



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학석사학위논문

정당 기원이
정당 제도화에 미치는 영향:
민주당 계열 정당을 중심으로

2015년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
김 소 연

정당 기원이
정당 제도화에 미치는 영향:
민주당 계열 정당을 중심으로

지도교수 강 원 택

이 논문을 정치학석사 학위논문으로 제출함
2015년 7월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
김 소 연

김소연의 정치학석사 학위논문을 인준함
2015년 8월

위 원 장 _____ 김 의 영 _____ (인)

부위원장 _____ 강 원 택 _____ (인)

위 원 _____ 박 원 호 _____ (인)

국문초록

정당은 현대의 대의 민주주의 국가에 있어서 필수적인 요소이다. 특히 중요한 것은 하나의 정당이 아닌 여러 정당들이 경쟁을 통해 사회를 다양하게 대표한다는 점이다. 또한 정당은 자신들의 정책에 책임을 질 수 있어야 한다. 정당의 조직이 높은 수준의 제도화에 도달하는 것은 이러한 정당의 대표성과 책임성에 상당한 영향을 미친다. 현재 한국의 정당 체제는 거대 양당을 기반으로 한 양당체제라고 보아도 무방하다.

하지만 그 중 제1야당의 위치에 있는 새정치민주연합은 새누리당과 비교했을 때, 매우 낮은 제도화 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 새누리당과 새정치민주연합은 유사한 시기에 형성되었고 같은 제도 내에서 발전해 왔음에도 조직적인 특성이 전혀 다르게 나타나고 있다. 그리고 정당 개혁 이후에도 새누리당은 견고한 조직을 구성하고 있는 반면, 민주당 계열의 정당들은 이합집산을 거듭하며 불안한 양상을 보이고 있다. 거대 양당이 왜 서로 다른 모습을 보이고 있는지에 대한 의문이 이 논문의 출발점이다.

이 논문에서는 유사한 시작과 발전과정을 겪은 양당이 서로 상반된 모습을 보이는 원인을 민주당 계열 정당들의 기원적 속성에서 찾고자 한다. 글에서 제시하는 기원적 속성은 파넬비안코(1988)와 키첼트(2006)의 논의에서 참고하였다. 본 연구에서 고려한 기원적 속성은 세 가지로, 공식적 조직 구조 형성 방식, 카리스마적 지도자의 존재와 영향력, 그리고 제도 외부적 방식 및 단체로부터의 자율성이다. 민주당 계열의 정당들은 평민당과 (구)민주당 시절에서부터 서로 다른 기원적 속성을 지니고 있으며, 이는 시간이 지날수록 두 세력 간의 갈등을 심화시키는 역할을 하고 있다.

평민당과 (구)민주당이 가장 큰 차이를 보이는 것은 카리스마적 지도자의 존재 유무이다. 평민당에는 김대중이라는 카리스마적 지도자가 존재했지만 (구)민주당의 대표였던 이기택은 김대중만큼의 영향력을 지니지는 못했다. 카리스마적 지도자가 존재하는 것은 정당의 제도화를 막을 뿐만 아니라 정당이 제도화되지 않아도 안정을 유지할 수 있도록 한다. 따라서 평민당은 제도화가 미진했음에도 불구하고 (구)민주당에 비해 보다 안정적으로 조직을 유지했다. 또한 (구)민주당과는 다르게 평민당은 침투적 방식으로 조직을 형성했다는 점 역시 평민당 내부의 갈등이 드러나지 않는 것에 영향을 미쳤다. 제도 외부적 방식, 혹은 단체로부터의 자율성에 있어서도 평민당에 비해 (구)민주당이 강한 의존성을 보였다. 이러한 차이는 평민당과 (구)민주당 간에 갈등을 불러일으켰다.

이후, 새천년민주당과 열린우리당으로 양 세력이 개편되면서 양 세력은 보다 유사한 기원적 속성을 지니게 된다. 비록 열린우리당의 속성은 확산적 성격을 띠고 있었지만, 적어도 형성 당시 두 세력은 모두 침투적 방식으로 형성되었고, 카리스마적 지도자가 없으며 각각 호남과 재야세력이라는 제도 외부에 의존하고 있다. 하지만 이러한 유사성에도 불구하고 양 세력의 갈등은 더욱 심화되었다. 이는 열린우리당 세력이 추구한 정당개혁과 연관이 있다. 열린우리당 세력은 개혁을 위해 새천년민주당에서 분당한 세력으로, 남아있는 새천년민주당 세력을 개혁 대상으로 삼았다. 따라서 카리스마적 지도자의 상실로 인해 그간 미봉되었던 갈등이 터져나오던 새천년민주당으로써는 더욱 혼란에 빠질 수밖에 없었던 것이다. 또한 열린우리당의 제도 외부에 대한 의존성이 높아지면서 정당의 조직이 약화되고, 세력 간 극심한 갈등을 불러왔다.

하지만 새천년민주당 세력과 열린우리당 세력의 갈등은 갑작스럽게 등장한 것이 아니며, 평민당과 (구)민주당 시절부터 달랐던 기원적 속성에서 비롯된 것이다. 이러한 기원적 속성의 차이는 열린우리당 세력의 정

치개혁 당시 양 세력을 적대적인 관계로 만들었고 이를 통해 갈등이 심화되었다. 이러한 차이에도 불구하고 양 세력이 통합하면서 이들의 갈등은 시간이 지날수록 심화되고 있으며, 조직을 약화시키는 방식으로 개혁을 추진하면서 더욱 갈등의 폭을 넓혀가고 있다. 따라서 문제를 극복하기 위해서는 제도 외부에 대한 의존을 줄이고, 조직으로서의 정당이 강화될 수 있는 정치개혁을 추구하는 것이 필요하다.

주요어 : 정당 제도화, 기원적 속성, 운동정당, 정당개혁, 조직으로서의 정당

학 번 : 2013-20176

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 문제제기	1
제 2 절 연구사례 및 대상	4
제 3 절 논문의 구성	9
제 2 장 기존 연구문헌 검토	10
제 3 장 이론적 분석틀	15
제 1 절 제도화 정의	15
1. 구조 내부적 안정성: 리더십 교체주기	22
2. 구조 외부적 적응성: 정당 변화	28
3. 내부적 태도 일관성: 입당, 탈당	33
4. 외부적 태도 자율성: 외부 단체 의존도	36
제 2 절 이론적 틀: 기원적 속성과 제도화	37
제 4 장 사례분석: 새정치민주연합을 중심으로	43
제 1 절 공식적 조직 구조 형성 방식	43
1. 조직 형성의 기원	43
2. 정당의 형성 방식이 제도화에 미치는 영향	49
3. 소결	52
제 2 절 카리스마적 지도자의 존재와 영향력	53
1. 카리스마적 지도자의 존재 유무	53
2. 카리스마적 지도자가 제도화에 미치는 영향	60
3. 소결	65

제 3 절 제도 외부적 방식 및 단체로부터의 자율성	67
1. 제도 외부에 대한 의존	67
2. 제도 외부적 의존이 제도화에 미치는 영향	72
3. 소결	79
 제 5 장 결론	 81
 참고문헌	 84
Abstract	98

표 목 차

[표 1-1] 정당분류	6
[표 3-1] 제도화분류	20
[표 3-2] 제도화 수준 평가지표	21
[표 3-3] 2002-2015년 새누리당 당대표	23
[표 3-4] 2002-2015년 민주당 계열 정당 당대표	27

그 립 목 차

[그림 3-1] 새누리당 변천 과정	29
[그림 3-2] 새정치민주연합 변천 과정	31
[그림 3-3] 이론적 틀	42

제 1 장 서론

제 1 절 문제제기

정당은 현대 민주주의에 있어서 핵심적인 요소이다. 특히 대의 민주주의를 따르고 있는 현대 정부들에 있어서 정당은 매우 핵심적이고 결정적인 역할을 수행한다(Schattschneider, 1942). 사람들의 요구를 사회 정책으로 전환시키는 것과 책임 있고 민감하게 반응하는 정부의 역할을 수행하는 것은 다른 기술의 발전이나 조직을 통해 대체될 수 없는 정당만의 고유한 기능이라고 할 수 있다(Sartori, 1976). 따라서 정치체계 내에서 정당이 원활하게 작동하는 것은 건강한 민주주의와 정부의 기능에 필수적이다. 하지만 모든 정당이 안정적이고 발전적인 경로를 따르는 것은 아니다. 정당의 제도화 수준에 따라 크고 작은 여러 정당들은 그 기능의 차이를 보이고 있고, 이는 하나의 정당체계 하에서 작동하는 정당들 사이에서도 예외는 아니다.

2015년 상반기 현재 한국의 19대 국회는 통합진보당의 해산으로 새누리당, 새정치민주연합 그리고 정의당 세 개의 정당만으로 구성되어 있다. 이 중 새누리당은 160명, 새정치민주연합은 130명의 의원이 활동하고 있고, 정의당 다섯 명의 의원과 무소속의원 세 명이 더해져 총 298명의 의원들이 활동하고 있다. 의원 수에서 볼 수 있듯이 한국의 국회는 양당체제라고 할 수 있을 만큼 새누리당과 새정치민주연합이라는 거대 양당의 의석을 독식하는 형태로 작동하고 있다. 이는 사실 19대 국회 이전부터 지속되었던 경향이다. 양당의 지배라고는 하지만 조직으로서의 새정치민주연합은 하나의 정당이라고 인식하기 어려울 만큼 취약해보이고, 반면에 조직으로서의 새누리당은 견고해 보인다. 양당은 1987년 민주화

이후, 유사한 형태로 출발하여 같은 제도 내에서 발전해 왔음에도 조직적인 특성에서는 전혀 다른 모습을 보이고 있다. 왜 이 두 정당은 정당의 기능에 있어서 차이를 보이는가? 특히 이른바 ‘3김 식 정당 정치’를 극복하기 위한 목적에서 2000년대 초 정당개혁이 이루어진 이후에도 새누리당은 견고하게 조직을 구성하고 있는 반면, 유독 민주당 계열 정당들은 조직적으로 약화 된 모습을 보이고 있다. 왜 이처럼 정당개혁의 결과는 두 정당 간 상이하게 나타났을까? 이 글은 이러한 질문들에서 출발한다.

예컨대, 새정치민주연합은 2015년 당대표 선거를 앞두고 또다시 상당한 갈등을 표출했다. 갈등의 원인은 경선 규칙과 관련된 것이었는데, 이 과정에서 상대 후보에 대한 원색적인 비난과 사퇴 요구가 줄을 이었다. 이전에도 새정치민주연합은 경선 관련 규칙을 포함한 여러 가지 요인을 둘러싸고 지속적으로 당내 세력 간의 갈등을 드러내왔다. 새누리당과 비교해 보면 이러한 갈등이 새정치민주연합에서 보다 빈번하게 벌어짐을 알 수 있다. 이처럼 잦은 당내 갈등은 리더십의 불안정으로 이어진다. 실제로 새정치민주연합은 87년 이후로 새누리당과 비교했을 때, 당 지도부가 훨씬 더 빈번하게 교체되어왔다. 뿐만 아니라 새누리당보다 훨씬 잦은 분당과 합당, 당명 변경을 경험하기도 했다. 구성원들의 입당, 탈당 역시 빈번하게 일어날 뿐만 아니라, 정당의 운영 역시 당 외부의 재야세력이나 시민단체에 상당 부분 의존하는 경향을 보이기도 한다. 이런 점을 보았을 때, 새정치민주연합은 새누리당에 비해 낮은 제도화 수준을 지니고 있다고 할 수 있다.

정당이 처음 등장했을 당시, 정당이라는 개념이 부정적인 인식을 벗어나 긍정적인 부분으로 자리 잡게 된 것은 다원적인 것이 필요하다는 인식이 생겨났기 때문이다. 즉, 정당은 처음부터 잘 조직되고 정당성을 갖춘 조직이 아니었고 점차 시간이 지나면서 정당성을 지닌 행위자로 인식

되었다. 정당이 사회적으로 필요한 존재로 떠오르는 데에는 두 가지 근본적 조건이 필요했다. 첫째는 사회에 다원주의적 힘이 필수적이라는 인식, 둘째는 정치적 대표의 중요성이다(Hans Daalder, 2002: 40). 이런 점을 생각했을 때, 하나의 정당이 모든 구성원을 지배하는 것이 아니라 여러 정당들 간의 경쟁을 통한 다양성이 보장되는 것이 중요하다. 다원성이라고 하는 것은 민주주의에 있어서도 매우 기본적으로 보장되어야 하는 가치이며 사회 구성원을 다양하게 대표하는 것은 민주주의 사회에서 필수적이기 때문이다. 따라서 현재의 한국과 같이 거대 양 당 중 하나의 정당이 제대로 기능하지 못하는 것은 정당정치뿐 아니라 한국 민주주의에도 부정적인 영향을 미칠 수 있는 중요한 문제이다.

이러한 문제의식을 가지고 유사한 시기에 형성된 두 정당이 유사한 발전 과정을 거쳐왔으며, 유사한 제도적인 정당 개혁을 거쳤음에도 상반된 모습을 보이는 원인은 무엇인지 규명하고자 하는 것이 이 논문의 목적이다. 이러한 문제를 살펴보기 위해 이 글에서는 우선 새정치민주연합과 새누리당의 제도화 수준을 비교하여 새정치민주연합의 문제점을 지적할 것이다. 그리고 그 원인을 새정치민주연합의 기원적 속성과 운동정당적인 특성에서 찾아보고자 한다.

제 2 절 연구사례 및 대상

이 글의 연구대상은 현재 야당인 새정치민주연합을 구성하는 당내 두 주요 세력인 열린우리당 세력과 새천년민주당 세력이다. 여기에 주목하는 이유는 다음과 같다. 우선 새정치민주연합과 새누리당을 둘러싼 외부적 환경 조건은 크게 다르지 않기 때문이다. 따라서 양 당이 차이를 보인다면, 이는 정당 내부에서 원인을 찾아야 할 것이라고 보았다. 이를 위해 새정치민주연합의 내부의 역학 관계, 특히 당내 세력 간의 상이한 속성에 주목하게 되었다. 당내 두 세력 중 새천년민주당 세력은 보다 오랜 시간 제도권에서 주류 세력으로 존재해왔으며, 열린우리당 세력은 그보다 조금 뒤에 등장하여 노무현 대통령의 당선으로 처음 정치적 영향력을 갖게 된 세력이다. 열린우리당 등장 이후로 당내 갈등이 극심해진 것은 이 시기에 처음으로 두 세력의 위치가 변동되었기 때문이라고 생각할 수 있다. 이 두 세력의 기원을 조금 더 거슬러 올라가면, 한 쪽은 김대중의 평화민주당, 다른 한 쪽은 민주연합을 중심으로 창당 된 (구)민주당에 기원을 두고 있다.

물론, 내부 구성원들을 보면 새천년민주당과 열린우리당은 평민당과 민주연합의 구성원들이 혼재되어 있음을 알 수 있다. 하지만 이 글에서 주목하고자 하는 것은 운동정당적인 성격이 보다 강했던 (구)민주당의 특성을 열린우리당이 이어왔고, 보다 정치제도권에 순응하는 성향을 드러낸 평민당의 특징을 새천년민주당이 이어왔다는 점이다. 따라서 이 글에서는 새천년민주당 세력과 열린우리당 세력이 처음으로 정치세력화 된 평화민주당과 (구)민주당을 그 기원으로 보고 이를 우선적으로 분석하고자 한다. 이어서, 열린우리당 세력이 주도권을 잡으면서 새천년민주당과 열린우리당이 분당되고 결국 세력의 재편성이 일어났던 시기에 대해 살펴볼 것이다. 시기를 두 가지로 분류하는 이유는 다음과 같다. 우선, 이

두 세력의 기원적 속성에 주목해야 두 세력이 갖는 정치적 특성을 이해할 수 있기 때문이다. 하지만 하나의 시점으로는 한계가 있다. 1987년 이후 30여년을 지나오면서 적지 않은 정치적 변화가 생겨났고 이로 인해 당내 세력의 성격에도 변화가 생겨났을 것으로 볼 수 있기 때문이다. 특히 열린우리당이 새천년민주당에서 분당되어 나온 2002년부터 2004년까지의 시기가 이들의 기원적 속성을 새롭게 형성한 때로 볼 수 있다. 이는 또한 새천년민주당 세력의 속성에도 영향을 미쳤을 것이다.

이러한 분석은 정당 체제가 아닌 개별 정당에 초점을 맞추고 있다. 이 경우, 정당의 어느 측면에 초점을 맞출 것인지가 중요하다. 정당의 기능에 따라 다양한 측면이 존재하기 때문이다. 키(Key, 1964)는 정당을 그 기능에 따라 세 가지로 분류하고 있는데, 이는 ① 유권자 속의 정당, ② 조직으로서의 정당, ③ 정부 내 정당이다. 달톤과 왓슨베르그(Dalton and Wattenberg, 2002: 5)는 키의 이러한 분류에 따라 정당의 여러 기능을 정리하고 있다. 우선, 유권자 속의 정당의 기능은 유권자들의 선택을 단순하게 만들어주고, 정치적인 문제에 대한 교육을 제공하며, 유권자들이 정치에 지속적이고 안정적으로 참여할 수 있게 해주는 것이다. 조직으로서의 정당은 공직에 참여할 후보자를 발굴하고 교육시켜 경쟁시키고 지지자들의 이익을 집약, 정교화 해 정책에 반영하는 기능을 가진다. 마지막으로 정부 내의 정당은 우선 안정적인 정부를 유지하는 것이 핵심적 기능이다. 정당들은 정부를 조직하고 그 안에서 다수를 구성해 정책을 결정한다. 또한 정부에 대응하는 반대의 역할을 수행함으로써 유권자들에게 대안을 제시하고 집권당이 정책에 책임을 진다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

정당 분류	정당 기능
유권자 속의 정당	1. 투표자들의 선택을 용이하게 함
	2. 유권자 교육
	3. 일체감과 충성심의 상징
	4. 참여 할 사람 동원
조직으로서의 정당	1. 정치지도자와 공직후보자 발굴 및 경쟁
	2. 정치엘리트 훈련
	3. 지지자들의 정치적 이익 정교화
	4. 지지자들의 정치적 이익 집약
정부 내 정당	1. 정부 내 다수 형성
	2. 정부 조직
	3. 정책적 목표 적용
	4. 정부에 대응하는 대안 제공
	5. 정부 행위에 대한 책임
	6. 행정부 관리
	7. 정부 지속성 유지

표 1-1 정당 분류(달톤과 와튼베르그(Dalton and Wattenberg, 2002) 참고)

이 글에서는 이 중 조직으로서의 정당 측면에 초점을 맞추고자 한다. 조직으로서의 정당 기능은 크게 나눠볼 때 정치지도자 배출과 이익의 집약 및 표출이라는 두 갈래로 분리할 수 있다. 이 중 이익의 집약 및 표출 기능은 대중매체의 발달과 정당 외의 조직들의 발달로 인해 정당만의 배타적인 기능이라고 보기 어려워지고 있다. 인터넷의 발달로 인해, 사람들은 정당을 통하지 않고 자신들의 이익을 직접적으로 표출할 수 있게 되었으며 정당을 우회해 정치에 참여할 수 있게 되었기 때문이다. 뿐만 아니라 여러 정치적, 사회적 집단들에 의해 이익의 집약 및 표출 기능이 대체되기도 한다.

필립 슈미터(Philippe Schmitter, 2001)는 시민과 통치자들을 매개하는 집단들이 점차 특성화되고 전문화 되어간다고 말하면서 자신들의 이해관계를 정책에 반영시키려는 조직 유형을 세 가지로 분류하고 있다. 이러한 매개 조직유형은 정당, 이익집단, 사회운동으로 나눌 수 있는데, 정당

과 여타 조직은 선거에서의 경쟁 유무와 책임 유무라는 차이를 지닌다. 슈미터는 이 세 매개 유형 모두가 신생 민주주의 국가의 공고화에서 중요한 역할을 수행하며, 이러한 역할에 있어서 정당이 특권적이거나 우세한 위치를 차지한다고 보기는 어렵다고 말한다.

정치지도자의 배출 기능에 있어서도 정당의 약화 현상이 나타나고 있다. 대표적인 것이 오픈 프라이머리 방식의 도입이다. 우리나라에서는 2002년 대통령 선거 후보 경선에서 처음으로 일종의 미국식 예비선거 제도가 도입되었다. 국민경선제라는 이름으로 지금까지 시행되고 있는 이 제도는 정당들의 개혁 시도의 일환으로 시작된 것으로, 기존 후보 선출 방식이 상당히 폐쇄적인 방식이었다면 여기에 국민들의 참여가 가능하도록 개방성을 포함한다는 의의를 가지고 있다. 후보선출방식에 대한 하자과라하트(Hazan and Rahat, 2010)의 분류에 따르면 우리나라의 경우, 가장 배타적인 극단인 당 총재가 전권을 행사하는 방식에서 가장 개방적인 극단, 즉 당원이 아닌 일반 국민까지 참여하도록 허용하는 형태로 극과 극을 옮겨가는 개혁이 시행되었다고 볼 수 있다.

이러한 경선제는 2002년 개혁을 통해 도입된 원내정당화 모델에서 강조하는 공직선출 방식의 변화의 일환이다. 원내정당화 모델에서는 정당의 정책추구와 유권자의 지지추구가 상충될 가능성이 있다는 문제점이 꾸준히 지적되고 있는데, 원내정당론자들은 이를 보완하는 것이 경선제라고 보고 있다. 경선제는 정당의 후보 선출 방식을 상향식으로 개방하는 것이고, 따라서 가장 하부의 정당지지자나 정당투표자까지도 참여가 가능하기 때문에 당의 정책이 일반 유권자들의 선호와 동떨어지지 않을 것이라고 보는 것이다(정진민, 2002).

하지만 국민경선제는 많은 비판에 직면하고 있는데, 경선의 단점으로 지적되는 것은 정당 조직의 약화와 고비용 문제, 그리고 대표성 문제 등이 있다. 백창재(1999)는 미국식 예비선거제도의 정치적 영향을 분석한

논문에서 상당수의 후보들이 특정한 이슈나 특정한 사회경제적 집단을 집중적으로 공략하여 강력한 자신의 지지 세력을 구축하려 드는 것을 예비선거제의 부정적인 영향으로 지적하고 있다. 아울러 그는 예비선거가 “선거의 상황적 요인들의 중요성”을 크게 증대시켰고, 이러한 상황적 요인에 따라 각 사회경제적, 정치적 집단들의 대표성이 달라지는 것이 가장 큰 문제라고 말하고 있다. 이 과정에서 정당의 역할은 매우 축소된다.

강원택(2012) 역시 개방형 경선제 개혁을 비판하면서 크게 두 가지를 문제 삼고 있다. 첫째는 대통령 선거와 달리 선거구 크기가 상대적으로 작은 국회의원 선거나 지방선거에서 나타날 수 있는 동원의 위험성이고 두 번째 문제점은 여론조사에 의존한다는 점이다. 여론조사에 의존해 후보를 선출할 경우, 사람들이 수동적으로 응답하게 되고, 그 결과에 대해 책임의식을 가지지 못한다는 점이 문제가 되며, 무작위로 선출된 ‘민심’이 ‘당심’보다 우세할 경우, 정당원들의 존재가 무의미해지는 결과를 가져온다. 또한 여론조사는 정당을 우회하여 정치 지도자가 등장할 수 있는 경로를 열어주기 때문에 그 후보를 정치적으로 검증하지 못하는 결과를 가져오기도 하고 정당보다는 인물 중심의 선거에 치우치게 만든다.

이 두 현상에서 볼 때, 조직으로서의 정당 기능의 약화와 연관되는 문제 중 가장 두드러지는 것은 대표성과 책임성의 문제라고 할 수 있다. 정당의 기능을 여타 조직이 수행하는 것이 가능해진 것은 사실이지만 이들은 그 결과에 대해 책임지지 않으며, 그 집단을 대표하는 것에 있어서도 정당성을 갖추지 못하기 때문이다. 하지만 대의민주주의 하에서 가장 중요한 부분 역시 대표성과 책임성의 문제이다. 따라서 사람들의 이익을 집약하고, 정당성을 갖춘 대표를 통해 이를 정책에 반영하며, 그에 따른 결과를 책임지는 것은 정당만의 배타적인 기능으로 남아야 하는 것이다. 그러므로 여기에서는 가장 중요한 측면이라고 판단되는 조직으로서의 정당 측면에 초점을 맞출 것이다.

제 3 절 논문의 구성

논문은 총 다섯 개의 장으로 이루어져있다. 첫 번째 장에서는 문제를 제기하고 논문이 연구 대상으로 삼는 사례에 대해 논의하고 있다. 두 번째 장에서는 이와 관련된 기존 연구문헌을 검토할 것이다. 기존 연구문헌의 경우, 민주당 계열의 정당들을 하나의 흐름으로 보고 설명하고자 하는 연구가 부족한 상황이다. 이에 따라 전반적인 정당의 약화를 다룬 연구문헌들을 검토한 뒤, 민주당 계열의 개별 정당들의 제도화 부진을 설명하는 연구문헌들을 검토해보도록 할 것이다. 세 번째 장에서는 제도화에 대한 이론적 논의를 할 것이다. 이 장에서는 우선 제도화에 대한 기존의 연구들을 통해 제도화를 새롭게 정의하고, 제도화를 평가하는 기준을 정리하고 있다. 이 기준에 따라 새누리당과 새정치민주연합의 제도화 수준을 평가한 뒤, 새정치민주연합이 새누리당에 비해 더 낮은 제도화 수준에 머물러 있다는 것을 규명해 보이려고 한다. 이를 설명하기 위한 이론적 틀로써, 파네비안코(Panbianco, 1988)의 기원적 속성과 키첼트(Kitschelt, 2006)의 운동정당적인 속성에 대해 살펴볼 것이다. 네 번째 장에서는 새정치민주연합이 왜 새누리당에 비해 제도화 하지 못했는가를 기원적 속성에 주목해 설명하고자 한다. 우선, 새정치민주연합의 기원적 속성을 분석하고, 제도화 수준에 대해 간단하게 정리할 것이다. 그리고 기원적 속성이 제도화에 미친 영향에 대해 살펴볼 것이다. 마지막으로 다섯 번째 장에서는 연구를 정리하고 결론을 도출할 것이다.

제 2 장 기존 연구문헌 검토

한국에서 정당의 낮은 제도화 수준은 끊임없이 언급되는 주제이다. 87년 민주화 이후 한국의 정당정치는 상당 부분 민주주의의 공고화에 기여하며 제도화 단계를 밟아왔고, 이전에 비해서는 의회 내에서의 타협을 통해 정책을 실행해나가는 모습을 보여주고 있지만, 정당의 사당성, 정당 운영의 비민주성, 정당의 단기성과 유동성, 국민과의 유리성, 균열 구조 반영의 편협성, 지역에 기반 한 정치 등은 여전히 지속적으로 한국 정당의 낮은 제도화 수준을 보여주는 특징으로 지적되고 있다(김용호, 2001; 안희수, 1995; 장훈, 1997; 주정연, 2001; 최용섭, 2001; 최장집, 2002; 이신일 2008; 정진민 2008 등 외). 또한 “서구의 정당과는 다르게 우리나라의 정당들은 시민사회와 강한 연계를 갖지 못하며 정당 구조 역시 서구와 같은 대중정당 형태가 아니라 간부정당(cadre-party)이나 선거-전문가정당의 형태로 존재”해 왔다고 할 수 있다(강원택, 2007: 41).

하지만 개별 정당들의 제도화 수준을 평가하고자 하는 연구는 많이 진행되지 않은 상황이다. 대부분의 연구들은 정당 전반의 제도화 수준에 대해 다루고 있다. 따라서 우선적으로 정당 전반의 제도화 수준을 다룬 문헌들에 대해서 살펴보고, 이어서 민주당 계열의 정당들 중 개별 정당, 특히 열린우리당의 제도화 문제를 다룬 문헌들을 살펴보고자 한다. 열린우리당은 새천년민주당에서 분당되어 나오면서 정치개혁을 주장하며 등장했기 때문에 정당제도화에 대한 기대를 불러일으킨 정당이었다. 하지만 기대와 같이 정치개혁을 제도화하는 데에는 실패했으며, 이에 따라 실패의 원인을 분석한 연구들이 다수 존재한다.

김용호(2001)는 간부 정당과 카르텔 정당적인 한국 정당의 특징을 지적하면서 정당의 사당화 현상, 정당운영의 비민주성, 정당의 단기성과 유동

성, 정당의 지역의존성 등을 한국 정당의 부정적인 측면으로 꼽고 있고, 안희수(1995)는 권력자에게 주목되어 있는 정당, 그에 따른 단기성, 비민주성, 정부에 속해있는 정당, 국민과의 유리성, 정책실현 능력의 부족 등을 한국 정당정치 of 부족한 점으로 지적하고 있다. 이신일(2008)은 정치 전통으로서의 권위주의, 초기 정치지도자의 정당불신과 도구화, 군부의 정치개입, 야당의 분열, 이데올로기의 편협성, 지역주의, 정당 운영자금의 후진성 등을 한국 정당의 제도화를 지연시키는 요인으로 지적하고 있으며, 이에 대한 해결방법으로는 정당 민주화, 사당화 금지, 군부의 직업화, 건전한 야당 육성 등을 제시한다. 위에서 언급한 많은 요인들 중 정당의 제도적 발전을 저해하는 요인으로 특히 사당성을 지목하는 학자들도 있다(장훈, 1997; 최용섭, 2001; 주정연, 2001; 정진민, 2008; 김영명, 2009). 이들은 정당의 사당적 요소가 여타 정당의 부정적인 요소들-정당의 비민주성, 정당의 단기성과 유동성 등-에 일방적인 영향을 미치거나 상호 작용하면서 정당들이 낮은 제도화 수준을 벗어나지 못한 것이라고 주장한다.

이들은 한국 정당의 제도화가 미진한 이유를 역사적이고 구조적인 측면에서 찾는 경우가 많다. 즉, 한국의 정치공간이 만들어지고 민주주의가 자리 잡는 과정에서의 문제들로 인해 한국 정당의 특징이 형성되었으며, 이로 인해 정당들의 제도화가 미진했다는 해석이다. 그러나 이들의 설명은 개별 정당이 아닌 정당체제적인 차원에 머물러 있기 때문에 개별 정당들이 제도화 수준에서 차이를 보이는 것을 설명하지 못한다는 한계를 지닌다. 2002년부터 시작 된 정당개혁 이후, 유사한 제도적인 변화가 있었음에도 새누리당과 새정치민주연합이 서로 다른 제도화의 수준을 보이는 것을 설명하기 위해서는 개별 정당 차원의 분석이 필요한 것이다. 또한 사당성에 특히 주목하는 학자들의 주장은 정당의 사당화가 약화된 이후의 정당 제도화의 부진에 대해서 설명하지 못한다는 한계를 지닌다.

김대중과 김영삼 양 김의 정계 은퇴 이후, 정당들의 사당화 현상은 급격하게 약화되었다. 문제는 그 이후에도 새누리당과 새정치민주연합의 제도화 수준이 차이를 보이고 있다는 점이다. 정당의 사당화가 제도화에 미치는 영향이 없다고 할 수는 없지만, 사당성이 사라진 이후 정당들의 제도화 수준에서 차이가 보인다는 점에서 사당성으로 제도적 발전의 미비를 설명하는 것에는 한계가 있다고 할 수 있다.

민주당 계열의 개별 정당들에 주목해서 정당의 제도화 문제를 다루는 연구들은 대부분 열린우리당에 초점을 맞추고 있지만 그 이전의 정당을 다룬 연구가 있다. 박경미(2006; 2007)는 정당의 잦은 이합집산을 낮은 수준의 정당제도화 지표로 보고, 민자당과 민주당의 비교를 통해 민주당의 지도부가 초기에 수직적 조직화에 실패했기 때문에 이후에도 이합집산을 거듭하고 있다고 결론짓고 있다. 그는 정당 조직의 지속에 필요한 조건으로 강한 수직적 조직화, 중앙권력의 제도화, 의회정치的主导권을 들고, 수평적 조직화를 택한 민주당 지도부의 선택이 2006년 민주당의 약화에까지 영향을 미친 것이라고 말한다. 박경미의 연구는 조직으로서의 정당 측면에 초점을 맞추고 있다는 점, 그리고 상이한 특성을 지닌 것으로 보이는 세 정당의 합당으로 이루어진 민자당은 조직적 안정성을 획득했지만 민주화 운동이라는 유사한 배경을 지닌 두 정당의 결합인 민주당은 그러지 못했는가라는 문제의식 등에 있어서 본 연구와 유사하다고 볼 수 있다. 하지만 이 연구는 당시 민주당을 구성하고 있던 신민주연합과 민주연합이 상반된 목표를 지니고 있었음에도 불구하고 민주-반민주라는 대립에서 동질적인 배경을 가졌다는 점에만 주목하고 있다는 한계를 지닌다. (구)민주당 세력을 구성하는 민주연합은 민주화 운동에 있어서 기존의 정당체제와 개별 정당들에 불만을 지니고 있었고, 이는 기존 정치권 인사들을 중심으로 결집된 신민주연합의 입장과 배치되는 것이었기 때문이다. 또한 민정당의 경우, 세 당이 합당한 조직을 유지해

야만 권력을 유지할 수 있다는 전략적인 이해관계가 있었다면 신민주연합은 민주당에 비해 압도적으로 비대한 조직이었다는 점에서 그러한 절박함이 부족했을 수 있다는 점도 간과되고 있다. 또한 당시 민주화 운동 세력이 다수를 점하고 있던 민주당 계열에서는 권위주의의 산물로 여겨지는 수직적 조직화를 기피할 수밖에 없는 요인이 존재했을 가능성 역시 심도있게 다뤄지지 않고 있다.

박경미(2008)는 다른 논문에서 열린우리당의 이합집산이 평민당에서부터 형성된 수평적 조직적 특성에 소속의원들의 부정적 선거예측이 결합되어 발생한 것이라고 보고 있다. 기존의 민주당이 지니고 있던 수평적 조직화라는 특징과 외부인사의 영입의 반복 때문에 중앙권력이 응집성을 지니지 못하였고, 중앙당과 원내정당의 구조적 분리를 통해 지도부와 당원과의 연계성은 더욱 취약해졌다는 것이다. 이 과정에서 선거 결과에 대해 보장받을 수 없던 소속 의원들은 더 이상 열린우리당에 머물러 있을 유인을 갖지 못해 탈당하게 되었다는 설명이다. 이는 이전의 민자당과 민주당을 비교한 논문과 유사한 문제인식에서 출발하고 있고, 열린우리당의 분열을 당시의 요인들만으로 설명하는 것이 아니라 평민당으로 거슬러 올라가 설명한다는 점에서 의의를 지닌다. 이는 현재의 새정치민주연합이 지지부진한 모습을 보이는 원인이 열린우리당의 정치개혁 실패 때문이라고 분석하는 김수진(2015)의 설명과도 비슷한 입장이다.

하지만 이 연구는 열린우리당이 어떤 이유로 인해 평민당 시절 형성된 수평적 조직화를 수정하지 않았는지에 대해서는 다루고 있지 않다. 독일의 녹색당의 경우, “풀뿌리민주주의의 강조, 중앙집권적·관료제적 위계구조의 거부, 수평적이고 참여적 협력 방식을 표방하는 사회운동” 등을 강조하면서 1970년대 후반 정치화되었으며 풀뿌리(grassroot)를 강조하는 점에서 알 수 있듯이 수평적 조직화를 추구하던 정당이었다. 하지만 시간이 지나면서 조직의 개편 필요성을 느끼게 되었고 1990년대 들어 보다

전략적인 형태로 조직을 제도화하게 된다(이병훈, 2013). 열린우리당의 분열을 다룬 박경미의 연구에서는 열린우리당이 녹색당과는 다르게 수평적 조직화라는 특징을 개혁하지 않은 원인에 대한 의문을 해소하지 못한다.

민주당 계열의 정당 중 열린우리당의 분열에 초점을 맞추는 다른 연구들은 다음과 같다. 주인석(2012)은 열린우리당과 민주노동당을 통합진보당과 진보통합당의 기원적 모델로 삼고 이 두 정당의 분열에 대해 기원적 특징과 조직변화에 초점을 두어 설명하고자 하였다. 그는 정당 조직상 열린우리당에서 나타나는 기원적 특징을 카리스마적 리더십의 부재, 당내 민주주의 원칙하의 수평적 권력관계, 청와대라는 외부 기구와의 불명확한 경계로 들고 있다. 특히 박경미(2008)의 연구에서 지적했던, 수평적 조직화라는 특성을 개혁하지 못한 원인을 “당내 갈등의 개인화”로 설명하고 있다. 하지만 이 연구는 열린우리당이 가지고 있던 외생적인 특징을 간과한 채, 내생적으로 생성된 부분만을 강조하고 있다는 점에서 한계를 가진다. 열린우리당은 비록 내생적인 형태로 생성되었지만, 외부인사를 대거 영입하면서 외생적인 성향을 갖게 되었기 때문이다. 형은화(2013)는 집권당과 대통령의 거리 유지로 인한 정치적 구심점의 상실, 이념적 공통분모의 부재로 인한 당내 분열의 심화, 당정분리와 국민참여경선에서 나타난 문제점 등으로 인해 열린우리당이 해체에 이르렀다고 보고 있는데, 이는 현상에 대한 분석에 그치고 있고 보다 근본적인 원인에 대해서 설명하지 못하고 있는 것으로 보인다.

따라서 이 글에서는 기존의 연구들에서 많이 다루지 않았던 개별 정당, 특히 민주당 계열의 제도화 수준에 초점을 맞추어 분석을 진행하고자 한다. 개별 정당의 제도화 수준을 기원적 속성과 관련하여 역사적인 두 흐름으로 나누어 살펴볼 것이다.

제 3 장 이론적 분석틀

이 글에서 살펴보고자 하는 이론적 관심은 두 가지이다. 하나는 정당 제도화에 관련된 것이고 다른 하나는 기원에 관련된 것이다. 두 가지의 이론을 보는 이유는 다음과 같다. 우선, 정당 제도화에 관한 이론만을 검토할 경우, 한국의 제도화 수준을 평가하는 것에서 더 나아가기 어렵다는 점이다. 한국 정당의 전반적인 제도화 수준 평가는 기존의 논문들에서도 충분히 시도하고 있는 것이기 때문에 이보다 심도 깊은 분석을 위해서는 추가적인 이론이 필요하다. 따라서 정당의 기원적 속성과 그 중 운동정당적인 속성에 대한 논의를 추가적으로 살펴보고, 이를 통해 정당들 간에 제도화 수준의 차이가 생겨나는 것을 설명하고자 한다.

제 1 절 제도화 정의

제도화를 정의하는 것은 쉽지 않은 일이다. 어떤 기준을 세우느냐에 따라 각각 다른 제도화의 측면을 내세울 수 있기 때문이다. 하지만 가장 폭넓은 수준에서 제도화를 분류하면 가치나 행동양식에 대한 제도화 측면과 조직적인 제도화의 측면 두 가지로 나눌 수 있다(Randall and Svå sand, 2002; Basedau and Stroh, 2008). 첫 번째로, 조직 자체보다는 조직이 표방하는 가치나 행동양식에 보다 집중하는 학자들이 있다. 이들은 제도화를 매우 넓은 의미로 해석하고 있으며, 정당과 같은 특정 조직의 제도화보다는 공유되는 가치를 지닌 운동의 제도화를 다룬다는 특징이 있다.

큐빅(Kubick, 1998: 134-5)은 “인간 간의 상호관계를 틀 지우는 것”을

제도라고 인식한다. 따라서 그는 제도화를 상당히 광범위하게 정의내리고 있다. 그는 자신이 제시한 여섯 가지 조건 중 한 가지 이상을 충족하게 되면 사회적 관습, 혹은 상호관계의 패턴이 제도화 되었다고 판단한다. 그 중 첫째는 표준화로, 이는 이미 존재하는 일련의 절차에 따라 상호관계가 수행되는 것이다. 두 번째는 반복성으로, 특정한 문제나 이슈가 불거질 때, 그 절차가 반복적으로 사용되는 것과 연관되어 있다. 세 번째는 정당성의 문제로 행동양식이 평범한 것 혹은 당연한 것으로 폭넓게 인식되는가의 여부이다. 네 번째는 허가 여부로 상호관계의 패턴이 공식적으로 승인되는 것이다. 이러한 패턴은 처벌이나 보상을 통해서 보장되거나 강화된다. 다섯 번째는 행위자와 자원의 동원이 줄어드는 것으로서 상호관계의 패턴이 상대적으로 적은 비용을 필요로 하는지를 통해 평가한다. 마지막으로 여섯 번째는 일상화로, 존재하는 여타 대안적 관습의 적용에 비해서 적은 파괴성을 지니는 것이다. 큐빅은 이 기준들을 다루기 쉽게 허가 여부, 절차, 파괴성, 정당성 등으로 통합하여 제도화의 정도를 측정하고자 시도한다.

이보다는 좁은 시각을 지니고 있지만 여전히 넓은 의미에서 특정 운동의 행동양식에 초점을 맞추는 학자들이 있다. 메이어와 태로우(Meyer and Tarrow, 1998: 21)의 경우, 제도화를 “운동에 관여하는 모든 행위자들이 잘 수립되고 상호 익숙한 패턴에 의존할 수 있는 것”으로 보고 있다. 특히 정치적 운동에서의 제도화는 “통제 불가능한 행위양식을 따를 경우 생겨나는 불확실성이나 불안정성을 없애는 것”이다. 이들은 제도화가 세 가지 과정을 거친다고 보고 있는데, 그 세 가지는 다음과 같다. 첫째는 “집합행위의 일상화”이다. 이는 운동에 있어서의 도전자와 기존의 주권자가 서로 “공동의 각본에 의지할 수 있게 되는 것”으로, 잠재적으로 위험한 일탈과 익숙한 패턴 모두를 인식하는 것이다. 두 번째는 “포섭과 주변화”이다. 이는 이미 수립된 절차를 준수할 의지가 있는 도

전자에게는 제도 내의 정치적 거래에 접근할 기회를 제공하지만 이를 거부하는 도전자는 억압이나 무시를 통해 대화에서조차 배제해버리는 것을 의미한다. 마지막은 “흡수”로, 도전자가 기존의 정치 관습을 방해하지 않고 자신들의 주장이나 전략을 바꾸는 것이다.

페리와 마틴(Ferree and Martin, 1995: 6)은 제도화가 “다른 조직들과의 규칙적이고 이상적인 관계의 발전”이라고 말한다. 이와 비슷하게 힙셔(Hipsher, 1998: 157)는 제도화를 “보다 표준화되고 덜 위협이 되는 집합행위의 형태로 변화하는 과정”이라고 정의한다. 이 때 제도화는 더 적은 수준의 동원과 분열을 수반한다. 이러한 정의는 특정 집단이 힘을 행사하는 방식이나, 행동양식 등을 규정함으로써 집단이 제도 내에 포함되는 과정을 설명하기에는 충분할 수 있으나, 이 글에서 다루고자 하는 정당의 제도화를 설명하기에는 한계를 지닌다. 정당은 비록 그 수준에 차이는 있을 수 있으나 우선적으로 조직을 구성하는 것이 필수적이기 때문이다. 따라서 정당의 제도화를 설명하기 위해서는 조직적이고 구조적인 제도화의 측면을 다루는 정의를 살펴보아야 한다.

그 중 조직의 제도화에 있어서 가장 대표적인 학자는 헌팅턴이다. 헌팅턴(Huntington, 1968: 12-24)은 제도화가 “조직이나 절차가 가치와 안정성을 얻을 수 있는 과정”이라고 정의한다. 메인워링과 스컬리(Mainwaring and Scully, 1995: 2-3)는 정당을 정부로의 선거 영역에서의 주요 행위자들이 정부로 접근할 수 있게 해주는 것으로 인식하고 있기 때문에 조직이 개인화되어있거나 정치적 과정을 구조화하지 못하는 경우, 제도화되지 못한 것이라고 보고 있다. 이와 매우 유사하게 잔다(Janda, 1980: 19)는 제도화 된 정당이란 “일시적인 지도자와 분리된 사회조직으로써 대중들의 마음속에 구현되는 것이며, 이 조직의 지지자들이 가치를 부여한 반복적인 행동양식을 나타내는 것”이라고 말한다. 파네비안코(Panebianco, 1988: 53-56, 163)는 약간 다른 입장을 견지하고 있는데, 조직이

지도자의 가치나 목적을 받아들이는 과정으로 제도화를 본다. 이 과정에서 조직은 지도자 개인의 목적을 달성하게 해주는 수단으로써의 성격을 잃는다.

란달과 스베산드(Randall and Svåsand, 2002: 9-13)는 위에서 제시한 주요 학자들의 정의를 정리해서 제도화를 “정당이 지닌 행동과 태도, 혹은 문화의 통합된 패턴 측면에서 수립되는 것”이라고 정의하고, 바세두와 스트로(Basedau and stroh, 2008: 6-14)는 란달과 스베산드의 논의를 발전시켜 “선거에 참여하는 개별 정당들이 조직의 안정성과 가치를 증진시키는 과정”이라고 제도화를 정의 내린다. 이들의 논의를 종합해보면, 제도화는 “조직의 행동양식이 정당성을 지니고 있으며, 조직이 제대로 기능할 수 있을 정도의 안정성을 획득하는 것”이라고 정의할 수 있다. 이러한 제도화의 정의를 가지고 한국 정당들의 제도화 수준을 논의하고자 한다. 이를 위해서는 제도화를 측정하는 방식을 살펴보아야 하는데 이 역시 다양하다. 우선, 제도화를 이루는 요인들을 분석해야 한다.

헌팅턴은 모든 정치적 체계의 제도화 단계가 그 조직이 지니는 적응성(adaptability), 복잡성(complexity), 자율성(autonomy) 및 그 조직과 절차 사이의 일관성(coherence)으로 규정 된다고 본다. 우선 적응성의 경우, 조직이나 그 조직의 절차의 적응성이 뛰어날수록 제도화 되어있다고 할 수 있다. 적응성은 1. 더 오랜 시간 존속한 조직일수록, 2. 지도자의 교체가 성공적으로 반복될수록(특히 세대교체), 3. 환경의 변화에 적응해 본 연의 기능을 잘 수행할수록 높다. 마지막 기능적인 부분에 있어서, 특히 정당은 자신이 대표하는 유권자들이 변화할 때, 또 조직이 정부에 반대하는 입장에서 정부의 입장으로 변화할 때 잘 적응하는 것이 적응성을 높여준다.

두 번째는 복잡성이다. 조직의 복잡성이 높을수록 제도화 된 것으로, 조직의 하부조직이 위계적으로나 기능적으로 여러 개가 중첩되어 있을수

록, 더 많은 목적을 가진 조직일수록 복잡성이 높다고 본다. 세 번째는 자율성이다. 조직이 다른 집단에 대해서 행동 방식이 자율적일수록 제도화 된 것이다. 자율성이 높다는 것은 부패하지 않은 것이라는 의미와도 같다. 다만 이때, 자율성이 가장 탄탄한 수준에서는 사회집단과 정치적 조직 간의 일정한 관계가 성립하는데, 정치조직이 더 많은 사회집단의 이익을 집약하고 표출할수록 자율성이 높다고 할 수 있다. 마지막은 일관성으로, 조직이 더 일관적일수록 제도화 된 것이다. 이 때, 일관성은 급작스러운 조직 구성원의 확장이나 그 체계에 참여하는 사람이 증가하는 것에 영향을 받는다.

파넬비안코는 제도화를 두 가지로 측정하는데, 하나는 외부 환경에 대해 조직이 지닌 자율성의 정도이고 다른 하나는 조직 내 여러 분야들의 상호의존 정도이다. 즉, 조직이 외부 환경에 대해 자율적일수록, 조직 내의 구조적 일관성이 높을수록 제도화 된 것이다. 파넬비안코의 제도화 정의는 정당의 내부적 측면과 외부적 측면을 구분하고 있다는 점에서 새로운 시각을 제시했다는 의의를 지닌다. 란달과 스페산드는 파넬비안코의 측정법을 참고하여 네 가지로 제도화에 필요한 요소들을 구분하고 있다. 구조적인 것과 태도적인 것, 내부와 외부라는 조건을 가지고 분류한 네 가지 제도화의 지표는 체계성(systemness), 가치 확립(value infusion), 결정 자율성(decisional autonomy), 구현성(reification) 이다.

이들이 말하는 체계성(systemness)은 조직(organization)보다 제도화에 적합한 단어로, 정당 조직을 이루는 상호작용들의 범위와 밀도, 규칙성(regularity)이 증가하는 것을 의미한다. 이 때 규칙성이라는 것은 습관화의 정도, 그리고 태도를 관장하는 만연한 관습들의 발전을 함축하고 있다. 가치 확립(value infusion)은 정당이 정당 일관성에 중요한 측면으로써, 자신들만의 고유한 문화 혹은 가치 체계를 만들어내는 것을 의미한다. 결정 자율성(decisional autonomy)을 지닌다는 것은 정책이나 전략을

결정할 때 간섭으로부터 자유롭다는 것이고 마지막으로 구현성(reification)은 정당의 존재가 대중들의 이미지 안에 자리 잡은 정도를 의미한다. 바세두와 스트로는 네 가지 분류를 안정성과 가치 확립, 내부와 외부라는 기준으로 나누고 있으며 이에 따라 “사회 내 뿌리(roots in society)”, “조직도 수준(level of organization)”, “자율성(Autonomy)” 과 “일관성(coherence)”이라는 네 가지 제도화 지표를 제시한다.

이 글에서는 위와 같은 제도화 정의를 따라, 구조적인 측면과 태도적인 측면, 그리고 정당 내적인 측면과 외적인 측면 모두를 포함하고자 한다. 따라서 헌팅턴의 네 가지 지표와 란델과 스페산드의 분류, 바세두와 스트로의 분류를 조금씩 수정하여 다음과 같이 제도화 분류를 만들어보았다.

	내부적	외부적
구조적	안정성	적응성
태도적	일관성	자율성

표 3-1 제도화 분류

구조 내부적 안정성은 정당 운영이 얼마나 안정적으로 이루어지는지를 의미한다. 구조 외부적 적응성은 정당이 환경의 변화에도 불구하고 얼마나 잘 존속하고 있는지를 통해 알 수 있다. 내부적 태도 일관성의 경우, 정당 구성원들이 그 정당이 추구하는 가치를 어느 정도로 받아들이고 있으며, 이것이 자신의 가치와 다를 때 얼마나 용인할 수 있는지를 의미한다. 외부적 태도 자율성은 정당 외부에 있는 단체에 대한 의존도나 동원과 같은 제도 외부적 방식에 대한 의존도가 낮은 것을 말한다.

이 분류의 세부적인 지표를 정하는 것에 있어서는 잔다(Janda, 1980)의 지표를 일부 활용하였다. 잔다는 53개국의 158개의 정당들을 제도화, 정부 내 지위, 사회적 지지, 이슈 기원, 목적의 기원, 자율성, 조직의 정도,

힘의 중앙화, 일관성, 참여라는 개념으로 분석하고 있다. 하나의 개념을 분석하는 데에 각각 4-5개의 지표를 사용하고 있는데, 이 중에서는 제도화, 자율성, 일관성을 평가하는 지표 중 일부를 차용하고자 한다. 이 연구에서는 우선, 구조 내부적 안정성을 평가하는 지표로는 리더십 교체 주기를 분석할 것이다. 구조 외부적 적응성의 경우 같은 정당 안에서 이루어지는 이름 변경, 분당, 합병을 통해 알아볼 것이다. 내부적 태도 일관성의 경우, 국회의원들의 이념 분포나 의회 표결로는 부족함이 있다고 생각되어 입당, 탈당을 통해 분석할 것이다. 외부적 태도 자율성은 정당 구성원의 원천과 외부 단체에 의존하는 정도를 통해 평가할 것이다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

제도화 분류	평가지표
구조 내부적 안정성	리더십 교체 주기
구조 외부적 적응성	정당 변화(당명 변경, 분당, 합당 등)
내부적 태도 일관성	국회의원 이념 분포
	의회 표결 입당, 탈당
외부적 태도 자율성	정당 구성원의 원천
	외부 단체에 대한 의존도

표 3-2 제도화 수준 평가 지표

1. 구조 내부적 안정성: 리더십 교체주기

우선, 구조 내부적 안정성을 측정하기 위한 리더십의 교체 주기이다. 당 대표, 혹은 대표최고위원은 당의 모든 사무를 책임지는 위치로 이들의 교체 주기를 살펴보는 것은 정당 내부의 불안정성을 짐작할 수 있는 지표가 된다. 양 당 모두 제16대 국회 이후부터를 살펴보았다. 새누리당은 1997년부터 지속되었지만 새천년민주당이 2001년 이후부터 김대중 총재 체제에서 벗어났기 때문에 같은 기간 동안 양당의 리더십 교체 주기를 비교하기 위하여 2002년에서 2015년을 기준으로 두었다. 임시 대표와 비상대책위원회(비대위) 모두를 포함하였지만 재임 기간을 산출하는 것에 있어서는 임시 대표와 비대위를 제외하였다. 민주당 계열의 정당들은 새천년민주당과 열린우리당, 통합민주당, 민주통합당, 새정치국민회의 다섯 정당을 살펴보았다.

새누리당은 2002년부터 현재까지 2003년의 박희태 권한대행과 2011년의 박근혜 비대위를 제외하고 총 11번의 대표가 선출되었다. 이 중 박근혜는 두 번 연이어 당대표를 역임하였다. 현재의 당대표를 제외한 열 번의 대표 임기 평균은 13.4개월이다. 당대표의 임기인 2년을 모두 채운 대표는 2004년 박근혜와 2006년의 강재섭, 2012년의 황우여 세 명뿐이지만 이 중 박희태는 재선거 출마로 사퇴¹⁾하였고, 이를 이은 정몽준이 나머지 임기를 모두 채웠다는 점을 고려하면, 새누리당의 당대표들은 대체로 1년 이상의 임기를 유지하고 있으며, 안정적인 리더십을 보이고 있다고 할 수 있다. 새누리당의 당대표 연혁을 표로 나타내면 다음과 같다.²⁾

1) 강원도민일보. 2009.9.8. <http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=430742> (검색일:2015.7.12)

2) 새누리당 걸어온 길 <http://www.saenuriparty.kr/web/intro/web/historyView.do> (검색일:2015.7.12)

새 누 리 당	시기	당대표
	2002.05.14	서청원
	2003.01.30	박희태 권한 대행
	2003.06.26	최병렬
	2004.03.23	박근혜
	2004.07.19	박근혜
	2006.07.11	강재섭
	2008.07.03	박희태
	2009.09.08	정몽준(박희태 재선거 출마)
	2010.07.14	안상수
	2011.07.04	홍준표
	2011.12.19	박근혜(비대위)
	2012.05.15	황우여
2014.07.16	김무성	

표 3-3 2002-2015년 새누리당 당대표

하지만 민주당은 이와는 다른 양상을 나타낸다. 우선 새천년민주당의 경우 임시직과 비대위를 제외하고는 일곱 번의 대표직 변화가 있었다. 2002년 전당대회에서 선출된 한화갑³⁾이 10개월 만에 사퇴한 뒤 두 번째로 많은 표를 얻었던 정대철이 대표를 승계했다.⁴⁾ 하지만 정대철 역시 7개월 만에 대표직을 사퇴하고 대표직은 박상천에게 승계되었다.⁵⁾ 2개월 뒤, 임시 전당대회에서 조순형이 전당대회 전까지 임무를 수행할 당대표로 선출되지만⁶⁾ 선거책임을 이유로 5개월 만에 사퇴하면서⁷⁾ 비대위로 넘어가게 된다. 다음 해인 2005년 전당대회에서 비대위원장이었던 한화

3) 파이낸셜뉴스. 2002.4.27. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=014&aid=0000012676> (검색일:2015.7.11)

4) 연합뉴스. 2003.2.23. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000324056> (검색일:2015.7.11)

5) YTN. 2003.9.21. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=115&oid=052&aid=0000012331> (검색일:2015.7.11)

6) 머니투데이. 2003.11.28. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=008&aid=0000347896> (검색일:2015.7.11)

7) 연합뉴스. 2004.4.16. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000623687> (검색일:2015.7.11)

갑이 선출되고⁸⁾ 2006년 공동대표제로 전환되면서 장상과 공동대표를 역임하나⁹⁾ 정치자금 문제로 그 해 말 한화갑이 의원직을 상실하면서¹⁰⁾ 장상 단일대표로 유지가 된다. 2007년 4월 전당대회에서 선출된 박상천¹¹⁾은 통합민주당으로의 통합으로 인해 2개월간 새천년민주당의 당대표로 임기를 수행하였다. 새천년민주당은 약 8개월의 평균 리더십 존속 기간을 갖고 있다.

같은 기간에 활동했던 열린우리당은 더욱 좋지 않은 상황이다. 2004년 한 해에만 정동영¹²⁾, 신기남¹³⁾, 이부영¹⁴⁾ 세 명의 당의장을 배출하였으며 2005년에도 임채정¹⁵⁾, 정세균¹⁶⁾ 임시 의장 두 명을 포함해 문희상¹⁷⁾까지 총 세 명의 당의장을 배출하였다. 2년간 정식으로 선출된 당대표는 초대 대표인 정동영과 문희상 두 명 뿐이었으며, 나머지는 대표 사퇴로 인한 승계 혹은 임시 당의장이었다. 2006년에도 상황은 비슷해서 총 두 명의 대표 중 전당대회에서 선출된 정동영이 4개월의 짧은 임기를 지속하였고,¹⁸⁾ 김근태가 임시 당의장을 맡아 2006년을 마무리하였다.¹⁹⁾ 2007

-
- 8) 프레시안. 2005.2.3. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=002&aid=0000016381> (검색일:2015.7.11)
- 9) 한국일보. 2006.6.15. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=038&aid=0000333709> (검색일:2015.7.11)
- 10) 경향신문. 2006.12.22. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200612221515521&code=910402(검색일:2015.7.11)
- 11) YTN. 2007.4.3. http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_200704032003538389 (검색일:2015.7.11)
- 12) 이데일리. 2004.1.11. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=018&aid=0000114280> (검색일:2015.7.11)
- 13) 파이낸셜뉴스. 2004.5.17. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=014&aid=0000123642> (검색일:2015.7.11)
- 14) 내일신문. 2004.8.19. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=086&aid=0000004348> (검색일:2015.7.11)
- 15) 내일신문. 2005.1.7. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=086&aid=0000012066> (검색일:2015.7.11)
- 16) MBN. 2005.10.31. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=019&aid=0000118313> (검색일:2015.7.11)
- 17) 머니투데이. 2005.4.2. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=008&aid=0000523646> (검색일:2015.7.11)

년 2월에는 정세균이 당의장으로 합의추대 되어 통합 전 6개월의 임기를 마쳤다.²⁰⁾ 열린우리당의 평균 리더십 존속 기간은 5.5 개월로 앞서 새천년민주당에 비해서도 현저하게 부족한 기간임을 알 수 있다.

새천년민주당과 열린우리당이 결국 다시 통합된 통합민주당은 15개월이라는 긴 시간의 정당 존속 기간을 보이고 있다. 초대 대표인 손학규와 박상천 공동대표가 5개월간 대표직에 머물렀으며²¹⁾ 뒤를 이은 정세균이 25개월간 대표 임기를 수행하였다.²²⁾ 뒤를 이은 손학규는 민주통합당으로 거듭나기 전까지 15개월간 대표직에 자리했다.²³⁾ 하지만 이처럼 안정적으로 자리 잡는 것처럼 보였던 리더십은 민주통합당으로 가면서 다시 흔들리기 시작한다. 초대 대표인 한명숙 체제²⁴⁾는 3개월 만에 문성근 권한대행체제로 이행되고²⁵⁾, 이는 한 달여 만에 비대위(비대위원장 박지원)로 전환된다.²⁶⁾ 다시 한 달 여 뒤, 이해찬이 당대표직에 선출되지만²⁷⁾ 역시 5개월 만에 문재인 권한대행체제로 넘어가게 되었다.²⁸⁾ 두 달 후

-
- 18) 동아일보. 2006.2.18. <http://news.donga.com/3/all/20060218/8276654/1> (검색일:2015.7.11)
- 19) 매일경제. 2006.06.10. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=009&aid=0000509470> (검색일:2015.7.11)
- 20) 연합뉴스. 2007.02.14. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001548052> (검색일:2015.7.11)
- 21) YTN. 2008.2.17. http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_200802170014261016 (검색일:2015.7.12)
- 22) MBN. 2008.7.6. http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?news_seq_no=366832 (검색일:2015.7.12)
- 23) 연합뉴스. 2010.10.3. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004684482> (검색일:2015.7.12)
- 24) 아주경제. 2012.1.15. <http://www.ajunews.com/common/redirect.jsp?newsId=20120115000242> (검색일:2015.7.12)
- 25) 연합뉴스. 2012.4.15. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=115&oid=001&aid=0005584405> (검색일:2015.7.12)
- 26) 헤럴드경제. 2012.5.4. http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120504000703&md=20120617064211_BL (검색일:2015.7.12)
- 27) 아시아경제. 2012.6.9 <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2012060918091489054> (검색일:2015.7.12)
- 28) 동아일보. 2012.11.18. <http://news.donga.com/3/all/20121118/50926120/1> (검색일:2015.7.12)

비대위(비대위원장 문희상)를 거쳐²⁹⁾ 김한길³⁰⁾이 민주통합당이라는 이름을 지닌 정당의 마지막 당대표를 맡았다.³⁰⁾

민주통합당으로 넘어오면서 리더십의 존속 기간은 6개월로 급격하게 다시 줄어드는 모습을 보였고 이후 안철수 신당과의 연합을 통해 새정치민주연합으로 거듭난 뒤에도 4개월 만에 김한길 안철수 공동대표가 사퇴하는 등³¹⁾ 불안정한 모습을 보이다가 2015년 문재인 당대표 체제로 이어지고 있다. 이들의 총 평균 존속 기간은 8.6개월로 새누리당보다 매우 짧아서 상당히 불안정한 리더십을 유지하고 있다. 또한 비대위나 임시당대표 역시 새누리당에 비해 현저하게 많은 수를 기록하고 있다.

당대표라는 지위가 선거에서의 책임이나 정당에 관련된 모든 사무에 대한 책임을 지고 있기 때문에 임기를 모두 채우고 마치는 경우보다는 중도 사퇴하는 경우가 많고, 따라서 이 시기에 각종 선거에서 패배한 경험이 많은 민주당 계열 정당들이 불리한 점이 많다는 것을 감안하더라도 민주당 계열의 정당들에서 보이는 리더십 교체 주기에는 문제가 있다. 리더십이 자주 교체되는 것은 정당에서 추구하고자 하는 정책이 제대로 추진되기 어렵게 만들 것이고, 이는 정당의 색채를 불분명하게 만들 뿐 아니라 내부 구성원들의 결함력도 기대하기 어렵게 만든다. 특히 새누리당과 비교해보면 민주당 계열 정당들이 상당히 불안정하게 작동하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 민주당은 구조 내부적 안정성에 있어서 상대적으로 제도화 수준이 미흡하다고 평가할 수 있다.

29) 아시아경제. 2013.1.13. <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2013011310502753779> (검색일:2015.7.12)

30) KBS. 2013.5.4. <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=2653744> (검색일:2015.7.12)

31) 아주경제. 2014.7.31. <http://www.ajunews.com/view/20140731104940544> (검색일:2015.7.12)

새천년민주당	시기	당대표	열린우리당	시기	당대표
	02.04.27	한화갑		04.01.11	정동영
	03.02.23	정대철 승계		04.05.17	신기남 승계
	03.09.21	박상현 승계		04.08.19	이부영 승계
	03.11.28	조순형		05.01.06	임채정(임시)
	04.04.19	한화갑 (비대위)		05.04.02	문희상
	05.02.03	한화갑		05.10.31	정세균(임시)
	06.06.15	한화갑, 장상		06.02.18	정동영
	06.12.22	장상		06.06.10	김근태
	07.04.03	박상천		07.02.14	정세균
통합민주당	시기	당대표			
	2008.02.17	손학규, 박상천			
	2008.07.06	정세균(08.02. 사퇴)			
	2008.10.03	손학규			
민주통합당	2012.01.15	한명숙			
	2012.04.15	문성근 대행			
	2012.05.04	박지원(비대위)			
	2012.06.09	이해찬			
	2012.11.18	문재인 대행			
	2013.01.13	문희상(비대위)			
	2013.05.04	김한길			
새정치민주연합	2014.03.26	김한길, 안철수			
	2014.08.01	박영선 국민공감혁신위원장			
	2014.09.19	문희상(비대위)			
	2015.02	문재인			

표 3-4 2002-2015년 민주당 계열 정당 당대표

2. 구조 외부적 적응성: 정당 변화

정당의 존속 기간을 측정해보기 위해서는 87년 이후 양 당의 변화 과정을 살펴볼 것이다. 새누리당의 전신은 1990년 3당합당으로 창당된 민주자유당(민자당)이라고 할 수 있다. 당시 노태우 대통령은 여소야대의 어려운 상황을 김영삼의 통일민주당, 김종필의 신민주공화당과의 3당의 합당이라는 혁신적인 방식으로 벗어날 수 있었다. 하지만 세 개의 상이한 배경을 가진 정당이 합당한 만큼, 민주자유당으로 거듭난 뒤에도 이들은 내부적인 계과 갈등을 겪을 수밖에 없었다. 그 과정에서 김종필 총재를 필두로 한 신민주공화당 계열은 자유민주연합을 창당하면서 분리되어 나왔고, 남은 민자당 세력은 정당 쇄신 작업 차원에서 1996년 당명을 신한국당으로 교체한다. 당시 신한국당의 대표적인 대선 후보였던 이회창 후보는 대통령 선거에서의 승리를 위해 당시 민주당의 조순 총재와 연합을 이루어 1997년 한나라당을 창당하였다. 이후 한나라당은 꾸준히 지속되어오다가 2012년 미래희망연대와 합당한 뒤, 정당 쇄신 차원에서 새누리당으로 당명을 변경하였고, 같은 해 11월 선진통일당과 합당하였다.

민주당 계열의 경우, 이보다 훨씬 복잡한 당명 변경, 탈당, 연합 형성을 보여주고 있다. 민주당의 전신은 3당합당 당시 배제되었던 김대중의 평화민주당과 (구)민주당이라고 할 수 있다. 평화민주당은 통일민주당 내에서 3당합당에 반대하는 세력이 창당한 (구)민주당과 끊임없이 합당을 논의했지만 별다른 진전이 없었다. 평화민주당은 재야세력을 끌어들이면서 신한민주당으로 변신을 꾀하기도 했다. 하지만 평화민주당과 (구)민주당은 이어지는 선거에서 좋은 성적을 내지 못했고, 결국 1991년 민주당으로 통합하게 된다. 하지만 민주당 역시 오래 지속되지는 못했고, 정치 은퇴를 선언했던 김대중이 돌아와 창당한 새정치국민회의에 대다수가 참여하게 된다. 민주당 잔여세력은 통합민주당으로 재창당하여 명맥을

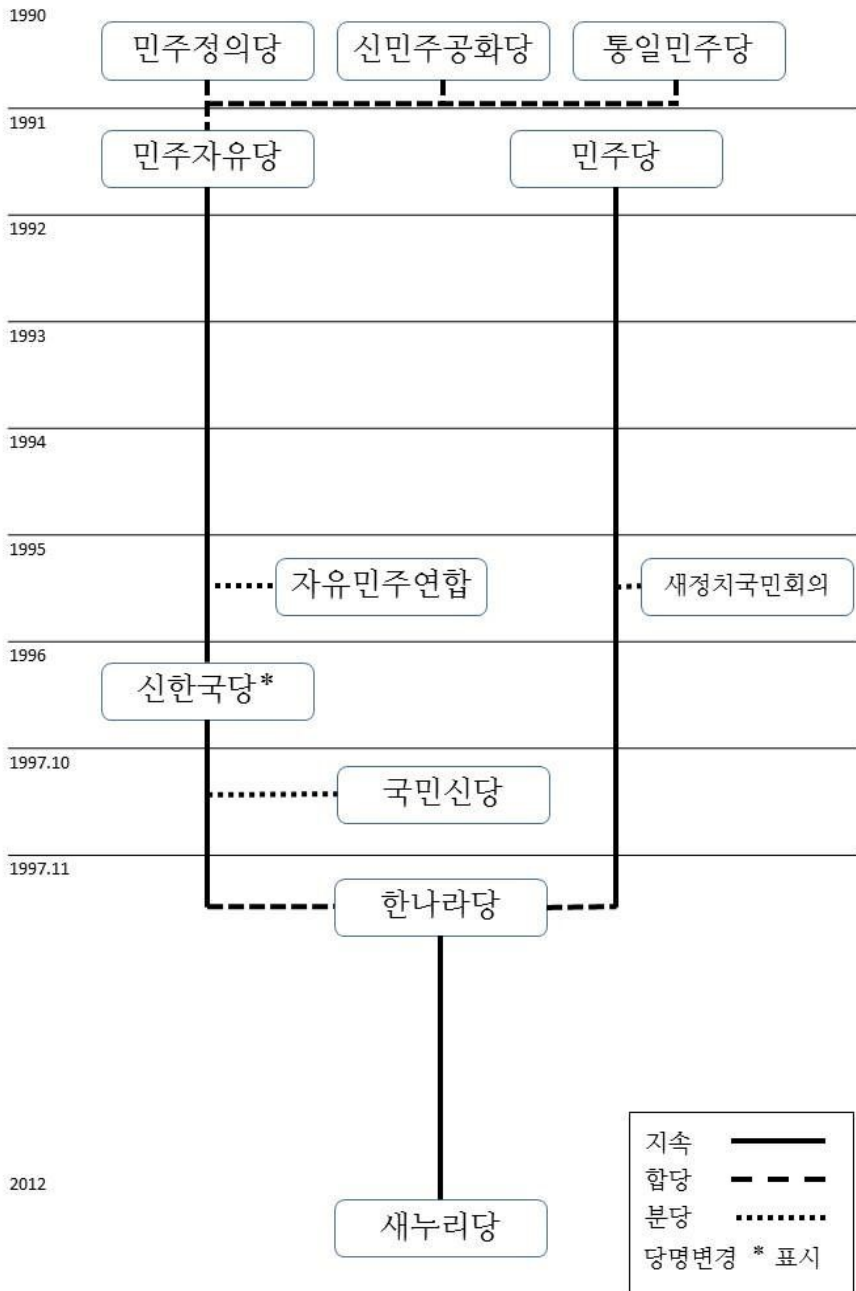


그림 3-1 새누리당 변천 과정

이어가려했으나 조순과 이회창의 합당으로 분리되고, 이에 반대한 세력이 새정치국민회의에 참여하거나 흩어져 결국 공중분해 되고 만다. 그러나 새정치국민회의 역시 그 명맥을 오래 유지하지 못했다. 김대중이 김종필과의 DJP연합을 통해 대통령에 당선 되지만 여소야대 상황에 처하고, 이를 타개하기 위해 2000년 새천년민주당을 창당하기 때문이다.

노무현 대통령이 당선된 이후, 내부적으로 개혁을 주장하던 세력은 열린우리당으로 분당을 시도하게 되고 제1야당에서 급격하게 세력이 감소하게 된 새천년민주당은 2005년 민주당으로 당명을 변경하며 정당의 쇄신을 꾀한다. 이후 열린우리당에서 대거 탈당한 의원들과 민주당과 한나라당의 의원 일부가 2007년 대통합민주신당을 창당하지만 선거에서는 승리하지 못하고, 결국 민주당과의 통합을 통해 2008년 통합민주당으로 거듭나게 된다. 통합민주당은 같은 해 민주당으로 당명을 변경하고 2011년 12월, 시민통합당과의 합당을 통해 민주통합당으로 다시 태어난다. 민주통합당은 이후, 2014년 3월, 안철수 신당과의 합당을 선언하면서 새정치민주연합으로 현재 활동하고 있다.

이처럼 정당의 변경이 많음에도 불구하고, 위에서 언급한 잔다(Janda)의 기준에 따르면 민주당 계열의 정당 모두 같은 정당으로 판단할 수 있다. 잔다는 정당들의 지속기간을 측정하기 위하여 정당 정체성을 판단하는 기준을 제시하였다. 정당의 이름이 다를 경우, 정당 내부의 엘리트 혹은 활동가들이 50% 이하로 교체되었다면 이 정당은 같은 정당일 확률이 높다. 16대 국회에서부터 18대 국회까지 국회사 자료³²⁾를 통해 당내 의원들의 변동을 기록해본 결과, 민주당 계열의 정당들은 대부분 구성원이 유사하다는 것을 관찰할 수 있었다. 열린우리당의 경우 초선 의원이 다수였다는 특징을 지니지만 새천년민주당의 핵심인물들이 상당수 존재했다는 점에서 같은 정당이라고 판단할 수 있을 것이다. 다만, 같은 정당으

32) 대한민국 국회 http://www.assembly.go.kr/assm/assembly/assdata/assdata01/bbs/bbsList.do?bbs_cd_n=45 (검색일:2015.4.14.)

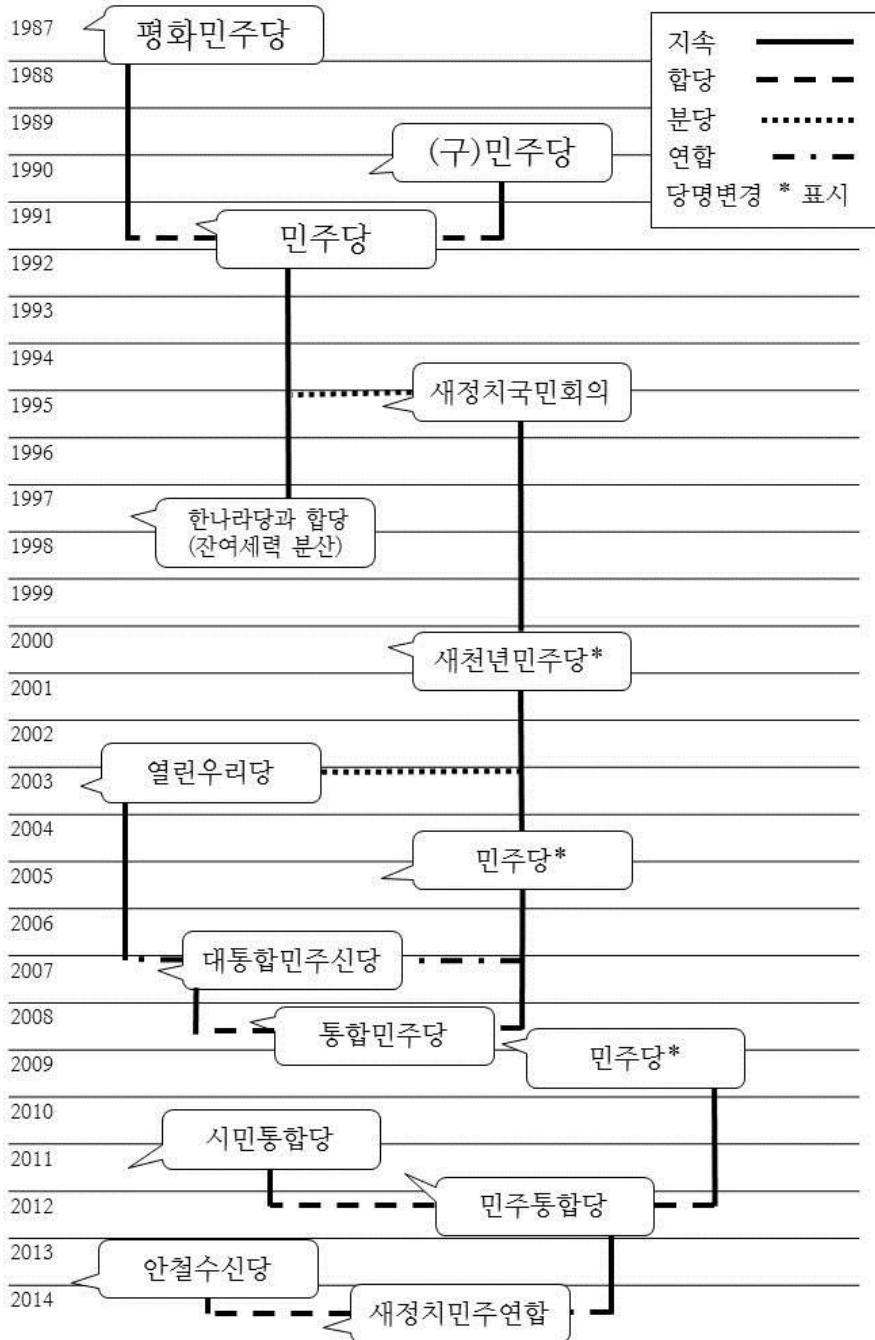


그림 3-2 새정치민주연합 변천 과정

로 판명된다고 하더라도 당명 변경, 분당, 합당 등 하나의 정당에 변화가 잦을 경우 역시 제도화 수준이 낮은 것으로 볼 수 있다. 따라서 이곳에서는 정당 변화가 얼마나 자주 이루어졌는지를 통해 새누리당과 새정치민주연합의 제도화 수준을 비교하고자 한다.

새누리당의 경우, 1990년 창당된 민자당이 1996년까지 갈등을 겪고 1997년부터 재편되어 지금까지 이어져오고 있다. 즉, 약 20년에 가까운 기간 동안 한 번의 당명 변경만을 겪고 하나의 정당 조직을 유지해 온 것이다. 하지만 민주당 계열의 경우는 사뭇 다르다. 2000년 창당된 새천년민주당은 2008년까지 그 명맥을 유지하기는 했으나 도중에 열린우리당으로의 분당을 겪고 2004년 선거에서 아홉 명의 의원만이 당선 되는 등, 정당의 지지기반이 상당히 불안했다고 볼 수 있다. 또한 민주당 계열에서는 대대적인 정당개혁이 이루어진 2004년 이후로 더욱 잦은 이합집산이 나타나고 있다는 점 역시 특징적이다. 이전까지는 민주당 계열 정당들이 평균 5년 정도 큰 변화 없이 존속해 온 반면, 2004년 이후로는 거의 매년 합당과 창당, 당명 변경 등을 시도하고 있는 것이다. 이처럼 정당의 변화에 있어서는 새누리당과 새정치민주연합 양 당의 차이가 분명하게 드러난다고 할 수 있다.

3. 내부적 태도 일관성: 입당, 탈당

내부적 태도 일관성을 측정하기 위한 지표로는 국회의원들의 입당, 탈당 양상을 살펴볼 것이다. 이 지표에서는 국회의원들의 표결 행태에서 나타나는 응집성은 제외했다. 이를 실증적으로 보여줄 수 있는 국회의원들의 표결 행태는 전자투표가 시행된 16대 국회 이후부터 연구 대상이 되었고, 2005년 이후에야 입법행태를 연구한 자료들이 등장하기 시작하였다. 그간 국회에서의 강한 정당 기울은 한국 정당의 특징 중 하나로 지적되어 왔기 때문에 이는 지금까지 불안정한 정당 조직에 대한 반증이 될 수 있다. 이들은 국회의원들의 입법행태가 정책보다는 소속 정당, 의원의 이념적 성향, 지역구 이익 등에 의해 더 크게 영향을 받는다고 주장하고 있다.(전진영 2010; 이갑윤, 이현우 2011)

실제로 17대 국회와 18대 국회를 대상으로 국회의원들의 표결 행태를 연구한 자료를 검토한 결과, 국회의원들은 정당 영향을 많이 받는 것으로 나타났다. 17대 국회의 입법행태를 연구한 이갑윤과 이현우(2011)는 이념 차이를 보이는 국회의원들조차도 표결에서는 정당별로 수렴하게 된다는 결론을 내렸다. 또한 18대 국회를 대상으로 국회의 정당 응집성을 측정한 전진영(2010)은 1점을 만점으로 했을 때, 각 정당이 0.98정도의 강한 기울을 보이며 이것이 내각제와 비슷한 수준의 강한 정당 응집성을 나타내는 것이라고 말하고 있다.

이러한 결과는 정당의 불안정성과는 배치되는 것으로 보인다. 하지만 국회의원의 표결에 미치는 요인은 다양하고, 위의 연구에서 살펴본 것처럼 정책적인 것보다는 정당이나 지역구의 이해관계가 더 큰 영향을 미치고 있다는 점을 생각해야 한다. 즉, 정당 지도부가 가지고 있는 공천에 대한 영향력 등의 여타 이익 때문에 정당의 뜻을 거스르지 않는 표결을 하게 될 가능성이 있는 것이다. 이는 겉으로 드러난 결과와는 다르게 실제

적인 정당의 일관성에는 영향을 미치지 않을 수도 있다. 이런 이유 때문에 표결 행태에서 보여지는 원내정당의 응집성은 지표로 사용하지 않을 것이며, 16대, 17대, 18대 국회를 구성하는 새누리당과 민주당 계열 정당들의 입당, 탈당 양상을 통해 정당들이 일관성을 유지하는지를 측정할 것이다. 이는 위에서 사용한 것과 같은 국회사 자료를 참고하였다.

16대 국회는 의원수 부족으로 교섭단체 자격을 상실한 자유민주연합을 제외하고 한나라당과 새천년민주당, 열린우리당 세 정당만이 교섭단체로 포함되어있었다. 이들의 변동사항을 보면 다음과 같다. 한나라당의 의원수는 133명에서 137명으로 네 명이 증가하였고 18명이 입당, 18명이 탈당하였으며 이 중 7명은 열린우리당 창당에 참여하였다. 새천년민주당의 경우 119명에서 60명으로 의원수의 상당한 변화가 있었다. 이를 세부적으로 살펴보면 7명 입당, 55명이 탈당하였으며 이 중 40명이 열린우리당 창당에 참여하였다. 열린우리당은 한나라당과 새천년민주당 탈당 의원 47명으로 시작하였고 퇴직³³⁾으로 인한 2명의 의원 탈당과 2명의 의원 가입으로 47명의 의원수를 유지하였다.

17대 국회에서는 최초 교섭단체에는 열린우리당과 한나라당만이 포함되지만 다섯 개의 신규 교섭단체가 형성되고 통합되는 과정을 거쳤다. 이 중 열린우리당은 152명이었으나 이들 대부분이 대통합민주신당을 거쳐 최종적으로 통합민주당에 속하게 되었다. 새누리당은 121명에서 111명으로 열 명이 감소하였고 5명의 입당과 17명의 탈당이 있었다. 탈당한 사람 중 15명은 친박계로, 공천 과정에서 불만을 느끼고 탈당한 사람들로 구성되어 있다. 통합민주당의 경우, 그 전신이라고 할 수 있는 대통합민주신당이 열린우리당을 흡수합당하면서 60명의 입당, 10명의 탈당을 겪

33) “가장 포괄적인 의원직 상실의 사유로서, 특별한 행위 없이 법적인 절차에 의해 의원직을 상실하는 경우”가 퇴직이라고 할 수 있다. “한편, 국회의원이 헌법 및 법률에 의하여 검직할 수 없는 보직에 취임하거나 또는 형벌의 확정 등에 의하여 피선거권이 상실된 경우도 현행법상 퇴직하는 경우”로 본다.(출처: 법무부 블로그 <http://blog.daum.net/mojjustice/8706255> (검색일:2015.7.22.))

는다. 이후 통합민주당은 민주당과의 통합을 통해 임기 말 136석의 의석을 갖게 되고, 그 도중 1명의 입당과 6명의 탈당을 겪는다.

18대 국회에서는 한나라당이 153명에서 162명으로 의원수가 증가하는데, 이는 17대 국회에서 공천에 반박해 탈당한 의원들이 복당한 것이 포함된다.³⁴⁾ 한나라당은 21명의 입당과 12명의 탈당을 겪었다. 민주당의 경우 81명으로 시작하여 임기 말 79명의 의석수를 확보하고 있었다. 9명이 입당하였으며 8명이 탈당하였다. 이와 같은 입당, 탈당을 볼 때, 16대와 17대 국회에서는 민주당 계열의 정당들이 더욱 극심한 입당, 탈당을 겪었다는 것을 볼 수 있다. 이는 극단으로 치닫게 되면서 결국 분당으로 이어졌고, 분당하여 나간 정당 구성원들이 다시 재결합하기도 하는 등, 민주당 계열의 입당과 탈당은 반복적으로 이루어졌다. 18대 국회에서는 예외적으로 한나라당이 더 많은 입당, 탈당 수를 보였지만 16대 국회부터 관찰했을 때, 민주당 계열의 정당들이 더 불안한 양상을 보이고 있다.

34) 뉴시스. 2008.7.16. <http://media.daum.net/politics/assembly/newsview?newsid=20080716113206170> (검색일:2015.4.14.)

4. 외부적 태도 자율성: 외부 단체 의존도

권위주의 체제 하에서 집권당에 속해있었던 새누리당 계열의 정당들과는 다르게 민주당 계열의 정당들은 민주화 투쟁 과정에서 시민사회와 긴밀한 관계를 맺고 있었다. 1987년 민주화로의 이행이 이루어지면서 이들의 관계는 멀어지는 듯 했지만, 1990년 3당합당으로 소외된 김대중의 평민당이 3당합당에 대항하여 지지기반을 넓히기 위해 사회운동 세력과의 연계를 유지하게 된다. 사회운동 세력은 민주당 계열 정당의 집권 전까지 성명서 발표나 대중집회, 서명운동 등의 직접적인 행동을 통해 야당을 지원했고 민주당이 집권 한 이후에도 낙천, 낙선 운동이나 정책검증운동 등의 간접적인 방식을 통해 자신들이 원하는 후보 혹은 정당을 지지하는 모습을 보였다(최중숙, 2012). 특히 노무현의 경우, 본인이 대통령으로 당선되는 과정에 있어서 노사모의 역할이 매우 중요했기 때문에 대통령 임기를 수행하면서도 노사모와의 연결고리를 유지했고 대중의 직접적인 지지에 의존하는 모습을 보였다(강원택, 장덕진 2011). 뿐만 아니라 (구)민주당과 열린우리당에는 운동 세력이 대거 포함되면서 지속적으로 외부에 대한 의존성을 높여가는 모습을 보였다.

네 가지 지표를 통해 새누리당과 새정치민주연합의 제도화 수준을 살펴본 결과, 양 정당은 확연히 다른 수준의 제도화를 이룬 것으로 보인다. 현재의 새누리당과 새정치민주연합은 정당이 형성되던 시점에서부터 지금까지 전혀 다른 발전 과정을 거쳐왔던 것이다. 새누리당은 꾸준히 조직으로서의 정당이 유지되어 온 반면, 새정치민주연합은 점차 조직 기반이 취약해지는 방향으로 진행해 왔다. 이 글에서는 그간 민주당 계열의 정당들의 제도화가 부진했다는 점을 지적하고자 하며, 새누리당과 비교해 민주당 계열의 제도화 수준이 더 낮은 원인을 민주당 내 세력들의 기원적 속성에서 찾고자 한다.

제 2 절 이론적 틀: 기원적 속성과 제도화

처음으로 정당들의 기원적 속성을 분류한 학자는 뒤베르제이다. 뒤베르제(Duverge, 1954: 23-37)는 선거적이고 의회적인 틀 안에서 만들어진 정당과 외부의 여러 기관들에 의해 형성된 정당을 구분하고 있다. 이들은 대비되는 특징을 지니고 있는데, 의회 내부에서 형성된 정당의 경우, 의회 집단의 영향력이 큰 반면, 외부에서 형성된 정당의 경우 보다 독립적인 성향을 보인다. 이는 후자의 정당들이 선거 참여와 의회 내 투쟁을 자신들의 정치적인 목적을 위해 이용하는 하나의 수단 정도로만 생각하고 있기 때문이다. 뒤베르제는 의회 내부적 기원을 지닌 정당 형성이 보다 오래된 유형이며 외부적 기원을 가진 정당이 보다 이후에 등장한 형식이라고 말하고 있다. 이러한 의회 외부적인 간섭이 발생하는 것은 사회주의 정당의 등장 이후로, 보통 선거권의 도입이 이러한 경향을 북돋아주는 역할을 했다고 본다.

파네비안코(1988: 50-56, 163)는 뒤베르제의 주장이 너무 간단하다고 비판하면서 이를 보다 세분화하고 있다. 그는 제도화 과정에서 조직의 기원적 특징이 시간이 지나면서도 조직의 발전에 영향을 미친다는 점을 강조하고 있다. 특히 정당의 기원적 모델과 제도화 단계에서의 위치, 환경적 특징 간의 상호작용을 살펴보는 것은 뒤베르제와 같은 전통적인 논의보다 더 나은 설명을 제공하며, 유사한 이념적 목적과 사회적 배경을 지닌 정당끼리도 구별 할 수 있다고 주장한다. 파네비안코가 말하는 정당의 기원적 모델은 세 가지 요인으로 이루어져 있다. 첫 번째 요인은 조직의 구조와 발전이다. 이는 조직이 영토적 침투에 의해 형성된 것인지 영토적 확산에 의해 형성된 것인지, 혹은 둘 모두에 의한 것인지를 구분하는 것이다. 침투의 경우 일관성 있는 중심 세력이 존재하지만 확산의 경우는 보다 분산되어 있기 때문에 하나의 리더십을 형성하기 어렵

다는 특징을 지닌다. 따라서 영토적 침투의 요소가 있는 경우, 보다 제도화 된 정당의 형태를 지닐 수 있다.

두 번째 요인은 외부적 스폰서 조직의 존재 여부이다. 이는 지도자의 정당성 원천에 영향을 미치는 것으로 이 조직이 내부적으로 정당화 된 것인지, 외부적으로 정당화 된 것인지를 구분하는 것이다. 정당 내부로부터 권위나 정당성을 찾을수록, 그리고 국가를 초월하는 제도 외부에서 정당성을 찾을수록 제도화 된다. 세 번째 요인은 카리스마적 지도자의 존재 유무이다. 정당이 카리스마적 지도자에 의존하지 않을수록 정당은 더 높은 수준의 제도화를 이룰 수 있다. 파넬비안코는 카리스마적 지도자가 제도화에 미치는 영향에 대해서는 약간의 예외가 있다고 보는데, 제도화 이전, 순수한 카리스마적 지도자가 존재할 경우, 조직적인 제도화 과정이 없어도 일관된 지배 연합을 만들어냄으로써 안정을 취할 수 있지만 또한 제도화에 저항하는 형태를 지닐 수 있다고 설명한다. 따라서 카리스마적 지도자가 존재하는 경우, 제도화는 매우 강력해지거나 혹은 부재하게 된다.

하지만 파넬비안코의 설명만으로는 한계가 있다. 이 논의를 통해서 정당들, 혹은 정당 내부의 세력을 분리해서 그 기원적 특징들을 확인 해 볼 수는 있지만, 이것이 어떤 점에서 어떻게 정당 조직에 영향을 미치고 있는지를 알기 위해서는 보다 세밀한 분석이 필요하기 때문이다. 단순히 기원적 특징이 다른 두 세력이 존재하기 때문에 갈등이 발생한다고 설명할 수는 없으며 각 정당이 처한 상황과 탄생 당시의 배경에 따라 갈등을 만들어내는 요소는 천차만별일 것이다. 따라서 자신이 다루고자 하는 정당에 걸맞은 추가적인 기준이 필요하게 된다. 이곳에서는 민주당 내부 세력의 운동정당적인 성격에 초점을 맞출 것이므로 키철틀(Kitschelt)의 운동정당이라는 개념을 이용하여 이것이 낮은 제도화 수준에 영향을 미쳤다는 것을 알아보려고 한다.

키첼트는 운동과 이익집단, 정당을 분리하여 비교, 분석함으로써 이들을 정의내리고 있다. 그는 이 세 종류의 조직을 제도적, 기능적으로 분류하고 있는데, 이곳에서는 운동과 정당 분류만을 살펴보는 것으로 충분할 것이다. 우선 민주적 대의 영역에 참여하는 방식에 있어서 운동은 제도화 된 정치적 환경에 대한 저항을 통해 집합적인 목적을 추구한다. 즉, 정치제도 외부에서 기존의 정치체제나 정당, 정치인에 대한 저항을 통해 자신들의 힘을 행사하는 것이다. 이 때 저항은 폭력적일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.

정당의 경우, 여러 명의 후보가 경쟁하는 선거를 통해 자신들의 힘을 행사한다. 기능적으로 보았을 때, 이 둘은 조직을 위한 자원 동원 방식에 있어서 차이를 보이는데, 운동의 경우 파괴적인 저항에 힘을 쏟고 운동을 유지하는 조직에 대해서는 큰 투자를 하지 않는다. 따라서 운동을 지속할 수 있는 기간이 짧고 그 영향력이 미치는 영역 또한 넓지 않다는 특징을 지닌다. 하지만 정당의 경우, 이런 단점을 보완하기 위해 조직적 구조에 많은 투자를 기울인다. 따라서 정당은 오래 지속되며 넓은 영역에 힘을 행사할 수 있는 것이다.

키첼트는 운동이 운동정당으로 변화하는 경우에 대해서도 설명하고 있다. 운동이 운동정당으로 바뀌는 이유는 다음과 같다. 첫 번째는 도전과 실패를 통한 정치적 학습의 문제이다. 운동 과정에서 여타 정당들과 갈등하면서 실패를 경험하고, 이것이 반복되면서 변화에 대한 필요를 느끼게 되는 것이다. 두 번째는 불완전하고 불균등한 정보를 지닌 게임이라는 설명으로, 운동 참여자들이 운동이 많은 지지를 받고 있다고 생각했고 정당이 되면 지지자가 많을 것이라고 판단했기 때문이다. 여기서 문제는 운동이 운동정당으로 변화하는 과정에서 떨어져 나가는 사람들이 예상보다 많다는 점이다. 이 때 소모되는 비용에 대해서는 알지 못하고 가지고 있는 자산만 생각하기 때문에 운동정당으로 변화한다.

세 번째는 조직에 참여하는 사람을 늘려야 전국구 집단이 될 수 있는 자원을 갖게 되기 때문이다. 당연하게도 전국구 집단이 되기 위한 비용의 장벽이 낮을수록 운동이 정당이 될 확률이 높다. 네 번째는 대변해주는 정당이나 정치인이 없는 분야에 매진하는 운동의 경우 정당이 된다. 정당이 이 분야에 매진하지 않는 이유는 관심이 없다가보다는 그 운동을 지지하는 지지자들의 표를 얻는 것보다 이로 인해 빼앗기는 다른 표가 더 많을 것이라는 판단 때문이다. 많은 경우 이런 운동들이 정당이 될 때 운동이 지속 가능할 것이라고 생각하지 않으면서도 정당이 되는데 의회 내로 진입해야 캐스팅 보트 역할이라도 할 수 있다고 판단하기 때문이다.

이러한 운동정당은 세 가지의 특징을 지닌다. 운동정당은 조직적이고 전략적인 사회 운동의 관습을 정당 경쟁 영역에 적용하고자 하는 경우를 말한다. 첫째로 이들은 공식적인 조직적 정당 구조에 거의 투자하지 않는다. 또한 두 번째로 사회적 선택의 문제³⁵⁾를 해결하는 데에도 거의 투자하지 않는다. 이익을 집약하는 것에 있어서 제도적인 체계가 부족하기 때문이다. 하지만 이들 역시 제도화 과정을 겪으며, 이 과정에서 분화되는 유형은 매우 폭넓게 나타나고 있다. 하나의 극단에서 운동 정당은 카리스마적 리더에 의해 이끌어지며 다른 한 극단에서는 풀뿌리 민주주의를 통해 운영된다. 마지막으로 운동정당은 외부적인 정치 관습의 관점에서 봤을 때, 공식적인 민주적 경쟁의 영역으로 제도 외부적 동원을 끌어옴으로써 두 경로를 모두 시도하려고 한다(Kitschelt, 2006: 280-281).

운동정당의 개념을 보다 확실히 하기 위해 키철틘트가 운동정당의 예로 들고 있는 것을 보면, 생태주의 정당이나 환경 정당, 극우 정당 등이 있다. 그 중 하나가 좌파 자유지상주의 정당(left-libertarian parties)이다.

35) 사회적 선택의 문제는 aldrich(1995)의 책에 등장하는 개념으로, 사회를 구성하는 모든 사람들의 선호가 집단의 선호와 일치하는 것이 아니라는 데에서 발생하는 문제이다. 이를 해결하기 위해서 정부는 정책을 결정하는 방식을 정해야 한다.

좌파 자유지상주의자들은 위계적이고 공식적인 당조직을 거부하기 때문에 이들이 구성한 당조직은 느슨한 성층체계적 조직을 이룬다. 이러한 분권적 경향은 정치적 파벌주의를 부추기고 분리되어진 각 조직수준에서 개인적 헌신도가 가장 크거나 자원을 가장 많이 소유한 비공식적 엘리트들이 당을 지배하게 된다. 이들의 핵심적인 갈등은 기성 정당과 타협 및 동맹을 생각하는 온건전략과 근본적인 대립각을 이루는 급진전략 사이에서 벌어진다(Kitschelt, 1988).

이 글에서 분석하고자 하는 대상은 가장 최근 통합을 이룬 새천년민주당과 열린우리당이다. 이들은 새정치민주연합을 구성하는 세력 중 가장 큰 세력들이자 대비되는 속성을 가진 세력들이기도 하다. 평민당과 (구) 민주당으로 시작한 두 세력은 기원적 속성에 있어서 처음부터 차이를 보였지만, 시간이 흐름에 따라 점차 그 차이가 더욱 커져가는 경향을 보여준다. 따라서 이 두 세력의 특징을 살펴보는 것은 새정치민주연합이 지속적으로 분열하는 원인에 대해 알아보기에 적합할 것이다. 이들 중 특히 열린우리당의 경우 운동정당적인 특징을 강하게 보이고 있기 때문에 기원적 속성과 운동정당적 속성 모두를 고려해야 두 세력을 분석할 수 있다. 따라서 이곳에서는 파넬비안코와 키첼트의 두 이론을 조합해 새롭게 세 가지의 기준을 도출하였다. 그 세 가지는 1. 공식적 조직 구조 형성 방식, 2. 카리스마적 지도자의 존재와 영향력, 3. 제도 외부적 방식 혹은 단체로부터의 자율성이다. 이 세 가지 기준에 따라 새천년민주당 세력과 열린우리당 세력을 분석하고, 이것이 정당 제도화에 어떤 영향을 미쳤는지 알아볼 것이다. 이론적 분석들을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

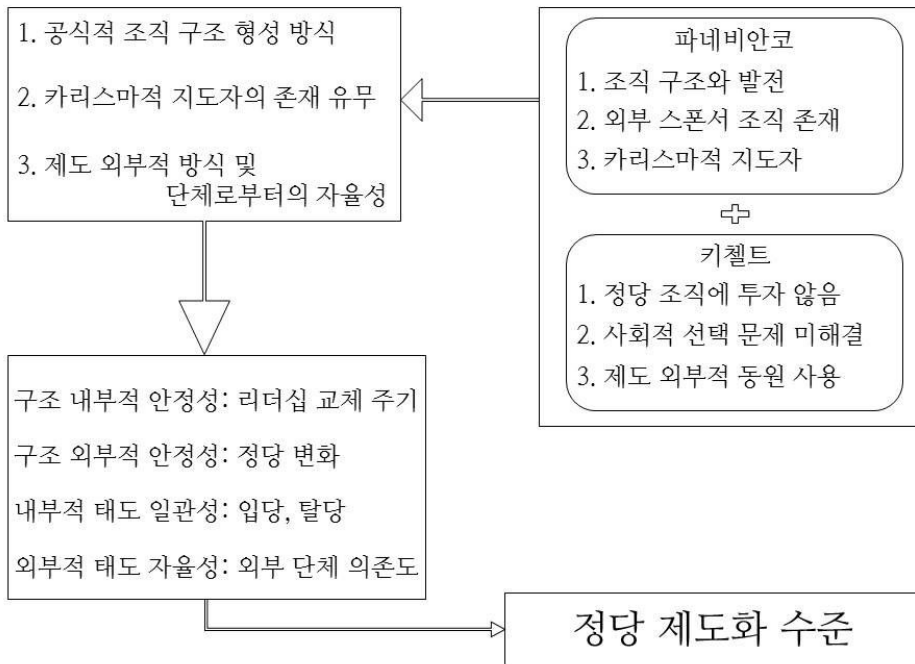


그림 3-3 이론적 틀

제 4 장 사례분석: 새정치민주연합을 중심으로

제 1 절 공식적 조직 구조 형성 방식

1. 조직 형성의 기원

정당의 조직이 형성되는 방식은 크게 두 가지이다. 구심점이 되는 세력을 중심으로 위에서부터 형성되는 방식과, 기존에 존재하고 있는 여러 세력들이 연합하는 방식으로 아래에서부터 형성하는 방식이다. 한국의 정당들은 대체로 전자의 방식으로 형성되어왔는데, 이는 해방과 미군정을 겪으면서 한국의 정치지형이 형성되던 환경에서부터 시작된 것이다. 한국의 정치 환경 조성에는 미군정의 역할을 빼놓을 수가 없다. 해방 직후 우리나라는 미군정에 의해 정치체제가 이식되었고, 급박하게 국가의 수립이라는 목표를 달성해야 했던 한국은 위로부터의 민주주의를 받아들일 수밖에 없었다. 당시 정치인들조차 정당정치에 대한 경험이 전무했던 상황에서 정당은 정치엘리트들의 도구화 되는 경향을 보였다.

초대 대통령이었던 이승만은 집권 초반에는 정당과 분리된 대통령을 추구했다. 하지만 곧 여당의 필요성을 절감하여 자유당을 창당했고, 생성 초기부터 한국의 정당체제는 “여야당이 동일한 이념적 지평에 위치하며, 엘리트 중심적인 성격”(최장집, 2002: 61-63)을 지니게 되었던 것이다. 이후 제3공화국의 주도세력은 정당 중심의 정치를 헌법에까지 명시했음에도 불구하고 자신들의 정당으로 민주공화당을 창당하는 등, 지속적으로 정당은 정권의 도구로 이용되어왔다. 역사적으로 봤을 때, 초대 정권인 이승만 정권부터 1980년대 제5공화국에 이르기까지 정권을 잡은 세력

들은 모두 정당을 자신들의 정치적 도구로서 만들고 유지했다고 할 수 있다(김만흠, 2012: 42-43).

즉, 1980년대에 이르기까지 한국의 정당은 침투적 방식에 의해서만 형성되었다고 할 수 있다. 이는 당시 권위주의 하에서 기존 정치체제 외부의 세력에게는 정치권으로의 진입장벽이 높았기 때문이기도 하다. 하지만 민주화가 진행되어가면서 정치권으로의 진입장벽이 점차 낮아지게 되었고, 외부에서만 머물던 운동 세력이 정치권 내로의 진입을 시도하기 시작하면서 침투적 방식에 의해서만이 아니라 확산적 방식에 의해서도 정당이 형성될 수 있는 가능성이 생기기 시작했다. 정치권 외부의 운동 세력이 자체적으로 정당을 형성하는 것 외에도 기존의 정당들이 외부의 재야 세력을 대거 영입하는 것을 통해서, 정당의 형성은 외형적으로 침투적이지만 그 성격은 확산적인 경우 역시 생겨났다. 이러한 변화는 새 정치민주연합을 구성하는 양 세력의 기원적 속성에 차이를 가져온다.

우선, 새천년민주당 세력은 기존 정치인들이 구성한 평화민주당(약칭 평민당)에서 시작되었다. 이들은 이미 기존 정당 체제에서 활동해 오던 사람들이 대부분이었기 때문에 정당 조직을 구성하는 것에 문제가 없었고, 김대중의 대선 출마라는 뚜렷한 목표를 가지고 창당되었기 때문에 매우 빠른 시일 안에 조직이 구성될 수 있었다. 당시 민주당 고문이었던 김대중은 1987년 10월 28일 대통령후보출마를 공식적으로 발표하고, 이를 위한 신당을 창당할 것임을 밝혔다. 민주당 내의 동교동 의원들 역시 김대중의 후보출마 선언 직후 계보의원 모임을 열고 민주당 탈당 결의와 구체적인 창당일정을 논의했다. 이들은 28일 출마 선언 이후, 30일 창당 발기인 대회를 개최한 뒤 곧바로 지구당 창당을 시작해 11월 10일 이전 중앙당을 창당하는 계획을 세웠다.³⁶⁾

실제 창당이 진행되면서 12일 중앙당 창당대회를 개최하기로 한 평민당

36) 경향신문. 1987.10.28, 1면.

은 11월 5일 13개 지구당 창당대회를 가지는 등, 상당히 신속한 진행을 보여주었다.³⁷⁾ 이와 같이 정당의 창당이 짧은 시일 내에도 원활하게 이루어질 수 있었던 것은 구심점과 정당의 목표가 분명하게 존재했기 때문이다. 이러한 특징은 민주화운동 재야세력들이 정당에 진입 했을 때에도 유지되었다. 김대영(2007)은 운동세력의 정치진입을 세 단계로 나누어 보고 있는데, 이 중 첫 번째 단계에서 운동세력의 평민당 진입이 이루어졌다. 제1단계에서 운동가들은 ‘평화민주통일연구회’를 통해 개별적으로 기성 제도정당에 편입했는데 이들은 주로 “제13대 대통령선거에서 김대중 후보에 대한 비판적 지지를 선언했던 재야운동가들을 중심으로 구성”되었다. 이들은 1988년 13대 총선에서 평민당 후보로 23명이 출마하였고 그 중 15명이라는 다수가 당선되는 성과를 이루었다(김대영, 2007: 210-211). 즉, 다수의 민주화운동 세력이 평민당 세력 내부로 진입하는 과정에서 김대중을 중심축으로 하는 정당의 기반은 흔들리지 않았던 것이다.

이와 반면에 열린우리당 세력의 기원이라고 볼 수 있는 (구)민주당은 어느 한 세력을 주축으로 모였다고 하기에는 어려운 측면이 있다. (구)민주당은 1990년 6월 15일 창당 된 정당으로, 3당합당에 반대한 각 정당 소속의 현직 국회의원들과 재야세력, 전직 국회의원 등이 모두 참여한 정당이었다. (구)민주당에서도 이기택이 총재로써 가장 중심적인 위치에 있는 듯 했지만, 정당의 전반적인 성격은 여러 계파가 연합한 형태를 띠고 있었고 이들은 기존 체제를 개혁하는 것이 가장 큰 목적이었기 때문에 여타 정당들의 수직적 조직 구조와 같은 공식적인 조직 구조 탈피가 중요시되었다는 점에서 특정한 중심세력이 존재하기 어려웠다. 이는 운동세력과의 결합 과정을 볼 때에도 분명하게 나타난다. 위에서 언급한 것과 같이 운동세력의 정치권 진입은 세 단계로 이루어졌는데 (구)민주당으로 진입한 운동세력은 제2단계를 통해 정치권에 포함되었다.

37) 동아일보. 1987.11.5, 1면.

이들은 원래 기존 정치권에 편입하지 않는 것을 목적으로 하고 있었고, 제1단계 운동세력의 정치진입 이후까지도 제2단계의 운동세력들은 독자적인 정당을 창당하기 위해 노력했다. 그러던 중 일부가 이를 벗어나 민주연합을 결성하고, (구)민주당과 연합하게 된다(김대영, 2007: 213-216). 민주연합은 (구)민주당이 창당된 지 약 8개월 후인 1991년 2월 3일 전당대회를 통해 (구)민주당과 연합하였다. (구)민주당과 민주연합은 당 운영을 6인 집단지도체제로 하여 그 중 4인을 민주당, 2인을 민주연합에서 맡기로 하고, 민주연합이 (구)민주당에 입당하는 형식을 택하되 양쪽이 동수로 제2창당준비위를 구성하기로 합의했다. 또한 민주당의 기존 당직자와 지구당 위원장은 모두 사퇴하고 새 지도부에서 이를 심의하기로 하였다.³⁸⁾ 이러한 합의 조건과 더불어 당시 민주연합은 기존 (구)민주당의 지구당 70개에 더해 40개의 지구당 창당을 표명³⁹⁾하는 등, (구)민주당 내에서 상당한 비중을 가지고 연합하였다는 것을 알 수 있다.

당시 (구)민주당은 정치권 내에서 굳은 기반을 다지지 못하고 내분을 거듭하며 “외부인사 영입을 통한 제2의 창당”⁴⁰⁾, “민주당 해체 후 신당 창당”⁴¹⁾을 논하는 등 정당의 존속이 위협받는 상황이었고, 민주연합 역시 범야권통합 시도 실패와 국민통합추진회의(통추회의) 해산 등으로 인해 진로가 불투명한 상황이었다. 양 세력 모두 불안정한 상황 하에서 이들은 “세대교체를 명분으로 내세워 비호남권에서 반민자(民自)세력을 결집하고 이를 바탕으로 궁극적으로 김대중 총재의 입지를 축소시켜 야권의 물갈이 운동으로 확산시켜나가겠다”⁴²⁾는 공통의 목적을 가지고 연합하였던 것이다. 이런 점에서 보았을 때, 평민당은 조직을 구성하는 방식이 침투적 방식이라고 볼 수 있지만 (구)민주당은 확산에 가까운 방식으

38) 한겨레. 1991.1.23, 1면.

39) 한겨레. 1991.2.3, 3면.

40) 경향신문. 1990.12.6, 3면.

41) 동아일보. 1991.1.4, 2면.

42) 경향신문. 1991.1.12, 17면.

로 형성되었다고 보아야한다.

평민당과 (구)민주당 세력은 이후 몇 차례의 통합과 분당을 거쳐, 새천년민주당과 열린우리당으로 재편성 되었다. 이들은 초기와는 다르게 정당 형성 방식에 있어서는 모두 침투적 방식을 택하고 있다. 새천년민주당의 경우, 여소야대 상황을 극복하기 위한 방안의 일종으로 새정치국민회의의 주도로 창당 된 신당이였다. 당시 김대중 대통령은 신당을 창당하는 당위성에 대해 “새로운 정치세력 영입, 전국정당화, 정치안정의 구심점 마련, 남북관계의 성공적 해결”을 들었다. 특히나 “여당의 안정의식 확보”를 상당히 강조하면서, 정국이 불안한 원인을 여당이 소수인 것에서 찾고 있다.⁴³⁾ 즉, 여당이 다수를 확보하게 되면 당시의 문제들이 상당부분 해결될 수 있다는 주장이였다.

결국 여소야대를 벗어날 목적으로 창당 된 당시의 새천년민주당은 비록 신진인사를 영입하고자 노력하긴 했지만 기존 정당의 구조가 변화하지는 않았다는 점에서 위로부터의 정당 형성이라고 할 수 있다. 새정치국민회의와 새천년민주당 모두 김대중 대통령이 총재 지위를 유지하고 있었고, 김대중 총재의 지휘 하에서 새정치국민회의의 의원 전원이 상무위원에 속했으며, 새정치국민회의의 자금을 빌리거나 사무요원을 데려와 쓰는 등, 기존 정당의 조직을 대부분 활용하여 창당하였다⁴⁴⁾는 특징을 지닌다. 따라서 새천년민주당의 창당은 침투적 방식으로 창당되었다고 보는 것이 무리가 없을 것이다.

열린우리당 역시 새천년민주당에서 분당되어 나온 정당이기 때문에 마찬가지로 침투적 방식이라고 볼 수 있다. 김대중 대통령이 정권 말기 여러 스캔들에 휘말리면서 새천년민주당의 이미지는 점차 부정적으로 변화

43) 연합뉴스. 1999.11.25. <http://media.daum.net/breakingnews/newsview?newsid=1991125144500677> (검색일:2015.6.16.)

44) 연합뉴스. 1999.11.26. <http://media.daum.net/breakingnews/newsview?newsid=1991126104900230> (검색일:2015.6.16.)

게 되었다. 따라서 당 내의 개혁 세력이 점차 목소리를 높이기 시작했고, 이들은 국민경선제를 도입하는 등 정당의 이미지를 쇄신하고자 노력했지만 결국 여기에서 만족하지 못하고 새로운 정당을 창당하는 방향으로 나아갔던 것이다. 이들의 상황은 이전의 평민당과 흡사하다고 할 수 있다. 열린우리당 세력은 15일이라는 매우 단시일 만에 정당을 창당했으며, 개혁이라는 하나의 원대한 목표를 가진 것처럼 보였다.

하지만 열린우리당의 경우, 신당에 참여한 기존의 새천년민주당 소속 의원들이 이미 여러 계파로 나뉘어 있었고, 외부 정당의 인사들, 재야인사들까지 다수 포함되면서 분산된 성격을 지니고 있었다. 게다가 구심점 역할을 할 수 있는 존재였던 노무현 당시 대통령이 정당과의 철저한 분리를 선언했기 때문에 정당에서 지배적인 연합이 구축되지 못했다는 특징을 지닌다. 또한 각자가 원하는 개혁의 방향, 정도가 달랐고 서로 가지고 있는 기득권에서도 차이를 보였기 때문에 정당 내부적으로 갈등이 생겨날 수밖에 없었다. 뿐만 아니라, 2004년 총선을 통해 국회의 절반 이상을 외부 인사로 채우면서, 더욱 분산적인 상황으로 나아가게 되었다. 이는 비록 열린우리당이 침투적인 방식으로 창당되었음에도 불구하고 그 내부적 성향은 확산적인 것이었다는 점을 보여준다.

2. 정당의 형성 방식이 제도화에 미치는 영향

이러한 정당의 형성 방식은 제도화에 다양한 영향을 미친다. 파네비안 코는 정당이 침투적 방식으로 형성될 경우 강한 제도를 만들어내는 경향이 있다고 보았다. 침투적 방식으로 형성된 정당에는 조직 형성 초기단계에서부터 발전적 과정을 거치도록 강하게 밀어붙일 수 있는 중심적인 엘리트들이 존재하기 때문이다. 반면 확산적 방식에 의해 형성된 정당의 경우, 여러 경쟁하는 엘리트들이 조직의 자원을 서로 통제하고자 하기 때문에 연합, 합의, 협상 등의 과정을 통해서만 조직이 발전할 수 있다. 따라서 확산적 방식으로 형성된 정당은 침투적 방식으로 형성된 정당보다 제도화에 불리한 경향이 있는 것이다.

새정치민주연합은 서로 다른 방식을 통해 형성된 두 세력이 결합한 정당이다. 두 세력 중, 확산적 특징이 보다 강했던 열린우리당은 특히 구조내부적 안정성을 확보하지 못했다는 점이 가장 뚜렷하게 드러난다. 위에서 보았듯이 (구)민주당이 가장 갈등을 빚은 것은 리더십 선출과 관련된 문제였다. 이는 카리스마적 지도자의 존재와도 관련이 있는 것이지만, 지도자 개인뿐 아니라 정당을 침투적으로 형성한 중심 세력이 없다는 점도 크게 영향을 미쳤다. 확산적인 특징은 (구)민주당 세력이 열린우리당 세력으로 개편된 시점에까지 이어졌다. 앞서 새누리당과 새정치민주연합의 제도화 수준을 비교하는 것에서 보았듯이 민주당 계열의 당대표는 임기의 3분의 1 정도만을 재임할 수 있었다.

열린우리당에서 구조내부적 안정성이 더욱 불안정하게 된 것은 2004년 총선에서 재야세력이 대거 영입된 것을 원인으로 볼 수 있다. 외부 세력이 많아지면서 소속 의원들의 이념성향과 정책입장이 지나치게 다양해졌고, 서로 상충되는 태도를 나타내는 경우도 많아졌는데 이와 같은 “다양한 입장과 의견을 조정하고 통합하는 민주적인 제도나 지도력”이

존재하지 않았던 것이다(정영태, 2004: 18). 여타 정당 역시 마찬가지로이지만 결국 정당 내부의 문제에서 자신들의 원하는 결과를 얻지 못한 세력들은 잦은 입당과 탈당을 반복하게 되었고, 잦은 입당, 탈당은 정당의 잦은 변화로 이어질 수밖에 없었다.

김대중의 은퇴 이후 새천년민주당에서는 열린우리당으로의 분당 이후 꾸준히 탈당 인원이 발생했고 특히 탄핵안을 둘러싸고 다수의 의원들이 탈당을 선언했다.⁴⁵⁾ 열린우리당의 경우도 공천과 관련한 갈등은 창당 직후부터 후반부까지 이어졌으며⁴⁶⁾ 당의 정책적 노선에 반해 탈당하는 경우(대연정⁴⁷⁾, 댐 건설⁴⁸⁾, 전반적인 정책 불이행⁴⁹⁾ 등) 역시 이어졌다.

45) 머니투데이. 2004.3.14. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=008&aid=0000386095>/뉴시스. 2004.3.15. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0000038753>/동아일보. 2004.3.15. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=020&aid=0000229002> 등 (검색일:2015.7.13.)

46) 경향신문. 2004.3.8. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=032&aid=0000056679> /한겨레. 2004.3.8. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=028&aid=0000049066> /뉴시스. 2004.3.24. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0000042049> /강원일보. 2006.3.14. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=087&aid=0000077889> /한겨레. 2006.4.12. http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/115323.html 등 (검색일:2015.7.13.)

47) 대연정은 2005년 7월 노무현 대통령이 제안한 것으로, 분권형 대통령제에 기반한 것이다. 노무현 대통령은 2003년부터 대통령의 권력을 분산시키려는 계획을 언급해왔고, 중대선거구제로의 개편과 함께 이를 구체화시키려는 의지를 표명하였으나 2004년 총선 당시 집권당인 열린우리당이 의회의 과반수를 점하였기 때문에 시도하지 못하였다. 하지만 이어 2005년 4월 재보선에서 여당의 과반수가 무너지자 한나라당에 대연정을 제안한다(이송평, 2010: 184-189). 하지만 당시 대연정 제안 과정에서 집권당이었던 열린우리당과의 논의를 거치지 않는 등(강원택, 2008:68) 당내의 갈등을 불러일으켰다. 서울신문. 2005.8.1. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=081&aid=0000052569> (검색일:2015.7.13.)

48) 한탄강댐 건설은 2000년 대 이전부터 많은 논란이 있어왔다. 수차래의 건설 계획 변경과 환경단체, 지역단체의 반대를 무릅쓰고 2006년 들어 정부는 한탄강댐 건설을 강행하려는 모습을 보였다.(뉴스와이어. 2006.10.19. <http://media.daum.net/press/newsview?newsid=20061019112215792> (검색일: 2015.7.23.)) 당시 열린우리당 소속이었던 이철우 전 국회의원은 이에 반대하여 탈당하였다. 강원일보. 2006.10.17. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=>

결국 열린우리당은 불만을 지닌 세력들의 대거 탈당론이 불거지면서⁵⁰⁾ 창당 4년 만에 새로운 정당을 통해 기존의 새천년민주당 세력과 재연합하게 된다. 공천과 관련한 탈당은 여타 정당들에서도 종종 볼 수 있는 일이지만 열린우리당 세력과 새천년민주당 세력은 그러한 탈당이 결국 분당과 창당 등으로 이어졌다는 점에서 더욱 심각한 수준이었다고 할 수 있다.

문제는 열린우리당 세력과 새천년민주당 세력이 다시 하나의 정당을 형성하면서 이러한 확산적 성향이 존속되었다는 점이다. 새천년민주당 세력은 비록 침투적 방식으로 형성되었지만 김대중이라는 중심적 존재가 사라짐과 더불어 확산적 성향을 지닌 열린우리당 세력과의 연합으로 인해 내부 갈등이 보다 확산될 수밖에 없었다. 하지만 양 세력의 침투적 성격과 확산적 성격이 평민당과 (구)민주당 시절부터 이어진 것이라면, 왜 2004년 이후가 그 이전보다 더 심각한 갈등을 내포하고 있었는지를 설명해야 한다. 적어도 2004년 이전의 양 세력 연합은 그 이후에 비해서 갈등이 극심하지 않은 것으로 보이기 때문이다. 이를 설명하기 위해서는 카리스마적 지도자의 존재와 영향력에 대해 살펴보아야 한다.

[087&aid=0000100488](#) (검색일:2015.7.13.)

49) 김성호 전 의원은 특히 열린우리당의 대북정책에 반대를 표하며 탈당하였다. 김성호는 열린우리당이 대선 당시의 공약을 이행하지 않았으며, 정체성을 잃어버렸다고 강하게 비판하면서 “열린우리당은 노선도 없고 정치행태도 형편없다”고 혹평하고 있다. 한겨레 21. 2006.10.17. <http://legacy.www.hani.co.kr/section-021118000/2006/10/021118000200610170631038.html> (검색일:2015.7.13.)

50) 부산일보. 2006.12.26. <http://www.busanilbo.com/news2000/html/2006/1226/010020061226.1004113721.html> (검색일:2015.7.13.)

3. 소결

열린우리당 세력은 조직이 형성되는 기원에서부터 새천년민주당 세력과 차이를 보인다. (구)민주당은 평민당에 비해 확산적인 방식으로 형성된 정당이며, 평민당과 합당하기 직전까지도 재야 세력과의 연합을 통해 확산적인 성격을 키워갔다. 이들이 주 세력으로 있었던 열린우리당은 비록 기존 정당에서 분당하는 형태의 침투적 방식으로 형성된 정당이지만 외부 세력의 대거 영입을 거치면서 역시 확산적인 성향을 지니게 되었다고 할 수 있다. 분당 당시부터 한나라당 탈당파, 개혁당, 재야 세력 등과 연합했던 열린우리당 세력은 2004년 총선을 거치면서 당선자의 70% 이상을 재야 세력으로 구성하게 된다. 이러한 특징은 제도화의 지표 중 특히 구조 내부적 안정성에 영향을 미쳤는데, (구)민주당에서부터 리더십 선출 과정에 대한 갈등이 끊이지 않았다는 점을 보면 알 수 있다.

하지만 정당의 조직 형성 기원과 관련된 부분에 대해서는 이것이 제도화에 미친 영향을 분명하게 파악하기 어려운데, 이는 김대중이 카리스마적 지도자로 위치하고 있었기 때문이다. 따라서 평민당은 침투적으로 형성되었음에도 내부적으로 제도화가 진행되고 있었는가에 대해서는 의문을 가질 수밖에 없다. 평민당과 (구)민주당은 서로 다른 방식으로 형성된 것에 반해 새천년민주당과 열린우리당 세력은 기본적으로 침투적인 방식으로 형성되었다는 공통점을 가짐에도 불구하고 2000년대 이전보다 더 극심한 갈등을 보여주고 있다는 점에서 정당의 형성 방식이나 그 기원으로는 이 두 세력의 갈등을 충분히 설명하기에는 한계가 있다고 볼 수 있다.

제 2 절 카리스마적 지도자의 존재와 영향력

1. 카리스마적 지도자의 존재 유무

87년 민주화 이후, 한국의 정당들은 지역주의적 정당이라는 비판과 함께 비민주적이고 전근대적인 사당체제라는 평가를 받아왔다. 이러한 일인지배구조는 앞에서 언급한 것처럼 우리나라에 처음 정당이 생겼던 이승만 시절부터 시작된 것으로, 김영삼과 김대중을 중심으로 한 정당에서 역시 마찬가지였다(손호철, 2010: 191). 오랜 반독재 투쟁 하에서 강력한 지도력은 필수불가결 했고 한국정치 전반적으로 제도화가 결핍되어 있었기 때문에 양 김의 정당정치가 일인지배구조를 형성했던 것이다. 이러한 일인지배체제는 노태우 정부의 민주화 과도기를 거치면서 고조된 지역주의와 결합하여 “공고한 일인지배 지역 봉당체제”로 귀착되었다(김영명, 2009: 23).

이러한 구조적인 원인뿐 아니라, 위에서 보았던 것처럼 그 목적에 있어서도 평민당은 김대중의 출마를 위해 창당된 정당이었다. 따라서 평민당 내의 김대중의 영향력은 상당할 수밖에 없었다. 1987년의 13대 대선에서 패배한 이후, 평민당 내부에서는 불만이 터져나오기 시작했다. 하지만 평민당은 의원들의 목소리를 차단하고자 했으며, 당시 평민당 대변인이었던 정대철이 사직하면서 공표한 ‘나의 소견’을 통해 김대중을 반박하자 ‘당론의 초점을 흐리게 했다’는 이유로 경고조치를 내렸다. 당시 총재였던 김대중은 정대철 대변인의 사의에 “언짢은 표정”을 지었다가 ‘나의 소견’을 공표한 사실을 듣고 “역정을 내는 상태에까지 이르렀다”는 언론 보도가 있었다.⁵¹⁾

뿐만 아니라 당내 비판적인 분위기가 김대중에게까지 전달되지 않는 것

51) 동아일보. 1987.12.22, 3면.

을 두고 당내의 중견간부가 “교주를 쫓는 신도와 총재를 모시는 당인들은 입장이 다른 것 아니냐”는 발언⁵²⁾까지 한 것을 볼 때, 당시의 김대중 총재가 “교주”와도 같은 위치에 있었을 것이라고 생각할 수 있다. 실제로 김대중은 신민당의 최고위원 인선문제를 논의하는 과정에서 “지역이니 노소니 계파니 따지다 보면 인선을 할 수 없다”며 인선을 자신에게 맡겨달라고 당부하여 결국 김대중 총재 위임으로 인선 방식이 결정되는 등⁵³⁾ 본인의 지도력 행사 범위를 축소시키려 하지 않았다. 또한 평민당 당시, 야권통합 문제로 인해 연이어 갈등이 발생하는 상황 속에서 “나 자신의 거취문제 거론으로 직접 개입할 수도 없어 괴로운 심정”이라며 직접적인 리더십을 발휘할 수 없음을 안타까워하기도 했다.⁵⁴⁾

하지만 (구)민주당의 이기택은 김대중만큼의 영향력을 지니고 있던 것은 아니었다. 우선, 개인적인 정치적 경력의 차이가 존재한다. 김대중은 당시 민주화운동 지도자로서 상당한 지지도를 얻고 있는 정치인이었다. 하지만 이기택은 20여 년간 야당의원으로 6선까지 하였으나, 1991년 일반 유권자를 대상으로 한 경향신문의 여론조사에서 상당히 저조한 지지도를 보였다. 또한 지지하는 사람들의 이유에도 “지도력”을 선택한 응답자가 없었는데, 이 부분에 있어서 이기택 본인은 양 김의 그늘에 있느라 자신의 실체가 잘못 알려지거나 알려지지 않은 것이라고 항변하고 있다. 당시 민주당이 지도력 결핍으로 자리를 잡지 못하고 있다는 지적⁵⁵⁾ 역시 이기택이 카리스마적인 지도자로 존재하지는 못했다는 점을 보여주고 있다.

실제로 야당 통합 과정에서 이기택에 반대하는 (구)민주당 내 인사들은 적극적으로 이기택을 성토하고 반박하는 등, 철저하게 비판의 목소리가

52) 동아일보. 1987.12.23, 2면.

53) 한겨레. 1991.9.15, 2면.

54) 경향신문. 1990.5.22, 4면.

55) 경향신문. 1991.4.20, 17면.

차단되었던 평민당과는 대조적인 모습을 보인다. 이러한 부족한 지도력은 당 내 갈등을 통해서도 알 수 있다. 김대중이 “추대”를 통해 당의 총재직을 맡았던 것과는 반대로, (구)민주당은 창당 이전부터 총재의 선출 방식에 대해 갈등을 빚었다. 경선을 실시해야 한다는 측과, 경선을 실시하지 말아야 한다는 큰 갈래의 갈등뿐 아니라 경선 실시와 내부적으로도 지도부 선출 방식에 대한 이견이 혼재해있었던 것이다.

당시 김정길과 조순형 등은 경선을 피하고 사전에 합의로 총재단을 구성해 선출절차만 밟는 것이 좋을 것이라는 의견을 피력했고,⁵⁶⁾ (구)민주당은 창당대회에서 총재를 선출하기로 결정한 뒤에도 선출론과 경선론, 그리고 총재와 부총재의 동시선출과 분리선출 등을 둘러싸고 갈등을 벌였다.⁵⁷⁾ 이러한 갈등은 당직인선과 야당통합 문제에까지 이어져, “민주당 내에 ‘스타’가 많아 통합이 어렵다”⁵⁸⁾는 말까지 나오게 만들었다. “양 김과는 다른 당내 민주화”를 추구하는 것이라고 주장하는 이기택의 의도와는 다르게 민주당은 “선장을 잃은 채 미로를 헤매는” “무정부주의자의 결사”라는 비판을 들으며, 카리스마적 지도자의 부재를 여실히 드러냈다.⁵⁹⁾

이후, 평민당과 (구)민주당이 새천년민주당과 열린우리당으로 재정렬되면서 양 당은 모두 카리스마적 지도자를 잃는 상황에 처하게 됐다. 열린우리당이 분당되기 이전의 새천년민주당의 경우, 김대중이 대통령직 수행 이후 정계를 은퇴할 것을 대비하여 김대중 이후의 지도자를 찾아야 했다. 하지만 새천년민주당은 당의 쇄신 차원에서 2002년 1월 당권과 대권을 공식적으로 분리하였고, “국민참여경선”을 통해 대통령 후보를 결정하겠다는 방침을 세우면서 강한 지도자가 설 수 없도록 제도를 구축해

56) 동아일보. 1990.6.4, 5면.

57) 한겨레. 1990.6.8, 2면.

58) 매일경제. 1990.8.19, 2면.

59) 경향신문. 1990.11.20, 2면.

왔다. 게다가 당시 대통령 후보로 선출된 노무현은 (구)민주당 세력으로, 기존 민주당 구성원들이 모두 “인정하는” 카리스마적 지도자는 아니었다.

민주당 경선 과정에서 김대중과 가장 밀접한 세력이었던 “동교동계” 구파는 쇠퇴의 기로에 서있다는 평을 받았고, 노무현의 등장은 ‘탈DJ’에 대한 기대와 우려를 동시에 가져왔다.⁶⁰⁾ 노무현이 민주당 내에서 확실한 인정을 받지 못한 것은 그가 경선을 통해 선출된 후보라는 점 역시 영향을 미쳤다. 당시 민주당에서 역사상 처음으로 도입한 “국민참여경선”에는 이인제, 김근태, 정동영, 한화갑, 김종권, 유종근, 노무현 등 일곱 명의 후보가 참여했다. 경선이 진행되면서 전혀 기대하지 않았던 후보인 노무현의 승리가 거의 확실시 되자 경선 후보들은 하나둘씩 사퇴하였다.

노무현은 2002년 4월 27일 열린 서울경선에서 마지막 남은 후보인 정동영에 승리하면서 민주당의 대통령 후보가 되었지만, 그 직후부터 민주당 내부의 반대세력들의 공세에 시달려야 했다. 실제로 당시 민주당의 일부 최고위원들은 경선 다음날 노무현 후보와의 상견례 뿐 아니라, 29일 있었던 최고위원회 회의에도 불참하면서 불편한 심기를 드러내기도 했다.⁶¹⁾ 당시 재보선을 전후 해 강하게 나타났던 신당론을 둘러싼 갈등 역시 노무현 후보의 거취 문제가 중심에 서 있었다. 이 신당론은 당시의 민주당으로는 대선에서 이길 수 없다는 생각에서 출발했다. 여기에는 대선 후보부터 새롭게 뽑자는 한화갑의 “백지신당론”과 노무현 후보를 중심으로 외연을 확대하는 방식의 신당론이 존재했다.⁶²⁾ 이후, 재보선에서 민주당

60) 동아일보. 2002.4.28. <http://news.naver.com/main/scrap/read.nhn?oid=020&aid=000126634&scrapGroupId=21751&scrapItemId=182625&sortType=scrapDate> (검색일:2015.6.25.)

61) 파이낸셜뉴스. 2002.4.29. <http://news.naver.com/main/scrap/read.nhn?oid=014&aid=0000012830&scrapGroupId=21751&scrapItemId=182627&sortType=scrapDate> (검색일:2015.6.25.)

62) 연합뉴스. 2002.8.1. <http://news.naver.com/main/scrap/read.nhn?oid=001&aid=000215231&scrapGroupId=21751&scrapItemId=182619&sortType=scrapDate> (검색일:2015.6.28.)

이 하나도 승리하지 못하자, 노무현 후보를 둘러싼 갈등은 더욱 심화되어갔다.

대선 이후, 노무현을 중심으로 한 내부 개혁세력이 열린우리당으로의 분당을 시도하면서 새천년민주당은 “명목상의” 지도자마저 상실하게 된다. 결국 분당 이후 미봉되어있던 당 내 균열이 중진용퇴론 논란과 조직 책 선정 과정에서의 잡음, 전당대회에서 구성할 지도체제를 둘러싼 이견 등으로 터져나오기 시작했다.⁶³⁾ 당시 당대표 후보였던 추미애 역시 인터뷰를 통해 정당의 미래를 위해 “선배들이 기득권을 드러내지 말고 진로를 터주시라”고 말하며 당시의 중진들이 기득권을 지키기 위해 지배구조 개혁안을 받아들이지 않는 것을 비판했다.⁶⁴⁾ 이전까지 김대중이라는 카리스마적 지도자 하에서 안정을 유지하는 듯 했던 새천년민주당은 새로운 지도자를 선출할 제도를 확립하려는 시도를 하지 않았고, 결국 제도가 구비되지 못한 상태에서 그 뒤를 이을 카리스마적 지도자를 찾지 못하게 되자 결국 이전의 (구)민주당이 겪었던 과정을 답습하게 된 것이다.

이는 열린우리당도 다르지 않았다. 위에서 언급한 것처럼, 열린우리당은 다양한 출신성분이 포함되어 있었고, 민주당에서 옮겨 온 의원들조차 다양한 계파로 나뉘어있었다. 따라서 창당 이전부터 소장파와 중진파로 나뉘어 지도부 구성 절차와 원칙을 둘러싸고 치열한 논쟁을 벌였다.⁶⁵⁾ 하지만 열린우리당의 경우, 노무현이 시도한 개혁으로 인해 카리스마적 지도자가 존재할 수 없었다는 보다 분명한 특징이 있다. 노무현은 당시 대통령의 위치에 있었으므로 충분히 카리스마적 지도자로 존재할 수도 있었지만, 후보 시절부터 “넓은 정치, 특히 패권주의나 지역주의, 3김식 보

63) 연합뉴스. 2003.11.13. <http://media.daum.net/politics/others/newsview?newsid=20031113041036805> (검색일:2015.6.16.)

64) 오마이뉴스. 2003.11.15. <http://media.daum.net/politics/others/newsview?newsid=20031115100847064> (검색일:2015.6.16.)

65) 오마이뉴스. 2003.10.28. <http://media.daum.net/politics/others/newsview?newsid=20031028080821543> (검색일:2015.6.16.)

스정치를 종식시키는 것”을 목표(새천년민주당, 2003)로 삼았기 때문에 이를 철저하게 기피하는 태도를 지니고 있었다. 노무현이 시도하고자 했던 개혁은 “권력의 권위주의와 특권적 구조를 해체하는 것”(노무현재단, 2010: 269)에 초점을 맞추고 있었다.

당시 노무현은 후보 시절의 연설에서 “3김식 정치”에서 탈피하고 권위주의를 타파할 것을 강조하는 모습을 보였다. 노 후보를 ‘하늘이 점지한 임금’이라고 표현하는 시민에게는 “그러시면 안된다. 이제는 지도자가 아니라 ‘친구같은 대통령’이 필요한 시대”라고 답하고, 개헌문제와 관련한 답변에서 “제왕적 대통령이 틀어쥐고 마음대로 하는 정치를 바꾸기 위해 두 사람이 분권적 대통령제를 만들기로 했다. DJP처럼 계약서에 도장찍지 않아도 야합하거나 갈라먹기하지 않고 국민을 위해 진심으로 협력해 낡은 정치를 끝내고 새로운 정치를 만들어내겠다.”(새천년민주당, 2003: 25, 35)며 적극적으로 카리스마적 지도자에서 벗어나려고 하고 있었다.

노무현 대통령의 탈권위주의란 “수직적, 위계적 권력 피라미드의 정점에 위치해 있는 대통령 스스로가 그 권위주의적 권력 동원과 활용을 포기하는 한편 민주적이고 수평적인 대통령 리더십을 새롭게 구축하고 행사하는 것”이라 할 수 있었다. 이러한 탈권위주의 리더십의 일환으로 노무현 대통령은 당정분리의 원칙을 채택했다(정해구, 2004: 27). 이러한 당정분리의 원칙에 따라 2004년 총선에 여당 국회의원 후보에 대한 공천권을 행사하지 않았고 여당의 주요 당직 인사에도 관여하지 않고자 했다. 아울러 청와대의 정무수석비서관제를 폐지함으로써 야당과의 관계를 포함한 정치적인 사안은 전적으로 집권여당에 일임하였고 여당 내의 지도부 사퇴 등의 문제에도 개입하지 않았다. 노무현 대통령은 이와 같은 당정분리가 “여당이 대통령으로부터 정치적으로 독립하여 ‘정당 민주주의’를 이룩하기 위한 일종의 중요한 전환점”임을 분명히 하였다(김병문, 2012: 144). 따라서 새천년민주당과 열린우리당 세력 모두에게는 카리스

마적 지도자가 부재했을 뿐 아니라, 오히려 카리스마적 지도자가 부정되는 상황이었다고 할 수 있다.

2. 카리스마적 지도자가 제도화에 미치는 영향

카리스마적 지도자는 정당의 형성 초기에서부터 강한 제도화가 이루어진 수준으로 응집된 지배 연합을 형성해낸다. 이들은 지도자의 지지가 있으면 그 정당의 중심부로 진입할 수 있기 때문에 엘리트의 충원이 상당히 구심적인 형태를 띠게 된다. 이와 같은 권위의 강한 중앙화는 제도화의 부재와도 연관이 있다. 카리스마적 지도자가 존재할 경우, 지도자는 제도화에 오히려 저항하는 행태를 보인다. 정당이 제도화 되고 조직적으로 강화 될 경우, 정당은 지도자의 통제로부터 벗어날 것이기 때문이다. 파넬비안코는 순수한 카리스마적 지도자가 있는 경우는 외부 조직으로부터 지지를 받는 경우와 공존할 수 없다고 보는데, 정당이 카리스마적 지도자의 수단과 외부 조직의 수단 둘 모두가 될 수 없기 때문이다. 이런 경우는 개인적 카리스마가 희석된 형태인 상황적 카리스마에 해당한다고 말한다.

사실상, 카리스마적 지도자의 존재 역시 일차적으로는 구조 내부적 일관성에 강하게 영향을 미친다. 김대중이 카리스마적 지도자로 존재했던 새천년민주당 세력은 제도화에 대한 필요성을 느끼지 못하고 있었음에도 제도화 된 것 같은 안정감을 지니고 있었다. 이는 김대중이라는 존재가 제도화를 대신하고 있었기 때문이다. 하지만 처음부터 카리스마적 지도자가 존재하지 않았던 열린우리당 세력의 경우, 지속적으로 리더십에 대한 문제가 제기되었다. 이들이 창당 초기부터 가장 문제시 했던 부분은 리더의 선출 방식과 연관 되어 있었고, 여타 세력들과 연합하는 과정에서 특히나 갈등을 겪었던 부분 역시 리더 선출 문제였다. 이는 김대중이 총재로 건재하던 시절의 새천년민주당 세력과, 김대중의 탈당 이후의 새천년민주당 세력을 분리하여 보았을 때에도 분명히 드러난다.

노무현 후보는 새천년민주당에서 중심 세력을 구성하는 후보는 아니었

다. 당시 민주당의 대표주자는 대세론을 얻고 있던 이인제 후보였는데, 그 대세론은 광주 경선을 거치면서 무너지게 되었다. 그러나 후보로 선출되고 난 후에도, 노무현은 당의 실질적인 대표가 되지 못했다. 경선 직후 지지율이 정체되는 모습을 보이자 후보를 단일화 하자는 명분으로 공식 후보를 뒤흔드는 일이 당 내에서 공공연히 일어났다(김진석, 2008: 20-21). 당시 노무현 후보에 적대적이었던 당내 세력은 “후보단일화협의회(후단협)”이라는 모임을 만들면서까지 노무현을 끌어내리기 위해 노력했다. 결국 노무현은 당내 ‘일부’의 지지에 의존하면서 선거운동을 해야 했고, 대통령에 당선 된 이후에도 새천년민주당 내 일부 의원들은 여전히 노무현에 대해 우호적이지 않았다(강원택, 2008: 67).

이런 점은 2002년 8월 있었던 민주당 국회의원, 지구당 위원장 연석회의 인사말에서도 찾아볼 수 있다.

저의 사퇴를 요구하는 것은 부당합니다. 저도 후보로서 저를 지지해주신 분들과 당에 대한 책임이 있습니다. 그리고 선출된 후보로서의 권리도 있습니다. 선거 결과에 대한 책임, 여론의 지지를 잃은 책임이라면 재 경선으로 충분하지 않겠습니까? 저를 흔들기 위한 것이라면 그것은 너무 불순하고, 검증도 없이 외부인사를 후보로 옹립하자는 뜻이라면 그것은 너무 위험하고 무책임한 일입니다. 후보는 탈령 사퇴해 버렸는데, 경선자가 오지 않거나, 신당이 성립하지 않거나 하는 사태가 벌어지면 누가 책임을 지겠습니까? 대안도 없이 후보부터 흔들고 보자는 것은 옳지 않은 일입니다. 신당후보 경선 하는데 민주당 후보가 무슨 기득권이 있다는 겁니까? 국민 경선 없이 후보를 빼앗자는 속셈을 사퇴요구로 표현한 것이라면 그것은 떳떳치 못한 일입니다(새천년민주당, 2003: 62).

이는 노무현이 당시 국민참여경선제로 선출 된 후보라는 점이 가장 크

게 작용했다. 국민참여경선제는 2002년 새천년민주당에서 처음으로 도입한 방식으로, 우리나라 정당사상 처음으로 일반유권자가 대선후보 경선에 참여하는 방식이었다. 게다가 당원의 수와 같은 수의 일반유권자를 참여시킴으로써 일반유권자의 지지가 차지하는 비중이 당내 지지자가 차지하는 비중만큼 중요해졌다. 이런 이유로 상대적으로 당내 지지기반이 확고했던 이인제 후보를 이기고 당 외부의 일반유권자 지지기반이 넓었던 노무현 후보가 당선되었던 것이다. 그 결과 노무현 후보는 대선운동기간 내내 당내 지도자들의 확고한 지지를 얻지 못했다(김용호, 2003, 한국사회학회 주최 세미나, 김용호, 2005: 134-135에서 재인용).

뿐만 아니라 앞에서 설명한 것과 같은 탈권위주의적인 정책을 시도한 것 역시 개인의 카리스마를 약화시키는 것에 일조했다. 이러한 정책의 기조는 단순히 노무현 대통령 개인에 의한 것은 아니었다. 2001년부터 민주당 내에서는 동교동계의 쇠퇴와 더불어 구주류와 개혁을 원하는 신주류의 갈등이 지속되었다. 지구당 위원장제도 폐지와 운영위원장제의 도입 등은 구주류 세력이 장악하고 있었던 지구당 위원장의 기득권을 빼앗기 위한 조치였다고 볼 수 있다. 문제는 이러한 당 개혁안이 격렬한 갈등을 불러일으켰다는 점이다. 결국 ‘쇄신’과 ‘신당’을 둘러싸고 구주류와 신주류는 2003년 9월 당내 폭력사태까지 유발하게 된다. 그 결과 개혁파가 대거 탈당하고 이들에 한나라당 탈당파와 개혁당이 결합하여 열린우리당이 창당된 것이다(박찬표, 2012: 51). 구주류와 신주류가 이처럼 첨예한 갈등을 겪은데다가 신주류 세력이 정권을 잡게 되면서 실시한 탈권위주의적인 정책으로 인해 갈등의 골은 더욱 깊어졌다.

노무현은 김대중이 권위주의적인 리더십을 지니고 있었다는 것을 인정하고 있으며 “보다 민주적인 정당”을 택하는 것이 우선이었기 때문에 김대중의 권위주의적인 리더십을 받아들였다(노무현재단, 2010)고 했던 것을 감안하면, 김대중의 기존 행태를 비판하는 입장에 설 수 있는 가능성

역시 내재되어 있었다. 따라서 기존의 갈등과 더불어 탈권위주의와 관련된 노무현 대통령의 시도는 기존의 정치계에서 기득권을 지니고 있는 “지역주의정치의 기성 질서와 그 기득권”에 대한 “정면 도전”이었다(정해구, 2004: 21)고 볼 수 있다. 새천년민주당 세력으로서 처음으로 지도자의 부재와 더불어 본인들을 개혁 대상으로 삼는 열린우리당 세력의 공세를 이겨내야 하는 상황에 처한 것이다. 따라서 이들은 기존에 같은 정당이었다고 볼 수 없을 만큼 열린우리당 세력에 대해 적대적인 감정을 드러냈고, 노무현 정권의 정책에 사사건건 반대하고 나서는 모습을 보여주었다.

문제는 노무현 대통령의 탈권위주의 리더십의 구축은 “아래로부터 분출되었던 요구와 이해에 대해 이를 민주적으로 해결할 수 있는 수단”이 충분히 마련되지 못한 채 추진되었다는 한계를 지닌다는 점이었다. 권위주의적인 리더십을 거부하면서 자연스럽게 대통령의 통치 능력이 약화되었지만 이를 보완해 줄 대안이 준비되어 있지 않았던 것이다(정해구, 2004: 28). 게다가 노무현 대통령의 당정 분리는 “집권당의 독립성과 자율성을 허용하는 방향”으로 나아간 것이 아니라, “권력의 중심을 집권당 내에 두지 않는 방향”으로 나아갔다. 즉, 당의 지도부를 장관으로 임용하는 등의 방식을 통해 당 내에서 중심적인 지위를 지닐 수 있는 정치인을 약화시킴으로써 대통령에 맞설 수 있는 집권당 내 대항 세력을 만들지 않았던 것이다(강원택, 2008: 68-69). 이러한 특징은 열린우리당 세력이 새천년민주당이나 한나라당 세력에 대해 제대로 대응하지 못하게 만들었다는 문제를 지닌다.

결국 새천년민주당 세력과 열린우리당 세력의 문제는 단순히 카리스마적 지도자의 존재 유무에서 나아가 카리스마적 지도자로 대변되는 기득권 세력과 이를 타파하려는 개혁 세력의 갈등으로 심화된 것이라고 볼 수 있다. 이 둘에게는 모두 카리스마적 지도자가 존재하지 않았다. 새천

년민주당 세력 내에서 “동교동계” 구과의 쇠퇴가 확실시 되고 김대중 역시 각종 스캔들로 인해 지지도를 잃게 된 것은 그간 강한 제도를 대신하고 있던 카리스마적 지도자와 그 중심 세력 모두가 사라져버리는 일이었다. 이에 김대중이라는 카리스마적 지도자가 그간 억누르고 있었던 문제들이 신당론, 당 내 중진세력에 대한 비판, 정당 해체 주장 등을 통해 수면 위로 표출되었고, 개혁 세력이 정권을 잡으면서 구주류는 개혁 대상에 편입되어야 했던 것이다.

이는 평민당과 (구)민주당 시절에서부터 이어져 온 갈등이 열린우리당과 새천년민주당으로 개편되면서 더욱 심화된 원인이기도 하다. 기존에는 양 세력 사이에 권위주의에 저항하는 야당이라는 공통적인 분모가 있었던 반면, 열린우리당 세력이 분당되어 나오면서부터는 양 세력이 개혁 세력과 개혁 대상이라는 적대적인 관계로 변모하게 되었던 것이다. 이 과정에서 김대중을 대신할 카리스마적 지도자도 등장하지 않았고, 중심을 잡아줄 만한 세력을 양성할 수 없는 정책이 시행되면서 이전까지 제도화를 이루지 못한 두 세력은 갈등을 해결할 방법을 찾지 못한 채 반목의 골을 심화시켜 갈 수밖에 없었다.

3. 소결

양 세력은 카리스마적 지도자의 존재에 있어서도 처음부터 차이를 보인다. 평민당에서는 김대중이라는 압도적인 카리스마적 지도자가 존재했던 반면, (구)민주당에서는 이기택이 제한된 정도의 리더십만을 가질 수 있었다. 따라서 평민당에서는 리더십과 관련한 갈등이 표출되지 않았지만 (구)민주당에서는 리더십의 선출을 둘러싼 갈등이 매우 빈번하게 드러나게 된다. 즉, 평민당이 카리스마적 지도자의 존재로 인해 제도화의 필요성을 느끼지 못했던 상황이라면 (구)민주당은 지속적인 갈등으로 인해 제도화가 이루어지지 못하는 상황이었다. 이러한 (구)민주당의 갈등은 그대로 열린우리당에까지 이어졌는데, 노무현은 등장에서부터 카리스마적 지도자로 존재하지는 못했다.

새천년민주당이 한국 정당 사상 처음으로 도입한 국민참여경선제로 인해 새천년민주당의 대통령 후보자가 된 노무현은 당내에서 충분한 지지기반을 가지지 못했고, 끊임없는 후보 흔들기에 직면해야 했다. 이와 같이 노무현의 개인적인 입지가 탄탄하지 않은 상황에서 새천년민주당 내의 개혁세력은 열린우리당으로 분당했고 이들은 새천년민주당 세력을 타파해야 할 개혁 대상으로 간주했다. 하지만 탈권위주의와 지역주의 타파를 내건 열린우리당 세력은 본인들이 주장한 정책으로 인해 본인들 스스로의 입지가 불안정해지는 결과를 가져왔다. 실질적으로 노무현을 위시로 한 정당이었음에도 노무현은 철저한 당정분리를 통해 집권당과의 연결고리를 만들지 않았고, 집권당 내에서도 중심세력이 형성되지 못하도록 막았다. 그 와중에 열린우리당에는 운동권 출신의 재야세력이 대거 입성하게 되었고, 결국 (구)민주당은 사공이 지나치게 많은 배가 되었다.

결론적으로 민주당 계열 정당들의 갈등이 열린우리당 분당 이후부터 격렬하게 된 것은 첫 번째로는 김대중이라는 카리스마적 지도자의 상실을

들 수 있겠지만 이와 더불어 카리스마적 지도자가 존재할 수 있었던 권 위주의적인 정당 체제 타파를 두고 양 세력이 대립하게 되었다는 점 역시 원인이 된다. 또한 열린우리당이 시행한 정책들로 인해 열린우리당 세력 스스로가 그 어떤 중심세력도 형성하지 못하게 되면서 이러한 갈등을 해소하고 탈권위주의를 제도적으로 정착시킬 수 있는 구심점을 갖지 못하게 되었다는 점 역시 민주당 계열 정당의 낮은 제도화 수준을 지속 시킨 원인이 될 것이다.

제 3 절 제도 외부적 방식 및 단체로부터의 자율성

1. 제도 외부에 대한 의존

한국의 정당들은 제도 외부에 대한 의존도가 상당히 높았다고 할 수 있다. 가장 크게 구분할 수 있는 두 가지 제도 외부적 의존에는 지역주의와 재야 세력에 대한 의존이 있다. 그 중 이 글에서 다루고자 하는 것은 운동정당적인 특성에 기반한 제도 외부적 단체, 혹은 방식에 대한 의존이므로 지역보다는 재야 세력에 대한 의존에 더 비중을 두고자 한다. 한국의 재야세력은 한국의 권위주의체제라는 정치구조에서 생겨났으며, 제도권 야당과 함께 민주화운동을 구성하고 있는 세력이었다(정기영, 2013: 206). 이들은 민주화 투쟁을 함께 하면서 꾸준히 밀접한 관계를 유지해왔고, 평민당과 (구)민주당이 형성되던 시기에도 서로 의존하는 관계를 유지해왔다. 김대중의 경우, “재야세력이 태동하기 시작한 1970년대부터 민주화운동 주도 세력이 최대연합을 구성해야 한다”는 판단에 기반하여 “제도 정치영역인 야당과 비제도 정치 영역인 재야가 연합하여 민주화운동의 구심점을 형성해야 한다”고 보았다(장신기, 2013). 특히 당시의 야당은 3당합당으로 형성된 강한 여당에 맞서기 위해 원외 투쟁을 효율적인 수단으로 사용하기도 하였다.

그 중 하나가 “1천만명 서명운동”이었다. 1990년 3당합당 직후, 평민당은 총선거, 지자체, 민생해결이라는 세 가지의 현안을 요구하는 1천만명 서명운동을 시작으로 장외투쟁을 통해 “반민자당 여론”을 확산시키려 노력하였다. 당시 국민들의 정치적인 실망감과 정국불안에 대한 불만을 고려하여 곧바로 원외 투쟁에 진입하지는 못했지만, 평민당은 1천만명 서명운동을 기반으로 “평민당 의원 총사퇴”를 통한 총선거를 이루려는 목표를 세우고 있었다.⁶⁶⁾ 하지만 평민당은 (구)민주당만큼 재야세력에 전

폭적으로 의지한 것은 아니었다. 더구나 당시 평민당은 “온건중도노선”을 강조하면서 다수를 확보하고자 하는 전략을 구상하고 있었기 때문에 1천만명 서명운동에서도 “평화적”이라는 점을 강조하였으며 재야와도 “연대는 하지만 연합기구를 만들지는 않겠다”고 강조하고 있다.⁶⁷⁾

이는 두 가지를 그 원인으로 생각할 수 있다. 하나는 평민당이 설립 당시부터 재야의 전폭적인 지지를 받지 못했다는 점이고, 다른 하나는 재야를 포함하는 것이 지지기반을 늘릴 수는 있으나 오히려 평민당의 운신폭을 축소시키는 것이 될 수도 있다는 위험성 때문이었다. 김대중의 평민당이 설립된 것은 김영삼과의 단일후보화에 실패했기 때문이었다. 따라서 당시 재야세력은 김영삼을 지지하는 세력과 김대중을 지지하는 세력으로 나뉘어 서로에게 양보를 촉구하거나, 양 김 모두를 비판하는 태도를 나타냈다.⁶⁸⁾ 뿐만 아니라 김대중은 “재야학생층의 진보적 요구를 수용해야하는 한편 일부 중산층 이상의 보수세력에 대해 자신의 노선이 온건한 개혁노선임을 납득”시켜야 하는 상황에 처해있었다. 따라서 김대중은 “재야의 단일후보”를 출마시킨다는 명분을 가지고 대통령 출마를 위한 형식적 조건을 마련해 평민당을 창당했음에도 재야세력에 전적으로 의지하는 행동은 하지 못했으며, 제도 외부적인 방식을 동원하면서도 그 방식의 온건함을 강조해야 했던 것이다.⁶⁹⁾

이는 호남과 연계된 정당의 특성에서도 마찬가지로였다. “정치적 지역주의의 중요한 분수령”으로 양김의 분열을 보고있는 사람들이 있지만, “호남에 대한 편견과 경계”는 박정희의 “호남 배제 정권의 장기집권”을 통해 이미 구조화되어 있었다(김만흠, 2005: 337-338). 이러한 박정희 정권의 호남 소외 개발정책과 호남 이외의 지역에 편중된 인사정책 등으로

66) 한겨레. 1990.4.1, 3면.

67) 경향신문. 1990.1.25, 3면.

68) 경향신문. 1987.11.26, 3면.

69) 경향신문. 1987.11.12, 2면.

인해 호남 주민들은 상대적 박탈감을 느끼게 되었고, 이러한 갈등은 3공 화국 말기부터 표출되기 시작했다(김용호, 2007: 288). 이는 호남이 연고 지인 김대중을 지지하는 방식으로 나타났고, 김대중은 호남의 전폭적인 지지를 발판으로 자리 잡게 된다. 이처럼 평민당은 호남에 상당한 수준으로 의존하고 있었음에도 당시 김대중은 범야권의 보다 많은 지지를 끌어모으기 위해 “평민당은 호남당”이라는 지역정당의 이미지에서 탈피하고자 당직자의 출신지역구를 고려하여 당직을 개편하는 등, 많은 노력을 쏟았다.⁷⁰⁾

이와는 다르게 (구)민주당은 구성 세력에서부터 민주화 운동 세력에만 집중적으로 의존하고 있음을 알 수 있고, 이러한 특성은 열린우리당으로 지속된다. 열린우리당은 운동정당적인 특성을 여실히 보여주고 있었다. 2004년 17대 총선에서는 열린우리당 소속으로 108명의 재야세력이 새롭게 의회에 진입했다. 이들은 “386세대와 시민운동가 출신이 대부분”으로 당시 당선되었던 152명의 열린우리당 의원 중 71%라는 상당한 비중을 차지하고 있었다(형은화, 2013: 157). 즉, 과반수가 넘는 의원들이 제도에 익숙하지 않은 초선의원이었고, 이들 대부분이 운동적 특성을 지니고 있었던 것이다. 새천년민주당이 기존 구성원을 중심으로 재야세력을 영입하는 형태를 띠고 있었다면 열린우리당은 주인이 뒤바뀌는 양상을 보이고 있다. 이는 열린우리당이 운동정당적인 성격을 지닐 수밖에 없게 만드는 요인이라고 할 수 있다.

열린우리당의 운동정당적인 성격이 특히 잘 드러난 부분은 노무현 대통령의 탄핵 소추 사건 때이다. 탄핵이라는 사안은 매우 정치적인 사안이었음에도 당시 여야는 이를 정치적으로 해결하려 하지 않았고 결국 정치의 사법화, 정치적 책임의 회피라는 평가를 듣기도 한다(배종윤, 2014: 209). 당시 야당이 이 문제를 법적으로 해결하고자 했다면, 여당이었던 열

70) 경향신문. 1990.1.29, 3면.

린우리당이 야당의 공세에 대응하는 방식은 제도 외부적인 동원을 끌어오는 것이었다. 열린우리당은 국회 내 점거 및 농성과 같은 방식을 사용하였고 시민사회와 결합하여 길거리에 나서기도 하였다. 열린우리당은 노사모와 같은 시민 사회를 적극적으로 이용했는데, 이들은 탄핵규탄 촛불시위 등을 통해 야당의 행태를 규탄하는 등⁷¹⁾ 제도권 외부의 수단을 이용해 정치적인 문제를 해결하려는 모습을 보여주었다.

특히나 노무현 개인적으로도 대통령 재임 당시에 노사모 등의 재야의 시민단체와 직접적으로 연계하여 자신의 지지 기반을 확보하고자 하는 등, 제도 외부에 대한 높은 수준의 의존도를 보여줬다. 노무현 대통령은 국회의 견제에 대항하여 2003년 10월 10일 재신임 국민투표를 제안하면서 국회를 우회하여 국민에게 직접 호소하는 모습을 보이기도 하였고, 2003년 12월 19일에는 당선 1주년 축하모임으로 노사모, 시민단체, 열린우리당의 열렬한 지지자들을 상대로 군중집회를 가지기도 했다. 이는 기성 정치권을 압박하기 위해서 시민사회의 지지자들을 직접적으로 동원하고자 하는 모습이었다(김용호, 2005: 120-121).

그 중에서도 빼놓을 수 없는 단체인 노사모는 2000년에 한국 최초로 만들어진 정치인 팬클럽이다. 이들은 자율적이고 자발적으로 “국민의 올바른 정치적 관심을 이끌어내고 참여민주주의를 확산시키는 일”에 참여한다는 취지를 지니고 있었다. 즉, 노사모는 “노무현을 매개로 하여 바로 우리 자신이 국민통합의 실천자가 되어야 한다”는 기반을 지니고 있었다. 따라서 이들은 어떤 이익을 매개로 하거나 기존의 정치인 관련 모임들처럼 후원회, 혹은 사조직의 형태를 띠지 않은 채, “노무현이 없어도 되는” 새로운 시스템을 만들어냈던 것이다(노혜경, 2002: 46-51). 하지만 이러한 서술에도 불구하고 노사모는 철저하게 노무현을 중심으로 결집하고 활동하는 단체였다.

71) 대구일보. 2004.3.12. <http://www.idaegu.com/?bid=politics&c=4&m=bbs&uid=106124> (검색일:2015.3.10.)

이처럼 개인적인 팬클럽이 있었던 만큼 노사모에 대한 노무현 대통령의 의존도는 상당했다. 이들은 후원금을 모금하기도 하고 보수언론과 싸울 때 사이버 여론을 형성해주기도 하였다. 노무현이 생전 남긴 기록과 구술자료를 토대로 재구성한 그의 자서전에서 노무현은 노사모를 통해 용기를 얻었으며 대통령 선거에 나가기로 결심했을 때 마음으로 기댄 것 역시 노사모였다고 밝히고 있다. 또한 노사모가 “민주당 국민경선 승리의 주역”이며 “대선 승리의 견인차”라고 말하며 국민들의 신임을 잃었을 때에도 곁을 지켜주었다고 서술하고 있다(노무현재단, 2010: 163-167). 이처럼 노무현은 대통령 재임 기간 동안 정치적 위기에 빠질 때마다, 자신들과 뜻을 함께하는 제도 외부의 지지자들에 의존했고, 이는 정치권 내부에서 점차 노무현의 입지를 줄이는 상황을 가져왔다.

2. 제도 외부적 의존이 제도화에 미치는 영향

외부 조직에 대한 의존이 제도화에 영향을 미치는 것은 외부의 조직이 정당의 강화에 일말의 관심도 없다는 점 때문이다. 정당이 강해질 경우, 외부 조직에 대한 의존도는 감소할 것이다. 따라서 외부 조직 지지자들의 정당에 대한 충성심은 매우 간접적이며, 이는 정당의 제도화를 지연시키는 역할을 한다. 파넬비안코는 여기에서 외부 조직을 두 종류로 나누고 있는데, 하나는 국내적 조직이고 다른 하나는 국가를 초월한 세계적 조직이다. 국내 조직일 경우 정당의 조직 의존도는 정당의 제도화에 부정적인 영향을 미친다. 하지만 국가를 초월한 조직일 경우 반대의 결과를 가져온다. 국가를 초월한 조직에 의존하는 경우에는 정당이 국가 내부의 환경에 대해 독립성을 지닐 수 있기 때문에 강한 제도화를 이룰 수 있는 것이다. 파넬비안코가 말한 국내, 국외의 구분은 과거 코민테른과 같은 조직의 영향력 여부를 염두에 둔 것이기 때문에 여기서의 논의에서는 적절하지 않다. 또한 이곳에서는 외부 조직의 수단으로써의 정당이라는 의미로 이 항목을 보기보다는 정당이 외부 조직에 의존하는 행태 자체에 집중하고자 한다. 이는 키첼트의 운동정당의 개념에서 차용한 것이다.

우선, 지역주의를 살펴보면, 우리나라의 정치적 지역주의는 “중앙집권적 국가동원체제”를 배경으로 존속할 수 있었다고 할 수 있다. 정치라는 것이 “중앙권력을 둘러싼 싸움”인 구조 속에서 정치인의 출신지역이라는 요소가 권력관계에 중요한 영향을 미치게 됨에 따라 지역주의가 정치적으로 동원되는 과정이 구조화되었던 것이다(김만흠, 2005: 346). 이와 더불어 호남이 소외되는 불균형적인 발전전략 하에서 지역주의는 싹 틀 수 있었다. 하지만 이것이 심화된 것은 김대중과 김영삼이라는 양 김이 등장하면서부터였다. 민주화 운동에 있어서 상징적인 존재였던 양 김은 대

선후보 단일화에 실패하여 각자 후보로 등록하게 되었고 이 과정에서 출신 지역 중심의 지지 세력을 동원하였던 것이다. 이는 지역적인 대표성을 강화시키는 작용을 하였다(전상숙, 2010: 145).

이러한 한국정치의 구조적인 특성은 노무현이 새천년민주당의 후보가 될 수 있도록 해주었다. 당시 민주당 내의 유력한 중진세력은 모두 호남 출신이었는데, “한국사회에 내재된 호남에 대한 경계와 차별의식”을 생각하면 김대중에 이어 또다른 호남 출신이 집권하는 것은 어려울 수도 있는 상황이었다. 따라서 당시 “보수 세력의 핵심 지역인 영남 출신”이었던 노무현이 후보자가 될 수 있었던 것이다(김만홍, 2006: 21-23). 이와 더불어 노무현은 야당 소속으로써는 정치적으로 불리한 부산에 세 번이나 출마하는 등, 지속적으로 지역주의 정치에 저항하는 모습을 보여왔기 때문에 지역주의 정당 구조를 벗어나 정치 개혁을 이루고자 하는 사람들의 기대감에도 부응하는 후보였다(강원택, 2011: 18). 따라서 열린우리당 역시 지역주의 타파에 힘썼고, 이는 열린우리당이 지역이라는 요소에 의식적으로 의존하지 않도록 만들었다. 하지만 여전히 열린우리당은 제도 외부에 의존하고 있는 운동정당적인 특성을 지닌 정당이었다.

새천년민주당 세력과 열린우리당 세력 모두 권위주의 세력에 저항하는 야당으로 시작했기 때문에 이들은 운동세력 및 운동정당적 방식과 깊은 연계를 지니고 있다. 하지만 양 세력 중 열린우리당 세력이 보다 강하게 운동정당적인 특성을 보이고 있다. 우선, 세력의 구성원을 보면 열린우리당 세력의 경우, (구)민주당 시절부터 외부의 재야세력이 구성원의 상당 부분을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 열린우리당으로 재개편되었을 때에도 마찬가지로 2004년의 총선 결과 원내 열린우리당의 과반수가 과거 운동권이나 재야세력이었다. 이와 같은 열린우리당 세력의 운동정당적 성격은 정치적 문제를 해결하는 방식에 있어서도 드러남을 위에서 살펴보았다. 외부적 단체나 방식에 의존적인 것은 정당이 제도화

하는 것을 방해하는데, 지속적으로 자신의 정당성을 정당 외부에서 찾게 되기 때문이다. 이는 열린우리당에서 가장 분명하게 관찰할 수 있다.

하지만 제도 외부적 단체나 외부적인 방식에 의존하는 것은 카리스마적 지도자의 경우와 같이, 단순히 그 의존 여부만이 문제가 되고 있는 것은 아니다. 문제는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 지역주의를 타파하고자 하는 시도를 통해서 열린우리당 세력과 새천년민주당 세력이 서로 적대적인 관계가 되었다는 점이다. 이는 탈권위주의 정책의 시도와도 같은 맥락이다. 위에서도 설명했듯이 지역주의는 여당과 야당을 가리지 않고 기존의 한국 정당이 지니고 있던 고질적인 문제 중 하나였다. 노무현은 이러한 지역분열을 타파하기 위해 정치인생 내내 투쟁해왔던 사람이었다. 이러한 노무현의 기치는 열린우리당 창당 선언문과 노사모의 약속 등에서도 쉽게 찾아볼 수 있다.

열린우리당의 창당 선언문은 다음과 같다.

우리는 오늘 부패정치, 밀실정치, 지역분열로 얼룩진 구시대를 마감하고, 국민통합, 참여민주주의, 깨끗한 정치의 새로운 시대를 실현할 정당인 열린우리당의 창당을 엄숙히 선언한다.

오늘 우리는 정경유착과 부정부패, 밀실야합으로 날을 지새우고, 틈만 나면 국정외의 발목 잡기로 일관하는 당리당략의 낡은 정치, 국민을 분열시키며 기득권을 지켜왔던 지역주의 낡은 정치가 그 생명을 마감하고, 변화와 개혁을 열망하는 국민의 요구와 시대의 흐름에 부응하는 정책정당, 국민참여정당, 국민통합정당의 새로운 시대가 도래하였음을 선포한다.

열린우리당의 창당은 지난 대선에서 국민이 보여준 참여정치의 열기를 하나로 결집하여, 국민이 정치의 주인이 되는 참여민주주의의 새로운 역사를 창조하기 위함이며, 정치발전을 가로막아온 망국적인 지역감정과 지

역주의 정치를 타파하고 지역과 세대, 계층과 이념, 양성간의 차별을 뛰어넘는 국민통합의 정치를 실현하기 위함이며, 부정부패와 정경유착을 근절하고, 국민의 염원인 정치개혁을 이룩하여 깨끗한 정치, 국민에게 사랑받는 정치를 실현하기 위함이며, 민족을 분열과 대립으로 몰아가는 냉전, 수구세력의 부활을 저지하고, 한반도에서 전쟁의 먹구름을 걷어내고 한반도의 평화를 정착시키는 동시에 통일한국을 앞당기기 위함이다.[중략]

하나, 우리는 정치발전을 가로막아온 망국적인 지역감정과 지역주의 정치를 타파하고, 지역과 세대, 계층과 이념, 양성간의 차별을 뛰어넘는 진정한 국민통합정치를 실현할 것을 결의한다.[후략]⁷²⁾

위에서 볼 수 있듯이, 열린우리당의 창당선언문에서는 “지역감정과 지역주의 정치 타파”를 반복해서 언급하고 있다. 노사모의 약속이라는 노사모 회칙에서도 이는 분명하게 드러난다.

노사모의 약속

1. 나는 노무현과 함께 우리나라의 왜곡된 지역감정의 극복에 동참한다.
2. 참된 민주주의의 발전을 위하여 우리 노사모 회원들과 함께 결정한 활동에 자발적으로 동참한다.
3. 노사모의 약속과 노사모의 활동이 기록된 관례가 회칙을 대신하며, 이 약속과 관례는 노사모의 전자투표만으로 바꿀 수 있다.(신원, 2002:21)

자발적으로 모인 “정치인 팬클럽”의 회칙 1번에 포함될 만큼 노무현이

72) 뉴스시스. 2007.5.7. <http://media.daum.net/politics/administration/newsview?newsid=20070507154809499> (검색일:2015.7.13.)

지난 지역분열 해소라는 가치는 강렬했다고 볼 수 있다. 따라서 당시 새천년민주당의 지역적 기반의 확대를 위해 후보자로 선정된 노무현은 대통령으로 당선된 뒤에도 꾸준히 지역분열 해소를 주장하였고, 지역적 기반 위에 있었던 새천년민주당과 등을 돌릴 수밖에 없었다.

두 번째 문제는 열린우리당 세력이 갈등을 해결하고자 하는 방식이 주로 제도 외부적인 방식이었다는 점이다. 여기에는 두 가지 원인을 생각해 볼 수 있다. 하나는 노무현이 대통령이 되는 과정에서 기존 정치권 내의 지지를 크게 받지는 못했다는 점이다. 일반 국민의 지지가 아니었더라면 노무현은 당시 새천년민주당의 경선에서 대선 후보로 선정되는 것조차 어려웠을 것이다. 따라서 대통령 재임 당시에도 노무현은 노사모를 비롯한 각종 시민단체와의 직접적인 만남뿐만 아니라, 재신임 사건과 같이 국회를 우회하려는 모습도 종종 보여왔다. 다른 하나의 원인은 당시 집권당이었던 열린우리당이 대부분 재야 운동권 세력으로 이루어져 있었다는 점이다. 열린우리당 형성 당시부터 이미 운동적인 성향을 띠고 있었던 열린우리당은 2004년 총선을 통해 한층 운동정당적인 성격을 심화시켰다. 따라서 이들은 제도 내부의 해결방식보다는 보다 제도 외부적인 문제 해결방식을 선호하는 경향을 보였다.

하지만 정당 구성원이 제도 외부에 지나치게 의존하는 것은 제도화에 매우 좋지 않은 영향을 미친다. 우선적으로 노무현 당시 대통령의 재신임 발언을 예로 봤을 때, “적법한 절차를 거쳐 선출된 대통령”이 의회와의 갈등을 해결하기 위해 일반 국민들에게 직접적으로 정치적 신임을 묻는 것은 대의민주주의의 뿌리를 흔드는 일이며, 상당한 우려를 불러일으킬만한 일이었다(강원택, 2005: 166). 더욱 문제가 되는 것은 이러한 성향이 새천년민주당 세력과 재연합 했을 때였다. 지역주의 해소로 인해서 서로 반대 방향에 위치해 있던 두 세력이 연합했을 때, 서로 다른 방식으로 문제를 해결하고자 하는 것은 갈등을 더욱 심화시키기 때문이다.

가장 분명하게 문제가 드러났던 것은 경선을 둘러싼 입장 차이였다. 열린우리당 세력의 경우, 경선을 통해 외부에서 정당성을 확보 받는 것이 가장 중요했다. 정당 내부에서는 입지가 불안정했기 때문이다. 하지만 열린우리당 세력에게 당의 후보직을 주지 않으려는 새천년민주당 세력은 끊임없이 경선의 참여 자격을 제한하고자 하고, 이 갈등은 2015년 당대표 경선에까지 이어졌다.

2007년 경선에서 대통합민주신당은 경선의 세부규칙에 대한 합의나 경선 준비가 부족한 상태에서 경선을 치르게 되면서 경선 규칙을 둘러싸고 후보들 사이의 갈등이 극심하게 표출되었다. 결국 “경선 거부와 중단”이라는 극한 상황에까지 치달았던 대통합민주신당의 경선은 16.2%의 평균 투표율을 기록하였고, 이는 국민경선제의 의의 자체가 흔들리는 일이었다(이동윤, 2008: 12-18). 이러한 양상은 2012년의 경선에서도 마찬가지로, 완전국민경선을 도입한 민주통합당은 최대한 일반인의 비중을 늘리려는 문재인 측과 이를 제한하려는 다른 후보들의 갈등이 지속되었다. 국민경선제를 통해서 선출된 대선후보의 민주적 정당성이 강화되는 것과는 별개로 경선에서 선출된 후보가 당내에서도 지지기반을 확고하게 하지는 못하는 것이다. 오히려 대선후보와 여타 정당엘리트의 관계는 이전보다 결속력이 낮아졌으며, 정당의 내부적인 결속과 연대가 약화되는 결과를 낳고 있다고 보아야 한다(장훈, 2010: 163-166).

특히나 현재의 경선 규칙은 당원이나 대의원보다 일반 국민들의 비중을 더 크게 두고 있기 때문에 지도부의 당 내 입지를 더욱 축소시키는 경향이 있다. 실제로 2015년 새정치민주연합에서는 경선과 공천에 불만을 가진 엘리트들의 탈당이 큰 이슈가 되었다. 정동영과 천정배라는 핵심 인물의 탈당은 ‘민주당 텃밭’으로 알려진 관악을에서 25년만에 패배하고, 광주에서 역시 의석을 얻지 못하는 등, 재보궐 전패라는 충격적인 결과를 불러왔다.⁷³⁾ 문제는 이들이 이러한 갈등을 해소하는 방식으로 제도

외부에 대한 의존을 더욱 높이고 있다는 것이다. 현재 새정치민주연합에 불만을 품고 탈당하는 사람들이 “호남당”, “호남을 기반으로 한 세력”을 강조하고 있다.⁷⁴⁾ 이는 호남이라는 지역에 기반 했던 새천년민주당 세력과 이를 개혁해야 할 요소로 판단한 열린우리당 세력 간의 갈등을 다시금 끌어들이는 것일 뿐만 아니라, 정당 조직을 더욱 약화시킬 것이다. 서로 다른 곳에서 정당성을 확보하고자 하는 두 세력의 결합은 위의 그 어떠한 기원적 속성보다도 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.

73) 한겨레. 2015.4.30. http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/689172.htm
↓ (검색일:2015.7.23.)

74) 프레스리안. 2015.4.30. <http://www.pressian.com/news/article.html?no=126060> /서울신문. 2015.7.9. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20150709500298>
(검색일: 2015.7.26.)

3. 소결

기존의 정당들은 지역이라는 제도 외부적 의존 대상이 있었다. 이는 열린우리당과 노무현의 등장을 통해 조금씩 완화되어가는 경향을 보였다. 하지만 열린우리당 세력이 제도 외부에 대해 자율성을 지녔던 것은 아니며, 기존의 정당들과는 다른 제도 외부적 의존 양상을 보여주었다. 이들은 (구)민주당 시절부터 대체적으로 재야 세력으로 이루어져있었으며, 이들의 지도자인 노무현 대통령 역시 일반 국민들의 지지를 통해 당선된 대통령이었다. 이런 이유로 열린우리당 세력은 운동정당적 특성을 강하게 보이고 있었다. 대통령은 국회를 우회해 일반 국민에게 직접적으로 호소하기도 하였으며, 열린우리당은 정치권 내부보다는 촛불집회나 국회 점거 및 농성 등의 방식을 사용하기도 하였다.

하지만 정당과 정당 구성원이 제도 외부에 지나치게 의존하는 것은 정당 제도화에 전반적으로 매우 좋지 않은 영향을 미친다. 열린우리당 세력을 중심으로 관찰했을 때, 제도 외부적 의존에 의해 가장 크게 영향을 받는 것은 제도 내부적 안정성 부문이었다. 제도 밖의 일반인 지지자들의 비중을 크게 둔 경선에서 선출된 정당 지도자들은 당내에서 입지를 굳게 다지지 못하는 경향이 있었다. 이는 당내의 반목과 갈등을 해결하고자 하는 의지를 보여주기보다는 제도 외부에 그 책임을 전가하는 행위라고도 볼 수 있을 것이다. 지도자의 입지 불안은 단순히 리더십의 불안정에서만 그치지 않고 구성원들의 잦은 입당, 탈당과 크게는 정당 변화로까지 이어지게 되는 것이다.

새천년민주당 세력과 열린우리당 세력은 평민당과 (구)민주당 시절부터 제도 외부에 대한 의존을 키워왔으며, 이는 현재까지도 갈등의 씨앗이 되고 있다. 이는 카리스마적 지도자의 경우와 마찬가지로, 단순히 제도 외부에 대한 의존뿐만 아니라 서로가 적대적인 관계로 변모하였다는 점

역시 중요하다. 열린우리당은 지역주의라는 제도 외부적 의존 행태를 개혁대상으로 삼았고, 이것의 해결을 다른 제도 외부에 의존함으로써 해결하고자 하였다. 현재의 새정치민주연합에서도 열린우리당 세력에 반기를 든 사람들이 호남이라는 제도 외부에 다시금 의존도를 높이려는 모습을 보인다. 하지만 제도 외부에 대한 의존을 통해 정치적 문제를 해결하는 것은 정당 조직을 점차 약화시키는 것이며 정치적인 문제를 근본적으로 해결하지도 못한다. 따라서 점차 제도 외부에 대한 의존을 심화시키고 있는 현재의 상황에서는 정당 내부의 갈등을 더욱 해결하기 어려워질 것이다.

제 5 장 결론

이 글에서는 민주화 이후 유사한 발전과정을 거쳐 온 새정치민주연합과 새누리당이 서로 다른 조직적 특성을 보이는 것을 새정치민주연합의 기원적 속성을 통해 설명하고자 했다. 새정치민주연합은 크게 새천년민주당 세력과 열린우리당 세력이 연합한 형태로써, 기원적 속성을 정당 조직의 형성, 카리스마적 지도자의 존재, 제도 외부에 대한 의존 세 가지로 구분해봤을 때 두 세력 모두 세 가지 기준 모두에서 낮은 제도화를 가져오는 조건들을 지니고 있었다.

정당 조직의 형성에 있어서 평민당과 (구)민주당 시절 두 세력은 다른 방식의 조직 형성 과정을 거쳤다. 평민당의 경우는 침투적 방식으로 형성된 반면, (구)민주당은 확산적인 방식으로 형성되었던 것이다. 이후 새천년민주당과 열린우리당으로 오면서 이들은 모두 침투적 방식의 형성과정을 거쳤다. 하지만 열린우리당은 창당 당시나 이후의 총선에서 상당히 다양한 세력을 포함하면서 확산적인 성격을 더욱 증가시키는 결과를 가져왔다. 또한 새천년민주당 역시 김대중의 정계 은퇴로 중심 세력이 사라지면서 기존에 정당을 창당했던 침투적 방식의 구심점이 사라지게 되었고, 양 세력은 모두 높은 제도화 수준으로 나아가지 못하게 되었다.

카리스마적 지도자의 경우에는 정당에 미치는 영향이 보다 컸다고 할 수 있는데, 김대중이라는 카리스마적 지도자가 존재한 새천년민주당 세력에서는 제도화가 이루어지지 않았음에도 김대중으로 인해 안정적인 형태를 띠고 있었다. 이와는 다르게 김대중만큼의 카리스마를 지니지 못했던 이기택은 (구)민주당 시절부터 지도자의 선출과정에서 갈등을 불러일으켰으며 이러한 갈등은 제도화되지 못하고 열린우리당에까지 이어졌다.

열린우리당은 한 해에 세 번의 대표가 바뀌는 등 심각한 구조 내부적 불안정을 겪었고, 제도화를 위한 합의에 전혀 나아가지 못했다는 점을 알 수 있다. 이는 김대중이 은퇴한 이후의 새천년민주당 역시 마찬가지였다. 이들은 김대중으로 인해 가려져있던 각종 갈등을 노출하면서 열린우리당 세력과 같은 상황에 처하게 되었다.

위의 두 조건보다도 더 심각한 문제를 가져온 것으로 보이는 것은 제도 외부에 대한 의존이다. 기존의 한국 정당들은 모두 지역이라는 제도 외부적 집단에 기대고 있었다. 이는 3김의 정계 은퇴와 노무현의 등장으로 인해 완화되는 형태를 나타냈다. 하지만 기존 야당이 지속적으로 밀접한 관계를 맺은 재야세력에 대한 의존은 더욱 악화되었다. 이는 노무현이 새천년민주당의 정당보다 시민사회의 지지로 인해 대통령으로 당선되었다는 점과 열린우리당의 구성원이 대부분 재야세력으로 이루어져있다는 점이 원인이 되었다. 노무현은 집권 기간 동안 정당을 우회하여 지지자들에게 직접적으로 접근하여 문제를 해결하고자 하는 모습을 종종 보였으며, 노사모라는 정치인 팬클럽의 존재는 이를 더욱 부추겼다. 열린우리당 역시 정치체제에 익숙하지 않은 인물들이 대거 포함되면서 제도 외부적인 방식을 통해 갈등을 해결하려는 모습을 보여 오히려 갈등을 더욱 악화시키는 경향이 있었다.

하지만 이 글에서 더욱 초점을 맞추고자 했던 것은 새천년민주당과 열린우리당 두 세력이 연합했을 때 어떤 이유로 더욱 격렬한 갈등이 발생하고 있는가 하는 점이었다. 비록 서로 다른 성향을 가지고 출발했지만 이들은 모두 민주화운동 세력이라는 공통점을 지니고 있었고, 권위주의에 맞서는 야당이라는 조건 역시 공통적으로 지니고 있었다. 그럼에도 불구하고 이 두 세력은 2004년의 정치개혁을 거치면서 서로 적대적인 관계로 거듭나게 되었다. 이는 하나의 세력이 제도 외부에 대한 의존도가 높았으며 기존의 정치를 거부하는 태도를 보이려고 했기 때문이었다. 경

선제와 탈권위주의적 정책, 탈지역주의적 정책들은 그 시행의 적절성 여부와는 별개로 양 세력을 정반대의 위치에 존재하도록 만들었다. 이러한 성향은 갑작스럽게 등장한 것이 아니고 기원적 속성에서부터 내포되어 있었으며, 두 세력의 통합과 함께 더욱 심화되고 있다는 것이 이 논문의 주장이다.

이 논문은 다음과 같은 함의를 지닌다. 먼저, 개별 정당을 역사적인 흐름을 따라 살펴보고 있다는 점이다. 기존의 논문들과 같이 한 시기의 하나의 정당을 살펴보거나 비슷한 시기의 두 개 이상의 정당을 비교분석하는 것이 아닌, 하나의 정당을 기원에서부터 보고자 했다는 의의를 지닌다. 또한 민주당 내부를 두 가지 세력으로 나누어서 그들의 성향을 관찰하고자 했다는 점이 있다. 이는 보다 근본적으로 정당의 문제에 대한 원인을 당내의 시각에서 찾을 수 있게 도와준다. 또한 운동정당적인 특징에 초점을 맞추므로써, “정치”의 영역에서 벗어나고자 하는 정당의 모순적인 부분을 지적해준다는 장점을 지닌다. 하지만 제도화 지표에 대한 보다 철저한 검증이 필요하고, 이에 입각하여 분석이 이루어져야 함에도 서술에 의존하고 있는 점은 이 연구의 한계이다. 다만 이런 이유 때문에 2차 자료보다 신문 기사나 회고록 등에 언급된 당사자, 혹은 관계자들의 직접 발언을 이용하여 최대한 사실에 기반 할 수 있도록 노력하였다.

현재 한국에서는 정치에 대한 불신이 점차 고조되고 있는 상황이다. 유권자들은 집권당에 불만을 느낄 경우 대안을 고려한다. 문제는 현재 한국에 대안으로서의 역할을 할 수 있는 정당이 부재하다는 점이다. 대안 정당이 제 구실을 하지 못하는 것은 단순히 정당의 존재 문제만이 아니라 한국의 정당 정치 전반에 매우 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 정당들이 제도 외부로 눈을 돌리기보다 이 글에서 강조하는 조직으로서의 정당이 강화될 수 있는 정치 개혁을 추구하여 높은 수준의 제도화를 이루는 것이 필요할 것이다.

참 고 문 헌

문헌

국문

- 강원택. 2005. “노무현 정부의 정치개혁 추진과 성과에 대한 평가,” 양승함 편. 『노무현정부의 국가관리 성과와 과제』. 서울: 연세대학교 출판부.
- _____. 2007. 『인터넷과 한국정치: 정당정치에 대한 도전과 변화』. 서울: 집문당.
- _____. 2008. “방향감각의 상실과 표류-노무현 정권의 정책기조와 권력기반의 변화-.” 『황해문화』 봄, 64-84.
- _____. 2012. “한국 정당정치의 위기와 해결 방안 - 당내 민주화와 국민참여경선을 중심으로.” 『계간민주』 제5호, 128-143.
- _____. 2011. “참여 민주주의와 정당정치: 제도화의 실패와 정당 재편의 좌절.” 강원택, 장덕진 엮음. 『노무현 정부의 실험 미완의 개혁』. 파주: 한울.
- 김대영. 2007. “연합체 운동정치,” 정해구 외. 『한국 정치와 비제도적 운동정치』. 파주: 한울.
- 김만흠. 2005. “참여정부와 지역갈등,” 양승함 편. 『노무현정부의 국가관리 성과와 과제』. 서울: 연세대학교 출판부.
- _____. 2006. 『민주화 이후의 한국정치와 노무현 정권』. 파주: 한울.
- _____. 2012. 『정당정치, 안철수 현상과 정당 재편』. 파주: 도서출판한울.
- 김병문. 2012. “김영삼, 김대중, 노무현 정부의 개혁 정책 비교.” 『비교민주주의연구』 제8집 1호, 125-156.

- 김수진. 2015. “한국 정당정치의 현실과 야당.” 『시민과 세계』 제26호, 30-45.
- 김영명. 2009. “한국의 정치발전: 일인지배에서 제도정치로?” 『비교민주주의연구』 제5집 1호, 5-36.
- 김용호. 2001. 『한국 정당정치의 이해』. 서울: 나남출판.
- _____. 2005. “노무현정부 출범 이후 대통령-국회 관계의 변화: 원인과 처방,” 양승함 편. 『노무현정부의 국가관리 성과와 과제』. 서울: 연세대학교 출판부.
- _____. 2007. “박정희와 정당정치: 권위주의 정당체제 수립에 실패한 원인과 결과,” 정성화·강규형 편, 『박정희 시대와 한국 현대사: 연구자와 체험자의 대화』. 서울: 선인.
- 김진석. 2008. “선명하고도 모호했던 민주화 동력: 2002년 대선의 사회정치적 상황에 대한 보고서.” 『황해문화』 봄, 12-36.
- 김현우. 2009. 『한국 정당통합 운동사』. 과주: 한국학술정보(주).
- 노혜경. 2002. “노무현? 없어도 된다, 시스템의 정치!” 노혜경 외. 『유쾌한 정치반란, 노사모』. 서울: 도서출판 개마고원.
- 박경미. 2006. “한국 정당조직의 지속성과 변화: 민주정의당과 평화민주당 조직 변화 비교.” 이화여자대학교 정치외교학과 박사 학위논문.
- _____. 2007. “한국의 정당 제도화와 조직적 안정성: 민자당과 민주당의 상이한 정당통합 과정과 그 결과.” 『21세기정치학회보』 제17집 2호, 1-20.
- _____. 2008. “정당 이합집산의 조건: 열린우리당의 변화(2003-2007)” 『한국과 국제정치』 제24권 3호, 29-55.
- 박찬표. 2012. “열린우리당의 정당개혁과 그 결과에 대한 연구.” 『기억과 전망』 27호, 46-80.
- 배종윤. 2014. “2004년 대통령 탄핵사건과 정치의 사법화: 정치 발전과 위기의 양면성.” 『동서연구』 제26집 3호, 185-214.
- 백창재. 1999. “미국 예비선거제의 정치적 영향 - 대표성을 중심으로-.

- 『한국정치연구』 8, 9권 1호, 213-235.
- 노무현재단. 2010. 『노무현 자서전 운명이다』. 과주: 돌베개.
- 새천년민주당. 2003. 『노무현은 이렇게 말했다』. 새천년민주당 제16대 대통령선거 백서발간위원회.
- 손호철. 2010. “‘자유주의 정권’ 10년의 정치(2): 권력 분립과 정당정치를 중심으로.” 『사회과학연구』 제18집 2호, 178-206.
- 신 원. 2002. “‘정치 혐오’의 진흙탕에서 피운 ‘정치 사랑’의 연꽃,” 노혜경 외. 『유쾌한 정치반란, 노사모』. 서울: 도서출판 개마고원.
- 안희수. 1995. “결론: 한국의 정당정치: 반성과 새로운 가능성,” 안희수 편. 『한국 정당 정치론』. 서울: 나남출판.
- 이갑윤, 이현우. 2011. “국회의원 표결과 정당 영향력: 17대 국회를 대상으로.” 『한국정치연구』 제20집 2호, 1-27.
- 이동윤. 2008. “정당의 후보선출제도와 정당정치의 문제점: 제17대 대통령선거를 중심으로.” 『한국정당학회보』 7권 1호, 5-37.
- 이병훈. 2015. “사회운동의 제도화에 관한 연구-독일 녹색당을 중심으로-.” 고려대학교 행정학과 석사 학위논문.
- 이송평. 2010. “노무현의 민주주의 혁신전략.” 영남대학교 정치외교학과 박사 학위논문.
- 이신일. 2008. “한국정당 제도화의 재검토.” 『국제문화연구』 제26집, 1-22.
- 장신기. 2013. “김대중의 민주화 이행전략,” 류상영, 김상웅, 심지연 편저. 『김대중과 한국 야당사』. 서울: 연세대학교 대학출판문화원.
- 장 훈. 1997. “한국 민주화 10년의 정당정치: 공고화의 지연과 맹아적 정당정치의 지속,” 최장집, 임현진 공편. 『한국 사회와 민주주의』. 서울: 나남출판.
- _____. 2010. 『20년의 실험 - 한국 정치개혁의 이론과 역사』. 서울: 나남출판.
- 전상숙. 2010. “정치적 리더십과 지역대표성-노무현대통령과 지역주의를 중심으로-.” 『담론201』 제13집 3호, 139-165.

- 전진영. 2010. “제18대 국회 원내정당의 정당응집성 분석”. 『한국정당학회보』 제9권 2호, 119-139.
- 정기영. 2013. “재야의 정치세력화와 민주화 투쟁,” 류상영, 김상웅, 심지연 편저. 『김대중과 한국 야당사』. 서울: 연세대학교 대학출판문화원.
- 정영태. 2004. “노무현 정부의 실종된 개혁; ‘적과의 동침’ 이후 ‘속빈개혁’만 남았다 - 노무현 정권 2년 정치개혁 평가.” 『노동사회』 12월호, 12-18.
- 정진민. 2002. “정책정당 실현을 위한 내부조건.” 『한국정당학회보』 제1권 1호, 7-24.
- _____. 2008. “정당정치의 제도화와 한국 정당의 과제.” 『한국정치연구』 제17집 2호, 33-53.
- 정해구. 2004. “노무현 대통령의 정치리더십 평가: 참여와 탈권위주의.” 『민주사회와 정책연구』 6호, 19-37.
- 주인석. 2012. “정당의 분열과 통합: 기원적 특징과 조직변화.” 『21세기 정치학회보』 제22집 1호, 135-160.
- 주정연. 2001. “한국의 정당정치의 과제와 정치발전모색.” 『사회과학연구』 제8집, 117-140.
- 진영재. 1997. “정당제도화의 유형과 체제선택의 경험적 논의.” 『한국정치학회보』 제31집 4호, 161-185.
- 최용섭. 2001. “한국 정당정치의 저발전과 극복방안에 관한 연구: 정당의 조직적 특성을 중심으로.” 『광주보건대학 논문집』 제26집, 161-180.
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- 최종숙. 2012. “개혁적 시민운동과 정당의 관계맺기 -‘비판적 지지’를 통한 거리두기와 협력.” 『기억과 전망』 26호, 83-114.
- 형은화. 2013. “열린우리당의 생성과 소멸에 관한 연구.” 『현대사회과학연구』 제17집, 147-173.

영문

- Aldrich, John. 1995. *Why Parties?* Chicago: University of Chicago Press.
- Basedau, Matthias and Stroth, Alexander. 2008. "Measuring Party Institutionalization in Developing Countries: A New Research Instrument Applied to 28 African Political Parties," *GIGA working paper* No. 69, 5-27.
- Daalder, Hans. 2002. "Parties: Denied, Dismissed, or Redundant? A Critique," in Gunther, Montero, and Linz (eds.) *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: OUP.
- Dalton, Russell and Wattenberg, Martin. 2002. (eds.) *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Duverge. 1954. *Political Parties*. London: Lowe & Brydone.
- Ferree, Myra Marx and Martin, Patricia Yancey. 1995. "Doing the Work of the Movement: Feminist Organizations," in Ferree, Myra Marx and Martin, Patricia Yancey (eds.) *Feminist Organizations: Harvest of the New Women's Movement*. Temple University Press.
- Hazan, Reuven Y. and Rahat, Gideon. 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: OUP.
- Hipsher, Patricia L. 1998. "Democratic Transition as Protest Cycles: Social Movement Dynamics in Democratizing Latin America," In Meyer and Tarrow (eds.) *The Social Movement Society: Contentious politics for a new century*. Boston: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. N

- ew Haven: Yale University Press.
- Janda, Kenneth. 1980. *Political Parties: A Cross-national Survey*. New York: Free Press; London: Collier Macmillan.
- Key, Valdmier Orlando. 1964. *Politics, parties, and Pressure groups*. New York: Crowell.
- Kitschelt, Herbert. 1988. "Left-Libertarian Parties: Explaining Innovation in Competitive Systems." *World Politics* 15, 194-234.
- _____. 2006. "Movement Parties," in Katz and Crotty (eds.) *Handbook of Party Politics*. Sage.
- Kubick, Jan. 1998. "Institutionalization of Protest during Democratic Consolidation in Central Europe," in Meyer and Tarrow (eds.) *The Social Movement Society: contentious politics for a new century*. Boston: Rowman&Littlefield Publishers, Inc.
- Mainwaring, Scott and Scully, Timothy R. 1995. "Introduction: Party Systems in Latin America," in Mainwaring and Scully (eds.) *Building democratic Institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Meyer, David S and Tarrow, Sidney. 1998. "A Movement Society: Contentious Politics for a New Century," in Meyer and Tarrow (eds.) *The Social Movement Society: contentious politics for a new century*. Boston: Rowman&Littlefield Publishers, Inc.
- Panbianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Randall, Vicky and Svåsand, Lars. 2002. "Party Institutionalization in New Democracies". *Party Politics* Vol. 8. No. 1, 5-29.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1942. *Party Government: American Government in Action*. New York: Farrar and Rinehart.

Schmitter, Philippe . 2001. "Parties are not what they once were." in Diamond and Gunther (eds.) *Political Parties and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University.

언론

뉴스 라이브러리 <http://newslibrary.naver.com>

- 경향신문. 1987. “金大中씨 출마·創黨선언.” (10월 28일), 1.
_____. 1987. “「바람戰略」으로 취약組織 補完.” (11월 12일), 2.
_____. 1987. “재야단체 兩金 비난.” (11월 26일), 3.
_____. 1990. “政治大變革시대 유일野黨 명예걸고 “외로운 鬪爭”.” (1월 25일), 3.
_____. 1990. “地域黨탈피 對與투쟁 戰列정비.” (1월 29일), 3.
_____. 1990. “직접 개입못해 괴로와.” (5월 22일), 4.
_____. 1990. “民主黨 어디로 갈 것인가.” (11월 20일), 2.
_____. 1990. “外部영입으로 제2創黨 모색.” (12월 6일), 3.
_____. 1991. “民主-민주연합 「野圈分占」 합작.” (1월 12일), 17.
_____. 1991. “李基澤 民主총재 “나는 兩金과 다르다.” (4월 20일), 17.
- 동아일보. 1987. “平和民主黨, 13개 地區黨 창당.” (11월 5일), 1.
_____. 1987. “金 平民총재 역정내.” (12월 22일), 3.
_____. 1987. “平民黨 분위기 어수선.” (12월 23일), 2.
_____. 1990. ““총재競選은 피하자”.” (6월 4일), 5.
_____. 1991. “民主黨 해체 제2創黨 추진.” (1월 4일), 2.
- 매일경제. 1990. “스타많은 民主黨 되레 걸림돌.” (8월 19일), 2.
- 한겨레. 1990. “평민 ‘장외 포문’ 점화.” (4월 1일), 3.
_____. 1990. “총재선출 방식 3시간 절충 실패.” (6월 8일), 2.

- _____. 1991. “민주당-민주연합 통합 합의.” (1월 23일), 1.
- _____. 1991. “우려·격려 속 민주당 제2창당.” (2월 3일), 3.
- _____. 1991. “최고위원 인선 총재위임.” (9월 15일), 2.

인터넷 기사

- 강원일보. 2006. “[영월]김광은씨 열린우리당 탈당 무소속 출마.” (3월 14일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=087&aid=0000077889> (검색일:2015.7.13.)
- _____. 2006. “이철우 前국회의원 우리당 탈당.” (10월 17일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=087&aid=0000100488> (검색일:2015.7.13.)
- 강원도민일보. 2009. “한나라당 정몽준 대표 체제 출범.” (9월 8일). <http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=430742> (검색일:2015.7.12.)
- 경향신문. 2004. “열린우리당 유선호씨 탈당.” (3월 8일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=032&aid=0000056679> (검색일:2015.7.13.)
- _____. 2006. “민주당 한화갑대표 의원직 상실.” (12월 22일). http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200612221515521&code=910402(검색일:2015.7.11.)
- 내일신문. 2004. “조기전대·비대위 체제 없다.” (8월 19일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=086&aid=0000004348> (검색일:2015.7.11.)
- _____. 2005. “열린우리당 신임 당의장 임채정 의원.” (1월 7일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=086&aid=0000012066> (검색일:2015.7.11.)
- 뉴스와이어. 2006. “전면재검토 결정 난 한탄강댐 건설 계획 부활한 이유는?” (10월 19일). <http://media.daum.net/press/newsview?newsid>

- =20061019112215792 (검색일: 2015.7.23.)
- 뉴스시스. 2004. “허경만 전 전남도지사도 민주당 탈당.” (3월 15일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0000038753> (검색일:2015.7.13.)
- _____. 2004. “열린우리당 공천탈락자 줄줄이 탈당.” (3월 24일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0000042049> (검색일:2015.7.13.)
- _____. 2007. “<전문>노무현 대통령 ‘정치인 노무현의 좌절’.” (5월 7일). <http://media.daum.net/politics/administration/newsview?newsid=20070507154809499> (검색일:2015.7.13.)
- _____. 2008. “김무성, 홍사덕 의원 등 친박 19명 복당.” (7월 16일). <http://media.daum.net/politics/assembly/newsview?newsid=20080716113206170> (검색일:2015.4.14.)
- 대구일보. 2004. “노사모·열린우리당, 탄핵가결 규탄대회.” (3월 12일). <http://www.idaegu.com/?bid=politics&c=4&m=bbs&uid=106124> (검색일:2015.3.10.)
- 동아일보. 2002. “[민주당 대선후보 노무현]‘DJ 친위대’ 동교동계 몰락.” (4월 28일). <http://news.naver.com/main/scrap/read.nhn?oid=020&aid=0000126634&scrapGroupId=21751&scrapItemId=182625&sortType=scrapDate> (검색일:2015.6.25.)
- _____. 2004. “[광주/전남][전북]‘탄핵후폭풍’ 민주 단체장 줄줄이 탈당.” (3월 15일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=020&aid=0000229002> (검색일:2015.7.13.)
- _____. 2006. “열린우리당 새 당의장에 정동영.” (2월 18일). <http://news.donga.com/3/all/20060218/8276654/1> (검색일:2015.7.11.)
- _____. 2012. “민주 지도부 총사퇴…문재인 대표대행 겸임.” (11월 18일). <http://news.donga.com/3/all/20121118/50926120/1> (검색일:2015.7.12.)
- 매일경제. 2006. “열린우리 당의장 김근태씨 선출.” (6월 10일). <http://news.donga.com/3/all/20060610/50926120/1>

- ws.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=009&aid=0000509470 (검색일:2015.7.11)
- 머니투데이. 2003. “민주당 새 대표 “조순형” 선출.” (11월 28일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=008&aid=0000347896> (검색일:2015.7.11.)
- _____. 2004. “민주당내 역풍..”조대표 퇴진 주장.” (3월 14일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=008&aid=0000386095> (검색일:2015.7.13.)
- _____. 2005. “우리당,당의장에 문희상..지도부 선출(상보).” (4월 2일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=008&aid=0000523646> (검색일:2015.7.11.)
- 부산일보. 2006. ““전대 전이라도 나가자” 우리당 선도탈당론 ‘쑥쑥’.” (12월 26일). <http://www.busanilbo.com/news2000/html/2006/1226/010020061226.1004113721.html> (검색일:2015.7.13.)
- 서울신문. 2005. “與 대연정 몰이 ‘野~好~’가 없다.” (8월 1일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=081&aid=0000052569> (검색일:2015.7.13.)
- _____. 2015. “새정치민주연합 탈당, 옛 실무당직자 출신 50여명… ‘호남당’ 가시화하나.” (7월 9일). <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20150709500298> (검색일: 2015.7.26.)
- 아시아경제. 2012. “이해찬 민주통합당 신임 대표 선출(1보).” (6월 9일). <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2012060918091489054> (검색일:2015.7.12.)
- _____. 2012. “민주, 본격 체제 정비... 비대위원 7인 인선.” (1월 13일). <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2013011310502753779> (검색일:2015.7.12)
- 아주경제. 2012. “<민주통합 1·15 전대> 민주통합당 대표 한명숙 선출(1보).” (1월 15일). <http://www.ajunews.com/common/redirect.jsp?newsId=20120115000242> (검색일:2015.7.12.)

- _____. 2014. “[속보]새정치민주연합 김한길 안철수 공동대표 사퇴의 사 밝혀.” (7월 31일). <http://www.ajunews.com/view/20140731104940544> (검색일:2015.7.12)
- 연합뉴스. 1999. “<해설> 김대통령의 ‘신당’ 구상.” (11월 25일). <http://media.daum.net/breakingnews/newsview?newsid=19991125144500677> (검색일:2015.6.16.)
1999. “<민주신당 살림 어떻게 꾸리나>.” (11월 26일). <http://media.daum.net/breakingnews/newsview?newsid=19991126104900230> (검색일:2015.6.16.)
- _____. 2002. “<연합시론> 민주당내 신당론 파문.” (8월 1일). <http://news.naver.com/main/scrap/read.nhn?oid=001&aid=0000215231&scrapGroupId=21751&scrapItemId=182619&sortType=scrapDate> (검색일:2015.6.28.)
- _____. 2003. “與 내일 동반사퇴 논의.” (2월 23일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000324056> (검색일:2015.7.11.)
- _____. 2003. “<민주당 당내 갈등 심화>(종합).” (11월 13일). <http://media.daum.net/politics/others/newsview?newsid=20031113041036805> (검색일:2015.6.16.)
- _____. 2004. “조순형 당대표직 사퇴.” (4월 16일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0000623687> (검색일:2015.7.11.)
- _____. 2007. “與 전당대회..‘정세균 체제’ 출범.” (2월 14일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001548052> (검색일:2015.7.11.)
- _____. 2010. “<긴급> 민주당 대표에 손학규.” (10월 3일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0004684482> (검색일:2015.7.12.)
- _____. 2012. “민주당 ‘문성근 대행체제’..당권경쟁 시작.” (4월 15일).

- <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=15&oid=001&aid=0005584405> (검색일:2015.7.12.)
- 오마이뉴스. 2003. “열린우리당 지도부 구성 내부 진통.” (10월 28일). <http://media.daum.net/politics/others/newsview?newsid=20031028080821543> (검색일:2015.6.16.)
- _____. 2003. ““노쇠화 된 민주당 살릴 자신있다”” (11월 15일). <http://media.daum.net/politics/others/newsview?newsid=20031115100847064> (검색일:2015.6.16.)
- 이데일리. 2004. “열린우리당, 당의장에 정동영 의원 선출(1보).” (1월 11일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=018&aid=0000114280> (검색일:2015.7.11.)
- 파이낸셜뉴스. 2002. “[fn사설]노무현 후보의 과제.” (4월 27일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=110&oid=014&aid=0000012676> (검색일:2015.7.11.)
- _____. 2002. ““盧-韓체제’ 불안한 출발.” (4월 29일). <http://news.naver.com/main/scrap/read.nhn?oid=014&aid=0000012830&scrapGroupId=21751&scrapItemId=182627&sortType=scrapDate> (검색일:2015.6.25.)
- _____. 2004. “정동영 당 의장직 사퇴…신기남의원 후임 승계.” (5월 17일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=014&aid=0000123642> (검색일:2015.7.11)
- 프레시안. 2005. “민주당, 한화갑 신임대표 선출.” (2월 3일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=002&aid=0000016381> (검색일:2015.7.11.)
- _____. 2015. “천정배 ‘뉴DJ 세력’ 만들어 새정치와 경쟁.” (4월 30일). <http://www.pressian.com/news/article.html?no=126060> (검색일: 2015.7.26.)
- 한겨레. 2004. “경선없는 공천’에 잇단 반발.” (3월 8일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=028&ai>

[d=0000049066](#) (검색일:2015.7.13.)

_____. 2006. “열린우리당 탈당한 권선택 의원 대전시장 불출마.” (4월 12일). http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/115323.html (검색일:2015.7.13.)

_____. 2015. “새누리, 수도권 3곳 석권…새정치 ‘충격의 전패’.” (4월 30일). http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/689172.html (검색일:2015.7.23.)

한겨레 21. 2006. “자기노선 고백운동’을 하자.” (10월 17일). <http://legacy.www.hani.co.kr/section-021118000/2006/10/021118000200610170631038.html> (검색일:2015.7.13.)

한국일보. 2006. “민주당, 장상 선대위원장 공동 대표로 선임.” (6월 15일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=038&aid=0000333709> (검색일:2015.7.11.)

헤럴드경제. 2012. “박지원, 2차 투표끝에 원내대표 겸 비대위원장에 선출.” (5월 4일). http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120504000703&md=20120617064211_BL (검색일:2015.7.12.)

방송

KBS. 2013. “민주당 새 대표에 김한길…“혁신에 매진”.” (5월 4일). <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=2653744> (검색일:2015.7.12)

MBN. 2005. “우리당 새 당의장에 정세균 원내대표.” (10월 31일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=019&aid=0000118313> (검색일:2015.7.11.)

_____. 2008. “새 민주당 대표에 정세균 씨 .” (7월 6일). http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?news_seq_no=366832 (검색일:2015.7.12)

YTN. 2003. “민주, 체제정비 착수. 통합신당,대세론 확산.” (9월 21일). <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=11>

[5&oid=052&aid=0000012331](#) (검색일:2015.7.11.)

_____. 2007. “민주당 새 대표에 박상천 전 대표.” (4월 3일). http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_200704032003538389 (검색일:2015.7.11)

_____. 2008. “‘통합민주당’ 오늘 합당 의결.” (2월 17일). http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_200802170014261016 (검색일:2015.7.12)

사이트

대한민국 국회 http://www.assembly.go.kr/assm/assembly/assdata/assdata01/bbs/bbsList.do?bbs_cd_n=45 (검색일:2012.4.14.)

법무부 블로그 <http://blog.daum.net/mojjustice/8706255> (검색일:2015.7.22.)

새누리당 걸어온 길 <http://www.saenuriparty.kr/web/intro/web/historyView.do> (검색일:2015.7.12)

Abstract

Effect of an Origin of a Party on Institutionalization of a Party:

Focusing on Parties in Democratic Party Family

Kim, Soyun

Department of Political Science

The Graduate School

Seoul National University

Political party is an essential part of modern popular democracy. What is especially important is that multiple, rather than single, parties represent a society in various ways. Another importance lies in a party's ability to take responsibility for its policy actions. A party's level of institutionalization greatly affects its representation and responsibility. Current party politics in South Korea can easily be seen as a bipartisan system based on competition between two major parties.

However, leading opposition party, The New Politics Alliance for Democracy(NPAD), has been unable to break away from a primitive stage of party institutionalization compared to ruling Saenuri Party. Although NPAD and Saenuri Party formed around same time and evolved within a same political ecosystem, their institutional characteristics differ greatly. Moreover, while Saenuri Party continues to consolidate a sound institution, descendent parties of The Democratic

Party portray unstableness followed by repeated inner-party realignments. The beginning question of this study is a simple one: why are these two parties so vastly different?

This study aims to provide explanation for differences in two parties that had temporally similar beginning and shared same political circumstances by examining their characteristics of origin, or genetic model. A party's characteristics of origin was adopted from Penbianco's(1998) and Kitschelt's(2006) studies. Three characteristics of origin considered in this study are the organization's construction and development, existence and influence of a charismatic leader, and, autonomy from an extra-institutional mobilization or an external sponsor institution. Parties within the Democratic family had different characteristics of origin since the days of Party for Peace and Democracy(PPD) and (former) Democratic Party and these differences are deepening the divide between two parties.

The biggest difference between PPD and (former)Democratic Party lies in whether one had a charismatic leader. While PPD had a charismatic leader Kim Dae-Jung, a leader of (former)Democratic Party Lee Ki-Taek could not stand par with his rival in inner-party influence. An existence of a charismatic leader not only curtails a party's institutionalization but also provides inner-party stability without institutionalization. Therefore, despite its incomplete level of institutionalization, PPD was able stronghold its organization in contrast to (former)Democratic Party. Also, unlike (former)Democratic Party, PPD formed its organization through penetrative means which enabled PPD to conceal conflicts within the party. Lastly, PPD exhibited strong autonomy from extra-Institutional means from external sponsor institution unlike (former)Democratic Party. These differences instigated conflicts between two parties.

As two parties realigned to form New Millennium Democratic Party(NMDP) and Uri Party, they came to share relatively similar characteristics of origin. Although Uri Party had diffusional characteristics, both parties formed through penetrative means, lacked charismatic leaders, and respectively relied on Honam region and an extra-office group, which are both extra-institutional means. Despite these similarities, conflicts between the two only deepened. It is related to party reform sought by Uri Party. Members of Uri Party seceded from NMDP and saw remaining members of NMDP as a target of reform. Hence, as NMDP already struggled to resolve problems from lack of a charismatic leader, NMDP could only fall into greater chaos. Simultaneously, Uri Party grew more dependent on extra-institutional means and lost grip of its internal organization. As a result, two parties grew apart more than before.

However the conflict between NMDP and Uri Party did not suddenly occur; rather, it has deeper roots in different characteristics of origin dating back to the days of PPD and (former)Democratic Party. These differences in characteristics of origin soured the relationship between the two into a hostile one after Uri Party' s reform. Their unlikely integration despite obvious differences is only worsening the relationship between two factions, and party reforms pushed in a direction of weakening the organization is widening their differences. To resolve this, it is necessary for the party to reduce its reliance on extra-institutional means and pursue party reforms with a goal of strengthening the party as an organization.

**keywords : party institutionalization, characteristics of origin,
movement party, party reform, party as an organization**
Student Number : 2013-20176