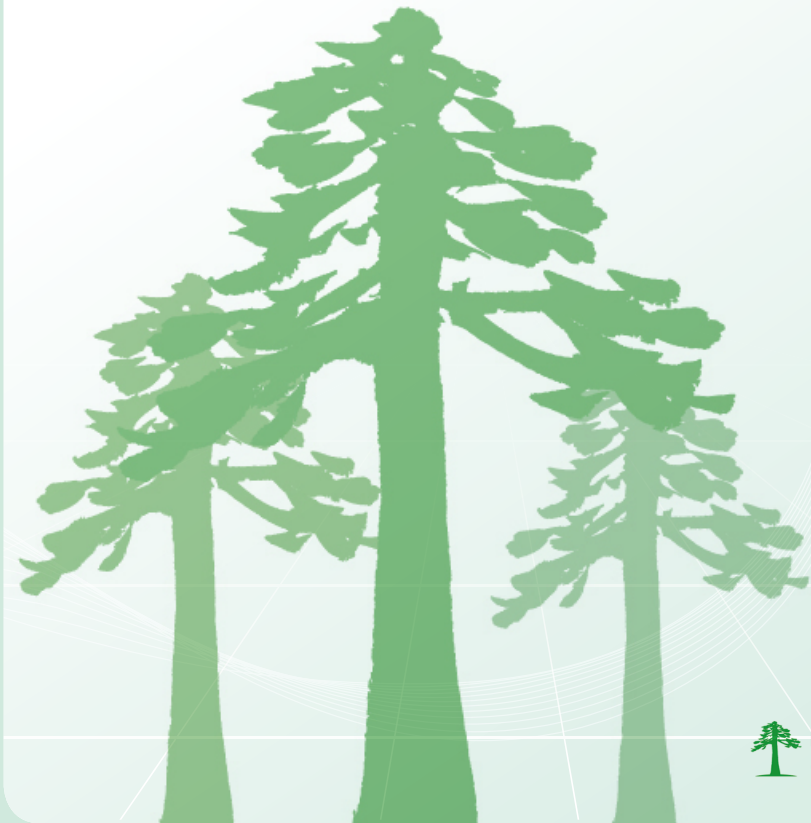


IDP 정책연구

# 민주당의 가치와 정책지향성

- 강령을 통해서 본 연속성과 변화 -

문병주 | 수석연구위원 김은옥 | 연구위원 오상택 | 부연구위원



IDP 정책연구

# 민주당의 가치와 정책지향성

## - 강령을 통해서 본 연속성과 변화 -

문병주 | 수석연구위원 김은옥 | 연구위원 오상택 | 부연구위원



---

## 요약

대의 민주주의 국가에서 정치는 가치와 세력을 중심으로 구축된 정당이 그 핵심에 있으며, 정당은 민주정치의 생명선으로서 당대의 정치·경제·사회 환경적 동인뿐만 아니라 유권자 지형의 변화를 반영하는 국가의 미래상을 엿볼 수 있는 청사진, 즉 가치와 비전, 그리고 정책지향성을 제시한다. 이를 우리는 강령이라 한다.

본 연구는 새천년민주당 창당을 전후한 시점에서 현재 민주당 2기까지의 당 강령 중 전문과 정책비전을 중심으로 민주당의 가치와 정책지향성의 연속성과 변화, 그리고 그 시사점을 도출하고 앞으로 나아가야 할 방향을 제언하는 데 목적이 있다.

민주당은 지난 시기 총선과 대선, 그리고 지방선거를 전후하여 또는 정치적 이해에 따라 합당과 분당을 거듭하면서도 그 뿌리를 지켜왔다. 민주당은 민주주의와 시장경제, 그리고 평화와 통합이라는 가치를 지속적으로 추구하면서 시대변화와 시대담론을 담아내는 정당으로 노력하고 진화해 왔다. 민주당은 서민과 중산층을 대변하는 정당으로서의 연속성을 유지해 왔고, 다른 한편으로는 기후·환경 변화 및 개발이익의 폐해에 대응하여 생태와 환경이익을 추구하는 가치를 담아내는 변화도 추구하여 왔다.

민주당은 민주주의와 공정한 시장경제를 기본 정책기조로 하여 사람중심의 정책에 초점을 맞추는 것은 물론 무상급식, 무상보육, 무상의료, 그리고 반값 등록금과 함께 일자리와 주거복지 실천을 위한 대안을 제안하는 등 유권자의 인식과 요구 변화를 반영하는 정책을 지속적으로 제시해 왔다. 이의 실천적 활동으로, 민주당은 서민경제특위, 비정규직특위, 보편적복지특위, 그리

---

고 경제민주화특위 등을 구성하여 각각의 대책을 국민들 앞에 제시하는 적극적인 자세를 견지해 오고 있다.

이제 민주당이 추구해야 할, 그리고 오늘날 정치권을 뜨겁게 달구고 있는 대한민국의 미래방향은 민주당 강령에서 이미 제시하고 있는 보편적 복지국가 실현과 함께, 다른 한 축으로서 경제·사회 민주화를 실현하기 위한 정책기조를 어떻게 담아낼 것인가 하는 점이다. 민주당은 당 강령에 어떤 가치와 비전 그리고 정책을 담아내고, 그것을 실천하고자 하는 활동을 전개할 것인가 하는 정치적·정책적 선언을 내놓아야 하는 시점에 놓여 있다. 이는 그러한 가치와 비전을 함께 공유하고 실천하고자 하는 의지와 리더십의 문제이다.

현재 논의되고 있는 야권과 시민사회의 ‘연합정치’도 이와 맥을 같이 하여야 한다. ‘연합정치’의 틀은 ‘무엇에 반대한다’는 네거티브적 통합 또는 연대가 아니라, ‘무엇을 위한’ 통합이고 연대인가 하는 ‘가치의 통합’을 앞세우는, 포지티브한 연합정치로 나아가는 것이어야 한다. 이로써 시대변화와 시대담론을 반영하고 연속성을 담보하는 연합정치를 실현할 수 있을 것이다.

# 민주당의 가치와 정책지향성

- 강령을 통해서 본 연속성과 변화 -

문병주\_수석연구위원 / 김은옥\_연구위원 / 오상택\_부연구위원



## Contents

- I. 들어가는 말 ..... 1
- II. 민주당과 강령의 변화과정 및 특성 ..... 3
  - 1. 민주당의 변화과정과 특성 ..... 3
  - 2. 민주당 강령 변화의 배경과 특성 ..... 10
- III. 연속성과 변화(1): 민주당의 가치와 비전 ..... 19
  - 1. 역사인식 ..... 19
  - 2. 정체성: 가치와 비전 ..... 20
- IV. 연속성과 변화(2): 민주당의 정책지향성 ..... 23
  - 1. 정책목표 ..... 24
  - 2. 정책분야별 방향성 ..... 25
- V. 시사점과 제언 ..... 36
- [참고문헌] ..... 39

### • 그림 목차 •

- [그림 1] 성장과 분배에 대한 국민인식 변화 추이 ..... 18

### • 표 목차 •

- [표 1] 민주당의 성격과 세력의 변화 추이 ..... 11
- [표 2] 민주당의 역사인식 변화 추이 ..... 20
- [표 3] 민주당의 가치와 비전의 변화 추이 ..... 21
- [표 4] 민주당의 정책지향성 변화 추이 ..... 24
- [표 5] 자유시장경제와 조정시장경제 비교 ..... 27

\* 보고서의 모든 내용은 집필자의 의견이며 민주정책연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

# I 들어가는 말

- 대의제 민주주의 국가에서 정당은 민주주의 체제 운영의 핵심적인 제도적 장치로서, 민주정치의 생명선(life line of politics; Neumann(ed.), 1956)이라 칭함
  - 대의민주주의 하에서 정치는 가치(노선과 정책지향성)와 세력을 중심으로 구축된 정당이 그 핵심에 있음
  - 따라서 정당은 당대의 정치·경제·사회 환경적 동인뿐만 아니라, 유권자 지형의 변화를 반영하는 국가의 미래상을 엿볼 수 있는 청사진, 즉 가치와 비전, 그리고 정책지향성을 제시해야 함
  - 지난 시기 한국의 정당정치는 정당 본연의 기능과 역할을 수행하지 못하고 정치지도자의 정치적 의지를 뒷받침하는 보조자로서의 역할에 머물러 왔으며, 정국이 교착상태에 빠지기라도 하면 의회에서의 안정적인 권력행사의 기반을 마련하기 위해 수적 우위로 밀어붙이는 정략적 행태를 보여 왔음
- 기본적으로 정당은 권력을 장악·운동하는 것을 목적으로 하는 만큼, 당 강령(political party platform)은 정당의 가치와 행동지침 그리고 존재이유이자, 권력을 장악·운동할 경우 국가의 비전과 방향 그리고 정책적 지향성을 담은 정치적·정책적 선언이라는 의미를 가짐
  - 정당은 정강·정책을 통하여 정당의 정책적 지향성과 입장을 명확히 해야 하며, 정체성과 지향점을 총체적으로 결집한 비전에 따라 입법활동 등 정책수단을 동원하고, 이를 통해 소속의원의 결속과 국민 다수의 지지층을

묶어 권력을 창출·유지하는 정치조직임

- 한국의 정당은 이념과 정책의 동질성보다는 지역적 기반에 기초하여 또는 지도자의 리더십과 선택에 따라 이합집산과 합당·분당을 되풀이해 왔고,<sup>1)</sup> 그 결과 이념적 정체성과 정책지향성 형성의 기회가 박탈되었으며 정책적 차별성을 갖는 제도화된 정당으로의 발전도 제대로 이룩하지 못하였음(정진민, 2003; 최용섭, 2009: 222).
- 최근 우리 사회에서 제기되고 있는 정당정치의 위기를 극복하기 위해서는 정당이 정체성과 정책지향성 그리고 그 정책과제에 국민적 삶을 담아내는 강령을 제시해야 함
  - 정당정치는 바로 이 강령에 기반한 ‘가치의 정치,’ ‘정책의 정치’와 일종의 강령 실천 대행자인 ‘리더십의 정치’가 생산적으로 공존해야 할 것이며(김호기, 2011), 이로써 국민적 신뢰를 회복할 수 있을 것임
- 본 연구는 새천년민주당 창당을 전후한 시점에서 현재의 민주당 2기까지를 연구시기로 하며, 이 시기 동안의 당 강령 중 [전문]에 중점을 두면서 정책과 관련한 비전을 부분적으로 보완하여 민주당의 가치와 정책지향성의 연속성과 변화, 그리고 그 시사점을 도출하고 앞으로 나아가야 할 방향을 제언하는 데 목적이 있음
  - 정당의 강령은 강령 속에 한 국가의 국가상과 함께 나아갈 비전과 방향을 제시하고 있다는 점에서, 강령 분석의 필요성은 바로 특정 정당이 권력을 장악·운동할 경우 그 국가의 미래상을 예측할 수 있다는데 있음

\* 본 정책연구의 완성도 제고를 위하여 지문을 해주신 익명의 학계 전문가와 당내 당직자께 감사드립니다.

1) 1987~2007년 정당통합 및 연합사례를 보면, 신선험당 6번, 흡수합당 2번, 의사합당 8번으로 통합횟수가 총 16회에 이 름(진영재, 2008: 133-137).

- 본 연구는 앞으로 정책정당이자 수권정당으로서 민주당이 지향해야 할 가치와 정책지향성의 방향을 제안함으로써 민주당이 집권하는 한국의 미래를 보여줄 수 있는 기초자료가 될 것으로 기대함

## II 민주당과 강령의 변화과정 및 특성

### 1. 민주당의 변화과정과 특성

#### (1) 새천년민주당

- 새천년민주당(2000)은 2000년 총선을 3개월 앞두고 새정치국민회의(1995)가 해체된 뒤 창당된 것임
- 1995년 6·27지방선거에서 민주당이 압승<sup>2)</sup>한 뒤 김대중의 정계복귀와 신당창당과정을 거쳐 9월 5일 새정치국민회의가 제1야당으로 등장함
- 1996년 4월총선(제15대)을 앞두고 대규모의 이합집산이 이루어졌는데, 당시 김대중 직계그룹이 탈당하고 시민사회세력과 연대하여 새정치국민회의를 창당한 반면, 이기택(대표)·이부영·제정구·유인태 의원과 노무현·

2) 서울특별시장을 비롯한 광역자치단체장 4명, 기초자치단체장 84명, 사·도의회의원 390명을 당선시킴 (중앙선관위, 2009: 147)

김정길 전의원 등은 당에 잔류하였음

- 그 결과, 제15대 총선에서 정대철·이종찬 등 중진의원들이 대거 낙선한 가운데 79석의 의석을 확보하는 데 그쳤으나, 1997년 대선(제15대)에서는 자유민주연합과의 공조를 통하여 김대중을 대통령으로 당선시켰음
- 그러나 의원내각제를 둘러싼 갈등으로 DJP 공조가 파기되고 이로 인한 여권의 분열에 따라, 새정치국민회의는 2000년 제16대 총선을 3개월 앞둔 시점에서 해체·개편하여 새천년민주당으로 창당되었음
- 새천년민주당은 2000년 총선에서 과반의석 확보를 통해 지역당의 한계를 뛰어넘고 독자적인 정치개혁을 추진하려는 의지를 가지고 창당한 뜻을 살려 이른바 386세대라는 젊은 피를 수혈하여 선거에 임하였으나, 115석을 얻는데 그쳤음
- 그런 가운데서도 새천년민주당과 국민의 정부는 외환위기를 조기에 수습하고 정치개혁과 남북관계 개선 등에 매진하면서 국민의 기대에 부응하였음
- 새천년민주당은 김대중 대통령의 탈당 이후 당 쇄신 차원에서 제16대 대통령선거 후보자 선출과정에서 국민참여경선제도를 도입하였고, 이는 국민을 참여와 소통의 장으로 불러 모으는 계기로 작용하여 노무현 후보를 당선시킴으로써 정권재창출에 성공하였음

#### (2) 열린우리당

- 노무현 대통령(제16대)은 당선자 시절부터 줄곧 “여소야대 정국의 여대야소화”는 절대로 없을 것이며 따라서 “인위적인 정계개편도 없을 것”임

을 강조하였음

- 동시에 노무현 대통령은 여소야대 정국구도를 탈피하기 위하여 '야당의  
원 빼내오기' 방식보다는 '정책과 노선에 따른 정치재편' 방안을 제안하였  
으며, 이에 따라 민주당뿐만 아니라 한나라당의 개혁세력을 아우르는 범  
개혁세력정당의 필요성을 역설하였음

• 열린우리당(2003)은 이와 같은 정치개혁 의지에 따라 개혁국민정당과  
새천년민주당 내 정당개혁·정치개혁의 완수를 요구하던 세력들이 참여  
하여 창당한 정당임<sup>3)</sup>

- 열린우리당 창당과정에서 2002년 12월 23일 쇄신파 23명의 '민주당의  
발전적 해체' 선언, 2003년 4월 28일 정동영·천정배·신기남 의원 등 20  
여명의 '바른정치모임' 중심의 '민주당의 발전적 해체와 기득권 포기' 주  
장 등으로 이어지면서 신당론이 대두하였으나 당 개혁특별위원회 구성  
으로 수렴되었음

- 이후 신·구주류간의 논란을 거쳐 '신당추진모임'과 '민주당의 정통성을 지  
키는 모임(정통모임)'으로 분열되어 결국 박상천 의원 중심의 정통모임을  
제외하고 열린우리당 신당창당으로 이어졌음(김보협, 2003)

- 열린우리당은 2003년 11월 11일 개혁적 국민통합정당을 기치로 '개방적  
공동체주의'라는 의미를 담은 당명으로서, 지역주의 타파를 통한 전국정  
당과 원내 제1당을 목표로 창당하였음(심지연, 2009; 505~512)

• 열린우리당은 2004년 한나라당과 민주당에 의해 주도되었던 '대통령탄  
핵' 시도로 유례없는 위기에 몰렸으나, 20~40대 젊은 세대의 탄핵반대 촛

3) 집권한 대통령이 집권당 해체를 통해 '구대정치와의 결별'을 고한 것은 전례가 없었던 일로서, 열린우리당은 새천년민주  
당 탈당파 40명, 한나라당 5명, 개혁국민정당 출신 2명의 국회의원 등이 주축이 되었음

불시위와 한나라당의 차떼기사건 등에 의한 광범위한 민심 이반으로 제  
17대 총선에서 1987년 민주화 이래 최초로 의회의 과반의석 이상(152석)  
을 차지하는 승리를 거두었음<sup>4)</sup>

- 제17대 총선은 열린우리당이 서울·호남·충청 등 거의 모든 지역에서 의  
석을 확보함으로써 3김정치 및 1인 보스정치의 청산, 거센 정치개혁 바  
람 등으로 정치권의 세력교체와 세대교체, 정치적 리더십의 변화 동인을  
제공하였음<sup>5)</sup>

- 그러나 열린우리당은 이라크 추가 파병을 둘러싼 소장 개혁성향 의원들  
과 친노성향 의원들간의 대립과 혼선, 분양가 원가 공개를 둘러싼 당정  
혼선 및 지도부내 갈등 등에서 보였던 바와 같이 저마다 다른 철학과 이  
념적 스펙트럼으로 인하여 당의 지향점과 중·장기적 비전을 제대로 정립  
하지 못하였음

• 참여정부와 열린우리당은 선거를 통한 여대야소 정국 또는 단점정부(uni-  
fied government)를 구축하였으나, '4대 개혁입법<sup>6)</sup> 추진논란'(2004), '행  
정수도이전특별법' 관련 정치적 갈등(2004), 거대야당인 한나라당과의 대  
연정(2005) 제안·거부·실패 등의 요인으로 인하여 지지율이 급락하였음<sup>7)</sup>

4) 제17대 총선 결과 열린우리당의 과반의석 이상 확보로 민주화 이후 처음으로 선거에 의해 민주개혁세력의 '단점정부'라  
는 국정운영이 가능하게 되었음. 이는 노무현 정부가 정치개혁 등을 강력하게 추진할 수 있는 동력을 갖게 되었음을 의  
미함

5) 제17대 총선은 대통령을 중심으로 한 집권세력의 영향력 확대와 지속적인 집권을 위해 인위적인 정치공작—그람시  
(Antonio Gramsci)는 이를 '변형주의(Trasformismo: 최창집, 2006)라 부름—이 아닌 헌정의 주어진 틀 내에서 그들  
의 신념과 비전을 실현코자 했다는 점에서 의미가 큼(최용섭, 2009: 234). 또한 한국정당정치사에 있어서는 여성의 원내  
진출 확대와 함께 진보정당의 첫 원내 진출이라는 역사적 의미를 지닌 선거이기도 하였음

6) '4대 개혁입법'은 국가보안법 폐지, 과거사진상규명법, 사립학교법, 언론관계법 등을 말함

7) 당시 여론조사를 종합해 보면, 열린우리당에 대한 정당지지도는 서울·충청·호남지역뿐 아니라, 이념적 진보층 및 2030  
세대에서 두드러지게 지지층 이탈현상이 나타났음(이내영·정한울, 2007: 38-41 참조). 이는 2006년 제4회 지방선거 참  
패라는 결과로 극명하게 나타났음

- 특히 노무현 대통령의 한나라당에 대한 대연정과 개헌론 제안은 정부와 열린우리당의 정책적 정체성 논란으로 불거지고 지지층의 대거 이탈이 시작되는 동인으로 작동하였고, 노무현 정부의 입기 말인 2006년 제4회 전국동시지방선거에서 참패하는 결과로 이어지게 했음

• 이후 열린우리당은 호남기반의 민주당은 물론 시민사회세력을 포괄하는 통합을 주장하는 대통합과 의원들이 대거 탈당하고, 대통합민주신당이 창당되면서 사실상 소멸하게 되었음

### (3) 대통합민주신당

• 대통합민주신당은 민주·개혁·평화·중도·미래세력의 대통합이라는 명분으로 2007년 8월 5일 창당대회를 열고 출범하였음

- 대통합민주신당은 2007년 대선에서의 승리를 위해서는 대통합이 필요하다는 인식이 지배적인 상황에서 열린우리당 선도탈당그룹, 민주당 대통합파, 미래창조연대 등의 시민사회세력이 주축이 되었음<sup>8)</sup>

- 이합집산을 거듭하던 민주개혁세력은 143석의 원내 제1당으로 부상하였음

• 대통합민주신당 창당과정에서 노무현 대통령과 열린우리당, 민주당, 그리고 시민사회세력간의 통합에 대한 입장차로 인하여 논란을 빚기도 하였음

8) 대통합민주신당은 한국 정당이 시민사회에 뿌리내리지 못하는, 즉 당원마저도 자발적 참여라기보다는 연고나 조직에 의해 동원된 존재라는 비판으로부터 벗어날 수 있는 상황이었으나 여전히 간부정당적 성격을 탈피하지 못하였음

- 노무현 대통령은 “당에 걸림돌이 된다면 당적을 정리한다”면서 탈당하였으나, 정치개혁의 성과물이자 정치실험의 중심체였던 열린우리당의 정체성을 훼손하는 어떤 시도에 대해서도 동의하지 않았음

- 열린우리당과 각 통합세력은 범여권 통합의 방법론을 놓고 이견을 보였으며, 열린우리당중심 노선, 대선후보중심통합론, 오픈프라이머리, 중도통합론 등으로 백화제방의 시기에 놓여 있는 것과 같았음

- 한편 민주당(구 새천년민주당)은 민주당중심의 통합론을 주장하는 한편, 당 대 당 통합, 민주당과 열린우리당 동시해체·신당창당론 등을 거부하고 제3지대론을 견지하는 입장이었음

• 그런 가운데 2007년 6월 4일 중도개혁통합신당(김한길 대표)과 민주당(박상천 대표) 간의 합당으로 중도통합민주당이 결성되고, 이로 인해 범여권세력의 분열과 통합이 가속화되어 이들이 합류한 이후 8월 20일 열린우리당과 합당하였음

- 11월 11일에는 대통합민주신당의 오충일 대표와 정동영 대선후보, 민주당의 박상천 대표와 이인제 대선후보간의 회동을 통하여 대통합민주신당과 민주당의 ‘당 대 당 통합’과 후보단일화를 합의하였으나 곧 무산되었음

- 결국 대통합민주신당은 제17대 대선에서 압도적인 표차로 대패하였고, 아노미(anomie)상태에 빠져 들어 갔음<sup>9)</sup>

- 대통합민주신당은 대선 패배 이후 2008년 2월 17일 (구)민주당과 통합을 선언하고 통합민주당으로 합당하였고, 통합민주당(손학규 대표)은 이명박 정부에 대한 견제활동을 계속하면서 제18대 총선에 임하였으나 역

9) 당시 대통합민주신당은 531만여 표 차로 대선에서 대패하면서 ‘당 쇄신’이 제기되긴 하였으나 근본적인 처방을 제시하지 못하는 상황을 일컬어 ‘쇄신 아노미’로 규정하기도 하였음(한겨레21, 2008.01.04). 이러한 당의 혼돈상태에 대해서, 당시 지도부 및 의원들 사이에서 나온 쇄신론은 스스로 책임지겠다는 그 어느 쪽도 없이 그리고 반성과 목표·대안이 없이 서로를 쇄신대상으로 지목하는, 인적청산론이니 물자마쇄신론이니 하는 주장이 전개되었을 뿐임



시 패배를 경험하였음

#### (4) 민주당

- 통합민주당은 민주·개혁·평화·미래세력이 공존하는, 다양한 정치세력을 통합한 성격의 정당이 되었음
- 이후 드러나게 되었지만, 이러한 정파적 구성으로 인하여 통합민주당은 총선 패배이후 국회에서의 의정활동에 제약을 받게 되었으며, 특히 이해관계가 첨예하게 대립하는 현안이 대두했을 때 당의 대처능력이 현저히 떨어지는 양상을 보여주기도 하였음
- 2008년 7월 6일 전국대의원대회를 시점으로 통합민주당은 당명을 민주당으로 개정하여 재출범함으로써 민주당 1기(정세균 대표)의 시작을 알렸음
- 민주당 1기는 대선과 총선 패배로 행정권력과 의회권력을 모두 한나라당에게 넘겨준 이후 침체의 늪에서 벗어나야 할 중요한 시기였음
- 2008년 미국 대선에서의 버락 오바마의 당선은 ‘진보의 승리’로, “새로운 진보의 시대가 열리고 있음”을 보여준 것이었기에, 민주당이 이런 침체의 늪에서 벗어날 수 있는 변화를 모색하는 계기로 작동할 수 있었음<sup>10)</sup>
- 그러나 민주당은 여전히 ‘개혁’과 ‘실용,’ ‘중도’와 ‘진보’ 사이에서 정확한 좌표를 설정하지도, 당내·외의 합의 및 지지를 확보하지도 못했으며, 국민들에게 ‘새로운 진보’를 지향하는 선명야당, 정책정당으로 각인시키는

10) 오바마는 젊은 시절의 좌파이념 심취와 대학졸업 후 노동운동과 빈민운동, 그리고 흑인밀집지역인 시카고에서의 지역 사회단체 조직 등의 활동을 전개했던 이력을 가지고 있는 바, 영국의 블레어와 독일의 슈뢰더 등 이른바 ‘68세대’ 그리고 한국의 ‘486세대’와 종종 비교됨

변화를 제대로 실천하지 못하였음

- 그런 가운데 민주당 1기는 여타 야당과의 정책 및 선거 연대를 추진하면서, 그리고 시민사회단체에서 지속적으로 요구해 왔던 ‘무상급식’을 선거 공약으로 전면내 내세우면서 2010년 제5회 전국동시지방선거에서 승리할 수 있었음
- 바로 6·2 지방선거는 민주당이 진보의 정치를 실행하는 정당으로 거듭나는 계기가 되었고, 당내는 물론 외부의 진보개혁세력의 가치와 정책을 수용하는 변화를 보여 주었음
- 특히 2010년 10월 3일 전국대의원대회는 당 지도부로 출마한 모든 후보들이 ‘진보’라는 용어를 아무런 거부반응 없이 사용하는 양상으로 진화하였고, 이른바 ‘486’ 정치인들이 예비선거과정에서부터 대거 출마하였음
- 전당대회를 기점으로 민주당 제2기(손학규 대표)는 이러한 변화를 반영하여 보편적 복지국가 실현을 위한 정책활동을 주도적으로 전개할 수 있는 기반을 마련하게 되었음

## 2. 민주당 강령 변화의 배경과 특성

### (1) 새천년민주당

- 민주정부를 창출한 새천년민주당은 평화민주당-새정치국민회의-새천년민주당으로 이어져 오면서 내부 논쟁을 거쳐 ‘중산층과 서민의 정당’이라는 지향점(당의 성격)을 확립하였음.

- 민주당의 성격과 세력의 강령상 규정의 변화에 대해서는 [표 1]과 같음

[표 1] 민주당의 성격과 세력의 변화 추이

당명 구분	새천년민주당	열린우리당	대통합민주신당	통합민주당 민주당 1기	민주당 2기
성격	- 중산층과 서민의 권익을 대변하는 중도개혁주의적 국민정당	- 중도실용(신강령)	- 국민정당	- 중도개혁주의 정당	- 중산층과 서민의 정당
세력	- 민주주의의 정통 세력 - 범국민적 평화 통일세력	- 정통 민주개혁세력 ※ [신강령] - 민주평화개혁세력, 양심적 산업화세력, 지식정보화세력	- 민주·개혁·평화·중도·미래세력	- 민주·개혁·평화·미래세력	-

- 새천년민주당은 새정치국민회의 시기 반공이데올로기에 의한 색깔론 견제와 외연확장을 위해 중산층과 보수층 끌어안기 차원에서 ‘중도’ ‘국민’ 등 온건하고 포괄적인 용어를 사용하였지만, 2000년 들어 과감한 개혁을 뒷받침하기 위해 당의 정체성을 ‘중산층과 서민의 정당’이라 규정함
- 그 연장선상에서 새천년민주당은 남북화해와 협력으로 한반도 평화를 정착시키는 통일지향적인 정당임을 표방하고, 기업과 금융 및 공공부문과 노사 등 4대 분야의 개혁과제를 제시·실천하고자 하는 등 기존의 ‘중도주의’를 계승하면서도 ‘개혁’ 담론을 새롭게 강화하였음
- 다른 한편, 경제·사회환경적으로 볼 때 국민의 정부는 외환위기의 극복과 함께 분단사상 처음인 남북정상회담 성사, 노벨평화상 수상 등으로 국민들에게 희망을 주기도 하였으나 의약분업, 대규모 금융비리사건, 그리고 체감경기와 체감경제의 침체 등으로 국민들의 고통과 불만이 끊이지 않았음
- 새천년민주당은 제16대 대선(2002)을 위해 호주식 선호투표제(alterna-

tive voting system) 방식의 국민참여경선제도를 도입하여 대선 후보를 결정하였고, 그 결과 정권재창출에 성공을 거두었음(김세균, 2003: 22)

- 이는 3김정치의 종식을 의미하는 것이자 새로운 정치세대의 형성을 통한 권위주의를 탈피하는 새로운 정치의 시작을 의미하는 것이었음

## (2) 열린우리당

- 열린우리당은 지역주의의 해체와 정치개혁·정당개혁을 핵심 목표로 하면서 창당한 정당이었음
- 열린우리당은 정치적으로 ‘새롭고 깨끗한 정치’에 대한 국민의 열망에 따라 정치부패 척결과 지역주의 및 권위주의 정치문화의 청산과 정당 개혁, 당·정분리, 당과 원내를 분리하는 투톱시스템, 대중정당의 굳건한 토대 구축을 위한 기간당원제 도입 등 정치실험을 추진하였음
- 열린우리당은 경제·사회적으로는 IMF 관리체제 극복과정에서 발생한 경제구조조정의 여파와 그로 인한 급속한 사회양극화 해소라는 과제를 안고 있었음
- 열린우리당은 세계화의 한국적 수용을 통한 새로운 발전 패러다임을 제시하였는데, 그것은 ‘지속가능한 경제성장,’ ‘성장과 복지의 선순환,’ 그리고 복지의 확대 등을 실천함으로써 경제·사회 양극화를 해소하려 하였음
- 열린우리당은 제17대 총선(2004)에서의 압승과 진보정당인 민주노동당의 원내진입을 계기로 자기 정체성의 차별적 정립을 고민하지 않을 수

없었음<sup>11)</sup>

- 이런 고민의 연장선에서 열린우리당은 2005년 6월 신강령기초위원회를 구성하고 당내·외 논의를 거쳐 <신강령>(시안)을 마련하였으며, 2006년 2월 18일 임시전당대회에서 이를 채택하였음
- <신강령>은 6개월 이상 당내·외 전문가들의 폭넓은 의견수렴 및 치열한 검토작업을 통하여 “사회통합적 시장경제”라는 정책지향성을 핵심개념으로 제시한 강령으로서, ‘혁신주도형 성장’과 ‘성장촉진형 분배’의 결합을 지향하는 것(고원, 2010)이었음
- 이는 열린우리당이 ‘중도개혁정당’이라는 모호한 정체성 규정을 극복하고 실질적 정체성을 확립함으로써 사회양극화 문제에 대응하고 미래로 나아가자는 문제의식을 공유하고 있음(고원, 2010)을 보여주는 것이었음
- 그럼에도 불구하고, 열린우리당과 참여정부에 대한 국민의 시각은 기대반 우려반이었고, 정책추진 과정에서 지지세력의 기대에 적극적이고 일관되게 부응하지 못함으로써 진보진영으로부터의 비판에 직면하였음
- 일례로, 노동정책과 관련하여 진보진영은 참여정부가 비정규직 노동자를 대폭 증가시키는 결과를 야기하였고, 노조의 사회적 기능을 중시하기보다는 정부주도의 노사협의회를 통하여 문제를 해결하려는 양상을 보였다는 비판적 입장을 취하기도 하였음
- 열린우리당은 이와 더불어, 민주당과 열린우리당의 분당과정에서의 호남지역 지지기반의 양분, 대북송금사건(2003), 대연정 제안(2005) 등으

11) 예컨대 경제부문에 한하여 민주당은 기득권세력의 이해관계를 반영하면서 중도로 이동하고, 민주노동당은 레드콤플렉스에서 벗어날 수 있고, 중도개혁적인 열린우리당과 새천년민주당은 개혁노선을 강화해 나갈 수 있는 계기가 되었다고 볼 수 있음. 이런 차원에서 신자유주의적 세계경제 흐름에서 각 정당간의 차별성이 드러날 것으로 기대되었음

로 인한 지지기반의 약화, 개혁의 혼선과 소극적 개혁태도로 인한 지지층 이탈, 경기상황과 사회양극화에 대한 새로운 국가발전모델의 부족 등에 따른 불안감으로 인한 서민과 중산층의 광범위한 이탈, 잦은 지도부 교체와 리더십의 장기공백 등의 요인들이 총체적으로 작용한 결과 소멸되어 갔음<sup>12)</sup>

- 열린우리당은 시민사회 유권자의 수준이 ‘진보,’ ‘변화’와 중도적 균형을 요구하는 계층집단으로 폭넓게 형성되어 있음에도 불구하고,<sup>13)</sup> 민심을 제대로 반영하지 못하는 한계를 보여 주었음
- 열린우리당은 합리적 보수를 표방하며 변신을 거듭하는 한나라당, 진보와 개혁을 부르짖는 민주노동당과 맞서야 하는 상황에서 의원들 사이에 존재하는 다양한 지향점을 한데 묶어내지 못하였음
- 현실적으로 열린우리당은 ‘실용주의’라는 구호를 2004년 총선 이후 그대로 답습한 결과, 한나라당 지지의 보수층과 총선시의 지지세력인 중산층과 서민, 개혁지향의 젊은층 사이를 오락가락하다 양쪽을 모두 잃는 실책으로 이어졌음(신승근, 2004)
- 이러한 불확실성은 소속의원의 결속은 물론 지지층 분산으로 이어졌고, 결국 위기를 맞는 계기가 되었음

12) 열린우리당의 위기는 2004년 총선 이후 얼마 지나지 않아 곧바로 대두하였음. 그 원인으로는 당의 이념과 정체성, 지향점 등을 담은 비전의 부재에서 비롯된 구조적 모순의 성격이 강하다는 점, 지도부의 리더십 공백 등이 이미 지적되었음(신승근, 2004 참조). 특히 짧은 기간 동안 지지이탈현상이 강하게 나타났던 것은 주로 경제적 불안, 즉 개인경제 상태의 악화과 이에 따른 경제적 비판으로부터 비롯된 측면이 강함. 이는 이념적 균열을 강조하는 ‘위치이슈(position issue)’라기보다는 대통령과 집권당의 경제적 관리능력을 평가하는 ‘실적이슈(performance or valence issue)’에 따라 정당지지 변화가 발생하는 특성을 지님(이내영·정한울, 2007 참조)

13) 2006년 8월 29일 한국사회여론조사연구소가 실시한 ‘참여정부 이후 정부성향’에 대한 선호를 묻는 조사를 보면, 진보 개혁성향의 정부 49.8%, 보수안정성향의 정부 40.8%로 나타나고 있는데, 이는 2005년 3월 15일 이후 지속적이고 일관된 추세였음(고원, 2006: 102)

### (3) 대통합민주신당

- 대통합민주신당은 제17대 대선을 겨냥하여 여권과 시민사회세력의 통합을 이루고 제1당인 한나라당에 맞서는 의미를 담은 “크게 뭉친 승리의 희망, 크게 여는 새로운 미래”를 캐치프레이즈로 앞세우면서 창당하였음
- 대통합민주신당은 합당선언문에서 “중산층과 서민의 민생안정과 양극화 해소, 지속가능한 발전, 한반도 냉전체제의 평화체제로의 전환을 통한 남북평화경제공동체 건설을 중점적으로 추진하겠다”고 밝혔음
- 대통합민주신당은 열린우리당의 정채성 혼란과 사회양극화의 심화에 따른 국민들의 고통을 해소하는 진보 강화의 필요성과 통합과정에서의 세력분포 등을 감안하고 국민적 열망을 담아내는 차원에서 강령에 민주·평화·통일·환경이라는 4대 가치를 표방하게 되었음
- 대통합민주신당의 강령은 환경을 기본 가치로 포함하였고 인간중심과 공공성을 강조하였다는 특징을 지니는데, 이는 시민사회세력의 요구를 반영한 것이었음
- 당 중앙위원의 구성을 보면 시민사회 200명, 각 정파 200명 등으로 당의 의결구조가 달라졌을 뿐만 아니라, 통합세력들 간의 공감대 형성과 합의를 통하여 환경·민생·평화체제 등을 강령에 핵심적으로 담아내는 결과를 가져 왔음
- 2008년 1월 11일 손학규 신임 대표는 취임사를 통하여 당 변화의 큰 방향과 원칙으로 ‘새로운 진보’ 즉 “중도적 가치, 실용적 정신이 반영되는 진보다. …… 막연한 몽상이 아닌, 실증적이고 실천 가능한 ‘과학적 진보주의’여야 한다”고 규정하였음

- 이는 2007년 대선 패배 분석으로부터 나온 결과인 바, 영국 노동당의 제3의 길을 통한 집권 사례를 들면서 옳은 판단이라는 시각과 당시 여당의 지나친 진보 표방이 문제가 아니라 진보의 내용과 콘텐츠의 비일관성 및 일자리 등 핵심의제 설정 실패가 대선 패배 원인이라는 평가로 갈린 상황이었음
- 다만 당시 이명박 대통령 당선자의 정치적 이미지와 리더십의 특징이 바로 ‘중도, 실용, 실천’이었다는 점을 상기할 필요 있음

### (4) 민주당

- 통합민주당은 민주·개혁·번영·통합·평화·환경·행복 등 7대 기본가치를 담은 강령을 제시하는 당 강령을 채택함으로써 서민과 중산층, 사회적 약자를 위한 강력한 정책정당 실현을 목표로 하였음
- 통합민주당은 2007년 11월 11일 대통합민주신당과 (구)민주당의 ‘당 대당 통합’을 합의하였고, 2008년 통합의 실질적 추진을 위하여 당내 <대통합민주신당·민주당 합당추진위원회> 산하에 정강정책분과를 구성하여 통합민주당의 강령 마련에 착수하였음
- 이 과정을 통하여 마련된 통합민주당의 강령은 정책노선을 ‘질 좋은 경제 성장과 서민·중산층 보호를 병행 추진하는 중도개혁주의’를 표방하였는데,<sup>14)</sup> 이는 (구)민주당과의 통합과정에서의 현실적 타협의 필요성을 반영한 것임

14) (통합민주당이 ‘중도개혁’정당이여야 함에 대해서, 2008년 2월 17일 합당수임기구 합동회의 인사말에서 민주당 박상천 대표는 경제성장과 소외계층 보호 동시 추구, 세계화 확산, 한국정치 패러다임의 변화 등이 중도개혁정당을 요구한다고 규정하였음

- 통합민주당은 따라서, 이념적 정체성 측면에서 '진보' 담론의 강화 추세에서 일정 부분 후퇴하여 보수적 색채를 떨 수밖에 없었고, 민주당 1기까지 지속되었음

- 민주당 1기(정세균 대표, 2008. 7. 6)에는 <뉴민주당플랜>(2010)을 마련, 공표하게 되는데, 대안야당으로서의 정체성 고민을 담아 “변화와 개혁을 중시하는 진보적 가치를 바탕으로……” “진보적 정체성으로”(11쪽) 나아갈 것을 제안하였음

- 다만 초기 ‘중도주의’를 폐기하자는 논란이 있었으나,<sup>15)</sup> “뉴민주당의 길은 중도개혁주의를 현대화하는 길”이고 “중도개혁의 합리적 자세를 견지”(11쪽)한다고 밝힘으로써 정체성의 모호함을 극복하지 못하는 한계를 보이기도 하였음

- <뉴민주당플랜>은 전문가와 활동가, 학부모, 그리고 당내 국회의원(해당정책분야 상임위 소속)과 최고위원회 등의 폭넓은 의견수렴을 거쳐 최종안을 제안하였음

- 이러한 과정을 통하여 <뉴민주당플랜>은 ‘성장과 분배가 동시 달성’되는 ‘사람중심 발전모델’을 제시하였는데, 구체적으로는 교육, 일자리, 사회 복지·보건, 중소기업, 노동, 환경·에너지, 통일·외교·안보 등 7대 정책분야에 대한 민주당의 ‘국민과의 약속’을 담고 있음

- <뉴민주당플랜>은 총론부분에서의 보수적 지향성에 대한 비판적인 평가가 일부 있긴 하였으나, 예컨대 각론에 있어 교육정책에서 ‘보편적 무상

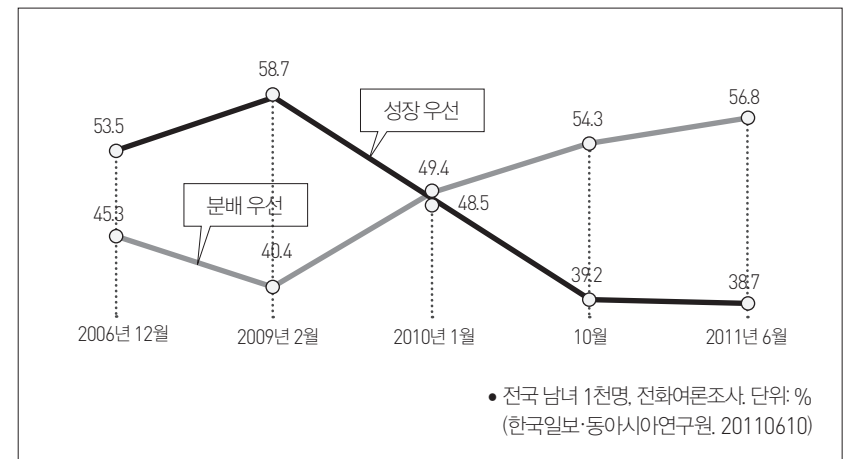
15) 당시 민주정책연구원 여론조사에서 중도개혁주의가 17.7%라는 낮은 지지를 받은 반면, 진보 용어에 대해서는 76.3%가 긍정적으로 인식한다는 결과를 반영해야 한다는 점에서 초안 마련 때에는 중도개혁 대신 ‘새로운 진보’를 제시하기도 하였음

급식 확대’ 실현을 약속한 것 등은 진보의 정체성을 담은 것으로 보편적 복지국가를 지향하고 있음을 보여준다고 하겠음

- 제5회 전국동시지방선거 이후 출범한 민주당 2기(손학규 대표)는 전당대회에서 당 강령에 구체적으로 ‘보편적 복지’를 지향한다는 내용을 담게 되었음

- 이는 지방선거 당시 최대쟁점이자 민주당과 야권의 승리를 견인한 ‘무상급식’ 이슈가 결정적 계기를 제공하긴 하였으나, 점차로 변화를 가져온 유권자의 인식과 지형변화를 반영한 결과라고 볼 수 있음

[그림 1] 성장과 분배에 대한 국민인식 변화 추이



- 민주당은 2011년 들어 ‘진보의 가치’를 반영하여 서민경제특별위원회, 비정규직대책특별위원회, 보편적복지특별위원회, 그리고 경제민주화(헌법 제119조)특별위원회 등 보편적 복지국가 실현을 위한 정책, 예컨대 3무1반(무상급식, 무상의료, 무상보육, 그리고 반값등록금)을 주도적으로 제

안하는 한편으로, 일자리와 주거불안을 해소하기 위한 노력도 동시에  
로 실현하고자 함

- 이러한 핵심적인 비전과 과제를 제안하고 실천하는 활동은 ‘진보의 가치’  
를 적극적으로 실천하겠다는 강한 의지를 보여주는 것이며, 2012년 총선  
과 대선 승리를 통하여 국민의 삶에 직접적으로 필요한 정책비전과 생활  
이슈를 실천하는 세력으로서의 민주당의 위상을 제고시킬 것임
- 민주당은 대한민국의 민주주의와 평화통일을 지향하고 정치·경제·사회  
등의 개혁을 추구하는 세력들의 연합체로서의 위상을 정립하고자, 2007  
년 대선과 총선 그리고 2010년 지방선거 등 전국적 선거를 거치면서 민  
주·개혁·평화·진보세력의 연대·연합 그리고 통합을 위하여 노력해 왔고,  
현재에도 그러한 노력을 지속적으로 추구하는 세력으로서의 역할을 다  
하고 있음

### Ⅲ 연속성과 변화(1) : 민주당의 가치와 비전

#### 1. 역사인식

- 역사인식은 곧 한 시대의 문화적 소산에 공통되는 인간의 정신적 태도나  
양심 또는 이념으로서의 ‘시대정신’을 규정하고, 그것을 통해 국민과 함께

대한민국의 정통성과 국민적 일체감을 구현해 나갈 것을 드러내는 것임

- 민주당은 주권회복을 위한 독립운동과 민주주의 실천을 위한 민주화운동을  
역사인식으로 삼음과 동시에 시대정신으로 구현하고자 하였음
- 민주당의 역사인식은 이에 따라 항일독립운동과 대한민국임시정부를 그  
시발점으로 하여 대한민국의 정통성과 정체성 그리고 국민 일체감 형성  
을 토대로 하고 있음
- 또한 민주당은 4월혁명과 광주민주화운동, 그리고 6월 민주항쟁의 정신,  
즉 민주주의를 위한 투쟁과 실현을 위한 민주화운동을 계승·실천하는 것  
을 강령의 기본적인 역사인식으로 삼고 있음

[표 2] 민주당의 역사인식 변화 추이

당명 구분	새천년민주당	열린우리당	대통합민주신당	통합민주당 민주당 1기	민주당 2기
역사인식	- 1950년대 민주당의 반독재투쟁과 4·19혁명 이래 반독재민주화 운동	- 순국선열의 독립정신과 희생정신. 4·19 민주이념. 5·18 광주민주화 운동과 6·10 민주항쟁	- 동학농민혁명, 항일독립운동과 대한민국임시 정부의 건국정신 4월혁명·광주 민주화운동· 6월민주항쟁의 반독재 민주화운동 - 국민의 정부 이래 민주정부	- 항일독립운동과 대한민국임시 정부의 건국정신. 4·19혁명· 광주민주화운동· 6월민주항쟁의 반독재 민주화운동	- 항일독립운동과 대한민국임시 정부의 건국정신. 4·19혁명· 광주민주화운동· 6월민주항쟁의 반독재 민주화운동 - 국민의정부와 참여정부 성과 계승

#### 2. 정체성: 가치와 비전

- 한 정당의 강령은 그 정당이 추구하고자 하는 가치와 비전을 제시함으로  
써 당 정체성을 규정하는 기본 규범임

- 국민의 정부와 새천년민주당은 경제위기의 극복과 함께 민주주의와 시장 경제의 병행 발전을 제1의 목표로 천명함
- 시장경제의 효율성과 활력에 기초한 경제성장 정책을 추진해나가는 한편, 외환위기를 통해 부각된 분배문제를 해결하기 위해 복지정책을 강화하고 생산적 복지를 추진했음

[표 3] 민주당의 가치와 비전의 변화 추이

당명 구분	새천년민주당	열린우리당	대통합민주신당	통합민주당 민주당 1기	민주당 2기
가치 (이념)	- 민주주의· 시장경제·생산적 복지	- 자유민주주의와 시장경제 ※신강령 - 민주·평화·변영	- 민주·평화·통합·환경	- 민주·개혁·변영·통합·평화·환경·행복	- 민주·자유·복지·평화·환경
비전	- 이념적 양극화를 극복한 중도개혁주의 - 지역·사회분열을 넘어서는 국민통합주의 - 독선적 민족주의를 넘어 인류의 보편가치를 추구하는 세계주의 - 세대간 조화와 균형에 바탕을 둔 노·장·청 통합주의 - 대화와 타협을 중시하는 화합정치	- 새롭고 깨끗한 정치의 실현 - 중산층과 서민이 잘 사는 나라의 구현 - 더불어 사는 따뜻한 사회의 건설 - 한반도 평화 통일 지향 ※ 신강령 - 사회통합적 시장경제 - 국제경쟁력 향상 및 경제성장 도모 - 분배의 정의 확장	- 성숙한 민주주의 - 공정한 시장경제 - 따뜻한 복지와 사회통합 - 창의적 교육과 문화강국 - 환경보전 - 평화체제와 통일기반 구축	- 중산층과 서민이 도약하는 민생제일주의경제 - 실질적 민주주의 실현 - 평화와 변영의 한반도시대	- 자유롭고 동등한 사회 - 실질적 민주주의 확대·실현 - 한민족이 더불어 잘 사는 국가건설 - 사람중심 시장경제 구축 - 세계화시대에 능동적 대응 - 보편적 복지 - 교육·형평성 보장과 평생학습사회 추구 - 정의롭고 공평한 사회 - 진정한 국민통합 실현

- 열린우리당은 2006년 2월 18일 임시전당대회를 통하여 당시 우리 사회가 직면하고 있는 사회구조적인 문제를 해소하기 위한 가치와 비전을 담은 <신강령>을 채택하였음

- 열린우리당은 <신강령>에서 세계화의 한국적 수용을 통한 “사회통합적 시장경제”<sup>16)</sup>를 지향하는 새로운 발전패러다임을 제안하였고, 이를 대한민국이 나아갈 방향에 대한 비전으로 삼고자 하였음

- 새천년민주당 이후 현재에 이르기까지 강령을 통해 민주당이 일관되게 지향해 온 중심적 가치는 “민주·평화·통합”이라고 할 수 있음

- 첫째, 민주당은 민주화의 위업을 이룩한 세력으로서의 정통성을 지니며, 그동안 민주주의의 외연을 정치영역에서 사회적·경제적 영역으로 확장하기 위해 노력해 왔음

- 둘째, 민주당은 ‘평화’를 새천년민주당 이래 지속적으로 당의 브랜드 가치로 표방하였으며, 민주정부 10년 동안 두 번에 걸친 남북 정상회담과 경제협력의 성공적 수행 등을 통하여 한반도 및 동북아질서를 평화와 협력의 질서로 전환시키기 위해 노력해 왔음

- 셋째, 민주당은 계층과 세대, 이념과 지역을 아우르는 국민통합·사회통합을 변함없는 중심 가치로 규정하고 함께 더불어 사는 복지국가를 지향해 왔음

- 한편, 가치와 비전에 나타나는 변화의 측면은 시대적 흐름과 유권자 지형, 그리고 당내 세력구도의 변화 등을 담아내는 과정에서 나타나고 있음

- 첫째, 환경이 새로운 가치로 포함되고 보편적 복지가 비전으로 채택된 점은 ‘삶의 질’에 대한 국민적 요구의 증가를 반영한 것으로 볼 수 있음

- 둘째, 공평한 사회 등이 비전으로 제시되는 점은 사회 양극화의 심화 및

16) “사회통합적 시장경제”란 여러 분야에서 시장경제의 원리를 기본으로, 혁신을 통한 국제경쟁력 향상과 경제성장을 도모하면서 분배의 정의를 확장하여 중산층과 서민의 사회경제적 지위를 향상시키고자 하는 것을 의미함 (열린우리당 신강령 중)

특권체제에 대한 국민들의 반감이 증가하면서 '정의'와 '공정성'의 문제가 일반시민들의 관심사로 대두되고 있음을 반증하는 것임

- 결국 민주당은 민주주의와 시장경제, 그리고 평화라는 가치를 지속적으로 추구하면서, 시대변화와 시대답론을 담아내는 정당으로 진화해 왔음
- 특히 민주주의와 평화라는 가치는 변함없는 지속성을 가지고 실천하고자 하였으며, 경제적 차원에서조차 공정한 시장경제를 추구하고 서민과 중산층의 이익을 대변하기 위한 노력에는 변화가 없었음
- 그러나 새천년민주당 이후 '민주', '복지', '평화', '통합' 등의 가치를 앞세우는 가운데 자유민주주의와 번영 등과 같은 가치의 등장과 이에 따른 일정부부의 신자유주의적 정책은 진보세력들로부터의 비판에서 자유로울 수 없었음
- 민주당은 2008년 경제위기와 일자리·교육·의료·주거·노후 등의 국민불안 심화를 해소하고자, 그리고 이에 따른 유권자의 욕구와 기대 변화를 담아내고자 '진보의 가치'를 지향하는 정당으로서, '보편적 복지국가'와 '경제민주화(헌법 제119조)'라는 시대적 흐름을 반영하고 변화와 혁신을 추진하기 위한 능동적이고 적극적인 '가치'의 연합정치 구현을 위해 노력하고 있음

## IV 연속성과 변화(2): 민주당의 정책지향성

### 1. 정책목표

- 민주당이 지향해 온 정책의 목표는 인권과 민주주의, 성장과 복지, 그리고 통합과 평화라는 점에서는 지속성을 가지고 있음
- 비록 강령의 전문에 있어서는 당명의 변화에 따라 일관되게 규정되지 않은 측면이 있으나, 구체적인 정책과제를 통하여 유추해 볼 때 정책지향성은 연속성을 가지고 있다고 할 수 있음

[표 4] 민주당의 정책지향성 변화 추이

구분	정당명	새천년민주당	열린우리당	대통합민주신당	통합민주당 민주당 1기	민주당 2기
정책목표		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인권·민주국가의 완성</li> <li>- 정치제도의 선진화와 권력구조의 분권화를 위한 근본적 정치개혁</li> <li>- 경제체제의 선진화와 지식정보화의 전면적 확산을 통한 새로운 성장동력의 창출 강화</li> <li>- 생산적 복지의 완벽화</li> <li>- 다각적 국민화합의 실현</li> <li>- 남북 화해 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자유민주주의와 시장경제를 근간으로 안정과 발전 번영의 대한민국 건설</li> <li>- 국민 모두가 풍요롭고 행복한 삶 구현</li> <li>- 전쟁과 빈곤이 없는 평화로운 세상</li> <li>※ [신강령]</li> <li>- 양극화 해소와 사회통합적 시장경제</li> <li>- 통일한국을 지향하는 선진민주주의</li> <li>- 한반도 평화정착과 남북경제공동체 실현</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실질적 민주주의</li> <li>- 선진경제강국 건설</li> <li>- 선진복지국가 실현과 사회통합</li> <li>- 교육과 문화강국 건설</li> <li>- 환경보전</li> <li>- 남북 화해협력 정책을 통한 한반도 평화체제 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제문화강국</li> <li>- 복지행복국가</li> <li>- 국민통합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제·사회적 양극화 문제를 적극 해결</li> <li>- 국민이 불안해하는 일자리, 교육, 의료, 주거, 노후문제를 최우선으로 해결</li> </ul>



- 종합해보면, 민주당은 정치개혁과 분권화를 통한 민주국가 건설, 사람중심의 공정한 시장경제와 지식경제강국 건설, 생산적 복지와 참여복지, 그리고 보편적 복지 등으로 이어지는 복지행복국가 건설, 다양한 계층·지역·성별 갈등과 반목 해소 및 사회양극화 해소 등을 통한 사회통합국가 건설, 남북 화해·협력 및 경제공동체 실현을 통한 새로운 통일국가 건설, 문화 다양성 확대와 문화민주주의 실현을 통한 창의적 문화강국 건설 등을 정책목표로 하고 있음

## 2. 정책분야별 방향성

### (1) 정치·행정분야

- 새천년민주당 이후 민주당이 강령을 통해 지속적으로 강조해 온 정치분야의 핵심과제는 ‘정치개혁과 부패적결’이며, 기존의 권위주의적인 정치제도와 문화를 타파하기 위한 의미있는 시도들이 추진되었음
  - 참여정부 출범 직후 새천년민주당은 ‘당 정치개혁특별위원회’를 구성하여 정당개혁을 추진하였으며, 주요 내용으로 원내정당화(당의장과 원내대표의 투톱시스템), 기간당원제 도입, 상향식공천제 도입 등을 논의·실행함
  - 이러한 정당개혁은 열린우리당 창당 이후 보다 적극적으로 추진됨으로써 구체적 안이 마련되었으나, 실행과정에서 당초의 의도와 달리 부작용이 초래되기도 함
  - 예를 들어, 인위적인 당정분리는 청와대와 집권여당간 의사소통의 단절과 갈등을 야기하였으며, 당 의장과 원내대표의 투톱시스템은 통합적이

고 효율적인 정당운영에 걸림돌로 지적되기도 함

- 아울러 민주당은 한국정치의 정상적인 발전을 가로막아 온 지역주의의 극복을 위한 적극적 노력 의지를 강령을 통해 표방해 왔음
  - 새천년민주당의 강령은 지역분열을 넘어서는 국민통합을 당의 6대 노선 중 하나로 제시하였으며, 전국정당화를 지향하는 정당임을 표방하며 창당된 열린우리당은 강령을 통해 지방분권의 적극 추진, 중대선거구제 도입을 통한 선거제도 변경 등을 제시·실천하고자 하였음
- 열린우리당과 민주당 2기 강령에서 ‘능동적 정부’를 규정하고 있는 것은 국제경제사회의 변화를 반영하는 것으로, 세계적 신자유주의에 대응하기 위한 정부의 적극적인 역할을 제시하고 있는 것임
  - 이는 구체적으로 신자유주의로 인한 사회양극화 극복을 위하여 국민의 정부가 제대로 갖추기 시작한 사회보장(보험)체제의 실천, 교육 및 신성장산업 투자 확대, 과학기술혁신과 공기업 혁신을 통한 공공성과 효율성 제고 등을 통한 정부의 선도적이고 능동적인 역할을 강조한 것임
- 민주당은 민주·개혁·평화세력의 통합을 이룬 대통합민주신당 이후 소수권 등 다양한 가치 반영 및 권력과 부의 독점 배격 등을 당 강령 상 중요한 정책방향성으로 규정하고 있는데, 이의 실천을 통하여 특권·특혜구조를 적절하고 정의의 기준 확립을 통한 정치사회연대 형성에 하나의 바로미터로 작동할 것임

(2) 경제분야

- 경제분야에 있어 강령상의 정책적 지향점은 성장과 분배의 조화를 강조하는 가운데 ‘공정하고 지속가능한 시장경제체제’를 지향하였는 바, 크게 보아 민주당은 강령 상 ‘조정시장경제’(coordinated market economies: CMEs)에 가깝다(김호기, 2011)고 할 수 있음

**[표 5] 자유시장경제(liberal market economies: LMEs)와 조정시장경제(coordinated market economies: CMEs) 비교**

	자유시장경제	조정시장경제
노사관계	- 탈규제적 노동시장 - 저비용으로 채용과 해고 가능 - 공동결정권 불인정 - 유연한 보상 설정	- 기업과 피고용인의 협력과 임금 조절 가능 - 공동결정을 통한 합의적 의사결정
직업훈련과 교육	- 일반적 기술에 대한 투자 허용 - 훈련 투자 취약, 시장에서의 강력한 기업통제	- 기업의 인적자본 투자 허용 - 산업별·기업별 특수한 기술훈련 가능
기업지배구조	- 정보·위험·평판의 공개적 접근 가능 - 내부 정보의 모니터링 가능(벤처자본가)	- 정보의 공개적 접근이 불가능한 대신 평판에 대한 모니터링을 통한 장기적 금융 지원
기업간 관계	- 강력한 경쟁 정책 - 시장경쟁을 통한 표준 설정 - 제휴, 채용 등 시장을 통한 기술 이전	- 협력, 표준 설정, 기술이전 허용
조정문제	- 급속하게 변화하는 시장에서 경쟁하는 기업 중요 - 기업의 일방적 통제 강화	- 기업의 요구 - 합의적 의사결정
주요 국가	- 미국, 영국, 호주	- 일본, 독일, 스웨덴

\* 출처: Hall and Soskice(eds.), 2001: 17-44쪽 참조.

- 민주당은 시장경제의 원리를 기본으로 경제성장을 도모하면서 분배의 정의를 실현하고자 노력해 왔음
- 민주당은 양극화를 초래하는 세계화의 압력 속에서 ‘성장과 복지의 선순환구조’를 구축하는 것이 무엇보다 중요한 과제를 인식하고, 기술혁신과 인적자원의 육성을 중심으로 하는 혁신주도형 발전전략을 추구함
- 이같은 맥락에서 열린우리당의 신강령은 세계화의 한국적 수용을 통한 발전모델로서 혁신주도형 경제성장과 복지사회 실현을 동시에 추구하는 ‘사회통합적 시장경제’를 제시한 바 있음
- 경제분야에서 강령을 통해 본 연속성의 측면을 살펴보면, 첫째 중산층과 서민의 정당으로서 ‘사람이 중심이 되는 시장경제’를 지향해 온 점임
- 공정하고 효율적인 시장경제가 민주주의를 받쳐주는 토대임을 천명한 새천년민주당 강령 이후 민주당은 지속적으로 ‘공정한 시장경제(경쟁질서)의 확립’을 강조하는 가운데 사회경제적 약자를 배려하는 정책을 제시해 왔음
- 공정하고 대등한 수평적 대·중소기업 관계 형성을 토대로 중소기업을 중점 육성하여 ‘더 많은, 더 좋은 일자리’를 창출할 것을 강조함
- 아울러 민주당은 ‘반칙없는 사회, 일하는 사람들이 존중받는 사회’를 만들기 위한 정책목표를 설정하고 서민의 중산층화를 촉진하여 중산층을 확대시키고자 노력해 왔음
- 둘째, 미래 성장잠재력을 배양하기 위한 새로운 성장동력의 확충도 민주당이 강령을 통해 밝힌 중요한 정책과제임
- 민주당은 신성장동력 발굴을 통해 급속히 진행되는 양극화 성장체계를 대기업과 중소기업의 동반성장 형태로 바꾸어 나가기 위해 지속적으로

노력해 왔음

- 지식기반 서비스산업 등 차세대 성장동력산업을 적극 육성하고 과학기술 인력을 적극적으로 양성할 것을 제시함

• 셋째, 민주당은 공평과세의 구현과 국가채무관리로 건전재정의 유지 필요성을 지속적으로 강조함

- 조세부담의 형평성·투명성 제고를 통해 소득 재분배를 이룩하며, 국가채무를 효율적으로 관리할 것을 규정함

• 넷째, 민주당 강령은 대통합민주신당 이후 보다 주체적이고 능동적으로 세계화에 대응해야 함을 규정함

- 이는 세계화의 추세 속에 개방과 효율이 핵심 담론으로 등장한 국제경제 환경에 대한 적극적 대응으로 해석되지만, 다른 한편으로 대외개방을 통한 국가발전전략은 한미FTA 추진 등과 관련하여 진보개혁진영으로부터 많은 비판을 받게 되는 결과로 귀결되기도 함

• 경제분야에 있어 강령상의 시기별 특징은 다음과 같음

- 새천년민주당 강령은 벤처중소기업의 보호·육성을 강조하고, 세계적 경쟁력을 갖춘 정보강국을 건설해야 함을 규정함<sup>17)</sup>

- 열린우리당 강령은 참여정부와 정책비전을 공유하면서 경제성장 잠재력 확충차원에서 동북아 경제중심국가 건설과 국가균형발전을 추구하는 특징을 지님

17) 새로운 미래 성장동력산업의 육성과 관련하여 새천년민주당과 국민의 정부가 이룩한 최대성과는 IT 강국의 기반을 만들었다는 점임. 국민의 정부 당시 정보통신 인프라에 대대적인 투자가 이루어졌으며 이를 기반으로 IT산업이 GDP에서 차지하는 비중은 2002년 14.9%로 당시 미국(11.1%)과 일본(9.6%)을 앞지르는 발전을 이룩함(민주당 민주정부10년위원회, 2010)

- 열린우리당 신강령은 '사회통합적 시장경제'라는 개념을 통해 경제성장을 도모하는 한편, 분배의 정의를 확장하여 중산층과 서민의 사회경제적 지위를 향상시킬 것을 제안함

- 대통합민주신당 강령은 중산층과 서민의 주거안정을 실현하기 위하여 부동산투기를 근절하고 '거주' 중심의 주택문화를 지향하는 정책을 제시하였으며, 이후 이러한 정책기조는 지속됨

- 민주당 2기 강령에서는 국가재정 악화 및 복지지출 감소의 우려가 있는 과도한 부자감세정책에 대해 반대한다는 입장을 밝힘

• 한편, 양극화 심화와 비정규직의 급증 등과 같은 사회·경제적 문제들이 심각하게 대두됨에 따라 민주정부의 정책기조에 대한 신자유주의 논란이 제기되었으며, 집권여당인 열린우리당의 '경제적 정체성'의 혼란이 양극화를 심화시킨 측면이 강하다는 비판이 제기되었음

- 당시 열린우리당이 국가보안법 등 4대 개혁입법을 둘러싸고 여·야간에 정치적 정체성의 차이가 확인하면서도 경제적 정체성은 한나라당과 분명한 차별성을 갖지 못했으며, 특히 한미FTA 추진과 공공아파트 분양원가공개는 열린우리당의 경제적 정체성의 혼란을 보여준 단적인 사례로 지적되기도 함

• 아울러 기업경영의 책임성과 투명성 제고 차원의 '재벌개혁' 문제를 기존 강령에서 비중 있게 다루지 못한 것은 아쉬운 점으로 평가될 수 있음

- 민주당은 그동안 '특권과 반칙이 없는 사회'에서 자유롭고 공정한 시장질서가 가능할 수 있다는 점을 강조해 왔음에도 불구하고, 강령을 통해 재벌개혁 문제를 적극적으로 제시하지는 못한 것으로 보임

### (3) 사회분야

- 사회분야는 복지와 교육, 환경과 문화, 노동 등 국민의 일상생활과 직결된 다양한 정책과제를 담아내야 하는 분야로서, 민주당은 대체로 일관적 이면서도 이를 확대해 나가는 정책을 추구해 왔음
- 민주당은 생산적 복지와 참여복지, 그리고 국민기초생활보장제도 도입 등 복지국가를 지향하는 정책, 3불정책에 기초한 교육의 공공성 강화 정책, 그리고 문화민주주의와 다양성 확대에 초점을 두는 정책, 그리고 사회통합적·협력적 노사관계를 지향하는 노동정책 등을 추구해 왔음
- 민주당은 ‘복지국가 실현’을 지속적으로 지향해 온 정당이며, 이 같은 실천의지는 당 강령에 있어 ‘생산적 복지 실현’ ‘참여복지 실현’ ‘보편적 복지 실현’ 등의 내용으로 반영됨
- 열린우리당 신강령은 빈곤층에만 한정되어 있는 공공부조 중심의 복지정책을 뛰어넘어 전국민 복지시대를 열어나 가야 함을 강조함
- 이러한 연속성 하에서 민주당은 1기 강령의 기본정책에서 ‘보편적 복지사회 실현’을 제시하였으며, 2기 강령의 전문을 통해 ‘보편적 복지’가 당이 지향하는 비전으로 명문화되었음
- 민주당은 복지정책과 관련하여 새천년민주당 이후 지속적으로 제도 도입과 확대를 추구함으로써 소외계층의 삶의 질 제고와 함께 양극화 해소를 위해 노력했다는 점에서는 성과가 있었음
- 당 강령상의 복지정책은 국민의 정부의 생산적 복지와 참여정부의 참여복지 등으로 구체화하는 정책실천을 통하여 민주정부 10년 동안 한국 복지국가의 기반을 튼튼히 하는 역할을 수행하였음

- 말하자면 민주당은 그 동안 국민기초생활보장제 도입과 확대, 사회보험제도의 내실화, 더 나아가 사회투자정책과 예방적 사회정책 등을 강령에서 제시하고 민주정부 10년 동안 실천해 왔는데, 이는 학계를 비롯한 전문가그룹으로부터 한국복지국가의 원년이라는 평가를 받을 만큼 성과를 거두었음
- 민주당은 기본적으로 ‘사람 중심의 정책’에 초점을 두고 교육 기회의 균등과 질 높은 교육, 양질의 인력자본 개발 등의 교육정책을 추구한 점에서는 지속성을 가지고 있음
- 교육의 공공성 확보가 곧 국가의 경쟁력이라는 인식 하에 개인의 능력을 최대한 개발·실현시키는 평생학습체제 또한 지속적으로 제안하고 실천하였음
- 민주당 강령의 정책적 연속성은 일자리 창출과 제공이라는 규정에서 뚜렷이 나타나고 있음
- 당 강령은 열린우리당의 ‘근로자에 대한 일자리 제공과 공정한 대우,’ 열린우리당 신강령의 ‘성장에 도움이 되는 일하는 복지,’ 대통합민주신당·통합민주당·민주당 1기의 ‘안정적 일자리 창출’ 등으로 규정하고 있으며, 특히 민주당 2기는 일자리를 국민불안 해소 차원에서 제시하고 있음
- 일자리정책의 연속성은 민주당 1기 정세균 대표가 2009년 연두기자회견을 “민주당의 사회적 일자리 창출방안”을 주제로 함으로써 ‘일자리가 곧 복지’라는 인식에서 이를 실행하고자 하는 의지를 보였을 뿐만 아니라,<sup>18)</sup> <뉴민주당플랜>(2010)에서도 “일자리를 모든 정책의 중심에 둔다”고 규

18) 당시 민주당은 교육·복지·의료·환경 등의 분야에서 사회적 일자리 창출방안을 제시하였음(정세균대표 2009연두기자회견 보도자료, 2009)

정한 바 있음

- 강령상 사회정책의 목표로서 민주당에서 강조하고 있는 분야는 문화 및 환경분야임
  - 문화분야는 새천년민주당과 김대중 대통령의 적극적인 실천의지에 힘입어 역점을 두고 실천했던 분야로서, 오늘날 유럽과 미주지역으로까지 확산되고 있는 ‘한류’ 열풍의 기반을 마련하였고 세계의 문화강국으로 부상하는 계기가 되었음
  - 환경분야와 관련하여 민주당은 국제수준의 환경보호와 국민이 쾌적한 환경에서 건강하게 살 수 있도록 환경권과 건강권 보장, 지속가능한 발전을 제시하였을 뿐만 아니라, 대통합민주신당 이후부터 ‘환경’을 기본 가치로 천명한 점은 매우 바람직한 변화라고 할 수 있음
- 민주당은 이와 더불어 여성과 장애인, 노인 등 사회적 약자에 대한 동등한 사회참여 기회와 성 차별 없는 양성평등사회 건설을 지속적으로 추진하였음
  - 새천년민주당의 강령에서 성별, 지역, 학력, 계층, 신앙과 이념, 장애를 이유로 차별받지 않으며 자신의 능력을 최대한 발휘하여 공정한 규칙이 평등하게 적용되는 정의로운 사회속의 공동체적 연대를 제시하였음
  - 열린우리당 강령은 양성평등에 기반한 동반자 관계 구축을 위한 여성정책을 제시했고, 대통합민주신당 이후 강령에서도 여성 일자리 확대와 실질적 성평등의 실현 등을 제시하였음
  - 민주당은 강령을 통하여 여성과 소수계층에 대한 관심과 배려가 현실화되어야 함을 강조함으로써 더불어 사는 사람중심의 국가건설을 위한 노력을 지속적으로 실천해 왔음

#### (4) 통일·외교·안보분야

- 통일외교 분야는 대북포용정책의 기초 하에 민주당이 가장 주도적이고 일관성 있게 정책을 추진해 온 분야임
  - 민주당의 통일외교정책은 새천년민주당의 강령에 전반적 정책기조와 구체적 추진방향이 제시되어 있으며, 이를 토대로 현 민주당에 이르기까지 변화보다는 연속성의 측면이 강한 것으로 평가됨
- 통일분야에서 민주당은 남북간 화해·협력을 토대로 한반도 평화체제와 통일기반 구축을 강령의 기본으로 삼아 왔음
  - 민주당은 북핵문제를 평화적으로 해결하고, 반목과 대결로 점철된 과거의 역사를 협력과 번영의 역사로 전환시키기 위한 평화체제 구축을 추진해 왔음
  - 또한 ‘보다 많은 접촉과 협력’을 토대로 실질적 경제협력을 증진함으로써 호혜적인 한반도 경제공동체 건설을 지향해 왔음
- 한편, 민주당은 대북포용정책을 계승하는 가운데 대북정책에 대한 국민적 합의와 투명성을 제고하기 위해 노력함
  - 이와 관련, <뉴민주당플랜>은 초당적 대북정책의 합의를 도출하고, 정권이나 정파를 초월한 “범국민적 국민통일협약”을 제정·실천할 것을 제안한 바 있음
- 외교분야에서 민주당은 강령을 통해 국제사회에서 한국의 위상을 제고하고, 한반도 평화 정착을 위한 중심적 역할을 수행할 것을 강조해 왔음
  - 민주당은 대북포용정책을 이행하는 과정에서 국제사회의 지지와 협력을

언기 위해 노력하였으며, 특히 동북아 주변국들과의 우호협력관계 확대를 추진함

- 기본적으로 평화, 인권 등 인류 보편적 가치신장을 위한 범세계적 협력을 강화하고 국제사회에 기여하는 외교정책을 지향해 왔으나, 이라크 파병 문제를 둘러싼 논란 등 현실적 정책추진에 있어 한계에 직면하기도 함
- 한편 열린우리당의 강령은 동북아 평화협력체 창설 추진 및 평화와 번영의 동북아시아 구현을 제시하는 등 '남북을 넘어 동북아'를 고려한 전략적 구상을 구체적으로 밝힌 특징을 지님
- 국방·안보분야에서 민주당은 튼튼한 안보역량을 토대로 한반도에 안정적인 평화체제를 수립할 것을 강령에 규정함
- 민주당과 민주정부는 국방의 선진·과학화를 강조하고, 남북간 군사적 신뢰형성을 통한 군비통제와 상호군축을 추진함
- 특히 열린우리당의 강령은 미래지향적인 한미동맹의 확립과 자주적 방위 역량 기반 구축을 보다 분명하게 규정하였다는 특징을 지님. 열린우리당과 참여정부의 이러한 정책기조는 한미동맹의 '호혜적 발전'이라는 의미를 지니는 반면, '한미관계의 균열을 야기했다'는 보수세력의 공격과 '실질적 내용에 있어서는 미국에 기울었다'는 진보진영의 비판을 동시에 받는 결과를 야기하기도 함
- 그동안 민주당은 6·15 남북공동선언과 10·4 남북정상선언의 정신을 기초로 남북 상호간의 위협을 해소하고 화해·협력할 수 있는 토대를 마련하기 위해 노력해 왔음
- 남북한 평화공존을 목표로 대북포용정책을 추진하였다는 점에서, 또한 평화롭고 협력적인 한반도 및 동북아 질서 구축을 목표로 하고 있다는 점

에서 당 강령상의 연속성을 지니며, 이러한 정책적 연속성은 민주당의 역사적 자산으로서 앞으로도 계승·발전되어야 할 것임

## V 시사점과 제언

- 2012년 총선과 대선을 앞두고 야당과 시민사회세력 간의 연대 및 통합을 추진하고 있는 현 시점에서, 여하히 지역주의를 탈피하고 노선과 비전, 정책에 따라 연대 혹은 통합을 이루느냐 하는 것이 매우 중요할 수 있음
- 영국과 미국 등 선진국은 물론 유럽 정당정치에서 정당조직은 비교적 장기간 지속성을 갖는 안정적인 것으로 간주될 수 있으나, 한국의 정당은 재조직을 토대로 한 이합집산—탈당·신당창당·합당의 흐름—이 하나의 패턴으로 자리하고 있음
- 따라서 한국의 정당, 특히 민주·진보·평화세력 중심의 정당이 뿌리 깊은 국민정당으로 거듭나기 위해서는 미래한국의 국가상으로서 '보편적 복지 국가 수립'이라는 국민적 요구를 담아내는 가치와 비전, 그리고 정책지향성에 대한 연대·통합의 틀을 구축하고, 이를 함께 할 수 있는 세력들간의 통합과 연대를 추구해 나아가야 할 것임
- 민주당은 그동안 당 강령의 연속성과 변화과정을 살펴볼 때, 서민과 중산층을 대변하는 정당으로서, 민주와 개혁, 평화와 통합을 기본 가치로 삼아왔다는 점에서는 연속성을 가지고 있으며, 기후·환경 변화 및 개발이익의 폐해에 대응하여 생태와 환경이익을 추구하는 가치를 담아내는 변화를 추구하여 왔음

- 한국 정치의 흐름과 정치구도 및 당 통합과 선거연대과정, 그리고 유권자 지형과 국민욕구의 변화에 대응하여 중도 국민정당에서 '진보의 가치'를 담아내는 강령의 변화를 추구해왔다는 점에서 시대정신에 부합하는 흐름을 보여주었다고 할 수 있음
- 무엇보다 민주당은 민주주의와 공정한 시장경제를 기본 정책기조로 하여 사람중심의 정책에 초점을 맞추는 것은 물론 무상급식, 무상보육, 무상의료, 그리고 반값 등록금과 함께 일자리와 주거복지 실천을 위한 대안을 제안하는 등 유권자의 인식과 요구 변화를 반영하는 정책을 지속적으로 제시해 왔음
- 앞으로 민주당은 당 강령의 현실적·구체적 실천을 위하여 일자리, 주거, 의료, 교육, 복지, 문화 등 다양한 일상생활 영역에서의 이슈들을 매개로 한 '생활정치' 담론을 담아내고 이에 기초한 구체적인 정책대안을 생산·제시할 필요가 있음
- 최근 선거를 살펴보면, 유권자들은 사회적 이해와 정치적 이념과 국가정책에 기초하여 투표하는 '사회지향적 투표(sociotropic vote)'로부터 유권자들의 직접적인 삶의 과정과 연관된 정책이슈에 따라 투표하는 '개인지향적 투표(pocket value vote)'로 바뀌어가고 있음(문병주, 2011 참조)
- 이를 감안하여 민주당은 시민사회의 생활정치 속에서 '공공성'과 '시장'의 조화를 실천하는 새로운 정당모델을 창출하고, 진보적인 가치를 담은 새로운 국가발전모델을 모색·제시해야 할 것임(고원, 2006: 105~106)
- 특히 현 민주당 강령은 '보편적 복지'를 전문에 내세우고 있는 바, 이의 다른 한 축으로서의 '경제민주화'를 어떻게 담아낼 것인가를 고민해야 할 것임

- 오늘날 정치권을 뜨겁게 달구고 있는 복지국가 담론은 한 축으로는 보편적 복지 실현을 위한 정책을, 다른 한 축으로는 경제·사회 민주화를 실현하기 위한 정책을 양대 축으로 실천해 감으로써만 가능할 것임
- 결국 당 강령에 어떤 가치와 비전 그리고 정책을 담아내고, 그것이 실제 행동으로 이어지느냐의 문제는 이를 함께 공유하고 실천하고자 하는 의지와 리더십의 문제이며, 현재 논의되고 있는 야권과 시민사회의 '연합정치'도 이와 맥을 같이 하여야 할 것임
- 특히 '연합정치'의 틀은 '무엇에 반대한다'는 네거티브적 통합 또는 연대가 아니라, '무엇을 위한' 통합이고 연대인가 하는 '가치의 통합'을 앞세우는, 포지티브한 연합정치로 나아가는 것이 바람직함

## 참고문헌

- 고 원, “열린우리당의 진로: 창조적 파괴의 동학,” 『신진보리포트』 2006년 가을호.
- 고 원, “민주당 대해부①: 정체성 분석·‘중도’ 넘어 ‘진보적 자유주의’로”, 프레시안(2010.08.06).
- 김보협, “현장에서 본 민주당 신당 창당기,” 월간 『인물과 사상』 2003년 7월호.
- 김세균(편), 『16대 대선의 선거과정과 의의』, 서울: 서울대학교출판부, 2003.
- 김호기, “민주당과 한나라당의 강령 비교 및 제언,” 민주정책연구원 간담회 발제문(2011.04. 21).
- 문병주, “정치권의 복지논쟁과 쟁점 그리고 2012,” 한국복지국가연구회 월례발표회 발제문(미간행, 2011.06.17).
- 민주당 뉴민주당비전위원회, 『뉴민주당플랜』, 서울: 민주정책연구원, 2010.
- 민주당 민주정부10년위원회, 『민주정부 10년: 경제의 민주화를 향한 위대한 길 내기』, 미간행자료집, 2010.
- 신승근, “열린우리당, 위기의 공룡!” 『한겨레21』 제517호(2004.07.07).
- 심지연, 『한국정당정치사』, 서울: 백산서당, 2009.
- 이내영·정한을, “이슈와 한국 정당지지의 변동,” 『한국정치학회보』 제41집 제1호, 2007.

- 이오성, “노무현 정부와 열린우리당에 거는 ‘우려섞인’ 기대,” 『월간 말』 2004년 5월호.
- 민주정책연구원 정책연구실, 정세균 대표 2009연두기자회견 보도자료, “서민·중산층을 위한 일자리 긴급구제플랜”(2009.02.02).
- 정진민, “한국 정당정치의 환경 변화와 개혁방향,” 『국가전략』 제5권 2호, 2003.
- 중앙선거관리위원회, 『대한민국 선거사』 제4집, 경기: 중앙선거관리위원회, 2009.
- 진영재, “한국 정당통합 및 연합유형과 선거결과와의 관계에서 나타난 특질: 1987년 민주화 이후를 중심으로,” 『한국정치학회보』 제42집 제2호, 2008.
- 최용섭, “한국의 집권당 변화에 관한 연구: 열린우리당의 변화를 중심으로,” 『한국동북아논총』 제14권 2호, 2009.
- 최장집, 『민주주의의 민주화: 한국 민주주의의 변형과 헤게모니』, 서울: 후마니타스, 2006.
- Hall, Peter and David Soskice(eds.), *Varieties of Capitalism*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Neumann, Sigmund(ed.), *Modern Political Parties: Approach to Comparative Politics*, Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1956.
- Rosenbaum, Martin, “Alternative voting systems for choosing a voting system,” *UK Time*, 2 February 2010.



# 민주정책연구원 발간자료 안내

## 2011년 IDP 정책연구 시리즈

- 2011-01 시대정신을 담은 국가발전모델: 사회경제시스템을 중심으로 **이동호**
- 2011-02 남북관계 전환의 필요성 및 평화와 통일을 위한 한반도 구상 **박순성·김종욱**
- 2011-03 어떻게 '수도권정당'이 될 것인가: 2010년 영국 총선 평가와 노동당의 진로 **이진복**
- 2011-04 보편적 복지국가 실현을 위한 사회보장제도 개혁방안: 박근혜 사회보장기본법에 대한 비판적 관점에서 **김동영**
- 2011-05 2012년 정권교체 실현을 위한 민주당의 당면과제와 전략적 구상 **장환석**
- 2011-06 이명박 정부의 대북정책 평가와 개선방안 **홍현익**
- 2011-07 비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고를 위한 정책·제도적 지원방안 **문병주**
- 2011-08 독도를 둘러싼 일본의 야욕과 우리의 대응방안 **김영필**
- 2011-09 유엔인권레짐에 대한 북한의 대응과 우리의 전략 **김은옥**
- 2011-10 16개 시·도 고용지표 비교연구 **한국노동사회연구소·고영국**

- 2011-11 세계 경제의 위기와 한국 경제 민주당의 대안 **유종일**
- 2011-12 진보적 경제·사회 정책의 종합적 기본 구상 **김용익**
- 2011-13 한국경제의 구조적 문제와 개혁방향 **새로운사회를 여는 연구원·박정식**

## IDP정책연구 네트워크 총서

- 2011-1 한국경제의 구조적 문제와 개혁 방향
- 2011-2 16개 시·도 고용지표 비교연구
- 2011-3 진보적 경제·사회 정책의 종합적 기본 구상 연구
- 2011-4 뉴타운·재개발·재건축 사업의 현주소와 대안
- 2011-5 대규모 국책사업의 추진결정체계 개선방안 연구

# 사람 과 정책 07

2011년 • 창간호 • 제 1호

## 목차 | CONTENTS |

권두언	4	<b>정책의 중심에 사람을 놓다</b> 박순성 (민주정책연구원 원장)
창간기념 인터뷰	8	<b>2011년 민주당의 진로와 2012년 집권 플랜</b> 손학규 (민주당 대표)
연중특별기획 2012 민주진보, 승리연대의 길을 찾다	20	<b>좌담 - 6.2 동시지방선거 민주진보연대의 성과와 과제</b> 강기갑, 노회찬, 백승현, 정세균, 박순성
	48	<b>연합정치의 필요성과 실현방도</b> 이남주 (성공회대 중국학과 교수)
	60	<b>연합정치: 주장과 쟁점</b> 박일환 (민주정책연구원 수석연구위원)
	70	<b>민주진보대통합당과 평화복지정권</b> 이인영 (민주당 최고위원 / 야권연대연합특위위원장)
긴급특별기고	79	<b>지진, 쓰나미, 원자력발전소, 그리고 사람</b> 미조이 유타카 (오사카전기통신대학 기초이공학과 교수)
논단	100	<b>언론편향과 민주주의의 위기: '조중동' 증편 허용과 정치학</b> 정연우 (민주언론 시민연합 공동대표 / 세명대 광고홍보학과 교수)
	115	<b>한반도 평화와 동북아 전략</b> 김연철 (인제대 통일학부 교수)
	127	<b>물가급등의 원인과 정책대응</b> 신석하 (한국개발연구원 연구위원)

### 특집 2011 한국사회 복지논쟁, 무엇을 할 것인가?

138	<b>복지, 권리인가 시혜인가?</b> 김용익 (서울대학교 의과대학 교수)
154	<b>보편적 복지를 위하여</b> 신광영 (중앙대 사회학과 교수)
164	<b>복지국가의 가치와 진정성</b> 김동영 (민주정책연구원 부연구위원)
178	<b>왜 '민주당 보편적 복지 3+1' 인가?</b> 민주당 정책위원회

### 민주주의와 사람들

192	<b>법은 누구의 편인가?</b> 육아휴직서와 사직서 사이에서 고민하는 모성들을 위하여 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안 박주선 (민주당 최고위원)
200	<b>웰빙 국가시대, 교육의 새판짜기</b> 제2의 무상급식 운동을 찾아서 김명신 (민주당 서울시의원)
239	<b>고령화 시대 젊게 사는 메시지</b> 선진규 (민주당 전국노인위원회 위원장)

### 시대 공감 민주진보, 미래세대와 通하다.

208	<b>방담 - 민주정책연구원장과 대학생위원회와의 만남</b>
220	<b>그들과 통하는 길</b> 안수찬 (한겨레21 사회팀장)
232	<b>청년에게 민주당을 보낸다</b> 설인수 (민주정책연구원 부연구위원)
238	<b>미래세대의 목소리</b> 한가람, 소재현, 백윤정

### 시사칼럼

248	<b>이랍세계의 민주화 운동과 중동 정치지형의 재편</b> 유달승 (한국외국어대 이란어과 교수)
253	<b>전세대란을 반복하지 않으려면</b> 김수현 (한국도시연구소장 / 세종대 도시부동산대학원 교수)

### 연구원 소식

259	<b>창간 축하메세지</b>
261	<b>연구원 동정</b>

# 사람 과 정책 07

2011년 • 여름호 • 제 2호

## 목차 | CONTENTS |

권두언	4	사람이 존중받는 사회를 위하여 박순성 (민주정책연구원장)
연중특별기획 2012 민주진보 승리의 길 2번째	10	특별기획여론조사: 통합인가? 연대인가? 이철희 (민주정책연구원 부원장)
	25	연합의 방식: 통합인가 연대인가 김만흠 (한국정치아카데미 원장)
	38	연합정치와 시민사회의 역할 전민용 (희망과대안 운영위원)
논단	54	권력기관 개혁의 핵 - 검찰개혁 김인회 (인하대학교 법학전문대학원 교수)
	80	뉴타운사업의 실패구조와 근본적 개편과제 변창흠 (세종대학교 행정학과 교수)
	92	한국 에너지 정책, 대전환이 필요하다 서왕진 (환경정의연구소장, 서울대학교 연구교수)
특집 6.2 지방선거 1년, 지방자치 점검하다	112	르포: 민선5기 지방자치 1년, 현장을 가다 윤영선 (민주정책연구원 연구위원)
	126	인터뷰: 김성환 노원구청장 - 공존의 시대를 향해 아래로부터의 변화를 이끈다
	136	무상급식의 의미와 효과, 그리고 보편적 복지국가 김상곤 (경기도 교육감)
	148	4대강사업 감세가 지방재정에 미친 악영향과 위기해소방안 홍현호 (시민경제사회연구소 연구위원)

연속기획 민주주의와 사람들	160	법은 누구의 편인가?: 법 앞에서 만인은 평등한가? 정동영 (민주당 최고위원)
	165	인터뷰: 시대정신과 민주당의 진로 임채정 (전국회의장)
	182	퇴행하는 민주주의, 추락하는 인권 유남영 (전 국가인권위원회 상임위원, 변호사)
	190	한국의 민주주의자: 다산 정약용 한상익 (민주정책연구원 연구위원)
199	세계 진보정치의 현장을 가다: 오슬로 진보 거버넌스 회의 이진복 (민주정책연구원 연구위원)	

시대 공감 한국에서 여성으로 산다는 것	212	사회의 최약자로 이름 붙여진 '여성, 비정규직 노동자' 김향미·임아영 (경향신문 사회부 기자)
	223	한국 다문화가족의 실태와 다문화정책의 개선 방향 조화성 (공주대학교 강사)
	235	여성의 정치참여 확대가 최대의 정치개혁이다 유승희 (민주당 전국 여성위원장)
	249	여성들의 목소리 이혜진 (대학생), 전해영 (워킹맘), 이부원 (전업주부)

시사칼럼 & 서평	258	검찰 개혁 유감 정성호 (민주정책연구원 부원장)
	264	시장에 종속된 국가 역할의 복원을 바란다 정경환 (민주정책연구원 객원연구위원)
	269	진보개혁진영, 한반도 이슈를 준비할 때다 최경환 (김대중평화센터 공보실장)
	274	[서평] 경제학을 리콜하라 (이정전/김영사) 고영국 (민주정책연구원 부연구위원)

연구원 소식	282	연구원 동정
	285	신착보고서 IDP정책연구
	287	독자 코너(창간호를 읽고)

# 사람 과 정책 이 기

2011년 • 가을호 • 제 3호

## 목차 | CONTENTS |

권두언	4	<b>정치의 위기와 인의(仁義)의 정치</b> 박순성 (민주정책연구원 원장)
연중특별기획 2012 민주진보 승리의 길 3번째	8	<b>야3당 정책연구소장에게 듣는다: 2012 정책연합, 어떻게 할 것인가?</b>
	23	<b>6.2 지방선거의 경험에서 본 정책연합의 의의와 방향</b> 한태선 (민주당 정책위원회 부의장)
	38	<b>어떤 정책연합이어야 하는가?</b> 고원 (서울과학기술대 교수)
논단	50	<b>이명박·오세훈 시정의 평가와 새 시장의 리더십 조건</b> 조명래 (단국대 교수)
	67	<b>한국민주주의와 부마민주항쟁</b> 이행봉 (부산대 교수)
	77	<b>무상보육과 아동의 권리</b> 백선희 (서울신학대 교수)
	103	<b>동북아 정세 변화와 한국의 외교전략 재검토</b> 서보혁 (코리아연구원 연구기획위원)
특집 민생을 생각한다	116	<b>재벌개혁, 어떻게 할 것인가?</b> 유종일 (KDI 국제정책대학원 교수)
	128	<b>한국의 노동구조와 비정규직 개혁과제</b> 고영국 (민주정책연구원 부연구위원)
	149	<b>학생친화적 정부가 필요하다</b> 김현국 (미래와 균형 연구소장)
	159	<b>가난한 집, 집 때문에 더 가난해진다</b> 김수현 (세종대 교수)

### 연속기획 민주주의와 사람들

174	<b>법은 누구의 편인가? 법은 어떻게 만들어지는가?</b> 박선숙 (민주당 국회의원)
182	<b>민주당 원로 릴레이 인터뷰</b> 선진규 (민주당 전국노인위원회 위원장)
196	<b>열정과 헌신으로 2012 민주정부를 준비하자!</b> 김진표 (민주당 원내대표)
202	<b>한국의 민주주의자 2 : 함석헌, 한국의 민주주의자</b> 김성수 (『함석헌평전』 저자)

### 시대 공감 초고령 사회의 명암

212	<b>특별기고 : 초고령 사회와 노인의 존엄 - 일본의 경험</b> 이노우에 히데오 (일본 가나자와대 교수)
231	<b>르포 : 빈곤과 고독사 그리고 독거노인</b> 김혜원 (오마이뉴스 시민기자)
239	<b>고령화 시대 젊게 사는 메시지</b> 선진규 (민주당 전국노인위원회 위원장)

### 시사칼럼 & 서평

242	<b>서울시 재정분석을 통해 본 복지정책의 가능성</b> 정창수 (좋은예산센터 부소장)
247	<b>SNS선거, 민주당의 선택은?</b> 장덕진 (서울대 교수)
251	<b>[서평] 저성장 시대의 도시정책</b> 정성표 (민주정책연구원 수석연구위원)
257	<b>[서평] 대한민국복지</b> 김영필 (민주정책연구원 연구위원)

### 연구원 소식

264	<b>연구원 동정</b>
267	<b>신착보고서</b>
269	<b>독자 코너(여름호를 읽고)</b>

# 민주당의 가치와 정책지향성

## - 강령을 통해서 본 연속성과 변화 -

---

**발행일** 2011년 11월 15일

**발행인** 박순성 (재) 민주정책연구원 원장

**홈페이지** 민주당 <http://www.minjoo.kr>

민주정책연구원 <http://www.idp.or.kr>

**전화** 02-2630-0114

**팩스** 02-2630-0194

**주소** 서울시 영등포구 영등포동 6가 133번지 민주정책연구원

**디자인** 진애드 (02-2264-0608)

---