

하네스 B. 모슬러 저, 『사라진 지구당, 공전하는 정당개혁』(고양: 인간사랑, 2013)

장훈 중앙대학교 정치국제학과

I. 정당 연구의 위기와 정당 모델의 위기 속에서 건져 올린 노작(勞作)

민주화 이후 거의 30년의 시간이 흐르고 있지만, 민주주의의 기관차라 불리던 한국의 정당정치는 오늘날 분명 위기다. 이 위기는 이중적이다. 하나는 정당 발전이라는 실천의 위기이고, 다른 하나는 정당 연구라는 이론적 활동의 위기다. 현실정치에서 정당의 위기에 대해서는 이미 술한 관찰과 진단이 제시되고 있다. 정당은 유권자의 신뢰를 잃은 지 오래고, 정당들이 당원이나 조직보다 여론조사에 기대는 허약한 집단으로 내려앉는 현상도 심화되고 있다. 정당 위기는 이미 일상화되어 있으며, 정당이 중심이 되는 민주주의는 현실과는 동떨어진 공허한 주문으로 전락하고 있다.

현실 민주주의에서 드러나는 요란한 정당의 위기와는 대조적으로, 정당 연구는 서서히 그리고 조용하게 침몰하고 있다. 정치 과정, 정치 제도, 한국 정치 분야 연구자들의 연구는 최근 들어 정당 연구에서 투표 행태의 분석으로 급격히 이동하고 있다. 간단한 예를 들자면, 정당 연구자들의 대표적 연구 집단인 한국정당학회가 발행하는 『한국정당학회보』에서 점차 정당은 사라져가고 있다. 2013년에 3차례 발간된 『한국정당학회보』는 모두 26편의 논문을 실었는데, 이 가운데 정당 연구(외국의 정당 연구를 포함)를 직접적으로 다루는 글은 5편에 불과했

다. 정당 연구는 이제 『한국정당학회보』에서조차 위축되어 가고 있는 실정이다.

현실의 위기와 이론의 위기는 따로 떼어 생각할 수 없고, 이론의 위기는 종종 현실의 위기의 반영일 수도 있다. 현실의 위기가 정당 연구자들에게 이론의 위기에 대한 일말의 알리바이를 제공할 수는 있겠지만, 한국 민주주의가 이미 성년을 지나 30주년을 눈앞에 두고 있다는 점에서 본다면 정당 연구의 퇴조는 실로 부끄러운 자화상임에 틀림없다.

이 같은 한국 정당 연구의 퇴조 속에서 최근 보석 같은 저작이 출판되었다. 서울대학교 정치학과 대학원에서 작성한 박사논문을 다듬고 수정해서 2013년에 출판된 하네스 모슬러의 『사라진 지구당, 공전하는 정당개혁』은 퇴조하고 있는 정당 연구에 봄비와도 같은 반갑고도 소중한 저작물이다.

II. 남겨진 과제 있으나 한국 정당 연구에 기여

이 저작의 미덕은 몇 가지로 종합될 수 있다. 첫째, 한국 정당의 경량화라는 큰 흐름 속에서 하나의 결정적 분기점이었던 ‘지구당 폐지’라는 단일 사례에 대해서, 이 같은 변화의 장기적, 중기적, 단기적 배경과 관련 행위자들의 전략과 담론을 긴 호흡으로 추적하고 있다는 점에서(long-term process tracing) 방법론상의 기여가 적지 않다고 할 수 있다. 둘째, 이 연구는 이른바 담론 분석을 통해서 기존의 다양한 제도 변동의 이론들인 구조적 접근, 제도적 접근, 행위자적 접근의 비판적 재구성을 시도하고 있다는 점에서 돋보인다고 할 수 있다. 셋째, 이 연구에서 지구당 폐지의 찬성과 반대를 둘러싼 담론(연합)의 경쟁에 대한 분석은 궁극적으로 한국 정당의 발전 모델을 둘러싼 논쟁, 더 나아가 한국 민주주의의 성격을 둘러싼 거대 논쟁에까지 기여할 수 있는 잠재력을 품고 있다.

물론 이 서평의 IV절에서 자세히 논하게 되겠지만, 이 연구는 ① 분석 시기 구분의 안이함의 문제, ② 서술 또는 묘사의 깊이와 개념 사용, 표현력의 문제, ③ 정당 연구를 둘러싼 거대 논쟁과의 이론적 연계의 취약이라는 숙제를 안고 있는 것도 사실이다.

III. 이 연구의 미덕은 무엇인가

먼저 무려 459페이지에 걸쳐서 1992년부터 2008년까지의 시기에 걸친 지구당 폐지 찬반을 둘러싼 담론 경쟁을 추적하는 이 연구의 미덕부터 좀 더 상세히 논의해 보자. 무엇보다 이 연구의 가장 커다란 기여는, 한국 정당 연구의 계량화, 파편화 흐름과는 대조적으로 하나의 결정적 사건에 대해서 장기 추적을 시도하고 있다는 점이다. 앞서서도 언급한 바와 같이 지난 30년간 정당 연구는 양적으로 퇴조하고 있을 뿐만 아니라 정당 연구의 방법에서도 점차 계량화, 파편화하고 있다. 정당-선거 연구자 집단은 양적으로나 질적으로 분명히 성장해 왔지만, 동시에 정당 연구는 자료와 데이터의 가용 여부가 우선적으로 연구 질문을 설정하는 계량화로 점차 쏠리고 있다. 손쉽게 구할 수 있는 정당의 이념 지표 자료(설문자료를 중심으로 한), 정당 소속 의원들의 국회 표결 등의 연구 주제에 대한 분석은 꾸준히 유지되고 있다. 하지만 기성품 자료(ready made data)가 아닌 거대한 대양에서 실종된 비행기나 배를 찾듯, 많은 시간과 노력이 요구되는 발굴 자료나 역사 사료에 근거하는 연구는 거의 자취를 감추고 있는 것이 오늘날 정당 연구의 현실이다.¹

이러한 우려스런 흐름과는 대조적으로 모슬러는 지구당 폐지의 찬반을 둘러싼 담론을 다양한 차원에서 장기적으로 재구성하기 위해서 방대한 자료를 새로이 구축하는 데에 커다란 노력을 기울이고 있다. 지구당 폐지라는 중대한 제도 변화의 정치 과정에 참여한 다양한 행위자들, 즉 대통령부터 여당과 야당의 개

¹ 이처럼 손쉽게 구하는 자료가 연구 질문의 방향과 범주를 설정하게 되는, 다시 말해 꼬리가 머리를 흔드는 이 같은 연구 활동의 흐름은 비단 정당 연구뿐만 아니라 정치학, 사회과학 일반에서 나타나고 있는 걱정스런 추세다. 교육정책 당국이나 언론기관, 연구지원기관들이 주도하는 연구자에 대한 평가는 오늘날 무엇보다 정형화되고 계량화된 방식에 크게 의존하고 있다. 논문의 편수가 중요하며 논문의 이론적 기여도나 현실적 의미를 따져 묻는 평가는 거의 외면되고 있다. 이 상황에서 연구자들이 당장 손쉽게 입수, 분석 가능한 자료에 주로 의존하고 연구 주제를 매우 미시적으로 세분화해서 연구 성과의 양을 늘리는 데에 몰두하는 것은 일견 당연한 반응일 수도 있다. 문제는 이러한 연구의 양적 성장 속에서 연구 질문의 적실성과 주체성, 연구 활동의 정밀함은 뚜렷하게 위축되고 있다는 것이다.

혁파와 기득권 세력, 나아가 전문가 집단(학계)의 입장, 시민단체의 개혁 담론을 방대하게 수집하고, 이들의 담론 전략과 담론 연합을 치밀하게(무려 20여 년간의 담론의 전개) 분석하고 있다. 또한 관련된 행위자들과 17회의 인터뷰를 통해서(인터뷰 대상자 명단은 451쪽) 개혁 담론의 실체에 좀 더 접근하려는 노력을 보이고 있다.

이처럼 다양한 차원에서 확보된 자료들을 바탕으로, 저자는 지구당 폐지 담론이 14대 국회에서 최초 제기된 이후에 15대 국회(1996~2000)에서 본격적으로 정치적 쟁점으로 등장하고, 이에 따라서 지구당 폐지 옹호 세력과 이에 반대하는 세력이 벌이는 개혁 내러티브와 주요 세력들의 개혁 담론 연합의 형성과 상호작용 및 상호 전략을 실감나고도 현장감 있게 재구성하고 있다. 마침내 16대 국회(2000~2004)에서 지구당 폐지를 포함하는 정당법이 여야 합의로 통과되고, 이어서 17대 국회(2004~2008)에서는 지구당 폐지라는 제도적 변화가 헌법재판소의 합헌 판결에 따라서 공고화되는 과정까지를 입체적으로 추적하고 있다.

근 20여 년 이상 이어진 지구당 폐지의 찬반 담론과 담론 연합의 부침과 성패를 추적하는 이 같은 연구 방법은 사실, 저자는 이 책에서 명시적으로 언급하고 있지 않음에도 불구하고, 사회과학의 역사적 연구 방법의 한 핵심을 우리의 정당 연구에서 본격화한 의미가 크다. 1970년대 미국 사회과학계에서 기존의 실증주의가 지배하는 연구 경향에 대한 반성이 본격화되면서 그에 대한 대안으로서 다양한 방식의 연구 전략들이 논의되고 시도되었는데, 모슬러가 본 저작에서 시도하는 장기적 과정추적(long-term process tracing) 방식은 바로 역사적 접근의 가장 구체적인 연구 방법이라고 할 수 있다.

둘째, 저자가 이 저작의 분석틀로서 제3장에서 상세하게 논의하고 있는 담론 이론에 대한 설명은 곧 기존 사회과학계에서 한창 논의해 온 제도 변동에 관한 다양한 접근들의 총정리이면서 동시에 요즘의 제도(변동)이론의 현 주소를 충실하게 보여주는 논의다. 이른바 신제도주의가 1970년대 후반, 1980년대부터 주목을 받게 되면서, 게다가 1980년대 이후에 현실세계에서 제3의 민주화 물결에 따라서 새로이 민주정치제도를 설계 또는 채택하는 신민주주의국가들이 다수 출현하면서, 제도의 기원과 변동에 대한 논의가 비교정치와 민주주의의 영역에서 새로이 각광을 받게 되었다. 이에 따라서 구조적 접근, 행위자 중심의 접근, 양자를 결합하려는 일련의 절충이론들이 비교정치에서 제법 풍성해지게 된

것이 지난 20여 년간의 흐름이다. 특히, 최근 들어 일단의 연구자들이 제도 변동 분야에서 주도하고 있는 담론(혹은 아이디어) 중심의 접근법은 기존의 여러 접근법의 장점을 종합하려는 야심찬 시도라고 할 수 있다. 모슬러의 표현대로, (정책 혹은 제도에 대한) “아이디어에는 행위(자)의 대분까지 포함되어 있다고 볼 수” 있고 (36쪽), 또한 “아이디어는 변화에 대한 설명서라고 할 수 있는 텍스트를 내포하고 있기 때문에”(36쪽) 구조 안에서 발생하는 변화를 설명하는 데에 유용하다는 것이다. 결국 담론 분석이란 “담론 영역의 제도적 요인, 사회경제적 조건뿐만 아니라 담론경쟁의 형성 과정에서 상호작용하는 동적인 역학관계들”(38쪽)을 분석하기에, 제도 변동의 종합적 접근이라고 불릴 만하다는 것이다.

결국 첫째 미덕과 둘째 미덕을 결합하자면 모슬러는 그간 한국 정당 연구에서 점차 희귀해지고 있는 장기적 흐름의 추적법과 최근 비교정치이론의 다양한 흐름들을 결합하는 담론 분석이라는 두 가지 방법론적 흐름을 지구당 폐지라는 핵심적 변동의 사례에 적용하고 있다고 말할 수 있다.

셋째, 모슬러가 20여 년간의 분석 기간을 통해서 추적하고 있는 지구당 폐지 담론과 지구당 유지(강화) 담론은 곧 이를 확장하자면, 민주화 이후 한국의 정당 발전 모델을 둘러싼 대립과 경쟁의 구조적 특성을 이해하는 데에 기여할 수 있을 것이다. 지구당 폐지 담론은 모슬러도 정리하고 있는 바와 같이, 느슨한 정당 조직과 지지자 중심의 미국형 정당의 강한 영향 아래 있는 것이며, 지구당의 강화, 유지 담론은 곧 강한 정당 조직과 당원 중심의 유럽형 대중정당의 영향을 크게 받고 있는 모델이다. 이러한 대립하는 담론의 전략과 지지를 동원하기 위한 연합의 구성, 그리고 그에 따른 제도 변화의 양상을 추적함으로써 (모슬러가 처음부터 의도한 바는 아니었겠지만) 실제로 한국에서 이론적으로나 현실적으로나 영향력의 우위에서 있는 것은 미국형 정당 모델이었다는 점이 드러나게 된다.

IV. 이 연구의 한계

위와 같은 다양한 미덕들과 아울러 이 저작은 또한 몇 가지의 아쉬운 점을 분명하게 안고 있다. 첫째, 시기 구분의 문제, 둘째, 분석 내레이션을의 수위 및 개념

의 적정성의 문제, 셋째, 분석 결과의 의미에 대한 해석의 문제 등이다.

무엇보다 시기 구분의 문제는 이 연구와 같이 장기적인 호흡의 분석에 있어서 매우 중요한 이슈다. 시기 구분은 단순히 긴 시간을 여러 개의 분석 단위로 구획 짓는 역할을 넘어서 분석 대상 이슈의 발생-전개-위기-극적인 해소 등의 전개 과정이 효과적으로 펼쳐 보여지는 방식으로 이뤄져야 한다. 하지만 모슬러는 지구당 폐지 담론의 발생-전개-해법 채택까지의 과정을 구분하는 방식으로 국회의 공식 회기 구분을 사용하여 14대 국회(이슈의 제기와 발생)부터 15대, 16대 국회(지구당 폐지라는 제도 변동의 채택), 17대 국회(지구당 폐지의 제도적 공고화 시기)까지를 대상으로 담론 연합과 담론 전략을 추적하고 있다. 이 방식은 논의의 주 무대가 국회 내 정치개혁특위 및 여야 정당이라는 관점에서 일견 타당하다. 하지만 지구당 폐지 논의가 제도권뿐만 아니라 지식인 집단, 시민단체, 대통령 등이 관여하는 폭넓은 공론장에서 진행되었다는 점을 감안하면 지구당 폐지 담론의 발생-전개-위기-해소를 담은 좀 더 구체적이고 적극적인 방식의 시기 구분을 시도할 수도 있었을 것이다.

둘째, 분석 내레이션 및 분석 개념의 적정성의 문제를 지적할 수 있다. 앞서도 언급했듯이 모슬러는 3장에서 제시한 분석틀을 바탕으로 지구당 폐지 담론 연합과 지구당 옹호 담론 연합의 경쟁과 상호작용을 분석적으로 내레이션하는 방식으로 풀어가고 있다. 이는 마치 합리적 행위자론과 역사적 내러티브를 결합한 분석적 내레이션(analytic narration) 방법론과 매우 유사한 서술 방식이라고 할 수 있다. 여기서 깊은 주의를 기울여야 하는 문제는 내레이션의 기법 혹은 방식의 문제다. 사례의 발생, 진전, 해소 과정을 생생하게 묘사하기 위해서 때로는 사소한 사실이나 인물 혹은 드라마가 크게 부각될 수도 있는데, 이 과정에서 세밀한 묘사와 사회과학적 서술 방식 사이의 균형의 문제가 떠오르게 된다. 인물, 사건, 드라마가 빚어내는 긴장감과 흡인력 못지않게 사회과학적 서술이 가져야 하는 정확함, 간결함이 동시에 요구되는 것이다.

이러한 역사적 묘사와 사회과학적 서술의 줄다리기 속에서 저자는 가끔씩 역사적 묘사 혹은 저널리즘적 묘사로 경도되곤 한다. 몇 가지만 예를 들자면, 저자의 분석에서 대통령은 결정적인 행위자가 아님이 분명함에도 불구하고, “청와대라는 거대행위자”(146쪽)라는 표현을 자주 사용한다든가, “단지 언론이 지구

당 폐지도 마다하지 않은 무조건적인 정치 개혁을 거의 히스테리 수준에서 선전하였다는 사실을 통해”(220쪽) 등의 서술 방식은 극적인 표현을 위해서 정밀함과 간결함을 희생한 사례로 꼽을 수 있을 것이다.

셋째, 모슬러가 제시한 결론은 필자를 포함하여 다수의 연구자들이 절실하게 공감할 수 있고 또한 많은 연구자들의 후속 연구를 자극할 수 있는 귀중한 내용임에 틀림없다. 지구당 폐지 찬반을 둘러싼 술한 논쟁은 2004년의 정치사회적 위기 (좀 더 구체적으로는 당시의 현실 정당 정치와 선거 정치의 위기) 속에서 그간의 토론 성과나 장기적인 효과를 고려하는 개혁으로 귀결되기보다는 단지 “보여주기 위한 개혁”, “눈 가리고 아웅”식의 개혁으로 치달으면서 지구당 폐지가 이뤄졌다는 모슬러의 결론은 매우 경청할 만하다.

이 저작에서 저자가 제시하는 대안은 그러나 좀 더 깊은 성찰과 장기적 연구를 필요로 한다. 모슬러는 결론에서 “지구당 제도를 유지하되, 그 제도의 본래 기능이 정상적으로 작동할 수 있는 조건을 만들어야 하지 않았는가 하는 질문 역시 가능하다”고 맺고 있다. 아마도 정당 연구자라면, 혹은 정당이 근간이 되는 민주주의를 지향하는 이들이라면 누구나 공감할 만한 결론이다. 하지만 이러한 결론은 사실 낭만적이고 몰역사적일 수도 있다. 폐지 이전의 한국 지구당 제도의 현실은 사실 권위주의 시대부터 수십 년간 축적되어온 역사적 산물이다. 권위주의 국가가 주도하는 하향식 지지 동원과 정당화 메커니즘의 주변적 존재로서 정당은 오랫동안 존속해 왔고 지구당은 이러한 주변적 존재의 말초신경이자 손발이었다. 민주화라는 개방화와 투명화의 흐름 속에서도 여전히 하향식 동원, 정당화 기제로서 작동해 온 지구당 조직은 지역사회 정치에 뿌리내리고 있는, 역사적으로 진화해 온 실체다. 이러한 실체에 맞서서, 지구당 제도를 정상화한다는 것은 수십 년간 쌓여온 지역사회의 후견 구조, 정당에 대한 자발적 참여가 여전히 간헐적인 시민사회, 강력한 정부 밑에서 주변적이고 허약한 체질이 일상화된 정당 조직을 근본적으로 혁신하는 일이다.

달리 말하자면, 지구당 폐지라는 공식적 개혁 명분의 뒤에 혹은 개혁 명분의 수면 아래에서 여전히 온존해 있는 이 같은 구조야말로 사실 역사적으로 장기 지속되고 있는 한국 정당의 실체인 셈이다. 지구당 조직의 공적 폐지 이후에도 지역사회에서 살아 숨 쉬고 있는 하향식 동원과 후견적 정당화와 연계 구조는

바로 민주화, 세계화, 투명화의 거대한 흐름 속에서도 적응하며 끈질기게 살아남은 한국형 정당의 실체다. 이 점에서 보면, 모슬러는 수년에 걸친 진지한 분석 노력을 통해 이러한 거대한 역사적 실체의 한 조각만을 벗겨낸 셈이다. (굳이 다시 설명하자면 지구당 폐지라는 공식적 개혁을 통해서 2004년의 위기를 일단 벗어났지만 지역사회의 후견 구조와 하향식 동원 구조는 현실세계에서 대체로 살아 남아 있는 한국 정당의 적응력이라는 실체의 한 단면을 파헤친 것이 모슬러의 이론적 기여의 핵심이다.) 결국 모슬러의 연구는 역사적으로 축적된 장기 지속물로서의 한국 정당 정치에 대한 본격적 (역사) 연구의 의미심장한 첫 걸음에 다름 아니다.

투고일: 2014년 5월 23일 | 게재확정일: 2014년 5월 23일