

저 자 빌헬름 호프마이스터 | 발행인 토마스 요시무라

# 민주주의를 형성하는 정당

## 국제적 시각에서 이론과 실천





빌헬름 호프마이스터

---

**민주주의를 형성하는  
정당**  
국제적 시각에서 이론과 실천

발행인 토마스 요시무라



## 목차

<b>발간사</b>	<b>i</b>
<b>서문</b>	<b>1</b>
<b>1 21세기 민주주의와 정당</b>	<b>5</b>
민주주의란 무엇을 의미하는가?	7
민주주의, 어디에서나 가능하다	14
민주주의를 손상시키는 것은 무엇인가?	15
<b>2 정당과 정당체제</b>	<b>21</b>
정당은 왜 존재하는가?	25
정당의 기능	32
정당의 도전과제	35
정당의 유형	51
정당체제	68
»신생« 민주주의 국가의 정당	76
»신생« 민주주의 국가 정당 발전의 공통점	100
서유럽 정당제도의 변동	105
<b>3 이데올로기와 당강령</b>	<b>125</b>
이데올로기의 의미	125
당강령	136

<b>4 정당조직</b>	<b>142</b>
정당의 법적 제반조건	143
조직과 정당전략	146
정당의 구조	148
정당의 디지털화	175
당원: 역할과 기능	180
당내 여성의 참여	197
당내 부분조직	204
정치교육과 당원 트레이닝	211
당원의 동기부여를 위한 정치적 프로젝트	216
<b>5 당 지방조직과 정당에게 지방정치의 의미</b>	<b>221</b>
지방정치의 목적	223
정당과 지방정치	225
지방정치 내 정당의 홍보활동	230
지방의회 내 정당	232
시군에서 시민참여와 정당	235
기초자치단체에서 굿 거버넌스 원칙	241
<b>6 정당의 재정</b>	<b>245</b>
정당 자금조달의 도전과제	248
정당재정의 국제적 추세	252
정당의 정치자금조달을 위한 권고	255
사례: 독일 정당의 자금조달	261
<b>7 정당과 사회</b>	<b>263</b>
사회와 국가 사이의 연결고리인 정당	264
정당과 이익집단	268
시민사회가 정당을 대체할 수 있을까?	272

<b>8 경청과 소통</b>	<b>277</b>
미디어민주주의에서의 정치적 소통	280
정당의 소통전략	282
당내 소통	287
정당과 소셜미디어	289
<b>9 정당과 선거</b>	<b>293</b>
선거와 선거제도	295
선거운동	307
소셜미디어 상에서의 선거 캠페인	327
미래의 선거 캠페인	332
<b>10 의회내 정당과 정부 내 정당</b>	<b>340</b>
정당의 원내교섭단체	341
정당과 연정	351
정부내 정당	360
<b>11 정치 리더십</b>	<b>365</b>
권력, 공익 그리고 국가이성 사이의 정치 리더십	366
좋은 정치 지도자의 특성	369
정치 지도자와 소셜미디어	372
<b>12 민주주의를 형성하는 정당</b>	<b>379</b>
성공적인 정당의 특성	382
<b>참고 문헌</b>	<b>385</b>
<b>그림색인</b>	<b>395</b>





정치가인 도미닉과 미래에 정치가가 될 수도 있는 테레사에게 바칩니다.



## 발간사

»대표성과 참여«는 콘라드 아데나워 재단이 다루는 가장 중요한 주제로, 바로 민주주의의 핵심입니다. »국민의, 국민에 의한 그리고 국민을 위한 통치«는 모든 국민이 정치적 의사결정과정에서 대표되며 적극적으로 참여할 수 있어야 한다는 것을 의미합니다. 이를 위해 적절한 기회와 플랫폼과 도구들이 있어야 합니다. 이때 정치정당은 의회와 함께 그리고 의회를 통해 중요한 역할을 담당합니다. 의회와 정당은 다양한 임무를 수행하는데, 부분적으로 근본적이기까지 한 이 시대의 변화들로 인하여 의회와 정당의 구조, 프로세스, 자기상이 다양한 새로운 도전에 직면하게 되었습니다.

이 책을 통해 빌헬름 호프마이스터 박사님은 정당에 대한 현대적인 이해의 기본 원칙과 이상들을 소개하고 있습니다. 또한 다채로운 정당의 모습을 기술하며, 세계 곳곳의 실제 사례들을 비교함으로써 정당의 중요성을 설명하고, 고무적인 질문을 통해 성공적인 정당 실무에 대한 생생한 통찰을 얻게 해줍니다. 호프마이스터 박사님은 오랜 기간 정당 및 정당의 전략과 결정권자와 기대주들 등과 관련하여 쌓은 많은 경험과 지식을 바탕으로 이 책을 집필하였습니다. 그 결과 정당을 그리고 민주주의를 실현하는 데 있어서 정당들이 갖는 잠재력을 이해하고, 민주주의의 실현을 위해 어떠한 요소들이 요구되는지를 이해하고자 하는 이들을 위한 매우 포괄적이고 복합적인 길잡이가 탄생하였습니다.

콘라드 아데나워 재단 한국 사무소는 정당의 이해에 기여하는 이 귀중한 저서의 한국어 번역판을 발행하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 물론 저희 재단은 저자와 마찬가지로, 한 나라의 정당들이 한 경험과 그들에 관하여 기술한 내용은 다른 언어로 옮긴다 하더라도 다른 나라에 그대로 적용될 수 있다고 생각하지는 않습니다. 그러나 민주주의에 대한 위협은 전 세계적인 현상입니다. 따라서 민주주의

를 유지하기 위해 어떠한 가치와 요구와 변화들이 필요한지에 대하여 우리는 민주주의 국가로서 그리고 민주주의자로서 함께 고민하며, 다양한 모습으로 나타나는 이 현상에 대한 논의 속에서 스스로를 위해 또한 다른 이들을 위해 우리의 경험이 유용하게 쓰일 수 있게 해야 합니다. 저희 재단은 이러한 의미에서 한국어 독자들에게 이 책을 소개하며, 여러분께서 이러한 경험의 교류에 참여하며 그 속에서 스스로를 새롭게 발견할 수 있기를 기대합니다.

#KAS4Democracy

토마스 요시무라

콘라드 아데나워 재단 한국사무소 대표

## 서문

정당 없이 민주주의는 불가능하다. 민주주의를 중요시하는 사람이라면 정당에 관심을 가져야 한다. 그리고 정당이 무엇인지, 정당이 민주주의를 위해 어떤 기능을 하며, 정당이 그 기능을 어떻게 수행하는지, 정당이 민주주의에 어떻게 더 기여할 수 있는지에 대해 알아야 한다. 이 책은 바로 이러한 내용을 다루려고 한다. 이 책은 정당에 대한 이해를 돕고자 한다. 그러기 위해 글로벌한 시각에서 정당과 정당체제의 현황과 발전을 살펴보고자 하며, 따라서 독일이나 유럽의 정당체제 뿐 아니라 전 세계 정당 발전을 개관하고자 한다. 또 정당활동 실무에 필요한 여러 조언도 제시할 예정이다. 모든 정당은 당의 정치적 목표를 실현하려는 열정적인 당원을 필요로 한다. 동시에 당원은 정당이 어떻게 작동하며, 또 다른 정당과의 경쟁에서 승리하기 위해 무엇을 할 수 있는지에 대해서도 알아야 한다. 전 세계 곳곳에서 민주주의가 위협받고 있기 때문에 이러한 문제는 매우 시사적인 주제다. 정당은 이러한 상황과 여러 측면에서 깊이 연관되어 있다. 정당은 민주주의의 위기와 쇠퇴의 희생자이기도 하지만, 많은 경우 위기와 쇠퇴의 직간접적인 원인 제공자이기도 하다. 하지만 동시에 정당은 민주주의에 닥친 문제를 해결할 대안 중 하나다. 민주주의가 다시 강해지기 위해서는 정당이 원래의 기능을 더 잘 수행해야 한다. 이를 위해 정당과 당원, 정당 지도자는 두 가지를 먼저 실천해야 한다. 첫째로 자국 민주주의의 유지와 강화에 진지한 관심을 가져야 하며, 민주주의 질서의 기본적 원칙과 절차를 존중하고 지켜내야 한다. 민주주의의 원칙과 절차에 대해 잘 알고, 항상 되새겨야 한다. 그래서(▶1장) 민주주의가 21 세기에 어떤 의미를 지니며 어떠한 도전과제에 직면해 있는지를 다시 한번 정리하였다. 둘째로 정당은 민주주의 질서를 지키는 가운데 해당 국가의 정치적, 사회적 발전을 만들어갈 수 있어야 한다. 그러기 위해 권력의지뿐만 아니라, 사람들의 관심사와 바람과 걱정거리에 대한 공감능력과 그것이 도시이든 국가이든 하나의 공동체를 정치적으로 형성해 나가기 위한 아이디어가 있어야 한다. 더 나아가 정당의 본질적인 측면에

대해서도 꼭 알아야 한다. 바로 정치과정 속 정당의 역할과 기능과 당 강령 및 선거 공약의 의미, 효율적인 조직 구성, 당원의 당내 논쟁과 의사결정에의 참여, 견실하고 투명한 재정, 다른 사회 그룹 및 행위자와의 원만한 관계, 현대적인 형태와 방식에 전통적 형태와 방식도 겸비한 정치 소통기술, 성공적인 선거 참여에 대한 지식이 그것이다. 그 외에 정당은 사람들을 동원할 수 있고 정치적 전문지식을 보유할 뿐 아니라, 높은 윤리적 요구에 부합하는 정치 지도자를 필요로 한다. 왜냐하면 지도자들의 결정이 다른 사람들의 운명을 좌우할 수 있기 때문이다.

필자는 이러한 주제들을 소개하고 실무적 정당업무를 위한 조언을 제시하는 데 있어서 학술 및 실무지향적 문헌을 비롯하여, 필자의 당 활동 경험과 콘라드 아데나워 재단에서 오랫동안 일하면서 여러 나라 정당과의 협력 경험을 토대로 삼았다. 이러한 토대 위에서 필자는 지향해야 할 최고의 정당 유형으로 광범위하고 지속성 있는 조직과 일관성 있는 강령, 선거 시기에만 참여하는 것이 아니라 일상적으로 당내 활동에 참여하는 당원 조직을 갖춘 정당을 제시하고자 한다. 위에 제시한 이상적 유형에 부합하지 않는 정당이 수없이 많고, 그저 불충분한 방식으로 정당 기능을 수행하고 있다. 특히 민주주의가 심각한 어려움에 처해 있거나 민주주의가 붕괴될 위협에 처한 나라에서 이런 현상이 많이 관찰된다. »신생 민주주의 국가«와 서유럽의 정당 발달을 소개하는 장에서는 이와 관련한 문제를 간략하게 다루고 있다.

필자는 그저 많은 정당이 그 기능 수행 능력이 부족하다거나, 좋지 않은 평판만 언급하고, 불평하는 것만으로는 부족하기 때문에, 적극적 당원과 참여하는 정당을 강조하고자 한다. 한 정당의 당원으로 가입하고 활동한다는 것은 때로는 힘들고 좌절이 되는 일이기도 하지만, 한 나라의 민주주의를 위해 개인이 기여할 수 있는 방법이다. 세계 어디에서나 더 많은 시민들이 가능한 한 민주주의를 위해 기여해야 한다. 참여하는 당원과 학습된 당원이 많으면 모든 정당에 도움이 된다. 그러나 많은 나라에서 청년이 당 활동에 참여할 기회가 제한되거나 거의 없다. 유럽과 북아메리카는 아프리카, 아시아, 라틴아메리카에 비해 청년의 지역의회와 지방 대

의기관에 참여해 일찍 정치적 실무를 경험할 기회가 상당히 많다. 반면 아프리카, 아시아, 라틴아메리카에서는 청년들에게 시군의회가 닫혀 있으며, 정당도 당 산하의 청년조직에게 아주 제한적으로 자율적 활동을 허용하고 있다. (게다가 이들 대륙에는 일부 나라에서만 젊은이들에게 민주주의의 원칙과 절차를 가르치는 정치 교육 프로그램과 기회가 학교 안과 밖에서 제공되고 있다.) 물론 유럽 정당 중에도 경직된 구조로 인해 청년 당원이 자신의 아이디어와 참여를 통해 당에 기여할 기회가 적은 경우도 있다. 이런 것들이 청년들이 당 활동에 참여하는 것을 주저하게 만든다. 그 결과 정당은 많은 인재를 놓치게 된다. 그러면 이런 정당은 다시 새로운 당원, 특히 청년 당원의 유치가 필요하게 된다. 당원을 모으기 위해서는 새로운 방식의 당내 참여방식이 도입되어야 한다. 예를 들어 기존의 각종 위원회를 통한 방식 외에도 청년 당원들이 스스로 정치 프로젝트를 운영할 수 있게 해서 열정을 발휘하고, 정치에 개입할 수 있도록 해야 한다. 구체적으로 어떤 방법을 말하는 것인지, 어떻게 기획할 것인지도 이 책을 통해 소개하고자 한다.

정치참여는 이상주의 그리고 책임과 공직수행 의지를 전제로 한다. 여기에는 전문영역에 대한 수고스러운 숙달도 포함된다. 당원과 당 지도자 중에 정치적 이상과 목표를 추구하는 이상주의자가 없다면, 그 어떤 정당도 민주주의의 원칙을 확실하게 그리고 효과적으로 방어해내지 못할 것이다. 이상주의와 반대로 정치를 통해 자신의 경제적, 재정적 이익을 추구하는 사람은 부패의 늪에 빠질 위험이 있다. 정치참여는 기본적으로 공동체를 위한 봉사이며, 개인의 노력에 금전적 보상이 꼭 뒤따르는 것도 아니다. 하지만 정치 활동, 특히 상근활동의 경우 적절한 보상이 이루어져야 한다. 민주주의에는 대가가 따른다. 정당과 정치인은 자기 책임에 상응하는 임금과 재정적 지원을 받아야 한다. 바로 이러한 이유에서 이 책은 정당의 재정이라는 주제도 별도의 장에서 다룬다.

이 책의 곳곳에서 제시하는 정당실무에 대한 조언은 정당개혁을 위한 청사진이 아니다. 오히려 정당과 당 조직확대 또는 개혁에 관한 토론에서 논쟁을 위한 제안이다. 그 중 어떤 방안이 개별 정당에 적합한지는 당 스스로 결정해야 한다. 각 장



의 말미에 소개되는 질문은 이러한 논쟁을 촉발시키고, 독자로 하여금 자신이 아는 정당이나 경우에 따라서 지지 정당이 각각의 주제에 대해 어떠한 입장을 취하고 있는지 그리고 변화와 개혁이 필요한 부분이 있는지 생각해보도록 촉진하기 위함이다.

학술적인 요소가 책을 읽는 데 방해가 되지않도록 최대한 각주를 자제하였으며 본문에도 참고문헌을 최소한으로 언급하였다.

원고를 비판적으로 검토해주시고 중요한 조언과 제안을 제시해주신 뒤셀도르프 대학의 토마스 포군트케 교수님을 비롯해 스페인 마드리드 소재의 프란시스코데비토리아대학의 아드리안 퀴 교수님, 국립원격교육대학의 마리오 쾰링 교수님, 마드리드주립대학교의 수잔네 그라티우스 교수님, 그리고 브뤼셀 소재 유럽인민당 (Europäische Volkspartei)의 루이스 블랑코 박사님께 감사드린다. 원고의 검토, 코멘트, 자료조사와 도해 제작에 도움을 주신 마드리드 소재 콘라드 아테나워 재단의 마르틴 프리텍 연구원님께도 고마운 마음을 전한다. 이 책의 출판을 지원해준 콘라드 아테나워 재단에 진심 어린 감사를 표한다.

빌헬름 호프마이스터

2021년 5월, 마드리드

# 1

---

## 21세기 민주주의와 정당

민주주의는 21세기가 도래한지 20년이 지난 지금 가장 혼란 형태의 정치질서가 되었다. 민주주의라는 정부형태는 세계 곳곳에서 안착하였다. 하지만 세계 많은 민주국가가 새로운 도전에 직면하고 있다. 최근 몇 년간 많은 분석결과는 1970년대 시작해 세계 전역에서 수많은 체제전환으로 이어진 »제3의 민주화 물결«(Huntington 1991)이 어느새 부서지고, »민주주의의 침체« 이후 많은 곳에서 민주주의가 침식과 쇠퇴를 경험하고 있다는 애석한 결론을 소개하고 있다(예를 들어 Diamond/Plattner 2015; Diamond 2019; Graf/Meier 2018; Runciman 2018). 이는 많은 신생 민주주의 국가에서 나타나는 권력분립과 정부활동에 대한 통제의 제한, 사상·집회·결사의 자유 같은 시민의 자유의 제한, 사법 개입 그리고 심지어 독립된 언론과 시민사회에 대한 통제를 통해 확인된다. 최근 연구로 이런 경향이 증명됐고, 전 세계적으로 민주주의가 발전하고, 공고화되는 것이 얼마나 어려운지 잘 보여주고 있다(IDEA 2019; EIU 2020; V-DEM 2020). 평가기준에 따라 차이가 있기는 하지만, 전 세계 절반이 조금 안 되는 국가 내지 3/5의 국

가가 민주주의로 평가된다. 조사 결과에 따르면 최근 몇 년 사이 아프리카와 라틴 아메리카의 공고화된 민주 국가라고 평가되던 나라조차 통치체제의 민주적 성격 일부가 손상되거나 민주국가 여부에 대한 근본적 의문이 제기되고 있다. 반면 긍정적인 현상도 나타나고 있다. 여러 나라 시민사회에서 강력한 민주화 운동이 일어나기도 하고, 아르메니아, 감비아, 스리랑카, 튀니지, 수단 같은 국가에서 민주화의 진전이 확인된다.

몇몇 중요한 사건이 이같은 조심스러운 낙관을 뒷받침하고 있다. 2020년 벨라루스에서는 대통령선거 조작과 권위주의적 정부의 정권연장에 맞서 용감한 여성들이 주도하고, 수 천 명의 시민이 참여하는 시위가 수 주에 걸쳐 진행되었다. 태국 학생들도 투명성과 민주주의 질서의 회복을 요구하는 시위를 하였다. 그보다 한 해 앞서 홍콩의 지방선거는 민주주의가 여전히 매력 있음을 알리는 중요한 신호탄 역할을 하였다. 비록 현재 홍콩의 자치권은 상당히 약화된 것 같지만 말이다. 2019년 러시아 지방선거를 앞두고 더 개방적이고 투명한 선거, 소위 «더 민주적인» 선거를 위해 사람들이 나섰다. 야당후보들이 체포되고 위협을 받기는 했지만, 친-크렘린 후보들 다수가 상당한 타격을 입었다. 게다가 최근 중동과 북아프리카 국가에서 나타난 변화는 2011년의 소위 «아랍의 봄»의 중장기적 영향이 과소평가 되어서는 안 된다는 점을 보여준다. 기대와 달리 이 지역 대부분의 나라에서 즉각적이고 지속가능한 정치적 변화는 이루지는 못했지만, 설문조사 결과를 보면 이 나라 청년들은 글로벌한 가치와 관용적 문화, 독립적인 뉴스 출처에 대해 열려 있으며 퇴행적인 종교개념이 더 이상 지배하지 않는 새로운 형태의 사회를 추구하고 있다는 점이 확인된다. 종합적으로 보면 이 지역에서도 민주적으로 조직된 사회질서에 대한 바람이 존재함을 알 수 있다(ASDA'A BCW 2019). 여기에서 살펴본 소수의 사례만으로도 민주주의가 여전히 매력적이라는 점이 확인된다.

## 민주주의란 무엇을 의미하는가?

최근 일어나는 변화에 대한 우려에도 불구하고 한 가지 사실을 잊어서는 안 된다. 바로 민주주의가 여전히 제법 젊은 정부형태라는 사실이다. 민주주의는 고대 그리스의 몇몇 도시국가에서 탄생하였다. 당시 시민들은 선거를 통해 정부를 구성하고, 공공의 문제에 대한 자문과 의사결정에 참여하는 것을 통해 정부를 통제하였다. 하지만 민주주의에 대한 첫 경험 이후 전 세계적으로 오랜 기간 동안 민주주의가 아닌 정부형태가 존재했다. 오늘날 민주주의에 대한 이해는 여전히 고대 그리스 방식에 기반하고 있지만, 몇 가지 중요한 차이점이 있다. 물론 민주주의는 »국민의, 국민에 의한 그리고 국민을 위한 통치«를 말한다. 미국의 에이브러햄 링컨 전 대통령(1809-1865)은 여기에서 인용한 이 유명한 정의에서 두 가지 측면을 강조하고자 했다. 바로 국민에 의해 선출된 정부와 선출된 정부의 시민에 대한 책임이 그것이다. 에이브러햄 링컨 당시에도 고대 그리스 시대와 비슷하게 선거권을 가진 시민은 소수에 불과했다. 부자, 백인, 남성만이 유권자가 될 수 있었다. 자유와 정치, 사회적 권리를 누리는 데 제약을 받은 사람들은 1865년 공식적으로 »해방«된 노예만이 아니었다. 미국에서는 1920년이 되어서야 여성들이 선거권을 획득하였고, 흑인은 쉐마(앨라배마 주)에서 1965년 (그러니까 약 50여년 전)에 일어난 소위 피의 일요일 사건 이후에야 비로소 선거권을 쟁취하였다. 여성 선거권은 (서구) 민주주의 국가에서도 20세기를 거치면서 처음으로 부여되었다. 빈번한 주민투표를 통한 직접민주주의 실행으로 종종 민주주의 모델로 소개되는 스위스에서는 1971년이 되어서야 여성 선거권이 도입되었다.

고대에 이미 민주주의 체제가 있었지만, 현대적 의미의 민주주의에 가까운 정치 체제는 2차 세계대전이 끝난 1945년 이후 등장했다. 그 전에는 미국, 영국, 스칸디나비아 국가 정도가 민주주의를 정착시켰다. 다른 유럽 국가와 미주 국가는 안정적 민주주의 질서 도입에 (일부는 여러 번) 실패한 상태였다. 독일 같은 경우 국가 사회주의자가 정권을 잡으면서 바이마르 공화국(1919-1933) 민주주의가 종말을

맞았다. 1945년 이후 많은 나라가 민주주의 체제를 만들어가면서 영국식 의회제 민주주의와 미국식 대통령제 민주주의 경험에 관심을 두었다.

1970년대 남유럽에서 민주주의 정부형태가 정착하기 시작했다. 1980년대 군사 정권 붕괴와 함께 라틴아메리카로 이어졌고, 필리핀, 인도네시아, 한국 그리고 타이완 같은 몇몇 아시아 국가에서도 권위주의 정부가 민주주의로 이행했다. 사하라 이남 아프리카는 1990년대 »제3의 민주화 물결«을 경험하였고, 같은 시기 동서냉전의 종식과 함께 동유럽 구 공산권 국가도 자유 민주주의와 대의 민주주의로 체제 전환을 이뤄냈다. 적어도 북아프리카와 중동의 청년들 사이에는 »아랍의 봄«의 좌절에도 불구하고 조국이 언젠가는 민주주의 국가로 이행할 수 있을 것이라는 희망이 남아있다. 이렇듯 전 세계적인 관점에서 보면 민주주의는 아직 정부체제에 대한 비교적 새로운 구상이다.

개별국가의 국가질서는 굉장히 상이한 모습을 하고 있어서, 민주주의 국가로 평가하기 위해서는 몇 가지 기준을 충족해야 한다. 민주주의 국가의 핵심 징표는 자유롭고 공정한 선거를 통한 정부 선출과 정부의 유권자에 대한 책임성(Rechenschaftspflicht)이다. 한마디로 시민에 의한 정치권력 통제를 의미한다. 이를 보장하기 위해서는 다음의 요소가 매우 중요하다. »정부 주요직책을 차지하기 위한 정기적이고 폭력을 동반하지 않는 개인 및 집단(특히 정당) 간 실질적이고 강력한 경쟁이 있어야 한다. 다음으로 정기적인 선거와 특정 사회적 집단에 속한 다수의 성인이 배제되지 않을 정도의 공정한 선거를 통해 지도자와 정치인을 선출할 때 높은 수준의 정치적 참여가 이루어져야 한다. 정치적 경쟁과 정치참여를 충분히 보장할 수 있는 결사, 표현, 언론의 자유, 즉 일정 수준의 시민적, 정치적 자유가 있어야 한다«(Linz/Diamond/Lipset 1988, xvi). 야당과 사법독립도 필수적 요소이다. 이 둘이 있어야 민주주의 게임규칙이 존중되고 지켜지며, 법치주의와 정권교체가 보장되기 때문이다. 특히 (진짜)야당의 존재는 민주주의 여부를 규정하는 지표이다. (진짜)야당이 없다는 것은 »민주주의가 아니라는 확증은 아니더라도 증거자료 정도는 된다«(Dahl 1971, 8).

정치적 경쟁과 정치참여 다시 말해 모든 시민이 정치적 경쟁에 참여할 권리가 민주주의의 핵심 요소이므로, 정당은 민주주의 체제에서 중요한 역할을 담당한다. 정당은 경쟁을 대표하고 실현하는 당사자다. 드물게, 지방정치에서 시민이 직접 정치적 경쟁에 뛰어들기도 한다. 그러나 기본적으로는 같은 뜻을 가진 사람들과 결사체를 만들어 정치적 경쟁에 참여한다. 이러한 결사체에서 정당이 만들어진다.

민주주의는 선거 실시와 피통치자에 대한 통치자의 »수직적« 또는 일차원적 책임성으로 제한되지 않는다. »수직적« 또는 일차원적이라는 말은 지배자가 대중에게 정보를 제공함에 있어, 어떤 정보를 얼마나 제공할지를 아무런 비판이나 검토없이 단독으로 결정한다는 의미이다. 오늘날 우리가 생각하는 소통이란 이러한 일방적 소통을 넘어서고 있다. 예컨대 공직자에게 »수평적« 책임성 이행을 기대한다. 다시 말해 국가기관이 특정 결정을 내리고, 어떻게 실행할 것인가 그리고 설명을 요구하거나 처벌 시 국가 차원의 규정에 따를 것을 기대한다. 무엇보다 통치자가 어떤 결정을 내릴 때, 그 근거를 제시할 것을 기대한다. 우선 이는 내부 통제와 감시 프로세스를 의미하기 때문에 의사결정은 규칙을 따르고, »견제와 균형(*checks and balances*)«이라는 상호 견제 시스템 하에 이루어져야 한다. 다른 한편으로는 오늘날의 투명성 기준을 충족할 정도로 언론과 시민에 정보를 공개해야 한다. 정부 결정에 대한 포괄적인 정보와 근거를 제시해야 한다는 의미이다. 최근 여러 나라에서 정보공개 의무가 확대되면서 언론은 국가기관에 과거 »국가기밀«로 간주되었던 다수의 자료에 대해 공개청구를 할 수 있게 되었다.

민주주의는 특정 권리나 청구권이 어디에서나 똑같이 규정된다는 뜻은 아니다. 나라마다 형법, 사회적, 경제적 질서뿐만 아니라 특정 자유권에 대해 매우 상이한 규범이 적용될 수 있다. 따라서 사형, 낙태, 안락사, 동성혼, 정보보호, 카메라 감시, 특정 이동권리 그리고 종교나 종교 공동체에 대한 비판 등에 대해 전 세계적으로 상이한 규정이 존재한다. 심지어 사상의 자유나 언론의 자유에 대한 규정도 차이가 있다. 예컨대 독일에서는 국가사회주의(나치) 사상이나 출판물의 유포가 금지되어 있지만, 다른 인접국가나 미국에서는 허용된다. 아무튼 미국은 다른

대다수의 민주주의 국가에 비해 사상의 자유를 광범위하게 보장하고 있다. 이 문제에 있어 중요한 것은 규칙을 정할 때 민주주의 원칙을 고수하고, 민주주의적 절차에 입각해 의사결정이 이뤄져야 하고, 어떤 경우라도 정치적 경쟁이나 정부에 대한 통제가 제한되지 않아야 한다는 것이다. 2020년 초 코로나바이러스가 확산되면서 다수 민주국가에서 기본권과 자유권이 일시적으로 제한되었다. 이동권, 집회의 자유, 주거의 불가침성, 신체의 자유 등의 권리가 제한되었다. 이는 긴급상황에서나 가능한 이례적인 결정으로, 민주국가에서는 의회 승인을 전제로 기한을 정해 실시해야 한다. 긴급조치를 연장할 때는 원칙적으로 다시 의회의 동의를 받아야 한다. 그러나 헝가리와 같은 몇몇 국가에서는 정부가 친정부적 다수파의 동의를 통해 시민의 자유권에 장기적, 포괄적 개입권한을 차지하기도 했다. 특정 자유권은 불가양성을 지닌다는 것을 고려할 때 매우 심각한 문제다. 여기에서 양도불가능하다는 것은 자유민주주의 국가에서는 누구나 자발적으로 다른 사람이나 기관에 양도할 수 없는 고유의 자유권을 갖는다는 뜻이다. 그런 의미에서 팬데믹 상황이나 다른 이유로 개인의 자유권을 제한하는 것은 자유민주주의의 기본원칙에 직접적인 영향을 미치는 중대한 사안임에 틀림없다. 이 기본원칙을 준수하는 것은 국가 행위의 주요 목표 중 하나여야 한다.

민주주의는 정치적 질서이지, 경제 또는 사회적 질서가 아니다. 모든 시민은 원칙적으로 같은 권리를 갖지만 모든 시민의 »동등(Gleichheit)«은 민주주의뿐 아니라 그 어떤 정부형태도 보장해주지 못한다. 높은 수준의 소득 불평등과 교육 불평등, 건강 불평등으로 가난하고 차별 받는 집단의 의미 있는 정치 참여가 불가능해지기 때문에 정당은 끊임없이 더 많은 »동등«을 요구하는 것이다(Dahl 1989: 12). 정보를 가지고 있고 경제적으로 어느 정도 동등한 위치에 서 있는 시민들이 같은 눈높이에서 정치 과정에 참여할 가능성이 더 높을 것이다. 실제로 라틴아메리카의 라티노바로메트로(Latinobarómetro) 등의 설문조사 결과는 빈곤과 불평등이 지속되면 국가와 지지 정당의 부족한 능력에 대해 실망하기 때문에 민주주의에 대한 지지가 약화된다는 사실을 보여준다(Latinobarómetro 2018). 그럼에도 불구하고 많은 불평등한 나라에서 민주주의 기본원칙을 지키며 민주주의가 작동한다. 이는 인도나

브라질 같은 나라에서도 확인이 되지만, 미국처럼 일부 불평등하지만 민주주의의 절차를 근본적으로 흔들 정도는 아닌 유럽 사회 내 격차가 존재하는 일부 민주국가에서도 확인이 된다.

이러한 몇몇 설명만으로도 민주주의라는 개념이 짧은 정의로 기술될 수 없으며 훨씬 더 복잡적이고 다양한 측면을 포괄한다는 점을 알 수 있다. 그러나 몇몇 원칙만 살펴보는 것으로도 이 책의 목적에 부합한다. 그 원칙은 바로 자유롭고 공정한 선거와 책임 있는 정부, 정부에 대한 통제, 선거권과 피선거권을 통한 성숙한 시민의 참여, 정치·시민적 권리의 보장, 사법독립을 통한 다른 권리를 지키는 법치주의의 보장이 그것이다. 아래 그림은 민주주의 핵심요소인 그 원칙을 도시하고 있다.

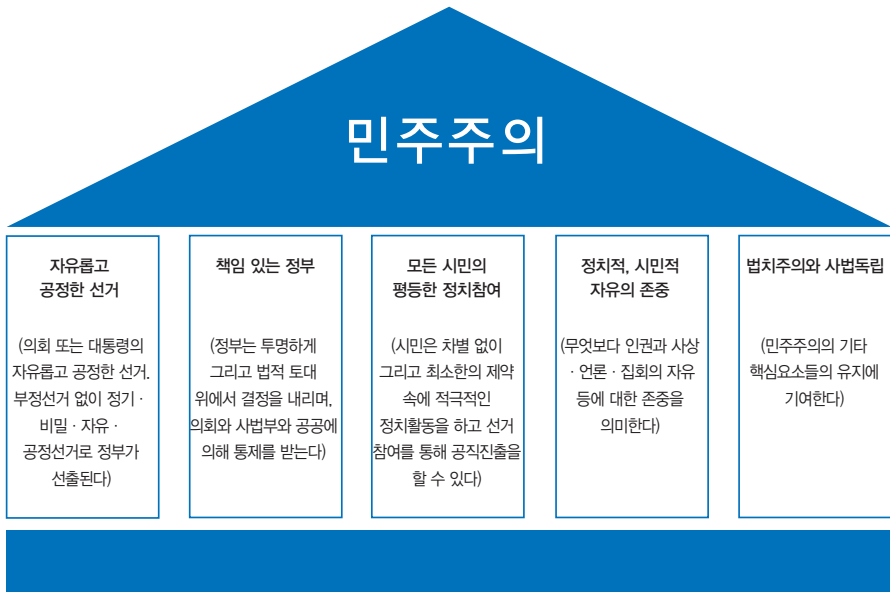


그림 1: 민주주의의 핵심요소



이러한 민주주의 핵심요소의 강화에 정당은 결정적 기여를 한다:

- ◆ 정당은 정치적 경쟁을 구현하고, 형성한다. 또 정당은 선거에서 가장 중요한, 때로는 유일한 행위자다.
- ◆ 정당은 정부를 구성하거나 정부에 주요 구성자로 참여한다.
- ◆ 정당은 의회에서 입법을 결정하고, 정부를 통제한다.
- ◆ 정당은 시민이 정치에 참여할 수 있도록 정보 제공, 사회화, 정치적 동원을 하며, 선거 시 시민을 후보로 공천한다.
- ◆ 정당은 기본적인 정치적 자유권에 대한 존중이 당의 존폐를 좌우하기 때문에 그 자유권의 유지와 경우에 따라 확대를 위해 정부에 참여하거나 의회에 진출한다.
- ◆ 정당은 정부운영과 원내활동, 그리고 기타 정치적 활동을 통해 법률 준수와 사법 독립을 보장한다.
- ◆ 영향력 있는 정당이 이런 민주주의 핵심요소 중 하나 또는 여러가지를 약화시킨다면 민주주의의 질서는 위협을 받게 된다.

특히 정당에서 활동하면서, 민주주의에 생기를 불어넣으려는 사람이라면 민주주의의 핵심요소에 대해 잘 알아야만 한다. 정부와 정치체제가 스스로를 민주적이라고 자임하지만, 민주주의의 속성 중 하나 이상을 침해하는 경우는 비일비재하다. 정기적으로 선거가 실시되지만 시민에게는 정치적 자유가 허용되지 않는 일명 »선거민주주의 국가(Wahldemokratie)«도 여기에 포함되는데, 이런 국가에서 »견제와 균형« 즉, 국가기관 간 상호 통제 역시 제대로 이루어지지 않는 것은 너무나 당연하다.

### 권력분립

권력분립은 상호 권력통제 제도로 시민의 개인적, 정치적 자유를 보장하기 위한 장치로 기능한다. 권력분립은 정당성과 역량 면에서 봤을 때, 크든 적든 간에 현

법적 독립성을 갖는 다수의 »권력«(기관)으로 국가권력이 분산되는 것을 말한다. 전통적으로 입법(의회), 행정(정부), 사법(사법부) 세 개의 »권력«으로 나눈다. 연방제에는 »수평적« 권력 외에도 »수직적« 권력이 있는데, 이는 연방국가 체제의 다양한 층위를 의미한다. 다시 말해 중앙국가(연방)와 그 하위에 있는 연방 구성 단위(지역, 연방주 등)와 기초자치단체를 말한다. 그 밖에도 자유주의 사회에서는 다른 권력기관을 통제하는 역할을 언론을 종종 »제4의 권력«이라고 부른다.

3대 권력인 입법, 행정, 사법의 관계는 평등하고 균형을 이룰 때 가장 이상적이다. 그러나 현실에서 행정부와 의회의 관계에서는 두 기관이 엄격하게 분리되어 있기보다는 업무 분담의 형태로 권력분립이 실현된다. 정부가 제 역할을 잘하기 위해서는 법안 통과와 이를 위한 의회 다수파의 지지를 필요로 한다. 따라서 정부와 »여당« 의원들 사이에는 상호 의존성이 존재하며, 그러다 보니 정부와 의회 간 상당히 높은 수준의 동의와 일치 현상이 발견된다. 많은 나라에서는 이러한 일치 없이는 정부운영이 불가능하다. 그렇기 때문에 정부는 안정적이고 폭넓은 의회 다수파의 지지를 얻기 위해 노력해야 한다. 양원제 국가에서는 정부가 상원과 하원으로부터 모두 다수의 지지를 얻어야 한다. 이는 연방주나 지방자치단체 정부의 경우도 마찬가지다.

대통령제이든 의회제이든 정부는 의회 다수의 지지를 필요로 한다. 의회제에서는 정부 존속 자체가 의회 다수파에 의해 달려있다. 반면, 대통령제에서는 입법을 위해서만 의회 다수파의 지지를 필요로 한다. 따라서 정부는 집권여당이나 연정참여 정당과 긴밀히 조율한다. 집권당은 주로 비공식적인 접촉과 통제의 방법을 사용한다. 기본적으로는 집권당 교섭단체의 대표와 정부수반, 그리고 기타 각료들이 참석하는 정기적 조율회의가 개최된다. 이런 경우 의회의 통제는 매우 제한적이고, 그 통제 임무는 야당에게 돌아간다. 그런 면에서 야당이 민주주의 작동에 결정적인 역할을 하고 있는 것이다. 야당의 특별한 역할을 인정하는 나라에서는 야당에 더 많은 지원을 제공하거나 원내 주요 상임위원회에서 위원장을 맡겨서 정부에 대한 통제를 보장하기도 한다.

## 민주주의, 어디에서나 가능하다

그렇다면 여기에서 설명한 것 같은 민주주의가 실제로 어디에서나 실현 가능할까? 아니면 경제적, 사회 문화적 또는 기타 다른 조건과 전통으로 인하여 특정 나라와 지역은 민주주의를 제한된 형태로 수용해야 할까? 이 질문은 2차 세계대전 이후 민주주의가 세계적으로 확산되기 시작된 이래 민주주의 발전 과정에 늘 수반된 질문이다(Lipset 1959). 오랜 기간 민주주의는 (그것이 얼마나 뚜렷하게 드러나는지에 따른 차이만 있을 뿐) 부의 증대가 가져오는 결과라는 인식이 팽배했다. 이런 주장에 따르면 가난한 나라에서는 민주주의가 발달할 가능성이 없다. 그러나 여러 나라의 정치현실은 이러한 주장을 뒷받침하고 있지 않다.

다양한 민주주의 지수에 따르면 경제적으로 더 형편이 좋은 나라에 더 안정적이고 »온전한 가치의« 민주주의를 이룬다. 그러나 보츠와나와 인도 같이 평균 소득이 매우 낮고 국민의 대다수가 빈곤 속에서 살아가고 있는 나라에서도 민주주의 질서의 중요한 원칙, 예를 들어 자유선거와 기본권에 대한 존중 및 권력분립 등이 지속적으로 실현되고 있다. 따라서 많은 국가의 경험을 통해 확인할 수 있듯이 경제 발전은 민주주의의 전제조건이 아니다(Diamond 1992, 127). 게다가 소득수준이 높다고 반드시 더 많은 민주주의를 요구하는 것도 아니다. 오히려 동서냉전의 종식과 함께 일어난 국제체제의 전환 이후, 동유럽과 라틴아메리카, 아프리카 그리고 심지어 아시아의 많은 국가들은 권위주의와 전체주의 정권 하에서 쓰라린 경험을 하고 난 후 민주주의 정치질서를 통해 저개발을 극복하고 지속가능한 경제성장과 사회적 정의를 달성할 수 있을 것이라는 희망을 가졌다(예를 들어 Hofmeister/Thesing 1996). 이들 중 많은 국가에서는 경제적인 발전이 아니라 권위주의 정권의 경제적, 사회적 몰락이 정치체제의 전환을 촉진하였다. 비록 현재 많은 나라에서 충분하지 않은 경제적, 사회적 성과로 인한 실망이 민주주의의 위기가 초래되는 데에 기여하고 있기는 하지만 말이다. 민주주의는 경제적 발전을 보장하지 못하며, 경제적 발전 역시 민주주의의 전제조건이 아니다.

민주주의는 »서양적« 개념이므로 서양과 다른 전통과 문화를 가진 지역에 그대로 적용될 수 없다는 주장 역시 다른 문화권에 속해 있는 국가의 민주주의를 살펴보면 근거가 없음을 알 수 있다. 그러나 권위주의 정권은 예나 지금이나 이런 주장을 통해 민주주의에 대한 요구를 억누르려 한다. 중국이 현재 이러한 태도를 보여주는 가장 대표적인 사례다. 물론 민주주의가 어디에서나 동일한 모습으로 실현될 것이라 기대할 필요는 없다. 중요한 것은 민주주의의 기본원칙이 존중되는지 여부다. 그리고 일본, 타이완, 인도, 인도네시아, 보츠와나, 가나, 스웨덴, 포르투갈, 브라질, 페루 등 매우 상이한 문화를 가진 나라에서 볼 수 있듯이 민주주의는 어디에서나 가능하다.

중요한 것은 해당 국가에 민주주의의 발전과 공고화를 가능하게 하고, 권위주의의 중단기적 반격으로부터 보호해주는 기관을 갖고 있는지 여부다. 이 기관이 제 기능을 얼마나 잘 수행하는지에 따라 국가의 안정성, 능력, 정통성이 결정된다(Linz/Stepan 1996, Merkel 1996). 이때 정당은 매우 중요한 의미를 갖는다. 정당이 제 기능을 다하지 못하면 그 역사가 얼마나 오래되었든 간에 그 민주주의 국가에게는 심각한 핸디캡이 된다.

## 민주주의를 손상시키는 것은 무엇인가?

전 세계의 설문조사 결과를 보면 대다수의 사람이 (아마도 세계인구의 대다수가)-민주주의의 장점에 대해 확신하며 민주주의라는 통치모델에 대해 기본적으로 동의한다는 것을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 다양한 국가의 여러 사람들은 민주적으로 선출된 자국의 정부와 자국 민주주의의 작동방식에 대해 실망하고 있다. 원인은 불만족스러운 국가의 경제진흥 정책, 높은 실업률, 불충분한 사회복지혜택, 미래에 대한 불안감과 그리고 정부와 정당의 부실경영과 부패다. 결국 사람들

은 다음 선거에서 다른 정당과 정부를 선택하며 좀 더 나은 성과를 기대한다. 그러나 때로는 개선을 약속하지만, 민주주의 질서의 원칙을 따르지 않는 정치인이나 정당을 뽑기도 한다. 바로 포퓰리스트의 순간이 도래하는 것이다. 그 어떤 나라도 포퓰리스트로부터 안전하지 못하다.

포퓰리즘은 정치권력을 장악하고, 유지하는 방법으로, 민주주의 질서의 기본 원칙을 서서히 약화시키고, 결국 완전히 사라지게 할 위험을 안고 있다(Müller 2016). 포퓰리즘은 기성 정당의 대표성 결핍으로 인해 탄생하기도 한다. 포퓰리즘 정당이나 지도자가 발호하기 전에 적시에 대응하지 못하거나, 광범위한 유권자층의 신뢰를 회복하지 못하면, 포퓰리즘이 파괴적 영향을 발휘할 수 있다. 포퓰리스트는 »진정한 국민«의 목소리를 낸다고 주장하며 하나같이 »진정한 국민«의 이해를 배신한 »부패한 엘리트«와 »거짓말쟁이 언론«이라는 이미지를 만들어낸다. 복합적인 정치 상황을 »아래에 있는 우리«와 »위에 있는 그들«의 대립으로 단순화시킨다. 포퓰리스트는 사회의 이질성과 다원주의를 거부하고, 국민과 민의(Volkswillen)의 동질성을 주장한다. 이러한 주장으로 선거에서 성공을 거두고 심지어 다수의 지지를 받는 경우도 있다. 그러나 포퓰리스트들은 비판에 직면하거나 지지를 잃어버리면 민주주의의 규칙을 위반하는 것을 확인할 수 있다. 그들은 선거 조작이나 다른 위법 행위를 통해 권력을 지키려 한다. 포퓰리즘은 우익 이데올로기나 좌익 이데올로기 모두와 연결되어 있다. 실제로 몇 년 전부터 다양한 정치적 색을 띠는 정치 리더와 정당이 포퓰리즘적인 방식을 통해 선거에서 승리하려 했고, 일부는 주목할 만한 성공을 거두기도 한다.

포퓰리즘 운동의 강세는 신생 민주국가나 허약한 민주국가에서만 나타나는 현상이 아니다. 가장 오래되고 현대적 민주국가인 미국에서도 도널드 트럼프 전 대통령이 포퓰리즘적 통치스타일로 전통적인 민주주의의 절차와 규칙을 흔드는 것을 볼 수 있었다. 이러한 경향은 유럽에서도 강하게 나타나고 있다. 폴란드에서는 집권당인 법과정의당(PiS)이 사법 독립을 심각하게 제한하고 사법부를 정부의 통제 하에 두려고 한다. 2014년 오르반 총리는 헝가리에 »반자유주의적 민주주의«를 수

립하겠다고 공언하기도 했다. 지난 15년 동안 여러 유럽 국가에서 포퓰리즘 정당들이 총선과 유럽의회 선거에서 적잖은 의석을 차지했다. 프랑스와 독일, 이탈리아 같은 나라에서 이러한 정당은 국가주의적 프로파간다를 내세운다(Hofmeister 2020). 다른 나라에서는 포퓰리즘이 오히려 좌익 강령을 추구하는데, 그리스의 시리자(*Syriza*), 스페인의 포데모스(*Podemos*) 같은 정당이나 베네수엘라의 우고 차베스 대통령(1999–2013), 에콰도르의 라파엘 코레아(2007–2017) 대통령 그리고 멕시코의 안드레스 마누엘 로페스 오브라도르 대통령(2018–) 등을 예로 들 수 있다. 민주주의의 위기가 유럽연합 안까지 도달한 것은 처음이다. 많은 경우 민주주의자들이 자만심에 취해 포퓰리즘의 위험을 간과해서 이런 일을 초래한 것이다.

이러한 변화는 민주주의의 원칙과 규칙을 경솔하고 조심성 없이 다루면서 더욱 촉진된다. 민주주의는 예나 지금이나 민감하고 상처 입기 쉬운 정치체제로 내부 조작이나 외부 위협에 취약하다. 이미 고대 그리스 시대에도 그랬고 오늘날에도 마찬가지다. 따라서 민주주의를 파괴하는 데 굳이 군사쿠데타까지 필요 없다. 오히려 그 반대다. 어떤 곳에서는 선거를 통해 선출된 정부 스스로가 민주주의를 위기에 빠뜨린다(Levitzky/Ziblatt 2018). 이런 경우 헌법과 기타 명목상의 민주주의 제도는 계속 유지되고, 자유선거도 계속 실시된다. 하지만 선출된 전제군주는 민주주의의 외관만 유지할 뿐, 민주주의의 본질을 서서히 파괴한다. 베네수엘라나 터키를 보면 명백하게 드러난다. 터키의 레제프 타이이프 에르도안 정부와 베네수엘라의 우고 차베스 그리고 그의 후임자인 니콜라스 마두로 정부는 먼저 의회를 점령하고 사법부를 통제 하에 둔 다음 주요 언론에 대한 통제권을 직접 손에 넣거나 자기편 손에 쥐어 줘서 사상의 자유와 언론의 자유를 서서히 제한했다. 그리고 새로운 등록규정과 온갖 수단을 동원해 시민사회 조직의 행동반경을 좁히는 방식으로 권위주의적 정권을 수립하였다. 물론 이 두 정부 역시 자신들이 취할 조치에 대하여 입법부 또는 법원을 통해 승인을 받음으로써 »합법적«인, 적법한 틀이 갖춰지도록 유의한다. 그렇지만 자신의 정치권력에 대한 통제가 더 이상 작동하지 않고 야당이나 시민사회가 통제기능을 수행할 수 없게 만들었기 때문에 실제로는 두 정부가 자국 민주주의에 손상을 가하였다.

오늘날 민주주의에 가해지는 이러한 훼손은 전 세계에서 노골적으로 포퓰리즘적이고 반민주주의적인 움직임들을 지원하는 러시아와 중국 같은 외적 주체들에 의해서도 드물지 않게 촉진된다. 러시아와 중국의 권위주의적 권력자들은 홍콩과 모스크바, 벨라루스, 우크라이나에서 제기되는 자유와 민주주의에 대한 요구뿐 아니라 다른 먼 나라의 자유와 민주주의 요구에 대해서도 위협을 느낀다. 그래서 민주적 토론을 사장시키고, 사회적 양극화를 심화시키며, 자신의 이미지를 제고하기 위하여 전 세계에서 거짓정보를 유포한다.

현대의 정보통신기술 즉, 인터넷과 소셜미디어뿐 아니라 감시의 새로운 형태들 그리고 인공지능은 개인의 자유와 다른 이들과의 소통과 사회적·정치적 프로세스에 대한 참여 기회를 보장해주거나 심지어 확대해준다. 하지만 동시에 현대의 정보통신기술은 새로운 그리고 치밀한 형태의 조작으로 이어질 수 있으며 결국에는 민주적 자유권을 제한할 수도 있다. 디지털화는 사회적 삶 전반에 변화를 가져온다. 바로 그렇기 때문에 민주적 자유권을 보호하기 위해 다소 경계할 필요가 있다. 정보통신기술 제공자들에 대한 통제까지는 아니더라도, 적어도 시민들이 새로운 기술과 미디어를 다룸에 있어 이러한 부분에 대한 의식을 가짐으로써 말이다. 이를 위해 시민 대상 계몽과 교육이 필요하다.

민주주의를 파괴하는 이러한 새로운 섬세한 방식 외에도, 보다 명백하고 잔인한 예전 방식도 여전히 존재한다. 군사적 개입이 아프리카나 아랍 국가에서만 일어나는 것은 아니다. 미얀마 군부는 2021년 1월 쿠데타를 통해 다시 권력을 쟁취하였고, 10년 전 시작해 오랫동안 힘겹게 진행되던 민주화를 종식시켰다. 쿠데타의 발단은 선거결과에 대한 미얀마 군부 지도자의 불만이었던 것으로 보인다. 노벨평화상 수상자 아웅산 수치가 이끄는 정당이 수립한 정부는 2016년 이래 다채로운 미얀마의 문제들을 해결하는 데 있어서 빠른 진척을 보이지 못했음에도 불구하고, 국민의 대다수가 이 정당을 선택했던 것이다. 그리고 군부가 지원하는 정당은 지지하지 않았다. 2014년에는 태국에서도 군부가 쿠데타로 권력을 장악했다. 라틴 아메리카에서도 갑자기 군부가 다시 정치 무대에 등장하였다. 베네수엘라의 권위

주의적 정권만 군부의 지원을 받는 것은 아니다. 볼리비아에서는 2019년 장군들이 에보 모랄레스 대통령에게 퇴진을 »권했다«(대통령선거 결과를 조작했다는 의심을 받았기 때문이다). 브라질, 페루, 에콰도르, 칠레에서는 민주주의 정부들이 소요 사태를 정리하고 공공질서를 유지하기 위해 군부에게 도움을 요청하였다. 이들 나라에서는 정부의 국정운영 성과가 좋지 못하거나 정부의 부패에 대한 실망으로 인해 소요가 발생했다. 말리에서도 2020년 8월 군부가 정권을 장악했다. 그 이전에 이미 수개월 동안 법률행위와 부적절한 국정운영으로 인해 문민 대통령에 대한 퇴진 요구 시위가 일어났고, 이 위기는 민주적 절차를 통해서 해결할 수 없는 상태였다. 군부 출신의 새로운 권력자인 아시미 고이타는 민주적 선거 시행을 약속했지만, 자리에서 물러나기 전까지 우선은 권력유지에 골몰하고 있다. 반면 수단에서는 그보다 한 해 앞서 군부가 장기 집권하던 독재자 오마르 알 바시르를 끌어내리고 자유·공정 선거로 향하는 문을 열었다.

어떤 나라에서나 민주주의가 위협을 받는다면 정당이 제 역할을 하고 있는지 확인해야 한다. 어떤 나라에서는 정당이 민주주의 질서를 지키는 데 실패한다. 심지어 정당이 민주주의의 쇠퇴를 주도하는 적극적인 선구자 역할을 하는 나라도 있다. 어떤 경우라도 그리고 어디에서나 정당은 민주주의와 관련해 중요한 행위자다.

#### 독자에게 던지는 질문

- ◆ 당신의 나라에는 얼마나 오랫동안 민주주의 체제가 있었는가? 민주주의 질서가 확립되기까지 얼마나 많은 시도들이 필요했나?
- ◆ 민주주의 질서의 주요 특징은 무엇이며, 그 특징은 시간의 흐름과 함께 어떻게 변하였나?
- ◆ 위에서 언급된 다양한 »민주주의의 핵심요소«는 민주주의의 안정화에 어떻게 기여하는가?
- ◆ *견제와 균형*, 권력분립 그리고 국가기관의 상호 통제는 어떻게 기능하는가?



- ◆ 정치권력의 통제를 위한 주요 기관은 무엇이며 어떻게 기능하는가?
- ◆ 민주주의의 지속을 위하여 미디어는 어떠한 역할을 담당하는가?
- ◆ 민주주의를 위협하는 요소들이 존재하는가?
- ◆ 민주주의를 지키고 강화하기 위하여 어떠한 노력이 이루어지고 있는가?
- ◆ 시민에게 정치에 대한 정보를 어떻게 제공하여야 하나? 어떠한 형태의 정치교육이 학교와 학교 밖 영역에 존재하는가?

## 2

---

### 정당과 정당체제

정당은 공식 진출과 정치적 의사결정에 영향력을 행사하기 위해 정치적 경쟁 특히 선거에 참여하는 사람들의 결사체이다.<sup>1</sup> 정당 당원은 하나의 강령과 사회를 어떻게 만들어 갈 것인가에 대한 공동의 원칙에 기반해 공동의 정치적 목적을 추구한다. 대부분의 나라에서는 원칙적으로 개인만 당원으로 가입할 수 있다. 수십 년 전에는 노동자 정당의 경우 노동조합 같은 사회 조직이 당원으로 가입할 수 있었다. 영국 노동당(Labour Party)의 경우 아직도 조직 단위로 가입할 수 있다.

---

1 필자는 수많은 정당 연구 예를 들어 민주주의 내 정당의 역할, 정당의 기능 그리고 조직에 관한 분석 등에서 사용한 다수의 정당에 대한 개념정의를 종합해 서술하였다. 학술적 논쟁을 위해 쓴 책이 아니기 때문에 관련된 문헌을 단순화하거나 요약해 소개한다. 추가로 추천할 만한 중요 정당 연구 문헌은 다음과 같다: Duverger 1959; Lipset 1959; Lipset / Rokkan 1967; Panebianco 1988; Lijphart 1999; Katz / Mair 1994; Katz and Mair 1995; Diamond / Gunther 2001; Sartori 2005; Scarrow 외 2017.

정당은 단일 국가 내에 전국정당(nationale Partei, 국가정당)과 지역정당이 있다. 전자는 전국적으로 실시되는 선거에 참여하고, 후자는 정당명부나 후보자를 공천해 특정 광역이나 기초 지자체에서 실시되는 정치경쟁에 참여한다. 유럽인민당(Europäische Volkspartei)이나 사회민주진보동맹(Progressive Allianz der Sozialdemokraten) 같은 유럽의회 원내 정당이나 그룹은 국가정당의 연합체로 개인은 당원으로 가입할 수 없다. 이하에서는 국가정당을 주로 살펴보도록 하겠다.

정당과 현대 민주주의는 상호 불가분의 관계다. 정밀하게 따지면 정당의 탄생이 민주주의의 탄생보다 앞선다. 이미 17세기 영국에서 이해를 같이하는 의원들이 최초의 정당을 설립했다(Katz 2020, 216). 그러나 당시 의회제 정치체제는 민주주의라 할 수 없었다. 처음으로 정당과 민주주의의 밀접한 연관관계를 보여준 것은 19세기 원외에서 광범위한 시민의 정치참여를 요구하던 정당들이었다.

물론 단체와 협회 같은 다른 사회적 결사체도 정치적 목표를 성취하고, 정치적 의사결정 과정에 영향력을 미치려고 노력한다. 하지만 오직 정당만이 선거에 참가하고 여러 층위의 정치적으로 중요한 공직에 그들의 대표자를 진출시킬 수 있다. 정당은 이러한 방식으로 사회에 대한 조직의 생각과 절박한 문제를 해결할 방안을 관철시킨다. 유럽 단위에서 정당이 그 대표자를 통해 유럽연합 주요 공직을 차지한다.

권력을 쟁취하고 유지하기 위한 »전투성« 다시 말해 정치 행동과 논쟁 의지는 정당에게는 일반적인 것이다. 정치적 경쟁의 목적은 권력장악이다. 권력장악은 지방정부든, 중앙정부든 간에 통치행위를 통해 자신의 생각과 정책을 실현하기 위한 전제조건이다. 이는 당원이 당내 활동을 하도록 만드는 계기가 되기도 하고, 정당을 더 매력적으로 보이게 한다. 정당이 집권여당이면 더 그렇다. 시민단체와 정당을 구별하는 핵심 기준은 정치권력을 쟁취하려는 의지다.

## 권력

권력은 정치의 주요 개념이다. 권력은 지배와 종속 관계를 설명한다. 권력은 타인에게 그 사람의 동의를 받지 않거나 그 의사에 반하여 자신의 목표를 관철할 수 있을 가능성을 의미한다(Max Weber). 권력은 개인, 집단, 조직(정당, 단체, 기관) 및 국가에 의해 행사되거나 사회적 (경제, 기술, 법, 문화종교) 구조로부터 생겨난다. 따라서 개인과 사회의 권력 그리고 권력구조는 구별된다. 모든 사회적 공동체에는 권력이 존재하기 때문에, 권력이 남용되지 않도록 유의해야 한다. 권력남용 방지는 정치, 사회, 윤리, 교육계에 영구적으로 남아있는 과제다. 민주주의 체제 내에는 정치권력 남용을 다음과 같이 다양한 방식을 통해 방지할 (또는 적어도 제한할) 수 있다: a) 제도적 제한(권력분립, 법 질서, 공직 임기제한) b) 대립 권력 구성을 지원해 권력행사를 중립화시키는 방식(«견제와 균형(*checks and balances*)») c) 권력행사 시 공적 투명성 요구(정보, 투명성, 공개적 논의) d) 계약이나 법에 의해 주어진 권력을 권력자가 자발적으로 포기(예를 들어 상호 합의 하에 특정 규칙 준수할 의무를 수반하는 국가 간 협약).

민주주의와 정당은 지난 두 세기 동안 많은 변화를 경험했다. 그러나 변화의 진행 과정이 서로 일치하지는 않는다. 많은 곳에서 민주주의와 정당은 서로 다른 방식으로 변화했다. 사회적 변화와 그로인한 정당체제의 변화를 인식하지 못하거나 잘못 반응한 정당은 변화에 짓밟혀 버렸다. 그중 일부 정당은 살아남지 못했다.

정당의 특징을 이해하기 위해 먼저 왜 정당이 있으며, 무엇이 세계 곳곳에서 정당이 생겨나게 했는가 질문해보자. 이 질문에는 정당이 민주주의에서 어떤 기능을 담당(해야)하는가 그리고 이러한 기대를 정당은 충족하는가 또는 어떻게 충족하는가 라는 질문으로 이어진다. 또 정당은 스스로 어떻게 변화였는가, 어떤 정당유형이 정당체제를 특징 지우는가, 그리고 특정한 정당유형이나 정당체제가 민주주의에 도움이 되거나 부담이 되는가 등의 질문으로 이어진다. 전 세계 여러 지역의 정당 발전에 대한 개괄은 비교적 시각을 갖게 한다. 비교적 시각을 통해 심도 깊어지

지는 않지만 개별 정당 간에 세세한 차이에도 불구하고 공통된 구조적 특징을 확인할 수 있게 해준다.

### 정치란 무엇인가?

정당은 정치를 한다. 그렇다면 정치란 무엇인가? 쉽게 설명하면 정치는 공동체로서의 공존을 조직하는 것을 말한다. 인간은 기본적으로 혼자 살 수 없고 홀로 살아남을 수 없는 존재이므로, 공동체를 결성한다. 그래서 그리스의 철학자 아리스토텔레스는 인간을 »정치적 동물(*zoon politikon*)« 즉, »공동체적 존재«라고 표현하였다. 공존의 조직은 필수이며 공동체의 구성원이 지켜야 할 규칙도 만들어져야 한다. 민주주의에서는 시민이 스스로 공존을 위한 규칙을 결정한다. 민주주의의 정치란 공존을 위한 방식과 규칙을 토론하고 결정하는 과정을 의미한다. 이때 정치는 다양한 측면을 가진다. 공동체 규범, 다양한 이해의 조정, 시민의 참여와 평등의 형태, 권력 투쟁, 지배권의 행사 등이 그것이다.

정당은 물론 기타 사회 기관, 단체와 협회, 언론 그리고 무엇보다도 시민 스스로도 여러 방식으로 정치의 여러 측면에 영향을 받는다. 공존을 위해 가장 중요한 규칙은 정당의 대표자들이 의회에서 법률 형태로 제정한다. 정당은 다양한 이해를 조정하고, 정치적 권력을 행사하기도 한다. 따라서 정당은 특히 민주주의 국가에서 정치를 위한 결정적인 역할을 담당한다

## 정당은 왜 존재하는가?

어떤 사회라도 공존과 직결된 »큰« 문제뿐만 아니라 일상의 소소한 문제에 대해 다양한 의견과 요구, 기대 그리고 계획을 갖고 있다. 마찬가지로 정치뿐만 아니라 정치인과 국가의 대표자에 대해서도 생각의 차이가 나타난다. 심지어 사상의 자유가 억압되는 곳에서도 정치 문제에 대한 여러 입장과 의견이 존재한다. 그렇기에 국민의 일반의지(allgemeiner Volkswille)라는 것은 존재하지 않는다. 마찬가지로 정해져 있는 공약이라는 것도 거의 없다.

오히려 모든 사회에는 상충하는 이해관계가 있으며, 이 이해들은 드물지 않게 서로 격렬하게 충돌한다. 독재 국가에서는 다른 의견은 탄압을 받고, 저항세력은 입을 열지 못하며 투옥되거나 추방당한다. 민주 국가에서는 그러한 일은 헌법적으로나 이데올로기적으로 환영 받지 못한다. 오히려 의견의 자유로운 표현을 허용할 뿐 아니라 심지어 촉진하는 것과 수사적, 내용적 충돌이 일어나는 열린 과정 속에서 정치적 결정이 내려지는 것은 민주주의의 특징이다. 이를 위해서는 최소한의 공동의 신념이 있어야 가능한 일이다. 바로 모든 시민은 평화로운 다양한 사상 경쟁에서 자신의 생각을 대변할 권리가 있다는 것이 바로 민주주의의 기본합의이다. 대부분의 나라에서는 민주주의 질서의 주요 규범과 원칙을 정하는 헌법에 명시되어 있다.

한 사회 내 상이한 이해를 인정하고 그 이해가 갖는 근본적 정당성을 인정하는 것을 민주주의의 »경쟁이론«이라 부른다. 사상의 경쟁이 존재하므로 다원주의 사회에서 정치적 의사형성은 개별 집단의 이질적인 사상과 이해 간 열린 논쟁 과정을 통해 이루어져야 한다. 의견의 다양성과 사회적 갈등으로 인하여 절대적인 하나의 진실은 존재할 수 없다. 그래서 의사결정이 다수결원칙에 따라 내려지게 된다. 그렇다고 해서 민주주의의 게임의 규칙을 건드리며 양도할 수 없는 인권을 침해하는 »다수의 횡포«가 일어나서는 안 된다. 왜냐하면 다수결에 따른 결정 역시 불충분

하거나 심지어 그릇될 수 있다. 따라서 확실한 소수보호는 이러한 민주주의 개념(Demokratieverständnis)을 구성하는 요소이다.

정당은 민주적인 이해 갈등의 틀 안에서 다양한 의견 중 일부분을 각각 대변하는 조직이다. 그 어떤 정당도 사회 내 여러 의견과 이해 전체를 대변할 수는 없다. 따라서 하나의 정당은 모든 이해의 일부분 즉, 부분적(partikular) 이해만을 대표한다. 정당을(독일어로) »Partei«라고 부르는 것도 바로 이 때문이다. 이 단어는 »부분«이라는 뜻을 가진 라틴어의 »Pars«에 유래하였다. 복수의 정당이 있어야 가능한 다양한 의견이 정치적 공론의 장에서 대변될 수 있다. 그렇기 때문에 시민에게는 정당의 설립과 가입, 당내 활동의 자유가 주어져야 한다. 마찬가지로 누구도 특정 정당에 가입하거나 당적을 유지하도록 강요 받아서는 안 된다. 일부 국가에서는 그러한 사례가 과거에 있었고 지금도(여전히) 존재한다.

특정 정치적 문제에 관한 의견의 차이가 아무리 크다 해도, 서로 대립하는 이해를 자유롭게 표현하고 정당이 특정집단의 이해를 대변할 권리가 있다는 것을 상호 용인하면, 다시 말해 이러한 기본 원칙에 동의하면 한 사회 내 갈등을 규칙에 따라 풀어나가고 정치 영역에서의 타협을 달성할 수 있는 길이 열린다.

민주주의에서 경쟁이라는 개념은 일치된 »국민의지(Volkswillen)«라는 개념과 상반된다. 후자의 개념은 모든 시민이 »사회계약(Gesellschaftsvertrag)«을 통해 따라야 하는 »일반의지(Gemeinwillen)«라는 것이 존재한다고 주장한 프랑스의 철학자 장 자크 루소(1712-1778)의 사상에 뿌리를 두고 있다. 이때 »일반의지«를 따르는 것이 법에 의해 질서가 유지되는 공존을 보장한다는 것이다. 이 사상에 따르면 시민 개개인에게는 개인적 사상의 자유나 행동의 자유가 주어지지 않으며, 개인은 »일반의지«를 집행하는 국가권력에 복종해야 한다. 정당은 이러한 사상 안에서 설 자리가 없다. 정당은 특수한 이해를 대변함으로써 옳다고 인정된 »일반의지«를 왜곡시킬 것이기 때문에 정당한 것이라 인정을 받지 못하는 것이다. 한편 여기에서 »일반의지«를 어떻게 그리고 누가 정하는가 라는 문제가 남는다. 이 사상이

전체주의적 지배와 일당독재를 정당화시켜 준다는 점은 명백하다. (초기)현대에 인류역사상 최고의 암흑기를 탄생시킨 여러 전체주의적 대중지배의 형태 중 대표적인 것이 프랑스 혁명기의 자코뱅주의와 스탈린주의 그리고 국가사회주의다.

서로 상반되는 이 두 사상에 대한 이야기는 추상적이고 이론적인 이야기가 아니다. 오히려 그 반대다. 단일한 국민의 뜻이 존재한다는 주장은 21세기인 오늘 날까지 끊임없이 제기되고 있다. 아직도 복수 정당제를 금지하고, 실질적으로 소수 지배집단이 »일반의지«를 결정하는 국가가 여전히 존재한다. 주로 공산주의 계열의 »통일당(Einheitspartei)«이 지배하거나, 정치영역에서 신의 뜻을 대표한다고 주장하는 종교 정당이 지배하는 나라들이 그런 나라다. 종교 정당은 그렇지 않아도 사상의 다원주의(Meinungspluralismus)를 거부하는 경향이 있다. 오늘날에는 포퓰리즘 정당과 운동이 사회적 다원주의를 거부하고 있다. 자신들이 »민의«를 대변한다고 주장하고 있기 때문에, 다른 정당이 사회적 현실과 사상적 다원주의를 반영해 새로운 대안을 제시할 권리가 있다는 것을 인정하려 하지 않는다. 그러나 현대사회의 특징은 다양한 이해관계와 세계관의 존재이다. 따라서 각종 이해관계를 정치체제 안에서 대변하는 역할을 하는 여러 정당의 존재는 꼭 필요하다.

정당 간의 경쟁은 정치적 논의 속 아이디어와 대안을 풍부하게 만든다. 이는 한편으로는 시민에게 선거에 참여할 동기를 부여한다. 그리고 다른 한편으로는 정당에게 경쟁자보다 낮고 경쟁자로부터 차별화된 그리고 여러 대안 중 실질적인 선택을 가능케 해줄 정책과 인물을 제안하도록 동기를 부여한다. 정당이 선거에서 승리하기 위해 유권자의 바람과 이해를 고려해야 하므로, 유권자의 선호를 파악하기 위해 끊임없이 교류해야 한다. 민주주의에서는 선거가 단순히 관행적인 것이 아니라, 이상적인 경우 유권자에게 자신의 이해를 가장 잘 표출하고 대표하는 대안에 선택할 수 있는 기회를 제공한다.



### 사회적 균열(«social cleavages») 및 정당 출현의 다른 동기

인간 사회가 생길 때부터 사람들의 의견과 생각은 자신이 속한 사회적 집단에게 영향을 받았다. 이 사실은 정당에 대한 태도에서도 나타난다. 현대 민주주의의 발달하기 시작한 19세기 유럽에서는 사람이 각기 특정 사회계층에 소속되기 시작했고 그것이 대중정당의 탄생에 지대한 영향을 미쳤다. 미국 독립과 프랑스 혁명, 민족주의의 대두 그리고 산업화는 당시에 새로운 종류의 사회적 갈등이 생겨났다. 즉, 새로 도시화된 중심부와 주변부, 교회와 국가, 도시와 농촌 그리고 무엇보다도 산업화로 인해 탄생한 노동자와 기업가 간의 갈등이 야기되었다. 이러한 갈등을 중심으로 정당이 등장하였다(Lipset/Rokkan 1967, 23). 이러한 갈등은 이념 경쟁이나 의회에서의 논쟁 형태로만 표출된 것이 아니라, 곳곳에서 정치적 발언권과 대표권을 둘러싼 폭력적 충돌로 표출되었다.

유럽 외 지역에서도 정당 탄생 시기 이러한 갈등이 존재했다. 그 중에 19세기 라틴아메리카의 신생 공화국에는 먼저 도시와 농촌 간의 균열을 따라 자유주의 정당과 보수주의 정당이 생겨났다. «급진» 정당은 교회에 맞서 국가의 세속화 주장을 대표했고, 사회주의 정당과 공산주의 정당은 산업화에 따라 새로 생겨난 노동자계급의 이해대변자로서 등장하였다. 예를 들어 콜롬비아 같은 나라에서는 20세기 중반을 넘어서까지 자유주의 정당과 보수주의 정당이 이런 갈등을 대표했다. 라틴아메리카의 다른 나라에서도 전통적인 정당이 오래도록 활동을 이어왔고, 1980년대와 1990년대 군사독재에서 민주주의로의 이해하는 과정에서 중요한 역할을 했다. 아르헨티나와 칠레의 급진 정당은 그런 예에 해당한다.

아프리카와 아시아는 대부분의 나라가 식민지 시대를 겪으면서 2차 세계대전 시기까지 정당의 출현이 늦어졌다. 사회 균열과 이해 충돌이 극히 일부에서만 정당 설립에 영향을 미쳤다. 이 두 지역에서는 20세기가 시작된 이후에도 몇몇 예외를 제외하고 한참 동안이나 산업노동자 집단이 형성되지 않았고, 도시화와 현대화가 미국이나 유럽과는 다른 양상으로 이루어졌기 때문에 정당 역시 대개 사회적 계층

형성을 반영해 형성되지 않았다. 아프리카 국가의 경우 종족-언어적 정체성이 정당 탄생에 결정적 영향을 미쳤다. 종족-언어적 이질성과 종교적 이질성이라는 특징을 보이는 인도, 말레이시아, 미얀마, 필리핀 같은 아시아 국가에서도 마찬가지다. 그 밖에도 아시아 국가의 경우 식민지배의 해방을 목표로 정당을 설립했다. 인도(인도국민회의)나 인도네시아(인도네시아 국민당) 같은 나라에서는 독립운동이 민족주의적 성격을 띄기도 했고, 중국이나 베트남 같은 경우 반식민주의와 함께 계급대립의 극복이 정당 설립의 추가적인 동기가 되어 마르크스주의 사상의 영감을 받은 정당이 설립되었다. 그 결과 공산주의 정당이 등장하였다.

다른 다수의 아시아 국가에서도 공산주의 정당이 설립되었는데, 빈곤과 사회적 격차의 극복을 목표로 삼는 정당이었다. 그러나 아시아 국가들은 명확하게 정의되거나 조직된 노동자가 존재하지 않았기 때문에, 마르크스주의 정당은 특정 사회계층을 대표하는 게 아니라 도시 중산층 출신 정당 리더의 반체제적 입장을 취했다. 대부분의 공산당은 해당국가에서 금지하였고, 비공개적으로 활동하였고 때문에 실제로 국민이 지지하는지는 입증되지 않았다.

세계 각 지역에서의 정당 탄생의 역사를 대략적으로만 살펴보아도, 현대 민주주의의 발전 초기에 특히 유럽에서 정당 탄생의 동기로 작용했던 사회적 대립이 다른 지역에서는 정당 탄생의 주요 이유가 되지 않았다는 점을 알 수 있다. 정당 설립에 있어서 오늘날에는 특히 유럽에서 확인할 수 있듯이 더더욱 그렇다. 냉전 종식 시기까지 소비에트연방의 영향력 하에 있었던 국가에서는 자유 민주주의에 대한 지지와 1990년까지 집권당이었던 공산당과 사회당에 대한 반대가 새로운 정당 설립의 주요 동력이 되었다. 사회적 자유의 정도와 자유주의 경제모델의 실현 방식에 대한 정치 이데올로기적 견해차와 당의 엄격한 규율에서 벗어난 정치 리더 간의 개인적인 경쟁관계로 인해 수많은 정당이 창당되었다. 기존 공산당과 사회당은 이름을 바꿔 계속 활동을 이어왔다.

반면 서유럽에서는 »포스트모더니즘«적 태도와 함께 새로운 종류의 정당에 대한

요구가 새로운 정당 설립으로 이어졌는데, 예컨대 (녹색당처럼) 생태 그리고 나중에는 기후위기대응을 강조하는 정당이나 2000년대 인터넷의 중요성이 커지면서 등장해 몇몇 국가 그리고 유럽 차원의 선거에서 성공을 거두기도 한 *해적정당*처럼 인터넷 상에서의 자유를 요구하는 새로운 정당이 탄생하였다.

여러 지역에 있는 소위 기업가 정당 또는 비즈니스 정당도 부자 기업가가 설립했지만 이데올로기나 강령에 기반한 특정 입장을 대변하지 않거나 극도로 표면적으로만 대변한다는 정도만 특정 사회적 계층 또는 사회적 배경(Milieu)과 관련이 있다고 할 수 있다. 이 정당은 공천할 후보도 개인적으로 선별하는 *»소유주-당대표«* 이익을 위해서만 활동한다. 뒤에서 이러한 종류의 정당에 대해 좀 더 자세하게 설명하겠다.

여러 국가에서 민주주의적 기본합의를 깨고 네오나치적 이데올로기와 포퓰리즘적 수단을 동원해 자신의 입지를 굳혀 나가고 있는 우익포퓰리즘 정당의 부상과 성장은 몇 년 전부터 유럽과 라틴아메리카 다수의 국가에서 관찰되고 있다. 이런 정당으로 사람들이 유입되는 것을 소위 *»세계시민주의자(Kosmopolit)«*와 *»공동체주의자(Kommunitarist)«* 또는 세계화의 승자와 패자 간의 사회적 균열의 직접적 결과라고 설명한다(Merkel 2017; Löffler 2020). 세계시민주의자들은 개방적이고 언어능력이 우수하며 세상 물정에 밝은 사람들로, 국제적 관계 속에서 활동할 능력을 가지며 무엇보다 최근의 사회·정치적 도전에 대해 한 국가라는 틀 안에서 해결할 수 없음을 받아들일 줄 아는 사람들이다. 기후, 이민, 테러 또는 국제무역과 국제금융 등이 그러한 과제의 주제다. 초국가적인 해결책을 수용하고 추구하는 사람들은 낯선 문화에 대해서도 더 개방된 자세를 갖고 있으며 출신지 정체성으로부터 일정 거리를 둘 의향도 있는 사람들이다. 반면 공동체주의자들은 세계화가 수반하는 현상에 대해 두려움을 느끼며, 이민자들에 의해 위협을 받는다고 생각하고 일상의 속도가 가속화되는 것을 힘들어 한다. 공동체주의자들이 민족주의에 빠져드는 것은 우익 포퓰리즘 정당이 세계화의 부당한 요구로부터 그들을 보호해주겠다는 떠들기 때문이다. 많은 사람들에게 *»정체성 문제«*가 새로 주요한 문제가 되

었고, 자신의 정체성과 관련된 문제 있어서는 잘 타협하지 않기 때문에 극우포퓰리즘 정당이 덕을 보고있다(Fukuyama 2018).

표 1: 선별된 국가의 정당 수: 최근 국내선거에 참여한 정당의 수 (기준: 2020년 6월):

아프리카		아시아		유럽		라틴아메리카	
앙골라	>125 (6)	방글라데시	28 (9)	벨기에	32 (12)	아르헨티나	56* (14)
베냉	>70 (2)	인도	73 (36)	불가리아	20 (5)	볼리비아	9 (4)
보츠와나	8 (5)	인도네시아	16 (9)	독일	42 (7)	브라질	35 (30)
코트디부아르	38 (3)	일본	11 (7)	에스토니아	10 (5)	칠레	26 (16)
가나	24 (2)	말레이시아	37 (17)	프랑스	>20 (16)	코스타리카	25 (7)
카메룬	29 (7)	몽골	17 (4)	이탈리아	34 (13)	에콰도르	15 (7)
나미비아	15 (11)	파키스탄	85 (12)	그리스	19 (6)	과테말라	26 (19)
나이지리아	91 (10)	필리핀	36+134 (21+51)	폴란드	10 (6)	콜롬비아	75 (16)
남아프리카 공화국	48 (14)	대한민국	39 (5)	포르투갈	21 (9)	멕시코	9
세네갈	47 (14)	타이완	>20 (5)	스웨덴	33 (8)	페루	21 (9)

부분적으로는 (데이터의 부재로) 근사값을 제시; 총선에 참여한 정당의 수. 괄호: 획득한 의석수. 무소속 후보는 고려하지 않음. 선거동맹의 경우 선거동맹을 구성하는 정당을 반영(출처: 자체 자료)

종합적으로 봤을 때, 전 세계적으로 정당의 탄생을 촉진하는 매우 다양한 동기가 있다는 것을 알 수 있다. 최소한의 결사의 자유가 보장되는 거의 모든 나라에서 다양한 목표를 가진 정당이 지속적으로 탄생하고 있다. 아래 표는 나라별 정당의 수를 소개하고 있다. 대부분의 정당은 의회 내 의석을 차지할 가능성이 없다. 그럼에도 새로운 정당들이 탄생하는 공통된 동기가 있다. 바로 기성 정당에 대한 불만이다. 이는 정당의 기능과 정당이 기능을 어떻게 인지하고 있는 가라는 물음으로 이어진다.

### 정당의 기능

정당은 민주주의를 위해 필수적인 다음의 기능을 수행한다:<sup>2</sup>

- ◆ 정당은 사회적 집단의 기대와 요구를 정치 영역 표현으로 다듬는 것을 통해 사회적 이해를 결집시키고 표출한다(집약과 소통 기능).
- ◆ 정당은 사회적 집단과 이해, 사상·이데올로기적 입장을 정치적 경쟁 속에서 대표한다(대표 기능).
- ◆ 정당은 시민의 정치참여와 시민-국가 간 중계를 지원한다(동원 및 사회화 기능).
- ◆ 정당은 정치적 경쟁을 조직하고, 선거에 참여하며, 공약과 공직후보를 제시하고, 투표하도록 홍보활동을 한다. 정치인을 후원하고, 차세대 정치인을 양성한다(경쟁 기능).

---

2 정당에 관한 문헌들은 정당의 기능을 다양하게 기술하고 분류하지만, 대부분은 여기에서 나열하는 기능들이 중심을 이룬다. Hershey 2006 및 Decker 2018, 37을 제외한 주석 1에 명시된 문헌들을 참조하라.

- ◆ 정당은 정부를 구성 및 지지하고, 통치기능을 수행한다. 그렇지 않으면 야권진영을 대표한다(집행 기능).
- ◆ 정당은 앞서 기술한 기능을 수행함으로써 정치체제가 시민과 사회 세력에게 정통성 확보에 기여한다(정당성 기능).

아래 그림에서 정당의 기능들을 다시 한번 정리하였다.

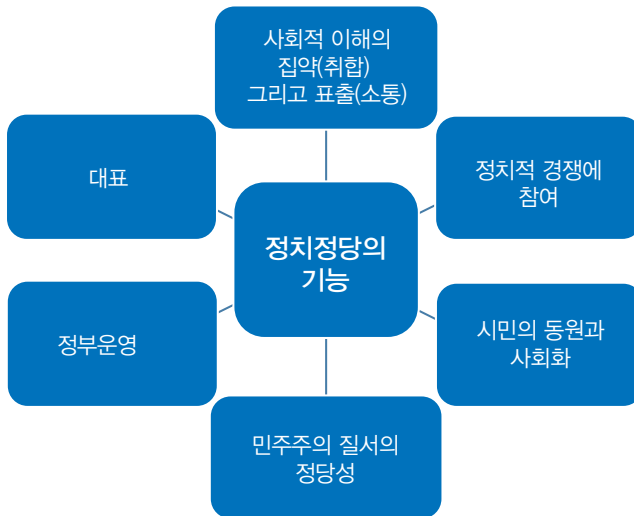


그림 2: 정치정당의 기능

이 기능은 두 개의 카테고리로 분류가 가능하다. 즉, 대표(repräsentativ) 또는 »인풋(input)« 기능과 절차(Verfahren) 및 제도적(institutionell) 또는 »아웃풋(output)« 기능으로 분류할 수 있다. 대표 또는 »인풋« 기능에는 사회적 이해의 결집과 표출, 사회적 집단의 대표, 강령 구성 등이 포함된다. 아웃풋 기능에는 정치적 경쟁에의 참여, 정부와 의회 공직 수임, 정치체제의 정당성 확보 등이 포함된다.

소개한 정당의 기능들은 민주주의를 위해 매우 중요하지만, 많은 정당들이 이러한 기능을 수행하지 못하거나 일부만 수행하고 있다. 이는 정당의 기능을 적어도 부분적으로 대신할 수 있는 다른 기관들이 아예 존재하지 않거나 그러한 기능을 적어도 부분적으로 대신할 수 없는 상황이라면, 민주주의 질서에 심각한 위협이 될 수 있다. 정당이 사회적 이해를 대표하는 역할을 제대로 수행하지 못하는 것은 심각한 문제다. 예를 들어 사회가 »동요«하고 불만족이 쌓이는 것을 정당이 눈치채지 못하고 있으면 그것이 행동 내지 폭력적 폭발로 이어지고 국가와 불만족한 시민들 사이의 충돌이 일어나 매우 심각한 상황이 발생할 수 있다. 브라질에서는 2014년 월드컵축구대회가 개최되기 전 갑자기 전국적으로 비싼 경기장 건설에 반대하는 대규모 시위가 일어났다. 칠레에서도 2019년 비슷한 대중시위가 일어났고 시위대와 경찰 간의 폭력적인 충돌도 있었다. 대중교통 요금을 소폭 인상한 것이 두 나라에서 일어난 대규모 시위의 발단이었다. 인도네시아에서는 2020년 새로운 노동법에 반대하는 시위가 일어났다. 폴란드에서는 같은 해 여성들과 여러 사회단체들이 낙태법 강화에 반대하는 시위를 벌였는데, 폴란드 거대 집권당은 이를 예상하지 못했다. 이들 사례는 모두 개별 사안이 발단이 되어 대규모 시위가 일어난 경우였다. 그러나 더 근본적인 이유는 정치 대표자들에 대한 누적된 불만이였다. 스웨덴 여학생 그레타 툰베리가 시작한 »미래를 위한 금요일(Fridays for Future)«운동과 함께 기후변화가 동원력을 가진 이슈라는 것을 유럽 대부분의 정당은 2019년이 되어서야 한발 늦게 인지하였다. 이러한 사례들을 볼 때 많은 정당이 사회적 이해의 집약과 대표라는 기능을 충분히 수행하지 못한 것으로 보인다. 그렇지 않았더라면 시민들의 거센 불만과 항의를 보다 일찍 인식하고 대응했을 것이다. 여기에서 정당이 제 기능을 수행하는 데 있어서 극복해야 할 과제와 문제들이 드러난다.

## 정당의 도전과제

### 대표성

현대 민주주의는 대의 민주주의이며, 정당은 주요한 대의기관이다. 다음과 같은 여러가지 의미가 있다:

- ◆ 정당은 특정 개인 또는 사회적 집단의 이해를 대변한다. 종족 정당이나 지역 정당, 노동자 정당 그리고 기업가 정당 등이 해당된다. 정당은 특정 사상이나 구상, 이데올로기 및 기본 신념을 대변하고 옹호한다. 경제적 자유주의 정당이나 사회주의 정당, 마르크스주의 정당, 종교 정당 등이 해당된다.
- ◆ 정당은 자기에게 투표해준 유권자들의 이해를 대표하는 지역구대표처럼 유권자의 대리인이나 수탁자로서 특정 집단이해를 대변한다. 유권자는 모든 주제에 구체적인 의견을 내지 않더라도 지역구 의원이 의사결정 시 항상 선거구의 이해를 고려하고 대변할 것이라 신뢰한다.

»현대 민주국가의 시민은 정당을 통해 그리고 정당에 의해 대표된다« (Sartori 1976, 24). 한 저명한 정당연구가가 제시한 이 명제는 1970년대 중반에만 해도 거의 이견이 없었고, 시민이 의회와 정부의 활동하는 그들의 대표자를 정당이 제시한 후보 중에서 뽑는다는 점에서 이 명제는 현재까지도 유효하다. 정당은 아주 단순하게 »아웃풋« 기능이라 불리는 (예컨대 선거운동 조직과 정부구성 같은) 모든 기능을 기본적으로 수행하는 것은 맞지만, 적어도 1990년이 이후부터 많은 곳에서는 정당의 대표능력에 대한 신뢰가 흔들렸고 따라서 많은 민주주의 국가에서 대표성 문제가 나타났다. 이는 시민이 중요하게 생각하는 것을 포착하고 그들의 이해를 정치적 공간에서 적절히 대표하는 정당의 능력이 약화되었음을 의미한다. 이러한 대표성 문제는 다수의 국가에서 정당들이 직면하고 있는 정당에 대한 지속적이고 강한 불신과 신당 창당의 증가, 기성 정당 당원 감소를 통해서 확인된다.



## 2. 정당과 정당체제

표 2a: 국가별 정당 신뢰도(유럽연합: 2020/2021 겨울 설문조사, 출처; Eurobarometer 2021):

국가	정당 신뢰율 (%)	정당 불신율 (%)
벨기에	18	82
불가리아	14	75
덴마크	43	57
독일	37	58
에스토니아	18	82
핀란드	34	66
프랑스	12	83
그리스	12	88
아일랜드	26	74
이탈리아	16	80
크로아티아	12	86
라트비아	7	93
리투아니아	15	85
룩셈부르크	31	69
몰타	25	61
네덜란드	52	44
오스트리아	32	65
폴란드	18	76
포르투갈	15	85
루마니아	16	80
스웨덴	39	60
슬로바키아	12	84
슬로베니아	7	93
스페인	7	90
체코	11	89
헝가리	24	72
사이프러스	9	88

표 2b: 라틴아메리카 및 아프리카(출처: Latinobarómetro 2018; Afrobarometer; R5:2011/2013 & R7 2016/2018):

국가		정당 신뢰율 (%)	정당 불신율 (%)
라틴아메리카			
브라질	2000	12	85
	2018	6	93
칠레	2000	21	75
	2018	14	80
과테말라	2000	18	65
	2018	11	84
콜롬비아	2000	17	81
	2018	16	82
멕시코	2000	34	64
	2018	11	87
페루	2000	19	77
	2018	7	91
아프리카			
베냉	2016/2018	46	53
보츠와나	2016/2018	52	45
부르키나파소	2016/2018	59	38
카메룬	2016/2018	36	64
가나	2016/2018	62	34
코트디부아르	2016/2018	48	47
케냐	2016/2018	48	48
모잠비크	2016/2018	63	28
나미비아	2016/2018	56	40
나이지리아	2016/2018	49	65
세네갈	2016/2018	43	49
남아프리카공화국	2016/2018	38	60

대표성 상실의 원인과 현상을 파악하기 위해서는 다양한 요소들을 살펴보아야 한다. 우선 정당이 특정 사회적 계층과의 관계가 약화되거나 일부의 경우 사회적 계층과의 관계가 완전히 없어지거나 애초에 존재하지 않았다는 점이 결정적이다. 전 세계 곳곳에서 삶의 방식이 개인화, 다양화되면서 다른 기관도 영향을 받고, 노동조합 조합원 수 감소로 이어지고 있다. 이런 변화는 특정 사회적 클러스터나 계층에 의해 탄생하고 그들과 긴밀한 관계를 이어온 정당의 사회적 기반을 약화시키고 있다. 그 결과 대표성 문제가 나타났고, 기존 주요 정당의 득표율 감소를 통해 확인된다. 시민당이나 사회당의 쇠락은 이를 단적으로 보여주고 있다. 이들 정당의 주요 유권자층인 전통적인 산업노동자는 오늘날 현대 산업사회로 오면서 더 이상 존재하지 않는 데 기인한다.

냉전과 동서갈등의 시대 전 세계를 휩쓸었던 이데올로기적 대립 역시 흐려졌다. 유권자들은 지난 수십년 전에 비해 이데올로기적으로 훨씬 덜 경직되어 있다. 그러다 보니 정당도 이데올로기로 지지자를 유지하거나 확보하기가 어려워졌다. 게다가 다수의 정당은 스스로도 특정 사상이나 이데올로기를 표방하지 않는다. 오늘날에는 그나마 종교 정당 정도가 이데올로기적 접근방식으로 유권자를 확보하고 있고, 최근 들어 다시 민족주의적 정당이 이 방식을 시도하고 있다. 이데올로기적 무차별성으로 인하여 유권자들은 더 이상 하나의 정당만을 고집하지 않고 매우 유연하게 다양한 정당을 선택하기 시작했고 유권자의 변동성이 높아졌다. 설문조사 결과는 다수의 유권자가 그 어떤 정당에 대해서도 특별히 가깝게 느끼지 못해 마지막 순간에 투표할 정당을 결정한다는 사실을 보여준다. 기존의 정당과 유권자간 사회학적, 이데올로기적 결합의 해체는 쉽게 회복될 수 있는 문제가 아니다.

많은 유권자층이 전통적인 태도와 신념을 고수하기는 하지만, 그것이 특정 정당의 선택으로 이어지는 경우는 점점 줄어들고 있다. 예를 들어 노동자라도 더 이상 자동적으로 시민당이나 사회당에 투표하지 않는다. 결과적으로 투표행태의 변동성을 키우고, 정당의 입장에서는 누가 지지자인지 파악하기 어렵게 만든다. 그만큼 선거운동 기획뿐만아니라 정치 발언자체가 어려워졌다. 정당들은 유권자들이 무엇

을 원하는지, 그들에게 어떠한 정치적 제안을 해야 할지 더 이상 알지 못한다.

각 정당과 지지자의 결합이 약해지는 것은 일시적이거나 선거승리를 목표하는 신생 정당에게 유리하게 작용한다(Deschouwer 2017). 유럽 각국의 녹색당이나 남미와 유럽 좌우익 포퓰리즘 정당이 보여주듯이 몇몇 신생 정당은 견고하게 자리 매김할 수 있었다. 녹색당이 최고 성적을 기록했던 2019년 유럽의회 선거같은 경우, 독일 녹색당(DIE GRÜNEN, 독일)은 24.1%, 룩셈부르크 녹색당(déi gréng, 룩셈부르크)과 영국 녹색당(The Greens, 영국), 핀란드 녹색동맹(Vihreät - De Gröna, 핀란드)은 각각 18.9%, 16.3%, 16.0%를 득표했다. 유럽 좌익포퓰리즘 정당으로는 이탈리아의 오성운동(Movimento 5 Stelle), 스페인의 포데모스(Podemos), 그리스의 시리자(Syriza)가 있다. 라틴아메리카에는 멕시코의 모레나(MORENA)와 베네수엘라 연합사회당(Partido Socialista Unido de Venezuela), 볼리비아의 사회주의운동당(Movimiento al Socialismo), 에콰도르의 알리안사파이스(Alianza País)가 있다. 민족보수주의 우익 정당으로는 프랑스의 국민전선(Front National), 이탈리아의 동맹(Lega), 독일의 독일을 위한 대안(Alternative für Deutschland)이 있다. 다수의 신생 정당은 »반체제담론(Anti-Establishment-Diskurs)«을 통해 주목을 끌고, 일시적이거나 지지를 받는다. 이들 정당 스스로 »포퓰리즘«이 아니라고 주장할 때도 마찬가지다.

이런 일련의 변화로 집권당 지지자가 상당수 이탈하고, 야당이나 신생 정당에 투표하는 경향이 여러 나라에서 나타난다. 이때 드러난 바로는 정부가 좌파인지, 우파인지는 큰 의미가 없다. 많은 유권자이 현 정부가 자신들을 대표하지 못한다고 느껴서 다른 대안에 투표하는 것이다. 또 많은 사람들이 아예 선거에 참여하지 않는다. 전 세계적으로 투표율이 떨어지는 보편적인 현상은 입증되지 않는다. 그러나 유럽이나 북아메리카 같은 일부 지역에서는 저조한 투표참여 경향이 오랜 기간 지속되었다. 2020년 미국 대선에서는 양 진영의 극심한 대립으로 투표율이 눈에 띄게 높아지긴 했다. 많은 유권자들은 투표한다고 별 차이가 없다는 생각에 기권한다. 반면 오랜 기간 투표를 하지 않았거나 한번도 투표한 적이 없었던 사람들

이 극단주의적 정당들에 의해 처음으로 투표에 참여하게 되는 경우도 있다. 투표율이 낮으면, 정당과 의회의 대표성이 제한된다. 왜냐하면 시민의 70% 또는 80%가 투표를 했는지, 아니면 50%나 그 이하만이 투표를 했는지는 큰 차이를 낳기 때문이다. 투표율이 낮은 곳에서는 그 의회가 시민 전체를 위한 의사결정을 한다고 해도, 유권자의 일부는 의회에 의해 실제로는 대표되지 못한다. 낮은 투표율은 정치와 시민 간 관계가 소원해지는 현상의 징후일 수 있으며, 체제 비판적 정당이 이 불만을 이용하려 들면 많은 문제가 야기될 수 있다.

정당의 대표성 문제는 최근 몇 년 사이 시민이 직접 정치적 의사결정 과정에 참여할 수 있는 대안적 방법들이 생겨나면서 보완되고 있다. 시민들이 자신의 이해와 요구사항을 정치의 장에 표출하기 위해 정당을 통한 «우회로»를 선택할 필요성이 줄어들고 있다. 특히 새로운 소통 수단과 소셜미디어로 여러 다채로운 표출 수단이 등장했다. 시민들이 이러한 플랫폼을 통해 의원이나 심지어 정부수반과 직접 소통할 수 있다면, 더 이상 중개인으로서의 정당은 필요 없어지는 것이다.

정당과 정당체제는 소셜미디어 외에도 사회문화적 측면으로부터도 큰 영향을 받는다. 이때 조정이 불가능한 두 개의 축이 서로 대립한다. 한 쪽에 자리하고 있는 자유주의적 축은 관용, 자기개발, 자기실현, 집단적 자유, 다문화 사회, 해방, 평화주의, 소수의 권리, 환경보호, 문화적 및 정치적 포용 등을 강조한다. 흑인의 목숨도 소중하다(*Black Lives Matter*) 운동이나 미투(*Me Too*) 운동은 코로나 팬데믹 이전에 기후위기대응과 함께 정치적으로 의미를 확보했고, 정당들도 그 중요성을 인지하였다. 반대 쪽에 있는 권위주의 축은 민족주의나 대내외 안전보장, 주류 문화정체성, 전통적인 생활방식에 대한 순응, 제한적인(*restriktiv*) 범죄퇴치 등을 강조한다. «통합 대 배제(*Abgrenzung*)»나 «세계시민주의 대 공동체주의», «다원주의 대 포퓰리즘» 등의 갈등은 이 대립 축 위에서 나타나는 현상이다. 포퓰리즘 정당의 인기는 분명 양극화에 의해 촉진되었는데, 좌익이나 우익 포퓰리즘 정당 모두 덕을 봤다. 좌익이나 우익 포퓰리즘 모두 세계화를 비판한다는 공통점을 갖는다. 좌익포퓰리스트는 세계적인 경제적 경쟁의 첨예화로 야기된 사회적 불평등을 강조

하는 반면, 우익포퓰리스트는 세계화가 촉진한 이민이 민족적, 문화적 정체성에 미치는 영향을 부각시킨다. 다원주의를 완전히 거부하지 않는 경우 좌우익 포퓰리즘 모두 사회적, 정치적 다원주의에 대해 회의적 태도를 취하기 때문에 민주주의 정당과 정당제도에 두 진영 모두 문제가 된다. 일명 »캔슬 컬처(cancel culture)«는 바로 사회적, 정치적 다원주의에 대한 그러한 공격이다. 캔슬 컬처 지지자들은 그들이 민주주의의 핵심요소에 위태롭게 하고 있다는 것을 인지하지 못하는 경우가 많다. 국가단위의 정치적 의사결정 권한의 초국가단위로의 이양은 정당의 대표능력을 추가적으로 제한한다. 이러한 권한의 이전은 유럽연합에서 잘 나타났지만, 세계화 및 지구적 상호의존성의 시대에는 사실상 어디에서나 일어나고 있는 일이다. 기후변화에 대한 대응이나 테러 퇴치, 코로나 팬데믹을 포함한 외적 위협의 방어, 이민문제의 조정, 글로벌 기업에 대한 통제 등의 주제를 다루는 데 있어서 국내 정치로는 한계가 있다는 사실은 분명하다. 그리고 그로 인해 정당의 대안 제시 및 관철 능력도 영향을 받는다. 일반적으로 정당의 초점은 자신이 속한 국가의 범위 내로 국한된다. 여러 국가가 무언가를 공동으로 결정하기 위해서는 각국 정당과 정부 간 지난하고 복잡한 조율 과정을 거쳐야만 한다. 초국가적 정당은 매우 적으며, 현재까지 큰 역할을 못했다. 현재까지 큰 역할을 못했다(예를들어 유럽의 볼트(Volt)). 볼트 역시 다른 글씨체로 표시를 하셔서, 이 부분은 영문만 체크 앤 밸런스 체로 하면 되지 싶습니다. 소위 유럽연합 차원의 유럽정당들 역시 국가정당의 결사체다. 최근 선거는 국가단위에서 의사결정의 여지가 제한되어 있는 정책 분야 논쟁이 중심이 되곤 한다. 정치인은 특정 공직을 놓고 경쟁하지만, 그 자리를 차지한다고 해서 여러 이슈에 대해 실질적인 결정권을 획득하는 것은 아니다. 유권자도 잘 아는 사실이다.

정당의 대표능력에 있어서 정치적 결정이 »상황에 의한 강제(Sachzwang)«를 근거로 이루어지며 논쟁적 토론이 이를 근거로 활성화되지 못하게 된다면 역시 문제다. 유럽에서는 이러한 상황이 유럽연합 회원국 정당 및 의회의 충분한 토론 없이 재정정책적 결정을 내렸던 2010/11년 일명 유로화 위기 때 뚜렷하게 확인되었다. 당시 부득이했던 »상황에 의한 강제« 즉, 대안이 없던 상황 정당내, 정당간

토론을 마비시켰고, 통치행위를 »탈정치화«하고 결과적으로 정당-유권자 결합의 해체를 촉진시켰다. 정당과 정부는 그들이 주장하는 »필요성«이나 »불가피성«을 들어, 때로는 자신의 정당강령을 무시하면서까지 그들이 내린 결정을 방어하고 정당화시킨다. 이때 반대는 억제되고 정당성이 상실된다. 정부운영에 대한 집중으로 유권자의 의견을 대표할 능력이 잠식되기도 한다. 2020년 초 코로나 팬데믹 상황 속에서 전 세계적으로 대부분의 정부들이 의료 전문가 자문에 따라 의사결정을 하고, 의회는 정치적 토론은 되도록 피하고, 제한적 방식으로 회의를 진행하는 모습을 볼 수 있었다. 행정부는 강화되었지만, 정당이 정책적 대안을 제시할 수 있는 여지는 거의 없었다.

정당의 대표능력 약화를 나타내는 다른 지표는 정당이 사회적 담론으로 채택되고, 새로운 갈등이 생겨나는 이슈에 대해 너무 늦게 인지한다는 것이다. 예컨대 1980년대에는 정당이 환경정책의 중요성을 뒤늦게 인지하였고, 최근에는 기후변화나 디지털화, 삶에 대한 새로운 태도에서부터 시작해 식생활에 이르기까지 순식간에 정치적 이슈로 부상하고, 정체성 문제로까지 이어지기도 하는 이슈에 대해서 정당이 늦게 반응한다. 여기에 덧붙여 국가 서비스에 대한 시민들의 기대수준이 달라졌다는 점도 언급할 필요가 있다. 많은 정당은 이러한 변화를 인지하는 데 어려움을 느끼며, 따라서 그 변화에 대응하는 모습은 더더욱 찾아보기 어렵다.

대표성의 약화로 반정부적 태도로 정치적인 동원을 하는 정당과 »기성 정당(Altpartei)«에 대한 실망에 대응해 설립되는 신생 정당이 이익을 본다. 심지어 최근 몇년간 상당 수의 유명 방송인이나 연예인도 정당을 세우고 우크라이나나 슬로베니아, 과테말라, 이탈리아, 독일 등에서 선거에 참여해 성공을 거두었다. 전통적인 정치 집단에 대한 실망 때문에 신생 정당이 비교적 빠르게 선거에서 성공할 수 있었다. 그러나 이러한 정당의 유효기간은 많은 경우 짧으며, 적어도 의회 진출기간은 길지 않다. 일정 시간이 지나면 »기성 정당«을 상대로 제기하고, 신생 정당을 성장하게 한 대표성 부재 비판이 부메랑이 되어 돌아오는 것을 경험하게 된다. 왜냐하면 신생 정당도 집권여당이 되면 강령과 공약의 일부만 관철시킬 수 있기 때

문이다. 이탈리아 오성운동은 신생 정당의 이러한 부상과 몰락을 잘 보여주는 사례다. 정리하면 신생 정당의 성장은 새로운 대안을 보여주는 것이 아니라 민주주의 체제 약점을 들어내는 지표이다.

많은 정당은 이러한 경향에 개인화(Personalisierung)를 통한 대응을 시도한다. 선거운동을 하면서 정당은 당명과 로고를 감추고 인물 중심으로 이끌어 간다. 정당의 후보는 당의 가시성과 인지도에 있어서 언제나 중요한 역할을 담당해 왔지만, 정당의 수가 현저히 많아지면서 매우 복잡해진 정당지형 속에서 많은 사람들은 방향과 신뢰의 단초를 찾는 듯하다. 이때 피와 살로 구성된 사람이 정당이라는 차가운 기관보다는 그러한 단초의 역할을 훨씬 잘 해낸다. 그러나 인격화는 결국 반-정당-효과만 강화시킬 뿐이다(Poguntke/Webb 2005; Rahat/Kenig 2015). 후보와 대표들부터 정당 노선을 전적으로 따르지 않는다면 그들은 과연 무엇을 추구하는 것일까. 시민과 유권자들은 자신의 요구와 이해가 그러한 대표들을 통해 어떻게 대표될지 알 수 없다.

이러한 모든 변화는 정당과의 결합 및 일체감의 약화나 정당에 대한 신뢰나 당원 감소, 낮은 투표율, 다양한 종류의 새로운, 반-기득권층-정당의 출현 등으로 이어진다. 그러나 무엇보다도 이러한 변화는 사회적 이해를 대표하는 정당의 능력이 감소하는 것에 대한 명백한 단서다. 정당이 사회적 집단을 대표하는 것에 있어서 나름의 독점적 위상을 차지했으나, 오늘날에는 시민사회 단체나 시민 개개인이 요구사항을 직접 표출하는 데 사용하는 직접적 소통채널 형태의 경쟁자가 존재한다. 이러한 딜레마에 대응 방법은 정당들이 자기 조직을 강화하고 선거승리만을 목표로 하지 말고 지속적으로 시민과 소통을 유지, 심화하는 것이다.

## 정부구성

전 세계적으로 정당이 선거에서 후보를 공천하고 정치 인력을 충원하며 정부와 의



회 주요 공직자를 결정한다. 이 분야에 있어서 만큼은 경쟁자가 없다. 몇몇 정당은 오직 이러한 목표를 위하여 설립된다. 구체적인 전문분야 이슈에 관심이 크지 않는 유권자와 소통하기 위해 노력하지 않는 사람이나 영화배우나 가수, 운동선수, 코미디언, 기업가 출신으로 정계에 진출하려는 사람도 정치적 야망을 쫓기 위해 정당에 합류(또는 직접 창당)한다. 민주주의 국가에는 정당의 정치 지도자나 정부조직의 공직자 충원기능을 지금까지도 그랬고 아마도 당분간은 대체할 대안이 없을 것이다. 그러나 정당의 이러한 »제도적«, »절차적« 또는 »아웃풋« 기능 측면과 관련하여서도 정당과 민주주의 질서에 문제와 위험이 될 몇몇 변화가 관찰된다.

일반적으로 정당들은 제도적 또는 »아웃풋« 기능을 수행하기 위해 정당의 제도적 완전성의 핵심적 요소로서 자율성과 일관성을 보여주어야 한다(Bartolini/Mair 2001, 340). 정당은 이를 위해 자신만의 정치적 입장을 표현하고 대변함으로써 정치적 정당성을 획득해야 한다. 이때 정당은 전문가, 자문 또는 위원회로 미루거나, 의사결정 책임을 국민투표나 조직화된 집단이해에 영합하는 어떤 방식 또는 사법부로 떠넘겨서는 안 된다. »영입인사(Quereinsteiger)«는 정당에 다양성과 지식을 더하고 생생한 경험을 보태줄 뿐 아니라, 이전에는 접근할 수 없었던 사회적 집단에 대한 접근을 가능케 해줄 수 있다. 오늘날에 반인종주의, 기후위기대응, 성정체성 같은 한 이슈에 집중하는 결사체가 여러 나라에 있다. 또 날로 커지고 있는 온라인 플레이어(제이머) 국제 공동체에»만« 속하는 결사체도 존재한다. 이런 집단들은 정도의 차이만 있을 뿐 정치에 대한 명시적인 기대를 갖고 있다. 이런 집단의 대표자를 영입하고 (그들이 추구하는 바를 정당강령에 반영이 가능하다는 전제 하에) 이 영입인사들을 정당명부 올려 공천한다면, 그 정당은 이전까지 다루지 않았던 새로운 이슈를 대표하는 효과를 누릴 수 있다. 그러나 이런 »영입인사«가 정치 참여를 통해 오로지 명성(*celebrity*)만 얻으려 한다면 이 인사들은 당에 큰 도움이 안 된다. 필리핀이나 인도네시아, 브라질 등의 경험을 봤을 때 영화배우나 스포츠스타의 후광은 아주 잠깐이다. 정당과 기업은 분명히 다른 리더십 스타일과 소통능력을 필요로 하므로 성공한 기업가나 경영자들 역시 정치에서 필요로 하는 특성과 능력을 반드시 갖추었다고 볼 수 없다. 정치인은 스스로의 의사결정에 대해 계

속해서 설명하고 근거를 제시해야 한다. 지지자들은 확신이 필요하다. 위계구조의 꼭대기에 있는 기업가는 자신의 결정을 쉽게 관철시킬 수 있다. 따라서 기업가가 정치에 입문하면 리더로서의 스타일을 바꿔야 한다.

정당이 자율성과 일관성을 갖고 있다 하더라도, 오늘날 많은 곳에서는 정치적, 사회적 제반조건으로 인하여 정당의 »아웃풋« 기능을 수행하는 데 어려움이 많다. 첫째로 정당체제의 약화로 인한 정부구성의 어려움을 들 수 있다. 정부구성의 어려움은 유럽 국가와 몇몇 의회제 국가에 국한되는 문제이기도 하지만, 대통령제 국가에서도 정부는 의회의 다수에 의존하기 때문에 통치능력이 영향을 받는다. 비례대표제를 채택하고 있는 의회제국가에서는 이미 단일 정당이 정부를 구성하는 것이 어려워진지 오래된 일이다. 정책이나 강령상 교집합이 있는 두세 개의 정당 간 연정구성이 보편적이었다. 그러나 이런 식의 연립은 오늘날 많은 곳에서 의회의 다수를 구성하지 못한다. 따라서 또 다른 정당들로 연립대상을 확대해야 한다. 그러나 서로 상이한 정치, 이데올로기적 입장을 하나의 공통된 정부정책 하에 통합시키는 데 어려움이 많은 것이 확인된다. 지지율이 떨어지는 정당일 수록, 다른 정당과 합의를 어렵게 하는 특정 정치적 입장을 완고하게 지키려고 한다. 그것은 통치능력의 심각한 문제로 이어진다. 유럽 여러 국가에서 수 년 전부터 연정구성에 상당히 오랜 시간이 걸린다. 연정 결속력이 약한 경우도 많고 연정이 금방 깨지는 일도 드물지 않다. 2010/11년 벨기에에는 535일간 즉, 거의 일년 반이라는 기간 동안 정식 정부가 아닌 과도정부체제로 운영되었다. 2017년 독일의 경우 새로운 파트너로 연정 구성 시도하다가 실패한 후 거의 반년 가까운 협상 끝에 새로운 정부가 출범하였다. 2018/19년 스웨덴에서는 정부가 형성되는 데 넉 달이 걸렸고, 2018년 이탈리아에서는 극좌 정당과 극우 정당이 구성한 연정이 탄생했다가 1년 후 붕괴됐다. 스페인은 2019년 두 번의 총선을 치르고, 2020년 초가 되어서야 10개 정당의 지지를 모아 페드로 산체스 총리를 선출했다. 그것도 의회임기 동안 연유지가 불투명한 소수연정체제였다. 2019/20년 이스라엘에서는 결속력이 불안정한 정부가 구성되기까지 세 번의 선거가 치러져야 했다.

정부구성의 문제는 통치 과정으로 이어진다. 연정파트너들이 공동의 조치에 합의한다 하더라도 공동의 계획을 입법이나 실행과정에 난관에 봉착하거나 오랜 시간이 걸린다. 정부가 다수를 확보하지 못했다면 거의 불가능한 일이다. 영국에서는 거의 1년에 걸친 논의과정과 조기선거를 통해 브렉시트 법안이 하원을 통과할 수 있었다. 대통령이 막강한 권한을 갖고 있는 미국에서 조차도 2018년 중간선거 이후 상원과 하원 다수파를 분점하고 많은 사안에 합의를 못해 입법은 사실상 2020년 11월 대통령선거 이후로 미뤄졌었다. 브라질은 대통령이 의회제와 같이 원내 정당과 연합하여 지속적으로 다수파를 구성하는 »연립대통령제«의 모델국가로 오랫동안 간주되어 왔고, 라틴아메리카의 수많은 국가가 이를 채택하고 있다. 브라질에서는 보우소나루 대통령이 의회에서 다수파 연립을 구성할 의지도 능력도 없었다. 칠레와 페루에서도 비슷한 상황이다.

이러한 변화는 정치과정과 의사결정을 예측 불가능하게 만들거나 우연 또는 자의적인 것으로 만든다. 중요한 정책이나 개혁에 대해 결정을 하지 않거나 기한 없이 지연시킨다. 그 결과 정당이 아직은 쉽게 말해 배타적 권한을 차지하고 있는 정부운영의 영역에서도 정당의 명망은 더 떨어지게 된다. 포퓰리즘을 발판 삼은 구세주들은 이러한 정부의 약점을 이용해 매혹적인 메시지를 설파한다.

### 후견주의와 가산주의, 부패와 실정

후견주의와 가산주의는 정당연구에서 정당의 »고전적« 기능으로 분류되지 않는다. 그럼에도 불구하고 국가의 공직과 보수를 통제할 수 있는 많은 정당이 후견주의나 가산주의의 한 형태로 운영한다. 그래서 관련된 개념과 정치 관행을 여기에서 짧게 다루고자 한다. 정치인은 민주주의적 틀 안에서 허용이 되는 후견주의와 가산주의의 경계가 어디까지인지, 그리고 어디에서부터 실정과 부패가 시작되는지 알아야 한다. 왜냐하면 이 두 가지는 이들 개념과 긴밀하게 연결되기 때문이다.

후견주의는 후견인과 피후견인 간에 물질적, 비물질적 자원의 교환에 있어서 둘 사이의 관계를 지칭한다(Muno 2016). 이미 고대에도 한 명의 »후견인(*patronus*)« 이 여러 사람으로 구성된 집단 즉, »피후견인집단(*clientela*)«을 공개적으로 대변하는 형태의 관계가 존재했다. 후견인과 피후견인의 지위는 모두 세습되었고 그 결과 세대를 넘어 장기간 이어온 네트워크가 형성되었다. 가산주의와 신가산주의는 오늘날 그러한 사회적 관계를 기술하기 위해 종종 사용되는 개념이다. 그리고 일반적으로 후견주의의 동의어로 사용할 수 있는 개념이다. 일부 지역에는 이러한 관계를 표현하는 다른 개념이 있다. 라틴아메리카에서는 »까우디이즘(*Caudillismo*)«와 »카키키즘(*Caciquismo*)« (후자는 특히 멕시코에서 사용), 필리핀에서는 »보시즘(*Bossism*)« 그리고 아시아의 다른 나라 예컨대 미얀마에서는 »크로니즘(*Cronysm*)«이라는 개념이 사용되며, 세네갈에서는 »마라부(*Marabout*)«라는 말이 쓰인다. 모두가 재화와 그 재화의 분배에 대한 접근이 가능한 사람과 이 재화를 받는 대신 대가를 지불하는 다른 사람 또는 그러한 사람의 무리 사이에서 일어나는 물질적, 비물질적 재화의 교환과 관련된 표현이다. 여기에서 말하는 재화란 돈이나 물건 또는 서비스, 일자리, 보호 등이 될 수 있는데, 어떠한 형태로든 피후견인의 요구에 상응하는 것이다. 피후견인은 대가를 지불해야 할 책임이 있는데, 대가는 노동 또는 기타 서비스나 정치적 지지가 될 수 있다. 후견주의는 꼭 정치에만 있는 것은 아니다. 왜냐하면 기업가, 노동조합 및 기타 집단 역시 종종 »후견인«으로서 행동하기 때문이다.

정치에서도 후견주의는 많은 곳에서 발견된다. 민주주의 국가에서 후견주의는 자유선거를 통해 공직에 오른 사람이 인적 제도적 수단을 통해 공공자원(관직, 재정 지원, 투자, 일자리 등)을 배분하는 것을 말한다. 그들은 자신의 권력을 주로 자기 주변의 피후견인을 지원하고 그 대신 추종을 요구하는 데에만 사용하는 게 아니라, 종종 자원 배분을 통해 지지자를 확보하고자 한다. 정치적 지지를 대가로 공공의 재화가 제공되는 후견인-피후견인 관계 설명을 위해 »정실주의(*Patronage*)«라는 개념이 사용된다.

다수의 정당들은 후견주의를 실행하는데, 순수하게 강령에 입각한 관계와 강령에 입각하지 않은 관계 즉, 후견주의적 관계 사이의 경계를 긋는 것은 쉽지 않다. 순수하게 강령에 입각한 관계에서는 정당을 지지하는 유권자들이 특별한 혜택을 바라지 않으며 후견인과 피후견인 사이에서 두드러지는 추종적이거나 심지어 종속적인 관계가 형성되지 않는다. 시민이 한 정당에 대한 지지를 철회한다고 해서 그 정당에 의해 »처벌«받지 않는다. 반면 후견주의나 가산주의 또는 신가산주의적 관계의 경우 추종 종속적 관계가 형성되는 것이 명백하다. 아르헨티나와 멕시코 같은 국가에서는 예를 들어 오랜 기간 지배하던 페론주의 정당(정의당(*Partido Justicialista, PJ*))이나 제도혁명당(*Partido de la Revolución Institucionalizada, PRI*)이 후견주의를 발전시켜 합법성의 경계에서 특정 지역 사람들에게 당을 지지할 경우에만 사회복지혜택을 제공하거나 일자리 기회를 주었다. 이러한 후견주의나 후견주의와 유사한 형태들은 다른 여러 나라에서도 발견된다. 후견주의는 민주주의의 게임의 규칙을 침해하거나 우회하기 위해 적용되면 문제가 되고 범죄가 된다. 대표 행위를 하거나 법으로 보장된 시민의 권리인 공공서비스를 정치적 추종을 조건으로 이용하게 하는 것은 불법이다.

한 국제 비교 연구에 따르면 부유한 OECD 국가의 경우 후견주의가 약한 것으로 나타났다(Muno 2016, 656 이하에서 재인용). 주로 북유럽 국가와 캐나다가 여기에 해당한다. 이탈리아와 그리스, 이스라엘, 일본, 한국, 미국 등은 후견주의가 약한 수준에서부터 중간 수준이다. 동유럽의 구공산국가 역시 후견주의의 강도가 상대적으로 낮게 나타나는 반면, 불가리아와 루마니아, 마케도니아, 몽골 같은 나라에서는 후견주의가 상당히 뚜렷하게 나타난다. 라틴아메리카의 경우 칠레, 우루과이, 코스타리카에서는 후견주의가 약하게 발달한 반면, 아르헨티나, 파나마, 파라과이에서는 강하게 발달하였다. 아프리카에는 후견주의가 강하게 작용하며 공공부문에 널리 확산되어 있다. 아시아와 중동 지역 대부분의 국가도 마찬가지다. 전 세계 후견주의의 확산과 강도는 부패의 확산과 강도와 유사하게 나타나는데, 두 현상이 동일하지는 않지만 긴밀한 연관관계를 맺고 있음을 알 수 있다. 부패와 마찬가지로 후견주의 역시 한 국가의 공식적 제도가 제 기능을 잘 수행하지 못하는 경

우 강도 높게 나타난다.

후견주의는 민주주의에 강한 영향을 미치는데, 정치체제에 대한 시민의 태도는 물론이고, 정부의 능력에 대한 태도에 영향을 미치기 때문이다. 공공재와 서비스는 권리나 법을 기준으로 투명하고 입증 가능한 결정과 절차에 따라 분배되는 것이 아니라, 개인이나 개별 집단 그리고 무엇보다 정당의 특수한 이해에 따라 이루어진다. 이렇게 되면 비효율성이 야기될 뿐만 아니라, 민주주의의 토대를 파괴하게 된다. 비공식 절차와 제도의 국가의 의사결정 독점권 대체나, 법치주의 규칙의 파괴, 부분적이거나 권력분립의 미작동, 민주주의적 과정과 절차, 특히 선거에 대한 조작 및 방해를 통해 파괴한다. 후견주의를 실현하는 정당은 특정 집단에게 국가의 사회복지혜택을 제공한다는 점을 들어 스스로를 정당화한다. 그러나 이때 대부분의 경우 다른 집단들은 그러한 혜택으로부터 제외된다. 모든 시민에게 동등한 권리와 청구권이 적용되어야 한다는 국가행위의 보편성 사상을 흔들리게 된다. 후견주의는 정당이 정치적 경쟁 속 권력을 창출하거나 유지하는 데 기여하며, 그 결과 정치적 경쟁은 왜곡된다. 공식적-법률주의적 관행이 효력을 상실하게 되면 후견주의가 권력유지를 위하여 범죄 수단마저 마다하지 않게 될 위험이 있고 이는 다수의 사례를 통해 확인된다.

후견주의와 가산주의가 정치과정의 주요 요소로 간주되는 곳에서는 정치체제에 부패와 실정이 나타나고, 이때 모든 정당이 연루되지 않더라도 그러한 문제에 있어서 정당이 결정적 관여되어 있을 확률이 높다(Koelble 2017; Kubbe 2017).

부패는 개인적 이익을 위해 권력을 남용하는 것을 말한다. 정치적 부패나 정치인의 부패는 정부의 능력을 현저하게 제한할 뿐 아니라(Mungiu-Pippidi/Johnston 2017), 부패한 정치인과 정당에 맞설 강력한 의지가 있는 독립적 사법부나 시민사회가 살아 있지 않다면 정치체제 전체를 위태롭게 만드는 신뢰의 위기를 초래할 것이다.

그러나 많은 경우 그런 사법부나 시민사회가 살아 있기 어렵고, 때로는 불가능하다. 특히 전통적으로 개인이나 소규모 집단이 국가권력(과 자원)에 사실상 제한 없이 접근해서 국가의 이해보다 개인적 이해를 관철시키는 나라, 즉 특수주의(Partikularismus)가 발달한 나라에서는 더더욱 그러하다. 이런 나라에서는 권력자가 관심이 없기 때문에 효과적으로 작동하는 반부패 메커니즘이 거의 시행되지 않고 있다(Mungiu-Pippidi 2006). 루마니아와 우크라이나, 몰디브, 필리핀을 비롯해서 부패가 만연해 있는 나라에서는 지속적으로 목격되는 현상이다.

특수주의가 강하게 발달한 사회에는 특권 문화가 자리잡고 있으며 불평등한 대우는 널리 받아들여진 사회적 규범으로 간주된다. 따라서 이런 사회에서는 여러 개인과 신진 정치인들이 보편적인 게임의 규칙을 관철보다는 특권집단에 들어가기 위해 노력한다. 중립성과 공정성은 존재하지 않는다. 이런 경우 불평등한 대우를 우회하기 위한 수단으로 뇌물이 사용된다. 사회적 지위가 낮거나 특정 제도나 국가 혜택에 대한 접근이 불가능한 사람들에게는 뇌물이 일정 수준의 평등한 대우를 받을 수 있는 유일한 방법이기도 하다. 뇌물이 항상 금액이 높아야 하는 것은 아니다. 그러나 국가가 제공하는 혜택을 받기 위해 지불하는 소소한 »특별비용« 역시 시민들의 평등대우 원칙에 위배되며 민주주의의 기본 규범을 침해한다. 이러한 시스템 안에서 함께 이익을 챙기는 정치인과 정당은 의도하지 않았더라도 그 나라의 민주주의 질서를 저해한다. 이러한 가산주의적 태도와 절차를 극복할 때만 부패가 줄어들고 사라질 수 있다. 이때 정당이 개혁 프로세스를 주도해야 한다는 점이 문제다. 정당이 가산주의적 시스템의 일부이거나 그것을 추구하는 이상 정당이 앞장서 부패 척결을 위한 진지한 조치를 시행하지 않을 것이다. 이는 정당 스스로의 명망과 해당 국가의 민주주의에게는 치명적인 일이다.

체계적인 부패나 실정이 없는 곳이라도 정당이 정치적 특혜를 누리고, 공직을 차지하고 있으면 그들이 사회적 이해를 대표할 수 있음을 입증하지 않는 이상 정당성을 잃어버릴 위험이 있다. 우수하고 역량 있는 정부운영은 정당에게 유리한 변론이 된다. 그러나 장기적 봤을 때 이것만으로는 부족하다. 정당이 시민과의 교류를

하지 않고 (또는 그런 교류 자체가 없었고) 그들의 사회적 이해의 통합 및 표출 능력도 약화되면 선거에서도 패배할 수밖에 없다.

## 정당의 유형

앞에서 살펴본 직면한 문제와 도전을 고려할 때, 정당 기능을 잘 수행할 수 있는 정당 유형이 있는가? 라는 질문을 해보게 된다. 이 질문에 대한 답은 간단하다. 정당의 »이상적 유형«이라는 것은 존재하지 않는다. 모든 정당은 자신이 처한 특수한 국가나 지방의 맥락 속에서 독자적인 형태를 발전시켜야만 정당에 기대되는 기능을 잘 수행할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정당 유형론은 개별 정당이 갖는 특징을 기술할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 이 과정에서 개별 정당의 유형이 민주주의에 기여하는지 그리고 어떻게 기여하는지, 그리고 민주주의에 대한 기여가 모든 정당의 목표이긴 한 것인지 또는 일부 정당만이 추구하는 목표인지 확인할 수 있다. 따라서 정당의 유형화는 정당이 본받고자 하는 »모델«의 단서를 제공할 수 있다. 그러나 정당을 둘러싼 환경의 다양성과 변화로 인하여 정당을 몇 개의 카테고리로 기술하는 것은 쉽지 않다. 예나 지금이나 대부분의 정당 유형론의 토대가 되는 유럽의 정당환경만해도 지금도 매우 다채로운 모습을 띄고 있어, 몇 개의 카테고리로 정리하는 것이 매우 어렵다.

정당 유형론은 개별 정당 간 공통점과 차이점을 보여주기 위하여 대개 소수의 특징에만 집중한다. 여기에서는 세 개의 카테고리 즉, (a) 정당의 이데올로기적-정책적 프로필과 당 강령, (b) 조직형태, (c) 지향점과 정치체제 내 기능에 초점을 맞추고자 한다.



### 정당을 구별해주는 특징: 정당의 이데올로기적-정책적 프로필

유럽에서는 정치이데올로기적 자기이해는 정당이 정체성을 드러내고 다른 정당으로부터 차별화시키는 데 있어서 중요한 특징이다. 공산주의나 사회주의, 사회민주주의, 기독교민주주의, 자유주의, 보수주의 정당의 탄생에 영향을 주었던 19세기 유럽의 다양한 세계관에 토대를 두고 있다. 오늘날까지도 유럽 국가에서는 이때 생겨난 정당들이 강력한 입지를 유지하고 있다. 물론 개별 정당-계열 내에는 늘 파편화 현상이 있어 왔고 그 결과 일부 국가에서는 동일한 »계열(Familie)«에 내에 여러 정당이 존재하기도 한다. 유럽의회에서는 같은 »정당-계열« 소속 정당이 모여 원내교섭단체를 결성하며, 이러한 형태의 협력을 통해 유럽연합 정치에 강한 영향력 행사한다. 그 어떤 정당-계열에도 속하지 않는 정당은 비교적 영향력이 약하다. 한 정당-계열 안에도 다양성이 존재하므로 가문의 단합이 힘들어 지기도 한다. 예를 들어 루마니아의 사회민주주의자는 여러 부패사건으로 인해 스웨덴이나 독일의 »자매정당«들과 거리가 있다. 한편 유럽인민당(Europäische Volkspartei)은 헝가리의 피데스당(FIDESZ)을 두고 오랜 기간 고민이 많았다. 당수인 빅토르 오르반이 정부에 대한 견제를 사실상 불가능하게 만들고, 헌법개정과 법률을 통해 사법의 독립성을 제한하고, 정부비판적 언론사를 사들이게 하고, 시민사회 조직의 활동을 제한하여 종종 유럽인민당(EVP) 인사들로부터 독재자라 불리기 때문이다. 2019년 3월 피데스당(FIDESZ)의 자격을 정지시켰고, 2021년 초 피데스당은 유럽인민당(EVP)을 탈퇴하였다.

### 유럽의회내 정당-계열 별 의석

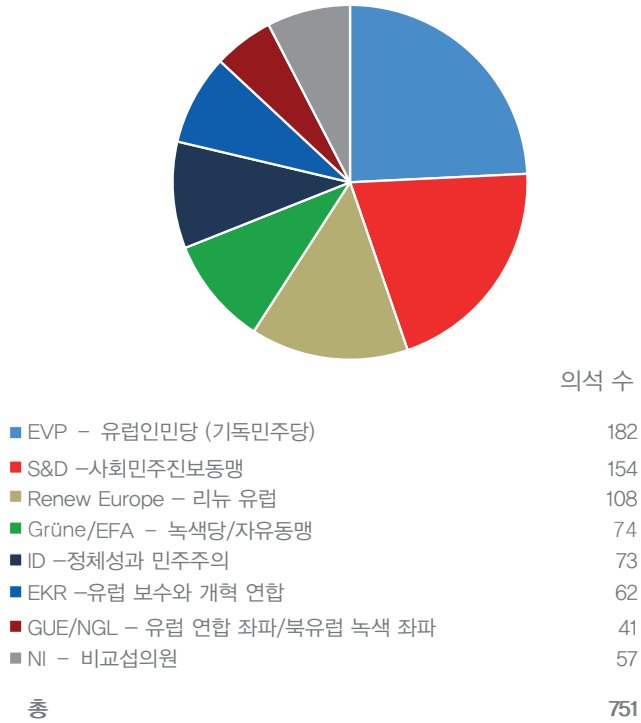


그림 3: 유럽의회내 정당-계열

유럽 이외의 지역에서도 정치이데올로기적 자기이해는 정당을 차별화하는 데 있어서 중요한 역할을 한다. 라틴아메리카에도 지난 수십 년 동안 유럽과 유사한 정당-계열이 존재했지만, 최근에는 많은 곳에서 계열소속정당이 해체되거나 중요성을 상실했다. 아시아에는 몇몇 자유주의 정당과 특히 공산당이 (적어도 창당 과정에서) 유럽의 세계관과 서로 연결되어 있었다. 그러나 대부분의 아시아 정당은 아프리카와 마찬가지로 그 어떤 전통적인 이념적 흐름으로도 분류하기가 어렵다. 또 적지 않은 정당이 당명에 실제로 대변하지 않는 이데올로기를 사용하고 있다. 이

경우 당명은 특정 이데올로기적 선호를 가진 유권자에게 접근하기 위한 마케팅 전략일 뿐이다. 예를 들어 전세계적으로 »사회민주주의 정당«이 있지만, 이 정당들이 모두가 친노동자 입장을 취하거나 노동조합과 긴밀한 관계를 유지하는 것은 아니다. 심지어 어떤 사민당은 경제자유주의적 입장을 취한다. 자유주의 정당 중에도 예를 들어 프랑스의 마크롱 대통령의 정당처럼 전통적인 자유주의로부터 거리를 두고 »진보적« 성격을 (그것이 무엇을 의미하는지 정확하게 설명하지 않은 채) 추구하는 경우도 있다. »민주인민당« 또는 »진보민주당« 같은 당명도 인기가 있다. 당명을 통해 정치이데올로기적 입장이 민주주의의 가치와 밀접한 연관이 있다는 인상을 주려는 것이다. 그러나 그 정당이 실질적으로 얼마나 진지하게 민주주의의 원칙을 대변하는지 검토해볼 필요가 있다.

오늘날 민족주의나 민족주의-포퓰리즘 정당이 다시금 부상하고 있는데, 유럽뿐 아니라 라틴아메리카(López-Alves/Johnson 2019)와 아시아에서도 비슷한 양상이다. 이들 중 일부는 매우 민족주의 이데올로기를 드러낸다. 그 외에도, 마찬가지로 주로 유럽에서 친환경 및 녹색당이 새로운 하나의 정당-계열을 구성하고, 정치이데올로기적 자기이해를 통해 스스로를 정의하고 다른 정당으로부터 구별하고 있다. 종교 정당은 인도네시아와 말레이시아 같은 몇몇 이슬람 국가에서 중요성이 높아졌다. 인도 집권당 인도국민당(*Bharatiya Janata Party, BJP*)을 다른 정당과 구별하는 특징은 힌두주의(Hinduism)이다. 터키에서도 집권당 정의개발당(*Adalet ve Kalkınma Partisi, AKP*) 역시 종교적인 프로필을 강조하지만, 이당을 종교 정당이라고 분류할 수는 없다.

과거 냉전 시대에 »좌익« 정당과 »우익« 정당으로 구분하는 것이 오늘날 보다 많이 사용되었지만, 그러한 구분법이 완전히 의미를 잃은 아니다. 좌우개념은 이데올로기적인 기본적 입장을 설명한다. »좌익«은 사회적 평등과 사회적 권리, 국가의 경제개입, 개인 소유와 민간 기업에 대한 강력한 통제나 심지어는 금지를 강조하고, »발전«, »진보« 그리고 »국제주의« 같은 표현을 정확하게 정의하지 않은 채 즐겨 사용한다 18세기부터 사회주의나 공산주의, 무정부주의, 사회민주주의 정당이

이 개념을 통해 정치적 스펙트럼 상에서 자신의 위치를 설명하고 있다. »진보적인« 민권운동이나 여성운동, 반전운동, 환경운동 등 도 역시 이 개념을 통해 정의된다. 많은 나라에서 정치언어로 흔히 쓰이는 »좌익«은 미국민주당에서부터 여전히 스탈린주의공산당인 포르투갈 공산당(PCP)에 이르기까지 넓은 정당 스펙트럼의 포괄하는 개념이다. »우익«이라는 표현은 주로 권위, 위계, 질서, 의무, 전통, 민족주의를 비롯해 자유시장경제 등의 개념과 연결된다. 민족주의 및 파시즘 정당은 원칙적으로 극우를 대표한다. 그러나 »우« 또는 »좌«라는 에티켓은 정당이 정치적 논쟁에서 상대가 누구인지 드러내 보이고 때로는 상대를 비방하기 위해 흔히 사용되기는 하지만, 정당의 특징을 표현하기에는 한계가 있다.

반면 이데올로기적으로 명확히 밝히지 않는 소위 단일쟁점 정당이나 틈새 정당도 있다. 이 정당들은 특정 강령적 입장을 통해 구별이 되지만, 정치적으로 »온전한 강령«을 대변하지는 않고 오로지 한 가지 이슈에만 초점을 맞추는 정당이다. 동물보호 정당에서 근본주의적인 종교 정당, 자동차안전자당에서 인터넷정치에 집중하는 해적당에 이르기까지 스펙트럼은 매우 넓다. 녹색당은 초창기에 친환경 및 평화주의 이슈를 주로 다루었지만, 지금은 강령을 크게 보완했다. 이를 통해 지지층 확대할 수 있었다. 종합적으로 보면 정당이 폭넓은 강령을 가지고 있을수록 성공할 수 있다는 점이 확인된다.

오늘날의 유권자는 과거에 비해 이데올로기적으로 선명한 입장을 가지지 않지만, 아직도 많은 수의 유권자가 특정 이데올로기와의 관련성을 중요시한다. 선거에서 나타나는 정당의 소구력과 승리는 그 당의 사상적 기본신념과 밀접한 관련이 있다. 기본신념은 정당의 정체성을 드러내며 유권자를 동원할 수 있도록 한다. 오늘날 미국에서 종교적 동기를 갖는 보수적인 유권자가 공화당을 선택하는 데에는 정치이데올로기적 이유가 있다. 공화당이 지난 수십년 동안 (공화당이 부분적으로는 19세기 그리고 상당부분 20세기에도 갖고 있던 특징과 거리가 있는) 뚜렷한 이데올로기적 프로필을 발전시켰기 때문이다. 반면 유권자들이 이데올로기만이 아니라 구체적 정치 사안에 대한 해결역량을 기대하는 순간 이데올로기적 차별화는

한계에 부딪히게 된다. 바로 이 때문에 인도네시아와 말레이시아의 사례에서 볼 수 있듯이 대다수의 사람들이 종교를 갖고 있는 나라고 해서 종교 정당이 선거에서 무조건 월등히 좋은 결과를 거두는 것은 아니다. 인도네시아와 말레이시아에서는 대다수가 이슬람교를 신봉하지만, 선거에서는 다른 기준들 역시 중요하게 작용한다. 그러나 인도국민당(BJP)이나 터키의 정의개발당(AKP)처럼 정치이데올로기적 신념이 정치적 문제 해결역량과 연결시킬 수 있다면 정치이념적 위치선정이 정치적 경쟁에서 차별화 포인트가 될 수 있다.

### 정당을 구별해주는 특징 - 정당의 조직형태

조직형태는 정당연구 초기부터 정당의 유형화를 위한 중요한 기준이었다. 명망가 정당과 대중정당으로 구분하였다. 명망가정당은 지방 명망가의 임시적 활동에 기반하며 조직력이 약했고, 대중정당은 넓은 대중의 참여를 기반으로 하며 장기적으로 유지되는 조직을 갖췄다(Duverger 1959). 좌익 정당이 대중정당으로서 선거에서 성공을 거두자, 과거 명망가정당이었던 정당도 조직을 확대하고 당원의 수를 늘리며 점차 대중정당으로 변모하였다.

대중정당은 자유로운 의사에 따라 당원이 되는 민주주의 국가에만 존재하는 것은 아니다. 국가를 지배하는 유일정당이 국민에게 당 가입을 강요하고, 당원을 동원할 뿐 아니라 동시에 통제하는 권위주의적, 전체주의적 국가에도 예나 지금이나 대중정당은 존재한다. 아르헨티나의 페론주의 정당이나 멕시코의 제도혁명당(*Partei der Institutionalisierten Revolution*, PRI)은 과거 권위주의 시대의 대중정당이다. 오늘날에는 두 정당이 각국의 민주주의 절차에 맞춰 변화였고 (페론주의 정당은 반복적으로 여러 »분파 정당«으로 분열되긴 했지만 선거에서는 주로 단일 후보를 냈) 여전히 대중정당으로 분류될 수 있다. 중국과 베트남 공산당은 권위주의 체제 하에 존재하는 대중정당이다. 말레이시아에서는 민족 정당으로서 말레이계를 대변하며 1951년 말레이시아의 독립 이후 2018년까지 집권했던 통일말레이국민조

직(*United Malays National Organisation*, UMNO)이 대중정당이라 할 수 있다. 인도의 경우 인도국민회의(*Indian National Congress*, INC)가 모한다스(마하트마) 간디가 이끈 대중운동을 배경으로 탄생한 이래 1947년 독립 이후 몇 번의 짧은 시기를 빼고 2014년까지 집권한 대중정당이다. 이어 인도 정부를 주도하고 있는 힌두민족주의 정당 인도국민당(*Bharatiya Janata Party*, BJP)도 마찬가지로 대중정당이다. 두 개의 이 인도 정당은 민주주의 체제에 대중정당이 오늘날에도 여전히 존재할 수 있음을 보여주는 사례다. 아프리카에는 남아프리카 공화국의 아프리카민족회의(*African National Congress*, ANC), 가나의 신애국당(*New Patriotic Party*, NPP)과 국민민주회의(*National Democratic Congress*, NDC) 그리고 (적어도 2020년 쿠데타까지) 말리를 위한 모임(*Rassemblement pour le Mali*, RPM)이 대중정당으로 분류된다.

유럽에는 20세기 말 경까지 여러 나라에 대중정당이 존재했는데, 예를 들어 영국이나 프랑스, 스웨덴, 이탈리아, 독일 등의 사회당과 사민당, 독일과 이탈리아의 기독교민주주의 정당, 그리고 프랑스의 드골주의 정당이 대중정당이였다. 당시 유사한 사회적 지위와 정치적 선호를 가진 사람으로 구성된 대규모 집단의 존재는 이들 정당에게 매우 중요했다. 노동조합으로 조직된 전통적인 산업노동자가 대표적이다. 그러나 정당은 사회의 분화 과정에서 개별 정당과의 결합이 약화되면서 특정 사회 환경(Milieu) 출신의 당원을 잃기 시작했다. 그래서 정당은 선거 승리를 위해 꼭 필요한 중앙조직을 확대에 골몰했다. 게다가 대중정당은 더 넓은 유권자 스펙트럼을 공략하기 시작했고, 그 결과 과거 철저했던 이데올로기적 차별화는 약화될 수밖에 없었다. 이런 정당은 대개 »포괄(Catch-all) 정당«이나 »,선거전문가 정당«으로 분류된다(Kirchheimer 1965). 독일에서는 »국민정당(Volkspartei)«이라는 표현이 정착하였는데, 일부 영어권 국가서 »*people's party*« 그리고 스페인어권 국가에서 »*partido popular*«라고 번역된다. 유럽의회의 기독교민주주의 보수 정당인 »유럽인민당(Europäische Volkspartei, EVP)«이 잘 알려져 있는 국민정당이다.

이런 선거정당이나 »포괄 정당«은 가능한 많은 당원을 확보하기 위해 노력하는 정당이지만, 이들 정당을 구별해낼 수 있는 가장 큰 특징은 정당을 선택하는 유권

자들이 (그리고 당원들 역시) 다양한 사회적 계층과 세대 출신이며, 당은 상당히 폭넓은 세계관을 추구하고 통합하며, 당의 강령이나 정치적 제안 내 의식적으로 다양한 입장의 균형을 추구한다는 점이다. 이미 자기 조직적으로 당의 강령과 선거공약을 통해 정치적 논쟁을 완화시키고 잠재우며, 다양한 계층 출신의 대표들을 당 지도부에 참여하게 하거나 후보로 내세우기 때문에, 사회학적 측면이나 이슈측면에서 좁게 정의되는 정당(예를 들어 »노동자« 또는 »기업« 정당)에 비해 보다 폭넓은 유권자층의 관심을 받을 수 있다. 이를 통해 이미 당내에서 사회의 다양한 이해를 집약하고 표출하는 기능이 수행된다. 그러나 이들 정당 역시 오늘날에는 폭넓은 유권자 층 확보에 어려움을 겪고 있다. 사회의 분화와 이질화가 심화되고 특히 지난 몇 년 사이 정치적 입장이 더욱 팽팽하게 대치하고 있기 때문이다. 선거정당의 경우 정당 내 다양한 입장의 조화를 달성하는 것이 어려워졌다. 결국 선거공약도 한 쪽으로 치우치게 되고 그 결과 과거 강력했던 대중정당과 오늘날의 선거정당에 대해 일부 유권자층은 지지를 철회하고 있다. 사민당의 몰락은 바로 이러한 현상을 잘 보여준다.

후견주의 정당(Klientelpartei)은 대개 조직이 약하고 소규모 당 지도부가 지배하는 정당이다. 좁게 정의된 소위 피후견인에 초점을 맞추며, 국가 자원에 접근할 수 있다면 이 피후견인을 부양하기 위해 합법적이거나 때로는 덜 합법적 수단을 사용하기도 한다. 조지아나 몰디브, 우크라이나 같은 나라의 경우 다수의 정당이 이 유형에 속한다. 이는 이들 국가에서 민주주의의 공고화가 어려운 이유 중 하나이기도 하다(Gherghina/Volintiru 2020).

미국의 정당은 독자적인 유형으로 분류되며(Katz 2020, 222 이하) 다른 나라의 정당과 비교하기 쉽지 않다. 미국의 정당들은 중앙조직이 약하고 후보 개인에게 초점이 맞춰져 있다는 특징이 있으며, 공식 등록된 당원을 두지 않으면서 한편으로는 즉석에서 등록한 일정 수의 지지자가 의원과 대통령 후보를 결정하도록 한다. 그 밖에도 미국 정당은 다른 자유민주주의 국가 정당에 비해 엄격한 법적 규제를 받고 있다. 조직률이 낮다 보니 비싼 선거전의 자금조달을 좌우하는

»큰 돈«에 취약할 수밖에 없을 뿐 더러, 이전에 당과 아무런 관련이 없었거나 애초에 정치와 무관했던 인물에 의해 당이 »점령«당할 위험도 있다. 도널드 트럼프가 가장 대표적인 예다. 그는 수년 동안 민주당에 가까운 사람이라고 주장했지만, 2016년 공화당 대통령 후보가 되었는데 공화당과는 공천 때까지 아무런 공식적 관계도 없었다. 미국 정당의 가장 중요한 조직단위는 주 단위 결사체다. 이들 주 조직은 당의 중앙본부를 통제하며 당대표를 선출한다. 미국의 전당대회(nationale Konvente)는 정치적 강령 관련 결정을 내리는 »전당대회(Parteitag)«가 아니라, 사전에 개별 주에서 선출된 대통령 후보를 결정하기 위한 자리다. 미국의 정당제도는 세계 다른 정당에게 정당 조직과 관련해 롤모델로서는 상당히 제한된 가치만 있다. 그러나 주로 캠페인 위주로 치러지는 미국의 선거운동은 전 세계 많은 정당의 큰 관심을 받으며 다른 나라들이 종종 모방하기도 한다. 버락 오바마 때부터 소셜미디어가 선거운동에 널리 사용되기 시작했고, 순식간에 세계적으로 퍼져나갔다.

### 정당을 구별해주는 특징 - 정치체제 속 정당의 목표지향성과 기능

정당이 민주주의 제도에서 수행하는 기능을 좀 더 명확하게 드러내기 위해 래리 다이아몬드(Larry Diamond)와 리처드 건터(Richard Gunther)는 정당의 이데올로기적 방향과 조직의 형태만을 고려하지 않고, 특별히 민주주의에 대한 기여를 기준으로 정당 유형체계를 발전시켰다. 두 사람은 무엇보다도 서유럽과 북아메리카 외 일명 체제전환 국가의 정당도 포함시켰다. 이 유형론을 정리하고 요약해 소개하고자 한다(Diamond/Gunther 2001, 7 이하).

대중정당(Massenpartei)은 스스로 민주주의 원칙과 기본규칙을 준수하는 이상 민주주의 질서를 위해 중요한 다양한 기능 수행 기회를 제공한다. 대중정당은 등장 초기 수십 년 동안 유럽과 라틴아메리카 국가에서 노동자계층의 정치적 의식화와 동원에 기여하였다. 대중정당은 사회적 조직, 특히 노동조합이나 종교 단체와



의 긴밀한 연계를 통해 사회적 이해를 집약시키고 표출했다. 대중정당의 조직은 사회 단체과의 긴밀한 연계를 통해 강화되었다. 대중정당이 폭넓은 조직적 기반을 구축하기 위해 노력한 덕에 해당 국가 내 민주주의 사상이 변방까지 속속들이 퍼져 나갈 수 있었다. 그러나 유럽의 공산당이나 파시즘 정당, 아르헨티나나 멕시코, 라틴아메리카의 기타 국가의 포퓰리즘 정당, 아시아의 몇몇 인종적민족주의 정당 등 많은 대중정당은 정치적 일상 속에서 근본적인 민주주의의 원칙을 지키지 않는다. 특히 당이 집권하는 경우 더 그러한 모습을 보였다. 자유로운 의견의 표현, 언론의 자유 및 기타 시민의 자유권을 제한하거나 완전히 억압하는 데에서부터 시작해 야당에 대한 탄압과 정치적 경쟁자에 대한 박해, 선거조작, 정치적 후견주의, 권력 분립의 해체 그리고 정부활동에 대한 »견제와 균형(*checks and balances*)«의 거부 등에까지 이르는 행위가 이런 대중정당의 정치적 행동패턴이다. 이는 당연히 정당의 민주주의적 기능 수행을 위한 특징이라 볼 수 없다.

선거정당(Wählerpartei)은 무엇보다도 좋은 선거결과를 달성하고 정부에 참여하는 것을 목표로 한다. 일부 선거정당의 경우 소수의 지도부에 집중되어 있으며, 조직적 토대는 약하고 당원의 수도 적다. 주로 이데올로기적으로 좁게 고정되어 있지 않고 폭넓은 유권자층이 수용할 수 있는 강령적 입장을 대변한다. 한편 몇몇 유럽의 국민정당은 강령의 핵심특성을 고수하기도 한다. 이들 정당의 경우 여전히 비교적 폭넓은 당원기반을 토대로 계속해 사회 속 견고하게 뿌리내리고 있다. 이를 위해서는 도시와 지방자치단체에서의 강한 존재감을 드러내고 강한 조직구조를 갖추어야 한다.

그러나 일반적으로 선거정당은 여론과 일종의 사회적 주류에 강하게 의존한다. 이는 정당이 민주주의적 기능을 충족하는 데 있어서 결코 단점은 아니다. 왜냐하면 그런 정당은 끊임없이 사회적 흐름과 이해를 인지하고 이해하며 정치 영역에서 그것을 대변하기 위해 노력해야 하기 때문이다. 그러나 만일 그러지 못하고 새로운 주제를 포착하지 못하거나 너무 늦게 포착하게 된다면 선거정당의 이러한 특징은 단점이 된다. 유럽에서는 디지털화 그리고 그 이후에는 기후변화가 초래하

는 결과에 대한 토론에서 이러한 현상이 관찰되었다. 두 경우 모두에서 강령의 폭이 상대적으로 좁지만 정확하게 해당 주제를 정당의 핵심특성으로 대변하였던 »운동-정당«이 더 유리했다. 코로나 위기는 위기 이전에 정부를 이끌거나 연정에 참여하는 목표 이룬 선거정당을 더 강화시켰다. 왜냐하면 정당의 두 번째 기능인 정부를 이끌거나 정부에 참여하는 기능은 안 그래도 선거정당이 추구하는 핵심영역에 포함되기 때문이다. 선거정당은 이념이나 강령 측면에서 상대적으로 유연하기 때문에 연립정부를 구성하는 것이 어렵지 않다. 선거정당이 이데올로기 또는 강령으로 정당일체감을 불러 일으키지 못할 때에는 당을 이끌어가는 인물들이 중요한 역할을 한다.

독일의 국민정당(Volkspartei)은 여전히 정치이데올로기적 핵심 특성을 유지하며 하나의 정당-계열에 대한 소속을 유지하고 있다. 그 덕에 독일의 국민정당은 다른 정당과 뚜렷하게 구분된다. 전형적인 국민정당은 독일의 기독교민주연합(*Christlich Demokratische Union*, CDU)과 독일사회민주당(*Sozialdemokratische Partei*, SPD)이다. 두 정당 모두 정치이데올로기적 기본프로필을 고수하며 동시에 고도의 선거전문가 정당으로 발전하였다. 서서히 진행된 탈이데올로기화에 발맞춰 이들 정당은 미디어와 설문조사를 통해 파악이 되는 여론을 따라 정당이 다루는 정치적 내용을 조정했다. 적어도 기민련(CDU)은 선거에서 계속해서 성공을 거두었지만, 사민당(SPD)은 몇 년 전부터 점점 지지자를 잃고 있다. 유럽 그 외 지역에서는 소수의 선거정당이 조직이나 소통 측면에서 전문적이라고 표현할 수 있는 수준에 도달했다. 영국의 경우 보수당(*Conservative Party*)과 노동당(*Labour Party*)은 그들의 위상을 거의 그대로 유지하고 있는데, 영국의 선거제도가 이 두 정당에게 유리하게 작용한 측면도 있다. 반면 스페인에서는 사회주의 정당인 사회노동당(*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE)과 보수적인 국민당(*Partido Popular*, PP)이 과거의 지배적 역할을 상실했다. 오스트리아의 국민당(ÖVP)과 사회민주당(SPÖ)도 마찬가지인데, 그래도 국민당(ÖVP)은 몇 년 전부터 젊은 당대표인 세바스티안 쿠르츠 덕에 다시 인기를 얻기 시작했다. 당원감소로 더 이상 정치적 목소리를 내기 위한 공명판 역할을 해주지 못해 선거정당이 정치적, 전략적 결정 시 설

문조사와 전문 자문에게 기대는 것은 정당의 대표 기능의 약화와 연결된다. 물론 당은 이러한 전략으로 선거에서 승리할 수도 있고 시민들의 입장과 의견을 파악할 수도 있다. 그러나 많은 나라에서 확인되는 지지율의 하락은 이 전략의 한계를 보여준다. 삼사 십년 전만해도 당연했던 지지율은 이제는 거의 달성할 수 없게 되었다.

특별히 언급할 가치가 있는 또 다른 유형의 유권자정당들이 있다. 먼저 강령정당(Programmpartei)을 들 수 있는데, 과거의 대중정당이나 오늘날의 국민정당과 유사점이 있지만, 보다 일관성이 강한 강령과 이데올로기적 어젠다를 표방하며, 이 어젠다를 입법 및 통치 의제에 반영한다는 특징을 갖는다. 개별 의석을 둘러싼 경쟁이 보다 치열한 다수대표제 안에서는 강령정당이 다소 유연하거나 중도적이어야만 충분히 많은 유권자의 지지를 획득할 수 있지만, 그래도 유권자들에게 거부감을 주지 않기 위해 강령 측면에서 별다른 특색을 갖지 않는 다른 유권자정당에 비해 자신의 정치적 입장과 요구를 보다 명확하게 대변한다. 정부 구성이나 연정참여에 강령에 따른 핵심적 요구사항을 고집한다. 게다가 이 정당유형은 강령정당은 명확하게 정의되는 사회적 기반을 갖고 있으며 뜻을 같이 하는 시민사회 조직체과 종종 보다 강력한 연결고리를 유지한다는 특징이 있다. 강령정당은 선거에서 핵심지지자들을 동원하기 위해 노력한다. 강령정당의 유형으로 분류되는 정당으로는 멕시코의 국민행동당(*Partido Acción Nacional*, PAN), 타이완의 민주진보당(*Democratic Progressive Party*, DPP), 체코공화국의 시민민주당(*Civic Democratic Party*, ODS) 등이 있다.

앞서 언급했던 기업가당 또는 비즈니스정당은 선거정당의 또 다른 한 유형이다. 이 정당은 지난 수십 년 사이 많은 곳에서 부유한 기업가나 기업집단에 의해 설립되었다. 대개 조직구조가 약하고 당원의 수도 적고 강령은 주로 창립자의 이해를 대변하는 데 초점이 맞춰져 있다. 가장 널리 알려져 있는 »비즈니스정당«은 아마도 이탈리아 기업가인 실비오 베를루스코니가 설립한 전진 이탈리아(*Forza Italia*)일 것이다. 베를루스코니는 1994년과 2011년 사이 잠깐의 휴지기가 있기는 했지만 총

네 번 이탈리아 총리직에 올랐고 2019년 83세의 나이로 유럽의회 선거에 출마하여 당선되었다.

라틴아메리카에서는 이 비즈니스정당이 1990년 이래 중요한 정당으로 부상하였다. 양조기업, 슈퍼마켓 체인, 농업 분야 기업들 및 금융 및 언론사 등 막강한 기업집단이 라틴아메리카의 거의 모든 나라에서 정당을 직접 설립하거나 후원을 통해 간접적으로 정당 설립에 영향을 미쳤다. 287개 정당이 1970년대 중반 이후 탄생하였는데, 그중 118개 정당의 당대표가 사업가였고 최소 20개 정당은 기업과 기업의 이해에 전적으로 종속되어 있었다(Barndt 2014). 이러한 정당의 예로 몇 년 전 파나마의 민주변화당(*Cambio Democrático Super 99, CD*)을 들 수 있는데, 창립자(이자 한 슈퍼마켓 체인의 소유주인) 리카르도 마르티넬리가 2009년에서 2014년 사이 대통령을 지냈다. 그 외에도 에콰도르의 국가제도개혁당(*Partido Renovador Institucional Acción Nacional, PRIAN*), 볼리비아의 국민통합당(*Unidad Nacional, UN*) 등이 있다. 다수의 비즈니스정당은 단명하지만, 일명 신자유주의 경제 개혁의 황금기 동안 당과 연계된 기업집단의 이해를 대변하는 데 기여한 비즈니스정당이 적지 않다. 비즈니스정당의 탄생은 정당과 대중조직(예컨대 노동조합)과의 연결고리가 거의 모든 분야에서 현저히 약화된 상황 덕을 보기도 했다. 정당체제가 여러 비즈니스정당 사이의 경쟁으로 축소되는 곳에는 민주주의에 대한 위협이 도사리고 있다. 이런 곳에서는 민주주의가 기업의 이해를 추구하는 수단으로 전락하게 될 위험이 있다.

개인 정당 역시 폭넓은 조직적 기반이나 간결하고 분명한 강령을 발전시키는 데 관심이 없다는 점에서 비즈니스정당과 유사하다. 개인 정당은 무엇보다도 창립자와 대표에게 초점이 맞춰져 있는데, 그는 자신의 개인적인 정치적 야망을 달성하기 위해 정당을 이용한다. 대통령제에서는 이러한 유형의 정당이 보다 자주 등장한다. 대표적인 예로 블라디미르 푸틴의 정당인 통합러시아(*Jedinaja Rossija*), 배우였던 조지프 에스트라다가 설립한 필리핀 대중의 힘(*Pwersa ng Masang Pilipino, PMP*), 2001년부터 2006년까지 태국의 총리였던 사업가 출신의 탁신 친나왓이 세

은 타이락타이당(*Thai Rak Thai*, TRT) 그리고 우고 차베스가 처음 창당한 베네수엘라의 제5공화국운동(*Movimiento Quinta República*, MVR)가 있다. 이런 개인 정당이 의회제에도 존재한다는 사실은 네덜란드의 자유당(*Partij voor de Vrijheid*, PVV)이나 스위스의 티치노 동맹(*Lega dei Ticinesi*), 체코의 공공당(*Věci veřejné*, VV)과 불만족스러운 시민 행동(*Akce nespokojených občanů*, ANOA)등을 통해 확인이 된다.

엘리트 정당(*Elite-Partei*)은 특정 지역을 기반으로 하는 특수한 사회적 계층에 의해 구성되며 최소한의 조직구조를 갖는다. 지방 엘리트 정당과 후견주의적 정당, 고전적인 명망가정당과 앞서 언급했던 비즈니스당 또는 기업당 역시 이 유형에 속한다. 이러한 정당은 소수 엘리트의 매우 한정적인 후견주의적 이해를 추구하며 일반적으로 반론이 제기되지 않는 강력한 권위를 가진 대표가 이끌어 나간다. 후보공천은 대표 또는 소수의 간부에 의해 이루어지며, 이들은 후보에게는 맹목적 충성을 요구한다. 유권자 동원은 후견주의적 네트워크를 기반으로 이루어지는데, 이때 이 네트워크의 위계 속 최하위에 있는 시민들에게 제공되는 특수한 보상과 대가가 가장 중요하다. 그것이 네트워크의 가장 가난한 그리고 »소박한« 구성원을 위한 »단지« 적은 금액의 돈, 쌀 한 포대 또는 티셔츠 하나라 해도 말이다. 사회적 대표성을 고려할 때 지역의 이해가 매우 중요한데, 이해의 집약은 어떠한 이슈가 정당에게 중요한 이슈인지 결정하는 정당엘리트 간의 협의를 통해 이루어진다. 이러한 엘리트 정당은 다양한 사회적 집단의 극도로 제한된 통합에만 관심이 있다. 사회 전체의 이해는 그들에게 부차적인 의미만 있다. 이들 정당은 민주주의 질서 강화를 위한 보다 상위의 목표를 아예 추구하지 않거나 우선적으로 추구하지 않는다. 질서의 유지는 엘리트 정당에게 있어 자신의 특수한 이해를 추구하기 위한 전제가 되므로 이들 정당의 중요한 관심사다.

종족 정당 또는 종교 정당은 매우 다양하게 조직될 수 있다. 이러한 정당을 대표하는 정당 중에는 매우 약한 조직구조를 갖는 정당도 있지만, 인도의 힌두민족주의 정당인 인도국민당(BJP), 말레이시아의 통일말레이국민조직(UMNO) 또는 (최근 다시 금지를 당한) 이집트의 무슬림형제단 같이 대중정당의 성격을 지니는 정당

도 있다. 이러한 정당은 무엇보다 정당의 정체성이 비정치적인 특징(특정 종족 집단 또는 종교공동체 소속)을 토대로 하며, 정당의 중요한 정치적 목표는 각 집단의 이해를 대변하는 데 초점이 맞춰져 있다는 점에서 구분이 된다. 민족주의 정당과 달리 이런 유형의 정당 대표 중 일부가 행정적인 자율성이나 분리 독립을 추구하지 않고, 기존의 국가구조를 활용함으로써 특수주의적으로 정의된 유권자-피후견인들에게 혜택을 제공하는 것에 만족한다. 물론 종교적 동기를 가진 정당들이 국가를 신정주의적 구조로 대체하고자 하는 다수의 사례도 존재한다. 기존 국민국가의 차원에서 (예를 들어 이집트의 알누르당(*Al-Nour*)), 또는 무슬림형제단(*Muslim Brotherhood*)을 비롯해 글로벌한 무슬림 신정주의 국가의 건설을 위해 투쟁하는 중동 지역의 다국적 범이슬람운동 형태로 말이다. 종족이라는 특징요소에 의해 구분되는 정당에서는 후보공천이 당 지도부 또는 지방의 종족 엘리트에 의해 이루어지며, 이때 의원직이나 정부관직 후보 공천을 둘러싸고 당내 경쟁이 일어날 수 있다. 선거 시 동원은 대중정당 또는 폭넓은 유권자층을 공략하는 선거정당의 동원전략보다는, 수직적인 사회적 네트워크에 의존하는 후견주의적 패턴을 따른다. 후견주의 정당처럼 종족 정당과 종교 정당 역시 주로 특수한 주제들을 내세운다. 이들 정당은 유사한 종족적 정체성을 지닌 특정 집단 또는 하위 집단의 이해만을 대변한다. 아시아의 미얀마, 아프리카의 케냐 그리고 라틴아메리카의 경우 강력한 토착 정당을 가진 나라들처럼, 종족정체성이 강한 다양한 나라와 지역에 이러한 정당이 있다. 한 종족 집단이 다수파이거나 거의 다수일 경우에는 편파적인 정부의 구성으로 이어질 수 있다. 이로 인해 스리랑카에서 그랬던 것처럼 경쟁하는 다른 종족 정당과의 갈등으로 이어질 수 있다. 한 정당이 자신의 종족적 프로필을 강하게 드러낼 수록, 그 정당이 이 정체성을 공유하지 않는 시민들의 이해에 관심을 가질 확률은 낮아진다.

운동-정당은 (기본적으로 많은 정당의 경우처럼) 사회운동으로부터 탄생한 그리고 정당으로서 »운동«의 성격을 계속 유지하려고 하는 정당이다. 유럽의 녹색당은 예를 들어 정당으로 정착한 직후에도 몇 년 동안 상당히 강한 사회운동적 성격을 유지했다. 지금은 대부분이 선거정당이 되어 기득권층에 속한다. 최근 유럽의 »운

동-정당«은 정치적 스펙트럼 상 모든 방향에서 발견된다. 대표적으로 좌익포퓰리즘 정당인 그리스의 시리자(*Syriza*)나 이탈리아의 오성운동(*Movimento 5 Stelle*), 스페인의 포데모스(*Podemos*), 우익포퓰리즘 정당인 그리스의 황금새벽당, 스웨덴민주당, 스페인의 보스(*VOX*) 등이 있다. 좌익포퓰리즘 정당은 세계화, 시장경제 그리고, 국가 관료주의에 의한 감독(*Bevormundung*)에 반대하며, 사회적 연대관계 그리고 »참여적 민주주의«를 추구한다. 그들의 정치이데올로기적 강령은 기본적으로 다양한 이슈를 포괄한다. 우익포퓰리즘 정당 역시 세계화와 세계화가 수반하는 현상에 반대하며, 민주주의가 아니라 민족주의적 조치인 차단과 배제를 보호의 메커니즘으로 요구한다. 세칭 인터넷 정당도 »운동-정당«이라고 볼 수 있다.

디지털 정당은 디지털 커뮤니케이션 가능성의 확대로 탄생한 새로운 정당 유형이다. 이 유형에는 예를 들어 북유럽과 중유럽의 »해적«-정당들을 비롯해, 스스로를 운동이라고 정의하는 이탈리아의 오성운동 그리고 스페인의 포데모스(*Podemos*) 등이 속한다. 이 정당들은 당원들에게 온라인 플랫폼을 통해 토의와 전자투표 또는 온라인 교육에 참여할 기회를 주며 일종의 직접 민주주의 및 »참여적« 민주주의를 실현한다. 후원금 역시 온라인으로 모금한다(Mosca 2020). 그러나 이러한 유형의 정당들 그리고 그들의 인터넷 절차를 자세히 살펴보면 다음과 같은 결론이 도출된다:

»오성운동뿐 아니라 포데모스 역시 디지털 민주주의의 야심찬 약속과 일상적 현실 간 명백한 격차를 보여준다. 따라서 이러한 정당들이 전통적인 정당들에 비해 더 민주적인지는 의문이다. 참여 플랫폼은 정당정치를 중개자들에 대한 의존으로부터 해방시켜주고 평범한 당원이 정치적 결정과정에 직접 참여할 수 있는 가능성으로서 소개되었지만, 실제로는 국민투표제적 성향이 강하고 위에서 아래로 향하는 방향성을 갖고 운영된다. 당원들의 참여는 크게 제한되며 »반응 민주주의«에 지나지 않는 수준으로만 가능한 경우가 많다. 플랫폼의 사용자들은 구속력 있는 위임 없이 이미 꼭대기에서 내려진 결정을 승인하고 위로부터 제안되는 정치적 아이디어에 동의하도록 요구받는다.« (Gebauo 2019, 17)

이런 정당들은 정책제안의 공동 개발과 관련해 어느 정도 새로움을 더해주시는 했지만, 그 범위는 매우 제한적이다. 온라인 선거나 국민투표에 비해 가상토의에 참가하는 당원의 수는 적다. 따라서 이러한 가상토론 그리고 무엇보다 그로부터 도출되는 결정이 과연 어느 정도의 정당성과 대표성을 갖는가 라는 의문이 제기된다. 결국에는 이러한 자문 과정에 강력한 의사결정의 중앙집중화 현상이 나타나기 때문이다. 디지털 정당의 경우 두 가지 형태의 중앙집중화 현상이 관찰된다. 우선 다수의 결정들이 »온라인-총회«로 집중되면서 다른 정당에서는 너무나 당연한 그 외 다른 형태의 토론은 열리지 않는다. 한 주제를 여러 측면에서 조명해보고 난 후 결정을 내리기 위해 각종 협의회, 소규모 모임, 전문가 등에 의한 특정 내용에 대한 토의가 이루어지지 않는다는 것이다. 다른 한편으로는 논의를 위한 회의를 소집하고 그 시점을 확정하는 것에 대한 중앙집중적 권한이 당 지도부에게 있다. 이로 인해 온라인 토론의 결과에 대한 당 지도부의 영향이 클 수밖에 없다. 이러한 중앙집중화는 더 나아가 과거 당원모집과 당원명단 관리를 담당했던 지방 단위 조직(예를 들어 분회, 지부, 세포조직 등)을 약화시킨다. 디지털 정당에서 그렇지 않아도 제한되는 민주적 다원주의가 이로 인해 더 제약을 받는다. 의견의 다양성은 이러한 중앙집중화 현상으로 인해 매우 제한된다. 온라인 표결은 대세를 따르는 행태로 이어지며 투표결과는 (당 지도부가 원했던) 제안을 통상 80% 이상의 다수가 지지하는 양상을 보인다. 다시 말해 다양한 선택지 중에서 실질적인 선택을 하기보다 지도부의 결정을 승인해주는 격이 된다. 이러한 절차는 과거 공산국가나 중국에서의 표결을 떠올리게 한다. 예컨대 스페인의 *포데모스*에서는 당내 »총투표«에서 당 지도부의 제안에 반대되는 결과가 도출된 적이 없다. 이탈리아의 *오성운동*에서도 당 지도부의 제안을 다수의 당원이 따르지 않는 경우는 극히 소수에 불과했다. 국민투표제적 온라인 민주주의와 디지털 정당은 이로써 당원의 더 적극적이고 직접적인 참여에 대한 요구를 현실에 제대로 반영하지 못하며 비판적인 당내 참여를 위해 협소한 공간만을 제공한다.

다양한 정당의 유형을 여러 시각에서 바라본 결과, 민주주의 안에서 정당에 부여된 다양한 기능을 충족하기 가장 적합한 한 가지 »모델«은 존재하지 않는다는 사



실이 확인되었다. 선거정당은 이데올로기와 강령과 관련해 일부 다른 유형의 정당보다 좀 더 임의성이 커 보인다. 그러나 바로 이러한 유연성 덕분에 유권자들이 중요하게 생각하는 변화하는 관심사와 주제들의 폭넓은 스펙트럼을 포괄할 수 있다. 정당이 얼마나 유권자들에게 희망을 깨우고, 그들의 관심사를 정치를 통해 대변하는지에 의해 선거 성적이 결정된다. 정당이 정부에 참여하게 되면, 정당은 그 희망을 이루어 줄 자신의 능력을 정치적 실천을 통해 입증하면 된다. 정부에 대한 결산 시 정당이 우수한 평가를 받으면 (그리고 정당 대표들의 모습이 흠잡을 데 없다면) 이 정당은 재선을 기대해볼 수 있다. 이를 위해서는 정당 조직의 건설과 확대를 통해 유권자들이 무엇을 원하는지와 선거때만 소통하는 것이 아니라 유권자들과 지속적으로 소통하기 위해 어떻게 해야 하는 지를 알기 위한 조건과 능력을 발전시켜야 한다.

### 정당체제

한 국가 안에 존재하며 일정 역할을 수행하는 정당의 다양한 유형을 보면 해당 국가의 민주주의의 현황과 전망에 대한 인상을 갖게 된다. 그리고 시야를 넓혀 해당 국가의 정당체제와 정당을 전체적으로 살펴볼 때 이 인상은 더 선명해진다. 이때 정당 간 관계 패턴을 파악하는 것이 중요하다. 따라서 개별 정당의 중요성뿐 아니라, 특정 정치적 및 이데올로기적 방향의 의미도 살펴볼 필요가 있다. 정당체제가 어떻게 구성되어 있는지는 선거결과를 통해서 가장 잘 확인할 수 있다. 모든 전국 단위 선거 후 어떤 정당과 어떠한 이데올로기적 방향이 해당 국가의 정당체제 안에서 강하게 또는 약하게 대변되는지 명확해진다.

정당체제의 특징, 형태 그리고 구성은 시민들이 투표를 할 때 선택할 선택지를 좌우할 뿐 아니라 그 나라 민주주의의 상태를 좌우한다. 국회에서 국민을 대표하

는 정당의 수는 의회제에서 정부구성 가능성과 형태에 영향을 미친다. 양대 통치 체제 즉, 의회제나 대통령제에서는 의회를 구성하는 정당의 수에 따라 통치력이 좌우된다. 대통령제라도 의회 다수의 지지에 의존하기 때문이다. 정당체제가 파편화되고 이데올로기적 양극화가 나타난다면 안정적이고 효과적인 정부 구성은 쉬운 일이 아니다. 그렇게 되면 민주주의적 시스템의 정당성이 실추될 수 있다. 따라서 안정적인 정당체제가 말로 민주적 정치체제 전체의 공고화를 위해 중요하다고 할 수 있다(Mainwaring/Scully 1995,1).

정당체제의 역동성은 정당체제를 구성하는 정당이 얼마나 자주 바뀌고 그 변화의 범위가 어느 정도인지를 통해 확인된다. 물론 개별 정당의 영향력 변동과 정부구성 정당의 교체가 빈번한 것은 이따금씩 일어나는 극단주의적 정당의 등장 그리고 퇴장과 마찬가지로 민주주의의 일상에 속한다. 체제에 위협이 되지 않는다. 그러나 민주주의 질서를 지탱하기 때문에 »시스템 유지에 있어 중요한(systemrelevant)« 주요 정당들이 변화에 크게 타격을 입고 상당 수의 지지자를 잃고, 그들의 자리에 새로운 또는 그 동안 중요하지 않았던 정당들이 등장하여 갑자기 주도적 역할을 담당하면, 정당제도의 질적 변화가 일어나게 된다. 특히 »새로 부상한 정당«이 포퓰리즘적 또는 극단주의적 입장을 대변할 경우 이 변화는 민주주의 질서를 위태롭게 만들 수 있다.

따라서 민주주의 질서의 안정성 유지를 위해서는 정당체제가 안정적인 것이 바람직하다. 이 안정성을 규정하거나 억지로 만들어 낼 수도 없으며, 오히려 변화와 변동은 민주주의가 살아 있음을 보여 주기도 한다. 물론 정당체제 구성의 급작스러운 변화는 경고 신호다. 따라서 안정성과 변화 사이에 적절한 균형이 중요하다.

정당체제는 다음과 같은 다양한 기준에 따라 분류된다.<sup>3</sup> 파편화의 정도, 개별 정당 진영의 세력, 양대 거대 정당 간 권력관계, 이데올로기적 거리(양극화 또는 비양극화), 경쟁의 종류(정치적 스펙트럼 상에서 중도 지향적(구심적) 또는 극단 지향적(원심적)), 경쟁의 강도, 잠재적 지지층의 분포(양극적, 중앙집중적 등),

사회적 갈등선(«균열(*cleavages*)»)의 수, 정당의 협력 의지와 협력 능력(«세분화(*Segmentierung*)») 및 정당의 사회적 착근(«연결(*linkages*)») 등이 그 기준이다. 정당체제의 특징을 좌우하는 가장 많이 사용되는 기준은 권력을 쟁취하기 위하여 경쟁하는 정당의 수다. 과거에는 단일정당제, 양당제 그리고 다당제로 정당체제를 분류하였지만, 정당체제의 역동성을 고려할 때 이 분류를 더 세분화해야 한다.

### 정당제도의 분류

#### ◆ 단일정당제:

오직 하나의 정당이 정치적 경쟁을 지배하며, 민주주의적 자유는 억압된다. 베트남과 북한, 쿠바에서는 공산당 외에 다른 정당이 허용되지 않는다. 중국 역시 공산당의 지배가 명백하기 때문에 사실상 단일정당제라 할 수 있다. 공산당 외에도 8개의 정당이 등록되어 있기는 하지만, 실질적인 열린 정당경쟁이 이루어지고 있지 않다

#### ◆ 양당제:

두 개의 정당이 정치적 경쟁을 지배한다. 다른 정당들은 극히 낮은 지지율을 차지하며 정부구성에 있어 아무런 역할을 하지 않는다. 양당제는 미국, 우루과이, 가나 그리고 몽골처럼 다수대표제와 대통령제가 실시되고 있는 나라에서 주로 나타나는 정당제도다.

#### ◆ 다당제

둘 보다 많은 수의 정당이 정치적 경쟁에 영향을 미친다.

다양한 형태의 다당제가 존재한다:

- 일당 우위 다당제: 하나의 거대 정당이 정치적 경쟁을 지배하며 단독으로 정부를 구성하며, 다른 다수의 정당들은 실질적인 대안을 형성하지 못한다.

3 정치학 문헌들은 정당제도의 분류에 관하여서도 수많은 상이한 시도들을 소개한다. 여기에서 그러한 시도들을 매우 간략하게만 정리하였다. 예: Sartori 1976, 125 이하, Lijphart 1999, 65 이하, Niedermayer 2013, 112 이하; Wolinetz 2006, Kneuer/Lauth 2016

러시아, 벨라루스, 카자흐스탄, 앙골라, 모잠비크, 짐바브웨, 싱가포르, 캄보디아처럼 일당 우위 다당제를 가진 나라의 정치체제는 권위주의적 또는 준권위주의적인 경우가 많다. 경쟁을 지배하는 우위의 정당은 다른 정당들이 선거를 통해 자신의 자리를 차지할 기회를 갖지 못하도록 정치적 경쟁을 형성(또는 조작)한다. 남아프리카공화국, 터키, 헝가리에도 하나의 지배적 정당이 자신의 위상을 남용하는 경향이 있다. 일본의 경우 자유민주당(LDP)이 매우 지배적 역할을 수행하지만, 민주주의의 게임의 규칙을 존중하며 2009년부터 2011년까지 집권정당의 자리를 상실했었다.

- 온건하게 파편화된 다당제: 다수의 정당이 선거에 참여하고 극단주의적 입장을 견지한 정당들도 의회에 진출해 있지만, 연립을 통한 정부구성 시에는 강령이나 이데올로기적 지향의 차이가 너무 크지 않은 세 개 내지 여덟 개의 정당만이 고려된다. 이러한 정당제도를 가진 나라로 에스토니아, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크, 오스트리아가 있고 여기에 독일도 포함된다.
- 파편화된 다당제: 다수의 소규모 정당들이 나란히 존재하며, 이데올로기적 갈등으로 다수파 형성과 연정 구성이 어렵다. 칠레, 코스타리카, 인도네시아 등이 이러한 정당제도를 갖고 있다. 벨기에, 폴란드, 우크라이나 그리고 이스라엘의 경우 이데올로기적 갈등이 매우 심하여 양극화되고 파편화된 다당제라고 할 수도 있다.
- 원자적 다당제: 가문, 사회적·종족적·지역적 집단으로 구성된 다수의(소규모)정당들이 존재한다. 다른 집단과 정반대되는 매우 특수한 집단이해에 고정된 각 정당의 입장 때문에 협력과 연립에 대한 의지가 저해되고 지속적으로 다수 형성이 어려워진다. 이는 보스니아헤르체고비나, 아이티, 말라위에서 나타나는 현상이다.

한 국가에 양당제 또는 다당제가 정착하게 되는 것은 매우 상이한 요소에 의해 결정된다. 사회적 및 정치적 다원주의, 정치적 전통, 제도의 발달, 정치문화, 사회경제적 조건, 지역의 의미, 종교적 조건 등이 그러한 요소다. 선거권 역시 정당제

도의 모습에 매우 크지만 그렇다고 해서 결정적이지는 않는 영향을 미친다. 다수대표제는 양당제(또는 소수의 지배적인 정당이 존재하는 제도)를 발전시키는 반면, 비례대표제는 다당제가 뿌리내리는 데 더 유리하다. 그러나 선거제도와 정당제도의 형태 간 명백한 인과관계가 존재하지는 않는다(▶9장 »정당과 선거«).

정당제도의 파편화는 무엇보다도 원내 정당의 대표성 약화의 결과다. 대표성 약화의 영향에 대해서는 앞서 기술한 바 있다. 동시에 정당체제와 의회의 파편화는 그로 인해 그 어떤 정당도 큰 비중의 유권자를 대표하지 못하기 때문에 정당체제와 의회의 대표능력을 추가적으로 위협한다.

원내 정당의 수는 매우 큰 의미를 지닌다. 두세 정당 또는 네 개의 정당이 정치적 영향력을 행사하는 나라와 그보다 많은 수의 정당이 정치적 영향을 행사하는 나라 간에는 큰 차이가 있다. 정당의 수가 많아질 수록, 정당 간 관계가 더 복잡해진다. 이때 개별 정당의 상대적 크기는 사실 그리 중요하지도 않다. 다수의 정당이 중요한 목소리를 내며 지배적인 우위의 정당이 없는 곳이라면 다수의 행위자가 큰 영향력을 행사한다. 정당의 수가 많은 동시에 양극화 현상도 함께 나타나고, 정당 간의 경쟁이 정치적 중앙을 중심으로 이루어지는 것이 아니라 극단적인 입장들에 의해 규정되면 상황은 힘들어진다.

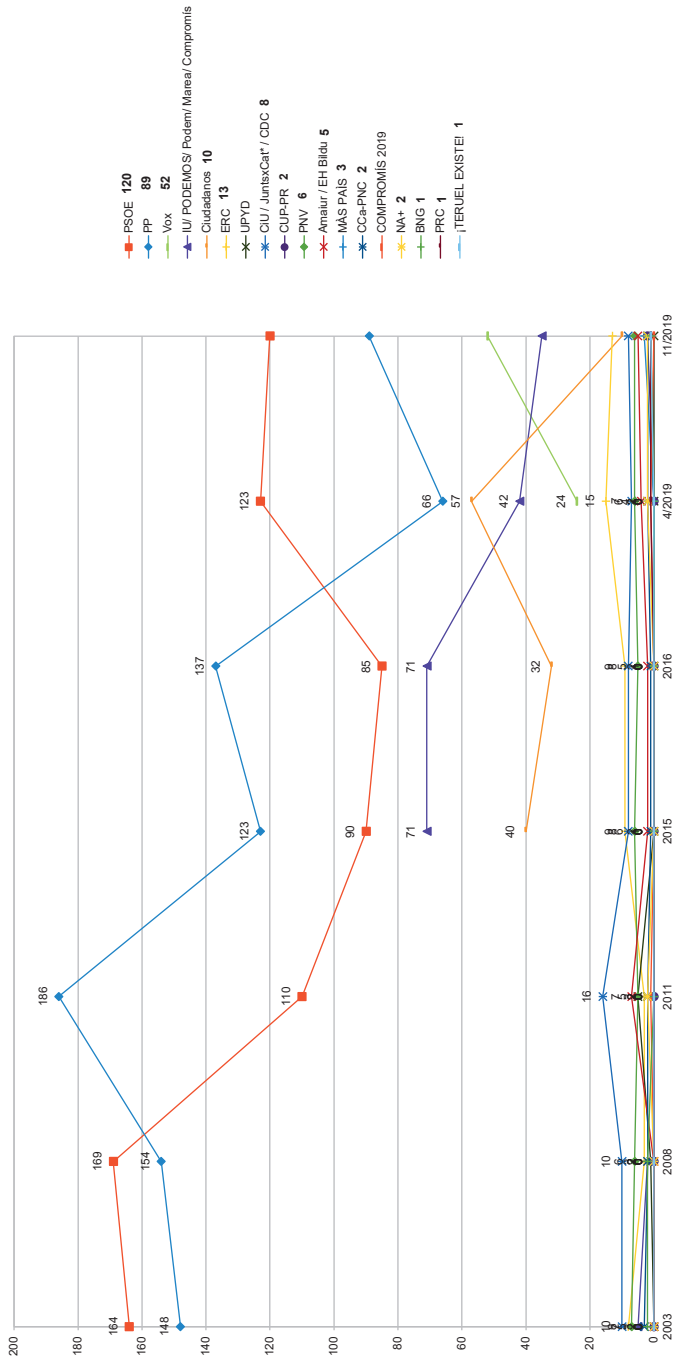


그림 4: 스페인 정당체제의 파편화

스페인은 정당체제의 이러한 역동성과 그로 인해 나타나는 문제를 잘 보여주는 사례다. 2015년까지 스페인은 양당제 국가로, 사회노동당(*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE)과 국민당(*Partido Popular*, PP)이 지배적 위치를 점유하고 1978년 민주화 이후 번갈아 가며 정권을 잡았다. 2015년 이래 두 정당에 의한 지배는 사라졌다. 사회노동당(PSOE)과 국민당(PP)은 현재 선거에서 전체 표의 단 1/3 정도(또는 더 적게) 득표하지 못하고 있다. 지역 기반의 민족주의 정당의 부상 외에도 좌익 포퓰리즘 정당인 포데모스연합(*Unidas Podemos*)과 우익 포퓰리즘 정당인 북스(*Vox*)가 전국적 차원에서 입지를 굳혔다. 이러한 파편화 결과 2015년 안정적 정부가 구성되지 못하고 수년 동안 예산안이 통과되지 못했다. 2019년에는 반년 사이 두 번의 총선이 치러졌고, 두 번째 선거 이후에도 불안정적인 소수연정이 구성되었다. 정당체제의 변화로 인하여 새로운 정치적 접근이 요구된다. 양당제 시절 당연했지만 제도 자체를 위협하지는 않았던 대립에서 다양한 정당 간 새로운 형태의 협력으로 전환이 필요하다. 그러나 스페인의 정당은 2020년 말까지는 아직 그러지 못했다.

스페인의 사례는 한 정당의 수명과 과거의 중요성이 정당체제의 안정성을 보증해주지 못한다는 사실도 확인시켜준다. 몇 년 전 라틴아메리카를 근거로 그러한 주장이 제기되기도 했지만(Mainwaring/Scully 1995, 32), 라틴아메리카에서도 상당히 안정적으로 보였던 베네수엘라, 멕시코, 칠레 등의 정당체제가 최근 큰 변화를 경험하였다. 페루나 에콰도르, 브라질 같은 다른 나라에서는 정당체제가 상당히 유동적이며 그 결과 민주주의의 안정성이 영향을 받고 있다. 라틴아메리카와 기타 다른 지역에서도 정당체제에 지대한 영향을 미치는 두 가지 경향이 확인된다. 하나는 양극화 현상이 심화되는 경향인데, 이 현상은 나라에 따라서는 좌익 및 우익 포퓰리즘 정당, 종족민족주의 및 종교근본주의 정당에 의해 주도된다. 이런 종류의 정당이 비교적 높은 지지율을 확보하게 되면, 안정적인 정부의 구성과 통치능력이 저해된다. 두 번째 경향은 이미 언급한 바 있는 정치적 경쟁의 개인화인데, 그 대가는 정당이 치르게 된다. 정치적 부상이나 인기가 정당에 기반하지 않는 정치적 리더들은 정당의 이해에 관심이 없다. 그들이 일종의 개인적 선거조직

으로서 창당을 하는 경우도 드물지 않다. 그리고 정부 관직에 오르면 정당의 이해는 전혀 고려하지 않는다. 게다가 그들은 정치와 의회 절차에 무지하기 때문에 그러한 절차에 대한 이해하려 하지 않고 그것을 무시하려고 한다. 그 과정에서 민주주의의 명성은 실추된다.

각 정당체제의 영향은 다음의 그림과 표에 정리되어 있다.

표 3: 정당체제의 장단점(출처: Caramani 2020, 240):

양당제	다당제
<p><b>역사적으로 긍정적</b></p> <p>1, 2차 세계대전 사이 민주주의의 몰락 속에서 살아남았다: 영국과 미국</p>	<p><b>역사적으로 부정적</b></p> <p>1차 세계대전 이후 이탈리아, 바이마르 공화국(독일), 스페인 제2공화국, 프랑스 제4공화국(1946-56)의 불안정성은 민주주의의 위기를 초래하였다.</p>
<p><b>능률적</b></p> <p>선거 직후 정부를 구성한다. 정부는 하나의 정당에 의해 구성되기 때문에 안정적이다.</p>	<p><b>비능률적</b></p> <p>선거 후 정당들 간 협상 과정 때문에 정부구성에 시간이 걸린다. 연립으로 인하여 불안정적 정부가 탄생한다.</p>
<p><b>명확한 책임 소재</b></p> <p>한 정당이 정부를 구성하기 때문에 유권자들은 책임 소재를 명확하게 파악할 수 있다.</p>	<p><b>불명확한 책임 소재</b></p> <p>정부가 여러 정당에 의해 구성되기 때문에, 책임 소재가 불분명하다.</p>
<p><b>정부 교체</b></p> <p>두 개의 주요 정당이 번갈아 가며 권력을 잡는다. 유권자들은 정부구성에 직접적으로 영향력을 행사할 수 있고, 소수의 지지만 이동해도 정부교체가 일어날 수 있다.</p>	<p><b>정부 구성 변화가 빈번하지 않음</b></p> <p>연정협상은 유권자의 영향을 받지 않고 지지 이동이 반드시 정부교체로 이어지는 것은 아니다.</p>
<p><b>왜곡된 대표성</b></p> <p>다수대표제는 소수를 제대로 대표하지 못하고 좌익 및 우익 주류 정당을 과대 대표한다.</p>	<p><b>공정한 대표성</b></p> <p>비례대표제는 사회적 소수를 공정하게 대변한다.</p>



<p><b>균형</b></p> <p>주요 정당들은 통치할 기회 그리고 극단적 요구를 거부할 기회를 갖는다. 유권자 중 대규모 중도 지지층을 확보해야 한다.</p>	<p><b>급진화</b></p> <p>다당제에서는 극단주의적 정당의 원내진출을 가능하게 한다. 그 중 일부는 정부를 구성할 전망이 없고, 그들의 요구를 급진화하는 데 망설임이 없다.</p>
<p><b>불연속성</b></p> <p>다수제에 의해 결정이 내려지고 새로 구성되는 내각은 종종 입법방향을 바꾼다.</p>	<p><b>연속성</b></p> <p>결정은 협의 후 합의를 통해 내려진다. 입법의 연속성이 더 높다.</p>

### »신생« 민주주의 국가의 정당

1970년대 이후 민주화 이행 과정을 경험한 대부분의 나라에서는 정당이 행위자로서 정치적 변화에 중심적인 역할을 하였고, 종종 다른 사회 운동과 협력하기도 하였다(Bermeo/Yashar 2016; O'Donnell/Schmitter 1986). 정당과 사회 운동은 많은 경우 민주주의에 대한 요구를 갖는 사람들을 함께 동원하였지만, 이행 과정을 정치적으로 주도한 것은 정당이었다. 민주주의로 향하는 과정에서 첫 단계이자 가장 중요한 단계는 기본적으로 선거였는데, 정당은 선거에 나서 공직과 정부구성권(Gestaltungshoheit)을 놓고 경쟁하였다. 정당은 물러나는 정권의 대표과 전환의 조건에 대해 협상하였고, 정당 간 연립을 통해 정권교체의 조건을 위한 공동의 입장을 조율하였다. 그러나 정당은 동시에 상호 경쟁하였다. »신생« 민주주의의 안정화를 위한 제반조건은 많은 곳에서 상당히 불리하였는데 (그리고 여전히 그러 한데) 경제적, 사회적 상황뿐 아니라 인종, 종교, 지역을 비롯 다양한 이유로 인한 사회의 분열 때문에 그랬다. 게다가 새롭게 탄생한 민주주의 정부와 그 선두에 있던 정당은 독재의 유산 극복 과정에서 내세울 만한 첫 성과를 보여주고 이를 통해 새로운 질서의 정당성을 확보해야 하기에 큰 시간적 압박 하에 놓여 있었다. 이러한 상황에서 정당은 정치적 노련함을 발휘해야만 했고, 더 나아가 정당 조직과 능

력에 대한 상당히 높은 요구에 부응해야 했다. 이때 무엇보다도 일부 당원은 다른 정당에 대한 오랜 기간 유지해왔던 적개심과 경쟁심을 버릴 것을 요구 받았다. 칠레에서는 피노체트 정권에 맞선 야권진영에서 그리고 과거 군사정권 시절 야당으로 구성된 »콘세르타시온(Concertación)« 정부 수립 시 이러한 현상이 관찰되었다(Hofmeister 1994). 다른 많은 나라에서 그랬듯 칠레에서도 정당은 심각하게 양극화된 사회 속에서 민주주의가 군부와 다른 집단을 위협하지 않는다는 점을 알려야 했다. 제도개혁을 하고 의회를 활성화시키고, 경제사회적 조치를 개발 및 의결하고 실행에 옮겨야 했고, 국제적 행위자들과 조율을 하고 국민들에게 개별 조치에 대해 설명을 함으로써 민주주의에 대한 지지를 유지해 나가야만 했다. 새 정부에서 주요 관직에 오른 다수의 정당대표들은 행정부 기능에 대한 경험이 없거나 극히 적었고, 새로 주어진 과제를 수행하느라 그들에게 주어진 대부분의 시간을 소진하였기 때문이, 정당의 공고화에 많은 관심과 시간을 투자하지 못했다는 것은 놀랍지 않은 일이다. 게다가 민주주의는 기간이 한정된 통치를 의미하며 특히 신생 민주주의 국가에서는 선거에 대한 기대가 매우 높기 때문에 다음 선거 준비도 진행되어야 했다. 선거와 선거 사이 시간은 주어진 모든 임무를 달성하기에는 대개 너무 짧다.

이미 수년 전부터 존재해왔던 정당은 이 이행과정과 이후 거의 모든 분야에서 신생 정당보다 중요한 역할을 하였다. 그러나 전통적인 정당에 대한 신뢰는 민주주의 국가의 능력이 사람의 기대를 충족하지 못하고 정당과 정부가 부패, 후견주의적 정치, 실정으로 명망과 신뢰를 상실하면서 잠식되어 갔다. 여기에 아프리카, 아시아, 라틴아메리카 다수의 나라에서는 민족주의, 종교 또는 종족 정체성이나 지역 정체성의 강조로 인한 전통적 격차와 분열이 새롭게 고개 들기 시작했다. 이는 기존 정당의 공고화에 상당한 부담을 주었고 정당체제를 의 과편화로 이끌었다.

이하에서는 세계 여러 지역에서 특히 1990년 이후 자리매김 한 »신생« 민주국가의 정당 발전에 대해 잠시 살펴보고자 한다. 여기에서는 상세한 분석 없이 몇몇 보편적 발달의 양상들을 요약함으로써 다음의 세 가지 측면을 조명해보고자 한다.

첫째, 민주화 과정에서 정당의 역할 둘째, 민주주의적 제도의 공고화에 기여하는 정당과 정당체제의 특징 셋째, 민주주의 제도 안에서 정당의 기능 수행 그리고 이를 통한 해당 국가의 민주주의 강화에 효율적으로 기여하기 위한 조건으로서 정당 조직의 공고화를 위한 노력의 필요성을 살펴보겠다.

## 사하라 이남 아프리카

사하라 이남 아프리카에서는 이미 19세기 후반기에 첫 정당이 설립되었지만, 정당 다원주의는 식민지 시대가 끝나가던 1950년대 후반 그리고 1960년대 초반이 되어서야 처음으로 발달하기 시작했다. 아프리카 대륙에는 독립 이후에도 자유민주주의가 정착하지 못하였기 때문에 거의 30년 동안 군사정권이나 권위주의적 일당정권이 지배했다. 1990년 초 »제3의민주화 물결«이 아프리카에 도달하면서 비로소 사하라 이남 아프리카 다수의 국가에서 다양한 방식으로 다당제가 탄생하였다 (Riedl 2016; Wyk 2018, Basedau 2019). 우간다나 나이지리아, 코트디부아르, 케냐 같은 나라에서는 공적으로 이미 중요한 역할을 담당하던 정치인들이 창당을 하였다. 가나나 잠비아에서는 시민사회 조직이나 네트워크로부터 정당이 탄생하였고, 그 외 앙골라나 짐바브웨, 모잠비크에서 그리고 부분적으로 남아프리카공화국에서도 게릴라운동세력들이 권력을 잡거나 새로운 헌법적 틀에 편입된 후 정당으로 »전환«하였다. 이러한 상이한 기원에도 불구하고 대다수 정당은 한 가지 공통된 특징을 갖고 있다. 바로 특정 종족적, 언어적 정체성을 갖는다는 점이다. 종족적 구분이 어디에서나 그리고 모든 정당에 있어서 중대한 창당의 요소로 작용한 것은 아니었다. 그러나 특정 사회적 계층에 대한 의존보다는 중요한 요소로 작용하였다. 종족 정당은 오늘날 거의 모든 나라에서 명시적으로 금지되고 있다. 그러나 투표행태는 여전히 유권자의 종족적 정체성에 따라 크게 좌우된다. 많은 정당은 정당명을 통해 이데올로기적인 방향을 제시하지만, 자기이해는 주로 민족적 (그리고 언어적) 뿌리를 기반으로 삼는다. 그 외에도 종교 역시 창당과 정당의 자기이해 관련해 중요한 역할을 한다. 한편 도시화의 확산과 새로운 중산층의 성장으로 일

부 국가에 여전히 만연해 있는 종족에 근거한 선호나 연결이 점차 약화될 것으로 기대되며, 그 결과 민족 요소를 특징으로 갖지 않는 정당에게 더 많은 기회가 주어질 것이다.

정당 설립의 동기는 예나 지금이나 많은 경우 선거 참여를 통해 정치 권력을 획득함으로써 국가 자원에 접근하는 것이다. 따라서 많은 경우 정당 설립의 목적은 강령적 목표 추구가 아니다(Pelizzo/Nwokora 2017). 대다수 당원은 국가 자원에 대한 접근을 추구하므로 이러한 동기를 수용한다. 그러다 보니 특히 선거전에서 권력과 영향력이 있는 위치를 차지하기 위하는 일이라면 매우 적극적으로 나선다(Bob-Milliar 2019). 아프리카에서는 정당의 대다수가 조직구조가 약하고 뚜렷한 이데올로기적, 강령적 정체성을 갖고 있지 않기 때문에, 정부 공직 쟁취에 대한 집중이 많은 정당의 주요 특징이다. 그 결과 다수의 정당은 국가 자원이 정당이라는 장치에 충분히 연료를 채워주는 동안 집권정당으로서 기능하게 된다. 정부 구성에 참여한 적 없고 적은 수의 의회 의석만 차지하는 야당 정당은 그들의 활동을 주로 다음 선거까지 중지시킨다. 이러한 관행으로 정당구조의 토대구축은, 특히 도시 중심지 외 지역에서 당연히 어려움을 겪을 수밖에 없다. 따라서 다수의 정당은 선거를 위한 기계에 불과하다. 최근 들어서야 (특히 젊은) 당원들이 당내에서 적극적인 역할을 담당하기 시작하고 정당을 독자적인 강령적 특징을 가진, 지속적으로 활동하는 기구로 만들기 위해 노력하려는 조짐이 보이기 시작한다.

정당의 포획형태는 정당의 명망에 영향을 주며 민주주의의 명망도 떨어뜨린다. 설문조사 결과들을 보면 사하라 이남 아프리카 국가 시민 중 2/3 이상이 민주주의를 최상의 통치체제로 볼 뿐 아니라, 정당다원주의를 지지한다는 것을 알 수 있다(Mattes 2019). 여기에는 선거가 여러 정당 간의 경쟁으로 치러져야 한다는 사실, 야당과 시민사회의 비판적 조직의 허용, 헌법 규정들(임기제한에 관한 규정 포함)에 대한 존중도 포함된다. 그러나 아프리카인 중 대다수는 민주주의의 모습과 성과에 대해서는 실망하고 있다. 이는 민주주의의 규칙을 존중하는 데 있어서 정당의 태도와 선출된 다수의 리더의 »피상성«에 기인하는데, 야당이나 시민사회 조직에 대한

탄압, 권리와 자유권의 제한 및 자유 및 공정 선거의 원칙 위반 등을 들 수 있다.

현재 선거는 대륙 전체에서 널리 행해지고 있지만, 민주주의의 원칙을 반영한 실질적으로 공정한 초당적 경쟁이 이루어지는 경우는 드물다. 사하라 이남 아프리카 많은 나라에서는 정권교체가 쉽게 일어나지 않는다. 한 정당이 권력을 차지하면 여러 임기를 넘어 정권을 지켜내는데, 심지어 남아프리카공화국처럼 비교적 열린 경쟁이 이루어지는 곳에서도 그러하다. 그러나 정당과 정치적 리더들에 대한 비판 외에도, 다수의 나라에서 정부운영 전반과 특히 민주주의의 공공화를 어렵게 만드는 제반여건에 대해서도 언급할 필요가 있다. 이 지역 대부분의 국민경제는 다각화가 결핍된 상태이며 지속가능한 성장을 위한 조건이 불안정하며 사회는 인종적 파편화에 의해 특징지어지고 교육과 사회 제도는 약하고 다수의 나라는 국내분쟁뿐 아니라 자연재해와 전염병으로 인해 종종 어려움을 겪는다.

그 외에도 남아프리카공화국과 레소토를 제외한 모든 사하라 이남 아프리카 나라들은 그렇지 않아도 의회제보다 개인화와 대통령주의를 촉진하는 대통령제를 실시하고 있다.

그럼에도 민주주의의 발전이 어느정도 계속되었던 것은 정당이 앞서 언급한 행태에도 불구하고 민주주의의 지속을 위해 중대한 기능을 수행했기 때문이다. 정당은 이데올로기나 리더십, 정치참여의 가능성을 (또는 이 세 요소를 복합적으로 동시에) 제공함으로써 정권에 정당성을 부여한다. 또한 정치 엘리트를 모집하고 이로써 사회적 부상의 기회를 제공한다. 강력한 정치적 이해를 하나로 묶어 정부를 유지할 수 있게 해주며(이해의 집약), 국정운영을 위한 강령을 개발하며, 정치적 사회화와 자구활동을 위한 시민들의 동원도 촉진한다. 정당은 현대화로 인하여 점점 많은 사람들이 정치적으로 동원되는 사회에서 정치적 안정성에 기여한다. 정부와 사회의 연결고리 역할을 담당하며 비록 앞서 언급한 국가의 자원에 대한 접근을 둘러싼 엘리트들 간의 경쟁으로 종종 국한되기도 하지만, 특히 정치적 경쟁을 가능케 한다. 이런 의미에서 아프리카에서 시민사회 조직만이 민주주의 사상을 확산

시키고 사람들을 정치적으로 사회화시키는 것은 아니다. 다른 대륙처럼 정당은 특히 지방 차원에서 많은 사람들이 지방의회나 기타 지방자치단체의 다양한 기관에 정치참여를 할 수 있도록 한다.

다수의 정당이 선거전 기간에만 적극적으로 활동을 한다 하더라도, 적어도 (국가의 재정 지원을 받아) 큰 규모를 자랑하는 조직들은 원칙적으로 전국 단위의 당 본부와 기타 하위 조직을 갖추고 있다. 특히 특정 종족집단이 집중적으로 분포하는 지역처럼 정당의 입장에서 중요한 지역에는 이러한 조직이 존재한다. 중앙당과 지역당 정당사무소에는 정규 직원이 근무하며, 정당의 일상 업무를 유지하고 선거전을 계획하고 조직한다. 선거전에는 당원도 중요한 역할을 담당한다.

남아프리카공화국의 *아프리카민족회의(African National Congress)*, 가나의 *신애국당(New Patriotic Party)*과 *국민민주회의(National Democratic Congress)*, 말리를 위한 *모임(Rassemblement pour le Mali)* 같은 일부 대중정당은 다수의 당원으로 구성된다. 그럼에도 불구하고 대다수의 정당은 매우 위계적 구조를 가지며 민주적으로 조직되지 않았다. 당내 민주주의는 사실상 그 어떤 정당에서도 실현되지 않는다. 통상 빅 맨인 당대표나 소규모 정당엘리트 집단이 조직 관련 사안에 대해 결정한다. 그들은 대표적으로 공직과 의회후보를 임의로 정한다. 부유한 사업가가 공식적으로 정당 내 아무런 직을 맡지 않고 정당에 영향력을 행사하는 경우도 있다. 그들의 영향력은 정당의 원내교섭단체가 정부에 대한 견제기능을 제대로 수행하지 못하게 할 정도까지 미칠 수 있다.

정당의 재정은 주로 당대표의 개인 자산이나 국가 지원금에 의존하며, 선거운동이나 드물지 않게 당대표의 사치를 위해 투입된다. 이런 경우 당대표는 정당위원회 조직과 모든 중대한 정치적 결정에 대한 반박할 수 없는 권위를 갖고 있다. 그러나 아프리카 국가에 민주주의 정치가 정착되는 만큼, 정당이 광범위한 제도적 기반을 필요로 한다는 인식도 커지고 있다. 시민사회 조직의 강화와 정당의 여성 및 청년 단체에 대한 개방과 함께 당내 민주주의의 확대와 제도화를 위한 압박도

커지고 있다.

그러나 아직까지는 대다수 아프리카 정당에게는 여전히 약한 조직, 제한된 당내 민주주의, 제한된 재원, 불충분한 목표설정, 후견주의 및 빈번한 정당분열과 유명인의 정당 갈아타기 등의 특징이 나타난다. 종족에 따라 투표하기 인해 정당이 종족 경계를 넘어 다양한 인구집단에 접근하는 것이 추가적으로 어려워진다. 다수의 주요 정당은 독립운동을 하면서 탄생하였기 때문에 군대 성격, 중앙집중적 구조와 의사결정 절차, 퇴역군인들과의 연대 같은 운동 시절의 성격 중 일부를 유지하는 경우가 많다(예를 들어 남아프리카공화국의 아프리카민족회의(ANC)의 무장진영). 특히 민주주의로의 전환 과정에서 주요 정당들이 빈틈없이 곧바로 정권을 넘겨 받은 후 권위주의적 정권을 수립한 경우 더욱 그렇다. 우간다의 국가저항운동(*National Resistance Movement*, NRM), 에티오피아 인민혁명민주전선(*Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front*, EPRDF), 르완다 애국전선(*Front patriotique rwandais*, RPF) 등이 그러한 예다. 그 외 나라에서도 많은 경우 야당은 약하고, »재활용된 엘리트«로 구성된다. 영향력 있는 야당은 강한 조직적 결속력, 경쟁력, 구별 및 식별 가능성, 정치적 논쟁에서 단호함을 보여줌으로써 지배적인 정당에 맞서 건설적인 대안을 제시할 수 있어야 하는데, 많은 곳에는 그런 야당이 존재하지 않는다.

사하라 이남 아프리카에서 보다 강하고 결속력 있는 정당체제를 구축하기 위해 어떠한 요소들이 필요한가? 선거의 질과 투명성 제고 그리고 무엇보다 정당 간 열려 있고 평등한 경쟁을 가능케 하면, 정치 엘리트들이 선거운동 도구 구축에 투자하고, 지방에 따른 차이를 극복하고, 유권자이 안정적으로 한 정당에 속해 활동할 것을 장려하게 될 수 있다(LeBas 2019). 보다 규율 된 그리고 종족 초월적인 정당을 만들고 이를 통해 정당체제의 파편화를 완화하기 위하여 실시된 선거법 개정 효과가 미미하더라도, 선거법 개정을 통해 베냉에서는 과도한 정당의 수가 서서히 줄어들었고 나이지리아에서는 이러한 선거-공학이 개별 정당에 대한 보다 종족 및 지역 초월적 지지를 촉진시켰다. 가나와 시에라리온에서는 작은 격차로 결과가

결정된 치열한 선거가 치러지자 정당은 강령 프로필을 강화하고 당내 리더십을 개선하였다. 그 외에도 종족을 초월하는 강력한 동원구조는 사회적으로 강하게 뿌리 내린, 그리고 잠재적 사회적 책임의무가 있는 정치적 정당조직을 위한 토대로서 기여할 수 있다. 이는 수많은 곳에서 정당의 발전에 있어 중요하게 작용했던 일종의 사회균열(*social cleavages*)이라고 할 수 있다. 아프리카의 많은 나라에서는 노동조합이, 1990년대 들어와서 노동시장의 자유화로 노동자운동이 현저하게 약화되기 전까지 이러한 역할을 담당하였었다. 반면 많은 곳에는 다른 사회적 결사체들, 예컨대 농촌의 협동조합, 주택조합, 도시의 직능노조 등이 부상하는 정당활동가로서의 잠재성을 지니고 있다. 이런 다양한 결사체의 활동을 조정하는 것이 어렵다 하더라도 말이다. 교회는 몇 안되는 사회적 네트워크로서 유권자를 인종이나 계층의 경계를 넘어 조정할 수 있지만, 교회는 정당정치적인 활동에 있어서는 일반적으로 매우 소극적이다. 따라서 어떤 경우라도 보다 권력의 균형 즉, 행정부와 입법부 간 효과적인 견제와 균형(*checks and balances*)이 중요하다. 입법부가 (그리고 그에 따라 정당이) 선거 시 행정부로부터 독립되어 있으면 입법부가 행정부의 권력남용과 선거조작을 통제하는 기관으로서의 역할을 할 수 있다. 다수의 기성 민주주의 국가에서는 대중정당들이 원내 교섭단체로부터 탄생하였으며, 아프리카에서도 유사한 과정이 일어날 수도 있다.

## 아시아

아시아 역시 지난 40년 동안 민주화 과정을 경험하였고, 민주주의 질서가 정착된 아시아 국가의 수는 현저히 높아졌다. »오래된 민주주의 국가«인 인도와 일본 외 아직은 »신생 민주주의 국가«에 속하는 한국과 타이완, 인도네시아와 몽골에도 민주주의 통치형태가 정착하였는데, 특히 한국과 타이완은 민주주의와 경제적 발전이 동시에 달성될 수 있음을 보여주고 있다. 반면 지난 20년 사이 민주주의의 공고화에 대한 희망과 기대가 반복적으로 좌절되기도 했고 아시아에는 오늘날 많은 나라에서, 심지어 인도 같은 »오래된« 민주주의 국가에서도 민주주의 절차의 침식이



관찰되고 있다(IDEA 2019, 167). 사법에 대한 정치적 영향력 행사 시도, 시민사회 조직의 활동제한 그리고 무엇보다도 종교적 소수에 대한 박해로 인해 인도 즉, 인도가 즐겨 표현하듯이 »가장 큰 민주주의 국가«의 상황에 대한 비판적인 논평을 불러일으킨다.

다수의 아시아 국가에는 일명 »하이브리드 정권«이 존재하는데, 이들 국가에서는 서로 상이한 방식으로 형식적 민주주의의 규칙들이 준수되지만, 민주주의의 조건이 미미하게 발달되어 있고 정치적 자유가 억압된다. 자유 및 공정 선거는 실시되지 않고, 견제와 균형(*checks and balances*)은 작동하지 않거나 극히 제한된 방식으로만 작동한다. 말레이시아나 미얀마, 네팔, 파키스탄, 방글라데시, 싱가포르, 스리랑카, 필리핀이 그런 나라에 속한다. 캄보디아나 태국, 중앙아시아 아프가니스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등에서는 민주화가 진행되지 못했다. 그리고 지금은 권위주의적 정권이 지배하고 있다. 중국, 베트남, 라오스, 북한에서는 대의민주주의 도입이 시도된 적이 한 번도 없다. 싱가포르를 제외한 아시아 전역은 정치가 (민주주의 국가이든 비민주주의 국가이든) 사실상 지역적 부패와 돈의 정치(*money politics*)를 특징으로 가진다. 다시 말해 정치적 결정은 많은 경우 »맞춤식«으로 그리고 개인이나 기업에 의한 비용 지불 하에 내려진다. 더 나아가 아시아에서 인도와 일본 같은 전통적인 민주주의 국가에서 민족주의가 다시 고개를 들기 시작했을 뿐 아니라, 종교 역시 정치적 요소로서 정치 과정에 다시 상당한 영향을 미치기 시작했다. 인도네시아와 말레이시아에서 이슬람교뿐 아니라 미얀마나 스리랑카에서 불교도 마찬가지다.

이런 맥락 속에서 정당은 지금까지 소수의 나라에서만 민주주의의 촉진자로서 중요한 역할을 하였다. 몇몇 중요한 예외적 경우를 제외하면, 정당은 정치를 형성하는 주체이기보다 지배적인 정치관행을 따르는 수동적인 행위자다. 이때 아시아의 정당체제는 정치체제 만큼이나 큰 다양성을 보인다. 그러나 세부적으로는 차이가 있기는 하나, 아시아에 존재하는 다수의 정당체제는 특히 자유민주주의 국가의 경우 공통적으로 파편화의 심화를 특징으로 하고 있고, 이 현상은 앞으로 더 심

화될 것이다(Lye/Hofmeister 2011). 이는 무엇보다 인도에서 관찰되는 현상으로, 인도에서는 과거 지배적이었던 인도국민회의(Indian National Congress)가 다수의 소규모 정당을 상대로 전국적 차원에서나 지역 차원에서 제1야당의 지위를 방어하는 데 어려움을 겪고 있다. 몇 년 전부터 집권하고 있는 나렌드라 모디 총리의 정당인 인도국민당(BJP)은 힌두-민족주의를 표방하는데, 이 이데올로기는 갈수록 더 권위주의적으로 변하는 정부의 태도를 위한 근거를 마련해주고 있으며 인도 민주주의의 문제적 변화에 기여하는 두 개의 요소를 결합시킨다.

식민지배에 대한 저항은 아시아 대다수의 나라에서 처음으로 정당을 설립하게 된 동기였다. 특정 사회적 계층을 대표하는 것은 창당의 동기로서 극히 부분적 역할만 하였다. 1920년대부터 여러 나라에서 공산주의 정당이 설립되어 사회적 어젠더를 내세우긴 했다. 하지만 오랜 기간 동안 그 어디에서도 노동자가 조직되지 않았는데, 만약 노동자 조직이 있었다면 그러한 정당의 공명판 역할을 했을 것이다. 싱가포르의 인민행동당(*People's Action Party*, PAP)은 1954년 창당과정에서 반식민주의 외에도 명확한 사회적 어젠다를 내세우고 노동조합과 노동자의 권리를 위해 나섰던 아시아에서 몇 안 되는 정당 중 하나로 주목할 만하다(Tan 2011). 이는 무엇보다 공동설립자인 리관유의 경험에 기인하는데, 그는 영국 유학시절 노동당(*Labour Party*)에 대해 알게 되고 싱가포르로 돌아와 변호사로서 노동조합원들과 탄압받는 학생들을 위해 일했다. 그러나 인민행동당(PAP)은 수십년 동안 »국가 정당«으로서 지배하는 동안 »노동자 정당«으로서의 성격은 상실했다. 인민행동당(PAP)이 승리한 1959년 최초의 자유선거 당시 유효했던 정치적 자유권 중 다수가 1965년 독립 후 들어선 권위주의적 정권에 희생되었다.

필리핀은 독재자였던 페르디난드 마르코스를 1986년 »피플 파워 혁명(People Power Revolution)«을 통해 몰아낸 이후 아시아에서 »제3의 민주화 물결«에 합류한 최초의 나라 중 하나가 되었고 1987년 민주주의 헌법이 제정된 이래 현재는 동남아시아에서 가장 장수하는 민주주의를 자랑하는 나라다. 그러나 적어도 2016년 로드리고 두테르테 대통령 선출 이후부터 필리핀의 정치적 질서는 미약상과의 »전

쟁«에서 법집행자에 의한 체계적인 인권침해, 언론의 자유 제한, 사법에 대한 국가의 영향력 행사로 인하여 침식을 경험하고 있다. 이는 정당의 제도화가 미흡하고 안정된 정당제도가 존재하지 않은 결과다(Martínez Kuhonta 2016; 61 이하; Gonzalez 2011). 필리핀의 정당은 사회적 계층이나 운동과 아무런 연관관계가 없으며 특정 사회적 집단을 대표하려고 시도하지 않는다. 단, 전통적인 상류층의 이해를 대표하던 정당은 예외다. 대부분의 정당은 개인화와 후견주의적 특징을 보이며, 개별 정치인에게 국가로부터 녹을 받을 수 있는 길을 열어 주기 위해 선거에만 집중한다. 정당은 우선적으로 대통령후보 지원을 위해 설립되고 형성된다. »자기« 정당에 대한 정치인의 소속감은 매우 표면적이다. 선거가 끝나고 나면 항상 선거전에서 승리한 대통령의 정당이나 원내교섭단체에게 유리한 수많은 교체가 일어난다. 이들 정당은 지속되는 안정적인 정당조직을 구축하는 일에는 전혀 관심을 갖지 않는다. 따라서 정당은 약한 상태에서 벗어나지 못한다. 이러한 조건 하에서 큰 유권자층이 특정 정당과 결합하는 것은 불가능하다.

태국에서도 민주주의 정부가 존재했던 여러 시기에 응집성 있고 견고한 조직구조를 갖춘 정당이 자리잡지 못했다. 이는 선거를 통해 선출된 민주주의 정권에 대한 반복되는 군사개입과 쿠데타 때문만은 아니었다. 태국의 정당은 기본적으로 어떤 이데올로기를 추구하지 않는 개인에 봉사하기 위한 조직이었다. 태국은 식민지배를 받은 적이 없었기 때문에 반식민주의 정당을 위한 토양이 결핍되어 있었다. 마르크스주의적, 공산주의적 단체는 박해를 받았다. 그리고 다른 이데올로기는 정당의 선택을 받지 못했다. 특정 사회적 계층에 대한 정당의 연계도 오랜 기간 존재하지 않았다. 정당의 리더가 사적인 이익을 위하여 공직에 오르는 것을 목표로 한다는 점이 태국 정당의 핵심적 특성이었다. 태국 정당의 대부분을 사업가나 사업가가 된 전직 장성이 이끄는 것을 보면 알 수 있다. 한 통신회사의 주인인 탁신 친나왓이 세운 타이락타이당(*Thai Rak Thai*) 역시 이런 유형의 정당이다. 탁신은 2001년부터 2006년 쿠데타가 일어나기 전까지 총리였다. 그는 자신의 임기 동안 의료서비스에 대한 접근 확대, 농가 부채 상환유예, 경제적으로 낙후된 지역의 중소기업 지원을 위한 소액대출 등과 같은 정책을 통해 특히 지방농민들 사이에서 큰

인기를 누렸다. 그들은 탁신과 도시의 중산층 및 상류층 시민들 간 갈등 속에서 탁신을 지지했고 탁신과 그의 정당에게 (그리고 이 정당이 금지당한 이후 그 후신 정당에게) 2005년과 2011년 선거에서 확실한 승리를 안겨주었다. 태국에서 처음으로 특정 사회적 계층과 정치정당 간 연계가 이루어진 사례다. 탁신에 반대하며 일어났던 도시의 중산층과 상류층 역시 그들만의 정치적 운동을 발전시켰다. 그럼에도 불구하고 사회적 계층을 따라 정당이 만들어졌다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 위 사례에서도 갈등은 무엇보다도 탁신 개인을 중심으로 하기 때문이다. 2014년 쿠데타 이후부터 이러한 종류의 정당은 형성되지 않았다. 2019년 선거는 권위주의적 정권의 정당화에만 기여했다.

한국에서는 1987년 민주화 이후 계속해서 수많은 창당이 이어졌고 선거에 다수의 정당이 참가하긴 했지만 비교적 안정적인 정당제도가 발전하였다. 2020년 4월 총선에는 50개 이상의 정당이 등록을 하였다. 한국의 정당제도는 상이한 이데올로기와 강령에 따른 진영이 형성된다는 특징을 갖는다. 정치적 경쟁은 보수주의 진영과 자유주의 진영에 의해 주도된다. 사회민주주의 그리고 좌익 정당은 부차적 중요성을 갖는다. 보수주의 정당과 자유주의 정당이 지난 수십 년 동안 서로 여러 번 번갈아 가며 국가와 정부의 주도권을 잡았다. 정당의 명망을 훼손한 여러 부패 사건으로 인해 그리고 내부 갈등 때문에 이들 정당은 정당명을 여러 번 바꾸며 정당을 재정비하였다. »쇄신«한 정당들의 근본적인 방향은 거의 바뀌지 않았다. 양대 진영의 지배적인 위상은, 여러 번 개혁되기는 했지만 근본적으로 (다수대표제의) 성격은 그대로 유지한 한국의 선거제도 덕을 본다. 총 300명의 국회의원 중 253명이 »최대 득표자 당선(*first-past-the-post*)« 방식이 적용되는 소선거구 제도에 의해 선출된다. 나머지 47개 의석은 정당 별 득표율에 따라 배분된다. 결국 직선의원 중 대부분이 양대 진영에게 돌아간다. 양대 거대 정당에는 군소 지역정당들이 합류하고 개별 선거구에서 승리를 거둔다. 양대 진영은 정당에 대한 국가의 재정지원 혜택도 받는데, 그들은 이 제도를 만드는 데 있어서 스스로가 최대의 혜택을 누리고 대안적 정당의 부상이 저지될 수 있게 하였다. 정당 간 경쟁은 이러한 조건 하에서 이루어지기는 하지만, 1987년 이래 한국의 민주주의는 공고화되었고 한국은 오늘

날 가장 안정적인 민주주의 국가 중 하나로 꼽힌다. 한국에서는 정당 간 열린 경쟁이 이루어지며 정기적으로 자유 및 공정 선거가 실시된다. 다양한 진영별 정당과 유권자들 간 연결은 상당히 견고하다. 정당들은 주요 국가공직 수행과 권력행사에 있어서 높은 수준의 정당성을 자랑한다. 게다가 상당한 수준의 조직적 견실함을 달성하여, 반복되는 창당에도 불구하고 존속이 보장되며 개인화된 리더에 대한 의존성이 방지된다(Lim 2011, 236).

타이완에서도 1988년 이후 민주화를 통해 견고한 양당제가 탄생하였는데, 중국에 대한 독립성 관련 태도가 정당들을 구별해주는 가장 중요한 특징이다(Shyu 2011). 그에 반해 이입민(»본토민(mainlander)«)과 »타이완 원주민«, 민주주의를 지지하는 사람들과 1988년까지 권위주의적 정권을 구성했던 국민당(KMT)의 »확고한« 지지자들 사이에 존재했던 사회적, 문화적 균열(cleavages)은 큰 의미를 갖지 않는다. 정치적인 구체적 사안을 둘러싼 논쟁은 이러한 기본적인 정치적 대립 뒤로 밀려난다. 부패사건이 알려질 때에만 국가 문제 외 토론이 고조되는데, 지배적인 양대 정당인 국민당(KMT)과 민주진보당(DPP)이 부패사건과 연루되는 정도는 비슷하다. 물론 양대 정당 외에도 다수의 정당이 존재하기는 하지만, 다수대표제는 양당제를 »동결«시켰다. 이는 타이완 민주주의의 공고화에 손해를 끼치지 않았다.

오늘날 인도네시아는 장기간 지배했던 권위주의적 정권에서 견고한 민주주의로의 성공적인 전환과정을 가장 잘 보여주는 동남아시아의 대표적 사례다. 2020년 4월, 1998년 정권교체 이후 다섯번의 국회의원선거와 네 번의 대통령 직접선거가 실시되었다. 두 번의 선거는 모두 자유, 공정 선거로 치러졌고 선거 결과와 정권교체는 국민에 의해 수용되었다. 표 매수 관행은 전국적으로 모든 정당과 후보들에 의해 여전히 이어지고 있고, 그로 인해 선거전 비용이 매우 높은 것은 사실이다. 그러나 유권자의 상당 수가 정당에 의해 매수되지 않고 투표를 하는 것으로 보인다. 2014년 첫 당선 이후 2019년 재선된 조코위 대통령 역시 정치적 분권화가 제대로 작동하고 있음을 입증해주는 인물로 간주된다. 조코위는 한 지방도시의 시

장이었다가 수도 자카르타의 주지사를 역임하면서 알려진 정치적 아웃사이드에 가까운 사람이었다. 2014년 대통령으로 선출될 당시 그는 의료 및 교육 제도의 개선, 경제 개혁과 인권 존중 등에 중점을 두는 정책을 제시하였다. 인도네시아의 정당 체제는 견고하며 원내 정당이 9개로 제한되어 있다. 그러나 특히 국회의원들이 다수의 부패사건과 연관되며, 정당제도의 안정성 역시 정당 카르텔의 큰 영향이 낳은 결과다. 민주주의의 공고화가 많은 진전을 보였지만 2019년 4월 선거를 앞두고 소위 »권위주의로의 전환«과 »민주주의의 퇴보«로 인하여 조코위 대통령에 대한 비판이 일어났다(Bland 2020). 권위주의적인 법으로 인한 정부에 대한 비판 가능성 제한, 부패 퇴치에 대한 의지 저하, 보수적인 이슬람 정체성 정치의 허용 내지 촉진 그리고 정부 내 군부의 역할 강화 등이 이러한 비판의 이유였다. 이는 지금까지 달성한 민주주의적 자유권과 절차들에 대한 잠재적 위협을 의미한다.

## 라틴아메리카

라틴아메리카는 미국과 유럽 외에 민주주의 절차에 대한 경험이 가장 긴 곳으로, 그 역사는 19세기 전반기 남아메리카 국가의 독립 시기로 거슬러 올라간다. 이때부터 라틴아메리카에는 한편으로는 정기적으로 수많은 군사쿠데타와 권위주의적 정권의 희생양이 되기도 했지만, 다른 한편으로 문민정부와 민주주의 정부의 주요 선구자 역할을 담당하기도 한 정당이 존재해왔다. 1980년대 민주화 당시, 정당은 각 나라마다 제도적 정착에 있어서는 뚜렷한 차이를 보였지만 어디에서나 핵심적인 정치적 행위자였다(Mainwaring/Scully 1995). 민주주의로의 이행 과정은 라틴아메리카 거의 모든 지역에서 선거와 그 결과를 통해 실현되었고, 이때 정당은 주요 동력이 되었다. 정당은 정치 과정에서 선구자로서의 역할을 계속 하기 위해 선거법 및 정당법을 진전시켰다. 그 결과 라틴아메리카에서 탄생한 신생 민주주의 국가들은 모두 대통령제를 시행하고 있었지만 »정당국가«가 되었다(Zovatto 2018, 291 이하). 이는 정당의 발달과 조직적 공고화에 영향을 주었다. 대통령제에서는 종종 개인화가 정당구조를 지배하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 다수의 라틴아메리카 국가의 정당체제는 민주화가 시작된 1980년대 그리고 그 이후 30년 넘게 비교적 안정적이었다. 멕시코, 아르헨티나, 브라질, 우루과이, 파라과이, 칠레 및 온두라스, 도미니카공화국, 엘살바도르, 코스타리카, 파나마에서 민주화 과정을 주도했던 대부분의 정당은 정치적 경쟁 속에서 계속해서 중요한 역할을 담당하고 있으며 몇몇 나라에서는 반복해서 대통령을 배출하거나 정부에 참여했거나 지금도 참여하고 있다(Freidenberg 2016). 그렇지만 모든 정당과 정당제도들이 지난 수십 년 동안 일어났던 여러 위기들 그리고 사회적, 기술적 변화의 결과를 무사히 극복한 것은 결코 아니었다. 몇 년 전까지만 해도 견고하다고 평가 받았던 브라질과 칠레 같은 나라조차, 현재 정치적 위기를 겪고 있으며 이는 정당체제에도 뚜렷한 흔적을 남기고 있다.

정당제도가 가장 급진적인 변화를 경험한 나라는 안데스 국가인 베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아, 페루였다. 수십 년 동안 주도권을 쥐고 있던 베네수엘라의 민주행동당(*Acción Democrática*, AD)과 사회기독당(COPEI), 페루의 미주인민혁명동맹(*Alianza Popular Revolucionaria Americana*, APRA), 볼리비아의 민족혁명운동당(*Movimiento Nacionalista Revolucionario*, MNR)은 단 몇 년 사이 위상을 상실하고 정치적 »아웃사이더«나 신생 정당들에게 밀려났다. 이는 심각한 대표성 위기의 결과일 뿐 아니라, 정당체제의 범위를 넘는 정치체제의 정당성 위기에 대한 반증이기도 하다. 이들 국가의 유권자들은 개별 정당에게만 등을 돌린 것이 아니라, 정치가 행해지는 형태 그리고 국가와 사회의 관계 형성 방식에도 등을 돌렸다.

베네수엘라는 이런 맥락 속에서 가장 주목할 만하다고 할 수 있다. 정당체제가 장기간 매우 견고했기 때문이기도 하지만, 1960년대 초부터 특히 정당체제 덕분에 라틴아메리카에서 민주주의 공고화의 모범사례로 간주되었기 때문이다. 베네수엘라는 라틴아메리카의 국가 중 하나로 1964년 이래 군사정권이 존재하지 않은 나라 중 하나다. 그러나 베네수엘라의 시민들은 1990년대 말 전통적인 정당이 그들을 더 이상 대표하지 못한다고 여기면서 21세기 »볼리바르 사회주의«를 약속한 우고 차베스라는 대안을 선택하였다. 차베스의 선거 승리는 민주행동당(*Acción*

*Democrática*)과 사회기독교당(COPEI)이 지배했던 시절에는 존재한 적 없었던 새로운 형태의 양극화와 관련이 있다. 두 정당은 (온건한) 정치이데올로기적 차이를 통해서로 구분이 되었지만, 정치의 기본적인 틀에 대한 폭넓게 합의하였고 국가와 정부의 주도권을 번갈아 가며 잡았다. 이 합의는 정부와 야당 사이의 새로운 양극화 때문에 깨졌다. 포퓰리즘 정권의 경우에서 거의 필연적으로 그렇듯 차베스주의는 권위주의로 발전하였고, 나머지 정당은 이 권위주의로부터 벗어날 출구를 찾지 못한다.

페루와 볼리비아에서는 수십 년 동안을 지배적 위상을 차지했던 대중정당 미주 인민혁명동맹(APRA)과 민족혁명운동당(*Movimiento Nacionalista Revolucionario*, MNR)이 오늘날에는 주변적인 정치적 역할만 하고 있다. 가까운 미래에 이들 정당이 정당체제 안에서 다시 중요한 기능을 수행할 가능성은 거의 없어 보인다. 페루와 볼리비아 두 나라에서는 새로운 정당이 정권을 잡았다. 그러나 페루에서는 전직 대통령인 알베르토 후지모리(1990-2000)의 지지자들을 통합시키는 »후지모리시모(*Fujimorismo*)«를 제외한 다른 정당들은 장기적으로 자리매김하지 못했다. 정당은 주로 선거운동을 위한 조직으로 선거가 끝나면 새롭게 조직되며, 장기적 구조를 갖지 못한다. 그래서 페루는 이미 »정당 없는 민주주의«라고 불렸다 (Levitsky/Cameron 2003). 반면 볼리비아에서는 2006년 에보 모랄레스가 선거에서 승리한 이후 토착 정당인 사회주의운동당(*Movimiento al Socialismo*, MAS)이 지배적인 위상을 차지하였다가 2019년 11월 모랄레스 대통령이 군부에 의해 사퇴하게 되면서 그 위상을 잃었다. 2020년 10월 선거에서는 루이스 아르세가 대승을 거두고 사회주의운동당(MAS)은 상하 양원 의석의 절대 다수를 차지하였다. 에콰도르에서도 과거의 정당체도가 완전히 사라졌다. 라파엘 코레아(2007-2017)의 대통령 임기 중 새로운 정당체제가 탄생하였는데, 새 정당체제는 과거처럼 다수의 정당에 의한 파편화되는 대신 코레아 대통령 임기 이후에도 계속해 그 위상을 유지하는 것으로 보이는 한 정당(조국주권고양운동(*Alianza PAIS*))의 지배에 의해 특징지어지는 구조와 경쟁의 역동성을 갖는다. 의원 »재선 금지(*no-reelección*)« 폐지가 결의되어 정치 과정이 추가적 연속성과 안정성이 제공될 수 있게 되었다. 이전까



지는 재선 금지 제도 때문에 의회가 늘 경험이 없는 다수의 의원으로 구성되었다. 그들은 절차나 특정 사안의 역사에 대해 잘 알지 못하여, 문제 해결에 적절하지 않은 변덕스러운 결정을 내리고 법률을 가결시키곤 했다. 그러다 보니 정당의 대표성 상실과 정치체제에 대한 신뢰의 위기가 초래되었다.

두 번째 부류로 중앙아메리카 국가인 온두라스, 엘살바도르, 니카라과, 파나마 그리고 도미니카공화국 및 브라질과 칠레에서는 무엇보다 주요 정당의 수가 변했을 뿐, 안데스 국가의 경우처럼 극적인 정당체제의 변화가 일어나지는 않았다. 대부분의 경우 정당의 수가 늘어났다. 다시 말해 과거에 비해 의회는 더 많은 정당으로 구성되며 한 때 지배적이었던 정당들은 위상을 상실하거나 신참정당(*Newcomer*)에 의해 완전히 또는 상당 부분 대체되었다. 이때 몰락한 정당의 리더들이 새로운 정당의 설립을 주도하는 일이 드물지 않았다. 그러나 이러한 정당체제의 역동성으로 인하여 정치적 경쟁과 정당다원주의의 성격, 정당 간의 관계 그리고 선거결과에의 경향이 많은 경우 근본적으로 변하지는 않았다. 정당이 계속해 새로운 이름을 내걸고 등장하기는 했지만, 정치 엘리트는 큰 변화 없이 그대로였고 그들만의 집단을 유지하였다. 과테말라는 정당체제는 매우 불안정하고 유권자의 변동성이 매우 높아 정당체제가 안정적이라고 말할 수는 없지만, 이런 유형으로 분류될 수 있다. 과테말라의 경우 선거가 결정적인 변화를 불러오지 않고 지배적인 엘리트는 계속해서 권력을 유지하고 있다.

브라질은 2014년 선거때까지 정치적 경쟁의 역동성이 일종의 에티켓 교체의 형태로만 나타날 뿐 정치적 과정의 본질에는 아무런 변화가 없는 그런 종류의 정당체제의 전형을 보여주었다. 2014년 선거 전까지는 전통적으로 그렇지 않아도 파편화되어 있던 정당체제가 약간의 추가적 분열의 경향만 보였다. 상하 양원을 구성하는 정당의 수는 극히 서서히 늘어났고 그 결과 1990년 이래 상원은 약 15개 정당 그리고 2000년대에는 하원이 20개 정당으로 구성되었다. 대다수의 의석, 각기 절반 정도의 의석은 항상 네 개의 정당 즉, 브라질민주운동당(*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*, PMDB), 브라질사회민주당(*Partido da Social Democracia*

*Brasileira*, PSDB), 노동자당(*Partido dos Trabalhadores*, PT), 민주당(*Democratas*, DEM; 2007년까지는 자유당(PL))이 차지했다. 게다가 심지어 좌익 대통령인 룰라 다 실바(2003-2011)의 임기 중에도 정치적 절차의 특징적 성격이 바뀌지 않았다. 대통령의 정당인 노동자당(*Partido de Trabalhadores*)이 파편화된 의회에서 한번도 다수당이 된 적이 없다 보니, 룰라 다 실바 대통령 역시 다른 정치적 세력들과 손을 잡아야만 했다. 다시 말해 모든 법안 통과를 위해 수고스러운 노력으로 다수가 확보되어야 했는데, 이는 의원들 그리고 그들의 선거구에 대한 혜택 제공을 통해서만 가능했다(그리고 지금도 그렇다). 룰라 다 실바의 첫 번째 대통령 임기 중에는 정부안에 협조하는 대가로 다수의 의원에게 일종의 추가적 월급을 지급함으로써 이 과정이 »간편화«되고 가속화되었다. 당연히 불법적이고 공공재정의 남용으로 충당되었던, 브라질어로 »멘살라웅(*mensalão*)«이라 불리는 이 매수금 지급이 밝혀지면서 룰라 다 실바는 대통령직을 포기해야 할 뻔했다. 그러나 2014년 경제위기가 시작되고 비슷한 시기 수많은 부패스캔들이 공개되면서 비로소 상하원 의원에 혜택을 제공하던 후견주의적 체제가 제한되기 시작했다. 이는 정치체제와 정당 체제에 충격을 기했다. 2014년 선거 당시에 이미 의회를 구성하는 정당의 수가 28개 정당으로 증가하고 이전까지 지배적이었던 네 개 정당은 모두 합쳐 전체 표의 2/5만 받았다. 상원의 경우 항상 부분적으로만 새로 선출되기 때문에 이러한 변화가 아직은 관찰되지 않았다. 의회의 파편화 때문에도 지우마 호세프 대통령은 기존의 방식으로 정부를 지지할 정치적 다수를 확보하는 데 어려움을 겪었고, 그것이 2016년 탄핵에 중대하게 기여하였다. 모든 주요 정당이 연루되었던 부패스캔들에 대해 분노한 브라질인은 2018년 선거에서 포퓰리스트 정치인인 자이르 보우소나루를 새 대통령으로 선출하였고, 그 이전까지 존재감 없었던 새 대통령의 정당인 사회자유당(*Partido Social Liberal*, PSL)은 12%의 지지율과 52개의 하원 의석을 획득하면서 브라질에서 2위 정당으로 부상하였다. 과거 대규모 정당이었던 세 개 정당은 의석의 약 6%씩 차지하였고 그 외 기타 5개 정당도 마찬가지로었는데, 그 중 일부는 생겨난 지 얼마 안 된 정당이었다. 브라질의 통치능력은 2018년 선거 이후 두 가지 도전적 상황에 직면해 있다. 우선 의회와 정당제도의 계속되는 파편화로 인해 입법안에 대한 합의가 현저히 어려워졌다. 또 하나는 필리핀의 로드리고 두

테르테나 미국의 도널드 트럼프와 비슷하게 보우소나루 역시 (수십년 동안 »기득권층«에 속한 의원이었음에도 불구하고) 포퓰리스트들의 전형적인 방식을 따라 »반체제-정치인«으로서 자신을 내세운다. 보우소나루와 그의 지지자들은 공개적으로 군부독재에 동조한다. 의회 내 확실한 다수의 결핍, 사법의 독립성, 연방주가 폭넓은 권한을 갖는 연방주의 제도, 언론의 독립성으로 인해 브라질이 다시 권위주의나 준권위주의로 퇴보할 가능성은 거의 없지만, 브라질의 변화는 정당들이 사회적 이해를 대표하는 기능을 수행하지 못하는 상황이 발생하면 안정적으로 보였던 정당체제의 핵심적 요소들이 흔들릴 수 있음을 잘 보여준다. 시민들은 갈수록 더 부패와 후견주의를 정치의 체제 내재적 요소로 받아들이지 않는다. »기성 정당«에 대한 시민들의 인내는 한계가 있고 결국 포퓰리스트들에게 새로운 기회가 열어주게 된다.

오랜 기간 라틴아메리카에서 민주주의의 공고화의 모범사례로 간주되었던 칠레 역시 정치체제가 얼마나 빨리 위기에 빠질 수 있는지 보여준다. 민주화 이후 제도적 규정에 의해 정당은 주요 결정과 입법 과정에서 정당 간 경계를 넘어 소통하며 합의를 달성해야만 했다. 그러나 이는 항상 가능했던 것은 아니었으므로 결국 다수의 개혁 계획이 좌초되었을 뿐 아니라, 정치적 엘리트가 큰 변동 없이 유지되었다. 2019년에 일어난 대중시위로 인하여 비로소 정치에 대한 국민 대다수의 불만이 표출되었다. 이는 그 어떤 정당도 예상하지 못한 일이었다. 즉시 포퓰리즘 정치인과 정당이 등장해 시민 다수의 불만을 이용하려 했다. 시위는 급히 시작된 개헌과정을 통해 잠잠해졌다. 그러나 이로써 시위를 통해 드러난 대표성 문제가 해결될 수 있을지는 지켜봐야 할 일이다. 정당이 다시금 민주주의를 위한 제 기능을 충분히 수행하기 위해 요구되는 정당의 쇄신은 헌법 개정만으로는 달성될 수 없다.

세 번째 부류에 속하는 라틴아메리카 국가들은 신생 정당과 당명변경 정당에 의해 정당체제가 점진적 변화를 경험하였을 뿐 아니라 정치 경쟁이 근본적인 변화를 경험하였는데, 이때 민주주의 체제의 기본적 틀은 그대로 유지되었다. 코스타리카

와 우루과이에서는 전통적인 양당제가 제3세력의 등장으로 변화를 경험했다. 반면 아르헨티나에서는 최근 선거 이후 전통적인 양당제가 다시 강화되었다. 콜롬비아에서는 양당제가 장기적으로 무너졌다고 볼 수 있고, 따라서 정치적 경쟁의 양상도 변화였다. 2018년 선거 결과 하원에 16개 정당이, 상원에 13개 정당이 진출했는데 상하원 내 가장 강력한 두 개 정당의 의석 수는 모두 합쳐도 각 원의 전체 의석의 절반 보다 현저히 낮다. 이는 통치능력, 정당과 의회의 대표능력 그리고 결국 콜롬비아의 민주주의에 대한 도전이 될 것이다.

라틴아메리카 정당체제의 파편화로 오늘날 대다수 나라의 대통령과 정부가 의회 다수 지지를 확보하지 못하고 있다. »연립대통령제«는 몇몇 의회임기 동안 과거의 다수정부를 대체할 대안으로 기능했지만, 지금은 그로 인해 다수의 나라에서 입법 활동의 주기적인 마비와 행정부와 입법부 간 지속적인 갈등이 일어나고 있다. 개별 정치인의 개인적 권력추구와 녹봉-경제 참여에 대한 기대는 정치적 합의를 어렵게 한다. 여기에 몇몇 정당과 그 지도부가 정치스타일이나 권력의 쟁취 및 유지의 수단으로 포퓰리즘을 (재)발견하였다는 점까지 더해진다. 많은 나라에서 인구의 상당수가 빈곤문제를 지속적으로 겪고 있으며 심각한 사회적 격차와 소득 격차가 존재하는 상황에서, 이러한 포퓰리즘 정당은 민주주의의 존속에 있어 심각한 도전이 된다.

대부분의 나라에는 선거운동 비용에 관하여서도 규정하는, 부분적으로 매우 세분화된 선거법이 존재하며, 정당은 상당한 규모의 지원금을 받고, 의원은 일반시민보다 높은 보수를 받고 있음에도 불구하고, 부패와 부실경영이 거의 어디에나 존재한다. 이런 일이 발생하는 결정적인 이유 중 하나는 높은 선거운동 비용이다. 개인화된 선거제도에서 후보자와 정당은 합법적인 수입으로는 충당하기 어려울 정도의 거액을 투입해야 한다. 이것이 정당에 대한 불만의 한 가지 원인이다. 또 다른 원인은 당내 결정 과정과도 관련이 있는데, 바로 정당의 투명성 결핍 그리고 시민친화성의 부재다. 당원과 지지자조차 권위주의적 당대표와 당내 결정 참여 제한, 의원의 정론 미준수, 불투명한 정당재정 공개 등에 대해 불만을 제기한다. 현

재는 다수의 정당이 법적 규정에 따라 후보 선발을 위한 당내 투표제를 도입하였는데, 대의원대회나 전 당원투표로 당내 후보 선출이 진행된다. 아르헨티나에서는 유권자가 누구나 등록만 하면 한 정당의 후보선출 과정에 참여할 수 있다. 이러한 절차는 정당의 전통적 과두제 구조를 깨고 당의 중앙집중화를 약화시키는 데 기여하였다. 그러나 동시에 당내 결속과 조화가 상실되기도 했다. 후보 자리를 둘러싼 갈등은 더 치열해졌고, 종종 탈당, 분당, 신당 창당으로 끝나기도 한다. 당내 민주주의를 확대하고자 하는 시도는 이로써 적어도 몇몇 나라에서는 정당체제의 파편화에 기여하였다.

정당이 가진 약점을 고려할 때, 라틴아메리카 모든 나라에서 정당에 대한 평판이 나쁘다는 사실은 놀랍지 않다. 앞서 언급한 여러 문제 외에도 정당과 대중매체 간 많은 경우 팽팽한 긴장관계와 시민사회에 대한 정당의 거리두기 역시 원인으로 작용한다(Zovatto 2018, 99). 그러나 정당에 대한 부정적 평판은 시민 대다수가 (선거 당일엔 대안이 없어 결국 특정 정당에 투표를 한다 하더라도 그) 정당이 그들을 대표한다고 느끼지 못하는 데 기인한다. 투표행태의 강한 변동성은 기본적으로 불만족을 나타낸다. 정당은 투명성과 당원 참여의 모든 수단을 동원하여 강한 정당 조직의 구축을 위한 노력을 강화할 때에만 이러한 상황에 대응할 수 있다.

### 동유럽

동유럽 정당은 공산주의 국가에서 민주주의 국가로 이행하는 과정에서 별다른 역할을 하지 못하였다(Enyedi, 2006; Kitschelt 2001). 아시아, 아프리카, 라틴아메리카나 1970년대 남유럽 이행과정에 정당이 중요한 정치적 변화의 촉매 역할을 했던 반면, 구 공산권 국가에서는 이러한 역할을 할 정당이 존재하지 않았다. 경제적 어려움으로 야기된 정치체제의 내적 파열로 인해 체제전환이 일어났다. 지역에서 헤게모니를 쥐고 있던 소비에트연방은 속국에 대한 통제력을 상실하면서, 민주주의 혁명을 위한 시위와 시민운동이 가능해졌다. 그러나 바로 정당의 설립으로

이어진 것은 아니었다. 가장 유명한 운동으로 체제전환을 주도하고 다른 나라에도 큰 영향을 준 폴란드의 연대(*Solidarność*) 노조와 체코슬로바키아 바츨라프 하벨이 설립한 시민포럼(*Bürgerforum*)이었다. 체제전환 후 첫 선거를 앞두고 비로소 새로운 정당과 정당체제가 탄생하였는데, 그 이전까지는 정당체제를 공산당과 사회당, 그리고 몇몇 위성정당이 주도했다.

체제전환 과정에 만들어진 정당체제는 극단적으로 파편화, 양극화되어 있었다. 이 체제 내에서 정당 간 갈등선이자 구분선을 이룬 것은 이름을 바꾸고 계속 활동하고 있는 구 공산당에 대한 반대였다. 서유럽 국가와 정당이 구 공산권 국가의 이행과 체제 형성과정에서 지대한 영향을 주었기 때문에, 구 공산권 국가에 서유럽 정당-계열을 모방한 정당이 다수 만들어졌다. 그 외에 서구 정당을 모델로 삼지 않은 기타 정당도 설립되었다. 이런 정당 중에 민족주의적 포퓰리즘 정당이 있는데, 이들은 유럽의회에서 서유럽 유사 성향의 의원들과 교섭단체를 구성하고 있기는 하지만 주로 개별 사안별로 협력한다.

체제전환 국가의 신생 정당은 1990년 이후 최초 자유 선거를 통해 집권한 후 »아웃풋« 과 »절차«라고 표현되는 정당기능을 수행할 수 있음을 입증했다. 하지만 이 정당은 두 가지 도전과제를 극복해야 했다. 먼저 체제전환을 완성해야만 했다. 다시 말해 공산주의 권력에 권한이 전적으로 집중되어 있어 전혀 준비가 되어 있지 않았던 상황에 새로운 헌법질서를 통한 정치체제의 변화와 경제사회 질서의 개혁을 완성해야만 했다. 새로운 정당지도자 중 소수만이 공직 경험이 있었다. 둘째로는 체제전환을 이룬 동유럽 사회도 심각하게 파편화되어 있었다. 조직화된 시민사회도 존재하지 않아서 정당은 특정 사회 집단과 특별한 관계를 형성할 수가 없었다. 게다가 많은 시민들은 정당에 회의적인 태도를 갖고 있었고 정당 가입에 대한 의지가 매우 낮았다. 그러다 보니 정당이 사회에 폭넓게 뿌리내리는 것도 어려웠지만, 강력한 조직을 구축하는 일 역시 쉽지 않았다. 열성지지와 당원이 많지 않았기 때문에 정치적 입장과 선호를 집약하고 표출하는 것이 제대로 되지 않았고, 했다고 해도 유권자의 인정을 받지 못했다. 그래서 정당의 대표기능은 상당히 제

한적으로 수행되었다. 이 때문에 투표참여율이 낮아지고, 투표행태의 변동성도 커졌다. 하지만 유권자만 그런 게 아니라 정치인도 당에 대한 충성심이 약해, 당적을 바꾸거나 신당을 창당하는 경우도 많았다.

정당의 취약함은 개별 인물의 권력 강화로 이어졌다. 폴란드의 카친스키 형제, 체코의 바츨라프 클라우스, 슬로바키아의 블라디미르 메치아르, 헝가리의 빅토르 오르반 같은 인물은 당에 어떤 강령적 정체성을 부여하였다. 이 정체성은 일종의 포퓰리즘적 민족주의라고 할 수 있는데, 이것을 통해 당이 적어도 일정 기간 동안 정치적으로 지배적인 역할을 담당할 수 있게 해주었고, 아직도 헝가리와 폴란드의 경우 그 지위를 계속해 유지하고 있다. 체코와 슬로바키아에서는 클라우스와 메치아르가 정계를 떠나면서 그 정당은 위상을 상실하였다. 폴란드와 헝가리의 집권당도 당을 이끌고 있는 지도자가 떠날 경우 계속 존재할 수 있을 지 그리고 어떻게 존재하게 될 지는 지켜볼 일이다.

체제전환 이후 동유럽의 대국 러시아와 우크라이나의 정당은 중유럽과 동남유럽에 비해 제도적 기반이 매우 취약하다. 대통령제의 영향으로 개인이 정당보다 중요한 역할을 하였고, 무소속 정치인이 큰 영향력을 행사하였다. 대표적으로 경수가 2019년 우크라이나 대통령선거에서 배우 겸 코미디언 출신의 볼로디미르 젤렌스키가 승리한 것이다. 러시아에서는 2000년 블라디미르 푸틴이 선출된 이래 시민의 자유가 갈수록 제한되고 있는데, 여기에서는 소비에트연방 해체되고 정당이 한번도 정부 구성에 큰 영향력을 행사한 적이 없다. 러시아의 주요 정치 행위자는 군부 및 안보 기관, 경제분야 이익집단, 지역 주지사 및 행정부다. 우크라이나에서도 오랫동안 소위 올리가르히(신흥재벌)가 경제분야 이익집단으로서 정치적 목표 수립과 의사결정을 내리는 데 지대한 영향을 미쳤다.

반면 중유럽에서는 정치적 어젠더가 주로 정당에 의해 결정된다. 정당의 결정은 (정당)정부의 정치적 입장을 따른다. 폴란드, 체코, 슬로바키아, 헝가리에는 정당한 경쟁이 정책적 강령 중심으로 진행된다. 비록 부분적으로 서유럽 국가와 초점

이 다르기는 하지만 서유럽의 정당 경쟁과 비슷하다. 중유럽 국가의 높은 사회문화적 수준과, 공산화 이전부터 존재했던 도시 중산층, 민주화 이행과정에 구 공산체제와 민주주의 시민운동 (폴란드의 경우 노동조합 연대(*Solidarność*)) 간 협상 등 다양한 요인에 기인한다(Kitschelt 2001, 306 이하). 노동운동이 없고, 도시 중산층이 발달하지 않은 불가리아와 루마니아 농업 국가에서는 구 체제에 대한 저항세력이 거의 없었다. 이 나라에서는 구 공산당 엘리트들이 전환기 이후에도 수년 간 권력을 유지하면서 어떤 체제로 전환할 것인가 하는 결정에 참여할 수 있었다. 그 결과 정당체제의 혁신과 공고화에 명백한 문제가 생겼다.

앞서 언급한 바와 같이 변동성이 강한 투표행태와 개별 정당의 득표율 격변에도 불구하고, 중유럽과 동남유럽 정당체제는 비교적 안정적이라 할 수 있다. 정당은 조직적 취약성에도 불구하고 강령 내용을 발전시켜서 유권자로 하여금 정당간 구분을 쉽게 했고, 그 덕에 경쟁이 상대적으로 잘 알아볼 수 있게 구조화되었다. 폴란드와 헝가리, 불가리아, 루마니아 등에서는 반공주의가 보수정당과 민족주의 정당의 정체성 형성에 여전히 중요한 역할을 한다. 따라서 새로운 정당에 대한 요구는 낮다. 게다가 많은 나라의 기성 정당은 비교적 큰 규모의 국고보조금 덕에 소수의 당원조직으로도 상근당직자와 광범위한 지역 조직을 유지할 수 있다. 이러한 구조속에서 기성 정당에 맞서 신생 정당이 성공하기란 쉽지 않다. 그러나 기성 정당 역시 대중정당은 아니다. 기본적으로 소수의 엘리트가 당을 지배하며, 의사결정과정도 매우 중앙집중적이고 관료주의적이다. 당 원내조직에 대해서도 중앙당이 의사결정권을 행사한다.

그러나 정당이 기성 정당 대열에 합류한다고 해서 정당에 대한 유권자의 불신이 사라진다는 것은 아니다. 오히려 그 반대다. 불신은 계속되고, 독직과 부패사건같은 일로 더 커진다. 국제적으로 이런 사건이 보도되는 경우가 루마니아 건만이 아니었다. 체코의 경우 2017년 재무부 장관 시절 탈세 혐의로 장관직에서 물러났던 안드레이 바비시 총리는 부패 및 유럽연합 보조금 사기 등의 혐의로 기소되었음에도 같은 해 소수파 정부의 총리로 선출되었다. 슬로바키아에서는 2018년 총



리와 장관이 정부 내 부패사건을 파헤치던 기자의 살인 배후로 기소되어 물러나야 했다.

일련의 사건이 정치인 개인이나 정당뿐만 아니라 정당체제 전체의 명성을 실추시키고 있음에도 불구하고 중유럽과 동남유럽 국가의 정당은 정치적 발전의 대변인으로서 자리매김하였다. 정당이 주도하는 의회는 정치토론과 의사결정을 위한 핵심 플랫폼이 되었다. 이를 통해 정당 위상도 높아졌다. 중유럽과 동남유럽에 의회제가 도입된 것은 정당의 입장에서는 큰 기회였고, 정당은 이 기회를 잘 활용하였다.

### »신생« 민주주의 국가 정당 발전의 공통점

전 세계 정당과 정당체제의 발달에 대해 매우 간략하게 서술하였지만, 그래도 지역별 공통점과 차이점을 보여주는 몇 가지 측면에 대해 언급하고자 한다. 먼저 강조해야 할 사항은 모든 »신생« 민주주의 국가에서 정당이 민주주의 질서의 공고화에 있어서 중대한 역할을 담당한다는 점이다. 민주주의의 현황에 관한 최근 연구들은 다른 사회 그룹은 집중적으로 조명하는 반면 정당의 역할에 대해서는 관심을 갖지도 체계적으로 분석하지도 않고 있다(예를 들어 International IDEA 2019).

민주주의의 공고화의 방식에도 영향을 미치는 정당과 정당체제가 국가 간에 뚜렷한 차이를 보인다는 점은 그리 놀랍지 않다. 여기에서는 그 차이에 대해서 간략하고 일반적으로만 요약할 수밖에 없으며, 큰 틀에서 웹(Webb)과 화이트(White)(2007)의 체계를 따른다. 각 국가의 정당과 정당체제에 다루고 있는 그 저서가 출판된 지 15년 가까이 지나면서 이제 더 이상은 맞지 않는 부분도 있다. 예를 들어 웹과 화이트의 연구 당시 관찰되었던 폴란드 정당체제의 변동성은 이제 사라졌다.

최근 몇 번의 선거를 거치면서 법과정의당(Prawo i Sprawiedliwość, PiS)이 우월적 세력으로 부상하였기 때문이다. 반대로 칠레에서는 정당체제는 파편화 현상으로 더 이상 안정성을 찾을 수 없다. 이는 정당체제의 역동성과 관련이 있는데, 이 역동성은 아래에서 확인할 수 있듯이 »젊은« 정당체제뿐 아니라 유럽의 기성 정당 체제에서도 발견된다. 아프리카의 정당체제의 경우 아직 비교 연구가 충분하지 않아 확실한 경험적 토대 위에서 일반화하고 결론을 내리기는 이르다.

## 정당의 정당성

정당의 정당성과 사회 속 정당의 정착 여부를 정당제도의 변동성, 정당의 수, 개별 정당에 대한 시민의 일체감, 투표율, 당원수 등을 기준으로 평가해보면 곳곳의 여러 전통적 정당의 정당성이 약화되었다는 결론에 이르게 된다. 이는 자칭 »반체제-정당«인 대부분의 지역에서 포퓰리즘 정당이고, 일부 지역에서 민족주의 정당의 새로운 부상으로 보다 분명하게 확인된다. 이 현상은 결코 특정 대륙에서만 나타나는 현상이 아니다. 웹과 화이트가 정당성에 대해 정리한 내용은 여전히 유효하다(Webb/White 2007 Pos. 5325):

»신생 민주주의 국가는 기성 민주주의 국가에 비해 예나 지금이나 선거에 있어서 더 변동적이고 파편화가 심하며, 투표율, 당원의 일체감, 당원의 수는 더 낮다. 깊이 뿌리내린 적개심이라기 보다 정당에 대한 <순한> 신뢰의 결핍 정도이기는 하지만, 민주국가에서 반정당 분위기는 보편적이다. 정당에 대한 강한 반감이 권위주의에 대한 선호와 연결되는 것이 아니라, 오히려 개인지향적인 형태의 민주주의적 리더십과 관련이 있다. 최근 체제이행과정을 거친 경우 민주주의 자체에 대한 적대감과 경쟁방식 정당정치 형식에 대해 적대감이 훨씬 큼에도 불구하고 어떤 민주주의 체제에서 속한 국민이든 민주주의가 최고의 통치형태라는 믿음을 갖고 있다.«

## 조직

거대 정당은 최소한 국가 차원에서는 견고한 조직을 갖추고 있고, 일반적으로 충분한 재정을 확보하고 있으며, 홍보활동, 설문조사 등을 담당하는 전문 당직자로 구성된 당기구를 갖추고 있다. 이는 여러 곳 (적어도 중유럽, 동유럽 및 라틴아메리카)에서 도입된 정당 국고지원의 결과이며, 이 국고지원 제도 도입을 결정한 것은 정당이다. 국가 기관에 영향력을 행사하며 그 결과 (드물지 않게 사적인 부의 축적과 정치적 이익을 챙기기 위해) 규칙과 법률 및 절차에 영향을 미치는 당엘리트의 위상강화로 후견주의, 정실주의 및 개인적 보호네트워크가 발달하였다. 반면 당원은 여러 정당 내에서 중요한 역할을 못하고 있다. 당내 민주주의와 공동의사결정은 낯설거나 아예 존재하지 않는 개념이다. 그리고 당원 확대를 체계적인 노력도 거의 이루어지지 않고 있다.

극히 소수의 제외하고 »신생« 민주국가의 정당은 »대중정당«이 아니며, 확실한 지지층을 장기 확보하는 데 어려움을 겪고 있다. 이는 정당이 과거 누리던 정치정보 유통에 대한 독점적 지위를 해체시켜 버린 현대적 소통방식과 연관된다. 그러나 이 또한 사회에 얽게 뿌리내린 결과라 할 수 있다. 또 다른 요인으로 통치체제가 있다. »신생 민주주의 국가« 중 다수는 (적어도 라틴아메리카와 아프리카 국가는) 대통령제인데, 이 체제는 정치와 정당경쟁을 개인화하고 정당조직을 탄탄하게 구축하고 확대에 소홀하게 만든다. 중유럽이나 민주주의가 공고화된 아시아 국가를 보면 알 수 있듯이, 안정적인 정당체제에 의회제가 유리하다. 개인화 현상과 정당의 »대통령제화«가 반드시 »신생 민주주의 국가«에만 국한된 것이 아니라는 점은 이미 앞서 언급하였다. 그런 의미에서 이미 몇 년 전 추정되었던, 정당모델 간의 수렴 현상이 시작되었다고 볼 수 있다(Ingrid van Biezen, Webb/White 2007, Pos. 5448 이하에서 재인용):

»기성 민주국가와 신생 민주국가의 정당이 수렴하고, 과거 서유럽 포스트민주주의의 민주화 초기와 다르게 공통적인 정당조직의 양태를 보인다면 서유럽 정치체제의

내 정당은 현재 신생 민주주의 국가가 설정하고 있는 기준을 향해 발전할 수는 있으며 그 반대는 아닐 것이다. 그런 의미에서 이러한 관점은 신생 민주주의 국가의 정당 조직의 발전이 어떻게 다른 지를 보여줄 뿐 아니라, 서유럽 정당의 발전은 어떤 특징이 있는지도 확인시켜준다. 다시 말해 정당 탄생의 유일한 방식이 국가의 대리인이 아니라 사회 운동이라고 강조하는데, 이는 정당이 만들어지는 제도적 맥락이 다르거나 시기가 다르면 똑같이 반복될 가능성이 없는 길이다.«

## 정당기능의 총족

사회적 이해의 집약, 표출 그리고 대표: 정당이 사회 속에 제대로 자리매김하지 못하면 정당의 사회적 이해의 집약, 표출 그리고 대표 능력이 상당히 제한된다. 이는 정당주도 정부의 빈약한 성과와 부패사건 외에도 정당에 대한 비판과 실증, 유권자의 변동성과 체제비판적 신당이 부상하는 이유가 된다.

총원 및 정부 운영: 정당은 후보자와 정부인사를 총원하고, 국정을 인수하고 운영함에 있어 의심의 여지없이 중요한 역할을 한다. 대통령제에서는 후보자와 정당이 항상 끈끈하게 연결되어 있는 것은 아니다. 특히 당지도부가 후보를 선택하고 당원에 의해 승인을 받지 않는 경우는 더욱 그렇다. 게다가 대통령제에서도 그렇지만 의회제에서도 정부 공직에 오른 일부 정치 지도자는 독립적으로 활동하며 정당에 대한 긴밀한 연계를 유지하지 않는다.

정치참여 동원: 정당은 정치참여 촉진에 매우 제한적인 영향만을 미치는 것으로 보이며, 이는 여러 곳에서 나타나는 상대적으로 낮은 투표율 통해 확인이 된다. 저조한 투표율은 주어진 상황에 대한 유권자가 일종의 동의의 표현이기도 하므로 민주주의에 문제가 된다고 할 수 없다. 그러나 체제비판적인 신당이나 반체제정당이 불만을 가진 유권자와 특히 이전까지 선거에 참여한 적 없는 그런 유권자를 동원하고, »기성 정당« 은 동원력을 상실하게 되면 문제가 될 수 있다.

21세기 초부터 다수 정당체제가 변화를 겪고 있다고 해도, 아직까지 다음과 같은 요약적인 설명에 대부분 동의할 수 있다(Webb/White 2007, Pos, 5531):

»최근 개인화되고, 후보중심적 형태의 대통령제 정치를 특징으로 갖는 과도적 민주주의 국가의 정당이 가장 취약하다. 이들 국가에서는 (...) 덜 제도화된 정당조직, 입법활동시 낮은 결속, 행정부의 부적절한 언론 개입 현상이 관찰된다. 반면 후견주의적 결속은 계속 유지되고 당엘리트의 당적변경이 빨리 진행될 수 있다. 정당은 일반적으로 다양한 이해를 표출하고 집약하는 역할을 수행하지 못하며, 정당정부의 모델은 실현되지 않는다. 민주주의 체제가 책임 있는 정부를 갖는 만큼, 정부는 후보와 사람에게 초점을 맞춘다. 이것이 반드시 민주주의를 위협하는 것은 아니지만, 위험이 내재되어 있다. 안정적인 정당정치적 균열구조가 전제되지 않은 정치는 포퓰리즘적 대중선동의 위험에 보다 쉽게 노출되어, 인기있거나 카리스마 넘치는 지도자가 부족해지면 그로 인해 발생하는 권력 공백이 <비정치적> 통치형태를 지탱하기에 너무 불안정하다.«

이는 정당이 자기 능력의 확대를 위해 보다 적극적으로 노력할 계기가 되어야 할 것이다. 우선 이하에서 다루게 될 다양한 조직적 측면에서 노력을 해야 한다. 인도네시아 출신의 한 학자가 자국의 선거와 정당에 관해 썼던 글에서 이렇게 표현한 바 있다(Hadi 2011, 209):

»인도네시아의 민주주의가 절차적인 측면에서는 매우 긍정적으로 발전하였지만, 현실적이고 실질적인 민주주의 제도를 위해 필수적인 성숙한 사회를 달성하기까지는 아직 시간이 더 필요하다.«

그러나 정당이 속한 사회가 »성숙« 해질 때까지 기다린다는 것이 정당쇄신을 지연시키는 핑계가 되어서는 안 된다. 오래된 민주주의 국가에서조차 »미성숙«한 현상이 나타난다. 예컨대 포퓰리스트가 미국이나 몇몇 유럽 국가 선거에서 거둔 성격이 그것이다. 정당은 쇄신을 스스로 시작해야 한다.

## 서유럽 정당제도의 변동

정당체제를 포함한 서유럽 민주주의는 다른 지역에서 민주주의와 정당을 정착시키는 데 있어 오랜 기간 동안 모델 역할을 했다. 여전히 많은 곳에서는 정당의 조직 형태와 정당의 강령 방향을 설정할 때 서유럽 모델을 기준으로 삼는다. 따라서 다른 지역에도 영향을 줄 수 있는 경향이 있는지를 파악하기 위해 유럽 정당체제의 발전을 살펴볼 필요가 있다. 이미 »신생« 민주주의 국가의 정당체제의 발달에 대해 개괄하면서 정당과 정당체제의 발달에서 서유럽과 구조적인 유사한 사례를 발견할 수 있었다.

서유럽 정당체제의 발달을 살펴보면, 앞서 정당의 기능과 대표성 문제에 관한 설명 중 다루었던 현상이자 정당체제 발전의 주요한 트렌드를 불러 일으킨 한 현상이 가장 먼저 눈에 띈다. 바로 사회에 안정적으로 뿌리내리고 있던 정당이 지난 수십 년 사이 그 안정성을 상실하는 현상을 확인할 수 있다. 그 결과 정당체제는 점점 더 유동적으로 변했다. 그리고 또 두 개의 새로운 정당계열이 부상하여 어느새 견고하게 뿌리 내렸고 정당 스펙트럼 상 기타 변화도 수반되었다. 여기에서 말하는 두 개의 정당계열은 녹색당과 포퓰리즘 정당을 말한다(Poguntke/Schmitt 2018). 그 밖에도 이들 정당계열로 분류되지 않는 또 다른 몇몇 정당의 출현도 눈에 띈다. 예를 들어 프랑스에는 운동의 결과 탄생한 마크롱 대통령의 정당 전진하는 공화국(*La République en Marche*)이 있는데, 이 정당의 경우 유럽의회에서 의원이 자유당 교섭단체에 참여하고 있지만 혼란스러운 이데올로기적인 방향으로 인해 그 어떤 기성 정당계열로도 분류되지 않는다. 일부 국가에서 »인터넷-정당«으로 불리는 소위 »해적당«은 몇몇 나라 선거에서 승리를 거두기도 했고 유럽의회에도 진출하였다. 이 »해적당«은 기존의 전통적 정당의 절차와 프로세스에 부합하지 않는 새로운 당내 조직, 참여, 표결 방식을 도입함으로써 새로운 정당유형을 선보이고 있다. 이 정당의 강령적 초점은 디지털 자유의 보호와 확대에 맞춰 있으며 전통적인 이데올로기 패턴에 들어맞지 않는다. 2017년 설립된 유럽-연방주의 운동인 »볼트

(*Volt*)«도 언급할 필요가 있는데, 이 정당은 한 명의 의원을 유럽의회에 진출시키고 젊은 유권자 사이에서 상당히 높은 지지를 받으며 몇몇 유럽 국가에서 지자체 선거 및 전국 단위 선거에서 이미 첫 승리를 거둔 바 있다.

녹색당(*Grünen*)은 1980년대부터 유럽에서 정치 기득권 세력에 대한 주요 도전자로 발전하였다. 현재 녹색당은 정치적 주류로 간주될 수 있다. 독일, 오스트리아, 프랑스 및 기타 국가의 정당체제 내 녹색당이 자리매김한 것은 각 국가 정당체제의 파편화를 잘 보여주고 있다. 정당제도의 파편화는 지난 이십 년 사이 거의 모든 유럽 국가의 정당체제 내 자리매김하고 앞으로 더 성장할 수도 있다고 예상되는 또 하나의 정당 집단을 통해서 더 분명하게 드러난다. 바로 포퓰리즘 정당이다. 이질적인 이 정당계열에 속하는 정당은 이미 1970년 초 노르웨이와 덴마크에서 등장하였고 십년 후쯤 스웨덴과 핀란드에서 고세울에 반대하는 항의정당(*Protestpartei*)으로 등장했다. 포퓰리즘 정당은 1980년대부터는 유럽 내 다른 나라에서도 부상하기 시작했다. 2014년 유럽의회 선거 때 이 유럽-비판적 정당은 총 의석의 1/5 정도를 획득하였다. 서유럽 대부분의 나라에서는 포퓰리즘 정당의 강세로 인하여 정당체제의 파편화가 일어났고 정부구성이 매우 어려워졌다.

포퓰리즘 정당을 성장시킨 주요 요인 중 하나는 2008년 재정위기 및 그로 인해 부채위기에 처한 남유럽 국가의 구제 및 긴축 정책을 둘러싼 갈등이었다. 수십 년 동안 관료주의적 기구로 간주되었던 유럽 즉, 유럽연합의 공동체와 유럽연합의 정부인 유럽집행위원회는 정치적 논쟁의 대상이 되었다. 특히 포퓰리즘 정당은 유럽연합에 대한 비판을 »기득 엘리트«에 반대하기 위한 동원용 이슈로 삼았다. 2015년 일명 이민위기로 인하여 이들 정당의 인기는 또 한번 상승하였고, 이는 »독일을 위한 대안(*Alternative für Deutschland*)«의 지지율 성장을 통해서 명확하게 확인이 된다.

중유럽과 동남유럽에서도 현재 보수적 포퓰리즘 정당이 상당히 높은 지지율을 기록하고 있다. 한편 이들 국가의 정당체제는 이미 1990년대 민주주의로의 전환

이후부터 투표행태의 높은 변동성이라는 특징이 나타났다. 반면 서유럽에서는 아주 새로운 현상이었다. 특히 스페인, 이탈리아, 그리스를 비롯해 프랑스 그리고 심지어 절대 안정적이라고 여겨졌던 독일을 포함해 유로화위기와 이민위기로 겪은 나라가 이에 해당한다. 유럽연합의 양대 »주도국가«는 두 차례 위기를 겪으면서 중요한 역할을 했으나, 정당체제의 대대적인 변동으로 그 대가를 치러야 했다. 프랑스의 경우 그 변동이 극단적이어서 기존의 정당체제가 거의 완전히 붕괴되고 새로운 정당으로 채워졌다.

여기에서 다시 한번 상기해야 할 것은 변동성이 자동적으로 정당체제의 형태적 변화를 뜻하지는 않는다는 점이다. 모든 민주적 선거 이후에는 정당 간 관계가 변한다. 일부 정당이 사라지고 새로운 정당이 그 자리를 대신하는 것도 민주주의에서 매우 흔한 일이다. 그러나 서유럽의 정당체제는 현재 변동성뿐만 아니라 파편화도 겪고 있다. 그 결과 안정적 연립정부 구성이 점점 더 어려워졌다. 파편화 경향은 이미 1980년대 시작되긴 했다. 그러나 앞서 언급했던 위기가 발생한 이후 파편화 현상은 더 가속화되었다. 이러한 경향을 받아들이지 않으려는 정치인과 정당은 적시에 그리고 성공적으로 대응할 기회를 놓치고 말 것이다.

이미 2차 세계대전 이전에 부분적으로 그리고 그 이후에 본격적으로 유럽 대부분의 나라에서 정당체제를 장악한 사회당과 기독교민주당 정당계열을 통해 이러한 변화를 명확히 확인할 수 있다. 현재 사회당은 곳곳에서 예전의 모습을 찾아보기 어려울 정도로 쇠약해졌다. 그러나 기독교민주주의 정당 역시 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크에서 그 중요성을 잃어버렸다. 이탈리아에서는 수십 년 동안 주도권을 잡고 있던 기독교민주당(*Democrazia Cristiana*)이 이미 1990년대 초 해체되었다. 독일 기독교민주연합(CDU)도 선거에서 지지율 저하를 겪어야 했고, 오랜 기간 당대표이자 연방총리직을 지킨 앙겔라 메르켈 이후 리더의 교체를 어떻게 감당할 것인지 지켜볼 일이다. 2017년 선거 이후 독일은 정부 구성의 위기를 경험하였고, 이 위기는 독일 정당체제의 통치능력 문제를 드러내 보여주었을 뿐 아니라 향후에도 안정적 정부 구성에 어려움을 줄 수 있는 새로운 이데올로기적 양극화 양상의 존재를 확인



시켜주었다. 반면 영국에서는 2016년 선거 이후 나타났던 정당체제의 파편화 경향이 2019년 선거 이후 멈춰진 것으로 보인다. 이러한 상황이 유지될 것인지는 아직 알 수 없다.

(서)유럽 포퓰리스트들은 2016년 브렉시트 국민투표 이후 유럽연합에 대해서 다소 온건해졌고, 더 이상 프랑스 국민연합(*Rassemblement National*, RM, 2018년까지는 국민전선(*Front National*))의 마린 르 펜이나 이탈리아 동맹(*Lega*)의 마테오 살비니가 종종 그랬던 것처럼 탈퇴를 무기로 위협하지 않는다. 그러나 이들 정당은 각국 정당체제 안에 당분간 남아 있을 것이다. 기후위기대응은 유럽차원에서 점점 더 중요한 이슈가 될 것이므로, 녹색당과 기타 생태적 강령을 추구하는 정당이 지금보다 더 큰 이익을 취할 것으로 예상되는데, 기성 정당을 온전히 대체하지는 못할 것이다. 전통적인 국민정당이 유권자를 잃으면, 정치적 스펙트럼 상 중간에 새로운 정당이 출현한다. 프랑스에서도 그랬고 스페인의 경우도 시우다다노스(*Ciudadanos*)가 등장했는데, 이 정당의 경우 몇몇 전략적 수 때문에 생존 여부를 걱정하게 되었다. 게다가 어떤 지역에서는 아직 높은 지지율을 달성하지 못한, 앞서 언급한 정당이 정당체제의 작은 틈새를 확보하는 데 그치지 않고 일부 의회에서 의석을 차지할 수도 있다는 점도 감안해야 한다. 이 모든 것이 가까운 미래에 서유럽 정당체제의 변동성과 파편화를 촉진할 것이다. 그로 인해 정부의 구성과 통치는 더 어려워 질 것이다. 유의미한 지지율을 확보하며 정부를 구성하거나 심지어 주도하고자 하는 정당에게는, 이러한 상황이 정치적 조직으로서 스스로를 지속적으로 개혁하고 안정화시키는 데 큰 도전과제가 된다.

### 독일

독일은 정당민주주의 국가다. 독일에서는 정치적 의사 형성과 정치적 결정 시 정당이 핵심적인 역할을 한다는 뜻이다. 독일 정당법 제1조 제2항에서는 정당의 역할과 기능에 대해 다음과 같이 설명하고 있다:

»정당은 공공생활의 모든 영역에서 국민의 정치적 의사 형성에 참여한다. 이때 정당은 무엇보다 여론 형성에 영향을 미치고, 정치교육을 촉진 및 심화하고, 정치생활에 대한 시민의 적극적 참여를 촉진하고, 공적 책임을 질 능력이 있는 시민을 양성하고, 연방, 주, 지방자치단체 선거에 후보를 세움으로써 참여하고, 의회와 정부 내 정치적 변화에 영향을 행사하고, 정당이 수립한 정치적 목표를 국가적 의사 형성 프로세스에 반영하고, 국민과 국기기관 간의 지속적이고 생동감 있는 연결을 가능케 한다«

독일의 정당민주주의를 비판하는 사람들은 독일을 종종 »정당국가(Parteienstaat)«라고 표현한다. 그들은 바이마르 공화국 당시 등장한 이 표현을 이용해 정당이 모든 것을 지배한다고 말하려는 것이다. 한 연방대통령조차 몇 년 전 정당을 향해 »권력에 집착하여 권력을 잃고 만다«(Weizsäcker 1992)고 비판함으로써 정당에 대한 이러한 비판적 태도를 더욱 촉진하기도 하였다. 그래서 당시 독일에서는 민주주의를 위한 정당의 역할에 관한 논쟁이 활발하게 진행됐다. 정당에 대한 이 비판은 독일을 위한 대안에 의해 포퓰리즘적 방식으로 이용되었는데, 이 정당은 »오래된 정당«을 향해 국가의 녹봉을 장악하고 »진정한« 국민의 이해를 무시한다고 비난하였다. 정당에 대한 이 비판은 유명해지긴 했지만(Stöss 2001), 정치적 의사결정 과정에 대한 정당의 통제가 정치체제 작동방식의 복잡성으로 인하여 제한적임을 간과하고 있다. 정당은 정치적 의사결정이 준비되고 합의되는 다층적 네트워크의 주요 행위자인 것은 사실이다. 그러나 결코 유일한 행위자는 아니다. 정당은 정치적 의사 형성 과정을 지배하지도 않고, 독일에서 민주주의 발전 과정 속 점점 목소리가 높아지고 동시에 공동의 책임도 짊어지는 다수의 시민사회 행위자를 무시한 채 그 어떤 결정도 내릴 수 없다. 경제 및 사회 정책에 관한 결정이나 환경 및 농업 정책에 관한 결정을 내릴 때도 그랬고, 연방정부나 지방정부가 다양한 목소리로 표출된 사회적 이해를 고려해야만 했던 코로나 대응 관련 결정을 내릴 때도 마찬가지였다.

독일 기본법 제21조에서 »정당은 국민의 정치적 의사 형성에 참여한다«라는 문장

은 정당의 역할을 잘 나타내 준다. 정당은 참여할 뿐 단독으로 결정하지는 않는다. 그러나 기본법 제21조는 독일연방공화국에 정당민주주의가 발달할 수 있는 전제를 마련해준 다른 규정도 포함되어 있다.

### 독일연방공화국의 기본법 제21조

- (1) 정당은 국민의 정치적 의사 형성에 참여한다. 정당의 설립은 자유이다. 정당의 내부 질서는 민주주의적 원칙에 부합해야 한다. 정당은 그 자금의 출처와 사용, 그리고 그 재산에 관하여 공개적으로 보고해야 한다.
- (2) 그 목적이나 추종자의 행태에 입각할 때, 자유민주주의의 기본질서를 제한 또는 제거하거나 독일연방공화국의 존립을 위태롭게 하려고 하는 정당은 위헌이다.
- (3) 그 목적이나 추종자의 행태에 입각할 때, 자유민주주의의 기본질서를 제한 또는 제거하거나 독일연방공화국의 존립을 위태롭게 하려고 하는 정당은 국가 재정 지원에서 배제된다. 배제가 확정되면 해당 정당에 대한 조세 혜택과 해당 정당에 제공된 기부금에 대한 조세 혜택이 폐지된다.

독일의 정당체제, 다시 말해 정당의 상호 권력관계는 지난 수십 년 동안 현저하게 변했다. 다른 유럽 국가에서 나타난 파편화 경향은 독일에서도 나타났다. 독일의 정당체제는 현재 다원주의적이다. 1950년부터 1980년대까지 40여년 동안 지속되었던 기독교민주연합(*Christlich Demokratische Union*, CDU)과 바이에른 주에서만 활동하는 기독교사회연(*Christlich Sozialen Union*, CSU), 그리고 사회민주당(*Sozialdemokratischen Partei*, SPD)이 지배하던 구도는 1990년 이래 갈수록 크게 흔들렸고 오늘날 더 이상 존재하지 않는다. 오로지 바이에른 주에서만 기사련(CSU)이 과거에 비해 약해지기는 했지만 그래도 주도권을 지켜냈다. 녹색당(*Grünen*), 좌파당(*Linkspartei*) 그리고 이제는 독일을 위한 대안(*AfD*)까지 연방의회에 진출한 상황이며, 대부분의 주의회 및 다수의 지방의회에서도 활동하고 있다.

사회적인 변혁 외에도 독일의 통일이 이러한 변화에 기여하였다. 사실 1989년 베를린 장벽 붕괴 직후 기민련/기사련(CDU/CSU)과 사민당(SPD)은 통일된 독일

에서도 그들의 우월적 지위를 유지할 것처럼 보였다. 당시만 해도 양대 정당에 대한 지지율이 80% 이상을 기록했다. 그러나 2017년에는 두 정당이 받은 표가 전체 표의 절반을 조금 넘는 수준이었다. 2013년에는 »일시적 상승기류«를 타고 두 정당이 합쳐 정당투표(Zweitstimme)의 총 67.2%를 얻었지만, 가까운 미래에 이러한 성적을 다시 기록할 것이라고 기대하기는 어렵다. 당내 논쟁에서 종종 개인이나 집단이 정당의 과거 영광의 회복을 약속하지만, 그럴 가능성은 없어 보인다. 따라서 정당은 정당체제의 새로운 구성형태와 그 결과를 받아들이고 이에 적응해 나가야 한다.

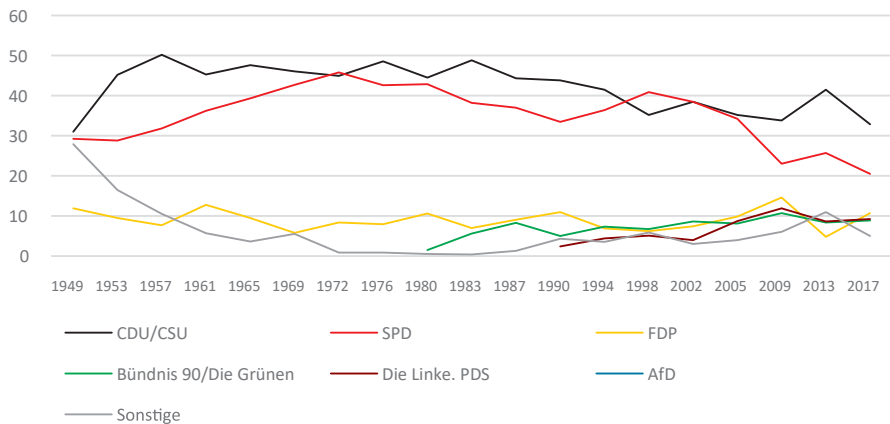


그림 5: 1949-2017년 독일 연방하원 선거 결과 - 정당투표

1949년 이래 정당체제의 변천 과정을 살펴보면 금방 (종종 갈등이 있긴 하지만 하나의 행동단위로 간주되는) 기민련/기사련(CDU/CSU)과 사민당(SPD)에 의한 정당체제의 지배 현상을 발견할 수 있다. 독일의 초대 연방총리 콘라트 아데나워(1949-1963)의 집권 하에서 기민련/기사련(CDU/CSU)은 정치적 최강자의 위치에 올라 그 자리를 거의 중단 없이 70여년 간 지켰다. 두 번의 총선(1972년과 1998

년)에서만 사민당(SPD)이 기민련/기사련(CDU/CSU)보다 정당투표(제2표)에서 더 많은 표를 얻었다. 이는 다른 나라와 비교해도 주목할 만하다(Lammert 2020).

이러한 상황에는 두 요소가 결정적으로 기여하였다. 먼저 양대 정당이 독일의 이데올로기적, 강령적 대립의 양대 진영을 대표하였다는 점이다. 이 대립은 다양한 주제에서 나타났는데, 기민련/기사련(CDU/CSU)이 새로운 유럽 기구와 서방의 방위공동체에의 통합을 통한 서방통합(Westbindung) 및 연방군 설립을 요구한 반면, 사민당(SPD)은 독일의 중립국화를 요구하며 새로운 독일군 수립에 대한 반대하였다. 사민당(SPD)은 그것이 조속한 통일을 위한 전제라고 보았기 때문이다. 기민련/기사련(CDU/CSU)은 »사회적 시장경제«로서 시장의 자유와 함께 사회적 정의를 추구하는 경제 및 사회 질서를 옹호하였고, 사민당(SPD)은 사회주의적 시장 및 사회 질서 수립을 주장하다가 사회적 시장경제의 성공이 가시화되자 1959년 새로운 기본강령을 수립하면서 비로소 이 목표를 포기하였다. 여기에 연방공화국 설립 직후 초기 몇 십 년 동안 중요했던 시민의 종교적 소속과 이를 반영한 정치적 지향성을 둘러싼 갈등이 기민련/기사련(CDU/CSU)에게 매우 중요했던 반면, 사민당(SPD)은 사회의 세속화를 추구하며 그에 따라 국가는 종교 및 신앙적 입장과 상황을 덜 고려해야 한다는 입장이었다. 그러는가 하면 두 정당 모두 앞에서 소개한 이데올로기적 »핵심특성«에도 불구하고 다양한 사회적 계층에 접근하고 그들을 정당으로 통합시키고 강령을 통해 그들을 대변하였다. 두 정당은 결국 국민정당이 되었다. 기민련/기사련(CDU/CSU)은 1933년 이전만 해도 서로 적대적이었던 기독교의 양대 종교를 위한 공동의 정치적 플랫폼을 제공하고 카톨릭교의 사회론(Soziallehre)과 개신교의 기독교 사회론(christliche Gesellschaftslehre)의 주요 요구사항을 강령의 사회정책 부분에 수용함으로써 의심의 여지없이 통합에 있어서 최고의 성과를 달성하였다. 게다가 근본적으로 시장경제를 표방하면서 경제자유주의자와 독일에서 중요한 중산층(Mittelstand) 즉, 수공업자와 중소기업가 및 자유직업인(의사, 변호사, 건축가 등)에게 정치적 고향을 제공하였다. 기민련/기사련(CDU/CSU)은 전투적 반공주의, 군사적 국방 추구, 국내 안보, 급작스러운 사회정책 개혁에 대한 거부 등을 내세워 독일의 주요 보수주의자층의 지지를 얻었다.

게다가 1989년 동서독 간 장벽 붕괴전까지 동독이 반대-모델이 되어준 덕에 기민련/기사련(CDU/CSU)에 유리하게 작용하였고, 특히 선거전 시기에 »빨간 양말« 같은 캠페인을 비롯 공격적인 태도를 통해 사민당(SPD)에 맞서 동원이 가능했다. 사민당(SPD)은 여러 승전국 점령구역 내 정당이 다시 허용된 이후 쿠르트 슈마허의 주도 하에 전국적 조직으로서 비교적 빠르게 재건하는 데 성공하였다. 당시 공산주의자들은 스탈린의 지휘 하에 있는 소비에트연방에 대한 동조와 동독 내 독재 체제 수립으로 인해 서독의 노동자들과 노동조합으로부터 유의미한 추종자집단을 동원할 수 없는 상황이었다. 이로써 과거 바이마르 공화국 시절의 경쟁관계는 극복되었고 사민당(SPD)은 서독 노동자층을 위한 정당으로 자리매김할 수 있었다. »고데스베르크 강령(Godesberger Programm)«을 통해 정치적 모델로 추구하던 사회주의로부터 강령적 이별을 고하면서 사민당(SPD)은 기민련/기사련(CDU/CSU)에 투표하고 싶지 않은 사회적 및 고학력 중산층에게도 문을 열었다. 두 정당 모두 수십 년에 걸친 이러한 통합의 성과 덕에 서독 정당체제에서 우위를 점할 수 있었다.

그러나 지금은 양대 정당이 누리던 우월적 지위는 기민련/기사련(CDU/CSU)의 경우 현저히 약화되었고 사민당(SPD)의 경우 사실상 상실되었다고 할 수 있다. 정당체제의 변화는 이미 1960년대 시작되었고 점차 첨예화된 사회정치적 갈등으로 인해 야기되었는데, 이 갈등은 특히 가속화되는 세속화뿐 아니라, 노동세계의 변화와 노동자의 자기상과 역할이해의 변화 및 사민당(SPD)에 대한 노동자의 전통적인 결합의 약화 등과 연결되어 있었다. 이러한 갈등은 양대 정당의 강령과 조직의 현대화 노력을 촉진하였고 그 결과 두 정당 모두 당원 수가 증가하였다. 사민당(SPD)은 전통적으로 기민련(CDU)보다 당원 수가 훨씬 많았는데 독일이 통일되던 순간까지 그랬다. 전후 재창당시 사민당(PSD)의 당원 수는 80만 명이 넘었고 약간의 변동 이후 1976년 100만 명을 돌파했다. 기민련(CDU)은 1960년 말이 되어서야 명사정당에서 당원정당(Mitgliederpartei)으로 변신하였고 1969년에서 1976년 사이 당원이 30만 명에서 70만 명 이상으로 2배 넘게 늘어났다. 1990년에는 약 80만 명을 기록하고 1990년까지 기사련(CSU) 당원을 포함하여 100만 명 가까운 당원을

거느리게 되었다. 그러나 독일 통일로 인구가 1700만 명이 증가하였음에도 불구하고 기민련/기사련(CDU/CSU)과 사민당(SPD)의 당원 수는 1990년 이래 꾸준히 줄어들었다. 기민련(CDU)이나 사민당(SPD)의 당원 수는 2019년에 각각 약 40만 명 정도에 그쳤다.

당원 수의 변화는 먼저 다수를 입당하도록 동원케 하는 사회적 갈등을 반영한다(정당의 홍보조치들이 이를 촉진하였다). 그 밖에도 이미 1990년대부터 민족적 정체성과 문화에 관한 새로운 갈등을 야기시킨 좌익 자유주의, 환경보호, 다문화, 국제 지향적 가치관으로 인해 일어나는 갈등의 증가가 기민련/기사련(CDU/CSU)과 사민당(SPD)의 통합능력을 갈수록 약화시켰다. 그리고 이들 정당의 언저리에 일시적으로 (예컨대 1989년 유럽의회 선거 시 7%의 지지를 받은 공화당(*Die Republikaner*)) 또는 지속적으로 (1983년 이래 1990년을 제외하고 항상 독일 연방하원 의석을 획득한 녹색당(*Grünen*)처럼) 정당체제 내에 안착하는 정당이 탄생하였다. 통일 이후 정치적 스펙트럼 상 처음에는 좌측에 좌파당(*Die Linke*)이 그리고 나중에는 우측에 독일은 위한 대안(*AfD*)이 부상하여 연방하원과 대부분의 주의회 그리고 다수의 지방의회에 진출하였다.

2017년 이래 연방하원에 7개 정당이 진출해 있는 독일은 아직은 »온건한« 다원주의 정당체제를 갖고 있다고 할 수 있다. 그러나 1980년 초까지 (»저울의 침(결정적 요인)«인 자민당(FDP)을 포함하여) 연방하원에 진출한 삼대 주요 정당 모두 상호 연립 가능 했던 반면, 현재는 온건한 다원주의에도 불구하고 통치능력을 (아직) 위협하지 않더라도 어렵게 만드는 세분화(*Segmentierung*)가 일어나고 있다. 연방하원 선거 이후 3개 정당연정 첫 시도는 2017년 실패로 돌아갔고, 정당투표(제2표)를 모두 합해 전체의 절반 조금 넘는 표 밖에 받지 못했던 기민련/기사련(CDU/CSU)과 사민당(SPD)이 새로운 대연정을 결성하기까지 수개월 동안 협상이 이어졌다. 코로나 팬데믹 중 다시 상승한 기민련/기사련(CDU/CSU) 지지율이 중장기적으로 지속될 지는 알 수 없다. 반면 독일 정당체제의 다원화는 지속될 것이 확실해 보인다. 그 밖에도 전국 단위 선거에서 또다른 새로운 정당이 성공을 거두는 상

황도 배제할 수는 없다. 바이에른 주에서는 자유유권자(*Freien Wähler*) 그룹이 »비-정당«으로서 이미 주의회 내 자리매김한 듯 보인다. 현재 독일 정당은 과거처럼 정치에 대한 상이한 태도와 기대를 잘 통합하지 못하는 것이 확인된다. 이는 통치능력에 있어 새로운 도전과제를 야기시킨다.

## 오스트리아

독일과 오스트리아의 정당체제를 다소 표면적으로 살펴보면 몇몇 유사점이 발견되기는 하지만, 둘 사이에는 몇몇 큰 차이가 있다(Plasser/Ullram 2006). 우선 두 나라 공통적으로 두 개의 정당이 정당지형을 장악했다. 오스트리아에서는 국민당(*Österreichische Volkspartei, ÖVP*)과 사회민주당(*Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ*)이 2차 세계대전 이후 20년 동안 우세했는데, 이 둘은 독일에서 정당제도를 장악했던 양대 정당과 같은 정당계열에 속한다. 오스트리아 사회민주당(SPÖ)은 (독일에서는 아직 전쟁이 끝나기 전인) 1945년 4월 오스트리아 공화국이 다시 수립되던 시기 독일사회민주노동자당(*SDAP*)의 후신정당으로서 »오스트리아 사회주의당(*Sozialistische Partei Österreichs*)«이라는 이름으로 설립되었다. 정당의 이름은 1991년이 되어서야 오늘날의 정당명으로 바뀌었다. 이 정당은 고전적인 노동자 정당으로 노동조합과 노동회의소(*Arbeiterkammer*), 즉 노동자와 공공부문 종사자의 대표기구와 긴밀하게 연결되어 있었다. 또한 이데올로기적으로는 전쟁 이후 일명 »오스트리아 마르크스주의(*Austromarxismus*)«을 대변하기도 했지만, 이미 1950년대에 순수한 노동자 정당에서 »사회주의 국민정당(*sozialistische Volkspartei*)«으로 변신한 이후 수십 년 동안 서서히 사회민주주의 정당으로 발전하였다. 1988년의 당강령은 아직 »계급대립이 극복된« 사회를 목표로 명시했다. 그러나 이 당의 정치적 실제활동과 나중 강령을 보면 경제모델로서 시장경제를 명시적으로 인정하고 있다. 오스트리아 사회민주당(SPÖ)은 이미 1945년 당원 수가 35만 명 이상이었고 몇 년 만에 60만 명을 넘는 이후 1950년대 말에는 70만 명 이상을 기록하였다. 그러나 1990년부터는 당원의 수가 지속적으로 줄



어들기 시작해 2017년에는 18만 명에 불과했다.

오스트리아 국민당(ÖVP) 역시 1945년에 기독교사회당(*Christlich Soziale Partei*, CSP)의 후신정당으로서 탄생하였고, 이미 초창기 때부터 과거 카톨릭 교회와 매우 긴밀했던 인적, 강령적 연계로부터 벗어나 독일의 기민련/기사련(CDU/CSU)처럼 시민결집정당으로서 다양한 직업집단 뿐 아니라 다양한 이데올로기적 조류(카톨릭 교의 사회론, 보수주의, 자유주의)를 통합하고자 노력하였다. 이미 설립 당시 당원이 거의 50만 명에 달했고 1970년대와 1980년대에는 70만 명 이상까지 늘어났다. 1990년부터는 국민당(ÖVP)도 당원이 줄어들기 시작했지만, 2017년에 그래도 50만 명 수준을 유지했다. 이는 독일 기민련(CDU)이나 사민당(SPD)과 비슷한 정도의 수인데, 오스트리아는 전체 인구가 독일에 비해 거의 1/10 밖에 안되는 작은 나라인데도 말이다. 다른 나라와 비교했을 때 상당히 높은 당원 비중은 오스트리아 정당체제의 대표적 특징 중 하나다.

오스트리아 정당체제의 또 다른 특징은 국민당(ÖVP)과 사회민주당(SPÖ)이 장기간 대연정을 구성했다는 점이다. 두 정당 외에 1947년에서 1986년까지 선거를 통해 오스트리아의 국회인 국민의회(Nationalrat)에 진출한 다른 정당은 오직 하나뿐이었다. 그러나 이 정당 즉, 오스트리아 자유당(FPÖ)은 1980년대 초까지 지지율이 8%를 넘지 못하였고, 독일민족주의적이고 민족자유주의적 사상 때문에 국민당(ÖVP)과 사회민주당(SPÖ)에게는 연정 대상이 되지 못했다. 그러다 보니 양대 정당이 1957년부터 1966년까지 대연정을 구성하여 오스트리아를 지배하였고, 이때 국민당(ÖVP)은 선거에서 항상 단 몇 퍼센트 포인트 수준의 작은 격차로 사회민주당(SPÖ)보다 앞서면서 연방총리를 배출했다. 1966년에는 국민당(ÖVP)이 처음이자 유일하게 선거에서 절대 다수의 의석을 차지하였고 1970년까지 단독으로 정부를 꾸렸다. 그 이후에는 사회민주당(SPÖ)이 여러 차례 절대 다수의 의석을 획득하면서 1983년까지 단독정부를 구성하고 그 이후에도 (1986년까지) 자유당(FPÖ)과의 연정을 그리고 (1986-1999년) 국민당(ÖVP)과의 연정을 주도하였다.

국민당(ÖVP)과 사회민주당(SPÖ)이 정당체제의 장악해 오스트리아는 오랜 기간 양당제 모델 또는 »절뚝발이« 삼당제 모델로 간주되었다. 1980년대 중반이 되어서야 전통적인 양대 정당은 독일의 경우와 비슷하게 새로운 또는 새로워진 행위자에 의해 도전을 받기 시작했고, 정당체제는 다원화되었다. 동시에 그 이전까지 투표 행태를 결정지었던, 특정 정치적 진영이나 엄격하게 나뉘어 있던 여러 사회문화적 환경(Milieu)에 따른 유권자의 구조적 세분화(Segmentierung)의 해체도 서서히 시작되었다.

이러한 변화는 녹색당(Grünen)이 1986년 최초로 국민의회(Nationalrat)에 진출한 이래 지금까지 중단 없이 의회에 대표되고 있는 것을 통해서 확인이 된다. 그런가 하면 같은 해 외르크 하이더가 자유당(FPÖ)의 대표가 되어 짧은 기간 내 자유당(FPÖ)을 »우익포퓰리즘 항의정당(Protestpartei)이자 잠재적 반정당-정서와 감정적 적대감을 동원하기 위한 플랫폼«으로 바꾸어 놓았다(Plasser/Ullrich, 355).

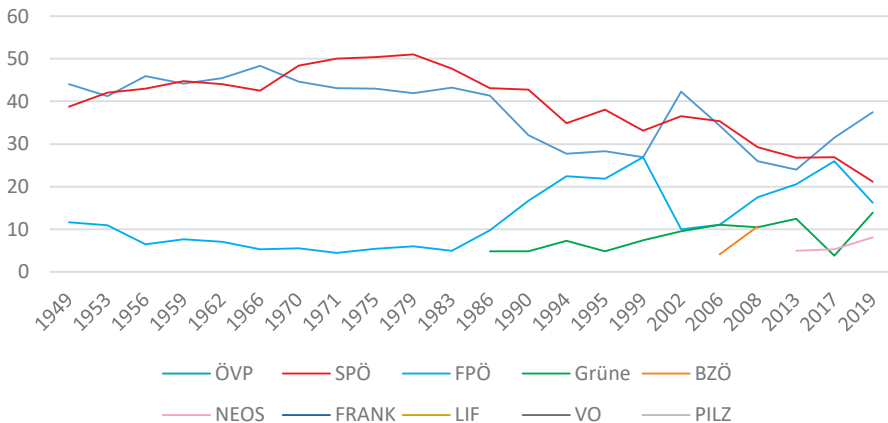


그림 6: 오스트리아 국민의회(Nationalrat) 선거 1949-2019년

의석을 차지한 정당에 대한 지지율

자유당(FPÖ)에 대한 지지율은 지속적으로 성장하였고 1999년 선거에서는 26.91%로 국민당(ÖVP)과 정확하게 동일한 득표율을 기록하였지만 116표를 더 받으면서 선거 결과 심지어 2위 정당으로 등극하였다. 당시 선거에서 승리한 정당은 득표율 33.15%를 달성한 사회민주당(SPÖ)이었다. 1987년 이래 대연정을 구성해왔던 사회민주당(SPÖ)과 국민당(ÖVP) 간 연정협상이 실패하자, 국민당(ÖVP)과 자유당(FPÖ)이 연정을 꾸리고 국민당(ÖVP)에서 정부수반과 연방총리가 배출되었다. 이로 인해 오스트리아는 유럽연합 내에서 낙인이 찍혔고 부분적으로 유럽의 각종 회의체에서 오스트리아가 고립되기도 했다. 오스트리아의 이 연정은 이미 2019년에 깨졌는데, 여러 이유가 있지만 자유당(FPÖ)의 당내 갈등도 큰 원인 중 하나였다. 그러나 그로 인한 결과 역시 오스트리아 정당체제의 변화를 계속해 잘 보여준다. 지배적 정당의 고정적인 유권자 및 핵심계층이 특수한 하위문화적 사회적 환경에 속하고 정당과 감정적으로 연결되며 확고한 추종의지를 갖는 것을 특징으로 하는 진영문화(Lagerkultur)와 진영구속(Lagerbindung)은 해체되었다. 오스트리아의 정당체제는 유럽 내 다른 정당체제의 »일반성«을 따르기 시작했다. 다른 곳에서 처럼 사회적 환경의 해체, 생활형태의 개인화, 세속화가 세기 전환과 함께 다채로워진 정당체제에도 흔적을 남겼다. 녹색당은 생태, 문화 및 평화 정책, 여성 평등을 비롯한 기타 사회정치적 이슈를 정치적 의제로 만들었다. 동시에 자유당(FPÖ)의 당내 갈등으로 인해 정치적 스펙트럼 상 우측뿐 아니라 자유주의적 방향으로 몇몇 새로운 정당의 창당되었다. 원내 정당의 수는 매우 온건하게 증가하여 5개 및 6개(2013 - 2019)가 되었다. 그러나 양대 거대 정당이 차지하던 의석 비중이 줄었고, 연정은 많은 경우 갈등이나 스캔들로 장식되면서 안정성을 잃고, 위 그래프에서 확인할 수 있듯이 조기 선거가 실시되는 일이 계속해서 발생했다. 오스트리아 정당체제가 자랑하던 과거의 »절대 안정성«은 새로운 구도의 연정을 시도하면서 약화되었고, 결국 국민당(ÖVP)은 2017년과 2019년 간신히 달성한 선거 승리 이후 극단적으로 상이한 파트너들과 연정을 구성했다. 먼저 우익포퓰리즘 정당인 자유당(FPÖ) 그리고 이어서 녹색당(Grünen)과도 연립하였다. 2017년 정당 상징색을 터키색으로 바꾸며 »새로운 국민정당(Die neue Volkspartei)«으로 등장한 국민당(ÖVP)은 당대표이자 연장총리인 쿠르츠의 인기에도 불구하고 절대적 다수를 확

보호하는 것은 거의 불가능해 보인다. 게다가 사회민주당(SPÖ)이 유럽 내 다른 많은 사회민주주의 정당과 운명을 같이 하며 계속해서 표와 득표율을 잃고 있고, 또 새로운 정당이 원내 의석을 차지할 것이라고 예상이 되기 때문에 오스트리아 정당체제의 파편화가 계속되거나 더 심화될 것으로 보인다.

## 스위스

스위스는 »직접 민주주의나 «국민투표제» 민주주의를 추종하는 사람들에게는 정치적 결정에 대한 시민들의 직접적 참여를 잘 보여주는 모범사례로 간주된다. 시민들이 더 확대된 정치적 공동발언권(Mitspracherecht)을 행사해야 한다고 요구되는 곳에서는 어김없이 스위스에서 실시되는 수많은 주민투표가 언급되곤 한다. 그러나 이때 다수의 그리고 다양한 형태의 국민발안 외에도 스위스의 민주주의를 특징지우며 다른 나라에서는 유사한 형태를 찾아볼 수 없고 아마도 도입할 수도 없는 스위스의 정치 및 통치 체제의 다른 특징에 대해서는 자세히 살펴보지는 않는다.

스위스의 정치체제의 세 가지 주요 특징은 연방주의, 일명 합의민주주의(Konkordanzdemokratie) 그리고 민병제도(Milizsystem)다. 스위스의 강력한 연방주의는 상이한 정치체제를 갖는 26개 칸톤(Kanton)에 매우 높은 수준의 자율성과 다수의 권한을 부여한다. 반면 중앙국가 즉, »연방(Eidgenossenschaft)«의 권한범위는 매우 제한되어 있다. 각 지역을 특징짓는 사회적, 문화적, 종교적 이질성과 네 개의 언어집단이 존재하는 스위스에서 연방주의는 스위스의 통합을 유지하기 위한 전제다.

합의민주주의란 서로 다른 이데올로기적 방향을 대표하는 스위스의 주요4대 국가정당이 연방 차원에서 공동의 합의제 정부(Kollegialregierung) 즉, 연방평의회(Bundesrat)를 구성하고 협력한다는 뜻이다. 7명의 정부 구성원은 4년 임기로 선

출된다. 1959년에 도입된 »마법의 공식(Zauberformel)«에 따라 연방평의회(7개 의석)는 2:2:2:1의 비율로 스위스의 연방의회인 국민의회(Nationalrat)를 구성하는 정당 중 가장 큰 4개 정당에 배분된다. 이를 통해 모든 국민의 비례적 대표가 보장된다는 것이다. 그러나 2019년 선거에서는 이 공식이 지켜지지 않았는데, 녹색당이 최초로 4대 정당으로 등극하였음에도 불구하고 연방평의회 의석 즉, 장관(Ministerium)을 차지하지 못하였기 때문이다.

이 합의정부의 구성원은 개별 사안에 대해 개인적으로 다른 의견을 갖더라도, 연방평의회(7명)의 결정을 외부로 공동 대표한다. 정부의 제8의 구성원은 연방총리인데, 스위스의 총리는 독일이나 오스트리아의 경우처럼 정부수반의 역할을 수행하지 않고, 연방평의회(7명)의 사무기관을 이끌고 연방평의회 회의를 준비하는 최고위 공무원이다. 스위스에는 좁은 의미의 정부수반이나 국가수반이 존재하지 않고, 연방대통령이 연방평의회(7명) 위원 중에서 연공서열 원칙에 따라 1년 임기로 교대로 선출된다. 그는 연방평의회를 주재하고 대외적으로 국가를 대표하는 역할을 담당하지만, 대통령은 장관(연방평의회 위원)을 임명하거나 해임시킬 수 없으며, 다른 나라의 정부수반이 갖는 기타 권한도 갖지 않는다. 이러한 합의민주주의에서는 연방 차원에서 그리고 전국에 영향을 미치는 결정 시, 주요 정당 간 합의와 타협 모색이 끊임 없는 요구된다.

민병제도 또는 민병원칙은 공공의 임무가 대부분 부업 차원에서 수행된다는 의미이다. 스위스 양원(주대표의회(Ständerat)와 국민의회(Nationalrat))의 의원 대부분 그리고 칸톤과 지방자치단체 의회의 모든 의원들의 전형적 모습으로, 이들은 정치적 활동 외에도 직업을 갖고 있다. 소규모 지방자치단체의 집행부 구성원 역시 공직활동을 부업으로 수행한다. 정당의 경우에도 이러한 민병제도의 영향을 지속적으로 받아왔다. 당대표직은 본업으로서 수행하는 직책이 아니며 정당기구는 전문성이 낮다. 그러다 보니 많은 정당은 조직이 약하다. 국고보조금도 없어서 재원 역시 제한되어 있다. 따라서 정당은 당원에게 무보수 민병-공직 기회만 제공할 수 있으므로, 공직-정실주의의 가능성과 정당의 매력은 이로써 상당히 제한되어

있다. 그럼에도 불구하고 당원의 수는 전국적으로 그리고 다른 유럽국가와 비교해도 비교적 많은 편이다.

정당제도는 정치 및 통치 체제에 의해 지속적으로 영향을 받는다. 직접민주주의 그리고 주로 칸톤과 기초자치단체 차원에서 실시되는 수많은 주민투표에도 불구하고, 정당은 결코 불필요한 존재가 아니다. 정당은 스위스에서도 다양한 의견을 대표하기 위해 그리고 정치 인력을 충원하기 위해 필수적이다. 스위스에는 수천 개의 정당이 존재한다. 대부분은 소위 말하는 지방정당으로, 특정 기초자치단체에서만 활동한다. 그 외에도 거의 200개에 달하는 칸톤정당이 있고, 전국적으로 활동하는 정당은 딱 한 다스 존재한다. 2019년 선거 결과 스위스의 국회인 국민의회에는 12개 정당이 대표되고 있다.

스위스 인민당(*Schweizerische Volkspartei*, SVP)은 1999년 이래 국민의회내 최대 교섭단체를 구성한다. 인민당(SVP)은 민족주의적보수이고 경제자유주의적 강령과 동시에 우익포퓰리즘적 입장을 대변한다. 예컨대 2009년에는 이슬람사원의 침탑 건설에 반대하는 국민투표를 공동발의하였고, 57%의 지지를 얻었다. 인민당(SVP)은 그 밖에도 개방적인 이민정책을 비판하였다. 2019년에는 득표율이 25.6%를 기록했다. 그리고 연방평의회 전체 7개 의석 중 2자리를 차지하고 있다.

스위스의 사회민주당(*Sozialdemokratische Partei*, SP)은 20세기에 치러진 모든 선거에서 늘 유권자의 1/4로 부터 지지를 받았다. 그러나 21세기로의 전환 이후 사회민주당(SP) 역시 유럽 내 다른 사회민주주의 정당처럼 계속해서 표를 잃었지만 2019년에는 그래도 16.8%의 득표율을 달성했다. 1943년 이래 지속적으로 연방평의회에 대표되고 있으며 1959년부터는 »마법의 공식«에 따라 연방평의회에 두 명의 위원을 배출한다.

스위스의 자유민주당(*FDP.Die Liberalen*)은 자유주의 정당으로, 1848년 스위스 연방이 설립 이래 처음에는 자유민주당의 전신정당으로부터 시작해 끊임없이 연방

정부를 구성하고 있으며, 사회민주당(SP)처럼 7명의 연방평의회 위원 중 2명을 배출한다. 20세기에 들어 첫 수십 년 동안 전체 유권자의 거의 1/3로부터 지지를 얻었던 반면, 그 이후 1990년까지는 유권자 1/4을 확보하며 스위스의 주요 정당 자리를 유지했다. 그러나 그 이후부터는 득표율이 꾸준히 줄어 2019년 15.1%에 그쳤다.

기독교민주인민당(*Christlichdemokratische Volkspartei*, CVP)은 1891년 이래 연방평의회에 대표되는 스위스의 네 번째 전통적 정당이다. 2021년 1월 1일 »중도당(Die Mitte)«이라는 이름 하에 보수민주당(*Bürgerlich-Demokratischen Partei*, BDP)과 합당하였다. 기독교민주인민당(CVP)은 카톨릭-보수 세력의 정당으로 탄생하여, 자유주의-사회적 강령 하에 사회적 시장경제와 함께 경제의 지속가능성을 표방하였다. 이는 새로운 당명 하에서도 지속될 것이며, »중도당(Die Mitte)«은 당의 정책을 통해 스위스의 결속과 타협 달성에 기여하고자 함을 분명히 한다. 과거 약 20%에 달했던 지지율이 1980년대 이후 지속적으로 떨어지다가 2019년에는 11.4%에 그친 기독교민주인민당(CVP)의 계속되는 지지율 저하로 인해 합당이 이루어진 것이다. 기독교민주인민당(CVP)은 카톨릭교가 우세한 칸톤과 지방자치단체에서는 여전히 중요한 입지를 차지하며, 일부 지역에서는 지배적인 정치적 세력이다. 대부분의 기독교민주인민당(CVP) 칸톤-조직은 새로운 당명을 수용하지 않았다. 연방정부에서는 한 명의 연방평의회 위원에 의해 당이 대표된다.

스위스 녹색당(*Grüne Partei der Schweiz*, GPS)은 가장 중요한 새 정당이다. 1983년 설립되고 녹색 및 생태 이슈가 주를 이루는 당강령을 둔 녹색당(GPS)은 2019년 국민의회 선거에서 13.2%의 득표율을 기록하였다. 이로써 녹색당(GPS)은 처음으로 기독교민주인민당(CVP)보다 높은 성적을 거두었지만, 연방평의회에는 진출하지 못했다. 녹색당(GPS)이 1999년 이래 인민당(SVP)을 배제한 중도좌파-연합을 결성하고 정부 내각의 한 자리를 달라고 요구하고 있지만, 이는 아직까지 실현되지 못했다. 2019년 연방평의회 선거에서는 당대표가 후보로 출마하기는 했지만, 스위스의 4대 기득정당은 6명의 연방평의회 위원을 기존처럼 선출하였다.

이러한 상황들을 볼 때 스위스의 정당체제가 비교적 안정적임을 알 수 있다. 몇몇 정당이 이미 100년 넘게 지속적으로 연방정부를 구성하는 것만 봐도 그렇다. 그러나 녹색당(Grünen)의 부상과 스위스 자유민주당(FDP), 사회민주당(SP), 기독교민주당(CVP)이 지난 20년 동안 경험한 지속적인 지지율 저하는 과거 지배적이었던 정당의 약화를 보여준다. 국민의회에 대표되는 정당의 수가 상당히 높게(12개 정당 또는 그 이상) 유지되며 특히 칸톤 및 지방 정당의 수가 높은 것은 정당체제의 파편화를 보여준다. 그러나 스위스의 경우 파편화는 정치적 불안정성과 연결되지는 않는다. 이는 정당이 반드시 격렬한 논쟁을 통해 다른 정당으로부터 차별화할 필요가 없고, 선거에서 저조한 성적을 거두더라도 정부참여를 기대할 수 있는 합의제 덕분이다. 연방 차원에서 뿐만 아니라 칸톤과 기초자치단체 차원의 정부가 오랜 기간 동일한 정당 비율로 구성되고 있다는 점 역시 경쟁을 제한한다. 그 결과 집권정당 간 일정한 카르텔이 형성되기도 한다. 이는 무엇보다도 거대 정당은 유리하지만, 소규모 정당의 행정부 참여 기회를 저해한다. 그리고 합의원칙(Kollegialitätsprinzip)과 그에 따라 정당이 주요 결정을 공동으로 대변한다는 점은 다른 정당에 대한 개별 정당의 차별화를 매우 제한한다.

스위스 정치체제의 이러한 특수성이 가져오는 중요한 결과 중 하나는 유럽 및 세계의 다른 국가와 비교했을 때 지속되는 상대적으로 낮은 투표율, 특히 주로 50% 미만이라는 전국 단위 선거의 투표율이다. 한편으로는 지방 단위에서 시행되는 수많은 주민투표를 통해 시민이 정당과 정당정부의 결정을 수정할 수 있기 때문이다. 다른 한편으로는 스위스의 합의민주주의로 인하여 선거에서 표를 행사한다고 해서 큰 변화를 일으킬 수 없으며, 특히 정부 구성에 영향을 주는 것이 어렵다는 것을 시민은 잘 알고 있기 때문이기도 하다. 그럼에도 불구하고 스위스 내 정당의 수가 많다는 것은 다른 유럽 사회의 특징이자 다른 유럽 사회 어디든 존재하는 갈등이 스위스에도 존재함을 반증해준다. 그런 의미에서 스위스의 정당체제는 유럽 내 다른 정당체제가 보여주는 일반적인 모습에서 특별히 많이 벗어나는 사례라고 할 수는 없다.



### 독자에게 던지는 질문

- ◆ 독자의 나라에는 어떤 정당체제가 있나?
- ◆ 최근 실시된 다섯 번의 선거를 통해 의회에 진출한 정당의 수는 어떻게 변했는가? 그 원인은 무엇인가? 그 변화의 결과는 무엇인가?
- ◆ 정당은 어떠한 특징을 가지며 무엇으로 서로 구별되는가? 정당은 어떠한 정당유형으로 분류되는가?
- ◆ 정당은 어떻게 인식되며 정당의 평판은 무엇에 의해 좌우되는가? 당원 수는 어떻게 변하고 있는가?
- ◆ 정당은 자신에게 부여된 기능을 어떻게 수행하는가?

# 3

---

## 이데올로기와 당강령

### 이데올로기의 의미

모든 정당은 정당의 정치적 목표를 표현하고 권력 추구에 대한 근거를 제시하는 강령을 갖는다. 오로지 정치적 권력의 쟁취나 최소한 어떤 직위에 오르려는 목표를 가지고 있는 정치인과 정당도 강령을 갖거나 적어도 정당이 자신의 존재와 다른 정당과의 경계를 짓는 기본적인 사상을 제시한다. 왜냐하면 유권자는 그들이 누구를 선택해야 할지 알고자 할 뿐 아니라, 무엇을 위해 선택해야 할지 알고자 하기 때문이다. 즉, 개별 정당과 정치인이 공동체를 형성하는 데 있어서 어떤 사상과 어떤 강령을 따르며, 무엇을 더 잘 하고, 어떻게 다르게 하려는지 알고자 하기 때문이다. 강령은 특정 사회 집단이나 시군, 지역구의 이해를 대변하는 몇몇 이슈로 국한될 수도 있고, »자유, 평등 그리고 박애«의 실현같이 한 사회 전체를 위한 매우 포괄적인 제안이 될 수도 있다. 프랑스 혁명에서 사용한 이 구호는 아직도 일종의

사상적 지침으로 여러 정치 강령에 영감을 주고 있다. 모든 정당은 그것이 미진한 수준이라도 기본원칙 형태로 당의 신념을 밝히고 몇몇 구체화된 제안을 제시하는 강령을 제시한다. 당의 기본입장과 강령은 대개 하나의 이데올로기에 기반한다. 이데올로기란(Heywood 2017,10):

»[...] 많긴 적긴 조직화된 정치적 행위를 위한 토대를 마련해주는 일관성이 있는 사상의 축적으로 이 행위가 기존의 권력체제를 유지하거나 변경, 전복할 목적을 갖는지 여부는 상관없다. 따라서 모든 이데올로기는 다음과 같은 특징을 갖는다:  
(a) 이데올로기는 통상 >세계관(Weltanschauung)<의 형태로 기존 질서를 기술한다.  
(b) 이데올로기는 희망하는 미래의 모델, >좋은 사회에 대한 비전을 구상한다.  
(c) 이데올로기는 정치적 변화가 어떻게 일어날 수 있는지 그리고 어떻게 일어나야 하는지 즉, (a)로부터 (b)에 어떻게 도달할 수 있는지를 설명한다.«

이데올로기는 세상을 이해하고 설명하기 위한 관점을 제공한다. 세상과 사회, 정치에 대한 인식은 기본적으로 깊이 뿌리내린 신념과 의견, 기본전제에 기반한 관점을 통해 이루어진다. 누구든 자신의 행동을 이끌고 행동에 영향을 미치는 일련의 정치적 신념과 가치를 의식적이든 무의식적이든 간에 지키려 한다. 정치적 사상과 이데올로기는 정치적 활동에 영감을 주는 목표를 제시한다. 정치인과 정당은 기본적으로 권력을 추구함에 있어 이러한 기본원칙, 가치 그리고 신념에 이끌린다. 그러면 권력은 이러한 사상을 실현하기 위한 도구이다.

오늘날에는 종종 정치와 정당의 >탈이데올로기화<에 관한 이야기를 들을 수 있다. 정당이 세계관에 기반한 입장을 덜 강조하고, 대신 실용주의를 더 강하게 추구하는 특징을 갖는다는 뜻이다. 그러나 보편적인 >사상적 비움<이 일어난다고 할 수는 없다. 정당에게 이데올로기는 자신의 정체성을 드러내고 다른 세계관으로부터 자신을 구분하기 위해 예나 지금이나 중요하다. 그러나 정당은 자신의 근본적

인 신념을 일상정치에 적용하기 위해서는 지속적인 노력이 필요하다. 다시 말해 정당은 구체적인 정치적 주제에 관해 자신의 사상적 신념에 기초해 어떠한 해결책을 제시할 수 있는지 설명하기 위해 노력해야 한다는 말이다. 미국 정치학자 프랜시스 후쿠야마가 냉전 종식 후 선언한 »역사의 종말«은 도래하지 않았다. 그는 자유민주주의가 통치형태로서 세계를 장악하여 모든 진부한 이데올로기 토론은 불필요해질 것이라고 보았다(Fukuyama 1992). 그러나 우리는 반대로 자유주의나 보수주의, 사회주의 같은 전통적 이데올로기가 지속되고 있는 것을 목도하고 있다. 민족주의 같은 또 다른 이데올로기도 눈에 띄게 다시 존재감을 드러내기도 한다. 동시에 생태주의와 페미니즘처럼 정치적으로 큰 무게감을 갖게 된 새로운 이데올로기도 생겨났다. 이런 이데올로기에 영감을 얻어 그 이데올로기에 입각해 강령을 수립하는 정당이 과거에 있었듯이 현재에도 생겨나고 있다. 따라서 정당의 정치적 입장을 이해하기 위해서는 정당의 이데올로기적 토대를 살펴보는 것도 의미가 있다.

정치적 사상은 정치인과 정당만 이끄는 것이 아니라, 정치체제 특성을 형성하는데도 영향을 준다. 통치체제는 전 세계적으로 차이가 많이 나며, 항시 특정 가치나 원칙과 연관되어 있다. 군주제는 많은 경우 뿌리 깊은 종교적 사상, 그 중에서도 왕권신수설에 기반한다. 대부분의 현대 서구 국가 정치체제는 (앞서 언급한 프랑스 혁명의 구호로부터 영감을 받기도 한) 일련의 자유민주주의적 원칙에 바탕을 두고 있다. 서구 국가는 기본적으로 제한적인 입헌 정부 개념을 표방하며, 정부가 정기적이고 경쟁적인 선거에 기초해야 하며 대표성을 지녀야 한다고 믿는다. 반면 전통적인 공산주의 정치체제는 마르크스-레닌주의적 원칙에 기반한다. 공산주의 국가는 유일 정당 즉, 집권 공산당에 의해 통치되는데, 이 당의 권위는 오직 공산당만이 노동자계층의 이해를 대변한다는 레닌의 신념을 근거로 한다. 세계가 여러 민족국가로 구성되며 정부의 권한이 보통 한 국가로 제한된다는 사실도 정치적 사상의 영향을 반영하고 있는데, 바로 민족주의이다. 보다 정확하게 말하면 민족자결주의 사상을 반영한다.

결국 정치적 사상과 이데올로기는 사회 집단이나 심지어 사회 전체를 단결시켜 주는 신념과 가치를 제공해 일종의 사회적 접합제 기능을 수행한다. 정치 이데올로기는 일반적으로 특정한 사회적 계급과 연결된다. 예컨대 자유주의는 경우 중산층, 보수주의는 지주귀족층, 사회주의는 노동자계급과 연결된다. 이러한 사상은 해당 사회적 계급층의 경험과 이해 그리고 지향하는 바를 반영하며, 소속감과 연대를 촉진하는 데 기여한다. 그러나 사상과 이데올로기는 한 사회 내 서로 다른 집단과 계층을 성공적으로 결속시키기도 한다. 대부분의 서구 국가는 공통적으로 자유민주주의 가치를 공유하는 반면, 이슬람 국가 역시 이슬람교를 토대로 공동의 도덕적 원칙과 신념을 공유한다. 정치 이데올로기는 한 사회에 통일된 정치 문화를 부여해 질서를 유지하고 사회가 안정되도록 돕는다.

이데올로기는 세상에 대한 포괄적 시각과 설명이라 주장함에도 불구하고, 결코 빈틈없이 완성된 사고체계가 아니고 일반적으로 다른 이데올로기와 교차하며 서로에게 영향을 미치는 유동적인 사상덩어리다. 이러한 특징은 이데올로기의 발전을 도울 뿐 아니라 혼종 형태의 이데올로기를 탄생시키기도 한다. 예를 들어 자유보수주의, 사회주의 페미니즘 및 보수적 민족주의 등이 이에 해당한다. 그 밖에도 모든 이데올로기는 분화하거나, 심지어 경쟁하는 전통과 입장도 포괄한다. 따라서 서로 경쟁하는 이데올로기 추종자 간의 토론보다, 같은 이데올로기 추종자 간 갈등이 더 열피고 치열한 경우가 많다. 왜냐하면 그 갈등은 »진정한« 사회주의나 »진정한« 자유주의 또는 »진정한« 무정부주의는 무엇인가? 라는 문제를 둘러싼 즉, 각 이데올로기의 »진정한« 본성을 둘러싼 것이기 때문이다. 여러 이데올로기적 전통 간 또는 한 전통 내에서 일어나는 이러한 갈등은 종종 동일한 정치적 어휘를 사용해서 더 혼란스러워 진다. 왜냐하면 갈등의 당사자는 »자유«나 »민주주의«, »정의«, »평등« 같은 개념에 대해 각자의 입장에서 각기 자신만의 의미를 부여하기 때문이다.

정치적 활동을 하고자 하는 사람이라면, 다양한 이데올로기적 기본 조류에 대해 알아야 한다. 자기 자신의 입장을 정하는 데 있어서도 중요하지만, 다른 사람과 정

당의 정치적 입장을 파악하기 위해서도 그렇다. 이하에서는 한 입문서를 인용하여 가장 중요한 정치 이데올로기들을 소개하고자 한다.

## 정치 이데올로기 특징 정리

자유주의(Heywood 2017, 24):

»자유주의의 핵심 주제는 »개인에 대한 헌신과 사람들이 자신의 이해를 충족하고 자아실현을 할 수 있는 사회 건설에 대한 바람이다. 자유주의자는 우선 인간이 이성을 지닌 개인이라고 믿는다. 이것은 모든 개인은 모두의 동등한 자유와 모순되지 않는 한 최대한의 자유를 누려야 한다는 것을 뜻한다. 모든 개개인은 동일한 법적, 정치적 권리를 갖고 있지만, 개개인은 자신의 재능과 일할 의지에 상응하는 보상을 받아야 한다. 자유주의적 사회들은 시민들을 국가 폭정의 위협으로부터 보호하기 위한 두 개의 원칙인 법치주의와 성숙(Mündigkeit)의 원칙을 중심으로 정치적으로 조직되어 있다. 그럼에도 불구하고 고전 자유주의와 현대 자유주의 사이에는 중요한 차이가 존재한다. 고전 자유주의의 특징은 <최소(minimal)> 국가에 대한 믿음인데, 이때 국가의 기능은 내부의 질서와 개인의 안정을 보장하는 것으로 제한된다. 현대 자유주의는 사람들이 스스로 도울 수 있도록 국가가 사람들을 도와주어야 한다는 점을 수용한다.«

보수주의(Heywood 2017, 62):

»[...] 는 변화에 대한 저항이나 적어도 변화에 대한 의구심에 반영되는, 보존에 대한 바람으로 정의된다. 변화에 저항하고자 하는 바람은 보수주의의 늘 반복되는 주제이지만, 보수주의는 경쟁하는 다른 정치적 교의와 이러한 입장을 견지하는 특별한 방식을 통해 구분된다. 무엇보다 전통에 대한 지지, 인간의 불완전성에 대한 믿음 그리고 사회의 유기적 구조를 유지하기 위한 시도를 통해 이러한 입장을 견지

한다. 그러나 보수주의는 일련의 경향을 포괄한다. 보수주의는 일명 전통 보수주의와 뉴라이트(Neue Rechte)로 구분된다. 깨지기 쉬운 사회 구조를 보호하며 안정을 추구하는 람들에게 안정감과 착근성(Verwurzelung)을 느끼게 해준다는 이유로 전통 보수주의는 기성 제도와 가치를 옹호한다. 뉴라이트는 경제적 자유지상주의(Libertarismus)를 사회적 권위주의와 결합시킨 강하지만 최소인 국가에 대한 신뢰를 특징으로 한다. 신자유주의와 신보수주의가 이를 대표한다.«

### 사회주의(Heywood 2017, 95)

»[...] 는 전통적으로 자본주의에 대한 저항과 보다 인간적이고 사회적으로 의미 있는 대안을 제시하려는 시도로 정의된다. 사회주의의 핵심은 공통된 인간성으로 연결된 사회적 존재로서의 인간의 비전이다. 이는 사회적 상호작용과 소속된 사회적 그룹이나 단체에 의해 개인의 정체성이 형성됨을 강조한다. 따라서 사회주의자들은 협력을 경쟁보다 선호한다. 사회주의를 규정하는 핵심적 가치, 어떤 이들의 표현처럼 결정적인 가치는 평등인데, 특히 사회적 평등이다. 사회주의자들은 사회적 평등이 사회적 안정성과 단결을 보장해준다고 믿으며, 물질적 욕구를 충족해주며 개인의 발전을 위한 토대를 제공한다는 의미에서 자유를 촉진한다고 믿는다. 그러나 사회주의는 당혹스러운 정도로 다양한 갈래와 경쟁하는 전통들을 갖고 있다. 사회주의는 (사회주의를 달성하기 위한) »수단« 그리고 (미래의 사회주의적 사회의 성격인) »목적«에 따라 다양한 갈래로 나뉜다. 예를 들어 공산주의자나 마르크스주의자는 일반적으로 혁명을 지지하며 재화의 공동소유에 기초한 계급 없는 사회를 만들어 자본주의를 폐지하고자 한다. 반면 민주적 사회주의자나 사회민주주의자는 점진주의(Gradualismus)를 따르며 자본주의 체제를 물질적 불평등의 축소와 빈곤의 제거를 통해 개혁하거나 »인간화«하고자 하였다.«

### 무정부주의(Heywood 2017, 137):

»[...] 모든 형태의, 특히 국가 형태의 정치적 권위는 해로울 뿐 아니라 불필요하다

는 핵심적인 신념에 의해 정의된다. 따라서 무정부주의자들은 법과 정부의 폐지를 통해 국가 없는 사회 건설을 추구한다. 그들은 국가가 주권적, 강제적 그리고 강압적 권위의 담지자로서 자유와 평등 원칙에 위배되기 때문에 해롭다고 본다. 따라서 무정부주의는 특정 형태의 사회적 위계에 대한 원칙적인 거부를 특징으로 갖는다. 무정부주의자들은 질서와 사회적 조화는 정부에 의해 >위로부터< 강제될 필요가 없기 때문에 국가가 불필요하다고 믿는다. 무정부주의의 핵심은 인간이 자신의 문제들을 위로부터 아래로 향하는 위계나 보상과 처벌 체계 없이, 자율적 합의를 통해 해결할 수 있다는 믿음이다. 한편 무정부주의는 두 개의 매우 상이한 이데올로기적 전통에 뿌리를 둔다. 바로 자유주의와 사회주의다. 그 결과 개인주의적 무정부주의와 집단주의적 무정부주의 간 경쟁이 발생하였다. 두 종류의 무정부주의 모두 무국가라는 목표를 수용하지만, 미래의 무정부주의적 사회에 대한 매우 상이한 모델을 추구한다.»

민족주의(Heywood 2017, 163):

»[...] 넓은 의미에서 정치적 조직의 주된 원칙은 민족이 되어야 한다는 신념으로 정의할 수 있다. 이렇게 정의된 민족주의는 두 개의 핵심적 전제에 기반한다. 첫째로 인간은 본질적으로 다양한 민족(Nation)로 나뉘며, 둘째로 민족은 가장 적절하고 어쩌면 유일하게 정당화되는 정치적 지배의 단위라는 점이다. 따라서 고전적인 정치적 민족주의는 국가의 경계를 민족의 경계와 일치시키는 것을 목표로 한다. 그렇게 되면 일명 민족국가 내에서는 민족과 시민이 일치하게 된다. 그러나 민족주의는 복합적이고 극도로 다채로운 이데올로기적 현상이다. 민족주의는 정치, 문화, 종족에 따른 다양한 형태만 존재하는 것이 아니라, 민족주의의 정치적 함의는 광범위하고 때로는 모순적이다. 민족주의는 모든 민족은 동등하다는 민족자결원칙에 대한 믿음과 연결되지만, 전통적 제도와 기성 사회질서를 지키고, 전쟁이나 정복, 제국주의 등을 위한 강령을 지지하기 위해서도 이용되었다. 더 나아가 민족주의는 자유주의에서부터 시작해 파시즘에 이르기까지 매우 상반된 이데올로기적인 전통과 연결되었다.»



파시즘(Heywood 2017, 194):

»[...] 유기적으로 통합된 국가공동체를 추구하는 사상으로 통합을 통한 힘에 대한 믿음으로 구체화된다. 개인은 문자 그대로 아무것도 아니다. 개인의 정체성은 공동체 또는 사회적 집단에 완전히 녹아들어가야 한다. 파시즘의 이상은 의무과 명예, 자기희생에 의해 고취되어, 자신의 삶을 자기 국가 또는 인종의 영광을 위하여 바치며 최고의 지도자에게 무조건적으로 복종할 의지가 있는 새로운 인간 즉, 영웅이다. 파시즘은 여러 측면에서 프랑스 혁명 이후 서구 정치사상을 지배했던 이념과 가치에 대한 반발이다. 이는 1789년은 죽었다라는 이탈리아 파시스트들의 슬로건에 사용된 표현을 통해 확인이 된다. 합리주의, 진보, 자유 그리고 평등 같은 가치들은 투쟁, 리더십, 권력, 영웅주의 그리고 전쟁이라는 이름 하에 전복되었다. 다시 말해 파시즘은 강력한 반대(anti)-성격을 지닌다. 파시즘은 반이성주의적, 반자유주의적, 반보수주의적, 반자본주의적, 반부르조아적, 반공산주의적 성격을 지닌다.«

페미니즘(Heywood 2017, 219):

»[...] 두 개의 기본신념을 통해 정의되는데, 여성이 자신의 성별 때문에 차별을 받고 있으며 이 차별은 극복될 수 있고, 극복되어야 한다는 확신이다. 이러한 방식으로 페미니스트들은 성별 간의 정치적 관계라고 여겨지는 모든 것 즉, 모든 사회까지는 아니더라도 대부분의 사회에서 나타나는 남성의 지배와 여성의 종속 관계에 주목한다. 성별에 따른 분리를 정치적으로 이해함으로써 페미니스트들은 정치사상 내 전통적으로 작용해온 '편견의 동원'에 도전하였다. '편견의 동원'은 자신들이 누려온 혜택과 권력을 점검하는 것을 거부했던 남성 사상가들이 세대를 거듭해 여성의 역할을 정치적 어젠더로부터 배제시키는 것을 가능케 해주었다.«

녹색 이데올로기(Heywood 2017, 245):

»[...] 자연은 상호 연계된 하나의 전체로서 인간과 비-인간 및 사람이 살지 않는 세계를 포함한다는 믿음에 기초한다. 이러한 믿음으로 녹색 사상은 틀에 박힌 기존 정치사상에 대하여 인간중심적이라는 의문을 제기할 (그러나 반드시 거부하는 것은 아님) 수 있었고, 특히 경제, 도덕, 사회조직에 대한 새로운 사상의 발전시킬 수 있었다. 그럼에도 불구하고 녹색 이데올로기는 여러 갈래와 경향으로 나뉜다. 일부 녹색주의자들은 생태학의 교훈을 인간적 목적과 필요에 이용하려는 >표층적 <생태학(중중 생태주의(Ökologismus)라고도 표현)을 지지하는가 하면, 일부는 환경변화에 대한 >현대주의적< 또는 개혁적 접근을 추구한다. 반면 일명 >심층생태주의자들<은 인간이 다른 어떤 생물 종보다 우월하거나 중요하다고 여기는, 여전히 남아 있는 믿음을 거부한다. 더 나아가 친환경 이데올로기는 다수의 다른 이데올로기 특히, 사회주의, 무정부주의 그리고 페미니즘에 기반을 두고 있으며 이로써 인간과 자연의 관계가 중요한 사회적 측면이 있음을 인정하였다. 환경에 대한 이러한 모든 접근은 생태적으로 생존능력이 있는 미래사회에 대한 각기 다른 모델을 제시한다.«

다문화주의(Heywood 2017, 274):

»[...] 독립적인 이데올로기라기보다 이데올로기적 논쟁을 위한 일종의 경기장 같은 것이다. 논쟁을 위한 광장으로서 다문화주의는 점증하는 문화적 다양성의 영향과 특히 문화적 차이를 시민적 통합과 조화시킬 수 있을지에 대한 일련의 견해를 포괄한다. 따라서 다문화주의의 핵심적 주제는 통합 속 다양성이다. 다문화주의적 태도는 다양한 문화적 집단의 권리에 대한 인정과 존중에 기반한 지역공동체의 다양성에 대한 긍정적인 지지를 포함한다. 이런 의미에서 다문화주의는 개인과 집단의 자긍심 고취를 위해 신념, 가치, 생활방식의 중요성을 강조한다. 따라서 독특한 문화는 특히 소수 또는 취약 집단의 문화일 때 더욱 보호되고 강화되어야 한다. 그러나 일련의 경쟁하는 다문화적 사회 모델들이 있으며, 이 모델들은 상이한 방식으로 자

유주의, 다원주의, 세계주의에 기반한다. 한편 다문화주의적 태도에 대해서는 상당한 논란이 있으며 상당한 반론과 비판점이 존재한다.»

이슬람주의(Heywood 2017, 299):

«[...] 서구와 서구를 대표한다고 여겨지는 모든 것에 대한 반대를 특징으로 한다. 일각에서는 이슬람주의가 이슬람과 서구 사이의 <문화> 투쟁의 표현이라고 까지 주장하기도 한다. 그러나 의견이 분분한 이슬람주의의 특징은 전투성과 폭력성과의 결합이다. 모든 이슬람주의자가 폭력에 찬성하는 것은 아니지만, 지하드라는 개념 하에 전투적 이슬람을 위한 교의적 원칙이 수립되었다. 지하드는 <성전>으로 번역이 되며, 1980년대부터 일부 이슬람주의자는 모든 이슬람교도가 세계적 지하드주의를 지지해야 하는 것으로 이해하고 있다. 이슬람주의는 그러나 하나의 교리나 하나의 정치적 신조만 갖는 것이 아니다. 이슬람 내에는 수니파와 시아파의 다양한 갈래가 발달하였는데, 수니파의 경우 와하비즘과 살라피즘의 사상과 관련이 있고, 시아파의 경우 이란의 <이슬람 혁명> 운동과 연결된다. 더 나아가 이슬람을 다원주의 및 민주주의와 결합시키고자 시도하는 이슬람주의 내 <온건> 또는 <보수> 세력도 존재한다.»

이 모든 이데올로기들은 특정 전제를 토대로 세상을 설명하는 데 사용할 틀 역할을 하는 일종의 <교리(Glaubenssatz)>를 구성한다는 공통점이 있다. 많은 이데올로기들은 역사의 행보를 그리고 종종 역사의 의미와 목적까지 해석할 수 있다고 주장한다. 모든 이데올로기는 공통적으로 그들의 전제 즉, 그들의 세계관으로부터 정치적 질서의 형성을 위한 구체적인 요구들을 도출해내며, 자기 이데올로기에 기반하여 구체적인 정치적 요구를 표출한다. 그리고 해당 이데올로기를 따르는 정당의 강령에 반영된다. 세계적으로 다수의 정당, 어쩌면 대부분의 정당은 뚜렷하게 또는 더 조심스러운 형태로 하나의 이데올로기를 추종한다. 정당이 어떤 이데올로기와 연결되는지 아는 것은 중요하다. 일부 이데올로기는 사상다원주의(Meinungspluralismus)와 그와 관련된 자유권 같은 자유민주주의의 기본 원칙을

거부하는 경우도 있기 때문이다. 수많은 이데올로기는 권위주의적 또는 전체주의적 통치형태의 근거를 제공한다.

자유주의, 보수주의, 사회주의, 공산주의 및 그 하위의 분파는 널리 추종되는 이데올로기이다. 그러나 수 십년 전부터는 종교에서 파생된 이슬람주의나 힌두주의 같은 이데올로기도 중요해졌다. 기독교 역시 다양한 형태의 이데올로기 형성을 촉진하였는데, 기독교에서 파생된 이데올로기의 경우 그 스펙트럼이 매우 넓다. 미국의 »티파티(Tea Party)« 운동 같은 몇몇 기독교 근본주의 정당과 운동은 성서의 내용을 보수적인 방식으로 해석하며 그로부터 그들의 정치적 강령을 위한 직접적인 행동지침을 도출해낸다. 유럽과 라틴아메리카의 기독교민주주의 정당은 그들의 인간상과 사회정책적 질서를 위한 제안이 기독교적 뿌리에 기반을 두기는 했지만, 다른 세계관을 가진 사람들에게 당원을 의도적으로 열어 두고 있다. 따라서 기독교민주주의 정당에게 어떤 종교를 신봉하는지는 그리 중요하지 않다. 기독교민주주의 정당은 경제 및 사회 정책과 관련하여 주로 자유주의나 보수주의로부터 발생한 패상이한 입장을 대변한다. 기독교민주주의 정당의 관점에서 인간은 개인적 존엄성을 가진 존재로 정치 질서의 중심에 서 있으며, 이 질서는 인간의 존엄성을 모든 정치적 형성의 결정 시 고려해야 한다. 이슬람주의나 힌두주의 이데올로기를 추종하는 정당은 종교의 주요 교리를 정치 영역에서 관철시키는 것을 중요하게 여기며, 그러다 보니 신봉하는 종교 역시 중요하게 여긴다.

포퓰리즘은 종종 이데올로기라고 표현되기도 하지만, 이데올로기라기보다 정치 권력을 쟁취하기 위한 방법이다. 포퓰리스트들은 몇몇 핵심적 메시지를 토대로 삼지만, 포퓰리즘은 다른 이데올로기처럼 정치적 강령을 도출해 낼 수 있는 세계상을 제시하지 않는다. 따라서 포퓰리즘은 정치권력을 쟁취하기 위한 방법으로 다양한 스펙트럼의 이데올로기의 정당과 운동이 활용하고 있다. 공산주의 및 정치적 좌파 지도자뿐만 아니라 우익 및 민족주의적 지도자도 활용하고 있다. 민족주의는 종종 다른 이데올로기와 연계해 나타나며, 소위 극우정당으로 만 국한되지 않는다. 특정 지역이나 종족 집단의 이해를 대변하는 다수의 정당은 민족주의에

기대어 보다 더 많은 자율성이나 국가적 독립에 대한 정당의 요구를 뒷받침하려 한다. 세계 최대 공산당인 중국 공산당 역시 민족주의 이데올로기의 소품들을 이용해 자국에서 그리고 국제적으로 공산당 정권의 지배권에 대한 근거를 제시하고자 한다. 이때 국가주의 이데올로기가 해체하는 결과를 수반한다는 점을 기억해야 한다(Kunze 2019, 27):

»국가주의는 정치문화의 포퓰리즘적 탈제도화를 촉진하며, 헌법국가 차원에서 그리고 국제적 초국가 차원에서 대의민주주의적으로 정당화된 정치적 헌법기관의 안정성을 위협한다.«

## 당강령

당강령은 주로 이데올로기에 기초하지만, 이데올로기는 정치적 행위의 구조화를 위한 구체적인 기준을 제시해주지 않기 때문에 당강령은 결코 이데올로기로부터의 직접적인 파생물이 될 수 없다. 가장 좋은 예가 소비에트연방의 공산당이 마르크스주의 이데올로기의 실현하려던 것이다. 이 이데올로기의 창시자인 마르크스와 엥겔스는 사회주의적 사회를 어떻게 조직해야 하는지 기술하지 않았다. 소비에트 연방을 세운 레닌은 마르크스주의를 부르주아 제거와 모든 생산수단의 국유화, 공산당 중심으로 권력집중으로 이해하였다. 마르크스주의를 따르는 다른 사회주의 정당들은 현실정치를 위한 다양한 논리를 발전시켰다. 그렇기 때문에 당강령은 제 아무리 이데올로기에 기반하고 있다 하더라도, 일차적으로 정당의 설립자와 당원이 갖고 있는 정치적 생각의 반영이라 할 수 있다.

정당의 강령은 아래와 같은 여러 유형으로 분류된다:

## 기본강령(Grundsatzprogramm)

기본강령은 무엇보다 기본원칙과 보편적 목표를 포함한다. 정당은 어떠한 원칙을 대변하며, 무엇을 중요하게 여기고, 무엇을 달성하고자 하는가? 이 원칙들은 이 데올로기에 기반한다. 당강령이나 원칙선언(다양한 표현들이 존재함)은 구체적인 정책제안을 거의 포함하지 않거나 극히 소수의 정책제안만 포함하며, 정치적 일상 속에서 항상 언급되지 않는다 해도 정당에게 매우 중요한 의미가 있다. 기본강령은 정당의 정치적 정체성을 기술하고 있기 때문이다. 구체적인 정치적 이슈에 대해 다른 정당과 의견이 일치되는 경우가 많다 하더라도, 정당은 기본강령을 통해 다른 정당과 차별화한다. 당강령은 장기적 유효성을 전제로 작성된다. 선거나 현안에 관한 입장 설정 같은 단기적 목적을 위해서는 선거공약이나 행동강령이 있다.

기본강령은 주로 정당의 설립시기에 설립자에 의해 작성된다. 기본강령의 개정은 종종 소수의 정당엘리트 그룹에 의해서나 다수의 당원의 참여와 동의 하에 이루어진다. 강령을 새로 작성하는 과정에 당원이 참여하지 못하는 정당에서도, 원칙적으로 전당대회에서 새 강령에 대한 토의와 표결이 이루어진다. 새 강령 마련 과정에 당원이 더 깊이 관여할수록 당원이 강령에 대해 더 잘 이해하고, 대외적으로 더 잘 대변한다.

기본강령을 당내 폭넓은 합의에 기초해 작성 또는 개정하기 위해서는 »기본강령 위원회(Grundsatzkommission)« 구성이 권고된다. 이 위원회는 강령이 다룰 주제를 선정하고 강령 초안을 작성한다. 이 회의체에는 당 지도부 인사와 당내 조직의 대표 외에도 전문적 식견을 가진 철학자, 사회과학자, 경제학자, 자연 과학자는 물론 특정 직업군의 일원으로서 당강령에 기여가 가능한 사람들 역시 포함될 수 있다. 이 위원회에서 작성한 기본강령의 초안은 각종 당위원회와 전문가위원회에 제안되고 광범위한 당원이 참여속에 논의된다. 당원에게 초안 전반이나 개별 부분에 대한 의견을 내도록 하거나, 특별전담조직(TF)이나 기타 다양한 전문토론회가

조직될 수 있으며, 원칙적으로 모든 당원이 의견을 개진할 수 있는 디지털-토론 방식도 물론 가능하다. 기본강령에 대한 토론은 당내 토론에 대한 당원들의 폭넓은 참여를 높이는 촉진제 역할을 하기도 한다. 강령초안이 전당대회에서 최종적으로 논의되고 의결되면, 정당은 상당한 대중의 관심을 받을 수 있다.

그러나 모든 정당이 앞서 기술한 기본강령 수립의 이상적 방식을 취하는 것은 아니다. 일부 정당에서는 당대표와 강령 작성을 일임 받은 소규모 그룹이나 위원회가 기본강령을 작성하고, 이 강령안을 전당대회에서 박수로 통과되거나, 당대표가 일방적으로 공포하기도 한다. 이렇게 수립된 강령에 다수 당원이 동의한다 하더라도, 많은 당원의 참여해 만들어진 강령에 비해 »위로부터« 주어진 강령에 대한 일체감은 더 약할 수 밖에 없다.

당원 수가 많은 기성 정당은 기본강령을 자주 개정하지 않는다. 이런 정당은 강력한 자아상을 갖고 있으며 당 내부적으로 강령이나 이데올로기의 방향성을 둘러싼 큰 갈등이 없기 때문이다. 그러다 보니 기본강령 개정의 필요성이 낮다. 게다가 기본강령 개정 작업은 소수의 당엘리트에 의해 결정이 내려지지 않는 이상 상당한 조정과정을 필요로 한다. 이 과정 역시 강령 혁신에 반대로 작용할 수 있는 당내 논쟁과 타협과 연결될 수 있다. 한편, 기성 정당의 경우에도 선거결과가 나쁘고 당원 수가 줄어드는 시기에는 강령 개정에 대한 당내 압박이 커지는 것을 볼 수 있다. 독일의 기민련(CDU)에서도 이런 현상이 확인되었는데, 일부 당원이 보다 보수적으로 방향 재설정을 요구하였다. 이 요구는 »올바른« 정치적 방향을 둘러싼 당내 갈등을 첨예화 시켰을 뿐 아니라, 2019년 유럽의회 선거에서 확인되었듯이 보수주의 쪽으로의 노선조정을 지지하지 않는 유권자에게 거부감을 불러일으켰다. 기본강령이나 정당의 이데올로기적 방향설정에 대한 논의가 그 결과에 대한 숙고 없이 시작되었다면 어디에서든 비슷한 현상이 일어날 것이다(Hennl/Franzmann 2017). 새로운 기본강령에 관한 토론은 정당에 활기를 더해줄 수 있지만, 토론이 정치 또는 이데올로기적 기본 입장에 대한 갈등으로 당에 대한 대중의 인식에 상처를 입히지 않도록 유의해야 한다.

가능한 폭넓은 유권자의 지지를 받고자 하는 정당 즉, 소위 선거정당이나 국민정당은 기본강령뿐 아니라 선거공약을 통해 적어도 세 개의 큰 정책영역에 대하여 명확한 컨셉트를 표출하고 대변해야 한다. 바로 경제 및 사회정책(정당은 어떠한 경제 및 사회 질서를 표방하는가?), 안보 정책(정당은 시민 개인의 안전과 국가의 외적 안전을 어떻게 보장할 것인가?) 그리고 사회 내 정의(정당은 사회적 결속을 어떻게 강화하고 불평등을 어떻게 줄일 것인가?)와 관련해서 말이다. 이 세 개의 대영역과 이 영역과 관련된 정책분야에 대해 명확한 컨셉트를 제시한다면 이 정당은 개별 후보가 큰 인기를 얻지 못한다 하더라도 확고한 지지자를 확보하게 될 것이다.

물론 단기 또는 장기적으로 국가의 정치적 어젠더를 좌우하는 중요한 기타 이슈들도 있다. 질병과 전염병이나 굶주림과 실업 퇴치, 청소년 및 청년 교육과 직업교육, 이민, 기후 및 환경 보호, 새로운 정체성 문제, 유럽의 경우 유럽연합의 개혁 등을 예로 들 수 있다. 이 모든 주제에 관해 사람은 정당의 정책제안을 기대하며, 정당은 선거공약을 통해 이를 구체화해야 한다. 그러나 더 결정적인 것은 정당이 이러한 문자에 대한 정치적 해답을 당의 근본적인 강령 상의 원칙에 기반해 제시할 수 있어야 한다. 그래야만 선거전에서 정당이 선보일 정치적 제안이 일관성을 갖게 될 것이다.

### 선거공약(Wahlprogramm)

선거공약은 정당이 제시하는 또 하나의 강령이다. 선거공약은 선거와 정당이 선거 이후 담당하고자 하는 통치활동을 염두에 둔 구체적인 제안과 요구사항이 들어 있다. 선거공약은 매번 새로 수립되고 다양한 정치영역을 위한 가능한 구체적인 제안을 제시해야 한다. 그러나 선거전에서는 원칙적으로 몇 안되는 이슈만 중요한 의미를 가진다. 따라서 정당은 세 개 내지 최대 다섯 개의 이슈를 선거공약에서 강조하고 선거운동 시 부각시켜야 한다.



정당은 선거공약이 과거 공약과 일정 수준의 일관성을 갖도록 유의해야 한다. 수년 간 기후변화를 당의 주요한 정치적 이슈로 삼지 않았던 정당이 선거공약에 갑자기 급진적인 기후위기대응 조치를 제안한다면 좋은 반응을 기대할 수 없을 것이다. 전통적으로 세금인하를 약속해왔던 정당이 갑자기 사회복지 투자 재원마련을 위해 세금 인상을 이슈화하면 진지하게 받아들여지지 않을 것이다. 선거공약의 내용은 특정 영역에 있어서 정당이 갖는 역량을 강조하고 정당의 기존 입장과 같은 연장선상에 있어야 한다.

다수의 정당이 선거운동과정에서 인물을 전면에 내세우다 보니, 당강령이나 선거공약 작성에 큰 노력을 기울이지 않는다. 그러나 강령이 정당의 차별화와 정체성 형성을 위해 담당하는 기능을 과소평가해서는 안 된다. 강령은 선거 이후 정당이 나 후보가 실현하고자 하는 주요 계획에 대한 정보를 제공한다. 물론 특정 정당과의 전통적인 연결이나 특정 사회적 집단에의 소속이 투표행태에 영향을 주는 주요 요인으로 작용한다. 그러나 선거분석 결과에 따르면 선거결과에 결정적인 역할을 하는 »부동표« 유권자 집단(부동층)이 정당의 선거공약에 따라 선택을 한다는 사실은 여러 번 확인되었다. 따라서 모든 정당은 일관성 있는 강령 수립에 큰 가치를 부여해야 한다. 선거공약 작성과정에 당원에게 공약논의에 참여할 수 있는 기회를 제공하기도 한다. 이때 한편으로는 당원이 사람들이 중요하게 생각하며 따라서 선거공약에 들어가야 사안을 표현하게 되므로 공약위원회는 사회적 요구에 귀를 기울일 수 있게 된다. 다른 한편으로는 당원의 공약 논의 참여로 주요 이슈에 관한 민감성을 높일 수 있고, 선거운동에 동원할 수 있다.

### **입장문(Positionspapier)**

어떤 정당은 일반적 강령 외에도 특수한 강령이나 입장문을 통해 개별 이슈에 대한 정당의 기본적 입장을 밝히고 있다. 예를 들어 경제정책이나 에너지정책, 여성·청소년·가족정책, 디지털정책, 기후 및 환경 정책, 농업정책, 문화정책 등에 관한

입장을 담는다. 이러한 강령 또는 입장문 작성은 가능한 해당 분야 대표의 참여 하에서 이루어진다는 점에서 매력이 있다. 이는 사회의 주요 영역을 대표하는 해당 분야에 대한 정당의 관계가 긴밀해지는 데 기여한다(▶5장 »정당과 사회«)

#### 독자에게 던지는 질문

- ◆ 당신이 아는 정당들은 특정 이데올로기를 대표하는가? 그 정당들을 이데올로기에 입각해 서로 구분할 수 있는가?
- ◆ 정당 별 이데올로기의 핵심 내용은 무엇이며, 그로부터 정당은 어떠한 정치적 요구를 도출해 내는가?
- ◆ 이 정당들은 구체적인 사안에 대한 정책제안에 있어 이데올로기와 기본가치를 엄격하게 따르는가?
- ◆ 개별 정당 강령의 주요 요점은 무엇이며, 정당은 특히 무엇을 위해 앞장서는가?

## 4

---

### 정당조직

조직은 정당의 기본적 토대다. 설득력 있는 강령과 카리스마가 있는 리더는 정당의 메시지를 전달하며 유권자를 동원할 수 있다. 그러나 안정적이고 효율적인 조직이 없다면 장기적으로 당의 정치적 프로필을 나타내고, 당소속 대표자들에게 정치적 지도권과 정책형성에 대한 요구를 주장할 수 없게 된다. 성공적인 정당은 선거전 때에만 활동하는 것이 아니라 지속적으로 정치적 문제에 대한 입장을 취하는 장기적으로 유지되는 기관으로 조직되어 있다. 이상적인 경우 당내에 활발한 정파와 전국적으로 지역조직을 갖추는 등 조직화 수준을 높이려고 노력한다. 또한 당원들이 주요 결정에 참여하고, 당의 강령적 입장을 계속 발전하고, 사회 내 다른 그룹과 긴밀하게 교류 협력하는 정당이 이상적이다. 여당보다 야당이 더 역량을 갖추고 안정적인 조직구조를 필요로 한다. 왜냐하면 여당과 여당 정치인들이 가진 다채로운 형태의 표현수단이 없기 때문이다. 정당이 조직을 소홀히 하거나 조직에 유지 비용을 지원하지 않으면 정치 경쟁에서 명백히 어려움을 겪게 된다. 조직의 유지와 확대 그리고 더 나아가 새로운 정치 및 사회의 제반조건에 맞추어 조직을

조정하는 것은 정당의 지속적인 도전과제다. 여기에는 디지털 기술과 미디어의 적용까지 포함되는데, 오늘날에는 당원이나 시민들과의 소통을 위해서만 아니라 당내 절차와 프로세스에서부터 시작해 디지털 전당대회 개최를 위해서 디지털 기술과 미디어가 필요하기 때문이다.

현대적이고 성공적인 정당조직을 위해서는 오늘날 다섯 개의 요소가 중요한 의미를 갖는다. 시군별로 가능한 많은 지역 조직을 갖추는 등 폭넓은 조직 기반과 가능한 많은 당원수, 전문적 당직자, 당기구의 유지와 선거운동을 위한 충분한 재정, 온라인 및 소셜미디어 상에서의 포괄적 존재감과 다양한 플랫폼을 담당할 전문 인력을 갖춘 시대에 맞는 소통전략이 그것이다.<sup>4</sup>

## 정당의 법적 제반조건

정당이 형식적, 공식적으로 조직을 갖추고 정치 경쟁에 참여하기 위해서는 정당의 설립을 허용하고, 정치 목표 및 조직 구축을 위한 정치적 자유를 보장해주는 몇몇 법적인 조건이 전제되어야 한다. 독재 국가에는 정당 설립의 자유가 존재하지 않는다. 그러나 정기적으로 선거가 실시되는 일명 »선거민주주의« 국가에서는 창당을 위한 법적 조건이 종종 매우 까다롭고 당의 활동에 제약이 있다. 반면 민주국가는 정당 설립의 자유를 헌법으로 보장하며, 종종 별도의 정당법을 통해 정당의 임무, 당내 질서 그리고 국고지원의 원칙과 규모를 규정한다. 어떤 경우 당대표와 지도부 선출을 위한 당내 민주적 절차에 관해 정당법으로 아주 상세하게 규정하기도

4 Webb 1 Keith 2017 참조, 여기에서는 다섯 번째 요소인 온라인 및 소셜 미디어의 활용이 아직 언급되지 않는다. 그러나 지난 몇 년 사이의 변화를 봤을 때 이 요소에 최대의 관심을 보이지 않을 정당은 없을 것이다.

한다. 대부분의 정당법은 당내 사안에 깊이 개입하는 규정을 두지는 않는다.

#### 정당의 전제조건

- ◆ 조직의 자유
- ◆ 선거에 출마할 자유
- ◆ 언론 및 집회의 자유
- ◆ 정당과 후보 간 공정하고 평화로운 경쟁 보장
- ◆ 정당의 다양성 보장
- ◆ 선거과정의 참여 및 선거관리위원회와의 접촉
- ◆ 차별 없는 동등한 경쟁조건
- ◆ 미디어에 대한 접근 및 공정한 보도 보장
- ◆ 투명하고 입증가능한 정치적 자금 조달

원칙적으로 정당은 조직으로 등록을 해야 한다. 그래야 법인격체 지위를 얻을 수 있고, 당명과 로고를 보호를 받게 된다. 또한 등록을 통해 자발적 조직으로서 선거 참여 의사를 공개하는 것이다. 등록은 정당과 여타 정치조직 설립과 가입의 자유를 포함하는 조직화의 자유(Organisationsfreiheit)의 원칙에 근거한다. 등록을 위해서는 다수의 국가에서 최소한 지지자가 있다는 것을 입증해야 한다. 등록에 필요한 최소한의 당원수가 새로운 집단을 달성하기 불가능하거나 매우 어려운 수준일 때에는 조직화의 자유가 제한될 수 있으며, 민주주의의 원칙에 반한다.

점점 더 많은 나라에서 헌법이나 정당법을 통해 정당이 다른 사회 단체와 구별되는 특수성이 있음이 강조된다. 한편으로 정당은 민주주의의 작동하게 하는 고유의 역할을 인정받는다. 그래서 일반 단체는 누리지 못하는 특별한 권리와 혜택 그리고 보호가 정당의 정치적 행위를 위해 보장된다. 정당이 누리는 혜택에는 예컨대 세금우대와 (특정 조건 하에서) 국가의 정당재정지원이 있다. 다른 한편으로 정당은 이러한 법을 통해서 특별한 통제 하에 놓이게 된다. 정당은 정치권력을 쟁취하고 행사하고자 하기 때문에 권력의 남용과 부패 방지를 위해 다른 시민사회 조직에

비해 그 만큼 더 큰 책임성(Rechenschaftspflicht)을 지녀야 하는 것이다. 정당법의 이 두 번째 목적은 많은 나라에서 제한적인 수준으로만 달성되고 있다.

당내 문제에 대해서는 대부분의 나라에서 정당법은 매우 모호하게 규정하고 있다. 극히 소수의 나라만 전당대회 개최 빈도, 대표와 지도부 선출 시 민주적 절차, 당원의 권리, 당내 결사체 구성, 공천 시 여성할당 등과 같은 기타 당내 절차에 대해 상세한 규정을 두고 있다. 정당은 당헌을 통해 이러한 절차를 규정한다. 여러 연구기관이 공동으로 만든 웹사이트 'Party Statute Archive' (<https://www.politicalpartydb.org/statutes>)에서 전 세계 수많은 정당의 당헌을 찾아볼 수 있다. 이 웹사이트를 통해 당헌을 비교할 수 있고, 정당의 당헌을 개선하도록 자극할 수 있다.

정당이 선거에 참가하려면 추가적 등록 절차를 밟아야 하며, 그 중에서도 후보공천 정당명부를 제출해 투표용지에 인쇄될 수 있게 해야 한다. 독일 정당법은 당내 민주적 절차를 밟아 후보를 선출하도록 명시하고 있기 때문에 후보등록 시 정당은 당내 선출절차와 선거결과를 입증하는 자료를 함께 제출하여야 한다.

특히 정당재정에 대한 국고지원 제도가 있거나, 정당이 다른 공공재원 접근이 가능한 경우 그리고 공영 방송을 통한 무료 선거광고가 가능한 나라에서는 등록과 당내 절차에 대해 엄격한 규정을 두고 있다. 그런데 대부분의 민주주의 국가에서는 이러한 규정이 엄격하지 않아, 전 세계적으로 정당의 수가 많아졌다. 정당은 등록을 마치면 바로 조직 구축을 시작할 수 있다.

## 조직과 정당전략

정당조직은 정당이 정치적, 사회적 조직으로서의 임무와 기능을 수행하기 위한 제도적 핵심이다(Schmid/Zolleis 2005). 정당조직은 고정된 형태를 가진 것이 아니라, 정치, 사회, 문화적 변화에 맞춰 역동적으로 변화해야 한다. 정당은 이데올로기적 그리고 사상적 기본신념에 변함없이 기초하지만, 오늘날 특정 유권자 집단이 어떠한 선호를 갖고 있는지에 대해 더 적극적으로 관심을 갖는다. 정당은 (이데올로기적이고 강령에 기반한 신념에 따라) 고유의 입장뿐만 아니라 유권자의 요구를 적극 반영하려고 한다. 그 결과 정당조직의 형태에까지 영향을 미치는 전략과 운영이 필요하게 된다. 따라서 정당은 전체조직의 일관성을 보장하고, 당내 파편화를 방지해주는 전략적 중심부가 필요하다. 이 전략적 중심부는 자문단과 핵심위원회 등의 소수 그룹의 지원을 받는 최고 지도부다. 여기에서는 당면 정치현안에 대한 당의 방침을 자문하고, 논의 및 결정하며 정치적 경쟁 속 전략과 입장을 결정한다.

당의 전략적 중심부는 완전하게 자율적이지는 않다. 오히려 당 지도부는 전략적이고 정치적인 결정 시 효율성 기준만 고려하는 것이 아니라, 당내의 수용도 추구해야 한다. 왜냐하면 지도부의 결정은 당내 의사형성과정을 지속적으로 우회하지 않을 때에만 장기적으로 실효성을 가질 수 있기 때문이다. 따라서 전략적 능력에는 내용과 목표가 적어도 당원과 동조자들의 적극적 저항에 부딪히지 않도록 보장해주는 당내 절차를 실현하는 능력도 포함된다. 어떤 결정을 하든 당의 토대가 흔들리지 않도록 정체성과 당원인식과 부합하는지 또는 얼마나 부합하는지 유의해야 한다. 따라서 전략적 행위는 정치적 시장에서의 활동만이 아니라 당내 영역도 포괄한다. 특히 당 지도부의 권력유지를 위해서는 당내 수용이 매우 중요하다.

이러한 이유로 정당의 내부 사정은 모순이고 파편화되어 있는 경우가 종종 있다. 대기업과 달리 합리성과 효율성은 현대 정당을 이끌어 나가는데 있어 중요한

기준으로 작용하지 않는다. 특히 당원이 많은 경우 더욱 그렇다(Schmid/Zolleis 2005, 13):

»정당의 임무와 역할이 기능적이고 효율적으로 서로 연계되는 경우는 드물고, 목표와 수단은 서로 혼동되는 경우가 더 많고, 자원의 투입과 임무의 완수가 서로 맞지 않은 경우가 드물지 않고, 의도와 행위가 많은 경우 서로 부합하지 않는다«

따라서 종합적으로 정당은 드러나는 모순과 불합리성, 파편화, 위선 등의 극복은 제한적으로만 가능한 상황이다.

정당의 대내외적 권력과 영향력이 정당조직 형성을 통해 구조적으로 보장되고 확대될 수 있다. 당 지도부는 정당조직을 통해 그들의 지위를 공고히 하고 확대시키려 한다. 이때 권력 유지와 효율성 증대 사이의 균형을 유지해야 한다. 왜냐하면 정당조직은 당헌(Satzung), 전문성을 갖춘 당사무처 또는 정치적 위원회뿐 아니라, 전략적 고려에 의해 특성이 정해지기 때문이다. 전략적 고려사항은 특히 정치, 경제, 사회의 변화와 갑자기 제기되고 급히 대응해야 하는 현안 같은 외적 변화에 잘 대응한다. 이때 당 지도부는 지속적으로 다음의 질문하고, 답할 수 있어야 한다:

- ◆ 어떤 사회적 집단들이 포함되고 대표되어야 하는가?
- ◆ 어떤 이해들을 더 힘을 실어 대변해야 하는가?
- ◆ 정당은 비당원과 신규당원에게 어떻게 해야 흥미로워지는가?
- ◆ 어떻게 해야 자원이 가장 효율적으로 투입되는가?
- ◆ 성공적인 신진양성은 어떻게 가능한가?
- ◆ 어떠한 잠재력이 선거운동능력을 개선하는가?
- ◆ 어떻게 의사 형성 과정을 만족스럽게 이끌어 나갈 수 있는가?
- ◆ 어떠한 맥락적 조건이 정당조직의 형태에 영향을 미치는가?



정당조직은 고정된 조직이 아니라 변화하는 환경에 지속적으로 적응을 해야 한다. 그래야 정당의 다양한 기능의 효과적 수행이 지속적으로 가능하다. 정당이 자신의 조직구조 조정을 통해 반응해야 하는 정치, 사회적 과정의 역동성을 고려할 때, 정당의 이상적인 조직과 구조 모델은 존재할 수 없다. 그럼에도 불구하고 정당 조직의 다양한 측면과 관련해 다채로운 지식과 경험이 존재한다. 그것들을 이하에서 소개하고자 한다.

### 정당의 구조

정당의 구조와 조직형태는 두 요소에 의해 결정적으로 영향을 받는다. 바로 정치체제와 정당이 갖는 스스로에 대한 자아상이 바로 그 요소들이다. 정치체제와 관련해서는 국가가 중앙집권적 또는 분권적 구조를 갖는지 그리고 선거가 어떤 형태로 실시되는지가 중요하다. 두 가지 서로 연결되어 있다. 기본적으로는 한 국가정당의 구조는 해당 국가 구조의 다양한 층위를 반영한다. 국가구조는 단순화시켜 세 개의 층위로 구분할 수 있다. 먼저 나라마다 상이한 형태와 명칭을 가지며 정치적 대표들이 선출되는 가장 작은 행정 단위인 시군 등으로 구성된 기초 지방 층위가 있다. 그 다음 중간 층위는 중앙집권적 국가에서는 정치적 자율성이 강하게 제한되어 있는 행정단위인 경우가 많고, 분권 및 연방 국가의 경우 이 중간 층위가 주로 상당히 높은 정치적 자율성을 가지므로 중간 층위에서 실시되는 지방선거 역시 상당 높은 정치적 무게를 차지한다. 마지막으로 꼭대기에 선출된 정부가 자리하고 있는 최상위의 전국 층위가 있는데, 이때 정부의 권한은 국가의 구조에 따라 상당히 달라진다.

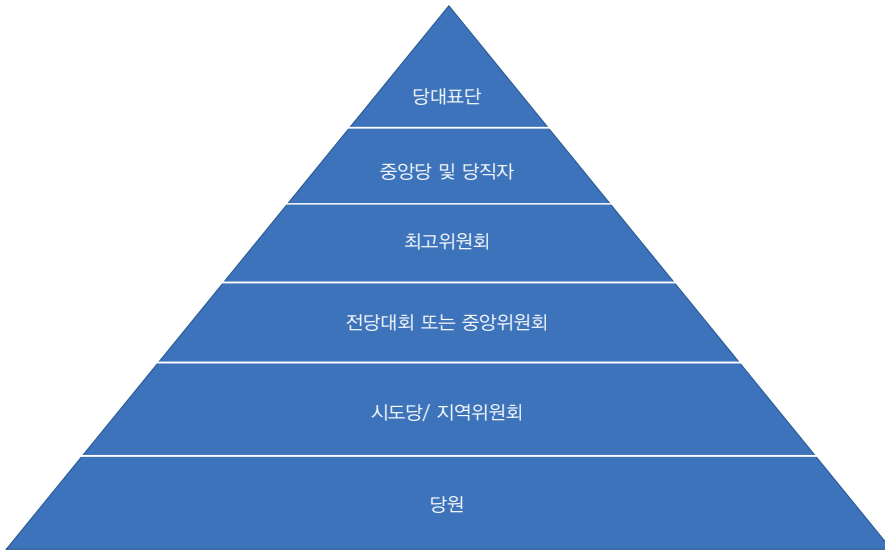


그림 7: 정당 조직의 구

청년조직이나 여성조직, 지방정치인조직 등의 당내 조직도 원칙적으로 유사한 구조를 갖는다.

중앙집권적 국가의 경우 정당도 분권국가 정당에 비해 강력한 중앙집권적 조직 구조를 가지며, 산하의 시도 및 지역조직도 중앙당에 대해 낮은 자율성을 누린다. 국가조직 상 지역 단위에 상당히 높은 수준의 정치적 자율성이 주어지는 연방국가 또는 기타 다른 방식으로 정치적 분권화가 이루어지는 국가에서는 당조직도 중앙-지역조직 및 지역조직 간 조정요구가 순조롭게 충족될 수 있도록 조직을 구성하고 운영해 나가야 한다. 물론 분권화된 나라에서도 정당은 매우 중앙집권적으로 조직되고 중앙당의 »지휘권«이 시도당이나 경우에 따라서는 시군단위 말단 조직에까지 미칠 수 있다. 그러나 이러한 나라에서는 지방선거가 지니는 큰 중요성 때문에, 무엇보다 선거에서 승리하면 자신만의 정당성을 확보하여 중앙당 지도부

에 상당히 큰 영향력을 행사할 수 있게 되는 지역의 당 리더들이 존재할 수 있다. 지방분권 국가의 정당은 당의 지역조직에 (시도당 대표가 선거가 아니라 추가선임(Kooptation)을 통해 당 최고위원회 구성원이 됨으로써) 중앙 당 지도부에의 참여를 보장해준다. 더 나아가 시도당에 선거 후보자 선정과 다른 정당과의 연립구성 등과 같은 정치전략적 문제 있어서 상당히 높은 자립성을 보장해준다. 전국 단위 선거에서 정당이 주 별로 정당명부를 작성하는 독일의 경우에는 선거법을 통해 정당의 주별 조직이 독자적으로 후보를 결정하도록 규정하고 있다. 특히 주요 정당의 주 조직은 자신에게 주어진 이러한 권한을 자각하고 있으며 후보자 선정 시 중앙 당 지도부에 의한 »외부로부터«의 영향력 행사가 이루어지지 않도록 상당히 주의한다. 주 지역조직은 동맹 및 연정구성 시 중앙 당 지도부의 동의 없이 결정을 내릴 수 없긴 하지만 정치전략적 방향과 관련하여서도 비교적 큰 자율성을 행사한다. 다른 연방제 국가에서도 전부는 아니지만 다수의 정당이 자신의 시도당에 상당히 높은 수준의 자립성을 부여한다. 예를 들어 또다른 연방국가인 호주에서도 두 가지 경우를 모두 확인할 수 있다. 호주의 노동당(Labour Party)은 갈수록 중앙집권적으로 변하고 중앙당이 주 지역조직에 대한 강력한 통제를 행사하는 반면, 오스트레일리아 국민당(Australian National Party)은 상당히 분권적 구조를 가지며 당의 주당에게 높은 자립성을 보장한다. 어떤 경우라도 정당은 다양한 층위 조직 구조 간 가능한 조정이 가능한 조직을 갖추어야 한다. 그렇지 않으면 당의 각 층위의 대표 간 갈등으로 정당 조직 전체가 위협을 받는다.

정당 구조의 두 번째로 중요한 요소는 정당의 자아상과 당원들이 수행할 수 있거나 수행해야만 하는 역할이다. 당대표 중심적이고 당내 논쟁에 당원 참여를 중요시 않는 정당은 주로 중앙집권적 구조를 가지며, 이때 모든 주요결정은 당대표가 하게 된다. 반면 당원을 당내 논의와 의사결정 과정에 참여시키고자 하는 정당은 분권적 조직을 가지며 시도당과 지역위원회에 훨씬 더 많은 결정권을 부여한다. 그 결과 정당의 주요 결정 과정은 다양한 방식이 존재한다.

대부분의 나라에서 정당은 내부 조직을 상당히 자유롭게 구성할 수 있고, 정당의

내부 조직에 관련한 법적 규정이 없거나 극히 일부에 불과하므로, 정당은 다양한 형태로 조직된다. 조직의 형태는 해당 국가의 민주주의의 질에 직접적인 영향을 미치지 않는다. 그러나 정당 조직의 형태는 적어도 그 정당의 선거전망과 정당 체제 내 정당의 입지에 간접적으로 영향을 줄 수 있다. 예컨대 정당조직의 형태에 따라 여성의 지도부 참여나 후보공천이나 신입당원 확보를 위한 매력도, 정당강령과의 연계성, 원내 교섭단체의 단결성 등이 달라질 수 있다.

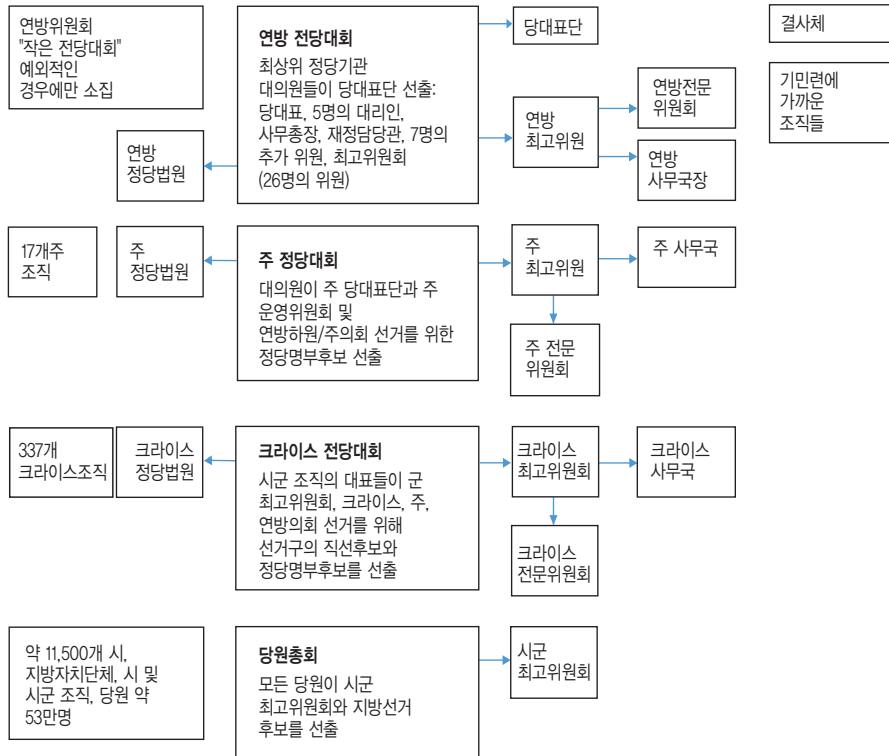


그림 8: 정당의 구조와 조직(독일 기민련(CDU)의 사례)

심지어 선거에서 성공을 거두기 어려운 약세 지역에 지역조직을 둬으로써 구조적

으로 취약한 지역에서도 광범위하게 물리적으로 경험되어 질 수 있게 대표되어야 한다. 그리고 그러한 조직들이 평균 이하의 당원 수 및 활동에도 불구하고, 당내 절차에 대표성을 발휘하며 참여할 수 있도록 해야 한다. 이때 입당 시 가입의 거주지 가입원칙(Ortsprinzip)을 고집할 것이 아니라, 당내 참여를 위한 공간적인 조건뿐 아니라 당원의 이해와 시간적인 상황에 부합하는 다른 형식과 포럼을 구축해 활용하는 것이 유용할 수 있다.

## 당대표

모든 정당의 당대표는 중요한 의미를 차지한다. 시도당 대표나 지역위원회 위원장도 해당 조직 차원 내에서 기본적으로 강력한 영향력을 행사한다. 그러나 당대표에게는 당헌 등으로 정하는 공식적 권한을 넘어서는 권리와 권한이 집중된다.

### 당대표의 임무와 권한

- ◆ 당활동 및 최고위원회의 업무를 조정한다.
- ◆ 정당의 강령과 정치 현안에 대한 당의 입장을 정하는 데 결정적으로 참여한다.
- ◆ 당대표는 공식적인 당의 얼굴이며, 따라서 정당에 대한 시민과 유권자의 인식에 결정적 영향을 준다.
- ◆ 대부분의 정당에서 당대표는 선거 후보 공천이나 정부관직 배분 시 큰 영향을 미치거나 전권을 행사한다(그리고 이를 통해 충성심을 확보한다).
- ◆ 당이 선거에서 승리하면 정부수반이나 국가원수가 된다.
- ◆ 장관과 의원이 당에 합치되는(parteikonform) 태도를 가질 수 있도록 감독한다.
- ◆ 정치 현안에 대해 의원 및 원내교섭단체와 함께 당의 입장을 정한다.
- ◆ 시도당 및 시군 지역조직, 특히 그 대표들과 소통한다.

당대표의 기능과 권한은 지난 수십 년 사이 확대되었다. 대부분의 나라에서는 당

원의 수가 줄어들고 개별 정당에 대한 시민의 연결이 약화되었는데도 불구하고 또는 바로 그 때문이기도 하다(Cross/Pilet 2015). 시민들은 정당을 덜 신뢰하고 인물에 더 집중한다. 그러다 보니 많은 곳에서 정치의 개인화 현상이 나타날 뿐 아니라, 앞서 언급했던 정당의 »대통령화« 현상도 나타난다. 그렇지 않아도 전통적으로 강한 권한을 가지고 있던 당대표는 그 역할이 더 강화되었다. »대통령화« 현상이 두드러지게 나타나는 정당의 경우에는 동시에 대의원대회나 시도당, 시군 조직, 선거구조조직 같은 중간 조직뿐만 아니라 원내교섭단체도 그 권한과 영향력을 상실하게 된다. 오늘날의 당대표는 수십 년 전보다 훨씬 큰 자율성과 권위를 가지고 정당을 이끌어 간다.

»대통령화« 과정에서 다수의 정당은 다시 당원과 유권자를 정당에 보다 강력하게 연결시키고 새로운 지지자들을 확보하기 위한 새로운 방법들을 모색한다. 이러한 노력에 있어 중요한 한가지 요소는 예나 지금이나 소위 정당 »민주화«다. 즉 당내 의사결정 과정에 보다 적극적으로 당원을 참여시켜야 한다는 뜻이다. 이때 당대표 선거는 매우 중요한 의미가 있다. 다수의 정당은 지난 수십 년 사이 당대표 선출 과정에 당원을 보다 적극적으로 참여시키기 시작했는데, 모든 당원이 동일한 투표권을 가지는 전당원 투표로 선출하거나, 대의원 선출방식을 고수하는 경우 대의원을 확대하고 특정 당내 집단이나 결사체를 위한 참여권 보장 등을 통해서 참여를 촉진하고 있다(Cross/Pilet 2015).

다수의 정당이 당대표를 전당대회에서 대의원들이 선출한다. 당대표 후보가 여러 대의원의 지지를 확보하기 위해서는 당내 네트워크를 잘 갖추고 있어야 한다. 이는 당대표직 수행과 정당에 전체적으로 유익할 수 있다. 왜냐하면 당대표는 이러한 네트워크를 통해 당내 개별 목소리와 집단들을 잘 파악하고 직책 수행 시 이를 고려할 수 있기 때문이다. 정당의 결속을 위해서는 이것이 큰 장점이다. 스페인, 독일, 노르웨이 그리고 호주, 이탈리아, 프랑스를 비롯한 세계 여러 나라에서는 대의원을 통한 다양한 형태의 선출방식이 시행되고 있는데, 지난 수십 년 사이 대의원의 수가 커지면서 그 방식이 다소 변하기도 하였다. 그러나 대의원에 의한

선출방식의 기본적 원칙은 변하지 않았다.

당대표 선출을 위한 절차개정의 가장 대표적인 계기는 선거에서의 실패다. 선거에서 실패하고 나면 많은 경우 당 지도자의 권위에 대한 의문이 제기된다. 특히 그로 인해 당대표가 사직을 하면 정당은 그것을 신임 당대표 선출을 위한 절차를 »민주화«하고 현대적인 이미지를 구축하기 위한 계기로 삼는 경우가 드물지 않다. 그러나 이러한 절차의 개혁이 향후 선거결과에 미치는 영향은 일반적으로 매우 낮다.

어떤 정당은 전 당원이 참여할 수 있는 일명 총투표(Urwahl)를 통해 당대표를 선출한다. 이러한 방식은 첫눈에 보기에 다른 국민투표(Plebiszit) 방식과 마찬가지로 매우 민주적인 인상을 주지만 (선거비용을 차치하더라도) 상당히 높은 위험을 수반한다. 우선 당원이 전부 이 투표에 참여하는 경우는 드물다. 투표참여율이 저조하면 당의 평판이 손상되고 당대표는 매우 취약한 정당성을 갖게 된다. 이는 예컨대 2019년 독일의 사민당(*Sozialdemokratische Partei, SPD*)의 두 당대표를 선출하는 과정을 통해 확인되었다. 총투표에는 당원의 단 54%만이 참여하였고, 그 중 절반이 조금 넘게(53%) 선출된 당대표 후보조에 투표하였다. 결과적으로 새로운 당대표들은 당원 1/4의 지지로 선출된 것이다.

이러한 총투표의 위험에도 불구하고 직접 선출된 대표들은 보다 자립적으로 그리고 어떤 경우에는 독단적으로까지 행동하기 위한 훨씬 더 강력한 정당성을 확보한 느낌을 갖는다. 그러나 이는 정당의 결속을 저해할 수 있다. 특히 결코 드물지 않게 발생하는 당내 갈등의 해결이 상이한 최고위원 선출과정으로 인해 더욱 어려워질 수 있다.

특히 의회정부제에서는 당대표가 종종 원내교섭단체의 대표이기도 하며, 영국 같은 몇몇 나라에서는 교섭단체가 대표 선출 시 또는 적어도 후보 선정 시 결정적 영향력을 행사한다.

또 다른 선출방식은 예컨대 선거인단에 의해 선출이 있는데, 이 선거인단은 원내 교섭단체, 지역위원회 대표, 당과 연계된 노동조합이나 직능단체 대표 등으로 구성된다. 각 그룹은 원칙적으로 당대표 선거에서 동일한 비율의 투표권을 갖는다. 선거인단 제도는 여러 다양한 이해를 중재한다는 목표에 기여한다. 이 제도는 예컨대 미국의 양대 정당에서 실시되고 있다.

당대표 선출과 관련해 정당계열별로 공통점이 보인다. 정치적 중도, 보수, 극우 성향의 정당은 지도부 선출 시 전통적으로 당내 직접참여를 제한한다. 반면 녹색, 자유주의, 좌익 성향의 정당은 당원에게 보다 많은 직접적 참여권을 부여한다. 그러나 당원이 직접 투표로 대표를 선출하지 않는 정당도 신임 대표 선출 과정에 기층조직이 보다 참여할 수 있도록 새로운 절차를 도입하고 있다. 예를 들어 후보들은 지역모임에 참석하여 당원을 대상으로 한 당내 공청회를 열어야 한다. 이때 어떤 지역에서는 전당대회에서 결과가 반영되는 선호투표를 진행하기도 한다. 그러나 원칙적으로는 이러한 투표가 구속력 있는 효력을 갖지는 않는다. 그 밖에도 대의원의 수를 늘리거나 당내 그룹에 대한 배려를 위해 표에 가중치를 부여하는 방안도 당원 참여의 확대라는 목표에 기여한다. 이러한 추세는 무엇보다도 민주주의 전통이 긴 나라에서 관찰된다. 정당이 일반적으로 보수적인 성향이 강한 조직이며 당내 절차의 변경을 선호하지 않기 때문에, 또한 개혁은 대개 다른 규정과 절차의 변경도 수반하기 때문에 정당은 그 결과를 쉽게 예측할 수 없는 너무 많은 또는 급진적인 변화를 기피하는 경우가 종종 있다. 야권진영의 정당은 집권당에 비해 내부 절차와 프로세스 변경에 대한 의지가 더 강하다.



표 4: 정당계열별 당대표 선출 절차(1955-2012 (단위 %)) (출처: Lisi 외 2014, 20):

선출주체	정당계열						
	급진적 좌익정당	공산당	사회 민주당	자유당	보수당	급진적 우익정당	지역 주의당
유권자와 당원	29.1	0.0	12.5	26.6	11.3	0.0	18.2
전당대회 대의원	58.5	29.4	59.2	58.8	67.7	56.6	56.1
기타(혼합)	0.0	0.6	9.8	2.5	3.2	26.3	6.8
원내교섭단체 (의원)	2.2	0.0	15.2	11.2	13.9	0.0	0.0
정당기관	10.2	69.9	3.4	1.0	3.9	17.2	18.9
총수 (100%)	371	163	686	519	1013	274	148

특히 독일에서는 현재 녹색당(*Grünen*), 사민당(*SPD*), 좌파당(*Die Linke*)뿐 아니라 우익포퓰리즘 정당인 독일을 위한 대안(*AFD*)까지 2명의 평등한 공동 당대표를 두고 있다. 녹색당은 이미 창당시기 때 진보적 이미지를 구축하기 위해 공동대표제를 도입하여 당내의 주요한 두개 노선을 대변하는 대표를 당 지도부에 참여시킬 뿐 아니라, 동시에 공동대표 중 최소한 한 명은 여성으로 선출함으로써 양성평등을 추구하는 당의 방향성을 보여주었다. 그러나 이 제도는 당내 갈등 해소에도 기여하지 못했고, 당대표가 한 명인지 두 명인지는 대부분의 유권자들에게는 아무런 의미가 없다. 오히려 대표역할의 분할로 인하여 당대표와 정당의 프로필이 더 강해지지 않았을 뿐 아니라, 두 공동대표가 의견에 대한 주도권과 공적 인식을 둘러싸고 지속적으로 경쟁하므로 상당한 조율이 필요하다.

당대표 선출에 당원의 참여가 폭넓은지 여부와 상관없이, 다수의 정당에서는 당대표 선거에 여러 명이 도전한다. 그러면 원칙적으로 매우 격렬한 당내 토론이 이루어지며 후보들은 당원들에게 직접 또는 온라인(virtuell)으로 자기를 알린다. 선거가 전당대회에서 대의원만 실제로 투표한다 하더라도 마찬가지다. 이러한 자기소개 과정은 후보의 인지도와 차별화에 기여하지만, 후보와 그의 지지자들은 이

러한 경쟁으로 당내 갈등이 부추겨지고 당의 통일성이 위협을 받지 않도록 해야 한다. 따라서 패배자의 진영 역시 확대 당 지도부에 포함시킴으로써 미래에 정당의 최대한의 단결이 달성될 수 있게 하는 것이 중요하다.

일부 정당은 갈등을 통해 당내 일관성과 당에 대한 대중의 인식을 저해하지 않기 위해, 열린 경쟁을 지양하고 당대표 및 당내 주요 고위직의 선출을 비공식적 절차를 통해 조율하고 사전 결정하려 한다. 이러한 경우에 당 지도부 선출 과정에 공식적으로 당원의 참여가 가능하다 하더라도, 당원은 대개 비공식적으로 협의된 사항에 대한 승인만 하게 된다. 특히 집권당은 당대표 선출을 둘러싼 갈등을 지양하려 한다. 당대표가 정부수반을 겸임하는 경우 당내 도전자에 의해 자신의 권위를 손상시키고 싶어하지 않는다. 반면 정부가 부정적 이미지를 갖게 되면, 이는 오히려 가능한 일이 된다. 따라서 당대표 선출 시 경쟁은 주로 야당에서 더 치열하고 더 열린 경쟁으로서 치러진다.

많은 나라에서 당대표 선출 시의 비공식적 절차가 여전히 큰 의미를 갖고 있기에, 당내 투표권의 확대가 정당의 »민주화«에 유의미한 기여를 하지 못함을 알 수 있다. 영국처럼 국회의 원내교섭단체가 당대표를 선출하거나 공동결정권을 갖는 경우 아주 치열한 경쟁이 이뤄진다. 이때 한 교섭단체 내 여러 후보들이 서로 맞붙게 된다. 경쟁이 치열하지 않는 경우는 주로 당내 위원회에서 선택한 한 명의 후보를 전당대회에서 승인하는 방식으로 당대표를 선출하는 경우다.

당대표의 프로파일은 많은 경우 국경과 대륙의 경계를 넘어 유사하다. 당대표는 대개 중년 내지 고령의 남성으로, 의원 또는 다른 정치 관련 기능을 수행하며 다년간의 경험을 쌓은 사람이다. 독일의 앙겔라 메르켈, 미얀마의 아웅 산 수 치, 뉴질랜드의 저신다 아던 그리고 34살의 나이로 최연소 정부수반이 된 핀란드의 산나 마린 등 몇몇 세계적으로 알려진 여성 정부수반과 당대표가 있기는 하지만, 아직까지 여성이 당대표로 선출되는 경우는 상대적으로 드물다. 젊은 남성 정치인들에게도 정당의 최상층으로 향하는 길은 일반적으로 막혀 있다. 실망스런 선거결과가

지속된 후 지도부를 새로 꾸리는 과정에서 젊은 정치인에게 중앙에서 당을 이끄는 역할을 일임하는 경우는 주로 야당에서 일어난다. 오스트리아에서 2017년 제바스티안 쿠르츠가 31살의 나이로 오스트리아의 국민당(ÖVP) 당대표가 되고 나서 몇 달 후 연방총리이자 정부수반으로 선출된 것이 대표적인 사례다. 국제적으로 비교했을 때 극히 예외적 사례인 것은 명백하다. 기초단위 조직의 경우 젊은 정치인이 지도부에 오르는 경우가 종종 있다. 그런 경우라도 중앙 당 수뇌부까지 오르기 위해서는 시간이 많이 걸린다.

정당 지도부의 여성 비율은 1965년과 2012년 사이 유럽 12개 국가와 이스라엘과 호주의 수치를 도시하는 다음 두 개의 표에 정리되어 있다.

표5: 당대표의 성별 1965 - 2012(출처: Wauters/Pillet 2014: 82) :

성별	수 (명)	비율 (%)
여성	58	10,8
남성	477	89,2
합계	535	100

한번 선출된 당대표는 오랫동안 그 직책을 유지한다. 대부분의 정당은 당대표직에 기간의 제한을 두지 않고, 재선투표를 얼마나 자주 해야 하는지 명확하게 규정하지 않고 있다. 반면 일부 국가는 그와 관련해 명확한 법적 규정을 두고 있다. 예컨대 독일 정당은 최소한 2년마다 전당대회를 개최하여 당대표와 최고위원을 새로 선출하거나 재선임 해야 한다. 이때 득표율은 당대표의 당내 지지를 확인하기 위한 중요한 지표가 된다.

표 6: 정당 - 계열 별 당대표의 성별 1964 - 2012(출처: Wauters/Pillet 2014:84):

정당계열	여성 당대표의 수	비율 (%)	정당의 수
녹색 정당*	4	25.0	16
급진적 우익 정당	8	19.5	41
자유 민주주의 정당	15	15.3	98
보수주의 및 기독교민주주의 정당	18	9.2	196
사회민주주의 정당	10	8.1	123
급진적 좌익 정당	3	7.3	41
지역주의 정당	0	0.0	20

위 출처의 저지들은 다음과 같이 추가 설명을 덧붙였다: »상당 수의 녹색당은 집단 지도 체제를 갖추고 있어서 본 조사에서는 배제하였다. 전형적으로 남성과 여성이 공동대표를 구성하므로 실질적인 녹색당-지도부 내 여성의 비율은 여기에서 명시한 것보다 오히려 더 높다.«

당대표가 자발적으로 대표직에서 물러나는 경우는 드물다. 실망스러운 선거 결과 이후, 특히 여당에서 야당이 되게 되었을 때 당대표가 교체가 가장 빈번히 일어난다. 정당은 선거에서 패하면 당대표에게 그 책임을 묻는다. 그러나 선거에서 정당이 패했다고 모든 당대표가 자동적으로 대표직을 떠나야 하는 것은 아니다. 적지 않은 당대표들이 선거에서 패한 후에도 당의 수장 자리를 유지한다. 특히 기존의 당대표 정도로 지지를 받는 적당한 후임자가 존재하지 않거나, 기존의 당대표가 경험을 쌓고 공적 활동을 이어가 다음 선거전에서의 승리전망을 가지고 당을 이끌어 나갈 것이므로 기존의 당대표와 함께 성공가능성이 크다고 당이 믿어줄 경우에 그렇다. 따라서 정당은 당대표가 자신의 능력을 발휘하기까지 기다려줄 수 있는 최소한의 인내도 갖추어야 한다. 다수의 영향력 있는 정치적 리더들은 당대표 뿐 아니라 정부수반과 정치적 지도자로서 인정받기 전에 선거에서 패하는 경험을 하였다. 그러한 인물로는 독일의 헬무트 콜이나 프랑스의 프랑수아 미테랑과 발레

리 지스카르 데스탱, 네 번째 대선도전에서 승리한 브라질의 룰라 다 실바 같은 인물들이 있다. 이들 모두 당대표였다. 조 바이든은 2020년 이전에 민주당 대통령 후보가 되기 위해 두 번이나 도전하였고 한번도 당대표가 된 적은 없었다.

당대표의 선출의 방식은 당대표직 유지 기간에 영향을 준다. 대의원에 의해 선출된 당대표는 당원투표로 선출된 당대표보다 더 오래 직책을 유지한다는 걸 보여주는 명백한 단서가 있다. 당원투표로 선출된 당대표는 선거에서 실패할 경우 훨씬 더 강하게 공격을 받고 퇴진에 대한 압박을 받는다. 이러한 당대표는 직접선거를 통해 상당히 큰 정당성을 갖고 있지만, »당 국민«의 여론이 흔들리면 이에 훨씬 더 직접적인 영향을 받는다. 대의원 선출의 경우 대의원들이 잦은 당대표 교체가 초래하는 광범위한 정치적 결과에 대해 큰 우려를 가지고 있어서 선거 패배로 인한 순간의 실망으로 당대표 교체를 하려고 하지 않는다. 정당의 입장에서는 경험 많은 당대표에게 계속 대표직을 맡기는 것이 유리하다. 왜냐하면 새로운 당대표가 자신의 차별성을 입증하기까지 시간이 걸리고 그동안 분위기가 흔들릴 수밖에 없기 때문이다. 따라서 많은 대의원은 당대표 후보의 현재 인기뿐 아니라, 정당 등 복합적인 조직을 이끌어 본 경험도 함께 고려한다. 그 밖에도 당대표가 성공하기 위해서는 다른 주요 대표 및 단체(특히 원내교섭단체)와의 네트워크와 협력 능력을 비롯한 기타 역량(▶11장 »정치적 리더십«)도 중요하다. 그리고 대의원은 보통 당대표의 교체가 당의 대외적 이미지를 단기적으로만 »새롭게« 한다는 것도 고려한다. 당내 투표 이후에 당대표자가 정치일상으로 돌아가고 미디어와 공적 관심도 다른 이슈로 옮겨가기 시작하면, 새로운 당대표의 등장으로 인한 활기도 금방 사라진다.

그럼에도 불구하고 당대표 교체를 꼭 해야 하는 경우 당은 대표 선출이 가능한 큰 갈등 없이 이루어질 수 있도록 주의해야 한다. 당대표직 도전자가 다수이면 갈등은 불가피 하다. 이때 당은 갈등이 당내 그룹에 상처로 남지 않게 조정해야 한다. 당내 경쟁 시 모든 경쟁자가 지켜야할 규칙은 두는 것도 도움이 된다. 전당원투표로 대표를 선출하는 경우 감정을 동반한 경쟁이 되고, 전당대회 선출보다

지지자 확보를 위해 포퓰리즘적 수단에 기대는 경향이 더 크기 때문에 격렬한 갈등이 초래될 위험이 크다. 격렬한 갈등을 동반한 경쟁이 끝나고 나면 당내 결속력을 다시 회복하기 까지 많은 시간과 노력이 필요할 것이다.

그렇지 않아도 당대표의 선출 방식은 정당의 선거결과에는 지속적 영향을 미치지 못하는 못한다. 모든 당원의 참여 하에서 공개 경쟁으로 치러지는 당내 선거를 통해 당대표가 선출되었는지 아니면 제한된 수의 대의원들이 당대표를 뽑았는지는, 선거에서 특정 정당을 선택하거나 거부하는 데 있어서 대부분의 유권자에게 별로 중요하지 않다.

## 당 최고위원회

당 지도부는 한 명의 당대표 (또는 두 명의 공동대표)와 함께 원칙적으로 선출된 기타 대표단 및 최고위원회 위원으로 구성되는데, 이들 위원의 수는 나라와 정당에 따라 소수이거나 매우 클 수 있다. 일반적으로 당 최고 지도부로 사무총장과 재무관, 종종 지역조직(시도당) 대표나 당소속 총리(대부분 당대표 겸직) 같은 주요 공직자, 원내대표, 대통령, 주지사 등이 선출되며, 적어도 선임 위원으로 참여한다. 이 외에도 정당은 일반적으로 확대 최고위원회를 두는데, 확대 최고위원회에는 더 많은 선출 위원과 선임 위원들로 구성되며 지역조직 (시도당) 대표, 당의 청년조직 포함한 당내 부문조직 대표, (해당직책을 두는 경우) 당원담당위원이나 교육담당위원도 포함된다. 지도부의 양대 주요 조직에는 비선출 위원도 참여시킴으로써, 자문과 결정에 가능한 한 폭넓은 스펙트럼의 의견이 반영되도록 하고, 당의 개별 조직이 내려진 결정을 함께 이행하고 외부로 대표하도록 한다.

당 최고위원회의 기타 위원의 선출이나 선임은 다양한 절차를 통해 이루어진다. 다수의 나라에서는 기타 위원들을 전당대회를 통해 대의원이 선출하는데, 선출방식은 상이할 수 있다. 우선 개별 당원이 후보로 나서면, 전당대회 대의원이 여러

후보자 중 위원을 선택하는 방식이 있을 수 있다. 그 외에도 명부 방식이 있는데, 당대표와 최고위원을 하나의 명부에 올리는 방식으로 선출한다. 또한 당 최고위원을 당 기구를 통해 선출하는 것이 아니라, 당대표가 최고위원을 직접 지명하는 방식도 있다. 이 경우 당대표는 충성은 최대한 보장받겠지만, 동시에 다양한 당내 목소리가 당최고위원회에 대표되지 않을 확률이 높다. 간부정당(Kaderpartei)이 아닌 이상 이러한 상황은 당에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 왜냐하면 당원들이 절대적 동질성을 갖는 것은 때문이다. 당내에서 상반된 의견에 귀를 기울이고 결정을 내릴 때 그러한 의견들을 고려하는 법을 배우고 실천하는 것이 오히려 유익하다. 이는 다른 정당과의 관계 속에서, 특히 연정협상 시 장점으로 작용한다.

정당은 시군 차원에서부터 시작해 중앙 차원에 이르는 조직 구조를 갖기 때문에 기본적으로 다양한 층위의 다수의 대표와 간부회의를 갖고 있고, 이들 역시 투표로 선출된다. 어떤 나라에서는 정당법이 이러한 정기적으로 시행되는 당내 투표에 관해 규정한다.

표 7: 당내 간부 선출 방식의 장단점(출처: 자체 자료):

	선출 방식	장점 / 단점
당대표	전당대회에서 대의원에 의해 선출	<u>장점:</u> 폭넓은 정당성 확보 및 주요 정당 간부 및 지역 조직과의 우수한 네트워크 형성 가능성이 높음  <u>단점:</u> 없음
	총투표 (정당의 모든 당원이 직접 선출)	<u>장점:</u> (투표참여율이 높고 투표절차가 투명할 경우) 폭넓은 정당성; 모든 당원의 직접적 참여 가능  <u>단점:</u> 후보가 많은 경우 당내 갈등이 첨예화되고 진영형성이 촉진; 정당 내 충분히 뿌리내리지 못하고 충분한 네트워크를 구축하지 못한 인기 후보가 선출될 가능성이 있음; 경우에 따라 참여율이 낮으면 정당성이 약함; 직접선거를 실시하기 위해 높은 비용 발생
최고위원	당대표 후보가 제시하는 폐쇄형 명부에 전당대회 대의원이 투표	<u>장점:</u> 당대표에 대한 높은 충성심과 당 지도부의 동질성이 높음  <u>단점:</u> 다른 의견과 당내 비판자들은 당 지도부에 의해 포괄되지 않고, 그로 인해 당내 갈등이 촉진; 당내 주요 집단 중 최고위원회에 의해 대표되지 못한다고 느끼는 집단이 있을 수 있고 의견충돌 시 당을 떠날 위험이 있음;
	개별 후보자에 전당대회 대의원이 투표	<u>장점:</u> 다양한 후보 중 선택이 가능; 최고위원회에 당원의 다양성이 반영됨, 당내 비판자들을 당 지도부에 포함시킴으로써 비판자들의 충성심 촉진 가능  <u>단점:</u> 지도부의 동질성이 낮음, 정당의 정치적 입장에 대한 의견 불일치가 종종 발생하여 외부로 당의 통일성이 떨어져 보임
	당대표에 의한 선발/지명	<u>장점:</u> 당대표에 대한 충성심과 당 지도부의 결속성이 높음  <u>단점:</u> 당간부회의 위원들의 정당성이 제한됨; 정당조직 내 가부장주의 위험 및 그로 인한 정당업무의 전문성이 저해될 가능성이 있음

규모가 있는 정당은 당대표 외에도 사무총장을 두어 당대표의 임무 수행 시 당대표를 지원하며 당대표와의 협의 하에 당무를 수행한다. 사회당이나 공산당에서는 사무총장(서기장)이 정치적으로 당을 대표하는 중요한 직책이다. 당대표가 정치적으로



로 가장 중요한 역할을 담당하며 무엇보다 당의 정치적 대표로서의 기능을 수행하는 정당에서는 사무총장이 지역조직이나 결사체, 특별조직을 아우르는 정당의 모든 업무 조정을 담당한다. 조직이 크고 재정이 충분한 정당은 사무총장 외에도 사무국장을 둔다.

대부분의 정당에서 대표단회의와 최고위원회의는 정기적으로 소집되며, 정당에 따라 회의 빈도는 상이하다. 당대표나 사무총장의 위상이 높은 정당에서는 상당한 단독결정 권한을 가지고 있으며 결정에 대한 책임(Rechenschaft) 의무가 없기 때문에 종종 대표단회의나 최고위원회의 정기적 소집을 생략한다. 반면 결정을 내릴 때 최고위원회나 기타 위원회와 긴밀한 조율이 전제되어야 하는 정당도 있다. 다수의 정당에서는 리더의 단독 결정을 제한하기 위한 목적으로 중요한 현안문제에 관한 논의를 위해 소규모 최고위원들이 빈번하게 모이거나 다른 형태의 조율 방식을 적용하기도 한다.

당 최고위원회는 통상 전당대회나 당의 일반 위원회에 비해 더 강력한 위상을 갖고 있으나, 당의 권력 핵심은 집행위원회 즉, 정당의 의장단에 있다. 전당대회는 집행위원회를 선출한 이후에는 원칙적으로 집행위원회를 통제할 수 없다. 거의 모든 정당에는 제한된 인원으로 구성된 집단이 비교적 큰 권력을 차지하고 있어서 그 집단을 통제하기가 매우 어려운 과두제적 구조가 형성되는 경향이 나타난다.

#### 과두제의 철폐

로베르트 미헬스는 1911년 정당연구에 관한 고전적 저서에서 »과두제의 철폐«(즉, 소수자의 지배)을 입증했다. 이 이론에 따르면 모든 조직에는 필연적으로 지도층이 형성되고, 이 지도층은 나중에 더 이상 효과적이고 지속적으로 통제하기 어려워진다. 정당의 경우에도 당수뇌부와 당기구가 우위의 정보력과 갈수록 더해지는 정치의 전문화로 인해 점점 더 독립적으로 변한다. »조직(Organisation)을 말하는 사람은 과두제(Oligarchie)에의 경향을 말하는 것이다. 과두제의 본질은 깊은 귀족정치적 성향을 갖는다.« 과두제는 »유권자들에

대한 선출된 자들의 지배, 의뢰인에 대한 의뢰를 받은 자들의 지배, 위임자들에게 대한 위임을 받은 대표들의 지배의 어머니다» (Michels 1989, 19). 과두제화가 수반하는 특징은 공직겸직(Ämterhäufung)과 권력집중(Machtballung)인데, 이는 당내 민주적 의사형성 프로세스 실현에 문제가 된다. 정당 내 민주적 절차와 의견교환 가능성의 개선은 경직된 정당의 구조 완화에 기여할 수 있다.

정당이 이상적인 형태로 다양한 단위에서 민주적으로 구성되어 있고 대표가 민주적 정당성을 확보하였다 하더라도 당내 민주주의의 현실은 다를 수 있다. 우선 고위직에 선출되기 위해서 후보자가 당내 우수한 네트워크를 갖고 있어야 한다. 그리고 일단 한번 고위직에 오르면 그 네트워크는 더욱 확대되며 직책을 맡을 때마다 정보력의 우위, 정치적 사안에 대한 결정권한과 다양한 직책과 지위 분배에 관한 결정권한이 추가적으로 확대된다. 여기에서 다양한 직책과 직위의 분배란 중앙당 당직자 채용에서부터 시작해 중앙정부의 장관 후보자 지명에까지 포괄적이다. 이 모든 것들을 통해 당대표는 엄청난 권력을 쥐게 된다. 그럼에도 불구하고 당대표는 민주적으로 조직된 정당에서 항상 자신의 권력을 뒷받침해줄 정당성을 확보하기 위해, 끊임없이 당원으로부터 동의와 지지를 구해야 한다.

다수의 정당에서는 당대표가 (적어도 전당대회에서, 그러나 종종 지역당대회에서도) 소위 정치적 테제나 »주도제안(Leitantrag)«을 가결시켜 현안논쟁에서 자신의 입장을 관철시키려 한다. 이러한 테제는 당 최고위원회에서 준비하기 때문에 전당대회의 결정에 상당한 영향을 행사한다. 이러한 테제에 대한 토론과 표결 시 당원이나 대의원에게 높은 수준의 공동발언권이 주어지면, 테제는 전당대회 중 바뀔 수도 있다. 그러나 당원의 발언권이 낮으면 당 최고위원회의 제안을 엄격하게 따른다.

## 정당조직의 전문성

정당은 전문적으로 운영되어야 하며 현대적인 소통기술을 갖추고 있어야 한다. 조직의 꼭대기에는 중앙당이 있고 중앙당에서 당대표와 당간부회의가 당을 이끌어 간다. 중앙당은 다음과 같은 기능을 수행한다.

이상적인 경우 중앙당 사무처는 인적, 기술적으로 우수하게 구성되며, 다양한 »전문부서«를 둔다. 이 부서는 각기 개별 주제에 집중하며, 정치토론에서 다뤄지는 현안문제에 관한 입장을 준비하고, 당의 대표 및 당원에게 논쟁근거 자료를 제공하며, 정당의 소통과 대외적 이미지를 담당하며, 선거운동을 조직하고 조율한다. 전문적인 중앙당 사무처는 전국적 단위에만 존재하는 것이 아니라, 주요 지역 단위에서 보다 작은 규모로 구성된 지원조직이 존재한다면 이상적이다. 정당이 충분한 재원을 확보하고 있다면, 적어도 규모가 큰 도시와 기초자치단체에 당직자를 둔 지속성 있는 인프라를 갖추고, 지역 정당활동을 조직하고, 당원과의 소통과, 지방 선거운동을 담당하게 해야 한다. 이를 위해 지속적인 수입은 필수적이다. 모든 정당에서 중앙당 사무처의 운영은 캠페인과 무관한 정기적 지출 중 큰 부분을 차지한다.

### 중앙당 사무처의 임무

- ◆ 당강령 작성이나 현안에 대한 분석을 통해 시국문제에 대한 입장 수립, 입장문 (Positionspapier) 작성 시 당 지도부를 지원한다.
- ◆ 선거운동 조율과 당의 프로필 강화를 위한 기타 캠페인과 활동을 수행한다.
- ◆ 선거결과를 분석하고 정당의 향후 전략을 위한 결론을 도출해낸다.
- ◆ 정치 문제에 대한 당 노선 유지관점에서 정당 산하 조직의 활동을 관찰하고 평가한다.
- ◆ 여론조사를 실시하고, 조사 결과 분석과 함께 당전략을 위한 권고사항을 도출한다.

- ◆ 당의 공보 및 홍보활동을 수행하며 소셜미디어 채널을 관리한다.
- ◆ 당의 전략을 위하여 다른 정당을 관찰하며 그들의 활동을 평가한다.
- ◆ 당재정 관리, 선거운동 자금조달, 당의 재원전체에 대한 투명한 운영을 담당한다.

오늘날 선거운동과 정치 마케팅은 상당한 수준의 전문적 지식을 요구하기 때문에 상근직으로 구성된 스태프는 그 어느 때 보다 중요하다. 여가 시간을 쪼개서 당활동을 하는 당원은 그러한 지식을 확보하기 어렵기 때문이다. 게다가 과거에는 주로 열성 당원의 자원봉사로 하던 일을 당원 감소로 담당할 수 없게 되면서 상근직 당직자가 수행하고 있다. 상근이든 자원봉사든 간부들은 그들의 임무를 효율적으로 수행하기 위해, 일반 기업의 지도자들은 이미 오래전부터 일상적이었던 일에 대해 집중적인 교육을 받아야 한다(무엇보다 리더십, 갈등 및 프로젝트 관리).

표 8: 상근직 당직자(출처: Webb/Keith 2017; 42):

국가	중앙당 사무처 평균 상근 당직자 수	당원 1000명 중앙당 사무처 평균 상근 당직자 수	원내 교섭단체 평균 상근 당직자 수	의원 1인당 직원의 수
호주	21.0 (3)	0.04 (3)	-	
벨기에	30.5 (10)	0.12 (10)	11.9 (8)	1.0 (8)
체코	28.3 (4)	0.17 (4)	2.8 (4)	0.1 (3)
덴마크	9.0 (4)	0.80 (4)	23.3 (4)	1.6 (4)
독일	77.0 (1)	0.12 (1)	726.8 (6)	7.0 (5)
헝가리	12.0 (1)	1.50 (1)	57.8 (4)	1.1 (4)
아일랜드	27.0 (3)	0.15 (2)	32.1 (5)	1.9 (4)
이스라엘	12.5 (2)	0.60 (2)	24.3 (3)	3.7 (3)
이탈리아	64.0 (4)	0.01 (4)	-	-
네덜란드	44.5 (2)	0.12 (2)	-	-
노르웨이	19.4 (7)	0.10 (7)	24.5 (7)	1.7 (7)
포르투갈	1.0 (1)	0.02 (1)	38.0 (6)	2.3 (6)

국가	중앙당 사무처 평균 상근 당직자 수	당원 1000명 중앙당 사무처 평균 상근 당직자 수	원내 교섭단체 평균 상근 당직자 수	의원 1인당 직원의 수
스페인	105.6 (5)	0.09 (5)	37.7 (5)	0.8 (5)
스웨덴	35.8 (8)	0.12 (8)	37.3 (6)	1.1 (6)
영국	93.1 (7)	0.12 (7)	3.2 (5)	1.2 (5)
평균	42.9 (62)	0.12 (60)	92.9 (63)	2.0 (61)

괄호 안의 숫자는 조사된 조사의 수 표시한다.

재정적으로 감당할 수 있는 능력이 있는(!) 정당의 경우 당원이 줄어드는 것에 비해 당직자 수가 늘어나는 것이 확인된다(Webb/Keith 2017, 42 이하). 그러기에 재정적 여력이 없는 정당은 소수의 직원에 만족하며 당원의 참여에 의존해야 한다. 여러 나라에 다양한 형태로 존재하는 정당국고지원 재정은 일부라도 전문성 있는 중앙당 사무처 구축을 위해 사용되어야 한다. 아래 그림은 재정이 매우 안정적인 독일 기민련(CDU)의 당조직도다. 정당이 어떻게 조직될 수 있는지 보여주는 좋은 사례다.

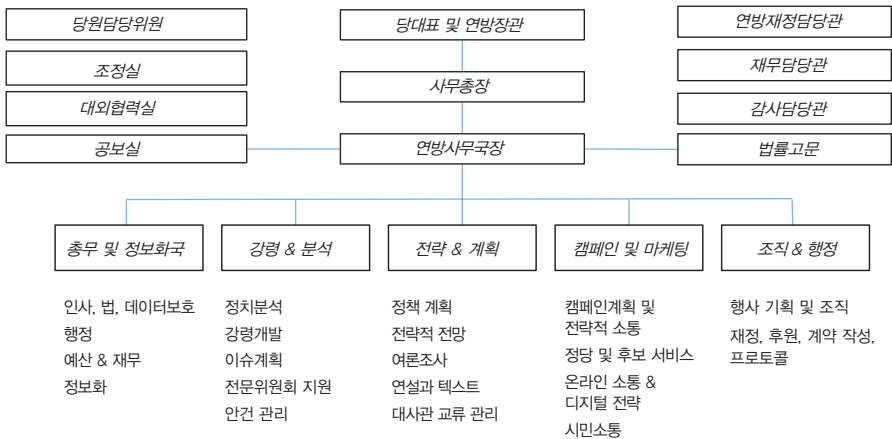


그림 9: 중앙당 사무처 조직도 (독일 기민련(CDU) 사례)

다수의 정당은 정규 당직자 외에도 장기적으로 또는 적어도 간헐적으로 정치 전문가와 협력한다. 특히 여론조사, 정당의 마케팅 및 선거운동의 기획과 시행에 있어서 정치 전문가와 협업을 한다. 의회제에서는 이러한 컨설턴트의 투입 빈도가 대통령제보다 현저히 낮다. 왜냐하면 의회제의 경우 대개 선거운동은 중앙당에 의해 계획되고 조율되며, 개별 후보가 돈을 많이 들여서 자체 선거운동을 할 필요가 없기 때문이다. 게다가 대부분의 후보는 장기적으로 컨설턴트를 투입할 재원이 없다. 따라서 외부 자문의 투입은 주로 전국 단위 중앙당 사무처 또는 많지는 않지만 지역 단위 사무처에 집중된다. 반면 개인화된 선거운동이 치러지는 대통령제에서는 선거운동시 당조직은 부차적인 역할만 담당한다. 후보들은 선거운동을 위한 자체 인프라를 구축해야 하는데, 고도로 전문화된 정치적 마케팅 전문가들이 큰 비중을 차지한다. 미국이 전형적인 예다. 미국에서는 의원도 선거운동을 스스로 책임져야 하므로, 상하원 의원들을 지원하기 위한 외부 자문단이 수시로 투입된다. 이 또한 높은 선거운동 비용의 원인이 된다. 최근에는 대통령제가 도입된 다수의 다른 나라에서도 비슷한 사례를 찾아볼 수 있는데, 멕시코나 브라질, 콜롬비아, 아르헨티나, 인도네시아, 필리핀 등을 들 수 있다. 선거운동이 막대한 선거자금을 삼키는 곳이다. 문제는 이 자금이 합법적인 선거운동 후원금으로만 충당되는 것이 아니며, 의원이 공식적으로 지급받는 보수를 통해서만 충당되는 것은 더더욱 아니라는 점이다. 선거자금은 부패나 기타 다른 후견주의적 형태를 통해 »리파이낸싱«되는 경우가 드물지 않다.

## 후보공천

의회의 의석과 모든 차원의 정부 공직 후보 공천은 정당이 담당하는 고전적인 기능이다. 이러한 역할은 지방자치단체의 의원과 시장에서부터 시작해 국회 의원과 대통령에 이르는 공직 후보 선정만이 아니라 정부, 국가 및 준국가 기관과 기업 내 다양한 직책과 직위의 임용도 포괄한다. 때로 사기업 내 직책 임명에 대해서도 정당이 영향력을 행사할 수 있다. 미국과 브라질, 멕시코, 인도네시아, 필리

핀, 가나 등 다른 대통령제 민주주의 국가에서는 정당이 선거 후에 관청의 경비원에서부터 대형 국영기업의 이사회에 이르기까지 공공 분야 및 준공공분야 내 천 개 이상의 직위에 대해 결정한다. 의회제 국가에서도 상당히 많은 공직의 정실임용(Ämterpatronage)이 존재한다.

정당에게 있어 행정 기능의 수행은 계속해서 큰 의미가 있기 때문에 정당이 이러한 기능을 어떻게 받아들이는 지가 중요하다. 이는 정부와 의회 내 공직의 임용, 그리고 무엇보다도 개인적인 이해와도 관련된다. 따라서 후보자와 직위에 관한 결정은 당내 갈등의 중대한 원인이 된다. 우선 정당이 최종적으로 공천할 수 있는 후보의 수보다 훨씬 더 많은 잠재적 후보군이 있는 경우가 빈번하기 때문이다. 이들 중 일부만이 선정되며, 선정된 후보들 사이에서도 의회나 원내교섭단체 내 자리를 둘러싸고 혹은 정부 내 직위를 놓고 새로운 갈등이 발생한다. 선정되지 않은 사람은 다른 형태의 보상을 기대하는 경우가 적지 않다. 따라서 후보를 선정하는 절차는 매우 중요하다.

정당이 결정을 내리기 전에 잠재적 후보는 피선거권을 위한 법적인 전제조건을 충족해야 한다. 모든 나라에는 적어도 이를 위한 최소한의 법적인 규정과 제약이 있는데, 대개 그렇게 엄격하지 않아 통상 시민의 다수가 입후보할 수 있는 자격을 갖추고 있다. 일부 나라에서는 이러한 전제조건이 상대적으로 엄격하게 규정되어 있다. 해당 국가의 국적 소유는 일반적으로 전국 차원의 선거 입후보를 위한 기본적인 전제조건이다. 유럽연합 회원국의 지방선거와 유럽의회 선거 시에는 유럽연합의 한 회원국 국민으로 다른 유럽연합 국가에 거주하더라도, 거주하고 있는 해당 국가에서 입후보할 수 있다. 선거구 내에 거주지가 있어야 한다는 조건은 많은 나라에서 요구되는 사항이며 지방선거에서 피선거권의 전제조건인 경우가 많다. 때로는 후보자에게 기탁금이나 최소 수량의 지지서명이 요구되는데, 이는 무엇보다도 입후보의 진정성을 확인하기 위함이다. 브라질과 필리핀에서는 대통령 선거 시 해당 국가의 태생적 국적자만 입후보할 수 있다. 미국에서는 후보가 자국에서 출생한 사람이어야 한다. 후보에게 추가적으로 일정 교육 수준 및 문해력 요건을 요

구하는 것은 국민의 권리를 제한하는 것이므로 민주주의 국가에서는 흔하지 않은 일이다. 반면 많은 민주주의 국가에서는 선거 입후보 요건과 관련해 공무원, 판사, 군인, 광역 및 기초 차원의 다른 선출직을 갖고 있는 공직자는 겸직(»관직누적(Ämterkumulation)«)할 수 없다는 원칙이 적용된다. 겸직이 이해충돌로 이어진다고 간주되기 때문이다. 유죄판결을 받은 범죄자나 파산자 역시 많은 나라에서 선출직의 입후보에서 배제된다.

그 외에도 정당은 입후보를 위한 추가적인 기준을 갖고 있다. 대개 당원 신분은 후보가 갖추어야 할 기본적 조건으로, 정당에 충성스럽고 정당의 입장을 잘 알고 대변하는 후보를 세우기 위함이다. 일부 정당은 매우 엄격하다. 예를 들어 벨기에의 사회당은 과거에 후보자가 되려면 자녀가 (종교학교가 아닌) 국립학교에 다니고 배우자와 자녀 모두 당내 조직에 등록되어 있어야 했다. 오늘날에는 이처럼 강한 정당일체감은 거의 찾아보기 어려워졌기 때문에, 이러한 요구를 하는 경우는 거의 없다. 많은 후보들은 이른바 »황소 경로(Ochsentour)«를 거쳤다. 다시 말해 젊은 시절부터 조직 내에서 활동을 했던 사람으로, 우선 지방정치 활동을 하며 경우에 따라 기초의회 의원이 되거나 기초자치단체에서 첫 실무경험을 쌓으며 이를 통해 더 높은 직책이나 시도 의회나 국회 의원 입후보를 위한 자격조건을 쌓는다. 이러한 후보들은 대개 당내에서 넓은 접촉 네트워크를 보유하고 있는데, 이는 당내에서 후보 공천신청과 직위 지원 시 도움이 된다. 많은 정당은 이러한 »자체성장자들« 외에도 자신의 직업이나 다른 자격으로 정당이 제시하는 인력의 매력도를 높일 수 있는 일명 »영입인사(Quereinsteiger)«에게도 열려 있다. 필리핀이나 인도네시아, 인도, 브라질, 아르헨티나 등에서도 연예계나 스포츠계의 »셀럽들«이 이러한 사람 중에 포함되어 있는 경우가 많다. 이는 실제로 이러한 유명인사를 받아들이는 정당이 일시적이거나 유권자의 관심을 끈다. 하지만 이러한 유명인들에게 정당에 대한 충성심과 특히 정당의 가치와의 연계 또는 정당의 정치적 목표를 위한 힘든 활동을 기대하기 어렵다. 대통령제 국가에서는 정당의 강력한 단결과 그에 따라 (입후보자에게) 정당에 대한 밀접한 연계가 요구되는 의회제 국가에서보다 »영입인사«가 흔하다.



지방선거 차원에서는 정당보다는 개인이 더 중요하게 인식되기 때문에 많은 정당들은 기초의회선거 후보에 있어서 당과의 장기적 연결 여부를 주요조건으로 보지 않는다. 따라서 때로는 당과 연계가 없거나 매우 표면적이지만, 해당 지역에서 알려져 있는 사람을 당 소속 후보로 세우기도 한다.

무소속 후보는 특정 최소조건을 충족하는 경우 많은 나라에서 허용되고 있다. 하지만 대부분의 나라에서는 당조직의 지원 없이 고위 선출직에 오르기는 어렵거나 불가능하다. 시군 차원에서는 오히려 가능한 이야기다. 당조직이 약하고 선거구제와 함께 결선투표제가 실시되는 곳에서는 무소속 후보들의 성공 가능성이 더 크다. 예를 들어 우크라이나와 러시아에는 한때 의원의 각각 1/4과 1/6이 무소속이었다. 하지만 대부분의 민주주의 국가에서 무소속 후보는 일반적으로 정당이 제공하는 것 같은 공식적인 지원 없이 전국 차원의 선거에서 승리할 현실적 가능성도 없고, 정당이 제공하는 것 같은 재정적, 조직적 지원을 받을 현실적인 가능성도 없다. 예를 들어 버니 샌더스는 한 때 미국 의회의 유일한 무소속 하원의원이었으며 후에는 상원의원이 되었다. 그러나 두 차례 대통령 후보로 나설 때에는 민주당에 합류했다. 무소속 후보는 성공 가능성이 없기 때문이었다. 부자인 경우에도 마찬가지다. 미국에서도 돈만으로는 입후보가 보장되지 않다는 사실은 억만장자인 마이클 블룸버그가 2020년 민주당의 대통령 후보 경선에 출마했다가 실패한 사례가 잘 보여준다. 도널드 트럼프는 그보다 4년 앞서 성공한 바 있다. 하지만 트럼프도 돈에만 의존하지 않고, 일부 평론가들에 의하면 공화당을 »납치«했기 때문에 성공할 수 있었다.

정당은 후보선정을 위해 매우 다양한 당내 절차를 두고 있다. 정당은 당의 후보를 어떻게 선정할지 상당히 자율적으로 결정한다. 소수의 국가에서만 특정 공천과정에 대해 법적으로 규정하고 있다. 독일과 핀란드에서는 정당이 후보를 선정할 때 민주주의적 절차를 규정하는 법적인 조건을 충족해야 한다. 이때 후보는 선거의 종류에 따라 시도당이나 지역 당조직 차원에서 대의원회 혹은 당원투표에 의해 선출된다. 물론 폴뿌리민주주의의 원칙을 따르는 미국 민주당과 공화당의 대통령

후보 경선이 많은 관심을 받는다. 다른 대통령제 국가에서는 때로는 다수의 지원자가 있을 경우 전당대회가 후보를 결정한다. 하지만 공천을 위한 이러한 전당대회 전에 이미 후보가 확정되어 있는 경우가 많기 때문에, 이러한 전당대회는 대의원의 표결을 거쳐 이미 준비되어 있던 결정을 공포하고 확인하는 데 기여한다.

의원 후보의 선정 절차에는 다양한 절차가 존재한다. 이 절차는 한편으로는 중앙집권화 정도에 따라 달라진다. 즉, 공천이 주로 중앙 당 지도부에 의해 결정되는지 혹은 공천에 대한 전권이 광역이나 기초차원의 위원회에 위임되었는지에 따라 달라진다. 다른 한편으로는 정당구조의 다양한 층위에서 공천절차에 관여하는 사람에 의해 달라지기도 한다. 일본의 자유민주당이나 스페인의 국민당과 같이 조직이 강하게 중앙집권화 되어 있는 정당에서는 당의 리더들이 상당히 자율적으로 국회의원 후보를 결정하며, 후보가 어떤 지역에 출마할지, 정당명부 상 몇 번에 올릴지 대해 결정한다. 하지만 많은 나라에서는 민주주의 원칙을 잘 지키는 당내 절차가 자리잡고 있어, 중앙 당의 리더들이 때로는 반대할 수는 있지만, 공천에 관한 중대한 결정은 광역 및 기초 단위의 대표단, 대의원, 활동가가 한다. 분권화가 아주 잘 된 경우, 각 선거구의 공천은 비공개 총투표에 참여하는 기층 당원의 손에 달려 있다. 어떤 곳에서는 심지어 비당원에게도 개방된 총투표로 뽑기도 한다. 일반적으로 의원 후보 공천은 다음의 다양한 방식 중 하나를 따른다.

#### 의원 후보를 선정하는 공천절차

- ◆ 중앙 당 지도부가 공천을 온전히 결정한다(강한 중앙집권제).
- ◆ 중앙 당 지도부가 시도당이 조직이 제시하는 제안명부를 바탕으로 결정한다.
- ◆ 시도당 조직이 중앙 당 지도부가 제시하는 명부에 따라 선정한다.
- ◆ 시도당 조직이 제안명부를 수립하고, 이 명부는 중앙 당 지도부에 의해 승인되어야 한다.
- ◆ 시도당 조직이 공천절차를 온전히 통제한다.
- ◆ 선거구의 모든 당원들이 후보를 선출한다(가장 강한 분권화).

출처: Norris 2006: 91.

중앙집권화가 강한 일부 정당에서는 주요 도시의 시장후보를 중앙 당 지도부가 결정하기도, 광역 및 기초 차원의 선거에서는 시도당이나 시군당 지도부가 일반적으로 결정의 자율성을 갖는다. 정당이 국회 의원 후보에 관한 결정을 광역 및 기초 당 위원회에 위임하는 나라도 있는데, 이는 당내 민주주의의 확대에 대한 요구에 부합하고 이로써 신입당원을 확보하기 위함이다. 하지만 적어도 당원 유치 측면에서는 이러한 절차가 별로 의미가 없었다. 또한 정치학계는 절차가 더 민주주의적으로 변한 곳에서 후보선정에 대한 광역 및 중앙 당 지도부의 영향력이 여전히 크다는 사실을 관측했다. 예를 들어 영국의 보수당에는 다음과 같은 순서에 따르는 최소한 8 단계가 있다.

1. 당의 중앙당 사무처에 공식 지원신청서 제출,
2. 당 간부들과의 인터뷰,
3. »주말선발위원회«에서 프레젠테이션,
4. 승인된 후보를 전국 단위 목록에 기입,
5. 특정 선거구에 지원,
6. 개별 선거구의 시군조직을 통한 선발 및 인터뷰 절차,
7. 선거구 당원에 의한 최종 공천회의,
8. 당최고위원회에 의한 후보 확인.

몇몇 단계는 형식적인 단계에 가깝지만, 그 외 단계는 수백 명의 지원자 간의 경쟁, 알 수 없는 결과와 격렬한 당내 갈등을 수반하는 단계일 수 있는데, 특히 과거 선거에서 늘 보수당 후보가 의원직에 당선되었던 소위 »안전한« 선거구 공천을 위한 지원 시 그렇다.

이러한 형식적인 관문 외에도, 특정 종족적 소수집단 같은 집단들을 관직 후보로 지원하지 못하도록 독려하는 기타 공식 또는 비공식적 관문이 존재하는 곳도 있다. 민주주의 절차의 원칙들이 적용되는 곳에서조차, 후보가 이미 정해져 있고 (예를 들어 잘 알려진 의원이 재선에 도전할 경우) 또는 경쟁후보가 없는 경우 이

러한 것은 형식적 절차로 전락한다. 여성의 공천 역시 이 맥락에서 중요한 역할을 담당하는데, 이에 관해서는 다다음 절에서 다루고자 한다.

## 정당의 디지털화

코로나바이러스 확산에 대한 대응과 2020년초 그 확산이 초래한 상황은 정치와 정당의 디지털화를 재촉했다. 디지털 전환(digitaler Wandel) 속에는 정치와 정당을 위한 수많은 기회와 도전과제가 포함되어 있다. 처음에는 일부 중유럽 및 북유럽 국가의 녹색당 및 해적당과 같은 신생 정당이나 이미 언급한 바 있는 이탈리아의 오성운동(M5S), 스페인의 포데모스(Podemos)나 시우다다노스(Ciudadanos)가 이러한 새로운 기술의 가능성을 이용했다. 하지만 그 사이 기술적 전환에 다소 느리게 반응하던 많은 전통 정당과 대형 정당도 디지털화 프로세스에 합류했다.

코로나 위기 이전에 이미 수많은 당 지도부가 디지털 수단을 상호 간의 직접적인 소통과 시도당이나 시군 지역조직과의 직접적인 소통을 위해 사용했다. 바이러스의 확산으로 이런 상호작용 방식이 확산되었다. 예컨대 공동 문서작성 시스템이나 회의용 비디오 톨도 사용된다. 클라우드의 이용도 늘어나고 있다. 높은 보안수준을 보장하기 위해, 여력이 있는 정당은 당운영을 위한 자체 클라우드를 구축한다. 기술적 설비와 가능성의 확대에는 기술지원을 위한 상당한 투자가 따른다는 사실은 분명하다. 중앙당 사무처에는 (그리고 경우에 따라 시도 및 시군 조직에는) 이러한 새로운 디지털 업무를 위한 충분한 인력이 확보되어야 한다. 이는 상당한 비용과 연결되기 때문에, 무엇보다 더 많은 재원을 가진 정당이 이러한 기술적 가능성을 더 잘 이용할 수 있을 것이다.

## 디지털화의 기회

디지털화는 당원과 대중과의 새로운 소통을 가능하게 할 뿐 아니라, 당원 참여의 새로운 길을 열어준다는 점에서 큰 기회이다. 최근에는 거의 모든 정당이 이 기회를 활용하고 있다. 당원의 입장에서 이를 통해 대중매체보다 나은 정보력을 확대할 수 있다는 장점이 있다. 당원은 당 지도부로부터 더 자주, 더 방대한 규모의 정보를 얻는데, 이는 정보에 대한 개별 당원의 요구에 부응하는 것일 뿐 아니라 정당의 입장을 대변할 시 필요한 논증자료를 제공해주는 것이기도 하다.

참여기회의 확대는 다양한 영역으로 확장된다. 요즘은 시도당 당원총회와 시군조직 당원총회 그리고 중앙 전당대회조차 온라인으로 진행될 수 있다. TV나 온라인 서비스를 통해 전당대회를 소극적으로 관람하는 대신 새로운 기술수단을 이용해 당원이 각종 당회의에 적극적으로 참여하는 것이 가능 해졌다. 참여는 전당대회 시 단순한 발언신청이나, 일부 당원 그룹이 공동으로 (정해진 정족수의 준수 하에) 안건을 제출한 후 온라인으로 근거를 제시하면 되는 디지털 제안절차에서부터 시작해 당내 선거 참여에까지 이른다. 한편 이러한 절차에 대해 매우 열려 있는 정당이라도, 디지털 방식의 참여가 상당히 발달되어 있는 정당이 아닌 이상 아날로그 방식의 제안절차가 유지되도록 주의한다. 아직까지는 온라인 당원총회 경험이 있는 정당이 그리 많지는 않지만, 직업적 혹은 개인적 이유로 인해 회의참석이 불가능하거나 매우 제한적으로만 가능했을 당원 다수가 디지털 매체를 통해 회의에 참여하는 경향이 나타나고 있다.

디지털화의 특별한 장점은 전문가로 구성된 정당 내 실무그룹이 훨씬 간단하게 만들어질 수 있다는 데 있다. 디지털 기술을 이용하지 않은 경우라면 이러한 실무그룹은 원래 잘 만들어지지 않으며 조직적, 재정적으로 큰 투자를 해야 가능하다. 디지털 방식으로 정당은 인적 재원을 훨씬 더 잘 이용할 수 있다. 즉, 매우 특수한 관심영역을 대표하며 그 때문에 당내 전문토론에 거의 참여할 수 없었던 당원을 참여시킬 수 있다. 이는 구체적 사안에 관한 토론 시 정당에게 매우 유익할 수 있다.

선거운동에서는 디지털 매체의 사용은 일종의 »무기평등«을 실현시켜줄 수 있다. 예산이 적은 작은 정당도 이러한 방식으로 심도 있는 선거운동을 진행하고, 기존의 방식으로는 거의 접근할 수 없었던 거의 모든 지역의 많은 유권자에게 그들의 메시지를 전달할 수 있기 때문이다. 소셜미디어의 이용자수를 보면, 작은 정당이 규모가 큰 전통적인 정당보다 훨씬 더 많은 »팔로워«를 보유하는 경우가 많음을 알 수 있다.

디지털 절차와 관련한 기술의 지속적인 변화와 발전으로 인해 이러한 기술의 형태와 포맷을 활용하는 모든 당원과 당직자, 특히 홍보활동 분야 소셜미디어 담당자는 지속적으로 교육을 받고 기술과 미디어의 최신 경향을 익혀야 한다. 따라서 이러한 인력집단의 소통과 정기적인 경험의 교류는 오늘날 정당의 일상적 활동에 포함되어야 하며, 이러한 인력집단에는 중앙당의 대표뿐만 아니라 시도당과 지역 조직의 대표도 포함되어야 한다.

한편 디지털화는 기술지원을 위한 상당한 투자와 비용 외에도, 정당의 민주주의적 본질을 건드리며 정당이 디지털화의 길에 들어선다면 반드시 주의해야 하는 추가적인 도전과제가 있다.

## 디지털화의 도전과제

우선 »디지털 격차(*digital divide*)«의 위험을 들 수 있다. 이는 당내 토론이 온라인 방식으로만 진행될 경우, 디지털 기술을 이용할 수 없거나 이용하고 싶어하지 않는 당원이 당내 토론에서 배제됨을 의미한다. 물론 당내에는 참여를 제한하는 장애물이 항상 있기는 하지만, 디지털 매체를 통해 추가적인 장애물이 발생하지 않도록 주의해야 한다. 일찍부터 디지털 수단을 활용하기 시작한 독일의 녹색당(*Grünen*)은 젊은 당원들은 디지털 수단에 익숙하기 때문에 그리고 나이가 있는 당원은 시간이 더 많기 때문에 젊은 당원이나 나이가 있는 당원 모두 이러한 형태

의 당내 참여를 적극적으로 이용하는 모습을 확인할 수 있었다. 또한 여성이 디지털 매체를 통해 정당활동에 참여하는 경우가 남성에 비해 현저히 적은 것으로 나타났다. 이는 설립 때부터 성평등을 핵심적인 정치적 목표로 삼고, 예컨대 모든 당내 고위직을 남녀 동수로 구성하는 등 조직 내에서 이 목표를 엄격하게 준수해온 정당에게는 문제가 된다. 따라서 디지털 참여에 대해서도 일종의 쿼터규정을 마련하여, 온라인 토론을 위한 의무 여성비율 규정을 도입하는 등의 방안에 대한 고민도 이미 이루어지고 있다.

디지털 방식으로 치러지는 선거나 표결은 그 과정에서 민주주의의 근본적인 원칙이 침해될 수 있기 때문에 문제가 매우 많다. 당내 선거는 최고위원 선출이나 후보 선정 등 인사결정을 위한 것이다. 표결은 무엇보다 당대회와 전당대회에서의 제안이나 조직의 기타 문제에 관한 것이다. 큰 규모의 기술적 (및 이에 따른 재정적) 대가를 통해서만 배제시킬 수 있는 높은 안전성 리스크와 해커나 기타 외부 방해요소로 인한 조작의 위험성을 제외한다면, 이러한 방식의 선거와 표결 참여는 진정한 의미의 의사형성 과정과 개인성원칙(Personalitätsprinzip) 그리고 부분적으로 비밀유지도 전제로 한다. 이는 표결에 참여하는 사람들 각자가 스스로 결정해야 함을 의미한다. 그러나 온라인 표결과 선거에서는 경우에 따라 이것이 보장되지 않으며, 이를 검증할 수도 없다. 이탈리아의 오성운동(M5S)과 스페인의 포데모스(Podemos)의 경험은 이러한 절차에 대한 투명성과 정확성 측면에서 의구심을 불러일으킨다. 독일에서는 연방헌법재판소는 최근 여러 나라에서 수용되고 있는 전자투표를 일반 선거에서 사실상 금지시켰다. 왜냐하면 투표행위와 계표의 중요한 과정이 신뢰성 있고 특별한 전문지식 없이 검증할 수 있어야 한다는 전제를 충족할 경우에만 전자투표의 이용을 허용하였기 때문이다. 투표용지를 이용한 선거에서는 조작이나 부정선거가 현행 규정의 제반조건 하에서 어쨌든 상당한 수고와 예방적 효과가 큰 높은 발각 위험성을 감수해야만 하는 반면, 소프트웨어의 프로그래밍 오류나 의도된 전자투표기기의 소프트웨어 조작을 통한 부정선거는 식별하기가 어렵다는 것이 연방헌법재판소가 제시한 근거였다. 따라서 투표기기 상의 오류나 의도적 부정선거의 큰 파급효과 때문에 공개선거의 원칙을 유지하기 위한 특

별한 대비책이 요구된다. 당내 디지털 표결절차에 대해서도 유사한 엄격한 보안조건이 적용되어야 한다.

코로나 팬데믹은 많은 곳에서 당내 디지털 선거에 대한 유보를 제거하는 데 기여했다. 팬데믹 시기에도 정당은 멈춰 있을 수 없었고 최고위원의 재선거나 승인을 위한 전당대회가 치러져야 했기 때문에, 일부 나라에서는 선거 역시 디지털 방식으로 진행될 수 있도록 법을 개정했다. 독일과 같이 디지털 선거에 대한 유보와 제약이 컸던 나라에서도 이를 위한 새로운 법 규정이 마련되었다. 다른 나라에서는 당헌을 조정하는 것만으로도 이러한 새로운 형태의 당원참여가 가능 해졌다.

정당이 디지털화를 유보했던 것은 정치와 정당이 디지털 시대에서도 사람 간의 대인적인 접촉으로 유지된다는 점 때문이다. 민주주의는 함께 살아가는 규칙을 통해 서로 소통하는, 개인들로 구성된 공동체를 전제로 한다. 이때 소통은 주장에 대한 근거를 냉정하게 교환하는 것을 통해서만 이루어지는 것이 아니라, 정치적 단결과 때로는 정치적 이견을 돋우는 감정을 통해서도 이루어진다. 이러한 감정을 통한 소통은 온라인에서는 거의 불가능하다.

개인적인 만남, 다른 사람들을 알게 되는 것, 비공식적인 대화와 협의, 대화상대의 신체언어를 인지하는 것, 공동의 경험을 바탕으로 둔 공동체의 형성은 특히 정당에게 있어 큰 의미가 있다. 사람들을 정당과 연결시키는 이러한 사회적 접합체는 디지털화로 대체될 수 없다. 당내생활과 당의 시민 및 유권자와의 접촉은 더욱 그렇다. 전당대회에서는 마음을 사로잡는 연설이 대의원들을 매료시킬 수 있고, 준비되지 않았던 결의가 통과될 수도 있다. 한 후보에 대해 당원들이 열광하게 되고, 그 결과로 당원들이 선거전에 동원될 수 있다. 비공식적인 대화에서 타협이 이루어질 수 있고, 당원들이 서로를 알아가고 대화를 나누게 됨으로 공동의 이니셔티브가 탄생할 수 있다. 이 밖에도 많은 것들이 개인적인 만남을 통해서만 가능하다.

시민과 정치인 사이의 직접적이고 장애물 없는 접촉은 디지털화 시대에도 변함



없는 민주주의의 근간이다. 새로운 기술적 가능성은 당내 절차와 프로세스를 용이하게 만들고 가속화시킨다. 그러나 정당은 시민과 유권자와의 직접적인 교류를 살아있는 사람 간의 개인적 만남이라는 기존 형태를 통해 추구하며 가능하다면 더 심화시킬 때에만 국가와 사회를 이어주는 접착부 기능을 계속해 수행할 수 있을 것이다.

### 당원: 역할과 기능

모리스 뒤베르제는 자신이 쓴 정당연구의 기본 저서에서 당원은 »정당의 원래의 본질, 정당 활동을 구성하는 요소다. 당원이 없는 정당은 학생이 없는 교사와 같다«(Duverger 1959: 63)라고 했다. 오래전 정당연구와 여러 정당과 정당체제의 최근 변화를 살펴보면, 한 정당이 당원을 필요로 하는가 그리고 특히 몇 명의 당원을 필요로 하는가 라는 질문에 대하여 명백한 대답이 존재하지 않음을 알 수 있다. 전 세계적으로 정당의 수는 증가하고 있지만, 당원의 수는 감소하고 있다. 이는 정당과 당원의 관계가 첫눈에 봤을 때보다 더 복잡적임을 말해준다.

표 9: 당원 수의 변화(출처: Webb/Keith 2017, 34):

국가	년도	선거권자	당원 수	선거권자 대비 당원 수의 비율
호주	2013	14,722,754	231,000	1.57*
오스트리아	2006	6,107,892	1,054,600	17.27
	2011	6,333,109	853,518	13.48*
벨기에	2007	7,720,796	426,053	5.52
	2012	8,008,892	385,729	4.82
덴마크	2007	4,022,920	166,300	4.13
	2011	4,079,910	149,640	3.67
독일	2005	61,870,711	1,423,284	2.30
	2013	61,946,900	1,317,550	2.13
이탈리아	2006	47,098,181	2,623,304	5.57
	2011	47,126,326	2,106,025	4.47+/-
네덜란드	2006	12,264,503	304,469	2.48
	2013	12,689,810	308,846	2.43
노르웨이	2005	3,421,741	172,359	5.04
	2012	3,641,753	161,811	4.44
폴란드	2007	30,615,471	304,465	0.99
	2013	30,762,931	241,544	0.79+/-
포르투갈	2005	8,944,508	341,721	3.82
	2011	9,624,425	281,307	2.92+/-
스페인	2008	35,073,179	1,530,803	4.36
	2011	35,779,491	1,494,001	4.18+/-
스웨덴	2006	6,892,009	266,991	3.87
	2010	7,123,651	252,632	3.55+/-
영국	2005	44,245,939	534,664	1.21
	2015	46,502,545	559,457	1.20

대부분의 정당은 과거에도 그랬고 현재에도 대중정당이나 당원정당(Mitgliederpartei)으로서 탄생하는 것이 아니라, 공동의 정치적 관심사를 갖는 사람들이 구성된 단체로부터 발생한다. 이들은 정치적 토론과 결정에 참여하고자 하며, 선거에 후보자로 나서고 선출되고자 한다. 하지만 이 때 가능하면 당내 경쟁자와 선거구 후보 자리나 정당명부 자리를 두고 경쟁을 하지 않으려고 한다. 정당의 당원 수가 많으면 당내 경쟁도 증가하는데, 이는 정당을 이끄는 대표들이 모두 원하는 바는 아니다. 정당이 설립되던 초기에는 당원은 큰 의미가 없었다. 당원 기반을 강화하면 명사정당들과의 경쟁에서 더 유리할 수 있음을 먼저 깨달은 것은 19세기 노동자 정당이였다. 후에는 명사정당도 자산부르주아나 교육부르주아계급 출신이 아닌 사람에게도 신입 당원으로 들어오게 했다. 하지만 이들 정당에 대한 당원의 영향력은 여전히 작았다. 그래서 옛 정당연구는 당원 수가 많은 정당이 지니는 장점에 대해 두 가지만을 강조했다. 바로 당원들이 당비를 납부하고, 또 선거전에 있어 봉사활동을 한다는 것이다(Duverger 1959). 당내 의사결정에 대한 당원의 참여하는 것은 당 지도자들도 생각하지 않았고, 학계에서도 주제화되지 않았으며, 당원들도 요구하지 않은 사항이었다. 1970년대가 되어서야 당원의 역할에 대한 인식의 전환이 일어났다. 이는 무엇보다 독일과 영국에서 두 주요 정당 즉, 기독교민주연합(*Christlich Demokratische Union*, CDU)과 독일사회민주당(*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD) 그리고 보수당(*Conservative Party*)와 노동당(*Labour Party*)의 경쟁에 의해 촉진되었다. 두 나라에서는 많은 수의 당원이 갖는 잠재력에 대해 알게 되었다. 유럽의 다른 정당민주주의 국가들은 이러한 추세에 매우 더디게 따라갔다. 그럼에도 불구하고 당원 수가 많으면 정당에 있어 단점보다 장점이 많다는 인식이 점차 관철되었다. 그 장점과 단점은 다음과 같다(Scarrows 1994, Detterbeck 2005):

### 당원의 수가 많은 정당의 이점

- ◆ 당원은 정당의 이미지를 강화한다. 당원이 많은 정당은 강한 정당으로 간주되며 이에 따라 언론과 유권자들의 존중을 더 많이 받는다. 이는 투표행태에 직접적인 영향을 줄 수 있다.
- ◆ 당원은 정당과 사회를 이어주는 중요한 연결고리이다. 다양한 사회적 환경(Milieu)을 포괄하는 폭넓은 당원 기반을 가진 정당은 중요한 주제들을 보다 조기에 인식하고 이에 대한 자신의 입장을 설정함으로써, 큰 대표성을 주장하며 그 주제에 관한 입장을 대변할 수 있다.
- ◆ 당원은 자기 정당의 충성스러운 유권자들이다.
- ◆ 당원은 중요한 확산자이며, 다른 유권자에게 자신의 정당을 홍보한다. 정당이 거의 다가갈 수 없거나 다가가기 어려운 유권자층에게 당원들은 가족과 직업, 사회적 접촉을 통해 직접적인 방식으로 접근한다.
- ◆ 당원은 당비나 기부금을 통해, 또는 금전적인 가치를 지니는 봉사활동을 통해 또는 제3자로부터의 기부금 모금을 통해 정당의 재정에 기여한다.
- ◆ 당원은 정당 내에서 당원의 봉사가 아니면 수행될 수 없는 많은 봉사활동을 수행한다. 이러한 활동은 당원명부의 업데이트를 돕는 일, 당비 수금, 지역사무소의 사무업무에서부터 정당 이름으로 청원서를 작성하는 일, 특정 정치영역에 대한 분석, 기본원칙서(Grundsatzpapier)와 정치강령 수립에 참여하는 데까지 이른다.
- ◆ 당원은 아이디어와 토론참여를 통해 정당의 정치적 차별화에 기여한다.
- ◆ 당원은 선거 후보들이다. 전국 혹은 지역 선거에 출마하려는 충분한 인원의 사람을 찾는 것은 쉬운 일인지 몰라도, 기초지방자치단체 차원의 선거 시에는 때때로 선거명부에 후보 이름을 채우는 것이 어렵다(이는 특히 기초자치단체가 광범위하게 발달한 국가들의 경우에 그렇다). 이러한 경우 당원은 대개 정치적 직책에 대한 큰 야망이 없더라도 최소한 형식적으로라도 후보로 출마하고 선거운동을 도울 준비가 되어 있다. 이러한 참여를 통해 당원은 정당의 이미지를 강화하는 데 기여한다.

- ◆ 이러한 모든 기여를 통해 정당은 민주주의 기본 원칙인 국민의 정치참여에 중요하게 기여한다. 이는 또한 정당의 정당성 자체에 기여하기도 한다.

당원 수가 많을 경우 이러한 장점들이 있는 반면, 다음과 같은 »비용«이 발생하기도 하는데 이는 »단점«으로 간주되지 말아야 할 것이다:

#### 당원 수가 많은 경우 발생하는 정당의 »비용«

- ◆ 당원은 조직, 관리, 커뮤니케이션, 당원의 당내 프로세스로의 통합의 측면에서 재정적 비용을 발생시킨다.
- ◆ »일반« 당원은 정치가 타협으로 이루어지며 양보를 피할 수 없는 상황이 많다는 것을 아는 경험 많은 전문정치인에 비해 때때로 이데올로기적으로 유연하지 못하다. 그래서 강하게 이데올로기화된 기층 당원을 대상으로 설명의 필요성이 높아진다. 이는 시간과 노력이 필요하며, 때로는 정당의 정치적 행동의 여지를 제한하거나 갈등이 발생할 시 정당의 모습에 불리하게 작용한다. 특히 정당의 청년조직은 이데올로기적으로 »순수한« 입장으로 기울기 때문에, 젊은 당원과 나이가 많은 당원 간의 갈등이 적지 않게 일어난다.
- ◆ 당원 수가 많으면 불가피하게 당내 의견 불일치와 파벌주의(Fraktionalismus)가 촉진된다. 집단이 클 수록 내적 조화를 유지하는 것은 당연히 어려워지기 때문이다. 특히 정당 내에서도 상호 관계 속 경쟁으로 인한 압박감과 야심이 매우 크기 때문에도 그렇다.

이러한 논거를 서로 비교 검토해보면, 당원 수가 많은 것의 장점이 감수해야 하는 비용보다 훨씬 크다는 결론에 도달한다. 이러한 결론은 최근의 변화 양상에 의해서도 반박되지 않는다. 당원 수가 적거나 감소하는 정당은 당원 수가 많은 정당에 비해 모든 면에서 불리하다. 현대적 소통 방법은 이를 완전히 상쇄하지 못한다. 잠재적 유권자로서의 시민과 정당 간의 직접적인 접촉은 현대적이고 성공적인 정당 업무를 위한 필수불가결한 요소로 변함이 없다. 그래서 정당은 지속적으로 당원과

의 활동에 많은 관심과 재원을 투자해야 한다. 그렇지 않은 정당은 정치적 경쟁에서 손해를 겪게 된다.

하지만 많은 수의 활발한 당원이 정당에게만 이득인 것은 아니다. 당원 스스로도 실질적으로 활발하게 참여하고자 한다면, 참여를 통해 구체적인 이득을 얻을 수 있다. 하지만 상당히 많은 당원이 정당의 정치적 노선에 대한 기본적인 동의 의사만 표현하려고 하며, 기껏해야 일시적으로 무엇보다 선거운동 기간에만 참여한다. 그렇지만 당원은 참여할 때에 비로소 정당에게 있어 확산자로서 큰 가치가 있다.

### 당원이 누리는 장점

- ◆ 당원은 정치적 절차와 결정에 관한 추가적인 정보에 접근할 수 있으며, 영향력 있는 정치인과 대개 더 빠르고 직접적으로 접촉할 수 있다.
- ◆ 당원은 정당에 소속되지 않은 시민보다 더 큰 정치적 영향력을 행사한다. 아래로부터 위로 향하는 당내 의사 형성이 전제될 경우, 다양한 방식으로 당내 의사 형성에 참여할 수 있으며, 또한 정당의 틀 안에서 정치적 캠페인과 만남도 직접 기획할 수 있기 때문이다.
- ◆ 당원증이 없는 시민의 경우보다 당원은 공식 입후보하기가 쉽다. 이는 특히 정당 소속이 입후보의 필수적인 전제조건인 곳이 많기 때문이기도 하다.
- ◆ 정당은 같은 생각을 가진 사람들을 알게 되고 자신의 네트워크를 확장할 수 있는 기회를 제공한다.

직접, 개인별 가입은 오늘날 정당의 당원이 되는 일반적인 방식이다. 다른 규정을 갖는 정당도 있었고 지금도 그렇다. 공산당의 경우 예를 들어 대개 직장세포(Betriebszelle)를 통해 그리고 직업별로 기초단위가 조직되었다. 영국의 노동당은 오늘날에도 그렇고, 노르웨이와 스웨덴의 사회민주당은 과거 수십 년 동안 부분적으로 이른바 정당과 연계된 노동조합을 통한 간접 당원이 존재했다. 영국에는 1990년대에 약 35만명의 직접 당원 외에, 일명 정당에 연계된 노동조합 소속으로 당비도 납부하는 »간접« 당원이 약 400만명 있었다. 노동조합은 그 대신 전당대회

에서 표의 50%를 통제했다. 이러한 규정은 현재 두 스칸디나비아 국가에서 모두 폐지되었고, 영국에서는 확연하게 바뀌었다. 이는 무엇보다 경제와 노동시장의 변화로 노동조합이 과거의 지배적인 역할을 잃었기 때문이다. 이로써 노동당은 노동조합의 영향력으로부터 자유로워졌지만, 동시에 중요한 지지집단을 잃었다.

### 당내 공동결정과 민주주의

»한 나라의 민주주의를 위해 일하는 정당이야 말로 가장 먼저 자체 조직 내에서 민주주의의 규칙들을 준수해야 하는 것 아닌가?« 이 질문은 자주 제기된다. 특히 아직 민주주의가 오랜 전통을 갖지 않는 국가에서 젊은 당원이 제기하는 질문이다. 이들은 독재정권 하에서 자신의 삶을 바쳐 민주주의의 이상을 위해 싸웠던 정당 리더가 정권교체 후 독단적으로 행동하며 당원을 의사결정에 참여시키지 않을 때 특히 실망한다. 하지만 기성 민주주의 국가에서도 젊은 당원이나 나이가 많은 당원 모두, 모든 중요한 결정이 소규모 정당엘리트 집단에 의해 이루어지므로 자신의 공동참여 기회가 제한된다고 불평하는 경우가 많다. 당내 민주주의에 대한 요구와 정당의 과두제적 구조 간의 이러한 모순은 19세기에 정당이 탄생한 이래 그 발전 과정에 늘 수반되어온 현상이다.

당내 민주주의는 많은 정당에게 있어 선거에서의 득표, 정치적 입장 정리, 효율적인 정당조직의 구축 등과 비슷한 정도의 의미를 갖는 큰 도전과제다(Detterbeck 2005; Carty 2013; Borz/Janda 2020). 오늘날 많은 당원은 당내 프로세스도 민주주의와 투명성에 대한 요구에 부합하기를 기대한다. 그래야 지도부가 견고한 정당성을 갖게 되기 때문이기도 하지만, 많은 당원이 당내 의사결정에 참여하기를 원하기 때문이기도 하다. 그래서 많은 정당은 새로운 참여 형태를 통해 당원을 유지하고 신입당원을 확보할 수 있는 방법을 고민하고 시험해본다. 하지만 당내 민주주의에 대한 요구에 부응하기가 쉽지 않은 경우가 많다. 많은 국가에는 정당의 당내 민주주의 절차 준수 및 그 방법에 대하여 규정하는 법적 기준이 존재하기는

한다. 주로 간부 선출과 후보공천에 관한 규정들이다. 그러나 이러한 규정이 공공연하게 무시되지 않는다 하더라도, 대개 경험이 많은 정치인 그룹이 정당의 수뇌부를 차지하는데, 그들의 입지와 정당성은 투명한 당내 선거에만 기반하는 것은 아니다. 풀뿌리민주주의에 대한 요구로 시작된 정당(예: 녹색당이나 인터넷-정당)도 일정 시간이 지나면, 프로세스와 주제를 지배하고 정당에도 유용하지만, 특히 자기 자신의 개인적 야망에 매우 유용한 개인적인 네트워크를 보유한 경험 많은 정치인 엘리트집단에 의해 장악된다.

이러한 유사한 프로세스는, 외부로는 정치적 결정의 민주적 정당성을 큰소리로 요구하지만 (그리고 특히 민주적 정당성을 갖는 결정 방식을 촉구하지만) 조직 내부적으로는 민주주의를 제한적 방식으로만 실천하는 비정부기구에서도 관찰된다.

당내 민주주의는 근본적으로 세 영역 즉, 당 지도부의 선출, 선거 전 후보자 선출, 정치적 강령과 입장에 관한 공동결정 영역에서의 민주주의로 나눌 수 있다. 각 영역에서 당원의 참여가 어떻게 규정되는 지는 정당의 조직 형태에 따라 결정된다. 즉, 조직 형태가 중앙집권적인지 혹은 분권적인지, 결정이 대표나 소규모 지도부 그룹에 의해 »배타적으로« 혹은 기타 위원회 등의 참여 하에 »포용적으로« 이루어지는지, 절차가 어떻게 »제도화되어 있는지«, 다시 말해 당헌에 어떻게 규정되어 있는지에 따라 달라진다(Scarrow 2005). 포용성이 높은 정당에서는 당원과 때로는 등록된 지지자들이 당 지도부 선출이나 후보자 선출에 있어 중요한 공동발언권(Mitspracherecht)을 갖는다. 이러한 정당은 개별 정치분야에 대한 정당의 입장에 관한 토론 기회도 더 많이 제공한다. 배타성이 높은 정당은 일반적으로 중앙집권적으로 조직되어 있다. 하지만 분권화 정도가 크다고 해서 자동적으로 당원의 참여가 강화되는 것은 아니다. 예를 들어 특정 주제에 있어 시도당과 시군조직의 리더만 결정에 참여할 수 있고, 당원은 당내에서 실질적으로 더 큰 공동결정권을 갖지 못하는 경우에 그렇다. 물론 당내 민주주의가 강한 정당은 일반적으로 높은 수준의 제도화를 특징으로 하며, 당원의 참여에 관한 구체적인 규정을 두고 있다. 물론 중앙집권적이고 배타적 결정 방식도 매우 정확히 규정, 즉 제도화되어 있을



수 있다. 이처럼 정당조직의 형태는 당내 민주주의에 분명히 영향을 미친다.

당내 민주주의 관련하여 언급한 세 영역을 살펴보았는데, 우리는 앞에서 이미 당대표의 선출과 후보공천의 다양한 절차에 대해 언급하며 당대표의 선출과 후보공천이 매우 다양한 방법으로 이루지고 있음을 확인했다. 선거 분석 결과는 대부분의 정당에서는 당내 후보 선출 및 공천 절차가 정당의 선거결과에 지속적인 영향을 주지 않는다는 점을 거듭 보여준다. 따라서 외부로 미치는 효과는 작다. 하지만 내부로 미치는 효과는 매우 지속적일 수 있다. 오늘날 특정한 일부의 당원은 자신들이 당내 프로세스에 참여하고 특정 문제에 대한 결정에 참여할 수 있는 것을 갈수록 더 중요하게 여기기 때문이다. 이들은 일반적으로 활동적인 당원을 대표한다. 이들은 더 적극적으로 참여하며, 경우에 따라 특정 공직의 후보로 직접 나서기도 하기 때문에 특히 중요하다.

당대표를 선출할 때에는 당원이 직접적으로 참여할 시 언급한 제한이 존재하지만, 한 선거구를 위한 후보공천 시에는 해당 선거구의 당원이 가능한 직접적으로 참여할 수 있어야 한다. 광역, 기초 또는 전국 단위 당 지도부는 모든 후보가 공천을 위한 형식적인 조건을 충족하는지 사전에 검토할 수 있다. 그러나 최종 결정권은 당의 기반인 당원에게 주어져야 한다. 이는 선거전 중 동원을 보다 용이하게 한다. 다수의 선거구를 포괄하는 명부 수립 과정도 대의원에 의한 선출방식이 유의미할 수 있다. 하지만 이러한 경우에도 후보는 정당의 기반과 접촉하기 위해 노력하고, 자신을 소개하고, 자신의 목표를 설명해야 한다.

정당의 기본강령에 대한 공동결정은 당원이 중요한 당내 토론과 결정에 참여하는 방식의 예로 이미 앞서 제시되었다. 그런데 기본강령이 개정되는 경우는 매우 드물다. 선거공약에 관한 논의는 당내 토론을 활성화시키고 선거전에 앞서 당원들을 준비시키고 이로써 중요한 동원기능을 수행한다. 반면 현안 문제에 대한 정당의 입장 결정 시 공동결정은 일반적으로 매우 제한되며 실행하기 어렵다. 그것은 그 누구의 지시에도 구속되지 않지만, 개별 사안에 있어서 소속 정당의 강령에

입각한 태도를 취할 것으로 기대되는 의회 의원의 임무다(▶10장 단락 »원내교섭단체«).

지도부 인사 선출과 후보공천 시 당원들을 결정에 참여시키는 »진보적인« 정당도, 개별 정치적 사안에 대한 결정이나 개별 법안에 대한 원내교섭단체의 입장에 관한 결정에 당원을 매우 제한된 방식으로만 참여시킨다. 디지털 정당과 관련하여서는 빈번한 내부 투표가 당 지도부에 의해 조종되고 조작될 수 있고 그 자체가 결코 당원의 진정한 공동결정을 의미하지 않는다는 것을 이미 앞에서 살펴보았다. 오늘날 민주주의 국가의 정치현실은 공식적 및 비공식적 위원회 내에서의 수많은 협의 프로세스를 특징으로 갖는다. 이때 엘리트 차원에서 비공개적으로 효과적인 타협책이 마련되거나 결정이 기각되거나 일방적으로 실행된다. 정당을 이끌어가는 주체들에게 의회와 정부 내에서의 국가적 행위가 주요 기준점이 된다. 통치 행위와 의회 차원에서 정당 간 협의는 행동의 자유를 요하는데, 이는 실질정치적(sachpolitisch) 사안 관련 정당 결정에 대한 구속을 통해 침해될 수 있다. 정당이 당원에게 실질정치적 사안에 대한 결정에 대해서도 광범위한 공동결정권을 허용한다면, 정당엘리트의 행동의 자유가 줄어들고 정당 전체가 침해 될 위험이 있다. 특히 집권당은 당강령에 명시되지 않은 혹은 아직 명시되지 않은 내용에 대한 결정을 내려야 하는 경우가 많다. 이때 개별 사안에 관한 장기적인 당원 간 토론과 투표가 이루어지게 되면, 그것이 오히려 정당의 행동의 여지를 제한할 수 있다. 유럽의 녹색당과 같은 이른바 »운동-정당«에 속하는 정당도 모든 당원이 현안 토론에 참여하는 참여적 절차가 실행불가능함을 계속해서 경험한다. 설립 시기에 중요한 역할을 할 수 있는 이러한 시도들은 정당이 정치적 책임을 맡게 되면 곧 사라진다. 당내에서도 대의민주주의는 선출된 사람들이 정당의 원칙에 부합하는 결정을 내릴 것이라는 기본적인 신뢰를 의미한다. 이와는 별개로 의회 의원에게는 자유위임의 원칙이 보장되어야 한다. 이는 그들이 토론과 표결에서 정당의 기본노선을 대변할 것을 신뢰한다는 의미다. 그 밖에도 많은 나라에서는 입법을 담당하는 의원의 독립성이 헌법상 규정되어 있다. 입법부의 대표자는 무엇보다 모든 유권자들에 대해 책임이 있는 것이지, 일부 당원에 대해서만 책임이 있는 것이 아니기 때문이다.

정당이 최대한의 투명성과 당원의 당내 참여를 위해 노력하더라도 큰 규모의 조직에서 나타나는 전형적인 다양한 현상을 피해갈 수는 없다. 한편으로는 당연히 권력과 영향력의 공식적인 요소뿐 아니라 수많은 비공식적인 요소도 갖춘 당대표의 지위가 두드러진다. 정치와 정당의 전문화는 중앙당과 중앙당 최고자리에 있는 사람의 외적 권력 증대를 일으킨다. 이에 더해 현대 대중민주주의에서는 빠른 결정과정이 요구되며, 따라서 시간을 오래 끄는 당내의 투표절차는 허용되지 않는다. 오늘날에는 소통가능성이 그 어느 때보다도 개선되고 빨라진 만큼, 정당은 많은 주제에 있어 시간을 오래 끄는 투표절차를 시행할 수 없을 것이다. 그러면 당 지도부는 자신의 선출 목적을 수행해야 한다. 바로 이끌어야 하며, 결정해야 한다.

정치와 정치적 결정 프로세스의 이러한 구조적 조건을 고려할 때, 당내 민주주의에는 일정한 한계가 존재한다. 당내 민주주의의 강화를 상실되어 가는 정당의 연결능력과 줄어드는 당원 수 문제를 해결할 만병통치약으로 선전하는 사람 중에는 이러한 한계에 대해 인식하지 못하는 사람도 있다. 예를 들어 한국에서 관찰되었듯(Koo 2018) 당내 민주주의가 반드시 참여의 강화로 이어지는 것은 아니다. 유럽의 일부 녹색당은 당내 민주주의의 강화 덕에 새로운 당원의 증가를 경험하는 게 아니라, 기후위기 대응이라는 주제 있어 이들 정당이 특별한 역량을 갖추었다고 여겨지기 때문이다. 과거 풀뿌리민주주의적 시도들은 많은 녹색당이 포기한 지 오래다. 신입당원은 무엇보다도 정당의 강령 방향에 관심을 갖는다. 이는 앞에서 주장한 간결한 당강령의 중요성을 잘 보여준다. 당원 권리의 풀뿌리민주주의 차원의 확대와 당원제의 새로운 형태는 정당 가입자 수를 증가시키지도 않았으며, 인구 감소에 기인하는 당원 수의 감소 속도를 늦추지도 않았다(Decker 2018, 287). 또한 이를 통해 당원의 연령대가 낮아지거나 여성비율이 높아지지도 않았다. 그러나 직접적인 참여 기회를 통한 당내 동원이 더 많은 당원이 당내 프로세스에 참여하도록 만드는 것으로 보이며, 협력에 대한 관심을 불러 일으킨다. 대표를 선출하는 직접선거, 실질적 사안에 대한 당원 대상 설문조사, 연정합의에 대한 표결 참여 기회가 대개 상대적으로 적더라도 말이다. 단, 개별 주제에 특별한 관심을 갖는 당내 그룹이 이러한 당내 프로세스 참여를 통해 정당의 전체 이미지를 손상하고 정당의

기저에서 사실상 우세한 다수의 의견을 왜곡하는 결정이 내려질 위험이 있다.

따라서 냉정한 관점에서 당내 민주주의는 제한적으로만 함께 결정하는 것, 그리고 당연히 함께 *아는 것과 토론*과 특정 활동, 특히 선거전에 *참여*하는 것을 의미한다. 이는 당 지도부가 당원들에게 특정 주제와 당내 프로세스에 대한 정보를 지속적으로 투명하게 알려주고, 내부 토론이나 기타 활동에 대한 참여 기회를 제안해야 함을 의미한다. 게다가 오늘날에는 아날로그 방식과 점점 더 많은 디지털 방식의 다양한 형태와 방식들이 존재한다. 당원, 간부, 의원을 비롯해 전문가, 선별된 지지자, 정당에 소속되지 않은 다른 멀티플레이어가 특정 문제에 대해 논하는 이른바 »전략적 대화(strategische Dialoge)«를 조직하는 것은 매력적일 수 있다. 이러한 대화를 통해 다양한 주제와 의견에 대한 조직 내 감각이 발달하며 중요한 집단과의 네트워크가 심화된다. 이러한 토론은 가상(virtuell)으로 진행될 수 있더라도 당원과의 직접적인 만남과 무엇보다 청년, 여성, 지방정치인 결사체, 실무단 및 기타 포럼들을 통해 당원을 내부 토론과 활동에 참여시키는 것은 여전히 큰 의미가 있다. 당원이 적극적으로 정당업무에 참여할 수 있는 기회가 가장 많이 주어지는 것은 지역조직과와 지방정치를 통해서다. 게다가 지방정치는 당원이 보다 높은 직책을 수행하기 위해 훈련받는 중요한 정치적 »학습현장«이다.

## 당내 갈등

당내 민주주의는 또한 개별 당내 그룹이 자기 견해와 논점을 공개적으로, 적어도 당내 대중에게 표출할 수 있음을 의미한다. 때로는 의견의 다양성을 공개적으로 드러내는 것이 정당의 약점, 비신뢰성, 단합의 결핍을 의미한다는 생각이 정당과 유권자들 사이에서 종종 우세하더라도 정당은 이를 꺼려서는 안 된다. 실제로 극단적인 경우에는 다양한 입장들이 극도로 상이하게 나뉘어, 모든 에너지가 여기에 집중되며 당내 논쟁이 다른 모든 것을 마비시킬 수 있다. 하지만 다른 한편으로는 당내 견해의 차이가 정치적 토론을 고무시킨다. 따라서 정당이 견해 차이를 허용

하고, 즐겨 사용되는 »단결(Geschlossenheit)«에 대한 호소로 이를 탄압하지 않는 것은 오히려 정당의 힘과 역동성을 상징한다.

정치적 입장, 전략 그리고 특히 직책을 둘러싼 견해 차이와 갈등은 당내에 끊임 없이 존재한다. 이러한 갈등은 불가피하며 합법적이지만, 정당이 하나의 전체로서 다음 선거에서 지속적인 손해와 불이익을 보지 않기 위해 질서 있게 해결되어야 한다. 이러한 갈등이 민주주의적이고 투명한 절차 안에서 해결되는 것이 가장 좋다. 이때 정말 중요한 것은, 이러한 갈등에 관여된 모두가 궁극적으로 이러한 갈등의 해결을 위한 정당의 민주적 다수결의 결과를 존중하는 것이다. 항상 모두가 그 결과를 존중하는 것은 아니기 때문이다.

어떤 나라에서는 의원직이나 기타 공직에 있는 유명한 당원조차 갈등이 자신의 뜻대로 해결되지 않으면 정당을 떠나기도 한다. 무엇보다 아직 견고한 내적 결속성을 달성하지 못하고 당내 갈등의 조정에 관한 메커니즘을 제도화시키지 못한 신생 정당은 이러한 분열을 경험한다. 라틴아메리카에는 이러한 예가 많으며(Dyck 2018), 이탈리아, 한국, 터키 등 다른 많은 나라의 경우도 마찬가지다. 이러한 갈등은 정당에게 해가 될 뿐 아니라 민주적 태도의 부정적 사례이기도 하다. 민주주의는 한편으로 자신의 입장이 »오직« 소수로부터 지지를 받더라도 다수를 존중해야 함을 의미한다. 종종 중요한 정치이데올로기적 입장 혹은 정치전략적 입장의 소위 전향이 분리의 이유로 끊인다. 예를 들어 지금까지 싸움의 대상이었던 다른 집단과 협력이나 연립하게 되는 경우에 그렇다. 그러나 당내 토론에서의 패배에 대한 개인적인 불만이 진짜 동기인 경우도 적지 않다. 분당은 통상 그 누구에게도 도움이 되지 않는다. 분당으로 형성되는 정당은 마테오 렌치 전 이탈리아 총리의 예가 보여주듯 대부분 약하다. 그는 민주당(*Partito Democratico*)의 대표였지만 당내에서 패배한 후 신당 생동하는 이탈리아(*Italia Viva*)를 세웠다. 이 정당은 일부 의석과 심지어 내각직책도 달성했지만, 정당으로서 갖는 중요성은 제한적이다. 마테오 렌치는 상대적으로 강한 정당에서 나옴으로써 두 개의 약한 정당을 만들어 냈다. 다른 곳에서도 유사한 사례를 거듭 발견할 수 있다. 민주주의는 당내 패배를

받아들이는 것을 의미하기도 한다.

## 신입당원 확보와 당원제의 새로운 형태

세계 곳곳에서는 많은 사람들이 참여하는 시위, 저항운동 및 기타 동원의 형태가 발견된다. 이는 해당 주제와 상관없이 사람들이 자신의 이해를 표출하고 정치적 결정에 영향력을 행사하고 싶어한다는 사실을 보여준다. 다수의 사람들은 유치원 환경 개선을 위한 지방 이니셔티브나 민주화 또는 기후변화 대책을 촉구하기 위한 또는 정부의 어떤 결정에 대한 비판을 표출하기 위한 전국적 운동을 통해 정치참여를 실천한다. 그러나 막상 정당 활동을 하려고 하지는 않으며, 그보다는 직접적이고 사안 별, 특정 주제에 초점을 맞춘 참여를 선호한다. 따라서 정당은 이러한 개별화된 참여형태를 위한 보다 큰 공간을 제공하는 사회적 운동 및 비정부단체와 충원 경쟁을 한다(Decker 2018: 277 이하). 하지만 기본적으로 정당은 시민들의 참여의지에 기반해 신입당원들을 확보할 수 있다.

당원 수가 많으면 선거 승리의 가능성이 더 높아진다는 것을 아는 정당은 당원 기반을 확대하고자 노력한다. 그 결과 정당은 신입당원의 확보를 위해 정당의 매력을 증대시키는 다양한 시도를 한다. 한편으로는 새롭고 보완적인 참여형태들이 시도되었다. 예를 들어 공식 가입의 문턱을 넘지 않아도 당내 회의에 참여할 수 있는 »라이트(Light)« 버전 당원제도가 시도되었다. 이른바 »탐색 당원제(Schnuppermitgliedschaft)«, 지지자 네트워크 또는 할인된 당비를 납부하는 당우(Parteifreund)로서 당에 가입하는 제도 역시 이와 유사한 효력이 있다. 이때 정당업무에 대한 »탐색 과정(Schnupperkurs)«은 다음을 포함할 수 있다:

- ◆ 정당의 입장과 활동에 관한 정기적이고 포괄적인 정보를 제공받는다.
- ◆ 실무단, 프로젝트그룹, 위원회 내에서 협력하되 이때 경우에 따라 투표권이 주어지기도 한다. 광역 및 기초 전당대회에 초대를 받되 이때 제안권 및 발언권

그리고 당연히 투표권은 없다.

- ◆ 특정 주제와 방향결정에 관한 당내 설문조사에 참여한다.
- ◆ 후보자명부를 채우기에 당원 수가 충분하지 않은 정당에서는, 특히 지방선거의 경우 입후보할 수 있다.

대안적 형태의 당원제는 아직까지 제한된 수준의 효과만을 발휘한다. 하지만 이를 통해 전통적인 선거전 활동이나 기타 활동, 공동 축제에의 초대를 비롯해 소셜미디어에서의 정당 지지활동에의 초대 등으로 특정 계기에 동원될 수 있는 별도의 지지자풀에게 접근할 수 있다. 아울러 정당은 과거에 이미 입증된 절차를 계속해서 유지해야 한다. 때때로 선입견과 과소평가를 마주하게 되더라도, 정당이 신입당원 확보를 위해 실질적 노력을 한다면 신입당원을 확보하는 일은 그리 어렵지 않을 것이다(Laux 2001).

당원 유치를 위한 모든 조치의 출발점은, 사람들이 정치에 관심을 갖는 이유가 정치가 자신의 생활형편을 좌우한다는 것을 알기 때문이라는 점에 대한 인식이다. 사람마다 지지하는 정치적 견해와 원칙을 갖고 있으며 그것이 정치에서 현실화되는 것을 보고 싶어 하며 그것을 위해 공공연하게 나설 수도 있다. 사람들은 더 직접적으로 참여하고 결정에 참여하고 싶어한다. 하지만 어떻게 참여할 수 있는지를 알지 못한다. 이러한 사람들 중 다수는 정당이 손을 내밀어 주기만을 기다린다.

정치에 관심이 있는 사람들에게 접근하고 정당에 가입하도록 만드는 가장 좋은 방법은 개인적 접촉이다. 세심하게 준비되고 예의와 신중함을 갖춘 자택 방문은 정당가입 결정을 도울 수 있다. 이때 »유치자«는 정당의 주요 출판물(예: 기본강령 및 최신 선거공약), 당대표 소개서, 가입서식, 홍보물 등의 정당자료를 가지고 가서 소개해야 한다.

당원 확보의 또 다른 형태는 정당의 정치적 입장에 동조하는 것으로 예상되는 사람을 초대할 수 있는 공적인 행사, 강연회, 시민좌담회, 축제 혹은 문화활동을 조

직하는 것이다(이러한 행사에는 종종 선거구 의원과 같은 정당의 중요한 인사들이 초대된다).

지역문제에 관한 공개 청문회는 일반적으로 큰 관심을 불러일으키며, 정당의 정치적 입장을 알리고 새로운 지지자와 당원을 확보할 수 있는 기회를 제공한다.

정당은 당원명부에 특별한 관심을 기울여야 한다. 당원목록은 다양한 목적에 활용될 수 있기 때문에(정치적 정보의 제공, 재원 확보, 선거전 지원 등) 이를 제대로 관리하는 것은 매우 중요하다. 당원명부에는 각 당원의 주소, 전화번호, 이메일주소, 직업 외에도 각 당원이 특별히 관심을 갖는 주제, 각 전문분야에서의 경험, 소속되어 있는 다른 협회와 단체에 관한 추가적인 정보가 기재되어 있어야 한다. 이는 당원에게 특정 주제에 관한 정보를 목적지향적으로 제공하고, 당원을 각자의 관심분야와 전문분야에서의 정치적 활동에 동원할 수 있게 한다. 연락처 데이터베이스의 수립과 가공 시에는 해당 국가의 데이터보호에 관한 법적 규정을 항상 준수해야 한다.

구체적인 당원제의 운영 방식과 당원의 권리 및 의무에 관하여 정당은 세계적으로 다양하게 규정하고 있다(Kosiara-Petersen 외 2017). 대부분의 정당은 전통적인 형태의 당원제를 운영하고 있다. 즉, 가입신청서를 작성하고 가입 승인을 받은 개인은 당헌에 따라 »일반« 당원들에게 개방되는 회의와 결정에 참여할 수 있으며, (당비 납부가 요구되는 경우) 정기적으로 당비를 납부한다.

경험상 당비는 정당가입을 결정하는 데 그리 중요한 요인으로 작용하지 않는데, 그 이유는 대부분의 경우 당비가 높지 않고 정당은 대개 모든 당원이 당비를 정기적으로 납부했는지 엄격하게 따지지 않기 때문이다. 하지만 가입이 더 까다롭거나 비용이 더 많이 드는 정당의 경우 당원 수가 적고, 정치적 이점을 더 많이 제공하는 정당은 더 많은 당원을 유치한다는 사실을 보여주는 단서가 존재한다. 따라서 규모가 크고 당원 기반이 강한 정당은 당원에게 성공 가능성이 높은 선거 입후보



기회 같은, 더 많은 것을 제공할 수 있기 때문에 유리하다.

신입당원을 확보하기 위해 정당은 다수의 사례를 통해 입증된 다음과 같은 실천 계획을 따를 수 있다.

### 신입당원 확보를 위한 실천계획

(특히 기초자치단체 내 정당조직에게도 추천할 만하다.)

1. 기존의 지지자 기반에 대한 리서치 (지방자치단체의 크기 대비 얼마나 많은 당원이 있는가, 당원은 어떤 특징을 가졌는가: 사회적 집단, 수입, 직업, 나이, 지방 결사체 참여 여부 등)
2. 당원 데이터의 지속적인 업데이트. 주소, 생년월일, 주소 등 모든 기본정보를 포함한 최신 당원명부가 있는가? 모든 당원이 정확하게 그리고 정기적으로 정당행사에 초대되는가? 당이 배포하는 정보와 당의 입장을 당원이 정기적으로 수신하고 있는가? 당원이 정기적으로 당비를 납부하는가? 모든 당원이 당원증을 소유하고 있는가?
3. 시민들이 정당에 가입하게 되는 동기 수집. 정당은 시민들을 당에 가입하게 만들 수 있는 매력을 갖기 위해 현지에서 무엇을 해야 하는가? 기초자치단체 내 정당은 어떠한 위상을 갖는가?
4. 정당가입을 가로막는 동기 수집.
5. 당원 유치의 분명한 목표 수립: 설정한 기간(예: 3-6개월) 동안 얼마나 많은 당원을 유치할 것인가? 정당과 동일한 관심사를 갖고 있을 가능성이 있는 개인과 집단 찾아내기. 당원 유치의 타깃 집단 정의 및 경우에 따라 청소년, 여성, 노인 등의 특정 집단을 위한 별도의 캠페인. 당원 유치에 특히 적합한 기회 찾기(선거일 혹은 경우에 따라 국가 및 지방 기념일). 당원 유치 캠페인의 조직에 관한 다른 당원과의 소통. 당원 유치 캠페인 관련 업무를 누가 담당할 지에 관한 상세한 계획 수립.
6. 당원이 되겠다고 밝히는 사람과의 연락을 위한 후속 계획의 수립.

7. 신입당원을 위한 오리엔테이션 모임 조직. 정당과 정당의 강령 및 정치적 입장에 관한 짧은 교육과정 준비. 신입당원에 대한 기대 정리. 정당강령, 팸플릿, 핸드북 등의 정당자료 준비.
8. 신입당원의 활동성 유지를 위한 대책 계획.

## 당내 여성의 참여

오늘날 전 세계 대부분의 민주주의 국가에서는 양성평등이 헌법원칙이다. 그러나 많은 곳에서는 공적 생활의 다수의 영역, 경제(임금뿐 아니라, 고위직 진출 등), 행정, 사법, 교육기관 그리고 무엇보다 정치에서 양성 평등이나 여성에 대한 평등한 대우가 아직까지 실현되지 못하고 있다. 전 세계 거의 모든 의회에는 남성보다 여성이 적게 대표되고 있다. 정당 고위직에도 세계 어디에나 주로 남성들이 진출해 있으나, 신뢰할 만한 수치는 존재하지 않는다. 의회 관련 수치는 국제의원연맹(IPU)에 의해 정기적으로 발표된다. 아래 표는 그러한 통계자료의 일부를 보여 준다.

일부 국가에서 여성이 일정 기간 중요한 관직 내지 정부수반이나 국가원수 자리에 오른다고 해서 정치권 내 여성이 보편적으로 불평등한 대우를 받고 있다는 사실이 가려지지는 않는다. 예컨대 유럽 모든 나라의 의회에는 여성이 과소대표되고 있다. 한편 원내 여성의 비율은 12%에서부터 시작 46%에 이르기까지 매우 상이하다. 유럽연합 회원국가의 정부에도 여성은 계속해서 과소대표되고 있다. 여성 장관은 2019년 기준 전체 장관의 거의 1/3 수준이었다.

4. 정당조직

표 10: 전 세계 원내 여성 비율. 기준: 2021년 1월 (출처: IPU 2021):

순위	국가	하원(양원제)/ 의회(단원제)		순위	국가	하원(양원제)/ 의회(단원제)	
		%	여성/ 의석			%	여성/ 의석
50 – 65 %							
1	르완다	61.3	49/80	2	쿠바	53.4	313/586
40 – 49.9% %							
5	뉴질랜드	48.3	58/120	6	멕시코	48.2	241/500
7	스웨덴	47.0	164/349	10	볼리비아	46.2	60/130
11	핀란드	46.0	92/200	12	남아프리카공화국	45.8	182/397
13	코스타리카	45.6	26/57	14	노르웨이	44.4	75/169
16	스페인	44.0	154/350	17	세네갈	43	71/165
18	아르헨티나	42.4	109/257	18	모잠비크	42.4	106/250
20	스위스	42.0	84/200	22	포르투갈	40	92/230
35 – 39.9 %							
24	오스트리아	39.9	73/183	27	프랑스	39.5	228/577
28	에콰도르	39.4	54/137	30	세르비아	39.2	98/250
32	동티모르	38.5	25/65	36	이탈리아	35.7	225/630
30 – 34.9 %							
39	카메룬	33.9	61/180	39	영국	33.9	220/650
45	네팔	32.7	90/275	47	짐바브웨	31.9	86/270
49	독일	31.5	223/709	50	호주	31.1	47/151
25 – 25.9 %							
52	앙골라	29.6	65/220	52	캐나다	29.6	100/338
54	알바니아	29.5	36/122	60	폴란드	28.3	130/459
61	필리핀	28.0	85/304	63	에스토니아	27.7	28/101
67	미국	27.3	118/433	69	불가리아	27.1	65/240
72	이스라엘	26.7	32/120	77	튀니지	26.3	57/217
82	알제리	26	120 /462	83	니제르	25.9	43/166

순위	국가	하원(양원제)/ 의회(단원제)		순위	국가	하원(양원제)/ 의회(단원제)	
		%	여성/ 의석			%	여성/ 의석
20 - 24.9 %							
90	우루과이	24.2	24/99	100	칠레	22.6	35/155
110	인도네시아	21.0	121/575	111	방글라데시	20.9	73/350
112	우크라이나	20.8	88/423	116	파키스탄	20.2	69/342
15 a 19.9 %							
121	체코	19	57/300	122	콜롬비아	18.8	32/170
124	루마니아	18.5	61/329	129	몽골	17.3	13/75
142	브라질	15.2	78/513	143	파라과이	15.0	12/80
10 - 14.9 %							
145	말레이시아	14.9	33/222	147	가나	14.6	40/275
148	인도	14.4	78/540	153	헝가리	12.6	25 /1 99
158	코트디부아르	11.4	29/255	163	보츠와나	10.8	7/65
5 - 9.9 %							
166	일본	9.9	46/464	172	베냉	8.4	7/83
180	나이지리아	5.8	21/360	182	스리랑카	5.4	12/223

27개 유럽연합 회원국가 중에 10개 국가가 국회 내 양성동수제를 법으로 규정하고 있다. 몇몇 유럽연합 국가에서는 정당 내 쿼터 규정을 두기도 하지만, 쿼터 관련 법적 규정이나 당내 규정이 없는 유럽연합 국가도 있다. 유럽연합 국가 전체의 원내 여성비율은 12%에서 28% 사이다. 유럽연합 내 꼴찌는 몰타와 헝가리다. 이 두 나라에서는 국회의 원내 여성 비율이 10% 미만이다. 반면 프랑스, 스웨덴, 핀란드 그리고 스페인은 거의 40%에 달하거나 40%를 넘는 높은 비율을 자랑한다. 임기가 2019-2024년인 유럽의회 의원 중 여성은 39%를 차지하는데(총 751석 중 286석), 이것은 새로운 기록이다. 스페인, 스웨덴, 프랑스 그리고 무엇보다도 핀란드 같은 나라는 유럽의회 내에서도 다른 대부분의 나라보다 여성의 비율이 높다.

프랑스와 스페인에서는 일명 동수법의 제정이 정당과 의회(그리고 기타 국가 및 비국가 기관과 기업) 내 여성의 비율이 높아지는 데 기여하였다. 이들 나라에서는 정당이 후보공천 시 그리고 당직을 위한 인선 시 일정 쿼터를 준수해야 한다. 스웨덴과 핀란드에는 자발적 쿼터 의무 제도가 있어, 정당은 일정 수준의 남녀비율 준수를 스스로 약속한다. 이러한 규정 덕에 핀란드에서는 원내 여성 비율이 46%까지 높아졌고, 스페인에서는 심지어 47.4%까지 높아졌다. 이로써 스페인은 2020년 중반 유럽연합에서 선두주자가 되었다.

다수의 국가에는 현재 원내 여성 비율을 높이기 위한 특별한 전략과 법적 규정이 존재한다(Norris 2006, 96). 이러한 규정은 입법기구 및 기타 선출 위원으로 구성된 위원회 내 양성동수가 달성될 때까지 적용되는 일종의 경과 또는 과도 조치로서 도입되었다. 이들 조치는 다음과 같은 세 가지 주요 전략을 포괄한다:

1. 여성이나 소수민족(예컨대 뉴질랜드에서는 마오리족)을 위한 의회 내 일정 수의 의석 확보. 특히 아프리카와 남아시아 내 다수대표제와 이슬람 문화를 특징으로 갖는 나라에 이러한 규정이 도입되었는데, 예컨대 방글라데시나 파키스탄, 모로코, 탄자니아, 보츠와나, 레소토 등을 들 수 있다. 그 결과 선출직 공직에 최소한의 수의 여성이 진출하는 것이 보장된다. 세계적으로는 수년 전부터 르완다가 국회의 원내 여성 비율이 가장 높은 나라로 주목을 받고 있다. 그러나(그 다음으로 원내 여성 비율이 높은 쿠바도 그러하고) 르완다의 정치체제는 이 책에서 이해하고 기술하는 것 같은 민주주의가 아니다. 르완다뿐 아니라 남성 정당엘리트에 의해 여성이 각종 직책에 지명되는 기타 민주주의 국가에서는 여성이 일차적으로 그들을 징집해준 주체 즉, 정당엘리트에 종속되며, 독립적인 역할을 수행하지 못하거나 심지어 본질적인 공동발언권한을 갖지 못한다. 파키스탄에서는 이러한 »쿼터-여성«을 프록시(proxy) (전권을 위임 받은 자/대리인) 이나 토큰(token) (정책이나 규정 덕에 직책에 오른 여성(Alibiwoman)) 하다고 낮게 평가하고 주어진 직책 수행 시 남성 동료들로부터 차별을 받는다. 예컨대 발언시간이나 법안발의에 있어 차별을 받는다(Fleschenberg 2006, 91). 한편

선출된 여성과 지명된 여성을 구분해야 한다. 자신만의 선거 기반을 가진 여성은 더 독립적일 수 있으며, 민주적 프로세스로부터 도출되는 정당성을 확보할 수 있다. 인도는 지방선거에서 의석의 1/3을 여성에게 할당하는데, 여성이 의원직을 쟁취해내고 의원직을 수행하면서 남성 당대표와의 정실주의적 관계에 의존하지 않는다면 여성의원이 큰 영향력을 갖게 되는 것을 경험하였다. 반면 당대표나 기타 위원회로부터 지명을 받은 여성은 모든 실질적 결정책임을 행사하지 못한다. 왜냐하면 독립적인 선거 기반이나 조직 기반을 갖지 못하기 때문이다.

2. 정당의 후보자 명단 수립을 위한 법적으로 규정된 성별쿼터. 이를 위해 다양한 규정이 존재할 수 있다. 대개는 당직과 선거명부 상 일정한 최소 수의 자리가 여성에게 할당되어야 한다. 스페인에서는 예를 들어 후보자명부 상 남녀가 각기 최소 40%를 차지해야 하며, 폴란드의 경우 35%다. 포르투갈에서는 최저선이 33%이지만, 최대 두 명의 동성 후보가 명부 상 나란히 있을 수 있다는 추가 규정이 있다. 따라서 그 어떤 성별도 명부의 뒤쪽으로 그리고 당선 가능성이 더 낮은 자리로 »밀려나는« 일은 발생하지 않는다. 이러한 사례를 볼 때, 쿼터 규정은 제대로 작동하기만 하면 실질적으로 정치 내 여성의 비율을 높이는 데 기여한다. 그러나 (인도네시아나 브라질처럼) 쿼터 규정의 준수가 제재와 연계되지 않는 곳에서는 이러한 규정이 정당에 의해 제대로 지켜지지 않는 경우가 많다. 그러나 쿼터 규정을 존중하더라도 (남아프리카공화국처럼) 정당명부에 이름을 올리는 것을 남성이 지배하는 당 지도부가 결정하고 이들 지도부가 여성의원의 원내 활동반경 역시 정하게 되면, 여성의원이 남성동료와 같은 수준의 영향력을 행사할 수 없을 수도 있다. 여기에 여성의원의 영향력은 사회적인 제반조건에 의해서도 결정되는데, 예를 들어 보수적인 사회에서는 양성평등이나 여성할례 같은 여성 관련 특수한 주제들을 다루는 데 있어서 특히 여성의원은 매우 제한된 행동여지만 갖는다. 쿼터 규정의 효과는 일반적으로 정당이 규정을 얼마나 잘 준수하는 지 여부에만 달려있지 않고, 선거법이나 기타 요소로부터 강하게 영향을 받는다. 따라서 정치권 내 그리고 국회 내 여성 비율을 실질적으로 높이기 위해서는 쿼터 규정이 적어도 선거법과 조율되어야 한다. 일부 국가

에서는 무엇보다 젊은 여성이 쿼터 규정에 반대한다. »쿼터-여성«으로서 선출되지 않고 자신의 힘으로 선출되겠다는 것이다. 그러나 대부분의 정당과 나라에서는 쿼터 규정 없이 정치와 정당 내 여성의 비율이 대개 높아지지 않는 것이 계속해 확인된다.

3. 후보선발 절차를 위한 정당의 자발적 성별쿼터. 선출직 관직자의 여성비율을 실질적으로 높이기 위해 정당의 태도와 절차가 중요한 의미를 갖는다. 이때 정당이 민주적인 평등원칙을 실제로 실현하고, 이를 다른 정당과의 경쟁에서 내세울 논거로 사용하려는 것이 동기가 될 수 있다. 왜냐하면 지난 수년 사이 불평등 극복이 정치적 경쟁의 주제로 점점 더 자주 다뤄지고 있음을 확인할 수 있기 때문이다. 그러나 정당의 입장에서는 아무리 전망이 좋다 하더라도 실질적으로 여성비율을 높이는 것은 쉬운 과제가 아니다.

여러 나라와 절차를 비교한 결과, 무엇보다 두 개의 당내 절차가 원내 여성 비율을 높이는 데 기여하는 것으로 확인되었다(Pruyser 외 2017). 바로 당내 주요당직의 여성비율 확대 그리고 여성 후보 공천에 대한 당 지도부의 주요 결정이다.

세계적으로 정당을 이끄는 사람은 주로 남성이다. 정당이 당내 주요 당직의 여성 비율이 높아지거나 심지어 양성동수 원칙이 적용되도록 당내 규정과 절차를 개혁하면, 원칙적으로 선거 후보로 그리고 정당이 인선에 영향을 행사할 수 있는 기타 선출직 후보로 나서고자 하는 여성의 비율이 높아진다. 심지어 여성이 기초자치단체 차원에서 당조직을 이끄는 경우, 관직에 오르려고 도전하는 여성의 비율이 매우 높다는 근거가 존재한다. 따라서 정당은 당내 고위직 인선 시 양성동수 원칙이 실질적으로 최대한 달성될 수 있도록 당헌과 절차를 개혁할 것이 권고된다. 당 대표단과 확대 최고위원회에만 적용되는 이야기가 아니다. 이런 경우 주로 여성의 관심사인 특수한 주제만을 다루는 것이 아니라 주요당직이나 의원후보로 여성을 진출시키는 것을 의식적으로 염두에 두는 당내 여성조직으로 여성이 조직되어 있으면 도움이 된다.

표 11: 당 대표의 성별 및 선출 절차 1965-2012(출처: Wauters/Pilet 2015, 84)

선출주체	여성리더의 빈도	%	선출주체의 빈도*
당원 및 유권자	16	13.9	115
전당대회 대의원	34	11.6	294
원내교섭단체	5	9.6	52
당간부회의	3	5.0	60
자가임명 및 대표에 의한 임명	0	0.0	10

\*유럽 12개국, 이스라엘, 호주

두번째 사항은 더 복잡하다. 후보공천에 대한 당 지도부의 핵심적인 결정권한은 여성비율을 증가시킨다는 명확한 근거가 있다. 공천절차가 원래 강한 중앙집권적 성격을 갖는 나라와 정당에서는 이것이 문제가 되지 않는다. 이런 곳에서는 법적인 규정 없이도 중앙 당 지도부가 자립적으로 여성비율의 확대를 결정할 수 있다. 하지만 당원이나 기타 지방대표가 선거구의 후보를 결정하는 곳에서는 지금까지의 경험상 후보공천 시 여성이 차별을 받는 곳이 많다. 후보공천 시의 양성평등 준수에 대한 단순한 호소는 대부분 지속적인 효과가 없다. 시군 조직이 후보를 선정할 때 정당의 전체 이미지를 고려하지 않고 오직 그 지역의 기준에 따라 결정하기 때문이다. 여성후보를 위해 입후보를 포기하라고 남성후보에게 호소한다 해도, 이 역시 시군 조직이 입후보에 대해 자립적으로 결정하는 한 효과가 없는 경우가 많다. 중앙집권적 결정은 후보공천 시 양성평등 촉진에 기여하겠지만, 동시에 물러나야 하는 남성후보가 시군 당조직이나 선거구에 강하게 뿌리내린 사람인 경우 해당 시군의 정당기반을 약화시킬 수 있다. 여기에서 당내 민주주의의 딜레마가 나타난다. 광역, 기초, 중앙 차원의 당 지도부가 선거에 앞서 일찍이 양성평등의 주제를 다루고, 당내에 이에 대한 의식을 강화하고, 준비기간을 두고 여성후보를 장기적으로 준비해야만 정당은 이러한 딜레마를 어느 정도 피해갈 수 있다. 또한 여성은 유권자들의 호응을 잘 얻지 못하거나 기금모금을 통해 선거전에 필요한 자금을 잘 동원하지 못한다는 낡은 선입견도 청산해야 한다. 그 사이 많은 연구들



이 입증해주듯 이는 모두 사실이 아니다.

어쨌든 정치권과 의회 내의 여성비율은 첫째 정당이 실제로 이에 관심을 가지고, 둘째 정당이 당내 절차를 이러한 목표에 맞춰 조정할 때에만 높일 수 있다. 유럽의 녹색당들은 이러한 노력의 효과를 보았고, 양성동수 원칙을 수용하는 당내 문화가 자리잡았다. 하지만 다른 많은 정당은 의원 및 직책자의 여성비율을 높이는 데 있어 법적 쿼터 규정에 의존하고 있다. 이러한 쿼터 규정은 무엇보다 비례대표제와 정당명부제가 실시되는 나라에서 잘 작동한다. 영국이나 아시아의 많은 나라들과 같이 개별 선거구가 결정적 역할을 하는 다수대표제를 따르는 나라에서는 정당이 자신의 입장과 공천절차를 바꾸지 않는 한 쿼터 규정을 통한 여성비율의 확대가 어렵다.

### 당내 부분조직

일명 당내 부분조직, 특별조직, 실무그룹들은 당내 참여와 강령토론 및 정치적 행위 참여의 특별한 형태를 제공한다. 특히 당원이 많은 정당에서는 이러한 당내 부분조직이 한편으로는 특정 사회집단의 소속원들에게 당내에서도 자신의 이해를 표출할 기회를 제공하며, 다른 한편으로는 다양한 사회적 계층 및 집단과의 연대를 보여줄 수 있다. 이러한 조직은 정당의 대표 기능에 있어 중요한 역할을 할 수 있다. 정당은 이러한 조직을 통해 다양한 사회적 집단에 대한 접근성을 높일 수 있고, 그들의 입장과 요구를 일찍이 인지하고 정당에서 다룰 수 있게 되기 때문이다. 그래서 예를 들어 노동자와 노동조합원이 소속된 당내 결사체를 중심으로 한 »노동자파(Arbeitnehmerflügel)«는 사회민주주의 정당과 사회주의 정당에만 존재하는 것이 아니라, 노동자와 좋은 관계에 가치를 두는 다른 선거정당이나 국민정당에도 있다. 라틴아메리카의 일부 기독교민주주의 정당에는 과거 노동자파와 함께, 사회

내 또 다른 주요 계층을 대표하는 변호사와 대학교수와 같은 고학력 중산층 사람들 (*profesionales*)로 구성된 강력한 당내 그룹도 있었다. 대부분의 사회가 갖는 다양성을 고려할 때 보다 넓은 스펙트럼의 유권자에 접근하고자 하는 정당은 당내 부문조직을 통해 다양한 (직업)집단과 접촉할 수 있다. 예를 들어 노동조합원, 지방정치인, 수공업자, 프리랜서, 중소기업가, 교사, 경찰뿐 아니라 청년, 여성, 노인 등의 집단과 접촉할 수 있다. 지방정치인은 정당에게 있어 매우 중요한 역할을 한다. 따라서 다수의 기초자치단체에 대표되는 정당은 당의 지방정치인들에게 특별조직이나 실무그룹 내에서 경험을 교류할 수 있는 기회를 마련해주기 위해 노력해야 한다.

특히 일명 선거정당과 국민정당의 경우 당이 실제로 다양한 계층의 당원을 통합하고 그들의 이해를 정당의 강령과 정책제안을 통해 표출한다는 것을 보여주는 것이 중요하다. 따라서 이러한 정당은 이해집약 기능을 이미 당내에서 수행한다. 이러한 당내 그룹은 강령토론과 특히 선거전에서 정당을 위한 중요한 가교역할을 할 수 있다.

특별조직의 당내 위상은 국제적으로 매우 다양하게 규정되어 있다. 일부 정당에서는 당에 가입하면 자동으로 특별조직의 회원이 되기도 하고 (대개 당내 청년조직), 또 다른 정당에서는 특별조직의 회원이 되기 위해 별도로 가입신청을 해야 하기도 한다. 이러한 조직 중 일부는 별도의 회비를 요구하기도 한다. 대부분의 이러한 부문조직은 자체 구조와 자체 임원회를 가지고 있다. 대형 정당의 일부 조직은 자체 인프라를 보유하고 있다. 조직의 중요도에 따라 조직이 후보 및 선거명부의 수립 시 공동발언권을 갖기도 한다. 독일의 기민련(CDU)과 사민당(SPD)은 특별히 다양한 부문조직을 갖고 있는데, 이러한 조직과 당원을 당헌에 따라 서로 매우 상이하게 다룬다.

## 정당의 청년조직

청년당원의 조직은 정당에게 있어 특별한 의미가 있다. 아니면 적어도 특별한 의미가 있어야 하는데 많은 정당이 청년조직에게 더 큰 관심을 기울이지 않는 경우가 많다. 청년조직은 중요한 기능을 수행한다. 물론 때로는 정당과 청년조직 상호 간의 관계가 어렵고 종종 갈등이 발생하기도 한다. 그래서 일부 정당은 청년당원에게 자체적인 조직적 틀이나 큰 자율성을 허용하지 않고 이들의 역할을 선거운동 지원으로 제한한다. 앞서 언급한 많은 정당의 전문화로 인하여 일부 정당은 일반적인 당원 유치뿐만 아니라 청년유치를 등한시하게 되었다. 하지만 조직화된 청년당원의 장점은 경우에 따라 나타날 수 있는 문제들보다 매우 크다.

청년조직은 젊은 사람들의 사회화에 기여하는데, 청년은 청년조직을 통해 정당의 정치이데올로기적 기초를 배울 뿐 아니라 정치적 및 정당정치적 삶을 익힌다. 특히 젊은 나이에는 이러한 프로세스가 큰 역할을 한다(Hooghe/Stolle 2005; Rainsford 2018). 신입 회원은 자신이 가입한 그리고 일정한 학습과정을 거친 후 함께 만들어 나아갈 조직의 집단문화에 적응한다. 모든 정치적 태도나 행동양식이 평생 동안 견고히 유지되지는 않겠지만, 일반적으로 젊은 시절에 경험한 사회화는 미래의 행동방식과 태도에 지속적인 영향을 준다고 할 수 있다. 이는 정당에 대한 태도에도 적용된다. 젊은 나이에 경험하는 정당 내에서의 활동은 많은 경우 평생까지는 아니어도 장기적인 연결성을 촉진한다. 나이가 어리면 네트워크를 더 쉽고 효과적으로 형성할 수 있고, 이때 형성된 네트워크는 많은 경우 수십년 간 유지된다는 점도 중요하게 작용한다. 젊은 나이에 정치적 네트워크에 소속된 당원은 후에 정치활동에 더 쉽게 동원될 수 있다. »단지« 선거운동 지원을 위한 간헐적인 동원이더라도 말이다. 연구결과에 따르면 젊은 나이에 정치적 활동을 경험한 많은 사람들은 후에도 정치적으로 활동적이다. 그렇기 때문에 최근 정당이 당원을 잃은 것도 문제지만, 정당의 청년조직이 회원을 잃었다는 점은 더욱 문제다. 이로써 미래의 일꾼과 지지자 풀이 메말라버릴 수 있기 때문이다.

물론 때로는 당내 청년과 장년 사이에 갈등이 발생하기도 한다. 젊은 사람들이 때로는 정당의 공식 노선에 완전하게 부합하지는 않는 급진적인 요구를 표출하는 경향이 있기 때문이다. 그러면 정치적 반대자들은 이러한 갈등을 정당의 정치적 비신뢰성 근거로 해석하고자 시도한다. 하지만 당당한 정당이라면 이를 견뎌야 한다. 물론 이러한 갈등이 큰 분쟁으로 이어질 수도 있고, 큰 분쟁의 원인이 항상 정치적인 것도 아니다. 예를 들어 2016년 영국에서는 보수당과 보수당의 청년조직인 보수의 미래(*Conservative Future*) 간의 갈등이 청년조직의 해체로 이어졌다. 갈등의 시발점은 개인적인 과실과 청년조직 내의 갈등이었다. 지금은 후속조직이 존재한다.

정당에 따라 청년조직은 당헌에 의해 다양하게 규정된다. 가입 연령은 대개 일반적으로 15-30세로 제한되는데, 경우에 따라 연령제한이 더 높기도 하다. 예를 들어 독일에는 영 유니온(*Junge Union, JU*)과 유주스(*Jungsozialisten, Jusos*)라는 비교적 강한 두 청년조직이 있다. 각 당의 당헌은 이들 청년조직과 »모당«과의 관계를 상이하게 규정하고 있다.

영 유니온은 기민련(CDU)과 (바이에른주에서만 활동하는) 기사련(CSU)이 자신의 청년조직으로 인정하는 조직이지만, 형식상 정당으로부터 독립되어 있는 자율적 결사체다. 회원수가 12만 명이 넘는 이 청년조직은 유럽에서 가장 큰 정치적 청년조직으로, 자체 사무소와 자체 인력을 보유하고 있다. 영 유니온의 회원은 »모당«의 영향을 받지 않고 임원을 선출한다. 그 결과 영 유니온은 큰 자율성을 확보하며 이러한 자율성에 기반해 끊임없이 자체적인 정치적 성명과 요구를 발표하는데, 이러한 정치적 성명과 요구가 모두 정당의 수뇌부와 조율된 것은 아니다. 그러다 보니 종종 반대와 갈등에 부딪히기도 한다. 영 유니온 회원으로서 동시에 기민련이나 기사련 당원이고자 하는 사람은 별도의 가입신청을 해야 한다. 반면 약 8만 명의 회원을 보유한 사민당(SPD)의 청년조직인 유주스는 정당에 통합되어 있는 조직이다. 35세 미만의 모든 사민당 당원은 자동으로 유주스에 소속되지만, 청년조직 내 활동을 해야 할 의무는 없다. 유주스 역시 자체 사무소가 있지만, 중앙

당 사무처 산하에 있다. 이 청년조직은 정당의 반항적인 당내 조직으로, 때로는 정당의 노선을 벗어나는 급진적인 요구를 하기도 한다. 이들도 당최고위원회의 영향을 받지 않고 자체 지도부를 선정한다. 기민련과 시민당의 청년조직 대표들은 추가선임된 당원으로 모당의 최고위원회에 초대된다. 이들은 토론에 참여할 수는 있지만, 투표권은 없다.

대부분의 나라에서는 청년조직이 정당구조를 구성하는 조직이다. 청년조직의 대표가 청년조직에 의해 선출되지 않고 당대표에 의해 임명되거나 적어도 당대표와의 긴밀한 조율 하에 입후보가 진행될 정도로 청년조직의 자율성이 제한되는 경우도 있다. 이러한 청년조직은 독자적인 프로필을 발전시키기 어렵다. 이들은 큰 동질성을 갖기는 하지만, 이러한 점이 젊은 세대의 관점에서 본 정당의 매력에 기여하는지는 의문이다. 이러한 자율성의 제한이 지난 몇 년 동안 많은 청년조직의 회원수 감소에 기여했다고 할 수 있다. 이러한 현상은 예를 들어 스웨덴과 벨기에에서 관측된다. 스웨덴과 벨기에에서는 1990년대 초까지 사회당이 큰 규모의 청년조직을 가지고 있었지만, 그 후로 청년조직 회원수가 많이 줄었다. 반면 영국에서는 반대효과가 있었다. 영국에서도 보수당, 노동당, 자유당 산하 청년조직의 회원수가 수년 동안 감소했다. 하지만 세기 전환과 함께 이 조직은 다시 상승세를 탔다. 노동당의 경우에는 이러한 현상이 특히 제러미 코빈의 당선 및 브렉시트 국민투표로 인한 강한 정치화에도 관련이 있었다. 또한 다른 많은 나라와 마찬가지로 영국에서도 청년조직의 참여에 정치적인 동기만이 작용하는 것은 아니다. 젊은 사람들 중 일부는 친구 따라 가입하거나 공동의 경험을 찾아 가입을 한다. 이는 드물지 않게 더 나이가 많은 사람이 정당에 가입하는 동기이기도 하다. 그렇기 때문에 청년조직이 회원에게 정치적 토론과 활동의 기회만을 제공할 것이 아니라 정치적 주제들과 연결될 수 있는 연대감을 느끼게 해줄 수 있어야 한다. 또한 청년조직의 회원들이 일명 정치적 프로젝트를 기획하고 실행하는 것이 좋은데, 특히 이러한 계획과 실행이 시군조직의 지도부와의 조율 하에 이루어질 때 가장 좋다. 이는 동기를 부여해주는 큰 자극요소로, 여론 속 정당의 이미지와 사회 내 존재감을 현저히 개선시키는 데 기여할 수도 있다. 이하에서 이에 관해 더 자세히 다루겠다.

## 여성조직

여성조직은 오늘날 많은 곳에서 당내 특별조직으로 정착되어 있다. 이는 여성에게 정치에 대한 동기를 부여하고 더 큰 공동발언권(Mitspracherecht)을 제공하기 위함이다. 여성조직이 중요하게 여기는 주제는 당내 위원회 내 여성의 존재감과 참여 강화, 특히 여성에 대한 선거후보 대상자로서 고려 확대다. 다른 한편으로는 오늘날 많은 여성은 활동영역이 가족, 어린이, 청소년, 교육 정책의 주제로 규정되는 것을 반대함에도 불구하고 일명 전통적인 »여성주제들«를 다룬다. 다양한 의미를 지니는 평등이라는 주제는 주로 여성조직의 가장 중요한 주제로, 이로써 당내 불평등과 사회적 불평등이 주제화될 수 있다. 이에 따라 많은 여성조직은 오늘날 임금평등뿐 아니라 기업 이사회 내 여성비율의 확대에 관한 법적 규정을 위해서도 투쟁한다. 이러한 활동 시 다양한 정당의 여성조직 간의 정당 초월적 연대가 이루어질 수도 있다. 회원이 많은 여성조직은 정당의 이미지에 현저한 영향을 끼칠 수 있다. 이들의 당내 자율성과 행위능력은 대부분 다른 당내 조직에 적용되는 규정에 상응한다. 즉, 일부 정당에서는 여성이 여성조직 임원과 위원회 위원들을 독립적으로 선출할 수 있고, 입후보 관련 조율 시 중요한 역할을 담당한다. 또 다른 정당에서는 여성조직도 당대표에 강하게 의존한다. 때로는 정당대표가 여성조직의 대표를 지명한다. 이는 여성조직의 활동의 여지를 현저히 제한시킨다.

## 기타 정당조직과 정당의 특별조직

정당에는 청년 및 여성 조직 외에도 기타 특별조직이 있을 수 있다. 어떠한 유형이 있을 수 있는지 보여주기 위해 일부 특별조직을 소개하겠다. 많은 경우 이러한 조직은 자체 구조를 지니고 있고, 정당의 조직과 유사한 구조를 갖는다. 즉, 자체 임원회와 특별히 적극적으로 참여하는 회원을 지닌 광역 및 기초 차원의 그룹과 중앙 조직이 있다. 이러한 조직을 통해 정당은 당원을 당내 토론에 참여시키고 전국, 광역, 기초 차원의 지도부에 속하지 않는 특별한 위치를 부여할 수 있다.

- ◆ 당내 노동자를 결집시키고 대변하기 위한 노동자 조직
- ◆ 당의 지방의회 및 지자체의 의원 모임인 지방정치 조직. 이러한 조직은 당의 지방의회 원내교섭단체를 위한 자문 기능을 수행하는데, 예를 들어 행정 및 지방정치 문제와 지방자치의 개별 정책분야에 관해 자문을 제공한다. 많은 기초자치단체에 대표되고 있는 대형 정당의 경우 이러한 조직의 영향력이 매우 클 수 있다.
- ◆ 중소기업가, 자영업자, 프리랜서, 임원급 피고용인과 중소기업 및 경제 분야 전체의 이익을 대변하는 중소기업 및 경제 조직. 이 조직은 일반적으로 자유로운 경제 및 사회 질서의 근간으로서 자기책임의 실현을 위해 힘쓴다.
- ◆ 특히 직업활동을 더 이상 하지는 않지만 활동적이며 참여적인 고령의 시민 집단의 확대된 중요성을 반영하는 노인조직
- ◆ 두 가지 중요한 기능을 충족하는 대학생협회: 대학생협회는 한편으로 정당의 목표와 정치적 입장을 위해 대학생, 즉 한 국가 내 미래의 엘리트집단 소속원을 동원한다. 이를 통해 많은 경우 평생 이어지는 연결성이 형성된다. 다른 한편으로 대학들은 의회그룹이나 개별 의원들과 함께 일할 인력, 그리고 더 나아가 정당이 유권자들에게 제안할 후보가 양성되고 있는 풀이기도 하다.
- ◆ 실무단: 정당에는 조직 외에도 개별 사안을 다루며 해당 사안에 관심이 있는 당원이 참여하는 실무단도 존재한다. 하지만 이러한 실무단은 결사체와는 다른 위상을 갖는다. 예를 들어 여성 법학자, 보건 분야 근로자, 교사와 기타 직업군 및 전문분야 별 실무단이 있다.
- ◆ 주제별 실무그룹은 형식화된 결사체를 기능적으로 보충해주는 역할을 하며, 이를 위해 제한된 기간 동안 특정 주제를 다룬다. 하지만 유연하게 그리고 장소에 구애 받지 않고 가상 협력을 할 수도 있으며, 이를 통해 개별 주제에 관한 당내 토의를 촉진한다.

## 정치교육과 당원 트레이닝

민주주의는 배워야 한다. 민주주의는 저절로 작동하지 않는다. 민주주의 국가에서 결정권은 일부 관료, 기술 관료, 전제군주나 군인에게 있지 않고, 결국 오직 국민들의 손에 있다. 국민들의 참여는 선거 시 투표로 제한되지 않는다. 모든 민주주의 국가는 정당, 사회 단체, 협회, 언론 및 열린 담론을 통해 사회를 형성하기 위해 노력하는 모든 곳에 참여하는 시민의 정치적 참여에 의존한다. 하지만 참여만으로 충분하지 않다. 시민은 각종 기관이 어떻게 조직되어 있는지, 선거가 어떻게 작동하는지, 정부와 의회가 어떤 권리와 의무를 지니는지 등을 알아야 한다. 시민은 정치적인 시민 역할을 책임감 있게 감당할 수 있도록 시사적 주제에 대한 기본적인 이해와 지식도 갖추고 있어야 한다. 이를 위한 전제조건은 의견과 정보의 자유, 정부와 기타 국가 및 민간 기관의 투명성으로 국한되지 않는다. 시민 스스로도 정보와 지식을 습득할 준비가 되어 있어야 한다. 오늘날에는 각 나라에서 단순한 선거 참여조차도 정치와 정치적 조직의 작동방식과 권한에 대하여 적어도 약간의 지식을 전제로 한다. 선거를 통해 바로 이러한 작동방식과 권한에 대한 표결이 이루어지는 것이다. 기초자치단체, 광역지자체, 중앙정부, 국회 차원의 선거 시 그렇고, 유럽에서는 유럽차원의 선거로 그 범위가 확대된다.

특히 젊은 사람은 전자 및 시청각 매체에 거리낌없이 접근하므로 대개 대중매체가 제공하는 정보를 끊임없이 접한다. 하지만 대중매체와 특히 TV, 인터넷, 소셜 미디어는 정치적 사회 속에서 그 어느때보다도 정보만 전달하는 »중립적인« 중개 기관의 역할을 하지 않는다. 이들은 정치적 권력체제를 구성하는 점점 더 강력한 구성요소로, 그 체제에 대한 정보를 전달할 뿐 아니라 그 체제를 대표하며 부분적으로는 조작하기도 한다. 또한 인터넷이나 소셜미디어를 사용하는 대부분의 이용자들은 정치적 혹은 사회적 사안에 대한 신빙성 있는 정보를 그리 체계적으로 찾지 않는다. 많은 이용자들은 정보와 논평을 제공하는 소셜미디어나 플랫폼을 비판적으로 다룰 줄 모른다. 그만큼 가짜 뉴스와 조작을 식별하지 못하고 이에 더 취약



하다. 무엇보다 시민들의 정치교육 수준과 한 나라의 부패 규모 사이에는 연관성이 존재한다. 부패가 적은 나라의 시민들은 정치교육 수준이 더 높다.

민주주의는 어떻게 작동하고 조직되는가? 정치체제 속 각 대표들과 기관들은 어떤 권한을 지니며 어떻게 함께 그리고 상호 간에 작용하는가? 개별 시민들은 어떤 권리를 갖는가? 어떻게 참여할 수 있는가? 다양한 매체를 어떻게 이용하고, 매체를 이용한 조작으로부터 어떻게 자신을 보호할 수 있는가? 시민들은 이러한 것들을 어디에서 배울 수 있는가? 그리고 무엇보다 민주적 정치문화의 중요한 요소들, 즉 관용, 다른 의견을 가질 권리를 인정하는 것, 민주주의적 표결에 따른 패배를 수용하는 것을 어디에서 배우고 훈련할 수 있는가?

이 모든 것들은 정치교육을 통해 배우고 익힐 수 있는 주제와 태도다. 정치교육이 다루는 가장 중요한 핵심문제는 정치생활의 기본문제들이다. 민주주의는 정치교육에 의해 뒷받침되어야 한다. 정치교육은 학교수업으로만 제한되어서는 안 되고, 학교교육 이외의 청소년 및 성인교육의 다른 분야로 확대되어야 한다. 하지만 국가재원으로 지원을 받는 체계적인 정치교육이 실시되지 않는 나라들이 많다. 심지어 학교교육에도 정치교육이 없는 경우가 많다. 과거 권위주의적 정권이 실시했던 교화조치 때문에 이러한 현상이 나타나기도 한다. 민주주의로 전환되면서 정부는 새로운 형태의 정치적 조작을 촉진한다는 비난을 받지 않으려고 하는 것이다. 또 어떤 나라에서는 단순히 자원 부족으로 정치교육을 실시하지 못한다. 하지만 많은 경우는 무엇보다 정치교육의 필요성을 이해하지 못하는 것이 원인이다. 정치교육을 위한 체계적인 노력과 정치교육 프로그램의 공급이 제대로 이루어지지 않을 경우 민주주의의 질서는 비싼 대가를 치러야 할 수도 있다. 정치교육은 그 어느 곳에서도 시장성 있는 재화가 아니기 때문에 국가재원을 통한 지원이 불가피하다. 하지만 심지어 정치인과 정당들을 대상으로도 이에 대해 항상 설득을 해야만 한다.

## 정당과 정치교육

정치교육을 위해 목적지향적이고 지속적인 노력을 해야 한다는 법칙은 일반적인 민주 시민사회뿐만 아니라 정당 자체에도 적용된다. 정당은 정치적으로 진출해 있는 모든 곳, 즉 기초자치단체와 광역 그리고 당연히 전국 차원에서 참여하는 당원뿐만 아니라 정보가 제공된 당원을 필요로 한다. 오늘날에는 문제의 복잡성과 결정 시스템의 복잡성으로 인해, 모든 전문 정치인에게 높은 수준의 지식뿐 아니라 높은 수준의 윤리적 및 도덕적 원칙에 부합하는 규범적 기본태도가 요구된다. 모든 정치인이 이러한 기대를 충족하는 것은 아니다. 하지만 모든 정치인은 정보와 지식에 대한 새로운 요구로 인해 계속해서 교육을 받아야 한다. 이는 정치 및 통치 체제의 고위층에 있는 공직자와 의원뿐만 아니라 명예직으로 활동하며 지방 차원에서 기초자치단체나 당조직에서 활동하는 많은 대표들에게도 해당된다. 이들은 정당의 입장을 역량 있게 대변하고, 자격을 갖춘 참가자로서 공적토론과 정치적 결정에 정당의 입장에서 참여하기 위해 정기적인 계속교육을 통해 지식을 확장시켜야 한다. 특히 주로 명예직으로 활동하는 많은 지방정치인과 시 및 지방자치단체의 의원에게는 지속적인 계속교육을 통해서만 습득할 수 있는 높은 수준의 전문 지식이 요구된다.

정당은 당원에게 지속적인 교육과 계속교육의 기회를 보장해야 한다. 물론 정치는 다양한 층위의 구체적이고 시사적인 정치적 프로세스, 언론을 통한 지속적이고 주의 깊은 보도, 토론 참가를 통해 정치교육의 가장 중요한 형태를 제공한다. 정당이나 다른 기관의 교육프로그램은 이와 경쟁이 되지 않는다. 하지만 구체적인 주제의 심화와 특히 그러한 주제에 대한 정당의 원칙에 기반한 관점에서의 평가는 당내 교육을 통해서만 달성될 수 있다.

따라서 정당은 당원과 특히 당을 이끌어 나가는 책임자에게 정치적 계속교육과 트레이닝을 제공하기 위해 지속적으로 노력을 해야 한다. 이 때 이상적인 경우 다음에서 제시되는 세 영역이 포함되어야 한다.

### 당내 정치적 계속교육의 주제영역

- ◆ 당원이 정치적 주제와 맥락을 정당 입장에서 평가하고 대변할 수 있도록 하기 위한 넓은 스펙트럼의 정치적 기본문제와 주제들
- ◆ 행사 조직, 선거운동 조직과 계획, 당원의 활성화와 정당의 가시성 강화를 위한 정치프로젝트의 시행과 같은 정당업무의 실무적인 주제들
- ◆ 소통과 수사법 그리고 이와 관련해 새로운 매체의 취급

이러한 교육 및 트레이닝 조치들은 넓은 스펙트럼의 당원을 대상으로 해야 한다. 특히 다음을 대상으로 해야 한다:

- ◆ 젊은 당원과 특히 신입당원. 교육조치 참여를 통해 뜻이 같은 사람들과 함께 전문적 교육을 받고 촉진될 뿐 아니라 정당 차원에서 »사회화«(공동의 경험)된다.
- ◆ 정당의 간부와 공직자. 구체적인 주제에 대한 교육을 받는다. 무엇보다 지방정치인은 넓은 스펙트럼의 주제에 대한 교육을 필요로 하는데, 예산의 계획과 운영에서부터 계획프로세스와 조달절차를 넘어 지방의 경제진흥과 사회정책, 교육정책, 환경정책, 문화정책에까지 이른다.

개인에 대한 교육을 통해 조직의 역량이 강화된다. 교육이 당연 시되게 되면 정당은 지도적 임무를 담당할 수 있는 잘 교육된 당원의 넓은 기반을 갖게 된다.

일부 나라에는 정당구조의 일부이거나 형식상으로는 독립적이지만 정당과 연계된 연구소나 재단들이 정당의 위탁을 받아 교육조치를 시행한다. 이러한 기관들이 실시하는 행사들은 부분적으로 비당원에게도 열려 있는 경우가 많다. 하지만 이러한 기관 중 국가의 지원으로 어느 정도의 재정적 안정성을 갖고 지속적으로 일 할 수 있는 기관에서도 체계적인 교육활동이 컨퍼런스와 회의에 밀려 등한시되는 경우가 많다. 이러한 컨퍼런스와 회의는 주최 기관과 이와 연계된 정당에 대한 관심을 일시적으로 집중시키기는 하지만, 당원들의 계속교육에는 매우 제한적으로만

기여한다. 따라서 이러한 행사들 외에도 반드시 트레이닝 및 연수 등이 체계적으로 조직되어야 한다.

## 정당의 교육담당자

정당업무에서 당원의 재교육과 트레이닝이 등한시되지 않게 하기 위해서는 일명 교육담당자를 임명하는 것이 도움이 된다. 이는 중앙조직뿐만 아니라 광역 및 기초차원의 하위조직에게도 도움이 된다. 중앙 교육담당자는 모든 정당조직이 교육과제를 인지하도록 하고, 정당의 교육활동을 조정해야 한다. 광역 및 기초조직의 교육담당자는 구체적인 조치를 계획하고 시행해야 한다. 이 때 재원은 결정적 요소가 아니다. 많은 조치가 적은 예산으로 현실화될 수 있기 때문이다. 중요한 것은 이러한 행사가 정기적으로 개최되는 것이다. 이를 위해서는 미래를 내다보는 계획이 요구되며, 많은 당원이 이러한 계획에 관심을 가지게 될 것이다. 그리고 이러한 행사 참여는 당원들의 고정적 스케줄로 빠르게 자리잡을 것이다.

교육활동은 매우 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 무엇보다 마르크스주의와 사회주의 정당은 과거 독서서클을 조직해 카를 마르크스와 다른 작가들의 글에 대해 함께 토론했던 것으로 알려져 있다. 이러한 활동은 이들 정당에게도 더 이상 시대에 맞지 않은 활동일 것이다. 물론 오늘날에도 이러한 서클을 위한 입을 거리, 그리고 심지어 »시민 정당«을 위한 입을거리도 충분하지만 말이다. 당원은 함께 독서를 하지는 않더라도, 정기적으로 모여 많은 주제에 대해 논하는 모임을 갖는다. 이러한 모임은 지역당원이나 초대받은 강사가 토의 주제에 관하여 발표를 하고 토의를 시작하는 등의 형식으로 진행된다. 여기서도 주제에 관한 토론도 중요하지만 공동의 경험을 나누는 점이 중요하다. 이러한 공동의 경험은 가상 플랫폼을 통해 대체될 수 없다. 특히 지방의 정당조직은 이러한 형태의 교육행사를 정기적으로 시행하고, 지방당원을 »교육담당자«로 임명해 각 행사의 조직을 담당하게 해야 한다. 매우 민감한 주제를 다루지 않는 한 이러한 행사들은 비당원들의 참가를 허

용할 수 있다.

또 다른 형태의 교육활동으로는 전문강사와 함께 하는 일일 혹은 여러 날에 걸친 워크숍이나 세미나가 있다. 이러한 포맷의 교육은 특히 간부와 지방 및 지역의회의 의원들에게 적합하다. 정당의 모든 간부들은 적어도 일년에 한번은 이러한 교육 프로그램에 참여해야 한다. 정치적인 주제들 외에 현대 미디어와 그 활용 그리고 이에 대한 비판적인 논쟁도 교육 프로그램에서 다루는 주요 주제다. 정당의 소셜미디어 내 도달범위는 *가짜 뉴스*나 불확실한 내용의 뉴스를 퍼뜨리기도 하는 다른 정치적 정보 제공자에 비해 제한적이다. 많은 정당이 이에 제대로 맞서지 못하는 것 역시 현대적인 소통수단의 이용에 관한 당원과 간부 대상 교육이 부족한 것과 관련이 있다.

정치교육에 대한 일부 정당의 관심부족은 정당의 목표달성을 위해서는 생산적이지 못하다. 따라서 모든 정당은 이 분야에서 더 많은 노력을 해야 한다. 민주주의 뿐만 아니라 정당의 업무도 학습해야 하기 때문이다.

### 당원의 동기부여를 위한 정치적 프로젝트

신입당원과 특히 젊은 당원은 참여하고 정당의 강화에 기여하고자 한다. 물론 이러한 당원이 곧바로 정치적 지도직을 담당하거나 후보로서 선거명부의 앞쪽에 이름을 올릴 수는 없다. 하지만 젊고 활동적인 당원을 정당업무에 참여시키고, 스스로를 차별화할 수 있는 기회를 제공하는 다른 방법들이 있다. 효과가 입증된 방법으로는 이들로 하여금 스스로 정치적 프로젝트를 개발하고 실행함으로써 좋은 아이디어를 시험해보게 하는 방법이 있다. 아시아에서 실시되고 있는 젊은 정치인들을 위한 *콘라드 아데나워 스쿨(KASYP)*의 정치교육 활동을 통해 이러한 방향으로

의 좋은 경험이 달성되어 오고 있다. 어디에서든 활용할 수는 경험이다. 이하에서는 이러한 경험에 근거해 정치적 프로젝트의 계획과 실행을 위한 몇몇 조언을 제시 하겠다(Romero 2017).

### 정당프로젝트란 무엇인가?

정당프로젝트는 정당 내에서 새로운 아이디어, 새로운 행동 또는 새로운 프로세스를 도입하고 실현시키면서 정당을 촉진하는 것을 목적으로 하는 활동이다. 프로젝트는 기간이 제한되어야 하고, 충분한 고민을 거쳐 잘 계획되고 정당의 모든 주요한 대표와 조율되어야 한다. 무엇보다 현실적이고 실현가능해야 한다. 젊은 당원은 때로는 처음부터 대형 솔루션을 현실화시키고 싶어 한다. 하지만 이러한 프로젝트를 통해 민주주의 국가에서 정치는 한 걸음씩 전진하며, 많은 것들이 조율되어야 하고, 많은 의견들에 귀를 기울여야 함을 배우게 된다. 정치는 막스 베버가 말한 바와 같이 두꺼운 판자를 뚫는 것과 같다. 이는 이미 지방 층위의 프로젝트 실현과정에서부터 경험하게 되는 사실이다.

### 정당프로젝트의 예

정당프로젝트는 매우 다양한 활동일 수 있다. 신입 및 젊은 당원을 위한 교육워크숍과 뉴스레터 발행 등을 통한 당내 소통의 개선, 소셜미디어 내 플랫폼 구축, 영상이나 팟캐스트 제작, 메일링리스트 갱신, 지방 후원금 모금캠페인 등이 있다.

### 정당프로젝트의 준비

제일 먼저 어떠한 종류의 프로젝트가 유용할지 지방의 당 지도부와 논의해야

한다. 이에 대한 결정이 이루어지면, 프로젝트의 실현을 위해 어떤 자원이 필요한지, 누가 이를 제공할지 혹은 이를 어떻게 조달해야 할지를 명확히 해야 한다. 마지막으로 누가 이 프로젝트에 참여하고, 프로젝트 실현을 위해 언제 어떤 단계를 진행해야 하는지에 대해서도 생각해야 한다. 시간계획을 포함한 이 모든 계획단계는 일명 간트 차트(*Gantt-Chart*)로 정리하기 좋다. 인터넷에서 이에 관한 수많은 정보와 지침을 찾을 수 있다(Romero 2017, 111 이하 참조).

### 전략 계획

프로젝트를 성공적으로 실현하기 위해서는 전략이 필요하다. 전략은 다음의 사항을 포함해야 한다:

- ◆ 프로젝트의 목표에 대한 가능한 한 정확한 정의 (예: 당원 수의 확대, 소통이나 조직 개선 등)
- ◆ 프로젝트의 성공을 돕거나 저해하는 모든 요소를 파악하기 위해 일명 *SWOT* 분석 시행. *SWOT* 분석은 즐겨 사용되는 유용한 계획도구로 선거운동 계획 시에도 사용된다. 이 도구를 자신의 정치적 프로젝트에 이용하는 방법을 일찍 배워두면, 후에 이를 자신의 선거전 계획 시 등 다른 정치적 목적을 위해서도 사용할 수 있다.
- ◆ 프로젝트가 정당의 홍보활동에 적합할 경우, 미디어계획의 수립. 정당의 모든 활동이 공개적이어야 하는 것은 아니며, 특히 당내 신참이 진행되는 정치적 프로젝트는 대중의 큰 관심을 받기는 어렵다. 하지만 대중의 큰 관심을 받고자 한다면, 모든 주요 데이터와 정보를 포함하는 면밀한 미디어계획이 수립되어야 하는데, 여기에는 프로젝트에 대한 정보를 제공할 대상인 그리고 경우에 따라 프로젝트 활동에 초대대상이 될 수도 있는 현지의 미디어와 저널리스트 목록을 포함해야 한다.
- ◆ 외부로의 홍보활동보다 더 중요한 것은, 혼란을 방지하고 프로젝트에 대한 지원

동원이 가능하도록 당내 대중에게 프로젝트를 잘 알리는 것이다. 이와 함께 당우를 대하는 법과 당우와 잘 지내는 법에 대한 트레이닝이 동시에 이루어진다. 당우와 좋은 관계를 맺는 것은 당내 경쟁으로 인해 쉽지 않을 때도 있다.

## SWOT - 정치적 프로젝트를 위한 계획도구

SWOT는 계획의 강점(strength), 약점(weakness), 기회(opportunities), 위협(threats)을 도식적으로 정리하기 위한 매트릭스다. 정치적 프로젝트를 계획하는 사람은 이 매트릭스에 자신의 장점과 약점뿐 아니라 기회와 예측가능한 문제를 정리하고, 계획 시 이를 참조할 수 있다. SWOT분석의 기본매트릭스는 다음의 네 영역으로 구성된다:

표 12: 정치적 프로젝트를 위한 계획도구로서의 SWOT 차트의 기초모델(출처: Romero 2017: 40 이하)

<p><b>강점</b> 정치적 및 사회적 환경 측면도 포함 정당조직의 중요한 강점</p>	<p><b>약점</b> 정당조직의 중요한 대내외적 약점</p>
<p><b>가능성(기회)</b> 정당의 정치적 및 사회적 환경으로부터 조직에게 중요한 기회</p>	<p><b>위협(위험)</b> 중요한 대내외적 위협, 도전과제</p>

이 도식은 추가적인 계획단계를 위한 근간을 형성한다. 다른 계획단계들도 역시 도식적으로 정리 및 제시될 수 있다. 이 방법론적이고 체계적인 접근방식은, 프로젝트의 구현을 위해 진행되는 각 단계가 기록되고 프로젝트에 참여하는 모든 사람이 어떤 단계가 이미 수행되었고 앞으로 무엇을 해야 하는지에 대해 빠르게 파악할 수 있다는 장점을 지닌다. 물론 이 밖에도 프로젝트를 목표에 부합하게 계획하고 개별적인 활동을 정당조직의 목표와 조화시키기 위해, 이러한 SWOT기초분석의 토대 위에 구현할 수 있는 수많은 계획도구가 있다. 정당프로젝트를 잘 계획하는 것은 사회적 및 정치적 효과를 달성하기 위한 전제가 된다. 정당의 개별 당원이나



집단이 이러한 정치적 프로젝트를 시행할 기회를 갖는다면, 이는 정당과의 개별적인 연결성을 강화할 뿐 아니라 정당의 프로필을 강화하기도 한다. 무엇보다 정치적 프로젝트의 계획과 시행은 각 정당의 가장 중요한 활동 중 하나인 선거전 준비를 위한 좋은 트레이닝이다.

#### 독자에게 던지는 질문

- ◆ 당신이 아는 정당들은 어떻게 조직되어 있는가, 중앙집권적인가 아니면 오히려 분권적인가?
- ◆ 당대표단의 권력은 어느 정도인가? 그들은 어떤 권한을 갖고 있는가? 대표는 얼마나 자주 선출 혹은 재선출되는가?
- ◆ 정당의 광역이나 기초조직은 어떤 권한을 갖고 있는가? 이들은 중앙당 사무처의 영향을 받지 않고 자립적으로 자신의 리더를 선출할 수 있고, 기초의회, 광역의회, 국회의 후보를 선출할 때 공동발언권이 세다고 볼 수 있는가?
- ◆ 정당의 당원 수에는 어떤 변화가 있는가? 신입당원 모집을 위한 목적지향적 노력이 이루어지고 있는가?
- ◆ 정당의 당원은 어떤 장점을 누리는가? 당내 결정에 참여하는가 혹은 이에 대해 정보만 제공 받는가? 당대표 선거와 후보공천에 참여하는가?
- ◆ 정당에서 여성은 어떤 역할을 하는가? 의회에서 여성 비율은 얼마나 높은가? 정당 내 고위직의 여성 비율은 얼마나 되는가?
- ◆ 정당, 정당의 고위직, 의회의 여성 비율을 높이기 위한 절차에는 어떤 것이 있는가? 정당은 고위직의 여성 비율을 높이기 위해 무엇을 하는가?
- ◆ 당내 부문조직이나 특별조직은 어떤 의미를 갖는가? 이들은 어떻게 조직되어 있는가? 청년, 여성, 지방정치인 등의 조직은 있는가? 이들은 어느 정도의 자율성을 갖는가?
- ◆ 당원과 의원 및 고위 공직자들의 정치적 재교육 및 계속교육은 정당들에게 있어 얼마나 중요한가? 어떤 재교육 및 계속교육 조치가 시행되는가?
- ◆ 정당의 젊은 당원은 자신의 정치적 프로젝트를 시행할 수 있는가?

# 5

---

## 당 지방조직과 정당에게 지방정치의 의미

정당은 지역조직이나 그룹으로 시군에 계속 활동하고, 지방의회에 의원을 진출시키는 것에 큰 의미를 둔다. 지방정치는 정당이 매우 진지하게 여겨야 할 정당의 핵심분야이다. 당이 지역 공동체 내에 견고하게 뿌리내리고, 시군에서 통치능력을 입증한 경우, 그 정당은 전국적 차원에서도 중요한 역할을 담당하게 된다. 정당이 지역을 넘어서는 임무의 수행 주체로 선택받기 위해 필요한 신뢰의 토대는 수행능력과 주민친화이다. 특히 신생 정당이 지방의회에 진출하는 데 성공한다면 보다 생존 가능성이 더 커진다. »신생« 민주주의 국가에서 새롭게 창당한 정당의 경우 더욱 그러하다(Obert/Müller 2017). 이런 당은 지방정치에서의 성공을 기반으로 전국 정치로 단계적 진출을 시도할 수 있다. 먼저 지방정치에서 능력을 보여주지 않고, 바로 전국 선거에서 승리하는 경우는 여전히 드물다. 대통령제 하에서는 »영입인사(Quereinsteiger)«가 전국 단위 선거를 통해 공직에 오르는 경우는 있다. 예컨대 2019년 우크라이나 대통령으로 선출된 볼로디미르 젤렌스키는 그 이전까지 TV쇼 출연자로만 알려져 있었고 대중이 전혀 예상하지 못하게 대통령 후보로 나

섰다가 당선이 되었다. 그러나 이러한 아웃사이더가 지방정치 기반을 폭넓게 갖춘 정당적 토대가 없으면, 정치적 행동조건과 성공 가능성은 제한될 수밖에 없다.

지방정치는 이중적인 의미에서 »민주주의의 요람«이라 할 수 있다. 우선 민주주의의 출발점은 지방 공동체 즉, 도시다. 인간은 정착생활을 하기 시작하면서부터 지방 공동체 안에서 어떻게 공존할 것인지 결정해야만 했다. 인간 최초의 정착지는 국가의 기원이 되었고 »도시«의 각종 사안에 대한 규정 즉, 그리스어로 »polis«는 정치(Politik)가 되었다. 고대 그리스의 지방정치, 특히 아테네의 정치를 통해 수백 년이 지난 후 근대 민주주의 질서의 토대를 이루는 사상과 규범, 절차가 탄생하였다.

그러나 지방정치를 »민주주의의 요람«이라고 부르는 이유는 많은 정치인이 지방정치를 통해 정치적 첫 걸음을 시도하기 때문이기도 하다. 국가적으로 중요한 정치인 중 여럿은 지방정치에서 처음으로 정치적 »걸음마«를 배우고 지방의회원이나 시장으로 선출되었다가 나중에 주지사나 국회의원, 총리, 국가원수가 됐다. 예컨대 콘라드 아테나워도 수년간 쾰른 시장을 지냈고, 보리스 존슨도 런던 시장을 두 번이나 역임했다. 조코 위도도는 수라카르타 시장과 자카르타 주지사를 거쳐 인도네시아의 대통령으로 선출되었고, 로드리고 두테르테 필리핀 대통령 역시 수년간 다바오 시장을 지냈고, 안드레스 마누엘 로페스 오브라도르 역시 멕시코 대통령이 되기 전 수도인 »연방구(Distrito Federal, 멕시코시티)« 시장을 역임했다. 스웨덴과 핀란드, 노르웨이에서는 전통적으로 절반 이상의 장관이 지방정치의 주요 공직을 거치면서 중앙정부 공직에 오른다. 앞서 언급한 정치인들은 매우 상이한 정치스타일을 대표하는 인물들이지만, 정치를 배우고자 하는 사람에게 지방정치가 가장 이상적인 학습현장이라는 사실을 공통적으로 보여준다. 대부분의 의회제 민주주의 국가에서는 전국정당이 지방정치에서도 핵심적 역할을 하고 있기 때문에 지방정치에서 중앙정치로의 진출이 보다 용이하다. 일부 국가에서는 전국정당이 지방정치에 거의 참여하지 않거나 아예 참여하지 않는다. 캐나다에서는 지방정치가 거의 전적으로 무소속 정치인이나 지방 명부연합(Listenverbindung)에 의해 좌우된다.

이탈리아나 일본의 무소속 명부처럼 호주와 뉴질랜드에서는 전국적 활동이 없는 지방정당이 지방정치의 중심이다. 그러나 대부분의 다른 나라에서는 전국정당이 지방정치에서도 중심적인 역할을 담당한다.

## 지방정치의 목적

지방정치에서는 무엇을 다루는가? 바로 사람들의 삶과 직결된 문제를 다루는데, 주거, 먹거리, 쇼핑, 출퇴근길, 일자리, 안전, 아동교육, 여가시간, 보건, 망자매장 등이 여기에 속한다. 이는 정치활동 분야 언어로 번역하면, 주택공급 및 지불가능한 주택, 상업시설과 각종 기업과 서비스의 유치, 교통 및 도로 인프라 계획과 건설, 지역 안전 보장, 에너지 공급과 폐기물 처리, 유치원, 학교, 대학, 병원, 스포츠 시설, 문화 및 청소년 시설의 계획, 건설, 유지, 묘지 관리 등을 의미한다. 지방정치만큼 주민 가까이 있는 정치영역은 없다.

따라서 지방정치는

- ◆ 지방 층위의 문제를 파악하고 해결해야 한다.
- ◆ 이용가능한 지방 자원을 보존하고 보호해야 한다.
- ◆ 효율적으로 자원을 동원해 지역의 발전과정을 지원한다..
- ◆ 지역에서 취해지는 모든 조치는 시민과의 긴밀한 조율과 피드백을 거친 후 실시해야 한다.

일부 중앙집권 국가에서는 지방에 내려지는 많은 조치가 중앙정부 산하 부처나 각종 기관, 광역지방정부 부서나 기관이 결정한다. 그러나 민주주의 과정의 틀 안에서 정치 및 행정적 결정을 분권화해 처리하는 것이 훨씬 효율이다. 왜냐하면 중앙정부가 홀로 전국 모든 지역의 진행과정을 감독하고 조종할 수 없기 때문이다. 지

방 공동체에는 많은 다양성이 존재한다. 읍면이나 시군의 지방행정기관이나 여러 주에 걸쳐 있는 특정 지역의 행정기관은 해당 공동체의 문제와 요구에 대해 일반적으로 중앙정부보다 더 잘 이해한다. 따라서 기초나 광역지방정부가 해당 지역 시민의 이해와 바람과 직결된 임무 중 가능한 많은 임무를 스스로 수행하는 것이 효율적이고 일반적으로 비용이 더 절감된다. 물론 중앙정부는 책임을 회피해서는 안 되며, 직접 결정에 대한 전권을 행사하지 말고 기초자치단체 및 지역 정부를 지원해야 한다. 이러한 사무의 분배가 효과적으로 이루어질 수 있기 위해서는 권한을 위임 받는 행정의 단위가 부여 받은 사무에 대한 법적 (그리고 경우에 따라서는 정치적) 책임도 져야 한다. 이러한 사무 배분방식의 토대가 되는 개념이 보충성의 원칙이다.

#### 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)

보충성의 원칙은 사회나 국가의 사무를 가능한 한 하급단위가 수행한다는 원칙이다. 하급 단위가 사무를 효율적으로 처리할 수 없는 상황인 경우 그 다음의 상위 단위에서 그 사무를 처리한다. 국가의 영역에서는 보충성의 원칙이 기초지방자치단체와 기타 지자체 그리고 중앙기관 사이의 관계에 있어서 중요한 의미가 있다. 연방제 국가에서는 공공의 임무를 우선적으로 기초자치단체가 수행하고 그 다음 연방주가 나서며, 하급단위에서 처리하지 못한 사무에 한 해 중앙정부가 담당한다(예: 외교, 국방 등). 유럽연합에 있어 회원국과 유럽 공동의 기관 간 사무 분배 시 보충성의 원칙이 핵심 개념으로 적용된다. 회원국이 충분히 처리할 수 없거나, 유럽연합 기관이 정책적 목표를 더 잘 할 수 있는 특정 정책 영역에 한해 담당하게 된다.

## 정당과 지방정치

정당에게 지방정치는 중요한 활동영역이지만, 항상 그랬던 것은 아니다. 유럽을 비롯한 세계 곳곳에서 오랫동안, 지방정치는 정당 간의 경쟁과는 무관한, 비정치적 자치의 영역이라는 의견이 팽배했다. 그러나 오늘날에는 지방정치에서도 단순한 행정행위로만 간주되지 않는, 정치적 정당성이 요구되며, 정치토론과 민주적 의사결정을 거쳐야 하는 결정이 많이 내려진다는 점에 대해서는 모두가 동의한다. 게다가 삶의 양식과 생산 양식의 현대화 및 다양화로 인하여 도시나 작은 자치단체에서도 지역 내 공존에 관한 문제와 갈등이 발생하므로, 지방정치에서도 이러한 갈등을 표출하고 해결하고 선거를 통해 결정을 내리는 정당에 대한 필요성이 커졌다. 따라서 오늘날 정당은 세계적으로 지방정치 내 확고히 자리매김하였다.

지방정치를 통해 시민은 국가, 국가가 제공하는 급부 및 국가의 능력에 가장 직접적으로 접근하게 되며 정당은 기초자치단체 내에서 시민과 국가 사이의 중요한 중재자 역할을 담당하므로, 정당의 이미지는 정당이 지방정치에서 어떤 태도를 보여주는지, 능력이 있는지, 시민의 이해를 효과적으로 대변하는지, 지역사회 요구를 알아차리고 실제 정책으로 바꾸는지, 당 출신 지방정치인이 부패하거나 지역사회 요구를 제대로 파악할 능력이 있는지 등에 의해 결정된다. 그런 의미에서 지방정치는 정당에게 기회인 동시에 도전이다. 정당은 원칙적으로 지방단위 정치에서 다른 단위에서 수행하는 것과 같은 기능을 수행한다. 바로 사회적 이해의 선택과 집약, 정치적 강령 수립, 개별 현안에 대한 당 입장 수립, 통합과 동원, 소통과 홍보활동, 선거운동, 새로운 당원 확보를 위한 홍보, 선거 후보 모집 및 공천, 정당의 수립과 실행, 지방단위 법규 제정에 참여, 기초지방정부의 운영 등의 기능을 수행한다.

이른바 »신생« 민주주의 국가의 정당을 분석한 결과를 보면, 새로운 당원의 확보와 중앙당의 인적 구성 외에도 지방조직을 통해 정당이 지방에 얼마나 활동하는

가가 정당의 생존과 자리매김뿐만 아니라, 선거 승리와 의회에서 단일대오 유지를 위해서도 핵심적인 요소로 작용한다. 게다가 총선 선거결과 분석을 보면, 당이 지역에서 잘 조직되어 있고, 지방정치를 잘하는 곳의 지역구 후보가 선거에서 좋은 결과를 보인다는 것이 확인되었다.

대도시에서 정당이 강한 존재감을 갖는다는 것은 그 무엇보다 중요하다. 세계적인 도시화의 영향도 있고, 대도시는 사회적 변화의 실험실이기 때문이다. 대도시의 라이프스타일은 시차가 있기는 하지만 소규모 지역공동체의 생활에까지 영향을 미친다. 도시에서 나타나는 현상은 몇 년 안에 다른 지역의 농촌에서도 나타난다. 특히 청소년문화, 젊은이들의 라이프스타일과 정치적 태도가 그렇다. 도시인들의 정치와 개별 정당에 태도는 일정한 시차를 두고 전국적으로 청소년과 성인의 태도에 영향을 준다. 따라서 정당에게는 대도시 청소년 및 청년과 지속적으로 소통할 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다. 이 과정에서 정당은 »사회적 이해의 집약« 측면에서 많은 것을 알게 될 것이다. 그리고 젊은 유권자의 지지를 확보하고 유지하기 위해서는 특정 정치적 입장에 있어서 유연함을 보여야 할 수도 있다.

한편 정당은 다수의 시군에서 다음과 같은 특수한 상황으로 인해 전국 단위 활동 방식으로 활동하지 못한다:

1. 여러 행위자 간 경쟁: 시군에는 지역사회 문제에 대한 의견주도권을 둘러싸고 정당과 경쟁하는 행위자가 전국 단위보다 현저히 많다. 정당과 경쟁하는 행위자는 시민사회와 단체의 대표 그리고 무엇보다도 현장 문제를 잘 아는 시민들이다. 이러한 상황으로 당 지역정치인들에게는 고도의 전문성이 요구된다. 동시에 해당 지방행정 공무원도 있다. 이들은 중앙부처의 공무원보다 지역 주민들에게 훨씬 크게 인식되며, 시민이 직접적으로 접촉하거나 때로는 개인적으로 접근할 수 있는 경우가 중앙기관에 비해 훨씬 많다. 이러한 맥락에서 정당은 경쟁자가 또 하나 늘어나게 된다.

2. 더 많은 주민직접참여: 여러 나라에서 이미 최근 몇년간 주민직접참여가 커지는 추세가 나타나고 있다. 특히 지역사회 문제에 있어서 더 그렇다. 그러나 민주적 참여권리의 확대는 정당이 더 이상 지역 이해의 주요 중개자이자 대변자로 인식되지 않게 되므로 정당에게는 문제다. 특히 소규모 지역에서는 지역의 이해를 표출하는 데 있어서 정당이 굳이 필요로 하지 않는다는 인상이 생기기 때문이다. 이는 당연히 당의 지역 당원확보에도 영향을 미친다.
  
3. 소통의 다른 형태: 시민과 가깝기 때문에 훨씬 개인적인 형태의 소통이 필요하다. 물론 오늘날 정당의 시군 지역조직은 소셜미디어를 통해 당이 다루고 있는 문제와 입장을 전달하고, 당의 활동에 관한 정보를 제공하며 각종 행사에 초대해야 한다. 그러나 무엇보다도 개인의 존재감과 시민에 대한 개인적 접근이 중요하다. 지방정치인은 지역 공동체의 한 부분이다. 그는 그것을 입증하기 위해 지역 클럽과 단체에서 적극적으로 활동해야 한다. 사회적 프로젝트 참여를 통해 정치적 영역을 건드릴 수 있다. 스포츠클럽이나 문화단체는 정치적 목표를 추구하지 않는다. 이러한 단체(그리고 »전정치적(vorpolitisch) 공간«)에 가입하여 활동하는 것은 정치인에게 시민들이 무엇에 관심을 갖고 있는지를 파악할 수 있는 감각을 갖게 한다. 그리고 무엇보다도 »이 지방정치인이 우리들 중 하나«라는 것을 나타낸다. 따라서 지방정치인의 가장 중요한 소통도구는 지역 공동체에 직접 참여하고 그 공동체에 녹아드는 것이다. 이러한 방법은 인지도와 신뢰를 가져다 준다.
  
4. 정치적 갈등의 다른 형태: 지방정치가 중앙정치와 구별되는 것은 지방정치에서 다루지는 문제가 중앙정치에서 다루는 »큰« 문제와 다른 문제를 다루기 때문일 뿐 아니라, 정치적 갈등의 스타일 역시 중앙정치와 차이를 보이기 때문이다. 적어도 소위 온건한 입장을 대변하는 정당의 정치인은 정치적 분쟁이 개인적인 대결로 첨예화되지 않도록 주의해야 한다. 지방에서의 정치적 분쟁은 »큰« 문제를 둘러싼 갈등에 비해 보다 빠르게 개인적인 차원을 건드릴 위험이 있다 하더라도 말이다. 게다가 시민들은 경험상 정치적 문제를 둘러싼 분쟁이 개인적 갈등



등으로 번지는 것을 좋아하지 않는다. 따라서 평점심을 가지고 토론을 하는 것이 중요하다.

5. 정치적 대표 기관이나 공식적 절차에 참여하려는 시민의 감소: 오늘날 많은 시민들은 지방 이니셔티브에 기꺼이 협력하며, 특정 관심사를 대변하기 위해 결성된 단체에서 활동하며, 그들의 불만을 주민총회(Bürgerversammlung)에서 제기하거나 지방 관련 사안에 대해 재빠르게 온라인 의견을 남기곤 하지만, 적지 않은 곳에서 정치적 대표 기관이나 공식 절차에 참여하려는 사람이 점점 줄어들고 있다. 읍면동 의회나 시군의회의 의원으로 선출되고, 행정 자료를 검토하고, 각종 위원회에 참여하기 위해서는 많은 시간을 투자할 의지가 있어야 한다. 그것은 수고스러울 뿐 아니라, 그 수고가 제대로 인정을 받는 경우도 매우 드물다. 그 결과 다수의 정당은 선거 시 (능력 있는) 후보를 충분히 제시하지 못하고, 그래서 유권자들은 정당에 매력을 덜 느끼게 된다. 시민이 각종 위원회 참여를 거부하는 것은 정당에게 도전과제가 될 뿐 아니라, 지방자치의 유지에 위협이 될 수도 있다.

그 외에도 정당은 다음과 같은 정당 조직과 관련한 추가적인 문제에 직면한다:

- ◆ 당의 지역 조직이 약하고 당직자는 몇명 안되거나 아예 없다.
- ◆ 자원이 결핍되어 있고, 당재정에서 당 지방조직에 대한 지원이 없다.
- ◆ 당소속 지방의회 의원의 기술적 전문지식이 부족하다.
- ◆ 책임성(Rechenschaftspflicht)과 정당엘리트와 당의 기반 사이의 협의프로세스 메커니즘이 부족하다.

게다가 지방의 정당조직은 종종 과도제적 의사결정과정이거나 개인화된 정치, 이데올로기적 불명확성, 정치적 대안에 대한 제한된 당내 토론 등과 같은 현상이 나타난다. 정실주의-네트워크와 파벌주의(Fraktionarismus)는 당원 간의 갈등과 경우에 따라 지방 정당의 분당을 야기시킬 수 있다. 게다가 당의 지역조직은 대개 재

원이 부족하기 때문에, 정치적 결정능력이 후원금이나 기타 지원금의 영향을 받지 않도록 해야 한다. »금권정치(Moneypolitics)«, 즉 지방정치인이 특정 개인이나 기업에 유리한 결정을 내리고 그 개인이나 기업이 »고마움«에 보답을 하는 식의 정치는 지방정치에서 드물지 않게 나타나는 현상이다. 특히 지방정치에서는 중앙정치 단위보다 개인이나 기업의 이해와 훨씬 직접적으로 맞닿아 있는 결정이 내려지기 때문이다.

일부 국가의 정당은 부족한 당원 수로 충분한 수의 선출직 후보, 특히 역량 있는 후보를 세우는 데 어려움을 겪는다. 게다가 이러한 정당은 특히 지방선거에서 정당의 부정적인 이미지로 인해 부담을 느낄 필요가 없는 무소속 후보와 선거명부와 경쟁해야 한다. 따라서 이러한 정당은 특히 지방정치에서 주민의 이해를 대변하는 역량 있는 대변자로서의 역할을 입증해 보여야 한다.

적어도 유럽 대부분의 의회민주주의 국가에서는 전국 단위 정당이 여전히 지방 정치를 지배하기는 하지만, 유럽의 일부 국가에서는 전국단위 정당과 연관이 없는 지방정당과 무소속 후보가 강세를 보이고 있다(Rahat/Kenig 2015, 73 이하.). 한편으로는 정당에 대한 회의적 시각이 커진 것이 원인이지만, 다른 한편으로는 국가적 및 초국가적 정치에 대한 거대담론(Unüberschaubarkeit)에 대한 일종의 거부감으로서 나타나는 »지방주의«나 지역주의의 강화를 원인으로 들 수 있다. 물론 이러한 반응은 정치적 참여에 대한 많은 시민의 더 큰 관심을 불러 일으킬 수 있다. 하지만 동시에 지역당은 개별적이고 사적인 이해나 후견주의적 이해에 의해 좌지우지될 위험이 있다. 또한 무소속 및 독립 명부는 수명이 대부분 매우 짧아서 시군에서 장기적인 프로젝트와 이해를 추구하는 것이 어렵다. 게다가 상급 행정단위에 쉽게 접근할 수 있게 해주는 당을 통한 네트워크가 없어 상급단위에 대한 접근이 불가능하거나 어렵다.

## 지방정치 내 정당의 홍보활동

정당에게 있어 홍보활동(*public relations*)은 정당의 조직피라미드 모든 층위에서 정당의 정책에 대한 이해와 신뢰를 구축하기 위한 핵심적인 도구이다. 홍보활동은 단순한 선전, 즉 자신의 업적을 인상깊게 알리는 것이 아니라, 정당의 입장에 대한 이해를 얻고 자기 확신과 능력에 대한 신뢰를 구축하고 특히 이러한 홍보활동을 하는 주체(예: 정당)와 목표집단(예: 지역의 시민) 사이의 지속적인 관계를 구축하는 것을 의미한다. 다른 정치적 단위에서처럼 지방정치에서도 홍보활동은 다음과 같이 실시되어야 한다:

- ◆ 정당이 무엇을 추구하는지 시민이 알 수 있도록 정당의 입장을 소개한다.
- ◆ 시민이 대안을 발견하고 정당이 왜 특정 정치적 결정이나 프로젝트를 주장하는지 공감할 수 있도록 안내한다.
- ◆ 선거나 기타 계기 때 시민의 선택을 받고 지지를 받을 수 있도록 시민의 동의를 이끌어낸다.
- ◆ 정당이 특정 주제와 문제에 대한 정치적 입장의 근거가 되는 사실관례를 파악할 수 있도록 정보를 제공한다.
- ◆ 이해를 대변한다. 사회적 이해를 다루는 것과 이를 정치적으로 대변하는 것이 정당의 핵심적인 기능이기 때문이다.
- ◆ 의사결정에 대한 근거를 제시하고, 어떠한 토대 위에서 의사결정을 내리는지 투명하게 공개함으로써 신뢰를 구축한다.
- ◆ 정치적 맞수들과 대결한다. 더 나은 강령과 더 역량 있는 인물을 둘러싼 정치적 경쟁은 민주주의의 핵심적인 구성요소이기 때문이다.

정당이 지역에서의 성공하고 수용되는 데 있어 홍보활동은 매우 중요하기 때문에 정당은 지속적으로 홍보활동을 하고 이를 전략적으로 계획해야 한다. 이 때 다음의 목표를 염두에 두어야 한다(Martin 2009, 16):

- ◆ 관심 유발하기
- ◆ 수용성 높이기
- ◆ 인지도 높이기
- ◆ 방향성 제시하기
- ◆ 태도 변화시키기
- ◆ 지지 끌어내기
- ◆ 장기적인 관계 형성하기

이러한 목표를 달성하기 위해 다양한 도구를 활용할 수 있다. 지역 정당과 당원은 무제한으로 다양한 창의성과 아이디어를 발휘할 수 있다. 언론보도, 포스터, 팸플릿, 자체 지방신문의 발행, 지역당원과 관심을 갖는 시민에게 뉴스레터 발송, 메일링 활동, 공고, 직접적인 방문(*camvassing*), 그리고 당연히 다양한 플랫폼을 통한 모든 형태의 디지털 커뮤니케이션 등의 방법을 활용할 수 있다. 하지만 무엇보다 계속해서 활용되어야 하는 방법은 시민과의 직접적인 접촉이다.

재원이 확보되어 있는 정당은 지방의 홍보활동을 목표에 부합하게 구상할 수 있다. 예를 들어 각 이익집단을 위한 특정 메시지를 작성하고 이를 각각 다르게 »포장해« 발송할 수 있다. 하지만 예산규모가 작거나 활동적인 당원의 수가 적은 당 지역조직은 이러한 메시지를 지속적으로 준비하고 발송하는 것이 어려울 것이다.

뒤쪽(▶8장)에서는 정당의 지방 홍보활동에도 중요한 정치적 커뮤니케이션의 또 다른 측면을 살펴볼 것이다.

## 지방의회 내 정당

지방에서 정당에 대한 평판은 해당 지역 사안에 대한 의사결정에 미치는 영향에 달려있다. 당이 시장이나 지방자치단체의 다른 요직을 차지한 경우 이 인사의 행정 직책, 개인의 태도, 시민을 대하는 방식을 통해 정당의 이미지가 달라진다. 그 밖에도 시군의회의 원내대표의 활동도 당에 대한 시민인식에 영향을 준다. 이러한 지방의회는 일반적으로 시군의 최고 의결기구로서, 자기 권한의 범위에서 규정할 수 있는 모든 사안에 대하여 토론한다. 지방의회는 의사결정을 통해 행정업무를 위한 토대를 마련하고, 지방정부, 시장, 기타 공직자, 행정을 통제하는 일에 결정적인 역할을 한다. 지방의회는 담당하는 임무와 결정권한이 전체적으로 봤을 때 국회의 임무와 결정권한보다 작지만, 시민의 진정한 대변기관이다. 지방의회는 정당성은 국회와 동일하게 정기적으로 시행되는 직접, 자유, 평등, 비밀 선거에 근거한다. 대부분의 나라에서는 선거가 4년 혹은 5년마다 시행된다.

지방의회가 자기 임무를 적절하게 수행하고 독립적으로 결정을 내릴 수 있게 하기 위하여, 대개 지방의회 의원에게 몇몇 특별한 권리가 보장된다. 우선 의회에서 토론을 하거나 성명을 발표하기 위한 발언권, 개별 사안에 대해 단독으로 혹은 집단으로 제안을 제시하기 위한 제안권과 같은 의회기능과 관련된 권리를 누린다. 의원이 제안하는 안건에 대해서는 지방의회 의원회나 본회의에서 표결이 이루어진다. 물론 의원은 시장 선출을 위한 표결이나 선거(일부 국가에서는 시장이 지방의회에서 선출됨) 그리고 의회의 동의를 필요로 하는 기타 중요한 인사결정 시 투표권도 갖는다.

그 밖에도 지방의회 의원은 지방 행정을 통해 내부 프로세스에 대한 그리고 지역의 이해와 맞닿아 있는, 행정부가 인지하게 된 사안에 대한 정보를 적시에 그리고 포괄적으로 제공받을 권한을 갖는다. 일부 국가에서는 지방의회 의원이 이러한 정보권 외에도, 예를 들어 지방자치단체의 법적 분쟁, 부동산 거래, 공공조달을 위한

공고 등과 관련해 지역 행정의 특정 문서를 열람할 권한도 갖는다. 이러한 문서열람권의 행사는 많은 경우 일정 수 이상의 의원이 열람신청해야 한다는 조건을 전제로 한다.

지방의회 의원의 임무와 권한에 대한 이러한 짧은 요약만으로도 의원이 자기 임무를 성실하게 수행하기 위해서 그리고 책임감 있게 결정을 내리기 위해서는 다양한 분야의 지식을 갖추어야 함을 알 수 있다. 따라서 정당은 후보공천 과정에서부터, 가능한 한 넓은 스펙트럼의 지식과 경험을 대표하는 사람들이 정당의 후보로 공천이 되어서 선거 후 선출된 대표로서 의회에서 자신의 임무를 효율적으로 수행할 수 있도록 해야 한다. 또한 의원의 지속적인 재교육은 지방 정당업무의 주요 요소이어야 한다. 이 때 앞서 언급한 같은 정당 지방정치인의 당내 결사체 형성은 중요한 역할을 할 수 있다.

지방의회 의원에게 의원으로서의 본연의 임무 외 사실상 강요되고 있는 지속적 재교육에 대해 요구는 추가적인 부담이다. 특히 의원직이 명예직인 경우에는 더욱 그러하다. 소규모 지방자치단체까지 전국적으로 지방의회 의원이 보수를 받고 의정활동을 하고, 사무실과 보좌관 등의 지원을 받는 나라는 소수에 불과하다. 브라질의 경우가 그렇다. 이러한 규정으로 인해 지방의 정실주의 네트워크가 등장하였고, 선출된 의원이 시민으로부터 서서히 멀어지는 현상이 일어났다. 따라서 지방의회 의원 활동을 무보수 명예직의 성격을 유지함으로써, 후보에게 지방자치단체의 이해 추구보다 자신의 수입 보장이 더 큰 목표가 되지 않도록 해야 한다. 복합적인 사안을 다루며 수십만 혹은 수백만 명의 생활조건과 직결되는 결정을 내려야만 하는 대도시 의회의 경우에만, 지방의회 의원이 (그에 상응하는 보수를 받으며) 의원직을 주업으로 삼거나 의원직에 거의 전념하도록 하는 방식이 적합하다. 이때 지방의원에게는 전문성이 요구될 뿐 아니라 의원직 활동에 많은 시간 할애가 요구되기 때문에 직업의 병행이 상당히 제한된다. 의원이 주로 명예직으로 의정활동을 수행하는 대부분의 주와 기초자치단체에는 지방의회 의원이 정치적 활동으로 인해 큰 재정적 손실을 겪지 않게 하기 위해 회의수당이나 지출경비보전 등에 관한

규정이 존재한다. 대개 사적 이해가 정치활동에 양보 되어야 한다는 점은 대부분의 지방정치인에게 있어 당연한 사실이다. 하지만 이들이 의원직을 다른 지장 없이 수행할 수 있게 보장해주는 규정이 있어야 한다. 예를 들어 고용관계의 해지나 해고로부터의 보호, 다른 근무지로의 이전이나 기타 불이익으로부터의 보호, 지방의회 및 지방의회 위원회의 회의 참가를 위하여 고용주가 허가하는 업무 면제 등에 관한 규정이 있어야 한다.

### 지방의회 원내교섭단체

당소속 의원은 전국 차원의 의회에서처럼 지방의회 내에서도 자발적인 결사체로서 교섭단체를 구성한다. 의회의 임무 수행 시 의견을 조율하고 임무를 조정하고, 개별 위원회 내에서 다루는 문제와 개별 위원회의 표결에 대해 정보를 공유하기 위함이다. 한 의원이 모든 위원회에 참여할 수 없기 때문이다.

교섭단체의 내부 질서는 민주주의적으로 조직되어야 한다. 교섭단체는 대부분 한 명의 대표와 (회원 수에 따라) 대표단회의로 구성되는데, 일부 주나 지방자치단체는 이들의 권한과 의무에 관한 명확한 규정을 두고 있다. 교섭단체이 금전적 지원이나 예를 들어 재료비 지원, 직원 보수 제공 등 다른 형태의 지원을 받는 곳에서는 수입과 지출에 대한 공개적 보고가 이루어져야 하고, 공적 지원의 남용을 방지하기 위한 감독이 보장되어야 한다.

특히 대도시의 대형 지방의회에서는 개별 교섭단체가 위원회 회의나 본회의를 준비하는 실무단을 구성한다. 의원 외에도 의원직을 맡지 않은 다른 당원과 전문지식을 갖춘 시민들도 이러한 실무단 내 협력을 위해 추가적으로 초대되기도 한다. 이는 교섭단체와 정당의 차별화에 기여한다.

홍보활동 역시 교섭단체의 임무에 포함된다. 시민은 그들의 의회와 의원의 활동

에 대한 정보를 얻을 권리가 있기 때문이다. 그 어떤 정당이나 교섭단체도 의회업무에 관한 정보를 지역 행정기관이나 시장에게만 맡겨서는 안 된다. 특히 지역 단위에서는 정당이 대중에게 정기적으로 정보를 제공함으로써 자신의 프로필을 강화하는 것이 중요하다.

## 시군에서 시민참여와 정당

지역 내 공동의 삶과 특히 삶의 질은 시군 행정기관이 사무를 효율적으로 수행하는지 여부에만 달려 있는 아니라, 시민이 공동체의 삶을 다양한 형태로 함께 만들어 나가는지 여부에도 달려 있다. 이러한 시민참여는 생동감 넘치는 지역사회와 다양성이 넘치는 지역사회, 발전가능성을 가진 지역사회의 기반이 된다. 시군, 즉 지방 행정기관은 다양한 프로그램을 통해, 지역 사안 중 중요한 결정을 내려야 할 경우 자발적 모임을 장려하고 시민들과 접촉을 시도함으로써 이러한 시민참여를 뒷받침할 수 있다. 일부 국가에서는 시민참여를 법으로 규정하고 있다. 예를 들어 중요한 사회기반시설 프로젝트나 도시계획, 경관계획 변경에 대해 심의하는 경우, 회의소집 공고와 계획안이 공개되어야 하며, 관심을 갖는 시민은 열람뿐만 아니라 이의를 제기할 권한도 보장해야 한다. 시민을 지방정치 논의에 참여시키는 방식으로 자문위원회와 주민총회, 시장이나 지자체 주요 의사결정권자과의 대화 등이 있다. 이는 지방의회 밖에서도 여러 계획에 대해 논의와 계획안에 대한 찬반 의견의 의견 청취를 가능케 한다. 오늘날에는 당연히 소셜미디어를 통한 토론 참여 기회도 보장하여야 한다.

지방정치를 주도하고자 하는 정당은 이러한 시민참여를 의식적으로 장려해야 한다. 이를 통해 정당의 정치적 행동공간이나 정치적으로 만들어 갈 여지가 제한되는 것이 아니라 오히려 확대되고 강화된다. 분명한 것은 시민포럼이나 다른 형



태의 시민참여가 지방의회의 결정과 의원을 대체할 수는 없다. 이들만이 민주적으로 선출되고 지역 시민 전체를 대표하기 때문이다. 의회의 임기가 끝나면 유권자로부터 선거를 통해 평가를 받는 것은 정당이지 개별 시민포럼에서 특히 적극적으로 나섰던 사람이 아니다. 법적 및 법치주의적 의미에서도 의사결정 과정의 대표성을 통해 의사결정에 대한 책임성(*accountability*)이 보장된다. 하지만 정당은 지역 사회에서 다양한 형태로 표출되는 의견, 제안, 자극을 다루고 고려하고 경우에 따라 정당의 정치적 어젠다에 수용하기 위해, 즉 시민의 제안을 정책제안으로 »번역«하기 위해 노력해야 한다. 이것이 정당의 고전적인 기능인 사회적 이해의 집약 기능이다. 여기서 고려한다는 것은 어떤 제안이 실질적으로 해당 지역 사회 전체를 위하는 것인지 그리고 어떤 제안이 목소리는 크지만 실제로는 작은 집단이나 개인의 특수한 이해만을 대변하는지를 파악하는 것을 의미한다.

하지만 정당은 시민참여에 수동적으로 반응만 해서는 안 되고, 참여친화적으로 시민참여를 격려하고 지원해야 한다. 먼저 정당은 다양한 형태의 시민참여 방안을 만들기 위해 노력해야 한다. 다양한 포맷 중 일부를 정리하여 이하에서 소개하고자 한다. 그리고 정당은 정책 제안에 대한 토론에 의원이나 당원만 참여시킬 것이 아니라 초기단계부터 지역 시민이 논쟁에 참여하도록 의식적으로 노력해야 한다.

#### 지방정치 내 시민참여의 형태

**»전문지식을 갖춘 시민«**의 지방의회 위원회 참여: 지방의회 위원회들의 임무를 지원하고 개별 주제에 대한 시민의 전문지식을 확보하기 위해, 일명 »전문지식을 갖춘 시민«을 위원회의 위원으로 초빙할 수 있다. 이들은 투표권 없이 자문 기능을 수행한다. 이러한 시민은 일반적으로 정당의 제안으로 초빙되는데, 이로써 정당은 의견다원주의를 보장하고 일방적인 이해가 대변되는 것을 방지하고자 한다.

**주민발안 그리고 주민투표:** 특정 사안에 대한 표결을 진행하기 위한 수단이다. 일정 수의 시민이 발안을 할 경우, 일종의 »주민투표«를 시행해 기존 조치를 뒤집거나 새로운 조치가 관철한다. 이러한 주민투표는 특정 사안에 대해 지방의회의 의

결권을 박탈하며 지방의회의 결정과 동일한 효력을 갖는다. 국가 단위의 국민투표 시행은 헌법으로 규정하고 있기는 하지만, 포퓰리스트가 이 제도를 남용할 잠재성도 있고, 대의민주주의의 원칙을 침해할 수도 있다. 이와 달리 기초자치단체에서의 주민발안에 대해서는 오늘날 거의 논란이 없다.

**주민제안:** 직접민주주의의 또 다른 도구로서 주민제안은 특정 전제조건을 충족하고 규정된 최소 인원의 시민이 지지할 경우, 지역의회가 특정 사안을 공개적 회의에서 다루도록 강제할 수 있다. 이때 시군 의회가 특정 사안에 대한 결정을 내리도록 강제할 수는 없다.

**자문위원회:** 자문위원회는 특정 인구집단이나 당사자집단에게 지방자치단체의 회(Gemeinderat)나 행정에 전문적으로 자문을 제공할 수 있는 기회를 준다. 독일의 기초자치단체에는 예를 들어 청년, 노인, 외국인, 장애인 자문 위원회 등이 있다. 이 위원은 해당 주민투표로 선출되거나 지방의회에서 선출된다. 자문 위원회의 구성, 역량, 조직은 지역에 따라 크게 다르다.

**외국인 자문위원회:** 독일의 기초자치단체에는 약 50년 전부터 일명 외국인자문위원회 혹은 이민 및 통합 자문위원회가 있다. 이 위원회는 순수 자문기구로서 주로 선거권이 없는 주민이 지방의 자치행정에 자발적으로 참여할 수 있는 기회를 제공한다.

**외국인을 위한 지방선거권:** 시민참여의 특수한 형태로 외국인을 위한 지방선거권이 있다. 유럽연합에서는 1992년 마스트리흐트조약 이래 모든 유럽연합 시민에게 어떤 회원국에 거주하든 주거주지에서 실시되는 지방선거에 선거권과 피선거권을 부여하고 있다. 그 밖에도 유럽연합 회원국의 거의 절반에 달하는 국가에서는 유럽연합에 속하지 않은 국가의 국민도 지방선거 시 투표할 수 있다. 일부 국가에서는 지방 공직자로 선출될 수도 있다.

**지방자치단체 시설의 자치:** 많은 기초자치단체는 학교, 병원, 스포츠 및 여가 시설, 극장 및 기타 문화시설 등 다양한 시설을 소유하고 있다. 적지 않은 경우 이러한 시설의 운영은 단체나 기타 조직에 위임되며, 지방 행정기관은 시설 운영이 제대로 이루어지는지 감시만 한다.

**자조조직:** 개인과 공동체의 삶의 많은 영역에는 특정 상황(예: 건강문제, 마약중독, 장애나 실업)에 처한 개인이나 집단을 돕거나 공동의 관심사를 추구하기 위한(예: 스포츠나 문화 단체) 단체와 자발적 참여조직이 있다.

**디지털 참여:** 디지털 참여는 점점 더 확산되고 있으며, 오늘날에는 다양한 틀과 방식이 있는데 이들은 계속해서 발전하고 있다. 온라인 선거는 지금까지 에스토니아와 같은 소수의 국가에서만 가능했지만, 디지털 시민설문조사는 점점 많아지고 있다. 특히 지방 위원회에서 아무런 성과 없이 토론되는 주제에 관한 디지털 시민설문조사가 점점 많이 실시되고 있다. 구체적인 문제에 관한 설문조사의 경우, 예를 들어 도로 확장이나 특정 유흥지와 부동산의 이용에 관한 설문조사 시 시민 참여도가 상대적으로 높다. 하지만 다른 형태의 시민참여와 마찬가지로 이러한 설문조사가 절대로 시민 전체의 의사를 대변하지 않고 잘 조직된 소수와 인터넷과 소셜미디어 상에서 적극적으로 활동하는 소수 시민의 의사를 대변할 위험성이 존재한다.

다양한 방식의 시민참여로 정당이 이런 참여를 장려하고 지원하고 자신의 정치적 목적을 위해 사용할 경우 정당의 행동여지를 제약하지 않는다. 여기에는 특히 정당의 정치적 소통 차원에서 이루어지는 디지털 방식의 참여 형태나 포맷이 포함되는데, 이러한 형태와 포맷을 통해 오늘날에는 모든 연령집단에 접근할 수 있으며 접근해야 한다.

정당은 특별한 관심을 가지고 청년을 지원해야 한다. 이는 청년이 정당의 청년조직에서 활동하도록 청년을 모집하는 것(만)을 의미하지 않는다. 청년은 자신들의 생활환경 만드는 데 직접적인 영향을 미치는 구체적인 프로젝트 내에서 함께하고자 한다. 청년은 정당이 정치에 실질적인 방식으로 영향력을 행사할 수 있는 길을 열어줄 수 있을 것이라고 생각하지 못하는 경우가 많다. 무엇보다 청년이 정치에 관심을 갖도록 만들고 그들을 고무시키기 위한 정당의 노력이 부족하기 때문이다. 이를 위해 지방정치보다 더 적합한 정치영역은 없다. 청년은 정치를 통해 사회를 지속적으로 만들어가는 방법을 지방정치에서 배울 수 있다. 이는 동시에 한 나라

의 민주주의를 강화하는 데 기여한다. 청년은 기초자치단체 내 정치참여를 통해 정치적인 공간에서 능동적으로 요구와 이해를 표출하는 방법을 배우기 때문이다. 영국과 독일과 같은 나라에서는 청년이 지방정치의 주제에 관심을 가질 수 있게 하고 그들을 지방 프로젝트에 참여시키기 위해, 개별 도시와 지역이 특별한 지원프로그램이나 일명 »청소년의회«를 운영한다(Rau 2017). 이러한 이니셔티브가 행정기관 주도로 진행되더라도 정당은 이러한 시도를 따르고, 청년을 구체적인 프로젝트에 참여시키기 위해 더 적극적인 노력을 시도해볼 수 있다. 이는 앞서 언급한 정치적 프로젝트를 통해 청년이 정당 내에서 활동할 수 있도록 영감을 줄 가능성이 있다.

정당들에게는 이 외에도 청년들을 정치에 직접적으로 다가서게 만들어 줄 또다른 방법이 있다. 바로 지방선거 때 청년들을 한 선거구의 후보로 공천하거나 이들에게 후보명부의 유망한 자리를 내주는 것이다. 정당들은 이를 통해 정당의 후진을 정치적으로 »교육«시키는 동시에 지역사회의 중요한 부분이 가시화되고 정치적 결정에 직접적으로 참여하게 되도록 보장한다. 이를 통해 지방 정당구조가 경직될 위험과 정당이 명사정당으로 전락할 위험이 방지된다. 정당은 청년들에게 중요한 관직과 기능을 위임함으로써 내적으로는 활기차지고, 외적으로는 특히 젊은 유권자층에게 매력적으로 부각될 수 있다.

## 시민참여의 한계

»협의 민주주의«의 표현이라고도 지칭되는 다양한 형태의 시민참여가 중요하고 정당이 이를 장려해야 하는 것은 맞지만, 이들이 기존의 대의제와 직접민주주의적 의사형성의 방식을 대체할 수는 없다. 지방정치의 경우도 다양한 형태의 시민참여가 존재하지만, 지방의회의 선출된 의원만이 일반 선거를 통해 정당성을 갖추었다. 시군 의회 내 의석의 분포는 최소한 해당 임기 동안 시민의 정치적 선호를 반영한다. 의원이나 지방행정기관이 특정 권한을 다른 시민포럼에 양도하더라도

결국 시민에 대한 책임은 의원이나 지방행정기관에게 있으며, 이들은 해당 임기 동안 내려지는 모든 정치적 결정에 대해 다음 선거에서 인정을 받거나 심판을 받는다.

여기서 모든 시민참여의 방식이 시민에게 지방정치의 문제에 대하여 실제로 더 큰 의견제시권을 보장해주는 것은 아니라는 점을 언급할 필요가 있다. »참여 예산제«가 한 예이다. 이 아이디어는 브라질의 노동자당(*Partido dos Trabalhadores*)에 의해 탄생했거나 적어도 지속적으로 확산되었다. 노동자당은 1980년대에 노동자당이 집권하고 있던 포르투 알레그레시에 »참여 예산제«를 도입했다. 그 후로 많은 나라가 이 아이디어에 관심을 보였고, 오늘날에는 »참여 예산제«가 가장 많이 토의되는 참여형태 중 하나가 되었다. 기본 아이디어는 간단하다. 시민이 기초자치단체의 예산에 대해 직접 결정하자는 것이다. 하지만 자세히 살펴보면 포르투 알레그레에서부터 이러한 방식의 시민참여가 정당의 마케팅에는 유용하지만, 지방의 예산계획 수립에 대한 시민의 실질적인 참여 방식으로는 여전히 매우 제한적이라는 사실이 드러났다. 그 이유는 첫째, 시군의 예산에 대해 자문하는 시민포럼이 지방정부, 특히 의회제 전통 속에서 예산안에 대한 최종적인 결정을 내릴 뿐 아니라 해당 지역사회의 다양한 이해 전체를 대표하는 지방의회의 역할을 대체할 수 없기 때문이다. 둘째, 결코 모든 시민이 예산안에 대한 »협의«에 참여하는 것이 아니라, 일부 관심을 갖는 그룹만 참여하기 때문이다. 이들은 당연히 우선적으로 자신의 이해와 선호를 예산안에 반영하고자 한다. 셋째, 지방 단위든 전국 단위든 정부의 모든 예산계획 상 사실상 재정 조정을 할 수 있는 여지는 예산에 반드시 포함되어야 하는 항목과 법적 기준들로 인해 상대적으로 매우 작기 때문에 »참여 예산제«를 통한 논의는 실질적인 예산규모의 매우 작은 부분에 대해서만 이루어지며, 토론에 참여한 그룹은 이 작은 부분의 이용에 관해 협의하는 것이다. 이로써 참여예산제는 일차적으로 지방의 후견주의 정치의 도구로 사용된다는 점이 입증되었다. 하지만 노동자당은 이 제도의 도입 덕에 국내외의 많은 주목을 받았다. 이 지방정치 프로젝트는 2001년 대통령선거에서의 승리를 통해 중앙권력으로 나아가는 길을 닦는 데 적지 않게 기여했다. »참여 예산제«의 실질적인 효과가 제한적이거나 적어도

논란의 여지가 있는 것은 맞지만, 지방정치에서의 정당의 능력은 중앙권력의 쟁취를 위한 중요한 전제조건이라는 것을 보여주는 예이다. 시민참여와 직접민주주의에 관한 기타 측면에 대해서는 이후 단원 (▶7장. »정당과 사회«)에서 다뤄진다.

## 기초자치단체에서 굿 거버넌스 원칙

기초자치단체 내에서 정당이 수용되는 정도는 정당이 보여주는 기초자치단체에서의 임무수행 능력에 달려 있기 때문에 본 장을 마무리하면서 »굿 거버넌스의 12가지 원칙«을 인용하겠다. 이는 47개국으로 구성된 유럽평의회(Europarat)가 몇 년 전 지방정부가 시민들에게 더 나은 서비스를 제공할 수 있도록 지방정부를 위해 마련한 지침이다(출처: Council of Europe [o. J.]). 정당 역시 기초자치단체의 운영 뿐 아니라 당원, 의원, 공직후보의 정치교육과 트레이닝 시에도 이 원칙을 기준으로 삼을 수 있다.

### 굿 거버넌스의 12가지 원칙

#### 원칙 1: 참여, 대표, 선거의 공정한 시행

지방선거는 자유롭고 공정하게, 국제적 표준과 해당 국가의 법에 따라 그 어떤 부정 없이 실시된다. 공적 사안의 중심에는 시민이 있고, 시민은 명확하게 정의된 방식으로 지방의 공공 생활에 관여한다. 시민의 참여는 사상, 집회, 결사의 자유에 근거한다. 다양하고 정당한 이해를 중재하고 무엇이 사회 전체를 위해 최선인지, 어떻게 달성할 수 있을지에 대한 광범위한 합의를 이루고자 하는 바른 시도가 항상 이루어진다.

### **원칙 2: 대응성**

목표, 규칙, 구조, 절차가 시민의 정당한 기대와 필요에 맞춰져 있다. 공적 서비스가 제공되며, 문의와 항의에 대해 적절한 기간 내에 답변이 제공된다.

### **원칙 3: 효율성과 실효성**

결과가 합의된 목표에 부합한다. 이용 가능한 재원이 최선의 방식으로 이용된다. 성과관리시스템과 감사가 서비스의 효율성과 실효성을 평가하고 개선시킨다.

### **원칙 4: 공개성과 투명성**

결정은 규칙과 규정에 부합하게 내려지고 시행된다. 대중은 지방관청의 업무를 효율적으로 지켜보며 이에 기여할 수 있는 방식으로, 지방정치적 결정의 결과에 관한 정보를 제공받는다.

### **원칙 5: 법치주의**

지방의 관청은 법과 법원의 결정을 따른다. 규칙과 규정이 준수되고 중립적으로 관철된다.

### **원칙 6: 윤리적 태도**

공익이 개인의 이해보다 우선한다. 모든 형태의 부패를 방지하고 타파하기 위한 효과적인 조치들이 존재한다. 이해갈등이 적시에 보고되며, 당사자들은 관련 결정의 참여에서 배제되어야 한다.

### **원칙 7: 역량과 능력**

공직자는 계속해서 교육을 받고 자신의 역량을 지속적으로 개선시킬 동기를 갖는다.

### **원칙 8: 혁신과 변화에 대한 개방성**

새롭고 효율적인 솔루션이 모색되고, 성과를 달성하기 위한 현대적인 방법이 이

용된다. 새로운 프로그램을 시험해보고 다른 사람의 경험으로부터 배울 의지가 있다.

### **원칙 9: 지속가능성과 장기적인 방향 설정**

미래 세대의 요구가 현재의 정책에서 고려되고 그것이 생태학적, 구조적, 재정적, 경제적, 사회적인 것들 간에 문제와 긴장이 미래 세대로 전가되지 않는다. 지역 사회의 미래에 대한 포괄적이고 장기적인 전망이 존재하며, 이에 따라 미래계획 시 기초자치단체의 역사적, 문화적, 사회적 요소를 고려한다.

### **원칙 10: 건전한 예산운영**

공적 예산운영의 원칙이 준수된다. 공공요금은 제공된 서비스의 비용을 초과하지 않는다. 리스크가 정확하게 평가되고 다루진다.

### **원칙 11: 인권, 문화적 다양성, 사회적 결속**

지방관청의 영향권 내에서 인권이 존중되고 보호되고 실현되며, 어떤 이유에서 발생하는 차별이든 그에 맞선다. 문화적 다양성이 자산으로 간주되며, 모두가 지역 사회에 관심을 갖고 지역사회와 일체감을 느끼고 배제되었다고 느끼지 않도록 하기 위한 지속적인 노력이 이루어진다. 사회적 결속과 소외된 지역의 통합이 장려된다. 근본적인 서비스에 대한 접근이 유지된다. 특히 가장 소외된 시민집단도 서비스를 받을 수 있다.

### **원칙 12: 책임성**

집단이든 개인이든 모든 결정권자는 자신의 결정에 대한 책임을 진다. 결정에 대해서는 보고와 설명을 하고 제재가 취해질 수 있다. 행정 내 폐해와 지방관청의 시민권리를 침해하는 행위에 대한 효과적인 법적 구제수단이 있다.



### 독자에게 던지는 질문

- ◆ 당신이 알고 있는 정당은 지방정치에서 어떤 역할을 하는가? 이들 정당은 기초 자치단체에 진출해 활동하는가?
- ◆ 지방 대의기관에 정당의 청년 당원(30세 이하)도 대표되는가?
- ◆ 정당은 기초자치단체 내에서 어떤 종류의 홍보활동을 하는가?
- ◆ 정당은 당원을 정치적 업무에 어떻게 참여시키는가?
- ◆ 정당은 어떤 방식으로 시민과의 접촉을 모색하는가?
- ◆ 시민은 지방정치의 결정에 어떻게 참여하는가?

# 6

---

## 정당의 재정

민주주의는 비용이 든다. 정당이 제 기능을 효과적으로 수행하며, 전문지식을 획득하고, 강령을 수립하고 알리며, 견고한 조직구조를 유지하고, 당원과 소통하며, 무엇보다 선거운동을 치르며, 동등한 권한을 가지고 정치 경쟁에 참여하기 위해서는 적절한 수준의 재정을 보유해야 한다는 뜻이기도 하다. 이상적인 경우라면 정당은 재정적 독립성을 확보하고 특정 인물이나 기업, 이익집단, 국가 등의 재정지원에 의존하지 않고 당원이 납부하는 당비로 재원을 충당한다. 그러나 이러한 이상적인 경우는 규모가 작은 정당이나 앞에서 다룬 소유주에 의존하는 기업가정당에서나 찾아볼 수 있다. 전통적으로 다수의 당원이 실제로 당비를 납부하는 유럽에서도 당비만으로는 당무와 정당 조직을 위한 적절한 수준의 재정을 확보하기 어렵다. 규모가 크고, 당원이 많고, 정치권에서 중요한 위상을 차지하는 정당은 추가적인 자금조달을 필요로 한다. 그러나 그렇게 하면 곳곳에서 지속적으로 정당의 평판뿐만 아니라 민주주의의에 대한 평판까지 훼손시킬 수도 있다. 선거운동 자금 조달을 위한 실정과 부패에 대해서는 앞서 설명하였다. 라틴아메리카에서는 그 외

에도 마약조직이 당과 정치인에게 악영향을 미친다. 북아메리카와 아시아의 경우에도 대기업과 부유한 개인이 그리고 아프리카에서는 후견주의 네트워크가 정당의 자금조달에 있어 중요한 역할을 담당하며, 일부 지역에서는 마약조직이 정당의 자금조달에 중요한 역할을 한다. 유럽의 거의 모든 나라에는 정당에 대한 다양한 형태의 재정 및 보조금 지원제도가 있다. 그럼에도 불구하고 유럽에서도 후견주의와 부패, 범죄조직이 정당과 선거운동 자금조달을 위해 중요한 역할을 담당한다.

정당의 정치자금 조달과 그 법적 틀, 불법적 원천으로부터의 자금조달 방지나 제한은 모든 민주주의 국가의 도전 과제이며, 정당은 입법과 법의 적용에 대해 함께 결정하므로 이는 정당 스스로의 도전과제이기도 하다. 따라서 정당은 해당 국가에서 정당의 정치자금조달을 규정하고, 실행 및 통제에 중요한 주체로 참여한다.

여러 나라에서 발생한 수많은 스캔들과 부패사건이 보여주듯이 이 일이 잘 안되거나 제한적으로 수행되고 있다. 물론 어디에서나 해당 국가의 정치적, 경제적, 재정적 제반조건에 따라 달라진다. 그러나 정당이 어떠한 태도로 당의 재정을 운영하며, 어떠한 방식으로 국가의 재원을 분배하고, 민간 후원을 어느 범위까지 허용하며, 무엇보다 투명성과 통제를 어떻게 요구하는지 그리고 정치자금조달에 관한 규정 위반에 어떻게 대응하는지가 더 중요하다.

그렇다고 해서 당의 정치자금조달이 어려운 것은 미비한 법률이나 당의 의지부족 때문만이 아니라, 당이 자금조달 방식에 대한 폭넓은 대중적 이해가 부족하기 때문이다. 많은 곳에서는 당과 의회가 정치자금에 대해 논쟁을 벌이면 언론이 쉽게 스캔들을 만들어 버리는 경향이 있다. 소셜미디어를 통해 개인적 의견이 표출되면서 스캔들화가 더 잘된다. 물론 장관이나 국회의원 등의 정치인은 그 나라의 평균임금 보다 더 많이 번다. 그들이 져야 하는 책임을 고려할 때 정당한 대가를 받는 것이다. 그러나 정치권의 재정 문제에 관한 토론 때마다 정치인의 고소득이 스캔들화 된다면 이는 정치와 정당의 재정에 관한 공적 토론을 저해하며, 결국 정치와 정당으로 하여금 자금조달의 대안적 방법을 찾도록 하는데, 대개 이러한 방

법은 불법적인 것이라 결국에는 장점보다는 단점이 더 많다. 정당과 정치인에 대한 재정지원 결정 시 당과 일정 거리가 보장되는 독립적인 기관이나 위원회에 양도하면 이러한 비판을 피할 수 있다. <자기문제>에 관한 결정을 스스로 내린다는 것은 항상 문제가 되고 정당화되기 어렵기 마련이다.

표 13: 유럽 정당의 수입원 (출처: van Biezen/Kopecký 2017: 87):

국가	당비 (유로/백만)	%	정당 국고지원 (유로/백만)	%	후원금 (유로/백만)	%	총 수입 (유로/백만)	정당 수	연도
오스트리아	7.61	12.2	46.22	73.8	1.56	2.5	62.61	5	2010
벨기에	2.65	3.1	64.76	76.8	0.45	0.5	84.29	12	2012
캐나다	31.9	41	21.11	27.1	-	-	77.82	5	2011
체코	2.65	6.3	16.98	40.3	5.75	13.7	42.13	5	2011
덴마크	2.98	10.6	12.95	46.1	10.66	38	28.08	8	2011
프랑스	15.87	13	53.06	43.6	28.79	23.6	121.78	2	2012
독일	181.37	41.7	137.57	31.6	53.55	12.3	434.92	7	2011
헝가리	0.75	8	7.48	79.3	0.9	9.6	9.44	4	2011
아일랜드	0.75	5.9	9.31	73.2	2.57	20.2	12.71	5	2010-12
이스라엘	0.04	0.1	18.6	75.7	-	-	24.56	10	2011
이탈리아	30.47	21.1	107.04	74.3	3.95	2.7	144.14	5	2011
네덜란드	19.63	42.9	13.36	29.2	0.8	1.8	45.74	11	2012
노르웨이	7.94	10.2	53.33	68.3	6.28	8	78.08	7	2011
폴란드	1.09	3.9	16.17	58.3	0.94	3.4	27.71	6	2011
포르투갈	14.09	33.1	28.53	66.9	-	-	42.62	6	2011
스페인	35.85	13.5	211.28	79.8	5.23	2	264.92	5	2011
스웨덴	2.12	3	47.08	64.6	1.95	2.7	72.93	8	2010-11
영국	13.24	14.9	10.09	11.3	39.13	44	88.97	7	2012-13
평균		15.8		56.5		9.4		N=118	

## 정당 자금조달의 도전과제

정당은 당의 조직과 정치 활동에 필요한 재정을 확보하기 위해 다양한 도전과제와 상황을 극복해야 한다(IDEA 2014; van Biezen/Kopecký 2017).

### 높은 선거운동 비용

지난 몇 년 사이 어디에서나 선거운동 비용이 계속 증가하고 있다. 이는 무엇보다 정치의 전문화로 인한 결과로 당과 후보가 여론조사와 정치컨설팅, 언론홍보를 위해 더 많은 비용을 지출하기 때문이다. 미국 2020년 대선과 상하원 선거 캠페인 총 비용은 거의 140억 달러에 달했다. 2016년 선거에 비해 거의 두 배나 되는 규모다. 대통령 선거운동이 개별 후보보다 정당이 전면에 나서는 의회제 선거보다 기본적으로 더 많은 비용이 든다. 그러나 서유럽의 의회제에서도 지난 몇 년 사이 정당이 통상 지출하는 전체 비용 대비 선거운동 비용이 현저히 높아졌다. 높은 선거운동 비용으로 당과 후보는 다양한 곳에서 자금조달을 위해 노력해야 하는 상황에 처하게 되었다. 수입과 지출에 관한 엄격한 규정이 존재하지 않으면, 당과 후보는 대규모 민간 후원에 의존하는 경향을 보이며, 이는 후원이 부적절한 영향력을 행사할 위험을 높인다.

### 당비를 통한 재정조달 부족

과거에는 적어도 유럽에서 당원이 납부하는 당비가 정당의 중요한 재정적 수입원이었지만, 정당을 재정적으로 지원하고자 하는 당원의 의지가 약화되었다. 비유럽 지역에서는 당비가 당의 주수입원 역할을 한 적이 없다. 특히 가난한 나라에서는 소액의 당비조차 당원 개개인에게는 큰 희생을 의미하기 때문이다. 당비에 대

한 포기는 정당 인식의 왜곡에서부터 심하게는 자기기만으로까지 이어질 수 있다. 스페인에서는 예를 들어 정당이 상당히 많은 수의 당원을 두고 있지만, 대다수의 당원은 당 재정에 어떤 기여도 하지 않고 있다. 당 지도부는 많은 수의 당원을 자랑하지만, 그것은 사실상 존재하지 않거나 그렇지 않더라도 입증할 수 없는 대중적 지지에 불과한 것이다. 그 자랑거리를 대부분의 정당 스스로도 믿지 못하다고 있다는 것이 당내 선거나 의결 시 당비납부 당원에게만 권한을 부여하는 것에도 잘 드러난다. 당비를 통한 재정조달이 안되면 정당은 기업 후원금이나 기타 이익집단, 공적 자금, 불법 자금(또는 몇몇 나라의 경우 당대표나 후보 개인의 자금)에 의존하게 된다.

### 경제와 정치의 의존성

어디에서나 사기업은 정치의 지원을 필요로 한다. 예를 들어 경제적나 세금 관련 제반조건, 규제, 특정 기술이나 경제분야에 대한 지원, 각종 건설프로젝트 등에 관한 결정과 관련해 정치의 지원이 필요하다. 따라서 사기업은 정당을 재정적으로 지원할 준비가 되어 있다. 이런 지원은 드물지 않게 기업의 신념 그리고 그 신념과 정당 강령과의 일치에 근거한다. 일부 기업은 원내 진출한 모든 주요 정당을 각 정당의 의석수에 비례하여 지원함으로써, 한편으로는 민주주의에 보편적으로 기여하고자 하며 다른 한편으로 다양한 정치적 세력들과 좋은 관계를 유지하고자 한다. 이러한 지원이 합법적으로 그리고 투명하게 이루어지면 비판할 것이 없다. 물론 특정 정당에 대한 개인의 과도한 영향을 방지하기 위하여 개인이나 기업의 개별 지원이 법규로 제한되어야 한다. 그러나 부유한 사업가가 후원금과 기타 지원을 통해 당에 대한 영향력이 지나치게 커지고, 이를 통해 개인적인 경제적 이해를 추구하게 되면 문제다.

## 재원에 대한 불평등한 접근

모든 정당은 선거에 평등하게 참여할 수 있어야 하지만, 정당이 어느 정도라도 비슷한 수준으로 정치자금을 조달하는 곳은 사실상 없다. 배타적이고 엄격하게 시행되는 국고지원의 경우 상당한 수준의 기회의 균등을 달성할 수는 있다. 그러나 국고지원은 선거결과와 연계되어 이루어지기 때문에 다수당이 더 많은 국고지원을 받게 된다. 후원금 등도 전적으로 배제할 수는 없기 때문에 몇몇 정당은 계속해서 특혜를 누리게 된다. 따라서 후원금 제공이 규정에 따라 그리고 투명하게 이루어질 수 있게 하는 것이 중요하다.

## 국가 자원의 남용

공직자와 집권당은 그것을 통해 이득을 볼 수 있는 특혜와 권한에 대한 접근이 가능하다. 여기에서 이득이란 재정적 이득이나 기타 물질적 이득 외에도, 예컨대 미디어 상에서의 더 큰 존재감이나 다른 이들에게 공개되지 않은 정보에 대한 접근 같은 형태의 이득일 수 있다. 이러한 이득을 취하게 되면 현실적으로 막을 수 없는 명백한 경쟁의 우위가 발생하게 된다. 집권당이 자신에게 주어진 다른 자원도 남용하면, 예컨대 근무시간 중 공무원을 선거운동에 투입하거나 업무용 차량이나 공간, 전화 등을 당과 선거운동을 위해 사용하고, 특히 공공 재정으로 지원을 받는 국영 및 민영 방송사에 정당 편향적 영향력을 행사하는 경우 문제다. 멕시코와 몇몇 나라에는 국가 기관이나 공기업이 지출하는 온갖 종류의 »공익광고« 덕에 연명하는 방송과 출판 매체가 여럿 있다. 당연히 반대급부로 친정부적 보도가 기대된다. 그러나 공공 자원을 정치적 목적을 위해 사용하는 것은 민주주의를 약화시키며 정치적 다원주의를 저해할 수 있다. 국가 기관이나 공기업 내 정당이 배분하는 직책을 부여 받은 사람이 자기 소득 일부를 정당에 기부하도록 강요 받는 경우 역시 적어도 공공 자원의 간접적 남용에 해당된다. 그러나 의원의 세비를 일부를 당비로 내는 관행은 전세계적으로 존재하며 일부 지역에서는 정당의 자금조달

의 주요 방식이기도 하다. 의회를 장악한 집권당이 자기 이득이나 야당박해를 위해 의도적으로 법제도를 변경하는 것은 민주주의에 위배된다. 정당 국고지원시 야당 지원을 막는 규정을 도입하는 것도 역시 마찬가지다.

## 규정의 미실행

정당재정과 관련해 비교적 엄격한 규정이 존재하는 나라에서도 남용사례가 종종 발생한다. 부분적으로는 정당과 후보의 재정을 감시해야 할 기관이 그 역할을 효과적으로 수행하기 위해 필요로 하는 위임권한과 능력을 갖추지 못했기 때문이다. 또 부분적으로는 통제를 하기 위해 요구되는 독립성이 보장되지 않기 때문이다. 서유럽에는 정치적 재정에 대한 통제권이 대개 의회의 손에 있기 때문에, 적어도 합법적으로 취득하고 지출한 재원에 대해 다양한 정당의 상호 통제가 보장되며, 정당은 경쟁자가 이득을 취하지 못하도록 감시를 한다. 반면, 공적 위탁 의뢰 시 커미션 챙기거나 과다 청구, 유령회사 고용 등의 직권남용을 통한 불법적 자금조달은 문제다. 사법적 소추와 처벌의 대상이 되는 범죄행위이지만 발각이 되는 경우에만 처벌된다. 그러나 많은 곳에서는 바로 이것이 문제다. 부패가 만연한 나라에서는 처벌 받지 않는 문화가 널리 확산되어 있다. 동유럽과 중앙아시아 같은 지역에는 엄격한 규정이 존재하지만, 이 규정은 야당에게만 적용된다. 민주적 법치주의와는 거리가 멀다 할 수 있다. 민주주의 국가에서 처벌이 내려지지만, 처벌이 범행 및 불법적으로 취득한 이득에 비례하지 않는 경우도 문제다.

## 정당과 정치인의 자율규제

정당이 올바른 태도와 공공성에 대한 감수성을 갖지 못하면, 국가 규정이 있더라도 효과가 없다. 재정지원 결정을 정당 스스로 하게 하면 이해충돌 문제가 계속 발생하고 결과적으로 정당은 이득을 취하는 반면 투명성과 정확성은 희생되는 일이



드물지 않게 일어날 것이다. 따라서 모든 정당은, 정당 스스로뿐 아니라 사법, 언론, 시민사회가 정당재정에 대한 통제에 참여할 수 있는 조건을 만들어야 한다. 이때 수입원과 후원자가 명시된 연간 재정보고를 공개는 최소 조건이다.

### 정당의 합법적 수입

- ◆ 당비는 가장 논란이 적은 수입원이다. 당비는 당원들이 정당에 대해 느끼는 연대감의 표현이다.
- ◆ 선거 비용의 보전. 널리 통용되는 정당 국고보조 방식이다. 일반적으로 정당은 선거결과에 따라 선거 비용을 보전 받는다.
- ◆ 당소속 의원 및 기타 공직자의 정기 기여금. 정당 덕에 의원직이나 공직을 얻었기 때문에 일반 당비 외에 정당에 일정한 기여금을 납부한다.
- ◆ 자산 및 이벤트 수입. 일부 정당은 기업(예컨대 당문헌 보급과 당기관지 인쇄를 위한 출판사)을 운영하거나 수입을 창출할 수 있는 기타 활동을 수행한다. 원칙적으로는 이러한 활동과 정당의 자산에서 나오는 모든 수입에 대해 공지하여야 한다.
- ◆ 후원금은 사람들 사이에 논란이 가장 많은 정당의 정치자금조달 방법이다. 특히 대형 정당은 정당 수입 중 후원금 비중이 크다. 후원금을 받는 정당은 거액 후원자에게 종속되지 않도록 주의해야 한다.
- ◆ 대출금이 일부 정당의 주요 수입원이다. 그러나 부채는 큰 문제가 된다. 정당은 신용기관에 대한 채무 상황에 대해서도 공개적으로 보고해야 한다.

## 정당재정의 국제적 추세

정당의 정치자금 조달에 있어 부패와 권력오용의 문제가 더 이슈화되는 것은 민주주의의 세계적인 발전의 결과이자 성과이다. 그 결과 세계적으로 정당의 자금조달

에 관한 새로운 규정이 도입되었고, 그 전에는 없던 나라에서도 선거비용조달의 통제에 관한 새로운 규정이 도입되었다.

새 규정 중 중요한 것이 바로 직간접적인 방식을 통한 정당 국고지원이다. 전 세계 2/3의 나라가 정당에 직접적으로 국고를 지원한다. 이를 통해 부족한 당원 기여금을 보충하고, 자금조달에 있어 어느 정도 정당 간 균형을 이룬다. 이 규정은 정당이 민주주의의 핵심축이고 체제가 작동하려면 당에 투자해야 한다는 인식에서 비롯되었다.

이러한 노력에도 불구하고, 다수 국가의 국고지원 액수나 규모가 여전히 당의 필요 재정을 어느 정도라도 채워주기에도 역부족이다. 비록 공적 지원제도 도입을 통해 달성하고자 했던 동일한 경쟁조건을 마련한다는 목적에는 맞지 않지만, 후원금이나 기타 다른 형태의 자금조달을 추진하는 것은 불가피하다. 특히 재정적 여유가 매우 제한된 가난한 나라는 정당에 적은 액수만 지원할 수 있다. 페루같은 경우 정부의 전반적인 예산상황이 어려워 정당에 대한 공적 지원이 거부되었다. 아프리카와 아시아에서는 아직까지 정당에 대한 국가 지원의 뚜렷한 전통과 경험이 발견되지 않고 있다. 아시아에는 현재까지 경제력이 좋고 민주주의가 정착한 국가인 일본과 한국, 타이완 정도가 언급할 만한 가치가 있는 정당 국고지원을 하고 있다. 그러나 이들 국가에서도 후원금과 지출 관련해 다수의 위법행위가 아직도 종종 발각되곤 한다. 인도네시아와 동티모르, 태국 등에는 국가 정당지원제도가 있기는 하지만, 그 지원금의 규모가 정당의 총수입과 총지출에 비해 거의 무의미한 수준이다(Ufen 2015). 남아시아의 빈곤한 국가에는 정당에 대한 국가의 재정 지원 제도가 없다. 다른 아시아 지역과 마찬가지로 남아시아에서는 정당이 기업과 개인 후원자에 주로 의존하고, 당원의 기여수준은 매우 낮다(IDEA 2007, 101 이하). 반면 라틴아메리카 대부분의 나라에는 정당에 대한 국고지원 제도가 정착되어 있다.

부유한 국가에서도 정당이 국고와 민간에서 동시에 조달하는 혼합형 정치자금조

달 방식이 일반화되어 있다. 정당의 일방적 국고 종속은 정당에게도 문제지만 정치 경쟁에도 문제를 야기시키기 때문에 이러한 혼합 형태가 권장된다. 기본적으로 새로운 정당이 등장하고 성장할 수 있는 기회가 주어져야 한다. 동시에 기성 정당이 선거에서 지고 국가의 지원이 줄어든다 해도 생존을 걱정하지 않아야 한다. 정당의 독립성은 국가의 재정지원으로부터의 어느 정도의 독립성을 의미해야 한다. 그러나 유럽 일부 나라에는 정당이 국고 지원에 상당한 수준으로 종속되어가는 등 우려스러운 경향이 나타난다. 이러한 유럽 정당은 정당의 총수입 중 평균 2/3를 국가로부터 지원받으며, 일부 국가에서는 그 비중이 80%를 넘어가기도 한다(van Biezen/Kpúecký 2017). 이때 국고지원은 원칙적으로 정당의 조직 구축에 쓰이는 데, 여기에는 새로운 당원 확보를 위한 홍보도 포함된다. 이를 통해 국고지원이 정당을 안주하게 만들고 조직의 발전에 대한 관심이 떨어질 것이라는 기존의 가정은 입증실패가 확인된다.(Katz/Mair 1995).

국가 지원은 선거에서의 패배를 방지해주지는 않으며, 따라서 일부 정당의 경험처럼 선거결과 연동되는 국고 지원 방식으로 발생하는 심각한 수입 손실을 막지는 못한다. 바로 그런 이유에서 정당은 확보한 재정을 조직의 확대를 위하여 사용해야 한다. 동시에 국가 지원금에 대한 의존성을 제한함으로써 국고와 민간으로부터의 자금조달 사이에 균형을 달성하는 것이 중요하다. 독일에서는 이를 위해 흥미로운 솔루션을 적용하고 있다. 독일 정당은 국고지원이 당 자체 수입을 절대 넘지 못하도록 하는 혼합 자금조달의 메커니즘을 고안했다. 국고지원 총액과 민간 후원 총액을 제한하고, 투명성 확보를 위한 엄격한 규정을 도입했다. 이를 통해 정당의 수입과 지출, 선거비용 전체를 적절한 수준 내로 통제하고 있다.

물론 국가의 정당지원을 고정된 금액으로 확정하는 것은 불가능하다. 재정수요는 다양한 요소, 특히 정당체제와 선거제도의 구조 및 해당 국가의 다양한 상황에서 생겨난다. 그러나 큰 틀에서 선거에 참여해 일정 수준 득표한 정당에게만 공적 재정지원이 이루어진다는 원칙이 적용될 수 있다. 그리고 지원의 규모는 득표율에 따라 분배하면 된다. 또한 지원 시 지출 근거와 지출 입증 조건을 부과해야 한다.

여러 나라에서 지원금 사용처를 선거운동이나 당대회, 당내 선거, 양성평등 촉진을 위한 조치 등으로 한정하는 규정을 두고 있다. 하지만 여러 곳에서 이 규정이 그렇게 엄격하게 적용되지는 않으며 당이 지원금 사용처를 비교적 자유롭게 결정한다. 이러한 경우 국고지원금을 이용해 당내 경쟁에 영향력을 행사하려는 시도가 있을 수 있는데, 이는 국가의 정당지원의 의의에 맞지 않지만 유럽국가 중 국고지원 많은 곳에서 자주 목격된다.

## 정당의 정치자금조달을 위한 권고

민주주의 선거지원 국제 연구소(*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, IDEA)는 정당재정이라는 주제에 관하여 다수의 연구를 실시하고 다수의 자료를 발간하였는데, 웹사이트 통해 확인할 수 있다([www.idea.int](http://www.idea.int)). 민주주의 선거지원 국제연구소(IDEA)는 이를 바탕으로 정당의 자금조달 관련 규정 시 주의해야 할 일련의 권고사항을 정리하였다. 이 권고사항을 일반화하고 요약정리하여 소개하고자 한다(IDEA 2014):

1. 정당의 자금조달 관련 규정은 민주주의 강화라는 목표 달성을 위한 것이어야 하며 각 국가의 특수성을 반영해야 한다. 물론 다른 나라의 규정을 참고할 수 있지만, 각 국가의 규정과 절차는 (선거제도의 개혁 시와 마찬가지로) 항상 자국의 상황을 고려해야 하며, 정당지원 시 특히 정당의 역할과 시민이 당을 어떻게 보는지 등도 고려되어야 한다.
2. 단순한 규정 범위의 확대는, 규정의 준수 여부를 감시하고 규정 위반 시 정당에 제재를 가할 기관이 존재하지 않을 경우 도움이 되지 않는다. 물론 법적인 틀은 수용 가능한 정당 자금조달의 한계를 규정해야 한다. 그러나 이때 정당재정에

대한 통제만 규정하고 다른 영역에 이러한 통제 메커니즘을 적용하지 않는 것으로는 충분하지 않다. 따라서 정당의 자금조달은 제 기능을 다 하는 공공 회계 통제 제도의 확대와 함께 병행되어야 한다.

3. 대부분의 나라에서는 당원이 자당의 자금조달에 유의미한 기여를 하지 못하고, 당이 민간 후원금에 대한 의존을 줄이지 못하기 때문에 공공 재정 상황이 허락하는 곳에서는 정당 국고지원제도를 도입해야 한다. 공공 재원은 적절하게 관리되고 분배될 경우, 민간 후원금에 대한 적절한 균형을 이룰 수 있으며, 다수의 정치적 행위자에게 자원에 대한 접근을 가능케 해주며 이를 통한 동일한 경쟁조건 마련에 기여할 수 있다. 공공 재원은 투명성을 높이기도 하고 정당에 여성 후보에 투자할 동기를 부여할 수도 있다. 그러나 정당이 공공 재원에 대한 과도하게 의존할 위험이 있다. 이러한 의존에 대하여 주의 깊게 감시해야 한다.
4. 재정 지원금에 대한 보충적 지원으로서 정당에게 선거운동 기간에 공공미디어를 통한 평등한 홍보 기회를 제공하고, 더 나아가 민간 언론사를 통해 무상 방송시간의 형태로 홍보할 기회를 제공해야 한다. 이 방법은 특히 국가가 정당에게 재정적 지원을 하지 못하는 국가에서는 평등한 선거홍보에 기여한다.
5. 선거 비용은 어디에서나 제한이 되어야 하며 정해진 기준의 준수 여부에 대한 엄격한 감시가 실시되고, 위반 시 단호한 처벌이 이루어져야 한다. 브라질에서는 지난 몇 년 사이 상당한 진전이 있었다. 독립적인 선거법원은 정당의 선거비용을 검토하는데, 불법적 자금조달을 확인한 후 다수의 상하원의원과 주지사직을 박탈시켰다. 무제한적 지출과 고비용 선거운동은 정당이 거액 후원자와 불법적 후원에 취약하게 만들며 정당 독립성과 평등한 선거운동을 위협한다. 기업후원금 역시 엄격하게 규정되어야 한다. 공공조달 수주에 도전하거나 수주를 받은 기업에 대해서는 정당 후원금지가 적용되어야 한다.
6. 정당후원금에 대한 세금감면은 정당지원의 특별한 방식이다. 유럽 많은 지역에

서 사용하고 있는 방식이기도 하다. 비유럽-정당 역시 관련 규정이 자국 내 적용 가능한지 검토해야 한다.

7. 국가의 공동 자금조달은 당내 태도 관련 조건과 연계되어야 한다. 재정 공개나 기한 내 재정 보고서의 제출 같은 행정적인 측면뿐 아니라, 당내 민주주의의 관련 특정 규칙 준수나 양성평등에 대한 고려 등의 조건이 있을 수 있다.
8. 국가적 차원에서는 정당재정에 관한 초당적인 감시와 통제가 이루어져야 하는데, 이를 위해 국제적으로 다양한 모델이 존재한다. 최소한 정당재정이 투명해야 한다. 다시 말해 정당의 수입과 지출, 결산에 관한 정보가 공개적으로 접근 가능해야 하며, 한 국가 안에서는 모든 정당에게 정보에 관한 동일한 표준이 적용됨으로써 비교가능성이 보장되어야 한다. 이는 정당에 대한 대중의 신뢰가 강화되는 데 기여할 수 있다. 거액 후원자는 공개해야 한다. 보고 및 공개 기준을 정해 소액 후원자의 사생활은 보호할 수 있다.
9. 양성평등은 정당 자금조달 시에도 고려되어야 하는데, 선거비용 추가 지원 등을 통해 여성의 정치적 참여와 여성의 선출직 입후보를 지원해야 한다.
10. 언론과 시민사회는 정당의 적절한 자금조달이 선거운동의 질을 포함하여 민주적 절차가 제 기능을 다하는 데 있어서 중요한 의미를 지닌다는 점을 인정해야 한다. 정당의 정치자금조달이나 의원의 세비에 관한 보도는 이 원칙을 바탕으로 두어야 한다. 정당의 자금조달 방식이나 의원 세비 관련 결정에 대한 무비판적 태도를 요구하는 것이 아니다. 특히 선거운동 기간에 언론과 시민사회 역시 선거비용조달을 비판적으로 관찰해야 한다. 그러나 정당 자금조달에 대한 일괄적 비판은, 정당의 기능과 그로부터 발생하는 재정 수요에 항상 부합하는 비판인 것은 아니다.

## 정당의 후원금 모금

정당에 대한 공공 재정지원은 정당의 유일한 수입원이자 가장 중요한 수입원이 되어서는 안 된다. 따라서 정당은 스스로 재원을 조달할 능력을 길러야 한다. 이것이 모든 정당의 주요 임무이므로 당내 구조와 임무분배 시 충분히 고려되어야 한다. 시군의 당 지방조직도 마찬가지다.

재원을 확보하기 위하여 정당의 재정담당자는 간결한 전략을 개발할 필요가 있다. 재정담당자는 재원 조달을 위한 모든 활동을 지도하고 조정하며, 시도 및 시군 재정담당자와 조율해야 한다. 정당구조의 모든 단위에서 재정에 대한 책임자(재정담당자)를 두어 재원 확보를 담당하게 해야 한다.

당원 확보와 마찬가지로 후원금 확보를 위해서도 개인적인 접촉이 여전히 가장 좋은 방법임이 입증되고 있다. 동시에 모든 정당은 장기적으로 기술의 발전에 유념하고 새로운 경향을 인지해야 해야 한다. 예를 들어 미국에서는 늦어도 2008년 이래 인터넷 상에서 신용카드를 이용한 선거비용 마이크로펀딩(*microfunding*)이 인기가 있다.

### 정당 마이크로펀딩을 위한 지침

1. 후원이 왜 중요한지, 후원금이 어떠한 용도로 사용될지 그리고 구체적인 캠페인에 얼마나 긍정적 영향을 줄 수 있는지 명확하게 밝혀야 한다. 그리고 후원자는 후원금 모금캠페인의 성공으로부터 어떠한 이득을 취할 수 있는가?
2. 가능한 모든 (온라인) 결제시스템을 활용함으로써, 잠재적 후원자들이 보다 쉽게 후원을 결정할 수 있게 해야 한다(즉, 비자카드, 마스터카드, 체크(EC)카드, 계좌이체,페이팔 등을 이용한 결제).
3. 전통적인 후원서식 역시 다운로드하고 인쇄 가능하게 준비하되, 소셜네트워크를 통해 간편하게 공유하고 수기로 작성 가능하도록 해야 한다.

4. 후원자들이 후원금 납부 후 결제플랫폼을 통해 (금액 명시 없이) 자신의 후원 사실을 알릴 수 있게 해야 한다(»공유하기 버튼(*share-buttons*)«).
5. 인플루언서와 동료집단(*peers*)을 소셜미디어의 후원금 모금 활동에 참여시키고 그들에게 모금을 위한 홍보 지원을 요청해야 한다.
6. 결제플랫폼 상에서 매우 낮은 금액에서부터 시작해 높은 금액 사이의 다양한 후원금 선택지를 제안(*프레이밍(framing)*)해야 한다. 만약 평균 20 유로의 후원금을 모금하고자 한다면, 그 이하 금액의 후원금 선택지는 적게 그리고 그 이상 금액의 후원금 선택지는 많이 제시해야 한다(예를 들어 10 - 20 - 25 - 50 - 100 - 200 - 500 - 1000 유로). 물론 해당 국가에서 정하는 개인후원자의 정당 후원금 상한선을 준수해야 한다. 그 외에도 임의로 정한 금액의 후원금 납부도 가능해야 한다.
7. 후원금의 정기적 납부에서부터 (예컨대 매월 정기 납부) 후원 철회까지의 선택이 가능해야 한다. 후원금 결제에 앞서 후원자로부터 해당 절차를 이해하였다는 확인 및 동의를 받아야 한다. 또한 연간 납부할 수 있는 상한선이 초과되지 않게 주의해야 하며, 일정한 금액을 초과하는 순간 자동적으로 정보공개의무에 대한 안내가 이루어지도록 해야 한다.
8. 생산 및 유통이 간편하고 추가적 재원의 확보를 가능케 해줄 유의미하고 사람들의 관심을 끌 만한 기획-상품을 만들어야 한다.
9. 선거운동에 관한 법이 허용한다면, 트위터, 페이스북 및 기타 다른 플랫폼 상에서의 모금활동과 경우에 따라서는 온라인 플랫폼 상에서의 유료 광고를 실시한다.

여기에서 소개한 방법들은 나라에 따라 활용될 수 있는 정도가 다르다. 여기에서는 단지 몇몇 아이디어를 소개하고자 했을 뿐이다. 구체적인 실현방식은 각 국가의 관련 정당재정 및 데이터보호 관련 법률과 문화적 관습 등에 따라 달라질 것이며 이는 사전에 전문인력을 통해 검토되어야 한다.



후원금 모금과 관련한 모든 조치는 법적 규정들을 준수하며 투명성 원칙을 따라야 한다.

### 지방의 정당 자금조달 전략

1. 정기적 당비와 후원금 납부 메커니즘을 도입해야 한다.
2. 지출을 검토해야 한다.
3. 후원금 모금 캠페인을 개발해야 한다. 어떤 조치들을 취할 것인가? 어떤 종류의 행사를 기획할 것인가? 캠페인의 목적은 무엇인가? 어느정도 금액이 달성되어야 하는가?
4. 예산수요, 지출을 위한 시간계획 및 수입원을 정의하는 모금 계획을 수립해야 한다. 후원자와 후원요청의 빈도를 산출한다.
5. (기업, 농업부분 종사자, 의사, 변호사 등) 다양한 집단 별로 후원자들의 이해를 분류하고 각 그룹을 위한 모금 계획을 수립한다(해당 그룹은 왜 정당에 후원금을 제공해야 하는가? 그들은 정당으로부터 무엇을 기대하는가?)
6. 후원금 모금 캠페인을 위한 시간계획을 수립해야 한다.
7. 캠페인 지원을 위한 특별한 자료를 준비해야 한다(정당 관련 자료, 간단한 핸드아웃 또는 당대표의 서한 등).
8. 중요한 구체적 주장에 관하여 공유가 쉬운 설득력 있는 온라인 자료(팟캐스트, 영상, 간결한 테스트)를 제공할 수 있어야 한다. 이러한 자료는 소셜미디어를 통해 홍보되어야 한다.
9. 시사적 정보는 메일링 리스트를 이용해 후원자들에게 배포해야 한다. 자체 홈페이지 상에서 뉴스레터를 구독할 수 있게 해야 한다.

## 사례: 독일 정당의 자금조달

독일 정당은 국가로부터 재정지원을 받는다. 그러나 공공 재정지원은 정당이 시민의 자발적 결사체이며 따라서 재정의 일부를 당비와 후원금을 통해 스스로 조달한다는 원칙에 기반을 둔다. 따라서 정당재정의 »상당부분«을 보장해주는 수준의 국가적 재정지원은 이루어지지 않는다. 정당은 적어도 재정의 절반까지는 스스로 조달해야 해야 한다. 자금조달에 관하여서는 정당법이 규정한다(정당법 2020, 제 18조 이하). 이에 따르면 국가가 제공하는 재원이 전년도에 정당이 스스로 조달한 재정 규모를 초월하면 안 된다. 자체 조달 규모가 외부 조달 규모보다 작으면 국가의 재정지원은 자체 조달되는 재정규모로 제한된다.

정당이 헌법과 정당법이 정하는 활동을 하는 경우 당의 연간 수요 재정의 일부를 국가가 지원하는 형태로 이루어진다. 국가 지원 재원은 선거결과나 개인후원금 등을 이용해 정당이 사회 속에 어느 정도 자리매김하였는가에 따라 배분한다.

국가로부터 정당이 재정 지원을 받기 위해서는 직전 연방의회 선거 또는 유럽선거에서 최소한 0.5%의 득표율을 기록하였거나 바로 직전 지방의회선거에서 유효한 정당투표(제2표)의 최소한 1%의 획득해야 한다. 비례 정당명부를 입후보하지 않은 정당은 한 선거구에서 유효한 제1표 중 최소한 10%를 달성한 경우 국가의 재정지원을 받을 수 있다. 마지막으로 치러진 연방하원 선거 및 유럽선거 그리고 개별 연방주에서 마지막으로 실시된 선거의 모든 표가 합산된다. 4백만 표까지는 표당 1유로의 지원금을, 4백만 표 이상부터는 표당 0.83유로를 지원을 받는다(득표수에 비례).

그 밖에도 정당은 매년 당비와 의원 및 공직자 기여금 및 개인의 후원금 형태로 조달한 수입에 대해 1유로 당 45센트의 지원을 받는데, 이때 1인당 연간 최대 3300유로의 당비, 기여금, 후원금 등에 대해 지원을 받을 수 있다(당비, 기여금,

후원금 수입에 비례). 이러한 지원은 정당이 전년도 당비, 기여금 후원금 등의 수입 규모를 결산보고서 상 명시한 경우에만 청구가 가능하다.

연간 국가의 재정지원의 총 상한선이 존재하는데, 2019년에는 1억9350십만 유로였다. 정당에 대한 지원금 총액이 이 상한선을 초과하게 되면 개별 정당에게 지급되는 지원금은 지급받아야 할 금액의 비율에 따라 줄어든다.

정당은 정당의 수입과 지출에 대해 엄격한 보고의무를 진다. 정당은 독일연방하원 의장에게 매년 보고서를 제출해야 하는데, 이 보고서는 사전에 공인회계사나 회계법인의 검토를 받아야 하며, 정당의 수입과 지출, 자산, 부채에 관한 정보를 담고 있어야 한다. 연방하원 의장은 보고서를 공개하고 모든 내용적, 형식적 정확성을 확인한다. 정당의 재정 관련 규정을 위반할 경우, 정당과 개별 위반사항의 책임자에 대한 부분적으로 무거운 벌금이나 행정적 또는 형사법적 절차를 통한 처벌이 이루어진다.

#### 독자에게 던지는 질문

- ◆ 당신이 아는 정당의 가장 중요한 수입원은 무엇인가?
- ◆ 정당의 자금조달로부터 이득을 취하는 것은 누구인가? 정당의 재정 사용에 대해 누가 결정하는가? 정당재정에 관한 결정에 당원도 참여하는가?
- ◆ 정당의 자금조달은 대중에게 어떻게 인식되고 있는가?
- ◆ 정당은 수입, 지출, 재원에 대해 공개적으로 그리고 투명하게 정보를 제공하는가?
- ◆ 정당의 자금조달과 선거비용은 누가 통제하는가? 이러한 통제는 얼마나 효과적인가?

# 7

---

## 정당과 사회

19세기 전반기 프랑스의 알렉시 토크빌은 근대 최초의 민주주의가 어떻게 작동하는지 알아보기 위해 미국을 둘러본 후 작성한 보고문에서 다음과 같은 내용을 강조하였다: 신생국가의 시민들은 다수의 자유로운 결사체와 조직, 단체 등을 통해 공동체를 만드는 데 참여한다. 토크빌은 이것이 최초의 현대적 민주주의 국가의 정치, 경제적 발전의 토대라고 보았다. 그는 살아 있는 시민사회를 유럽의 군주제 국가들과 비교해 미국의 민주주의적 통치체제가 갖는 장점으로 보았다. 토크빌은 근대 최초로, 민주주의에 있어 시민사회의 역할에 대하여 강조하였던 것이다. 오늘날에는 더 이상 그 누구도 부정하지 않는 시민사회의 역할 말이다. 그가 쓴 책은 근대 민주주의에 관한 기본서로 간주된다(Tocqueville 1985).

»시민사회«라는 개념은 공동의 목적을 가진 사람들이 모여 그들의 이해와 이상을 추구하기 위하여 자발적으로 결성한 모든 결사체를 의미한다. 여기에는 이익단체, 노동조합, 사회운동, 직능단체, 복지기구 등이 포함된다. 이들 조직 중 일부는

정치적 목적을 추구하지만, 공직 경쟁에 참여하지 않는다는 점에서 정당과는 구별된다. 또 이 조직의 정치적 이해관계는 원칙적으로 특정 분야나 소수의 분야에 한정되며, 여러 정책영역을 망라하는 집권프로그램을 지지하지는 않는다. 사조직은 기업과 마찬가지로 시민사회에 포함되지 않는다. 그러나 종교단체는 시민사회 조직으로 볼 수 있다.

다양한 사회적 조직, 협회와 단체가 없는 현대 사회와 민주주의 국가는 상상할 수 없게 되었다. 자유롭고, 활발하고, 다채로운 시민사회는 민주주의의 실현에 있어 결정적이다. 이러한 단체의 활동은 작은 그룹 내 소통적 상호작용뿐 아니라 폭넓은 대중 속 소통적 상호작용을 촉진한다. 일부 나라에서는 심지어 소외계층(예를 들어 노숙자)도 자체 결사체를 만들어 대중을 상대로 그들이 중요하게 여기는 주제에 관한 그들의 입장과 요구를 표출한다. 시민사회는 이로써 개인적 그리고 집단적 자기결정력을 키워준다.

정당은 시민사회에 특별히 관심을 기울여야 한다. 바로 세 가지 이유 때문이다. 첫째, 시민사회 대표들은 정당이 알아야 하는 사회의 주요 이해를 대표하기 때문이다. 둘째, 시민사회는 정당에 영향력을 행사함으로써 정당이 시민사회의 요구에 관심을 갖고 그 요구를 정치무대에서 대변하게끔 만들려 하기 때문이다. 물론 정당은 이러한 영향력 행사 시도를 어떻게 피해야 할지도 알아야 한다. 셋째, 이러한 시민사회 조직 중 일부는 민주주의를 위한 정당의 역할을 보완하기 때문이다. 그리고 일부는 심지어 자신이 정당을 대체할 수 있다고 생각한다.

## 사회와 국가 사이의 연결고리인 정당

오늘날에는 정당이 국가와 사회 간 »링크(Link)«라고 말한다. 다시 말해, 정당은

민주주의 국가의 시민과 국가 기관 사이의 연결고리라는 뜻이다(Poguntke 2000, 23 이하 및 2006). 이 역할을 효과적으로 수행하기 위하여 정당은 두 개의 영역에 잘 뿌리내리고 있어야 한다. 먼저 한 사회 내 시민, 결사체와 교류하고 있어야 하며, 더 나아가 의회, 정부, 관료제에 대표되어야 한다. 정치학에서는 이 두 영역으로 연결되는 정당의 기능을 일컬어 연결(*Linkage*) 기능이라고 표현한다. 이 기능의 핵심은 통치자와 피통치자 사이의 상호 소통 능력이다.

이러한 연결(*Linkage*) 기능을 효과적으로 수행하기 위해서 정당은 시민, 사회적 결사체와 안정적 소통채널을 필요로 한다. 이러한 소통채널을 통해서만이 시민, 사회적 결사체의 선호를 알게 되고 그 선호를 정당의 정치적 행위에 (적어도 부분적으로) 반영할 수 있기 때문이다. 더 나아가 정당은 접촉과 소통을 위한 채널을 통해 유권자들에게 자신의 행위를 설명하고 정당화할 수 있다. 정당이 견고한 연결(*Linkage*) 구조를 수립하고 경우에 따라 통제하는 것은 중요하다. 왜냐하면 정당이 시민, 사회적 결사체와 연결되는 형태와 방식이 선거에서 중요한 의미를 지니기 때문이다. 견고한 연결(*Linkage*) 구조를 통해 정당과 연결된 시민과 시민사회 결사체는 정당과 별다른 연결고리가 없는 시민에 비해 선거 때 해당 정당에게 투표할 확률이 훨씬 높아 진다.

연결(*Linkage*)은 두 가지 형태로 수립될 수 있다. 우선 특정 사회적 그룹의 기대나 요구에 대하여 정당이 공개적으로 반응하는 방식이다. 바로 다음 장(▶8장)에서 다룰 정치적 소통을 이야기하는 것이다. 더 나아가 사회적 결사체와 조직과의 공식화 또는 준공식화된 관계를 통해 연결(*Linkage*)이 이루어질 수 있다. 사회적 결사체와 조직에는 가령 경제단체, 노동조합, 이익집단, 종교단체를 비롯해, 여성이나 청소년 단체 같은 당내 특별조직, 그리고 그 외 다양한 이슈에 앞장서는 다수의 비정부기구와 사회운동이 있다. 사민당이나 사회당, 공산당 등과 노동조합의 관계나 자유당과 기업가단체의 관계가 이러한 연결(*Linkage*)의 고전적인 사례다.

안정적인 관계는 사회 조직이 우선순위를 스스로 정하며 따라서 정당은 사회의

특정 계층이 어떠한 이해를 추구하며 어떠한 이슈를 중요하게 생각하는지 찾아내는 수고를 덜 수 있는 장점이 있다. 정당은 사회적 결사체와 교류를 통해 그들의 요구와 선호 »패키지«를 받아들여지게 된다. 정당은 이들 결사체들과 함께 패키지 속 요구와 선호에 관하여 소통하며 그 중 어떤 것을 정치적 공간과 의회 내에서, 또 정부나 관료집단을 상대로 대표할 것인지 결정한다. 일반적으로 이러한 교류는 정당엘리트와 해당 결사체의 엘리트 사이에 이루어진다. 양측 모두 각자의 조직이 협상의 결과를 수용하도록 하며, 타협 결과를 지지하도록 동원하거나 자제시킨다. 양측 모두 조직의 통합 정도가 높을 수록 동원이 더 쉽게 가능해지는데, 심지어 조직에 대해 최우선적 충성심을 보이다 보니 조직이 그들의 정치적 목표와 선호를 제대로 고려하지 않은 그런 조직의 일원들까지도 동원할 수 있게 된다. 이상적인 경우 조직을 통해 이루어지는 연결(Linkage) 덕분에 정당은 정치적 세력범위를 자신의 조직의 경계를 넘어까지 확장시킬 수 있다.

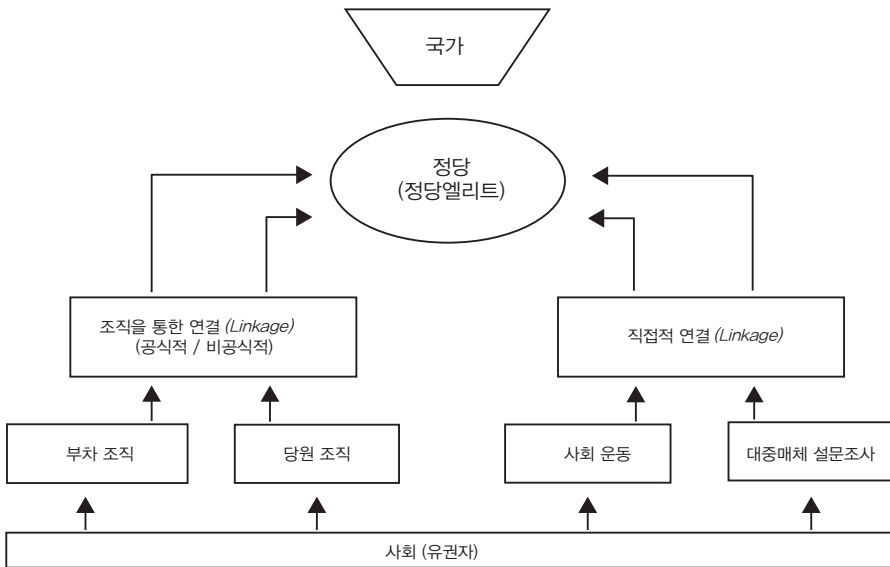


그림 10: 국가와 사회 사이의 연결고리인 정당 (출처: Poguntke 2005, 46)

그러나 이러한 소통의 구체적인 성격은 두 개의 중요한 요인, 바로 각 조직 환경의 특성과 조직 간의 교류의 공식화 정도에 의해 영향을 받는다. 예컨대 노동운동이 여러 조직으로 분열되어 있고 각각 상이한 정당과 공식화된 관계를 맺는다면, 여러 노동운동의 조직 중 한 결사체와의 공식화된 관계를 맺어서 정당이 얻을 수 있는 이익은 별로 없다. 게다가 좌익 정당과 경제단체의 관계나 반대로 자유당이나 보수당과 노동조합의 관계처럼 긴밀한 접촉이 없는 관계라면 양측은 상대가 자신에 대한 조직 내 지지를 동원해줄 것이라 기대할 수 없다. 따라서 정당은 정치 조직으로서 생존하고 성공하기 위해 주요 조직과의 안정적 관계 수립할 수 있도록 노력해야 한다.

정당은 비정부기구나 사회운동과 관계를 수립하기가 상대적으로 더 어렵다. 이러한 조직은 대개 확실한 지도적 엘리트층을 갖고 있지도 않고, 대표에게 정당과의 합의를 위한 확실한 위임권을 부여하지도 않기 때문에 공식적인 상호 관계를 구축하기란 쉽지 않다. 게다가 비정부기구와 사회운동은 주로 제한된 이슈에 집중하기 때문에 소통이 쉽지 않다. 특히 이러한 운동은 그 운동 지지자들 중 극히 일부만 특정 투표행태를 보이도록 동원할 수 있다.

민주주의의 정치적 차원에서 보면 정당과 사회적 결사체나 이해대변자 사이의 관계는 몇몇 함정을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 그들과의 좋은 관계는 앞서 언급한 이유 때문에 필수 불가결하다(Allern/Verge 2017). 과거에는 특정 정당그룹이 개별 결사체와 특별히 긴밀한 그리고 부분적으로는 심지어 »유기적« 관계를 형성하였다. 사회당이나 공산당과 노동조합과의 관계가 특히 그러했다. 예를 들어 영국에서는 주요 노동조합이 일종의 단체당원으로서 노동당(Labour Party)과 연계되었다는 사실은 이미 설명한 바 있다. 오늘날에는 이러한 전통적인 연결이 극히 소수의 경우에만 남아 있다. 몇몇 정당은 당내 결사체와 특별조직을 통해 특정 사회적 그룹과의 특별한 관계를 맺기 위해 노력한다. 시민당 및 사회당과 노동조합의 관계는 유럽과 라틴아메리카에서 여전히 긴밀하게 유지되고 있지만, 그 강도가 약화되었다. 북유럽과 서유럽의 녹색당은 환경단체와 좋은 관계를 유지하고 있으며,



자유당 및 보수당은 주로 경제 관련 주제를 매우 중요하게 여기므로 기업가단체와 긴밀한 관계를 맺는 경우가 종종 있다. 여러 지역에서는 개별 정당이 상당한 정치적 무게를 갖고 있는 종교 결사체나 교회와 좋은 관계를 맺고 있는데, 그렇다고 해서 그 정당이 종교정당인 것은 아니다. 이러한 사실은 미국 복음주의교회의 정치적 영향력 확대를 통해서도 확인된다. 이러한 종교 결사체와의 관계가 아무리 중요하다 해도 정당은 개별 단체의 이해를 일방적으로 대변하는 대변자로 인식되지 않도록 주의해야 한다. 만약 정당이 앞서 소개하였던 »엘리트« 또는 »후견주의« 정당으로 분류된다면, 다원주의 사회에서 치러지는 선거에서 선택을 받을 가능성은 제한될 것이다.

지방정치에서는 해당 지역의 단체나 결사체와의 교류는 불가피하다. 이때도 정당은 단순히 개별 그룹의 대변인 역할만 해서는 안 된다. 지역 단체와의 긴밀한 관계는 정당의 (선거)정치적 성공에 결정적으로 기여할 수 있다. 따라서 정당은 이러한 지역 결사체의 대표들을 당원으로 확보하고 그들을 공직선거 후보로 내세우기 위해 노력해야 한다.

## 정당과 이익집단

시민사회 조직은 그들의 회원과 지지자들의 이해만 표출하는 것은 아니다. 그 조직은 정치 제도와 의사결정에 영향력을 행사하며 이로써 정당과 비슷한 기능을 수행한다. 단, 이러한 이익집단은 원칙적으로 소수의, 주로 특정 분야로 국한되는 이슈와 사안에 집중한다. 대부분의 나라에서 전통적으로 영향력이 가장 큰 시민사회 조직인 경제단체나 노동조합이 특히 그렇다. 경제단체나 노동조합 그리고 기타 결사체는 특수한 조직적, 기능적 특징을 가지며, 국가기관과 언론과 정당 같은 정치 체제 내 다른 행위자와 특별한 종류의 관계를 맺는다.

정당과 개별 정치인은 이러한 조직의 주요 로비 대상이다. 모두가 정치적 토론과 결정에 영향력을 행사하고자 한다. 기본적으로는 합법적인 일이다. 그러나 개별 결사체는 그들이 가진 자원이나 동원능력, 정치적 결정권자에 대한 보다 용이한 접근성을 이용해, 사회의 일반적 이해가 아닌 그들이 추구하는 특정 분야로 국한되는 이해를 관철시키고 그들에게 유리한 정치적 결정이 내려지게 할 위험은 상존한다. 이는 결코 경제단체나 노동조합에만 해당되는 얘기는 아니다. 예를 들어 독일의 »녹색당(Grünen)«은 1980년대 일어난 다양한 환경운동과 평화운동에서 생겨난 정당이다. 이 신생 정당은 지방의회에 이어 독일 연방하원에도 입성하였는데, 그 이후에도 정당과 가까운 조직과 단체가 이 정당에 미치는 영향은 약해지지 않았다는 점이 분명하다.

정치체제 내 사회적 조직의 활동이 얼마나 효과가 있는지는 다양한 상황에 의해 결정된다. 예컨대 한 정당이 절반에 채 못 미치는 의회 내 의석을 차지한다면, 이 정당은 어떠한 시민사회 조직과 대립해도 될 것인지, 어떤 조직과 손을 잡음으로써 유권자에게 거부감을 주지 않고 더 많은 유권자를 확보할 수 있을 지 매우 면밀히 검토할 것이다. 따라서 정당은 어떠한 이익집단이 정당에 영향력 행사를 시도하는지, 정당 대표와 의원들 중 누가 특정 이익집단과 긴밀하게 교류하는지 그리고 경우에 따라서는 심지어 그러한 이익집단으로부터 (일부) 자금을 제공받는지 등을 정확하게 그리고 비판적으로 감시해야 한다. 바로 이 때문에도 정치인의 수입에 대해 투명성 원칙이 적용되어야 할 뿐 아니라, 결사체의 활동을 위한 규정이 존재해야 하고 이러한 규정이 투명성에 대한 요구를 엄격하게 충족해야 한다 (Lijphart 1999, 171 이하).

미국과 독일처럼 결사체가 많은 나라에서는 종종 »협회 권력«이 국가 주권을 위협한다고 우려가 제기된다. 여러 곳에서 개별 단체가 관련 정책분야 입법과정에 영향력을 실제로 행사한다. 이때 대규모 경제단체가 소규모보다는 큰 영향력을 행사한다. 독일의 경우 예를 들어 자동차산업협회가 전통적으로 상당한 영향력을 행사한다. 브라질과 프랑스에는 농업로비단체가, 말레이시아와 인도네시아에는 팜

유기업이 강력하다. 하지만 경험적 연구 결과는 대부분의 주요 민주주의 국가에는 입법과정에서 특정 행위자가 일방적 우위를 점한다는 입증되지 않는다고 결론 내리고 있다. 이는 곳곳에 도입된 로비활동에 대한 통제와 투명성 덕분이기도 하지만, 어떤 식으로든 정치에 영향력을 행사하려는 조직의 수가 워낙 많기 때문이기도 하다. 예를 들어 미국에는 어떤 방식이든 사회적 이해를 대표하며 정치적 결정에 영향력을 행사하고자 하는 단체가 워싱턴에만 2만개 이상 등록되어 있으며, 전국적으로 20만개가 넘는다. 이처럼 단체의 수가 많아지면 개별 로비그룹 간 균형을 이루게 된다.

다수의 정책영역에서 이익단체는 정치가 필요로 하는 실무에서 축적된 기술적 노하우를 제공한다. 아주 다양한 이슈에 관련된 것이다. 코로나 팬데믹 이후 코로나 바이러스에 대한 대응 과정에서 전세계 바이러스 학자, 의학자와 약학자가 자문을 하고 있다. 그 외 기후위기대응이나 인터넷 상에서의 저작권 감시, 복합적인 생산과정과 기술분야의 표준설정 등의 주제를 다룸에 있어서도 정당은 (그리고 정부 역시) 전문가 자문위원회의 자문을 필요로 한다. 안락사나 인간 존재와 관련된 기본적 문제에 관한 법규를 도입할 때에도 마찬가지다. 이 모든 이슈에 대하여 조직화된 이익단체는 그들의 전문적 식견을 제공하며, 대부분 이익단체 구성원의 시각에서 제공한다. 따라서 결정권자와 선출직 공직자는 새로운 입법분야를 탐색하고 결정할 때 일방적인 정보가 아니라 여러 입장을 망라한 정보를 얻기 위해 노력해야 한다.

### 로비

로비(Lobby)는 원래 의회의 현관홀을 가리키는 영어 단어다. 의회가 탄생한 이래 다양한 이해대표자는 의회 현관홀에서 의원을 만나 자신의 요구사항을 전달하고 의원의 지지를 얻기 위해 애를 썼다. 이러한 형태의 이해대변을 뜻하는 개념으로 전 세계적으로 »로비« 또는 »로비활동«이라는 표현이 정착하였다. 그리고 오늘날에는 이해대표자를 대개 »로비스트«라고 부른다. 그들은 더 이상 의회의 현관홀에서 활동하지 않고, 그들의 요구를 전달하기 위해 다른 기회에 의원을 만난다.

로비활동은 사적 이해집단의 대표뿐 아니라, 선거를 통해 선출된 대표들 역시 활용하는 방식이다. 예를 들어 자기 지역에 다리나 우회도로를 건설하려는 시장은 재정지원에 대한 결정권을 가진 정치인을 초대하여 현장에서 해당 지역의 소음 실태를 보여주거나 그 프로젝트의 경제성 이해시켜 재정지원을 얻으려 한다. 이런 의미에서 로비는 모든 민주주의 국가에서 행해지는 활동이며 정치적 결정에 영향을 행사하기 위한 합법적인 관행이다.

그럼에도 불구하고 로비는 두가지 이유에서 시민과 언론의 의심을 산다. 먼저 사실 꼭 그렇지는 않지만 로비를 통해 다양한 이익집단이 행사하는 영향력이 불균형을 이룰 것이라 추측 때문이다. 물론 한 정당이나 정부가 의도적으로 특정 집단에게 혜택을 준다면 그럴 수 있다. 미국에서는 트럼프 정부 하에서 미국총기협회(National Rifle Association of America, RNA)가 무기소지를 제한하려는 모든 시도를 성공적으로 막아냈는데, 이는 그것이 대통령의 의지이기도 했기 때문에 가능했다. 브라질의 경우에는 보우소나루 대통령이 아마존우림 보존에 관심이 없다 보니 농업로비단체가 상당히 자유롭게 숲을 희생시키며 농업용지를 넓힐 수 있었다.

그런가 하면 로비활동은 종종 부패행위나 정치인에 대한 다른 형태의 뇌물공여와 관련되기도 한다. 고급 식사 대접이나 여행 제공에서부터 기업의 주요 직책 임명권 제안에 이르기까지 영향력을 행사하기 위한 다양한 방식이 존재한다. 정치인의 이런 수위는 대다수의 나라에서 명시적으로 금지되어 있다. 개인이나 이익단체가 물질이나 서비스 제공을 통해 자신들이 요구를 관철시키려고 시도할 경우 정치인은 적어도 그 사실을 투명하게 공개할 의무가 있다. 정치인에게 금전을 제공함으로써 그 정치인이 특정 사안을 위해 앞장서거나 의회에서 그 사안에 심지어 투표하게끔 하는 행위는 부패행위로 그 어떤 경우라도 불법이다.

로비단체가 때로는 서로 상반된 사회적 이해를 대변하고 때로는 공통된 사회적 이해를 대변하는 것은 민주주의 정치체제를 위해서는 유익하다. 다수의 이니셔티브(스스로도 로비단체로 간주될 수 있는)가 정치에 대한 로비단체의 영향력을 제한하고 투명한 공개를 위해 정치인의 행동강령과 정지기간이나 로비활동 등록, 부수입 및 정당후원금의 공개, 전문가그룹의 보정을 요구한다.

[www.LobbyEurope.org](http://www.LobbyEurope.org) 웹사이트에서 유럽연합 내 다양한 조정절차에 관한 정보를 확인할 수 있다.

## 시민사회가 정당을 대체할 수 있을까?

시민사회와 민주주의라는 주제를 다룰 때에는 명백하게 인권과 민주적 목표의 관철을 위해 앞장서거나 정치인과 의회의 활동을 감시하는 조직을 먼저 떠올리게 된다. 이는 정당의 임무를 보완해주는 정치적 기능으로, 때로는 이러한 조직과 정당 간 갈등의 원인이 되기도 한다.

시민사회 단체의 정치적 역할은 무엇보다도 권위주의적 정부와 독재에 대한 저항운동이 조직될 때 특히 주목을 받는다. 라틴아메리카, 아프리카, 아시아 다수의 국가, 그리고 나중에는 중유럽과 동유럽 국가에서 시민사회 단체가 독재와 권위주의적 경향에 대한 저항에 있어서 중심적 역할을 담당했고 아직도 담당하고 있다. 이 단체들은 지금까지 국가와 정치인에 대한 사회적 통제에 기여하며 정부에 수직적 책임성을 요구하는 일에 앞장서거나 기본권을 옹호함으로써 신생 민주주의의 견고화에 기여한다. 특히 집권자가 강력한 권력을 장악하고 있는 반면 정당이나 의회는 정부에 대한 실질적 통제 기능을 수행하지 못하는 곳에서는 시민사회 조직이 보정수단으로서 민주주의 원칙을 지키는 데 있어 중요한 역할을 담당한다(Stepan 1985; Brancati 2016). 푸틴이나 무가베, 차베스, 에르도안, 오르반 등과 같이 사회적 통제를 회피하려는 권력자는 시민사회 조직의 활동을 억압함으로써 자신의 권력을 유지하려 한다. 따라서 전세계 민주주의의 실태에 관한 다수의 분석은 시민사회 조직의 중요성을 강조한다(IDEA 2019, Diamond 2019; V-DEM 2020). 최근 독재국가에서만뿐만 아니라 곳곳에서 정치적으로 불편한 조직의 활동을 제약하는 것을 목격되고 있다. 공개적인 탄압 조치뿐만 아니라 단체 등록이나

세금 부과 시 행정행위나 길들이기를 통한 억압을 가하고 있다. 이러한 시민사회 조직은 (특히 정당이 이러한 기능을 제대로 수행하지 못할 때) 정부의 특권에 대해 검토하며 정치인에게 그들의 행위에 대해 시민들에게 보고하도록 함으로써 중요한 기여를 하기 때문에 시민사회 조직에 대한 제약은 해당 국가의 민주적 질서에 문제가 된다. 시위와 숙련된 소통, 언론과의 협력 등을 통해 일부 시민사회 조직은 특정 주제 있어서, 정치인과 정부가 적어도 개별 주제에 관한 자신의 입장을 보다 자세하게 설명하고 결정을 수정하게 할 정도로 강한 압력을 행사하기도 한다 (Diamond 1994; Fontoura/Hofmeister 2009; Altman 2019).

시민사회 조직은 민주주의 원칙의 고수하는 데 중요한 역할을 하지만, 정당을 대체하지는 못한다. 특히 앞서 언급한 정당의 대표성 문제를 염두에 두고 사람들은 일부 조직이 정당을 대체해줄 것으로 기대하기도 하며 일부 사회학자는 이에 호응하기도 한다. 이러한 기대는 드물지 않게 더 많은 직접적 민주주의에 대한 요구와 결부된다. 무엇보다 일명 »사회 운동«은 시민사회 내 새로운 집단적 행위자로서 민주주의의 회복에 기여해야 한다고 주장한다. 이들은 정부 특정문제에 대한 논의과정에 자신들을 참여시키면 의사결정과정은 »더 민주적«으로 될 것이라고 주장한다 (Ibarra 2003, 16). 그렇지 않아도 많은 시민들이 정당으로부터 돌아서고 있는 상황 속에서 새로운 형태의 민주주의가 도입되어야 한다는 것이다. 초당파적이거나 비정당형태의 참여에 보다 높은 가치를 부여하고 정당민주주의에서 중요한 기존의 대의제 모델을 대체할 것을 주장했다(Dalton 2000, 23).

대안적인 참여의 형태에 관한 대부분의 제안과 요구는 시민사회를 핵심 구성요소로 보는 »심의 민주주의«를 추구한다(Gutmann/Thompson 2004; Bächtiger 외 2018 등). 이미 용어 자체에서 드러나듯이 심의 민주주의는 정치와 »시민사회«가 보다 강력하고 지속적인 대화를 통해서 당면 이슈와 문제에 대한 합의를 달성하는 민주주의의 형태를 의미한다. (정당을 통한 대표성이 아니라) 사회 속 합리적 토론을 통해서 시민의 참여와 사회적 참여가 촉진되므로 민주주의 원칙이 »재정당화« 될 수 있다는 것이다.

전 세계적으로 이러한 심의 민주주의를 도입하고자 하는 다양한 시도들이 존재한다. 일명 »액체 민주주의(*liquid democracy*)«를 주장하는 사람들은 이 민주주의의 형태가 대의민주주의와 직접민주주의의 장점을 통합하고 있다며 »21세기를 위한 진정한 민주주의«라고 예찬한다(Schiener 2016). 보다 간단하게 설명하면 이 민주주의 모델은 직접민주주의처럼 시민들이 가능한 한 많은 문제에 관하여 표결을 해야 한다고 전제한다. 그러나 시민들은 전문지식의 한계가 있으므로 개별 문제에 관하여 그들의 투표권을 소위 전문가에게 양도하고, 이 전문가는 표를 모아서 일정한 가중치를 가지는 투표권을 행사한다. 이를 통해 엄격하게 전문성을 지향하며 전문가의 지식에 기반한 정치적 결정이 보장된다는 것이다. 캘리포니아에는 지방차원에서 이러한 »액체« 민주주의가 시도된 바 있다. 그 밖에도 시민위원회 또는 »시민포럼(*citizens juries*)«의 소집을 기반으로 한 모델이 있는데, 이때 대개 우연성 원칙에 따라 선발된 소수의 시민들이 특정 지방의 이해나 전국 차원의 이해와 직결된 주제에 관한 결정에 참여하게 된다. 이러한 시민위원회의 구성원은 전문가로부터 정보를 제공받으며 심사숙고하여 제안을 제시하는데, 이 제안은 담당 정치기구에서 해당 사안에 대한 결정을 내릴 때 참고하여야 한다. 아일랜드에는 이러한 시민참여의 절차가 2018년 개헌 과정에서 낙태권리의 도입을 위하여 적용된 이래 많은 지지를 얻고 있다. 프랑스에서는 2021년 1월 마크롱 대통령이 무작위로 선발된 35명으로 구성된 시민 위원회에 국가의 백신접종 캠페인에 관하여 자문을 구한 바 있다. 같은 달 독일에서도 연방하원이 일명 »시민위원회(Bürgerrat)«를 구성하여, »세계 속 독일의 역할«에 관한 제안을 도출하도록 하였다. 이 위원회는 더 나아가 쇼이블레 하원의장이 강조한 바와 같이 »정치에 대한 신뢰를 강화하고 대의 민주주의를 위한 새로운 자극을 주어야 한다(Schäuble 2021).«

낙관적인 기대에도 불구하고 이러한 시민위원회는 상당한 정당성 결핍의 문제를 안고 있다. »심의« 민주주의의 다른 포럼과 마찬가지로 시민위원회도 시민의 손에서 결정권을 빼앗아 소위 전문가의 영향력을 확대시켜주는 엘리트-모델이기 때문이다. 이러한 위원회가 선출직 공직자보다 시민의 상이한 이해를 실제로 더 잘 반영한다고 보장할 수 있는 사람은 아무도 없다. 이 모델을 적용할 경우 모든 »비-전

문가« 즉, 모든 »평범한« 시민은 언젠가 그들의 투표권을 완전히 상실하게 될 위험이 있으므로, 권위주의로의 전환이 멀리 있지만은 않게 된다.

민주주의에서는 한 사회 내 모든 다양한 이해가 정치적 의사결정 시 고려되어야 한다. 정당은 이러한 이해의 다양성을 의회에서 대표하며 선거 참여를 통해 시민사회 조직보다 정치적 권력 행사에 대한 훨씬 더 높은 수준의 정당성을 갖추고 있다. 시민사회 조직은 정당의 일부 기능을 수행할 수는 있지만, 정당의 가장 중요한 기능인 일반 선거에의 참여는 대신하지 못한다. 그리고 선거 참여를 통해서 정당은 자신의 대표성의 수준을 확인시켜준다. 반면 시민위원회와 사회 운동은 그들이 사회로부터 받는 실질적인 지지의 정도를 경험적으로 입증하지 못한다. 바로 이 때문에 정치적 결정에의 참여권한이 제한된다.

그러다 보니 몇몇 나라에서는 사회운동이 스스로 정당으로 진화하는 경우도 있는데, 독일과 기타 국가의 녹색당(*Grünen*)과 스페인의 포데모스(*Podemos*)가 그 사례다. 이들은 대의민주주의에서는 사회 전체의 이해를 대변하는 기구인 정당을 대체할 대안은 없다는 것을 가장 잘 보여주는 증거다.

시민사회 조직의 정치적 대표성에 대한 주장에 대해서는 회의적일 수밖에 없지만, 그들이 모든 사회에서 정치적 과정과 민주주의의 안정화에 기여하고 있음을 강조할 필요가 있다. 전 세계적으로 수많은 시민사회 조직이 있고, 그 중요성이 커지는 상황은 상당 수의 시민이 적어도 특정 이슈나 개별 정치 과정에 참여하고자 함을 입증해준다. 이 잠재력은 정당에 의해 아직 너무나 미미하게 활용되고 있다. 동시에 시민사회 조직 역시 정당에게서 나타나는 것과 비슷한 경향을 보인다. 먼저, 과거 강력했던 단체이 오늘날 약해지고 다수의 회원을 잃거나 분열되는 모습을 확인할 수 있다. 또한 이들 단체가 정당에게 요구하는 두 가지 원칙을 정작 스스로 충족하지 못하는 모습도 확인할 수 있다. 바로 의사결정구조의 투명성과 조직 내부의 민주주의가 바로 그것이다. 일부 조직은 활동기간이 짧고 지지자의 활동도 일시적으로만 유지된다. 따라서 시민사회 조직은 정당이 겪는 탈동원



(Demobilisierung) 현상을 결코 상쇄하지 못한다.

#### 독자에게 던지는 질문

- ◆ 당신이 아는 사회 조직은 특정 집단의 이해를 대표하는 데 있어서 어떠한 역할을 하는가? 그 조직은 얼마나 잘 조직되어 있는가? 대표적인 조직은 어느 조직인가?
- ◆ 개별 정당과 특정 사회적 결사체 사이에 특별히 긴밀한 관계가 존재하는가?
- ◆ 어떤 결사체가 정치정당과 특별히 긴밀하게 연계되어 있는가? 그들은 정당에 어떠한 영향을 미치는가?
- ◆ 시민사회 조직은 정치적 주제에 관해 토론하고, 특히 정부를 통제하며, 민주주의를 지키는 데 있어서 어떠한 역할을 하는가?
- ◆ 정당은 개별 사회적 그룹에게 소구하기 위하여 어떠한 노력을 하는가?

# 8

---

## 경청과 소통

경청은 정치인에게 요구되는 가장 중요한 능력 중 하나다. 경청하기 위해서는 인내도 필요하고, 몇몇 추가적인 능력도 배우고 습득해야 한다. 정당의 근본적인 기능 중 하나인 »사회적 이해의 집약과 표출«은 다름이 아니라 정당과 정치인이 시민의 상황에 대한 정보를 수집하고 이를 정치적 제안으로 가공하는 능력을 갖춰야 함을 의미한다. 경청은 이를 위한 중요한 전제다.

경청은 매우 수고스러운 일일 수 있다. 시민좌담회나 당원총회, 위원회 등에 참석해본 적이 있는 사람이라면 이에 동의할 것이다. 시의회의 의원이든 국회의원이든, 정치인은 자신에게 투표한 유권자이기도 한 (혹은 앞으로 자신에게 투표할 유권자이기도 한) 시민과 정기적으로 교류해야 한다. 이를 위해 정치인은 시민을 만나고 이들과 대화할 수 있는 많은 기회를 활용해야 한다. 또한 시민이 정치인에게 다가갈 수 있도록 정치인 스스로 그러한 계기를 만들어야 한다. 정치인이 자신의 모습을 보여주고 시민과 소통하며, 그들에게 말할 수 있는 각종 지방 행사, 축

제, 컨퍼런스, 토론, 개업식이나 새로운 프로젝트의 개막 및 준공식 참석이 그러한 계기가 될 수 있다. 많은 경우 그리 거창하지 않고 작은 규모의 단출한 대화의 자리다. 한 지역의 소수의 당원과 이루어지는 정기적인 모임은 주로 작은 회의실이나 음식점 별실에서 이루어진다. 이러한 모임이 정당의 입장에 대해 조율하거나 선거 및 공직 후보를 제안하는 문제를 논의할 경우 무한정 길어질 수 있다. 의원은 시민과의 대화시간이나 시민회의를 통해 시민과 직접 대화할 수 있는 기회를 갖지만, 이러한 자리는 의원들이 자신이 이룬 업적에 대한 인정을 받기보다 항의를 받는 자리가 되는 경우가 많다. 대부분의 시민은 낮에는 정치를 위해 시간을 할애할 수 없기 때문에 이러한 만남은 주로 저녁이나 주말에 이루어진다. 이러한 만남은 정치활동의 필수불가결한 부분이며, 이는 현대적인 방식으로 소통이 이루어지는 시대에도 변함이 없다. 이러한 만남을 위해 필요한 인내와 독심이 없는 사람이라면 정치인으로서 성공할 수 없을 것이다.

경청과 말하기를 지칭하는 현대적 개념은 »소통«이다. 이는 우리 시대의 키워드 이면서 정당에게도 중요한 의미를 갖는다. 때로는 소통이 »통지«의 의미로 잘못 이해되기도 한다. 하지만 소통이란 무언가를 통지하는 것(알리는 것)만 의미하지 않으며, 일차적으로 듣기를 의미한다. 말하기와 경청에는 매우 다양한 형태가 있기 때문에 정당은 시민이 원하는 바를 인지하고 그들에게 정당의 메시지를 전달하기 위해 가능한 한 모든 형태의 소통을 이용할 수 있어야 한다. 따라서 소통에 아무리 많은 관심과 재원을 투자해도 모자란다. 정당의 정치적 성공은 정당의 메시지를 목표에 맞춰 정확하게 수신자에게 전달하기 위하여 시민들이 무엇을 생각하고 원하는지를 파악하는 능력에 의해 좌우된다. 이때 정당은 시민이 »듣고 싶어하는 말만«해서는 안 된다. 또는 정당의 메시지가 설문조사에만 기반해서도 안 된다. 정당이 자신의 관점이 수용되고 지지를 얻을 수 있는 방식으로 그 관점을 전달하는 것이 중요하다. 따라서 정당의 정당성은 소통 능력과 깊이 연결되어 있다.

특히 시민 대다수의 이데올로기적 연결이 약화되고 그에 따라 이데올로기적 차이가 덜 중요해지고, 유권자의 변동성이 높아지며, 당 강령이 많은 사안에 있어 크

게 다르지 않아 지기 때문에 각 당 제안의 수용 및 성공 여부는 그 제안의 소통 방식에 달려 있다. 물론 당 지도자의 개성이 중요한 역할을 한다. 그들의 카리스마와 웅변술, 태도, 경험은 선거의 승리에 있어 결정적일 수 있다. 하지만 아무리 인기가 좋은 지도자라 하더라도 현대적인 형태의 소통을 통한 대대적인 지지가 필요하다. 이때 다양한 형태의 소통이 얼마나 치밀하게 이루어지는지, 일부 지도자가 자신을 얼마나 영리하게 »마케팅«하는지 대중은 알아채지 못하기도 한다. 버락 오바마는 이러한 측면에서 소통의 대가였다. 그는 선거운동에서 사실상 주로 소셜미디어를 이용하고 결국 승리한 첫 인물이었다. 그는 2008년 선거에서 처음으로 일명 마이크로타겟팅(*Microtargeting*)을 이용하였고, 도널드 트럼프는 이 방식을 2016년 선거에서 더 발전시켰다. *마이크로타겟팅*은 우선 사회학적 데이터의 수집과 체계적 분석을 통해 다양한 유권자집단을 파악한 후, 이들을 정치, 인구구조, 사회, 종교, 인종, 언어 및 기타 기준에 따른 그룹으로 세분화한다. 그 다음 각 소그룹에 맞는 소통전략을 수립하여, 각 소그룹에게 유의미한 선거운동 메시지의 측면만 뽑아 각각의 관심사에 부합하게 재단한다. 각 그룹의 관심사에 초점을 맞추면 그들의 관심을 깨울 수 있고, 그렇게 되면 그 그룹은 해당 후보에 투표하게 될 확률이 높아진다. 각 그룹은 그들의 정치적 선호와 기타 기호에 부합하는 정치적 메시지를 받게 되는 것이다. 메시지는 다양한 매체를 통해 전송될 수 있는데, 그 중에서도 특히 소셜미디어가 이용된다. TV나 라디오보다 소셜미디어를 통해 개별 그룹에게 훨씬 더 정확하게 다가갈 수 있기 때문이다. 타겟그룹 별 맞춤형 소통을 실시하면 소통의 목표가 달성될 가능성이 높아지고, 전체 유권자를 대상으로 소통할 때보다 당의 지지자와 잠정적 투표자와는 더 자주 그리고 심도 깊게 소통할 수 있으므로 비용을 아낄 수 있다.

## 미디어민주주의에서의 정치적 소통

정치 기획에 대한 소통과 지지를 얻기 위한 공개적 홍보는 민주주의 초기부터 정치 지도자와 당에게 중요하게 요구되던 바였다. 고대에 대화의 기술, 즉 수사학이 독립적인 학문으로 생겨났다. 수사학은 특히 공개토론, 즉 정치토론에서 설득력 있는 논거를 논리적으로 제시하는 것을 목표로 삼았다. 늦어도 마르쿠스 툴리우스 키케로(기원전 106-43년)가 로마공화국에서 뛰어난 화술로 정치적 성공을 거두고 정치 수사학에 관한 중요한 안내서를 쓴 이래, 대중연설의 기술이 정치적 성공을 위한 필수적 능력으로 간주된다.

정치적 소통은 다음을 포괄한다: (McNair, Donges/Jarren 2017, 7에서 재인용):

- »1. 정치인과 다른 정치 행위자가 특정 목적을 달성하려는 모든 형태의 소통. 2. 유권자나 신문 칼럼니스트와 같은 비정치인이 이러한 행위자를 향한 소통. 3. 이 행위자와 그들의 활동에 대한 소통. 즉, 뉴스와 보고, 논설, 다른 형태의 정치에 관한 미디어 토론 등을 포함하는 소통.«

압축적으로 그리고 사회과학적 용어로 표현하면 정치적 소통은 »정치적 이해를 산출, 표현 및 표출하고, 정치적 이해를 결정 가능한 프로그램으로 집약하며, 정치적 결정을 관철하고 정당화하는 핵심 메커니즘«이라 할 수도 있다(Donges/Jarren 2017, 8). 위의 두 정의 모두 정치적 소통이 두 가지 측면을 갖고 있음을 보여준다. 정치적 소통은 한편으로는 정치, 즉 정치적 토론과 결정에 영향을 행사하고, 다른 한편으로는 정치를 통해 내려진 결정을 대중에게 전달하는 것을 의미한다.

이로써 정치적 소통은 정치로부터 분리될 수 없으며, 특히 사회로부터의 피드백 없이 홀로 결정을 내리는 독재자가 존재하지 않는 민주주의에서는 더욱 그렇다. 민주주의에서는 정치적 소통이 한편으로는 정치에 제안, 요구, 의견 등의 인풋

(inputs)을 제공하며, 다른 한편으로는 아웃풋(outputs)을 해석하는 데 기여한다. 이러한 아웃풋에는 정치 및 입법적 결정(법, 규정, 지침 등의 형태) 외에도 특정 주제에 대한 정당과 정부의 입장표명 등이 있다. 두 가지 모두 정당의 핵심적인 기능과 맞닿아 있기 때문에 정치인과 정당이 정치적 소통에 특별한 관심을 기울여야 한다는 것은 명백하다.

미디어는 정치적 소통의 가장 중요한 수단이며, 정당에도 중요한 의미를 가진다. 몇 십년 전까지만 해도 많은 나라의 정당은 (교회, 노조와 같은 다른 사회적 결사체와 마찬가지로) 자체 신문을 발행했는데, 일부는 심지어 당 일간지를 발행하기도 했다. 아직도 당과 연계된 일간지나 주간지가 있는 나라가 있긴 하지만, 이러한 신문이 더 이상 과거와 같은 의미를 갖지는 않는다. 특히 2차 세계대전 이후에는 라디오와 함께 TV의 중요성도 점차 커졌고, 당 기관지는 더 이상 TV의 경쟁상대가 될 수 없게 되었다. 많은 나라에 공영방송이 생겨났는데, 공영방송은 형식상 정부의 영향을 받지 않고 특히 당파적으로 중립적이어야 한다. 하지만 정부와 여당이 공영방송사와 민간 언론기업에 상당한 영향력을 행사하는 경우가 적지 않다. 앞에서 정부기관이 광고 구매를 통해 언론기관의 호의를 확보하는 멕시코의 예를 소개한 바 있다. 그럼에도 불구하고 언론계에 대한 정당의 영향력은 오늘날 일반적으로 제한되어 있다. 라디오와 TV뿐 아니라 인쇄매체 분야에도 상당히 독립적으로 활동하며, 사경제의 시장목표를 우선적으로 추구하는 반면 정치적이거나 사회적인 의무에는 관심을 덜 두는 민간기업이 많기 때문이다. 그래서 미디어의 »상업화«나 »경제화«가 많이 언급된다. 그렇다고 해서 민간 매체 역시 자체적인 정치적 어젠다를 추구하지 않는다는 것은 아니다. 이를 분명히 보여주는 사례가 미국의 TV방송사인 폭스(Fox)다. 폭스는 2020년 선거 직후까지 트럼프 대통령의 가장 중요한 지지자이자 선전도구였다. 언론기업가 중에는 직접 정치인이 되는 경우도 있다. 앞서 언급되었던 이탈리아의 실비오 베를루스코니가 대표적인 예다. 그는 자신의 언론사를 정치적 야망과 자신이 설립한 정당인 전진 이탈리아(*Forza Italia*)를 위해 사용했다. 다른 한편으로는 많은 정치인이 »언론기업가«가 되는데, 예컨대 브라질뿐 아니라 필리핀에서도 정치인이 자기 홍보를 위해 지방 라디오나 지방 TV

방송국을 설립하였다.

인터넷과 온라인 매체의 빠른 확산은 미디어 체제뿐 아니라 정치적 소통 역시 장기적으로 뒤흔들었다. 1992년 개인이용자도 인터넷을 이용할 수 있게 되면서 정당은 처음으로 수백만 명의 대중에게 직접 다가갈 수 있게 해주는 매체를, 무엇보다 직접 조종할 수 있는 매체를 활용할 수 있게 되었다. 그 이후 일명 웹 2.0과 함께 2003년부터 소셜미디어가 등장하면서 직접 만든 소통에 대한 집중도와 통제력이 크게 확대되었다. 정당은 유튜브와 페이스북, 트위터, 인스타그램, 기타 플랫폼, 그리고 자체 팟캐스트 등을 통해 대중에게 가까이 다가갈 수 있게 되었다. 라디오, TV, 신문과 같은 전통적인 매체를 통해서도 더 이상 불가능한 수준까지 가능하다. 더 이상 중앙당만 당의 소식을 전하지 않고, 많은 곳에서 지역의 당조직 역시 독자적인 소통채널을 구축하고 지역 당원이나 비당원과도 소통할 때 정당의 소통의 영향이 커진다. 이 밖에도 당 소통 방식의 다양성은 여러 당원과 기초에서 중앙까지 의원과 공직자들이 소셜미디어 개인 채널을 통해 더욱 확대된다. 그렇지만 그로 인해 정당은 소통에 대한 일부 통제력을 다시 상실하기도 하였다. 소셜미디어 상에서 많은 목소리가 정당 활동에 대해 평가하고 비판하는데, 이에 일일이 대응할 수 있는 경우는 극히 드물기 때문이다. 정당은 새로운 소통으로 이득을 본다. 하지만 여기에는 여러가지 함정이 있기 때문에 주의해야 한다. 그러기 위해 모든 매체를 전문적으로 다룰 줄 알아야 하는데, 여기에는 전문적인 소통전략의 수립도 포함된다.

## 정당의 소통전략

정당은 정치적 소통을 위해 미디어업무를 담당하는 전문팀뿐 아니라 소통전략도 필요로 한다. 이러한 소통전략은 다음의 요소를 포함하고 있어야 한다(Jun 2015):

유권자가 수용할 수 있도록 긍정적인 이미지 구축하기: 정당에 대한 사람들의 태도에 감정적 그리고 이성적 영향을 미치고, 투표결정에도 정당에 유리하게 영향을 줄 수 있는 종합적 인상을 심어줘야 한다. 가능한 한 정당에 대한 모든 인식과 정당과 관련해 연상되는 것들이 정당에 유리하게 작용해야 한다.

공개 토론에서 정당이 내세우는 이슈를 성공적으로 관철시키기: 개별 정당은 특정 이슈에 대해 강점을 가지는 것으로 간주되는 경우가 많다. 예를 들어 각 정당마다 경제정책이나 국내 안전, 사회정책, 환경정책 등과 관련된 역량이 다르게 인식된다. 유권자가 규정하는 개별 정당의 역량 및 문제해결 능력은 중요한 의미가 있다. 모든 정책 영역에서 두로 상당한 역량을 갖추었다고 평가받는 정당은 극소수이다. 그렇기 때문에 정당은 정치적 소통과정에 강점이 있는 것으로 평가되는 정책 분야에 대해 특별히 강조하고 해당 이슈를 지속적으로 언급하는 것이 중요하다. 보수당은 주로 국내 안전과 대외 안보와 관련된 이야기가 나오면 목소리를 높일 것이다. 자유당은 주로 경제 및 기업 문제를 거론할 것이다. 사회민주당과 사회당은 사회적 정의와 사회적 진보를 촉구할 것이고, 녹색당은 환경이슈를 전면 내세울 것이다. 정당이 항상 개별 이슈의 관심 주기를 결정할 수는 없지만, 특정 이슈가 갑자기 관심이 늘어나면 그 이슈를 잘 다루고, 그 이슈로 소통하려는 정당에 대한 관심이 높아질 것이다. 이는 2019년 기후위기대응 이슈가 헤드라인을 장식하고 녹색당이 급성장한 것을 통해 명확히 드러났다. 하지만 2020년에 코로나 바이러스와 보건정책이 공적 어젠다를 지배하기 시작하자 이러한 정책분야에서 역량을 증명해 보인 적 없는 녹색당에 대한 관심은 다시 사그라들었고, 시민의 안전과 복지를 추구하는 정당이 새로운 동력을 얻었다.

### 정치적 경쟁에서 도움이 되지 않는 이슈의 억제

정당마다 이야기하지 않으려는 이슈가 있다. 그 이슈와 관련해 역량이 있다고 인정받지 못하기 때문에 혹은 정당이 특별히 입장을 취하고 싶지 않은 이슈이기 때



문일 수 있다. 예컨대 당내 논쟁을 피하기 위해 특정 이슈에 대해 입장을 취하려고 하지 않을 수 있다. 소득세 인상이나 방위비 인상에서부터 낙태나 동성결혼과 같은 사회정치적 이슈에 이르기까지 모든 정책영역의 이슈에 대해서 그럴 수 있다. 어떤 문제의 경우 그것에 대한 찬성이나 반대의 입장을 취하는 것이 정당에게 선거전략적으로 이득이 되지 않을 수 있다. 그런데 대중과 언론에서 논쟁이 되고 있는 이슈를 정치적 어젠다에서 배제시키기는 어렵다. 예를 들어 독일에서는 연립정부를 구성한 두 정당이 2017년 선거전에서 이민이라는 주제를 가급적 언급하지 않으려 했다. 그 이유는 이민 문제에 대한 논쟁을 통해 이민에 대한 적대적인 태도가 형성되는 계기를 만들지 않고, 두 정당이 대변하는 이민자에 대한 개방적인 태도에 대한 비판을 저지하겠다는 것이었다. 하지만 대중은 이민 문제에 관심을 갖고 있었고 따라서 이민에 대해 침묵할 수만은 없었다. 결국 이민이라는 주제를 배제시키는 전략은 반이민 정당에게 유리하게 작용하였다.

### 후보의 성공적인 미디어 노출 전략

정치적 소통은 예로부터 정당과 당의 후보를 부각시키기 위한 중요한 선거운동 도구였다. 정치의 개인화가 강화되면서 인물에 관한 소통이 점점 더 중요해지고 있다. 이 소통의 핵심적인 목표는 정당의 대표 정치인을 정당 간의 경쟁 속에서 유리하게 포지셔닝함으로써 유권자에게 호감을 사고 정당의 목표달성을 위한 가능한 좋은 전제조건을 마련하는 것이다. 개인화 추세가 나타나는 이유는 특히 정치에 관한 정보의 시각화가 강화되었기 때문이다. 이전에는 우선 기술적인 제약으로 인해서 텍스트와 선전자료에 다수의 사진을 첨부하는 것이 불가능했다. TV와 소셜미디어를 통해 정치는 보다 강하게 인물과 이미지의 형태로 인식되기 시작했다. 지금은 거의 모든 정치인이 정기적으로 문자 메시지를 발송할 뿐 아니라, 자기 자신의 모습과 다른 사람과의 만남을 담은 사진도 전송한다. 따라서 사진의 선택과 노출은 정치적 메시지를 전달하기 위한 중요한 요소가 되었다. 이에 따라 정당은 이러한 시각화와 개인화를 주의 깊게 그리고 창의적으로 다루어야 한다.

## 정치적 문제에 대한 해석의 주도

정치적 논쟁의 방향을 결정하는 사람이 특정 이슈에 대해 그저 반응만 하는 사람보다 더 큰 주목을 받게 된다. 그렇기 때문에 정당이 가능한 한 일찍 새로운 이슈의 부상을 인지하고 스스로 포지셔닝을 하는 것이 중요하다. 이를 통해 여타 정당이 따라잡기 어려울 정도로 우위를 차지할 수 있다. 그래서 정당은 본 장의 초반에서 강조된 바와 같이 경청할 줄 알아야 하며 어떤 이슈가 중요해질 것인지 조기에 알아차려야 한다. 그러면 정당은 일찍이 역량을 구축하고 정치적 경쟁에서 그에 상응하는 이득을 취할 수 있다.

## 정치적 경쟁자에 대한 네거티브 선전 지양

상품을 광고할 때와 마찬가지로 정치에서도 경쟁자의 상품을 비방하는 것은 장단점이 있다. 자신이 내놓은 상품의 장점을 강조하고 경쟁 상품을 아예 언급하지 않는 것이 항상 더 좋은 방법이다. 하지만 정치에서는 다양한 상품이 공개적인 무대, 예를 들어 의회에서 경쟁해야 하므로 경쟁 상품에 대한 언급을 피할 수 없는 경우가 많다. 그러다 보니 정치적 경쟁자가 제안하는 경쟁 상품을 직접적으로 언급하고 그것의 부정적인 측면을 강조하지 않을 수 없을 때가 있다. 이는 그러한 »부정적«인 상품을 대변하는 사람에 대한 부정적인 언급으로까지 확대될 수 있다. 하지만 이러한 네거티브 선전에는 윤리적이고 현실적 한계가 존재한다. 미국과 라틴아메리카, 스페인, 일부 아시아 국가 등에는 네거티브 선전이 매우 광범위하게 퍼져 있으며, 정치적 경쟁자는 서로를 매우 날카롭게 공격한다. 때로는 개인적인 비방이 이루어지기도 한다. 반면 이에 대한 정치적인 제한, 때로는 법적인 제한을 두는 나라도 있다. 보편적으로 이러한 형태의 정치적 소통에 대해 다음과 같이 말할 수 있다. 이러한 형태의 소통은 새로운 지지자를 확보하기보다는 기존 지지자의 의견과 감정을 강화하는 데 기여한다. 정치적 경쟁자에 대한 네거티브 선전의 효과는 오히려 제한적이며, 최악의 경우 정치적 경쟁자에게 투표하는 유권자들을 결집시

킬 수 있다. 따라서 어떤 경우라도 자신이 이슈와 역량을 부각시키고 관찰시키는 것이 더 중요하다.

### 시간과 계기에 부합하는 소통의 형태

모든 이슈가 동일한 방식으로 제시될 수는 없다. 따라서 정당은 소통하는 데 있어 일반적인 »대중의 분위기«를 주시하면서 그에 부합하는 적절한 내용을 전달하고, 적합한 언어를 사용하고, 적절한 방법을 사용해야 하며, 소통을 전략과 전술, 작전 수준에서 분명하게 분류해야 한다.

소통전략의 이러한 다양한 측면을 실현시키기 위해 정당은 이슈의 전략적 노출과 자기 이미지 관리를 담당하고 대내외적 소통을 효과적으로 실행하는 미디어 전문가가 필요로 한다. 이때 필요한 재정을 확보할 수 있는 경우 이 밖에도 (최소한 특정 계기가 있을 시) 선거 준비와 운동 때뿐만 아니라 장기적으로 광고와 소통, 이벤트 등을 담당하는 에이전시와 여론조사기관, 인터넷팀과 협력하는 것이 좋다. 당 강령을 새로 정하는 중요 전당대회의 준비나 다양한 계기로 치러지는 캠페인 역시 전문적인 미디어지원이 이루어지면, 수신자에게 더 효과적으로 전달될 수 있다.

이때 정당의 언론담당부서는 다양한 매체의 유형(신문, 매거진, TV, 라디오, 인터넷)에 동일한 정도의 관심을 기울여야 한다. 인터넷과 소셜미디어가 이전보다 중요해지긴 했지만, 일반적으로 TV는 계속해서 주요미디어로서 기능한다. 중요한 인쇄매체(일간지 및 주간지) 역시 여전히 중요한 역할을 한다. 특히 일명 미디어 사이에서 어젠다 세팅(*Agenda Setting*), 즉 구체적인 중심 이슈 설정에 있어 이 매체가 갖는 중요성 때문이다. 매체는 서로를 주시하고 종종 다른 매체로부터 이슈를 가져온다. 그러면 대중적 논의에서 중심 이슈가 된다.

특히 젊은 사람들에게 있어 인터넷과 인터넷 상 채널 및 정보서비스가 정치적 정보 측면에서 지배적인 역할을 하게 되었다고 하지만, TV는 광범위한 도달범위와 높은 이용률, 상대적으로 높은 신뢰성, 시각적 전달의 매력도 등으로 인해 여전히 많은 나라에서 정치 소통의 주요 매체로 간주된다. 정당과 정치인은 모든 미디어에서 모습을 드러내는 것이 중요하지만 TV에서의 존재감은 미디어 전략에서 우선 순위가 높다. 모든 TV 채널에 동일한 방식으로 출연하는 것은 거의 불가능하기 때문에, 우선 뉴스와 정치 토크쇼의 시청율이 높은 채널에 주목해야 한다.

## 당내 소통

오늘날 당내 소통은 당원들의 늘어난 정보 욕구를 충족시켜야 한다. 당원은 과거에 비해 엄청난 정보의 홍수에 노출되어 있다. 그렇기 때문에 정당은 당원에게 특정 프로세스와 결정에 대한 »자신의(정당의)« 관점에 대하여 소통함으로써 당원이 개별 이슈에 대한 정당의 입장을 외부로 대변할 수 있게 해야 한다. 따라서 당 지도자는 모든 층위의 당원과 지속적으로 소통하기 위해 노력해야 한다.

오늘날에는 이를 실현할 수많은 기술이 존재한다. 오늘날 거의 모든 당지도자는 자신의 입장을 밝히거나, 중요한 정당문서나 짧은 코멘트를 공개할 수 있는 트위터 계정과 기타 플랫폼을 가지고 있다. 그리고 일반적으로 매우 활발하게 이용한다. 한 정당의 당원만 참여할 수 있고 정당의 대표나 당 지도부의 다른 인사과 특정 이슈에 대해 인터넷 상에서 실시간으로 이야기를 나눌 수 있는 영상대화나 영상회의는 갈수록 중요해지고 있다. 당원은 이를 통해 정보의 우위를 점하게 되며 주요 정치인에게 직접적으로 접근할 수 기회를 얻는다.

그 밖에 영상메시지를 이용한 소통도 있는데, 영상메시지는 당내 소통과 대외

소통 모두에 있어 특별한 의미를 갖는다. 그 어떤 정당과 정치 지도자도 포기할 수 없는 소통 방식이다. 버락 오바마는 이러한 매체 역시 잘 활용한 첫 정치인 중 하나였다. 2008년 그의 첫 선거운동기간과 그 후 대통령 임기 동안 오바마는 그의 달변과 카리스마를 담기에 좋은 수단으로서 영상메시지를 활용하였다(Heigel/Hacker 2010). 전문적인 TV저널리스트에게 맡겨 제작한 영상은 개인 홈페이지와 당 홈페이지에 게시되었다. 그의 영상은 수백만 건의 조회수를 기록했다. 오바마가 사용한 주요 플랫폼인 유튜브는 일반적으로 정치인이 영상을 공개하기 위해 사용하는 사실상 가장 중요한 플랫폼으로 기능하고 있다. 오바마는 자신의 유튜브 채널을 통해 세 가지 종류의 동영상을 공개했다. 미리 예고된 라이브 스트리밍 영상과 영상팀이 제작한 영상, 지지자가 촬영한 영상을 공개했다. 이러한 형태의 소통이 갖는 장점은 오늘날 그 어떤 정치인도 포기할 수 없는 것이다. 예를 들어 앙겔라 메르켈은 당대표로서 영상 메시지를 통해 정기적으로 중요한 이슈와 과정에 대한 정보를 당원에게 전했고, 정부수반으로서 공식 영상을 통해 정부의 조치에 대해 소통했다.

하지만 아날로그 방식의 소통은 여전히 중요하다. 모든 당원이 소셜미디어 계정을 가지고 있는 것이 아니기 때문에도 그렇다. 각 시군 당조직은 당내 소통 방식의 결과를 평가하고 개선 가능성을 논하기 위해 최소한 1년에 한번 당내 소통 경험에 대해 이야기를 해야 한다. 소통을 담당하는 사람, 즉 일종의 언론담당자가 있으면 매우 도움이 된다. 또한 가상소통 측면에서는 시군 당조직이나, 적어도 시도당 조직에는 소셜미디어 담당자를 둘 필요가 있다.

이러한 모든 형태의 소통이 아무리 중요하다 하더라도 한 가지는 확실하다. 당의 기반을 이루는 »일반« 당원이 자신의 이웃, 직장동료, 친구, 같은 단체의 회원과 나누는 대화는 정당이 사회와 일상적으로 접촉하고 소통할 수 있는 결정적인 도구다.

## 정당과 소셜미디어

온라인 기반의 소통 및 참여 가능성의 확대로 정당 소통에 새로운 장이 열렸다. 대외적 소통과 선거운동을 위한 소통에 온라인 플랫폼을 이용하는 것은 많은 가능성을 제공하지만, 미래의 당내 의사 형성과 결정 과정에 대해 중요하게 문제 제기를 한다.

소셜미디어 상에서의 소통은 기술발전의 속도와 새로운 소통 툴의 빠른 발전과 함께 거의 매일 변하고 있다. 그래서 특히 대형 정당의 경우 소셜미디어를 이용한 소통을 전적으로 담당하고, 새로운 기술의 발전을 따라가며 이에 반응하고, 특히 인터넷이나 소셜미디어 상에서 정당이 예기치 않게 공격을 받을 때 테스크 포스 역할을 하는 직원을 두어야 한다. 또한 외부 전문가, 자문 등으로 구성된 독립적인 레드팀(*Red Team*)을 구축하는 것도 권장된다. 이들은 정당의 일상적 업무에는 관여하지 않고, 충분히 발생 가능한(*white swan events*) 및 발생 가능성이 낮은(*black swan events*) 문제에 대해 충분히 미리 시나리오를 세우고 대비한다.

종합적으로 봤을 때 소셜미디어는 정당에게 당의 목표와 소식, 강령을 전달할 기회 그리고 다양한 시민그룹과 직접적으로 소통할 수 있는 기회를 제공한다.

- ◆ 저비용으로 폭넓은 스펙트럼의 접촉이 가능한 소셜미디어 네트워크를 구축할 수 있다. 정당의 다양한 소셜미디어 채널과 이미 연결되어 있는 사람들은 정당이 운영하는 소셜미디어 채널의 콘텐츠를 확산시킬 수 있다. 상대적으로 규모가 작은 당원 네트워크를 통해 다수의 타깃 수신자에게 다가갈 수 있다.
- ◆ 소셜미디어를 통해 빠르게 그리고 직접적으로 피드백을 수집하고 특정 이슈와 문제에 대한 사람들의 반응을 평가할 수 있다. 사람들은 게시된 내용에 대해 쉽게 대답할 수 있기 때문에, 해결책을 찾고 특정 이슈에 대한 입장을 분명히 하기 위한 대화와 잘 조정된 민주주의적 담론이 가능하다. 소셜미디어는 사회적

기능도 수행한다. 시민은 그들의 바람과 걱정, 문제점 등을 정치인과 직접 공유할 수 있고, 더 이상 정치적 대변인의 시간적, 장소적 한계로 인해 제약을 받지 않는다. 이러한 의미에서 이러한 플랫폼은 열린 창과 같은 기능을 한다.

- ◆ 소셜미디어는 정치에 관심이 있는 사람에게 그들이 이해할 수 있고 친숙한 언어와 포맷으로 다가갈 수 있다. 이는 특히 젊은 유권자 사이에서 정치의식을 강화시킨다. 젊은 유권자는 미래를 여는 열쇠다. 정당은 이러한 젊은이에게 다가가며 소셜미디어를 통해 주요 문제에 관해 그들과 상호작용함으로써 미래를 위한 견고한 기반을 닦을 수 있다. 오늘날에는 연령대가 높은 타겟 그룹 역시 일상적으로 그리고 지속적으로 인터넷을 이용한다.
- ◆ 소셜미디어를 통해 정당은 사람들을 보다 직접적으로 타겟팅할 수 있다. 소셜미디어는 일반적으로 여과된 내용 그리고 때로는 어떤 영향을 받은 내용을 제공하는 전통적인 매체를 이용할 때 보다 유권자들과 더 직접적인 상호작용을 가능케 한다. 상호작용 플랫폼은 정당이 전달하고자 하는 메시지의 포맷과 시간, 내용을 보다 정확하게 결정할 수 있게 해준다.

이러한 잠재력을 이용하고 자신의 목표를 달성하기 위해 정당은 소셜미디어의 사용에 대한 체계적인 전략이 필요하다. 소셜미디어를 통해 잘 선정되고 효과적인 콘텐츠를 정기적으로 공급할 수 있기 위해서는, 전략이 견고한 컨셉트를 가지고 있고 정당 내의 역할과 권한의 분담을 통해 뒷받침되는 것이 중요하다.

모든 정치인과 정당이 미디어 담당자를 두는 것이 아니기 때문에, 주요 플랫폼을 이용할 때 주의해야 할 일반적인 규칙을 알아야 한다.

선거운동과 정치 지도자의 소통을 다루는 다음 장에서는 소셜미디어의 이용에 관한 몇 가지 조언을 소개한다.

표 14: 정치적 소통을 위한 다양한 미디어 플랫폼의 이용(출처: 자체 자료):

플랫폼... 그리고 정치인과 정당의 활용 방법	활용 형태
<p><b>트위터</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 단문 메시지의 공유: 짧은 정보나 댓글로 시사적인 사안이나 토론에 참여</li> <li>◆ 반응 유발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 같은 사안이나 토론 주제에 관심을 갖는 다른 이용자와 짧은 교류</li> <li>✓ 나만의 해시태그 만들기</li> <li>✓ 의견개진이나 정보를 통해 다른 해시태그에 참여하기</li> <li>✓ 포스트를 공유하는 사람들에게 직접 말을 걸고, 경우에 따라 긍정적인 의견에 대해 감사 표하기</li> <li>✓ 동일한 의견과 관심사를 갖는 이용자들을 서로 연결하기</li> <li>✓ 자기소개(바이오) 최적화하기</li> <li>✓ 중요한 정보 게시하기(첨부방식도 포함)</li> <li>✓ 소통의 목표 정의하기</li> <li>✓ 가장 주목을 많이 받을 것이 확실한 시기에 트윗글 올리기</li> </ul>
<p><b>페이스북</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 특정 그룹에게 흥미 있는 주제 제시</li> <li>◆ 반응 유발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 이전 게시물은 새로운 게시물에 »밀려나기« 때문에, 항상 최신 스토리와 포스트가 타임라인의 가장 위에 배치된다는 점 주의하기</li> <li>✓ 영상이 포함된 게시물은 텍스트나 그림 게시물보다 검색 알고리즘을 통해 더 잘 추천되기 때문에, 가능한 한 영상과 함께 게시하기</li> <li>✓ 포스트 잘 준비하고 포스팅 계획하기</li> <li>✓ 특별한 사안에 관한 포스트 준비하기(예: 전당대회 개막이나 선거캠페인 시작, 중요한 사안에 대한 글 등)</li> </ul>
<p><b>유튜브</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 동영상 게시</li> <li>◆ 라이브 이벤트</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 동영상은 정치적 내용에 대해 소통하기 위한 매우 중요한 매체다. 특히 청소년과 젊은이들은 정치적 사안에 관한 대부분의 정보를 동영상을 통해 얻는다.</li> <li>✓ 자기 채널 개설하기</li> <li>✓ 동영상을 제작을 계획하고 간결하게 잘 작성된 제목과 설명과 함께 게시하기</li> <li>✓ »즉흥적인« 동영상도 잘 계획하고 준비하기</li> <li>✓ 유튜브 동영상을 자신이 이용하는 다른 플랫폼에도 링크하기</li> </ul>
<p><b>인스타그램</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 사진과 영상을 통한 가시성, 상호작용</li> <li>◆ 반응 유발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 트위터와 유사하게 해시태그 이용하기</li> <li>✓ 전략적으로 이용하고 인맥 형성하기(페이스북과 유사)</li> <li>✓ 사진 공유할 때 나의 직접적인 인스타그램 인맥뿐 아니라 포스퀘어 이용자들도 볼 수 있도록 연동하기</li> </ul>



**스냅챗**

- ◆ 스마트폰과 태블릿 상 사진과 기타 매체를 단기 게시하기 위한 인스턴트 메시징 서비스: 단문 메시지와 동영상으로 흥미 유발, 자세한 정보가 제공되는 다른 플랫폼 안내

- ✓ 라이브 스트리밍의 장점을 이용하고, 참여하고 있는 시청자를 메시지와 동영상에 참여시키기
- ✓ 개인적인 스토리 이야기하기
- ✓ 이모티콘 이용하기
- ✓ 팔로워들에게 포스팅을 독려하고, 그들의 포스트 공유하기

**페리스코프**

- ◆ 실시간 영상 스트리밍을 위한 모바일 어플리케이션
- ◆ 어떤 상황 및 행사의 실시간 영상 스트리밍

- ✓ 동영상 제작하기
- ✓ 동영상에 대한 댓글이 검열 없이 게시되고 통제될 수 없기 때문에, 비판과 부정적인 댓글이 확산되거나 심지어 지배할 수 있는 위험성 존재

**왓츠앱**

- ◆ 특별한 주제에 관한 개별 그룹과의 소통

- ✓ 왓츠앱 그룹을 생성하고, 이때 어떤 종류의 그룹이 어떤 종류의 메시지를 위해 생성되어야 할지 전략적으로 생각하기
- ✓ 그룹별 맞춤 메시지를 만들고 공유하기
- ✓ 그룹 참여자들이 수신한 메시지를 다시 자신의 그룹에 전달하도록 고무하기

**독자에게 던지는 질문**

- ◆ 정치 정보에 있어 미디어는 어떤 역할을 하는가? 오늘날에는 어떤 매체가 정치적 정보와 의견형성을 위해 특히 더 중요한가? 전통적인 매체(신문, 라디오, TV)와 뉴미디어(블로그, 팟캐스트, 소셜미디어 등) 중 어떤 것이 더 큰 영향력을 행사하는가?
- ◆ 매체는 정당을 공평하게 다루는가? 특정 정당이 개별 매체에 의해 선호되거나 차별을 받는가?
- ◆ 정당의 메시지가 대중에게 인식되는가? 정당의 소통형태가 시대에 맞는가?
- ◆ 당원이 정당의 메시지를 전달하는 데 있어 적극적인 역할을 하는가? 당원은 정당으로부터 이러한 역할에 대한 요청을 받으며 이러한 역할의 수행을 위한 훈련을 받는가?

# 9

---

## 정당과 선거

민주주의는 선거와 함께 시작된다. 초대 정부 수립을 위한 선거는 민주주의의 시작이며, 이후 정기적으로 돌아오는 선거는 민주주의의 정점이 된다. 오늘날 선거는 극히 일부를 제외하고 지구상의 거의 모든 나라에서 실시되고 있다. 이는 정부가 국민 앞에서 정당성과 책임성을 갖추어야 한다는 생각이 보편적으로 받아들여지고 있다는 증거다. 하지만 선거가 시행되는 곳이 전부 민주주의 체제인 것은 아니다. »선거민주주의«가 실시되고 있는 국가 중에는 후보나 정당 간의 경쟁이 공정하지 않고, 중대한 정치 및 시민적 자유가 제한되거나 완전히 억압되는 나라가 많다. 또 과도한 기탁금이나 엄청난 수의 지지자 서명제출같이 개인이나 정당의 입후보를 방해하는 여러 장애물이 있는 나라도 있다. 따라서 선거를 실시한다는 사실만으로 그 나라가 민주주의적 특성을 갖췄다고 할 수는 없다. 그렇기 때문에 끊임없이 선거 상황을 비롯해 선거가 실제로 자유롭고 공정하게 실시되었는지를 점검하는 것이 중요하다. 자유롭고 공정한 선거가 진행되기 위해서는 기본적으로 후보 및 정당 간 동등한 조건 하에서 열린 경쟁을 벌이고, 후보와 강령에 대해

제한 없는 보도가 이루어지고 그 보도에 모든 시민이 접근할 수 있어야 하며, 모든 유권자는 아무런 방해 없이 비밀 선거 원칙에 따라 표를 행사할 수 있어야 한다.

정당에게 선거는 권력 쟁취를 가능케 해주는 열쇠다. 선거의 결과가 그 임기 동안 정당이 행사할 수 있는 영향력의 크기를 결정한다. 선거는 정당의 강령과 후보에 대한 동의를 확인시켜주며, 정당 지도부에 정통성을 부여하기도 하고, 선거 패배 시 지도부 퇴진을 강제한다. 이는 작은 마을에서 실시되는 지방선거에서부터 미국의 대통령선거에 이르기까지 모든 선거에 동일하게 적용된다. 많은 나라에서는 정당에 대한 국가의 재정지원이 정당의 선거득표에 연계되어 있고, 공직과 공직자 급여에 대한 접근이 선거에 의해 함께 결정되기 때문에, 선거는 정당에게 정치적으로 중요할 뿐 아니라 정당의 재정과 후견주의 및 정실주의의 실현을 위해서도 중요하다. 따라서 선거와 선거운동은 정당에게 매우 큰 의미가 있다. 최선의 결과를 얻기 위해 선거와 선거운동은 주의 깊게 그리고 장기적으로 준비되어야 한다.

하지만 선거결과를 결정하는 것이 정당의 자체적 노력이나 유권자에 의한 수용 여부만은 아니다. 선거제도도 정당의 성적과 정당체제의 형태, 각국 민주주의 작동방식과 안정성 등에 큰 영향을 준다. 그렇기 때문에 정치인과 정당은 자국의 선거제도가 자신들의 성적에 어떻게 영향을 주는지 알아야 한다.

대부분의 나라에서 선거제도는 주요 사회집단과 정치집단 간의 타협의 산물이다. 이는 선거제도가 다수대표제와 비례대표제 두 개의 기본유형으로만 구분되지 않고, 엄청나게 다양한 변형이 존재하는 것을 설명해준다. 이 두 기본유형에는 수많은 변형들이 존재한다. 또한 다수대표제와 비례대표제의 요소가 혼합된 여러 혼합형 선거제도도 있다.

## 선거와 선거제도

선거는 민주주의 사회에서 정치인 선출과 정부 구성, 국민의 정치적 입장 대변, 정치적 결정이 필요한 핵심 의제 도출, 정치 지도부와 정치 제도의 정통성 부여 등 다양한 기능을 수행한다. 선거는 일시적인 이벤트일 뿐 아니라, 장기적으로 공동체와 정당이 어떻게 발전해 나갈지를 결정한다.

선거제도는 유권자의 표를 대표자에게 위임하는 절차다(Nohlen 1986). 선거제도를 구별할 때 표면적으로는 주로 기술적 측면이나 절차에 대한 이야기를 하지만, 선거제도는 매우 큰 정치적 영향을 발휘한다. 선거제도는 예를 들어 정당이 선거 이후 권력을 쟁취할 (혹은 최소한 권력을 공유할) 가능성과 정부 구성 방식 및 형태, 다양한 사회적 집단의 대변, 의회 내 이해, 사상, 관심사, 정당의 다양성 등에 큰 영향을 준다. 이런 것들이 중요한 이유는 의회가 입법과 정통성, 평화로운 수단을 통한 갈등관리 등을 위한 포괄적인 플랫폼을 제공하는 신뢰할 만한 주요 국가기관이기 때문이다. 선거제도의 영향력은 2016년 미국 대통령선거에서 아주 잘 드러났다. 당시 힐러리 클린턴은 48.18%의 득표율을 기록해 도널드 트럼프(46.09%)보다 거의 3백만 표나 더 득표했다. 그럼에도 불구하고 도널드 트럼프가 미국의 대통령이 되었다. 미국의 선거제도 하에서는 각 연방주에서 선출한 선거인단이 간접선거를 통해 대통령을 선출하기 때문이다. 그래서 2016년 총득표수로는 패했지만 선거인단 다수의 지지 덕에 대통령직에 오른 미국 역사상 다섯 번째 대통령이 탄생하였다.

한 선거제도의 기술적 측면에 관한 규정은 일반적으로 선거과정의 다양한 요소를 포괄하는데, 득표집계와 의석배분 외에도 다음과 같은 측면도 포함한다:

- ◆ 선거구당 한명이나 복수 또는 전원을 선출하는 소선거구제, 중선거구제, 대선지구제 등 선거구 분할 방식. 선거제도의 효과 측면에서 선거구의 획정(및 조정)

은 매우 중요하다.

- ◆ 개별 입후보나 정당명부식 입후보, 명부식인 경우 폐쇄형인지 개방형인지, 선거구별 명부인지 선거구와 별개의 명부인지 등의 입후보 방식.
- ◆ 투표방식. 즉, 유권자가 한 표를 행사하는지 아니면 복수의 표를 행사하는지와 개별 정당명부의 순위 변경하는 등 유권자가 선호를 표현할 수 있는지 여부와 그 방법 등을 말한다.
- ◆ 어떻게 개별 정당에 의석이 배분되는지를 결정하는 득표의석할당절차. 이때 다음과 같은 다양한 요소로 구분된다. 결정기준(다수득표 또는 비례), 집계단위(단일선거구, 선거구 결합), 나눔수방식 또는 쿼터방식과 이들의 변이형, 경우에 따라 잉여표 및 잔여표 반영, 봉쇄조항 등.

또한, 어떤 곳에는 특수한 사안을 고려하기 위한 기타 규정이 있다. 예를 들어 인종적 혹은 종교적 소수나 여성의 의회 내 대표를 보장하기 위한 할당규정이 있다.

선거제도의 두 개의 주요 기본원리는 다수대표제와 비례대표제이다. 다수대표제는 선거구에 배정된 1석을 위해 정당별로 한 명의 후보가 도전하는 소선거구 제도를 기반으로 한다. 비례대표제에서는 한 선거구에서 다수의 후보가 선거에 나서며, 이들은 대부분 정당명부에 등록되어 있다. 이때 선거구는 규모가 더 크고 도, 연방주 또는 (하나의 선거구만 존재하는 남아프리카공화국과 세르비아처럼) 국가 전체가 하나의 선거구를 이룬다.

## 다수대표제

다수대표제는 다수결의 원칙에 근거한다. 일반적으로 다수대표제 하에서는 소선거구제가 채택된다. 즉, 선거구마다 하나의 의석만 부여되며, 이 의석을 차지하기 위해 후보는 유효표 중 상대다수 또는 절대다수를 확보해야 한다. 가장 명쾌하고 널리 알려진 방식으로 선거구당 하나의 의석이 가장 많은 표를 얻은 후보에게 돌아

가는 방식이다. 이때 행사된 표의 상대적 다수면 충분하다. 이 방식은 »최대 득표자 당선(first-past-the-post)« 방식이라는 영어식 명칭으로 알려져 있다. 이 제도는 수백 년 전부터 영국에서 시행되어 왔고, 오늘날에는 인도나 방글라데시, 나이지리아 및 기타 아프리카 국가, 캐나다, 미국, 카리브해 지역 등 과거 영국의 식민지였거나 영국의 영향을 받은 많은 나라에서 찾아볼 수 있다. 이 절차의 변형 방식으로 1차 투표에서 절대적 다수표를 얻은 후보가 없을 경우 결선투표를 시행하는 방식이 있다. 다수의 대통령직선제에서 이 방식이 사용되고 있다. 프랑스와 일부 프랑스어권 국가의 의회선거에도 적용되는 방식이다. 이 방식은 결선투표로 인해 두 번의 투표가 필요하기 때문에 단순다수방식보다 조금 더 번거롭다. 멕시코와 필리핀을 비롯한 일부 국가에서는 대통령선거 때 결선투표를 하지 않고, 상대 다수 득표자가 대통령으로 당선된다. 따라서 승리를 한 후보의 득표율이 상대적으로 낮을 수 있다. 2012년 멕시코에서는 승리한 후보의 득표율은 38%에 불과했다. 그러나 이 방식이 수용되었다면, 이러한 선거 결과가 당선자의 정통성을 약화시키지는 않는다.

다수대표제에서 대표성 원칙은 한 후보나 정당이 선거구에서 획득하는 다수를 대표하는 것을 통해 실현된다. 선거제도는 어떤 후보나 어떤 정당이 다수를 획득하는지를 분명히 보여주며, 이 다수는 정부를 이끌 자격을 부여한다. 이로써 정부는 유권자의 (다수) 의사를 대변한다. 의회선거에서는 한 정당이 실제로 선거구 중 다수를 획득하는 경우에만 그것이 실현된다. 대통령선거 때는 일반적으로 국가 전체가 단일 선거구가 된다. 단, 미국에서는 50개의 연방주가 각각 하나의 선거구를 이룬다.

특히 의회선거에서는 다수대표제가 다음과 같은 결과를 낳는데, 이를 알아 두어야 한다.

### 다수대표제의 정치적 결과:

- ◆ 일부 투표(즉, 유권자)는 전체 표에서 이들이 차지하는 비율대로 의석이 배분되지 않는다. 한 정당이 여러 선거구나 압도적 다수의 선거구에서 다득표하는 경우(그리고 각 선거구에서 근소한 차이로 상대적 다수를 득표하는 경우), 이 정당은 결국 전체 투표의 해당 정당의 득표율에 비해 더 많은 의석을 차지하게 된다. 지지가 부족해 지역구에서 승리하지 못한 정당은 전국적으로 의미있는 득표율을 기록했다라도 의석을 얻지 못한다. 2019년 영국 하원선거에서 토리(보수당)가 43.6%의 득표율로 56% 의석을 차지한 사례를 통해 잘 알 수 있다. 노동당(Labour Party)은 32%의 득표율로 31%의 의석을 얻었다.
- ◆ 지배적 일당이나 양대 정당에 대한 집중화를 불러온다. 다수대표제가 양당제를 가져온다는 과거 널리 퍼져 있던 인식은 오늘날 더 이상 유효하지 않다. 정당 체제의 파편화 현상은 다수대표제를 통해서도 막을 수 없다. 선거구나 지역에 따라 다양한 정당이 승리하고 의회의 의석을 얻는 경우가 많다. 이 역시 2000년대 이래 양당제가 약화된 영국의 하원의 구성을 통해 분명히 확인되었다. 그러다가 2019년에 다시 그 반대의 현상이 나타났다. 의석의 거의 90%가 위에서 급한 양대 정당에게 돌아갔고 나머지 의석을 다른 8개 정당이 나눠 가졌다.
- ◆ 다수대표제는 안정적 정부를 촉진한다. 일반적으로 양대 정당 중 하나가 정부를 이끌게 되고, 여당에 반대해 새로운 다수와 형성이 거의 불가능하기 때문이다. (이러한 현상 역시 영국의 하원에서 2009년 브렉시트 투표를 둘러싼 몇달 간의 다사다난했던 시기에 나타났다. 보수당 의원들의 의견 불일치에도 불구하고 대안적 정부를 형성하는 것은 불가능했다.)
- ◆ 다수대표제는 정치적 온건화에 기여한다. 주요 정당은 중도층 유권자를 두고 경쟁하며, 선거에서 승리할 경우 정부를 구성해야 하기 때문이다. 따라서 이 정당들의 강령은 중도층 유권자와 정책적 실현가능성을 고려해야 한다. 이 영향도 영국사례를 예로 들 수 있다. 제러미 코빈이 지도하의 노동당(Labour Party)이 취한 급진화는 성과를 거두지 못했고, 그의 후임자는 확실하게 온건화로 방향을 틀었다.
- ◆ 다수대표제는 정권 교체를 촉진한다. 약간의 정당 간 득표 변동이 대규모 의석분

포의 변화를 야기할 수 있기 때문이다.

- ◆ 다수대표제는 지역정당을 강화한다. 지역정당은 특정 지역에서 의석을 얻기가 쉬울 수 있기 때문이다. 하지만 이는 의회의 파편화를 불러올 수도 있다.

## 비례대표제

비례대표제에서는 정당의 득표율에 따라 의석을 배분한다. 대표성의 원칙은 유권자의 뜻(Wählerwille)이 비례적으로 반영되는 것 즉, 정당은 득표율에 비례해 의석을 배정받아 활동하게 된다. 매우 엄격한 비례대표제에서는 모든 표가 의회에 대표된다. 비례제는 대개 각 선거구 별로 제출되는 정당명부를 토대로 한다. 그러나 완벽한 비례성은 그 어디에도 존재하지 않는다. 왜냐하면 방식의 차이만 있을 뿐 반영되지 못하는 »잔여표«가 있기 때문이다. 다양한 수학적 방식을 통해 유권자의 목소리에 비례한 의석 분배에 대한 시도가 이루어지고 있다. 통상으로 사용되는 방식은 다음과 같다.

- ◆ *동트의 나눔수방식* 또는 *최고평균방식*은 규모가 큰 정당에게 유리하며 매우 많은 나라에서 적용되고 있다. 예를 들어 알바니아, 앙골라, 아르헨티나, 아르메니아, 벨기에, 볼리비아, 브라질, 콜롬비아, 크로아티아, 덴마크, 핀란드, 과테말라, 일본, 네덜란드, 오스트리아, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 스위스 등이다.
- ◆ *헤어/니마이어의 쿼터방식*은 큰 정당이나 작은 정당에 유리하지 않으며, 대표적으로 우크라이나, 튀니지, 타이완, 나미비아, 홍콩에서 적용하고 있다.
- ◆ *생-라그/쉐퍼스의 나눔수방식* 역시 큰 정당이나 작은 정당에 유리하지 않으며, 독일, 노르웨이, 스웨덴, 리투아니아, 보스니아헤르체고비나, 코소보, 이라크, 뉴질랜드에서 적용하고 있다.

일종의 비례성 보완 장치로 소위 »봉쇄조항(Sperrklausel)«을 활용한다. 일부 나라에 적용되고 있는 봉쇄조항은 의회배정을 위해 최소 득표율을 요구한다(대개 3%



에서 5% 사이로 정함). 의회의 극단적 파편화를 방지하기 위함이다. 몇몇 나라(예를 들어 브라질)에서는 이러한 봉쇄조항이 의회 내 모든 유권자가 평등하게 대표되어야 한다는 원칙에 위배된다고 하여 완강하게 거부되고 있다. 또 어떤 나라에서는 봉쇄조항이 너무 엄격하게 설정되어 있어, 주요 정당마저 의석을 차지하기가 어려운 경우도 있다. 예컨대 터키에는 최소 10%의 득표율을 요구하고 있다. 온건한 봉쇄조항은 의회의 파편화를 방지하지만, 기준이 극단적으로 높은 봉쇄조항은 야당을 약화시키고 집권당 권력 유지 목적으로 이용될 수 있다. 후자의 경우 평등이라는 민주주의 원칙과는 더 이상 부합하지 않게 된다. 남아프리카공화국은 국제적 비교에서 상당히 높은 수준의 비례성을 보여주는 제도를 가지고 있다. 400명의 의원을 하나의 전국 단위 선거구에서 선출하며, 봉쇄조항도 없어서 단 0.2% 만 득표해도 원내에 진출할 수 있다.

선거결과 제1당에게 일종의 보너스를 적용하는 방식이 그리스나 이탈리아, 산마리노에 존재했거나 지금도 존재한다. 그리스에서는 최다득표 정당에게 50개의 보너스 의석이 배정되며, 이탈리아에서는 선거법개정에 따라 2005년에서 2013년 사이 최다득표 정당에 최소 55%의 의석을 보장했다. 이러한 방식은 비례성 원칙에서 명백히 부합하지 않는다. 따라서 이탈리아의 헌법재판소는 이 규정을 위헌이라고 선언하였고 개혁이 불가피해졌다. 결과적으로 이러한 불비례성이 다소 완화되었고 의석 배정을 위한 기준으로 3% 득표기준이 도입되었다. 그러나 이것으로 선거법 개정 논의가 끝나지 않고 있고, 2018년 새로운 개혁안이 국민투표를 통해 거부된 이후에도 계속되고 있다.

전체적으로 다수의 매우 다양한 비례대표제의 유형이 존재한다. 이때 가장 큰 차이는 다음과 같다.

- ◆ 정당이 명부를 제시하는데, 유권자가 그 명부를 변경할 수 없는 »폐쇄형« 명부제 (이스라엘, 남아프리카공화국, 스페인, 러시아)
- ◆ 유권자가 개별 후보에 대한 선호를 표시하고, 이를 통해 어떤 후보가 최종적으로

당선될 지를 함께 결정할 수 있는 »개방형« 명부제 (브라질, 덴마크, 핀란드, 폴란드, 인도네시아)

- ◆ 유권자가 개별 후보에 대한 선호를 표현할 수는 있지만, 명부 상 순위가 조정되기 위해서는 후보가 최소한의 표를 얻어야 하는 »유연« 명부제 (슬로바키아)

비례대표제 역시 다음과 같은 다양한 결과를 불러온다.

#### 비례대표제의 정치적 결과

- ◆ 의회 내 다수의 의견과 이해가, 해당 의견과 이해를 추구하는 유권자의 수의 비례하여 대표된다.
- ◆ 실질적인 유권자의 다수와 부합하지 않는 »인위적«으로 만들어진 정치적 다수를 방지한다.
- ◆ 서로 상이한 정치적 이해를 대표하는 다양한 정당간 협상과 타협을 통한 »합의된« 다수와 형성을 촉진된다.
- ◆ 새로운 정당이 원내진출 기회를 갖지만 특정 정당이 지배적 위치를 점하는 것이 어렵기 때문에 (단시일내에) 극단적 정치적 변화가 방지된다.
- ◆ 사회적인 변동과 새로운 정치적 흐름의 등장이 보다 빠르게 의회 의석분포에 반영된다.
- ◆ »카르텔 정당«이 민주적 교체를 어렵게 하는 기성 정당이나 소위 지배적인 정당 체제가 카르텔을 만드는 것을 방지한다.

### 혼합형 선거제

순수한 다수대표제와 비례대표제 외에도 일명 혼합형 선거제가 존재한다. 혼합제에서는 일반적으로 의원의 일부를 소선거제로 (주로 의원의 절반, 최대 득표자 당선(*first-past-the-post*) 방식으로) 선출하고, 나머지는 정당명부제로 선출한다. 이 방식은 비교적 작은 규모로 구획된 선거구마다 의원을 선출함으로써, 유권자로 하여

금 누가 자기를 대표하는지 알 수 있게 한다는 대표성 원칙에 기반한다. 동시에 나머지 의석은 개별 정당이 획득한 득표율에 비례하여 분배됨으로써 상당히 높은 수준의 비례성을 특징으로 하는 방식이기도 하다. 여기에서 각 정당에게 돌아가는 의석의 비율은 유권자가 지역구 후보를 선택하는 제1투표와 별도로 특정 정당에 투표하는 제2투표를 통해 결정된다. 지역구 다수 당선을 통해 만들어진 특정 정당의 지배적 역할은 나머지 의석에 적용되는 비례성을 통해 상쇄된다. 독일은 혼합제가 시행되는 가장 잘 알려진 나라이며, 뉴질랜드와 볼리비아에서도 유사한 제도가 적용되고 있다.

그러나 혼합 방식이 추구하는 다수대표제와 비례대표제의 중요한 두 가지 측면 즉, 각 선거구별 의원의 선출과 득표율에 비례한 정당별 의석 배분의 혼합 방식은 정당체제의 파편화로 난관에 봉착하고 있다. 직선 의원과 정당명부를 통해 선정되는 의원의 수를 정확하게 일치시킨다는 원칙을 고집할 경우 불비례성이 야기될 수 있다. 과거 상대적으로 높은 득표율을 기록했던 정당이 오늘날은 여러 선거구에서 근소한 표차이로 겨우 승리하고 있다. 이때 낮은 득표율을 기록한 정당에 비해 이 정당은 실제 지지율이 그대로 반영되지 않는다. 따라서 추가적 의석 일명 초과의석(Überhangmandat)을 제공함으로써 정당투표 득표율에 따르는 의회 내 정당 의석 간 적절한 비례성을 달성한다. 단, 이 절차로 인하여 독일에서 관찰되듯이 의원 정수가 큰 폭으로 증가할 수 있다. 그렇게 되면 의회 운영 비용이 상승할 뿐 아니라, 의회의 임무수행 능력 역시 저해될 수 있다. 일본, 한국, 우크라이나, 리투아니아, 또는 멕시코에서는 그런 이유 때문에 비례성 원칙을 덜 엄격하게 적용하며 직선 의원 비중을 높여서 의원의 수를 일정하게 유지하는 혼합 방식이 적용되고 있다.

## 선거제제도 그리고 민주주의와 정부의 질

언급한 모든 선거제도는 구체적인 실현 방식과 상관없이, 기본적으로 유권자의 표

를 의회의 의원에게 양도한다는 공통점을 갖는다. 그러나 사람들은 선거제도로부터 더 많은 것을 기대한다. 바로 유권자의 선호가 정확하게 반영된 대표성과 정부의 안정성, 의회의 사회인구학적 대표성, 유권자에 대한 의원의 개인적 책임성, 굿 거버넌스 등을 기대한다(Gallagher 2017, 19 이하.).

이 항목에 대해 자세히 논할 수는 없지만, 다음과 같이 정리할 수 있다:

- ◆ 다수대표제는 안정적 정부를 보장해주지 않는다. 다수대표제를 적용하고 있음에도 불구하고 정당체제의 파편화 현상이 나타나는 인도만 봐도 알 수 있다. 다른 나라에서도 마찬가지지만 인도에서는 사회적, 인종적, 종교적 다양성을 비롯해 다양한 요소가 파편화를 야기시키고 있다. 선거제도의 효과는 제한된다. 그럼에도 불구하고 다수대표제와 소선거구제가 적용되는 다수의 나라에서는 여전히 정당의 수가 적은 경향이 확인되며 안정적 일당 정부가 들어설 가능성이 높다. 비례대표제가 적용되는 국가에는 다수의 정당으로 구성된 연립정부가 수립될 가능성이 더 높고, 그 구성이 불안정적이다. 정부 형태에 따른 효율성 차이는 입증되지 않는다.
- ◆ 비례대표제는 유권자의 선호를 가장 정확하게 반영한다. 그리고 다수대표제와 일반적으로 상당히 뚜렷한 차이를 보인다. 혼합 방식의 경우에도 유권자의 표와 의석 배분 간 실제적 비례성을 달성하는 데 있어서 어려움이 있다. 독일에서는 다수의 보정의석(Ausgleichsmandat)을 마련함으로써 비례성이 달성되는데, 그 결과 의원의 수가 현저히 늘어나고 지역구 직선 의원보다 훨씬 많은 수의 비례대표 의원이 의회에 진출하게 된다. 의석의 절반은 선거구를 통해, 절반은 명부를 통해 채우겠다는 혼합 방식의 의도가 왜곡된다. 반면 일본에는 명부 의석의 수보다 선거구 의석의 수가 현저히 높아, 비례성이 확보가 매우 어렵다. 그 밖에도 지나치게 높은 봉쇄조항 역시 비례성의 왜곡을 야기시킨다.
- ◆ 유권자가 한 사람을 의원으로 선발하는 데 있어서 직접적인 영향을 줄 수 있는 곳에서는, 당선된 의원들이 정당명부를 통해 당선된 의원보다 유권자로부터의 피드백을 더 중요하게 여길 것이다. 그러나 후보는 정당에 의해 공천되므로 의

원 선출 시 개인의 활동뿐 아니라 정당에 대한 유권자의 선호 역시 중요한 역할을 한다. 그러다 보니 유권자가 다른 정당에 표를 주고자 하지 않는 이상, 유권자의 심판 가능성이 제한된다. 어쨌든 유권자가 개별 의원에게 개인적 책임성을 촉구할 수 있는 가능성은 폐쇄형 명부제 하에서 가장 낮다.

- ◆ 의회가 해당 국가의 사회 속 모습을 완벽하게 모사할 것이라는 기대는 환상에 불과하다. 의회는 원칙적으로 특정 엘리트 그룹의 구성원으로 구성된다. 특히 세계 어디에서나 의원은 교육 수준이 높은 엘리트 층에 속한다. 도입된 선거제도와 상관없다. 반면, 앞서 논한 바와 같이 폐쇄형 명부제가 적용되는 비례제는 여성의 의회 진출을 촉진하기 위해 보다 효과적임이 확인되었다.
- ◆ »굿 거버넌스«를 이야기할 때, 일반적으로 선거제도와 정부 운영의 질 사이에 두드러진 관계가 주장되기도 한다(Lijphart 1999, 258 - 300). 이 주장에 따르면 비례제를 바탕으로 형성되는 »협의민주주의«는 »다수 민주주의« 보다 우수하다. 정부에 대한 평가를 보면 정부가 더 »친절하고 부드럽다«는 결론이 도출되는데, 이는 보다 높은 사회보장비용의 지출과 개발도상국에 대한 더 많은 지원, 낮은 빈도의 엄격한 처벌, 보다 적극적인 환경보호 등을 통해서 확인된다고 한다. 그러나 »굿 거버넌스« 측면에서 보다 우수한 선거제도가 존재한다는 이 주장을 입증할 경험적 데이터는 없다.

선거제도에 관한 짧은 설명은 그 어떤 선거제도도 »더 나은« 민주주의나 더 안정적이고 효율적인 정부를 보장해주지 않음을 보여준다. 그러나 선거제도는 정당체제의 구조, 경우에 따라 대표성의 왜곡, 특정 유권자 집단이나 일부 지역 전체의 우대 또는 차별 가능성 등에 큰 영향을 미칠 수는 있다. 이러한 선거제도의 영향을 아는 사람만이 제도개혁을 시도할 수 있고, 기존의 선거제도에 손을 댈 때 그 결과를 잘 알아야 한다.

여러 나라의 선거제도가 유사해 보인다 하더라도, 각 나라마다 해당 국가의 특수한 상황 즉, 정치적 전통과 문화나 정당의 역할, 특정 지역의 의미, 인구의 구성, 특정 선거제도와 연계된 정치적 목표 등과 관련해 특수성을 보인다. 따라서 선거

제도는 쉽게 모방할 수 없고 한 나라의 선거제도를 다른 나라에 그대로 적용할 수 없다. 선거제도는 각 나라의 특수성을 반영해야 하며, 선거제도의 개혁은 개혁의 필요성에 대하여 충분한 토론을 통해 다양한 정치적 세력 간 폭넓은 합의 후 진행해야 한다.

한 선거제도의 도입에 대한 결정은 유권자의 의사를 의회에 반영하는 것을 넘어서는 목표를 추구한다. 예를 들어 독일에서는 의회 내 지나치게 컸던 정당의 다양성이 1920년대 정치적 불안정성을 야기시킨 이유이자 민주주의의 붕괴와 그로 인한 1933년 국가사회주의자에 의한 권력장악의 원인 중 하나로 여겨졌기 때문에, 1949년 독일 연방공화국의 설립부터 안정적 정부를 수립하고자 했다. 이러한 배경에서 독일의 선거법에는 일명 봉쇄조항이 도입되어, 정당은 의회에 진출하기 위해 (아주 단순하게 설명하면) 최소 5%의 득표율 또는 3자리의 지역구 의석을 획득해야 한다. 원내 정당의 수가 적으면 보다 쉽게, 안정적 연립정부를 구성할 수 있을 것이라는 기대는 실제로 수년 간 실현되었다. 그러나 몇 년 전부터 점점 많은 정당이 5% 기준을 넘기고 있고, 소수의 정당으로 연립정부를 구성하기가 어려워지고 있다.

칠레에서는 독재자인 피노체트가 도입했던 선거제도로 인해 전세계에서 유일하게 선거구 당 2명의 후보가 선출되었는데, 이 다수대표제가 2015년 개혁되었다. 개혁 이전의 제도 하에서는 전체 표의 1/3밖에 받지 못한 후보라도 해당 선거구의 둘째 의석을 차지할 수 있었다. 친-피노체트 정당이었던 우파 정당은 그 덕에 독재 이후 시기에도 의회에 과다 대표될 수 있었다. 2015년 개혁을 통해 다양한 크기의 선거구를 전제로 한 비례대표제가 도입되어, 스페인과 유사하게 선거구별로 서로 상이한 수의 의원을 선출하고 있다. 후보자명부 상 40%가 여성이어야 한다는 여성쿼터 제도 덕에 원내 높은 여성비율이 보장되었지만, 새로운 선거제도는 의회의 파편화를 야기시켰다. 정부수반이기도 한 대통령은 계속해서 직선제로 선출되기 때문에 선거제도 개혁 이후 행정부와 입법부 간 합의 달성은 더 어려워져 보인다. 선거제도의 개혁은 결핍되었던 대표성 문제를 시정할 반면, 정부운영을 더

어렵게 만들었다. 이 경우 개혁에 앞서 개별 선거제도가 불러올 결과에 대해 더 자세히 연구했다면 더 좋았을 지도 모른다.

민주주의 원칙을 고려할 때, 헝가리에서 2011년 그랬던 것처럼 하나의 정당이 쟁취한 강력한 위상을 이용하여 미래에도 일방적 이익을 취하기 위해 선거제도를 개혁한다면 문제다. 이는 민주적 선거의 기본적 원칙 중 하나인 기회의 균등을 심각하게 침해하기 때문이다.

브라질에서는 1989년 군사독재의 종식 이후 전혀 다른 길을 선택하였고 낮은 봉쇄조항조차 오랜 기간 거부되었다. 군소정당간 선거연합 구성 규정 등 다양한 규정 덕에 득표율이 아주 낮은 정당을 포함한 다수의 정당이 의회에 진출할 수 있다. 브라질에서는 20개나 그 이상의 정당이 원내 진출하는 경우가 그리 드물지 않다. 한편, 브라질의 이 선거제도는 브라질의 저명한 정치학자들로부터도 늘 매우 민주적이라는 평가를 받았다. 파편화된 의회로 인하여 통치가 점점 어려워지지만, 유권자의 선호가 의회에 정확하게 반영된다는 것이 그 이유다. 상당 수의 표(그리고 유권자)가 의회에 대표되지 않는 영국의 다수대표제같은 제도는 브라질에서는 수용되지 않을 것이다.

또 다른 예로 스페인에서는 선거제도가 여러 개의 주로 나뉘어 있는 국가의 구조적 전통을 반영한다. 스페인의 선거제도는 각 주마다 최소 2명 이상 국회 진출을 보장한다. 그러나 주마다 인구 격차가 심해 마드리드와 바르셀로나같이 인구가 많은 주와 도시는 소규모 주에 비해 상대적으로 적은 수의 의원을 선출한다. 마드리드 출신의원은 인구가 적은 소리아나 테루엘같은 주 출신 의원보다 현저히 많은 시민을 대표한다. 스페인에서는 그 밖에도 21세기가 시작된 이래 선거제도가 개혁되지 않았음에도 불구하고 정당체제의 분명한 변화가 일어나고 있다.

2016년 미국 대선에 선거제도가 미친 영향은 본 장의 도입부분에서 이미 언급했다. 그 외에도 언급되었던 모든 국가는 공고화된 민주주의 국가이다. 이들 국가

의 선거제도는 매우 상이하며, 선거제도가 대표성과 정부구성에 어떠한 영향을 미치는지 잘 보여준다. 선거제도는 서로 큰 차이를 보이지만 각 나라에서 시민과 유권자 대다수에 의해 존중된다.

## 선거운동

선거 준비는 당과 당 지도부의 가장 중요한 임무 중 하나다. 선거는 대개 4년 또는 5년에 한번 실시된다. 선거는 장기적으로 계획되어야 한다. 다음 선거 준비는 최근 선거가 끝난 다음날 시작되어야 한다. 선거 준비는 선거결과에 대한 냉정하고 자기성찰적인 분석으로 시작되어야 하는데, 이로써 유권자가 특정 투표행태를 보이고 특정 정당에 투표를 하거나 투표를 하지 않은 이유를 이해해야 한다. 그 결과 다음 선거를 위한 장기적 계획에 반영할 주요 교훈이 도출된다. 한편, 당지도부는 선거결과가 실망스러울 경우 득표수 감소 및 실패의 원인 분석을 가급적 회피하려고 한다. 그 이유는 무엇보다 나쁜 결과에 대한 책임을 개인적으로 지지 않고 선거 실패로 인해 자신이 입어야 할 수도 있는 개인적 타격을 피하기 위해서다. 그러나 이는 당의 발전과 미래 선거에 대한 전망에 상당히 부정적으로 작용할 수 있다. 자기 선거결과를 솔직하게 다루는 것이야말로 다음 선거에서의 승리와 다음 선거를 위한 준비를 위한 첫걸음이다.

선거 승리를 위해서는 두 가지가 전제되어야 한다. 뛰어난 후보와 딱 맞는 전략이다. 여기에 선거운동 비용을 충분히 확보하고, 정당이 효율적으로 조직되어 있고, 선거공약이 주요 이슈와 문제 해결책을 잘 제시한다면, 이러한 정당은 좋은 선거결과를 기대할 수 있다. 물론 투표소의 문이 닫히고 개표가 끝날 때까지는 결코 선거 승리를 확신해서는 안 된다.



적합한 전략이 없으면 아무리 유능한 후보라도 선거에서 승리하기가 어렵다. 후보 개인의 자질이나 예외적인 상황으로 인한 선거의 기타 조건이 유리하더라도 말이다. 거의 17년 동안 가택연금에 당하고 노벨평화상을 수상한, 미얀마 군사정권에 맞서 야당을 이끈 세계적인 유명인사 아웅 산 수 치는 미얀마에서의 인기에 힘입어 정교한 전략 없이도 2016년 선거에서 그녀의 정당인 민주주의민족동맹(*Partei National League for Democracy*, NLD)에 승리를 안겨주었다. 그러나 이는 다시 반복되지 않을 예외적인 경우다. 매우 인기 있는 후보와 선거승자도 종종 정부의 일상적 업무를 수행하기 시작하면 빛을 잃는다. 적어도 다음 선거에서는 더 이상 자신의 인기에 의존할 수 없고, 일반적으로 전략을 필요로 하게 된다.

전략은 모든 선거운동의 초기에 수립되어 선거 전 기간 동안 방향을 제시해주어야 한다. 지방 단위에서는 정교한 전략 수립을 위한 시간과 자원이 많지 않을 수 있지만, 이는 지방선거에나 전국 단위 선거에 모두 적용되는 이야기이다. 앞서 치러진 선거의 성격과 상관없이 정당과 후보는 다음 선거를 위한 전략을 수립하는 일에 빨리 착수해야 한다. 이때 다양한, 매우 특수한 사실에 주의해야 하며 다음을 명심해야 한다. 모든 선거운동은 대규모 »소통전투«이므로, 유권자에게 자기 정당이나 자기 후보를 경쟁자보다 더 경쟁력 있고 호감가는 존재로 인식시킬 수 있는 차별성을 부각하는 것이 중요하다. 그러기 위해서는 정당과 당 후보에게 유리한 이슈로 토론을 유도하고 당과 후보에게 가장 적합하여 가장 많은 표를 가져다 줄 토론 스타일을 관찰시켜야 한다.

### 선거 전략과 기타 선거운동 단계 (자성적)

선거 전략은 선거 운동의 모든 단계를 포괄하는 총괄계획이다. 선거 전략은 한 선거의 모든 상황에 대한 철저한 분석을 토대로 해야 하는데, 신뢰할 만한 여론조사 수치가 존재한다고 하더라도 단지 여론조사에만 의존해서는 안 된다. 시군선거에서는 신뢰할 만한 여론조사 결과도 거의 없다. 시도나 전국 단위의 여론조사는 정

치적으로»물들«거나 방법론적 불완성과 다른 이유로 신뢰하기 어려운 경우가 종종 있다. 따라서 정당과 정치인은 한 나라나 도시, 선거구의 상황에 관하여 여론조사 결과 이상의 정보와 평가를 수집해야 한다. 사회적 그룹과 조직과의 지속적인 교류는 선거운동 시 빛을 발한다. 소위 »포커스 그«들과의 인터뷰도 도움이 된다. 상이한 사회적 그룹에 속하며 상이한 이해를 가진 시민으로 포커스그룹을 구성해 이들과 선거를 앞두고 정치적 문제나 당의 명성에 대해 소통하는 것은 도움이 된다. 이러한 그룹토론에서 도출되는 의견은 당의 선거 계획 수립 시 방향설정을 위한 중요한 길잡이가 될 수 있다.

물론 선거운동은 해당 정당이나 후보의 특성에 맞게 진행되어야 한다. 오늘날 모든 정당이 현대적인 소통수단을 활용하며 자신의 메시지와 후보를 »현대적« 방식으로 알린다 하더라도, 선거운동은 정당과 후보의 진정한 모습을 왜곡시켜서는 안 된다. 보수적인 사람으로 인식되고 주로 회색 정장을 입고 넥타이를 매고 다니던 사람이라면, 선거운동을 하면서 알록달록한 멜빵바지를 입고 나타나지는 않을 것이다. 늘 신중한 표현을 사용하던 사람이라면, 선거운동 시에 거친 어투로 공세를 펼치지 않을 것이다. 왜냐하면 유권자에게 알려진 것과 다른 방식으로 자신을 드러내 보이게 되면 신뢰가 쌓이기보다는 의구심이 일어나기 때문이다. 공약도 마찬가지다. 그 이전까지 오랜 기간 거부했던 정책을 선거전에서 갑자기 제안하는 일은 지양해야 한다. 선거 전략은 정당과 후보의 성격에 부합해야 하므로 당과 후보가 선거 전략과 개별 요소에 대한 결정에 있어 최종 결정권을 가져야 한다. 전략 수립 시 도움을 줄 수 있는 외부 자문단도 중요하지만, 나아가야 할 길에 대한 결정을 그들의 손에 맡겨서는 안 된다. 그것은 당 지도부나 후보가 내려야 할 결정이다.

## 선거운동의 시작: 출발 상황(환경)에 대한 진단

모든 선거전은 자기 강점과 약점, 그리고 어떤 선거 전략과 선거운동을 준비하는지에 따라 해당 국가, 지역, 시군 또는 선거구의 상황에 대한 솔직한 진단과 함께 시작되어야 한다. 자신의 성과뿐만 아니라, 자신의 과오 그리고 무엇보다도 유권자의 기대를 냉정하게 분석해야 한다. 선거 전략 수립 시 여론조사에만 의존해서는 안 되지만, 여론조사는 중요한 도구가 된다.

## 선거운동을 위한 SWOT 분석

앞에서 기술한 바 있는 SWOT 분석은 자신과 경쟁자의 강점을 파악하기에 유용하며, 선거운동에서 흔히 사용되는 계획 도구다. 분석은 정직하게 실시되어야 하며 여러 선거 전략의 출발점이 되어야 한다. 물론 이 분석을 통해 선거에 영향을 미치는 모든 일을 예측할 수는 없더라도 말이다.

아래 표는 선거 계획 수립을 위한 SWOT 분석의 기본틀을 제시한다.

**표 15:** 선거전 계획 시 SWOT 차트의 적용 (출처: 자체 자료):

### 강점:

우리 당의 특별한 강점과 장점은 무엇인가?  
대중의 시각에서 어떤 이슈와 사안에서 우리 당이 특별한 역량을 가지고 있는가?  
당을 이끌어가는 대표들과 후보가 대중들에게 어떻게 인식되고 평가되는가?  
선거운동을 위해 당 조직은 얼마나 준비되어 있는가?

### 기회:

우리 당과 후보에 대한 대중의 인식을 제고할 수 있는 방법에는 어떠한 것이 있는가?  
당과 후보는 최근 트렌드와 특정 이슈에 관한 사회 내 입장에 어떻게 반응할 수 있는가?  
우리 당과 후보의 입장을 다른 정당으로부터 어떻게 차별화하며, 우리 당의 정책과 후보가 경쟁자보다 우수하다는 점을 대중에게 설득할 수 있는가?  
국가나 기초자치단체에 다가올 이벤트 중에 선거운동 계획 시 우리 당과 후보에게 유리하게 활용할 수 있는 것은 무엇인가?

표 15: 선거전 계획 시 SWOT 차트의 적용 (출처: 자체 자료):

**약점:**

우리 당은 어떠한 이슈와 사안에 대하여 불명확한 입장을 취하고 있는가?  
구체적 사안에 관한 태도에 있어서 대중은 어떤 변화를 기대하는가?  
당업무의 어떤 영역이 대중에 의해 부정적으로 평가 되나?  
선거운동시 무엇을 지양해야 하며, 이는 어떻게 달성될 수 있는가?  
어떤 영역에서 그리고 어떠한 방식으로 우리 당과 후보를 더 잘 드러내야 할까?

**위험과 위협:**

선거 승리의 가장 큰 방해 요소는 무엇인가?  
정치적 경쟁자는 어떠한 태도를 취하며, 우리 후보에 비해 그들이 갖는 기회는 무엇인가?  
정치적 경쟁자는 어떠한 강점을 가지고 있으며 그에 어떻게 대응하고 그 강점을 어떻게 상쇄할 수 있는가?  
우리 캠페인은 재정적으로 충분하게 지원되고 있는가? 필요한 홍보수단을 생산하고 투입할 수 있는가?  
미디어활동이 잘 준비되어 있는가?  
소통전략이 수립되어 있는가? 지지자가 미디어활동을 위하여 충분히 준비되어 있는가?

이러한 분석은 필요한 조치를 제시하는데 유용할 뿐 아니라, 선거전에서 유념해야 할 문제를 인식하는 데 있어서도 유용하다. 모든 잠재적 후보는 스스로 SWOT 분석을 실시함으로써, 자신의 선출 가능성을 따져보고 자신의 선거운동 계획을 준비할 수 있다. 다른 정치적 목표를 위해서도 자기 능력과 가능성을 파악하기 위해 SWOT 분석이 권장된다.

모든 선거 전략 수립 시 토대로 삼을 만한 시사하는 바가 큰 진단 결과를 도출하는 데 있어서, 아래의 진단 박스 안에 정리해 놓은 질문에 대해 가능한 한 솔직하게 그리고 구체적으로 답변을 하는 것이 도움이 될 수 있다. 개별 항목은 다시 특수한 사안에 관한 내용으로 보충할 수 있다.

## 선거환경 진단 박스

### 정치적 맥락:

대중과 언론이 중요하게 여기는 이슈. 정부와 야당의 내부 상황. 정부와 야당의 최근 주요 조치와 제안. 정치적 동맹과 연립. 여론에 강력하게 영향을 미치는 위기 또는 미디어사건(Medienergebnis).

### 경제적, 사회적 맥락:

실업과 경제발전, 사회적 갈등 등 중요한 경제적, 사회적 지표. 정부와 야당, 그들의 정치적 입장과 여론 형성자 역할에 대한 주요 사회적, 경제적 주체의 태도. 연령과 교육수준을 비롯해 직업, 이민, 구매력 같은 사회인구학적 특징, 종교 기관과 단체, 대변자 역할을 하는 주요 공동체 등.

### 유권자의 구조:

기존의 정치적 선호. 지방 정당지형의 발전과 변화. 유권자의 이동. 지방선거, 시도선거 및 전국선거에서의 투표행태의 차이. 당의 아성과 약세지역. 선거동맹과 연립.

### 후보의 정치적, 개인적 특징:

정치적, 개인적 배경. 공직 경력, 주요 이슈에 대한 알려진 정책적 입장; 성격, 업무능력, 카리스마, 정치활동 경력, 소통능력, 선거구와의 관련성, 당내 위상, 당내 개인적 지지층, 선거구 또는 지역공동체의 주요 정치인과의 관계 등의 개인적 특징. 후원금이나 기타 합법적 선거비용조달을 위한 재원의 확보 능력; 소셜미디어 활용 경험.

### 미디어의 역할:

한 선거구나 해당 지역의 주요 미디어 그리고 그들의 정치 성향. 미디어나 개별 언론인과 당 및 후보와의 관계.

### 선거의 종류:

정당과 후보의 선거 목표. 선거제도가 투표행태와 선거 캠페인 전략에 미치는 영향.

**후보의 등장:**

누가, 어떻게, 누구와. 어떠한 공적 지지를 기대할 수 있으며, 어떤 지지자가 동원해야 하며, 핵심적 메시지는 무엇이며, 어떤 미디어를 어떻게 활용해야 하는가. 어떤 선거운동팀이 필요하며, 전문적 자문이 꼭 필요하며 가능한가.

**동맹:**

당이나 후보는 어떤 동맹을 추구해야 하는가?

**비교우위 강조하기**

모든 정당과 후보는 유권자에게 경쟁자에 비해 자신이 가진 비교우위를 보여줄 수 있어야 한다. 그것이 새로운 표를 확보할 수 있는 방법이다. 장점은 후보의 다양한 측면일 수 있다. 후보 개인의 특성(정직성, 전문적 능력, 리더십)이나 후보의 정치적 확신, 경우에 따라 정부 공직 경력, 새로 부상하는 이슈를 조기에 포착하는 능력, 오랜 당활동 경험 등을 장점으로 내세울 수 있다. 이러한 장점을 드러냄으로써 당과 후보는 다른 경쟁자로부터 스스로를 차별화한다. 선거운동 기간 중에 이러한 비교우위를 계속 강조해 유권자에게 다른 정당에 비해 해당 정당과 후보가 더 유능하다는 확신을 심어주어야 한다. 이때 비교우위는 유권자이 중요하게 생각하는 이슈와 관련성이 있어야 선거에서 결정적 요인으로 작용할 수 있다. 정당이 주도권을 갖지 못하는 이슈에 관하여 토론을 해야 하는 경우, 이는 선거결과에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

**선거의 목표**

선거 목표에 대해 생각해볼 필요가 있는가? 모든 정당과 후보가 하나의 핵심적 목표를 추구하는 것은 맞다. 바로 선거 승리가 그 목표다. 그러나 그것만으로 성공했다고 말하기는 부족하다. *선거에서 승리할 수 있어야* 한다. 따라서 실질적인 선

거의 목표를 정의하는 데 있어서 정당과 후보는 더 현명하게 대처해야 한다. 선거 승리와 그 이후 정권인수라는 목표가 항상 달성되는 것은 아니다. 따라서 실질적인 목표는 현실적으로 설정되어야 한다.

성공적이라고 평가받는 정부와 명망 높은 정부수반에 도전해야 하는 야당은 지나치게 큰 목소리로 자신의 통치권을 주장하거나 기존 정부여당과 그 지도자의 자질에 대해 지나치게 적대적으로 문제를 제기하는 것은 바람직하지 않다. 오히려 선거 결과에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이러한 상황에서는 정당이 현실적인 기대를 선거의 목표로 삼아야 한다. 예를 들어 »우리는 보다 높은 득표율을 달성함으로써 보다 많은 비중과 수의 의석을 차지하고자 한다.« 또는 »나는 XY 선거구에서 승리하고자 한다.«를 목표로 삼는 것이다. 이러한 목표가 현실적이다. 이 목표가 달성되면, 선거 후 이번 선거는 성공적이었다고 선언할 수 있다. »우리는 우리의 선거목표를 달성했다!« 물론 일부 구간의 승리이지만, 다음 선거 캠페인을 위한 긍정적인 신호다. 따라서 선거는 장기적으로 봐야 한다. 때로는 선거의 목표가 한 후보를 해당 선거구에서 알리거나 정당의 득표율을 제고해 다음 선거에서 보다 높은 목표를 추구하는 것일 수도 있다.

## 선거운동 컨셉트

초기 상황 진단을 내린 후, 비교우위를 도출해내고 목표를 정의한 다음에는 선거운동 컨셉트를 마련해야 한다. 이 컨셉트는 이후 모든 단계의 기준을 제공한다. 선거운동 기간 동안은 예상치 못한 상황이 발생하지 않는 이상 컨셉트는 변경되지 않아야 한다. 우수한 기본 컨셉트는 처음부터 우발적인 상황을 고려해 여지를 마련해 둔다. 컨셉트는 선거 캠페인의 핵심적 주제(Leitmotiv)이며, 간결하고 함축적으로 표현되어야 한다. 컨셉트는 캠페인 슬로건이 아니라, 선거운동 전반의 기준이 되며 참여하는 모든 이들에게 가이드라인 역할을 하는 핵심적 아이디어다. 선거운동 슬로건은 컨셉트를 구체적이고, 홍보효과가 큰 언어로 옮겨 놓은 것이다.

컨셉트는 슬로건에만 초점을 둘 것이 아니라 모든 활동을 고려해야 하는데, 이러한 활동에는 오늘날 소셜미디어를 통한 선거홍보, 보도자료 등이 포함된다.

2008년 미국 대선에서는 버락 오바마 후보가 변화(*Change*)라는 명쾌한 컨셉트를 들고 나왔다. 그의 선거운동은 전반적으로 이 컨셉트를 추구했다. 선거운동 슬로건은 »우리는 할 수 있다(*Yes, We Can*)«였다. 슬로건의 중심에도 그랬지만, 오바마의 모든 말과 특히 소셜미디어를 대상으로 했던 다양한 종류의 홍보물의 중심에는 »변화«라는 컨셉트가 있었다. 이 컨셉트는 오바마가 각종 토론 참여 시, 사회 그룹과의 대화 시, 각종 기업과 기관 방문 시에도 중심이 되었다. 모든 선거운동의 활동은 핵심적 주제(Leitmotiv)에 부합해야 한다. 다른 정당의 선거운동을 통해 다른 주제로 유도되는 일이 허용되어서는 안 된다. 선거에서 승리하고자 하는 사람은 스스로 이슈를 선정하고 주도해야 한다.

## 나를 선택하는 유권자는 누구인가?

누가 나와 우리 당에 투표해야 하나? 이 질문에 아주 간단하게 대답할 수 있다. »모두가!« 그러나 이 대답은 틀린 답이다. 그 어떤 정당이나 후보도 »모두«에게 표를 받을 수 없다. 선거운동 계획 시 이를 반드시 염두에 두어야 한다. 초기 상황에 대한 진단을 내리고 나면 당과 후보는 누가 자신에게 투표할 것인지, 어디에서 승리를 거둘 것인지, 어디에서 아마도 패할 것인지 알아야 한다. 선거운동의 컨셉트와 전략은 정당의 승리를 좌우할 유권자층에게 정확하게 맞춰서 수립되어야 한다. 그들은 누구인가? 그들은 어디에 살고 있나? 그들의 연령대는 어떻게 되는가? 그들의 소득 수준은 어떻게 되는가? 그들은 정치로부터 무엇을 기대하는가? 정당과 후보가 자신에게 투표할 유권자를 찾아내기 위해 대답해야 할 질문이다.

오늘날에는 한 나라의 인구구조적 상황이 한 정당에 투표할 잠재성이 있는 유권자를 정의하는 데 있어서 중요한 요소로 작용하는 곳이 많다. 유럽이나 동아시아



아의 고령화 사회에서는 선거운동 시에 젊은 유권자보다는 주로 고령의 유권자에게 더 초점을 맞춘다. 젊은 유권자는 상대적으로 수가 적기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정당은 장기적 전략을 수립함으로써, 지금의 젊은이들이 훗날 정당이 주요 타깃 연령대에 가까워지면 그들에게 어필할 수 있어야 한다. 반면 아프리카나 남아시아, 라틴아메리카 등의 »젊은« 사회는 선거운동의 한 부분을 전적으로 젊은이와 생애 첫 투표자에게 할애해야 한다. 어떤 정당은 젊은 유권자층을 겨냥하지만 계속해서 신통치 않은 성적을 거둔다. 선거운동을 구상할 때 젊고 현대적인 방식을 선택하여 나이가 많은 유권자를 당황하게 하는 동시에 막상 젊은 유권자로부터 결정적으로 작용할 만큼의 지지를 확보하지도 못한다면, 그것은 그다지 효과적인 방법이 아니다. 그 외에도 선거운동 시 여차피 당을 지지해주지 않을 것으로 예상되는 집단을 위해 특별히 양보할 필요는 없다. 중산층에게 세금인하를 약속하고 사회복지 확대를 거부하는 것은 경쟁하는 정당으로부터 비판을 받을 수 있을지는 몰라도, 선거승리에 필요한 결정적 표를 확보해줄 수 있다.

### 소수의 유권자가 결정한다.

많은 경우 선거 결과는 마지막에 일명 부동층의 최대 15% 내지 20%를 차지하는 소수의 유권자에 의해 결정된다. 따라서 선거운동은 이 그룹에 집중해야 한다. 이들을 위한 공약을 제안해야 하며, 가능하다면 감정적 호소를 통해 그들에게 어필해야 한다. 미국 대선에서는 몇몇 경합주(*swing states*) 내 비교적 규모가 작은 그룹이 선거 결과를 좌우하는 현상이 계속해서 확인된다. 이는 2020년 대선에서도 다시 한번 확인이 되었다. 따라서 늘 일어나는 실수이긴 하지만, 잘못된 곳에서 잘못된 상대와 싸우지 않기 위해서는 정당과 후보가 누구에게 집중해야 하는지 알아야 한다. 미국의 사례를 좀 더 살펴보자. 미국의 공화당은 캘리포니아에서는 선거 홍보를 위해 1센트도 지출하지 않는다. 여차피 승리를 기대할 수 없는 곳이기 때문이다. 텍사스에서 민주당도 마찬가지다. 물론 선거제도가 미국 선거와 선거운동 운영에 결정적인 영향을 준다. 그러나 비슷한 현상은 다른 나라에서도 발견된다.

최다득표자 당선(*first-past-the-post*) 방식이 적용되는 곳(영국이나 호주 등)에서는 정당이 일부 선거구에서는 아예 후보를 하지 않고 일부 지역에서는 심지어 후보를 내지도 않는다. 어차피 선거에서 이길 수 없는 곳임을 알기 때문이다. 이는 사회적 정치적 추세와 한 선거구역 내 선호가 그대로 유지되는 동안에는 바뀌지 않을 사실이다. 영국의 보수당이 2019년 12월 선거에서 과거 전혀 성공을 거둔 적 없었던 일부 선거구에서 승리를 거둔 것은 상당히 놀라운 일이었다.

### 사람들을 움직이는 이슈 선정하기

선거운동은 소수의 이슈에 집중해야 한다. 물론 정당은 »정치 전반«을 다루는 강령을 제시해야 한다. 즉, 다수의 정치 영역을 위한 제안을 제시해야 한다. 그러나 선거운동 과정에는 일반적으로 몇몇 이슈만이 부각되며, 한 정당이나 후보가 »자기«이슈를 선거전의 주요 이슈로 관철시키는 것이 중요하다.

이슈가 꼭 구체적인 문제를 다루어야 하는 것은 아니다. 예를 들어 정당의 어떤 책임자나 후보가 더 우수한 지도자 자질을 가졌는가 또는 더 신뢰를 줄 수 있는가 라는 문제도 이슈가 될 수 있다. 여러 나라에서는 수 년 전부터 부패와 효과적인 부패퇴치가 선거운동의 주요 의제로 다뤄지고 있다. 다른 정치적인 문제는 오히려 뒤로 밀려난다. 이때 정당이나 후보가 부패한 정당이나 후보의 이미지를 갖고 있는지 여부가 중요하다. 브라질에서는 2018년 선거에서 이 주제가 결정적인 역할을 하였다. 승리를 거둔 보우소나루는 자신만의 잘 정리된 선거운동 컨셉트도 없었고, 경제와 사회 정책에 대해 잘 모른다고 공개적으로 시인하기도 했다. 그러나 정부여당 시절 수많은 부패 사건으로 인해 노동자당의 후보에 대한 거부감이 너무 크다 보니 결국 스스로 지식이 부족함을 인정했음에도 불구하고 보우소나루가 당선되었다. 그는 모든 선거 도전자에게 권장되는 전략을 취했다. 바로 사람들을 움직이는 이슈를 강조했던 것이다. 둘 또는 셋 이상의 이슈는 선거운동에 과부하를 초래하고, 정당의 메시지를 흐리며, 유권자에게 이슈를 파악하는 데 있어 부담을

줄 것이다.

선거운동 이슈와 관련해 몇 가지 추가적인 주의사항이 있다:

- ◆ 한 정당이나 후보가 내세우는 이슈가 자신의 프로필과 선거의 종류에 부합해야 한다. 경제전문가인 정치가는 교육이나 문화 정책에 대해서 이야기하지 말아야 하며, 시장이나 지방의회 의원직에 도전하는 후보라면 그 나라의 외교나 국방 정책에 대해 논하지 말아야 한다.
- ◆ 선거운동 중에는 정당이 제시하지 않은 이슈가 갑자기 집중적으로 논의되는 경우도 있다. 이때 정당은 해당 이슈에 대한 입장을 밝혀야 하지만, 그 전에 그 이슈가 자기를 지지하는 유권자들에게 실제로 중요한 이슈인지 확인해야 한다.
- ◆ 모든 후보와 정당이 동일한 이슈에 대해 이야기하는 상황도 있을 수 있다. 해당 국가에서 시급한 이슈일 경우 그렇다. 이때 대안적인 제안이 분명하게 제시되어야 하는데, 유권자의 관심을 집중시키며 경쟁자에 비해 자신의 역량을 부각시키는 방식을 취해야 한다. 독일에서는 예컨대 기후변화에 대응하는 정책이 그러한 주제다. 다수의 정당은 지속되는 지구의 온난화를 막아야 한다는 데 의견을 같이 한다. 정치적인 싸움은 이 목표를 달성하는 상이한 방식 때문에 일어난다.
- ◆ 선택한 이슈가 그 시점에 대중으로부터 전혀 관심을 받지 못하거나 예상치 못한 사건이 발생하여 선거운동의 어젠다가 급작스럽게 바뀌어서 중요하지 않는 이슈로 전락할 수도 있다. 전자의 경우 대중이 무관심한 »잘못된« 통일을 선택한 것은 유권자의 관심과 선호를 잘못 진단했기 때문이다. 후자의 경우는 미리 예측하는 것이 불가능하다. 그러나 두 경우 모두 정당과 후보 그리고 선거운동팀은 이슈 전환의 범위를 재빨리 파악하고 사회적 논쟁의 새로운 중심이슈에 대해 자신의 입장을 공격적으로 내세우며 반응해야 한다.

지금까지 후보나 정당의 프로필에는 포함된 적 없었던 이슈를 부각시키는 방법도 있다. 빌 클린턴은 예컨대 패배가 예상되었던 1994년 상하원 선거를 앞두고 갑자

기 가족의 가치에 대해 논하기 시작했다. 이 이슈는 사실 전통적인 공화당의 이슈이며 클린턴의 소속정당인 민주당의 이슈가 아니었음에도 말이다. 이러한 전환 덕에 클린턴은 나중에 선거에서 승리할 수 있었다. 그는 전통적으로 민주당에게 기대되는 것보다 훨씬 강하게 경제발전과 재정건전성을 강조한 덕에 몇 년 후 인기 있는 대통령으로서 임기를 마쳤다. 같은 시기 영국에서는 토니 블레어가 노동당(Labour Party) 대표로서 1990년대 말 자기 자신과 정당의 주제로 »공공 안전«을 내세웠는데, 이 주제는 전통적으로 보수주의 정당이 다루는 주제였다. »범죄를 소탕하되, 범죄의 원인도 소탕하겠다(Tough on crime, tough on the causes of crime)«라는 구호와 함께 블레어는 그의 정당을 전통적으로 지지하지 않거나 오래동안 지지하지 않았던 유권자층의 지지를 얻는데 성공했다. 선거에 뛰어드는 사람이 이슈를 모색할 때에는, 현실을 직시함으로써 유권자가 진정으로 원하는 것이 무엇인지 볼 준비가 되어 있어야 한다. 그러면 자기 정당이 추구하는 가치를 포기하지 않으면서 이슈에 부합하는 해결책을 찾을 수 있게 된다.

## 선거공약

세계 어디에서나 정당은 선거운동 중 지키지도 못할 온갖 약속을 했다가 선거가 끝나고 나면 자기가 한 약속을 금방 잊어버린다는 비판을 받는다. 그렇다면 정당은 선거에서 약속을 하지 말아야 할까? 아니다! 선거는 일차적으로 미래에 대한 일종의 도박이다. 물론 선거는 지난 임기 동안의 정부와 정당이 한 활동에 대한 평가의 시간이기도 하지만, 유권자들은 일차적으로 선거를 통해 선택한 사람이나 정당이 정부를 잘 운영하고 정치적으로 합리적인 결정을 내릴 것이라는 믿음을 표현한다. 이를 위해 유권자는 정당이 제시하는 이슈와 강령을 살펴보게 되는데, 여기에는 공동체의 안녕에 관한 아이디어와 강령을 실천하겠다는 정당의 약속이 포함된다. 이러한 약속은 측정가능한 성과와 함께 제시되어야 하는데, 예를 들어 »향후 4년 동안 실업률을 절반 수준으로 낮추고, 경제성장률은 두배 높이고, 중등교육과정 및 대학과정 진학생의 수를 높일 것을 약속합니다.« 라고 할 수 있다. 이로써 특

정 사안 관련 역량을 내세울 수도 있다. 그러나 지키기 어렵거나 불가능한 약속은 자제하는 것이 좋다.

### 선거전에서의 등장과 활동

큰 계획, 컨셉트와 이슈 외에 »선거전 전선«에 서 있는 후보자가 유권자의 일상으로 찾아가는 노력도 중요하다. 따라서 선거운동 계획 시 정당의 활동과 후보의 등장이 세세하게 명시된 일정이 수립되어, 각 활동이 효과적으로 준비될 수 있게 해야 한다. 후보가 유권자 앞에 등장함으로써 후보의 가시성과 후보에 대한 관심이 확대되어야 하는데, 그렇다고 이를 위해 모든 것을 희생해서는 안 된다. 정당과 후보는 신의가 있어야 하며, 유권자 앞에서 가식적 모습을 보여서는 안 된다.

선거운동 행사에 참여하거나 공개적으로 정당이나 후보에 대한 지지를 밝힐 의사가 있는 시민은 예전에 비해 현저히 줄었다. 따라서 정당과 후보는 시민과 접촉하고 가능하면 대화를 나눌 수 있는 새롭고 창의적인 방법을 모색해야 한다. 인터넷과 소셜미디어는 이와 관련해 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 이 방법이 면대면 만남과 직접적인 대화를 대체할 수는 없다. 오히려 그 반대다. 실제 행사와 만남이야말로 인터넷 상 공명판 역할을 해준다. 선거운동 중 사람들과 수천 장의 셀카를 찍은 후보가 다양한 소셜미디어에 수십만 번 등장할 수 있다. 따라서 모든 정당과 후보는 각종 행사와 만남이 소셜미디어 상에서 어떻게 알려지는지에 관심을 갖는 것은 당연한 일이 되었다. 소셜미디어를 통해 단지 실제 만남의 기회가 예고하거나 후보의 연설만 공개해서는 안 된다. 그것만으로 사람들의 관심을 받을 수 없기 때문이다. 후보가 시민들과 직접 만나 자신의 메시지를 전달하는 그리고 무엇보다 소셜미디어에 올릴 수 있는 수많은 사진과 영상 자료를 남길 수 있는 »현실적인« 토론, 기업체와 시설 방문, 각종 행사와 전시회, 세미나 개최식 등이 훨씬 더 중요하다. 그리고 미디어 선거운동의 다양한 가능성에도 불구하고 여전히 사람들을 가까호호 직접 찾아가는 홍보 방식 역시 여전히 중요하다. 영국에서는 선거

에서 심지어 현지 총리도 잠재적 지지자를 직접 만나기 위해 »문 손잡이 닦기«를 한다는 사실이 널리 알려져 있다. 하루에 불과 몇몇 사람과만 악수를 한다 하더라도, 그 사람들이 주변 이웃뿐 아니라 소셜미디어를 통해 그러한 직접적 만남에 대한 이야기를 퍼뜨리면서 확산 효과가 나타난다. 가가호호 방문을 통한 홍보에 많은 시간을 투자하지 못하는 후보는 지지자 그룹이 이러한 홍보방식을 대신 담당해 주는 것이 도움이 된다.

그 외에도 후보는 의사형성에 결정적 역할을 하는 주요 그룹과의 만남 역시 추진해야 한다. 따라서 선거캠프는 일찍부터 개별 조직의 연중 행사, 회의, 각종 기념일 등을 조사하여 후보가 그 자리 참석하고 가능하다면 적어도 인사말을 할 수 있도록 사전에 협의를 해야 한다. 정당과 후보는 스스로 주요 사회적 조직에 다가가 선거운동 중 만남의 자리를 만들어야 한다. 중산층의 지지를 얻고자 한다면, 수공업자, 중소기업가, 자유직업인 등의 단체와의 만남을 추진하여, 후보 자신과 자신의 프로그램을 소개하고 그들을 확산자로 만들고 그들의 지지를 얻어내야 한다. 지방선거에서는 후보는 당연히 다수의 현지 단체, 종교공동체 및 기타 이니셔티브들과 접촉해야 한다.

선거운동 중 다수의 이벤트와 만남은 결국 득표수를 높이는 데는 도움이 되지 않는다. 그러나 정당의 이미지 그리고 후보의 인상을 다듬기 위해서는 중요하다. 정당이나 후보는 노동조합원에게 표를 받을 거라 기대할 수 없더라도 그들과의 만남을 추진해야 한다. 노동조합은 중요한 집단을 대표하며 그런 만남을 통해 열린 대화에 대한 의지를 가진 후보자의 모습이 부각되기 때문이다. 그 외에도 선거운동의 시작과 마지막을 장식하는 일명 플래그십-행사들이 매우 중요하다. 이러한 행사에 참석하는 사람들은 대개 이미 확실한 당원이거나 정당이나 후보를 지지하는 사람이므로 이러한 행사가 직접적으로 득표수를 높아지는 않지만, 후보의 존재감과 승리에 대한 확신을 보여주며 지지자층을 동원하는 데 기여하기 때문에 중요하다.

## 하지 말아야 할 것들

이러한 만남이 중요한 만큼, 정당과 후보는 *하지 말아야 할 것*이 무엇인지 알아야 한다. 선거운동 기간 동안 하루 스케줄은 늘 빡빡하다. 그러니 노동자층으로부터는 표를 기대하기 어렵다는 사실을 아는 후보라면 굳이 이른 아침부터 공장문 앞에 서서 전단을 나눠줄 필요가 없다. 특정 사회정치적 문제에 대하여 아무런 의견이 없거나 논란이 많은 의견을 가진 후보는 자신이 전혀 동의하지 않는 의견을 가진 조직의 대표를 만날 필요는 없다. 선거에서는 그러한 노력이 아무런 효과가 없기 때문이다. 자기 정당의 특정 입장에 대하여 비판적인 의견을 가진 교수나 기자를 선거운동 기간 동안 설득하려고 하지 말아야 한다. 이러한 만남과 토론은 헛된 시간과 수고를 쓰는 일이 된다.

## 선거운동의 타이밍

적절한 전략과 계획에는 정확한 타이밍 즉, 선거운동 기간동안 다양한 조치의 적절한 선택도 포함되어야 한다. 정당과 후보는 선거운동 과정을 위한 일종의 각본을 써야 한다. 올림픽 출전 선수가 결전의 순간 최대의 기량을 발휘해야 하듯 선거에 참가하는 후보 역시 투표일 직전 최대의 관심을 받기 위해 노력해야 한다.

모든 유권자가 선거에 똑같은 관심을 보이는 것은 아니다. 처음에는 가장 정치화되거나 이데올로기화되고 정보를 많이 가진 시민들이 관심을 보인다. 선거운동 막바지가 되면 처음에는 정치 이벤트에 참여하지 않거나 그다지 큰 관심 없이 참여했던 사람들도 관심을 보이기 시작한다. 그들은 감정적인 호소에 더 강하게 반응한다. 따라서 선거운동 마지막 단계에서는 극적 효과를 높이고 선거포스터 상 후보의 사진을 더 부각시키고 감정에 호소하는 캠페인에 집중할 필요가 있다. TV와 인터넷 광고 역시 중요한 역할을 한다. 마치 콘서트처럼 선거운동 역시 마지막은 감정을 끌어올리는 대단원으로 막을 내려야 한다. 따라서 마지막 행사에서는 다시

한번 가능한 많은 지지자를 동원하여 확신을 줌으로써 해당 정당이나 후보에 투표 하도록 유권자의 마음을 사로잡아야 한다.

## 상대에 대한 개인적 공격은 오히려 손해

미국 선거는 후보 간의 개인적 공격이 심한 것으로 알려져 있다. 2017년 도널드 트럼프는 힐러리 클린턴에 대해 깎아내릴 수 있는 모든 것은 다 깎아내리고 지지자로 하여금 »그녀를 가뉘라!«라고 외치게 했다. 2020년 선거에서 조 바이든에 대한 개인적 공격은 이전만큼의 반향을 불러일으키지 못했는데, 코로나 팬데믹으로 인하여 감정에 대한 호소에 유리한 대규모 행사가 불가능했기 때문이기도 하다. 스페인 후보들 역시 TV토론회에서 거침없이 상대를 깎아내리곤 한다. 그러나 다수의 나라에서는 이러한 개인적인 공격이 일반적이지 않고 오히려 공격을 하는 쪽이 비난을 받게 된다. 후보의 프라이버시는 침범해서는 안되는 영역이며 공론장에서 다뤄져서는 안 된다는 점에 대해 정당 간 폭넓은 합의가 존재하는 곳도 많다. 반면 (예를 들어 영국에서는) 정치인을 포함한 공적 인물의 사생활을 미디어가 공개하고 퍼뜨리는 것에 거리낌이 없는 곳도 있다. 상대에 대한 공격으로부터 정치적 자격에 대한 결론이 도출되는지는 상당히 의심스럽다. 오히려 후보가 상대를 (지나치게) 공격할 경우 그 후보에 대한 신뢰가 떨어진다. 그것은 그 후보의 약점이 되고, 공격을 당한 쪽에 대한 공감을 불러일으킬 수 있다. 다수의 시민은 개인적인 공격을 긍정적으로 보지 않으며, 특히 공격을 받은 사람이 호감을 주는 사람일 경우 더욱 그렇다. 상황은 오히려 공격을 가한 사람에게 불리 해진다.

## 지지자를 고를 때 주의!

후보와 정당은 다양한 사회적 영역으로부터의 지지를 받아야 한다. 그렇다고 해서 모든 지지를 무조건 다 수용해서는 안 된다. 기업가와 노동조합, 수공업자, 예



술가, 스포츠인 단체 등의 사회적 주요 결사체와의 교류는 늘 도움이 된다. 이로써 폭넓은 지지를 받는 이미지가 구축되고 그러한 이미지가 후보가 만나는 그룹을 넘어 널리 확산될 수 있다. 그러나 이러한 만남의 효과는 제한적임을 염두에 두어야 한다. 왜냐하면 다른 후보 역시 유사하게 행동할 것이기 때문이다. 물론 모든 후보는 자신의 기존 »환경(Milieu)« 내에서 움직이려고 할 것이다. 그 외에도 오늘날에는 블로거를 비롯한 기타 인터넷 활동가와의 만남도 매우 유용하다. 반면 지역이나 그룹 내에서 논란이 많은 인물로부터 지지를 받는 것은 어떤 경우라도 피하는 것이 좋다. 다른 유권자에게 거부감을 일으킬 수 있기 때문이다. 따라서 모든 후보는 자신의 지지자들을 자세히 살펴보아야 한다.

### 선거는 모든 당원을 필요로 한다

모든 당원이 자기 당과 후보를 지지하면 선거에 큰 도움이 된다. 젊거나 잘 알려지지 않은 후보는 전현직 공직자가 나서주면 유리해진다. 시장직이나 기타 지방의회 의원직에 출마한 후보가 우수한 평가와 존경을 받으며 임기를 마친 전직 시장의 공개적 지지를 받으면 후보에게 보다 긍정적 스포트라이트가 비춰질 것이다.

이미 공직이나 의원직 경험이 있는 후보는 자신이 과거에 공동체를 위해 어떠한 기여를 했는지 부각시킬 필요가 있다. 특히 지방선거의 경우 선거를 앞두고 몇 개월, 몇 주 동안에는 수많은 프로젝트가 착수되기 마련이다. 예컨대 리우데자네이루에서는 임기 중에 큰 프로젝트를 성사시키지 못했던 한 시장이 보행자 신호등 준공식을 하기 시작하면서 유명해지기도 했다. 하지만 이러한 노력이 재선으로 이어지지는 못했다.

## 정부여당의 선거운동...

선거운동은 당이 여당인지 야당인지에 따라 큰 차이가 있다. 집권당의 의원들은 정부의 성과와 업적을 강조하며 정부측으로부터 지지를 받을 것이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 민주주의 국가에서는 정부기관이 직접적으로 선거운동을 지원하는 일은 금지되어 있다. 그렇게 되면 민주주의 선거의 중요한 원칙 중 하나인 기회의 균등이 침해되기 때문이다. 정부에 소속된 자나 여당의 후보가 선거에 나설 때에는 정부재정으로부터 지불된 그 어떤 인적 또는 물적 지원을 받을 수 없다. 예컨대 개인 보좌관이나 기타 자문, 차량, 컴퓨터와 기타 기술장비, 공보관 및 기타 미디어 선거운동을 위한 지원 등을 활용할 수 없다. 다수의 나라에서는 이러한 원칙이 잘 지켜지고 있지 않는 반면 일부 나라에서는 정부와 정당의 기능 그리고 선거운동 기능이 섞이지 않도록 엄격한 감시가 이루어지기도 한다. 여당과 여당의 후보가 예컨대 주요 정보에 대한 접근에 있어서 더 유리한 점 등은 막을 수 없지만, 기본적으로는 여당이 누리는 특권을 선거운동에 남용하지 못하도록 야당은 잘 감시해야 한다. 정부수반이나 장관이 선거운동에 공개적으로 등장할 때에도 차량 운행 및 주유비를 포함한 모든 관련 비용이 정당재정에서 지출되어야 한다. 이러한 후보의 신변안전을 위해 투입되는 공무원에 대한 보수만 국가로부터 지급된다.

## ... 또는 야당의 선거운동

야당과 야당 후보에게는 정부의 평판이 좋지 않을 경우 선거운동은 쉬워진다. 이 경우 정부에 대한 비판이 주요 이슈가 되며, 선거운동 컨셉트 속에서 정부가 특히 비판을 받는 분야에 대한 대안을 부각시키게 된다. 비판은 대안과 함께 제시되어야 한다. 게다가 비판은 실제로 문제가 되는 이슈에 집중해야 하고 지나치게 포괄적인 비판은 지양해야 한다. 정부의 활동은 종합적으로 부정적 평가를 받지 않는 것이 일반적이고, 정부에 대한 포괄적인 비판은 정부가 달성한 긍정적인 성과에 대한 언급과 함께 방어될 수 있기 때문이다.

정부의 평판이 좋고 정부가 우수한 성과를 자랑하는 경우라면, 야당의 선거운동은 어려워진다. 이때 야당도 정부의 성과를 인정해야 한다. 이는 소수만이 공감하는 신랄한 비판보다 유권자에게 더 높이 평가된다. 투표행태의 유동성을 고려할 때 이러한 신중한 태도가 마지막 순간에 유권자를 야당을 지지하는 쪽으로 유인할 수도 있다. 다수의 유권자는 자기비판과 신중함, 절제, 상식 등을 과장된 약속과 거만한 말보다 높게 평가한다. 이는 곧장 선거 결과에 반영되지 않더라도, 신중한 사람으로서 긍정적 이미지를 구축하는데 기여하며 후보에게 다음 선거에서 성공을 안겨줄 수 있다.

### 국회나 지방의회 선거운동

일부 의원만이 스스로의 힘으로 당선된다. 일부 후보는 인정하기 싫은 사실이겠지만, 대부분의 유권자는 선거에서 한 개인의 이해 그 이상의 것이 중심에 있다는 사실을 잘 안다. 따라서 모든 후보는 자기 자신을 정당과 경우에 따라서는 정부의 광범위한 목표 뒤에 두어야 한다. 이것이 개인적 성공의 주요 요소 중 하나다.

대통령이나 총리, 주지사나 시장에 출마하는 후보는 유권자가 명확하게 확인할 수 있는 명쾌한 목표를 추구하지만, 국회나 지방의회 의원의 기능은 그에 비해 명쾌하게 파악되지 않는다. 의원 후보는 이 사실을 정확하게 인지하고 선거운동 시에 이를 고려해야 한다. 의원 선거를 하면서 대통령이나 시장같은 공직 선거도 함께 실시될 경우 유리할 수 있다. 의원 후보는 선거운동 시 고위직에 도전하는 후보와 관계를 구축하고 성공적인 정부를 위하여 그들과 한 팀을 이룰 것이라는 점을 강조하면 된다. 그러나 국회의원이거나 지방의원 후보가 (동시에 다른 선거가 실시되지 않기 때문에 또는 해당 정당이 어차피 정부에 진출을 할 확률이 없기 때문에) »자기 자신을 위해서만« 싸워야 하는 경우에는, 자기 선거구의 이슈와 요구를 알고 그것들을 대표할 수 있다는 점을 부각시켜야 한다. 이때 유권자의 일상생활과 직결된 다양한 이슈를 언급해야 한다. 선출된 이후 담당할 직책이 선거운동 과정에

언급한 모든 계획을 실천할 권한을 제공하는지 여부가 확실하지 않다 하더라도 말이다. 유권자에게 후보가 유권자의 걱정거리를 파악하고 있고 이를 정치적 공간에서 대변하고자 함을 알리는 것이 중요한 것이다.

### 예측불가능한 것에도 대비하라!

아무리 잘 준비된 선거 캠페인이라도 항상 예기치 않은 상황에 직면하곤 한다. 따라서 정당과 후보는 거의 예측할 수 없는 상황에 대한 대응도 준비해 두어야 한다. 선거운동 계획의 처음 단계에서 자기 약점에 대한 솔직한 분석을 통해 선거 캠페인에 불리하게 작용할 수 있는 취약점을 발견하고 상대가 그 부분을 거론할 때를 대비해 대응을 준비 해야 한다. 예를 들어 독일에서는 2019년 유럽의회 선거 약 1주일 전쯤 그 이전까지는 크게 알려지지는 않았던 한 블로거이자 인플루언서가 거대 정부여당인 기민련(CDU)에 대해 강력하게 비판하며 기민련(CDU)에 투표하는 것에 대해 경고하는 영상이 인터넷 상에서 퍼졌다. 기민련(CDU)은 선거운동 계획 시 이러한 공격을 전혀 예상하지 못했다. 이러한 공격에 즉각적으로 적절하게 대응할 위기대응팀이 존재하지 않았다. 대중은 당황한 기민련(CDU)이 적절한 대응방식을 찾아 헤매는 모습을 지켜보았다. 그리고 기민련(CDU)은 결국 실패한 위기대응의 대가를 선거 당일 상당한 득표수 손실로 치러야만 했다. 이 사례는 규모가 크고 잘 조직된 정당조차 선거운동 중에는 모든 경우의 수에 대비해야 한다는 사실을 잘 보여준다.

## 소셜미디어 상에서의 선거 캠페인

전세계의 정당은 라디오, TV와 신문같은 매체를 이용한 전통적 선거홍보 외에 갈

수록 더 소셜미디어 상에서의 디지털 마케팅을 통해 그들의 메시지를 공개하고 표심을 사로잡아야 한다는 사실을 배우고 있다. 늦어도 2008년 버락 오바마가 당선된 선거에서 디지털 홍보가 상당히 부상하였다. 그리고 2016년 도널드 트럼프의 캠페인을 통해 디지털 마케팅으로 어떤 것까지 달성될 수 있는지 확인되었고, 동시에 디지털 마케팅이 남용될 수 있다는 사실도 알려졌다(The Great Hack 2019).

디지털 선거홍보에 대해서는 현재 엄청난 양의 자문서와 기술적 톨이 존재하므로 여기에서는 일일이 다 소개할 수 없다. 따라서 디지털 홍보 시 중요한 몇몇 기본원칙만 정리하여 소개하고자 한다.

#### 디지털 선거홍보의 기본원칙

- ◆ 장기적 준비: 아날로그 선거운동 준비와 마찬가지로 소셜미디어 상에서의 선거운동 역시 미리 준비해야 한다. 정당과 후보는 일찌감치 다수의 소셜미디어와 친숙해질 뿐 아니라, 인터넷과 다양한 플랫폼의 기술적 요건을 익혀 두어 선거운동이 시작되면 곧바로 적용이 가능하도록 해야 한다.
- ◆ 모든 홍보 방식을 위한 동일한 선거운동 목표와 이슈 선정: 핵심적 메시지는 항상 동일하되, 단지 소셜미디어 상에서 다양한 방식으로 표현될 뿐이다.
- ◆ 반드시 모든 소셜 플랫폼은 아니더라도, 주요 소셜 플랫폼 상에서 강한 존재감: 정당과 후보는 오늘날 적어도 트위터와 페이스북, 인스타그램, 스냅챗, 유튜브 등을 비롯해 해당 국가나 지역에서 중요한 역할을 하는 각종 채널 상에서 활동해야 한다. 이때 모든 플랫폼 상에서 동일한 수준으로 활동하기에 자원이 충분하지 않은 경우에는, 소수의 플랫폼에 집중하며 우수한 품질의 콘텐츠를 제공하는 것이 좋다. 존재감을 드러내기 위해 꼭 돈을 많이 써야 하는 것은 아니다. 유료 광고가 아니더라도, 많은 대중에게 접근할 수 있다. 이때 모든 소셜미디어 상에서 무료로 또는 낮은 비용으로 개설이 가능한 개인 계정이나 개인 채널이 있어야 한다. 2016 미국 선거운동에서 힐러리 클린턴과 도널드 트럼프는 무엇보다 트위터를 이용해 선거운동을 펼쳤다. 돈이 많이 드는 방식은 아니었다.
- ◆ 메시지를 전달하는 방식을 반복하지 말 것: 물론 핵심 메시지는 항상 동일해야

한다. 각 플랫폼의 상이한 관습을 고려해야 한다.

- ◆ 소셜미디어 채널 활동을 위한 별도의 팀을 구성하는 것은 필수적이다. 그 어떤 후보도 몇 날 몇 일을 스마트폰이나 PC 앞에 앉아서 메시지를 구상하고 포스팅하고, 댓글에 반응하며 인맥을 확대할 수는 없다. 지방선거운동에서도 후보가 친구나 지인 중에서 디지털 캠페인을 지원해줄 사람을 찾을 수 있다면 도움이 된다. 이때 이렇게 꾸려진 팀은 디지털 전략을 수립하는 데 도움을 준다. 디지털 캠페인은 아날로그 캠페인과 마찬가지로 상당히 많은 시간과 수고를 요한다.
- ◆ 인플루언서 그리고 선거 캠페인을 지원해줄 다른 유명한 파트너의 확보: 2020년 미국 대선 당시 유명한 인플루언서와 레이디 가가같은 예술가들은 조 바이든의 메시지를 자신의 목소리로 확산시키면서 그를 지원하였다.
- ◆ 타깃그룹의 지속적 확대: 일부 플랫폼은 타깃그룹 맞춤형 유료 광고가 가능한데, 이를 통해 메시지의 도달범위를 확대할 수 있다. 이 방법의 사용여부는 당연히 정당 및 후보의 예산 규모에 따라 결정된다.
- ◆ 소셜미디어 상의 지지자와 팔로워의 프로필 파악: 일부 국가에서는 이용자의 개인적 데이터를 비교적 쉽게 수집하거나 확보할 수 있다. 그것이 개인정보보호 규정과 기타 규정으로 인해 불가능한 나라도 있다. 물론 후자의 경우라도 합법적인 방법으로 이용자 관련 정보를 수집하는 것이 가능하다. 특히 한 선거구에 사는 주민처럼 일정 범위로 제한된 인구집단에 관한 데이터일 경우 더욱 그렇다. 약간의 인내를 갖고 장기적으로 준비를 하고 자신의 개인적 인맥 데이터 베이스를 구축한다면 가능한 일이다.
- ◆ 경쟁 정당과 후보의 디지털 존재감을 지속적으로 관찰함으로써, 그들이 그들의 팔로워들에게 어떻게 접근하며, 어떠한 이슈를 제시하며 그것이 어떠한 형태로 이루어지는지 파악해야 한다. 이는 자기 자신의 캠페인에도 영감을 줄 수 있다.
- ◆ 자기 팔로워들의 피드백은 긍정적인 것이든 부정적인 것이든 자극을 줄 수 있다: 그들의 피드백은 게시물에 영감을 주고 실수를 할 경우 빠르게 대응할 수 있게 해준다. 댓글은 각 플랫폼의 알고리즘에도 영향을 미친다. 다시 말해 한 게시물에 대한 댓글이 많을수록 알고리즘은 이에 반응하고 플랫폼 상의 다른 이용자

에게도 해당 포스트를 추천한다.

- ◆ 자기 지지자들(서포터즈)의 지원: 디지털 캠페인은 정당과 후보가 직접적으로 촉진하지 않더라도 정당이나 후보에 관한 다수의 추가적 입장을 창출한다. 그러한 반응은 장려되고 지원되어야 한다. 따라서 자기 서포터즈에게 사전에 정확하게 정의된 행동을 위한 요청(*calls for action*)을 하고 그들을 적극적으로 활동하게 하며 후보와 확대된 타깃그룹 간의 중개자 역할을 하도록 해야 한다.
- ◆ 개별 이슈에 관한 지원그룹의 형성을 지원: 이는 자기 입장의 도달범위를 확대시켜주는 데 기여한다. 이런 지원그룹은 선거운동과 관련된 모든 생각할 수 있는 이슈별로 구성할 수 있다. 물론 이 그룹이 실제로 선거운동과 해당 이슈와 관련이 있는지 주의 깊게 살펴봐야 한다. 더 나아가 이러한 조치가 건설적 효과를 유지하기 위해서는 늘 잘 안내해야 하며, 정확하게 정의된 방향을 추구하며 지속적으로 조절되어야 한다.
- ◆ 사생활에 관한 정보는 그것이 정치적 활동에 부합하며 스포츠 분야에서의 성과나 문화 활동처럼 설득력이 있을 경우에만 공개한다. 이때 해당 국가와 환경(Milieu)의 관례에 따라 이러한 사적인 내용의 공개가 어느 정도까지 허용이 되고 적당한지 결정해야 한다.
- ◆ 동영상 제작과 적절한 플랫폼을 이용해 동영상 확산: 분석 결과에 따르면 플랫폼이 정적인 콘텐츠(텍스트/사진)에 비해 동영상을 더 선호하기 때문에 동영상이 소셜미디어 상 가장 크게 주목을 받는다고 말한다. 동영상을 통해 지지자에 대한 일종의 직접적인 접촉이 이루어진다. 동영상은 가장 흔히 공유되며, 모든 선거운동과 다수의 기타 계기 때마다 제작될 수 있다. 유튜브 상 동영상을 게재하는 자체 채널을 개설하는 것이 상당히 도움이 된다.
- ◆ 채팅그룹과 토론장에서 존재감을 드러내야 한다.
- ◆ 모든 문서, 레터헤드, 이메일 서명 등에서 캠페인-웹사이트와 소셜미디어 채널에 대해 안내한다.
- ◆ 선거 캠페인을 위한 웹사이트를 구축하고, 중요한 내용을 공개하며 정기적으로 포스트를 업데이트 한다.
- ◆ 디지털 캠페인을 후원금 모금에도 활용해야 한다.

### »관계 조직화(Relational Organizing)«

미국의 선거는 선거캠페인의 현대화에 있어서 다른 나라에게 일종의 모델로 간주되기 때문에, 항상 특별히 주목을 받는다. 2020년의 선거에서는 한 가지가 특별히 눈에 띄었다. 바로 관계 조직화(*relational organizing*)다. 데이터 기반의 기술을 이용해 유권자의 사회심리학적 동원패턴을 파악하고 이를 선거 소통의 핵심적인 출발점으로 삼기 위한 전략적 도구에 관한 것이다. 선거운동 기획가가 그들이 발송할 메시지의 타깃수신자로 삼고자 하는 유권자가 어떤 이해와 선호를 가지고 있는지 파악하려 한다는 의미다. 정당이나 후보는 그들의 메시지를 더 이상 타깃그룹에 직접적으로 발송하지 않고, 신뢰도가 서로 상이한 지지자를 이용한다. 다양한 미디어플랫폼 상에서 »친구«나 »팔로워«로 연결된 이들도, 오늘날에는 더 이상 전통적인 매체가 전하는 소식을 통해 정치 관련 정보를 얻지 않고, 소셜미디어 상의 긴밀한 공동체 안에서 정보를 얻는 사람이 많다. 그들은 특히 자기가 속한 공동체의 »친구«로부터 제공받는 정보를 신뢰한다. 따라서 메시지가 신뢰할 만하다고 간주되는 소셜미디어의 »친구«에 의해 확산될 경우, 후보와 정당의 메시지는 보다 넓은 대중에게 도달하게 되며 그들에게 수용될 가능성이 높다. 결국 정당이나 미디어보다 지지자가 정치적 메시지의 주요 확산자가 된다. 이러한 지지자가 한 후보나 정당에 대한 지지를 공공연하게 밝힐 필요는 없다. 하지만 그들이 반응하는 이슈와 그들의 활동 방식을 통해 구축되는 소셜미디어 내 프로필을 통해 그들이 그들의 프로필에 맞춰 재단된 메시지를 제3자에게 전달할 가능성이 얼마나 높은지를 판단할 수 있다. 그들은 공동의 관심사를 갖는 »나노 효과 네트워크« 내에서 새로운 지지자를 동원한다. 간단히 말해 사람들은 의식하지 못한 채 선거홍보를 하는 것이다. 이러한 효과를 달성하려면 선거에 나선 자는 메시지 런칭을 위해 이 효과 체인의 시작 점에서 가능한 한 많은 개인정보를 확보하고 있어야 한다. 물론 의식적으로 선거에서 메시지 전달자로 활동하는 지지자도 있다. 예를 들어 2020년 미국 대통령선거 당시 유명한 예술가가 자신의 플랫폼을 통해 조 바이든 후보를 홍보했다. 이때 메시지의 일부는 바이든의 선거캠프 본부와의 긴밀하게 협의된 것이었다. 정당의 당원은 의식적으로 한 후보나 정당을 위한 전달자 역할을 하기 때



문에, 이러한 종류의 선거운동 진행에 있어 특별한 역할을 수행한다. 하지만 선거 전략가들의 목표는 개별 유권자가 개인에 맞춰 재단된 맞춤형 메시지를 수신하고, 이를 통해 한 정당이나 후보가 자신의 개인적인 관심사에 정확하게 부합하는 것을 대변한다는 인상을 받도록 하는 것이다. 그러면 유권자는 자신의 표를 기꺼이 해당 정당이나 후보에게 던질 것이다. 이러한 형태의 *관계 조직화*는 오늘날 다양한 기술적 도구와 어플리케이션의 도움을 받고 있다. 이러한 절차가 미래에는 더 발전할 것으로 보인다.

## 미래의 선거 캠페인

선거운동 진행 방식은 2000년대 이래 소셜미디어의 등장과 함께 크게 변했다. 미래에는 이러한 매체들, 일명 인공지능의 기술적 진보, 전자데이터처리 분야의 지속적인 발전이 선거 캠페인에 더 뚜렷하게 영향을 줄 것이라 예상된다. 이는 이러한 매체와 도구를 자신의 후보와 정당을 위해 가능한 한 효율적으로 사용할 선거운동 매니저들이 극복해야 할 도전과제이기도 하지만, 민주주의를 위한 도전과제이기도 하다. 투표 시 유권자 및 시민의 자율적 결정이 위협을 받게 되기 때문이다. 선거의 기본원칙 중 하나는 자유선거이다. 그러나 디지털 미디어와 인공지능 분야의 현재와 미래의 발전은, 매우 정교한 방식으로 개인의 확신과 태도와 특히 선거에서의 투표행태에 대한 영향과 조종이 시도될 경우 개인의 결정의 자유를 위협할 수 있다는 우려를 낳는다.

디지털 선거 캠페인 관련 예측되거나 가정되는 변화에 대해서는 여기서 자세히 논할 수 없다. 따라서 미래의 선거운동 과정에 중요한 역할을 하게 될 가능성이 높은 일부 요소만 간단히 언급하겠다(Bartlett/Smith/Acton 2018; Council of Europe 2018). 정당과 선거운동가는 이 주제를 상세히 다루어야 할 것이다. 이때

개별 유권자의 자기결정과 선거의 자유를 보장하기 위해 미래에 어떤 형태의 통제가 필요할지의 문제도 다루어야 한다.

미래의 선거 캠페인이 갖는 모든 가능성에 영향을 미치게 될 첫번째 주요 요소는 데이터의 이용 가용성이다. 앞으로는 스마트폰을 통해 수집되는 건강 및 위치 데이터를 포함한 소비자의 인구구조 관련 정보, 태도, 생각에 관한 데이터가 더욱 광범위해지고, 인터넷 가능 기기들도 점점 더 많아질 것으로 예측된다. 이를 분석할 수 있는 기술은 계속해서 진보하고 있고, 기업에게 잠재적인 고객을 파악할 수 있는 새로운 가능성을 제공할 뿐 아니라, 적어도 개인정보의 수집에 대한 규제가 약한 곳에서는 정당에게도 잠재적 유권자그룹에 관한 다수의 새로운 정보를 제공할 것이다. 데이터의 지속적인 수집은 오늘날 이미 정당업무의 중요한 요소로 선거운동 시기에만 이루어지는 활동이 아니며, 미래에는 더욱 심화될 것이다. 서로 상이한 대규모 데이터의 원천을 결합하는 능력이 증대될 것이다. 사물인터넷(IoT)과 소셜미디어 데이터, 지리위치정보와 브라우징 기록은 기업뿐만 아니라 정부 역시 추진하려는 다양한 데이터베이스의 이러한 결합을 위한 자료를 공급한다. 이로 인해 정보보호 측면의 심각한 문제가 발생하는 것은 분명하다. 데이터 결합의 기능적인 장점과 함께 잠재적으로 민감한 정보가 수집될 위험성이 존재한다. 특히 카메라와 마이크를 갖추고 있고 특정 표제어를 감지하는 즉시 생산자에게 데이터를 전달하는 홈어시스턴트 장치나 스마트 TV와 같은 일부 최종소비자의 디지털 기기는 시민들의 가장 사적인 생활 공간 속에 존재하기 때문이다.

데이터 수집은 이미 과거의 선거 캠페인에서도 활용되었고, 앞으로 그 중요성이 더 커질 두번째 요소를 위한 전제조건이다. 두 번째 요소는 바로 목표지향적 홍보 타겟팅인 마이크로타겟팅(Microtargeting)이다. 소비상품을 위한 광고를 보면, 미래에 마케팅이 점점 더 자동화될 것으로 예상되며 개인이나 그룹이 기계에 의해 «측량»되고 목표지향적으로 타겟팅될 것이다. 이때 자동 생성된 내용이 활용될 수 있다. 오늘날에도 이미 페이스북과 구글은 기업들에게 자신의 타겟그룹을 세분화하고 그룹별 맞춤형 광고를 가능하게 해주는 일련의 툴을 제공하고 있다. 그 밖

에도 기존의 타깃그룹과 유사한 사람들의 그룹 식별도 가능하다. 데이터의 수집과 평가에 특화된 기업은 이러한 기술을 계속해서 발전시키고 정당과 정치인을 포함한 고객들에게 제공하려 한다.

세번째 요소인 인공지능은 미래의 선거 캠페인을 위해 점점 더 중요해질 것이며 오늘날 이미 독창적이고 현실적인 시청각 콘텐츠를 생산해낼 수 있는 수준으로 발달하였고, 그 결과 인간과 기계가 만들어낸 콘텐츠 사이의 경계가 흐려지기 시작했다. 일명 딥러닝(*deep learning*) 기술을 통해 시스템들은 고도의 추상적 데이터 기록으로부터 세분화된 결론을 내릴 수 있게 될 것이다. 겉으로 봤을 때에는 개별 데이터 기록 자체는 개인 관련 정보를 매우 적게 담고 있거나 거의 담고 있지 않는 인상을 줄 수 있지만, 이러한 데이터 기록의 총체로부터 이용자에 관한 유용한 정보가 추출될 수 있다.

이러한 새로운 기술적 가능성이 선거운동에도 사용된다는 사실은 자명하고, 지난 몇 년 동안 이미 여러 선거 캠페인을 통해 확인되었다. 한편, 선거 캠페인의 성공은 예나 지금이나 다른 요소에 의해서도 결정된다는 점을 언급할 필요가 있다. 이 요소는 디지털 방식의 캠페인 진행 가능성과 무관하며, 디지털 방식의 캠페인으로부터 영향을 받지 않거나 낮은 수준의 영향만을 받는다. 이미 언급되었듯 선거 캠페인은 대다수 유권자에게 그리 중요한 일이 아니다. 하지만 디지털 캠페인이 선거를 결정 짓는 부동층 중 상당 수에게 다가가고 이들의 투표에 영향을 미친다면, 디지털 선거 캠페인이 선거에 있어 결정적인 역할을 할 수도 있다. 2016년 도널드 트럼프의 선거 캠페인 때 그리고 영국의 브렉시트 국민투표 때 그랬다. 당시 영국에서는 탈퇴 캠페인(*leave campaign*) 조직이 소셜미디어, 특히 페이스북을 통해 약 10억 개의 광고를 전송했다. 영국의 2017년 의회선거에서는 노동당이 잠재적 노동당 투표자를 식별해내고 이들을 특정 메시지를 이용해 타깃팅하기 위해 데이터 모델링(*data modelling*)을 이용했다.

유권자 데이터에 대한 정당의 관심과 수요가 증가하면서 오늘날에는 이러한 데

이터를 수집하고 처리하고 캠페인에 사용할 수 있도록 정당에 제공하는 전문기업도 존재한다. 예를 들어 유권자 데이터베이스와 웹호스팅 서비스를 제공하는 사기업인 NGP VAN Inc.이 있다. 미국의 민주당과 관련 기관이 이용하는 곳이다. 어도비(Adobe), 오라클(Oracle), 세일즈포스(Salesforce), 닐슨(Nielsen), IBM과 같은 기업 역시 정당에게 목표지향적 메시지와 정보로 특정 선거구의 유권자를 타겟팅할 수 있는 서비스를 제공한다. 지금은 파산하고 문을 닫은 캠브리지 애널리티카(Cambridge Analytica)는 2016년 성공적이었던 도널드 트럼프의 선거운동을 위해 소셜미디어 상에서 매우 효과적인 마이크로타겟팅 캠페인을 개발해 유명해졌다. 하지만 2019년 미국의 연방거래위원회(Federal Trade Commission)는 이 회사가 페이스북 상 데이터수집 과정에서 소비자를 기만했다는 판결을 내렸다.

디지털 캠페인 측면에서 나타나는 가장 중요한 트렌드를 요약하면 다음과 같다:

### **타겟그룹의 세분화(detailed Audience Segmentation)**

방대한 양의 개인정보를 기반으로 개별 타겟그룹들을 매우 상세하게 세분화할 수 있으며, 선거운동에 나선 자는 이들의 투표행태에 영향을 줄 수 있다고 믿는 메시지로 개별 타겟그룹을 타겟팅한다.

### **크로스 디바이스 타겟팅(cross Device Targeting)**

크로스 디바이스 타겟팅은 애드테크(ad-tech)의 핵심분야로, 기업이 개인에 대한 »이용자 중심적« 관점을 얻고 그 개인을 크로스 디바이스 타겟팅하기 위한 점점 잘 다듬어진 (확률적 및 결정론적) 방법을 개발하는 분야다. 크로스 디바이스(cross device)라는 개념은 다양한 기기의 사용 시 개별 타겟그룹에 관한 데이터가 자동적으로 활용되고, 한 이용자의 브라우저데이터가 스마트 TV, 모바일전화, 태블릿,

PC 등을 통해 포괄적인 이용자 프로필로 결합되는 것을 의미한다. 이러한 기술은 캠페인에 이미 적용되고 있다. 이를 통해 타깃그룹이 특정 기기를 이용해 메시지를 수신할 것으로 예상되는 특정 시점에 그 단말기를 통해 해당 타깃그룹을 타깃팅할 수 있다.

### **사이코그래픽 및 유사 기술의 적용(Psychographic or similar Techniques)**

성격 유형 검사는 오래 전부터 정치적 목적으로도 사용되고 있다. 이러한 사이코그래픽 분석은 오늘날 대량의 데이터에 근거하며, 많은 광고사는 소셜 미디어 상 표현되는 소비자(혹은 유권자)의 »감정«에 근거해 소비자(혹은 유권자)들을 목표 지향적으로 타깃팅할 수 있는 방법을 제공한다. 오늘날에는 이러한 기업이 정치적 캠페인을 위한 데이터도 제공하는데, 유권자를 디지털 방식으로 타깃팅하기 위해 인구구조, 사이코그래픽, 태도 관련 속성을 서로 연결하는 데이터를 제공한다. 개인의 정치적 선호를 다른 생각, 기대, 행동방식, 라이프스타일, 소비습관, 매체선호도와 연결함으로써, 감정과 이성에 동시에 다가가야 한다.

### **인공지능의 적용**

미래에는 캠페인의 잠재적 설득력을 최대한으로 확대하기 위해 누가, 언제, 어떤 내용으로 타깃팅되어야 할 것인지를 파악하는 데 인공지능이 도움이 될 수 있다. 인공지능은 다양한 출처의 방대한 양의 데이터를 취합하고 연관성을 식별해낼 수 있게 될 것이다. 알고리즘이 독자적으로 발전하고 고도의 복합적인 결정들이 천분의 일초 단위로 내려지기 때문에, 이러한 연관성은 인간 분석가들에게는 보이지 않을 것이다. 머지않아 인공지능이 조종하는 플랫폼이 준자율적으로 정치캠페인을 추진하는 것은 충분히 상상할 수 있는 일이다.

## 콘텐츠 생성을 위해 인공지능 적용

인공지능은 내용을 자동으로 생성할 수 있는 수준으로 발전하였고 계속 발전하고 있다. 그 결과 캠페인에서 특정 타깃그룹을 위한 강령적 메시지의 자동 생성 가능성도 열리게 되었다. 이렇게 생성된 메시지는 »자연스러운« 언어로 전달되어, 수신자는 자율적 기계가 자신에게 말을 건다는 사실을 인지하지 못할 수 있다. 개인정보의 사용으로 개별 유권자는 자신에게 맞춰 섬세하게 재단된 홍보메시지를 수신하게 된다. 심지어 챗봇을 통해 개별 유권자와 대화가 진행되기도 하는데, 이때 기계는 추가적인 데이터를 탐지해내고 이 데이터를 즉시 목표지향적 유권자 타깃팅을 위해 업데이트하고 사용한다. 이러한 캠페인은 상호작용적 요소에 개인 정보를 결합시켜 사람과 기계 사이의 상호작용을 반영한 광고를 낼 수도 있는데, 이 때 과거의 상호작용이나 언급되었던 우려에 대한 반응으로서 새로 생성된 콘텐츠가 제시될 수 있다. 논리적으로 이는 각 유권자에게 유일무이한, 개별화된 메시지가 대대적으로 발송되는 현상으로 이어질 수 있다. 이러한 메시지는 이용자 액션과 반응의 증대를 위해 주로 소프트웨어와 웹디자인에 적용되는 방식인 A/B 테스트를 기반으로 계속해서 업데이트 될 수 있다.

## 선거결과 예측을 위한 개인정보의 이용

정당은 선거운동 중 여론조사를 실시하여 지지율과 정당 후보의 수용 정도, 선거 캠페인의 효과, 유권자가 중요하게 생각하는 이슈 등을 파악하려 한다. 지난 몇 년 사이에는 사람들의 걱정거리 등을 알아내기 위해 무엇보다도 소셜미디어가 활용되었다. 조사를 통해 페이스북과 트위터 활동이 활발한 후보가 여론조사에서 보다 좋은 성적을 거두는 경향이 나타남을 확인할 수 있었다.

### 새로운 플랫폼의 활용(*delivery via new platforms*)

동영상이 감정적 메시지를 전달하는 데 있어서 특히 효과적이다 보니, 유튜브가 정치광고를 위한 주요 플랫폼이 되었다. 다수의 유권자는 오늘날 거실 TV 앞에 앉아 정치적 결정을 내리는 대신, 일명 »마이크로모먼트(Micromoments)« 즉, 예컨대 모바일 기기로 동영상을 시청하는 순간에 결정을 내린다. 한편 소위 »딥페이크« 를 통한, 그러니까 인공지능이 자율적으로 생산한, 진짜같은 가짜 콘텐츠의 생산을 통한 조작이라는 새로운 위험이 야기된다. 정치에서는 이 조작기술이 특히 음성과 얼굴 조작에 적용되는데, 선거운동에서는 조작된 영상을 통해 경쟁자로 하여금 말 그대로 ‘하지 않은 말도 하게 할 수 있다’. 인공지능 시스템은 고품질의 조작 영상 생산을 간단하게 가능케 한다. 시청각 증거가 지니는 높은 신빙성으로 인해 이러한 조작된 메시지를 수신하는 사람들이 조종당할 위험이 있다는 점은 명백하다.

### 디지털 캠페인의 도전과제

선거운동의 디지털화가 미래에 더욱 심화될 것이라는 점은 예언가가 아니더라도 누구나 예상할 수 있는 일이다. 물론 후보자의 가가호호 방문 캠페인과 유권자와의 개인적인 만남같은 전통적인 방법은 계속해 그 중요성을 유지할 것이다. 한편 디지털 캠페인은 많은 도전과제를 수반하며 정당은 이에 대비해야 한다. 우선 개인정보의 수집과 이용이라는 민감한 문제를 풀어야 한다. 개인정보의 수집, 저장 그리고 이용에 관한 법적 조건이 엄격하지 않은 나라들이 많다. 따라서 이와 관련한 책임이 있는 정당은 개인정보의 수집과 이용을 규율해야 하며, 선거 감시를 담당하는 기관이 선거 캠페인 시 개인정보의 올바른 취급도 감시하도록 해야 한다. 그 외에도 유권자를 분류함으로써 자동 생성된 메시지를 유권자에게 전송하는 일이 지양되어야 한다. 유권자 맞춤형 메시지의 생산과 전송이 미래에는 정치 캠페인의 주요 요소가 될 것이라고 예상되기는 하지만 말이다. 그 결과 선거운동은 부

분적으로 자동화될 것이다. 이러한 자동화의 합법성과 그로 인해 거짓 또는 모순된 메시지가 전달될 수 있는 위험성 문제를 차지하더라도, 이러한 형태의 선거운동이 실시될 경우 정당이나 후보의 실제 프로필과 그들의 실질적인 정치적 목표에 대한 의문이 제기될 것이다. 기계 선거운동이 전개되고, 정당이 추구하는 원칙에 기반하는 대신 예상되는 유권자의 선호에 맞춰 기계가 메시지를 작성하게 되면, 정치적 경쟁은 무의미해진다. 이는 민주주의의 존속을 위협한다. 따라서 무엇보다 디지털 선거운동을 염두에 둘 때, 정당의 책임성에 대하여 엄격한 기준이 적용되어야 한다.

다양한 분석 결과들을 보면, 페이스북과 구글같은 소수의 인터넷기업이 시장에서 준-독점적 위치를 차지하며 방대한 양의 이용자 데이터를 확보함으로써 온라인 광고에 있어 점점 더 큰 지배력을 행사하게 된다는 점을 확인할 수 있다. 따라서 선거의 공정함과 정당성에 대한 신뢰를 떨어뜨리지 않기 위해서는 이들에 대한 보다 엄격한 감시와 통제가 불가피하다(Council of Europe 2018).

### 독자에게 던지는 질문

- ◆ 당신의 나라에는 어떤 선거제도가 있으며, 이 선거제도는 정당체제의 구성에 어떻게 영향을 미치는가?
- ◆ 어떤 유형의 정당이 이 선거제도로부터 이익을 취하며, 어떤 유형의 정당이 불이익을 보는가?
- ◆ 선거결과가 얼마나 정직하게 분석되는가? 선거에서 달성한 성적은 개별 정당 내 어떤 결과를 가져오는가?
- ◆ 선거 캠페인의 특징은 무엇인가?
- ◆ 소셜미디어와 다른 플랫폼은 어떤 방식으로 선거홍보에 활용되는가?
- ◆ 정당은 수많은 사람들이 참가하는 선거운동 행사를 조직할 수 있는가?
- ◆ 유권자를 대상으로 한 개인적인 타겟팅은 어떤 방식으로 이루어지는가?
- ◆ 정당이 대변하는 이데올로기와 기본가치가 유권자에게 중요한가?



# 10

---

## 의회내 정당과 정부 내 정당

정당이 선거를 성공적으로 치르면 당 정치활동의 또 다른 주요 국면이 시작된다. 정당은 국가나 정부의 지도부와 장관, 공공기관의 요직을 그들의 대표가 차지한다. 그렇지 않으면 야당이 되어서 의회에서 법안 논의에 참여하고, 정부를 견제하는 역할을 담당한다. 정당은 이런 일을 하기 위해 선거운동과 조직을 구축하고, 강령을 만들었다. 바로 정당의 생각과 제안을 법과 정치적 결정으로 실현하기 위해서 말이다. 한편 정당은 정부나 야당의 역할을 효율적으로 수행할 뿐 아니라 다음 선거를 성공적으로 치를 수 있도록 조직화하는 등 새로운 도전에 직면하게 된다.

선거 후 처음으로 마주하게 되는 어려움은 대개 정부를 구성하는 문제다. 이와 관련해서는 앞서 언급한 바 있다. 정당은 연정을 구성할 수 있는 능력을 갖추어야 하는데, 이에 대해서는 본 장의 두 번째 부분에서 설명하겠다. 정부를 운영하기 위해서는 정당이 충성을 비롯하여 추가적인 자질도 갖추어야 하는데, 이에 대해서는

본 장의 세 번째 부분에서 자세히 다루겠다. 우선은 정부를 지원하거나 (아당일 경우) 정부를 견제함에 있어 중요한 역할을 할 뿐 아니라, 당에 대한 대중의 인식에 중대한 영향을 미치는 원내교섭단체에 대해 살펴보겠다.

## 정당의 원내교섭단체

선거가 끝나고 의회가 구성되면, 일반적으로 같은 당 소속 의원들은 자발적으로 원내교섭단체를 구성한다. 교섭단체의 목적은 우선 내부적 의사형성과 의회 내 활동 조율이다. 교섭단체는 당에 대한 대중적 인식을 좌우하므로 당에게도 중요한 의미가 있다. 따라서 중앙당이 긴밀하고 지속적으로 원내교섭단체 및 의원과 조율하는 것은 중요하며 당 지도부와 교섭단체 지도부 간 긴밀한 연계를 통해 이뤄지는 경우가 많다. 정당의 주요 대표는 주로 의원이기도 하고, 반대로 원내교섭단체 지도부는 일반적으로 당에 큰 영향력을 행사한다. 당대표는 정부내 요직을 맡지 않는 이상 대개 원내교섭단체의 대표이기도 하다. 당과 교섭단체 간 갈등이 있을 수도 있지만, 교섭단체가 당의 입장에 반기를 들 정도의 충분한 자신감을 갖고 있는 경우가 많다. 어떤 경우라도 교섭단체의 리더는 당의 모든 결정에 참여해야 한다. 교섭단체의 대표가 당의 선출직 최고위원이 아니더라도 당 지도부의 모든 주요 회의에 배석하고, 주요 결정을 함께 하는 것이 좋다. 왜냐하면 정당은 교섭단체가 당의 입장을 의회에서 대변하기를 기대하기 때문이다. 모든 의원이 모든 위원회에서 활동하는 것도 아니고 모든 의원이 다양한 주제에 대한 전문지식을 습득할 수 있는 것이 아니므로, 개별 주제에 관한 입장이 교섭단체 내에서 조율된다. 이때 의원이 정당의 강령을 기준으로 삼아야 하는 것은 당연한 일이다. 교섭단체는 일반적으로 특정 이슈나 입법 계획에 관한 공동의 입장을 합의한다. 교섭단체는 정당에게 매우 중요한 존재이므로, 이하에서 원내교섭단체의 여러 측면에 대해 자세하게 살펴 보겠다.

## 교섭단체의 위상

교섭단체는 단일정당 의원으로 구성되기도 하고, 복수의 정당이나 무소속 의원들로 구성되기도 한다. 교섭단체의 지위를 얻을 수 있는 최소 의원수는 의회별로 다르게 규정하고 있다. 대개 교섭단체로서 인정을 받아야만 본회 토론 시 발언시간이나 사무공간, 지원인력 등이 배정된다. 무소속이거나 군소정당 소속 의원은 원내에서 존재감을 드러내는 것은 상대적으로 쉽지 않다. 반면 대부분의 나라에서 제1야당 교섭단체는 정치적 특권을 누리는 것 외에도, 여당 교섭단체(들)이 정부기관으로부터 지원을 상쇄하는 차원에서 추가적인 혜택을 받기도 한다. 독일에서는 정부를 견제할 수 있는 주요한 열쇠를 손에 쥐어 주기 위해 제1야당 교섭단체에게 의회 예산위원회의 위원장을 준다. 이는 독일 연방하원에서뿐 아니라 주의회나 다수의 기초자치체에서도 시행되고 있다. 영국식 »웨스트민스터 의회주의« 체제를 도입한 나라에서는 야당 대표(leader of the opposition) 선출과 특별한 지위를 갖는 »그림자 내각«의 임명이 야당에게 주어지는 정치적 특권 중 하나다. 제1야당 교섭단체에 특별 대우를 하고 일부 나라에서는 추가적인 특권을 부여하는 것은 앞서 언급한 바와 같이 야당이 민주주의의 작동에 주요한 역할을 한다는 사실이 반영된 것이다.

## 교섭단체의 권리

교섭단체는 대개 소속 의원을 의장단으로 선출함으로써 의회 운영에 함께한다. 여러 나라에서 의회와 상임위원회에서 논의될 수 있도록 법안을 제출하기 위해서는 교섭단체의 지위를 가지고 있어야 한다. 이로써 개별 의원이나 소수의 의원이 제출하는 수많은 의안으로 의회 업무 증가나 여차피 동의를 얻기 힘든 제안으로 업무가 마비되지 않고, 최소한 일정 수의 의원이 지지하는 안건이 제출될 수 있도록 한다. 정부에 구두 질문이나 서면 질문을 통해 의회의 정부 견제권의 행사는 대개 교섭단체의 지위 확보 여부에 따라 결정된다.

## 교섭단체와 당

당은 다양한 방식으로 정당 소속 의원과 교섭단체에 영향력을 행사한다. 대부분의 당헌당규는 당과 소속 의원 그리고 원내교섭단체와의 관계에 대해 규정하고 있다. 이때 당과 의원 간 긴밀한 소통과 조율은 가장 기본적인 요구사항이다. 예컨대 호주 자유당(*Liberal Party*)의 당헌은 교섭단체와 당 지도부에 정치적 변화에 관해 지속적으로 상호 소통하며 긴밀하게 협력할 책임을 부여하고 있다. 그 외에도 교섭단체와 당 지도부 간 정기적 회동도 요구한다. 스웨덴의 사회민주당의 경우 교섭단체가 전당대회를 조직할 의무도 있다.

교섭단체 지도부와 당 지도부 간 긴밀한 협력의 필요성은 명백하다. 그러한 협력은 당과 교섭단체의 대표직을 한 사람이 수행할 때 가장 잘 달성될 수 있다. 영국이 그러한 경우를 보여주는 가장 잘 알려진 사례다. 그러나 »이중당직«이 어디에나 보편화되어 있는 것은 아니다. 따라서 일부 정당에서는 교섭단체의 대표를 당 지도부 위원으로 선출하거나 선임하기도 한다. 가나의 신애국당(*New Patriotic Party*)의 예를 보면 최고위원회가 교섭단체 대표와 부대표를 선출한다. 그리고 정당이 대통령을 배출하면, 대통령에게 자문을 제공하기도 한다. 그 밖에도 최고위원회는 매년 교섭단체와 대변인의 성과를 평가한다.

당과 원내교섭단체 간에는 인적으로 뿐만 아니라 강령적으로도 긴밀하게 연계되어 있다. 의원들의 정책제안과 법안발의, 다른 당의 발의 대한 대응은 원칙적으로 정당강령과 선거강령을 기준으로 삼는다. 의원은 정책 및 법안 발의 추진과 그에 관한 논의를 통해 교섭단체 내 조율을 추구할 뿐 아니라, 전국 단위 각종 위원회와 시도, 시군 및 지역구 단위에서 조율한다. 이로써 이러한 원내 이니셔티브와 정당의 생각 간에 최대한의 일관성이 보장되며, 당원의 지지 역시 보장된다. 중앙당 지도부 또는 기타 위원회가 의원과 교섭단체의 입장에 관해 조율하고 영향을 미치는 방식에는 전 세계적으로 매우 다양한 절차가 있다. 이러한 절차 중에는 의원이 제안한 의안에 대해 당 지도부가 일종의 지시권 또는 거부권을 행사할 수 있을 정

도의 매우 긴밀한 조율을 가능케 하는 절차도 존재하며, 의원에게 상당히 큰 재량이 주어지고 교섭단체와 정당 사이의 피드백이 매우 일반적인 형태로만 요구되는 경우도 있다. 모든 정당은 이러한 조율의 과정을 어떻게 실현할 것인지 각자 결정해야 한다. 이때 당강령에서는 언급되지 않았지만 교섭단체가 대응해야 할 이슈와 법안들이 정치 및 의회의 일상 속에서 항상 정치적 어젠다가 된다는 점을 고려해야 한다. 이러한 제안에 대하여 정당강령이 아무런 방향제시를 하지 못하면 교섭단체와 정당 사이에 조율과정을 통해 새로운 이슈와 문제에 대한 일관된 태도가 협의되어야 한다.

### 원내교섭단체 대표의 기능

원내교섭단체의 대표라는 직책은 가장 중요한 정당직 중 하나로, 국회뿐 아니라 지방의회에서도 마찬가지다. 당이 야당인 경우와 독일처럼 정부수반이나 장관직에 있는 당대표가 원내교섭단체를 겸직할 있는 곳에서 당대표와 교섭단체 대표를 겸직하는 경우가 드물지는 않다. 영국식 의회주의 제도를 적용하고 있는 나라에는 본연의 교섭단체 대표 역할을 하는 대표가 존재하지 않고, 개별 원내그룹 내 »총무(Whip)«가 특별히 중요한 역할을 한다. 그는 대표라기 보다는 교섭단체의 총무나 총책임자 역할을 한다. 정부여당의 대표 역할은 총리가 수행하며 야당의 대표 역할은 당대표가 담당한다. 총무는 교섭단체 내 규율을 관리하며, 발언자명단과 기타 원내 절차 관련 중요한 사항을 함께 결정한다.

교섭단체의 대표와 부대표는 교섭단체의 활동 조정과 스타일에 중요한 의미가 있는 다양한 기능을 수행한다:

- ◆ 원내 어젠다 상의 모든 이슈에 관해 교섭단체의 정치적 입장을 정하도록 조정하며 그 입장이 정당의 목표와 강령에 부합하도록 살핀다. 특정 이슈에 대하여 당이 명확한 입장을 정하지 못한 경우에는, 교섭단체와 당 지도부 및 기타 당위원

회 간 의견을 조율한다.

- ◆ 소속 의원의 상임위원회 배치에 대하여 조정하는데, 이때 개별 의원의 선호가 항상 모두 반영될 수 있는 것은 아니다.
- ◆ 본회의 발언자명단을 결정한다(이때도 개별 의원의 의견이 항상 전부 반영될 수 있는 것은 아니다).
- ◆ 의회 질의시간에 교섭단체가 제기할 이슈에 대하여 정한다.
- ◆ 의장단과 함께 의사일정 그리고 의회회의 및 원내 절차에 관하여 조정한다.
- ◆ 타 원내교섭단체의 대표와 공동의 계획과 개별 입법안에 있어서 공동의 표결행태에 대하여 조율한다.
- ◆ 다른 교섭단체와 상대 교섭단체의 의원이 질병, 출장 또는 기타 이유로 표결에 참석하지 못하게 될 경우, 자기 교섭단체에서도 일정 수의 의원을 표결에 참석시키지 않는 일명 페어링(*pairing*)에 합의한다. 이로써 의회 내 보편적인 표의 균형이 유지된다.
- ◆ 교섭단체 소속 의원이 올바른 표결을 하도록 한다.
- ◆ 교섭단체의 인력을 관리하며 모든 교섭단체 활동의 일반적 지원을 담당한다(의원들에게 사무실을 배정하는 등의 업무까지).
- ◆ 교섭단체를 대표하며 이로써 대중 앞에서 정당을 대표하기도 한다.

교섭단체 대표가 담당하는 많은 임무와 책임을 고려하면, 교섭단체의 대표는 의원으로서 오랜 기간 경험을 쌓은 인물로 원내 활동의 과정과 절차 및 규칙을 잘 알고, 자기 당 내에서 높은 신뢰를 받으며 우수한 소통능력을 갖춘 인물이어야 한다.

어떤 나라에서는 교섭단체 대표가 중앙당 지도부와 소통뿐 아니라, 지방의회의 분위기와 제안을 국회의 입법활동에 참작하기 위하여 지방의회 교섭단체 대표와 정기적 만남을 가지기도 한다. 남아프리카공화국 아프리카민족회의(*African National Congress, ANC*)의 국회 및 지방의회 원내교섭단체 대표들은 중앙당 지도부와 정기적으로 만나 의회 이니셔티브에 대한 정보를 교류하며 전략적 문제에 관하여 의견을 조율한다.

## 교섭단체 정기회의

교섭단체 대표의 중요성이 아무리 크다 해도 개별 위원회의 활동에 관한 정보를 공유하고 다양한 이슈에 대해 조율하기 위해서 소속 의원들 정기회의가 필요하다. 특히 대형 교섭단체에서는 모든 정치적 어젠다에 대해 의견일치를 보기가 힘들기 때문에 교섭단체 회의는 개별 정치적 이슈와 입법계획에 대한 다양한 의견을 소통하는 기회를 제공하기도 한다. 당 및 교섭단체의 대표가 일치된 태도를 강제하고 다른 견해를 침묵하게 할 만큼 강력한 권력을 지닌 정당과 의회는 극히 소수에 불과하다. 대부분의 교섭단체들은 정기의회 기간 중 각 교섭단체의 전체회의를 개최한다. 논쟁적 이슈에 대한 토론 끝에 대개 표결을 하여 특정 문제에 대한 교섭단체의 입장을 확정한다. 교섭단체의 노선이 정해지고 나면 모든 소속 의원은 교섭단체기율을 준수해야 한다.

## 교섭단체기율

의원은 교섭단체에 소속됨으로 인하여 누리는 장점에 대한 반대급부로 원칙적으로 소위 교섭단체기율을 따라야 한다. 다시 말해 모든 교섭단체의 소속 의원은 의회에서 실시되는 표결 시 그리고 교섭단체의 다수의견을 외부로 대표할 때 단결된 태도를 보여야 한다. 대부분의 교섭단체는 한 정당의 의원들로 구성되므로 교섭단체기율은 정당기율을 의미하기도 한다. 의원은 당과 당의 입장에 충실히 따라야 한다는 것이다. 소수의 예외 경우, 즉 소위 양심에 따른 결정(Gewissensentscheidung)의 경우에 한해 교섭단체(그리고 정당)는 소속 의원에게 교섭단체기율이 아닌 각자의 양심에 따라 결정을 내릴 자유를 허용한다. 의회제 국가에서는 특히 정부여당의 입장에서 단결되고 기율이 엄격한 교섭단체는 필수불가결하다. 그렇지 않으면 안정적 정부의 실현이 어렵기 때문이다. 대통령제 하에서는 자유위임(freies Mandat) 원칙이 보다 유연하게 적용될 수 있다.

교섭단체기율은 프랑스나 이탈리아, 스페인, 독일, 리투아니아, 나이지리아, 페루 등 다수의 나라에서 보장되는 의원의 양심의 자유와 일정 수준 충돌한다. 의원은 일명 »자유위임(freies Mandat)« 원칙에 근거해 오직 자신의 양심에 따르며 제3자의 지시에 구속되지 아니한다. 즉, 정당이나 자신을 뽑아준 유권자의 지시에도 구속되지 아니한다는 것이다. 이는 의원이 자신의 원내 임무를 수행함에 있어 철저하게 사안 중심으로 그리고 해당 국가의 사회적 이해를 고려할 수 있게 하기 위함이다. 권위주의적 또는 전체주의적 정권 하에서 의원이 엄격하게 통제되고 원내 토론과 표결이 짜여진 대로 진행되는 광대극으로 전락되었던 경험 역시 이 원칙의 적용에 큰 영향을 미쳤다. 대부분의 정당은 자유위임 원칙을 옹호하는 이유에 대해 잘 알고 있다. 그럼에도 불구하고 자기 정당의 정치적 이해와 목표를 관철시키기 위하여, 경우에 따라서는 여당 다수표 확보를 보장하거나 야당의 단결과 영향력을 보여주기 위하여, 자기 교섭단체의 행위능력, 예측가능성과 신뢰를 유지하고, 대외적으로 확실한 정치적 이미지를 구축하기 위해 교섭단체기율을 고집한다. 교섭단체의 대표가 수행해야 할 주요 임무 중 하나는 단결을 유지하는 것이다. 이를 위해 확신을 주기 위한 노력이 이루어지며, 의원들이 자발적으로 교섭단체기율을 충성스럽게 준수한다면 자유위임의 원칙과 교섭단체기율은 양립할 수 있다. 다음 선거에서의 재선이라는 의원 다수의 목표는 그들로 하여금 그렇지 않아도 정당과 교섭단체에 대한 충성심을 갖게 만들 것이다.

자유위임 원칙의 현실과 문제점은 일명 브렉시트 과정 중 영국 하원에서 실시된 여러 표결 시 드러났다. 여당의 모든 의원이나 야당의 의원은 자신이 속한 정당과 교섭단체의 대표이 제시한 노선을 따르지 않았으며, 각자 자기 판단에 따라 정부나 의회가 도출해낸 다양한 제안을 매우 상이한 방식으로 수용하거나 거부하였다. 이러한 개별적 태도는 정치적 결정과정에는 도움이 되지 않았다. 다수의 의원은 일명 반대당에 대한 찬성투표(*floor-crossing*) 즉, 본회의장의 반대쪽에 앉아 있는 다른 의원그룹이나 다른 교섭단체에게로 건너가 그들과 같은 선택지에 투표를 하였다. 호주와 캐나다에서는 반대당에 대한 찬성투표가 가능하다. *플로어 크로싱*이라는 말은 영어권에서 의원이 다른 교섭단체로 이적하는 것을 뜻하기도 한다.



의원들의 돌출 행동에 대해서는 후보 재공천 거부뿐만 아니라, 벌금에서부터 시작해 제명에 이르기까지 다양한 방식으로 제재를 가한다. 이는 자유위임 원칙을 고려할 때 적어도 의문점을 갖게 한다. 그러나 특히 비례대표제가 시행되고 있는 나라에서는 유권자들이 개별 의원에게 투표한 것이 아니라 하나의 정당명부에 투표한 것이기 때문에, 의원이 교섭단체를 바꾸는 것은 유권자가 정해 놓은 비례성을 왜곡시킨다는 점이 강조된다. 따라서 의원은 유권자를 전혀 고려하지 않은 채 정당소속에 대하여 자의적으로 결정해서는 안 된다는 것이다. 게다가 정당과 교섭단체의 교체 비율이 높아지면 정당과 정치에 대한 시민의 신뢰가 무너진다. 유권자는 무시당한 느낌을 받으며 더 이상 자신을 대표된다고 생각하지 않게 되기 때문이다. 정치인의 예측가능성과 정직성에 대한 믿음이 사라지는 것이다. 이러한 신뢰의 상실은 한 나라의 민주주의를 위협할 수도 있다.

그러다 보니 교섭단체기율을 준수하지 않는 행동을 처벌하기 위해 심지어 법적 제재 메커니즘을 도입한 나라도 있다. 극단적인 경우에는 의원이 교섭단체에서 탈퇴하고자 할 때도 처벌이 이루어진다. 인도나 파키스탄, 방글라데시, 네팔, 남아프리카공화국, 나미비아, 나이지리아, 브라질 등과 같은 나라에서는 의원의 교섭단체 탈퇴를 매우 어렵게 만들거나, 한 의회임기 중 일정 기간 동안에만 탈퇴를 허용하거나, 심지어 방글라데시 같은 경우에는 교섭단체 탈퇴 시 곧바로 의원직을 상실하게 만드는 등의 상이한 규정이 적용된다. 이러한 규정은 일부 나라에서 빈번하게 일어나는 의원의 당적변경과 그로 인해 야기되는 원내 다수의 불안정성 및 그에 종종 수반되는 정부의 약화를 방지하기 위한 목적으로 도입되었다. 의원들이 정당명부를 통해 선출되는 비례대표제가 도입된 나라에서는 의원이 당의 »소유«이기 때문에, 당 노선을 이탈하는 자들을 교섭단체에서만 제외시킬 뿐 아니라, 그들의 의원직도 박탈해야 한다는 압박이 더 크다. 정당 및 교섭단체 기율의 엄격한 준수를 규정하는 사례로서 호주 노동당(Labour Party)의 당헌의 일부 내용을 소개하고자 한다(ALP 2014: National Principles of Organisation 1, 14).

»전국, 주, 준주 단위의 정치적 입장은 전국, 주, 준주 단위의 (정당)회의에서 결정된다. 이 결정은 정당 또는 해당 주 또는 지역의 정당 산하 모든 당원과 정당의 구성조직에 구속력을 갖는다. 국가 차원의 플랫폼이나 회의 또는 대표단 또는 그에 상응하는 주와 준주 단위 기관의 결정과 무관한 사항에 대해서는 노동당의 해당 의원그룹의 다수결에 따른 결정이 모든 원내 당원에게 구속력을 갖는다.«

다른 나라에는 관련 규정이 훨씬 더 유연하다. 우리는 미국의 정당이 상하원에서 실시되는 각종 표결 시 자기 교섭단체 소속 의원 모두의 동의를 얻기 위해 애쓰는 모습을 언론을 통해 계속해 접한다. 미국에서는 교섭단체기울에서 벗어나는 태도는 원칙적으로 제재되지 않는다. 예를 들어 민주당(*Democratic Party*)은 의회 의장과 상임위원회 위원장 선출 시에만 정당의 연대를 요구한다.

교섭단체기울과 정당기울 관련해 여당과 야당 사이에 차이가 있는지는 그리 쉽게 확인되지 않는다. 여당은 당이 통일된 태도를 갖게 하게 위해 그리고 정부를 지원하기 위해 기울에 대한 더 큰 압박을 느낀다. 그런데 여당 교섭단체에는 개별 결정을 수용하지 못하거나 공직 배분 시 차별을 받았다고 불만족하는 의원이 항상 있기 마련이다. 여당이 압도적 다수를 차지하는 곳에서는 교섭단체기울을 준수하지 않는 의원 개개인의 행동이 보다 너그럽게 용인된다. 그러나 여당이 간신히 다수를 차지하는 곳에서는 모든 의원이 일치된 태도를 취해야 한다는 압박이 클 것이다. 야당에서는 교섭단체기울을 준수하지 않는 경향이 종종 더 크게 나타나는 데, 야당이 사용할 수 있는 제재 메커니즘이 제한되어 있기 때문이다. 특히 »신생 민주주의 국가«의 야당 의원은 정치적 영향력의 결핍으로 좌절을 느끼는 경향이 높다. 그러다 보니 교섭단체의 대표를 따를 의지가 약하다. 그리고 의원의 정당변경 교섭단체 이동이 다소 빈번하게 일어난다. 그러다 보니 앞서 기술한 교섭단체 이동과 정적 변경을 제재하기 위한 규정은 무엇보다 이러한 나라에 도입되었다.

이때 교섭단체 변경이 드물지 않게 뇌물과 부패의 결과로 일어난다는 사실도 간과해서는 안 된다. 이러한 노선 이탈자는 대개 대중으로부터 인정을 받지 못하며

기회주의자나 부패한 사람으로 간주된다. 교섭단체의 이적에 대해 정치적 원칙을 들어 가며 근거를 제시한다 해도 대중의 눈에는 그들의 행동 속에 개인적 이득을 쫓는 모습이 보인다.

### 의원 행동지침

지구상 모든 의회는 아니더라도 대부분의 의회에는 의원의 행동을 규율하는 행동 지침이 존재하는데, 그 중 의원의 권리와 의무를 매우 세세하게 규정하며 의원직 외에 다른 직업 또는 기타 활동, 추가 수입 및 선물과 정치적 활동을 위하여 제공 되는 후원금 등을 투명하게 밝히는 것을 목표로 하는 행동지침도 있다. 행동지침을 두는 이유는 의원이 의원직을 수행하는 것 이외에 어떠한 개인적 이해를 추구하는지, 또는 정치적 활동에 영향을 줄 수 있는 이익집단과 특별히 긴밀한 관계를 맺고 있는지 등을 명확히 하기 위함이다. 이러한 정보의 공개를 통해 의원의 올바른 태도를 지도하고 의원의 일탈행위나 심지어 부패를 방지하겠다는 것이다. 어떤 나라에서는 이러한 규정이 매우 보편적인 수준에 머무르며 그 준수 여부가 엄격하게 감시되지 않는다. 반면 어떤 나라에서는 의원 활동과 관련된 수입뿐만 아니라 의원의 기타 수입과 지출에 관하여서까지 매우 상세한 정보가 공개된다. 한편 투명성이 매우 높다고 간주되는 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 캐나다, 스위스 같은 나라조차 웹사이트 상에서 의원의 공식 수당에 관한 일반적인 정보 외에는 의원의 수입에 관한 다른 정보를 거의 공개하지는 않는다. 부수입은 대개 공개되지 않는다. 독일에서는 의원의 추가 수입을 열 단계로 구분해 놓은 기준표에 따라 공개하게 함으로써 모든 시민이 한 의원의 추가수입이 적어도 대략적으로 얼마나 되는지 알 수 있게 하고 있다. 몇몇 소수의 의원이 코로나 팬데믹 시기 중 자재조달과 관련해 일탈행위를 저지르자 독일에서는 의원의 수입에 관한 투명성을 더 확대하려고 하고 있으며, 특히 비교적 낮은 금액의 후원에 대해서도 후원 사실과 후원자에 대해 공개하게 하려고 한다.

## 교섭단체의 재정적인 의미

교섭단체는 정당에게 정치적으로도 중요하지만 재정적으로도 중요하다. 어떤 나라에서는 교섭단체가 일정 수의 구성요건을 충족하면 인력고용, 학술지원, 각종 집기 등 공공 재정의 지원을 받는다. 어떤 나라에서는 교섭단체에 지급되는 이 재정과 이 재정으로부터 인건비를 지급받는 인력을 교섭단체를 위한 활동에만 쓰도록 정함으로써, 의회활동과 정당활동이 뒤섞이는 것을 방지하려고 한다. 반면 어떤 나라에서는 교섭단체에 지급되는 재정과 이 재정으로부터 인건비를 지급받는 인력이 정당 활동에도 쓰일 수 있다. 독일의 경우 의원과 교섭단체를 지원하는 인력이 정당활동에 투입될 수 없고, 특히 선거운동에는 더욱 투입될 수 없다. 반면 스페인에서는 정당이 원내교섭단체에 제공되는 재정의 상당 부분을 정당활동과 중앙당 사무처 운영을 위하여 사용한다. 그러다 보니 상하원 의원이 연구인력과 개인 비서진을 제대로 갖추지 못한다. 이러한 관행 속에서 의회 활동은 명백하게 제한되며, 의회 활동을 지원하기 위해 교섭단체에 제공되는 재정은 목적에 맞게 사용되지 못한다.

일반적으로 정당은 의원이 자신이 받은 수당의 일부를 정당재정에 기부하기를 기대한다. 이는 합법적인 기대이며 정당한 기대이기도 하다. 대부분의 의원이 의원으로 선출되고 의원으로서 일정한 수입을 갖게 되는 것은 정당 덕분에 가능했기 때문이다. 한편 나라마다 정당이 자기 의원과 교섭단체로부터 기대할 수 있는 재정적 이득에 관하여 상이한 규정 적용되고 있다.

## 정당과 연정

의회제에서는 정부수반의 선출과 정부 구성을 위하여 (그리고 일부 나라에서는 장

관에 대한 승인을 위하여) 의회 다수의 찬성이 요구된다. 개별 정당이 단독으로 다수를 차지하지 못하는 경우에는 다른 정당과 합의를 통해 정부수반을 선출하고, 입법을 위한 다수를 확보하거나 다른 정치적 계획을 위한 지지를 획득해야 한다. 이러한 합의의 가장 흔한 형태가 연정이다. 연정 구성을 통해 정당은 다양한 목표를 달성할 수 있다. 예를 들어 권력을 부분적으로 쟁취할 수 있고, 때로는 정부 내 주도권을 쥌 수도 있고, 적어도 부분적으로 정치적 목표를 실현할 수 있게 된다. 연정이라는 동전의 뒷면은 연정 파트너에게 양보를 해야 한다는 점인데, 자기 당 강령 실현뿐만 아니라 선거 시 후보공천이나 공직 배분에 있어서 양보를 해야 할 수도 있다. 연정은 연애결혼이 아니라, 정해진 기간 동안 유지되는 정치적인 정략 결혼이다.

정당 간의 또 다른 형태의 원내 협력은 정부수반의 선출 시 협력하거나 개별 법안을 공동으로 지지하는 등 개별 사안 별로 협력하는 방식이다. 이러한 협력은 정부가 원내에서 확실한 다수를 확보하지 않은 소수정부일 때 이루어지는데, 소수정부는 훨씬 불안정적이며 다른 정당의 공격에 더 취약하며 경쟁하는 교섭단체의 강한 압박에 맞아야 한다. 반면 형식화된 연정의 경우 파트너 간 의견 불일치가 반복되더라도 다수의 교섭단체 간 협력을 위한 보다 견고한 토대가 마련된다. 잘 협의된 연정협약은 연정과 정부의 안정성을 위태롭게 하지 않으면서 이러한 파트너 간 차이를 극복하기 위한 메커니즘을 포함한다.

과거에는 연정 구성이 특히 의회정부제에서 흔한 일이었지만, 수 년 전부터는 대통령제에서도 점점 더 많은 연정이 만들어지고 있다. 대통령제에서는 대통령과 정부가 원내 다수에 덜 종속되어 있음에도 늘어나고 있다. 정치의 형성에 실제로 관심이 있는 대통령은 원칙적으로 의회의 지지를 필요로 한다. 라틴아메리카의 대통령제 국가들을 살펴보면, 강력한 의회가 존재하고 의회가 주요 권한을 가진 곳에서는 대통령이 연정 구성을 통해 의회의 일부로부터 지속적인 지지를 확보하려고 한다. 그래야 안정적 원내 다수의 지지를 받으며 통치를 할 수 있고, 입법 계획에 대한 지지를 얻고 개별 사안의 지리한 협상을 방지할 수 있기 때문이다(Alemán/

Tsebelis 2011). 의회제와 대통령제 사이에는 의회 및 의원의 기능과 권한에 있어 뚜렷한 차이가 있음에도 불구하고, 연정 구성은 효율적인 정부운영을 위한 주요 요소 중 하나로 점점 더 부각된다. 따라서 정당은 정부를 이끌거나 정부에 참여하고자 한다면 연정을 구성할 준비가 되어 있어야 한다.

### 연정의 다양한 형태들

일종의 표 나눠 갖기(vote sharing)를 합의하는 선거동맹은, 특정 선거구에서 정당들이 서로 경쟁하지 않고 공동의 후보를 지지하려 하거나 정당들이 단독으로는 좋은 결과를 기대할 수 없고 선거법 상 복수의 정당이 공동 명부를 만드는 것이 허용되는 경우 결성된다. 어떤 경우라도 선거동맹은 각 파트너가 단독으로 선거에 나섰을 때에는 달성할 수 없었을, 보다 높은 득표율과 의석 비중을 공동으로 달성하는 것을 목표로 한다. 적어도 이러한 동맹이 정부를 구성하거나 정부에 참여할 전망이 있을 때에는 동맹을 구성하는 파트너들 간에 이미 선거에 앞서 공동의 정치적 프로젝트와 인사제안에 대해 조율하는 것이 선거 이후 불화를 방지해준다.

연립정부(Koalitionsregierung)는 원칙적으로 그 어떤 정당도 법률 의결을 위한 그리고 안정적 다수를 구성하기 위한 충분한 수의 원내 의원을 확보하지 못했을 때 구성된다. 오늘날에는 많은 의회가 파편화되어 두 개의 정당만으로 연정을 구성하지 못하는 경우도 많다. 그러나 연정 파트너의 수가 많아지면 정치적 사안에 대한 합의와 공직 배분이 어려워진다. 특히 »작은« 연정 파트너는 종종 상대하기 어려운 파트너로 드러나는데, 그 이유는 연립정부 내 자신들에게 충분한 몫이 돌아오지 않을 수 있으며 그 결과 자신들이 다음 선거에서 불리해질 수 있다는 두려움을 갖고 있기 때문이다.

대연정(Große Koalition)은 연립정부의 특수한 형태로, 일상의 정치경쟁 속 가장 대표적인 경쟁자이자 한 나라의 거대 양당이 구성하는 정부다. 작은 정당들이 참여하는 다른 형태의 연정 구성이 이데올로기적 차이나 개인적 적대감 등으로 인해 이루어지지 못하면, 정치적 교착을 방지하기 위해 종종 이러한 대연정이 탄생한다. 국가적인 위기상황 역시 대연정을 탄생시키기도 한다. 파트너들이 국가

이성에 근거해 정당정치적 차이를 뒤로 미뤄둠으로써 나라의 위기를 함께 극복하려 한다면 말이다. 독일과 오스트리아, 이스라엘과 이탈리아는 대연정이 여러 번 수립되었던 나라이다. 반면 스페인에서는 양대 주요 정당이 아직까지 대연정을 결성할 의지를 보여준 적이 없었다. 일부 관찰자에 따르면 카탈로니아, 바스크지방 및 기타 지역 내 민족주의적 분리주의자와의 갈등은 양대 정당이 공동으로 대응할 때 훨씬 효과적으로 해결될 수 있을 것이라고 해도 말이다.

거국정부(Regierungen der Nationalen Einheit) 역시 연립정부의 한 형태로, 무엇보다 심각한 정치적 변혁의 순간이나 국가의 정치적 또는 경제적, 사회적 위기 순간에 구성된다. 이러한 순간에는 정당 간의 갈등은 공동의 국가적 이해를 위하여 뒤로 미뤄진다. 거국정부는 최근 예컨대 남수단이나 리비아에 존재했고, 그 이전에는 르완다, 짐바브웨 또는 아파르트헤이트-정권 이후 남아프리카공화국에도 존재했었다.

입법연합(Gesetzgebungskoalition)은 개별 정당이 공식적으로 연정에 참여하기를 원하지는 않지만, 정부여당 중 하나의 또는 다수의 정당과 특정 이슈에 관한 법률을 공동으로 통과시키기로 합의할 때 탄생한다. 이러한 형태의 연정은 폭넓은 합의를 보장해주며, 예를 들어 소수집단의 권리 또는 선거권 같이 특히 민감한 정치적 영역에 관한 법률 제정을 위한 연정일 때 무엇보다 중요하다. 입법연합은 미래의 심각한 갈등을 예방해줄 수 있다.

연정은 민주주의 정치체제를 위해 큰 장점이 될 수 있지만, 연정에 참여한 정당이나 정치체제 전체를 위협하는 몇몇 리스크를 수반할 수 있다. 가장 큰 위험은 연정 파트너들이 협력하여, 실시되고 있는 견제와 균형(*checks and balances*)을 무력화시키고 정치적 권력에 대한 자신의 접근이 지속적으로 보장되도록 (예컨대 선거법 개정을 통해) 정치적 게임의 규칙을 바꿀 수 있다는 것이다.

정당 간 연정구성 가능성과 연정 구성을 위해 정당이 갖추어야 할 능력은 다양한 요소에 의해 결정된다. 선거제도와 통치체제는 의회 내 힘의 분배 그리고 정부가 갖고 있는 실질적 권력과 정부가 쓸 수 있는 형성의 여지에 결정적으로 작용한다.

이는 연정 구성의 필요성에도 영향을 줄 수 있다. 정치 문화와 행위자의 태도 역시 중요하다. 오랜 연정 구성의 전통을 갖고 있는 벨기에, 네덜란드, 노르웨이 등을 비롯한 다수의 유럽 국가에서는 안정적 정부를 보장하기 위하여 연정을 구성하는 것에 대하여 정당 안팎으로 근본적인 저항이 존재하지 않는다. 반면 정치적 양극화가 심한 나라 즉, 한 정당의 당원뿐 아니라 지지자까지도 정당 간 경계를 넘는 협력과 정치 진영 간 경계를 넘는 협력을 회의적 시각으로 바라보거나 그것에 대해 심지어 거부감을 갖는 나라에서는 연정 구성이 현저히 더 어렵다. 폭력적 갈등이 존재하는 나라에서는 »거국정부«의 구성이 더 어렵다. 예를 들어 콜롬비아에서는 과거 게릴라 운동 소속원들이 정치체제에 통합된 것 그리고 그들이 설립한 정당을 통해 그들이 의회에 대표되는 것에 대하여 인구의 상당수가 거부감을 드러낸다. 게릴라 운동 출신의 정당이 연립정부에 참여하게 된다면, 새로운 갈등이 일어나게 될 것이다. 반면 칠레 같은 경우에는 피노체트 독재에서 민주주의로의 이행 과정에서, 오랜 기간 이데올로기적이고 정치적인 차이로 인하여 치열하게 싸웠던 정당이 오직 폭넓은 연정을 통해 그리고 각자의 주요 정치적 및 이데올로기적 입장을 뒤로 미뤄둠으로써 민주주의를 새롭게 구축할 수 있다는 사실을 인지하였다. 이때 과거 정권과 그 추종자에 대한 공동의 적대감은 연정 구성에 유리하게 작용하였다.



표 16: 연정의 장단점 (출처: 자체 자료)

장점과 기회	단점과 위험
<p>안정적 정부 구성과 통치능력 확보가 가능하다.</p>	<p>연정 파트너들 간 계속해서 협의 및 조율이 필요하므로 »정책의 거침없는 추진(Durchregieren)«과 »혼연일체«의 정부활동이 저해된다.</p>
<p>한 정당이 단독으로는 달성할 수 없었던 정치적 목표가 실현된다.</p>	<p>입법 및 정부의 임무 수행 시 연정 파트너와의 불가피한 타협으로 인하여 자신의 선호와 원칙을 미뤄두거나 »약화«시켜야 한다.</p>
<p>연정을 구성하는 여러 정당이 대표하는 다양한 사회적 집단의 이해가 입법과정과 정부 내에서 (공직 배분 시에도) 고려된다.</p>	<p>연정 파트너 각자의 프로파일은 지속적인 타협과 합의에 희생되며, 개별 정당은 공동으로 달성한 성과 중 자신의 몫을 구분해 내기 어렵다.</p>
<p>대중은 정치적 사안에 대한 의견이 일치하지 않을 때 타협이 중요한 해결방법이라는 점을 배운다.</p>	<p>작은 정당은 지배적인 큰 연정 파트너에 의해 »압도«되어 대중에게 제대로 인식되지 못할 수 있다. 한편 작은 정당은 연정이 달성한 성과 중 자기 몫을 제대로 상품화할 수 있다면 연정의 성과로부터 상대적으로 큰 이익을 취할 수도 있다.</p>
<p>대중은 어쩌면 언젠가 연정 구성 시 필요할지도 모르는 다른 정당의 입장과 요구에 대한 관용적 태도를 배운다.</p>	<p>일반 대중 그리고 자기 지지자 중에서도 일부는, 정당이 정부공직을 차지하기 위해 자신의 원칙을 등한시한다는 인상을 가질 수 있다. 따라서 대중뿐 아니라 자기 지지자들에게도 내려진 결정에 대한 이유를 설명할 필요성이 높다.</p>
<p>정치적 갈등은 »누그러진다«. 왜냐하면 어쩌면 다른 정당이 언젠가 연정 파트너로서 필요하게 될 수도 있고 따라서 그러한 정당과 대화를 유지하고 강한 그리고 개인적인 공격으로 관계에 부담을 주지 않는 것이 더 권장되기 때문이다.</p>	<p>자기 정당의 지지자 중 일부가 연정 파트너들 간에 이루어진 타협의 내용을 수용하지 않고 정당으로부터 분리되는 일이 일어날 수도 있다.</p>
<p>연정 파트너 중 일부 또는 모두가 정부의 업적이 우수하게 평가될 때 이익을 취하며 다음 선거에서 보다 큰 지지를 받을 수 있다.</p>	<p>연정 내 의견차이와 갈등 그리고 연정 파트너의 실수나 약점은 연정에 참여한 모든 파트너에게 부담으로 작용하며 다음 선거에서의 전망을 어둡게 할 수 있다.</p>
<p>연정을 구성하지 않았다면 차지하지 못했을 공직과 직책을 연정 파트너의 대표이 차지할 수 있다. 이는 공직자 및 미래의 공직자 후보의 정치활동을 위한 동기를 부여한다.</p>	<p>대연정은 상대적으로 약한 야당을 궁지로 몰 위험이 있다. 다른 한편으로는 정치적 스펙트럼 상 중도에 위치한 강력한 야당이 존재하지 않을 시 양극단에서 극단주의적 정당이 강세를 보일 수도 있다.</p>

장점과 기회	단점과 위험
<p>개개의 연정 파트너는 연정에 참여하지 않았다면 경험해보지 못했을 행정부를 경험하게 된다. 또한 역량을 확대하며 이를 미래의 선거전에서 자기 자신과 정당을 홍보하는 데 활용할 수 있다.</p>	<p>패배를 두려워할 필요가 없는 지배적인 정당은 연정을 통해 특정 그룹이 대안으로 발전하기 전에 그러한 그룹을 선임하고, 그 그룹을 약화시키거나 제거할 유혹을 받을 수 있다.</p>
<p>위기 때 정부가 내려야 하는 불편한 결정(팬데믹 확산으로 인한 개인의 자유권 제한에 관한 결정 등) 역시 다수의 연정 파트너가 공동으로 내린 결정일 경우 보다 쉽게 높은 정당성을 갖게 된다.</p>	
<p>정부와 정부를 구성하는 정당은 미디어에 대한 보다 확대된 접근이 가능하며, 모든 연정 파트너가 정부활동의 성과를 알리기 위해 각기 자신의 소통채널을 활용하기 때문에 정부와 정부를 구성하는 정당의 홍보활동이 보다 널리 확산될 수 있다.</p>	

연정을 구성하기 위해서는 선의를 갖고 있어야 하며 *당파* 나라 그리고 나라의 민주주의 질서를 위해 연정 구성이 갖는 장단점을 검토할 뿐 아니라, 그 외 다수의 요소와 특징을 고려해야 한다. 예를 들어 다음 사항을 고려해야 한다.

- ◆ 주어진 시간: 헌법이나 선거법 상 선거 후 정부를 구성하기까지의 시간이 정해져 있는 나라들이 있다. 만약 선거 후 연립에 참여하기를 원하거나 그해야만 할 것으로 예상되는 정당은 이러한 사실을 선거 전에 고려해야 한다. 정당은 사전에 연정 구성을 위한 준비를 하고 적어도 내부적으로 향후 연정 협상을 위한 우선 순위를 결정해 놓아야 한다. 연정 협상 준비가 잘 되어 있을수록, 정당이 중요하게 생각하는 이슈를 연정협약에 명시하게 될 확률이 높아진다.
- ◆ 정치적 구도: 때로는 정당이 굳이 원하지 않더라도 연정 구성이 불가피한 경우가 있다. 예를 들어 독일에서는 2013년에서 2017년 사이 *기민련(CDU)*과 *사민당(SPD)*의 대연정이 있었다. 두 정당 모두 임기가 끝날 때 연정에 불만족스러워 했고, 특히 상대적으로 더 작은 정당인 사민당(SPD)은 공동으로 달성한 정부의 성과가 더 큰 정당인 기민련(CDU)의 공로로만 돌아간다고 보았다. 한편

기민련(CDU) 내부에서는 작은 파트너에게 너무 많은 것들을 양보했다는 의견도 있었다. 사민당(SPD)이 현저히 낮은 득표율을 기록한 선거 당일 저녁에 이미 사민당(SPD) 대표는 절대로 기민련(CDU)과 재차 연정을 구성하지 않을 것이라 선언하였다. 그 이후 수주 동안 기민련(CDU)과 녹색당(*Grünen*) 그리고 자민당(FDP) 간의 연정 협상이 진행되었다. 자민당(FDP)의 경우 연정 협상을 할 준비가 되어 있지 않았고 결국 협상을 결렬시켰다. 독일 헌법은 짧은 기간 안에 재선거를 허용하지 않기도 하고 당시 대통령이 양대 정당에게 연정을 요청하여, 사민당(SPD)은 결국 다시 한번 기민련(CDU)과 연정을 꾸리는 데에 동의하였다. 결국 다시 대연정이 구성되었다. 그리고 이를 위해 기민련(CDU)은 자신에게 중요한 몇몇 정책분야에서 작은 파트너에게 양보를 해야만 했다.

- ◆ 미래의 파트너에 대한 신뢰: 정당 간 아무리 경쟁이 심하다 하더라도 연정을 구성할 때에는 합의한 바를 준수할 것이라는 서로에 대한 일종의 기본신뢰가 있어야 한다. 물론 자신의 성과를 가능한 더 부각시키려는 경향과 그래야만 하는 필요성이 존재한다. 왜냐하면 연정을 구성했던 정당은 미래에 실시될 선거에서 유권자의 표를 얻기 위해 또 다시 경쟁할 것이기 때문이다. 따라서 연정 협상이 진행되는 과정에서 개별 정책분야에 대한 기본결정뿐 아니라, 서로를 대하는 방식에 대한 절차에 대해서도 정하는 것이 중요하다. 예를 들어 다음과 같이 정할 수 있다.
  - 공동으로 수행하는 정부활동과 관련이 있는 주요 사안에 관한 정보의 정기적 교류. 예를 들어 공동의 프로젝트를 논의하거나 갈등을 해결하기 위해 연정 파트너의 대표 간 정기적인 만남을 갖는다.
  - 결정 과정에 관한 명확한 합의와 명확한 상호이해. 이와 관련하여서는 그 어떤 정당도 연정 파트너와의 사전 협의 없이 의회에 법안을 제출하지 않고 파트너들이 야당의 제안에 동의하지 않기로 합의하는 것이 중요하다.
  - 각 파트너의 역할, 지위, 책임에 대한 확실한 결정. 여기에는 내각의 배분 또는 원내대표단이나 각종 상임위원회의 위원장 같은 원내 주요 직책 인사에 대한 합의가 포함된다.
  - 아마도 성공적인 연정의 가장 중요한 조건인 합의와 타협 의지. 개별 이

슈와 프로젝트에 대해 항상 합의가 달성될 수 있는 것은 아니다. 이럴 경우 모든 파트너는 타협할 의지가 있어야 하는데, 이때 타협을 통해 그 어떤 정당도 자신이 요구한 바의 최대치를 관철시키지 못한다. 그리고 가능하다면 모두가 타협을 통해 이득을 취한다는 느낌을 받을 수 있어야 한다. 상이한 이슈들이 하나의 »패키지«로서 협의되고 타협이 이루어지는 경우도 드물지 않다. 이 종합패키지는 다양한 요소로 구성되는데, 각 요소는 파트너 중 한 쪽에게만 중요한 것들이다. 그러나 최종적으로는 이 패키지에 담긴 내용물에 모두가 만족한다.

연정에 참여하는 파트너들은 연립정부로서 이러한 패키지를 만들기 전에, 몇 가지 과제를 수행해야 한다.

연정이 구성되어 있는 중에 그리고 무엇보다 연정이 끝난 이후 각 정당은 연정을 통해 무엇이 달성되었는지 그리고 연정으로부터 미래를 위해 어떠한 교훈이 도출될 수 있는지 결산해야 한다.

### 연정 구성의 단계

정당은 연정 협상을 위한 그리고 추후 담당하게 될 정부의 임무 수행을 위한 자기만의 전략을 수립하고, 무엇이 자기에게 중요하며 필요하다면 어떠한 이슈와 사안을 양보할 것인지를 결정해야 한다. 또한 정당의 어떤 대표가 연정 협상에 나설 것인지도 미리 정해야 한다. 연정 협상 과정에서 개별 정책분야에 대한 특별위원회가 구성되어, 각 정당의 전문가들이 위원회에 파견되는 경우도 종종 있다. 대개 이들 전문가 중에서 나중에 장관이 임명된다.

모든 잠재적 연정 파트너들은 연정 구성을 위한 형식적 협상을 실시하고, 협상이 성공적으로 끝나면 협력의 주요 목표와 계획을 명시한 서면 합의를 작성해야 한다. 이 협약은 구체적인 법조문일 필요는 없지만, 가능하다면 개별 정책분야에 대한 기본적인 결정을 명시하고 있어야 한다.

연정합의는 당 주요 위원회로부터 수용되어야 한다. 일부 정당에서는 최고위원

회가 이 합의에 동의하면 그것으로 충분하다. 반면 어떤 정당에서는 당 소속 의원이 연정합의의 수용 여부에 대하여 표결로 정한다. 왜냐하면 이 합의로부터 도출되는 개별 법률을 가결하고 해당 임기 동안 정부를 지원해야 하는 것이 바로 그들이기 때문이다. 어떤 정당은 연정합의에 대해 당원이 결정하도록 한다. 첫눈에는 민주적인 절차처럼 보이지만, 모든 국민투표제적 표결 방식처럼 투표자가 표결 대상에 대하여 잘 알지 못하거나 부분적인 지식만 가질 위험이 있다. 모든 당원이 연정합의를 읽는 것은 아니다. 특히 일부 »평범한« 당원은 상대적으로 덜 유연한 태도나 기대를 가지며, 연정합의는 정당의 »진정한« 요구이 상당히 삭제된 타협문건이라고 오해하기도 한다. 당원이 오랜 협상 끝에 달성된 연정합의를 거부하게 되면, 그 결과 협상에 참가했던 대표들의 정통성이 상실될 뿐 아니라, 한 나라의 통치능력도 저해될 수 있다.

## 정부내 정당

정부를 인수하거나 적어도 정부에 참여하는 것은 정당의 생애에 있어 정점을 이룬다. 정부를 인수하거나 정부에 참여하는 정당은 자신의 정치적 강령을 구체적인 정책으로 실현할 수 있다. 이는 정당이 동시에 달성해야 하는 두 가지의 도전과제와 연결된다. 한편으로는 우수한 정부운영 즉, 굿 거버넌스를 실현하고, 다른 한편으로는 정당 조직의 유지와 계속적 발전을 달성해야 한다. 이 이중과제 수행에 실패한 정당이 많다.

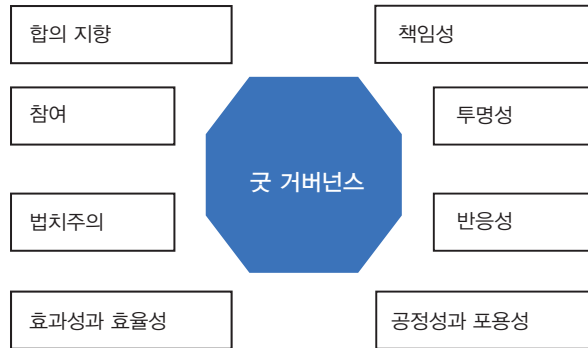


그림 11: 국 거버넌스의 8대 원칙

국 거버넌스는 이상적인 형태로 이루어지는 정부의 결정 도출 및 이행 프로세스를 의미하는, 어느새 약 30년 전 정착한 개념이다. 보편적으로 국 거버넌스 개념은 8개의 특성과 관련이 되는데, 이들 특성에 대해서는 바로 아래에서 설명하겠다. 국 거버넌스는 무엇보다도 부패가 방지되거나 적어도 최소화되고, 결정과정에 사회 내 소수의 의견과 취약자의 목소리가 반영되고, 사회의 현재와 미래의 요구들이 정치적 결정에 고려되는 것을 보장하는 것을 목표로 한다.

#### 국제연합의 국 거버넌스 8대 원칙

- ◆ 참여(*participatory*): 사람은 합법적인 직접적 대리인으로서의 조직이나 대표를 통해 자신의 의견을 표출할 수 있어야 한다. 여기에는 남자와 여자, 위협에 처한 사회의 일원들, 소수자 등이 포함된다. 참여는 결사와 사상의 자유도 의미한다.
- ◆ 법치주의(*follows the rule of law*): 법은 공평하게 집행되어야 하는데, 특히 인권법의 경우 그렇다. 법치주의가 보장되지 않으면 강자가 약자 위에 군림하게 된다.
- ◆ 합의 지향(*consensus oriented*): 합의 지향적 결정과정은 모두가 자신이 원하는 바를 모두 달성하지 못하더라도, 그 누구에게도 불리하지 않은 공동의 최소한의 부분을 달성할 수 있게 해준다. 이러한 결정과정은 다양한 이해를 중개해줌으

로써, 한 사회 내 최고의 이해에 대한 폭넓은 합의 달성을 가능케 한다.

- ◆ **형평성과 포용성(equitable and inclusive)**: 굿 거버넌스는 공평한 사회를 보장한다. 사람들은 자신의 안녕을 증진시키거나 유지할 수 있어야 한다.
- ◆ **효과성과 효율성(effective and efficient)**: 과정과 제도는 해당 공동체의 요구에 부합하는 결과를 도출할 수 있어야 한다. 공동체의 자원은 최대한의 아웃풋을 달성하기 위하여 효율적으로 활용되어야 한다.
- ◆ **책임성(accountable)**: 굿 거버넌스는 사람들의 상황 개선을 목표로 하며, 이는 정부가 그 사람들에게 대해 책임을 다하지 않는 이상 불가능하다. 국가 기관, 민간 부문 그리고 시민사회 조직은 대중과 제도화된 이익집단에 대해 책임을 다해야 한다.
- ◆ **투명성(transparent)**: 정보는 대중에 의해 접근가능해야 하고 이해 가능하고 통제 가능해야 한다. 이는 자유로운 언론과 정보에 대한 자유로운 접근을 의미하기도 한다.
- ◆ **반응성(responsive)**: 기관과 프로세스는 모든 청구권자들에게 적절한 기간 내 반응해야 한다.

정당에게는 자기 조직의 유지와 계속적 발전이라는 두 번째 과제 역시 매우 중요하다. 이는 앞으로 치러질 선거에서의 성공을 위한 조건이기 때문이기도 하다. 다수의 정당 그리고 무엇보다 당의 리더는 정부를 인수하고 나면 또는 정부에 참여하게 되면 새로운 공직 수행에 집중해야 하므로, 정당 업무를 위해 쓸 시간이 많지 않다. 의회제에서는 당 대표와 기타 중요한 지도부 인사들이 대개 정부수반이나 장관으로서 이중역할을 수행한다. 이는 한편으로는 정당과 정부 사이의 연계를 보장해준다. 하지만, 다른 한편으로는 정당조직을 돌아보는 중요한 임무가 전문가에게 일임되고 정부에서 일하는 자들도 정기적으로 정당의 관심사를 돌아볼 때에만 그것이 정당에게 단점으로 작용하지 않는다.

한 정당이 정부에 대한 책임을 인수하는 것은 정당에 여러가지 결과를 초래하는데, 선거 이후 공직을 차지하는 정당의 리더와 대표들이 당의 대표로서뿐 아니라

공직자로서 정치를 이끌어 나가게 되기 때문에 그리고 이때 자신의 지위를 유지하고자 하는 정당 리더와 대표들의 이해가 작용하기 때문이다. 공직자로서 그들의 활동과 태도는 정당에 대한 대중의 평가에 훨씬 더 강하게 영향을 미치게 된다. 그들이 자신의 임무를 잘 수행하면 정당에게도 득이 되지만, 실수나 위법행위를 저지르게 되면 정당에게도 피해가 간다. 공직자는 정당의 목표를 달성하는 데 있어서 개인적으로 훨씬 더 큰 역할을 하게 된다. 동시에 어떠한 계획이 곧바로 실현되기 어려운지, 원하는 목표를 단계적으로 달성하기 위해 어떤 부분에서 타협이 필요한지, 그리고 민주주의 체제 내 정치를 형성해 나가는 데 있어서 얼마나 다양한 한계, 제약, 강제들이 존재하는 지를 누구보다 먼저 볼 수 있다. »평범한« 당원들은 이러한 행위능력의 한계를 항상 인식하는 것은 아니며, 정당목표가 충분히 만족스럽게 이행되지 못하는 모습을 볼 때 종종 실망하거나 심지어 당을 떠나기도 한다.

정부를 구성하는 한 부분으로서의 정당은 »국가정치적« 차원에서 행동해야 한다. 즉, 한 나라의 종합적인 상황을 주시해야 하고, 부분적 이해에만 초점을 맞추어서는 안 된다는 뜻이다. 이미 당내에서 다양한 사회적 그룹의 대표들을 통합하고 다양한 이해의 균형을 모색해야 하는 정당은 정부에 참여해 타협을 도출해내고 공익에 봉사하는 일이 더 쉬울 것이다.

정부에 참여함으로써 정당이 이득을 취할 수 있는 것은 당연하다. 우선 정당 소속의 정부 구성원이 정치를 형성해 나가는 것에 관한 결정을 내리므로 정당의 목표와 프로그램을 적어도 부분적으로 그리고 단계적으로 실현할 수 있다. 둘째로 특정 그룹이나 분야가 목표지향적으로 촉진될 수 있는데, 이는 다음 선거에 유리하게 작용할 수 있다. 셋째로 정부에 참여한 정당은 전문지식과 정보에 접근할 수 있다는 점에서 정치적 경쟁자에 비해 장점을 누린다. 국가 관료주의가 정당을 위해 남용되어서는 안 되지만, 잘 기능하는 국가기관은 부처의 대표에게 힘을 실어주므로, 넷째로 정당 소속의 정부 구성원이 자신의 임무를 제대로 수행할 경우 그들의 명성으로부터 정당은 이득을 취한다. 다섯째 장관이나 기타 공직자가 자신의 소속 정당에 더 많은 당비를 납부하는 곳이 많다. 그 직책을 정당에 소속된 덕



에 획득하였기 때문이다. 정당은 이로써 재정적 이득을 취하며, 이는 불법적인 일이 아니다. 한편 정부 내 공직자와 정당이 공적 자원에 대한 접근성을 불법적인 후견주의적 행태와 부패에 남용하는 사례도 있다. 이는 유권자의 신뢰를 실망시키며, 이러한 사례가 밝혀지면 해당 정당은 선거실패나 몰락을 당하는 일이 드물지 않다.

#### 독자에게 던지는 질문

- ◆ 의원은 정당노선에 부합하는 일관성과 단결된 태도를 보이는가?
- ◆ 교섭단체는 기울이 있는가? 또는 반복되는 갈등이나 이탈 현상이 나타나는가?
- ◆ 정당은 연정을 할 수 있는가? 연정을 구성하는 데 있어서 가장 큰 장애물은 무엇인가?
- ◆ 당원과 일반 대중은 연정을 어떻게 평가하는가?
- ◆ 정당은 정부가 수행해야 할 임무를 굿 거버넌스 원칙에 입각하여 수행하는가? 어떤 분야에서 역량이 부족하며 실패하는가?

# 11

---

## 정치 리더십

정치 리더십이란 당내 지도부 기능을 맡는 것 그 이상을 의미한다. 정치 리더는 당내 선거를 통한 정통성을 확보하는 것 외에도 일련의 개인적 특성을 갖추어야 동의와 정통성을 확보할 수 있다. 정치 리더는 지난 수십 년간 앞서 언급한 바 있는 정치적 경쟁의 개인화와 정당의 »대통령화«로 인하여 더 큰 의미를 갖게 되었다. 그 결과 정당에 대한 인식이 축소되었을 뿐 아니라, 이전까지는 정치적 활동을 하지 않았던, 기업가나 예술가로 성공하고 인기를 얻은 사람들이 정치적 공직에 도전하게 되었다. 문제는 그런 사람들이 정치적 경험뿐만 아니라 정치 제도의 기능에 관한 지식 및 한 국가의 주요 헌법적 원칙과 국가정치적 원칙에 관한 지식도 부족하다는 것이다. 또한 모든 성공적인 정치 리더가 나무랄 데 없는 경영능력과 때로는 약간의 연기력을 갖추어야 하기도 하지만, 정치 리더에 대한 요구가 기업가나 예술가에 대한 요구와는 분명하게 다르다는 점도 모른다는 것이다. 경제계 리더의 경우 시장에 내놓은 상품이 5%나 10%의 시장 점유율을 달성하면 매우 성공적인 리더로 평가된다. 그러나 정치 리더에게는 선거에서 그보다 명백하게 높은, 이상

적인 경우라면 50% 이상의 »시장« 점유율 즉, 선거에서 득표율 달성이 요구된다. 그러기 위해서는 개인적인 특성과 능력을 갖추는 것 외에 타협할 줄도 알고 다양한 사회적 계층의 지지자도 확보해야 한다. 이때 다양한 사회적 계층은 선거 후 그리 쉽게 충족시키기 어려운 요구를 한다. 정치 리더는 이러한 유권자 연합과 대중적 지지를 금방 잃어버리지 않기 위해, 원내 다수의 동의를 확보하는 것에 그치지 않고 더 나아가 폭넓은 대중의 지지를 획득하기 위해 지속적으로 노력해야 한다. 그는 자신이 속한 당기관뿐만 아니라, 폭넓은 대중에 대해 계속해 책임을 져야 한다. 이를 위해서는 특별한 능력과 특별함을 요구한다.

## 권력, 공익 그리고 국가이성 사이의 정치 리더십

정치 리더십은 전 세계적으로 시대를 초월한 정치 생활의 주요 주제다. 최상위 정치 리더 즉, 대통령이나 총리는 정치체제의 최고위 대표직뿐만 아니라, 한 나라의 운명을 만들어 나가는 권력도 맡고 있다. 그 권력이 현대 민주주의 국가에서는 다양한 균형 및 견제 메커니즘에 의해 제한된다 하더라도 말이다. 따라서 고대로부터 정치 리더십과 정치 리더 개인은 정치에 대한 고찰 시 다루지는 주요 영역이다.

고대에는 플라톤과 아리스토텔레스의 정치 철학이 좋은 질서를 실현하는 방법에 중점에 두었다. 플라톤(기원전 427-347)은 좋은 질서의 핵심적 요소는 정의라고 보았다. 그래서 그는 정치 리더에게 정의를 추구할 것을 요구하였다. 한편 그가 아는 모든 형태의 국가의 지배자는 이기심을 특징으로 가지며, 정의를 추구하기보다 자기 이익을 위하여 법을 제정하려고 시도한다는 특징이 있음을 확인하였다. 공익을 지향해야 하는 정치 본연의 특징에 모순되는 일이다. 따라서 플라톤은 정치 리더가 선을 구분해낼 줄 알고 정의의 실현을 추구할 것을 기대하였다.

현대적 정치학의 창시자로 간주되는 아리스토텔레스(기원전 384-322)는 정치의 핵심이 개인의 행복과 전체로서의 사회의 행복이 실현될 수 있게 해주는 헌법을 수립하는 것이라 보았다. 따라서 아리스토텔레스 역시 정치 리더십의 임무는 좋은 사회를 실현시키는 것이라고 하였다. 플라톤과 아리스토텔레스에게 있어 정치는 강력한 규범적 성격을 지닌다.

니콜로 마키아벨리(1469-1527)는 이러한 고대의 정치상과 인간상과는 다른 관점을 가졌다. 그는 정치가 권력의 쟁취와 유지를 추구한다고 보았다. 그가 쓴 군주론(*Il principe*)에서 마키아벨리는 정치인이 권력을 획득하기 위한 몇 가지 조언을 제시하였다(1986). 그는 통제할 수 없는 행운이나 운명(*fortuna*) 외에 무엇보다도 지배자로서의 유능함(*virtus*)을 갖추어야, 권력 쟁취와 유지의 기회가 주어졌을 때 그 기회를 활용할 수 있다고 하였다. 따라서 정치인이라면 실행력과 결단력이 있어야 한다. 마키아벨리는 인간과 정치인이 모든 측면에서 선을 추구하는 것은 맞지 않다고 보았다. 그렇게 하면 선하지 않은 수많은 다른 이들 사이에서 멸망할 것이기 때문이다. 마키아벨리는 절대권력자를 가리켜 군주라고 하였는데, 그는 바로 이러한 이유 때문에 군주가 특수한 조건 하에서는 유효한 법과 도덕적 규범을 무시해야 한다고 말하였다. 그는 예를 들어 자신이 한 말을 지키는 것이 국가에게 손해일 경우 군주는 자신의 한 말을 지키지 말라고 하였다. 한편 마키아벨리 역시 맹목적인 권력정치적 견유주의나 이기적 사고를 대변한 것이 아니라, 군주에게 국가의 안녕을 기준으로 행동할 것을 요구하였다. 그러나 그는 윤리에 기반한 국가의 도덕성은 철저히 거부하였다. 그에게 있어 정치의 목표는 성공적으로 통치하는 것이다. 그는 이러한 관점을 토대로 근대의 국가이성 이론을 제시하였다. 이 이론이 탄생한 이래 국가이성은 세계 모든 지역 통치자에게 (실질적 또는 추정적) 국가의 이해를 보호하기 위하여 유효한 법과 도덕적 계율을 어길 때 정당성을 제공하고 있다. 도널드 트럼프를 비롯한 정치인은 군주론을 읽지 않았다고 추측할 수 있다. 그럼에도 불구하고 그들의 태도는 마키아벨리의 권장사항과 상당히 유사할 때가 있다.

정치철학사를 잠시 들여다보면서, 정치 리더십의 성격에 대한 근본적인 질문이 수백 년 전부터 정치 토론과 늘 함께 해왔음을 확인할 수 있었다. 고대 철학가와 피렌체의 외교관이자 저술가(마키아벨리) 사이의 »논쟁«은 여전히 계속되고 있다. 수백 년째 계속되는 이 토론으로부터 하나의 작은 공통분모가 도출되는데, 바로 정치 리더십이 해당 사회의 정치적 질서에 막대한 영향을 준다는 사실이다. 그러나 정치 리더십을 달성하는 방법과 그 리더십의 사용 목적을 묻는 질문에 대해서는 여전히 정답이 존재하지 않는다.

오늘날의 민주주의 국가는 정치 리더십에 대한 서로 매우 상이한 개념을 갖고 있다. 신진 정치인이 배워서 성공적이고 자신감 넘치는 정치 지도자가 될 수 있게 해주는, 리더십의 특성에 관한 이론이나 교육과정이 존재하지 않는다.

정치 리더십이라는 주제는 계속해서 새롭게 제기된다. 일반적으로 리더십에 대한 요구가 전 세계적으로 다시 커지는 것으로 보인다. 자유 및 대의 민주주의에 다채로운 문제들이 압박을 가한 결과다. 모든 국가는 기술적 발전, 기후변화, 세계화, 대규모 이민, (사회적) 갈등과 전쟁, 질병, 팬데믹 등으로부터 야기되는 도전과제에 직면해 있다. 그러나 오직 자유민주주의 국가에서만 문제 해결을 위한 노력이 공개적으로 가시화되며 누구나 그 노력을 느낄 수 있다. 권위주의 및 전체주의 체제에서는 지도자가 문제를 약점이나 실패로 해석될 수 있다는 것을 두려워하기 때문에 오류와 문제점이 공개적으로 논의되지 않는다. 이는 코로나 팬데믹 상황에서 분명하게 드러난다. 민주적으로 선출된 리더 중에도 새로운 상황과 그로부터 커지는 위협에 대하여 속수무책이라는 사실 또는 적어도 그러한 상황에 대한 불확실성을 인정하기를 꺼려하고, 위협을 부정하는 포퓰리즘적 방식으로 대응하는 리더들이 있었다. 그러나 사람들의 걱정을 진지하게 받아들이고, 공개적으로 학습의지를 보이며, 야당이나 미디어의 비판을 수용하고 결단력 있게 그리고 역량을 발휘하며 대응한 지도자는 시민들로부터 특별히 신뢰를 받았다는 점이 확인되었다.

그러나 정치 리더십에 대한 요구가 다시 커지는 것은 정치, 사회, 경제적 문제로

인한 압박 때문만은 아니다. 대중매체 역시 개인화 효과를 통해 고위공직자의 가치를 높이는 데에 결정적으로 기여하는데, 대중매체는 그들을 정치적 결정권을 행사하는 주요 주체로 소개한다. 어떤 국가원수나 정부수반, 기타 직책을 맡은 정치 지도자에게는 반가운 일이다. 그 덕에 자신을 »행동가«나 »결정권자«로서의 역할을 가진 사람으로 드러낼 수 있기 때문이다. 민주주의 국가에서는 지도자가 특정 결정에 대하여 사전에 언론을 통해 예고를 했다 하더라도, 그 결정이 실현되기 위해서는 의회나 기타 위원회의 동의가 있어야 함에도 불구하고 말이다.

## 좋은 정치 지도자의 특성

정치 리더십은 한 »지도자«가 다른 사람에게 영향을 주고 그들로 하여금 자신을 따르게 한다는 뜻이다. 정치 리더십을 성공적으로 발휘한 사람이라면, 다른 사람들에게 무언가를 하게 하거나, 선거 때 특정한 투표행태를 갖도록 설득하거나, 정당, 의회, 관료주의 체제 안에서 동의와 협력을 얻어낼 수 있고, 결정을 내리고 관찰시키며, 아이디어와 제안과 프로그램을 개발하고 그에 대한 지지를 받으며, 필요한 경우 오래전부터 전해 내려오고 널리 퍼져 있던 관념들을 깨고 그것에 대한 동의도 얻을 수 있다.

권력이 민주적 정통성이 있을 때조차, 자기를 따르는 추종자들 없이는 아무런 일도 하지 못한다. 심지어 독재자도 억압기구 내 자신을 지지하는 최소한의 추종자를 필요로 한다. 민주주의 사회에서는 정치 지도자는 끊임없는 »환류 과정« 속에 놓여있다. 다시 말해 그는 자신에 대한 동의가 약해지지 않도록 그리고 추종자 무리가 와해되지 않도록 주의해야 한다. 따라서 자신의 추종자들을 제대로 파악하여 일어날 수도 있는 갈등을 미리 예측하고 조기에 대응할 수 있는 능력을 필요로 한다.

정치 지도자는 그 외에도 자기 행동의 범위를 규정하는 구조적인 조건과 영향을 알아야 한다. 즉, 다음과 같은 다수의 요소를 알아야 한다

- ◆ 정부체제 - 리더가 »정통성 부여자«인 국민으로부터 정통성을 획득하는 대통령제 국가인가? 아니면 의회가 상당한 파편화 현상을 보이며, 자기 정당과의 긴밀한 조율이 필요하고 정당을 초월한 연합이 필요한 의회제 국가인가?
- ◆ 국가조직 - 해당 국가는 연방제인가 단방제 구조를 가진 국가인가, 그래서 정치적 결정들이 그러한 구조로부터 영향을 받는가?
- ◆ 의회와 정당의 역할 - 의회에서 다룰 의제는 누가 정하는가? 지도자는 통치체제 내 어떠한 권한을 갖는가? 의원은 예컨대 자신의 선거구와 관련된 결정 시 어떠한 권한을 갖는가?
- ◆ 이익집단의 지위 - 이익집단은 정치적 결정을 관철시키거나 저지하는데 있어서 어떠한 역할을 하며, 정치인들은 그들을 어떻게 대해야 하는가?
- ◆ 사회적으로 중요하며 정치인이라면 알아야 하는 주제와 금기 - 한 나라 역사 중 어떠한 사건이 현재까지 영향을 미치며, 국내에서 정치적인 표현을 할 때뿐 아니라 대외적인 관계 속에서도 항상 고려해야 하는가? 어떠한 사회적 집단이 국가와 정치인으로부터 특별히 존중을 받을 권리가 있는가?
- ◆ 정치적 내용을 전달하고 특히 지지를 얻는 데 있어서 미디어의 역할; 특히 소셜 미디어를 비롯한 새로운 미디어의 역할 - 이러한 미디어는 정치적 메시지를 어떻게 전달하며, 정치인은 어떠한 태도를 취해야 하는가?

성공한 주요 정치인이라면 이 밖에도 추가적인 개인적 특성과 지도자로서의 자질 예컨대, 수사학적인 능력과 강한 의지, 개인의 권력욕구, 카리스마, 공감능력 등을 갖추어야 한다. 이러한 특성은 훈련을 통해 획득하기 쉽지 않겠지만, 그래도 일부는 배워서 익힐 수 있다. 그러나 정치인이 권력을 쟁취하는 것 이상의 목표를 추구한다면 한 가지 특성을 더 갖추어야 한다. 바로, 자신의 정치적 행동의 기준이 되는 가치와 원칙들로 구성된 자신만의 좌표계를 갖고 있어야 한다. 여기에는 무엇보다 정치적 권력의 도덕적 및 윤리적 한계에 대한 존중이 포함된다. 따라서 정치

리더십을 추구하는 사람은 정치적 행동으로 이어질 수밖에 없는 윤리적인 문제도 다루어야 한다.

이 문제를 다루었던 사회학자 막스 베버는 »직업으로서의 정치«라는 유명한 연설에서 신념윤리와 책임윤리 사이의 딜레마를 언급하였다(Weber 1992). 이 딜레마는 정치 지도자가 항상 직면하게 되는 문제로 예를 들어 코로나 팬데믹 상황 속에서도 마찬가지다. 신념윤리는 그 결과를 고려하지 않고 자신의 윤리적, 도덕적 원칙에 따라 행동해야 한다는 것을 의미한다. 반면 책임윤리는 어떤 행동을 할 때 그것이 가져올 윤리적, 도덕적 결과도 고려한다는 것을 뜻한다. 막스 베버는 현대 민주주의의 정치 지도자는 신념윤리가 아니라, 책임윤리의 정치를 추구하는 사람이어야 한다는 결론을 내렸다. 책임윤리의 정치는 권력본능, 책임감, 사태파악능력 뿐만 아니라 스스로 선택한, 사적인 것을 초월적 사안에 대한 열정적 헌신, 추종자들의 감정적 요구를 충족해줄 수 있는 카리스마도 요구한다.

요약하면 정치 지도자는 다음과 같은 특성을 갖추어야 한다.

### 정치 지도자의 특성

- ◆ 자기 행동의 기준이 되는 (그리고 민주주의에서 투명해야 하는) 윤리적, 도덕적 원칙들 그리고 명확한 정치적 목표들이 있어야 한다. 정직성과 신뢰성은 시민들에 대한 책임의식과 마찬가지로 리더십의 핵심적 특성이다.
- ◆ 개별 정치적 이슈가 정치과정 상 의미와 그 주제들이 가져올 정치, 사회적 결과를 평가할 수 있는 정치적 전문지식이 있어야 한다.
- ◆ 큰 규모의 단체를 이끌어 나가기 위한 경영능력이 있어야 한다.
- ◆ 내려진 정치적 결정을 사람들에게 납득시키고 그들의 지지를 얻어내기 위하여 설득능력과 이상적인 경우 카리스마가 있어야 한다.
- ◆ 영감: 지도자는 매력적인 비전을 통해 자신이 이끌어 가야 할 사람들에게 동기를 부여해야 한다.
- ◆ 정신적 자극: 지도자는 기존의 사고의 틀을 깨고 새로운 시각을 제시해야 한다.



- ◆ 사람에 대한 이해와 실천이성, 개인 인맥, 수사학적 재능, 전략적 기술, 신속한 행동, 참을성 등과 같은 개인적 특성을 갖춰야 한다.

이러한 특성은 정치 지도자가 (자기 정당을 이끌어 나가기 위해) 대내적으로 그리고 (시민들의 지지를 확보하고 정치권력을 행사하기 위해) 대외적으로 정치 리더십을 발휘하기 위한 주요한 기능적 전제들이다.

이처럼 정치 리더십은 당위원회의 대표적 수행이나 입법과정에 대한 기능적 통제 그 이상을 의미한다. 한편으로는 정치적 컨셉트를 장기적 그리고 지속적으로 추구하고, 다른 한편으로 이 과정에서 정치적 기관과 함께 시민들에게 그 정치적 컨셉트에 대해 확신을 주고 컨셉트의 실천에 그들을 참여시키는 것을 의미한다. 동시에 정치 리더십은 유권자의 변화하는 태도에 맞춰 결정권자가 유연하게 적응해야 함을 의미하기도 한다. 정당이 사용할 수 있는 전략적 행동의 여지는 커졌다. 오늘날에는 한 정당이 더 다양한 유권자층을 타깃팅할 수 있게 되었기 때문이다. 그에 따라 정치 지도자에게는 과거에 비해 내용적으로 더 큰 유연성이 요구된다. 변하지 않는 강령적 및 가치관적 토대의 유지와 사회적인 새로운 요구에 대한 양보 사이에서 지도자는 때로 아슬아슬한 줄타기를 해야 한다.

## 정치 지도자와 소셜미디어

바로 앞에서 나열한 개인의 특성 외에도 정치인은 당이나 국가의 최고위직책에 선출되기 위한 핵심적 요소로서 소셜미디어 활용 능력을 갖추어야 한다. 새로운 미디어는 메시지를 전달하는 매체로서 중요할 뿐 아니라, 더 나아가 리더십의 새로운 스타일과 유형을 만들어냈고, 지도자는 지지자뿐 아니라 폭넓은 대중을 타깃팅하기 위하여 이전에는 알려진 바 없는 방식으로 자신을 연출하고 드러내며 감정적

공간을 구성한다(Davis/Taras 2020). 정치 지도자가 연설만 하거나 기존의 미디어 어젠다를 놓고 치러지는 일상의 경쟁에서 승리하는 것만으로는 충분하지 않다. 오늘날의 지도자는 인스타그램에 글을 올리고, 트위터 상 언제든지 어디에나 존재해야 하며, 정기적으로 페이스북에 포스팅을 하거나 심지어는 버락 오바마처럼 게임 속 광고판을 활용하여야 한다.

자신을 보여주고 드러내기 위한 이러한 노력에도 불구하고 주요 정치인은 소통에 대한 통제력을 상실하는 경험을 하곤 한다. 정치적 결정권자의 위치와 격식 있는 역할 덕에 주요 정치인이 주목을 받고 헤드라인을 장식하는 일은 거의 보장되다시피 하지만, 21세기가 되기 이전 그리고 인터넷이 등장하기 이전처럼 그들이 자신의 메시지를 통제하기는 어려워졌다. 당시에는 미디어의 수가 적은 대신 광범위한 독자와 시청자가 존재하였다. 정치 지도자는 얼마 전까지만 해도 상상할 수 없었던 방식으로 공간을 확보하고 관심을 얻기 위해 경쟁해야 한다. 사람들이 오늘날 활용할 수 있는 다양한 미디어의 혼재로 인하여, 특정 독자나 시청자에게 접근하고 잡음을 뚫고 목소리를 내는 것이 그 어느때보다 어려워졌다. 더 나아가 오락적 요소의 폭발적 증가로 인하여 상당히 많은 사람들이 뉴스를 멀리하며, 선거나 센세이셔널한 사건이 아니면 정치에 관심을 보이지 않고 자기 공동체에 대한 지식도 거의 없다. 다수의 사람들은 정치적 메시지를 오직 오락적 요소와 정보를 결합한 »인포테인먼트«를 통해서만 받아들인다. 오바마 대통령은 예를 들어 정기적으로 레이트나이트 쇼와 기타 쇼에 출연하였다. 그는 그것이 가장 효과적으로 주요 관객에게 접근할 수 있는 방법이라는 것을 알았기 때문이다. 방대하고 다양한 미디어가 보다 많은 전문지식을 가진 대중이 아니라, 보다 정보가 적은 대중을 탄생시켰다고 볼 수 있게 해주는 단서들이 존재한다.

도널드 트럼프 대통령을 통해 소셜미디어의 힘이 보다 분명하게 확인되었다. 처음에는 그가 대통령으로 선출될 것이라고 예상했던 사람은 거의 없었다. 공화당의 엘리트들도 처음에는 그를 거부했고, 트럼프는 선거운동에 쓸 수 있는 예산도 많지 않고 기본적인 정치적 문제에 관한 지식도 많지 않았다. 그러나 그는 자신의 독

특한 개성, 과장된 언어 그리고 단순한 메시지(»미국을 다시 위대하게 만들겠다«, »워싱턴 늪지대를 배수시키겠다«, »멕시코 국경에 장벽을 세워 이민자를 막겠다«)를 소셜미디어를 통해 부각시키면서 기존 언론의 보도까지 점령하였다. 트럼프가 사용한 가장 중요한 도구는 트위터였다. 그는 경쟁자를 모욕하고 깎아내리는데 활용한 트위터에서 자신의 언어와 »저속한 웅변술«(Jennifer Stromer-Galley 2020, 34)을 통해 끝없이 보이는 관심을 받았다. 이로써 자신의 »페이크 뉴스 보도네트워크«(Scacco/Wiemer 2020)의 도움을 받아 일종의 국가의 편집장으로서 자신을 관찰시키는 데 성공하였다. 그는 비판적 이야기를 막기 위해 트위터를 활용하였고 자신의 맘에 들지 않는 기자와 뉴스출처를 강경하고 악의적으로 공격하고, 팔로워들을 대안적 뉴스출처로 유도하였다. 워싱턴 포스트지의 팩트체커(*Fact Checker*)는 도널드 트럼프가 임기 중 30,573건의 허위 주장 또는 오해의 소지가 있는 주장을 한 것으로 집계하였다. 그는 한 대통령의 언론활동의 기존 역학을 뒤집어 놓았다. 대통령에 대해 보도하는 것이 언론의 원래 임무였지만, 대통령이 언론에 대해 보도를 하게 된 것이다. 이때 기자와 언론기관에 대한 무자비하고 대개 가차없는 공격이 정기적으로 헤드라인을 장식했다는 점이 아이러니하다. 최근에는 도널드 트럼프의 스타일을 모방하는 다른 정치인도 있다. 트럼프는 소셜미디어가 포퓰리스트에게 유용하며 그들에 의해 매우 성공적으로 활용될 수 있음을 보여주는 사례다(Gerbaudo 2018). 물론 포퓰리스트가 아닌 다른 유형의 정치 지도자도 소셜미디어를 매우 적극적으로 활용한다. 정치 지도자의 소셜미디어 사용을 보면 다음과 같이 정리할 수 있는 몇 가지 공통점을 발견할 수 있다(Davis, in Davis/Taras 2020, 235 이하 정치 마케팅과 미디어 분야에서 종종 영어 개념이 그대로 사용되기 때문에 괄호에 영어 표현을 함께 표기하였다):

### 전통적인 미디어 형태의 우회 (*Bypassing Traditional Media Forms*)

오늘날 소셜미디어는 전통적인 뉴스미디어를 거치지 않고 특정 타깃그룹과 직접 소통하기 위해 자주 사용된다. 원칙적으로는 잘 알려져 있는 주요 정치 지도자

차 전통적 미디어와 특히 양질의 언론 헤드라인을 장식하는 것은 쉽지 않다. 그러한 매체는 그렇지 않아도 정치 지도자가 발표하는 내용을 무비판적으로 전달하지 않는다. 자신이 속한 곳에서 (예컨대 선거구 내에서 또는 당의 지역 조직 내에서) 지도자로서 중요한 역할을 담당하는 원내교섭단체의 대표나 »평범한« 의원 또는 후보는 보도의 공간과 시간이 제한되어 있는 전통적인 미디어에 의해 언급되는 데 있어서 계속해서 큰 어려움을 겪는다. 반면 소셜미디어를 이용하면 상대적으로 적은 수고로도 정치인이 자신의 타깃그룹에 다가갈 확률이 매우 높다. 전통적인 미디어가 보도할 내용을 구성할 때 매우 다양한 계층의 독자나 청자 그리고 그들의 매우 다채로운 이해를 고려해야 하는 반면, 소셜미디어를 이용할 경우 정치인은 자신의 독자와 시청자에게 자신이 중요하게 생각하고 전하고자 하는 내용을 제공할 수 있다.

### 메시지 통제 (*Controlling the Message*)

독자적으로 메시지를 보내는 사람은 당연히 메시지를 직접 책임지고 통제해야 한다. 통제는 메시지의 내용뿐 아니라 메시지를 확산하는 방식에 대해서도 이루어져야 한다. 전통적인 미디어와 비교했을 때, 이러한 독자적 통제는 매우 어렵다. 적어도 우수 언론은 모든 보도용 성명이나 정치인의 기타 성명을 검토한다. 반면 소셜미디어에서는 모든 정치인이 자신이 전하려는 메시지의 내용과 그 형태에 대해 스스로 결정할 수 있다. 이는 리스크가 없지 않다. 책임감이 강한 지도자는 자신이 전하고자 하는 메시지가 정확성과 진실성을 갖춘, 그리고 사회적으로 통용되는 예법에 따른 언어로 된 메시지가 되도록 노력한다. 소셜미디어의 많은 이용자들은 정치인을 비판적으로 바라보며, 정치적 메시지가 담고 있는 내용의 진실성을 확인한다. 또한 특정 사안에 대하여 자신의 이론을 내세우며 정치인의 메시지에 대응하는 경우도 드물지 않다. 그렇게 되면 정치인은 자기 메시지에 대한 통제력을 잃을 수도 있다. 정치 지도자와 보좌진은 인터넷 상에서 나올 수 있는 모든 가능한 반응에 대비함으로써 메시지에 대한 해석권을 빼앗기지 않도록 해야 한다.

### 의제 설정 (Agenda Setting)

소셜미디어는 오늘날 정치적 의제가 되고 공적 토론을 지배하는 주요 이슈를 결정한다. 소셜미디어를 잘 다루는 지도자는 소셜미디어를 통해 대중의 어젠더와 우선순위에 큰 영향력을 행사할 수 있다. 그러다 보니 대중에 의해 중요하게 인식되어야 할 이슈에 대한 결정을 놓고 인터넷 상에서 치열한 경쟁이 일어난다. 기후위기 대응이 아주 좋은 예다. 기후위기대응과 청정에너지에 대해, 아니면 일자리 지키기와 경제성장에 대해 더 많이 논의해야 할까? 여러 나라에서는 인터넷 상에서 이와 관련하여 격렬한 논쟁이 진행되고 있고, 여기에는 당연히 정치인도 참여한다. 물론 의제 설정(*agenda setting*)을 위한 역량은 정치인의 역할과 기능과 긴밀하게 연결되어 있다. 정치인은 공식적 지위가 높을수록 전통적인 미디어를 통하든, 소셜미디어를 통하든 공적 토론에 더 강력한 영향력을 행사할 수 있다. 정치인이 소셜미디어 상에서의 메시지를 통해 전통적인 미디어의 주제목록에도 영향을 미치고 그 결과 공적 토론의 방향을 더 강력하게 조종할 수 있게 되면 이는 특별히 성공적인 의제 설정(*agenda setting*)이 된다.

### 개별 이슈에 대한 수용 방식에 영향 미치기 (Framing)

정치인과 특히 정치 지도자는 항상 어려운 이슈를 다루고, 대개 시민의 일부분만 만족시키는 결정을 내려야 한다. 게다가 대다수 시민에게 특정 주제의 모든 측면을 다 이해시키는 것은 시민의 시간 및 전문지식 부족 때문에 불가능하다. 따라서 정치인과 지도자의 전문성에 대해 시민이 높은 신뢰를 갖는 것이 중요하다. 책임 있는 지도자는 원칙적으로 사안의 다양한 측면과 어떤 결정이 가져올 긍정적 또는 부정적 결과를 안다(또는 적어도 알아야 한다). 그들은 자기 유권자가 어떤 기대를 가지는지 알며, 유권자들이 무엇에 대해 거부감을 느끼는 지도 안다. 특정 결정을 준비, 선언, 방어하는 데 있어서 정치인과 정치 지도자는 유권자나 자기 지지자가 가장 쉽게 동의할 그러한 측면을 소통하고 부각시키기 위해 노력한다. 이로써

특정 주제에 대한 인식과 그 주제에 대한 미래의 토론에 영향을 미치려고 하는 것이다. 이러한 소통의 기술을 »프레이밍(*framing*)«이라고 부른다. (의제 설정(*agenda setting*)은 어떤 주제가 토론의 중심에 놓일지를 결정하는 반면) 프레이밍은 특정 주제를 어떻게 바라볼 것인지를 설정하는 것을 말한다. 토론의 대상이 인식되는 방식을 의미하는 프레이밍은 주로 정당 간의 경쟁의 중심에 있다. 따라서 오늘날 정치인은 소셜미디어를 통해서도 한 주제에 관한 자신의 입장을 밝히고 자신이 중요하다고 생각하는 측면을 강조하기 위해 갖은 수단을 동원한다. 기후위기대응을 다시 예로 들겠다. 기후위기대응은 오늘날 (몇몇 유명한 기후위기 반대론자를 제외하면) 그 필요성에 대해 폭넓은 동의가 존재하는 주제다. 기후위기대응을 해야 하는지가 아니라 어떻게 해야 하는지를 놓고 싸우는 것이다. 그리고 이 논쟁은 소셜미디어 상에서도 이루어지는데, 정치 지도자는 소셜미디어 상에서 많은 공을 들여 자신의 입장을 지지해줄 지지자를 확보하기 위해 노력한다.

### 특수한 타깃그룹과의 소통

전통적인 미디어가 다양한 이해를 가진 폭넓은 독자와 시청자를 대상으로 하는 반면, 소셜미디어 상에는 하나의 또는 소수의 특수한 주제에 관심을 가지며 무엇보다 그러한 특수한 주제에 관한 소식을 찾는 다수의 집단이 존재한다. 따라서 많은 정치 지도자는 특수한 주제에 관하여 소통을 하려고 할 때 또는 자신의 입장을 지지해줄 지지자를 동원하고자 할 때 그러한 집단에게 접근하려고 한다. 예를 들어 2016년 힐러리 클린턴의 선거캠페인은 강력한 지지자를 확보하고 그들을 동원하기 위해 트위터를 이용하였다. 그녀의 트윗글은 이 목적에 맞게 작성되었다. 반면 인스타그램에서는 정치적인 주제에 관심이 덜하고, 캠페인 담당자들이 후보의 개인적인 측면에 더 관심을 보일 것으로 예측한 유권자에게 접근하려고 노력하였다. 이 캠페인 파트의 대상이 된 타깃그룹은 여성이었는데, 이는 클린턴 캠프가 인스타그램용으로 작성한 강력한 젠더 메시지들을 통해서 확인된다(McGregor/Lawrence 2020). 현재는 다수의 정치인이 주로 가족 사진 등 개인적인 사진을 공

개하고 긍정적인 감정적 인상을 남기고 강화하기 위하여 상대적으로 더 »비정치적«이었던 플랫폼인 인스타그램을 활용한다.

정치인에게 매우 중요한, 특수한 대상은 저널리스트다. 과거에 일반적이었던 인터뷰와 주토크론 그리고 기자회견의 형태 외 오늘날에는 정치인이 특히 트위터를 통해서도 기자들에게 메시지를 전한다. 기자들은 정보를 수집할 때 트위터를 자동적으로 참조하기 때문이다.

## 동원

소셜미디어를 통한 소통은 정보의 교류뿐 아니라, 지지자의 동원에도 활용된다. 정치적 지도자는 단순히 정보만 얻는 것에 그치지 않고 직접 참여하고자 하는 개인을 소셜미디어를 통해 동원하려 한다. 이때 정치인은 포퓰리즘적 메시지를 이용하면 특히 성공하기가 쉽다. 이는 결단코 도널드 트럼프에게만 해당되는 얘기가 아니라 예컨대 포퓰리즘적 메시지를 통해 지지자를 동원하는 페미니즘 단체와 청년조직 같은 사회 운동 역시 마찬가지다(Blassnig 외 2020).

### 독자에게 던지는 질문

- ◆ 당신의 나라에서는 정치인과 정당 지도자의 태도가, 다수의 사람의 운명에 영향을 미치는 결정을 내릴 시 기준으로 적용되어야 하는 전문지식과 윤리적 규범의 존중에 대한 요구에 부합하는가?
- ◆ 여러 단위 정치인은 시민 및 유권자와 어떻게 소통하며, 시민과 유권자는 정치인의 활동에 관한 정보를 어떻게 획득하는가?
- ◆ 포퓰리즘적 지도자는 소셜미디어에서 특히 요란하다. 사안 중심적이고 조용한 성격을 지닌 지도자가 그러한 자신의 단점을 상쇄하기 위하여 소셜미디어 상에서 활용할 수 있는 전략에는 어떠한 것이 있는가?

# 12

---

## 민주주의를 형성하는 정당

정당은 일종의 정신분열증을 영속적으로 달고 살아간다. 정당은 한편으로는 의견의 다양성의 산물이자 사회가 다양한 이익집단으로 나뉘면서 발생한 산물이다. 정당은 사회적 이질성을 대표하며, 당과 지지자 및 유권자 이해가 정치적 의사결정 시 지배적 영향력이 행사되거나 최소한 검토될 수 있도록 싸운다. 다른 한편, 정당은 수많은 집단이해나 부분 이해를 사회의 모든 구성원을 위한 공동의 이익 즉, 공익으로 만들어가는 데 중요한 역할을 한다. 당 지지자는 정당이 때로는 격렬한 정치적 싸움 속에서 전력을 다해 싸울 것을 기대한다. 그러면서도 정당은 타협하고, 합의를 통한 해결책을 찾아내고 연정에 참여할 수 있어야 한다. 정당은 서로 상반되어 보이는 이러한 기대와 임무를 수행함으로써 민주주의의 발전에 중요한 기여를 하는 것이다. 정당은 민주주의 질서의 중요한 요소인 정부의 선출 그리고 정치 권력의 견제를 보장하기 위하여 미래에도 필요한 존재다.

현재로서는 정당이 다른 제도나 절차로 대체될 수 없는 것처럼 보이지만, 다수의



정당이 민주주의를 위한 그들의 기능을 효과적으로 발휘하고, 현대 사회 속에서 새롭고 계속해서 더 다양해지고 있는 이해를 통합하고 다양한 이해로부터 시민 다수의 요구를 대표할 수 있는 정책제안을 도출해내는 데 있어서 어려움을 겪고 있다는 사실을 간과해서는 안 된다. 따라서 정당의 수는 앞으로도 계속 늘어날 것이며 정당은 선거를 통해 의석을 차지하기 위해 각기 제한적인 범위의 이해만을 대변할 것으로 예상된다. 이러한 현상 자체는 의견과 이해의 다원성을 본질적인 요소로 간주하는 민주주의에 도전이 되지 않는다. 그러나 이러한 현상으로 인해 안정적 정부의 구성과 관련해 어려움이 발생하는데, 이는 수 년 전부터 다수의 민주주의 국가에서 확인이 되고 있다. 그리고 이러한 어려움은 의회제뿐만 아니라, 정부 수반이 직접선거로 선출되지만 법안 통과를 위해 원칙적으로 의회의 동의 즉, 정당 다수의 동의를 필요로 하는 대통령제에도 타격을 줄 수 있다. 통치력이 정당의 다양성으로 인하여 계속해서 저해되면, 민주주의 질서는 위협에 빠진다. 왜냐하면 포퓰리스트들이 기성 정당이 겪는 어려움을 자신들에게 유리한 상황으로 이용할 수 있기 때문이다. 그렇게 되면 민주주의는 위협을 받는다. 그 밖에도 다양한 정치적 색을 띠는 군부나 권위주의적 지도자나 반민주적 정당 등의 기타 세력이 (때로는 심지어 민주적인 방법으로) 정치권력에 큰 영향력을 행사할 수 있는 위치를 점하여 민주주의가 서서히 종말을 맞게 할 수도 있기 때문이다.

오늘날의 사회는 생각과 생활양식의 다양성과 이질성을 특징으로 갖는데, 이는 정치와 정당에 대한 다양한 태도와 기대를 통해서도 드러난다. 아직 »동질적« 사회라고 여겨지는 사회 역시 이러한 변화를 경험하게 될 것이다. 이는 전 세계적으로 도시 생활양식의 변화하는 것을 통해 확인할 수 있는 사실이다. 여기에 더해 많은 사람들, 특히 젊은이들이 비슷한 의견을 재생산하고 강화하는 소위 의견버블(Meinungsblase)로 퇴행하는 현상이 나타나는데, 이는 소셜미디어에 의해 촉진되고 있다. 이러한 현상과 함께 내 의견과 다른 의견을 수용하거나 적어도 그러한 의견을 열린 대화를 통해 다루는 능력과 의지가 약해진다. 그러다 보니 지구상 거의 모든 나라의 정당은 정치적 문제에 대해 가능한 한 많은 시민이 수용할 수 있는 대안을 찾아내야 하는 어려운 과제를 풀어야만 한다. 이미 자체 조직 내에서 (항상

정당의 기본원칙의 틀 안에서) 의견과 생각의 다양성을 일정 수준 허용하며 그러한 다양성을 바탕으로 공동의 정책제안을 도출해온 하는 정당은 상이한 의견과 기대를 조정하는 다리역할을 보다 효과적으로 수행할 것이다. 이를 위해서 정당은 당 내에서 당원 간 토론을 촉진하고 논란의 여지가 있는 의견도 감내해야 하며 동시에 시민사회의 주요 결사체와 개별 시민들과 긴밀하게 소통해야 한다. 이때 이러한 결사체와 대화하기 위한 기존의 형태도 중요하지만, 많은 여성과 청장년 세대의 당원을 포함한 적극적인 다수의 당원이 무엇보다 중요하다. 바로 정당을 »보통« 시민과 연결시켜주는 »연결고리« 역할을 하며 사회 속 변화하는 입장을 정당에 전달해주는 당원 말이다.

정당은 정치적 성공을 위해 또 하나의 요소를 갖추어야 한다. 바로 사람들을 동원하고 열광하게 만들 수 있으며, 실용적인 지식을 갖추었을 뿐 아니라, 많은 사람들로 구성된 무리를 성공적으로 이끌어 나가기 위해 요구되는 개인적 및 윤리적 특성을 갖춘 정치 지도자다. 정치의 개인화 경향에 대해서는 앞에서 여러 번 언급하였다. 특히 정당의 인기가 식으면 개인화가 심화되는데, 수많은 사례들은 확신을 줄 수 있는 당대표가 정당의 몰락을 막고 정당을 다시 일으킬 수 있다는 사실을 보여준다. 그러나 개인화는 정당이 극복해야 할 큰 과제이기도 하다. 왜냐하면 결국에는 한 개인이 아니라, 공동의 목표를 가진 사람들로 구성된 한 공동체만이 사회의 이해를 대표하며 그 이해를 공익을 위한 정치적 의사결정으로 변환시킬 수 있기 때문이다. 적어도 자유민주주의 국가에서는 그렇다.

민주주의 속 정당의 역할을 강화하기 위해 정당은 무엇을 할 수 있는가? 정당은 자기 자신을 돌아보아야 한다. 다시 말해 자기 조직을 강화해야 하며, 대표성, 조직, 강령, 당원수와 당원의 당내 참여, 소통, 시민사회와의 접촉 등 이 책의 각 장에서 다루었던 모든 주제와 관련해 역량을 강화하고자 노력해야 한다. 민주주의 국가에서는 투표절차의 형태가 변할 수는 있지만 의회와 정부를 선출하는 선거는 민주주의의 핵심적 요소로 계속 이어질 것이기 때문에 정당은 유리한 출발조건을 갖추었다고 할 수 있다. 앞으로도 당분간은 민주주의적 선거에서 대다수의 후보가

정당에 의해 공천되며, 정당이 의회를 구성하는 의원의 대다수를 배출하며 정부를 구성할 것이다. 보통선거와 자유선거에 근거해 정당은 다른 정치적 주체나 결정 절차에 비해 정통성의 우위를 점할 것이다. 정당 없이 대의민주주의는 존속할 수 없다.

정당은 미래에 직면하게 될 도전과제를 혼자 극복할 수는 없을 것이다. 그래서 정당은 당원으로서 정당의 실패에 대해 불만을 제기하며 정당을 비판하는 시민뿐 아니라, 민주주의를 위해 대가를 지불해야 한다는 사실을 인식하는 시민을 필요로 하는데, 그 대가가 단지 세금을 내고 정당에게 국가가 재정지원을 하는 것으로 치러지는 것이 아니라, 개개인의 참여 역시 포함한다는 사실도 인식하는 시민을 필요로 한다. 정당 내에서 협력할 의지가 있는 시민이 많을수록 그리고 정당이 새로운 당원을 토론과 결정에 참여시키고자 하는 의지가 강할수록, 정당은 자신의 기능을 보다 성공적으로 수행하게 될 것이며 민주주의는 더 생동감이 넘치게 될 것이다.

## 성공적인 정당의 특성

- ◆ 당의 지도자와 당원이 자유 민주주의의 원칙과 절차를 존중한다.
- ◆ 정당의 정치적 행동의 기준이 되는 가치와 원칙을 명시하며 모든 당원에 의해 공유되는 기본강령을 갖는다.
- ◆ 정당의 선거공약과 실질정치(Sachpolitik)는 정당의 기본가치를 기준으로 하며 다양한 정책분야에서 해결안을 제시한다.
- ◆ 전국적으로 견고한 조직구조를 갖는다.
- ◆ 시장과 지방의원을 당시킬 정도로 지방 정당구조를 구축해 해당 국가의 시군에서 당의 강한 존재감을 갖도록 한다. 당이 지역에서 보여주는 능력은 전국 단위

선거에서의 성공을 위한 토대가 된다.

- ◆ 중앙당 사무처는 전문적으로 일하며 당 지도부와 당의 지역 및 지방 조직을 지원하는데, 특히 정치적 홍보활동과 소통 그리고 선거운동의 계획과 시행 및 기타 캠페인을 지원한다.
- ◆ 당원은 정치적 사안과 당내 주요 사안 관련해 당 지도부와 의원의 입장에 관한 정보를 지속적이고 개방적이고 투명하게 제공받는다.
- ◆ 당은 남녀평등과 여성의 고위직 진출, 여성후보 공천 등을 지원한다.
- ◆ 당원은 당내 토론과 절차에 적극 참여하며, 당 지도부 선출, 후보공천, 정치적 사안과 정치적 행동에 대한 토론에 적극적으로 참여하고, 선거 시 당과 당의 후보를 적극 지원한다. 당원의 당활동 참여는 시군 단위 당조직의 주요 관심사다.
- ◆ 정치 이외 분야에서 쌓은 경험을 통해 정당의 대표능력을 강화해 주는 일명 »영입인사(Quereinsteiger)«를 유치하기 위해 노력한다.
- ◆ 개별 사안에 관한 대립되는 의견이나 고위직 선출과 공천논의 과정 상 제기되는 의견이 수용되며 순응하도록 압박을 하지 않는다. 단, 이때 모든 토론 참여자가 당의 기본 가치와 원칙을 존중해야 한다.
- ◆ 당의 정치적 홍보활동과 소통은, 정당의 목표와 의도에 대한 정기적이고 개방된 정보의 제공을 통한 긍정적인 이미지 형성을 위해 사용되는 소통전략을 기반으로 한다. 이때 정당은 모든 사용 가능한 형태, 미디어와 플랫폼을 사용하며 비판이나 거짓 비난(»페이크 뉴스«)에 대해 빠르고 적절하게 대응할 준비가 되어 있다.
- ◆ 정당은 오로지 합법적으로 획득한 재원을 통해서 재정을 충당하며 공개적으로 그리고 투명하게 수입과 지출, 무엇보다 선거운동 자금조달에 관하여 보고한다.
- ◆ 사회 집단 및 단체와 지속적으로 교류하면서 정치에 대한 그들의 의견과 기대를 파악하고 정당의 가치와 정치적 목표에 비추어 판단하며, 정당의 가치 및 목표와 일치하는 이해를 정치기관에서 대변한다.
- ◆ 지도부 인사는 전문지식을 갖추고, 다른 사람들의 운명을 좌우하는 결정을 내릴 시 반드시 전제되어야 하는 윤리적 원칙을 존중한다는 특징을 갖는다. 당의

지도자와 의원 및 고위공직자는 정치인과 당 간부로서만 경력을 쌓을 것이 아니라, 정치권에서 부상하기 전 경제와 사회의 다른 분야에서도 경험을 쌓아야 한다.

## 참고 문헌

- Gesetz über die Politischen Parteien 2020: Parteiengesetz (온라인 최종검색일: 2020년 6월 1일, <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/>)
- Alemán, Eduardo/Tsebelis, George 2011: Political Parties and Government Coalitions in the Americas, in: *Journal of Politics in Latin America* 3 (1), 3–28
- Allern, Elin Haugsgjerd/ Verge, Tània 2017: Still connecting with society? Political Parties' Formal Links with Social Groups in the Twenty-First Century, in: Scarrow u. a. (발행), *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power*, 106–135
- ALP 2014: Australian Labour Party. National Constitution of the ALP. As amended at the 43rd
- ALP National Conference 2004 (온라인 최종검색일: 2020년 9월 15일, [http://archives.cap.anu.edu.au/cdi\\_anu\\_edu\\_au/xx/z1/PPD2011/11.%20ALP%20Constitution.pdf](http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/xx/z1/PPD2011/11.%20ALP%20Constitution.pdf))
- Altman, David 2019: *Citizenship and contemporary direct democracy*, New York Aristoteles 1989: Politik, Ditzingen
- ASDA'A BCW 2019: 11th annual ASDA'A BCW ARAB YOUTH SURVEY 2019, A call for reform (온라인 최종검색일: 2019년 11월 26일, <http://arabyouthsurvey.com/experts/sunil.html>)
- Bächtiger, Andre u. a. (발행), 2018: *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford
- Barndt, William T. 2014: Corporation-based Parties. The Present and Future of Business Politics in Latin America, in: *Latin American Politics and Society* 56 (3), 1–22
- Basedau, Matthias 2019: Party Systems in Africa, in: *The Oxford Encyclopedia of African Politics*. (온라인 최종검색일: 2021년 4월 28일, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.891>).
- Bartlett, Jamie u. a. 2018: *The Future of Political Campaigning*, in: *Demos*, July 2018, (온라인 최종검색일: 2020년 11월 9일, <https://ico.org.uk/media/2259365/the-future-of-politicalcampaigning.pdf>)
- Bermeo, Nancy/Yashar, Deborah J. (발행), 2016: *Parties, Movements, and Democracy in the Developing World*, New York
- Benhabib, Seyla 1996: Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. Democracy and Difference, in: dies. (발행), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, 67–94
- Bernhard Michael/Karakoç Ekrem 2007: Civil society and the legacies of dictatorship, in: *World Politics* 59, 539–567
- Biezen, Ingrid van/Kopecký, Petr 2017: The paradox of party funding: the limited impact of state subsidies and party membership, in: Scarrow u. a. (발행), *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power*, 84–105
- Bland, Ben 2020, *Politics in Indonesia. Resilient elections, defective democracy*. Lowy Institute, April 2020 (온라인 최종검색일: 2020년 5월 28일, <https://www.lowyinstitute.org/>)

- publications/politics-indonesia-resilient-elections-defective-democracy#sec36641*)
- Blassnig, Sina u. a. 2020: Populism and social media popularity: how populist communication benefits political leaders on Facebook and Twitter, in: Davis/Taras (발행), 97-111
- BMI o. J. [Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat]: Parteienfinanzierung (온라인 최종검색일: 2020년 6월 20일, [https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/part\\_eienrecht/parteienfinanzierung/parteienfinanzierung-node.html](https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/part_eienrecht/parteienfinanzierung/parteienfinanzierung-node.html))
- Bob-Milliar, George M. 2019: Activism of Political Parties in Africa, in: The Oxford Encyclopedia of African Politics (온라인 최종검색일: 2021년 4월 28일, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1365>)
- Borz, Gabriela/Janda, Kenneth 2018: Contemporary trends in party organization: Revisiting intra-party democracy, in: Party Politics 6 (1), 3-8
- Brancati, Dawn 2016: Democracy protests. Origins, features and significance, New York
- Caramani, Daniel 2020: Party systems, in: ders (발행), Comparative Politics, Oxford
- Carty, Kenneth R. 2013: Are political parties meant to be democratic? in: Cross, William/Katz Richard S. (발행), The Challenges of Intra-Party Democracy, Oxford, 11-26
- Council of Europe o. J.: 12 Principles of Good Governance (온라인 최종검색일: 2020년 11월 9일, <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>)
- Council of Europe 2018: Internet and electoral Campaigns. Study on the use of internet in electoral campaigns. Council of Europe study, DGI (2017 II (온라인 최종검색일: 2020년 11월 9일, <https://rm.coe.int/use-of-internet-in-electoral-campaigns-/16807c0e24>)
- Cross, William/Pilet, Jean-Benoit 2015: Parties, leadership selection and intra-party democracy, in: dies. (발행), The politics of party leadership. A cross-national perspective, Oxford, 165-173
- Dahl, Robert A. 1971: Polyarchy; participation and opposition. New Haven and London
- Dahl, Robert A. 1989: Democracy and Its Critics. New Haven
- Dalton, Russell J. 2000: The decline of party identifications, in: ders./Wattenberg, Martin P. (발행), 2000: Parties without Partisans: Political change in Advanced Industrial Democracies, Oxford, 19-36
- Davis, Richard/Taras, David (발행), 2020: Power Shift? Political Leadership and Social Media, New York
- Decker, Frank 2018: Parteiendemokratie im Wandel, 2. Aufl., Baden-Baden
- Decker, Frank/Neu, Viola (발행), 2018: Handbuch der deutschen Parteien, 2. Aufl., Wiesbaden
- Deschouwer, Kris 2017: New Parties and the Crisis of Representation: Between Indicator and Solution, in: Harfst u. a. (발행), 73-85
- Detterbeck, Klaus 2005: Die strategische Bedeutung von Mitgliedern für moderne Parteien, in: Schmid/Zolleis (발행), 63-76
- Diamond, Larry 1992: Economic Development and Democracy Reconsidered, in: Marks/Diamond (발행), Reexamining Democracy, Newbury Park, 93-139
- Diamond, Larry 1994: Rethinking civil society in: Journal of Democracy 5, 4-17
- Diamond, Larry 1999: Developing Democracy. Toward Consolidation, Baltimore und London

- Diamond, Larry 2015: Facing up to the democratic recession, in: *Journal of Democracy* 26, 141–55
- Diamond, Larry 2019: *Ill winds. Saving democracy from Russian rage, Chinese ambition, and American complacenc*, New York
- Diamond, Larry/Gunther, Richard 2001: Types and Functions of Parties, in: dies. (발행), *Political Parties and Democracy*, Baltimore/London, 3–39
- Diamond, Larry/Plattner, Marc F. (발행), 2015: *Democracy in Decline? (A Journal of Democracy Publication)*, Baltimore
- Donges, Patrick/Jarren, Ottfried 2017: *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung*, 4. Aufl., Wiesbaden
- Drishti The Vision Foundation 2020: *Good Governance* (온라인 최종검색일: 2020년 5월 20일, <https://www.drishtiiias.com/to-the-points/paper4/good-governance-2>)
- Duverger, Maurice 1963: *Die politischen Parteien*, Tübingen
- Dyck, Brandon van 2018: Why new parties split. The Schism of Peru’s United Left in Comparative Perspective, in: *Journal of Latin American Studies* 50 (4), 889–918
- EIU 2020: *Economic Intelligence Unit. Democracy Index 201* (온라인 최종검색일: 2020년 4월 9일, <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>)
- Eurobarometer 2021: *Standard Eurobarometer 94 – Winter 2020–2021 – Public Opinion in the European Union* (온라인 최종검색일: 2021년 4월 15일, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>)
- Enyedi, Zsolt 2006: Party Politics in Post-Communist Transition, in: Katz/Crotty (발행), 228–238
- Fara, Carlos 2013: *Estrategias de campaña*, in: ders. u. a., *Acciones para una buena comunicación en campañas electorales: manual de marketing y comunicación política*, Buenos Aires, 71–110
- Fleschenberg, Andrea 2006: Allgemein, frei und fair? Gender und Wahlen, in: Derichs, Claudia/Heberer, Thomas (발행), *Wahlssysteme und Wahltypen. Politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich*, Wiesbaden, 72–98
- Fontoura, Joana/Hofmeister, Wilhelm 2009: Zwischen Konflikten und Reformen: Sozial Bewegungen in Brasilien. In: Ismar, Georg/Mittag, Jürgen (발행), *»El pueblo unido?«* Soziale Bewegungen und politischer Protest in der Geschichte Lateinamerikas. Münster, 229–254
- Freidenberg, Flavia 2016: Conclusiones, in: dies.(발행), *Los Sistemas de Partidos en América Latina 1975–2015, Tomo 2: Cono Sur y Países Andinos*, México, 525–544
- Fukuyama, Francis 1992: *The end of history and the last man*, New York
- Fukuyama, Francis: 2018: *Identity. Contemporary identity politics and the struggle for recognition*, London
- Gallagher, Michael 2014: Electoral Institutions and Representation, in: LeDuc, Lawrence u. a. (발행), *Comparing Democracies Elections and Voting in a Changing World*, London, 11–31
- Gauja, Anika 2017: *Party Reform: The Causes, Challenges, and Consequences of Organizational Change*, Oxford



- Gerbaudo, Paulo 2018: Social Media and Populism. An elective affinity? in: *Media Culture & Society* 40 (5), 745–753
- Gerbaudo, Paulo 2019: Are digital parties more democratic than traditional parties? Evaluating Podemos and Movimento 5 Stelle's online decision-making platforms (온라인 최종검색일: 2020년 11월 9일, <https://doi.org/10.1177/1354068819884878>)
- Gherghina, Sergiu/Volintiru, Clara 2020: Political parties and clientelism in transition countries: evidence from Georgia, Moldova and Ukraine (온라인 최종검색일: 2021년 4월 24일, <https://doi.org/10.1057/s41269-020-00151-x>)
- Gonzalez, Dennis T. 2011: Priorities for Philippine Political Parties. Mass Membership, Political Education, and Party Development, in: Lye/Hofmeister (발행), 243–256
- Gutmann, Amy/Thompson, Denis F. 2004: *Why Deliberative Democracy?* Princeton
- Hadi, Syamsul 2011: Last Chapter of an Uneasy Partnership. The Loss of Jusuf Kalla in the 2009 Presidential Election, in: Lye/Hofmeister (발행), 189–210
- Harfst, Philipp u. a. (발행), 2017: *Parties, Governments and Elites. The Comparative Study of Democracy*, Wiesbaden
- Hazan, Reuven Y./Rahat, Gideon 2006: Candidate Selection. Methods and Consequences, in: Katz/Crotty (발행), 109–121
- Heigl, Andrea/Hacker, Philipp 2010: *Politik 2.0. Demokratie im Netz*, Wien
- Hershey, Marjorie Randon 2006: Political Parties as Mechanisms of Social Choice, in: Katz/Crotty (발행), 75–88
- Heywood, Andrew 2017: *Political ideologies. An introduction*, 6. Aufl., London
- Hennl, Annika/Franzmann, Simon Tobias 2017: The effects of manifesto politics on programmatic change, in: Scarrow u. a. (발행), *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power*, 259–284
- Hofmeister, Wilhelm 1995: *Chile: Option für die Demokratie. Die Christlich-Demokratische Partei (PDC) und die politische Entwicklung in Chile 1964–1994*, Paderborn
- Hofmeister, Wilhelm 2020: Einfache Erklärungen. Warum nationalistische Kräfte in Europa erstarken, in: *KAS-Auslandsinformationen* 2/2020, 6–17
- Hofmeister, Wilhelm/Thesing, Josef (발행), 1996: *Politischer Systemwandel in Lateinamerika*, Frankfurt
- Hooghe, Marc/Stolle, Dietlind 2005: Youth organisations within political parties: political recruitment and the transformation of party systems, in: Forbrig, Joerg (발행), *Revisiting youth political Participation. Challenges for research and democratic practice in Europe*. Strasbourg, 43–51
- Huntington, Samuel P. 1991: *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman
- Ibarra, Pedro (발행), 2003: *Social Movements and Democracy*, New York
- IPU (Inter-Parliamentary Union) 2020: *Women in Politics 2019* (온라인 최종검색일: 2021년 4월 2일, <https://www.ipu.org/news/women-in-politics-2021>)
- International IDEA 2007: *Political Parties in South Asia: The Challenge of Change*. South

- Asia Regional Report, Based on research and dialogue with political parties (온라인 최종검색일: 2021년 1월 21일, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-parties-in-south-asia-the-challenge-of-change.pdf>)
- International IDEA 2014: Funding of political parties and election campaigns. A Handbook on Political Finance. Stockholm: (온라인 최종검색일: 2020년 1월 28일, <https://www.idea.int/sites/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-hand-book-political-finance>)
- International IDEA 2019: The Global State of Democracy 2019, Addressing the ills, reviving the promise, Stockholm
- Jun, Uwe 2015: Parteien und Medien. In: Parteien und Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Informationen zur politischen Bildung Nr. 328/2015, Bonn
- Just, Petr/Charvát, Jakub 2016: Business-Firm Parties and the Czech Party System after 2010, in: *Politics in Central Europe* 12, 3
- Katz, Richard S./Crotty, William (발행), 2006: *Handbook of Party Politics*, London u. a.
- Katz, Richard S./Mair, Peter 1995: Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party, in: *Party Politics* 1, 5–28
- Katz, Richard 2013: Should We Believe that Improved Intra-Party Democracy Would Arrest Party Decline? in: *Cross/Katz (발행)*, 49–64
- Katz, Richard S. 2020: Political Parties, in: *Caramani (발행)*, 213–230
- Kelly, Norm/Ashgiabor, Sefakor 2011: *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*, Washington
- Kirchheimer, Otto 1965: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: *Politische Vierteljahresschrift* 6 (1), 20–41
- Kitschelt, Herbert 2001: Divergent Paths of Postcommunist Democracies, in: *Diamond, Larry/Gunther Richard (발행)*, *Political Parties and Democracy*, 299–323
- Kneuer, Mariann/Lauth, Hans-Joachim 2016: Parteien und Parteiensysteme in der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: *Lauth, Hans-Joachim/Kneuer, Marianne/Pickel, Gert (발행)*, *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*, Wiesbaden, 453–468
- Koelble, Tom 2017: One-Party Dominance and Public Sector Corruption in South Africa: Consequences for Democracy, in: *Harfst u. a. (발행)*, 281–302
- Kosiara-Pedersen u. a. 2017: Rules of Engagement? Party membership costs, new forms of party affiliation, and partisan participation, in: *Scarrow u. a. (발행)*, 2017, 234–258
- Koo, Sejin 2018: Can intraparty democracy save party activism? Evidence from Korea, in: *Party Politics* 26 (1), 32–42
- Kubbe, Ina 2017: Elites and Corruption in European Democracies, in: *Harfst u. a. (발행)*, 249–280
- Kunze, Rolf Ulrich 2019: *Nationalismus: Illusionen und Realitäten. Eine kritische Bestandsaufnahme*, Stuttgart
- Ladner, Andreas 2006: Das Parteiensystem der Schweiz, in: *Niedermayer, Oskar u. a. (발행)*, *Die Parteiensysteme Westeuropas*. Wiesbaden, 397–419.

- Lammert, Norbert (발행), 2020: Christlich Demokratische Union. Beiträge und Positionen zur Geschichte der CDU, München
- LaPalombara, Joseph/Weiner, Myron 1967: Political Parties and Political Development Princeton
- Latinobarómetro 2018: (온라인 최종검색일: 2020년 6월 20일, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>)
- Laux, Annika 2001: Was motiviert Parteimitglieder zum Beitritt? in: Spier, Tim u. a. (발행), Parteimitglieder in Deutschland, Wiesbaden, 81-78
- LeBas, Adrienne, Political Parties and Regime Outcomes in Multiparty Africa, in: The Oxford Encyclopedia of African Politics (온라인 최종검색일: 2021년 4월 28일, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.732>)
- Levitzky, Steven/Ziblatt, Daniel 2018: How democracies die. What history reveals about our future, New York,
- Levitsky, Steven/Cameron, Maxwell 2003: Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru, in: Latin American Politics & Society 45 (3), 1-33
- Lijphart, Arend 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven und London
- Lim, Sunghack 2011: Political Parties and Party System in Korea after Democratization: Cartelized Party System and Oscillations between two Models, in: Lye/Hofmeister (발행), 211-242.
- Linz, Juan u. a. 1988: Democracy in Developing Countries. Vol. II, Africa, Boulder
- Linz, Juan/Alfred, Stepan 1996: Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore und London
- Lipset, Seymour M. 1959: Some Social Requisites. Economic Development and Political Legitimacy, in: American Political Science Review 53 (March), 69-105
- Lipset, Seymour/Rokkan, Stein 1967: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction, in: Lipset, Seymour/Rokkan, Stein (발행), Party Systems and Voter Alignments. Cross National Perspectives, New York
- Lisi, Marco u. a. 2015: Leadership Selection Methods and Party Types. in: Cross/Pilet (발행), 12-30.
- Löffler, Berthold 2020: Der Riss durch Europa. Kollision zweier Wertesysteme, Stuttgart
- López-Alves, Fernando/Diane E. Johnson (발행), 2019: Populist Nationalism in Europe and the Americas, New York/London
- Lucardie, Paul 2018: Zur Typologie der politischen Parteien, in: Decker/Neu (발행), 41-56
- Lye, Lian Fook/Hofmeister, Wilhelm (발행), 2011: Political Parties, Party Systems and Democratization in East Asia, Singapore
- Machiavelli, Niccolò 1986/1513: Der Fürst/Il Principe, Ditzingen (Original von 1513)
- Martin, René 2009: Strategische Öffentlichkeitsarbeit für die Kommunalpolitik, Bonn
- Martinez Kuhonta 2016: Erik: Social Cleavages, Political Parties, and the Building of Performance Legitimacy in Southeast Asia, in: Bermeo/Yashar (발행), 61-92

- Mattes, Robert 2019: Democracy in Africa: Demand, supply, and the ›dissatisfied democrat‹. Afrobarometer Policy Paper No. 54 (온라인 최종검색일: 2020년 4월 5일, <https://www.afrobarometer.org/publications/pp54-democracy-africa-demand-supply-and-dissatisfieddemocrat>)
- McGregor, Shannon C./Lawrence, Regina G. 2020: »Delete your account«? Hillary Clinton across social media platforms in the 2016 U.S. presidential election, in: Davis/Taras (발행), 49–62
- Merkel, Wolfgang 1996: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzepte der Transformationsforschung, Opladen
- Merkel, Wolfgang 1997: Parteien und Parteiensysteme im Transformationsprozess: ein interregionaler Vergleich, in: ders. (발행), Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess, Opladen 337–371
- Merkel, Wolfgang 2017: Kosmopolitismus versus Kommunitarismus. Ein neuer Konflikt in der Demokratie, in: Harfst u. a. (발행), 79–25
- Michels, Robert 1989: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, 4. Aufl. mit einer Einführung von Frank R. Pfetsch, Stuttgart (zuerst 1911)
- Mosca, Lorenzo 2020: Democratic vision and online participatory spaces in the Italian Movimento 5 Stelle, in: Acta Politica 55, 1–18
- Mozaffar, Shaheen 2006: Party, Ethnicity and Democratization in Africa, in: Katz/Crotty (발행), 239–247
- Müller, Jan-Werner 2016: Was ist Populismus. Ein Essay, Berlin
- Mungiu-Pippidi, Alina/Jonston, Michael (발행), 2017: Transitions to Good Governance: Creating Virtuous Circles of Anticorruption, Cheltenham
- Muno, Wolfgang 2016: Klientelismus und Patronage in der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: Lath, Hans-Joachim u. a. (발행), Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden, 649–662
- National Democratic Institute and The Oslo Center for Peace and Human Rights 2015: Coalitions. A Guide for Political Parties
- Niedermayer, Oskar 2013: Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems, in: Decker, Frank/Neu, Viola (발행), Handbuch der deutschen Parteien, 2. Aufl., Wiesbaden, 111–131
- Nohlen, Dieter 1986: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie der Wahlsysteme, Wiesbaden, 1986
- Norris, Pippa 2006: Recruitment, in: Katz/Crotty (발행), 89–108
- Obert, Peter/Müller, Jochen 2017: Representation and new party survival in multi-level systems, in: Journal of Elections, Public Opinion and Parties 27 (4), 413–432
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C. (발행), 1986: Tentative conclusions about uncertain democracies, in: O'Donnell, Guillermo u. a. (발행), Transitions from authoritarian rule, Bd. 4, Baltimore, 1–72
- Ostrogorski, Moissei 2010: Democracy and the Organization of Political Parties, New York

- Panebianco, Angelo 1988: *Political Parties. Organization & Power*, Cambridge u. a.
- Pelizzo, Riccardo/Nwokora, Zim 2017: *Party System Change and the Quality of Democracy in East Africa*, (온라인 최종검색일: 2020년 4월 5일, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/173657/1/agdi-wp-17-051.pdf>)
- Pilet, Jean-Benoit/Cross, William (발행), 2014: *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies. A Comparative Study*, Abington/New York
- Plasser, Fritz/Ullrich, Peter A. 2006: *Das Parteiensystem Österreichs*, in: *Niedermyer u. a. (발행), Die Parteiensysteme Westeuropas*, Wiesbaden, 351–372
- Platon 2017: *Der Staat (Politeia)*, Ditzingen
- Poguntke, Thomas 2000: *Parteiorganisation im Wandel. Gesellschaftliche Verankerung und organisatorische Anpassung im europäischen Vergleich*, Wiesbaden
- Poguntke, Thomas 2005: *Parteien ohne (An)bindung. Verkümmern die organisatorischen Wurzeln der Parteien?* in: *Schmid/Zolleis (발행)*, 43–62
- Poguntke, Thomas 2006: *Political Parties and other Organizations* in: *Katz/Crotty (발행)*, 396–405
- Poguntke, Thomas 2016: *Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century*, in: *Party Politics* 22 (6), 661–678.
- Poguntke, Thomas/Schmitt, Johannes 2018: *The Crisis, Party System Change, and the Growth of Populism*, in: *Lafan, Brigid/ Cicchi, Lorenzo (발행)*, 2017: *Europe's Bumper Year of Elections*, Fiesole 1–24
- Poguntke, Thomas/Webb, Paul 2005: *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford
- Pruysers, Scott u. a. 2017: *Candidate Selection Rules and Democratic Outcomes: The Impact of parties on women's Representation*, in: *Scarrow u. a. (발행)*, 208–233
- Randall, Vicky/Svåsand, Lars 2002: *Party Institutionalization in New Democracies*, in: *Party Politics* 8 (1), 5–29
- Rahat, Gideon/Kenig, Ofer 2018: *From Party Politics to Personalized Politics? Party Change and Political Personalization in Democracies*, Oxford
- Rahat, Gideon/Shapira, Assf, A 2017: *An intra-party democracy index: theory, design and a demonstration*, in: *Parliamentary Affairs* 70 (1), 84–110
- Rainsford, Emily 2018: *UK Political Parties' Youth Factions: A Glance at the Future of Political Parties*, in: *Parliamentary Affairs* 71 (4), 783–803
- Reiter, Dan/Stam, Allan C 2002: *Democracies at war*, Princeton
- Romero Jr., Segundo Joaquin Eclar 2017: *Project Design and Management. Toolbox for Young Political Leaders in Asia*, Singapore
- Runciman, David 2018: *How Democracy Ends*, London
- Sartori, Giovanni 2005: *Parties and Party Systems. A framework for analysis*, Colchester (ursp. 1976)
- Scacco, Joshua M./Wiemer, Eric. C 2020: *The president tweets the press. President-press relations and the politics of media degradation*, in: *Davis/Taras (발행)*, 17–32

- Scarrow, Susan E. 1994: The ›paradox of enrolment‹: Assessing the costs and benefits of party memberships, in: *European Journal of Political Research* 25, 41–60
- Scarrow, Susan E. 2005: Implementing Intra-Party Democracy (온라인 최종검색일: 2020년 11월 18일, [https://www.ndi.org/sites/default/files/1951\\_polpart\\_scarrow\\_110105\\_5.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/1951_polpart_scarrow_110105_5.pdf))
- Scarrow Susan E. u. a. (발행), 2017: *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power*, Oxford
- Schäuble sieht in Bürgerrat neue Impulse für die repräsentative Demokratie (온라인 최종검색일: 2021년 2월 28일, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw02-buergerrat-816534>)
- Schiener, Dominik 2016: *Liquid Democracy: True Democracy for the 21st Century* (온라인 최종검색일: 2020년 11월 8일, <https://www.enliveningedge.org/tools-practices/liquiddemocracy-true-democracy-21st-century>)
- Schmid, Josef/Zolleis, Udo 2005: Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen, in: *dies* (발행), 9–21
- Schmid, Josef/Zolleis, Udo (발행), 2005: *Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen*, Wiesbaden,
- Shyu, Hua-yan 2011: Taiwan's Democratization and the Freezing of the Party System, in: *Lye/Hofmeister* (발행), 257–290
- Stromer-Galley, Jennifer 2020: The digital age. A case study of candidate Donald Trump's use of twitter, in *Davis/Taras* (발행), 2020, 33–48
- Stepan, Alfred 1985: State power and the strength of civil society in the southern cone of Latin America, in: *Evans PB u. a.* (발행), *Bringing the state back in*, Cambridge, 317–46
- Stöss, Richard 2001: Parteienstaat oder Parteiendemokratie? in: *Gabriel, Oscar W., u. a.* (발행), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn, 2. Aufl., 16–19
- Tan, Paul 2011: The People's Action Party and Political Liberalization in Singapore, in: *Lye/Hofmeister* (발행), 107–132
- The Great Hack 2019: A Netflix documentary (온라인 최종검색일: 2020년 6월 20일, [www.netflix.com/es-cn/title/80117542](http://www.netflix.com/es-cn/title/80117542))
- Tocqueville, Alexis de 1835: *Über die Demokratie in Amerika*, Ditzingen (Erstfassung erschienen 1835)
- Ufen, Andreas 2015: Parteienfinanzierung und politische Korruption in Südostasien. *GIGA Focus Asien*, 6. (온라인 최종검색일: 2020년 2월 29일, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-448550>)
- Wauters, Bram/Pilet, Jean-Benoit 2015: Electing Women as Party Leaders: Does the Selectorate Matter? in: *Cross/ Pilet* (발행), *The politics of party leadership: a cross-national perspective*, 50–72
- Webb, Paul/ White, Stephen (발행), 2007: *Party Politics in New Democracies*, Oxford (Kindle Version)
- Webb, Paul D./Keith, Dan 2017: Assessing the strength of party organizational resources: a survey of the evidence from the Political Party Database, in: *Scarrow u. a.* (발행), 31–61
- Weizsäcker, Richard von 1992: Wo bleibt der politische Wille des Volkes? in: *Die Zeit* 26

- Wolinetz, Steven B. 2006: Party Systems and Party Systems Types, in: In Katz/Crotty (발행), 51-62
- Weber, Max 1992: Politik als Beruf, Ditzingen (ursp. 1918)
- Wyk, Jo-Ansie van 2018: Political Parties and Democracy in Africa, in: Oloruntoba, Samuel Ojo/Falola, Toyin (발행), The Palgrave Handbook of African Politics, Governance and Development, 485-501
- Zovatto, Daniel 2018: Reforma político electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016), Mexico

## 그림색인

그림 1:	민주주의의 핵심요소 .....	11면
그림 2:	정치정당의 기능.....	33면
그림 3:	유럽의회내 정당-계열 .....	53면
그림 4:	스페인 정당체제의 파편화 .....	73면
그림 5:	1949-2017년 독일 연방하원 선거 결과 정당투표 .....	111면
그림 6:	오스트리아 국민의회(Nationalrat) 선거 1949-2019년 .....	117면
그림 7:	정당 조직의 구 .....	149면
그림 8:	정당의 구조와 조직(독일 기민련(CDU)의 사례) .....	151면
그림 9:	중앙당 사무처 조직도 .....	168면
그림 10:	국가와 사회 사이의 연결고리인 정당 .....	266면
그림 11:	굿 거버넌스의 8대 원칙 .....	361면



민주주의를 형성하는 정당  
국제적 시각에서 이론과 실천

초판 1쇄 인쇄 2021년 9월 13일

초판 1쇄 발행 2021년 9월 13일

저 자 / 빌헬름 호프마이스터 (Dr. Wilhelm Hofmeister)

발 행 인 / 토마스 요시무라 (Thomas Yoshimura)

번 역 사 / 안미라

발 행 처 / 콘라드 아테나워 재단 한국사무소

인 쇄 / 도서출판 푸블리우스

주 소 / [03058] 서울시 종로구 창덕궁1길 13, 원서빌딩 2층

전 화 / 02-790-4774

ISBN 979-11-89237-09-7 93340

ISBN 979-11-89237-11-0 (PDF)

ISBN 979-11-89237-10-3 (EPUB2)

© 콘라드 아테나워 재단, 2021

본 간행물은 저작권법에 따라 보호받는 저작물이므로 콘라드 아테나워 재단의 동의 없이는 무단 전재 및 무단 복제, 재번역, 마이크로 필름화, 전자시스템을 통한 수정 및 재배포가 엄격히 금지됩니다.

# 민주주의를 형성하는 정당

국제적 시각에서 이론과 실천

