

## 정당정치의 제도화와 한국 정당의 과제

정 진 민 | 명지대학교

본 논문은 한국 민주주의의 공고화를 위해 필수적인 정당정치의 제도화를 저해하는 요인들을 검토하고, 정당정치의 제도화를 이루기 위한 당면 과제와 이를 해결하기 위한 방안들을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 정당정치가 제도화되기 위해서는 우선 무엇보다도 자발적으로 참여하는 정당 당원들을 지속적으로 확보할 수 있는 방안들을 강구함으로써 정당의 안정적인 토대를 구축해 나갈 필요가 있다. 동시에 정당구조를 당원 뿐 아니라 당원이 아닌 유권자들과도 적극적으로 소통할 수 있는 개방적인 구조로 전환시킴으로써 정당환경의 빠른 변화에 대한 적응력을 갖추어 가는 것도 중요하다. 특히 정당과 유권자가 만나는 접점이라 할 수 있는 정당의 기초조직이 활성화되고 당원이나 정당을 지지하는 유권자가 참여하는 후보 선출이 이루어지지 않은 상황에서 유권자들의 자발적인 정당정치 참여를 기대하기는 어렵기 때문에 정당 기초조직의 민주적 운영과 상향식 후보선출 제도는 시급히 정착될 필요가 있다. 또한 정당정치의 제도화가 이루어지기 위해서는 민주적인 정치과정에서의 정당이 수행하는 역할에 대한 유권자들의 긍정적인 평가가 축적되어 나가는 것이 중요하다. 본 논문에서는 그 동안 선거과정 이외의 정치과정에서 정당의 역할 수행이 매우 부실하여지면서 정당정치에 대한 유권자들의 불신이 심화되어 온 것이 정당정치의 제도화를 지체시켜 온 주요 요인으로 보고 선거과정 이외의 정치과정에서 정당이 역할을 수행하게 되는 주 무대인 국회 내 정당과 의원들의 자율성 확보와 정책 역량 강화를 목표로 하는 원내정당화와 질총과 타협이 일상화되는 협력적 정치를 정착시키는 일이 중요함을 논의하고 있다.

**주제어:** 정당정치의 제도화, 정당 기초조직, 후보선출, 원내정당

## I. 서론

정당은 의회, 선거 등과 함께 현대 민주주의의 근간을 이루고 있는 대의민주주의(representative democracy)의 성패를 좌우하는 핵심 제도이다. 정당은 당면한 현안 문제 해결을 위한 정치적 의제를 설정하고 표출된 유권자들의 요구를 집약하여 정책대안을 제시하며 의회에서의 입법을 통하여 정책을 결정하는 등 대의민주주의를 실현시키는 필수적인 기능들을 수행한다. 이처럼 대의민주주의에서 핵심적인 역할을 수행하는 정당정치가 제도화 되지 않고서는 민주정치의 발전을 기대하기는 어렵다. 그러나 우리 정당정치의 제도화 수준은 매우 낮아 대의민주주의가 작동하는 데 필수적인 역할을 제대로 수행해 내지 못하고 있는 실정이며 이는 민주주의가 공고화 되는 데 있어 중요한 걸림돌이 되고 있다.

우리 정당들은 그 동안 주요 선거를 전후하여 특정 정치지도자들을 중심으로 분당과 창당 그리고 합당을 반복하여 온 바 있는데, 이처럼 반복되는 정당들의 이합집산은 정당정치의 낮은 제도화 수준을 잘 보여주고 있는 것이다. 더욱이 문제는 민주화 이후 20여년이 경과한 지금까지도 정당정치의 제도화에 있어 뚜렷한 진전이 이루어지고 있지 않다는 점이다. 이제 우리의 민주주의가 제대로 작동되고 공고화되기 위해서 정당정치의 제도화는 더 이상 미룰 수 없는 과제이다. 때문에 한국 민주주의의 공고화를 위해서도 정당정치의 제도화에 기여하는 방향으로 적극적인 노력을 경주하는 것은 매우 중요한 일이다. 이와 관련하여 본 논문에서는 우리 정당정치의 제도화를 저해하는 요인들을 검토하고, 정당정치의 제도화를 이루기 위한 당면 과제와 이를 해결하기 위한 방안들을 논의하고자 한다.

정당정치의 제도화(institutionalization of party politics)를 어떻게 개념 정의할 것이냐에 관하여 특히 남미나 동구 지역 후발 민주국가들의 정당정치를 둘러싸고 많은 논의들이 이루어지고 있고, 정당정치의 제도화를 개별 정당과 정당체계의 두 수준으로 나누어 볼 필요가 있으며 두 수준의 제도화가 서로 밀접하게 관련되지만 반드시 일치하는 것만도 아니라는 주장도 있다(Randall and Svasand 2002). 정당정치의 제도화에 대한 본격적인 이론적 논의는 후속 연구에서 수행할 예정으로 있으며, 본 논문은 그 초점을 정당정치 제도화에 대한 이론적 논의보다는 우리 정당정치가 제도화되기 위한 구체적인 방안이 맞추고 있기 때문에 여기에서는 일단 메인

워링 등(Mainwaring and Scully 1995)을 따라 정당정치의 제도화를 정치과정에서 정당의 역할이 반복적으로 수행되고 안정적으로 유지되면서 많은 사람들이 이에 익숙해지고 앞으로도 지속될 것이라고 널리 받아들여지게 되는 것이라고 정의한다.

그 동안 정당정치의 제도화는 주로 당원 중심의 이념정당과 정당조직의 관료제적 분화를 특징으로 하는 전통적인 대중정당(mass party)을 모델로 하여 논의되어 왔다. 이처럼 대중정당을 모델로 하여 정당정치의 제도화를 개념화하게 되면 대개는 조직 수준의 정당(party as organization)에 초점을 맞추어 정당정치의 제도화 정도를 흔히 헌팅턴(Huntington 1968)의 네 가지 제도화 기준, 즉 적응성, 복잡성, 자율성, 응집성 등을 중심으로 논의하게 된다(Dix 1992; 장훈 1997). 하지만 정당환경이 빠르게 변화되면서 정당조직의 비중이 줄어들고 있는 상황에서 이제는 정당정치의 제도화에 대해서도 인식의 전환이 필요하다고 본다. 본 논문에서는 조직 수준의 정당보다는 유권자 수준의 정당(party in the electorate)에 초점을 맞추어<sup>1)</sup> 정당이 수행하는 역할에 대한 유권자들의 평가가 긍정적으로 변화하고, 유권자들의 자발적인 정당정치 참여가 늘어나며, 정당정치가 안정적으로 지속될 것이라는 유권자들의 기대가 커질 때 정당정치의 제도화가 촉진될 수 있다고 보고 이러한 의미의 제도화를 이루기 위한 방안들을 강구하고 있다. 이를 위하여 먼저 민주화 이후 우리 정당정치가 제도화되는 것을 어렵게 했던 요인들을 간략하게 살펴보고 정당정치 제도화를 위한 과제와 실현 방안들에 관하여 보다 구체적으로 논의하고자 한다.

## II. 정당정치 제도화의 저해 요인

민주화 이후 우리 정당정치의 제도화를 저해하거나 지체시켜 온 요인들로는 무엇보다도 인물 중심의 사당화된 정당구조, 자발적인 정당 토대 결여, 정책정당으로의 미발전, 적대적인 정당간 관계와 선거 이외의 정치과정에서는 제대로 작동되지 않는 정당정치 등을 지목할 수 있다. 더욱이 문제는 이들 저해 요인들이 각각

1) 조직 수준 및 유권자 수준의 정당 개념에 대한 보다 상세한 논의는 Key(1964), Aldrich(1995), 임성호(2003) 등을 참고할 것.

독립적으로 부정적인 영향을 미치기도 하지만 이들 요인 상호간 밀접한 관련성을 갖고 있어 각 요인들이 정당정치의 제도화에 미치는 부정적인 효과를 서로 보강시켜 주는 방향으로도 작용하고 있다는 점이다.

### 1. 사당화된 정당구조

민주화 이후 우리 정당들은 오랫동안 지역적인 기반을 갖고 있는 정당지도자 중심의 사당화된 구조를 갖고 있어 주로 정당지도자의 개인적인 정치적 목표를 실현하기 위한 선거기구로 사실상 기능하여 왔으며, 정당지도자들의 그때 그때의 정치적 이해관계에 따라 정당들의 이합집산이 반복되면서 정당정치의 안정적인 제도화가 이루어지지 못하였다. 최근의 정당민주화로 적지 않은 변화가 이루어진 것이 사실이지만 아직도 사당화의 우려로부터 자유롭다고 볼 수 없는 실정이며, 특히 정당의 기초조직 차원에서는 질적인 변화가 이루어졌다고 보기도 어렵다.

### 2. 자발적인 정당 토대 결어

정당의 중앙당과 기초조직 모두 인물 중심 구조하에서 비민주적인 방식으로 운영되어 오면서 유권자들의 자발적인 정당정치 참여가 이루어지지 못하였고 이에 따라 정당의 안정적인 토대가 구축될 수 없었다. 이처럼 유권자들의 자발적인 참여가 이루어지지 못하여 안정적인 토대를 갖지 못하는 정당정치가 제도화되는 것은 쉽지 않은 일이었다. 또한 유권자들이 관심을 갖고 자발적으로 정당정치에 참여하게 될 때 비로소 사회내 이익의 표명 및 집약 등 정당의 주요 기능들도 제대로 수행해 낼 수 있기 때문에 자발적인 정당 토대의 결어는 우리 정당들이 본연의 역할을 수행하는 것도 어렵게 만들어 왔다.

### 3. 지체된 정책정당으로의 발전

정당지도자 중심의 사당화된 구조가 오랫동안 지속되고 정당의 자발적인 토대가 구축되지 못함에 따라 정책적인 차별성을 갖는 정당으로 발전해 나가는 것도 지체되어 왔다. 그 결과 그 동안 우리 정당들은 유권자들의 다양한 요구들을 집약

하고 이러한 유권자들의 요구를 정치적으로 쟁점화 하는 정치적 의제설정 기능을 충분히 수행해오지 못했을 뿐 아니라 당면한 현안 문제 해결을 위한 정책대안 제시도 만족스럽게 해내지 못하였다. 이처럼 정책적 정체성을 갖는 정당으로 발전되어 나가지 못함에 따라 정당정치가 안정적으로 제도화되는 것은 그 만큼 어려워질 수밖에 없었다.

#### 4. 적대적인 정당간 관계와 작동되지 않는 정당정치

정당정치 제도화의 또 다른 장애물은 우리 정당정치가 아직도 사회 내 분출하는 갈등을 해소하여 사회통합을 이루어내는 역할을 제대로 수행하지 못한 채 소모적인 정쟁이 지속되는 적대적인 대결구조에서 벗어나지 못하고 있는 점이다. 이처럼 우리 정당정치가 민주화 된지 적지 않은 시간이 지났음에도 불구하고 소모적이고 적대적인 형태로 구조화되면서 선거 이외에 정당정치의 또 다른 중심 무대인 국회의 운영에 있어 교착과 파행이 반복되고 있으며 국민들의 요구에 부응하는 입법이 적시에 이루어지는, 또는 반응성(responsiveness)과 적시성(timeliness)을 갖고 있는 정책 생산이 가능한 생산적인 국회운영은 이루어지고 있지 못하다. 이러한 파행적인 국회의 운영은 선거가 치러지지 않는 시기에 정당이 정상적으로 작동되는 것을 어렵게 함으로써 정당정치의 제도화를 가로막는 또 다른 이유가 되고 있다.

### III. 정당정치 제도화를 위한 과제와 실현 방안

#### 1. 정당의 자발적인 토대 구축

정당정치가 제도화되기 위해서는 무엇보다도 자발적으로 참여하는 당원들을 확보함으로써 정당의 안정적인 토대가 마련되어야 할 것이다. 동시에 정당을 둘러싼 환경의 빠른 변화에 적절하게 대응해 가는 것도 정당정치 제도화의 중요한 요소인 정당의 지속성을 확보하기 위하여 필요하다.

### 1) 자발적인 당원의 확보

현재 대부분 정당의 경우 정당의 정강정책에 동조하여 자발적으로 참여하는 당원이 매우 부족하기 때문에 당원 확보를 통한 정당의 안정적 토대를 마련하기 위해 진지한 노력을 기울여야 할 것이며, 보다 많은 당원 확보를 위하여 이들에게 일정한 권한을 부여할 필요가 있다. 우선 정당의 당원들에게는 중앙당과 지역 당조직의 선출직 당직자와 전국 또는 시도 대의원 대회에 참석하게 될 대의원에 대한 선거권과 피선거권 및 이들에 대한 소환권을 부여할 수 있을 것이다. 또한 정당의 공직후보 선거권 및 피선거권 역시 당원들이 기본적으로 행사할 수 있는 권리가 되어야 할 것이며 최근 들어 정당들이 일부 선출직 공직후보 경선에 이러한 유인들을 활용하고 있지만 그 범위를 더욱 확대시켜 나갈 필요가 있다.

자발적인 당원을 확보하기 위해서는 당직자와 공직후보의 선출과정에 참여하는 것 뿐 아니라 정당의 정책 결정과정에 참여할 수 있는 권한을 부여하는 유인도 적극적으로 활용할 필요가 있으며, 우리 정당들이 정책정당을 지향해 가야 한다면 그 필요성은 더욱 크다고 할 수 있다. 이와 관련하여 당원들이 정책제안을 할 수 있도록 할 뿐 아니라 주요 사안에 관한 정책결정에 있어서 당원들의 의견이 반영될 수 있는 제도적 장치를 갖출 필요가 있다. 정당의 주요 정책과 관련한 당원들의 의견을 충분히 수렴하기 위하여 필요한 경우에는 전당원 투표도 실시할 수 있을 것이며 전당원 투표 등을 통하여 확인된 당원들의 의사는 정책결정에 중요한 참고자료로 활용되고 반영되어야 할 것이다. 또한 당원들의 정책결정 참여를 활성화시키기 위하여 분야별 정책포럼(예를 들어 복지포럼, 환경포럼, 교육포럼 등)을 조직하고 당원들이 한 개 이상의 포럼에 가입하여 온라인이나 오프라인 상의 토론회나 수시 모임을 통하여 정책을 제안하고 평가하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 나아가 당원 뿐 아니라 유권자들의 정책에 대한 제안과 평가를 활성화하기 위하여 정책 사안별로 유권자정책패널을 조직하여 운영할 수 있을 것이며 사안별로 정당의 정책을 지지하는 정책서포터즈단과 같은 조직을 만들어 운영함으로써 정책을 지지하는 유권자들을 정당의 지지자, 나아가서는 당원으로 확보해 갈 수도 있을 것이다.

### 2) 유권자와 소통하는 개방적인 정당구조

민주화 이후 사당화된 정당구조가 장기간 유지되어 오면서 자발적인 당원 수가

절대적으로 부족하였기 때문에 정당의 안정적인 토대를 구축하기 위하여 당원 확보를 위한 다양한 방안들을 강구할 필요가 있지만 동시에 빠르게 진행되고 있는 정당환경의 변화를 고려할 때 당원이 아닌 유권자들과도 적극적으로 소통하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 이미 유권자들의 의식 변화 등 정당환경의 변화로 당원들의 비중이 이전보다 줄어드는 추세일 뿐 아니라 유권자들의 의견 수렴을 위한 여론 조사가 보편화되어 있고, 급속하게 발전된 정보통신 기술을 활용한 정보 전달과 여론형성이 가능해지고 있다. 이러한 상황에서 정당의 후보선출이나 정책 결정에 있어 참여의 기회가 당원들에게만 한정되는 것이 바람직하지에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요하다. 더욱이 지금처럼 정당의 당원이 충분치 않은 상황에서 기존 정당들의 기간당원이나 책임당원과 같은 적은 수의 핵심당원이란 사실상 대부분 정당활동가(party activist)들이라고 볼 수 있고 당원 중심 정당이라는 명분에도 불구하고 실질적으로는 이들 소수의 정당활동가들에 의해 사실상 정당이 포획되는 결과를 가져옴으로써 환경 변화에 대한 정당의 적응력을 떨어뜨리고 정당을 지지하거나 지지할 가능성이 있는 일반 유권자들의 선호와는 거리가 있거나 왜곡된 후보선출이나 정책결정이 이루어질 가능성도 크다고 본다.

선진민주국가 정당들의 경우에도 보다 참여적인 정당구조를 만들기 위하여 정당의 의사소통 구조를 확장시켜 나가는 추세에 있지만 우리의 경우는 자발적인 당원이 매우 부족한 현실적 측면과 보다 개방적인 의사소통 구조를 만든다는 측면에서 당원 뿐 아니라 정당지지자(party supporter) 또는 더 나아가 정당투표자(party voter)도 포함하는 한층 더 확장된 소통구조로 발전시켜 나가는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 노력의 일환으로 당원 뿐 아니라 정당을 지지하는 일반 유권자도 정당의 후보선출 과정에 참여할 수 있는 통로를 개방할 수 있을 것이다.<sup>2)</sup> 이처럼 후보선출에 당원이 아닌 유권자도 참여할 수 있는 통로가 개방될 때 이러한 통로를 통하여 새로운 정당지지자들을 확보함으로써 정당 지지기반의 외연을 확장시켜 나갈 수 있을 것이며, 후보선출 과정에 자발적인 참여가 반복되는 과정에서 후보선출을 계기로 정당을 지지하게 된 유권자들 중 일부를 새로운 당원으로 충원할

2) 당원이 아닌 일반 유권자가 정당의 후보선출을 위한 경선에 참여하게 될 경우 당원과 비당원 유권자의 경선 선거인단 구성 비율은 정당의 당원 확보 수준, 지역별 지지도 등을 고려하여 선거 종류나 지역에 따라 차이가 있을 수 있으며 정당별로 다양한 구성 비율이 가능할 것이다.

수도 있을 것이다.<sup>3)</sup>

설사 당원들만으로 정당의 공직후보 선출을 한다 하여도 지금까지처럼 자발적인 당원을 충분히 확보하고 있지 못한 상황에서는 최근의 선거들에서 주요 정당들이 보여 주었던 것처럼 많은 수의 급조된 당원들로 후보 선출이 이루어질 수 있고 선거 전에 당원 수가 일시적으로 증가하였다가 선거가 끝나면 감소하는 현상이 반복될 가능성이 많다. 이러한 상황에서는 정당의 후보 선출에 참여를 희망하는 일반 유권자도 쉽게 참여할 수 있는 통로를 열어주고 이를 촉진할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 보다 합리적이라고 본다.<sup>4)</sup> 같은 맥락에서 정당의 정책 결정에 당원들의 의견이 적극적으로 개진되고 반영되는 것은 민주적인 정당 운영에 있어 매우 중요하지만 정책결정 과정에 있어서도 당원이 아닌 유권자들의 의견을 수렴하고 정책을 지지하는 유권자들을 조직해 나갈 필요성이 있다. 결국 빠르게 변화하는 정당환경 등을 고려할 때 당원이 정당의 안정된 토대로서 중요하고 끊임없이 당원 확보를 위한 노력을 해 나갈 필요가 있지만 동시에 당원들만의 폐쇄적인 정당조직으로는 한계가 있음을 감안한다면 당원 뿐 아니라 당원이 아닌 유권자들과도 함께 호흡하는 개방적인 조직형태를 유지함으로써 유연성을 잃지 않는 것이 중요하다고 본다. 이는 정당이 개방적인 조직형태를 유지하여 환경의 변화에 유연하게 대응해 나갈 수 있을 때 보다 많은 지속성을 확보함으로써 정당정치의 제도화에도 기여할 수 있을 것이기 때문이다.

3) 선진민주국가 정당들의 경우에도 정당의 후보선출 과정에 참여의 폭을 넓히고 후보선출 방식을 분권화시키는 변화들이 일어나고 있다. 이러한 변화는 후보선출 과정을 보다 민주화시켜 탈산업사회화에 따라 동요되고 있는 정당의 지지기반을 유지하고 나아가 지지기반의 외연을 확장시키고자 하는 의도에서 비롯되고 있다(Hopkin 2001; Pennings and Hazan 2001).

4) 다만 당원이 아닌 유권자가 참여하는 정당후보 경선과 관련하여 여론조사 결과를 반영하는 것은 조사와 관련된 기술적 문제는 차치하더라도 정당에 대한 지지여부나 관심여부에 관계없이 정당의 경선후보에 대한 단순한 선호표시라는 점에서 지나친 정당약화를 초래할 수 있을 뿐 아니라 경선후보들이 자신의 정책적 입장을 제시하고 지지를 호소할 기회가 주어질 수 없는 문제가 있다. 더욱이 여론조사는 단순한 인지도 조사나 인기조사의 성격이 있어 과도한 이미지 정치를 야기하는 문제도 있다.

## 2. 정당 기초조직의 민주적 운영과 상향식 후보선출 제도의 정착

정당의 안정적인 토대를 구축해 내는 동시에 사조직화된 정당구조를 민주적인 조직으로 변화시키는 데 있어 중요한 과제중 하나는 정당과 유권자가 만나는 접점이라 할 수 있는 정당의 기초조직을 지역의 당원 및 지지자들이 자발적으로 참여하여 민주적으로 운영할 수 있도록 하는 일이다. 정당 기초조직의 민주적 운영과 함께 정당정치의 제도화를 위한 또 다른 과제는 정당의 후보선출권을 갖고 있는 자가 사실상 정당의 주인이라고 말할 정도로 중요한 후보선출 제도의 민주화이다.

### 1) 당원협의회의 민주적 운영

오랫동안 우리 정당의 기초조직이었던 지구당이 지구당위원장의 사조직화 되어 비민주적으로 운영되어 왔고 지구당 조직의 유지 및 가동에 막대한 비용이 들어감에 따라 그 폐해에 대한 비판이 제기되면서 2004년 정당법의 개정으로 폐지된 바 있다. 하지만 당원을 조직하고 유권자들과 직접 교류하는 기초조직인 지구당을 폐지하는 것이 타당하다고 보기 어렵고 지구당이 폐지되어도 정당 공천을 받는 선거가 시도 단위 이하의 작은 선거구에서 치러지는 상황에서 기초조직을 계속하여 금지하는 것은 현실적으로도 쉽지 않은 일이었다. 이러한 실정을 고려하여 2005년 재개정된 정당법에서 국회의원 선거구 및 시·군·구별 당원협의회를 둘 수 있도록 한 바 있다. 이제 중요한 것은 정당의 새로운 기초조직으로 허용되고 있는 당원협의회가 이전의 사조직화 되어 있던 지구당 형태가 되어서는 안된다는 것이다. 이는 사조직화된 기초조직이 부활되는 경우 유권자들의 자발적인 정당정치 참여도 어려울 뿐 아니라 민주적인 후보선출 제도가 정착되기도 힘들고 조직운영에 막대한 비용이 들어감에 따라 고비용 정당구조가 재연될 가능성도 크기 때문이다. 따라서 특정 인물 중심의 동원된 조직이 아니라 지역의 당원들과 정당을 지지하는 지지자들이 자발적으로 참여하는 기초조직을 만들어 가는 것이 중요하다.

정당법의 재개정으로 당원협의회가 허용된 이후에도 당원협의회 운영의 책임을 지역의 국회의원이나 그대로 맡는다든지 당원협의회 위원장이 곧 바로 공직 후보로 나서는 등 기초조직의 운영 방식이 이전의 지구당과 크게 달라지지 않고 있는 실정이다. 지금과 같은 당원협의회 운영은 사조직화 가능성을 높임으로써 정당의

자발적인 토대를 만들어 가는 데 어려움을 야기하고 후보선출의 공정성을 확보하는 데에도 지장을 주기 때문에 당원협의회의 민주적 운영은 시급히 해결해야 할 과제이다. 당원협의회의 민주적인 운영을 위해서는 지금처럼 단수의 위원장 체제보다는 자발적으로 참여한 당원들이 선출한 복수의 운영위원들로 구성되는 운영위원회 체제가 더욱 바람직하다고 본다. 또한 경선 관리의 공정성을 확보하기 위해서 기초조직 수준의 선거를 통해 선출된 공직자나 공직후보가 당원협의회 운영위원 선거에 나설 수 없도록 해야 할 것이다. 또한 운영위원 중 공직선거 출마예정자들은 후보선출을 위한 당내 경선이 치러지기 일정 기간 이전에 운영위원직을 사퇴하도록 할 필요가 있다.

결국 과거 지구당 위원장 중심의 정당 기초조직 체제는 다음 총선에 나설 사실상의 후보예정자에 의해 대부분 조달된 비용을 가지고 4년 내내 선거운동 조직으로 가동하는 사당화된 고비용구조를 갖고 있었다고 할 수 있다. 반면에 새로운 기초조직으로 등장한 당원협의회는 지역의 당원이나 지지자들이 자발적으로 참여하여 민주적으로 운영되고 이러한 자발적인 참여를 더욱 확대하는 기제로서 작동하며, 평상시에는 주로 당원과 지지자들의 여론을 수렴하고 정책제안을 접수하며 기초조직 수준의 선출직 공직자를 평가하는 연결망 형태로 유지하다가 선거에 임박하여 후보선출이 이루어지면서 선거기간 동안 집중적으로 선거운동 조직으로 가동되는 경량화된 형태로 운영해 나갈 필요가 있다.

## 2) 상향식 후보선출 제도의 정착

민주화 이후 우리 정당정치의 제도화를 가로막은 사당화된 정당구조를 지속시켜 온 핵심 요인이 공직선거에 나설 정당후보가 비민주적인 방식으로 선출되었던 것과 관련되어 있었기 때문에 후보선출 제도의 민주화 없이 정당정치의 제도화는 이루어질 수 없었다. 하지만 정당정치의 제도화를 위해서 중요한 후보 선출제도의 민주화는 자발적인 당원이 매우 부족한 상황에서 현역 의원이나 지구당위원장에 의해 사실상 장악되어 있거나 동원되는 대의원이나 당원들이 참여하는 단순한 상향식 공천제의 도입만으로는 실현되기 어려웠다. 따라서 주요 정당들이 상향식 후보선출을 실질적으로 이루어내기 위하여 대의원이나 당원 뿐 아니라 정당을 지지하는 일반 유권자들도 참여하는 국민경선과 같은 보다 개방적인 방식을 활용할 수밖에 없었다고 본다.

실제로 2002년 봄 당시 새천년민주당과 한나라당에서 채택한 대통령후보 선출을 위한 국민경선은 이러한 필요성에서 비롯된 것이었고, 2002년 6월 지방선거에서도 일부 광역 및 기초단체장 선거 등에서 당원 뿐 아니라 참여를 원하는 일반유권자까지도 참여하는 경선이 실시된 바 있다.<sup>5)</sup> 그 후 2004년 4월 17대 국회의원 선거에서도 국민경선형 상향식 경선을 부분적으로 실시한 바 있다.<sup>6)</sup> 2006년 5월 지방선거에서도 일부 광역 및 기초단체장 선거 등에서 당원 뿐 아니라 일반유권자도 참여하는 경선을 실시한 바 있지만 주요 정당의 후보선정에서 경선이 차지하는 비율은 2002년 지방선거와 비교하여 줄어들었다.<sup>7)</sup> 2007년 17대 대통령선거 과정에서도 주요 정당들은 대선 후보선출을 위하여 일반 유권자도 참여하는 경선을 치른 바 있다.

2006년 지방선거 이후 정당의 후보선출을 위한 상향식 경선 실시가 줄어들고 있고, 특히 2008년 18대 국회의원 선거에서의 후보선출에 있어 한나라당 등 주요 정당의 경우 상향식 경선 대신 중앙당의 심사를 통한 후보선정이 이루어진 바 있는데 이러한 후보선정이 적절한지에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요하다. 물론 후보선출을 지역의 당조직에만 전적으로 위임하였을 경우 발생할 수 있는 유권자 동원 등 경선과 관련된 문제를 최소화하기 위하여 지역 당조직의 후보선출에 중앙당의 일정한 역할이 필요하다고 본다. 즉, 지역의 경선에 앞서 경선 희망자를 대상으로 중앙당이 자격심사를 할 수 있을 것이며 경선 과정에서 부정행위 등 현저한 문제가 발생되었을 경우 중앙당은 경선 결과를 무효화하고 후보 재선출을 해당 지역 당조직에 요청할 수도 있을 것이다. 하지만 실제로 선거가 행해지는 선거구 정당 조직의 후보선출에 대한 중앙당의 개입은 지역의 자율적인 상향식 후보선출 원

5) 2002년 6월 기초단체장 선거에서 정당후보 경선의 실태 및 성과 등에 대해서는 황아란(2002), 모종린·전용주(2004)를 참고할 것.

6) 17대 국회의원 선거에서 열린우리당은 후보를 냈던 243개 지역구 중에서 95개 지역에서 경선을 하기로 결정하였으나 이 중 몇 곳은 일부 경선참여자 거부 등으로 경선이 이루어지지 못해 실제로는 84개 지역에서 경선이 치러진 바 있다. 반면 한나라당의 경우에는 대부분의 후보가 중앙당 심사를 통하여 결정되어 후보를 냈던 228개 지역구 중에서 15개 지역에서만 경선이 실시되었다.

7) 예를 들어, 2006년 기초단체장 선거에서 새천년민주당은 52%, 한나라당은 38%의 후보가 경선으로 선출되었던 데 비하여 2006년 기초단체장 선거에서 열린우리당은 30%, 한나라당은 25%의 후보가 경선으로 선출된 바 있다(지방선거시민연대 2006).

칙이 지켜질 수 있도록 최소화될 필요가 있다.

각 지역의 공직 선거에 나설 후보 선출의 주체는 가능하다면 그 지역의 당원이나 정당지지자들이 되는 것이 바람직하며 이 과정에서 일정한 중앙당의 심사나 감독은 필요하지만 과도한 중앙당의 개입은 적절하지 않다고 본다. 따라서 중앙당에서 서류심사, 여론조사, 개별면접 등을 통하여 단순히 경선에 참여자격 여부가 아닌 최종후보 결정까지 이루어지는 것은 문제가 있다고 보며 현실적으로도 전략공천이라는 이름으로 하향식 공천이 주로 행해질 경우 공천심사위원회의 구성 및 심사기준 등을 둘러싼 공천의 공정성, 투명성 논란이 일어날 소지가 매우 많다. 물론 당세가 취약한 지역이나 선거전략상 특별히 고려하여야 할 지역의 경우 예외적으로 중앙당이 직접 최종 후보를 결정할 수도 있겠지만 이 경우에도 가능하다면 해당 지역구의 당원 또는 정당지지자들에 의한 신입투표를 실시하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

결국 중앙당의 사전 심사기능 강화는 지역의 경선에서 나타날 수 있는 취약점을 보완하기 위한 것이라고 할 수 있는데 이러한 경선의 취약점 중 본선거 경쟁력의 문제와 관련해서는 경선을 통한 후보선출이 이루어진 선거가 아직 많이 치러지지 않았지만 하향식 후보선정과 비교하여 경선의 본선거 경쟁력이 반드시 약한 것인 지도 의문이다.<sup>8)</sup> 더욱 중요한 경선의 문제인 경선 선거인단 구성의 공정성과 관련해서도 선거인단 구성의 공정성을 이유로 지역의 경선을 중앙당의 심사로 대체하기보다는 선거인단 구성의 공정성을 확보할 수 있는 합리적인 방안의 개발로 해결하는 것이 바람직하다.<sup>9)</sup>

정당을 지지하거나 관심을 갖고 있는 일반 유권자들의 정당 후보 선출과정에서의 참여는 정당정치가 정상화되기 위해서 이루어져야 할 유권자들의 자발적인 정당정치 참여를 이끌어내는 중요한 유인으로 작용할 수 있다. 그리고 유권자들의 자발적인 정당정치 참여는 우리 정당들이 시민사회의 다양한 요구들을 수렴하고 이에 토대해서 당면한 문제들에 대한 정책대안 제시를 경쟁적으로 하도록 하기 위해서도 중요하다. 또한 유권자들의 자발적인 정당정치 참여가 이루어질 때 비로소

8) 경선의 본선거 경쟁력이 약하지 않음을 보여 주는 경험적 연구로는 모종린·전용주(2004), 황아란(2006) 등을 참고할 것.

9) 공정한 경선 선거인단 구성을 위한 방안에 대해서는 정진민(2007b)을 참고할 것.

정당의 진정한 지지자 및 당원의 확보가 가능해질 수 있을 것이고 정당의 지지자 및 당원의 확보가 가능해져야 정당의 토대가 마련될 수 있을 것이며 지금까지 정치인들의 끊임없는 이합집산으로 분당, 창당 및 합당이 반복되어 온 우리의 정당 정치가 제도화될 수 있다고 본다.

### 3. 대통령-집권당 관계의 재설정

우리의 정당정치가 제도화되는 데 있어 오랫동안 주요 장애물 중의 하나는 집권당의 대통령에 대한 종속적인 관계이었다. 따라서 정당의 민주적 운영을 위한 제도화와 관련하여 특히 대통령과 집권당 관계가 재정립될 필요가 있다. 집권당의 대통령에 대한 종속적인 관계는 권위주의 정부 하에서 오랫동안 대통령이 집권당의 총재직을 겸하면서 실질적으로 공천권을 행사함으로써 집권당을 장악하여 온 데에서부터 비롯되고 있다. 대통령이 집권당 총재를 겸하지 못하도록 하는 데에서부터 출발했던 당정분리는 특정 지도자 중심의 사당화되었던 정당의 민주적 운영을 위해서 중요할 뿐 아니라 집권당이 국회의 다수당인 단점정부 상황에서 국회의 대통령의 종속기구로 전락되지 않도록 하기 위해서도 필요하다. 우리의 경우에는 더욱이 내각제적 요소인 의원들의 총리 및 국무위원 겸직이나 정부의 법률안 제출권 등이 국회를 약화시키는 요인으로 작동되는 측면이 있고 특히 의원들의 총리나 국무위원 겸직은 대통령의 집권당 통제 수단으로 활용될 소지가 많아서 당정분리의 필요성은 더욱 크다.

최근 정당민주화가 실현되면서 대통령이 더 이상 집권당의 총재직을 겸하지 않고 대통령이 공천 등 집권당의 운영에 관여하지 않는 당정분리가 어느 정도 이루어짐에 따라 대통령과 집권당 간의 종속적 관계에 변화가 시작되었지만 아직도 과거의 관행으로부터 자유롭지 못할 뿐 아니라 때로는 이전의 종속적 관계로 회귀하는 모습을 보여 주기도 한다. 따라서 앞으로도 대통령이 공천 등 집권당 운영에 개입하지 않는 당정분리 원칙을 지속적으로 견지해 나가는 것이 중요하며, 나아가 정당민주화 이후 대통령의 중요한 집권당 통제수단으로 활용되고 있는 의원들의 총리나 국무위원 겸직도 금지하는 것이 바람직하다. 다만 후보선출 및 인사 등 주로 정당의 운영과 관련된 당정분리를 당정간의 긴밀한 협력이 이루어져야 될 정책 부문에까지 지나치게 확대 적용하는 것은 효율적인 국정운영을 위하여 바람직하

지 않다.

당정분리를 통하여 집권당의 민주적 운영과 의원들의 자율성이 확보되면서도 정책적으로는 협력적인 대통령-집권당 관계를 유지해 나감으로써 대통령이 정책 의제의 실현을 위하여 입법적 리더십(legislative leadership)<sup>10)</sup>을 발휘할 수 있어야 하며 집권당도 집권당의 정책 목표를 달성하기 위하여 필요하다면 행정부를 견인해 낼 수 있어야 한다. 더욱이 정당의 주요 기능 중 하나는 여론을 수렴하는 것이기 때문에 정책결정을 위한 조직화된 여론수렴의 주요 통로로 집권당을 활용할 수도 있어 집권당과 대통령 간의 정책협조는 보다 긴밀하게 이루어질 필요가 있다. 이를 위하여 대통령과 집권당의 지도부 및 의원들과의 소통과 정책적 협력을 강화할 수 있는 기구를, 예를 들어 청와대 내에 당청협조기구를 설치하여 운영할 수도 있을 것이다. 당정분리 원칙을 정착시킴으로써 집권당 및 집권당 소속 의원들의 자율성을 확보해 나가면서 다른 한편 집권당과 대통령 간의 정책조율을 위해서는 당청협조기구를 활용할 수 있을 것이다. 또한 내각제와 달리 대통령제에서는 정책의 성공적인 추진을 위하여 집권당 뿐 아니라 반대당에 대한 정책 설명 및 설득이 중요하고, 특히 정책을 지지할 가능성이 있는 반대당 소속 의원 또는 분파의 지지를 획득하기 위한 노력을 최대한 경주할 필요가 있으며 이를 위해서도 당청협조기구를 활용할 수 있을 것이다. 특히 국회에 제출될 법안의 경우 사안에 따라서는 당청협조기구를 통하여 반대당과의 사전 협조가 이루어질 수도 있을 것이며 이러한 필요성은 집권당이 국회의 소수당인 분점정부 상황에서 더욱 커질 것이다(정진민 2008).

대통령제에서 대통령이 국회 내 집권당의 지원을 받는 것은 당연하지만 행정부가 아닌 국회가 주 활동무대가 되어야 할 집권당이 행정부의 수장인 대통령에 종속되어 있을 경우 집권당의 역할 강화가 아니라 오히려 집권당의 약화를 초래할 수도 있다. 또한 집권당의 자율성은 집권당과 대통령의 이해관계가 항상 일치하지 않는다는 점에서도 확보될 필요가 있으며<sup>11)</sup> 대통령이 자신의 정책의제를 성공적

10) 대통령의 입법적 리더십에서의 리더십(leadership)은 영합적(zero-sum) 상황에서 대통령이 승리하고 국회 또는 국회내 반대당은 패배하는 지배(domination)와는 구별될 필요가 있다(LeLoup and Shull 1999).

11) 실제로 의원들은 대통령과 상이한 임기와 선거구를 갖고 있어 이들이 받게 되는 압력과 제약도 같지 않기 때문에 집권당이 종종 대통령의 정책의제와는 다른 독자적인 정책의

으로 입법화하지 못하거나 정책이 의도했던 결과를 가져오지 못함으로써 지지율이 저조해지는 경우 집권당이 대통령의 의제와는 일정 정도 차별성을 갖는 정책 의제의 입법화를 통하여 지지도의 동반 하락을 방지하는 데에도 도움이 될 수 있다. 따라서 국정 운영의 안정적이고 효율적인 운영을 위하여 집권당과 대통령 간의 정책 부문에서의 당청협조가 이루어진다 하여도 당정분리 원칙에 기초하여 대통령으로부터 집권당의 자율성 확보가 지켜지는 것은 중요하다. 이러한 자율성 확보를 위해 집권당은 당청협조 과정에서 대통령에 예측된 관계가 아니고 실질적인 동반 자적 관계가 유지될 수 있도록 노력해야 할 것이며 그러기 위해서는 무엇보다도 행정부의 정책전문성에 대응할 수 있는 수준으로 집권당의 정책역량을 크게 강화할 필요가 있다. 이처럼 당정분리 원칙의 견지와 정책역량 강화를 통하여 자율성이 확보될 때 집권당이 대통령과 같은 특정 지도자와 정치생명을 같이 하게 될 가능성을 줄여 자생력을 강화시킴으로써 정당정치가 제도화되는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

#### 4. 원내정당화와 협력적 정치의 정착

정당정치가 제도화되기 위해서는 민주적인 정치과정에서 정당의 역할 수행이 반복적으로 이루어지면서 이러한 역할에 대한 유권자들의 긍정적인 평가가 축적되어 나갈 필요가 있다. 이처럼 정당이 수행하고 있는 역할에 대한 유권자들의 긍정적인 평가가 축적되어 나갈 때 정당정치에 대한 국민들의 신뢰도 높아질 수 있을 것이다. 하지만 그 동안 우리 정당들의 역할이 정치과정 중에서도 주로 선거과정에만 집중되어 수행되면서 선거과정 이외의 정치과정에서 정당의 역할 수행은 매우 부실하였고 이는 정당정치에 대한 유권자들의 불신을 심화시켜 온 주요 요인으로 작용하였다. 선거과정 이외의 정치과정에서 정당이 역할을 수행하게 되는 주무대는 국회이며 이러한 역할을 얼마나 잘 수행해 낼 수 있느냐의 여부는 국회와 사회내 분출하는 갈등을 해소하여 사회통합을 이루어 내는 데 국회 내 정당 또는 원내정당이 어느 정도 기여할 수 있느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 이와 관련해서는 원내정당과 의원들의 자율성 확보와 정책 역량 강화를 목표로 하는 원내정당화

제를 갖게 된다(Groeling and Kernell 2000; Shugart and Haggard 2001).

와 절충과 타협이 일상화되는 협력적 정치가 정착되는 것이 중요하다.

민주적인 정치체제라 해도 정부형태로 대통령제와 내각제 중 어느 것을 택하는가에 따라 그 특성과 작동방식이 달라질 수 있다. 내각제의 경우, 특히 영국처럼 행정부가 원하는 것을 원안대로 다수결로 통과시키는 것이 가능한 다수제(majoritarian) 내각제의 경우 의회선거에서 패배한 소수당은 의회와 내각을 장악한 다수당이 주도하는 입법을 포함한 국정운영에 대하여 의회 내 토론을 통하여 이를 비판하고 다음 번 선거를 겨냥한 대안을 제시할 수 있을 뿐이다. 또한 내각제에서는 만약 다수당이 집권 기간 중 국민의 지지를 잃어 다수당내 균열이 발생하고 표결 등 의회운영 과정에서 이탈자가 나오에 따라 의회내 다수의 지지가 위협받는 등 갈등이 고조되게 되면 입기와 관계없이 내각과 의회를 선거를 통해 새롭게 구성함으로써 갈등을 해소해 나갈 수 있다. 이러한 내각제와 달리 대통령과 의회의 입기가 고정되어 있고 별도의 선거를 통해서 선출 또는 구성되는 대통령제에서는 절충과 타협을 통한 의회의 원활한 운영이 이루어지지 않고서는 대통령이 의회에서 다수의 지지를 위협받거나 상실함에 따른 갈등 상황의 해소가 현실적으로 쉽지 않다. 또한 입법부와 행정부가 분립하고 있는 대통령제에서는 의회가 다수제 내각제에서처럼 내각이 제출한 법안에 대해 단순한 찬반토론을 하는 장소가 아니라 실질적인 심의와 협상을 통해 실제로 입법을 하는, 즉 일을 하는 장소이다. 이를 위해서는 무엇보다도 원내정당화를 통하여 의회 내 정당과 의원들이 자율성을 갖고 대화와 설득을 통하여 절충하고 타협하여 합의를 도출해 가는 협력적 정치가 일상화될 필요가 있다.

더욱이 이러한 필요성은 민주화 이후 대통령의 반대당이 국회의 다수 의석을 점하는 분점정부 상황이 자주 발생하고 있다는 점을 고려한다면 더욱 크다. 분점정부 상황에서 의원들의 표결을 포함한 원내활동에 있어 자율성이 확보되어 있지 못하여 일상불란한 정당투표가 상시화된다면 대통령이 원하는 주요 정책의제들의 입법화는 매우 어려워질 것이다. 이러한 상황에서는 대통령이 국회의 결정에 저항하는 일이 반복될 가능성이 커지면서 정치적 교착 상태의 지속과 심할 경우 국정마비 상황을 초래할 수도 있다. 이와 같은 분점정부 상황에서 대통령이 원하는 주요 정책의제들의 입법화가 이루어지려면 반대당인 다수당 의원들에 대한 대통령의 설득력이 작동될 수 있어야 하며 원내표결 등에 있어 의원들의 자율성 확보는 이를 위해서도 매우 중요하다(정진민 2007a).

권력분립과 분립된 권력 간의 견제와 균형을 기본 원칙으로 하는 대통령제는 기본적으로 입법이 어렵게 이루어지도록 만들어져 있는 시스템이다. 이러한 시스템에서 입법이 이루어지기 위해서는 타협이 불가피하며 성공적인 입법을 위한 정책 연합은 대부분 그 규모가 크고 정당의 경계선을 넘어서 형성될 가능성이 많다 (Krehbiel 1998). 더욱이 소수당의 실질적인 의사진행 방해가 국회의 여러 제도나 관행상 가능하여 다수결에 의한 다수당의 의회 지배가 제도화되고 있지 못한 우리의 상황에서는 성공적인 입법을 위한 타협은 어느 정도 불가피한 측면이 있으며 의원들이 표결에 있어 자율성을 갖지 못하고 일사불란한 정당투표가 일상화될 경우 국회에서의 법안 처리를 비롯한 의사진행이 제대로 이루어지기가 쉽지 않다.<sup>12)</sup> 결국 분점정부가 아닌 대통령의 소속당이 국회의 다수 의석을 점하는 단점정부라 하여도 일사불란한 정당투표가 이루어질 경우 교착 상황이 가능하다는 점에서 크게 다르지 않으며 이러한 상황을 피하기 위해서는 의사결정 과정에 있어 당파성은 절제되고 의원들의 자율성이 존중되는 토대 위에서 협력적 정치가 정착될 필요가 있다.

#### IV. 결론: 정책을 중심으로 경쟁하는 정당정치

정당정치의 제도화와 관련된 지금까지 논의들은 우리 정당들이 특정 인물 중심으로 이합집산을 거듭하는 불안정한 정당구조를 탈피하여 안정적인 정당구조를 만들어 내는 데 일차적인 목표가 있다. 하지만 안정적인 정당구조를 만들어 내는 것 이외에 정당정치 제도화의 또 다른 중요한 목표는 정책을 중심으로 경쟁하는 구조를 만들어 내는 일이다. 이는 정당들이 정책을 중심으로 경쟁하게 될 때 대의 민주주의를 실현시키는 필수적인 기능들을 제대로 수행할 수 있게 되고 유권자들의 자발적인 정당정치 참여가 더욱 활성화 될 수 있기 때문이다.

12) 국회에서 민주적인 의사결정이 효율적으로 이루어지기 위해서는 다수결 제도의 정착이 중요하지만 소수당의 실질적인 의사진행 방해가 가능하여 다수결에 의한 국회운영이 제도화 되고 있지 못한 상황에서 다수결이 정당투표와 연결될 경우 소수당이 의사결정 과정에서 배제되는 데 대하여 강하게 반발하게 되어 파행적인 국회운영이 초래될 가능성이 크다. 이에 관한 보다 상세한 설명은 김민전(2005), 정진민(2007a)을 참고할 것.

정당의 자발적인 토대 구축, 기초조직의 사조직화 극복, 상향식 후보선출 제도의 정착, 대통령-집권당 관계의 재설정 등은 특정 인물에 의존하지 않는 정당을 만들어 내는 데 초점이 맞추어져 있다. 이처럼 특정 인물에 더 이상의 의존하지 않는 민주화된 정당에서 유권자들의 다양한 이해관계와 선호를 일관성 있게 묶어내기 위해서는 정당의 정책적 정체성이 확보될 필요가 있으며 결국 정당의 정책적 정체성은 민주화된 정당을 결집시키는 구심점 역할을 하게 될 것이다.

또한 유권자들의 이동성이 커지고 있는 정당환경 및 선진 민주국가의 정당변화 추세 등을 고려할 때, 자발적인 당원에 기초한 안정적인 정당의 토대 못지않게 당원의 경계선을 넘어 널리 소통하는 개방적인 정당구조를 가짐으로써 정책에 동조하여 정당을 지지하는 유권자들을 확보하는 것이 중요해지고 있다. 이 역시 우리 정당들이 정책정당으로 발전해 나가고 정당 간의 경쟁이 주요 쟁점들과 관련한 구체적인 정책대안 제시를 중심으로 이루어질 수밖에 없는 이유가 되고 있다. 즉 정당들이 변화하는 환경에서 생존하기 위해서도 보다 많은 유권자들의 요구에 부응하는 정책개발에 집중할 수밖에 없는 것이다.

정당정치 제도화의 또 다른 주요 내용인 원내정당화와 협력적 정치의 정착도 정당 간의 정책 경쟁의 활성화와 관련되어 있다. 이는 원내정당과 원내정당의 구성원인 의원들이 원외정당으로부터 자율성을 확보하여 국회 내 정당 간 그리고 의원 사이에 대화와 설득을 통한 절충과 타협이 원활하게 이루어져 생산적으로 국회를 운영하고자 하는 것도 결국은 정당의 지지자를 포함한 보다 많은 유권자들의 선호를 반영한 구체적인 정책 경쟁을 활성화시키려는 의도에서 비롯된 것이기 때문이다.

결론적으로 정당의 자발적인 토대 구축, 기초조직의 민주적 운영, 상향식 후보선출 제도의 정착, 대통령-집권당 관계의 재설정, 개방적인 정당구조, 원내정당화와 협력적 정치의 정착 등 정당정치의 제도화와 관련된 지금까지의 논의들은 결국 우리 정당들이 지역적인 기반에 의존하여 특정 인물 중심으로 운영되는 것에서 탈피하여 보다 많은 유권자들이 체감할 수 있는 정책을 중심으로 경쟁하는 안정적인 정당구조를 만들어 내는 것을 궁극적인 목표로 하고 있는 것이다.

투고일 2008년 8월 7일

심사일 2008년 8월 19일

게재확정일 2008년 9월 5일

## 참고문헌

- 김민전. 2005. "국회개혁의 성과와 방안." 한국정치학회 춘계학술회의(2005. 5) 발표 논문.
- 모종린, 전용주. 2004. "후보경선제, 본선경쟁력, 그리고 정당민주화: 2002년 지방선거를 중심으로." 『한국정치학회보』 38집 1호.
- 임성호. 2003. "원내정당화와 정치개혁." 『의정연구』 9권 1호.
- 장훈. 1997. "한국 민주화 10년의 정당정치." 최장집·임현진 공편 『한국사회와 민주주의』, 서울: 나남.
- 정진민. 2007a. "민주화 이후의 정치제도: 원내정당화를 중심으로." 『국가전략』 13권 2호.
- \_\_\_\_\_. 2007b. "대통령 선거제도의 적용과 평가: 정당 관련 제도들을 중심으로." 한국정치학회 연례학술회의(2007. 12) 발표 논문.
- \_\_\_\_\_. 2008. "생산적 국회운영을 위한 대통령-국회 관계와 정당." 『한국정당학회보』 7권 1호.
- 지방선거시민연대. 2006. 『각 정당의 5·31 지방선거 공천 평가보고서』.
- 황아란. 2002. "지방선거의 정당공천: 경선제 도입의 문제점과 개선 방안." 『지방행정연구』 16권 1호.
- \_\_\_\_\_. 2006. "정당경쟁과 한국 지방선거의 구조화." 『한국과 국제정치』 22권 2호.
- Aldrich, John. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dix, Robert. 1992. "Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties." *Comparative Political Studies* 24. 488-511.
- Groeling, Tim and Samuel Kernell. 2000. "Congress, the President, and Party Competition via Network News." In Jon Bond and Richard Fleisher, eds. *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Hopkin, Jonathan. 2001. "Bringing the Members Back In: Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain." *Party Politics* 7. 343-361.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Society*. New Haven: Yale University Press.
- Kernell, Samuel. 1997. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington, D.C.: CQ Press.

- Key, V.O. 1964. *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York: Crowell.
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- LeLoup, Lance and Steven Shull. 1999. *The President and Congress: Collaboration and Combat in National Policymaking*. Boston: Allyn and Bacon.
- Mainwaring, Scott and Timothy Scully. 1995. "Introduction: Party Systems in Latin America." In Scott Mainwaring and Timothy Scully, eds. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Pennings, Paul and Reuven Hazan. 2001. "Democratic Candidate Selection: Causes and Consequences." *Party Politics* 7. 267-275.
- Randall, Vicky and Lars Svasand. 2002. "Party Institutionalization in new Democracies." *Party Politics* 8. 5-29.
- Shugart, Matthew and Stephan Haggard. 2001. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems." In Stephan Haggard and Mathew McCubbins, eds. *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press.

## ABSTRACT

## Party Institutionalization and Party Politics in Korea

Jin Min Chung | Myong Ji University

This study aims to examine factors obstructing or delaying the Korean party institutionalization and to put forward some alternatives for the institutionalization of party politics which is crucial to the democratic consolidation in Korea. This study primarily maintains that it is necessary to have more open and democratic grassroots party organization and to open up the candidate selection process not only to party members but also to voters who support party in order to induce voluntary participation of the electorate at the grassroots level. The voluntary participation of the electorate can constitute the basis of party institutionalization. The institutionalization of party politics can also be facilitated through the accumulation of the electorate's positive assessments of roles played by political party in political process and one of the most important fields of party politics is the legislature. Considering that excessive war-like confrontations between political parties and consequent legislative paralysis have contributed greatly to the delayed party institutionalization in Korea by deepening public dissatisfaction with party politics, it is important to facilitate the activities of floor and committee meetings by building up policy-oriented partnership or flexible policy coalition in the National Assembly. In order to increase the flexibility in legislative process this study suggests that individual legislators and party organizations within the legislature have more autonomy.

**Keywords:** institutionalization of party politics, grassroots party organization, candidate selection, parliamentary party