

소수정당 입법활동 연구: 민주노동당의 사회운동과의 연계전략을 중심으로

정경윤*

일반적으로 다수결의 원칙이 사용되는 국회의 의사결정 체제에서 소수정당의 입법활동은 한계를 가질 수밖에 없다. 하지만 17대·18대 민주노동당의 성과적인 입법결과들을 살펴보면 소수정당의 구조적 제약 요인으로 설명할 수 없는 다른 결과를 보여준다. 이것은 구조적 제약만을 강조하거나 기존 거대양당 중심의 분석 방법만으로는 소수정당의 입법활동을 온전히 설명할 수 없다는 것을 말해준다. 즉, 구조적 제약과 제도정치 공간을 구성하는 기본적 세력관계와 구도를 넘어서는 어떤 요인이 입법활동 과정에서 작동하고 있다는 것을 추론해 볼 수 있다. 그렇다면 소수정당은 자신의 구조적 한계에도 불구하고 어떻게 성과적인 입법결과들을 가질 수 있었을까? 본 연구는 진보정당이자 소수정당으로서의 민주노동당이 유의미한 입법결과를 가질 수 있었던 이유가 사회운동과의 연계에 있다는 시각에서 출발한다. 즉 사회운동으로부터 시작한 외생정당이라는 특성을 가진 민주노동당은 국회 소수정당의 한계를 넘어서기 위해서 원외의 자원을 최대한 활용하는 전략을 동원했을 것이다. 진보정당과 사회운동의 연계로 거대정당에 대한 견제력을 보완할 수 있는 것이다. 본 연구에서는 여러 진보정당 중 비교적 오랜 역사를 가지고 원내에서 유의미한 활동을 전개했던 민주노동당을 중심으로 소수정당의 입법활동에 대한 구조적 한계를 넘어서기 위한 가능성을 진보정당과 사회운동의 연계를 통해 살펴보고자 한다.

Ⅰ 주제어 Ⅰ

소수정당, 민주노동당, 사회운동, 연계, 입법활동

* 성공회대학교 대학원 사회학과 박사과정

1. 서론

일반적으로 다수결의 원칙이 사용되는 국회의 의사결정 체제에서 소수정당¹⁾의 입법활동은 한계를 가질 수밖에 없다. 의석수 20석 이상의 교섭단체 구성에 성공한 정당 중심으로 운영되는 국회운영은 원구성부터 시작하여 본회의 운영, 상임위 구성과 운영, 회의 상정 안건 등이 모두 교섭단체를 중심으로 이루어지기 때문에 비교섭단체인 소수정당 국회의원은 심각한 활동의 제약을 받을 수밖에 없다. 이런 구조적 조건만을 고려한다면 소수정당이었던 진보정당의 원내활동과 정치개혁활동은 전무할 수밖에 없다는 결과에서 벗어나기 어렵다.

하지만 17대·18대·19대 국회에서 진보정당들의 입법안 처리결과 현황을 살펴보면 소수정당의 구조적 제약 요인으로 설명할 수 없는 다른 결과를 보여준다. 특히 민주노동당은 17대 국회에서 대표 발의한 326건, 18대에서 275건 총 601건의 법률안 중에서 내용이 전혀 반영되지 않고 폐기된 경우(임기만료폐기, 폐기)와 철회를 제외하고 원안 내용이 거의 그대로 반영된 ‘원안가결’과 ‘수정가결’, 그리고 원안의 일부 내용이 반영되어 수정안 형식으로 통과된 ‘대안반영폐기’법안이 183건 (30.4%)에 이른다. 이 중 민주노동당이 당 차원에서 대변인 발표나 당 기관지인 「진보정치」 기사를 통해 대외적으로 성과적인 입법결과를 홍보했던 법안은 52건으로 183건 중 28.4%에 해당된다.

1) 본 연구에서 소수정당이란 국회의원 선거를 통해 국회의원을 배출하여 국회에 진출하였으나 국회의원 10인 이상의 입법발의 조건이 되지 못하는 정당 또는 20인 이상의 원내교섭단체를 구성하지 못한 비교섭단체의 정당을 의미한다.

〈표 1〉 17대-19대 진보정당 국회의원 대표발의 법률안 및 처리 현황

국회	전 체 (합 계)	원안 가결	수정 가결	대안반영 폐기	임기만료 폐기	폐기	철회
17대 민주노동당 (의석수 10석)	326	9	7	81	193	33	1
18대 민주노동당 (의석수 6석)	275	0	1	85	169	15	5
18대 진보신당 (의석수 1석)	34	0	0	6	26	1	1
19대 통합진보당 (의석수 6석)	83	-	-	17	66	-	-
19대 정의당 (의석수 6석)	261	-	3	61	192	4	1

자료출처: 국회홈페이지 '의안정보시스템' 자료를 재구성한 것임.

이와 같은 결과는 구조적 제약만을 강조하거나 기존 거대양당 중심의 분석 방법만으로는 소수정당의 입법활동을 온전히 설명할 수 없다는 것을 말해준다. 즉, 구조적 제약과 제도정치 공간을 구성하는 기본적인 세력관계와 구도를 넘어서는 어떤 요인이 입법활동 과정에서 작동하고 있다는 것을 추론해 볼 수 있다.

그렇다면 진보정당은 소수정당의 구조적 한계에도 불구하고 어떻게 성과적인 입법결과를 가질 수 있었을까? 본 연구는 진보정당이자 소수 정당으로서의 민주노동당이 유의미한 입법결과를 가질 수 있었던 이유가 사회운동과의 연계에 있다는 시각에서 출발한다. 즉 사회운동으로부터 시작한 외생정당이라는 특성을 가진 민주노동당은 국회 소수정당의 한계를 넘어서기 위해서 원외의 자원을 최대한 활용하는 전략을 동원했을 것이다. 진보정당과 사회운동의 연계로 거대정당에 대한 견제력을 보완할 수 있었던 것이다.

이 과정을 살펴보기 위해 본 연구는 1987년 민주화 이후 등장했던 진보정당 중 최초로 원내진출에 성공해 많은 관심을 불러온 민주노동당의

다양한 원내활동 중 정치적·학술적으로 거의 주목받지 못했던 입법활동을 분석하려고 한다. 민주노동당은 2004년 원내진출 이후 소멸되기 전까지 약 8년 동안 기성정당과 차별성 있는 다양한 이슈를 중심으로 수많은 입법활동을 전개한 바 있다. 그러나 그동안 진보정당과 진보정치운동에 대한 연구는 정당과 사회운동 간의 관계양식에 대한 연구는 물론 진보정당의 입법활동 자체에 대해서도 크게 주목하지 않거나 저평가해 왔다. 이런 결과가 나타난 가장 큰 이유는 선행연구들이 구조적 조건을 지나치게 강조함으로써 진보정당 행위자들이 어떤 전략과 행동으로 구조적 제약을 넘어서려고 했는지에 대해서 분명하게 드러내지 못했기 때문이다. 이처럼 구조적 제약 조건을 강조하는 경향은 소수정당으로서의 진보정당이 구사한 다양한 전략의 성패여부나 정치 행위자 간에 일어나는 복잡한 상호작용의 동학을 간과하는 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 여러 진보정당 중 비교적 오랜 역사를 가지고 원내에서 유의미한 활동을 전개했던 민주노동당을 중심으로 소수정당의 입법활동에 대한 구조적 한계를 넘어서기 위한 활동을 진보정당과 사회운동의 연계를 통해 살펴보고자 한다.

본 연구에서는 위의 연구질문에 대한 해답을 추적해 보기 위해 민주노동당의 입법활동을 다음과 같이 세 가지 측면에서 분석해볼 것이다. 첫째는 당의 역할이다. 민주노동당은 기성 정당과 달리 원내보다 원외에 존재하는 당의 역할과 전략이 매우 큰 영향을 미친다. 민주노동당은 2004년 총선에서 10석의 의원이 당선된 후 ‘거대한 소수전략’을 발표하는데, 이는 소수정당의 한계를 광범위한 대중운동에 기초해 돌파한다는 원내 활동전략이다.²⁾ 민주노동당은 이 전략을 실천하기 위해 원외정당 중심으로 당 체계를 제도화하고 사회운동과의 관계를 중요시했다. 그리

2) ‘거대한 소수전략’은 의원들의 원내활동을 가능하게 하는 동력으로서 원내전략이자 원외전략의 의미를 동시에 가지는 것이었다.

고 이것은 기성정당과 차별성을 가지는 ‘대중정당’, ‘운동정당’이라는 민주노동당 성격을 만들어 냈으며,³⁾ 입법활동에도 매우 중요한 영향을 미쳤다고 추론할 수 있다.

둘째, 이런 전략에 기초해 주목해야 할 것은 정당 외부의 사회운동과의 관계다. 위의 ‘거대한 소수전략’에서 보듯이 소수정당의 한계를 넘어 설 진보정당의 전략은 당 외부의 운동단체와 긴밀한 관계를 전제로 한다. 따라서 사회운동단체가 민주노동당의 입법활동 과정에 어떤 관계를 맺고 있었고 어떤 영향을 주고받았는지가 중요하게 분석될 필요가 있다.

마지막으로는 국회의원(단)으로 상징되는 원내 활동 그 자체다. 민주노동당의 원내 활동은 당의 활동에 귀속되어 있다.⁴⁾ 원내 정당의 중심성을 위해 공직은 당직을 겸임할 수 없도록 한 당내 제도가 바로 ‘당직 공직겸직금지’ 제도이다. 그러나 국회의원은 국회라는 제도정치 공간의 행위자로서 원내 중심성이 강조되는 진보정당이라 할지라도 원내활동 역시 독립적인 변수로 고려할 필요가 있다.

이상과 같이 본 연구는 거대양당체제 중심의 의사결정구조에 개입할 수 있었던 요인 중 ‘당-국회의원(단)-사회운동단체’ 간의 관계를 중심으로 민주노동당 입법활동을 분석하고자 한다. 그리고 이 분석결과를 통

3) 민주노동당은 민주노총·전농과 같은 사회운동조직을 기반으로 한 의회 외부에서 만들어진 외생정당이며 노동자·농민·빈민과 같은 핵심 지지층과 기성 정당정치에서 배제되고 소외된 대중들의 이해와 요구를 대변한다는 뚜렷한 목표를 가지고 있는 대중정당이다. 따라서 초기 민주노동당은 당이 목표로 하는 정책적 내용의 관철을 ‘의회주의’에 의존하는 방식이 아니라 “운동에 대한 중심성을 확보된 가운데 제도 정치 영역으로 그 범위를 확장”(손우정, 2014: 3)하는 운동정당의 성격을 가지고 있었다.

4) 노동운동 등 운동에서 제도권 정당의 결성이라는 외생적 기원을 갖는 대중정당에 대해 뒤베르제는 “대중정당의 조직적 특성은 중앙집권적이고 위계적이며 조직망의 핵심 단위는 지구당이고 정치적 자산은 대규모의 당원”(강원택, 2008: 111)이고 “의원이 지도층에 그 기반을 가질 것과 당 지도층은 당원층에 그 기반을 가질 것을 요구”(Duverger, 1980: 244)한다고 분석하고 있다. 그리고 외생적 기원을 갖는 정당은 “정당 외부의 핵심적인 지지층의 이해와 요구를 대변한다는 뚜렷한 목표”(주인석, 2012: 142)를 가지고 있는 특징이 있다.

해 진보정당의 소수정당으로서의 구조적 제약을 넘어설 수 있는 전략에 관한 함의를 도출해 보고자 한다.

II. 예비적 검토

1. 선행연구 고찰

1) 민주노동당에 대한 연구

민주노동당과 관련한 기존의 연구경향은 대체로 진보정치운동의 역사를 다루거나(임현진, 2009; 조현연, 2009), 진보정당의 원내진출을 둘러싼 사회운동의 정치세력화 성공과 실패 요인(최장집, 1997; 임현진, 2000; 신광영, 2004; 은수미, 2005; 임현진, 2009; 손우정, 2014), 민주노동당의 성격(장상환, 2002; 임영일, 2004; 조돈문, 2004; 조현연, 2009; 손우정, 2014),⁵⁾ 민주노동당의 제도정치 진출 이후 현재까지 진보정당의 실패원인 등을 분석해 왔다(김보현, 2008; 조현연, 2009; 김윤철, 2011; 손우정, 2014). 특히 2004년 제도정치 진출 이후 민주노동당에 관한 연구는 주로 정당 내부의 정파정치에 집중해 왔고(최종숙, 2009; 정영태, 2011), 사회변혁을 추구하는 진보정당이 제도정치 공간에서 겪게 되는 딜레마, 정당과 사회운동과의 관계, 입법활동과 같은 원내활동에 대한 주제들은 거의 관심을 받지 못했다. 이런 경향은 앞에서 살펴본 것처럼 진보정당의 원내활동은 소수정당이라는 구조적 한계에

5) 2004년 의회 진출 이후 민주노동당 성격 변화에 관한 연구도 있다. 채진원(2009)은 경험적 지표를 근거로 2004년 원내진출 이후 대중정당에서 원내정당화로 성격이 변화하고 있다고 보는데, 이에 대해 김윤철(2011)은 민주노동당의 조직변화를 과도하게 정당조직모형의 차원에서 '대중정당 vs 원내정당'이라는 기존 논의의 대립구도에 입각해 접근하고 있다고 비판한다.

서 자유롭지 못할 것이라는 예단적 시각과 입법활동보다 원외의 정파간 정치투쟁이 과잉표출된 진보정당운동의 현실이 반영되어 있다.

민주노동당의 입법활동에 대한 연구는 전진영(2007)의 17대 국회 민주노동당 입법활동 분석이 있다. 이 연구는 17대 국회 개원일 2004년 6월 5일부터 2007년 1월 31일까지 2년 7개월 동안 입법의제 상정, 상임위원회 정책활동, 본회의의 표결행태의 세 단계의 입법과정을 중심으로 계량적 통계분석과 내용분석을 통해 민주노동당의 입법활동을 분석하고 있다. 그는 정책대안으로 논의된 민주노동당 법안들의 특징으로 다수당인 열린우리당이 주도한 의제와 중첩된다는 점, 조직화된 반대세력이 입법과정에 개입하지 않았다는 점을 제시하면서, 민주노동당의 의제가 정책대안으로 채택되지 못한 원인을 소수정당이라는 구조적 제약조건에서 찾고 있다.

그러나 이 연구는 구조적 제약을 지나치게 강조함으로써 행위자의 전략적 선택으로 인한 입법활동의 가능성과 개입력을 보지 못하는 한계가 있다. 이로 인해 전진영의 연구는 17대 국회에서 민주노동당 성과법안의 원인에 대해 충분히 설명하지 못하며, 정부의 성격과 정당체제 세력관계가 모두 뒤바뀐 18대 국회에서 민주노동당 입법활동이 성과적으로 이루어진 원인에 대해서는 설명할 수 없다는 점에서 한계가 있다.

2) 입법활동에 대한 연구

연구의 대상을 굳이 진보정당으로 제한하지 않는다면, 입법에 관한 연구는 크게 법안 발의율과 가결률을 중심으로 한 ‘입법성과’에 대한 연구와 ‘입법갈등’에 관한 연구로 구분할 수 있다. 먼저 입법성과를 다룬 연구들은 국회 시기별로 발의 및 법안들의 처리결과를 중심으로 입법성과를 분석하고 있다. 하지만 이 같은 연구방식은 “집합자료만으로 의원 입원을 분석할 경우 결과에 대한 인과관계의 분석이 불가능하기 때문에

자칫 평면적인 분석에 그칠 수 있다”(이현출, 2009: 257). 그리고 독자적 입법권이 없는 소수정당은 법안 가결률이 낮을 가능성이 높고, 입법처리결과 중심의 성과분석을 통해서도 입법심의과정에서 진보정당과 사회운동이 미치는 영향에 대해 알 수 없다. 결국 거대정당 중심의 구조적 설명에서 벗어나지 못한다.

입법갈등 과정을 다룬 연구는 크게 ‘정책유형’과 ‘정당 간 경쟁’을 중심으로 갈등을 설명하는 방식으로 구분되는데(한정훈, 2011: 36-37), 이들의 공통점은 주요 정치행위자가 정당이라는 점이다. 즉 입법갈등에 대한 기존 연구는 국회라는 제도정치에 국한된 정당간의 정치역학을 중심으로 두고 있어 정당과 시민사회와의 관계에 대한 분석이 배제되거나 주변적으로만 언급되고 있다.

이처럼, “정당과 사회운동은 입법공간에서 정책/법안 등을 중심으로 폭넓은 관계를 형성해왔는데, 기존 연구들에서는 입법공간에서의 정당과 사회운동의 관계가 간과되어 있다”(최종숙, 2011: 7). 물론 그 동안 입법에 관한 정당과 사회운동의 관계에 대한 연구가 전혀 없었던 것은 아니다. 민주화 이후 제도변화와 정책변화를 목표로 입법을 동원한 사회운동이 활성화하면서 주요 입법주체로 사회운동이 등장하게 되고 이에 대한 연구도 전개된다. 대표적으로 민주화 이후 한국 사회운동이 입법에 어떻게 영향을 미쳤는지에 대한 연구와 ‘과거사법’ 제정, 복지정책 결정과정, ‘게임규제입법’과정과 같은 특정 입법과정을 둘러싼 국가, 정당, 시민사회간의 관계에 대한 연구도 있다(홍일표, 2007; 김동춘, 2006; 강병익, 2015; 홍유진, 2013).

이와 같은 연구는 제도정치와 운동정치의 상호작용을 강조하면서 구체적인 사례분석을 통해 제도정치 뿐만 아니라 사회운동이 중요한 입법주체임을 보여주고 있다. 하지만 이 연구들 역시 정부와 정당 간, 정당과 정당 간, 정당과 사회운동 간의 역학관계에 대한 분석이 충분하게 검토

되고 있는 것은 아니다. 따라서 진보정당 입법활동의 분석은 제도정치에 국한된 것이 아니라 사회운동과의 관계를 중심으로 거대정당의 제도정치 질서를 어떻게 변화시켰는지에 대해 맞춰져야 한다.

한편 실천적 공간에서의 입법활동 평가는 나라정책연구소, 한국유권자운동연합, 경실련, 참여연대, 국정감사시민연대, 총선시민연대 등 시민단체 중심의 의정활동 평가가 있다. 의정활동 평가는 양적 측면에서 의정활동을 측정하는 정량평가와 질적 측면에서 측정하는 정성평가를 진행하여 국회의원 개별 의정활동을 평가하는 것이다. 이와 같은 의정활동 평가 목적은 의정활동의 성실성·전문성에 대해 평가하여 국회의원의 자율성과 경쟁성을 높여 국회 본연의 기능과 위상을 강화하는데 있다고 할 수 있다. 하지만 이 평가에서는 정당과 국회의원의 관계에 관한 것이 간과되어 한국의 선거와 의회운영이 철저히 거대 정당 중심으로 이루어지고 있는 현실을 반영하지 못한다. 정당이 추구하는 가치와 목표를 의회에서 실천하는 것이 의원들의 의정활동이라고 한다면, 단순히 개별 의원들의 의정활동만을 비교했을 때 정당이 의원들의 의정활동에 미치는 영향과 그 관계에 대해 보지 못하는 한계가 있다.

3) 정당과 사회운동 관계에 대한 연구

정당과 사회운동의 관계에 집중한 연구들이 없는 것은 아니다. 그러나 기존연구들은 주로 정당-사회운동 사이의 '협력과 연대'의 관계가 아니라 '갈등과 경쟁'의 관계로 파악해 왔다. 국가권력의 권위주의에 맞서 국가권력의 민주적 재편에 대한 시민운동의 도전에 관한 연구(조대엽, 1999; 권태환·임현진·송호근, 2001), 민주화이행기에 정치세력과 사회세력의 관계에 의한 정치변동에 대한 연구(윤상철, 1997), '민주화 이후의 민주주의'에서 제도정치의 재편을 위한 제도정치와 사회의 관계에 대한 연구(조희연·김동춘, 2008), 사회운동의 정치적 도전과 한국의

정당체제와 정치발전의 관계에 대한 연구(최종숙, 2011; 이영제, 2005), 선거제도와 정치동맹의 결합이 만들어 낸 정치적 기회구조의 개방성 정도에 따라 운동-정당의 관계를 유형화한 연구(정상호, 2007) 등은 정당과 갈등·경쟁관계에 있는 운동이 제도정치의 한계를 보완하는 시도에 초점이 맞춰 있다.

기존 연구들이 정당과 사회운동 관계의 갈등과 경쟁에 집중되는 이유는 민주화 이후에도 정당체계가 안정화되지 못하여, 정당과 사회운동 간에 갈등적 관계가 주도적으로 형성되어 왔기 때문이라고 볼 수 있다. 정당의 궁극적 역할은 국민 다수의 민의를 효과적으로 집약·전달하는 대의정치·의회정치를 강화하는데 있는데, 정당이 이런 기능을 제대로 수행하려면 정당이 사회 기층세력에 뿌리를 두고 그 양분을 공급받아 정책이라는 열매를 산출하는 대중정당 내지 정책정당의 틀을 갖추어야 한다(유재일, 2004: 125-126). 하지만 한국 정당정치의 경우 시민사회에 대한 대의정치를 제대로 수행하지 못하고 있어 사회운동이 “대의 구조의 왜곡에 따른 대의의 대행”(조희연, 1999: 330)이라는 역할이 부여된 것이다.

이와 같은 기존 연구들은 기존의 정당들과 사회운동 간의 관계에 대해 파악할 수 있는 자원으로서 의미가 있지만 진보정당과 사회운동 간의 긴밀한 협력관계에 대해서는 설명하기 어렵다. 본 연구는 선행연구들이 기존의 정당들과 사회운동 간의 갈등적 관계에 초점을 맞춰온 것과 달리 협력관계를 중심으로 파악하면서 그 관계의 중요성을 살펴보고자 한다.

2. 연구대상과 분석방법

본 연구의 주된 분석 자료는 17대, 18대 국회에서 발표한 민주노동당의 대표연설문, 대표발의한 법률안과 그 중 성과적인 입법들이다. 민주

노동당의 대표연설문, 대표발의한 법률안의 분석을 통해 당이 추구한 정책과 발의한 법률안들의 이슈 일치성 여부를 살펴보고, 성과적인 입법들의 성격과 특징을 통해 입법활동에서의 당, 국회의원, 운동단체의 연계에 대해 살펴보고자 한다. 17대 국회에 있어서 노무현 정부와 여당인 열린우리당, 야당인 한나라당, 18대 국회에 있어서 이명박 정부와 여당인 한나라당, 야당인 민주당으로 구성된 정치체제는 ‘거대양당체제’라는 조건이 된다. 그 조건의 17대, 18대 국회 시기의 비교분석을 통해 민주노동당의 성과적인 입법들의 요인을 찾아보고자 한다.

연구방법은 다음과 같다. 첫째, 입법활동 과정에서 당이 어떤 입장과 전략을 수립했는지는 당이 강조한 정책과 의원단의 입법활동이 이뤄진 주요 법률안 내용의 일치성을 파악함으로써 분석한다. 입법활동은 당이 추구하는 정책을 입법이라는 방식을 통해 국회에서 실제로 실현하기 위한 방도라고 할 수 있다. 국회라는 정당경쟁의 공간에서 “정책의 중요성은 고유한 정책을 제시하는 것에만 국한되는 것이 아니라 상대정당의 정책에 대한 비판과 입법과정에서 거부권의 행사나 제약행태를 통해서도 드러낼 수 있으며, 상대 정당의 정책이 수정되는 일정한 역할을 할 수도 있다”(강병익, 2015: 85-86). 이런 점에서 정당이 어떤 정책을 강조하고 입법화하려고 했는가를 분석하는 것은 정당 간 경쟁구도에서 이슈 경쟁 구도를 밝히는 작업을 통해 가능하다.

정당 간 경쟁구도를 설명하는 이론에는 크게 두 가지가 있다. 먼저 동일한 이슈를 둘러싸고 상호 경쟁하는 정당들 간에 서로 상반되는 입장을 개진하는 방식이고, 두 번째는 특정한 이슈에 대한 상대적인 강조나 혹은 서로 다른 이슈에 대한 강조를 통해 이루어진다고 파악하는 것이다(현재호, 2002: 35). 본 연구에서는 위의 두 입장 중 후자를 선택하여 분석하고자 한다. 즉 정당 간 경쟁은 경쟁 정당이 대표하는 이해나 이슈를 찬성/반대 하는 일차원식의 관계가 아니라 자신이 대표하고자 하는

이해나 이슈를 상대 정당에 비해 강조하고 부각시키는 다차원식의 방식으로 이루어진다고 파악하는 것이다.

상대적으로 강조되는 이슈를 중심으로 한 정당 간 경쟁구도 분석은 ECPR(European Consoritorium for Political Research)에서 제시된 선거강령을 소재로 한 연구방법론이 있다. 이들이 개발한 연구방법은 정치·경제·사회 등에 걸친 여러 이슈들을 7개의 영역(외교, 자유와민주주의, 정부/정치, 경제, 사회서비스, 사회구조, 사회집단)과 이를 다시 54개의 하위범주로 구분한 표준화된 코딩도식을 통해 각 정당들이 상대정당에 비해 어떠한 이슈를 강조하는지 분석하는 것이다.⁶⁾

본 연구에서는 ECPR 연구진이 개발한 분석 틀을 우리 정당들의 경쟁구도를 분석하는데 변용하고자 한다. 우선 ECPR의 코딩도식을 우리의 정치현실을 반영하기 위해 일부 이슈들을 수정하거나 추가하고 명칭을 변경하였다. 이를 통해 17대, 18대 국회에서 민주노동당이 어떤 영역의 이슈를 다른 정당에 비해 강조했는지를 통해 어떤 계급·계층의 이익 또는 어떤 이념이나 정책을 대표하고자 했는지 밝힐 수 있을 것이다. 본 연구에서 사용한 코딩도식은 <표 2>와 같다.

6) 이에 대한 선행연구로는 선거강령 분석을 통해 1952년부터 2000년까지 한국 정당 간 경쟁연구를 한 현재호(2002)의 연구가 있다. 그리고 비공개자료인 민주노동당 진보 정치연구소의 용역보고서(김민전·박찬표·이현우, 2007)가 있다. 이 보고서는 17대 국회의 비교섭단체 대표발언을 현재호와 동일한 방법으로 분석하여 민주노동당의 대표기능을 평가하고 있다. “제17대 국회 민주노동당 의정활동 평가” 제목인 이 보고서는 2004년 원내진출 이후 2007년까지 민주노동당 국회의원의 의정활동 평가내용이 담긴 것이다. 주요 내용은 본회의 참석율, 상임위 결석율, 본회의 표결에서 일치성, 법안 발의 및 통과율 등을 통한 정파평가와 비교섭단체 대표연설, 발의법안, 언론보도를 통한 당의 대표기능을 분석하고 있어 본 연구에 도움이 되는 기초 자료이다. 그러나 자료의 분석에 있어 유형별 분류가 되어 있지 않거나 주요한 오류나 오타들이 있어 미완성된 보고서로 보이며, 본 연구에서는 수정과 재구성을 통해 자료 활용을 하고자 한다.

〈표 2〉 7개 이슈영역과 하위범주

이슈영역	하위 이슈 범주
1. 대외관계	남북관계+/- (101/102), 탈식민지(103), 군사+/- (104/105), 평화(106), 국제주의+/- (107/108), 동북아 관계 중시(109)
2. 자유 및 민주주의	자유와 인권(201), 민주주의(202), 입헌주의+/- (203/204), 정치개혁(205)
3. 정부	분권화+/- (301/302), 정부효율성(303), 정부부패(304), 정부권위(305)
4. 경제	기업(401), 인센티브(402), 자본주의 규제(403), 경제계획(404), 보호주의+/- (405/406), 경제목표(407), 케인즈주의적 수요관리(408), 생산성(409), 기술 및 하부구조(410), 통제경제(411), 국유화(412), 정통경제정책 및 효율성(413)
5. 복지 및 삶의 질	환경보호(501), 문화·예술·스포츠·레저·미디어(502), 사회정의(503), 사회서비스 확대+/- (504/505), 교육 확대지지(506), 교육규제(507), 교육자율(508)
6. 사회 구조	국가주의적 삶의 방식+/- (601/602), 전통도덕+/- (603/604), 법과 질서(605), 전국민적 노력·사회적 조화(606)
7. 사회적 약자집단	노동집단+/- (701/702), 농어민집단(703), 기타 경제집단(704), 소외된 소수집단(705), 비경제적·인구학적 집단(706)

자료출처: 현재호(2008)의 코딩도식표를 본 연구에 맞게 재구성 한 것임.

- +/-의 표시는 해당 코드내용에 대한 긍정과 부정(찬/반)을 의미하는 대립적(confrontational) 성격의 이슈를, 그 외는 각 정당들이 특별히 강조하는 선별적(selective) 성격의 이슈를 의미.

본 연구에서는 민주노동당이 강조한 이슈를 분석하기 위한 자료로 국회 임기 내 본회의에서 발표한 교섭단체 대표발언 자료와 비교섭단체 대표발언 자료 그리고 민주노동당 법률안을 분석한다.⁷⁾ 선거강령의 경우 당선을 목표로 하는 선거시기의 특수성과 당선 이후 선거강령 실현에 대한 검증시스템이 없다는 한계가 있는 반면, (비)교섭단체 대표발언은 임시·정기국회 때 마다 정기적으로 발표하는 정당대표 연설이기 때

7) 민주노동당의 비교섭단체 대표문은 대중기반의 이념성을 중시하는 대중정당의 성격에 따라 중앙당의 기획조정실, 비서실, 정책위, 의정지원단과 같은 당의 기조·정책을 담당하는 주요 단위들의 조직적 체계를 통해 연설문이 작성되어 제출된다. 그렇기 때문에 민주노동당의 대표연설문은 국회가 개회될 때마다 다른 정당과의 이슈 경쟁구도에서 민주노동당이 강조하는 이슈와 정책, 그리고 당의 가치와 지향을 반영하는 자료라고 할 수 있다.

문에 국회 임기동안 이루어지는 정당 간 이슈의 경쟁구도를 분석할 수 있는 자료라고 할 수 있다. 비교섭단체 대표발언이 정당이 제기한 목표 또는 가치에 대한 것이라고 한다면, 법률안 발의는 국회에서 실제로 그 목표와 가치를 실현하기 위한 방도라고 할 수 있다. 따라서 민주노동당 국회의원들이 대표발의한 법률안을 앞에서 제시한 동일한 코딩도식으로 분류하여 대표연설에서 강조된 이슈들과 법률안을 통한 이슈들의 일치도가 어떻게 나타나는지 살펴보고, 17대, 18대 국회의 차이에 대해서도 살펴본다.

둘째, 민주노동당 입법활동에서 당, 국회의원, 사회운동단체의 관계를 살펴보기 위해 입법운동에서 세 주체의 '주도성'을 중심으로 분석하여 어떤 특성을 가지는지 살펴본다. 이것은 당시 민주노동당 입법활동을 담당한 보좌진들의 심층면접을 통해 파악한다. 이들을 대상으로 정당, 사회운동단체, 의원실 중 누가 법률안을 제안했으며, 법안의 핵심 문구를 작성했는지를 살펴볼 것이다. 그리고 이 결과를 앞에서 코딩도식으로 분류한 법률안과 민주노동당에서 발표한 성과적인 입법결과를 비교하여 당과 국회의원, 사회운동단체 간의 주도성과 성과적 입법결과의 관계를 파악해 볼 것이다.

Ⅲ. 민주노동당의 원내활동전략과 입법활동

1. 민주노동당의 원내활동 전략

뒤베르제는 정치투쟁의 행태를 결정하는 요인이 정치체제, 정당, 압력단체, 전술 및 전략이라고 주장한 바 있다(Duverger, 1981: 112). 정치투쟁은 민주체제, 독재체제 등과 같은 정치체제 내에서 정당과 같은 투쟁조직들의 대결을 통해 전개되고, 투쟁에서 승리하기 위해 이용하는

전술·전략의 투쟁수단에 따라 정치투쟁이 달라진다는 것이다.

한국정치는 1987년 민주화 전후 ‘독재 대 반독재’ 구도의 정치체제에서 2004년 총선결과에서 이전과 질적으로 다른 정치체제를 가진다. 신자유주의를 공통분모로 하는 전통적인 반공주의를 강조하는 보수우익 정당, 정치적 자유주의를 중심으로 하는 자유주의 개혁정당과 소수이긴 하지만 한국사회의 변혁을 추구하는 진보정당이 3당으로 진입한 것이다. 이것은 분단이후 도입된 정당체제 이래 최초로 이념적, 정책적 차별성을 가지는 ‘다원적’ 정당체제의 등장이라 할 수 있다. 이와 같은 결과는 2002년 주한미군에 의해 죽음을 당한 ‘미선이효순이’ 사건과 대규모 촛불집회, 2003년 노무현대통령 탄핵, 불법 정치자금 관련한 부패정치와 같은 연이은 대규모 정치적 사건에 따른 대중들의 정치변화 요구가 담긴 것이었다.

이것이 한국정치체제의 거시적인 변화라면 민주노동당의 내부적 변화는 의회 밖에서 출현한 외생정당이 제도정치 공간에 진입한 것이다. 이로 인해 기존의 정치체제에 대해 비제도정당으로서 할 수 있는 정치투쟁 방식과 제도정당으로서 정치투쟁 방식의 변화를 요구받게 된다. ‘부르주아 정치’라고 비판했던 제도정치 공간에서 진보정당의 주요정책들을 어떻게 주장하고 반영하게 하여 변화를 만들어 낼 것인가에 대한 구체적 방도를 의미한다. 이와 더불어 민주노동당은 대중운동조직들과 다양한 진보정치세력들로 만들어진 ‘진보대연합당’으로서 내부의 다양한 이념, 전략노선과 조직문화의 차이들을 통합정당으로 구축해야 할 과제를 동시에 가지고 있었다. 즉, 2004년 총선 결과 제도정치에 진입한 민주노동당은 한국정치체제의 질적인 변화와 제도정당으로의 변화에 대응한 당의 전략·전술 수립 그리고 당 내부의 통합을 위한 중대한 과제들을 풀어야만 했다.

이 중 민주노동당이 2004년 총선에서 10명의 국회의원을 배출한 이

후 결정한 원내활동과 관련한 당의 주요 전략은 ‘당직공직 겸직금지’와 ‘거대한 소수전략’이다. 첫 번째, ‘당직공직겸직금지’는 원내진출 이후 당의 ‘기성정치권화’, ‘의회주의화’ 견제를 위해 도입된 제도다. 그러나 이 제도는 기대했던 긍정적 취지와 달리 원내와 원외의 이원적 권력구조를 고착화하는 결과를 가졌다. 정부기관과 국회의 속도 빠른 정보체계를 원외의 중앙당이 따라갈 수 없었을 뿐만 아니라 시시각각 변하는 정치상황에 대한 판단과 결정을 중앙당이 이끌지 못했다. 의원단이 지도부의 역할을 할 수도 없었다. 구조적으로 그들은 당에게 견제의 대상이었고 ‘지도’의 대상이었기 때문이다. 대중의 인지도가 높고 능력을 인정받는 인물들이 당내에서 정치적 기반을 구축할 수 있는 기회가 사전에 차단됨으로써, 소수의 대중적 인지도를 갖춘 인물들이 당의 결속된 지지를 받지 못하고 개인의 자질이나 능력에 따라 활동할 수 밖에 없었다(주인석, 2012: 153). 특히 2004년 6월 3기 지도부 당직 선거 결과 당내 지도부의 정파 간 불균형이 심해진 이후 본격화된 정파 간 긴장과 갈등 구도는 당의 중요한 과제들의 발전적인 토론을 가지지 못하게 하는 주요 요인이 된다.

두 번째, ‘거대한 소수전략’은 원내진출 이후 발표한 민주노동당의 원내활동 전략이다. 민주노동당은 당이 추구하는 가치와 목표를 실현하기 위해 당의 역할과 더불어 사회운동과의 관계를 중요시하였다. 이것은 민주노동당 2차 집권전략위 안전 토론으로 제출된 발제문에서 민주노동당의 기본 노선으로 제안된 ‘사회운동정당’ 노선을 통해서도 알 수 있다. 제안된 사회운동정당의 핵심 내용은 세 가지이다. “첫째, 당을 변혁적 독점적 주체로 보지 않고 광범한 사회운동을 통한 대중 참여를 중요시한다. 둘째, 당이 사회운동이라는 자신의 토대 위에서 분리되지 않고 의식적으로 긴밀한 관계를 유지하는 것을 강조한다. 셋째, 당 활동 자체의 구조와 노선을 사회운동에 가까운 형태로 추진한다”(장훈교, 2011:

189). 이 노선은 2004년 총선 이후 발표한 민주노동당의 원내활동 전략인 ‘거대한 소수전략’에서도 확인되는데, 이는 “원내 소수정당이지만, 정부의 고급정보에 대한 접근성을 확보했다는 점, 다수자인 사회적 약자들의 이해를 대변한다는 점, 그리고 민중·시민단체들과 광범위한 개혁 네트워크를 구축해왔다는 점에 착안하여 제도정치(의회정치)와 비제도정치(운동정치)를 결합시켜내겠다는 의지를 표명한 것”(김윤철, 2004: 75)이다. 대중운동의 ‘거대화’를 통해 원내의 압박정치를 이뤄내고 거대 정당체제의 성과적 개입으로 사회적 힘을 확장시켜 대중운동과 당 강화를 이루어내는 원외-원내간 유기적 상호관계를 설정한 것이다. 하지만 단절된 원외-원내간 관계와 구체적인 방도가 보완되지 않은 ‘거대한 소수전략’은 실천과정에서 의원과 보좌진의 성향에 따라 개별적으로 다르게 적용된다.

2. 민주노동당의 입법활동

구체적으로 민주노동당의 원내활동과 입법활동 현황을 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째, 민주노동당 대표연설에서 강조한 이슈를 분석한 결과 다른 정당보다 계급·계층적 대표성이 뚜렷하게 나타난다. <표 3>은 2004년 6월 민주노동당 원내진출 이후 17대 국회(2005년 4월 임시국회~2007년 정기국회)의 총 6회 (비)교섭단체 대표연설문과 18대 국회(2008년 6월 임시국회~2011년 정기국회)의 총 12회 (비)교섭단체 대표연설문을 분석한 결과 7개의 이슈영역이 차지하는 비율을 정리한 것이다. <표 3>과 같이 민주노동당이 강조한 이슈가 다른 정당들보다 뚜렷한 차별성을 보이는 것이 있다. 바로 ‘사회적 약자집단’ 영역 이슈다.

〈표 3〉 17대, 18대 국회 대표연설에서 각 이슈영역이 차지하는 비중

	평균		열린우리당/민주당		한나라당		민주노동당	
	17대	18대	17대	18대	17대	18대	17대	18대
1. 대외관계	20.5	14.4	22.9	15.2	19.9	13.7	18.6	13.7
2. 자유 및 민주주의	9.3	21.8	6.7	19.1	9.3	27.6	12.5	17.6
3. 정부	8.3	9.8	4.1	14	19.8	4.2	0.9	10.6
4. 경제	29.1	17	30.5	13.7	23.3	22	33.6	15.4
5. 복지 및 삶의 질	22.0	16.7	26.4	17.5	20.7	16.1	19.1	16.3
6. 사회 구조	1.7	3.2	0.9	0	4.0	9.2	0	0
7. 사회적 약자집단	9.1	12.9	8.5	11	2.9	6.7	16.0	26.1

구체적으로 하위범주 이슈 중 정당들이 대표연설에서 강조한 상위 10대 이슈를 보면 사회적 약자집단의 경우 17대, 18대 모두 비정규직 이슈를 중심으로 한 ‘노동집단에 대한 긍정적 언급’ 비중이 거대 양당보다 우월하게 높아 큰 차이를 보이고 있다. 열린우리당(민주당)과 한나라당은 10대 이슈에 ‘노동집단에 대한 긍정적 언급’ 이슈가 전혀 없는 반면 민주노동당은 17대는 7.9%(4위), 18대는 13.7%(1위)로 10대 이슈 중 주요하게 차지하고 있다. 그리고 18대의 경우 ‘기타 경제집단’이 다른 정당보다 높은 비중으로 강조되고 있다. 18대 국회에서 가장 중요한 민생의제로 제기된 대형마트·SSM 규제와 중소기업 보호 그리고 사회양극화 심화로 빈곤층과 ‘서민’으로 불리는 중간계층에 대한 내용이다. 비정규직 문제해결, 그리고 노동권 보장과 같은 내용으로 대표되는 ‘노동집단’과 중소기업·자영업자, 빈곤층·서민층의 내용으로 대표되는 ‘기타 경제집단’의 강조는 민주노동당이 대중정당으로서 계급·계층적 대증기반에 맞는 대표기능을 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

정당들이 강조한 이슈들 중 중복되는 공동이슈와 정당별 고유이슈를 통해서도 민주노동당의 대표성을 재확인할 수 있다. 〈표 4〉는 17대, 18대 국회에서 정당별 상위 10대 이슈 중 고유이슈와 공동이슈를 정리한 것이다.

다른 두 정당과 명확한 차이를 가지는 민주노동당의 고유이슈는 17대, 18대 모두 ‘노동집단’과 한미 FTA 반대로 대표되는 ‘보호주의 긍정’ 이슈다. 두 이슈는 보수거대 양당이 가지는 이념적 토대에서 추진된 ‘노동유연성’ 정책, 한미FTA와 이를 반대하는 민주노동당과 대립되는 경쟁구도에서 강조된 것이다. 반면 사회복지 강화를 의미하는 ‘사회서비스 확대 긍정’ 이슈는 17대, 18대 모두 세 당의 공통적인 공동이슈로 나타나고 있다. 이와 같은 현상은 현채호(2008)의 선거강령 분석을 통한 정당경쟁구도에서도 동일하게 나타나는데, 1990년대 이후 모든 정당들이 복지에 대해 일관된 관심을 드러낸다는 것이다. 이는 정당 간 경쟁이 “민주화와 탈냉전 이후 분출한 사회의 다양한 요구들이 IMF 경제위기와 세계화를 겪으면서 복지문제로 수렴”(현채호, 2008: 236)되고 있는 것을 의미한다. 하지만 동일한 이슈라 하더라도 질적으로 다른 차이를 가진다. 민주노동당의 경우 사회복지 강화를 위한 국가정책과 책임성 강조, ‘자본주의 규제’, 조세정의와 같은 ‘사회정의’, 교육시장 규제와 공교육 강화와 같은 ‘복지국가’를 통한 사회서비스 확대 방향이라 할 수 있다. 반면 열린우리당(민주당)과 한나라당은 성장성과 개발담론 중심의 복지정책을 추구하고 있어 민주노동당과 질적으로 다른 접근의 차이를 가진다.⁸⁾

8) 17대 국회에 민주노동당 현애자의원이 대표발의한 전염병예방법의 경우 성과적으로 법이 통과되었으나 이후 법 시행에 필요한 예산이 배정되지 않았다. 국회 예·결산특별위원회의 예산권을 가지고 있는 열린우리당과 한나라당이 사회복지서비스 확대를 강조하면서도 예산을 배정하지 않고 입법취지를 무력화시킨 것은 그들의 실상을 보여주는 대표적인 사례이다.

〈표 4〉 17대, 18대 국회의 정당별 10대 이슈 중 고유이슈 및 공동이슈

		17대 국회	18대 국회
고유 이슈	민주노동당	군사-, 민주주의, 보호주의+, 노동집단+	보호주의+, 노동집단+
	열린우리당(민주당)	보호주의-, 케인주의적 수요관리, 생산성, 비경제적인구집단	-
	한나라당	남북관계-, 정부효율성, 정부부패, 기업, 인센티브 정통경제정책, 교육자율	남북관계-, 정치개혁, 보호주의-, 인센티브, 법과질서
공동 이슈	민주노동당, 열린우리당(민주당)	남북관계+, 자본주의규제, 사회정의, 교육확대	자유인권, 민주주의, 정부부패, 자본주의규제, 기타경제집단
	민주노동당, 한나라당	자유인권	-
	열린우리당(민주당), 한나라당	정치개혁	교육확대, 경제목표
	민주노동당, 열린우리당 (민주당), 한나라당	사회서비스확대+	남북관계+, 사회정의, 사회서비스확대+

두 번째, 17대, 18대 국회의 당 대표연설과 법률안 이슈의 일치도 비교 분석을 통해 민주노동당 주요 정책의 추진 현황을 살펴보면, 17대는 비교적 일치도가 높은 반면 18대는 일치도가 높지 않은 것을 알 수 있다.

민주노동당 대표발의 법률안들을 〈표 2〉코딩도식으로 분류하여 7가지 이슈영역으로 순위를 정리하면 17대, 18대 모두 이슈영역 순위는 동일하다.

- ▷ 17대 민주노동당 : ‘사회적 약자집단’(44.7%) > ‘복지및삶의질’(25.1%) > ‘경제’(13.23%) > ‘자유 및 민주주의’(11.8%) > ‘정부’(3.5%) > ‘대외관계’(1.7%) > ‘사회구조’(0%)
- ▷ 18대 민주노동당 : ‘사회적 약자집단’(44%) > ‘복지및삶의질’(27.8%) > ‘경제’(14.7%) > ‘자유 및 민주주의’(11.1%) > ‘정부’(2%) > ‘대외관계’(0.4%) > ‘사회구조’(0%)

민주노동당 대표연설 이슈영역 순위 <표 3>과 마찬가지로 민주노동당 대표발의 법률안의 순위에서도 ‘사회적 약자집단’ 영역 이슈가 다른 6개의 영역 이슈보다 월등히 높은 비중을 차지하고 있다. ‘사회집단’ 영역의 하위범주 이슈를 보면 17대의 경우 파산자들 관련 ‘기타경제집단’, ‘노동집단’, ‘농어민집단’, ‘소외소수집단’, ‘인구학적 집단’ 순이고, 18대의 경우 장애인 관련 ‘소외소수집단’, ‘농어민집단’, ‘노동집단’, ‘기타경제집단’, ‘인구학적집단’ 순으로 나타나고 있다. 이것은 민주노동당의 국회의원 선출제도에 노동/농어민/장애인 분야의 사회운동의 대표성을 반영한 비례대표 국회의원들이 있었기에 가능했고 이들이 당의 이념과 가치를 입법발의에서 실천한 것으로 볼 수 있다.

민주노동당 법률안들을 하위범주 이슈 순위별로 정리하여 대표연설에서 강조한 이슈 순위와 비교한 것이 <표 5>다. 17대 국회 대표연설에서 강조된 민주노동당의 상위 10대 이슈와 민주노동당의 발의법안 이슈 순위를 살펴보면 ‘남북관계긍정(+)'과 ‘군사부정(-)'을 제외하고 국회에서 강조한 이슈영역과 실제로 입법화를 추진한 영역 간에 높은 일치도를 보인다고 할 수 있다. 하지만 평화·통일 의제가 당의 주요한 전략적 과제임에도 불구하고 ‘남북관계긍정(+)'과 ‘군사부정(-)' 이슈가 발의법안 주요 순위에 빠진 것은 국내법으로 해결할 수 없는 제한성이 있지만 “평화·통일과 관련한 원내에서의 의제설정 기능은 매우 취약했다는 비판”(이지현·이강준, 2006: 77)을 피하기는 어렵다.

〈표 5〉 17대, 18대 국회의 민주노동당 대표연설과 발의 법안의 상위 10대 이슈

순위	17대 국회		18대 국회	
	대표연설	대표발의 법률안	대표연설	대표발의 법률안
1	보호주의	기타경제집단	노동집단+	소외소수집단
2	자본주의 규제	자본주의 규제	정부부패	사회서비스확대+
3	남북관계+	사회서비스 확대	사회정의	농어민집단
4	노동집단	노동집단	민주주의	노동집단+
5	사회서비스 확대	사회정의	남북관계+	자본주의규제
6	민주주의	자유인권	기타경제집단	사회정의
7	사회정의	정치개혁	보호주의+	보호주의+
8	군사-	보호주의, 민주주의, 농어민집단	자유인권	환경보호
9	교육확대	교육확대	자본주의규제	자유인권
10	자유인권	교육규제, 정부부패	사회서비스확대+	교육확대

만면 18대의 경우 17대와 다르게 일치도가 높지 않다. 대표연설의 주요이슈 중 ‘남북관계증정’ 외에 ‘정부부패’, ‘민주주의’, ‘기타 경제집단’이 법률안 발의 하위 순위에 포함되어 있고 발의 법안 상위 순위에 장애인 관련법이 다수인 ‘소외소수집단’, ‘농어민’, ‘환경보호’, ‘교육확대’가 중요하게 차지하고 있다. 이와 같은 결과는 17대 시기 국회의원 10명에서 18대 시기 국회의원 5명으로 의원수가 축소된 것에서 그 원인을 찾을 수 있다.⁹⁾ 하지만 18대 성과입법 중 민주노동당 의원이 없는 상임위

9) 국회 활동이 상임위를 중심으로 진행된다는 것을 전제하면 제17대 국회의원 10명이 활동한 상임위는 총 13개, 제18대 국회의원 5명이 활동한 상임위는 총 9개로 의원수 만큼 상임위 수가 대폭 줄어든다. 그리고 의원수 축소에 따른 국고보조금 축소, 당 정책위의 축소에 이어지는 구조적 원인은 무시할 수 없는 요인이다.

* 국회법 37조에 규정된 상임위원회는 중심으로

-17대: 국회운영위(심상정, 최순영), 법제사법위(노회찬), 재정경제위(심상정), 통일외교통상위(권영길), 행정자치위·건설교통위(이영순), 교육위·여성가족위(최순영), 문화관광위(천영세), 농림해양수산위(강기갑), 산업자원위(조승수), 보건복지위(현애자), 환경노동위(단병호)

-18대: 국회운영위·정무위·기획재정위(이정희), 교육과학기술위(권영길), 농림수산

원회 법안도 존재하는 것을 고려하면 축소된 의원수가 절대적인 요인이 라 할 수 없다. 그렇다면 이런 결과가 나타난 원인은 무엇인가? 당 차원의 원내전략, 즉 입법전략의 부재에서 그 원인을 찾을 수 있다. 17대의 민주노동당 의정활동을 평가한 당의 자료에 의하면 당의 입법전략 부재 뿐만 아니라 사회운동단체들의 문제점도 나타난다. 우선 민주노동당에 대한 대중단체들, 시민사회단체들의 ‘민원성’, ‘청탁성’ 접근에서 나타나는 문제다. 노동조합이나 시민사회단체들이 “민주노동당에게 가장 원칙적이고 비타협적인 원안을 고수하는 모습을 주문하는 대신 중재안, 수정안은 열린우리당 쪽에 가서 요구”¹⁰⁾하거나 “가지고 온 해결방안이 당의 원칙에 비취봤을 때 어긋나는 경우”, “회사의 요구를 들고 오는 경우”¹¹⁾ 등 자신들의 ‘실리적 추구’를 위해 민주노동당을 도구적으로 활용하는 방식이다. 18대의 경우 당 내의 입법지원 시스템의 부재에 대한 다음과 같은 내부 비판이 제기되었다.

당에 입법지원 시스템이 구축되지 못한 게 주요한 평가 사항이었다. 당의 공간조직과 관련 노조, 시민사회단체간의 충분한 협의를 통해 입법대응이 이뤄져야하나 당에 이를 가능케할 시스템이 마련돼 있지 못하다는 것. 이에 따라 개별 의원실 차원에서 대응하면서 불협화음이 일어나거나 특정 의원실에 집중되는 현상이 나타나기도 했다.¹²⁾

식품위·국토해양위(강기갑), 보건복지위·여성가족위(곽정숙), 환경노동위(홍희덕)

- 10) 민주노동당 집권전략위원회의「인터뷰 자료집」에 실린 “민주노동당 2년 의정활동 평가와 과제”를 주제로 한 좌담회 내용 중 당시 민주노동당 심상정의원실 보좌진의 발언 중 일부 발췌
- 11) 민주노동당 집권전략위원회의「인터뷰 자료집」에 실린 “민주노동당 2년 의정활동 평가와 과제”를 주제로 한 좌담회 내용 중 당시 민주노동당 의정기획실장의 발언 중 일부 발췌
- 12) 민주노동당 진보정치 438호(2009년 9월), “의원단 '1년 평가 및 활동방향' 연수. 호민관 역할 충실, 진보 대표성 미흡”

세 번째, 17대, 18대 국회에서 통과한 민주노동당의 성과적인 입법결과를 하위 이슈별로 분석한 결과 17대, 18대 공통점이 ‘사회적 약자집단’(노동집단, 농어민집단, 기타경제집단, 소외된 소수집단) 영역에서 나타났다. 이와 같은 특징은 기존정당들이 대표하지 않은 대중들의 이해를 진보정당이 대표하고 또한 입법성과를 가졌다는 점에서 주목할 필요가 있다. 바로 진보정당의 방향성과 관련될 수 있기 때문이다. “민주주체의 민주정부를 수립하고 형식적 민주주의를 넘어 참여와 자율에 의한 실질적 민주주의”¹³⁾가 한국사회의 변화를 위해 여전히 유효한 가치라면 다양한 사회적 약자집단의 권리를 강화하고 그들이 민주주의 주체로서 역할을 할 수 있도록 하는 전략 속에서 진보정당의 원내활동과 입법활동의 방향을 둘 수 있을 것이다.

〈표 6〉 17대, 18대 민주노동당의 성과입법의 이슈별 현황

		17대 국회	18대 국회
민주주의		주민소환제법(이영순)	-
정부부패		뇌물수수관련-소득세법(심상정)	-
자본주의 규제		주택법(이영순, 노회찬) 이자제한법(심상정)	-
문화:예술, 스포츠, 레저, 미디어		공동체라디오-방송법(천영세)	-
사회복지서비스 확대		전염병예방법(현애자) 학교급식법(최순영)	-
사회적 약자 집단	노동집단	건설산업기본법(이영순) 최저임금법(단병호)	택시부가세법(이정희)
	농어민집단	-	농업용수관련법(강기갑) 농수산대책관련법(강기갑)
	기타경제집단	부도임대주택관련법(이영순) 파산자관련법(다수의원)	대형마트SSM 규제법 -유통법, 상생법(이정희)
	소외된 소수집단	장애인교육법(최순영) 장애인이동법(현애자)	정신질환자기본권관련법(곽정숙)
합계(건수)		38건	17건

13) 민주노동당 창당선언문(2000년 1월 30일)의 일부 내용 발췌.

그렇다면 ‘사회적 약자집단’ 영역의 법안들이 성과를 가진 원인은 무엇인가? 이에 대해 단순히 사회적 약자들의 요구가 있었기 때문이라고 답하기는 어렵다. 일반적으로 이들의 차별개선과 권리요구에 대해 ‘폐쟁이’로 취급해온 보수정당들이 단순히 사회적 약자들이 ‘목소리’를 낸다고 해서 그 요구를 반영했다고 보기 힘들기 때문이다.

IV. 민주노동당 입법활동에서 당-국회의원-사회운동단체의 연계 분석 결과

정당에서 개인이나 그룹, 단체의 경우 이데올로기적 결합, 정치적 정체성, 조직의 결합에 의해 결합되며 이러한 내구성을 기반으로 한 연계는 한번의 선거투표로 끝나지 않고 심각한 외부의 정치적 충격에도 중단되지 않는다(Robert, 2002: 6-7). 이를 진보정당의 입법활동과 연결해서 보면 진보정당의 입법운동을 무력화시키는 보수정당들의 다양한 저지전략에도 진보정당이 입법적 성과를 가진다는 것은 소수정당이라는 외부의 제약조건을 이겨낸 내부적 요인이 작용한다고 볼 수 있다. 이는 입법의제와 관련된 대중, 사회운동단체와 진보정당의 긴밀한 연계를 의미한다.

그렇다면 당과 사회운동단체 그리고 원내에서 실제 입법활동을 담당하는 국회의원과 의연계를 중심으로 민주노동당 입법활동을 살펴보자. <표-7>은 민주노동당 입법활동을 담당하는 정책보좌진들을 통해 당, 운동단체, 의원실 중 법률안의 제안자와 작성자를 파악하여 입법운동의 ‘주도성’을 기준으로 법률안 현황을 정리한 것이다. 17대 법률안의 경우 당 주도 57.2%, 운동단체 주도 28.8%, 의원실 주도 13.6%로 당과 운동단체 주도성이 강하게 나타난다. 하지만 18대의 경우 의원실 주도 48%, 운동

단체 주도 42%, 당 주도 4%로 입법활동의 주도성은 의원실과 운동단체 중심으로 바뀌고 당의 역할은 거의 전무한 것으로 나타나 17대와 큰 차이를 보인다. 민원성 법안 비율도 차이가 있다. 17대의 경우 민원성 법률안이 0.4%에 불과한 것이 18대의 경우 6.1%¹⁴⁾로 많아진다.

〈표 7〉 17대, 18대 민주노동당 법률안 제안자와 작성자별 현황(건수)

(법률안) 제안자 : 작성자		17대 국회		18대 국회	
		법률안	합계	법률안	합계
당 주도	당 : 당	124	140	2	8
	당 : 운동단체	1		0	
	당 : 의원실	14		6	
운동단체 주도	운동단체 : 당	6	78	0	73
	운동단체 : 운동단체	33		25	
	운동단체 : 의원실	31		58	
의원실 주도	의원실 : 당	0	34	2	95
	의원실 : 운동단체	0		1	
	의원실 : 의원실	33		92	
기타	민원	1	1	12	12

17대·18대 민주노동당 입법활동을 담당했던 보좌진들의 심층면접을 통해 파악하여 분석한 결과임. 17대 법률안 326건 중 243건 74.5%, 18대 법률안 248건 중 198건 79.8% 조사자료를 토대로 분석한 것임.

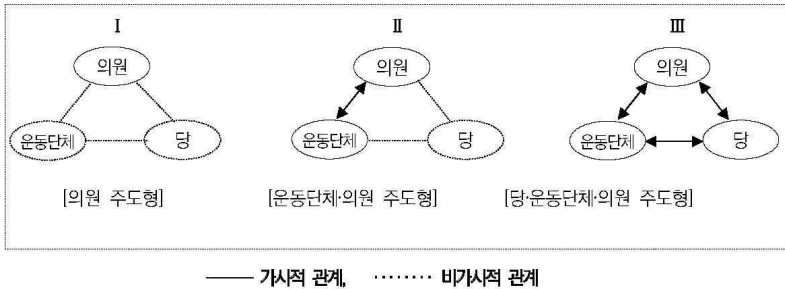
민주노동당의 입법운동의 ‘주도성’ 현황을 통해 사회운동단체와의 연계 현황을 살펴보자. 〈표 7〉을 통해 17, 18대 국회 모두 민주노동당의 입법활동에서 사회운동단체 주도성의 비중이 높다는 것을 알 수 있다. 특히 법률안 제안자, 작성자가 모두 사회운동단체인 경우와 국회의원과 공동으로 작업한 경우의 비율이 각각 17대 64건, 26.3%, 18대 84건, 42.4%고, 사회운동단체와 당이 연계된 법률안이 17대 7건, 2.9%, 18대

14) 민원성 법안들의 내용은 당의 강령에 맞는 내용들이다. 의원실을 통한 민원성 법률안이 늘어났다고 해도 당 정책을 중심으로 법안 내용들이 마련되었음을 알 수 있다.

0건, 0%로 나타나 사회운동단체의 연계는 당보다는 국회의원과의 연계를 통한 것으로 볼 수 있다.

아래 그림은 당, 사회운동단체, 국회의원 간의 관계를 중심으로 민주노동당의 입법운동의 주도성과 관계를 세 가지로 유형화한 것이다. 첫 번째 유형은 당과 사회운동단체의 주요한 역할 없이 국회의원이 주도적으로 법안을 제출한 경우이다. 두 번째 유형은 당의 역할 없이 사회운동단체와 국회의원의 협력 속에서 주도적으로 법안을 제출한 경우를 의미한다. 세 번째 유형은 당과 사회운동단체와 국회의원의 주동적 역할과 연계를 통해 법안이 제출된 경우이다. 이 유형을 기준으로 민주노동당의 성과적 법안들 54건¹⁵⁾의 분포를 정리하면 <표 8>과 같다. 국회의원 주도형이 17대 3건, 18대 2건, 사회운동단체와 국회의원의 주도형이 17대 2건, 18대 13건, 당과 사회운동단체 그리고 국회의원의 주도형이 17대 32건, 18대 2건으로 나타나고 있다.

<당-사회운동단체-국회의원 연계를 중심으로 본 민주노동당 입법운동 주도성 유형도>



15) <표 6>의 민주노동당의 성과입법 55건 중 심층면접이 진행되지 못한 천영세 국회의원의 「방송법」을 제외한 54건이다.

〈표 8〉 민주노동당 성과적 입법 중 당-사회운동단체-국회의원 연계별 주도성 유형분포

		I 유형	II 유형	III 유형
17대 민주노동당		3건	2건	32건
이 슈 별	민주주의	1	-	-
	정부부패	-	-	1
	자본주의 규제	1	1	1
	문화:예술, 스포츠, 레저, 미디어	-	-	-
	사회복지서비스확대	-	-	2
	사회적약자집단	1	1	28
18대 민주노동당		2건	13건	2건
이 슈 별	민주주의	-	-	-
	정부부패	-	-	-
	자본주의 규제	-	-	-
	문화:예술, 스포츠, 레저, 미디어	-	-	-
	사회복지서비스확대	-	-	-
	사회적약자집단	2	13	2
합계		5건	15건	34건

이를 통해 국회의원 단독의 주도성보다 사회운동단체와 국회의원의 주도형과 당과 사회운동단체, 국회의원의 주도형에서 입법성과가 주요하게 나타나는 것을 알 수 있다. 이 중 사회적 약자 집단 이슈의 경우 사회운동단체와의 연계가 중요하게 나타나는 것을 알 수 있다. 또한 당의 역할 유무에 따른 입법성과 결과도 차이가 난다. 성과입법 비율이 당의 주도적인 역할에 비례하고 있는 것이다. 이를 통해 당이 대표하고자 하는 당의 주요 정책을 구체적으로 실현하는데 전략·전술을 총괄하고 기획하는 당의 역량과 역할이 중요한 요인이라는 것을 추측할 수 있다. 그리고 거대양당체제의 의사결정구조에서 철저히 배제되는 소수정당인 민주노동당의 법안들이 당과 사회운동단체 그리고 국회의원의 협력적 관계 유형에서 의미있는 입법결과를 가진다는 것은 국회의원을 중심으로 당과 사회운동단체와의 유기적 연계가 성공적으로 이루어진 것이라

고 추론할 수 있다.

IV. 결론

이제까지 ‘진보정당이 소수정당이라는 구조적 한계를 극복하게 해준 요인이 무엇인가?’의 물음에 대한 제한적인 비판적 고찰 작업으로, 당과 국회의원, 사회운동단체의 역할과 긴밀한 연계가 주요 요인임을 살펴해보았다. 이것을 토대로 민주노동당의 주요 입법들-비정규직 관련법, 무상의료 관련법, 부유세 관련법 등-중 비성과적인 법률들이 왜 성과를 가지지 못했는지 분석한다면, 민주노동당이 ‘거대한 소수전략’을 표방한 이후 실천과정에서 겪었던 다양한 오류와 딜레마에 대한 고찰을 통해 새로운 진보정당의 혁신과제가 나올 것이다. 대중단체, 시민사회단체가 추진하고자 했던 정책의제에 대해 어떤 전략과 전술 하에 입법운동을 전개했는지, 정당들과 국회의원과의 관계를 어떻게 형성했는지에 대한 비판적 고찰이 지속적으로 필요하다.¹⁶⁾

진보정당의 반복되는 분열과 재통합 과정에서 운동정치와 제도정치는 단절되고 있고, 일부에서는 엘리트의 리더십을 중시하는 제도정당정치를 강조하는 경향도 강해지고 있다. 중요한 것은 민주노동당의 원내

16) 민주노동당과 민주노총의 관계에 대해 (전)민주노총 정치위원장 이근원은 “정치운동은 당에서 알아서 하고, 노동조합은 당원 총원에만 집중하는 방식은 실패할 수밖에 없는 한계”라고 평가하고(이근원, 2014), (전)민주노총 위원장 김영훈은 “노동부 문 할당제와 당연직 최고위원제도와 같은 상호 개입 공간은 제도화됐지만 제도를 보완해 나갈 대중적 논의는 이루어지지 않았다”, “노동부문 최고위원제나 각급 의결단위의 할당제도 노동조합 상층 산부들의 ‘정파적’ 이해에 따라 총당됨으로써 오히려 정당내의 정파갈등이 노동조합 내의 정파 갈등과 서로 상승 작용되는 결과를 초래했다”고 분석하고 있다(김영훈, 2015: 24). 이와 같은 내용을 고려하면 민주노동당의 원내활동, 입법활동은 단순히 당과 의원단에 대한 분석뿐만 아니라 운동단체에 중심을 둔 운동정치와 당과의 관계에 대한 분석도 함께 병행되어야 한다.

활동 전략인 ‘거대한 소수전략’의 방식과 효과가 공식적으로 평가되고 입증된 적이 없다는 것이다. 이것은 진보정당의 다양한 혁신의제를 모두 정파 문제로 ‘블랙홀’ 같이 흡수해버리는 진보정당의 고질적인 내부 정파갈등과 분열로 인한 결과다. 기록되지 않은, 일부 성과적으로 전개된 활동에서 진보정당의 가능성을 확인한 개별 행위자가 있더라도 파편화된 개인의 기억으로 남아있을 뿐이다.

지난 총선과정과 선거결과를 통해 제도정당의 엘리트 리더십의 한계와 보수정당 내부 변화의 한계를 절실히 체감했다. 동시에 기성정당정치의 변화에 대한 대중들의 요구가 높은 것을 확인했다. 제도정치와 운동정치의 상황과 그 관계에 대한 모색, 그리고 진보정당의 필요성과 역할, 방향에 대한 적극적인 고민과 공론화가 필요한 때다. 그 연장선에서 본 연구가 던지는 질문과 관련한 연구는 새로운 진보정당의 혁신과제와 방향을 도출하기 위해서 지속적으로 제기될 필요가 있다.

참고문헌

- 강병익(2015). “한국의 정당은 불평등에 어떻게 대응했나? 사회보장법, 비정규직보호법, 조세정책을 둘러싼 정당경쟁.” 『민주사회와 정책연구』, 제28권: 82-114.
- 강원택(2008). “한국 정당의 당원 연구: 이념적 정세성과 당내 민주주의.” 『한국정치학회보』, 제42집: 109-128.
- 김동춘(2006). “과거사법 제정운동과 NGO.” 박은정 편저, 『NGO와 법의 지배』, 251-290. 박영사.
- 김민전·박찬표·이현우(2007). “제17대 국회 민주노동당 의정활동 평가.” 민주노동당 진보정치연구소.
- 김보현(2008). “한국 진보정당운동의 내부정치: ‘연대의 결여’와 ‘지체된 성장’.” 『기억과전망』, 제18호: 232-268.
- 김윤철(2004). “민주노동당의 ‘집권전략 논쟁’.” 『역사비평』, 제68호: 65-80.
- _____(2011). “민주노동당의 분당: 연대유인의 ‘다층적’약화와 ‘대안’으로서의 분당.” 『한국정당학회보』, 제10권: 101-136.
- 김영훈(2015). “한국 진보정치 재구성에 관한 연구-선거제도 개혁을 통한 양당제 극복 가능성을 중심으로.” 성공회대학교 NGO대학원 석사학위논문.
- 국회. 제17대~18대 국회 교섭단체 연설문. (www.assembly.go.kr).
- _____. 제17대~18대 국회 비교섭단체 연설문. (www.assembly.go.kr).
- _____. 국회의안정보시스템. (www.assembly.go.kr).
- 권태환·임현진·송호근(2001). 『신사회운동의 사회학-세계적 추세와 한국』. 서울대학교출판부.
- 민주노동당(2007). “창당선언문.” 『사랑해요! 민주노동당 신입당원을 위한 길라잡이』, 14-15. 민주노동당.
- 민주노동당 기관지 『진보정치』 기사.
- 민주노동당 집권전략위원회. “민주노동당 2년 의정활동 평가와 과제.” 『인터뷰자료집』.
- 신광영(2004). “한국 진보정치의 존재조건.” 『역사비평』, 제68호: 41-64.
- 손우정(2014). “한국 진보정치운동의 궤적(1987-2014)-제도화 전략의 성공과 실패를 중심으로.” 성공회 대학교 대학원 박사학위논문.
- 이근원(2014). “민주노총 정치활동 20년, 무엇을 반성할 것인가.” 민주노총 노동정치연속 토론회 발표문.

- 이영제(2005). “한국 정당과 사회·시민운동의 관계.” 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이지현·이강준(2006). 『진보적 의정활동의 방향과 과제』. 진보정치연구소.
- 이현출(2009). “17대 국회 의원입법안 분석 : 발의, 내용, 심의결과.” 『한국정당학회보』, 8(1): 255-286.
- 임영일(2004). “노동운동과 노동정치: 민주노동당을 중심으로.” 『경제와사회』, 제64호: 65-83.
- 임현진(2000). “사회운동의 정치세력화는 가능한가?: 국제 경험에 비춘 한국의 현실과 전망.” 『한국사회과학』, 22(1): 41-68.
- _____(2009). 『한국의 사회운동과 진보정당』. 한울.
- 은수미(2005). “한국 노동운동의 정치세력화 유형연구.” 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 유재일(2004). “정당의 기능.” 심지연(편), 『현대 정당정치의 이해』, 113-139. 백산서당.
- 윤상철(1997). 『1980년대 한국의 민주화이행 과정』. 서울대학교출판부.
- 장상환(2002). “민주적 사회주의와 민주노동당의 실천.” 『마르크스주의 연구』, 제1권: 266-302.
- 장훈교(2011). “사회운동정당: 사회운동과 정치정당의 접합을 통한 민주주의의 급진화.” 『연대성의 정치학』, 186-239. 급진민주주의연구모임데모스.
- 주인석(2012). “정당의 분열과 통합: 기원적 특징과 조직변화.” 『21세기 정치학회보』, 제22집: 135-160.
- 조돈문(2004). “노동계급의 정치세력화: 민주노동당의 의회진출을 중심으로.” 『노동사회』, 제89호: 118-132.
- 조대엽(1999). 『한국의 시민운동』. 나남출판.
- 조희연(1999). “‘종합적 시민운동’의 구조적 성격과 그 변화의 전망에 대하여.” 『당대비평』, 제9호: 320-346.
- 조희연·김동춘 엮음(2008). 『복합적 갈등 속의 한국 민주주의: '정치적 독점'의 변형 연구』. 한울.
- 조현연(2009). 『한국 진보정당 운동사: 진보당에서 민주노동당 분당까지』. 후마니타스.
- 전진영(2007). “민주노동당의 제17대 국회 원내 입법활동 분석.” 『신아세아』, 제51호: 184-207.
- 정상호(2007). “시민사회운동과 정당의 관계 및 유형에 관한 연구.” 『한국정치학

- 회보』, 제41집: 161-184.
- 정영태(2011). 『파벌: 민주노동당 정파 갈등의 기원과 종말』. 이매진.
- 채진원(2009). “민주노동당의 변화: 원내정당화 현상을 중심으로.” 『의정연구』, 제15권: 261-290.
- 최장집(1997). “한국 노동계급의 정치세력화 문제, 1987-1992.” 『한국의 노동운동과 국가』. 나남출판.
- 최종숙(2009). “민주노동당의 당내 민주주의 분석: 원내진입시기에서 분당국면까지(2004.6-2008.3).” 『경제와사회』, 제83호: 169-197.
- _____. 2011. “한국 민주주의의 점진적 공고화 과정에 관한 연구-정당과 사회운동의 관계를 중심으로(1987-2007).” 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 한정훈(2011). “한국 국회 내 입법갈등: 보건복지 분야 정책을 중심으로.” 『한국정치연구』, 제22권: 35-61.
- 홍일표(2007). 『기로에 선 시민입법』. 후마니타스.
- 홍유진(2013). “문화산업 입법과정의 사회정치적 정당성에 관한 연구-게임 규제 입법에 나타난 주체와 자원동원 전략의 역학.” 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 현재호(2002). “선거강령 분석을 통한 한국 정당 간 경쟁 연구: 1952~2000.” 고려대학교 정치학 박사학위논문.
- _____. (2008). “한국사회의 이데올로기 갈등: 정치적 대표체제로서의 정당을 중심으로.” 『한국정치학회보』, 42(4): 213-241.
- Duverger, Maurice(1980). 『政黨論』, 中央選舉管理委員會(역). 中央選舉管理委員會; *LES PARTIS POLITIQUES*. LIBRAIRIE ARMAND COLIN PRESS, 1976.
- _____. (1981). 『정치란 무엇인가』, 배영동(역). 나남출판: *Introduction à la politique*. edited by Gallimard, 1964.
- Kenneth M, Roberts. 2002. “PARTY-SOCIETY LINKAGES AND DEMOCRATIC REPRESENTATION IN LATIN AMERICA.” *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Volume 27. Issue 53: 1-36.

Abstract

Study on the Legislation Activity of Minor Party: Based on
Linkage Strategy with Korean Democratic Labor Party and
Social Movement

Kyung-Yun Jung
(SungKongGhoe University)

This research is established from the perspective of monitoring the legislation activity of the Korean Democratic Labor Party, as a minority party and a progressive party, as connected to a social movement. The Korean Democratic Labor Party, which started from a social movement, can be categorized as an external party. It could have mobilized the external resources to overcome the limit of the minor party in the assembly. The connection between the progressive party and social movement can create a restraining influence against the major party. This research studies the possibility of overcoming the structural restriction in legislation activity of a minor party by focusing on the Korean Democratic Labor Party which has a comparably longer history among the progressive parties and is associated with meaningful activities in the assembly forming cohesion between being a progressive political party and a social movement.

Key Words: Minor party, Korean Democratic Labor Party, Social movement,
Linkage, Legislation activity.