

韓國의 政黨과 政治發展에 關한 研究

김 양 혁

광주서원전문학교

A Study on Political Party and Political Development in Korea

Yang Hyuk-Kim

I. 政黨과 政治發展

韓國의 政黨政治가 이 나라의 政治發展에 어떠한 寄與를 했는가를 論하기에 앞서 먼저 政治發展의 概念을 밝히어 그 兩者간의 相關關係를 살펴 볼 필요가 있을 것 같다. 먼저 政治發展의 概念부터 다루어 보기로 한다.

여러 學者들의 概念定義의 나열을 피하며 그 概念의 核心을 간단 명료하게 規定하여 본다면 다음과 같다. 政治發展은 우선 社會的, 經濟的, 文化的 變化에 대응하는 政治體制의 能力이 增加하는 것이다⁽¹⁾. 政治體制의 能力이 增加하기 위해서는 그 體制의 役割構造가 복잡하게 分化하며 體制의 浸透 및 統合성과 더불어 體制의 制度化가 高度化되어야 할 것이다.⁽²⁾ 그리고 이와 같이 복잡하고 방대해진 構造가 效果的으로 運用되려면 國民의 參與意識과 國民의 一體感이 高度化하며 國民의 政治意識과 能力이 향상되어 國民의 政治的 欲求가 보다 效果的으로 충족되는 文化風土가 造成되어야 한다. 여기서 또 중요한 것은 國民의 政治的 權威 및 制度 象徵에 대한 態度가 近代化, 合理化, 實證主義化하는 것이다.⁽³⁾ 이와 같이 政治體制의 構造, 機能, 文化的 多岐化, 效能化, 合理化는 하나의 發展概念의 세 가지 局面에 불과하다고 하겠다.⁽⁴⁾

다음 政治發展을 歷史的 課題와 結付시키면서 그 機能的 側面을 區分하여 본다면 Almond

(1) S.N. Eisenstadt "Bureaucracy and Political Development" in Lapalombara(ed) Bureaucracy and Political Development (New Jersey Princeton University Press, 1963) p.105.

(2) Eisenstadt, Modernization; Protest and Change, OP, Cit., pp. 5-7 Joseph Lapalombara, PO, Cit. p. 39-40 Lucian W. Pye, Aspects of Political Development (Boston; Little Brown & CO. 1966) Almond & Powell, OP, Cit., p.34. Leonard Binder, Crisis and Sequences in Political Development (N.J. Princeton University Press, 1971) pp.205-232.

(3) Lucian W. Pye. Aspects of Political Development. OP. Cit., Almond and Verba, The Civic Culture, Political Attitude and Democracy in Five Nations (N.J. Princeton University Press, 1963) pp.19-23. 501-505.

(4) 이 接近法은 Almond & Powell의 A Developmental Approach. 더 정확하게는 動態化된 Structural-functional Approach에 준거하여 整理한 것임.

와 Powell은 (1) 國民形成(Nation building), (2) 國家形成(State building), (3) 政治參與(Political participation), (4) 價值分配(distribution)등을 들었고⁽⁶⁾, A.F.K. organski는 (1) 初步的 政治統一(Primitive unification), (2) 工業化(industrialization), (3) 社會福祉(Social welfare), (4) 豐饒社會(Abundance)등을 들수 있다.⁽⁶⁾ Cyril E. Black은 社會的 經濟的 전환과 社會의 完全結合의 面을 중시하였고,⁽⁷⁾ S.N. Eisenstadt는 政治統合, 行政能力的 擴大, 政治參與의 增大, 民主的 制度化의 進展이라는 面에서 論究했다.⁽⁸⁾ Leonard Binder는 新生國의 政治發展이 해결해야 할 문제로서 (1) 正統性的 危機(legitimacy crisis), (2) 一體感의 危機(identity crisis), (3) 政治參與로 인한 危機(Participation crisis), (4) 分配로 인한 危機(distribution crisis), (5) 浸透上的 危機(Penetration crisis)등을 들었다.⁽⁹⁾ 대충 이것으로서 政治發展이 대체로 무엇을 의미하며, 그리고 무엇을 이룩하려고 하는 것인가를 알 수 있다.

다음 政黨發展의 概念을 살펴 보기로 한다. 政黨發展의 概念을 한마디로 쉽게 풀이 한다면 政治體制內에서 政黨이 그 본래의 機能과 役割을 제대로 수행할 수 있게 되고 그럼으로써 政黨政治가 安定性を 가지고 規則적으로 그리고 건실하게 운영되는 것을 말하는 것이다. 다시 말해서 政黨의 役割, 機能遂行的 向上, 發展함으로써 政黨政治行態가 보다 확고한 토대 위에서 制度化되는 것을 뜻한다.⁽¹⁰⁾

그러면 政黨政治의 制度化란 구체적으로 무엇을 의미하는 것일까? Samuel P. Huntington은 制度化를 「組織이나 節次가 價值性和 安定성을 갖게되는 過程」이라고 規定하고 있다.⁽¹¹⁾ 한편 Selznick도 制度化를 組織이 目的을 達成하는 手段, 方法, 節次가 確定되어 그것이 正當化되는 過程으로 보고 있다.⁽¹²⁾ 그러므로 政黨政治가 制度化된다는 것은 政黨의 機能과

(5) Almond & Powell, Comparative Politics, A Development Approach OP, Cit., p. 35.

(6) A.F.K. organski, The Stages of Political Development (N.Y. Knopf & Co. 1965) pp. 7-15.

(7) Cyril E. Black, The Dynamics of Modernization (A Study in Comparative History) (N.Y. Harper & Row, 1966) pp. 67-90.

(8) S.N. Eisenstadt, Modernization, Protest & Change, OP, Cit., pp. 1-19.

(9) Leonard Binder, et, al, OP. Cit., pp. 52-67.

(10) Lalpalombara & Weiner, Political Parties and Political Development (N.J. Princeton University Press, 1966) Finkle & Gable, Political Development and social Change (N.Y. Joh, Wiley, 1966), pp. 519-550. K.H. Silvert "Parties and the Masses" The Annals: New Nations: The Problems of Political Development, Vol. 358 Philadelphia, 1965, pp. 101-108. Lucian W. Pye. Politics, Personality, Nation-Building (New Howers, Yale University Press. 1962) pp. 38-40.

(11) Samuel P. Huntington, Political order in Changing Societies (Yale University Press, 1968) p. 12.

(12) Phillip Selznick, Leadership in Administration A Sociological Interpretation, Illinois: Row, Peterson & Co. 1957) Selznick는 다음과 같이 말하고 있다. "To institutionalize" is to infuse with value beyond the technical requirements of the tasks at hand, of is largely a reflection of the unique way in which it fulfils personal or group needs, When ever individuals become attached to an organization or a way of doing things as persons rather than as technicians, the result is a prizing of the device for its own sake, p. 17.

역제가 安定化되고 價値性을 가지며 規則的인 行態類型(Pattern of behavior stable)으로 된다는 말이다. (13) 이것은 政黨政治過程에 價値注入(Value infusion)이 일어나고 感情的支持(Emotional committment)가 생기며 그러므로써 政黨行態類型이 고정되며 規則性和 豫測可能性을 갖게 되는 것이다. 그리고 政黨의 機能遂行과 行態類型이 보다 高度의 適應性, 複雜性, 獨立性, 그리고 統合性을 갖게 되는 것을 Huntington은 政治發展으로 看做했다.

그러면 政黨의 본래의 機能과 役割이 무엇인가 하는 것이 문제이다. 이 문제에 관하여 많은 學者들의 論議가 있으나 대체로 大同小異하므로 代表的으로 Sigmund Neumann 과 기타 한두 사람의 學說을 引用하여 보기로 한다. 먼저 Neumann은 政黨의 機能을 다음과 같이 規定했다. (14)

(1) 社會集團의 理念과 勢力을 政治活動으로 化하게 하며 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 전달하며 또 政策의 실현을 돕는 機能.

(3) 政治指導者를 선발 훈련하며 그들이 필요로 하는 政治的 支持勢力을 組織하는 機能.

(4) 政治體制에 適應統合케 하기 위하여 政治教育和 훈련을 주며 政治에 參與하는 機能.

한편 Lapalombara 와 Weiner는 新生國政黨의 主要機能을 (1) 政治參與(political participation), (2) 正當性形成(legitimacy building), (3) 國民統合(Political integration), (4) 社會 갈등과 集團對立의 管理 및 解消(Conflict management), (4) 大衆의 政治教育和 訓練(Political socialization) 등을 들고 있다. (15)

이와 같은 政黨機能과 役割을 바탕으로 政黨發展의 개념을 풀이한다면 國民의 政治參與, 政治的 正統性形成, 國民統合, 社會的 갈등의 解決, 國民의 政治教育 및 훈련을 포함하는 政黨의 機能, 役割이 보다 效能化되고 安定化되는 것이다. 이러한 機能役割의 遂行이 效能化되고 持續性, 安定性을 갖게 되는 것이 制度化이니 만큼 政黨發展이란 필수적으로 政黨政治의 制度化를 의미하는 것이 된다. 여기에서는 주로 Huntington의 政黨이 制度化된다는 것은 政治發展이 되는 것이며, 政治的 安定을 가져올 수 있다는 理論을 우리 韓國의 政黨에 透視해 본다.

II. 政治的 安定의 條件

解放과 함께 移植된 西歐의 思想과 制度가 韓國에 제대로 土着化하기에는 지금까지의 시간이 너무도 짧다고 할지 모르겠으나 그보다 격동하는 國內外 政勢에 휘말려 차분히 우리 자신의 문제를 主體의이고 創意性있게 摸索, 推進시키지 못했다고 볼 수 있다. 그 탓은 외

(13) Huntington, OP. Cit., p. 10.

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

(15) Laplombara & Weiner, OP. Cit., pp. 399-432.

的인 데도 있을 것이고 內的인 데서도 찾아 볼 수도 있을 것이다.

韓國의 民主主義가 그런 술한 試練을 겪어온 것은 이와 같은 이유에 있다. 韓國이 해결해야 할 課題는 너무나 어렵고 복잡한 것들이면서 그러한 課題를 해결해 나갈에 있어 가장 中心的 추진력으로서의 韓國의 政黨은 그 경험의 未熟과 자체가 지닌 病理들로 인해 제구실을 해 보지 못해서 많은 政治的 不安定을 낳았다.

물론 政治的 安定을 위해 간단한 처방은 不可能하다. Aristotle를 필두로 다수의 政治思想家들이 지적하고 있듯이 그것은 그 社會의 文化的, 經濟的 기초들에 대한 충분한 分析, 검토를 그 전제로 한다고 보아야 한다. 그러나 여기에서 分析의 초점을 政黨과 政治的 安定의 문제로 생각해 본다.

近代化에 의해 생성된 政治的 意識과 參與의 확장은 國家的 統合과 政治的 制度의 발전이 政治的 參與의 확대와 보조를 같이 하지 않는 한 장차 不安定해질 가능성이 있다. 그렇게 할 展望이 비교적 적으니까 그러한 不安定의 素地를 가지고 있는 셈이다. 近代化하는 政治制度의 安定性은 政黨의 힘에 달려 있다. 그리하여 政黨은 大衆의 支持를 얼마만큼 制度化했느냐에 따라 그 정도의 強弱이 決定되는 것이다. 韓國의 政黨은 國會 및 選舉制度의 발달과 政治社會의 成熟이 낳은 產物이다. 그러므로 政黨體制의 無秩序는 政治體制의 不安定을 초래하게 되었다. 李博士은 장차의 政治的 目的에 動員하기 위한 수단으로서 自由黨(1951. 12. 24)을 結成하게 되었다. 新政府樹立에 따라 그 정도의 強弱이 결정되는 것이다. (16)

政治的 參與를 擴大할 能力이 있는 광범한 近代의 政治制度를 만들어낸 社會는 安定될 가능성이 있다. 參與가 이미 制度化를 앞서 있는 社會는 분명히 不安定하다. 그러니까 參與와 制度化간의 均衡을 높은 수준에서 유지하고 있는 社會는 공고하게 安定되어 있다고 할 수 있다. 이러한 政治體制는 政治的으로 近代의이며 또한 政治的으로 발전된 것이다. 그것은 새로운 社會 勢力과 近代化에 의해 이루어진 參與의 上昇하는 水準을 體制內로 吸收할 능력이 있는 制度를 가지고 있다.

그러니까 政治的 參與의 水準이 낮은 社會가 장차 安定될 수 있느냐 하는 것은 대체로 近代化와 政治的 參與의 문제를 처리할 政治的 制度의 性格에 달려 있다. 政治的 參與의 擴張을 組織하는 중요한 制度的 手段이 政黨들이며 政治制度이다. 政治的 參與의 水準은 비교적 낮은 데도 잘 組織된 政黨이 제법 발달한 社會에서는(꼭 넓게 예를 들면: 印度, 우루과이, 칠레, 英國, 美國, 日本) 政黨이 近代化過程에서 뒤늦게 組織된 社會에서 보다 安定을 沮害하는 政治的 參與의 擴張은 비교적 적다.

1960年代에 있어 말레이시아에서는 傳統的인 指導者들이 여러개의 人種의 集團을 하나의

(16) 文昌周, 韓國政治論, 一潮閣, 1965. p. 281.

政黨이란 틀(framework)로 엮었기 때문에 泰國의 경우보다 安定度가 높았다고 추정된다. 태국에서는 政黨이 실제로 존재하지 않기 때문에 政治社會가 새로운 集團을 同化시킬 수 있는 制度的 機構를 가지고 있지 않은 셈이다. 1960年代의 라틴아메리카 各國에서는 農民들이 政治體制에 개입하거나 同一視하는 수준이 낮았다. 그러나 멕시코의 包容性 있는 政黨制度가 이 문제를 처리할 能力은 파라과이의 制度化되어 있지 않은 獨裁體制의 처리 능력보다 월등히 좋았다. (17)

參與의 程度가 낮고 政黨이 없는 絕對君主制의 社會는 不安定한 것으로 추정할 수 있다. 이와 비슷한 社會들로서 Duvalier 治下의 하이티, 투루히요治下의 도미니카 共和國 혹은 일찌기 디하스治下의 멕시코에서는 효율적 傳統的 政治制度和 효율적인 近代的 政治制度의 어느 것도 없어서 매우 不安定한 앞날에 당면했었다.

韓國의 政黨은 다른 開發途上國의 政黨과 마찬가지로 엄밀한 의미에 있어서 公黨이 아니라 私利私慾의 추구를 목적으로 하는 私黨 또는 朋黨의 性格을 더욱 많이 띠고 있다. 즉 理念과 政策을 실현시키려고 하는 高度의 目的性을 가진 公的인 組織體가 되지 못하고 情實과 緣分關係에 의하여 즉 주로 地緣, 血緣, 金緣의 三緣에 의하여 모인 人物 本位의 私的인 結社이었다. 그 실례를 들어 보면, 자칭 公黨으로 여기던 自由黨도 近근대적인 三緣을 토대로 한 人物中心의 단계임을 면치 못했으며, 진정한 의미의 近代的 國民政黨으로서의 책임과 機能을 다하지 못했다.

反獨裁를 의쳤던 民主黨 역시 三緣에 의한 政黨임은 물론 前近代的인 과정속에 黨과 議會政治를 망친 결과가 되었다. 이들 三緣에 의하여 조직된 政策이전의 政黨의 目的은 國民의 또는 共通利益의 發見者 또는 創造者가 되지 못하고 利權, 金權, 政權의 無軌道한 추구에 있었다.

즉 개인의 出世와 致富를 위한 욕망, 정실과 威誼에 의한 利害關係 그리고 기껏해서 地方의 이익등을 錯雜하게 망라한 난장판이 바로 우리의 政黨들이다. 韓國의 政黨은 다른 후진국가에 있어서와 마찬가지로 政綱 政策에 의한 대립보다도 指導者의 性格여하에 의해서 小黨分裂을 가져왔던 것이다. 우리는 진정한 政黨政治의 進전과 政治的 安定을 위하여 金權, 權力, 封建的 緣分關係에 의존하는 前近代的인 私黨秩序를 청산해야 한다. 또한 政黨社會에 있어서의 보스 시스템을 바탕으로 하는 낡은 「權威主義」의 배경이 무엇보다도 중요한 것이다. 黨意가 하나로 歸一되고 지도체계가 확립될 수 있는 黨組織 및 운영의 公共性 維持에 의해 黨의 리더십을 확립하기 위해서는 權威主義에서 우려나온 個人主義를 탈피하는 것이 급선무이다. 個人中心의 政黨은 個人政治의 活動의 편의를 위한 國民의 利益追求가 없고 따라서 政黨政治를 위한 리더십이 성립될 수 없다. (18)

(17) 閔俊基, 襄成東譯, 政治發展論, 서울 乙酉文化社, 1971, p. 473.

(18) 閔俊基, 近代化의 政黨과 政治的 安定, 世代, 5월호, 1972, p. 83.

民主制度의 安定은 政治的 elite들의 支配에 대한 信賴의 名分인 正統性을 유지하고 發展시키는데 달려 있다. 그러므로 한 國家에 있어서 여러 集團을 代表하려고 摸索하는 政黨의 性格은 主要하며, 견고한 集團과 「政治的 elite 사이의 安定된 政權交替制度를 통하여 얼마만큼이나 주요한 政策을 결정하느냐를 말해주는 것이다. 그러한 正統性은 社會가 下位階層에 市民權을 충분히 부여하고 經濟, 政治制度에 참여할 權利를 주며 동시에 전통적으로 支配勢力에 統治權을 產出하도록 上位地位를 유지할 수 있도록 하는 것이 安定的이라는 것이다.

韓國의 政黨政治는 社會構造의 未分化狀態 위에서 國民自治의 經驗 부족으로 인한 政治意識水準의 微弱함과 함께 參與意識의 缺如등으로 國民的 統合을 이룩하지 못함으로써 생산적이며 治發展에 기여할 수 있는 議會政治理念의 實現이 어려웠다. 그렇기 때문에 韓國의 政黨은 (1) 近代化의 광범위한 目標을 위한 大衆動員을 실천하고 輿論을 조직하여 政府에 대해 諸般要求를 傳達하는 傳達通路로서의 役割 (2) 權力을 배양하고 政治指導力을 補完하는 문제를 다루기 위한 중요한 機構로서 활동 (3) 近代化의 動因으로 作用하도록 近代化된 elite의 政黨의 高地位에의 參與 (4) 實權을 담당하는 기초자 또는 政黨의 指導者를 더욱 오래 지속하도록 黨組織에 있어서 영속성이 필요한 것이다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 기능을 수행한 政黨이 출현하지 않았다. 따라서 政治人들의 高度의 政治技術이 要求된다. (19)

後期 近代化途上國家의 특수한 문제는 일찌기 近代化한 나라들이 상당히 오랜 歷史의 기간동안 연이어 當面했던 문제들을 한꺼번에 당면하는 일이다. 그러나 한꺼번에 닥친다는 것은 挑戰인 동시에 概念이기도 하다. 한꺼번에 닥치면 그 나라의 elite들은 적어도 무슨 일부터 해야 되겠다는 것을 골라 잡을 수 있다. 처음 近代化하던 사람들이 역사에 결정을 기다려야 하던 일도 뒤늦게 近代化하는 사람은 잘 알아서 선택할 수 있는 일이 되었다. 近代化의 후배들이 경험한 것을 종합해 보면 政治的 組織의 문제와 近代的 政治制度를 만드는 것에 일찌기 주의를 돌리면 近代過程이 훨씬 쉽게 安定性을 가지고 진행되도록 돕게 된다는 것이다.

共産國家가 아닌 一黨制國家에서 近代化를 성공리에 달성한 경우를 봐도 정치적 목표에 一次의인 優先權을 주고 있다. 터키에서 무스타파케말은 社會的 改革과 경제 발전에 눈을 돌리기에 앞서 먼저 그 社會의 國家的, 政治的 바탕부터 의식적으로 구축했던 것이다. 이와 비슷하게 멕시코에서는 1920년의 革命으로 부터 1940년에 이르는 기간은 國家의 새로운 機能을 위해 반드시 필요한 前提條件을 발전시킨 시기였다. 그 30년 동안 國家는 國民에 대

(19) Han C. "Political parties and elections in South Korea" in Government and Politics of Korea, Kim Se Jin and Cho Chang Hyun (ed), Research Institute on Koreans affairs 85 Sixten Street Silver, 1972, p. 218.

한 物理的 統制力을 회복했다. 또한 國家는 국가의 새로운 存在哲學과 그리고 그 목표를 달성하는데 있어 필요한 새로운 역할을 형성하고 定義했다. 國家는 새로운 權力機構를 창설하고 制度가 문제들인 信用, 輸送, 水資源 그리고 土地所有 관계등을 새로 계획하고 거기에 대한 새로운 해결점을 모색하려고 위밍업(to flex its muscles)을 했다. (20)

1930年代에 국가를 강화하고 政黨組織을 발전시킨 것이 1940年代와 1950年代에 있어서 멕시코의 國民總生産을 三培로 올리는 성과의 바탕이 되었다. 튀니지에 있어서도 네오데스트로 政府는 역시 1961년에 經濟計劃과 社會的 發展으로 전환하기 전에 국가적인 통합을 추진하고 政治的 制度를 發展시키는데 最優先權을 주었다. 튀니지의 서쪽에 이웃하고 있는 나라도 마찬가지로 政治的인 것을 우선시켰다. 中國에서와 같이 알제리아에서는 經濟的 發展이 優先順位로 첫째가 아니고 세째였다. 第一 목표는 국가의 建設이었고 둘째는 國家를 통치할 階層의 형성이었다. 처음 두 가지 목표, 그중에서도 두번째 목표를 달성하는데 세번째 것을 뒤로 물리치는 것이 유리했다. (21) 近代社會에서 「國家를 建設한다는 일」은 부분적으로는 효율적인 官僚制의 형성이지만, 더 중요한 것은 새로운 集團을 정치에 動員하는데 있어 그것을 조직적으로 할 수 있는 효율적인 政黨의 확립이다.

Ⅲ. 政黨이 없는 國家의 脆弱性

전통적인 政治社會에는 政黨이 없다. 近代化하는 政治社會는 정당이 필요한 데도 흔히 원하지 않는다. 王이 아닌 保守的 指導者—사리트, 아우브칸, 프랑코, 李承晩—도 政黨의 發展에 반대하는 비슷한 감정을 가지지만 정당이 필요하다는데 대해서는 할 수 없이 타협하고 있다. 李承晩博士의 政黨 無用論은 정부 수립과 그 자신의 초대 大統領당선에 가장 크고 조직적인 政治的 뒷받침을 하여 준 韓國民主黨마저 저버렸다. 그러나 第二代 國會議員 선거에 있어서 무소속이 60% 이상의 의석을 차지하게 된 것은 일반이 정당에 대한 不信의 표시 일뿐만 아니다. 李承晩 정부에 대한 불신으로 간주되었다. 6·25동란이라는 民族的 비극을 李承晩은 그 獨裁權力을 강화하는 계기로 삼았다. 그와 동시에 그는 종래의 정당에 대한 태도를 바꾸어 자신의 政治權力을 옹호하기 위한 친위정당의 創設을 꾀하였으니 그것이 바로 自由黨이었다. (22)

政黨이 없는 나라에는 지속적인 變革을 일으키고 그 변혁에서 생기는 영향을 흡수하는 制度的인 수단이 없는 것이라고 할 수 있다. 그런 나라는 政治的, 經濟的, 社會的으로 近代

(20) Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development* (Cambridge, Harvard University Press 1963.) p. 59.

(21) Lapalombara and Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, p. 204에 수록된 Immanuel Wallerstein, "The Decline of the party in Single party African States."에 인용되어 있는 M. Corpierre, "totalitarisme African" *Previous*, 143 (January 1963) 17.

(22) 閔俊基, 前掲書 p. 85.

化할 수 있는 능력이 극도로 제한된다. 또한 腐敗와 分裂, 不安定과 外勢에의 호응은 모두 강한 政黨의 특성이라기 보다 약한 정당의 특성인 것이다. 그러한 것들은 정말 一般의으로 安定되고 能率的인 제도의 支配를 결여한 약한 政治體制의 특징인 것이다. 政黨은 부패를 유발할 要因을 지니고 있으나 강력한 정당이 발달하면 흐트러져 있는 私的인 利害關係를 公的인 것으로 制度化해 놓을 수 있게 된다.

發展의 초기단계에 있어서는 정당이 과별로 나타나고, 對立과 分離를 격화시키는 것처럼 보인다. 강력한 정당으로 발전하면 社會勢力들을 규합하여 集團의 偏狹性을 止揚하여 열성과 一體感의 바탕을 만들어 낸다. 이와 같은 式으로 指導者의 계승에 있어서나 새로운 集團들을 政治體制로 통화시키는데 있어 그걸차를 調停하면 政黨은 不安定의 원인이 되는 것이 아니라 오히려 安定과 秩序있는 變革을 가능케 한다.

끝으로 약한 政黨이 과연 外國의 權力機關으로 되는 수가 있지만, 강력한 政黨은 그러한 外國의 영향에 대해서 政治體制를 옥되게 하는 것을 막는 制度的機構를 마련 한다. 政黨을 약한 것으로 옥하는 것은 실제로 정당이 존재하지 않거나 혹은 대단히 약할때 跋扈하는 파벌이나 徒黨의 무질서하고 흐트러진 政治에 대해서 하는 것이다. 이것을 고치려면 政治的인 조직을 해야 한다. 그런데 近代國家에 있어 정치적이란 바로 政黨組織인 것이다. 태국이나 이란 같은 傳統的인 체제에서는 미약하나마 政黨이 있진 한데 현재는 不法化되었거나(태국) 또는 심하게 제한을 받는다(이란).

모든 이런 體制에서 近代化가 진행됨에 따라 政治的 參與를 조직해야 하는 필요성이 증대되었다. 몇몇 경우에는 현재 安定性을 보이고 있는 체제들도 그들의 政府가 政黨의 發展을 저지하려는 노력을 하면 不安定해진다고 추정할 수 있다. 조직의 空白期間이 길면 질수록 폭발의 위험성은 증가된다.

政黨이 彈壓을 받는 나라들에서는 派黨이나 徒黨이 아니라 政黨이 存立할만한 社會的 基盤이 보통 갖추어져 있는데 때로는 그 뿌리가 깊고 자각적인 社會勢力을 포용하고 있기도 하다. 그러므로 장기간 政黨은 억압하면 그 세력들은 權威主義의 支配가 종말에 다달았을 때 폭발적인 에너지를 가지고 터져 나간다. 이때까지 숙여져 있던 또는 잠복하고 있던 政黨이 대낮으로 뛰쳐 나오면 政治的 參與가 급격히 팽창한다. 억압적인 統治의 종말을 예상할 수 없을 때 政治的 參與의 확장은 더욱 다양하게 전개된다.

無政治國家는 전통적인 社會에서는 자연스러운 國家이다. 그러나 社會가 近代化함에 따라 無政治國家는 反政黨國家로 된다. 정당을 방지하기 위해 혹은 억압하기 위해 意識的으로 수단을 쓴다. 더 나아가서 政黨의 代用物을 갖추려고 하며 정치적 참여를 가능한 한 줄이고 또 분열되게 하는 방향으로 조직하는 기술을 찾으려고 한다.

그러나 近代化 社會에 있어 政府가 政黨을 敵對視하면 할수록 그 社會는 장차 不安定할

가능성이 크다. 軍部の 쿠데타는 다른 어떤 形態의 政治體制에서 보다 훨씬 더 많이 발생한다. 政黨이 없는 政權은 保守的 政權이고 政黨을 반대하는 政權은 反動的 政權이다. 近代化가 진행되면 無政黨體制의 脆弱性을 증대한다.

IV. 強力한 政黨과 政治的 安定

近代化하는 政治體制의 安定性은 政黨의 힘에 달려 있다. 그리고 政黨은 大衆의 지지를 얼마만큼 制度化했느냐에 따라 강한 정도가 결정된다. 政黨의 힘은 대중의 支持範圍와 制度化의 水準에 그대로 나타난다.

近代化 諸國中 실제로나 推定的으로나 높은 수준의 政治的 安定을 성취하고 있다는 나라는 적어도 하나의 강력한 정당을 가지고 있다. 國民會議黨, 네오 테스투르黨, 民主人民黨 共和人民黨 이러한 각정당은 한 때 近代化 社會에서 능률적인 政治的 組織의 표본이었다.

1950年代에 있어 인도와 파키스탄이 政治的 安定度에 있어 차이가 난 것은 國民會議黨과 回教聯盟간의 조직력에 차이가 났기 때문이다. 주네브 協定 이후 10년간에 越南과 월맹의 정치적 안정도에 차이가 난 것은 한쪽편의 다이 비에트(the Dai viet). VNQDD, 그리고 칸나오 등의 정당과 다른 한쪽의 라오동黨(the Lao Dong Party)간의 조직력의 차이 때문이었다.

아랍 세계에서 볼 때 튀니지와 東部地中海 地方의 여러 나라 사이의 정치적 안정의 차이는 네오 테스투르黨이 광범한 領域과 고도의 制度化를 이루었지만 좁은 영역밖에 갖지 못한 차이에서 생긴 것이었다. 政治體制가 軍部の 개입에 어느 정도 먹혀 들어가느냐 하는 것은 政黨의 힘이 어느 程度냐 하는 것에 달려 있다. 멕시코나 터키와 같은 강력한 정당이 發展한 곳에서는 역시 軍部가 政治에 개입하는 것을 줄이는 방향으로 나아갈 수 있었다.

政黨의 힘이 기울고 指導體制가 무너지며, 大衆의 지지는 散霧되고, 조직적 구조는 부패하고, 政治指導者는 黨을 떠나 정부로 가고, 個人主義가 跋扈하면 中堅將校들이 수도를 점령해 버리는 것은 필연적이다. 軍事쿠데타는 정당을 파괴하는 것이 아니라 이미 退嬰된 것을 現實化하는 것이다. 예를 들면 도미니카 共和國에서 후앙 보쉬(Juan Bosch)의 黨은 그가 大統領으로 당선된 뒤 潰滅하기 시작했다. 그 결과 黨은 경찰과 軍部에 대해 맥을 쓰지 못했다. 대부분의 PRD의 指導者들은 자발적으로 改革의 계획에 필요한 기술적이고 行政的인 기능을 담당하면서 관료화 되었다.⁽²³⁾ 이렇게 보면 강력한 政黨이 존재하는 政治體制보다 없는 체제에서 폭력이나 暴動, 그리고 다른 형태의 政治的 不安定이 더 잘 일어난다고 할 수 있다.

二次世界大戰 후 非共產圈의 近代化諸國을 보면 대부분이 강력한 政黨과 강력한 政黨制

(23) Edwin Lieuwen, *Generals as Presidents*, p. 61.

도를 모두 缺하고 있다. 대부분의 정당들은 歷史가 짧아 실제적인 適應力을 나타낼 수 없었다. 여기에 예외가 되는 것으로는 라틴 아메리카의 몇개 政黨과 인도의 國民會議黨이었다. 그밖의 대부분의 정당들은 아직도 創黨者들이 당을 쥐고 있을 정도로 歷史가 짧았다. 먼저 든 예에 있어서 정당이 制度的인 힘을 가질 수 있었던 것은 黨을 강하게 만든 創黨者 혹은 카리스마的 指導者의 공적을 간직했기 때문이다.

國民會議黨의 적응력은 그 指導者의 交替에 잘 반영되었다. Banerjea 와 Besant 를 Gokhale 와 Tilak 가 계승했으며, 이들을 간디와 베루가 또 이어 받았던 것이다. 이와 비슷한 경우로 카르테나스(Cárdenas)가 Calles 로 부터 지도권을 물려받음으로써 國家革命黨을 제도화하는데 성공했으며, 이것을 표방하느라고 뒤이어 黨名을 制度革命黨으로 바꾸었다.

마파이黨의 제도적인 힘은 Ben Gurion 의 이탈을 극복했을 뿐만 아니라 그의 적극적인 반대에 자극되어 생긴 것이었다. 이 경우에서 볼 때 政黨이 그 指導者보다 더 강하다는 것을 알 수 있다. Puerto Rico 에서는 벤 구리온과 대조적으로 Munoz Marin 은 PPD 黨의 制度化를 촉진시키기 위해 그 당의 指導의 位置로부터 의식적으로 물러났다. 「선거는 始發點에 의미가 있었다. 나는 이 점이 없어도 잘 해 나갈 수 있는 것을 증명하려고 했던 것이다. 국민들은 制度化된 정당이 어떤 것이라는 것을 알게 되면 산체스(Sanchez)와 더불어 나하고 했던 것과 마찬가지로 잘 해 나가도록 익숙하게 될 것이다」라고 그는 말했다.

한편 政黨이 약하면 그 지도자에게 의존하게 된다. 실론의 Senanayake, 파키스탄의 Jinnah 와 Ali Khan, 버마의 Aung San 등이 독립후에 곧 죽었기 때문에 그들이 만든 정당들은 붕괴하고 말았다.

印度에서는 간디와 Patei 이 죽었어도 國民會議黨은 그러한 타격을 받지 않았으며, 이 때 베루가 있었기 때문에 그렇게 되었다고 만은 할 수 없는 것이다.

V. 結 論

韓國은 지난 60년대가 發展에의 열면 집념의 年代였다면 그것은 주로 經濟的 측면에서의 이야기며, 政治的으로는 不安定의 위험이 수반되고 또 때로는 현실화 되었음도 부인할 수 없다. 그것은 60年代를 주도해 온 政治勢力의 정신적 자세가 經濟成長에 낭만적 신앙을 바치는 가운데 政治的 不安을 發展過程의 불가피한 副產物로 보거나 政治的 安定을 經濟發展이 가져다 줄 未來의 선물로 보려는 경향이 적지 않았기 때문이다. 그런 뜻에서 그들은 政治的으로 웬만큼 現實不可避論에 젖었으며, 꿈을 이야기하는 가운데 현실도피를 日常化했다고 할 수 있다. 여기에 政治的 安定의 문제가 오늘의 문제로서 진지하게 거론되어야 한다.

1964년부터 1967년까지 사이에 朴大統의 연설을 그 제목에 따라 분류하여 보면 「經濟安

定과 發展」에 대한 연설이 다른 어떤 문제에 대한 연설보다 월등히 많은 빈도를 나타내고 있다든가, 共和黨이 애용해온 케치프레이즈 「조용한 前進」은 現執權 세력의 자세를 집약적으로 표현해 주는 것이라고 할 수 있다. 政治的으로는 「조용한」 가운데 經濟的으로 「前進」하자는 것이며, 경제적 풍요의 「社會」가 건설될 때 비로소 政治的 自由는 실 땅을 찾게 된다는 것이다. 共和黨의 「조용함」에의 熱情은 政權의 安定을 가져 오기는 했다. 그러나 經濟發展이 결과한 제반 社會變動과 이로 인하여 불가피하게 발생하는 갈등과 異見들은 合意形成의 生産的 밑거름으로 해주지는 못했다.

그리고 그 결과는 韓國國民의 대다수가 政治理念의인 문제에 대하여 無識내지 무관심 해지는 것으로 나타났다. 政治指導者들의 경우에도 사정은 크게 다른 것이 없다. 그들이 理念的 문제에 무관심하고 그들 사이에 이념적 합의가 없다는 사실은 韓國政治過程에 빈번히 나타나는 폭력 사태가 잘 증명해 주고 있다. 이러한 與件에서 政治的 安定을 기대하기는 결코 쉬운 일은 아니다.

1960年代의 共和黨은 民族的인 主體性 高唱으로 民族意識을 注入認識시키고 국가 이익을 중심한 多元化 世界에 대응하는 과정과 함께 既存遺産의 전면적인 정비를 촉구했다. 즉 移植된 歷史的 反民族的 反社會的 諸要素를 과감하게 청산하고 건설의 길로 나아갈 運命과 용기를 북돋우었다. 그런데 이러한 政治的 改革과 主體性確立운동은 경제면에서 또는 文化面에서 同時並進하는 것을 基本課題로 하되 이의 再建을 위해서는 理念과 主導勢力의 확립이 關鍵으로 되고 있다. 近代化의 役軍도 民族主義의 담당자도 일반적으로 近代化된 인텔리겐차임을 相倒할 때 민족의 포부를 담은 理念의 창조적인 발전과 體係化를 위해서는 새로운 elite의 動員을 통한 新陳代謝가 불가피한 것이다. 近代化는 安定과 發展을 根幹으로 한다. 新生國家가 발전과 安定을 동시적으로 유지할 수 있느냐의 여부는 政治的 elite의 糾合에 달려 있다. 여기서 政治的 elite는 發展可能性의 전략적인 中核이 되는 것이다. 時代的 使命感에 불타고 「熱情」을 가지고 專門의 知識과 참신한 이념과 의욕으로 새로운 狀況에 보다 민감히 대응하면서 주요 政治目標 및 政策樹立에 영향을 미칠 수 있는 力量을 抱持한 새로운 elite의 吸收動員이야 말로 政策理念政黨에로의 발전을 위한 가장 중심적이고도 기본적인 과제가 될 것이다.⁽²⁴⁾

韓國은 近代化의 물결에 휩싸이면서부터 꺼져버린 合意는 오늘날까지 새로운 차원에서의 회복을 마련하지 못하고 있으며, 따라서 우리는 단순히 安定내지 政權의 安定이 추구되는 가운데 政治的 不安의 위험내지 그 現實化를 경험해야 했다. 政權의 安定은 강력한 리더십의 행사를 가능케 한다는 점에서 政治的 安定을 가져 올 수도 있다. 그러나 그것은 政治的 安定의 구축을 철저히 보장해 줄 수 없다. 여기에 강력한 政黨體制가 政治安定에 결실하

(24) 徐仲錫, 理念政黨은 「타브」인가? 政經研究 12월호, 1969, p. 104.

필요하다.

강력한 政黨體制는 첫째로 이 體制로 參與度를 확장시킴으로써 無秩序하거나 革命的인 政治活動을 變革시키고 主導하는 능력을 가지며, 둘째로 이와 같이 새로 動員된 集團들의 참여로 既存體制를 분열시키지 않는 方法으로 完화시키고 인도하는 능력을 가진다. 따라서 강력한 政黨體制는 制度化된 조직을 갖추고 새로운 集團들을 이런 體制와 同化시키는 制度化된 절차를 갖게 된다. 이러한 政黨制度의 발달은 국가를 近代化시키는데 있어서 政治的 安定을 위한 必須不可缺한 요소가 되고 있다.

우리나라 政治社會의 動態的 均衡發展을 위해서는 與野간의 自治型政黨과 適應型政治의 경합이 촉구되며 현재의 政黨制 分布에 있어서는 民主共和黨이 그 創黨理念에 비추어 보아 自治型政治으로서 眞正적인 理念과 政策을 제시하고 실천하는 정당이 되기를 기대한다.⁽²⁵⁾

與黨인 民主共和黨은 近代化를 표방하는 政黨으로서 창당된 이래 여러 면에서 病理를 露呈하여 왔다. 즉 黨內 分派간의 不協和音, 行政府의 重要정책 결정에서 黨이 疎外되는 경향, 黨內指導體系의 미확립, 院內議員의 압력에 의한 院外 政黨組織의 쇠퇴경향등을 드러내고 있으며 무엇보다도 黨內 求心的 指導體系를 확립하고 世代交替를 촉진하여 유능한 革新的人物을 당원으로 가입시킴으로써 創黨理念을 되살려 政治的 安定을 위한 政黨으로서의 발전이 기대된다. 한편 野黨은 너무 현실에만 집착하거나 또는 執權에만 초조한 자세를 지양하고 舊怨과 감정을 초월하여 大同團結하고 한편 世代交替도 촉진하면서 좀 더 國民에게 바전을 제시하고 희망적인 태세를 가지고 나간다면, 國民으로부터 보다 큰 지지를 획득할 수 있으리라고 생각한다.

本論文에서 지적했듯이 韓國의 政黨政治制度가 실제로 國民의 持續的이며 효과적인 政治參與를 촉구하지 못했음을 설명했다. 이것은 韓國의 政黨政治制度가 그 본연의 役割과 機能을 수행하지 못하고 있다는 증거가 된다. 韓國의 政黨이 制度化되어야 政治的 安定을 가져올 수 있다는 것을 여기서 제의한다.

(25) 閔俊基, 前掲書, p. 8.