

한국 진보정당 내부 민주주의 제도 연구

민주노동당, 노동당, 녹색당, 정의당, 통합진보당 사례를 중심으로

손우정

성공회대학교

〈논문요약〉

정당은 단순히 정부의 부속물이 아니며 민주주의를 구현하는 과정에 결정적이고 창조적인 역할을 수행한다. 그러나 한국 정당체제는 일반 국민이 민주주의를 경험할 수 있는 통로로 기능하지 못하고 명망가나 계파 중심의 하향식 운영이 지배적이었다. 이런 상황에서 2004년 민주노동당의 원내 진출과 공직·당직자를 당원 스스로 결정하는 진성당원제의 도입은 기성 정당체제에 일대 혁신을 제기했다. 그러나 진보정당 역시 2008년과 2012년에 걸친 두 차례의 대대적인 분열을 경험하게 되며, 진보정당 내부 민주주의 역시 그 효과를 의심받게 되었다.

본 연구는 민주노동당을 비롯한 한국 진보정당의 내부 민주주의를 당원 주도형 제도를 중심으로 비교·분석하고, 이 제도들이 당내 갈등과정에서 어떤 역할을 수행했는지 검토한다. 이를 통해 진보정당 내부 민주주의는 인민주권론에 기초한 ‘직접 민주주의’를 공식적으로 표방하고 있

있지만, 사실상 당원보다 정당 엘리트의 주도성이 관찰되는 ‘대의제’ 수준에서 운영되었다는 것을 확인한다. 즉, 한국 진보정당 내부 민주주의는 당원주도형 제도를 적극 도입했음에도 당 내부 갈등 과정에 전혀 작동하지 않아 실효를 상실했으며, 당원의 권한은 당원을 대의할 수 있는 공직·당직자를 선출하는 수준에 머물렀을 뿐이다. 이 결과 진보정당은 구조화된 정파 간 갈등과 과두제의 심화를 막을 수 없었던 한계를 노출했다.

■ 주요어: 진보정당, 내부 민주주의, 당원주도형 제도, 정파 갈등

1. 머리말: 진보정치의 위기와 정당 내부 민주주의

2014년 12월 19일, 헌법재판소는 헌정 사상 처음으로 통합진보당 해산을 결정했다. 헌법재판소의 결정이 과연 법리적인 타당성을 갖췄는지의 문제와 별개로, 통합진보당의 해산은 1997년 국민승리21의 탄생 이후 진행되어온 1기 진보정치운동의 실패, 혹은 대단히 큰 위기상황을 반영하고 있다. 통합진보당 이외에 진보를 표방하는 노동당과 녹색당, 정의당이 존재하지만, 여전히 원외 정당이거나 정치적 영향력이 대단히 미비해 정치적 주변화로 내몰리고 있다. 그러나 진보정당이 한국정치문화 전반에 끼친 긍정적 역할과 필요성을 부인할 수 없다면, 지금의 위기를 정확히 진단하고 이를 넘어설 다양한 학술적·실천적 대안들이 모색되어야 한다.

본 연구는 한국 진보정당의 내부 민주주의를 ‘당원 주도형 제도’를

중심으로 비교·분석하고 새로운 진보정당의 혁신을 위한 시사점을 확인해보려는 시도다. 그동안 한국 진보정당의 내부 민주주의에 대해서는 제도적 형식은 문제가 없었고 단지 정치 행위의 문제였다거나 과도한 내부 민주주의가 리더십과 조직 규율을 약화시켰다는 등 다양한 평가가 제기되어 왔다. 그러나 본 연구는 진보정당의 다양한 내적 갈등이 파괴적 결말로 치닫는 과정에서 이런 제도들이 사실상 작동 불능 상황에 놓여 있었음을 보여줌으로써, 공식적으로 표출된 민주주의적 가치와 실제 운영상에 나타난 괴리가 진보정당의 위기를 구성한 하나의 요소라는 점을 드러내 볼 것이다. 그동안 한국 진보정당의 가장 독특한 특징이라고 할 수 있는 ‘당원 주도형 제도’들은 수없이 거론되어 왔지만, 그것이 실제 정당운영에서 어떤 역할을 수행했는지에 대해서는 별다른 주목을 받지 못해 왔다.¹⁾

본 연구는 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 먼저 진보정당 내부 민주주의가 정당 민주주의라는 보다 넓은 범위에서 어떤 위치와 의미를 차지하는지를 파악하기 위해 최근 정당 유형과 당원역할의 변화를 살펴보고, 정당 내부의 민주주의와 정당체제의 민주주의 문제를 둘러싼 쟁점을 다룬다. 이와 함께 정당 내부 민주주의를 어떻게 접근해야 하는지를 파악하기 위해 주권이론과 권력이론을 결합하여 본 연구의 분석틀을 제시한다.

1) 본 연구는 진보정당의 위기에 대한 여러 요인을 당원 주도형 내부 민주주의 제도를 통해 드러내려는 시도지만, 진보정치 위기의 원인을 모두 파악하려는 것은 아니다. 지금의 위기를 만든 일차적 원인은 제도의 문제라기보다 진보정당을 구성한 다양한 정치세력 간에 일어난 자기 파괴적 내적 갈등이었고, 위기 극복을 위해 선행되어야 할 것은 다양한 정치 주체의 성찰과 혁신임은 두말할 나위가 없다. 그러나 본 연구에서 주목하는 것은 한국 진보정당이 보편적으로 나타날 수 있는 정치주체 간 내적 갈등 상황에 일반 당원이 개입할 수 있는 제도적 형식을 갖추었음에도 이것이 전혀 작동되지 못했던 상황을 통해 제도의 형식과 이것의 실질화 사이의 괴리가 진보정당의 혁신과 재활성화를 위한 핵심 과제 중 하나라는 것을 드러내려는 시도다.

둘째, 한국 진보정당의 내부 민주주의가 어떤 민주주의관을 기초로 구성되었고, 어떤 제도적 형식들을 갖추고 있는지를 살펴본다. 여기서는 다른 진보정당 내부 민주주의의 전형이 되었던 민주노동당의 사례를 먼저 분석하고, 이를 노동당과 녹색당, 통합진보당과 정의당의 내부 민주주의 제도와 비교한다. 덧붙여 이 제도들이 실제 나타난 당내 갈등 과정에서 어떤 실질적 역할을 수행했는지 검토해볼 것이다.

셋째, 한국 진보정당의 당원 주도형 제도들이 당내 권력 갈등 과정에 실질적인 역할을 수행하지 못한 채 사문화되었다면, 이런 결과가 나타난 구조적 요인은 무엇인지 살펴본다. 진보정당은 저마다 역사와 문화적 전통이 다르기 때문에 일반화할 수 없을 뿐만 아니라, 여전히 진보정당 내부 민주주의 문제는 현재진행형이다. 따라서 이 분석은 민주노동당과 통합진보당의 사례를 중심으로 검토될 것이다. 또한, 그동안 제안되어 왔던 내부 민주주의 제도에 대한 대안들을 간략히 검토하고 이것이 어떤 의미를 가지는지 살펴본다.

2. 정당 민주주의와 정당체계, 내부 권력관계

정당 내부 민주주의를 둘러싼 이론적 쟁점은 매우 다양하게 제기될 수 있다. 여기서는 그중 정당과 정당체계의 민주주의 문제와 정당 민주주의를 구성하는 두 개의 주권 원리를 살펴보고, 이질적 세력이 결합한 복합조직 내부의 권력관계를 통해 진보정당 내부 민주주의를 분석하기 위한 이론적 틀을 제시한다.

1) 당원 정치의 소멸과 정당 내부 민주주의

샤츠슈나이더는 민주주의를 만드는 것은 정당이며, 근대 민주주의는 정당을 빼놓고는 생각할 수 없다고 주장한 바 있다. 정당은 단순히 근대정부의 부속물이 아니라 핵심이며, 매우 결정적이고 창조적인 역할을 수행한다는 것이다(Schattschneider 1942, 53). 대의제 국가의 민주주의가 정당을 빼놓고서는 상상할 수 없는 것이라면, 정당 자체의 의사결정과 권위, 영향력을 분배하는 과정이 과연 민주적인지, 혹은 민주적일 수 있는지에 대한 질문이 자연스럽게 제기된다(Cross, Katz 2013, 1).

그러나 최근의 정당 연구들은 내부 민주주의는커녕 정당에서 활동하는 당원이 점차 사라지고 있음을 보여주고 있다. 1980년대 이후 유럽 정당의 당원수 변화 추이를 분석한 비젠과 포군트케의 연구에 따르면 민주화가 비교적 늦게 도래한 몇몇 나라를 제외하고 전체 유권자수 대비 당원수의 비중이 지속적으로 감소하고 있으며, 그나마 당비를 내는 당원들도 더 이상 당 내에서 활동적인 역할을 추구하지 않고 있는 것으로 나타나고 있다(Biezen, Poguntke 2014, 208-209).²⁾ 이런 현실은 당원 조직이 당의 지도부와 사회를 연계하는 수단이 될 수 있다는 ‘정당화된 신화(legitimizing myth)’에 대한 막연한 기대를 보여줄 뿐, 더 이상 실질적인 역할을 수행하지 않고 있다는 것을 말해준다(Katz 1990; Katz, Mair 1995, 18). 튼튼한 당원의 토대가 없는 신생 정당도 선거에서 승리한 사례가

2) 이들이 연구 대상으로 삼은 국가 전체의 데이터를 합치면 유럽에서 유권자 대비 당원 비율은 4.7%정도지만(Biezen, Poguntke 2014, 208), 한국의 경우에는 최근 10년 동안 유권자 대비 당원 비율이 꾸준히 상승해 왔다. 2013년 12월 31일 현재 19세 이상 국민 41,186,810명 중 전체 당원수는 5,198,389명으로 12.6%에 이른다(중앙선거관리위원회 2014). 그러나 이런 결과는 후보 경선이나 야권 연대 등 유권자를 포함한 공천 경쟁이 활성화되면서 나타난 현상으로, 상당한 비율은 허수일 가능성이 크다. 실제로 대선이 끝난 2013년 현재 당원의 당비 납부율은 최대 의석 보유 정당인 새누리당이 7.3%, 민주당은 15.4%에 지나지 않는다.

적지 않으며, ‘지지자’들이 과거에는 당원이 수행했던 역할을 대신하고 있는 사례도 어렵지 않게 발견할 수 있다(Young 2013, 65).

이런 현실은 정당이 구조적 변화에 능동적으로 대응해온 결과다. 2차 세계대전 이후 등장한 기술 혁신과 경제적 현대화는 전통적인 노동계급의 규모를 지속적으로 줄여 왔고, 전통적 계급관념에 기초한 노동계급의 정체성 역시 눈에 띄게 약화됐다. 또한 대중매체의 발달과 정당에 대한 국고보조금의 지급은 당원의 역할보다 전문가의 역할을 강화시켰고, 정치 컨설턴트와 정책 전문가, 공보 담당자들에 대한 의존성을 높여 나갔다(Biezen, Poguntke 2014, 206).

정당에게 선거 득표에 유리한 활동만이 강조되면서 정당은 점차 듀베르제(Duverger 1954)와 샤츠슈나이더(2008)가 묘사한 것처럼 사회적 갈등과 균열을 편파적으로 대변하는 역할과는 멀어져 갔다. 대신 키르히하이머가 포괄정당(catch-all party)(Kirchheimer 1966)³⁾이라는 개념으로 묘사한 것처럼, 정체성 경계가 모호한 국민정당이 지배적 유형으로 자리 잡고 있다. 정당이 사회적으로 구별적인 집단을 동원하고 집단을 통합하는 역할을 수행하는 대신 더 넓은 범위의 유권자에게 지지를 호소하기

3) 다양한 정당유형의 변화에도 불구하고 정당의 성격 차이를 가장 극명하게 드러내는 모델은 대중정당(mass party) 모델과 포괄정당(catch-all party) 모델이다. 듀베르제는 선거권을 보유하고 있던 중산층 이상의 유권자에게 의존하는 간부정당과 대비되는 개념으로 대중정당 모델을 제시했다. 이 모델은 정당이 하층계급 중심의 운동적 성격을 띠면서 이념적 목표를 성취하기 위한 지회활동에 기초하고 강력한 위계조직을 갖추는 것을 특징으로 한다. 당의 운영은 당원의 헌신에 기초하며 지도력 역시 원내 의원보다 원외 지도부에게 복속되고 당의 자원은 주로 당원의 당비와 기부, 부수조직과 정당매체에 의해 확보되며 선거운동은 노동집약적인 대중동원 방식으로 이루어진다(Duverger 1954; 김윤철 2009, 18-19; 채진원 2009, 16). 반면 키르히하이머의 포괄정당 모델은 정당 이데올로기의 급격한 약화, 최고 지도그룹의 강화, 개별 당원의 역할 약화, 특정 사회계급이나 교파 지지자들보다 더 넓은 범위의 신규 유권자들에 대한 선호, 재정과 선거활동의 이유로 인한 다양한 이익집단에 대한 접근권 확대 등의 특징을 보인다(Kirchheimer 1966, 177-200; Krouwel 2003, 26).

위해 경쟁할수록 정당체제는 더 이상 사회적 갈등이나 균열을 비례적으로(편파적으로) 반영하지 못하고 정당 간 경계 역시 모호해진 채 유권자 사이를 부유하게 됐다. 카르텔 정당(Katz, Mair 1995), 공적 도구(public utility)로서의 정당(Biezen 2004), 기업 정당(Hopkin, Paolucci 1999), 프랜차이즈 정당(Carty 2004) 등 새롭게 제시되고 있는 정당 유형들은 현대 정당이 오직 선거 승리를 위한 기술적 우위를 강화하는 방향에서 발전 방향을 모색하고 있음을 보여주고 있다.

이처럼 정당체제가 사회적 갈등과 균열을 명확하게 반영하지 못하고 있는 상황이 계속되면서 이제는 정당 민주주의를 하나의 ‘정당 내부’에서 찾을 것이 아니라 “경쟁하고 있는 복수 정당들의 관계,” 즉 정당체제에서 찾아야 한다는 주장까지 등장하고 있다(Cross, Katz 2013; Young 2013). 예를 들어 박상훈(2008)은 2008년 분당으로 귀결된 (구)민주노동당은 당 내 민주주의를 ‘과도하게’ 강조했기 때문에 좋은 정당이 되기 위해서는 반드시 필요한 이념, 적절한 조직 규율 등을 심각하게 약화시킨 한계를 노출했으며, 이런 한계들이 전체 정당체제의 발전을 가로막았다고 보고 있다. 민주적이어야 할 것은 하나의 정당이 아니라 정당체제며, 정당체제를 민주화하기 위해서는 개별 정당의 민주주의를 희생시킬 수도 있다는 것이다.

정당체제의 민주화와 하나의 정당의 내부 민주주의가 어떤 관계를 맺어야 하는지에 대한 논의는 최근 정당 문제의 핵심적인 질문이 되고 있다. 정당체제를 보다 민주화하는 방법을 정당에 소속된 당원의 권한과 역할을 강화하는 방법에서 찾을 수 있을지, 아니면 정당 엘리트들의 선택과 지지자(혹은 유권자)와의 느슨한 연대에서 찾을 수 있을지에 대해서는 연구자들 사이에 뚜렷한 합의가 존재하지 않는다. 이 질문에 대한 해답은 정당체제가 형성된 맥락과 기성 정당, 정당체제의 성격에 따라 상

이할 수밖에 없기 때문이다.

그렇다면 한국 정당과 정당체제는 어떤 맥락 속에 놓여 있는지 살펴보자. 당원의 권한과 의무를 강조했던 대중정당 모델에서 출발한 서유럽 정당의 전통과 달리 한국 정당체제는 여야를 막론하고 정당 보스를 정점으로 한 과두제적 방식이 일반적이었으며, 1987년 민주화 이후에도 이런 피라미드형 내부 권력구조를 기초로 한 “타협에 의한 카르텔 정당체제(정병기 2010, 53)”를 그대로 유지해 왔다. 사회적 갈등과 균열을 제도정치 영역에 비례적으로 반영하지 못했던 한국 정당체제의 한계는 개별 정당의 과두제적 권력구조와 긴밀한 연관성을 지닌다. 정당 최고 엘리트 간의 카르텔 구조가 갈등을 하향식으로 구성함으로써, 결과적으로 특정한 사회적 요구가 제도정치영역에서 배제되는 정당체제의 보수적 독점구조가 창출되었던 것이다. 이런 조건에서 개별 정당의 민주화와 정당체제 민주화의 과제는 서로 상충되기보다 동시에 추진되어야 할 과제로 제기될 수밖에 없다.

그동안 한국 정당체제에 대한 개혁이 정당 내부의 민주주의를 확장하는 과제와 동시에 추진된 것도 이런 맥락과 무관하지 않다. 2004년 민주노동당의 원내 진출이 보수 독점의 한국 정당체제에 유의미한 균열을 내었던 것처럼, 정당체제와 정당 민주주의 개혁의 기본 방향은 정당 엘리트, 혹은 정당 보스에게 독점되어 있던 핵심 권한, 특히 공직선거에 출마할 ‘후보 공천권’을 일반 당원이나 지지층에게 분배하여 각 정당이 상이한 대중의 이해와 요구를 상향식으로 반영하도록 만드는 것이었다.

공천권 분배 방식에 대한 대안은 크게 ‘개방형 모델’과 ‘당원 중심 모델’로 구분할 수 있다. ‘개방형 모델’은 정당 민주주의의 기본 방향을 국회의원 개개인의 자율성이 보장되도록 원내기구를 강화하는 방향에서 찾고 있으며 공직 후보 공천권을 명부상의 당원만이 아니라 국민, 또는

유권자에게 개방해야 한다고 주장한다(정진민 2007; 임성호 2005). 반면 ‘당원 중심 모델’은 정당으로 집약된 사회적 갈등을 통해 정당체제를 구성할 때 정당 민주주의의 본연적 역할을 기대할 수 있다고 보면서 당원의 중심성이 보장되는 대중정당의 필요성을 강조하는 입장으로 나타났다(강원택 2003; 최장집 2007; 박찬표 2007). 이런 견해 차이는 ‘유권자 정당론’이나 ‘새로운 대중정당론(안철현 2012)’ 등 절충적 입장으로 제기되기도 했다.⁴⁾

이런 구상들은 적지 않은 차이에도 불구하고 폐쇄적이며 위계적인 정당 내 권력구조를 해체하여 분권화한다는 점에서는 동일한 방향의 개혁 조치라 할 수 있다. 그러나 2000년 창당한 민주노동당을 비롯한 한국 진보정당의 내부 민주주의는 기성정당과는 전혀 다른 출발점에서 있었다. 민주노동당 이후 한국 진보정당은 창당 시점부터 진성당원 중심의 당운영 구조를 확립하고 있으며, 공직 후보 직접선출 권한만이 아니라 공직·당직자에 대한 소환, 안건 발의, 총회 등 당 운영 전반에 대한 당원의 개입과 결정권한을 명문화하고 있다. 또한, 이들은 초기부터 기성 정당체제에서 대변되지 못한 사회적 계급·계층의 목소리를 편파적으로 대변하려는 목적을 내세웠기 때문에 정당 내부 민주주의의 실현이 정당체제 민주화에 긍정적 효과를 발휘했다. 따라서 한국 정당 내부의 민주화는 정당체제 민주화의 과제와 대립적이지 않으며, 상호 보완적인 과제로 이해되어야 한다.

4) 공천권을 중심으로 볼 때, 국민참여경선처럼 당원이 아닌 유권자나 지지자에게 선출권한을 부여하는 것은 기성정당의 입장에서는 충분히 민주적 조치일 수 있지만, 진보정당의 입장에서는 대단히 논쟁적인 문제다. 기성정당은 밀실공천의 민주화라는 의미가 있지만, 진성당원제에 기초한 진보정당의 경우, “당의 기율과 단합을 급격히 약화시키면서 정당의 역량을 쇠퇴시키고 현역 의원이 상대적으로 유리한 입장을 갖는 현직효과(incumbency effect)(강원택 2003, 265-266)”가 나타날 가능성이 있기 때문이다.

2) 민주주의의 두 가지 제도화 원리

정당 내부의 민주주의가 정당체제 민주화와 상충하지 않는다면, 가장 민주적, 혹은 급진적인 것으로 평가받는 진보정당 내부 민주주의는 어떤 원리로 구성되었을까? 민주주의라는 개념 자체가 매우 다의적인 해석을 내재하고 있기 때문에 진보정당의 내부 민주주의 제도 역시 그들이 스스로 표방하고 있는 민주주의관에 근거해 파악하는 내재적 접근이 필요하다. 이를 본격적으로 살펴보기에 앞서, 민주주의를 현실에서 구체적으로 제도화할 때 적용되는 두 개의 주권 원리를 먼저 살펴보자.

민주주의에 대한 주류적 해석은 ‘인민의 자기결정’의 근본원리로 하는 민주주의가 ‘규모의 딜레마(달 2010)’로 인해 불가피하게 대의제 민주주의로 전환되었다고 보는 것이다. 이것은 주권을 보유한 위임자가 자신을 대신해 정치적 의사결정을 내릴 수임자를 선택함으로써, 간접적으로 주권을 행사하는 방식이다. 그러나 주권자의 권한 행사를 선출과정으로만 제한할 것인지, 통치과정까지 확장할 것인지에 대해서는 상이한 입장이 대립해 왔다. 이를 가장 간명하게 표현해 주는 것이 ‘국민주권론(the theory of the national sovereignty)’과 ‘인민주권론(the theory of the popular sovereignty)’으로 불리는 두 가지 주권이론이다.

국민주권론은 프랑스 대혁명 등 근대 시민혁명의 결과로 출현한 근대 입헌주의 시민헌법체제의 근간을 이루는 것으로, 오늘날 지배적인 민주주의 패러다임이라고 할 수 있는 자유 민주주의, 대의제 민주주의, 엘리트 민주주의, 다두제 민주주의를 관통하는 원리다. 이 주권론에 따르면 국적 보유자로서의 국민 전체는 단일·불가분·불가양의 주권을 소유한다. 따라서 주권의 소유와 행사는 필연적으로 분리되고, 국민대표에 의한 의사결정이 불가피하게 여겨진다. 국민주권론은 선출과정의 민주성을 중시하되, 선출된 정치엘리트에 대한 유권자의 통제를 허용하지 않는다.⁵⁾

반면, 민중의 헌법사상을 특징짓는 인민주권론은 인민에 의한, 인민을 위한 정치를 철저히 추구하는 것으로, 집단으로서의 국민이 아닌 개별적 인민을 주권, 즉 통치권의 소유자로 하는 원리다. 즉, 인민(people)은 국민(nation)과 달리 단일하지 않고, 나눌 수 있는 것이기 때문에 개별 인민의 주권이 의원에 의해 대표될 수 없고, 단지 규모의 문제를 해결하기 위해 일시적으로 ‘대리’될 수 있을 뿐이다. 따라서 인민주권하에서 인민의 의사와 이익이란 유권자(시민)의 의사와 이익을 집적한 것으로, 의원은 유권자에 의해 직접 선출되고 유권자 의사를 단위별로 수입하고 수입된 권한 범위 내에서 대리권을 행사해야 하며, 유권자에게 자신의 정치활동을 보고해 국민의 훈령에 복종해야 하는 의무를 지닌다. 따라서 유권자는 의원에 대해 소환과 형벌을 추궁할 수 있다. 이런 상이한 주권론은 각각 자유위임 원칙과 명령위임 원칙이라는 두 가지 원칙을 바탕으로 대의체제와 유권자 간의 관계를 설정하고 있다(야스오 1998; 김현조 2003;

〈표 1〉 두 가지 주권론과 제도적 형식

	국민주권론	인민주권론
주권의 소유	전체 집단이 소유	각 개인이 소유
주권의 위임	자유위임	명령위임
민주적 의사 투입	선출 과정	선출·통치 과정
최고 권력	대의체제 (추정적 국민의사)	개인 전체의 최종 의사 (경험적 국민의사)
대의체 통제 방식	비제도적 압력	제도적 통제

5) 물론 국민주권론의 범주 내에도 편차는 존재한다. 대체로 대의제 민주주의가 규모의 딜레마에서 나타나는 ‘불가피성’을 강조하는 반면, 엘리트 민주주의론자들(Schumpeter 1966; 박세일 2006)은 정치 엘리트의 결정이 국민 다수의 결정보다 더 뛰어나다는 가정을 전제로 한다.

박경철 2005; 박상철 2006; 손우정 2013).

이런 두 가지 주권원리는 정당 내부 민주주의에도 적용된다. 비젠달(E. Wiesendahl)은 민주주의와 정당 간의 존재형태를 경쟁패러다임, 통합패러다임, 중재패러다임으로 구분하고 있는데, 이 중 간부정당의 유형에 해당하는 경쟁패러다임은 정당효율성의 기준을 선거승리에 두고 당원의 포괄적 참여를 역기능적인 것으로 보면서 당내 민주주의를 정당 간 민주주의로 대체한다. 반면 대중정당 유형에 해당하는 중재패러다임은 정당을 시민의사의 축적과 전이를 위한 조직적 도구로 보면서 당원이 구속력 있는 당내 결정에 실질적으로, 또 무제한적으로 참여하는 정책형성과정을 강조한다. 포괄정당 유형에 해당하는 통합패러다임은 당내에서는 선거를 통해 정당성이 부여된 다원주의적 엘리트경쟁의 원칙이 주도한다는 요구에 기초하며, 극단적 형태의 경우 당내 정책형성에 있어 당원 참여의 기회가 거의 부여되지 않고 정치적 참여의 범위에 대한 결정은 당수뇌부에 의해서만 이루어지는 것으로 구분하고 있다(이현출 1997, 55-61). 이 중 정당 내부 민주주의를 크게 중시하지 않는 경쟁패러다임을 제외한다면 중재패러다임은 인민주권적 원리를 강조하는 당원주도형 내부 민주주의 제도를, 통합패러다임은 국민주권적 원리를 강조하는 엘리트주도형 내부 민주주의 제도를 추구하는 것이라고 볼 수 있다.⁶⁾

6) 한편, 내부 민주주의 모델을 ‘참여모델’과 ‘심의모델’로 구분하고 있는 최종숙(2009)은 ‘참여모델’이 다수결에 의한 선출대의, 국민투표 등 직접참여로 보완되는 의사결정구조를 갖추며 의회에서 대표는 유권자의 선호를 집약(agggregation)하는 역할을 하는 반면, ‘심의모델’은 공론장에서의 영향력이라는 의사결정구조를 가지며 부분적 자유위임에 근거하고, 의회에서 의 대표는 유권자의 선호주창(advocacy)과 심의의 역할을 수행한다고 주장한다. 그러나 참여모델과 심의모델은 명목적으로 구분되지 않으며, 중첩 가능한 개념이다. 즉, 단순히 즉각적인 선호만 집락하는 참여기제와 심의를 보장하기 위해 다양한 방법을 결합하는 참여기제가 존재할 수 있으며, 심의모델 또한 정당엘리트만의 심의인가, 일반 당원을 포함한 심의인가에 따라 전혀 다른 정치적 의미를 지닌다.

당원주도형 제도와 엘리트주도형 제도 중 어느 것이 당내 갈등을 중재하는 데 효과적이나에 대해서는 여러 이견이 존재한다. 대의주의자들은 엘리트들 간의 타협과 중재, 협상이 일상적으로 가능하기 때문에 갈등 중재에 효과적이라고 주장하는 반면, 직접 민주주의론자들은 완전한 대의의 불가능성으로 인해 대의체계의 결정이 전체 공동체의 합의로 이어지지 못할 가능성을 제기하고 있다. 더 주목할 부분은 엘리트들이 최종적 결정 산출에 실패할 경우, 즉 당내 대의공간에서의 결정을 전체 당원이 수용하지 못하거나 엘리트 간의 중재나 타협이 이루어지지 않을 경우이다. 엘리트 주도형 제도만을 갖추고 있을 경우 해소되지 못한 갈등은 비제도화되는 경향이 있으나, 당원 주도형 제도의 실질적 행사는 당원의 직접 참여로 문제를 종결하며 갈등의 지속을 허용하지 않는 경향이 있다. 이 때문에 일반적으로 대의제 민주주의는 엘리트 중심의 과두제로 귀결될 가능성을, 직접 민주주의적 민주주의⁷⁾는 최악의 경우 전체주의로 귀결할 가능성을 내재하고 있다.⁸⁾

7) 대의제의 의사가 유권자의 의사에 종속되어 결정되어야 한다는 명령위임의 원칙은 사실상 대표자의 의사결정에 반대할 경우 사후적인 통제가 이뤄지는 ‘반(半)직접제’, 혹은 ‘반(半)간접제’의 형태로 나타나기 때문에 엄밀한 의미에서는 직접 민주주의라고 볼 수는 없다. 한편, 박명림은 국민주권과 인민주권의 고전적 분리와 대립, 상호 배척을 넘어 융합주권, 통합주권을 모색해야 한다고 주장하면서 그 대안으로 반(半)대의제, 반(半)직접제를 제시(박명림 2009, 373-385)하고 있으나 반대의제와 반직접제는 국민주권과 인민주권을 융합하거나 통합한 것이라기보다 사실상 인민주권적 제도로 보아야 한다.

8) 우리 헌정사 최초의 대통령 직선제가 한국전쟁 외중에 이승만의 재선을 위한 발췌개헌이었고, 최초의 국민투표가 박정희 정권이 쿠데타 이후 개헌을 추진하기 위해서였다는 점은 심의 없는 ‘단순한 선호 집락’의 위험성을 잘 보여준다. 그러나 이런 결과는 아래로부터의 통제 장치의 존재로 인해 일어난 것이라기보다(국민주권론에 기초한 대의제를 포함해) 어떤 민주주의에서도 나타날 수 있는 일반적 위험이다.

3) 집단 내부의 다차원적 권력관계

두 가지 주권 원리에 따라 설계되는 당원주도형 제도와 엘리트주도형 제도가 실제 정당 내부의 권력관계를 어떻게 구조화하는지를 파악하기 위해 권력의 다차원적 작동방식을 살펴보자. 여기서는 권력을 3개의 차원으로 구분한 룩스의 권력이론을 중심으로 살펴본다. 우선, 1차원적 권력은 베버의 전통을 이어받은 다원주의자들이 제시하는 권력 개념에 해당한다. 이들은 특정 정책에 대해 표출된 상이한 선호가 각자의 이해관계를 바탕으로 나타난다고 주장하면서 “A가 B의 반대에도 불구하고 자신의 정책을 관철시키는 것(헬드 2010, 310-311)”을 권력으로 보았다.

그러나 1차원적 권력 개념은 가시적 갈등상황만을 전제한다는 한계를 지닌다. 바흐라흐와 바라츠는 권력이 다원주의자들이 주장한 것처럼 어떤 의사를 ‘결정’하는 상황만이 아니라 “A가 자신에게 비교적 무해한 이슈로만 정치과정 범위를 제한”하는 “비결정 상황(Bachrach, Baratz 1962, 948; Bachrach, Baratz 1963)”에서도 행사된다고 주장했다. 이들의 관점에 따르면 권력은 단지 격렬하게 충돌하는 집단이나 개인 간에만 작동하는 것이 아니라 누군가의 ‘권력에 의해’ 자신의 이해관계나 선호를 제기조차 하지 못하게 되는 상황에서도 발휘된다.

이처럼 불만이 존재하지만 제기조차 할 수 없는 주체에게 행사되는 비가시적 권력을 2차원적 권력으로 부를 수 있다면, 룩스는 3차원적 권력이라는 또 다른 차원의 권력개념을 제안한다. 룩스는 권력은 의식적이며 의도적인 상황에서만이 아니라, “관찰할 수 없고 불만이 드러나지 않는 상황”에서도 작동한다고 주장한다. 2차원적 권력이 자신에게 불리한 의제를 ‘의식적으로’ 등장하지 못하도록 만드는 과정에서 발휘된다면, 3차원적 권력은 권력의 대상이 자신에게 유리한 의제를 제기해야 한다는 사실 자체를 인식하지 못하게 만드는 권력이라는 것이다(룩스 1992, 47).⁹⁾

그러나 다른 권력차원과 달리, 룩스의 3차원적 권력은 분석적으로 모호한 측면이 있다. 룩스는 3차원적 권력에 의해 배제당하는 ‘잠재적 갈등’은 “권력을 행사하는 사람들의 이해관계와 그들이 배제하고 있는 사람들의 실재적 이해관계(real interests) 사이의 모순 속에 존재(룩스 1992, 47)”한다고 주장하지만, 그도 인정하듯이 이해관계는 “어쩔 수 없이 가치 평가적인 것”이며, 이런 이해관계를 은폐하는 합의가 “진정한 합의가 아니라 강요된 합의임을 뒷받침해줄 만한 논증을 끌어내기란 거의 불가능(룩스 1992, 65, 89)”하다. 때문에 어떤 상황에서 3차원적 권력이 발휘되며, 이때 배제되는 갈등이 무엇이냐고 묻는 것은 규범적 가치가 개입된 특정한 결정주의로 귀결될 위험이 존재한다. 따라서 본 연구에서는 가시적 권력관계를 1차원적 권력개념으로, 비가시적 권력관계를 2차원적 권력개념으로 구분해 사용할 것이다.

이런 다차원적 권력 개념을 앞에서 살펴본 주권 개념과 결합하면, 진보정당 내부 민주주의에 대한 새로운 접근 시각을 구성할 수 있다. 즉, 진보정당 내부의 권력관계를 대의원대회나 중앙위원회 등 제도화된 대의 체제 내부에서 일어난 정파 간 갈등관계를 중심으로 분석하는 것은 가시적인 1차원적 권력관계만을 주목한 것이다. 이럴 경우 조직화된 정파‘들’이 조직화되지 않은 일반 당원에게 행사되는 의식적·무의식적 권력은 분석 대상에서 누락된다. 만일 분석의 초점이 당원 주도성의 실제적 구현 과정에 대한 것이라면, 일반 당원이 조직화된 정파나 정파‘들’에게 권력

9) 그러나 바흐라흐와 바라츠는 비행동(inaction)이 사건화되어 나타나지 않거나 관찰할 수 없을 수도 있으며, 개인이나 집단의 권력은 “의식적으로든 무의식적으로든 정책갈등이 공적으로 부상되는 것을 막는 장애물을 만들거나 강화한 결과(Bachrach, Baratz 1962, 949)”라고 분명히 주장하고 있다. 즉, 바흐라흐와 바라츠의 권력 개념은 의식적으로 비행동을 결정하는 2차원적 권력과 무의식적으로 자신의 선호를 표출하지 못하게 하는 3차원적 권력 개념이 모두 포함되어 있다고 볼 수 있다.

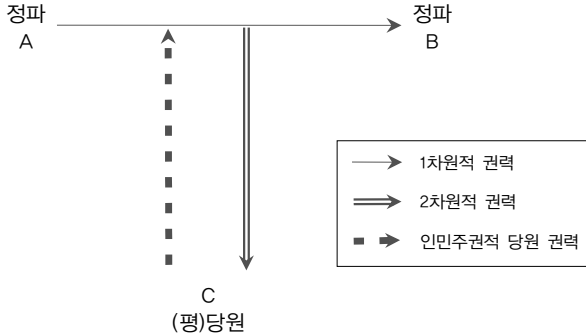
을 행사할 아래로부터의 개입 수단이 제도화되어 있는지, 또 그것이 실제 통제력으로 작동하고 있는지가 파악되어야 한다.

간략한 도식화를 시도해 보자. 정당 내부에서 갈등을 조직하고 당내 의사결정 과정에 유의미한 영향력을 행사하는 집단을 정파 A와 정파 B로 구분하고, 전체 당원을 C라고 본다면, 엘리트 주도형 내부 민주주의 제도는 C가 A와 B의 제도적 권력관계를 구성하고(선출과정의 민주성), 정치 과정은 A와 B의 1차원적 권력관계로 제한된다. 이때 C에게는 선출과정 이외의 정치과정에 개입할 제도적 수단이 없기 때문에 ‘A+B’는 C에게 2차원적 권력을 행사한다. 만일 C가 1차원적 권력양식에 대한 불만이 있다면, 이들은 자신의 불만을 비제도적 방식으로 표출하거나 스스로 문제를 해결하기보다 A와 B에게 문제해결의 책임을 온전히 위임하는 것을 ‘당연한 것’으로 수용하게 된다. 반면 인민주권론에 기초한 당원주도형 제도는 C가 A와 B 간의 1차원적 권력관계를 구성할 뿐만 아니라, 이들의 통치 과정에도 가시적으로 개입할 수 있게 허용한다.

<그림 1>은 이 관계를 단순하게 표현한 것이다. 흔히 ‘패권주의’로 요약되는 진보정당 내부 민주주의에 대한 기존의 접근은 권력을 정파 A와 정파 B간의 관계문제로만 환원한 것으로, (평)당원 C에 대한 A와 B의 권력행사는 당연시하거나 문제삼지 않았다. 그러나 진보정당 내부 민주주의 제도가 A와 B에 대한 C의 권력행사를 보장하는 당원 주도형 제도로 설계되었다면, C의 권력이 어떻게 제도화되어 있으며, 그것이 실효성 있게 행사되었는지를 물어야만 한다. 또한, 만일 당원주도형 제도가 존재함에도 불구하고 일반당원이 정파 간 권력관계에 개입하지 못했다면, 이것은 사실상 일반당원이 정파들에 의한 2차원적 권력에 종속되어 있는 국민주권적 원리, 즉 엘리트 주도형으로 운영된 것이라고 볼 수 있다.

이제 이런 분석 시각을 바탕으로, 민주노동당과 현 진보정당 내부의

〈그림 1〉 정당 내부의 권력관계



민주주의가 어떤 주권 원리로 설계되었으며, 실제 효과는 어떠한지 살펴보자.

3. 한국 진보정당 내부 민주주의

2000년 창당한 민주노동당은 이후 등장할 진보정당의 전형(template)이었다. 특히 민주노동당에 뿌리를 두고 있는 노동당과 정의당, 그리고 해산된 통합진보당의 내부 민주주의 제도는 몇 가지 차이에도 불구하고 민주노동당의 내부 제도와 상당한 연속성을 보이고 있다. 한국 진보정당들은 모두 당비를 내는 진성당원제에 기초해 당원이 직접 공직자와 당직자를 선출하는 것을 원칙으로 삼고 있으며,¹⁰⁾ 대중단체나 여성·소수자에 등에 대한 적극적 조치의 일환으로 부문 할당제를 도입하고 있다. 무엇

보다 한국 진보정당 내부 민주주의의 가장 큰 특징이라고 한다면, 선출 과정의 민주성만이 아니라 통치과정의 민주성을 예외 없이 적극 도입하고 있다는 점이다.

1) 민주노동당 사례: 당원주도형 제도와 그 실효성

우선 당내 민주주의 제도를 내재적인 시각으로 접근하기 위해 민주노동당이 어떤 민주주의관을 추구하고 있었는지, 정당 강령을 통해 살펴보자. 민주노동당은 당 강령 전문에서 “국민이 공직 대표자를 소환, 탄핵, 통제하고 발의권을 가지며 국가의 주요 정책을 결정하는 직접 민주주의를 실현할 것”을 천명하면서 당헌 전문에 “이 사회에 진정한 민주주의를 정착시키기 위해 투쟁할 뿐만 아니라 당내에 민주주의를 엄격히 적용하고 실현시키기 위해 노력할 것”을 약속했다. 공직 대표자에 대한 소환, 탄핵, 통제와 아래로부터의 발의제는 선출과정만이 아니라 통치과정의 민주성을 중시하는 인민주권적 원리에서 도출되는 대표적인 제도들이다. 이처럼 민주노동당의 민주관은 아래로부터의 직접 참여와 정치 엘리

-
- 10) 진보정당에서도 당원 외에 지지자나 선거인단, 여론조사를 결합해 공직 후보를 선출한 사례가 없는 것은 아니다. 2011년 12월 5일 민주노동당과 국민참여당, 진보신당 탈당파가 통합되어 창당된 통합진보당은 2011년 12월 31일 3차 전국위원회에서 2012년 총선 지역 후보 결정은 ‘협의와 조정을 우선으로 한다는 통합의 정신’을 바탕으로, 꼭 필요하다고 판단되는 지역에 대한 공동대표단의 조정, 또는 경선방식 조정, 경선이 불가피한 경우에는 당원 투표 50%, 여론조사 50% 방식으로 선출한다는 수정안을 만장일치로 통과시켰다. 당시 통합진보당은 180개 지역구 중 2명 이상의 예비후보가 경선을 치르는 곳이 30여 곳에 이르렀는데, 일부 지역은 비당원이 참여하는 국민참여경선 방식으로 치러졌다. 또한, 2012년 통합진보당 비례경선 부정의혹을 둘러싼 갈등 와중에 당내 혁신계를 중심으로 꾸려진 ‘새로나기 특위’(위원장 박원석 의원)에서는 공천권한만이 아니라 “당의 의사결정 과정에 시민의 참여가 보장되는 방식(통합진보당새로나기특별위원회 2012/06/18, 11-12)”을 적극 도입해야 한다고 주장하기도 했다.

트에 대한 국민의 통제를 강조하는 입장에서 있었으며, 이를 당내 민주주의의 제도화에도 적용시켜 평당원의 권한을 대폭 강화한 “직접 민주주의 제도와 절차”를 도입했다.

민주노동당은 창당 초기부터 당원 소환제와 총투표제, 당원 발의제, 총회, 분회 등 아래로부터의 직접 참여를 위한 다양한 당원주도형 제도를 갖추어 나갔다. 우선, 인민주권적 명령위임 원칙을 구현한 대표적 제도인 ‘당원 소환제’는 2003년 3월 1일 3차 정기당대회에서 개정된 당헌 제6조 ‘당원의 권리와 의무’ 중 1항 당원의 권리 5에 “당의 모든 선출직 및 공식선거당선자에 대하여 당규에서 정하는 바에 따라 소환을 요청할 권리”를 명시하면서 도입됐다. 소환을 위한 세부 규정은 2003년 4월 1일 1차 중앙위원회에서 마련되었는데, 초기에는 ‘해당 당부 재적 당원 1/3 이상의 연서명’으로 소환을 발의토록 했다가, 2005년 7월 2일 3차 중앙위원회에서 국회의원을 포함해 전체 당원의 직선에 의해 선출된 소환대상자는 당원의 1/10 이상, 광역시도와 지역위원회 선출자, 각급 당 기관에 의해 선출된 소환 대상자는 1/5 이상의 연서명으로 소환을 발의할 수 있도록 개정했다.

당의 주요정책과 진로에 대해 당원들이 직접 결정하는 ‘당원총투표제’ 역시 2003년에 도입되었다. 다만, 민주노동당의 당원총투표제도는 일반 당원이 발의할 수 없었고, 당대회에서만 회부할 수 있었다. 당원이 중앙위원회나 당대회 등 대의기관에 안건을 직접 발의할 수 있는 ‘당원 발의제’는 2003년 4월 1일 1차 중앙위원회에서 도입되었는데, 당대회 안건은 당원 300명의 연서명으로, 중앙위원회 안건은 당원 100명의 연서명으로 발의할 수 있었다. 다만, 발의된 안건의 심의와 결정 권한은 당원이 아니라 해당 회의체계에 부여됐다.

당원 소환과 총투표, 발의제가 당내 대의체제(중앙위원회와 당대회)

에 대한 당원의 통제 기제로서 반(半)직접제적 제도 설계를 보여주고 있다면, 가장 직접 민주주의에 부합하는 각 지역 당원 총회는 2001년 3월 20일 1차 중앙위원회에서 ‘당규 제12호 지역조직 규정’이 제정되면서 도입되었다. 당시 당규 제14조(총회)는 “총회는 지구당의 최고의결기관으로 지구당 전체 당원으로 구성한다”고 명시했으며, 1년에 한 번 의무적으로 소집해야 하고 운영위원회나 당원 1/3 이상의 요구가 있을 때 임시 총회를 개최할 수 있도록 했다. 그러나 2005년 7월 2일에 개최된 3차 중앙위원회에서 지구당을 지역위원회로 변경하면서 총회 조항을 폐지하고 지역위원회의 최고의결기관을 대의원대회로 이관했다.¹¹⁾

민주노동당은 총회를 제외하고 평당원이 지역위원회 등 정당 활동에 일상적으로 참여할 수 있는 방법으로 2001년 1월 8일 6차 중앙위원회에서 소규모 당원 모임인 ‘분회’를 설치했는데, 여기에는 지역분회와 직장분회, 지역분회에 소속되지 않은 당원으로 사회단체와 부문에 구성할 수 있는 특별분회가 존재했다.¹²⁾

이처럼 민주노동당의 내부 민주주의 제도는 직접 민주주의를 강조하는 민주주의관에 입각해 일반 당원이 당내 의사결정과정에 개입하고 정당 엘리트를 통제할 수 있는 ‘당원 주도형’으로 설계되었다. 이것은 민

11) 2005년 2월 27일 개최된 민주노동당 정기당대회에 보고된 <지역조직 개편안>에서는 “현실적으로 총회가 어려워진 속에서 대의원대회로 모든 기능을 이관”할 것을 제안하고 있다. 그러나 개정 당규는 총회를 개최할 수 있는 여지를 남겨 놓았는데, “각 지역위원회가 정한 규약에 따라 지역위원회는 당원총회를 통해 3항의 각호(지역위원회 규약 제정·개정, 사업계획 승인, 예·결산 승인, 주요한 진로결정, 기타 주요 사업 결정)를 결정할 수 있다”고 남겨 놓았다(민주노동당 2005/02/27). 그러나 총회의 소집 요건 등에 대한 강제조항이 존재하지 않는 상황에서 각 지역위원회의 총회는 사실상 폐지되었다.

12) 민주노동당의 분회 구성 관련 규정은 2010년 3월 1일 7차 중앙위원회에서 ‘의제별 분회’를 신설할 수 있도록 개정되었다.

〈표 2〉 민주노동당 당원 주도형 제도

당원주도형 제도	실행 조건	근거 조항	연도
당원 소환제	전체 당원 1/3 이상 발의(2003년) 전체 당원 선출 1/10, 광역시도· 지역위 단위 선출자 1/5(2005년)	당규 17호 4조	2003년 제정 2005년 개정
당원 총투표	당대회에서 발의	당헌 13조	2003년 제정
당원 발의제	당대회(300명 연서), 중앙위(100명 연서)	당규 5호 12, 13조	2003년 제정
총회	지구당 최고의결기관	당규 12호 12, 14조	2001년 제정 2005년 폐지
분회	당 기초 조직	당규 9호	2001년 제정

주노동당 내부 민주주의 제도로 주목받았던 ‘공직·당직자에 대한 당원 직접 선출’의 의미를 넘어서는 것이다. 1987년 민주적 전환에도 한국 정당체제는 여전히 당원에게 선출과정의 민주성조차 보장하지 못하는 전근대성에 머물고 있었지만, 민주노동당의 내부 민주주의 제도는 ‘87년체제’의 한계 또한 넘어서고자 한 급진적 가치를 내포하고 있었다.

그러나 문제는, 강령과 당헌, 당규에서 표명되고 제도화 단계까지 나아간 이런 급진적 제도들이 실제 그 취지대로 활용되었는지에 대한 것이다. 과연 민주노동당은 내부 권력갈등을 당원의 의사대로 해결하려 했을까? 민주노동당의 내부 갈등과 위기는, 이런 당원주도형 제도의 존재와 활용에도 불구하고 분당으로 귀결되었던 것일까?

실제 민주노동당의 당원 주도형 제도들이 얼마나 그 취지대로 활용되었는지 살펴보자. 위에서 열거한 당원 주도형 내부 민주주의 제도 중 실제로 행사된 것은 일부 지역에서 간헐적으로 개최되었던 총회를 제외하면 2005년 1차 중앙위원회를 앞두고 일반 당원 360명의 연서명으로

제출된 ‘기관지 위원장 사퇴 권고결의안’이 유일하다.¹³⁾ 그러나 일반 당원에 의해 발의된 안건이라도 심의·의결 권한은 해당 대의기관에 부여하고 있기 때문에 2005년 7월 2일 3차 중앙위원회에서 찬성 145표, 반대 160표로 부결됐다. 이로써 민주노동당의 당원 주도형 제도들이 실제 효력을 발휘한 사례는 단 하나도 존재하지 않는다.

2004년 원내 진출 이후, 민주노동당 내에서는 소위 ‘자주파’와 ‘평등파’로 지칭되는 두 경향 간의 퇴행적 갈등이 일상화되었지만, 이 과정에서 민주노동당의 급진적 내부 민주주의 제도는 철저히 무력했다. 게다가 2005년 지역 총회 의무 개최 규정이 폐지되면서 형식적 수준의 당원 참여 경로도 사라지기 시작했으며, ‘분회’ 역시 일반 당원의 직접 참여를 보장하는 제도적 장치로 작동하기에는 무리가 있었다.¹⁴⁾

이런 결과가 말해 주는 것은 민주노동당이 공식적으로 표방한 민주관에 따라 설계된 제도와 실제 당내 정치 간에 나타나는 괴리이다. 즉, 민주노동당은 아래로부터의 직접참여와 인민주권적 가치를 표방하며 다양한 당원 주도형 제도들을 적극 도입했지만, 실제 당의 내부 정치는 당원의 주도성을 보장하지 못한 채 오직 선출과정의 민주성만 작동하는 국민주론적 한계에 머물렀다. 민주노동당에서 내부 민주주의 제도를 둘러

13) 기관지 위원장 사퇴권고 결의안은 2004년 총선 이후 격화된 당내 갈등을 반영하고 있다. 2004년 11월 새로운 기관지 위원장이 취임하자 기존의 기관지 편집위원장과 편집방향, 인터넷 기관지 창간 등을 둘러싸고 갈등을 겪었는데, 2005년 1월 결국 편집위원장이 사퇴하자 기관지 위원장 사퇴를 요구하는 서명운동이 시작됐다.

14) 민주노동당의 ‘분회’ 조직은 기층 당원의 참여공간이자, 실질적인 세력과 개인들의 결합으로 발생한 문화적 차이를 통합시킬 수 있는 기구였던 것은 사실이다. 그러나 2006년 민주노동당 자체 조사결과에 따르면 당시 당 지역조직의 50% 정도에만 분회가 설치되어 있었고, 분회에서 다루어지는 의제도 지역현안(30.6%), 중앙단위 의제(25%), 사회복지 관련활동(10.8%), 지방자치활동(10.2%)순이었다(복수응답)(김성기·황기룡 2006/11/21). 이런 분회 활동마저 2008년 분당과 함께 괴멸적인 타격을 입게 된다.

〈표 3〉 민주노동당 당원 주도형 제도의 실효성

당원 주도형 제도	활용 사례
당원 소환제	없음
당원 총투표	없음
당원 발의	2005년 기관지 위원장 사퇴 권고결의안 (3차 중앙위에서 부결)
총회	2005년 폐지 후 대의원대회로 대체
분회	지역위 약 50% 설치(2006년), 분당 후 대폭 축소

싸고 크게 쟁점이 되었던 것은 2004년 최고위원회 선출과정에서 도입된 1인 7표제, 2006년 2기 최고위원회 선출과정에서 변경된 1인 2표제 정도였으며, 이는 모두 통치과정에서 당원의 권한을 강화하는 것이 아니라 선출과정의 민주성을 보완하기 위한 조치들이다. 2008년 민주노동당의 분당을 현실화한 2월 임시당대회에서는 당의 진로를 둘러싼 정파 간 갈등 해결에 실패했지만 총투표나 당원소환, 당원 발의 등 당원 주도형 제도를 활용해 문제를 해결하려는 시도는 전무했다.

이런 결과는 민주노동당 내부의 정파 간 1차원적 권력관계가 매우 파행적으로 지속되다가 결국 분당이라는 상황으로까지 귀결된 제도적 측면의 한계를 시사한다. 민주노동당은 공식적으로 표방한 민주주의관과 무관하게 조직화된 정파가 일종의 ‘당 내 당(party in party)’ 역할을 수행하면서 당원으로부터 통제받지 않은 하향식 갈등구조를 만들었고, 대의 공간 역시 엘리트 주도의 갈등이 반복되었을 뿐, 당원의 주도성은 구현되지 못했다. 오히려, 직접 민주주의의 취지와는 정반대로, 이런 갈등이 일반 당원에게는 2차원적 권력을 행사하는 것으로 이어졌다. 민주노동당의 내부 민주주의는 형식적으로는 당원 주도형이었지만, 실제로는 엘리

트 주도형으로 운영되었다.¹⁵⁾

따라서 내부 민주주의의 측면에서 민주노동당 내부 갈등과 파국적 결말에 대한 원인은 일반 당원에게 선출과정만이 아니라 통치과정에 대한 개입 권한까지 부여한 ‘지나친’ 민주주의에서 찾을 것이 아니라 이런 제도들이 왜 작동하지 못했는지를 검토하는 것에서 접근해야 한다.

2) 노동당, 녹색당, 정의당, 통합진보당 내부 민주주의 제도 비교

그렇다면 진보 4당체제하의 내부 민주주의 제도는 민주노동당과 어떤 차별성을 가지고 있을까?¹⁶⁾ 2008년 민주노동당의 분당 이후 2011년 진보대통합을 표방하며 창당된 통합진보당의 경우에도 2012년 당내 경선 부정 의혹을 둘러싼 내부 갈등을 해결하지 못한 채 분당으로 귀결되었다는 점에서, 당원 주도형 제도들이 과연 민주노동당의 사례와 차별성 있게 작동되었는지 살펴보는 것은 여전히 유의미한 질문이다.

우선 진보4당이 추구하는 민주주의관이 어떤 것인지, 강령을 통해 살펴보자. 4당 모두 문구의 차이는 있지만, 대의민주주의의 한계를 지적하면서 아래로부터의 직접, 혹은 참여를 강조하고 있다. 2012년 분당된

15) 2008년 민주노동당의 분당과 관련해, 필자가 인터뷰한 평등파 성향의 한 지역위원회 사무국장 출신은 당시를 이렇게 소회했다. “당원 의견은 아랑곳하지 않았다. 그런 과정이 문제다. 다양한 사람들이 민주노동당을 지지하는 상황이었는데, 도대체 무슨 문제로 그러는지도 잘 몰랐다. 그냥 싸우는 것 같으니까 ‘저들은 쪼개질 수밖에 없어’ 하는 식으로 보게 된 것 아닌가? 진보정당 전반을 바라보는 불신이 이때부터 싹트기 시작한 것 같다(인터뷰1 2014/08/25).”

16) 이 중 통합진보당은 2014년 12월 19일 해산되었기 때문에 2015년 5월 현재는 ‘진보 3당체제’이며, 새로운 진보정당 창당, 진보재편 등의 논의가 진행되고 있어 이 또한 대단히 유동적인 상황이다. 그러나 본 연구는 내부 민주주의 제도를 분석 대상으로 하고 있기 때문에 통합진보당을 포함한 노동당, 정의당, 녹색당 모두를 비교 대상으로 삼는다.

〈표 4〉 강령에 나타난 진보4당의 민주주의관

정당	관련 문구
노동당	“자본 권력의 걸치장이 되어 온 대의 민주주의를 실질적으로 민주화하는 동시에 아래로부터의 직접 참여 를 확대하여 지역사회와 노동 현장에서부터 연대와 협동의 대안 정치 공동체를 실현한다.”
정의당	“예산과 정책의 심의, 결정, 집행과정 등에 대한 시민의 참여와 감시를 제도화하고, 참여 민주주의 를 활성화한다.”
통합진보당	“... 예산과 정책 결정 등에 대한 시민의 참여와 감시를 제도화해 직접 민주주의 를 확대한다.”
녹색당	“대표자를 뽑아서 일을 맡기는 대의민주주의는 한계에 부딪혔습니다. 모든 의사결정과정정이 투명하게 공개되고 시민들이 참여하는 직접·참여 민주주의 가 필요합니다.”

* 주: 강조는 필자

정의당과 통합진보당은 민주주의에 대한 입장을 밝힌 구절이 거의 동일하나 정의당은 참여 민주주의를, 통합진보당은 직접 민주주의를 표방하고 있다는 점 정도가 차이다. 결국 진보4당이 추구하는 민주주의는 민주노동당이 공식 표방했던 민주주의관과 크게 다르지 않다.

당원주도형 내부 제도 역시 형식적으로는 대단히 유사하다. 다만 민주노동당의 경험을 공유하고 있는 노동당과 정의당, 통합진보당은 거의 유사한 제도적 형식을 갖추고 있으나, 차별화된 문화와 독립적인 창당 기원을 갖는 녹색당은 몇 가지 측면에서 중요한 차별성이 있다.

우선 노동당과 정의당, 통합진보당은 당원 소환, 당원 투표, 당원 발의 규정을 거의 동일하게 설계하고 있다. 3당 모두 국회의원 등 전국단위 선출 소환대상자의 경우에는 전체 당원의 1/10 이상, 광역 단위는 1/5 이상, 기초·지역 단위는 1/3 이상의 연서명으로 소환을 발의할 수 있으며, 당원 투표 역시 민주노동당과 동일하게 당대회에서 발의하게 되어

있다. 당대의원 구성방식이나 부문별 할당 기준도 거의 동일하다.

약간의 차이를 보이고 있는 것은 일반 당원이 당대회와 전국위원회(통합진보당은 중앙위원회)에 안건을 발의할 수 있도록 한 당원발의제와 총회 규정이다. 당원발의제는 당원 1% 이상의 연서명을 요구하는 등 3당이 동일하나, 노동당의 경우 강령과 당헌, 조직진로와 관련된 안건은 전체 당원 중 2% 이상의 연서명을 요구하고 있다. 또한, 지역총회 규정은 3당 모두 당규에 부활시켰으나, 노동당과 정의당은 ‘필요에 의해’ 총회를 개최하거나 관련 규정을 만들 수 있도록 한 것에 비해, 통합진보당은 의무 규정으로 부활시켰다. 다만, 정의당은 총회 개최 요건을 당원 20% 이상의 참여로 설정하고 있지만 통합진보당은 10% 이상으로, 비교적 느슨한 기준을 적용하고 있다. 결과적으로, 노동당과 정의당, 통합진보당의 당원 주도형 내부 제도는 몇 가지 차이에도 불구하고 민주노동당 내부 민주주의 제도와 크게 다르지 않은 형태로 설계되었다.

한편, 녹색당의 당원 주도형 제도는 타 진보정당과 유의미한 차별성을 보인다. 녹색당은 풀뿌리 민주주의에 기초해 아래로부터의 참여를 매우 강조하는 인식과 문화를 강하게 공유하고 있기 때문에 당원주도형 제도의 실행 요건 역시 가장 완화된 형태로 설계하고 있다. 녹색당은 공직자에 대한 당원 소환 규정을 국회의원과 광역·기초의원의 구분 없이 1/10 이상의 연서명으로 통일하고 있으며, 총투표의 경우 일반 당원에게 발의 권한이 없는 타 정당과 달리 당원 1/10 이상의 연서명으로 발의할 수 있도록 보장하고 있다.

녹색당의 가장 큰 특징은 대의원을 추첨으로 선발하는 ‘추첨대의원제’다. 추첨대의원제는 노동당의 전신인 진보신당이 2009년 1월 13일 13차 확대운영위에서 ‘2009년 당대회 대의원 선출을 위한 특별규정’을 확정하고 도입한 바 있으나, 당시에는 전체 대의원 중 10%만을 추첨으로

〈표 5〉 진보4당 내부 민주주의 제도 비교(당원 주도형 제도)

		노동당	정의당	통합진보당	녹색당
민주주의관(강령)		직접 참여	참여 민주주의	직접 민주주의	직접·참여 민주주의
당원 소환제	발의 기준	국회의원: 1/10 광역의원: 1/5 기초의원: 1/3	국회의원: 1/10 광역의원: 1/5 기초의원: 1/3	국회의원: 1/10 광역의원: 1/5 기초의원: 1/3	국회의원: 1/10 광역의원: 1/10 기초의원: 1/10
당원 총투표	부의 주체	당대회	당대회	당대회	대의원대회, 전국운영위원회, 당원 1/10
대의원 구성	구성	선출직, 당연직, 추천직, 할당 (할당: 여성 30%, 장애당원 5%)	선출직, 당연직, 추천직, 할당 (할당: 선출직· 임명직 여성 30%, 장애인 5%)	선출직, 당연직, 추천직, 할당 (할당: 선출직· 추천직의 30% 여성, 5% 장애인)	당원 추천 (할당: 소수자 대의원 10%, 여성 50%)
당원 발의	발의 조건	당원 1%(강령· 당헌 제·개정, 조직진로는 2%)	당원 1%	당원 1%	당원 1%
	의결	당대회, 전국위원회	당대회, 전국위원회	당대회, 중앙위원회	대의원대회, 운영위원회
지역 총회	조항	자체로 정한 규약에 따라 소속 당원들로 구성되는 총회를 개최할 수 있다.	① 당원대회는 필요한 경우 , 지역위원회운영 위원회의 의결, 재적당원 1/5 이상의 요구	① 정기당원대회는 1년에 1회 위원장이 소집, 지역위원회운영 위원회의 의결, 재적당원 1/5의 요구	* 시·도당에 위임
분회			지역위원회의 기초조직	지역위원회의 기초조직	의제별 당원모임

* 주: 공란은 해당 조항이 명문화되어 있지 않은 경우
 ** 주: 녹색당의 경우 지역당 연합이라는 특성으로 인해 중앙당 당규에는 지역총회 규정이 없으나 해당 시도당에는 특색에 맞는 세부 규정이 존재하며 실제 개최되고 있음
 *** 주: 강조는 필자

선발하여 실효성을 기대하기 어려웠다. 해산 직전 통합진보당에서도 당 대의원의 30%를 추첨으로 선발하는 안이 당혁신 안의 하나로 거론되기도 했다. 그러나 녹색당은 2012년 3월 16일 첫 대의원대회부터 소수자 할당 10%를 제외한 대의원 전원을 추첨으로 선발했다.¹⁷⁾

그렇다면, 진보4당은 당원 주도형 내부 민주주의 제도를 얼마나 실질화하고 있을까? 통합진보당을 제외하면 진보3당은 현재 활동 중인 정당들이기 때문에 이 질문에 대한 결론을 내리기는 이르다. 당원 주도형 제도들에 가장 적극적인 녹색당의 경우에도 여전히 원외 소수정당이라는 한계로 인해 내적 갈등이 크게 불거진 바가 없었다는 점에서, 당의 위기 상황에서 당원이 당내 엘리트에게 1차원적 권력을 실질적으로 행사할 수 있는지에 대한 평가는 유보적일 수밖에 없다.¹⁸⁾

그러나 통합진보당의 사례에서 보듯이 2012년 내적 갈등과 뒤이은 분당 과정이 2008년 민주노동당 분당의 복사판이었다는 점에서, 스스로 표방하는 인민주권적 민주주의 원리를 실제화하기 위해 노력했다고 평가하기는 어렵다. 물론 2012년 통합진보당의 갈등 과정에서 당원주도형 제도를 통한 문제 해결 방식이 시도되지 않았던 것은 아니다. 비례당선자

17) 2012년 3월 16일 개최된 녹색당의 첫 추첨대의원대회는 전체 140명의 대의원 중 88명이 참석해 약 63%의 참석률을 보였다. 특히 경남과 대전, 충북, 소수자 대의원은 전원 참석했으며 최연소 대의원은 12세였고, 최고령은 68세였다. 이 대회에서는 수정안과 현장발의안을 포함한 10개의 안건을 심의·의결했고, 결의문 2개를 채택했다. 2014년에 개최된 2차 추첨 대의원대회도 비슷한 수준의 참석률을 보였다.

18) 이 문제와 관련해 2014년에 개최된 녹색당 2차 추첨대의원대회의 결정은 주목할 만하다. 당시 2014년 6.4지방선거 비례후보 출마 문제가 대의원 발의 안건으로 올라와 치열한 토론 끝에 ‘전원 출마’ 결정이 내려졌다. 기존에는 4곳에만 비례후보를 출마시키기로 잠정 결정했던 녹색당은 대의원대회 결정 이후 녹색당 조직이 있는 14곳 중 12곳(1곳은 지역구 후보 출마, 1곳은 미출마)에 후보를 냈다. 지방선거 직후 진행된 평가에서는 당시 대의원대회의 결정이 옳았다는 결론을 내렸고, 추첨대의원대회의 역할을 더욱 강화하는 방안을 논의 중이다(인터뷰G1 2015/02/05).

의 사퇴문제를 둘러싸고 논란의 핵심이었던 이석기 의원은 2012년 5월 7일 보도자료를 통해 ‘당원총투표’를 제안하기도 했고, 5월 11일 강기갑 원내대표가 ‘당원총투표 50%, 여론조사 50%’로 결정하는 비례대표 사퇴안을 제안하기도 했다. 당시 총투표는 사실상 당원소환제와 동일한 효과를 갖는 ‘정치적 해법’이었기 때문에 경선부정 의혹에 대한 결백과 사실관계 규명을 요구하는 측보다는 ‘정치적 해법’을 주장하는 측에서 요구해야 할 안이었다. 그러나 당시 당내 주요 엘리트들은 당원에게 결정 권한을 부여하기보다 정치 엘리트 집단 간 협상력을 더 중시했고, 결국 사건이 해결되기는커녕 3개월 동안의 치열한 대치만 반복하다 분당으로 귀결됐다.

지금까지 살펴본 것처럼, 한국 진보정당 내부 민주주의 제도는 기성정당과 비교해 매우 혁신적이며 급진적이었지만, 실제로는 선출과정의 민주성에 머물렀을 뿐 통치과정에서 당원 주도성의 원칙을 내면화·실질화하는 단계까지 나아가지 못했다. 즉, 정파 간 1차원적 권력갈등에 당원이 직접 개입함으로써 중재나 갈등종결을 이끌어 낸다는 인민주권적 원리는 한국 진보정당에서 사실상 구현되지 못했던 것이다.

4. 진보정당 내부 민주주의의 구조적 한계

한국 진보정당은 왜 스스로 표방한 가치에 부합한 제도 설계에도 불구하고, 이를 실질화하지 못했을까? 여기서는 직접, 혹은 참여 민주주의를 강조한 진보정당 내부 민주주의가 사실상 그들이 비판했던 대의제 민주주의 형식에서 벗어나지 못했던 구조적 이유를 찾아보고, 진보정당 내

부 민주주의의 개선을 위해 제안된 몇 가지 대안들을 검토한다.

역사적 경험과 전통, 문화적 가치가 차별화된 녹색당을 제외한다면, 민주노동당의 역사적 경험을 공유한 정당들이 제도상으로 존재했던 당원 주도형 제도들을 실질화하는 데 실패했던 이유는 크게 세 가지 측면에서 검토해볼 수 있다.

1) 태생적 특성: 권위주의적 운동 문화의 이전

어떤 제도가 실제 어떤 효과를 발휘하는지는 단지 제도의 형식만이 아니라 그 제도가 존재하는 대상의 문화적 특성에 크게 영향받는다. 이런 점에서 공식적으로는 직접·참여 민주주의를 표방했던 진보정당에서 사실상 엘리트 주도의 정당운영이 이뤄졌던 것은 진보정당의 태생적 특성과 문화에서 기인하는 바가 크다.

노동당과 정의당, 통합진보당의 모태가 되는 민주노동당은 오랫동안 민중운동의 경험을 소유한 세력들이 일종의 좌파연합을 구성한 운동 정당적 외생정당으로 출발했다. 즉, 민주노동당 이후 한국 진보정치운동을 이끌어온 주류세력은 이전부터 확고한 정치노선을 보유한 ‘세력’으로 존재했고, 세력 간 갈등구조 역시 창당 이전부터 견고하게 형성되어 있었다. 이들은 대부분 대단히 높은 수준의 이데올로기적 중심성을 바탕으로 국가권력과 체제에 저항하는 ‘운동문화’에 익숙해 있었다. 이데올로기가 제시하는 목표가 비교적 분명하고, 이를 달성하기 위한 수단과 방법에 대해서도 합의가 이루어져 있거나 별다른 선택지가 존재하지 않았던 이들에게는 내적 민주성보다 ‘효율성’과 ‘기동성’이 강조되었다. 민주노동당이 창당하기 직전인 1990년대는 1980년대를 거치며 서로 갈등하던 운동세력이 관계 단절로까지 이어지던 시기였으며, 민주노동당 주요

세력 주체들은 국가의 배제 전략으로 인해 내부의 의사결정 과정을 외부로 노출하기 어려운 조건에 처해 있었다는 점을 주목할 필요가 있다. 이런 상황은 아래로부터의 의사결정과정보다는 ‘상층의 지침’이 ‘기층의 관찰’로 이어지는 권위적이며 하향식인 의사결정 문화와 친화성이 있다.

상호 간의 관계가 거의 단절되었으나 갈등요인이 내재되어 있던 세력들이 민주노동당을 매개로 다시 조우할 수 있었던 것은 ‘정치제도화’¹⁹⁾라는 공동의 목표를 발견하면서부터이다. 오랫동안 정치제도화를 추구하고 있던 세력과 더불어 운동영역에서의 국가의 억압과 고립 등 위기상황에 처한 다양한 운동세력들은 ‘운동에서 제도정치로의 이동’이라는 새로운 목표를 매개로 결집했다. 그러나 이 공동목표가 2004년 원내 진출로 해소되자, 잠재되어 있던 갈등이 순식간에 부활했다. 민주노동당의 내부 갈등이 표면화된 시기가 2004년 원내진출 이후이며, 정체성 차이가 격렬한 갈등을 촉발했다는 것은 우연이 아니다.²⁰⁾ 즉, 오랜 민중운동 과정으로 달린 이들의 정체성 중심의 쟁투적 문화는 불특정 당원의 심의와 소통을 전제한 당원 주도형 제도와 어울리지 않았고, 오히려 강한 정파 중심의 운동문화를 정당 내부로 이전했다.²¹⁾ 당직선거 이후 격렬해진

19) 정치제도화는 “운동세력이 정당의 형태로 독자 세력화하고, 선거에서 의미 있는 득표를 통해 의회 내로 진입하는 것(정하윤·신두철 2012, 102-103)”으로 정의된다.

20) 민주노동당으로 결집된 세력들이 넓은 의미의 ‘좌파성’을 공유한다고 볼 때, 정체성 갈등의 핵심 쟁점은 대북관을 둘러싼 갈등이었다. 민주노동당 내부 민주주의를 분석한 최종숙(2009, 192) 역시 북한 문제와 관련된 논쟁이 불거질 때마다 번번이 무의미한 힘의 대결로 종결되었으며 시간이 흐름에 따라 대결의 수위도 점차 높아졌다고 분석하고 있다.

21) 잘 알려졌다시피, 민주노동당 내부의 정파 갈등이 본격화된 2004년 총선 직후의 당직선거에서는 속칭 ‘세팅 선거’를 통한 정파계열 별 조직적 공모와 담합이 시도됐다. 범NL계열은 2003년 임시 당대회를 전후한 시기에 만들어진 ‘자주와 민주 통일을 지향하는 전국모임(전국모임)’을 통해, 범PD계열은 ‘반NL선거전선’을 ‘전국당혁신모임’을 통해 후보 조율에 나섰다(서울모임(준) 2004; 정영태 2011, 90-91; 김윤철 2009, 86-87; 손우정 2014, 209-215).

내적 정체성 갈등은 일반 당원에게 당내 주요 문제에 대한 결정권한을 부여하는 불확실성을 택하기보다 정파조직의 테두리에 최대한의 당원을 묶어 정파의 흡인력을 최대화하려는 전략적 사고를 가능케 했다. 이처럼 역사성을 가진 갈등구조는 아래로부터의 당원 통제보다 상층 중심의 정치활동과 친화성을 가질 수밖에 없었으며, 정파에 소속되지 않은 평당원에게 다시 2차원적 권력을 행사하는 것으로 귀결됐다.

흥미로운 사실은 정당의 보스를 정점으로 하는 과거의 위계적 정당 구조에 비해 이런 정파 조직 중심의 대의구조가 갈등관리에 더 취약했다는 사실이다. 이런 측면은 ‘87년체제’하의 대의구조가 갈등을 관리하고 타협과 중재를 유도하기보다 선거를 매개로 한 일상화된 갈등을 촉발하고 있는 한국 정치상황에 대해서도 유의미한 시사점을 주고 있다.

다른 한편, 진보정당 주체세력의 문화의 풍토가 내부 제도의 실행에 중요한 영향을 미친다는 사실은 비교적 당원주도형 내부 제도를 충실히 실행하고 있는 녹색당 사례에서도 확인할 수 있다. 녹색당은 타 진보정당과 달리 환경, 여성, 인권, 다양한 시민사회 운동, 지역풀뿌리 운동, 귀농운동, 생협운동 등 풀뿌리 민주주의와 친화적인 문화를 가진 이들이 주축이며, 다른 진보정당에 비해 여성당원과 청년당원, 생애 첫 당원의 비율이 높은 편이다. 이런 정치문화의 차이가 유사한 제도를 보유하고 있음에도 전혀 다른 효과를 발휘하고 있는 것이다.

이 당직선거를 계기로 ‘자주파’, ‘평등파’로 지칭된 두 운동 경향은 과거의 정체성 투쟁을 당내부에서 그대로 재현하게 된다.

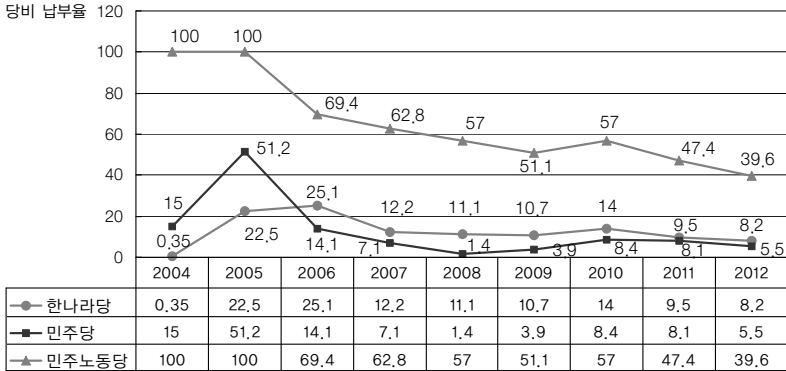
2) 동형화 압력과 과두제, 실리정치의 강화

진보정당의 당원주도형 제도들이 실효를 상실하게 된 또 다른 이유는 조직 자체가 가지는 과두제적 생리에서 찾을 수 있다. 제도화된 정치 공간으로 뛰어든 운동세력은 자신의 가치와 유권자의 지지 사이에서 “선 거 딜레마(Przeworski 1985)”를 겪게 되며, 점차 제도 자체가 부여하는 압력과 기성 정당의 선거 기술에 대한 모방 동기, 전문가에 대한 의존도가 높아지는 동형화(isomorphism) 압력에 직면하게 된다(DiMaggio, Powell 1983). 이런 상황은 기존 제도의 관행을 변형하는 대신 자신들의 주장이나 전술을 제도화된 관행에 맞춰 바뀌가는 ‘자기 변형(self-transformation, co-option)’을 유도해 낸다(오페 1996, 327; Meyer, Tarrow 1998, 21-22). 이런 변화는 미헬스가 (제도화된) 조직이 가지고 있는 기술관리적 특성과 지도부를 추종하려는 대중의 심리, 그리고 지도자가 소유한 우월적 자질이 결합해 과두제를 만들고, 일단 한번 지도자가 된 이들에게 확립된 이점이 이 과두제를 강화시키는 일련의 메커니즘으로 묘사한 과정(미헬스 2002; Smelser 1976)과 유사하다.²²⁾

<그림 2>에서 보듯이 진성당원제를 최초로 전면화한 민주노동당은 시간이 지남에 따라 당비 납부율이 현저하게 떨어졌다. 이런 결과는 진보정당에 대한 제도적 동형화의 압력과 실리주의적 유인이 강화되면서 상층 엘리트 중심의 과두제가 강화된 상황과 무관하지 않다. 2011년 본격화된 진보대통합 추진과정에서 진행된 이질적 주체 간 정치협상은 기

22) 제도화의 효과로 인한 정당 성격의 변화는 1970년대 신사회운동을 모태로 한 독일 녹색당의 사례에서도 확인할 수 있다. 독일 녹색당의 1980년 자르브뤼켄 기본 강령이 풀뿌리 민주주의를 강조하면서 반성장주의, 반제국주의, 반기술주의, 반의회주의를 강조했던 반면, 2002년 베를린 기본강령은 군사적 개입을 인정하고 대의제 민주주의와 국가체제의 필요성을 인정하는 등 ‘반(anti)정당적 정당’이 아니라 ‘정당체제에서의 대안세력’을 강조하는 등 현실정치노선을 수용했다는 평가를 받아왔다(김영태 2007).

〈그림 2〉 주요 정당 당비 납부율(2004~2012)



* 자료: 중앙선거관리위원회, 『정당의 활동개황 및 회계보고』 각 연도 자료 조합; 손우정 (2014, 293)에서 재인용

* 주: 2004년~2006년 민주당 통계는 열린우리당을 포함해 계산한 결과

** 주: 2012년도 한나라당 납부율은 새누리당 납부율

*** 주: 선관위에 보고된 2004년, 2005년 민주노동당 당비 납부율은 100%로 되어 있으나, 실제로는 80% 수준이었던 것으로 추정

존의 정체성과 실리 사이에서 갈등하는 과정이었으며, 당원에게 충분한 정보가 제공되지 않은 채, 상층 중심의 협상력만이 강조되었다.²³⁾ 2011년 진보대통합 과정에서 가장 큰 쟁점으로 등장했던 것이 국민참여당과

23) 2011년 본격화된 민주노동당과 진보신당, 국민참여당 간의 진보대통합 추진 과정은 상층 중심의 비밀 협상이 중심이었다. 당시 민주노동당의 경우, 일반 당원과의 소통 창구 역할을 하던 지역위원장이나 기관지 편집장 등 당내 여론을 담당하는 인사들까지 진보대통합 논의 과정에 대한 정보가 부족해 답답함을 토로하기도 했다(손우정 2014, 290-291). 상층 중심의 실리적 협상을 통한 진보대통합 과정은 2012년 통합진보당 내부 경선을 둘러싼 내부 갈등의 성격을 이해하는 데 필수적이다.

의 정체성 차이 문제였다는 것을 고려하면, 2011년 12월 5일 통합진보당의 창당은 실리적 유인이 정체성 갈등을 넘어선 결과를 보여준다.

이런 변화는 2012년 총선을 위한 당내 경선을 앞두고 인위적 당원 확대를 촉발하는 것으로 이어진다. 통합 이후인 2011년 12월 28일 통합진보당 제2차 전국운영위원회에서는 당규 중 당비규정을 “당권행사 공고 전 6개월 동안 1회 이상 당비를 납부하지 않은 자”에게 당직·공직 선거권과 피선거권 및 의결권을 가질 수 없도록 수정하는 안이 만장일치로 승인되는데, 사실상 1차례의 당비 납부로 진성당원의 권한을 모두 행사할 수 있게 허용한 조치였다. 2011년 12월 창당한 통합진보당은 12월 입당자가 약 6,500명, 2012년 1월 약 7,000명, 2월에 약 19,000명 등 총 32,500명이 3개월 사이에 입당한다. 이 수는 경선 당시의 유권자수 74,794명의 약 43.45%에 해당하는 비율이다(통합진보당 2012/12/21, 77).

물론 급격한 당원확대는 불균형한 당내 세력구성을 고려했을 때 어느 정도 불가피한 측면이 있었다. 그러나 이처럼 높은 ‘경선용’ 당원 비율로 인해 2012년 경선부정 의혹을 둘러싼 당내 갈등 과정에서 평당원의 역할을 강조하기 어려웠던 것도 사실이다. 이는 다시 당내 갈등의 해법을 갈등 당사자인 정파 조직의 영향력에서 벗어날 수 없는 대의체계에 서만 모색하게 만드는 결과로 이어졌다.

3) 제도 자체의 한계와 대안적 가능성

마지막으로는 리더십과 결합된 제도 자체가 가지는 한계를 지적할 수 있다. 당내 민주주의의 현실태는 제도와 정치적 리더십 간의 결합으로 구성된다. 따라서 정치적 리더십이 당원주도형 제도의 사문화(死文化)를 유발할 수 있지만, 제도 역시 정치적 리더십의 민주적 전환을 유도할

수 있다. 그러나 민주노동당의 내부 민주주의 제도는 권력자원이 부족한 무정파 당원들이 활용하기에는 접근성이 보장되기 어려웠으며, 정파에 소속된 당원들은 대의체제에서 자신들을 대표할 수 있는 정치 엘리트와 동원할 수 있는 자원이 존재했기 때문에 당원 주도형 제도를 적극 활용할 동기가 없었을 것이라고 추론할 수 있다.

그동안 진보정당 내부 민주주의 발전을 위해 제안되었던 몇 가지 제안을 통해 제도상의 한계와 개선 방향을 살펴보자. 우선 가장 자주 거론되고 있는 대안은 ‘정파등록제’와 이를 변용한 ‘정책명부비례대표제’다. 정파등록제는 2008년 2월 3일 민주노동당 분당 직전, 이른바 ‘심상정 비대위’에서 임시당대회 안건으로 제출한 것으로, 당내 정파가 핵심 구성원과 입장을 중앙당에 등록하고 정파 행사와 선거 출마자 명단을 공개하며 당은 등록된 공식 정파에게 당 공간과 매체 사용 등 인센티브를 제공한다는 구상이다. 이 제도가 자리를 잡으면 등록된 정파에게 더 높은 수준의 인센티브를 제공하고 미등록 정파에게 패널리 조치를 취할 것을 제안했다(민주노동당 2008/02/03). 정책명부비례대표제는 정파등록제의 문제점을 보완한 것으로, 해당 대의기구 임기 동안의 정치활동 전반에 대한 계획과 그 계획에 동의하는 후보들의 명단을 당원들에게 제출하고 당원들은 그 명단에 투표함으로써, 일종의 비례대표제 도입 효과를 내려는 시도다(조제희 2011).

그러나 이 제도들은 당내 내부 민주주의 문제를 ‘정파와 정파’ 간의 1차원적 권력 문제로만 환원할 뿐, 정파‘들’과 일반 당원 간의 2차원적 권력 문제는 고려하지 않고 있다는 문제가 있다. 오히려 정파등록제는 기존 정파조직의 기득권을 인정하는 동시에 일반 당원이 당내 정치에 참여하기 위해서는 기존의 정파조직을 통할 수밖에 없는 구조를 형성한다는 점에서 과두제, 혹은 다두제로 귀결될 가능성이 높다. 정책명부비례대표

제 또한, 정파에 대한 의존성보다 정책 차이에 대한 선호를 바탕으로 대의원을 배정한다는 점에서 진일보한 측면이 있지만, 정책명부 작성 주체가 이 명부에 대한 투표를 조직하는 행위가 당내 정파를 중심으로 전개될 수밖에 없다는 점에서 사실상 정파등록제와 동일한 효과를 낳을 수 있다.²⁴⁾

한편, 강남훈(2011)은 2011년 진보대통합 과정에서 진보정당 내부 민주주의를 위한 방안으로 호주 상원의원선거와 외국의 선진적인 주주총회에서 도입되고 있는 누적투표제도의 일종인 ‘단일이전가능투표제’를 제안하기도 했다. 이 제도는 투표 시 유권자가 우선순위가 표시된 투표 용지에 후보자들을 순서대로 선택해서 기입한 후, 미리 정해진 규칙에 따라 당선 기준치(quota)를 계산해 남거나 버려지는 투표를 다른 후보자에게 이전함으로써, 투표의 비례성을 높이는 방식이다. 그동안 패권주의 근절방안으로 도입된 1인 1표제에 비해 소수파 대표를 선출할 가능성이 높으며, 당원들이 여러 정파의 후보를 선택할 수 있다는 점에서 진일보한 효과를 기대할 수 있다. 그러나 집계방식의 복잡성은 컴퓨터 프로그램으로 해결할 수 있더라도 바로 이 계산논리의 복잡성 때문에 프로그램에 대한 신뢰를 확보하기 어렵다는 문제가 있다.

지금까지 살펴본 대안들이 주로 대의체제를 구성하는 과정의 민주성을 높일 수 있는 방법이라면, 보다 당원 주도형 제도에 가까운 대안들도 제안되어 왔다. 가장 도입 현실성이 높은 대안은 ‘당원 총투표제’인데, 앞에서 살펴본 것처럼 당대회에서만 발의될 수 있는 총투표제도를

24) 물론 이것은 ‘당원 주도형 내부 민주주의 제도’를 강조하는 입장에서 제기될 수 있는 평가이기 때문에 어떤 원리에 기초해 내부 민주주의 제도를 설계할 것이냐에 따라 전혀 다른 평가도 가능하다. 그럼에도 2008년 정파등록제를 주장했던 인물들이 주축이 된 진보신당이나, 정파등록제와 정책명부 비례대표제 도입을 권고했던 이들이 주축이 된 정의당에서도 여전히 해당 제도를 도입하지 않고 있어, 보다 적극적인 실험과 결과에 대한 평가가 진행될 필요가 있다.

녹색당처럼 당원이 스스로 발의할 수 있게 하여 당내 주요 의제에 대한 전체 당원의 결정권한을 보장하자는 것이다. 이 제안은 2008년 민주노동당 서울시당 대의원대회와 2009년 민주노동당 정책당대회에서 제안되었으나 ‘강령의 제정과 개정’, ‘당의 합당과 해산에 관한 결정’의 주체가 당원총투표가 되어야 하는지, 대의원대회여야 하는지에 대한 시각 차이를 좁히지 못해 모두 안건이 반려된 바 있다(황상운 2011).

마지막으로 검토해볼 것은 녹색당이 전면 도입하고 있는 추천제이다. 추천제는 당원을 대표하는 대의원을 선거 방식이 아니라 무작위 추천을 통해 선발함으로써, 여론조사에서 표본을 무작위로 추출하여 표본과 모집단의 어긋남(bias)을 최소화하는 것과 동일한 효과를 기대하는 것이다(Callenbach, Phillips 2008; 손우정 2011; 이지문 2012). 이 제도의 핵심은 대의원대회라는 대의체제의 성격을 엘리트(혹은 정파) 간 심의(deliberation) 공간이 아니라 심의 가능한 규모로 전체 당원을 축소하여 실질적인 당원 권력기관으로 만드는 것이다.²⁵⁾ 그러나 추천된 대의원의 참여 의지 문제가 난점으로 남으며, 추가적으로 소요되는 비용과 시간 문제도 해결해야할 과제로 제기되고 있다.

지금까지 살펴본 내용들은 진보정당 내·외에서 간헐적으로 제안되어 온 대안들이다. 이 대안들을 다시 거론한 이유는 이것들이 반드시 실효성이 있다거나 당원 주도형 제도의 효과가 입증되었기 때문이 아니라, 진보정당의 고질적인 내적 갈등과 자기 파괴적 분열에도 불구하고, 스스로 표방하고 있는 민주적 가치에 부합한 제도 개선 논의가 거의 이루어지

25) 조효래는 노동조합에서 하위 집단이나 정파들의 갈등을 완화하고 공동선을 향한 합의 수준을 높여 나가기 위해 다수결의 원리가 아니라 속의 과정에 기초한 토의 민주주의의 구체적 제도를 제시하고 있는데, 이 중 추천제를 활용한 시민배심제와 공론조사를 포함하고 있다(조효래 2010, 214-217).

지 않았기 때문이다. 따라서 이런 제안을 비롯한 정당 내부 민주주의 발전 방안들은 지속적인 연구 의제로 제기될 필요가 있다.

5. 맺음말

한국 진보정당은 예외 없이 급진적 민주주의관에 입각해 당원주도형 내부 제도를 표방했지만, 대부분의 정당은 제도의 취지에 맞게 정당을 운영해 오지 못한 채 사문화했다. 대의제의 냉기를 데우기 위해 직접 민주주의라는 난방기를 거실 가운데에 들여 놓았지만, 사실상 그것은 ‘종이난방기’에 지나지 않았던 것이다. 이런 결과가 나타난 것은 진보정당이라면 당연히 당원주도형 내부 민주주의에 동의해야 하는 것처럼 여겨진 규범적 강제의 효과도 반영되어 있는 것으로 보인다.

그러나 한국 진보정당의 내부 민주주의가 어떤 형식으로 제도화되어야 하느냐는 규범적으로 선언되어야 할 것이 아니라 다양한 실험과 도전을 통해 검증되어야 할 문제다. 최근에는 진보정당 내부 민주주의가 진성당원에 기초한 당원주도형 방식 대신 엘리트의 리더십과 책임성을 강화한 방식으로 대의제를 보완해야 한다는 의견도 지속적으로 제기되고 있다. 이런 다양한 주장들이 공론의 장에서 다뤄지고 위기에 빠진 진보정당의 혁신논쟁과 실험으로 이어진다면, 제도가 형식으로 남는 것이 아니라 보다 실효성 있는 혁신의 발판으로 자리 잡는 데 기여할 수 있을 것이다.

그럼에도 분명한 것은 진보정당의 자기 파괴적 권력갈등을 막지 못했던 이유가 당원 주도형 내부 민주주의 제도 자체의 문제 때문은 아니라

는 점이다. 한국 진보정당은 당원 주도형 내부제도가 가장 필요한 시점에, 단 한 번도 그 제도를 활용하지 않았다. 따라서 새로운 진보정당의 혁신과제에 당원 주도형 내부 민주주의 제도를 더욱 실질화하는 노력을 제외할 필요는 결코 없을 것이다. ~~새~~

참고문헌

- 강남훈. 2011. “단일이전가능투표제도를 제안함.” 새세상연구소. 『진보정당 내부 민주주의, 새로운 대안은 없는가?』. 토론회 자료집. 36-58.
- 강원택. 2003. “정당의 공직후보 선출과 당내민주화.” 심지연 편저. 『현대 정당정치 이해』. 백산서당. 239-266.
- 김성기·황기룡(진보정치연구소 지방정치연구회). 2006.11.21. “민주노동당 지역조직 실태조사와 개선방안.” 민주노동당. 1-24.
- 김영태. 2007. “독일 녹색당의 기본강령변화와 독일의 정당경쟁구.” 『한국정당학회보』 제6권 제1호(통권 10호). 193-215.
- 김윤철. 2009. “민주노동당 침체의 동학: 리더십 제약에 따른 당 혁신과 갈등 관리의 실패.” 서강대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문.
- 김현조. 2003. “한국지방정부 직접민주제의 현황과 개선방안.” 『지방정부연구』 제7권 제1호. 119-136.
- 달, 로버트 A. 김순영 옮김. 2010. 『정치적 평등에 관하여』. 후마니타스.
- 룩스, 스티븐. 서규환 옮김. 1992. 『3차원적 권력론』. 도서출판 나남.
- 미헬스, 로베르트. 김학이 옮김. 2002. 『정당사회학: 근대 민주주의의 과도적 경향에 관한 연구』. 한길사.
- 민주노동당. 2005.02.07. 『2005년 정기당대회 자료집』. 민주노동당.
- _____. 2005.02.27. “지역조직 개편안.” 민주노동당. 1-4.

- _____. 2008.02.03. 『2007년 임시당대회 자료집』. 민주노동당.
- 박경철. 2005. “대의민주주의국가에서 직접민주제적 제도의 헌법적 의미.” 『토지공법연구』 제29집. 한국토지공법학회. 484-507.
- 박명립. 2009. “민주주의와 헌정주의.” 민주화운동기념사업회 연구소 편. 『민주주의 강의 3: 제도』. 민주화운동기념사업회. 353-392.
- 박상철. 2006. “정치적 기본권의 개헌방향 검토와 정치참여문제.” 『헌법학연구』 제12권 제4호. 233-258.
- 박상훈. 2008. “한국은 진보정당 있는 민주주의로 갈 수 있을까?” 『노동사회』. 5월호. 10-38.
- 박세일. 2006. 『대한민국 선진화 전략』. 21세기북스.
- 박찬표. 2007. “전문가정당 정치론 대 대중정당 정치론.” 최장집 외. 『어떤 민주주의인가』. 후마니타스. 230-271.
- 샤츠슈나이더, E. E. 현재호·박수형 옮김. 2008. 『절반의 인민주권』. 후마니타스.
- 서울모임(준). 2004. “2004 당직선거에 대한 대응 경과와 평가.” 민주노동당 당원게시판. 1-10.
- 손우정. 2011. “선거를 넘어 추첨민주주의로: 추첨으로 창출하는 위임권력.” 칼렌바흐, 필립스. 『추첨민주주의』. 이매진. 111-143.
- _____. 2013. 『반란을 꿈꾸는 민주주의』. 내일의 책.
- _____. 2014. “한국 진보정치운동의 궤적(1987~2014): 제도화 전략의 성공과 실패를 중심으로.” 성공회대학교 박사학위논문.
- 안철현. 2012. “대중정당과 원내정당론 논쟁에 대한 비판적 고찰.” 『사회과학연구』 제28집 4호. 117-133.
- 야스오, 스키하라. 이경주 옮김. 1998. 『헌법의 역사』. 이론과실천.
- 오페, 클라우스. 1996. “운동정치의 제도적 자기변형에 대한 성찰: 단계모델 시론.” 러셀 J. 달턴·만프레드 퀴흘러 엮음. 박형신·한상필 옮김. 『새로운 사회운동의 도전』. 한울아카데미. 314-339.

- 이지문. 2012. 『추첨민주주의 이론과 실제』. 아담북스.
- 이현철. 1997. 『정당과 민주주의: 한국 정당의 당내 민주주의를 중심으로』. 오름.
- 임성호. 2005. “국회 원내 정당간의 갈등해소를 위한 제도화 방안: 실마리로서의 원내정당화 모델.” 『정책연구』. 144-255.
- 정병기. 2010. “정당정치의 역사적 변천과 한국 진보운동의 전망.” 『레프트대구』 1호. 43-66.
- 정영태. 2011. 『파벌: 민주노동당 정파 갈등의 기원과 종말』. 이매진.
- 정진민. 2007. “민주화 이후의 정치제도: 원내정당화를 중심으로.” 『국가전략』. 13(2). 115-140.
- 정하윤·신두철. 2012. “한국 녹색운동의 정치제도화의 기회구조에 관한 연구: 녹색운동과 녹색당의 사례를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제46집 제4호. 101-128.
- 조제희. 2011. “진보정당의 의결기관 선출방법: 정책명부 비례대표제.” 새세상연구소. 『진보정당 내부 민주주의, 새로운 대안은 없는가?』. 토론회 자료집. 4-9.
- 조효래. 2010. 『노동조합 민주주의』. 후마니타스.
- 채진원. 2009. “민주노동당의 변화와 정당모델의 적실성.” 경희대학교 대학원 정치학과 박사학위논문.
- 최장집. 2007. “원내정당론과 국민경선제가 민주주의 발전에 기여하기 어려운 이유.” 최장집 외. 『어떤 민주주의인가』. 후마니타스.
- 최종숙. 2009. “민주노동당의 당내 민주주의 분석: 원내진입시기에서 분당국면까지(2004.6~2008.3).” 『경제와사회』 2009년 가을호(통권 제83호). 169-362.
- 통합진보당 새로나기 특별위원회. 2012.06.18. “새로나기 방향과 과제.” 최종보고서.
- 통합진보당 특위. 2012.10.21. “진실보고서.” 통합진보당.

헬드, 데이비드, 박찬표 옮김. 2010. 『민주주의의 모델들』. 후마니타스.
 황상윤. 2011. “당원 직접 결정: 당원발의 총투표와 당원참여예산제.” 새세상
 연구소. 『진보정당 내부 민주주의, 새로운 대안은 없는가?』. 토론회
 자료집. 10-22.

Bachrach, Peter, and Morton S. Baratz. 1962. “Two Faces of Power.” *The American Political Science Review*. 56(4). 947-952.

_____. 1963. “Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework.” *The American Political Science Review*. 57(3). 32-642.

Biezen, Ingrid van. 2004. “Political Parties as Public Utilities.” *Party Politics*. 10(6). 701-722.

Biezen, Ingrid van., and Thomas Poguntke. 2014. “The decline of membership-based politics.” *Party Politics*. 20. 205-216.

Carty, R. K. 2004. “Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative.” *Party Politics*. 10(1). 5-24.

Cross, William P., and Richard S. Katz. 2013. “The Challenges of Intra-Party Democracy.” In William P. Cross and Richard S. Katz, eds. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford University Press. 1-10.

DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell. 1983. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” *American Sociological Review*. 48(2). 147-160.

Duverger, M. 1954. *Political Parties*. New York: Johns Wiley and Sons.

Hopkin, J., and C. Paolucci. 1999. “The Business Firm Model of Party Organization: Cases from Spain and Italy.” *European Journal of Political Research*. 35(3). 307-339.

Katz, R. S. 1990. “Party as Linkage: A Vestigial Function?” *European Journal of Political Research*. 18(1). 143-161.

- Katz, R. S., and P. Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics* 1(1). 5-28.
- Kirchheimer, Otto. 1966. "The Transformation of Western European Party System." In J. LaPalombara and M. Weiner, eds. *Political Parties and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press.
- Krouwel, André. 2003. "Otto Kirchheimer and catch-all party." *West European Politics*. 26(2). 23-40.
- Meyer, David S., and Sidney Tarrow. 1998. "A Movement Society: contentious Politics for a New Century." *A Movement Society: contentious Politics for a New Century*. Rowman & Littlefield Publishers. INC. Nanham · Boulder · New York · Oxford. 1-28.
- Przeworski, Adam. 1985. *Capitalism and social Democracy*. Great Britain at the University Press, Cambridge. [국역] 최형익 옮김. 1995. 『자본주의와 사회민주주의』. 백산서당.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1942. *Party Government*. New York: Rinehart.
- Schumpeter, J. A. 1966. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Unwin University Books.
- Smelser, Neil J. 1976, "Robert Michels' Theory of Organizational Structure." In Neil J. Smelser and R. Stephen Warner, eds. *Sociological Theory: Historical and Formal*. General Learning Press. 237-253.
- Young, Lisa. 2013. "Party Members and Intra-Party Democracy." In William P. Cross and Richard S. Katz, eds. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford University Press. 65-80.

A Study on Intra-party Democracy of Progressive Parties in Korea

The Cases of the Democratic Labor Party, Labor Party, Green Party, Justice Party, United Progressive Party

Son, Woo-Jeong

Sungkonghoe University

Party is not just belongings of a governing system but it plays a critical and creative role in making democracy come true. But the party system of Korea did not work as a place that citizens went through democracy but was run by downward operation that depended on eminent politicians or political sectism. In this situation, KDLP succeeded in winning a seat in a parliament and introduced the principle of the party run by legitimate party members, in which party members chose their candidates and the party leadership, and it had an impact on the existing party system. But progressive parties of Korea were divided twice in 2008 and 2012 and it made the Intra-Party Democracy (IPD) of progressive parties in name only.

This study will compare and analyze the IPD of Korean progressive parties including KDLP with a focus of institution that party members have initiatives and examine what party member's role in their party. By this, we will confirm that the IPD of progressive parties officially represented 'direct democracy' based on the theory of people sovereignty but actually was carried out by 'liberal democratic representative system' depend on leaders or groups of internal fractions in their party. That is, even if they introduced the institution that party

members have initiatives actively, the IPD of progressive parties in Korea did not work at all in internal conflicts in parties and then lost its effect and it had its meaning to an extent that party members could choose their candidates and officers of party who just delegated them.

Consequently, progressive parties had a limit of chronic and severe conflicts between internal fractions and intensifying oligarchy.

■ **Key Words:** Progressive Parties, Intra-Party Democracy, Institution that Party Members have Initiatives, Conflicts between Internal Fractions

투고: 2015.3.21 심사: 2015.4.13 확정: 2015.5.25
