

한국 정당의 계승정당 설정에 대한 소고

박경미 | 서강대학교

| 논문요약 |

이 글의 목적은 1987년 이후 한국 정당의 지속성에 대한 기준을 설정하고 그것을 통해 정당정치 연구에서 계승정당의 의미와 특징을 제시하는 데 있다. 한국에서 정당 이합집산은 선거를 기점으로 발생하는 하나의 정치적 패턴으로 작용해 왔다. 새로운 정당의 끊임없는 등장에도 불구하고 지속성을 갖는 한국 정당의 특성은 무엇이며 그것은 어떻게 접근하여야 하는가? 분석결과, 첫째, 당명이나 '3김'과 같이 특정 인물을 중심으로 한 정당 지속성은 민주화 이후 정당정치의 전체적 특성을 규정할 수는 있지만 그들의 정치적 퇴진 이후나 중단된 정치활동 시기의 지속성을 설명할 수는 없었다. 둘째, 1987년 직후 13대 국회부터 현재까지 지속성을 갖는 정당은 두 정당, 민정당과 평민당 계승정당으로, 정당경쟁은 양당제적 형태로 구성되어 온 것으로 볼 수 있다. 두 정당은 이전 정당의 핵심 당원의 반수 이상이 참여한 상태에서 재창당, 합당한 정당으로, 13대부터 다섯 차례에 걸친 국회의원 선거에 참여한 집권당이었던 공통점이 있다. 차이점이라면 인적 동질성에 있었다. 이러한 분석결과는 정당 제도화라는 차원에서 두 가지를 함축하고 있다. 하나는 민정당 계승정당이 앞으로 거듭되는 선거에서도 지속성을 유지할 가능성이 높다는 사실이고, 다른 하나는 그 논리적 결과인 높은 정당 제도화에 도달할 가능성이 있다는 사실이다.

I. 서론

이 글의 목적은 1987년 이후 한국 정당의 지속성에 대한 기준을 설정하고 그것을 통해 한국 계승정당의 의미와 특징을 제시하는 데 있다. 한국에서 정당 이합집산은 선거를 기점으로 발생하는 하나의 정치적 패턴으로 작용해 왔다. 정당의 잦은 조직 변경과 이들의 선거 참여는 정당정치의 불안정성을 야기하는 원인으로 비판의 대상이 되었다. 문제는 그러한 변화들이 정당정치를 불안정하게 만들고 있다고 단정하기는 쉽지 않다는 데 있다. 끊임없는 정당의 변화에도 불구하고 민주화 이후 상이한 지역에 기반을 둔 ‘지역정당체제’ 적 성격은 손상되지 않은 채 지속되고 있으며 오히려 정당의 등장과 소멸은 설명하여야 할 대상으로 자리하고 있기 때문이다. 새로운 정당의 끊임없는 등장에도 불구하고 지속성을 갖는 한국 정당의 특성은 무엇이며 그것은 어떻게 접근하여야 하는가? 이 글은 이러한 현상과 문제의식에서 한국 정당의 지속성을 가늠하는 기준과 의미를 비판적으로 검토, 접근하고자 한다.

창당과 통합 논의를 통한 정당의 등장과 소멸, 그리고 이합집산은 선거 전후의 일반적 패턴처럼 인식되고 있다. 다음 선거를 앞두고 참여 정당의 변화에 대한 논의가 선거결과 예측보다 우선하기도 한다. 이와 같이 ‘유동적이고 구조화되어 있지 않은’ 특성 때문에 한국 정당정치는 정당체제적 접근 자체가 쉽지 않다고 지적되기도 한다(김용호 2001, 297; 김수진 1996, 17). 그 이유는 미국에 의해 외부로부터 정치제도가 장착된 ‘외삽된’ 민주주의 국가(진덕규 2000, 108-111)라는 한국의 특수성에서 기인하는 것이다. 그렇다면 민주주의의 일반적인 제도가 작동하는 보편적 기준에서 한국 정당의 지속성은 어떻게 보아야 하는가?

정당 지속성은 크게 세 수준에서 규정할 수 있을 것이다. 세 수준 중 첫 번째는 ‘구조적 수준’으로, 지지기반의 유지와 안정성을 들 수 있다. 이러한 수준의 분석은 산업구조, 유권자 편성, 정치변동, 제도변화 등 사회구조적 변화가 정당에 미친 영향과 결과에 주목하는 연구이다(Lipset & Rokkan 1967). 구조적 수준에서의 한국과 유럽은 지속성을 갖는다는 공통점을 갖는다. ‘지역정당체제’

를 구성하고 있는 유권자 편성과 정당의 동원이 결합된 구조가 지속되고 있는 한국의 특성이라면, 유럽은 유권자의 안정적 배열에 따라 ‘결빙’ 된 정당체제가 1980년대 산업구조 변화와 그에 따른 계급균열 변화로 인해 손상되기 전까지 유지되었다는 것이다(정진민 1998, 24-30). 이러한 변화가 유럽 정당에 대한 유권자의 지지이탈로 인해 정당체제의 재편논의와 ‘정당쇠퇴론’이 대두되었지만 여전히 안정적이라는 논의 역시 다수이다. 구조적 수준에서의 분석은 사회구조적 변화가 정당정치에 투영되어 정당 변화를 가져오는 것으로 보아 정당의 자율성과 중단기적 변화나 정당별 차이는 간과된다.

둘째, ‘조직적 수준’에서의 조직적 안정성, 즉 당명 유지와 안정적 지도부 교체이다. 최소한 ‘정당’으로 규정하려면, 임기를 마친 지도부 또는 대표직이 교체되었음에도 불구하고 정당조직이 그대로 유지되어야 한다(LaPalombara and Weiner 1966, 6). 조직적 안정성은 유럽 정당정치에서 일정 정도 확보된 것처럼 보인다. 1941년부터 1980년까지 40년간 지속된 208개 정당 중 61%가 조직을 유지해 왔다(Janda 1980, 162). 조직적 수준의 정당 지속성은 정당을 단일한 행위자로 보고 환경을 통제하거나 혹은 그것에 대한 적응 결과로 보는 것이며 개별 정당의 차이를 설명할 수 있다. 자신의 주장과 요구를 갖고 사회갈등·이슈를 선택적으로 반영하는 ‘편향성’을 동원하는 정당은 그 선택에 따라서는 외부 환경 변화에 빠르게 반응하여 변모를 시도하기도 하지만 자율성이 높은 정당은 그러한 변화를 수용하기보다는 그 변화를 조정, 통제할 수 있는 것이다(Yanai 1999; Mair 1995, 16; Schattschneider 1960). 이러한 수준의 분석이 갖는 한계는 정당을 하나의 단일한 행위자로 보기 때문에 개별 정당이 동일한 변화에 대한 상이한 대응방식이나 정책을 세우게 되는 정당 간 차이를 다룰 수 없는 한계를 갖는다는 점이다.

셋째, ‘행위자 수준’의 분석에서 정당 지속성은 정당 구성원의 동질성 유지를 그 기준으로 삼을 수 있다. 1980년대 이후 유럽 정당에서 당원 수의 절대적 감소와 적극적 행동의 약화가 문제로 지적되고 있지만 여전히 적극적 활동을 하는 당원이 여전히 다수로, 다른 정당과 구분되는 인적 동질성을 유지해 왔다(Seyd and Whiteley 2004, 359-360; Heidar and Saglie 2003, 783). 행위자 수준의 분석은 개별 정당의 차이점을 설명할 수 있을 뿐만 아니라 구조적 수준이나

조직적 수준의 문제의식을 내포하여 그것의 변화에 따른 정당의 변화를 설명할 수 있다는 유용성을 갖는다는 점이다.

세 가지 수준에서 한국 정당의 지속성은 다소 복잡한 양상을 띠고 있다. 먼저, 구조적 수준은 지역적으로 나누어진 지지기반 위에 정당이 존립하는 지속성을 갖는다. 13대 국회에서 형성된 4당으로 구성된 지역정당체제는 현재까지 지역적 기반을 분명히 해왔다. 둘째, 당명 유지와 안정적 지도부 교체는 다소 복잡한 양상을 띤다. 민주화 이후 5번 선거에서 당명을 바꾸지 않고 두 번 이상 선거에 참여한 정당은 4개에 불과하고 정당 간 통합과 분열에 따라 당명은 계속적으로 변경되고 있다.¹⁾ 세 번째 행위자적 수준인 인적 동질성 역시 당명 변경과 조직 변화에 따라 확인하기 쉽지 않다. 다시 말해, 한국의 정당 지속성은 구조적 수준에서 지역정당체제적 특성이 유지되고 있지만 나머지 두 가지 수준에서는 어떤 형태로 지속되고 있는지 그리고 어떻게 기준을 설정할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 이 글은 이러한 관점에서 정당 지속성의 기준을 설정하고 그것을 통해서 1987년 이후 지속성을 갖는 ‘계승정당(successor party)’²⁾을 제시하고자 한다.

1) 당명을 기준으로 국회의원 선거에 참여한 정당은 모두 40개였다. 그 중 동일한 당명으로 참여한 4개의 정당은 한나라당(16대·17대·18대), 자유민주연합(15대·16대·17대), 새정치국민회의(15대·16대), 민주노동당(16대·17대·18대)이었다.

2) 일반적으로 ‘계승정당’은 민주화 이후 동유럽의 정당정치에서 활용되는 개념이다. 이들 국가에서 계승정당은 공산당의 자원과 인적 구성을 이어받은 정당을 지칭한다. 동유럽 공산당과 한국 정당은 이념적 동질성이라는 차이를 갖고 있지만 한국 정당들 역시 그 이전과 정당의 자원과 인적 구성을 유지해 왔다는 점에서는 유사성을 갖고 있다. 이 글은 정당의 인적 동질성을 확인하여 그것을 전제로 정당 지속성을 판단하려 한다는 문제의식에서 이 개념을 차용하였다. 계승정당에 대한 분석과 활용에 대해서는 Ishiyama 2001; Ishiyama and Bozóki 2001 참조.

II. 정당 제도화의 하위범주로서 정당 지속성

정당 제도화는 민주주의의 안정적 지속을 위해서 필수적인 동시에 그 지표로서 중요시된다. 정치변동이 야기하는 정치적 불안정성을 최소화하기 위해서 정당을 통해 팽창하는 참여를 조직하여야 한다(Huntington 1968, 398-399). 팽창하는 유권자의 지지를 기반으로 상당기간 동안 보존되는 정당 지속성이 정치적 안정에 필수적인 것이다.

정당 제도화 기준은 그동안 많은 연구를 통해서 다양하게 제시되어 왔다. 헌팅턴(Samuel Huntington)은 조직과 절차가 가치와 안정성을 획득하는 ‘과정’으로서 제도화를 보면서 정당 제도화의 지표로 적응성, 복합성, 자율성, 응집성을 그 기준으로 제시한다(Huntington 1968, 12-24). 특히 정당이 어느 기간 정도 생존하였는지를 보여주는 ‘연수(age)’는 정당이 변화하는 환경에 조직과 절차가 적응성을 갖게 되는 중요한 변인으로 간주된다. 이에 반해 정당 형성 초기 ‘조건’과 그 이후 ‘과정’을 구분하는 파네비안코(Angelo Panebianco)는 ‘조직 유지’를 중요한 전제로 설명하고 있다(Panebianco 1988, 54).

신생민주주의 국가의 정당정치는 사회적 기반 위에서 형성된 ‘사회적 기원’을 갖는 선진민주주의 국가와 달리, 민주주의 제도를 장착시키면서 창출된 ‘제도적 기원’을 갖는다는 차이가 있다(Beizen 2000, 396). 이는 신생민주주의 국가의 정당정치가 일반적 논의에서 벗어난 특수성을 갖는다는 사실을 의미하는 것이다. 메인워링과 스컬리(Scott Mainwaring and Timothy R. Scully)는 라틴아메리카의 정당 제도화의 기준으로 정당 간 유동성, 개별 정당의 안정적인 사회 기반, 선거과정과 정당에 대한 유권자의 신뢰성, 공고화된 정당조직, 네 가지를 제시한다(Mainwaring and Scully 1995, 6-16). 이 중 마지막 기준인 공고화된 정당조직은 정당충성도와 당 규율의 정당, 전국적·지역적 수준의 조직화 정도, 공직선거후보에 대한 통제 정도, 정당조직의 지속성, 즉 정당 간 낮은 이합집산으로 구분한다.

대부분의 연구는 정당 지속성을 정당 제도화의 주요기준으로 설정한다. 정당정치가 일시 중단 혹은 새롭게 작동하기 시작한 신생민주주의 국가에서 정당

지속성은 안정적 정당정치 작동을 위한 최소요건인 것이다. 개별 정당이 정당으로서 의미를 가지려면 일정기간 지속성을 가져야 한다(LaPalombara and Weiner 1966, 6). 정당 지속성은 정당 제도화의 다른 기준에 선행하는 필수요건이며 개별 정당이 일정기간 지속될 때, 정당체제 또한 제도화된다는 점에서 정당 지속성은 유의미한 기준이다(Randal and Svåsand 2002, 24).

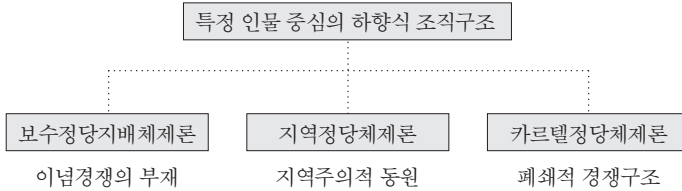
그러나 정당 제도화는 '정당체제의 제도화'와는 다르다. 그 이유는 첫째, 정당체제의 제도화가 '정당 간 경쟁에서 패턴화된 상호작용'의 결과이기 때문이다(Mainwaring and Scully 1995, 4). 정당체제적 수준에서의 '동결(freezing)'이 개별 정당의 동결을 의미하지 않는다(Mair 1997, 5). 둘째, 정당체제 수준의 구조적 분석은 그 초점이 개별 정당의 특성에 있지 않고 정당 간 관계에 두기 때문에 정당별 차이보다는 개별 정당의 '균등성(evenness)'을 전제로 한다(Wallis 2003, 21). 따라서 이러한 관점에서 개별 정당의 차이는 부차적인 문제로 간주되고 정당의 지속성 또한 당연한 것으로 가정된다(Mair 1997, 7). 하나의 정당체제 안에 있는 정당은 동일한 속성을 갖는 것으로 간주한다는 것이다. 동일한 정당체제라고 하더라도 개별 정당은 차이가 있으며 다른 유형의 정당이 공존할 수도 있다. 정당체제의 특성을 개별정당의 특성의 총합으로 환원해서 설명할 수는 없다.³⁾ 따라서 정당 지속성을 어떻게 볼 것인가는 정당체제적 수준의 분석과는 구분되는 또 다른 수준에서 고려되어야 할 중요한 부분이라는 것이다.

III. 한국 정당 지속성에 대한 기존연구 경향

한국 정당의 지속성에 관한 기존연구들은 '특정 인물 혹은 명망가 중심의 하

3) 왜냐하면 하나의 정당체제에 상이한 특성을 갖는 정당조직이 공존할 수 있기 때문이다. 포괄 정당체제의 등장에도 불구하고 일부 정당의 당원개입의 전통이나 분파주의 등으로 인해서 포괄정당적 특성이 일반적 특성으로 나타나지 않기도 한다(Ware 1996, 228).

〈그림 1〉 한국 정당 지속성의 연구경향



향식(top-down) 조직구조’에 초점을 두고 ‘정당 민주화’라는 문제의식에 집중되어 있었다. 이는 한국 정당정치가 특정 인물 중심의 하향식 조직구조가 하나의 지속적인 특성으로 자리 잡아온 데에서 기인하는 것이다. 1990년대까지 정당연구의 분석대상은 민주화 이행기 집권당과 대립한 반대당 대표였던 3김과 이들을 중심으로 한 파벌경쟁과 ‘당합당’이었고(신명순 1995; 김희민 1994; 이상식 1991; 이정복 1991; 민준기 1987), 그 이후에는 그것의 대안으로서 정당 민주화가 정당연구의 중심을 이루었다(진덕규 2000, 406). ‘3김’ 중심의 하향식 조직화와 그에 따른 문제에 대한 압축적 표현인 ‘3김 정치’의 중요성은 굳이 부연할 필요조차 없는 특성으로 인식되어 왔다.

이러한 현상에 초점을 둔 정당 지속성은 ‘3김’의 정치적 생명과 동일시되어 논의되어 왔다. 강력한 영향력을 갖던 이들의 정치적 퇴진은 새로운 정당경쟁을 가져올 것이라는 기대와 함께 그 이후의 정당정치의 변화를 전망하려는 경향들로 대체되었다. 특정 인물을 중심으로 한 ‘하향식 조직구조’라는 지속적 특성에 관한 논의는 〈그림 1〉과 같이 첫째, ‘보수정당지배체제론,’ 둘째, ‘지역정당체제론,’ 셋째, ‘카르텔정당체제론,’ 세 가지로 구분할 수 있다. 보수정당지배체제론과 지역정당체제론은 특정 인물 중심의 하향식 조직운영이 가능하였던 사회구조적 특성이나 정당체제적 특성에 초점을 맞춘 것이라면 카르텔정당체제론은 3김의 정치적 퇴진과 경선도입을 통한 당내 민주주의 확산 이후 변화된 정당정치 특성에 관한 것이다.

1. 보수정당지배체제론

첫째, 보수정당지배체제론은 1945년 해방공간에서 형성된 이념지형과 그것이 반영된 결과로서 이념적 경쟁구조를 규정짓는 논의이다. 여기에서 정당의 이념적 유사성은 하나의 전제이다. 1945년 이후 한국은 사회주의 이념을 표방하는 정치세력을 배제한 보수적 이념경쟁의 제도화를 경험하였다. 그 결과는 반공, 자유민주주의, 자본주의 경제체제 등을 지지하는 보수정당이 지배하는 반면 이와 차별적인 이념을 갖는 반대세력은 공간적으로 배제·구분된 '수직적 이분화'였다(진덕규 2000, 406). 특히, 계급균열은 1960년대 압축적 경제발전의 기반이 되었던 '노동배제적 산업화'로 인해 정당정치외의 정치균열로 반영되는 통로 자체가 봉쇄되었다. 이러한 구조적 특성은 산업화 시기 정당정치외의 갈등이 '민주-반민주' 대립으로 이어졌던 것이었다. 계급갈등의 표출 부재 속에서 보수정당의 지배와 그 지속을 비판적 시각에서의 접근이 정당연구에서 지속성을 갖는 특징으로 자리하게 되었다(정영태 1992; 성경룡 1992; 강명세 2000; 은민수 2003). 이들 연구는 보수정당의 지배가 이념경쟁과 정책경쟁을 저해하는 요소였다는 사실을 공통적으로 지적하고 있다. 이와 같은 이념·정책 경쟁의 부재가 정책경쟁보다는 특정 인물을 중심으로 결집하게 되는 정치적 조건이 되었다는 것이다.

2. 지역정당체제론

1987년 이후 등장한 지역정당체제는 보수정당지배체제를 다시 구획하는 계기가 되었다. 지역정당체제론은 정당의 지지기반이 지역적으로 차별화된 지지 시장에 있다고 보는 논의로, '지역주의-지역정당' 간의 관계를 둔 논쟁이 주를 이루었다(김만흠 1991; 이갑윤 1998; 박상훈 1999; 강원택 2000; 조기숙 2000). 이들 연구가 왜 지역정당체제가 등장하였는가라는 원인은 서로 다르게 제시하고 있지만, 권위주의 시기와 근본적으로 다른 정당정치로의 전환을 가져왔느냐의 문제를 회의적으로 본다는 공통적이 있다. 권위주의 시기의 억압적·배제적

집권당 중심의 정당정치와 구분되는 반대당의 조직화와 지역정당체제가 등장했다는 측면에서 1987년 민주화 이행기는 ‘전기적 시대(critical era)’로 볼 수는 있을 것이다(Aldrich 1999). 문제는 그것이 보수정당지배라는 구조의 근본적 변화를 가져오지는 않았다는 데 있다. 지역정당체제론은 이에 대해서 보수정당지배체제가 온존하는 가운데 ‘민주-반민주’ 대립이 ‘지역’이라는 정치균열로 대체되는 데 그쳤다는 회의적 결론에 합의하고 있다(윤근식 1995, 227; 서복경 2002, 113; 최장집 2003, 104-105). 즉, 지역정당체제는 보수정당이 지배하는 정당정치구조를 근본적으로 변화시키지 않았다는 것이다. 지역정당체제론은 ‘3김’의 조직적 기반으로 작용하는 특정 인물의 강력한 영향력하에 정당조직 운영의 토대가 되었다는 논의이다.

3. 카르텔정당체제론

카르텔정당체제론은 소수 정당의 독점과 배제라는 폐쇄적 구조에 대한 문제의식이 집중되어 있다(곽진영 2001; 은민수 2003; 장 훈 2003). 카르텔정당체제론은 정당정치에 대한 시민의 관심과 참여의 감소 그리고 정당의 국가의존도 증가 등 일련의 변화를 추적하고 있다. 이러한 변화 속에서 정당조직은 국가-정당 간 공모와 소수 정당의 독점이라는 특징이 강화되고 있다고 본다. 국가와의 근접성이 갖는 구조와 특성에 초점을 맞추면서 카르텔정당체제론은 ‘보수’ 정당이 갖는 이념적 특성은 탈각시키고 제도문제에 집중한다는 차이를 갖는다. 그것은 국고보조금의 확대와 같은 제도변화가 정당조직에 영향을 미친 결과이다. 그에 따라 나타난 정당정치의 폐쇄성은 그 직전 선거결과를 근거로 개별 정당에 지급되는 국고보조금 배분이 정당조직의 유지를 보장해주는 효과에서 기인한다(정진민 1998, 166). 이와 같은 제도효과와 더불어 기존 정당 간의 담합은 독점과 배제구조를 강화하는 요인인 것이다.

국고보조금 이외의 제도연구도 최근 다양한 각도에서 선거제도와 정치자금, 통치제도와 정당체제와의 상관관계 연구 등 제도-정당정치와의 관계 검증과 분석으로 이어지고 있다. 제도연구에 대한 높은 관심은 정당조직의 당내 민주주

의 도입의 영향에서 비롯된 것으로 보인다. 예외적 인물이 선출될 가능성이 높아진 당내 경선제도의 도입은 하향식 의사결정구조를 약화시켰다는 점에서 긍정적으로 평가하기도 한다. 이러한 긍정적 효과 이면에는 여전히 국가, 소수 정치엘리트 사이의 담합이 기존의 보수정당지배체제와 지역정당체제를 지속시키는 결과를 가져왔다는 점에서 카르텔정당체제론 역시 지속성을 주장하고 있는 것이다.

4. 정당체제와 정당 지속성

위의 세 연구는 한국 정당정치의 지속적 특성으로 정당경쟁의 ‘폐쇄성’으로 본다는 점에서 공통적이다. 폐쇄적 정당경쟁구조는 배제된 세력의 유의미한 변화가 정당정치에 반영되지 않는 구조로 지속, 온존되는 것을 의미하며 ‘정당이 무엇을 대표하는가’라는 중대한 문제를 야기한다(곽진영 1998, 177). 여기에서 폐쇄성은 특정 정치세력의 정당정치에 대한 독점을 의미하기 때문이다. 정당정치의 독점은 민주화 이행기 당시 정치적 상황에 그 기원을 두고 있다. 운동세력을 배제하고 형성된 민주화 이행기의 정당정치 형성은 보수정당의 지배로 재구성되었다(윤상철 1997, 199-203; 은민수 2003, 78). 사회적 변화가 반영되지 않는 이러한 구조에서 주요 정당은 3김을 비롯한 특정 인물 중심에 의존하여 운영되어 왔고 소수 정당이 의회정치를 독점, 지배하는 구조로 형성되었다는 것이다.

카르텔정당체제론은 위의 두 가지 시각과는 달리, ‘3김’이 퇴진한 이후 시점인 1990년대 말부터 대두되었다는 차이가 있다. ‘3김’ 중심의 폐쇄적 정당정치가 그 이후 기존 정당 간의 독점과 배제구조로 지속되고 있다는 것이다. 이러한 사실은 ‘3김’의 정치적 퇴진만으로는 정당정치의 근본적 변화를 야기하지 않으며 정당 지속성을 해명할 수 없음을 의미한다. 해방 이후 지속된 배제와 독점적 정당정치가 구조화되고 있는 가운데, ‘3김정치’가 정당 상위조직 내 경쟁과 담합으로 대체되었다는 것을 의미한다. 해방공간은 이념경쟁의 부재를, 민주화 이행기는 지역주의적 동원을, 그리고 민주화 이행기 이후에는 소수정당의 독점

과 배제의 제도화로 귀결되었던 것이다. 1987년 집권당—반대당 혹은 ‘민주—반민주’ 세력 간 정치적 갈등과 그 결과는 근본적 재편이 아닌 이전의 ‘주어진’ ‘역사적 경로에 의존’ 한 정당정치가 지속되고 있는 것이다(North 1990, 75-76). 다시 말해, 민주화는 이념경쟁·정책경쟁의 부재를 해결하지 못한 채, 특정지역을 대표하는 3김의 정치적 영향력이 재구성되는 폐쇄적 경쟁구조를 강화시키는 결과에 그치고 있는 것이다.

정당 지속성을 설명하는 위의 세 가지 기존논의들은 한국 정당정치의 구조적 차원에서 설명해 왔다. 이러한 논의들은 이념적 차별성 부재, 지역적 분획화, 폐쇄적 경쟁구조라는 한국 정당정치의 구조적 문제를 비판적으로 제시하고 있어 정당개혁의 이론적 기초가 되어 왔다. 문제는 이들 논의가 거시구조적 특성에 초점을 두고 있다는 점이다. 거시구조적 접근이 정당정치 전반에 대한 전망과 그 문제를 제기하여 그것의 발전과 개혁방향 설정에 유용하지만 개별적 특성이나 작은 변화를 부차적인 문제로 간주하게 된다는 한계 역시 있기 때문이다. 이 논문에서 제기하고 있는 문제, 끊임없이 선거를 기점으로 등장하고 사라지고 있는 개별 정당의 변화와 지속성이라는 문제 설명에 제한적이다. 모든 정당이 동일한 특성을 갖는 것을 전제로 설명되며 개별 정당, 즉, 앞서 지적된 한국에서의 조직적 수준과 행위자적 수준의 정당 지속성 문제를 다루지 못한다. 3김 정치와 지역정당체제의 구조적 특성이 지속되는 가운데, 개별 정당의 지속성은 어떻게 설정하여야 하는가? 이러한 문제의식은 정당 지속성을 설명하기 위해서는 구조적 접근이 아닌 조직적 수준과 행위자적 수준, 두 가지의 분석을 통해 보완되어야 함을 의미한다.

IV. 민주화 이후 정당 지속성의 기준과 ‘계승정당’

정당 지속성의 기준은 세 가지 방식으로 검증할 것이다. 첫째, 조직적 수준의 분석인 당명과 두 번째 ‘3김’을 중심으로 한 지도부 교체이며, 셋째, 행위자 수

준에서의 인적 동질성이다. 그것의 결과로서 1987년 이후의 지속성을 갖는 정당으로서 민정당과 평민당 계승정당을 제시한다.

1. 당명

당명 기준으로 보았을 때, 민주화 이후 6번 국회의원 선거에서 당명을 바꾸지 않고 두 번 이상 선거에 참여한 정당은 4개에 불과했다. 4개 정당은 한나라당(16대·17대·18대), 자유민주연합(15대·16대·17대), 새정치국민회의(15대·16대), 민주노동당(16대·17대·18대)이었다. 당명을 기준으로, 국회의원 선거에 참여했던 신생정당은 50개였지만 동일한 당명으로 선거에 참여했던 정당은 9개 정당이었다.

민주화 이후 첫 선거인 13대 국회의원 선거에서 민정당은 이전 선거에 참여했던 유일한 정당이었다. 민정당은 신생 민주주의 국가의 첫 선거에서 이점을 누릴 수 있는 집권당이었다(Randall and Svásand 2002, 8). 그 이후 민정당은 당명을 바꾸고 다섯 차례의 국회의원 선거에 참여했다.

〈표 1〉 민주화 이후 당명을 기준으로 한 신생정당

선거시기	신당 수	기존 정당 수와 당명	
13대	13	1	민주정의당
14대	5	0	-
15대	7	0	-
16대	7	1	자유민주연합
17대	8	5	민주공화당 민주노동당 새천년민주당 자유민주연합 한나라당
18대	10	3	민주노동당 한나라당
계	50	9	

〈표 2〉 13대 국회 원내정당의 당명 개정

	민주정의당	평화민주당	통일민주당	신민주공화당	한겨레민주당
창당	1980	1987	1987	1987	1987
당명 변화	민주자유당 (1990)	민주당 (1991)	민주자유당 (1990)	민주자유당 (1990)	민중당 (1990)
	신한국당 (1996)	새정치국민회의 (1995)		자유민주연합 (1995)	
	한나라당 (1997)	새천년민주당 (2000) 민주당 (2005)			
소멸	-	-	합당 소멸 (1990)	한나라당 흡수 (2006)	최소득표율(2%) 미달로 소멸 (1992)

- * (괄호) 안 수치는 연도이며 최소득표율 2%는 정당법에 규정된 정당유지 기준임
- * 한겨레민주당은 전남 신안 박형년 의원 1석과 1.2% 득표를 했다. 국회 개원 직후 1988년 8월 박형년 의원의 평민당 입당으로 소멸, 1990년 민중당으로 재창당됨

13대 민정당은 14대 국회의원 선거에서 민정당 구성원을 주축으로 하는 합당을 거쳐 민주자유당으로 참여했으며 그 이후 신한국당, 한나라당으로 당명만 개정하였다. 새정치국민회의는 13대 선거에 평민당으로 참여했던 정당이었다. 15대 이후 세 차례 선거에 자유민주연합 역시 핵심지도부와 구성원은 13대 선거에 참여한 신민주공화당에 그 기원을 두고 있으며, 민주노동당도 16대 대통령선거에 국민승리 21로 참여했던 정당이었다. 이러한 사실은 당명 변경이 정당 지속성을 판가름하는 기준이 될 수 없다는 것을 의미한다.

민주화 직후 치러진 13대 원내정당을 기준으로 보면, 당명이 정당 지속성의 기준이 될 수 없음이 분명해진다. 13개 정당 중 1석 이상의 의석을 확보한 민정·평민·민주·공화·한겨레민주당, 5개 원내정당은 최소 한 번 이상 당명을 바꾸거나 정당통합으로 다른 당명으로 재창당하였다. 뿐만 아니라 〈표 2〉에서 보여지는 바와 같이 각 당의 소멸 시점과 원인은 당명 개정과는 관련이 없었다. 이들 5개 정당의 소멸원인은 합당으로 조직 자체가 사라지거나(통일민주당), 거대정당에 흡수, 통합된 사례(자민련), 선거에서 정당유지를 위해 필요한

최소득표율인 2%를 얻지 못한 것(한겨레민주당)이 원인이었다. 13대 국회의 원내 정당을 기준으로 보았을 때, 당명 개정은 신생정당의 창당이나 소멸과는 직접적 관련이 없었다. 즉, 당명은 정당조직이 지속되었다거나 소멸되었다는 지표가 될 수 없음을 의미한다.

2. '3김' 중심의 지도부 교체

〈표 3〉은 '3김' 을 중심으로 정당 지속성을 설정한 것이다. 3김의 정당 소속 시기와 정당 지속성 간의 관계는 관계를 일괄적으로 설정할 수 없음을 알 수 있다. 김영삼은 민주자유당(이하 민자당) 집권 이후 정당과는 직접적 관련이 없었으며, 김대중 역시 집권 이후 퇴진했으며 그 이전에도 퇴진선언과 복귀를 반복하여 정당 지속성을 충분히 설명하지 못한다. 반면 두 차례나 집권당 지도부에 있었고 두 정당의 대표였던 김종필은, 그의 탈당과 퇴진이 곧 창당과 소멸을 이어져 상대적으로 대표직 여부가 정당 지속성과 상관관계가 있는 것으로 보인다. '3김' 의 대표직 여부와 정당 지속성에서 공통점은 모두 대표직 여부와 정당 지속성과는 상관관계는 있어 보이지만 충분한 설명을 하지는 못한다는 것이다.

〈표 3〉 '3김' 의 소속 정당명과 대표직 시기

대표	김영삼	김대중	김종필
당명(소속시기)	통일민주당(1987-1989)	평화민주당(1987-1990)	신민주공화당(1987-1989)
	민주자유당(1992-1996)	신민주당(1991-1991)	자유민주연합(1995-2003)
		새정치국민회의(1995-2000)	
		새천년민주당(2000-2002)	

3. 인적 동질성

세 번째로 행위자 수준에서의 정당 지속성 기준인 인적 동질성에 따라 <표 4>와 같이 분석하였다. 구성원의 동질성을 가시적으로 확인할 수 있는 지표는 현역의원의 당적일 것이다. 13대 국회의원 선거 이후 4차례 선거 전후 현역의원의 이동을 분석해 보면, 대부분의 정당에서 현역의원의 이·탈당은 보편적이었다.

민정당의 경우, 70개의 의석 수가 증가했던 민자당 창당 시기 이외에는 현역의원의 구성은 선거직후와 큰 차이를 보이지 않았다. 이에 반해서 평민당의 현역의원 수는 선거직전과 직후의 차이가 상대적으로 높았다. 여기에서 흥미로운 사실은 민정당과 평민당의 역사를 고려해 보았을 때, 민정당보다 평민당 현역의원의 당적변경 비율이 더 높다는 것이다. 민주화 이행기 반대당이었던 평민당은 ‘반민정당’이라는 공통적 기치 아래 운동세력의 지지를 받았다는 점에서 이념적 동질성을 일정 정도 확보한 정당이었기 때문이다. 민자당이 정당 대립의 경험을 갖는 3개 정당이 통합된 정당이라는 사실을 고려한다면, 평민당보다 적은 민자당 현역의원의 이·탈당은 왜 그러한 차이를 가지고 왔는지 의문을 갖게 한다.

인적 동질성, 즉 현역의원의 유지라는 기준이 앞서 분석한 당명이나 대표직이라는 기준에 비해서 정당 지속성에 대해 상대적으로 설명력이 높은 것으로 보인다. 원내정당의 지위에서 당명 변경과 이·탈당이라는 사실을 제외하면 정당 지속성은 <표 4>에서와 같이 설정할 수 있음을 알 수 있다. 문제는 14대 말 국민회의와 16대 말 민주당의 높은 현역의원의 탈당이다. 두 정당은 이 시기에 반수 이상의 현역의원이 이·탈당하였기 때문이다. 이 시기에 여전히 인적 동질성을 유지했다고는 볼 수 있지만 이·탈당한 반수 이상의 현역의원들이 다른 정당을 구성했을 경우 인적 동질성은 다른 정당에서도 유지되고 있다고 보이기 때문에 설명력이 낮아지게 된다.

현역의원을 중심으로 한 인적 동질성이라는 기준은 다른 차원에서 다시 검증되어야 한다는 것이다. 현역의원은 정당이 공천을 한 선거정치의 ‘투입(input)’의 결과, 즉 ‘산출(output)’이라고 본다면 인적 동질성은 투입이라는 정당 공천

〈표 4〉 국회의원 선거 전후 정당별 현역의원 수 변화

	선거 결과	당명	민정	민주	평민	공화
		의석수	125	60	71	35
13대	선거 직전	당명	민자		민주	
		의석수	195		63	
		의석수 차	(+ 70)		(- 8)	
14대	선거 결과	당명	민자		민주	
		의석수	156		96	
	선거 직전	당명	신한국		국민회의	
의석수		147		52		
	의석수 차	(- 9)		(- 44)		
15대	선거 결과	당명	신한국		국민회의	
		의석수	139		79	
	선거 직전	당명	한나라		민주	자민련
의석수		122		98	49	
	의석수 차	(- 17)		(+ 19)		
16대	선거 결과	당명	한나라		민주	자민련
		의석수	133		115	17
	선거 직전	당명	한나라		민주	자민련
의석수		136		60	9	
	의석수 차	(+ 3)		(- 50)	(- 8)	
17대	선거 결과	당명	한나라		민주	자민련
		의석수	121		9	4
	선거 직전	당명	한나라		통합민주	
의석수		111		136		
	의석수 차	(-10)		(+127)		
18대	선거결과	당명	한나라		민주	
		의석수	168		84	

* 의석수의 변화는 국회사무처 2004, 133-155쪽 참조 및 재구성

18대는 국회 홈페이지 참조(검색일: 2009/08/25)

에서도 전제할 수 있을 것이다. 다시 말해, 정당이 총선에 공천한 인물의 동질성을 확인하는 것이 인적 동질성이라는 기준을 보완할 수 있는 하나의 방법이

될 수 있다는 것이다.

투입 측면에서 인적 동질성을 확인하기 앞서 필요한 것은 어떤 정당을 이전 정당과 동일한 정당으로 볼 것인가, 즉 어떤 정당이 ‘계승정당(successor party)’ 인가를 선택하여 그 정당을 기준으로 인적 동질성을 측정해야 할 것이다. 민주화 이후 계승정당 여부는 쟌다(Kenneth Janda)가 제시한 ‘합당, 분당, 당명 변경을 기준으로 한 동일정당 확인’이라는 기준을 따랐다(Janda 1990, 21).

1987년 직후 구성된 13대 국회는 5개의 원내정당으로 개원하였다. 5개 정당은 민주정의당(이하 민정당), 평화민주당(이하 평민당), 통일민주당, 신민주공화당(이하 공화당), 한겨레민주당이었다. 이 중 민정당, 통일민주당, 공화당은 1990년 합당하여 민자당으로 통합되었고 1석인 한겨레민주당은 1988년 9월 박형년 의원의 평민당 입당으로 원내정당으로서의 지위를 상실했다. 따라서 13대 원내정당으로서 유의미한 분석대상은 민정당, 평민당, 통일민주당, 공화당 3개 정당이었다고 그에 따라 계승정당은 <표 5>와 같다.

민정당 계승정당은 민자당—신한국당—한나라당이었다. 민자당을 민정당의 계승정당으로 보는 이유는 217명의 현역의원 중 반수 이상이 민정당의 현역의

<표 5> 민정당과 평민당의 계승정당

민정당	구성	의석변화	평민당	구성	의석변화
민자당 (1990-1996)	합당 민정 127 민주 54 공화 34	129석→217석	신민당 (1991-1991)	당명만 개정	70석→70석
			민주당 (1991-1995)	합당: 신민 67명 민주 8명 참여	67석→75석
			국민회의 (1995-2000)	창당: 민주당 96명 중 53명 합류	53석
신한국당 (1996-1997)	당명만 개정	162석→147석	새천년민주당 (2000-2005)	당명만 개정	103석→103석
한나라당 (1997-현재)	당명만 개정	158석→165석	민주당 (2005-현재)	당명만 개정	9석→9석

* 출처: 박경미 2007, 13

원이었기 때문이다. 민자당은 그 이후 당명만 두 차례 개정하여 현재에 이르고 있다. 신한국당은 1996년 5월 민자당 현역의원 162명 중 일부가 이·탈당한 이외의 147명 현역의원으로 구성되었으며, 1997년 7월 현재 158석이었던 신한국당은 그해 12월 일부 의원이 합류, 7석이 늘어난 165명의 현역의원으로 구성되었다. 반면 평민당 계승정당은 신민주연합당(이하 신민당)—민주당—새정치국민회의(이하 국민회의)—새천년민주당—민주당으로 이어졌다. 평민당은 1991년 5월에 신민당으로 당명만을 개정하였다. 신민당으로 당명 개정은 70명의 현역의원이 그대로 유지한 상태에서 이루어진 쇄신의 한 결과였다. 이에 반해 1991년 12월 창당한 민주당은 합당으로 당명이 개정된 경우였다. 평민당 계승정당인 신민당 현역의원 67명이 참여한 상태에서 8명의 비교섭단체 현역의원이 합류하여 창당되었다. 신민당을 주축으로 한 민주당은 평민당 계승정당으로 볼 수 있다. 이러한 과정을 거쳐 창당된 민주당은 1997년까지 지속되었지만 평민당 계승정당은 국민회의였다. 민주당이 존속함에도 불구하고 1995년 창당된 국민회의를 계승정당으로 보는 이유는 민주당 현역의원 96명 중 반수가 넘는 53명이 국민회의로 이·탈당하여 창당하였기 때문이다. 국민회의의 주축은 민주당, 즉 평민당 출신의 구성원이었다. 국민회의로 재창당된 평민당은 2000년과 2005년에 각각 새천년민주당과 민주당으로 당명만이 개정되어 이어졌다.

〈표 6〉은 13대 총선에서 민정당과 평민당 계승정당이 공천했던 후보자를 기준으로 인적 동질성을 분석한 것이다.

민정당 계승정당은 66.6%(재공천 58.4%+조직 내 8.0%)를 그 이전 선거에 참여했거나 정당조직 내 활동했던 인물을 공천했다. 민정당 계승정당의 조직 내 공천율이 반수를 넘는 것과는 달리, 평민당 계승정당은 새로운 인물을 반수 이상 공천하였으며 47.4%(재공천 34.8%+조직 내 12.6%)만이 그 이전 선거와 인적 동질성을 유지하고 있었다. 이것은 평민당 계승정당이 인적 구성 면에서 변화가 많았다는 것을 의미한다. 이에 반해 민정당 계승정당의 높은 재공천율은 인적 동일성을 일정 정도 유지해 온 것으로 나타났다.

이러한 결과는 앞의 두 기준, 당명, 대표직 교체에 비해서 인적 동질성이 정당 지속성을 설명할 수 있는 기준임을 의미한다. 인적 동질성은 정당정치의 투입과 산출, 두 측면에서 모두 정당 지속성을 판단할 수 있는 기준이었으며 1987

〈표 6〉 민주화 이후 총선 공천후보자 중 재공천자와 영입 공천자

	민정당				평민당				공화당			
	재공천	영입	조직내	계	재공천	영입	조직내	계	재공천	영입	조직내	계
14대	190 (80.2)	42 (17.7)	5 (2.1)	237	75 (33.5)	142 (63.4)	7 (3.1)	224	-	-	-	-
15대	126 (50.0)	114 (45.2)	12 (4.8)	252	87 (37.6)	108 (46.8)	36 (15.6)	231	29 (13.2)	161 (73.6)	29 (13.2)	219
16대	114 (50.7)	81 (36.0)	30 (13.3)	225	93 (41.5)	112 (50.0)	19 (8.5)	224	78 (45.6)	81 (47.4)	12 (7.0)	171
17대	115 (52.8)	77 (35.3)	26 (11.9)	218	49 (26.7)	92 (50.3)	42 (23.0)	183	36 (29.5)	69 (56.6)	17 (13.9)	122
평균 비율	58.4	33.6	8.0	-	34.8	52.6	12.6		29.4	59.2	11.4	

* 재공천은 13대~16대 국회의원 선거에서 공천후보자가 다시 공천을 받은 수와 비율이며, 전국구·비례대표는 당선된 공천자만 포함시켜 환산(괄호 ()안은 비율)

* 기타에는 이전에 선거에 공천되지 않은 조직 내 활동가들이 공천된 수와 비율임

* 출처: 박경미 2007, 13

년 이후 지속되고 있는 계승정당은 민정당과 평민당 계승정당, 두 정당이었다.

2006년 현재 민주당을 평민당의 계승정당으로 보는 이 글의 입장에 대해서 2003년 창당한 열린우리당을 계승정당으로 봐야 한다는 반론이 가능할 것이다. 위의 기준과 동일하게 쟤다의 기준에 따라 열린우리당은 민주당과는 다른 정당으로 본다. 그 이유는 열린우리당 구성원은 민주당과 다르기 때문이다. 열린우리당 창당은 평민당, 2003년 당시 민주당 현역의원 101명 중 40명이 참여한 정당이라는 점에서 민주당과 공통분모를 갖는 정당이다. 열린우리당을 계승정당으로 볼 수 없는 이유는 열린우리당 창당 당시에 반수가 넘는 민주당 61명의 현역의원이 여전히 민주당의 당적을 유지하고 있었기 때문이다. 뿐만 아니라 투입, 즉 국회의원 공천의 인적 구성 면에서도 평민당 계승정당으로 보기 어렵다. 17대 국회의원 선거에서 공천후보자 243명 중 평민당과 그 계승정당의 공천을 최소 한 차례 이상 받았던 후보자는 현역의원이었던 40명을 포함하여 55명에 불과했다. 열린우리당의 인적 구성은 창당시점이나 선거정치에서도 평민당과 그 계승정당과는 구분되는 새로운 구성이었다. 17대 총선결과가 그러한 사실을

확인시켜 준다. 열린우리당 초선의원은 63.6%(지역구 당선자 129명 중 82명)로, 반수가 넘는 인물이 새로 충원되었음을 의미한다. 따라서 열린우리당은 민주당과 일정 정도 공통점을 공유하고 있지만 평민당 계승정당으로 볼 수 없다는 것이 이 글의 주장이다.

V. 결론

정당 제도화는 급격한 정치변동을 경험한 신생민주주의 국가에서 민주주의의 안정성을 확보했는지를 평가할 수 있는 기준 중 하나이다. 해방 이후 다양한 정치변동 속에서 1987년 민주화는 정당정치의 본격적 경쟁을 가능하게 했던 중대시기였고 이 시점에 형성된 구조적 특성이 정당정치를 규정하는 조건이 되었다. 이 글은 이러한 현상과 문제의식에 초점을 두어 정당 제도화의 하위범주인 '정당 지속성'을 평가하는 접근법으로 인적 동질성이라는 기준을 제시하고 이를 개별 정당 차원에서 검증해 보았다.

분석결과, 첫째, 당명이나 '3김' 과 같이 특정 인물을 중심으로 한 정당 지속성은 민주화 이후 정당정치의 전체적 특성을 규정할 수는 있지만 그들의 정치적 퇴진 이후나 중단된 정치활동 시기의 지속성을 설명할 수는 없었다. 오히려 강력한 인물은 정당 제도화 없이 강력한 응집력을 갖는 정당을 창출할 수 있지만 정당 제도화의 저해요인이었다(Panebianco 1988, 66-67). 민정당과 평민당 계승정당이 급격한 정치변동기라는 구조적 조건 위에서 정도의 차이는 있지만 이와 유사한 문제에 직면한 것으로 볼 수 있다. 이러한 상황에서 정당의 지속성은 개별 정당의 전략과 선택에 따라 달라진다는 것을 함축한다.

둘째, 1987년 직후 13대 국회부터 현재까지 지속성을 갖는 정당은 민정당과 평민당 계승정당 두 정당으로, 정당경쟁은 양당제적 형태로 구성되어 온 것으로 볼 수 있다. 두 정당은 이전 정당의 핵심 당원의 반수 이상이 참여한 상태에서 재창당, 합당한 정당으로, 13대부터 다섯 차례에 걸친 국회의원 선거에 참여

한 집권당이었다는 공통점이 있다. 차이점이라면 인적 동질성에 있었다. 민정당 계승정당은 선거마다 13대 이후 선거에 참여했던 후보자 중 반수 이상을 다시 공천하여 인적 동질성이 유지되었던 반면 평민당 계승정당은 그 반대로 반수 이상의 후보자를 소속 정당이 아닌 다른 정당에서 공천을 받았거나 다른 조직에 참여했던 인물을 영입하였다. 인적 동질성 측면에서 민정당 계승정당은 상대적으로 높은 안정성을 유지했다고 볼 수 있다.

이러한 분석결과는 정당 제도화라는 차원에서 두 가지를 함축하고 있다. 하나는 민정당 계승정당이 앞으로 거듭되는 선거에서도 지속성을 유지할 가능성이 높다는 사실이고, 다른 하나는 그 논리적 결과인 높은 정당 제도화에 도달할 가능성이 있다는 사실이다. 만약 민정당 계승정당이 앞으로도 상당기간 조직적 해체 없이 인적 동질성을 유지할 수 있다면 내부의 의사결정구조를 비롯한 정당조직 자체가 평민당 계승정당에 비해 상대적으로 높은 수준의 제도화에 도달할 것이다.

문제는 공천시기에 대두되는 ‘영입론’이다. 새로운 인물의 충원은 선거정치에서 단기적 승리전략으로서 의미를 갖는다. 이것은 정체된 정당의 쇄신책으로도 효과적일 수 있다. 이러한 쇄신의 극단적 형태는 대부분의 후보자를 외부인사로 구성하는 것일 것이다. 극단적이지 않다고 하더라도 대다수 외부인사의 반복적 공천은 궁극적으로 당원없는 정당조직으로 발전할 가능성이 높아지는 것을 의미한다. 그 장기적 결과는 정당정치 자체의 정당성과 생존을 위협하고 ‘편리한 꼬리표’로만 의미를 갖는 정당이다(Seyd and Whiteley 2004, 364; Panebianco 1988, 274). 다시 말해, 영입론이 강한 정당은 ‘선거기구화’하여 당원이 아닌 유권자를 동원하려는 ‘선거정당’으로 발전하게 된다는 것이다. 영입론을 제도화하는 후보경선제 혹은 국민경선제는 당내 인적 동질성보다는 지지도와 인지도를 중심으로 실시되고 있기 때문에 선거기구로서의 정당 기능이 강화될 수 있다. 민정당 계승정당, 현재의 한나라당도 이와 동일한 방식의 제도를 도입, 실시하고 있으며 그러한 변화 속에 있다고 볼 수 있다. 현재까지의 인적 동질성이 이러한 제도도입의 결과로 손상된다면 한나라당 역시 지속성을 갖기 어려운 구조적 조건에 놓이게 될 것이다.

민정당과 평민당의 계승정당 분석을 통해 이 글은 ‘인적 동질성’을 정당 제

도화의 하위범주로서 정당 지속성을 측정하는 기준으로 제시하였다. 두 정당을 중심으로 지속성을 갖고 있는 한국 정당정치는 양당제적 경쟁양상을 띠고 있는 것으로 볼 수 있다. 한국 정당정치의 경쟁구조는 1987년 민주화 시점에 집권당이었던 민정당 계승정당과 그 10년 뒤 수평적 정권교체를 이룬 평민당 계승정당이 주축을 이루고 있는 것이다. 두 정당의 지속성은 앞서 지적한 세 가지 차원, 즉 구조적·조직적·행위자적 차원의 특성이 유지된다면, 일정 기간 유지될 것이며 그에 따라 정당정치는 양당제적 특성을 유지할 것이다.

이 글이 설정하고 있는 정당 지속성의 기준, 인적 동질성은 그 정당의 당내 민주주의가 발전하여 '아래로부터의' 의사결정구조가 제도화되었음을 의미하지는 않는다. 인적 동질성을 기반으로 한 정당 지속성을 확보하기 위해서는 아래로부터의 의사소통채널 확보를 통한 조직화, 즉 당원 중심의 정당조직의 발전이 필수적일 것이다. 당원 중심의 원활한 의사결정구조와 그를 기반으로 한 공천과정의 제도화는 오랫동안 지도부의 전횡이 가능했던 구조적 문제인 '후견주의' 문제를 해결할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 이 글은 당내 의사결정구조를 직접적으로 확인해야 하는 작업이 필수적인 공천절차에 관한 문제를 분석하지 못한 한계를 안고 있다.

[참고문헌]

- 강명세. 2000. “한국에는 왜 노동정당은 존재하지 못하는가?” 한국정치학회 춘계학술대회 발표논문: 1-16.
- 강원택. 2000. “지역주의 투표와 합리적 선택: 비판적 고찰.” 『한국정치학회보』 제34권 2호: 51-67.
- _____. 2002. “정당의 민주적 제도화를 위한 개선방안에 관한 연구.” 한국의회발전연구회 연구용역과제: 1-52.
- 곽진영. 1998. “정당체제의 사회적 반영의 유형과 그 변화: 한국, 일본, 미국의 비교분석.” 『한국정치학회보』 제32권 1호: 176-202.
- _____. 2001. “한국 정당체제의 민주화.” 『의정연구』 제7권 1호.
- 김만흠. 1991. “한국의 정치균열에 관한 연구: 지역균열의 정치적 과정에 관한 구조적 접근.” 서울대학교 박사학위논문.
- 김수진. 1996. “민주이행기 한국 정당정치의 비판적 분석.” 『의정연구』 제2권 1호: 2-16.
- 김용호. 2001. “정당개혁의 방향.” 『한국 정당정치의 이해』. 서울: 나남출판: 287-311.
- 김희민. 1994. “한국 3당합당의 원인과 결과.” 김재한 편. 『정당구도론』. 서울: 나남: 45-83.
- 민준기. 1987. “한국 정당과 파벌: 제3공화국의 여당을 중심으로.” 『한국정치연구』 제1권.
- 박경미. 2007. “한국의 정당 제도화와 조직적 안정성.” 『21세기 정치학회보』 제17권 2호.
- 박상훈. 1999. “한국 지역정당체제의 합리적 기초에 관한 연구: 합리적 선택이론을 통해서 본 민주화 이행기 유권자 투표행위분석.” 고려대학교 박사학위논문.
- 서복경. 2002. “한국 정당체제의 기원과 변화에 관한 연구.” 고려대학교 박사학위논문.
- 성경룡. 1992. “한국의 사회계급과 정당구조.” 이은진·김석준 외. 『한국의 정치와 사회문화』. 서울: 사회문화연구소.
- 신명순. 1995. “정당조직운영의 비교분석.” 『동서연구』 제7권: 5-57.
- 윤근식. 1995. “한국 정당의 조직사회학: 하나의 서설.” 안희수 편. 『한국정당정치론』. 서울: 나남출판: 203-228.
- 윤상철. 1997. 『1980년대 한국의 민주화이행과정』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 은민수. 2003. “한국 보수정당지배체제의 지속성에 관한 연구: 민주화 이후 정당간 경쟁구조를 중심으로.” 한국의국어대학교 박사학위논문.

- 이갑윤. 1998. 『한국의 선거와 지역주의』. 서울: 오름.
- 이상식. 1991. “한일정당의 파벌에 관한 비교연구: 민주당과 자민당을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제25권 2호: 823-852.
- 이정복. 1991. “한국 정당과 의회정치의 발전방향.” 『한국정치연구』 제3권: 43-57.
- 장 훈. 2003. “카르텔 정당체제의 형성과 발전: 민주화 이후 한국의 경우.” 『한국과 국제정치』 제19권 1호: 31-59.
- 정영태. 1992. “진보정당의 가능성에 대한 일고찰: 인천지역 조직노동자와 대학생들의 14대 총선 투표행태분석을 통해.” 『한국과 국제정치』 제8권 2호: 127-158.
- 정진민. 1998. “선진 산업사회의 정당정치 변화에 관한 논의: 개별 정당을 중심으로.” 『후기 산업사회 정당정치와 한국의 정당발전』. 서울: 한울: 149-181.
- _____. 2004. “17대 국회의원선거에서의 상향식 공천제도와 예비후보 등록제.” 『한국정당학회보』 3권 2호: 5-18.
- 조기숙. 2000. 『지역주의 선거와 합리적 유권자』. 서울: 나남출판.
- 진덕규. 2000. 『한국 현대정치사 서설』. 서울: 지식산업사.
- 최장집. 2003. 『민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』. 서울: 후마니타스.
- 홍득표. 2000. “정당의 공직후보 결정 모형에 관한 연구: 한국 정당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 34집 3호: 173-191.
- Aldrich, John H. 1999. “Political Parties in a Critical Era.” *American Political Quarterly*, Vol. 27, No. 1: 9-32.
- Biezen, Ingrid van. 2000. “On the Internal Balance of Party Power: Party Organizations in New Democracies.” *Party Politics*, Vol. 6, No. 4: 395-417.
- Heidar, Knut, and Jo Saglie. 2003. “A Decline of Linkage? Intra-Party Participation in Norway, 1991-2000.” *European Journal of Political Research*, Vol. 42: 761-786.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press.
- Ishiyama, John T. 2001. “Party Organization and the Political Success of the Communist Successor Parties.” *Social Science Quarterly*, Vol. 82, No. 4: 844-864.
- Ishiyama, John T., and András Bozóki. 2001. “Adaptation and Change: Characterizing the

- Survival Strategies of the Communist Successor Parties.” *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 17, No. 3: 32-51.
- Janda, Kenneth. 1980. *Political Parties: A Cross-National Survey*. New York: The Free Press.
- LaPalombara, Joseph, & Myron Weiner. 1966. “The Origin and Development of Political Parties.” In Joseph LaPalombara & Myron Weiner, eds. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press: 3-42.
- Lipset, Seymour Martin, & Stein Rokkan. 1967. “Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction.” Seymour Martin Lipset & Stein Rokkan, eds. *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press: 1-64.
- Mair, Peter. 1995. “Party Organizations: From Civil Society To the State.” In Richard Katz and Peter Mair, eds. *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage: 1-22.
- Mainwaring, Scott, and Timothy R. Scully, eds. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Panbianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Randall, Vichy, and Lars Svåsand. 2002. “Party Institutionalization in New Democracies.” *Party Politics*, Vol. 8, No. 1: 5-29.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist’ View of Democracy in America*. Illinois: The Dryden Press.
- Seyd, Patrick, and Paul Whiteley. 2004. “British Party Members: An Overview.” *Party Politics*, Vol. 10, No. 4: 355-366.
- Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Wallis, Darren. 2003. “Democratizing a Hegemonic Regime: From Institutionalized Party to Institutionalized Party System in Mexico?” *Democratization*, Vol. 10, No. 3: 15-38.
- Yanai, Nathan. 1999. “Why Do Political Parties Survive?” *Party Politics*, Vol. 5, No. 1: 5-17.

[ABSTRACT]

A Note on Successor Parties in Korean Politics

Park, Kyungmee | Sogang University

This study aims to set criteria of continuities of Korean parties, and explores features and meaning of successor parties in party studies. Party splits and mergers have been a pattern of party politics in Korea. How do we see the characteristics of Korean parties with continuous emergence of new parties? First, this study presents that the presence of charismatic leaders cannot explain continuities of parties. Second, the Democratic Justice Party, the Peace and Democratic Party, and their successor parties have survived from the 13th general election. Those parties have participated in all general elections with more than half of same members. It implies two things from the perspective of party institutionalization. One is that the Democratic Justice Party have high probability to maintain continuity. Another thing is that high probability of continuity can lead to high level of party institutionalization.

Key Words | successor party, party continuity, party merger and split, party institutionalization