

# KNSI REPORT

특별기획 제14호

## 2007대선과 진보개혁진영 평가와 제언

### 기획 취지

코리아연구원은 다가오는 2007 대선을 앞두고, 광의의 진보-개혁 진영인 열린우리당의 실패와 해체과정으로부터 새 출발의 원칙에 대해, 민주노동당의 위기와 극복방향에 대해, 그리고 진보개혁진영의 연합 및 발전방향 등에 대해 평가하고 제언하는 특별기획을 마련하였다. (※ 특별기획 14호는 '프레시안'과 공동 게재함)

- 열린우리당에 기회는 올 것인가(박상훈 : 도서출판 후마니타스 주간 ) <특>
- 정당정치의 위기와 민주노동당(서복경 : 국회도서관 입법정보연구원)<특>
- 진보개혁세력과 정계개편(조성대 : 한신대 국제관계학부 교수)<특>



KNSI 특별기획 제14\_1호

## 열린우리당에 기회는 올 것인가

박상훈  
(도서출판 후마니타스 주간)

- I. 정당 명칭의 후진성
- II. 사라지는 거대정당
- III. '정당 만들기' 에 실패
- IV. 사라진 민주대연합의 꿈

### I. 정당 명칭의 후진성

열린우리당이라는 당명만큼 한국 정당정치에 후진성을 더 잘 보여주는 것도 없다. 한나라당이라는 당명도 문제가 없는 것은 아니지만 적어도 보수정당의 국가주의적 면모를 드러내는 측면은 있다. 언젠가 한 외국인 교수가 집권당의 이름인 '열린우리'가 무슨 의미인지를 물었는데 '오픈 아우어'라는 영어 단어 이상 아무 생각이 나지 않았던 기억이 있다.

한나라당(The Grand National Party), 민주당(The Democratic Party), 하다못해 자민련(The United Liberal Democrats)조차 정당의 영문표기가 쉽게 가능하고 그 당명을 소재로 해당 정당의 성격을 말하는 것이 어렵지 않다. 하지만 '우리파티(The Uri Party)'라는 고유어를 공식명칭으로 하는 열린우리당의 경우는 사정이 다르다. 한국 사정을 잘 아는 사람이 아니라면, 이 토착어 같은 당명을 보고 소수 원주민의 이익을 대변하는 정당인가 라고 생각할지는 몰라도 세계 10위권 경제대국의 집권당 이름이라 상상하기는 어려울 것이다. 그래서인지 가끔 외신 중에는 조롱조로 '오픈파티(OOP's Party, Our Open Party)'라고 표기하는 경우가 있다.

민주주의에서 당명은 정당의 이념적 책임성을 대표하는 것이다. 사회당, 사회민주당, 노동당과 같이 진보정당 계열 뿐 아니라 기민당, 보수당, 공화당 등 보수정당 역시 당명에서 자신들의 이념적 지향 내지 지지기반의 특성을 표현한다. 이로부터 유권자는 해당 정당의 정치적 실천을 평가하고 책임을 추궁하는 최소한의 준거를 갖게 된다. '열린우리'는 어떤 이념성을 표현하고 누구를 대표하고자 하는가? 분명 이 당명은 현대 민주주의 정당이론에서 벗어난 사례가 아닐 수 없다.



## II. 사라지는 거대정당

한국정당사에서 열린우리당만이 갖고 있는 기록이 하나 있다. 그것은 순수하게 선거만으로 획득한 과반수 의석(earned majority)을 가졌다는 데 있다. 적어도 민주화 이후 유일한 사례이다. 그것도 창당된 지 1년도 안 된 신생정당이 이뤄낸 성과였다. 그 이전까지 어느 집권당도 과반수를 획득하지 못했고 그래서 선거 후에 정당통합이나 연합정부 혹은 거래를 통한 의원 빼내기 등의 방법을 동원해 인위적 과반수(manufactured majority)를 만들어야 했다. 선거만으로 여대야소를 만들었던 유일한 정당인 열린우리당이 지금 한국정치에서 사라져가고 있다. 역설적이게도 지난 2월 14일의 열린우리당 전당대회는 이 점을 잘 보여주었다.

당시 전당대회를 앞두고 가장 큰 관심은 정족수를 채울 수 있을 것인가에 있었다. 원래 재적 대의원수는 1만2000명. 하지만 당 사무처가 탈당의원들이 속한 지역을 '사고 당'으로 처리하는 방법을 써 재적 대의원수를 9000명으로 줄였다. 참석한 대의원은 6617명. 형식적으로는 정족수를 크게 넘긴 것이지만, 1년 전인 2006년 2월 18일 전당대회 참석 대의원 9229명에 비해서는 매우 크게 줄어든 참여였다.

전당대회 안건처리 방식 역시 흥미로웠다. 표결은 투표가 아닌 박수의 방법으로 처리하고 이의제기가 있을 경우에만 반대와 기권을 거수하게 하고 나머지는 찬성으로 처리하자는 것이다. 이런 비정상적 절차를 사전에 '법적 검토' 까지 거쳐 확정해야 했다는 사실 만큼 열린우리당의 현실을 잘 보여주는 것도 없다. 애초부터 이번 전당대회는 전당대회를 여는 그 자체에 목적이 있었을 뿐이었으며, 이견이나 갈등의 표출을 관리할 수 있는 능력조차 갖지 못한 상황이라는 사실을 스스로 드러냈기 때문이다. 더 비극적인 것은 아무도 이런 절차나 형식에 대해 비판적 목소리를 낼 의욕조차 갖지 않았다는 사실이다.

전당대회에서 정세균 의원이 당의장 단일 후보로 출마했다. 사회자의 안내에 따라 5분간 정견발표를 했고, 이어 무투표-무개표-박수통과의 절차로 35초 만에 당선을 확정했다. 그밖에도 최고위원을 선임하고 대통합신당 추진을 신임 당 지도부에 일임하는 등 여러 안건이 통과되었다. 하지만 대통합의 방향이나 내용, 대상을 둘러싼 논의도 없이 모든 결정은 박수의 형식을 띤 만장일치의 일사천리로 이루어졌다.

이로써 새로운 지도체제에 합법성을 부여하는 형식적 정당성은 부여할 수 있었을지 모르나, 중요한



것은 전당대회가 당의 단결과 사회적 영향력을 재조직하는 계기가 된 것은 전혀 아니라는 사실이다. 과도적 지도체제를 만드는 데 성공한 대신 당의 기초와 정신은 사라진 셈이다. 권위주의 시기도 아닌 데, 집권여당이 이처럼 토론과 경합이 없는 요식행위로서의 전당대회를 치르게 된 것, 그리고 전당대회 이후 당 안팎에서 누구도 이 사실에 대해 긍정적 평가든 비판적 평가든 말하지 않게 된 것은 오늘날 열린우리당 나아가 오늘의 한국 민주주의가 직면하고 있는 문제의 현실을 고스란히 보여준다.

현재 열린우리당에서는 정세균 당의장 이외 누구도 위기극복을 위한 절박함을 보여주지 않는 것 같다. 정세균 당의장이야 개인의 정치적 자산을 증대시키기 위해서라도 당의 위기 극복을 위해 최선을 다해야겠지만, 나머지 모든 세력은 기회주의적으로 눈치를 보고 계산을 하고 있을 뿐이다. 열린우리당은 사실상 기능정지 상태다. 혹자는 당을 해체하고 싶어도 해체할 힘조차 없다고 말한다. 왜 이렇게 되었을까?

### III. '정당 만들기' 에 실패

오늘의 열린우리당이 직면하고 있는 어려움에 대해 많은 사람들은 강한 대선 후보가 없다는 데서 그 원인을 찾는다. 물론 이런 행위자 중심의 설명이 틀린 것은 아니다. 그러나 그것만으로 설명이 다 된다면 의외로 해법은 간단할 것이다. 외부에서 누군가 인기를 모을만한 후보를 데려오는 것이다. 한 사람으로 안 된다면 여러 사람 데려와 경쟁의 장을 만들면 될 것이다. 열린우리당내 여러 사람들이 오픈 프라이머리라고 하는 당내 후보결정 방식의 도입에 큰 기대를 걸고 있는 것이 그 대표적인 예이다.

그러나 문제는 그렇게 간단치 않다. 정당과 정당체제에 관한 교과서를 집필했던 알란 웨어(Alan Ware)가 지적하듯, 어느 정당이든 크게 세 차원에서 기능한다. 첫째는 '정부와의 관계에서의 정당'의 차원이다. 가장 중요한 변수는 집권당이나 반대당이나 하는 차이이지만, 이 차이 안에서도 수많은 변이가 존재한다. 양당체제 하에서 정당들의 기능양식이 다르고 다당체제 하에서 그 기능양식 역시 다르다. 정부형태가 대통령제나 내각제나에 따라 다르고, 대통령과 같은 정치지도자의 개성적 특성이 정당의 기능양식을 다르게 만들기도 한다.

둘째는 '유권자 속의 정당'의 차원으로, 그 핵심은 정당들이 동원하는 갈등의 내용이 무엇이냐에 대한 것이다. '민주 대 독재'와 같이 민주화 이행기의 정치균열이 정당들의 행위양식에 결정적으로 영향을 미칠 수도 있다. 반면 민주화가 공고화되면 될수록 정당의 사회적 혹은 계층적 기반을



둘러싼 갈등이 더 커지고 한 사회의 정치경제적 내용을 어떤 방향으로 이끌 것인가를 둘러싼 이념적 차이가 부각된다. 이 경우 신자유주의나, 복지국가나, 사회적 시장경제나 하는 등의 논쟁은 자연스러운 일이 된다. 이때 정당의 계층적 지지기반이 강한 정당과 그렇지 않은 정당의 기능양식은 동일하지 않다. 독일이나 프랑스처럼 이념적 대표체제가 포괄적인 특성을 갖는 경우와 일본이나 한국처럼 보수독점적인 특성을 갖는 경우에도 정당의 기능양식은 무척 다르다.

셋째는 ‘조직으로서의 정당’의 차원이다. 정당의 조직적 결속이 강한 경우와 그렇지 못한 경우의 정당의 행위양식은 동일하지 않다. 정당에 따라 일반 당원과 지지자 같은 기층 레벨의 지지기반에 더 의존하기도 하고, 반대로 정치엘리트 간 거래와 협상을 더 중요시하기도 한다. 정당 내 결정구조가 안정될수록 정당의 행위양식은 훨씬 예측 가능한 반면 정당의 역사가 짧고 당내 권력분배의 방식이 불안정할수록 정당의 행위양식에서 우연적 계기는 커지게 된다.

정당이 기능하는 이 세 차원에서 조망해볼 때 지금의 열린우리당은 거의 최악의 상황이다. 집권당인지 아닌지도 불분명해졌고, 열린우리당이 대표하는 균열의 내용도 모호하고 안정된 지지기반도 존재하지 않는다. 더 큰 문제는 지도부와 정치엘리트, 활동가, 당관료, 평당원, 지지자를 연결하는 통합적 정당조직의 모습을 갖지 못하게 되었다는 점이다. 일반적으로 정당체제란 ‘정당 간 경쟁과 연합의 패턴’으로 정의된다. 지금 열린우리당은 대통합신당을 말하는데 그렇다면 그것은 기존의 정당 간 경쟁과 연합의 패턴을 근본적으로 바꾸겠다는 의미가 된다. 현재와 같은 당의 현실에서 대체 그럴 힘을 어떻게 만들어낼 수 있다고 생각하는지 의아하기만 하다.

현대 정당연구 분야에서 가장 활발한 업적을 보여주고 있는 피터 마이어(Peter Mair)는 ‘정당체제는 급격히 변하나 정당조직은 서서히 변한다’고 말한 바 있다. 3년 전 열린우리당은 대통령이라는 개인에 초점이 두어진 ‘탄핵반대’라는 대규모 정치균열이 가져온 정당체제의 ‘급격한 변화’에 힘입어 성공했다. 열린우리당의 성공은 피터 마이어가 말하는 정당체제의 ‘체제적 특성(systemic logic)’을 반영한 결과였다. 그런데 지금 열린우리당은 또 다시 그 체제적 특성 내지 논리에 의해 희생될 운명 앞에 서 있다.

무엇보다도 그 이유는 대통령 개인에 초점을 둔 정치체제의 주기적 악순환 구조를 견뎌낼 수 있는 정당조직을 창출하는 데 실패했기 때문이다. 당정분리하고 기간당원제하고 원내정당화하는 등 뭔가 새로운 제도적 실험을 한 것처럼 보였지만, 누가 보더라도 열린우리당은 ‘노무현의 정당’이었다. 당의 지도도는 대통령의 지도도를 따라 움직였고 그에 따라 선거패배와 비상지도체제는 일상화인 것이 되었다.



그러는 사이 정당의 지도부는 순환적으로 내각에 호출되었는데 그 어떤 경우도 당의 결정이 아니라 대통령의 결정이었다. 당 지도부는 개인적인 차원에서 때로는 수동적으로 때로는 전략적 이득을 생각하며 이를 따랐을 뿐이었다. 열린우리당 내 가장 큰 갈등이 이른 바 ‘친노’ 나 ‘반노’ 나 하듯 대통령을 둘러싼 것이 된 것은 이런 성격의 정당조직이 직면하게 된 필연적 귀결일 수밖에 없었다. 그렇다면 열린우리당의 향후 운명은 어떻게 될 것인가? 정세균 체제는 기회를 얻게 될 것인가?

#### IV. 사라진 민주대연합의 꿈

열린우리당이 한국정치의 독립변수로 복귀할 수 있으려면, 무엇보다도 전당대회에서 정세균 의장이 약속했던 것처럼, 민주대연합을 목표로 한 대통합신당을 만들어 정권재창출을 하겠다는 주장이 어느 정도 권위 있는 목표로 통용되어야 할 것이다. 그러려면 민주대연합을 모토로 열린우리당과 그 지도부가 개척할 수 있는 정치-사회적 공간(hunting ground)이 있어야 할 것이다. 열린우리당은 어떤 공간을 공략할 수 있는가? 무엇으로 가능하게 할 수 있을까?

그간 민주대연합의 의제는 냉전반공주의에 기반을 둔 권위주의 정치세력의 집권에 대한 두려움에 의존한바 컸다. ‘반창연합’ 이니 ‘반한나라당 연합’ 이니 하는 것이 대표적인 예이다. 다른 누구보다도 호남은 이러한 반권위주의 연합 전략의 중심적 지지기반이었다. 그러나 지금의 현실에서 또 다시 반한나라당 민주연합과 같이 두려움을 동원한 안티전략이 영향력을 가질 수 있다고 믿는다면 그것은 현실이 아니다.

노무현정부 시기의 경험은 민주파의 해체를 가져왔다. 대연정 시도와 한미FTA 시도는 결정적이었다. 이 과정에서 열린우리당은 그 어떤 독자적인 정치적 공간을 확보하지 못했고, 하려 하지도 않았다. 열린우리당이 한국정치의 독립변수가 아닌 것은 이미 오래되었다. 그런데 지금 다시 대통합신당을 만든다면 대체 어떤 지향과 내용을 조직할 수 있을까?

그간 정부가 추구한 신자유주의 성장주의가 한국사회에 미친 충격은 양극화, 빈곤화, 불평등 심화 등으로 표현되듯 매우 컸다. 그러나 당내 세력의 다수가 신자유주의적 성장주의를 지지하는 상황에서 열린우리당이 이 이슈에서 새로운 대안적 경로를 개척할 수 있는 가능성은 거의 없다. 그렇다고 신자유주의적 보수 라인을 적극적으로 내세울 수도 없다. 그 경우 그나마 남아 있는 지지기반은 완전히 붕괴될 것이다. 실재는 신자유주의 개혁노선을 실천해왔는데 이를 정치의 언어로 전면화할 수 없는 모순적 상황이 지금의 열린우리당 모습이다.



경향적으로 열린우리당 내 여러 세력이 느슨한 합의를 유지하고 있는 개혁성은 이른 바 남북관계와 같은 평화이슈이다. 그러나 이 이슈의 사회적 동원력은 매우 약하고 더구나 한나라당 후보군 역시 이 이슈에 대해 적응하려 하지 갈등적 상황을 만들려 하지도 않는다. 열린우리당이 최근 들어 스스로를 평화개혁세력이라 칭하는 경우가 많지만 대개의 경우는 스스로를 어떻게 해서든 개혁적이라 합리화하는 한 방편에 그칠 뿐이다. 그 어떤 개혁적 정조를 덧붙인다 해도 신자유주의적 경제노선에 대한 문제를 회피하고는 민주연합의 주장은 공허할 수밖에 없기 때문이다.

본질적으로 정당은 균열이다. 지금 열린우리당이 대표하고 개척할 수 있는 균열의 공간은 거의 없어 보인다. 민주연합, 대통합이라는 그저 낡은 정치언어만이 그들의 시한부 운명을 잠시 가리고 있을 뿐이다. 민주파는 해체되었다. 젊은 세대든 호남이든 지지기반도 분해되었다. 모든 출발은 이러한 현실에 대한 자각으로부터 시작할 수밖에 없다. 이제 진보든 개혁이든 대안이 되고자 하는 세력이 있다면 그들은 자신들이 어떤 경제, 어떤 시민사회, 국가역할을 만들어갈지를 말해야 한다. 궁극적으로 공동체의 규범과 개인의 복리가 어떻게 결합될 수 있는지 하는 문제로부터 정치적 삶의 심미적 내용을 설득력있게 보여주는 정치세력만이 대안정당을 만들고 유지할 수 있을 것이다. 계층적 이념적 내용 없는 정치경쟁의 시대는 종결되었다. 그래서 무이념의 대통합만을 내세우는 것으로 자신의 일을 하고 있다고 믿는 열린우리당에게 기회가 만들어지기는 어려워 보인다.(2007/02/28)







**KNSI** 특별기획 제14\_2호

## 정당정치의 위기와 민주노동당

서복경

(국회도서관 입법정보연구원)

- I. 위기, 위기, 위기....
- II. 위기→?→민주노동당 중심 진보대연합
- III. 민중경선제?
- IV. 정당정치의 위기와 민주노동당

### I. 위기, 위기, 위기....

작년 말 이후 집권당이 정체성의 위기로 요동을 치는 여파는, 안정적으로 보이는 대통령 선거 후보를 확보한 한나라당에도, 17대 처음 원내에 진출한 민주노동당에도 여지없이 미치고 있다. 정당은 반드시 단일한 정체성을 가진 개체로 존재하는 것이 아니라, 시스템 내 구성원 각각의 정체성에 연동하게 된다는 진리를 다시금 확인하게 된다.

특히 원외에서 출발해서 이념정당·대중정당을 표방하며 첫 의회정치를 경험한 민주노동당이, 현재 정당정치의 격변을 어떻게 맞이하는가는 향후 변화될 정당정치의 모습을 가늠하는데 중요한 바로미터가 될 것이다. 1950년대 이후 우리나라 정당사에서 계급과 노동의 담론을 정면으로 내건 최초의 정당이고, 대중조직의 집단적 지지에서 출발한 유일한 정당이며 당비 납부 당원이 100%에 이르는 정당모형을 실험하고 있기에, 이 실험이 어떤 결과를 낳든 향후 우리나라 정당사에서 중요한 평가 지점이 될 것임은 분명하다. 그런데 최근 민주노동당이 겪는 파동은 생각보다 심각해 보인다.

2월 21일 민주노동당 집권전략위원회에서는 ‘위기의 진보진영, 대반전 가능한가?’라는 제목의 토론회를 개최했고, 그 자리에서 민주노동당 기관지위원회 위원장은 ‘민주노동당 중심의 진보대연합’을 제안했다. 한편 지난 2월 10일 민주노동당 2007년도 제1차 중앙위원회에서는 대선후보 선출과 관련하여 ‘민중경선제’라는 것이 제안되어 당 대회 의제로 의결되었다. 최근 민주노동당의





일련의 행보를 보면서 두 가지 질문을 던지게 된다. 그 하나는 정당으로서 민주노동당의 ‘위기’의 내용이다. 다른 하나는 ‘민중경선제’라는 것이 다른 정당들이 고민하는 ‘개방형 경선제’와 어느 지점에서 만나고 또 분기하는가에 관한 것이다.

민주노동당 집권전략위원회는 ‘위기의 진보진영..’이라는 상황인식과 함께 자신들을 위기의 한 가운데로 밀어 넣었다. 그런데 과연 민주노동당의 ‘위기’를 구성하는 내용은 무엇일까?

특히 2004년 17대 총선 이후부터 두드러진 집권당 내부, 그리고 정부와의 정책갈등은 집권당의 정체성 위기를 논하기에 충분한 근거를 제공한다. 당이 표방했던 정체성에 해당하는 정책영역에서 사 사건건 충돌했던 당과 정부 그리고 당내 첨예한 갈등은, 하나의 정치적 결사체를 더 이상 유지하기 힘들다는 선언과 줄 이은 탈당이 있기 이전에 이미 유권자들의 평가를 받았다. 집권당의 ‘위기’ 인식과 대안모색은 이유가 있다.

하지만 이해하기 힘든 점은 민주노동당이 그 한가운데 뛰어들어 위기에 충분히 공감하고, 단계를 뛰어넘은 ‘진보대연합’과 ‘민중경선제’라는 대안을 채택하려 하고 있는 현 상황이다. 현재의 정치상황을 어떻게 인식하고 있기에 이런 대안의 구조 속에 놓이게 된 걸까?

## II. 위기→?→민주노동당 중심 진보대연합

우선 ‘위기→자기중심의 대연합’이라는 담론구조를 살펴보자. 우리나라 유권자들, 특히 스스로 진보적이라 생각하는 유권자들에게는 아주 익숙하고도 고통스러워서 다시는 반복하고 싶지 않은 경험을 떠올리게 하는 논리구조가 아닐 수 없다. 권위주의에서 탈출하려고 몸부림칠 때도 그러했고 민주화 이후에도 선거 때마다 등장했던 ‘반대’의 동원논리이자 새로운 갈등을 배태했던 논리가 그것이었다. 우리나라 정당들은 ‘위기의 원인진단→대안의 정체성에 대한 합의→선거연합의 다양한 단계에 대한 모색과 각 정치세력의 높은 결의에 따른 후보전술’이라는 수순을 밟아본 경험이 없다. 항상 위기는 그 자체로 모여야 하는 압박으로 치환되었던 것이다. ‘무엇을 위해, 어떤 기준에서, 누구와 함께 혹은 누구와 따로’라는 지극히 정상적인 논리구조는 막상 정치의 구조에 들어 서면 사라져버렸고, 격변의 시간이 지나면 단계를 뛰어넘은 ‘대연합’이 낳은 후과에 몸살을 앓아야 했다.

그런데 기존 정당체제 전체와 이념적으로, 또 조직적으로 차별을 선언하며 등장했던 민주노동당이 지금 시점에서 왜 이러한 내용이 전제되지 않은 ‘수’의 논리를 끌어와야 하는 걸까? 정말 위기라고 생각한다면 위기의 원인진단과 대안마련을 위한 협의구조를 제안하고 그 속에서 자당의 입장을 밝혀 서로 함께 할 수 있는 지점과 따로 서야 할 지점이 분기되었을 때 즈음, 당원들의 동의



를 얻어 적절한 수준의 선거연합을 제안해야 하는 것이 아닐까?

항상 ‘그들’의 진보와 ‘자신들’의 진보는 이념과 정책에서, 사회적 기반에서, 당의 조직적 기반에서 ‘다르다’고 선언했던 정당이라면, 적어도 그 차이와 함께할 수 있는 지점에 대해 당내에서 먼저 논의를 조직하고 당원들의 결정을 위임받아 선거연합을 논했어야 한다. 그 전제가 누락되었다면, 민주노동당의 행보는 ‘다른’ 이념정당을 표방했던 정체성과 당원들에게 당의 정책결정권을 부여하는 유일한 정당이라는 대중정당의 정체성을 정면으로 위반하는 행위에 다름 아닌 것으로 보인다.

### Ⅲ. 민중경선제?

민주노동당의 지도부가 중앙위원회에 ‘민중경선제’를 제안하고 이를 옹호한 논리구조는, 정확히 ‘개방형 경선제’ 혹은 ‘오픈 프라이머리’를 둘러싼 파동 범위 내에 있다. 문제의식은 민주노동당에 우호적인 대중조직, 더 정확히 말하자면 민주노동당에 우호적인 활동가들이 지도부에 포진해 있는 대중조직에도 민주노동당 대통령 선거 후보 지명권을 공유하게 하여 지지기반을 넓혀보자는 것으로 해석된다. 혹은 2월 21일의 토론회에서 발언 수위를 보면 열린우리당이 대안이 아니라고 인식하는 진보진영의 다른 정치집단들과도 경선의 형태로 선거연합을 모색하자는 안까지 나아갈 수도 있겠다.

필자가 문제로 보는 것은 선거연합이 아니다. 정당의 공식적인 의결절차를 거쳐 후보전술까지도 대상으로 하는 수준 높은 선거연합이 필요하다고 결정된다면, 하면 된다. 단 그 전에 왜 그처럼 수준 높은 선거연합이 필요한가에 대해 정면으로 당원들에게 문제를 제기하고 설득하고 동의를 얻어야 한다. 그리고 그 제안과 결정은 비당원 개인 선거인단에게 후보지명권을 부여하는 방식이 아니라 집단으로서 누구와 어떤 기준으로 어떤 수준에서 연합할 것인가에 대해서 솔직히 제안하고 동의를 얻는 방식이어야 한다. 그것은 대중조직이든 정치단체든 상대방도 마찬가지다.

민주노동당이 표방하는 대중정당 노선은 이해관계에 따라 집단으로 조직된, 혹은 집단적 이해관계에 기초한 유권자 집단의 지지를 동원하기 위한 조직전략이다. 이를 위해서 각 집단 내에서 정당의 강령을 설득하고 지지를 조직화할 훈련된 당원들의 합력을 극대화하는 것이 대중정당 노선이다. 후보지명전에 참여할 선거인단의 숫자가 중요한 것이 아니라, 이념과 정책을 매개로 결사한 당원들이 설득할 수 있는 유권자 집단의 크기가 중요한 것이다.

반면 ‘개방형 경선제’는 의회의원을 중심으로 결사하여 개별유권자들의 개체화된 지지를 극대화하기 위해 고안된 후보지명방식이다. 일상적인 시기에 정당과 유권자 집단을 매개할 상시적인 채



널이 없거나 필요로 하지 않는 정당에서는 선거 시에 미디어를 통해 힘을 과시할 수 있는 당원수가 중요하다.

민주노동당이 지향하는 정당노선에서 대통령 선거 후보 지명은 일상적인 시기 다양한 정책결정과정을 통해 훈련된 당원들의 최고의 권한행사 과정이자 훈련과정의 집약된 결과다. 그런데 그들의 결정과 후보지명 과정에서 일회성으로 결합한 사람들의 결정이 동질의 가치로 놓이게 되는 순간, 정당은 개별 비당원의 지지를 얻는 것이 아니라 오랜 노력을 투자해서 훈련해 온 당원들의 충성심을 상실하게 될 수 있다. 정당이 당원들만으로 후보를 선출하는 것이 폐쇄적이며 후보지명 과정을 개방하는 것이 참여의 확대라는 논리에 빠져드는 순간, 당은 적지 않은 시간동안 당원들의 시간과 노력과 재정을 들여 만들어 온 ‘정체성’과 눈앞에 보이는 ‘수’의 유혹을 바꾸는 결과를 낳게 될 가능성이 높다.

그리고 그것은 결국 현재 40~50%에 이르는 정당지지 유보층, 그 가운데 자신의 문제를 대표할 정당이 없어 손을 놓고 있는 유권자군의 지지를 조직할 기회를 상실하게 만들 수 있다. 지금 그 유권자들은 자신이 지지를 유보하거나 관심이 없는 정당의 후보지명전에 초대되기를 원하는 것이 아니라, 작은 목소리라도 꾸준히 자신의 삶과 직결된 문제를 제기하고 조직하기 위해 곁에서 애쓰는 그 당 당원들의 모습을 지켜보고 있는 것일 수도 있다.

#### IV. 정당정치 위기와 민주노동당

다시 처음의 문제제기로 돌아가면, 현재 민주노동당의 ‘위기’의 내용은 다른 아닌 단계를 뛰어넘은 ‘진보대연합’ 주장과 ‘민중경선제’를 채택했던 상황인식에서 확인된다. 그리고 지금 민주노동당의 모습은 우리나라 정당체제 전체를 관통하는 문제- 선거를 앞두고 스스로를 정치집단으로 조직할, 끊임없는 정체성 변환과 참여자 수 변동으로, 유권자들에게 ‘비전의 선택’이 아닌 ‘위기의 회피’를 강요하는 관행에 포획된 또 다른 현상으로 보인다. 현재 언론과 여러 지면을 통해 전개되는 ‘진보진영의 위기’ 논의는 개별 정당의 위기와 차원을 달리한 문제다. 국가권력을 획득하고 운영하겠다는 정치집단의 시야가 당장 눈앞에 놓인 선거일정까지 밖에 미치지 못하는 상황 그 자체가 ‘진보진영의 위기’를 구성하는 핵심지점에 놓여 있다는 사실을 직시해야 한다.

한때 부패하고 수구적인 정당으로 보수적 유권자들에게조차 외면을 받았던 한나라당이 지금 전성기를 구가하는 이유는 여러 가지가 있겠지만, 그 중요한 원인 가운데 하나는 ‘누구’를 대표할 것인가를 정확히 지켜내면서 보수적 유권자들이 철회했던 지지를 되돌려줄 때까지 참을성 있게 기다렸다는 점이다.(2007/02/28)





KNSI 특별기획 제14\_3호

## 진보개혁세력과 정계개편

조성대

(한신대 국제관계학부 교수)

- I. 성과와 한계를 넘어서며
- II. 참여정부는 왜 실패했는가?
- III. '열린우리당+민주당' 방식의 정계개편은 바람직한가?
- IV. 새로운 미래를 향해

### I. 성과와 한계를 넘어서며

‘협약에 의한 민주화’와 이후의 ‘공고화’로 규정되는 이른바 ‘87년 체제’는 정치영역에서의 공정한 경쟁과 국민의 참정권 부문에서 절차적 민주주의(procedural democracy)의 성숙을 가져왔다. 특히 참여정부 출범을 전후하여 추진되었던 국민참여경선제의 도입, 정치자금법, 선거법, 정당법 등의 정치개혁은 대의제 민주주의의 아래 게임의 규칙을 정착시키는 성과를 내놓았다. 그러나 절차적 민주주의에서의 성과와 대조적으로 87년 체제에서 치러진 대부분의 선거나 의회 내의 정당 경쟁은 실질적 민주주의(substantial democracy)에 대한 대안 경쟁으로 펼쳐지지 못했다. 실질적 민주주의의 진척은 민중부문과 시민사회의 이해가 정당체제를 통해 정치과정내로 흡수되어야 함을 전제로 한다.

그러나 민주화 이행기 폭발적으로 분출되었던 노동자·농민, 그리고 시민사회의 이해는 참여정부에서 제도정치권에 반영되지 못했는데 이는 크게 세 가지 이유에 기인한다. 먼저, 지역주의의 향리성(parochialism)과 정당체제의 지역적 편향성(bias)이 민중부문과 시민사회의 계급-계층적 이해관계의 집약과 표출을 억제해왔다. 둘째, 선거제도나 권력구조의 개혁을 통해 지역주의를 극복하거나 정치적 난관을 돌파하고자 하는 (신)제도주의에의 과도한 의존은 역으로 민중과 시민사회의 정치진입에 걸림돌이 되었다. 셋째, 참여정부의 보수적 후퇴와 이념적 일관성의 상실은 결국 민중부문과 시민사회의 급속한 이탈과 동시에 개혁통치연합의 해체를 가져왔다.

개혁통치연합의 해체는 결국 진보개혁세력의 입장에서 정치세력의 새로운 재편을 요구하고 있다. 물론 그것이 ‘반신자유주의연합’인가 혹은 ‘반보수대연합’인가 혹은 ‘반한나라당연합’인



가에 따라 연합(coalition)의 범위와 전략적 목표가 달라지겠지만, 분명한 사실은 새로운 정계개편이 시민사회와의 강력하고도 파괴력 있는 결합을 통해 추진되어야 한다는 점이다. 그리고 최소한 전술적 목표는 한나라당의 집권을 막는 것이 될 것이다. 물론, 이러한 전술적 과제에 대한 국민적 공감대가 광범위하게 형성되기 위해선 다음의 두 가지 점에 대한 인식과 평가가 필요하다.

먼저, 참여정부의 정치적 실패원인에 대한 면밀한 분석이 진행되어야 한다. 어쨌든 참여정부는 2002년 대선과 2004년 총선을 통해 진보개혁세력의 정치적 대표자 역할을 수행해 왔다. 따라서 참여정부의 실패원인에 대한 이해는 정계개편의 결과로 등장할 정치세력의 정체성에 대한 단서를 제공해 줄 수 있을 것이다. 둘째, 구체적인 정계개편의 범위와 관련하여 열린우리당과 민주당의 합당이 정계개편의 초석이 될 수 있는가, 그것과 관련하여 지역주의 문제를 어떻게 판단해야 하는가, 그리고 시민사회와의 강력한 결합은 어떤 방식으로 진행되어야 하는가 하는 문제이다. 이를 구체적으로 풀어나가 보자.

## II. 참여정부는 왜 실패했는가?

권위주의체제와 달리 민주주의체제는 사회적 갈등의 집약과 표출을 봉쇄하지 않고 정당체제를 중심으로 적절한 대안을 둘러싼 경쟁을 통해 갈등을 조정하고 통합하는 장점을 지닌다. 분단 이후 한국사회의 이념적 갈등축은 한편으로는 냉전과 분단이 가져온 남북관계·한미관계라는 민족적 쟁점과 다른 한편으로는 내부적으로 자본주의적 사회발전, 특히 97년 외환위기 이후 신자유주의적 경제정책이 파생한 사회계층적 쟁점으로 구조화되어 왔다. 물론 민주화 이후 많은 이슈들이 제도정치권 내로 흡수되어 일정한 정책적 성과를 보였던 것도 사실이지만 여전히 한국 정당체제가 대표하는 균열과 갈등의 범위와 기반은 협소하고 왜곡되어 있으며 각 정당들은 오히려 지역적 향리성과 편향성에 의존하는 행태를 보여 왔다.

한국사회에서 민주주의가 올바르게 작동하기 위해선 기존 정치영역에서 대표되지 않았던 민중부분, 즉 서민과 노동을 정치과정으로 진입시키는 갈등구조의 전개가 필요하다. 문제는 2002년 대선과 2004년 총선 이후 협소한 지역의 틀을 넘어 전국적 차원에서 갈등구조가 펼쳐질 수 있는 쟁점들이 제기되었음에도 불구하고 정당 간 비타협적 정쟁의 차원에 머물거나 혹은 선거경쟁에서 정치적 자산에 이롭지 못하다는 이유로 정치영역에서 배제되어 왔다는 점이다. 예를 들어, 17대 총선 이후 한편으로 대북송금특검, 국가보안법철폐, 주한미군의 전략적 유연성문제, 전시군사작전통제권 환수 문제, 그리고 북한 핵실험 이후 대북지원 중단선언, PSI참여검토, 핵우산요청 등의 남북관계·한미관계를 중심으로 한 정치·군사적 이념축과 다른 한편으로는 세금, 부동산, 비정규직, 그리고 한-미 FTA 등의 경제적 이념축을 따라 갈등이 전개되었다. 이 두 이슈차원은 한반도를 둘러싼 냉전체제에 대한 정면 도전과 평화공존의 모색이라는 점에서, 그리고 신자유주의 하의 복지문제와 서민



생존권에 대한 도전이라는 측면에서 지역주의를 넘어 한국사회 갈등구조를 재편성 시킬 수 있는 잠재력을 지니고 있었다.

그러나 참여정부와 열린우리당은 절차적 민주주의의 과제 해결에 우선순위를 부여하거나 혹은 지역주의를 제도적 대안(선거구제나 대연정)을 통해 해소하려는 (신)제도주의적 경향성을 너무 강하게 보였다. 참여정부는 집권 초기부터 선거제도의 개혁을 통해 영남에서의 의석확보에 경주하는 양상을 보였고, 이후 아래로부터 민중부문 및 시민사회와 결속하기보다는 ‘대연정’ 등 상층 정치세력을 재편하는 데에만 초점을 맞추어 왔다. 이에 반해 위의 두 쟁점영역에서 발생하는 많은 갈등에 대해서는 사회통합과 안정적 국정운영이라는 명목 아래 갈등이 전사회적으로 확산되기를 두려워했다.

두 번째 지적할 수 있는 것은 노무현 정부와 열린우리당의 보수적 정책결정에 의한 시민사회의 이탈이다. 참여정부는 정치·군사적 측면에서 대북송금특검 수용, 국가보안법 철폐에서의 후퇴, 이라크 파병, 주한미군의 전략적 유연성에 대한 합의, 그리고 북핵실험 사태 이후 대북 포용정책의 전면적 재검토 발언과 PSI 참여검토, 미국의 핵우산 요청 등 국민의 정부보다 더욱 보수적인 정치적 후퇴를 보여주었다. 경제적 측면에서는 신자유주의 정책을 과도하게 수용한 나머지 노동 및 사회·복지정책은 형해화되었고, 비정규직의 증가와 고용불안정, 그리고 빈부격차의 증가 등 사회적 양극화 현상이 심화되기에 이르렀다. 이러한 보수적 후퇴는 결국 지지자들의 신뢰상실과 시민사회와 개혁세력의 참여정부로부터의 이탈을 가져왔다. 즉 개혁통치연합이 해체되기에 이른 것이다.

셋째, 참여정부와 여당의 이념적 진동(swing) 폭이 너무 컸다는 점 또한 지적되어야 한다. 절차적 민주주의적 요소를 지닌 사회정책에서 보였던 진보성과 개혁성은 실질적 민주주의의 영역에서 보였던 보수성과 함께 지지자들로 하여금 참여정부의 정체성 판단에 혼란을 일으키게 했다. 아울러, 최근의 전시군사작전통제권 환수와 한-미 FTA의 동시 추진은 참여정부를 지지하는 개혁세력에게 혼란을 가중시켰다. 최근의 “유연한 진보” 발언과 관련해서도 참여정부는 전략적 노선의 일관성과 전술적 행보의 유연성을 혼동하고 있는 듯하다. 물론 정치세력은 서로 다른 정책영역에서 일정한 이념적 유연성을 보일 수 있다. 문제는 그 유연성의 폭이 정체성 파악에 혼동을 가져올 만큼 지그재그식이어서는 안 된다는 점이다. 대중은 이념적 정체성을 일관되게 파악할 수 있는 인지의 범위를 넘어서는 정체세력을 신뢰하지 않으며 수권에 대한 확신을 보내지 않는다.

참여정부와 열린우리당의 정치실패는 바로 이곳에 있다고 보아야 한다. 단순히 표현한다면, 참여정부를 구성했던 ‘개혁’과 ‘지역’의 두 고리 중 ‘개혁’을 포기함으로써 ‘지역’만이 전술적 우위를 유지한 셈이 되어버렸다. 지난 5·31 지방선거에서 열린우리당의 참패 원인 또한 개혁정치의 실패를 뒤늦게 협소화된 지역으로부터 구원받으려 했기 때문이라고 볼 수 있다.





### Ⅲ. ‘열린우리당+민주당’ 방식의 정계개편은 바람직한가?

5·31 지방선거 이후 한 인터넷 신문의 한 기고문은 참여정부의 대패 원인을 “전통적 지지세력의 중심축인 호남이 수행해왔던 민주개혁의 역사적 정당성과 지위를 하루아침에 부정” 하고 “호남을 개혁의 토대로 삼아 호남과 개혁세력의 연대를 확대·강화하기보다는 호남이라는 지역관념을 없애야만 개혁이 확대·강화된다고 생각했기 때문” 에서 찾았다(오마이뉴스, 2006년 6월 1일자). 요약하면 ‘호남을 중심’ 으로 개혁세력의 연대를 확대·강화시키는 전략이 부재했기 때문이라는 것이다. 이러한 사고는 최근 열린우리당과 민주당의 합당을 통해 정계개편을 시도하려는 일련의 움직임과 논리적 맥을 같이 한다.

열린우리당+민주당의 정계개편에 대한 평가는 지역주의의 정치적 성격에 대한 이해를 요구한다. 그간 여러 학자들이 견해를 밝혀왔듯이 호남 지역주의는 두 가지 특징이 중복되어 있다. 권위주의 시절 정치엘리트의 영남독점과 경제자원의 불평등한 분배구조, 여기에 광주항쟁의 경험에 더해져 호남의 진보적 정치정체성을 형성했다는 측면과 지역당과 보스에 대해 맹목적으로 정서적 동일감을 표출하는 비합리적 향리적 측면이 바로 그것이다. 지역주의의 폐단이라고 일컫는 것은 바로 정당이 주요 득표전략으로 후자인 향리적 편향성을 최대로 동원하려 했다는 데 있었다. 이는 역으로 호남 지역주의의 계급·계층적 진보성이 실질적 민주주의의 내용으로 발전되는 것을 막아왔고, 곧 정당정치의 실패로 이어졌다. 즉 정당이 득표를 극대화시키기 위해 지역으로서의 호남에 집착하는 한 호남 지역주의의 개혁적이고 진보적인 성격은 소멸되고 지역적 대결구도만이 남을 뿐이라는 것이다. 여기서 ‘지역’ 으로서의 호남이 갖는 한계가 나타난다. 이러한 관점에서 최근 논의되고 있는 열린우리당과 민주당과의 합당론은 향리적 지역주의에 압도당할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

중요한 것은 호남의 진보성과 개혁성이 지역으로서의 호남을 의미하는 것이 아니라는 점이다. 내용적 측면에서 호남 지역주의가 의미하는 계급·계층적 진보성은 결코 지역적으로 국한되어서는 안 된다. 오히려 그 어떤 정치적 쟁점에 대한 시도도 그것이 지역적으로 호남에 국한되는 정치적 수사(jargon)로 제시될 때, 이는 지역주의의 향리성에 포획되어 버리고 말 것이다. 오히려 호남 지역주의의 개혁성은 이제 호남이라는 지역의 틀을 넘어 전국적인 갈등구조의 형성으로 나아가야 한다. 그럴 때만이 우리가 우려하는 지역주의의 폐단이 해소될 수 있다. 선거제도나 권력구조 개편을 통해 지역주의를 해소하겠다는 참여정부의 초기 노력이 실패로 돌아간 것은 바로 이 때문이다. 제도는 ‘응축된 기호(congealed taste)’, 즉 국민대중들의 선호(preference)가 오랫동안 압축된 결과이다. 제도가 역으로 국민대중들의 정치적 기호에 변화를 가져오기 위해선 오랜 세월을 필요로 한다. 오히려 지역주의의 해소문제는 시민들의 정치적 기호로부터 향리성을 벗겨내는 새로운 균열과 갈등구조를 정당체제가 집약·표출하고 동원함으로써만 가능하다.

열린우리당과 민주당의 합당만으로는 대중적인 설득력을 구하기가 어려운 이유가 바로 여기에





있다. 정계개편은 앞서 제기한 민족적·민중적 균열구조를 중심으로 한 사회세력의 재편을 통해 시도되어야 한다. 그리고 정당체제는 대표의 범위를 확대 재편성해야 한다. 여기에 시민사회의 역할이 중요하게 등장한다. 진보적 시민사회와 지식인 그룹들은 국민대중을 설득할 수 있는 보다 급진적이고 감동적인 아젠다를 준비하고 이를 대중운동 속에서 관철시켜야 한다. 다시 말해 “쟁점혁신(issue innovation)”의 선두두자가 되어야 하는 것이다. 아젠다가 앞서 제기한 민족적 측면과 민중적 측면을 포괄하는 진보개혁적인 것이어야 함은 물론이다. 그리고 정치권은 이를 적극적으로 수용하는 결합형식을 갖추어야 한다. 이러한 시민사회와의 아젠다 중심의 선거연합만이 자칫 퇴행적인 성격을 띠 위험이 있는 열린우리당+민주당식의 정계개편의 지역적 향리성을 극복하게 해 줄 것이다.

#### IV. 새로운 미래를 향해

한국의 정당정치는 권위주의 시대의 계승정당들이 민주화 이후에도 한편으로 정치영역을 독과점하며 지역의 향리성에 절대적으로 의존하는 가운데, 다른 한편으로 민중부문과 시민사회를 정치사회로부터 배제시켜 잠재적인 사회적 균열을 계급·계층적 이념갈등으로 발전시키지 못하는 민주주의의 결핍현상을 초래했다.

현 시점에서 민주주의의 결핍현상의 극복은 갈등구조의 대체를 통해 정치권의 재판짜기로부터 시작될 수 있다. 그러한 재판은 권위주의시대에 ‘좌경적’이고 ‘급진적’인 것으로 매도당했던, 그리고 참여정부에서 절차적 민주주의 과제에 밀려 뒷방 신세를 져야 했던 민족적·민중적 균열구조를 중심으로 진행되어야 한다. 다시 말해, 남북관계·한미관계 등의 정치·군사적 이념축과 경제적 양극화의 경제적 이념축을 따라 국민대중의 이해와 요구를 집약·표출하고 동원하는 방식으로 정치세력과 사회세력이 재편되어야 한다. 즉 현재의 정계개편은 이념적 보수/진보의 균열을 전사회적 갈등구조로 표출하고 확대하는 과정 속에서 모색되어야 한다. 민주주의 사회에서 갈등의 통합은 갈등의 확산을 전제로 한다. 그러한 갈등구조의 확산을 통해 기존 정치사회에서 대표되지 않았던 시민사회와 민중부문이 정치영역으로 진입되어야 한다. 이를 위해 현 정당체제는 보수 독점적 폐쇄성에서 벗어나 기존 정치체제에서 대표되지 않았던 갈등구조를 대표하게끔 개방되어야 한다. 진보정치세력과 시민사회 사이의 강력한 정치적 결속이 현재의 정계개편 논의에 핵심적 요소가 되어야 하는 이유가 바로 그것이다.(2007/03/04)

