

統一韓國의 政黨制度와 選舉制度

1994. 11

朴 鍾 喆(政策研究室 研究委員)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 報告임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考資料로 提供되는 것으로서 發行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

후
여

통일한국의 정치상황은 계급갈등과 지역갈등, 세대갈등 등이 복합적이고 중첩적으로 작용하는 양상이 될 것으로 예상된다. 따라서 정당체계도 다원화된 정치·사회적 균열구조를 반영하여 다당제적 현상을 띠 것으로 전망된다. 본 연구는 통일후 다당제적 상황이 발생하는 것을 전제로 이러한 상황에서 정치적 효율성을 유지하면서도 사회의 이익대표체계를 제도화할 수 있는 정당제도와 선거제도를 모색하였다.

1. 이론 및 사례연구

정당제도 및 선거제도의 대한 이론연구와 독일통일과정에 대한 사례연구를 통해서 다음과 같은 시사점을 얻었다.

첫째, 정당체계의 분류기준으로는 정당의 수보다 정당의 득표율, 의석점유율, 정당간 경쟁양상, 정당간 이념적 거리, 정당연합의 가능성 등의 변수가 중요하다는 점이다.

둘째, 政黨發展은 각 사회의 정치적 역사와 이익갈등구조를 바탕으로 전개되며 특히 정치참여, 정당성, 정치적 통합, 갈등해결, 정치사회화 등 각 사회의 우선적 정치적 과제와 밀접한 관련을 맺고 있다.

셋째, 정당은 사회적 갈등구조의 영향을 받을 뿐만 아니라

법적·제도적 장치의 종속변수라는 점이다.

한편, 독일통일과정에서 있었던 몇차례의 선거와 정당간 세력 분포의 변화를 통해서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 독일통일에서 서독의 정치적 안정과 정당제도의 정착, 정당간 세력분포 등 서독에서의 政治過程이 통일에 많은 영향을 미쳤다. 서독의 안정된 정당제도는 통일과정에 수반되는 정치적 혼란과 위기를 효과적으로 수습하는 데 기여하였다.

둘째, 독일통일은 일차적으로 동독내에서 발생한 정치적 변화와 민주주의체제로의 전환을 희망하는 동독 국민의 적극적인 의사에 의해서 이루어졌다. 이런 점에서 동독의 민주화와 정당정치 경험, 정당정치의 부활 등이 독일통일을 평화적으로 이끄는 동인이 되었다.

셋째, 독일통일에서 통일로 인한 이익갈등은 서독내에서는 우파와 좌파간의 기존의 사회·경제적 이익균열구조를 기본축으로 하여 나타났다. 반면, 동독에서의 이슈는 통일에 내포된 파급효과보다 통일의 시점과 속도, 절차 등에 대한 것이었다.

2. 남북한 정당·선거제도의 변화전망과 통일방식

가. 남한 정당·선거제도의 변화전망

앞으로 남한에서는 지역주의와 계층갈등과 같은 전통적 갈등요인들이 국제화의 여파나 환경문제, 통일문제와 같은 새로운 이슈들과 결합되어 이익균열구조가 多樣化될 것이다. 남한

정당체계의 제도화 수준이 낮다는 점을 감안할 때, 현재의 정당들이 새로운 이익균열구조를 수용하여 신속적으로 적응하기 보다는 국회의원선거나 대통령선거와 같은 정치적 전환점을 계기로 재편성될 가능성이 크다. 따라서 앞으로 안정적인 양당제가 확립되기 보다는 다원화되고 유동적인 정치상황이 지속되는 가운데 선거전후 정치세력의 이합집산과 정당통합이 반복될 가능성이 있다. 그리고 향후 남한에서 階級政治에 의해서 정치구조가 배열화되기 힘든 요인들이 존재할 것이라는 점을 고려하면, 진보세력이 독자적 정치세력으로 등장하기까지는 상당히 많은 시간이 소요될 것이다.

한편 1994년 3월 제정된 선거법에 의해서 금권선거와 관권선거가 엄격히 규제되고 있는 바, 개정선거법은 부분적인 문제점을 지니고 있음에도 불구하고 앞으로 수정·보완과정을 거치게 되면 선거문화의 민주화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

나. 북한 정당·선거제도의 변화전망

북한의 정치적 변화를 분명하게 예측할 수 없는 여러가지 한계에도 불구하고 北韓體制는 장기적으로 「탈전체주의체제」와 「제한적 다원주의체제」를 거쳐 변화할 것으로 전망된다.

북한에서 탈김일성화는 다음과 같은 특징을 지닐 것이다. 첫째, 이데올로기의 퇴조현상이 나타날 것이다. 둘째, 당과 국가기구간 역할분화가 점차 발생하고 국가기구는 전문적 행

정분야에서 자율성을 지니며 통제기구로서 보다는 정책결정 및 집행 기구의 역할을 수행하게 될 것이다. 셋째, 동원체제적 성격이 감소될 것이다. 넷째, 정책결정구조가 다원화될 것이다. 다섯째, 기존의 대중조직과 다른 자발적 사회단체들이 조직되고 다양한 비판세력들이 형성될 것이다.

북한에서 탈전체주의화가 진행되어 각 부문별로 점진적 변화가 누적되면 制限的 多元主義體制가 형성될 것이다. 제한적 다원주의체제하에서는 이데올로기와 당의 통제가 지속되지만 실질적으로 정치적 다원화가 진전되어 정치적 반대세력의 조직화가 가능하다. 그러나 제한적 다원주의체제에서는 반대세력에 의한 정권교체가 불가능하다는 점에서 다원주의가 「제한적」이다.

제한적 다원주의체제는 다음과 같은 특징을 지니게 될 것이다. 첫째, 이데올로기가 영향력을 상실할 것이다. 둘째, 당의 영향력이 약화될 것이다. 노동당은 국가 전체의 관리자라 아니라 정치적 조직의 하나로서의 역할에 만족할 수 밖에 없게 될 것이다. 셋째, 사회부문의 自律性이 증가할 것이다. 넷째, 노동당 이외의 정당결성이 가능해질 것이다. 다섯째, 노동당 이외 정당의 후보 및 정치단체, 무소속 후보 등 복수후보의 입후보에 의해 준경쟁적 선거가 실시될 것이다.

다. 통일방식

한국정부의 「민족공동체 통일방안」과 북한의 「고려연방제」

는 세부단계설정과 각 단계의 전제조건 등에 있어서 차이점을 지니고 있음에도 불구하고 한가지 공통점은 점진적 통일을 지향하며 과도단계로서 남북한의 공존단계를 상정하고 있다는 것이다. 이것은 현실적으로 어느 한 편에 의한 다른 한편의 흡수통일이 바람직하지 않고 가능하지도 않은 상황에서 불가피한 體制共存論理이다.

따라서 본 논문에서는 남북한의 점진적 변화와 단계적 방식에 의한 남북통일을 상정하고 그러한 상황설정위에서 통일 한국의 정당제도와 선거제도를 구상하였다. 물론 이러한 과정은 앞당겨질 수도 있고, 늦추어질 수도 있다. 그러나 통일과정이 압축적으로 실현되거나 상황적 흡수통일이 불가피하다고 하더라도 그러한 과정에서 발생할 수 있는 정치·사회적 문제들을 해결하기 위한 정책의 기본적 접근방향에는 근본적인 차이가 없을 것이다. 다만 압축된 방식으로 통일이 추진될 경우, 여러 문제들이 복합적이고 동시병행적으로 발생할 가능성이 커질 것이다.

3. 통일한국의 갈등구조와 정당제도 및 선거제도

가. 갈등구조의 다원화와 중층화

통일은 남북한의 계층 및 집단에게 差等的 結果를 가져오며 동시에 지역간 갈등을 수반할 것이다. 계층갈등과 남북지역갈등이 중층화될 경우 정치적 균열구조는 표면적으로는 지

역주의의 형태를 띠겠지만, 그 이면에는 통일로 인한 계층갈등과 세대갈등이 내면화되어 있을 것이다.

나. 정당제도와 정당통합

통일한국에서 다당제적 현실이 발생할 것을 가정할 때, 보수정당과 중도우파정당 및 중도좌파정당이 중간영역을 점유하고 극좌정당이나 극우정당이 존재하지 않는 유형의 穩健多黨制(moderate pluralism)가 형성되는 것이 바람직하다.

온건다당제에서는 절대다수정당이 존재하지 않는 가운데 3~5개의 정당이 공존하며, 반체제정당이나 양극단의 야당이 존재하지 않는다. 따라서 정치적 경쟁은 합의된 틀내에 구심성을 유지한 채 이루어지고 정치체제는 안정과 효율성을 유지할 수 있다. 그리고 정당들이 이데올로기적으로 양극화된다고 보다는 지역적·정책적 요인에 의해 다원화되며 정당간 연립정부형성이 용이하다.

온건다당제가 가능하기 위해서는 여러가지 차원에서 政策的方案이 강구되어야 할 것이다. 우선 정당체계의 양극화를 초래하는 극좌정당과 극우정당의 영향력이 정치적으로 미미한 수준에 그쳐야 한다. 이것은 일차적으로 북한지역의 민주화 및 북한지역의 정당발전과 밀접하게 관련되어 있다. 북한지역의 민주화 및 정당발전을 위해서 다음과 같은 정책들이 실시되어야 할 것이다.

첫째, 통일후 노동당 또는 그 잔존세력의 영향력을 약화시

키고 극좌세력의 확대를 방지하기 위해서 노동당의 독점적 지위 포기, 노동당 및 외곽단체 재산의 국고환수 등의 조치가 실시되어야 할 것이다.

둘째, 통일전후 북한지역의 민주화를 위해서 노동당 이외의 기존 위성정당이나 새로 창당된 정당들이 안정된 정치기반을 구축하도록 해야 한다.

셋째, 남한의 정당 및 정치·사회단체들은 이념적 성향이 같은 북한지역의 정치단체 및 정당의 활동을 지원하고, 때에 따라서는 자매정치단체 및 정당의 설립을 지원해야 할 것이다.

넷째, 북한의 민주화와 민주적 선거문화의 정착을 위해서 북한의 일반 주민에 대한 시민교육이 실시되어야 할 것이다.

한편, 통일후 극좌정당이나 극우정당이 등장할 경우 이들의 강령이나 활동이 민주적 기본질서를 위배하는 것을 근거로 이들에 대한 법적 해산판결조치가 있어야 할 것이다.

또한 소수정당의 난립을 방지하기 위해서 정당설립 조건을 강화하는 방안도 도입되어야 할 것이다. 이를 위하여 政黨法의 내용중 정당의 등록조건으로 법정지구당 수, 지구당의 분산, 지구당의 적정 당원수 등이 규정되어야 할 것이다. 그리고 극단적 정당들을 배제하기 위해서 일정비율 이상의 득표를 한 정당에 한해서 국고보조금을 지급하는 방안도 적용되어야 할 것이다.

한편, 통일한국에서 이념적 요인과 지역적 요인들이 복합적으로 작용하는 가운데 다양한 유형의 정당연합이나 연립정권

이 형성될 가능성이 있다. 또한 통일한국에서의 정치·사회적 불안과 사회적 불안감 등을 고려할 때, 여러 정당을 포함한 대연합이 형성될 가능성도 배제할 수 없다. 그리고 통일후 多黨制가 형성되어 정치적 불안이 초래되고 지역적 불균형이나 분배위기, 사회·정치적 혼란 등이 초래될 경우 이러한 위기에 대응하여 정당간 정책연합이나 연립정권의 수립 뿐만 아니라 정당통합이 추진될 수도 있다.

다. 선거제도: 지역구 다수대표제와 비례대표제의 병행

통일한국의 선거제도를 고려할 때 판단기준으로는 한편으로는 정치질서유지 및 정책집행의 효율성이라는 기준과 다른 한편으로는 사회적 갈등의 해소 및 사회적 통합이라는 2가지 기준을 검토할 수 있다. 이러한 두가지 기준을 고려할 때 통일한국에서 국회의원의 선거방식으로는 순수한 다수대표제나 순수한 비례대표제가 다같이 적절하지 않다. 통일한국의 選舉制度로는 후보자 개인에 대한 선호를 중시하는 유권자의 투표성향과 정치적 안정을 고려하여 다수대표제를 실시하면서도 사회적 갈등을 체제내로 수렴하고 다양한 이익현상을 정치과정에서 반영하기 위해서 비례대표제를 병행실시하는 것이 바람직할 것이다.

지역구 다수대표제와 비례대표제의 병행방법으로는 일본과 같이 1인 2투표제에 의해서 다수대표제와 비례대표제를 단순 병행하는 방안이 있다. 또한 1인 2투표제를 실시하되 독일식

과 같이 비례대표제의 원칙을 보다 강화하여 정당별 의석분포에 기준하여 지역구 의원을 할당하고 그 나머지를 정당별 전국구 의석으로 할당하는 방법도 적용될 수 있을 것이다.

한편, 통일후 의석수, 지역구의원과 비례대표제 의원의 비율, 선거구, 선거방식 등도 종합적으로 검토되어야 할 사항이다.

지역구 의석수에 대해서는 현재 남한의 지역구가 237개인 것을 감안할 때 통일한국의 人口分布를 고려한 지역구선거구는 300개 이상 400개 이하가 적절할 것이다. 그리고 비례대표제 의석수는 지역구 의석수의 50%에 해당하는 150이상 200이하가 바람직하다. 이렇게 되면 지역구와 비례대표제를 합한 총의석수는 450석 이상 600석 이하가 될 것이다.

비례대표제의 의석할당은 독일과 같이 도를 단위로 후보자 명부를 작성하고 득표비율에 따라서 도단위로 전국구의원을 선출하는 것이 바람직하다. 비례대표제의 선거구와 관련하여 특별시는 도단위로 취급하여 독자적인 비례대표제선거구로 산정하되, 직할시는 행정구역 규모가 상대적으로 적으므로 도단위 선거구에 통합하는 것이 적절할 것이다. 이렇게 되면 比例代表制選舉區는 남한지역 10개와 북한지역 10개로 총20개가 될 것이다.

구체적 선거방식으로는 지역구의 경우 최다수방식에 의해서 단순 다수득표자를 선출하는 방식이 바람직하다. 그리고 비례대표제의 선거방식으로는 리스트식 비례대표제가 적절하며,

리스트식 비례대표제의 의석할당방식으로는 다수정당의 난립을 방지하고 정당체계의 안정을 위해서 동트방식(d'Hondt formula)을 택하는 것이 좋을 것이다.

한편, 비례대표제가 소수정당의 난립가능성을 방지하기 위해서 독일과 같이 전국적으로 5%이상 득표를 획득하거나 지역구에서 3석이상의 의석을 획득한 정당에 한해서 비례대표제에 의한 의석을 할당하는 배제조항(excluding clause)이 적용되어야 할 것이다. 그러나 군소정당의 국회진출을 제도적으로 가능하게 하기 위해서 정당간 연합공천을 하여 하한선 기준 이상을 득표한 정당에게는 比例代表制 議席을 할당하도록 해야 할 것이다.

한편, 통일후 의회제도로써 양원제가 고려될 수도 있다. 남북한의 인구격차를 고려할 때 지역대표에 입각한 상원은 북한 지역의 이익을 대변하는 데 기여할 것이다. 원의 선거구는 특별시 및 도를 단위를 하고 직할시는 도단위에 편입되도록 하는 것이 바람직하다. 이렇게 되면, 上院의 선거구는 남한지역 1특별시·9도와, 북한지역 1특별시·9도로 남북한지역에 각각 10개 선거구씩 총 20개 선거구가 될 것이다. 도 및 특별시별 상원의 수는 한 선거구당 5명 정도가 적당하며, 이 경우 상원의 전체 의석수는 100석이 될 것이다.

4. 결 론

통일후 다원화되고 중첩적인 갈등구조를 토대로 다당제적 현상이 발생할 것이라고 예상할 때, 원자적 다당제나 양극화된 다당제보다는 온건다당제가 형성되는 것이 바람직하다. 그리고 그러한 상황에서 정당간 정책연합과 연립정권, 정당통합 등이 논의될 수도 있을 것이다. 또한 통일후 政治秩序를 유지하면서도 다양한 이익균열구도를 정치과정에 반영하기 위해서는 지역구위원의 다수대표제와 전국구위원의 비례대표제를 병행 실시하는 것이 바람직하다.

한편, 통일대비를 위한 정치적 과제로서 한국사회의 정당발전과 선거문화의 민주화를 위한 방안들이 추진되어야 한다.

첫째, 정당이 노동조합, 농민단체, 시민단체 등 각종 사회단체들과 정책연합을 함으로써 정당의 사회적 지지기반을 확대해야 한다. 특히 정당은 노동조합과 정치적 연대를 유지하면서도 정책적 탄력성을 잃지 않아야 할 것이다.

둘째, 당내민주화를 정착시키기 위해서는 후보자 공천과정의 民主化가 실시되어야 한다. 지역구위원의 공천은 지구당 대위원의 투표에 의해서 결정되어야 한다.

셋째, 정당의 민주화를 위해서 정당원의 범위를 확대하는 것이 필요하다. 특히 각 분야의 지식인과 전문분야의 인사들이 정치활동에 참여해야 한다.

넷째, 정당발전과 정치과정의 민주화를 위해서는 비례대표

제를 점차적으로 확대 실시하는 방안이 적극 모색되어야 할 것이다. 일차적으로 비례대표제의 의석비율을 점차 늘이는 것도 한가지 방법이 될 수 있을 것이다. 그리고 1인 2투표제에 의해서 지역구와 비례대표제를 분리 실시하는 방안이 적극 고려되어야 할 것이다. 1인 2투표제에 의해서 궁극적으로 독일식 비례대표제를 실시하는 것이 바람직하겠지만, 다수대표제와 비례대표제의 단순병립제인 일본식 선거제도를 일차적으로 도입하는 방안도 고려될 수 있다.

다섯째, 정당차원의 質的 變化와 함께 선거과정의 민주화와 선거제도의 정비 또한 추진되어야 한다. 선거과정의 민주화를 위해서는 금권선거와 관권선거가 불식되어야 할 뿐만 아니라 유권자와 정당, 입후보자 모두의 선거행태가 변해야 한다. 이를 위해서는 선거관련 법규의 정비와 함께 선거법위반사항에 대한 철저한 처벌과 같은 법적·제도적 차원의 대책마련과 아울러 시민문화의 질적 변화가 요청된다.

目 次

第Ⅰ章 序 論	1
第Ⅱ章 理論 및 事例研究	6
1. 정당제도 및 선거제도에 대한 이론	6
가. 정당제도	6
나. 선거제도	26
2. 독일통일과 정당, 선거	36
가. 통일과정과 정당, 선거	36
나. 독일통일과 정당통합 및 선거의 의미	45
3. 이론 및 사례연구의 시사점	51
第Ⅲ章 南北韓 政黨·選舉制度의 變化展望과 統一過程 ...	55
1. 남한의 정당·선거제도: 현황과 전망	55
가. 현황	55
나. 변화전망	66
2. 북한의 정당·선거제도: 현황과 전망	68
가. 현황	68
나. 변화전망	71
3. 통일방식 및 통일과정	80
第Ⅳ章 統一韓國의 葛藤構造와 政黨制度 및 選舉制度 ...	85
1. 갈등구조의 다원화와 중층화	86

2. 정당제도와 정당통합	90
가. 온건다당제의 형성방안	90
나. 정책연합, 연립정권 및 정당통합문제	97
3. 선거제도: 지역구 다수대표제와 비례대표제의 병행	102
第V章 結 論	114
參考文獻	119

〈圖表目次〉

〈표 1〉 경쟁적 정당체계의 유형	18
〈표 2〉 동독 총선(1990. 3. 18) 당시 각 정당들의 주요 입장	38
〈표 3〉 동독 총선(1990. 3. 18) 결과.....	40
〈표 4〉 전독일 총선결과(1990. 12. 2)	44

第 I 章 序 論

통일한국의 건설은 정치적·경제적·사회적·문화적 측면에서 분단기간동안 이질화된 남북한을 각 부문별로 통합하는 장기적이고 지속적인 과정이다. 이런 의미에서 통일은 남북한의 물리적 결합이나 분단되기 이전의 상태로 되돌아가는 재통일(reunification)이 아니라 새로운 국가건설을 의미하는 新統一(new unification)이라고 불리기도 한다. 이런 맥락에서 통일은 19세기말 근대화 충격에 직면하여 근대적 민족국가를 수립하지 못한 채 일본의 식민통치와 남북분단을 거쳐서 뒤늦게 근대적 민족국가를 완성한다는 의미를 내포하고 있기도 하다.¹⁾

정치적 측면에서 통일한국의 건설은 새로운 정치질서의 정착을 목표로 한다. 정치질서의 개념에 대해서는 다양한 정의가 있지만, 政治秩序는 정부구성형태(연방제, 단방제), 입법부·행정부·사법부간 권력분배, 권력의 중앙집중화 정도, 의회제도 등과 같은 제도차원과 정책결정과정, 정치집단간 세력관계, 개인 및 집단의 정치행태, 투표행태 등 정치과정 차원으로 이루어져 있다. 다른 말로 표현하면, 정치제도 차원의 접

1) 동아시아의 주변사회였던 한반도가 근대화의 충격과 분단의 위기를 극복하고 민족국가를 형성한다는 역사사회학적 관점에서 남북통일문제에 접근하는 시각에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 임현진·김병국·공유식, “왜 결손국가인가?: 남북한의 분단과 통일에 대한 역사사회과학적 단상,” (아주대학교 사회과학연구소 주최 학술회의, 「남북관계의 새로운 인식」, 1993년 4월 9일).

근은 국가권력의 구성 및 운영에 대한 것이며, 정치과정은 권력의 행사 및 정책집행에 대해서 사회구성원들의 동의를 획득하는 과정이라고 할 수 있다. 정치과정은 특히 이익집합 및 이익표출을 둘러싼 정당 및 선거제도와 밀접하게 관련되어 있다.²⁾

이렇게 볼 때, 통일한국의 政治的 未來像도 국가권력의 구성 및 운영에 대한 정치제도 차원과 국가와 사회세력간의 관계에 대한 정치과정 차원에서 모색되어야 한다. 특히 바람직한 정당 및 선거제도의 정착은 통일한국의 정치질서의 성격과 민주주의의 성패 여부를 결정짓는 핵심사항이다.

통일한국의 정치상황은 계급갈등과 지역갈등, 세대갈등 등이 복합적이고 중첩적으로 작용하는 양상이 될 것으로 전망된다. 따라서 정당체계도 다원화된 정치·사회적 균열구조를 반영하여 多黨制的 현상을 띠는 것으로 전망된다. 이러한 다당제적 상황에서 정치적 안정과 질서를 유지하면서도 사회 각 부문의 갈등을 통합할 수 있는 정당구조와 선거제도가 필요하다.

따라서 본 연구는 통일후 다당제적 상황의 발생을 가정

2) 정치과정은 권력 및 정책을 둘러싼 국가와 사회간 경쟁을 매개하는 메카니즘이라고 할 수 있다. 국가는 “주권적인 독립을 유지하는 가운데 일정한 영토와 국민을 통제하는 행정적·법적·강제적인 조직체”이다. Max Weber, *Economy and Society* (Berkeley: University of California Press, 1978), 9장~11장 참조: 시민사회는 “국가의 직접적 통제밖에서 개인들과 집단간에 사적 또는 자발적 협정에 의해서 조직되는 가정생활, 경제영역, 문화활동, 정치적 상호작용 등의 사회활동영역”을 의미한다. David Held, *Political Theory and the Modern State* (Stanford: Stanford University Press, 1989), p. 6.

하고 이러한 상황에서 각종 정치적 과제를 해결할 수 있는 정치체제의 효율성을 유지하면서도 사회의 각종 이익대표체제를 제도화할 수 있는 정치적 장치로서 바람직한 政黨制度和 이를 가능하게 할 수 있는 선거제도를 모색하고자 한다.

통일한국의 정당제도와 선거제도에 대한 연구는 다음과 같은 요인들을 고려해야 한다.

첫째, 통일한국의 정당제도와 선거제도는 통일후 각종 정치적·경제적·사회적 갈등을 해결하고 정치적 통합과 안정을 보장해야 한다. 그런데 통일한국의 정당제도 및 선거제도는 남북한의 정치역사 및 통일당시의 정치·사회적 상황을 반영하지 않을 수 없다. 이런 점에서 통일한국의 정당제도 및 선거제도는 통일한국의 다른 분야의 미래상과 마찬가지로 이상적이고 바람직한 형태를 모색하는 당위적 측면과 함께 구체적 현실을 반영하는 現實主義的 觀點에서 모색되어야 한다.

둘째, 통일후 정당제도와 선거제도가 정착되기 위해서는 특히 북한지역에 민주질서확립을 위한 정책적 방안들이 실시되어야 한다. 북한지역에 민주적 정당제도 및 선거제도를 뿌리 내리게 하는 것은 북한지역의 민주화 촉진을 위해서 뿐만 아니라 통일한국 전체의 민주주의를 위해서도 반드시 추진되어야 할 과제이다.

셋째, 통일한국의 정치적 미래상은 일정부분 남한에서의 민주화 진전정도로부터 영향을 받을 것이라는 점을 고려할 때, 한국의 정당제도 및 선거제도는 통일후 정치발전에 대비하여

정비되어야 한다. 이것은 통일국가의 건설과정이 남한내에서의 정치적 민주화와 밀접하게 관련되어 있으며 장기간에 걸친 지속적 과정이라는 것을 뜻하기도 한다.

이러한 연구목적을 위하여 본 보고서는 다음과 같은 내용을 중심으로 구성되어 있다.

첫째, 정당 및 선거에 대한 이론연구와 독일통일의 사례연구를 통해서 통일한국의 정당제도 및 선거제도에 대한 시사점을 얻고자 한다. 먼저 정당제도 및 선거제도에 대한 이론적 정리를 통하여 정당과 정치발전, 정당제도와 선거제도간의 相關關係 등에 대해서 알아보고자 한다. 그리고 독일통일과 정당·선거제도에 대한 사례연구를 통해서 통일과정 및 통일후 분단국가가 겪는 정치적 문제점과 그것을 해결하기 위한 정치적 해결책을 고려하고자 한다. 물론 2차대전후 분단국의 통일 사례로는 독일외에도 베트남과 예멘이 있으나, 베트남은 사회주의체제로 통합되었기 때문에 통일한국의 미래상에는 적실성이 없으며, 예멘의 통일은 합의통일방식이 지녔던 신선함에도 불구하고 결과적으로 무력대결과정을 거쳤다는 점에서 사례연구대상에서 제외하였다.

둘째, 남북한 정당·선거제도의 현황 및 변화전망과 통일방식에 대해서 고찰하고자 한다. 먼저 南北韓 政黨體系의 현황에 대해서 각각 분석하고 향후 변화방향을 진단하고자 한다. 그리고 통일방식 및 통일과정이 통일한국의 정치적 상황에 영향을 미친다는 점을 감안하여, 점진적 통일의 전개과정과 그

정치적 여파에 대해서 살펴보고자 한다.

셋째, 정당 및 선거제도의 이론 및 사례연구, 남북한의 정치적 변화전망 및 통일후 정치적 상황에 대한 전망을 토대로 통일후 정치적 갈등을 해소하고 民主主義를 정착시킬 수 있는 바람직한 정당제도 및 선거제도를 제시하고자 한다. 특히 다당제적 상황을 가정할 때, 양극화된 다당제를 방지하고 온건 다당제를 형성할 수 있는 방안을 정당체계 차원과 선거제도 차원에서 제시하고자 한다.

넷째, 결론적으로 통일한국의 민주주의 정착을 위해서 한국 사회에서 중·장기적으로 실시되어야 할 정책과제로서 정당제도의 정착, 당내민주화, 민주적 선거제도의 정착 등과 같은 사항들을 검토하고자 한다.

第 II 章 理論 및 事例研究

1. 정당제도 및 선거제도에 대한 이론

가. 정당제도

(1) 정당의 개념 및 정당연구의 접근법

근대정치는 대중의 자발적인 정치참여나 위로부터의 정치적 동원에 의해서 대중의 정치참여를 제도화함으로써 정통성을 확립해야 한다는 공통의 과제를 안고 있다. 다원적 민주주의 체제나 공산주의체제는 정치체제의 상이성에도 불구하고 정통성의 근거를 대중의 지지로부터 구하고 政治的 參與構造로서 정당을 인정한다는 점에서는 공통점을 지니고 있다.³⁾ 이런 점에서 대중의 정치참여를 바탕으로 정치질서가 유지되는 근대 대중정치에 있어서 정당은 가장 중요한 정치조직이라고 할 수 있다.

정당에 대해서는 다양한 정의가 있지만 政黨은 다음과 같은 몇가지 특징을 지니고 있다. 첫째, 정당은 파벌(faction)과 구분된다. 파벌이 비조직적이고 비제도화되어 있으며, 소속원들의 사적 이익을 옹호하는 것을 목표로 하는 반면, 정당은 상대적으로 지속적이고 제도화되어 있으며 정강정책에

3) Amos Perlmutter, *Modern Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis* (New Haven: Yale University Press, 1981), preface.

따른 공적 이익의 추구를 목표로 한다.

둘째, 또한 정당은 이익집단과도 구분된다. 利益集團은 소속원들의 특정이익 달성이나 구성원에 대한 사회적 보호를 목적으로 한다.⁴⁾ 반면, 정당은 사회의 각종 사적 이익들을 공적 정책으로 전환시키며 국가의 정책결정과정에 영향을 미칠 뿐만 아니라 궁극적으로 권력장악을 목표로 하는 정치조직이다.

셋째, 정당의 어원적 의미가 부문(part)이라는 점이 시사하는 바와 같이 정당은 전체 사회의 한 부문을 뜻하며, 이것은 한 사회내에 여러개의 정당이 있을 수 있다는 것을 전제로 하는 것이다. 이런 측면에서 정당은 다원적 가치관과 다원적 사회구조, 그리고 상이한 정치세력과 집단간의 갈등과 타협을 당연한 것으로 받아들이는 多元主義에 토대를 두고 있다.⁵⁾ 물론 파시스트체제나 나치체제, 공산주의체제와 같은 전체주의 체제는 다원적 정치질서나 다당제를 허용하지 않는다는 점에서 전체주의적 일당체제하의 정당을 본래적 의미에서 정당이라고 할 수 있는가 라는 문제가 제기된다. 그러나 일당체제하

4) 알몬드(G. A. Almond)는 이익집단을 결사체적 이익집단(associational interest group), 비결사체적 이익집단(non-associational interest group), 원자적 이익집단(atomic interest group), 제도적 이익집단(institutional interest group)으로 구분하였는데, 특히 결사체적 이익집단은 소속원의 이익달성을 목표로 하며 비결사체적 이익집단은 소속원에 대한 사회적 보호와 함께 이익달성을 목표로 한다. Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process, and Policy* (Boston: Little, Brown and Company, 1978), pp. 170~176.

5) Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework of Analysis* (London: Cambridge University Press, 1976), pp. 13~18, 24~29.

의 전체주의적 정당도 위로부터의 동원에 의한 국민들의 정치 참여를 촉구하고 엘리트층원과 政治社會化 기능을 수행한다는 측면에서 근대적 정당으로서의 특징을 지니고 있는 면이 있다.

넷째, 정당은 국가와 사회와의 연계구조로서 시민사회의 다양한 이익과 갈등현상을 여과하고 정리하여 국가정책으로 제시함으로써 국가와 시민사회간의 교환관계를 제도화하는 역할을 하고 있다. 이런 맥락에서 정당 및 정당체계는 각 사회의 사회·경제적 구조와 정치·사회적 갈등의 존재 및 표출형태와 밀접한 관련을 맺고 있다.

한편, 정당 및 정당체계에 대한 연구에는 다음과 같은 몇가지 접근방법이 있다. 첫째, 정당을 獨立變數로 취급하는 접근방법이 있다. 정당구조나 정당정치의 제도화, 정당체계 등이 정치적 안정이나 정권교체, 정부형태, 정책형성 등에 영향을 미친다는 관점은 정당을 독립변수로 상정하는 시각이다. 둘째, 정당을 종속변수로 취급하는 시각이 있다. 헌법, 선거법, 정부구조, 사회·경제적 구조 등에 의해서 정당의 유형이 결정된다고 가정하는 연구들은 정당을 종속변수로 취급하는 연구들이다. 셋째, 정당을 매개변수로 가정하는 시각이 있다. 정당은 사회·경제적 상황과 문화적 전통, 법적 질서 등으로부터 영향을 받을 뿐만 아니라, 동시에 정치구조나 정치적 경쟁양식, 정책결정 등에 영향을 미친다고 상정하는 시각은 정당을

매개변수로 보는 것이다.⁶⁾ 넷째, 기능주의적 접근방식은 정당을 독립적으로 연구하기 보다는 체제유지(system maintenance)를 위해서 정당이 이익표출(interest articulation), 이익취합(interest aggregation), 정치적 동원(political mobilization), 정치사회화(political socialization), 충원(recruitment), 규칙작성(rule making) 등의 기능을 수행한다는 점에 초점을 둔다.⁷⁾ 다섯째, 민주화나 정치적 안정, 정책의 일관성, 입법력 향상 등과 같은 특정한 이슈를 중심으로 政黨의 役割을 분석하는 연구들이 있다.⁸⁾

또한 정당에 대한 연구는 대체적으로 다음과 같은 두가지 영역을 중심으로 진행되어 왔다. 첫째는 개별 정당에 대한 연구다. 이러한 연구들의 초점은 개별 정당을 분석단위로 하여 정당의 사회적 기반, 이념, 목표, 정책적 일관성, 내적 구조 등을 분석하는 것이다. 이에 따라 정당은 간부정당(cadre party), 대중정당(mass party), 독재정당, 망라형정당(catchall party) 등으로 분류된다.⁹⁾ 둘째는 政黨體系에 대한 연

6) Leon D. Epstein, "Political Parties," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Posby, eds., *Handbook of Political Science vol. 3, Non governmental Politics* (Addison-Wesley Publishing Company, 1975), pp. 235~236.

7) 알몬드는 기능주의적 관점에서 정당에 접근하는 대표적 학자라고 할 수 있다. Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, pp. 79~279.

8) Leon D. Epstein, "Political Parties," p. 236.

9) 정당분류의 기준으로서 내적 구조, 하부단위, 당원의 성격, 참여의 정도 등에 대한 분석에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Maurice Duverger, *Political Parties* (London: Methuen and Co. Ltd., 1964), pp. 5~132.

구다. 정당체계에 대한 연구는 정당간의 상호관계와 경쟁양식의 특성에 관심을 두고 여러 유형의 정당체계의 분류를 시도한다.¹⁰⁾

본 연구에서는 정당체계를 종속변수로 보는 입장에 입각하여 통일한국의 바람직한 政黨體系를 모색하고자 한다. 통일한국의 정당체계는 남북한의 정치적 변화와 정당체계의 변화전망, 통일한국의 정치적 상황, 통일당시 이익갈등구조의 분포 및 갈등의 해결방식 등으로부터 영향을 받는다. 아울러 통일한국의 정당체계는 선거제도와 정당법, 선거법, 정치자금법 등 법적·제도적 장치에 의해서 영향을 받는다. 따라서 본 연구에서는 통일한국의 정당체계가 정치적 상황 및 이익균열구조에 의해서 결정된다고 가정하고 이러한 정당체계에 영향을 미칠 수 있는 법적·제도적 장치로서 選舉制度에 대해서 살펴보고자 한다.

다음에서는 정당제도와 관련하여 우선 정당체계에 대한 이론들을 검토하고자 한다. 아울러 사회적 균열과 정당발전과의 관계에 대한 이론적 쟁점들을 정리하고자 한다.

(2) 정당체계

정당체계는 여러 정당들간의 세력분포와 상호관계에 의한

10) Joseph A. Schlesinger and Harry Eckstein, "Parties, Political," *International Encyclopedia of the Social Sciences* (London: The Macmillan Company, 1968), p. 436.

정치적 경쟁양상을 반영한다. 정당체계의 성격은 개별 정당들 간의 상호작용에 의해서 결정되며, 역으로 정당체계의 성격은 개별정당의 행동유형을 결정하는 외적 요인으로 작용하기도 한다. 이런 점에서 개별정당들의 특성과 政黨體系는 상호영향을 주고 받는 관계라고 할 수 있다.

정당체계를 구분하는 기준에는 여러가지가 있다. 첫째, 정당체계분류의 가장 일반적인 기준은 정당의 수이다. 정당의 수에 근거하여 일당제와 양당제, 다당제 등으로 정당체계를 구분하는 것은 오래된 분류법의 하나이다. 그러나 정당수만으로 정당간 상호작용의 유형을 설명하기는 불충분하다.

둘째, 정당간 상대적 힘의 분포가 정당체계분류의 주요 기준이 된다. 정당의 수가 동일하다고 하더라도 정당간 세력 분포에 따라서 정당간의 상대적 관계 및 정치과정의 양상이 달라지게 된다. 정당간의 상대적 힘을 측정하는 기준으로는 당원수, 의석수, 득표율 등이 있다.

셋째, 이데올로기의 分布樣相도 정당체계분류의 기준이 될 수 있다. 정당의 수나 정당간 세력분포가 동일하다고 하더라도 정당간 이념적 거리에 따라서 정치적 경쟁양상이 달라지게 된다. 특히 다당제에서 이념적 성향을 기준으로 정당이 분포되어 있을 경우, 정당간 이념적 동질성의 정도는 연립정권의 성격을 결정하는 데 있어서 중요하다.

넷째, 정당의 사회적 기반과 정당지지의 성격도 정당체계분

류의 기준이 된다. 정당이 어떤 형태의 사회적 균열에 토대를 두고 있는냐에 따라서 정당의 지속성과 정당간의 경쟁 형태가 달라지게 된다.

다섯째, 정당의 중앙집권화의 정도, 당내정책결정과정, 리더쉽의 성격 등과 같은 정당의 內的 構造도 정당체계의 특성에 영향을 미치는 변수들이다.¹¹⁾

이상과 같이 정당분류의 기준은 여러가지인데 라파롬바라(J. Lapalombara)와 웨이너(M. Weiner)는 정당수에 근거한 정당체계분류의 부적절함을 지적하고 정권교체여부 및 이념적 성향에 따라 경쟁적 정당체계를 4유형으로 구분하였다.

① 패권적-이념적 정당체계(hegemonic-ideological party system)는 이데올로기적인 一黨體制가 유지되는 체제로 인도의 국민의회당, 멕시코의 제도혁명당(PRI) 등이 해당된다.

② 패권적-실용적 정당체계(hegemonic-pragmatic party system)는 실용주의적인 패권정당이 점진적으로 실용주의적 변화를 추구하는 경우다.

③ 교체-이념적 정당체계(turnover-ideological party system)는 이념적 정당간에 정권교체가 발생하는 경우로 프랑스 3, 4공화국에서와 같은 정치적 혼란과 이념적 불안을 초래하게 된다.

④ 교체-실용적 정당체계(turnover-pragmatic party system)는 실용주의적 정당간에 정권교체가 일어나는 경우다. 라파롬바라와 웨이너는

11) Jean Blondel, *An Introduction to Comparative Government* (New York: Praeger, 1969), pp. 138~139.

이외에 비경쟁적 정당체계를 일당권위주의체제(프랑코治下 스페인의 팔랑헤당, 고딘 디엠治下의 남베트남), 일당다원주의 체제, 일당전체주의체제로 분류하였다.¹²⁾

사르토리(G. Sartori)는 기존의 정당분류 기준들을 종합하여 사회적 균열의 성격, 정당간 이념적 거리 및 경쟁성의 정도, 이념의 강도 등에 따라서 7가지 유형으로 정당체계를 분류하였다. 사르토리의 정당체계 분류가 여러 이론 가운데 가장 종합적이기 때문에 다음에서는 사르토리의 분류에 대해서 중점적으로 살펴 보고자 한다. 사르토리의 분류는 크게 보면 경쟁적 정당체계와 비경쟁적 정당체계로 구분된다.¹³⁾

① 경쟁적 정당체계

사르토리의 분류에 의하면 競爭的 政黨體系는 다시 원자화된 정당체계(atomized party system)와 양극화된 다당제(polarized pluralism), 온건다당제(moderate pluralism), 양당제(two party system), 일당우위정당제(predominant party system) 등으로 구분된다. 이러한 정당체계의 분류기준은 정당의 수, 정당의 분극화(polarization)정도, 정당간 이념적 거리, 정당체계의 구심성 여부, 정부형태 등이다.

12) Joseph Lapalombara and Myron Weiner, "The Origin and Development of Political Parties," in Joseph Lapalombara and Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1966), pp. 33~41.

13) Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, pp. 131~243.

〈원자화된 정당체계〉

원자화된 정당체계는 다수의 정당들이 난립하여 정당분포가 多元化되어 있으며 정당간 분극화정도가 크고 이념적 거리가 먼 정당체계이다. 원자화된 정당체계에서는 정당간의 구심성이 존재하지 않고 원심성만 존재하며 정당간 연합과 통합도 어렵다. 이렇게 되면 정치불안이 야기되고 정치체제의 통합성과 안정성이 유지되기 힘들다.

〈양극화된 다당제〉

양극화된 다당제는 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 양극화된 다당제는 4~6개의 정당으로 구성되어 있으며 좌와 우, 중도의 3극의 정당들로 구성되어 있다.

둘째, 양극화된 다당제에서는 좌와 우에 상호배타적인 두 야당이 존재하며 중간정당(또는 중도연합세력)이 집권당으로 중앙부에 위치함으로써 政治的 分極化가 이루어져 있다. 집권당인 중심부의 중간정당은 이데올로기적으로 반드시 중도적 입장을 표방하는 것은 아니며, 양극단의 상충되는 극단적 정당의 중간위치를 점유한다.

셋째, 양극화된 다당제에서는 정당간 이념적 거리가 크다. 특히 양극단에 서로 융화될 수 없는 적어도 2개의 반대세력이 존재하며, 양극단의 정당에는 공산당과 파시스트당이 포함될 수도 있다.

넷째, 양극단에 적대적 정당들이 존재하고 중간영역에 집권

당이 존재함에 따라 양극화된 정당체계는 원심적 경향을 보인다. 이러한 원심성으로 말미암아 중앙의 정당은 양극단의 세력으로부터 지지세력을 침식당하며, 그에 따라 정치세력의 兩極化가 촉진된다.

다섯째, 양극단의 정당들이 우세한 위치를 차지할 수 없기 때문에 중간영역의 집권당의 장기집권이 지속되며 제한적으로 집권당의 구성세력이 교체된다. 이에 따라 정권장악이 불가능한 양극단의 정당들은 공약을 남발하며 무책임한 정치행태를 보이게 된다.

〈온건다당제〉

온건다당제는 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 온건다당제는 3~5개의 정당으로 구성되어 있으며, 절대 다수를 차지하는 정당이 존재하지 않는다.

둘째, 온건다당제의 중요한 특징은 다당으로 이루어져 있으면서도 정당체계의 分極化정도가 낮다는 것이다. 양극단에 상호적대적인 양대 정당세력이 존재하지 않으며 모든 야당이 좌든 우든 한 방향에 집중해 있다.

셋째, 온건다당제에서는 정당간 이념적 거리가 작다. 다당제의 원인은 이념적인 것이라기 보다는 민족, 종교, 지역 등에 의한 것이기 때문에 이념적 양극화가 발생하지 않는다.

넷째, 온건다당제에서 정치적 경쟁은 구심성을 지닌 가운데 전개된다. 양극화된 다당제와 달리 양극단에 반체제정당들이

없기 때문에 정치적 경쟁은 합의된 틀내에서 구심적 형태를 띠게 된다.

다섯째, 온건다당제에서는 단일의 우위정당이 없는 가운데 정당들이 연합을 형성하여 정권을 담당한다. 따라서 몇개의 정당들이 연합을 형성하여 연립정권을 형성할 준비를 하고 있다. 이런 점에서 온건다당제는 종교·문화·인종·지역 등의 균열에 기초하여 타협과 공존의 정치체제를 구성하는 多極共存體制(consociationalism)에서 나타나는 정당체제라고 할 수 있다.

〈양당제〉

양당제는 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 양당제는 수적 기준으로는 2개의 정당을 상정하고 있지만, 정당간 세력을 감안했을 때 반드시 2개 정당만을 전제로 하지는 않는다. 정당의 영향력을 평가하는 기준으로 득표율보다 議席占有率이 중요하며 양당이 의석의 절대 과반수를 점유할 수 있는 상황에서 제3당의 영향력은 무시되기 때문에 양당제라고 하더라도 경우에 따라 2와 2분의 1정당이 존재하기도 한다.

둘째, 양당제에서는 2개 정당이 대체적인 세력을 형성함으로써 양극을 이루고 있다. 그러나 양극화된 다당제하에서의 양대 적대정당간 대립과 달리 양당제하에서 양당간의 경쟁은 비적대적 형태를 띤다.

셋째, 兩黨制하에서 양당간 이념 및 정책의 상이성이 존

재함에도 불구하고 정당간 이념적 거리는 작다. 영국의 보수당과 노동당과 같이 이념적 차이가 있기도 하지만 다당제하에서의 정당간 이념적 분극화와 달리 정당체제 전체의 이념적 거리는 적다고 할 수 있다.

넷째, 양당제하에서 정치적 경쟁은 구심성을 띠고 전개된다. 반체제적인 정당이 없는 상황에서 양대 정당은 합의된 게임규칙의 틀내에서 정책대결을 함으로써 정당체제의 구심성이 유지된다.

다섯째, 양당제하에서는 양당가운데 하나가 과반수를 획득함으로써 연립정권을 형성하지 않고 단독으로 권력을 장악하게 된다. 따라서 政權交替는 양당을 중심으로 이루어진다. 그러나 반드시 양당간 정권교체가 주기적으로 일어날 필요는 없으며, 정치적 경쟁에 의해서 정권교체의 가능성과 기대가 존재하기만 하면 된다. 실제로 영국이나 미국의 경우 오랜기간 동안 단일 정당에 의해 정권이 유지된 시기도 있었으나, 정권교체 가능성이 상존했다는 점에서 일당우위정당제와는 다르다.

〈일당우위정당제〉

첫째, 一黨優位政黨制에서는 1개 이상의 정당이 존재하지만 일당의 우위가 지속적으로 보장되며 다른 정당의 세력은 현저하게 뒤떨어지기 때문에 1과 2분의 1정당제라고 불리우기도 한다.

둘째, 일당우위정당제하에서는 분극화 정도가 극히 낮다. 일당우위정당제하에서 야당은 정권장악을 목표로 하기 보다는 정책결정에 영향을 미치려는 제한된 목표만을 지니고 있다. 따라서 일당우위정당제하에서 반체제야당이 존재하기는 힘들다.

셋째, 일당우위정당제하에서는 정당간 이념적 거리도 작다. 이러한 체제에서 여당의 이념과 현격하게 다른 야당이 현실적으로 생존할 수 있는 가능성은 희박하다.

넷째, 일당우위체제하에서는 정치적 경쟁이 매우 제한된 형태로 전개되기 때문에 구심성의 정도도 높다.

다섯째, 일당우위정당은 오랜 기간동안 절대 다수 의석을 확보함으로써 실질적인 정권교체가 발생하지 않는다. 단, 선거와 정치적 경쟁이 허용되어 있다는 점에서 이것은 정치적 경쟁 자체가 불가능한 霸權政黨體系와는 다르다.

〈표 1〉 경쟁적 정당체계의 유형

정당체계 변 수	원자화된 정당체계	양극화된 다 당 제	온 건 다 당 제	양 당 제	일당우위 정 당 제
정 당 수	다 수	4~6개	3~5개	2개	1~2개
분 극 화	분 산	양 극 화	낮 음	양 극	낮 음
이 념 적 거 리	큼	큼	작 음	작 음	작 음
구 심 성· 원 심 성	원 심 성	원 심 성	구 심 성	구 심 성	구 심 성
정부형태	정치불안	연립정부내 부분교체	연립정부 교체	양당간 정권교체	정권교체 어려움

② 비경쟁적 정당체계

정당은 어원적 의미에서 다수를 전제로 하기 때문에 정당 체계는 당연히 복수의 정당으로 이루어진 정당간 상호관계를 의미한다. 그러나 단일 정당의 우월적 지위가 제도적으로 보장됨으로써 정권교체가 불가능한 비경쟁적 정당체계도 존재한다. 非競爭的 政黨體系는 일당제(one party)와 패권정당제(hegemonic party)로 구분된다.

〈일당제〉

일당제는 전체주의적 일당제(totalitarian one-party)와 권위주의적 일당제(authoritarian one-party), 실용주의적 일당제(pragmatic one-party)로 구분된다.

전체주의적 일당제에서는 이데올로기적 지향성이 높으며, 정당의 응집력과 사회세력의 동원화 정도가 크고, 사회부문의 자율성이 허용되지 않는다. 권위주의적 일당제의 경우, 이데올로기의 영향력과 사회세력의 동원화 정도가 낮고 사회부문에 대한 침투정도도 낮다. 실용주의적 일당제의 경우에는 이데올로기적 성격이 희박하고 내부적 응집력도 약하며 다른 사회세력의 존재가 용인된다.

〈패권정당제〉

패권정당제에서는 지배적 여당외에 야당이 허용되지만 야당의 정권도전은 실질적으로 불가능하며 야당은 제한된 영역에서 소수정당으로만 존재한다. 패권정당제에는 舊동구권에서와

같이 이데올로기적 패권정당제와 멕시코, 대만 등과 같이 실용주의적 패권정당이 있다.

(3) 정치적 균열구조와 정당발전

정당은 종교·문화·언어·인종·지역·계급 등 각종 利益葛藤構造를 바탕으로 하여 형성·발전한다. 정당은 사회의 각종 이익균열과 이익갈등현상을 조정·여과하여 이것을 정책에 반영함으로써 국가와 사회를 매개하는 역할을 한다. 이렇게 볼 때 각 사회의 이익균열구조의 존재형태와 그것의 표출양상 및 해결 메카니즘은 정당의 형성 및 정당체계의 성격과 밀접한 관계가 있다.

립세트와 로칸(S. M. Lipset and S. Rokkan)은 유럽의 역사적 변천과정에서 나타났던 정치사회구조의 변화 및 균열구조와 관련하여 유럽의 정당발전과정을 분석하였다. 립세트와 로칸은 첫째, 한 정치공동체내에서 균열구조가 나타나는 시기와 표출형태, 지속성이 어떤 것인가, 둘째, 균열구조를 바탕으로 하여 안정된 政治聯合勢力이 등장하는 경우와 정치체제의 단절과 분절(fragmentation)이 발생하는 이유는 무엇인가, 셋째, 경제·사회적 변화가 정당의 세력 및 전략과 유권자들의 행태에 어떤 영향을 미치는가 등과 같은 문제에 대해서 해답을 제시하고자 하였다.

립세트와 로칸에 의하면 유럽에서 나타났던 균열구조는 ① 중심부 對 주변부, ② 국가 對 교회, ③ 지주계층 對 산업자

본가계층, ④ 노동자 對 자본가 라는 4개의 갈등을 중심으로 형성되었다. 이러한 4가지 균열구조는 각기 ① 민족혁명, ② 종교개혁, ③ 산업혁명 등 유럽의 중요한 역사적 변화와 관련 되었으며, 이러한 요인과 정치적 대변혁과의 결합양상에 따라서 정당 지지세력의 변화와 정당간 力學關係가 결정되었다는 것이다.

중심부와 주변부간의 갈등은 중앙집권적인 근대국가를 건설 하려는 세력과 종교, 언어, 인종, 지역적 특수성 등을 기초로 지방의 자율성을 보유하려고 했던 지방분권적인 세력간의 민족국가건설을 둘러싼 갈등이었다. 그리고 국가와 교회간의 갈등은 중앙정부의 권력을 종교적 영역에까지 확대하려고 한 민족국가건설세력과 자치영역을 확보하려고 했던 종교간의 종교 혁명과 관련된 대립이었다. 또한 지주계층 對 산업자본가, 노동자 對 자본가의 대립은 산업혁명과 관련하여 발생한 이익대립이었다. 립세트와 로칸에 의하면, 이처럼 복합적인 갈등구조가 어떤 시점에 그리고 어떤 형태로 발생하고 해소되느냐에 따라 각 나라의 정치균열구조의 표출양상과 정당체제의 성격이 달라지게 된다는 것이다.¹⁴⁾

리파트(Arend Lijphart)는 정당체제와 갈등구조와의 관계를 세분화하여 ① 사회·경제적 이슈, ② 종교적 이슈, ③ 문

14) Seymour M. Lipset and Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignment: An Introduction," in S. M. Lipset and S. Rokkan, eds., *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (New York: Free Press, 1967), pp. 1~63.

화·인종적 이슈, ④ 도시·농촌 이슈, ⑤ 체제지지 이슈, ⑥ 외교정책 이슈, ⑦ 후기유물론 이슈(postmaterialism issue) 등 7개 이슈차원과 정당체계의 관련성에 대해서 이론화를 시도하였다. 사회·경제적 이슈는 생산수단의 정부소유 정도, 경제계획에서 정부의 역할, 부의 재분배, 사회복지정책의 정도 등과 관련된 문제이다. 종교적 이슈는 결혼과 이혼, 산아제한, 낙태, 성교육, 호색문학 등의 문제와 관련된 사항들이며, 문화·인종적 이슈는 특히 言語政策과 관련되어 있다. 도시·농촌이슈는 도시와 농촌간의 발전전략에 대한 것이며, 체제지지 이슈는 체제지지와 반체제문제에 대한 것이다. 그리고 후기유물론 이슈는 후기산업사회에서 직접민주주의(참여민주주의)의 확대와 환경보호문제에 대한 견해차를 의미한다. 리파트는 이러한 7개의 이슈차원 중에서 사회·경제적 이슈가 政黨體系의 분포에 미치는 영향력이 가장 크고, 그 다음 종교적 이슈, 도시·농촌 이슈, 외교정책 이슈 순으로 정당체계의 형성과 관련이 있다고 결론지었다. 그리고 리파트는 다차원적인 이슈가 복합적으로 존재할 경우 그만큼 다당제의 경향이 높아진다는 점도 지적하였다.¹⁵⁾

한편, 라파롬바라와 웨이너(J. Lapalombara and M. Weiner)에 의하면, 政黨發展은 정치참여 위기, 정당성 위기,

15) Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven and London: Yale University Press, 1984), pp. 127~149.

정치적 통합 위기, 갈등해결방식의 위기, 정치적 사회화의 위기 등 각 사회의 정치사회적 위기와 밀접히 관련되어 있다.¹⁶⁾ 이러한 위기들의 발생시점과 발생양상, 위기들의 상호연계정도 등에 따라 정당발전의 형태가 달라지게 된다는 것이다.¹⁷⁾

첫째, 정치참여문제는 체제반대세력과 새로운 세력들이 정치과정에 합법적으로 참여하는 과정을 의미하며, 정치적 억압 단계, 동원단계, 제한적 참여허용, 완전한 정치참여 허용 등의 단계를 거쳐서 政治參與가 확대된다. 정치적 억압단계에서 기존 엘리트는 종교적이거나 경제적, 인종적, 계급적, 지역적 요인들에 근거하여 새로운 세력을 정치적으로 탄압한다. 그리고 정치적 쟁점이 이슈화될 경우, 새로운 정치세력에 대한 동원이 있게 되며, 특히 정치적 동원은 일당체제하에서 활발하게 진행된다. 그 다음 제한적 참여허용 단계에서는 반대세력의 정당조직은 허용되지만 정권장악은 허용되지 않는다. 마지막으로 완전한 정치참여가 허용됨에 따라 경쟁적 정당정치가 가능하게 된다.

16) 정치발전론의 시각에서 빈더(Leonard Binder)와 콜만(James S. Coleman) 등은 제3세계의 국가들이 직면하는 정치적 위기가 정체성위기, 정통성위기, 침투위기, 참여위기, 분배위기 등이라고 지적하고 서구국가의 경우 이러한 위기들이 순차적으로 발생한 반면, 제3세계에서는 동시다발적으로 이러한 위기들이 발생함으로써 더욱 해결하기가 힘들다고 주장하였다. Leonard Binder and James S. Coleman et. al., *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1971).

17) Joseph Lapalombara and Myron Weiner, "The Origin and Development of Political Parties," in Joseph Lapalombara and Myron Weiner, ed., *Political Parties and Political Development*, pp. 15~19.

둘째, 2차대전후 신생국가들은 독립후 새로운 정치체제의 정당성을 확립하는 문제에 직면하며 정치과정의 정당성확보를 위해서 정당제도를 필요로 하게 된다. 신생국가들이 정통성을 획득하기 위해서는 군부나 관료기구보다 정당제도가 政治過程에서 중요한 역할을 수행해야 하며, 정치적 경쟁과 권력교체가 정당을 중심으로 전개되어야 한다.

셋째, 종교, 인종, 문화, 지역 등의 요인에 입각한 분리주의 운동이 발생하는 경우 영토적 통합과 중앙집권화를 달성하는데 있어서 정당은 긍정적인 역할을 수행한다. 국가통합을 위해서 아프리카의 경우와 같이 일당체제가 고안된 경우도 있으며, 북유럽에서와 같이 협의주의(consociationalism)가 고안된 경우도 있다.

넷째, 정치적·사회적·경제적 갈등을 해소하고 합의구조를 형성하는 데 있어서 정당은 중요한 역할을 수행한다. 이데올로기보다 실용주의를 중시하고 정권교체가 가능한 실용주의적 교체정당(pragmatic-turnover party), 여러 정치·사회세력이 공존하는 協議主義原則에 의한 다당제, 일당내에 각 정치세력이 공존하는 멕시코의 제도혁명당(PRI) 등은 각기 나름대로의 갈등해결방식에 의해서 사회적 갈등을 해소하는 역할을 한다.

다섯째, 사회구성원간 가치체계의 합의를 위해서도 정당은 일정한 역할을 수행한다. 동원적 정당(mobilist party)은 이념적 목표에 따라 사회구성원들의 가치관과 태도의 변화를 지

향하는 반면, 적응적 정당(adaptive party)은 선거에서 승리하기 위해서 사회구성원들의 태도에 적응하고자 하며, 대부분의 정당은 이러한 두가지 성격을 공유하고 있다.¹⁸⁾

한편, 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 정치·사회적 갈등의 전개양상과 사회계층의 동원화 정도, 정치참여의 범위, 정당의 제도화 정도 등을 기준으로 하여 政黨이 파벌주의 단계(factionalism stage), 양극화 단계(polarization stage), 확장 단계(expansion stage), 제도화 단계(institutionalization stage)를 거쳐서 발전한다고 지적하였다.

파벌주의 단계에서는 개인적 이해관계와 친분관계에 의해서 파벌이나 도당(clique)이 형성되며, 이들은 정책이나 이념을 결여한 채 이합집산한다. 兩極化 段階에서는 정통성문제나 경제정책, 분배정책 등을 둘러 싸고 중요한 이슈가 제기됨에 따라 정치적 관심이 고조되고 정치적 양극화가 발생하게 된다. 그리고 확장 단계에서는 새로운 정치세력을 대상으로 정당의 기반이 확대됨으로써 정치참여의 폭이 확대된다. 제도화 단계에 이르면 정당이 정치구조내에서 가치와 안정성을 획득하게 됨으로써 정당체제가 안정화된다.¹⁹⁾ 헌팅턴은 특히 정치발전을 정당제도의 제도화라는 관점에서 파악하였는데, 제도화의

18) Myron Weiner and Joseph Lapalombara, "The Impact of Parties on Political Development," in Joseph Lapalombara and Myron Weiner, ed., *Political Parties and Political Development*, pp. 399~435.

19) Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 412~420.

기준으로 환경으로부터의 압력과 도전에 대한 적응성(adaptability), 하부구조의 다원화와 전문화를 의미하는 복잡성(complexity), 사회경제세력의 압력으로부터 조직과 절차의 자율성(autonomy), 조직의 임무와 문제해결절차에 대한 합의(coherence) 등을 제시하였다.²⁰⁾

나. 선거제도

選舉制度는 민주주의의 정치참여원리를 실질적으로 정치과정에 어떻게 반영하는가 하는 기술적·절차적 차원의 문제다. 선거제도에는 크게 보면 다수대표제와 비례대표제가 있으며 혼합형으로 독일방식과 일본의 중선거구제가 있다. 각 선거제도는 代議民主主義原則의 해석 및 적용과 그것을 구체화시키는 방식에 있어서 차이를 지니고 있다.

(1) 다수대표제

다수대표제는 선거에서 다수를 점유하는 집단적 의사만을 대표하는 선거제도이다. 다수대표제는 다원주의사회에서 실질적으로 여러 집단의 의사를 균형되게 반영하는 것은 불가능하며 민주주의는 불가피하게 다수의견에 따라 대의민주주의 형태를 취할 수 밖에 없다는 논리에 입각해 있다. 또한 다수대표제는 선거에 의해서 정치적으로 작동가능한 안정 세력을 구축

20) Ibid., pp. 12~24.

하는 것이 중요하기 때문에 다수의사를 반영하는 정치구조를 마련해야 한다는 논리를 중시한다.

이처럼 多數代表制는 인위적으로 다양한 이익표출현상을 일정한 틀내에서 규제함으로써 정치적 안정을 보장하고자 하는 선거제도라고 할 수 있으며, 그 결과 사회의 다양한 이익대표 체계를 충실하게 반영하지 못하는 문제점이 있다.²¹⁾ 1983년의 영국선거를 예로 들면, 보수당은 42.4%를 득표하여 61.1%의 의석을 획득한 반면, 노동당은 27.6%를 득표하여 32.2%의 의석을 획득하였으며, 노동당과 비슷한 수준의 25.4%를 획득한 자유당과 시민당연합은 3.5%의 의석을 점유하는데 그쳤다.²²⁾ 이처럼 다수대표제에서는 정당의 득표율과 실질적 의석 점유율이 일치하지 않음으로써 표의 等價性이 왜곡되고 유권자의 의사가 정확하게 권력구조에 반영되지 않는 문제점이 있다.

다수대표제가 실시되기 위해서는 소수가 언젠가는 권력을 장악할 수 있는 가능성이 보장되어야 한다. 이것을 위해서는 다음과 같은 두가지 조건이 전제되어야 한다. 첫째, 상당한 수의 유동적인 유권자층이 존재해서 다음의 선거에서는 다수

21) 이처럼 다수대표제하에서 다수세력은 선거제도를 통해서 인위적으로 형성되었다는 측면에서 조작된 다수(manufactured majority)라고 지칭되기도 한다. Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale University Press, 1971), p. 74.

22) 신명순, “전국구 비례대표 국회의원제도 연구,” (한국정치학회 월례발표회 발표논문, 1994년 5월), pp. 5~6.

당과 소수당의 위상이 바뀔 수 있다는 것이 전제되어야 한다. 그러나 이익균열체계가 구조화된 사회에서는 유동적인 유권자층이 적기 때문에 소수가 권력을 장악할 수 있는 기회는 매우 제한되어 있다. 따라서 상대적으로 동질적이고 사회적 가치에 대한 합의가 조성되어 있는 사회에서 多數代表制는 권력교체를 가능하게 하는 장치로 작동하기 힘들다. 둘째, 연립정권수립을 통하여 소수정당이 정부구성에 참여할 수 있는 가능성이 보장되어 있어야 한다. 그러나 연립정권이 형성된다고 하더라도 소수정당이 항상 연립정권에 참여할 수 있는 것은 아니다.

다수대표제의 원리에 의한 선거방식에는 ① 최다수방식(plurality formula): 캐나다, 뉴질랜드, 미국, 영국, ② 과반수방식(majority formula): 프랑스 5공화국 대통령선거, ③ 과반수·최다수의 혼합방식(mixed majority-plurality formula): 프랑스 5공화국 의회선거, ④ 脱落移讓式投票(alternative vote): 오스트레일리아 등이 있다.

最多數方式은 과반수이든 단순한 최다수이든 가장 많은 득표를 한 후보가 당선되는 방식으로 가장 단순한 방식이다. 과반수방식은 당선을 위해서는 과반수 득표의 요건이 충족되어야 하며 1차 투표에서 과반수 득표자가 없을 경우, 2차 투표를 하는 방식인데 프랑스 5공화국의 대통령선거에서 적용되었다. 과반수·최다수의 혼합방식은 1차 투표에서 당선되기 위해서는 과반수가 요구되지만, 2차투표에서는 최다수 득표자가 당선되는 제도로서 프랑스 5공화국의 의회선거에서 적용되었

다. 그리고 탈락이양식투표는 오스트레일리아에서 적용되고 있는 복잡한 방식이다. 이 방식에 의하면 유권자는 후보자에 대해서 1선택, 2선택 등 우선순위를 표기하고, 어떤 후보가 1선택에서 과반수를 얻으면 당선된다. 그러나 과반수 득표자가 없으면 1선택에서 가장 적은 득표를 한 후보는 탈락되고 이 후보에게 1선택한 투표는 제2선택으로 이양되어 가산된다.²³⁾

한편, 듀베르제(M. Duverger)는 多數代表制가 대정당에 유리함으로써 양당제를 정착시키는 가능성이 있다는 가설을 제기하였다.²⁴⁾ 그러나 選舉制度가 정당체계를 결정한다는 듀베르제의 가설에 대해서는 여러가지 지적이 제기되었다. 래(D. Rae)는 듀베르제의 가설을 수정하여 「다수대표제는 양당체제와 관련이 있으나 강력한 지역정당이 있는 경우는 예외이다」라고 지적하였다. 라이커(W. Riker)는 “다수대표제는 양당체제를 초래하며 존속시킨다. 그러나 전국적인 수준에서 제3당이 지역적으로 제1당, 혹은 2당의 위치를 지속적으로 차지하는 경우와 한 정당이 다당제하에서 항상 우위를 차지하는 상황은 예외이다”라고 주장하였다. 또한 따게페라(R. Taagepera)와 슈가르트(M. Shugart)는 선거방식보다 1선거구당의 의석수와 주요 이슈의 수가 政黨體系에 영향을 미친다고 주장

23) Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984), pp. 151~153.

24) Maurice Duverger, *Political Parties*, pp. 216~228.

하였다.²⁵⁾

이러한 견해들을 고려할 때 다수대표제가 반드시 양당제를 가능하게 하는 것은 아니며, 여기에는 이익갈등구조, 기존의 정당체계, 이슈의 수, 후보자의 수, 선거양상, 엘리트들간의 정치적 경쟁양상 등이 고려되어야 한다.

(2) 비례대표제

비례대표제는 사회구성원의 정치적 선호도를 있는 그대로 표현한다는 측면에서 사회적 균열현상을 충실하게 대표하는 선거제도이다. 그리고 비례대표제는 다양한 세력간의 권력의 공유와 합의구조의 형성을 중시한다. 또한 선거에서 입후보자 개인에 대한 유권자의 선호보다는 집단적 형태의 이익표출 결과를 중시한다는 측면에서 정당을 우선시하는 선거제도라고 할 수 있다.

比例代表制의 원리에 의한 선거방식은 ① 리스트식 비례대표제(list proportional representation): 서유럽과 북유럽, 이스라엘, 아이슬란드 등 ② 單記移讓式 投票(single transferable vote): 아일랜드로 구분된다. 리스트식 선거방식에 의하면 각 정당은 전국을 단위로 정당의 후보자명단을 작성하고 유권자는 정당별 후보명단에 대해 투표한다. 선거결과 정

25) 유숙란, 「선거제도가 정당의 득표율과 의석율에 미치는 영향: 한국의 국회의 원총선결과를 중심으로」, (고려대학교 정치학박사학위 논문), 1991, pp. 60~72.

당별 득표율에 따라서 의석이 배정되며, 전국적으로 합계되고 남은 死票를 별도로 합계하여 별도의 의석을 배정하는 방법도 있다. 리스트식 비례대표제는 득표율을 의석으로 배분하는 방식에 따라 다수 정당에 유리하게 작용하는 동트방식(d'Hondt formula)과 군소정당에게 약간 유리한 생트·라귀에방식(Saint-Lague: 스칸디나비아반도), 최대잔류방식(largest remainders method: 이탈리아, 이스라엘 1951~1969, 프랑스 4공화국하 일부 선거구) 등이 있다. 그리고 단기이양식투표에 의하면 유권자가 개별 후보에게 우선순위를 매겨 투표한 뒤, 1 선택을 기준으로 하여 일차적으로 당선에 필요한 득표를 한 후보자들이 선정된다. 그 다음 당선에 필요한 최소한의 득표를 한 후보의 초과득표와 가장 적은 득표를 한 후보의 득표 중에서 제2선택의 득표를 기준으로 그 다음의 당선자가 결정된다.²⁶⁾

비례대표제는 소수 정당에게도 득표율에 따른 의석배분을 보장함으로써 여러 부문의 갈등을 제도적 장치내로 끌어들이는 장점을 지니고 있다. 그러나 比例代表制는 다당제를 출현시킴으로써 정치불안을 야기하는 문제점을 지닌 것으로 지적된다. 또한 비례대표제는 극좌정당에서부터 극우정당에까지 대표성을 부여함으로써 양극단의 정당들로 하여금 정치체제를

26) Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984), pp. 153~154.

위협하게 하는 극단주의적 정책을 취하게끔 만든다는 견해도 있다. 이것은 결과적으로 양극화된 정당제를 형성시킬 가능성이 있다는 것이다.²⁷⁾

그러나 비례대표제가 다당제를 형성시킨다는 가설은 과장된 것이며 비례대표제는 이미 존재하는 다양한 이익갈등현상을 대표함으로써 다당제적 현상을 제도적으로 보장하는데 불과하다고 할 수 있다. 비례대표제는 다당제현상이 나타나는 것을 저지하였던 多數代表制의 원칙을 배제함으로써 다양한 이익분포현상을 반영하며, 이미 존재하고 있던 다당제적 현상을 드러나게 하는 소극적 역할을 할 뿐인 것이다.²⁸⁾

이외에도 비례대표제의 문제점으로 여러가지가 지적되는데 이것은 다당제적 현상과 관련되는 것이다. 우선 지지기반이 협소한 소수정당은 특정 이익집단의 이익대변에 치중하며 광범위한 정치적 문제에 대한 해결능력을 결여하고 있다는 것이다. 그러나 이 문제도 엄밀히 보면 비례대표제의 문제점이라기 보다는 이미 존재하고 있던 다당제적 현상의 결과일 뿐이다.

또한 比例代表制는 정당추천제를 실시함에 따라 당지도층에

27) F. A. Hermens, "The Dynamics of Proportional Representation," in Harry Eckstein and David E. Apter, *Comparative Politics* (New York: The Free Press, 1963), pp. 254~280.

28) Giovanni Sartori, "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism," in Joseph Lapalombara and Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, pp. 173~174.

게 충성하는 당원만이 의원명단에 포함될 가능성이 있으며, 이로 인해 당내민주주의가 힘들고 특히 지구당의 영향력이 약하다는 것이다. 그런데 이러한 문제점은 전국단위가 아니라 도단위로 후보자명단을 작성하고 지구당의 역할을 높임으로써 해결될 수 있기 때문에 비례대표제의 본質的 問題는 아니다.

그리고 비례대표제하에서는 기존의 세력분포가 반영된 가운데 선거가 행해짐에 따라 새로운 문제를 제기하는 참신한 정치인이나 젊은이가 정치인으로 부각되기 힘들며, 정치가 정체가 되기 쉽다는 점도 지적된다. 그리고 정당간의 연립에 의해서 정부가 형성되기 때문에 정권이 불안정하고 정국이 무행동주의에 빠질 가능성이 있다는 견해도 있다.²⁹⁾ 그러나 이러한 문제점들은 대부분 비례대표제 자체의 문제점이라기 보다는 다당제현상의 결과라고 할 수 있는 측면들이 대부분이다.

(3) 혼합형

다수대표제와 비례대표제가 혼합된 유형으로는 독일의 선거방식이 있다. 독일의 선거제도는 1인 2투표에 의해 소선거구제와 비례대표제가 결합되어 있으나 정당투표에 의한 비례대표제가 기본적 원칙이라는 점에서 비례대표제의 골격위에 多數代表制가 가미된 것이라고 할 수 있다. 독일의 투표제도는

29) Mark N. Hagopian, *Regimes, Movements and Ideologies* (New York: Longman, 1978), p. 343.

政黨投票制에 입각하여 정당발전을 도모하면서도 입후보자 개인에 대한 유권자의 선택권을 보장하려는 제도이다. 독일의 경우 제1투표권은 지역구후보에 대한 투표이며, 제2투표권은 정당에 대한 투표이다. 제1투표권과 제2투표권이 분리되는 경우는 드물며, 설혹 분리된다고 하더라도 정당 전체의 議席占有率에는 영향을 미치지 않는다. 투표결과 일차적으로 정당득표율에 근거하여 각 정당의 의석점유율이 산정된 뒤, 그 범위 내에서 지역구당선자들이 산정되고 나머지 의석은 전국구의석으로 배정된다. 전국구의석 배분의 경우, 각 주별로 정당의 후보자명단을 작성한 뒤, 각 주별 정당득표율에 따라서 각주별 후보자중에서 전국구의원이 배정된다. 의석배분방식으로는 1983년까지는 동트(d'Hondt)식이 적용되었으나, 그 이후부터 군소정당에게 유리한 니마이어(Niemeyer)방식이 적용되고 있다. 정당별 의석할당을 초과하여 지역구의원이 당선되었을 경우, 총의원수가 정원을 초과하게 되는 경우도 있다.³⁰⁾

통일이전 독일연방하원의 의석수는 518석이었는데, 통독후 1990년 12월 2일 실시된 제12기 연방하원선거의 의석수는 656석이였다. 이 가운데 50%인 328석은 지역구선출의원이며, 나머지 50%인 328석은 주공천명단에 의해 선출되는 비례대표의원이다.³¹⁾

30) 통일원, “전독 총선에 관한 참고자료,” 「독일통일실태 자료집: 비경제분야」 (서울: 통일원, 1992), pp. 360~365.

31) 주독한국대사관, “제1차 전독선거,” 내부자료(1991)

한편, 中選舉區制은 일본 특유의 선거제도로 1920년대 당시 3대 정치세력간의 균력분배에 대한 합의의 결과이다. 1인 1 투표에 의해서 한 선거구에서 2~3명을 선출한다는 중선거구 제도는 유권자의 의사를 왜곡함으로써 투표의 等價性이라는 측면에서 문제를 지니고 있었다. 이외에도 중선거구는 정당의 득표율과 의석점유율간의 차이를 초래하며 동일정당의 후보자끼리 경쟁을 조장함으로써 당내파벌을 촉진하는 문제점을 지닌 것으로 지적된다.³²⁾

1994년 11월 개정된 일본의 政治關係法(공직선거법, 정치자금규정법, 정당조성법, 중의원선거구획정 심의회설치법)에 의하면 1인 2투표에 의해서 지역구후보에 대한 투표와 비례대표제후보에 대한 투표가 병행 실시되도록 되었다. 중의원의 총 의석은 500석이며, 이 가운데 300석은 지역구의원으로 충당되고, 나머지 200석은 비례대표제에 의한 정당입후보자중에서 선출되도록 되었다. 지역구의원은 각 지역구 단위로 多數代表制에 의해서 선출된다. 그리고 비례대표제에 의한 의원은 전국을 11개로 나눈 광역블럭으로 구분해서 선출되도록 되었다. 각 정당은 광역단위로 정당입후보자명단을 제시하고 지역구입후보자가 비례대표제의원으로 복수입후보할 수 있으며, 각 정당의 당선자수는 각 정당의 득표수에 기초해 동트(D'Hondt)

32) 양건, “국회의원 선거제도 개혁의 방안,” 「사회과학연구」 창간호 (서강대학교 사회과학연구소, 1992), p. 200.

식으로 결정된다.³³⁾

2. 독일통일과 정당, 선거

가. 통일과정과 정당, 선거

1989년 여름 동독인들의 대규모 탈주가 시작된 이후 동독 내부의 정치적 변혁이 진행되어 동독정부와 재야단체 및 교회 대표들은 1990년 3월 18일 58년만에 自由總選舉를 실시하기로 합의하였다.

통일 이전 동독에는 공산당인 독일사회주의통일당과 위성정당인 동독기민당, 독일민주농민당, 기독교민주연합, 독일자유민주당, 독일민족민주당 등이 존재하였다. 그러나 동독의 정치적 변화와 함께 1990년 2월까지 35개의 정당과 16개 시민운동단체, 12개 여성운동단체, 52개 청년운동단체, 6개 노조, 24개의 정당을 지니고 있는 단체, 42개 직업단체 등이 급격하게 증가하였다. 1990년 3월 총선에는 이 가운데 24개의 정당 및 정치단체가 참여하였으며 이 중에서 1석 이상의 의석을 획득한 정당은 13개 정당이었다.³⁴⁾

서독정당들은 동독의 선거과정에 활발히 참여하여 理想的의 性向이 같은 정당을 지원하거나 자매정당의 설립을 지원하기도 하였다. 서독의 기민당은 1989년 12월 11개 주의회 원내

33) 한백연구재단, “한국과 일본의 개정정치관계법의 주요 골자,” 「한백정보」, no. 23 (1994.6.15); 「中央日報」, 11. 3.

34) 박성조·양성철, 「독일통일과 분단한국」 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1991), pp. 47~52.

총무 회합시 각주별로 동독의 주와 협력체제를 구축하기로 결정하였으며, 동독기민당의 지지율이 낮은 것을 보완하기 위하여 동독의 기민당과 민주혁신당, 독일사회연합, 독일민주농민당 등이 「독일동맹」을 결성하도록 지원하였다. 서독의 기민당은 주별로 25명의 선거요원들을 동독지역에 파견하여 선거자료 및 선거전단의 배포, 지원유세의 준비, 선거운동원의 조직, 선거전략 등에 대해서 자문하였다. 또한 1989년 9월 26일 창당된 동독 사민당은 서독 사민당의 지원을 받아 선거에 임하였으며, 기사당도 자매정당을 설립하였다.³⁵⁾

選舉는 기민당(CDU), 독일사회연합(DSU), 민주혁신당(DA)이 연합한 독일동맹(AD)과 사회민주당, 공산당에서 명칭을 바꾼 민주사회당간의 경쟁양상을 띠었다. 이 선거는 통일 방식 및 통일절차, 통일독일의 위상 등과 관련하여 동독의 미래를 결정하는 중요한 선거였다. 가장 중요한 쟁점은 통일 방식에 대한 것으로 독일동맹은 서독 기본법 23조에 의한 短期統一을 주장한 반면, 사민당과 민주사회당은 조기통일의 후유증을 지적하고 점진적 통일을 주장하였다. 또한 경제정책과 관련하여 독일동맹은 동독경제의 신속한 체제전환을 주장한 반면, 사회민주당과 민주사회당은 과도기간을 설정하여 동독경제의 자생력을 회복한 뒤 段階的으로 체제전환을 할 것을 주장하였다.³⁶⁾

35) 통일대비특별정책연수단, 「독일통합실태연구 1992」(서울: 통일원, 1992), pp. 32~34.

36) 세종연구소, 「동·서독 통일의 전망과 통독움직임이 한반도에 미치는 영향」(성남: 세종연구소, 1990), p. 82.

〈표 2〉 동독 총선(1990.3.18) 당시 각 정당들의 주요 입장

쟁점 \ 정당	독일동맹	사회민주당	민주사회당	자유민주동맹
정치적 입장 (서독의 우호 정당)	기독교의 가치관 중시(기민당·기사당)	사회민주주의 이념(사민당)	공산주의·스탈린주의와 결별하고 민주사회주의지향(없음)	중도주의(자민당)
통일방식	조속한 통일, 기본법 23조에 의한 조기 통일	조기통일 반대, 통일독일 헌법제정을 위한 국민투표실시	국가연합에 의한 단계적 통일	서독기본법 23조나 146조에 의한 통일
통일독일의 군사·안보정책	통일독일의 나토가입, 동독역에 나토군배치반대, 동독지역의 특수지역화	전유럽안보회의를 축으로 신안보체제수립, 양독 및 전승 4대국의 군대주둔을 최소한으로 유지	통독의 나토가입 반대, 나토와 바르샤바조약기구의 군사력 동시해체	유럽의 신평화질서 주장
경제정책	통화동맹에 의한 마르크화 단일화, 동독지역 국영기업의 민영화, 시장경제제도 도입	사회보장제도 확립후 동서독의 경제·통화통합	민주적 운영의 시장경제, 동독의 생산력제고후 통화통합	토지사유화, 경제적 효율성증시, 조기경제·통화통합에는 반대
국 경	현 폴란드국경(오데르·나이세)유지	현 국경유지	폴란드 국경확정 위한 폴란드·서독간 국경조약체결	현 국경선 유지

출처: 세종연구소, 「동·서독 통일의 전망과 통독움직임이 한반도에 미치는 영향」 (성남: 세종연구소, 1990), p. 82.

1990년 3월 동독의 총선거는 기존의 선거제도인 比例代表制度에 의해 실시되었으며, 총 1,238만명의 유권자 가운데 93.2%가 투표에 참가했다.³⁷⁾ 선거결과 서독 기본법 23조에 입각한 신속한 통일을 주장한 독일동맹이 48.1%를 득표하여 193석의 의석을 확보하였으며, 투표전 여론조사에서 1위를 기록하였던 사민당은 21.8%로 87석을 획득하였다. 한편 공산당에서 명칭을 바꾼 민사당은 16.3%로 65석을 획득하여 정당별 득표율로는 3위를 기록하였다. 선거결과 조기통일론을 내세운 독일동맹이 승리한 것은 동독의 정치·경제적 현실에 환멸을 느낀 동독지역 주민이 서독과의 조기통일을 통해서 급속한 생활수준향상을 희망한 결과였다.

정당의 地域別 得票率을 보면, 드레스덴, 에르폴트, 게라, 켐니츠, 줄 등 남쪽지역에서는 보수세력(기민당)이 우세하였고, 프랑크푸르트(오더), 동베르린, 포츠담, 로스톡 등 북부지방에서는 사민당이 우세하였다. 동독의 남부지역은 공업지대로 산업노동자가 집중되어 있으며 2차대전 이전에는 사민당의 거점지역이었다는 점을 고려하면, 이 지역의 노동자들이 생활수준 향상을 위해서 오히려 보수세력인 기민당과 독일동맹을 지지했음을 알 수 있다.³⁸⁾

37) Ralf Rythewski, "Party Politics and Electoral System of Unified Germany," 제3회 한국정치세계학술대회, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」 (한국정치학회, 1993), pp. 504~505.

38) 박성조·양성철 공저, 「독일통일과 분단한국」, pp. 50~51.

한편, 서독의 주요 정당들과 연합하지 않고 總選에 참여한 정당은 「90동맹」, 「민주농민당」, 「녹색당」, 「독립여성동맹연합」, 「독일민주여성동맹」, 「좌파연합」 등 이었는데, 이들은 전체적으로 8.4%를 획득하여 총 34석의 의석을 차지하는 데 그쳤다. 그리고 「독일공산당」, 「독립인민당」, 「기독교연맹」, 「사회주의 노동자연합」 등은 의회진출에 실패하였다.³⁹⁾

〈표 3〉 동독 총선(1990.3.18) 결과

정 당	득표율(%)	의석수
기민당(CDU)	40.9	164
독일사회연합(DSU)	6.3	25
민주혁신당(DA)	0.9	4
독일동맹(AD) 합계	48.1	193
사민당(SPD)	21.8	87
민사당(구공산당, PDS)	16.3	65
자유민주동맹(BFD)	5.3	21
90연합(B90)	2.9	12
독일민주농민당(DBD)	2.2	9
녹색당(Grüne)	2.0	8
기타(독일국민민주당 NDPD, 독일민주여성당 DFD, 행동연맹 VL, 대체연합 AJL 등)	1.4	5
합 계	100	400

출처: 박성조·양성철 「독일통일과 분단한국」, pp. 51~52에서 재 정리.

39) 통일대비특별정책연수단, 「독일통합실태연구 1992」, pp. 34~35.

그런데 독일동맹은 1위의 득표율을 기록하였으나 총400석의 의석중 과반수에 못미치는 193석을 차지함으로써 사민당, 기사당(DSU), 자민당연합(BED)과 연립정부를 수립하고 제1당인 기민당의 드 메지에르가 수상이 되었다. 사민당은 통일 방식 및 절차와 관련하여 독일동맹과 정책적 차이가 있었음에도 불구하고, 총선결과 지지율이 저조한 민사당과 차별성을 보일 필요성, 야당으로 남아있기 보다는 연정에 참여하여 統一過程에 영향력을 행사하는 것이 유리하다는 판단, 서독 사민당의 연정참여 권유 등의 요인을 고려하여 대연정에 참여하였다.⁴⁰⁾

서독기본법 23조에 입각한 조기통일방침이 결정됨에 따라 15개 지역으로 분할되었던 동독지역은 분단 이전의 5개주(작센, 브란덴부르크, 작센 안할트, 메클렌부르크-포포메른, 튀링겐)로 환원되고 지방의회선거에 의해 각 주가 개별적으로 서독연방에 통합되는 절차를 거쳤다.

이에 따라 1990년 5월 6일 동독지역에서 地方議會選舉가 실시되었다. 선거결과, 기민당(CDU)은 34.3%, 독일사회연합(DSU)은 3.4%를 획득하여 독일동맹의 득표율은 전체적으로 3월 총선에 비해서 6.5% 하락하였다. 그리고 사민당(SPD)은 21.2%를 획득하고 민사당(PDS)은 14.5%를 획득하여 3월 총선에 비해서 지지율이 비교적 적은 비율로 하락하였다. 3월

40) 박성조·양성철, 「독일통일과 분단한국」, pp. 56~57.

총선에 비해서 지지율이 증가한 것은 자유민주동맹(BFD, 6.6%), 신포럼(NF, 2.4%), 독일민주농민당(DBD, 3.6%) 등이었다. 이같이 독일동맹의 지지율이 다소 하락한 것은 동독 기업의 도산, 실업, 물가인상, 기존사회보장제도의 축소 등 早期統一의 후유증에 대한 동독주민들의 실망때문이었다. 지역적 득표율을 보면 3월 총선에서 나타났던 분포가 재현되었다. 기민당과 독일사회연합은 산업지역과 색소니(Saxony), 튀린지아(Thuringia)에서 강세를 보인 반면, 사민당은 베를린과 동독의 북부지역에서 높은 지지를 얻었고, 민사당도 베를린과 북부지역에서 강세를 보였다.⁴¹⁾

동서독의 통일을 추진하는 과정에서 선거법은 중요한 쟁점의 하나였다. 서독의 선거법에 의하면 전체 유효투표의 5%를 획득하지 못하거나 최소한 3개 선거구에서 후보자를 당선시키지 못하는 정당의 경우 지역구후보는 당선되지만, 전국구의석 배분대상에서 제외되었다. 따라서 먼저 통일이 선포되고 동독이 서독에 편입되면, 총선에서 서독의 선거법이 동독지역에도 적용되지만, 통일전 총선이 실시되면 동서독은 각각 기존의 선거법에 의해서 선거를 치루도록 되어 있었다.

선거법 5%의 적용문제는 통일후 정당간의 勢力分布와 밀접하게 관련된 정치적 문제였다. 서독의 기민당과 기사당, 녹색당은 동서독이 기존의 각각의 선거법에 의해서 총선을 실시

41) Thomas Ammer, "The Emerging Democratic Party System in the GDR," *AUSSENPOLITIK*, 4(1990), p. 384.

한 뒤 통일을 선포할 것을 주장하였다. 특히 서독의 기민당은 동독지역에서 독일동맹을 구성하고 있는 독일사회연합(DSU)과 민주혁신당(DA) 등이 5%적용에 의해서 의석점유율이 줄어들 것을 우려하여 동독지역의 선거는 기존의 동독선거법에 의해 실시될 것을 주장하였다. 반면, 동서독의 시민당과 자민당은 「선통일 후총선」으로 서독 선거법의 5%조항이 적용되면 군소좌파세력이 지지를 획득할 수 있을 것으로 판단하여 總選前에 통일을 먼저 선포할 것을 주장하였다. 결국 1990년 8월 22일 선거협약(원명칭은 「독일연방회의 제1차 통독선거준비 및 시행을 위한 협약」 8월 22일 동독의회 비준, 8월 23일 서독의회 비준)이 체결됨으로써 통일이 먼저 선포되고 5%조항이 동서독의 모든 지역에 적용되었다. 그리고 군소정당의 의회진출을 보장하기 위해서 군소정당 입후보자들이 다수정당과 연합공천할 수 있도록 허용되었다. 이에 따라 동독의 群小政黨은 서독 정당과 연합하여 5% 이상 득표할 경우 정당배분 의석도 할당받았다(「선거협약」 부칙 I 제53조). 그러나 서독정당과 연합하지 못한 소수 정당과 녹색당 등이 선거후 연방재판소에 제소하여 동독지역에서만 5% 이상 득표해도 의석배정을 받을 수 있다는 판결을 받았다.⁴²⁾

「선통일 후총선」원칙에 따라 1990년 10월 3일 독일통일이 선포된 후, 12월 2일 전독일 총선이 실시되었다. 총선의 선거

42) 주독한국대사관, “통독선거를 위한 동서독간 선거협약,” 내부자료(1991).

구는 16개주에 328개였으며 지역구 328석과 주공천명단에 의한 비례대표제 의석 328석으로 연방하원의 총의석은 656석이였다. 총선에는 23개정당과 1개의 연합공천세력이 참가하였다.⁴³⁾ 총선결과 조기통일을 달성한 통일의 분위기에 힘입어 기민당, 기사당, 자민당의 연립정부가 정권을 유지하는 데 성공하였다. 초대 내각(장관 18명)에는 舊동독출신 인사중 3명의 장관(Krause 교통성, Merkel 여성·청소년성, Ortleb 교육성)과 3명의 차관이 임명되었다.⁴⁴⁾

〈표 4〉 전독일 총선결과(1990.12.2)

정 당	지지율(%)	의 석
기민당·기사당	43.8	312
사 민 당	33.5	243
자 민 당	10.8	77
녹색당90연합	5.1	8
민 사 당	2.4	16
공 화 당	2.1	0
기 타	2.1	0
합 계	100	656

출처: 통일원, 「독일통일실태 자료집: 정치·외교분야 1993」(서울: 통일원, 1993), p. 7.

43) 주독한국대사관, “제1차 전독선거,” 내부자료(1991).

44) 통일원, 「독일통일실태 자료집: 정치·외교분야 1993」(서울: 통일원, 1993), p. 7.

나. 독일통일과 정당통합 및 선거의 의미

독일통일은 서독의 정치·경제·사회제도를 동독에 이식하는 방식에 의해서 이루어졌다. 더욱이 이러한 통일방식은 동독의 체제전환에 필요한 유예기간을 두지않고 단시일내에 동서독을 병합하는 조기통일과정을 밟았다. 그럼에도 불구하고 독일이 정치적으로 비교적 안정적인 統一過程을 거친 데에는 동독의 민주화와 새로운 정치사회세력의 등장, 신생정당들의 활약 등의 요인이 작용하였다.

첫째, 분단상황에서도 동서독간에는 도시간 자매결연, 청소년단체 및 사회단체간의 인적 교류 및 공동행사 등이 실시됨으로써 동독사회의 민주화가 추진되었다. 그리고 1975년 헬싱키협정에 의해 동구권의 인도주의문제 및 기타 분야에서의 민간활동이 허용됨에 따라 동독에서도 「평화운동」 등 인권운동과 민주화운동이 가능했던 것도 동독의 民主化를 가능하게 하는 밑거름이 되었다.⁴⁵⁾ 더욱이 1989년 여름의 대탈주 이후 동독에서는 「신포럼」(Neues Forum), 「민주주의여 지금」(Demokratie jetzt), 「민주적 각성」(Demokratischer Aufbruch), 「평화와 인권주도」(Initiative Frieden und Menschenrechte), 「연합좌파」(Vereinigte Linke) 등의 정치·사회단체들이 형성되어 인권문제개선과 환경보호, 정치적 다원주의 등을

45) 이장희, “Helsinki 인권규정이 분단국가에 주는 의미,” 「통일문제연구」, 제1권 3호 (1989 가을), pp. 33~68.

요구한 것이 동독의 체제전환에 기여하였다.

둘째, 동독에는 형식적이지만 위성정당들이 존재하고 있었으며, 이들이 1989년 이후 정치적 변화과정에서 재빨리 정치적 영향력을 확대하였다. 동독지역에서 명맥을 유지하고 있었던 기민당(CDU, 당원 14만), 자유민주당(LDPD, 당원 9만)은 1945년 2차대전 종전 직후 창당되어 1948년 동독공산당의 창당 및 소련군의 동독점령 이전부터 활동하고 있었다. 이들은 1950년대까지만 해도 동독지역의 社會主義化 政策에 대해서 반대의견을 표명하였으며, 이후 이들의 영향력은 지방정치 수준에 한정되었지만 공산당과 어느정도 거리를 유지하고자 하는 사람들의 정치적 보호막이 되었다. 반면, 독일민족민주당(NDPD)과 독일민주농민당(DBD, 당원 11만)은 1948년 처음부터 공산당의 위성정당으로 창당되었다. 사민당은 1949년에 공산당으로 통합되었으나 1989년 10월 재창당되었다. 동독의 위성정당들은 정치적 변화과정에서 공산당으로부터 독립성을 주장하고 독자적 정치세력으로 탈바꿈하였다. 특히 기민당과 자유민주당은 사회주의를 포기하고 독일통일과 市場經濟體制로의 전환을 주장하는 데 있어서 중요한 역할을 하였다.⁴⁶⁾

동독정당들의 정치적 변혁과 공산당으로부터의 독립성확보를 위해서 「구동독 정당 및 대중조직 재산심사 독립위원회」가 구성되었다. 이 위원회는 1991년 2월 21일 제정된 정당법

46) Thomas Ammer, "The Emerging Democratic Party System in the GDR," pp. 377~382.

에 의해 독일이 연합국에 항복한 1945년 5월 8일부터 동독에서 대규모 시위가 발생한 1989년 10월 7일까지 구동독지역에 존재하던 정당과 대중조직의 자산을 재평가하였다. 이 위원회는 특히 공산당의 자산을 재평가하고 그것을 신탁관리청의 감독하에 둠으로써 공산당의 재정적 기반을 무력화시키려는 목적을 지니고 있었다.⁴⁷⁾

셋째, 1989년 여름 이후 새로 결성된 독일사회연합(DSU), 민주혁신당(DA), 독일동맹(AD), 자유민주동맹(BFD), 90연합(B'90), 독일민주농민당(DBD), 녹색당(Green Party) 등 群小政黨들은 다수의 지지를 확보하지는 못하였으나 동독의 민주화와 시장경제체제로의 전환, 통일 등을 주장함으로써 동독의 체제전환분위기를 확산시켰다.

넷째, 동독의 집권당인 「독일사회주의 통일당」(SED)이 자체 개혁에 착수함으로써 다른 정당들도 개혁정당으로 전환하여 서독 정당들과 협력 및 연합할 수 있는 정치적 환경이 조성되었다. 독일사회주의통일당은 1990년 2월 당명을 민주사회주의당(PDS)으로 변경하고 공산당의 권력독점조항 포기(동독 헌법 1조에 “동독의 사회주의는 노동자계급과 노동자계급의 마르크스·레닌주의정당의 지도력을 받는다”고 규정되어 있었다), 당내파별인정, 당지도부 축출 등의 개혁조치를 통해 多元主義體制에서 하나의 좌파정당으로 변신하였다. 이러한

47) 주독한국대사관, “구동독 정당 및 대중조직 재산심사 독립위원회 구성,” 내부자료(1991).

변신노력에도 불구하고 구동독주민들은 공산당을 외면하였다. 이들의 당원수는 통독전 232만명(1988년 현재)이었으나, 통독 이후 23만명(1991년 6월 현재)로 줄어 들었으며, 통독 이후 당원중 97%가 구공산당출신이고 신규가입자는 3%에 불과하다. 민주사회주의당의 득표율은 동독총선시(1990. 3) 16.3%, 전독일 총선시(1990. 12) 독일전체 2.3%, 구동독지역 11.1%에 그쳤다.⁴⁸⁾

그러나 통일후 조기통일에 대한 동독지역 국민들의 불만으로 民社黨의 지지율이 증가하고 있는 추세다. 1994년 6월 실시된 유럽의회 선거에서 민사당은 동독지역에서 약 20%(동베를린에서는 40%)의 지지를 얻었다. 또한 1994년 9월 11일 동독지역이었던 작센과 브란덴부르크에서 실시된 지방의회 선거에서 민사당은 브란덴부르크에서는 19.1%(1990년 선거시 13.4%획득), 작센에서는 15.2%(1990년 선거시 10.2%획득)를 획득하여 신장세를 보였다. 1994년 10월 16일 총선에서 민사당은 4.4%의 지지율을 획득하여 동베를린의 4개 지역구에서 의석을 확보하였으며, 比例代表制 규정에 의해 30석을 차지하였다.

한편, 1990년 3월 동독선거후 동서독정당간에는 본격적인 정당통합이 활발하게 진행되었다. 동서독의 기민당은 1990년 4월 당수회담에서 통합원칙에 합의한 뒤, 1990년 10월 1일 동

48) 통일원, 「독일통일실태 자료집: 정치·외교분야 1993」, pp. 3~4.

독 기민당 당원이 서독 기민당에 입당하는 형식으로 공식통합하였다. 민주혁신당(DA)의 일부는 기민당으로 흡수되었다. 사민당의 경우 동·서 베를린 군당위원회는 쉐베를린 주당위원회로 통합되었으며, 1990년 9월 전당대회에서 동서독의 사민당이 통합되었다. 동독의 자민당은 1990년 8월 서독의 자민당으로 통합되었다. 독일민주농민당(DBD)은 1990년 8월 해체 결의를 하고 당지도부는 당원들에게 기민당에 입당할 것을 권고하였다. 동독의 녹색주의자들은 당명을 「Die Grunnen」으로 개칭하고 1990년 9월 서독의 녹색당과 합당할 것을 결의하였다.⁴⁹⁾

독일통일과정에서 1990년 3월의 동독 총선, 1990년 5월 동독 지방의회선거, 1990년 12월 전독일 총선 등 3차례의 선거가 실시되었다. 3번의 선거에서 나타난 결과는 동독지역이 사회주의국가였던 사실에도 불구하고 동독지역에서 서독의 基民黨과 연합한 독일동맹세력이 다수지지를 획득한 것으로 나타났다.

통독과정에서 서독지역과 동독지역에서 표출된 관심의 초점 및 이익균열구조는 대조적인 양상을 띠었다. 통독과정은 동서독간의 문제였지만, 사실 더 중요한 것은 서독내부에서의 정치적 영향력확대를 위한 정당간의 경쟁이었다. 중요한 결정은 실제적으로 서독 내부의 정치적 문제였으며, 서독에서의 정치

49) 통일대비특별정책연수단, 「독일통합실태연구 1992」, p. 35.

적 쟁점이 동독으로 확대재생산된 것이라고 할 수 있다. 서독의 정당들은 통일이라는 상황을 계기로 서독내부의 지지층과 새로 유권자로 포함될 동독 주민들을 상대로 통일독일의 주도권을 장악하기 위한 경쟁을 벌인 것이다.

서독의 사민당의 주요 지지층인 노동자층 및 피고용자층은 早期統一로 인해 서독 사회보장제도의 질적 저하, 주택난 및 주택임대료 인상, 실업발생, 동독지역의 저임금 노동력 발생, 임금하락 등을 염려하였다. 따라서 서독의 사민당은 조기통일로 인한 후유증을 줄이기 위해서 동독의 체제전환과 경제력회복이 이루어진 뒤 점진적으로 통일할 것을 주장하였다.

반면, 서독의 기민당, 기사당, 자민당의 지지층인 자본가계층과 중상층은 조기통일을 희망하였다. 서독의 기업가계층은 동서독의 통합을 유럽단일시장형성의 맥락에서 파악하였으며, 통일로 인해 임금과 사회비용지출면에서 보다 유리한 상황이 될 것으로 기대하였다. 기민당은 유럽단일시장을 희망하는 기업인들의 이익과 동독인의 통일에 대한 환상, 게르만민족의 통일이 의미하는 상징성 등을 결합하여 조기통일에 대한 국민적 지지를 얻어내는 데 성공하였다.

동독유권자들에 있어서 統一過程에서 선거에 대한 관심은 각 정당의 정강·정책에 대한 것이라기보다 통일의 시점과 통일절차에 대한 것이었다. 동독의 노동자들은 이념적 스펙트럼 상에서 친화성을 지닌 사민당이 아니라 오히려 우파정당인 기민당 등 독일동맹을 지지하였다. 동독에서는 정당선택의 기준

이 사회·경제적 이익균열구조와 각 정당의 정책이 아니라 통일의 속도와 방법이였다. 이것은 동독의 社會主義體制에 대한 환멸과 통일에 대한 기대감으로 정당의 차별성이 단순화된 결과였다.

3. 이론 및 사례연구의 시사점

이상에서 통일한국의 정당제도 및 선거제도를 모색하기 위한 예비적 고찰로서 정당제도 및 선거제도의 대한 이론연구와 독일통일과정에서의 정당 및 선거에 관한 사례연구를 하였다. 이러한 예비적 접근을 통해서 다음과 같은 시사점을 얻었다.

첫째, 정당체계의 분류기준으로는 정당의 수보다 정당의 득표율, 의석점유율, 정당간 경쟁양상, 정당간 이념적 거리, 정당연합의 가능성 등의 변수가 중요하다는 점이다. 따라서 통일한국의 政黨體系를 상정하는 데 있어서도 정당의 수보다는 정당간 실질적 세력분포, 이념적 분포, 경쟁양상 등의 요인이 중요하게 고려되어야 한다.

둘째, 정당발전은 각 사회의 정치적 역사와 이익갈등구조를 바탕으로 전개되며 특히 정치참여, 정당성, 정치적 통합, 갈등해결, 정치사회화 등 각 사회의 우선적 정치적 과제와 밀접한 관련을 맺고 있다. 이런 점에서 통일한국의 정당체계는 통일 당시의 정치적 상황과 이익균열구조로부터 영향을 받을 것이다.

셋째, 정당은 사회적 갈등구조의 영향을 받을 뿐만 아니라 법적·제도적 장치의 종속변수라는 점이다. 따라서 통일한국의 바람직한 정당체계를 구상하기 위해서는 통일한국의 이익갈등 구조 및 정치적 상황을 고려해야 하며, 아울러 법적·제도적 차원에서 정책적 방안이 고려되어야 한다.

한편, 통일은 궁극적으로 政治的 統合過程이며, 이것은 선거라는 민주적 절차를 거칠 수 밖에 없다. 따라서 평화적 통일과정에 대한 연구는 어떤 정치적 상황과 정치적 기반위에서 어떻게 통일절차로서의 선거를 치루느냐 하는 정치공학의 문제라고 할 수 있다. 그만큼 통일과정에서 선거와 정당체계가 갖는 중요성이 크다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 독일통일 과정에서 있는 몇차례의 선거와 정당간 세력분포의 변화는 시사하는 바가 크다.

첫째, 독일통일에서 서독의 정치적 안정과 정당제도의 정착, 정당간 세력분포 등 서독에서의 정치과정이 통일에 많은 영향을 미쳤다. 서독은 2차대전후 의원내각제를 정착시켰으며 다당제를 유지하면서도 기민당중심의 우파연합과 사민당중심의 좌파연합간의 정권교체를 통해 政治安定을 이룩해 왔다. 서독의 안정된 정당제도는 통일과정에 수반되는 정치적 혼란과 위기를 효과적으로 수습하는 데 기여하였다. 서독의 정당들은 동독의 자매정당에 대한 인적·물질적 지원을 제공하고 경우에 따라서는 자매정당을 창당하는 적극적 활동을 통해서 동독의 정치적 민주화를 원격조정하였다. 그리고 서독의 정당

들은 자신들의 세력분포에 따라 동독의 정당들과 통합을 달성함으로써 동독을 서독의 정당체제내로 수용하는 데 성공하였다. 이러한 측면에서 볼 때, 서독 주도의 통일은 서독정당체제가 동독의 정치체제를 실질적으로 병합해가는 과정이었다고 할 수 있을 정도다.

둘째, 독일통일은 일차적으로 동독내에서 발생한 政治的 變化와 민주주의체제로의 전환을 희망하는 동독 국민의 적극적 의사에 의해서 이루어졌다. 이런 점에서 동독의 민주화와 정당정치 경험, 정당정치의 부활 등이 독일통일을 평화적으로 이끄는 동인이 되었다. 동독은 공산당 주도하의 일당독재체제를 유지하고 있었지만 2차대전 이전 민주주의체제에서 활동한 경력이 있는 정당의 명맥이 유지되고 있었다는 점도 동독의 신속한 정치적 변화를 가능하게 한 원인이 되었다. 그리고 1970년대말 이후 형성된 인권단체와 사회단체들의 잠재력도 짧은 시간안에 시민사회를 부활시키고 정치적 변화를 가능하게 하는 토대가 되었다. 이처럼 동독내에서 민주화의 진전은 동독이 비교적 순조롭게 서독의 政治秩序속으로 편입되는 것을 가능하게 하였다.

셋째, 통일은 양측의 각각의 기존세력들의 권력 및 부의 재편을 가져오며, 동시에 새로운 권력 및 부의 분배에 관한 경쟁을 수반하는 복잡한 과정이다. 따라서 통일과정에서 여러 정치사회세력간의 이익대결과 경쟁관계가 첨예하게 나타나기 마련이다. 그런데 독일통일의 경우 통일로 인한 이익갈등은

서독내에서는 우파와 좌파간의 기존의 사회·경제적 이익균열 구조를 기본축으로 하여 나타났다. 반면 동독에서의 이슈는 통일에 내포된 구체적 파급효과보다 통일의 시점과 속도, 절차 등 비교적 단순한 이슈에 대한 것이었다. 이것은 서독국민들이 통일비용, 통일후유증 등 통일의 현실적 의미와 그 파장에 대해서 현실적이고 구체적으로 접근했던 반면, 동독국민들은 공산체제로부터의 탈피와 서독으로의 편입이라는 문제에 더욱 관심이 많았기 때문이었다. 통일이라는 大變革 過程에서 동독국민들에게는 여러가지 사회·경제적 이익균열구조보다 통일의 의미와 상징성, 통일에 대한 기대감 등과 같은 정치적 이슈가 보다 중요하게 작용한 것이다.

第Ⅲ章 南北韓 政黨·選舉制度의 變化展望과 統一過程

통일후 정당간 세력분포와 선거제도는 통일까지의 남북한의 정치적 변화와 정당제도의 성격으로부터 영향을 받지 않을 수 없다. 또한 남북관계의 성격과 통일과정 및 통일절차는 통일후 정치적 상황에 중대한 영향을 미친다. 따라서 이 章에서는 남북한의 정당제도 및 선거제도의 현황과 문제점, 그리고 변화전망에 대해서 고찰하고자 한다.

1. 남한의 정당·선거제도: 현황과 전망

가. 현황

(1) 정당제도

정당에 관한 이론연구의 초점이었던 정당체계, 정치사회적 균열과 정당의 제도화를 기준으로 남한 政黨制度의 현황과 문제점에 대해서 분석하고자 한다.

① 정당체계: 일당우위제와 양당제 경향

남한에서는 야당이 실제로 권력을 장악할 수 있는 기회가 허용되지 않았다는 점에서 남한의 정당체계는 패권정당체계(hegemonic party system)의 성격을 지닌 측면이 있었

다.⁵⁰⁾ 또한 형식적으로 정당간 경쟁이 허용되었음에도 불구하고 사실상 여당이 대통령선거 및 의석점유율면에서 항상 승리했다는 점에서 一黨優位制(predominant party)적 특성을 지닌 측면도 있었다.⁵¹⁾

그러나 형식적인 측면에서 볼 때, 남한의 정당체계는 정당의 이합집산과 다당제현상을 거치면서도 양당제경향을 지속적으로 보여왔다. 남한의 정당체계에서는 정권교체때마다 여·야당에 집중된 표의 증가, 주요 야당에 대한 지지율의 증가, 군소정당 및 무소속후보자의 감소 등의 현상이 나타났다.⁵²⁾ 각 정권별로 초기에는 군소정당이 난립하다가 여당우위체계를 거쳐서 兩黨體系로 접근하는 양상이 나타났다. 이러한 양당체제로의 접근경향은 특히 1958년, 1971년, 1978년, 1985년 등과 같은 중요한 정치적 변화의 기점에서 이루어졌다. 그러나 이

50) 김용호는 한국의 민주공화당과 멕시코의 제도혁명당을 헤게모니적 정당의 범주에서 비교·분석한 결과, 민주공화당은 경쟁적 정당정치 경험, 정당내의 이질성, 민주주의 정책의 결여, 국가기구에 대한 당의 통제력미약 등의 요인 때문에 헤게모니적 정당으로 발전할 수 없었다고 주장하였다. 김용호, “권위주의 리더쉽과 패권정당운동: 한국과 멕시코분석,” 한국정치학회 편, 「민족공동체와 국가발전」(서울: 박영사, 1989), pp. 223~239.

51) 이정복은 한국의 정당체계가 양당제적 경향을 보이면서도 실질적으로 야당에 의한 정권교체가 실현되지 않았다는 점에서 양당적 일당우위체제라고 규정하였다. 그리고 야당이 정권을 획득할 수 없다는 점에서 헤게모니 정당의 성격을 지닌 측면이 있지만, 동시에 야당이 여당에 근접하게 영향력을 확보할 수 있었다는 점에서 멕시코의 헤게모니 정당체계와도 다르다고 지적하였다. 이정복, “정당체계와 정치적 안정에 관한 연구: 한국과 일본의 경우,” 「사회과학과 정책연구」, 제5권 1호(1983. 7), pp. 314~315.

52) 한승조, 「한국민주주의와 정치발전」(서울: 박영사, 1977), pp. 242~244.

러한 양당제 경향이 정당체계의 제도화와 평화적 정권교체로 이어지지 못하고 비정상적인 방법에 의한 권력교체가 뒤따랐다.⁵³⁾

그런데 남한의 정당체계가 이러한 兩黨制 傾向을 보여온 것은 정당의 지지구조가 양당제로 정착된 결과라고 보기는 힘들다. 첫째, 양당제경향은 여당이 1970대 초반 이후 대체로 35%정도의 득표를 했음에도 불구하고 비정상적인 선거제도에 의해서 여당우위를 유지해 왔기 때문이었다. 유신체제에서는 대통령이 국회의원 정족수의 3분의 1을 임명하고 5공화국에서는 제1당이 전국구의석의 3분의 2를 배정받는 것과 같은 비정상적인 방법에 의해서 여당은 득표율을 상회하는 의석점유율을 유지할 수 있었다. 둘째, 정치경쟁이 민주 對 반민주의 대결구도로 굳어짐에 따라 야당의 군소정당들은 생존을 위해서나 여당과의 경쟁을 위해서 야당통합을 하지 않을 수 없었다. 야당간에는 이념 및 정책에 대한 차이가 별로 없었기 때문에 당직배분에 대한 파벌 및 보스간의 타협만 이루어지면 야당통합이 비교적 용이하게 이루어질 수 있었다.⁵⁴⁾ 셋째, 6공화국에서 3당통합 사례와 같이 사회적 이익균열구조가 다당

53) 안병만은 특히 1958년 선거와 1971년 선거를 중대선거라고 지칭하고 있으나 이것은 유권자의 지지구조에 있어서 근본적인 변화를 초래한다는 의미에서 키(V. O. Key)가 정의한 것과 같은 의미의 중대선거(critical election)라고 볼 수는 없다. V. O. Key, "A Theory of Critical Elections," *Journal of Politics*, 17 (1955) 참조; 다만 한국에서도 이러한 선거를 계기로 해서 집권층과 반대층간의 대립구조가 양극화현상으로 표명되었다는 점은 주목할 만하다. 안병만, "우리나라의 정당과 정치발전: 중대선거와 정당체계의 제도화과정," 「한국정치학회보」, 제11집 (1977), pp. 57~61.

54) 이갑윤, "한국의 정당정치와 선거," 한국정치학회 편, 「한국의 정치: 쟁점과 과제」 (서울: 법문사, 1993), p. 217.

제적 성향을 띠고 있는데도 불구하고 대통령제하에서의 권력 집중화와 권력교체문제 등을 둘러싸고 정치지도층간에 인위적으로 兩黨制가 추진되기도 했다.

헌팅턴의 정당발전이론에 비추어 보면, 남한의 정당발전은 파벌단계와 양극화단계, 확장단계를 거쳐 제도화의 전단계에 까지 이르렀다가 비정상적인 방법에 의한 정권교체로 말미암아 정당의 제도화가 무산되는 과정을 몇차례 밟아왔다고 할 수 있다.

② 정치사회적 균열과 정당발전: 여촌야도와 지역주의

남한정당체계의 중요한 특징은 이념적 분포정도가 낮아서 정당간 경쟁이 협소한 이념적 지형위에서 전개되고 있다는 점이다. 이것은 기본적으로 南北分斷構造로 인해서 자유민주주의체제와 시장경제체제에서 조금이라도 벗어나려는 정치 세력이 허용되지 않기 때문이다. 1공화국에서 진보당사건이나 2공화국에서 혁신계의 명멸 등은 남한의 정치적 상황에서 허용될 수 있는 이념적 지평의 한계를 여실히 드러낸다. 남한에서 진보세력이 제도권에 진출하지 못하고 있는 이유는 또한 사회구조의 다원화와 노동계층의 증가에도 불구하고 정치적 균열이 아직까지 계급정치를 중심으로 전개되지 않고 있는 데서도 연유한다. 남한의 노동계층은 수적 증가에도 불구하고 계급의식의 형성과 집단적 정치세력으로의 행동화에는 아직 미치지 못하고 있다.

남한정당의 사회적 지지구조에서 두드러지게 나타난 것은 여촌야도현상과 지역주의 현상이다. 근대화로 인해서 사회경제적 변화와 함께 농촌인구와 도시인구의 비율이 변함에 따라 정당의 지지구조에도 변화가 발생하였다. 興村野都현상은 도시에서는 투표율이 낮은 반면, 농촌에서는 공동체적 응집력으로 인한 준봉투표(conformity voting)와 동원투표가 많은 현상과 관련되어 있다는 견해가 있다.⁵⁵⁾ 그런데 여촌야도 현상은 도시와 농촌이라는 거주환경의 차이에서 기인한다기 보다는 도시거주자의 많은 비율을 차지하는 높은 교육층과 낮은 연령층 가운데 야당지지도가 높은 데서 연유한다는 견해도 있다. 즉 도시와 농촌이라는 거주지역보다는 교육순준과 연령이라는 변수가 투표행태에 더욱 중요하게 작용한다는 것이다.⁵⁶⁾ 한편, 농촌지역의 의원이 지역주민에 대한 대민봉사를 더 많이 하며, 한국은 여당위원의 지역구활동이 더 유리한 정치체제라는 점을 고려할 때 여촌현상은 농촌거주자들의 합리적 선택행위라는 견해도 있다. 그런데 이 경우 親與性向과 농촌의 상대적 박탈감으로 인한 친야성향이 상쇄되어 경험적 조사에서는 거주지역이 투표행태와 무관한 것으로 나타날 가능성이 있다는 것이다.⁵⁷⁾

55) 윤천주, 「투표참여와 정치발전」(서울: 서울대학교출판부, 1986).

56) 이갑윤, “투표행태와 민주화,” 김광웅 편, 「한국의 선거정치학」(서울: 나남, 1990), pp. 174~176.

57) 조기숙, “여촌야도의 합리성: 불리언 비교방법의 적용을 위한 시론,” 「한국정치학 회보」, 27집 2호, 상 (1993), pp. 54~71.

헌팅턴은 근대화에 의한 정치참여의 확대로 농촌과 도시에 기반을 둔 정치연합세력이 정치적 경쟁을 벌이게 되며, 이 가운데서 농민의 지지에 기반을 둔 보수적 농촌연합세력이 진보적인 도시연합세력과 경쟁을 하게 된다는 점을 지적하였다.⁵⁸⁾ 남한의 경우 1950년대 및 1960년대 政治的 競爭構造가 농촌연합에 기반을 둔 지배연합과 도시지역의 민주연합세력간의 대립이었다면 1970년대 이후에는 산업화의 결과로 도시인구가 증가하면서 중산층과 노동계층의 정치적 향배가 중요하게 되었다.⁵⁹⁾ 여당은 농촌에 대한 정치적 동원과 새마을운동 등과 같은 대중동원방식을 통해서 도시에서 점증하는 반대세력을 상쇄시키기 위해서 노력하였다. 그러나 농촌인구의 수적 감소로 인해서 점차 도시중산층의 정치적 지지를 획득하기 위한 新保守主義的 정책노선이 중요하게 되었다.

한편, 계급정치의 표출이 제한된 상황에서 정치적 경쟁은 지역주의와 밀접한 관련속에서 진행되었다. 1963년 5대 대통령선거에서 표의 남북현상⁶⁰⁾이 나타났으며, 1967년 6대 대

58) 헌팅턴은 이러한 농민의 정치적 동원을 '녹색봉기'(green uprising)라고 표현하였다. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp. 433~461.

59) 박광주, "산업화와 정치체제의 변화: 도시중산층의 증대와 농업적 정치연합의 쇠퇴를 중심으로," 한국정신문화연구원 편, 「한국정치의 현대적 조명」(성남: 한국정신문화연구원, 1987), pp. 497~538.

60) 추풍령을 분수령으로 하여 그 이북은 대체로 야당지지, 그 이남은 여당지지현상이 나타났다. 야당의 대통령후보인 윤보선씨가 제기한 사상논쟁에 대한 호남지역의 부정적 반응과 박정희후보의 고향인 영남지역의 연고 등이 겹쳐서 추풍령 이남지역에서 박정희후보에 대한 지지가 높게 나타났던 것으로 분석된다.

령선거 이후 표의 동서현상이 남한 정치의 지속적 경향으로 나타났다. 지역주의 현상은 특정지역출신들의 관직 과잉점유와 지역적 불균형산업전략, 지역간 심리적 적대감 등에 토대를 두고 있는 구조적 현상의 결과다.⁶¹⁾ 아울러 당내 권력투쟁과 대통령선거 및 국회의원선거과정에서 여야 정치인들이 地域主義를 확대재생산하고 정치적 선택의 폭을 국민들에게 제한시켜온 측면이 있다는 지적도 있다.⁶²⁾

(2) 선거제도의 문제점

선거는 사회의 다원적인 이익균열현상을 반영하고 정책대안에 대한 선택과 함께 평화적 권력교체를 가능하게 하는 수단이다. 이러한 점에서 선거는 민주주의의 최소한의 조건이라고 규정되기도 한다. 그러나 대부분의 개발도상국에서 선거는 국민의 의사를 반영하여 정책에 대한 평가와 권력교체를 가능하게 하는 수단이라기 보다는 쿠데타나 물리적 강제력의 행사와 같은 비정상적인 방법에 의해 형성된 권력구조를 事後的으로 정당화시키는 고무도장과 같은 역할을 하였다. 이러한 점에서 개발도상국에서 선거는 권력의 창출수단이 아니라 권력을 사후에 정당화하는 최소한의 장식품 역할을 하는 경우가 많았다.

61) 김만홍, 「한국사회지역갈등연구」(서울: 현대사회연구소, 1987), pp. 21~27; 정근식, “지역감정과 지역문제,” 고영복 편, 「현대사회문제」(서울: 사회문제연구소, 1992), pp. 529~530.

62) 문용직, “한국의 정당과 지역주의,” 「한국과 국제정치」 8권 1호 (1992 봄. 여름), pp. 1~17.

남한에서는 1공화국에서 5공화국에 이르기까지 선거라는 방법에 의해 평화적으로 권력교체가 이루어진 것이 아니라 대규모 시위나 쿠데타와 같은 비정상적 방법에 의해 권력교체가 이루어졌으며, 선거는 權威主義政權을 사후승인하는 요식행위와 같은 역할을 하였다. 더욱이 유신체제기간 및 5공화국기간에는 대통령직선제조차 실시되지 않았다. 그럼에도 불구하고 이 기간에 국회의원선거만이라도 지속된 것은 외형적으로나마 민주주의 절차를 완전히 배제할 수 없었기 때문이었다.

권위주의정권하에서 선거가 이와 같이 최소한의 정당성 확보와 권력의 사후정당화기능을 수행함에 따라 집권 여당은 부족한 정당성을 보완하기 위해서 대통령선거 및 국회의원선거에서 국가권력과 정치자금을 최대한 동원하였으며, 조직력과 자금력이 부족한 야당은 정치적 이슈를 쟁점화하고 야당바람을 일으키고자 하였다.

집권여당은 관권선거와 금권선거에 의존함과 동시에 야당의 선거운동 규제, 언론활동 규제, 투표와 개표에 있어서의 부정, 선거제도의 변경 등과 같이 多數議席을 확보하기 위해서 여러가지 수단과 방법을 동원하였다. 또한 여당은 도시에서의 반대세력의 증가에 대응하기 위해서 도시지역의 선거구는 과소대표하게 하는 반면, 농촌 선거구는 과대대표하도록 하는 방법도 이용하였다. 이러한 선거구의 非等價性에 따라 농촌지역의 선거구가 도시지역의 선거구에 비해 과대대표되었다.⁶³⁾

63) 이갑윤, “한국의 정당정치와 선거,” p. 216.

한편, 남한에서는 1963년 6대 국회의원 이후 전국구비례대표제가 실시되었다. 남한의 전국구비례대표제는 사표를 줄이고 다당제의 난립을 방지하며 전국적인 인물이나 직능대표를 선출한다는 표면적 이유에도 불구하고 실제로는 집권여당의 安定議席 확보를 위해서 고안된 비정상적인 선거제도였다. 전국구비례대표제는 다음과 같은 몇가지 근본적인 문제점을 지니고 있다.

첫째, 전국구의의석 비율이 집권층의 정치적 의도에 따라 여러차례 변해왔다. 3공화국하의 제6대 국회의원선거부터 8대 국회의원선거까지는 지역구의의석의 3분의 1이 전국구의의석으로 배정(6대 및 7대 국회 44석, 8대 국회 51석)되었으며, 유신체제하의 제9대 국회 및 제10대 국회에서는 국회의의석의 3분의 1이 유정회의원으로 배정되었고, 11대 및 12대 국회에서는 지역구의의석의 2분의 1(92석), 13대 국회에서는 지역구의의석의 3분의 1(75석), 그리고 14대 국회에서는 지역구 의석의 4분의 1(62석)이 전국구의의석으로 배정되었다. 이처럼 전국구의의석 비율이 정권교체때마다 바뀐 것은 집권층이 다수의의석확보를 위해서 정치상황에 따라 전국구의의석비율을 변경하였기 때문이다. 특히 維新體制는 다수의의석확보를 위하여 전체 의석의 3분의 1을 대통령이 임의로 임명할 수 있도록 하였다. 또한 5.17후 신군부세력은 정치적 우위를 유지하기 위하여 전국구의의석을 지역구의의석의 2분의 1로 확대하였다.

둘째, 전국구의의석의 배정기준이 비례대표제의 근본취지와는

무관한 것이었다. 6대에서 8대 국회까지는 정당의 득표율에 따라 전국구의의석이 배정됨으로써 제한적 수준이지만 비례대표제의 성격을 지닌 측면이 있었다. 그러나 유신체제하에서는 유권자의 의사나 여당의 득표율과 무관하게 대통령의 일방적 의사에 따라 유정회의원이 선출됨에 따라 비례대표제의 취지와는 전혀 무관하였다. 또한 11대 국회 이후 14대까지는 정당의 득표율이 아니라 정당의 지역구 의석 비율에 따라 全國區議席을 배분하는 편법이 적용되었다. 정당의 의석점유율에 따라 전국구의의석을 할당한 것은 비례대표제의 의도와는 전혀 무관한 비정상적인 선거제도라고 하지 않을 수 없다. 1994년 개정된 선거법에 의해 정당별 득표율에 따라서 전국구의의석배분을 하도록 한 것은 14대까지 정당의 의석점유율을 기준으로 전국구의의석을 배분한 것에 비해서 개선된 것이다.

셋째, 전국구제도는 제1당에게 과도한 프리미엄을 제공하였다. 6대·7대·8대 국회의 경우, 제1당은 득표율이 50% 미만일 경우 적국구의의석의 50%를 배정받고, 50% 이상 득표했을 경우, 전국구의의석의 3분의 2까지 배정받을 수 있었다. 그리고 유신체제하의 제9대·10대국회에서는 의석의 3분의 1이 대통령의 추천으로 총원되었다. 11대·12대 국회에서는 제1당이 무조건 전국구의의석의 3분의 2를 배정받도록 되었으며, 13대국회에서는 제1당이 무조건 전국구의의석의 2분의 1을 배정받을 수 있게 되었다. 이러한 제1당의 프리미엄제는 14대국회에서 폐지되었다.

넷째, 비례대표제는 다수당의 과다대표를 막고 소수정당의 의회진출을 보장한다는 목적을 지니고 있음에도 불구하고 남한의 전국구제도는 오히려 政治安定을 도모한다는 구실로 소수정당의 의회진출을 방지하고자 하였다. 6대국회에서 3석 이상의 지역구의의석을 획득하고 전국적으로 5% 이상의 득표를 한 정당에게 전국구의의석이 배정된다는 규정은 8대국회에서는 5석 이상의 지역구의의석 획득정당에게 전국구를 배정하는 것으로 강화되었다. 11대부터 13대 국회까지 이조항이 그대로 적용되었으며, 14대 국회에서는 5석 미만의 지역구의의석획득 정당이라도 3% 이상 득표하면 전국구배정이 가능한 것으로 규정이 완화되었으나 이 조항의 적용을 받은 정당은 없었다.⁶⁴⁾ 1994년 3월 제정된 「공직선거 및 선거부정방지법」에 의하면, 지역구의의석 5석 이상을 획득하고 유효투표의 5% 이상을 획득한 정당에 대해 지역구선거의 득표율에 따라 전국구의의석을 배분하되, 유효투표의 3% 이상 5% 미만 획득한 정당에 대해서는 전국구 1석을 할당하도록 규정되었다(제189조). 남한의 전국구 비례대표제는 이와 같이 사회의 다원적 이익갈등구조를 정확히 반영하고 지역구 다수대표제의 死票를 방지한다는 본래의 취지와는 달리 여당의 우월한 지위를 보장하는 편법으로 이용되었다. 뿐만 아니라 남한의 전국구 비례대표제는 지역구 후보에 대한 지지도를 정당지지도로 산정하여 정당공천에 의한 전국구 후보를 선출함으로써 유권자의 의사를 왜곡시키는

64) 신명순, “전국구 비례대표 국회의원제도 연구,” pp. 10~16.

한 전국구 후보를 선출함으로써 유권자의 의사를 왜곡시키는 문제점을 지니고 있다. 물론 유권자의 후보자선택에는 정당요인이 작용하는 것도 사실이지만 이보다는 후보자개인에 대한 선호도가 투표행태의 중요 동기라는 점을 고려할 때 지역구후보자에 대한 지지도를 기준으로 전국구후보자를 선출한다는 것은 투표의 대표성을 훼손하는 것이다.

또한 中央黨의 추천에 의한 전국구명단 작성은 당지도층의 권한 강화, 개인적 충성도에 의한 논공행상, 정치자금의 현금 댓가로 전국구의원직 배당(특히 야당의 경우), 파벌간 전국구의원직 안배, 당보스에 대한 국회의원의 의존 심화, 직능대표의 낮은 진출비율 등의 문제점을 지니고 있다.⁶⁵⁾

나. 변화전망

앞으로 남한의 정당은 시민사회의 多元化된 이익갈등을 정치체제내에서 수렴하고 이를 정책에 반영함으로써 민주주의를 정착시켜야 하는 과제를 안고 있다. 이러한 민주적 정당제도의 정착은 남한사회의 갈등구조해결을 위해서 뿐만 아니라 통일후 민주질서의 모색을 위해서도 필요하다.

남한사회의 이익균열구조는 앞으로도 상당기간동안 계층갈등과 세대갈등, 지역갈등 등이 중첩적으로 작용하는 양상이 될 것이다. 계층갈등의 중요성에도 불구하고 남북분단상황과

65) 윤형섭, “국회의원선거제도의 변혁과정,” 한국정치학회 편, 「현대한국정치론」(서울: 법문사, 1986), pp. 404~405.

계급의식의 비결정화(de-crystallization)로 인해서 계급정치가 남한사회의 주요 갈등요인으로 등장하기는 힘들 것이다. 그보다는 지역갈등과 계층간 불만이 복합적으로 얽혀있는 양상으로 갈등요인이 표출될 가능성이 크다.

그리고 문민정부의 수립으로 민주 對 반민주의 대결구조가 의미를 상실함에 따라 UR이나 국제무역체제(WTO)에 대한 대응, 환경문제, 교통문제 등과 같은 새로운 이슈가 보다 중요한 정치적 쟁점으로 부각될 가능성이 있다. 아울러 과거에는 논의가 제한되었던 안보문제, 통일의 절차와 방법 등이 쟁점으로 부각될 가능성도 있다. 이렇게 볼 때 지역주의와 계층갈등과 같은 전통적 갈등요인들이 국제화의 여파나 환경문제, 통일문제와 같은 새로운 이슈들과 결합되어 이익균열구조가 다양화될 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 이슈들이 수평적으로 다원화되기 보다는 기존의 지역적 이익균열구조의 토대위에서 갈등구조가 재편성내지 보강될 것으로 전망된다.

남한의 정당체계의 낮은 制度化水準을 감안할 때, 현재의 정당들이 이러한 새로운 이익균열구조를 수용하여 신속적으로 적응하기 보다는 국회의원선거나 대통령선거와 같은 정치적 전환점을 계기로 재편성될 가능성이 크다. 이렇게 볼 때 앞으로 안정적인 양당제가 확립되기 보다는 다원화되고 유동적인 정치상황이 지속되는 가운데 선거전후 정치세력의 이합집산과 정당통합이 반복될 가능성도 있다.

앞으로 중도좌파정당이 어느 정도 정치적으로 진출할 수

있을 것인가 하는 것도 정당체계의 성격 및 안정성과 관련하여 중요 관심사항이다. 현재까지 진보세력은 민주당내의 진보 정치연합세력으로 존재하거나, 김영삼정권에 의해 민자당으로 개별적으로 互選(cooptation)되고 있다. 앞으로 계급정치에 의해서 정치구조가 배열화되기 힘든 요인들이 여전히 존재한다는 것을 고려하면, 진보세력이 독자적 정치적 대안세력으로 존재하기까지는 상당히 많은 시간이 소요될 것이다.

한편 1994년 3월 제정된 선거법에 의해서 금권선거와 관권선거가 엄격히 규제되고 있는 바, 개정선거법은 부분적인 문제점을 지니고 있음에도 불구하고 앞으로 수정·보완과정을 거치게 되면 선거문화의 민주화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 북한의 정당·선거제도: 현황과 전망

가. 현황

북한의 정당체계는 全體主義的 一黨體制이다.⁶⁶⁾ 정당은 어원상 전체의 한부분을 의미하여 정당체계는 복수의 정당간의 경쟁구조를 전제로 한다. 그런데 전체주의적 일당체제에서는

66) 전체주의체제는 ① 이데올로기, ② 단일정당, ③ 비밀경찰, ④ 매스컴에 대한 통제, ⑤ 무기통제, ⑥ 중앙집권적 계획경제 등의 특징을 지닌 것으로 정의된다. Carl J. Friedrich and Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Cambridge: Harvard University Press, 1956), pp. 9~10.

단일정당만이 존재하기 때문에 전체주의정당은 사전적 의미에서 정당의 개념정의에서 어긋난다고 할 수 있다. 그러나 전체주의정당도 정통성확보, 엘리트층원, 정치사회화, 정책결정의 통로제공 등과 같은 근대적 정당의 역할을 하는 측면을 지니고 있다. 특히 全體主義政黨은 다원주의사회의 정당과는 달리 대중의 정치참여를 동원하고 정치적 이슈에 대한 관심을 고취시키는 등 훨씬 적극적으로 정치적 동기화를 추구한다.⁶⁷⁾ 전체주의정당은 사회의 중간집단의 존재나 경쟁적 정당을 인정하지 않고 일당이 원자화된 개인을 직접통제한다.

북한에서는 국가와 사회의 구분이 무의미할 정도로 국가가 사회 전체 영역에 침투하여 있으며 「하나를 전체를 위하여 전체는 하나를 위하여」라는 집단주의원칙이 사회구성원리로 적용되고 있다. 집단주의규범과 사회에 대한 一元的 통제속에서 사회부문의 독자적 조직이나 자율영역은 존재할 수 없다. 이러한 점에서 북한은 사회주의체제하에서도 사회구조의 다원화와 사회집단의 자율성이 제한적으로 존재하였던 舊동구권 및 소련과도 다르다.⁶⁸⁾ 전체주의체제인 북한에서 노동당은 모든 정치활동과 사회활동의 최종적 관리자로서 전반적인 통

67) 전체주의체제는 단순한 독재체제와는 달리 대중의 정치참여와 정치적 동의를 적극적으로 유도하는 특징을 지니고 있다. 이와 같이 동원된 참여라고 하더라도 대중의 정치참여에 기반을 두고 있다는 측면에서 전체주의체제는 근대적 정치체제라고 할 수 있다. Amos Perlmutter, *Modern Authoritarianism*, pp. 1~2.

68) 한배호, “남북한의 정치·사회구조와 남북관계,” 『통일연구논총』, 창간호 (서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 115~117.

제·감독 역할을 한다.

한편, 터커(R. C. Tucker)는 공산주의체제와 파시스트체제, 민족주의적 단일정당체제 등 대중운동을 중시하는 정권을 「운동정권」이라고 정의하였으며,⁶⁹⁾ 앵터(D. E. Apter)는 동원체제를 위계적 권위구조와 綜極的·神聖的(consummatory sacred) 가치체계를 지니고 있으며, 정치적 종교(이데올로기)와 단일정당, 군부, 관료기구 등을 통하여 국가건설과 산업화 달성을 목표로 하는 政治體制라고 정의하였다.⁷⁰⁾

북한의 노동당은 주민들에 대한 대규모동원을 조직화·일상화하여 항일혁명의 전통과 반미투쟁 및 대남혁명의 필요성을 강조함으로써 체제정당화를 시도하는 동원정당(mobilist party)이다. 북한의 노동당은 행정조직과 군사조직, 산업조직 등을 종횡으로 연결하는 그물망구조의 최정점에서 모든 정책결정과 정책집행을 감독·관리하는 국가권력의 최종적 담보기구이다. 북한정치체제의 변화는 이러한 당의 일원적 권력행사로 부터 행정부와 사회하부조직이 점차 自律性을 획득하는 과정을 의미한다.

북한에는 노동당외에 1945년 창당된 조선사회민주당(조선민주당의 당명이 1981년 제6차 당대회에서 조선사회민주당으로 바뀜)과 1946년 창당된 천도교청우당이 있으나 이들은

69) Robert C. Tucker, "Towards a Comparative Politics of Movement-Regimes," *American Political Science Review*, vol. 15, no. 1 (March 1961).

노동당의 외곽조직에 불과하다. 1990년 실시된 제9기 최고인민회의의 대의원선거 결과에 의하면 687명의 대의원 가운데 노동당이 87.5%, 조선사회민주당 7.4%, 천도교청우당 3.2%, 무소속(조총련) 1.9% 등으로 나타났다. 그러나 조선사회민주당과 천도교청우당 등의 후보도 노동당의 엄격한 사전심사를 거친 후보이므로 실질적으로 이들도 노동당의 통제하에 있음은 물론이다.⁷¹⁾

한편, 북한에서 최고주권기관인 최고인민회의와 지방대의 기구인 도(직할시)·시(구역)·군 인민회의는 直接選舉에 의해서 구성된다. 1992년 개정헌법에 의하면 최고인민회의의 임기는 5년이며, 도(직할시)·시(구역)·군 인민회의의 임기는 4년이다. 북한에서는 매선거구마다 1인씩 입후보하는 단일입후보제가 실시되고 있으며, 직장, 사회단체, 주민회의 등에서 후보자를 추천하도록 되어 있으나 실질적으로는 노동당에서 사전에 입후보자를 선별하고 있다. 이처럼 북한에서 선거는 다양한 정치세력들이 이념과 정책을 기반으로 자유경쟁하는 정치적 절차가 아니며, 노동당이 주도하는 권력구조와 엘리트 충원구조를 사후승인하는 형식적 절차이자 주민들의 정치적 관심을 촉구하는 政治的 動員節次라고 할 수 있다.

나. 변화전망

김일성사망후 북한의 권력구조와 정책전망, 정치적 변화 등

71) 북한연구소, 「북한총람」(서울: 북한연구소, 1994), p. 186.

에 대해서 전망을 하기는 힘들지만 거시적으로 볼 때 북한도 이미 불가피하게 변화의 국면에 접어들었다고 할 수 있다. 북한의 최대 딜렘마는 체제단속을 강화하면서도 어떤 형태로든지 부분적 개방·개혁을 실시하지 않을 수 없는 요인들을 안고 있다는 점이다.

첫째, 社會主義體制의 경제적 비효율성, 관료주의의 병폐, 생산성저하, 자원분배의 비효율성 등과 같은 사회주의체제의 구조적 문제점이 북한의 경제난을 심화시키는 요인이 되고 있다. 둘째, 과도한 국방비투자, 기념비적 건물의 건설, 과시용 대규모 행사개최 등과 같은 북한의 특수한 요인들도 체제의 효율성을 떨어뜨리고 있다. 셋째, 사회주의권의 붕괴로 인한 북한의 대외경제망의 붕괴는 대외적자와 에너지난을 가속화시키는 요인이 되고 있다. 넷째, 주민불만을 무마하고 김정일의 지지기반을 확대하기 위해서도 북한은 경제난해소와 주민생활 조건의 개선을 필요로 하고 있다. 다섯째, 다양한 중간계층들과 젊은층의 불만을 무마하고 대규모의 체제저항을 미연에 방지하기 위해서도 북한 지도층은 변화를 모색할 수 밖에 없다.

북한체제의 變化方向을 예측하기는 힘들지만 분명한 점은 북한의 전체주의체제가 계속 유지될 수는 없으며 어떤 형태로든지 변화하지 않을 수 없다는 점이다.⁷²⁾ 북한의 변화유형은

72) Robert A. Scalapino, "The United States and Asia: Future Prospects," *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5 (1991), pp. 34~35.

i) 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아 등과 같이 점진적 방법에 의한 다원주의체제로의 전환, ii) 루마니아와 같은 민중봉기에 의한 급격한 체제붕괴, iii) 舊소련과 같은 위로부터의 개혁에 의한 체제전환, iv) 중국, 베트남과 같은 경제개방·개혁 및 정치적 권위주의체제의 유지 등과 같은 社會主義體制의 변화 유형가운데 한 유형에 속할 것이다.

이러한 여러 유형 가운데 북한이 어떤 변화경로를 택할 것인가 하는 점을 전망하기 위해서는 다음과 같은 사항들을 고려할 수 있을 것이다. 첫째, 소련으로부터 북한의 상대적 독자성, 민족해방 및 반제국주의적 저항적 민족주의의 전통, 국가우위의 역사적 전통, 민주주의의 경험 부재, 시민사회의 취약성, 전체주의적 정치문화 등을 고려할 때 북한이 폴란드, 헝가리, 체코슬로바키아 등과 같이 시민사회의 주도에 의해서 다원주의체제로 전환하기는 힘들다.

둘째, 식량난 및 생활필수품 부족, 중간관리층에 대한 불만 등으로 인하여 북한에서 산발적 형태의 시위나 집단적 저항이 발생할 가능성도 있다. 그러나 저항세력의 조직화의 어려움, 정부의 물리적 강제력 장악 등을 고려할 때 북한에서 집단시위가 발생한다고 하더라도 政權崩壞로 이어지기는 힘들 것이다. 동유럽과 달리 북한의 국경선이 남한 및 중국으로 제한되어 있으며 국토의 2면이 바다로 둘러 싸인 점을 감안하면 대규모의 집단탈출도 용이하지 않다. 더욱이 남북분단 현실은 집단행동에 대한 조속한 진압의 필요성을 증가시킬 것이다.

따라서 북한에서 집단행동이 발생한다고 하더라도 루마니아에서와 같은 체제붕괴가 발생하기는 힘들 것이다. 정치적 혼란이 지속될 경우 군부가 전면에 부상하여 정치적 질서를 회복하고자 할 가능성도 있다.

셋째, 중간관리층과 신중단계급, 신세대들의 實用主義的 思考가 증가함에 따라 이들을 중심으로 체제변화를 위한 정책 전환이 모색될 수도 있다. 김일성 사망후 권력투쟁과정에서 개혁지향적 군부와 관료, 중간관리들이 개혁지향적 연합을 형성할 가능성도 있다.⁷³⁾ 그러나 북한의 지도층내에서 개혁이 추진된다고 하더라도 상당한 한계가 있을 것이며, 舊소련의 페레스트로이카와 같은 본격적 개방·개혁이 추진되기는 어려울 것이다.

이렇게 볼 때 북한체제의 변화시나리오 중 가장 개연성이 높은 것은 장기적으로 중국, 베트남과 같은 아시아적 사회주의의 개혁모델을 채택하는 것이다. 물론 아직까지 북한은 경제개혁과 정치적 통제를 병행하는 中國모델을 채택하는 것도 주저하고 있다. 북한지도층은 협소한 국토와 남북분단 등을 감안할 때 중국식 모델조차도 북한이 수용하기 힘든 체제불안 요인을 수반할 것으로 여기고 있다. 그러나 북한은 체제고수

73) 북한이 明治維新 전의 일본과 비슷한 대내외적 위기에 직면하고 있으며 함경도 지역의 개혁지향적 관료들을 중심으로 체제개혁이 시도될 수 있다는 견해도 있다. Alexandre Mansourov, "Bringing North Korea Back in: A Creeping Revolution," (1차 국제한국학 학술대회, 「21세기를 향한 한반도의 변화」, U.S.A. East Lansing, 1993. 7).

와 제한적 변화사이의 딜레마에서 결국 선택을 하지 않을 수 없으며, 그 결과 북한의 정치체제도 구조적 변화를 겪지 않을 수 없을 것이다.

그런데 政治的 變化는 단일경로를 따라서 단선적이며 누적적으로 발생하기 보다는 오히려 수많은 우여곡절과 시행착오를 거치며 단절적이고 진전 및 후퇴과정을 거치는 것이 일반적이다. 따라서 북한도 궁극적으로 이데올로기와 국가의 통제력이 약화되고 사회의 자율성이 증가하는 방향으로 나가겠지만 그 경로에 대한 분명한 예측을 하기는 힘들다. 또한 정치적 변화과정에서 쿠데타나 대규모 시위 등과 같은 돌발사태 등이 발생할 가능성도 완전히 배제할 수는 없다.

북한의 정치적 변화를 분명하게 예측할 수 없는 여러가지 한계에도 불구하고 북한체제는 장기적으로 「탈전체주의체제」와 「제한적 다원주의체제」를 거쳐 변화할 것으로 전망된다.

① 탈전체주의체제(post-totalitarianism)

1953년 스탈린사망후 소련과 동구권에서 脫스탈린화(de-stalinization)가 진행되었다. 스탈린 사망후 소련과 동구권은 공산주의체제수립 초기의 전체주의체제에서 벗어나서 이데올로기의 비과격화, 정치적 테러의 쇠퇴, 당통제의 합리화, 경제개혁, 정책결정의 다원화 등을 경험하였다.⁷⁴⁾ 탈스탈린화

74) 탈스탈린현상을 분석하기 위해서 전체주의모델외에 근대화모델, 관료정치모델, 이익집단모델, 수렴론 등이 제시되었다. Ghita Ionescu, *Comparative Communist Politics* (London: The Macmillan Press, 1972), pp. 1~35.

는 시민혁명과 의회민주주의의 전통이 있던 동구권에서 보다 활발하게 진행되었다. 이러한 국가통제완화와 시민사회의 자율영역 확대가 누적되어 1980년대 후반 사회주의권의 변화가 가능했다고 볼 수 있다.

그러나 북한은 1950년대 후반 사회주의권 전체에 불어 닦힌 탈스탈린현상에 대응하여 주체사상과 김일성숭배를 강조함으로써 폐쇄적이고 중앙집권적 統制體制를 한층 강화하였다. 김일성지배체제의 강화로 인하여 북한의 변화는 30년이상 지연되었다. 그러나 김일성 사망후 북한도 크게 보면 스탈린사망후 사회주의권에서 진행되었던 탈전체주의현상을 겪게 될 것이다. 김정일체제가 지속될 경우 김일성숭배에 대한 전면적 부정이 힘들겠지만 북한체제의 생존을 위한 개방·개혁을 위해서는 제한적인 형태로나마 주체사상을 재해석하고 정책결정의 합리화를 도모하는 등 탈김일성화가 시도되지 않을 수 없을 것이다.

북한에서 脫김일성화는 다음과 같은 특징을 지닐 것이다. 첫째, 이데올로기의 퇴조현상이 나타날 것이다. 주체사상의 이념적 구속력이 약화되고 대내외 정책결정에서 이데올로기보다 국가이익과 각 사안 자체의 독특성이 중요하게 고려될 것이다.

둘째, 당과 국가기구간 역할분화가 점차 발생하고 국가기구는 전문적 행정분야에서 자율성을 지니며 통제기구로서 보다 정책결정 및 집행 기구의 역할을 수행하게 될 것이다.

셋째, 동원체제적 성격이 감소될 것이다. 각종 지역 및 기능적 조직을 통한 주민동원이 감소되고 이념적 동기보다 물질적 유인과 주민들의 이익표출 및 자발적 참여가 중요해질 것이다.

넷째, 정책결정구조가 多元化될 것이다. 국가기구간에 정책결정구조가 수평적으로 다원화될 뿐만 아니라 하위조직과 지방단위로 정책결정구조가 수직적으로 분산될 것이다. 또한 이념엘리트보다 전문관료집단의 중요성이 증가할 것이다.

다섯째, 기존의 대중조직과 다른 자발적 사회단체들이 조직되고 다양한 비판세력들이 형성될 것이다. 그러나 사회단체들의 활동은 제한된 영역에 한정되고 이들이 공개적으로 자신들의 입장을 표명하거나 정치조직을 결성하지는 못할 것이다.

② 제한적 다원주의체제(limited pluralism)

북한에서 탈전체주의화가 진행되어 각 부문별로 점진적 변화가 누적되면 제한적 다원주의체제가 형성될 것이다. 1980년 중반 이후 자유연대노조(Solidarity)가 조직되었던 폴란드나 헝가리 등이 제한적 다원주의체제에 속한다고 볼 수 있다. 앞으로 중국에서 정치개혁이 진전될 경우 중국도 제한적 다원주의체제에 근접하게 될 것이다.

북한이 制限的 多元主義體制로 전환하는 방법에는 개혁지향적 엘리트의 주도에 의한 위로부터의 개혁에 의한 점진적 변화경로와 쿠데타나 시민봉기에 의한 단절적 변화경로가 있을

수 있다. 이것은 북한의 국가부분의 물리적 강제력 및 정보력의 독점력, 정통성의 정도, 시민사회의 자율성정도, 엘리트내의 권력구조 등의 변수에 의해서 결정될 것이다.

脫全體主義體制하에서는 권력의 분산과 초보적 수준의 시민사회 형성에도 불구하고 정치적 반대세력의 공개적 조직화가 불가능하다. 반면, 제한적 다원주의체제하에서는 이데올로기와 당의 통제가 지속되지만 실질적으로 정치적 다원화가 진전되어 정치적 반대세력의 조직화가 가능하다. 그러나 제한적 다원주의체제에서는 반대세력에 의한 정권교체가 불가능하다는 점에서 다원주의가 「제한적」이다. 제한적 다원주의체제는 다음과 같은 특징을 지니게 될 것이다. 첫째, 이데올로기가 영향력을 상실할 것이다. 공식적으로 이데올로기가 표명되기는 하지만 이데올로기는 사회적 통제수단과 정책결정의 우선사항으로서의 중요성을 상실하고 상징적인 빈껍질로 변모할 것이다. 그대신 사회의 다원화와 가치관의 다양화를 선호하는 民主主義的 思考가 공감대를 얻게 될 것이다.

둘째, 당의 영향력이 약화될 것이다. 노동당은 국가 전체의 관리자가 아니라 정치적 조직의 하나로서의 역할에 만족할 수밖에 없게 될 것이다. 노동당은 변화된 환경에 적응하기 위해서 당내 정책 파벌집단의 존재를 용인하게 되고 이에 따라 당은 여러 정책적 파벌집단간의 연합형태를 띠게 될 것이다.

셋째, 사회부문의 자율성이 증가할 것이다. 각종 사회단체의 결성이 활성화될 뿐만 아니라 시민사회의 공간이 확보됨에

따라 사회단체들은 일차적으로 기본권확대를 주장하고 점차 정치체제의 민주화를 요구하게 될 것이다. 정치적 틀내에서 시민단체의 요구가 수용되지 않을 경우 집단적 시위가 시도될 가능성도 있다. 시민사회의 자율성증대는 전체주의체제로의 복귀를 불가능하게 하고 점진적 민주화를 필연적인 대세로 만들 것이다.

넷째, 노동당 이외의 政黨結成이 가능해질 것이다. 그러나 노동당 이외 정당의 의석분포나 정치적 영향력은 매우 제한되어 정당체제는 실질적으로 정권교체가 힘든 패권정당제(hegemonic party system)⁷⁵⁾ 형태를 띠 것이다. 따라서 사실상의 정권교체는 발생하지 않는 상황에서 우위를 유지하려는 국가와 국가의 권위에 도전하는 市民社會間에 긴장관계가 조성될 것이다.

다섯째, 노동당이외 정당의 후보 및 정치단체, 무소속 후보 등 복수후보의 입후보에 의해 준경쟁적 선거가 실시될 것이다.⁷⁶⁾ 노동당이 일원적으로 정해 준 입후보자들만이 출마하던

75) 사르트리에 의하면 패권정당제는 다른 정당의 존재를 허용하지만 이들의 정권도전을 허용하지 않고 집권당이 권력을 계속 장악하는 정당체제를 의미한다. 패권정당은 사회주의체제하에서 폴란드 공산당과 같은 이데올로기적 패권정당과 멕시코의 제도혁명당(PRI)과 같은 실용주의적 패권정당으로 분류된다. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, pp. 230~237.

76) 필립 슈미터는 군부집권 이전의 브라질의 정치체제하에서 제한된 경쟁이 허용되어 있었다는 의미에서 이를 준경쟁적 권위주의체제라고 정의한 바 있다. 이러한 맥락에서 정치세력간에 완전경쟁하에 선거가 실시되기 보다는 제한적 경쟁만이 허용된다는 의미로 준경쟁적 선거라는 개념을 사용하고자 한다. Philippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil* (Stanford: Stanford University Press, 1971), pp. 377~378 참조.

관행에서 벗어나서 각 집단과 정치조직의 후보들이 선거에 입후보하고 선거과정이나 투표과정이 상대적으로 민주화될 것이다. 이러한 복수후보 입후보와 복수정당제는 노동당의 一元的統制를 힘들게 할 것이다.

3. 통일방식 및 통일과정

통일한국의 정치적 미래상을 구상하는데 있어서 통일의 시점, 통일과정, 통일방식은 중요한 변수가 아닐 수 없다. 잘 알려진 바와 같이 2차대전후 분단국가 가운데 베트남은 무력방식에 의해서 통일을 이룩하였으며, 독일은 정치적 흡수통일방식을 거쳤으며, 예멘은 합의통일후 무력통합과정을 거쳤다. 이 가운데 사회주의국가의 주도에 의한 무력통일방식을 거친 베트남은 남북통일의 모델이 될 수 없으며, 合議統一類型으로 관심을 끌었던 예멘은 통일후 정치적 불안정으로 인한 무력통합을 거침으로써 합의통일방식의 한계를 드러내 보였다. 독일 통일방식은 동서독과 남북한의 상이성⁷⁷⁾ 및 통일후유증문제로 남북한에 직접적으로 적용되기에는 여러가지 문제점이 있는 것도 사실이지만, 서독주도에 의한 통일방식과 통일이전 동서독간 교류·협력의 누적이라는 점에서 남북한에게 시사하는 바

77) 북한에 대한 소련의 영향력의 한계, 남북한간의 직접적 안보위협, 서독에 비해 낮은 수준의 남한의 정치·경제적 발전정도, 동독에 비해 훨씬 폐쇄적인 북한, 남북간 불신과 대립, 게르만민족보다 훨씬 강한 한민족의 통일당위성에 대한 인식 등의 측면에서 동서독과 남북한에는 차이가 있다.

가 크다.

동서독의 조기흡수통일 이후 그 실현가능성 여부와 관계없이 南北韓에도 그러한 상황이 발생할 개연성이 있으며 이에 대해 대비해야 한다는 견해들이 제기되었다.⁷⁸⁾ 남북한의 경우 흡수통일이 발생할 수 있는 가능성은 3가지라고 할 수 있다. 첫째, 어느 한편이 다른 한편을 무력으로 흡수통일하는 경우다. 둘째, 동서독의 경우와 같이 어느 한편이 체제변화를 통해서 다른 한편으로의 흡수통일을 결정하는 경우다. 셋째, 어느 한편의 정치적 혼란으로 인해서 상황적으로 어쩔 수 없이 다른 한쪽이 통일과정을 주도하고 상대편을 떠맡을 수 밖에 없는 상황적 흡수통일, 또는 결과적 흡수통일을 상정할 수 있다.

남북한의 경우 무력에 의한 흡수통일이 발생할 가능성은 희박하다. 남한이 무력통일을 주도할 가능성은 없으며 국제적 고립과 남북한격차, 경제난 등을 극복하기 위해서 體制生存에 우선순위를 두고 있는 북한이 남북한의 공멸을 초래할 무력통일방식을 채택할 가능성도 희박하다. 또한 북한의 경우, 오래

78) 동서독의 통일방식을 흡수통일방식이라고 지칭하는데, 여기에는 통일독일의 체제문제와 통일절차, 통일시기 등의 쟁점이 내포되어 있다. 독일통일은 서독의 민주주의체제 및 자본주의체제를 기본골격으로 받아들였다는 점에서 통일절차 및 통일시기와 무관하게 서독의 기본체제가 적용된 흡수통일이었다. 한편, 통일절차 및 통일시점과 관련하여 동독지역이 서독연방에 개별적으로 편입되는 방식(서독 기본법 제23조)과 새로운 헌법제정에 의해서 통일을 달성하는 방식(서독 기본법 제146조) 가운데 기본법 23조 방식에 의해서 신속하게 통일이 이루어짐으로써 통일절차 및 통일시기를 기준으로 할 때도 서독체제로의 흡수통일방식이 적용되었다.

동안의 남북대치상황, 주민들의 낮은 정치의식, 강제력을 보유한 국가의 우위, 시민사회의 미활성화 등을 고려할 때 가까운 시일내에 체제변화를 통해서 남한으로의 흡수통일을 희망하는 정치적 분위기가 조성되기는 힘들다.

그런데 북한의 정치적 혼란으로 인한 상황적 흡수통일(결과적 흡수통일)의 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 쿠데타나 대규모 시위, 내전 등의 상황으로 인해서 북한의 국내상황이 혼란해지고 많은 사람들이 해외로 탈주하거나 남한으로의 이주를 희망하는 상황이 발생할 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 또한 北韓政治體制의 변화로 개방·개혁을 본격적으로 추진하는 정권이 등장하여 대외관계의 개선 및 남북평화공존을 실질적으로 추진하고 그 결과 남한과의 통일을 본격적으로 추진하는 상황을 상정할 수도 있다. 그러나 이러한 경우라고 하더라도 독일 경우와 같이 단기간내에 남한의 정치·경제적 질서를 북한에 그대로 이식하기 보다는 일정한 과도기간을 통해서 북한지역의 체제전환과 남북한의 同質化作業을 추진하는 점진적 형태가 바람직할 것이다. 이 경우, 과도기간동안의 남북관계의 설정, 북한체제 과거청산문제, 북한경제의 민영화 및 사유화작업, 정치제도의 정비 등과 같은 문제를 해결하는데 있어서 북한정권의 자율성을 어느 정도 인정할 것인가, 남북한이 어느 분야에서 어느 정도 협력할 것인가 하는 점 등이 주요한 쟁점으로 부각될 것이다.

이러한 점들을 고려할 때 현실적으로 남북한의 분단관리

및 통일모델로서 가능한 대안은 점진적·단계적 방식이 아닐 수 없다. 한국정부의 「민족공동체 통일방안」은 화해·협력단계와 남북연합단계, 통일국가단계의 3단계를 설정하고 있는 반면, 북한은 통일의 최종단계를 명시하지 않은 채 過渡段階로서 연방제를 주장하고 있다. 그러나 북한은 1991년 김일성 신년사에서 지역정부에 외교권과 국방권을 부여하는 느슨한 형태의 연방제를 제안함으로써 고려연방제와 남북연합방안이 접목될 수 있는 가능성을 시사하였다.⁷⁹⁾ 이처럼 한국정부의 「민족공동체 통일방안」과 북한의 고려연방제는 세부단계설정과 각 단계의 전제조건 등에 있어서 차이점을 지니고 있음에도 불구하고 한 가지 공통점은 점진적 통일을 지향하며 과도단계로서 남북한의 공존단계를 상정하고 있다는 것이다. 이것은 현실적으로 어느 한편에 의한 다른 한편의 흡수통일이 바람직하지 않고 가능하지도 않은 상황에서 불가피한 體制共存論理이다.

따라서 본 논문에서는 남북한의 점진적 변화와 단계적 방식에 의한 남북통일을 상정하고 그러한 상황설정위에서 통일 한국의 정당제도와 선거제도를 구상하였다. 물론 이러한 과정은 앞당겨질 수도 있고, 늦추어질 수도 있다. 그러나 통일과

79) 이외에도 북한은 여러차례의 기회를 통하여 고려연방제의 수정가능성을 시사하였다. 손성필 주소북대사의 발언(로가초프 소련 외무차관 면담시, 1991년 3월 중순), 정준기 대외문화연락위원회 위원장 발언(일본 방문시, 1991년 4월 8일), 윤기복 노동당서기 발언(국제의원연맹 평양취재기자단 인터뷰, 1991년 5월 3일), 한시해 조국평화통일위원회 부위원장 발언(뉴욕 타임즈 회견, 1991년 6월 2일).

정이 압축적으로 실현되거나 상황적 흡수통일이 불가피하다고 하더라도 그러한 과정에서 발생할 수 있는 정치·사회적 문제들을 해결하기 위한 정책의 기본적 접근방향에는 근본적인 차이가 없을 것이다. 다만 압축된 방식으로 통일이 추진될 경우, 여러 문제들이 복합적이고 동시병행적으로 발생할 가능성이 커질 것이다.

漸進的 方式으로 통일이 추진될 경우, 통일과정에서 각 분야에 걸친 남북한의 동질화작업이 추진되어야 하며, 특히 정치적 측면과 관련하여 북한의 안정적인 정치변화를 위해서 시민사회의 성장과 다원적 정치질서의 확산을 위한 정책들이 실시되어야 할 것이다.

북한에서 제한적 다원주의가 진행되는 상황에 부응하여 북한의 자발적 민간단체들의 활동을 지원하기 위해 북한내 인권 문제에 대해서 언급하고 民主化를 촉구하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 그리고 북한의 변화정도를 감안하여 정치단체 및 정당간 교류를 실시함으로써 이념적·정치적 영역에서 상호 이해와 협력의 범위를 넓혀야 할 것이다. 정치단체 및 정당간 교류·협력을 확대하기 위한 방법으로 공동세미나와 합동연수 등도 실시될 수 있을 것이다.

第Ⅳ章 統一韓國의 葛藤構造와 政黨制度 및 選舉制度

통일은 이질적인 남북한이 통합되는 과정일 뿐만 아니라, 남북한 모두의 질적 변화를 수반하는 복합적 과정이다. 통일 한국의 정치적 모습은 북한지역의 정치적 변화와 통일이 남한 사회에 미칠 영향, 남북한의 정치적 통합으로 인한 새로운 갈등구조 등에 의해서 형성될 것이다. 統一韓國의 정당제도 및 선거제도는 이러한 복합적 양상을 지닌 정치적 갈등구조에 바탕을 두게 될 것이다.

통일후 정당제도와 선거제도를 구상하는 데 있어서는 다음 사항을 고려해야 한다. 첫째, 통일후 정치·사회적 갈등양상을 상징할 때 이익균열구조에 바탕을 둔 정당간 세력분포가 어떤 양상으로 나타날 것인가 하는 문제다. 둘째, 통일후 정치적 안정을 도모하고 사회적 갈등을 해결하기 위해서는 어떤 유형의 정당체제와 선거제도가 바람직할 것인가 하는 문제다. 셋째, 정당제도는 사회적 갈등의 표출양상과 선거제도, 그리고 권력구조와 밀접한 관련을 맺고 있다. 따라서 정당제도와 선거제도, 권력구조의 관계에 대한 종합적 고려가 필요하다.

다음에서는 통일후 정치·사회적 갈등을 반영한 정당체제를 상징하고 그러한 토대위에서 정치적 안정과 사회적 갈등 해소를 위해서 穩健多黨制의 형성방안을 제시하고자 한다. 아울러 온건다당제하에서의 정당연합, 연립정부형성, 정당통합 등의 사항들을 검토하고자 한다. 그리고 온건다당제를 가능하게 할

수 있는 선거제도로써 지역구다수대표제와 비례대표제의 병행 방안을 제시하고자 한다.

1. 갈등구조의 다원화와 증충화

통일과정에서 통일의 시점과 속도, 방법 등에 대한 정치적 이슈가 일단락되고 나면 통일후유증은 지역간·계층간·세대간 갈등을 수반하게 될 것이다. 통일은 정치·경제·사회·문화의 전분야에 걸쳐 각 계층과 정치집단에게 차등적인 파급효과를 가져올 수 밖에 없는 총체적인 국가건설과정이다.

통일로 인한 양질의 노동력 및 자원의 확보, 새로운 시장의 등장, 북한지역 경제건설의 特需 등은 기업가들에게 새로운 기회가 될 것이며, 이것은 재계세력판도의 변화를 초래할 것이다. 남한의 노동계층은 북한지역의 대량의 노동자층의 흡수로 인하여 북한지역의 노동자들과 경쟁해야 하며 임금협상을 포함한 자본가와와의 협상에서 통일전에 비해 불리한 위치에 놓이게 될 것이다. 남한의 중산층은 통일의 실질적 추진세력이자 통일후유증을 해소하고 통일비용을 부담해야 할 계층이다. 이들은 통일의 부작용들을 체제내로 해소해야 하는 동시에 남북한의 體制統合을 실질적으로 추진해야 하는 책임을 맡게 될 것이다. 그런데 중산층의 책임과 의무에 상응하는 혜택이 뒤따르지 않을 경우, 이들의 불만이 표출될 가능성도 있다.

북한지역의 국민들은 통일시점에서는 통일로 인한 사회·경제적 생활수준의 급격한 상승을 기대하겠지만 통일후 결과가 기대에 못미침에 따라 불만을 갖게 될 것이다. 북한지역의 노동자·농민들은 소비제품의 대량공급과 경제적 수준 향상기회에도 불구하고 실업과 인플레이션, 주택난 등의 문제에 직면하게 될 것이며, 통일의 결과가 모두에게 동등하게 분배되는 것은 아니라는 현실을 인식하게 될 것이다. 북한지역의 體制轉換過程에서 시장경제질서의 원리에 재빠르게 적응하여 부를 축적하거나 남한지역의 친인척 및 연고관계를 이용하여 각종 이권에 개입한 사람들은 북한지역의 새로운 상류계층으로 등장할 것이다. 반면, 북한의 노동당간부, 군장교, 고급관료 등 기득권 계층들은 통일후 신분격하와 생활수준 저하를 경험하고 새로운 환경에 적응하는 과정에서 심각한 좌절감을 느낄 것이다.

이와 같이 통일은 남북한의 계층 및 집단에게 差等的 結果를 가져오며 사회·정치적 질서와 정치적 상황을 근본적으로 변화시킬 것이다. 물론 이러한 과정은 통일의 형태와 속도, 통일시점까지의 북한의 변화정도, 통일당시의 정책 등에 따라서 영향을 받을 것임은 분명하다.

그런데 이러한 階層間 葛藤이 남북지역을 횡단하여 계층간 귀속의식을 기준으로 나타나지 않을 것이라는 점에 통일한국의 특수성이 있다. 이러한 계층간 갈등현상은 남북한간에 차별성을 띠고 나타남에 따라 계층간 갈등이 지역간 갈등과 중

첩되는 형태로 나타날 가능성이 있는 것이다. 바꾸어 말하면 남북한지역 각각에서의 계층간 갈등은 남북간 지역갈등이라는 테두리내에서 中層的·複合的으로 배열화될 가능성이 있는 것이다.

이렇게 볼 때 통일한국에서는 남북간 지역갈등이 복합적 양상으로 표출될 것으로 전망된다. 통일이전 남한지역에서의 영·호남갈등이나 북한지역에서의 함경도·평안도갈등이 남북갈등이라는 커다란 지역갈등속에 묻혀버릴 가능성이 있다. 통일 후 심리적 불만과 정치·경제적 혼란, 정체성 상실 등으로 생긴 정치적 공백이 남북간 지역갈등으로 메꾸어질 수 있다. 남북간 지역갈등은 심리적 차원에서의 박탈감이나 남북간 지역 정서차원에 그치는 것이 아니라 통일후 인적·물적 자원의 분배와 관련된 정치적 경쟁과 관련된 것이며, 전체적으로 볼 때 남한지역과 북한지역간 정치적·경제적·사회적 가치의 배분에 관련된 것일 것이다.⁸⁰⁾

이와 같이 계층간 갈등과 남북지역간 갈등이 중층화될 경우 정치적 균열구조는 표면적으로는 地域主義를 일차적 상징 구조로 하겠지만, 그 이면에는 통일로 인한 지역별 차등화와 계층간 차등화가 내재되어 있다고 보아야 할 것이다. 더욱이 통일후 북한지역의 경제재편 과정에서 해안지역의 경제특구 중심으로 경제발전정책이 실시될 경우, 평안도와 강원도 등

80) 박광주, “통일한국의 정치적 갈등구조,” 제3회 한국정치세계학술대회, 「통일 한국의 새로운 이념과 질서의 모색」, pp. 47~49.

발전정책에서 소외된 지역에서는 중도좌파 정당이 등장할 가능성도 있다. 이처럼 계층갈등요인이 내재된 가운데 지역주의를 바탕으로 한 정치적 균열구조가 구조화되면 이것을 토대로 지역주의정당이 형성되고 이들간에 다양한 정치적 연대와 정책연합 등이 추진될 것이다.

한편, 통일은 세대간 차별적인 영향을 미칠 것임에 틀림없다. 한국전쟁후 태어난 세대들은 통일을 보다 현실적인 문제로 바라보게 될 것이며, 통일후 북한지역의 체제전환과 남북간 체제통합에 대해서도 보다 현실적인 태도를 보일 것이다. 북한지역의 중장년층은 새로운 체제에 적응하는 데 많은 어려움을 겪을 것이며 그 만큼 불만도 크겠지만 이들의 불만이 구체적인 정치행동으로 나타나기에는 여러가지 어려움이 있을 것이다. 반면에 젊은층들은 새로운 체제에 비교적 빨리 적응하겠지만 그 과정에서 생기는 불만과 좌절감도 클 것이다. 이러한 世代間 意識差는 계층간 갈등 및 지역적 갈등과 결합되어 존재할 것이다. 그런데 지역적 갈등현상이 포괄적인 갈등현상으로 결정화(crystalization)될 경우, 세대간 갈등은 희석되고 지역주의 현상속에서 상대적 박탈감에 대한 세대간 공감대가 형성될 가능성도 있다.

이와 같이 統一韓國에서 계층갈등과 지역갈등, 세대간 갈등이 중층적으로 나타날 것이라고 가정할 때, 이러한 갈등요인들을 정치제도의 틀내에서 해소할 수 있는 정치적 절차와 메카니즘을 만들어 내는 것이 필요하다. 정당제도와 선거제도는

이러한 정치적 메카니즘중에서 가장 중요한 부문이다.

2. 정당제도와 정당통합

가. 온건다당제의 형성방안

통일후 정당의 세력분포는 이념적 요인과 지역적 요인이 교차하는 가운데 나타날 것으로 예상되기 때문에 이념적 스펙트럼만을 기준으로 政黨間 勢力分布를 예상하는 것은 적절하지 않다. 그러나 지역주의 요인이 단순히 지역에 대한 감정적 애착을 의미하는 것이 아니라, 경제발전정책, 중앙정부와 지방정부간의 권한배분, 엘리트충원, 분배정책 등과 관련되어 있는 복합적 갈등의 표출양상이라는 점을 고려하면 지역주의 요인은 사실상 이념갈등 요인을 내포하고 있으며 이념갈등의 요인을 강화시키는 역할을 한다고 볼 수 있다. 특히 통일후 북한지역 주민들의 정치적 불만이 크고 북한지역내에서도 통일전 개혁정책의 혜택을 많이 입었던 해안지역 및 경제특구지역의 주민과 경제개혁의 혜택에서 소외되었던 내륙지방 주민들간의 정치의식이 다를 것을 예상할 때, 이들의 지역주의태도는 정책적 대안에 대한 차이를 내포할 것이다.

이와 같은 복합적 요인을 감안할 때, 통일한국에서는 지역적 요인과 이념적 요인이 결합된 형태의 多黨制가 형성될 것으로 예상된다. 그런데 군소정당의 난립으로 원자화된 다당제가 형성될 경우, 정치적 불안과 혼란이 초래되고 정치적 무정

부상태에 빠지게 될 위험이 있다. 또한 兩極化된 多黨制는 원심적인 정치적 경쟁을 수반하며 극좌정당 및 극우정당의 존재로 정치체제의 양극화를 초래할 가능성이 있다. 양극화된 다당제에서는 정치적 쟁점에 대한 합의형성이 힘들며 양극단체력간의 직접적 충돌이 빈번하게 발생하며, 중도세력의 안정적 기반이 잠식될 가능성이 있다. 이렇게 되면 정치체제는 항구적 불안과 정치적 교착상태에 빠지게 될 가능성이 있다.

따라서 통일한국에서 다당제적 현실이 발생할 것을 가정할 때, 보수정당과 중도우파정당 및 중도좌파정당이 중간영역을 점유하고 극좌정당이나 극우정당이 존재하지 않는 유형의 穩健多黨制(moderate pluralism)가 형성되는 것이 바람직하다.

온건다당제에서는 절대다수정당이 존재하지 않는 가운데 3~5개의 정당이 공존하며, 반체제정당이나 양극단의 야당이 존재하지 않는다. 따라서 정치적 경쟁은 합의된 틀내에 구심성을 유지한 채 이루어지고 정치체제는 안정과 효율성을 유지할 수 있다. 그리고 정당들이 이데올로기적으로 양극화되기 보다는 지역적·정책적 요인에 의해 다원화되며 정당간 연립정부형성이 용이하다.

온건다당제가 가능하기 위해서는 여러가지 차원에서 정책적 방안이 강구되어야 할 것이다. 우선 정당체제의 양극화를 초래하는 극좌정당과 극우정당의 영향력이 정치적으로 미미한 수준에 그쳐야 한다. 이것은 일차적으로 북한지역의 민주화 및 북한지역의 정당발전과 밀접하게 관련되어 있다. 북한지역

의 민주화 및 정당발전을 위해서 다음과 같은 정책들이 실시되어야 할 것이다.

첫째, 통일후 노동당 또는 그 잔존세력의 영향력을 약화시키는 것이 중요한 관건이다. 통일직후 상황에서는 공산주의체제에 대한 북한지역 주민들의 염증과 통일에 대한 기대감으로 북한지역에서 노동당의 잔존세력에 대한 지지도가 낮을 것이다. 그러나 북한에서 노동당원이 인구의 약 15%에 해당하는 300만에 이르며, 이들이 출신성분면에서 응집력을 지니고 있고 각종 정치·사회적 혜택을 받아온 층이라는 것을 감안할 때, 이들이 상당기간동안 노동당에 대한 충성심을 지니고 있을 가능성이 있다. 더욱이 상대적 박탈감⁸¹⁾, 통일에 대한 불만 등을 기반으로 하여 이들의 영향력이 부활할 가능성도 있다. 특히 군인이나 노동당원출신, 청년층 등이 이러한 極左勢力의 지지층이 될 것이다.

따라서 통일전후 북한지역에서 노동당잔존세력 및 노동당 후신정당의 영향력을 약화시키고 극좌세력의 확대를 방지할 수 있는 정책들이 필요하다. 우선 노동당이 당강령을 변경하여 프로레타리아독재정당으로서의 유일적 지위를 포기하고 다른 정당과의 공정한 경쟁을 받아들이도록 해야 한다. 그리

81) 특히, 통일후 북한지역의 육체노동자들은 실업문제에 직면하고 정신노동자들은 신분격하와 상대적 박탈감을 겪을 것이라는 견해가 있다. 서재진, “통일 한국의 계급문제: 통일이 북한주민의 직업적 위신의 변화에 미칠 영향을 중심으로,” 한국정치학회, 제3회 한국정치세계학술대회, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」, pp. 114~135.

고 노동당의 영향력 약화를 위하여 당재산 및 외곽단체의 재산에 대한 평가작업을 통하여 이 재산들을 국고로 환수하는 작업이 진행되어야 할 것이다. 이 과정에서 노동당은 당세 약화와 당원감소현상을 겪게 될 것이며, 경우에 따라서는 동독 공산당과 같이 당명칭과 당강령을 변경하여 중도좌파정당으로 새출발할 수도 있을 것이다. 아울러 노동당원, 경찰, 군인, 국가보안기구 출신 등에 대한 재교육이 실시되어야 할 것이다.

둘째, 통일전후 북한지역의 民主化를 위해서 노동당세력의 약화보다 더욱 중요한 것은 노동당 이외의 기존 위성정당이나 새로 창당된 정당들이 안정된 정치기반을 구축하도록 하는 일이다. 동독의 경우 공산화 이전에 민주정당 활동을 한 경험이 있으며, 제한적이거나 독자성을 지니고 있었던 기민당과 자민당이 동독의 민주화를 주도했었다. 그러나 북한의 경우 기존의 위성정당들은 민주적 정치활동을 한 경험을 지니고 있지 않을 뿐만 아니라, 노동당의 외곽단체에 불과했다. 따라서 북한에서 기존의 위성정당들이 내부적 정비와 개혁을 통하여 새로운 지도층을 충원하고 지지기반을 확대할 수 있도록 하는 조치들이 필요하다.

셋째, 통일전후 북한지역에서는 각종 사회단체와 정치단체, 정당이 생겨날 것이다. 남한의 정당 및 정치·사회단체들은 理念的 性向이 같은 정치단체와 정당의 활동을 지원하고 때에 따라서는 자매정치단체 및 정당의 설립을 지원해야 할 것이다. 이를 위하여 중앙조직과 지구당 차원에서 북한의 각급 조

직과 협조망을 구축하고 인적 교류와 재정지원, 정치자문, 연수 등을 실시해야 할 것이다. 아울러 북한지역의 유사한 정치단체 및 정당간의 통합을 간접지원하는 한편, 이념적 성향 및 관심이슈에 따라 남북한 정치단체 및 정당간의 정책적 협조와 통합방안도 논의해야 할 것이다. 특히 선거과정에서는 각급 수준의 협력을 통해 선거전략수립, 선거자료작성, 선거운동원의 훈련 등에 대해 자문하도록 해야 할 것이다.

넷째, 북한의 민주화와 民主的 選舉文化의 정착을 위해서 북한의 일반 주민에 대한 시민교육이 실시되어야 할 것이다. 북한지역 주민에 대한 시민교육은 통일후 정치·사회적 혼란을 극복하고 다원주의사회를 정착시키기 위한 시민문화육성을 목표로 해야 할 것이다. 특히 민주주의의 이념과 원리, 다원주의사회의 특징, 의회민주주의의 절차, 선거 등에 대한 교육을 집중적으로 실시하여 북한지역에 민주주의질서가 정착되도록 해야 할 것이다. 이러한 市民教育을 위해서는 정부차원에서 각종 재교육 및 정치교육기관이 설립되어야 할 것이다. 이와 함께 각종 민간단체, 종교단체, 정당, 직업단체 등을 통한 강연회, 소집단모임 등이 활성화되어야 할 것이다.

한편, 온건다당제가 가능하기 위해서는 정당체제의 양극화를 촉진하는 극좌정당과 극우정당을 해산판결하는 방법도 검토되어야 할 것이다. 독일통일전 서독에서 공산당과 신나치정당은 민주적 질서를 준수하는 정당이 아니라는 이유로 해산판결을 받은 바 있다. 이후 공산당은 명칭을 바꾸어서 재등장했

으나 세력이 미미하여 존재가 묵인되었다. 통일후 극좌정당이 나 극우정당이 등장할 경우 이들의 강령이나 활동이 민주적 기본질서를 위배하는 것을 근거로 이들에 대한 법적 해산판결 조치가 있어야 할 것이다.

또한 소수정당의 난립을 방지하기 위해서 정당설립 조건을 강화하는 방안도 도입되어야 할 것이다. 이를 위하여 政黨法의 내용중 정당의 등록조건으로 법정지구당 수, 지구당의 분산, 지구당의 적정당원 수 등이 규정되어야 할 것이다. 그리고 극단적 정당들을 배제하기 위해서 일정비율 이상의 득표를 한 정당에 한해서 국고보조금을 지급하는 방안도 적용되어야 할 것이다.

그러나 과격정당을 배제하기 위해서는 이러한 법적 조치에 의한 것보다도 이들이 실제 선거에서 패배할 수 밖에 없는 정치적 환경을 조성하는 것이 더욱 중요하다. 그렇게 되기 위해서는 통일후의 정치·경제·사회적 갈등을 완화시킬 수 있는 統合政策을 실시하는 것이 중요하다. 특히 북한국영기업의 민영화와 국유재산의 사유화, 사회보장제도, 임금정책, 재정정책 등은 통일한국의 정치·경제구조와 계층구조에 중요한 영향을 미칠 것이다.⁸²⁾ 이러한 정책은 장기적으로 북한지역 민주화의

82) 통일한국의 경제질서, 재산권제도, 고용정책, 재벌과 외국자본의 역할 등의 문제에 대해서는 다음 논문들을 참조하기 바람. 이근, “통일한국의 경제질서: 통일준비 개혁과 참여시장경제로의 통일,” pp. 161~180; 신도철, “통일한국의 재산권제도: 구동독지역 사유화경험의 시사점을 중심으로,” pp. 181~206; 김수곤, “통일한국의 노동력과 고용구조: 남북경제협력을 통한 북한인

실질적인 주도세력이 될 중산층을 육성하는 것을 목표로 해야 할 것이다. 이를 위해서 북한지역에 대해 대규모의 재정투융자정책과 개발계획을 실시하고 토지 및 국영기업의 민營化過程에서 중소기업과 중산층을 육성할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

한편, 온건다당제의 형성을 위해서는 보수정당과 중도좌파 및 중도우파정당이 적실성있는 정책을 제시하고 정치적 능력을 입증함으로써 지지기반을 확보하는 것이 필요하다. 보수정당 및 중도우파정당은 남한지역의 기업가 계층과 중산층의 지지를 확보하고 통일로 인한 사회·경제적 조건 향상, 통일로 인한 한국민족주의의 비전 등을 제시함으로써 지지를 얻고자 할 것이다.

통일직후 상황에서 中道左派政黨은 북한보다는 남한에서 지지를 얻을 가능성이 크다. 북한지역에서 노동당 잔존세력이 변신하여 좌파정당을 결성할 가능성도 있으나, 통일직후 북한 지역 국민들은 공산주의체제에 대한 혐오감 때문에 남한의 정당들과 연계된 우파정당을 지지할 것이다. 따라서 통일직후 중도좌파정당은 통일의 부정적 파급효과를 우려하는 남한의 노동계층으로부터 지지를 획득할 가능성이 있다. 단, 통일후

력활용 방안에 관한 연구,” pp. 207~236; 성경룡, “통일한국의 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향,” pp. 263~292; 최정표, “통일한국의 경제구조와 재벌,” pp. 293~304; 박건영, “통일한국에서의 국가와 외국자본,” pp. 305~332.

유증이 제도적 틀내에서 해소되지 못하고 시간이 지남에 따라 심화될 경우, 북한지역에서도 점차적으로 중도좌파에 대한 지지가 나타날 수도 있을 것이다.

나. 정책연합, 연립정권 및 정당통합문제

정당분포와 정당체계는 권력구조와 밀접한 관련을 맺고 있다. 통일한국의 권력구조로는 대통령제와 의원내각제에 대한 원론적인 해석보다는 남북한의 정치전통, 통일전후 상황, 대내외적 과제해결이라는 복합적인 요인들을 고려해야 할 것이다. 이러한 요인외에도 統一韓國의 權力構造는 당시의 정치세력의 분포와 이들간의 정치적 고려가 중요한 비중을 차지할 것임은 물론이다.

大統領制가 실시될 경우 정치권력은 대통령에게 집중되겠지만 실질적으로 대통령의 지지기반이 확고하지 못하고 대통령의 소속정당이 다수의석을 차지하지 못함으로써 국회에서는 與小野大현상이 발생할 가능성도 있다. 따라서 통일후 정치적 안정과 정책집행의 효율성을 위해서 어떤 형태로든 정당간 정책연합과 정당통합이 추진될 가능성이 있다. 대통령은 정책연합을 통해서 실질적으로 연립정권과 유사한 방식으로 정국을 운영하는 방안을 모색할 수 있다. 또한 대통령이 정당통합을 주도하여 정치적 안정과 정책효율성을 보장받으려 할 수도 있다.

한편, 議員內閣制가 실시될 경우 정당간 정책연합과 연립정

부형성의 필요성이 한층 증가될 것이다. 통일후 지역주의 요인과 계층적 요인이 중첩적으로 작용하는 가운데 다당제가 형성될 경우, 다수안정세력이 확보되지 않음으로써 의원내각제 하에서 정치적 불안정이 발생할 수 있다. 이렇게 되면 필연적으로 연립정권형성이나 정당통합이 추진되지 않을 수 없다.

다당제하에서 정당간 정책연합이나 정당통합은 당시의 정당간 세력분포와 정치적 상황, 정치인들의 동기 등에 따라서 진행될 것이다. 우선 이념적 성향이나 지지기반이 비슷한 정당끼리 정책별로 정책연합을 하는 현상이 나타날 수 있다. 그리고 정치적 안정이 위협을 받게 되거나 정치적 균열현상이 심각해질 경우, 정당통합이 발생할 수도 있다.

지역균열구조와 이념균열구조가 복합적으로 작용하는 多黨制하에서 특정지역에서만 다수당의 위치를 차지한 지역정당이 이념과 정책이 비슷한 전국적 차원의 집권정당과 정책연합을 함으로써 집권세력에 동참할 수도 있다. 독일의 경우 기사당(CSU)은 서독지역 동남부의 바이에른(Bayern)주 특유의 역사적·종교적 이유에 의해서 1946년 이후 이 지역에서 집권당이며 전국적인 차원에서는 기민당과 연립정권을 형성하여 왔다.⁸³⁾

聯立政權의 형태로는 대연합(grand coalition)과 소연합

83) 박병석, “통일한국의 정당체제와 선거제도: 사회적 균열구조위에서의 전망,” 제3회한국정치세계학술대회, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」, pp. 605~609.

(small coalition)이 있다. 大聯合이란 다수의석을 차지하는 대정당(major parties)간의 정당연합이며, 나머지 군소정당들의 연합이 예상되거나 정치체제가 이념적으로 양극화되어 양극단세력의 정치적 위협이 심각하게 제기될 경우 발생하게 된다. 대연합이 형성되면 사회의 주요한 세력을 반영하는 정당들이 연합을 형성함으로써 대연합에 반대하는 야당이 실질적으로 존재하기 힘들다. 대연합에 참여한 정당들은 내각의 참여비율(의원내각제의 경우)과 당권 등에 대해서 협의를 거쳐야 한다. 그리고 小聯合은 여당과 소수의 야당이 결탁하는 경우이며, 소수의 야당은 권력을 공유하기 보다는 여당의 안정의석을 보장해 주는 안전판 역할을 한다. 소연합이 형성된다고 하더라도 상당한 세력을 대표하고 있는 다른 야당이 존재할 수 있다.⁸⁴⁾

연립정권이 구체적으로 어떤 정당간의 결합을 통해서 형성되는가 하는 문제에 대해서는 ① 최소승리연합(minimal winning coalitions), ② 최저규모연합(minimum size coalitions), ③ 가장 적은 수의 정당과의 연합(coalitions with the smallest number of parties), ④ 최소범위연합(minimal range coalitions), ⑤ 최소연결승리연합(minimal connected winning coalitions) 등의 이론이 있다.

최소승리연합은 최소한 과반수의석을 확보하기 위하여 2개

84) Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven: Yale University Press, 1977), pp. 25~52 참조.

이상의 정당이 연합한다는 것이다. 정당의 최대목표는 정권장악이며, 내각제의 경우 정당의 최대관심사는 내각직의 할당이다. 따라서 연립정권을 형성하려는 정당들은 대연합을 결성하여 각 정당에게 할당되는 내각직의 몫이 줄어드는 것을 감수하기 보다는 의회를 장악할 수 있는 최소의석만 확보된다면 연립정권에 참여하는 정당의 수를 최소화하려고 한다는 것이다. 最低規模聯合도 동일한 논리에 입각해 있으나, 과반수의석에 가장 근접한 최소한의 연합으로 연립정권을 형성하려고 한다는 점에서 최소승리연합의 조건을 더욱 구체화한 이론이다. 그리고 가장 적은 수의 정당과의 연합이론도 동일한 논리에서 연립정권에 참여하는 정당의 수를 최대한 줄이려고 한다는 이론이다. 이상의 세가지이론은 연립정권에 참여하는 정당의 권력최대화동기에 기초하여 聯立政權의 形成을 예측하고자 한다.

한편, 최소범위연합과 최소연결승리연합이론은 정당간의 연합에 있어서는 권력최대화 요인도 중요하지만 정당간 이념적 상용성과 근접성이 중요하다는 점을 강조한다. 최소범위연합에 의하면 이념적 거리가 적은 정당간에 연립정권이 형성된다는 것이다. 최소연결승리연합은 정당간 이념적 거리와 권력최대화 요인을 결합시킨 것으로서 연립정권은 이념적으로 근접한 정당간에 과반수의석을 확보하는 선에서 이루어진다는 것이다.⁸⁵⁾

85) Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984), pp. 46~66.

이상의 연립정권형성에 관한 이론을 정리하면 연립정권은 결국 권력분배의 최대화를 목표로 하면서도 정당간 상용성과 이념적 근접성에 기초하여 이루어진다고 할 수 있다.

통일한국에서 이념적 요인과 지역적 요인들이 복합적으로 작용한 가운데 정당체계가 형성된다고 가정했을 경우, 어떤 정당간에 정당연합내지 연립정권이 형성될지를 예측하기는 쉽지 않다. 특히 이념적 균열요인과 같은 단일 요인이 정당간 세력분포를 결정하지 않기 때문에 매우 다양한 조합의 정당연합이나 연립정권이 형성될 가능성이 있다. 그런가 하면, 통일한국에서의 정치·사회적 불안과 사회적 불안감 등을 고려할 때, 권력최대화 요인과 이념적 요인 등에 의해서 연립정권이 형성되기 보다는 여러 정당을 포함하여 大聯合이 형성될 가능성도 배제할 수 없다.

한편, 통일후 다당제가 형성되어 정치적 불안이 초래되고 지역적 불균형이나 분배위기, 사회·정치적 혼란 등이 초래될 경우 이러한 위기에 대응하여 정당간 정책연합이나 연립정권의 수립뿐만 아니라 정당통합이 추진될 수도 있다.

政黨統合이 발생하는 요인에는 상황적 변수, 동기적 변수, 상용성 변수, 상호작용 변수 등이 있다. 상황적 변수는 정치·사회적 상황이나 정치적 사건, 정당간 의석분포 등과 같은 상황적 요인을 의미한다. 동기적 변수는 정당의 집권목적이나 소수정당으로서 내각에 참여하려는 의사, 정책결정에 대한 영향력 행사 등과 같은 요인들이다. 그리고 상용성 변수는 정당

간 이념, 사회적 배경, 리더쉽스타일 등에 있어서 상호근접한 성격의 정도를 의미한다. 또한 상호작용 변수는 정당간 정책 연합경험과 긴밀한 상호작용속에서 정당통합의 여건이 조성되는 것을 뜻한다.⁸⁶⁾

정당통합이 이루어지는 데는 이상과 같은 여러 요인들이 동시에 증첩적으로 작용하는데 상황에 따라서 각 요인들의 배합양상이 다르게 나타난다. 통일한국에서 政黨統合이 논의될 경우, 당시의 정치상황적 요인이나 각 정당의 동기적 요인이 중요할 것으로 예상된다. 또한 정당이념에 기초하여 이념이 비슷한 정당끼리 정당통합이 추진될 가능성도 있는데, 이렇게 되려면 정치이념을 기초로 한 정치균열현상이 두드러지거나 양극단세력의 정치적 도전이 심각하게 표출되어야 할 것이다.

3. 선거제도: 지역구다수대표제와 비례대표제의 병행

선거제도는 권력구조 및 정당제도와 밀접한 관련을 맺고 있다. 이들간의 인과관계나 매개변수에 대해서는 합의된 이론이 존재하지 않지만 이들간에 밀접한 상관관계(correlation) 내지 선택적 친화력(elective affinity)이 존재하는 것은 사실이다. 따라서 통일한국의 選舉制度를 고찰하기 위해서는 선

86) Sven Gröennings, "Notes Toward Theories of Coalition Behavior in Multiparty System: Formation and Maintenance," in Sven Gröennings and others, eds., *The Study of Coalition Behavior* (New York: Holt, Rinehart, Winston, 1970), pp. 445~459.

거제도의 장·단점만을 비교·분석하는 단순한 차원을 넘어서 권력구조와 정치세력의 분포를 감안한 가운데 선거제도의 특징을 검토하는 다차원적인 접근이 필요하다. 권력구조와 선거제도와의 조합에 대해서는 다수결유형, 합의유형, 혼합유형 등이 있다.⁸⁷⁾

① 다수결유형 1(대통령제·다수대표제): 미국, 필리핀

이 유형은 권력구조 및 국회구성에 있어서 사회의 다수세력의 의사를 반영하고 소수는 다수의 견해를 존중하는 다수결 원칙에 토대를 두고 있다. 이 유형은 미국과 같이 정치적으로 다수의사의 형성이 비교적 용이한 정치제도에 적합하다. 그런데 대통령제와 다수대표제에 의한 국회구성이 결합된 이 유형은 권력의 집중화와 양당제를 발전시킬 가능성이 있다. 대통령의 소속 정당이 다수의석을 차지하는 경우 정치가 안정되지만, 동시에 독재위험도 있다. 반면, 대통령의 지지기반이 협소하고 대통령 소속 정당이 다수 의석을 차지하지 못할 경우 의회와 행정부가 대립하고 政治的 無行動主義(political immobilism)에 빠질 가능성도 있다. 이 유형은 승자가 모든 것을 독식하는 제도이기 때문에 갈등을 흡수하기에는 어려움이 있으며 정치적 승리를 위해서 모든 가능한 수단이 동원됨으로써 정치적 경쟁이 매우 치열한 양상을 띠게 된다. 단, 대통령

87) 양건, 「통일한국의 선거·정당제도」, 민족통일연구원 워크샵 발표논문 (1994년 5월 20일) 참조.

제를 실시하더라도 부통령제를 병행하거나 다수대표제에 일부 비례대표제를 가미함으로써 보완장치가 마련될 수도 있다.

- ② 다수결유형 2(의원내각제·다수대표제): 영국, 영연방 국가, 인도, 말레이시아

이 유형은 권력구조 및 국회구성에 있어서 多數代表制原則을 반영하되, 권력구조는 의원내각제를 택하는 방식이다. 이것은 다수대표제에 의해서 의회를 구성하고 의회에서의 세력 분포를 토대로 의원내각제를 구성하는 제도다. 이 유형은 영국과 같이 정당제도가 정착되고 오랫동안 정치적 안정이 유지된 정치체제에 적합하다. 그러나 이 유형은 이익균열이 구조화된 복잡한 다원사회의 이익갈등과 이익표출을 어렵게 하는 문제점을 지니고 있다.

- ③ 합의유형(의원내각제·비례대표제): 서유럽 및 북유럽 국가

이 유형은 사회의 여러 정치세력의 다양한 이익표출을 정치과정에 반영하고 다양한 세력간의 합의를 중시하는 合意制原則에 토대를 두고 있다. 합의유형은 다수견해만을 반영하는 다수대표제원칙이 민주주의의 기본원리에서 벗어나며, 소수의 견도 정치과정에 각자의 비율만큼 반영되어야 한다는 점을 강조한다.

이 유형은 권력구조로 의원내각제를 택하되 비례대표제에

입각하여 의원내각제를 구성·운영함으로써 합의제원칙에 토대를 두고 있다. 합의제원칙은 의회민주주의의 전통이 오래되고 갈등해결의 제도적 장치가 정착된 사회에 적합하다. 이 유형은 특히 인종적·문화적·종교적 갈등이 첨예화된 북유럽에서 정치질서를 유지하고 집단간 공존을 모색하기 위해서 고안된 집단적 갈등해소의 방법이다. 다수결원리에 입각한 승자와 패자의 고착상태에서 벗어나서 상호 일정한 영역의 자율성을 인정하거나 또는 의도적으로 소수에게 수적 대표성을 상회하는 참여권을 보장하는 이러한 타협과 공존의 모델은 「협의주의」(또는 다극공존체제, consociationalism)라고 지칭되기도 한다. 이러한 協議主義는 체제와해의 위협에 대한 인식, 체제유지에 대한 구성원들의 합의, 엘리트간 타협적 정치문화의 존재 등에 의해서 가능하다.⁸⁸⁾

④ 혼합유형(대통령제·비례대표제): 라틴아메리카

이 유형은 권력구조로는 다수대표제원칙을 반영한 대통령제를 택하되, 국회구성에 있어서는 비례대표제원칙을 적용함으로써 다수대표제와 합의제를 혼합한 유형이다. 이 유형에서는 대통령제와 비례대표제에 의한 국회구성이 결합됨으로써 행정부의 안정과 의회의 多黨化가 병행된다. 이러한 경우 대부분 대통령의 소속정당이 의회에서 다수를 점유하지 못함으로써

88) 협의주의에 대해서는 Arend Lijphart, "Typologies of Democratic Systems," *Comparative Political Studies*, vol. 1, no. 1 (1968), pp. 31~39 참조.

행정부와 의회가 대립하게 된다. 특히 여러 부문·계층들이 일정한 영향력을 균점하고 있는 중남미에서 각 부문별 이익을 보장하기 위해서 이 유형이 채택되었다. 그 결과 중남미에서는 어느 한세력이 독점적 권력을 보유하지 못하고 정치적 불안정과 정책적 비일관성이 문제점으로 나타났다.

이상과 같은 권력구조와 선거제도의 結合樣相 가운데 통일한국에 적합한 유형의 권력구조 및 선거제도를 선택하기는 쉽지 않다. 이러한 유형들은 각기 장단점을 지니고 있기 때문에 일괄적으로 어떤 유형이 적합하다고 단정하기 힘들다. 또한 각 유형이 작용하기 위해서는 각각 적합한 정치·역사와 정치·문화, 엘리트간의 경쟁양상 등도 고려하지 않을 수 없다.

통일한국의 선거제도를 고려할 때 판단기준으로는 한편으로는 정치질서유지 및 정책집행의 효율성이라는 기준과 다른 한편으로는 사회적 갈등의 해소 및 사회적 통합이라는 2가지 기준을 검토할 수 있다. 우선 통일후 정치적 혼란을 방지하고 정책집행의 일관성과 책임성, 효율성 등을 보장하기 위해서는 大統領制가 바람직하게 여겨질 수 있다. 한국의 비타협적 정치문화, 중앙집권의 전통, 대통령제의 경험, 엘리트간 협상 및 타협경험의 결여 등을 감안할 때 대통령제가 채택될 수도 있을 것이다. 대통령제가 채택될 경우 정치적 안정과 정책집행의 효율성을 보장하는 것과 함께, 지역 및 계층간의 타협과 공존을 가능하게 하기 위해서는 균형적 발전정책과 공정한 엘리트층원이 수반되어야 한다. 특히 대통령의 정책집행을 지원

할 수 있는 안정적 정치세력이 존재하는 것이 필요하다. 그리고 부통령제를 도입하여 정치세력간 權力分占의 기회를 보장하는 것이 고려될 수 있다. 대통령제하에서 국회의원의 선거 방식으로는 순수한 다수대표제나 순수한 비례대표제가 다같이 적절하지 않다. 다수대표제만을 채택할 경우 통일후 각종 사회적 갈등을 해소하기에는 미흡하며 정치권력에서 배제된 극단세력들이 체제위협세력으로 등장하여 체제불안을 가중시킬 수 있다. 또한 비례대표제만을 실시할 경우 중남미에서와 같은 항구적인 정치불안에 휩싸일 가능성이 있을 뿐만 아니라, 지역구 주민들의 선호도를 소홀히 취급하는 문제점이 있다. 그리고 타협적 정치문화에 익숙하지 않은 한국적 정치문화도 순수한 비례대표제와 그로 인한 다당제현상에는 적합하지 않다. 따라서 통일한국의 選舉制度로는 후보자개인에 대한 선호를 중시하는 유권자의 투표성향과 정치적 안정을 고려하여 다수대표제를 실시하면서도 사회적 갈등을 체제내로 수렴하고 다양한 이익현상을 정치과정에 반영하기 위해서 비례대표제를 병행실시하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 통일후 지역간·계층간 갈등해소에 역점을 두고 정책 결정에서 소외된 소수의 권리를 보장함으로써 실질적인 정치적 통합을 달성해야 된다는 점을 염두에 둔다면, 의원내각제가 적합한 권력구조로 상정될 수도 있을 것이다. 의원내각제가 실시될 경우에도 다수대표제만을 실시하는 것은 소수의 정치참여배제문제를 야기하며, 비례대표제만을 채택할 경우 정

국의 교착상태와 정치불안정이 초래될 가능성이 있다. 따라서 의원내각제가 채택될 경우에도 다수대표제와 비례대표제가 병행 실시되는 것이 바람직하다.

다수대표제에 의한 지역구와 비례대표제에 의한 전국구를 병행 실시할 경우 구체적으로 이것을 어떻게 조합시킬 것인가 하는 문제가 발생한다. 일본과 같이 1인 2투표제에 의해서 지역구의 다수대표제와 전국구의 비례대표제를 단순히 병행하는 방법을 실시할 수도 있다. 이 방법은 투표절차와 의석산정이 비교적 단순하면서도 지역구 다수대표제와 비례대표제의 이점을 살릴 수 있다는 장점이 있다. 또한 1인 2투표제를 실시하되 독일식과 같이 비례대표제의 원칙을 보다 강화하여 정당별 의석분포에 기준하여 지역구 의원을 할당하고 그 나머지를 정당별 전국구의 의석으로 할당하는 방법도 적용될 수 있을 것이다. 이 방식은 政黨別 勢力分布를 우선시하면서도 지역구 후보에 대한 유권자의 선호도를 반영한 것이다. 통일후 정당정치의 발전을 위해서 독일식 혼합형이 바람직하다. 그러나 독일식에 따른 산정절차의 복잡함과 국민들이 이러한 선거제도에 익숙하지 않은 점을 고려할 때 일본식과 같은 단순병행제가 실시될 수도 있다.

한편, 통일후 의석수, 지역구 의원과 비례대표제 의원의 비율, 선거구, 선거방식 등도 종합적으로 검토되어야 할 사항이다.

지역구 의석수에 대해서는 현재 남한의 지역구가 237개인

것을 감안할 때 통일한국의 인구분포⁸⁹⁾를 고려한 지역구선거구는 300개이상 400개 이하가 적절할 것이다. 그리고 비례대표제 의석수는 지역구의석수의 50%에 해당하는 150이상 200이하가 바람직하다. 비례대표제의 비율을 지역구의석의 50%로 하는 것은 비례대표제의 이점을 발휘하여 다양한 세력의 이익을 政治過程에 반영하는 동시에 정당발전을 도모하기 위한 조치이다. 이렇게 되면 지역구와 비례대표제를 합한 총의석수는 450이상 600이하가 될 것이다.

그리고 지역선거구의 확정은 행정구역개편과 관련되어 있으며, 인구, 행정구역, 지리적 조건, 교통 등을 종합적으로 감안하되 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다. 우선 행정구역의 경계선이 준수되어야 한다. 그리고 한개 선거구 인구와 전체 선거구 평균인구와의 편차가 일정한 한도내에 그쳐야 한다. 또한 선거구는 상호관련지역으로 구성되어야 한다. 그러나 역사적·지리적으로 單一 選舉區로서의 특성이 있는 경우는 인구수가 적더라도 단일 선거구로서 유지되어야 할 것이다. 특히 북한지역의 선거구를 책정하는 데 있어서 행정적 전통과 지리적 조건 등이 중요하게 고려되어야 할 것이다.

비례대표제의 선거구에는 전국을 단일 단위로 하는 방식(이스라엘, 네덜란드)과 10인 이상 선출하는 대선지구방식(이탈리아, 핀란드, 룩셈부르크), 10인이하 선출하는 중선거구

89) 1990년 현재 남한의 인구는 42,869,000명이며, 북한의 인구는 21,720,000명이다. 통일원, 「남북한 사회문화지표」(서울: 통일원, 1991), p. 16.

방식, 도단위로 선출하는 방식 등이 있다.⁹⁰⁾ 비례대표제의 의석할당은 독일과 같이 도를 단위로 후보자명부를 작성하고 득표비율에 따라서 도단위로 전국구의원을 선출하는 것이 바람직하다. 전국을 단위로 하는 것은 유권자의 선호도를 너무 도외시하는 결과를 초래하며, 中選舉區方式은 선거구단위가 좁은 관계로 정강정책이나 전국적 차원의 정치적 이슈보다 지역적 관심사가 투표의 주요 기준이 될 문제점이 있다. 도단위로 비례대표제명부를 작성하면 정당후보자에 대한 유권자들의 인지도도 존중하면서 정당에 대한 선택기회를 제공할 수 있다. 또한 도단위로 지구당의 대의원대회에서 정당후보자 명단을 공식적으로 확정하는 절차를 밟는 방식을 택하게 되면, 이것은 전국단위로 입후보자명단을 작성하는 것에 비해서 지구당의 위상을 높일 수 있을 뿐만 아니라 도단위 선거구민의 의사가 비례대표제위원의 선출에 반영되는 이점이 있다.

도단위로 비례대표제명부를 작성하는 것은 남북한지역의 도단위 行政區域改編과 관련되어 있다. 현재 남한의 행정구역은 1특별시, 4직할시이며, 북한은 9도, 1특별시, 2직할시이다. 통일후 남북한지역의 균형과 북한지역 국민의 소외감을 줄이기 위해서 남북한의 현행 행정구역의 기본틀을 유지하는 것이 바람직할 것이다. 그럴 경우, 특별시는 도단위로 취급하여 독

90) Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984), pp. 154~155.

자적인 비례대표제선거구로 산정하되, 직할시는 행정구역 규모가 상대적으로 적으므로 도단위 선거구에 통합하는 것이 적절할 것이다. 이렇게 되면 비례대표제선거구는 남한지역 10개와 북한지역 10개가 될 것이다. 그러나 남북한의 비례대표제선거구의 숫자가 동일하다고 하더라도 각 도별 비례대표제의 할당 의석은 人口比例를 기준으로 해야 할 것이다.

구체적 선거방식으로는 지역구의 경우 최다수방식(plurality formula)에 의해서 단순 다수득표자를 선출하는 방식이 바람직하다. 과반수방식(majority formula)이나 과반수·최다수의 혼합방식(mixed majority-plurality formula) 등은 절차가 복잡하기 때문에 한국의 선거경험에 비추어 볼 때 적합하지 않다.

그리고 比例代表制의 선거방식으로는 리스트식 비례대표제가 적절할 것이다. 리스트식 비례대표제의 의석할당방식은 다수 정당에게 유리한 동트방식(d'Hondt Formula)과 군소정당에게 유리한 생트·라귀에방식(Saint-Lague)과 최대잔류방식(largest remainders method), 니마이어방식(Niemeyer) 등이 있는데, 다수정당의 난립을 방지하고 정당체계의 안정을 위해서 동트방식을 택하는 것이 좋을 것이다.

한편, 비례대표제가 소수정당의 난립화를 초래할 가능성을 방지하기 위해서 독일과 같이 전국적으로 5%이상 득표를 획득하거나 지역구에서 3석이상의 의석을 획득한 정당에 한해서 비례대표제에 의한 의석을 할당하는 배제조항(excluding

clause)이 적용되어야 할 것이다. 그러나 군소정당의 국회진출을 제도적으로 가능하게 하기 위해서 정당간 연합공천을 하여 하한선기준 이상을 득표한 정당에게는 비례대표제의석을 할당하도록 해야 할 것이다.

한편, 통일후 의회제도로써 兩院制가 고려될 수도 있다. 양원제는 많은 인구, 사회의 다원성, 연방주의, 소수세력에 대한 의도적 과다대표 등과 관련이 있는 것으로 분석되고 있다. 그리고 양원제와 관련하여 상하원의 상대적 규모, 양원의 권한배분, 양원의 선출방법 등이 주요한 쟁점이다.⁹¹⁾ 통일한국에서 7,000만의 인구를 대표하기에는 단원제로는 부적합하다는 측면과 통일후 남북간 지역갈등을 완화시킬 수 있는 제도적 장치라는 측면을 고려하여 인구대표인 하원과 지역대표인 상원의 양원제가 실시되는 것이 바람직하다. 남북한의 인구격차를 고려할 때 지역대표에 입각한 상원은 북한지역의 이익을 대변하는 데 기여할 것이다.

상원을 둘 경우 인구비례보다는 地域代表性을 기준으로 하여 도 및 특별시 단위로 상원의 선거구를 설정해야 할 것이다. 그런데 하원에서 비례대표제를 도입하여 도별 단위로 정당의 비례대표제 의원이 선출될 경우, 상원의 의미가 약화되는 측면이 있다는 견해도 있다.⁹²⁾ 그러나 도단위의 비례대표제는 도단위의 인구비례를 기준으로 한 것이기 때문에 인구비

91) Ibid., pp. 90~105.

92) 양건, 「통일한국의 선거·정당제도」, 발표내용 참조.

례와 무관하게 도단위로 동수의 상원의원을 선출하는 것은 지역간 격차를 완화시키고 인구적으로 소수인 북한지역의 이익을 대변하는 데 기여할 수 있을 것이다.⁹³⁾

따라서 上院의 선거구는 특별시 및 도를 단위로 하고 직할시는 도단위에 편입되도록 하는 것이 바람직하다. 이렇게 되면, 상원의 선거구는 남한지역 1특별시·9도와, 북한지역 1특별시·9도로 남북한지역에 각각 10개 선거구씩 총 20개 선거구가 될 것이다. 도 및 특별시별 상원의 수는 한 선거구당 5명 정도가 적당하며, 이 경우 상원의 전체 의석수는 100석이 될 것이다.

93) 물론 상원이 실질적으로 북한지역의 이익을 대표하기 위해서는 상원의 권한이 하원과 대등해야 하며, 이것은 상원과 하원간의 권한배분문제와 관련하여 중대한 쟁점이 될 것이다. 그러나 비록 상원의 권한이 하원에 비해 상대적으로 하위라고 하더라도 지역대표성에 입각한 상원의 구성은 남북지역간의 갈등을 해소하는 데 어느 정도 기여할 수 있을 것이다.

第 V 章 結 論

본 연구는 통일한국의 정당제도 및 선거제도를 구상하기 위해서 우선 정당 및 선거제도에 관한 이론적 연구와 독일통일사례에 대한 연구를 토대로 한 이론 및 사례연구의 시사점을 도출하였다. 그리고 통일한국의 정치적 상황을 가정하고 통일후 정치적 안정과 사회적 갈등해소를 위해서 바람직한 정당제도와 선거제도를 모색해 보았다.

통일후 정당제도와 민주적 선거문화의 정착은 통일한국의 政治的 民主化를 가능하게 하는 실질적 요건이라고 할 수 있다. 통일후 다원화되고 중첩적인 갈등구조를 토대로 다당제적 현상이 발생할 것이라고 예상할 때, 원자적 다당제나 양극화된 다당제보다는 온건다당제가 형성되는 것이 바람직하다. 그리고 그러한 상황에서 정당간 정책연합과 연립정권, 정당통합 등이 논의될 수도 있을 것이다. 또한 통일후 정치질서를 유지하면서도 다양한 이익균열구도를 정치과정에 반영하기 위해서는 지역구원의 다수대표제와 전국구원의 비례대표제를 병행 실시하는 것이 바람직하다.

한편, 통일로 인해 한국사회가 받을 충격을 최소화하는 동시에 통일후 예상되는 문제들을 통제가능한 영역내에서 해결하기 위해서는 한국사회에서 우선적으로 民主主義 이념 및 절차가 정착되어야 한다. 이것은 한국사회의 발전을 위해서 필

요할 뿐만 아니라, 북한에게 바람직한 이상형을 제시해 준다는 측면에서 의미가 있다. 또한 이것은 궁극적으로 統一韓國의 未來像을 한국에서 먼저 실행에 옮긴다는 의미도 내포하고 있다.

따라서 통일대비를 위한 정치적 과제로서 한국사회의 정당 발전과 선거문화의 민주화를 위한 방안들이 추진되어야 한다. 우선 정당구조의 민주화를 위해서는 정당의 지지기반확대, 당내 의사결정과정의 민주화, 공천과정의 민주화, 정치자금문제 등이 해결되어야 한다.

정당이 사회단체들과 구조적으로 연결되지 않고 파벌 중심으로 폐쇄적 정책결정구조를 지니는 한 黨內民主化는 달성되지 않는다. 따라서 정당이 노동조합, 농민단체, 시민단체 등 각종 사회단체들과 정책연합을 함으로써 정당의 사회적 지지기반을 확대해야 한다. 이렇게 됨으로써 국가의 정책집행과 시민사회의 이익표출이 정당을 통해서 매개되고 사회적 갈등이 제도적 틀내에서 해결될 수 있을 것이다.

특히 산업사회에서 중요한 정치적 비중을 차지하고 있는 노동조합과 정당간의 연계양상은 정당발달에 중요한 영향을 미친다. 노동조합과 정당간의 관계는 노조를 기반으로 하여 정당이 생긴 유형(영국형), 사회주의 정당의 영향하에 노조가 결성된 유형(독일형), 복수노조가 각기 특정 정당과 제휴하는 유형(프랑스, 이탈리아형), 노조가 상황에 따라 특정이슈나 후보자를 지지하는 유형(미국형) 등으로 분류된다. 노동조합

과 정당간의 관계가 정형화된 영국이나 독일의 경우가 이상적이지만, 이 경우 노조의 영향력이 과대평가되며 정치체제가 탄력성을 상실하고 정치적 교착상태에 빠질 수 있다는 문제점이 있다. 또한 複數勞組가 특정정당과 제휴하는 프랑스나 이탈리아의 경우는 정당의 이합집산과 다수당의 분포로 인하여 정치적 불안정이 초래될 가능성이 있다. 그리고 노조가 특정 이슈나 후보자를 지지하는 유동적인 형태의 미국형은 다원화된 사회구조를 지니고 있으면서도 합의형성에 유리한 구조를 지니고 있는 미국적 상황을 반영하고 있다. 이러한 점들을 고려할 때 노동조합과 정당간의 정치적 연대를 가능하게 하면서도 정치적 탄력성을 유지하는 유형이 한국적 상황에 맞게 정착되어야 할 것이다.

한편, 당내민주화를 정착시키기 위해서는 후보자공천과정의 민주화가 절실하게 요청된다. 지역구위원을 공천하는 데 있어서 현행과 같은 중앙당의 공천방식은 개선되어야 한다. 지역구위원의 공천은 지구당대의원의 투표에 의해서 결정되어야 한다.⁹⁴⁾ 다만, 정치활동을 할 수 있는 정당원이 제한되어 있으며, 지구당차원의 민주화가 정착되지 않은 상황을 감안할 때, 지구당에 의한 지역구위원의 公薦制度가 불합리한 결과를 초래할 것이라는 우려가 있기도 하다. 이 점은 정당원의 자격

94) 이와 관련하여 미국과 같은 예비선거제를 도입하여 국회의원후보와 대통령후보를 지구당대회나 전당대회에서 선출하는 방안을 고려하자는 견해도 있다. 정진민, “통일한국의 엘리트 층원구조,” 제3회 한국정치세계학술대회, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」, pp. 57~58.

을 확대하고 지구당운영을 민주화하는 방안에 의해서 보완되어야 할 것이다. 또한 중앙당차원에서 일괄적으로 전국구위원의 명단을 작성하는 것도 재고되어야 한다. 이것은 중앙당의 정치자금동원이라는 차원에서 불가피한 현상으로 목인되었으나, 금권에 의한 전국구위원 공천과 전국구위원의 질적 저하 현상을 초래하였다. 따라서 전국구위원도 도단위의 지구당차원에서 후보자명단을 작성하도록 하는 방안이 도입되어야 할 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이 政黨의 民主化를 위해서는 정당의 범위를 확대하는 것이 필요하다. 특히 각 분야의 지식인과 전문분야의 인사들이 정치활동에 참여해야 한다. 이와 관련하여 노조의 정치활동허용문제도 중요쟁점이 아닐 수 없다. 노조의 정치참여는 「노동조합법」, 「정치자금법」, 「정당법」, 「대통령선거법」, 「국회의원선거법」, 「지방의회의원선거법」, 「지방자치단체장 선거법」 등에 의해 법적으로 규제되고 있다. 따라서 노조의 정치활동허용을 위해서 관련 법규정이 개정되어야 할 것이다.

이러한 정당활동의 환경이 조성됨으로써 정당들은 파벌정당과 선거 및 정권교체때마다 이합집산하는 철새정당에서 벗어나서 이념과 정책을 중심으로 정책대결을 하고 비판일변도가 아니라 정책대안을 제시하는 政策政黨으로 변모할 수 있을 것이다.

또한 정당발전과 정치과정의 민주화를 위해서는 비례대표제

를 점차적으로 확대실시하는 방안이 적극 모색되어야 할 것이다. 일차적으로 비례대표제의 의석비율을 점차 늘이는 것도 한가지 방법이 될 수 있을 것이다. 그리고 1인 2투표제에 의해서 지역구와 비례대표제를 분리실시하는 방안이 적극 고려되어야 할 것이다. 1인 2표제에 의해서 궁극적으로 독일식 비례대표제를 실시하는 것이 바람직하겠지만, 그것이 어렵다면 다수대표제와 비례대표제의 단순병립제인 일본식 선거제도를 일차적으로 도입하는 방안도 있을 것이다.

한편, 정당차원의 질적 변화와 함께 선거과정의 민주화와 선거제도의 정비 또한 고려되지 않을 수 없다. 選舉過程의 민주화를 위해서는 금권선거와 관권선거가 불식되어야 할 뿐만 아니라 유권자와 정당, 입후보자 모두의 선거행태가 변해야 한다. 이를 위해서는 선거관련 법규의 정비와 함께 선거법위반 사항에 대한 철저한 처벌과 같은 법적·제도적 차원의 대책마련과 아울러 시민문화의 질적 변화가 요청된다.

參 考 文 獻

1. 단행본

- 김만흠. 「한국사회지역갈등연구」. 서울: 현대사회연구소, 1987.
- 박성조·양성철 공저. 「독일통일과 분단한국」. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1991.
- 북한연구소. 「북한총람」. 서울: 북한연구소, 1994.
- 세종연구소. 「동·서독 통일의 전망과 통독움직임이 한반도에 미치는 영향」. 성남: 세종연구소, 1990.
- 양건. 「통일한국의 선거·정당제도」. 민족통일연구원 워크샵 발표논문, 1994
- 유숙란. 「선거제도가 정당의 득표율과 의석율에 미치는 영향: 한국의 국회의원총선거결과를 중심으로」. 고려대학교 정치학박사학위 논문, 1991.
- 윤천주. 「투표참여와 정치발전」. 서울: 서울대학교출판부, 1986.
- 통일대비특별정책연수단. 「독일통합실태연구 1992」. 서울: 통일원, 1992.
- 통일원. 「남북한 사회문화지표」. 서울: 통일원, 1991.
- . 「독일통일실태 자료집: 정치·외교분야 1993」. 서울: 통일원, 1993.
- 한국정치학회. 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」. 제 3 회 한국정치세계학술대회, 1993.

- 한승조. 「한국민주주의와 정치발전」. 서울: 박영사, 1977.
- Apter, David E. *The Politics of Modernization*. Chicago: Chicago University Press, 1967.
- Binder, Leonard. and Coleman, James S. et. al., *Crises and Sequences in Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- Blondel, Jean. *An Introduction to Comparative Government*. New York: Praeger, 1969.
- Duverger, Maurice. *Political Parties*. London: Methuen and Co Ltd, 1964.
- Friedrich, Carl J. and Brzezinski, Zbigniew. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press, 1956.
- Hagopian, Mark N. *Regimes Movements and Ideologies*. New York: Longman, 1978.
- Held, David. *Political Theory and the Modern State*. Stanford: Stanford University Press, 1989.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- Ionescu, Ghita. *Comparative Communist Politics*. London: The Macmillan Press. 1972.
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New

- Haven: Yale University Press, 1984.
- _____. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press, 1977.
- Perlmutter, Amos. *Modern Authoritarianism: A Comparative Institutional Analysis*. New Haven and London: Yale University Press, 1981.
- Rae, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework of Analysis*. London: Cambridge University Press, 1976.
- Schmitter, Philippe C. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.
- Weber, Max. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press, 1978.

2. 논문

- 김수곤. “통일한국의 노동력과 고용구조: 남북경제협력을 통한 북한인력활용방안에 관한 연구.” 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」 (제 3회 한국정치세계학술대회, 1993).

- 김용호. “권위주의 리더쉽과 패권정당운동: 한국과 멕시코분석.” 한국정치학회 편. 「민족공동체와 국가발전」. 서울 : 박영사, 1989.
- 문용직. “한국의 정당과 지역주의.” 「한국과 국제정치」 (8권 1호, 1992 봄·여름).
- 박건영. “통일한국에서의 국가와 외국자본.” 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」 (제3회 한국정치세계학술대회, 1993).
- 박광주. “산업화와 정치체제의 변화: 도시중산층의 증대와 농업적 정치연합의 쇠퇴를 중심으로.” 한국정신문화연구원 편. 「한국정치의 현대적 조명」. 성남: 한국정신문화연구원, 1987.
- . “통일한국의 정치적 갈등구조.” 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」 (제3회 한국정치세계학술대회, 1993).
- 박병석. “통일한국의 정당체제와 선거제도: 사회적 균열구조 위에서의 전망.” 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」 (제3회 한국정치 세계학술대회, 1993).
- 서재진. “통일한국의 계급문제: 통일이 북한주민의 직업적 위신의 변화에 미칠 영향을 중심으로.” 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」 (한국정치학회, 제3회 한국정치세계학술대회, 1993).
- 성경류. “통일한국의 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향.”

- 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」(제3회 한국 정치세계학술대회, 1993).
- 신도철. “통일한국의 재산권제도: 구동독지역 사유화경험의 시사점을 중심으로.” 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」(제3회 한국정치세계학술대회, 1993).
- 신명순. “전국구 비례대표 국회의원제도 연구.” 「한국정치학회 월례발표회 발표논문」, 1994년 5월.
- 안병만. “우리나라의 정당과 정치발전: 중대선거와 정당체제의 제도화과정.” 「한국정치학회보」, 제11집 (1977).
- 양건. “국회의원 선거제도 개혁의 방안.” 서강대학교 사회과학연구소, 「사회과학연구 창간호」(1992).
- 윤형섭. “국회의원선거제도의 변혁과정.” 한국정치학회 편. 「현대한국정치론」. 서울: 법문사, 1986.
- 이갑윤. “투표행태와 민주화.” 김광웅 편. 「한국의 선거정치학」. 서울: 나남, 1990.
- . “한국의 정당정치와 선거.” 한국정치학회 편. 「한국의 정치: 쟁점과 과제」. 서울: 법문사, 1993.
- 이근. “통일한국의 경제질서: 통일준비 개혁과 참여시장경제로의 통일.” 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」(제3회 한국정치세계학술대회, 1993).
- 이장희. “Helsinki 인권규정이 분단국가에 주는 의미.” 「통일문제연구」, 제1권 3호, 1989 가을.
- 이정복. “정당체제와 정치적 안정에 관한 연구: 한국과 일본

- 의 경우.” 「사회과학과 정책연구」 제5권 1호, 1983.
- 임현진·김병국·공유식. “왜 결손국가인가?: 남북한의 분단과 통일에 대한 역사사회과학적 단상.” 아주대학교 사회과학연구소 주최 학술회의, 「남북관계의 새로운 인식」, 1993.
- 정근식. “지역감정과 지역문제.” 고영복 편. 「현대사회문제」. 서울: 사회문제연구소, 1992.
- 정진민. “통일한국의 엘리트 층원구조.” 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」 (제3회 한국정치세계학술대회, 1993).
- 조기숙. “여촌야도의 합리성: 불리언 비교방법의 적용을 위한 시론.” 「한국정치학회보」. 제27집 2호 상, 1993.
- 주독한국대사관. “구동독 정당 및 대중조직 재산심사 독립위원회 구성.” 내부자료 1991.
- _____. “제1차 전독선거.” 내부자료 1991.
- _____. “통독선거를 위한 동서독간 선거협약.” 내부자료(1991).
- 최정표. “통일한국의 경제구조와 재벌.” 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」 (제3회 한국정치세계학술대회, 1993).
- 통일원. “전독 총선에 관한 참고자료.” 「독일통일실태 자료집: 비경제분야」. 서울: 통일원, 1992.
- 한배호. “남북한의 정치 사회구조와 남북관계.” 「통일연구논

- 총 창간호」. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 한백연구재단. “한국과 일본의 개정정치관계법의 주요 골자.” 「한백정보」. no. 23, 1994.
- Ammer, Thomas. “The Emerging Democratic Party System in the GDR.” *AUSSENPOLITIK*, 4, 1990.
- Epstein, Leon D. “Political Parties.” in Fred I. Greenstein and Nelson W. Posby, eds., *Handbook of Political Science* vol. 3, Nongovernmental Politics. Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- Gröennings, Sven. “Notes Toward Theories of Coalition Behavior in Multiparty System: Formation and Maintenance.” in Sven Gröennings and others, eds., *The Study of Coalition Behavior*. New York: Holt, Rinehart, Winston, 1970.
- Hermens, F. A. “The Dynamics of Proportional Representation.” in Harry Eckstein and David E. Apter, *Comparative Politics*. New York: The Free Press, 1963.
- Key, V. O. “A Theory of Critical Elections.” *Journal of Politics*, 17, 1955.
- Lapalombara, Joseph. and Weiner, Myron. “The Origin and Development of *Political Parties*.” in Joseph Lapalombara and Myron Weiner, eds., *Political*

- Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Lijphart, Arend. "Typologies of Democratic Systems." *Comparative Political Studies*, vol.1, no. 1, 1968.
- Lipset, Seymour M. and Rokkan, Stein. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignment: An Introduction." in *S. M. Lipset and S. Rokkan, eds., Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press, 1967.
- Mansourov, Alexandre. "Bringing North Korea Back in: A Creeping Revolution." 1차 국제한국학 학술대회, 「21세기를 향한 한반도의 변화」. U. S. A. East Lansing, 1993. 7.
- Rythewski, Ralf. "Party Politics and Electoral System of Unified Political Parties: The Case of Polarized Pluralism." in Joseph Lapalombara and Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Scalapino, Robert A. "The United States and Asia: Future Prospects." *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5, 1991.
- Schlesinger, Joseph A. and Eckstein, Harry. "Parties,

Political.” *International Encyclopedia of the Social Sciences*. London: The Macmillan Company, 1968.

Tucker, Robert C. “Towards a Comparative Politics of Movement-Regimes.” *American Political Science Review*, vol. 15, no. 1, March 1961.

Weiner, Myron. and Lapalombara, Joseph. “The Impact of Parties on Political Development.” in Joseph Lapalombara and Myron Weiner, ed., *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

3. 기 타

New York Times.

「中央日報」

◎發刊資料目錄 案內◎

〈세미나시리즈〉

- 91-01 轉換期の東北亞 秩序와 南北韓 關係
- 91-02 岐路에 선 北韓의 經濟社會: 實相과 展望
- 91-03 北韓體制的 變化: 現況과 展望
- 92-01 南北和解·協力時代, 우리의 座標와 課題
- 92-02 북한의 權力構造와 김일성 이후 政策方向 전망
- 92-03 北韓의 核問題와 南北韓 關係
- 92-04 韓半島 周邊4國의 對北韓政策
- 92-05 轉換期の 南北韓關係: 現況과 展望
- 93-01 統一理念으로서의 民族主義
- 93-02 北韓 核問題: 展望과 課題
- 93-03 中國의 改革·開放
- 93-04 北韓開放에 대한 周邊4強의 立場
- 93-05 南北韓 關係 現況 및 94年 情勢展望
- 94-01 北韓 核問題와 南北韓 關係 展望
- 94-02 南北韓關係와 美國
- 94-03 예멘 統一의 問題點

〈研究報告書〉

- 91-01 第2次大戰後 新生國家의 聯邦制度 運營事例
- 91-02 北韓聯邦制案의 分析 및 評價
- 91-03 美國聯邦制 研究: 歷史的 發展過程을 中心으로
- 91-08 韓半島 非核地帶化 主張에 대한 對應方向
- 91-09 東西獨 事例를 통해 본 南北韓關係 改善方案: 정상 회담과 기본조약체결 사례 중심

- 91-10 國際的 平和保障 事例研究
- 91-11 在野統一案 研究
- 91-12 蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編: 1990年代 東北亞秩序 豫測(I)
- 91-13 北韓體制的 實相과 變化展望
- 91-14 「한민족공동체」 具體化方案 研究: 社會·文化·經濟 交流·協力 中心
- 92-01 統一獨逸의 分野別 實態 研究
- 92-02 中國의 改革·開放 現況과 展望: 北韓의 中國式 改革·開放 모델 受容 可能性과 關聯
- 92-03 美國의 對韓半島政策: 韓國安保와 南北韓 統一問題 를 중심으로
- 92-04 日本의 國際的 役割增大와 東北亞秩序: 1990年代 東北亞秩序 豫測(II)
- 92-05 1992年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 92-06 軍備統制 檢證 研究: 理論 및 歷史와 事例를 中心으로
- 92-07 北韓住民의 人性研究
- 92-08 國際社會에서의 南北韓間 協力方案 研究
- 92-09 日本의 對韓半島政策
- 92-10 러시아聯邦의 對韓半島政策
- 92-11 東北亞 經濟協力的 發展方向
- 92-12 統一獨逸의 財政運用 實態研究: 統一關聯 財政政策 中心
- 92-13 南北韓 國力趨勢 比較研究
- 92-14 南北韓 社會·文化共同體 形成方案: 社會·文化的 同 質性 增大方案 中心

- 92-15 北韓의 權力엘리트 研究
- 92-16 東北亞 新國際秩序下에서의 韓半島 統一基盤 造成方案
- 92-17 南北韓 經濟共同體 形成方案
- 93-01 1993年度 統一問題 國民輿論調查 結果
- 93-02 金日成著作 解題
- 93-03 日本의 對北韓政策
- 93-04 中國의 改革·開放 加速화와 東北亞秩序: 1990年代
東北亞 秩序 豫測(IV)
- 93-05 中·臺灣關係의 現況과 發展方向
- 93-06 美國 클린턴 行政府의 東北亞政策과 東北亞秩序 變
化: 1990年代 東北亞秩序 豫測(III)
- 93-07 東北亞 地域에서의 多者間 安保協力體 形成展望과
對應策
- 93-08 獨逸統一後 東獨地域에서의 私有化政策 研究
- 93-09 對北 投資保護 및 紛爭解決方案 研究
- 93-10 脫冷戰期 北韓의 對中國·러시아 關係
- 93-11 北韓 軍事政策의 展開樣相과 核政策 展望
- 93-12 北韓의 人權實態 研究
- 93-14 베트남 統合事例 研究
- 93-15 金正日著作 解題
- 93-16 韓半島 軍備統制方案 研究: 유럽 軍備統制條約의 示
唆點과 관련하여
- 93-17 北韓 家族政策의 變化
- 93-18 主體思想의 理論的 變化
- 93-19 예멘 統合事例 研究

- 93-20 北韓 政治社會化에서 傳統文化的 役割: 北韓映畫分
析을 中心으로
- 93-21 北韓의 에너지 수급실태 연구
- 93-22 北韓 國營企業所의 管理運營體系
- 93-23 社會主義體制 改革·開放 事例 比較研究
- 93-24 南北韓 國力趨勢 比較研究(改訂版)
- 93-25 「한민족공동체」 形成過程에서의 僑胞政策
- 93-26 日本의 核政策
- 93-27 東北亞의 新經濟秩序
- 93-28 러시아聯邦의 對北韓政策
- 93-29 南北韓 政治共同體 形成方案 研究
- 93-30 統一論議의 變遷過程 1945~1993
- 94-01 北韓 관료부패 연구
- 94-02 美國과 日本의 對北韓 關係改善과 南北關係
- 94-03 韓國의 對러 經濟協力 推進方向
- 94-04 中·臺灣의 統一政策 比較研究
- 94-05 主體思想의 內面化 實態
- 94-06 北韓의 社會間接資本 實態分析
- 94-07 金正日 리더십 研究
- 94-08 北韓 民族主義 研究
- 94-09 金正日의 權力基盤 研究
- 94-10 韓國의 對中 經濟協力 推進方向
- 94-11 中國과 日本의 軍事力增強이 韓半島安保에 미칠
影響
- 94-12 統一韓國의 政黨制度와 選舉制度

〈統一情勢分析〉

- 91-01 韓·蘇, 日·蘇 頂上會談 結果 分析: 韓半島 周邊情勢
및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-02 고르바초프 權力的 現況과 展望
- 91-03 李鵬 中國總理의 訪北 結果 分析: 韓半島 周邊情勢
및 南北韓關係에 미칠 영향을 중심으로
- 91-04 第85次 國際議會聯盟(IPU) 平壤總會 結果分析
- 91-05 中·蘇 頂上會談 結果分析
- 91-06 北·日, 北·美關係 變化展望과 對策
- 91-07 北韓의 유엔加入宣言의 影響과 政策變化展望
- 91-08 美國의 東北亞 安保政策 基調와 最近動向
- 91-09 유고슬라비아의 民族葛藤과 聯邦解體 危機
- 91-10 中國의 對韓政策 展望
- 91-11 엘친의 러시아大統領 當選이 蘇聯國內情勢에 미칠 影
響 分析
- 91-12 美·蘇의 對 東北亞政策과 東北亞 軍事秩序 再編 可能性
- 91-13 美·蘇 頂上會談의 結果 分析
- 91-14 戰術核 관련 부시 美大統領 宣言이 東北亞 및 韓半島
安保에 미치는 影響
- 92-01 부시 美國大統領의 아시아4個國 巡訪結果 分析: 南·北
韓關係와 관련하여
- 92-02 豆滿江地域開發計劃 發展方向
- 92-03 中國의 改革·開放 深化가 北韓에 미치는 影響
- 92-04 러시아聯邦의 改革과 韓·러 關係 展望
- 92-05 東北亞情勢와 統一環境: 1992年 上半期

- 92-06 북방정책 이후 동북아정세와 한반도 통일환경
- 92-07 豆滿江地域開發計劃의 現況과 展望: 開發代案 및 法律制度 中心
- 93-01 最近 러시아聯邦의 政局推移: 國民投票 結果를 中心으로
- 93-02 北韓 核問題의 展開過程 分析 및 展望
- 93-03 北韓의 對南動向 分析(1993. 1~6)
- 93-04 「조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령」과 北韓의 對南政策
- 93-05 東北亞 多者間 安保協力體 構成展望과 南北韓關係
- 93-06 北韓의 對南動向 分析(1993. 7~9)
- 93-07 中國의 核實驗이 國際 및 東北亞情勢에 미칠 影響
- 93-08 第5次 亞·太經濟協力體(APEC) 會議를 계기로 본 亞·太地域 協力の 發展方向
- 93-09 1993年 12月 黨 中央委 全員會議 및 最高人民會議 結果 分析
- 94-01 美國의 對韓半島 政策-北韓 核問題와 美·北 關係改善을 中心으로
- 94-02 中國의 對北韓政策: 現況과 展望
- 94-03 북한외의 대외개방 현황과 전망-외자유치 관련법 제정을 중심으로
- 94-04 러시아의 權力構造 改編에 따른 對內·外政策 展望
- 94-05 北韓 核問題에 대한 中國의 立場과 우리 對中政策 方向

- 94-06 核關聯 北韓의 協商戰略戰術 分析
- 94-07 韓·日 韓·中 頂上會談 結果 分析
- 94-08 北韓의 對南動向 分析(1994. 1~3)
- 94-09 北韓 最高人民會議 第9期 第7次會議 結果 分析
- 94-10 韓·日關係 定立方案: 1994年 6月 頂上會談을 契機로
- 94-11 脫北者 發生 背景 分析
- 94-12 北韓의 南北頂上會談 提議 意圖 및 會談의 展望
- 94-13 무라야마(村山) 內閣의 對內外政策 展望
- 94-14 北韓의 對南動向 分析(1994.4.~6)
- 94-15 金正日 政權의 登場과 政策 展望
- 94-16 北韓의 對南動向 分析(1994.7~9)
- 94-17 李鵬 總理의 訪韓結果 分析과 對中政策 方向

〈世界主要事件日誌〉

- 91-01 世界主要事件日誌(1991. 4. 1~1991. 6. 30)
- 91-02 世界主要事件日誌(1991. 7. 1~1991. 9. 30)
- 91-03 世界主要事件日誌(1991. 10. 1~1991. 12. 31)
- 92-01 世界主要事件日誌(1992. 1. 1~1992. 3. 31)
- 92-02 世界主要事件日誌(1992. 4. 1~1992. 6. 30)
- 92-03 世界主要事件日誌(1992. 7. 1~1992. 9. 30)
- 92-04 世界主要事件日誌(1992. 10. 1~1992. 12. 31)
- 93-01 世界主要事件日誌(1993. 1. 1~1993. 3. 31)
- 93-02 世界主要事件日誌(1993. 4. 1~1993. 6. 30)
- 93-03 世界主要事件日誌(1993. 7. 1~1993. 9. 30)
- 93-04 世界主要事件日誌(1993. 10. 1~1993. 12. 31)

- 94-01 世界主要事件日誌(1994. 1. 1~1994. 3. 31)
 94-02 世界主要事件日誌(1994. 4. 1~1994. 6. 30)
 94-03 世界主要事件日誌(1994. 7. 1~1994. 9. 30)

〈年例情勢報告書〉

- 91 統一環境斗 南北韓 關係: 1991~1992
 92 統一環境斗 南北韓 關係: 1992~1993
 93 統一環境斗 南北韓 關係: 1993~1994
 94-01 北韓 核問題斗 南北關係

〈論叢〉

- 統一研究論叢 創刊號(1992. 6)
 統一研究論叢 第1卷 2號(1992. 12)
 統一研究論叢 第2卷 1號(1993. 7)
 統一研究論叢 第2卷 2號(1993. 12)
 統一研究論叢 第3卷 1號(1994. 9)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 vol. 1(1992)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 vol. 2(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 special edition(1993)

THE KOREAN JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION
 special edition(1994)

한독 WORKSHOP: ECONOMIC PROBLEMS OF NA-
 TIONAL UNIFICATION(1993)

〈資 科〉

- 92-01 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(國文篇)
- 92-02 統一 및北韓關聯 研究文獻目錄(外國語篇)
- 93-01 藏書目錄:單行本·研究報告書
- 93-02 藏書目錄:特殊資料
- 93-03 獨逸統一條約 批准法律
- 94-01 貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(上)

統一韓國의 政黨制度와 選舉制度

研究報告書 94-12

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 政策研究室

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4726, FAX : 232-5341

印刷處 웃고문화사 전화 : 267-3956

印刷日 1994년 11월 일

發行日 1994년 11월 일
