

# 한국의 정당개혁 담론 변화와 정당의 적응성\*

박 경 미 | 경희대학교

이 연구의 목적은 한국 정당들이 정당개혁 요구를 어떻게 수용하였는지를 정당 적응성이라는 관점에서 살펴보는 데 있다. 그동안의 정당개혁은 어떤 비전과 내용을 갖는 것이었으며 그리고 2012년 시점의 정당개혁 담론과는 어떤 차이가 있었는가? 2012년 양대 선거에서 작용하였던 정당개혁의 담론은 무엇이었으며, 이에 대한 주요 정당의 적응성에는 어떤 차이가 있었는가? 이에 대한 답을 위하여 이 연구는 새누리당과 민주통합당의 정당개혁을 중심으로 정당개혁 담론과 당내 거부세력의 존재에 따른 정당 적응성의 결과를 분석하였다. 2012년 정당개혁 담론은 정책 어젠다의 구체화라는 대표의 기능에 중점을 둔 정당의 적응성과 자율성을 모두 요구하는 것이었다. 정당 변화에 저항하는 거부세력이 약화된 새누리당은 전반적 변화를 모색하는 전면개혁을 이루었던 반면, 정파 간 세력균형이 팽팽한 민주통합당은 절차적 기능을 중심으로 한 부분개혁에 그쳤다. 이는 2012년 선거국면에서 새누리당이 민주통합당에 비해 정치적 환경 변화에 높은 적응성을 보였음을 의미한다.

**주제어:** 정당개혁, 적응성, 자율성, 거부세력, 새누리당, 민주통합당

## I. 서론

2012년은 한국 정당이 활발한 정당활동과 위기를 동시에 경험한 해였다. 행정부와 입법부를 구성하는 양대 선거는 유권자들의 관심을 촉발시켰고 이를 득표로 연결시키려는 정당의 선거운동은 연간 계속되었다. 그 한편에서는 안철수 무소속 후보에 대한 유권자의 지지가 기존의 정당위기를 가중시켰다. ‘정당축소론’으로 요약할 수 있는 안철수 후보의 정당개혁 방안은 정당이 영향을 미치는 범주와 기능의 최소화를 넘어서 정당 자체를 부정

---

\*이 글은 2013년 한국정당학회 추계학술회의 발표문을 수정·보완한 것이다. 많은 문제점과 한계가 있는 글을 수정할 수 있도록 유익한 토론과 문제점들을 지적해주신 국회입법조사처 이정진 박사님과 세 분의 심사위원 선생님들께 감사드린다.

하는 것과 맞닿아 있었다. 안철수 캠프의 주장과 이에 대한 높은 지지는 정당 위기의 한 단면을 보여주는 한편, 유권자들이 정당에게 요구하는 것이 무엇인가를 구체적으로 고민하여야 한다는 사실을 함축한다.

민주화 이후 정당은 끊임없는 개혁의 요구를 받아왔다. ‘절차적 혹은 제도적 기능’들의 개선을 목적으로 한 각종 정치제도의 도입·폐지는 지구당 폐지와 후원회 제도를 비롯한 정치관계법의 제·개정 등을 포함하였다. 이러한 정당개혁은 정당이 선거에 참여하는 과정과 그 결과에 영향을 미쳐, 정당의 정책통합능력은 약화시키면서 선거경쟁을 ‘정당’ 중심에서 ‘후보’ 중심으로 변화시켰다는 평가를 받는다(전용주 2005, 232-233). 이러한 경쟁 속에서 개별적 합리성 추구는 정당정치에 대한 불신을 증폭시키는 결과로 이어졌다(강원택 2005, 163-164). 이는 입법과정에서의 정당 간 반목·대립, 의원자질 및 의원윤리의 추락과 결합하였고, 정당의 대표성과 책임성은 늘 비판의 대상이 되었다(이현우 2006, 6; 임성호 2004, 79-88). 이로 인해 정당위기론이 자주 거론될 뿐만 아니라 정당에 대한 비판과 정당의 자성을 반복하게 하였다.

정당개혁의 요구는 신생민주주의국가에서 더욱 두드러진다. 후견주의가 보편적으로 나타나는 신생민주주의국가는 정당정치 저발전의 문제를 극복하여야 하는 정치적 과제(Shefter 1994, 283)를 안고 있으며, 정치발전에 필수적인 정당의 안정성과 발전(Huntington 1968, 398-399)을 위해서 정당개혁의 요구가 반복될 수밖에 없다. 이들 국가에서 정당개혁이 필요한 이유는 정당이 민주주의 이행에 중요한 역할을 하지는 않더라도 민주주의 공고화에는 결정적 역할을 하기 때문이다(Spirova 2007, 2). 특히, 정당개혁이 의회 내 의원의 정치적 책임성을 제고(Carey and Reynolds 2007, 257)할 것이라는 기대는 ‘대표의 기능’을 강화하기 위한 다양한 차원의 개혁에 집중하게 한다.

한국도 각종 정치제도 개혁을 통한 절차적 혹은 제도적 기능에 대한 개선을 추진하는 한편, 유권자에 대한 정치적 대표의 기능을 강화하기 위하여 정당발전을 추진해 왔다. 문제는 이러한 정당개혁의 요구를 정당이 어떻게 수용하였는가이다. 정당개혁이 필요하다는 주장과 이를 수용하는 정당의 정치적 선택은 다른 차원에 속한다. 그에 따라 정당개혁 목적과 그 정치적 결과가 상호 부합하는가를 살펴보기 위해서는 그 구체적인 조치를 평가하기에 앞서 정당개혁 담론과 정당의 적응성에 대한 관심으로부터 출발하여야 한다. 그동안의 정당개혁은 어떤 목적과 내용을 갖는 것이었는가? 그러한 정치적 환경 변화에 정당들은 어떻게 적응하여 왔는가? 특히, 2012년 양대 선거에서 작용하였던 정당개혁의 담론은 무엇이었으며, 이에 대한 주요 정당의 적응성에는 어떤 차이가 있었는가?

이러한 문제의식에서 이 연구는 한국 정당들이 정당개혁의 요구를 어떻게 수용하였는지 를 정당의 적응성이라는 관점에서 살펴보는 것을 목적으로 한다. 새누리당과 민주통합당을 분석대상으로 하는 이 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저, 정당개혁을 요구하는 정치적 환경 변화와 정당 적응성 사이의 관계를 중심으로 살펴본다. 여기에서는 새로운 이슈의 등장에 따른 정당 적응성과 그것의 실질적 수용에 영향을 미치는 당내 거부세력 존재 여부와의 관계가 논의된다. 그 다음으로는 1987~2010년 사이 제기된 정당개혁의 내용과 조치들을 중심으로 정당개혁 담론의 특성에 대해서 살펴본다. 이러한 논의의 연장선에서 2012년 양대 선거 시점의 정당개혁 담론 변화와 새누리당과 민주통합당의 적응성에 대해서 살펴보면, 결론에서 정당개혁과 정당 적응성에 대해서 종합적으로 논의한다.

## II. 정당개혁과 정당의 적응성

‘편향성’을 동원하는 정당은 사회갈등과 이슈를 정치적으로 조직한다(Schattschneider 1960, 30; Yanai 1999, 7). 정당은 자신의 주장과 요구를 갖는 정치적 조직자(organizer)이며, 정치적 환경의 변화에 반응하는 정치적 행위자라는 것이다. 정치적 상황과 조건에 따라 정당은 정치적 환경 변화에 적극적 혹은 능동적으로 반응하는가 하면, 때로는 자신의 주장과 입장을 일관적으로 표명하면서 정치적 대표성을 확보하기도 한다. 다시 말해, 정당은 정치적 환경에 대한 적응성(adaptability)과 자율성(autonomy)을 갖는다는 것이다.

정치적 환경에 대한 정당의 적응성은 자율성과 함께 정당이 갖는 능력(capability)으로 간주된다. 헌팅턴(Samuel P. Huntington 1968, 12-13)은 적응성을 정당 제도화의 지표 중 하나로 꼽으면서, 년수(age)가 오래된 정당일수록 지도부 교체를 거듭하는 과정에서 기능의 다양화에 따라 적응성 또한 높아진다고 본다. 적응성이 주어진 환경 변화에 대한 정당의 수동적 능력이라고 한다면, 자율성은 정치적 환경의 변화가 가하는 압력을 조정하고 통제할 수 있는 보다 적극적인 능력이다(Mair 1997, 16). 이러한 적응성과 자율성이 모두 높은 정당은 정치적 환경 변화에도 안정성을 유지하는 정당 제도화를 이룬 것으로 볼 수 있다.

적응성과 자율성은 정치적 환경에 반응하는 정당의 태도와 전략이라는 공통점을 갖지만, 그것의 선택이 가져오는 정치적 결과에는 차이가 있다. 적응성은 정치적 환경 변화에 발맞추어 변모할 수 있는 능력이기 때문에 적응성의 발휘를 통하여 정당 내부 제도의 일부

〈표 1〉 정당의 적응성과 자율성

	적응성	자율성
정치적 환경 변화에 대한 관계 이슈 변화에 대한 관계 정당 변화의 범주	적응의 정도 이슈 수용의 정도 부분개혁/전면개혁	독립성의 정도 독립적 이슈의 제기 정도 현상유지/부분개혁

혹은 전면적인 변화로 발전할 수 있다. 그러나 자율성은 외부로부터의 압력이나 변화를 조정하거나 통제함으로써 정치적 환경 변화에 어떻게 반응할 것인지, 혹은 그러한 변화와는 독립적으로 조직이나 특정 부분을 유지할 수 있는 정도를 말한다. 다시 말해, 높은 적응성은 정치적 환경의 변화에 대한 태도로서 이에 준하는 정당개혁을 추동할 수 있는 능력이라고 한다면, 높은 자율성은 정치적 환경에 대하여 독립적인 선택, 통제를 할 수 있는 정당의 능력이라는 것이다.

정당이 적극적 행위자로서 정치적 환경에 대하여 유의미한 영향력을 행사하기 위해서는 적응성보다는 자율성을 갖는 것이 필요하지만, 문제는 적응성이나 자율성을 모든 정당이 그 필요에 따라 선택적으로 발휘할 수 있는 것은 아니라는 데 있다. 적응성과 자율성의 수준은 정당마다 서로 다르며, 적응성이 높은 정당이 자율성이 높거나 적응성이 낮다고 해서 반드시 자율성이라는 능력이 그만큼 떨어지는 것도 아니다. 정치적 환경 변화에 대한 적응성과 자율성이 모두 높은 정당은 필요에 따라 그 능력을 선택적으로 활용할 수 있다. 그러나 적응성이 높지만 자율성이 낮거나 혹은 그 반대의 경우에 있는 정당은 그 정치적 선택지가 제한적일 수밖에 없다.

〈표 1〉은 정당의 적응성과 자율성이 정치적 환경 변화와 이슈의 변화에 대한 관계 그리고 그 결과로서 정당 변화의 범주를 단순화한 것이다. 여기에서는 정당체제 변화를 야기하는 사회구조나 사회균열의 변동은 제외하고, 선거국면과 같은 단기적인 정치적 변화에 주목하며 이것이 모든 정당에게 동일하게 영향을 미친다고 가정한다. 정치적 환경 변화에 대해서 적응성은 적응의 정도 차이로, 자율성은 독립성의 정도 차이로 나타난다. 반면 특정 이슈의 등장과 쇠퇴에 대한 수용은 적응성이 갖는 특징이며, 독립적 이슈의 제기를 포함한 이슈 변화에 대한 통제와 조정은 정당 자율성의 영역에 속한다. 그에 따라 정치적 환경 변화에 따른 특정 이슈가 대두하여 적응성이 높은 정당에서는 이것이 그대로 수용될 것으로 기대할 수 있으며, 그 수용의 폭이 넓을수록 정책 전환의 범주가 넓어져 정당은 부분개혁을 넘어서 전면개혁을 할 수 있는 계기로 작용한다. 반면 주어진 이슈를 통제할 수 있는

능력을 가진 자율성이 높은 정당은 이를 변용하여 부분개혁을 하기도 하지만 수용 자체를 거부하고 현상유지에 머물 수 있다.

높은 수준의 적응성과 자율성을 가진 정당은 정치적 환경 변화에 대하여 정치적 판단과 전략을 선택할 수 있지만 적응성과 자율성 중 어떤 정당의 능력이 중요한가는 그 시점의 정치적 환경이 어떠한가에 따라 다르다. 그렇다면 어떤 경우에 정치적 환경에 적응할 필요성이 정당에게 중요하다고 볼 수 있는가?

대중정당의 경우에는 상대적으로 적응의 필요성이 적었던 정당유형이었다. 산업혁명과 국민혁명 이후 등장한 대중정당은 보통선거권 도입으로 유권자가 정치체계에 진입을 완료한 이후였기 때문에 새로운 유권자를 수용·통합하여야 할 필요성이 적었다(Bartolini and Mair 2001, 332-333). 그에 따라 대중정당은 새로운 이슈에 대한 적응보다 자신의 지지기반의 요구를 구체화하는 정책을 형성하거나 새로운 이슈들을 통제하여 ‘대표의 기능’(representative function)을 수행할 수 있었던 자율성이 높은 정당유형이었다. 그 이후 대부분의 정당유형에서는 선거승리라는 정당의 목적이 강조되어 ‘절차적 또는 제도적 기능’(procedural or institutional function)이 중요해졌다. 지지기반의 유동성이 대중정당의 안정성을 손상시킨 이후, 정당의 정치적 생존은 선거성패에 의존하게 되면서 절차적이고 제도적인 기능이 중시되기 시작한 것이다. 이와 더불어 새로운 이슈의 등장은 적응성을 중요한 정당의 능력으로 간주하게 하였다. 기존 정당들이 반영하지 않았던 이슈들, 예를 들어 환경, 이민, 동성애 등 이슈의 등장은 이를 수용하는 적응성이 높은 정당에게 유리한 정치적 환경으로의 변화를 의미하였다. 녹색당이나 해적당을 비롯한 단일이슈 정당(single issue party)의 등장과 지속은 이슈의 수용과 그에 대한 적응성이 기존 정당에게도 중요해졌음을 보여주는 사례이다.

어느 시점에 정당의 적응성이 중요해지는가? 정치적 생존을 위하여 정당 적응성의 필요성은 선거국면에 극대화된다. 선거이슈 변화에 대한 성공적 적응이 득표 수, 의석수, 그리고 최종적으로는 정당의 영향력에 직결된다고 단언하기는 어렵다고 하더라도, 적어도 정당이 선거국면의 유리한 위치를 점할 수 있도록 한다. 적응의 필요성에도 불구하고 정치적 환경 변화를 통제하고 조정하려는 자율성을 발휘한다면 그러한 낮은 적응성은 선거패배의 원인이 될 수 있다. 적응 여부의 결정은 전적으로 정당의 선택에 달려 있지만, 이슈와 사건에 따라 급격하게 달라지는 선거국면에서는 자율성보다는 적응성이 필수적이라고 볼 수 있다.

물론 동일하게 적응성이 높은 수준에 있는 정당이라고 하더라도 변화 그 자체를 그대로

수용하지 않으며, 그 방식도 정당 내부로 수용하는 방식도 다르다. 이에 주효하게 영향을 미치는 요인으로 당내 거부세력(veto player)의 존재 여부를 꼽을 수 있다. 정당 밖에서 존재하는 연합의 가능성과 그 선택은 정당 내부의 세력균형과 연합에 영향을 미칠 수 있기 때문에, 새로운 이슈의 등장 등의 변화에 정당이 그대로 적응하거나 정당정책에 반영하는 것이 쉽지 않을 수 있다(Bartolini and Mair 2001, 332). 당내 영향력을 안정적으로 장악하고 있는 세력은 당내 세력균형의 변화를 꺼리기 때문에 굳이 새로운 변화를 수용하지 않고 현상유지를 선택할 수 있다. 정당의 변화가 가져올 손실과 혜택의 불안정성이 변화를 전략적으로 회피하도록 하는데, 이는 기존 정당과 의원들이 순이익의 증가를 보장하지 않는 한 선거제도 개혁을 시도하지 않는 것(Rahat 2004, 470-471)과 유사한 맥락에 있는 것으로 볼 수 있다.

문제는 당내 거부세력의 존재가 정당의 변화에 어떠한 영향을 미치는가이다. 어느 정도의 세력분포가 특정한 형태의 당내 변화에 우호적이거나 부정적이라고 숫자상으로 일괄하기는 어렵다고 하더라도, 그 세력균형이 정당 변화에 어느 정도 수용적인지는 주목할 필요가 있다. 특히, 변화에 대한 거부세력이 강한 상황(strong veto possibility)이라면 전면 개혁(displacement)이 아니라 부분개혁(layering)에 그칠 수 있지만, 거부세력이 약한 상황(weak veto possibility)은 완전히 다른 새로운 제도로 바꾸는 전면개혁으로 이어질 수 있다. 그러나 적응성이 낮은 경우에는 부분개혁이나 현상유지(drift) 정도의 변화를 가져올 수 있다(Mahoney and Thelen 2010, 28-29). 이러한 거부세력의 차이는 정당개혁의 추진 결과에 영향을 미치는데, 다른 시기에 비해 더욱 참여한 세력 간 갈등이 제기되는 선거국면에서는 강한 거부세력의 존재가 정당개혁을 제약할 수 있다.

〈표 2〉는 선거국면에서 정당 적응성과 당내 거부세력의 존재의 관계에서 정치적 환경 변화를 수용한 결과의 차이를 보여준다. 여기에서 정치적 환경 변화에 따라 정당이 취한 조치의 집행이나 그 변화에 대한 해석의 능력 차이는 없다고 보며, 선거국면에서 제기된 이슈나 유권자편성의 변화를 동일한 수준에서 해석하고 그에 준하는 제도들을 집행할 능력이 유사한 수준에 있다고 전제한다. 이러한 조건에서 높은 적응성을 갖는 정당이라고 하더라도 강한 거부세력이 존재하는 팽팽한 세력균형은 ‘부분개혁’에 그칠 수 있지만, 거부세력이 약한 경우에는 개혁을 추진하기 용이한 조건으로 작용하여 전반적 변화, 즉 기존 제도의 ‘전면개혁’을 통하여 정당이 변모할 수 있다. 그러나 적응성이 낮은 정당은 거부세력이 갖는 힘의 차이와 관계없이 현상유지에 머물기 쉬운 반면, 거부세력이 약한 당내 세력균형에서는 부분개혁을 추진할 수 있다.



〈표 2〉 선거국면의 정당 적응성과 당내 거부세력에 따른 정당 변화

	강한 거부세력	약한 거부세력
높은 적응성	부분개혁	전면개혁
낮은 적응성	현상유지	현상유지/부분개혁

그렇다면 2012년 한국의 주요 정당들이 추진하였던 정당개혁의 결과는 어떻게 볼 수 있는가? 그동안의 정당개혁은 어떤 비전과 내용을 갖는 것이었는지 그리고 2012년 시점의 정당개혁 담론은 어떤 차이가 있었는가? 그러한 정치적 환경 변화에 정당들은 어떻게 적응하여 왔는가? 특히, 2012년 양대 선거에서 작용하였던 정당개혁의 담론은 무엇이었으며, 이에 대한 주요 정당의 적응성에는 어떤 차이가 있었는가?

이러한 문제에 대해서 이 연구는 한국의 정당개혁 담론 변화에 대한 정당 적응성을 중심으로 2012년 시점에 새누리당과 민주통합당의 정당개혁 특성을 탐색하고자 한다. 분석 대상은 민주화 이후 집권당이었던 새누리당과 민주통합당 두 정당으로, 민주화 이후 정당개혁 담론 변화의 영향을 받았으며, 2012년 양대 선거에 참여한 정당들이다. 이들 정당이 2012년 양대 선거 시점에 당명 변경을 비롯한 정당개혁을 추진하였는데, 이 연구는 정당개혁 담론과 정당 적응성의 관계와 특징이 무엇이었는가에 주목한다. 당명은 개정 이전과 이후인지에 따라 한나라당과 새누리당, 그리고 민주당과 민주통합당을 모두 사용한다.

2012년 시점의 정당개혁 담론과 두 정당의 적응성을 논의하는 데에는 다음과 같은 특징과 한계를 갖는다. 우선, 이전의 정당개혁 담론 변화의 특징의 관점에서 2012년 시점의 정당개혁 담론의 특성을 살펴보고, 그에 대한 적응의 과정으로서 두 정당 내부의 논쟁의 특성을 비교하는 데 중점을 둔다는 특징이 있다. 그러나 두 정당의 적응성과 자율성의 수준을 경험적으로 분석하지 않고, 정당개혁의 압력을 동일하게 수용하여야 하는 정치조직체로 본다는 한계를 갖는다. 적응성이나 자율성을 측정하고 그 차이를 설명하기 위해서는 이 연구와는 다른 별도의 기준과 논의가 필요하기 때문이다. 이와 더불어 민주화 이후의 모든 시점이 아니라 2012년 시점의 두 정당 내부의 논쟁만을 포함한다는 특징을 갖는다. 이와 같이 제한적인 범주를 대상으로 삼는 이유는 정당 내부 논의를 직접 관찰하지 못하였다는 이 연구의 근본적인 한계에서 비롯한다. 논쟁의 과정과 내용을 언론매체들을 통해서 간접적으로 확인한다는 접근방법의 문제에도 불구하고 이 연구는 정당의 적응성이 선거국면에서 정당개혁 추진과 범주에 어떤 영향을 미치는지를 밝히고자 한다.

### III. 2010년 이전의 정당개혁 담론

정당이 적응하여야 했던 정당개혁 담론과 그에 따라 도입되었던 개혁의 조치들은 두 시기로 나뉜다. ‘절차적 혹은 제도적 기능’이 정당개혁 담론의 중심을 이루는 가운데, 그 첫 시기는 ‘고비용 저효율’과 ‘투명성 강화’의 담론이 지배한 1987~2003년을, 두 번째는 2003~2010년까지로, ‘구정치의 특성 탈피’와 ‘정당 민주주의 강화’의 담론이 우세하였던 시기로 나뉜다.

먼저, 1987~2003년의 정당개혁 담론은 ‘고비용 저효율’의 문제를 해소하고 ‘투명’한 정당을 만드는 것이었다. 당시 대부분의 정당은 당 총재 중심의 정당 지도부가 행하는 임의적 전횡으로 비판받았다. 이는 의사결정의 독점과 더불어 정치자금의 폐쇄적이고 비민주적으로 분배하는 정당조직도 문제였다. 고비용 저효율의 악순환의 고리로서 정당조직이 인식되었다.

이는 정당의 오랜 관행에서 비롯된 정당 기능의 문제였지만 해법을 정당조직 운영의 차원에서 찾았던 것으로 볼 수 있다(정영국 2000, 226-227). 해당 조치는 지구당 폐지로, 그 운영에 많은 비용 지출, 음성적 정치자금 거래가 이루어지는 정당 하부조직(이정진 2010, 355)은 고비용 저효율의 고리로 인식되었다. 지구당 위원장의 운영과 관리가 정당공천과 재선 통로로 기능하여 논란은 더욱 컸다. 자발적 선거운동 참여가 부재한 가운데, 지지자의 지속적 관리와 선거 승리라는 정치적 필요성은 지구당 존속의 이유였다(강원택 2005, 187). 그 결과 1962년 12월 31일 정당법 제정 이후 개정되지 않았던 중앙당과 지구당에 대한 규정을 중심으로 2004년 정당법과 정치자금법이 개정되면서 정당에 관한 규제가 강화되었다.

〈표 3〉에서 보는 것처럼, 이러한 정당개혁 담론은 정당조직 규모를 줄이거나 없애 정당의 지출을 최소화하고 지출된 경비도 규제와 제재를 받도록 하는 ‘제도적 기능’ 중심의 정당개혁으로 이어졌다. 이러한 취지가 가장 잘 반영된 조치는 2004년 13차 정당법 개정과 14차 정치자금법 개정이다. 구체적 내용으로, 고비용 저효율 문제의 해소와 투명성 강화를 위하여 정당 규제가 강화되었다. 이러한 정당개혁 조치가 개별 정당에게 가하는 정치적 압력은 동일하였다. 이때의 조치는 현역의원 재선의 수단이었던 일부 정치제도를 제외하고는 정당 내부의 의사결정구조에 비교적 간접적인 영향을 미치는 ‘제도적 기능’에 관한 것이었다. 많은 논란은 있었지만, 고비용 저효율의 고리를 끊고 정당의 투명성을 강화하자는



〈표 3〉 2010년 이전의 정당개혁 담론과 조치

시기	정당개혁 담론	개혁 조치	구체적 내용
1987~ 2003년	고비용 저효율 vs. 투명성 강화	정당법 개정	2000년 11차개정: 중앙당 등 인원수 제한 2002년 12차개정: 연락소폐지, 지구당축소 등 2004년 13차개정: 지구당폐지, 사무원수축소 등
		정치자금법 개정	1997년 10차개정: 지정기탁금폐지, 정책개발비규정 등 2004년 14차개정: 정당보조금배분 개선, 처벌규정 강화, 후원회의 제한적 허용 등
2004~ 2010년	구정치의 특성 탈피 vs. 정당 민주주의 강화	국민경선제 도입	당원의 후보 선출권 부여 일반 국민의 선출권 부여
		투톱시스템 도입	당원의 권한 강화: 당 대표 선출권 부여 원내당원의 권한 강화: 원내 대표 선출권 부여

명분은 이에 대한 저항에 설득력을 주지 않았을 뿐만 아니라 이를 거부할 수도 없었다. 그 결과 정당 적응성이 작용할 수밖에 없었고 일괄적으로 ‘전면개혁’된 결과가 각 정당에 적용되었다.

정당개혁 담론이 가하는 정치적 압력이 개별 정당의 적응성을 강제하는 흐름은 2004년 이후에도 본격화되었다. 정당개혁 담론은 ‘구정치의 유산으로부터의 탈피’와 ‘정당 민주주의 강화’라는 ‘절차적 기능’에 초점을 맞추었다. 권위주의적 특성의 지속이 정당의 발전을 지연시키고 있다는 것이었다. 구정치로부터의 탈피는 정당에 지배적 영향을 미쳤던 ‘3김정치’에 대한 비판이었다. 이러한 주장은 자신들의 정치적 이익을 위하여 3김이 경쟁적으로 동원한 지역주의의 문제 해소를 위하여 3김을 청산하여야 한다는 ‘3김청산론’으로 요약할 수 있다(박상훈 2003, 242-243). 3김정치는 ‘민주·반민주’ 간 대립을 지역적 정당경쟁으로 대체(윤근식 1995, 227; 최장집 2003, 104-105)시켰을 뿐, 정당 민주주의의 발전을 지체시키는 원인으로 작용하였다는 것이다.

그에 따른 실질적 개혁은 정당 지도부의 권한을 분산시키는 데 집중되었다. 인물 중심의 정당, 즉 3김정치의 유산으로부터 탈피하기 위하여 두 가지 대안이 제기되었다. 정당 민주주의의 강화를 위한 대안 중 하나는 국민경선제 도입을 통한 공직후보 선출 방식 개혁이었고, 다른 하나는 정당 지도부의 권한을 두 개의 권위체로 나누는 투톱시스템(two-top system) 도입이었다. 국민경선제는 2002년 대선 민주당 노무현 후보 당선에서 정치적 효과가 인정되어, 2004년 제17대 총선거와 2006년 제4회 지방선거에서 거의 모든 정당으로 확

산되었다(손병권 2007, 23). 2007년 대선의 대통합민주신당은 경선과 모바일투표를 실시하였으며, 모바일투표를 제외한 유사한 방식의 국민경선제를 한나라당도 실시하였다. 반면 투톱시스템의 도입으로 당 총재의 권한은 정당의 대표와 원내대표에게 나누어졌고, 선출권도 당원과 의원들에게 주어졌다. 더 이상 강한 권한을 갖는 단일한 지도부는 존재하지 않게 되어 강하고 단일한 지도부가 절대적 영향을 행사하는 공천 범주는 상대적으로 줄어들었고, 의원들의 자율성도 제고되었다.

이처럼 두 번째 시기의 정당개혁은 '절차적 기능'을 강화시키는 것이었다. 정당 민주주의 실현이라는 정당개혁의 목표를 완전히 실현된 것은 아니지만 3김정치에 대한 비판과 정당 민주주의 강화라는 정당개혁 담론이 정당의 자발적 변화를 추동하였다. 그 결과 국민경선제와 투톱시스템의 도입은 정당 민주주의 발전의 준거로 작용하기 시작하여, 이를 실시하지 않은 정당공천에는 공직후보 선출의 공정성 시비가 빈번이 제기되었다. 국민경선제와 투톱시스템은 거의 모든 정당에서 논의되는 정당의 의사결정구조 중 하나로 자리 잡아 기존의 구정치의 특성을 '전면개혁'한 것이었다. 이전 시기와 마찬가지로, 이 시기 정당개혁 담론에서도 정당민주주의 제고라는 목표를 수용하는 적응성이 거의 모든 정당에서 작용하였다.

이상과 같이 2012년 양대 선거 이전의 정당개혁 담론은 정당법과 정치자금법의 개정을 통한 제도적 기능에 관한 정치제도 개혁을, 그리고 정당 지도부의 권한을 분산시키는 절차적 기능 개선을 위한 정당 내부의 개혁을 추동하였다. 그 결과 정당의 투명성이 높아졌을 뿐만 아니라 정당 민주주의를 제도화하기 위한 제도들이 지속적으로 강구되고 있으며, 당원을 비롯한 유권자들이 정당의 의사결정에 대한 참여하는 경우도 과거에 비하여 늘어났다. 정당개혁 담론과 그 조치가 상호 관련성이 있는지, 그리고 그것이 정치발전에 유용한지에 대해서는 별도의 논의가 필요하지만, 그동안의 정당들은 정당개혁 담론에 대한 높은 적응성을 보여주었다. 두 시기의 절차적 혹은 제도적 기능에 관한 정당개혁은 정당이 선택할 수 있는 여지가 없는 자율성 범주 밖의 문제이기도 하였지만 정치적 환경 변화를 자발적으로 수용하는 정당의 적응성이 자율성보다 크게 작용한 시기로 평가할 수 있다.

## IV. 2012년 선거국면에서의 정당 적응성

### 1. 정당개혁 담론의 특성

2010년 이전의 정당개혁 담론이 절차적 혹은 제도적 기능에 관한 것이었던 반해, 그 이후에는 ‘대표의 기능’을 강화하는 정당개혁 요구가 강화되었다. 정당 적응성의 발휘가 불가피하였던 이전 시기와는 달리, 정치제도와 의사결정구조의 개혁이 상당히 진행된 이후 각 정당은 ‘정책 어젠다의 구체화’라는 정당개혁 요구에 어떻게 적응하여야 할지 구체적인 전략을 고민하여야 하는 상황으로 변화한 것이었다. 유동성과 이질성의 증가, 그리고 사회적 연대감과 공감대 약화와 더불어, 사회분열의 가속화는 하나의 시대정신이 아닌 이슈의 다양성으로 나타나, 유권자들의 요구를 하나로 집약하기 어려워졌기 때문이다(이현출 2012, 47).

정책 어젠다를 구체화할 필요성은 어떤 목적을 갖는 정책을 제시할지, 그리고 어떻게 실현할 수 있는지를 보여주기를 원하는 유권자들의 요구를 반영하는 것이었고, 이는 정당이 어떤 정치적 대표성을 띠는가와 관련이 있는 것이었다. 정치적 대표성의 방향과 전략의 선택은 정당의 적응성만이 아니라 정당이 자율적으로 전략을 선택할 수 있는 자율성이 복합적으로 작용하는 문제였다. 다시 말해, 어떤 방향의 개혁을 추진할지를 결정할 때에 정치적 환경이 정당의 적응성과 자율성을 모두 요구하는 상황으로 변화한 것이다.

이와 같이 정당의 대표성을 명확히 하라는 정당개혁의 요구는 2007년 제17대 대선 시점부터 가시화되었는데, 그 시작은 2004년 행정수도 건설특별법과 2005년 종합부동산세 도입에서부터였다. 각각 2005년과 2008년 헌법재판소의 위헌 판결 전까지 두 이슈에 대한 찬반논쟁은 거세었는데, 이는 이전의 정치적 갈등과는 다른 것이었다. 행정수도 건설특별법 도입과 그 추진은 민주화 이후 지배적인 양상으로 비춰졌던 지역주의적 갈등 양상을 ‘중앙·지방’ 사이의 갈등으로 갈랐고, 종합부동산세 찬반논쟁은 집이 ‘있는 사람’과 ‘없는 사람’ 사이의 갈등을 경제적 격차의 인지와 계층인식의 강화로 분화시켰다. 정책 어젠다에 대한 서로 다른 의견들이 구체적인 내용과 정책방향을 바탕으로 경쟁하게 된 것이었다. 이는 제17대 대선에서 유권자들이 후보들에게 행정수도 건설과 경제정책에 대한 구체적인 입장 표명(안성호 2008, 28-29)을 요구하는 것으로 나타났다.

이러한 정당개혁 요구가 보다 구체화된 시점은 2011년 10월 서울시장 보궐선거였다. 무

상급식 전면도입 여부 논란은 8월 무상급식 주민투표와 10월 오세훈 서울시장의 사퇴, 그리고 무소속 박원순 서울시장의 당선으로 이어졌다. 무소속 후보의 당선은 집권당 한나라당과 제1야당인 민주당에게는 이들 정당에 대한 유권자들의 불신과 근본적인 정당 변화의 요구를 의미하는 것이었다. 민주당은 소속 후보조차 내지 못한 채 무소속 후보의 선거 운동을 지원하는 선거캠프의 기능만을 하는 데 그쳤고, 한나라당 나경원 후보는 무소속 박원순 후보와는 7.19% 차이로 낙선하였지만 강남3구를 제외한 모든 지역에서 박원순 후보의 득표율에 뒤쳐졌다. 이러한 결과는 두 정당이 다수의 유권자들의 요구를 수용하지도 포괄하지 못한다는 사실과 새로운 방향 설정을 통한 정당개혁을 추진하여야 할 필요성을 의미하였다.

최근 정당개혁 담론은 어떤 정책 혹은 어떤 계층을 대표하는 정당인지, 즉 정책 어젠다의 구체화를 통하여 정당의 대표성을 선명하게 하는, ‘대표의 기능’을 강화하라는 요구를 담은 것이었다. 2012년 양대 선거에서는 주요 정책에 대한 정당의 명백한 입장 표명과 정책 패키지 마련이 필수적이라는 것이었다. 이는 정당이 적응하여야 할 정치적 환경의 변화인 동시에, 정책 어젠다를 구체화하는 과정과 내용에서 개별 정당의 전략적 차이가 반영될 수 있는 자율성도 포함된 요구였다. 이와 같은 정당개혁 담론의 변화에 대하여 적응하여야 했던 새누리당과 민주통합당이 어떤 조건에서 있었는지, 그 당내 세력균형의 특성을 다음에서 살펴본다.

## 2. 당내 거부세력의 존재

한나라당과 민주당은 당내 정파들이 경쟁하는 당내 분열을 공통적으로 경험하였다. 2007년 대선과 2008년 총선 이후 집권당 한나라당에서는 ‘친이·친박’이, 제1야당 민주당에서는 ‘친노·비노’가 당내 주도권 장악을 둘러싼 경쟁이 치열하였다. 어느 한 정파가 주도하는 변화의 조치들은 추진이 어렵거나 갈등을 증폭시킬 수 있는 ‘강한 거부세력’이 존재하는 팽팽한 세력균형을 이루고 있었던 것이다.

이러한 가운데 이명박 대통령의 지지율 하락은 두 정당의 세력균형에 영향을 미쳤다. 대통령 지지율 하락은 한나라당에서는 친이의 쇠퇴를, 민주당에게는 야당 지지의 확대 가능성을 의미하였다. 이른바 ‘정권심판론’의 대두 속에서 치러진 각 선거에서 민주당은 한나라당보다 우위를 차지하였다. 대통령의 국정수행을 긍정적으로 평가하는 국민은 2008년 3월 취임 직후 52.0%, 2009년 44.2%, 2012년 4월에는 28.0%로까지 감소하였다(조선일보

10/01/02; 중앙일보 12/04/30). 지지율 하락의 추세 속에서 2010년 지방선거, 2011년 4월 27일 보궐선거(성남분당을, 강원지사, 경남김해을), 그리고 2011년 10월 서울시장 보궐선거에서의 연이은 민주당의 승리는 한나라당의 친이세력에게는 위기로 작용하였다. 강력한 대선 후보로의 박근혜 전 대표의 부상으로 가시화된 친이세력의 약화와 친박세력의 부상은 친박세력이 주축을 이루는 정당개혁에 대한 강한 거부세력의 힘이 줄어들었다는 의미였다.

한편 민주당은 2007년 집권연장 실패 이후 선거패배 책임론 대두에 따라 친노에서 비노로 옮겨갔지만 비노의 당내 주도권이 보장될 수는 없었다. 지도부의 주축이 비노였지만 당내 주류는 친노였기 때문에 친노의 지속적인 견제를 받아야 하였다. 이러한 상황에서 2012년 양대선거 승리라는 긍정적 전망은 비노가 강한 영향력을 행사할 수 있는 조건이 되었다. 2010년 지방선거와 2011년 10월 서울시장 보궐선거의 승리는 그러한 기대와 비노의 주도권을 강화시켰다.

2011년 말 민주당의 세력균형은 또 다시 변화하였다. 대통령의 지지율 하락이라는 유리한 조건에서 시작된 양대 선거의 준비는 민주당을 중심으로 한 야권통합과 그 지지기반의 확대전략으로 구체화되었다. 2011년 12월 초부터 가시화된 야권통합과정은 정파 간 갈등을 강화하였다. 민주당과 시민통합당 등이 참여한 야권통합협상위원회는 2011년 12월 5일 정당통합 이후에 구성될 지도부 선출을 둘러싼 협상에 어려움을 겪었다. 당헌분과위원회가 제시한 선거인단은 대의원 20%, 당원·시민 80%을 포함하는 것이었다. 이러한 선거인단에 의한 지도부 선출에 박지원 전 원내대표가 부정적 반응을 보이는 가운데, 시민통합당도 민주당의 제안에 대해서 “선거인단 구성 비율이 아닌 시민 참여” 확대를 주장하며 반대하고 나섰다(경향신문 11/12/07, 9). 이러한 창당과정의 갈등은 12월 15일 대의원 30%, 당원·시민 70%로 협상이 타결된 야권통합, 즉 민주당, 시민통합당, 그리고 한국노총이 결합한 민주통합당의 창당으로 일단락되었지만, 정당통합을 통한 창당은 또 다시 팽팽한 세력균형, 즉 정당이 변화를 위해서는 각 정파의 합의를 도출하여야 하는 강한 거부세력이 존재하게 된 것이다.

이러한 민주통합당의 세력균형은 또 다른 외부 요인의 영향을 받았다. 2011년 후반의 ‘안철수 현상’은 정당정치의 외부인이 기성 정당정치 전체를 뒤흔들었고, 정당 외부인이 제안하는 개혁안은 민주통합당에 유의미한 영향을 미쳤다. 득표의 극대화를 위해서 민주통합당은 각 정파들이 제기하는 입장을 조율한 개혁을 추진하여야 하였다. 그에 따라 정당 적응성의 방향은 정책 어젠다의 구체화라는 정당개혁 담론보다는 정파들의 정치적 요구

에 적응하여야 했던 것으로 보인다. 이러한 당내 세력균형은 2012년 야권 후보단일화 과정에서 문재인 후보와 안철수 후보 사이의 정당개혁안에 대한 논의과정에서 여실히 드러났다. 이는 민주통합당의 당내 세력균형이 정당개혁 담론이 요구하는 변화에 대한 강한 거부 세력이 존재하였다는 것이다.

이상과 같이 집권당으로서의 연이은 선거패배와 야권통합의 정파 간 갈등은 한나라당과 민주통합당 두 정당에게 서로 다른 당내 세력균형의 형성으로 귀결되었다. 한나라당에서는 부상하는 친박과 약화일로에 있던 친이 사이의 세력균형 변화에 따라 정당개혁에 대한 거부세력이 약화되는 반면, 민주통합당에서는 친노를 비롯한 다양한 정파로 이루어진 지도부 내 세력균형은 강한 거부세력의 존재를 의미하였다. 이는 다음에서 논의되는 것처럼 정치적 환경 변화, 즉 정책 어젠다의 구체화라는 정당개혁 요구에 대하여 두 정당이 서로 다른 정당 적응성을 표출하는 것으로 귀결되었다.

### 3. 정당 적응성의 결과

두 정당의 정당개혁은 정식 지도부가 전당대회를 통한 공식적인 선출절차를 밟지 않은 상황에서 진행되었다. 한나라당은 2011년 5월 7일 정의화 위원장 중심의 비상대책위원회(이하 비대위)를 구성하였고, 2011년 12월 16일 민주통합당에는 원혜영 의원과 이용선 대표 중심의 공동대표체제가 구성되었다. 2011년 7월 4일 한나라당 전당대회와 2012년 1월 15일 민주통합당 전당대회를 통한 공식적인 지도부 선출 결과는 한나라당에서는 친이계의 주도권 상실이었고, 민주당에서는 한명숙 대표를 중심으로 한 친노체제의 출범이었다.

전당대회 시점까지 약 2개월 사이에 진행된 두 정당 내 논쟁 양상은 달랐다. 먼저, 한나라당에서는 친이와 친박 세력 사이에 대선 후보 선출과정을 둘러싼 주도권 경쟁이 당헌 조항에 대한 찬반론으로 구체화되었다. 쟁점은 당권과 대권을 분리한 2005년 당헌을 폐지할 것인가 아니면 유지할 것인가였으며, 이러한 당권투쟁의 과정에서 비대위가 정당 대표의 역할을 할 수 있다고 인정할 것인가가 또 다른 쟁점으로 떠올랐다. 이에 대하여 친이는 현 비대위체제의 유지를 주장하는 반면, 소장파들은 새로운 비대위를 구성하여야 한다며 비대위의 역할론을 비판하였다. 이러한 논란은 황우여 원내대표가 대표권한대행을 맡는 한편, 비대위가 전당대회 준비, 당 쇄신책, 최고위원회 업무 등을 맡는 역할의 분리로 봉합되었다(경향신문 11/05/12, 6).

이와 같은 당권과 대권 분리에 관한 당헌 존폐 논의는 정책 어젠다에 대한 논쟁으로 번



졌다. 5월 4일 소장파의 법인세 및 감세 철회 법안 제출이 정파 간 정책갈등으로 확산된 것이었다. 감세정책과 서민정책의 재원 마련을 둘러싼 원내대표와 비대위장 간의 입장 차이는 5월 20일 박근혜 전 대표의 당헌 현행 유지 발언과 비대위의 최종결정에 따라 봉합되었지만, 그 결과 어떤 복지정책을, 어떻게 집행할 것인가가 당내 쟁점으로 부상하였다. 그 후 복지정책의 구체적인 방향 설정에 대한 ‘무상복지 포퓰리즘’이라는 비판은 다시 당내 분열을 야기하였다. 이에 대하여 황우여 원내대표는 “한나라당은 서민을 중산층으로 끌어올리고 중산층을 더욱 두껍게 만드는 일을 제1의 목표로 삼고 있다”고 대응하였고, 소장파 남경필 의원은 “국민의 어려운 삶을 해결하자는 것을 놓고 좌파다 우파다 이야기하는 것 자체가 웃긴 이야기”라면서 무상복지 포퓰리즘이라는 당내 비판을 반박하였다(경향신문 11/06/30, 3). 보수정당의 이미지를 쇄신할 것인가 아니면 중도로 전환할 것인가의 논쟁이 시작된 것이었다.

친이계가 주도권을 상실한 7월 4일 전당대회 이후, 복지정책을 둘러싼 논란은 보수 정체성 논쟁으로 확산되었다. 7월 8일 ‘선진 복지국가 달성’을 핵심목표로 한 여의도연구소의 ‘뉴비전 플랜보고서’는 ‘자유민주주의’, ‘따뜻한 시장경제주의’, ‘조화와 공동체주의’를 3대 이념적 노선으로 제시하였고, 이에 대한 반론이 당 안팎에서 흘러나왔다. 비대위는 포퓰리즘의 문제를 다시 거론하며 이의 수정을 요구하였고, 보수진영 시민단체는 “부자감세 철회는 허탈하지 않을 수 없고 세금으로 해결하겠다는 반값 등록금은 안이하고 좌파적 발상”이라며 한나라당의 정체성을 재확인하여야 한다고 반발하였다(경향신문 11/07/18, 1; 11/09/30, 4).

인적 쇄신을 주장하는 물갈이론, 보수신장설, 분당설에 이르는 당내 분열을 야기한 한나라당의 이념논쟁은 2012년 1월 30일 발표한 정강정책에 반영되었다. “중도화, 이명박 대통령과 선긋기, 박근혜식 복지 채택”으로 요약되는 새 정강정책에서 “재창당을 뛰어넘는 쇄신을 이루겠다는 의지를 반영”하겠다는 의지가 구체화된 것이었다(경향신문 12/01/31, 5). 한나라당에서 새누리당으로 당명을 변경하면서 당의 이념적 위치를 중도로 옮기면서 정책 어젠다에 대하여 입장을 분명히 한 것이었다. 친박세력의 주도권 장악은 기존의 정책 어젠다를 개혁하는 ‘전면개혁’을 추진하는 데 강한 거부세력이 약화되는 것을 의미하며, 그 결과 한나라당은 ‘대표의 기능’ 강화를 요구하는 정당개혁 담론에 높은 적응성을 보였다.

이에 반해 민주통합당은 강한 거부세력이 존재하는 가운데 정당개혁이 추진되었다. 정당통합의 필연적 결과는 정당개혁을 위해서는 각 정파 간 입장이 조율되어야 한다는 것

이었다. 이러한 거부세력의 존재는 2011년 12월 16일 세 개의 정치조직이 참여, 창당하면서 당헌을 제정하는 단계에서 내제되었다. 당초 민주당 당헌에 포함되어 있던 ‘당원주권론’ 조항을 ‘시민주권론’으로 대체하였다. 창당 당일 있었던 제234차 의원총회 모두발언에서 최인기 합당 수임기관 대표는 “노동자의 권리 문제, 경제 민주화 문제, 시민 사회가 들어왔기 때문에 시민주권 문제가 강조”되었고 “당원 주권 조항은 삭제됐다”고 말하였다(민주통합당 홈페이지a). 당원 중심에서 보다 많은 유권자들, 즉 서민들을 대표하는 정당으로서 변화의 의지를 밝힌 것이었다. 이러한 민주통합당의 정체성은 원혜영 공동대표의 발언에서도 다시 확인할 수 있다. 12월 19일 제1차 최고위원회에서 원혜영 공동대표는 “민주통합당에게 부여된 역사적 과제는 1% 재벌특권층의 나라를 99% 열심히 땀 흘리며 정직하게 살아가는 중산층 서민의 나라로 바꾸는 것이라고 생각한다. 이를 위해서 민주통합당은 보편적 복지, 경제 민주화, 한반도 평화와 통일을 적극 추진해 나갈 것”이라고 밝혔다(민주통합당 홈페이지b). 이러한 분명한 정당 정체성에 대한 표명은 2010년 지방선거와 2011년 서울시장 보궐선거의 흐름에 이어 유권자들이 ‘대표의 기능’ 강화를 요구하는 정당개혁 담론에 부합할 것으로 기대하게 하였다.

그에 따라 어떤 사회적 기반을 대표하려고 하는가, 즉 대표의 기능 강화에 대하여 당내 논쟁은 진행되었지만, 지도부 구성과 대선 후보 확정을 둘러싼 논란은 당내 쟁점을 ‘절차적 기능’에 대한 정당개혁으로 옮겨 놓았다. 2011년 12월 26일 새 지도부 구성을 위한 예비 경선을 시작으로 하여 2012년 1월 15일 전당대회에서 출범한 한명숙 대표체제는 친노의 주도권, 호남 퇴조와 진보 강화로 요약할 수 있다. 친노 중심의 지도부는 2012년 4월 제19대 총선 패배로 지도부 사퇴론 제기로 퇴진하게 되었고, 그 이후 문성근 최고위원의 직무 대행으로 운영되던 민주통합당의 쟁점은 다시 지도부 구성과 전당대회 시기의 문제이었다. 이는 6월로 예정되어 있던 대선후보 선출과 맞물려 있어 원내대표 중심의 비대위체제는 불안정하였다. 이는 전당대회 시기 결정에서 새누리당을 염두에 둔 발언, 즉 새누리당 후보 선출이 선거일 100일 전까지이기 때문에 전략상 먼저 후보를 선출할 필요가 없다는 당내 중론(경향신문 12/04/14, 5)에서 유추할 수 있다.

박지원 원내대표를 중심으로 한 비대위체제에서 전당대회의 지도부 선출에 이르기까지, 전당대회의 규칙과 선거인단 구성비율에 대한 논란은 반복되었다. 2012년 6월 19일 전당대회는 이해찬 대표체제를 출범시켰지만 그다지 긍정적인 평가를 받지 못하였고, 선거인단을 모으는 데 주력한 대선후보 경선에서도 동일한 논란을 반복하였다. 모바일 투표를 폐기할 것인지, 완전국민경선제를 치르기 위하여 필요한 조치들, 결선투표제 도입 여부 등

을 둘러싼 경선 방식 논쟁은 7월 29일·30일 양일에 걸쳐 치른 예비경선과 9월 16일 본경선 시기까지도 지속되었다. 8월 민주당의 지지율이 28.5%(경향신문 12/08/15, 8)까지 하락한 가운데, 국민경선제가 주목을 받지 못한 결과에 대한 책임론, 즉 이해찬 당 대표와 박지원 원내대표에 대한 비판이 제기되었다(경향신문 12/08/29, 10). 안철수 후보와의 단일화 협상과 대선 패배 이후 문재인 후보의 권한 대행으로 운영된 민주통합당은 이와 같이 지도부의 책임론과 사퇴론, 그리고 그 재구성을 반복하였다. 대선 후보 선출 이후 안철수 캠프와의 후보단일화 협상에서 민주통합당은 안철수 캠프가 제시한 어젠다를 수용 혹은 조정하는 데 적극적이었다.

문재인 후보가 강력한 야당 후보로 부상하기까지 민주통합당은 어떻게 대선후보를 선출할 것인지, 그 방식을 중심으로 한 절차적 기능 개혁에 집중하였다. 그 결과 정책 어젠다를 통제하고 조정하는 정당의 자율성을 손상시키며 정당 적응성도 부분개혁(layering)에 그쳤다. 다양한 정파를 포용하는 정당통합이 형성한 당내 세력균형은 높은 적응성을 발휘하기 어려운 조건이었던 것이다. 그에 따라 대표의 기능을 강화하는 어떤 방향성을 갖는 정책 어젠다의 구체화보다는 각 정파와 안철수 캠프가 제시한 입장을 절충하는 부분개혁의 성격을 띠게 되었다. 선거국면에서 민주통합당은 야권통합을 통하여 그 지지기반을 넓히는 데 성공하였지만 ‘대표의 기능’을 강화하는 명확한 정치적 입장과 정책을 구체화하는 전면개혁에는 성공하지 못하는 낮은 적응성을 보였다.

## V. 결론

한국 정당정치에는 수많은 정당개혁의 요구와 대안들이 제기되었고 또 다양한 조치들이 취해졌다. 그것이 정당정치를 어느 정도 발전시켰는지, 그리고 그 조치들은 적절하였는지에 대해서는 긍정적으로 평가하기는 어렵다. 지속적인 변화와 혁신에도 불구하고 정당정치는 유권자들이 원하는 방향으로 가고 있는 것으로 보이지 않기 때문이다. 각종 기관들이 발표하는 낮은 정당지지율은 정당정치를 최소화하거나 없애는 것이 가장 적절한 정당개혁임을 말하고 있는 것이 아닌가 하는 의구심마저 든다.

그동안 정당에게 요구하였던 정당개혁의 담론은 분명하였다. 1987년부터 2003년까지는 고비용 저효율의 구조에서 정당정치의 투명성을 강화하는 정당개혁의 담론이 지배하였고, 그 이후 2010년까지에는 구정치의 특성으로부터 탈피하여 정당 민주주의를 발전시

켜야 한다는 담론이 대두되었다. 그에 따라 정치제도, 정당법과 정치자금법의 개정하는 제도적 기능 개혁을 비롯하여 국민경선제와 투톱시스템을 도입하는 정당 의사결정구조를 바꾸는 절차적 기능 개혁이 이루어졌다. 이에 대하여 각 정당들은 정치적 환경의 요구를 수용하는 적응성이 필요하였거나 그러한 적응이 불가피하였다.

그러나 2012년 시점의 정당개혁 담론은 그 성격이 달랐다. 대표의 기능 강화를 요구하는 유권자들은 자신들이 원하는 다양한 정책을 정당의 어젠다로 구체화하기를 원하였다. 행정수도 건설특별법, 종합부동산세, 무상급식 전면도입과 같은 이슈들은 이전에도 정치적 쟁점이었지만, 그러한 이슈에 대한 분명한 입장 표명과 구체적 정책 제시의 요청은 2011년 서울시장 보궐선거에서 가시화되었다. 2012년은 정당이 정책 어젠다에 대한 구체적인 비전을 제시하여야 하는 정당의 적응성이 필요한 시점이었다는 것이다.

이러한 정당개혁 담론은 정당의 자율성 발휘도 요구하는 것이었다. 정당이 어떤 방향의 정책 어젠다를 구체화할 것인지를 문제는 근본적으로 개별 정당의 특성이 반영되기 때문이었다. 어느 정도의 개혁을 할지, 즉 정당개혁이 전반적 변화를 가져오는 전면개혁(displacement)으로 이어질지 아니면 일부만이 바뀌는 부분개혁(layering)이 될 것인지는 당내 세력균형에 따라 정당의 전략적 결정은 달라진다. 2012년 양대 선거를 앞둔 새누리당과 민주통합당은 치열한 정파 간 갈등으로 정책 어젠다를 구체화할 수 있는 상황은 아니었지만, 강한 거부세력이 약화된 새누리당이 전면개혁에 준하는 정당개혁에 유리하였던 조건에 있었다. 반면 정당통합에 따른 지도부 구성 및 후보 선출을 둘러싼 정파 간 입장 차이가 민주통합당에게는 전면개혁보다는 지도부의 반복적 개선을 통한 현상유지가 가능한 범주의 변화였던 것으로 보인다.

그 결과 정당개혁에 대한 강한 거부세력으로부터 상대적으로 자유로웠던 한나라당은 새누리당으로 당명 변경과 함께 정책적 위치를 바꾸는 정체성 논쟁을 통하여 전면개혁에 준하는 정당개혁을 추진하였다. 이러한 정책 어젠다의 구체화라는 정당개혁 요구를 수용한 새누리당이 민주통합당보다 높은 정당 적응성을 보였다고 볼 수 있다. 지지기반의 확대라는 동일한 목적에서 새누리당은 정당 정체성 변화를 통하여 정책 어젠다의 방향을 바꾸었지만 민주통합당은 다른 세력과의 합당과 그 정책 어젠다의 수용을 통한 지지기반 확대에 주력하였다. 특히, 지도부 및 대선후보 선출에 관한 절차적 기능에 대한 민주통합당 내의 논란은 대표의 기능 강화라는 정당개혁 담론에 적응하기 쉽지 않은 조건으로 작용하여, 절차적 기능에 대한 부분개혁에 머물게 되었다. 그러나 이와 같이 성격을 달리하는 새누리당과 민주통합당의 정당개혁이 2012년 양대 선거의 성패에 결정적인 영향을 미쳤다

고 단언하기는 어렵다. 정당개혁 담론과 그에 대한 적응, 그리고 선거결과와 관계에 대해서는 보다 구체적인 자료를 통해서 분석될 필요가 있으며 이에 대해서는 추후의 연구를 통해서 보완하고자 한다.

투고일 2013년 4월 22일

심사일 2013년 5월 9일

게재확정일 2013년 5월 29일

## 참고문헌

### 〈연구논문 및 단행본〉

- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 고양: 인간사랑.
- 박상훈. 2003. “민주화 이후의 한국정치와 지역주의 지배담론: “3김 청산론”의 담론동맹과 그 이데올로기적 기능을 중심으로.” 『아세아연구』 46권 2호, 241-270.
- 손병권. 2007. “대통령선거의 정당후보 선발제도: 미국, 대만, 멕시코의 예비선거 도입과정.” 한국정치학회 특별학술회의 『2007년 대통령선거와 한국정치』 발표논문집, 23-45.
- 안성호. 2008. “17대 대선과 18대 총선에서 충북의 정당지지도 비교분석.” 『사회과학연구』 25권 1호, 77-108.
- 윤근식. 1995. “한국 정당의 조직사회화: 하나의 서설.” 안희수 편. 『한국정당정치론』, 203-228. 서울: 나남출판.
- 이정진. 2010. “지구당 폐지를 둘러싼 담론구조와 법 개정 논의.” 『한국정치외교사논총』 31집 2호, 353-384.
- 이현우. 2006. “17대 국회에 대한 국민평가: 구조적 문제와 운영적 문제.” 『의정연구』 12권 1호, 5-30.
- 이현출. 2012. “유권자는 무엇을 원하는가?.” 이현출 편. 『대통령선거와 시대정신』, 15-50. 서울: 오름.
- 임성호. 2004. “국회의원과 윤리: 윤리위원회 개혁방안.” 박찬욱·김병국·장훈 편. 『국회의 성공조건: 윤리와 정책』, 75-106. 서울: 동아시아연구원.
- 전용주. 2005. “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원 선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 39권 2호, 217-238.
- 정영국. 2000. “한국정당의 지구당 조직과 기능: 문제점과 대안.” 『한국과 국제정치』 16권 1호,

225-249.

최장집. 2003. 『민주화 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』. 서울: 후마니타스.

Bartolini, Stefano and Peter Mair. 2001. "Challenges to Contemporary Political Parties." In Larry Diamond and Richard Gunther, eds. *Political Parties and Democracy*, 327-343. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Carey, John and Andrew Reynolds. 2007. "Parties and Accountable Government in New Democracies." *Party Politics* 13. No.2, 255-274.

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press.

Mahoney, James and Kathleen Thelen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change." In James Mahoney and Kathleen Thelen, eds. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 1-37. Cambridge University Press.

Mair, Peter. 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.

Rahat, Gideon. 2004. "The Study of the Politics of Electoral Reform in the 1990s: Theoretical and Methodological Lessons." *Comparative Politics* 3. No.4, 461-479.

Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Illinois: The Dryden Press.

Shefter, Martin. 1994. *Political Parties and the State: the American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.

Spirova, Maria. 2007. *Political Parties in Post-Communist Societies*. New York: Palgrave.

Yanai, Nathan. 1999. "Why Do Political Parties Survive?: An Analytical Discussion." *Party Politics* 5. No.1, 5-17.

#### 〈언론기사〉

경향신문. 2011. "신·구 주류, 불씨남긴 '불안한 휴전'... '투톱' 체제 한나라 어디로." (5월 12일), 6.

\_\_\_\_\_. 2011. "'서민 정책이 포퓰리즘이냐' 여 지도부·소장과 '좌클릭 비판' 반박." (6월 30일), 3.

\_\_\_\_\_. 2011. "한나라 뉴비전 놓고 정체성 논쟁." (7월 18일), 1.

\_\_\_\_\_. 2011. "보수인사들 "보수가치 버린 한나라당 폐기해야"." (9월 30일), 4.

\_\_\_\_\_. 2011. "'나사 풀린' 민주 갈등 심화... 통합 초심도 대의도 '빼겨'." (12월 7일), 9.

\_\_\_\_\_. 2012. "한나라 실용외교서 평화외교, 경쟁교육서 균등교육으로." (1월 31일), 5.



- \_\_\_\_\_. 2012. “민주, 대선후보 경선 8월로 연기 검토.”(4월 14일), 5.
- \_\_\_\_\_. 2012. “민주당, 맥빠진 경선… 쇠신·변화도 없고 지도부는 무기력.”(8월 15일), 8.
- \_\_\_\_\_. 2012. “민주당 ‘투톱’ 리더십 흔들.”(8월 29일), 10.
- 조선일보. 2010. “[조선일보·한국갤럽 여론조사] 이(李)대통령 국정수행 “잘하고 있다” 44%.” (1월 2일), ([http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2010/01/02/2010010200040.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/01/02/2010010200040.html)) (검색일: 2013. 03. 06).
- 중앙일보. 2012. “이명박 전 대통령, 국정수행 지지도 30.4%로 마무리.”(4월 30일), ([http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total\\_id=10775139](http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=10775139)) (검색일: 2013. 03. 06).
- 민주통합당 홈페이지a. 2011. “제234차 의원총회 모두발언.” <http://minjoo.kr/archives/7513> (검색일: 2013. 03. 02).
- \_\_\_\_\_. b. 2011. “제1차 최고위원회의 모두발언.” <http://minjoo.kr/archives/34113> (검색일: 2013. 03. 02).

ABSTRACT

---

## Changes of Party Reform Discourse and Party Adaptability in South Korea

Kyungmee Park | Kyung Hee University

This study explores how Korean parties accept the demands from party reforms in terms of party adaptability. How different are visions and contents of party reform around 2012 compared to those before 2012? What kinds of differences are found in party adaptability and its political consequences in Saenuri and Minjutonghap parties? This study analyzes the consequences of party adaptability with peculiarities of party reforms and intra-party power balances. The discourse of party reform demanded each party's adaptability and autonomy to accept political changes. Saenuri party, with weak veto power, could drive party reform to displace the previous characteristics, while strong veto power led Minjutonghap party to introduce another institution on the previous ones. This shows that party adaptability of Saenuri party was higher than Minjutonghap party around the 2012 elections.

**Keywords:** party reform, adaptability, autonomy, veto power, Saenuri party, Minjutonghap party