

제 5회 코리아포럼

# 진보개혁진영의 성찰과 모색

〈일시〉 2006년 10월 18일(수요일) 15:00-18:00

〈장소〉 배재대 학술지원센터

〈주최〉 새로운코리아구상을위한연구원



새로운 코리아구상을 위한 연구원  
Korea National Strategy Institute





진보  
개혁진영의  
성찰과  
모색



# 진보개혁진영의 성찰과 모색

새로운코리아구상을위한연구원

2006.10.18



새로운코리아구상을위한연구원  
<http://www.knsi.org>  
문의 [knsi@knsi.org](mailto:knsi@knsi.org) / 02)733-3348



## ■ 차례 ■

- 행사개요
- 발제문
- 민주화 20년, 한국 민주주의의 방향 전환이 필요한 이유

-박상훈

1. 문제: 위기의 한국 민주주의
2. 87년 체제의 퇴행 : 반복될 수 없는 과거의 패턴
3. “정당 없는 민주주의”의 위기: 왜 “정당에 의한” 민주주의인가
4. 잘못된 정치개혁: 한국 민주주의의 궤도 이탈
5. “새로운 종류의 정당”을 기대하는 이유

- 외교안보정책의 과제

- 김연철

- ☐ 핵문제 대응체제에 대한 평가
- ☐ 향후 정세 평가

- 저자 소개 및 연구원 소개



## ● 행사개요 ●

### 1. 일시 및 장소

<일시>	2006년 10월 18일(수요일) 15:00-18:00
<장소>	배재대 학술지원센터 1층 소회의실

### 2. 프로그램

<주 제>	진보개혁진영의 성찰과 모색
<사 회>	박순성 (코리아연구원 기획위원 / 동국대 교수)
<발 제>	
	발제1 : 민주화 20년, 한국 민주주의의 방향 전환이 필요한 이유 - 박상훈(코리아연구원 기획위원 / 도서출판 후마니타스 주간)
	발제2 : 외교안보정책의 과제 - 김연철(코리아연구원 기획위원 / 고려대 아세아문제연구소 연구교수)
<참 석>	
	코리아연구원 연구위원-자문위원-이사진 그리고 초청인사



## -민주화 20년, 한국 민주주의의 방향 전환이 필요한 이유

박상훈(코리아연구원 기획위원 / 도서출판 후마니타스 주간)

### 1. 문제: 위기의 한국 민주주의

1) 이 글의 주제는 민주화이후 20년 가까운 기간 동안의 정치적 실천의 경험을 소재로 오늘날 한국의 민주주의가 직면한 위기의 기원과 구조를 밝히고, 나아가 이를 바탕으로 향후 사태의 개선을 위해 논의되어야 할 중심 이슈를 제기하는 데 있다. 사태에 대한 경험분석과 사태에 대한 규범적 개입을 결합한다는 것은 곧 사실과 논리의 복잡한 인과구조를 위계적으로 단순화하는 작업을 필요로 한다. 그것은 곧 오늘의 현실이라는 사회적 맥락과, 민주주의의 이해를 둘러싼 이론적 맥락에서, 민주화이후의 역사 전체를 관통하는 “해석의 틀”을 형성하는 것을 의미한다. 본론을 통해 구체화되겠지만, 이 글에서 그것은 “정당(에 의한) 민주주의 (party democracy)” 즉, 진보적 자유주의와 사회민주주의의 지적 전통에서 공히 발전되었던 현대 민주주의에 대한 대표적 관점으로 집약된다. 크게 말해 이 글은 다음과 같은 4가지 중심 주장으로 구성된다. 첫째, 오늘의 한국 민주주의는 국지적인 처방이나 기술합리적인 아이디어의 차원에서 개선되기 어려운 구조적 차원의 위기에 직면해 있다. 둘째, 어떤 형태, 어떤 과정을 거치든 정당 민주주의의 경로를 개척하려는 방향 전환 없이 현실의 개선은 어렵다. 셋째, 이는 기존의 정치구조 안에서의 세력 간 재조직만으로는 실현될 수 없으며 현 정당체제 밖으로부터 “새로운 종류의 정당의 충격”을 동반하는 것이어야 한다. 넷째, 새로운 대안정당을 조직하는 일은 87년 6월 항쟁에 이은 “제2의 한국 민주화운동”의 과제로 정의될 만하다.

2) 오늘날 한국 민주주의가 안고 있는 문제의 핵심은, 제도로써 민주주의의 안정성 증대와 내용적으로 구체제의 안정적 재편이 병행해왔다는 사실이다. 권위주의 체제하에서 형성된 계층구조, 경제체제, 국가-이데올로기 구조 등 사회구성의 주요 내용들은 크게 변화되지 못했다. 경우에 따라서는 더 나빠지거나 고착되었다고도 말할 수 있으며, 불평등 원리를 특징으로 하는 시장억압적 체제와의 결합이 더 두드러진 분야도 많다. 그 결과 우리가 목격하게 되는 것은 우리 사회의 다수를



형성하는 중하층과 저변계층의 사회경제적 삶의 조건이 크게 피폐해졌을 뿐 아니라 점차 민주주의의 원리보다 부정부적 시장상황에 더 깊이 종속되는 상황으로 진전되었다는 사실이다. 김영삼-김대중-노무현 정부로 이어지는 민주정부의 집권에도 불구하고 정치, 사회, 경제, 문화, 교육 등 모든 차원에서 하층의 빈곤화와 구조적 불평등이 심화되는 체제로 고착되어 가고 있다. 민주주의의 형식적, 제도적 안정성을 대가로 상층 중산층에 편향된 수혜체제를 발전시켜왔던 것이다. “운동에 의한 민주화”를 그 내용으로 하는 한국 민주주의의 역사적 맥락의 연장선에서 본다면, 오늘의 한국 민주주의는 분명 매우 큰 불만의 대상이 아닐 수 없다.

3) 그간의 민주정부들은 청와대라는 집행부 권력을 장악했지만 행정관료제라는 국가의 하부기반과 강한 정당이라는 시민사회의 하부기반을 통합하는 “새로운 민주주의 국가”를 창출해내는 데 실패했다. 그 결과 국가 안팎의 다양한 요구와의 격차가 커지면서 집권 후반기에는 대통령과 그 주변세력이 폐쇄적 정치집단으로 위축되는 악순환을 그간의 민주정부는 반복해 왔다. 엘리트 구조의 차원에서도 볼 때도 마찬가지이다. 민중적 삶의 현실을 개선하는 데 복무하겠다는 의지를 가진 정당과 정치엘리트를 발견하기는 점점 힘들어진 것이 그간의 사태 진전의 내용이었으며, 그에 비례해 한국사회는 사회적 지위와 경제적 부가 점점 더 큰 힘을 발휘해 온 반면 사회개혁을 위한 집단적 힘의 결집 가능성이 점차 소진되는 방향으로 진화되었다. 한국사회에서 차세대 엘리트 배출의 거의 독점적 채널을 형성하고 있는 대학은 오히려 이러한 사태변화를 선도하는 거대기구가 되었다. 오늘날 대학을 민주주의의 교육장, 비판적 지식인과 개혁적 신흥엘리트의 양성기관으로 말하기는 어렵다. 한국사회에서 민주주의의 가치와 이념의 발전에 기여할 새로운 엘리트의 형성 가능성은 그 어떤 때보다도 박약해졌고 그에 비례하여 한국 민주주의의 미래는 매우 어둡게 전망되고 있다. 왜 이렇게 되었는가?

## 2. 87년 체제의 퇴행 : 반복될 수 없는 과거의 패턴

1) 혹자는 현재의 상황을 두고 앞선 정부의 집권 후반기와 마찬가지로의 조기 레임덕이라는 순환적 주기의 문제로 이해한다. 지금의 상황이 그 같은 순환 주기가 반복되고 있는 것이라면 문제는 그리 심각하지 않을 것이다. 내년 대통령 선거에서도 다시 상승의 사이클을 기대할 수 있기 때문이다. 최근 논의되고 있는 “오픈 프라이머리” 등 여러 장치와 채널의 모색들은 이러한 기대에 근거를 두고 있다



할 수 있다. 한국 민주주의의 다이내믹스와 예측불가능성을 강조하면서 은근히 이러한 기대를 드러내는 경우도 많다. 이 문제를 따져보기 위해서는 민주화 이후 한국정치에서 나타난 “열망-실망의 순환적 사이클” 다시 말해 “커다란 변화가 도래할 것 같은 상황은 어느 순간 포말처럼 사라지고, 대안부재의 지지부진한 상황이 지속되다가도 갑작스럽게 또다시 새로운 가능성이 분출하는 사태전개의 반복”이 나타날 수 있었던 구조부터 이해해야 한다.

2) 우선 민주화이후 한국정치가 예측하기 어려운 다이내믹스를 보여 온 것은 이른바 87년 체제라고 불리는 민주화이후 체제의 구조적 특성으로부터 만들어진 현상이다. 87년 체제는 한국 민주화의 두 계기의 결합으로 이루어졌다. 하나는 “운동에 의한 민주화”이고 다른 하나는 “보수적 협약에 의한 민주화”이다. 조희연교수의 표현을 빌면 “‘6월 항쟁’과 ‘6.29 선언’의 결합”으로 상징될 수도 있겠다. (조희연, 2005) 권위주의를 퇴장시킨 것은 운동이었지만 민주화이후 체제를 제도화한 것은 기성 정치세력이었다. “6.29 선언”으로 시작된 “민주적 개방” 이후 이들은 제도권의 영역을 독점하여 87년 헌법으로 상징되는 새로운 경쟁규칙을 두고 다투었다. 이 과정에 초청되지 못한 운동세력은 노동대투쟁과 전국적 변혁조직 건설 등 제도권 밖에서 계층적, 이념적 요소를 확대, 강화하는 방향으로 나아갔다. 권위주의 정권이 제한된 개방을 수용하자마자 반독재민주연합은 제도권과 비제도권의 분리된 두 영역으로 분화된 것이다. 이 두 영역은 상당정도 독자적인 대중동원력을 가졌으며 어느 한 영역이 다른 영역을 제압할 수 없었다는 점에서 일종의 균형체제를 그 특징으로 한다. 노태우 정권 시기에서 볼 수 있었듯이, 기존 권위주의 정치세력은 비제도권 운동세력을 억압하는 한편 자신들의 주도하에 민주화 이후 체제의 안정적 재생산을 시도했다. 하지만 1992년 총선과 대선으로 나타났듯이 “한국판 55년 체제”를 지향했던 “3당합당”의 전략적 시도는 좌절되었다. 1996년 말에서 1997년 초 총과업의 성공에서 볼 수 있듯 제도화된 정치체제 밖의 강력한 사회운동은 여전히 동원력을 유지했다. 그러나 이들 역시 제도권이 주도하는 보수적 정치 사이클을 압도하지는 못했다. 이 두 영역의 균형체제 하에서 정치과정의 대부분은 제도권 내 정치세력 사이의 끊임없는 이합집산과 좁은 범위의 보수적 경쟁으로 나타났다. 이 지루한 정치의 연속을 주기적으로 중단시킨 계기는 대개의 경우 제도권 밖 운동세력의 동원력과 제도권 내 반대당적 요소가 결합되곤 했던 대선 국면이었다. 2002년 대선은 그 전형이었던 바, 87년 체제가 보여준 주기적 다이내믹스 내지 열망적 정치동원의 패턴은 바로 이러한 구조의 직접적인 산물이었던 것이다.



3) 그렇다면 현재에도 대선과 같은 대규모 정치과정을 다이내믹하게 이끌 수 있는 제도권 밖 사회적 요소는 존재하는가? 이 문제를 이해하기 위해서는 87년 체제하에서 제도권과 비제도권의 이중구조가 어떻게 진화 혹은 재구조화되었는지를 살펴 보아야 한다. 앞서도 지적했듯이, 김영삼정부와 김대중정부를 거치면서 운동권 상층 엘리트의 상당부분이 제도권으로 옮겨갔다. 그 누적적 변화의 연속선상에서 노무현 정부는 사실상 제도권과 비제도권의 융합에 가까운 정도로 제도권밖의 운동적 요소를 거의 전면적으로 통합해냈다. 386 민주화 세대를 대거 국회의원으로 만들었으며 민주노동당의 제도권 진입을 가져온 2004년 총선은 그 하이라이트였다. 이로써 운동권 출신은 청와대라는 민주정부의 집행부 권력뿐 아니라 여야를 막론하고 의회권력의 최대 다수 집단으로 부상했다.

4) 이처럼 제도권과 비제도권의 분자적 융합이 전면적으로 확대되면서 매우 흥미로운 변화가 나타났다. 첫째, 기존의 제도권과 비제도권의 이중구조에서와는 달리 집권당과 민주노동당 뿐 아니라 사회운동의 영향력 내지 대중적 평가가 같은 사이클로 연동되는 새로운 패턴이 나타났다는 점이다. 노무현정부 집권을 전후한 촛불 시위에서 시작해 탄핵반대운동을 경유해 2004년 총선으로 이어진 과정이 클라이막스를 향한 사이클이었다면, 이후 노무현정부의 지지기반이 다시 약화되는 것을 시작해 재보궐 선거에서의 연이은 패배와 “대연정 사태”를 지나 2006년 5월 31일 지방선거에서 집권당과 민주노동당, 나아가 사회운동의 영향력이 최하 수준으로 떨어진 것은 안티클라이막스의 정점을 보여주었다. 노무현정부의 위기가 곧 “진보개혁세력” 전체의 위기로 동일시되는 것은 이러한 87년 체제의 구조변화를 반영한다. 둘째, 운동적 요소의 제도권 내 진입이 지속적으로 누적되어온 것의 자연스러운 결과로 제도권 밖 운동의 동원력은 급격히 축소되었다. 2000년 총선 시민연대와 같이 시민운동이 정치동원을 주도한 사례는 반복되지 않았다. 핵폐기장 반대운동, 쌀개방 반대운동, 대추리 미군기지 반대운동, 한미 FTA 반대운동 등의 예에서 볼 수 있듯이 사회운동은 관련 당사자의 범위를 넘어 전국적인 동원능력을 보여주지 못했다. 조직, 활동가, 대중적 자원 모두에서 새로운 사회운동의 동원 기반은 심대하게 축소되었으며 무엇보다도 대학의 구조변화는 향후에도 이러한 경향이 역전되기 어렵다는 것을 말해준다. 노무현 정부 출현을 특징지었던 20, 30대 세대적 요소는 2005년 대연정 사태 이후 여러 의식조사 자료들이 보여주듯이 사실상 큰 의미를 갖지 않는 것이 되었다. 「한겨레신문」, 「말지」 등 이른바 운동이 만들어낸 매체들은 민주정부 하에서 더 위축되었으며, 「오마이뉴스」 등 인터넷 매체의 동원력 역시 정체된 지 오래다. 오히려 사회운동 내지 여론동원의 차원에



서 볼 때, “뉴라이트 운동”와 “사학법 반대투쟁”, “황우석 사태” 등의 예에서 나타난 보수적 대중운동이 더 성장했고, 온라인이든 오프라인이든 보수적 매체의 영향력 확대가 더 두드러지는 현실이다. 막연한 여론의 향배가 급변하기를 수동적으로 기대하는 이상, 향후 대선에서 결합될 수 있는 어떤 사회적 요소를 기대하기 어려운 것은 이상과 같은 구조변화 때문이다. 민주화이후 체제가 민중적 기초로부터 멀어지는 정치경제체제를 발전시켰고 그 위에서 그나마 민주주의의 퇴행을 제어해왔던 제도권 밖 정치적 다이내믹스의 사회적 원천마저 소진시켰다면, 그것은 분명 87년 체제의 퇴행 내지 민주주의의 구조적 퇴행을 의미하는 것이 아닐 수 없다.

5) 아마 어쩌면 향후 정치전망 특히 2007년 대선에 대한 가능성 내지 기대를 말하기에 앞서 당장 현재의 민주정부의 한계상황부터가 더 절박한 문제라고 할 수 있다. 무엇보다도 현 상황은 앞선 정부에서도 나타난 단순한 레임덕을 넘어서는 양상을 보이고 있기 때문이다. 교육부장관에서 법무부장관, 급기야 헌법재판소장에 이르는 여러 예들이 보여주듯이, 지난 5. 31 지방선거 이후 대통령제하에서 통치의 기본행위라 할 수 있는 대통령의 임명권은 제대로 실현되지 못했다. 대통령의 인사는 사실상 안팎의 반대로 거부, 보류, 지연되는 예가 더 많아졌으며 그 결과 상당수 국가기구의 장이 공석인 상태로 남아있는 경우가 빈번해졌다. 이는 정부의 정상적인 통치행위가 불가능한 “사실상의 무정부 상태(*de facto anarchy*)”에 가까운 일이다. 과연 노무현 정부가 상황을 통제해갈 수 있을 것인지, 집권당은 차기 대선을 관리할 수 있을 것인지, 관찰자의 관점에서는 지금 당장의 상황부터가 문제로 보인다. 오래전 제임스 매디슨이 강조했듯이, 정부에 대한 시민적 통제 이전에 우선 정부가 통치할 수 있어야 할 것이다. 그렇지 않다면 개혁이든 진보든 재집권이든을 논의하는 것은 허망한 문제일 뿐이다. 왜 이렇게 되었는가? 상층 도시중산층의 수혜체제로 전락한 민주화이후 체제, 집권당 뿐 아니라 민주노동당과 전체 운동진영을 포함한 진보개혁세력의 위기, 87년 체제의 정치적 다이내믹스의 원천 소진, 민주정부의 사실상의 기능부재 등 한국 민주주의의 실패를 드러내는 여러 측면을 그 기원으로부터 이해하기 위해서는 훨씬 근본적인 문제부터 따져봐야 할 것이다. 우선 현실의 복잡한 상황을 왜 모두 민주주의의 문제로 말하고 있는가, 도대체 민주주의란 무엇이기에 오늘의 한국정치에 대해 알파와 오메가인양 불러들이는가?



### 3. “정당 없는 민주주의”의 위기 : 왜 “정당에 의한” 민주주의인가

1) 통치가 인민의 직접 지배의 형태를 갖는 것이 아니라 인민은 통치자를 뽑을 뿐 이후에는 그에 의해 지배받는 형태로 이루어짐에도 불구하고, 현대 민주주의 역시 민주주의의 한 유형이라 말하고 경우에 따라서는 직접 민주주의보다 현실적으로 우월한 체제라고 말한다. (로버트 달, 노베르토 보비오) 2500년 전 고대 아테네에서 실현되었던 고전적 민주주의와는 다른 근대 민주주의의 구조와 특성을 규명하고자 했던 많은 정치이론가들이 강조했듯 그것은 사회균열과 갈등적 요구를 경쟁적으로 대표하는 “정당” 때문이다. 아마도 고대 아테네 역시 시민구성이 동질적이지 않았다면 정당에 의한 민주주의는 불가피했을 것이다. 사회적 명사들로 구성된 의회지배체제로 출발한 근대 대의제가 민주적 내용을 갖게 된 것은 의회 밖으로부터 “정당의 충격” 때문이었다. 대중정당 혹은 외생정당(externally originated parties)으로 개념화된 이들 정당은, 세습된 신분과 경제적 능력과 같은 사회적 지위가 지배하는 엘리트 대표체제를 종식시켰다. 19세기 말에 나타난 이러한 변화는 동시에 근대 민주주의 이론의 형성과정이기도 했다. “영국의 귀족들, 미국의 지주들, 프랑스의 법률가들에 의해 고안된” (베르나르 마닝) 의회지배체제는 다음과 같은 구조를 갖는다. 1) 대표를 선출하는 인민은 독립적 판단을 할 수 있도록 재산과 교육의 조건을 가져야 한다. (인민의 자격) 2) 선출된 대표는 입법자로서 전문적 소양과 지식을 갖춰야 한다. (대표의 자격) 3) 의회에서의 결정과정에서 이들은 여론 내지 지지자의 요구와 무관하게 자신의 양심에 따라 자율적으로 행위해야 한다. (대표와 결정의 자율성) 반면 정당에 의한 민주주의에서 대표와 대표의 선출에 참여할 인민의 자격은 보통사람에게까지 확대되었다. 인민은 동일하지 않은 이익과 열정을 가진 계급집단으로 이해되었다. 정당은 이들 집단을 대표하며, 정당의 의사와 후보결정은 제도화된 대중참여와 당내 공적토론(deliberation)에 의해 이루어져야 했다. 대표의 선출과정 이전에 각각의 정당은 자신들이 대표하고자 하는 인민의 이익과 열정을 담은 자세한 정당강령이 제시해야 하며 의회에서 선출된 대표의 행위는 이에 구속되는 것을 원칙으로 한다. 복수로 존재하는 정당들의 경쟁을 통해 다수 인민의 의사가 결정되면 그에 따라 정부가 만들어지고, 이들은 의회내 반대당과 의회밖 여론, 차기 선거에 의해 끊임없이 책임이 묻힌다. 보통선거, 조직된 대중정치, 제도화된 토론, 구속적 위임, 회고적 투표와 전망적 투표를 제도적 결합 등으로 실현된 정치적 평등, 참여, 대표, 책임, 다수지배, 정당정부 등 현대 민주주의의 기본원리는 이렇게 해서 완성되었다. 20세기 이전까



지 오랫동안 매우 부정적인 개념으로 사용되던 정당과 민주주의라는 개념이 다수 사회구성원들에게 긍정적으로 수용된 것도 이 과정에서 이루어졌다. 따라서 민주주의에 대한 현실주의적 입장을 대표하는 사츠쉬나이더는 “현대 민주주의를 만든 것은 정당이며 정당 없이 민주주의를 상상할 수 없다” 고 말한다. 바이마르 공화국의 대표적인 법철학자인 한스 쾰젠은 “민주주의가 정당없이 가능하다는 주장은 환상이거나 위선이다” 라고 말했다. 대의제 민주주의의 역사적 진화를 연구했던 베르나르 마빙에 따르면 19세기 말 이후의 변화를 거쳐 형성된 현대 민주주의는 영미권에서는 “정당정부” (party government)로 독일에서는 “정당민주주의” (parteiendemokratie)로 정의되었다고 말한다. 후앙 린쯔 역시 “확실한 것은 민주주의의 역사는 정당과 그들이 갖는 정통성의 발달과 더불어 진전되어왔다는 것” (106쪽) 이라 말한다.

3) 20세기 이후 오늘날의 민주주의를 보다 넓은 맥락에서 정의한다면 “자본주의적 민주주의” 라고 할 수 있다. 다시 말해 권력이나 영향력으로 전환될 수 있는 사회의 생산적 자원을 분배를 결정하는 지배적 메커니즘을 둘러싸고 민주주의의 원리와 자본주의의 원리가 경합하는 체제라는 것이다. 민주주의는 인민의 지배를 이념으로 하고 다수 지배의 결정 원리에 갖지만, 대개 그 영향력은 정치적 차원의 공적 영역에 국한된다. 반면 자본주의는 형식적으로 경제 영역의 지배원리로 언표화되지만 사실상 그 영향력은 사회 모든 차원에 걸쳐 있다. 민주주의가 1인 1표의 평등의 원리와 다수지배라는 정치적 수의 논리에 기초한다면 자본주의는 1원 1표의 불평등의 원리로 영향력이 교환되는 체제이다. 매우 갈등적인 원리에 기초한 이 두 체제의 원리가 공존 내지 결합되는 방식에 따라, 현실의 자본주의적 민주주의는 서로 다른 하위유형을 발전시켰다. 사민주의 체제처럼 자본주의 체제 원리가 민주주의 체제의 원리에 의해 보다 많이 제어될수록 계층적 불평등은 줄어들며 인민주권의 내용은 보다 강화된다. 미국과 같이 일명 앵글로색슨 모델에서 볼 수 있듯 반대의 경우는, 사회하층의 정치경제적 주권을 매우 심각하게 위협하는 시장억압적 특징이 더 부각된다. 결국 수를 조직하는 민주주의의 정치적 능력에 따라 인민주권의 실질적 내용이 달라진다는 것이다. 수를 정치적으로 조직하는 가장 효과적인 수단으로 근대 이후의 사회가 발전시켜온 대표적인 기구는 정당이다. 강한 정당이 없는 한 대의제하에서 위계구조를 특징으로 하는 거대한 관료행정체제를 통솔할 수 없으며 시장체제와 계층구조의 강력한 이데올로기와 불평등 효과를 제어할 수 없다. 따라서 후앙 린쯔는 “자본주의적 민주주의 하에서 정당 없이 가난한 사람을 보호할 방법은 없다” 라고 잘라 말한다. 대표적인 미국정치 교과서의



저자인 로위와 진스버그가 강조하듯이 “강한 정당의 부재는 선거를 가난하고 교육받지 못한 시민들의 정치참여를 떨어뜨리고 중간계급 위주의 것으로 만든다.”

4) 강한 보수정당뿐 아니라 사회민주당, 사회당, 노동당과 같은 강한 진보정당이 있는 선진 민주주의 국가에서 정당은 가장 권위 있는 정치조직이다. 따라서 이들 나라에게 정부는 사민당정부, 보수당정부, 사회당정부, 노동당정부, 기민당정부로 정의되고 호명되는 것이 보편적이다. 뿐만 아니라 사회경제적 분배상황 역시 훨씬 평등하다. 정치적 안정성 역시 마찬가지이다. 독일의 아데나워 총리의 경우 취임 시 33%로 출발한 지지도는 최고 57%까지의 범위에서 움직이다가 집권 말 41%로 마감하였다. 프랑스의 경우 드골 대통령의 지지도는 43%에서 74% 사이에서 움직이다 사임할 당시는 53%로 마무리되었다. 그만큼 과도한 인기상승과 과도한 인기하락의 사례는 별로 없다. 반면 정당의 약함 혹은 반정당적 이데올로기의 강함을 특징으로 하는 라틴아메리카 신생 민주주의의 경험은 정반대의 양상을 보여 준다. 구체제 및 기득세력들은 민주주의의 확대에 저항하기 위해 정당과 정치인에 대한 대중적 반감을 동원하기를 즐겨한다. 동시에 정당정치의 적극적 역할보다 시장의 확대와 경제의 안정, 정치로부터 관료체제의 자율성이 강조된다. 지배적 사회질서 및 경제구조를 통제하고 있는 상층계층이 가장 두려워하는 것은 강한 정당, 강한 국가, 강한 정치이기 때문이다. 현대 민주주의의 이론과 역사에 비추어 말한다면, 이들 신생 민주주의 체제에서 공통적으로 발견되는 불평등의 심화와 일상화된 정치불안은 정당 민주주의적 기초를 발전시키지 못한 결과이다. 이들 나라의 “정당 없는 민주주의”는 “위임민주주의”로 특징지어지듯 최고 정치지도자 개인에 의존한 정치동원체제의 다른 짝이라 할 수 있다. 이러한 민주주의 체제에서 대통령은 “자신의 집권은 정당 때문에 당선된 것이 아니라 국민에 의해 당선된 것”으로 해석하며 따라서 “정당에 의해서가 아니라 오로지 국민의 뜻에 따라 통치하겠다.”는 것을 행위규범처럼 여긴다. (틴즈) 정당에 의해 시민사회와 국가를 연결시키지 못할 때, 다시 말해 민주정부가 정당을 통해 강한 시민사회적 기반을 갖는 “확장적 국가”로 발전하지 못할 때, 현실의 민주주의가 사회구성원의 일상적 시민생활과 결합할 수 없는 것은 당연하다. 이 경우 민주주의 체제의 운명은 오로지 대통령 개인에 매달려있는 구조를 갖게 된다. 이때 나타나는 전형적 정치사이클을 오도넬은 “대통령이 신의 섭리로 탄생한 인물처럼 추앙되다가도, 내일은 마치 무너져 버린 신상처럼 저주를 받는다”고 풍자한 바 있다.

5) 오늘의 한국 민주주의의 상황이 이로부터 크게 멀리 떨어져 있다고 말하기는 어렵다. 김영삼, 김대중 두 대통령은 집권 후반기 당적을 버렸고 노무현 대통령은



당선 직후부터 “당정분리”를 선언했다. 그것은 대선을 승리로 이끄는 과정에서 당을 지배했던 동교동계가 필요한 지원과 도움을 주지 않았다는 불만과 함께 당 지도부의 조기 교체를 대통령의 정치적, 대중적 입지의 손상 없이 추진하고자 하는 희망의 결합이 만들어낸 산물이었다. 이처럼 정부와 정당의 분리 경향이 결과적으로 만들어낸 부정적 효과는 컸다. 무엇보다도 정당정부를 의미하는 현대 민주주의와는 매우 달리, 정당을 우회한 대통령 개인 위주의 정부구조를 심화시켰다. 대통령이 의존한 정치동원의 메커니즘은 기본적으로 “대중주의적 여론동원”의 양식을 보였다. 김영삼정부는 기본적으로 언론을 “대민기관”으로 인식했고 김대중정부 역시 제2건국위원회와 같은 직접적 대중동원 체제를 확대하고자 했다. 노무현정부에서 대중주의적 여론동원은 가장 전형적인 정치양식으로 자리 잡았다. 주류언론과의 여론동원 경쟁을 전개하기도 했고 온라인 매체를 통한 동원 역시 매우 커졌다. 청와대 조직에서 대국민 홍보 기능이 강조되었고 “국민에 직접 호소한다”는 형식 역시 자주 동원되었다. 여러 명칭의 대통령 위원회 역시 김영삼정부 시기부터 꾸준히 만들어졌지만 이 역시 노무현정부에서 절정을 이루었다. 위원회의 수, 참여인원, 예산 모든 측면에서 선출되지 않은 사적 영역의 전문가집단이 정책형성 기능에 광범위하게 참여했다. 정책이 정당을 매개로 사회의 요구와 대면하여 “갈등과 통합의 변증법”(립셋)을 거쳐 만들어지기보다는 이른바 “로드맵”이란 유행어로 상징하듯 정치과정 외부로부터 계도되는 형식이 압도적이었다. 이 모든 것은 사회적 요구의 표출, 소통, 집약의 기능을 담당해야 할 정당이 우회되고 부정되고 회피되었을 때 정당을 대신하는 기능으로 불러들여진 것이다. 결국 “국민이 노무현식으로 해보라 뽑아준 것 아니냐”는 대통령의 통치관은 오도벨이 정의한 “위임민주주의”, 즉 국민의 직접투표에 의한 대통령의 당선은 “그가 하고자 하는 대로 그 나라를 통치하며 헌법이 그에게 허용하는 만큼의 권력을 행사할 수 있다”는 정치적 행위양식에 가장 잘 들어맞는 사례가 아닐 수 없다. 아마도 대통령과 마찬가지로 국민의 직접투표에 의해 공적 권위를 갖게 된 정당체제에 대해 대통령 권력이 보여준 부정 내지 자의성이 극적으로 드러난 대표적인 사례는 2005년 대연정 시도로 기록될 것이다.

#### 4. 잘못된 정치개혁: 한국 민주주의의 궤도 이탈

1) 정치개혁이라는 이름으로 그간 이루어진 제도 변화 역시 정당을 대중적 기반으



로부터 분리시키는 결과를 가져왔다. 이를 가능케 한 것은 정치와 정당을 부패와 부패집단으로 동일시하는 이데올로기였으며 역설적이게도 민주정부의 수장 뿐 아니라 정치인 역시 이러한 이데올로기의 생산자이자 소비자였다. 부패를 사전에 방지한다는 이유로, 선거운동의 기간과 방법에 있어 대중적 접촉면은 정부를 거칠 때마다 계속해서 줄어들었다. 부패를 규제한다는 이유로 선거관리위원회라고 하는 정치외부자의 사법적 기능 역시 계속 확대되었을 뿐 아니라 어느덧 이들은 선거제도, 정당제도의 변화를 주도하는 정치적 정책결정집단이 되었다. 19세기말 대중정당이 보수적 명사정당에 대항해 발전시킨 지부모델에 기원을 두고 있는 지구당 제도 역시 부패를 이유로 폐지되었다. 이러한 일련의 변화의 최종판은 “원내정당화”라 할 수 있다. 이로써 더 이상 정당은 의회 밖의 대중적 기초를 확대하기 위한 기구가 아닌 것이 되었다. 이처럼 정당이 주권자로서 인민대중의 삶의 양식과 분리되어야 한다 할 때 정당이 의존하게 되는 정치동원의 유일한 매개는 언론이 될 수밖에 없었고, 한국 정치에서의 언론의 과도한 영향력은 상당부분 이로부터 유래한다. 잘 알다시피 19세기 대중정당론이 발전시킨 정당과 정치인이 가져야 할 중요한 행위 규범은, 지지집단의 생활양식과 “가까이 닮아야 한다는 것”(closeness)이었다. 한국에서 민주화로 정당이 발전해야 할 단계에서 정반대의 방향으로 가버린 것이다.

2) 이 과정의 다른 짝은 이른바 “정책정당화”라는 이름으로 이루어진 “전문가주의”의 급격한 확대였다. 바람직한 정당과 정치인의 역할모델은 지지집단의 요구를 더 잘 대표하는 데 있는 것이 아니라 정책연구를 누가 더 잘하나의 기준에서 이루어졌다. 정당은 갈등하지 말아야 하며 갈등 초월적인 전문적 대안을 제시하도록 압박되었다. 물론 현대 민주주의는 고전적 민주주의처럼 일반 대중이 직접 공직수행에 참여하기 어려운 대의제적 원리에 기초를 두고 있고, 또 매우 복잡한 의제들을 다루기 위해선 전문적 지식과 역량이 필요한 것도 사실이다. 하지만 이러한 제약과 필요가 있다는 사실과, 정치가 이른바 과당적 편견과 대중의 요구로부터 절연된 전문가들이 주도하는 정책생산의 장으로 대체되어야 한다는 것은 아주 다른 문제이다. 현대 대의제가 민주주의일 수 있는 것은 그것이 과당적 경쟁의 기초위에 서 있기 때문에 가능하다는 것을 이해하지 않으면 안 된다. 사회의 균열기반 위에 위치한 여러 집단들의 이익과 열정을 복수의 정당들이 경쟁적으로 동원하여 자신들의 지지기반을 확대하고자 하는 경쟁적 정당체계의 효과가 작용하지 않는 한, 자본주의시장의 분배구조에서 소외되어 있는 약자들의 요구가 국가의 정책결정에 반영되기는 어렵다. 이런 조건에서 기대할 수 있는 것은 온정주의나 도덕



적 선의와 같은 전통적 권위주의의 가치 밖에는 없게 된다. 베르나르 마넵은 민주주의란 한 마디로 “엘리트 전문가주의에 대한 거부(refusal of elite professionalism)”라고 정의했지만, 한국 민주주의가 실천해온 방향은 이를 거부한 것이나 다름없다. 그에 비례해 정치는 가난한 일반대중의 문제로 다루는 것이 아니라 점점 더 중산층 상층의 층원이 지배하고, 파당적 편견 없이 객관적 판단을 이끌 새로운 “수호자계급”(guardianship)을 찾아나서는 형국이 되었다. 이는 “민주주의의 위대한 엔진은 갈등”에 있다는 현실주의적 정치관에 반하는 것일 뿐 아니라 본질적으로는 정치밖에서 안정적 삶의 조건을 향유하고 있어서 민주정치가 동반하기 마련인 갈등과 쟁투를 두려워하는 상층계층의 세계관을 반영하는 것이 아닐 수 없다.

3) 아마도 한국판 “정당 없는 민주주의”의 최종판은 이른바 “오픈 프라이머리”가 될 것으로 보인다. 만약 이 제도가 실현된다면 사실상 정당은 선거시기에나 소집되는 코커스 조직이상으로 존재할 이유가 사라질 것이다. 나아가서는 정당의 조직적 매개 없이 개인적으로 선거에 출마하고 개인의 양심에 맞게 대표로서 정책을 결정하고 통치과정에 참여하는 것으로 족할지 모른다. 앞서 살펴보았듯이 이는 사회 명사들 중심의 의회지배체제로 퇴행하는 것이 될 것이다. 오로지 수의 다수만을 가진 가난한 대중들 개개인이 스스로를 대표하고자 하기를 기대할 수는 없을 것이다. 정치는 경제적으로 여유 있고 정치를 통해 이득을 얻고자 하는 귀족적 투자자들의 일거리 이상이 되지 못할 것이다. 앞서도 강조했지만, 현대 민주주의의 핵심은 일정 기간 통치의 역할을 담당하는 대표를 인민이 실질적으로 선출함과 동시에 이들 대표들을 책임성의 범위 안에 묶어둘 수 있는 제도적 조건으로서 정당 민주주의를 발전시키는 데 있다. 만약 폭넓은 대중참여적 기반과 동시에 “구속적 위임”의 원칙을 위한 강한 규율을 갖는 정당이 기능하지 못한다면, 베르나르 마넵이 강조했듯 선거는 본래의 “귀족주의적이고 엘리트편향적인 성격”을 유감없이 발휘하는 절차에 불과한 것이 될 것이다. 그 때의 민주주의는 루소가 말했듯이 “투표의 순간에만 자유로운 것”이 아니라 투표의 순간에도 결국 인민은 사실상의 주권을 박탈당한 수동적 소비자 이상이 될 수 없게 된다.

4) 명시적이든 묵시적이든 민주화이후 한국의 정치개혁은 미국의 정치개혁 모델로부터 매우 직접적 영향을 받은 것이었다. 오늘날의 미국정치의 구조와 특징은 19세기말에서 20세기 초, 이른바 “진보주의 시대(progressive era)”라고 불리는 시기의 정치개혁에 그 기원을 두고 있다. 당시 ‘진보주의자들’의 정치개혁론은 민주화이후 한국의 정치개혁론에 거의 그대로 이식되었다. 이들은 미국정치가 안고



있는 문제를 정치부패로 정의했다. 그리고 그 핵심은 정치가 하층에 대한 조직적 동원의 구조를 갖고 있었기 때문인 것으로 해석되었다. 무엇보다도 정치머신(political machine)이라 불리는, 주로 하층의 이민노동자와 유색인종을 조직했던 지방의 대중동원 기구의 폐지에 초점을 두었다. 그 결과 하층의 유권자가 이들 정치머신이 제공하는 물질적 수혜에 의존해 동원되지 못하도록 한다는 이유로 유권자 사전등록제가 실시되었다. 정치자금 수수의 투명성이 법적으로 강화되고, 파당적 요구에 의해 제약되지 않는 전문가의 역할과 과학적 행정체제를 위한 개혁이 추진된 것도 이때였다. 역시 그 결정판은 정당의 공직후보 선정에 있어 정당조직의 영향력을 축소하고자 프라이머리(primary)라고 하는 경선제도가 도입되었던 데 있다. 지방선거에서 정당공천이 사라진 것도 이러한 방향에서 자연스러운 일이 되었다.

5) “진보주의 시기”에 이루어진 위와 같은 변화가 낳은 결과를 살펴보는 것은 민주화이후 한국에서의 정치개혁이 어떤 문제를 가질 지를 이해하는 데 도움이 된다. 가장 두드러진 것은 이 시기를 기점으로 미국의 투표율이 25%에서 30% 가까이 급감했고 투표불참자 대부분이 사회 하층의 교육받지 못한 유권자였다는 사실이다. 정당의 조직축소와 대중정치의 기능약화가 가져온 반대급부는 “신문, 시민단체, 상공회의소 그리고 오늘날 싱크탱크라고 불리는 정책연구기관과 같이 중산층 상층에 의해 통제되는 기관들의 정치적 영향력이 증대”된 것이다.(긴스버스크렌슨) 부패가 줄었는가 하면 그런 것도 아니다. 대중정치의 축소는 곧 정당에 의해 조직된 유권자 대중을 갖지 못한 후보로 하여금 부정형적 유권자를 대상으로 한 홍보비를 엄청나게 증가시켰다. 미디어 노출과 대규모 유권자 개개인에 대한 우편물 발송의 비용은 컸다. 1860년 링컨은 선거비용으로 10만 불을 쓰고도 당선될 수 있었다. 그나마 이 액수는 경쟁자의 두 배에 해당했다. 2000년 대선에서 민주당-공화 두 대통령후보는 1800억 달러를 썼다. 웬만한 나라 1년 국가예산에 해당하는 크기이다. 같은 시기 상원의원에 당선된 사람은 1인당 평균 45억 달러를 썼다. 당선자가 아니라 하원의원에 출마한 사람들의 개인 평균 지출을 보면 1인당 50만 불을 넘는다. 링컨이 썼던 10만 불은 의원에 출마조차 불가능한 액수가 된 것이 오늘날의 미국이다. 결국 진보라는 이름으로 당시 중상층 상업엘리트들의 욕구를 대변했던 미국의 정치개혁이 남긴 것은 “선거경쟁에서 가장 일차적인 캠페인 무기라 할 수 있는 정당의 대중조직을 영원히 미국정치에서 제거”한 것이었다. (로위진스버그 296) 이리하여 오늘날과 같이 하층 배제적, 중산층 중심의 미국 정치의 원형은 만들어졌다.



## 5. “새로운 종류의 정당” 을 기대하는 이유

1) 근대 정치학의 출발은 도덕주의와의 단절로부터 시작한다. 달리 말하면, 가난한 대중의 운명이 엘리트의 선의에 의존하는 것이 아니라, 엘리트도 자신의 이익을 위해서 일반대중의 요구를 수용하지 않으면 안되게 만드는 접근이라 하겠다. 아무리 선한 정치엘리트나 그 어떤 민중적 교리를 갖는 정당도 대중의 요구로부터 제약되지 않는다면, 도덕적 헌신은 무너지고 편협한 조직의 관점은 커질 수밖에 없다. 도덕적인 인사, 불편부당한 전문가, 과학적 정책연구자를 확대 공급하는 방법보다, “좋은 시민이 좋은 폴리스를 만드는 것이 아니라 좋은 폴리스가 좋은 시민을 만든다” 는 아리스토텔레스의 지적처럼 악마도 민주주의에 적응할 수 있도록 체계를 만드는 것이 먼저라는 것이다. 이 위에서 전문가도 정책연구자도 제 기능을 할 수 있다. 갈등이론을 대표하는 사회학자 랄프 다렌도르프가 강조했듯, 갈등은 해소, 해결, 극복되지 않는다. 다만 관리되고 조정될 수 있는 것이다. 그렇기 때문에 갈등을 표출하고 대표하며, 그로부터 공동체 전체가 선택할 수 있는 대안을 단순화시킬 수 있는 정당들이 기능하지 않으면 민주주의는 작동되지 못한다. 그런데도 한국사회의 정치언어에는 이런 현실주의적 관점이 약하다. 도덕주의적 선악의 구분이 정치를 압도하고, 종말론적 “극복론” 이나 거의 종교에 가까운 개혁 “주의” 가 지나치게 강하다. 한국사회의 대표적인 지배담론인 “망국적 지역주의론” 에서 시작된 “대연정론” 은 그 대표적인 예이다. 그러니 민주주의를 현실에서 제대고 기능하게 할 수 있는 이론적 기초가 성장하지 못했다.

이제는 독재나 민주주의 식의 낡은 문법은 효용을 잃었다. 권위주의 기득세력의 재집권만은 막아야 한다는 일종의 “공포의 동원” 에 의존하는 것은 민주적인 원칙에도 어긋날 뿐 아니라 또다시 민주파에 대한 절망만을 가져올 뿐이다. 보수야당의 집권으로 귀결된다 해도 그것 역시 민주주의의 결과이다. 지금은 민주주의나 권위주의로의 회귀나 하는 시대착오적 문제 틀에 갇힐 것이 아니라 우리는 어떤 민주주의냐를 할 것이냐를 물어야 할 때다. 한국적 현실에 맞는 민주주의의 모델을 만들어가는 것이 중요하다. 엘리트 민주주의도 민주주의이고 상층편향적 민주주의도 민주주의이고, 신자유주의적 민주주의도 민주주의이다. 그렇지만 가난한 민중적 삶의 조건의 개선이라는 민주주의가 갖는 규범적 가치와 이념에 대한 기준을 여전히 중시한다면, 그간 민주정부가 진전시켜온 한국 민주주의의 경로는 근본적으로 방향 수정되지 않으면 안 된다. 응당 그것은 앞서 누누이 강조했지만 “정



당 민주주의”의 경로를 발전시키는 것이다.

2) “정당 민주주의”로의 전환은 곧 지금까지와는 다른 “새로운 종류의 정당”을 필요로 한다. 이들에 의한 정치체제 외부로부터의 충격을 동반하지 않으면 안 될 것이다. 아직까지 한국에서 이른 바 “정당의 충격”은 없었다. 민주화 이후 집권당이 된 기존의 제도권 정당들은, 한민당이라고 하는 극우 지주정당에 그 기원을 두었으며 이후 점차 반권위주의적 반대당으로서의 역할을 확대시켰지만, 사실상 근대적 대중정당으로의 전환의 의지나 조직의 능력을 갖지는 못했다. 민주화를 가져왔던 운동은 정당으로 전환하지 않았고 “통일전선”이라는 1930년대식 “반과시즘 운동론”에 매몰되어 스스로의 역량을 서서히 소진시켜 갔는데 사실상 그 다른 이면은 운동권 엘리트들이 개인적 차원의 결정을 통해 점진적으로 제도권 정치엘리트로 변화한 것이었다. 그리하여 운동권이 많이 참여하게 되었지만 현재 존재하는 정당 역시 기존의 정당들과 유형적으로 크게 다르지 않다. 기대를 모았던 민주노동당 역시 넓게 보면 교육받은 중산층 엘리트 정당의 유형이 아니라고 말하기 어렵다. 그나마도 원내 진입이후 퇴행적 정파논리에 의해 이제는 정상적인 기능마저 마비된 상태로 보인다.

과거 오랜 권위주의하에서 강한 냉전반공주의의 영향력 때문에 운동을 하고자 하는 사람은 스스로 자신의 행위는 정치적 의도가 없다는 일종의 “신앙고백”을 해야 했다. 정치적인 것은 곧 운동의 순수성과 양립하지 않는다는 뿌리 깊은 반정치, 반정당 의식은 이렇게 해서 구조화되었다. 오늘날 한국 민주주의가 발전하기 위해서는 정치와 정치, 국가, 민주주의에 대한 보다 현실적인 인식전환이 필요하다. 제아무리 이상적 민주주의라 해도, 민주주의도 지배의 한 형태라는 것을 이해하지 않으면 안 된다. 대규모 정치공동체를 움직여야 하는 이상 체계와 조직을 필요로 하고, 그만큼 기능에 따른 위계구조를 갖지 않을 수 없다. 국가 역시 마찬가지이다. 국가 없는 민주주의는 없으며, 본래 민주주의라는 개념 자체가 국가의 한 형태로 정의되고 개념화된 것이다. 물론 국가 없는 사회를 구상할 수도 있겠지만, 정확히 말해 그것은 민주주의를 넘어선 차원의 이슈이다. 불평등의 원리로 조직된 시장메커니즘이 생산적 자원의 분배와 할당을 지배하는 현대 자본주의 사회에서, 평등화의 가장 강력한 기제는 민주주의이고 그것을 실현하는 것은 정치적 평등의 원리에 따라 조직된 국가이며, 대의제라는 조건에서 인민주권을 실현하는 유일한 방법은 정당정부라는 사실을 부정할 수는 없다. 따라서 시장체제가 기능하는 한 정당에 대한 부정적 태도는 현실의 불평등체제를 안정화시키는 데 기여하기 쉽다.

3) 아마도 혹자는 “정당의 위기”, “정당의 쇠퇴”를 말하는 여러 논의를 강조



하면서, 정당 민주주의적 퍼스펙티브 자체에 문제를 제기할지도 모르겠다. 하지만 이는 현실이 아니다. 정당 분야의 대표적 연구자들의 대답은 “정당 위기론이 있을 뿐 정당의 위기는 없다”는 것이다. 민주주의의 가치와 이념을 중시하는 사민주의 친화적 정치학자들 역시 마찬가지이다. 한스 달더는 “대개 정당의 위기라는 주장은 정당을 싫어한다는 것을 달리 말하는 것일 뿐”이라 말한다. 이들이 볼 때 정당에 대한 여러 불만은 복지국가의 확대와 더불어 국가의 기능이 증대되고 구조적으로 정당의 새로운 역할이 계속해서 추가되었으며 다른 한편 미디어의 발달과 새로운 문화적 균열의 등장 등 새로운 도전들이 제기되어왔음에도 불구하고 기존의 정당들이 여기에 적응하지 못한 데 기인한다. 따라서 알드리치는 정당에 대한 이러한 불만은 오랫동안 정체되었던 정당연구의 “새로운 부흥기적 현상”이라 말하고 바르톨리니는 정당역할의 확대와 변화에 맞게 분석틀을 새로운 개발이 시급하다는 사실을 강조한다. 신생 민주주의 국가에서 두드러진 특징이라 할 “반정당 정서”를 분석하면서 린즈는 19세기 말을 전후한 시기와는 달리 최근의 반정당 정서는 민주주의를 위협하는 정도는 아니라는 점을 강조하기도 한다. 정당위기론 으로부터의 문제제기를 수용할 측면이 있다하더라도 우리 현실에서는 쇠퇴할 정당 모델이라도 있어야 할 것이다. 그렇다면 정당은 어떻게 발전하나? 그 이전에 왜 정당이나, 왜 사회운동도 아니고, 노동조합운동도 아니고, 풀뿌리 주민자치운동도 아니고, 민중운동도 아닌가의 문제를 제기할 수도 있겠다. 우선 쉐보르스키는 민주주의 체제에서 의회와 노사관계라는 제도적 기반을 갖는 정당, 노동조합과는 달리 사회운동은 오래 지속되기 어려운 한계가 있다고 말한다. 린즈는 현대 민주주의 체제에서 직접 민주주의적 경향은 대개 정당에 대한 혐오를 다르게 표현하는 중산층적 비전의 표현이라 말한다.

잘 알려져 있지 않은 사실이지만, 이 문제들과 관련해 사회주의 나아가 마르크시즘의 역할은 컸다. 역사적으로 볼 때, 근대 의회지배체제를 보통선거에 기반을 둔 대중적 민주주의로 변화시킨 것은 다름 아닌 노동자 대중정당의 충격이었다. 이들이 현대 민주주의 미친 가장 확실한 영향은 대중정당을 만들었고 이들의 도전 때문에 기성 정치세력 역시 이러한 조직형태를 모방하지 않을 수 없었으며 결과적으로 근대 민주주의를 대중적 기초 위에 위치시키게 만들었다는 데 있다. 의회주의적 사회주의 노선의 선구라 할 수 있는 독일 사민당은 대중정당 조직운영의 대표적인 모델이었다. 카우츠키가 발전시킨 정당대표의 “구속적 위임” 원리와 빌헬름 리프크네히트의 “학습하라!, 선전하라! 조직하라!”의 모토는 이후 모든 대중정당의 표준으로 기능했다. 이론적인 차원에서 마르크시즘이 현대 민주주의에 긍정



적 영향을 미친 것이 있다면 그것은 혁명과 관련된 것이 아니라 정당이라는 조직 모델의 중요성을 발견한 데 있다. 마르크스는 푸르동 등 “인민의 자발성에 기초를 둔 공동체 운동”에 대한 비판에서 시작해 평생 정당형태의 실천을 지향했다. 레닌 역시 운동가 개인의 희생과 민중운동으로의 엘리트의 투신을 강조했던 나로드니크를 비판하며 강한 규율의 정당조직을 강조했다. 나아가 20년대 초에는 많은 젊은 혁명가들이 의회와 정당을 경시하며 성급하게 사회운동으로 치닫는 경향을 “좌익소아병”으로 비판했다. 그람시는 기존의 지배체제를 지탱했던 국가를 반대 세력이 장악할 수는 있겠지만 “시민사회의 완강한 지배구조”가 그대로 있는 한 변화가 어렵다는 사실을 강조했다. 따라서 그는 “자신의 세계관에 따라 나름의 윤리학과 정치학”을 가진 정당이 시민사회에 구조화되어 있는 지배의 효과를 대체해가지 않는 한 러시아와는 달리 적어도 서구에서는 변화가 불가능하다는 점을 강조했다. 그에게 “현대의 군주”란 곧 정당이었으며, 그것은 “민족적, 민중적 집단의지의 결집체”가 되어야 했다.

4) 물론 “새로운 종류의 정당”을 조직하는 것은 그리 간단한 문제가 아니다. 정당 조직의 차원에만 국한하더라도 필연적으로 대면해야 하는 딜레마들이 있다. 대표의 딜레마(대표를 통해 대중의 권익을 실현할 수밖에 없는 상황이 만들어내는, 대표와 대표되는 자들의 불평등 관계가 불가피하게 증가하게 되는 딜레마), 참여의 딜레마(자발적 동원과 협력에 의존하던 데에서 인센티브구조의 관리 없이는 참여를 확대 혹은 지속하기 어려운 딜레마), 권력의 딜레마(권력을 통해 이념을 실현할 수밖에 없는 구조에서 idealist 중심의 당 조직을 지속하기 어려운 반면 careerist와 수혜후원관계의 성장은 피할 수 없는 딜레마), 제도화의 딜레마(체제와 안정성을 위한 제도화가 불가피하게 가져오는 일상화, 형식화, 관료화의 딜레마) 등등. 여기에 덧붙여 혁신의 딜레마도 있다. 그러나 이런 것들 모두 인간사회가 안고 있는 본질적인 내용들이다. 그만큼 정당인 인간의 사회적 본성에 가까운 존재이며, 당연히 인간의 창조적 실천에 의해 나라마다 나름의 대안적 모델들을 발전시켜왔다.

진보세력의 관점에서도 정당은 말할 수 없이 중요하다. 사회경제적으로 기득권을 독점한 집단은 이를 정당화하거나 은폐하기 위해 이데올로기를 필요로 하지만, 다수의 형성이라는 민주주의 방법을 통해 불평등 구조를 개선해가고자 하는 진보세력의 경우, 기성 이데올로기와 경쟁할 수 있는 대안적 이데올로기의 필요성은 더욱 크다. 현상유지를 바라는 집단이야 현실을 해석하는 것만으로도 족하지만 현실의 변화를 지향하는 진보세력의 눈은 불가피하게 미래에 두어지게 된다. 따라서



불확실한 미래를 말하며 대규모 집합행동을 이끌어야 하는 데 그러기 위해서는, 앤소니 다운즈가 강조하듯 ‘확신의 딜레마’를 해결하는 기제(shortcut)로서 이념의 발전이 필요하다. 그람시가 말하듯 현실을 보다 많이 변화시키고자 하면 할수록 이론과 이념의 필요성은 커진다. 이 때문에 그는 정당을 곧 “유기적 지식인”으로 이해했고, “정당의 모든 당원을 지식인으로 보아야 한다는 주장은 농담이나 희화처럼 보일지 모르지만, 잘 고찰해보면 그 이상 정확한 주장은 없다.”라고 말했다. 그렇다면 어떻게 할 수 있는가?

정당론에 대한 “최후의 패러다임”을 개척한 안젤로 파넬비안코가 강조하듯이 리더십의 발전 없이 이 모든 딜레마를 해결할 방법은 없다. 거대한 규모의 정치공동체를 제도나 추상적인 규칙으로 운영할 수 있다고 생각한다면 그건 현실이 아니다. 정치란 폭군이나 독재자의 출현가능성을 감수하고도 인간이 사회를 조직하고 통합하는 불가피한 방식으로 만들어낸 것이다. 아리스토텔레스가 강조하듯 정치 없이 선한 시민적 삶은 불가능하며, 옛날이나 지금이나 정치의 핵심은 좋은 지도자를 만드는 문제에 대한 것이다. 정당이 중심이 되는 현대정치에서, 정당은 곧 국가의 통치권을 두고 경합하는 정치적 리더십의 조직적 표현과 같은 것이다. 정당 조직으로서의 정당 리더십의 발전은 곧 집합행동의 딜레마를 완화시키는 이념의 발전을 필요로 하고 자연스럽게 조직적 권위와 규율의 체계화가 발전해야 한다. 정당은 민주적이어야 하는가? 로버트 달이 강조하듯이, 반드시 그래야 하는 것은 아니다. 반드시 민주적이어야 하는 것은 정당체제이다. 민주정치의 핵심은 단위(unit)에 있는 것이 아니라 단위들의 관계양식을 말하는 체계(system)에 있다는 말이다. 정당은 기본적으로 자율적 결사체의 성격을 갖는다. 어떤 정당은 자신들이 대표하고자 하는 집단의 이익을 위해 위계적인 조직체제를 가질 수도 있고, 과두제적인 결경구조를 유지하거나, 이념을 중시여기며 상층 엘리트 사이의 집단 지도체제를 발전시킬 수도 있다. 가능한 민주적 가치와 원리가 당내에서 발전해야겠지만 그것은 조직으로서의 정당 내지 리더십의 발전과 병행할 수 있는 것이어야 할 것이다.

현대 민주주의에서 정치 혹은 정치의 영역이 어떤 내용과 외연을 갖느냐 하는 문제를 결정하는 것은 많다. 지금까지 끊임없이 강조한 정당의 정치가 있고 시민생활의 일상성 속에도 정치가 있으며, 코포라티즘의 퍼스펙티브에서 강조하듯 이익집단의 정치도 있고, 자율적 결사체와 사회운동의 차원에도 역시 정치가 있다. 이 여러 차원의 정치가 잘 어우러지는 것이 중요하다는 것은 말할 필요도 없겠다. 그러나 현대 민주주의의 핵심은 정당정치의 차원에 있다는 사실을 다시한번 강조하



지 않으면 안 되겠다. 많은 사람들이 풀뿌리정치와 생활정치를 말하고 운동정치를 말하고 계층이나 직능과 같은 사회적 차원의 정치를 말한다. 하지만 대개의 경우 이러한 접근은 정당정치를 경시하거나 부정하는 방식으로 논의되는 예가 많다. 나아가 현실정치에 대한 실망에 편승하여 정당정치의 대안으로 이야기되는 외국의 사조나 이론들이 다소 무분별하게 주장되기도 했다. 그러나 민주주의 하에서 정당 체제 차원의 정치가 뒷받침되지 않은 생활정치, 운동정치, 계급정치는 일본 공산당의 예가 보여주듯이, 거시적으로는 기존의 보수독점적 체제의 해체모니를 안정화시키는 하나의 기제에 불과하다. 지금 민주노동당의 존재 역시 오늘의 한국 민주주의의 현실을 정당화하는 역할 이상 하고 있는지 회의적이다. 그야말로 민주주의가 갖는 정치의 중심 영역에서 정당의 형태로 민중적 요소가 다투어지지 않는 한 현대 민주주의가 그 가치를 실현하기는 어렵다는 것이다.

5) 그간의 정치경험을 바탕으로 기존의 개혁적 정치인들의 적극적 역할로부터 새로운 유형의 정당의 형성을 모색하는 것은 현실적인 일이다. 그러나 그것만으로 새로운 종류의 정당은 불가능하다. 현대정당론의 대표적 이론가라 할 사르트로는 “의회내에서의 활동을 통해서 배운 결과로 정당이 강력하면서도 조직에 기반을 두는 대중정당체제로 변화된 국가의 예는 내가 아는 한 하나도 없다” (240) 고 잘라 말한다. 다시 말해 아래로부터의 대중동원의 기반 없는 상층엘리트의 전략적 결정만으로 정당의 충격을 통한 민주주의의 방향전환은 불가능하다는 것이다. 이처럼 외생적 대중정당이 오늘날의 한국적 조건에서 실현가능할 것인가? 많은 사람들이 이 문제를 19세기 말이나 2차 대전 이후와 같이 폭발적 대중동원을 동반하는 경로만을 생각하는 것 같다. 그러나 새로운 정당의 충격의 형태는 반드시 그때와 동일할 필요도 없고 동일할 수도 없다. 우리에게 필요한 것은 한국적 현실에 맞는 대안적 정당모델이고 이는 외부의 어떤 로드맵에 따라 이루어질 수 있는 일 이 아니다. 엄밀한 의미에서 새로운 종류의 정당이 만들어진다는 것은 이를 구체화하고 실현하는 이론과 사람, 세력이 만들어진다는 것과 같다. 대안이 될 만한 정치적 리더는 바로 그 역할을 스스로 하거나 혹은 이를 조직하는 사람, 세력일 것이다. 오늘날 한국사회는 이를 실현하기 위해 제2의 민주화운동을 요구하고 있으며, 이를 앞서 개척할 선도적 엘리트를 기대하고 있는 것으로 보인다.



## － 발제문 : 외교안보정책의 과제

김연철(코리아연구원 기획위원 / 고려대 아세아문제연구소 연구교수)

### □ 핵문제 대응체제에 대한 평가

- 핵문제란 북한이 핵을 포기하는 대신, 체제보장(외교관계 정상화, 경제협력, 평화체제)을 제공하는 것
  - － 1994년 제네바 합의나, 9.19 공동성명은 동일한 구조(이행방식에는 차이)
- 핵문제의 해결은 장기간의 시간이 걸리는 과정으로 ‘북한문제’에 대한 확고한 접근법이 부족하면, 언제든지 위기로 전환할 수 있음
  - － 9.19 공동성명에서도 완전한 핵 폐기까지 소요되는 시간은 9년에서 13년
  - － 클린턴 행정부에서도 1994년 북미 제네바 합의를 채택했지만, 협상을 통한 ‘북한문제’의 해결가능성에 대한 확신은 1999년 페리프로세스를 통해 2000년 ‘북미 공동커뮤니케’ 채택에서 공고화(그러나 현실을 인식했을 때, 정권은 끝났음)
  - － 부시행정부는 여전히 ‘북한붕괴론’과 도덕적 접근에 따라 북한 문제를 처리하고 있음
- ① 결국 협상을 통해서 해결할 수 있는 정책적 신뢰가 ② 국제적인 차원에서 ③ 장기간 지속되지 않으면, 북핵문제를 풀기가 어려움
- 한국의 선택구조는 다음과 같이 정리할 수 있음
  - ① 국제적인 차원에서 협상을 통한 해결구도를 조성하고 관리할 수 있는 능력
  - ② 북핵 문제 해결과정에서 북한의 상황악화를 방지할 수 있는 ‘제한된 체제보장’의 제공능력
- 김대중 정부(1998~2000)시기에는 페리프로세스와 대북포용정책을 통해 상황관리를 할 수 있었음



- 그러나 2001년 부시행정부 출범이후 국제적인 협상구조의 창출에는 한계를 보였으며, 남북관계에서는 정경분리를 통해 제한적인 상황관리에 만족(2001년의 남북관계 교착, 2002년의 제한적 대화)
- o 노무현 정부의 북핵문제에 대한 평가
  - 악화된 국제환경속에서 대북접근법의 혼란
  - 2005년 9.19 공동성명을 준비하던 'system' 과 9.19 이후 지난 1년간의 교착의 국면에서 보여준 'system 부재' 가 극명하게 대비됨
  - 북핵 정책은 상황 관리와 해법마련의 두 차원이 있는데, 현재 시점에서는 해법마련의 전망이 불투명하고, 상황관리에다 벽찬 모습

#### □ 향후 정세 평가

- o 현재 국면은 북한과 미국, 둘중 하나의 태도변화가 없는 한, 해법마련이 쉽지 않은 상황
  - 우선적으로 위기상승의 국면을 중단하고, 협상국면을 시작하는 전환점이 마련될 필요가 있음
  - 미국이 6자회담과 북한의 불법행위 문제를 구분해서 접근하겠다는 방침을 변경하지 않으면, 북한은 협상에 참여하지 않을 것임
  - 북한의 핵실험은 위기의 끝이 아니라, 시작이라고 보아야 함
- o 미국의 태도가 변화할 것인가?
  - 중간 선거를 앞둔 부시행정부의 입장에서는 전통적인 지지층인 기독교 우파세력을 동원하기 위한 수단으로 북한 문제를 활용(도덕적 접근과 국제적인 제재)
  - 미국 의회에서 부시행정부의 대북 정책을 전반적으로 Review하고 방향을 제시할 '대북정책 조정관'의 역할이 중간 선거이후 의회판도를 반영하여 결정될 것임
  - 미국이 북한과의 직접 협상에 참여하겠다는 방침을 결정하면, 현재의 위기 국면은 협상국면으로 전환될 수 있음
- o 북한의 태도는 어떻게 될 것인가?



- 북한은 대결에는 대결로, 협상에는 협상으로의 방침을 일관되게 고수
- 핵심은 제재의 모자를 쓰고 협상에 나서지 않겠다는 방침으로 금융제재에 대한 해법이 마련되지 않으면 6자 회담에 돌아오지 않을 전망이다

#### □ 어떻게 대응할 것인가?

- 국내적으로 위기국면과 대선국면의 충돌속에서 ‘리더쉽’의 필요성
  - 당분간 상황관리도 어려운 국면에서, 외교안보 부처의 인사, 대북정책의 방향, 한미 관계에 대해 여야 간의 대립이 심화될 전망
  - 관료 사회의 레임덕 현상은 정부의 상황대응능력을 약화시킬 것임
- 향후 과제는 다음의 세 가지
  - ① 누구와 연대할 것인가?: 평화세력 연대의 범위와 방식
  - ② 위기대응체제의 리더쉽을 어떻게 확보할 것인가: 정부내, 당정간, 당·시민사회
  - ③ 국민의 지지를 모을 수 있는 담론은?
    - 전쟁과 평화의 이분법적 담론이 전통적인 지지층을 결집할 수 있을까?
    - \* 미국 중간선거에서 외교안보 이슈는 방향이 아니라, 능력/마찬가지로 한국내에서 능력의 문제에 대한 회의감을 어떻게 극복할 수 있을까?



## -저자소개

### <사회자>

성명	박순성		
소속	동국대학교 북한학과 교수	e-mail	sunsong@dongguk.edu
전공분야	북한경제, 남북경협, 동북아협력		
학력	서울대학교 학사, Paris10대 석사, 박사		
주요 논문 및 저서	<p>논문</p> <p>○남북한 교류·협력의 전개과정(1988-2002년)과 평화통일(2002)</p> <p>○애덤 스미스의 정치경제학, 단순체제 또는 복잡체제 경제학의 역사와 사상(2002)</p> <p>○남북한 경제와 남북한 경제관계 - 상황, 구상, 전망(2001)</p> <p>저서</p> <p>○한반도평화보고서 - 한반도 위기극복과 평화정착의 방법론 한울 (2002)</p> <p>○북한경제개혁연구(전환기의 북한 경제와 남북 경제관계) 후마니타스(2002)</p> <p>등 다수...</p>		

### <발제자>

성명	박상훈		
소속	도서출판 후마니타스 주간	e-mail	parsh0305@hanmail.net
전공분야	비교정치, 한국정치		
학력	서울대학교 학사, 고려대학교 석사, 박사		
주요 논문 및 저서	<p>○한국의 유권자는 지역주의에 의해 투표하나: 제 16대 총선의 사례(2001)</p> <p>○민주화 이전의 선거와 지역주의(2000)</p> <p>○한국 지역정당체제의 미시적 기초에 관한 연구(2000)</p> <p>○한국 지역정당체제 등장에 관한 탈지역주의적 설명모델의 모색(2000)</p> <p>○지역주의와 유권자 투표결정동기(2000)</p> <p>○총선시민운동 : 새로운 사회운동의 출현과 한국 민주주의(2000)</p> <p>○박정희를 넘어서(공저, 1998)</p> <p>등 다수...</p>		

  

성명	김연철		
소속	고려대 아세아문제연구소 연구교수	e-mail	dootakim@hanmail.net
전공분야	북한정치, 통일		
학력	성균관대학교 정치학 학사, 석사, 박사		
주요 논문 및 저서	<p>○북한 경제개혁 연구(공저) (2002)</p> <p>○북한의 산업화와 경제정책(저서) (2001)</p> <p>○남북경협 가이드라인(공저) (2001)</p> <p>○1990년대 쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점, 고대, 아세아 연구(2002)</p> <p>○바세나르 체제와 미국의 대북경제 제재, 경남대 (2000)</p> <p>등 다수...</p>		



## 새로운코리아구상을위한연구원은...

■ 『코리아연구원』(KNSI)는 정치-외교, 경제-통상, 사회통합 부문에서 실증적 분석에 기초한 정책대안 및 국가전략을 제시함으로써 민주적 공동체의 번영에 기여하고 한반도에서 자주·민주·평화에 입각한 통일을 구현하며 나아가 세계평화에 이바지하는 것을 목적으로 2005년 2월 설립된 네트워크형 민간 싱크탱크입니다.

■ 『코리아연구원』은 연구자-정책전문가-현장전문가 등 50여명의 연구네트워크를 기반으로 출범한 싱크탱크입니다. 현재, 상임고문은 최장집 고려대 교수이며, 2006년부터 박순성(동국대 교수), 김연철(고려대 아세아문제연구소), 신동면(경희대 교수), 이정철(숭실대 교수), 임원혁(KDI 연구위원) 등을 중심으로 상임집행위원회 체제로 운영하고 있습니다. 향후 연구네트워크에 기반한 상근연구자를 보유한 싱크탱크로의 발전을 준비합니다.

■ 『코리아연구원』은 외교·안보·통일 및 사회통합 분야를 중심으로 현안 이슈에 대해 평가와 정책대안 및 중장기 국가전략의 연구를 진행하고, 연구자-정책담당자-현장전문가 간의 정책소통과 대안모색을 위해 코리아포럼을 운영하며 진보개혁진영의 지적인 동반성장을 추구하고 있습니다.

■ 『코리아연구원』작년 개원 이래 ▲「노무현-김정일 만나 평화기획안 만들자(2005/03/24)」, ▲「사회적 양극화 실태와 해법(2005/05/17)」, ▲「외국자본, 어떻게 보아야 하나?(2005/07/04)」, ▲「새로운 한국외교 구상(2005/07/19)」, ▲「주한미군의 전략적 유연성과 동북아 평화(2006/02/20)」, ▲「한-미 FTA에 대한 우려와 해법(2006/05/11)」, ▲「한국판 <지역재투자법>의 도입 필요성(2006/05/22)」, ▲「상하이 협력기구(SCO)와 한반도(2006/07/19)」, ▲「전시 작전통제권 환수와 주한미군의 전략적 유연성(2006/08/21)」 등의 대표적인 정책대안을 제시해 온 바 있습니다.

■ 『코리아연구원』은 현재까지 현안(분석)진단 49호, 특별기획(정책대안) 11호, 국제컨퍼런스 1회, 코리아포럼 4회를 진행했으며, 4건의 중장기 프로젝트(▲(가제)사회통합을 위한 사회정책 구상-신동면,홍경준,전병유,채창균,박경숙,권순만 ▲(가제)북한의 개혁개방과 국제협력-김연철,박순성,이정철,이영훈,FRANK ▲(가제)공동체자유주의론의 한계와 공화주의적 대안-안병진 ▲(가제)중국 지역발전전략의 변화와 한반도-주장환)를 진행하여 내년 초 출판을 앞두고 있습니다.

■ 『코리아연구원』홈페이지([www.KNSI.org](http://www.KNSI.org))에서 연구활동에 대한 소개 및 새로운 코리아를 위한 정책대안과 다양한 참고자료를 열람하실 수 있습니다.



후원회원  
이 되어주십시오.

진정한 변화는  
작은 곳에서 비롯되어,  
큰 흐름을 이루게 됩니다.

새로운 코리아구상을 위한 연구원이  
새로운 지혜와 힘으로 거듭날 수 있도록  
새로운 가족으로 함께하여 주십시오.

※연락처

홈페이지 / [www.knsi.org](http://www.knsi.org)

e-mail / [knsi@knsi.org](mailto:knsi@knsi.org)

주소 / 110-052

서울시 종로구 적선동 156

광화문플래티넘 1502호

전화 / 02.733.3348

FAX / 02.733.3382



## 코리아연구원 후원회원 가입 원서

성명 (법인명)			
이동전화 및 전화번호			
전자우편(e-mail):			
우편물 받을 주소			
월(月)회비약정	<input type="checkbox"/> 5천원	<input type="checkbox"/> 1만원	<input type="checkbox"/> 2만원 <input type="checkbox"/> 희망금액(                  원)
은행명		계좌번호	
예금주 성명		주민등록번호	

사단법인 새로운코리아구상을 위한 연구원의 회원 가입 및 월회비 약정에 동의합니다

2006 년    월    일

성명 :                      (인)

**KNSI** 새로운코리아구상을위한연구원



감사합니다.