

## 촛불집회와 정당정치개혁의 모색

2 권 | 상지대학교

이 글은 최근 미국산 소고기 수입개방을 계기로 촉발된 촛불집회에서 표출된 시민들의 공공적 참여행동이 주로 정당정치의 변화에 미칠 영향을 분석하고, 나아가 이를 정당정치개혁의 동력으로 만들기 위해서 어떤 노력들이 필요한지에 대해 다루었다. 이번 촛불집회에서 모습을 드러낸 저항의 주체, 담론, 목표, 조직형태, 행동수단의 특성들은 산업화와 민주화 국면 이후에 나타난 세계화, 탈산업화, 개인화와 같은 사회적 추세들을 확연하게 반영하고 있다. 이러한 양태는 서구의 경험에서 보이는 것처럼 사회연결구조의 변화를 불러오고 나아가 정당정치에 커다란 변화를 초래할 가능성이 크다. 특히 촛불집회에서 보이는 바와 같은 새로운 정치주체의 등장과 이들의 폭발적 참여욕구는 하향식 정당지배구조와 낮은 책임성만을 보이고 있는 대의제 정치체계와의 충돌을 심화시킴으로써 향후 본격적인 정치개혁의 압력으로 작용하게 될 것으로 보인다. 따라서 대의정치와 운동정치 간의 연계를 발전시키는 것은 향후 한국정치의 핵심과제로 부상할 것으로 보인다. 이 글은 과거 한국의 정치개혁운동이 유럽식 대중정당모델과 미국식 원내정당모델을 혼용하여 정당정치의 발전을 도모하였으나 어느 쪽의 장점도 살리지 못하고 오히려 시민참여를 제약하는 쪽으로 작용했다는 점을 밝히면서, 각각의 정당모델이 갖고 있는 장점들을 선순환구조로 만들기 위한 단계적이고 전략적인 접근의 중요성을 강조하고 있다.

**주제어:** 촛불집회, 정당정치, 대의정치, 참여

## I. 촛불집회가 정당정치에 미치는 정치적 파장

최근 미국산 소고기 수입개방을 계기로 한 촛불집회에는 6·10 민주항쟁 이후 최대 규모의 시민들이 참여하였다. 그것은 2002년 노풍, 월드컵 열풍, 미선·효순 촛불집회, 2004년 탄핵반대 촛불집회에서 단초를 드러낸 것으로, 2008년에는 훨씬 진화된 모습으로 다시 등장하였다. 2008년 촛불집회가 갖는 사회적 의미와 그것이 한국 사회에 미칠 파장이 무엇인지에 대해서는 무수히 많은 논의가 진행 중에 있다. 이번 촛불집회를 계기로 과연 앞으로 한국 사회에 어떤 변화가 일어날지는 단정적으로 이야기할 수 있는 부분이 극히 적다. 그럼에도 불구하고 그에 관한 많은 논의들은 대체로 이번 촛불집회가 한국 사회에 거대한 시대적 전환의 계기를 제공했다는 점에 주목하고 있다. 촛불집회가 한국 사회의 기존 사회패러다임에 기초한 문화행동의 패턴들과 단절하면서 새로운 가치, 문화, 세대에 바탕을 둔 새로운 시대 국면으로 이행해 나가는 기점이 될 것이라는 전망이다.

이번 촛불집회에서 나타난 양태들은 단순히 일회적 응축과 폭발이 아니라 산업사회와 정보사회, 근대사회와 탈근대사회, 국민국가시대와 세계화시대가 교차하면서 나타나는 사회경제적 수준의 변화가 사회균열구조(social cleavage structure)에서의 근본적 변화로 이어지고 있음을 시사해주고 있다. 이번 촛불집회에서 모습을 드러낸 저항의 주제, 담론, 목표, 조직형태, 행동수단의 특성들은 산업화와 민주화 국면 이후에 나타난 사회변화, 이를테면 세계화, 정보화, 탈산업화, 개인화와 같은 사회적 추세들을 확연하게 반영하고 있다. 김호기 교수(2008)가 분석하고 있는 것처럼 촛불집회에 주요하게 담긴 여섯 가지 코드, 즉 생활정치, 참여정치, 위험정치, 인정정치(혹은 정체성의 정치), 디지털정치, 가치정치는 기존의 제도정치, 대의정치, 권위정치, 계급정치, 아날로그정치, 욕망의 정치를 넘어서 새로운 시대 변화에 대응하고자 하는 사회운동의 근본적 재구성이라는 의미를 갖는 것이다.

그렇다면 이와 같은 촛불집회를 정치사적 관점에 국한하여 해석해 본다면 그 의미는 무엇일까? 촛불집회가 제도정치, 더 좁게는 정당정치에 미치는 영향은 무엇일까?

서구 학자들 사이에서는 이미 오래 전에 사회경제적 변수와 사회균열구조의 특성, 그리고 정당정치의 재편(realignment) 사이의 관계에 대한 활발한 논의가 이루어

어진 바 있다. 바로 립셋·로칸의 주장과 균열구조 다원화를 주장하는 일군의 학자들 간의 유럽정치를 둘러싼 논쟁이 대표적인 것이다. 립셋과 로칸은 1920년대 이후 지금까지 정당정치를 규정해 온 가장 중요한 균열은 자본과 노동 간의 계급 균열이었으며, 이러한 균열을 토대로 유럽 정당정치는 우파정당과 좌파정당 간의 경쟁으로 특징지어져 왔다고 본다(Lipset and Rokkan 1967). 그에 반해 오페(Offe 1987), 잉글하트(Inglehart 1977; 1987), 플라네이건과 달톤(Flanagan and Dalton 1990: 234-239) 등 균열구조 다원화를 주장하는 사람들은 1960년대 이후 유럽정치는 계급균열이 현저히 쇠퇴하고 그 대신에 산업사회의 물질적·계급적 가치보다는 개인의 자율성, 정체성, 공동체 의식, 삶의 질 등에 기반을 둔 환경, 여성, 인권 등 비계급적 가치를 강조하는 새로운 패러다임으로 변화해 왔으며, 이에 따라 정당체제도 근본적 재편 단계에 진입했다고 주장한다(성경룡 1994).

이들의 논쟁은 촛불집회를 계기로 한국 사회의 정치사회적 변화에도 중요한 시사점을 제공한다. 그래서 일각에서는 이번 촛불집회를 유럽 정당정치에 커다란 구조적 재편을 가져온 68혁명에 비견되는 역사적 사건으로 해석하기도 한다.<sup>1)</sup> 그러나 서구 정당정치의 재편현상을 둘러싸고 전개된 이들 경합하는 이론들 중에서 어느 것이 한국 사회의 촛불현상을 이해하는 데에 더 적합한지 선택적으로 평가하는 것은 우리가 따라 보인다. 한국의 촛불집회 현상은 근대적 가치와 탈근대적 가치, 물질적 가치와 탈물질적 가치, 계급적 가치와 비계급적 가치가 동시에 경합하기도 하고, 상호 전회되기도 하는 현상이 발견되기 때문이다. 또한 세계화·정보화와 같은 새로운 사회경제구조와 갈등구조의 변화들이 미친 영향들은 기존 이론의 이분법적 도식에 의해 단면적으로 설명되기에는 충분하지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 그런 논의들이 주는 시사점들은 적지 않다고 보이며, 그래서 바로 이런 점들을 전제하면서 촛불집회가 한국정치에 미칠 영향을 부분적으로나마 조심스럽

1) 정상호는 촛불집회가 “촛불문화제의 문화적 접근, 주체의 다원성과 자발성, 조직화된 전위나 지도부의 부재, 정당을 비롯한 제도 정치권의 제한된 역할 등 여러 모로 68혁명과 유사한 양상으로 전개”되고 있다고 본다. “유모차 시위, 현장에서의 공적 토론, 음악과 구호 등 문화적 상징체계의 적극 활용, 기성 권위체계(조중동)에 대한 타격 등 세부 전략과 전술에서도 비슷”하고, “한 사회의 당대적 핵심 이슈를 해결하는데 무능한 대의정치(정치 지체)에 대항하여 시민들이 주도한 자발적 집합행동이라는 점에서 68과 08의 본질적 공통점이 존재”한다고 주장한다(정상호 2008).

게 분석해 보면 다음과 같다.

### 1. 새로운 정치주체의 등장

촛불집회는 길게는 새로운 가치와 문화적 감수성을 가진 새로운 정치세대가 사회 전면에 출현하였음을 알리는 상징적 사건이었다. 먼저 지역을 매개로 한 권력 배분, 개혁 대 수구, 민주 대 독재, 자본 대 노동과 같은 이슈들이 쇠퇴하고, 대신에 생명, 건강, 환경, 주거, 교육, 일자리와 같이 대중의 일상생활 속에서 제기되는 쟁점들이 국가권력에 저항하는 새로운 정치적 주체로 부상하였다. 또한 이번 촛불집회에서는 매우 개인주의적 생활에 관련된 문제가 대중의 집단적이고 역동적인 참여 행동과 결합되어 공동체의 공공적 이슈로 전화되는 양상을 보여주었다.<sup>2)</sup>

이는 한국 사회에서 산업사회의 가치와 패러다임이 빠르게 변용을 겪고 있음을 보여준다. 안전한 먹거리를 누릴 수 있는 권리를 포함한 삶의 질 향상이 사회적 의제의 가장 중요한 축으로 자리 잡고 있는데, 삶의 질은 산업사회 패러다임에서 중요시하는 외형적인 성장과는 달리 눈에 잘 보이지 않는 사회의 각 하위 조직들의 기능 향상으로만 달성 가능하기 때문이다(최진영 2008). 물론 그런 일련의 변화들이 탈근대, 탈산업, 탈물질적 가치와 일치되는 것은 아니다. 헌법, 민주주의와 같은 시민적 기본권의 문제, 미국식 축산제도와 같은 자본운동의 문제, 헌정에국주의로 표출된 대외적 국가주권의 문제 등 근대적이고 국민국가 지향적인 가치들이 촛불집회에서도 중요한 주제로 지속적으로 부상하고 있기 때문이다. 다만 그런 주제들이 표현되는 방식은 과거의 표현방식과 커다란 변모를 겪고 있다고 볼 수 있는 것이다.

바로 이런 변화 속에서 새로운 정치 주체가 생산되고 있다. 시민사회단체들조차

2) 대중의 생활상의 의식과 행동이 촛불집회에서 보이는 것처럼 항상 공적으로 결속된 행동으로만 표출되는 것은 아니다. 때때로 그것은 대단히 파편화되고 분열된 '욕망'의 형태, 즉 시민사회의 저변으로부터 매우 충동적인 에너지의 형태를 띠고 돌출하여 대중을 집단적 패닉상황으로 유도하기도 한다. 평범한 서민층 주부들까지 가세한 부동산 투기 열풍, 뉴타운 개발의 욕망이 몰고 온 병리적 선거정치, 탈정치 및 반(反)정치, 적대성의 정치의 반복적 출몰이 그것이었다.

대선과 총선을 거치면서 뿌리 깊은 패배 의식에서 허우적거리고 있을 때, 전혀 뜻밖에 촛불을 든 것은 여중생들과 고등학생들이었고, 그 뒤를 이어 다음 아고라를 비롯한 온라인 토론장, 유모차 부대와 김밥부대를 가늠해 한 수많은 온라인 커뮤니티들, 수많은 생활협동조합의 조합원들이 갑자기 한국 정치운동의 주역으로 부상했다(박승욱 2008). 촛불집회에 출현한 새로운 대중집단, 특히 신세대 민주주의자들은 울리히 벡(Ulrich Beck)이 말하는 것처럼, “세계가 양 진영으로 나뉜 속에서 저항을 통해서 민주주의를 체득하는 것이 아니라 그물망처럼 도처에 깔린 위험 사회의 쟁점들 속에서 내면화된 방식으로 민주주의를 체득”한다(Beck 2000). 이들은 새로운 정치문화를 창조하고 있는데, 그것은 이분법적 적대성에 기초한 음울한 절망과 부정적 저항이 아니라, 윤택하고 역동적이며 상상력이 넘치는 시민적 참여를 추구한다. 그들은 다중정체성, 역동성, 자발성, 창조성, 윤택한 반란, 속도, 이동성을 특징으로 하는 ‘신유목사회’(neo-nomad society)의 새로운 문화주체집단의 특성을 나타낸다(임혁백 2008).

바로 이상과 같은 일련의 거대한 변화들은 이미 당파적인 것에 머물 수 없다. 촛불집회에서 등장한 새로운 유형의 주체집단들이 선거시장 안으로 본격적으로 진입해 들어오게 되면, 한국 사회의 여러 정치세력들은 당파와 정파를 넘어서 촛불시위에서 나타난 사회적 현상에 대한 다양한 분석과 해석, 처방과 대안을 제시하면서 새로운 사회 흐름의 주도권을 잡기 위해 치열한 경쟁을 전개할 것이다. 바로 이것이 한국의 정치질서를 크게 변화시킬 것이다.

## 2. 참여 욕구의 분출과 대의제 정치의 위기

촛불집회에서 표출된 시민들의 폭발적 참여 열기는 한국 대의민주주의의 위기를 더욱 첨예하게 만들었다. 한국의 대의정치체계가 시민들의 급증한 참여의 욕구를 수렴할 수 없다는 사실이 백일하에 분명히 드러나게 되었다. 촛불집회에서 적나라하게 보인 국민들의 인식과 대통령 및 정부의 인식 사이에는 역사적 시간의 엄청난 간극이 있었다. 보다 안전하고 건강한 삶을 꿈꾸는 시민들은 시장논리를 내세워 “미국산 소고기를 먹고 싶지 않으면 사먹지 않으면 된다”고 말하는 대통령과 정부의 안이한 인식을 가짜 시장논리로 규정하고 거부하였다. 이 같은 인식의 역사적 시간차는 정부와 시민 사이에만 존재하는 것이 아니었다. 정당들은 정부와

시민사회를 잇는 가교역할을 수행하지 못하고 정치적으로 무력화된 모습을 보였다. 집권여당인 한나라당은 민심을 수렴하기보다는 거의 정부의 입장을 홍보하는 역할에 그쳤다. 야당세력을 역시 대안이 되지 못하기는 마찬가지였다. 민주당은 국민의 눈치를 살피며 뒤늦게 원외투쟁에 나섰다. 촛불집회 내내 낮 뜨거운 질타에 시달려야 했다. 민주노동당은 적극 촛불시위에 참석하여 그나마 상대적으로 호응을 얻기는 했지만 정치적 지도력을 인정받는 것과는 전혀 거리가 멀었다. 국회는 5월 말 18대 임기를 시작했지만 원 구성도 못한 채 계속 공전되었다. 그런 저런 결과로 한국의 선거정치는 지속적으로 형해화 되어 왔다. 50퍼센트 미만의 투표율과 50퍼센트를 상회하는 무당파의 존재는 한국의 대의민주주의가 얼마나 심각한 작동불능의 상태에 처해 있는가를 단적으로 드러내 주는 지표이다.

대의정치체계의 촛불시민들과의 정치적 괴리는 단순히 대중적 참여의 양적 측면에서만 그런 것이 아니고, 질적 측면에서도 선명하게 드러났다. 시민들은 정치권이나 심지어는 노동·시민단체들의 동원을 통해서가 아니라 거의 순수하게 개인 및 소규모 집단들의 자발적 토론과 결단을 통해서 참여하였으며, 기성의 권위에 흡수되지 않고 독자적인 흐름을 만들어나가는 양태를 보여주었다. 이상에서 설명한 것처럼 대의정치가 무력화된 상황 속에서 촛불시민들은 그간 국민의 '대표'라는 이름으로 소수의 대의정치집단들이 독점해온 사회의 심의와 결정(deliberation and decision) 영역을 직접 장악하고 의제를 주도해 나갔다.

촛불집회는 시민들의 참여욕구와 이를 수렴하지 못하는 대의제 정치체제 사이의 충돌이 지속적으로 심화되어 마침내 어떤 임계점에 이르렀다는 것을 알려주는 일종의 시그널 같은 기능을 수행하였다고 볼 수 있을 것 같다. 직접민주주의와 대의제 정치 사이의 괴리 심화는 한국의 대의제 정치체계에 대한 본격적인 변화의 압력으로 작용하게 될 것이다. 현재의 정부-정당-국회-시민사회의 구조로는 더 이상 시민들의 삶의 질과 참여에 대한 욕구에 부응할 수가 없다는 인식이 확산되면서 정치개혁에 대한 새로운 요구가 증대하게 될 가능성이 높다.

### 3. 정당구도의 변화 가능성

또 다른 하나의 변화 요인은 중단기적인 것인데, 정당구도 혹은 정당체제 변화의 가능성이 있다는 것이다. 민주화 이후 지금까지 한국 사회의 기본적인 정당구

도는 대략 한나라당과 민주당이라는 양대 축으로 구성되었다. 물론 순수하게 양당제라고 볼 수는 없었고, 오히려 논자에 따라서는 다당제라고 파악하기도 하는 정당체계의 특성을 지녀왔다. 그런데 촛불집회는 기존의 한국 사회 정당정치의 질서에 상당한 구조적 변동이 초래될 가능성이 커졌다는 점을 암시해 주고 있다.

최근 2~3년 사이에 이미 한국에서는 상당히 커다란 정당구도상의 변화가 일어났다. 즉 민주당의 전통적 지지층과 권력기반은 2006년 5·31 지방선거를 계기로 붕괴되었고, 그것은 지난 대선과 총선을 거치면서 더욱 구조화되었으며, 아직도 여전히 회복되지 못하고 있다. 그 이후로 한나라당의 압도적인 일당 우위의 이른바 1·5 정당구도가 전개되어 왔으며, 그런 기반 위에서 지난 대선에서는 한나라당의 이명박 후보가 압도적인 표차로 당선되기도 하였다.

그런데 이번 촛불집회를 계기로 압도적 일당의 위치를 독점해 온 한나라당과 이명박정부 역시 지지층이 심각하게 협소해지고 권력기반이 매우 불안정해지는 양상을 보이고 있다. 이는 바로 한국 사회에 양대 정당 모두가 도피되어 지리멸렬해 짐으로써 권력질서에 거대한 공백이 발생할 가능성이 크다는 것을 의미한다(고원 2008). 그럴 경우 기존의 권력역학구조가 균열되면서 물리학의 법칙처럼 권력구조의 변동이 발생하게 되는데, 이런 요인들은 한국의 정당정치구도를 구조적으로 재편시키게 될 가능성이 크다.

요컨대 2008년 촛불집회는 중장기적으로 정치시장-선거시장의 구조를 커다랗게 뒤바꾸어 갈 것이라는 신호이며, 이는 향후 정당정치 공급자들의 행동패턴에 구조적 변화를 강제하게 될 것이다. 거버(Gerber 1999)가 지적하듯이, 직접민주주의의 활성화는 입법의 저지와 변경을 둘러싸고 집단들 사이에 비교 우위에 기초한 자원 동원 경쟁을 심화시킴으로써 주요 정당 사이의 정책 경쟁과 공론화를 확장하게 된다. 바로 이런 메커니즘으로 인해 다가올 어느 시점에 제도권 정치 및 정당정치 영역에 대한 새로운 정치개혁운동이 한동안의 양적 누증 과정을 거쳐 새로운 질적 국면을 형성하며 분출할 가능성이 크다. 그런 관점에서 이 글은 한국 정당정치의 현실과 기존 정치개혁운동의 과정을 살펴보고, 향후 정당정치를 중심으로 한 정치개혁운동이 촛불집회의 사회적 동력과 어떤 방법으로 결합되어야 할지에 대한 논의를 진행해 보고자 한다.

## II. 한국의 정치개혁운동과 촛불집회의 의미

### 1. 한국 정당정치의 현실과 정치개혁운동의 전개

한국정치에서 정당들의 이미지는 대체적으로 기득권, 정쟁, 권력투쟁, 비리, 패거리와 같은 것들로 얼룩져 왔다. 그래서 서구 유권자들이 자신들의 문제에 대한 해결점을 현존 정당체제 속에서 찾으려고 하는 것과는 달리, 우리 국민들은 정당을 내 삶과는 무관한 것으로 느끼게 되었다. 즉 한국에서는 정당정치와 생활정치가 단절, 괴리되어 서로 다른 메커니즘에 의해 작동해 왔던 것이다. 그런 문제들이 나타나게 된 배경은 다음과 같은 몇 가지 요인들로 정리해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 한국의 정당들은 여야를 막론하고 권위주의적 지배구조를 유지해 왔다. 그것은 1인 혹은 소수의 과두를 중심으로 한 제왕정치 혹은 보스정치의 모습으로 나타났다. 정당의 주인이어야 할 당원들은 실제로는 패이퍼 당원에 불과했고, 보스 정치인의 필요에 따라 정치적으로 동원되는 수동적 대상에 지나지 않았다. 정치인들 간의 관계 역시 보스 → 중간보스 → 추종자라는 일련의 서열과 위계에 따라 편성되었으며 보스를 중심으로 자연스럽게 패거리를 형성하게 되었다. 바로 이처럼 보스를 중심으로 한 패거리와 동원의 정치는 추종자들을 관리할 막대한 정치자금에 대한 수요를 유발하였으며, 정경유착 등 음성적 정치자금거래의 관행들을 뿌리 깊게 정착시켰다.

둘째, 한국의 정당정치의 또 다른 문제점은 권력만능주의의 풍토이다. 권력만능주의의 풍토는 권력집중 및 승자독식의 권력구조에 보스지배의 정당정치구조가 결합되어 만들어졌다. 그리고 이런 정치풍토는 양극화된 정당경쟁구도와 잦은 정국 교착을 낳았다. 한국 정당들의 활동이 주로 권력의 장악과 배분 그 자체를 위주로 해서 이루어지기 때문에 정국교착이 만연하게 되었던 것이다. 정국 교착은 의회 의석 분포에서 '여소야대' 또는 '여대야소'에 무관하게 일어났다. 다수파는 수적 우위로 밀어붙이려 하고, 소수파는 단상점거를 통한 의사진행의 물리적 봉쇄로 맞서 온 것이 지난 날 한국 정당정치의 모습이었다. 이는 한국에서 정당정치가 다수제(majority system)나 합의제(consensus system) 그 어느 쪽으로도 작동하지 않는다는 것을 말한다. 그래서 한국에서는 실제적으로는 정당 간에 이념적 간극이 아



주 작음에도 불구하고 정치경쟁 양상은 극단적으로 전개되는 역설적 현상이 나타난다(최장집 2005, 247). 바로 이 같은 한국 정당정치의 양극화된 경쟁구도로 인해 정당 간에는 중요 국가정책에 대한 의사결정의 도출에 항상 실패해 왔다.

셋째, 한국에서 시민사회와 정당 간의 관계는 심각하게 왜곡되어 있다. 정당들은 사회의 계급·계층집단들 사이의 균열을 대변하지 못함으로써 사회 갈등을 해소하고 통합하는 역할을 제대로 수행해 오지 못하였다. 그 대표적인 사례는 지역주의의 정치구도이다. 즉 한국의 정당정치는 이념적·정책적 다양성을 보이지 못하고 아주 오랫동안 지역을 기반으로 배타적 권력독점의 양태를 띠어 왔다. 그래서 정치인들의 당락이 지역당 출신인가의 여부에 따라 좌우되었고, 그 때문에 현직자의 정책수행에 대한 심판이 이루어지지 않아 정치적 책임성을 확보하기가 어려웠다(박찬욱 2005). 또한 지역주의로 인해 지금까지 역대 정부들은 지역편중인사에서 배제된 관료집단들의 냉소와 사보타지에 직면해 왔을 뿐만 아니라, 정부의 정책의사가 균질적으로 침투되지 못하고 지역 간에 심한 편차를 보이게 되어 국가정책의 효율적 추진을 위한 국민적 지지와 참여를 이끌어 낼 수 없었다(최영진 2002, 20-21).

결론적으로 말하자면 한국의 정당정치는 정당의 구조에 있어서나 정당체제에 있어서 모두 비효율적으로 구성되어 있는 것이다. 시민사회와의 의사소통능력이 떨어져 수직적 책임성도 약하고, 정부 및 국회와의 관계에서도 생산적 관계가 정립되지 못하여 수평적 책임성 또한 취약한 상태에 있는 것이다.

지난 시기에 우리 사회에서는 이런 정당정치의 후진성을 극복하기 위해 매우 중요한 정치개혁실험들이 진행되었다. 그런 실험들은 주도성의 차이는 있을지언정 보수정당, 자유주의정당, 좌파정당에 이르기까지 매우 광범위하게 진행되었다. 하지만 그같은 실험들은 아직까지 한국의 정치풍토를 바꿀 만큼의 유의미한 성과를 산출하지 못해왔다. 그렇다면 지금까지의 정치개혁은 무엇이 문제였는가?

한국에서 정치개혁은 1993년 김영삼정부의 출범에서부터 시작되었다. 김영삼정부는 등장하자마자 일련의 정치개혁을 전개하여 군부에 대한 문민통제의 확립에서 획기적 진전을 이룩하였다. 나아가 문민정부는 구체제 권력과두집단을 해체시켰을 뿐만 아니라 더 나아가 음성적인 정치자금의 흐름을 차단하는 정치자금법, 선거법, 정당법의 개혁으로 나아갔다. 그러나 김영삼정부는 집권의 안정성을 위해 개혁의 대상들과 정치적 동거를 유지해야 하는 집권연합의 속성 때문에 집권 초기

정치개혁을 더 이상 심화시킬 수가 없었다.

김영삼정부를 뒤이어 수평적 정권교체로 탄생한 김대중정부 역시 정치개혁을 추진하였다. 그런데 김대중정부의 정치개혁은 정권교체 과정에서 발생한 외환위기라는 상황에 의해 커다란 영향을 받았다. 이 시기의 정치개혁은 경제개혁의 과제에 우선순위가 밀렸을 뿐만 아니라, 그 나머지의 정치개혁도 경제위기 극복의 일환으로서 위치지어졌다. 즉 경제위기를 초래한 주범의 하나로서 정치부패와 무능이 지적되었고, 그에 따라 정치개혁은 '고비용 정치 타파'라는 목표로 집약되었다(강원택 2005). 그런 선상에서 국민의 정부 하에서 이루어진 거의 유일한 정치개혁이다시피 한 '국회의원 정수 축소'가 2000년 총선을 앞두고 이루어졌다. 그러다 보니 김영삼정부 때와 마찬가지로 정당개혁은 지체되었다.

정당정치에 대한 개혁운동은 김대중정부 말기인 2001년 말 당시 집권당이었던 새천년민주당 내에서 일어난 쇄신운동으로 불이 붙게 되었다. 김대중정부가 각종 비리스캔들에 휘말리고 민주당의 지지율이 추락한 가운데 소장파들에 의한 당 쇄신운동이 본격적으로 전개된 것이다. 민주당 쇄신운동의 화두는 '정당민주화'였다. 당 쇄신운동은 '1인정치·측근정치·밀실정치타파' 등을 국민적 관심사로 공론화시켰다. 당 쇄신운동의 백미는 무엇보다 정당의 공직후보에 대한 국민경선제와 상향식 공천제 등을 도입한 것이었는데, 이는 후에 민주당이 '노무현 돌풍'을 일으켜 정권재창출에 성공하는 배경이 되었다. 그리고 민주당에서 시작된 당 쇄신운동은 국민들로부터 커다란 관심과 호응을 얻었고, 급기야는 그 바람이 야당에까지 번져가게 되었다.

이를 이어 노무현정부에서 정치개혁은 크게 '고비용정치구조의 혁신', '권위주의적 정당구조 개혁'이라는 두 가지 방향으로 진행되었다. 고비용정치구조의 혁신을 위해서 정치자금의 투명성 강화, 지구당 폐지, 선거공영제 확대 및 인터넷 선거운동의 자유 확대 등이 추진되었다. 또 정당구조 개혁 방안으로 당정분리의 제도화, 정책정당화를 위한 투톱시스템 등 상층지도체제에 대한 논의를 심화시키는 한편, 거기에서 더 나아가 대중정당의 실질적 토대를 구축하기 위한 일환으로 기간당원제의 도입이 이루어졌다. 이 시기의 정당개혁은 권위주의적 정당문화의 유산을 청산하고 선진적 정당정치문화를 실현하기 위한 노력으로 평가될 수 있다. 그런 노력의 결과로 정치개혁은 탈권위주의와 반부패의 분야에서 일정한 성과를 거두었다. 그러나 그 실험은 다른 측면에서 많은 시행착오와 혼란, 그리고 일정하게

는 분열상을 초래하는 등 오류와 한계 또한 적지 않았다. 그래서 노무현정부 말기에서부터는 정당들이 경선제를 후퇴시키고 사실상 지구당을 부활시키는 등 과거의 구조로 복귀하는 현상이 빚어지기도 하였다.

지금까지 한국 사회에서 진행되어 온 정당개혁운동은 '탈권위주의'와 '음성적 정치자금거래 타파'에는 일정 정도 성공했지만 근본적 개혁으로까지 심화되지는 못하였다. 정당구조개혁은 당의 상층지배구조를 변화시키는 데에 국한되었고, 당원과 국민이 정당의 실질적 주인 역할을 하는 참여정당의 토대를 구축하는 데에는 실패하였다. 또한 정당체제의 측면에서 정당들이 시민사회의 이익을 대표하고 그것의 요구에 책임지는 구조로의 전환이라는 목표에는 거의 접근조차도 못하고 말았다. 그리하여 이 같은 정당개혁의 부진은 국민들의 정치에 대한 불신과 혐오를 더욱 심화시켜 탈정치의 흐름을 지속시키는 요인이 되었다.<sup>3)</sup> 기존 정당개혁은 정치적 책임성의 실현이라는 면에서 크게 미흡한데, 극단적 정치경쟁만을 일삼고 중요한 정책결정을 이끌어 내지 못하는 정치권의 낮은 생산성은 여전히 지속되고 있는 것이다. 그에 따라 한국의 민주주의는 이행과 공고화<sup>4)</sup> 단계를 넘어 질적 발전과 심화를 이루는 데에는 크게 미치지 못하였다. 따라서 정치과정의 시민들의 자발적 참여를 위한 정당의 토대를 구축하고, 민주적 책임성(democratic accountability)에 입각한 생산적 정당체제를 형성하는 것이야말로 오늘날 한국정치가 직면한 최대의 정치개혁 과제라고 정의할 수 있을 것이다.

3) 오히려 어떤 측면에서는 기존의 정치개혁운동 자체가 탈정치를 강화시킨 점도 많았다. 정치개혁과정에서 고비용구조타파와 효율성 증진이라는 목표가 과도하게 부각되면서 대중들이 정치를 불신하고 혐오하게 된 점이 없지 않았던 것이다. 또 탈권위주의의 담론의 과잉은 대중의 정치에 대한 허무감과 냉소주의를 확산시키기도 하였다.

4) 여기서 민주주의의 공고화란 일단 선거 경쟁의 제도화로 이해하는 최소주의자들의 정의를 따르기로 한다. 린즈와 스테판, 웨보르스키 등 미국 주류학계의 흐름은 민주주의를 정치적 경쟁 게임의 제도화로 이해한다. "모든 관련된 정치세력들의 분산적 전략들의 균형"(Przeworski 1991, 26), "어떤 정치집단도 심각하게 민주주의를 전복하려는 시도를 하지 않으며, 압도적 다수의 국민이 앞으로의 정치적 변화는 민주적 절차가 규정하는 테두리 안에서 일어나야 한다고 믿을 때"(Linz and Stephan 1996, 15-16) 민주주의는 공고화된다고 말한다.

## 2. 촛불집회와 정치개혁의 만남

촛불집회가 정당정치에 대해서 중요한 의미를 갖는 이유는 앞에서 살펴본 바와 같이 기존 정치개혁운동이 지닌 근본적 한계를 극복하고 넘어설 새로운 정치개혁 운동의 동력을 제공할 수 있다고 보이기 때문이다. 즉 촛불집회에서 표출된 시민들의 자발적 참여와 공공토론의 강한 열기는 하향식 정당지배구조와 대의정치의 책임성 결여라는 정당정치의 문제점을 극복할 수 있는 중요한 정치적 자원이 될 수 있다.

물론 대중의 직접적 참여행동이 현대 사회에서 민주주의 발전에 미치는 영향에 대해서는 논의가 분분하다. 서구의 학자들 사이에서도 이 문제와 관련하여 '민주주의의 결손' 이 문제라는 주장과 '민주주의의 과잉' 이 문제라는 주장이 서로 맞서왔다(주성수 2006, 81). 전자의 경우 바버(Barber)와 필립스(Philips) 등은 국가차원의 국민투표로 의회입법을 거부하는 국민발안제를 제시하는가 하면, 대의민주제를 보완하는 직접민주주의를 위한 대안으로서 시민의회를 제안하기도 한다. 후자의 경우 킹(King 1977)은 민주주의를 의회가 시민들의 즉각적인 욕구를 충족시켜 주는 대리인 역할을 하고, 시민들은 의원들이 자신들을 대표해서 이해를 잘 충족시켜주는지를 감시하는 관계에 있는 형태의 대리(agency)민주주의로 규정한다.

그런데 약간 논점이 다르긴 하지만 이런 비슷한 논쟁이 이번 한국의 촛불집회를 둘러싼 학계의 논의과정에서도 벌어졌다. '직접민주주의냐, 대의민주주의냐' 혹은 '정당정치냐, 운동정치냐', '제도정치냐, 거리정치냐'의 논쟁은 한국의 촛불집회를 둘러싸고 벌어진 대표적인 논쟁 주제가 되었다. 예를 들어 최장집교수가 '운동만으로 민주주의를 수호하고 발전시키는 일은 불충분하다'며 상대적으로 정당 정치의 복원과 활성화를 강조하고 있다면, 소장학자들인 이명원, 김종서 등은 국민에 대해 아무런 책임을 지지 않는 대리자들에게 권력을 이양하는 일을 그만두고 국민이 실질적으로 주권을 행사할 수 있는 새로운 시스템, 새로운 제도, 새로운 헌정체제가 구축돼야 한다'고 주장하면서 운동정치에 더 많은 가치를 부여하고 있다. 후자의 그룹 중에서 김원은 아예 '정당정치 무용론' 내지 '진보정당 역할 마감론'을 펴고 있다(한겨레21 2008/07/17).

이상과 같은 논쟁들 속에서 어느 주장이 더 옳바르다고 결론을 내리기는 쉽지

않다. 다만 직접민주주의와 대의민주주의를 이분법적으로 구분하고 어느 한쪽을 특권화 하고자 하는 경향은 경계되어야 한다. 양자의 관계를 이분법적으로 사고할 때 어느 한쪽을 다른 한쪽으로 환원시킴으로써 한쪽의 동력을 약화시키게 되는 결과를 가져오기 때문이다. 사실 직접민주주의와 대의민주주의 양자는 근대정치의 과정 속에서 이미 서로 밀접하게 융합되어 왔다. 정상호(2008)가 지적하고 있듯이, 운동과 정당이 분리돼 진보가 나타나는 역사적 경험은 없으며, 소통과 연계는 이 둘 사이에서 맺어지고 강화돼 민주주의가 한 단계 발전해 왔다는 것이 보편적 패턴이다.<sup>5)</sup>

그렇기 때문에 촛불집회에서 표출된 대중의 직접적 행동을 과도하게 신화화하는 것은 바람직하지 않다. 촛불집회가 질서정연하고 성숙한 평화적 시위와 높은 수준의 지적 토론의 양태를 보여주었다고 하더라도 시위는 아주 초보적인 정치적 행동 표현에 지나지 않기 때문이다. 실제로도 촛불집회는 정치권력과 갈등·분화 하면서 자신의 주장과 요구를 사회적으로 확장시키고 높은 수준의 정치행동으로 발전시키는 방법을 보여주지는 못하였다. 그것이 궁극적으로 대의제적 정치를 대체할 수 있다는 실질적으로 확실한 증거는 거의 나타나지 않았다.

역으로 대중의 직접적 참여행동을 대의제 정치의 요소로 환원시키려 하는 시도도 바람직하지 않다. 대중의 직접적 참여행동은 민주주의 발전의 역사에 있어서 대의제 정치에 훨씬 선행하는 것이고 근본적인 것이다. 많은 경험적 연구들이 밝히고 있는 것처럼 직접민주주의의 발전 정도는 정치영역에만 영향을 미치는 것이 아니라 이익집단과 시민단체의 증가를 가져오는 등 포괄적 영향을 통해 정당과 선거 등 제도정치의 활성화에 긍정적 영향을 미친다(Nownes 2006). 그렇기 때문에 대의제 정치의 발전은 적어도 거시 역사적 관점에서 볼 때, 대중의 직접적 참여행동이라는 자양분이 없이 독자적으로 발전해 온 경험은 거의 없다고 해도 과언이 아닌 것이다.

요컨대 대중의 참여행동과 대의제 정치는 양자가 서로 밀접하게 영향을 주고받으면서도 다른 쪽의 요소로 환원될 수 없는 관계의 성질을 갖고 있다. 단적인 예로

5) 이병천도 중간적 입장에서 “광장의 풀뿌리 민주주의가 제도 민주주의와 함께 이중 민주주의의 전망을 지녀야 한다”고 주장하고(한겨레21 2008/07/17), 김호기(2008) 역시 비슷한 방향에서 “쌍선적 토론정치의 활성화”를 주장한다.

자율적 운동단체는 크게 발달했지만 정치체제는 상대적으로 보수적인 미국과, 참여적 운동보다는 정당제도가 발달하면서 상대적으로 미국보다 진보적인 정치체제를 유지하고 있는 유럽의 차이는 양자를 서로 자율성을 가지고 각자가 쌍선(dual track)적으로 발전해 나가면서 소통과 연계가 이루어지는 관계로서 파악해야 하는 이유를 암시해 주고 있다.

따라서 한국 사회가 나아가야 할 실천 과제의 핵심도 바로 대의정치와 운동정치가 서로 연계되는 선순환 고리를 형성하는 것이라고 말할 수 있다. 대중의 참여행동을 정당정치와 접목시키고 정당정치를 개혁하는 동력으로 흡수하는 것에서 이들은 선순환관계로 전환된다. 2002~2004년의 정치사회화과정은 대중적 참여 동력이 부분적으로나마 정당정치의 정치개혁으로 연결된 경험이었다. 2002년부터 2004년까지 벌어진 월드컵열풍과 촛불집회의 열기들은 부분적으로나마 제도정치의 영역 속으로 투영되어 정치개혁에 대한 대중적 열정을 만들어 냈다. 그런 기반 위에서 이 시기에 앞서서 설명한 바 있는 강력한 정치개혁운동이 일어났고, 이런 와중에서 노무현 후보는 특권층에 대항하는 공정한 사회에 대한 비전과 국민의 후보라는 개혁적 포퓰리즘을 통해 지지기반을 확대 동원하는 데 성공할 수 있었다(안병진 2008).

### III. 참여의 제도화를 통한 정당정치의 개혁 방안 모색

현대 서구 국가들의 대의제 민주주의는 참여와 공공토론을 강화하는 쪽으로 발전해 왔다. 이에 대해 메이어와 타로우(Meyer and Tarrow 1998)는 서구의 현 단계 민주주의를 사회운동이 일상화되고 제도화된 즉 운동이 일상 정치의 한 부분으로 자리 잡은 운동사회가 되었다고 규정하기도 했다. 그래서 촛불집회의 참여 열기를 대의제 정치 속으로 흡수하는 방안을 모색하기 위해서 우리는 서구 국가들의 경험을 참조할 필요가 있다.

전통적으로 유럽 국가들에서는 대체로 시민들의 공공참여가 정당을 통해서 이루어졌다. 시민들은 정당에의 참여를 통해서만 지역의 공공정책에 관여할 수 있었다. 그러나 1960년대 말 68혁명을 거치면서 정당 중심의 대의제민주주의의 협소성이 대중의 불신과 저항을 받기에 이르렀고, 1970년대 이후 환경운동, 소비자운동,

여성운동을 중심으로 한 신사회운동이 출현하면서 시민들의 직접 참여 기회가 크게 확대되었고, 그에 입각하여 녹색당 같은 새로운 유형의 정당들이 등장하여 정당의 스펙트럼이 확장되기도 하였다. 그럼에도 불구하고 유럽 국가들의 경우에는 경직된 정당정치체제와 대중적 참여 욕구 사이의 갈등 요인이 효과적으로 해소되지 못함으로써 유럽형 정당정치는 꾸준히 쇠퇴해 나가는 추세를 극복하지 못하고 있어 보인다.

한편 미국에서는 유럽 국가들에 비해 상대적으로 시민들의 공공참여의 전통이 상당히 활성화되어 있고 꾸준히 참여행동의 제도화를 발전시켜 왔다. 미국에서는 19세기 말 이익집단정치와 부패로 신음하던 대의민주제의 치유방안으로 직접민주제가 강화된다. 이는 당시 산업화의 심화과정에서 나타난 사회경제적 격변과 그 바탕 위에서 일어난 인민주의운동을 배경으로 한 것이었다. 그 후에도 미국에서는 1944년 행정절차법을 제정하여 정부기관들의 각종 업무에 시민참여를 강제하였다. 1950년대 1960년대에 도입된 일련의 법률과 제도들은 “참여가 좋은 거버넌스에 필수적이다”라는 새로운 인식에서 비롯되었다. 1954년 개정 주택법은 정부가 참여를 권장할 것을 규정하였고, 1964년 경제기획법은 “최대의 실행가능한 참여” 원칙을 제시하면서 참여를 삶과 경제상황을 개선하는 주요 전략으로 간주하였다. 1969년 국가환경정책법과 1974 정보자유법의 제정으로 미국 참여민주주의의 전통은 법적, 제도적 보장을 받으면서 더욱 발전하였다(Webler and Renn 1995; 주성수 2006, 80). 미국은 정당정치 영역에서도 시민참여를 발전시켰다. 예비경선제가 바로 그것이다. 예비경선제의 효과에 대해서는 여러 가지 긍정적, 부정적 평가가 교차한다. 그럼에도 불구하고 미국식 예비경선제는 조직으로서의 당을 쇠퇴시켰는지는 모르나 유권자와의 관계를 더 강화시켰다는 점에서 유럽보다 진일보하였다.

먼저 한국의 정당정치를 시민의 공공참여라는 방향에서 개혁하기 위해서는 한국 사회의 실정과 정치사회적 전통에 맞는 한국형 정당모델을 창출해야 한다. 지난 몇 년 동안 한국에서는 주로 열린우리당을 중심으로 정당개혁이 전개되어 왔다. 그 방향은 유럽식 대중정당과 미국식 원내정당을 동시에 추구하는 것이었다.<sup>6)</sup>

6) 대중정당모델이란 유럽의 정당들과 같이 스스로 당비를 내고 정당 활동에 참여하는 다수의 진성당원들이 중심이 되는 정당을 말한다. 여기서는 의회 내에서 정당의 기율이 상대적으로 강하며, 당 소속 의원들은 개별 의원들의 소신보다는 당의 정책과 노선에 따라 투표하는 경향을 가진다. 행정부는 의회 내 다수 의석을 차지한 정당이 장악하며,

그러나 그 시도는 양자의 모델 사이에 존재하는 사회적 배경의 차이와 제도적 부합성으로 인해 어느 쪽 모델의 장점도 살리지 못하고 말았다. 그런데 양자의 요소는 실천과정에서 끊임없이 서로 충돌했지만 시민참여를 모두가 제약하는 방향으로 작용했다는 점에서 공통점을 갖고 있었다.

가령 정당에 대한 헌신성과 정치적 훈련, 그리고 정당규율이 체득된 당원 기반이 결여된 상태에서 유럽형 정당모델의 핵심인 진성당원제도를 기계적으로 도입함으로써 많은 부작용들이 유발되었다. 2006년 지방자치선거에서 열린우리당은 기간당원들만에 의한 경선을 실시한 결과 유명당원, 종이당원, 동원경선의 문제로 인하여 당심과 민심이 유리된 후보가 양산되는 등 지방선거 패배의 한 원인으로 작용하기도 했다. 또 단적으로 열린우리당의 경우 중심적 지지층은 화이트컬러와 30대인데 기간당원의 구성을 보면 50% 이상이 호남출신이고 다수가 50대 이상이며 자영업과 전업주부가 주종을 이루고 있었다. 그리하여 열린우리당의 대중정당 모델에 의한 정당개혁은 시민사회와의 소통을 증대시킨 것이 아니라 오히려 고립되는 쪽으로 나아가는 측면도 없지 않았다. 민주노동당의 경우도 유럽식 경직된 대중정당체제를 지향하면서 바깥의 운동적 힘을 받아들여야 함으로써 끊임없이 딜레마에 빠질 수밖에 없었다.

또 반대로 선거전문가·원내정당모델 요소의 도입 또한 많은 부작용을 가져왔다. 지난 시기 한국에서의 정당개혁실험에서는 원내정당의 자율성이 지나치게 커져 국회의원들이 국정 사안뿐만 아니라 정쟁 사안 내지 정당 운영 전반의 문제까지를 주도함으로써 정당의 대중적 기반을 강화한다는 애초 정치개혁의 취지를 사실상 구두선에 불과한 것으로 만들고 말았다. 그 와중에서 당의장과 원내대표 간의 주도권 다툼의 양상까지 나타나 사실상 중앙당과 원내가 별개로 운영되는 폐단이 드러나기도 하였다. 이상에서 살펴본 것처럼 과거 정당개혁의 실험은 바로 시민 및 당원의 광범위한 참여를 촉진하는 데 실패했다고 볼 수 있다.

---

따라서 정당정부의 형태를 띤다. 그에 반해 선거·전문가정당모델이란 유권자와 선거전문가, 후보자 개인이 강조되는 정당유형을 말한다. 여기서는 원외정당의 역할이 약하고 원내 의원들의 자율성과 독립성이 크고 정당 기율이 약하다. 대통령제 하에서 개별 의원들은 행정부를 견제하는 입법부의 일원이라는 속성을 상대적으로 강하게 갖고 있으며, 이에 따라 사안에 따라 크로스보팅이 이뤄지기도 한다(Panebianco 1982, 262-267).



한국의 정당이 유럽형과 미국형 중 어느 한쪽의 모델만을 선택적으로 취할 수 있는 상황은 아니다. 한국의 정치현실과 여건에 맞게 두 가지 모델 요소를 조합하는 한국형 정당모델을 창출하는 것은 여전히 올바른 방향이라고 보인다. 그렇다면 관건은 기존 정당개혁 실험의 오류를 반복하지 않도록 각각의 정당모델이 갖고 있는 장점은 살리고 단점은 줄여 선순환구조로 전환하기 위한 단계적이고 전략적인 접근에 있다. 특히 양자 모델의 조합이 시민적 참여를 억압하는 쪽으로 역작용하는 것이 아니라 그것을 촉진하는 쪽으로 순기능을 할 수 있는 방향에서 운용하는 전략이 중요하다고 볼 수 있다. 그런 점에서 한국에서 정당발전의 여건과 단계를 고려할 때 어떤 정당모델을 기계적으로 도입하여 적용하기보다는 현실적 여건에 맞게 유연하게 적용할 필요가 있다. 그런 점에서 현시점에서 정당의 큰 틀거리는 지지자 중심의 네트워크형 정당이 적절하다고 보인다(강원택 2007). 지지자 중심의 네트워크형 정당이란 진성당원 중심의 정당과는 달리 다양한 생활공동체를 매개로 지지자들을 폭넓게 포괄하여 그물망 같은 형태로 조직하고 이들에게 공직후보나 당직자 선출 등에 참여할 수 있는 기본적인 당원의 권리를 부여하는 것을 말한다. 그리고 그것의 활동과정에서 진성당원을 지속적으로 발굴하고 육성함으로써 진정한 책임정당의 토대를 구축하자는 것이다. 이렇게 함으로써 정당은 시민들의 보다 폭넓은 참여를 촉진하면서도 정당의 책임성을 증대시켜 나갈 수 있는 것이다.

이상과 같은 전제 속에서 몇 가지 실천 과제를 제시해 보면 다음과 같다. 첫째, 예비경선 등 다양한 참여제도를 통해 운동적 에너지를 정당과 결합하는 방안을 모색해야 한다. 그런데 열린우리당의 정치개혁 실험 실패 이후 한국의 정당정치는 과거로 퇴행하고 있다. 지난 시기 경선제의 부작용이 과도하게 부각되면서 당 지도부에 의한 공천제가 다시 부활되고 있다. 경선제의 도입으로 한때나마 높아진 시민들의 정치참여에 대한 관심은 다시 정치에 대한 불신과 거부로 심화되고 있고, 정부와 정당들은 시민사회와의 소통기제를 갈수록 축소시키고 있는 실정이다. 그러나 정당정치가 발전하기 위해서는 이 같은 퇴행 현상을 방지해서는 안 된다. 오히려 TV, 인터넷, 모바일, UCC 등 다양한 매체기술들을 적극 활용하여 새로운 개념의 정치참여형태를 개발하고 공격적으로 이것을 적용해야 한다.

둘째, 정당이 주도하는 참여적 의사결정제도를 발굴하고 강화하는 노력을 경주해야 한다. 국가차원의 캐나다 의료시민포럼, 영국 블레어 정부가 도입한 국민패

널(people's panel), 정책배심제로서의 시민배심제(citizens' jury) 같은 정치실험들을 적극 도입하여 이를 정당이 주도하는 모형을 창출해야 한다. 이를 위해서 필수적인 핵심사항인 당원 및 지지자들의 권리를 획기적으로 강화해 나가야 한다. 일정한 요건을 갖춘 사안에 대해서는 당원에 의한 의원 및 당직자 소환·입법청구·직접투표가 가능하도록 당원의 실질적 권한을 획기적으로 강화해야 한다. 당의 정체성을 결정하는 강령이나 각종 핵심 정책현안에 대한 토의와 의사결정에 당원들이 직접 참여하도록 하는 제도를 구상해야 한다(정상호 2008). 바로 이런 과정을 거쳐 정당이 당 노선을 결정하고, 당 대표는 그런 위임에 따라 임무를 수행해야 한다. 그렇게 되면 당은 보다 분명한 정체성의 틀 안에서 작동하게 될 수 있고, 당 대표의 위상과 권한은 더욱 강화되어 당원 및 지지자의 위임에 따라 원내정당을 비롯한 제반 당 기구의 활동을 감독함으로써 정당의 규율을 내실화하고 체질을 개선해 나갈 수 있을 것이다. 아울러 당은 대통령이나 정부와의 관계에서도 자율성을 지키면서 협력관계를 지속해 나갈 수 있을 것이다.

셋째, 시민의 공공참여를 위한 정당개혁은 정당체제의 개선으로 나아가야 한다. 오늘날 한국 사회에서 정당체제의 개선은 지금까지 한국의 정치개혁에서 가장 낙후된 영역이고, 한국 민주주의의 질적 심화에 결정적인 관건이다. 한국에서 정당체제의 문제점을 개선하기 위해서는 공적 영역에의 시민참여 확대를 위한 헌법·법률적 정당성을 강화하고 시민의 참여와 의견 개진을 불가피한 조건으로 하는 시스템을 마련하여 수직적 책임성을 강화해야 한다(김수진 2008). 그를 위한 실천적 방안으로 국민소환, 국민발안 등과 같은 직접민주주의의 기제를 적극 도입해야 한다.

넷째, 시민의 공공적 참여가 증진되기 위해서는 무엇보다 한국 정당정치의 이념적 스펙트럼을 확장해야 한다.<sup>7)</sup> 그러기 위해서 대중의 일상생활 속에서 제기되는

7) 다행히도 이와 관련하여 한국 사회에는 중요한 정치지형의 변화가 일어나고 있다. 그것은 우리 사회에 탈지역주의, 탈물질주의적 유권자집단이 출현하고 있다는 것이다. 이들은 기본적으로 점진적이고 합리적인 개혁을 지향하고 보편적 가치를 중시한다. 또한 개인적 자아실현에 중점을 두지만 비판적 사고능력을 구비하고 토론적 설득에 공감한다. 바로 이런 유권자집단의 출현은 양극화되어 있던 기존의 혹은 새로운 정치집단들을 이념성향에 따라 분화시키면서도 권력경쟁의 방식을 온건하게 추구하도록 견인하는 작용을 하고 있다.

사회적 이슈들에 반응할 수 있는 '가치'의 실천을 중심으로 해서 정당구도가 재편되어야 한다. 가치의 정치(value-based politics)란 자아실현, 소통에 대한 욕구, 삶의 질, 생태적 안전이라는 가치에 입각한 정치를 말한다.<sup>8)</sup> 우리는 지난 대선과 총선, 그리고 촛불집회 과정을 통해 한국 사회에 '욕망의 정치'와 '가치의 정치'가 중요한 대결구도를 형성해 나가고 있음을 확인하였다. 바로 이 '가치'를 중심으로 새롭게 재편되어야 한다. 이런 '가치'를 중심으로 해서 시대가 요구하는 가치, 비전, 노선의 구도를 실현할 수 있는 방식으로 진보-보수진영을 다시 짜야 한다.

다섯째, 정당체계가 시민사회의 요구에 강한 반응성을 가질 수 있도록 수평적 책임성의 장치를 강화하는 노력도 병행되어야 한다. 이를 위해서는 여러 정당들이 가치에 입각하여 낮은 수준에서부터라도 다양하게 연합정치(coalition politics)를 구현할 수 있도록 촉진해야 한다. 그리하여 양당 혹은 일당 중심의 경직된 정당정치 운영을 탈피할 수 있게 하자는 것이다. 또 폐쇄적 지역갈등을 완화하고 개방적인 정책논쟁을 완화하기 위하여 비례대표제의 확대와 같은 선거제도의 개혁을 추진할 필요도 있다.

부가적으로 우리는 최근 서서히 불붙고 있는 개헌논의와 관련하여 시민의 공공 참여를 촉진시킬 수 있는 권력구조는 무엇인지에 대해서 종합적인 검토가 필요하다는 점을 지적하고 싶다. 이는 향후 헌법논쟁에서 매우 중요하게 숙고되어야 할 주제이다. 이를 여기서는 상세하게 다룰 수 없다. 다만 학계 일부에서도 맥락에 대한 이해 없이, 혹은 단편적 근거만으로 내각제로의 개헌을 주장하는 경우가 있다. 하지만 한국에서 국민이 직접 뽑는 대통령제의 존재는 시민들의 민주주의적 실천이라고 하는 상징적·실질적 의미를 갖고 있는 것이다(홍태영 2008). 또 비교정치적 관점에서 볼 때, 정치적 전통의 차원에서 유럽형 정당정치가 발달해 오지 못하였지만, 운동정치 내지 참여행동의 동력이 비교적 잘 발달해 있는 한국과 같은 여건에서는 내각제보다 대통령제가 시민적 참여행동에 반응하는 데 더 효과적인 수도 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

8) 가치의 정치는 물질적 삶의 조건 향상, 기회 평등, 계급적 형평성 등과 같은 기성의 가치들과 대립하는 탈물질적 가치만을 지칭하는 것이 아니라 양자가 서로 융합되어 한 차원 높은 수준의 가치를 창조하는 것을 지향해야 한다는 의미이다.

#### IV. 요약과 결론

2008년 촛불집회에서 표출된 시민들의 동력은 단순히 일회적 응축과 폭발이 아니라 산업사회와 지식정보사회, 근대사회와 탈근대사회, 국민국가시대와 세계화시대가 교차하면서 나타나는 사회경제적 수준의 변화가 사회갈등의 균열구조(cleavage structure)에서의 근본적 변화로 이어지고 있음을 나타낸다. 이번 촛불집회에서 모습을 드러낸 저항의 주제, 담론, 목표, 조직형태, 행동수단의 특성들은 산업화와 민주화 국면 이후에 나타난 사회변화, 이를테면 세계화, 지식정보화, 탈산업화, 개인화와 같은 사회적 추세를 확연하게 반영하고 있기 때문이다.

이와 같은 촛불집회의 사회적 함의는 한국의 정당정치질서에도 커다란 변화를 몰고 올 것이다. 첫째, 전혀 뜻밖에도 촛불을 든 여중생과 고등학생들, 온라인 토론장, 유모차 부대와 김밥부대 등의 수많은 커뮤니티들, 생협조합원들 등 새로운 정치주체들의 등장과 그들의 향후 선거시장 진입은 제 정당들 사이에 새로운 사회흐름에서 주도권을 잡기 위한 치열한 경쟁을 유발하고, 이것이 한국의 정치질서를 크게 변화시킬 것이다. 둘째, 촛불집회에서 표출된 시민들의 폭발적 참여 열기는 한국 대의민주주의의 위기를 더욱 첨예하게 만들었다. 시민들의 급증하는 참여욕구와 대의제 정치체계 사이의 충돌은 지속적으로 심화되어 마침내 한국의 대의제 정치체계에 대한 본격적인 변화와 개혁의 압력으로 작용하게 될 것이다. 셋째, 이미 몇 년 전에 붕괴된 민주당 계열정당에 이어 한나라당 역시 지지층이 심각하게 협소해지고 권력기반이 매우 불안정해짐으로써 양대 정당 모두가 도피되거나 지리멸렬해짐으로써 권력질서에 거대한 공백이 발생할 가능성이 크다. 그럴 경우 이는 한국의 정당구도를 구조적으로 재편시킬 가능성이 크다.

촛불집회에서 나타난 시민들의 참여의 힘은 기존 정치개혁운동이 지닌 근본적 한계를 극복하고 넘어설 새로운 정치개혁운동의 동력을 제공할 수 있다고 보인다. 지금까지 진행되어 온 정치개혁운동은 '탈권위주의'와 '음성적 정치자금거래 타파'에는 일정 정도 성공했지만 근본적 개혁으로까지 심화되지는 못하였다. 정당구조개혁은 당의 상층지배구조를 변화시키는 데에 국한되었고, 당원과 국민이 정당의 실질적 주인 역할을 하는 참여정당의 토대를 구축하는 데에는 실패하였다. 또한 정당체제의 측면에서 정당들이 시민사회의 이익을 대표하고 그것의 요구에 책

임지는 구조로의 전환이라는 목표에는 거의 접근조차도 못하고 말았다. 그런데 이런 정당정치의 결손과 관련하여 촛불집회에서 표출된 시민들의 자발적 참여와 공동토론의 강한 열기는 하향식 정당지배구조와 대의정치의 책임성 결여라는 정당 정치의 문제점을 극복할 수 있는 중요한 정치적 자원이 될 수 있는 것이다.

직접민주주의나, 대의민주주의의나 논쟁은 유의미하되 이분법적 사고는 경계되어야 한다. 분명한 사실은 직접민주주의와 대의민주주의가 역사적 과정 속에서 서로 밀접하게 융합되어 왔기 때문에 이를 이분법적으로 구분하는 것이 매우 쉽지 않을 뿐만 아니라, 그럴 때 어느 한쪽을 다른 한쪽으로 환원시킴으로써 한쪽의 동력을 약화시켜 버리는 결과를 가져오게 된다는 점이다. 운동과 정당이 분리돼 진보가 나타나는 역사적 경험은 없으며, 소통과 연계는 이 둘 사이에서 뗫어지고 강화돼 민주주의가 한 단계 발전해 왔다는 것이 보편적 패턴이다. 따라서 한국 정치의 현실 속에서 실천적 과제의 핵심은 바로 대의정치와 운동정치가 서로 연계되는 선순환 고리를 형성하는 것이라고 말할 수 있다.

한국의 정당정치를 시민의 공공참여라는 방향에서 개혁하기 위해서는 한국 사회의 실정과 정치사회적 전통에 맞는 한국형 정당모델을 창출해야 한다. 지난 시기 한국에서는 주로 열린우리당을 중심으로 유럽식 대중정당과 미국식 원내정당을 혼용하는 정당개혁의 실험을 진행하였으나, 그 시도는 양자의 모델 사이에 존재하는 사회적 배경의 차이와 제도적 부정합성으로 인해 어느 쪽 모델의 장점도 살리지 못하고 말았다. 특히 양자의 요소는 시민참여를 모두가 제약하는 방향으로 작용했다. 따라서 앞으로의 정당개혁은 공공적 시민참여의 강화라는 방향에서 각각의 정당모델이 갖고 있는 장점은 살리고 단점은 줄이는 선순환구조로 전환하기 위한 단계적이고 전략적인 접근이 중요하다.

먼저 한국에서 정당발전의 여건과 단계를 고려할 때 어떤 정당모델을 기계적으로 도입하여 적용하기보다는 현실적 여건에 맞게 유연하게 적용할 필요가 있다. 그런 점에서 현시점에서 정당모델은 지지자들을 폭넓게 포괄하여 그물망 같은 형태로 조직하고 이들에게 공직후보나 당직자 선출 등에 참여할 수 있는 기본적인 당원의 권리를 부여하는 네트워크형 정당이 적절해 보인다. 무엇보다 예비경선 등 다양한 참여제도를 통해 운동적 에너지를 정당과 결합하는 방안을 모색해야 한다. TV, 인터넷, 모바일, UCC 등 다양한 매체기술들을 적극 활용하여 새로운 개념의 정치참여형태를 개발하고 공격적으로 이것을 적용해야 한다. 또 정당이 주도하는

참여적 의사결정제도를 발굴하고 강화하는 노력을 경주해야 한다. 그리고 이를 위해서 필수적인 핵심사항인 당원 및 지지자들의 권리를 획기적으로 강화해 나가야 한다. 일정한 요건을 갖춘 사안에 대해서는 당원에 의한 의원 및 당직자 소환·입법청구·직접투표가 가능하도록 당원의 실질적 권한을 획기적으로 강화해야 한다. 당의 정체성을 결정하는 강령이나 각종 핵심 정책현안에 대한 토의와 의사결정에도 당원들이 직접 참여하도록 하는 제도를 구상해야 한다.

시민의 공공참여를 위한 정당개혁은 정당체제의 개선으로 이어져야 한다. 한국에서 정당체제의 문제점을 개선하기 위해서는 공적 영역에 대한 시민참여 확대를 위한 헌법·법률적 정당성을 강화하고 시민의 참여와 의견 개진을 불가피한 조건으로 하는 시스템을 마련하여 수직적 책임성을 강화해야 한다. 시민의 공공적 참여가 증진되고 이에 대한 정당체제의 반응성을 높이기 위해서는 무엇보다 한국 정당정치의 이념적 스펙트럼을 확장해야 한다. 그러기 위해서 대중의 일상생활 속에서 제기되는 사회적 이슈들에 반응할 수 있는 '가치'의 실천을 중심으로 해서 정당구도가 재편되어야 한다.

한국 정치 현실에서 직면하는 가장 당면한 딜레마는 급증하고 있는 대중의 참여욕구와 더욱 멀어지고 있는 대의정치체계 사이의 첨예화되어가는 충돌을 어떻게 극복할 것인가이다. 현재 각 정당들의 현실적 구성은 대중의 참여욕구와는 반대방향으로 작동하고 있다. 소통 단절로 치닫고 있는 현 정부와 여기에 일방적으로 끌려 다니기만 하는 한나라당, 정체성 혼란과 조직적 지리멸렬을 여전히 극복하지 못하고 있는 통합민주당, 충청권정당의 부활에서 보이는 새로운 지역정당체제의 회귀현상, 친박연대와 같은 기괴한 정당 형태의 출현, 국회운영의 장기공전 등이 그러한 사례이다. 따라서 이상의 논문에서 살펴본 한국정치개혁의 당면과제를 실현하기 위해서는 궁극적으로 시민사회 대중과 정당의 일상적 의사소통을 매개할 수 있는 새로운 주류의 정치리더십이 출현해야 할 것이다. 새로운 리더십은 '가치의 정치'의 의미를 체득하고 국민과의 의사소통을 강력하게 수행하는 집단으로서 제도권 내지 조직 속에 자신의 시야와 활동을 한정해서는 안 된다. 그들은 국민과 직접 일상적인 의사소통을 할 수 있는 여러 가지 장치를 만들고 그 힘을 제도권 안으로 투입시켜 변화와 개혁을 강제해야 한다.

투고일 2008년 8월 4일

심사일 2008년 8월 19일

게재확정일 2008년 9월 4일

## 참고문헌

- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 서울: 인간사랑.
- \_\_\_\_\_. 2006. "한국의 정당은 과연 살아남을 수 있을까." 『한국의 전망』 제3호.
- 고원. 2008. "촛불시위이후 새로운 정치국면과 진보개혁진영의 재편." 『신진브리포트』 9호.
- 김수진. 2008. "시민사회와 참여정치의 성장." 『21세기 한국정치의 발전방향』. 서울대학교 한국정치연구소 심포지엄 자료집.
- 김호기. 2008. "촛불집회와 세계화의 정치." 촛불집회와 한국 사회: 과제와 전망. 한국 정치사회학회 특별 심포지엄 자료집.
- 안병진. 2008. "민주화 이후 '민주주의의 역설'에 대한 공화주의자의 시각." 참여사회연구소 월례포럼 발표문.
- 성경룡. 1994. "국민국가 장래와 정당정치의 향방." 김재한 편. 『정당구도론』. 나남.
- 박승욱. 2008. "촛불, 민주주의, 석유문명." 『프레시안』 2008. 7. 18.
- 박찬욱. 2005. "지역균열의 해소와 균형정치: 선거구제 개편 논의를 중심으로." 서울대학교 정치학과 대학원 콜로кви엄 논문자료집.
- 율리히 벡 저·정일준 역. 2000. 『적이 사라진 민주주의와 자유의 아이들』. 새물결.
- 이갑윤. 1998. 『한국의 선거와 지역주의』. 서울: 오름.
- 임혁백. 2000. 『세계화시대의 민주주의: 현상·이론·성찰』. 서울: 나남.
- \_\_\_\_\_. 2008. "공공성의 정치학적 접근." 좋은정책포럼 [www.goodforum.org](http://www.goodforum.org).
- 정상호. 2008. "아당으로서 민주당의 진로모색." 민주평화국민연대(민평연) 주최 〈민주당의 나아갈 길〉 토론회 발표문.
- 홍태영. 2008. "프랑스의 이원정부제와 한국형 정부형태의 모색." 『21세기 한국정치의 발전방향』. 서울대학교 한국정치연구소 심포지엄 자료집.
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기』. 후마니타스.
- \_\_\_\_\_. 2006. 『민주주의의 민주화』. 서울: 후마니타스.

- 최진영. 2008. "촛불시위에서 대한민국의 미래를 읽어보자." 미래전략연구원 홈페이지.
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkely: University of California Press.
- Duverger, M. 1967. *Political Parties*. London: Methen & Co.
- Flanagan, S. C. and R. J. Dalton. 1990. "Models of Change." P. Maier, eds. *European Party System*.
- Gerber, Elizabeth R. 1999. *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1987. "From Class-based Politics to Value-based Politics." *American Political Science Review* 81.
- Linz, Juan and Alfred Stepan. 1996. "Consolidating New Democracies." *Journal of Democracy* 7, No. 2.
- Lipset, Seymore Martin and Stein Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Mcmillan.
- Meyer, David and Sidney Tarrow. 1998. "A Movement Society: Contentious Politics for a New Century." Meyer and Tarrow, eds. *The Social Movement Society*. Lanham: Rowman & Little Field.
- Nownes, Anthony J. 2006. *Pressure and Power: Organized Interests in American Politics*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Offe, Claus. 1987. "Challenging the Boundaries of Institutional Politics: Social Movements since the 1960s." C. S. Maier, eds. *Changing Boundaries of the Political*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Panbianco, Angelo. 1982. *Political Parties: Organization and Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartory, Giovanni. 1976. *Parties and Party System*. London: Cambridge University Press.
- Webler, T. and Renn, O. 1995. "A Brief Primer on Participation: Philosophy and Practice." Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P., eds. *Fairness and Competence in Citizenship Participation*. Dordrecht: Kluwer Academic.



## ABSTRACT

## The Candlelight Vigil in Korea and Reforming the Party Politics

Koh Won | Sang Ji University

The recent candlelight vigil in Korea was triggered against the decision of Lee Myung-bak government to open the import market to the US beef. This paper analyses how the candlelight vigil will affect the Korean party politics and seek to find how to transform it into a reformatory power of party politics. Several characteristics of the subjects, dialogues, organizing forms and conduct ways seen in this candlelight vigil reflect the social trends of globalization, post-industrialization and individualism. It may cause to change not only social cleavage structure but also party politics, as had been seen from the experiences of several Western countries. In particular, the emergence of new political subjects and explosive participatory desires in the rally will put a pressure on unresponsive party system, which has been known to have a top-down decision making structure and lower accountability. Therefore developing the connection between civil participatory desires and representative politics would rise as the urgent problem of Korean politics. By the way, the experiments to reform party politics had been made under the former governments, mixing each factor of European party model and American one, but ended up hindering grass-roots participation. Therefore, this paper concludes that one should develop a strategical approach to form good interactive relations with each other.

**Keywords:** candlelight vigil, party politics, representative politics, grass-roots participation