

시민운동의 정치참여와 정당의 변화에 관한 연구

이 영 제*

한국에서 민주주의의 공고화가 진행되었음에도 불구하고 정당은 여전히 개혁의 대상으로 남아있다. 이것은 한편으로는 정당이 환경을 효율적으로 통제하고 있거나 그러한 환경에 잘 적응하고 있다는 것을 의미하고, 다른 한편으로는 그럼에도 불구하고 정당이 지속적으로 위기에 처해있다는 것을 의미한다.

민주화 과정에서 새로운 정치세력의 참여요구로부터 비롯되는 위기에 대해 정당은 폐쇄적 정당체제의 형성으로 대응하였다. 폐쇄적 정당체제는 1987년 6월 항쟁 이후 시민운동의 정치참여와 사회운동의 정체세력화를 추동하는 요인이었다. 이 점에서 시민운동과 사회운동의 정치적 도전은 정당과 정당체제의 위기를 야기하는 중요한 원인들 중의 하나이자 결과로 평가될 수 있다.

1987년 6월 항쟁과정에서의 위기가 정당체제의 복원과 야당의 편입으로 해소되었던 것과 달리, 민주화 이후의 위기는 제도화된 야당이 아닌 시민운동의 정치참여와 사회운동의 정체세력화를 통하여 해소될 수 있다. 즉, 폐쇄적 정당체제의 개방을 통해 위기가 해소되는 것이다. 하지만 시민단체의 발전에 비해 정당의 발전은 가시적이지 않다. 정당이 민주주의에서 필수불가결한 부분이라고 할 때, 정당 민주화의 지체는 민주주의의 지체로 이어질 수밖에 없으며 시민운동의 발전에도 커다란 장애요인으로 작용한다. 여기서 시민운동의 정치참여에는 ‘어떻게 참여할 것인가’라는 과제가 추가되어야 한다. 왜냐하면 일반적으로 외부의 압력에 대해 정당은 압력을 상쇄하거나 해소하는 방향으로 반응하기 때문이다. 따라서 선거과정에서 감시자나 심판자의 역할을 넘어서 자신들의 고유한 목표와 정책으로 정치에 참여하고 지지를 조직하는 시민운동의 정책추구적 정치 참여는 시민운동과 정당의 발전을 촉진하는 적합한 매개 고리가 될 수 있다.

주제어 : 시민운동, 정치참여, 정당, 정당체제, 정당 성격

* 동국대 정치학 박사, 동국대 정치외교학과 강사

1. 서론

한국에서 1980년 5·18 광주항쟁은 1987년 6월 항쟁으로 이어져 군부 독재정권의 퇴진과 민주화 이행을 가져왔고, 1993년 ‘문민정부’가 등장하고 1998년 ‘저항적 지역연합’에 의해 50년 만에 수평적 정권교체가 이루어짐으로써 민주주의의 공고화가 진행되었다. 하지만 민주주의 발전의 이면에는 국민들에게 가장 부패한 집단으로 인식되고 있는 의회와 정당(국제투명성 기구, 2004)이 자리 잡고 있다.

한국에서 민주주의의 공고화가 진행되었음에도 불구하고 정당이 개혁의 대상으로 남아있는 것은 한편으로는 정당이 환경을 효율적으로 통제하고 있거나 그러한 환경에 잘 적응하고 있다는 것을 의미하고, 다른 한편으로는 그럼에도 불구하고 정당이 지속적으로 위기에 처해있다는 것을 의미한다. 여기서 위기는 ‘참여의 위기’로, 이를 극복하지 못할 경우 ‘정당성의 위기’와 ‘대표성의 위기’로 확대된다.

한국에서 새로운 정치세력의 참여요구로부터 비롯되는 위기에 대한 정당의 대응은 크게 세 가지로 나타났는데 정당체제 내의 변화, 정당의 성격 변화, 비정당적 참여 통로의 개방이 그것이다. 소위 이합집산에 의한 정당의 창당과 통합 등은 정당체제 내의 변화에 해당하고 대중통합정당 (party of mass integration)에서 선거전문가정당, 포괄정당(catch-all party) 또는 카르텔 정당으로의 변화는 정당의 성격변화에 해당한다. 비정당적 참여는 정당의 결성과 원내 진출과 같은 정치세력화를 제외한 여타의 정치참여 통로를 제공하는 것으로써 의사결정과정에의 참여까지도 포함한다. 이와 같은 정당의 대응방식들은 새로운 정치세력의 성장과 참여를 거부한다는 데에서 ‘폐쇄적 정당체제’의 형성으로 평가될 수 있다. 폐쇄적 정당체제는 1987년 6월 항쟁 이후 시민운동의 정치참여와 사회운동의 정치세력화를 추동하는 요인이었다. 이 점에서 시민운동과 사회운동의 정치

적 도전은 정당과 정당체제의 위기를 야기하는 중요한 원인들 중 하나이자 결과로 평가될 수 있다.

1987년 6월 항쟁과정에서 야당은 권위주의 정권을 대체할 대안적 정치세력으로 존재했고, 민주화운동은 야당에게 민주화운동의 성과를 위탁하였다. 하지만 민주화 이행 이후 대안적 정치세력은 위기에 처한 정당이 아니라 정당의 역할까지 대행한 시민운동이 된다. 따라서 1987년 6월 항쟁과정에서의 위기가 정당체제의 복원과 야당의 편입으로 해소되었던 것과 달리, 민주화 이후의 위기는 제도화된 야당이 아니라 시민운동의 정치참여와 사회운동의 정치세력화를 통하여 해소될 수 있다. 즉, 폐쇄적 정당체제의 개방을 통해 위기가 해소되는 것이다. 문제는 정당체제의 개방성이 증가되고 있음에도 불구하고 정당들은 여전히 개혁의 대상에서 벗어나지 못하고 있다는 것이다.

그동안 시민운동의 정치참여는 보다 많은 참여를 위한 것이었다. 즉, 정부나 지도자, 정당에 대한 영향력을 확대하는데 목적이 있었다. 하지만 시민단체의 영향력이 확대된 것에 견주어 볼 때 정당의 변화는 가시적이지 않다. 정당이 민주주의에서 필수불가결한 부분이라고 할 때, 정당 민주화의 지체는 민주주의의 지체로 이어질 수밖에 없으며 시민운동의 발전에도 커다란 장애요인으로 작용한다. 여기서 시민운동의 정치참여에는 ‘보다 많이 참여하는 것’뿐만 아니라 ‘어떻게 참여할 것인가’라는 과제가 추가되어야 한다. 왜냐하면 일반적으로 외부의 압력에 대해 정당은 압력을 상쇄하거나 해소하는 방향으로 반응하기 때문이다. 이것은 시민운동의 정치참여가 정당에게 어떠한 압력을 주는가, 시민운동이 어떠한 방향으로 압력을 가하는가 하는 것이 정당의 민주화와 개혁의 방향을 결정하는 중요한 요인이 된다는 것을 의미한다.

이 글은 민주화 과정에서 발생하는 참여의 위기에 대해 ‘제한적 참여’를 의미하는 폐쇄적 정당체제를 형성하고, 시민운동의 성장, 매스미디어

의 발전, 참여민주주의의 증대 등에 따라 대두된 대표성과 정당성의 위기, 즉 ‘정당의 위기’에 대해 지향을 변화함으로써 위기를 상쇄하는 정당의 변화를 살펴보고 있다. 이를 바탕으로 하여 환경에 적응하거나 환경을 지배함으로써 불확실성을 통제해온 정당으로 하여금 일시적으로 위기를 상쇄하는 것이 아니라 근본적 위기를 해소하는 방향으로의 변화를 추동하기 위한 시민운동의 역할을 모색해 보고자 한다.

2. 시민운동의 정치참여와 정당의 대응

1) 시민운동의 정치참여 유형

일반적으로 정치참여는 “시민들이 원하는 방향으로 정부가 행동하도록 영향력을 행사하는 가장 중요한 도구적 행위”(Verba and Nie, 1972)라고 정의되기도 하고, “어떠한 유형의 정치체제에서든지 일반인들이 지도자의 행동에 영향을 미치거나 지도자를 교체하기 위한 행동”(Nelson, 1987: 104) 또는 “정부의 결정에 영향을 미치기 위한 시민의 행동”(Huntington and Nelson, 1976: 3-10)으로 정의되기도 한다. 정치참여는 자발적이라는 점에서 외부로부터 강제된 ‘동원’과 구별된다.

시민들이 ‘정부 또는 지도자의 행동에 영향을 미치거나 교체하기 위한 행동’으로서 정치참여는 합법성 여부와 체제에 대한 정향을 기준으로 <표 1>과 같이 ‘순응적 참여’와 ‘저항적 참여’, ‘저항’이라는 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

<표 1> 합법성과 체제에 대한 정향에 따른 정치참여 유형

구 분	순응적 참여	저항적 참여	저 항
합법성 / 정향	체제 내에서 합법적 방법에 의한 참여	합법적 방법으로 체제 합리화가 불가능할 경우 비합법적 수단까지도 사용	체제 변혁적이며 반합법적인 방법 사용

첫 번째 유형인 순응적 참여는 체제 내에서 주어진 법과 제도에 의해 보장된 합법적인 수단과 통로에 참여하는 것을 의미하는데 캠페인, 청원, 민원 등이 이에 해당한다. 두 번째 유형인 저항적 참여는 합법적인 수단에 의한 체제 합리화가 불가능 할 경우 비합법적 수단까지도 사용하는 참여의 유형이다. ‘낙천낙선’운동과 같은 시민불복종 운동이 이의 대표적인 사례이며, 파업이나 시위 등도 이 유형에 포함된다. 세 번째 유형은 ‘저항’으로 일반적인 참여와 대비되는 유형이다. 저항은 넓은 의미에서 정치 참여에 속하지만 참여의 대상이 되는 체제 자체를 부정한다는 점에서 일반적인 참여의 범주와 구별된다. 특히 저항은 참여의 통로자체가 존재하지 않거나 봉쇄될 경우에 발생하는 참여의 양식으로 민주화운동이 이 유형에 해당한다.

정치참여는 참여의 범위에 따라서 <표 2>와 같이 구분할 수 있다. 정치참여를 공직자의 선출이나 정책의 형성과 집행과정에만 참여하는 협의로 정의할 경우 거버넌스나 위원회의 참여와 같은 정책결정과정에서의 참여를 포함하지 않음으로써 확대·다양화 되는 시민운동의 정치참여를 파악하지 못하게 된다. 반면 공동체 활동이나 자원봉사 등을 포함하는 광의로 정의할 경우 모든 활동이 정치참여로 정의됨으로써 정치참여와 일반적인 사회참여의 구분이 모호해진다. 따라서 정치참여는 중간범위에서 “공직자 선출 또는 정책의 형성·결정·집행과정에 영향을 미치기 위한 행동”으로 정의하는 것이 바람직하다.

<표 2> 참여범위에 따른 정치참여의 구분

구분	협 의	중간 범위	광 의
참여 범위	공직후보·정책의 형성·집행 과정	협 의 + 정책 결정과정	중간범위 + 공동체 활동

이상과 같은 구분 이외에도 정치참여는 선거에의 직접적인 관여 여부에 따라 <표 3>과 같이 선거적 참여와 비선거적 참여로 구분할 수 있으며, 선거적 참여는 다시 정당적 참여와 비정당적 참여로 나눌 수 있다. 비선거적 참여에는 시민단체의 결성이나 참여, 시위나 서명운동, 청원·진정·건의와 민원제출, 공청회 참가 등이 있으며, 선거적 참여에는 정당과 후보자를 후원하는 행동이나 지지를 유도하는 행동, 지지의사의 표명이나 선거운동을 하는 행위 등이 있다. 여기서 정당적 참여와 비정당적 참여는 정당의 결성이나 입당 여부로 구분되는데, 개인적 차원이 아닌 집단적·조직적 차원에서의 정당의 결성이나 입당은 ‘정치세력화’(empowerment)로 정의된다.

<표 3> 정치참여와 정치세력화

분류 기준		방 법		구 분
선거적 참 여	정당적 참여	정당결성		정치세력화
		집 단	입 당 (연합 또는 연대)	
	개 인	입 당	정치참여	
비정당적 참여	후원, 지지 표명 등 공명선거·정책선거 캠페인 등			
비선거적 참여		시민단체 결성·참여, 시위, 서명운동, 청원·민원 등		

이상과 같은 구분에서 문제가 되는 것은 시민운동의 정당적 참여로써 정치세력화를 어떻게 바라보아야 하는가이다. 사회운동의 경우 정당 결성이나 정당에의 참여 또는 특정 후보나 정당에 대한 지지와 같은 정치세력화는 당연한 것을 넘어서 정치 발전의 척도로 받아들여지고 있다. 반면에 시민운동의 경우 비당파성과 비정부성이라는 특성(김영래, 2003: 29)을 갖기 때문에 정당 결성 움직임이나 특정 후보 또는 정당에 대한 지지의사 표명과 같은 선거적 참여는 정치참여가 아닌 ‘정치개입’라는 비판이 제기되고 있다.¹⁾

우선 시민운동이 자신의 목표나 정책과 관련하여 특정 후보나 정당을 지지하는 비정당적 참여는 “공직자 선출이나 정책의 형성·결정·집행과정에 영향을 미치기 위한 행동”이라는 정치참여의 정의에서 벗어나지 않는다. 다음으로 소위 ‘시민운동의 정치세력화’는 정당적 참여에 해당하는데, 이 경우 시민운동이 영향력의 행사가 아니라 영향력 행사의 대상이 된다는 점에서 ‘시민단체’의 외형을 유지하는 한 일반적인 ‘정치참여’가 아니라 ‘정치개입’으로 볼 수 있다.

2) ‘참여의 위기’와 정당의 대응

라팔롬바라와 웨이너는 “정치발전은 무엇보다 지배적 정치엘리트에 속하지 않는 다수 국민의 정치참여 정도를 의미한다.”(LaPalombara & Weiner, 1966: 14)고 하였다. 정당의 형성과 근대 정당으로의 확대는 정당체제가 참여의 위기를 경험했을 때 발생하였으며, 새로운 사회집단과 엘리트들의 성장으로 이끌게 되는 변화들은 전통적으로 권력을 장악하고 있

1) 이에 대해 정태석은 정부와 NGO의 관계가 다양할 수 있기 때문에 NGO의 비당파성·정치적 중립성·공공성을 주장하는 데에는 한계가 있다고 주장한다. 따라서 시민단체에게 요구되는 것은 ‘대표성’이 아니라 자신들이 누구를 위해 어떤 의견을 대변하려고 하는지를 명확히 하는 ‘대변성’이어야 한다(정태석, 2004).

는 사람들의 권위를 약화시키게 된다(LaPalombara & Weiner, 1966: 460~467). 한국에서도 정치참여의 요구는 ‘참여의 위기’를 발생시켰고 동시에 기존 정치체제에 대한 정통성의 약화를 초래했다.

참여위기 또는 정치참여의 요구에 대한 기존 통치엘리트와 정당의 대응은 다음과 같은 네 가지 유형으로 정리할 수 있다. 첫째, 기존의 가치체계의 유지나 이익의 배분과 관련하여 새로운 참여가 이들을 위협한다는 것에 근거한 기존 지배세력들의 저항으로서 ‘억압’이다.

둘째, ‘통제된 참여’를 의미하는 ‘동원’이다. 기존 지배집단이 권력을 포기하지 않고 참여의 외양만을 제공함으로써 대중들의 실질적인 정치참여를 막는 것으로서 여기서 ‘참여’는 곧 종속성의 강화를 의미한다. 한국에서 1987년 6월 항쟁 이전의 상황이 첫 번째 경우와 두 번째 경우에 해당한다. 사회운동은 체제 외부에 존재하고, 시민운동은 관변단체 또는 종교적 단체와 같은 비정치적 단체를 제외하고는 공식적인 활동이 불가능했다. 따라서 정치참여는 민주화운동이라는 저항의 형태로 나타난다.

셋째, ‘제한된 허용’으로 사회운동에게 정당을 조직하는 것은 허용하지만 국가권력에의 접근은 인정하지 않으며, 시민운동에게는 비선거적 정치참여만을 허용함으로써 정치체제에의 참여를 제한하는 것이다. 이를 통해서 사회의 균열구조에 비해 정당체제에 참여하는 정당의 수가 제한적이거나 정당의 수가 증가한다 하더라도 기존 정치세력들 사이의 재편에 불과한 폐쇄적 체제를 형성한다. 한국에서 6월 항쟁 이후의 상황이 이에 해당하는데, 기존의 민주화운동은 시민운동과 사회운동으로 점차 분화한다. 하지만 시민운동은 대중적 성격을 완전히 탈각하지 못함으로써 사회운동 방식의 시민운동을 전개한다. 점차 시민운동은 제도화 되고 시민운동의 내적 지향과 이슈에 따라서 순응적 참여와 저항적 참여라는 양상을 보인다. 뿐만 아니라 정책결정 과정에의 참여는 개방되지 않기 때문에 시민운동의 참여는 협의의 수준에 그친다. 사회운동은 여전히 제도화 되지 못하

고, 정당체제로의 진입장벽이 높게 설정되어 있기 때문에 독자적인 정치 세력화보다는 비정당적 참여나 기존 정치세력과의 연대 또는 연합을 통해 정치세력화를 추구한다.

끝으로 ‘완전한 참여 허용’으로 정치체제의 개방성을 증대시키는 것이다. 정치참여를 요구하는 개인이나 집단에게 현존하는 정당에의 참여나 새로운 정당의 설립, 또는 정치과정에서의 참여를 보장함으로써 참여를 완전히 보장하는 것이다. 시민운동과 사회운동이 분화하며 사회운동은 제도화되고 정치세력화에 성공할 경우 정당체제에 편입한다. 동시에 지방자치가 발달하고 시민운동은 지방·지역적 수준에서 정당적 참여를 도모하기도 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 ‘참여의 위기’는 일반적으로 다음과 같은 두 가지 경우에 해당하는 정당체제의 ‘개방성 증대’를 통해서 해소 될 수 있다. 하나는 소극적인 의미로 현존하는 진입장벽을 새로운 정치세력이 통과하는 것을 저지하지 않는 것이고, 다른 하나는 적극적인 의미로 진입장벽을 낮춤으로써 새로운 정치세력의 정당체제로의 진입이 가능하게 하는 경우이다.

민주화 이행과정에서 정치참여의 요구에서 비롯된 위기가 ‘참여의 형식’과 관련된 것이라면 민주주의 공고화 단계에서 발생하는 ‘위기’는 ‘참여의 내용’과 관련된 것이기 때문에 정당체제의 개방성을 증대시키는 것만으로는 해소되지 않는다. 즉, 정당은 정치참여의 요구에서 발생된다는 것에서는 동일하지만 이전과는 상이한 ‘정당의 쇠락’이라는 위기에 직면한다.

매스미디어의 발전, 참여민주주의 기제의 확산, 시민·사회운동의 발전과 거버넌스의 확대 등은 정당이 쇠락하고 있다는 결정적 증거로 받아들여지고 있다. 뿐만 아니라 ‘모든 조직’에서 ‘과두 체제’가 형성되는 것은 필연적인 경향이라는 미헬스(Robert Michels)의 주장은 정당이 수행하는

역할과 기능, 그리고 효율성에서 뿐만 아니라 정당성에 대한 문제제기로 확대되어진다. “모든 정당 조직은 민주적 토대 위에 선 강력한 과두정이다 … 조직의 과두적 구조는 조직의 민주적 토대에 의하여 숨겨진다.”(Michels, 2003: 391)

정당에 대한 강력한 도전에도 불구하고 다른 정치제도에 의해 정당이 수행하는 역할이 대체될 것이라는 주장에 대해서는 강력한 반론이 존재한다. 미헬스가 지적한 민주주의의 과두적 경향과 그 위험성에 대해 달(Robert A. Dahl)은 “과두제는 소수에 의해 많은 결정이 이루어진다는 것이 아니라 해야 할 많은 결정들이 소수에게 취(取)해진다는데 있다”(Dahl, 1958: 463-469)라고 지적하였다. 이것은 미헬스가 “과거의 계급에 새로운 계급이 융합되는 것”(Michels, 2003: 375)에 불과하다고 평가한 파레토(V. Pareto)의 엘리트 순환이론과 달리 ‘결정하는 소수의 상대적 다수화’ 내지는 ‘결정의 분산’을 의미하는 것이다.

물러(W. C. Müller)와 스토크스(S. C. Stokes)가 각각 “유럽의 민주주의는 의회민주주의일 뿐만 아니라 정당 민주주의”(Müller, 2000: 309)이며, 정당은 “민주주의의 풍토병이고, 민주주의에서 피할 수 없는 부분”(Stokes, 1999: 245)이라고 지적하고 최장집이 “민주정치란 정당을 중심적 메커니즘으로 해 사회의 갈등과 균열을 폭넓게 표출하고 대표하는 방법을 통해 다수의 힘을 동원하고, 선거에서 승리함으로써 권력을 획득하고, 이 과정에서 형성된 정책적 대안을 실현하고, 그 실현을 위해 필요한 사회적 지지를 동원하는 일련의 과정으로 이루어지는 집단적 행위”(최장집, 2005)라고 강조한 바와 같이 이익집단이나 시민·사회운동과 같은 다른 많은 조직이나 직접민주주의와 같은 제도적 행위가 정당을 사라지게 한 경우는 없으며, 정당은 항상 대의민주주의가 작동하는데 필수불가결한 제도로 존재해왔다.

정당의 쇠락에 관한 많은 예측들이 성급한 것이라 할지라도 시민·사회

운동의 정치참여와 같은 정당을 둘러싼 환경의 변화와 그로부터 비롯되는 정당의 위기에 관한 논의들은 여전히 유효하다. 정당의 위기는 환경의 변화뿐만 아니라 그에 대한 정당의 반응과도 관련되어 있기 때문이다.

3) ‘정당의 위기’와 정당의 지향 변화

현존하는 모든 민주주의 국가들에서 뿐만 아니라 권위주의적 국가들에서도 정당이 존재 한다는 것은 정당이 정치체제의 여하를 막론하고 중요한 역할을 수행하여 왔다는 것을 의미한다.²⁾ 하지만 대중매체의 발달과 인터넷의 확산에 따른 정치인들과 시민들의 직접적인 대면 가능성 증대, 거버넌스와 같은 참여민주주의의 확대, 시민·사회운동의 활성화 등에 따라서 필수불가결한 제도로 인식되어온 정당에 대한 의문이 제기되기 시작하였다. ‘정당의 위기’로 표현되는 이와 같은 주장들은 환경의 변화에 따라 정당이 효율적이지도 못할 뿐만 아니라 더 이상 민주주의 발전을 위한 제도로서도 작동하지 못하기 때문에 새로운 정치제도에 의해 대체되어야 한다는 문제의식을 내포하고 있다.

정당들은 환경의 변화와 직면한 위기에 대해 정당의 수, 세력분포, 통합성 등의 변화를 통하여 정당체제의 역동성을 높임으로써 정당체제에 대한 평가를 한계치 이상으로 유지하고(이영제, 2005: 54) 이를 통해 단절 없이 유지·발전할 수 있었다. 하지만 많은 학자들은 현재의 환경 변화는 과거의 것과 양적·실적으로 상이하고, 이에 따라 정당이 새로운 환경에 적응하는데 실패했다고 주장한다(Berger, 1979: 27-50; Offe, 1984; Lawson and Merkl, 1988).³⁾ 정당에게 있어서 환경은 가장 불확실한 영역으로 평

2) Schattschneider는 “정당은 대의제 민주주의에서 필수불가결하며, 민주주의는 정당에 의해 상상할 수 없을 만큼 수고를 덜었다”고 주장하였다(Schattschneider, 1942: 1).

3) 더 나아가 Caramani와 Hug는 “정당연구의 황금기가 지나갔다”고 주장하였다(Caramani and Hug, 1998: 497-524).

가되어 진다(Panebianco, 1988: 34). 하지만 정당은 항상 영향력을 미치거나 통제할 수 없는 외적인 환경에 직면해 왔고, 환경에 적응하거나 환경을 지배함으로써 불확실한 영역을 통제하여 왔다.

정당을 둘러싼 환경의 변화는 정당이 기존에 근거하였던 계급균열, 또는 민주화를 둘러싼 균열을 약화시키는 동시에 새로운 균열들을 양산해 내어 균열구조를 다원화 시키고, 유권자의 유동성을 증가시켰다. 이에 대해 정당은 위치(positioning) 변화를 통해 위기 극복을 시도한다. 키르크하이머(O. Krichheimer)가 주장한 대중통합정당(party of mass integration)에서 포괄정당(catch-all party)으로 변화는 환경 변화에 대한 정당의 대표적인 대응방식으로 평가되고 있다. 그에 의하면 계급적 대중정당(class mass party)은 선거에 승리하기 위하여 계급을 초월하여 광범위한 유권자들의 지지를 획득하는 과정에서 이념적 성격을 희석시키고, 당원의 역할을 축소시키면서 계급 또는 이익집단간의 상호간의 이익을 조정·중재하는 제한적 기능만을 수행하게 된다(Krichheimer, 1966: 209-236). 그 결과 모든 유권자들을 만족시킬 수 없을 경우 상호 이익이 충돌하지 않는 분야, 즉 국가·사회적 목표를 중심으로 지지 획득을 시도하는 포괄정당으로 변화한다.

파넬비안코는 정당은 환경의 변화에 따른 정당조직의 발전 과정에서 이념 보다는 실용성을, 대중적 참여보다는 전문가적 참여가 주를 이루는 선거전문가 정당(electoral-professional party)으로 발전한다고 보았고(Panebianco, 1988), 카츠(R. S. Katz)와 메이어(P. Mair)는 국가와 시민사회를 중재하는 기능을 그치고 국가의 대리인이 되는 카르텔 정당(cartel party)이라는 새로운 유형의 정당이 등장한다고 주장하였다(Katz and Mair, 1995: 5-28). 카르텔 정당은 국고보조금에 의존하며, 선거에 이기기 위하여 경쟁하기 보다는 다른 정당과 권력을 공유함으로써 국가에 참여할 권리를 확보하는데 만족한다.

이와 같은 정당의 변화에 대해 올리네츠(S. B. Wolinetz)는 당원의 감소와 정당에 대한 충성심의 약화, 전자 매체의 증가에 따른 정당에 의한 의제설정 감소, 구성원에 대한 선택적 유인 제공의 어려움, 이해집단 및 단일이슈 운동에 의한 직접적인 영향력 행사 등과 같은 압력에 대해 정당들은 각기 다른 방식으로 대응한다고 주장한다(Wolinetz, 2002: 159).

정당은 내적인 특성과 처한 환경에 따라서 위치변화를 피하는데 그 방향은 압력과 상반되는 방향이다. 가령 당원의 확보가 어려울 경우 대중정당은 득표추구 또는 공직을 지향하는 정당으로 변화한다는 것이다. 이에 기초하여 올리네츠는 <그림 1>과 같이 각 정당의 유형을 득표추구, 정책추구, 공직추구이라는 세 가지 연관된 틀로 평가하였다.

정책추구정당(policy-seeking party)은 논쟁 지향적(issue-oriented)이며 정책을 우선순위에 둔다. 뚜렷한 강령과 분명한 이념을 갖고 있는 대중통합정당과 단일이슈에 기반을 둔 녹색 또는 환경 정당뿐만 아니라 명확한 목적을 갖는 신 보수정당(new-right party)도 정책추구정당으로 분류될 수 있다. 득표추구정당(vote-seeking party)은 선거에서 승리하는 것을 최우선으로 하며 정책이나 입장은 고정되어 있지 않은데, 포괄정당과 선거전문정당이 이에 해당한다. 공직추구정당(office-seeking party)은 정책 목표나 득표의 극대화를 희생하더라도 공직을 확보하는 것을 최우선으로 한다. 이를 위해 정당과 권력을 분점하기도 하며, 목표는 이와 같은 연합에 참여를 보장할 만큼의 득표를 획득하는 것이다. 카르텔정당 또는 후원정당이 공직추구정당에 해당한다(Woolliet, 2002: 149-164).

<그림 1> 지향에 따른 정당유형



출처 : Wolinetz, 2002: 161.

정책추구, 득표추구, 공직추구라는 지향 중 하나의 지향만을 갖는 정당은 없으며, 이 세 가지 지향은 항상 복합적으로 나타난다. 예를 들어 득표를 극대화하기 위해서 특정 정책을 부각시킬 수 있으며, 공직추구 가능성을 증대시키기 위하여 득표극대화를 추구할 수도 있기 때문이다. 이와 같이 정당은 지향의 변화를 통해 ‘참여의 위기’와 ‘정당의 위기’로부터 발생하는 압력을 해소하거나 상쇄한다.

3. 시민운동의 정치적 도전과 정당의 변화

1) 민주화운동과 정당체제의 변화

권위주의 정권 하에서 소수 야당은 제도적인 틀 내에서의 최소한의 분출구로써 정권이 정당성을 확보하기 위한 수단에 불과하였다. 하지만 정

당이 일단 정치체제에 등장하게 되면 억압을 받더라도 종식이 안 된다 (LaPalombara & Weiner, 1966: 35~36)는 역사적 사실은 야당의 존재가 체제 합리화 이상의 의미를 지니고 있었다는 것을 보여준다. 예를 들면 제12대 총선에서 신민당의 약진은 반 권위주의적 대안이 조직화 되었다는 것을 의미하며⁴⁾, 신민당의 높은 득표율은 권위주의 정권에 대한 반대세력의 규모와 강도를 나타내는 것이었다. 이와 같이 권위주의 정권 하에서 야당은 민주화라는 대의와 그에 기초한 대중동원에 의해 성장한다.

민주화운동과 마찬가지로 야당 역시도 권위주의 정권의 탄압 대상이었으며 제도화되지 못하였기 때문에 민주화운동과 유사한 유형의 참여를 보이게 된다. 이들의 전략은 권위주의라는 환경에 적응하는 것이 아니라 권력에 접근하기 위해 민주화운동과 함께 최대 민주화 연합을 구성함으로써 권위주의 정권을 압박하는 등 환경에 도전하는 것이었다.

1988년 여소야대 정국과 1990년 3당 합당, 그리고 문민정부의 등장을 거치면서 정당들은 제도화 단계를 넘어서 성숙단계에 진입하였다. 성숙단계에 들어선 정당들에게 대의명분과 이념은 초기단계에서와 달리 잠재적인 것이 된다. 성숙단계에 접어든 정당에게는 정당의 유지하는 것과 후원인 또는 당료들에 대한 이익을 보장하는 것이 주요한 과제로 제시되는데 중요한 것은 정당의 유지와 개별적인 이익의 추구가 균형을 유지해야 한다는 것이다. 성숙단계의 정당은 당 내부의 관료제가 진척되고 전문적 참여가 주류를 이룸으로써 전문적 참여지들에 대한 선택적 유인의 제공 여부가 정당의 유지를 위한 중요한 과제가 되기 때문이다. 따라서 성숙단계에 접어든 정당은 공식 추구적 성격을 점차 강하게 갖게 되고 동시에 이를 위해 득표 추구적 지향을 강화한다. 초기 단계에 비해 지도자의 행위

4) 윤상철은 제12대 총선 이후 중산층이 정당에게 역할을 위임하고 급속히 퇴각한다는 데 주목하고 있다. 중산층의 요구수준은 정치 민주화에 국한되어 있었으며 이를 신민당에게 위임했다는 것이다(윤상철, 1997: 116).

자유는 제한되는데, 당내 민주주의와 절차의 확립이 정당성의 중요한 근거가 되기 때문이다. 참여의 증대는 성숙단계에 있는 정당들에게 기존에 분배되어지던 선택적 유인의 몫을 축소시킬 뿐만 아니라 환경적 불확실성에 다시 노출시킨다. 따라서 정당은 새로운 참여에 대한 부담 때문에 정당체제의 개방을 추구하기 보다는 현재의 폐쇄적 정당체제에 적응하려고 한다. 이와 같은 현상은 여당과 야당을 불문하고 제도화된 정당에서 공통적으로 나타는 현상이었다.

한국 민주화 과정의 특징 중 하나는 정당의 위기와 정치체제의 위기가 동시에 발생한다는 것이다. 이것은 한편으로는 모든 정당이 동일한 기반 위에서 있기 때문에 발생하는 것으로, 어느 한 정당의 소멸이 아니라 이른바 정개개편과 같은 정당체제 전반의 개편으로 나타난다. 다른 한편으로는 정당체제가 정당들 간의 카르텔, 즉 안정적인 권력의 분점이라는 공식 추구적 경향에 기인한 것이었다. 따라서 정당체제와 정당의 변화는 외부의 압력에 의해 어렵게 진행될 수밖에 없다.

민주화의 여부를 둘러싼 균열에 기초해 형성된 정당체제에서 요구되는 야당은 권위주의 정권의 여당을 대체할 정당이었다. 사르토리가 유럽의 정당체제의 특수성을 분석하면서 “서구지역의 정당체제는 일반적인 발전(development)이 아니라 구체적인 민주주의를 발전시킬 목적(purpose of developing democracy)”을 위하여 출현하였기 때문에 “다른 지역의 정당들이 수행하는 역할과 동일한 과제를 수행하도록 요구하는 것은 상식을 벗어난 것”(Sartori, 1966: 191)이라고 지적한 바와 같이 6월 항쟁 이후 한국의 정당체제는 민주화 이행이라는 역할을 요구받았다.

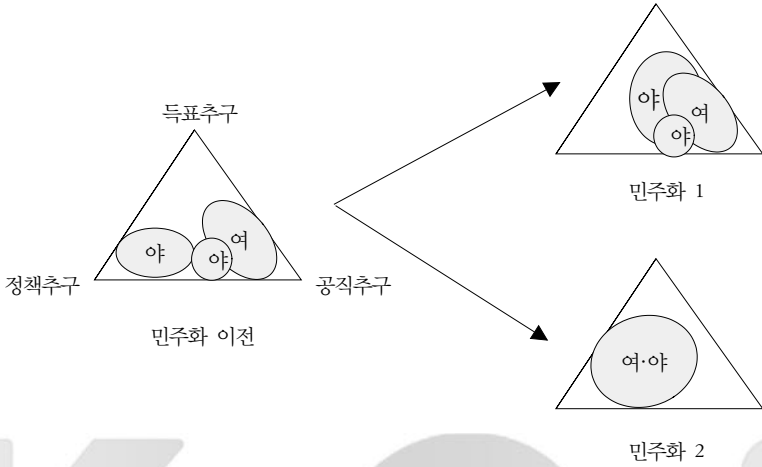
따라서 권위주의 정권의 여당과 이에 대항하는 단 한 개의 야당이 양극을 형성하는 정당체제가 민주화를 위한 가장 바람직한 정당체제였다. 그러나 정당체제는 지역주의에 의해 원심력을 갖는 다극을 형성하면서도 이념적으로 구심력을 갖는 한 개의 여당과 다수의 야당으로 구성되었다.⁵⁾

즉, 여당과 야당, 또는 야당들은 경쟁하면서도 상호 의존하며 공생하는 폐쇄적 정당체제를 형성하였다. 각 정당들은 정당체제와 하나의 세트로 존재하고, 카르텔적 경향에 의하여 정당체제와 정당은 하나의 위기가 다른 하나의 위기로 전이 된다.⁶⁾ 이와 같은 정당과 정당체제의 흡착은 대안적 정치세력의 성장과 새로운 정치세력이 정당체제로 진입하는 것을 억제함으로써 시민사회와 정당의 구조적, 심리적 연결을 약화시키는 계기가 된다.

민주화 이전 한국 정당들의 지향을 살펴보면, 여당은 권력유지라는 공직 추구적 성격을 야당은 민주화라는 정책 추구적 성격을 강하게 갖고 있었다. 따라서 민주화운동은 정책추구 지향이 확대되는 동시에 공직추구 지향이 축소되는 방향인 <그림 2>에서의 ‘민주화 2’의 경로를 지향하였다. 하지만 민주화 이행 과정에서 정당들의 위치변화는 정책추구 지향의 확대로 이어진 것이 아니라 정책추구 지향의 공직추구 지향으로의 이전과 공직추구 지향의 확대로 인한 득표추구 지향의 강화를 의미하는 <그림 2>의 ‘민주화 1’의 경로 나타났다. 이의 극단적인 예는 ‘3당 합당’이며, 득표 추구적 성격의 확대는 탈 정책 지역정당화로 귀결되었다.

-
- 5) 이것은 다원주의에서는 일반적으로 원심력이 발생하는 것과 대조적인 결과를 보이는 것이다.
- 6) 최장집은 “시민사회의 정치적 압력이 정치세력 모두의 공동의 위기로 인식될 경우에는 이른바 ‘변형주의적 동원’을 통해 정치사회의 정치지형을 시민사회에 강요했다”고 주장한다(최장집, 1996; 윤상철, 2002, 140).

<그림 2> 민주화 이행 과정에서 정당지향의 변화



결국 민주화 이행과정에서 탄생한 정당체제는 폐쇄적인 공직 추구적 정당체제로서 시민사회의 활성화에 따라 양자 간의 괴리는 확대될 수밖에 없었다. 이를 해소하기 위해 제도화된 정당들은 득표추구의 방향으로 확대·이동하여 정책적 차별성 없는 포괄정당 또는 선거전문가정당을 추구하게 된다. 모든 정당의 포괄정당화에 따른 정책적 차별성 부재와 선거전문가정당화에 따른 상향식 의사결정 구조의 미비는 지역주의라는 사회적 갈등의 부각과 정치 무관심층의 확대로 귀결됨으로써 시민운동의 정치참여에 있어서 장애요인으로 작용하였다.

2) 시민운동의 성장과 정치적 도전

민주화의 진전과 사회주의권 몰락으로 인한 급진적 이념의 쇠퇴, 문민정부의 등장과 경제성장으로 인한 신중산층의 증가는 시민운동 성장의 토대로 작용했다. 문민정부의 등장과 함께 시민운동은 폭발적으로 증가하였

으며, 국민의 정부에 들어서는 ‘비영리민간단체지원법’이 제정되는 등 시민운동을 지원하는 법·제도적 정비가 이루어 졌다. 이에 따라 시민운동은 저항이 아닌 참여를 기획하기 시작하였고, 시민운동이 시민사회의 대표적인 세력으로 자리 잡게 됨으로써 각 정권은 정당성의 원천으로 시민운동에 대한 동원을 시도하였다.

이 과정에서 정당은 시민사회의 발전과 민주화의 폭과 속도를 따라가지 못하고 지체되었다. 정당은 협약에 의한 민주화 이후 여소야대 국회에서 시민사회의 의견을 적극적으로 반영하였지만 이후 문민정부의 등장과 더불어 급격한 제도화⁷⁾ 과정을 거치면서 기득권화 되고 자기 이해화(self-interested) 되어 폐쇄적 정당체제를 형성하였다.

폐쇄적 정당체제의 견고화와 정권에 의한 정당성 동원은 시민운동을 대안세력으로 부상시켜주는 계기로 작용했다. 시민사회의 균열과 이해를 반영하지 못하는 정당체제에 비해 양적·질적으로 성숙한 시민운동은 의사결정과정에의 참여통로 까지도 확보함으로써 시민사회의 이해를 실현하는데 있어서 정당보다 강력한 영향력을 갖게 되었기 때문이다. 즉, 시민운동은 이해를 직접 조직화하고 조정하는 한편, 정권에 직접적인 압력을 행사함으로써 제도화하는 과정에 까지 영향력을 미치게 된 것이다. 따라서 시민운동은 ‘운동을 넘어서는 정당적 역할’을 수행하게 되고 이에 따라 ‘준 정당’이라고까지 불리게 된다. 더 나아가 시민운동은 정당이 추천한 공직후보자에 대한 평가를 진행하는 한편, 공직후보자 추천이나 선거에 출마할 후보자로서 인력풀을 형성함으로써 정당의 충원적 기능까지 대행하기에 이른다.

그동안 한국에서 시민운동이 대표성을 획득할 수 있었던 것은 시민운

7) 김영삼 정권에서는 정치관계법에 대한 대대적 정비가 이루어짐으로써 제도화의 길을 마련하게 된다. 1994년 3월 개정된 정치관계법은 공명선거와 정치 불신을 치유하여 정치개혁을 이루겠다는 의지의 표명과 함께 발표되었다(안희수, 1995: 380-388).

동이 내세우는 고유한 가치와 정책보다는 도덕성과 공정성, 비당파성과 정치적 중립성에서 비롯된 정당성이 크게 작용했기 때문이었다. 여성, 인권, 환경 등과 같은 영역에서 시민운동은 괄목할만한 성과를 얻었지만 가장 큰 영향력을 행사한 것은 정치개혁운동이었다. 일반적으로 정치개혁운동은 공명선거운동, 선거공약 및 정책토론회와 같은 선거참여운동, 의정활동 평가와 국정감사 모니터와 같은 의정감시운동, 정치제도 개혁운동으로(이정희, 2004: 56-67) 비정당적 참여에 해당하는 것이었다.

시민운동의 정치개혁운동은 정당의 개혁을 촉구하면서도 다른 한편으로는 민주화 되지 못한 정당을 전제로 하여 작동하여 왔다.⁸⁾ 시민운동의 정치참여를 넘어선 정치개입은 비정치적·비당파적 개혁세력으로서의 대표성 훼손이라는 대가를 지불해야 할 뿐만 아니라 제도화된 정치체제에 흡수·편입됨으로써 결과적으로 시민운동의 정치세력화 실패라는 위험을 감수해야만 하는 것이었다. 따라서 시민운동은 정당에 대한 참여나 정치세력화와 같은 정치개입이 아니라 정치참여를 통해서 정치적 영향력을 행사해 왔다.

하지만 다양한 참여민주주의의 기제 및 거버넌스의 활성화에도 불구하고 자기 이해화 된 정치체제는 정치발전뿐만 아니라 시민사회의 발전에 있어서도 걸림돌이 되었다. 시민운동의 다양한 개혁 시도들은 의회라는 제도에 막혀 번번이 좌절되었다.⁹⁾ 그것은 민주화된 사회에서 실질적인 제도화의 주체는 의회일 수밖에 없기 때문이었다.

8) 정대화는 “현실 정치권은 우리사회의 중심일 수도 없고, 미래의 대안일 수도 없다”고 비판하고, “시민사회와 우리 사회의 현재와 미래를 위한 유일무이한 대안이며 시민사회의 역할이 없이는 정치개혁이든 다른 개혁이든 기대하기 어렵다”면서 시민사회의 집단적이고 적극적인 참여와 새로운 정치주체의 형성이 필요하다고 주장한다(정대화, 2001: 8-9).

9) 대표적인 사례는 시민운동의 요구에 의해 구성된 ‘정치개혁범국민협의회’의 정치개혁안이 국회에서 받아들여지지 않은 것을 들 수 있다. 정치개혁범국민 협의회는 제 17대 총선을 앞두고 국회정치개혁특위에 ‘지역구 199명, 비례대표 100’명 안을 제시했지만 국회에서 받아들여지지 않았다(한겨레, 2004. 2. 26).

시민사회에서 공공이익을 대변하는 ‘상징적 대표’이자 ‘대의를 대행’하는 ‘준 정당’으로 자리매김한 시민운동과 민주화된 정치체제 하에서 ‘제도적·실질적 대표’이지만 정당성과 대표성의 위기에 직면한 의회와의 갈등 과정에서 시민운동은 ‘저항적 참여’의 성격을 지닌 직접적인 선거참여를 기획하였다. 특히 시민운동의 성장의 원인이기도한 인터넷의 발달과 대중매체의 확산은 시민운동이 위기에 처한 정당체제를 효과적으로 압박할 수 있는 도구로서 작동하였다.

시민운동의 정당체제에 대한 도전은 ‘2000년 총선시민연대’의 낙천·낙선운동으로 가시화 되었다. ‘2000년 총선시민연대’는 제15대 국회의원으로 활동했던 320여 명의 전·현직 의원을 대상으로 부패행위, 선거법 위반, 반민주·반인권 전력, 의정활동의 성실성, 법안 및 정책에 대한 태도, 정치인의 기본 자질을 의심할만한 반의회적·반 유권자적 행위, 기타 병역, 재산등록 등 기초 공개사항을 종합적으로 고려, 판단하여 총 86명의 낙선대상자를 발표했으며, 선거 결과 이 중에서 57명을 낙선시키는 결과를 가져왔다(2000년 총선시민연대, 2001). 시민운동의 낙천·낙선운동은 기존의 합법적·제도적 틀에서 벗어나 비합법적 수단에 의한 저항의 성격을 갖는 것이었다.

시민운동의 낙천·낙선운동이라는 정치적 도전은 그 외형적 성과와는 달리 정치 개혁에 본질적인 효과를 나타내지는 못하였다. 그것은 ‘낙천·낙선운동의 한계’¹⁰⁾에서 비롯되기도 하였지만 그에 대한 정당의 반응과도 관련되어 있었기 때문이었다. 정당은 시민운동의 정치적 도전에 대해 외적으로는 당리·당락에 따라 불공정성 및 정략성을 부각시키는 한편 내적

10) 낙천·낙선 운동의 한계는 첫째, 부정·부패 정치인에 대한 퇴출이 제도화된 정치체제의 변화로 이어지지 못했으며 둘째, 낙천·낙선운동이 정치에 대한 불신과 냉소라는 부정적 인식을 극복시키지 못했고 셋째, 시민으로서의 능동적 정치참여를 이끌어 내지 못함으로써 여전히 수동적인 투표 행위자로서의 유권자를 대상으로 할 수밖에 없었다는 점, 넷째로 낙천·낙선운동의 정치적 대안이 부재했다는 점에서 기인했다.

으로는 밀실공천과 계파정치에 활용하기도 하였다. 뿐만 아니라 ‘짧은 피수혈론’¹¹⁾ 등의 인물위주의 선거운동과 지역주의의 동원으로 반응하였다. 즉, 시민운동의 압력을 해소하기 보다는 다른 이슈와 의제로 상쇄한 것이었다.

3) 정당의 성격 변화 시민운동의 ‘정책 추구적’ 정치참여

한국의 민주화 이행과 공고화 과정에서 시민운동은 정당을 대체하는 대안적 정치세력으로서의 위치를 굳히고, 심지어는 ‘준 정당’이라고까지 불리게 되었다. 그것은 한편으로는 시민운동이 정치적 중립성과 비당파성을 배경으로 시민사회의 대표성을 인정받아 왔다는 데에서 기인하고 다른 한편으로는 한국 시민운동의 성장이 낙후된 정당체제에 대한 대응기제였다는 데서 기인한다.

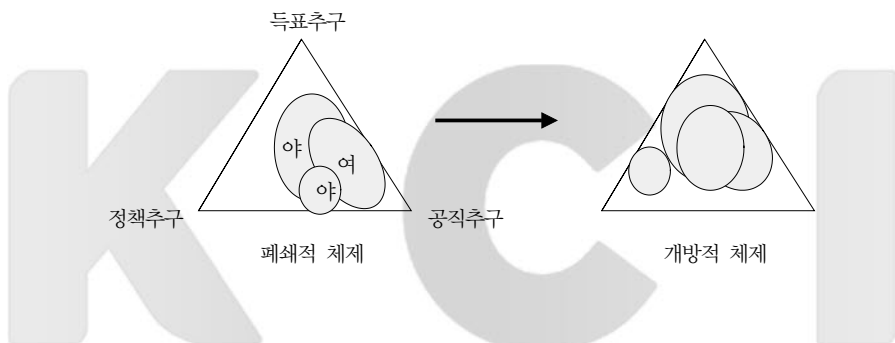
현상적으로 민주노동당의 때 늦은 의회진출¹²⁾과 초선의원 비율의 증가, 1인 2표 정당명부식 비례대표제 도입과 의회에서 입법 발의 요건 완화 등은 폐쇄적 정당체제가 점차 개방형 체제로 전환되고 있다는 징후로 받아

11) 김영삼 정권에서 개혁의 지지기반을 넓힌다는 명분으로 재야운동권 출신 인사들을 부분적으로 영입한 것과 같이 김대중 정권은 ‘짧은 피수혈론’을 내세우며 영입을 통한 개혁세력 구축을 시도하였다. 김대중 정권의 수혈론은 개인적 포섭이 아닌 개혁적 성향을 지는 집단에 대한 포섭의 성격을 갖는데, 시민사회내의 개혁 주체 형성과는 거리가 먼 것이었다. 그럼에도 불구하고 이것은 향후 정당체제 내부에 개혁적인 개인이 아니라 개혁 그룹을 형성하는 결과를 가져왔다.

12) 시민운동의 성장과는 대조적으로 사회운동은 사회주의 몰락으로 인한 급진적 이념의 쇠퇴, 경제발전으로 인한 신중산층의 증가와 계급의식의 약화, 민주주의의 진전에 따른 제도적·절차적 중요성의 증대, 시민운동의 주류화, 세계화에 따른 노동시장 유연성 증대와 같은 위기 국면에서 정치세력화를 추진하게 된다. 그 결과 2004년 총선에서는 계급정당을 표방하는 민주노동당의 의회진출이 이루어진다. 민주노동당의 의회진출은 그동안 실패를 거듭해왔던 사회운동의 정치세력화가 성공했다는 점에서 의미를 지니지만, 여전히 강고한 구 정당체제에의 편입이라는 점과 정치적 영향력이 미약한 소수정당으로 성숙단계가 아닌 제도화 단계에 있는 정당이라는 점에서 한계를 보이고 있다.

들일 수 있다. 외적으로 ‘정당의 위기’와 내적으로 진보정당의 원내 진출과 경쟁 증가, 시민운동의 일상적인 감시활동과 의정활동 평가에 따른 압력의 증대 등으로 인해 정당의 지향은 <그림 3>에서와 같이 공직 추구적 성격에서 득표 추구적 성격으로 이동하였다. 동시에 득표를 극대화하기 위해 부분적으로나마 정책 추구적 경향을 나타나게 되었다. 이와 같은 정당지향의 변화는 정당체제의 개방성이 증대되고 있다는 또 다른 징후로 볼 수 있다.

<그림 3> 민주주의 공고화 과정에서 정당지향의 변화



하지만 아직까지 정당체제로의 진입관문은 높으며 이념과 정책을 초월한 기성정당들 간의 카르텔이 강고하게 유지되고 있다. 각 정당들이 과거와 달리 시민운동이라는 외부의 압력과 경쟁의 증가라는 내부의 압력에 의해서 정책 추구적 경향을 나타내고 있기는 하나 여전히 중심은 득표의 극대화에 있다. ‘정책’을 표방하고 있음에도 불구하고 포괄정당화 경향으로 인해 유권자들이 이익이 출동하지 않는 국가·사회적 목표를 중심으로 정책을 내세우고 있는 것이다. 결국 정당들 간의 유효한 정책적 차별성이 나타나지 않음으로써¹³⁾ 정책이 득표를 좌우하는 중요한 요인이 되지 못하

13) 중앙선거관리위원회가 5개 분야 37개 항목에 대해 각 당의 공직 입장을 받아 비교한 자료(<http://www.nec.go.kr:8088/3pweb/>)를 분석한 결과에 따르면 경제·민생·교육·

고 이미지, 인물, 지역이라는 이슈가 득표를 좌우하는 변수로 작용하게 된다. 이것은 앞에서 논했듯이 정책적 대결을 강조하는 시민운동의 압력을 해소하는 방향이 아니라 상쇄하는 방향으로 정당이 이동한 결과이다. 따라서 정당들 간의 ‘정책 경쟁’을 유인하기 위해서는 ‘정책의 외형’이 아니라 ‘정책의 가치’에 기초한 시민운동의 정치참여가 요구된다.

지역주의와 보스중심의 정당구조 등 구태정치에서 탈피하라는 시민운동의 압력에 대한 정당의 반응이 모든 유권자를 포섭하기 위해 정책적 차별성을 희석시키는 포괄정당화와 이미지, 인물 중심의 선거였다면 포괄정당화에 따른 정책적 차별성 부재와 이미지·인물 중심의 선거에 대한 압력은 정책적 차별성 증대라는 정당의 반응으로 귀결될 것이다. 이를 위해서는 시민운동의 정책의 가치에 기초한 정치참여가 필수적이다.

정당들의 정책경쟁을 유도하기 위한 시민운동의 정치참여의 대안으로 두 가지 흐름이 새롭게 제시되고 있다. 하나는 “선거공약의 목표치를 구체적이고 확실하게 내세워 실현을 위한 재정적 근거와 로드맵을 구체적으로 제시하는 것으로 선거공약에 기간, 목표, 공정, 자원 나아가 우선순위라는 구체적 계약을 담는 것”(이현출, 2006: 10)을 의미하는 ‘매니페스토(Manifesto) 운동’이고, 다른 하나는 “개발정책 공약에 반대하며 환경·복지·문화·풀뿌리 민주주의 등 시민단체들이 추구해온 공약을 요구하고 평가”하는 ‘정책선거 운동’이다. 매니페스토 운동은 ‘공약의 실현가능성’에 초점을 맞추고 있는 반면, 정책선거운동은 ‘반개발 시민사회 가치지향 공약’에 초점을 맞추고 있다(시민의 신문, 2006. 3. 20).

매니페스토 운동은 정당의 공약을 내실화 할 수 있다는데서 장점을 갖지만 각 정당의 정책적 차별성을 부각시키는 것에는 한계가 있다. 뿐만

사회복지·여성 등 21개 항목에서 여야의 이념차이가 별로 없었으며, 법인세 인하, 사형제 폐지, 대체복무제, 국가보안법, 대북경제 지원과 핵문제, 주적개념은 6개 항목에서만 뚜렷한 입장의 차이가 나타났다(중앙일보, 2005. 11. 15).

아니라 고유한 가치와 목표를 지니고 있는 개별 시민운동들이 자신의 정책을 실현하기 위한 주체로서의 정치참여가 아니라 ‘중립성’과 ‘객관성’을 정체성으로 삼는 ‘감시자적 역할’을 수행함으로써 선거라는 중요한 공간을 활용하지 못할 가능성 또한 높다고 볼 수 있다. 반면 정책선거 운동은 ‘편파성’ 내지는 ‘정략성’의 시비에 휘말릴 우려가 있으며, 세트(set)로 구성된 정당의 정책에서 특정한 분야의 정책만을 취사선택할 수 없으며, 다양한 시민운동들 간의 의견의 차이가 발생할 경우 평가가 불가능하다는 점에서 한계를 드러낼 수 있다. 그럼에도 불구하고 정책선거 운동은 시민운동이 선거 시기에 외부로부터 강요되는 ‘중립성’과 ‘객관성’에서 벗어나 자신들이 일상적으로 제안하고 추진해온 정책을 중심으로 선거에 참여함으로써 시민운동의 고유한 가치와 목표를 실현시킬 수 있으며, 각 정당들의 정책적 차별성을 증진시킬 수 있다는 점이 장점이다. 앞에서 정책추구 정당의 확대가 정치발전의 주요한 과제임을 지적한 것을 고려할 때 공정성에 기초한 감시자로서 ‘매니페스토 운동 보다’는 선거과정에서 자신들의 고유한 목표와 정책으로 정치에 참여하고 지지를 조직하는 ‘정책 추구적’ 지향을 갖는 ‘정책선거 운동’이 시민운동의 발전과 정당의 발전을 촉진하는 보다 적합한 매개 고리가 될 수 있을 것이다.

4. 결 론

민주주의가 발전하면 발전할수록 참여 여부뿐만이 아니라 어떻게 참여하는가 하는 참여의 방식도 중요해진다. 특히 시민운동이 폭발적으로 증가하고 이슈와 의제가 다양화 되는 과정에서 과거와 같은 비정치적이고 중립적인 감시자로서의 시민운동의 정치참여는 한계에 직면할 수밖에 없다. 따라서 개별 시민운동들이 자신들의 고유한 가치와 목표에 따라 정치

에 참여할 수 있는가 하는 것이 민주주의의 발전정도를 가늠하는 주요한 지점이 될 것이다. 시민운동은 중립적인 시민사회의 ‘대표’이자 정치의 객체가 아니라 시민사회의 특정한 가치를 대변하는 정치의 주체인 것이다.

시민운동의 정치참여와 같은 직접민주주의의 발달에도 불구하고 현대 민주주의는 정당을 매개로 하는 정당 민주주의이다. 따라서 정당이 제대로 작동하지 않을 경우 민주주의는 발전할 수 없으며, 시민운동의 정치참여는 왜곡될 수밖에 없다. 이 점에서 한국 시민운동은 우선적으로 ‘정치개혁’과 ‘정당개혁’에 정치참여의 초점을 맞추었다.

정당들은 ‘정치개혁’, ‘정당개혁’이라는 시민운동의 압력에 영향을 받았지만 압력을 해소하는 방향으로 변화한 것은 아니었다. 정당은 기존에 자신들이 동원했으며, 현재에도 근거하고 있는 균열을 재동원 함으로써 시민운동의 압력을 상쇄할 수 있기 때문이다. 이와 동일하게 ‘정책정당화’라는 시민운동의 압력에 대해 정당들은 정책을 지향하는 쪽으로 이동하기는 하였으나 정책적 차별성을 부차화하는 포괄정당화 또는 선거 전문가 정당으로 변화함으로써 시민운동의 압력을 상쇄하였다. 시민운동이 의도한 대로 정당이 변화한 것은 아니었지만, 시민운동의 정치참여 방향이 정당 변화의 방향을 결정하는 유력한 변수임에는 틀림없다. 정당들은 끊임없이 지지를 획득하기 위하여 외부의 압력에 반응할 수밖에 없기 때문이다.

과거 민주화운동이 정치 참여의 틀을 만들기 위한 운동이었고, 비당파적, 중립적인 위치에서의 시민운동이 정치에 참여하기 위한 운동이었다면 ‘포괄정당화’와 ‘선거전문가 정당’에 맞선 시민운동은 고유한 가치와 목표를 실현하기 위한 운동이어야 한다. 정당이 지역이나 이미지가 아니라 정책을 중심으로 경쟁하는 정책정당화는 비단 정당정치를 발전시킬 수 있을 뿐만 아니라 개별 시민운동이 제시한 정책이 지지를 확보하기 위한 정당들 간의 경쟁을 통해서 실현될 수 있다는 점에서 시민운동의 발전으로 이어질 수 있기 때문이다. 결론적으로 시민운동의 고유한 가치와 목표를 바

탕으로 한 정책 추구적 정치참여는 그동안 시민운동 발전의 장애로 다가 온 정치적 중립성과 비당파성 이라는 굴레에서 벗어날 수 있게 해줌과 동시에 정당의 정책정당화를 촉구하는 압력이 됨으로써 정당과 시민운동의 발전에 긍정적 영향을 미칠 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김영래. 2003. “한국 시민사회운동의 현황과 발전과제.” 『NGO 연구』, 제2권 제1호.
- 안희수 편저. 1995. 『한국 정당 정치론』, 나남출판.
- 윤상철. 1997. “6월 민주항쟁의 전개과정.” 학술단체협의회. 『6월 민주항쟁과 한국사회 10년 I』, 당대.
- _____. 2002. “민주화 이행과 선거.” 『기억과 전망』, 민주화운동기념사업회.
- 이영제. 2006. “한국 정당과 사회·시민운동의 관계.” 동국대학교 정치학과 박사학위논문.
- 이정희. 2004. “한국의 정치개혁과 시민운동.” 김영래·이정희 외 공저. 한국정치학회 편. 『NGO와 한국정치』, 아르케.
- 이현철. 2006. “외국의 매니페스토와 한국에의 도입을 위한 시사점.” 중앙선거관리위원회. 『한국형 매니페스토의 정착과 확산』.
- 정대화. 2001. “정치개혁의 방향과 주요 과제.” 제37회 참여사회 포럼 자료집.
- 정태석. 2004. “한국 시민사회와 NGO에 관한 논의의 검토.” 한국 NGO 학회 추계학술대회 발표문.
- 최장집. 2005. 『민주화 이후 민주주의』, 후마니타스.
- 2000년 총선시민연대. 2001. 『총선연대백서』.
- 「시민의 신문」 2006. 3. 20.
- 「중앙일보」 2005. 11. 15.
- 「한겨레신문」 2004. 2. 26.
- Transparency International. 2004. “Transparency International press release: TI

Global Corruption Barometer.”

- Berger, S. 1979. “Politics and Anti-Politics in Western Europe in the Seventies.” *Daedalus*, 108.
- Caramani, D. and Hug, S. 1998. “The Literature on European Parties and Party Systems since 1945: A Quantitative Analysis.” *European Journal of Political Research*, 33.
- Dahl, Robert A. 1958. “A Critique of the Ruling Elite Model.” in *American Political Science Review*, 2.
- Huntington, S. P. and Nelson, J. M. 1976. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Cambridge, Mass: Havard University Press.
- Katz, R. S. and Mair, P. 1995. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party.” *Party Politics*, 1-1.
- Krichheimer, O. 1966. “서구에 있어서 정당체계들의 변형.” LaPalombara, J. & Weiner, 1966. M. *Political Party and Political Development*, Princeton: Princeton University Press. (윤용희 역. 1989. 『정당과 정치발전』, 법문사).
- LaPalombara, J. & Weiner, M. 1966. *Political Party and Political Development*, Princeton: Princeton University Press. (윤용희 역. 1989. 『정당과 정치발전』, 법문사).
- Lawson K. and Merkl, P. eds., 1988. *When Parties Fail: Emerging Alternative Organization*, Princeton: Princeton University Press.
- Michels, R., 김학이 옮김. 2003. 『정당사회학: 근대 민주주의의 과도적 경향에 관한 연구』, 한길사.
- Müller, W. C. 2000. “Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work.” *European Journal of Political Research*, 37.
- Nelson, J. M. 1987. “Political Participation.” in Myron Weiner and Samuel P. Huntington, eds., *Understanding Political Development*, Boston: Little Brown.
- Offe, C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Panbianco, A. translated by Silver, M. 1988. *Political Parties: Organization and power*, Cambridge: Cambridge University press.
- Sartori, G. 1966. “유럽의 정당: 분극화된 다원주의의 사례.” LaPalombara, J. & Weiner, 1966. M. *Political Party and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, (윤용희 역. 1989. 『정당과 정치발전』, 법문사).

- Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government*, New York: Holt, Rinehart & Wiston.
- Stokes, S. C. 1999. "Political Parties and Democracy." *Annual Review of Political Science*, 2.
- Verba, S. and Nie, N. H. 1972. *Participation in America Political Democracy and Social Equality*, New York: Harper & Row.
- Wolinetz, S. B. 2002. "Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies." in Gunther et al., *Political Parties*, Oxford: Oxford University Press.

