

정당 혁신의 방향

한상의 연구위원(정치학 박사)

한국정치 발전을 위해 한국 정당을 혁신해야 한다는 것은 누구도 부정할 수 없다. 정당혁신의 방안은 오랫동안 논의와 실천을 거듭해왔고, 최근 새정치민주연합의 전당대회에서 당대표 후보들은 저마다 구체적인 혁신 방안을 제시하고 있다.

정당 혁신을 위해서는 구체적인 프로그램들도 중요하지만, 이 프로그램들이 지속적이고 안정적으로 추진되기 위해서는 혁신을 통해 성취하고자 하는 정당 발전의 방향이 통합적으로 제시되고 합의되어야 성공할 수 있다. 그런 관점에서 볼 때, 현재 한국 정당 혁신은 제도화를 통해 안정성과 지속성을 확보하고, 현대화를 통해 시대 흐름의 변화를 추적하고 주도하며, 개방화를 통해 정치 과정에 더 많은 국민을 참여시키는 방향으로 전개될 필요가 있다. 동시에 정당 혁신이 성공하기 위해서는 통합적 방향과 구체적인 프로그램과 함께 민주적인 리더십과 팔로워십이 필수적이다.

I. 정당 혁신의 방안과 방향

□ 2012년 이후 정치 혁신과 정당 혁신의 두 방향으로 정치권의 혁신이 논의되고 있으며 특히 새정치민주연합의 전당대회를 계기로 다양한 정당 혁신안이 분출

- 2012년 정치권의 혁신 돌풍은 이후 정치 혁신과 정당 혁신의 두 가지 방향으로 전개되고 있음.
 - 정치혁신은 국회의원의 특권 내려놓기를 시작으로 국회의 각종 운영 제도, 나아가 개헌으로 그 분야를 넓혀가고 있으며, 새누리당도 보수혁신위원회를 통해 불체포특권 제약 등을 추진.
 - 정당혁신은 특히 야당인 새정치민주연합에서 더욱 강조되고 있으며, 정당 구조와 정당 운영, 당내 조직 및 문화까지 그 혁신 논의의 폭이 넓어지고 있음.

○ 2015년 새정치민주연합의 전당대회는 다양한 정당 혁신 방안의 경연장이 되고 있음.

- 당대표/최고위원 경선의 각 후보들은 모두 ‘당의 혁신’을 주창하고 각종 혁신 방안을 쏟아내고 있음.
- 특히 예비경선을 통과한 3인(문재인, 박지원, 이인영:가나다순)은 ‘공천 제도 혁신’, ‘분권화’ 등 공통적방안과 함께 ‘플랫폼 정당’, ‘당 기능 활성화’, ‘중앙당 삼권분립’ 등 다양한 방안들을 제시.

□ ‘방안’은 분출하는데 ‘방향’은 명확하지 않음.

- 구체적인 혁신안들은 많지만, 이 혁신안들의 결과에 대한 명확한 상은 불명확함.

- ‘구름 잡는’ 추상적 선언보다 ‘구체적’인 방안을 경쟁하는 것이 정당혁신에 대한 진지한 성찰을 보여주는 장점은 있으나, 이 혁신안들이 지향하는 방향과 목표를 나타내는 데에는 미흡,
- 통합적 방향과 목표가 없이 개별 혁신 방안만 난무하는 경우, 혁신의 동력을 잃고 표류할 위험이 상존하기 때문에 정당 혁신을 통해 얻고자 하는 결과의 틀 속에서 구체적 방안들이 통합되는 것이 필요함.

○ 본고는 한국 정당, 특히 새정치민주연합의 정당 혁신은 ‘제도화’, ‘현대화’, ‘개방화’의 세 방향으로 이루어져야 하며, 각각의 혁신 방안도 이 방향 속에서 통합되어야 함을 제안하고자 함.

II. 한국 정당의 혁신 방향 - 제도화, 현대화, 개방화

□ 정당 혁신의 기본은 ‘제도화’를 통한 안정성과 예측 가능성 제고, 책임성의 확보에서 시작됨.

- 한국 정당은 법적 제도이자 공식 조직이지만 대표나 지도부의 의사에 따라 규칙과 시스템이 무시되거나 무력화되는 전형적인 ‘人治’의 특징을 보여주고 있음.
- 지도부가 자신의 이해에 따라 공식적으로 규정된 당헌과 당규를 일상적으로 무시하거나 새로운 위원회 또는 부칙을 통해 당헌당규를 무력화시키는 ‘부칙 정당’의 양태가 반복적으로 나타남.
- 정당 조직의 특성상 ‘과두제의 철칙(iron law of oligarchy)’¹⁾을 어느 정도 인정한다 하더라도 제도적 리더십보다 ‘人治’적 성격이 두드러지는 것은 ‘제도화 수준’이 낮기 때문.
- 낮은 제도화 수준은 안정성과 예측 가능성을 극도로 낮추어 매우 혼란한 정당 운영을 자초하며, 지도부뿐 아니라 의원단과 당직자, 당원의 무책임성을 높여 정당 전체가 불안정하고 규율 없으며 비민주적인 조직으로 인식되는 원인이 됨.
- 제도화는 ‘규칙’과 ‘운영’에서 안정성과 예측가능성을 높이고 책임성을 확보하는 것.
- 경선 공천제도 같이 이해관계가 개입되는 규칙은 사전에 확정하고 이해관계에 의한 변경을 금지
- 정당 의사결정과 자원배분 절차를 제도화하여 지도부나 당료의 의사결정 전횡을 방지.
- 규율을 획기적으로 강화하고 중립적이고 엄격한 윤리위원회를 조직하여 당 구성원의 책임성 제고.
- 특히 새정치민주연합은 이제 ‘운동권적 특성’을 탈피하여 ‘제도화된 공적 조직’으로 변화해야 정당으로서 미래가 있다 할 것임.

- 제도화는 혁신 과제인 동시에 다른 혁신의 기반이란 점에서 가장 핵심적이며, 기득권자들의 저항이 상대적으로 크기 때문에 매우 강력한 의지와 리더십이 필요.
- 제도화가 낮은 상태에서의 다른 혁신 과제를 실행하는 것은 안정성과 지속성, 책임성을 갖추지 못해 실패하기 쉬우며, 이는 제도에 대한 불신과 혁신에 대한 냉소를 불러일으켜 제도화 수준을 낮추는 악순환에 빠지기 쉬움.
- 제도화는 기존 적폐의 해소를 전제하기 때문에 성격상 기존 구성원의 저항이 크고, 단기적으로 조직에 혼란을 초래하는 경우가 많음. => 이를 극복하지 못하면 제도화는 불가능함.

1) 미헬스(Robert Michels)는 독일 사민당을 대상으로 한 정당 연구를 통해 “선출된 자가 선출한 자들을 지배하고, 위임받은 자가 위임한 자들을 지배하며, 대의원이 유권자들을 지배한다. 다양한 형태의 민주주의의 품안에서 과두정이 발전하는 것은, 사회주의 조직이건 아니키즘 조직이건 조직에는 필연적으로 나타나는 유기적 경향”이라 주장한다.

- 기존 적폐의 해소를 위한 제도화 및 새로운 혁신 과제의 제도화가 동시에 이루어져야 하며, 기득권의 저항을 분쇄하고 단기적 혼란을 감수하기 위해서는 매우 강력한 의지와 리더십이 필요함.

□ ‘현대화’는 정당 일신(renewal) 차원의 혁신 과제로서, 정당의 이념, 조직, 운영 방식 등 전 영역의 재정립을 전제로 함.

- 현대화는 단순히 리더십이나 조직/기구 재편, 새로운 기술의 활용 같은 지엽적인 것이 아니라 정당 전체를 시대의 흐름과 요구에 따라 ‘변화’시키는 것임.
 - 이념과 노선의 재정립, 지지 기반의 재설정, 조직과 기구의 재설계, 소통방식과 의사결정 방식의 변화까지 포괄해야만 ‘현대화’의 방향에 부합한다 할 수 있음.
 - DLC를 이끈 미국의 클린턴과 ‘제3의길’을 표방한 영국의 블레어 모두 당의 현대화(renewal)를 주장하며 등장함.

- 현대화의 하부 과제들은 각각의 특성에 따라 추진 방식이 달라질 필요가 있음.
 - 이념과 노선, 지지 기반, 후보 선출 방식의 재설계 같이 본질적인 과제는 충분한 기간 동안 내부의견 수렴과 논쟁을 통해 합의를 도출하는 방식으로 추진되어야 성공적으로 달성 가능.
독일 시민당의 당혁신 사례) 2009년 연방선거 패배 => 2010년 3~5월 각 지구당 당원의견수렴 => 2010 9월까지 분석/토론/종합하여 당개혁 논의기구 설치 => 2011년 4월 각주의 당대표가 참여하는 위원회를 설치하여 논의기구 내용 바탕의 개혁안 도출 => 개혁안에 대한 컨퍼런스 실시 => 최종안을 2011년 12월 전당대회에 제출
 - 조직과 기구의 재설계, 소통 방식의 변화 등 기술과 방식에서의 현대화는 상대적으로 단기간의 연구와 토론을 거쳐 추진 => 일단 ‘실행’한 후에 ‘보완’하는 과정이 필요함.
 - 예컨대 ‘중산층 정당화’, ‘오픈 프라이머리’ 등은 합의도출 과제이지만, 중앙당 기구의 재편성, 당원 소통 방식의 전자화 등은 실행 후 보완할 과제라 할 수 있음.

□ 참여 방식의 변화와 정당 환경의 변화에 따라 ‘개방화’는 피할 수 없는 과제임.

- 현대 정당은 ‘당원 정당’에서 ‘지지자 정당’으로, ‘수직형 조직 정당’에서 ‘네트워크 정당’으로 변화를 강요당하고 있음.
 - 당원에 기반하여 성장했던 20세기 정당들은 정치의식/경제구조/소통방식/정당위상의 변화로 완전히 다른 환경에 처해 있음.
 - 대표적 대중정당인 영국 노동당, 독일 사회민주당 등에서 나타나는 당원수 격감과 노령화는 20세기의 폐쇄적이고 수직적인 대중정당 모델로는 더 이상 나아갈 수 없음을 보여줌.
 - ‘당원’은 아니지만 자신의 정당을 ‘지지’하는 사람들과의 소통 강화 및 참여 유도, 정당의 하부 조직은 아니지만 네트워킹을 통해 역량을 상호 증진시키는 방식이 확산됨.
- 한국과 유사하게 당원이 있는 대중정당인 유럽의 정당들은 개방화의 과제를 추진하고 있음.
 - 독일 시민당은 2011년 각급 지역 조직에 당원은 아니지만 당의 의사결정에 일부 참여할 수 있는 ‘지지자’ 제도를 도입하고, 연방수상후보 선출 선거에 비당원 참여하는 예비선거제 추진(정당법 개정).
 - 2014년 영국 노동당은 당원/준당원뿐 아니라 멤버스넷에 등록한 지지자(registered supporter)들에게도 당내 경선에 똑같은 1표를 부여하여 비당원에게 경선 투표권을 개방.

- 대륙의 정당들이 무시해왔던 미국식 오픈프라이머리가 변형된 형태일지라도 유럽에 도입되는 현실(프랑스의 1유로 경선)은 개방화의 흐름을 상징함.

○ 다만 무분별한 개방은 당의 정체성을 훼손하고 조직 기반을 허물 수 있기 때문에, 개방화의 방향은 단계적이고 전략적일 필요가 있음.

- 유럽 정당의 개방화 전략 특징은 단계적 : 지지자들이 당원과 같은 경선 참여 권한을 받기 위해서는 등록과 활동 기간 제한(영국 노동당), 활동 영역 제한(독일 사민당) 등을 부과하고 있으며, 프랑스 1유로 경선도 사회당 정책에의 동의/지지 서약과 함께 1유로를 상징적으로 납부.
- 전면적 개방화는 당원의 소외감과 무력감에 의해 당의 기반이 크게 약화될 수 있기 때문에 다양한 플랫폼과 영역을 통해 지지자를 확충하는 개방화 전략을 추진하되, 당원과 지지자는 그 책임과 권한에서 차등화할 필요가 있음. => 단계적으로 지지자를 당원으로 전환시키는 전략을 추진.

III. 정당 혁신을 위한 전제 - 확고한 목표와 방향, 그리고 민주적 리더십과 팔로워십

□ 확고한 목표와 방향을 정립하고 체계적으로 추진되어야 성공한 정당 혁신이 가능

- 목표와 방향이 없이 프로그램만 백화점식으로 나열하는 정당 혁신은 성공하기 어려움.
- 2000년대 이후의 많은 정당혁신이 실패한 원인 중 하나는 확고한 목표와 방향이 부재했다는 것.
- 확고한 목표와 방향이 비전으로 제시되고 그 안에 프로그램들이 방안으로 체계적으로 추진될 때, 정당 혁신의 주체와 객체 모두를 설득할 수 있고 안정적이고 지속적인 추진력을 확보할 수 있음.

□ 또 다른 성공 요인은 민주적 리더십과 팔로워십

- 민주적 리더십은 유약한 리더십이 아닌 통합적 리더십.
- 민주적 리더십은 의견을 수렴하고 절차를 지키면서 통합적으로 목표를 달성하는 리더십.
- 자신의 뜻대로만 하는 독단적 리더십도, 팔로워에게 휘둘리는 유약한 리더십도 민주적 리더십과는 거리가 먼 리더십.
- 민주적 리더십의 핵심은 참여의 보장과 절차의 준수이며 충분히 강한 리더십을 발휘할 수 있음.

○ 민주적 팔로워십은 무책임/무규율의 팔로워십이 아닌 책임지는 팔로워십.

- 집단의 의사결정 과정에 책임감을 가지고 참여하고 민주적으로 이루어진 의사결정에 책임을 분담해야 함.
- 민주적인 절차를 통해 이루어진 의사결정에 승복하지 않고 책임지지 않는 비난만을 일삼는 것이 한국 정당에서 가장 대표적인 비민주적 팔로워십으로, 독단적 리더십과 함께 대표적인 정당 혁신의 저해 요소 => 팔로워십의 혁신이 요구됨.

□ 정당 혁신의 목표와 방향이 확고하게 정립되고 민주적 리더십과 민주적 팔로워십이 동시에 발휘될 때, 비로소 한국에서 정당 혁신이 성공할 수 있을 것임.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.