

# 韓國에 있어서 政黨發展과 政治的 安定

卞 在 鉉

Party Development and Political Stability in Korea

*Byun Jae-Hyun*

< 目 次 >

- I. 序 論
- II. 政黨發展과 政治發展
- III. 韓國政黨體系的 特性과 政治的安定
- IV. 韓國政黨體系的 決定要因
- V. 結 論

Abstract

As Modern politics is party politics, political development is dependent on that of parties. Party development can be said to be institutionalization of party politics. If the party politics of a state is institutionalized, the state can be politically stabilized, and if not, the state can not be stable. The degree of political stability of all states is different from each other, even if they have the same kind of party system. For example, among the states with pluralism (multi-partism), such states as Denmark, Norway, Sweden, Belgium, the German Federal Republic, and Japan have high degree of political stability, whereas such states as the German Weimar Republic, the French Fourth Republic, Chile, and Italy are politically not stable. Therefore the political stability of a state depends not on the kind of the party system, but on the characteristics of the party system, which is formed in course of party development in the state.

This paper is designed to find out the possibility that the party politics may be in-

stitutionalized in process of the party development in Korea. To find out the possibility, the followings are studied :

- (1) the relation between the party development and the political development in Korea,
- (2) some relations between the characteristics of the party system and political stability in Korea .
- (3) some determinants of the party system of Korea .

## I . 序 論

韓國을 비롯한 新生國家에 있어서 政治的 不安은 누적적으로 manifestations되고 있다. 어느 나라를 막론하고 그 나라의 가장 重要한 목표는 政治秩序의 確立이다.<sup>1)</sup> 韓國에 있어서도 政治的 安定이나 民主的 秩序의 確立은 韓國의 政治發展(political development)에 가장 重要한 토대가 되는 것이다.

政治的 安定을 가져 올 수 있는 方法은 여러가지가 있을 수 있다. 탁월한 政治指導者의 個人的 能力에 依하여 政治的 安定이 이루어질 수도 있을 것이며, 또는 行政發達에 依하여 政治的 安定이 이루어질 수도 있을 것이다. 실제로 新生國家에 있어서는 行政發達에 依한 政治的 安定을 도모하는 것이 일반적 傾向이라고 하겠다.<sup>2)</sup>

그러나 민주주의 政治는 國民의 支持를 바탕으로 행하여 지는 것이기 때문에 國民의 自由로운 意思를 바탕으로 政治的 安定을 도모하는 것이 바람직하다. 이 점에서 볼때 國民의 支持를 動員하고 組織하여 政治權力의 正當性을 確立하며 國民의 意思를 收斂하여 政策을 決定하고 실천하는데 있어서 가장 핵심적인 역할을 담당하고 있는 것은 政黨이다. 行政府는 政府指導者의 統治를 위한 手段이지만 政黨은 國民의 政治參與를 위한 도구이다. 國民을 위한 도구는 發達하지 않고 政府의 統治手段만 發達한다면 그것은 진정한 政治發展

- 1) Mehden 은 많은 新生國家가 安定된 政治制度를 향한 점진적 進歩대신에 무모한 쿠데타 또는 쿠데타 음모를 경험하고 있기 때문에 新생국들이 해결해야 할 重要한 과제는 安定된 政府의 維持와 統一된 國家의 建設이라고 주장한다. Fred R. von der Mehden, *The Politics of Developing Nations* ; 이춘근, 남궁근 공역, 개발도상국 정치론, 서울 : 평민사, 1981. p.10 참조.
- 2) 韓昇助教授는 新生國家의 대부분은 自治의 經驗이 없고 政黨政治의 歷史가 일관한데다 殖民地, 統治가 유산으로 남겨놓은 行政組織이 있기 때문에 政治發展에 불가결한 政黨의 機能이 대부분 行政府에 依하여 大行되고 있다고 지적한다. 韓昇助, 韓國民民主主義와 政治發展, 서울 : 法文社, 1983 pp.215~216 참조.

이라고 할 수 없다. 비록 國民의 利益만을 위하여 政策을 決定하고 執行한다 하더라도 그것을 治者가 아닌 被治者의 입장에 있는 國民大衆이 감시하고 조종할 수 있는 制度나 機構가 있어야 하는 것이다. S. P. Huntington 이, “ 政黨은 政治의 論理(the logic of politics)를 反映하고 官僚制度(bureaucracy)는 能率의 論理(the logic of efficiency)를 反映한다. 때문에 특수한 組織과 資格任用制(merit system)를 갖고 있는 官僚制度는 情實人事(patronage), 영향력, 妥協으로 운영되는 政黨에 비하여 보다 近代的인 制度이다. 그러다 보니 近代化의 추진자들은 傳統의 고수자들과 마찬가지로 政黨을 부정하고 비난하는 경우가 많다. 그들은 社會를 政治的으로 安定되게 할 制度를 확립함이 없이 단순히 政治的으로 近代化 하려고 한다. 그들은 政治를 희생하여 近代化를 성취하려고 하나 바로 그 때문에 近代化 마저 이룩하지 못하게 되는 것이다<sup>3)</sup> 라고 지적한 것은 新生國家에서 政治的 安定을 추구하는데 있어서 政黨이 重要한 역할을 담당하지 않을 수 없는 점을 강조한 것이다. 따라서 政黨을 중심으로 政黨政治의 측면에서 政治的 安定을 추구하는 것이 바람직하다. 금세기에 접어들면서 民主政治는 政黨政治를 뜻하게 되었고 現代國家는 政黨國家의 형태로 나타나게 되었다. 때문에 政黨의 발전은 政治的 安定과 밀접하게 관련되지 않을 수 없는 것이다.

그런데 韓國에 있어서도 해방 후 오늘에 이르기까지 수십년간 政黨政治가 행하여져 왔지만 政黨이 政治的 安定에 얼마만큼 공헌하였는지 의문시되지 않을 수 없다. 그러나 政黨政治가 現代國家에 있어서 必然的인 것이라면 政黨을 통한 政治的 安定을 가져 올 수 있는 方法을 모색하지 않을 수 없는 것이다. 政治的 安定 또는 不安定은 政黨間的 相互作用에서 발생하는 政治的 力學關係와 밀접하게 연관되어 있다. 즉 政黨間的 相互作用의 特性이 政治的 安定을 決定하는 重要한 要因이다. 그렇다고 해서 政黨內部的 構造的 特性의 考察이 無意味하다는 것은 아니다. 나치독일, 소련, 스페인, 自由中國과 같은 一黨 體制가 確立된 나라에 있어서 政黨의 內的 構造的 特性은 그 나라의 政治體系(political system)의 特性을 나타내는 것이다. 그리고 美國, 英國, 日本과 같은 複數政黨體系를 갖고 있는 나라에 있어서도 政黨間的 相互作用의 pattern을 보다 정확하게 파악하려면 個別政黨의 內部的 構造的 特性에 대한 考察없이是不可能하다. 그렇다고 個別政黨의 內的 構造的 特性에 대한 研究만으로는 政黨體系와 政治體系의 安定과 不安定과의 관계를 알 수 없다. 그래서 본 論文에서는 政黨間的 相互作用의 측면에서 政治的 安定을 고찰하고자 한다.

한 나라의 政治的 安定의 程度는 그 나라의 政黨政治의 發展過程에서 차이가 나타난다

3) Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies (New Haven and London: Yale University Press, 1973), pp.91~92.

고 볼 수 있다. 政黨政治란 개별 政黨의 政治的 活動을 의미하는 것이 아니라 각 政黨들 간의 相互作用인 것이다. 이러한 相互作用의 pattern을 政黨體系(party system)라고 하는데 그것은 각 나라의 政黨政治의 過程에 따라 나라마다 독특한 政黨體系의 특성이 형성되는 것이다.

政黨間的 相互作用을 중시하여 政黨體系에 대하여 본격적인 연구를 한 사람은 Giovanni Sartori이다. 그는 政黨體系를 구성하는 政黨의 數와 政治的 安定과는 별로 관계가 없다고 주장한다. 兩黨體系가 外黨體系보다 政治的 安定에 유리하다는 학설이 보편적으로 인식되어 있지만 그는 이를 부인하고 있다. 兩黨體系를 갖고 있는 나라는 美國, 英國, 뉴질랜드 등이고 대부분의 서방의 나라들은 多黨體系를 갖고 있다. 그런데 多黨體系의 나라 중에서도 서독, 日本, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 네델란드 등은 비교적 높은 政治的 安定을 유지해 왔는데 비하여 바이마르 공화국, 프랑스 제4공화국 등은 그렇지 못했다고 그는 지적한다.<sup>4)</sup> 이와 같은 사실은 政黨體系를 決定하는 政黨의 數는 政治的 安定을 決定하는데 直接的인 要因이 되지 못하고 다른 要因이 있다는 것을 의미하는 것이다. 각 나라마다 政黨政治의 發展을 가져오는 要因들이 다르며 따라서 政黨體系의 特性도 다르게 나타나는데 그 이유가 있는 것 같다. 그렇기 때문에 政治的으로 不安한 政黨體系를 가진 나라가 兩黨體系로 전환될 수도 없는 것이고 만일 전환된다고 하더라도, 英國이나 美國에서 처럼 가능할 것이라고 기대할 수도 없는 것이다.

본 논문에서는 政黨發展과 政治發展과의 관계를 규명하고, 政黨政治가 행하여지고 있는 政黨體系의 特性和 政治的 安定과의 관계를 分析하고 거기에 따라서 韓國의 政黨體系의 特性이 韓國의 政治的 安定에 어떤 結果를 가져오게 한 것인가를 고찰하고 韓國의 政黨政治 過程에서 政黨體系의 特性을 決定한 要因들을 밝혀 政治的 安定을 가져올 수 있는 政黨政治의 制度化(Institutionalization)의 可能性을 찾아 보고자 한다.

## II. 政治發展과 政黨發展

政治發展의 概念에 관해서는 수 많은 學說이 나와 있지만<sup>5)</sup> Lucian W. Pye는 이러한 學說들이 強調하고 있는 내용의 共通點에 따라서 政治參與의 擴大, 政治體系의 能力의 증

4) Giovanni Sartori, Parties and Party Systems (Cambridge: Cambridge University Press, 1976). pp. 131~185 參照.

5) 政治發展의 概念에 대하여는 朴東緒外 共著, 發展行政論, 서울: 法文社, 1985, pp. 33~46; 韓培浩, 比較政治論, 서울: 法文社, 1985, pp. 335~341. 참조.

가, 分化와 專門化의 수준향상등 세 가지로 요약하고 있다.<sup>6)</sup> 이러한 세 가지 政治發展論을 차례로 考察하여 본다.

첫째, 政治發展은 平等主義에 의한 政治參與의 強調의 結果로 나타나는 政治參與의 量的 증가와 質的 向上을 의미한다. 政治參與란 選舉時에 投票하는 행위만을 의미하는 것은 아니다. 그것은 政治參與의 일부분에 지나지 않는다. 政治參與란 政治的인 문제에 대하여 보고, 듣고, 읽고, 생각하고, 토론하고 행동하는 일체를 의미한다. 어떤 政黨이나 指導者를 支持 또는 反對하는 행위, 政治的 目的을 위하여 物質的으로 또는 精神的으로 남을 도와 주거나 직접 행동하는 행위 등은 政治參與 행위다. 이러한 政治參與의 量的 증가와 質的 向上은 國民 個個人의 政治的 要求가 많이 表明되고 그것을 達成할 수 있는 手段과 方法을 알고 적극적으로 행동할 때 가능한 것이다. 다시 말해서 國民 개개인의 政治意識과 能力이 向上되고 그들의 政治的 태도가 近代化, 合理化, 民主化 될 때 가능한 것이다.

國民의 政治意識을 높이고 政治能力을 증진시키는데 家庭, 學校, 職場, 言論機關 등이 중대한 역할을 담당하고 있지만 政治活動을 통하여 國民에게 직접적으로나 간접적으로 政治教育과 訓練을 시키는 專門機關은 利益準團과 政黨이다. 그 중에서도 특히 政黨은 國民 大衆에게 실습과 경험을 통하여 政治教育과 訓練을 시키며 그렇게 해서 政治參與를 質的으로 向上시키고 量的으로 증대시키는데 가장 핵심적인 역할을 담당하고 있다.

둘째, 政治發展은 政治體系의 能力增加를 의미한다. 그것은 각 階層이나 社會集團의 要求를 吸收하고 消化하며 集團間의 갈등을 조절하는 體系能力의 증가를 의미한다. 그것은 또한 新生國家에 있어서는 近代化의 과제를 效果的으로 추진하고 해결하는 능력의 증가를 의미한다. 다시 말해서 그것은 國家安保, 經濟成長과 安定, 民主主義의 擴大와 內實化, 社會福祉建設의 課題 등을 해결할 수 있는 能力의 증가이다.<sup>7)</sup> 政黨은 政治體系에 있어서 우선적으로 投入機能을 담당하는 主要 政治組織體이다. 특히 新生國이 그 目票를 效果的으로 수행하는데 있어서 가장 기본이 되는 것은 國民의 압도적 信任과 支持이다. 國民의 信賴와 支持, 政治的 一體感, 國民으로서의 矜持와 國家에 대한 忠誠心을 유지하게 될 때 그 나라는 그 目票를 하나 하나 해결할 수 있게 된다. 이러한 환경을 造成하는데 있어서도 政黨은 中心的 役割을 담당하는 政治的 組織體이다.

셋째, 政治發展은 政治構造가 細分化되고 專門化 되어 증가하는 國民의 政治參與 행위가 效果的으로 安定化 되고 制度化 되는 것을 의미한다. 制度化란 公共問題를 해결하기 위한 集團의 행위가 安定되고, 價値性을 지니고, 되풀이 되는 類型(a stable, valued and

6) Lucian W. Pye, Aspects of Political Development (Boston: Little Brown, 1966. pp. 46~47.

7) 韓昇助, op. cit., pp. 200~201. 참조.

recurring pattern of behavior)을 의미한다.<sup>8)</sup> 政治體系內에서 個人 또는 集團이 그들의 利益을 表明하고 聚合하며 相互間에 政治的 意思를 소통하는 행위, 또는 國民의 政治的 教育과 指導層을 充員하는 集團行爲가 規則化 되고 類型化 되면 國民의 政治參與行爲가 安定되고 制度化 된다고 하겠다. 때문에 政治參與의 擴大와 制度化가 잘 均衡을 이루게 되면 그 社會는 政治的으로 安定될 것이며 그렇지 못하면 不安하게 된다.

S. P. Huntington 에 의하면 政治制度化和 政治參與가 均衡을 이루지 못한 社會에 있어서 政治制度化的 發展이 政治參與의 擴大에 보조를 맞추지 못하면 그 社會는 政治的으로 不安하게 되리라는 것이며, 반대로, 擴大될 광범위한 政治參與를 操縱할 수 있는 近代의 政治制度를 갖추고 있으면 그 社會는 政治的으로 安定되리라는 것이다. 그리고 兩者間에 높은 水準의 均衡을 이루고 있는 社會에서는 政治的 安定이 確實하리라는 것이다.<sup>9)</sup> 이 처럼 政治制度化和 政治參與가 높은 水準에서 均형을 이루고 있는 社會에 있어서의 政治體系는 政治的으로 近代化 되고 政治的으로 發展되어 있어서 近代化의 產物인 새로운 社會勢力들(social forces)과 점점 增大하는 政治的 參與를 그 體系속으로 흡수할 수 있는 확실한 능력을 갖춘 制度的 手段을 갖고 있는 것이다. 이러한 制度的 手段中에서 가장 중요한 것은 政黨이다. 政黨은 利益表明, 利益聚合, 政治的 意思疎通, 政治教育, 政治指導者의 充員 등에 관련된 個人 또는 集團의 政治的 活動에 規則性和 安定性を 부여하고 그 行爲의 예측을 가능케 하므로써 政治參與를 정착시키고 制度化 하는 것을 용이하게 할 수 있다.

이 처럼 政黨은 政治發展에 重要하고 핵심적인 役割을 담당하고 있기 때문에 政黨發展이 바로 政治發展이요 政治發展의 成敗가 바로 政黨發展에 달려 있음을 알 수 있다.<sup>10)</sup> 政黨發展이란 政治體系內에서 政黨이 그 本來의 機能과 役割을 제대로 수행할 수 있게 되고 그러므로써 政黨政治가 安定성을 가지고 規則的으로 운영되는 것을 의미한다. 즉 政黨의 機能과 役割의 수행이 항상 發展하므로써 政黨政治가 보다 확고한 토대 위에서 制度化 되는 것을 의미한다.<sup>11)</sup> 때문에 政黨發展의 內容은 政黨의 機能과 役割에 따라 決定된다. 政黨의 機能과 役割에 대해서는 學者들의 見解가 별로 차이가 없기 때문에 여기서는 Sigmund Neumann의 一般的인 政黨의 機能과 Lapalombara와 Weiner의 新生國 政黨의 機

8) S. P. Huntington, op. cit., p.12.

9) Huntington 은 이러한 경향에 대한 구체적 사례를 들고 있다. Huntington, op. cit., 398~403 참조.

10) 韓昇助, op. cit., pp.206~207.

11) 閔俊基, 韓國政黨과 政治發展에 관한 小考; 金雲泰外 共著, 韓國政治行政의 體系, 서울: 博英社 1982. p.63.

能을 열거해 본다. Neumann은 아래와 같이 政黨의 機能을 分類한다.<sup>12)</sup>

1. 社會集團의 理念과 勢力을 政治活動으로 轉換시키며 國民의 意思를 政府에 反映하는 通路의 役割.
2. 政府指導者의 權威와 意思를 大衆에게 傳達하며 또 政策의 實現을 촉진하는 機能.
3. 政治指導者를 선발 訓練하며 그들의 政治活動에 必要的 政治的 支持勢力을 組織하는 機能.
4. 國民大衆을 政治體系에 적응 통합케 하기 위하여 政治教育과 訓練을 시키며 政治에 參與하게 하는 機能.

한편 Lapalombara 와 Weiner 는 新生國政黨의 主要機能을 다음과 같이 열거한다.<sup>13)</sup>

1. 政治參與(political participation), 2. 政統性 形成(legitimacy building), 3. 政治的 統合(political integration), 4. 社會葛藤과 集團對立의 管理 및 解消(conflict management), 5. 政治教育 및 訓練(political socialization).

이와 같은 政黨機能과 役割을 바탕으로 政黨發展의 概念을 說明한다면 그것은 韓昇助 教授가 表明한 바와 같이 國民의 政治參與, 政治的 正統性의 形成, 國民統合, 社會的 葛藤의 解消, 國民의 政治教育 및 訓練을 포함하는 政黨의 機能과 役割이 보다 効率化 되고 安定化 되는 것을 意味한다.<sup>14)</sup>

그렇다면 이러한 機能과 役割의 수행이 効率化 되고 持續性과 安定性을 갖게 되는 것이 制度化이니 만큼 政黨發展이란 必然的으로 政黨政治의 制度化를 意味하는 것이다. Almond 는 이와 같은 制度化를 政黨의 投入機能의 活動을 통하여 政黨機能 수행의 節次와 方法이 定式化, 安定化, 効能化 되는 것이라고 表現하고 있다.<sup>15)</sup> Huntington 은 政黨政治의 制度化를 政黨發展의 指標로 간주한다. 그에 의하면 政黨政治의 制度化란 政黨의 機能과 役割이 安定性을 갖게 되고 또 價値性을 갖게 되고 되풀이 되는 行態類型을 意味하는 것으로 高度의 適應性(adaptability), 複雜性(complexity), 自主性(autonomy), 統合性(coherence)을 갖게 되는 것을 意味한다.<sup>16)</sup> 그것은 政黨政治 過程에 價値注入(value infusing)이 일어나고 感情的 支持(emotional commitment)가 생기며, 그러므로서 政黨政治 行態類型이 固定化 되고 高度의 規則性과 豫測可能性이 주어지는 것을 意味한다.

12) Sigmund Neumann, Modern Political Parties (Chicago: University of Chicago Press 1956). p.387.

13) Lapalombara & Weiner, Political Parties and Political Development (New Jersey: Princeton University Press, 1966). pp.399~432 참조.

14) 韓昇助, op. cit., p.205.

15) Almond & Coleman, The Politics of Developing Areas (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1960), p.17.

16) Samuel P. Huntington, op. cit., pp.10~12.

그런데 政黨發展이란 政治發展과의 關係에서도 알 수 있듯이 個別政黨의 組織과 活動만의 發展을 의미하는 것이 아니다. 오히려 政治發展과 政治的 安定과의 關係에서 볼때 그것은 政黨間的 競爭의 相互作用의 形態로 나타나는 政黨政治의 發展過程이라고 보는 것이 타당할 것이라고 생각된다. 그렇다고 非競爭的인 政黨體系로 分類되는 一黨體系나 一黨優位體系를 갖는 國家에서 政黨의 發展이 없고 그렇기 때문에 政治的 發展과 政治的 安定을 가져올 수 없다는 것은 아니다. 오히려 新生國家에 있어서 政治的 發展과 政治的 安定을 가져오는데에는 非競爭的 政黨體系가 바람직 할지도 모른다. 사실 新生國家에 있어서 競爭的 政黨體系는 여러점에서 비판된다. 첫째, 政黨은 國家統合에 방해가 된다. 둘째, 귀중한 시간과 정력을 소모시킨다. 셋째, 경쟁적 政黨政治는 西歐的 制度로서 地域的 條件에 부합되지 않는다. 넷째, 경쟁적 政黨體系는 必要한 것도 自然스러운 것도 아니다. 이러한 비판을 逆으로 생각하면 國民의 總和를 確立하여 葛藤을 融和시키고 效率的인 經濟發展을 조속히 성취하고 持續的인 政治的 安定을 바탕으로 強力한 國家安保를 보장하는데는 非競爭的 政黨體系가 바람직하다고 하겠다. 실제로 一黨體系인 대만은 고도의 政治發展과 政治的 安定을 유지하고 있으며, 一黨優位體系인 인도, 터-키, 멕시코, 日本에서도 높은 政治的 發展과 政治的 安定이 이루어지고 있다. 그러나 von der Mehden이 分析한 바에 의하면 非競爭的 政黨體系를 갖고 있는 新生國家가 政治的으로 不安한 경우가 많다.<sup>17)</sup> 그것은 특히 一黨優位體系에서 한 政黨이 長期間 政權을 장악하게 되고, 그래서 진정한 多數의 意思를 反映하지 못하게 되면 小數政黨들은 責任感을 갖지 않게 될 것이고 또 그들은 그들의 政權交替의 努力이 수포로 돌아가게 되면 극단적인 方法에 호소하게 되기 때문이다. 社會가 近代化 되고 國民의 政治意識이 높아져서 自由로운 政治參與가 보장되어지는 社會로 發展되어질 때 政黨發展은 Lapalombara와 Weiner가 지적한 것 처럼 競爭的인 政黨體系로 되어가는 것이라고 할 수 있으며 政黨間的 競爭性이 政黨發展의 尺度가 되는 것이다.<sup>18)</sup>

그러나 각 나라의 政黨體系는 서로 다르다. 政黨發展의 內容과 政黨政治의 制度化的 程度는 각 나라의 政治的 環境에 따라 다르게 나타나며 그것이 그 나라의 政黨體系의 特性을 決定한다. 이 처럼 각 나라의 政黨體系는 그 나름대로의 特性을 지니기 때문에 그 特性을 파악하게 되면 그 나라의 政治的 安定을 決定하는 要因을 알 수 있을 것이다.

17) Fred R. von der Mehden, op. cit., p.110 참조.

18) Lapalombara & Weiner, op. cit., 33~42 참조.



### Ⅲ. 韓國의 政黨體系의 特性和 政治的 安定

#### 1) 政黨體系와 政治的 安定

政黨政治는 앞에서 언급한 바와 같이 政黨間的 競爭의 相互作用의 pattern 이다. 政黨體系를 分類하는데 있어서 政黨의 數는 主要한 變數이다. 그러나 政黨의 數만 가지고 一黨制, 兩黨制 또는 多黨制로 分類하는 方法은 타당치 못하다. 政黨相互間的 勢力關係를 排除해서는 안된다. 政權의 獲得, 維持, 喪失에 영향을 미치는 政黨의 數와 그 力學關係에 의하여 政黨體系를 分類하는 것이 타당한 方法이다. Sartori 는 이러한 方法으로 政黨體系를 一黨體系(one party system), 霸權黨體系(hegemonic party system), 一黨優位體系(predominant party system), 兩黨體系(two party system), 穩健多黨體系(moderate pluralism), 兩極多黨體系(extreme pluralism), 個別政黨體系(atomized party system)로 分類한다.<sup>19)</sup> 그런데 政黨體系를 구성하는 政黨의 數는 政治的 安定에 별로 관련이 없는 것 같다. 대체로 兩黨體系가 多黨體系보다 政治的 定定을 維持하는데 有利하다고 하지만 반드시 그렇지 않다. 서론에서 지적한 바와 같이 政黨體系의 種類에 따라서 政治的 安定의 程度가 일률적으로 다르게 나타나는 것은 아니다. 각 나라의 政黨體系에는 그 나라의 政治的 安定의 程度를 결정하는 다른 要因들이 內在하고 있는 것이다. 즉 그 나라의 政黨體系의 特性에 따라서 政治的 安定의 程度가 다르게 나타난다고 하겠다. 때문에 政黨體系의 特性을 나타내는 변수(variables)가 어떤 것이며 그것이 그 나라의 歷史的 社會的 狀況에 따라 그 政黨體系의 特性을 어떻게 決定하게 되는가를 파악하는 것이 중요시 된다.

Giovanni Sartori 는 政黨體系의 特性을 나타내는 變數로서 이데올로기적 거리(ideological distance)를 들고 있다. 그에 의하면 이데올로기적 거리의 程度에 따라서 政黨體系의 性格이 다르게 나타난다. 즉 여러 개의 政黨을 갖고 있는 나라에 있어서 政黨間的 이데올로기적 거리가 크면 政黨間的 競爭의 相互作用이 보다 격렬해지는 兩極多黨制의 性格을, 그리고 이데올로기적 거리가 작으면 競爭的 相互作用은 보다 穩健해지는 穩健多黨體系의 性格을 갖는다.<sup>20)</sup> 이데올로기적 거리는 政黨이 채택하는 理念, 政策, 이것을 수행하기 위한 手段, 그리고 政黨의 社會的 基盤 등의 차이의 程度에 따라서 決定되며, 그것은 政黨體系의 統合性(integration)의 程度를 다타낸다. 政黨間的 이데올로기적 거리가 크면 政策의 차이가 크지며 따라서 그 政策을 실현하기 위한 手段에 있어서도 큰 차이가 나타난다. 특히 이데올로기적으로 심각한 對立狀態에 놓이게 되면 統合性은 파괴된다. 極限的으로 對立되는 政

19) Giovanni Sartori, op. cit., pp.121~125.

20) Giovanni Sartori, op. cit., pp.286~289.

策을 實現하기 위하여 政黨은 議會民主主義의 原則을 버리고 議會外的인 非合法的 手段을 사용하게 되기가 쉽다. 政黨間的 이데올로기적 거리와 아울러 政黨의 社會的 基盤도 政黨體系의 統合성을 決定하는 變數가 된다.

政黨間的 Ideology 的 거리가 政黨體系의 特性을 決定하는 主要한 變數이긴하지만 그것만으로는 政黨體系의 性格을 精確하게 파악할 수는 없는 것이다. 政黨體系가 政治過程에서 수행하는 機能的 重要性에 따라서 그 性格은 달라진다. 소련과 같이 一黨만 存在하는 政治體系와 軍部가 實權을 장악하고 있는 政治體系를 兩極으로 하는 政治體系에 있어서 政黨體系의 機能的 重要性은 다르게 나타나며 거기에 따라서 政黨體系의 性格도 다르게 나타난다고 하겠다. Eckstein 은 이러한 政黨體系의 性格을 脈絡的 特性(contextual characteristics)으로 表現한다. 그는 政黨體系가 政策決定者의 充員, 政策決定, 政策執行等에, 그리고 一般國民의 支持를 動員하는데 행사하는 영향력의 程度에 따라서 그 脈絡的 特性이 다르게 나타난다고 한다.<sup>21)</sup>

政黨體系의 統合의 特性이나 脈絡的 特性은 政黨體系의 性格을 파악하는데 重要한 것이기는 하나 그것을 全體의으로 이해하는데는 부족하다. 政黨體系는 固定되어 있는 不變의 것이 아니다. 政黨體系는 政黨間的 競爭의 相互作用으로 인하여 항상 변하고 있는 것이다. 政黨體系의 이러한 變化性格을 動態的 特性(dynamical characteristics)이라고 하겠는데 Eckstein 은 이러한 特性을 dynamics 라고 표현한다. 그는 動態的 特性을 政黨體系 自體의 變化特性(dynamics of party system)과 政黨體系內的 變化特性(dynamics within party system)으로 구분하고 있다.<sup>22)</sup> 政黨體系 自體의 變化는, 예컨대, 兩黨體系에서 多黨體系로, 또는 그 반대로 변화하는 것으로 그것은 오랜 기간에 걸쳐 서서히 進行될 수도 있고 급작스럽게 일어날 수도 있다. 政黨體系 內的 變化特性은 政黨體系를 구성하는 각 政黨들의 勢力 變化의 特性을 가르킨다. 兩大政黨이 교대로 政權을 담당하는 pattern 을 나타내거나 또는 一黨이 계속 政權을 장악하고 있는 一黨優位的인 pattern 을 나타내는 政黨體系에서 革新的 野黨 또는 保守的 與黨의 勢力이 커가는 경향 등을 의미한다.<sup>23)</sup>

위에서 政黨體系의 特性을 나타내는 변수를 고찰하였다. 다음에는 韓國의 政黨體系의 特性을 고찰하고 그것과 政治的 安定과의 관계를 고찰하고자 한다.

21) Harry Eckstein, Party Systems, International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 11 (New York: Macmillan, 1974). p.445.

22) Ibid., p.446.

23) 政黨體系의 變化特性에 대하여는, Maurice Duverger, Political Parties (London: Methuen & Co. LTD, 1978). pp.229~312 참조.

## 2) 韓國政黨體系的 特性과 政治的 安定

韓國의 政黨體系는 與黨과 野黨間에 政權交替가 일어난 일이 없는 체계이다. 第1共和國의 前半期를 除外하면 대체로 兩黨體系를 형성하고 있으나 野黨이 政權을 장악한 적이 없기 때문에 一黨優位體系라고 하겠다.<sup>24)</sup> 그러나 第1共和國에서 第5共和國에 이르기까지 韓國의 政黨政治는 野黨이 자유롭게 政權을 獲得, 維持할 수 있는 機會가 종국적으로 허용되지 못했다는 점에서 볼 때 Sartori 가 말하는 霸權政黨體系와 類似하다.<sup>25)</sup> 사실 韓昇助 教授가 지적한 바와 같이 韓國의 政黨體系는 別表1과 2의 歷代國會議員總選舉結果分析表와 別表3의 歷代大統領選舉結果分析表에 의하면 各共和國 初에 여러 군소 政黨의 난립상태에서 출발하여 與黨優勢體系로 굳혀지는 듯 하면서도 各共和國末에 내용적으로 급속도로 與野의 勢力이 백중하는 兩黨體系로 接近하여 갔으며, 그것이 더 이상의 發展을 보이기 전에 政治的 게임규칙 (game rule)이 變하였다. 다시 말해서 바로 그 추세가 行政府에 의한 選舉干涉과 國內外的 위기에 대응하는 비상사태를 유발하는 要因이 되었다.<sup>26)</sup>

政黨體系的 統合的 特性에서 볼 때 韓國의 政黨體系는 政黨間的 이데올로기적 균열 (ideological cleavage)은 거의 없다. 各政黨의 政綱과 政策面에서는 높은 統合성을 나타낸다. 南北分斷으로 南北이 理念的으로 對立되어 있는 상황에서는 事實上 革新政黨이 存在한다는 것은 거의 不可能 하기 때문에 主要 政黨은 모두 保守主義 政黨이 되지 않을 수 없는 것이다. 別表4의 與野의 綱領比較表에서 보는 바와 같이 各政黨이 主張하는 政綱의 細部事項에는 차이가 있지만 質的 차이는 없다. 第1, 第2, 第3共和國의 主要政黨은 한결같이 自由民主主義를 確立하고 自由經濟體制的 確立으로 國民의 均等한 經濟生活을 보장하는 福祉社會의 建設을 도모하고 自由友邦과의 國交를 돈독히 하고 勝共으로 民主的 平和統一을 표방하고 있다.

이 처럼 政黨이 채택하는 理念과 政策에 있어서는 높은 統合성을 보이고 있으면서도 政策 수행을 위한 政治的 手段 또는 政治的 節次에 있어서는 심각한 차이를 나타내어 統合성이 매우 낮다. 그래서 韓國의 政黨政治는 韓己植 教授의 表明에 의하면 1970年代 初에 이르기까지 같은 保守的 政黨間에 또는 黨內的 派閥間에 權力鬭爭의 歷史였다.<sup>27)</sup> 第1,

24) 一黨優位體系에 대하여는 Giovanni Sartori, op. cit., pp.192~201 참조.

25) 霸權政黨體系에 관하여는 Giovanni Sartori, op. cit., pp.230~238 참조.

26) 韓昇助, op. cit., p.237.

27) Ki-Shik Hahn, "Underlying Factors in Political Party Organization and Elections", in Edward Reynolds Wright ed., Korean Politics in Transition (Seattle and London: University of Washington Press, 1975). p.85.

政黨政治의 派閥鬭爭에 관하여는 安秉永, 韓國의 政黨體制와 政黨間的 派閥行態: 金雲台外共著, 韓國政治行政의 體系, 서울: 博英社 1982. pp.90~112 참조.

第3 共和國의 存續期間에는 各 政黨이 自由民主主義의 節次를 新봉하였으나 그 해석에 있어서는 상당한 차이를 나타내었다. 與黨은 多數의 橫暴라는 行동을 계속했고 野黨은 平和的으로, 合法的으로, 政權을 交替하는 方法이 없으므로 國會內 外에서 反政府 極限 鬭爭을 종종 전개하며 大衆奮起의 機會를 찾게 되었다. 第4 共和國 期間에는 執權黨이 西歐式 自由民主主義 體制는 國力 낭비를 초래한다는 理由로 民主主義의 土着化를 主張한데 대하여 野黨은 이를 반대했기 때문에 與野黨은 政治的 節次에 대하여는 보다 根本的인 차이를 나타냈던 것이다.<sup>28)</sup> 第5 共和國에 들어와서도 예산심의 제도, 국회상임위에서 정부의 답변 제도, 국회본회의의 질문제도, 본 회의와 상임위 개최시간, 국정조사권 문제 등 절차면에서 與野黨은 많은 차이를 나타내고 있다.<sup>29)</sup>

脈絡的 特性(contextual characteristics)에서 볼 때 韓國의 政黨體系는 韓國의 政治過程에서 獨者的으로 핵심적인 機能을 수행하지 못하였다. 解放과 더불어 韓國이 解結해야 할 課題는 너무나 어렵고 複雜한 것들인데다가 이러한 課題를 解結하는데 있어서 中心的 役割을 해야 할 韓國의 政黨은 經驗이 거의 없는데다가, 地緣, 血緣, 學緣, 金緣으로 結束된 人物 本位의 私的 組織의 性格, 私利私慾과 政權慾을 만족시키려는 派黨의 性格, 金權 政治에 必要한 政治資金을 調達하기 위한 不正事件 등 政黨 自體가 지닌 病理들로 인하여 政府의 政策決定 過程에 中心的 研割을 할 수 없었다. 또한 韓國의 執權黨은 最高權力者의 必要에 의하여 設立된 것이기 때문에 政黨에 의하여 政治指導者가 養成되고 訓練된 것이 아니었다. 閔俊基 教授는 政治指導者들이나 高級官僚가 政黨活動을 통하여 배출되지 아니하고 最高權力者의 個人的 親分이나 信任에 의해서, 또는 政治的 배려에 의하여 決定되어 지기 때문에 政黨이 政策決定過程에 影響력을 미칠 수도 없었고 미치려고 하지도 않았던 것이라고 지적했다.<sup>30)</sup> 때문에 韓國의 與黨도 韓己植 教授의 表明처럼 다른 非西歐 國家의 政黨과 같이 感應性(responsiveness)과 責任性(responsibility)의 程度가 매우 낮은 것이 特性이다.<sup>31)</sup> 거기다가 政黨政治가 韓國의 政治風土에 뿌리를 내리지 못하고 政黨이외의 權力要素에 기생하고 있다. 第1, 第3, 第4 共和國의 執權黨들이 最高權力者와 運命을 같이 했다는 점에서 볼 때 이들 政黨은 모두가 大統領의 막강한 權力에 의존한 기생정당들이었다. 더우기 大部分의 韓國國民들은 韓國의 政黨體系에 一體感을 갖지 못하고 있다. 그것은 韓國의 政黨들이 與黨이든 野黨이든 간에 大衆組織을 갖지 못한 幹部政黨이기 때문이

28) 李正馥, 政黨체제와 정치적 안정에 관한 연구 「社會科學과 政策研究」 第5卷 第1號, 서울 大學校 社會科學研究所, 1983년 7월 p.291.

29) 吉昇欽, 李洪九, 第11代 國會議員의 役割認知에 관한 연구 「社會科學과 政策研究」 第5卷 第1號, 서울 大學校 社會科學研究所, 1983년 7월, pp.278~279 참조.

30) 閔俊基, op. cit., p.72.

31) Ki-Shik Hahn, op. cit., p.86.

다. 과거 執權黨이 많은 黨員을 가지고 있었다고 하지만 그 大部分은 名目上的 黨員에 불과한 것이다. 때문에 韓國의 政黨組織은 官僚組織이나 地域社會의 有志組織이 地域民에게 미치는 것과 같은 영향력을 거의 갖지 못하고 있는 실정이다. 韓國의 政黨이 國民大衆에 의하여 積極的 支持를 받지 못한 이와 같은 상황에서 政黨이외의 權力要素가 대두하게 된다면 民主主義政治가 위기상황에 놓일 수도 있는 것이다.

韓國의 政黨體系는 그 動態的 特性에서 볼 때 別表1에서 보는 바와 같이 兩黨體系化的 경향과 불연속적인 변화를 나타내고 있다. 초기의 派黨過程을 일단 벗어나면 一黨優位的 政黨體系가 形成되고 이것이 重大選舉를 기점으로 國民의 支持가 兩黨을 中心으로 集中되다가 制度化의 最終 고비를 넘기지 못하고 政黨體系 그 自體가 와해되어 버리는 특이한 현상을 반복하여 왔다.<sup>32)</sup>

別表1의 歷代國會議員總選舉結果分析表에 나타난 바와 같이 각 共和國의 初期의 韓國政黨體系는 예외없이 多黨體系의 性格을 갖고 있다. 第1 共和國 初期의 政黨體系는, 國會議員 選舉에 參與한 政黨數가 制憲國會 때에 49개, 第2代國會 때에 38개나 되었고, 無所屬이 차지한 投票는 制憲國會 때에 總 有効投票의 38.1%, 第2代國會 때에 62.9%에 이르고 있어서 어떤 意味에서는 原子化 된 政黨體系(atomized party system)라고 할만하다. 第2, 第3, 第4 共和國의 政黨體系는 初期에 5~6개의 政黨으로 구성된 多黨體系의 性格을 나타내고 있다. 그러나 이들 政黨은 한 두 번의 選舉를 거치는 過程에서 執權黨과 第1 野黨에 흡수되어 유명무실한 政黨으로 몰락해 버렸다. 이러한 사실은 大統領 選舉에서 더욱 뚜렷하다. 別表3의 歷代大統領選舉結果分析表에 의하면 執權黨과 第1 野黨에 대한 投票集中度는 第5代 選舉時에 91.75%, 第6代 選舉時에 92.37%, 第7代 選舉時에 98.46%로 나타났다. 이와 같은 韓國 政黨體系의 兩黨體系化하는 경향은 연속적인 發展을 하지 못하고 있다. 이것은 von der Mehden이 開發途上國에서의 政治組織은 하루살이와 같은 屬性을 지니고 있다고 지적한 바를<sup>33)</sup> 증명이나 하듯이 우리 나라의 執權黨은 最高權力者와 運命을 같이 했기 때문이다. 第1 共和國의 執權黨인 自由黨은 李承晚 大統領의 下野와 함께, 그리고 第3, 4 共和國의 執權黨인 民主共和黨은 朴正熙 大統領의 下野와 함께 解體되었다.

이상에서 본 바와 같이 韓國의 政黨體系는 一黨優位體系이거나 霸權的인 政黨體系여서 非競爭的이다. 그 構成政黨間的 統合性은 政綱, 政策面에서는 높으나 政治的 節次나 手段에 있어서는 매우 낮다. 그 存在와 役割은 政黨外的 權力要素에 의존하고 있다. 그리고 그

32) 安秉萬, 우리 나라의 政黨과 政治發展, 「韓國政治學會報」 제 11 輯, 韓國政治學會, 1977. pp. 54~61 참조.

33) Fred R. von der Mehden, op. cit., p. 92.

것은 兩黨體系化的 경향을 나타내고 있으나 兩黨體系가 充分히 發展되기 전에 不連續的인 變化를 거듭하는 特性을 가지고 있다.

#### IV. 韓國政黨體系의 決定要因

政黨發展은 바로 政治發展이라고 말할 수 있음은 이미 지적한 바 있다. 그런데 불행히도 韓國에 있어서 政黨發展은 아직도 政治發展을 가져 오기에는 미급한 狀態에 있다. 때문에 韓國의 政黨政治가 이러한 狀態에 놓이게 된 政黨體系의 決定要因을 규명해 보는 것은 매우 유익한 일이다. 그것은 政黨體系의 決定要因을 정확하게 규명해 낼 수 있다면 韓國의 政黨政治의 方向과 政治發展의 前景을 豫測할 수가 있을 것이며 아울러 政黨政治의 制度化를 實現할 수 있는 方案을 모색하는데 도움이 될 것이라고 생각된다. 그래서 여기서는 韓國政黨體系의 特性을 決定하는 要因들을 沮害的인 側面에서, 그리고 促進的인 側面에서 考察하고자 한다.

##### 1) 沮害的 要因

韓國의 政黨體系가 政治的 安定을 維持하는데 적합하지 못한 것은 政黨體系의 여러가지 特性들 특히 與野黨間의 平和的 政權交替가 없었던 것, 政黨間의 統合성에 있어서 節次上의 統合성이 미약한 것, 政黨體系가 連續的 發展을 하지 못한 것, 政黨體系가 政治的 脈絡(political context)에서 中心的 役割을 하지 못한 것 등의 特性 때문이며, 그 중에서도 특히 政黨體系가 政治的 脈絡에서 中心的 役割을 하지 못하고 政黨外의 權力要素에 기생하고 있는 結果 때문이라고 하겠다.<sup>34)</sup> 이와 같은 政黨體系의 特性은 여러가지 要因에 연유된 것이다.

첫째, 政黨政治의 歷史가 짧다. 어떤 制度的 장치도 비록 그것이 그 나라 自體內에서 發生한 것이라도 제대로 機能을 하게 되려면 상당한 시일을 요하는 것이다. 오늘날 西歐 여러 先進國의 正常的인 政黨政治도 數 世紀를 경과하는 동안에 많은 희생을 치르고 發展된 것이며, 가까운 일본만 하더라도 政黨政治가 定着되는데에는 오랜 歷史가 소요되었다.<sup>35)</sup> 韓國에 있어서 政黨政治는 政黨이 8.15解放과 더불어 西歐的 民主主義政治의 遺産으로 수용

34) 李正馥, op. cit., p.318.

35) 日本政黨의 歷史的 環境에 대하여는, Robert E. Ward & Dankward A. Rustow, eds, Political Modernization in Japan and Turkey (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1970), pp.391~398 참조.

되었기 때문에<sup>36)</sup> 歷史가 너무 일정한 감이 없지 않다. 더욱이 西歐의 政黨政治는 競爭을 통하여 이루어진 것이어서 그 發展은 外的인 同時에 內的인 것이며 그 때문에 政治制度和 國民大衆間의 乖離現象은 별로 나타나지 않는다. 그러나 韓國의 政黨政治는 金玟河 教授가 지적한 바와 같이 政治的 生活의 必然的 所産이 아니라 주어진 제도에 대한 적응이라는 逆軌道를 밟아 온 것이기 때문에 여러가지 무리한 結果를 가져왔으며 그것이 韓國政黨政治의 現在의 特性이 되어 있는 것이다.<sup>37)</sup> 이 처럼 韓國의 政黨은 그 經驗의 미숙과 自體가 지닌 病理들로 인하여 韓國이 당면하고 있는 國內外的 複雜하고 重大한 문제들을 해결해 나가는데 中心的 推進力이 되지 못해 왔다.

둘째, 韓國人들의 政治에 대한 不信感은 컸다. 이러한 政治的 不信感은 政黨政治의 發展에 沮害的 要因이 되었다. 韓國人들은 그들의 知的 水準이 높을수록 政治的 指導者들이 國民의 福利보다는 自身들의 私利私慾에 얽매어 있다고 보는 경향이 강하며, 政黨에 대하여는 좋은 인상을 갖지 않는 경향이였다. 그것은 과거 政黨內的 派閥 關係에 기인한 것 같다. 또 李朝時代의 黨爭의 피해가 聯想的으로 理解되어 政黨에 대한 認識을 惡化시키는 感이 없지 않다. 그 結果 韓國人들 大部分은 與黨이든 野黨이든 政黨活動에 參與하기를 꺼리고 있는 실정이다. 이러한 현상은 近代의 意識構造나 行爲樣式 보다도 前近代의인 意識構造나 行爲樣式이 現實적으로 더 강력한 영향력을 미치고 있기 때문이며 또 尹泰林 教授가 지적한 바와 같이 韓國人의 國民性이 본래 民主的이라고 또는 民主政治制度에 적합하다고 말하기에는 거리가 먼 것이어서 政治的 領域이 韓國人의 日常生活속에 自然스럽게 收斂되지 못하고 하나의 特殊領域으로 예외시 될 수밖에 없고 그래서 그 곳에서 연출되는 政治行態도 日常的일 수 없기 때문인 것 같다.<sup>38)</sup> 그러므로 韓國人 大多數는 그들 각자의 利益을 政黨을 통하여 積極적으로 추구하기 보다는 그들의 生活에 官의 간섭이 없기를 바라는 소극적 態度를 나타내며, 利益을 積極적으로 추구하는 소수 階層은 政黨보다 官僚機構를 비롯한 여타의 國家機關에 直接 接近하는 경우가 더 많다. 그것은 政黨이 韓國의 政治過程에 주변적 役割 밖에 하지 못하는데서 나오는 結果이다. 韓國人의 이러한 行動定向은 李正馥 教授가 지적한 바와 같이 政黨政治를 惡化시키는 惡循環을 초래하고 있는 것이다.<sup>39)</sup>

셋째, 最高權力者의 政黨忌避現象이다. 그것은 政黨政治의 定着을 沮害한 가장 主要한 要因이라고 생각된다. 제 1 共和國의 李承晚 大統領은, 그가 말한 「뭉치면 살고 흩어지

36) Mhdhen 은 開發途上國들은 西歐의 政治遺産의 一部로서 政黨을 여러가지 形態로 수용하고 있다고 지적한다. Fred R. von der Mehden, op. cit., p.92.

37) 金玟河, 韓國政黨政治論, 서울:大旺社, 1983. pp.229~230.

38) 韓國人의 政治定向에 대하여는, 尹泰林, 韓國人의 性格, 서울:現代教育總書, 1964, pp. 225~229; 韓昇助, op. cit., pp.153~162; 安秉永, op. cit., pp.91~96 參照.

39) 李正馥, op. cit., p.319.

면 죽는다」가 의미하듯, 자기를 中心으로 全國民이 단합할 것을 호소하였으며, 政黨政治는 派黨政治를 초래한다 하여 政黨을 組織하는 것을 忌避하고 또 기존 政黨들로부터도 超然한 態度를 취했다. 물론 李大統領도 政治的 環境이 바뀔에 따라 政黨組織의 必要性을 느끼게 되었다. 野黨인 韓國民主黨이 戰列을 갖추기 시작하자 이에 대항하여 자기를 支持해 줄 政黨이 必要하게 되었던 것이다. 그러나 이것은 어디까지나 權力을 維持하는데 必要한 戰略的 結論일 뿐이었다. 그는 계속해서 黨內 派閥에 대하여 크게 신경을 기울였으며 國民의 一體性을 代表하는 象徵的 存在로 군림하기를 꾀해 왔음은 주지의 사실이다.<sup>40)</sup> 제 3 제 4 共和國의 朴正熙 大統領도 그가 총재인 民主共和黨으로부터 초연하고자 노력하였으며 제 4 共和國時에는 民主共和黨의 機構와 組織을 축소시켰다. 그는 기존의 政黨人을 無責任하고 私利私慾에 눈 먼 政商輩들이라고 생각하였으며 政黨政治가 내포하는 派爭, 葛藤, 對立, 흥정, 非合理性, 非規律性, 非能律性을 혐오하였다.<sup>41)</sup> 李大統領은 자기가 가진 카리스마로 國民을 직접 動員할 수 있었고, 朴大統領은 政黨보다는 行政, 情報, 強制力을 다루는 國家機關을 自身の 基盤으로 育成하였다.

네제, 韓國의 政黨政治가 정착되지 못한데는 憲法的 構造와도 관계가 크다. 韓國의 憲法 構造는 大統領 中心制로서 大統領은 자기 在任期間 동안에는 議院內閣制의 首相과는 달리 執權黨 內에서의 自身の 支持基盤에 크게 구속을 받지 않는다. 그것은 政黨이 政府의 主要人事나 政策決定 및 그 執行過程에 있어서 大統領의 法的 權限을 超越하는 어떠한 作用도 할 수 없기 때문이다. 특히 제 4 共和國의 憲法은 與圈을 共和黨과 維政會의 兩分시킴으로써 大統領의 與黨에 대한 依存度를 더욱 弱화시켰다.

끝으로 南北分斷은 理念에 立脚한 大衆政黨間의 政策的 對決을 制約했다. 뚜렷한 政治的 眺望과 目標을 갖고 一般大衆에 基盤을 둔 政黨들이 政策을 中心으로 相互作用關係를 形成할 때 政黨政治는 政治過程의 中心이 될 수 있다. 그러나 韓國에서는 國土의 分斷으로 思想的 對立關係는 解放이후 지금까지 西歐에서 볼 수 있는 理念政黨의 成立 또는 存續을 不可能케 하였기 때문에 대개 性格上 유사한 保守政黨類型에서 벗어나지 못했다. 따라서 社會經濟的 내지 理念的 要因에 있어서 政黨間에 차이가 없기 때문에 與野間의 對決은 國民의 輿論을 收斂한 政策的인 爭點이 없는 고식적 論爭으로 일관되었다. 與黨은 항상 安保와 經濟威長과 그 基盤으로서의 政治的 安定을 主張하는가 하면 野黨은 反獨裁 및 民主化의 政治的 구호로 일관되어 왔기 때문에 이러한 만성적 統合性危機(integration crisis)는 韓國의 政黨政治를 政治過程의 주변적 위치에 머물지 않을 없게 했다.<sup>42)</sup>

40) 安秉永, op. cit., p.93.

41) 韓昇助, op. cit., pp.257~260 참조.

42) 安秉永, op. cit., p.86.



## 2) 促進的 要因

von der Mehden 은 新生國家에 있어서 政黨政治의 未來는 安當하다고 하지만<sup>43)</sup> 歷代 國會議員의 選舉結果와 大統領의 選舉結果는 韓國政黨政治의 發展에 高무적인 면을 나타내고 있다.

첫째, 別表 1의 國會議員의 選舉結果를 보면 제 1黨과 제 2黨에 投票의 集中現象이 나타나고 있다. 제 1黨과 제 2黨에 集中된 投票率은 1948년 選舉時에 48.5%, 1950년 選舉時에 29.6%, 1954년 選舉時에 48.3%, 1958년 選舉時에 76.9%, 1960년 選舉時에 88.5%, 1963년 選舉時에 67.2%, 1967년 選舉時에 83.3%, 1971년 選舉時에 93.2%로 나타났다. 그리고 大統領選舉에서도 이러한 集中現象은 두드러지게 나타난다. 別表 3의 歷代大統領選舉結果分析表에 의하면 1963年 第5代 選舉時에 91.75%, 1967年 第6代 選舉時에 92.37%, 1971年 第7代 選舉時에 98.46%로 與黨과 第1野黨에 國民의 支持票가 集中되었다. 이 처럼 有權者의 投票가 압도적으로 政權을 擔當할 수 있는 與野의 主要政黨에 集中됐다는 것은 群小政黨의 勢가 弱해지고 與黨과 第1野黨의 勢力이 強해졌다는 것을 의미하며 그것은 또한 投票가 政黨을 中心으로 이루어져서 과거처럼 名門이나, 氏族關係나, 관록이 별로 影響을 미치지 못했다는 것을 의미한다.<sup>44)</sup> 이것은 投票者의 政治意識이 그만큼 높아졌다는 것을 의미한다.

둘째, 野黨勢의 強化는 그 나라의 政府 전체 세력의 증가와 政黨間의 競爭力의 증가를 의미하는 것으로 그것은 또한 政黨政治가 發展되어 가고 있다는 것을 의미하며 나아가서는 國民의 意思에 따라서 政治權力의 擔當자가 決定되는 代議制 民主主義의 發展을 의미한다. 別表 1과 2의 國會議會選舉結果分析表에 의거하여 國會議員 選舉時에 與黨과 主要 野黨에 대한 國民의 支持率을 比較하여 보면, 1948年 選舉에서 36.8%대 12.7%, 1950년 選舉에서 19.8%대 9.8%, 1954년 選舉에서 40.4%대 7.9%, 1958年 選舉에서 42.1%대 34.8%, 1960年 選舉에서 41.7%대 10.4%, 1963年 選舉에서 41.6%대 42.5%, 1967年 選舉에서 50.6%대 34.9%, 1971年 選舉에서 48.8%대 51.2%, 1972年 選舉에서 38.7%대 42.7%, 1978年 選舉에서 31.7%대 40.2%로 나타나고 있다. 野黨支持票의 起伏이 심한 것은 無所屬票를 計算에서 除外했기 때문이다. 別表 3의 歷代 大統領選舉結果分析表에 의하면 與黨과 第1野黨의 支持票의 比率은 1963年의 選舉에서 46.7%대 45.1%, 1967年의 選舉에서 51.4%대 40.9%, 1971年의 選舉에서 53.2%대 40.9%, 1971年의 選舉에서 53.2%대 45.3%로 나타나고 있다. 이와 같은 野黨

43) Fred R. von der Mehden, op. cit., pp.123~126 참조.

44) 鄭宗植, 6.8總選舉의 樣相과 反省, 世代, 1967년 8월호 p.49.

票의 增加가 政府側의 選舉干涉<sup>45)</sup>에도 불구하고 이루어 졌다는 것을 감안한다면 韓國國民의 政治意識이 括目할 程度로 向上하였다는 것을 알 수 있다. 野黨에 대한 國民들의 支持票의 增加는 與黨과 政府를 견제하려는 國民의 政治的 決定의 結果인 만큼 政黨體系의 競爭力도 向上되고 平和的 政權交替의 可能性도 높아졌다. 사실 1963年의 大統領選舉에서는 만일 野黨이 單一候補를 내었다라면 平和的 政權交替의 經驗을 갖게 되었을 것이다.<sup>46)</sup>

세째, 選舉時에 數十個의 群小政黨이 난립하고 있다는 것은 政黨體系의 發達이 미숙함을 나타낸다고 볼 수 있다. 韓國에 있어서 建國初부터, 그리고 各 共和國의 初期에는 群小政黨이 난립한 것은 사실이다.<sup>47)</sup> 그러나 選舉가 거듭됨에 따라 群小政黨의 數는 현저하게 감소되었다. 各 選舉時에 參與한 政黨의 數는 別表 1, 2의 歷代國會議員總選舉結果分析表에 의하면 1948年에 49個, 1950年에 38個, 1954年에 28個, 1958年에 15個, 1960年에 16個, 1963年에 12個, 1967年에 11個, 1971年에 6個, 1972年에 3個, 1978年에 3個로 減少되었다. 이것은 韓國의 政黨體系가 다소 安定性을 띠게 됨을 의미한다고 볼 수 있다.

네째, 無所屬 當選者의 數가 많다는 것은 群小政黨의 數와 마찬가지로 政黨政治의 미숙함을 의미한다. 다행히 韓國에서는 無所屬 當選者의 數가 점점 感少하고 있다. 別表 1, 2에 의하면 無所屬 當選者의 數는 1948年에 85名, 1950年에 126名, 1954年에 67名, 1958年에 27名, 1960年에 49名이었는데 그 數는 減少하는 경향이였다. 1963年 第6代 國會議會選舉부터 1971年 第8代 國會議員選舉까지는 無所屬 출마를 금지한 憲法的 規定에 의하여 無所屬 當選者는 한 명도 없었다. 그 후 無所屬 출마 금지 조항이 폐기되자 無所屬 當選者의 數는 第九代 選舉에서 19名, 1978年 第10代 選舉에서 22名으로 減少됐다.

이상에서 본 바와 같이 主要政黨에 대한 投票의 集中現象, 主要野黨에 대한 支持票의 격증, 群小政黨 및 無所屬當選者 數의 격감 등은 명백히 韓國의 政黨政治가 發展되어 가고 있음을 입증하는 것이며 大同小異한 政見과 政治的 路線을 갖는 政治勢力이 主要與野黨에 흡수되었다는 것은 韓國政黨體系의 統合性의 向上을 意味한다. 同時에 그것은 또 兩黨體

45) 한가지 예로 1960年 大統領選舉時의 四割事前投票, 3人組 또는 6人組 公開投票, 開票時의 混票 및 換票 등등. 四月革命靑史編纂會, 「四月革命靑史」, 서울: 成功社, 1960. pp.470~477 참조

46) 別表 3의 1963年의 大統領選舉結果分析表를 보면 野黨에서 4人의 候補가 경합했는데도 朴正熙 候補는 尹普善 候補에게 46.6% : 45.1%로, 즉 總유효투표 10,081,198 중 156,026票 차이로 당선 되었다. 만일 野黨에서 單一候補를 내었다면 그 결과는 다르게 나타났을 지도 모른다.

47) 1945年 解放後 2個月만에 서울에서 등록된 政黨은 54개, 1946年 2월에 61個, 동년 6월에 등록된 政黨 總數는 107개, 일년 뒤에는 344개로 불어났다. Edward G. Meade, American Military Government in Korea (New York: The King Crown Press, 1951), pp.54~55 참조.

系에로의 접근을 의미하는 것이다. 그리고 이러한 변화는 韓國이 1945年 이전에 自治 (self-government)의 經驗도, 政黨政治의 經驗도 갖지 않았다는 사실을 감안할 때 歷史上 가장 빠른 政黨發展國家中 하나로 간주할 수 있다.<sup>48)</sup> 이와 같은 政黨政治의 發展的 傾向에는 몇 가지 重要的 要因이 있다.

첫째, 産業化(industrialization), 都市化(urbanization), 近代化(modernization)의 進展의 結果 潛在的 野黨支持者가 증가 되었다. 그것은 政黨의 起源에 관한 여러 가지 主張中에서 가장 타당하게 생각되는 것으로서, 政黨이 광범한 近代化過程의 產物이라는 理論과 상통한다.<sup>49)</sup> 이러한 관점에서 볼때 政黨의 發達은 大衆의 社會經濟的 (socio-economic), 文化的 變화와 관계가 있다고 보겠다. 市場經濟의 發達로 인한 國內市場의 擴大, mass media의 擴大는 空間的 移動性, 國民의 政治的 態度的 合理化 및 大衆의 政治參與의 慾求를 增大시켜 投票權의 擴大를 가져오지 않을 수 없게 되었다. 그리하여 大衆이 政治의 主體者로 등장함에 따라 政黨政治는 앞에서 언급한 바와 같이 現代社會에 있어서 불가피 하게 되었다.

韓國의 政黨發展도 예외가 될 수 없다. 解放以後 韓國은 급속한 社會經濟的 文化的 變化를 겪었으며 그것은 韓國戰爭으로 加速化 되었다. 保守的인 老年層과 農村 人口가 減少되고 近代的 民主的 教育을 받은 청장년 및 都市 人口가 相對的으로 팽창했다.<sup>50)</sup> 대체로 都市民, 高等教育을 받은 사람, 청장년층, 고액소득자, 中產層 등의 政治意識이 높으며, 政治意識이 높을수록 政府에 대하여 비관적이며 야당을 支持하는 경향을 나타낸다.<sup>51)</sup> 別表 5에서 보듯이 청장년층의 構成比가 작은 區市郡에서는 與黨의 支持基盤은 튼튼하고 반대로 청장년층의 構成比가 높은 區市郡일 수록 第1 野黨의 支持基盤이 튼튼해 진다. 그리고 別表 6에서 보는 바와 같이 都市化 程度가 낮을수록 與黨에 대한 支持度가 높아지고 반대로 都市化 程度가 높을수록 野黨에 대한 支持度가 높다. 그런데 政治意識이 높은 社會層이 野黨을 더 支持하는 경향은 그들이 반드시 野黨을 與黨보다 더 信任하기 때문이 아니라 與黨의 橫暴를 견제하기 위하여 與野間의 勢力均衡을 希望하는 때문이라고 생각된다.<sup>52)</sup> 이처럼 社會的, 經濟的, 文化的 變化는 政治意識을 向上시키고 向上된 政治意識은 政治發展을 促進시킨다. 앞에서 언급한 바와 같이 청장년층, 도시민, 고등교육을 받은 사람, 高所得者, 中產層을 潛在的인 野黨支持層으로 볼 때 社會經濟的, 文化的 變化는 상대적으로 野黨支持層의 比率를 증가시키고 있다. 그리하여 近代化되고 民主的인 政治態度가 傳統的인 韓國國民의 政治文化를 압도하게 될 것이며 그것은 均衡된 兩黨政治體系가 土着化되고 制度

48) Ki - shik Hahn, op. cit., p.88.

49) Lapalombara & Weiner, op. cit., p.7.

50) 韓昇助, op. cit., p.248.

51) 金圭澤, 歷代選舉의 統計的 分析, 社會科學 6輯, 成均館大學校 社會科學 研究院, 1968. pp.63~65.

52) 韓己植, 野黨育成的 路, 新東亞, 1970年 2月號 참조.

化 될 수 있는 客觀的 條件이 部分的이나마 성숙되어 감을 시사하는 것이다.

둘째, 民主的 政治過程의 經驗을 통하여 大衆의 政治意識(political consciousness)이 高揚되었다. 愚昧하고 暴惡한 統治下에서와 현명하고 신뢰할 수 있는 統治下에서는 國民의 政治意識이 다르게 발달한다. 民主主義政治가 定着되어 있지 않은 新生國家에 있어서 유능하고 신임받을 수 있는 政治指導者 밑에서는 一般國民은 社會나 國家의 일을 指導者에게 일임하고 협조하게 되어 批判的 政治意識이 결여되기 쉽다. 이러한 상황이 오래 계속되면 政治指導者를 견제하고 비판하는 제도 자체도 무기력하게 되기 쉽고 그래서 民主主義 思想이나 政治制度를 發展시킬 機會도 작아지게 되는 것이다. 반면에 無能하고 暴惡하고 신뢰할 수 없는 政治指導者 밑에서는 指導者를 견제하고 批判하는 民主的 政治意識이 發展될 機會가 주어질 수 있는 것이다.<sup>53)</sup>

韓國人에게는 자기의 일, 國家社會의 일을 모두 政治指導者에게 맡기고 그의 良識과 善處를 期待하거나, 또는 政治人을 일단 不信 警戒하고 權力에 抗拒하려고 하는 두 가지 相反된 態度가 있는 것 같다. 그것은 韓昇助 教授가 지적한 바와 같이 韓國의 政治文化가 어느 하나의 類型을 갖지 못하고 權威主義的 政治文化類型과 自由主義的 政治文化類型的 兩極으로 나누어져 있기 때문이다.<sup>54)</sup> 韓國人은 解放後 眞情으로 믿고 依存할 수 있는 政治指導者를 갖게 되는 機會가 많지 않았다. 어떤 때는 많은 國民의 期待를 모으기도 하다가 또 어떤 때는 失望시키기도 하였기 때문에 國民의 協助의 支持를 받기도 하고 반대로 強力한 비난을 받기도 했다. 韓國人의 政治的 態度는 이처럼 兩極 사이를 왕래하고 있기 때문에 아직도 政治的 成熟度가 낮은 狀態에 있다.

그러나 1950年代부터 輿論은 大體로 自由主義的 政治文化類型으로 기울어지고 있다. 與黨에 대한 不滿은 野黨에 대한 支持로 바뀌었다. 1956年 大統領 選舉가 실시 되기 전에 野黨의 申翼熙 候補가 갑자기 死亡하지 않았더라면, 또 1960年 大統領 選舉時에도 野黨의 趙炳玉 候補가 死亡하지 않았다면 카리스마적 李承晩도 大統領에 當選되지 못했을 는지도 모르는 일이다.<sup>55)</sup> 野黨의 支持도가 높아질 수록 政府의 選舉干涉은 점점 심하여지고 거기에 따라서 市民의 民主意識도 높아져서 1960年의 大統領選舉時 史上 유례없는 不正選舉가 감행되었을 때는 4.19義舉로 自由黨政權이 타도되기도 하였다. 5.16軍事革命이후 처음으로 실시된 1963年의 大統領選舉時에도 野黨의 勢力이 分裂되지 않았더라면 共和黨이 政權을 장악할 수 없었을 것이라는 점은 앞에서 언급한 바 있다. 이런 사실을 놓고 생각할 때 韓國人 대 다수가 野黨의 重要性을 認定하고 있으며 또 與黨의 橫暴와 獨裁를 견

53) Ki-Shik Hahn, op. cit., p.89.

54) 韓昇助, op. cit., p.250.

55) 四月革命靑史編纂會, op. cit., pp.454~457 참조.

제하고 政治過程에 자기들의 意思를 效果的으로 反映시키기 위하여는 野黨을 強化시켜 與野間的 公正한 競爭에 의하여 政權이 平和的으로 交替될 수 있는 政黨體系를 갈망하고 있다. 이와 같이 향상된 大衆의 政治意識은 韓國의 政黨政治發展에 크게 공헌하고 있다.

세계 韓國人的 政黨에 대한 認識度가 높아지고 있다. 趙一文 教授가 1971年에 調查研究한 結果에 의하면 대체로 都市性이 강할수록 政黨의 必要性和 不必要性에 대한 態度는 明確하며, 農村性이 강할수록 政黨에 대한 無觀心者가 많고, 教育程度와 政黨의 必要性에 대한 認識과의 관련성은 있으나 그 相關係數는 크지 않으며, 財産程度에 있어서는 中産層이 政黨의 必要性을 強調한데 반하여 貧困層으로 갈수록 認識度가 낮은 것으로 나타났다.

사실 1950년대의 중반에 自由·民主 兩黨의 與野對立體系가 成立되고 兩黨間的 政權競爭이 가열됨에 따라 韓國人的 政黨觀, 政黨體系觀은 많이 변했다. 強力한 與黨에 대적하기 위하여는 在野勢力的 統合野黨이 必要하다는 생각이 一般化 되기 시작했고 이러한 觀念은 특히 言論機關에 의하여 더욱 造成되었다. 1960年代 이후 韓國人的 選舉行態속에는 政黨에 대한 긍정적 태도, 強力한 與黨에 대적할 수 있는 統合野黨에 대한 念願, 선명 野黨에 대한 선호심이 나타나고 있다.<sup>56)</sup> 이로 보아 與野를 代表하는 두 政黨이 對立競爭하는 政黨政治가 차츰 制度化의 계도에 오르고 있음을 알 수 있다.

네째, 與野黨間的 競爭을 통하여 與野黨의 黨勢擴張이 強化되었다. 第1共和國 時期的 1950年代에 韓國黨의 組織的 도전에 李承晚 大統領은 自由黨을 組織하여 대항했다. 自由黨과 韓國黨의 對決은 權力的 庇護下에서 커려고 하는 新進elite와 權力的 저항하고 그것을 탈취하려는 거물政治人 및 反政府elite 間的 對決이라고 말할 수 있다.<sup>57)</sup> 韓國黨은 방대한 官權의 庇護를 받고 있는 막강한 自由黨 勢力과 맞서기 위하여 民主國民黨으로, 또 民主黨으로 黨名을 변경하고 그 組織基盤을 擴大하여 汎野政治勢力을 總集結시키려고 노력하였다. 第3共和國 時期的 1960年代에는 軍人, 知識人, 前 官史, 一部 自由黨政治人 등 보다 젊고 近代化 機能화된 elite로 구성된 民主共和黨과 舊政治人들로 구성된 新民黨間에 競爭이 活發하게 進行되었다. 이와 같은 與黨과 野黨間的 끊임없는 競爭은 組織基盤을 擴大시키고 指導體系를 鞏固히 하게 되어 韓國의 政黨發展은 Huntington의 分類에 따르면 兩極化(polarization)와 擴張(expansion)의 段階로 進入하였다고 하겠다.<sup>58)</sup>

56) 安秉永, op. cit., pp.94~95.

57) 李起夏, 韓國政黨發達史, 서울:議會政治史, 1961. p.24.

58) Huntington에 의하면 政黨은 派黨(Factionalism)의 段階, 兩極化(Polarization)의 段階, 擴張(Expansion)의 段階, 制度化(Institutionalization)의 段階로 發展한다. Samuel P. Huntington, op. cit., pp.412~420. 참조.

## V. 結 論

民主主義 國家에 있어서 政治的 安定은 國民多數의 眞情한 意思에 의하여 政府가 組織되고 그 政府에 의하여 政策이 決定되고 實現되는 全過程이 制度化될 때 가능한 것이다. 즉 國民의 自由意思에 따라서 多數의 支持를 획득한 政黨이 政權을 장악하고 小數黨이 견제하는 政黨政治가 制度化 될 때 政治的 安定은 가능한 것이다. 때문에 政治的 安定은 政黨을 떠나서 생각할 수 없는 것이며 따라서 政黨政治의 制度化는 政治的 安定的 基本的 基礎가 된다는 것은 말할 필요도 없다.

지금까지 韓國에 있어서 政黨政治가 행하여 지고 있는 政黨體系의 特性을 政治的 安定과 관련시켜 考察하여 보았다. 政黨體系를 決定하는 要因을 政黨發展을 沮害하는 것과 促進하는 것으로 區分하여 考察했다. 政黨發展의 要因分析에서 본 바와 같이 一般大衆들의 政治意識은 政黨政治 發展에 매우 고무적이라고 생각된다. 歷代 國會議員의 選舉나 大統領의 選舉結果는 主要政黨에 대한 投票의 集中, 主要野黨에 대한 支持票의 격증, 群小政黨의 數 및 無所屬 當選者 數의 격감 등의 現象을 현저하게 나타내고 있다. 그것은 韓國人들의 政治意識과 政黨에 대한 認識度가 높아져서 與黨과 政府의 努力 남용을 견제하고 政黨을 中心으로 平和的 政權의 交替가 그들의 意思에 따라 이루어 지기를 바라고 있다는 것을 의미하는 것이다.

때문에 韓國의 政黨政治가 制度化的 段階로 發展하지 못하고 있는 理由는 一般大衆에게 있는 것이 아니고 다른데 있는 것이다. 첫째 1960年代의 급속한 經濟成長 政策은 強力한 政府權限의 擴大에서 이루어진 것이어서 大衆의 正常的인 政治參與를 沮害하고, 所得격차를 초래하여 政府와 國民, 富裕層과 貧困層, 都市와 農村 사이에 틈(gap)을 크게 벌려 놓았기 때문에<sup>59)</sup> 政府에 대한 國民의 一體感和 國民間의 和습을 破壞하였다.

둘째, 韓國은 共產主義의 위협에 직면하고 있기 때문에 韓半島를 둘러 싸고 시시각각으로 發生하는 國際情勢의 變化는 韓國 國民들의 정상적인 政治參與를 바탕으로 하는 政黨政治의 制度化를 기대할 수 없게 한다.

세째, 보다 根本的인 問題는 政治 elite 自體에 있다고 생각된다. 韓國의 與黨이 많은 非西歐 國家의 경우와 같이 國民에 대한 感應度(responsiveness)와 責任感(responsibility)이 매우 낮은 특징을 나타내고 있다는 것은 앞서서도 지적한 바가 있다. 與黨은 어떤 特定 政治階層을 대변하며 그리고 根本적으로 限定된 利益集團이나 派閥(faction)의 要求에 순응해 왔다. 이에 비해서 野黨은 現實에 滿足하지 못하고 소외감을 갖고 있는 보다 많은

59) Ki - Shik Hahn, op. cit., p.99.

國民層을 대변하는 경향이다.<sup>60)</sup> 그러나 韓國의 政黨은 與野를 막론하고 매우 派黨的이다. 그래서 政黨은 대체로 國家的 利益보다도 派黨的 利益을 더 重視하는 경향이다.

사람들은 자기들의 利益을 政府에 強力하게 대변할 利益集團을 組織하고 制度化하는 經驗이 거의 없는 데다 政治指導者들은 그들 자신의 협소한 集團이나 選舉區民 外에는 별 관심이 없다. 그런 연유로 해서 韓國人은 자기의 感情이나 見解를 政黨政治人들에게 전달하지 못해왔다. 거기다가 最高 政治權力者는 政黨政治를 非經濟的이고, 對立的이고 非規律的이고, 非能率的이라고 하여 혐오하고 비난했다.<sup>61)</sup>

때문에 韓國에 있어서 政黨政治가 發展하느냐 發展하지 않느냐 하는 것은 政治elite 특히 權力을 장악하고 있는 政治elite의 人品과 知性과 높은 道德的 資質에 달려있는 것이다. Shils가 지적한 바와 같이 權力elite가 民主的으로 되려는 強力한 意志를 갖고 있지 않다면 다시 말해서 民主主義의 教師와 保護者가 되려는 意志를 갖지 않는다면 民主主義는 살아남지 못할 것이다.<sup>62)</sup>

別表 1. 歷代國會議員總選舉結果分析表

<別表 1-1> 1948年總選舉結果(制憲國會)

| 政黨   | 區分      | 立候補者 | 議席數 | 得票數       | 得票率   | 議席數   |
|------|---------|------|-----|-----------|-------|-------|
| 主要與黨 |         |      |     |           |       |       |
|      | 大韓獨立促進會 | 235  | 55  | 1,755,543 | 24.1% | 42.4% |
|      | 大同青年團   | 87   | 12  | 655,653   | 9.1   | 6.0   |
|      | 民族青年團   | 20   | 6   | 151,043   | 2.1   | 3.0   |
| 主要野黨 |         |      |     |           |       |       |
|      | 韓國民主黨   | 91   | 29  | 916,322   | 12.7  | 14.5  |
|      | 無所屬     | 417  | 85  | 2,745,403 | 38.1  | 42.2  |
| 合計   |         | 948  | 200 | 7,216,942 | 100.  | 100.0 |

\* 1948年總選舉에 參與한 政黨의 數 49, 기타 弱體群小政黨은 表에서 省略됨.

60) Ibid., p.86.

61) 政黨政治가 制度化 되지 못한 여러 要因에 대하여는, C.I. Eugene Kim & Yong Whan Kihl, eds, Party Politics and Elections in Korea (Silver Spring, Maryland: The Research Institute on Korean Affairs, 1976), pp.17~18 참조.

62) Edward A. Shils, Political Development in the New State (Hague: Mouton and Co., 1966), p.90.

〈別表 1-2〉 1950年 總選舉結果(第2代國會)

| 政黨      | 區分 | 立候補者  | 議席數 | 得票數       | 得票率   | 議席率   |
|---------|----|-------|-----|-----------|-------|-------|
| 主要與黨    |    |       |     |           |       |       |
| 大韓獨立促成會 |    | 175   | 14  | 437,135   | 6.8   | 6.7   |
| 大韓國民黨   |    | 165   | 14  | 677,173   | 9.7   | 11.4  |
| 民族青年團   |    | 60    | 24  | 277,537   | 3.3   | 4.8   |
| 主要野黨    |    |       |     |           |       |       |
| 民主國民黨   |    | 154   | 24  | 683,910   | 9.8   | 11.4  |
| 無所屬     |    | 1,513 | 126 | 4,397,040 | 62.9  | 60.0  |
| 合計      |    | 2,209 | 210 | 6,987,040 | 100.0 | 100.0 |

\* 1950年 總選舉에 參與한 政黨의 數 38.

〈別表 1-3〉 1954年 總選舉結果(第3代國會)

| 政黨      | 區分 | 立候補者  | 議席數 | 得票數       | 得票率   | 議席率   |
|---------|----|-------|-----|-----------|-------|-------|
| 主要與黨    |    |       |     |           |       |       |
| 自由黨     |    | 242   | 126 | 2,756,061 | 36.8  | 56.2  |
| 大韓獨立促成會 |    | 48    | 3   | 192,109   | 2.6   | 1.5   |
| 大韓國民黨   |    | 15    | 3   | 72,925    | 1.0   | 1.5   |
| 主要野黨    |    |       |     |           |       |       |
| 民主國民黨   |    | 77    | 15  | 593,499   | 7.9   | 7.4   |
| 無所屬     |    | 797   | 67  | 3,591,617 | 47.9  | 33.0  |
| 合計      |    | 1,207 | 203 | 7,492,308 | 100.0 | 100.0 |

\* 1954年 總選舉에 參與한 政黨의 數 28.

〈別表 1-4〉 1958年 總選舉結果(第4代國會)

| 政黨   | 區分 | 立候補者 | 議席數 | 得票數       | 得票率   | 議席率   |
|------|----|------|-----|-----------|-------|-------|
| 主要與黨 |    |      |     |           |       |       |
| 自由黨  |    | 236  | 126 | 3,607,092 | 42.1  | 45.0  |
| 主要野黨 |    |      |     |           |       |       |
| 民主黨  |    | 189  | 76  | 2,934,036 | 34.2  | 33.9  |
| 統一黨  |    | 13   | 1   | 53,716    | 0.6   |       |
| 無所屬  |    | 357  | 27  | 1,839,884 | 21.5  | 11.6  |
| 合計   |    | 841  | 233 | 8,576,754 | 100.0 | 100.0 |

\* 1958年 總選舉에 參與한 政黨의 數 15.



〈別表 1-5〉 1960年 總選舉結果(第5代國會)

| 政黨   | 區分    | 立候補者  | 議席數 | 得票數       | 得票率   | 議席率   |
|------|-------|-------|-----|-----------|-------|-------|
| 主要與黨 | 民主共和黨 | 305   | 175 | 3,781,401 | 41.7  | 75.1  |
| 主要野黨 | 社會大衆黨 | 129   | 4   | 541,021   | 6.9   | 1.7   |
|      | 自由民主黨 | 54    | 2   | 249,021   | 2.7   | 0.9   |
|      | 韓國社會黨 | 19    | 1   | 57,965    | 0.6   | 0.4   |
|      | 統一黨   | 1     | 1   | 17,293    | 0.2   | 0.4   |
|      | 無所屬   | 1,010 | 49  | 4,249,180 | 46.8  | 22.0  |
| 合計   |       | 1,518 | 233 | 9,077,835 | 100.0 | 100.0 |

\* 1960年 總選舉에 參與한 政黨의 數 16.

〈別表 1-6〉 1963年 總選舉結果(第6代國會)

| 政黨   | 區分    | 立候補者          | 議席數             | 得票數       | 得票率   | 議席率   |
|------|-------|---------------|-----------------|-----------|-------|-------|
| 主要與黨 | 民主共和黨 | ☆<br>131 (31) | ☆<br>88-22(111) | 3,112,985 | 33.5  | 62.8  |
| 主要野黨 | 自由民主黨 | 117 (16)      | 6.3 (9)         | 752,026   | 8.1   | 5.1   |
|      | 民主政黨  | 131 (30)      | 27-14(41)       | 1,870,976 | 20.1  | 23.4  |
|      | 民主黨   | 120 (22)      | 18-5(23)        | 1,264,285 | 13.6  | 7.4   |
|      | 民主의黨  | 110 (22)      | 6-3(9)          | 822,000   | 8.8   | 1.2   |
| 合計   |       | 847(154)      | 131-44<br>(175) | 9,298,830 | 100.0 | 100.0 |

\* 1963年 總選舉에 參與한 政黨의 數 12. ☆ 표는 全國區의 立候補者 및 議席數임.

〈別表 1-7〉 1967年 總選舉結果(第7代國會)

| 政黨   | 區分    | 立候補者    | 議席數              | 得票數        | 得票率   | 立席率   |
|------|-------|---------|------------------|------------|-------|-------|
| 主要與黨 | 民主共和黨 | 131- 31 | 102-27(129)      | 5,494,922  | 50.6  | 73.7  |
| 主要野黨 | 新民黨   | 131- 31 | 28-17 (45)       | 3,554,224  | 32.7  | 25.7  |
|      | 大衆黨   | 659     | 1-0 (1)          | 250,930    | 2.2   | 1.3   |
| 合計   |       | 709-119 | 131-144<br>(175) | 10,856,008 | 100.0 | 100.0 |

\* 1967年 總選舉에 參與한 政黨의 數 11. ☆ 全區立候補者 및 議席數임.

〈別表 1-8〉 1971年 總選舉結果(第8代國會)

| 政黨    | 區分 | 立候補者    | 議席數    | 得票數       | 得票率   | 議席率   |
|-------|----|---------|--------|-----------|-------|-------|
| 主要與黨  |    | ☆       | ☆      |           |       |       |
| 民主共和黨 |    | 153-40  | 86-27  | 5,460,581 | 48.77 | 55.4  |
| 主要野黨  |    |         |        |           |       |       |
| 新民黨   |    | 153-33  | 65-24  | 4,969,510 | 48.38 | 43.6  |
| 國民黨   |    | 121-14  | 1-0    | 454,257   | 4.06  | 0.5   |
| 大衆黨   |    | 53-7    | 0-0    | 59,359    | 0.53  | 0     |
| 民衆黨   |    | 37-13   | 1-0    | 155,277   | 1.39  | 0.5   |
| 統一社會黨 |    | 60-14   | 0-0    | 97,398    | 0.87  | 0     |
| 合計    |    | 614-193 | 153-51 | 1,195,922 | 100.0 | 100.0 |

\* 1967年 總選舉에 參與한 政黨의 數 6. ☆는 全國區立候補者 및 議席數임.

〈別表 1-9〉 1972年 總選舉結果(第9代國會)

| 政黨    | 區分 | 立候補者 | 議席數 | 得票數              | 得票率   | 議席率   |
|-------|----|------|-----|------------------|-------|-------|
| 主要政黨  |    |      |     |                  |       |       |
| 民主共和黨 |    | 80   | 73  | 4,251,754        | 38.7  | 50.0  |
| 維政會   |    |      | 73  | 統一主體國民<br>會議에서選出 |       |       |
| 主要野黨  |    |      |     |                  |       |       |
| 新民黨   |    | 87   | 52  | 3,557,300        | 32.5  | 35.6  |
| 民主統一黨 |    | 57   | 2   | 1,114,204        | 10.2  | 1.4   |
| 無所屬   |    | 115  | 19  | 2,048,178        | 18.6  | 13.0  |
| 合計    |    | 339  | 146 | 10,991,436       | 100.0 | 100.0 |

資料：大韓民國選舉史 1·2輯. 서울：中央選舉管理委員會，1973.  
 歷代國會議員選舉狀況 서울： ”

☆ 出典：韓昇助, 韓國民主主義와 政治發展, 서울：法文社, 1983, pp.238~242.

別表 2 . 第 10 代 國會議員 總選舉 結果 分析表 (1978. 12. 12)

| 政黨    | 區分 | 立候補者數 | 當選者數 | 得票數        | 得票率   |
|-------|----|-------|------|------------|-------|
| 民主共和黨 |    | 77    | 68   | 4,695,995  | 31.7  |
| 新民黨   |    | 81    | 61   | 4,861,204  | 32.8  |
| 民主統一黨 |    | 60    | 3    | 1,095,057  | 7.4   |
| 無所屬   |    | 255   | 22   | 4,160,187  | 28.1  |
| 計     |    | 473   | 154  | 14,812,443 | 100.0 |

\* 統一主體國民會議에서 선출한 77명은 제외됨.  
 資料：「大韓國國選史」第 3 輯，서울：中央選舉管理委員會，1980.

別表 3 . 歷代 大統領 選舉 結果 分析表

第 2 代 大統領 選舉 (1952. 8. 5)

| 政黨  | 區分 | 立候補者 | 得票數       | 得票率   |
|-----|----|------|-----------|-------|
| 自由黨 |    | 李承晚  | 5,238,769 | 74.6  |
| 無所屬 |    | 曹奉岩  | 797,504   | 11.4  |
| "   |    | 李始榮  | 764,715   | 10.9  |
| "   |    | 申興雨  | 219,696   | 3.1   |
| 計   |    | 4    | 7,020,684 | 100.0 |

第 3 代 大統領 選舉 (1956. 5. 15)

| 政黨  | 區分 | 立候補者 | 得票數       | 得票率   |
|-----|----|------|-----------|-------|
| 自由黨 |    | 李承晚  | 5,046,437 | 70.0  |
| 無所屬 |    | 曹奉岩  | 2,163,808 | 30.0  |
| 計   |    | 2    | 7,210,245 | 100.0 |

## 第5代 大統領 選舉 (1963. 10. 15)

| 政黨    | 區分 | 立 候 補 者 | 得 票 數      | 得 票 率 |
|-------|----|---------|------------|-------|
| 民主共和黨 |    | 朴 正 熙   | 4,702,640  | 46.6  |
| 民 政 黨 |    | 尹 普 善   | 4,546,614  | 45.1  |
| 秋 風 會 |    | 吳 大 泳   | 408,664    | 4.1   |
| 正 民 會 |    | 卞 榮 泰   | 224,443    | 2.2   |
| 新 興 黨 |    | 張 履 爽   | 198,837    | 2.0   |
| 計     |    | 5       | 10,081,198 | 100.0 |

## 第6代 大統領 選舉 (1967. 5. 3)

| 政黨        | 區分 | 立 候 補 者 | 得 票 數      | 得 票 率 |
|-----------|----|---------|------------|-------|
| 民主共和黨     |    | 朴 正 熙   | 5,688,666  | 51.4  |
| 新 民 黨     |    | 尹 普 善   | 4,526,541  | 40.9  |
| 統 韓 黨     |    | 吳 在 泳   | 264,533    | 2.4   |
| 民 衆 黨     |    | 金 俊 淵   | 248,369    | 2.3   |
| 韓 國 獨 立 黨 |    | 錢 鎮 漢   | 232,179    | 2.1   |
| 正 義 黨     |    | 李 世 鎮   | 98,433     | 0.9   |
| 計         |    | 6       | 11,058,721 | 100.0 |

## 第7代 大統領 選舉 (1971. 4. 21)

| 政黨    | 區分 | 立 候 補 者 | 得 票 數      | 得 票 率 |
|-------|----|---------|------------|-------|
| 民主共和黨 |    | 朴 正 熙   | 6,342,828  | 53.2  |
| 新 民 黨 |    | 金 大 中   | 5,395,900  | 45.3  |
| 正 義 黨 |    | 陳 福 基   | 122,914    | 1.0   |
| 國 民 黨 |    | 朴 乙 出   | 43,753     | 0.3   |
| 自 民 黨 |    | 李 鍾 潤   | 17,823     | 0.2   |
| 計     |    | 5       | 11,923,218 | 100.0 |

第4代 大統領選舉는 趙炳玉 候補의 死亡으로 李承晚候補 單獨選舉이기 때문에 생략.  
 資料: 「歷代 大統領選舉 狀況」, 서울: 中央選舉管理委員會, 1971.

別表 4 . 與野의 綱領 比較表

第 1 共和國의 與·野黨의 綱領 比較

| 政黨名<br>綱領 | 自 由 黨  | 民 主 黨  |
|-----------|--|--|
| 要 約       | 個人的 尊嚴性과 自由平等을 基本 理念으로 하는 自由民主主義의 育成 發展을 期한다. 勤勞者 農民 小 市民  등의 權益을 도모함. 自由經 濟體制를  운영한다. | 一切의 獨裁主義를 排擊하고 民主 主義의 發展을 期한다. 自由經濟體制로 生産을 增強하고 社會正義에  입각한 公正한 分配原則下 에 農民勤勞大衆의 福利向上을  우선  으로 하는 國民經濟의  발전을 도모한다. |

第 2 共和國의 與·野黨의 綱領 比較

| 政黨名<br>綱領 | 民 主 黨   | 新 民 黨   |
|-----------|---|---|
| 第 1 項     | 一切의 獨裁主義를 排擊하고 民主主義의 發展을 期한다.   | 우리 黨의 基本路線은 自由民主主義다……   |
| 第 2 項     | 自由經濟原則下에 生産을 增強하고 社會正義에  입각한 公正한 分配에서 健全한 國民經濟의 發展을 期하며  특히 農民 勤勞者  기타 勤勞大衆의 福祉向上을 期한다. | 모든 階級과 職業의 區別을 超越한 全體國民의 利益을 그 政治的 努力의 理念으로 한다. 對立된 國民의 意思와 利益을 調整하고 그 全體의 福利를  위하여…… |

第 3 共和國의 與·野黨의 綱領 比較

| 政黨名<br>綱領 | 民主共和黨   | 民 政 黨  | 新 民 黨   |
|-----------|---|--|---|
| 第 1 項     | 3·1 精神을 받들어 4·19 및 5·16 革命의 理念을 繼承하고 民族的 主體性을 確立하여 自由民主主義政治體制의 確立을 期한다. | 眞正한 自由民主主義에  입각한  새 時代  創造의 先驅者가  된다.          | 自由와 人權을 尊重하는 民主主義基礎  위에서  모든 獨裁를 排除하고 制度와 機構를 刷新하여 民主國家의 完成을 期한다. |
| 第 2 項     | 自由經濟體制의 原則아래 合理的인 經濟計劃으로 ……   | 國民資本主義에  입각한 自由經濟體制를 確立하고……(第 3 項)             | 社會正義에  입각하여 大衆經濟를 指向하여……  |
| 第 3 項     | ……社會福祉制度를 擴充 하므로써 清新하고 明朗한 社會建設을 期한다.                                   | 國民의 基本的 需要의 充足과 均等한 經濟生活의 營爲와 社會保障制度의 確立(社會政策) | ……各自의 努力에  따라 適正한 報酬가 配分되는 社會制度의 確立을 期한다.                         |
| 第 5 項     | 모든 領域에  걸쳐 勝共을  위한 國力을 培養하여 民族的 宿願인 國土統一을 期한다.                          | 國力을 培養하여 民族의 宿願인 國土統一을 促進한다.(第 7 項)            | ……自己力量의 培養으로 民族主體性에  입각한 民主的 平和統一을 期한다.                           |

資料 : 大韓民國 政黨史, 서울 : 中央選舉管理委員會, 1973, pp. 213, 225~226, 255, 306, 451~452, 607.

別表 5. 20% 以上 得票者 政黨別 構成比

| 20·30대 연령층 구성비 | 여 당  | 제 1 야당 | 제 3 당 | 군소정당 및 무소속 |
|----------------|------|--------|-------|------------|
| 40% 이상 市區郡     | 40.0 | 33.3   | 20.0  | 6.7        |
| 39~35% 市區郡     | 45.0 | 38.9   | 4.9   | 11.2       |
| 34~30% 市區郡     | 46.7 | 30.0   | 8.8   | 14.5       |
| 29~25% 市區郡     | 46.6 | 27.2   | 7.7   | 18.5       |
| 24% 이하 市區郡     | 44.8 | 24.6   | 7.5   | 23.1       |

\* 9. 10. 11代 國會議員 總選舉를 대상으로 한 것임.

出典 : 趙禹喆, 國會議員 當選과 落選, 서울 : 螢雪出版社, 1984, p. 66.

別表 6. 區·市·郡別 1位 得票者數(投票區 基準)

(單位 : %)

| 地 區   | 政 黨    | 9 代          | 10 代        | 11 代         |
|-------|--------|--------------|-------------|--------------|
| 大 都 市 | 與 黨    | 17 ( 42.5 )  | 5 ( 11.1 )  | 36 ( 76.6 )  |
|       | 第 1 野黨 | 18 ( 45.0 )  | 34 ( 75.6 ) | 6 ( 12.8 )   |
|       | 其 他    | 5 ( 12.5 )   | 6 ( 13.3 )  | 5 ( 10.6 )   |
|       | 小 計    | 40 (100.0)   | 45 (100.0)  | 47 (100.0)   |
| 市     | 與 黨    | 22 ( 70.9 )  | 13 ( 38.2 ) | 23 ( 65.7 )  |
|       | 第 1 野黨 | 8 ( 25.8 )   | 12 ( 35.3 ) | 4 ( 11.4 )   |
|       | 其 他    | 1 ( 3.3 )    | 9 ( 26.5 )  | 8 ( 22.9 )   |
|       | 小 計    | 31 (100.0)   | 34 (100.0)  | 35 (100.0)   |
| 郡     | 與 黨    | 72 ( 55.4 )  | 73 ( 53.7 ) | 91 ( 65.9 )  |
|       | 第 1 野黨 | 30 ( 23.1 )  | 31 ( 22.8 ) | 15 ( 10.8 )  |
|       | 其 他    | 28 ( 21.5 )  | 32 ( 23.5 ) | 32 ( 23.2 )  |
|       | 小 計    | 130 (100.0)  | 136 (100.0) | 138 (100.0)  |
| 總 計   | 與 黨    | 113 ( 56.2 ) | 91 ( 42.3 ) | 150 ( 68.2 ) |
|       | 第 1 野黨 | 56 ( 27.9 )  | 77 ( 35.8 ) | 25 ( 11.4 )  |
|       | 其 他    | 34 ( 16.9 )  | 47 ( 21.9 ) | 45 ( 20.4 )  |
|       | 小 計    | 201 (100.0)  | 215 (100.0) | 220 (100.0)  |

\* 9. 10. 11代 國會議員 總選舉를 대상으로 한 것임.

出典 : 趙禹喆, 國會議員 當選과 落選, 서울 : 螢雪出版社, 1984, p. 79.

References :

1. 韓昇助, 韓國民主主義와 政治發展, 서울 : 法文社, 1983.
2. 朴東緒外 共著, 發展行政論, 서울 : 法文社, 1985.
3. 韓培浩, 比較政治論, 서울 : 法文社, 1985.
4. 李正馥, 정당체계와 정치적 안정에 관한 연구, 「社會科學과 政策研究」 第5卷 第1號, 서울大學校 社會科學研究所, 1983. 7.
5. 吉昇欽, 李洪九, 第11代 國會議員의 役割認知에 關한 研究, 「社會科學과 政策研究」 서울大學校社會科學研究所, 1983. 7.
6. 閔俊基, 韓國政黨과 政治發展에 關한 小考, 金 台外 共著, 「韓國政治行政의 體系」 서울 : 博英社, 1982.
7. 安秉永, 韓國의 政黨體制와 政黨內의 派閥行態, 金雲台外 共著, 「韓國政治行政의 體系」 서울 : 博英社, 1982.
8. 安秉萬, 우리 나라의 政黨과 政治發展, 「韓國政治學會報」 제11輯, 韓國政治學會, 1977.
9. 金玟河, 韓國政黨政治論, 서울 : 大旺社, 1983.
10. 尹泰林, 韓國人的 性格, 서울 : 現代教育總書, 1964.
11. 鄭宗植, 6.8總選舉의 樣相과 反省, 「世代」, 1967. 8.
12. 李振儀, 民衆黨의 勢力分布, 「世代」, 1966. 6.
13. 金圭澤, 歷代選舉의 統計的 分析, 「社會科學」 6輯, 成均館大學校 社會科學研究院, 1968.
14. 韓己植, 野黨育成的 길, 「新東亞」 1970. 2.
15. 四月革命靑史編纂會, 四月革命靑史, 서울 : 成功社, 1960.
16. 趙一文, 韓國의 政黨, 「世界大百科辭典」, 서울 : 大極出版社, 1973.
17. 李起夏, 韓國政黨發達史, 서울 : 議會政治社, 1961.
18. Fred R. von der Mehden, The Politics of Developing Nations : 이춘근, 남궁근 공역 개발도상국정치론, 서울 : 평민사, 1981.
19. Huntington, Samuel P., Political Order in Changing Societies (New Haven : Yale University Press, 1973).
20. Sartori, Giovanni. Parties and Party Systems (Cambridge : Cambridge University Press, 1976).
21. Pye, Lucian W. Aspects of Political Development (Boston : Little Brown and

- Co., 1966).
22. Neumann, Sigmund, *Modern Political Parties* (Chicago: University of Chicago Press, 1956).
23. Lapalombara & Weiner, *Political Parties and Political Development* (New Jersey: Princeton University Press, 1966).
24. Almond & Coleman, *The Politics of Developing Areas* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1960).
25. Eckstein, Harry. *Party Systems*, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11 (New York: Macmillan, 1974).
26. Duverger, Maurice. *Political Parties* (London: Methuen & Co. LTD, 1978).
27. Hahn, Ki-shik. "Underlying Factors in Political Party Organization and Elections" in Edward Reynolds Wright ed., *Korean Politics in Transition* (Seattle and London: University of Washington Press, 1975).
28. Ward, Robert E. & Rustow, Dankward A. eds, *Political Modernization in Japan and Turkey* (Princeton: New Jersey: Princeton University Press, 1970).
29. Meade, Edward G. *American Military Government in Korea* (New York: The King Crown Press, 1951).
30. Kim, Eugene & Kihl, Young Whan. eds, *Party Politics and Elections in Korea* (Silver Spring, Maryland: The Research Institute on Korean Affairs, 1976).
31. Shils, Edward A. *Political Development in the New State* (Hague: Mouto and Co., 1966).