



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

열린우리당의 등장과 소멸에 관한 연구:
정당조직을 중심으로

2018년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
김 인 균

열린우리당의 등장과 소멸에 관한 연구:

정당조직을 중심으로

지도교수 강 원 택

이 논문을 정치학석사학위논문으로 제출함

2018년 8월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

김 인 균

김인균의 석사 학위논문을 인준함

2018년 8월

위 원 장 박 원 호 (인)

부위원장 강 원 택 (인)

위 원 한 정 훈 (인)

국문초록

본 연구는 열린우리당의 등장과 소멸의 원인을 정당조직을 중심으로 분석하는 것을 목적으로 한다. 열린우리당은 협애한 이념적 대표 체제, 인물 중심의 지역주의 균열축, 이념적 균열축을 중심으로 형성된 민주화 이후 한국의 중층적 정당체계 하에서 창당되었다. 열린우리당은 정당조직적인 측면에서 다른 주요 정당들과 마찬가지로 대중정당의 특성을 가지고 있었지만 지역구 기반이 경쟁 정당들에 비해 취약했기 때문에 정당조직에 플랫폼적인 속성을 가미하여 당의 외연을 확장하고자 하였고 제17대 국회의원선거에서 과반의석을 확보하면서 소기의 성과를 달성하였다.

유권자수준 정당의 열린우리당은 총선에서 승리한 후 인터넷 공간을 통한 당세 확장에 소극적인 모습을 보이게 되었으며 오히려 대중정당적인 속성을 강화하고자 기간당원제의 강화에 주력하였다. 그 결과 유권자와 일반당원이 다수 이탈하게 되었고, 기간당원제 자체도 실패하게 되면서 어려움에 봉착했다.

노무현 대통령은 제왕적 대통령제를 타파하고자 삼권분립을 주창하였고 그 구체적인 방안으로 당정분리, 원내정당화, 당내민주화 등을 추진했다. 조직수준 정당, 정부수준 정당의 열린우리당은 이와 같은 맥락에서 집단대표체제 및 투톱체제, 당권-정권의 분리, 집단대표체제, 원내대표의 위상 강화 등이 도입하였다. 그러나 회의와 토론을 통한 당 조직의 운영은 시간이 흐를수록 약화되었다. 또한, 노무현 대통령이 내세운 ‘정책은 당정협조, 정무는 당정분리’의 기조 또한 실상 목표한 바대로 잘 이루어지지 않았을 뿐만 아니라, 오히려 여당과 정부 사이에 엇박자가 발생하면서 정국운영

에서 큰 차질을 빚었다.

본 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 민주화, 민주주의의 공고화, 정보화 등으로 인해 변화하고 있는 정당 환경에 이에 대한 정당 정치의 대응에 주목했다. 민주화 이후 국민들의 정치 참여 욕구가 지속, 향상되었으며 이를 실현하는데 일조할 수 있는 정보화가 진전되는 상황에서 열린우리당이 이에 어떻게 대응하였는지 다루었다. 둘째, 열린우리당의 등장과 소멸의 원인을 정당 내부의 요소인 정당조직에 주목했다는 점이다. 그동안 열린우리당이 갖는 중요성에도 불구하고 그에 대한 연구가 적은 편이었는데, 열린우리당의 등장과 소멸의 원인으로 노무현이라는 인물이나 탄핵이라는 이슈가 아닌 정당조직이라는 제도에 주목하였다는 의미를 갖는다고 할 수 있다. 셋째, 신생 민주주의 국가에서 중요할 수 있는 정당의 등장과 소멸, 정당조직을 연구 대상으로 다루었다는 점이다. 신생 민주주의 국가들의 경우 서구민주주의 국가들에서 나타나는 정당정치와 다른 양상이 나타나며, 특히 정당정치의 불안정성으로 인해 정당의 등장과 소멸, 정당조직이 중요할 수 있다. 이 연구는 열린우리당 이후에 등장한 정당들, 또는 다른 신생 민주주의 국가들의 신생 정당들과의 비교 대상이 될 수 있다.

주요어 : 열린우리당, 정당, 정당조직, 유권자수준 정당,
조직수준 정당, 정부수준 정당

학 번 : 2015-20120

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 문제제기	1
제 2 절 연구의 목적과 연구질문	4
제 3 절 논문의 구성	8
제 2 장 기존연구 검토	9
제 1 절 정당조직에 관한 기존연구	9
제 2 절 정당의 등장과 소멸에 관한 기존연구	21
제 3 절 열린우리당에 관한 기존연구	26
제 3 장 분석틀	28
제 4 장 열린우리당의 등장과 소멸에 대한 평가	31
제 1 절 열린우리당 역사	31
제 2 절 열린우리당의 정당조직	36
제 3 절 ‘유권자수준 정당’의 측면에서 본 열린우리당의 성공과 실패	43
제 4 절 ‘조직수준 정당’과 ‘정부수준 정당’의 측면에서 본 열린우리당의 성공과 실패	65
제 5 장 결론	80
참고문헌	84
Abstract	94

표 목 차

[표 1] 제1대-제20대 국회의원선거의 선거제도 변화·투표율·유효정당수	11
[표 2] 간부정당, 대중정당, 포괄정당, 카르텔정당의 모형과 특징	15
[표 3] 대중정당 모형과 네트워크정당 모형의 특성 비교	18
[표 4] 유권자정당, 네트워크정당, 플랫폼정당의 모형과 특징 ..	19
[표 5] 정당의 수준과 기능	29
[표 6] 열린우리당 연표	33
[표 7] 1차·2차 민주당 개혁 비교	40
[표 8] 2002-2004년 정당별 당원수 및 지구당/시도당 평균당원수	44
[표 9] 2002-2007년 각 지역별 주요 정당들의 당원수 비율	45
[표 10] 제17대 국회의원선거 주요 정당의 지역구 선거구 후보 공천방식	48
[표 11] 제17대 국회의원선거 후보 공천 유형별 당선율	49
[표 12] 제17대 국회의원선거 주관적 선거관세와 공천방식	50
[표 13] 제4회 전국동시지방선거 광역단체장 후보 공천 유형별 당선율	51
[표 14] 제4회 전국동시지방선거 기초단체장 후보 공천 유형 ·	51
[표 15] 2002-2007년 정당별 당비납부자의 비율	61
[표 16] 2005-2007년 정당별 당원수 및 지구당/시도당 평균당원수	63
[표 17] 새천년민주당 탈당과와 잔류과의 특성 비교	65
[표 18] 열린우리당 정책의원총회 월별 개최 횟수	68
[표 19] 열린우리당 당의장 및 원내대표 변동	69

[표 20] 상임위원회 당정협의 월별 개최 횟수	73
[표 21] 고위당정회의 월별 개최 횟수	74
[표 22] 노무현 정부 시기 열린우리당 국회의원 입각 실태	78

그 립 목 차

[그림 1] 연구의 분석틀: 키의 다층적 수준의 정당기능론	28
[그림 2] 대중정당 모형과 원내정당 모형의 정당기능론	36
[그림 3] 새천년민주당 기구 조직도(2002.1.24)	38
[그림 4] 열린우리당 기구 조직도(2003.11.11)	42

제 1 장 서 론

제 1 절 문제제기

우리는 오늘 부패정치, 밀실정치, 지역분열로 얼룩진 구시대를 마감하고, 국민통합, 참여민주주의, 깨끗한 정치의 새로운 시대를 실현할 정당인 열린우리당의 창당을 엄숙히 선언한다. ... 변화와 개혁을 열망하는 국민의 요구와 시대의 흐름에 부응하는 정책정당, 국민참여정당, 국민통합정당의 새로운 시대가 도래하였음을 선포한다.

「열린우리당 창당선언문」 2003. 11. 11.

2003년 창당된 열린우리당은 우리나라 정당사에서 매우 흥미로운 사례이다. 열린우리당은 새로운 시대의 새로운 정당을 표방했다. 이는 바꾸어 말하면 민주화 이후의 시대적 상황에 적합한 정당을 창당하여 기존의 정치와는 전혀 다른 새로운 정치를 하겠다는 것이었다. 실제로 정당조직이나 구성원의 속성에서 이전의 정당들과는 상당히 다른 모습을 보였다. 2004년 제17대 국회의원 선거에서는 과반의석을 차지하며 돌풍을 일으켰다. 그러나 열린우리당은 노무현 대통령의 임기를 넘기지 못한 채 사라져버렸다. 이 연구는 열린우리당의 창당부터 해산까지의 과정과 정치적 특성을 정당조직의 관점에서 살펴보고자 하는 것이다.

1987년 민주화는 ‘민주화 추진 세력’과 ‘권위주의 세력’의 타협으로 귀결되었다(최장집 2005; 강원택 2012). 이는 곧 권위주의 시기에 활동하던 주요 정치인들의 정치적 영향력이 민주화 이후에도 유지된다는 것을 의미한다. 권위주의 시기의 유력 정치인들은 사당적 성격의 정당을 이용하여 국민과 유권자를 동원함으로써 정치 행위를 하였으며, 이러한 양상은 민주화 이후에도 지속되었다. 즉, 정당정치에 국한시켜 논의하자면, 1987

년 이후에도 권위주의 시기의 정치가 큰 틀에서는 별다른 변화가 이루어지지 않은 채 유지되었으며, 이른바 ‘3김’으로 통칭되는 김대중, 김영삼, 김중필 등이 정당정치에 미치는 영향력 또한 이와 궤를 같이 했다. 주요 정당들의 정당조직상의 측면에서도 큰 변동사항은 없었으며, 이 정당들은 사당적 성격의 대중정당의 형태를 취하고 있었다. 다시 말하면, 한쪽에는 ‘민주정의당→민주자유당→신한국당→한나라당’의 정당 계보가, 다른 한쪽에는 ‘평화민주당→민주당→새정치국민회의→새천년민주당’의 정당 계보가 이어졌으며, 사실상 이들 거대양당이 정당정치를 양분했다.

한편, 한국 사회는 급격한 산업화, 첨단화로 큰 질적 변화를 겪었다. 1990년대 초중반에는 경제적인 측면에서 세계와 경쟁할 수 있는 수준이 되었으며, 1990년대 말경에는 세계 최정상 수준의 정보통신 인프라를 구축하게 되었다. 인터넷의 등장은 우리 사회의 정치 참여 양식을 크게 바꾸어 놓았으며, 시민들은 과거처럼 국가와 시민사회를 매개하는 중간 기구로서의 정당을 통하는 대신 직접 국가와 접촉하면서 보다 효율적으로 정치에 참여할 수 있는 연결 창구를 이용할 수 있게 되었다(강원택 2009, 133).

이와 같은 한국 사회의 변화는 새롭게 정치에 참여하는 세대의 가치지향에도 변화를 가져왔다. 즉, 이른바 ‘민주주의의 아이들’이라고 부를 수 있는 세대가 등장한 것이다. 이들은 민주화로 인해 자유가 크게 신장되고 경제수준이 크게 향상된 사회경제적 환경 속에서 성장해 온 세대이다. 이전 세대와 달리, 이들의 가치지향은 주로 탈권위주의, 탈집단주의, 개인주의, 탈물질주의, 약화된 지역주의 정향 등을 특징으로 했다(장훈 2009, 24).

국민들의 열망으로 민주화가 이루어졌고 국민들의 참여를 바탕으로 민주주의의 공고화가 실현될 수 있는 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 조건이 확보되었음에도 불구하고, 권위주의 시기부터 이어져오던 정당들은 ‘3김’이 퇴장할 때까지 큰 틀에서 변화된 바가 없었다. 이러한 상황에서 노무현은 대통령 당선 이후 새로운 정당을 창당하여 정치개혁의 동력으로 삼고자 했으며, 그것이 바로 열린우리당이었다. 즉, 열린우리당은 민주화 이후 그리고 이른바 ‘3김’의 퇴장 이후 새롭게 창당된 최초의 집권여당이였다. 이러한 열린우리당은 정당의 운영, 조직, 활동 등에서 기존 정당들

과 차별성을 보이며 다양한 실험을 시도하였으며 이러한 실험들은 지금까지도 주요 정당들에 큰 영향을 미치고 있다. 이런 점에서 열린우리당은 학술적으로 매우 주목할 만한 사례로 볼 수 있다.

제 2 절 연구의 목적과 연구질문

이 연구는 민주화 이후의 한국 정당들 가운데 중요한 한 가지 사례라고 할 수 있는 열린우리당의 정당조직상의 특성을 분석하고 이를 바탕으로 열린우리당의 등장과 소멸에서 나타난 특징을 밝히는 것을 목적으로 한다. 민주화가 이루어졌음에도 불구하고 여전히 ‘3김’과 지역주의를 기반으로 하는 정당정치가 지속되었는데, 과거의 정당정치를 타파하고 이념과 정책 중심의 새로운 정당정치를 주창하며 등장한 것이 바로 열린우리당이었다. 열린우리당은 민주화 이후 등장한 최초의 (실제로 집권한 또는 집권 가능성이 높은) 탈지역주의 정당이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 열린우리당에 관한 연구, 특히 열린우리당의 등장과 소멸에 관한 연구는 적은 편이다. 이에 관한 연구가 상대적으로 미진하게 이루어진 이유는 크게 세 가지 정도로 추정해볼 수 있다. 첫째, 열린우리당이 2003년 11월 창당부터 2007년 8월 흡수·합당되기까지 만 4년을 채우지 못한 채 단명했으며 이 때문에 열린우리당을 실패의 사례로 간주하려는 경향이 있기 때문이다. 둘째, 열린우리당을 노무현이라는 인물과 동일시하는 시각을 견지하며 열린우리당 그 자체에 대한 연구를 시도하려 하지 않았기 때문이다. 셋째, 민주당 계열의 정당정치에서 열린우리당의 창당과 소멸을 일종의 일탈로 간주하려는 시각도 있기 때문이다.

하지만 열린우리당을 분석대상으로 하는 연구는 그 이후의 정당 정치의 변화와 관련해서 볼 때도 중요한 함의를 갖는다. 정당체계에서 큰 변화를 만들지 못했다고 하더라도 열린우리당은 이후에 등장한 다른 정당들에 여러 가지 면에서 직·간접적인 영향을 미쳤다.

한 걸음 더 나아가, 열린우리당은 한국과 비슷한 정치적 변화를 경험한 체제이행 국가들의 정당들과도 비교 대상이 될 수 있다. 권위주의에서 민주주의로 체제이행을 한 국가들 중에서 급격한 산업화, 민주화, (과학기술의) 첨단화 등을 경험한 국가들의 경우, 권위주의 체제 하에서 조직된 기존의 정당들과 확연히 다른 새로운 정당이 등장할 가능성이 높다. 이와 같은 신생 민주주의 국가들의 신생 정당들의 경우 서구의 정당, 정당조직과는 큰 차이를 보일 수밖에 없으며, 비슷한 역사적 경험을 공

유하는 한국의 정당들과 열린우리당의 사례가 비교대상으로 보다 적합할 수 있다.

이 논문에서 제기하는 연구질문은 “열린우리당은 왜 급격한 성장을 거둘 수 있었고, 왜 급격한 실패를 겪게 되었는가?”이다. ‘3김’의 퇴장 이전, 한국의 주요 정당들은 사당적 성격을 지니고 있었다. 즉, 당총재가 정당의 공천권, 인사권, 재정권의 장악을 바탕으로 제왕처럼 군림하여 지역주의 기반 위에서 일종의 정치적 카르텔이라는 폐쇄구조를 만들어 유권자를 동원했다(강원택 2011, 18). 정당의 창당, 합당, 분당 그리고 성공과 실패는 이러한 제왕적 당총재의 정치행보와 운명을 같이 했다. 그러나 열린우리당은 이와는 다른 모습을 보였다. 비록 열린우리당은 노무현 대통령의 지지를 바탕으로 창당되었고 성공을 거두었지만, 당내에 카리스마적 리더십을 허용하지 않았으며, 열린우리당의 실패와 소멸 또한 여타의 정당들과는 다른 모습을 보였다.

이 연구질문은 다음의 세 가지 질문을 통해 구체화한다. 첫째, 열린우리당과 기존 정당들의 차이는 무엇인가? 둘째, 열린우리당이 단기간에 큰 성장을 이룰 수 있었던 이유는 무엇인가? 셋째, 열린우리당이 대통령 임기 후반에 급격히 몰락한 이유는 무엇인가? 이 논문에서는 열린우리당이 왜 급격한 성공을 거둘 수 있었고 왜 급격한 실패를 겪게 되었는지를 특히 정당조직을 중심으로 다룰 것이다.

이 글에서 열린우리당은 새천년민주당, 한나라당과 다른 차원의 정당으로 간주한다. 가령, 2008년 제18대 국회의원선거를 앞두고 발생했던 한나라당 내 이명박 대통령의 공천개입과 박근혜 전 대표와의 계파 간 갈등은 ‘3김식 정치관행’의 대표적인 사례로 볼 수 있는데(채진원·조기숙 2012, 140), 이와 같은 모습은 열린우리당에서는 나타나지 않았다. 특히, 열린우리당이 새천년민주당, 한나라당과 큰 차이를 보인 부분은 정당조직이었다. 정당조직에서 차이를 보인 이유는 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫 번째 이유는 국회의원선거가 불과 5개월밖에 남지 않은 시점에서 창당되었다는 정치상황적 요인으로서, 열린우리당이 기존 정당과 동일한 수준의 지역기반을 바탕으로 선거경쟁을 펼치는 것이 용이하지 않았기 때문이라는 것이다.

두 번째 이유는 지구당 폐지라는 정치제도상의 변화가 열린우리당이

기존 정당과는 다른 정당조직 형태를 가질 수밖에 없도록 만들었기 때문이다. 1963년 민주공화당의 등장 이후 한국의 정당조직들은 대부분 ‘원내-중앙당-지구당’의 탄탄한 조직체계를 갖추고 있었다. 2002년 대선 이후 노무현 대통령은 공약이었던 지구당 폐지를 관철시키고자 했고 실제로 이행되었지만(모슬러 2013, 296-297), 새천년민주당과 한나라당 등 주요 정당들은 시도당 이하 수준에서 과거의 지구당을 대체하는 당원협의회를 도입하였고, 당원협의회 운영의 책임은 지역의 선출직 공직자나 이전의 지구당위원장이 계승하는 경우가 많았다(정진민 2005, 9). 반면에, 열린우리당의 경우에는, ‘민주정의당→민주자유당→신한국당→한나라당’과 ‘평화민주당→민주당→새정치국민회의→새천년민주당’으로 이어지는 뿌리 깊은 지역정당들과의 지역구 경쟁에서 비교열위, 절대열위에 놓여있었다.

세 번째 이유는 열린우리당의 등장 시기가 정당-유권자의 연계 약화가 가시화되는 시기였기 때문이다. 정당-시민사회의 ‘구조적·조직적 연계’는 최근 들어 점점 더 취약해지고 있다. 소위 ‘3김 시대’에는 ‘3김’이 지역이라는 강한 정치적 일체감을 유지하면서 안정적인 정당 지지(alignment)를 형성하였으며 일반 유권자들로부터 강력한 충성심과 지지도를 갖는 안정적인 지지자들을 확보하면서 적어도 선거 수준에서 지역주의가 효과적으로 정당과 유권자를 연결하는 고리로 작용해 왔다. 그러나 ‘3김’의 정치적 퇴장 이후에는 이와 같은 정당-유권자의 연계가 급격히 약화되었다(강원택 2009, 134-135). 즉, 노무현 정부 시기에 지역주의의 기반을 가지고 있는 기존 정당은 특정 지역 혹은 특정 지역 출신의 유권자들을 대상으로 패권적 지위를 누릴 수 있었지만, 열린우리당의 경우에는 그렇지 않았다.

한국의 정치학계에서 민주화 이후의 정당의 조직과 활동에 관한 논의는 주로 ‘대중정당 대 원내정당(혹은 선거-전문가정당)’ 차원에서 진행되었다(박찬표 2002; 서복경 2003; 최장집 2005; 임성호 2003; 정진민 2009). 이 논의는 서구 민주주의의 국가들의 정당조직 상의 변천 양상을 바탕으로 우리 정당정치에 적용하고자 한 시도로 볼 수 있다. 그러나 서구의 경험을 기반으로 한 이러한 이론적 논의 자체가 우리의 실정에 부합하지 않을 수도 있다. 이러한 점들을 고려하여 최근 우리 정당의 특성을 면밀히 검토하여 이론화 할 필요성이 제기되고 있다. 즉, 우리 정당정

치의 발전 과정과 속도가 서구 정당정치와는 큰 차이가 있으며, 우리의 정당조직을 설명하는데 있어서 서구의 정당조직 유형을 기준으로 하는 것에는 한계가 있다는 것이다(강원택 2009; 장훈 2012).

열린우리당은 일정 부분 기존 정당들과 유사한 정당조직을 구축하면서도, 경쟁에서 승리하기 위하여 기존 정당들에서는 시도하지 않던 새로운 실험을 시도하게 되었다. 우선, 열린우리당은 원내정당화 주장론자들의 입장¹⁾이 관철된 형태의 ‘원내-중앙당’ 조직과 활동방침을 갖게 되었다. 열린우리당은 원내 정당 중심과 중앙당 경량화, 당총재직 폐지, 의원 총회에서의 원내대표 선출 등을 채택했다(강원택 2011, 27). 이와 동시에 포퓰리즘에 대한 논란을 불러일으키기도 하였지만, 정당이 아닌 대중의 참여에 정치적으로 의존하는 방식도 채택하여 이들의 폭발적인 지지의 상승에 힘입어 정치적 승리를 가능케 하기도 했다(강원택 2011, 34-35). 이와 같은 정당조직의 특성은 열린우리당의 성공과 실패의 중요한 원인이 된다는 것이 이 연구에서 주목하는 점이다.

1) 이 입장은 다음과 같이 정리할 수 있다. “의원 개인이 자율성을 갖는 원내 정당으로 발전되어나가기 위해서는 후보 선출 제도의 민주화를 통한 당내 민주주의의 확보와 아울러 기존의 당총재직을 폐지하고 원외 정당적 당내 기구들 역시 폐지 내지는 대폭 축소시켜야 할 것이다. 특히 민주화 이후 오랫동안 그랬던 것처럼 막강한 영향력을 행사하는 당총재직이 존속하는 한 의원들이 자율성을 갖는 원내 중심 정당으로의 개혁을 통한 정당 민주화를 이뤄내기는 쉽지 않다고 본다. 사실 우리 정당의 방대한 원외 조직은 과거 권위주의 시절 선거 동원 정당을 갖게 된 데서 비롯되고 있으며 이제는 강력한 총재 중심의 방대한 원외 조직과 같은 권위주의적 정당의 유산을 청산할 시점이 됐다. 권위주의적 정당조직을 대체하는 새로운 원내 중심 정당에서 정당 운영의 중심은 의원 총회에서 완전 경선을 통해 선출되고 임기가 보장된 원내 지도부가 되어야 할 것이다.”(정진민 2008, 102).

제 3 절 논문의 구성

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 기존연구를 검토한다. 우선, 정당조직에 관한 연구를 검토하고, 정당의 등장과 소멸을 다루고 있는 연구를 정리한다. 다음으로, 이 연구에서 사례로 다루고 있는 열린우리당에 관한 기존연구들을 살펴본다. 제3장에서는 열린우리당의 사례를 분석하기 위한 분석틀을 제시한다. 제4장에서는 열린우리당의 등장과 소멸에 대한 평가를 다룬다. 열린우리당의 간략한 역사를 다룬 후에, 열린우리당의 정당조직을 살펴본다. 구체적으로, 제3장의 분석틀에서 제시한 정당의 세 차원인 ‘유권자수준 정당’, ‘조직수준 정당’, ‘정부수준 정당’의 측면에서 열린우리당의 성공과 실패를 분석한다. 제5장 ‘결론’에서는 이상의 논의를 정리한 뒤 본 연구의 함의를 제시한다.

제 2 장 기존연구 검토

제 1 절 정당조직에 관한 기존연구

오스트로고르스키(Orstrogorski 1902) 이래로 정당에 관한 논문들은 정당-시민사회 간의 관계에 기초하여 정당을 분류하고 이해하고자 시도했다. 정당에 대한 개념 정의는 버크(Edmund Burke), 베버(Max Weber), 사르토리(Giovanni Sartori) 등 수많은 학자들에 의해 이루어져왔다. 오늘날에는 “유권자와 당원에게 정치적 참여를 제공하고, 이 참여를 정치적 충원을 통해 정치적으로 영향력을 행사할 수 있게 하여 통합과 사회와에 기여함으로써 정치체도의 정당화를 촉진시키는 영구적인 자발적 조직”(Alemann 2003, 11)과 같은 정당개념이 널리 공유되고 있다. 정당에 관한 이론적 차원의 연구는 크게 세 가지 차원에서 이루어지고 있다. 하나는 정당들 간의 관계(정당체계)에 관한 것이고, 다른 하나는 정당 그 자체에 관한 것이다. 여기에 덧붙여서 정당과 정당체계 간의 관계에 대한 연구 또한 진행되고 있다. 즉, 정당체계, 정당 그 자체, 그리고 정당이 정당체계를 형성하는 것인지 아니면 정당체계가 정당을 형성하는 것인지에 관한 논의가 이루어지고 있는 것이다.

이 연구에서는 정당 그 자체, 그 중에서도 정당조직을 중심으로 열린 우리당의 사례를 분석할 예정이다. 그럼에도 불구하고 정당과 정당체계는 밀접한 관계를 맺고 있기 때문에 정당체계에 대한 선행연구도 살펴볼 필요가 있다. 특히, 한국의 정당정치에서 정당들이 어떠한 특성을 지니고 있으며 이러한 정당들은 어떠한 정당체계를 바탕으로 하고 있는지 검토할 필요가 있을 것이다.

정당체계는 “정당 간 경쟁이 만들어내는 상호작용 체계”(Sartori 1976, 44)이다. 이러한 정의를 갖는 정당체계에 관한 연구는 각 정당체계를 구분하기 위한 기준을 중심으로 논의가 이루어지면서 정당의 수(Duverger 1954, Blondel 1968; Rokkan 1968; Sartori 1976), 경쟁의 정도(Dahl

1966), 정당들의 의석 규모(Blondel 1968), 1당의 독점 가능성 및 소수 정당의 영향력(Rokkan 1968), 이념적 거리(Sartori 1976; Dalton 2008) 등이 제시되었다.

한국의 정당체계에 관한 논의는 정당의 수, 경쟁의 정도, 이념적 거리 등 정당체계를 분석하는 일반적인 기준들을 중심으로 이루어지기보다는 정당의 기원 및 조직을 주로 다루었다. 이는 해방 이후 한국의 정치적 공간이 ‘사실상 보수만을 대표하는 매우 협애한 이념적 대표 체제’(최장집 2005)라는 특성을 보여 왔기 때문에 이념적 거리가 좁을 뿐만 아니라 ‘패권적’ 지위를 누리는 보수 여당과 때로는 여당에 저항하기는 하지만 현실적으로 원내 제1당으로 자리매김할 수는 없는 보수 야당들을 중심으로 정당정치가 이루어져왔다는 점에서 기인한다.

해방 이후 한국의 정당체계는 인물 중심의 보수정당들이 정치영역을 독점하는 형태로 형성되었다. 이것은 1945-1948년 미군정기에 미군정이 중도우파를 중심으로 정국을 운영하며 좌파를 탄압하는 정치 전략을 취했던 것(정용욱 2003)과 6.25전쟁 이후 남한 지역에서 반공주의가 심화되었다는 사실에서 비롯되었다(김동춘 2000). 또한, 이승만은 좌파 세력을 지속적으로 탄압했으며 대통령선거에서 30%라는 높은 득표율을 확보한 조봉암과 진보당도 결국 이승만 정권에 의하여 제거되었다. 이와 같은 좌파 세력에 대한 노골적인 억압은 1987년을 전후로 한 시기까지 지속적으로 관철되었다.

박정희 집권기에 집행된 경제정책 즉, 이른바 ‘박정희 패러다임’은 정부주도의 수출지향적 경제정책을 통한 압축적 경제발전을 의미한다. 기술 수준이 낙후된 당시 상황에서 수출경쟁력은 가격경쟁력을 통해서만 확보할 수 있었다(기미야 다다시 2008). 이러한 가격경쟁력의 확보는 저임금 정책을 통해 가능했으며 정부는 노동부문의 억압을 통해 기업들을 지원했다.

협애한 이념적 대표 체제와 노동부문에 대한 억압은 정당정치가 ‘민주-반민주’의 균열축을 중심으로 형성되도록 하였다. 자유당, 민주공화당, 민주정의당 등 보수정당의 독점적 지배체제는 이념과 정책 차원의 정치적 경쟁이 사실상 불가능하도록 만들었으며 이로 인해 한국의 정당정치는 지역주의와 인물을 중심으로 이루어졌다(성경룡 1993; 강명세 2001).

1987년 4.13 호헌조치, 6월 민주항쟁, 6.29선언, 직선제 개헌, 그리고 이후의 ‘3당 합당’으로 이어지는 일련의 정치적 과정은 ‘민주화 추진 세력’과 ‘권위주의 세력’의 타협으로 귀결되었다. 박정희 집권기에 경부선을 축으로 하는 경제정책으로 인해 영남과 호남 간의 잠재적 균열축이 형성되었으며, 이 잠재적 균열축은 1980년 5.18 광주민주화운동에 대한 신군부 세력의 무력대응으로 수면 위로 떠올랐다. 이러한 상황에서 각 지역을 대표하는 인물들의 사당적 정당은 민주화 이행 전후로 합종연횡을 하였으며, 노태우 정부의 출범 이후 기존의 보수정당지배체계를 지역정당 체계로 재편시켰다. 즉, 지역주의 균열은 ‘민주-반민주’의 균열을 주요 정치 지도자와 대응시킨 것에 불과했다(김만흠 1992; 이갑윤 1998; 박상훈 1999; 강원택 2000; 조기숙 2000).

<표1> 제1대-제20대 국회의원선거의 선거제도 변화·투표율·유효정당수

선거일	투표율	선거제도	NV ²⁾	NS ³⁾
제1대(1948.5.10)	95.5%	소선거구 단순다수제	9.92	9.59
제2대(1950.5.30)	-		37.62	30.23
제3대(1954.5.20)	91.1%		6.95	3.11
제4대(1958.5.2)	87.8%		3.41	2.45
제5대(1960.7.29)	84.3%	소선거구 단순다수제 (국회: 양원제)	5.59	1.77
제6대(1963.11.26)	72.1%	혼합제 (소선거구 단순다수제 중심)	5.36	2.18
제7대(1967.6.8)	76.1%		2.73	1.64
제8대(1971.5.25)	73.2%		2.29	2.01
제9대(1973.2.27)	71.4%	혼합제 (중선거구 상대다수제 중심)	3.77	2.00
제10대(1978.12.12)	77.1%		4.68	2.16
제11대(1981.3.25)	77.7%		5.04	2.53
제12대(1985.2.12)	84.6%		3.89	2.72
제13대(1988.4.26)	75.8%	혼합제 (소선거구 단순다수제 중심)	4.27	3.55
제14대(1992.3.24)	71.9%		3.78	2.75
제15대(1996.4.11)	63.9%		4.51	3.16
제16대(2000.4.13)	57.2%		3.42	2.39
제17대(2004.4.15)	60.6%		3.36	2.36
제18대(2008.4.9)	46.1%		4.25	2.88
제19대(2012.4.11)	54.2%		3.05	2.28
제20대(2016.4.13)	58.0%		3.92	2.84

2) Nv: 득표율 기반 유효정당수(Laakso&Taagepera 1979), $N = 1 / \sum_{i=1}^n p_i^2$, p_i = 득표율

한편, 곽진영(2001), 장훈(2003), 박경미(2005) 등은 ‘3김 정치’의 종료시점인 1990년대 말부터 카르텔정당체계가 대두되었으며, 이것은 ‘3김 정치’가 정당 상위조직 내 경쟁과 담합으로 대체되었다는 것을 의미한다고 한다. 즉, 한국의 민주화는 이념과 정책 차원의 경쟁이 부재한 상황을 해결하지 못한 채, 특정지역을 대표하는 3김의 정치적 영향력이 재구성되는 폐쇄적 경쟁구조를 강화시키는 결과에 그쳤다는 것이다. 그러나 ‘명사 정당의 조직적 특성을 갖는 정당들이 보수정당체계’→‘사당적 성격의 지역정당체계’→‘카르텔정당체계’로 변화해왔다는 단선적인 시각은 서구의 정당체계와 정당조직의 변천과정을 한국의 사례에 무비판적으로 적용한 것일 수 있다.

카르텔정당체계는 정당정치에 대한 시민의 관심과 참여의 감소라는 정치적 상황 하에서, 정당의 국가에 대한 의존 심화, 소수의 기성 정당에 의한 정당정치 독점 및 신생정당(또는 틈새정당)의 원내 진입 배제를 특징으로 한다. 이러한 점을 고려하건대, ‘3김 정치’의 종료 이후를 단순히 카르텔정당체계로 간주하기는 어렵다고 할 수 있다. <표1>에서 볼 수 있듯이 한국의 유효정당수는 의석률을 기준으로 할 때 제3대 국회 이후로 최대 3.55(제13대), 최소 1.64(제7대), 평균 2.49(제3대-제20대)로 비교적 안정적인 수준으로 유지되었다. 즉, ‘3김’의 퇴장 이전과 이후 사이에 원내에 진입한 정당의 숫자에서 유의미한 차이가 나타난 것은 아니었다.

또한, 정진민(1998)과 박경미(2005)가 카르텔정당체계의 중요한 근거로 제시하고 있는 국고보조금 배분의 경우 ‘3김’의 퇴장 이전인 1980년 「정치자금에관한법률」 [법률 제3302호, 1980.12.31., 전부개정] 제17조를 통해 도입되었다. 물론, 2007년 정당후원회 제도의 폐지로 인해 거대 양당과 달리 소규모 정당들의 경우 정치자금 모금에 어려움을 겪게 된 측면도 있지만(강원택 2015, 59), 그렇다고 해서 소규모 정당들의 원내 진입이 사실상 불가능한 일이 된 것은 아니었으며 유효정당수의 크기도 그 전과 비교하여 유의미하게 작아졌다고 보기는 어렵다. 국회 내 운영상의 주요 의사결정이 교섭단체들 간에 이루어지도록 한 것도 1949년 「국회법」 [법률 제38호, 1949.7.29., 일부개정] 제14조가 도입된 이래로 지속되어왔

3) Ns: 의석률 기반 유효정당수(무소속 의원들로 인해 수치가 실제보다 높게 나타날 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음)

기 때문에 신생정당의 국회 내 운영의 의사결정에서의 배제 또한 ‘3김’의 퇴장 이후에 나타난 것은 아니었다. 한편, 2004년 제17대 국회의원선거에서부터 1인 2표 정당명부식 비례대표제가 시행되면서 제도적인 측면에서 볼 때 오히려 틈새정당의 원내 진입이 종전보다 수월해졌다.

이러한 점들을 고려하건대, ‘3김’의 퇴장 이후 카르텔정당체계가 등장하여 정치적, 제도적으로 일부 정당들의 독점을 촉진시켰다고 보는 것은 타당성이 부족하다. 오히려 한국의 정당체계는 반공주의로 인한 ‘협애한 이념적 대표 체제’가 틀 지운 정당체계에, ‘민주-반민주’와 ‘지역주의’ 정당체계, 카르텔정당체계가 중층적으로 축적되면서 김대중의 대통령 당선 이전까지 거대여당체제(김재한 1994)를 구축해왔다고 보는 것이 타당할 것이다. 이념적인 측면에서는 노무현의 당선 이후 그 영향력이 확대되기 시작했지만, 정권교체는 두 거대정당을 중심으로 이뤄져 왔다. 즉, 한국의 정당체계는 거대양당이 구심적 경쟁을 벌이는 사실상의 양당제라고 할 수 있으며, 협애한 이념 대표 체제가 점차 완화되어 기존의 인물 중심의 지역주의 균열축에 경제, 외교 등의 이념적 균열축이 중층적으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 이처럼 한국에서는 정당체계의 균열 즉, 정당 간 경쟁이 다차원적으로 이루어지고 있으며, 정치적 상황과 맥락에 따라 다양하게 나타나고 있다. 다만 외형적인 양당체계에도 불구하고, 정당체계의 균열축이 중층적, 다차원적으로 형성되면서 정치적 상황에 따라 새로운 정당이 등장하고 기존의 정당이 소멸하기도 하는 등 불안정한 정당체계의 모습을 보여 왔다는 점이 지적되어야 할 것이다.

정당 그 자체에 관한 연구는 정당체계에 비해 보다 다양한 차원에서 연구가 진행되고 있다. 즉, 정당의 기원, 이념, 정당 내 정치, 후보자 선정, 정당조직 등 다양한 차원에서 논의가 이루어지고 있다. 정당에 관한 연구들은 키(Key 1964)의 분석틀을 적극적으로 수용하였는데, 키는 『정치, 정당, 압력단체(Politics, Parties, Pressure Groups)』(1964)에서 제3부 정당의 구조와 (정치) 과정, 제4부 정당과 유권자, 제5부 정당과 정부 등을 구분하여 미국의 정당정치를 분석한 바 있다. 이후 정당에 관한 다수의 후속연구들이 이러한 분석틀을 수용하여 ‘유권자 내의 정당 또는 유권자수준 정당’(party in the electorate), ‘조직으로서의 정당 또는 조직수준 정당’(party as organization), ‘정부 내의 정당 또는 정부수준 정

당'(party in public office)의 차원으로 구분하여 연구를 진행하고 있다.

정당조직을 중심으로 정당의 유형을 구분하려는 시도는 비교적 이른 시기부터 여러 학자들에 의해 수행되었다. 듀베르제는 정당의 기원과 조직적 기반을 바탕으로 간부정당과 대중정당을 구분하였다(Duverger 1954). 윌슨은 정당 활동의 정향에 따라 선거승리를 모색하는 전문가정당과 정책목표 달성을 추구하는 아마추어정당으로 정당의 유형을 구분하였다(Wilson 1962). 한편, 키르크하이머는 대중정당들이 선거경쟁을 위해 탈이념화를 모색하게 되면서 포괄정당이 등장했다고 한다(Kirchheimer 1966). 파넬비안코는 선거전문가들이 조직을 지배하는 선거전문가정당과 관료가 정당조직을 관리하는 대중관료정당을 비교했다(Panebianco 1988).

카츠&메이어(Katz and Mair 1995)와 메이어(1997)는 여러 학자들이 제시한 정당의 유형을 4단계의 단선적인 발전과정으로 간주하여, <표2>에 제시된 것과 같이 정당이 '간부정당→대중정당→포괄정당→카르텔정당'의 순서로 변화해왔음을 보여주었다. 첫 번째 단계는 정당들이 간부정당의 성격을 갖는 시기로서, 선거권이 일부에게만 제한적으로 부여되고 있던 19세기 당시의 자유주의 시기를 배경으로 한다. 이 시기에는 신분과 재산을 기준으로 일정한 자격요건을 충족한 사람들만이 참정권을 가질 수 있었으며, 무산자들은 정치 활동이 금지되었다. 즉, 정당들은 당원의 생득적 지위를 기반으로 경쟁하였으며 정치의 목표와 갈등은 공직이라는 직책, 직위를 둘러싸고 나타났다. 정당은 의회 내에서 구성되었으며 의원들 또는 의원 후보자들은 각 지역의 명사들에 해당했다. 선출된 의원들은 자신의 개인적 이해관계를 바탕으로 파벌과 정당을 형성하였다.

두 번째 단계는 대중정당이 등장한 시기이다. 이 시기는 19세기 말, 20세기 초에 산업화, 도시화가 이루어지면서 자본가와 노동자가 계급화, 계급적 분화가 나타나던 때였다. 자본가의 경제적 영향력이 확대되면서 선거권이 점차 확대되었고, 여기에 산업 부문을 중심으로 단체를 결성하고 단체행동을 하는 노동자 계급과의 타협이 이루어지면서 선거권이 상당한 수준으로 확대되었다. 특히 노동자 계급을 기반으로 하는 사회주의 계열의 정당들은 조직적 당원제도, 위계적인 정형화된 구조 등을 특징으로 했으며, 이 시기에는 정치 영역에서의 대립이 사회개혁의 찬반 여부를

놓고 이루어졌다.

<표2> 간부정당, 대중정당, 포괄정당, 카르텔정당의 모형과 특징

	정당 모형			
	간부정당	대중정당	포괄정당	카르텔정당
시기	19세기	1880-1960	1945-	1970-
사회정치적 포괄 수준	선거권 제한	참정권 부여와 보통선거	보통선거	보통선거
정치적 자원의 배분 수준	매우 제한적	비교적 집중형	덜 집중형	비교적 산만함
정치의 주목표	특권의 분배	사회 개혁 (혹은 반개혁)	사회 개량	직업으로서의 정치
정당 경쟁 기반	생득적 지위	민의 수렴 능력	정치적 효율성	관리기술 및 효율성
선거 경쟁 패턴	관리형	동원	경쟁적	포용적
정당활동 및 선거운동의 성격	해당 없음	노동 집약적	노동&자본 집약적	자본 집약적
정당자원의 주된 출처	개인적 접촉	당비와 기여	(다양한) 기부	정부 보조금
평당원과 정당간부의 관계	간부가 곧 '평' 당원	상향식. 간부는 당원에게 책임을 짐	하향식. 당원은 간부의 조직된 치어리더	계층적 지배-상호자율
당원의 특징	소수. 엘리트적	대규모. 단일. 당원 자격은 곧 정체성. 권리와 의무 강조	당원 자격 개방 권리 강조↑ 의무 강조↓	권리·의무강조↓ 당원-비당원의 경계 모호 조직보다 당원 강조
정당의 의사소통 채널	개인적 연결망	독자적 의사소통 채널 제공	비정당 의사소통 채널 확보 경쟁	국가가 규제하는 의사소통 채널에 대한 특권 확보
시민사회 및 국가와의 관계	국가-시민사회 경계 불명확	처음에는 시민사회 일부 계층 대표	시민사회-국가 간의 중개자로서 경쟁함	정당은 국가의 일부가 됨
민의 수렴 방식	수탁자	대표자	경영자	국가기구

출처: 메이어 2011, 140

세 번째 단계는 대중정당이 포괄정당으로 전환되는 시기로, 제2차 세계대전 이후 민주주의 국가들에서 보통선거권이 도입된 시기를 배경으로 한다. 선거권이 대폭 확대되면서 당원들의 사회적 동질성을 강조하려는 경향도 약화되었다. 무엇보다도 보통선거권의 도입으로 인해 유권자 전체를 대상으로 하는 보편적 정책을 추진해야 하는 상황이 되면서 정당들은 더 이상 특정 계급에 호소할 수 없는 상황이 되었고, 고전적 좌파와

고전적 우파 모두 선거에서 승리하기 위해 포괄정당이라는 한 지점으로 수렴하게 되었다. 유권자들은 자신의 사회적 배경에 따라 지지 정당을 결정하는 것이 아니라 자신이 선호하는 정책을 추진하는 정당을 지지하게 되었다. 포괄정당의 성격을 갖는 정당들은 시민사회의 요구를 집약하여 정부 관료들에게 전달하고 동시에 관료의 대행자로서의 역할도 자처하였다.

네 번째 단계는 1970년을 전후로 소수의 포괄정당들이 독과점체제를 형성하는 시기를 지칭한다. 이처럼 포괄정당의 성격을 갖는 정당들은 정부, 관료들과 긴밀한 관계를 형성하면서 정당과 국가 사이에 상호 침투가 나타나게 되었다. 이와 동시에 이념적, 정책적으로 높은 수준의 흡수성을 특성으로 하는 포괄정당들 중 선거경쟁에서 살아남은 소수의 정당들은 불공정한 선거제도와 국고보조금 등을 통해 신생정당·틈새정당들의 원내 진입을 차단하였다.

이와 같은 정당유형화의 시도는 이후에도 지속되었다. 특히 선거-전문가정당의 연장선상에서 신간부정당, 기업형정당, 이슈정당, 네트워크정당, 인터넷정당 등의 정당유형이 제시되고 있다. 쿨(1994)은 ‘현대적 간부정당’(modern cadre party)이라는 개념을 제시했다. 쿨은 카르텔정당, 선거-전문가정당의 특성을 지녔던 현대의 정당들이 도리어 과거의 간부정당과 유사한 속성을 보이게 되었다고 하면서, ① 기존의 대중정당 조직의 지속, ② 광범위한 유권자에게 호소하지만 특정 계급을 상정하거나 유권자 전체를 포괄하는 것은 아님, ③ 국고 보조금뿐만 아니라 개인의 기부금, 당비에 대한 높은 수준의 의존도, ④ 당원의 숫자가 적음(그럼에도 당원은 당비 납부의 주체, 공직 후보자 충원 대상, 정당 유지를 위한 구성원으로 간주되어 중요함), ⑤ 전문가적 속성을 갖는 지도부의 우위 및 평당원에 대한 높은 수준의 책임성 등을 현대적 간부정당의 5가지 특성으로 제시했다.

정당조직에 관한 유형으로 ‘기업형정당’(business-firm party)을 구분하는 연구도 나타났다(Hopkin&Paolucci 1999; Krouwel 2006). 기업형정당의 유형은 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 하나는 기존에 존재하던 기업에 기반을 두고 있는 정당으로, 이탈리아의 포르자이탈리아(Forza Italia)가 이에 해당한다. 다른 하나는 기업조직 구조의 효율적인 특성을

바탕으로 주로 선거기간에 단기적 지지를 동원하기 위한 기초적인 기능만을 수행하는 가벼운 조직의 정당이다. 이러한 기업형정당은 카르텔정당과 달리 국가의 공적인 자원을 이용하여 활동하는 것이 아니라 개인의 재산, 이익집단의 자원 등 사적인 자원을 바탕으로 활동한다.

최근에는 서유럽 국가들에서 등장한 해적당, 녹색당 등의 사례를 바탕으로 기존의 정당과는 다른 성격의 ‘이슈정당’(single issue party)에 대하여 논의하는 연구도 등장했다. 이슈정당은 특정 이슈에 집중하는 정당이며, 기본적으로 틈새정당의 형태를 가지고 있다고 한다(박철아·류석진 2013, 132). 이러한 틈새정당은 원내의 거대정당이 주목하지 않는 이슈·정책 영역에 주목하여 대안적인 프로그램을 제시함으로써 거대정당과의 연합을 통해 권력을 획득하고자 한다(Köhler 2006, 47). 이슈정당은 그 속성상 정당조직의 차원에서 앞서 언급한 여러 조직 유형들을 취사선택하여 동시에 다양한 성격을 가질 수 있다.

채진원(2016)은 네트워크정당 모형이 임성호(2003)의 ‘원내정당 모형’과 정진민(2011)의 ‘유권자정당 모형’을 대체하는 것이 아니라 보완하기 위한 개념이며, 지구화, 후기산업화, 탈물질주의, 정보화시대 등의 시대적 상황을 고려하여 ‘공직수준 정당’과 ‘유권자수준 정당’의 연결을 더욱 강화해야 한다는 당위적 필요성을 보다 강조하기 위한 것이라고 한다. 특히, 네트워크정당 모형은 ‘시민참여형 네트워크정당 모형’과 ‘시민참여형 플랫폼 네트워크정당 모형’으로 구체화될 수 있으며, 전자는 정당-시민 정치의 연결을 강조하고 후자는 ‘조직수준 정당’, ‘유권자수준 정당’, ‘공직수준 정당’을 매개하는 플랫폼을 강조한다(채진원 2016, 35-36).

<표3>은 대중정당 모형과 네트워크정당 모형의 특성을 비교한 것이다. 대중정당 모형은 사회경제적 균열을 토대로 하는 정치적 균열을 조직화한다는 점에서 정당의 이익집성(interest-aggregative) 기능을 강조하며, 그 결과 ‘다원민주주의’에 입각한 대의적 운영과 부합하기 쉽다(최장집 2007). 반면에, 네트워크정당 모형은 후기산업화, 지구화, 정보화 등의 사회적 조건으로 인해 이익집성에 기반을 둔 다원민주주의가 잘 작동하기 어렵고 특정 계층, 집단이 과대 대표될 수 있다. 따라서 이 모형에서는 일반유권자들의 선호와 이익을 숙의적 공화민주주의라는 형식을 통해 통합하는 정치체제를 확립하는 것이 중요하다고 본다. 대중정당 모형

은 정당과 시민정치의 양립을 불가능한 것으로 상정하여 시민정치를 반정당, 반정치, 비정치로 간주한다(채진원 2014). 반면에 네트워크정당 모형은 네트워크를 통해 국가, 정당, 시민사회가 충돌 없이 양립할 수 있으며, 이러한 형태의 정당정치를 ‘시민참여형 정당정치’로 인식한다(채진원 2016, 37-38).

<표3> 대중정당 모형과 네트워크정당 모형의 특성 비교

		대중정당 모형	네트워크정당 모형
기본 개념	주요 행위자	이념적 활동당원 및 원의 중앙당조직	공직자(입법부, 행정부) -시민네트워크의 연계
	조직 기반	당원중심 고정된 계급·계층이나 지지기반이 있는 ‘계급+이념+정파’ 정당 지향	당원+정당·후보 지지자 +시민네트워크 중심 + ‘실용적 정책정당’ +개방적 ‘네트워크정당’ 지향
전략 개념	운영 방식	이익집성적 대의 모형	이익통합적 대의 모형
	시민단체와의 관계	경쟁관계: 정당-시민단체의 경계가 겹침	분업적 협력관계: 정당(정책조정+공직자충원) 시민단체(이익집약·이익표출)
	당조직과의 관계	당원중심의 수직적 연결망	공직자와 다양한 이슈/쟁점과 관련된 일반 유권자-시민간의 수평적 네트워크
	반응성	특정 집단의 이해관계에 집중적으로 반응(고정적 관계)	지구화/후기산업화로 인한 복잡·파편화·가변성 높은 이해관계자들에게 민감하게 반응(유동적 관계)
	민주주의관	이익집약적 다원민주주의	이익통합적인 ‘숙의적 공화민주주의’, 거버넌스
	공직자상	대리인(delegate)	토의자(deliberator)

출처: 채진원 2016, 37; 채진원 2010, 24

한편, 엄밀히 말하자면, 네트워크정당 모형, 원내정당(유권자정당) 모형, 플랫폼정당 모형의 경우에는 이상형(ideal type)으로서의 정당 모형에서 다소간의 차이가 존재한다. <표4>는 이 모형들의 특성을 정리한 것이다. 유권자정당과 네트워크정당은 모두 유권자와의 유동적인 연계를 골자로 하며 대부분의 측면에서 유사한 모습을 보인다. 차이가 나타나는 부분은 정당활동의 측면인데, 유권자정당 모형의 경우 원내에서의 활동을 중시하면서 이것이 여러 매체를 통해 유권자 전체에게로 확산된다는 특성을 갖지만, 네트워크정당 모형은 핵심노드(Core Node or Hub)에서

생산된 정보와 정책이 관계(tie)를 매개로 방사형으로 퍼져나가는 성격을 지닌다.

<표4> 유권자정당, 네트워크정당, 플랫폼정당의 모형과 특징

	유권자정당 모형 (원내정당 모형)	네트워크정당 모형	플랫폼정당 모형
시기	1990-	1990-	1990-
선거 경쟁 패턴과 정당의 수단적 목표	유동적인 유권자와 연계	네트워크 확대 (온라인-오프라인)	플랫폼 공간 구축, 유권자의 의제 설정, 자발적 참여 모색
정당 활동 및 선거운동의 성격	원내 중심적	관계 지향적	의제 중심적
평의원-당간부의 관계	수평적 네트워크	느슨한 연결망 (정당 외로 확장) 정당 간부는 core node(hub)	완전 개방 정당 간부: 주최자, 회의 진행자
당원의 특징	원내 의원 중심, 당원의 수 증시x, 당원과 비당원 간 경계 모호	당원(node)들은 서로 강한 네트워크 형성, 비당원으로 네트워크 확장	정당: 플랫폼 형성자 당원: 적극적 참여자 비당원: 자기 의지에 따라 참여, 의견 개진
정당의 의사소통 채널	다양한 매체 활용, 원내 활동 소개 및 유권자의 반응에 민감하게 대응	다양한 네트워크 매체 활용, 단일의제를 중심으로 관계망 형성, 집중화	다양한 매체 활용, 유권자들이 다양한 의제를 제기하고 해법을 찾아가는 과정 자체가 유의미

출처: 채진원(2010), 정진민(2014)에 의거하여 재구성.

유권자들의 정치참여 욕구 증가, 정치참여의 비용을 크게 감소시킬 수 있는 인터넷의 보급 및 활성화, 정당가입의 감소, 개별 이슈 위주의 정치 활동 등으로 인해 ‘사이버정당’(cyber party) 또는 ‘인터넷정당’(e-party) 이라고 부를 수 있는 형태의 정당조직이 출현하고 있으며, 기존의 카르텔정당들도 사이버정당으로의 변화를 모색하고 있다고 한다(Margetts 2001; Gibson&Nixon&Ward 2003). 특히 ‘웹2.0’ 시대에 접어들면서 기존 정당들이 인터넷을 활용하고, 기존의 정당조직의 특성을 약화시키면서까지 인터넷공간으로 외연을 확대하고자 하는 경향이 나타나고 있다고 한다(송경재 2007; Jackson&Lilleker 2009; Kalnes 2009; Ward&Gibson 2009).

한국에서 정당 그 자체, 그 중에서도 정당조직에 대한 연구의 경우 정

당체계에 대한 연구와 마찬가지로 시대적 상황을 중심으로 이루어졌다. 한국에서의 ‘간부정당’ 내지 ‘명사정당’(cadre party)의 기원과 특징을 다룬 연구로는 해방정국과 이승만 집권기를 배경으로 한국민주당을 사례로 다룬 연구(심지연 1982), 자유당을 사례로 다룬 연구(이혜영 2015) 등이 있다. 이 두 연구 모두 하부조직이 부재한 상황에서 중앙당과 원내 조직만 존재하는 간부정당의 특성을 분석하며 보수정당의 기원을 추적한다.

‘대중정당’(mass party)에 대한 연구는 주로 민주공화당과 민주정의당을 중심으로 이루어졌다(김용호 1991; 구영수 1994; 정주신 1998). ‘원내-중앙당-지구당’의 피라미드형 조직을 구축하고 있던 민주공화당은 서구 민주주의 국가에서 등장했던 대중정당과는 달리 하향식 동원조직이었다. 민주정의당의 경우 민주공화당의 조직을 그대로 흡수하여 이용하였으며 정당의 조직 또한 사실상 민주공화당과 큰 차이가 없었다.

그 이후 시기의 정당들을 다룬 연구들은 민주화 이후에도 특정 인물 중심의 정당 운영이 지속되었다는 것을 중심으로 다루고 있다(이정복 1991; 신명순 1995). 이정복과 신명순은 각각 당 지도부 권한의 축소와 중앙당 기능의 축소를 통해 인물 중심의 사당적 정당에서 탈피하여 공적 조직수준 정당이 될 수 있도록 개선해야 한다고 한다. 한편, 이의 연장선상에서 특정 인물이 영향력을 행사하는 지역정당의 대중정당 조직이 지역주의의 약화와 결부되어 정당조직 자체가 약화되었다는 주장도 제기되고 있다(강원택 2009). 그러나 민주화 이후의 정당에 관하여 정당 그 자체, 그 중에서도 정당조직에 대한 연구는 아직 본격적으로 다루어지고 있지는 않다.

제 2 절 정당의 등장과 소멸에 관한 기존연구

립셋과 로칸(Lipset&Rokkan 1967)의 정치적·사회적 균열에 따른 정당 체계의 형성과 ‘동결테제’(freezing thesis)는 이후 정당 연구자들에게 큰 영향을 미쳤다. 동결테제란 중앙-주변부 균열, 국가-교회 균열, 지주-자본가 균열, 자본가-노동자 균열에 따라 형성된 정당체계가 1920년대 이래로 동결되었으며 이러한 정당체계는 1960년대 혹은 그 이후의 시기까지 큰 틀에서 유지되었다는 것이다. 어떤 학자들은 립셋과 로칸의 주장을 수용하여 논의를 보완하였고(Smith 1989; Mair 1997; Kriesi 1998), 어떤 학자들은 이들의 주장에 동의하지 않았다(Shamir 1984). 그러나 경제적 균열축을 중심으로 형성된 정당체계가 서구민주주의 국가들에서 지배적인 형태의 정당체계로 자리매김하였다는 것을 부인할 수는 없으며, 그 정당들은 지금까지도 주요 정당으로서의 영향력을 행사하고 있다. 이와 같은 거대정당·기성정당·주류정당들이 서구민주주의 국가들에서 소멸하는 경우는 보기 드물며, 같은 맥락에서 이들 정당들을 위협할 수 있는 새로운 거대정당이 서구민주주의 국가들에서 등장하는 경우도 드물다.

이처럼 거대정당·기성정당·주류정당들이 정당체계 내에서 확고한 지배력을 확보하고 있기 때문에, 지배적인 정당들 자체의 위기는 연구주제로 다루어지기 어려웠다. 반면에, 정당 일반에 대한 논의 즉, 정당이라는 것 자체가 위기를 겪고 있다는 정당정치 외부로부터의 도전이 화두로 떠올랐다. 20세기 후반부에 접어들면서, 기존 균열의 약화, 다원주의의 확산, 원자화된 개인, 매체의 발달, 정치참여 비용의 감소 등의 사회적 조건이 충족되면서 정당과 정당정치는 위기에 봉착하게 되었다. 이 연구들은 대의민주주의의 한계와 위기, 이에 대한 직접민주주의의 보완, 시민사회의 정당 대체 등을 주로 다루었다(Poguntke 2005; Kischelt 2006).

서구민주주의 국가들에서 신생 정당의 등장과 소멸에 관한 연구도 일부 있기는 하지만 소수에 불과하다. 가령, 루카르디(Lucardie 2000)는 신생정당이 성공하기 위해서는 ① 정당의 정치적 기획 ② 정당의 자원(당원, 재정, 조직관리, 언론노출) ③ 정당의 정치적 기회 구조(선거법, 사회경제적 조건 등)라는 세 가지 조건이 충족되어야 한다고 했다. 이와 같

은 일반론적인 논의도 일부 존재하기는 하지만 서구민주주의 국가들에서 신생 정당의 등장과 소멸에 관한 연구는 ‘틈새정당’⁴⁾이라는 개념을 중심으로 이루어지고 있다. 적어도 서구민주주의 국가들의 정당체계 내에서는 기성정당이 새롭게 등장하거나 소멸하는 사례는 거의 존재하지 않기 때문에, 정당의 등장과 소멸에 관해서는 기존 정당체계의 틈새를 공략하는 정당들을 주로 논의의 대상으로 삼고 있다(Adams et al. 2006; Lange 2009; Adams et al. 2012; Zhirkov 2014; Tromborg 2015; Grittersova et al. 2016). 기성정당에 관해서는 정당의 소멸이나 실패에 대해 논의하기보다는 틈새정당으로부터 영향을 받아 변화가 이루어지는 모습에 주목하고 있다(Meguid 2005; Wardt 2005; Wardt 2011; Meyer&Wagner 2013; Abou-Chadi 2014).

한편, 강원택(2011)은 립셋과 로칸의 사회적 균열과 정당체계의 형성 간의 관계가 한국의 사례에서도 적용될 수 있다고 한다. 해방정국의 국민국가 건설 단계에서 민족 정체성 대 체제 정체성 또는 통일정부 대 단독정부 간의 균열이 발생했고, 1970년대 산업화 단계에서는 지역주의 갈등 또는 경제적 중심부 대 주변부의 균열, 자본가 대 노동자 간의 균열이 형성되었으나 권위주의 시기에는 이 균열이 표출되지 못한 채 잠재되어 있다가 민주화를 계기로 정당정치로 표출되어 나타났다고 한다(강원택 2011, 119).

그러나 한국의 정당체계는 서구민주주의 국가들의 정당체계와 달리 ‘동결’이 이루어졌다고 보기 어려우며, 1970년대 이후로 지배적인 영향력을 행사하고 있는 지역주의 균열을 중심으로(박상훈 2009), 2000년대 이후로는 이념이라는 균열이 추가된 형태의 정당체계가 유지되고 있으며

4) 틈새정당에 대한 개념정의는 아직 합의가 이루어지지 않은 상황이다.

메귀드(2005, 347)는 ① 전통적인 계급 기반의 정치지향 거부하며 ② 기존의 좌우 균열축과 중첩되지 않는 참신한 의제를 설정하며 ③ 유권자와 다른 정당들에 단일 이슈를 주장하는 정당으로 인식되는 정당으로 정의한다.

바그너(2011, 3)는 ① (좁은 범위의) 비경제적 이슈를 의제로 설정하는 ② 군소정당으로 정의한다.

애덤스 등(2006, 513)은 ① 극단적 이념을 추구하는 정당(공산당, 극우당 등) ② 구심적 경쟁에 매진하지 않는 이념을 추구하는 정당(녹색당 등)으로 규정한다.

메이어&밀러(2015, 261)는 다른 기성정당들이 등한시하는 정책영역을 강조하는 정당으로 정의한다.

투표행태에서도 이러한 현상이 나타나고 있다(이갑윤 2011; 이갑윤·박경미 2014). 이와 같은 한국적 맥락으로 인해 정당의 등장과 소멸에 대한 연구 또한 서구민주주의 국가들의 사례와는 달리 다양한 차원에서 진행되고 있다.

정태일·김일수(2013)는 민주화 이전 한국의 집권정당의 창당과정을 유형화하여 비교, 분석하였다. 그들은 한국의 집권정당을 정권창출형, 정권연장형, 정권안정형으로 구분할 수 있다고 하면서, 이 유형들에 각각 제3공화국 민주공화당 및 제5공화국 민주정의당, 제1공화국 자유당, 제4공화국 유신정우회를 대응시켰다. 정권창출형은 기존 정당을 통해 집권하는 것이 아니라 새롭게 정당을 창설하여 선거를 치르고 권력을 획득한 집권정당을 의미한다. 정권연장형은 기존의 여당은 재집권 가능성이 낮아, 확대 및 개편을 통해 정권을 연장하고자 하는 정당을 가리킨다. 정권안정형은 기존의 집권정당을 보완할 수 있는 친여적인 정당을 창당하여 정권의 안정화를 기도하는 정당이다. 그러나 이러한 논의가 민주화 이후의 상황에서는 어떻게 적용될 수 있는지에 대하여서는 별도의 논의가 진행되지 않았다. 이들이 제시한 세 가지 유형 중에서 정권안정형 정당은 공정한 선거경쟁이 이루어지게 된 민주화 이후에는 사실상 등장할 수 없는 유형으로서, 1987년 이후 한국의 집권정당의 창당과정은 정권창출형과 정권연장형 두 가지 유형만이 가능하게 되겠지만 이것이 갖는 함의가 무엇인지에 대한 논의는 이루어지지 않았다.

박경미(2007)는 1990-1991년 당시의 거대정당들이라고 할 수 있는 민주자유당(이하 민자당)과 민주당의 정당통합 과정을 비교, 분석하면서 정당 조직화의 방식이 안정성에 영향을 미친다고 보았다. 민주정의당, 통일민주당, 신민주공화당의 이른바 ‘3당 합당’으로 창당된 민자당의 당내 갈등은 수직적 통제와 중앙권력의 안정적 교체를 통해 조정되었으며 그리하여 정당 응집성과 지속성을 강화시키는 수직적 조직화를 제도화하였다. 반면에, 민주당은 ‘3당 합당’에서 배제된 잔여 정치세력이라고 할 수 있는 신민주연합당과 민주연합파의 합당으로 탄생하였고, 민자당에 대항하기 위하여 당선가능성이 높은 새로운 인물을 영입함으로써 조직적 열세를 보완하고자 하였다. 이는 당내 지도부의 갈등 통제와 선거결과에 조직적 안정성을 손상시키는 수평적 조직화의 심화를 의미하였다. 민자

당과 민주당의 조직화 상의 차이는 이후 선거결과의 특성에서 다르게 나타났다으며, 민자당은 두 차례 대선패배에도 불구하고 당원의 탈당, 분당과 같은 불안정한 조직적 위기를 겪지 않은 반면, 민주당은 통합 이후 집권과 재집권을 겪게 되었음에도 당내 갈등과 선거결과에 취약하였고 이것은 열린우리당 분당과 같은 조직적 위기로 나타났다고 한다. 그러나 이와 같은 결정론적인 시각은 열린우리당 내부의 행위자들과 그들이 추진한 정책에 대한 고려가 부족하다는 한계가 있다.

한편, 신생정당의 성공과 실패에 대한 연구도 진행되고 있다. 강경태(2012)는 열린우리당의 실패가 정치 엘리트와 일반 국민(유권자) 사이의 괴리로부터 초래되었다고 한다. 즉, 일반 국민의 경우 기업경영 투명화 및 정경유착 규제, 이라크 파병, 양심적 병역 거부가 한나라당과 열린우리당 사이에서의 지지 여부에 통계적으로 유의미한 차이를 보인다. 반면에, 정치 엘리트의 경우 언론관계법, 독점규제및공정거래에관한법률 및 금융산업의구조개선에관한법률(금산법)이 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 한편, 국가보안법 폐지라는 사안에서 열린우리당 정치 엘리트와 일반 국민 사이에서 큰 입장 차이가 나타났는데, 열린우리당 정치 엘리트의 경우 국가보안법을 폐지하거나 북한 문제와 관계 없이 개정해야 한다는 입장을 채택하고 있는 반면, 일반 국민의 경우 폐지해야 한다는 입장을 지니고 있는 경우는 소수에 불과했고 폐지에 미온적인 태도를 보였다. 그러나 열린우리당이 구체적으로 정책들을 어떻게 추진하였는지, 열린우리당의 어떤 특성으로 인해 유권자와 괴리가 생겼는지에 대해서는 언급하고 있지는 않다.

지병근(2014)은 새정치연합의 사례를 통해 한국의 제3정당의 실패요인을 분석했다. 그는 정치제도, 정치상황과 같은 정당 외부의 요소뿐만 아니라, 정당 내부의 요소 또한 새정치연합의 성공을 불가능하게 만들었다고 하면서, 다음의 7가지를 실패요인으로 꼽는다. ① 소선거구 단순다수제의 선거제도 하에서 총선, 대선, 지선에서의 승리 가능성을 높게 보기 어려웠다. ② 여전히 지역주의가 강하게 나타나고 있으며 기존의 지역패권정당에 우위를 점하기 어려웠다. ③ 정치적·이념적 이슈들이 부상하면서, 새로운 이슈들이 부각되기 어려운 상황이었다. ④ 기존의 통합진보당, 민주당, 새누리당이 나름대로 확고한 이념적 위치를 선점하고 있는

상황에서 이들과 차별화할 수 있는 위치를 점하기 어려웠다. ⑤ 기성정당에 비해 유력정치인과 당원규모가 한정되어 상대적으로 열세에 있었다. ⑥ 정치적 ‘역경’을 이겨나갈 의지와 결의가 있는 핵심당원이 부족하였다. ⑦ 정치인으로서의 안철수의 리더십이 취약했다.

서구의 ‘틈새정당’의 개념을 통해 신생정당의 성공과 실패를 분석하는 틀을 적용하는 사례도 있다. 정재관·김인원·정은아(2016)는 민주노동당의 성공과 실패를 틈새정당의 전략과 제도화의 시각에서 분석했다. 특히 정당의 성공과 실패를 정당 제도화 수준이라는 기준으로 접근하면서, 제17대 국회의원선거 이후 제19대 국회의원선거까지 민주노동당이 최선의 전략을 일관성 있게 추진하지 못한 이유는 바로 정당 제도화 수준이 지속적으로 하락했기 때문이라고 한다. 이러한 정당 제도화 수준은 ① 당내 조직적 체계성의 정도, ② 당 지도부의 의사결정 자율성, ③ 당 구성원의 동질화 정도, ④ 유권자로부터의 지속적 실체성의 정도 등의 네 가지 요소로 구체화 된다. 민주노동당의 경우 정당 내부에 다양한 계파들이 존재했으며, 이러한 계파들이 조직화되기 위한 정책 개발에 적극적으로 투자하지 않았기 때문에 당내 조직적 체계성이 지속적으로 하락했다고 한다. 또한, 지도부가 빈번하게 교체되고 비상대책위원회체제가 자주 등장하면서 당 지도부의 의사결정 자율성이 확보되기 어려웠다고 한다. ‘NL’과 ‘PD’의 결합으로 창당된 민주노동당은 이른바 ‘중북주의’ 논쟁으로 인해 분열되었고 그 결과 당내 구성원 간의 동질화가 이루어지지 못했다. 마지막으로, 창당 이후 일반유권자들로부터의 지지율이 지속적으로 하락하면서 지속적 실체성의 정도 또한 감소했다고 한다. 그러나 열린우리당과 같은 여당, 거대정당의 경우 제3정당, 틈새정당과는 큰 차이가 있으며 또한 집권여당만이 갖는 특성도 있기 때문에, 이 개념들을 직접 적용하여 분석할 수는 없을 것이다.

제 3 절 열린우리당에 관한 기존연구

노무현 정부 시기의 정치와 정치개혁에 대한 연구는 주로 노무현 대통령이라는 인물이자 동시에 제도인 대상을 중심으로 다루었다(강원택 2008; 김종철 2016; 이동윤 2005; 최태욱 2011). 뿐만 아니라, 열린우리당에 관한 연구는 다른 집권여당에 관한 연구에 비해 상대적으로 적은 편이다. 이것은 앞서 언급했듯이 열린우리당이 만 4년을 채우지 못한 채 단명함으로써 열린우리당을 실패의 사례로 간주하는 경향, 열린우리당이 활동하던 시기의 정치를 노무현이라는 인물과 동일시하여 열린우리당 그 자체에 대한 연구를 시도하려 하지 않는 경향, 민주당 계열의 정당 계보에서 열린우리당을 일종의 일탈로 간주하려는 경향 등에서 비롯된 것으로 추측해볼 수 있다.

열린우리당에 관한 연구는 크게 두 가지 차원에서 진행되어왔다. 하나는 열린우리당이 다른 정당과 차별성을 보였던 정당개혁을 다루는 것이고, 다른 하나는 열린우리당의 성공과 실패를 다루는 것이다. 박찬표(2012)는 열린우리당이 권력분산을 통해 정당민주화 및 의원 중심의 원내정당화를 정당개혁의 기본목표로 설정하였으나, 그 과정에서 추진한 당정분리, 집단지도체제, 투톱체제, 원내정당화 등이 정당리더십의 해체, 당의 정체성 및 응집성의 해체 등을 초래하여 당을 약화시켰다고 진단한다. 진영재(2005)는 의회-정당 관계에 초점을 두고 노무현 정부 출범 당시에 정당개혁에 어떤 의도를 가지고 있었고, 집권 전반기에 여당이 어떤 정당조직을 가지고 있었으며, 이러한 정당조직이 의회정치와 관련하여 어떠한 정치적 함의를 갖는지 살펴보았다.

한편, 형은화(2013)는 열린우리당의 생성과 소멸에 대하여 분석한다. 열린우리당이 등장하게 된 원인을 노무현의 등장, 새천년민주당내 핵심 지도부들 간의 갈등, 대통령 탄핵이슈 등을 거론하고 있으며, 열린우리당이 소멸하게 된 원인을 노무현 대통령의 개혁정책 실패, 당내 리더십 부재와 분열, 지지층의 급격한 이탈을 제시하고 있다. 이 논문은 열린우리당의 성공과 실패에 대한 근거를 다양한 차원에서 제시하고 있다는 점에서 함의를 갖지만, 어떤 기준에서 볼 때 그러한 근거를 제시할 수 있는

지, 어떤 변수가 큰 영향을 미쳤는지에 대해서는 별다른 언급을 하고 있지 않다. 박경미(2008)는 정당의 이합집산은 정당의 조직적 성격과 선거 시점의 정당자원에 대한 평가의 결합의 산물로 규정한다. 열린우리당은 빈번한 대표체제 교체, 유권자수준 정당과 정부수준 정당의 분리, 중앙당 기능의 축소로 정당조직이 카르텔정당으로 발전하였으며, 이러한 상황에서 차기 국회의원선거에서의 부정적 결과 예측이 소속의원들로 하여금 정당자원에 대해 부정적으로 평가하는 계기가 되면서 탈당, 신당창당, 합당이라는 이합집산이 나타났다고 한다.

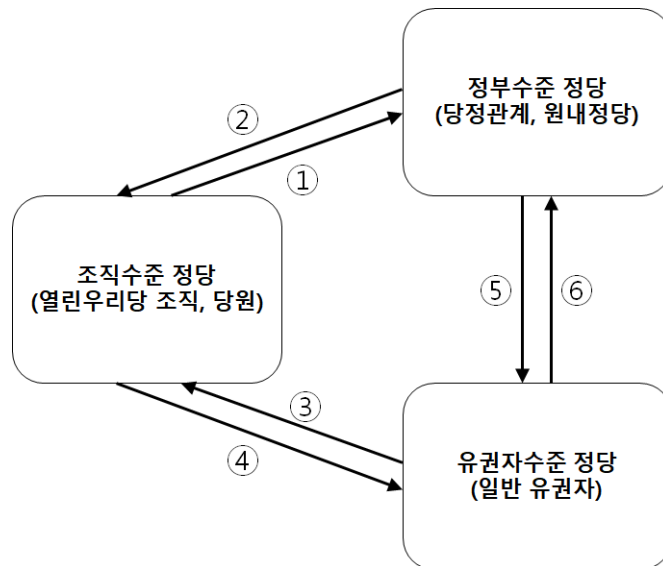
심지연(2013)은 열린우리당의 실패 이유에 대하여 다음과 같이 언급한다. 열린우리당은 그 형성 과정 자체에서부터 47명에 불과했던 의원수가 총선을 거치면서 152명으로 급증하는 과정에서 동질성을 찾기 어려운 정치인들이 우리당 간판 아래 단지 ‘탄핵 심판’이라는 구호를 내걸고 갑작스럽게 뭉친 것이었기 때문에, 개혁파와 실용파, 강경파와 온건파의 노선상의 대립과 갈등이 있을 수밖에 없었으며, 그 결과 당의 역량을 결집하고 정체성을 확보하는 것이 어렵게 되었다. 뿐만 아니라, 개혁을 명분으로 여론과 괴리된 정책을 추진하였으며, 인사문제(유시민 보건복지부장관 임명 강행, 김병준 교육부총리 임명 강행 및 자진 사퇴, 전효숙 헌법재판소장 임명동의안 문제로 인한 정국 경색 등) 및 연정 추진 문제로 당과 청와대 간의 갈등이 심화되었다고 한다. 이로 인해 지방선거, 재보궐선거에서 연이어 패배하게 되었으며, 연전연패의 선거결과를 지켜본 열린우리당 내 일부 인사들이 통합신당 창당으로 활로를 모색하였으나, 이에 대하여 노무현 대통령이 반대하면서 신당파가 탈당하게 되었다고 한다.

이처럼 열린우리당을 소재로 다루고 있는 연구는 그 수가 적을 뿐만 아니라, 열린우리당의 일부 속성만을 다루고 있다. 또한, 열린우리당의 정당조직에 대해서는 연구 공백이 있다고 할 수 있다.

제 3 장 분석틀

앞서 언급한 대로, 키(V. O. Key)는 『정치·정당·압력단체(Politics, Parties, Pressure Groups)』(1964)에서 후속연구들이 자주 이용하게 될 분석틀을 제시하였다. 이 책에서 키는 제1부에서 압력단체를, 제2부에서 정당체계를 다룬 후에, 제3부에서 정당의 구조와 (정치) 과정, 제4부에서 정당과 유권자, 제5부에서 정당과 정부 등을 구분하여 미국의 정당정치를 분석하였다. 키 본인이 제3부, 제4부, 제5부에 대하여 체계화된 개념을 활용하고 있지는 않지만, 후속연구들(Beck&Sorauf 1992; Blondel&Cotta 1996; Mair 1997)은 제3부, 제4부, 제5부의 내용들을 각각 ‘조직수준 정당’(party as organization), ‘유권자수준 정당’(party in the electorate), ‘정부수준 정당’(party in government)으로 개념화 하였다.

<그림1> 연구의 분석틀: 키의 다층적 수준의 정당기능론



출처: 채진원 2009, 31

이 책의 제3부에서는 정당조직의 특성들에 대해 파악하면서, 전국정당과 지역정당의 정당조직, 이익집단으로서의 정당기구, 후보자 지명제도, 전당대회, 상원·하원의원 후보자 지명 과정 등에 대해서 살펴본다. 제4부

에서는 선거운동의 조직 및 관리, 선거전략, 선거의 효과, 선거참여, 유권자와 선거인단의 특성, 선거에 관한 제반 사항들(등록, 선거, 투표 등), 정당재정 등을 검토하면서, 대통령선거와 국회의원선거의 특성들을 개별 사례를 통해 구체화한다. 제5부에서는 의회 내에서의 정당 리더십과 정부의 정치에 대해서 분석한다. 구체적으로, 정당 리더십에 대해서는 정부의 구조와 정당정부, 대통령의 리더십, 의회에서의 정당의 지위와 정당정부의 작동, 내각제에서의 정당과 대통령제에서의 정당 비교 등을 살펴본다. 정부의 정치에 대해서는 행정부 내의 정치행위자들, 공공정책의 도입과정, 관료제의 지위 등에 대해서 언급한다. 이와 같은 키의 분석틀을 정리하여 도식화한 것이 <그림1>이다.

<그림1>에서 볼 수 있듯이, 키의 세 가지 수준의 정당은 그 수준의 정당이 갖는 특성을 부각시킬 수 있을 뿐만 아니라, 다른 수준의 정당에도 영향을 미친다. 즉, ① 조직수준 정당이 정부수준 정당에 영향을 미치는 것의 대표적인 사례로는 정당기율이 있으며, ② 그 역의 사례로는 의원 자율성이 있다. ③ 유권자수준 정당이 조직수준 정당에 영향을 주는 것으로는 정당일체감이 있으며, ④ 그 역으로는 유권자 동원력이 있다. 정부수준 정당이 유권자수준 정당에 영향을 끼치는 것으로는 유권자 반응성-연계성이 있으며, ⑥ 그 역으로는 의원 지지-연계성이 있다.

<표5> 정당의 수준과 기능

수준	기능
유권자수준 정당	<ul style="list-style-type: none"> • 유권자의 선택을 위한 단순화하기 • 시민교육 • 정체성과 일체감을 형성하기 위한 상징 • 국민들의 참여와 동원
조직수준 정당	<ul style="list-style-type: none"> • 정치적 충원과 공직 추구 • 정치지도자 교육 • 이익표출 • 이익집약
정부수준 정당	<ul style="list-style-type: none"> • 다수당 형성 • 정부 구성 • 정책 목표 실행 • 조직적 반대 • 정부의 정책 추진에 대한 책임 • 행정부 통제 • 정부의 안정성

출처: Dalton&Wattenberg 2000, 5

달턴&와텐버그(2000)는 키의 분석틀을 구체화하기 위하여 각 정당 수준의 속성들을 <표5>와 같이 제시하였다. 유권자수준 정당을 분석하기 위한 요소로 유권자의 선택이 효율적으로 이루어질 수 있도록 하기 위한 지름길(shortcut)의 제공, 시민교육, 정체성과 일체감을 형성하기 위한 상징, 국민들의 참여와 동원을 제시하고 있다. 또한, 조직수준 정당을 파악하기 위한 속성들로는 정치적 충원과 공직 추구, 정치지도자 교육, 이익 표출, 이익집약을 언급하고 있다. 정부수준 정당을 연구하기 위한 것들로는 다수당 형성, 정부 구성, 정책 목표 실행, 조직적 반대, 정부의 정책 추진에 대한 책임, 행정부 통제, 정부의 안정성을 들고 있다.

한편, 정당기능의 세 측면이 정당조직의 제도화에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위하여 파네비안코(Panebianco 1988)의 분석틀을 이용한다. 파네비안코는 자율성과 체계성을 모두 갖출 때 강한 제도화가 이루어진다고 하면서, 정당의 제도화를 ① 중앙당·원내 조직의 강약 여부, ② 조직의 위계 수준과 응집성, ③ 정당 재정의 출처 및 안정성, ④ 정당과 대체·보완의 관계에 있는 외부 조직과의 역학관계, ⑤ 정당 규정(당헌, 당규, 규칙 등)의 실현 여부 및 제도화 등의 5가지 지표를 통해 측정할 수 있다고 한다(Panebianco 1988, 58-59).

정리하면, 정당조직이 공고화되기 위해서는 중앙당·원내 조직으로부터 하부조직까지 응집성을 갖추거나 연계되어 영토적 침투가 이루어져야 하고, 정당의 자율성이 외부에 의해 침해되지 않아야 한다. 카리스마적 지도자는 정당조직의 제도화에 긍정적, 부정적 영향을 모두 미칠 수 있는데, 일반적으로 카리스마적 지도자에게는 정당의 규정을 따를 유인이 없기 때문에 제도화를 약화시킬 수 있지만, 예외적으로 카리스마적 지도자의 존재로 인해 정당의 응집성이 향상되고 지배적인 지도부가 구축될 경우 강한 제도화가 이루어질 수 있다고 한다(panebianco 1988, 63-66).

본 연구에서는 이러한 분석틀을 바탕으로 “열린우리당은 왜 급격한 성장을 거둘 수 있었고, 왜 급격한 실패를 겪게 되었는가?”라는 연구질문에 대한 답을 찾고자 한다. 특히, 정당조직을 중심으로, 열린우리당과 기존 정당들의 차이는 무엇인지, 열린우리당이 단기간에 큰 성장을 이룰 수 있었던 이유는 무엇인지, 열린우리당이 대통령 임기 후반에 급격히 몰락한 이유는 무엇인지 등에 대하여 설명하고자 한다.

제 4 장 열린우리당의 등장과 소멸에 대한 평가

제 1 절 열린우리당 약사

김대중 정부 말기로 접어들면서 대통령 지지율이 크게 감소하였으며, 제16대 국회의원선거에서의 패배로 여소야대 정국이 되었다. 원내 제2당이 된 여당은 제2차 'DJP공조'와 소수정당과의 정책연합을 통해 과반의석을 확보하고자 했다. 그러나 재보궐선거 공천 과정에서의 갈등, 8·15남북공동행사를 둘러싼 입장 차이, 임동원 통일부장관 해임건의안의 통과 등으로 DJP공조가 붕괴되면서, 다시 여소야대 정국이 되었다.

이러한 위기 상황에서 새천년민주당은 2001년 11월 '당 발전과 쇄신을 위한 특별대책위원회'를 설치하고 당총재직 폐지, 당권-대권의 분리, 국민참여경선제 도입 등을 제안했다. 이후 2002년 1월 당무회의에서 국민참여경선제의 도입이 확정되었다. 새천년민주당 대선후보로 이인제, 김근태, 정동영, 한화갑, 김종권, 유종근, 노무현 등 7명이 등록했다. 새천년민주당은 당원과 국민의 비중을 동등하게 설정하여 대의원 1만 5천명, 당원 2만명, 국민 3만 5천명으로 선거인단을 구성하였다. 이인제 후보가 대세를 이룰 것이라는 전망과는 달리, '노풍'이 불기 시작하면서 노무현 후보가 제주와 충북을 제외한 전 지역에서 1위를 차지하였고 4월 27일 새천년민주당 대통령후보로 선출되었다. 이후 국민통합21의 정몽준 후보와의 단일화를 이루었으나 선거 전날 정몽준 후보가 지지를 철회하는 등 우여곡절을 겪기도 했다. 그럼에도 불구하고 노무현 후보는 이회창 후보를 57만 980표 차로 누르고 제16대 대통령으로 선출되었다.

취임 직후, 노무현 대통령은 한나라당의 「대북송금특검법」 발의에 대한 민주당 구주류 측의 거부권 행사 요구를 거부하고, 경선 과정에서 민주당 구주류-신주류 간의 계파 갈등이 촉발되면서 당내 분열이 심화되었다. 정동영, 신기남, 천정배 등 이른바 '친노그룹' 의원 23인은 당 지도부의 자진 사퇴를 주장했으나, 한화갑 등 구주류는 이를 거부했고 양

자 간의 갈등은 고조되었다. 그러나 결국 2003년 2월 23일 한화갑 당대표가 사임하면서 소장파가 득세하게 되었다.

2003년 4월 28일 민주당 신주류 의원 23명은 신당 추진 모임을 갖고 합의문을 발표했다. 신주류는 5월 16일 ‘정치개혁과 국민통합을 위한 신당추진모임’을 발족시켰으며, 6월 말에는 소위 ‘독수리 5형제⁵⁾’라고 불린 한나라당 소속 의원 5명이 한나라당을 탈당하여 신당 합류를 선언하면서 창당이 가시화되었다. 신주류는 7월 3일 신당 창당을 공식화했으며, 9월에는 ‘국민참여 통합신당’이라는 명칭의 교섭단체를 구성하여 김근태를 원내대표로 선출하였다. 9월 29일 노무현 대통령은 민주당을 탈당하였다. 한편, 노무현 지지자들이 2002년 말에 창당한 국민개혁정당은 인터넷을 기반으로 직접민주주의를 추구하는 인터넷정당을 표방하였는데, 인터넷 투표를 통해 당해산을 의결하고 신당 창당 과정에 참여하였다.

2003년 11월 11일 열린우리당이 창당되었다. 원내 47석에 불과한 ‘미니 여당’으로서 ‘정신적 여당’일 수밖에 없었던 열린우리당이 국회 내 정국 주도권을 확보할 수 있는 방법은 2004년 제17대 국회의원선거에서 승리를 거두는 것뿐이었다. 선거 준비과정에서 노무현 대통령은 여당인 열린우리당에 대한 지지를 호소하였는데, 이에 대하여 민주당 조순형 대표는 선거중립의무와 측근 비리 등에 대한 대통령의 사과를 촉구하면서 이를 이행하지 않을 경우 대통령 탄핵소추안을 발의하겠다고 했다. 한나라당 또한 대통령의 정치적 중립 의무를 강조하면서 압박을 가했다. 대통령이 야당들의 뜻을 받아들이지 않고 정면 대치하면서 한나라당과 민주당은 3월 12일 대통령 탄핵소추안을 가결시켰다. ‘탄핵 후폭풍’으로 인해, 제17대 국회의원선거에서 열린우리당은 152석을 확보하며 선거에서 승리하였고, 한나라당은 121석을 얻어 제1야당이 되었다. 반면에 민주당은 지역구 5석, 비례대표 4석을 확보하는데 그쳐 제3야당으로 입지가 크게 축소되었다. 5월 14일 헌법재판소가 노무현 대통령 탄핵소추안에 대해 기각 결정을 내림으로써 대통령 권한이 회복되었으며, 5월 20일 노무현 대통령이 열린우리당에 입당했다. 5월 27일 검찰이 한나라당의 불법 대선자금 수수 사건 즉, 이른바 ‘차떼기정당’ 사건에 대하여 수사 결과를 발표하면

5) ‘독수리 5형제’는 김부겸, 김영춘, 안영근, 이부영, 이우재 등을 지칭한다.

서 열린우리당은 공세를 취할 수 있는 상황에 놓이게 되었다.

<표6> 열린우리당 연표

연도	월	일	내용
2003년	4월	28일	신당추진위원회 구성 선언 (천정배, 신기남, 정동영 등 의원 23명 참여)
	5월	16일	‘정치개혁과 국민통합을 위한 신당추진 모임’ 발족: 김원기 의장 추대
	6월	30일	‘독수리 5형제’의 한나라당 탈당 및 신당 참여 선언
	11월	11일	열린우리당 창당(민주당 탈당과 국회의원 40명 주도, 한나라당 탈당과 국회의원 5명 합류, 개혁국민정당 국회의원 2명 합류)
2004년	1월	11일	임시전당대회: 당의장 정동영, 원내대표 김근태 선출
	4월	15일	제17대 국회의원선거에서 152석 확보(단독과반)
	5월	17일 20일	정동영 의장 사퇴: 신기남 의장직 승계, 천정배 원내대표 노무현 대통령 입당
	8월	19일	신기남 의장 사퇴: 이부영 의장직 승계
2005년	1월	1일 5일 24일	천정배 원내대표 사퇴 임채정 임시당의장 추대 정세균 원내대표 선출
	4월	2일 30일	전당대회: 의장 문희상, 중앙상임위원: 염동연·장영달·유시민·한명숙 재보궐선거 패배(6석 상실, 여소야대)
	7월	28일	노무현 대통령의 ‘대연정 제안’
	10월	26일 28일	재보궐선거 패배(4석 상실) 지도부 총사퇴: 정세균 원내대표 및 비대위원장 겸임
	12월	9일	사립학교법 국회 통과, 한나라당 장외투쟁 돌입
	1월	2일 8일 23일	정세균 의장 사퇴(산업자원부 장관 임명) 유재건 의장직 승계 김한길 원내대표 선출
2006년	2월	18일	전당대회: 의장 정동영, 최고위원: 김근태·김두관·김혁규·조배숙
	5월	31일	제4회 전국동시지방선거 패배
	6월	1일	정동영 의장 사퇴: 김근태 의장직 승계
	1월	31일	열린우리당 소속 국회의원들 연쇄 탈당 장영달 원내대표 선출
2007년	2월	6일 14일 28일	김한길 등 23명 탈당파의 ‘통합신당모임’ 구성 전당대회: 정세균 의장 선출 노무현 대통령 탈당계 제출
	4월	2일	한미 FTA 타결
	5월	3일	정동영·김근태의 열린우리당 해체 요구
	6월	8일 18일	임종석·이인영·우상호 등 16명 탈당 정동영 탈당
	8월	20일	대통합민주신당에 흡수·합병

과반의석을 확보한 열린우리당과 노무현 정부가 이라크 파병, 행정 수도 등을 추진하는 과정에서 정국은 점차 경색되었다. 이러한 상황에서 열린우리당은 국가보안법 폐지안, 과거사기본법안, 사립학교법 개정안, 언론관계법안 등 이른바 ‘4대 개혁법안’의 추진을 강행하기로 했다. 그러나 이 법안들에 대하여 한나라당은 강경한 반대의 입장을 일관성 있게 고수한 반면, 열린우리당 의원들은 개별 법안에 대한 입장이 서로 달랐으며 오히려 분열된 모습을 보여주었다(장덕진 2011, 61-62). 당내 분열은 재보궐선거에서의 결과로도 나타났다. 열린우리당은 2005년 4월 30일 국회의원 재보궐선거에서 패배하면서 단독과반을 상실하게 되었다(146/299석).⁶⁾

여소야대 정국이 된 상황에서, 노무현 대통령은 6월 24일 여당 지도부 등이 포함된 ‘12인 회의’에서 한나라당과의 대연정 구상을 밝혔고 7월 28일에는 ‘당원들에게 보내는 편지’의 형식으로 대연정을 제안했으며, 연말까지도 계속해서 연정을 주장했다. 노무현 대통령의 대연정 제안으로 열린우리당은 다시 분열했으며 당내 구성원들의 상당수는 대통령과 대립각을 세웠다. 열린우리당은 10월 26일 국회의원 재보궐선거에서도 4개 지역구 선거에서 전패했다. 반면에 한나라당은 12월 9일 사립학교법이 국회에서 통과되자 단합된 모습을 보이며 장외투쟁에 돌입하였다. 열린우리당은 노무현 대통령의 2006년 1월 유시민 보건복지부 장관 임명, 2006년 7월 김병준 교육부총리 지명에 대하여 강하게 반대했으나, 대통령이 임명을 강행하고자 하면서 갈등이 심화되었다. 열린우리당은 2006년 5월 31일 지방선거에서 크게 패배하였고, 특히 호남 지역에서는 민주당에 오히려 열세인 모습을 보였다. 2006년 7월 26일 국회의원 재보궐선거 4개

6) <표> 열린우리당의 재보궐선거 승리 여부

일시	선거단위	전체	열린우리당 승리	열린우리당 패배
2004.6.5.	도지사, 시장·군수	23	3	20
2004.10.30.	시장·군수	5	1	4
2005.4.30.	국회의원(6석), 시장·군수	13	0	13
2005.10.26.	국회의원	4	0	4
2006.7.26.	국회의원	4	0	4
2006.10.25.	국회의원(2석), 시장·군수	9	0	9
2007.4.25.	국회의원(3석), 시장·군수	9	0	9
총		67	4	63

출처: 심지연 2013, 546

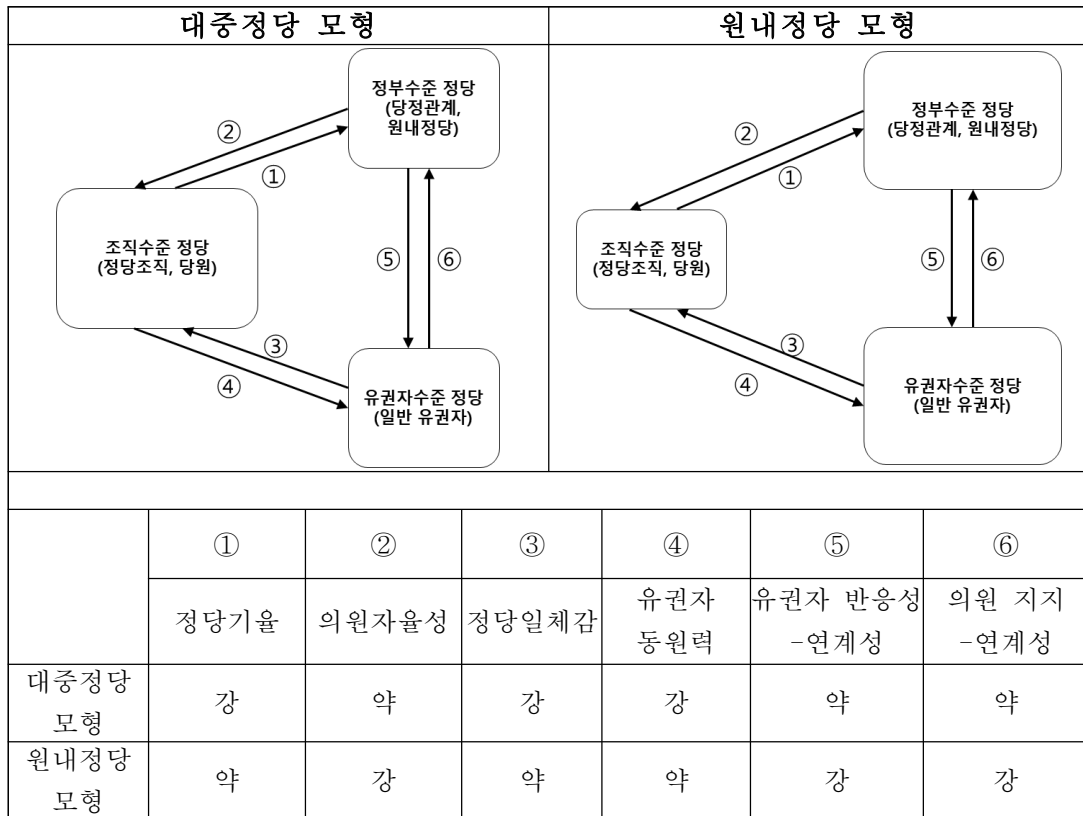
선거구와 10월 25일 재보궐선거에서도 전패했다.

2006년 말에는 열린우리당 내 일부 현역의원들이 신당창당을 주장하였는데, 이에 대하여 노무현 대통령이 반대하면서 이들은 탈당한 후에 2007년 2월 12일 ‘중도개혁 통합신당 추진모임’이라는 교섭단체를 등록하였다. 열린우리당 안팎에서 대통령의 탈당을 주장하면서 2월 28일에는 노무현 대통령이 탈당계를 제출하였다. 그럼에도 불구하고 열린우리당으로부터의 탈당은 지속적으로 이루어졌으며 6월 8일에 16인, 14일에 14인, 15일에 17인의 현역 국회의원이 탈당하였다. 이 시기를 전후로 이듬해에 있을 총선에서 승리하기 위해서는 여권이 통합되어야 한다는 주장이 제기되었으며, 7월 24일에는 범여권 신당창당준비위원회가 발족하였다. 이 조직은 이후 미래창조대통합민주신당으로 정치세력화 되었으며, 8월에 열린우리당 측에 합당을 제안했다. 열린우리당은 대통합민주신당이 제시한 흡수 방식의 합당을 수용하면서 2007년 8월 20일 소멸하게 되었다.

제 2 절 열린우리당의 정당조직

열린우리당 등장 이전의 거대양당인 새천년민주당과 한나라당은 카르텔정당적인 속성을 갖는 대중정당 모형을 취하고 있었다. 키의 다층적 수준의 정당기능론에 입각한 대중정당 모형의 특성은 <그림2>에서 볼 수 있다. 원내정당 모형과 비교할 때 대중정당 모형은 조직수준 정당의 기능이 정부수준 정당과 유권자수준 정당에 비해 강하다.

<그림2> 대중정당 모형과 원내정당 모형의 정당기능론



출처: 채진원 2009, 31

조직수준 정당과 정부수준 정당 간의 관계를 바탕으로 보면, 대중정당 모형은 ① 정당기율은 강한 반면 ② 의원자율성은 약하다. 조직수준 정당과 유권자수준 정당의 관계를 보면, ③ 정당일체감과 ④ 유권자 동원

력이 강하게 나타난다. 정부수준 정당과 유권자수준 정당에서는 ⑤ 유권자 반응성-연계성과 ⑥ 의원 지지-연계성이 약하게 나타난다(채진원 2009, 31; 정진민 2011, 155)

한국에서 민주공화당이 등장한 이래로 대부분의 수권정당은 이와 같은 대중정당 모형을 취했다. 한국 최초의 대중정당이라고 할 수 있는 민주공화당은 영국을 비롯한 서유럽 국가들에서 처음으로 등장한 대중정당인 노동당, 사회민주당과는 달리 원내, 중앙에서 형성되어 각 지역으로 침투·확산되었다. 이후 등장한 대중정당들 또한 마찬가지로 원내와 중앙당에 의한 동원의 성격이 강했으며 ‘원내-중앙당-지구당’의 탄탄한 조직체계를 구축하였다. 이러한 정당들에서 정부의 수반인 대통령은 집권여당의 당총재직을 겸할 수 있었으며, 의제 설정이나 정국 운영 또한 정부의 수장이자 정당의 수장인 대통령의 입장이 관철될 수밖에 없었다. 이와 같은 조직체계와 경향은 민주화 이후에도 이어져 새천년민주당과 한나라당 또한 비슷한 모습을 보였다.

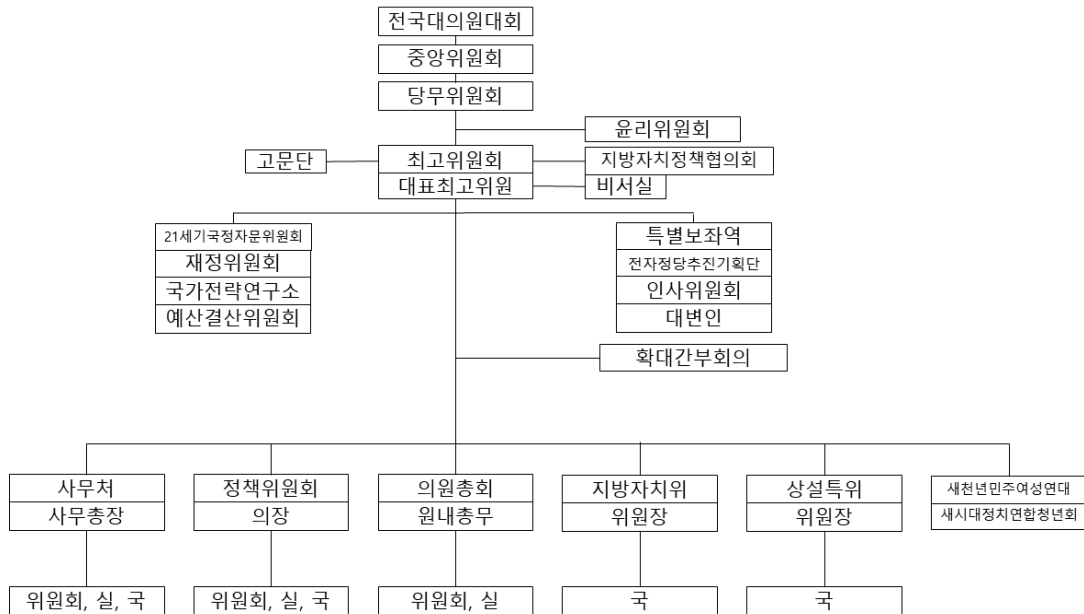
새천년민주당과 한나라당의 정당조직은 거의 비슷했으며, 열린우리당이 창당될 시기까지도 큰 변화를 보이지 않았다. <그림3>은 2002년 1월 24일 당헌 개정 이후의 새천년민주당의 기구 조직도이다. 새천년민주당의 최고대의기관은 전국대의원대회(제12조 제1항)이고, 당의 주요 안건을 처리하는 기관은 중앙위원회(제17조)이며, 당무집행에 관한 최고의결기관은 당무위원회(제19조 제1항)이지만, 당무집행과 사실상의 주요 의사결정은 최고위원회(제36조의3)에서 처리한다. 대표최고위원은 최고위원회 산하의 위원회, 연구소, 처, 단 등의 기관들의 대표를 지명할 권한을 가진다. 최고위원회 산하에는 직속 위원회뿐만 아니라, 사무처와 정책위원회 등 중앙당 조직, 의원총회 등 원내 정당 조직 등도 귀속된다. 대표최고위원은 국회 각 상임위원회의 상임위원장 후보에 대한 지명권(제36조의6 제4항)도 가지며 공직선거 후보자 추천권(제36조의6 제5항)도 지닌다.

한편, 2002년 1월 24일 당헌 개정을 통해 대표최고위원의 직위에 제약사항이 생겼다. 즉, 대통령은 당직을 가질 수 없게 되었고(제114조), 대표최고위원이 대선 후보 경선에 출마할 경우 후보 등록개시일 3개월 전에 대표최고위원직을 사퇴해야 하며(제115조), 대표최고위원에 당선된 자가

대선 후보 경선에서도 1위를 한 경우 대표최고위원직을 사퇴하도록 한 것이다(제116조). 그럼에도 불구하고 이른바 ‘당대표’로 불리는 대표최고위원은 당권을 장악할 수 있었으며, 특히 당직 임명권, 공직 후보 추천권, 당 운영권의 상당 부분을 보유했다.

새천년민주당은 김대중 정부의 지지율이 하락하고 ‘3김’ 퇴장이 가시화되면서 변화를 모색하기 시작했다. ‘평화로운 정권교체’를 이뤄낸 김대중 대통령의 국정수행지지율은 취임 직후인 98년 4월 70.7%에 이르렀다.⁷⁾

<그림3> 새천년민주당 기구 조직도(2002.1.24)



그러나 새정치국민회의와 자유민주연합의 공동정부 즉, 이른바 ‘DJP 공조’가 IMF 경제위기 속에 대통령선거 후유증과 그에 따른 여야 간 첨예한 대립과 갈등으로 인해 국정운영에 어려움을 겪게 되었으며 특히 여소야대의 상황에서 대화와 타협보다는 힘의 대결이 전개되면서 장기간의 정치적 혼란과 경색정국이 이어졌다(중앙선거관리위원회 2016, 6). 구체적으로는 본격적으로 외환위기를 극복하는 과정에서 IMF(국제통화기금)에 의해 관철된 재정·금융 긴축, 대외개방, 기업 구조조정 등으로 인해 국민경제가 어려움을 겪게 되고, 여기에 대우자동차 정리해고 및 파업

7) 본 논문에 등장하는 대통령 국정수행지지율의 출처는 ‘한국갤럽’이다.

사태, 의약분업의 시행착오 등이 발생하면서 지지율이 급락하게 되었다. 김대중 대통령의 국정수행지지율은 1998년 9월 47.8%, 1999년 7월 48.3%, 2000년 2월 48.5%, 2000년 8월 54.4%로 감소하였다. 제16대 국회의원선거에서의 패배로 인해, 여소야대 정국이 되었으며 김대중 대통령과 새천년민주당은 정국을 타개하기 위해 ‘의원임대’의 방식으로 자유민주연합과 ‘DJP공조’를 이루었다. 그러나 새천년민주당과 자유민주연합 사이에는 노선상의 차이가 수시로 제기되었으며 특히 2001년 4월 재보궐선거에서의 공천 문제로 인해 ‘DJP공조’에 작은 균열이 생기면서 정국운영이 원활하게 이루어지지 못했다. 이뿐만 아니라 윤철상 의원의 선거비용 실사 개입 의혹 발언에 대한 한나라당의 부정선거 규탄 장외투쟁 돌입, 송자 교육부 장관의 도덕성 시비, 박지원 문화관광부 장관의 한빛은행 대출외압 의혹 사건 등이 연이어 발생하기도 했다. 이러한 상황에서 새천년민주당은 당내 갈등을 겪었고 초선의원들은 정국운영 실패에 대한 책임론을 제기하면서 지도부 총사퇴를 요구하는 정풍운동을 일으키기도 했다. 그 결과 대통령 국정수행지지율이 20-30%p 정도 큰 폭으로 감소하였으며, 임기가 끝날 때까지 지속되었다(2001년 4월 26.9%, 2001년 12월 30.5%, 2002년 2월 31.0%, 2002년 4월 23.4%, 2003년 2월 31.9%).

이처럼 김대중 정부에 대한 지지율이 감소하면서 새천년민주당 내에는 정권이 교체될 수 있으며 한걸음 더 나아가 차기 총선에서 패배할 수 있다는 위기의식이 팽배하기 시작했다. 특히 탄탄한 지역구 기반을 갖고 있는 ‘동교동계’ 의원들과 달리 경쟁정당의 후보들과 치열하게 선거경쟁을 벌여야 하는 소장파 의원들의 경우 재선 실패에 대한 우려가 컸다. 2001년 11월 13일 소장파들을 중심으로 ‘당 발전 및 쇄신을 위한 특별대책위원회’가 공식적으로 출범하였으며, 이듬해 1월 7일에 개혁안을 제시했다.

이른바 ‘1.7 개혁안’은 ‘3김’ 시대 이후의 한국 정당들의 원형이 된다. 박성진(2014, 85)은 이 개혁안이 일반적으로 철저히 잊히게 되었거나 노무현의 당선을 가능케 한 ‘국민참여경선제’의 도입 정도로 이해되고 있지만, 사실 “1.7개혁은 정치사적 의미나 동시대 정치에 끼친 영향에 있어 미국의 맥가번-프레이저에 준하는 개혁으로 불려야 한다.”라고 하며 이

개혁안의 의의를 높게 평가한다.

<표7> 1차·2차 민주당 개혁 비교

영역		제도변화의 내용	
		1차 민주당 개혁(2002.1.7)	2차 민주당 개혁(2003.2.10)
조직수준 정당	집단지도체제 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 당무위원회 • 최고위원회(11인 이하 최고위원) • 대표최고위원 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙위원회(중앙위원 65명) • 당의장 • 상임중앙위원회
	중앙당 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 당 운영의 감시·감독 기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 당 운영의 감시·감독 기능 강화 • 중앙당 경량화 추가 (사무총장 직급 하향조정, 대변인제 폐지와 공보실 신설)
정부수준 정당	당정분리	<ul style="list-style-type: none"> • 당정 분리 <ul style="list-style-type: none"> - 대통령의 당직보유금지 - 대통령후보의 대표최고위원 겸직 금지 	
	원내정당화	<ul style="list-style-type: none"> • 원내정당 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 의원총회 권한 강화 (중요정책 및 법안 의결, 국회의장단 후보 및 원내총무 선출권 부여) - 원내총무 권한 강화 (당연직 최고위원, 원내전략 및 행정총괄 능력 강화) 	<ul style="list-style-type: none"> • 원내정당: 의원총회 당의 입법 및 정책결정의 최고의결기구화 • 원내대표(국회에서 당을 대표): 원내당직자와 소속의원 상임위 배정 권한 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 당 정책위 원내 이관 및 원내대표·정책위의장 런닝메이트제
유권자수준 정당	상향식 공천	<ul style="list-style-type: none"> • 상향식 공천 제도화(총선·지선) <ul style="list-style-type: none"> - 비례대표 선정 투명성 증대 - 국민참여경선제 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 상향식 공천 제도화(총선·지선) • 상향식 국민경선제 제도화 (모든 공직후보 선거) <ul style="list-style-type: none"> - 모든 공직후보자에 대한 국민참여경선 또는 완전개방경선
	참여유형	<ul style="list-style-type: none"> • 대의원구성 다변화 <ul style="list-style-type: none"> - 지역별 인구 및 여성·청년 비율 반영하여 대의원 구성 	<ul style="list-style-type: none"> • 기간당원제 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 기간당원-일반당원 분리 - 기간당원의 요건·권한 강화 • 지구당의 민주적 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 당원대회에서 선출된 5인의 운영위원회제도 도입

출처: 박성진 2014, 70

이 개혁안은 ‘조직수준 정당’, ‘유권자수준 정당’, ‘정부수준 정당’의 내용을 포괄적으로 담고 있다. 우선, ‘조직수준 정당’의 측면을 살펴보면, 집단지도체제의 도입이 가장 큰 특징이라고 할 수 있다. 즉, 기존의 보스 중심의 정당정치를 탈피하여 정당을 보다 민주적으로 운영하기 위하여 총재직을 폐지하고, 총재의 권한은 대부분 최고위원회로 넘기는 것을 내용으로 했다. 최고위원회는 총 11인 이하의 최고위원으로 구성되는데, 구

체적으로 전국대의원대회에서 다득표 순으로 선출되는 8인, 의원총회에서 선출하는 원내총무 1인, 대표최고위원이 지명하고 최고위원회의 의결을 거쳐 당무위원회의 인준을 얻은 2인 이하의 지명직 최고위원 등이 이에 해당한다. 대외적으로 당을 대표하는 법적 지위를 갖는 대표최고위원은 최고위원 8인 중 최다득표자가 역임한다. 당의 운영과 주요 의사결정은 재적 최고위원 과반수의 의결로 결정되며, 당의 재정권 또한 독립적 기구인 예산결산위원회가 보유하게 된다.

‘유권자수준 정당’의 가장 큰 특징은 한국 정당사 최초로 상향식 공천제의 도입이 제기된 것이다. 대통령 및 광역단체장 후보는 국민참여경선을 통해 선출하며, 비례대표 국회의원 후보는 공개 추천과 투표로 결정한다. 지역구 국회의원, 광역단체장을 제외한 지방선거 후보는 해당 지구당의 당원대회, 대의원대회 또는 선거인단대회에서 선출한다. 대의원의 경우 지역별 인구비, 여성·청년 비율 등을 반영하여 구성하는 것도 이전과 다른 점이라고 할 수 있다.

‘정부수준 정당’의 측면에서는 당정분리와 원내정당화가 도입되었다. 구체적으로, 당정분리는 대통령의 재임기간동안 대표최고위원을 겸직하지 못하도록 금지함으로써 정부수반인 대통령이 당권을 장악하거나 당의 의사결정에 중요한 영향력을 행사하지 못하게 하는 것을 주요 내용으로 했다. 원내정당화는 의원총회 및 원내총무의 권한 강화를 핵심으로 한다. 의원총회에서 주요 의사결정이 이루어지도록 함으로써 당론이 지도부에 의해 결정되는 것이 아니라 의원들의 토론에 의해 이루어지도록 제도화하고, 국회의장단 후보와 원내총무 선출권 또한 의원들이 갖도록 함으로써 이들의 권위가 개별 의원들로부터 비롯되도록 하였다. 한편, 의원총회에서 선출되는 원내총무가 당연직 최고위원을 겸하게 함으로써 정당의 주요 의사결정에 관여하게 하였으며, 원내전략 설정과 행정 총괄을 담당하게 함으로써 원내 정당의 실세가 되도록 하였다. 또한, 정책위원회를 원내정당 기구로 전환하여, 중앙당의 정책기능을 축소시키기도 했다.

‘1.7 개혁안’을 관철시킨 소장파는 이에 그치지 않고 ‘2.10 개혁안’의 도입을 시도했지만, 당내의 반대를 이겨내지 못했고 이 개혁안은 사장되었다. 이에 소장파는 반발하였으며, 「대북송금특검법」 문제, 대통령 후보 경선 과정 등에서 구주류-신주류 간의 계파 갈등이 심화되면서 결국 소

장과는 정당의 개혁이 아닌 신당의 창당을 모색하게 되었다.

<그림4> 열린우리당 기구 조직도(2003.11.11)



‘2.10 개혁안’은 이후 열린우리당의 당헌·당규의 모습으로 재등장 한다 (박성진 2014, 64). 즉, 기존의 대중정당 모형의 특성을 지니고 있던 새천 년민주당은 ‘1.7 개혁안’을 통해, 조직수준, 유권자수준, 정부수준 등 모든 차원에서 원내정당 모형으로의 전환을 모색하였으며, 소장파는 이에 그치지 않고 ‘2.10 개혁안’을 제시했으나 ‘동교동계’로 일컬어지는 당내 구주류 세력에 의해 거부되자 열린우리당을 창당하면서 ‘2.10 개혁안’의 내용이 반영된 원내정당 모형의 정당조직을 구축하게 되었다. <그림4>는 이와 같은 열린우리당의 정당조직을 도식화한 것이다.

제 3 절 ‘유권자수준 정당’의

측면에서 본 열린우리당의 성공과 실패

열린우리당은 유권자수준 정당, 조직수준 정당에서 원외 조직, 정당 외부 조직의 확대 또한 모색했다. 이것은 열린우리당의 지구당과 지역 기반이 새천년민주당, 한나라당에 비해 취약하다는 점에서 비롯되었다. 한국에서 지구당에 관한 명문규정이 법률의 형태로 도입된 것 또한 「정당법」 [법률 제1246호, 1962.12.31. 제정]이 최초였다. 제10조에서는 지구당의 창당에 관해 규정하고 있으며, 제25조 “정당은 국회의원선거법에 의한 지역선거구총수의 3분의 1이상에 해당하는 지구당을 가져야 한다.”⁸⁾와 제26조 “전조의 규정에 의한 지구당은 서울특별시, 부산시와 도 중 5이상에 분산되어야 한다.”에서 지구당에 관한 의무조항을 명시하고 있다. 특히, 제25조의 조항은 강한 의무 조항을 담고 있는데, 수차례 변동사항이 발생하다가 1993년 12월 27일 정당법 제25조가 “정당은 국회의원선거법에 의한 지역선거구총수의 10분의 1이상에 해당하는 지구당을 가져야 한다.”로 개정된 이후로 지구당이 폐지될 때까지 유지되었다.

제16대 국회는 273명의 국회의원으로 구성되었으며, 그 중 227석은 지역구에서 선출되었다. 따라서 지구당에 관한 의무조항을 충족하기 위해서는 최소한 23개 이상의 지구당을 확보하고 있어야 했다. 2003년 열린우리당은 96개의 지구당 조직을 확보하면서 이 요건을 충족했다. 그러나 <표8>에서 볼 수 있듯이, 열린우리당은 총당원수 159,630명(3.1%), 지구당 평균당원수 1,663명으로, 교섭단체를 구성하고 있는 다른 기성정당에 비해 열세였다. 즉, 제1야당인 한나라당은 지구당 227개, 총당원수 2,170,228명(41.7%), 지구당 평균당원수 9,560명, 여당에서 제2야당으로 신분이 바뀐 새천년민주당은 지구당 224개, 총당원수 1,544,623명(29.7%),

8) <표> 정당법 제25조 조항 개정 내용

정당법 제·개정	1962.12.31. 제정	1969.1.23. 일부개정	1972.12.30. 일부개정	1980.11.25. 일부개정	1989.3.25. 일부개정	1993.12.27. 일부개정
개정 내용	1/3 이상	1/2 이상	1/3 이상	1/4 이상	1/5 이상	1/10 이상

지구당 평균당원수 6,896명, 제3야당인 자유민주연합은 총당원수 988,945(19.0%) 지구당 200개를 확보하고 있었다.

<표8> 2002-2004년 정당별 당원수 및 지구당/시도당 평균당원수⁹⁾

	2002년 당원수		2003년 당원수		2004년 당원수	
	총 (%)	지구당 (평균)	총 (%)	지구당 (평균)	총 (%)	시도당 (평균)
계 ¹⁰⁾	6,010,150 (100.0)	3,975	5,203,750 (100.0)	2,745	1,954,522 (100.0)	21,245
한나라당	2,778,185 (46.2)	12,239	2,170,228 (41.7)	9,560	1,086,329 (55.5)	67,895
새천년민주당	1,889,337 (31.4)	8,360	1,544,623 (29.7)	6,896	469,221 (24.0)	31,281
열린우리당	-	-	159,630 (3.1)	1,663	276,269 (14.1)	17,266
자유민주연합	1,097,246 (18.3)	5,225	988,945 (19.0)	4,945	52,080 (2.7)	4,735
민주국민당	97,905 (1.6)	907	88,562 (1.7)	868	-	
국민통합21	40,993 (0.7)	630	57,384 (1.1)	1,221		
개혁국민정당	22,906 (0.4)	533	10,270 (0.2)	95		
민주노동당	25,465 (0.4)	349	32,839 (0.6)	353		

출처: 중앙선거관리위원회 2003, 17; 2004a, 5; 2005, 11-12

열린우리당의 열세는 지구당 제도가 폐지된 2004년에도 지속되었다. 2004년 열린우리당은 전년도에 비해 총당원수가 73% 증가하여 276,269명(14.1%)이 되었지만 한나라당, 민주당에 비해 현저히 적은 수준이었고, 시도당 평균당원수도 17,266명에 불과했다. 반면에 한나라당은 총당원수가 1,086,329명(55.5%)이었고 시도당 평균당원수도 67,895명이었다. 국회

9) <표> 2002-2007년 각 정당별 지구당 및 시도당의 수

	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
	지구당수		시도당수		
계	1,512	1,896	92	94	117
한나라당	227	227	16	16	16
새천년민주당/민주당	226	224	16	16	16
열린우리당	-	96	16	16	16
자유민주연합/국민중심당	210	200	11	11	8
민주국민당	108	102	-	-	
국민통합21	65	47			
개혁국민정당	43	108			
민주노동당	73	93			

10) '계'는 상기된 정당 외의 모든 정당들의 당원수, 지구당수의 합계에 해당하지만, 지면의 제약으로 인해 이 외의 정당들의 경우 생략했다.

의원선거에서 참패한 새천년민주당의 경우에도 총당원수 469,221명 (24.0%), 시도당 평균당원수 31,281명으로 열린우리당에 우세를 보였다.

<표9> 2002-2007년 각 지역별 주요 정당들의 당원수 비율(%)¹¹⁾

		서울	경기	인천	강원	대전	충북	충남	광주	전북	전남	부산	울산	경남	대구	경북	제주
2002	한	48.3	40.4	42.2	56.1	35.6	32.1	40.0	23.5	24.3	17.6	52.6	62.5	71.9	61.5	54.1	37.5
	새	31.2	42.1	35.3	24.1	34.6	38.2	24.5	63.2	52.2	58.3	17.5	22.1	10.3	21.9	18.3	53.6
	자	17.7	14.7	20.1	16.3	22.9	28.1	32.9	5.4	22.4	23.0	19.1	6.3	11.9	13.4	22.5	6.5
2003	한	46.2	36.7	43.0	53.3	30.4	27.9	35.2	19.0	11.5	11.5	48.3	45.4	62.2	48.6	53.2	40.2
	새	29.6	45.2	30.4	26.0	24.0	34.5	18.8	63.8	41.3	57.3	11.5	13.6	12.1	24.3	17.6	48.4
	자	18.0	11.8	21.6	14.7	31.9	29.8	38.0	5.8	28.4	19.1	22.5	5.0	15.6	20.4	19.7	6.4
	열	2.9	2.3	1.3	1.1	9.6	4.6	3.5	2.6	14.9	1.7	5.9	0.4	0.9	1.7	1.4	0.0
2004	한	90.6	32.0	85.2	64.7	31.0	20.1	53.3	62.4	20.3	18.6	51.7	76.6	73.0	91.3	93.7	32.8
	새	1.1	60.7	2.3	1.7	0.0	8.3	1.5	23.4	22.9	30.6	1.0	3.9	0.9	1.4	0.8	40.8
	자	1.9	0.2	0.0	0.0	25.9	56.1	10.6	3.7	14.6	0.0	1.1	0.0	0.9	2.8	0.9	0.0
	열	4.9	4.9	4.7	26.5	31.5	5.6	30.9	4.1	22.5	48.7	43.3	3.6	19.3	1.5	1.9	23.4
2005	한	52.7	60.0	65.1	57.4	11.3	46.6	40.4	10.0	1.3	10.1	52.0	58.0	64.9	50.2	66.5	52.6
	민	2.4	0.8	1.9	1.3	4.2	2.9	1.5	54.0	10.3	52.7	0.8	3.7	1.1	3.5	1.4	0.8
	자	0.8	0.4	0.0	0.0	7.9	15.8	9.6	0.6	0.8	0.0	0.8	0.0	0.9	5.0	1.7	0.0
	열	40.1	35.7	28.5	36.3	72.5	31.8	44.3	34.2	85.6	35.9	43.8	22.8	25.6	34.9	23.8	43.3
2006	한	50.4	51.8	58.9	49.5	17.9	54.8	23.8	11.1	0.8	7.5	46.4	59.2	69.0	50.8	64.4	39.3
	민	8.3	1.0	3.2	1.4	2.7	3.9	0.6	48.9	40.6	47.4	0.9	2.5	0.9	3.9	1.3	16.9
	국	0.0	0.8	1.1	1.5	37.0	5.3	55.8	0.0	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7	1.4	0.0
	열	36.4	41.3	31.0	40.6	38.4	32.4	17.6	37.6	56.5	42.4	49.5	21.0	23.1	31.0	22.0	38.4
2007	한	54.7	58.7	62.1	53.5	26.6	58.5	27.9	15.0	7.0	11.9	45.6	68.7	71.5	66.9	76.0	53.0
	대	29.9	32.1	26.4	29.0	31.8	28.5	16.5	42.3	52.9	45.7	43.6	13.2	19.5	20.0	13.2	27.7
	국	0.0	0.4	0.8	1.1	32.9	4.6	51.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8	0.8	0.0
	민	8.2	2.2	2.9	5.7	1.7	2.4	0.6	36.4	36.8	37.4	1.1	2.9	0.6	1.3	0.8	12.8

※ 중앙선거관리위원회(2003, 19-22; 2004a, 17-22; 2005, 12; 2006, 12; 2007, 12; 2008, 17) 자료에 의거하여 재구성.

<표9>는 2002-2007년 각 지역별 주요 정당들의 당원수 비율을 정리한 것이다. 즉, 특정 연도의 지역별 각 정당의 당원수를 그 지역의 모든 정당의 당원수를 집계하여 나눈 백분율이다. 이를 통해서 각 지역에서

11) 이 표에서 각 정당은 다음과 같은 축약어를 사용한다. 한나라당(한), 새천년민주당(새), 자유민주연합(자), 열린우리당(열), 민주당(민), 대통합민주신당(대), 국민중심당(국)

어떤 정당의 당원수가 다른 정당의 당원수에 비해 많은지 비교해볼 수 있다. 열린우리당은 2003-2006년의 시기동안 다른 정당에 비해 대부분의 지역에서 당원수가 적은 편이었다. 2003년에 열린우리당의 당원수 비율이 10% 이상을 기록한 곳은 전북(14.9%)뿐이었다. 2004년에는 대전(31.5%), 전남(48.7%)에서 다른 정당에 우위를 보였고, 전북(22.5%)과 부산(43.3%)에서도 당원수 비율이 높은 편이었지만, 그럼에도 이 외의 다른 지역에서는 여전히 다른 정당에 비해 낮았다. 2005년에는 전 지역에서 당원수 열린우리당의 당원수 비율이 20% 이상을 기록했고 대전(72.5%), 충남(44.3%), 전북(85.6%)에서 다른 정당에 비해 당원수가 많았다. 그러나 여전히 영남 전 지역과 전북을 제외한 호남지역에서는 한나라당, 민주당에 비해 당원수의 측면에서 열위에 있었다. 이러한 경향은 2006년에도 이어졌으며, 수도권과 영남지역에서는 한나라당이 우위를 점했고 전북을 제외한 호남지역에서는 민주당에 비해 당원수가 적었다. 이처럼 열린우리당은 총 당원수 뿐만 아니라 각 시·도 지역에서도 경쟁 정당에 비해 당원수에서 우위를 보이는 지역이 상당히 적은 편이었다.

한편, 제17대 국회의원선거의 투표행태에서는 이와 상반되는 결과를 살펴볼 수 있다. 새천년민주당, 한나라당이 각각 지역패권정당의 역할을 수행하고 있는 호남(광주·전남·전북), 영남(부산·울산·경남, 대구·경북)의 집합자료를 보면, 제17대 국회의원선거에서 호남 지역의 31개 선거구에서 새천년민주당은 불과 5개의 의석을 확보하는데 그친 반면 열린우리당은 25개의 선거구에서 승리했다. 이른바 ‘PK’ 지역에서는 41개의 선거구 중 한나라당은 34개 선거구에서, 열린우리당은 4개 선거구에서 각각 최다득표자를 배출했다. ‘TK’ 지역에서는 27개의 선거구 중에서 한나라당이 26개의 의석을 확보했다. 즉, 열린우리당은 영남 지역에서는 한나라당에 열세를 보인 반면, 호남 지역에서는 강세를 보였다.

현재 중앙선거관리위원회에서는 각 정당의 당원명부를 공개하고 있지 않으며, 이들의 투표선택 여부 또한 확인할 수 없는 상황이기 때문에, 각 정당의 당원들이 투표결과에 어떠한 영향을 미쳤는지 파악할 수 없다. 같은 맥락에서, 제17대 국회의원선거에서 지역구의 조직적 기반이 열린우리당, 한나라당, 새천년민주당에 대한 투표행태에 직접적으로 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해서 직접적으로 확인할 수는 없다.

여기서는 설문조사를 기초로 분석한 조진만과 최준영(2006, 210-214)의 의거하여 해당 지역에서 특정 정당에 대한 지지가 나타났는지, 어떤 정당의 지지 기반이 상대적으로 강한 모습을 보였는지 살펴보고자 한다. 이 연구에 따르면, 열린우리당과 새천년민주당 간의 정당투표 행태에는 호남, 영남, 탄핵쟁점 여부가 통계적으로 유의미한 영향을 미친 반면, 이념과 세대는 그렇지 않았다. 즉, 호남 유권자들은 서울·경기 유권자에 비해 새천년민주당에 투표할 확률이 높았던 반면, 영남 유권자들은 서울·경기 유권자에 비해 열린우리당에 투표할 확률이 높았다. 열린우리당과 한나라당 간의 정당투표 행태에는 호남, 영남, 이념, 세대, 탄핵쟁점이 모두 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 영남 유권자들은 서울·경기 유권자에 비해 보수적인 이념을 가지고 있을수록 한나라당에 투표할 확률이 높았으며, 호남 유권자들은 서울·경기 유권자에 비해 열린우리당에 투표할 확률이 높았다.

한편, 세대별로 탄핵에 대한 찬성 여부가 크게 갈렸으며, 탄핵을 반대하는 세대는 열린우리당을 지지했고, 탄핵을 찬성하는 세대는 한나라당을 지지했다. 열린우리당과 한나라당 지지경로에서 ‘세대→탄핵 찬성 여부→정당지지’ 경로가 세대의 직접효과 및 다른 간접 경로 효과들보다 훨씬 크게 나타났다(김형준 2006, 295). 이처럼 제17대 국회의원선거에서 열린우리당이 큰 성공을 거둔 요인은 ‘탄핵 사건’이었으며, 호남·영남 등 지역 변수만 고려할 경우에 열린우리당은 새천년민주당과 한나라당에 열세를 보였다.

이처럼 영남, 호남 등의 지역 변수에서 열세를 보인 열린우리당이 초기에 성공을 거둔 요인은 유권자수준 정당의 측면에서 크게 두 가지를 들 수 있는데, 그것은 바로 국민참여경선과 초기 열린우리당의 플랫폼적 속성이다. 2002년 제16대 대통령선거의 후보자를 공천하기 위해 집권여당인 새천년민주당은 국민참여경선을 실시했다. 카리스마적 지도자인 김대중 대통령이 정치 일선에서 물러나면서, 새천년민주당은 차기 대통령 후보를 선정할 방법을 궁리해야 했다. 당 내외에서는 전 당원들과 일반 국민들도 참여할 수 있는 국민참여경선제의 도입이 제기되었으며, 특히 김근태와 정동영이 이를 적극적으로 주장했다. 노무현의 경우에는 처음에는 반대를 하다가 찬성하는 쪽으로 입장을 선회했다(강준만 2011,

28-29). 이 제도의 최대 수혜자라고 할 수 있는 노무현은 대통령 후보 경선에 승리했고 최종적으로 대통령에 당선되었다.

<표10> 제17대 국회의원선거 주요 정당의 지역구 선거구 후보 공천방식

	한나라당	새천년민주당	열린우리당
후보자격	• 피선거권+당원		
공천결정권	• 공직후보자추천심사위원회(이하 공심위)의 추천권 • 중앙당 운영위의 거부권	• 공심위의 추천권 • 상임중앙위의 거부권 • 지구당 상무위의 경선 방법 결정권	• 공심위의 추천권 • 재심위·중앙위의 거부권
선출방법	① 공심위의 단수후보 추천 ② 국민참여경선 (당원10%+일반유권자90%)	① 공심위의 단수후보 추천 ② 여론조사 (당원·일반유권자) ③ 당원경선 또는 국민참여경선 (당원50%+일반유권자50%)	① 공심위의 단수후보 추천 ② 국민참여경선 (일반유권자)
기타			• 경선시 여성우대

출처: 김영태 2004, 110

노무현 대통령과 열린우리당은 정치개혁을 주도하였으며, 특히 정당제도 개혁과 정당민주화의 일환으로 국회의원선거의 후보자를 국민참여경선을 통해 확정하겠다는 공약을 내세웠다. 반면에 민주당은 이에 관해 별다른 공약을 제시하지 않았으며 한나라당은 상향식 공천제를 정착시켰다고 했을 뿐 그 구체적인 방안을 제시하지는 않았다(중앙선거관리위원회 2004b, 259-260). 그러나 유권자들은 대선에서의 경선 과정을 긍정적으로 받아들이고 있었으며 국민참여경선을 원하고 있었다. 이로써 열린우리당을 비롯한 주요 정당들은 국회의원선거 차원에서 국민참여경선이라는 제도를 처음으로 도입하였다.

<표10>은 열린우리당·한나라당·새천년민주당의 제17대 국회의원선거 후보자 공천 방식을 보여준다. 후보자격, 공천결정권, 선출방법만 보면 세 정당이 모두 비슷한 방식으로 후보자를 공천한 것처럼 보인다. 이들 주요 정당들은 모두 국민참여경선을 도입하고 있으며 일반유권자가 정당의 후보자 공천 과정에 참여할 수 있도록 하였지만, 선출과정이 동일했던 것은 아니었다.

<표11> 제17대 국회의원선거 후보 공천 유형별 당선율

	현직여부	비경선			경선			총계		
		공천	당선	당선율	공천	당선	당선율	공천	당선	당선율
열린우리당	현직	36	33	91.7%	3	2	66.7%	39	35	89.7%
	비현직	124	45	36.3%	80	49	61.3%	204	94	46.1%
	합계	160	78	48.8%	83	51	61.4%	243	129	53.1%
한나라당	현직	79	53	67.1%	9	4	44.4%	88	57	64.8%
	비현직	105	38	36.2%	19	6	31.6%	126	44	35.6%
	합계	184	91	48.9%	28	10	35.7%	212	101	47.6%

출처: 전용주 2005, 229

<표11>에는 열린우리당과 한나라당의 후보 공천 유형별 당선율이 제시되어있다. 열린우리당은 총 243명의 후보자를 공천하였는데, 그 중 83명(34.2%)을 국민참여경선 방식으로, 나머지 160명(65.8%)을 공천심사위원회(이하 ‘공심위’)에 의한 단수후보 추천 방식으로 확정했다. 한나라당은 총 214명의 후보자 중 28명(13.2%)을 경선으로, 184명(86.8%)을 단수후보 추천으로 공천했다. 양당 모두 국민참여경선에 의한 후보자 공천 비율이 낮았지만, 그럼에도 열린우리당의 경우가 한나라당의 경우보다 그 비율이 훨씬 높았다.

비경선 지역구 선거구 즉, 공심위에서 단수후보를 추천한 선거구의 당선율은 양당이 비슷한 수치를 보인다. 특히, 비현직 후보의 당선율은 열린우리당 36.3%, 한나라당 36.2%로 양당 간에 큰 차이가 없다. 그러나 국민참여경선을 통해 후보자를 공천한 경우에는 양당 간의 당선율에 큰 차이가 나타났다. 즉, 열린우리당의 당선율이 61.4%였던 반면 한나라당은 35.7%에 불과했던 것이다. 구체적으로 보면, 현직 후보가 공천 대상자가 된 경우 열린우리당 66.7%, 한나라당 44.4%로 양당 간의 차이는 22.3%p에 이르렀으며, 비현직 후보가 공천 대상자가 된 경우 열린우리당 61.3%, 한나라당 31.6%로 양당 간의 차이는 29.7%p에 달했다.

<표12>는 열린우리당과 한나라당이 당선가능성을 ‘우세’, ‘경합’, ‘열세’로 자평한 것(조선일보 2004년 4월 12일 A4면)을 경선 여부에 따라 구분한 것이다. 열린우리당의 경우 경선을 치른 선거구가 경선을 치르지 않은 선거구에 비해 ‘우세’의 비율이 높고, ‘열세’는 2.4%에 불과했다. 반

면에, 한나라당의 경우 경선을 치른 선거구가 경선을 치르지 않은 선거구에 비해 ‘열세’의 비율이 높고, ‘우세’의 비율은 낮았다.

이것은 두 가지 해석이 가능하다. 애초에 열린우리당은 승리할 가능성이 높은 선거구에서, 그리고 한나라당은 패배할 가능성이 높은 선거구에서 경선을 치렀다는 것이다. 다른 한 가지 가능성은 열린우리당의 경우 경선 과정을 거치면서 후보자의 당선 가능성이 높아진 반면, 한나라당은 이와 같은 현상이 나타나지 않았다는 것이다. 두 가지 가능성 중에서 어떤 것이 옳은지는 확인할 수 없지만, 결과만을 두고 볼 때 열린우리당이 제17대 국회의원선거에서 국민참여경선을 통해 후보자를 공천한 지역구가 공심위의 단수 후보 추천을 통해 후보자를 공천한 지역구에 비해 당선율이 높았으며 총 51개의 경선 실시 선거구에서 승리를 거두었다.

<표12> 제17대 국회의원선거 주관적 선거관세와 공천방식

			공천방식		
			비경선	경선	합계
열린우리당	주 관 적 선 거	우세	77 (48.1%)	55 (66.3%)	132
		경합	54 (33.8%)	26 (31.3%)	80
		열세	29 (18.1%)	2 (2.4%)	31
		합계	160 (100.0%)	83 (100.0%)	243
한나라당	판 세	우세	64 (34.8%)	7 (25.5%)	71
		경합	38 (20.7%)	4 (14.3%)	42
		열세	82 (44.6%)	17 (60.7%)	99
		합계	184 (100.0%)	28 (100.0%)	212

출처: 전용주 2005, 227

그러나 2006년에 치러진 제4회 전국동시지방선거에서는 경선을 실시하여 후보자를 공천한 비율이 경쟁정당과 비교했을 때 큰 차이가 없거나 오히려 낮은 편이었다. <표13>은 열린우리당과 한나라당의 제4회 전국동시지방선거 광역단체장 후보 공천 유형별 당선자수와 당선율을 나타내고 있다. 열린우리당은 총 16개의 광역단체장직에 모두 후보를 공천하였으나 그 중 서울, 전북, 전남 세 지역 단체장 후보 공천과정에서만 경선을 치렀다. 반면에 한나라당은 후보자를 공천하지 않은 전남을 제외한 15개 광역단체장직 중 8곳(서울, 부산, 대구, 충남, 경기, 충북, 경북, 제

주)에서 경선을 치렀다.

<표13> 제4회 전국동시지방선거 광역단체장 후보 공천 유형별 당선율

	비경선			경선		
	공천자	당선자	당선율	공천자	당선자	당선율
열린우리당	13	0	0.0%	3	1	33.3%
한나라당	7	5	71.4%	8	7	87.5%

출처: 박명호 2007, 89

열린우리당은 기초단체장 선거에서도 당내 경선을 적극적으로 시행하지 않았다. <표14>에서 볼 수 있듯이, 기초단체장 선거에서 열린우리당이 경선을 실시한 선거구의 수는 한나라당에 비해 불과 4.8%p 높을 뿐이며, 민주당과 국민중심당에 비해서는 각각 1.1%p, 10.7%p 낮았다. 2004년 제17대 국회의원선거에서 당내 경선을 적극적으로 실시하였던 열린우리당은 불과 2년 후인 2006년 제4회 전국동시지방선거에서는 경선보다는 공심위에 의한 단수후보 추천을 보다 선호했다.

<표14> 제4회 전국동시지방선거 기초단체장 후보 공천 유형

	당선자수	후보자수		
		계	비경선	경선
열린우리당	19	184	129 (70.1%)	55 (29.9%)
한나라당	155	187	140 (74.9%)	47 (25.1%)
민주당	20	87	60 (69.0%)	27 (31.0%)
국민중심당	7	32	19 (59.4%)	13 (40.6%)

출처: 2006 지방선거 시민연대 2006, 7

한편, 열린우리당은 인터넷을 정치적으로 활용하는데 적극적이었다. 지구당, 지역 기반 차원에서 비교열위에 놓여있던 열린우리당은 초기에는 중앙위원회 산하에 전자정당위원회를 설치하고 위원회에 힘을 실어줌으로써 인터넷 공간을 통해 정당조직의 외연을 확대하고자 했다. 인터넷정당 조직의 구축은 인터넷의 보급이라는 당시의 시대적 변화에 놓인 정당 정치의 자연스러운 대응이었으며, 2002년 1월 24일에 개정된 새천년민주당의 당헌 제37조의2에서도 살펴볼 수 있다. 그러나 한국에서 인터넷정

당은 노무현 대통령 당선 이후 노사모의 진로 고민 및 개혁국민정당의 등장과 함께 사실상 현실화되었다고 볼 수 있다.

윤성이(2015)는 디지털네트워크의 확산에 따른 정당의 변화는 대체로 세 가지 방향으로 나타난다고 한다. 첫 번째는 기존의 정당이 주도권을 확보하고 있는 상황에서 뉴미디어를 활용하는 형태이며, 유권자들은 여전히 동원의 대상으로서 이들의 참여 또한 정당의 통제 하에 제한적으로 이루어지게 된다(Lilleker et al. 2010). 두 번째는 정당이 여전히 주도권을 확보하고는 있지만 유권자들이 뉴미디어의 특성을 활용하여 정당의 정책 제안, 선거공약 선정, 홍보 등 정당 활동의 전 과정에 적극적으로 참여할 수 있는 형태로서, 클라우드소싱(crowd sourcing) 전략이라고도 불린다(Lilleker 2013). 세 번째는 유권자들이 뉴미디어가 갖는 연결성과 전파성의 특성을 바탕으로 자체적으로 콘텐츠를 생산하고 전파하면서 정치여론을 주도하는 형태로서 전복(顛覆, jamming)이라고도 불린다(Lilleker 2013). 열린우리당은 초기에는 두 번째에 해당하는 클라우드소싱 전략을 취했지만, 제17대 국회의원선거를 거치면서 첫 번째 전략을 취하는 것으로 입장을 선회하게 되었다.

노무현은 지지자들을 결집하는데 인터넷을 매우 효과적으로 활용했다. 노무현은 오늘날의 대의민주주의의 본질을 정당정치라고 하며 대통령 개인이 아닌 정당을 집권의 주체로 간주한다(노무현 2010, 283). 그럼에도 불구하고 민주주의의 발전을 위해서는 시민의 정신과 행동이 있어야 한다고 생각한다. 그는 이러한 맥락에서 ‘노사모(노사모를 사랑하는 사람들의 모임)’의 필요성을 역설하며, 한 걸음 더 나아가 단체명인 노사모를 고유명사로만 받아들이는 것이 아니라 보통명사로 수용하여 시민적 행동의 한 모범으로 간주할 필요가 있다고 본다. 심지어 노사모를 “한국이 나아가야 할 미래”, “민주주의의 희망”이라고 평가하기도 한다(노무현 2009, 157).

노사모는 2000년 제16대 국회의원선거에서 부산 북구강서구을 지역구에 출마한 노무현의 낙선을 계기로 결집한 단체이다. 노무현의 공식홈페이지인 ‘노하우’(www.knowhow.or.kr)에서 팬클럽 성격의 모임이 효율적으로 조직되고 운영되기 어렵다는 의견이 개진되면서, 온라인과 오프라인이 연계되어 노무현 팬클럽 창단이 모색되었다. 노무현이 출마한 부산

지역에서만 뿐만 아니라, 서울, 광주·전남·전북, 대전 등에서도 모임이 조직되었으며, 이러한 모임들이 통합되어 5월 17일 노사모 공식 홈페이지가 출범했다. 이와 함께 노사모의 회원수도 2000년 5월 209명, 12월 1,226명, 2001년 6월 2,717명, 9월 4,448명, 12월 5,865명, 2002년 3월 22,307명, 6월 47,961명, 8월 51,508명, 10월 60,335명으로 급격히 증가하였다(윤재관 2003, 32).

노사모의 주요활동은 회원이 인터넷 게시판에 올린 제안으로부터 비롯되어 회원들 간의 공론화 과정을 거쳐 전자투표를 통해 최종 결정되는 식으로 이루어졌다. 이의 대표적인 사례가 ‘희망돼지 분양사업’이다. 한국의 유권자들은 정경유착을 부정적으로 생각하고 있으며 정경유착의 원인을 기업에 의한 정치자금 후원으로 간주한다. 노사모의 한 회원은 노무현이라는 정치인이 이러한 정경유착으로부터 자유로울 수 있도록 지지자들에게 의한 소액 다수 모금을 통해 정치자금을 확보하는 것이 좋겠다는 의견을 게시판에 제안했고 다수 회원들의 지지를 받아 사업이 시행되었다. 2002년 12월 22일까지 22,042개의 희망돼지 저금통이 수거되어 7억 6천만원을 모금했을 뿐만 아니라, 이와 같은 소액 다수에 의한 정치자금 모금이 확산되어 ARS, 계좌이체 등 다양한 통로를 통해 새천년민주당 선거대책본부에 전달되어 73억의 정치자금을 모금하기도 했다(새천년민주당 2003, 208).

이외에도 창립총회 개최 일자 선택(1차 전자투표), 노사모 회칙(2차 전자투표), 대표일꾼 추대 및 전자투표 관리규정 안건(3차 전자투표) 등 인터넷 공간에서의 전자투표를 통해 직접민주주의를 실현하고자 했으며 이후에도 주요 의사결정을 이와 같은 방식으로 하였다. 뿐만 아니라, 온라인에서의 활동은 노사모 가족캠프(2000년 7월 22일), 노무현을 지지하는 대학생 모임 ‘노벗’ 조직(2001년 5월 26일), 동서화합 자전거 달리기(2001년 9월 6일), 노사모발전연구소위원회 설치(2002년 3월 30일), 다양한 봉사활동 모임 등과 같이 오프라인에서의 활동으로 확장되기도 했다.

2002년 대선 과정에서 노무현 캠프에서는 이러한 인터넷 공간에서의 활동을 수용하여 공식홈페이지인 노하우뿐만 아니라, 노무현방송국(www.tvroh.com)과 노무현라디오(www.radoroh.com) 등을 적극 활용하였다. 노무현방송국에서는 노무현 후보가 각지에서 펼친 선거유세를 담

은 동영상, TV토론, 찬조연설, 미공개동영상, TV광고 등을 콘텐츠로 다루었고, 노무현라디오에서는 노무현을 지지하는 인기가수가 DJ를 맡아 시사음악라디오방송의 성격을 띠었다.

한편, 이와 같은 노하우는 노무현 대통령 취임에 맞춰 청와대 홈페이지(www.president.go.kr)로 통합되었는데, 일반국민들 내지 네티즌들은 게시판에 적극적으로 참여할 수 있었으며, 정치현안에 대한 의견 개진뿐만 아니라, 자원봉사 활동 후기, 지역주의 극복을 위한 경험 등의 체험담 등을 올리기도 했다.

특히 노사모는 새천년민주당의 대통령 후보 경선과정에 적극 참여하기 위하여 ‘노사모 국민경선대책위원회’를 결성하였으며, 국민선거인단으로 응모한 199만 명 중 약 1/5에 해당하는 40만 명을 모집했다(현무암 2010, 94-95). 이후 노사모는 사조직에 의한 선거운동을 금지한다는 중앙선거관리위원회의 명령에 의해 이회창 측의 ‘창사랑’ 등과 함께 홈페이지를 폐쇄하게 되었지만, 새천년민주당의 대통령 후보로 공식 확정된 노무현 후보의 공식조직으로 통합되면서 활동을 지속하였다.

이와 같은 노사모는 “한국 시민들의 전통적인 정치참여 방식인 연고적 동원이 아닌 인지적 동원을 통해 성공한 정치집단이라고 할 수 있으며, 회원들의 자발성과 자율성이라는 특성”(김용호 2015, 63)을 갖고 있었으며, “평소에는 오프라인에서 원자화된 개인으로 존재했지만 온라인에서는 대단히 조직적인 모습을 보여줬다. 동시에 다수가 시공간을 초월하여 접속과 이탈을 반복할 수 있는 온라인 세계의 특징을 이용하여 항상 일정 수준 이상의 참여와 연대를 유지했다. 그러다가 중요한 쟁점이 생기면 그들의 참여는 즉각 오프라인으로 확대되어 ‘노짱’을 지키자는 움직임으로 나타났다.”(김일영 2004, 137-138).

노사모는 정당과 같은 제도권력을 활용하자는 입장과 시민사회 영역에 남고자 하는 입장으로 양분되었다. 전자의 일부는 개혁국민정당으로 집결했다. 개혁국민정당의 창당 작업은 2002년 8월경부터 시작되었다. 유시민, 명계남, 문성근 등 대선 당시 노무현 대통령 후보를 지지한 인사들이 부패 청산, 국민통합, 참여민주주의, 인터넷정당 등을 주창하며 8월 28일 ‘정치혁명과 국민통합을 위한 개혁적 국민정당추진위원회’ 구성을 제안하고 이튿날 인터넷 홈페이지를 개설하여 지지자들을 불러 모았다. 이들은

10월 20일 창당을 위한 발기인대회를 개최한 후, 11월 16일 (임시) 전당대회를 개최하여 지도부 구성과 창당선언문을 발표했다. 이 정당은 창당선언문에서 밝히고 있듯이 “정보통신혁명을 전면적으로 받아들인 미래형 인터넷정당”이었다. 강령에서는 참여민주주의를 강조하며 다음과 같은 입장을 밝혔다.

(전략). 우리 당은 국민을 소외시키는 폐쇄적 정치를 극복하고 디지털 시대에 맞는 개방적 수평적 직접민주주의를 지향한다. 정보통신 기술의 비약적 발전으로 정당, 선거, 국회, 정부 등 정치의 모든 영역에서 주권자인 국민이 직접 참여할 수 있는 길이 열렸다.

우리는 온라인 정치공간을 극대화하여 만인이 동등한 권리를 행사할 수 있도록 함으로써 1인 지배정치와 계파정치, 부패정치와 밀실정치를 종식하고 투명하고 깨끗한 저비용 고효율 정치를 실현한다.

우리 당은 가입에서부터 정책 제안과 투표에 이르기까지, 가상 정치공간과 현실 정치공간에서 모든 당원에게 동등한 책임과 권한을 부여한다.

우리 당은 그 첫 걸음부터 당원이 주인인 정당이다. 우리는 참여민주주의를 당내에서부터 철저하게 실현한다. 강령과 당헌 등 당의 진로와 관련한 모든 중대한 문제를 책임과 의무를 다하는 당원들이 직접 참여해서 결정하며, 당 지도부와 공직선거 후보를 선출하는 권한 역시 당원에게 있다. 우리 당은 당 운영과 관련된 모든 정보를 투명하게 공개한다. 당원은 정보 공개를 요구하고 획득할 권리가 있다. 당원은 또한 당비를 납부할 의무를 충실하게 이행함으로써 부패가 발붙일 수 없는 깨끗하고 자립적인 정당을 만든다. (후략).

「개혁국민정당 강령」 2002. 11. 16.

이처럼 인터넷정당, 개방적 수평적 직접민주주의, 당원의 동등한 권리 행사 등의 성격을 갖는 개혁국민정당은 향후 당이 나아갈 경로를 설정하는데 큰 영향을 미칠 수밖에 없는 첫 지도부의 구성 또한 인터넷 전당원투표를 통해 구성하였다. 개혁국민정당의 특징이라고 할 수 있는 것은 당내의 주요 의사결정이 당 대표, 지도부 또는 집행위원 등에게 위임된 권한이 행사되는 형태로 이루어지는 것이 아니라, 인터넷을 통해 모든

당원이 참여하는 형식으로 이루어지는 것이었다. 이를 제도화하기 위하여 개혁국민정당은 2003년 5월 10일에는 당헌 개정을 통해 인터넷투표를 제도화하였다. 개혁국민정당은 당의 최고기구라고 할 수 있는 전국당원대회(제1·2·3·4차)를 모두 온라인으로 진행하였으며, 최고대의기구라고 할 수 있는 전국운영위원회 또한 총 5차례 중 3차례(제2·3·5차)를 온라인으로 진행하였다. 또한, 정당의 주요기능 중 하나인 공직후보자 선정 문제에서도 온라인 투표를 통해 당론을 결정하였는데, 2003년 4.24재보궐선거에서의 민주당과의 공천 공조에 관한 사안 또한 당원투표를 통해 당의 방침을 정하였다. 비록 개혁국민정당이 열린우리당 신당 창당 합류과와 잔존파가 분열하면서 열린우리당과의 당 대 당 통합이 이루어지지 못했지만, 개혁국민정당 소속 현역 국회의원 2인과 다수의 당원들이 열린우리당 창당 과정에 합류하면서 이들의 정치문화 또한 일정 부분 이식시켰다.

인터넷 시대, 특히 웹2.0 시대의 정치참여는 기본적으로 일반 시민이 자율적이고 주도적으로 행하는 특성을 보이며 이를 위한 플랫폼 공간을 필요로 한다. 즉, 웹2.0 시대의 정치참여는 정당이 주도하고 조직하여 이끄는 것이 아니라 일반 시민의 자율적인 활동으로 이루어지며, 정치 관련 정보의 확산도 중앙당에서 생산된 것이 상명하달식으로 전달되는 것이 아니라 당원, 일반 시민이 개방된 공간에 들어가서 스스로 생산하고 교환하고 공유하는 형태로 이루어진다(강원택 2008, 124-125).

초기 열린우리당의 특성을 보다 잘 설명하기 위하여 플랫폼 정당적 속성이라는 개념을 도입하고자 한다. 플랫폼 정당적 속성은 기존의 선거-전문가 정당, 네트워크정당, 인터넷정당 등과는 다소 차이가 있는 개념이다. 플랫폼(Platform)이란 공급자와 수요자의 복수의 집단이 참여하여 각 집단이 얻고자 하는 가치를 공정한 거래를 통해 교환할 수 있도록 구축된 환경이다. 이러한 플랫폼은 플랫폼 참여자들의 연결과 상호작용을 통해 진화하며, 모두에게 새로운 가치와 혜택을 제공해 줄 수 있는 상생의 생태계라고 할 수 있다(Simon 2011; 최병삼 2012; 조용호 2011; 노규성 2014). 플랫폼에 사람들이 몰려드는 이유는 승객들이 교통수단을 탈 수 있는 유일한 곳이기 때문이다. 플랫폼은 교통수단과 승객이 만날 수 있는 거점 역할을 하며 교통과 물류라는 콘텐츠의 중심이 된다. 그리고 그

안에서 수많은 가치 교환이 일어나고 거래가 발생한다. 이것이 ‘플랫폼’인 것이다(윤상진 2012).

열린우리당은 ‘원내-중앙당’을 뼈대로 하는 전통적인 정당조직에 플랫폼적 속성을 가미시켰다. 유권자가 정치영역에 영향을 미칠 수 있는 사실상 유일한 곳은 정당이며, 따라서 영향을 미치고자 하는 사람들은 집권여당인 열린우리당에 모여들게 된다. 열린우리당은 정책과 정치 교류라는 콘텐츠의 중심이 되며 이 안에서 유권자들이 바라는 이익이 무엇이고, 어떤 정책을 수립해야 하며, 우선순위는 어떻게 설정되어야 하는지 등에 대한 토론이 이루어진다. 그 어느 곳에도 소속되어 있지 않은 승객들이 자신의 의사에 따라 플랫폼을 이용하고 싶을 때에만 이용하듯이, 그 어느 정당에도 소속되어 있지 않은 유권자들도 자신의 의사에 따라 정당의 플랫폼을 이용하고 싶을 때에만 이용할 수 있다. 물론, 그렇다고 해서 열린우리당이 기존의 정당조직을 완전히 제거한, 완전한 의미의 플랫폼정당이라고 볼 수는 없을 것이다. 열린우리당은 기존의 정당조직을 보유하고 있으면서도 정당의 외연을 확대하기 위해 플랫폼적 요소를 일정 부분 도입한 것이다.

한편, 플랫폼정당과 유사한 정당 모형으로는 네트워크정당, 원내정당(유권자정당)이 있다. 그동안 열린우리당에 대한 연구들 중 다수는 이 두 가지 개념으로 설명하였다. 유권자정당과 네트워크정당은 모두 유권자와의 유동적인 연계를 골자로 하며 대부분의 측면에서 유사한 모습을 보인다. 차이가 나타나는 부분은 정당활동의 측면인데, 유권자정당의 경우 원내에서의 활동을 중시하면서 이것이 여러 매체를 통해 유권자 전체에게로 확산되기를 원하지만, 네트워크정당은 핵심노드(Core Node or Hub)에서 생산된 정보와 정책이 관계(tie)를 매개로 방사형으로 퍼져나가는 것을 추구한다. 노무현 대통령이 창당 당시에 구상했던 정당의 활동 양식은 이와는 차이가 있었다. 즉, 노무현 대통령은 정당 중심부로부터 유권자로 향하는 동원의 방식을 추구한 것이 아니라, 일반 유권자가 정당의 소속 여부와 상관없이 정치과정에 자유롭게 참여할 수 있도록 하는 정당정치를 마련하고자 했다.

노무현 대통령의 의도, 개혁국민정당 및 노사모의 합류, 열린우리당 내부의 의지 등에 힘입어 초기에 유권자들을 열린우리당이라는 플랫폼으로

블러모으는데 일정 부분 성공을 거두었다. 열린우리당은 제17대 국회의 원선거를 준비하면서 홈페이지에 다양한 게시판을 만들었다. 당원게시판, 회원게시판 외에도 참여게시판, 정책토론폰방, 자유게시판 등 플랫폼 공간을 제시함으로써 다양한 논의들이 이루어질 수 있었으며, 자유게시판의 경우 일평균 600여건의 글이 올라올 정도로 활성화되었다(윤성이 2006, 143).

유권자, 당원들이 적극적으로 정책 제안을 한 것은 열린우리당이 접수한 민원을 통해서도 알 수 있다. 열린우리당의 전신인 ‘국민참여 통합신당’ 교섭단체에서는 2003년 9월부터 3개월간 1,429건의 민원이 접수되었다. 이 시기의 민원은 방문접수, 우편접수, 전화접수(팩스 등)로만 접수되었으며 입법관련 민원, 정책관련 민원이 주를 이루었다. 열린우리당 창당 이후에 접수된 민원의 수가 크게 증가하여 2004년 1월부터 4개월간 3,059건이 접수되었다. 이 시기 민원의 주요 사항은 이라크파병, 한미 FTA, 부안방폐장, 새만금사업, 사교육대책 등 이슈 및 당론에 대한 의견(36.8%), 국회의원후보경선관련(21.1%), 선거전략에 관한 건의(18.6%), 인사추천(10.9%) 등이었으며, 대부분 당의 정책과 방침에 관한 것이었다(박강규 2004, 63).

초기에 경쟁정당에 비해 인터넷을 통한 외연 확대에 보다 많은 관심을 기울이던 열린우리당은 제17대 국회의원선거에서 단번에 과반의석을 확보하면서 정당조직의 개혁에 대한 관심이 이전보다 크게 줄었다. 총선과정에서 자원봉사자에 해당하는 사이버 전사 1500명이 열린우리당 홈페이지 내에 ‘국민과 함께 P’라는 특별기구를 조직하여 촉매제로서 활동하였으나(국민일보 2004년 1월 26일 4면), 총선 이후에는 별다른 활동을 전개하지 못했고 해산되었다. 또한, 노사모, 국민의힘, 서프라이즈, 라디오 21 등 친노무현 성향의 온라인-오프라인 단체들이 총선일까지 한시적으로 조직한 총선 공동기구인 ‘국민참여 0415’의 조직도 제대로 흡수해내지 못했다. 실제로 열린우리당은 시민들로 하여금 정치에 참여하는 적극적인 주체가 되게 함으로써 시민사회를 더욱 강화하며 정치제도의 개방성과 투명성을 증대시키는 특성을 갖는 웹2.0을 배경으로 하는 시대에 놓여있었음에도 불구하고 온라인 상에서 활동하는 시민들의 정치참여에 미온적으로 대처했다. 다시 말해서, 열린우리당 홈페이지(www.eparty.or.kr)

r)는 기존 정당들의 상명하달식 소통체계와 큰 차이를 보이지 못했다.

열린우리당 홈페이지의 항목으로는 ‘우리소식’, ‘우리정책’, ‘우리TV’, ‘우리참여’, ‘우리당소개’, ‘우리당사람들’이 있다. 우리소식은 열린우리당에 관한 뉴스, 보도자료, 성명 등을 공표하는 게시판이며, ‘우리정책’은 정책포커스, 정책제안 등 중앙당과 원내에서 생산한 정책자료를 공유하는 게시판이다. ‘우리당소개’는 당헌·당규, 조직기구표, 연혁 등을 설명하고 있으며, ‘우리당사람들’에서는 주요 당원들에 대하여 소개하고 있다. 열린우리당 홈페이지의 항목 중에서 일반당원과 시민들의 적극적인 참여를 유도할 만한 것으로는 ‘우리TV’와 ‘우리참여’가 있다. 그러나 열린우리당에서는 이 항목들조차 일반당원과 시민들의 능동적인 참여가 이루어질 수 있도록 플랫폼 공간으로 활용하려 하지 않았다. ‘우리TV’는 주요 당원들의 인터뷰, 홍보영상, 국정영상 등 중앙당에서 생산한 콘텐츠를 일방향적으로 유포하였다. ‘우리참여’의 경우 ‘열린게시판’, ‘사진게시판’, ‘가입인사’, ‘우리장터’ 등 일반당원과 시민들이 참여할 수 있는 게시판들이 존재했지만, 정당의 정책이나 활동에 관한 의견 교환이 이루어지고 이에 대하여 정당이 반응할 수 있는 게시판은 없었다. 열린우리당은 홈페이지(vote.eparty.or.kr)를 통해 대의원 등 일부 당직자를 선출하기도 했지만 그 사례는 소수에 불과했으며, 공직 후보자를 선출하는 경우에는 인터넷을 적극적으로 활용하지 않았다. 또한, 2004년 8월에는 “한국경제 살리기, 입법으로 승부한다.”라는 의제로 사이버의총을 개최(assembly.eparty.or.kr)하여 주요 경제관련 법률안에 대한 당의원들의 의견을 수렴하고 그 과정을 당원들에게 공개하는 등의 시험을 하기도 했지만, 이러한 사이버의총을 지속화하지 못하였으며, 다른 수준의 의결기관, 회의로 확대하지도 못했다.

2005년에는 여성관련 사이트들에서 쌍방향 의사소통을 모색하기도 했지만 결국 성공을 거두지 못했다. 열린우리당의 전국여성위원회, 우리여성리더십센터의 공식홈페이지인 ‘윌’(will.uparty.or.kr), 열린우리당 여성의원들이 공동으로 운영한 블로그인 ‘사포’(blog.naver.com/myhong0910), 열린우리당 여성당원이 중심이 되어 여성 문제를 다루는 카페인 ‘핑크웨이브’(cafe.naver.com/pinkwave) 등의 쌍방향 의사소통 활성화를 시도하기도 했지만 당 차원에서 전폭적인 지원이 이루어진 것은 아니었으며 당

세가 악화되면서 자연스럽게 좌절되었다.

이처럼 열린우리당은 제17대 총선 이후 홈페이지를 통해 당원 조직 강화나 네트워크 구축을 위한 별도의 노력을 기울이지 않았으며, 특히 당원관리시스템이 부재하여 당원의 인구통계학적 특성에 따른 네트워크화를 이루지 못하였다. 또한, 홈페이지를 통한 당원의 정체성과 충성심 강화를 위한 교육, 훈련, 당원관리 등의 프로그램을 준비하지도 않았다(윤성이 2008, 190).

한편, 초기 열린우리당의 인터넷 공간을 활용한 외연 확대와 정당 조직 차원에서 추진한 기간당원제는 상충되는 측면이 있었다. 제17대 국회의원선거에서 예상보다 쉽게 큰 승리를 거둔 열린우리당은 정당의 외연을 확대하기보다는 정당 조직의 밀도를 높이고자 했으며, 이의 일환으로 기간당원제를 적극적으로 도입하고자 했다.

<표15>는 2002-2007년 정당별 당비납부자의 비율을 정리한 것이다. 우리나라의 경우 정당에 소속되어 당비를 납부하는 당원의 비율은 2002년 1.8%, 2003년 2.0%, 2004년 8.3%, 2005년 38.7%, 2006년 18.7%, 2007년 11.0%로 상당히 낮은 편이다. 열린우리당은 창당 당시부터 기간당원제를 표방했다. 열린우리당은 한나라당, 새천년민주당 등 경쟁정당에 비해 당비납부자의 비율이 높은 편이기는 했지만, 그럼에도 불구하고 당비납부자의 비율은 2003년 7.8%, 2004년 28.1%에 불과했으며 2005년이 되어야 45.5%의 당원이 당비를 납부하였다. 기간당원의 경우에도 2004년 11월 7만 5천 명, 2005년 2월 23만 8천 명, 2005년 5월 15만 명, 2005년 8월 45만 명(한겨레신문 2006년 1월 10일 6면) 정도로 그 숫자가 급격히 증가하기는 했지만, 기대치에 미치지 못했다. 그마저도 2006년 당내에 기간당원제에 대한 회의감이 확산되고 당이 내홍을 겪게 되면서 당비납부자의 비율은 8.8% 수준으로 급락했으며 대통합민주신당으로 흡수 통합된 이후에도 당비납부자의 비율은 7.1% 수준에 그쳤다.

당초 기간당원제는 당의 재정권을 장악하고 있는 소수의 엘리트들에 의해 동원이 이루어지는 정치현실을 타파하기 위해 도입되었다. 즉, 당원들이 당비라는 형태로 정당 재정에 기여할 경우 이들에게 일정한 권리를 부여함으로써 소수의 엘리트들에 의한 전횡이 이루어지지 못하도록 하자는 취지에서 도입된 것이다. 그러나 2005년 4월 전당대회 직전에 기간당

원이 단기간에 10만 명 수준으로 늘어난 사례에서 볼 수 있듯이, 기간당 원 확보 또한 계과 간 경쟁의 형태로 나타났으며 동원의 결과였다(신승근 2004).

<표15> 2002-2007년 정당별 당비납부자의 비율¹²⁾

	당비 납부자 비율(%)					
	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
계	1.8	2.0	8.3	38.7	18.7	11.0
한나라당	1.9	0.7	0.4	22.5	25.1	12.2
(새천년)민주당 /대통합민주신당	0.9	0.8	7.3	72.1	29.0	7.1
열린우리당	-	7.8	28.1	45.5	8.8	
자유민주연합 /국민중심당	0.1	0.0	0.4	0.1	0.3	0.0
민주국민당	0.0	0.0	-			
국민통합21	0.4	0.1				
개혁국민정당	34.9	100.0				
민주노동당	100.0	100.0	100.0	100.0	69.4	62.8
민주당	-					14.4

※ 중앙선거관리위원회(2003, 57; 2004a, 58; 2005, 16; 2006, 16; 2007, 18; 2008, 26) 자료에 의거하여 재구성.

12)

<표> 2002-2007년 정당별 당비납부자수

	당비 납부자수											
	2002년		2003년		2004년		2005년		2006년		2007년	
	중앙당	지구당	중앙당	지구당	중앙당	시도당	중앙당	시도당	중앙당	시도당	중앙당	시도당
계	17,528	86,789	38,710	60,661	81,211	80,947	29,466	1,013,523	134	546,260	13,168	399,395
한나라당	270	51,291	2,510	12,623	2,638	1,197	1,188	258,461	0	278,111	0	200,583
(새천년)민주당 /대통합민주신당	427	16,465	215	11,207	2,000	32,356	0	216,488	0	114,284	6,576	79,456
열린우리당	-	-	0	12,444	30,406	47,291	98	496,438	0	96,007		
자유민주연합 /국민중심당	102	489	101	85	105	103	30	47	73	576	55	20
민주국민당	18	8	0	2	-							
국민통합21	2	150	30	9								
개혁국민정당	5,738	2,254	11,720	1,415								
민주노동당	8,685	15,199	10,618	21,072	45,928	0	27,953	41,935	0	54,816	0	51,655
민주당	-										0	62,747

※ 중앙선거관리위원회에서는 2003년까지는 중앙당, 시도지부, 지구당으로, 2004년부터는 중앙당, 시도당으로 구분하여 집계하고 있다. 그러나 시도지부에 당비를 납부하는 당원의 수는 소수에 불과할 뿐만 아니라 이 글에서 논의하고자 하는 바와도 직접적인 관련이 없기 때문에 한정된 지면을 고려하여 생략하였다.

보다 더 중요한 문제점은 기간당원과 일반당원을 차별하는 데에서 비롯되었다. 열린우리당 중앙당은 각 당원협의회의 대표자들을 교육하면서 “열린우리당은 기간당원 중심의 당입니다. 기간당원은 당원의 권리를 실질적으로 누릴 수 있게 하여 당의 주인이 될 수 있습니다. 반면 일반당원은 공직 및 당직 선거권, 피선거권 등이 제한 받습니다.”(열린우리당 당원협의회지원특별위원회 2004, 6)라고 하며 기간당원의 확보를 강조했다.

열린우리당은 당헌·당규를 통해 기간당원과 일반당원의 차이를 명시적으로 규정했으며, 기간당원이 되기 위한 요건은 우리나라의 정치문화를 고려해볼 때 다소 엄격한 수준이었다. 즉, 열린우리당에서 공직 및 당직의 선거권·피선거권·당직소환권을 행사하기 위한 요건은 입당 8개월 이상, 권리행사 60일 전 시점을 기준으로 최근 6개월 이상 당비를 납부해야 하고, 중앙위원회 또는 시·도당 상무위원회가 인정하는 당원 연수에 참가해야 하며, 당 행사에 매년 1회 이상 참여해야 한다는 것 등이었다. 기간당원 중에서 3개월 이상 당비를 납부하지 않을 경우 그 즉시 기간당원 자격이 정지되고 일반당원이 되며, 다시 기간당원의 자격을 취득하기 위해서는 정지 후 1개월 이내에 밀린 당비와 해당 월의 당비를 납부해야 한다. 일반당원의 공직 및 당직의 선거권·피선거권·당직소환권 행사는 원칙적으로 불가하다.

열린우리당은 기간당원, 핵심당원의 조직을 통해 대중정당과 같은 탄탄한 조직체계를 구축하고자 했지만, 이념적 정체성을 공유하며 정당활동에 자발적으로 참여하는 다수의 당원을 만들어내지 못했고 2006년 당내대표 경선과정에서 45만 명에 달하는 기간당원을 보유하고 있었음에도 경선 후에 많은 수의 당원들이 썰물처럼 빠져나갔다(강원택 2008, 123). 결국 기간당원제는 “당을 망친 주범”으로 비판받으면서 격렬한 논쟁과 계파 갈등의 대상이 되었고, 2007년 1월 당헌개정으로 폐기되기에 이른다. 기간당원제를 통해 동원구조를 극복하고 자발적 참여에 기반한 정당을 건설한다는 목표는, 권력정치의 현실 속에서 좌절된 것이다.”(박찬표 2012, 56).

한편, 열린우리당의 당원수가 급격히 증가한 것은 제17대 국회의원선거에서 국회의원 의석의 단독과반을 확보한 이후였다. <표16>을 보면,

열린우리당은 2005년 1,090,902명(40.5%), 2006년 1,092,126명(37.3%)의 당원을 확보하여 2005년 300,458명(11.2%), 2006년 394,035명(13.5%)을 확보하는데 그친 민주당을 크게 압도하였으며, 이는 2005년 1,152,167명(42.8%), 2006년 1,108,115명(37.8%)의 당원을 보유한 한나라당에 버금가는 수준이었다. 초기 열린우리당의 성공은 이처럼 당원의 수와 직접적인 상관관계를 갖는 것은 아니었다.

<표16> 2005-2007년 정당별 당원수 및 지구당/시도당 평균당원수

	2005년 당원수		2006년 당원수		2007년 당원수	
	총 (%)	시도당 (평균)	총 (%)	시도당 (평균)	총 (%)	시도당 (평균)
계	2,692,103 (100.0)	28,639	2,929,098 (100.0)	25,035	3,759,045 (100.0)	18,795
한나라당	1,152,167 (42.8)	72,010	1,108,115 (37.8)	69,257	1,650,011 (43.9)	103,126
민주당/ 대통합민주신당	300,458 (11.2)	18,779	394,035 (13.5)	24,627	1,218,297 (32.4)	76,144
열린우리당	1,090,902 (40.5)	68,181	1,092,126 (37.3)	68,258		
자유민주연합/ 국민중심당	51,640 (1.9)	4,695	199,103 (6.8)	24,888	199,324 (5.3)	24,916
민주노동당	69,888 (2.6)	4,368	79,021 (2.7)	4,939	82,262 (2.2)	5,141
민주당		-			436,330 (11.6)	27,271

출처: 중앙선거관리위원회 2005, 11; 2006, 11 페이지; 2007, 15

당원수의 증가는 곧 한계에 부딪혔다. 즉, 2005-2006년에 주요정당들의 당원수는 크게 변화하지 않았다. 열린우리당의 당원수는 1,224명이 증가한 1,092,126명(37.3%)이었고, 한나라당의 당원수는 44,052명이 감소한 1,108,115명이었다.

이처럼 열린우리당은 초기의 인터넷 공간을 통한 정당 외연의 확대를 철회하고 제1당으로서 비교적 손쉽게 조직을 강화시킬 수 있는 기간당원제의 도입과 당원수 확대를 추구하였으나 전자는 실패했고 후자는 한계에 부딪히게 되었다. 이는 대중정당이 출현하던 시기와 우리나라에서 나타나던 인터넷 정치의 특성, 특히 웹2.0 시대의 특성을 제대로 이해하지 못한 것과는 관련이 있다(강원택 2008, 123).

2003년 11월 11일에 창당된 열린우리당은 불과 5개월 후인 2004년 4월 15일 제17대 국회의원선거에서 단독으로 과반의석을 확보했다. 총선

이전의 열린우리당은 경쟁정당인 한나라당, 새천년민주당에 비해 전국적으로 당원수가 훨씬 적었고, 영남과 호남뿐만 아니라 수도권을 비롯한 대부분의 지역에서도 기존의 양당에 열세를 보였다.

유권자수준 정당의 측면에서 볼 때, 이처럼 열세에 있던 열린우리당이 성공을 거둘 수 있었던 이유로는 국민참여경선와 플랫폼적 속성의 도입을 들 수 있다. 제17대 국회의원선거의 후보자 공천 과정에서 열린우리당은 한나라당에 비해 경선을 보다 적극적으로 활용하였으며, 경선을 치른 선거구에서의 당선율은 60%를 상회하여 한나라당에 비해 20% 이상 높았다. 그러나 열린우리당은 2006년 지방선거에서 경선에 소극적인 모습을 보였으며, 16개 광역단체장 후보 중 3명, 184명의 기초단체장 후보 중 55명만이 경선을 통해 공천을 받았다. 이는 경쟁 정당과 비슷한 수준이거나 오히려 낮은 수준이었다.

열린우리당은 국민개혁정당, 노사모, 국민의힘, 서프라이즈, 라디오21 등 인터넷 기반의 정당 및 단체들과 긴밀한 관계를 맺고 있었으며 이들 중 상당수가 당내로 유입되었음에도 불구하고 온라인을 통한 외연 확대에 미온적인 모습을 보였다. 제17대 초선 과정에서 온라인을 중심으로 활동하며 다양한 의제를 설정한 국민참여0415의 경우에도 총선 이후 열린우리당 차원에서 정치개혁을 추진하지는 못했다.

경쟁정당들에 비해 지역구 기반이 취약하고 지구당을 설치할 수 없는 상황에서 열린우리당이 영토적 침투를 위해 취할 수 있는 쉬운면서도 현실적인 방법은 인터넷을 활용하는 것이었다. 그러나 제17대 총선에서 과반의석을 확보한 열린우리당은 온라인을 통한 당의 외연 확대보다는 당의 조직 밀도를 높이는데 초점점을 맞췄고 그 일환으로 기간당원제를 적극 도입하고자 했다. 그러나 기간당원제의 도입으로 인해 유권자뿐만 아니라 일반당원들의 당 활동에도 제약사항이 많이 발생하였으며 결국 기간당원제를 통해 당의 응집성을 높이려던 시도는 실패로 끝났다. 이는 유권자수준 정당의 측면에서 볼 때 열린우리당의 제도화에 부정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

제 4 절 ‘조직수준 정당’과 ‘정부수준 정당’의 측면에서 본 열린우리당의 성공과 실패

박찬표(2012)는 조직수준 정당과 정부수준 정당을 통합한 관점에서 열린우리당을 분석했다. 두 수준을 통합하여 분석하는 이유는 집권당의 정당 조직의 상층에 위치하는 정당엘리트가 정부의 공직을 차지하여 정부를 구성하게 되므로 조직수준 정당과 정부수준 정당이 중첩되기 때문이라는 것이다. 이 연구에서도 박찬표의 입장을 받아들여 조직수준 정당과 정부수준 정당을 통합하여 분석하고자 한다.

열린우리당은 새천년민주당 탈당파, 한나라당 탈당파, 개혁국민정당과 노사모, 시민사회단체 등의 세력이 규합하여 만들어졌다. 그 결과 이러한 특성이 반영된 성격이 초기 열린우리당의 조직수준에서도 나타났다. 이 중에서 한나라당 탈당파를 지칭하는 이른바 ‘독수리 5형제’의 합류는 원내 차원에서의 정치엘리트 충원이라는 의미는 있었지만 정당조직 차원에서의 변화를 동반한 것은 아니었다.

열린우리당 창당 과정의 주축 세력은 새천년민주당 탈당파였다. 새천년민주당 탈당파는 잔류파와 그 특성에서 차이를 보였다. <표17>은 열린우리당의 창당일인 2003년 11월 11일 시점에서 탈당파(열린우리당 참여 세력)와 잔류파의 특성을 비교한 것이다.

<표17> 새천년민주당 탈당파와 잔류파의 특성 비교

	평균 연령	선수			호남 지역구 비율	
		초선	재선	삼선 이상		
새천년민주당 탈당파	54.7세	52.5%(21/40)	30.0%(12/40)	17.5% (7/40)	22.5% (9/40)	
새천년민주당 잔류파	계	59.6세	50.0%(32/64)	25.0%(16/64)	25.0%(16/64)	31.3%(20/64)
	지역구	59.4세	35.7%(15/42)	33.3%(14/42)	31.0%(13/42)	47.6%(20/42)
	비례대표	60.0세	77.3%(17/22)	9.1% (2/22)	13.6% (3/22)	-

우선, 탈당파와 잔류파의 평균연령은 각각 54.7세와 59.6세로 잔류파 의원들이 4.9세 많다는 것을 알 수 있다. 탈당파와 잔류파 전체의 선수를 비교해보면 큰 차이가 나타나지 않는 것처럼 보이지만, 잔류파의 지

역구 국회의원만을 고려해보면 탈당과 국회의원과의 차이가 제법 두드러지게 나타난다. 즉, 탈당과 국회의원은 초선이 52.5%, 재선이 30.0%, 삼선 이상이 17.5%로 초선의 비율이 절반 이상을 차지하고 있는 반면, 잔류과 지역구 국회의원은 초선이 35.7%, 재선이 33.3%, 삼선 이상이 31.0%로 재선 이상의 비율이 64.3%로 상대적으로 그 비율이 높았다. 또한, 광주광역시·전라남도·전라북도 등 호남 지역을 지역구로 하고 있는 국회의원의 비율은 탈당과의 경우 22.5%에 불과했지만, 잔류과의 경우 47.6%에 이르렀다. 이처럼 탈당과는 잔류과에 비해 평균적으로 의정 경험이 풍부하거나 지역주의가 여전히 큰 영향을 미치고 있는 곳을 지역구로 두고 있었다.

열린우리당에 합류한 새천년민주당 탈당과 국회의원 중 삼선 이상의 경험을 지닌 인사는 불과 7명에 지나지 않았으며, 초선과 재선 국회의원이 다수를 이루었기 때문에 이들의 영향력이 상대적으로 강하게 나타날 수 있었다. 또한, 이들은 노무현 대통령의 친위세력을 자처하며 새천년민주당과 선을 그었고, 특히 원내정당화, 당내 민주주의 등의 정치개혁 의제를 제시하고 실제로 추진하면서 새천년민주당과 차별화하고자 했다.

이러한 정치개혁의 일환으로, 열린우리당과 노무현 대통령은 원내정당, 집단대표체제, 투톱체제 등을 제도화하고 당정분리를 실현하기로 했다. 이와 같은 제도권력에 대한 노무현 대통령의 기본적인 입장은 입법부-행정부-사법부의 삼권분립을 확립하고, 제도권력 내에 존재하는 권위주의의 잔재를 청산하는 것이었다. 입법부-행정부간의 권력분립은 행정권력을 장악하고 있는 대통령의 입법권력 장악을 막겠다는 것이며, 노무현 대통령은 이를 위해 원내정당화, 당정분리 등을 모색했다.

열린우리당이 이해하고 있는 원내정당화는 “한마디로 요약하면 국회의원이 정치의 중심이 되는 정당 체제”(열린우리당 2003, 2)이다. 즉, 국회의원과 국회에 대한 대통령이나 당 지도부의 일방적 권력행사를 차단하고 의원총회에서 토론을 통해 상향식으로 당론을 결정하고 정책을 입안할 수 있도록 의원들의 자율성과 책임성을 높이는 것이다. 열린우리당은 ‘원내정책정당화’에 정치개혁의 시작이며 동시에 바람직한 정당의 상을 표현하고 있는 궁극적인 목표로서 그 자체가 한국정치와 정당의 발전을 상징한다고 의미를 부여하고 있다(열린우리당 2003, 2). 이와 같은 원내

정당화가 요구되는 이유는 정부·여당 대 야당의 대립구도에서 국민 대표성과 의정 책임성을 상실한 채 정당의 구속력만 작동하는 정치현실을 극복할 필요가 있기 때문이며, 입법기능의 효율성을 높이고 행정부에 대한 감시와 견제기능이 피상적, 정략적 수준을 넘어서기 위한 유력한 방안이라고 한다(열린우리당 2003, 3).

열린우리당이 추진한 집단대표체제는 제왕적 당총재 1인에 의한 인치(人治)와 상명하달식 소통체계를 지양하고, 소속 당원들에 의해 권한을 위임받은 대표들이 대화와 토론에 의해 의사결정을 이루고 당헌과 당규에 규정된 절차를 따라 활동하는 법치(法治)를 지향한다. 투톱체제란 최고대표 1인이 당권을 장악하는 형태를 개선하기 위하여, 정당 전체를 대표하는 당대표와 원내에서 정당을 대표하는 원내대표로 구분하여 당대표의 권한을 축소하는 것이다. 즉, 기존의 원내총무를 선출직 원내대표로 격상하고 원내 활동의 주도권을 부여함으로써 당내 리더십을 분권화하는 것이다. 이러한 제도들은 의원총회, 정책의원총회, 정책정례회의, 원내대책회의 등의 회의체를 통해 구체화되었다.

의원총회는 소속 의원 전원으로 구성되며 정치 현안 및 정국 대응 방안에 대한 의사결정을 하는 당의 입법 및 정책결정의 최고의결기구이다. 정책의원총회 또한 소속 의원 전원으로 구성되며 정책 현안에 대한 당론을 결정하는 회의체이다.

정책정례회의의 경우 당에서는 원내대표, 정책위 의장, 정책조정위원장, 상임위 소속 의원 소속 의원이 참석했고, 정부에서는 관련 부처 장관을 비롯해 실무 책임자가 참석하는 방식으로 운영됐다(열린우리당 2003, 40). 정책정례회의는 각종 현안에 대한 대정부 협의 채널의 기능을 하며 정부 정책에 대한 사전 조율 및 당론의 국정 반영 창구로서의 역할을 수행한다. 특히 제17대 국회의원선거를 치르기 이전의 여소야대 상황에 놓여있던 열린우리당은 정책정례회의를 “정신적 여당이라는 어정쩡한 상태에도 불구하고 국정을 책임지는 정당으로서의 책임성을 다하기 위한 노력”이었으며 “과거의 ‘당정협의’ 채널이 제대로 작동하지 않는 특수한 상황에서 정부 당국과 의견을 교환하고 정책을 조율할 수 있는 거의 유일한 통로”(열린우리당 2003, 40-41)라고 평가했다.

원내대책회의는 원내대표, 정책위원장, 원내운영위원장, 상임분과위원

장, 원내대표 추천 5인 등으로 구성되는 원내대책위원으로 구성되며 원내 운영 전략과 당론에 의한 주요 법안의 입법 방안을 기획한다.

원내대표단 정책위원회 연석회의는 원내대표, 원내부대표 등의 원내대표단과 정책위의장, 정조위원장, 안전 관련 상임위 위원 등으로 구성되며 원내전략과 정책위의 유기적 결합을 위한 조율 채널로 원내대표단과 의원총회 산하의 정책위원회 간의 협의체라고 할 수 있다.

여러 회의체 중에서도 당의 조직과 밀접한 관련이 있는 것은 정책의원총회이다. 왜냐하면 정책의원총회는 정책 현안에 대한 당론을 정하는 최고의결기구이기 때문이다. 열린우리당은 그동안 민주화 이전시기부터 한국의 정당정치에서 의사결정이 당총재 또는 당 지도부에 의해 일방적으로 상명하달식으로 이루어지던 관행을 지양하고 정책에 대한 당론과 총의를 민주적으로 결정하기 위하여 정책의원총회를 도입하였다.

<표18> 열린우리당 정책의원총회 월별 개최 횟수

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	
2003년									1	6	5	2	
2004년	0 ¹³⁾			-	0	4	4	2	4	1	4	1	
2005년	0	0	1	0	0	4	0	1	2	1	3	4	
2006년	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	3	1	
2007년	1	-14)											

※ 열린우리당(2005, 70; 2006, 335-358; 2007, 369-382)자료에 의거하여 재구성.

정책의원총회는 2003년 9월 28일 처음으로 실시되었는데, <표18>을 보면 2005년에 접어들면서 빈도수가 감소했다. 즉, 정책의원총회의 개최는 1기(2003.9.19-2004.3.9) 지도부에서는 월평균 2회를 상회하였고 2기 지도부(2004.5.11-2005.1.23)에서도 월평균 2.22회에 이르렀으나, 3기 지도부(2005.1.24-2006.1.23)는 월평균 1.33회, 4기 지도부(2006.1.24-2007.1.30)는 월평균 0.67회로 급감했다. 특히 3기 지도부가 등장한 이후로 정책의원총회가 한 달간 단 1차례도 개최되지 않은 경우의 횟수가 급격히 증가

13) 이 시기의 의원총회 중 일부는 정책의원총회의 성격을 지니고 있었음 불구하고, 따로 정책의원총회를 개최하지 않은 채 의원총회에서 안건을 다루었다(의원총회는 2004년 1월 3회, 2월 11회, 3월 3회 개최되었다).

14) 5기(2007.1.31-2007.8.18) 지도부의 경우 대통합민주신당으로 흡수·통합되면서 관련된 자료를 발행하지 않았다.

하였다. 이는 당내의 주요 의사결정이 초기와 달리 더 이상 대화와 토론을 통해 이루어지지 않는다는 것을 의미한다. 이것은 열린우리당의 수장인 당의장의 빈번한 교체와 맞물려 당의 응집력을 크게 약화시켰다.

<표19> 열린우리당 당의장 및 원내대표 변동

당의장(*: 비상집행위원장) 이름(재임 시기, 사퇴이유)	원내대표 이름(재임 시기)
김원기(2003.10.27-2004.1.11, 전당대회에서 새 지도부 선출)	
정동영(2004.1.11-2004.5.17, 통일부장관 임명)	김근태 (2004.1.11-2004.5.17)
신기남(2004.5.18-2004.8.19, 부친 친일 의혹 파문)	천정배 (2004.5.18-2005.1.24)
이부영(2004.8.19-2005.1.3, 4대 개혁입법 실패)	
임채정*(2005.1.5-2005.4.1, 전당대회에서 새 지도부 선출)	정세균 (2005.1.24-2006.1.23)
문희상(2005.4.2-2005.10.29, 10.26 재선거 패배 책임)	
정세균*(2005.10.30-2006.1.6, 산업자원부장관 임명)	
유재건*(2006.1.6-2006.2.18, 전당대회에서 새 지도부 선출)	김한길 (2006.1.24-2007.1.30)
정동영(2006.2.18-2006.6.1, 지방선거 패배 책임)	
김근태*(2006.6.9-2007.2.14, 전당대회에서 새 지도부 선출)	장영달 (2007.1.31-2007.8.18)
정세균(2007.2.14-2007.8.18, 대통합민주신당과 합당)	

출처: 박찬표 2012, 66; 더불어민주당 2016

<표19>는 열린우리당 당의장 및 원내대표에 관한 변동사항을 보여준다. 기존의 제왕적 당총재에 의한 정당정치 관행에 익숙한 국회의원들은 열린우리당의 출범과 함께 등장한 투톱체제에 아직 완전히 적응하지 못한 상태였다. 당의장과 원내대표가 특정 정책에 대하여 다른 입장을 보이거나 심지어 갈등을 일으키는 경우도 있었으며, 특히 당의장과 원내대표 중 누가 당론 결정 주도, 활동의 방향 설정, 전략의 수립 등을 이끌어야 하는지에 대한 합의가 도출되지 않은 상황이었다. 이러한 상황에서 당의장의 책임정치가 요구된다는 인식이 팽배하면서 정책 추진 실패, 선거 패배 등에 대한 책임을 당의장에게 물었고 그 결과 열린우리당의 당의장은 <표19>에 나타나있듯이 빈번하게 교체되었다. 비록 원내대표의 경우 상대적으로 오랜 시간을 역임하거나 임기를 채우는 경우가 많았지만, 비상집행위원회 체제가 자주 등장하면서 당의 운영이 원활하게 이루어지지 못했으며 당의 응집성이 약화되었다.

이와 같은 당의장의 빈번한 교체는 파네비안코(Panebianco 1988)가 제시한 정당 제도화의 요건 중에서 카리스마적 지도자의 부재가 부정적인 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 초기 열린우리당의 경우 창당과정에서는 노무현이라는 인물이 정당정치 개혁의 표상으로서 상징이 되었으나, 노무현 대통령이 열린우리당과 거리를 두면서 차기 리더십을 형성할 필요가 있었다. 그러나 잦은 리더십의 교체로 이 작업이 수월하게 이루어지지 못하였고 응집성이 있는 지배적인 지도부가 구축되지 못하면서 정당조직의 제도화에 부정적인 영향을 미쳤다.

앞서 언급했듯이, 노무현이 원내정당화와 당정분리를 주장한 것은 삼권분립 내지 권력분립을 실현하기 위함이었다. 노무현 정부 시기의 맥락에서 원내정당화라는 것은 중앙당, 지구당 등 정당조직 차원에서 대립축을 형성하고 있는 것이 아니라, 입법부-행정부 간의 관계, 보다 엄밀히는 국회 또는 여당과 대통령 간의 관계에서 대립축을 형성하고 있다. 즉, 이 시기의 원내정당화는 정당의 활동이 행정부의 수반인 대통령과 독립적으로 이루어진다는 것을 의미한다. 노무현은 대통령과 국회가 분리되어 있으며, 국회의원들이 대통령의 입장과 무관하게 자율적으로 투표할 수 있는 미국식 정당 제도로 가는 것이 현실적으로 불가능하다면 당정분리라도 해서 정당과 국회에 자율권을 주는 것이 옳다고 생각했다(노무현 2010, 283). 그는 ‘당정분권론’ 내지 ‘당정분리’를 시대적 과제로 받아들였으며, 대통령 취임 전¹⁵⁾, 재임 중¹⁶⁾, 퇴임 후의 시기 내내 일관성 있

15) 나는 경선후보 시절 제왕적 대통령이라는 문제를 극복하기 위한 대안으로 시대적 흐름을 형성했던 ‘당정분권론’을 적극 받아들였다. 우리 정치의 지도 체제가 잘못되었다고 보았기 때문이다. 지난 시기 대통령들은 총재로서 여당의 재정권과 인사권, 공천권을 모두 장악했다. 그것을 무기로 삼아 소속 국회의원들의 투표행위까지 철저히 통제했다. 그런데 대통령제의 모범이라는 미국에서는 대통령과 의회가 분리되어 있다. 대통령이 여당을 지배하는 것은 권위주의 시대의 낡은 유산이다. 미국식 정당 제도로 갈 수가 없다면 당정 분리라도 해서 정당과 의회에 자율권을 주는 것이 옳다고 생각했다.

대의민주주의는 본질적으로 정당정치이다. 개인이 아니라 정당이 집권한다. 당연히 정당도 내부에서 민주주의를 실천해야 한다. 민주적 정당에 필요한 것은 대통령을 겸한 제왕적 총재가 아니라 분권적, 수평적, 개방적 리더십이다. 이것이 내 지론이었다. 당총재가 대통령 후보가 되면 총재직을 떠나게 하고, 당선되어도 총재를 겸임하지 못하게 하자라는 것이었다.

출처: 노무현 2010, 282-283

게 이를 주장했다.

노무현 대통령은 제왕적 대통령제를 청산하기 위한 방법으로 당정분권론을 간주하고 있으며, 그 구체적인 내용은 대통령이 당의 공천권, 재정권, 인사권에 개입하지 못하도록 하는 것이었다. 당의 지도부가 집단지도체제로 구성되는 것 혹은 단일지도체제로 구성되는 것은 부차적인 문제로 간주했다. 이러한 당정분권론을 통해 총재 전권체제인 한나라당과 차별화할 수 있다고 보았다(노무현 2001).

한편, 2005년 1월 4일 국무회의에서 노무현 대통령은 “대통령은 정무적인 정치적 사안에 관해서 당정분리를 지켜나갈 것이다. 그러나 정책적 영역에 있어서 정부와 당은 긴밀하게 협력하는 관계를 계속해서 유지해

결국 대통령이 당을 장악하고 그 당을 통한, 당의 장악력을 통해서 의회 의원들의 투표행위를 장악하고 있다. 이런 것이 문제로 제기되고 그래서 제왕적 대통령제다. 대통령이 국회를 지배하는 비민주적 행태 또는 제왕적 대통령제 이렇게 비판들을 우리가 많이 해왔지 않습니까. 그 부분에 대해서는 모두들 동의하거든요. 동의하는 것이고. 실제에 있어서 대통령제 국가의 모범인 미국에서는 대통령과 의회, 의회는 대통령과 분리된, 대통령이 당을 지배하지도 않고 의회를 지배하지도 않거든요. 그런 것이고, 한국이 유독 이렇게 대통령이 당을 통해서 의회를 지배하는 것은 유신시대의 잔재거든요. 공화당 정권의 잔재거든요. 청산되어야 될 것입니다. 근데 그렇게 되면 우리로서는 미국식 대통령제로 완전히 돌아가는, 미국식 정당체도로 돌아가는 방법과 정당체제는 이대로 두고라도 당정을 분리하면 유럽식 정당체도에 대통령제라는 그런 묘한 것이 됩니다. 본시 대통령제, 내각책임제가 아닌 곳에 당의 통제력이 강한 것이 상식적이지 않죠. 미국식 대통령제처럼 저렇게 당이 느슨하고, 내용을 자세히 얘기할 것은 없고, 어쨌든 미국식 대통령제로 가는 방법이나, 아니면 대통령이 당권을 갖지 않음으로써, 제도적으로 대통령이 당권을 장악하지 않음으로써 당과 의회가 자율화하는 거 이런 방법이 있는데. 우리나라의 정당구조는 전통적으로 정당의 통제력이 강한 정당구조거든요. 미국은 또 정당의 통제력이 아주 약하고, 원내 중심이고 통제력이 느슨하고, 한국은 원내 중심이 아니면서 정당구조가 통제력이 강하지 않습니까? 이거 하루아침에 바꾸지 못 합니다, 정당의 구조를. 때문에 당정분리를 해주면 된다. 해주면서 당과 의회의 자율권, 말하자면 의회의 자율권을 당으로 맡겨주는 것이죠. 그러면서 당을 민주화해 가면 되는 거죠. 현실에 있어서 대통령의 권력이 원체 그동안 막강했기 때문에 당정분리가 해버려도 당은 아주 민주화될 가능성이 높습니다.

출처: 노무현 2001.10.14

16) 국무회의(2003.8.12): “당정분리로 대통령이 당을 좌우할 수 없다. 정부 법안의 국회 처리는 장관들이 직접 나서서 챙기라.”

수석보좌관회의(2005.1.3): “정무적인 사안은 당에 믿고 맡기는 것이 원칙이며 정책 사안의 경우에는 각 부처가 책임지고 대처하고 청와대 정책실은 부처에 대한 지원 역할을 해나가면 된다. 이 당정분리 원칙은 대통령이 국민에게 하는 약속일뿐만 아니라 정치의 자생력을 키우기 위해서도 중요한 원칙이다.”

나가주기 바란다. 그래서 당정분리와 당정협력 관계를 잘 조화시켜 나가는 것이 매우 중요할 것으로 생각한다.”라고 언급했다. 즉, 노무현 대통령은 ‘정무(정치)는 당정분리, 정책은 당정협조’라는 입장을 취했다. 정책적인 차원에서의 당정협조는 당정회의를 통해 이루어졌다.

당정회의는 집권당과 행정부가 특정 정책에 대해 상호 간의 입장을 조율하고 협의하기 위한 모임으로서 법적으로 규정되지 않은 비공식적 기구이다. 이 기구에서 집권당은 정책이나 현황에 대한 민의와 당의 입장을 전달하고 행정부는 정책을 입법화하기 위해 당의 협조를 부탁하는 것이 일반적이다(강원택 2006, 89). 권위주의 시기, ‘3김 정치’ 시기에는 정부 수반인 대통령이 당의 수장인 총재직을 겸했으며, 당이 대통령의 뜻을 거스르는 것이 사실상 불가능했기 때문에 당정회의가 큰 영향력을 갖는 기구가 되기는 어려웠다. 그러나 노무현의 등장 이후, ‘당정분리’, ‘원내정당화’ 등의 형태로 정권-당권의 분리가 이루어지면서 당정회의 또한 중요한 성격을 갖게 되었다.

열린우리당은 1기 지도부(2003.9.19-2004.3.9)의 활동을 평가하면서 정책적인 차원에서 당정 간의 정책 협의가 원활하게 이루어지지 않고 있다는 문제의식을 느끼게 되었다. “법률적 여당의 지위를 갖지 못한 한계 등으로 인해 정치개혁 대책에 있어 당정협의를 제대로 이뤄지지 못했고, 당이 상황을 전면적으로 주도하는 결과를 초래했다.”(열린우리당 2003, 16). 이 시기에 당정 간의 협의체는 제도화되지 않은 상태였으며 열린우리당은 집권여당으로서 국정에 대한 책임성을 구현하기 위해서는 당정 간의 협의체를 제도화하고 각 상임위별로 긴밀한 정책협의 시스템을 구축할 필요가 있다고 진단했다(열린우리당 2003, 41).

구체적인 정책을 협의하는 회의체는 국회 내 상임위원회와 해당 정부 부처 간에 이루어지는 상임위원회 당정협의이다. 여당의 주도로 18개의 각 상임위원회에서 당정협의를 이루어졌으며, 이 회의체에서는 실무적인 현안들을 다루었다.¹⁷⁾ 회의의 구성원은 각 상임위에 소속된 국회의원, 주무부처 장관, 차관, 실무진 등이었다.

<표20>은 상임위원회 당정협의의 개최 횟수를 보여준다. 2기 지도부

17) 구체적인 사례 일부: 농림해양수산위원회(2005.4.4) ‘농지법 등 임시국회 법안’, 행정자치위원회(2005.4.20) ‘자치경찰제 도입 관련’, 문화관광위원회(2006.2.6) ‘스 크린쿼터 조정 등 현안 관련’ 등

시기(2004.5.11-2005.1.23)에는 월평균 14.2회, 3기 지도부 시기(2005.1.24.-2006.1.23)에는 월평균 24.8회, 4기 지도부 시기(2006.1.24-2007.1.30)에는 월평균 18.5회 상임위원회 당정협의회가 개최되었으며, 이는 실무적인 차원에서 당정협의회가 지속적으로 원활하게 이루어졌음을 나타낸다.

<표20> 상임위원회 당정협의 월별 개최 횟수

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2003년	1기											
2004년	1기			-	4	12	18	15	22	17	25	14
2005년	1 / 8	16	20	18	36	47	36	23	32	17	32	12
2006년	0 / 6	28	20	9	9	23	23	28	24	13	26	11
2007년	2	5기 ¹⁸⁾										

※ 열린우리당(2005, 71-75; 2006, 368-393; 2007, 385-405)자료에 의거하여 재구성.

노무현 대통령은 2005년 7월 28일 ‘열린우리당 당원 여러분께 드리는 글’에서 “대통령이 당을 지배할 수가 없게 된 현실에서는 당정 간에 주도권 다툼이 있게 됩니다. (중략). 저는 그동안 이 모순을 관리하기 위하여 한편으로는 당정분리를 엄격히 지키면서, 한편으로는 총리에게 보다 많은 권한을 위임하고 총리로 하여금 원활한 당정협의를 통하여 당정일체를 이루어 가도록 했습니다.”라고 했다. 즉, 정책적인 차원에서 내각을 통할하는 역할의 상당부분을 총리에게 위임하고 국무총리가 당정협조를 통해 원활하게 정국을 운영하도록 하고자 했다.

그 일환으로 국무총리가 참여하는 당정 간의 협의체인 ‘고위당정회의(고위정책조정회의, 고위 당정간담회)’가 구현되었으며, 이 회의는 여당과 행정부간의 정책협의 및 조정을 위한 것으로서 국무총리훈령 제465호 제7조 규정에 의해 여당의 당의장이나 국무총리가 개최할 수 있었다. 이 회의의 참석자는 여당 측에서는 당의장, 원내대표, 정책위 의장, 그밖에 당의장이 지명하는 당직자였고, 정부 측에서는 국무총리, 재경부장관, 교육인적자원부장관, 과학기술부장관, 그밖에 국무총리가 지명하는 국무위원, 관계 부처의 장, 관계 공무원이었다. 고위당정회의에서는 당정 간의 협조가 요구되는 가장 중요한 국내의 주요 현안이 다루어졌다.

18) 5기(2007.1.31-2007.8.18) 지도부의 경우 대통합민주신당으로 흡수·통합되면서 관련된 자료를 발행하지 않았다.

정무적인 사안에서는 당정분리를 취한다는 대통령의 입장과는 달리 고위당정회의에서는 정기국회, 임시국회의 입법추진 대책을 논의하는 등 정무적인 사안 또한 다루었다.¹⁹⁾ 이는 정무적인 사안과 정책적인 사안으로 각각 구분하기 어려운 안건들이 존재한다는 것을 방증하는 한편, 당정 간의 협조라는 것이 정책적인 사안에만 국한될 수 없다는 것도 함의한다고 할 수 있다. 특히 정책 추진 과정에서 발생할 수 있는 우선순위 및 입법 전략의 문제는 당정 간의 협조가 필요할 수밖에 없다.

<표21> 고위당정회의 월별 개최 횟수

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2003년										1기		
2004년	1기			-	0	1	3	1	2	3	3	2
2005년	3	1	3	2	5	4	3	2	4	0	4	1
2006년	2	1	1	0	0	1	2	1	0	0	0	0
2007년	0	5기 ²⁰⁾										

※ 열린우리당(2005, 71; 2006, 359-367; 2007, 383-384)자료에 의거하여 재구성.

<표21>은 고위당정회의의 월별 개최 횟수를 정리한 것이다. 2기 지도부는 9개월 동안 총 9차례 고위당정회의를 개최함으로써 월평균 2회씩 고위당정회의를 가졌다. 3기 지도부²¹⁾는 12개월 동안 총 29차례의 고위당정회의를 개최하여 월평균 약 2.42회씩 회의를 하였다. 그러나 4기 지도부²²⁾가 들어서면서 고위당정회의가 열리는 횟수가 크게 감소했다. 12개월 동안 총 8차례 소집되었으며, 이는 월평균 0.67회에 불과한 수치였다. 2006년 4월과 5월에는 단 한 차례도 회의가 개최되지 않았으며, 특히 9월부터 이듬해 1월까지 단 한 차례도 회의가 열린 적이 없었다. 이처

19) 가령, 제17차 고위당정간담회(2005.8.25.)의 안건은 정기국회 대책이었고, 제2차 정례 고위당정정책조정회의(2006.6.27.)의 안건은 6월 임시국회 입법추진 대책이었다.

20) 5기(2007.1.31-2007.8.18) 지도부의 경우 대통합민주신당으로 흡수·통합되면서 관련된 자료를 발행하지 않았다.

21) 3기 지도부 시기에 개최된 임시 고위당정회의: 신행정수도건설추진 후속대책 관련 5회, 중·저준위폐기물 관리시설 부지선정 관련 1회, 수도권 발전 및 공공기관 지방이전 관련 6회, 부동산정책 관련 12회

22) 4기 지도부 시기에 개최된 임시 고위당정회의: 일자리만들기 당정 공동특위 7회, 한미 FTA 추진 관련 당정 공동 특위 2회

럼 내각과 여당 지도부 간의 고위당정회의의 빈도수는 점차 감소했으며 이는 곧 대통령과 여당 지도부 간의 대화 채널이 부재한 상황에서 그나마 정무적인 판단을 협의할 수 있는 공식 채널마저 잘 활용되지 않았다는 것을 의미한다.

노무현 대통령은 취임 직후 유인태 정무수석비서관, 김원기 정무특별보좌관 등을 임명하여 정무기능을 맡겼다. 이들은 여소야대 상황에서 다수당인 한나라당과의 대화 채널 역할을 수행했으며, 여당인 민주당과는 대통령의 뜻에 따라 당정분리 원칙을 유지했다(가상준 2012, 259-261). 노무현 대통령은 2004년 2월 유인태 정무수석이 총선 출마를 위해 사임 의사를 표명하자 정무수석실 자체를 폐지하였고, 6월에는 김혁규 국무총리 지명파 아파트 분양 원가 공개를 둘러싸고 열린우리당과 갈등이 발생하자 정무특별실도 폐지하였다. 즉, 노무현 대통령은 취임 후 불과 1년 4개월 만이자 열린우리당 입당 후 1개월 만에 여당과의 공식적인 협의 채널을 모두 폐쇄하였으며, 이후 노무현 대통령이 열린우리당의 당적을 보유하고 있던 2년 8개월 동안 대통령과 여당 지도부는 정무적인 사안에 대하여 공식적인 협의체를 구성하지 않았다.

노무현 대통령은 임기 내내 여당 또는 여당 지도부와 의제 설정의 우선순위나 전략 등을 협의하지 않은 채 독자적으로 정국을 운영하였다. 2003년 3월 한나라당이 발의한 대북송금특검법안에 대한 거부권을 행사할지 여부를 결정해야 했던 노무현 대통령은 여당인 새천년민주당의 지도부와 소속의원 다수의 요청을 무시하며 거부권을 행사하지 않았고 특검법안은 통과되었다. 그 결과 여당이 분열되었으며 신당 창당의 흐름을 가속화시켰다. 그 다음 달에도 여당 지도부와의 긴밀한 협의 없이 이라크 파병을 결정했으며 10월에는 추가 파병을 결정했다.

새천년민주당에 비해 자신의 정치적 입장과 유사한 열린우리당이 창당된 이후에도 노무현 대통령은 여당 지도부와 정무적인 사안에 대하여 논의를 하지 않았다. 노무현 대통령은 2005년 6월 사전 협의 없이 여당 지도부에 대연정 구상을 밝혔고, 그 이후로 여당 지도부와 별도의 논의를 진행하지 않은 채 당원과 국민들을 대상으로 그해 연말까지 계속해서 대연정을 주장했다. 열린우리당의 당의장과 원내대표를 역임한 김근태는 “대통령은 한나라당에는 대연정을 제안하면서 우리당 지도부에는 대연정

에 동의하지 않으면 탈당하겠다고 협박했다. 이게 당정분리냐.”라고 하면서 당시 상황에 대해 토로하였으며 “대통령이 권위주의를 청산했으나 당정분리의 이름으로 당 위에 군림하는 것은 극복하지 못했다. 당이 바보가 됐다.”라고 하며 당정 간의 관계에서 비롯된 문제를 단적으로 표현했다(연합통신 2007년 5월 8일). 이러한 모습은 2006년에도 이어져, 여당의 반대를 무시하고 유시민 보건복지부 장관 내정자와 김병준 교육부총리 내정자의 임명을 강행하고자 했으며, 전시작전통제권 환수도 당 차원의 논의가 이루어지지 않은 채 불쑥 제기되면서 문제가 되었다. 또한, 한미 FTA 추진과정에서도 여당인 열린우리당과 내용과 전략에 대하여 심도 있게 논의하지 않으면서, 민주노동당, 한나라당의 좌우 양측으로부터 비판을 받았으며 이를 효과적으로 방어해내지 못했다.

한편, 여당의 경우에도 대통령과 우선순위, 전략을 협의하여 정책 추진의 발을 맞추고자 하지 않았다. 열린우리당 지도부는 총선 직후인 2004년 5월에 소위 ‘4대 개혁입법’을 추진하고자 했다. 이 시기는 2003년 2월 SK그룹 분식회계 수사부터 시작된 불법대선자금 수사에 대한 검찰 측의 발표가 이루어지던 때로서, 한나라당은 ‘차떼기정당’으로 간주되어 심각한 위기를 겪고 있을 때였다. 또한, 행정수도 이전 문제가 가장 중요한 현안으로 부각되고 있는 상황이기도 했다. 그러나 열린우리당 지도부는 ‘4대 개혁법안’의 추진을 강행하기로 결정하였으며 대통령과의 별다른 협의 없이 이 법안의 통과에 지도부의 운명을 걸기로 했다. 열린우리당 지도부의 방침은 위기 상황에 놓여있던 한나라당을 결집시키고 ‘4대 개혁법안’ 각각에 대하여 서로 다른 입장을 지니고 있었던 열린우리당을 분열시키는 자충수가 되었다. 또한, 그 과정에서 행정수도, 이라크 파병과 같은 주요현안에 대한 동력을 상실하였다. 열린우리당에서는 이러한 상황을 타개하기 위하여 정무장관실 창설, 정무수석실 부활 등을 지속적으로 요구했으나 대통령에게 거부당했다. 그나마도 경제 분야에서는 ‘2004 당·정·청 경제워크숍’, ‘2005 국가비전 당·정 워크숍’을 개최하여 여당과 대통령 간의 정책과 전략에 대한 협의가 이루어지기도 했으나, 이와 같은 협의체를 제도화하기 위하여 ‘비전 2005 위원회’를 발족시키기로 하였음에도 불구하고 결국 현실화되지는 않았다.

열린우리당이 대통령과의 우선순위, 전략을 협의하여 정국을 운영하지

않았다는 점은 단기간에 해결될 수 없는 의제들을 거의 매달 제시했다는 점을 통해서도 파악할 수 있다. 즉, 열린우리당이 본격적으로 의정활동을 시작한 시기인 2004년 7월 이후를 보면, 7월 신행정수도건설사업, 8월 역사바로세우기(친일반민족행위진상규명법, 4.3사건 재평가 등), 9월 국가보안법 폐지, 10월 4대 개혁입법, 11월 민생경제 활성화 등을 의제로 설정하여 정국을 이끌고자 했다(열린우리당 2004b). 이러한 행보는 2005년과 2006년에도 이어졌다. 그러나 이 사안들은 단기간에 처리될 수 없는 것들이었으며, 정부와 발을 맞추어 진행된 것도 아니었기 때문에 결국 제1야당인 한나라당의 반대로 좌절되었다.

노무현 대통령은 정무적인 사안에 대하여 열린우리당과의 공조를 철저히 거부하였으며 대화 채널조차 유지하려고 하지 않았다. 그러나 문제는 한국의 대통령제가 내각제적인 성격을 갖고 있다는 것이다. 특히 한국의 대통령제는 “정당의 실질적인 지도자인 대통령을 정점으로 하는 정당조직이 집단적으로 권력을 장악하는 특성을 갖는다는 점에서 내각제의 정당정부(party government)와 매우 유사하다.”(강원택 2006, 88). 이러한 정당정부의 특성을 보여주는 단적인 사례가 과거 대통령이 집권당의 총재직을 겸임했다는 것이며, 노무현 정부 출범 이후 정권과 당권이 분리되었음에도 대통령은 여전히 ‘실질적인’ 정당의 지도자로 남아있다. 이러한 정당정부적인 특성이 잘 나타나는 두 가지 사례가 국회의원의 장관 겸임과 당정협의 내지 당정회의이다(강원택 2006, 88).

한국의 정치체도는 대통령 1인이 정책에 대한 모든 책임을 지는 대통령제를 채택하고 있음에도 불구하고 실제 국정운영은 정당의 책임 공유를 전제로 하는 내각제의 특성을 갖는다(강원택 2006, 89). 대통령은 입법부의 일원인 국회의원을 장관으로 임명하여 내각에 참여시킬 수 있으며, 장관직을 겸하고 있는 의원은 의회 내 표결에 참여한다.

<표22>에서는 노무현 정부 시기 열린우리당 국회의원들의 입각 여부를 보여준다. 노무현 정부와 열린우리당은 제17대 국회의원선거에서 과반의석을 확보하고 헌법재판소의 결정으로 탄핵사건이 일단락되면서 정국을 주도하게 되었다. 노무현 대통령은 장관의 임명권자로서 인사정책에서도 자신의 의지를 관철시키고자 했다. 문제는 노무현 대통령이 행정부 장관직에 여당 소속의 국회의원들을 다수 임명했으며, 특히 여당의

중진들²³⁾을 불러들였다. 이것은 당내 리더십 구축을 저해하였을 뿐 아니라, 노무현 대통령이 추구하던 당정분리에도 부정적인 영향을 미쳤다.

<표22> 노무현 정부 시기 열린우리당 국회의원 입각 실태

시점	내각 내 여당 의원 비율	입각 의원
2003년	2월 27일	10.5% (2/19) 김영진(농림), 김화중(복지)
	7월 25일	5.3% (1/19) 김화중
2004년	6월 30일	15.8% (3/19) 정동영(통일), 정동채(문화), 김근태(복지)
2005년	1월 27일	21.1% (4/19) 김진표(교육), 정동영, 정동채, 김근태
	6월 28일	26.3% (5/19) 김진표, 정동영, 천정배(법무), 정동채, 김근태
2006년	1월 2일	26.3% (5/19) 김진표, 천정배, 정동채, 정세균(산자), 유시민(복지)
	3월 2일	21.1% (4/19) 김진표, 천정배, 정세균, 유시민
	9월 1일	10.5% (2/19) 정세균, 유시민
2007년	1월 4일	5.3% (1/19) 유시민
	5월 23일	0.0% (0/19) -

출처: 박찬표 2012, 63

노무현 대통령 자신이 줄곧 주장했던 당정분리에 상충되는 입장을 제시한 단적인 사례는 바로 대연정 제안이다. 노무현 대통령은 미국식 삼권분립과 원내정당화가 현실적으로 불가능하다는 것을 알고 있었으며, 한국의 대통령제가 내각제적 요소를 다분히 내포하고 있다는 사실을 잘 알고 있었다. 내각제에서는 여소야대 상황이 될 경우 의회해산을 하고 조기총선을 실시하여 원내 구성에 변화를 줄 수 있다. 그러나 대통령제와 국회의원의 고정임기제를 실시하고 있으며 당의 기율이 강한 한국의 경우, 의원의 자율성 증대가 단기간에 이루어질 수 없기 때문에 야당으로 하여금 내각에 참여하도록 함으로써 야당의 협조를 구하는 것 외에는 대안이 없다. 그리고 이것은 정무적인 사안에서 당정분리를 추구한다는 방침과 상충될 수밖에 없다.

열린우리당은 원내정당화와 집단대표체제를 모색하는 과정에서 겪게 된 시행착오, 대통령의 비일관적인 당정분리 주장으로 인해 지도부의 응집성이 약화되었고 당내에 카리스마적 지도자 또는 지배적인 지도부를

23) 정동영(3선, 당의장 역임), 정동채(3선), 김근태(3선, 원내대표 역임), 김진표(초선, 부총리 겸 재정경제부장관 역임), 천정배(3선, 원내대표 역임), 정세균(3선, 원내대표 역임, 당의장 역임), 유시민(재선, 상임중앙위원 역임)

확보하지 못하게 되었다. 뿐만 아니라, 시종일관 당정분리를 주장하던 대통령이 야당과의 대연정을 주장한 것에 이어 열린우리당의 중진들을 다수 입각시키면서 당의 리더십이 불안정해졌고 당의 자율성도 일정 부분 침해되었다. 이는 조직수준 정당, 정부수준 정당의 측면에서 볼 때, 열린우리당의 제도화에 부정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 열린우리당에 대한 국민들의 지지율이 반등될 기미가 보이지 않자, 열린우리당 국회의원들은 집단적, 연쇄적으로 탈당을 하였고 신당 창당을 모색하였다. 이처럼 열린우리당 조직의 제도화 실패는 결국 열린우리당의 실패와 소멸에 결정적인 영향을 미쳤다.

제 5 장 결 론

노무현의 등장과 함께 새로운 시대의 새로운 정당을 표방하며 출범한 열린우리당은 3년 10개월 만에 역사의 뒤편길로 사라졌다. 1987년 6월 민주화운동을 통해 권위주의체제는 종결되었지만, 권위주의 시기에 활동하던 주요 정치인들은 민주화 이후에도 여전히 활동하였다. 즉, 민주화 이전부터 한국 정당정치 주요 행위자로 활동하던 '3김'과 그들 시대의 정치적 관행은 노무현이 등장할 때까지 지속되었다.

노무현은 열린우리당을 통해 정치개혁을 이루고자 하였고 열린우리당은 이에 부합하는 여러 가지 정치적 실험을 시도하였다. 이와 같은 개혁에 대한 국민들의 호응에 힘입어 열린우리당은 급격한 성장을 거둘 수 있었지만, 정책의 추진과정에서 양립하기 어려운 정책들을 동시에 추진하면서 열린우리당의 실험은 결국 실패로 귀결되었다.

초기 열린우리당은 한나라당과 새천년민주당의 탄탄한 지역구 기반에 우위를 점하기 어려운 상황이었으며 이들 경쟁정당들에 비해 충성심이 강한 당원을 확보하기도 어려운 상황이었다. 이러한 상황을 타개하기 위하여 열린우리당은 인터넷 공간을 통한 지지세력의 확대를 모색하였으며, 주효했다. 국민들의 정치참여 욕구가 증가하고 있다는 시대적 상황을 고려하여 열린우리당은 경쟁정당에 비해 국민참여경선제도를 적극적으로 활용하였으며 그 결과 제17대 국회의원선거에서 과반의석을 확보하면서 소기의 성과를 달성하였다.

열린우리당은 제17대 국회의원선거에서 기대 이상의 성과를 거두면서 개혁적인 성향을 줄이고 전통적인 정당조직의 구축을 모색하게 되었다. 열린우리당은 더 이상 온라인 플랫폼을 내실화하고 이를 통해 정당의 외연을 확대하는데 공을 들이지 않았다. 대신에 기간당원제를 통해 정당조직의 밀도를 높이고자 하였다. 그러나 기간당원제의 도입 및 강화는 당원이 아닌 유권자와 일반당원의 정당 활동에 제약을 가했고 그 결과 유권자와 일반당원이 다수 이탈하게 되었다. 더 나아가 기간당원제 자체도 실패하면서 열린우리당은 유권자수준 정당의 측면에서 큰 어려움을 겪게

되었다.

노무현 대통령은 제왕적 대통령제를 타파하기 위하여 삼권분립, 권력 분립을 주장하면서 그 구체적인 방안으로 당정분리, 원내정당화, 당내민주주의의 제고를 추진했다. 이를 위해 열린우리당은 집단대표체제 및 투톱체제, 당권-정권의 분리, 집단대표체제, 원내대표의 위상 강화 등의 제도를 도입하였다. 열린우리당은 기존의 정당들과 달리 정책의원총회라는 회의에서 토론을 바탕으로 주요 정책에 대한 의사결정을 이루었다. 그러나 2005년이 되면서 회의가 개최되는 횟수가 급감하였고, 주요 의사결정 또한 점차 당내 지도부에 의해 이루어지게 되었다. 그럼에도 불구하고 국회의원들에게는 아직 익숙하지 않은 투톱체제가 자리를 잡기 위해 시간이 필요했지만, 당의장의 빈번한 교체로 인해 당의장과 원내대표 간의 권한 및 역할 배분이 잘 이루어지지 못했다.

노무현 대통령은 ‘정책은 당정협조, 정무는 당정분리’를 내세웠다. 정책의 차원에서는 당정협조가 비교적 잘 이루어졌으며, 이는 상임위원회 당정협의를 노무현 정부 시기 내내 지속적으로 개최된 것을 통해 살펴볼 수 있다. 즉, 정책의 추진 과정에 대한 당정 간의 협의는 잘 이루어진 편이었다. 문제는 정무적인 사안에서 발생했다. 대통령과 행정부는 단순히 입법부에서 마련한 정책들을 추진하는 역할만을 수행하는 것이 아님에도 불구하고, 노무현 대통령은 정책 간의 우선순위 설정과 정책 추진의 전략을 정무적인 사안으로 규정하여 이에 대해서는 당정분리를 관철시키고자 하였다. 제도적으로도, 노무현 대통령은 열린우리당 입당 후 1개월 만에 여당과의 공식적인 협의 채널을 모두 폐쇄하였으며, 이후 열린우리당의 정무장관 및 정무수석 부활 요구를 무시했다. 당정분리를 강조했음에도 불구하고 노무현 대통령은 열린우리당의 중진급 국회의원들을 다수 행정부 장관직에 임명하였으며, 과반의석이 붕괴하자 제1야당인 한나라당에 지속적으로 연정을 제안했다. 이 과정에서 열린우리당은 스스로 어떠한 역할을 설정해야 할지 정하기가 어려워졌다.

열린우리당은 집단지도체제, 투톱체제 등 익숙하지 않은 제도를 도입하면서 시행착오를 겪었고 당정분리로 인해 대통령과의 긴밀한 공조가 이루어지지 않는 상황에서, 당내 차원에서 의제 설정과 정책 전략에 대하여 충분히 고려하지 않은 채, 단기간에 해결하기 어려운 사안들을 수

시로 제기하였다. 이러한 점들은 열린우리당의 정당조직을 취약하게 만들었고 결국 열린우리당의 실패와 소멸에 영향을 미쳤다.

2007년 제17대 대통령선거에서 이명박 후보가 대통령으로 당선되고, 2008년 제18대 국회의원선거에서 한나라당이 단독으로 과반의석을 확보하면서 정권이 교체되었다. 정권이 교체되었음에도 불구하고 한나라당은 조직수준 정당으로서의 열린우리당이 도입한 투톱체제, 집단대표체제, 원내정당화 등을 수용하였고 이후 한국의 주요정당들 모두 이를 제도화하였다. 이명박 대통령은 취임 직후 정무수석실을 부활시켜 여당 및 야당과의 공식적인 채널을 두었고, 이후 정권이 다시 교체된 이후인 문재인 정부 시기에도 정무수석실은 계속 존재하고 있다. 이처럼 노무현 정부 이후에 등장한 정부들은 정부수준 정당의 측면에서 보인 열린우리당의 과오를 답습하지 않고 우리 헌법상의 통치구조에서 나타나고 있는 내각제적 요소를 부정하기보다는 이를 받아들이고 통치가 원활하게 이루어지는 방식으로 운영되고 있다.

열린우리당의 정치실험은 유권자수준 정당의 측면에서도 이후의 정당 정치에 영향을 미쳤다. 주요 정당들은 당원수 확대와 지역기반 강화에 매진하기보다는 인터넷을 중심으로 하여 지지세력 확대를 추구하고 있으며, 인터넷을 통한 유권자, 당원들의 이익표출 및 이익집약의 기능도 강화되고 있다. 특히 2010년 지방선거, 2011년 서울시장 보궐선거, 2012년 제19대 국회의원선거를 거치면서 시민단체 인사들이 대거 정치권으로 진입했으며, 이들 중 다수는 인터넷에 친숙하였다. 이후 이들은 정당과 자치단체의 이익집약, 정책화 기능에서 인터넷을 통한 플랫폼 기능을 부분적으로 도입하여 활용하기도 했다. 2011년 이후 서울시에서 주최한 시민원탁회의가 대표적인 사례이다. 이 회의에서는 인터넷을 통해 주요 안건들을 정한 후 시민들의 직접적인 참여와 토론으로 정책을 마련하고 실제로 여기에서 마련된 정책이 자치단체에서 실행되기도 했다.

공직과 당직 차원의 인사 충원에서도 열린우리당의 정치실험이 영향을 미쳤다. 열린우리당을 흡수·통합한 대통합민주신당의 후신인 통합민주당은 2010년 지방선거에서 시민공천배심원제를 도입하였으며, 통합민주당의 후신인 민주통합당에서는 2012년 전당대회에서 모바일투표를 도입하여 당직자를 선출하기도 하였다. 통합진보당은 2012년 제19대 총선의 후

보자 경선 과정에서 모바일투표로 공직 후보자를 확정하기도 했다.

2014년 5월 집권여당인 새누리당은 플랫폼정당화라는 화두를 내놓았으며, 그해 11월 제1야당인 새정치민주연합에서는 “한국형 플랫폼 정당으로 혁신은 가능한가”라는 토론회를 개최하기도 했다. 2016년 8월 제3정당인 국민의당에서도 당조직 개편의 일환으로 플랫폼정당이 논의되기도 했다. 플랫폼정당에 대한 논의와 플랫폼정당으로의 전환이 아직까지 구체화되고 있지는 않지만, 정당법으로 인해 시도당 이하의 하부조직을 구축하기가 어렵다는 점, 지역주의는 약화되고 있는 반면 유권자들에게 이념이 미치는 영향력은 커지고 있다는 점, 온라인에 친숙한 유권자의 비율이 높아지고 있다는 점 등으로 인해 플랫폼정당에 대한 논의는 앞으로 보다 확산될 것으로 전망할 수 있다.

열린우리당은 갑작스러운 등장과 짧은 성공, 긴 실패와 갑작스러운 소멸을 거쳐 역사의 뒤편길로 사라졌다. 열린우리당과 노무현 대통령이 정당조직 상의 측면에서 일관성을 확보하고자 했다면 열린우리당은 실패하게 된 원인을 피하거나 최소화하였을 수도 있고 그들의 염원대로 ‘열린우리당 20년 집권 대야망’을 이루었을 수도 있다. 무엇보다도 그들이 추구하고자 했던 정치개혁의 의제들이 보다 긍정적으로 평가받을 수 있게 되었을 것이며 열린우리당의 정치활동에 대한 논의가 더욱 풍성하게 이루어질 수 있도록 했을 것이다. 이는 한국의 정당정치에 자양분이 되었을 것이다. 열린우리당의 사례를 교훈으로 삼아 한국의 정당들이 정당정치 발전에 이바지함으로써 민주화 이후의 민주주의가 실현되기를 소망한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강경태. 2012. “엘리트와 일반국민들간 이질적 정치행태: 열린우리당 해산을 중심으로.” 『현대사회과학연구』 제16권. 77-95.
- 강명세. 2001. “지역주의는 언제 시작되었는가?: 역대 대통령 선거를 기반으로.” 『한국과 국제정치』. 제17권 제2호. 127-158.
- 강원택. 2000. “지역주의 투표와 합리적 선택.” 『한국정치학회보』. 제34권 제2호. 51-67.
- _____. 2006. 『대통령제, 내각제와 이원정부제』. 인간사랑.
- _____. 2008. “방향감각의 상실과 표류: 노무현 정권의 정책기조와 권력기반의 변화.” 『황해문화』 제58권. 64-84.
- _____. 2009. “한국 정당 연구에 대한 비판적 검토: 정당 조직 유형을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제8권 제2호. 119-141.
- _____. 2011. “참여 민주주의와 정당정치: 제도화의 실패와 정당 재편의 좌절.” 『노무현 정부의 실험: 미완의 개혁』. 한울아카데미. 15-39.
- _____. 2012. “3당 합당과 한국 정당 정치.” 『한국정당학회보』 제11권 제1호. 171-193.
- _____. 2015. “정치개혁 되돌아보기: 정당후원회 폐지의 정치적 결과.” 『정당이 살아야 민주주의가 산다』. 푸른길.
- 구영수. 1994. “민주정의당 연구.” 고려대학교 정치외교학과 박사학위논문.
- 기미야 다다시. 2008. 『박정희 정부의 선택: 1960년대 수출지향형 공업화와 냉전체제』. 후마니타스.
- 김동춘. 2000. 『전쟁과 사회: 우리에게 한국전쟁은 무엇이었나?』. 돌베개.
- 김만흠. 1992. “한국사회를 진단한다 4: 지역문제-지역균열의 정치갈등구조.” 『월간 사회평론』. 232-241.
- 김영태. 2004. “제17대 국회의원선거의 공천제도와 공천과정: 지역구 후

- 보 공천을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제3권 제2호. 107-124.
- 김용호. 1991. “민주공화당의 패권정당운동.” 『한국정치연구』. 제3권 제1호. 217-237.
- _____. 2015. “정보화시대 새로운 유권자-정치인 연계 방식: 「노사모」의 특징.” 『정당이 살아야 민주주의가 산다』. 푸른길.
- 김일영. 2004. “참여 민주주의인가 신자유주의적 포퓰리즘인가: 김대중 및 노무현 정권과 포퓰리즘 논란.” 『의정연구』 제10권 제1호. 115-144.
- 김재한. 1994. “한국 거대여당 체제의 등장과 쇠퇴.” 『정당구도론』. 나남. 13-43.
- 김종철. 2016. “노무현과 정치인 대통령론.” 『노무현의 민주주의』. 인간사랑. 25-58.
- 김형준. 2006. “17대 총선과 세대.” 『한국의 선거5: 제16대 대통령선거와 제17대 국회의원선거』. 어수영 편. 오름. 269-299.
- 노규성. 2014. 『플랫폼이란 무엇인가』. 커뮤니케이션북스.
- 노무현. 2001. “노무현 대통령 2001년 자전구술 육성 01: 당정분권론과 정당민주화.”(2001년 10월 14일).
- _____. 2009. 『성공과 좌절: 노무현 대통령 못다 쓴 회고록』. 학고재.
- _____. 2010. 『운명이다』. 돌베개.
- 더불어민주당. 2016. 『더불어민주당 60년사』. 더불어민주당 창당 60년 기념사업추진위원회.
- 박강규. 2004. “정당민원처리체계에 관한연구: 열린우리당을 중심으로.” 고려대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 박명호. 2007. “지방선거의 공직후보자 선정과정에 대한 분석.” 『정치정보연구』 제10권 제2호. 79-95.
- 박상훈. 1999. “한국 지역정당체제의 합리적 기초에 관한 연구: 합리적 선택이론을 통해서 본 민주화 이행기 유권자 투표행위 분석.” 고려대학교 정치외교학과 박사학위논문.
- _____. 2009. 『만들어진 현실: 한국의 지역주의, 무엇이 문제이고, 무엇이 문제가 아닌가』. 후마니타스.
- 박찬표. 2002. “한국 정당민주화의 과제: 정당민주화인가 탈정화인가.”

- 『정당의 민주화에 관한 각국 사례 비교』. 의회발전연구회 연구 보고서.
- _____. 2007. “전문가정당 정치론 대 대중정당 정치론.” 『어떤 민주주의인가』. 후마니타스.
- _____. 2012. “민주화 이후의 개혁정책의제: 열린우리당의 정당개혁과 그 결과에 대한 연구.” 『기억과 전망』 제27권. 46-80.
- 새천년민주당. 2003. 『16대 대통령선거 백서』. 새천년민주당.
- 서복경. 2003. “정당개혁과 한국 민주주의의 미래: 원내정당화 논의의 재고.” 『동향과 전망』 제60호. 11-39.
- 성경룡. 1993. “한국정당의 흥망성쇠, 1945-1992.” 『한국사회학』 제27권. 53-86.
- 손혁재. 2002. “절반의 동지, 절반의 타인.” 『유쾌한 정치 반란, 노사모』. 개마고원. 239-273.
- 손호철. “‘자유주의 정권’ 10년의 정치(2): 권력 분립과 정당정치를 중심으로.” 『사회과학연구』 제18집 2호, 178-205.
- 송경재. 2007. “e-party, 정당위기의 대안인가?” 『21세기 정치학회보』. 제17권 제1호. 21-44.
- 신명순. 1995. “정당조직운영의 비교분석.” 『동서연구』. 제7권. 5-57.
- 신승근. 2004. “사로잡아라, 오 마이 기간당원.” 『한겨레 21』 540호. 2004.12.22.
- 심지연. 1982. 『한국 민주당 연구』. 풀빛.
- _____. 2013. 『한국 정당 정치사: 위기와 통합의 정치』. 백산서당.
- 열린우리당. 2004a. 『제1기 원내활동 보고서 - 원내정책정당 건설을 위한 여섯달의 기록』. 열린우리당 원내기획행정실.
- _____. 2004b. 『우리당』. 제7호-제11호.
- _____. 2005. 『제2기 원내정책활동 보고서 - 민생경제·민주개혁을 위한 9개월의 기록: 2004.5-2005.1』. 열린우리당 정책위원회.
- _____. 2006. 『제3기 원내정책활동 보고서』. 열린우리당 정책위원회.
- _____. 2007. 『제4기 원내정책활동 보고서』. 열린우리당 정책위원회.
- 열린우리당 당원협의회지원특별위원회. 2004. 『지역조직 건설 및 기간당

- 원 확대방안 해설: 국민과 함께 하는 백년 정당 건설』. 열린우리당.
- 윤상진. 2012. 『플랫폼이란 무엇인가?』. 한빛비즈.
- 윤성이. 2006. “인터넷과 17대 총선.” 『시민정치학회보』 제7권. 140-151.
- _____. 2008. “디지털 정당: 정당조직과 구조를 중심으로.” 『한국의 정당』. 173-206.
- _____. 2015. “아날로그 정당과 네트워크 유권자: ‘제도 지체’ 현상에 대한 고민.” 『정당이 살아야 민주주의가 산다』. 푸른길. 84-91.
- 윤재관. 2003. “인터넷 정치참여의 활성화 조건에 관한 연구: 노사모 사례를 중심으로.” 한국외국어대학교 정치외교학과 석사학위논문.
- 이갑윤. 1998. 『한국의 선거와 지역주의』. 오름.
- _____. 2011. 『한국인의 투표 행태』. 후마니타스.
- 이갑윤·박경미. 2014. “지역발전과 지역적 정당투표.” 『한국의 정치균열 구조: 지역, 계층, 세대 및 이념』. 오름. 15-45.
- 이동윤. 2005. “대통령의 리더십과 의회정치: 노무현 대통령의 참여정부 전반기 평가.” 『동서연구』 제17권 제2호. 5-33.
- 이정복. 1991. “한국의 정당정치와 민주화.” 『한국정치연구』. 제3권 제1호. 43-57.
- 이준한. 2006. “17대 총선과 유권자의 투표참여.” 『한국의 선거5: 제16대 대통령선거와 제17대 국회의원선거』. 어수영 편. 오름. 135-154.
- 이혜영. 2015. “제1공화국기 자유당과 ‘이승만 이후’ 정치 구상.” 이화여자대학교 사학과 박사학위논문.
- 임성호. 2003. “원내정당화와 정치개혁: 의회민주주의 적실성의 회복을 위한 소고.” 『의정연구』 제9권 제1호. 133-166.
- 장우영. 2015. “모바일 투표와 정당정치 개혁.” 『한국 정당의 미래를 말하다』. 조화순 편. 한울아카데미. 92-102.
- 장덕진. 2011. “4대 개혁입법의 실패와 개혁 동력의 상실.” 『노무현 정부의 실험』. 한울. 40-64.
- 장훈. 2012. “한국 정당연구의 적실성 문제와 역사적 접근으로의 전환.” 『한국 정당정치 연구방법론』. 나남. 13-44.

- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제39권 제2호. 217-236.
- 정용욱. 2003. 『존 하지와 미군 점령 통치 3년』. 중심.
- 정병기. 2005. “참여정부 이후 정치적 파워엘리트의 교체와 전망: 열린우리당과 노무현 정부의 성격 가늠자.” 『문학과경계』 제5권 제2호. 73-88.
- 정진민. 2005. “17대 국회와 새로운 정당정치: 지구당 폐지 이후의 새로운 정당구조와 당원중심 정당운영의 범위.” 『의정연구』 제19권. 5-27.
- _____. 2008. 『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』. 인간사랑.
- _____. 2009. “원내정당론을 둘러싼 오해들에 대한 정리.” 『한국정치연구』 제18집 제1호. 29-49.
- _____. 2011. “정당의 후보선출과 공정성: 유권자정당 모델을 중심으로.” 『의정연구』 제17권 제3호. 145-170.
- 정주신. 1998. “군부 권위주의체제하의 집권당 연구: 한국의 민주공화당과 민주정의당을 중심으로.” 경희대학교 정치학과 박사학위논문.
- 조기숙. 2000. 『지역주의 선거와 합리적 유권자』. 나남.
- 조용호. 2011. 『플랫폼 전쟁』. 21세기북스.
- 조진만·최준영. 2006. “17대 총선에 나타난 정당투표 결정요인 분석.” 『정치·정보연구』 제9권 제1호. 203-220.
- 중앙선거관리위원회. 2003. 『2002년도 정당의 활동개황 및 회계보고』. 중앙선거관리위원회.
- _____. 2004a. 『2003년도 정당의 활동개황 및 회계보고: 제1권』. 중앙선거관리위원회.
- _____. 2004b. 『제17대 국회의원선거총람: 2004.4.15. 실시』. 중앙선거관리위원회.
- _____. 2005. 『2004년도 정당의 활동개황 및 회계보고』. 중앙선거관리위원회.
- _____. 2006. 『2005년도 정당의 활동개황 및 회계보고』. 중앙선거관리위원회.

- _____. 2007. 『2006년도 정당의 활동개황 및 회계보고』. 중앙선거관리위원회.
- _____. 2008. 『2007년도 정당의 활동개황 및 회계보고』. 중앙선거관리위원회.
- _____. 2016. 『대한민국정당사 제6집(1998.2.25.-2003.2.24.)』. 중앙선거관리위원회.
- 채진원. 2010. “원내정당모델의 명료화: 대안적 정당모델과의 비교 논의.” 『의정연구』 제30권. 5-38.
- _____. 2016. “노무현과 당정분리론.” 『노무현의 민주주의』. 인간사랑. 207-254.
- 채진원·조기숙. 2012. “민주화 이후 한국의 정당 발전: 정당개혁의 한계와 대안.” 『한국 민주주의 어디까지 왔나』. 인간사랑. 137-173.
- 최병삼. 2012. “가치 창출 틀 플랫폼, 다원화혁명 이끈다.” 『DBR』. 제 103호. 68-75.
- 최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 개정판. 후마니타스.
- _____. 2007. “원내정당론과 국민경선제가 민주주의 발전에 기여하기 어려운 이유.” 『어떤 민주주의인가』. 후마니타스. 138-152.
- 최태욱. 2011. “유러피언 드림, 아메리칸 로드?” 『노무현 정부의 실험: 미완의 개혁』. 한울아카데미. 65-89.
- 피터 메이어. 2011(1997). 『정당과 정당체계의 변화: 접근과 해석』. 김일영·이정진·함규진 역. 오름.
- 현무암. 2010. 『노무현 시대와 디지털 민주주의』. 실천문학사.
- 하네스 B. 모슬러. 2013. 『사라진 지구당, 공전하는 정당개혁』. 인간사랑.
- 2006 지방선거 시민연대. 2006. “각 정당의 5.31 지방선거 공천 평가 보고서.” 『국민일보』. 2004년 1월 26일 4면.
- 『연합통신』. 2007년 5월 8일.
- 『조선일보』. 2004년 4월 12일. A4면.
- 『한겨레신문』. 2006년 1월 10일. 6면.

2. 해외 문헌

- Alemann, Ulrich von. 2003. *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Anstead, Nick and Andrew Chadwick. 2008. "Parties, election campaigning, and the Internet: toward a comparative institutional approach," *Routledge Handbook of Internet Politics*. 41-55.
- Blondel, Jean. 1968. "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies." *Canadian Journal of Political Science*: 1(2). 180-203.
- Blondel, Jean and Maurizio Cotta. 1996. *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting parties in Liberal Democracies*. London: Macmillan.
- Chadwick, Andrew. 2007. "Digital Network Repertoires and Organizational Hybridity," *Political Communication*: 24(3). 283-301.
- Dahl, Robert. A. 1966. *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dalton, Russell. 2008. "The Quantity and the Quality of Party Systems: Party System, Polarization, Its Measurement and Its Consequences." *Comparative Political Studies*: 41(7). 899-920.
- Dalton, Russell and Martin P. Wattenberg. 2000. "Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies." *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties*. London: Lowe & Brydone. 206-280.

- Gibson, Rachel, Paul Nixon and Stephen Ward. 2003. *Political Parties and the Internet: Net Gain?* London: Routledge.
- Hopkin, Jonathan and Caterina Paolucci. "The business firm model of party organization: Cases from Spain and Italy." *European Journal of Political Research*: 35. 307-339.
- Jackson, Nigel A. and Darren G. Lilleker. 2009. "Building an Architecture of Participation? Political Parties and Web 2.0 in Britain." *Journal of Information Technology & Politics*: 6(3). 232-250.
- Kalnes, Øyvind. 2009. "Norwegian Parties and Web 2.0," *Journal of Information Technology & Politics*: 6. 251-266.
- Karlsen, Rune. 2011. "A Platform for Individualized Campaigning? Social Media and Parliamentary Candidates in the 2009 Norwegian Election Campaign," *Policy & Internet*: 3(4). 1-24.
- Katz, Richard and Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the cartel Party." *Party Politics*: 1(1). 5-28.
- Köhler, Jan. 2006. "Nicht-etarblierte Parteien: Funktionen und Rechtsfragen." in Jun, Kreikenbom, and Neu (eds.). *Kleine Parteien im Aufwind: Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft*. Frankfurt: Campus Verlag. 39-57.
- Kriesi, Hanspeter. 1998. "The Transformation of Cleavage Politics: The 1997 Stein Rokkan Lecture." *European Journal of Political Research*: 33. 165-185.
- Krouwel, Andre. 2006. "Party Models," in Katz and Crotty (eds.) *Handbooks of Party Politics*. Sage. 249-269.
- Laakso, Markku and Rein Taagepera. 1979. "'Effective' number of parties: a measure with application to West Europe." *Comparative Political Studies*: 12(1). 3-27.
- Lucardie, Paul. 2000. "Prophets, Purifiers and Prolocutors." *Party Politics*: 6(2). 175-185.

- Mair, Peter. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Oxford University Press.
- Margetts. 2001. "The Cyber Party." ECPR Joint Sessions of Workshops. 1-26.
- Ostrogorski, M. I. 1902. *Democracy and the Organization of Political Parties*. London.
- Panebianco, A. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Poguntke, Thomas. 2005. "Party Organizational Linkage: Parties Without Firm Social Roots?" *Political Parties in the New Europe: Political and Analytical Challenges*. 43-62.
- Rokkan, Stein. 1968. "The Structuring of Mass Politics in the Smaller European Democracies: A Developmental Typology." *Comparative Studies in Society and History*: 10(2). 173-210.
- Rose, Richard and Thomas T. Mackie. 1988. "Do Parties Persist or Fail? The Big Trade-off Facing Organizations." in Lawson and Merkl (eds.) *When parties fail: Emerging alternative organizations*. Princeton: Princeton University Press. 533-558.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simon, Phil. 2011. *The Age of the Platform: How Amazon, Apple, Facebook, and Google Have Redefined Business*. Motion Publishing.
- Shamir, Michal. 1984. "Are Western Party Systems 'Frozen'? A Comparative Dynamic Analysis." *Comparative Political Studies*: 17(1). 35-79.
- Smith, Gordon. 1989. "A System Perspective on Party System Change." *Journal of Theoretical Politics*: 1(3). 349-363.
- Ward, Stephen and Rachel Gibson. 2009. "European political organizations and the internet: Mobilization, participation, and change," *Routledge Handbook of Internet Politics*. 41-55.

Wilson, James Q. 1962. *The Amateur democrat*. Chicago: The University of Chicago Press.

Abstract

A Study on Establishment and Dissolution of the Uri Party

Kim, Inkyun

Department of Political Science

The Graduate School

Seoul National University

The purpose of this thesis is to analyze the reasons why the Uri Party, the ruling party in South Korea from 2003 to 2007, experienced success and failure as a sudden, focusing on its party organization. Since the Uri Party was inferior to its competitors in the traditional organization, the mass party organization, and in the existing axis of the main cleavages in South Korea such as regionalism, it wanted to make a breakthrough by trying to introduce online platforms, and thus won the 17th general election.

However, the Uri party failed to swell its numbers of nonpartisan supporters, devoting itself to making its party members having loyalty and tightening up the party membership in the party constitution and rules (Parties in the Electorate).

The failure of the Uri Party also resulted from both unstability of

the collective leadership system and the president's excessive will of the separate relationship between the president and the ruling party (Parties as Organization, Parties in Government).

This study has some implications. First, it concentrates on the response of party politics to the change of the party environment since democratization and informatization in South Korea. Second, it deals with the causes of the formation and collapse of the Uri Party, focusing on not characters such as the president, Roh Moo-hyun, nor issues like the impeachment but institutions of its party organization. Third, it handles the formation and collapse of the party, which can be important parts in new democracies because of their new political environment and instability. In other words, it can be a steppingstone of studies aiming at making a comparative study of new political parties in new democracies.

keywords : Uri Party, Political Party, Party Organization,
Parties in the Electorate, Parties as Organization,
Parties in Government

Student Number : 2015-20120