

## 한국 ‘신정치(New Politics)’ 정당의 한계: 녹색당은 왜 성장하지 못하는가?

정진웅 ■ 단국대학교\*

### 〈국문요약〉

녹색 이슈가 우리 사회의 쟁점이 되고 있다. 그러나 서유럽과 달리, 한국의 녹색당은 여전히 원외 군소정당에 머물러 있다. 이 연구는 한국 녹색당이 왜 성장하지 못하는지 그 요인을 규명하는 데 목적이 있다. 기존 연구가 녹색당을 제약하는 요인으로 선거제도를 강조했던 것과 달리, 이 논문은 해당 변수의 영향력이 과대 평가되었다고 주장한다. 또 기존 정당이 탈원전 정책을 추진하면서 녹색당의 차별성이 감소하고 소외되고 있는 것이 큰 문제라고 지적한다. 인적 자원 수준 역시 제약 요인 중 하나임을 보인다. 또 이런 요인들이 복합적으로 작용하고 있음을 확인하였다. 녹색당이 성공하기 위해서는 장기 로드맵을 가지고 녹색 이슈가 쟁점이 되는 지역에서 적극적인 연대 활동을 통해 아래로부터 지지 기반을 만들어내고, 인물 육성에도 나설 것을 제안한다.

\*주제어: 녹색당, 신정치, 녹색 이슈, 탈원전, 제도적 촉진요인, 정치적 촉진요인

## I. 서 론

본 연구는 새로운 가치와 행태를 지향하며 등장하는 신정치(new politics) 정당 중에서, 특히 한국 녹색당이 왜 가시적인 성공을 보여주지 못하고 있는지를 분석하는 데 주목적이 있다. 여기서 신정치는 탈물질주의(post-materialism) 시대에 이르러 중요하게 부상한 환경보호, 사회적 평등, 라이프 스타일과 같은 이슈를 다루는 정치를 말한다(Dalton 2006; Inglehart 1997). 따라서 구체적으로는 탈핵, 성평등 등의 정책 목표를 갖는 일련의 흐름이라 할 수 있다. 이중 녹색당은 전 세계에 걸쳐 가장 대표적인 신정치 정당이다. 환경 문제야말로 산업화 이후

\* 단국대학교 정치외교학과 초빙교수 (E-mail: hasabyek@gmail.com)

계급균열과 함께 인류가 공동으로 대면하는 이슈 중 가장 앞자리를 차지하고 있기 때문이다. 이런 이유로 '정당 편성 해체(party dealignment)와 재편성(realignment)'을 이르는, '동결된(frozen)' 서구 정당 체계의 '해빙'을 방증하는데 녹색당은 가장 중요한 사례가 된다.

한국에서도 이른바 녹색 이슈는 최근 경제 문제와 함께 유권자들에게 최대 현안이 된 듯하다. 초미세먼지는 연일 기록을 경신하며 실제 생활을 위협하고 있고, 후쿠시마 원전 사고 이후에는 먹거리 안전 문제가 사회적 숙제로 떠올랐다. 이들 이슈는 정치사회에서도 중요한 쟁점이 되어, 각 정당은 탈원전과 에너지 정책 전환을 두고 대립하고 있다. 그런데 녹색 이슈가 이렇게 중요 의제로 등장한 상황과는 대조적으로 한국 녹색당은 여전히 주변부 군소정당에 머물러 있다. 이슈의 현저성(salience)에 비추어 매우 이례적이다.

그런데 우리 학계의 녹색당 연구는 주로 독일을 위시한 서유럽 녹색당 분석에 집중되었다. 우리 사례와 비교해 서유럽 녹색당은 대부분 오랜 역사를 지니고 있고, 원내 주요 행위자로 기능하는 경우가 많기 때문일 것이다. 제한적으로 이루어진 한국의 녹색 정치 또는 녹색당에 대한 연구도 주로 운동의 제도화 관점에서 접근하였다. 대표적으로 정하윤과 신두철(2012)은 녹색당의 제도화 가능성을 사회구조와 정치적 기회구조로 나누어 살펴본다. 특히 정치적 기회구조 측면에서 이들은 단순다수제 중심의 선거제도를 적대적 조건으로, 기존 정당이나 정부의 환경 정책이 환경 우선적이지 못하다는 면에서 호조건으로, 기타 좌파 정당과의 동맹 관계는 중간 정도의 조건을 제공한다고 본다.

이들의 연구는 한국 환경운동이 녹색당으로 질적 전환을 이루는데 나서는 조건들을 종합적으로 분석하고 있다는 점에서 의미를 지닌다. 그러나 혼합형 선거제도에서 단순다수제에 거의 절대적인 의미를 부여하면서, 다른 한 축인 정당명 부비례대표제 결과에 담긴 함의를 간과하고 있다는 점에서 한계를 보인다. 또 시간이 경과하면서 기존 정당 혹은 정부의 환경 정책에서 유의미한 변화가 있을 수 있다는 것을 고려한다면, 기존 정당의 대응 차원에서 이를 다시 분석해볼 필요도 있다. 무엇보다도 정당의 환경 정책 전반을 다루기보다는 해당 시기 현안 녹색 이슈에 초점을 맞추는 것이 본 연구 목적에는 더 부합될 수도 있다. 정당의 성공에 관건이 되는 것은 유권자의 관심과 지지이고, 유권자는 그 이슈를 두고 정당 간에 어떤 대립이 있는지에 초점을 맞출 가능성이 크기 때문이다.

민병기(2017)의 연구도 큰 틀에서는 위 선행 논문에서 벗어나지 않는다. 그는 '녹색운동'을 둘러싼 정치적 기회구조 측면에서 사회운동의 정당 전환을 분석한다. 이때 핵심이 되는 정치적 기회구조 변수라면 국가의 수용성, 정치체도의 개

방성, 연대 관계를 들 수 있다. 그러나 이 연구 역시 녹색당이 정당을 결성한 이후에도 왜 성장하지 못하고 있는지에 대한 설명보다는 운동의 제도화 과정에 초점을 맞추고 있어 시의성 면에서 본 연구의 필요성을 더욱 증대시킨다.

본 논문은 이런 연구 필요성에 맞춰, 운동의 정당 정치로의 전환이 아니라 정당 정치 자체에 관심을 갖는다. 따라서 녹색당이 창당되어 정치사회에 등장한 시점 이후를 시간적 배경으로 한다. 서유럽의 녹색당과 달리 왜 한국 사회에서 녹색당은 여전히 원외 군소정당에 머물러 있는지 그 요인을 분석하는 것이 연구 목표이다. 이를 위해 먼저 신당의 등장과 성패를 다루는 기존 연구를 통해 이론적인 논의를 진행하고, 한국 녹색당을 분석하기 위한 분석의 틀을 마련한다. 분석틀은 정당의 성공과 발전에 영향을 미치는 요인들을 포함하며, 제도적 요인과 정치적 요인으로 대별된다. 분석을 통해 한국 녹색당을 제약하는 요인이 일부 연구나 언론의 지적과는 다를 수 있음을 보이며, 제약의 동화에 주목한다. 결론에서는 이 요인들을 종합적으로 검토하고, 향후 녹색당이 성장하기 위해서 어떤 점을 고민하고 보완해야 할지 기본적인 수준에서나마 제안하고자 한다.

## II. 이론적 논의와 분석틀

### 1. 새로운 정당은 언제 생기는가?

사회적 균열에서 비롯된 갈등이 우리 사회에서 일상적이다(Duverger 1955). 균열은 자신들의 이익을 수호하거나 쟁취하려는 목적을 가지고 정치적으로 집단화하여 정당 형태로 발전하기도 한다. 일찍이 립셋(Seymour M. Lipset)과 로칸(Stein Rokkan)은 서유럽의 사회 균열(social cleavage)이 어떻게 정당으로 발전하였는지를 보여준 바 있다(Lipset & Rokkan 1967, 1-64). 그러나 이 균열이 그들이 국민혁명과 산업혁명으로 설명했던 것처럼 반드시 대규모의 전면적 대립일 필요는 없을 것 같다. 하우스(Charles Hauss)와 레이사이드(David Rayside)는 '무엇인가가 잘못되었을 때 정당이 등장한다'고 말하는데, 이때 이 잘못된 무엇인가는 새롭게 부상되 기존 정치사회가 수용하지 못하는 이슈일 것이다(Hauss & Rayside 1978). '새로운 균열이나 이슈가 여러 정당에 의해 잘 강조되고 있다면 신당의 필요성 자체가 줄어든다'는 주장도 같은 맥락이다(Harmel & Robertson 1985, 505).

새로운 사회균열이나 이슈의 존재는 그 자체가 아니라 바로 새로운 정당이 대표할 수 있는, 그래서 이후 지지 기반이 될 수 있는 유권자가 존재한다는 점에서 의미를 갖는다. 그것이 신당이 존속하고 선거에서 일정한 성과를 낼 수 있는 담보이기 때문이다. 그러나 '어떤 이슈가 신당의 성공으로 이어지면 상관없지만, 그러지 못했을 경우는 새로운 이슈라고 인정받을 수 없다는 논리적 한계를 가지고 있기도 하다(Largo & Martínez 2011, 5).

물론 신당이 꼭 새로운 균열이나 이슈가 존재해야 등장하는 것도 아니다. 오히려 많은 신당이 단지 특정한 정치 엘리트들의 정치적 목적에 따라 생멸하기도 하는 것이다. 이는 새 균열과 이슈에 대한 정렬을 통해 신당이 등장한다는 기존 이론이 전적으로 옳은 것만은 아님을 보여준다(Sikk 2012). 그러나 신당이 단순히 결성되는 것에 그치지 않고 선거에서 일정한 성과를 보이고자 할 때, 새 균열 및 이슈를 따라 형성된 유권자 기반이 큰 힘이 될 것이라는 점은 의심의 여지가 없다. 다만 이 유권자를 두고 기존 정당과 경쟁해야 한다는 것도 엄연하다.

## 2. 신생 정당의 성공을 위한 조건

모든 균열이나 이슈가 바로 신당 결성으로 이어지는 것은 아니며 그것은 제도와 정치적인 요인이 함께 충족될 때라야 가능해진다(Hauss & Rayside 1978, 36). 이들 제도적, 정치적 유인들은 단순히 정당 결성에 그치지 않고 신당이 유의미한 원내 정당으로 성공하기 위한 조건이기도 하다.

### 1) 제도적 요인

제도적 요인에서 가장 중요한 것은 역시 선거제도이며 이중 핵심은 선거구 크기(electoral magnitude)와 당선자 결정방식(electoral formula)에 있다. 이는 오래 전부터 정당체계의 크기를 결정하는 가장 중요한 변수로 다루어졌다(Duverger 1955; Ordershook & Shvetsova 1994; Rae 1971; Riker 1982). 많은 이의 제기도 있지만, 소선거구 단순다수제(single-member-district plurality)가 양당 체계를 유도하는 경향이 있고, 비례제(proportional representation)는 다당체제와 친화적이라고 알려져 있다.<sup>1)</sup> 이 경향성은 선거제도의 비례성 정도가 갖는 '기계

1) 물론 선거제도에 한정하기 보다는 여타 요인들을 종합적으로 고려해야 한다는 시각도 있고(Hauss & Rayside 1978; Meguid 2010; Norris 2004 etc.), '사회의 비균질성(social heterogeneity)'이 선거제도와 함께 본질적으로 영향을 미치게 된다는 주장도 있다

적(mechanical) 효과'와 흔히 유권자의 전략적 투표행태로 압축되는 '심리적(psychological) 효과'를 통해 작동한다(Duverger 1955, 206-280). 이때 전자는 창당 여부 결정과 관련되어 있고, 후자는 제3당 후보에 대한 지지와 관련된 것이다(Blais & Carty 1991, 89). 어떤 경로가 되었건 소선거구 단순다수제가 신당의 결성과 성공에 그다지 유리하지 않은 점만은 분명하다.

선거제도가 갖는 변수로서의 정수(精髓)는 위와 같지만, '의석 할당의 자격 기준(electoral threshold)' 혹은 '법정 최소 조건(minimal legal threshold)'도 역시 중요하게 고려할 수 있다. 이 기준이 지나치게 높게 설정되어 있다면 군소 정당에 불리하고 득표율과 의석비율이 비(非)비례적이게 될 것은 자명하다. 애초 정당 결성 여부를 결정할 때부터 이는 제약 요인이 될 수 있다.

의회 크기(parliament size)도 제도적 요인으로 영향을 미친다(Bollin 2007). 의회의 크기가 클수록 신당이 차지할 의석수가 증가하고, 이에 따라 정치적 영향력을 행사할 기회가 확대될 가능성이 크다. 특히 선거제도와 연계되어 비례대표제를 통해 획득할 수 있는 개별 정당의 의석수는 의회의 크기와 직접적인 관련이 있다.

국고 보조금(state subsidies) 변수는 선거제도와 함께 반드시 주목해야 할 제도적 요인이다. 대부분의 정당은 여기에 점점 더 의존하고 있다(Farrell & Webb 2002; Hooghe et al. 2006; Katz & Mair 1995). 국고 보조금은 특히 카르텔 정당 모델을 구성하는 핵심 요소인데, 보조금 할당 방식과 수혜 자격 기준이 불평등 구조를 만들 수 있다(Bowler et al. 2003; Müller 1993). 선거제도가 일정 정도 비(非)비례성을 드러낼 수밖에 없다는 점을 감안하면, 의석율보다는 득표율에 근거해 할당하는 방식이 기본적으로 작은 정당에 나은 방식일 것이다. 그런데 국고 보조금은 소수 특권 정당뿐만 아니라 그 자체만으로는 신당이나 작은 정당에게도 도움이 된다(Dalton et al. 2011, 223).

권력 구조 역시 정당 체계에 영향을 미친다고 거론되었는데, 다른 조건이 동일하다면 대통령제가 소수당의 선거 실적을 떨어트려 유효 정당수를 더 줄인다고 알려져 있다(Clark & Golder 2006; Hauss & Rayside 1978; Jones 1994; Shugart & Carey 1992).<sup>2)</sup> 유권자들이 일반적으로 대통령이라는 '최고 선출직(the highest elective office)' 선거에서 승리할 가능성이 있는 정당에 지지를 보내고 이런 성향이 총선에도 영향을 미치기 때문이다(Chung 2013; Gerring 2005). 이런

(Sartori 1986).

2) 대통령제 사례가 충분하지 않은 가운데 내려진 결론이라는 비판도 있다(Willey 1998).

연구 결과는 대통령제가 신당의 등장과 군소 정당의 성공 여부에 상당한 영향을 미친다는 점을 시사한다. 특히 대통령 선거가 결선투표제 없이 치러질 때 그 제약은 더해진다(Shugart & Carey 1992).

## 2) 정치적 요인

신당은 불만이 많은 유권자가 양적으로 늘어남에도 불구하고 기존 정당이 이에 적절히 대처하지 못할 때 형성될 수 있다(Hauss & Rayside 1978, 45-46). 따라서 신당에 대한 지지도는 기존 정당에 대한 실망의 강도와 불만을 가진 사람의 수에 좌우된다(Tavits 2008). 이는 신당의 성공 가능성에 직결된다. 그러나 유권자의 지지를 획득해 집권을 꾀하는 기존 정당이 이를 방관하지만은 않는다(Meguid 2006). 신당에 의해 강조되는 이슈에 자극받아 주요 정당의 정책이 변경되거나 조정되어 훨씬 다양하게 형성되는 경우도 많다(Adams & Merrill 2006).

물론 정당의 정책은 이데올로기와 강하게 연계되어 쉽게 바꾸기 어려운 것일 수도 있다(McDonald et al. 2004). 그러나 정당이 자신의 이념적 원칙을 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 정책을 일부 수정할 수 있는 가능성까지 부인하는 것은 아니다. 틈새의 새로운 요구를 마냥 외면할 수도 없으며 일정 부분 수용 노력을 보이기도 하는 것이다. 그리고 이것이 '불만을 가진' 유권자의 기존 정당에 대한 반감을 어느 정도 완화해줄 수 있고, 새로운 정당의 입장에서는 차별화 전략에 일정한 손상이 생기게 된다(Miller 2007, 81). 더구나 군소 신당이 중요하게 제기하는 이슈에 대해 주요 정당이 비슷한 입장을 표명할 때, 미디어는 후자에 집중하게 마련이다. 그렇게 되면 신당은 유권자에게 자신들의 목소리를 효과적으로 전달할 수 있는 기회를 상실하게 된다. 이는 신당의 전도에 문제가 아닐 수 없다.

리더십도 신당 성공에 매우 중요하다. 후발 주자로서, 한정된 인적·물적 자원을 최적으로 활용할 수 있어야 하고 이를 결정할 권한이 주로 이들에게 있기 때문이다. 신당의 성공에 미치는 영향은 여기에 국한되지 않는다. 후발 주자로서 등장한 신당이 성공하기 위해서는 대중의 관심이 필요한데, 인지도가 높거나 카리스마가 있는 정치 엘리트가 창당을 주도할 경우 보도가치가 있어(newsworthy) 언론의 관심이 더욱 커진다. 따라서 신당에 이 같은 지도자가 있다는 것은 당의 초기 성공에 상당한 기여를 하게 된다(Hauss & Rayside 1978, 51). 여기에는 당의 이름을 걸고 실제 선거에 출마하는 후보까지도 포함된다. 선거 운동 방식이

각종 미디어를 활용하는 방식으로 변화하면서 그 중요도는 더욱 커졌다.

### 3. 분석의 틀

만약 어떤 새로운 이슈나 균열을 대변하는 정당이 선거에서 그다지 좋은 성과를 이루지 못했을 때, '이슈가 아직 그만큼 사회균열로서 중요한 것이 아니어서 그렇다'고 이야기하는 것은 동어 반복이다. 선거에서 실패하였기에 그렇게 판단하는 것이기 때문이다. 그런 주장은 실상 별다른 메시지를 던져주지 못한다. 그런 이유로 이 논문에서는 녹색당이 성공하지 못하고 있는 이유를 굳이 협소한 사회적 지지 기반에서 찾는 것에는 관심을 두지 않는다.

이 연구에서는 한국의 녹색당이 성공에 어려움을 겪는 요인을 선행한 이론적 논의에서 살펴본 대로 크게 제도적 요인과 정치적 요인으로 나누어 살펴본다. 제도적 요인에서 핵심은 선거제도이다. 선거제도는 선거구 크기와 당선자 결정 방식, 당선을 위한 자격 기준이 요체이다. 의회의 크기 변수도 크게 이런 범주에 포함시켜 논해볼 수 있다. 그 밖의 제도적 요건으로 국가 지원의 차별성 정도도 함께 분석해본다. 대통령제를 시행하고 있는 국가이지만, 적어도 녹색당을 분석하는 경우에는 중요하게 다루지 않을 것이다. 대통령제가 실제 녹색당의 성장이나 선거 득표에 어떤 영향을 미쳤는지 실증하기도 어렵거니와 녹색당의 현 수준이 그럴 계제가 아니라고 판단하기 때문이다.

기존 정당이 녹색 이슈에 대해서 어떻게 대응했느냐 하는 것은 가장 중요한 정치적 요인이다. 녹색당이 성공하기 위해서는 당연하게도 유권자의 관심과 지지가 필요한데, 그것은 녹색 이슈의 발굴과 해결 주체가 왜 녹색당이 되어야 하는지를 유권자에게 입증해 보일 때라야 가능한 일이다. 설사 해당 이슈가 우리 사회에 매우 중요한 문제라고 받아들여진다고 할지라도, 권력에 더 접근해있는 기존 주요 정당이 이 이슈를 수용하고 적절한 정책을 내놓는다면 유권자 수준에서 녹색당은 선택지에서 제외될 수밖에 없다.

현재 그런 논쟁적 녹색 이슈는 탈원전 문제라 할 수 있다. 미세먼지 이슈도 매우 중차대한 문제로 떠오르고 있는데, 정치사회의 논쟁은 이 이슈마저 탈원전과 결부시켜 전개되기도 한다. 사실 미세먼지 대책이 시급하다는 데는 모든 정치세력이 동의하는 것이며, 동시에 어떤 정당도 뚜렷하게 해법을 제시하지 못하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 그렇게 차별적 이슈라고 보기는 어렵다. 녹색당이 가장 중요하게 받아들이는 문제라는 면에서, 또 각 정당의 정책이 차별적이어서

탈원전 이슈는 기존 정당의 대응 분석 차원에서 핵심으로 다루어져야 한다. 리더십 변수는 녹색당의 인물 조건 차원에서 접근하고자 한다. 과거 선거에서의 결과와 다른 정당 사례에서 얻는 시사점을 확인하고, 향후 녹색당이 고민해야 할 과제 차원에서 이를 살펴보려 한다.

### Ⅲ. 녹색당 정치의 전개와 한계

환경 운동이 적극적으로 정당을 통해 정치세력화를 시도한 것은 2002년 제3회 전국동시지방선거를 준비하면서부터였다. 물론 그 이전에도 이른바 '녹색 정당' 창당이 시도되었다. 1989년 대한녹색당 창당준비위원회는 반전, 반핵, 환경보전 등의 가치를 표방하며 발기인 대회까지 열었으나 창당으로 이어지지는 못했다(이세영 2012). 선거에 최초로 참여한 녹색 정당은 '녹색평화당'이었다.

녹색평화당은 오랫동안 환경 운동을 펼쳐온 녹색연합의 일부 간부들이 중심이 되어, 2002년 5월 8일 '생명 존중과 생태 순환형 사회 건설'을 기치로 창당하였다. 그러나 체계화된 전국적 네트워크도 갖추지 못한 채 급조된 측면이 강했다. 더구나 전국적인 조직 체계를 갖추고 오랫동안 환경 운동을 전개해온 시민단체들의 지지조차 받지 못했으며, 이들은 오히려 풀뿌리 민주주의에 기초하지 못한 창당 과정을 강하게 비판하였다(환경운동연합 녹색자치위원회 2012). 자기조직의 과거 임원들이 창당에 참여한 상태였던 녹색연합도 조직적 참여에는 거리를 두었다(녹색연합 2002).

이런 상황에서는 선거 결과가 좋을 리 없다. 2002년 지방선거에서 녹색평화당 공천 후보는 평균 2.4% 득표에 그쳤고, 광역의원 비례대표에서도 후보를 공천하지 못한 지역이 대부분이었다. 이 때문에 녹색평화당은 다른 정당과 합당하는 방법으로 활로를 모색했다. 한국노총 기반의 민주사회당과 합당하여 '녹색사민당'을 출범시킨 것이다. 그러나 녹색사민당은 17대 총선에서 참패를 면치 못했고, 정당 득표율 0.5%라는 초라한 성적을 남기고 정당법에 의거 등록 취소되었다.

녹색 정당이 다시 등장한 것은 2011년 10월 녹색당 창당준비위원회가 발족하면서부터였다. 이전 사례에서 교훈을 얻은 준비위원회는 각 시, 도 지역부터 체계적으로 당을 건설했다. 그리고 2012년 3월 4일, 드디어 '생태'와 '탈핵'을 전면에 걸고 녹색당이 창당대회를 개최하였다. 단순히 환경 문제에만 초점을 맞추는 것이 아니라, 녹색당은 강령과 당헌을 통해 '풀뿌리 민주주의', '지역분권과 직접



민주주의', '여성, 청년, 장애인, 이주민 등 소외층 목소리의 반영'을 공언하였다. 이어 2012년 4월 제19대 총선에서는 '탈핵, 농업, 생명' 의제를 대표하는 비례대표 후보 3인과, 원자력발전소가 가동되고 있는 선거구에 후보를 공천하였다. 그러나 정당 득표율 0.48%에 그치고, 지역구 후보 역시 2%대 득표에 그치는 등 성과를 내지 못했다. 또, 앞서 녹색평화당의 경우와 마찬가지로 당이 등록 취소되었다.

해산 이후에도 녹색당은 정당 운동이 일회성 시도에 그치지 않을 것임을 분명히 했다. 이들은 '시민운동의 한계'를 지적하며, '4대강 사업에서도 시민운동은 반대밖에 할 수 없었고, 녹색가치를 중심으로 한 정당이 있었다면 시민의 목소리를 대변할 수 있었을 것'이라고 밝히며 2012년 10월 '녹색당더하기'를 창당하였다(녹색당 2013). 2014년 1월 28일, 헌법재판소는 녹색당이 제기한 '정당등록 취소 후 동일 당명 사용 금지' 위헌 소송에서 위헌 판결을 내렸고, 당은 2014년 2월 19일 녹색당이라는 명칭을 되찾게 되었다.

그러나 같은 해 6월에 치러진 제6회 전국동시지방선거에서 녹색당의 성적은 그다지 나아지지 않았다. 광역의원 비례대표에서는 후보자 등록을 하지 않은 시도 득표율 0으로 처리했을 때 0.75% 득표에 그쳤고, 단 한 명의 단체장, 광역의원, 기초의원 당선자도 없었다. 소속 현역 기초의원도 낙선을 면치 못했다. 원전 건설을 두고 찬반 주민 간 갈등이 극심한 강원도 삼척에서 '반핵'을 전면에 내세운 무소속 후보가 시장에 당선된 것과는 대비된다. 녹색당의 최우선적 목표인 '탈핵'이 지역에 따라 분명 유권자의 호응을 얻을 수 있다는 희망을 발견함과 동시에 당에 숙제를 남긴 일이라 하겠다.

2016년 총선에서는 5명의 지역구 후보(서울3, 경기1, 대구1)가 출마하여 대구 달서갑 선거구를 제외하고는 평균 2.4% 득표에 머물렀다. 대구 달서갑 후보의 경우는 30.11%라는 상당히 높은 득표율을 보였는데, 이는 대구를 핵심지지 기반으로 하는 새누리당 후보와 1:1 승부를 벌였기 때문이다. 정당 득표율은 0.76%로 2년 전 지방선거와 비교해 거의 같았다.

2018년 제7회 지방선거에서도 상황은 나아지지 않아, 광역의원 비례대표에서 전국 0.70%의 득표에 그쳤다. '제2 공항 건설 반대, 국제자유도시개발센터 해체' 등의 환경 이슈가 부각된 제주에서만 정당 득표 4.87%로 유의미한 결과를 보였을 뿐이다. 같은 이유로 제주지사 선거에서 고은영 후보가 12,188표(3.53%)를 득표해 자유한국당 후보를 제치고 3위에 오른 점, 그리고 서울시장 선거에서 신지에 후보가 '페미니즘 후보'로 이슈를 몰고 다녔던 점 정도가 성과라 할 수 있다.

현재 녹색당은 선거에서의 참패에 굴하지 않고 탈핵 운동을 적극적으로 전개

하고 있다. 또 2019년 4월 현재, 소위 '패스트 트랙(신속 안건 처리) 정국'에서 위원회 회의를 물리적으로 방해한 인사를 사법 당국에 고발함으로써 국민들의 관심을 사기도 하였다. 또 녹색 가치에 동의하는 개인을 당원으로 입당시키기 위한 노력도 멈추지 않고 있다. 그 외에도 당의 중요 의사를 결정할 대의원을 고대 아테네 방식을 원용한 추천제로 선출하는 등, 분명 기존 정당에서는 찾아 볼 수 없었던 새로운 시도를 계속하고 있다.

#### IV. 녹색당 정치의 제반 조건 평가

우리 사회에서도 최근 초미세먼지 문제, 후쿠시마 해산물 수입과 관련한 WTO 소송 승소, 4대강 보들의 해체 필요성 논란 등에서 확인할 수 있듯이, 단순히 먹고 사는 문제가 아닌 삶의 질 문제가 중요하게 부각되고 있다. 특히 2011년 3월 동일본 대지진으로 인해 발생한 원자력발전소 사고와 방사능 유출 사태는 각종 식재료에 대한 걱정과 함께 '우리 원자력은 안전하게 관리되고 있는가?'에 대한 근본적인 의문을 던져줬다. 녹색당의 창당도 사실 일본 후쿠시마 원전 사고가 결정적 계기였다고 밝히고 있다.

녹색당이 다른 정당과 차별적인 점이 비단 환경 문제에 대한 혁신적인 입장에 있는 것만은 아니다. 더 두드러진 차이는 당을 조직하고 운영하는 방식이 중앙집권적 경로를 지양하고 당원 직접 민주주의를 강조한다는 점이다. 실제로 당의 운영은 지역을 중심으로 이루어지고 있고, 당 대의원 선출에서 추천제를 최초로 도입하기도 하였다. 이른바 '줄 세우기'나 '계파 갈등'이라는 표현으로 자주 거론되며 정치 불신의 원인을 제공했던, 기존 정당의 정치 행태와는 많이 달랐던 것이다. 정치 불신이 팽배한 현실 조건에서 정당의 이와 같은 혁신적 운영은 유권자의 지지를 얻는데 분명 도움이 될 수도 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 녹색당은 아직 선거에서 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있다. 이는 어디에서 비롯된 것인지, 분석틀에서 설정한 대로 제도적 요인과 정치적 요인으로 나누어 살펴보기로 한다.

## 1. 제도적 요인

### 1) 선거제도

소선거구 단순다수제와 정당명부비례대표제가 공존하는 현재의 혼합형 선거 제도는 2002년 제3회 전국동시지방선거에 첫 도입되었고, 총선으로는 2004년 17대 국회의원선거에서 처음 시행되었다. 2001년 7월, 헌법재판소가 지역구 선거 득표로 해당 정당의 비례대표 당선인을 결정하는 방식에 위헌 판결을 내림에 따라 추후 공직선거법 개정이 이루어졌기 때문이다. 외형상으로는 주요 정당이 기존 선거제도를 오랫동안 고수해오다 헌법재판소의 판결로 인해 어쩔 수 없이 법 개정에 나선 것으로 보이지만, 이면의 실상은 그렇지 않다. 기존 양당이 제3당의 진입을 막기 위해 담합했던 것이 아니라, 2019년 4월 국회 패스트 트랙 정국에서처럼 주요 양당은 늘 부딪혔다.

14대 국회의원 선거를 위해 진행된 1991년 선거법 협상 때부터 당시 '민주당'은 정당명부비례대표제 도입을 주장해왔고, 1992년 14대 대통령 선거 때는 김대중 후보의 공약으로 채택되기도 했다(문 철 2001). 정당명부비례대표제 도입과 비례대표 증원은 시민사회단체의 중요한 요구사항이기도 했으며(백기철·박창식 1995; 우동성 1996), 2000년 16대 국회의원 선거를 위한 선거법 협상에서부터 적극적으로 도입이 추진되었다. 그러나 한나라당은 '군소정당 난립에 따른 정국 불안과 다당 구조 형성을 통한 야권 분열 노림수'라며 이 방안에 강력하게 반대하였다(문 철 1998). 그리고 주지하다시피 정당명부비례대표제 도입은 이후 헌법재판소가 기존 선출 방식에 위헌 판결을 내리고서야 가능했다.

한국에서 소선거구 단순다수제로 인해 '운동이 정당으로 제도화되는데 어려움이 크다'는 주장(민병기 2017; 정상호 2007; 정하윤·신두철 2012)은 적절하다. 노동계급의 정당 운동도 오랫동안 이에 제약받은 바 크기 때문이다. 결국 노동계급의 진보 정당이 원내에 진입한 것도 정당명부비례대표제가 도입되고 나서였다. 그러나 녹색당을 논함에 있어 단순히 소선거구 단순다수제 중심의 선거제도가 큰 제약 요인이라고 단정 짓는 것은 다분히 피상적인 측면이 있다.

선거제도에 대한 오랜 연구 성과에 비추어, 단순다수제와 소선거구의 결합 방식이 실제 지지도에 비해 녹색당 후보 득표에 부정적으로 작용하였을 것이라는 점은 충분히 짐작할 수 있다. 그러나 녹색당에 대한 지지가 충분히 존재한다면 적어도 정당명부비례대표제에서의 당 득표율이 이전 선거 수준처럼 저조해서는 안 된다. 현재의 녹색당은 창당 후 4차례에 걸쳐 전국 단위 선거(2012, 2016년

총선, 2014, 2018년 전국동시지방선거)에 참여하였는데, 총선의 경우 각각 0.48%와 0.76%, 지방선거의 경우 0.76%와 0.70% 득표율에 그쳤다. 의석 배분의 최소 자격 기준이라고 할 수 있는 3% 정당 득표에 크게 미달하는 수치이다. 이런 수준이라면, 의회 모든 의석을 비례대표로 배분한다고 한들 원내에 진입하기는 어렵다. 2019년 4월 현재 도입을 둘러싸고 정당 간 갈등이 극에 달하고 있는 연동형비례대표제를 시행한다 하더라도 단 한 석의 의석 확보도 불가능함은 물론이다.

이 경우 비례대표 의석 배분의 최소 자격 기준(threshold)이 높다고 주장할 수도 있다. 각국에서 애초 이 자격 기준을 설정하는 이유는 군소 정당의 난립을 방지하기 위해서이며, 실제 상당히 효과적이었던 것으로 평가한다(안순철 2016, 195). 우리 시민사회에서 오래전부터 도입을 주장하곤 했던 독일식 선거제도의 경우에도 5% 득표(또는 지역구 3석 당선) 기준을 두어 우리보다 훨씬 높은 수준을 요구하고 있다. 네덜란드가 현재 0.67%라는 최소 조건을 보이고 있기는 하지만, 여러 국가들이 2~5% 정도를 자격 기준으로 시행하고 있다.<sup>3)</sup> 우리 선거제도의 의석 배정 최소 자격 기준이 높다고 할 수 없는 것이다. 따라서 녹색당이 성공하지 못하고 있는 이유를 단순히 선거제도 때문이라고 하기에는 무리가 있다.

현직자가 아닌 군소 정당이나 무소속 후보에게 불리하게 작용했던 선거 운동상의 제약도 점차 완화되었다. 2005년 8월 21차 공직선거법 개정을 통해 선거 운동 기간 외에 무제한적으로 허용되던 현직자의 의정보고회와 출판기념회를 선거 90일 전부터 금지시켰다. 또 선거 운동 기간에만 허용하던 인터넷 상의 선거 운동을 상시 허용하고, 선거 운동 기간에 한하여 가능했던 선거 운동을 국회의원 선거의 경우 선거일 120일 전부터 허용하여 신진 인사들에게 사전에 유권자와 접촉할 수 있는 기회를 부여하였다. 2004년 3월 정치자금법 개정을 통해서도 총선 지역구 후보 및 예비후보의 후원회 지정을 허용함으로써 군소 후보들의 선거 자금 모금 등에 융통성을 제공하기도 하였다(국회정치개혁협의회 2005; 서복경 2003). ‘과도한’ 후보 기탁금 문제 등이 남아있다고 지적하기도 하지만, 차별성이 많이 완화되고 있는 것이다. 따라서 녹색당 지도부는 당 발전이 지지부진한 이유를 자당(自黨)에게서 찾아볼 필요도 있다.

3) 덴마크 2%, 한국, 스페인 등이 3%, 오스트리아, 이탈리아 하원, 스웨덴이 4%, 독일, 벨기에, 헝가리 등이 5%를 채택하고 있다(안순철 2016, 196).

## 2) 의회 크기와 정당 관련 법규

의회의 규모가 커져 비례대표로 배분할 의석수 자체가 증가하는 것이 신정치 정당에게도 매우 좋은 유인일 것이다. 그러나 전술한 대로 의석수를 확보할 수 있는 최소 자격 조건을 충족시키는 것부터 선행되어야 한다.

더구나 비례대표 의석수 확대는 필연적으로 의원 정수 확대 논쟁을 수반한다. 지역구 의원의 경우 자신들의 지역구가 축소되는 것을 원치 않고, 결국 비례대표 의석수를 늘리기 위해서는 전체 의석수 증가가 필요해지기 때문이다. 그러나 정치권에 대한 국민의 불신이 팽배한 상황에서 의석수 조정 문제는 '고양이 목에 방울 달기'가 되고 있다. 19대 국회 당시 조사에서 의원 정수 확대에 반대하는 의원 중 상당수는 '증원에는 공감하나 국민 여론으로 인해 불가능하기 때문에 시기상조'라는 입장이 많은 것으로 알려졌다(이동현·전훈일 2015). 2019년 현재 '패스트 트랙' 정국에서 추진되는 선거제도도 결국 의원 정수는 동결하는 쪽으로 가닥을 잡았다. 제1야당인 자유한국당의 경우 아예 국민 여론을 들어 정수 축소를 주장하고 있다. 그만큼 의원 숫자 조정은 민감한 문제인 것이다.

한편 녹색당이 발전하는데 필요한 한 가지 장애 요인은 해소되었다. 녹색당은 19대 총선에서 저조한 득표에 머물며 당시 정당법에 의거 등록 취소 조치가 내려졌다. 그리고 정당법 제41조 4항에 의해 적어도 4년간 동일 당명을 사용할 수 없는 처지였다. 다른 정당과 달리 녹색당은 당명 자체가 '생명, 인권, 풀뿌리 민주주의'라는 가치를 상징하며, 환경 이슈 정당이 전 세계적으로도 이 명칭을 사용하고 있는 만큼 중요한 문제였다(김여란 2014). 결국 2014년 1월 28일, 녹색당은 관련 조항의 위헌 판결을 이끌어냈다. 당 위원장이 환영 인터뷰에서 밝혔듯이 "새로운 대안 세력의 등장을 막던 큰 장애물이 제거되었다"고 할 수 있겠다(정대연 2014).

## 3) 국가 지원제도의 차별성 정도

국고 보조금 지급 규모가 기존 정당과 녹색당 간에 어느 정도 차별적으로 이루어지고 있는지를 파악하기 위해서는 앞서 언급한 대로 두 가지 기준을 살펴보면 된다. 하나는 보조금의 할당 방식이고, 다른 하나는 수혜 자격이 되는 기준(payout threshold)이다. 다음은 국고 보조금 지급 기준이 되는 '정치자금법 제27조(보조금의 배분)' 조항을 간략하게 정리한 것이다.

- ① 동일 정당 소속으로 구성된 교섭단체에 50% 균분 지급
- ② 1항 자격에 미달하나 5석 이상 보유 정당에 5%씩, 0~4석 정당이 아래 조

건 중 하나를 충족할 때 2%씩 균분 지급

가. 최근 총선 2% 이상 득표

나. '가'에 미달하나 의석 보유 정당은 전국동시지방선거에서 0.5% 이상 득표

다. 최근 총선 미참여 정당 중 전국동시지방선거에서 2% 이상 득표

- ③ 제1항과 2항 지급액 제외 잔여분 중, 50%는 원내 정당에 의석비율에 따라 배분·지급하고, 다시 잔여분은 득표율에 따라 배분·지급

이 조항으로 보건대, 우리 국고 보조금은 의석수를 중심으로 배분하되, 의석을 보유하지 못한 정당에게도 지급될 수 있도록 추가 규정을 두고 있다. 다만, 우리 할당 방식이 비록 득표율을 고려하기는 하지만 극히 일부에 불과하고, 사실상 의석수에 기초해 별도 계상 방법으로 지급한다고 할 수 있다.

군소정당이 국고 보조금을 지급받기 위해서는 ②항에 의거 총선 혹은 지방선거에서 2% 이상을 득표하면 된다. 또, 비록 총선에서 2% 이상 득표에 실패했다고 하더라도 지역구를 통해 1석이라도 국회 의석을 보유한 정당이라면 지방선거에서 0.5% 이상만 득표하면 된다. <표 1>은 유럽 국가 중 직접 지급되는 국고 보조금 제도를 운영하고 있는 나라들의 최소 수혜 자격을 정리한 것이다. 이와 비교해볼 때, 적어도 최소 자격 면에서 우리의 기준이 결코 높은 문턱이 아님을 알 수 있다.

<표 1> 유럽 각국의 국고 보조금 지급 자격 기준

국 가	자격 기준	국 가	자격 기준
국 가	자격 기준	슬로바키아	하원 3% 득표
그리스	지역 2/3출마와 하원 3% 득표	아일랜드	하원 2% 득표
네덜란드	의석 획득 정당(약 0.5% 득표)	에스토니아	하원 5% 득표
노르웨이	하원 2.5%득표+지역 1/2 출마	오스트리아	하원 1% 득표
덴마크	하원 1000표 이상 득표	이탈리아	의석 획득 정당(4% 득표)
독일	하원 0.5% 득표	체코	하원 3% 득표
리투아니아	하원 5% 득표	포르투갈	하원 2% 득표
벨기에	의석 획득 정당(약 9.2% 득표)	폴란드	의석 획득 정당(5% 득표)
스웨덴	최근 두 총선 중 1회 2.5% 득표	프랑스	1차 투표 1% 득표 50개소
스페인	하원 3% 득표	핀란드	의석 획득 정당(약 5% 득표)
		헝가리	하원 1% 득표

\* 출처: (Scarrow 2006, 627) 재구성

그런데 카르텔 성격에 대한 비판과는 달리, 국고 보조금이 신당에 대한 제약이 되지 못해 정당체계에 큰 영향을 미치지 못한다는 주장이 있다(Bollin 2007; Scarrow 2006). 특히 피에르(Jon Pierre)는 '정당 체계의 동태적 변화가 적어도 기대하는 방향으로 보조금과 어떤 관계도 없다'고 단언한다. 이어 그러한 주장들은 선거제도나 새로운 미디어 구조 등 여타 요인들은 무시한 채 국고 보조금에만 너무 초점을 맞춰 과장하고 있다고 비판한다(Pierre et al. 2000). 우리 국고 보조금도 두 거대 정당에 훨씬 많이 지급되지만, 이것이 새 정당의 등장을 방해하는 요인이라고 바로 연결짓는 것은 무리이다. 또 정책 생산, 국가 기관의 운용 등 주요 정당의 기여를 고려할 때, 군소정당과 이들을 동등하게 지원한다면 그것은 오히려 더 큰 문제이다. 다만, 보조금의 교섭단체 우선 배정과 같은 지나친 담합 구조는 완화하여야 한다.

## 2. 정치적 요인

### 1) 기존 정당의 대응과 이슈 경쟁

환경 문제에 대한 경각심이 높아지면서 녹색당이 성장하기에 좋은 환경이 조성되고 있다. 그렇다고 당이 총선에서 갑자기 많은 의석을 획득할 것으로 보이는 않는다. 중요한 이유로는 핵심 녹색 이슈에 대한 기존 정당의 수용, 이에 따라 언론과 대중의 관심이 녹색당을 비껴가게 되었다는 점을 들 수 있다. 미약한 지지 기반을 확대할 수 있는 기회가 그나마 매우 제한적인 것이다.

사실 후쿠시마 원전 사고는 현재의 녹색당 창당에 중요한 계기였다. 이 사고는 원전에 대한 시민의 불안감을 자극하였고, 우리 원전에 대한 사회적 관심을 고조시켰다. 때마침 원전 부품 비리 사건이 곳곳에서 확인되고, 1세대 원전의 수명이 다하면서 시설 처리를 어떻게 할 것인지에 대한 문제도 부각되었다. 이렇게 중요한 사안이 된 이슈에 대해 기존 정당이 무관심으로 일관하는 것 자체가 오히려 이상한 일일 것이다. 이슈에 대한 대응이든, 자신들의 이데올로기에서 비롯된 근본적 노력이든 여기에 대처하게 되는 것이다.

2014년 7월 11일, 새정치민주연합은 '세월호 참사 이후 국민안전이 우리 사회의 가장 중요한 과제가 된 상황에서 고리원전 1호기 폐쇄 등 원전 문제를 더 철저히 다루기 위해' 당내에 원전대책특별위원회(이하, '원전특위')를 구성하기로 하였다(서미션 2014). 그리고 특별위원회 위원장에 직전 대선에서 당의 대통령 후보였던 문재인 의원을 임명함으로써 원전 문제에 대한 당의 관심이 매우 크다

는 사실을 보여줬다. 원전특위는 발족 이후 곧바로 고리원전 1호기 즉각 폐쇄와 신고리 원전 건설 중단 등을 촉구하고 나섰다. 또 국회 교섭단체 대표연설에서도 이 문제를 거론했다. 이 같은 분위기는 당 전체로 확산되어, 소속 의원 81명의 연서로 ‘노후 원전 즉각 폐쇄 촉구 결의안’을 국회에 발의하기도 했다(임형섭 2015).

2017년 조기 대선으로 대통령에 취임한 이후 정부와 집권 더불어민주당은 탈원전을 실질적으로 추진하고자 했다. 먼저 진행 중이었던 신고리 5·6호기 건설을 우선 중단하였다. 이에 자유한국당 등 건설 재개를 주장하는 측은 원자력 발전의 경제성과 이미 상당한 정도로 진척된 원전 건설의 매몰 비용을 우려하였다. 정부와 여당은 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’를 구성하여 시민 심의 민주주의(deliberative democracy) 형태로 이를 결정하고자 하였다. 이에 2017년 7월 24일 위원회를 공식 출범시켰고, 위원회는 숙의·여론조사 등을 거쳐 10월 20일 건설 재개를 권고하였으며 정부는 이를 수용하였다.

그러나 탈원전에 대한 정부와 더불어민주당의 입장은 확고했던 것으로 보인다. 정부는 신고리 5·6호기 건설 재개를 발표하면서, 동시에 신한울 3·4호기 등 원전 신설 계획을 전면 백지화하였다. 또 2038년까지 10기의 원전을 단계적으로 감축하고 에너지원을 전환한다는 로드맵을 발표하였다(김보협·노지원 2017). 당시 탈원전 정책 방향에 대한 여론조사에서는 찬성 60.5%, 반대 29.5%로 나타났다. 다만 보수층에서는 38.7% vs 55.2%로 반대 의견이 높은 것이 확인된다(리얼미터 2017).

중요한 것은 탈원전 이슈가 이후 주요 정당 간 대립으로 부상했다는 점이다. 자유한국당도 당에 원전대책특별위원회를 출범시키고 공론조사의 문제점을 지적하는 등 원전 옹호 정책을 폈다(김동하 2017). 자유한국당은 초미세먼지가 심각한 수준을 보이는 경우와 2019년 4월 강원도 대형 산불 발생 국면에서도 이를 ‘탈원전 정책이 빚어낸 비극’으로 비판하였다. 이에 맞서 정부와 더불어민주당이 반박하면서 갈등이 계속되었다.

‘탈핵’을 존재 이유로 삼고 이를 실현하기 위해 전당적(全黨的)으로 활동했던 것은 바로 녹색당이다. 그러나 이슈 대결이 전개되면서 언론의 관심은 양당에 집중되었다. <표 2>는 탈원전과 관련한 녹색당의 언론 노출 빈도와 문재인 대통령, 더불어민주당의 노출 빈도를 비교한 것이다. 자유한국당을 제외한 것은 탈원전 이슈와 관련해 등장한 이들 기사가 주로 문재인 대통령의 탈원전 정책을 비판하면서 나온 것으로 상당한 수준에서 중복되기 때문이다. 노출 빈도는 녹색당이 창당대회를 개최한 2012년 3월 4일 다음 날부터 2019년 6월 18일 현재까지,



한국언론진흥재단 기사 검색 사이트(<https://www.kinds.or.kr/>)에서 포괄하고 있는 보도를 통해 파악하였다. 매체는 진보와 보수지로 분류되는 5대 중앙 일간지와 공중파 3사를 조사 대상으로 하였다. 또한 일간지는 중복 기사를 제외하였고, 공중파 방송은 중복된 기사라 하더라도 반복적으로 방송된 것을 고려해 모두 포함하였다. 녹색당을 인지하고 당에 관심이 있는 시민들에게는 크게 상관없는 일이 되겠지만, 이 결과로 보건대 적어도 일반 유권자들이 녹색당의 활동을 접할 기회는 거의 없었다고 봐도 무방하다. 이러한 조건에서 녹색당이 지지 기반을 갑자기 크게 확장시키는 일은 매우 어렵다.

〈표 2〉 탈원전 이슈 관련 언론 노출 빈도

매체 \ 검색어	탈원전&녹색당	탈원전&문재인	탈원전&더불어민주당	탈원전&문재인 &더불어민주당
공중파 (MBC, KBS, SBS)	0	219	95	66
조선-중앙-동아	4	770	208	160
경향-한겨레	40	542	165	106

이것이 녹색당에게 큰 문제가 되지 않는다는 자체 주장도 있다. 녹색당이 주장해왔던 탈핵 이슈에 기존 정당이 반응하는 것 자체가 녹색당으로서의 소기의 성과라고 보기 때문이다. 분권적으로 운영되는 당의 특성상 창당을 주도했던 인사의 생각이 곧 당의 입장일 수는 없겠지만, 과거에 하승수 공동운영위원장이 밝힌 녹색당의 목표와 과제는 이런 판단에 힘을 실어준다. 그는 '독일에서 녹색당이 출범한 이후 시민당과 기민당의 핵 정책이 수정될 수밖에 없었다'는 점을 강조하였다. 물론 이를 위해 '대안정당을 통해 표로써 기존 정당과 정치인들을 위협해야 한다'는 점도 놓치지 않고 있다(하승수 2012).

## 2) 리더십과 인적 자원 조건

앞서 신당의 성공에 도움이 되는 요건을 설명하면서 카리스마적 지도자의 존재나 대중적 인지도가 높은 인사의 존재가 크게 기여할 수 있음을 지적한 바 있다. 뉴스 가치로 인해 언론의 관심을 얻을 수 있고, 이에 따라 대중 노출 빈도를 크게 증가시킬 수 있기 때문이다. 탈핵 이슈를 당의 정책으로 수용하여 대응한

더불어민주당은 그런 면에서 녹색당과는 비교할 수 없을 정도로 유리한 위치에 있다. 새정치민주연합에서 더불어민주당으로 이어지는 동안 이를 책임지고 추진한 인사는 당시 당 대표였고, 또 현재 대통령이기 때문이다.

정당의 지도자나 후보자가 소속 정당의 홍보에 기여할 수 있다는 점은 이미 녹색당 스스로도 경험하였다. 2018년 전국동시지방선거에서 녹색당은 신지예 서울시장 후보를 통해 언론에 전례 없이 자주 노출되었다. ‘페미니즘 후보’를 자처하며 등장한 신 후보의 선거 운동과 홍보물이 긍정적인 의미이든 부정적인 의미이든 사건과 이슈를 몰고 다녔고 이내 뉴스가 되었기 때문이다. 과거 민주노동당도 노회찬, 심상정과 같이 지명도 있는 의원을 통해 언론에 더 자주 언급되었던 것처럼, 이는 하우스 등(Hauss & Rayside 1978)이 지적하였던 당의 인물 효과를 확인시켜주는 것이다.

그러나 녹색당은 당을 대표해 공직 선거에 출마할 인물도 부족한 상황이다. 물론 후보 기탁금 제도 등이 제약으로 작용한 것도 있겠지만, 탈핵을 똑같이 내세우는 기존 정당과 비교해 인적 자원이 양과 질 면에서 우위에 있는지 회의적이다. 창당 준비위 관계자가 정당 등록 요건인 시도당 1000명을 채우기 위해 발표한 호소를 보건대(하승수 2012, 21), 또 직전 20대 총선에서 지역구에 5명의 후보만 출마한 것, 2018년 전국동시지방선거에서 광역의원 후보 0명, 기초의원 후보 12명에 불과했던 사실로 판단해볼 때, 이는 근거 있는 의심이다.<sup>4)</sup> 한편, 2016년 12월 30일 헌법재판소는 국회의원 비례대표 후보의 기탁금에 대해서 헌법불합치 결정을 내렸고, 국회는 이를 받아들여 해당 조항의 개정을 준비하고 있다. 2018년 4월 9일, 국회 헌법개정·정치개혁특별위원회 전체회의는 헌법재판소의 결정을 수용하여 비례대표 국회의원 후보 기탁금을 현행 1500만원에서 500만원으로 조정하는 개정안을 의결하였다(제359회 국회-헌법개정및정치개혁특별위원회 회의록 제13호). 향후 공직선거법이 어떤 방향으로 개정되는지에 따라 그 정치적 결과를 다시 판단할 필요가 있다 하겠다.

4) 비례대표 후보를 권역당 1인씩 공천한 것과 무공천으로 남긴 것은 전혀 다르게 해석되어야 한다. 전자는 후보 자원이 더 있음에도 당선 가능 순번을 고려하여 1인만을 공천한 것일 수도 있지만, 후자는 공천할만한 인물이 없거나 대상이 있었다고 하더라도 해당 인물이 출마를 수락하지 않았을 가능성이 생기기 때문이다.

## V. 결 론

창당 이후 녹색당이 참여한 네 차례의 전국 단위 선거 결과는 그다지 긍정적으로 평가할 수 없다. 2012, 2016년 국회의원 총선, 2014, 2018년 전국동시지방선거에서 비례대표 정당 득표율이 0.48~0.76%에 머물러 있기 때문이다. 관련 연구에서는 녹색당 같은 신정치 정당이 성공적으로 제도 정치권에 진입하지 못하는 이유를 단순다수제 중심의 선거제도에서 찾는 경향이 있다. 그러나 이 정도의 정당 득표율로는 현존하는 다양한 선거제도를 도입해본다고 하더라도 국회 의석을 획득하기가 여전히 어렵거나 최대 한두 석에 그친다. 즉 선거제도가 녹색당의 성장을 가로막는 주된 제약 요인은 아니라는 의미이다. 현재로서는 의회 크기 확대도 역시 같은 이유로 효과를 보기 어렵다. 물론 의회 크기 확대도 국민 정서상 쉽지 않은 일이다.

국고 보조금 등 국가 지원 제도가 차별적으로 시행되고 있다는 것은 옳은 지적이다. 그러나 정도의 차이이지 국고 보조금 차별성은 제도의 취지에 비추어 볼 때 타당한 측면도 있다. 다만 기존 주요 정당에 대한 과도한 시혜와 독점적 수준을 반드시 완화할 필요는 있다. 그렇다고 하더라도 녹색당이 현 수준의 선거 결과에서 눈에 띄는 실적변화를 가져오지 못한다면, 국고 보조금 산정 방식이 변경되어 기준이 완화된다고 하더라도 큰 기대를 갖기는 어려울 것이다. 물론 선후 관계를 다르게 평가할 수도 있다. 그렇지만 다른 여러 요인을 종합적으로 판단해볼 때 관건적 요소는 아닌 것 같다.

정치적 요인이 녹색당에 미치는 제약이 더 가시적으로 보인다. 특히 기존 정당의 대응과 녹색 이슈를 두고 벌이는 경쟁은 녹색당에게는 큰 숙제이다. 유권자를 상대로 당의 지향과 정책을 널리 알리는 것이 필요하지만, 군소 정당으로서 보도 가치 경쟁에서 밀리는 것이 분명하다. 책임을 '불공정한' 미디어의 보도 행태에 돌릴 수도 있다. 그러나 통제권 밖의 문제에 대해 실질적인 변화를 만들어나가는 어렵고, 스스로 제반 여건을 개선해야 하는 정당 입장에서 대책을 숙고해볼 필요가 있다. 뉴 미디어를 활용한 다양한 홍보 방안의 마련, 대중적 인기를 확보할 수 있는 인물의 장기적 육성 등은 당장 시작해야 할 일일 것이다.

지지 기반 확대에 크게 성공할 가능성이 단기에 그리 크지 않다면 선거에서의 득표율도 마찬가지로 급변하기는 어렵다. 다른 조건이 크게 개선되지 않는다면—그런 일이 실제 발생하면 안 되겠지만—큰 환경 피해와 같은 대형 이슈가 돌발적으로 발생하고 녹색 가치에 대한 국민들의 관심과 공감대가 유례없이 커

지는 경우가 기회가 될 수는 있다. 그렇다고 하더라도, 정당 간 경쟁의 양태로 볼 때 유권자의 지지가 바로 녹색당으로 집중되리라 기대하는 것도 어려운 듯하다.

분석 결과, 기존 정당 중 특히 더불어민주당은 대통령의 의지를 구현해 탈원전 정책을 전면으로 내세우고 있고, 이에 반발하여 자유한국당 등은 탈원전 정책에 대해 거세게 반발하고 있다. 각종 미디어는 이에 큰 관심을 가지고 보도하고 있으며, 정치적 성향에 따라 어느 한쪽에 힘을 실어주는 경우도 나타난다. 결국 녹색당이 유권자의 큰 주목을 끄는 것은 매우 어려운 실정이다.

이런 상황에서, 원자력 발전에 대한 여론조사를 살펴보면 녹색당이 향후 선택해야 할 전략과 전망을 그려볼 수 있다. 후쿠시마 원전 사고가 발생한 직후인 2011년 3월 말 대국민 여론조사를 보면, 원전 추가 건설에 대한 찬성과 반대가 50.8%-46.2%를 보여 오차범위 내에서 팽팽하다. 그런데 원전 안전성에 대한 신뢰-불신 응답자는 각각 55.2%-41.9%로 안전에 대한 우려도 상당히 큰 것으로 나타난다. 또 원전 후보지 주민의 원전 추가 건설에 대한 찬반 비율은 전국 지표와 거의 비슷하지만, 자기 거주지에 건설하는 것에 대해서는 찬성 36.7%, 반대 62.4%로 반대가 훨씬 높았다(윤희웅 2011).<sup>5)</sup> 이렇게 볼 때, 특정 지역별로는 탈핵 이슈가 현안이 될 수 있고, 선거에서도 녹색당에게 희망적 요인이 될 가능성이 작지 않다. 녹색당은 강령에서 국가 권력이 중앙에 집중되는 것을 강력하게 비판하고, 지역분권과 지역별 시민 참여형 정치를 민주주의의 이상적인 모습으로 상정하고 있기 때문이다(녹색당 2018). 따라서 당의 활동도 원전 소재지를 거점으로 녹색 현안 이슈가 있는 지역에 집중해 전개하고, 이를 기초로 지방자치 선거에서부터 당의 목표 실현을 위해 순차적으로 성장할 필요가 있다. 이렇게 할 때, 비록 전국적 선거에서 단기에 큰 성과를 내기는 어려울 수 있어도 유의미한 정당으로 점차 발전할 수 있을 것이다.

5) 최근의 여론조사를 보면, 조사의뢰기관, 설문지 문항 형태에 따라 다양한 결과가 나오는 것으로 보인다. 2018년 11월 원자력학회 실시 조사를 보면 우리 국민 중 원전의 확대·유지에 찬성하는 비율이 67.9%라고 하지만(최인준·허상우 2018), 같은 해 6월 현대경제연구원이 시행한 조사에서는 정부의 탈원전, 탈석탄 에너지 정책을 지지한다는 응답이 84.6%에 달한다(최하얀 2018).

## 참고문헌

### 국문 자료

- 국회정치개혁협의회. 2005. 『국회정치개혁협의회 보고서: 정치개혁안』. 서울: 국회정치개혁협의회.
- 민병기. 2017. “사회운동 기반의 정당 등장과 정치적 기회구조: 민주노동당과 녹색당의 사례.” 『한국정치학회보』 51(1), 207-231.
- 서복경. 2003. 『정치자금, 선거제도, 선거운동 관련 범국민정치개혁협의회안 및 각장의 입장, 입법 참고질의회답』. 서울: 국회도서관.
- 정상호. 2007. “시민사회운동과 정당의 관계 및 유형에 관한 연구.” 『한국정치학회보』 41(2), 161-184.
- 정하윤, 신두철. 2012. “한국 녹색운동의 정치제도화의 기회구조에 관한 연구: 녹색운동과 녹색당 사례를 중심으로.” 『한국정치학회보』 46(4), 101-128.

### 영문 자료

- Adams, James and Samuel Merrill, III. 2006. “Why Small, Centrist Third Parties Motivate Policy Divergence by Major Parties.” *American Political Science Review* 100(3), 403-417.
- Blais, André and R. K. Carty. 1991. “The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger’s Elusive Factor.” *British Journal of Political Science* 21(1), 79-93.
- Bollin, Niklas. 2007. “New Party Entrance—Analyzing the Impact of Political Institutions.” *Umeå Working Papers in Political Science* 2, 1-20.
- Bowler, Shaun, Elisabeth Carter and David M. Farrell. 2003. “Changing Party Access to Elections.” In Bruce E. Cain, Russell J. Dalton and Susan E. Scarrow, eds. *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 81-111.
- Chung, Jin Min. 2013. “The Impact of Electoral Environment and Political Institutions on Post-Democratization Party Change in South Korea and Taiwan.” *Korea Observer* 44(1), 1-30.
- Clark, William R. and Matt Golder. 2006. “Rehabilitating Duverger’s Theory: Testing the Mechanical and Strategic Modifying Effects of Electoral Laws.” *Comparative Political Studies* 39(6), 679-708.

- Dalton, Russell J. 2006. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington D.C.: CQ press.
- Dalton, Russell J., David M. Farrell and Ian McAllister. 2011. *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Farrell, David M. and Paul Webb. 2002. "Political Parties as Campaign Organizations." In Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, eds. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. London: Oxford University Press, 102-128.
- Harmel, Robert and John D. Robertson. 1985. "Formation and Success of New Parties: A Cross-National Analysis." *International Political Science Review* 6(4), 501-523.
- Haus, Charles and David Rayside. 1978. "The Development of New Parties in Western Democracies since 1945." In Louis Maisel and Joseph Cooper, eds. *Political Parties: Development and Decay*. Beverly Hills: SAGE, 31-57.
- Hooghe, Marc, Bart Maddens and Jo Noppe. 2006. "Why Parties Adapt: Electoral Reform, Party Finance and Party Strategy in Belgium." *Electoral Studies* 25(2), 351-368.
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Post-modernization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Katz, Richard S. and Peter Mair. 1995. "Changing Model of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics* 1(1), 5-28.
- Lago, Ignacio and Ferran Martínez. 2011. "Why New Parties?" *Party Politics* 17(3), 3-20.
- Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*. New York: Macmillan.
- McDonald, Michael D., Ian Budge and Paul Pennings. 2004. "Choice versus Sensitivity: Party Reactions to Public Concerns." *European Journal of Political Research* 43(6), 845-868.
- Meguid, Bonnie M. 2006. "Competition Between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success." *American Political*

- Science Review* 99(3), 347-359.
- Miller, Geoffrey. 2007. "Why Small Parties Fail: A Case Study of ACT New Zealand." *Political Science* 59(2), 79-95.
- Müller, Wolfgang C. 1993. "The Relevance of the State for Party System Change." *Journal of Theoretical Politics* 5(4), 419-454.
- Pierre, Jon, Lars Svåsand and Anders Widfeldt. 2000. "State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality." *West European Politics* 23(3), 1-24.
- Scarrow, Susan E. 2006. "Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?" *West European Politics* 29(4), 619-639.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Sikk, Allan. 2012. "Newness As a Winning Formula for New Political Parties." *Party Politics* 18(4), 465-486.
- Tavits, Margit. 2008. "Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies." *British Journal of Political Science* 38(1), 113-133.
- Wiley, Joseph. 1998. "Institutional Arrangements and the Success of New Parties in Old Democracies." *Political Studies* 46(3), 651-668.

#### 인터넷 및 기타 자료

- 국 회. 2018. "제359회 국회-헌법개정및정치개혁특별위원회회의록 제13호" (4월 9일).
- 김동하. 2017. "'新舊적폐' 공방에 날새는 국감... 민생·경제는 '실종.'" 『문화일보』 (10월 25일).
- 김보협, 노지원. 2017. "원전 2038년까지 10기 단계적 감축." 『한겨레』 (10월 25일).
- 김여란. 2014. "이름 되찾은 녹색당-현재, 득표율 이유로 정당등록 취소 위헌." 『경향신문』 [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201401281206461&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201401281206461&code=940100) (2019/04/10 검색).
- 녹색당. 2013. "녹색당이 탄생하기까지." <http://kgreens.org/carrer/> (2013/12/01 검색).

- \_\_\_\_\_. 2018. “녹색당 당헌/강령.” <http://www.kgreens.org/platform/> (2019/04/15 검색).
- 녹색연합. 2002. “녹색평화당 발기인 대회에 대한 녹색연합 논평.” (2월 6일).
- 리얼미터. 2017. “리얼미터 주간집계: 2017년 10월 3주차.” [https://www.nesdc.go.kr/files/result/201904/FILE\\_201710200630411810.pdf.htm](https://www.nesdc.go.kr/files/result/201904/FILE_201710200630411810.pdf.htm) (2019/04/01 검색).
- 문 철. 1998. “야, 정당명부제 이래서 안 된다.” 『동아일보』 (10월 16일).
- \_\_\_\_\_. 2001. “비례대표·기탁금제 위헌 결정 / 정치권 현재결정 반응.” 『동아일보』 <http://news.donga.com/3/all/20010719/7716747/1> (2019/04/01 검색).
- 백기철, 박창식. 1995. “DJ, 전국구 증원 요구.” 『한겨레』 (9월 16일).
- 서미선. 2014. “문재인 野 원전특위위원장, ‘고리원전 1호기 가동중단.’” 『뉴스1』 <http://www.news1.kr/articles/?1774318> (2014/09/01 검색).
- 우동성. 1996. “시민단체, ‘비례대표 명부로 인물검토 후 지지 정당에 직접 투표’ 주장.” 『세계일보』 (1월 26일).
- 윤희웅. 2011. “KSOI여론 스코프, 원자력발전은 안전하지 않다 55%.” 『주간경향』 923 (5월 3일).
- 이동현, 전훈익. 2015. “지역구 축소·비례대표 확대에 여야 반대 / ‘기득권 지키기.’” 『한국일보』 (3월 9일).
- 이세영. 2012. “시간은 녹색당의 편.” 『한겨레21』 893 (1월 9일).
- 최인준, 허상우. 2018. “원자력학회 2차 여론조사서도, 국민 68% 원전 확대·유지.” 『조선일보』 (11월 20일).
- 최하얀. 2018. “국민 85%, 정부 탈원전·탈석탄 정책 지지.” 『한겨레』 (6월 19일).
- 하승수. 2012. “지금 왜 녹색당인가.” 『녹색평론』 122, 12-21.
- 환경운동연합 녹색자치위원회. 2002. “녹색평화당(가칭) 창당선언에 대한 환경운동연합 논평.” (1월 14일).
- JTBC. 2013. “[여론조사] 원전 비중 확대 방침 찬성 45.3%, 반대 44.4%.” [http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news\\_id=NB10393591](http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB10393591) (2016/05/20 검색).

한국언론진흥재단 홈페이지. <https://www.kinds.or.kr/>



Abstract

## **The Limitations of 'New Politics' Party in Korea: The Case of the Green Party**

Jinwung Jung ■ Dankook University

This study examines why the Korean Green Party has been not successful, despite the salience of environmental issues in the Korea society. Unlike the Western European Greens, the Korean Green Party remains a minor party without any parliamentary seats. About the puzzle, the extant pieces of literature focus on some hindering variables such as the electoral system, the first-past-the-post. This study, however, claims that the influence of electoral system variables on the Green Party has been overemphasized. And the paper provides an alternative explanation by illuminating on the diminishing policy differentiation and the limited candidate pool. First, the Green Party has been alienated from media and public attention as the existing parties have also proposed the de-nuclearization policy. Second, the Green Party has failed to foster candidates and activists who are attractive to the public.

Key Words: Green Party, new politics, de-nuclear policy, institution facilitator, political facilitator

