

지역정당의 제도적 기반과 집합행위의 딜레마 -가나가와현의 생활클럽운동그룹에 관한 사례를 중심으로-

나 일 경*

본 논문의 목적은 가나가와현의 생활클럽운동그룹(생활클럽생협, 복지클럽생협, 워커즈 콜렉티브, WE 21 JAPAN, 가나가와 네트워크 운동)에 관한 사례 연구를 통해 지역정당의 제도적 기반을 신제도론적 합리적 선택이론의 관점에서 설명하는 데 있다. 본 논문은 참여민주주의 제도와 사회자본(social capital)과 같은 제도적 자본(institutional capital)은 풀뿌리 민주주의 운동조직이 형성·발전하는 과정에서 직면하는 집합행위의 딜레마(dilemmas of collective action)를 극복 혹은 완화시키는 기능을 지니고 있다고 가정하였다. 그리고 이러한 가정 하에서, 풀뿌리 민주주의 운동을 통해 제도적 자본이 이용되고 축적되는 과정을 분석함으로써 지역정당의 제도적 기반이 확립되는 과정을 설명하고자 했다.

분석결과로부터 다음과 같은 이론적, 실천적 함의를 발견할 수 있었다. 첫째, 분권, 공개, 참가, 자치를 기본원리로 하는 참여민주주의 제도는 시민들의 자발적인 참가를 촉진하는 사회자본을 창출하며, 이러한 자본은 시민들의 참가 능력과 협조능력의 발달을 촉진한다. 둘째, 운동리더의 정치이데올로기적 신념은 풀뿌리 민주주의 운동조직이 직면하는 집합행위의 딜레마 문제를 해결하는 방식에 결정적인 영향을 미친다. 생활클럽의 경우, 참가를 ‘비용’이 아니라 ‘투자’로서 간주하고 있었던 운동리더의 이데올로기적 신념은 참여민주주의 제도의 경로의존적 발전에 커다란 영향을 미쳤다. 셋째, 지역정당의 경우, 참여민주주의 제도가 지역정당의 이데올로기적 정체성 혹은 지역정당과 풀뿌리 민주주의 운동조직 사이의 협조관계를 보장하지 않는다.

주제어: 풀뿌리 민주주의 운동조직, 지역정당, 집합행위의 딜레마, 참여민주주의 제도, 사회자본, 신제도론적 합리적 선택이론

* 휴쿄대학교 종합정책학부

1. 문제의식

일본의 시민사회를 둘러보고, 『박원순 변호사의 일본시민사회기행-가와리 모노를 찾아서』(2001)라는 저서를 출판하였던 박원순은, 한국의 시민사회가 ‘정치사회의 효율적인 변화를 전략적으로 강제하기 위해 중앙집중적인 전면적인 시민운동’을 벌이고 있는 운동조직들에 의해 특징지어진다면, 일본의 시민사회는 ‘지역을 기반으로 한 풀뿌리 시민운동’에 의해 특징지어진다고 말하고 있다(박원순 2001, 11). 또한 그의 비유에 따르면, “한국의 시민운동이 전략적인 지점을 폭격하여 사회변화를 유도하는 공군이라면, 일본은 아래에서부터 하나하나 바꾸어 가는 육군이다”(박원순 2001, 11). 그러한 비유의 근거가 되었던 것중의 하나가 본 연구의 사례연구 대상인 가가와현(神奈川縣)의 ‘생활클럽운동그룹’(生活クラブ運動グループ, 이하에서는 생활클럽으로 약칭)¹⁾이다.

(가나가와현의 생활클럽그룹에서 활동하고 있는) 두 아줌마의 설명을 들으면서 나는 점점 흥분하기 시작했다. 그렇다. 이건 분명 새로운 발견이었다. 새로운 시작이었다. 우리가 미처 알지 못했던 새로운 가능성이었다. 세상을 바꾸는 힘이 꿈틀거리고 있었다. 바로 주민의 참여와 자치에 의한 세상 바꾸기가 여기에 있었다(박원순 2001, 72).

박원순이 말하는 일본의 육군식 정치변동의 메커니즘이란 ‘주민의 참

1) 생활클럽운동그룹이란 생활클럽, 생협(生活クラブ生協), 복지클럽, 생협(福祉クラブ生協), WE21 Japan(한국의 아름다운 가게와 같은 NGO), 지역정당·가나가와 네트워크 운동(神奈川ネットワーク運動, 이하에서는 ‘가나가와 네트워크’로 약칭), 생산자협동조합인 워커즈 콜렉티브(ワーカーズ・コレクティブ)등의 일련의 시민운동조직을 일컫는 개념이다. 이들 각 조직은 생활이라는 운동현장과 생활현장을 기반으로 하는 소규모의 사회관계를 뜻하는 클럽, 그리고 자기결정과 자주관리라는 생활협동조합의 제도적 원리를 공통의 요소로 삼고 있다(横田克己 2004, 92)는 점에서 생활클럽운동그룹으로 불러질 수 있다.

여와 자치'에 의해 길러진 문제해결능력을 가리키는 것으로 보인다. 그리고 이러한 발견은 다음과 같은 제언으로 이어지고 있다. “서로 장단점이 있겠지만, 어쨌든 한국의 시민운동은 이제 지역과 부문으로 달려가야 할 때가 왔다”(박원순 2001, 11). 그러나 이는 머리로만 생각하기는 쉬워도 실행하는 것은 쉽지 않은 문제이다. 식민지 시대와 6.25전쟁을 통해 형성된 지역사회의 인위적인 재편은 지역공동체의 자율신경에 적지 않은 상처를 입혔고, 그 결과 지역사회가 역사적으로 축적해왔던 사회자본(social capital)의 상당부분을 고갈시키고 말았기 때문이다(羅一慶 2007c). “지역으로 달려가야 할 때가 왔다”고 하지만, 일본과 비교하는 경우, 한국의 지역사회에서 풀뿌리 민주주의운동을 형성하고 발전시키는 데 긴요한 사회자본의 절대량은 빈약하다. 이러한 관점에서 보자면, 한국과 달리 일본의 ‘아래에서부터 하나 하나 바뀌어나가는 육군’식의 운동전략이 유효한 것이 될 수 있었던 주요한 원인 중의 하나를 지역사회가 역사적으로 축적해왔던 사회자본의 양과 질의 차원에서 찾을 수 있을 것이다.

그러나 한국 지역사회의 사회자본의 축적이 빈곤하다는 사실은 풀뿌리 민주주의 운동가들에게 한탄스러운 일만은 아니다. 사회자본이 지역시민사회의 형성과 정치적 관행의 변용에 필요불가결한 것이라면, 우리들은 “사회자본이 다른 형태의 자본과는 달리 사용하면 증가하고 사용하지 않으면 감소되는 특성을 지니고 있다”는 점을 주목해야 할 것이다. 사회자본은 ‘자기강화적(self-enforcing)’이며 ‘축적적(comulative)’인 메커니즘에 의해서 작동된다(Putnam 1993). 이는 가령 지역사회에 축적된 사회자본의 양이 부족하더라도, 그러한 사회자본을 활용한 풀뿌리 민주주의 운동의 전개는 풀뿌리 민주주의 운동의 ‘자기강화적’ 발전의 경로를 강화시키며, 사회자본과 풀뿌리 민주주의 운동 사이의 ‘선순환’(good circle) 관계를 촉진할 수 있다는 점을 의미한다. 이러한 의미에서 제도적 자본의 축적과정에 관한 분석은 풀뿌리 민주주의 운동이 형성되고 발전하는 메커니즘을

이해하는 데 이론적으로 뿐 아니라 실천적으로도 중요한 의미를 지니고 있다고 본다.

따라서 본 논문은 가나가와 네트라는 지역정당이 일본의 시민사회에서 일정한 성공을 거둘 수 있었던 이유를 지역정당의 제도적 기반에 의해 설명하고자 한다. 그리고 그러한 제도적 기반이 어떤 내용을 갖는 것이고, 제도적 기반의 축적적인 메커니즘이 어떠한 것인가를 신제도론적 합리적 선택이론(New Institutional rational choice theory)의 관점에서 설명할 것이다. 다시 말해, 풀뿌리 민주주의 운동이 직면하는 집합행위의 딜레마와 이를 극복 혹은 완화시키는 데 기여했던 공식적 제도와 사회자본의 이용과 확대재생산 과정을 분석하는 것을 통해 가나가와 네트와 같은 지역정당이 형성발전될 수 있었던 과정을 분석하고자 한다. 이러한 어프로치는 다음의 두 가지 가정을 전제로 한다. 첫째, 지역사회가 축적하고 있는 사회자본(신뢰, 신뢰성, 호혜성의 규범과 같은 사회규범)은 풀뿌리 민주주의 운동의 ‘형성’에 긴요한 제도적 자본이다. 둘째, 참여민주주의적인 실행규칙(executive rule)은 풀뿌리 민주주의 운동(조직)의 ‘발전’에 긴요한 제도적 자본이다. 그리고, 이러한 가정에는 다음의 두 가지 규범적 주장이 내재되어 있다. 첫째, 일상적인 사회적 네트워크와 거기에 묻혀있는 사회자본이 가령 빈약하다고 하더라도, 사회자본을 풀뿌리 민주주의 운동의 형성을 촉진하는 제도적 자본으로서 이용하는 방법에 관한 논의가 이뤄질 필요가 있다. 둘째, 제도적 자본을 적극적으로 활용해서 참여민주주의 제도를 보다 민주적이고 효과적인 것으로 발전시키는 방법에 관한 논의도 필요할 것이다.

이 논문의 사례연구의 대상인 가나가와 네트는 스스로를 지역정당이라고 부른다. 여기서의 ‘지역정당(local party)’이란 유권자의 지역주의, 지역감정, 지역편견에 입각한 정치적 선호를 지지기반으로 삼는 지역정당(regional party) 혹은 지역주의를 정치적으로 동원하는 것을 통해 특정한

지역에서 매우 집중적인 지지를 배타적으로 획득하고 있는 지역정당과는 다른 의미를 지니고 있는 개념이다(박상훈 1999). 가나가와 네트는 지역정당이라는 개념을 지역주의적 선호가 아니라 사회형성 지향적 시민과 변동 지향적 시민이 공익적 정치적 선호를 지지기반으로 삼는 시민적 정치조직이라는 의미로서 사용하고 있기 때문이다. 또한 영국의 스코틀랜드 민족당이나 이태리의 People's Party in Southern Tyrol와 같은 지역정당은 중앙정치에 관여하는 것이 일반적이거나, 가나가와 네트는 지역정당이라는 개념을 자신들의 활동을 지역정치에 한정한다는 의미에서 사용하고 있다는 점에서 위 두 개념은 차이가 난다. 따라서 지역정당에 대한 해석상의 오해를 풀기 위해, 이 논문에서 사용되는 지역정당이라는 개념은 local party라는 점을 미리 밝혀두도록 한다.

본 논문의 기본가설은 생활클럽의 각 부문조직들이 ‘소비자·생산자·투자자·납세자’로서의 시민을 길러내기 위한 사회운동활동을 참여민주주의 제도에 입각한 조직의 혁신을 통해 전개해오지 않았다면, ‘유권자’로서의 시민적 정체성을 길러내지 못했을 것이라는 점이다. 그리고 그러한 시민적 정체성이 형성되지 않았다면, 가나가와 네트와 같은 지역정당의 형성과 발전도 있을 수 없었다는 점이다. 다시 말해, 참여민주주의 ‘제도’를 조직화의 원리로 삼는 지역시민사회 만들기를 통해 참여적 시민을 길러내는 풀뿌리 민주주의운동에 의해 뒷받침되지 않는 지역정당은 종래의 ‘고객관리형’ 정당이나 ‘이익유도형’ 정당에 대한 대안 조직으로 형성 발전될 수 없다는 것이다²⁾.

2) 본 논문에서 ‘사회형성 지향적 영역’이란 지역사회의 “경제부문,사회부문,문화부문에서 상호작용이 지속적으로 유지되어 민주적인 관행이 형성되고, 그리고 그 부문 안에 자신의 범주를 넘어서는 나름의 고유한 조직·운동·상징의 망과 체계가 일반화된 사회부문”을 의미한다. 한편 ‘변동 지향적인 영역’이란 “사회형성 지향적인 영역이 변동 지향적인 움직임을 촉진하는 방향으로 작동” 될 때를 일컫는 개념으로 사용하기로 한다(이신행 1997).

본 논문은 다음과 같은 순서로 진행된다. 먼저 2장에서는 생활클럽과 가나가와 네트의 제도적 기반을 분석하기 위한 틀로서 신제도론적 합리적 선택이론의 기본개념을 소개한다. 이어서 본 논문의 기본가설 및 그와 관련된 분석과제를 제시할 것이다. 3장에서는 먼저 ‘분권, 공개, 참여, 자치’의 원리에 입각한 참여민주주의로 특징지어지는 생활클럽의 제도(실행규칙)가 ‘경로의존적인 변화(path dependent process)’³⁾를 견제하는 데 결정적으로 영향을 미쳤던 생활클럽 리더들의 정치적·정치적 이데올로기가 무엇이었는지를 설명할 것이다. 이어서 ‘사회운동의 사업화’와 ‘시민사업의 운동화’라는 운동전략이 생활클럽에서 채택되었던 과정에 관해 논의한다. 4장에서는 생활클럽이 사회운동의 사업화와 시민사업의 운동화 전략을 실천하면서 직면했던 집합행위의 딜레마 문제를 해결하는 기여하였던 제도가 형성되고 추구되는 과정을 설명할 것이다. 5장에서는 생활클럽이 풀뿌리 민주주의 운동조직으로서 안고 있는 기본적인 딜레마를 지적한 뒤, 지역정당의 존재의의와 더불어 지역정당이 직면할 수 있는 정치적 딜레마에 관해서 논의한다. 마지막으로 맺음말에서는 본 논문의 고찰결과를 간단히 요약한 뒤, 시민운동조직으로서의 지역정당을 형성 발전시키기 위한 방안을 제시하도록 한다.

3) 경로의존성이란 개념은 공식적 제도, 자원, 그리고 개인의 선호체계가 비슷한 두 사회의 성과에 지속적인 차이가 발생할 수 있는 까닭이 역사적인 전환점에 의해 규정된 발전경로에 의해서 설명될 수 있다는 의미로 사용된다(North 1990). 이 개념이 많은 연구자들의 주목을 끌게 된 주요한 까닭은 비효율적인 제도가 지속되는 합리적 기초를 개인적 비합리성에서 찾는 것이 아니라 역사가 규정하는 사회적 상황에 합리적으로 대처하는 개인들의 합리성에 의해 설명하고 있기 때문이다. 그러나 본 논문에서는 참여민주주의 제도의 자기 강화적 발전과정을 개인들의 합리성에 기초해서 분석하기 위해서 ‘경로의존적 변화’라는 개념을 사용하고 있다..

2. 신제도론적 합리적 선택이론에 의한 문제설정

신제도론적 합리적 선택이론은 민이 본성적으로 자신의 이익 추구를 우선하지만, 이기적인 행동만을 하는 행위자로 보지 않는다.⁴⁾ 즉, “민은 복잡하고 실수할 가능성이 있는 학습자(complex, fallible learners)이며, 규범과 규칙을 학습할 능력을 지니고 있으며, 자신들의 주어진 여건을 개선하기 위한 제도를 설계할 능력이 있는 (합리적) 행위자” (Ostrom 1998, 9) 라는 인간행동에 대한 가설을 이론의 출발점으로 삼는다. 한편, 행위자들은 그들의 제도를 선택할 수 있지만, 행위자들의 정체성, 권력관계, 행동 전략은 제도에 의해 틀지워진다고 본다. 따라서 이 이론에 의하면, 민은 협력적 관계의 자기조직화 과정을 촉진하는 ‘제도’를 설계할 수 있으며, 이러한 제도의 운영을 통해 소비자·생산자·투자자·납세자·유권자로서의 시민적 정체성도 양성할 수 있는 존재인 것이다. 다시 말해, 민은 그들이 선택한 일정한 제도적 제약 하에서 단기적인 이타주의와 장기적인 개인이익을 조합해서 행동하는 능력을 지니고 있다는 것이다.

신제도론적 합리적 선택이론에 있어 제도의 이론은 거래비용이론과 관련된 인간행동의 이론에 의해 구성된다(North 1990, 27-35). 제도는 행위자 간의 상호작용 혹은 조직 간의 상호작용에서 파생되는 거래비용(transaction cost)을 절감하기 위해 고안된다고 본다. 집합행동의 딜레마는 거래비용의 증가에 영향을 미치는 주요한 요인이며, 이러한 문제의 해결을 위해 제도가 고안된다는 것이다. 한편 신제도론적 합리적 선택이론은 종래의 제도이론과는 달리 제도라는 개념을 폭넓게 정의한다(North

4) 만약 민이 만약 공적 이익을 우선적으로 추구하는 이타적인 존재라는 가정을 하게 되는 경우, 민이 언제 스스로의 힘으로 참여민주주의 제도를 설계하고 발전시키며, 언제 그렇지 못한가를 설명하지 못할 것이다(Axcelrod 1984, 1장).

1990). 제도는 ‘게임의 규칙’이며, 따라서 공식적 규칙(formal rule) 뿐 아니라 규범, 관습, ‘마음의 습관’과 같은 비공식적 규칙(informal rule)도 제도로서 정의된다. 따라서 사회자본론이 강조하는 신뢰, 신뢰성, 호혜성과 같은 사회적 규범도 신제도론적 합리적 선택이론에서는 제도(비공식적 제도)로서 정의될 수 있다(Putnam 1993). 비공식적 제도는 사람이 정보를 처리하고 이용하는 방법을 규정하며, 집합행동의 딜레마와 같은 문제의 해결을 이해하기 위한 열쇠가 된다. 또한 비공식적 제도에 의한 정보의 처리와 이용은 공식적 제도가 점진적으로 발전하는 방식에 중요한 역할을 하며, 따라서 공식적 제도가 경로의존적으로 발전하는 중요한 원천 중의 하나로서 간주된다(North 1990, 35).

신제도론적 합리적 선택이론의 또 다른 특징은 제도와 조직을 분석적으로 구별하고 있는 데 있다(North 1990, 4-5). 이 이론에 따르면, 제도가 게임의 규칙이라면, 조직은 게임의 플레이어이다. 제도는 사람들의 상호작용 혹은 협력적 관계에 안정성을 가져다주며, 불확실성을 감소시키는 역할을 수행한다. 조직은 제도에 의해서 규정되는 제반 기회를 이용하기 위해 창조되며, 제도적인 제약 그 자체를 변화시키는 대행자(agent)로서의 역할을 수행한다. 즉, 제도가 새롭게 만들어지는 조직의 유형 및 진화의 조건이 된다면, 역으로 조직은 제도가 변화하는 원천인 것이다.

신제도론적 합리적 선택이론의 관점에서 보자면, 어떤 특정한 제도가 소비자·생산자·투자자·납세자·유권자로서의 시민적 정체성을 형성시키는 데 기여하는 것은 집합행위의 딜레마와 관련된 두 가지 문제가 제도가 제공하는 인센티브를 통해 극복 혹은 완화될 수 있기 때문이다. 그 문제란 다른 아닌 ‘무임승차 문제(free-rider problem)’와 ‘고립자의 불안문제(Isolator's problem)’ 혹은 ‘보증문제(assurance problem)’이다. 여기서 무임승차 문제란 많은 행위자들이 다른 사람들의 협력적 행위를 기대하는 가운데 비협력적 행위를 선택한 결과 공통의 목적이 달성되지 않는 문제

를 가리킨다(Olson 1971). 한편 보증문제란 많은 행위자들이 다른 사람들의 비협력적 행위에 의해 자신의 협력적 행위가 무의미해지는 것에 대해 불안을 느낀 나머지 협력적 행위를 하지 않거나, 자신의 협력적 행위의 성과가 다른 사람들에 의해서 일방적으로 착취되는 것에 대한 두려움 때문에, 협력적 행위를 주저한 결과, 집합적 목표가 달성되지 않는 현상을 의미한다(Sen 1967; Arneson 1982). 본 논문은 생활클럽에 대한 사례연구이지만, 생활클럽의 전모에 대한 완벽한 파악을 추구하기 보다는, 참여민주주의 제도가 무임승차 문제와 보증문제의 극복에 도움이 되는 인센티브를 제공할 뿐 아니라, 소비자·생산자·투자자·납세자·유권자로서의 시민을 형성시키는 틀로서 기능한다는 명제에 대한 이해를 증진시키고자 노력할 것이다.

페이트만(Pateman)의 참여민주주의론 혹은 퍼트남(Putnam)의 사회자본론(the theory of social capital)은 본 논문의 기본가설을 지지하는 선행이론으로 볼 수 있다. 페이트만(Pateman 1970, 42-43)은 ‘의사결정에 참가하는 행위’는 민주적인 참가행위에 필요한 자질과 능력 그 자체를 길러내는 효과를 지니고 있다고 강조한다. 페이트만의 관점에서 보면, 본 논문의 기본가설은 의사결정에 참가하는 것을 보장하는 제도는 소비자·생산자·투자자·납세자로서의 시민적 정체성을 양성하는 데 기여하며, 그러한 정체성은 유권자로서의 시민적 정체성과 그것에 입각한 정치참가를 촉진하는 효과를 지니고 있다는 의미로 이해될 수 있을 것이다. 하지만 페이트만은 의사결정에 참가하는 것을 보장하는 제도가 시민적 정체성을 형성하는 이유는 무엇인가와 같은 인과적 질문에 답하지 않는다. 이 질문에 대한 부분적인 해답은 퍼트남의 사회자본론에 의해 제시되었다. 퍼트남은 비록 명시적으로 표현하지는 않았지만, 참여민주주의 제도는 민주적인 정치참가에 필요한 사회적 신뢰(general trust, thin trust)와 일반적 호혜성의 규범(generalized reciprocity), 그리고 수평적 네트워크(horizontal network)

와 같은 사회자본(social capital)의 축적에 기여한다고 보았다. 또한 그러한 사회자본은 참여민주주의 제도가 보다 민주적이면서도 효과적으로 작동하는 데 윤희유와 같은 역할을 수행한다는 것이다. 우리는 여기서 사회자본이 의사결정에 참가하는 것을 보장하는 제도와 시민적 정체성 사이의 인과관계를 설명하는 메커니즘이라는 점을 이해할 수 있다.

하지만 퍼트남(Putnam 1993)의 사회관계론에서는 제도의 설계가 ‘상수’로 취급되고 있다. 그의 사회관계론은 제도 설계의 과정 및 그 영향을 직접 탐구하지 않는다. 그 대신, 제도의 변화가 정치가들과 시민들이 공공정책에 대해 협력 또는 대립하는 방식에 어떤 변화를 얼마만큼 가져왔는가에 분석의 초점을 두고 있다. 반면, 본 논문에서는 제도 설계의 과정 및 그 영향을 직접 탐구할 것이다. 다시 말해 지역정당의 제도적 기반이 형성되는 과정 및 그 영향을 탐구하는 데 분석의 초점을 맞춘다. 구체적으로는 다음과 같은 분석과제를 해명하는 데 노력할 것이다. 첫째, 조직활동을 통해 소비자·생산자·투자자·납세자·유권자로서의 시민적 정체성이 형성되고 발휘되는 데 있어, 그 조직이 근거를 두고 있는 참여민주주의 제도(즉, 공식적 규칙과 비공식적 규칙)의 내용은 무엇이며, 그러한 제도는 어떠한 과정을 통해서 형성되었는가. 둘째, 생활클럽에 속한 조직들의 공식적 규칙과 비공식적 규칙 사이의 상호작용 속에서 소비자·생산자·투자자·납세자·유권자로서의 시민적 정체성은 어떻게 양성되었는가. 셋째, 조직의 극대화 활동과 참여민주주의 제도 및 사회자본과 같은 비공식적 규칙 간의 상호작용 속에서 소비자·생산자·투자자·납세자·유권자로서의 시민적 정체성은 어떻게 양성되었는가.

그러나 본 논문은 일본의 생활클럽의 실험이 한국사회에 어떠한 의미를 지니고 있는가를 비교적 맥락에서 살펴보는 데는 한계를 지니고 있다. 한국과 비교해 일본의 경우, 지역공동체의 온존, 지역공동체에 뿌리를 내리고 있는 정당시스템의 존재, 그리고 지방자치제도와 같은 정치제도가

생활클럽과 가나가와 네트의 형성과 발전에 있어 적지 않은 영향을 미쳤을 것이다(朴喆熙 2006; 羅一慶 2007c). 예를 들면, 생활클럽의 지역적 기반인 가나가와현 및 요코하마시(横浜市)가 도쿄(東京)와 더불어 60년대와 70년대에 걸쳐 혁신자치체를 선도했던 지역이었다는 점은 생활클럽의 형성·발전이 부정적인 영향보다는 긍정적인 영향을 미쳤을 것으로 예상할 수 있다. 1963년에 당선되었던 아스카타 이치오(飛鳥田一雄) 시장은 1977년까지 재임하는 동안 ‘일만명 시민집회’를 기획하는 등 직접 민주주의의 실현을 위해 노력했으며, 혁신자치단체장의 리더적인 존재로 불려졌던 인물이다. 또한 가나가와현의 지사로서 1975년에 당선되어 1995년까지 재직하였던 나가스 카즈시(長洲一二)는 전국의 현지사로서는 가장 먼저 정보공개제도 조례의 도입을 시도하는 등 주민자치의 정착을 위해 노력하였다. 따라서 60년대와 70년대 걸쳐 가나가와현에 혁신자치체가 존재했다는 점은 생활클럽의 형성 발전에 영향을 미쳤을 것으로 예상된다. 그러나 본 논문에서는 자료의 부족과 지면관계상 그러한 인과적 관계는 논의하고 있지 않다는 점을 밝혀둔다.

3. 생활클럽의 정치이데올로기, 제도, 그리고 운동전략

생활클럽의 참여민주주의 제도는 ‘자기결정’과 ‘자주관리’를 기본 원리로 하고 있다. 이장에서는 먼저 이러한 원리가 생활클럽에 뿌리를 내리는데 중요한 요소가 되었던 것은 생활클럽을 창시한 리더들이 가졌던 정치적 신념 및 이데올로기라는 점을 강조하고자 한다.

도쿄 생활클럽 운동의 창시자 이와네 쿠니오(岩根邦雄)는, 생활클럽을 “60년 안보투쟁이 접지해 주신 아이였다”(岩根邦雄 1993, 13-17)고 비유하고 있다. 그는 정치권력과 행정권력을 ‘위로부터 바뀌나가는 종래의 사

회운동'이 한계에 다달았다는 인식을 지니고 있었다. 이는 가나가와현의 생활클럽 생협의 창시자인 요코다 카쓰미(横田克己)의 문제의식과 일치하는 것이었다. 즉, 요코다 카쓰미는 “지역사회의 일상생활에 뿌리를 내리고 있는 주민들의 문제의식에 기초한 시민운동이 사회혁신에 필수불가결” (요코다 카쓰미 2004, 116)하다는 점, 그리고 지역시민사회의 건설이 없는 정치사회의 ‘근본적’인 혁신도 있을 수 없다고 보았던 것이다. 생활클럽에 의한 지역시민사회의 건설과 이를 기반으로 하는 정치사회의 혁신이라는 개혁논리에서 볼 수 있는 바와 같이, 생활클럽운동은 처음부터 정치적인 의미를 지닌 정치운동이었다고 볼 수 있을 것이다. 이는 또한 요코다의 다음과 같은 주장을 통해서도 엿볼 수 있다.

(많은 주민들이) 넓은 의미에서의 정치를 정치적 관계로서 자각하지 않는 가운데 시민적 생활권은 활력을 잃게 되었고, 그 결과 협의의 정치가 일반 주민들을 로봇과 같은 수동적 존재로 만들어 버리고, 시민사회 위에 군림하게 된 것이다(横田克己 1989, 130).

생활클럽의 초기 리더들은 일본 민주주의의 근본적인 한계를 정치사회와 시민사회의 상호의존적인 관계 속에 뿌리를 내리고 있는 ‘위탁형’ 정치문화에서 찾았다. 예를 들자면, 요코다는, 위탁형 정치문화가 다음과 같은 두 가지 구성요소에 의해 형성되고 있다고 보았다. 첫째, 위탁형 정치문화의 배경에는 시민사회 속의 정치의 중요성에 대해 자각하고 있지 못한 주민들이 정치가들에게 서비스를 ‘제공받는 것을 당연한 것’이라고 여기는 사고방식이 존재하고 있다. 둘째, 정치가들은 주민들로부터 백지위임을 받았다고 생각하는 가운데, 주민들에게 서비스를 ‘제공해주고 있다’는 식으로 자신들의 존재 의의를 정당화시키는 사고체계를 지니고 있다. 요코다에 의하면, 바로 이 두 가지 사고방식이 상호 간에 맞물린 형태가

다름 아닌 위탁형 정치문화라는 것이다. 그는 주민들의 ‘제공받는다’고 하는 사고방식과 정치가들의 ‘제공해준다’고 하는 사고방식의 상호의존관계가 일본정치의 민주화를 가로막는 장벽(横田克己 1989, 129-131)이라고 보았다. 여기서 우리는 생활클럽의 운동과제가 먼저 시민사회와 정치사회의 민주화를 가로막는 비공식적인 제도적 제약이 정치권력 뿐만 아니라 민 자신에 의해서도 만들어지고 있다는 점을 민이 자각할 수 있는 계기를 일상적으로 창출하는 것에 두어진 까닭을 이해할 수 있다.

생활클럽 리더들의 정치적 이데올로기는 생활클럽이 생활협동조합(이하에서는 생협으로 약칭)이라는 사업조직을 운동수단으로 삼게 되는데 영향을 미치게 되었다. 그들은 생협이 지역사회를 기반으로 하는 사회운동을 ‘일상적’으로 전개하기 위한 수단으로서 유효하다고 본 것이다. 다시 말해, 생협은 사회운동가들이 지역주민들과 일상적으로 관계를 가질 수 있는 가장 확실한 방법이었다(横田克己 2004, 63). 그러나 당시에는 협동조합의 ‘자기결정’과 ‘자주관리’의 원칙이 풀뿌리 민주주의 운동조직을 운영하는 유효한 제도가 될 수 있다는 자각은 존재하지 않았다(横田克己 1992, 130-161). 협동조합의 자기결정과 자주관리의 원칙이 운동리더의 정치적 이데올로기와 결합된 것은 생협조직을 통해 생활클럽 운동이 전개되면서 경험한 시행착오와 학습을 거친 뒤였다. 그러한 학습과정에 관해서는 다음 장에서 살펴보도록 하고, 여기서는 생활클럽의 정치적 이데올로기와 생협이라는 협동적 사회관계의 조직화 원리가 결합된 결과 확립된 ‘사회운동의 사업화’와 ‘시민사업의 운동화’ 전략에 관해서 논의하도록 하자(佐藤慶幸 1996, 74-105).

‘사회운동의 사업화’와 ‘시민사업의 운동화’ 전략이란 변동 지향적 민을 지속적이고 안정적으로 형성시키기 위해서는 사업화 가능한 운동은 사업의 형태로 만들어 사회운동의 안정성과 지속성을 확보하고, 이를 기반으로 사회운동의 역동성을 지속적으로 재생산할 때만이 변동지향적 민이 만들어

질 수 있다는 운동전략을 가리킨다. 예컨대 ‘사회운동의 사업화’란 지역 사회에 묻혀있는 ‘풀뿌리 자본’(grassroot capital)을 발굴하고 결집하자는 모토 하에 사업화 가능한 운동은 먼저 사업화하자는 것을 말한다. 즉, 주민들이 갖고 있는 자금, 자유시간, 생활의 지혜, 현장정보와 같은 풀뿌리 자본을 결집시키고 이용하는 과정이 ‘사회운동의 사업화’ 과정이다. 한편 ‘시민사업의 운동화’는 시민사업체가 참여민주주의 제도에 대한 적극적인 투자활동을 전개함으로써 풀뿌리 민주주의 운동조직으로서의 조직적 정체성을 확립하는 과정을 가리킨다. 나아가 그러한 과정을 통해 양성된 사회자본과 인적 자본을 기반으로 새로운 사회운동이 조직화될 수 있도록 만드는 과정이 ‘시민사업의 운동화’이다. 즉, ‘시민사업의 운동화’는 첫째 ‘사회운동의 사업화’ 과정을 통해 마련된 물적 자본을 보다 효과적으로 이용하는 것을 가능하게 만드는 사회자본과 인적 자본을 축적하고, 둘째 이를 기반으로 새로운 사회운동을 개척하며, 셋째, 더 나아가 사회운동 섹터를 기반으로 하는 지역정당과 같은 시민운동조직을 형성하는 과정을 가리킨다. ‘사회운동의 사업화’ 전략이 풀뿌리 민주주의 운동의 지속성과 안정성을 담보하기 위한 것이었다면, ‘시민사업의 운동화’ 전략은 새로운 사회운동의 발굴 및 운동조직의 혁신을 추구하기 위한 운동전략이었다고 말할 수 있다. 다음 장에서는, ‘사회운동의 사업화’ 과정과 ‘시민사업의 운동화’ 과정에서 발생했던 집합행위의 딜레마가 어떠한 제도적 장치에 의해 극복되어 왔는가를 중심으로 사회형성 지향적 시민과 변동지향적 시민이 형성되는 과정을 살펴해보도록 하겠다.

4. 사회형성 지향적 영역의 조직과 제도

1) 사회형성 지향적 영역의 원형적 조직: ‘반’

가나가와 생활클럽의 초기 리더들은, 1965년 도쿄에서 시작된 생활클럽에 의한 우유 집단구입 활동, 즉 ‘반’활동의 체험을 바탕으로 하여, 1968년 도쿄에 생활클럽생협이 만들어진지 3년 뒤인 1971년 ‘녹색생협(みどり生協, 생활클럽생협의 전신)’을 설립하게 된다. 생활클럽생협의 가장 기본적인 활동단위는 평균 7명에서 8명으로 구성되는 ‘반’이다. 운동가들이 한 집 한 집을 돌며 우유를 배달하던 것을 ‘반’ 배달의 형태로 이행하게 된 것은 생활물자를 매개로 해서 주부들의 생활네트워크를 만들고자 했던 운동리더들의 바람과 반별예약공동구입이 가지는 개인인하기능이 상호작용한 결과였다.

그러나 ‘반’ 활동은 생활클럽의 리더들이 상상했던 것 이상으로 조합원들의 자발적인 참가능력과 협력적 관계의 자기조직화 능력을 훈련시키는 장으로서 기능하였다. 이는 생활클럽 리더들에게 민에 의한 참여민주주의 제도의 설계능력에 관한 신뢰를 증진시켰다. 또한 참여민주주의 제도와 민의 자발적 협력능력 간의 인과적 관계에 관한 암묵적 지식(tacit knowledge)을 개선시켰다. 이러한 지식의 집단적인 축적은 반별예약공동구입시스템의 도입해 이를 참여민주주의적인 방식으로 운영하게 만드는 중요한 요소가 된다.

여기서는 이러한 일련의 과정을 살펴보기에 앞서, 먼저 ‘반’ 활동의 정치사회적 의미가 ‘반’ 구성원들의 자발적인 참여활동을 통해 드러나는 과정을 조합원의 ‘반’ 활동에 대한 회고담을 통해 고찰하도록 하겠다. 여기서 우리는 ‘반’ 활동이, 생활의 공동성과 일상적인 교류를 기반으로 하는

‘반’ 활동의 ‘참여적 맥락’이 사회형성 지향적인 시민을 창출할 수 있었던 까닭을 보게 될 것이다. 또한 무정형의 조직으로서 출발했던 ‘반’이 생활클럽 내부에 참여민주주의와 분권형 의사결정과정을 촉진하는 제도적 형태로서 반별예약공동구입시스템을 도입하게 만들었던 까닭을 보게 될 것이다.

생활클럽에서는 우리 모두 썸 우유를 마시다 하는 취지 하에 집단주문을 하고 있었습니다. 집단이라고 해봤자 생활클럽의 직원이 집계해서 한 집 한 집 배달하고 있었습니다. 그 때는 수금도 한 집별로 이뤄지고 있었습니다. 그런데 점점 조합원의 수가 늘어나자, 우유의 주문수도 늘게 돼서, 배달시간이 늦어지는 등 곤란한 경우가 생기곤 했는데, **그 때, 우연히 어떤 사람이 “우리 집에 한꺼번에 놓아두고 가면 이웃집에 가져가라고 얘기해 들게요” 라고 말한 것입니다.**⁵⁾ 그것을 계기로 주문과 수금도 ‘반’을 단위로 하게 된 것입니다.

이렇게 해서 우연히 생기게 된 ‘반’입니다만, **우리들에게 예상치 못했던 것을 만들어 주었습니다.** 구입방법은 각 개인이 개별적으로 하나씩 주문하는 것과 구입단위가 미리 정해져 있어 ‘반’으로 주문하는 것으로 나뉘었습니다. 그래서 구입단위가 정해져 있는 것을 주문할 때는, 사전에 누가 얼마나 주문하고 싶어하는가를 기입하는 주문서를 회람하게 되는 데, 구입단위가 정해져 있는 터에, **한 달에 한 번 의논을 하지 않으면, 좀처럼 구입단위에 맞춰 주문할 수 없게 됩니다.** 근데 그러한 의논이란게, 자신의 사정만 일방적으로 주장해서는 안되는 것이고, 자신의 주장을 상대방에게 전달한 다든지, 상대방의 주장을 이쪽이 들어줘야 하는 등, **돕고 도움을 받는, 혹은 난처하기는 피차일반이라는 기분이 없으면** 좀처럼 성립되기 어려운 작업이거든요. 우리들은 이러한 번거로운 작업을 하는 가운데, **자연스럽게 서로 돕는다고 하는 기분을 몸에 지니게 된 것입니다**(溝口直子1998, 5-6).

여기서 우리는 자연발생적으로 ‘반’이 형성되는 데 세 가지 요소가 작용했던 것을 알 수 있다. 첫째는 헌신적인 활동가들의 노고에 대한 공감이며, 둘째는, 지역사회의 특징 중의 하나인 생활의 공동성(共同性)이며,

5) 이하 인용문의 굵은 글씨체는 필자의 강조 표시임.

셋째는 ‘반’이 소규모의 조직이라고 하는 점이다. 이러한 구조적 특성은 안정적인 협력관계를 창출하는 데 필요한 다음과 같은 조건들을 마련하는 효과를 지니기 있었다. 이하에서는 뒤의 두 요소만을 논의하도록 한다.

먼저, 생활의 공동성에 관해 살펴보면, 첫째 생활의 공동성을 기반으로 하는 일상적인 사회네트워크에는 다른 사람들의 신뢰와 신뢰성에 관한 정보(평판), 혹은 도움을 필요로 하고 도움을 줄 수 있는 사람들에 관한 정보의 흐름을 촉진하였다. 그리고 이러한 정보는 상부상조적인 교류가 이뤄질 수 있는 가능성을 높이는 효과를 지니고 있었다. 활동가들에 대한 공감과 돕고 도움을 받기는 피차일반이라는 감정은 활동가들과 조합원들 간의 정기적인 만남 혹은 조합원들 간의 정기적인 만남을 가능하게 만드는 생활의 공동성에 관한 이해없이 설명될 수 없을 것이다. 둘째 위와 같은 정기적인 교류를 통해 축적된 사회자본은 조합원들에게 문화서클 등의 취미 그룹을 만드는 제도적 자본이었으며, 그 결과 ‘반’ 구성원들 간에 다양한 형태의 교류를 더 빈번해질 수 있었다.

한편 ‘반’이 소규모의 조직이라는 둘째 요소는 ‘반’이라는 조직을 매개로 상대방과 교류하는 빈도를 높이는 데 기여하며, 바로 이 이점이 협력적 관계를 형성하는 중요한 요인이 되었다. 교류의 빈도가 많다는 점은, ‘반’ 구성원들의 입장에서 보면, 현재의 협력적 관계가 미래에도 매우 중요한 의미를 지니게 된다는 것을 의미하기 때문이다. 다시 말해, 다양한 형태의 관계가 지속된다는 것은 자신의 협력적 행위에 관해서 상대방도 협력적 행위로 대응해주리라는 기대를 높이는 효과를 지니기 때문에 상호 협력을 촉진하게 되는 것이다. 왜냐하면 관계가 지속되리라는 기대는, 가령 이기적인 성향의 조합원이라고 할지라도, 협력하지 않는 것보다는 협력하는 것이 상호간에 득이 된다는 점을 각 조합원에게 직감적으로 알아차리게 만드는 요인이 되었기 때문일 것이다(Axelrod 1984). 요컨대, 생협의 공동구입 활동에 걸리는 거래비용을 줄이기 위해 만들어진 ‘반’이었

지만, ‘반’ 내부의 사회적 상호작용은 교류의 빈도를 늘리고, 교류의 종류를 늘림으로써 미래의 관계를 소중하게 만들었으며, 이는 자신이 먼저 협력하는 것을 가능하게 만드는 안정적인 호혜적인 관계의 기반이 되었던 것이다. 이러한 이해는 이어지는 조합원의 회고를 통해 협력관계가 진화되는 과정과 ‘반’ 내부에 참여적 맥락이 형성되고 문제해결능력이 향상되는 과정에 관한 설명에도 도움을 줄 것이다.

그리고 **한 달에 한 번** 의논할 때 외에, 매주 한 번 ‘반’으로 우유가 배달되기 때문에, ‘반’은 조합원들이 **일주일에 한 번은 서로 얼굴을 마주보지 않으면 작동될 수 없는 시스템으로 되어 있습니다.** 그래서 ‘반’에서는 커뮤니케이션도 자연스럽게 이뤄지게 됩니다. 커뮤니케이션이 발생하기에 “저 사람은 이런 일로 힘들어 하고 있다”든지, “떡은 요즘 어때세요” 등 상대방의 사정을 이해할 수 있는 길이 열리게 됩니다. 생활재를 접수할 때, “간장을 주문했어야 했는데 잊어먹었네”라고 말하는 사람이 있는가 하면, “우리집에 한 병 남았으니 좀 나눠 드릴게요”라고 말하는 사람도 있게 되고, “내일 배달될 예정인데 오늘 된장이 떨어져 버렸으니 좀 빌려줄래요” 등, 지금으로서는 생각할 수 없는 상부상조적인 행동이 이뤄지게 됩니다. 그 외에도 우리 ‘반’에 입산부가 있는 경우엔 그녀의 집에 생활재를 운반해준단든지, 애기를 잠시 대신 맡아주는 것과 같은 **상부상조적인 행동도 자연스럽게 이뤄지게 됩니다**(溝口直子 1998, 5-6).

‘반’ 활동은 구입단위를 상호조정하는 것이 필요하며, 구성원들 간에 이뤄지는 커뮤니케이션을 필수조건으로 하고 있다. 위 조합원의 회고는, ‘반’ 구성원들이 커뮤니케이션 활동을 반복하면서 ‘돕고 도움을 받기는 피차일반, 혹은 난처하기는 피차일반’이라는 암묵적 지식을 학습하는 과정을 묘사하고 있다. 다시 말해, 협력적인 행태지침(behavioral heuristic), 즉 협력적인 관계를 촉진하는 사회자본이 축적되는 과정을 보여주고 있는 것이다. 즉, 생협이 강조하는 ‘정직’ 및 ‘타자에 대한 배려’라는 가치의 싹이 ‘반’ 구성원들의 마음 속에서 자연발생적으로 싹트고 있는 모습을 보

여준다.

생협은 조합원들의 출자금에 입각해 소비자로서의 주체성 확립을 목표로 하는 사회경제적 조직이다. 즉, 투자자로서의 시민적 정체성을 발휘하는 것을 통해 소비자로서의 시민적 정체성을 확립하기 위한 ‘생활용구’가 생활협동조합인 것이다. 이러한 관점에서 보자면, 위에서 본 회고담은 ‘반’의 성원들이 ‘반’이라는 소규모 조직의 활동에 참여하는 가운데, 생협이 지향하는 투자자로서의 시민적 정체성을 자각함과 동시에 소비자로서의 시민적 정체성을 내면화하고 그 유효성을 학습하고 되는 과정을 묘사한 것으로 볼 수 있을 것이다. ‘반’의 성원들에게 투자자와 소비자로서의 시민적 정체성을 목적의식적으로 교육하거나 강요하지 않음에도 불구하고 호혜주의적인 관계의 소중함을 스스로가 자각하고 학습하는 것을 통해, 결과적으로 시민적 정체성을 획득하게 된 것이다. 더 나아가 이러한 ‘반’활동은 협력적인 관계의 부산물까지도 생산할 수 있게 되었다. 즉, ‘반’ 활동을 통해서 증진된 사회자본은 다음의 회고담에서 볼 수 있는 바와 같이 새로운 상부상조적인 조직을 탄생시키는 제도적 자본으로서 기능한다.

젊은 임신부가 걱정이 돼 생활재를 운반해준 것이었습니다만, 그녀의 예정일이 가까와지게 되면 ‘반’ 구성원들 모두 그녀가 걱정돼서, 특별한 이유도 없으면서 교대로 그녀를 보러 가게 되었다고 합니다. 그와 같은 형태로 아무렇지 않은 듯 행해지는 상부상조였습니다만, **이러한 상부상조적인 행위를 돈을 매개로 한 시스템을 통해 할 수 있게 만들게 되면, 도움을 받는 사람의 마음의 부담을 덜어 줄 수 있을 것이고, 또한 그러한 시스템을 이용하는 것을 통해 상부상조하는 사회적 관계망을 더 확장시킬 수도 있다는 목적 하에 에코로 공제라는 조직도 만들게 됩니다.** 왜 돈을 끌어들이게 됐는가 하면, ‘반’에서 아무리 친한 사이라고 해도, 부탁하는 입장이 되면 역시 다소 주저하는 마음을 갖기 쉽고, 부탁하기 어려워지는 마음을 가볍게 해주고자 했기 때문입니다 (溝口直子 1998, 6).

에코로 공제라는 조직의 탄생과정은, ‘반’이 축적한 결속형 사회자본이

‘반’ 구성원들이 갖고 있는 돈과 지혜, 그리고 노력과 같은 풀뿌리 자본을 공통의 목적을 위해 보다 효과적으로 이용하는 데도 영향을 미치고 있음을 보여준다. 즉, ‘반’ 활동의 일상성은 결속형 사회자본을 낳았다. 더 나아가 그것은 풀뿌리 자본을 결집하고 이용하는 것에 대한 불확실성을 경감시키는 것을 통해 ‘에코로 공제’라는 새로운 상부상조적인 조직을 탄생시켰던 것이다.

‘반’ 활동은 참여민주주의 제도를 작동시키는 기본 동력이 일상적인 사회네트워크 속에 존재하고 있다는 점을 보여준다. 바버(Barber 1984, 151)가 주장한 바와 같이, 사적인 민을 자유로운 시민으로, 사적인 이해관계를 공공선(public good)으로, 의존성을 상호의존성으로 변형시키는 가능성이, 바로 일상적인 사회네트워크와 그 속에 내재된 사회자본을 활용하여 유지되는 ‘자기입법(self-legislation)의 참여적 맥락’에서 생겨나고 있기 때문이다. 이러한 의미에서, ‘반’은 참여민주주의 제도를 작동시키는 원형조직이었다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 ‘반’의 활동은 민이 공동의 규칙(heuristic common rule)을 학습할 능력을 지니고 있으며, 일정한 조건 아래서는 자신들의 주어진 여건을 개선하기 위해서 새로운 제도를 설계할 능력을 갖고 있다는 점에 관한 운동리더들의 신념을 강화시켰다(橫田克己1998, 14-16). 다음 절에서 살펴보겠지만, 이러한 신념은 ‘반’ 활동을 자기결정과 자주관리의 원리에 입각한 반별예약공동구입시스템으로 제도화시키는 중요한 요인이 된다.

2) 반별예약공동구입시스템: 참여민주주의적인 제도적 변화의 분기점

노스(North 1990, 101-112)는 제도의 변화가 일어나는 분기점은 역사적으로 파생된 거래비용의 증가와 당사자들이 주위 상황에 대한 주관적 모

델(subjective model)에 의해서 이해될 수 있다고 본다. 거래비용이 증가하고 그 결과 조직내의 정보의 피드백과정이 불완전해지는 경우, 그 과정은 리더의 이데올로기적 신념의 필터에 의해 수정되기 때문에 운동리더의 이데올로기적 신념은 제도의 변화에 영향을 미치는 결정적인 요인이 된다. 이는 제도변화의 주역이 리더인 까닭을 설명해준다. 이 절에서는 이와 같은 제도변화의 논리를 전제로 하는 가운데 ‘반’ 활동이 반별예약공동구입 시스템으로 진화하는 과정을 살펴보도록 하겠다.

‘반’ 조직이 생활클럽이 핵심적인 경기자로서 활동하게 되는 데는 두 번의 사건을 경험하는 것이 필요했다(요코다 2004, 76-83). 첫 번째 사건은 1973년의 오일쇼크였다. 이는 생활클럽의 경제활동에 거래비용의 급격한 증가를 불러일으켰고, 이로 인해 생활클럽은 경영상의 큰 위기에 직면하게 된다. 이 때 ‘반’ 구성원들이 보여준 자발적인 협력관계는 생활클럽의 거래비용을 감소시키는 데 결정적인 요소였다. 한편 리더인 요코다 카쓰미의 입장에서 보자면, 오일쇼크로 인한 생활클럽의 위기가 ‘반’ 조직의 구성원들에 의해서 해결되었던 것은 ‘반’ 조직이 조합원들의 자기결정 능력과 자주관리 능력, 그리고 위기극복 능력의 향상에도 기여하고 있다는 점을 예증해준 사건이었다. 이를 계기로 생활클럽은 1974년의 총회에서 조합원의 활력을 ‘조합원의 주권’이라고 하는 관점에서 규정하고, 각 지부의 운영에 자주운영과 자주관리의 방침을 채용하는 것을 내용으로 하는 제도개혁을 착수하게 되었다.

그러나 이러한 제도개혁에 관한 생활클럽의 조합원들과 정규직원들의 반응이 긍정적이기만 한 것은 아니었다. 새롭게 채택된 제도가 바람직한 것이라고 할지라도, 종래의 제도와 이해관계가 있던 조직들의 입장에서 놓고 보면 자신들의 입지를 악화시키는 것으로 여겨질 수 있기 때문이다. 더욱이 이러한 조직들이 자신들의 입장을 정당화시키는 이데올로기를 만들어 내는 경우, 새롭게 채택된 제도가 뿌리를 내리는 것은 더욱 어려워

질 것이다. 더욱이 그러한 이데올로기는 자주운영과 자주관리의 원칙을 번거롭기 짝이 없는 것으로 여기고 있는 조합원들에 의해 더 강화될 수 있다. 결국 이러한 상호작용의 결과, 1975년, 자주관리와 자주운영의 방침을 노동조합을 약화시키기 위한 것으로 간주한 정규직원들에 의한 폭력 사건과 노동조합의 쟁의가 발생하게 된다. 이 사건을 계기로 불과 1년만에 조합원의 약 45%인 4,300세대가 생활클럽생협을 탈퇴하였고, 이러한 위기상황에서 또 한 번 위기극복의 원동력이 되었던 것이 ‘반’ 활동을 통해서 길러지게 된 일반조합원들의 리더십이었다. ‘반’의 리더들이 중심이 되어 자발적으로 조합원의 확대활동을 전개한 결과, 탈퇴자의 수를 웃도는 약 4,400세대라는 새로운 가입자를 맞이하게 된 것이다.

이를 계기로 생활클럽의 리더였던 요코다 카쓰미가 확신을 갖게 됐던 것은 두 가지였다. 하나는 ‘반’이 조합원 주권을 행사하는 명실상부한 조직으로서의 기능을 지니고 있다는 점이다. 본 논문의 용어로 표현하자면, ‘반’은 소비자로서의 민과 투자자로서의 민을 길러내는 민주주의 훈련장이 될 수 있다는 것이다. 다른 하나는, 반별예약공동구입 활동에 내재된 ‘적응적 효율성(adaptive efficiency)’에 대한 자각이다. 즉, ‘반’의 활동이 상황의 변화에 대해 조직 전체가 적응하는 능력, 혹은 새로운 것을 창조하고 기획하는 능력을 향상시키는 효과를 지니고 있다는 점을 확신하게 된 것이다(North 1990, 80-81, 92-94).

이와 같은 확신이 공식적인 제도로서 확립된 것은, 1977년의 조합원 총대회와 제도개혁이 착수된 1978년에 이르러서였다. 자주관리와 자주운영의 원리에 입각한 제도로서 반별예약공동구입시스템이 이론적으로도 실천적으로도 성립하게 된 것이다. 뒤에서 살펴보겠지만, 이 시스템은 생활클럽이 참여민주주의와 분권적 의사결정으로 특징지어지는 경로의존적인 변화의 길을 걷게 되는 제도적 자본으로서 기능하게 된다.

여기서 한 가지 강조하고 싶은 점은, 생활클럽의 초기 리더들의 이데올

로기적 신념은, 반별예약공동구입시스템의 제도적 틀을 ‘발견’하는 데 중요한 요소가 되었다는 점이다. 뿐만 아니라, 그것은 이 시스템을 작동시키는 실행규칙의 형성에도 영향을 미쳤다. 반별예약공동구입시스템은 조합원들의 자발적인 참가행위를 필요조건으로 삼는 시스템이다. 따라서 의사결정에 조합원들이 참가하는 것을 보장하는 것을 ‘비용’으로서 간주하느냐, 그렇지 않으면 ‘투자’로서 간주하느냐의 문제는 중요한 의미를 지니게 된다. 참가를 ‘비용(cost)’으로 간주하느냐, 혹은 반별예약공동구입시스템의 거래비용을 감소시키기 위한 ‘수단’으로 간주하느냐, 그렇지 않으면 조합원의 자치능력과 조직의 적응적 효율성을 높이기 위한 ‘투자(investment)’로 간주하느냐에 따라서 같은 참여민주주의 제도라고 할지라도 그 운영방법에는 커다란 차이가 생기기 때문이다. 생활클럽의 리더가 변동지향적인 시민을 창출한다는 이데올로기적 신념을 갖고 있었던 것은 참여민주주의를 투자로서 간주하는 사고방식과 결합되었다. 이러한 결합이 없었다면 조합원들의 자발적 활동을 시행착오하는 과정 속에서 ‘참가·분권·자치·공개’라고 하는 참여민주주의의 실행규칙도 확립되지 않았을 것이다.

3) 사회형성 지향적 영역의 유효한 노동형태 및 조직

위커즈가 탄생하게 된 배경에는 반별예약공동구입시스템에 내재되어 있는 집합행위의 딜레마 문제가 존재하고 있었고, 그러한 문제에 대한 해결책으로서 자기결정과 자주관리의 원칙에 입각해 생활클럽생협을 작동시키는 데 필요한 사회자본과 인적 자본이 존재했다. 즉, 반별예약공동구입시스템을 통해서 축적된 사회자본과 소비자화 투자자로서의 시민적 정체성을 발휘하는 조합원들이 없었다면, 생활클럽생협의 성공에 따른 집합행위의 딜레마 문제도 위커즈라는 새로운 형태의 조직 및 노동형태를 통

해 해결될 수 없었을 것이다(羅一慶 2007a). 이하에서는 이러한 일련의 과정을 상세히 살펴보도록 하자.

반별예약공동구입시스템은 ‘반’ 활동 이외에도 지부운영에 관한 활동이 있으며, 소비위원회 등의 각종 위원회 등 조합원들의 자발적 활동에 의해 작동되는 시스템이다. 그러나 생활클럽의 조합원 수가 매년 2배 이상으로 성장하는 성공을 구가하게 됨으로써 반별예약공동구입시스템은 다음과 같은 문제점에 직면한다. 즉, 생활클럽생협의 규모가 확대됨에 따라 반별예약공동구입시스템을 유지하는 데 필요한 조정활동이 늘어남으로써 생활클럽생협의 활동에 필요한 거래비용이 증가하게 된 것이다. 그리고 이와 같은 거래비용의 증가에 대응하기 위해 조합원들의 자발적인 협력행위가 요구될수록 조합원들 간의 협력적 활동양에 있어서 불공평성의 문제가 야기되었다. 즉, 한 달에 30분밖에 일하지 않는 조합원과 100시간 이상을 자발적으로 참가하는 조합원 사이에 공존하는 불공평성의 문제가 집단적 불만의 형태로 드러나게 된 것이다. 합리적 선택이론의 용어로 표현하자면, 조직규모가 확대됨에 따라 ‘무임승차자의 문제’와 협력활동에 관한 ‘보증문제’가 부각되었던 것이다. 이는 다시 생활클럽생협 조정활동에 걸리는 거래비용을 증가시킴으로써 반별예약공동구입시스템의 개혁에 박차를 가하는 원인이 되었다. 더욱이 70년대 말부터 증가하기 시작한 여성들의 사회진출은 ‘반’ 활동에 참가하는 조합원 수에 영향을 미쳐 다섯명 이하로 운영되는 ‘반’의 수를 증가시키고 있었다. 이는 ‘반’의 리더에게 과도한 활동부담을 안겨주는 주요한 원인이 되었다. ‘반’활동의 안정성과 지속성이 위기를 맞이하기 시작한 것이다. 더 나아가 조합원들의 과도한 활동양과 활동양의 불공평성에 대한 불만은 조합원들의 자발적인 노동과 정규직원의 노동, 즉 무상노동과 유상노동에 대한 평가를 둘러싼 문제까지도 야기시켰다.

그 결과, 반별예약공동구입시스템은 첫째, 시대적 변화에 따른 거래비

용의 증가를 어떻게 경감시킬 것인가, 둘째, 조합원들의 활동시간의 불공평성의 문제를 어떻게 해결할 것인가, 셋째, 노동의 가치를 둘러싼 혼란을 어떻게 정리할 것인가 하는 과제를 안게 되었던 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 생활클럽의 선택은 반별예약공동구입시스템의 제도적 틀인 자기결정과 자주관리의 원리를 되새겨보는 것에서 출발했다. 둘째 문제가 셋째 문제를 해결하는 것을 통해 어느 정도 해결될 수 있다는 논리를 중시한 것이다.

그 어떠한 해결책도 노동의 공정성의 문제를 낳게 되는 보다 근본적인 문제, 즉 노동의 가치를 둘러싼 혼란을 낳게 되었던 조건 그 자체를 극복하는 데 도움이 되지 않으면 안된다'(橫田克己 1992, 156-159).

요코다 카쓰미는 반별예약공동구입시스템에 내재하는 불공평성의 문제를 무임승차의 문제로 간주하는 것이 아니라 노동 그 자체의 가치관을 둘러싼 '사상투쟁'의 문제로 보았다. 즉, 자본주의적 노동관에 관한 전환이 없는 한 문제의 근본적인 해결은 가능하지 않다고 보았다(橫田克己 1998, 173). 조합원들에게 자신들의 자발적인 활동이 '강제' 된 것이 아니라라는 점을 먼저 자각시키는 것이 필요하다고 보았고, 자주관리적인 운영활동에 수반되는 불공정성의 문제를 어느 정도 허용하지 않을 수 없다고 보았다.

이와 같은 인식을 배경으로 도입된 것이 워커즈였다. 거래비용의 증가 문제를 자주관리능력의 증대라고 하는 관점에 입각해 해결하고자 모색된 것이 워커즈였다. 여성들의 사회진출로 인해 '반'의 구성원 수가 줄어드는 것에 대한 대응책으로 '커다란 '반''을 의미하는 '데포'라는 점포가 도입되었고, 이 점포의 운영을 정규직원 뿐 아니라 생산자협동조합으로 불려지는 워커즈라는 조직이 담당함으로써 조합원들의 자발적인 활동양의 차

이로 인한 불공평성의 문제를 완화하고자 한 것이다. 이렇게 해서 탄생된 워커즈이지만 현재는 지역시민사회를 형성하는 유효한 노동형태로서도 평가되어, 일본정부조차도 그 가능성을 높게 평가하고 있을 정도이다.

워커즈 방식의 노동이란 자기자본과 자주관리, 그리고 협동노동이라는 세 가지 원리에 의해 특징지어진다. 즉, 시민 자신이 시민사업에 필요한 자금을 결집하고, 시민 스스로가 노동과 배분의 규칙을 정하고 사업목표를 결정하며, 사업체를 시민 스스로의 힘으로 관리하고 경영하는 방식으로 일하는 것이 워커즈 방식의 노동이다. 따라서 워커즈는 경영민주주의 제도를 실질적인 것으로 만들기 위해, 조합원 전원이 의사결정과정에 참가하는 것을 보장하고 있다. 또한 이러한 경영참가제도를 내실이 있는 것으로 만들기 위해 조직 규모는 20명 전후로 제한하는 경우가 일반적이다.

워커즈 방식의 노동에 대한 대가는 자본주의적 노동과는 다른 가치척도로 평가된다. 워커즈에서는 자신들의 노동에 대한 대가를 평가하는 개념으로서 ‘커뮤니티 가격’이라는 용어를 사용한다(橫田克己 2004, 233-236). 이 개념은 생활클럽 조합원의 노동을 무상노동인가 유상노동인가 하는 화폐 가치의 척도로 평가하기보다는 공동체를 형성하는 데 필요한 가치를 생산하는 데 기여하는 생산적인 노동인가의 여부로 평가하기 위해 만들어진 개념이다. 즉, 커뮤니티 가격은 노동의 대가를 측정할 때, 한편으로는 지역사회를 기반으로 하는 호혜적인 사회관계를 ‘가치 전제’로 삼고, 다른 한편으로는 미래에 실현될 호혜적인 사회관계에 의한 개인적 대가에 포함되어 있는 불확실성(리스크)을 고려한 화폐 가치를 전제로 한다. 바꿔 말하자면, 워커즈라는 조직이 실현하는 것을 목표로 삼는 지역시민사회에 대한 도덕적 커밋먼트를 전제로 하는 가운데 물질적인 인센티브(경제적 대가)를 제공함으로써 워커즈라는 노동형태 및 조직을 운영하고 있는 것이다. 이러한 노동형태 혹은 조직활동은 도덕적인 헌신기제와 물질적인 헌신기제 간에 균형을 취하고 있다는 점에서 실현가능성이 높다고 볼 수 있다.

또한 지역사회에 일반적 호혜성에 입각한 사회관계, 즉 가교형 사회자본을 만들어 내는 노동형태 및 조직활동이라고 평가할 수 있다.

워커즈의 참여민주주의적인 운동조직으로서의 현실성과 잠재력은 데포들의 연합체 조직인 커뮤니티클럽생협의 경영에 참가하는 워커즈 수의 급증으로 증명되었다. 또한 워커즈는 생활클럽생협과 복지클럽생협에서도 조합원 주권을 발휘하는 제도적 장치로서 그 역할을 수행하고 있는 중이다. 특히, 복지클럽생협은 생활클럽의 부문조직 중에서 워커즈가 가장 큰 활약을 하고 있는 조직이다. 2007년 현재, 복지클럽생협의 조합원수는 약 일만 오천세대이며, 총매출액은 약 37억엔에 이르고 있다. 현재 16업종의 76개의 워커즈가 복지클럽생협의 운영에 참가하고 있다. 워커즈의 멤버수는 약 이천 오백명이다(복지클럽생협의 홈페이지, <http://www.fukushi-club.net/gaiyou/gaiyou.html>).

현재, 워커즈는 지역사회 전체 수준의 협력적 관계를 촉진하는 가교형 사회자본을 축적하는 효과적인 노동형태로 진화되고 있는 중이다. 생활클럽의 워커즈는 다른 생협에서도 도입하게 되었고, 또한 NPO법인으로서 활동하고 있는 워커즈도 전국적으로 증가하고 있는 추세이다. 2007년의 통계에 따르면, 일본 전체의 워커즈 수는 약 590개이며, 워커즈에 참가하고 있는 전체 멤버의 수는 약 16,500명이다.

지금까지의 고찰로부터 워커즈 방식의 노동은 다음과 같은 특징을 지니고 있다고 말할 수 있을 것이다. 워커즈 방식의 노동이란 자본증식의 수단이 되는 노동이 아니며, 관료제 조직에 의해 위로부터 지시되는 노동이 아니다. 또한 그것은 생산성과 효율성을 중시한 나머지 일하는 사람의 인격을 비인격화시키는 형태의 노동이 아니며, 화폐와 권력에 의해서 일하는 사람의 인격이 소외되어 버리는 형태의 노동과는 다른 대안적 노동이다. 워커즈는 경제활동 조직이지만 경제민주주의를 구현하고 있다는 점에서는 운동조직이며, 자본주의적 노동과 경제활동에 대한 대안을 추구하

고 있다는 점에서 운동조직이다. 반별예약공동구입시스템이 소비자와 투자자로서의 시민적 정체성을 훈련시키는 제도적 장치로서 기능하고 있다면, 생산자 협동조합인 워커즈의 참여민주주의 제도와 커뮤니티 노동의 가격시스템은 반별예약공동구입시스템에 의해서 양성된 시민적 정체성에 의해 가능했고, 더 나아가 생산자로서의 시민적 정체성을 양성시키는 제도적 장치로서의 기능 또한 지니고 있다고 볼 수 있을 것이다.

5. 변동지향적 영역의 제도와 조직: 지역정당 · 가나가와 네트

1) 지역정당의 존재의의와 제도적 기반

가나가와 네트는 생활클럽생협의 조합원이 첫 대리인으로 탄생된 1983년의 다음 해인 1984년에 설립되었다. 설립당시부터 참여민주주의와 분권적 조직론을 제창하여, 행정구 혹은 선거구별로 결성된 ‘지역네트’를 단위 조직으로 삼고 있다. 1987년의 지방통일선거에서 15명이 의회선거에 입후보하여 9명이 당선되었고, 이로써 지역정당으로서의 면모도 갖추게 되었다. 다시 말해, 지역정당으로서 정치사회에 진입하는 데 성공한 것이다. 그 후 1991년에는 32명이 입후보하여 18명, 1995년에는 44명이 입후보하여 35명이 당선됨으로써 국정선거에서도 지역정당으로서 일정한 영향력을 행사할 수 있게 될 만큼 성장하였다. 그러나 이러한 성장의 기세는 1999년을 기점으로 주춤해, 1999년에는 62명이 입후보했으나 39명밖에 당선되지 않았으며, 2003년의 선거에서도 66명이 입후보하였으나 39명밖에 당선되지 못했다. 더욱이 2003년의 선거 직후에는 ‘가나가와 네트 본부’와 ‘요코하마 블록 협의회’ 간의 갈등이 지역정당의 분열로 발전되어,

‘요코하마 네트워크’(의원 여섯명, 회원수 1,065명)라는 새로운 지역정당이 가나가와 네트로부터 독립되기에 이른다. 두 개의 지역정당이 탄생된 이후 치뤄진 2007년의 지방통일선거에서는 가나가와 네트가 만들어진 이래 처음으로 의원수가 줄어들어, 가나가와 네트는 2004년 말 39명이었던 의원이 31명으로 줄어들었고, 요코하마 네트워크는 여섯명에서 세명으로 의원수가 줄어들게 되었다.

생활클럽은 처음부터 사회와 정치를 동시에 바꿔 나가는 것을 생각하고 출발한 운동그룹이었다. 그러한 의미에서 가나가와 네트라는 지역정당의 등장은 생활클럽운동의 필연적인 결과였다고 볼 수 있다. 그러나 그 필연을 강제하는 사회형성 지향적 영역 만들기 운동의 역사가 존재하지 않았다면, 가나가와 네트라는 지역정당은 기존의 정당과 다를 바 없이 ‘선거전문정당(electoral professional parties)’ 혹은 ‘지위와 후원관계를 추구하는 정당(office-seeking and patron-seeking parties)’으로 전략했을 것이다.

생활클럽이 지향하는 지역정당은 지역시민사회가 축적해온 사회적 권력을 행사해 자신들의 정치사회적 권리를 주장하기 위한 도구이며, 정치사회에 참가하기 위한 일상적인 회로이다. 따라서 가나가와 네트의 존재 의의는 지방의회에서 다수파가 되는 것을 목표로 하는 것에 있지 않다(横田克己 1989, 132-136). ‘가나가와 네트’의 존재 의의는 첫째, 정치적 대리인 혹은 그들이 속하는 지역정당을 의회와의 ‘일상적’ 교류 및 커뮤니케이션 도구로 활용하는 것이며, 행정부와의 ‘일상적’으로 접촉하고 커뮤니케이션할 수 있는 회로를 만드는 것에 있다. 다시 말해, 풀뿌리 민주주의 운동조직들이 이니셔티브를 행사하는 가운데 지역정당을 통해 ‘의회의 일상화’와 ‘행정의 일상화’라는 과제를 실현하고자 하는 차원에서 가나가와 네트가 만들어진 것이다.

둘째, 지역정당은 공권력에 대한 위임의 정도를 한정하고, 위임의 범위를 축소하기 위한 정치적 수단이다. 지역정당이 비록 소수 세력이라고 할

지라도 지역정당을 통해 입수된 정보 및 자원은 지역시민사회에서 발생하는 문제를 정치를 통해 해결하는 데 도움을 줄 수 있기 때문이다. 또한 지역정당이 입수한 정보 및 자원은 지역시민사회의 부문조직들이 공통의 문제를 해결하기 위해 상호작용하는 것을 촉진함으로써, 시민의 자치능력의 신장에 기여하고자 하는 것이다. 따라서 가나가와 네트의 일차적 목적은 지역시민사회의 문제해결능력을 증대시킴으로써 정치사회에 대한 위임의 정도와 범위를 축소시키는 것에 있다고 볼 수 있다.

셋째, 지역정당의 존재 의의는 위탁형 정치문화를 “한정적 위임과 참여의 균형이 이뤄지는 정치문화로 변용시키는” 데 있다. 지역정당을 통해 정치와의 거리를 좁힘으로써 주민들이 의원들에게 위임한 범위도 상호 간에 알기 쉬워진다. 또한 지역정당은, 지역시민사회의 수평적 질서와 정치사회의 수직적 질서를 조화시키는 방법을 적극적으로 모색하고자 한다. 시민사회의 수평적인 질서가 수직적인 정치질서에 종속되는 형태가 아니라 시민의 참가와 책임의 범위를 확장시키는 것을 통해 정치사회의 수직적인 질서가 갖는 강제력을 제어하고자 하는 것이다.

가나가와 네트에서는 위와 같은 실천을 다음의 두 가지 제도를 통해 뒷받침하고 있다(요코다 카쓰미 2004, 181-191). 그 하나는 의원 임기를 2기 8년제로 제한하는 제도이다. 이 제도는 시민과 정치가가 그 역할을 상호 간에 교체할 수 있는 사회적 관계를 만들어 내기 위한 것이다. 이는 시민운동가적 정치가들 또한 문제해결의 ‘청부업자’(위탁업자)로서 자만하는 태도에 빠질 수 있는 위험성을 제거하는 것을 목적으로 삼는다. 다른 하나는 의원 개인의 의정활동 수입을 기반으로 지역정당을 운영하는 제도이다. 물론 그 사용내역은 시민에게 공개된다. 이 제도는 시민 자신이 사회를 관리하고 통제하기 위해서 지불한 세금을 정치사회와 시민사회 간의 민주적 관계를 활성화시키는 데 활용하기 위한 것이라고 말할 수 있다. 또한 이 제도에 의해 마련된 자금은 생활클럽 운동을 통해서 성장한 시민

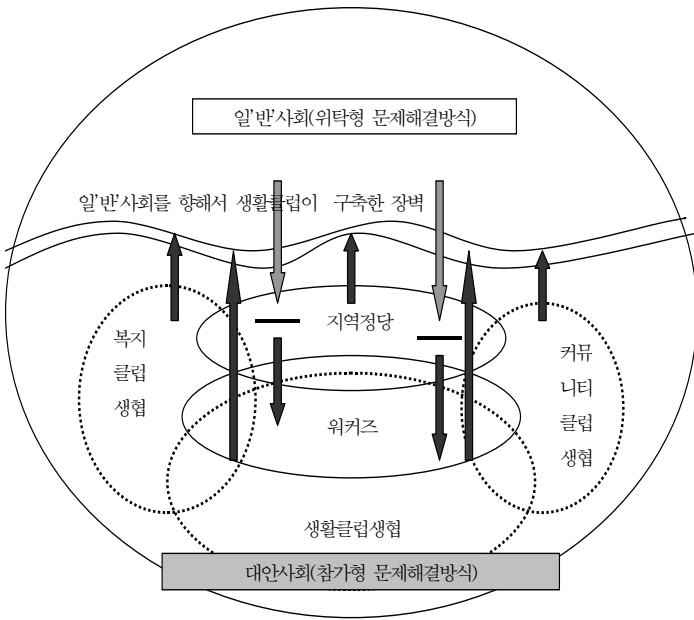
이 선거에 돈 없이도 입후보하는 것을 가능하게 만드는 기능을 지닌다.

가나가와 네트의 원동력이 되고 있는 것은 ‘분권·공개·참가·자치’라는 참여민주주의 제도에 입각한 생활클럽의 각 부문조직과 더불어 부문조직 간의 네트워크를 통해서 길러진 시민적 정체성과 사회자본이다. 소비자·생산자·투자자로서의 시민적 정체성이 가나가와 네트의 인적 자본이라고 한다면, 생활클럽의 부문조직 혹은 부문조직들 간의 네트워크를 통해 축적된 사회자본은 가나가와 네트가 한정된 물질 자본과 인적 자본을 가지고 얼마만큼 정치적 영향력을 행사할 수 있는 것인가를 좌우하는 제도적 자본이라고 말할 수 있을 것이다. 한편 가나가와 네트는 생활클럽의 부문조직들이 자신의 범주를 넘어서는 보다 복잡하고 큰 문제들, 즉 유권자들 전체의 동의를 얻지 않는 한 실현될 수 없는 정치적 문제들을 해결하는 데 필요한 협력관계의 정착제와 같은 역할을 수행한다. 더 나아가, 가나가와 네트는 생활클럽의 조직들과 지역사회의 다른 시민활동 조직들 간의 협력적 관계를 활성화시킴으로써 가교형 사회자본을 창출하고, 이 자본을 매개로 자신의 정치적 역동성을 획득해가는 방식의 운동형태를 취한다.

2) 지역정당의 정치적 딜레마

<그림1>은 생활클럽과 기존의 정치사회 및 시장사회의 논리에 의해 지배되는 일반사회와의 대립구도를 나타내고 있다. 얼핏보면, 이 그림은 생활클럽이 구축한 참가형 문제해결방식이 지배하는 세계가 일반사회쪽으로 밀고 올라가고 있는 것처럼 보이지만, 일반사회의 위탁형 문제해결방식이 생활클럽이 구축한 사회영역으로 내려오는 모습도 동시에 보여주고 있다. 이는 풀뿌리 민주주의 운동이 성공하면 할수록, 자신의 발밑을

더 엄격하게 점검해야 한다는 점을 시사해준다. 생활클럽이 형성한 참가 민주주의 제도(공식적 제도와 비공식적 제도)가 일'반'사회 쪽으로 확장되면 될 수록, 위탁형 문제해결방식에 길들여진 주민들이 생활클럽의 세계 쪽으로 들어오게 된다는 사실은 풀뿌리 민주주의 운동이 깊어져야 할 속명이기 때문이다. 다시 말해, 풀뿌리 민주주의 운동의 성공은 풀뿌리 민주주의 운동이 형성한 참여적 맥락을 약화시키는 측면을 동시에 지니고 있는 것이다. 바로 여기서 풀뿌리 민주주의 운동이 장기적이면서도 근본적인 사회운동이 될 수밖에 없는 까닭을 이해할 수 있다.



출처 : (横田克己 2001, 25)

〈그림1〉 생활클럽과 일반사회와의 대립구도

지역정당은 참여민주주의 제도를 의식적으로 추구하고 있다는 점과 기존 정치사회와 대립하는 활동의 최전선에 위치하고 있다는 점으로 인해 생활클럽에 의한 풀뿌리 민주주의 운동과는 상이한 정치적 딜레마를 가질 가능성이 높다. 예컨대, 가나가와 네트 내에 존재하는 의원의 권력과 의원이 아니지만 지역정당에서 중요한 간부직을 맡고 있는 리더 간의 비민주적인 경쟁이 발생한다든지, 지역정당 내의 자원을 통제하는 간부에게 과도하게 권력이 집중되는 현상이 발생할 수 있을 것이다. 단, 여기서는 2004년에 발생한 가나가와 네트의 분열현상에 대해선 자료의 미비함으로 인해 경험적 분석을 유보하도록 한다. 그 대신, 가나가와 네트의 구성원에 관한 인터뷰의 결과를 소재로, 참여민주주의적인 제도가 지역정당의 분열뿐 아니라 지지기반의 균열을 촉진하는 것이 될 수 있다는 점을 언급하고자 한다. 단, 경험적 자료가 충분하지 않기 때문에, 이하에서는 독일의 녹색정당(Green Parties)에 대한 키트셴트(Kitschelt 1996)의 경험적 분석을 소개하면서 가나가와 네트의 분열현상이 야기시킬 문제에 관한 이해에 도움이 되는 몇 가지 논점만을 제시하도록 한다⁶⁾.

시민운동조직으로서의 지역정당은 사회형성 지향적 영역의 활동 논리와 변동지향적 영역에서의 활동 논리 간에 균형을 취하는 것을 요구받는다. 운동정당의 조직형태와 행위양식은 풀뿌리 민주주의 운동조직으로서 정체성을 유지할 필요성과 선거라는 경쟁조건 하에서 승리하기 위해 보다 많은 유권자들로부터 지지를 확보할 필요성이 모순적인 압력으로 작동하는 가운데 결정된다. 그 결과, 지역정당은 다음과 같은 딜레마에 직면할 가능성이 있을 것이다. 첫째, 선거에서의 승리라는 목적과 조직 내에 참여민주주의 제도를 작동시키고 그에 따른 정책과정의 비효율성을 감수해야

6) 독일의 녹색정당은 중앙정치에 관여하고 있다는 점에서는 가나가와 네트와는 그 활동범위가 다르지만, 정당의 조직화 원리가 참여민주주의 제도이며 지지기반이 시민운동조직과 밀접하게 관련되어 있다는 점에서 비교고찰의 대상이 될 수 있을 것이다.

한다는 딜레마이다. 둘째, 정당경쟁의 논리와 풀뿌리 민주주의 운동조직을 대변하는 논리 사이의 딜레마(키트셴트 1996, 285)이다.

키트셴트(키트셴트 1996, 264-269)는 지역정당에 대한 충성을 유지시키는 헌신기제가 지역정당과 풀뿌리 민주주의 운동조직 사이의 관계성을 약화시킬 수 있다고 본다. 지역정당과 풀뿌리 민주주의 운동조직들 간의 관계는 기본적으로 물질적인 유인보다는 이념적 유인과 도덕적 헌신기제에 의해 맺어진다. 이념적 유인과 도덕적 헌신기제에 의한 지역정당과 풀뿌리 민주주의 운동조직 간의 연계구조는 선별과 유지의 진화과정을 통해 다음과 같은 충원구조를 형성하게 될 것이다. 즉, 지역정당의 이념에 대한 도덕적 헌신이 강한 구성원들만이 당내에 남게 되고, 새로운 구성원 또한 당의 이념에 대한 도덕적 헌신이 강한 사람들로만 충원됨으로서, 지역정당은 헌신적인 구성원들의 비율이 늘어날 것이다. 그리고 지역정당이 헌신적인 구성원들만에 의해 운영될수록 풀뿌리 민주주의 운동조직의 일반 성원들과 지역정당 간의 이념적 균열이 발생할 가능성도 높아질 것이다.

또한, 키트셴트(키트셴트 1996, 273-274)에 의하면, 지역정당은 기존 정당과는 다르게 지역시민사회의 활성화에 기여하는 것을 일차적인 목적으로 삼고 있다는 점에서 근대적 대중정당의 다음과 같은 능력을 가지기 힘들다. 근대적 대중정당들은 당직과 의원직을 겸임하는 인물을 중심으로 정치적 지도력을 집중시킨다. 당 리더의 정치적 권위는 공식적이고 전문적인 당기구와 결합하게 되고, 이들은 경쟁정당과 협상하고 타협하는 과정에서 당의 전략적 능력과 더불어 자신의 정치적 권위를 증대시킨다. 따라서 당의 리더는 당내의 반대에 직면했을때조차도 정치과정을 추진하기에 충분한 권위와 통제력을 구가할 수 있다. 그러나 지역정당의 리더는 분권적 의사결정이라는 의도적인 기획과 물질적인 유인을 무시한 도덕적 헌신기제의 역효과로 인해 지역정당 내의 분열을 통제하고 해결할 권위를 지니지 못하는 것이다.

위와 같은 관점에서 보자면, 가나가와 네트의 분열현상은 아래와 같은 문제점들을 야기시킬 수 있다고 본다. 첫째, 분권적 의사결정을 강조하는 것에 따른 당집행부의 미약한 권한은 비공식적인 엘리트들이 등장할 수 있는 인센티브를 제공할 것이다. 그 결과, 지역정당의 실질적인 권력은 상징과 메시지를 소통할 수 있는 능력을 지닌 당원에게 집중될 수 있다. 이는 공식적인 집행부와 비공식적인 리더 사이에 권력투쟁을 야기시키는 원인이 지역정당 안에 내재되어 있다는 점을 시사한다. 또한 당의 집행부는 의원을 감독하고 제재할 권한을 가지고 있지 못한 반면, 의원들은 의원이라는 지위를 기반으로 하는 독립적인 자원들을 지니고 있기 때문에, 당의 집행부와 의원들은 의사결정 제도에 대한 해석을 둘러싸고 권력투쟁을 벌일 수 있을 것이다(키트셴트 1996, 271). 이는 요코하마 블록협의회와 실질적 리더인 의원들과 가나가와 네트의 집행부 간의 갈등의 양상을 적지 않게 설명해주고 있다.

둘째, 한편 정보와 재원의 분배가 평등하게 분배되어 있지 않는 경우, 분권화된 의사결정 제도는 당에 대한 헌신이 강하고 정보 자원을 가장 많이 소유한 구성원(그러한 구성원이 당의 집행부이건 의원이건 간에)을 중심으로 비공식적인 위계질서를 만들어 내는 원인을 제공할 수 있을 것이다. 즉, 성층화된 비민주적인 권력구조가 공식적인 권력구조와 별도로 존재하게 될 가능성이 높아지는 것이다. 이는 또한 정치적 파벌주의를 부추기고, 당집행부에 대한 불신문화와 당 내부의 구성원들 간의 불신문화를 조성하는 원인이 될 수 있다. 그 결과, 지역정당 내의 절차적 민주주의는 정치적 파벌 간의 권력투쟁의 도구로서 전락하고, 풀뿌리 민주주의 운동 조직들마저 그 도구로서 동원되는 것과 같은 현상이 발생할 수 있을 것이다(키트셴트 1996, 269-270). 이는 가나가와 네트의 분열현상이 분열된 세력의 지지기반인 생활클럽의 부문조직들 사이의 분열의 원인이 될 수도 있다는 점을 시사한다.

셋째, 그 결과, 정치사회가 시민사회 위에 군림하는 것에 대한 대안으로서 만들어진 가나가와 네트가 종래와 동일한 구조적 문제를 가진 조직으로서 전락할 수 있다는 점이다. 즉, 지역정당이 풀뿌리 민주주의 운동조직 위에 군림하는 것과 같은 문제가 발생하는 것이다. 그 결과, 운동정당과 풀뿌리 민주주의 운동조직들 간의 자발적인 연계구조와 수평적인 협조관계가 약화됨으로써 운동정당들이 풀뿌리 민주주의 운동조직의 대리인 혹은 대변자로부터 ‘해설자’로서 그 역할을 전환할 수도 있을 것이다(키트 쉘트 1996, 274). 이는 가나가와 네트 또한 예외는 아닐 것이다.

6. 맺음말

본 논문은 생활클럽의 풀뿌리 민주주의 운동이 소비자·생산자·투자자로서의 시민을 양성할 수 있었던 까닭, 혹은 그러한 시민들이 납세자 및 유권자로서의 시민적 정체성을 발휘하여 지역정당을 구축할 수 있었던 까닭을 제도적인 맥락에서 고찰해왔다. 풀뿌리 민주주의 운동이 근본적이면서도 장기적인 운동이라는 점을 제도적 자본의 축적과정에 관한 분석을 통해 설명하고자 한 것이다. 이러한 분석 결과가 풀뿌리 민주주의 운동조직에게 던져주는 메시지는 다음과 같을 것으로 생각된다. 첫째, 참여민주주의 제도의 공식적인 원칙은 ‘분권·공개·참가·자치’의 원리에 입각한 참여민주주의 제도이다. 이러한 제도가 풀뿌리 민주주의 운동의 성공에 중요한 요소가 되었던 것은 입력(input)의 관점에서 보자면 시민들의 자발적 참가를 극대화시킬 수 있는 사회자본을 창출하며, 출력(output)의 관점에서 보자면 시민들의 협조능력과 정치참가 능력의 발달을 촉진하며 그것을 다시 입력에 피드백시키는 과정을 촉진하였기 때문이라는 점이다.

둘째, 풀뿌리 민주주의 운동조직은 참여민주주의 제도의 운영을 ‘비용’

이 아니라 ‘투자’로서 간주하는 것이 필요하다는 점이다. 생활클럽 운동의 지난 40여년의 역사는, 참여민주주의 제도에 대한 장기적인 투자자 결속형 사회자본 뿐 아니라 가교형 사회자본을 축적하는 데 기여한다는 점을 보여주고 있다. 그 뿐 아니라 이 자본이 다시 사회형성 지향적 시민과 변동지향적 시민, 즉 소비자·생산자·투자자·납세자·유권자로서의 시민적 정체성(인적 자본)을 형성하는 데 기여한다는 점을 예증하고 있다. 여기서 우리는 “참여민주주의에 대한 투자는 (시민사업체에게) 장기적인 이익을 낳는다”는 가설, 혹은 “참여민주주의에 대한 투자는 지역정당의 제도적 기반을 축적하는 데 기여한다”는 가설을 도출할 수 있을 것이다. 이 가설과 관련해서 한 가지 강조하고 싶은 서브 가설이 있다. 그것은 ‘반’의 제도적 발전과정에 대한 고찰에서 시사되는 바와 같이, 작은 규모의 조직 속에서 참여민주주의 제도에 입각한 조직활동이 성공적으로 이뤄지는 경우, 시민적 정체성을 발휘하는 데 필요한 사회자본과 인적 자본이 형성될 수 있으며, 그러한 사회자본은 더 크고 복잡한 참여민주주의 제도를 창출하고 운영하며 보다 큰 규모의 문제들을 해결하는 데 도움을 줄 수 있다는 점이다(Ostrom 1990, 190).

셋째, 운동리더의 정치이데올로기적 신념이 참여민주주의 제도의 경로의존적인 변화에 영향을 미치는 중요한 요소가 되고 있다는 점이다. 생활클럽 운동의 역사는, 운동리더의 정치이데올로기적 신념이 풀뿌리 민주주의 운동이 성공함에 따라 발생하게 되는 집행행위의 딜레마 문제(무임승차의 문제와 보증문제)를 해결하는 방식에 결정적인 영향을 미친다는 점을 보여주고 있다. 즉, 집행행위의 딜레마 문제를 불러일으켰던 사회적 조건 그 자체를 개혁하는 방향 하에서 해결할 것인가, 그렇지 않으면 경제적 합리성(파레토 최적의 분배적 합리성)에 입각해 해결할 것인가의 선택에 운동리더의 정치이데올로기적 신념은 결정적인 영향을 미치고 있다. 이는 4천만이라는 가입자를 가진 일본의 생협이 지역시민사회 혹은 변동

지향적 민을 형성하는 데 공헌하고 있지 못한 까닭의 일부를 설명해준다.

넷째, 생활클럽운동의 역사는 운동리더들이 혁신적인 제도적 기업가로서의 자질을 가지는 것의 중요성을 시사한다. 즉, 생활클럽운동의 역사는 참여민주주의 제도를 무조건적으로 신봉하는 것이 아니라 시대적 상황의 변화와 더불어 발생하게 되는 집합행위의 딜레마 문제에 적극적으로 대면하는 운동리더가 중요하다는 점을 보여준다. 그러한 리더는 한계에 부딪힌 참여민주주적 실행규칙들을 고집하지 않을 것이다. 그는 시대적 상황의 변화에 대응해 기존의 제도를 혁신하는 제도적 기업가로서 리더십을 발휘할 것이다. 참여민주주의 제도에 대한 적극적인 투자를 통해 집합행위의 딜레마 문제를 해결하는 것은 폴뿌리 민주주의의 운동리더가 안고 있는 끝이 없는 책무일 것이다.

이 논문의 가나가와현의 생활클럽운동에 대한 고찰은 지역정당에 관해서 다음과 같은 두 가지 메시지를 던져주고 있는 것으로 보인다. 첫째, 가나가와 네트라는 지역정당이 기존의 정당과는 달리 (시민)운동정당으로서의 정체성을 형성하고 유지 발전시킬 수 있었던 것은 생활클럽의 각 부문조직들이 지역사회의 일상적인 사회네트워크를 기반으로 활동해온 데 있다는 것이다. 일상적인 사회네트워크에 내재해 있는 사회자본(비공식적 제도)을 발견하고 이용하며, 사회자본의 축적을 가능하게 만드는 참여민주주의제도에 관해 적극적으로 투자하는 활동이 없었다면, 지역정당의 지지기반이 되는 시민적 정체성도 형성될 수 없었을 것이다. 바꿔 말하자면, 시민적 정체성을 획득한 주민들이 폭넓게 존재하지 않았다면, 가나가와 네트는 탄생하지 않았을 것이며, 가령 탄생되었다고 할지라도 운동정당으로서의 정체성은 오래가지 않아 변색되고 말았을 것이라는 점이다.

둘째, 지역정당이 참여민주주의 제도를 기본원리로 삼는 가운데 운영된다 할지라도, 그러한 원리가 지역정당의 정체성 혹은 지역정당과 폴뿌리 민주주의 운동조직 사이의 협조관계를 보장하지 않는다는 점이다. 독일의

녹색정당의 체험은, 지역정당이 사회운동조직으로서의 정체성을 유지할 필요성과 선거라는 경쟁조건 하에서 보다 많은 유권자들로부터 지지를 확보할 필요성이라는 모순적인 압력 속에서 작동한다는 점이 지역정당의 참여민주주의 제도를 변질시키는 기본적인 원인이 된다는 점을 시사해준다. 지역정당에게 있어 참여민주주의가 지역정당 내에 분열을 야기시키는 원인이 될 수도 있다는 것이다. 또한 녹색정당에 대한 경험적 분석은 지역정당이 풀뿌리 민주주의 운동조직을 모체로 하고 있으며, 참여민주주의 제도에 의해 운영되고 있다고 할지라도 풀뿌리 민주주의 운동조직 위에 균립하는 형태로 나타날 수 있다는 점을 시사해준다. 이와 같은 현상이 가나가와 네트와 생활클럽의 부문조직 간의 관계 속에서 발생하고 있는가의 여부는 경험적인 분석에 의해 밝혀져야 할 문제이다. 그러나 한 가지 확실한 것은 참여민주주의 제도를 지역정당의 운영원리로 삼고 있다는 점이 지역정당의 시민운동정당으로서의 정체성을 보장하는 것은 아니라는 점이다.

참고문헌

- 나일경. 2007. ‘일본에서의 사회관계자본과 주민의식.’ 고바야시 요시아키 편. 『한일 비교연구 지방자치단체와 시민의식』. 논형출판사.
- 박상훈. 1999. “한국 지역정당체제의 합리적 기초에 관한 연구: 합리적 선택이론을 통해서 본 민주화 이행기 유권자 투표행위 분석.” 고려대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문.
- 박원순. 2001. 『박원순 변호사의 일본시민사회기행』. 아르케.
- 요코다 카쓰미 지음. 나일경 옮김. 2004. 『어리석은 나라의 부드러우면서도 강한 시민』. 논형출판사.
- 이신행. 1997. 『한국의 사회운동과 정치변동』. 민음사.
- 헤르베르트 키트셴트. 1996. ‘새로운 사회운동과 좌파-자유주의 정당의 당조직의 쇠퇴.’ 러셀 J. 달턴만프레드 퀴홀러 엮음. 박형신한상필 옮김 『새로운 사회운동의 도전』. 한울 아카데미.
- Axelord, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. Basics Books.
- Barber, Benjamin. 1989. *Strong Democracy-Participatory Politics for a New Age*. Univ. of California Press.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge Univ. Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons :The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge Univ. Press.
- Ostrom, Elinor & James Walker. 1997. “Neither markets nor states: Linking transformation process in collective action arenas.” Dennis C. Muller (eds.). *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge Univ. Press.
- Ostrom, Elinor. 1998. “A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action.” *American Political Science Review* 92.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge Univ. Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton Univ. Press.

- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon and Schuster.
- Putnam, Robert D. & Goss, Kristina A. 2002. "Introduction" in Putnam, Robert D (eds). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford Univ. Press.
- Tocqueville, Alexis. 1969. *Democracy in America*. N. Y. Anchor Books.

일본어 문헌

- 溝口直子. 1998. 『設立記念フォーラム 私たちのまちづくり:ほんとうの豊かさを求めて』. 厚木生活クラブ運動グループ地域福祉協議會.
- 佐藤慶幸. 1996. 『女性と協同組合の社會學』. 文眞堂.
- 21世紀の學校VISION. 1997. 『VISIONの教科書・歴史』. 神奈川ネットワーク運動.
- 朴喆熙. 2006. “社會集團公正の動態的發展と政治的連携に關する日韓比較”. 小林良彰・任熾伯編. 『市民社會における政治過程の日韓比較』. 慶應義塾大學出版會.
- ベーク S.A.著・日本生活協同組合連合會・生協總合研究所譯. 1993. 『変化する世界における協同組合の價值』. コープ出版.
- 羅一慶. 2005. “日本におけるソーシャル・キャピタルと住民意識.” 小林良彰編. 『地方自治体をめぐる市民意識の動態』. 慶應義塾大學出版會.
- 羅一慶. 2007a. “相互信賴システムとしての住民参加型の相互扶助組織.” 中京大學總合政策學部『總合政策フォーラム』. 2.
- 羅一慶. 2007b. “信賴、信賴性、そして政治活動における協力類型.” 日本選舉學會『選舉學會紀要』. 8.
- 羅一慶. 2007c. “住民参加の國際比較.” 2007年日本政治學會の發表論文.
- 横田克己. 1992. 『参加型市民社會論—オルタナティブ市民社會宣言II』. 現代の理論社.
- 横田克己. 1998. 『まア一良いかしながらオルタナティブ』. 神奈川ネットワーク運動.

横田克己. 2001. 『市民セクターⅡーポスト資本制システムのセクターバランス』. 神奈川ネットワーク運動.

ワーカーズ・コレクティブネットワークジャパン. 2003. 『働きづくり、まちづくり、ワーカーズ・コレクティブがあたたかい地域をつくる』. 第6回ワーカーズ・コレクティブ全国會議実行委員会.