

민주화 이후 한국 정당정치, 1987-2020: 무엇이 변했고 무엇이 변하지 않았는가?*

현재호 ■ 고려대학교**

<국문요약>

이 논문의 목적은 민주화 이후 한 세대에 걸쳐 나타난 정당 간 경쟁의 문제를 정당 및 정당 체제 수준에서 이루어진 공급 측면에 초점을 맞추어 살펴보는 데 있다. 분석의 소재로 선택한 것은 선거강령이다. 이를 통해 몇 가지 사실을 확인하였다. 첫째로, 거시적/미시적 차원의 좌-우(진보-보수) 척도와 이슈 차원을 통해 본 정당 간 경쟁의 양상은 시간이 지나면서 나름의 규칙성을 보여준다. 그것은 한반도 평화와 사회복지 이슈를 둘러싸고, 더불어민주당과 정의당 계열을 한 축으로 하고 국민의힘과 국민의당 계열을 또 다른 축으로 하는 경쟁 구도로 나타나고 있다. 둘째로, '햇볕정책'을 통한 한반도 긴장완화와 '부자증세' 및 '보편적 복지'의 의제화에 있어서 정당은 이들 이슈가 경쟁의 주요 차원으로 부각하는데 결정적인 역할을 수행했다. 이 과정에서 나타난 정당의 역할은 공급 측면(내생적 역할)의 타당성을 입증해준다. 셋째로, 그럼에도 불구하고, 정당 간 경쟁의 전반적인 양상은 본격적인 서구적 의미의 좌-우 경쟁으로까지는 나아가지 못하고 있다. 이는, 주요 정당의 경제정책에서의 신자유주의적 기조나 요인 분석에서 드러나듯이, 경제적 이슈가 정당 간 경쟁의 독자적 차원으로 부상하고 있지 못할 뿐만 아니라 그러한 이슈를 일관되게 추동할 수 있는 정당의 현실적인 힘 또한 아직 미약한 데 그 원인이 있다.

*주제어: 정당 간 경쟁, 선거강령, 요인분석, 좌-우(진보-보수) 척도, 이슈차원

I. 서 론

민주주의 체제가 권위주의 체제와 어떻게 다른가를 구분 짓는 기준에는 여러

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A5B5A07061362).

** 고려대 평화와민주주의 연구소 선임연구원 (E-mail: princeps23@hanmail.net)

가지가 있을 수 있다. 그러나 그중에서도 가장 핵심적인 요인을 꼽으려면 바로 '정당 간 경쟁의 존재 여부'라고 할 수 있다. 왜냐하면, 경쟁의 유무에 따라 사회의 다양한 갈등이 정치영역에 공정하게 대표되고 그 위에서 실질적인 권력 경쟁이 가능해지기 때문이다.

주지하다시피 사르토리는 정당 간 경쟁의 존재 여부에 따라 권위주의와 민주주의 체제를 분류한 바 있다.¹⁾ 그에 따르면, 비경쟁적 체제는 기본적으로 일당 국가 혹은 헤게모니/패권정당 체제로 분류된다. 그것은 오직 하나의 정당만이 존재하거나 혹은 지배적인 하나의 정당을 중심으로 제2, 제3의 위성 정당이 존재하지만 실질적인 권력 경쟁이 허용되지 않는 상황을 나타낸다(Sartori 1976, 221-238). 반면에, 경쟁적 체제는 정당 다원주의(party pluralism)에 기반한 체제로 분류된다(Sartori 1976, 13-18; 1997, 58-69). 그것은 사회의 다양한 갈등을 대표하는 정당이 이념과 정책을 통해 자유로운 권력 경쟁이 보장되는 상황을 나타낸다. 다시 말해, 그것은 이념과 정책에 기반한 정당 체제의 확립과 이를 보장하는 공정한 게임규칙의 존재를 전제로 한다.

이 점에서 1987년 체제전환을 경험한 한국 민주화의 가장 큰 성과 중의 하나라면 바로 정당 간 경쟁의 복원에 있다. 그리고 그로부터 30여 년이 지난 지금, 이제 우리는 비로소 정당 다원주의적 관점에서 정당 간 경쟁의 문제를 평가할 수 있게 되었다. 플라나간과 달톤이 정당 간 경쟁의 재편 주기를 대략 한 세대인 30년으로 잡고 있듯이(Flanagan and Dalton 1984, 7-23), 민주화 이후 한 세대가 지난 시점에서 그간 전개되어 온 정당 간 경쟁의 문제를 일관된 맥락에서 살펴보고 평가할 수 있게 된 것이다. 그렇다면, 민주화 이후 한세대가 경과한 지금, 정당 간 경쟁이 이념과 정책에 따른 실질적인 경쟁으로 나아가고 있는가? 그리고 그러한 양상은 어떻게 묘사하고 평가할 수 있는가?

이러한 관점에서 민주화 이후 정당 간 경쟁을 다룬 연구는 확대일로에 있다.²⁾ 그중에서도 정당 간 경쟁에서 나타난 이념 및 정책에 초점을 맞춰 분석한 연구 또한 활발하게 이루어지고 있다. 이들 연구는 그 분석 방향에 따라 대략 두 부류로 나뉜다. 하나가 유권자 (혹은 전문가) 수준의 서베이에 기반한 수요 측면(demand-side)에 초점을 둔 연구라면, 다른 하나는 정당 및 정당체제 수준의 서베이에 기반한 공급 측면(supply-side)에 초점을 둔 연구이다.³⁾ 전자는 주로 선

1) 이에 대해서는 사르토리(sartori 1976), 제6장과 7장을 참조.

2) 이는 『한국의 선거』 나 『변화하는 한국유권자』 라는 시리즈로 출간되고 있는 것에서도 확인할 수 있다.

3) 다양한 정치적 행위자들(정당 혹은 유권자)의 이념/정책적 입장을 파악하기 위한 다양

거결과나 혹은 대중 서베이를 통해 유권자 자신의 주관적 이념성향을 파악하고, 이를 토대로 유권자의 이념 및 정책적 입장을 파악한다(강원택 2004; 2005; 박진영 1995; 김성연 외 2013; 김영태 2004; 이갑윤·이현우 2008; 이내영 2009). 그 구체적인 내용에서 이들은 대북관계에 대한 입장이나(강원택 2004; 2005), 아니면 일부 정책(대북 및 세금정책 등)을 둘러싸고 정당 간 차이가 나타나고 있음을 강조한다(김성연 외 2013, 173). 이에 반해, 후자는 정당이 선거에서 제시한 선거 강령에 대한 내용분석(content analysis)을 통해 정당 간 경쟁에서 나타난 정당의 이념과 정책을 파악한다. 그리고 복지 문제와 기본권 및 경제성장, 대북문제 등 몇몇 이슈 차원을 둘러싸고 정당 간 경쟁의 차이가 나타나고 있음을 강조한다(현재호 2004; 2008; 2011; 이지호 2008; 2020; 지병근 2012). 물론 이 후자의 연구도 그 분석결과에서 작지만 경쟁의 성격을 평가하는 데 있어서 약간의 차이를 보여주고 있다. 현재호(2004; 2008)는 정당 간 경쟁의 주된 성격을 보수적 경쟁으로 주장하고 아직은 서구의 경우처럼 경제적 영역의 이슈에 입각한 본격적인 좌-우파 간의 경쟁으로 나가고 있지 못한 점을 강조한다면, 이지호(2020)의 경우에는 경제영역에서의 좌-우 차원이 중요한 경쟁의 한 축으로 존재하고 있음을 강조한다.

어쨌든 이 두 부류의 연구는 민주화 이후 정당 간 경쟁의 문제를 유권자 및 정당 수준에서, 즉 수요와 공급 측면에서 파악하고자 한 대표적인 시도로서 양자 모두 이념 및 정책적 입장의 일정한 차이가 존재하고 있음을 보여준다. 그러나 이 두 부류의 연구는 그 양적인 면에서 상당한 차이를 나타낸다. 전자의 경우는 상당한 성과물이 꾸준히 도출되고 있는 반면에, 후자의 경우는 그에 비해 간헐적일 뿐만 아니라 손에 꼽을 정도로 적다. 한마디로, 연구의 지배적인 흐름이나 경향은 전자가 후자를 압도하고 있는 것이 현실이다. 그런데, 정당 간 경쟁을 파악하는 데 있어 이 두 부류의 연구가 갖는 상보적 관계를 고려한다면, 민주화 이후 한 세대가 지난 현시점에서 수요 측면의 연구는 공급 측면의 연구를 통해 적극적으로 보완될 필요가 있다. 왜냐하면, 정당 간 경쟁의 특징에 대한 완전한 해명은 이 양자의 균형 속에서 가능하기 때문이다.

이 논문은 바로 이 점에 주목하여, 민주화 이후 한 세대를 경과해 온 정당 간 경쟁의 문제를 정당 및 정당체제 수준에서 이루어지는 공급 측면에 초점을 맞춰 분석하는 것을 목적으로 한다. 이 논문은 기존의 공급 측면의 연구에서 출발하되, 그 범위를 민주화 이후부터 2020년 총선에 이르는 약 30여 년간의 시기로

한 접근들에 대한 평가에 대해서는 Mair(2001, 10-30)을 참조.

확대하여 여기서 나타난 정당 간 경쟁의 다양한 특징을 살펴보고자 한다. 이를 위한 구체적인 질문은 다음과 같다. 첫째, 민주화 이후 30여 년을 경과한 정당 간 경쟁이 이념과 정책에 기반을 둔 경쟁의 모습을 보여주고 있는가? 둘째, 만약 그렇다면 그러한 경쟁은 어떤 모습이며, 거기에서 일정한 패턴을 발견할 수 있는가? 셋째, 그러한 경쟁에서 나타나는 지배적인 이슈나 정책의 성격은 무엇이고, 거기서 어떤 변화와 지속성을 확인할 수 있는가? 바로 이러한 질문에 답을 정당이 선거에서 제시한 선거강령 서베이에 입각하여 살펴보고자 한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 정당 간 경쟁에 관한 연구와 관련된 이론과 방법의 문제를 살펴볼 것이다. 특히 이 장에서는 정당 간 경쟁을 바라보는 두 가지 입장을 통해 공급 측면의 분석이 필요한 입론적 근거를 찾고자 한다. 3장과 4장은 민주화 이후 최근에 이르기까지 정당이 선거에서 발표한 선거강령에 대한 분석을 통해 여기서 나타난 정당 간 경쟁의 이념적 차원과 경쟁 이슈의 성격 그리고 그 변화 양상 등을 분석한다. 5장은 이 논문의 결론 및 함의를 다룬다.

II. 이론 및 방법

1. 이론의 문제

대의제 민주주의하에서의 정당 간 경쟁은 두 수준의 밀접한 연관 속에서 이루어진다. 아래로부터 유권자 수준에서 이루어지는 수요 측면과, 위로부터 정당 및 정당체제 수준에서 이루어지는 공급 측면이 그것이다. 이는 현대 민주주의가 대표(representation)되는 바로 그 성격에서 비롯된다. 왜냐하면, 현대 민주주의는 아래로부터의 요구가 대표를 매개로 반영되는 동시에 위로부터 대표를 통해 규정되고 응집되는 과정으로 이루어지기 때문이다(Laclau 2007, 158). 이 때문에 대표되지 못하면 경쟁에서도 배제될 수밖에 없게 된다. 이처럼 현대 민주주의는 대표(정당)를 고리로 수요와 공급이 결정되는 쌍방향적 과정의 특징을 보여준다.

그런데, 현실의 정당 간 경쟁에 대한 제반 묘사는 이 쌍방향적 과정의 어디에 초점을 두느냐에 따라 두 가지 입장으로 나뉜다. 그것은 정당 간 경쟁이 이루어지는 자원으로서의 유권자 선호가 이러한 경쟁에 외생적인가(exogenously) 아니면 내생적인가(endogenously)로 파악하느냐에 따라 결정된다. 전자는 경쟁

자원을 유권자의 고유한 취향에서 비롯되는 것으로, 후자는 경쟁과정에서 비롯되는 것으로 본다(Laver & Hunt 1992, 8). 이러한 차이는 현실연구와 접목하여, 전자는 주로 특정 시기의 선거결과나 대중 서베이에 기반한 수요 측면(유권자 수준)을 강조한다면, 후자는 정당 및 정당체제 수준에서 이루어지는 공급 측면(정당 및 정당체제 수준)을 강조한다. 이는 다시 정당의 역할에 대한 인식으로도 연결되는바, 전자는 정당을 단지 유권자의 선호를 반영하는 수동적 존재로 보는 반면에 후자는 역으로 유권자의 선호에 직접 영향을 미치는 보다 능동적인 존재로 본다.

이 점에서 본다면, 민주화 이후 정당 간 경쟁에 관한 연구는 전자의 수요 측면에 압도적인 관심이 두어졌다. 그러한 이유는 몇 가지 측면에서 판단할 수 있다. 하나는 한국 정당정치의 불안정성과 그로 인한 불신 그리고 자료의 빈곤 등을 지적할 수 있다. 이는 정당정치 연구자라면 누구나 공감하는 부분이다. 다른 하나는, 그럼에도 불구하고 이러한 상황을 암묵적으로 틀 지운 어떤 이론적 흐름이나 경향 또한 지적하지 않을 수 없다. 무엇보다도 그것은 1970년대 이후 서구, 특히 미국에서 정당 및 선거연구를 설명하는 데 상당한 영향력을 미친 일단의 연구가 민주화 이후 본격적으로 소개되고 수용되어온 상황과도 무관치 않다. 그 대표적인 것이 합리적 선택 이론에 기반을 둔 다운즈의 공간적 경쟁이론과 키르히하이머의 포괄정당(catchall party) 이론이다(Downs 1957; Kirchheimer 1996). 사실 이 두 이론은 그 맥락과 초점이 다소 다르다. 기본적으로, 다운즈 이론은 정당 간 경쟁을 합리적 유권자의 고정된 취향 혹은 선호를 파악하고 그에 기반하여 정당의 지지를 극대화하는 것으로 본다. 즉 유권자의 취향이나 선호가 정당과 무관하게 사전에 이미 주어진(고정된) 것이기 때문에, 정당은 단지 이러한 유권자의 선호분포를 파악하여 반영하기만 하면 된다고 보는 전형적인 수요 측면의 입장을 대표한다(Downs 1957, 140). 따라서 유권자는 대개 선거공간 상의 중도에 가장 많이 포진하고 있기 때문에 선거승리를 위해서는 이들의 지지를 확보하는 것이 정당에게는 필수적인 요소가 된다. 그것이 바로 그 유명한 단봉분포에 입각한 중위유권자모델(median voter model)의 핵심이다. 이러한 다운즈 이론이 갖는 문제는 두 가지이다. 하나는, 정당의 자율성이 들어설 여지가 거의 없다는 것이다. 왜냐하면, 정당은 단지 수요 측면에서 유권자의 고정된 선호분포를 파악하고 단지 이에 반응하여 득표하기만 하면 되기 때문이다. 따라서 그의 이론에서는 정당에 의한 선호형성의 문제는 사상되어 버린다(Barry 1978; Dunleavy & Husbands 1985). 다른 하나는, 다운즈의 이론이 미국의 양당제적 현실을 전제하고 있다는 것이다. 때문에 그의 이론은 다당제 모델에는 적용하기

어려울 뿐만 아니라 더 나아가 미국의 대단히 예외적인 양당제 모델을 이상화할 수 있는 위험을 갖게 만든다.⁴⁾ 다시 말해, 그의 이론이 다른 맥락에 적용될 때 미국의 특수한 양당제 상황을 합리적이고 안정적인 것으로 가정하여 중도적 경쟁을 이상화하고 다당제적 현실을 불안정한 것으로 간주하도록 만들 수 있다는 것이다. 이로부터 정당 간 경쟁의 본원적 의미는 물론 정당이 유권자의 선호를 적극적으로 형성해내는 측면은 간과될 수밖에 없다. 다른 한편, 키르히하이머의 포괄정당 이론은 또다른 측면에서 유사한 효과를 만들어낸다. 대체로 키르히하이머의 이론은 서유럽적 맥락에서 이미 정당 간 경쟁의 이념적·정책적 차이가 확립된 단계(대중정당 시기)를 거친 이후인 1960-70년대의 급격한 사회변화에 대응하기 위해 출현한 정당조직의 변화 양상을 포착하기 위한 것이다(Kirchheimer 1966; Mair 1997, 37-38). 그런데, 이러한 이론이 전후 맥락은 사상된 채 신생민주주의 국가에 도입될 때, 그것이 정당 간 경쟁의 연구에 미치는 부정적 영향은 실로 크다고 하지 않을 수 없다. 무엇보다도 그것은, 정당의 사회적 기반은 물론 이념과 정책적 기반이 취약한 해당 국가의 정당체제를 당연시하고 정당화할 수 있는 위험성을 내포할 수 있다는 데 있다. 다시 말해, 현대정당의 포괄정당화가 필연적이라고 한다면, (한국의) 기성 정당들은 이미 과거부터(?) 포괄정당으로 기능해 온 것이 되고, 연구의 초점은 주어진 선거공간의 틀 속에서 단순히 기성 정당의 득표력 확장의 문제로 변질될 수 있는 것이다. 이는 역으로 그동안 배제 되어왔던 사회의 다양한 이해관계가 어떻게 정당을 통해 대표되도록 할 것인가라는 중요한 문제가 부차적 지위로 밀려나게 됨을 의미한다. 그리고 이로부터 민주화 이후의 정당 간 경쟁의 연구는 자칫 기성 양당 중심의 득표 극대화에 치중하여 정작 중요한 중장기적 전망을 갖는 정당정치 연구의 설계를 어렵게 만들 수 있다. 이러한 경향성을 극복하고 정당 다원주의에 입각한 경쟁의 제도화를 위해서는, 지난 30년간의 경험을 되돌아보고 중장기적 전망 속에서 이념과 정책에 기반한 경쟁을 가능하게 하는 정당의 적극적인 역할을 강조하는 연구가 비중 있게 다루어져야 한다.

그러기 위해서는 무엇보다도 해당 국가의 맥락을 전제하고 이에 부합하는 이론적 관점의 선택은 무엇보다 중요할 수밖에 없다. 그것은 아래로부터의 유권자 수준에서 이루어지는 수요 측면 못지않게 위로부터의 정당 및 정당체제 수준에서 이루어지는 공급 측면이 중요하게 분석될 때 가능하다. 현 단계에서 그것은

4) 우리는 양당제를 이상화된 정당체제 모델로 간주하는 경향이 있다. 그런데 실제로 양당제는 민주주의 국가에서 손에 꼽을 정도이다. 사르토리가 1976년 정당론(Party and Party Systems)을 쓴 이유 중의 하나도 이를 반박하기 위한 데 있다.

정당이 유권자의 선호를 단순히 반영하는 수동적 반영자의 이미지를 넘어 실제로 정당 간 경쟁이 이루어지는 맥락 속에서 유권자를 동원하는 능동적 형성자의 이미지 접근을 요구한다. 이는 정당이 유권자의 선호를 적극적으로 '형성'하고 '변화'시키는 역할에 주목하는 것을 의미한다(Dunleavy 1985; Mair 1997; Sartori 1968). 나아가 그것은 또한 사회와 국가를 연결하는 매개자로서의 정당의 지위와 역할에 대한 재인식을 통해 현실의 정당 및 정당체제에 대한 긍정 내지는 부정의 평가와도 관련되어 있다. 거칠게 말하면, 이는 계급형성에 관한 논쟁에 비추어 이해할 수도 있다(Katznelson & Zolberg 1986). 계급이란 그저 단순히 존재하기 때문에 계급이 되는 것이 아니라 일정한 시간대에 걸쳐 정당이라는 조직에 의해 적극적으로 동원되고 조직될 때 비로소 하나의 계급이 될 수 있다는 주장이 그것이다. 여기서 정당이라는 조직은 더 이상 종속변수로 고려되는 것이 아니라 적극적인 독립변수로서 파악된다(Sartori 1968). 바로 이러한 측면에서 공급 측면과 수요 측면의 균형 잡힌 분석이 이루어질 때, 비로소 정당 간 경쟁의 강점과 약점 또한 정확히 평가될 수 있다. 그렇게 본다면, 민주화 이후 한 세대에 걸쳐 이루어져 온 정당 간 경쟁은 그동안 상대적으로 간과된 또 다른 공급 측면의 연구를 통해 분석 필요가 있다. 문제는 이러한 공급 측면의 연구에 부합하는 방법이 무엇이냐에 있다.

2. 방법 및 데이터 그리고 분석대상

1) 선거강령 분석방법의 의의

민주화 이후 최근에 이르는 정당 간 경쟁의 문제를 공급 측면에서 살펴본다는 것은 사회 내의 다양한 차이와 갈등이 어떻게 정당을 매개로 하여 이념 및 정책 경쟁으로 구조화되었는지를 파악한다는 것을 의미한다. 이를 분석하기 위한 방법론의 선택과 적용은 이론 못지않게 중요한 문제가 아닐 수 없다. 이 점에서 유럽정치학회(ECPR) 산하 선거강령연구그룹(MRG)이 개발한 선거강령 분석방법은 이를 해결할 수 있는 아주 유용한 도구를 제공한다(Budge et al. 1987; 2001; Laver et al. 2001; Klingemann et al. 2008). 무엇보다도 특히 그것은 공급 측면의 연구에서 아주 중요한 의미를 갖는다. 그 이유는 선거강령이 특정 시기에 어떤 이슈와 정책을 놓고 경쟁할 것인지를 정당의 이념이나 정책적 입장에 따라 체계적으로 기술해놓은 대표적인 문서라는 것이다. 구체적으로 그것은 중장기적 전망을 담은 정당 전략을 특정 선거공간에서 적극적으로 해석하고 집약

해놓음으로써 유권자의 선호를 형성하고 그것이 선택으로 이어질 수 있도록 하는 데 중요한 역할을 수행한다. 또한 그것은 집권 이후 정당이 정부정책을 운용하는데 있어서도 하나의 지침으로 작용한다. 그리고 그러한 결과는 다시 다음 선거에서 유권자의 선호형성과 선택에도 결정적으로 작용한다. 이처럼 선거강령은 이 전 과정에서 중요한 역할을 하기 때문에 이에 대한 분석은 바로 공급 측면에서 이루어지는 정당 간 경쟁의 내생적 특징을 파악할 수 있는 실마리를 제공한다.

<표 1> 선거강령에 대한 코딩 도식: 이슈 영역별 정책범주

외교	자유/인권	정치체제	경제	사회복지	사회구조	사회집단
특별한 관계 +/- (X) 남북관계 +/-	자유/인권	지방분권 +/-	자유기업	환경보호	국가적 삶 +/-	노동 +/-
탈식민지	민주주의	정치권위/행정효율	경제적 유인	문화	전통적 도덕 +/-	농민
군사 +/-	헌정 +/-	정부부패 제거	자본주의 규제	사회정의	법질서	기타 경제집단(X)
평화	대통령제	정치권위	경제계획	사회서비스 +/-	국가 노력 및 사회조화	소수집단 (장애인, 외국인노동자 등)
국제주의 +/-	의회제	정치개혁: 정당선거	조합주의 (X)	교육 +/-	코뮬리리즘, 다원주의 +/- (X)	기타인구통계학적 집단 (여성, 노인, 청년 등)
EC +/- (X) 주변 4강			보호주의 +/-			
			경제목표			
			케인지안수요관리			
			생산성			
			기술/하부구조			
			통제경제			
			국유화			
			경제정통성			

** 출처: Budge et al.(1987, 459-465; 2001, 222-228)을 정리 보완.

1) +/-의 표시는 긍정/부정. 2) 음영 내 이슈는 한국적 맥락에서 새롭게 포함하거나 배제한 이슈를 의미.

<표 1>은 이러한 맥락에서 개발된 분석 도구로서의 코딩 도식을 나타낸다. 먼저, 총 7개의 이슈 영역에 54개의 하위 이슈로 구성된 이 코딩 도식의 특징은 하위 54개의 이슈 중에서 해당 국가의 맥락을 고려하여 특정 이슈의 가감(加減)이 가능하도록 구성되어 있다는 데 있다.⁵⁾ 이는 해당 국가의 특정 맥락에서 어떤 이슈와 정책을 통해 정당 간 경쟁이 이루어졌는지, 그리고 그러한 경쟁이 중장기적인 시간 지속성 위에서 유권자의 선호형성 과정에 어떻게 기여해 왔는지를 일관되게 추적할 수 있도록 해준다. 다음으로, 이 코딩 도식의 또 다른 특징은 정당 간 경쟁에서 선호하는 이슈의 성격이 어떤 것인지를 파악할 수 있도록 구성되어 있다는 데 있다. 이는 정당 간 경쟁에서 선호하는 이슈의 성격이 직접적인 찬성과 반대에 기초한 대립적 성격의 이슈(confrontational/positional issue)인지, 아니면 특정 이슈에 대한 선별적 강조 이슈(selective/salient issue)인지를 둘러싼 논쟁과도 관련된다(Budge & Flrlie 1985, 268-305; Budge et al. 2001, 78-79; Klingemann et al. 1994, 20-35). <표 1>의 코딩 도식은 전자의 이슈도 포함되어 있지만 대체로 후자의 입장에서 구성된 것임을 알 수 있다(Budge et al. 2001, 78-79). 이를테면, <표 1>에 나타난 외교 영역의 평화 이슈는 긍정이라는 단방향으로 나타나 있는데, 이는 이 이슈가 모든 정당에서 강조하는 것임을 의미한다. 왜냐하면, 어떤 정당도 평화에 맞서 전쟁을 강조하지는 않기 때문이다. 그럼에도 실제 경쟁에서 좌파정당은 평화에 보다 많은 비중을 두어 강조한다면, 우파정당은 이에 대한 언급이 상대적으로 적거나 아니면 군사안보 관련 이슈를 보다 많이 강조하는 것으로 나타난다. 사회집단 영역의 긍정/부정으로 표시된 노동 이슈의 경우에도 마찬가지이다. 대체로 좌파정당은 친노동정책에 우선순위를 두지만 그렇다고 우파정당 역시 대개 그렇듯이 노골적인 반노동 정책을 설편하지 않는다. 우파정당은 이에 대한 언급을 자제하는 대신 오히려 친기업 정책에 우선순위를 두는 것으로 나타난다. 때문에 이에 따른 이슈의 최종 측정 역시 단순한 찬반비율이 아닌 좌-우 정당이 언급한 이슈의 우선순위와 그 비중을 대조하여 이루어지게 된다. 이러한 사실은 정당 간 경쟁이 하나의 이슈를 두고 찬반적인 대립에 입각한 양자택일식 선택을 둘러싸고 벌어진다는 일반적인 인식과는 아주 다른 것이다. 오히려 그것과는 달리, 서로 다른 정책영역에서 각 정당이 보다 비중을 두어 강조하는 특정 이슈나 이슈군의 중심성을 유권자에서 제시하면서 이루어진다는 것을 의미한다

5) 이러한 과정을 거쳐 한국의 경우에는 총 52개의 이슈가 사용되었다.

(Budge 2001, 82; Klingemann et al. 1994, 30). 그렇다면, 정당 간 정책에서 나타나는 차이는 바로 이들 정책영역에서의 각 정당의 상대적인 강조를 통해 이루어지는 것이 된다.⁶⁾ 이것이 바로 정당 간 경쟁에서 나타나는 선별적(선택적) 강조 이슈의 의미이자 좌-우 이념의 본질적 의미라고 할 수 있다. 서구에서 좌파 정당이 시장규제나 큰 정부 혹은 보편적 복지를 강조하는 것이나 우파정당이 시장 자율과 작은 정부 그리고 선별적 복지를 강조하는 것은 모두 이런 맥락에서 이해가능하다. 나아가 좌-우 정책적 공간 위에서의 정당의 이동이 자신의 정책영역을 유지하는 범위 내에서 제한적으로 이루어지는 것 또한 같은 맥락이다.⁷⁾ <표 1>의 코딩 도식은 바로 이러한 입장에서 정당 간 경쟁에서 선호하는 이슈의 성격과 측정방식을 보여주고 있는 것이다.

이러한 특징을 갖는 선거강령 분석방법은 현재 정당 간 경쟁을 이해하고 분석하는 많은 국가의 정당 연구자들에 의해 널리 이용되고 있다.⁸⁾ 뿐만 아니라 이 방법은 민주화 이후 30여 년에 걸쳐 전개된 한국 정당정치에 대한 분석에서도 아주 유용하게 활용될 수 있다. 왜냐하면, 민주화 이후 전개된 정당 간 경쟁의 특징을 일관된 맥락 속에서 장기적 시간대에 걸쳐 나타난 변화와 지속성을 한눈에 살펴볼 수 있고 그로부터 나타난 경쟁의 성격을 파악함으로써 문제의 본질이 무엇인지를 정확하게 평가할 수 있기 때문이다.

2) 분석절차: 데이터와 코딩방식 그리고 요인분석

이 논문에서 분석에 사용한 데이터는, 민주화 이행 직후에 치러진 1987년 13대 대선에서부터 2020년 21대 총선까지 각 정당이 제시한 총 58개의 선거강령, 즉 공약집이다.⁹⁾ 그리고 분석의 신뢰성을 위해 사용된 선거강령은 사르트리가 “적절한” 정당의 기준으로 제시한 전국투표 5% 이상의 득표를 한 정당의 것만

6) 이는 요인분석 결과를 통해 뒤에서 보다 분명하게 확인할 수 있을 것이다.

7) 다운즈의 공간이론은 좌-우 정책공간 위에서 정당 간 상호 교차이동(leapfrogging)이 가능한 것으로 상정한다. 이는 정당이 대립적 이슈에 기반하여 투표 극대화를 위해 경쟁한다는 그의 모델로부터 자연스럽게 도출되는 결론이다. 그러나 동시에 같은 책의 다른 부분에서는 정당이 고정된 유권자 분포에 기반하기 때문에 이러한 이동은 불가능하다고도 주장한다(Downs 1957, 123). 이러한 상호 모순적인 주장은 기본적으로 그의 모델이 근거하고 있는 자기의극대화라는 경제적 합리성에서 비롯된다. 이러한 딜레마에 대해서는 Barry(1978) 5장과 Klingemann et al.(1994, pp. 22-30)을 참조.

8) 2000년 이후, 대표적인 정당저널인 「Party Politics」에 실린 논문들은 주로 이러한 방법을 사용하고 있다.

9) 각 정당의 선거공약에 대해서는 참고문헌을 참조.

을 대상으로 하였다(Sartori 1976, 121-125).¹⁰⁾ 선거강령 분석에 있어 가장 중요한 점은 무엇보다도 코딩 과정에 있다. 이는 선거강령에 나타난 공약에 대한 내용분석을 <표 1>의 코딩 도식에 따라 코드화하는 것을 말한다. 즉 남북관계 이슈의 경우 선거강령에서 진술하고 있는 완전한 문장이나 준 문장을 긍정 혹은 부정적인 입장으로 코딩하는 것이 그것이다. 다음으로, 이렇게 코딩된 이슈별 횟수(비중)는 다시 해당 정당의 전체 이슈에 대한 코딩 횟수로 나누어 백분율로 표시한다. 이 값이 바로 각 정당의 선거강령에서 해당 이슈가 차지한 비율이 된다.

이 논문에서는 통일성을 기하기 위해 선거강령의 코딩 기준을 준 문장으로 설정하였다. 단, 표현이 애매하거나 명확하지 않은 문장은 비코딩으로 처리하였다.¹¹⁾ 그리고 총 58개에 이르는 각 정당의 선거강령(사례)에 대한 코딩비율을 갖고 요인분석을 시도하였다. 그러한 이유는 정책공간 위에서 정당 간 경쟁의 이슈차원과 성격을 확인하기 위한 데 있다. 그것은 2단계 과정을 거쳤는데, 1단계에서 7개의 이슈영역에 대한 독자적인 요인분석을 시도하여 각 영역별로 도출된 결과 중 2개의 이슈차원을 다시 2단계 요인분석에 투입하였다. 이는 1단계 요인분석을 통해 핵심이슈 차원을 선별하여 변수를 줄이고 2단계 요인분석에서 보다 정확한 결과를 얻기 위한 것이다. 같은 이유에서 요인분석에 투입된 이슈의 비율과 관련하여 하나의 이슈가 전체 선거강령에서 차지하는 비율이 1% 미만이거나 개별 정당의 선거강령에서 3% 미만일 경우에는 요인분석에서 배제하였다.

이 논문에서는 두 가지 점을 확인하고자 하였다. 하나는, 민주화 이후 한 세대 동안 이루어진 정당 간 경쟁의 성격을 이념적인 진보-보수(좌-우) 척도에 의거하여 확인하는 것이다(3장). 이는 거시적인 차원에서 정당 간 경쟁의 전반적 양상을 개략적으로 파악하기 위한 것으로, 이를 위해 민주화 이행과 공고화라는 기준에 입각하여 대략 10년 주기로 나누어 살펴보고자 하였다. 1) 민주화 이행기: 정당 간 경쟁의 복원기(1987년-1996년), 2) 민주적 공고화기 I: 정당 간 경쟁의 상대적 안정, 변화기(1997년-2006년), 3) 민주화 공고화기 II: 정당 간 경쟁의 약화 혹은 재편기?(2007-2020년)가 그것이다.¹²⁾ 다른 하나는 2단계 요인분석 결

10) 2020년 총선에서 이 기준에 부합하는 정당은 7개인데 그 중 미래한국당과 더불어시민당은 배제하였다. 왜냐하면, 이들 정당은 미래통합당과 더불어민주당의 위성 비례정당으로 총선 직후 흡수되었기 때문이다.

11) 실제로 각 정당의 선거강령에서 비코딩으로 처리한 문장은 대단히 적다.

과를 통해 정당 간 경쟁의 주요 이슈 내지는 정책 차원의 특징을 파악하는 것이다(4장). 이는 미시적인 차원의 분석으로, 각 정당이 각 시공간적 차원에서 어떤 성격의 이슈 차원을 중심으로 경쟁했고, 그들의 위치가 어떻게 변화 혹은 지속되었는지를 보다 구체적으로 확인하고자 하였다.

Ⅲ. 좌-우(진보-보수) 척도로 본 민주화 이후 정당 간 경쟁의 양상

각 정당의 이념적 입장에 대한 확인은 선거강령연구그룹(MRG)이 만든 좌-우(진보-보수) 척도표를 통해 이루어졌다. <표 2>가 그것인데, 총 13개의 항목으로 구성된 이 표에서 왼쪽은 좌파(진보)정당이 강조하는 이슈를, 오른쪽은 우파(보수)정당이 강조하는 이슈이다. 이러한 이슈 구성에 따른 좌-우(진보-보수) 척도의 구분은 현실 정치세계를 이해하는 하나의 정치적 메타포로서, <표 2>는 이를 경험적인 차원에서 구체화한 것이라고 볼 수 있다.¹³⁾ 이 논문에서는 MRG의 좌-우 척도표에 한국적 맥락을 반영한 남북관계(공정/부정) 이슈를 추가하여 총 14개 이슈 항목으로 구성하였다. 이 14개 항목의 각 이슈값은, 앞서 설명한 대로 각 정당의 선거강령에 대한 코딩을 통해 얻어진 백분율이다. 그리고 이 백분율에 기반하여, 우파정당이 강조하는 이슈 합에서 좌파정당이 강조하는 이슈 합을 빼 값이 바로 좌-우(진보-보수) 척도가 된다. 이 척도에 따라 매 선거 시기 각 정당의 위치를 일정한 정책 공간 위에 나타낸 것이 [그림 1]이다.

12) 이러한 시기 구분은 앞서 지적한 대로 민주화 이행기와 공고화를 통해 구분한바, 이의 구분은 많은 논자들이 지적하듯이 정권교체 여부를 기준으로 한다. 따라서 1997년 발생한 최초의 수평적 정권교체는 그 전환점이 된다. 그리고 민주적 공고화기를 두 시기로 구분한 것은 2007년 이명박 정부의 등장 직후 발생한 일련의 과정이 민주주의의 질의 저하를 초래했다는 점에 있다.

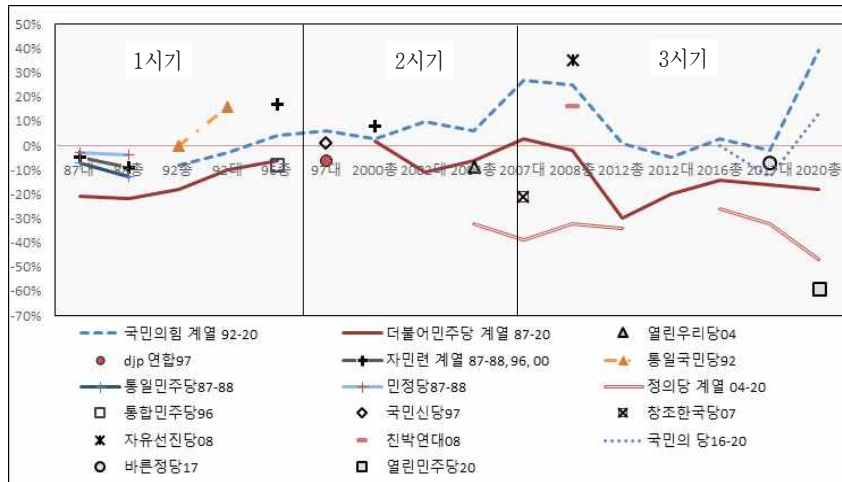
13) 이러한 맥락에서 보비오는 좌-우를 가르는 핵심을 평등과 자연적 불평등 간의 차이로 본다. 보통 평등과 자유를 대치시키지만, 보비오는 평등을 사회재(social good)로, 자유를 개인재(individual good)로 파악하고 자유란 평등이라는 사회재의 기반 위에서 비로소 발현될 수 있다고 본다. 그렇게 본다면, <표 2>의 경우 자유와 인권이 우파정당이 강조하는 이슈에 속해 있는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 한편, 한때 유행한 제3의 길을 통해 기든스는 좌-우(진보-보수) 구분의 무용성과 양자의 극복을 강조한 적이 있다. 볼켄은 이를 확인하기 위해 제3의 길에서 주장하는 이슈를 MRG 도식에 비추어 검토한바, 결과는 기든스의 주장과는 달리 상당수의 좌파이슈가 우파 쪽으로 이동한 데 그 핵심이 있다고 지적한다. Bobbio(1996), Volken(2004)을 참조.

<표 2> 좌-우(진보-보수) 정당 간의 이슈별 구성

좌파정당 강조		우파정당 강조
남북관계 긍정		남북관계 부정
탈식민지		군사긍정
군사계 긍정부정		자유, 인권
평화		헌정주의긍정
국제주의		정치권위
민주주의		기업
자본주의 규제		경제적 유인
경제계획		보호주의 부정
보호주의 긍정		경제정통성
통제경제		사회서비스팽창 부정
국유화		국가적 삶의 방식 긍정
사회서비스팽창 긍정		전통도덕 긍정
교육		법질서
노동집단 긍정		국가노력 및 사회조화

* 출처: Budge(2001, 22) 그리고 Klingemann et al.(2008, 56)의 수정.

[그림 1] 좌-우(진보-보수) 척도로 본 정당별 위치: 1987-2020



* 민주화 이후 30여 년간의 정당 간 경쟁에서 나타난 수많은 이합집산의 결과 당명의 빈번한 변경이 이루어진바, 여기서는 마지막의 당명을 중심으로 그 기원까지 거슬러 올라가 통합된 맥락에서 파악함. 이를테면, 1996년 창당된 자민련은 민주화 이행기에 등장한 신민주공화당의 연속으로 자민련 계열로, 더불어민주당 역시 민주화 이행기에 등장한 평민당의 연속으로 간주하여 더불어민주당 계열로 표기함. 정의당의 경우도 다소 논의의 여지는 있긴 하지만 민노당과 통합진보당의 연속으로 민노당계열로 간주함. 정당기문에 대해서는 <붙임자료 1> 참조.

1. 민주화 이행기(1시기): 정당 간 경쟁의 복원(1987년-1996년)

이 시기는 권위주의에서 민주주의로의 체제전환을 통해 정당 간 경쟁이 복원된 시기이다. 소위 민주화 이행기로 불리는 이 시기는 정당 간 경쟁이 과거 순응에서 경쟁으로 탈바꿈하고 정당 간 이합집산이 빈번하게 이루어진 시기이기도 하다. 무엇보다도 이 시기에 주목할 만한 사건은 1990년 발생한 3당 합당이다. 특히 이 사건은 민주화 이행기의 정초선거에서 등장한 4당 체제가 양당 중심의 경쟁 구도로 재편되는데 결정적으로 작용하였다.¹⁴⁾ 왜냐하면, 이를 계기로 등장한 민자당이 이합집산을 거듭하면서도 현재의 미래통합당에 이르고 있고, 당시 야당이었던 평민당(김대중) 역시 창당과 재창당을 반복하면서 현재의 더불어민주당으로 이어지면서 양당 구도의 주요 축으로 자리 잡고 있기 때문이다. 한편, 3당 합당 직후 치러진 1992년 총선은 이후의 정당 간 경쟁의 양상을 예시하는 중대선거의 의미를 보여주었다. 왜냐하면, 이 선거를 기점으로 양당 구도의 지속 속에 새로운 군소정당의 출현과 해산이라는 패턴이 반복되었기 때문이다.

[그림 1]의 첫 번째 시기가 바로 여기에 해당한다. 이에 따르면, 이 시기에 치러진 다섯 번의 선거를 통해 4당 체제에서 출발한 정당 체제가 1992년 총선을 전후로 양당 구도로 변하면서 군소정당이 공존하는 양상으로 나타난다. 정당별 위치 또한 몇 번의 선거를 거치면서 유사한 양상을 보여준다. 즉 민주화 이행 직후 치러진 두 선거인 1987년 13대 대선과 1988년 13대 총선을 거치면서 대체로 모든 정당이 0을 기준으로 음의 방향(진보의 방향)에 위치한 것으로 나타난다. 특히 평민당의 경우에는 가장 낮은 위치에 있고, 심지어는 권위주의 시기에 집권 정당이었던 민정당까지도 음의 방향에 위치해 있다. 이는 이 두 번의 선거 시기가 이제 막 정치 공간이 열린 체제전환기적 상황임을 나타낸다. 과거 권위주의 시기 하에서 억눌려왔던 사회 내 다양한 갈등이 분출되고, 그것이 기본권 관련 이슈들로 각 정당의 선거강령에 적극적으로 반영된 결과인 것이다. 그러나 이러한 양상은 3당 합당 이후 치러진 3번의 선거를 거치면서 변화한다. 1992년에 치러진 14대 총선을 기점으로 신생정당인 통일국민당의 등장 그리고 1996년 총선에서 3당 합당의 주역이었던 김종필 씨의 민자당 탈당과 자유민주연합(자민련)의 창당으로 좌-우(진보-보수) 척도상의 공간에서 정당들의 상당한 위치이동이 이루어진다. 그러한 양상은 평민당 계열의 정당을 제외하곤 모든 정당이 양

14) 당시 야당인 통일민주당(김영삼)과 신민주공화당(김종필) 그리고 집권당인 민주정의당(노태우)이 합당하여 민주자유당을 창당한 사건을 말한다.

의 방향(보수의 방향)에 위치하는 것으로 나타난다. 이처럼, 이 시기는 민주화 이행 초기의 정당 간 경쟁의 복원이라는 과도기적 상황을 거치면서 정당 간 경쟁의 정렬이 이루어진 시기이다.

2. 민주적 공고화 I기(2시기): 정당 간 경쟁의 상대적 안착, 변화 (1997-2006)

이 시기는 민주화 이행기를 지나 민주주의 공고화의 단계로 접어든 시기이다. 그러한 지표 중의 하나가 해방 이후 최초로 이루어진 1997년 대선에서의 정권교체이다.¹⁵⁾ 물론 그것이 단독이 아닌 새천년민주당과 자민련이라는 이념적 지향성이 다른 두 정당 간 연합에 의해 이루어진 것이긴 했지만, 그럼에도 불구하고 정권교체는 정당 간 경쟁에서 하나의 진전을 보여주는 사건이자 이 시기를 (기성) 정당 체제의 상대적 안착으로 규정할 수 있는 근거가 된다. 또한 이 시기는 무엇보다도 같은 해 발생한 IMF사태라는 금융위기를 빼놓고 설명하긴 어렵다. 왜냐하면, 정권교체가 IMF 사태의 발생과 동시에 이루어졌다는 사실은 이 시기 정당 간 경쟁의 내용과 방향에서 상당한 변화를 동반했기 때문이다. 무엇보다도 IMF 사태는 한국사회를 신자유주의적 세계화의 직접적인 영향 아래 놓이게 했고, 이는 사회경제 구조의 급격한 변화를 통해 사회적 양극화와 불평등을 심화시키는 결정적 계기로 작용하였다. 따라서 이 시기는 기성 정당 체제의 상대적 안착과 더불어 계급/계층적 이슈가 정당 간 경쟁의 주요한 축으로 부상함으로써 새로운 이념적 지향을 갖는 정당의 출현을 알린 시기였다고도 할 수 있다.

[그림 1]의 두 번째 시기가 바로 여기에 해당한다. 이에 따르면, 정권교체는 지배적인 정당 간 경쟁을 민자당 계열의 한나라당과 평민당 계열의 새천년민주당을 중심으로 양당구도의 안착을 보여주고 있다. 동시에 이 시기 후반에 실시된 2004년 총선에서 진보정당의 기치를 내걸고 등장한 민주노동당(민노당)의 출현은 좌-우(진보-보수) 척도상에서 기성 정당들과는 확연히 구분되는 위치를 드러내고 있다. 이는 이 시기 정당정치의 두 가지 결실을 낳게 하였다. 하나는, 정권교체로 등장한 김대중 정부가 추진한 '햇볕정책과 2000년 6.15 남북정상회담을 통해 그동안 금기시되었던 분단 및 한반도평화의 문제가 자연스럽게 정치의 주요 의제로 공론화된 것이다. 다른 하나는, 2004년 노무현 정부 하에서 '제한적 정당명부제'에 따른 선거제도 개혁으로 노동의 이해를 대표하는 민노당이 정치

15) 많은 학자 역시 민주화 이행과 공고화를 가르는 핵심지표로 정권교체를 꼽는다.

영역에 진입함으로써 기성 정당들과는 확연히 다른 ‘부자증세’나 ‘무상급식’ 등의 복지 이슈를 주요 의제로 부각시킨 것이다. 이 두 가지 사실은 기성 정당체제에 작지만 하나의 파열음을 낸 것은 물론 이후의 정당 간 경쟁의 양상이 보다 이념 및 정책 지향적인 성격으로 발전하는데 기여했다. 이처럼, 이 시기는 향후 한국 정치에서 정당 간 경쟁의 주요 축으로 자리 잡은 분단 및 사회복지 관련 이슈가 전면에 대두된 시기로서 변화와 지속이라는 차원에서 정당 간 경쟁의 뚜렷한 양상을 드러낸 시기이다.

3. 민주적 공고화 II기(3시기): 정당 간 경쟁의 약화 혹은 재편? (2007-2020년)

이 시기는 민주주의 공고화 1기를 지나 2기로 넘어가는 단계에서 민주주의가 절차적 수준을 넘어 보다 심화하는 단계로 나아가지 못하고 지체된 시기이다. 특히 이 시기는 2007년 이명박 정부의 등장과 박근혜 정부에 이르기까지 민주주의 질에 있어서 심각한 저하를 동반한 시기이다. ‘국가기관의 사유화’와 ‘국정농단’에 따른 대통령 탄핵 및 두 전직 대통령의 구속은 이를 방증한다. 이 두 사건이 말해주듯, 이 시기는 상대적으로 안정해가는 듯한 정당체제에도 영향을 미쳐 정당정치의 불안전성과 정당 간 경쟁 양상의 복잡성을 드러낸 시기이다. 이는 두 개의 흐름이 중첩되어 발생한 것으로, 모두 정권교체로 인한 정책 역전현상의 결과이다. 하나는, 기업인 출신의 대통령 당선으로부터 시작해 본격화된 신자유주의적 성격에 입각한 정책의 추진이다. 그것은 소위 ‘비즈니스프렌들리’라는 기치 아래 이루어진 국가기구의 ‘사적(私的) 포획’과 ‘국정농단’으로 나타났다.¹⁶⁾ 다른 하나는, 그러한 연장선에서 확장일로에 있던 민주주의 질의 약화와 ‘중복 담론의 확산’ 그리고 남북관계의 악화를 들 수 있다. 이는 급기야 2014년 합법 정당인 통합진보당의 해산과 남북관계 경색 그리고 제도권 내 정당 간 경쟁의 위축으로 나타났다. 그것이 결국 비제도권 영역인 ‘운동의 정치’에 기반한 촛불 시위(2016)와 대통령 탄핵 그리고 두 전직 대통령의 구속으로 이어졌던 것이다. 이처럼, 이 시기는 민주화 이후 한 세대에 걸친 정당정치가 부정적으로 마감된 시기이자 새로운 출발을 예고하는 전환기적 특징을 보여준다고 할 수 있다.

16) 이는 ‘도둑 정치’(kleptocracy)로도 개념화되는바, 그것은 지배 엘리트가 자신들의 사적 이익을 위해 공적 제도 내에 일종의 네트워크를 형성하여 국가 예산을 도용하는 것을 말한다. 이에 대해서는 Bullough(2018)와 Walker and Aten(2018)을 참조.

[그림 1]의 세 번째 시기가 이에 해당한다. 이 시기의 정당 간 경쟁 양상은 대체로 앞선 시기와 유사한 가운데 일정한 차이를 또한 보여준다. 지배적인 두 정당 가문의 양당 구도가 지속되는 동시에 2016년 총선을 기점으로 두 개의 새로운 정당이 등장한 것이다. 그중 하나가, 다소간 논쟁의 소지는 있지만 민노당-통합진보당을 부분적으로 승계한 정의당의 출현이라면, 다른 하나는 기성 정당의 불신을 반영한 ‘안철수 현상’을 통해 새정치를 외치며 등장한 국민의당이다. 그러나 좌-우(진보-보수) 척도상에서 확인할 수 있듯이, 국민의당의 ‘새정치’는 역설적으로 기성정당 중에서도 보다 보수적인 정당 속에서 뚜렷한 자기위상을 정립하는 것으로 나타나고 있다. 이를 감안한다면, 이 시기 정당 간 경쟁 양상은 이념적 측면에서 앞 시기의 연장선상에서 파악할 수 있다. 오히려 이 시기에 보다 주목할 현상은 다른 데 있다. 그것은 2012년 총선에서 나타난 민주통합당과 통합진보당의 근접성이다. 이러한 배경에는 이전 시기 민노당이 제기했던 보편적 복지와 무상급식이라는 이슈가 정당 간 경쟁의 보편적 의제로 대두한 상황이 자리잡고 있다. 이를 매개로 이 두 정당이 총선에서 연합공천을 통해 공동의 후보를 내는 상황으로까지 발전한 것이다. 그것은 또한 당시 집권당이었던 새누리당에도 영향을 미쳐 복지 관련 이슈들이 대거 선거강령에 반영되어 2012년 대선에서 새누리당이 부의 방향에 위치하게 된 이유이기도 하다. 또 하나의 주목할 만한 현상은 전직 대통령 탄핵과 구속 이후 치러진 2020년 총선을 기점으로 이념상의 좌-우(진보-보수) 척도상에서 정당 간 위치가 확연히 구분되고 있다는 점이다. 즉 더불어민주당과 정의당이 부의 방향에 있고, 미래통합당(국민의힘 계열의 정당)과 국민의당이 정의의 방향에 위치하고 있는 것이다.

결국, 이 세 번째 시기의 지배적인 양상은 ‘과거’와 ‘미래’가 교차하는 특성을 보여준다. 한편으로는, 신자유주의적 세계화의 영향 속에서 과거의 성장 주도적 방식과 국가기구의 사적인 포획, 남북관계의 단절이라는 흐름과, 다른 한편으로는 복지이슈의 전면화와 남북긴장의 완화라는 두 흐름이 상호 맞물리면서 보다 구체적인 이념 및 정책적 차이로 발전할 가능성을 보여주고 있는 것이다. 물론 그러한 양상이 후자의 방향으로 보다 발전되어 지속되어 나갈지, 아니면 전자의 방향으로 역전될지는 아직은 미지수다. 따라서 이 시기는 또 다른 의미의 일종의 과도기(transition)에 비유할 수 있다. 어쩌면 그것은 그람시의 표현대로 “낡은 것은 죽어가고 새로운 것은 태어날 수 없는... 공백기(interregnum)”에 비유할 수 있을지도 모른다(Gramsci 1971, 276).

IV. 지배적인 이슈 차원으로 본 민주화 이후 정당 간 경쟁의 성격

앞서 우리는 이념적인 좌-우(진보-보수) 척도를 통해 거시적인 차원의 정당 간 경쟁의 양상을 살펴보았다. 그렇다면 이제 보다 미시적인 차원에서 정당 간 경쟁의 성격을 살펴볼 필요가 있다. 그것은 정당 간 경쟁에서 선호되는 이슈의 성격 및 차원에 대한 이해와 관련되는바, 요인분석은 그 내밀한 측면의 파악을 가능하게 해준다.

앞서 언급한 대로 요인분석은 2단계 과정을 거쳤다. 1단계 요인분석에서는 영역별 2개의 요인을 포함하여 총 14개 요인이 추출되었다. 각 요인 명(名)은 추출된 이슈의 성격에 비추어 정의하였다. 이를테면, 자유민주주의 영역의 경우 두 개의 요인이 추출되었는데, 요인 1은 민주주의와 자유가 함께 묶여 추출되어 기본권으로, 요인 2는 헌정 긍정 및 대통령제와 의회제가 각각 양의 방향과 음의 방향으로 추출되어 헌정긍정 및 정부형태(대통령제 vs 의회제)로 명명하였다. 다른 이슈 영역의 요인 명도 동일한 방식을 적용하였다.¹⁷⁾ 1단계 요인분석에서 추출된 14개 요인들은 고유향값 1 이상에 대략 50-70%의 누적 설명력을 갖는다. 각 영역별로 추출된 요인 14개는 보다 정확한 결과를 얻기 위해 다시 2단계 요인분석에 투입되었다. <표 3>은 이러한 2단계 요인분석 결과와 의미를 요인별 이슈의 구조와 내용 그리고 정당 간 경쟁에서 나타난 입장을 정리한 것이다. 총 4개의 요인이 추출된 것을 확인할 수 있는데, 이 4개의 요인이 바로 민주화 이후 정당 간 경쟁을 지배한 주요 이슈(정책) 차원이 된다. 이 4개의 이슈차원이 갖는 설명력은 대략 63%이다.

17) 이러한 1단계 요인분석 결과와 의미에 대해서는 뒤의 <붙임 자료2>를 참조.

<표 3> 2단계 요인분석 결과와 의미: 이슈 차원의 구조 및 내용 그리고 이념적 입장

1단계 요인분석결과: 이슈영역과 요인명(名)	이슈차원의 구조 및 내용				이슈차원에 대한 입장								
	요인1	요인2	요인3	요인4	1차원		2차원		3차원		4차원		
	진보 vs 보수	복지 vs 안보	삶의 질 vs 정치 쇄신	현정공정, 대통령제, 규제 vs 의회제, 성장	진보vs 보수 position	복지vs 안보 position	삶의 질 vs 정치쇄신 position	현정공정 (대통령제), 규제	1	2	1	2	1
외교	한반도 평화+ vs 압박-	.786	.00	.00	-.102	고 진보	저 보수	고 복지	저 안 보	고 삶의 질	저 정치 쇄신	고 현정 공정, 대통 령제, 규제	저 의회제, 성장
	외교안보	.00	-.737	.00									
자유 민주	기본권	.744	.284	-.346	.102								
	현정공정 및 정부형태(대통령제+ vs 의회제-)	.00	.00	.00	.829								
정치	정치쇄신	.00	.00	-.786	.298								
	자치분권	.626	-.157	.00	-.282								
경제	성장+ vs 규제-	.00	-.526	.187	-.680								
	관리+ vs 유인-	.685	.296	-.280	-.191								
사회	삶의 질	.00	.00	.723									
	사회복지	.00	.849	.00	.179								
사회 구조	도덕/ 법질서	-.661	.00	.00	-.265								
	사회통합	.300	-.429	.343	.00								
집단	경제집단	.407	.681	.175	.00								
	비 경제집단	-.241	.00	.626	.377								
고유/누적값	3.3/ 23.3	24/ 17.5	1.8/ 12.6	1.3/ 9.2									

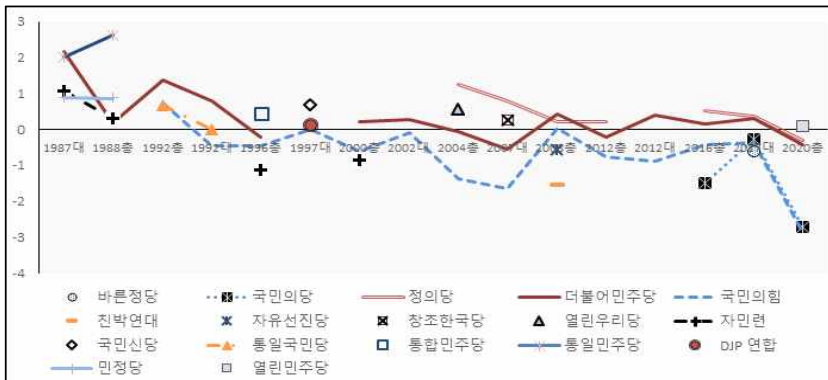
* 추출된 요인의 유의 확률 p<.05.

* 요인추출방법: 주성분 분석, 회전방법: Kaiser 정규화가 있는 Varimax.

1. 1차원: 진보 vs 보수

<표 3>에 따르면, 1차원은 한반도 평화(남북관계 긍정, 탈식민, 평화)와 기본권(민주주의와 자유), 자치분권, 관리경제(통제경제와 보호주의 긍정), 경제집단(노동, 농민)을 포함하는 이슈 군이 양의 방향으로 추출된 반면, 도덕 및 법질서(전통적 도덕, 법질서)가 음의 방향으로 추출되었다. 분단 및 권위주의를 경험한 상황에서 남북관계 긍정이나 기본권 이슈는 주로 정치적 반대파나 진보세력의 주요한 대항 이슈였다면, 도덕 및 법질서 확립을 강조하는 후자의 이슈는 대체로 집권정당인 보수세력의 주요한 지배이슈 중 하나였다. 이는 진보계열의 정당이 전자의 이슈에 보다 많은 비중을 두었다면, 보수계열의 정당은 후자의 이슈에 보다 많은 비중을 두었다는 것을 의미한다. 이를테면, <표 3>의 외교영역의 경우 한반도 평화 vs 압박이라는 이슈가 양의 방향으로 평화 쪽으로 추출되었다는 것은 이 이슈가 진보적인 입장으로, 힘을 통한 압박(남북관계 부정)이 보수적인 입장으로 추출되었다는 것을 의미한다. 경제영역의 관리 vs 유인의 경우도 마찬가지이다. 자유민주 영역 내의 기본권의 경우에도 진보적인 입장으로 추출되었는데, 이는 진보계열의 정당이 이 이슈에 대해 보다 많은 비중을 두어 강조한다면, 보수계열의 정당은 적은 비중을 부여하거나 아니면 다른 영역의 이슈를 보다 강조한 것으로 해석할 수 있다. 이렇게 본다면, 1차원은 추출된 이슈의 성격에 비추어 진보 vs 보수 차원으로 규정할 수 있다. 그리고 이는 정당 간 경쟁에서 선호하는 이슈군의 성격에 비추어 볼 때에도 직접적인 대립적 이슈보다는 선별적(selective or salient) 강조 이슈를 통해 경쟁하고 있음을 보여준다. 이러한 1차원의 설명력은 23.3%로, 민주화 이후 정당 간 경쟁에서 차지하는 비중 또한 상당히 큰 것을 알 수 있다.

[그림 2] 정당 간 경쟁차원: 1차원(진보 vs 보수)



[그림 2]는 이러한 1차원 상의 진보 vs 보수의 경쟁 양상을 1987년 대선에서부터 2020년 총선에 이르기까지의 각 정당의 위치를 통해 보여준다. 0을 기준으로 양의 방향은 대체로 진보적인 이슈 군의 선호를, 음의 방향은 보수적인 이슈 군의 선호를 나타낸다. 다시 말해, 정당 간 경쟁에서 선호하는 이러한 이슈군의 차이가 곧 진보-보수 간의 이념적 입장의 차이로 나타나고 있는 것이다. 보다 구체적으로, 체제 전환기(1987-1988년)를 예외적인 시기로 한다면, 1990년 3당 합당 직후 치러진 1992년 총선을 기점으로 국민의힘 계열의 정당과 더불어민주당 계열의 정당을 중심으로 일관된 경쟁 양상을 드러내고 있다. 그 가운데 정당 간 경쟁에서 눈에 띄는 선거는 1996년 총선과 97년 대선, 2004년 총선, 그리고 2007년 대선과 2020년 총선이다. 먼저, 1996년 총선에서 더불어민주당 계열의 정당(당시 새천년국민회의)이 부의 방향에 위치해 있는데, 이 선거에서 당시 국민회의는 레드콤플렉스의 견제를 위해 보수화 전략의 일환인 소위 '뉴DJ플랜'을 내걸고 참여하였다. 이러한 전략은 이듬해 자민련과의 DJP 연합으로 이어져 정권교체를 이루는 계기로 작용하였다. 그리고 그것은 2000년 총선을 기점으로 김대중 정부의 '햇볕 정책'으로 구체화되어 나타남으로써 정당 간 경쟁에서 남북 간 평화적 교류를 강조하는 입장과 힘을 통한 압박을 강조하는 입장으로 구체화되는 계기를 만들어냈다. 다음으로, 2004년 총선은 진보정당인 민주노동당이 선거법개정에 힘입어 민주주의와 통일 그리고 노동 관련 이슈를 적극적으로 제기하면서 민주화 이후 최초로 정치영역에 진입한 선거였다. 그러나 이러한 노력도 잠시 2014년 헌법재판소의 통합진보당 해산사건에서 드러났듯이 분단체제 하에서 진보정당의 존속이 쉽지 않다는 것을 보여주었다. 이들 중 일부 세력이 새롭게 당을 정비하여 2016년 온건한 정의당을 창당하여 현재까지 그 명맥을 이어가고 있다. 한편, 2007년 대선에서의 국민의힘 계열의 정당인 당시 한나라당의 급격한 우하향은 이명박 후보가 강력한 대북압박 정책의 일환인 '비핵개방3000' 구상과 신자유주의 정책을 내걸고 참여했다는 사실과 관계가 있다. 마지막으로, 2020년 총선은 대부분의 정당이 우하향하는 가운데, 국민의힘 계열인 미래통합당과 국민의당이 급격히 보수화된 양상을 나타낸다. 이 두 정당의 급격한 보수화는 선거강령에서 강력한 대북압박 정책과 법질서를 강조한 것과 일치한다. 특히 여기서 주목할 점은, 2016년 새로운 정치를 내걸고 독자적인 정당을 창당해 정당정치에 뛰어든 국민의당이 그 최종 국면에서 상당히 보수적인 위치에서 미래통합당과 큰 차이가 없는 것으로 나타난다는 사실이다.

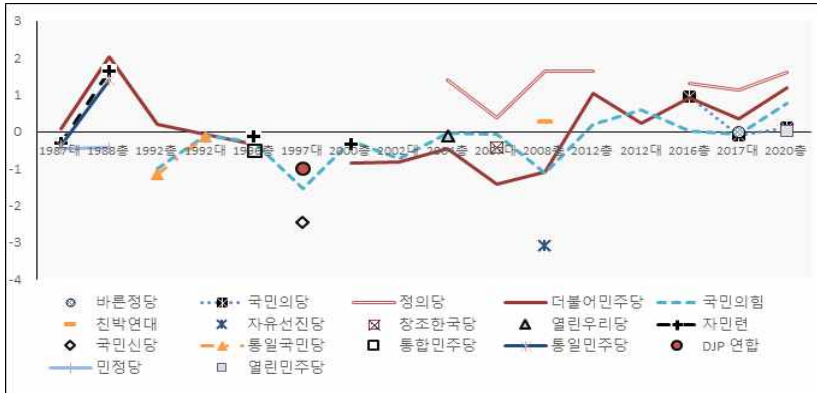
결국, 1차원 상에 나타난 정당 간 경쟁의 특징은, 대략 더불어민주당 계열의 정당과 정의당 계열의 정당을 한 축으로 하고, 국민의힘 계열과 국민의당을 다른 한 축으로 하는 양상으로 전개되고 있음을 알 수 있다. 특히 이러한 양상은 대통령 탄핵을 계기로 치러진 2017년 대선과 2020년 총선을 거치면서 보다 두드러지고 있다.

2. 2차원: 사회복지 vs 외교 안보

2차원은 사회복지(사회정의와 사회서비스), 규제, 그리고 경제집단(노동 농민)을 의미하는 이슈 군이 양의 방향으로, 외교 안보(주변 4강과 국제주의, 군사국정), 사회통합(국가적 삶, 국가 노력 및 사회조화) 이슈 군이 음의 방향으로 각각 추출되었다. 추출된 이슈들의 비중을 고려하면, 대체로 복지를 강조하는 이슈 군과 안보를 강조하는 이슈 군으로 나뉜다. 따라서 2차원은 복지 vs 외교 안보 차원으로 정의하였다. 서구의 경우 이 두 개의 이슈 군은 보통 좌파와 우파 담론을 구별짓는 핵심이다. 한국의 경우, 이 두 차원이 맞물려 추출된 것은 상수로 존재하는 분단체제의 상황과 1990년대 이후 본격화된 신자유주의적 세계화 그리고 1996년 IMF 사태로 인한 사회경제적 양극화와 무관하지 않다. 분단체제 하에서 보수계열의 정당은 대체로 한미동맹의 강화와 군비증대 그리고 대 UN외교 강화, 사회조화 등을 보다 강조한 반면, 진보계열의 정당은 사회적 불평등에 맞서 복지 확장과 사회적 약자에 대한 강조 그리고 이를 위한 국가역할 증대에 보다 많은 비중을 두어 강조해왔다. 2차원은 그러한 상황을 보여주는 것이다. 이는 또한 정당 간 경쟁에서 선호되는 이슈의 성격이 특정 이슈 군에 대한 상대적 강조를 통해 이루어진다는 점을 보여주는 것이기도 하다. 이러한 2차원이 갖는 설명력은 17.5%이다.

[그림 3]은 이러한 경쟁 양상을 정책공간 위에 나타낸 것이다. 0을 기준으로 양의 방향에 있는 정당은 대체로 복지를, 그리고 음의 방향에 있는 정당들은 외교 안보를 더 강조한다는 것을 의미한다. 그렇게 본다면, 2차원은 1차원과의 연장 선상에서 이해할 수 있는 차원이다.

[그림 3] 정당 간 경쟁차원: 2차원(사회복지 vs 외교안보)



1차원과 마찬가지로 민주화 이행기의 예외적인 상황을 제외한다면, [그림 3]은 2008년 총선까지 주요 정당이 복지보다는 외교 안보에 보다 비중을 두면서 경쟁했다는 것을 보여준다. 이는 IMF 사태를 기점으로 등장한 김대중 정부나 노무현 정부조차도 예외가 아닌바, 이는 해당 정부 시절의 경제정책의 기조나 ‘한미FTA 추진’, ‘이라크전 파병’ 등과 같은 정책을 통해 확인할 수 있는 사실이다. 그런데 이러한 양상은 2012년 총선을 기점으로 바뀌게 된다. 그러한 단초가 된 것은, 2004년 총선에서 등장한 민노당이 줄곧 복지 관련 이슈를 일관되게 강조한 데 있다. 당시 민노당은 ‘부유세’나 ‘무상급식’ 등 당시로써는 상당히 파격적인 복지 관련 의제를 적극적으로 제기하면서 등장했는데, 이는 이후 ‘보편적 복지’ 대 ‘선별적 복지’ 논쟁을 불러일으키는 계기로 작용하였다. 이를테면, 2011년 당시 서울시장이었던 한나라당의 오세훈씨가 임기 중에 무상급식 반대에 관한 주민투표를 실시할 정도로 주요 이슈로 부각된 것이 그것이다. 또한 복지 이슈는 이를 제기한 민노당으로부터 다른 정당에게 전염되어 급기야는 2012년 총선에서 더불어민주당 계열의 정당(당시 민주통합당)이 민노당의 후신인 통합진보당과 선거 연합으로까지 발전하는데 촉매역할을 하기도 하였다. 또다른 한편으로 2012년 대선에서 국민의힘 계열의 정당(당시 새누리당)이 더불어민주당 계열의 정당보다도 더 복지 친화적인 모습을 보인 것도 같은 맥락이다. 즉 그것은 오세훈 서울시장 사퇴의 영향과 함께, 2012년 대선에서 새누리당이 복지이슈를 선거강령에 적극 반영한 결과이다. 어쨌든 이러한 경향은 이 시기 선거강령을 통해 확인할 수 있는 또 하나의 새로운 사실이다.

결국, 2차원에서의 정당 간 경쟁의 전반적인 상황은 2012년 총선을 전후로 하

여 이전의 외교안보 중심의 경쟁에서 사회복지 쪽으로 모든 정당이 이동한 것으로 나타난다. 물론 거기에는 IMF 이후 누적된 사회경제적 불평등을 이제는 모든 정당이 더이상 외면할 수 없을 정도로 악화된 사회현실이 자리 잡고 있다. 그러나 보다 강조될 것은 이 시기 정당 간 경쟁에서 무상급식 등 보편적 복지를 주요 의제로 꾸준히 제기하여 확산시킨 민노당의 노력이 중요한 역할을 했다는 사실이다. 그러한 노력이 없었다면 현재와 같은 복지이슈의 전면화는 아마도 더 많은 시간을 기다려야 했을지도 모른다. 거기에는 또한 2000년 남북정상회담과 햇볕정책의 지속을 통해 과거처럼 안보편향적인 이슈가 더이상 가능하지 않다는 현실도 중요하게 작용했다. 이 점에서 1차원을 포함하여 2차원 상에 나타난 정당 간 경쟁의 특징은 공급 측면에서 사회갈등을 대표하는 조직으로서의 정당에 중요하지를 단적으로 보여준다. [그림 3]은 바로 그 연장선에서 이러한 상황을 나타내고 있는 것이다.

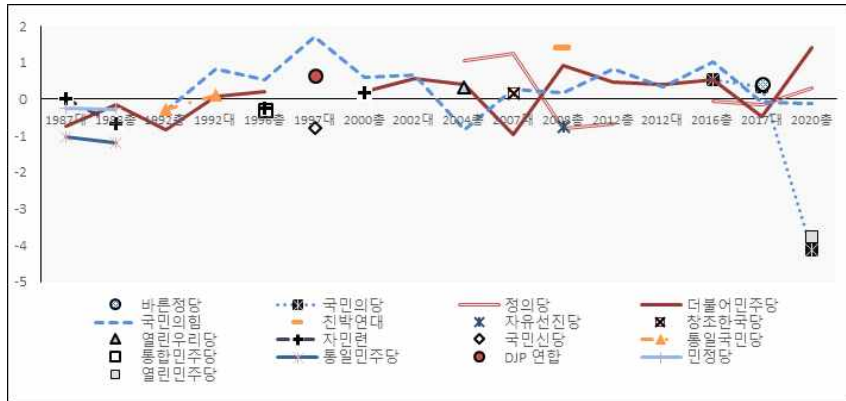
3. 3차원: 삶의 질 vs 정치쇄신

3차원은 삶의 질(문화, 환경, 사회서비스)과 비경제집단(소수 및 여성과 노약자 등)을 한 축으로 하고, 다른 한 축은 정치쇄신(정치부패, 정치개혁 그리고 정부행정효율)의 이슈들이 각각 추출되었음을 보여준다. 이러한 3차원의 성격은 삶의 질 vs 정치쇄신으로 정의하였다. 이 3차원의 설명력은 12.6%이다.

[그림 4]는 이를 정책공간 위에 나타낸 것으로, 삶의 질은 양의 방향에 그리고 정치쇄신은 음의 방향을 가리킨다. 그런데, 3차원 상의 이슈 군은 엄밀히 말해서 1차원과 2차원의 이슈 군들과 달리, 진보-보수적 입장으로 규정하기 어려운 속성을 갖는 이슈 군이다. [그림 4]의 정당 간 위치에서도 알 수 있듯이, 3차원상의 정당 간 경쟁 양상은 두 측면이 상호 복합적으로 얽혀있는 것으로 나타난다. 먼저, 삶의 질을 대표하는 환경과 문화 관련 이슈는 최근 들어 모든 정당이 강조하는 보편적인 이슈 중의 하나로 등장하고 있다. 그런데 사실 이들 이슈는 그동안 집권여당을 위시한 기성 정당이 주로 강조해왔던 이슈 중의 하나였다. 왜냐하면, 복지문제에 대한 상대적인 경시를 이들 이슈를 통해 대체해 강조해왔기 때문이다. 여기에 사회서비스가 본격적으로 결합된 것은 IMF 이후의 상황이다. 다음으로, 정치쇄신 이슈는 주로 큰 정치적 사건이나 혹은 기성 정당에 대항해 정치영역에 자리를 잡고자 하는 군소정당의 주요 이슈라는 특징을 갖는다. 이러한 맥락에서 본다면, 3차원에서 삶의 질과 정치쇄신이 함께 묶여 추출된 것은

바로 기성 정당 대 신생 군소정당 간의 경쟁 양상의 한 특징을 또한 반영한다.

[그림 4] 정당 간 경쟁차원: 3차원(삶의 질 vs 정치쇄신)



[그림 4]에서 민주화 이행기에 해당하는 시기는 모든 정당이 정치쇄신의 방향에 위치하는 것으로 나타난다. 이는 체제 전환기적 상황에서 대부분의 정당이 정치부패와 개혁을 강조한 것과 무관하지 않다. 이를 제외하면 대체적인 양상은 집권정당을 위시한 기성 정당이 삶의 질을 보다 강조하는 양의 방향에 그리고 정치쇄신을 보다 강조하는 군소정당들이 음의 방향에 위치하는 것으로 나타난다. 다만, 여기서 벗어난 두 가지 예외적인 상황이 존재하는바, 하나는 2004년 총선과 2007년 대선에서 복지이슈를 전면에 내걸고 등장했던 군소정당인 민노당이 양의 방향에 높게 위치한 경우와, 다른 하나는 큰 정치적 사건과 관련된 선거들, 즉 3당 합당 직후에 치러진 1992년 총선, 노무현 대통령 탄핵시도가 있었던 2004년 총선과 그 여파 속에 치러진 2007년 대선, 그리고 박근혜 대통령 탄핵으로 치러진 2017년 대선의 경우 대부분의 정당이 음의 방향에 위치한 것이 그것이다. 이러한 경우를 제외하면, 3차원의 대략적인 경쟁 양상은 앞서 지적한 사항에 대체로 부합한다. 이 점에서 2020년 총선의 경우 대부분의 정당이 정치개혁에서 삶의 질로 경쟁의 초점을 이동한 것과는 달리, 군소정당인 국민의당과 열린민주당은 정치개혁 쪽에 압도적인 비중을 두고 있는 것으로 나타난다. 이는 두 정당이 선거강령에서 정치쇄신 관련 이슈에 상당한 비중을 두어 강조한 결과이다.

결국, 3차원 역시 한국 정당정치 현실의 한 단면을 반영하고 있는 것을 알 수 있다. 왜냐하면, 민주화 이후 한 세대가 지났음에도 불구하고, 뚜렷한 양당구도

속에서 지속적으로 군소정당이 등장한 정치현실과 무관치 않기 때문이다. 특히 이들 군소정당은 무엇보다도 먼저 자신들의 생존을 위해 정치개혁과 관련한 이슈를 전면에 걸고 등장했다는 사실이다. 양당구도의 지속 하에서도 군소정당의 등락이 꾸준히 이루어진다는 것은 여전히 정당정치가 안정적으로 제도화되지 못했다는 것을 방증하는 것일 수 있다. 또한 3차원상의 정당 간 경쟁에서 알 수 있는 것은 각 정당이 선호하는 이슈의 성격이 찬반적 성격의 이슈가 아니라 서로 다른 이슈 군을 중심으로 한 선별적/상대적 강조 이슈라는 점이다.

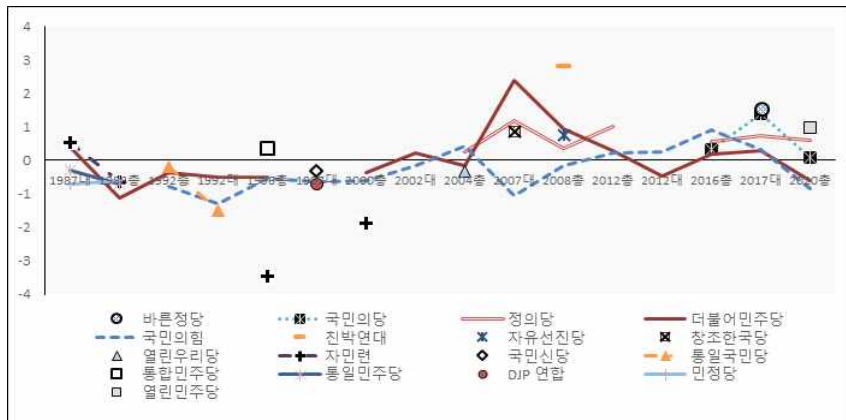
4. 4차원: 헌정주의와 규제

4차원은 헌정 긍정 및 정부형태(대통령제 vs 의회제)와 자본주의 규제라는 이슈가 한데 묶여 추출되었음을 보여준다. 이는 1단계 요인분석(붙임자료 2참조)에서 자유/민주 영역 내의 이슈 중 헌정 긍정과 대통령제 vs 의회제가 각각 양과 음의 방향으로, 그리고 경제 영역 내의 이슈 중 성장(과학기술, 생산성, 경제정통성)과 자본주의 규제가 음과 양의 방향으로 추출된 것을 통해 이해할 수 있다. 이들 이슈 군이 2단계 요인 분석에서 헌정 긍정과 대통령제 그리고 규제로 묶여 4차원으로 추출된 것이다. 따라서 4차원의 성격은 헌정주의와 규제로 규정하였다. 그것의 의미상 구조는 헌정주의에 대한 긍정과 정부형태로서의 대통령제 그리고 규제를 보다 강조하는 정당과 의회제와 성장을 보다 강조하는 정당 간의 경쟁으로 규정할 수 있다. 그렇다면, 4차원은 민주화 이후 대통령선거 때마다 꾸준히 등장했던 정부 형태로서의 대통령제 vs 의회제라는 이슈와 성장 vs 규제라는 경제발전 전략이 중층적으로 결합한 차원이라고 할 수 있다. 그리고 여기에 헌정주의 긍정이라는 이슈가 갖는 의미, 즉 헌법에 있는 제반 조항이 강조하는 가치나 원칙들이 대통령제 이슈와 같은 방향으로 묶여 있는 것이다. 다시 말해, 헌정주의와 대통령제를 강조하는 정당은 동시에 규제라는 측면을, 의회제를 강조하는 정당들은 성장 관련 이슈를 다른 정당보다 더 많이 강조한다는 것을 의미한다. 4차원이 차지하는 설명력은 대략 9%이다.

[그림 5]는, 바로 이러한 경쟁 양상이 0을 기준으로 하여 헌정주의 및 규제를 강조하는 정당은 양의 방향에, 의회제와 성장을 강조하는 정당은 음의 방향에 위치하고 있음을 보여준다. 구체적으로 그것은 2004년 총선을 전후로 하여 그 이전에는 대부분의 정당이 음의 방향에, 그 이후에는 대체로 양의 방향에 위치한 것으로 나타난다. 2004년 총선 이전의 경우, 통합민주당(1996년 총선)을 제외

한 주요 정당이 선거강령에서 성장 위주의 정책과 함께 의회제를 주요 이슈로 고려했다는 것을 감안한다면 이는 쉽게 알 수 있는 사실이다. 소위 '3김체제'로도 불린 이 시기는 주요 정당이 성장정책의 기조 위에서 자민련의 의회제를 매개로 빈번하게 이합집산하던 때였다. 특히 의회제의 주창자였던 자민련이 이 시기 주요한 정치적 사건이었던 3당 합당이나 DJP연합에 참여한 것이나 정책 공간상에서 음의 방향에 낮게 위치한 것은 이를 예증한다.

[그림 5] 정당 간 경쟁차원: 4차원(헌정주의 및 규제)



반면에 2004년 총선 이후의 변화된 상황은 두 가지 사실에서 기인한다. 하나는, 이명박 정부 등장 직후 발생한 '광우병 파동'과 '인권침해'로 인한 정치적 상황의 변화가 헌법적 권리 조항이나 가치에 대해 주목하는 경향을 낳게 된 것과 무관하지 않다. 헌법 제1조에 대한 주목과 헌법이 국민주권이 새겨진 권리장전이라는 인식의 확산, 그리고 그 안에 담긴 가치의 실현이 곧 민주주의의 발전과 밀접하게 연결되어 있다는 자각은, 이 시기 '헌법 다시 읽기'라는 열풍과 함께 헌정주의 논쟁을 불러일으키는 계기가 되었다. 서구에서 우파 담론의 하나인 헌정주의가 민주적 신생국인 한국에서는 정치적 상황과 맞물려 국민의 권리 자각이라는 진보적 의미와 연결된 것이다. 여기에는 또한 2004년의 노무현 대통령 탄핵시도와 2017년 박근혜 대통령 탄핵과 맞물리면서 정부형태에 관한 헌법 조항들이 정당 간 경쟁의 주요한 도구로 활용되었다는 점 또한 빼놓을 수 없다. 다른 하나는, 신자유주의적 세계화와 IMF 사태를 계기로 점점 더 심화되는 불평등과 사회적 양극화의 증대는 과거 성장 일변도 정책에서 시장규제 쪽으로 경쟁

의 초점을 이동시킨 계기로 작용하였다. 그것이 2007년 ‘비즈니스프렌들리’를 내걸고 당선된 이명박 정부시기를 제외하면 대부분의 정당이 대체로 시장규제 쪽으로 이동하고 있는 것에서 드러난다. 그러나 이러한 추세 또한 일관된 것은 아닌바, 2020년 총선에서 정의당을 제외한 주요 정당들이 다시 시장규제에서 성장 쪽으로 회귀하고 있는 것으로 나타난다. [그림 5]는 바로 이러한 두 가지 사실이 복합적으로 맞물린 경쟁 양상을 보여주고 있는 것이다.

전반적으로, 이 4차원은 가장 낮은 설명력을 갖는 차원이다. 그리고 이 4차원 상의 의미는 3차원과도 연결되어 있다. 정치쇄신과 헌정주의 문제 이들과 맞물려 있는 정부형태의 문제가 그것이다. 사실 이들 이슈는 그 성격상 정당이 활동하는 주요 무대를 틀 지우는 데 큰 영향을 미친다. 한마디로, 이들 이슈는 정당 간 경쟁을 좌우하는 주요한 환경적 조건에 해당하는 것들이다. 그런데 이러한 이슈가 정당 간 경쟁의 주요 이슈차원으로 나타났다는 사실은, 민주화 이후 한 세대가 경과한 시점에서 아직 정당체제의 제도화나 민주주의 공고화가 미진하다는 것을 의미한다. 또한 좌-우 척도의 핵심축인 경제영역의 주요 이슈가 독립적인 차원으로 추출되지 않고 헌정주의 이슈와 결합해 출현했다는 사실은 여전히 이 영역에서의 정당 간 경쟁의 성격이 서구의 좌-우 척도에 입각한 본격적인 경쟁으로는 나아가지 못하고 있다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 1차원에서 4차원에 이르는 정당 간 경쟁의 전반적인 양상은 (‘좌-우’가 아닌) ‘진보-보수’의 입장에서 각 정당이 서로 다른 이슈 군을 중심으로 경쟁해왔다는 것을 보여준다.

V. 결론 및 함의: 무엇이 변했고 무엇이 변하지 않았나?

이 논문은 민주화 이후 한 세대에 걸쳐 전개되어 온 정당 간 경쟁의 양상과 특징을 선거강령을 통해 분석해보고자 하였다. 즉 정당이 선거공간에서 유권자에게 어떤 이슈를 제기하고 경쟁했는지, 그 과정에서 일정한 경쟁패턴이 존재했는지, 그리고 여기서 나타난 이슈 차원의 성격은 무엇인지를 살펴보고자 한 것이다. 분석결과는 다음의 몇 가지 사실로 정리할 수 있다.

첫째로, 좌-우(진보-보수) 척도에 따른 거시적 차원과 요인분석에 따른 미시적 차원을 통해 본 민주화 이후 정당 간 경쟁의 양상은 하나의 패턴을 보여주고 있다. 먼저, 거시적인 차원에서의 좌-우(진보-보수) 척도를 통해 본 결과는, 두 번째 시기에서 세 번째 시기를 거치면서 나름의 규칙성을 보여주는바, 대체로 더불어

민주당과 민노당 계열의 정당을 한 축으로 하고 국민의힘과 국민의당 계열의 정당을 또 다른 축으로 하는 경쟁 구도의 양상으로 나타나고 있다. 이러한 사실은 민주화 이후 정당 간 갈등의 축이 과거의 추상적인 민주-반민주 구도에서 보다 구체적인 내용을 갖는 좌-우(진보-보수) 구도로 발전해가고 있다는 것을 의미한다. 예컨대, 햇볕정책을 매개로 한 한반도 평화 문제와 신자유주의적 세계화와 IMF로 인한 사회적 불평등의 문제, 그리고 결정적으로 진보적 가치를 추구하는 정의당 계열, 특히 민주노동당의 등장과 지속이라는 계기들이 상호 영향을 주고 받으면서 그 구체적 내용을 채워온 것이다. 그렇게 본다면, 민주화 이후 30여 년이 경과한 정당 간 경쟁의 양상은 점점 보편적 맥락에 부응해가고 있다고 평가할 수 있다. 다음으로, 이는 미시적 차원에서의 주요 이슈 군의 성격을 통해 보다 구체적으로 확인할 수 있다. 무엇보다도 특히, 1차원과 2차원은 한국적 맥락에서 전개되어온 진보-보수의 이념적 경쟁의 내용이 무엇인지를 보여준다. 진보적 입장에서는 한반도 평화와 복지 문제에 보다 비중을 두어 강조하는 반면, 보수적 입장에서는 대북문제에 있어 힘을 통한 압박이나 안보 문제에 보다 많은 비중을 두어 강조하고 있는 것이다. 이는 경제적 핵심이슈를 둘러싼 서구적 의미의 좌-우파 척도에 완전하게 부응하는 것은 아니지만, 정당의 선거강령 분석을 통해 본 궁극적인 변화의 지점이라고 할 수 있다.

둘째로, 그럼에도 불구하고 서구적 의미의 좌-우 척도에 비추어본 정당 간 경쟁 양상은 여전히 제한적이라는 사실이다. 서구의 경우 좌-우파를 가르는 핵심변수는 경제 및 사회복지 영역의 이슈와 직접적으로 연관된다. 즉 경제 영역의 이슈를 바탕으로 사회복지 이슈가 밀접하게 결합된 선순환 구조를 형성하고 있는 것이다. 이 점에서 3차원과 함께 특히 4차원의 경우는 상당히 복잡한 의미를 드러낸다. 그것은 경제영역의 이슈가 독자적으로 추출된 것도 아니고 현정주의 이슈와 같이 묶여 추출되었다는 데 있다. 이는 민주화 이후 정당 간 경쟁이 경제적 이슈 영역에서 본격적인 좌-우파 간의 경쟁양상으로 나가고 있지 못한 상황과도 관련된다. 때문에 민주화 이후 정당 간 경쟁은 진보-보수(좌-우)라는 기준에서 좌-우는 아직 팔호 안으로 유보할 수밖에 없는 것이 현실이다.¹⁸⁾ 이는 주요

18) 이 점에서 동일한 방법론을 공유함에도 불구하고, 이지호의(2020)의 연구는 경제영역에서의 좌-우 차원이 중요한 경쟁의 한 축으로 존재하고 있음을 강조한다. 이러한 차이를 보이는 이유는 분석 사례 수에 있는 것으로 생각된다. 양자 모두 사례 수 선정에 있어서 5%이상의 득표 정당만을 대상으로 하고 있지만, 이지호의 경우 2000년 총선과 2002년 대선의 민노당 계열의 정당(1-3%)까지 포함시킨 것으로 보인다. 그런데 이러한 사례 확장은 실제의 영향력과는 달리 분석에서 민노당이라는 진보정당의 성격이 과대평가되어 나타날 수 있다. 그것이 요인분석 결과 이슈차원에서 경제적 좌-우

정당의 선거강령에서 차지하는 경제영역의 제반 정책들이 신자유주의적 세계화를 대거 수용하는 속에서 성장주의로의 회귀 조짐을 보이는 것에서도 나타난다. 물론 민노당계열의 정당이 이를 교정하는 방향에서 노력해왔지만 그것이 갖는 현실 영향력과 통진당 해산 이후 만들어진 정의당의 성격을 감안한다면 여전히 불투명하다고 할 수 있다.

셋째로, 정당 간 경쟁에서 선호하는 이슈의 성격과 관련하여 요인분석을 통해 추출된 네 개의 차원이 보여주는 바는 대체로 정당 간 경쟁이 찬성/반대에 기초한 대립적 이슈보다는 특정 이슈 군의 중심성을 강조하는 선별적 강조(selective/salient) 이슈라는 점이다. 이는 4개의 차원 모두에서 확인한 바이다. 1, 2차원 상의 경쟁은 진보-보수의 입장에 따라 한반도 평화와 기본권 vs 법질서와 사회복지 vs 외교안보를 강조하는 것에서, 같은 맥락은 아니지만 3, 4차원의 경우에도 동일하게 확인한 사실이다.

끝으로, 이 논문의 함의를 언급할 필요가 있다. 기본적으로 이 논문은 정당 간 경쟁의 문제를 정당 및 정당체제 수준의 공급 측면에서 살펴보고자 하였다. 이는 정당이 단순한 유권자의 고정된 선호를 반영하는 수동적 반영자가 아니라 선거시에 주요 이슈를 통해 유권자의 선택과 선호를 틀지우는 적극적인 형성자의 이미지를 강조하는 것이다. 이는 앞서 선거강령 분석을 통해 대북문제를 둘러싼 한반도 평화와 복지이슈의 전염과 확산에 영향을 미친 정당의 적극적인 역할 속에서 이미 확인한 바 있다. 이러한 분석결과가 제공하는 함의는 대단히 중요하다. 그것은 만약 사회 내의 주요한 갈등이 정당을 통해 대로 대표되지 못할 때, 그것이 초래하는 민주주의의 비용은 대단히 클 수밖에 없다는 것이다. 왜냐하면, 그런 곳에서 유권자는 선택의 기회를 박탈당할 뿐만 아니라 자신의 요구를 실현해줄 대표를 가질 수 없기 때문이다. 사실 (하나의) 정당은 전체를 대표하여 모두의 이익을 실현할 수 있는 조직이 아니다. 정당의 어원이 부분(parts)에서 유래하듯이, 그것은 기본적으로 부분의 이해를 대표하는 조직이다. 이 다양한 부분을 대표하는 조직이 공정하게 대표되어 경쟁할 때, 비로소 사회 전체의 이익실현이 가능한 것이다. 그렇지 못할 때 인민은, 주권자는 항상 반주권자(semisovereign people)로 남게 된다(Schattschneider 1960). 이 점에서 선거강령을 통해 본 민주화 이후 한세대에 걸쳐 이루어진 정당 간 경쟁은 긍정과 부정(변화와 지속)이 일정하게 교차하는 모습을 보인다. 진보-보수(좌-우)의 경쟁에 따른 새로운 변화가능성을 보여주지만 동시에 본격적인 의미의 좌-우 경쟁으로

파를 의미하는 2차원으로 추출된 것이 아닌가 판단된다.

까지는 나아가지 못하고 있는 것이다. 그러한 이면에는 바로 이러한 방향으로의 추동을 가능하게 하는 정당의 부재(내지는 약체화)가 자리 잡고 있다. 이는 좌우가 균형있게 공존할 수 있는 제도적 장벽의 제거와도 깊은 관련을 맺고 있는 바, 그것은 이 글의 범위를 넘어서는 문제이다.

참고문헌

1차 자료

- 국민신당. 1997. 『세대교체를 통한 변화와 창조』.
- 국민의당. 2016. 『제20대 국회의원선거 공약집』.
- _____. 2017. 『제19대 대통령선거 공약집 - 국민이 이긴다』.
- 더불어민주당. 2016. 『제20대 국회의원선거 공약집 - 더불어 잘사는 공정한 대한민국』.
- _____. 2017. 『제19대 대통령선거 공약집 - 나라를 나라답게』.
- 민주노동당. 2004. 『제17대 총선공약집』.
- _____. 2007. 『제17대 대통령선거 민주노동당 정책공약집』.
- _____. 2008. 『제18대 총선공약집 - 서민도 좀 먹고삽시다』.
- 민주신당. 2007. 『제18대 대통령 선거공약집』.
- 민주통합당. 2012. 『제18대 총선공약집 - 사람아, 활짝 펴라』.
- _____. 2012. 『제18대 대통령선거 공약집 - 사람이 먼저인 대한민국』.
- 바른정당. 2017. 『제19대 대통령선거 공약집 - 모두의 대한민국』.
- 심재철 편. 1995. 『제14대 국회의원 입후보자 공약집』. 서울: 문예당.
- 새누리당. 2012. 『제19대 총선공약집 - 진심을 품은 약속』.
- _____. 2012. 『제19대 대통령선거 공약집 - 세상을 바꾸는 약속, 책임 있는 변화』.
- _____. 2016. 『제20대 국회의원선거 공약집』.
- 새정치국민회의·자유민주연합. 1997. 『제15대 대통령 선거공약집 - 21세기로 가는 길』.
- _____. 2000. 『제16대 국회의원선거 공약집 - 새천년의 약속』.
- 새천년민주당. 2002. 『제16대 대통령선거 공약집』.
- _____. 2004. 『제17대 국회의원선거 공약집』.
- 열린우리당. 2004. 『제17대 국회의원선거 공약집』.
- 자유민주연합. 2000. 『제16대 국회의원선거 공약집 - 부강한 나라, 건강한 사회』.
- 자유선진당. 2008. 『제18대 총선공약집(정책 강령집)』.
- 자유한국당. 2017. 『제19대 대통령선거 공약집 - 대한민국을 다시 일으키는 힘』.
- 정의당. 2017. 『제20대 총선공약집 - 정의로운 대한민국』.

- _____. 2017. 『제19대 대통령선거 공약집 - 노동이 당당한 나라』.
중앙선거관리위원회. 1988. 『政黨의 選舉公約』.
_____. 1997. 『정당의 활동개황 및 회계보고』 중 15대 총선 선거
공약부분.
_____. 2008. 『제18대 국회의원선거 정당정책·공약모음집』.
_____. 2020. 『제21대 국회의원선거 정당 정책 모음집』.
창조한국당. 2007. 『제18대 대통령선거 공약집 - 깨끗하고 따뜻한 번영을 이루
겠습니다』.
통합민주당. 2008. 『제18대 국회의원선거 공약집 - 서민과 중산층이 잘사는 나
라』.
통합진보당. 2012. 『제19대 국회의원선거 분야별 공약 해설집』.
한국정책학회. 1992. 『14대 대통령선거 - 정당의 정책설명 자료집』. 서울: 극동
문화사.
_____. 2000. 『제16대 국회의원선거 정견·정책 자료집』.
한나라당. 1997. 『제15대 대통령 선거공약집 - 이회창의 실천약속』.
_____. 2000. 『제16대 국회의원선거 공약집 - 사람답게 살 수 있는 나라를
만든다』.
_____. 2002. 『제16대 대통령선거 공약집』.
_____. 2004. 『제17대 국회의원선거 공약집』.
_____. 2007. 『제18대 대통령선거 공약집 - 일류국가, 희망공동체 대한민
국』.
_____. 2008. 『제18대 총선공약집』.

2차 자료

- 강원택. 2005. “한국의 이념갈등과 진보·보수의 경계.” 『한국정당학회보』 4(2),
193-217.
_____. 2010. 『한국선거정치의 변화와 지속』. 서울: 나남.
곽진영. 1998. “유권자의 이념적 성향과 투표행태: 15대 대통령 선거를 중심으
로.” 『한국정치 특별학술회의1 논문집』.
김광웅 편. 1990. 『한국의 선거정치학』. 서울: 나남.
김성연, 김준석, 길정아. 2013. “한국 유권자들은 정책에 따라 투표하는가?: 정책
선호, 정책 인식, 그리고 정책투표” 『한국정치학회보』 47(1), 167-183.
김영태. 2004. “한국정당의 이념적 경쟁구도-16-17대 국회를 중심으로.” 『한국정

치학회 연례학술회의 자료집』.

- 박찬욱, 김지윤, 우정엽. 2012. 『한국유권자의 선택 1』. 서울: 아산정책연구원.
- 어수영 편. 2006. 『한국의 선거 V』. 서울: 오름.
- 이남영 편. 1993. 『한국의 선거 I』. 서울: 나남.
- _____ 편. 1998. 『한국의 선거 II』. 서울: 푸른길.
- 이내영. 2009. “한국유권자의 이념성향의 변화와 이념투표” 『평화연구』 17(2), 42-72.
- _____, 서현진. 2013. 『변화하는 한국유권자 5』. 서울: 동아시아 연구원.
- 이지호. 2008. “한국 정당경쟁의 이념적 차원.” 『한국과 국제정치』 24(4), 95-126.
- _____. 2020. “민주화 이후 한국 정당경쟁의 이념적 차원 연구: 선거공약에 나타난 정책강조의 요인분석을 중심으로.” 『현대정치연구』 13(1), 5-39.
- 이현우 편. 2008. 『변화하는 한국유권자 2』. 서울: 동아시아 연구원.
- 지병근. 2012. “한국정당들의 복지정책: 당헌 및 강령분석을 중심으로.” 『선거연구』 2(1), 59-96.
- 진영재 편. 2002. 『한국의 선거 4』. 서울: 사회과학데이터센터.
- 한국선거학회. 2015. 『한국의 선거 6』. 서울: 오름.
- _____. 2017. 『한국의 선거 7』. 서울: 오름.
- 현재호. 2004. “정당 간 경쟁연구: 1952-2000 — 선거강령에 대한 공간적 분석을 중심으로.” 『한국정치학회보』 38(2), 189-215.
- _____. 2008. “한국사회의 이데올로기 갈등: 정치적 대표체제로서의 정당을 중심으로.” 『한국정치학회보』 42(4), 213-241
- _____. 2011. “민주화 이후 정당정치: 정당, 유권자 그리고 정부.” 『한국정치연구』 22(3), 81-108.

영문 자료

- Bardi, Luciano, Stefano Bartolini and Alexander H. Trechsel. 2014. “Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-First Century Politics.” *West European Politics* 37(2), 235-252.
- Barry, B. 1978. *Sociologists, Economists and Democracy*. Chicago: Chicago University Press.
- Bobbio, Noberto. 1996. *Left and Right*. Chicago: The Univ. of Chicago Press.
- Budge, Ian. 1987. “The internal analysis of election programmes.” in *Ideology*,

- Strategy and Party Change Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, edited by Ian Budge, David Robertson and Derek Hearl, 15-38. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- _____. 2001. "Finally! Comparative Over-Time Mapping of Party Policy Movement," in *Estimating the Policy Position of Political Actors*, edited by Michael Laver. London, New York: Routledge.
- _____, David Robertson, Derek Hearl, eds. 1987. *Ideology, Strategy and Party Change Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Bullough, Oliver. 2018. "The Dark Side of Globalization." *Journal of Democracy* 29(1), 25-38.
- Coman, Emanuel. 2017. "Dimensions of political conflict in West and East: An application of vote scaling to 22 European parliaments." *Party Politics* 23(3), 248-261.
- Dunleavy, Patrick and Christopher T. Husbands. 1985. *British Democracy at the Crossroads*. London: George Allen & Unwin.
- _____. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. New York, London: Prentice Hall.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Brothers Publishers.
- Elias, Anwen, Edina Szöcsik and Christina Isabel Zuber. 2015. "Position, selective emphasis and framing: How parties deal with a second dimension in competition." *Party Politics* 21(6), 839-850.
- Ferrera, Maurizio. 2014. "Ideology, Parties and Social Politics in Europe." *West European Politics* 37(2), 420-438.
- Flanagan, Scott C. and Russell J. Dalton. 1984. "Partie under Stress: Realignment and Dealignment in Advanced Industrial Societies." *West European Politics* 7(1), 7-23.
- Gramsci, Antonio. 1971. "State and Society" in *Selections from the Prison Notebooks*, edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith, 206-276. New York: International Publishers.
- Greene, Zachary. 2016. "Competing on the issues: How experience in government and economic conditions influence the scope of parties'

- policy messages." *Party Politics* 22(6), 809-822.
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino. 2004. "The Quality of Democracy: An Overview." *Journal of Democracy* 15(4), 20-31.
- Katznelson, Ira and Aristide Zolberg ed. 1986. *Working-Class Formation: Nineteenth-Century Patterns in Western Europe and the United States*. Princeton: Princeton Uni. Press.
- Kirchheimer, Otto. 1966. "The Transformation of the Western European Party Systems" in *Political Parties and Political Development*, edited by Joseph LaPalombara and Myron Weiner, 177-200. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith L. Bara, Ian Budge, and Michael D. McDonald. 2008. *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- _____, Richard I. Hofferbert, and Ian Budge. 1994. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder · San Francisco · Oxford: Westview Press.
- Laclau, Ernesto. 2007. *On Populist Reason*. London. New York: Verso.
- Laver, Michael, ed. 2001. *Estimating the Policy Position of Political Actors*. London, New York: Routledge.
- _____ and W. Ben Hunt. 1992. *Policy and Party Competition*. New York, London: Routledge.
- Mair, Peter. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. 2001. "Searching for the positions of political actors: a review of approaches and a critical evaluation of expert surveys." in *Estimating the Policy Position of Political Actors*, edited by Michael Laver, 10-30. London, New York: Routledge.
- Mölder, Martin. 2016. "The validity of the RILE left-right index as a measure of party policy," *Party Politics* 22(1), 37-48.
- Sartori, Giovanni. 1968. "The Sociology of Parties: A Critical Review." in *Party Systems, Party Organization and the Politics of the New Masses*, edited by O. Stammer, 1-25. Berlin: Institute for political Science,

Free Univ. at Berlin.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis, Volume I*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People*. Illinois: Dryden Press.

Volkens, Andrea. 2004. "Policy Changes of European Social Democrats, 1945-98." in *Social Democratic Party Policies in Contemporary Europe* edited by Giuliano Bonoli, Martin Powell, 21-42. London, New York: Routledge.

Walker, Christopher and Melissa Aten. 2018. "A Challenge for Democracy." *Journal of Democracy* 29(1), 20-24.

<붙임 자료 1> 민주화 이후 정당 가문(party families)의 현황: 1987-2020

정의당 계열	더불어민주당 계열	국민의힘 계열	기타 정당
민주노동당(04) 통합진보당(12) 정의당(16-20)	평화민주당(87-88) 민주당(91) 새정치국민회의(96) 새천년민주당(00-04) 민주신당(07) 통합민주당(08) 민주통합당(12) 더불어민주당(16)	민주자유당(92) 신한국당(96) 한나라당(97-08) 새누리당(16) 자유한국당(17) 미래통합당(20) 국민의힘(20)	통일민주당(87-88) 민주정의당(87-88) 통일국민당(92) 통합민주당(96) 국민신당(97) DJP연합(97) 국민의당(16-20) 바른정당(17) 열린민주당(20)

* 괄호 안 숫자는 대선과 총선 년도, 단 국민의힘은 총선 후 개명한 사례.

<붙임 자료 2> 1단계 요인분석 결과와 의미: 이슈(정책) 영역별 구조 및 입장

이슈영역	요인분석 결과		의미: 요인별 이슈(정책)에 대한 입장			
	요인1: 한반도평화 vs 힘을 통한 압박	요인2: 외교안보	한반도평화 vs 압박 position		외교안보 position	
			1	2	1	2
평화	.812	.170	고 평화	저 압박	고	저
탈식민	.682	-.148				
남북공정	.632	.274				
남북부정	-.629	.323				
주변4강	.00	.844				
국제주의	.204	.687				
군사공정	.00	.533				
군사부정	-.124	.00				
고유/누적값 (%)	2.0/25	1.7/21				
자유/민주	요인1: 기본권	요인2: 헌정공정, 대통령제 vs 의회제	기본권 position		헌정공정, 대통령제 vs 의회제 position	
			1	2	position1	position2
민주주의	.850	.00	고	저	고 헌정공정, 대통령제	저 의회제
자유인권	.800	-.196				
헌정주의공정	-.110	.680				
의회제	-.393	-.634				
대통령제	-.304	.514				
고유/누적값 (%)	1.7/33	1.1/23				

정치	요인1: 정치쇄신	요인2: 자치분권	정치개혁		자치분권	
			1	2	1	2
정치부패	.835	.178				
정치개혁	.751	-.245				
행정효율	.502	.00	고	저	고	저
정부권위	-.468	-.459				
지방분권	.00	.897				
고유/누적값 (%)	1.8/35	1.1/22				
경제	요인 1: 성장vs규제	요인2: 관리vs유인	성장vs규제 position		관리vs유인 position	
			1	2	1	2
정통성	.755	.243				
과학기술	.731	.00				
생산성	.699	-.316				
경제목표	.656	.191				
규제	-.639	.00	고	저	고	저
통제경제	.257	.799	성장	규제	관리	유인
보호주의긍정	-.102	.797				
경제적 유인	.00	-.664				
기업	.155	.00				
보호주의부정	-.166	.00				
고유/누적값	2.7/27	2.1/21				
사회	요인1: 삶의 질	요인2: 사회복지	삶의질 position		사회복지 position	
			1	2	1	2
환경	.774	.00				
문화	.757	-.114				
교육	-.375	.00	고	저	고	저
사회정의	-.332	.850				
사회서비스	.591	.657				
고유/누적값	1.8/36	1.2/23				
사회구조	요인1: 도덕 및 법질서	사회통합	도덕및질서 position		사회통합 position	
			1	2	1	2
전통적도덕	.802	.281				
법질서	.752	-.266				
국가적삶	.366	.720	고	저	고	저
국가노력/사회조화	-.249	.717				
고유/누적값	1.5/36	1.1/29				
사회집단	요인1: 경제집단	요인2: 비경제집단	경제집단 position		비경제집단 position	
			1	2	1	2
노동	.866	.00				
농민	.822	-.213				
소수	.00	.834	고	저	고	저
기타집단	-.151	.737				
고유/누적값	1.7/43	1.1/29				

* 추출된 요인의 유의확률 p<.05.

* 요인추출방법: 주성분분석, 회전방법: Kaiser 정규화가 있는 Varimax.

Abstract

Party Politics in Korea after Democratization, 1987-2020: What has and hasn't changed?

Jae-Ho Hyun ■ Korea University

The purpose of this paper is to examine the problems of party competition that have emerged over a generation since democratization on focusing supply-side at the level of political parties and party systems. It is the electoral programmes that has been chosen as the material of analysis for this purpose. This paper confirmed several facts through analysis of this. Firstly, the pattern of competition between parties through the macro-level left-right (progressive-conservative) scale and the micro-level issue dimension shows its regularity over time. It appears to be a competitive structure over Korean Peninsula Peace and social welfare issues, with the Democratic Party of Korea and the Justice Party as one axis and the People Power Party and People's Party another. Secondly, political parties have played a crucial role in easing tensions on the Korean Peninsula through the "Sunshine Policy" and on the agenda of issues such as "a tax increase on the rich" and 'universal welfare'. The role of political parties in this process proves the validity of the supply - side(endogenous role). Thirdly, nevertheless, the overall aspect of party competition does not go as far as full-fledged left-right competition in the Western sense. This is due not only to the lack of economic issues emerging as an independent dimension of party competition, but also to the lack of the party's realistic power to drive such issues consistently, as shown by neoliberal stance of major parties' economic policies or factor analysis.

Key Words: Party Competition, Electoral Programme, Factor Analysis,
Left-Right(Progressive-Conservative) Scale, Issue Dimension

□ 논문접수일: 2021년 4월 30일, 심사완료일: 2021년 5월 26일, 게재확정일: 2021년 6월 4일