾, 國家社會 內에서의 政治的 鬭爭은 黨과 黨의 鬭爭으로 나타난다. 샷슈나이더(schattschneider) 教授는 政黨을 政治의 메이커(maker)로 보고, 그것은 단지 代議政治의 附屬物에 불과한 것이 아니라 근대정치의 核心이며 그 속에서 決定的으로 創造的 役割을 하고 있다고 말한다.¹³⁾

政黨의 發展過程에서 볼 때 朋黨的인 面이 없는 것은 아니다. 政黨은 그 發生過程에서 指導者나 追從者의 政權慾이나 物質的 利益을 追求하는 일면을 否認할 수는 없다. 그러나 政黨은 國家社會全體의 一部分으로서 國家利益을 위하여 一定한 主義와 原則에 依據하여 政策을 實現할 수 있는 政權掌握을 위하여 他黨과 鬭爭하는 鬭爭團體로서 成長發展해 왔다. 政黨間의 鬭爭은 政黨自體의 發展을 促進하였으며 國民의 利害關係는 政黨을 通하여 政治活動의 原動力으로 되어 왔다. 政黨制度의 發達이 國家를 近代化시키는 데 있어서 政治的 安定을 위한 必須不可缺한 要素가 되고 있다.¹⁴⁾ 政黨의 發達は 곧 近代國家의 變化를 야기시킨 만큼 代議政治下에서 매우 重要한 비중을 차지하고 있으며 近代民主主義國家에서 政治體係의 本質的인 制度로 되었다.¹⁵⁾

2. 政黨과 法治主義

近代國家는 絕對主義國家의 打倒에서 발생했다. 絕對君主의 手中에 立法 詞法行政의 三權이 모두 集中되어 있었기 때문에 어떤 客觀的 基準에 依據하여 被支配者를 統治한 것이 아니라, 그때 그때의 君主의 변덕에 의해서 統治되는 사람의 支配(rule of man)였다. 新興市民階級の 끊임없는 투쟁으로 三大市民革命을 거쳐 絕對君主의 一貫性 없는 恣意와 專橫으로 부터 人民의 自由와 權利를 保障하기 爲하여 人民主權說을 바탕으로 人民의 代理機關인 議會에서 制定된 法에 따라 客觀的으로 統治되어야 한다는 法の 支配(rule of law)가 確立되었다. 國家가 國民의 自由와 權利를 制限하거나 아니면 國民에게 새로운 義務를 賦課하고자 할 때는 반드시 議會가 制定한 法律에 依據하여야 하며 또한 法律은 法の 制定者나 國家權力을 行使하는 者도 國民과 同一하게 遵守하여야 하는 것이다.

따라서 法治主義란 個人의 自由와 權利를 保障하기 위하여 統治權力을 制限하고 合理化하려던 近代市民革命의 展開過程에서 나타난 威文憲法制定의 要求와 더불어 成立된 것으로 보는 것이 一般의 이다.

11) 金成焯, 政黨論(서울: 博英社, 1957) p. 39.

12) R. M. MacIver, The Web of Government (New York: The Macmillan Company, 1947), p. 208.

13) E. E. Schattschneider, Party Government (New York: Holt Rinehart & Company, Inc., 1942), p. 1.

14) S. P. Huntington, Political order in Changing Societies (New Haven: Yale university Press, 1968)

15) Almond & Powell, op. cit., p. 112.

古典的 意味에서 法治主義는 法律에 의한 支配만을 뜻했지만 現代에 이르러, 秩序維持라는 消極的 機能에서 福祉國家로서의 積極的 機能을 하게 되고 또 行政權에 委任하는 委任事項이 擴大되어 감에 따라 法治主義는 憲法에 基本權을 明示하고 그 制限은 法律로서만 할 수 있다는 原則과 權力分立의 原則, 包括的 委任立法의 禁止, 法院에 依한 行政行爲 및 處分에 대한 견제를 要求하고 있다.

近代憲法의 特徵인 基本權의 保障, 權力分立, 法治主義는 그 成立의 主役이 市民層이었기 때문에 有產市民階級의 利益에 치중한 極端의 個人主義와 自由主義를 바탕으로 하는 소위 市民的 民主主義를 탄생시켰다. 그러나 資本主義의 急速한 發達은 經濟分野만이 아니라 政治, 社會 등 各 分野에서 많은 問題를 提起하였고 이를 解決하고 是正하는 일이 不可避하게 되었다.

無產階級의 地位는 점차 向上되고 普通選舉制의 實施은 그들의 參政權을 擴大하여 政治的 重要性이 增大되므로 인하여 市民的 民主主義는 大衆의 民主主義로 發展하였다. 19세기 말 또는 20세기 초엽부터 보이기 시작한 이와 같은 社會的, 經濟的, 政治的 諸條件의 變化로 인하여 法的 制度가 依存해 오던 安定的인 均衡關係가 무너지게 되고 더불어 制度와 現實과의 乖離現象이 뚜렷하게 보여지게 되었다. 바로 여기에 制度의 法的 構造보다는 오히려 政治的, 現實的 構造의 문제가, 그리고 形式的, 法的 權限보다는 오히려 現實的, 政治的 權力의 所在문제와, 社會的, 政治的인 動的인 諸關係의 문제가 重視되는 것이다. 노이만 教授가, “우리들의 관심은 단순히 形式的, 法的 및 立憲的인 研究方法로부터 무엇보다도 먼저 政治動機와 政策決定의 過程을 고려하는 方法으로 옮겨가게 되었다. 우리는 이와 같이 끊임없이 變化해 가는 政治舞臺에서 政治가 대체 어디서, 언제, 어떻게 되어가는가를 알고 싶다.”¹⁶⁾고 말한바와 같이 急速한 近代化過程에서 發生하는 社會成員의 生活領域에서 매우 複雜한 利害關係의 分化和 雜多하게 噴出하는 諸集團間의 利害關係의 調停은 法的, 制度的으로는 不可能하게 되었다. 여기에 政黨의 組織의 活動이 重要視되며 大衆政黨이 組織되어 大衆의 政治, 社會, 經濟의 모든 活動에 있어서 그들의 意思를 대변하여 政治權力의 形成과 그 行使에 支配的 影響力을 미치게 되었다.

라스키 教授의 政黨에 관한 언급에서 알 수 있듯이 政黨은 利害를 같이 하는 사람들이 要求를 貫徹하고, 利益을 增進시키기 위하여 政權을 維持 또는 獲得할 目的으로 鬪爭하는 社會團體이다.¹⁷⁾ 政黨을 이와같이 理解할 때, 政黨은 國民의 分散된 意思와 行動을 統合하여 選舉鬪爭에서 國民多數의 支持를 獲得하여 國家의 政策을 實現하려는 法治國家의 動的 推進力이다. 國家機能의 擴大로 行政部가 優越化하게 되고 行政機能의 專門化로 官僚의 支配力이 增大되므로 이에 대한 감독과 견제는 法的, 制度的 裝置만으로는 不可能하다. 政黨에 의하여 행정부와 관료를 견제하고 감독하지 않을 수 없다. 그것은 民主主義政治制度는 國民에 依하여 選出된 指導者의 能力에 依存하게 되므로 無能하고 腐敗된 指導者에 의한 政治體制는 오래 存續될 수 없으며, 政治權力은 小數人에 의하여 組織되므로 政治指導者의 腐敗는 곧 政黨의 毒素가 되기 때문이다.

16) Sigmund Neumann (ed), Modern Political Parties (Chicago: The university of Chicago Press, 1956), p. 1.

17) H. J. Laski, A Grammar of Politics (London: George allen & Unwin LTD, 1955), pp. 313-314.

Ⅲ. 現代民主政治下的 政黨의 機能

1. 近代民主主義의 變質과 現代民主主義의 特徵

브라이스경은 近代民主主義의 古典인 그의 著書「近代民主政治論」에서 民主政治란 國家權力을 行使하는데 있어서 될수록 많은 수의 民衆의 意思를 그 過程에 參與케 하려는 統治構造라고 定義한 것은 妥當하다.¹⁸⁾ 그러나 近代自由 民主主義는 國民의 代表를 選出하는 데 있어서는 教養과 財産이 있는 사람들만이 選舉權이 있었기 때문에 그 표방하는 理念과는 달리 事實上 수많은 民衆을 政治로부터 疎外시켰다.

이와같은 狀況에서 發生하는 矛盾은 近代市民社會의 歷史的 發展과 더불어 뚜렷하게 나타나게 되었다. 이러한 矛盾을 解結하기 위하여 한가지 方便으로 市民權 卽 選舉權을 擴大하여 普通選舉制를 實施하므로써 政治에서 疎外되었던 一般大衆을 政治의 主體者로 登場시켰다. 그러나 近代社會의 發展에 따라 造成된 利害의 多元化, 分極化, 專門化 現象은 議會政治의 前題가 되는 同質社會를 破壞하고 社會的 葛藤과 對立을 惹起시켰다. 그리하여 이와같은 社會의 對立과 混亂을 解結하기 위하여 必然적으로 國家의 機能이 擴大되고 多樣化되고 專門化 되었다. 國內秩序의 維持와 對外的 防衛가 重要한 機能으로 되었던 소위 夜警國家는 國民에게 實際적인 自由와 平等을 保障하여 人間다운 生活을 할 수 있는 福祉國家로 變貌되었다.

國家機能의 擴大는 政治構造上에 變化를 超來하여 權力分立制와 그에 立脚한 古典的 議會主義는 修正되며 따라서 行政部의 權限은 擴大強化되었다. 이와 같은 近代民主主義의 變質過程에서 權力的 集中화와 寡頭化가 要請되며 또한 政治權力에 의한 大衆의 操從으로 權力的 獨占化 現象이 일어나는데 이러한 現象은 大衆操從의 結課로서 大衆이 權力的 客體化되고, 非政治化 내지 被動化 되므로 해서 더욱 促進된다.¹⁹⁾

近代民主主義에서는 民衆大部分은 政治로부터 疎外되었으나, 現代民主主義에서는 國民全體가 政治에 參與하는 大衆民主主義로서 國民全體가 政治의 客體가 아니라 主體者로서, 權力的 手段이 아니라 目的으로 看做되므로써 形式的으로는 民主主義 理念이 完成되었다.²⁰⁾ 그러나 現代의 大衆民主主義도 實際에 있어서는 權力的 主體者가 아니라 客體로, 目的이, 아니라 手段으로서, 政治에서 疎外되어 있다고 하겠다. 大衆民主主義下에서는 「人民投票의 民主主義」(plebiscitary democracy)²¹⁾로 될 가능성이 많다. 人民投票의 形式으로 合意에 依한 支配로서 가장 民主적으로 보이나 事實은 強制性없는 同意 내지 操作된 自發性위에서 選出된 政治指導者는 帝王와 같은 存在로서 權力을 行使하게 될 수도 있다. 이러한 現象은 大統領制의 경우에서 가장 뚜렷하게 나타나기 쉽지만 議員內閣制에서도 마찬가지다. 國民의 代表者로 構成된 議會는 政黨의 操從에 의하여 行政部의 協助者로서

18) James Bryce, op. cit., Vol. 1, p. 23.

19)李克燾, 政治學(서울: 法文社, 1982), p. 462.

20) Ibid.,

21) W. J. M. Mackenzie, "The Function of Elections" in International Encyclopedia of Social Sciences", (New York: The Macmillian Company & The Press, 1968), p. 5.

政府의 小數指導者에 推종하여 行政部의 行爲를 正當化 시키거나 隱蔽시키는 役割로 轉落된다.

大衆民主主義는 小數의 行政官吏에 의하여 統治되는 官僚的 民主制의 樣相도 더게 된다. 現代의 多樣化, 專門化, 複雜化된 社會에서는 合意의 支配보다 政治의 效率이 重視되는 狀況속에서는 能率的인 政策의 立案權을 行政部가 갖게 되고 그리하여 行政權은 集中化, 肥大化되는 反面 合意의 場所인 議會는 弱小化, 形式化 될 가능성도 없지 않다.

mass media의 비약적 發達은 政治的 大衆操作과 大衆文化를 形成하여 大衆의 思考方式을 劃一化 規格化하여 個性과 獨者性을 喪失케 한다. 또한 物質의 豐饒化로 私生活의 安定이 保障되면 政治는 主體的 參與의 문제가 아니라 客觀的 興味の 對象으로 될 수도 있다.

이처럼 近代民主主義가 變貌하여 現代民主主義로 發展함에 따라서 近代의 政黨은 大衆政黨으로 發展하며 그 機能과 役割도 많은 變化를 갖어 왔으며 政黨本來의 目的도 變하지 않을 수 없게 되었다.

2. 現代政黨의 機能

(1) 政黨과 輿論의 形成 및 組織

現代民主國家에서 採擇하고 있는 代議制 政治體制下에서는 民意를 基礎로 하여 國家政治의 諸政策을 決定하고 輿論을 背景으로 하여 國家政策의 進路를 提示한다. 現代國家에 있어서 教育받은 選舉人이라도 그들 個個人의 政治的 發言과 行動이 利害를 같이 하는 사람들로 結束되지 아니하고 單純한 個人으로 끝나 버린다면 「廣野에서 홀로 외치는 소리」에 불과하다.²²⁾ 現代의 大衆國家的 狀況속에서 效果的인 結果를 가져 올 수 있으려면 大衆의 組織化된 政治參與가 要請된다. 이러 要求를 充足시켜 줄 수 있는 組織이 政黨이다. 이점에 대해서 노이만教授는 政黨의 主된 任務는 混迷한 公共의 意思를 組織하는 데 있으며, 政黨의 主된 任務는 또한 觀念의 仲介者(The droker of ideas)로서 恒常 黨旨을 闡明하고, 體系化하고, 解說하며, 利益集團들의 代表者로서 個人과 國家사이를 連結시키는 일이라고 했다.²³⁾ 라스키教授도 現代國家의 混迷狀態(the confused welter of the modern state)에서는 問題點을 選定하고 選定된 問題들을 市民大衆들이 받아들일 수 있는 解結策을 提示하는 일이 무엇보다도 時急한데 바로 그것이 政黨의 任務라고 했다.²⁴⁾ 政黨이 이러한 任務를 遂行하기 위해서는 分散된 國民의 意思와 要求를 組織化하여 選舉人의 意見에서 最大公約數를 찾아내어 하나의 意思로 統一시켜 公的인 國民大衆의 利益으로 轉位시켜야 한다.

그러나 政黨은 成長發展過程에서 國民的 利益을 代表하지 않을 수도 있다는 것이 經驗的으로 나타났으며, 더욱이 現代民主主義에서 行政部의 優越化로 因하여 議會萬能國家에서 行政國家로 變함에 따라 政黨은 스스로 變질하지 않을 수 없게 되었다.²⁵⁾

22) The individual in the modern state is, after all, a voice crying in the wildness unless he acts with those whose interests are kindred to his own. H. J. Laski, op. cit., p. 78.

23) Sigmund Neumann, op. cit., p. 396.

24) Laski, op. cit., p. 312.

25) 金成燾, op. cit., pp. 92-95.

政黨은 또한 國民의 利益의 代辦者가 아니라 特殊利益의 代辦者로 轉落되어 壓化團體와 類似한 機能을 하기도 하며, 黨規와 黨組織의 強化, 그리고 政黨制度의 確立으로 政黨은 內的으로 變質되어 國民代表의 性格에서 벗어나 黨所屬 議員은 國民의 代表者로서 黨의 政綱政策에 忠實하기 보다는 政黨의 命令受託者로 轉落하여 黨과 小數의 黨指導者에 더 忠誠을 다하게 된다. 다시말해서 政黨은 本來의 國民代表의 目的을 떠나서 政黨制度와 黨自體를 유지 運用하는 데 몰두하여 政黨을 民意를 代表하는 手段으로 생각하기 보다 目的으로 생각한다. 民主制度를 運營하는 必須的인 存在인 政黨은 그 組織이 寡頭화 되어 小數의 黨指導者들은 黨利를 위하여 大企業을 運營하는 小數의 經濟界支配者들과 結託하여 金權政治의 現象을 나타내기도 한다.²⁶⁾

한편 正常的인 水門을 통하여 表現할 길을 갖지 못한 社會意思는 代衆行動으로 噴出되므로서 政治活動에 많은 影響力을 미치게 되었다. 特히 現代社會에 있어서 메스 미디어의 發達로 많은 大衆傳達媒體는 現代社會의 輿論形成 過程에서 相當한 役割을 하게되므로 해서 國民代表의 唯一한 媒體組織으로 發生한 政黨은 그 存在理由를 많이 상실한 것으로 생각되기도 한다. 더욱이 壓力團體의 登場은 政黨存立에 一大 威脅이라고 아니할 수 없다. 그리고 議會政治의 理論上의 문제는 실제 現代民主主義政治가 廣汎하고 複雜한데 비하여 一般國民 個個人은 極히 局한된 社會生活, 特히 職業生活을 하고있어 政治에 대한 無觀心態度가 현저하게 나타난다. 이러한 無觀心 現象은 理論上으로나마 存在했던 國民主權主義와의 訣別을 意味하는 것이며 議會의 擬制化될 可能性의 存在를 意味하는 것이다.

그러므로 이러한 政治上의 無政府(anarchy)를 回避하고 議會中心의 政治를 維持하면서 一般國民의 實際上的 政治生活과 國民主權主義와의 背馳를 克服하고 近代民主主義 政治思想에 立脚하는 政治를 貫徹하기 위하여는 적어도 一般國民의 數多한 各種 各색의 浮動的 個別的 意思를 組織 統合하여 統一된 國民意思로 抽出하는 일이 不可避한 것이다. 다시 말해서 民主主義가 存在하는 이상 政黨은 社會意思와 政治權力을 媒介하는 觸媒로서 存在할 理由가 充分하다. 國民과 議會, 議會와 國民의 兩面通路에서 兩者를 媒介하는 媒體가 必要한데, 그것은 媒介하는 데는 어느 程度의 個個人의 國民意思의 共通的인 集約이 不可缺하다는 것이다.

專制國家에서는 全的으로 支配者의 意思대로 國民을 支配하는 데 反하여 立憲主義國家에서는 兩者의 政治的 要求가 國會라는 機關을 통하여 實現되어 왔다. 卽 議會는 國民多數의 投票에 의하여 當選된 議員으로 構成되므로 理論上 國民의 意思를 反映시키지 않으면 안되는 것이다. 그러므로 議會는 結局 國民의 意思인 輿論을 反映하는 것이라고 볼 수도 있다.

그러나 現代의 大衆社會에서는 各 個人의 政治的 行動과 發言은 그것이 單純한 한 個人으로서 행하여 지는 한 그 힘은 미약하다. 이러한 단계에서는 個人은 集團을 媒介로 할 경우에 효과적인 結果를 얻을 수 있다. 다시 말해서 個人은 政治權力 또는 政策決定에 自己의 意思를 反映시키기 위해서는 어떤 有力한 組織의 集團을 媒介로 하지 않으면 안된다. 여기에 現實的인 政治機構로서 政黨이 이러한 機能을 遂行해야만 한다. 따라서 現代政治에 있어서 輿論의 가장 重要한 媒介 機構가 政

26) 白尙健, 政治學原論(서울: 一潮閣, 1971), p. 386.

黨이며, 民主政治를 輿論에 의한 政治라고 하는 點도 바로 여기에 있다. 國民과 政治機構의 兩者를 連結하여 주는 橋梁의 役割은 政黨의 重要한 機能으로 看做되지 않을 수 없다. 노이만教授도, 民主政治란 아래서 부터 쌓아 올린 피라미트이므로 政黨이 指導者와 追從者를 連結하는 機能은 民主主義의 쌍방통행에 必須의인 要件이 된다고 기술했다.²⁷⁾

(2) 政黨과 民衆에 대한 政治教育

政黨의 또 하나의 重要한 機能은 民衆에 대한 政治教育이다. 노이만教授는, 政黨이 個個의 市民을 變질시킨다는 것이다. 卽 市民을 政治的 動物로 만들고 市民을 集團속으로 統合시킨다는 것이다.²⁸⁾ 그에 의하면 정당은 個個의 投票者와 그가 속해있는 強力한 利益集團에 대하여 社會를 統合體로 認識시켜 個別的인 慾望을 社會的 必要에 適應시키고 必要하면 社會의 이름아래 市民으로 부터 犧牲을 要求하기도 해야한다는 것이다. 政黨은 選舉民들에게 政策의 意義를 說明하며, 그들의 觀心을 政治에다 集中시키며, 能動的으로 政治에 參與케 한다. 이것이 政黨의 政治社會化(political socialization) 機能이며 教育的 機能이다.²⁹⁾

民主政治가 正常的으로 運營될려면 政治現象에 대한 民衆의 正確한 判斷과 充分한 政治的知識이 필요하다. 만약 그렇지 못하면 選舉有權者들은 政黨의 選擇問題, 候補者의 支持問題等に 彷徨하게 될 것이고, 政府의 政策에 대한 正確한 價値判斷을 내릴 수 없게 되어 輿論形成은 물론 參政權도 有名無實하게 될 것이다. 그러므로 政黨은 選舉民들에게 多方面으로 政治教育을 通하여 政治에 대한 積極的인 關心을 갖게 하여 政治的 活動에 能動的인 參與意識을 갖도록 노력하여야 한다.

近代國家의 單純한 政治現象이 現代國家로 發展함에 따라 複雜하게 變貌되고 職業도 細分化되고 專門化되어 個個人은 各者限定된 生活 領域 밖의 일에 대하여는 充分한 知識을 갖지 못한 까닭에 複雜한 社會의 個別現象을 일일이 理解하는데는 別途로 상당한 專門的 知識이 必要하다. 每日같이 발생하는 政治問題에 대해서 一般國民은 具體的 知識을 갖지 못하므로 公正하고 妥當한 見解를 갖기 어려운 실정이다. 왜냐하면 民衆大部分은 一般問題나 自己와 直接 利害關係에 놓여 있는 문제의 것에 대해서는 正確한 知識을 갖기 어렵기 때문이다. 설사 그것이 가능하다 하더라도 많은 사람이 되지 못하면 그 問題에 대하여 意見을 發表하고 主張하는 힘은 薄弱하며 代價적으로 政治的 問題에 대해서는 無觀心한 態度를 取하는 傾向을 나타내고 있는바 이는 現代政治社會의 特徵이라 할 수 있다. 그러므로 이러한 狀況속에서는 一般國民은 그 方面에 숙달된 政治家나 專門家의 意見에 左右되거나 또는 그 暗示를 받아 問題解答에 贊否를 결정하게 된다.³⁰⁾

이러한 狀況下에서 一般國民이 어떠한 候補者에 投票한다든지 또는 어느 政黨의 政綱, 政策을 支持한다든지, 또는 政府의 政策에 贊否를 表示하는 行爲는 國民個個人의 政治的 識見으로는 不可能한 狀態이므로 國民의 意思를 正確하게 國政에 反映시킬 수 없는 일이다. 그러므로 政黨은 選舉民들에게 立候補者를 指名하며 또는 立倒補者를 支持하며, 自黨의 政策意義를 說明하며, 아니면 他黨

27) sigmund Neumann, op. cit.,

28) Ibid.

29) 李克燦, op. cit., p. 313.

30) 白尙健, op. cit., p. 370.

을 支持하거나 하여, 國民個人으로 하여금 政治的活動에 能動的으로 參加하도록 유도하여야 하며 眞正한 民主政治를 行하기 위해서는 民衆의 正確한 判斷과 充分한 政治的 知識을 갖게하여 올바른 政治觀을 갖도록 指導, 啓蒙하는 機能을 政黨이 하게된다.

現代民主政治에 있어서 政治集團이 論議되는 것은 國民選舉權의 擴大와 民主化로 因하여 國民大衆이 大量으로 政治에 參與하게 되므로 해서 政治的 比重이 높아진 大衆을 組織化하여 國民的 統合을 이룩하는 일이 不可避하게 되었기 때문이다. 그러므로 現代政治에 있어서 政黨은 原子的인 選舉人들로 하여금 거미줄 같은 網狀組織을 通하여 政治的으로 能動的이며 積極的으로 政治集團으로 統合되게 하며 具體的으로 政治的 決定을 내릴 수 있도록 保護하고, 指導하고 代辯하는 것이다.

또한 政黨은 選舉民의 政治的 意識을 昂揚시키며 黨員이나 支持者들의 政黨과의 同一體意識을 고취시키고 나아가 國民으로 하여금 政治社會의 構成員으로서의 政治的 自覺心을 높일 뿐만 아니라 選舉民들에게 政策의 意義를 說明하여 그들의 觀心을 政治에다 集中시켜 政治的 活動에 參加하도록 하는 機能을 遂行하여야 한다.

이와 같이 國民의 政治的 關心과 參與精神을 고취시키기 위한 國民啓蒙의 手段으로 新聞, 雜誌, 書籍, 講演會, 座談會, 放送, 示威運動 등 各種 매스컴을 들 수 있다. 이러한 매스컴을 通하여 政黨은 國民들에게 계속적으로 政治教育을 實施한다. 또한 黨自體로서 教育機關을 設置하여 黨의 中堅幹部 및 一般黨員에게 黨의 政綱政策의 內容과 合理性을 教育시키며 反對黨의 政策과 活動에 對한 批判과 새로운 黨員을 養成시키는 일도 한다. 이러한 手段에 의해 政黨은 積極的으로는 黨의 主義, 主張을 啓蒙, 宣傳하며, 消極的으로는 反對黨의 綱領, 政策을 批判, 攻擊하므로서 輿論을 喚起시키고 有權者와 黨員을 教育 指導한다.

政黨의 이와 같은 기능을 수행하는 과정에서 자연히 政黨의 組織이 強化 擴大되며 따라서 黨規도 強化되어 黨員의 個人的인 意見이나 主張은 政黨의 綱領과 政策에 의하여 捨象되며 個人的 行動도 黨規에 의하여 一定한 制約이 加해지게 되어 有權者들은 一定한 綱領과 共同行動 樣式을 가진 特定 政黨에 대하여 評價를 내리며 選舉에 依하여 선택 支持하게 된다. 이로서 政黨은 有權者의 代表가 되어 國民과 議會, 國民과 政府사이의 媒介體的 役割을 한다.

政黨의 이와같은 媒介體的 役割 그 自體는 政黨이 兩者에 의하여 影響을 받는다는 것을 意味하기도 한다. 政治的 自由와 代議制의 性格 여하에 의하여 政黨의 발달이 影響을 받는 것과 마찬가지로 國民의 政治意識에 의해서도 影響을 받는다. 國民이 政治的 教養을 體得하고 있는 程度, 政黨과 政治에 대한 關心度, 選舉時 政黨의 政綱 政策을 批判하고 人物을 評價할 수 있는 能力의 程度등이 政黨發達의 變數가 되는 것이다. 政黨은 議會와 國民의 連結體인 同時에 國民과 政府의 媒介的 役割을 하는 것이므로 政黨의 活動과 組織은 國家의 制度的으로 規定되는가 하면 輿論을 通해서 牽制되고 지도 된다. 輿論은 知性的으로 組織化 될 때 政黨發展의 觸媒役割을 할 수 있기 때문에 國民의 政治的 識見과 教養이 문제가 되는 것이다. 만일 國民의 政治意識이 低調하고 政治的으로 無關心하여 正確한 政治的 價値判斷을 내릴 수 없을 때는 政黨의 組織도 政策도 發達할 수 없을 것이며 따라서 政黨政治의 새로운 危機를 초래하게 될 것이다. 그러므로 政黨이 國民을 政治的으로 教育하고 啓蒙하는 機能은 民主主義發展에 重要한 役割을 담당하는 것이다.

(3) 政黨과 政府組織 및 政治指導者의 選擇

各 政黨은 選舉時에 政治指導者와 政綱, 政策을 國民에게 提示하여 多數國民의 支持를 받을 때 政府를 組織하고 政綱, 政策을 國家의 政策形成에 反映한다. 이것은 政黨의 主要한 政府組織機能이며 政治充員(political recruitment)의 機能인 同時에 政黨이 存在하는 基本的인 目的이기도 한 것이다. 이것은 政黨이 國民多數의 意思와 要求를 政治權力에 結付시키는 機能이다. 政黨이 이러한 機能을 遂行하기 위해서는 選舉에서 우선 勝利하는 일이다. 그러기 위해서는 政黨은 國民의 支持를 받을 수 있는 有能하고 信望있는 候補者를 指名하며 보다 많은 國民의 意思를 反映하고 그들의 慾求를 充足시킬 수 있는 政綱, 政策 등 政黨의 基本 目標를 提示하여 모든 組織과 힘을 總動員하여 選舉에 입해야 하는 것이다.

政黨은 國民과 政府間의 쌍방通路의 媒體로서 밑으로 부터 위로 민중의 여러가지 要求와 意見을 忠實히 吸收하여 政策形成에 反映시켜 주는 投入機能을 하는 同時에 그들의 要求를 적절한 修正하여 이것을 政策 또는 指導方針의 形式으로 위로 부터 아래로 傳達시켜가는 排出機能을 한다.³¹⁾ 民主政治制度는 民衆에 의해서 選擇된 指導者의 能力에 依存하고 있다. 無能하고 腐敗된 政治指導者를 갖는 政權이 오랫동안 持續될 수 없는 것이다. 政黨은 그 內部에 있어서 指導者의 淘汰過程을 通하여 國民에게 政治的 指導者를 提供하여 주는 任務를 담당하고 있다. 이점에서 政黨의 選擇은 政策의 選擇이며 國家指導者의 選擇인 것이다.

그런데 現實의 政治로 指導者의 選擇에 있어서 指導性의 質을 保證하는 것은 最小한 두개의 寡頭制度 사이에서의 選擇인 競爭의인 機構이다. 여기에는 좋은 選擇을 할 수 있는 資格을 갖인 啓蒙된 公衆과 民主政黨들의 活動에 適切한 知的 氛圍氣의 存在가 前提條件이 된다. 그렇지 못하면 民主主義의 위기가 닥는다. 卽 獨制主義의 運動이 出現한다. 이러한 現象은 既存 秩序를 顛覆하여 새로운 國家秩序를 세울려는 獨裁政黨의 出現을 意味하며 이러한 現象은 民主主義 政黨內에서도 發生할 수 있다. 獨裁政黨의 대두는 社會內에서 그들의 基本的인 慾求와 必要를 充足할 수 없는 것으로 생각 하는 다수의 사람들이 존재할 때 일어난다. 獨裁政黨이 상당히 많은 追從者를 獲得하는 데 成功하면 民主主義的 過程은 위험한 段階에 도달한다. 이제부터는 政黨間의 討論은 既存體制의 基本的인 問題에 關한 것이며 窮極의인 問題에 關한 싸움이 된다.³²⁾ 이러한 싸움은 결국 선거의 結果로서 판정된다.

政黨의 發達이 代議制度의 變質을 超來한 것과 마찬가지로, 선거의 내용도 대폭적으로 변질시켰다. 政黨制度의 發達は 選舉人과 代表者, 國民과 議會사이에 이미 직접적인 對話를 두절시켰다. 양자 사이에 제 삼자인 政黨이 介入하므로써 그들사이의 관계는 本質的으로 변화되었다. 代表者는 選舉人이 選擇하기에 앞서 黨에 依하여 選擇되고 選舉人은 단지 이러한 選擇을 비준하는 데 불과하다. 이러한 現象은 국가마다 다르나, 대체적으로 대표자로 선출되는 것은 政黨의 배경을 갖게 될 때

31) 政治的 投入 및 排出機能에 關해서는, Gabriel A. Almond & James S. Coleman (eds), *The Politics of the Developing Area* (Princeton, University Press, 1960), p. 17.

32) Neumann, op. cit., pp. 396-397.

가능하며 無所屬 후보자가 선거에서 대표자로 당선될 가능성이 거의 全無하게된 데 연유한다.³³⁾ 그러므로 政黨의 候補者로 지명되는 것은 政治指導者로 발전할 수 있는 주요한 관문이므로 그 選定方法은 政黨의 機能遂行에 重要한 前提가 되는 것이다.³⁴⁾

(4) 政黨과 政府構造

① 多政黨의 機能

政黨의 發達は 아리스토텔레스(aristotle)나 몬테스큐(Montesquieu)의 古典의 權力構造를 變化시켰다. 政府의 權力構造는 오늘날 憲法의 構造로 理解할 수 없는 점이 많다. 政黨制度, 政黨의 內部組織, 政黨의 相對的 勢力等에 의하여 國家의 權力構造를 動的으로 理解하여야 한다. 政黨이 行使하는 影響力에 의하여 政府構造는 相對的 關係에 놓여 있으며 또한 그 나라의 政治的 勢力關係의 單純한 變化에 의해서도 修正된다.

政府構造의 勢力關係, 卽 權力分立은 憲法條項 보다도 政黨制度에 더 의존한다. 一黨制度下에서 현행에 의하여 權力分立이 明確히 規定되어 있다 하더라도 엄격한 權力統合이 이루어져 있다. 兩黨制度는 大體로 權力을 集中시키는 傾向이 있다. 한 政黨이 議會(parliament) 내에서 絕對多數를 차지하면 그 政黨이 政府의 모든 官職을 도맡게 되고 그리하여 그 政黨은 政府와 議會間에 強力한 關係를 갖는다. 이런 경우 議會와 內閣間의 公式的인 權力分立은 形式에 不過하게 된다. 實際로 多數派政府黨이 存在하면 憲法的 權力分立의 形態를 全的으로 變化시킨다. 이러한 政黨은 立法과 執行의 本質的特權을 獨占한다. 政府의 組織은 그 政黨 選舉綱領에 表示된 理論과 政策을 實際로 적용하는 黨指導者들에 의하여 이루어지며 따라서 法案은 黨研究機關에서 마련하여 黨所屬의 어떤 議員의 이름으로 提出되며 그 政黨議員團이 支持하며 結局 그 黨政府가 적용하게 된다. 그러므로 議會와 政府는 政黨이라는 같은 發動機에서 이끌어 내어온 두개의 機械와 같은 것이다. 이러한 면에서 본다면 이와 같은 體制는 一黨制度和 別로 다를바 없다.³⁵⁾³⁶⁾ 이 점에서 執行部인 政府와 立法部인 議會는 憲法的인 區別에 불과하고 實際로는 政黨이 단독으로 權力을 行使한다.

大統領責任制下에서 한 政黨이 大統領과 兩院에서 同時에 多數黨이 되면 憲法的인 權力分立은 弱화된 다. 이런 경우 議院內閣制度와의 差異는 憲法上으로는 뚜렷하지만 實際 權力運用面에서는 모호하다. 反對로 大統領과 議會가 各己 다른 政黨에서 多數를 차지하면 公式的인 權力分立現象은 兩黨間의 對立으로 인하여 더 현저하게 나타난다.³⁷⁾³⁸⁾ 또한 美國의 大統領責任制에서나, 議院內閣制度

33) 本選에서 候補의 當選은 政黨과 密接한 關係가 있다. 選舉區의 크기나 投票方式에 따라서 차이가 있기는 하나, 無所屬 候補者는 政黨所屬 候補者보다 훨씬 不利한 立場이다. 이에 대한 상세한 참고는 Duverger, op. cit., pp. 354-359.

34) Ibid., pp. 360~364.

35) 政黨制度, 內部組織, 相對的 勢力에 의한 권력구조의 파악은, op. cit., p. 395 參照.

36) 이러한 狀況에 있어서 一黨制와 兩黨制의 根本的인 差異는 權力의 限界와 反對黨의 存在에 있다.

37) 이러한 權力統合의 程度는 憲法構造에 의하여 상당히 좌우된다. 內閣責任制에서는 大統領責任制에서 보다 權力統合現象이 強하게 作用한다.

38) 만약 美國의 政黨組織이 軟性的의 아니고 集權化되고 位階的이라 할 상반된 두가지 現象이 發生한다. 卽 強力한 權力統合이 일어나거나 아니면 權力分立의 堅固性으로 體制의 마비를 超來할지도 모른다. 그러나 이러한 극단적 현상은 政黨의 同質性缺如로 完화된 다.

에서 兩院間의 多數黨對立이라는 權力分立現狀이 나타난다, 미국에서도 여러번 일어났지만³⁹⁾, 유럽의 議院內閣制下에서는 더 빈번하게 일어났다. 이러한 現象은 多數黨의 權力的 統合을 약화시켰다. 여기에 새로운 權力分立 形態가 發生한다. 이것은 政府와 議會間의 權力分立이 아니라 議會內部에서 이루어지는 권력 分立이다.⁴⁰⁾

그러므로 政黨의 內部構造는 權力的 分立이나 統合의 程度에 重大한 影響을 미치고 있다. 議院內閣制下에서 多數黨의 結束力과 規律은 이러한 統合現狀을 明白히 증대시키고 있다. 만약 議會內의 投票規律이 엄격하고 또 黨內 分派가 크게 作用하지 못한다면 議會의 機能은 實際政黨의 決定과도 같은 政府의 決定에 盲目的으로 찬성을 표시하는 것에 불과하게 된다. 反對로 議會의 投票規律이 별로 엄격하지 않다면 政府多數派는 어느정도 不安定하게 된다. 따라서 集權黨은 議會內의 지위를 위태롭게 하는 黨內 分派들間的 壓力을 고려하지 않을 수 없으며, 따라서 議會의 勢力은 增大하고 權力的 分立現狀은 다소 회복된다. 이런 점에서 볼때 多數黨內部的 單純한 變化가 政治體制的 性格을 變化시킨다는 事實을 알 수 있다.

大統領責任制下에서도 政黨의 內部組織은 議院內閣制에 있어서와 똑 같은 役割을 한다. 그러나 그 影響力은 大統領과 議會內多數黨을 같은 黨이 차지하고 있는지 아니면 자기 다른 정당이 차지하고 있는지에 따라서 현저하게 달라진다. 같은 정당일 경우 黨규와 組織이 엄격하고 집권화 되어 있으면 權力은 강력하게 統合되어 있으며 그렇지 못하면 權力的 統合은 弱화된다. 反對로 다른 정당일 경우 組織이 集權化 되어 있으면 분쟁이 해결될 수 없을 정도로 權력 分립관계는 惡化되어 政府의 마비를 초래하며 그렇지 못하면 分립現상은 그렇게 심각하지 않다.

執權黨인 多數黨의 크기가 또한 權力的 分立에 影響을 미친다. 議會內에서 政黨의 勢力이 크면 그 政黨은 國家的인 意思를 代表하고 있다고 말할 수 있다. 그러나 多數黨과 反對黨과의 勢力差異가 애매하면 國民代表의 개념은 애매하여 지며, 議會에서의 實質的인 地位도 탄탄하지 못하다. 또한 數名의 議員에 의하여 투표결과가 좌우되기 때문에 이런 경우 議會는 그 重要性을 되찾아 權力的 分立現狀이 회복된다. 多數黨制度的 結果는 調和를 이루며 대체로 權력을 分立시키는 傾向이 있다. 議院內閣制 政府는 여러 政黨의 聯立을 통해서 組織되기 때문에 憲法的인 相互作用의 手段은 重要視된다. 不信任投票와 議會解散權間的 對立으로 政府와 議會間에 牽制와 均衡(check and balance)이 이루어진다.

政黨制度的 發達에 따라 一段的으로 兩黨制度는 民主主義 기구를 破壞함이 없이 政府의 權限을 強化시켰다. 兩黨制度는 形式的인 憲法的 權力的 分立을 統合시키는 機能을 한다. 그런데 이러한 統合 現象은 政府에 有利하게, 議會에 不利하게 作用하여 政黨은 政府가 議會를 支配하기 위한 手段의 役割을 한다. 그것은 政黨指導者들이 政府를 통괄하고 議會內 多數黨 議員들을 통제하고 있기 때문이다. 政黨의 內部的 位階制度는 國家機構의 組織과 같아서, 政府內에서의 政黨의 團合은 政府閣僚들의 團合을 強化시키며 議員들에 대한 黨最高指導者들의 支配權은 政府에 對한 議會의 從屬關係를 確立한다.

39) 1875-9, 1883-9, 1891-3, 1911-13. Duverger, op. cit., p.397에서 인용.

40) 유럽에서의 權力的 分立의 例, Ibid. pp.397-8.

多黨制度下에서 議院內閣制는 政府를 弱화시키며, 大統領制는 強化시킨다. 內部的으로 히약한 多數派政府는 議會와의 관계에서 강력하지 못하며 權力分立의 회복현상에서는 議會에 有利하게 나타나며, 均衡의 轉倒도 議會에 有利하게 作用한다.

② 反對黨의 機能

政黨制度의 發展過程에서 나타난 現象으로서 政府機關間의 權力分立은 점차 그 重要性을 喪失하는 反面에 政府의 機能과 反對黨의 機能간의 새로운 區別이 重要시되고 있다. 두베르제는 反對黨의 存在如否로서 자유민주주의, 人民民主主義의 特徵을 나타내었다.⁴¹⁾ 組織화된 反對黨이 存在하는 것이 西歐民主主義의 特徵이고, 그것이 存在하지 않는것이 東歐民主主義의 特徵이라는 것이다.

두베르제는 로마共和政시기의 仲裁權을 갖고 있던 護民官(tribunes of the plebs)과 中世封建諸侯에 대한 教會를 組織화된 反對黨으로 看做하고 있다.⁴²⁾ 近代國家의 成立後에는 反對機能을 별도로 組織하지 않고 政府機構內에 設立하여 「權力에 대한 權力」의 制限을 추구했다. 現代社會에서 政府와 別個의 反對機構는 現代政黨의 發達過程에서 形成된 것이다. 그러나 現代政黨의 發達에도 불구하고 一黨制度에서나 多黨制度에서는 政府와 反對黨間의 區別은 나타나지 않는다.

兩黨制度는 反對黨을 하나의 實質的인 國家의 機構로 만드는 傾向이 있다. 政府와 反對黨간의 機能의 區別은 多數黨과 小數黨의 組織面에서 나타나는 差異와 一致하며 이 둘이 共存하면 소위 「기술적 의미의 권력분립」의 現象이 나타난다. 兩黨制度下의 單一反對黨은 온건적인 지위를 유지한다. 그것은 두 政黨間의 交互作用을 뜻하는 競爭條件과 내일이면 다수와 정당으로 정부를 조직하게 될 지도 모르는 가능성 때문에 誇張된 선동행위를 피하기 때문이다. 多黨制下의 反對黨은 反對黨으로서의 確立된 地位를 갖고 있지 않기 때문에 自然히 煽動的인 傾向을 나타낸다. 兩黨制下에서도 支配形象이 연장되면 反對黨은 무기력한 상태로 전락한다. 오랫동안 政權을 잡아보지 못한 反對黨은 난폭하고 과격해지며 煽動的인 傾向을 나타낸다.

反對黨의 性格은 政黨間의 論爭과도 一定한 關係를 갖고 있다. 이러한 關係는 세가지 類型으로 나누어 볼 수 있다. 근본적인 原理와는 關係없는 論爭, 副次的인 原理에 대한 論爭, 근본 原理에 대한 論爭으로 나눌 수 있다.

첫번째 범주에는 美國이 속하는데, 여기서는 兩大政黨中 하나는 權力을 掌握하고 하나는 이를 대신할려는 두개의 對敵集團으로 구성되어 있다. 여기서는 國家를 심각하게 分裂시키거나 狂信的인 性格을 갖지 않는 單純한 與·野(Insand outs) 間의 競爭으로 나타난다. 그러므로 여기서는 反對黨의 重要性을 저하시킨다든가, 反對黨의 役割을 감소시킨다거나, 또는 政策間의 선택이라는 選舉의 合理性을 萎縮시킴으로써 民主主義를 毀損시키고 있다는 등의 비난을 받게된다. 그러므로 全體的인 國民輿論보다도 지방적인 利害關係를 더 잘 反嘆하고 있으며 따라서 國家의 存立이나 장래에 대한 중요한 문제에 대하여 明白한 輿論을 形成하고 分명한 態度를 취하는 것을 막고 있다는 비난을 받을 수 있다.

41) Ibid, p.413. "The existence of an organized opposition is an essential feature of 'Western' democracy, its absence a feature of 'Eastern' democracy".

42) Ibid,

두번째 범주에는 英國이나 西獨을 포함하는 北歐의 諸國이 포함되는데, 예컨대 英國에서는 保守黨과 勞動黨은 生産 富의 分配, 利益의 分配, 엘리트의 充員 문제에서 意見을 달리하는 두개의 대립 집단을 대표한다. 그러므로 政黨의 分化는 社會的인 成層과 거의 一致한다. 그러면서도 政黨들은 政治體制의 根本原理에 대해서는 同意하고 있다. 다 같이 民主的 制度를 擁護하고 言論의 自由를 포함한 個人의 權利와 複數政黨制下에서 自由롭고 公開的인 選舉의 必要性을 인정한다. 理論이나 社會的인 土臺의 差異가 그들의 共存을 방해하지도 않는다. 反對黨은 結束力과 명확성을 지니고 있지마는 정치체제 자체의 存立을 威脅하지 않으며, 어떤 政黨도 全體主義를 憧憬하지도 않는다.

세번째 범주에는 프랑스와 이탈리아가 포함되는데, 여기서는 政治的 分爭은 바로 그 國家의 土臺와 體制의 性格에 관련되어 있다. 反對黨인 共產黨은 兩歐式 民主主義를 수락하지 않으며 政黨의 複數體制를 否認한다. 一黨體制로서 反對黨의 存立을 반대하며 個人의 自由로운 발표를 용인하지 않는다. 이에 반해서 非共產系政黨은 共產黨과 相反된 主張을 갖고 있다.

反對黨의 存在는 政府를 견제한다. 政府의 政策遂行을 감시하며 國民의 意思를 代行하지 않을 때 신랄한 비판을 가한다. 政府는 反對黨을 意識하여 항상 權力行使에 신중을 기한다. 그러므로 反對黨은 國民과 政府를 連結하는 媒體的立場에서 國民의 輿論을 환기시켜 政府에 結付시키며 政府로 하여금 언제나 民衆의 소리에 키를 기울이게 한다. 健全한 反對黨의 存在는 民主主義發展에 不可缺한 觸媒的 役割을 하는 것이다.

IV . 結 論

現代民主主義 發展過程에서 政黨은 政治現象의 中心的 組織體로 發達하였다. 그리하여 政黨의 存在없는 議會政治나, 立憲政治는 그 機能을 發揮할 수 없게 되었다. 그러므로 政黨은 民主主義發展過程의 必要的 產物이며, 黨然한 歸結이다. 現代民主政治를 政黨政治라고 일컫는 것도 당연한 일이며, 따라서 政黨의 媒體的 機能遂行은 民主主義發展에 影響을 주게 된다. 이와 같이 民主主義 國家에서 重要的 役割을 담당하고 있는 政黨은 오늘날 심각한 挑戰에 直面하고 있다.

政黨이 發달하면 할 수록 오히려 民主主義制와는 반대되는 傾向이 있다, 黨組織의 集權化는 指導者에 대한 黨員의 影響력을 감소시키고 오히려 黨원에 대한 지도자의 權力을 強化시키고 있다. 指導者를 指名하는 선거절차는 점점 形式에 치우치고 있다. 垂直連結體制의 發達과 分割體制는 下部行動의 自由를 制限하고 上部權力의 領域을 增加시킨다. 그리하여 中央黨部와 別個的인 活動을 抑制하고 嚴格한 正統性을 維持할 수 있는 黨員의 編制를 可能케 한다. 그리고 이러한 物理的인 方法과 아울러 黨員들로 하여금 黨과 黨指導者에 忠誠을 다하도록 宣傳하고 說得하여 黨의 規律을 鞏固히 한다. 黨指導者들이 選舉組織을 統割하고 있어서 黨所屬議員들도 選舉를 치르기 위해서는 黨에 忠誠을 하지 않을 수 없다. 이러한 閉鎖的이고 非民主的인 組織으로 인하여 政黨이 國民과 政治權力을 連結하여 國民의 意思를 實現하도록 努力하는 데 보다 오히려 黨의 維持와 權力擴大에 부심하고 특정한 集團이나 세력을 比護할 수 있는 소지가 마련되는 것이다. 또한 政黨의 組織強化가 이데올로기와 밀착되어 있으면 그 組織은 外觀上 軍隊組織과 비슷하나 그 編制의 方法은 身體보다 精神的

인 訓練을 토대로 하고 있기때문에 그 적응력과 효율성은 군대조직보다 더 강하게 될 수도 있다. 이렇게 되면 大衆에 대한 政黨의 支配力은 強化되며 黨員에 대하여 嚴格한 忠誠을 요구하게 되어, 열성, 신념, 광신 또는 편협적인 투쟁적 性格을 띠게 되어 두개 이상의 政黨의 존재를 부인하고 全體主義의 政黨으로 발전한다. 이렇게 되면 個人的 自由와 平等을 바탕으로 하는 民主主義에 重大한 威脅이 되는 것이다.

그렇다고 政黨이 存在 하지 않는 政治制度가 더 만족스럽지는 못하다. 政治權力과 組織力을 갖지 않는 個人이 직접 맞부딪치고 있다면 자유가 더 잘 보장될 수는 없는 것이다. 두베르제가 “封建領主의 權力을 그들의 支配下에 強化시키는 個人 또는 軍閥의인 政黨없는 獨裁體制 보다는 새로운 지배계급을 형성하는 경향이 있는 單一 人民黨의 獨裁體制가 民主主義에 더 접근한다⁴³⁾고 한 바와 같이 최악의 경우에 있어서도 정당없는체제보다는 정당정치체제가 더 민주적일 수 있다.

民主主義 歷史上 現實政治에 있어서 국민이 실제로 주권자로서 스스로 통치한 일은 없다. 人民에 의한 人民의 政治 또는 國民의 代表에 의한 국민의 정치라는 말은 언어적 표현일 뿐이며 모든 政治體制는 寡頭的이며 小數에 의한 多數의 支配體制다. 政治는 統治를 의미한다. 통치는 아래서 위로 가해지는 것이 아니라 위에서 아래로 가해지는 것이다. 政治와 強制는 不可分의 關係에 있다. 현실적으로 진실한 민주주의는 政治的으로 모든 人民의 보다 실질적인 자유와 權利가 보장되는 정치체도를 의미하는 것이다. 自由란 身分, 財產, 地位, 教育등을 基準으로 한 특권층에 대한 것만이 아니라 全人民의 실질적인 자유를 의미하는 것으로 일정한 생활수준, 기초교육, 사회적 평등의 보장을 의미한다.

西區民主主義政治體制에서 認定하고 있는 政治的 自由는 적절한 생활수준, 적절한 教育水準, 적절한 政治的均衡이나 社會的 平等이 결여된, 國民大衆에게 주어진 形式的 自由이긴 하나, 아직까지 이를 抑壓하려는 아무런 徵兆가 나타나지않아 實質的 自由로 되고 있다. 事實 政黨과 自由는 밀접한 관련이 있다. 어느 程度의 物質文明과 一定한 生活水準에 도달한 국가에서는 自由와 政黨制度가 一致하고 있다. 政黨의 발달이 國民의 自由를 신장하는데 기여했다. 經濟력이 通信, 情報宣傳機構들을 장악할 때는 실질적인 自由로 존재하기 곤란했으나 政黨 特히 勞動者階級政黨의 발생은 政治問題에 대한 국민의 실질적이 협력이 가능했으며, 심지어 프랑스나 이탈리아에서는 共產黨과 같은 全體主義政黨의 대두는 保守分子들의 肥大를 견제하여 국민대중에게 最小한의 自由를 保障하는 均衡을 이루었다.

同時에 政黨制度는 舊支配階級에 代身해서 一般國民出身의 새로운 支配階級の 形成을 可能케했다. 정당기능의 중요한 한가지는 새로운 엘리트(elite)를 創造하는 일이다. 이것이 실질적인 의미의 國民代表의 機能이라고 할 수 있다. 政治現象의 寡頭的 性格에서 볼 때 실질적인 民主主義란 「人民으로부터 우러나온 엘리트에 의한 人民의 政治」이라고 말하는 것이 타당한 것 같다. 政黨이 없는 體制는 身分이나 財力으로 區分되는 階級에 의한 支配를 永續시킨다. 이러한 政治體制는 保守的인 體制이며 普通選舉制度를 有名無實하게 하여 民主主義에 逆行한다.

43) Ibid., p. 426.

歴史的으로 볼때 政黨의 出現은 大多數의 人民이 政治에 參與하고 그들 자신들의 엘리트를 선출해 내는데 必要的 組織體를 갖게 되었을 때와 一致한다. 近代市民民主主義下에서는 議會나 內閣은 私的, 財政的, 또는 經濟的 利害關係를 위한 排他的인 機構였다. 그러나 政黨 特히 大衆政黨의 發達로 議會나 內閣이 政黨의 統制를 받게되었다. 이러한 변화는 民主主義의 退步가 아닌 發展을 意味하는 것이다.

政黨으로 因한 民主主義 威脅은 政黨體制 自體에 있는 것이 아니고 黨內部組織에서 일어나고 있다. 黨政의 危險性은 政黨의 存在自體에 있는 것이 아니라 때때로 政黨이 갖추는 軍隊的, 宗教的, 또는 全體主義的인 形態에 있는 것이다. 그러나 모든 政黨이 똑같은 組織形態를 取하고 있는 것이 아니다. 英國, 캐나다, 오스트랄리아, 北歐, 美國等에서는 全體主義的 性向을 가진 集團은 규모가 작고 세력은 약하다. 宗團形의 排他的인 全體主義政黨은 全世界에서 볼때 아직 예외적으로 존재하며 이의 발전을 抑制하는 많은 要素가 存在한다.

또한 政黨의 構造的 特徵은 指導層에 政治的인 訓練을 시키고 國民大衆과 支配者간에 보다 긴밀한 접촉을 맺어준다. 政黨의 발달과정으로 보아 政黨이 民主主義性格을 抹殺한다는 것은 大衆을 組織하고 지도자를 가려내어 大衆과 政治權力을 連結하는 政黨의 媒體의 機能에 있는 것이 아니다. 그것은 現實的으로 民主主義의 보루가 되는 것이다. 독소는 이 機能을 遂行하는 方法에 있는 것이다. 현단계에 있어서 政黨의 이러한 媒體的 機能을 거부한다면 民主主義가 存立할 수 없는 條件下에 놓여있다고 생각 할 수 밖에 없다.

參 考 文 獻

- 鄭仁興, 政治學原論, 서울, 法文社, 1969.
 金成燾, 政黨論, 서울, 博英社, 1957.
 李克燦, 政治學, 서울, 法文社, 1982.
 白尙建, 政治學原論, 서울, 一潮閣, 1971.
 Bryce, James, Modern Democracies, Vol. I, New York, The Macmillan Company, 1921.
 Duverger, Maurice, Political Parties, London, Methuen & Co. LTD.
 Sartori, Giovanni, Parties and Party Systems, Cambridge, Cambridge university Press, 1976.
 Burke, Edmund, Select Works, Oxford, The Clarendon Press, 1876.
 Almond, A. Gabriel & Powell, G.B. Comparative Politics, Boston, Little Brown Co., 1936.
 MacIver, R.M. The Modern state, London, Oxford University Press, 1920.
 The Web of Government, New York. The Macmillan Company, 1947.
 Schatt Schneider, E.E. Party Government, New York, Holt Rinehart & Company, Inc., 1942.
 Huntington, S.P. Political Order in Changing Societies, New Haven, Yale University Press, 1968.
 Neuman, Sigmund (ed), Modern Political Parties, Chicago, The University of Chicago Press, 1956.
 Laski, H. J., A Grammar of Politics, London, George Allen & Unwin LTD, 1955.
 Mackenzie, W.J.M., "The Function of Elections" in International Encyclopedia of the Social Sciences, New York, The Macmillan Company & The Free Press, 1968.
 Almond, Gabriel A. & Coleman James S. (eds), The Politics of the Developing Areas, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1960.
 Key V. O., JR., Politics, Parties, and Pressure Groups, New York, Thomas Y. Crowell Company, 1953.
 Ippolito Dennis S. & Walker Thomas G. Political Parties, Interest Groups, and Public Policy, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, INC., 1980.

