열린우리당의 정당개혁과 그 결과에 대한 연구*

박찬표
목포대학교

〈논문요약〉

열린우리당이 추구한 정당개혁의 기본 방향은 권력의 분산을 통한 정당민주화 및 의원 중심의 원내정당화였다. 이런 목적은 일정 부분 달성되었지만, 부정적 결과도 크게 남겼다. 정당개혁은 유권자 내의 정당, 조직으로서의 정당, 정부 내의 정당이라는 세 영역에서 당의 약화를 초래하였다. 특히 개혁파가 권력분산을 위해 추진한 당정분리, 집단지도체제, 투톱체제, 원내정당화 등은 정당 리더십의 해체, 당의 정체성과 응집성의 해체라는 부정적 결과를 초래하였다. 열린우리당에서 추구했던 정당개혁의 특징은 정당정부에 대한 외면 또는 부정이었다고 할 수 있다. 과거의 권위주의적 리더십에 대한 반발로서 고전적인 권력분립과 의회정치의 실천에 집중한 결과, 집권당을 작동불능 상태에 빠뜨렸을 뿐 아니라 정당정부의 긍정적 측면을 외면하는 결과를 초래한 것이다. 열린우리당의 실패는 전

* 이 글은 2012년 6월 8일 민주화운동기념사업회 주최 〈6월항쟁 25주년 학술토론회: 한국 민주주의, 어디에 서 있는가〉에서 발표한 "87년 이후 한국민주주의의 과제와 정당정치—민주개혁파의 정당개혁론에 대한 비판과 대안의 모색"을 수정·보완한 것임.

통적인 권력분립 및 의회정치의 가치와 정당정부의 가치 간의 균형적 고려가 필요함을 시사해준다.

■ **주요어**: 열린우리당, 정당개혁, 정당정부, 원내정당, 새천년민주당

1. 서론

정당개혁의 문제는 한국 민주주의 발전과 관련하여 이론적·실천적으로 중요한 주제의 하나가 되어왔다. 정당은 1987년 민주화 이후 대의정치의 중심 행위자가 되었지만 민주주의를 제도적으로 실천하기에는 심각한 한계를 안고 있었기 때문이다. 정당은 돈 많이 드는 선거와 정치부패의 주범, 제왕적 대통령을 가능하게 하는 매개, 의원들의 자율성을 가로막고 의회정치를 갈등으로 몰아가는 주역 등으로 지목되어 여론의 표적이 되었다. 정당에 대한 이러한 부정적 인식은 정당개혁에 대한 사회적 압박을 고조시켰고, 그 결과 김대중 정부 후반기부터 노무현 정부에 이르는 기간 동안에 집권당이었던 민주당과 열린우리당의 주도하에 급격한 정당개혁이 추진되었다. 대체로 그 내용은 선거과정이나 의회 및 행정부 운영에 있어 정당의 권한과 역할, 조직 등을 대폭 축소하는 것이었다.

정당개혁과 관련해서는 그동안 많은 연구가 축적되어왔다. 초기의 논의는 주로 정당개혁의 바람직한 모델을 둘러싸고 전개되었는데, 대체로 대중정당 모델(박찬표 2003; 서복경 2003; 최장집 2005; 최장집 2007)대 원내정당 모델(임성호 2003; 정진민 2003)의 구도였다고 할 수 있다. 이후 이분법적 논의를 극복하려는 보다 다양한 평가들이 제시되었다(강원택 2009; 주인석 2009; 박경미 2012).

다른 한편 2002년에서 2004년에 이르는 정당개혁 과정에 대한 연구들 역시 비교적 활발히 이루어졌다(장훈 2010; Mosler 2011). 특히 당시 정당개혁이 지구당 폐지처럼 정당의 조직과 역할을 축소하는 방향으로 이루어진 배경으로는 보수언론이나 경제계를 중심으로 확산된 신자유주의적 정치개혁담론의 영향(박상훈 2004; 오승용 2007), 미국에서 공부한 미국학파의 영향(유진숙 2007; 장훈 2010), 개혁을 요구하는 국민여론(장훈 2010) 등이 주요하게 지적되었다.

정당개혁 연구의 또 다른 범주는 개혁의 결과에 대한 분석이 될 것이다. 이 분야의 연구로는 국민참여 경선제에 대한 평가(장훈 2010), 참여정부와 관련한 평가(강원택 2011), 열린우리당의 이합집산 과정에 초점을 둔 연구(박경미 2008) 등이 있지만, 총체적인 내용에 대한 충분한 연구는 이루어지지 않았다고 보인다. 특히 열린우리당의 정당개혁은 원내정당 모델을 대부분 받아들이는 방식으로 이루어졌기에, 그 결과에 대한 분석은 원내정당 모델의 현실 적합성이나 문제점 등을 구체적으로 검증해볼 수 있는 중요한 경험 자료로서 향후 정당개혁의 방향과 관련해 이론적· 실천적으로 중요한 의미를 지닌다고 보인다. 원내정당 모델은 아직도 한국 정당개혁의 바람직한 모델로 간주되고 있기 때문이다.

본고는 이런 문제의식하에서 당시 개혁파들이 추구했던 정당개혁의 성과를 열린우리당을 중심으로 평가해보고자 한다. 구체적으로는 당시 개혁파들이 추구했던 정당개혁의 목표는 무엇이며 그것은 성취되었는가, 실패했다면 문제는 무엇인가, 단지 방법이나 운영상의 문제였는가, 아니면 근본적인 방향이나 목표의 문제였는가. 이 글은 이러한 질문에 답하고자 한다. 먼저 제2절에서 정당개혁론의 등장 배경과 그 내용에 대해 알아보고, 제3절에서 열린우리당에 의해 수행된 정당개혁 조치의 내용과 그 결과에 대해 살펴본다. 이어 제4절에서는 정당정부론에 비추어 본 열린우리당 개혁의 문제점에 대해 고찰하고자 한다.

2. 개혁파의 정당개혁론 등장 배경과 내용

열린우리당에 의해 추진된 정당개혁은 크게 두 가지 개혁론의 결과물로 이해할 수 있다. 그 첫째는 열린우리당 창당의 주축이었던 새천년민주당(이하 민주당) 탈당파 즉, 민주당 개혁파들의 정당개혁 논의이다. 두 번째는, 수적으로는 소수이지만 신당창당 논의의 한 축을 이루었던 개혁국민정당(이하 개혁당) 세력의 정당개혁 논의이다.

먼저 첫 번째부터 살펴보자. 민주당 내에서 정당개혁 논의가 본격적으로 제기되기 시작한 것은 2000~2001년 무렵인데, 그 배경은 국민의 정부의 위기에서 찾을 수 있다. 국민의 정부는 여야 정권교체를 통해서 과거 민주화운동 세력이 집권한 최초의 정부였다고 할 수 있지만, 집권당의 구조나 정부와 여당 간의 권력관계는 과거의 행태에서 크게 벗어나지 못했다. 특히 민주당 내에서 카리스마적 지도자인 김대중 대통령의 직계이자 당내 주류인 동교동계의 영향력은 압도적이었고, 이들에 의한 권력과 정보의 독점, 권노갑 등으로 대표되는 비공식 라인에 의한 국정농단 등이 심각한 문제를 야기하고 있었다.

이에 반발하는 당내 소장개혁파들의 당정쇄신 요구는 2001년 5월의 제1차 쇄신파동에 이어, 2001년 10월 25일 재보선 패배를 계기로 본격화되었다. 재보선 패배를 2002년 말 대선패배를 예고하는 심각한 위기로 받아들인 민주당 내 개혁그룹은 11월 1일, 동교동계 중심의 당 지도부는 물론이고 김대중 대통령의 국정운영 방식에 대해 문제를 지적하면서, '비공식·비선 라인의 국정·당무 개입 금지, 당내 민주주의 확대, 전면적 체제개편과 인적 쇄신, 당·정·청 핵심인사의 정치적 책임, 공식기구 통한 쇄신방안 논의' 등 5개항에 걸친 전면적 쇄신을 요구하였다. 개혁그룹의 반발은 11월 8일 김대중 대통령의 당 총재직 사퇴까지 불러오면서 쇄신파의 요구가 거의 전면적으로 관철되는 것으로 귀결되었다. 당 내에

‘당 쇄신과 발전을 위한 특별대책위원회(이하 특대위)’가 구성되었고, 특대위에서 마련한 쇄신안은 2002년 1월 7일 당무위원회에서 최종 확정되었다(한겨레신문 2002/02/08, 5; 동아일보 2002/01/12, 5).

특대위는 ‘국민과 당원의 주권이 확실하게 보장되는 유권자 정당, 권력의 분산과 운영의 민주화가 확보된 민주정당, 누구에게나 개방된 열린 정당, 정책으로 승부하는 민생정당, 지역패권을 타파한 전국정당’ 등을 당 혁신의 기치로 제시하였고, 이를 위해 기존의 정당정치 구조에 비추어볼 때 가히 혁명적이라 할 수 있는 개혁안이 채택되었다.[1)]

민주당 쇄신이 가져온 가장 직접적 결과는, 국민참여 경선제에 의한 노무현 대통령 후보의 선출이었다. 그리고 2002년 12월 노무현 후보의 대통령 당선은 민주당 개혁을 위한 본격적인 당내 권력투쟁의 시작을 의미하였다. 노대통령의 당선은 곧 민주당 내 소수 개혁파의 집권을 의미하였고, 이를 뒷받침하기 위한 당의 제도적, 인적 개혁이 개혁파들의 최우선 과제가 된 것이다. 노무현 대통령 당선자 역시 12월 11일과 17일 기자회견을 통해, 새 정부가 들어서기 전까지 민주당이 환골탈태할 것을 요구하면서 이를 위해 재창당 또는 신당을 창당하는 방안도 적극 검토할 것이라고 밝혔다(문화일보 2003/01/28, 5).

이러한 요청에 따라 민주당 내에 신주류가 주도하는 당개혁특위가 2002년 12월 31일 구성되었고, 여기에서 2003년 2월 10일 당 개혁안을

---

1) 당내 권력구조와 관련해서는 당 총재직을 폐지하고 최고위원회가 의결기능을 수행하는 집단지도체제를 도입하였다. 당정관계에 있어서는 대선후보 당선자와 당대표를 분리하고 대통령의 당직 겸임을 금지함으로써 당정분리를 제도화하였다. 정당의 조직구조와 관련해서는, 의원총회에서 직선으로 선출하는 원내총무의 권한을 강화하고, 당의 주요 정책에 대한 의결권을 의원총회에 부여하는 등의 조치를 통해, 당을 중앙집권적 조직정당 형태로부터 원내정당화하고자 했다. 공천방식과 관련해서는 지구당 당원대회 또는 대의원대회에서 비밀투표로 공직후보자를 선출하는 상향식 방식을 도입하였다. 특히 대선후보 선출의 경우, 일반국민이 50%의 결정권을 갖는 국민참여경선 방식을 채택하였다. 그 외에 공직후보자 선출권을 갖는 당원의 자격을 강화하는 방안(선거 공고일 기준 6개월 전 입당, 당비 완납) 등이 도입되었다(새천년민주당 2002, 122-137).

확정하게 된다. 그 내용은 2002년 개혁안보다 더 혁신적인 것이었다. 핵심 내용은 지구당 위원장제의 폐지 및 운영위원장제 도입, 집단지도체제 도입(당 대표제 폐지, 66명으로 구성된 중앙위원회가 당의 최고의결기구), 중앙당 대폭 축소, 원내정당화, 상향식 공천제도 도입 등이었다(한겨레신문 2003/02/11, 2). 주목해야 할 것은 그 내용이 당내 권력구조의 재편을 겨냥한 것이었다는 점이다. 예컨대 지구당 위원장제도를 폐지하고 지구당을 중립적으로 관리만 하는 운영위원장제를 도입한 것은, 지구당을 당원에게 돌려준다는 취지였지만, 현실적으로는 구주류 세력이 장악하고 있는 지구당 위원장의 기득권을 혁파하기 위한 조치였다.

하지만 당 개혁안은 구주류세력은 물론이고 일부 신주류세력의 반발까지 불러오면서 격렬한 갈등을 야기하였고, '쇄신'이냐 '신당'이냐를 둘러싼 구주류와 신주류 간의 갈등은 2003년 9월에 이르러 당내 폭력사태까지 유발하면서 결국 분당을 향해 치닫게 된다. 그 결과 개혁파의 대규모 탈당에 의해 9월 20일 '통합신당'이 원내교섭단체로서 먼저 출범하고, 이어서 민주당 탈당파를 중심으로 한나라당 탈당파, 개혁당 등이 결합하는 형태로 2003년 11월 11일 열린우리당이 창당되기에 이른다.

이상에서 살펴본 민주당 쇄신파의 움직임과 함께, 열린우리당의 정당개혁 실험에 합류한 또 다른 축이 있다. 개혁당이 그것이다. 개혁당은, 2002년 여름 노무현 민주당 후보의 지지율 하락과 이에 따른 동교동계의 후보교체 시도에 맞서, '노무현 후보 지키기'를 기치로 하여 유시민, 문성근 등을 중심으로 한 노사모 그룹이 주도하여 만든 정당이었다. 2002년 11월 창당 이후 개혁당은 자당 후보가 아님에도 불구하고 노무현을 '연합후보'로 결정하여 지지하였다. 개혁당은 '노무현 사당'이라 비판받을 정도로, 노무현으로 상징되는 '정치개혁'을 최고의 목표로 내건 정당이었다.

개혁당은 '국민통합, 부패청산, 참여민주주의, 인터넷 기반 정당정치의 실현'을 당의 4대 원칙으로 제시하였다(당헌 제2조). 개혁당이 기존

의 정당과 뚜렷이 구분되는 것은, 인터넷을 기반으로 하여 당원의 직접 참여에 의해 운영되는 참여민주주의 모델을 지향했다는 점이다. 개혁당은 인터넷을 통해 창당발기인을 모집하고, 자발적으로 당비를 납부하는 당원 중심의 정당을 추구하였다. 대부분의 정당이 전국대의원대회를 최고 대의기관으로 하는 것에 비해, 개혁당은 전국당원대회를 최고의결기관으로 설정하고 있으며, 또한 대통령 후보나 단체장 후보, 국회의원 후보 등을 모두 당원대회에서 선출하도록 하고 있다(당헌 제12조, 제77조-80조). 일종의 직접민주주의에 기초한 당원 중심의 대중정당 모델을 도입한 것이다.

민주당 쇄신파의 개혁론이 '권력의 분산을 통한 정당 민주화 및 의원 중심의 원내정당화'에 방점을 두고 있다면, 개혁당의 실험은 '당원의 직접 참여'에 초점이 있었다. 물론 민주당 쇄신파도 진성당원제를 추구했지만, 그 자체가 목표라기보다는 상향식 의사결정 구조를 뒷받침하기 위한 수단적 의미가 강했다고 보인다.[2] 특히 국민참여경선제의 도입이나 원내정당화 조치들은 당원 중심의 정당구조와는 배치되는 것이기도 하였다. 결국 열린우리당은 원내정당과 대중정당이라는 두 가지 정당개혁모델의 결합으로 탄생했다고 할 수 있는데, 그 중심은 원내정당을 지향했던 민주당 쇄신파의 정당개혁론이었다.

열린우리당은 당강령 제1조(새로운 정치)에서 '전자민주주의 활성화, 국민 참여기회 확대, 정치개혁과 부패척결 등을 통한 바른 정치 실현'을 목표로 제시하고 있다. 정치개혁이 당의 일차적 목표였던 것이다. 이를 위한 구체적 방안들을 보면, 먼저 정당의 지도체제로는 당의장과 상임중앙위원을 중심으로 한 집단지도체제가 도입되었다. 의원총회와

---

2) 열린우리당에서 진성당원 규정은 논란의 중심이 되면서 폐지 시도가 계속되는데, 이에 반발하면서 기간당원제 고수를 주장한 것은 개혁당 출신 그룹이었다(한겨레신문 2005/11/03, 6; 문화일보 2006/11/25, 3).

원내대표를 중심으로 국회를 운영하도록 하는 원내정당화 방안 역시 제도화되었다. 또한 대통령의 당직겸임을 금지함으로써 당정 분리를 제도화하였다. 지구당과 관련해서는, 지구당 당원으로 구성된 당원대회가 최고의결기관이 되고, 운영위원장은 일체의 권력 없이 관리만 맡도록 하였다. 그리고 정당의 기초가 되는 당원자격과 관련해서는 진성당원제('기간당원제')가 도입되었다. 공직후보자 공천과 관련해서는 국민참여경선 또는 완전개방경선 방식이 도입되었다.

주목할 것은 정당개혁이 당내 수준에 머물지 않고 지구당 불법화라는 법제화의 수준에까지 나아가게 되었다는 점이다. 개혁파들은 민주당 쇄신 과정에서 구주류 제거를 위해 지구당위원장제 폐지를 추진했고 열린우리당에서 이를 도입하였는데, 참여정부 초기에 대형 정치부패 사건을 계기로 국민의 비판이 고조되자 지구당 자체의 폐지를 주창하게 된 것이다. 그 결과 여야 양당의 개혁파 주도로 일종의 개혁경쟁이 전개되어 2004년 3월 정당법 개정에 의해 지구당 폐지가 법제화된다(Mosler 2011, 225). 2001년 말 민주당 쇄신작업에서 시작된 정당개혁 작업은, 2004년 3월 정당이 자신들의 기간조직인 지구당을 스스로 불법화시키는, 가히 혁명적인 결과를 내면서 일단락되었다.

3. 열린우리당의 정당개혁 조치와 그 결과에 대한 평가

열린우리당에 의해 추진된 정당개혁의 실험은 어떤 결과를 가져왔으며, 이에 대해 우리는 어떻게 평가할 것인가. 우리는 이를 두 가지 측면에서 살펴보고자 한다. 첫 번째로 개혁파들은 자신들이 목표한 바를 어느 정도 달성했는가, 정당개혁 방안들은 개혁목표를 달성하는 수단으로 타당했는가 등에 대한 평가이다. 두 번째는 정당개혁의 목표 자체가

〈표 1〉 정당의 세 범주별 기능과 열린우리당 개혁 조치

정당의 세 범주	기능	열린우리당 개혁 조치
유권자 속의 정당	• 유권자들의 정치적 선택을 단순화 • 시민들에 대한 정치적 교육 • 유권자들이 일체감을 느끼고 헌신할 수 있게 하는 상징을 창출 • 유권자들을 정치참여로 동원	국민참여경선 기간당원제
조직으로서의 정당	• 정치 리더십을 충원하고 공직 후보자를 공천하여 공직을 추구 • 정치엘리트를 교육－정당 조직 활동과정에서 정치엘리트 성장 • 지지자의 정치적 이해관계를 표출하고 결집	지구당 폐지 상향식 공천 국민참여경선 총재직 폐지 집단지도체제 투톱체제 중앙당 축소
정부 내의 정당	• 정부 내에서 다수파를 창출 • 정부를 구성, 의회 내에서 이해를 조직화하고 정당기율을 유지 • 정책 목표를 실행 • 정치적 이견과 반대를 조직(야당) • 정부활동에 대한 책임성을 담보 • 정부관료를 통제 • 정부의 안정성을 확보	당정분리 원내정당 의원자율성 강화

타당했는가에 대한 평가이다. 보다 본질적 문제인 후자는 4절에서 살펴보기로 하고, 3절에서는 전자에 대해 살펴보기로 한다. 우리는 이를 키(V. O. Key 1964)가 제시했던 정당의 세 측면(유권자 속의 정당, 정부 속의 정당, 조직으로서의 정당)으로 나누어 검토해보고자 한다. 〈표 1〉은 이들 세 수준에서 정당이 수행하는 기능(Dalton and Wattenberg 2000, 5-10)과 함께, 열린우리당이 도입했던 개혁조치를 정리한 것이다.

1) '유권자 속의 정당' 영역에서의 개혁조치와 그 결과

유권자 속의 정당 영역에서 민주개혁파들이 도입한 핵심적 개혁안은 국민참여 경선제와 기간당원제였다. 그리고 이와 밀접히 연관된 조치로서 지구당 위원장직, 나아가 지구당 자체의 폐지가 추구되었다. 내용상 상충되는 이들 개혁조치를 통해[3] 개혁파들이 추구한 목표는 두 가지로 정리할 수 있다.

그 첫째는, 시민과 당원의 자발적 참여의 확보이다. 한마디로 말해 동원형 조직에서 자발적 참여조직으로의 변화를 추구했던 것이다. 당시 민주당 개혁파는 '국민과 당원의 주권이 보장되는 유권자 정당', '누구에게나 열린 정당' 등으로 이를 표현하고 있다(새천년민주당 2002, 22, 42). 특히 개혁당 그룹은 기존의 정당을 '카리스마를 가진 지도자가 하향식으로 조직한 동원형 정당', '돈을 투입해야 돌아가는 동원형 정당', '돈과 연고에 장악된 지구당' 등으로 비판하면서, '참여형 정당' 또는 '참여민주주의 정당'의 건설을 목표로 제시했다(이필재 2003; 뉴스위크 2003/06/30). 개혁파들은 지구당 위원장의 사조직 형태의 동원구조가 고비용 정치를 만들어낼 뿐만 아니라 당 의사결정구조의 비민주성을 만들어 낸다고 파악하고, 이를 혁파하기 위해 지구당위원장직 나아가 지구당 자체를 폐지하는 다른 한편으로 진성당원에게만 의사결정권을 부여하여 당원들의 자발적 참여 동기를 촉발하고, 나아가 일반 국민에게까지 당의 의사결정구조를 개방함으로써 유권자의 자발적 참여를 이끌어내고자 한 것이다.

그렇다면 개혁조치들은 정치현실에서 목표를 이루는 데 성공했는가. 우선 기간당원제부터 보자. 기간당원제의 목표는 당 엘리트에 의한 동원구조의 혁파에 있었다. 하지만 정치현실에서 기간당원제는 곧바로

---

3) 당의 풀뿌리 조직인 지구당을 폐지하면서 기간당원제를 도입한 것이나, 당원의 가장 중요한 권한인 공천권을 일반 국민에게 개방하는 국민참여 경선제를 도입하면서 동시에 기간당원제를 도입한 것은 상호모순적인 조치가 아닐 수 없지만, 동원 문제의 극복이라는 점에서는 일관된다고 보인다.

당내 권력경쟁을 위한 동원의 수단으로 변질되게 된다. 예컨대 2005년 4월 전당대회를 앞둔 계파 간 기간당원 확보경쟁으로 기간당원은 일거에 10만 명까지 늘어나게 된다. 대부분 동원의 결과였다(신승근 2004). 2006년 지방선거를 앞두고는 기간당원이 일시에 55만여 명으로 급증하면서 당비 대납 의혹까지 불거졌다. 그 결과 기간당원제로 인해 공천권을 지역의 토호들에게 빼앗기고 있다는 비판까지 제기되었다(한겨레신문 2005/11/01, 5). 결국 기간당원제는 '당을 망친 주범'으로 비판받으면서 격렬한 논쟁과 계파 갈등의 대상이 되었고, 2007년 1월 당헌개정으로 폐기되기에 이른다.[4] 기간당원제를 통해 동원구조를 극복하고 자발적 참여에 기반한 정당을 건설한다는 목표는, 권력정치의 현실 속에서 좌절된 것이다.

그렇다면 국민참여 경선제는 당초 목적을 달성하였는가. 기간당원제와 함께 국민참여 경선제를 도입한 것은, 당원 중심 정당과 지지자 중심 정당이라는 상반된 정당모델의 요소를 결합한 것이었는데, 결국 기간당원제의 포기에서 알 수 있듯이 실제 추진된 것은 지지자 중심 정당의 실험이었고 그 핵심은 국민참여 경선제였다. 이처럼 열린우리당 개혁의 상징이었던 국민참여 경선제는 어떠한 성과를 거두었는가?

먼저 2002년 민주당 대선후보 국민경선은 약 184만 명의 시민이 참여하는 결과를 가져옴으로써 큰 성과를 낸 것으로 평가된다(장훈 2010, 152). 하지만 이 모두가 자발적 참여는 아니었다. 동원의 문제는 여전히 불식되지 못하였지만, 전국 단위의 대규모 선거인단으로 인해 문제는 희석될 수 있었다.

하지만 국회의원 선거나 지방선거의 경우, 유권자들의 자발적 참여

---

4) 기간당원제 대신 기초·공로당원제가 도입되었는데, 전당대회 한 달 전 시점을 기준으로 3개월 이상 당비를 냈거나 당원협의회장이 인정하는 당원에게 과거 기간당원의 권한을 주는 제도이다(동아일보 2007/01/30, 1).

를 끌어내기는 보다 어려운 반면, 선거구 크기가 작기 때문에 동원의 영향은 증폭되어 나타나게 된다. 예컨대 2004년 제17대 총선에서 열린우리당은 후보를 낸 243개 지역구 중 35.6%의 지역구에서 여론조사방식에 의한 100% 국민경선을 실시했지만, 지역구당 실제 투표에 참여한 선거인단은 평균 415명에 그쳤고 심지어 150여 명에 불과했던 지역구도 나타나, 대표성이나 공정성 등에서 큰 문제점을 드러냈다(정진민 2004, 7; 김영태 2004, 111, 120-121). 2006년 지방선거에서는 광역단체장 후보선출의 경우 16개 지역 중 3개 지역에서, 기초단체장 후보선출의 경우 184개 지역 중 55개 지역에서 경선을 실시하였다. 방식은 대부분 기간당원 및 일반당원 투표와 일반시민 여론조사를 결합하는 방식이었다. 하지만 이 역시 저조한 당원 참여율,[5] 기간당원 동원의 문제, 일반 시민 여론조사의 공정성 문제에 직면하게 된다. 또한 당초 의도와 달리, 지역기반을 가진 기존 정치엘리트에게 오히려 유리한 역설적 결과를 가져오기도 했다.

한편 개혁파들이 국민참여 경선을 도입한 것은, 지지자들의 참여가 일회성에 그치지 않고 당의 지속적인 시민사회적 기반으로 연결될 것을 기대했다고 보인다. 하지만 국민참여 경선 등을 통해 참여하게 된 시민들이 당의 안정적인 지지자로 유지되면서 시민사회적 기반의 강화를 가져왔는지는 의문이다. 시민참여를 확대하기 위해 여론조사, 전화, 인터넷, 모바일 등 참여의 문턱을 낮추는 방식이 도입되었는데, 그것은 참여의 비용이 적은 만큼 책임감의 결여를 가져오게 되고 이에 기초한 정당지지는 그만큼 유동적이고 불안정한 것이 되지 않을 수 없기 때문이다. 결국 정치참여가 조직화되거나 제도적 채널을 통해 이뤄지지 않는다면 그러한 지지를 정치 구조 속으로 안정적으로 착근시키는 것은 불가능한 것

5) 광역단체 중 서울은 기간당원 30%, 일반당원 20% 투표, 일반시민 여론조사 50%로 진행되었는데, 당원 중 실제 투표참여인원은 1,207명(투표인단의 5%)에 불과했다(2006 지방선거시민연대 2006, 6).

이다(강원택 2011, 35). 2005년 2월 30.6%에서 2007년 5월 8.3%까지 추락한 정당지지율의 변동은 열린우리당의 실험이 안정적인 지지자 확보에 실패했음을 여실히 보여준다(문화일보 2004/2/16; 2007/5/17).

'유권자 속의 정당' 차원에서 개혁파들이 국민참여 경선을 통해 추구한 또 다른 목표는 '당심과 민심을 일치'시키는 것이었다(새천년민주당 2002, 22, 42). 즉 공천과정을 일반국민에게 공개하고 민주화하여 공직후보의 대표성을 높인다는 목표였다. 이에 대해 장훈은 2002년 민주당 대선후보 국민경선 과정에 대한 분석을 통해 시민 참여의 확대와 함께 대표성도 제고되었음을 밝히고 있다. 전체 선거인단의 구성에 있어서 성별, 연령별, 지역별 대표성이 제고되었다는 것이다(장훈 2010, 152-157).

하지만 가시적 성과의 이면에는 구조적 문제점이 존재한다고 보인다. 국민참여경선의 모델인 미국의 예비선거에 참여하는 유권자 구성을 보면, 고소득/고학력층이 예비선거를 주도하는 것으로 드러난다.[6] 이 문제와 관련하여 한국 사례에 대한 구체적 조사 자료는 아직 없는 듯하다. 하지만 2002년 국민참여경선 당시 적극적으로 참여한 노사모 회원의 구성(30·40대, 고학력층, 화이트칼라 계층이 다수)을 통해서[7] 2002년 국민참여경선 선거인단의 구성을 간접적으로 유추해 보면, 한국에서도 자발적인 적극적 정치참여는 고학력/고소득층이 일반 유권자에 비해 높으리

---

6) 1976년 미국 민주당 지지자의 특성을 주별로 비교한 자료를 보면, 캘리포니아 주의 경우 대졸 이상이 차지하는 비중이 본선거 17%, 예비선거 34%, 연간 2만 달러 이상 소득자가 차지하는 비중은 본선거 23%, 예비선거 35%였다. 뉴욕주의 경우에 대졸 이상이 차지하는 비중은 본선거 19%, 예비선거 32%, 연간 2만 달러 이상 소득자가 차지하는 비중은 본선거 16%, 예비선거 32%였다(장훈 2010, 157-159).

7) 노사모는 민주당이 국민경선제를 도입하자 노사모 안에 국민경선대책위원회를 만들고 집단적으로 참여하게 된다(신승근 2005). 노사모를 통해 국민경선에 참여한 인원은 40만 명으로 민주당 국민 경선에 참여한 190만여 명의 21%를 차지하였다(강원택 2003, 280-281; 2004, 167).

라 짐작된다. 결국 미국에서 나타나듯이, 시민 직접참여의 확대는 참여의 여력이 부족한 저학력/저소득층이 과소대표되는, '대표성의 왜곡'을 초래할 위험을 내포하고 있다고 보인다(Crenson and Ginsberg 2002, 76-79).

전체적으로 평가할 때, 유권자 속의 정당 차원에서 개혁파들이 설정한 목표는 단기간에 달성하기 어려운 과제였다고 보인다. 참여의 통로만 제도화한다고 자발적 참여가 확보되리라는 기대는 지나친 낙관론이 아닐 수 없으며, 당의 사회적 기반이 취약한 상태에서 기간당원제나 국민참여경선은 당초부터 동원의 수단이 될 가능성을 안고 있었던 것이다.

한편 국민참여 경선과 관련하여 보다 주목할 것은, 그것이 개혁파들의 당초 의도에서 벗어난 부작용을 초래함으로써 결과적으로 유권자 속의 정당을 해체시키는 역설적 결과를 가져왔다는 점이다. 그 원인의 단초는, 국민참여경선제에 대한 장훈의 평가에서 찾을 수 있다. 장훈은 대선후보 선출과정의 개방은 정당/유권자 관계의 부분적 연계 강화를 가져온 반면에, 조직으로서의 정당의 쇠퇴를 불러왔다고 평가한다. 당의 후보결정과정을 일반유권자에게 개방한 결과 대선후보와 정당엘리트의 관계가 보다 느슨해졌고 그 결과 정당의 내부 결속과 연대를 약화시켰다는 것이다. 그는 특히 개방의 충격을 흡수할 다양한 기반을 갖춘 미국과 달리, 제도화의 결여나 높은 불안정성을 지닌 한국의 경우 그러한 개방화의 충격은 당의 정체성 자체를 불확실하게 만들 가능성이 있음을 지적한다(장훈 2010, 166-170). 장훈의 지적에 추가할 것은, 이와 같은 당의 조직적 정체성의 약화는 유권자 속의 정당의 약화를 초래하는 주요 원인이 된다는 사실이다. 이에 대해서는 제3항에서 보다 자세히 살펴보기로 한다.

2) '조직으로서의 정당'과 '정부 속의 정당' 영역의 개혁조치와 그 결과

열린우리당은 집권당이었다. 이 경우 정당 조직의 상층에 위치하는 정당엘리트는 정부의 공직을 차지하여 정부를 구성하게 된다. 즉 조직으로서의 정당과 정부 속의 정당은 중첩되게 된다. 따라서 우리는 이 두 영역을 통합하여 살펴보기로 한다.

앞에서 우리는 유권자 속의 정당과 관련하여 민주개혁파가 추구한 대안은 의도하지 않은 부작용으로서 당의 내부 결속과 연대의 약화를 초래하였다고 지적한 바 있다. 그런데 당의 조직적 정체성의 약화를 가져온 보다 중요한 원인은 다른 데에 있었다. 그 것은 '정부 속의 정당'과 '조직으로서의 정당' 영역에서 개혁파가 추구한 개혁안이었다. 이 두 영역에서 개혁파는 목적의식적으로 정당의 조직적 응집력의 약화를 추구했기 때문이다.

'조직으로서의 정당' 및 '정부 속의 정당'과 관련하여 개혁파들이 도입한 조치는 집단지도체제, 원내정당화(투톱체제), 당권-대권 분리, 당·정분리 등이었다. 개혁파들이 이를 통해 추구한 목표는, '권력의 분산과 운영의 민주화가 확보된 민주정당'의 실현, '3권분립의 헌법적 원칙'의 충실한 실현, '대통령의 의회 지배현상'의 극복, '당의 중앙집권적 조직 정당 형태로부터의 원내정당화', '국회의원과 국회에 대한 대통령이나 당 지도부의 일방적 권력행사 차단 및 의원들의 자율성과 책임성 제고' 등이었다(새천년민주당 2002, 42-43; 열린우리당 2004, 2). 한마디로, 재정·인사·공천권 등을 장악하고 당을 일사분란하게 통제한 '제왕적 총재'와, 집권당 총재를 겸함으로써 여당과 의회를 통제한 '제왕적 대통령'의 폐단을, 권력의 분산을 통해서 극복한다는 것이 이런 조치에 깔린 문제의식의 핵심이었다고 보인다.

열린우리당이 추구한 이러한 목표는 일정 부분 달성된 것으로 보인다. 당·정 분리 등으로 인해 대통령이 여당에 대해 행사하는 공식적 통

제의 통로는 축소되었고(장훈 2010, 27), 집단지도체제나 투톱체제하에서는 과거처럼 정당지도부가 당 소속 의원을 일사분란하게 통제하는 것 역시 불가능하게 되었기 때문이다. 권위주의적 정당운영이나 비대칭적 의회-행정부 관계의 극복이라는 점에서 열린우리당과 참여정부의 실험은 긍정적으로 평가될 부분이 있다고 보인다.

하지만 그것은 긍정적 측면 못지않은 심각한 부정적 결과를 초래하였다. 이는 두 측면으로 나누어 살펴 볼 수 있는데, 그 첫째는 집권세력의 정책집행능력 또는 통치능력과 관련된 문제이다. 개혁파들은 권력 분산에 지나치게 치중한 결과, 정당 리더십의 부재나 당정관계의 혼선과 갈등을 초래하였고, 이는 다시 정부나 집권여당의 통치능력에 심대한 부정적 영향을 미치게 된다.

이와 관련된 핵심 이슈는 '당·정 분리' 문제였다. 현행 권력구조하에서 당정 즉 집권당과 대통령을 연계하는 제도적 매개로는 청와대 정무장관과 정무수석, 고위당정협의제도, 집권당 의원의 입각 등을 들 수 있다. 당정분리는 당연히 이 세 영역 모두에서 당정관계의 약화를 가져왔다.

먼저 노무현 정부는 김대중 정부에 이어서 출범 초부터 정무장관을 두지 않았다. 대신 집권 초기에 유인태 정무수석, 김원기 정치고문 등을 임명하여 정무기능을 맡겼는데, 이는 여소야대 상황에서 다수당인 한나라당과의 대화·타협을 통한 국회에서의 협조를 위한 것이었고, 여당인 민주당과는 당·정 분리 원칙을 강조하면서 거리를 유지했다(가상준 2012, 259-261). 이후 신당 문제를 둘러싼 갈등으로 2003년 9월 29일 노 대통령은 민주당을 탈당한다. 2004년 5월 노 대통령이 열린우리당에 입당했지만, 당·정 분리의 구체화를 위한다는 목적하에 대통령의 지시로 정무수석실이 폐지되었다. 2004년 6월에는 김혁규 국무총리 지명을 둘러싼 청와대와 여당의 갈등 끝에 정치특보마저 폐지되었다. 대통령의 정부운영에 대한 당의 간섭을 차단하기 위한 것이었다(경향신문 2004/05/

〈표 2〉 민주화 이후 역대 정권의 당·정 관계 지표

	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부
정무장관	○	×	×
정무수석	○	○	○ → ×
대통령 무당적 기간	1997.11.7~1998.2.24 110일	2002.5.6~2003.2.24 295일	2003.9.29~2004.5.19 2007.2.28~2008.2.24 595일

10, 4; 2004/06/05, 1). 이러한 일련의 과정은 결국 청와대와 집권당을 연결하는 정무채널의 단절을 초래하였다. 이후 열린우리당에서 정무장관이나 정무수석 부활 등을 지속적으로 요구했으나 끝내 거부되었다.

당·정 관계에 대한 노무현 대통령의 인식은 '정치에 있어서는 당·정 분리, 정책에 있어서는 당·정 협조'라는 말로 요약될 수 있다(최항순 2007, 297). 하지만 정치적으로 불안한 당·정 관계는 정책 영역에서의 당·정 협의에 부정적 영향을 미치지 않을 수 없었다. 무엇보다 〈표 2〉에서 보듯이 참여정부하에서 대통령 무당적 기간은 약 600일에 이르러 역대 어느 정권보다 길었고, 그동안 당·정 협의는 중단되거나 파행적으로 운영될 수밖에 없었다.[8)]

대통령과 집권당을 연계하는 또 다른 제도적 장치는 의원 입각이다. 베버(M. Weber)는 강력한 리더십을 창출하는 정당체제와 의회제 정부의 결합이 공무원들에 의한 국가권력의 탈취를 저지해줄 방책임을 지적한 바 있다(헬드 2010, 172, 260). 정부 속의 정당의 주요기능 중 하나가 관

8) 노무현 대통령이 민주당을 탈당한 이후 열린우리당에 입당할 때까지 공식적인 고위당·정회의는 열리지 못했다. 또한 2007년 2월 열린우리당을 탈당한 이후 당·정 협의는 중단되었다가 대통합민주신당과의 당·정 협의회가 부활되었다(권찬호 2011, 38; 최항순 2007, 296; 문화일보 2007/10/24, 39). 한편 고위당정회의는 이해찬 총리 시절에 비공식 회동을 통해 이루어졌지만 이 총리 퇴임 이후 이마저 사라졌고 여당 및 정부 부처 실무선의 당·정 협의만이 이루어졌다(가상준 2012, 11).

〈표 3〉 참여정부 시기 여당 의원 입각 실태

시점	내각 중 여당의원 비율	입각 의원
2003. 2.27.	10.5% (2/19)	김영진(농림), 김화중(복지)
7.25.	5.3% (1/19)	김화중
2004. 6.30.	15.8% (3/19)	정동영(통일), 정동채(문화), 김근태(복지)
2005. 1.27.	21.1% (4/19)	김진표(교육), 정동영, 정동채, 김근태
6.28.	26.3% (5/19)	김진표, 정동영, 천정배(법무), 정동채, 김근태
2006. 1. 2.	26.3% (5/19)	김진표, 천정배, 정동채, 정세균(산자), 유시민(복지)
3. 2.	21.1% (4/19)	김진표, 천정배, 정세균, 유시민
9. 1.	10.5% (2/19)	정세균, 유시민
2007. 1. 4.	5.3% (1/19)	유시민
5.23.	0% (0/19)	–

료에 대한 통제라고 할 때, 의원 입각은 그 주요 수단이 될 수 있다. 하지만 참여정부하에서 집권당 의원의 입각은 불안정한 당정관계에 따라 제대로 이루어지지 못했다.

〈표 3〉에서 보듯이 참여정부 출범 당시 의원 입각은 두 명에 불과했는데, 이마저 대통령의 개인 판단에 따른 인사권 행사였고, 이로 인한 당정 갈등이 야기되기도 했다(한겨레신문 2003/04/04, 5). 의원 입각은 2004년 총선과 탄핵사태가 마무리된 이후인 6.30 개각부터 본격화되었는데 이후 2006년 중반까지 대체로 3~5명의 의원들이 내각에 참여하였다. 하지만 입각 의원들 중에는 정동영, 김근태, 천정배, 정세균, 유시민 등 당의 대선후보로 지목되던 인물들이 대부분 포함되었고, 특히 정동영, 정세균 의원은 입각 당시 당의장 신분이었다. 결국 당의 지도자 및 대선후보군의 대거 입각으로 인해 당은 리더십 부재에 시달리게 되었고, 이에 대한 당의 반발로 인해 당·정관계가 오히려 악화되는 결과가 초래되었

다. 전체적으로 의원 입각이 부분적으로나마 이루어진 것은 집권 5년의 기간 중 2년여에 불과하였다. 2006년 중반 이후 입각 의원은 2명에 불과했고, 2007년에는 전무한 상황을 보여준다. 집권 후반으로 갈수록 관료에 대한 의존이 심화된 것이다.

당·정 분리는 열린우리당이 추구한 정치개혁의 핵심이었고, 그 목표는 대통령에 대한 여당의 자율성 확보, 여당과 대통령 및 의회와 행정부의 수평적 관계의 확립 등에 있었다. 노 대통령은 당·정 분리를, '내가 당을 지배·통솔하지 않는다'는 원칙하에 '당·정 분리 독트린'으로 표현할 정도로 일관되게 추구했다(한국일보 2004/06/08, 5). 하지만 그것이 당의 정치적 자율성을 제고하는 결과를 가져오지는 못했다. 현실에서 당·정 분리는, 당에 대한 대통령의 통제력뿐만 아니라 집행부 즉 대통령에 대한 당의 영향력 역시 차단하는 결과를 가져왔기 때문이다. 그 결과 당·정 분리는 당과 대통령의 관계 자체를 단절시키는 결과를 초래했고, 이로 인한 정책혼선과 그 책임을 둘러싼 내부 갈등을 야기함으로써 양자 모두에게 부정적인 결과를 가져왔다.

먼저 당·정 분리는 대통령의 통치능력에 상당한 저해요인이 되었다. 이라크 파병동의안, 대연정 제안, 국보법을 포함한 4대 개혁입법, 부동산 대책(아파트 분양 원가 공개) 등 사회적 논란의 중심이 된 정책에서 집권세력 내부의 갈등으로 정책추진력이 크게 약화되었고, 이는 대통령 지지도 하락을 초래한 중요 원인이 되었다(한겨레신문 2003/04/04, 5; 강원택 2011, 29).

당·정 분리는 여당에게 보다 심각한 결과를 가져왔다. 당·정 분리로 인해 대통령과 집행부가 추진하는 정책에 대해 당의 요구를 반영할 수 있는 채널이 봉쇄되었음에도 불구하고, 정당정치하에서 여당은 결국 대통령의 의제를 뒷받침하지 않을 수밖에 없는 객관적 조건에 놓여 있기 때문이다. 국보법과 대연정 이슈는 그 대표적 사례였다.[9] 이에 따라 당은 청와대를 향해 지속적으로 당·정 관계의 복원을 요구하였지만,[10] 청와대

는 당·정 분리 원칙 훼손을 이유로 거듭해서 당의 요구를 거부하는 상황이 반복되었다. 그 결과 당·정 분리는 당초 의도와는 정반대의 상황 즉, 대통령의 정치적 결정이나 집행부의 정책결정에 집권당이 일방적으로 끌려 다니게 되는 결과를 초래하였다.[11]

당·정 분리와 함께 집권세력 내부의 갈등과 혼란을 더욱 심화시킨 것은, 조직으로서의 정당 차원에서 열린우리당이 채택한, 집단지도체제와 투톱체제라는 당내 권력구조였다. 집단지도체제하에서 당의장의 위상은 현저히 약화되었고, 승계제도는 책임감의 부재를 초래하였다. 〈표 4〉에서 보듯이 3년 9개월 동안 두 명의 당의장이 입각을 이유로 중도 사퇴하였고, 4번의 임시 또는 비대위 체제가 성립되었다. 당의장은 무려 8차례나 교체되었다. 열린우리당은 리더십 부재의 조직이었던 것이다.

리더십 문제는 투톱체제로 인해 보다 증폭되었다. 전당대회와 의원총회에서 각각 선출되어 원외와 원내를 각각 대표하는 당의장과 원내대표의 투톱체제하에서 양자 간에 주요 정책을 둘러싼 이견과 갈등이 빈번히 발생하였고, 이는 당의 정책 혼선과 정체성 혼란을 초래하였다.[12] 열

---

9) 국보법의 경우, 폐지, 대체입법, 일부조항 개정 등을 두고 고민하던 여당은 2004년 9월 노 대통령의 폐지 발언을 계기로 '연내 폐지 후 형법 보완'으로 당론을 확정하게 된다(경향신문 2005/01/07, 4). 2005년 4.30 재보선 패배 이후 여당은 양극화 해소와 민생문제에 주력한다는 방침을 정하고 7월 초 그 첫 프로그램을 시작하게 되지만, 바로 그 시점에 노 대통령의 대연정 제안이 제기되었고, 이후 당은 대연정 해일에 묻혀버리게 된다(한겨레 2005/10/29, 5)

10) 열린우리당 의원 146명을 대상으로 한 설문조사 결과, 95명의 응답자 중 65%가 당·정 분리 완화를 요구하였다(세계일보 2005/06/15, 1).

11) "민주주의는 책임정치이고, 책임정치의 핵심은 정당정치다. 노 대통령은 당·정 분리를 성과 있게 했다. 그러나 의도하지 않은 결과로 정당이 국정과 정책 결정에서 소외되는 결과를 낳고 말았다. 특히 정치에 간섭하지 않을 테니 당은 정책에 간섭하지 말라고 했다. 당·정 협의를 통해 참여했지만 정책의 핵심은 정치적 결정이다. 그 결정에 당이 배제되니까 당이 유사 이래 제일 힘없는 여당이 됐다(경향신문 2006/10/23, 5)"라는 김근태 의장의 지적은 당·정 분리가 초래한 문제의 핵심을 지적해주고 있다.

12) 이라크 파병안 처리를 둘러싼 정동영 의장과 김근태 원내대표의 갈등(경향 2004/02/11, 4), 국가보안법 처리문제를 둘러싼 이부영 의장과 천정배 대표의 갈등(경향 2005/01/05, 6), 당의장 직속의 서민경제회복추진위원회 설치를 둘러싼 김근태 의장과 김한길 원내대표

〈표 4〉 열린우리당 당의장 변동

시기	이름	취임	사퇴 이유
2004.1.11~2004.5.17	정동영	전당대회에서 선출	통일부장관 입각
2004.5.18~2004.8.19	신기남	승계(전대 2위 득표)	부친 친일 의혹 파문
2004.8.19~ 2005.1.3	이부영	승계(전대 3위 득표)	4대 개혁입법 실패 지도부 전면 사퇴
2005.1.5~2005.4.1	임채정	임시집행위원장으로 추대	전당대회에서 새 지도부 선출
2005.4.2~2005.10.29	문희상	전당대회에서 선출	10.26 재선거 패배 책임 당지도부 일괄 사퇴
2005.10.30~2006.1.6	정세균	16개 시도당 위원장 회의에서 임시 당의장으로 선임	1.2 산자부 장관 입각
2006.1.6~2006.2.18	유재건	비상집행위·시도당위원장 연석회의에서 임시의장으로 추대	전당대회에서 새 지도부 선출
2006.2.18~2006.6.1	정동영	전당대회에서 선출	지방선거 패배 책임
2006.6.9~2007.2.14	김근태	비상대책위원장으로 추대(전대 2위 득표)	전당대회에서 새 지도부 출범
2007.2.14~2007.8.18	정세균	전대에서 단일후보로 합의 추대	대통합민주신당과 합당

린우리당은 창당부터 민주당 탈당파, 개혁당, 신당연대, 한나라당 탈당파 등 복잡한 계파로 출발하였다. 제17대 총선에서는 공천자의 65%가 외부영입 인사였고, 그중 절반 이상은 전문가집단이었다(박경미 2008, 38). 그 결과 열린우리당은 보수에서 진보에 이르는 폭 넓은 이념적 스펙트럼을 보여준다.[13] 복잡한 계파 구성과 이념적 이질성은 당의 정체성과

및 강봉균 정책위의장 간의 갈등 등이 대표적 사례이다(내일신문 2006/07/11, 4).

13) 열린우리당 당선자 중 설문에 응답한 119명의 이념분포는 진보 10명, 중도진보 60명, 중도 32명, 중도보수 14명, 보수 2명 등으로 나타났다(중앙일보 2004/04/28, 3).

지속성 유지에 불리한 조건이 아닐 수 없다. 이런 상황에서 당의 리더십마저 약화된 결과 당의 응집력은 심각하게 손상되었다. 정당은 원내에서 집합행동의 문제를 해결하는 장치로 평가된다(Cox and McCubbins 1993, 84; Aldrich 1995, 30). 열린우리당은 결국 정당 리더십을 스스로 약화시킴으로써 집합행동의 문제를 해결 불가능하게 만든 것이다.

'조직으로서의 정당'과 '정부 속의 정당' 영역의 개혁방안들이 야기한 첫 번째 문제가 집권세력 내부에 관한 것이었다면, 두 번째의 문제는 집권세력과 국민과의 관계에서 야기되었다. 즉, 당·정 분리나 원내정당화 조치는 유권자와의 관계에서 민주주의의 본질과 관련된 보다 심각한 문제를 초래한 것이다.

당·정 분리에 대한 노 대통령의 인식은 '나는 여당의 영수가 아니라 행정부 수장이다'라는 말 속에 잘 드러난다(경향신문 2003/07/22, 4). 2005년 7월 대연정을 제안하면서 당원에게 보낸 서신에서는 '미국에서는 대통령이 정권을 잡을 뿐 정당이 정권을 잡지 않습니다. 한국에서는 정당이 정권을 잡는다고 생각하여 당·정 협의도 하고…'라고 지적하고 있다(노무현 2005). 이러한 노 대통령의 인식은 결국 집권당으로서의 여당의 역할 즉, 여당이 갖는 '정부 속의 정당'으로서의 기능을 최소화하거나 부정하는 것으로 귀결되었다.

보다 심각한 문제는 그것이 대통령과 집권당의 분리만이 아니라, 정당을 통해 연계되는 지지자 및 유권자로부터의 괴리를 가져왔다는 점이다. 참여정부 기간 동안 잇따른 재보선·지방선거의 패배를 대통령은 집행부에 대한 국민의 심판으로 받아들이지 않으려 했다. 그 근거가 된 것은 당·정 분리였다.[14] 재보선 및 지방선거를 주관한 것은 당이므로 패배

---

14) 2004년 6.5 재보선 패배 이후 노 대통령은 '공천에 의견조차 내지 않았는데 심판은 내가 받고 억울하다', '내가 여당이라서 그런가. 선거를 가지고 왜 나를 심판하려는지…'라고 말했다(경향신문 2004/6/5, 5)

역시 당의 책임이라는 것이었다.

개혁파들은 정당개혁을 통해 당정관계나 의회-행정부 관계의 수평화 및 민주화를 추구했다. 하지만 그것이 궁극목적은 될 수 없다. 권력관계의 수평화는, 정당이나 의회가 권위적 지도자에 의해 좌우됨으로써 국민의 의사를 제대로 반영하지 못하는 것을 극복하는 데에 궁극적 목표가 있었기 때문이다. 즉, '당심'과 '민심'의 일치가 궁극 목표였던 것이다. 하지만 당정분리는 결국 대통령을 집권당으로부터, 그 결과 집권세력을 지지자와 국민으로부터 멀어지게 하는 결과를 가져왔다. 권력의 책임성의 결여라는 민주주의의 본질과 관련된 중대 문제를 초래한 것이다(최장집 2006, 96).

3) 정당의 세 영역 간의 관계에서 본 열린우리당 개혁조치의 결과

키(V. O. Key)가 제시한 정당의 세 영역의 구분은 분석과 서술을 위한 것이며, 현실 정치에서 이들 각 영역은 밀접히 연계되어 있다. 각 영역에서 추진된 개혁 조치들은 다른 영역에 영향을 미치지 않을 수 없는 것이다. 이 문제와 관련하여 우리는, 정당의 3영역 중에서 기능적으로 핵심이 되는 것은 정부 속의 정당이라고 지적한 스트롬(Strom 2000, 182)과 디스(Thies 2000, 256)의 주장에 주목할 필요가 있다. 이들에 의하면, 유권자 속의 정당이나 조직으로서의 정당에 근거와 지속성을 제공하는 것은 정부 속의 정당이다. 그것이 정당의 핵심적 연결고리로서, 유권자 속의 정당은 정부 속의 정당에 의존한다는 것이다.

왜 그러한가. 유권자 속의 정당이 수행하는 핵심적 기능의 하나는 유권자 선택의 단순화이다. 즉 정당은 선거에서 유권자들의 후보 선택에 필요한 구체적 정보를 대신해주는 간편한 표식으로서 기능한다(Downs 1957; Campbell et al. 1960). 그런데 정당이 이런 표식의 기능을 할 수 있는 것은 정부 및 의회 내에서 일관된 정책을 추구하고 집행할 수 있을

때인데, 이를 위해서는 정당의 정책적·조직적 정체성이 필요하고 이를 부과할 수 있는 당내 리더십의 존재가 필요하게 된다.

정당은 공직 추구자들에게 공공재로 기능한다(Aldrich 1995, 30). 당선을 위해서는 정당의 공천이 필요하고, 나아가 유권자들로부터 신뢰와 충성을 확보하여 시민사회적 토대를 갖춘 정당은 득표의 가장 중요한 기반이 되기 때문이다. 하지만 공공재의 영역에서는 무임승차의 문제 즉 집합행동의 문제가 발생하게 된다. 이를 해결하는 것이 리더십의 역할이다. 정당의 리더십이 부재하고 이로 인해 집합행동의 문제를 해결하지 못함으로써 당 내부의 혼선과 분란이 발생하여 유권자들 앞에서 당이 무엇을 대표하고 상징하며 무엇을 추구하는지가 혼란스럽게 되면, 당이라는 표식의 의미는 사라지게 된다. 이는 곧 유권자 속의 정당의 해체를 의미한다.

이런 논리에 따르면, 열린우리당이 지지율 급락으로 결국 해체에 이르게 된 가장 결정적 원인은 조직으로서의 정당과 정부 속의 정당이 약화 내지 해체된 데 있었다고 보인다. 이런 결과는 두 가지 요인에서 야기되었다. 하나는 국민참여경선 등의 의도하지 않은 결과로 인한 당의 응집력과 조직적 정체성의 약화이다. 보다 중요한 요인은 조직으로의 정당과 정부 속의 정당 영역에서 개혁파가 목적의식적으로 추구한 원내정당화와 당·정 분리 조치였다. 정당으로부터 의원들의 자율성을 제고하고(원내정당화), 집행부 내의 정당과 의회 내의 정당을 분리하는 것(당정분리)이 개혁론의 핵심이었고, 그것은 한마디로 '정당정부에 대한 부정'이라 할 수 있을 것이다.

결국 열린우리당의 실험이 실패로 귀결된 것은, 목적과 방향은 옳았지만 방법에서 문제가 있었거나, 또는 의도하지 않은 개혁의 부작용으로 인한 것이 아님을 알 수 있다. 열린우리당이 추구한 정당개혁의 목표 자체에 문제가 있었던 것이다.[15] 단적으로 '당·정 분리'는 그 자체 정당정치에 반하는 것이라 할 수 있다. 정당의 최대목표는 집권이며, 정당의

여러 기능 중 가장 중요한 것이 정부를 구성하는 것인데(메이어 2011, 60), 집권당이 정부(대통령)와 당의 분리를 추구한다는 것은 정당의 목표와 기능을 스스로 부정하는 것이 아닐 수 없기 때문이다. 그렇다면 개혁파들은 왜 '정당정부'를 부정하였는가, 정당정부의 부정이라는 개혁파의 목표는 어떠한 근본적 문제를 안고 있었으며, 왜 잘못되었다는 것인가. 우리는 이를 민주주의의 제도적 실천과 관련하여 정당정부론이 갖는 의미를 통해 살펴보고자 한다.

4. 정당정부론에 비추어 본 열린우리당 정치개혁의 문제점

대의제 초기의 의회는 '의회 민주주의'가 아닌 '의회 과두정'의 무대였다. 선거권은 제한되어 있었고, 대표들은 대표되는 자들로부터 자율권을 누렸다. 이와 같은 '엘리트주의적' 대의제가 '민주적' 대의제로 전환하는 데에는 두 가지 계기가 필요했다. 보통평등선거권의 도입과 정당의 등장이 그것이다. 흔히 민주주의 실현의 최종적 지표로 간주되는 보통선거권 성립 이후에도 대의제의 중요 문제인 주인-대리인 문제(대표와 대표되는 자 간의 괴리 문제)는 여전히 남게 된다. 이를 완화하는 계기를 제공한 것은 정당이었다. 정당은 선거에서 유권자의 이해를 집약한 정강정책을 제시하고 집권 후에 이를 실천하는 집단적 책임성을 담보함으로써 '주인-대리인 문제'를 완화시키게 된다.

---

15) 강원택은 참여정부의 정당정치에 대해 '정부 내의 정당은 당·정 분리로 제 역할을 할 수 없었고, 중앙당으로서의 정당은 원내정당의 흐름 속에 취약해졌고, 토대에서의 정당은 지구당 폐지뿐만 아니라 인터넷을 통한 참여의 강조로 제대로 작동하기 어려웠다'고 지적하고, 그러한 실패는 '원내정당화'의 주장을 거의 그대로 받아들인, 노 대통령의 정당정치에 대한 잘못된 인식과 깊은 관련이 있다고 지적한다(강원택 2011, 26, 37).

정당이 중심이 되어 정부를 구성하고 운영하는 '정당정부'가 등장함에 따라 의회의 운영 방식 역시 변화되었다. 의원들은, 전체 국민의 이익을 대표하는 수탁자로서 원내에서 자신의 양심과 판단에만 따르는 자율적 행위자에서, 정당의 당론에 구속되는 당의 일원으로 변화되었다. 정당의 등장에 따라 대의제의 형태 역시 개별 의원들이 중심이 되는 '의회정치'에서 정당이 중심이 되는 '책임정당정치'로 변화된 것이다. 이런 변화는 20세기 초 '의회정치'의 위기로 비판받기도 했지만, 점차 대의제를 보다 민주적으로 변화시키는 민주주의의 진전으로 수용되게 되었다. 정당정부와 책임정당정치의 등장이 대표와 대표되는 자의 동일성(즉 주인과 대리인 문제의 해결)과 인민지배(popular rule)를 향한 진보로 수용되기에 이른 것이다(마넹 2011, 239-242).

그렇다면 정당정부가 '인민지배를 향한 진보'로 평가되는 것은 어떤 근거에서인가. 정당정부 이론은 다음과 같은 4가지를 제시한다. 그 첫째는 책임성의 실현이다. 정당의 등장에 따라 대표의 개인적 책임성은 정당의 집합적 책임성으로 대체된다. 정당정부론은 정부를 실제로 통치하고 정책수행에 대해 명백히 책임지는 일련의 팀으로서의 대표가 존재할 때 전체 유권자의 다수에 대한 정부의 책임성이 확립되며, 이를 통해 개별 대표와 개별 선거구와의 사이에도 명백한 책임성이 성립된다고 주장한다(Ranney 1962; Cox and McCubbins 1993).[16]

'팀으로서의 응집성'과 함께, 책임성의 실현을 가능케 하는 정당정

16) 정당정부 비판론자들은, 정당이 유권자에게 집단으로 책임지는 것보다, 의원들이 선거구민에게 개별적으로 책임지는 것이 더 효과적이라고 주장한다. 정당정부론은 이런 논리를 비판한다. 책임이란 권한에 수반하는 것인데, 분절화된 의원 개인에게는 의회의 입법(또는 입법실패)에 대해 책임을 물을 수 없게 되어 유권자들로서는 자신의 대표를 징벌(또는 보상)해야 할지 결정할 수 없는 상황에 빠지게 된다. 대표의 개별적 책임성을 강조할 경우 '하나의 응집력 있는 온전한 정부'는 존재하지 않게 된다. 의회 내에서 또는 의회와 행정부 간에 권력이 분산될 경우, 정부에 대한 통제권을 가지고서 정책 수행 결과에 대해 징벌받거나 보상받을 개인이나 일련의 개인들이란 존재할 수 없게 되기 때문이다(Ranney 1962).

부의 두 번째 장점은 정당의 '제도적 지속성'과 관련된다. 마넹에 의하면, 재선을 추구하는 대표들은 현재 내리는 결정 속에서 그에 대한 유권자의 회고적 판단을 고려하게 되기 때문에, 유권자들은 미래 선거에서의 회고적 평가를 통해서 현재의 대표에게 영향을 미칠 수 있다(마넹 2011, 222, 226). 그런데 여기에는 전제 조건이 필요하다. 반복되는 선거에서 제도적 연속성을 갖는 정치행위자의 존재가 그것이다. 자연인으로서의 개별 대표는 이런 점에서 큰 한계를 안고 있으며, 단임의 대통령제에서 이 문제는 극대화된다. 정당과 정당정부는 이에 대한 해결책이 된다.

정당정부가 인민지배를 향한 진보로 평가되는 세 번째 근거는 자유위임의 극복에 있다. 전통적인 대의제는 자유위임을 규범적으로 바람직한 것으로 추구하는데, 이는 대의제의 엘리트주의적 특징이라 할 수 있다. 따라서 인민지배를 지향하는 직접민주주의는 수탁자(trustee)로서의 대표가 아닌 대리인(delegate)으로서의 대표를 상정하며, 이들에 대한 구속적 위임을 추구한다(마넹 2011, 208; 헬드 2010, 226-7). 정당정부는, 구속위임에 따른 위험을 회피하면서도 자유위임의 문제를 극복할 수 있는 대안을 제공해준다. 그것은 정당정부가 '프로그램'과 '팀'이라는 두 가지 수단을 통해 대표기능을 수행하기 때문이다. 집권세력은 선거 당시 공약으로 제시한 프로그램을 의회와 집행부에서 실행하는 데 있어 일정한 재량권을 가지지만, 여당 지도부가 정당에 의해 제약받기 때문에 자유위임의 여지가 제한될 수 있다는 것이다(Frognier 2000, 26-30).

정당정부의 네 번째 장점은 민주적 리더십의 제공에 있다. 정당은 집단적 리더십을 제공함으로써 개인 리더십이 초래할 수 있는 독재 가능성을 제어한다. 근대 민주주의는 대표(입법부)와 리더십(집행부)을 분리하고, 정당성 측면에서 전자를 우위에 두고자 했다. 하지만 입법부는 통치에 적합한 구조가 아니라는 문제가 있다. 대표성에 대한 강조는 통치의 문제를 발생시키게 되는 것이다. 정당정부는 대표성과 리더십이라는 두 가지 요구를 조화시킴으로써 이 문제에 대한 해결을 제시한다. 정당

정부는, 정책 프로그램에 기초하여 국민들에 의해 선출된 대표자들에 의해 확보되는 일반의지의 대표체(representation of the general will)를, 효과적이되 독재적이지 않은 리더십으로 연결시켜 준다. 정당 리더십은, 정당이라는 하나의 팀에 의해 발휘되는 동시에 대표기구인 의회에 의해 교체 또는 견제 가능하기 때문에, 효율성과 함께 민주성을 동시에 확보할 수 있게 해준다는 것이다(Frognier 2000, 24-26).

그런데 개혁파들의 정당개혁론에서는, 정당정부 메커니즘이 대의민주주의에서 갖는 이러한 긍정적 의미에 대한 인식은 찾아볼 수 없다. 열린우리당은 당이 추구할 〈100대 기본정책〉 중에서 자유민주적 기본질서 확립에 이은 두 번째 정책으로 '의회중심의 생산적 대의정치 구현'을 제시하고 있는데, 그 내용은 '의회와 행정부의 견제와 균형, 의회의 실질적인 독립성 확보, 국민여론 수렴과 행정부 견제' 등이었다. 또한 그 구체적 수단인 원내정당화에 대해서는 '국회의원이 중심이 되는 정당체제'로 정의하고, 의원들의 자율성과 책임성 제고, 의원 자유투표제 도입 등을 통해 의원 개개인이 정책제안을 활발히 하고 이를 입법으로 연결시켜야 한다고 강조하고 있다(열린우리당 2004, 2-6). 결국 개혁파의 정당개혁론에서 정치이론적 기초를 찾는다면 그것은 정당정부 등장 이전의 '전통적인 권력분립론 및 고전적 의회정치에 대한 강조'와 '정당정부에 대한 외면 또는 부정' 등으로 특징지을 수 있다고 보인다.

물론 권력분립이나 고전적 의회정치의 내용은 자유주의적 민주주의의 핵심 내용이고, 한국에서 이러한 자유주의적 개혁이 갖는 의미는 중요하다고 할 수 있다. 권력분립에 기초한 권력 간 견제는 권력의 '수평적 책임성'을 확보하는 핵심 장치이고, 이는 대통령을 중심으로 한 권위주의적 권력운영을 견제할 수 있는 주요한 장치의 하나이기 때문이다.

하지만 개혁파들은 과거의 비민주적 권력운영의 극복에 치중한 결과 권력분립과 분산에 대한 일방적 강조로 그 시야가 제한되었고, 이러한 일면적 시야는 정당정치의 현실과의 괴리를 가져와 결국 집권당의 권

력운영을 작동불능 상태로 만듦으로써 문제를 오히려 악화시키는 결과를 초래했다고 보인다. 당정분리가 초래한 귀결은 그 단적인 예이다. 참여정부 시기 대통령의 국정운영 지지도와 열린우리당 지지도가 양의 방향으로 유의미한 상관관계를 갖는다는 연구(김영태 2005, 165)가 말해주듯이, 국민들은 양자를 일체로 보고 연대책임을 묻고 있었다. 대안은 이러한 정치현실에 기초하여 모색되어야 한다. 민주화 이후 한국 민주주의의 가장 큰 문제는, 단임의 대통령제하에서 임기 말 대통령의 탈당이나 집권당의 '신장개업'이 반복되어 나타남으로써 대통령과 집행부에 대해 책임성을 부과할 수 없게 되는 것이라 할 수 있다. 당·정 분리가 대통령권력에 대한 견제 방안이 될 수 없음을 열린우리당 사례는 보여준다. 차기 선거에서 국민의 평결을 두려워하는, 제도적 지속성을 갖는 집권당에 의해 대통령 권력이 제어될 때, 즉 집권당이 정부를 통제하는 정당정부하에서 비로소 대통령 권력의 민주화는 가능하게 될 것이며, 민주주의의 핵심 원리인 '대표와 책임의 연계(최장집 2005)' 역시 가능하게 될 것이다.

기본적으로 정당정부는 집권당이 입법부와 집행부를 함께 통할하는 권력의 통합을 의미한다. 따라서 개혁파들에게 정당정부는 과거의 비민주적 권력운영과 같은 것으로서 인식되어 배척되었다고 보인다. 하지만 개혁파의 이러한 경직된 인식과 달리, 정당정부의 등장은 과거의 절대권력과 같은 권력집중으로의 회귀가 아니라, 권력의 책임성을 보다 강화하는 메커니즘으로 긍정시되고 있다. 어떻게 이것이 가능한가.

첫째, 정당정부는, 권력의 분립과 상호견제를 통해 달성되는 '수평적 책임성'과는 다른 차원의 책임성 즉, 선거를 통해 권력이 국민에게 직접 책임지는 '수직적 책임성'을 실현 가능하게 하기 때문이다. 정당정부의 권한은 선거에 의해 제어되는 것이다.

둘째, 정당정부가 권력의 '통합'을 의미하지만 이는 어디까지나 이념형에 불과하고, 실제로 정당정부의 권한은 야당에 의해, 당 내의 평의원들에 의해, 관료조직에 의해 제어됨으로써 정당정부가 '선출된 독재'

로 변할 위험은 방지되고 있다. 예컨대 유럽 각국을 대상으로 한 연구에 의하면, 정당정부 등장 이후 권력구조는 '집행부·여당 대 야당'이라는 정당 간 대립구도를 중심으로 변화되었지만, 전통적인 '의회 대 행정부'의 대립구도나 '정당을 교차'하는 대립구도 등도 이슈 영역에 따라 다양하게 형성되고 있다. 즉, 당의 기본 노선과 관련된 핵심적 이슈에서는 정당 간 대립구도가, 행정부 감독과 관련된 이슈에서는 의회 대 행정부의 대립구도가, 사회의 다원적 이익갈등과 관련된 이슈에서는 정당을 교차하는 연합·대립관계가 나타나고 있는 것이다. 마치 자동차의 기어변속 기능과 같이, 이슈 영역에 따라서 정당정부의 메커니즘, 권력분립의 메커니즘, 다원적 이익정치의 메커니즘이 교대로 작동되고 있다는 것이다(Andeweg 1992; Andeweg and Mijink 1995). 이러한 사실을 고려할 때, 우리가 추구할 바람직한 정당개혁의 방향은, 권력분립과 의회정치의 가치 대 정당정부의 가치 사이에서 어느 일방에 대한 편향이 아닌 양자의 균형 속에서 모색되어야 할 것이다.

5. 결론

열린우리당은 한국정당사에서 독특한 위상을 차지하고 있다. 민주개혁파들의 정치개혁·정당개혁론이 급진적으로 실천되었던 무대였기 때문이다. 4년이라는 짧은 역사를 뒤로 당은 해체되었지만, 열린우리당에서 추구되었던 정당개혁의 목표와 논리는 아직까지도 개혁파들에 의해 정당개혁의 바람직한 모델로 간주되고 있다고 보인다. 이런 점에서 열린우리당의 성과에 대한 평가는 향후 정당정치의 과제와 관련해서도 중요한 의미가 있다고 판단된다.

정당개혁의 결과를 볼 때, 개혁파가 추구했던 당초 목적은 일정 부

분 달성했지만, 부정적 영향 또한 못지 않게 컸다고 보인다. 유권자 속의 정당 영역에서 개혁파는 당원 및 지지자의 자발적 참여를 이끌어내고 이를 통해 당의 기반을 강화하고자 했지만, 제도화의 수준이 취약한 상태에서 이상주의적 대안을 급속히 추구한 결과 당 자체의 정체성을 위기에 빠뜨리는 결과를 초래하였다. 더욱 문제가 된 것은 조직으로서의 정당과 정부 내의 정당 영역에서 취한 개혁조치들이었다. 개혁파는 권력 분산을 민주화의 핵심으로 이해하고, 당·정 분리, 집단지도체제, 투톱체제, 원내정당화, 의원자율성 강화 등을 추구했는데, 이는 결국 정당 리더십의 해체로 인해 당의 정체성과 응집성이 해체되는 결과를 가져왔고, 이로 인해 정당이 유권자 선택의 표식으로서의 기능을 상실하는 결과가 초래됨으로써 결국 유권자 속의 정당의 해체 즉, 정당 지지도의 급락을 가져왔던 것이다. 결국 열린우리당이 추구한 정당개혁의 지향점은 정당정부에 대한 부정이었고, 이 점에서 개혁의 목표 자체에서 심각한 문제점을 안고 있었다고 평가된다.

열린우리당이 남긴 결과는 향후의 정당개혁론에 소중한 교훈을 제공해주고 있다. 고전적 권력분립론의 가치와 정당정부의 가치에 대한 균형적인 사고의 필요성이 그것이다. 특히 개혁파에게는 정당정부의 진보적 측면에 대한 인식의 필요성이 강조될 필요가 있다. 사회경제적 민주화와 복지국가의 실현이 개혁파의 주요 목표라고 할 때, 권력통합에 기초한 수직적 책임성의 원리를 강조하는 정당정부는 국가의 적극적 역할과 민주적 통제의 가능성을 함께 담보해주는 제도적 장치가 될 수 있다고 보기 때문이다.

참고문헌

2006지방선거시민연대. 2006.『각 정당의 5.31 지방선거 공천 평가보고서』.

가상준. 2012. “18대 국회와 정부: 당정협의의 문제점과 해결방안.”『한국정당학회 춘계학술회의 정당정치의 변화와 19대 총선』. 2012. 2. 28.

강원택. 2003.『한국의 선거정치』. 푸른 길.

_____. 2004. “인터넷 정치집단의 형성과 참여: 노사모를 중심으로.”『한국과 국제정치』20권 3호.

_____. 2009. “한국정당연구에 대한 비판적 검토.”『한국정당학회보』8권 2호.

_____. 2011. “참여민주주의와 정당정치: 제도화의 실패와 정당 재편의 좌절.” 강원택·장덕진 엮음.『노무현 정부의 실험』. 한울.

권찬호. 2011. “고위당정회의 의제 변화에 관한 연구.”『한국공공관리학보』25권 3호.

김영태. 2004. “17대 국회의원선거의 공천제도와 공천과정.”『한국정당학회보』3권 2호

_____. 2005. “대통령지지와 정당지지.”『한국정당학회보』4권 2호.

노무현. 2005. <당원 동지 여러분께 드리는 글: 지역구도 등 정치구조 개혁을 위한 제안>. 2005. 7. 28.

마넹, 버나드. 2011.『선거는 민주적인가』. 곽준혁 역. 후마니타스.

메이어, 피터. 2011.『정당과 정당체제의 변화』. 김일영 외 옮김. 오름.

박경미. 2008. “정당이합집산의 조건: 열린우리당의 변화(2003-2007).”『한국과 국제정치』제24권 제3호. 29-55.

_____. 2012. “한국정당모델에 대한 탐색적 연구.”『한국정당학회보』11권 1호.

박상훈. 2004. “지배담론화된 정치개혁과 민주주의.” 민주노동당.『이론과 실천』2-3월호.

박찬표. 2003. “한국 정당민주화론의 반성적 성찰: ‘정당민주화’인가 ‘탈정당’인가?” 서강대 사회과학연구소.『사회과학연구』11집.

새천년민주당. 2002.『당발전과 쇄신을 위한 특별대책위원회 활동백서』.
서복경. 2003. “정당개혁과 한국 민주주의의 미래: 원내정당화 논의의 재고.” 『동향과 전망』 60호. 11-39.
신승근. 2004. “사로잡아라, 오 마이 기간당원.”『한겨레 21』 540호. 2004.12.22.
_____. 2005. “당 내 당 국민참여연대: 장외 훈수론 한계, 당 접수해 노짱 친위한다.”『월간중앙』 31권 3호(2005.3).
열린우리당. 2004.『원내정책정당 건설을 위한 여섯달의 기록』. 열린우리당 원내기획행정실.
오승용. 2007. “정치관계법 개혁의 성격과 내용: 2004년 개정 정치관계법을 중심으로.”『21세기정치학회보』 15권 1호.
유진숙. 2007. “세계화와 한국정당: 정당개혁에서 세계모델 확산과 탈동조화.” 『한국과 국제정치』 23권 2호.
이필재. 2003. “정계개편 ‘태풍의 눈’ 유시민 개혁국민정당 위원.”『월간중앙』 2003년 6월호.
임성호. 2003. “원내정당화와 정치개혁.”『의정연구』 제9권 제1호.
장 훈. 2010.『20년의 실험: 한국정치개혁의 이론과 역사』. 나남.
정진민. 2003. “정당개혁의 방향: 정당구조의 변화를 중심으로.”『한국정당학회보』 제2권 제2호.
_____. 2004. “17대 국회의원 선거에서의 상향식 공천제도와 예비후보 등록제.”『한국정당학회보』 3권 2호
주인석. 2009. “한국정당발전의 유형화에 대한 비판적 고찰.”『한국정당학회보』 8권 1호. 5-35.
최장집. 2005.『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스.
_____. 2006. “한국민주주의와 제도적 실천으로서의 민주주의.” 민주화운동기념사업회.『6월 민주항쟁과 한국 민주주의의 현주소』. 2006.6.29.
_____. 2007. “원내정당론과 국민경선제가 민주주의 발전에 기여하기 어려운 이유.” 최장집·박찬표·박상훈.『어떤 민주주의인가』. 후마니타스.
최항순. 2007. “당정협조관계의 영향요인에 관한 연구.”『한국공공관리학보』 21권 4호.

헬드, D. 박찬표 옮김. 2010.『민주주의의 모델들』. 후마니타스.

Aldrich, J. H. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.

Andeweg, Rudy B. 1992. "Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consequences and Coexisting Patterns." *Legislative Studies Quarterly*. 17(2).

Andeweg, Rudy B. and Lia Mijzink. 1995. "Beyond the Two-body Image: Relations between Ministers and MPs." Herbert Döring, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.

Campbell, Angus, Philip Converse, Warren Miller, and Donald Stokes. 1960. *The American Voter*. New York: Wiley.

Cox, G., and M. McCubbins 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

Crenson, Mathew A., and Benjamin Ginsberg. 2002. *Downsizing Democracy—How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Dalton, Russell J., and Martin P. Wattenberg. 2000. "Unthinkable Democracy." Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg. *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Wiley.

Frognier, A. P. 2000. "The Normative Foundation of Party Government." Jena Blondel and Maurizio Cotta, eds. *The Nature of Party Government*. New York: Palgrave.

Key, Valdimer O. 1964. *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York: Crowell.

Mosler, Hannes. B. 2011. "담론분석 접근으로 고찰해 본 제도개혁의 정책결정 과정에 대한 연구: 한국 지구당 폐지 사례를 중심으로." 서울대 대학원 정치학박사학위 논문.

Ranney, Austin. 1962. *The Doctrine of Responsible Party Government: Its Origin*

and Present State. Urbana: The University of Illinois Press.

Strom, Kaare. 2000. "Parties at the Core of Government." Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg. *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press.

Thies, Michael F. 2000. "On the Primacy of Party in Government." Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg. *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press.

《언론보도》

『경향신문』, 『내일신문』, 『뉴스위크』, 『동아일보』, 『문화일보』, 『세계일보』, 『중앙일보』, 『한겨레신문』, 『한국일보』.

투고: 2012.9.30 심사: 2012.10.11 확정: 2012.11.7