

## 원내정당론을 둘러싼 오해들에 대한 정리

정진민 | 명지대학교

한국 정당정치에 바람직한 방향을 모색하는 과정에서 제기되었던 원내정당론에서는 변화된 환경에서 유권자들의 참여를 실질적으로 이끌어 낼 수 있는 정당모델로 원내정당이 원외정당조직으로부터 자율성을 확보하여 당원뿐 아니라 정당을 지지하는 유권자들과도 직접적인 소통을 하는 개방된 유권자정당을 제시하고 있다. 본 논문은 이러한 원내정당에 대하여 그 동안 제기되었던 비판들 중, 특히 원내정당화에 의해 대중들의 이해관계를 대표하지 못하는 엘리트정당, 유권자들과 유리된 폐쇄적 정당, 사회적 요구를 제대로 반영하지 못하는 전문가정당이 초래될 것이라는 비판과 관련하여 이러한 비판들이 원내정당론에 대한 충분한 이해 부족에서 비롯된 것이라는 것을 논하고 있다.

우선 원내정당론은 유권자들의 주체적인 참여를 확대해 나가고 끊임없이 형성되어 가는 유권자들의 선호와 요구에 부응하려는 노력을 기울이고 있다는 점에서 오히려 반엘리트주의적이고 심의민주주의론자들의 생각과도 일맥상통하는 측면이 있다. 또한 원내정당론에서 의원들의 자율성을 강조하고 있는 것은 사실이지만 동시에 정책결정이나 후보선출 등에 있어 정당의 반응성이 강화된 개방적인 정당구조를 만들어 가는 노력을 중시하고 있다는 점에서 대중정당에서 나타날 수 있는 소수의 정당엘리트들에 의해 주요 의사결정이 이루어지는 폐쇄적 정당구조와는 대조적이다. 마지막으로 원내정당론에서는 최근 정당의 기능 변화와 관련하여 전문성 제고를 통한 정책역량 강화를 강조하고 있다. 하지만 여기에서의 전문성은 정당의 반응성을 강화시킨 토대 위에서 유권자들의 선호를 구체적인 정책으로 전환하는 데 필요한 전문성이라고 정리될 수 있기 때문에 사회로부터 자유로운 전문가에 과도하게 의존하는 정당이 될 가능성은 그리 크지 않다고 할 수 있다.

**주제어:** 원내정당, 유권자정당, 대중정당, 엘리트정당, 폐쇄적 정당, 전문가정당, 정당의 반응성

## I. 서론

한국 정당정치의 바람직한 방향을 모색하는 과정에서 제기되었던 원내정당론은 한국과 같은 후발민주국가에서 민주주의가 제대로 작동하고 발전하는 데 기여할 수 있는 정당모델에 관한 논의이다. 이러한 논의는 구미 선진민주국가에서 20세기 중반 이후 제기되어 왔던 포괄정당론, 선거전문가 정당론, 카르텔 정당론 등과는 차이가 있다. 이는 선진민주국가 정당정치에 관한 이러한 논의들은 현대정당론의 출발점이 되었던 대중정당(mass party)이 어떻게 변화되어 가느냐와 관련된 정당변화(party transformation)의 모델에 관한 것인 반면 본 논문에서 논의하고자 하는 원내정당론은 한국과 같은 후발민주국가에서의 새로운 정당형성(party formation)의 모델에 관한 것이기 때문이다.<sup>1)</sup> 따라서 구미 선진민주국가의 정당변화에 관한 여러 가지 논의들은 후발민주국가의 새로운 정당형성 모델을 모색하는 데 유용한 참고는 될 수 있지만 그대로 적용하는 데는 한계가 있다고 본다.

한국과 같은 후발민주국가에서 새로운 정당형성의 모델을 모색하는 데 있어 논의의 핵심은 19세기 말 20세기 초에 산업화가 진행 중이면서 의원내각제와 보통선거권이 확립되어 가던 서구의 환경에서 형성되었던 대중정당 모델이 21세기 이미 탈산업사회, 지식정보사회로 이행되고 있는 한국의 상황에서 새로운 정당형성의 모델로 적합하느냐 하는 것이다. 물론 정당의 선택이나 전략도 중요하지만 정당이 형성될 당시의 외부적 환경을 보다 중시하는 본 논문에서 이에 대한 답은 부정적이고 그 대안으로 원내정당론이 제시되고 있다. 나아가 한국 뿐 아니라 다른 후발

1) 이처럼 원내정당론이 한국과 같은 후발민주국가에서 새로운 정당형성을 모색하는 과정에서 하나의 지향점으로서의 모델로 제시되었지만 동구의 구 공산당 후계 정당이나 스페인이나 포르투갈의 민주화 이전부터 존재하고 있던 좌파정당처럼 후발민주국가의 경우에도 이미 대중정당의 형태를 갖고 있는 정당이 존재하고 있는 경우에는 민주화 이후 이러한 정당들의 변화 과정을 설명하는 분석틀로서의 이론적 모델로도 적용될 수 있다고 본다. 이런 점에서 전형적인 대중정당의 형태를 취하고 있는 한국의 민주노동당이 의회로 진출한 2004년 이후 변화되어 가는 과정을 설명하는 데에도 원내정당론은 적용될 수 있다고 본다. 실제로 원내정당론을 활용하여 2004년 이후 민주노동당의 변화에 대한 설명을 시도하고 있는 예로는 채진원(2008)을 참고할 것.

민주국가들 중에서 한국과 비슷한 상황에 있는 경우, 즉 탈산업사회, 지식정보사회로 이행되고 있으면서 대통령제 정부형태를 갖고 있는 경우에는 여기에서 제시되고 있는 원내정당론이 확대 적용될 수도 있다고 본다.

본 논문에서는 먼저 한국 정당정치에 바람직한 방향을 모색하는 과정에서 제기되었던 원내정당론의 핵심 내용을 간략하게 정리한 다음 원내정당론이 어떠한 문제의식에서부터 출발하고 있으며 원내정당론에서 제시하고 있는 정당모델은 어떠한 정당형태를 지향하고 있는지를 설명하고자 한다. 여기에서의 초점은 원내정당론이 유권자들이 관심을 갖고 참여가 이루어지는 정당정치를 만들어 내고 우리의 정부형태인 대통령제 민주주의가 원활하게 작동하는 데 어떻게 기여할 수 있는지에 맞추어져 있다. 이어서 원내정당론에 대하여 그 동안 제기되었던 여러 비판들 중, 특히 원내정당화에 의해 대중들의 이해관계를 대표하지 못하는 엘리트정당, 유권자들과 유리된 폐쇄적 정당, 사회적 요구를 제대로 반영하지 못하는 전문가정당이 초래될 것이라는 비판과 관련하여 이러한 비판들이 원내정당론에 대한 충분한 이해 부족에서 비롯된 것이라는 것을 논하고자 한다.<sup>2)</sup> 마지막으로 결론에서는 원내정당론이 한국처럼 후발 민주국가이면서도 이미 탈산업사회화, 지식정보사회화 되고 있는 경우에 민주정치의 발전에 어떻게 기여할 수 있는지를 다루고자 한다.

## II. 원내정당론에 대한 기본적 논의<sup>3)</sup>

### 1. 원내정당론의 주요 내용

원내정당론의 첫 번째 주요 내용은 우선 후보선출 및 선거운동 지원과 같은 선

2) 여기에서 원내정당화에 의해 엘리트정당, 폐쇄적 정당, 전문가정당이 초래될 것이라는 비판은 한국 정당의 바람직한 방향으로 대중정당을 주장하고 있는 최장집, 박찬표 등에 의해 대표적으로 제기되고 있으며 이에 관한 구체적인 논의는 특히 최장집, 박찬표, 박상훈(2007)의 3장과 6장을 참고할 것.

3) 원내정당론에 관한 구체적 논의는 임성호(2003), 정진민(1999, 2003, 2008) 등에서 이루어지고 있으며, 2장에서 다루고 있는 원내정당론의 주요 내용, 문제의식, 정당모델에 관한 내용은 정진민(2008, 13-19, 201-209)의 해당 부분을 일부 보완하여 재정리한 것이다.

거 관련 업무와 당원관리, 정책홍보, 자금모금 등 주로 정당의 원외조직(원외정당) 관장사항을 제외한 정책개발, 입법 등 나머지 정당의 업무들을 정당의 원내조직(원내정당)에서 주도적으로 다루도록 하자는 것이다. 그리고 이처럼 정당의 주 활동무대를 의회 밖에서 의회 안으로 옮김으로써 의회가 실질적인 정치의 중심 장이 되면서 활성화될 때 단순히 정당간의 힘겨루기를 하는 의회가 아니라 실제로 일을 하는 의회로 변화될 수 있다고 보는 것이다. 이를 위하여 정당의 인력과 자원도 원내정당의 정책역량 강화에 더 많이 투입되도록 하며, 특히 원내정당이 주도적으로 그 역할을 수행하기 위해서는 원외정당으로부터 원내정당의 자율성 및 원내정당의 주요 구성원인 의원들의 자율성이 상당 수준 확보될 필요가 있다는 것이다.<sup>4)</sup> 즉 여기에서 원내정당론의 키워드는 정책역량과 자율성의 강화이다.

원내정당론의 또 다른 주요 내용은 원내정당화의 궁극적인 목표가 정당의 당원뿐 아니라 정당을 지지하는 보다 많은 유권자들의 선호를 반영한 구체적인 정책 경쟁을 활성화시키자는 데 있기 때문에 정당이 개방적인 의사소통 구조를 갖는 것이다. 즉 정당과 정당을 지지하는 유권자들과의 의사소통이 더 좀 직접적으로 이루어지도록 하자는 것이다. 이를 위하여 원내정당론에서는 소수의 열성적인 당원들만의 폐쇄적인 정당구조가 아닌 정당의 정책결정이나 후보선출 등 정당의 중요한 의사결정 과정에 있어 당원을 포함한 보다 많은 유권자들의 요구에 대한 반응성이 강화된 개방적인 정당구조를 지향하고 있다. 또한 정당의 중요한 의사결정권이 중앙당에 집중된 집권화된 구조를 탈피하여 지역의 당조직 운영과 후보선출 등을 해당 지역 당원이나 정당을 지지하는 유권자들이 자발적으로 참여하여 결정하고 이들의 정책 제안이나 평가가 활성화되는 분권화된 수평적 연결망 조직을 지향하고 있다. 즉 원내정당론의 또 다른 키워드는 반응성과 개방성이며, 분권화된 수

4) 원내정당론에서 의원들의 자율성이 강조된다고 하여 정당의 규율이 극도로 약화된 원자화된(atomized) 정당(Sartori 1997)을 상정하고 있는 것은 아니다. 이는 내각제 정당뿐 아니라 대통령제 정당의 경우에도 대통령-의회 관계의 안정성과 정치과정에서의 예측가능성을 확보하기 위해서는 정당 규율이 필요하고 중요하기 때문이다. 하지만 대통령제 정부형태가 원활하게 작동되기 위해서는 정당간 갈등이 지나치게 고조되지 않고 사안에 따라서는 상대 정당의 부분을 포함하는 다수의 형성이나 정당간 타협과 합의가 가능한 구조를 갖는 것이 중요하기 때문에 대통령제 정당의 경우 정당 규율이 유지되면서도 절제될 필요가 있다.

평적 정당조직을 통하여 반응성이 강화된 개방적 정당을 실현시키려 하고 있는 것이다.

## 2. 원내정당론의 문제의식

원내정당의 정책역량과 자율성의 강화 그리고 개방적이고 반응성이 강화된 정당구조를 지향하는 원내정당론은 두 종류의 문제의식에서 출발하고 있다. 원내정당론의 첫 번째 문제의식은 민주화가 이루어진지 20여 년이라는 짧지 않은 시간이 지났음에도 불구하고 우리 정당들이 국민들로부터 더욱 더 외면 받고 있다는 현실에서부터 출발하고 있다. 2008년 미국산 쇠고기 수입을 반대하는 촛불집회의 경우에도 이 문제 해결을 위하여 정당은 여론을 수렴하거나 정책대안을 제시하는 등의 정당 본연의 역할을 제대로 수행하지 못함으로써 정당정치가 거리의 정치에 의해 대체되는 정당 위기의 상황까지 초래한 바 있다. 정당들이 이처럼 국민들로부터 외면받고 있는 현실은 최근 들어 주민투표, 주민소환 등 직접민주주의적인 제도들이 부분적으로 도입되고 있지만 우리의 민주주의가 아직도 대의민주주의가 근간을 이루고 있다는 점에서 문제는 더욱 심각하다. 이는 정당이 의회, 선거 등과 함께 대의민주주의의 성패를 좌우하는 핵심 제도이기 때문이다.

우리의 정당정치가 국민들로부터 외면받고 있는 현실을 타개하기 위하여 여러 가지 방안들이 강구될 수 있겠으나 결국 문제는 국민들이 관심을 갖고 참여가 이루어지는 정당을 어떻게 만들어낼 것인가로 귀결될 수 있을 것이다. 이와 관련하여 정당의 규율이 강한 당원중심 조직중심의 대중정당을 건설해야 된다는 주장이 있지만 원내정당론은 당원중심 조직중심의 대중정당 모델이 탈산업사회화, 정보사회화 시대에 유권자들의 개인주의적 성향이 강해지고 유동성이 커지고 있는 환경에서 현실적인 대안이 될 수 있는가에 대한 의문에서부터 비롯되고 있다. 당원중심 조직중심의 대중정당 모델이 변화된 환경에서도 유권자들의 참여를 이끌어내는 현실적인 정당형태로 기능할 수 있다면 다른 대안 모색은 필요하지 않을 것이다. 하지만 우리 정당정치가 처하고 있는 현실은 전통적인 대중정당 모델이 작동될 수 있었던 산업화 시대와는 이미 많이 달라져 있다는 점을 직시하지 않을 수 없다.

원내정당론의 두 번째 문제의식은 대의민주주의가 근간을 이루고 있는 우리의

정치과정에서 정당, 의회와 같은 대의민주주의와 관련된 핵심 제도들이 아직도 제대로 작동되고 있지 못하는 현실과 관련되어 있다. 특히 우리의 정부형태인 대통령제 민주주의가 원활하게 작동하기 위해서는 정당의 주 활동무대인 의회가 제 역할을 수행하는 것이 매우 중요한데 현실은 그러하지 못하며 이러한 현실이 국민들의 정치불신을 심화시키는 주요인이 되고 있다. 이처럼 의회가 제 역할을 수행하지 못하고 있는 것은 우리 정당의 조직이나 운영상의 문제와도 관련되어 있기 때문에 두 번째 문제의식은 첫 번째 문제의식과도 연계되어 있다. 결국 두 번째 문제의식 역시 대통령제 민주주의 국가에서 의회가 제 역할을 수행하는 데 도움이 되는 정당 모델을 모색하는 데 있어서도 정당의 규율이 강한 당원중심 조직중심의 대중정당 모델이 현실적인 대안이 될 수 있는가에 대한 의문에서부터 출발하고 있다.

### 3. 원내정당론의 정당모델

원내정당론에서는 위에서 언급한 두 종류의 문제의식에 기초하여 상호 긴밀하게 연계되어 있는 두 가지 정당모델을 제시하고 있는데 그 중 하나는 변화된 환경에서 유권자들의 참여를 실질적으로 이끌어 낼 수 있는 정당모델로 정당을 지지하는 유권자 중심의 개방된 유권자정당(*party of the electorate*)을 제시하고 있다. 물론 유권자정당이라 하여 모든 유권자들을 대표하는 정당을 의미하는 것은 아니다. 여기에서 말하는 유권자정당은 전통적인 당원중심 정당의 대안으로 당원 뿐 아니라 정당을 지지하거나 지지할 가능성이 있는 유권자들과도 보다 직접적인 소통이 원활하게 이루어지는 정당을 의미한다. 따라서 유권자정당에서는 당원 이외에 정당을 지지하는 일반 유권자들도 정당의 정책결정이나 후보선출과 같은 정당의 중요한 의사결정에 참여할 수 있는 통로나 제도적 장치들을 만들어 가고, 유권자들이 정당의 당원으로 입당하여 활동하는 것 이외에 정치자금 후원, 자원봉사, 정책지지, 경선투표 등 다양한 형태의 정당정치 참여가 이루어질 수 있다. 정당을 지지하는 보다 많은 유권자들과의 직접적인 소통을 강조하는 유권자정당은 궁극적으로 이념정당보다는 유권자들이 매일 매일의 생활에서 직면하고 있는 실생활의 문제들로부터 도출된 구체적인 대안들에 바탕을 두고 있는 현실적인 정책정당을 지향하고 있다.

정당조직은 의회 밖의 원외정당과 의회 안의 원내정당의 두 부분으로 나누어 볼 수 있는데, 당원중심 조직중심의 대중정당은 정당의 의사결정과 운영을 원외정당이 주도하는 원외정당적 성격이 강한 모델이라고도 할 수 있다. 원내정당론에서는 이러한 대중정당의 대안으로 의원들이 원외정당으로부터 상당 수준의 자율성을 확보하고 있는 원내정당(parliamentary party)을 또 다른 정당모델로 제시하고 있다. 여기에서 대중정당의 대안으로 제시하고 있는 원내정당 모델은 원외정당으로부터 자율성을 확보하여 소통의 범위를 당원으로 국한하지 않고 일반 유권자들에게까지 확장함으로써 대중과의 소통이 보다 폭넓게 이루어지는 정당을 지향하고 있다. 즉 키이(Key 1964)가 언급한 세 수준의 정당 중 정부수준 정당(party in government)과 조직수준 정당(party as organization) 간의 연계보다 정부수준 정당과 유권자수준 정당(party in the electorate) 간의 연계를 강화시키는 정당 모델이라 할 수 있다.<sup>5)</sup> 정부수준 정당과 조직수준 정당과의 연계보다 정부수준 정당과 유권자수준 정당 간의 연계가 강화된 원내정당 역시 대중과의 확장된 소통을 통하여 이상적인 이념추구보다는 유권자들의 실생활과 밀착된 현실적인 정책 생산을 중요한 목표로 하고 있다. 이처럼 원내정당이 유권자들과의 폭넓은 소통을 중시한다는 점에서 앞서 제시한 유권자정당과 친화성을 갖고 있는 정당모델이라고 할 수 있다.

바람직한 정당형태를 모색하는 데 있어 우선 고려해야 할 것은 정당민주화가 어느 정도 이루어진 이후에도 여전히 정당의 이념과 정책에 동조하여 자발적으로 참여한 당원이 충분히 확보되어 있지 않은 우리 정당정치 현실에서 원외정당은 사실상 정당활동가(party activist)라 할 수 있는 소수의 당원을 중심으로 하여 운영될 가능성이 크다는 점이다. 이러한 상황에서 원외정당적 성격이 지나치게 강해질 경우 이들 소수의 정당활동가들에 의해 정당이 사실상 포획되는 결과를 가져옴으로써 정당을 지지하는 보다 많은 유권자들의 선호나 요구와는 거리가 있는 정당의 의사결정이 이루어질 가능성이 높다. 따라서 과도한 이념적 편향성을 가질 가능성이 많은 정당활동가보다는 유권자들의 선호에 대한 민감도가 상대적으로 더욱 높고 이들과의 소통능력을 어느 정도 검증받은 의원들이 원외정당으로부터 자율성을 갖고 정책개발 및 입법활동 등 원내활동을 할 수 있을 때 정당을 지지하는 보다 많

5) 세 수준의 정당개념에 대한 보다 상세한 논의는 Key(1964), Aldrich(1995), 임성호(2003) 등을 참고할 것.

은 유권자들의 선호와 요구를 더욱 잘 반영할 수 있다고 보는 것이다. 또한 소수의 활동가들이 주도하는 강성의 원외정당적 정당구조는 우리의 대통령제와는 조응성이 떨어지는 보다 대립적인 경합장형 의회 운영으로 귀결될 소지가 많아서 공전 등 파행적 국회 운영을 초래할 가능성이 높다.<sup>6)</sup> 원내정당론에서 강조되고 있는 것은 원외정당으로부터 원내정당과 의원들의 자율성 확보와 폭넓은 유권자들과의 직접적인 소통을 통하여 당원 뿐 아니라 정당을 지지하는 보다 많은 유권자들의 선호를 반영한 정책개발과 입법활동이다. 결국 동전의 앞뒤면과도 같다고 할 수 있는 유권자정당과 원내정당이 지향하고 있는 정당형태는 유권자들과의 원활한 소통이 이루어지는 개방적인 정당, 당원을 포함한 보다 많은 유권자들의 요구에 대한 반응성이 강화된 정당, 유권자들의 실생활에 밀착된 현실적인 정책생산 역량이 강화된 정당, 원내정당과 의원들의 자율성이 확보된 정당, 그리고 분권화된 수평적 연결망 형태의 정당 등으로 요약될 수 있다.

### III. 원내정당론은 엘리트정당을 지향하는가

대중정당론자들은 원내정당을 대중들의 이해관계를 대표하지 못하는 엘리트정당이라고 비판하고 있지만 사실 엘리트정당(elite party) 또는 간부정당(cadre party)은 기본적으로 선거에 참여할 수 있는 참정권이 주로 상류계층에 국한되어 있어 소수의 유권자들을 대상으로 하여 선거운동이 행해졌던 시기, 즉 1인 1표의 보통선거권이 도입되기 이전의 정당형태이다. 엘리트정당 시기에는 정당후보의 충원 역시 일부 상류계층에 한정된 폐쇄적인 충원구조를 갖고 있었으며 참정권이 상류계층에 국한되어 있는 상황에서 후보충원의 풀을 확대할 이유는 없었다. 이와는 달리 대중들의 참정권 쟁취 과정에서 등장하여 보통선거권의 도입으로 모든 사회계층의 선거참여가 가능해진 이후 보편화된 대중정당의 경우 각 정당이 대표하고

6) 실질적인 입법을 통하여 사회적 요구를 법률로 전환하는 대통령제 하의 전환(transformative)형 의회와 정책결정이 대부분 의회 밖에서 이루어지고 의회는 주로 정당한 찬반토론을 위한 경합장(arena)으로서의 역할을 하는 내각제 하의 의회에 관한 상세한 설명은 Polsby(1975), 김민전(1999)을 참조할 것.



있는 사회집단에 선거운동이 집중되어 행해졌지만 일반 유권자들을 대상으로 한다는 점에서, 그리고 확장된 후보층원 구조를 갖게 된 점에서 커다란 변화가 있었다. 원내정당의 경우에는 확장된 후보층원 구조를 갖고 있을 뿐 아니라 선거운동의 대상이 대중정당의 집단적 한계를 벗어나 정당의 기반을 형성하고 있는 집단 소속 유권자들 뿐 아니라 이들을 포함한 폭넓은 유권자들의 지지를 이끌어내려 한다는 점에서 엘리트정당과는 물론이고 대중정당과도 차이가 있다.

보통선거권이 확립되어 참정권이 확대된 상황에서 선거에서 승리를 목표로 경쟁을 하는 정당들이 소수의 유권자들에 참정권이 국한되어 있던 시기의 엘리트정당과 같은 형태를 유지한다는 것은 현실적이지도 않고 실제로 보통선거권이 확립되기 이전의 엘리트정당들도 점차 대중정당적 성격을 갖는 방향으로 변화될 수밖에 없었다. 원내정당 역시 참정권이 제한되어 있던 시기의 엘리트정당과 같은 방식으로 정당운동을 할 수 없음은 물론이고 참정권이 확대된 이후의 대중정당과 비교하여도 반엘리트정당적 성격은 오히려 더욱 강화되어 있다고 할 수 있다. 이는 대중정당이 대표하는 사회집단에 속하는 유권자들을 정당조직을 통하여 정치적으로 동원해 내는 데 주력하는 것과는 대조적으로 원내정당은 유권자들의 동원된 참여가 아닌 주체적인 참여를 확대해 나가고 이들과의 직접적인 소통을 통하여 유권자들의 선호와 요구에 대한 반응성을 강조하는 개방된 정당을 지향하고 있다는 점에서 오히려 반엘리트주의적인 정당이라고 할 수 있다.

원내정당론의 반엘리트주의적 특성은 정당의 책임성 및 반응성과 관련해서도 잘 나타나고 있다. 원내정당론이 정당간 정책적 타협과 합의에 비중을 두고 있다는 점에서 선거에서 특정 지지집단의 선호에 부응하여 뚜렷한 차별성을 갖는 정책 공약을 제시하고 선거 이후 이러한 정책 공약을 실현시키기 위한 노력을 일관되게 경주한다는 의미에서의 정당의 책임성(responsibility)이 일정 정도 약화될 수 있는 소지가 있다.<sup>7)</sup> 하지만 지지자를 포함한 보다 많은 유권자들이 실제로 정책이 결정되는 시점에 갖고 있는 선호에 부합하려고 하는 정당의 반응성(responsiveness)은

7) 대중정당론자들은 대중정당이 선거경쟁에서 이념적 정체성과 정책적 비전을 선명하게 제시하고 유권자가 정당에게 이념적, 정책적 지향을 위임하고 구속함으로써 유권자와 정당간에 구체적이고 직접적인 관계가 형성될 수 있다는 점에서 책임정당(responsible party)의 실현이 가능하다고 보고 있다(박찬표 2002: 최장집 2005).

조직수준 정당보다 유권자수준 정당과의 연계에 비중을 두고 있는 원내정당화에 의해 더욱 높아질 수 있다.<sup>8)</sup> 또한 이처럼 유권자들의 선호가 고정되어 있다기보다는 계속하여 형성되어 가고 있으며 정당의 반응성을 높임으로써 끊임없이 변화되어 가는 유권자들의 선호에 부응해 갈 필요가 있다고 보는 원내정당론은 유권자들의 선호가 고정되어 있다는 전제에서 고정된 선호를 단순히 합산하거나 절충하려 하기보다 유권자들의 선호가 광범위한 공공의 참여 과정에서 형성되어 갈 수 있다고 보는 심의민주주의(deliberative democracy)론자들의 생각과도 일맥상통하는 측면이 있다.<sup>9)</sup>

정당의 책임성을 강조하는 대중정당론에서 중요한 것은 정당을 지지하는 특정 계급이나 집단을 구성하는 대중들을 위해서 가장 바람직한 것이 무엇인가에 대한 정당 또는 정당엘리트들의 정책대안을 이들 대중들로부터 위임받아서 실현시키고자 노력하고 이에 대해 책임을 진다는 점이다. 따라서 대중정당론에서는 유권자들이 선거를 통하여 정당에게 이념적, 정책적 지향을 위임하고 구속한다고 하지만 실제 선거에서 유권자들이 선택하게 되는 이념적, 정책적 비전은 열성적인 정당활동가들 또는 정당엘리트들에 의해 주도적으로 만들어지고 이를 유권자들에게 제시하여 선택하도록 만드는(imposed) 측면이 있다. 이런 점에서 대중정당론은 일정정도 엘리트주의적인 성격을 갖고 있다고도 볼 수 있다(정진민 2008).

이와는 대조적으로 정당의 책임성 못지않게 정당의 반응성을 중시하는 원내정당론에서 중요한 것은 선거 때 뿐 아니라 선거 이후에도 끊임없이 지지자를 포함한 보다 많은 유권자들의 선호를 고려한 정책을 경쟁적으로 개발하고 조율해 가는 노력을 경주하고 다음번 선거에서 지난 선거 이후 이루어낸 정책성과에 대해 유권자들로부터 심판을 받는다는 점이다. 원내정당론에서는 단순히 정당이 선거에서 정당의 지지집단에 제시한 정책 약속이 무엇이었고 집권 이후 이 약속을 얼마나

8) 원내정당의 반응성을 보다 높이기 위하여 선거 때 뿐 아니라 선거가 없는 평상시에도 유무선 인터넷 등 새로운 정보통신 기술을 활용하여 수시로 주요 현안 문제들과 관련하여 당원 뿐 아니라 일반 유권자들로부터도 폭 넓은 여론을 수렴하고 유권자들이 정당의 정책을 평가하며 정책대안을 제한할 수 있는 제도적 장치를 마련할 수 있을 것이다. 이를 위하여 예를 들어 유권자 정책패널을 상시적으로 운영할 수도 있을 것이다.

9) 대의민주주의의 결함을 보완하여 민주주의의 지평을 넓히고자 하는 심의민주주의론에 대한 설명은 임혁백(2000), 임성호(2003)를 참고할 것.

충실하게 실천해냈느냐에 대한 지지집단의 평가보다는 정당이 선거 이후 지지자 뿐 아니라 지지자를 포함한 보다 많은 유권자들의 선호에 부응하여 어떻게 정책을 형성해 가고 정책의 집행을 통하여 얼마나 정책이 의도했던 결과들을 만들어냄으로써 유권자들을 만족시켰는지, 즉 정책의 효율성(effectiveness)에 대한 평가를 중요시한다고 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

이런 점에서 본다면 원내정당론이 대중들의 이해관계를 제대로 대표하지 못하는 엘리트정당을 지향하는 게 아니냐는 일부의 우려와는 달리 실제로는 유권자를 단순한 동원의 대상이 아닌 정책형성 과정에 참여하는 주체로 생각하고 유권자들의 선호와 요구에 부응하려는 노력을 끊임없이 기울이고 있다는 점에서 오히려 반엘리트주의적이고 참여적이며 반응성이 강화된 정당형태를 추구하고 있다고 볼 수 있다. 이처럼 유권자들의 주체적인 참여와 이들의 선호와 요구에 대한 반응성을 강조하고 있는 원내정당론은 최근 들어 교육수준의 향상과 정보접근성의 용이함 등으로 인한 인지적 동원(cognitive mobilization)<sup>11)</sup> 광범위하게 이루어지면서 일반유권자와 정치엘리트 간에 정치적 세련도(political sophistication)에 있어 차이가 크게 줄어들고 있다는 전제에서 출발하고 있다. 이 점에서도 원내정당론의 반엘리트주의적 특성은 잘 나타나고 있으며 일반유권자와 정치엘리트의 정치적 세련도에 있어서의 차별성에 토대하고 있는 대중정당과는 뚜렷하게 구별되고 있다.

10) 지지집단을 얼마나 충실하게 대변하느냐라는 대표능력 못지않게 정책형성 및 정책수행 능력을 중시하는 원내정당의 경우 선거에서 제시된 정책이나 프로그램에 기초하여 예상되는 기대치에 대한 사전적 평가보다는 지난번 선거 이후 실제로 이루어낸 정책성과에 대한 사후적 평가에 비중이 실려 있다. 따라서 원내정당에 있어 선거를 통한 민주적 통제(democratic control)는 선거에서 제시된 정책공약에 정당을 구속시켜 사전적으로 확보되기보다는 지난번 선거 이후 이루어낸 정당의 정책성과에 대한 평가를 통하여 사후적으로 확보된다고 볼 수 있다.

11) 여기에서 인지적 동원이란 교육수준의 향상에 따른 인식능력의 신장과 정치적 정보 획득이 보다 용이해지면서 일반 시민들의 독자적인 정치적 판단 및 선택이 가능해지는 상태를 말한다. 인지적 동원 현상에 대한 보다 상세한 설명은 Dalton(1984, 2002)을 참조할 것. 인지적 동원이 이루어진 경우 정치적 결정을 하는 데 있어 유권자 스스로 자급자족적(self-sufficient)으로 되었다고 말할 수도 있다.

#### IV. 원내정당론은 폐쇄적 정당을 지향하는가

원내정당론에 대한 또 다른 비판은 원내정당이 원내의 의원들을 중심으로 하는 정당이어서 유권자들과는 유리된 폐쇄적 정당이라는 것이다. 원내정당론에서 일하는 의회의 실현을 위하여 원내정당의 자율성 및 원내정당의 주요 구성원인 의원들의 자율성을 중요시하고 있는 것은 사실이지만 이러한 자율성과 함께 원내정당론에서 강조되는 내용은 앞서 언급한 것처럼 정당이 개방적인 의사소통 구조를 갖도록 하는 것이다. 이는 정당이 개방적인 의사소통 구조를 갖고 있을 때 원내정당론의 궁극적인 목표인 정당의 지지자를 포함한 보다 많은 유권자들의 선호를 반영한 구체적인 정책 경쟁이 더욱 활성화될 수 있다고 보기 때문이다. 즉 구체적인 정책 경쟁의 활성화를 위하여 정당과 정당을 지지하는 유권자들과의 더 좀 직접적인 의사소통이 이루어지도록 하자는 것이다. 결국 원내정당론에서 강조되는 원내정당과 의원들의 자율성은 그 자체가 목표라기보다는 구체적인 정책결정을 활성화하고 유권자들의 요구에 부응하는 정책 결정이 적시에 이루어지도록 하기 위한 일종의 수단이라고 할 수 있다. 따라서 정책경쟁의 활성화를 위하여 유권자들과의 직접적인 소통이 가능한 보다 개방적인 정당을 지향하는 것은 원내정당론의 궁극적 목표를 달성하기 위하여 매우 중요하다.

이처럼 원내정당론에서 추구하는 개방적인 정당구조는 당원 중심의 정당을 지향하고 있는 대중정당에서 흔히 나타날 수 있는 정당활동가와 같은 소수의 열성적인 당원이나 정당관료 또는 정당엘리트들에 의해 정당의 주요 의사결정이 이루어지는 폐쇄적인 정당구조와는 대조적이다. 실제로 원내정당론에서는 정당의 정책결정이나 후보선출 등 중요한 의사결정 과정에 있어 당원 뿐 아니라 당원이 아닌 일반 유권자들의 요구에 대한 반응성이 강화된 개방적인 정당구조를 만들어 가는 노력을 중시하고 있다. 또한 원내정당론에서는 정당의 중요한 의사결정권이 중앙당에 집중된 집권화된 구조를 탈피하여 지역의 기초조직 운영과 후보선출 등을 해당 지역 당원이나 정당을 지지하는 유권자들이 자발적으로 참여하여 결정하고 이들의 정책 제안이나 평가가 활성화되는 분권화된 수평적 연결망 조직을 지향하고 있다. 다만 원내정당론에서는 기초조직의 활성화가 반드시 당원만으로 이루어질 필요는 없다고 보며 중요한 것은 정당이나 정당후보의 정책과 비전에 동조하는 유

권자들의 자발적인 참여가 이루어질 수 있도록 하는 것이고 이를 실현하기 위해서는 무엇보다도 과거의 지구당이나 현재의 당원협의회 또는 지역위원회 등과 같은 기초조직들이 위원장 중심의 사조직처럼 운영되어서는 안된다고 보는 것이다. 즉 유권자들의 자발적인 참여를 통한 기초조직 수준의 활성화를 위해서는 기초조직이 개방적인 구조를 갖고 민주적으로 운영될 필요가 있으며 이러한 자발적인 기초조직들이 수평적으로 연계되어 나감으로써 보다 분권화된 정당구조가 만들어질 수 있다고 보는 것이다.<sup>12)</sup> 2008년 미국 대선에서 오바마 민주당 후보를 지지하는 유권자들의 자발적인 참여가 기초조직 수준에서 이루어지고 이러한 기초조직들의 수평적인 연계가 전국적으로 형성되면서 민주당의 조직적인 활성화가 이루어진 것은 이와 관련한 좋은 예라고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

결국 원내정당론은 원내정당 및 의원들의 자율성과 함께 반응성과 개방성을 강조하고 있으며, 분권화된 수평적 정당조직을 통하여 반응성이 강화된 개방적 정당을 실현시키는 데 주안점을 두고 있다. 이처럼 반응성이 강화된 정당구조로의 변화가 이루어짐으로써 정당이 보다 개방적인 정책결정 구조를 갖게 될 때 조직화된 이익 뿐 아니라 조직화되지 못한 이익을 포함한 다양한 유권자들의 의견이 수렴되면서 이념적으로 경직된 정책대안보다는 유권자들이 체감할 수 있는 보다 현실성 있는 정책대안 제시가 활성화될 수 있을 것이다. 후보선출에 있어서도 우리처럼 대통령제 정부형태를 갖고 있는 경우에 정치세력들간의 연합이 내각제 정부형태

12) 이처럼 원내정당론에서는 정당 기초조직의 폐지가 아니라 유권자들의 자발적인 참여를 유도하기 위한 기초조직의 구조와 운영방식의 개혁을 추구하고 있기 때문에 원내정당론에서 지구당의 폐지를 주장하여 유권자들과 유리된 폐쇄적인 정당을 지향한다는 주장(최장집·박상훈·박찬표 2007; 하네스 모슬러 2008)은 사실과 부합하지 않는다. 실제로 원내정당론의 지구당 개혁 제안에 따라 지구당 폐지가 아니라 지구당위원장제 폐지에 초점을 맞춘 지구당 개혁이 2003년 상반기에 주요 정당들에 의해 본격적으로 논의된 바 있다. 이 과정에서 당시 새천년민주당의 일부 개혁적인 의원들이 지구당위원장직을 자진해서 사퇴하였고 23명의 한나라당 의원들에 의해 위원장제가 아닌 운영위원회 체도를 통한 지구당의 민주적 운영을 주 내용으로 하는 법안이 발의되기도 하였다.

13) 기초조직 수준에서의 미국 정당의 활성화와 관련하여 안병진(2008)은 무브온(MoveOn), 미업(MeetUp) 등과 같은 온라인 조직과 오프라인 활동의 결합을 통하여 풀뿌리 지지자들의 참여를 확대해 감으로써 미국 민주당의 토대가 크게 강화되었다고 보고 있다.

와 달리 선거 후가 아닌 선거 전에 이루어질 수 있기 때문에 정당의 보다 개방적인 후보선출 과정은 이러한 선거 전 연합을 통한 다양한 사회세력들의 제도정치권 진입에 도움이 될 수 있을 것이다. 또한 정당의 반응성이 강화되어 보다 많은 유권자들의 선호와 요구에 민감하게 될 때 정당간 이념적 차별성이 약화되면서 나타날 수 있는 정치엘리트들의 기득권 강화와 정당체계의 카르텔화도 어느 정도 제어될 수 있을 것이다.<sup>14)</sup>

정리하자면 원내정당론에서 강조되는 원내정당과 의원들의 자율성은 원외의 정당조직으로부터의 자율성이 확보될 필요가 있다는 것이지 유권자들로부터 의원을 포함한 정당 소속 공직자들이 보호되어야 한다는 소위 엘리트 격리(*elite insulation*)를 의미하는 것은 아니다. 오히려 의원을 포함한 정당 소속 공직자들은 다른 정당들과의 정책 경쟁에서 우위를 점하기 위하여 유권자들과의 긴밀한 소통을 위한 더 많은 노력을 하게 될 것이다. 또한 이들 선출직 공직자들은 다음 선거에서의 당선을 위해서도 유권자들과의 접촉을 더욱 늘려 나가려 할 것이며, 원내정당 역시 유동성이 커진 유권자들의 지지를 확보하기 위한 정책경쟁이 치열해지는 상황 때에도 반응성을 높이기 위하여 유권자들과의 소통이 원활하게 이루어지는 개방된 정당형태를 지향하여 나갈 수밖에 없을 것이다.

## V. 원내정당론은 전문가정당을 지향하는가

마지막으로 원내정당은 결국 사회적 요구를 제대로 반영하지 못하는 전문가정당으로 귀결될 것이라는 비판이 있는데 이러한 비판은 원내정당론에서 정당의 정책역량 강화를 중시하는 것과 관련이 있다고 본다. 원내정당론에서 정당의 정책역량 강화를 중시하는 것은 최근 들어 나타나고 있는 정당 기능의 변화와도 관련되어 있기 때문에 이에 대해 먼저 간략하게 살펴 볼 필요가 있다. 정당환경의 변화에 따른 정당 기능의 변화 중 특히 사회 내 이익을 대표하는 정당의 전통적 기능은 이

14) 이념적 차별성 약화에 따른 정치엘리트들의 기득권 강화와 정당체계의 카르텔화에 대한 보다 상세한 설명은 Katz and Mair(1995, 1996), 정진민(1998), 곽진영(2001)을 참고할 것.

익단체 뿐 아니라 역할이 커지고 있는 시민단체들, 그리고 비약적으로 발전되어 나가고 있는 각종 매체들을 통하여 보다 효율적으로 수행되어 나감에 따라 현저하게 약화되고 있다. 더욱이 탈산업사회화가 진행됨에 따라 단일쟁점집단(single issue group)들이 급격하게 증가되면서 이익대표체계는 더욱 파편화되는 추세에 있다. 이러한 이익대표체계의 변화에 따라 다양한 사회운동단체들에 의해 대표되고 표출된 이익들을 종합하고 조정하여 현실성 있는 정책으로 전환하는 정책기능을 통하여 사회통합을<sup>15)</sup> 이루어 내는 정당의 역할은 상대적으로 강화되는 추세에 있다. 우리 사회의 경우도 특히 민주화 이후 특수한 이익의 표출이 급증하고 있는 데 비해 이처럼 표출된 특수 이익들을 공공의 이익을 위해 조정하고 종합해 내는 데 실패하는 경우가 반복되고 있는 상황에서 이익대표 기능 못지않게 이익조정 기능이 강화된 정당이 요구된다. 즉 이익대표 기능을 통한 사회갈등의 표출이 이익단체, 시민단체 등 사회운동단체들의 주 역할이라면<sup>16)</sup> 정당은 표출된 갈등을 조정하고 이를 완화 내지는 해소할 수 있는 정책기능 수행에 더욱 주력하고 의회는 바로 정당이 이러한 정책기능을 수행하는 장(場)이 될 필요가 있다.

원내정당은 이익대표 기능에 초점을 맞추고 있는 대중정당과 비교하여 상대적으로 이익조정 기능과 정책 기능이 강화된 정당이라고 할 수 있다. 유권자들도 이제 더 이상 정치인들의 추상적인 수사에 만족하지 않으며 그 보다는 그 동안의 사회경제적인 발전으로 인하여 세분화된 주요 분야별로 구체적인 정책이 제시되기를 원하고 있다. 따라서 우리 정당들이 이러한 환경변화에 적응해 나가기 위해서는 조속히 전문성을 갖는 정책정당으로 성장해 나아가야 될 것이다. 이를 위해서는 우선 무엇보다도 주요 정책분야별로 우수한 전문인력을 충분히 확보하는 것이 시급하다. 특히 의원들이 스스로의 전문성을 제고할 뿐 아니라 정책분야별 전문인력의 충분한 지원을 통하여 전문성을 확보할 수 있을 때, 자율성이 강화된 의원들

15) 여기에서의 사회통합은 사회내 다양한 집단적 요구들의 조정을 통한 통합을 의미한다는 점에서 정체성을 중심으로 정당을 지지하는 특정 사회집단의 통합을 추구하는 대중정당의 사회적 통합(social integration) 기능과는 구별될 필요가 있다.

16) 이런 점에서 사회내 다양한 집단들의 요구를 조직화하고 대변하는 시민사회의 각종 사회운동단체들은 더욱 시민들과 밀착되고 그 역량이 지금보다도 강화될 필요가 있다. 민주주의를 제도정치와 사회운동의 관계로 파악하고 있는 조희연(2007)도 민주주의의 공고화를 위한 시민사회의 주체적 활성화를 강조하고 있다.

간의 본격적인 정책개발 경쟁도 활발하게 이루어질 수 있을 것이며 대통령제 국가에서 방대한 전문관료조직을 갖고 있는 행정부를 견제하고 균형을 유지하는 의회의 역할도 제대로 수행할 수 있게 될 것이다. 결국 원내정당에서 강조되고 있는 의원들의 자율성이 이들의 전문성 확보와 결합될 때 비로소 구체적인 정책경쟁의 활성화가 가능해질 수 있다고 보는 것이다.

원내정당론에서 이처럼 정책역량 강화를 위한 전문성 확보를 강조하고 있는 것은 사실이다. 하지만 원내정당화가 사회로부터 자유로운 전문가에 과도하게 의존하는 전문가정당을 지향하고 있다는 일부의 비판은 적절하지 않다. 이는 원내정당론이 궁극적으로 정당정치 중심 무대를 의회 내로 이동시켜 보다 많은 유권자들의 선호를 반영한 구체적인 정책 경쟁을 활성화시키자는 데 그 목적이 있고 이를 위하여 정당의 전문성 제고를 통한 정책역량 강화와 함께 정당과 정당을 지지하는 유권자들과의 원활한 소통을 강조하고 있기 때문이다. 즉 원내정당론에서는 정당이 개방적인 의사소통 구조를 갖고 있을 때 유권자들의 선호를 반영한 구체적인 정책 경쟁의 활성화라는 목적 달성이 더욱 극대화될 수 있다고 보기 때문이다.<sup>17)</sup>

더욱이 우리 정당들은 오랫동안 정책적인 차별성을 갖지 못한 채 특정 정치지도자의 개인적인 정치적 목적을 실현하기 위한 선거기구로 기능하여 왔다. 따라서 정당의 정강정책에 동조하여 참여한 자발적인 당원은 확보되기 어려웠다. 이처럼 자발적인 당원이 충분치 않은 상황에서는 정당활동가와 다를 바 없는 적은 수의 당원들만에 의한 폐쇄적인 정당의 의사소통 구조를 정당을 지지하거나 지지할 가능성이 있는 일반 유권자들에까지 확장함으로써 유권자들의 요구에 대한 반응성을 강화시킬 필요성은 더욱 크다. 이를 위하여 정당의 후보선출이나 정책결정과 같은 중요한 의사결정 과정에 당원 뿐 아니라 정당을 지지하거나 관심을 갖고 있는 유권자들도 참여할 수 있는 통로를 열어 놓을 필요가 있다. 예를 들어 후보선출을 앞두고 짧은 기간 내에 무리하게 당원수를 늘림으로써 '당비대납', '유령당원', '중이당원' 등의 문제를 야기하는 대신 정당의 후보선출에 참여를 희망하는

17) 이와 관련하여 최근 본격화되고 있는 정당의 인터넷 활용은 이와 같은 정당의 개방적인 의사소통을 더욱 활성화시키는 데 도움이 될 수 있을 것이다(Rommele 2003). 인터넷을 통하여 당원 뿐 아니라 일반 유권자들의 여론 수렴, 정책 평가, 정책 제안 등이 보다 용이하게 이루어질 수 있을 것이며 정당의 기초조직 수준에서 당소속 선출직 공직자들에 대한 정기적인 평가도 이루어질 수 있을 것이다.



일반 유권자도 쉽게 참여할 수 있게 하는 것이 바람직하다고 보며 정당의 운영방식에 지대한 영향을 미치는 정당후보 선출에 당원이 아닌 유권자의 참여가 이루어질 때 보다 많은 유권자들의 선호와 요구에 부응하려는 정당의 노력이 더욱 강화될 수 있을 것이다(정진민 2008).

결국 원내정당론에서 강조하는 전문성은 정당을 지지하는 유권자들과의 의사소통을 활성화시켜 정당의 반응성을 강화시킨 토대 위에서 유권자들의 선호를 구체적인 정책으로 전환하는 데 필요한 전문성이라고 정리될 수 있다. 원내정당에서는 유권자들의 선호를 구체적인 정책으로 전환하기 위하여 의원들의 전문성을 높이고 정책 분야별 전문가들을 활용하는 것이기 때문에 사회로부터 자유로운 전문가 정당이라 볼 수 없고 오히려 사회적 요구를 정책화하는 데 있어 전문가들을 도구적으로 활용하고 있다고 보아야 할 것이다. 달리 말하여 유권자들이 체감할 수 있는 구체적인 정책경쟁의 활성화를 목표로 하는 원내정당론에서 전문성 확보를 통한 정책역량 강화는 유권자들과의 보다 직접적인 소통과 동시에 추구되고 있기 때문에 사회로부터 자유로운 전문가에 과도하게 의존하게 될 가능성은 그리 크지 않다고 할 수 있다.

## VI. 결론

결론으로 원내정당론이 우리 정당정치가 직면하고 있는 환경변화와 관련하여 어떠한 적실성을 갖고 있으며 어떻게 민주정치 발전에 기여할 수 있는지를 간략하게 논하고자 한다. 먼저 정당환경이 빠르게 변화되면서 정당 지지기반의 유동성이 커지고 그 기능과 역할이 잠식되고 있는 위기 상황에서 개방성과 반응성을 높여 유권자들과의 소통을 강조하고 있는 원내정당론은 사회 변화에 대한 정당의 적응력을 높임으로써 위기 상황에 빠진 정당이 새로운 활로를 모색하는 데 기여를 할 수 있을 것이다. 특히 정당민주화가 어느 정도 이루어진 상황에서 과도한 이념적 편향성을 가질 가능성이 많은 선출되지 않은 정당활동가들이 주도해가는 원외정당으로부터 원내정당과 의원들의 자율성을 확보하려는 것은 유권자들의 선호에 대한 민감도가 상대적으로 높고 대중들과의 소통능력이 어느 정도 검증된 선출된 의원들이 정책결정과 입법과정에서 주도적인 역할을 수행해 나갈 때 정당의 반응

성을 더욱 높임으로써 사회변화에 보다 더 잘 적응해 갈 수 있으리라고 보기 때문이다.

또한 빠르게 변화하는 환경 속에서 정당들이 단순히 선거 때 정책공약을 충실하게 실천하는 데에서 더 나아가 선거 이후에도 끊임없이 변화되는 유권자들의 선호에 부응해 갈 필요성은 더욱 커지고 있다. 유권자들과의 소통을 강조하고 있는 원내정당론은 심의민주주의론자들이 주장하듯이 공론의 장에서의 합리적인 토의를 통하여 유권자들의 선호가 계속적으로 형성되어 갈 수 있다는 전제에서부터 출발하고 있기 때문에 이러한 필요성에 더욱 잘 부응할 수 있을 뿐 아니라 고정된 선호를 단순히 합산 또는 절충해간다고 보는 전통적인 대의민주주의의 질적인 수준을 끌어 올리는 데에도 기여할 수 있다고 본다. 더욱이 생산적인 토의에 기초한 합리적인 결론의 도출은 유권자수준의 정당에서 뿐 아니라 정부수준의 정당, 즉 의회내 정당간, 의원간에도 요청되며, 이는 우리의 정부행태인 대통령제하에서는 더욱 필요하다. 의회에서 정당간, 의원간에 합리적인 토의를 강조하는 원내정당론은 이런 점에서도 적합성을 갖고 있다고 볼 수 있다. 즉 유권자와 정치엘리트의 두 수준 모두에서 심의민주주의적 성격을 강화시켜 나감으로써 대의민주주의의 질적인 수준을 높이는 데 원내정당론은 기여를 할 수 있다고 보는 것이다.

전통적인 산업사회가 탈산업사회로 이행되어 나가면서 보다 복잡하고 다원화된 사회로 바뀌어 가고 있다. 이러한 상황에서 전통적인 국가 주도의 통치는 한계에 봉착하고 있으며 점차 다양한 사회 구성원들과의 협력을 통해 문제를 해결하고 관리해 가는 거버넌스의 필요성이 커지고 있는 추세에 있다. 앞서 논의했던 것처럼 각종 이익단체나 시민단체, 크게 증가하고 있는 단일쟁점집단들, 그리고 빠르게 발전하고 있는 다양한 매체들에 의해 정당의 기능, 특히 이익표명, 집약과 같은 전통적인 이익대표 기능은 도전받고 잠식당하고 있는 실정이다. 이러한 현실에 직면하여 정당들은 이들 이익단체, 시민단체, 매체들과 일종의 분업체계를 형성해 갈 수 있다고 본다. 즉 이익대표 기능은 이들 단체나 매체가 보다 주도적으로 수행해 가고 정당은 표출되고 집약된 다양한 이익들을 조정하고 정책화하며 이익조정 기능과 정책 기능을 주도해 가는 형태로 발전되어 나갈 수 있다고 보는 것이다. 이처럼 정당의 기능과 관련하여 일종의 분업체계의 형성을 지향하고 있는 원내정당론은 협력을 통해 문제를 해결하고 관리해 나가는 거버넌스의 확대 추세에도 부응해 가면서 정당의 새로운 활로를 열어가는 데 기여할 수 있을 것이다.

많은 한국의 유권자들은 자신들이 실생활에서 직면하고 있는 고용, 교육, 주거, 의료 등 고통받고 있는 문제들에 대한 해결 방안들을 정당들이 구체적으로 제시하지 못하고 있다는데 크게 실망하고 있다. 이러한 현실을 감안한다면 원내정당론에서 특히 강조되고 있는 반응성이 강화된 정당구조로의 변화가 이루어지게 될 경우 조직화되지 않은 이익도 포함하는 폭넓은 유권자들의 요구가 수렴되면서 유권자들의 실생활과 직결된 보다 현실적인 정책개발과 대안 제시가 이루어짐으로써 이념적으로 편향된 정치가 아닌 유권자들의 삶과 밀착된 생활정치가 활성화되는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

마지막으로 원내정당론에서 지향하고 있는 정당모델과 관련하여 모든 정당들이 이러한 정당모델을 취할 필요는 없다고 본다. 특히 일정 정도 약화된 이념성을 갖고 있으면서 확대된 지지기반의 확보를 지향하고 있는 원내정당론에서는 상대적으로 규모가 큰 정당을 상정하고 있기 때문에 지지기반의 폭이 특정 집단에 한정되어 있는 상대적으로 규모가 작은 정당의 경우에는 보다 강한 이념성을 갖는 대중정당의 형태를 가질 수 있을 것이며 다양한 유형의 정당형태가 공존하면서 경쟁해 갈 수 있다고 본다.

투고일 2008년 12월 31일

심사일 2009년 1월 15일

게재확정일 2009년 1월 30일

## 참고문헌

- 곽진영, 2001. "한국 정당체계의 민주화: 정당-국가관계를 중심으로." 『의정연구』 11호.
- 김민전, 1999. "민주주의 공고화를 위한 국회개혁." 『계간 사상』(여름).
- 박찬표, 2002. "한국 정당민주화의 과제: 정당민주화인가 탈정당화인가." 『정당의 민주화에 관한 각국 사례 비교』. 의회발전연구회 연구보고서.
- 안병진, 2008. "미국 민주당의 진로와 새로운 정당 패러다임: 네트워크 포폴리즘과 정당정치." 한국정치학회 하계학술회의 발표논문.
- 임성호, 2003. "원내정당화와 정치개혁." 『의정연구』 9권 1호.
- 임혁백, 2000. 『세계화 시대의 민주주의』. 서울: 나남.

- 정진민. 1998. 『후기산업사회 정당정치와 한국의 정당발전』. 서울: 한울.
- \_\_\_\_\_. 1999. "한국 정당정치의 환경변화와 개혁방향." 『국가전략』 5권 2호.
- \_\_\_\_\_. 2003. "정당개혁의 방향: 정당구조의 변화를 중심으로." 『한국정당학회보』 2권 2호.
- \_\_\_\_\_. 2008. 『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』. 서울: 인간사랑.
- 조희연. 2007. "민주화 이후의 민주주의의 복합적 갈등과 위기에 대한 새로운 접근을 위 하여: 총론적 프레임." 『동향과 전망』(봄) 69호.
- 채진원. 2008. "민주노동당의 변화와 정당모델의 적실성." 경희대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문 발표문(12, 15).
- 최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』 개정판. 서울: 후마니타스.
- 최장집 · 박찬표 · 박상훈. 2007. 『어떤 민주주의인가: 한국 민주주의를 보는 하나의 시각』. 서울: 후마니타스.
- 하네스 모슬러. 2008. "지구당은 왜 2004년에 폐지되었는가." 『한국정치연구』 17집 2호.
- Aldrich, John. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dalton, Russell, 1984. "Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Industrial Democracies." *Journal of Politics* 46. 264-284.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. 3rd ed. New York: Seven Bridge Press.
- Katz, Richard and Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics* 1. 5-28.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Cadre, Catch-All, or Cartel? A Rejoinder." *Party Politics* 2. 525-534.
- Key, V.O. 1964. *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York: Crowell.
- Polsby, Nelson. 1975. "Legislatures." in Fred Greenstein and Nelson Polsby, eds. *Handbook of Political Science*. Boston: Addison-Wesley.
- Rommele, Andrea. 2003. "Political Parties, Party Communication and New Information and Communication Technologies." *Party Politics* 9. 7-20.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 2nd ed. New York: New York University Press.

## ABSTRACT

## Discussions on Misunderstandings Regarding the Parliamentary Party Model

Jin Min Chung | Myong Ji University

The parliamentary party model suggests a party of the electorate along with a more autonomous parliamentary party which can communicate with party supporters as well as party members. Regarding criticisms on the parliamentary party model, this paper argues that such criticisms are due in large part to misunderstandings of major features of the model. The political party suggested by the parliamentary party model is rather oriented toward an anti-elite party in that it is emphasized to make continuous efforts to expand voters' voluntary participation and to respond to demands of voters. It is true that the autonomy of parliamentary party and lawmakers is important in the parliamentary party model. At the same time, however, the parliamentary party model emphasizing party responsiveness to preferences of party supporters in the process of candidate selection and policy formation is well contrasted with the mass party model which has often revealed a closed party structure monopolized by a small number of party activists and party elites. Given the recent shift of emphasis in terms of functions of political parties from interest representation to interest mediation, strengthening of policy-making capability through the enhanced expertise is emphasized in the parliamentary party model. However, since policy expertise emphasized here is based on reinforced party responsiveness through direct communication with voters supporting the party, it is quite unlikely for parliamentary party to be a professional party led by experts estranged from people's everyday lives.

**Keywords:** parliamentary party, party of the electorate, mass party, elite party, closed party structure, professional party, party responsiveness