한국에서 제3정당의 실패요인: 새정치연합 사례 분석

지 병 근 (Jhee, Byong-kuen)*

(E-mail : jbkkoh@gmail.com)

논문접수일 : 2014년 4 월 1 일
논문심사일 : 2014년 8 월 11 일
게재확정일 : 2014년 8 월 20 일

* 학위취득대학 : University of Missouri
현직: 조선대학교 교수

한국에서 제3정당의 실패요인: 새정치연합 사례 분석*

<국문요약>

이 연구는 안철수의 신당인 새정치연합을 사례로 한국사회에서 '제3정당'의 등장과 실패에 영향을 미친 내·외생적 조건을 밝히기 위한 것이다. 이 연구는 신생정당이 등장하기 위해서는 기성정당에 대한 단순한 불만으로도 가능하지만, 이들이 선거관문을 통과하여 생존하기 위해서는 경쟁력을 갖추어야하며, 이는 첫째, 정치적 지향에서 기성정당과의 차별성을 확보하고, 둘째, 정치세력화의 계기가 되었던 주요 이슈에 대한 소유권 행사를 통한 조직화가 지속되어야 한다고 가정한다. 분석결과 이 연구는 새정치연합이 이념적으로 보수와 진보의 가치가 혼합된 이중적이고 모호한 지향을 제시하는데 그침으로써 기성정당과 차별적인 이념적 위치선정에 실패하였을 뿐만 아니라 '안철수 현상'의 기원이 되었던 청년세대의 실업문제를 포함하여 이념적·계층적 양극화와 세대균열을 심화시킨 신자유주의 시대의 핵심 이슈들과, 정치적으로 영호남 지역주의와 이에 의존하여 성장해온 기성정당체제의 문제에 대한 의제설정이 매우 미흡하였으며, 결국 '제3정당'의 길보다는 기성정당과의 통합을 선택하였다고 주장한다.

[주제어] 신생정당, 사회적 균열, 동원정당, 이념, 정당체제

* 이 논문은 동아시아국제정치학회와 한국지방정치학회가 주관한 공동학술대회(2014.03.14., 창원)에서 발표된 것을 수정·발전시킨 것이다.

www.kci.go.kr

I. 서 론

정치경력이 부재한 일개 사업가였음에도 불구하고 안철수는 지난 2012년 제18대 대통령선거과정에서 유력한 대선후보로 부상하며 많은 이들의 이목을 집중시켰다.[1] 2014년 6.4지방선거를 앞두고도, 그는 새정치연합의 창당을 추진하며 상당한 주목을 받아왔다. 그 이유는 무엇보다 이미 한 번의 국회의원 보궐선거에 참여한 경험이 있지만, 정치적 경력은 물론 조직적 기반이 거의 없는 그가 이번에는 독자적인 정당을 이끌고 전국선거에 도전하겠다는 포부를 밝혔다는 점과 함께 그 결과가 차기대권을 향한 정치권의 행보에 지대한 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

하지만, 그는 지난 3월 2일 민주당의 김한길 대표와 소위 '제3지대 신당'을 추진하기로 돌연 합의하였다. 마치 지난 대선에서 문재인과의 단일화 협상이 순조롭게 진행되지 못하자 갑자기 대선후보를 사퇴했던 것처럼, 새정치연합의 창당을 눈앞에 두고 독자적인 정치세력화를 '포기'한 것이다. 이로써 새누리당과 민주당이 주도하는 보수정당체제를 탈피하여 소위 '새정치'를 기대하던 이들, 그리고 일당독점에 의한 지방정치의 극복을 기대했던 영호남 유권자들을 당혹스럽게 만들었으며, 일부에서는 이를 두고 과거 민자당으로의 3당합당에 비견되는 야합이라고 힐난하기도 하였다.

안철수와 새정치연합을 추진하던 이들은 왜 창당을 포기하고 민주당과의 통합을 결정했을까? 그 이유는 무엇보다 안철수 자신이 창당합의문을 통해 밝힌 것처럼 '새정치'와 2017년 대선에서의 정권교체를 위한 민주당과의 연대가 필요하다는 점에 대한 공감대가 그의 지지자들 사이에 존재하였을 뿐만 아니라, 주요 언론들이 제기하였듯이 안철수가 당면 지방선거를 준비하면서 감당하기 힘들었던 인물영입의 어려움과 지지율 하락에서 찾을 수 있다.[2] 하지만, 이러한 설명에도 불구하고 여전히 왜 새정치연합이 결국에는 민주당에 의해 주도될 것이 거의 확실시되는 소위 '제3지대 신당창당'에 합의하고 독자적인 세력화를 포기하였는지를 이해하기는 쉽지 않다.

이 연구는 안철수의 신당인 새정치연합을 사례로 한국사회에서 '제3정당'의 등장과 실패에 영향을 미친 내·외생적 요인을 밝히기 위한 것이다. 새누리당과 민주당에 의해 영호남지역에서 지속되고 있는 비경쟁적 지방정치를 극복하기 위해서는 '제3정당'이 등장할 필요가 있다는 주장에 대하여 많은 이들이 공감하고 있으며, 새정치연합처럼 상당한 수준의 지지율을 얻고 있는 신생정당조차 독자적인 정치세력화가 성공하지 못하는 이유가 무엇일까? 이 연구는 그 이유를 밝히기 위한 하나의 시도이다.

여기서는 신생정당이 등장하기 위해서는 기성정당에 대한 단순한 불만으로도 가능하지만, 이들이 생존하기 위해서는 선거라는 관문을 통과할 수 있는 경쟁력을 갖추어야한다고 가정한다.[3] 아울러 이 연구는 신생정당의 생존에 필요한 선거경쟁력은 첫째, 정치적 지향에서 기성정당과의 차별성을 확보하고, 둘째, 정치세력화의 계기가 되었던 주요 이슈에 대한 소유권 행사를 통한 조직화가 지속되어야 한다고 가정한다. 이러한 가정에 기초하여 여기서는 그동안 새정치추진위원회가 발표했던 '새정치 플랜'과 '발기선언문'을 분석하여 안철수와 새정

1) 안철수는 2011년 취업난 속에서 어려움에 처한 청년들을 위로하는 '청춘콘서트'를 전국적으로 진행하며 국민들의 신망을 받게 되었으며, 동년 8월 당시 한나라당 소속 오세훈 시장이 민주당이 주도하는 서울시의회의 무상급식 정책을 반대하는 주민투표(8.24)가 투표율 미달로 부결되자 사퇴하여 궐석이 된 서울시장 보궐선거(10.26)에서 시민운동가이자 변호사인 박원순에게 후보를 양보하였다.

2) 보다 구체적으로 민주당의 경우 1) 새정치연합과 후보단일화가 안되면 광역자치단체장 선거에서 사실상 승리를 장담할 수 있는 지역이 없었고, 2) 새정치연합이 후보단일화 가능성을 부정하는 발언을 지속하면서 위기의식을 갖게 되었다는 점, 안철수 의원은 1) 인재영입에 대한 부담감과 2) 기초선거 정당공천을 하지 않기로 민주당의 김한길 대표가 결정하면서 명분과 주도권을 갖고 통합을 추진할 수 있을 것이라고 판단한 것으로 보인다. 이러한 설명 이외에도 안철수의 기업가적 리더십과 기초선거 정당공천폐지를 포함한 정치개혁에 대한 인식 등 다양한 요소들이 이번 결정에 영향을 미쳤을 것으로 제기할 수 있다.

3) 히노(Hino 2012)는 신생정당이 등장하는 것뿐만 아니라 선거에서 경쟁력을 갖추는 경로는 상당히 차이가 있다는 "이중 장애물 모델(double-huddle model)"을 제시하였다.

www.kci.go.kr

치연합이 제시했던 이념적 지향이 얼마나 기성정당과 차이가 있는지, 그리고 새정치연합으로 이어졌던 '안철수 현상'의 원인이 되었던 사회경제적·정치적 이슈들을 의제화하려는 의지를 얼마나 가지고 있는지를 평가할 것이다.

분석결과 이 연구는 새정치연합이 이념적으로 보수와 진보의 가치가 혼합된 이중적이고 모호한 지향을 제시하는데 그침으로써 기성정당과 차별적인 이념적 위치선정에 실패하였을 뿐만 아니라 '안철수 현상'의 기원이 되었던 청년세대의 실업문제를 포함하여 이념적·계층적 양극화와 세대균열을 심화시킨 신자유주의 시대의 핵심 이슈들과, 정치적으로 영호남 지역주의와 이에 의존하여 성장해온 기성정당체제의 문제에 대한 의제설정이 매우 미흡하였으며, 결국 기존의 지역균열에 의존하는 지역주의적 정당체제에서 이탈하는 유권자들의 지지는 물론, 새로운 사회적 균열에 조응하는 가치를 제공함으로써 독자적인 정치적 정체성(political identity)을 창출하는데 별다른 성과를 거두지 못하였다고 주장한다.

안철수의 정치적 부상 이후 한국정당정치의 미래에 관한 다양한 논의가 진행되어 왔다. 초기에는 '안철수 현상'이 등장할 수 있었던 원인과 관련하여 정당체제의 위기에 대한 논의(정당위기론)가 활발하게 전개되었으며, 대선이 종결된 후에는 그를 지지했던 유권자들의 특성에 관한 경험적 연구들이 활발히 진행되어 왔다. 이러한 흐름과 달리, 이 연구는 제3정당이 등장할 수 있는 조건과 성장 가능성에 초점을 두고 있으며, 내부의 폭력사태와 이석기 사건으로 인하여 통합진보당이 더 이상 '제3정당'의 역할을 수행하기 어려운 상황에서 이 연구가 지역주의적 정당정치를 극복할 수 있는 방안을 모색하는데 조금이나마 기여할 수 있기를 기대한다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 Ⅱ절에서는 신생정당의 창당 및 생존 조건에 관한 최근의 연구들을 간략히 소개하고, 한국의 역대 대선에서 제3후보들을 중심으로 등장했던 다른 정당들과 함께 2012년 대선 이후 안철수가 새정치연합의 창당을 추진하게 된 역사적 배경을 설명할 것이다. Ⅲ절에서는 새정치연합의 등장을 이끌었던 '안철수 현상'의 원인에 대한 학계의 논의를 정리하고, Ⅳ절에서는 새정치연합의 이념적 위치와 주요이슈에 대한 태도를 포함한 정치적 지향을 분석할 것이다. Ⅴ절에서는 안철수와 새정치연합이 제3정당의 창당을 포기하게 된 이유를 논할 것이며, 마지막으로 Ⅵ절에서는 이 연구의 성과를 간략히 요약하고, 한국에서 '제3정당'의 성공 조건에 대하여 논할 것이다.

Ⅱ. 신생정당의 등장 조건과 새정치연합

1) 신생정당의 등장조건에 관한 선행연구

신생정당의 등장과 소멸에 관한 선행연구들은 이에 영향을 미치는 다양한 내외생적 변수들을 주목해왔다. 특히 이들 가운데 상당수는 선거제도, 사회적 균열구조, 기성정당의 대의성(representation)과 성과(performance) 등과 같은 외생적 변수에 주목해왔다. 예를 들어, 로천(Rochon 1985, 419)은 신생정당의 유형을 "새로운 균열에 기초하여 지지를 창출하는 정치적 이슈를 정의하려고 시도하는" 동원정당(mobilizing party)과 "이미 동원된 유권자들을 두고 기성정당과 경쟁하는" 도전자 정당(challenging party)으로 구분하고 네덜란드 신생정당사례분석을 통하여 전자가 후자보다 더 생존가능성이 크다는 점을 밝혔다. 그에 따르면, 동원정당은 "새로운 균열과의 연관성을 강조하거나 새로운 정치적 정체성(political identity)을 동원"하고, "새로운 이슈들"을 "강조"하거나 "오래된 이슈들"을 "재해석"한다(ibid. 421); 반면에 도전정당은 기성정당지지자들의 이익이 제대로 대표되지 못하고 있다는 점을 비판하며 기성정당의 정당성에 도전하며 대체로 분당을 통해 등장한다(ibid); 동원정당은 새로운 균열에 기초하여 형성되며 "정치적 이해"를 새롭게 "정의"해야 하기 때문에 처음에는 시간이 걸리고 힘들지만 일단 정치적 정체성을 형성하면 배타적인 자산이 되는 반면, 도

www.kci.go.kr

전정당은 만들기는 쉽지만 유지하기가 힘들다(ibid. 422).

테비츠(Tavits 2008)는 1990-2004년 기간 동구 15개 국가에 대한 교차국가연구를 통해 선거진입비용(등록, 의석확보)이 적고, 공직이 주는 이익(정책결정에 대한 영향력)과 득표의 가능성(득표율의 불확실성과 기대)이 크거나, 기성정당의 대의성과 성과에 대한 실망감이 클수록 신생정당이 등장할 가능성이 높다는 점을 밝혔다. 그의 주장에 따르면, 업적평가에 기초한 회고적 투표가 이루어진다고 가정할 경우 신생정당의 득표율은 자신의 업적이 아니라 기성정당의 업적에 대한 평가에 따라 달라진다(ibid. 115); 만약 기성정당에게 실망한 이들이 많을수록 신생정당은 생존가능성이 증가하는 반면, 기성정당에 대한 기대가 커질 경우 감소한다.

신생정당의 기원과 이에 참여했던 당내 활동가들이나 리더십의 특성과 같은 내생적 요인에 주목한 연구들 또한 존재한다. 예를 들어, 볼레어와 바이체크(Bolleyer & Bytzek 2013, 773)는 1968년 이후 서구의 17개 국가들을 사례로 분석하여 차별화된 선거강령, 선거제도의 수용성이나 방송에 대한 접근성, 지역적으로 지지기반을 형성하는데 도움을 줄 수 있는 연방제 등과 함께 "이미 조직화된 집단과의 연계"에 의존할 수 있는 정당후보자들의 재선가능성이 높다는 점을 보여주었다. 다시 말해, 환경운동단체, 민족주의 운동, 노조, 종교집단 등과 같은 사회조직의 지원을 받아 등장한 '풀뿌리 정당(rooted party)'은 단순히 개인에 의해 만들어진 '기업가 정당(entrepreneurial party)'보다 더 강한 생명력을 유지할 수 있다는 것이다.

다이크(Dyck 2013, 22)는 남미의 브라질 노동당(PT: Workers' Party), 멕시코의 민주혁명당(PRD: Party of the Democratic Revolution), 페루의 좌파연합(IU: United Left coalition), 아르헨티나의 국민연대전선(FREPASO, Front for a Country in Solidarity) 등 신생민주주의국가들의 좌파정당들에 대한 비교분석을 통해 강한 정당조직과 헌신적인 활동가들이 정당의 생존에 결정적인 영향을 미치며, 이는 "역경의 역설(paradox of adversity)"이라고 부를 수 있을 만큼

심각한 양극화와 갈등과 같은 어려움을 겪음으로써 얻어진다고 주장하였다.

이와 달리 스푼(Spoon 2011, 26)은 당지도자의 리더십의 유형에 주목하여 신생정당의 성공 가능성을 분석하였다. 그가 제시한 '균형(balancing)' 이론에 따르면, 정책목표와 득표극대화 사이의 균형을 유지할 수 있는 능력이 군소정당의 생존에 결정적인 영향을 미친다. 만약 정책목표나 득표의 극대화 가운데 균형이 이루어지지 않는다면 신생정당은 생존하기 힘들다는 것이다. 왜냐하면, 신생정당의 지도자가 득표의 극대화만을 추구한다면 주요정당과의 정책차이가 감소하여 새로운 정당을 만들 이유를 상실한 채 단기적 목적을 위해 주요정당을 지지하는 전략적 투표자들을 양산할 것이며, 이와 정반대로 정책실현만을 추구할 경우 대다수의 유권자들로부터 멀어질 수 있기 때문이다(ibid. 28).

2) 2012년 안철수 후보와 2014년 새정치연합의 등장

한국에서도 신생정당의 등장을 억제하는 요인으로는 소선거구제와 단순다수제와 같은 선거제도가 지목되어왔다. 단순다수제(plurality rule)로 1인을 선출하는 국회의원선거나 대통령선거에서 제3정당의 후보자나 이들을 지지하는 유권자들은 각각 후보단일화의 대상이나 전략적 투표자에 불과하다(Cox 1997). 진보정당운동진영이 20여년에 걸쳐 다양한 노력을 기울여 왔지만 비례대표제가 도입된 2004년에야 비로소 국회에 진입할 수 있었던 것은 선거제도의 영향을 단적으로 보여주는 것이라고 할 수 있다.

민주화 이후 한국정치가 지역균열을 반영한 지역주의적 정당체제에 의해 지배되면서, 계급, 이념, 세대 차원의 사회적 균열을 반영한 정치세력화는 거의 이루어지지 않았다. 새누리당과 새정치민주연합의 선행정당들은 정초선거(founding election)인 1988년 총선 당시의 지역갈등에 기초하여 정당을 조직하고 유권자들을 선점함으로써 '노동자대투쟁'을 계기로 급속히 조직화된 노동계급의 독자적인 정당결성을

www.kci.go.kr

억제할 수 있었다. 아울러, 한국전쟁 이후 역대 권위주의정부에 의해 지배이데올로기로 활용되어온 반공주의는 진보정당의 창당을 억제하는 유력한 수단으로 작용하였다.[4] 이러한 악조건 속에서도 민주화된 이후 거의 20여년 만에 노동계급을 대표하는 정당으로서 민주노동당이 창당한 것은 다이크(Dyck 2013, 22)가 지적한 것처럼 노동운동가들의 헌신적인 노력으로 얻어낸 성과라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 한국에서 제3정당의 등장은 결코 낯선 것만은 아니다. 대선을 전후로 유력후보의 주도로 종종 신생정당이 출현해온 것이 사실이다. 지난 1987년 김대중, 1992년 정주영, 1997년 이인제, 2002년 정몽준 등 주요 대선후보자들은 상당한 수준의 대중적 지지율을 바탕으로 대선에 참여하였으며, 신생정당을 통해서 대선을 전후로 정치적 영향력을 강화하려고 하였다.

<표 1> 역대 대선에서 주요 제3후보 및 정당

	1987년	1992년	1997년	2002년	2007년	2012년
제3후보	김대중	정주영	이인제	정몽준	이회창	안철수
득표율	27.0	16.3%	19.2%	-	15.1%	-
정당명	평화 민주당	통일 국민당	국민신당	국민통합21	무소속	무소속
존속 기간	1987-91	1992-94	1997-98	2002-04	-	-

자료출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보

하지만, 호남지역에서 전폭적인 지지를 받았던 평화민주당을 제외하면 이들 가운데 대부분은 단명에 그쳤다. 그 이유는 무엇보다 이들의 정치적 지향이 기성정당과 그다지 차이가 없었으며, 이들에게는 승산이 없는 기성정당과의 선거경쟁을 지속하기보다 '투항'하는 것이 차기 대선을 위해 더 유리하다고 판단하였기 때문이라고 볼 수 있다.[5]

4) 통합진보당의 이석기·김재연 의원에 대한 국회의 제명안 추진과 통합진보당에 대한 위헌정당 해산청구 등은 한국정당정치의 이념적 제약을 잘 보여주는 것이다.

5) 1992년 제14대 대선에서 현대그룹은 오너인 통일국민당의 정주영에 대한 재정적, 조직적 지원을 하였으며, 이로 인해 대선 이후 세무사찰 등 김영삼 정부의 압박

이처럼 한국에서 대통령 선거를 매개로 신생정당이 등장해온 것은 테비츠(Tavits 2008)가 지적한 것처럼 강력한 대통령 중심제를 취하고 있는 한국의 경우 대통령직이 주는 이익, 즉 당선에 따른 보상의 수준이 높기 때문이라고 할 수 있다. 다만, 최근의 선거에서는 이러한 경향성이 다소 약화되었다고 할 수 있다. 그 이유는 당내경선에 참여한 후보자들이 경선결과에 불복하여 탈당한 이후 신생정당을 창당하여 후보등록을 하지 못하도록 법률이 개정되었을 뿐만 아니라 영남과 호남지역을 지배하는 양당 중심의 정당체제가 상당히 공고화되었기 때문이라고 할 수 있다.

물론, 대중매체를 이용하여 유명정치인이 기성정당후보의 대안으로 부상할 가능성과 이들을 중심으로 신생정당이 출현할 가능성은 여전히 남아있다고 볼 수 있다. 새정치연합 또한 2012년 제18대 대선에서 유력한 후보로 부상했던 안철수의 주도로 대선 이후 등장하였다. 하지만 기존의 다른 제3정당들과 달리 이 정당은 테비츠(Tavits 2008)가 지적한 것처럼 기성정당에 대한 유권자들의 전반적인 부정적 태도에 창당의 주요한 동기를 두고 있었다. 당시에 가장 유력한 대선후보였던 새누리당의 박근혜 후보를 위협할 수 있을 만큼 상당수의 시민들이 폭발적으로 기성정치인이 아니었던 안철수를 차기 대통령 후보로 지지하는 소위 '안철수 현상'이 나타났으며, 이는 박근혜 후보에게 대항할만한 유력한 대선후보가 없었던 민주당뿐만 아니라 기성정당이 주도하는 한국 정당체제 자체의 위기론을 촉발하였다.

하지만, 이와 함께 주목해야할 것은 안철수 현상과 새정치연합의 창당이 1997년 금융위기 이후 신자유주의적 경제개혁과정에서 발생한 새로운 사회적 균열의 부상과 무관하지 않다는 점이다. 새정치연합은 미약하지만 신자유주의에 대한 저항의 맥락에서 태동할 수 있었다고 할 수 있다. 이는 안철수가 정치적으로 급부상할 수 있었던 계기가 실업의 위험에 처한 청년들을 위로하기 위해 기획했던 '청춘콘서트'였으

에 시달렸으며, 결국 그 여파로 정주영은 정계에서 은퇴하였으며, 통일국민당 역시 사라지게 되었다.

www.kci.go.kr

며, 대선과정에서도 젊은 유권자들로부터 압도적인 지지를 받았다는 점에서 그러하다. 안철수에 대한 지지는 다름 아닌 1997년 금융위기를 낳은 한나라당과 그의 후신인 새누리당, 그리고 당시의 위기에 대한 대응책으로 신자유주의적 경제개혁을 주도했던 새천년민주당과 그의 후신인 민주당에 대한 불만의 표출이라고 할 수 있다. 그 뿐만 아니라 안철수에 대한 지지는 노동의 위기 속에서도 다수의 청년들의 미래가 될 '비정규직'에 대한 무관심과 북한관련 이슈에 대하여 친북적 대응으로 일관했던 진보정당들에 대한 불만의 표시이기도 하다. 다시 말해, 보수정당은 물론 진보정당을 포함한 일체의 기성정당에 대한 불만이 안철수에 대한 지지로 표출되었다고 할 수 있다. 그리고 이러한 현상은 한국의 주요정당들이 의존하고 있는 '지역주의'에 대한 부정일 수밖에 없었다.

안철수는 지난 대선에서 문재인 후보와의 단일화 협상이 난항에 부딪히자, 돌연 후보직을 사퇴하였다. 대선 직후 안철수는 잠시 미국에 머물다가 귀국하여 노회찬 통합진보당 의원이 삼성 비자금 관련 X파일 사건으로 의원직을 상실하여 결석이 된 노원구병선거구 재보궐선거(2013.4.24)에 무소속으로 출마하여 60.5%의 지지로 당선되었다. 그 후 동년 11월 28일 "국민과 함께하는 새정치 추진위원회"를 발족하였으며, 2014년 2월 11일에는 '새정치 플랜'을 발표하고, 동년 2월 17일에는 새정치연합의 발기인 대회를 개최하여 신당창당을 본격화하였다.[6] 2월 26일 경기도당을 시작으로 동월 27일 대전, 28일 광주/전남, 3월 4일 전북, 3월 5일 부산에서 창준위를 발족할 계획을 추진하였다(뉴스1 2014.02.26). 그러나 3월 2일 돌연 김한길 민주당 대표와의 회동에서 소위 '제3지대 신당'을 지방선거 이전에 창당하기로 합의하고, 3월 16일 '새정치민주연합' 발기인대회를 개최하였다(김경화 2014).

6) 그 외에도 새정추/새정치연합은 청년정치학교 <반걸음>(2.6)과 「새정치아카데미(지방자치과정)」(2.20) 등을 개설하는 등 다양한 활동을 전개하였다.

III. 안철수 현상의 원인: "정당위기론"의 부상

지난 2011년 서울시장 보궐선거에서 나타나기 시작한 안철수 현상에 뒤이어 민주화를 경험한지 20여년이 경과하였음에도 불구하고 여전히 국민들로부터 신뢰받지 못하는 한국정당정치의 문제점에 대한 자각에 기초하여 "정당위기론"을 둘러싼 다양한 논의가 진행되어왔다. 하지만, 안철수 현상의 원인에 대한 이해방식은 물론 정당이 처한 위기의 성격과 대응방안에 대해서는 매우 다양한 주장들이 제시되어왔다. 안철수 현상에 관한 초기의 논쟁은 대선이 임박하면서 정당중심의 정치를 강조하는 입장(이하 '정당정치론')을 가진 이들과 시민의 정치참여를 강조하는 입장(이하 '시민정치론') 사이의 논쟁을 중심으로 진행되었다.

안철수 현상이 부상하게 된 근본적인 원인이 새누리당과 민주통합당이 주도해온 한국정당정치의 개혁에 대한 국민적 열망을 반영한 것이라는 점에서는 상당한 공감대가 형성되었다(김정훈 2012; 김만흠 2012; 송근원 2012). 예를 들어, 김만흠(2012, 19)는 안철수 현상을 안철수가 2011년 8월 서울시장 출마가능성을 밝힌 이후 "급작스럽게 등장한 비정치인 안철수에 대한 높은 정치적 지지현상"이라고 규정하고, 그 원인이 "기성정치에 대한 실망과 불신이 비정치 영역에 머물고 있는 그에 대한 호응으로 이어지고 있는 것"이라고 보았다. 송근원(2012, 75) 또한 안철수 현상이 "현 정권과 현 정당들의 구태의연한 행태에 대한 불만이 안철수에 대한 기대감으로 분출된 것"이라고 보았다.

보다 구체적으로 김정훈(2012)은 현재의 정당정치가 정치적 차원(자유주의/반자유주의, 분단/탈분단)과 달리 경제적 차원(신자유주의/반자유주의, 공정/불공정)과 사회적 차원(연고주의적 주체/네트워크적 주체)의 갈등이 제대로 대표되지 못하고 있다는 점에서 "대표의 위기"에 직면하고 있으며(ibid. 104), 안철수 현상은 "대표되지 못하는 시민

www.kci.go.kr

들의 욕망” 즉 “상식, 정의, 공유”로 정의될 수 있는 “욕망”이 반영된 것이라고 보았다(ibid. 105). 박명호(2012, 14) 또한 안철수 현상과 관련하여 무당파 비중의 증가, 투표율 하락, 제3정당의 필요성에 대한 공감대 증가 등 “기성정치에 대한 국민적 불만”을 보여주는 징후들이 나타나고 있으며, “정당과 유권자 관계의 근본적 변화”를 의미하거나 “정당 재편성”이 본격화될 가능성이 있다고 보았다.

하지만 정당정치의 위상과 관련하여 안철수 현상에 대한 태도는 극명하게 대립하였다. 일부의 연구자들은 한국정당정치의 한계를 인정하면서도, 안철수 현상이 정당정치의 정당성을 위협하고, 제3세계 국가에서 종종 등장했던 카리스마적 지도자에 의한 ‘정치의 사인화(persaonlaization of politics)’ 혹은 ‘위임민주주의(delegative democracy)’가 등장할 가능성에 대한 우려를 표명하였다(이상신 2012, 151).[7] 예를 들어, 한귀영(2012)은 안철수 현상이 “정당보다 인물을 기준으로 투표하는 경향”이 강한 한국사회에서 나타나는 “인물중심주의의 단적인 사례”라고 보고(ibid. 38), 이와 같은 인물중심주의와 “지도자 추종주의”는 “나의 정치 참여가 정치를 바꾸고 세상을 좀 더 나아지게 할 수 있다는 정치효능감”과는 구별되어야 한다고 주장하였다(ibid. 39).

이와 유사하게 안철수 현상에 대하여 비판적인 시각을 갖고 접근하지만, 이 현상을 정당이 아닌 개인 안철수에 대한 인물중심주의적 지지라는 점보다 ‘비정치인’ 안철수에 대한 정치혐오자들의 지지라는 측면에 초점을 두고 비판하는 입장 또한 제출되었다. 예를 들어, 강준만(2011)은 “박원순 현상”과 마찬가지로 “안철수 현상” 또한 “강남좌파 현상의 절정”이며 “기존 정치에 대한 강한 문제의식과 더불어 정치의 문법 자체를 바꾸자는 개혁 열망을 표현한 사람들”에 대한 “정치 혐오가 강한 사람들”의 “열광”으로 보았다(ibid. 55). 더 나아가 그

7) 이상신(2012, 150)은 정치의 사인화를 “정당이나 제도보다 정치 지도자 개인의 카리스마와 지도력, 정치적 영향력이 민주주의 운영에 더욱 중요해지는 현상”이라고 정의한다.

는 “자기 직업에 대한 기득권은 누리면서 정치기득권은 없는 외부 명망가들”에 대한 “대중의 열광”은 이들이 “정치판”에 뛰어들자마자 식을 것이라고 보았다(ibid. 56).

아울러 안철수 현상을 정치체제 수준에서 정당중심의 대의제에 대한 도전으로 인식하는, 소위 ‘시민정치론’ 또한 제시되었다. 대표적으로 안병진(ibid.)은 안철수 현상이 바로 “대의제에 대한 오래된 믿음의 질병에 도전”하는 것이라고 규정하고, 과거에는 시민들의 참여가 배제된 정당에 대한 과신을 경계했던 한나 아렌트(Hannah Arendt)와 같은 “시민 정치론자”가 정당의 역할을 강조했던 립셋(Liptset)이나 샷슈나이더(Schattschneider)와 같은 “엘리트 정당론자”와의 대결에서 패배한 것처럼 보였지만, 이제 시대가 아렌트의 편이라고 주장하였다.

이와는 대조적으로 박상훈(2012, 13)은 시민정치론이 “이론이나 주체”가 부재하며, “시민운동 인사”의 수혈을 의미할 뿐이라고 보았다. 그는 “이러한 시도들이 당장은 신선해 보일지 모르나 중장기적으로 .... 정당정치의 기반을 더욱더 나쁘게 만드는 효과를 낳는다”고 경고하고(ibid.), “정당위기론의 진원은 늘 엘리트 사회였다....인물교체론 내지 개방론은 정치 시장에 진입하고자 하는 당 밖 엘리트들의 욕구를 정당화해주는, 일종의 ‘엘리트 순환론’ 이상이 아닌것”이라고 주장하였다(ibid, 16). 그는 “정당은 있어도 좋고 없어도 좋은 민주주의의 액세서리가 아니다”(ibid, 20)라고 전제한 후에, 안철수 현상 또한 “급격히 변해온 사회갈등 구조와 낡은 정당체제 사이의 괴리 내지 부조응” 때문에 발생한 것이며, 결국 이 부조응을 발생시키는 정당체제의 구조변화가 없다면 “‘열망-실망의 사이클’”이 지속될 것이라고 주장하였다(ibid, 25-26).

그런데 이처럼 초기의 ‘정당위기론’을 둘러싼 정당정치론과 시민정치론 사이의 논쟁은 안철수 캠프와 문재인 캠프 사이의 후보단일화 논의과정에서 소위 ‘정당무용론’과 ‘정당유용론’ 사이의 허무한 논쟁으로 대체되고 말았다. 물론, 이러한 담론구조의 퇴행은 ‘국회의원 축소’와 ‘중앙당’ 폐기 혹은 축소 방안을 안철수가 대선공약으로 제시하면

www.kci.go.kr

서 자초한 것이라고 할 수 있다. 안철수의 의도와는 무관하게 이 공약의 타당성에 대한 의구심이 팽배해지면서 초기의 개혁담론은 사라지고 정당후보가 아닌 '무소속 후보' 안철수의 포퓰리즘에 대한 비판과 정치의 사인화에 대한 우려가 부상하였고, 이와 동시에 대통령 후보 안철수의 정치적 기반 또한 급속히 약화되었다.[8] 그리고 대선이후에는 민주통합당 내부에서 선거결과에 대한 '친노' 책임론이 부상하면서 정당위기론은 사라지고 민주통합당 개혁론과 안철수 신당론이 부상하게 되었다.

IV. 새정치연합의 정치적 지향: 이념적 위치와 주요 이슈에 대한 태도

안철수가 추진했던 새정치연합은 당헌이나 강령을 통해 지향하는 바를 명시하지는 않았다.[9] 그럼에도 불구하고, 새정치추진위원회(이하 새정추)가 2014년 2월 11일 발표한 '새정치 플랜'에 따르면 안철수의 신당은 "정의로운 사회", "사회적 통합", "한반도 평화" 등 세 가지를 핵심적인 가치로 제시하였다(새정치추진위원회 2014/2/11). 아울러, 새정치연합은 "인간중심 사회발전 패러다임"이 추구 되어야 하며, "평화로운 한반도"에서 "자유민주주의"와 "민주적 시장경제"를 기반으로 "안정적 일자리"를 창출하고, "인간의 행복추구, 존엄성 유지", "창조적으로 일할 수 있는 사회"가 필요하며 "서민층의 구제와 중산층의 재건이 시급한 과제"라고 밝혔다.

8) 2011년 서울시장 보궐선거를 전후로 안철수에 대한 주요 신문사들의 보도프레임을 분석한 임순미(2012)에 따르면, 조선일보와 동아일보에 의한 안철수의 이미지는 인기영합 이미지에서 자질유무 이미지로, 경향신문과 한겨레신문은 미덕가 이미지에서 자질유무 이미지로 변화하는 등 상이한 경로를 보였다.

9) 새정치연합의 정강정책기초위원장에는 김효석 새정치연합 공동위원장, 윤영관 정책 네트워크 내일 이사장, 고려대 교수 장하성 정책 네트워크 내일 소장 등이 참여하였다(새정치연합 보도자료. 2/25/2014).

<표 2> 새정치연합의 정치적 지향

	새정치 플랜	(세부사항)	발기취지문
지향	정의로운 사회	특권반칙이 없는 사회, 차별 철폐, 민주적 공공성 회복: 고위공직자 퇴직후 로펌 로비활동 차단, 합의형 협치(Governance) 기구, 분배투명성이 보장되는 인도적 지원에 대한 국가적 합의, 여야합의 가능한 대북정책 대강 마련	정의와 공공성을 핵심으로 하는 참다운 민주정치:
	사회적 통합	4중 갈등구조(지역/이념/세대/계층)의 극복, 국가주도 통합 아닌 민주적 통합 포용의 리더십 발휘	합리적 보수와 성찰적 진보의 가치를 받아들이는 모든 국민의 통합정당
	한반도 평화	한반도 평화 로드맵, 북한주민의 삶에 [대한] 관심, 남남갈등[을] 해소하는 대북정책	한반도의 평화를 수호, 국가와 민족의 이익과 활동공간을 지키고 확대
정치·경제체제와 통일	평화로운 한반도에서 자유민주주의와 민주적 시장경제		민주적 시장경제, 정의로운 복지국가, 자유민주적 기본질서에 의한 평화통일
사회구조적 문제와 대안	고용없는 성장, 저성장, 청년실업, 소득격차, 양극화, 공동체 균열	인간중심 사회발전 패러다임: 안정적 일자리, 인간의 행복추구, 존엄성 유지, 창조적으로 일할 수 있는 사회	중산층이 대거 무너지고 양극화가 날로 심화
시대적 과제	'낡은 기득권 체제', '신자유주의 물결', '양극화 사회공동체 균열'	서민층의 구제와 중산층의 재건	흑백논리와 극한투쟁, 적대적 공생관계라는 기득권 구조
한국정치의 문제와 과제	이념투쟁과 권력투쟁: 국민을 갈라놓는 정치, 약속을 안 지키는 정치, 기득권을 위해 정치적 담합	결선투표제나 선거구제의 개편, 국민투표 요건완화, 국민발안제도, 국회의원 국민소환제	개인이나 파당이 아니라 국민전체의 이익을 추구하는 정치, 분열을 조장하지 않는 통합의 정치

자료출처: '새정치 플랜', '발기취지문'

www.kci.go.kr

새정추는 한국사회의 문제를 해결하는데 기성정당이 제 기능을 수행하지 못하고 있다는 점과 이를 극복하기 위해 '새정치'가 필요하다는 점을 제기하였다. 고용없는 성장, 저성장, 청년실업, 소득격차, 양극화, 공동체 균열 등 사회구조적인 문제에 봉착해 있지만, 한국의 정치가 '낡은 기득권 체제', '신자유주의 물결', '양극화 사회공동체 균열' 등 해결해야할 '시대적 과제'를 외면하고, "이념투쟁과 권력투쟁에 몰입"하여 "민생문제를 진영논리로" 다루고 있으며, 오히려 "사회적 갈등[을] 증폭[시키고]", "기득권 고수 정치 담합"에 연연하고 있다고 평가하고, 이에 정치개혁을 "더 이상 미룰 수 없다"고 주장하였다(새정치추진위원회 2014/2/11).

최근 발표된 '새정치연합(가칭) 창당 발기취지문'(2014년 2월 17일)에서도 새정치연합은 한국사회에서 "중산층이 대거 무너지고 양극화가 날로 심화"되고 있지만, 정치권은 "적대적 공생관계라는 기득권 구조에 빠진 채 흑백논리와 극한투쟁으로 일관"해오고 있다고 지적한다(부록 1 참조). 아울러, 새정치연합이 "정의와 공공성을 핵심으로 하는 참다운 민주정치"를 정착시키고, "개인이나 파당이 아니라 국민전체의 이익"을 추구하는 정치, 분열을 조장하지 않는 "통합의 정치"를 실현하겠으며, "민주적 시장경제"와 "정의로운 복지국가"를 추구하고, "자유민주적 기본질서에 의한 평화통일"을 준비하겠다고 밝혔다.

새정치연합은 자유민주주의와 민주적 시장경제를 표방한다는 점에서 새누리당이나 민주당의 정치적 지향과 큰 차이는 없다. 그럼에도 불구하고, 안철수의 이념적 지향은 공공성을 해치는 재벌위주의 경제구조와 기성정당정치에 대한 개혁을 추구하는 '진보적 자유주의'라고 볼 수 있다. [10] 발기취지문에서 새정치연합이 "정의와 공공성"을 민주주의의 핵심 가치라고 보고 "국민적 목소리를 담는 정치"를 지향한다는 점과 함께 "국민 개개인의 자기실현의 기회를 최대한 넓히고 창의와 다양성을 존중"해야 한다고 밝히고 있는 것은 이 정당의 자유주의적 성향을 잘 보여준다. 아울러 국가가 "민주적 규제와 조정을 통해 시장 생태계를 공정하고[게] 만들고 경제위기를 유발할 수 있는 안팎의 요인들을 체계적으로 관리하며, "시장만능주의"를 부정하고, 국가의 시장개입이 불가피하다는 점을 인정하고 있다는 점에서 진보적이다.

<표 3> 새정치연합의 정치적 지향과 잠재적 지지세력

주요 범주	정치적 지향	지지층	정당성향
이념	합리적 보수+성찰적 진보	중도	비민주당
경제정책	시장실패론+경제성장주의	중도	비민주당
대북정책	제한적 햇볕정책	중도	비민주당
정당체제	반기성정당	무당파층	반기성정당
정치개혁	정치개혁	개혁세력	반기성정당
조직	안철수-시민 직접성	일반시민	반기성정당

하지만, 새정치연합에게서 찾을 수 있는 진보의 영역은 매우 제한적이다. 이 정당이 재벌이 지배하는 경제구조에서 발생하는 불공정성을 해소하고, 기득권을 고수하려는 기성정당들의 담합행위 극복을 중시하고 있지만, 자본주의체제의 한계를 지양한다거나, 이념적으로 편향된 보수정당체제를 극복하겠다는 지향을 밝히고 있지 않다. 새정치연합은 발기취지문에서 "시장만능주의의 예견된 실패"를 인정하고 있지만, "자본과 노동이 상생하는 인간중심의 경제성장을 지향"한다고 밝히고 있다.

10) 최장집은 자신의 이사장직 사임과 관련하여 안철수가 "구체적인 정책으로 제기한 것은 '진보적 자유주의'였는데 그에 대해서는 이견이 없었다"고 밝혔다(연합뉴스 2013.08.12).). 새정치연합이 노동의 안정성, 존엄성, 창의성이 보장되어야한다는 주장을 한 것은 이념적으로 노동친화적인 성격을 보여준다. 이러한 특성은 진보적 학계의 원로교수인 최장집을 안철수의 싱크탱크인 정책네트워크내일(이하 '내일', 2013.5.22 창립)의 초대 이사장으로 초빙한 것에서도 확인할 수 있다. 하지만, 그가 취임한지 석 달도 되지 않은 시기에 '노동중심의 진보정당'에 대한 논란이 불거지면서, 사임하게 되었다는 점과, 발기인의 상당수가 사회적 명망가 중심으로 구성되고 노동계 인사는 거의 찾아볼 수 없다는 점에서도 이러한 주장의 한계는 명확하다. '내일'의 소장을 맡고 있는 장하성은 기업지배구조의 개선을 명분으로 '소액주주' 운동을 펼친 바 있다.

www.kci.go.kr

새정치연합의 이념적 특성은 이념갈등에 대한 혐오감에 기초하여 이념적 절충을 시도하고 있다는 점에서도 찾을 수 있다. 새정치연합은 '새정치 플랜'에서 기성정당이 "민생문제를 이념적 진영논리로" 삼아 "국민을 갈라놓는 정치"에 몰두하고 있다고 비판하고 있다. 이러한 주장은 안철수를 포함한 새정치연합이 진보-보수의 이념적 지향이 적절하게 공존할 수 있다는 절충주의적 시각을 반영하고 있다고 할 수 있다. 그리고 이러한 시각은 발기취지문에서 "합리적 보수와 성찰적 진보의 가치" 모두를 수용하는 "국민의 통합정당"을 지향한다는 주장에서도 확인할 수 있다.

이러한 이념적 특성은 일부 새정치연합의 정책이 민주당과 새누리당이 우선시하는 정책들을 혼합하였다는 점에서도 확인된다. 예를 들어 새정치연합은 새누리당의 경제성장주의와 민주당의 햇볕정책을 옹호함과 동시에 비판하며 절충을 시도하고 있다. 새정치연합이 주장하는 '새정치'의 실체가 무엇인지 알기 힘들다는 기성정당들의 비판은 여기에서 기인한다고 볼 수 있다.

조직적인 차원에서 새정치연합의 특징은 기존의 정당조직 대신에 가상공간이나 일종의 한국형 '타운홀 미팅(town hall meeting)'이라고 할 수 있는 '콘서트'를 통해 안철수를 포함한 당지도부가 일반시민들과 직접적인 교감을 형성하며 이들을 조직화하려 한다는 점에서 찾을 수 있다. 이미 앞서 밝힌 것처럼 지난 대선과정에서 안철수는 국회의원 정수 축소와 기초선거에서 정당공천의 폐지를 포함하는 정치개혁안을 제시하였으며, 2014년 6.4지방선거를 앞두고도, 기초선거에서 정당공천을 하지 않겠다고 밝힌 것도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. [11]

11) 안철수는 동년 2월 24일 6.4지방선거를 100일 앞두고 기초의원 정당공천을 하지 않겠다는 선언을 발표하였다. 다만, 비례대표 기초의회의 경우에는 정당공천을 하겠다는 의사를 밝혔다(조선일보 2014.02.26). 이는 후보자를 찾기 힘들고 당선가능성이 낮은 기초의회 지역구 선거를 포기하는 대신 정당투표를 통해 실리를 취하겠다는 것이라고 할 수 있다. 혹자는 광역단체장 선거에 집중하려는 전략적 발상, 기초선거에 출마할 후보군을 확보하지 못한 상황에서 약속을 지키는 정당으로서의 명분을 추구한 것이라고 보기도 한다(황승택 2014).

V. 안철수/새정치연합의 독자적 정치세력화의 포기원인

안철수의 새정치연합이 민주당과의 당대당 통합에 합의함으로써 결국 독자적인 정치세력화를 포기하게 된 원인을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 제도적인 차원에서 여전히 소선거구제/단순다수제 중심의 선거제도 아래에서는 신생정당인 새정치연합이 당면한 지방선거는 물론 차기 총선과 대선에서 승리할 것이라는 확신을 갖지 못하게 만든 것으로 보인다. 그리고 승리에 대한 확신의 부재는 새로운 정치세력의 규합을 통한 새정치의 추진 가능성을 어렵게 만들었다고 할 수 있다. 그런데, 주목해야할 것은 새정치 연합은 정치개혁의 핵심적 과제라고 할 수 있는 비례대표제의 확대나 중선거구제의 도입 등 선거제도의 개혁이 아니라 안철수 자신의 '약속'을 지킨다는 명분으로 기초선거 정당공천 폐지에 과도하게 당력을 집중하였다는 점이다.

둘째, 강고한 지역주의는 여전히 새정치연합의 성장을 가로막는 장벽이었다고 할 수 있다. 호남지역에서 상당한 수준의 지지율을 얻고 있었지만, 여전히 부산을 포함한 영남지역에서 새정치연합의 지지율은 새누리당 독점의 정당체제를 거의 위협하지 못하였다. 그러나, 안철수는 노무현과 달리 부산영도의 보궐선거나 부산시장선거에 직접 출마하는 방안을 포함하여 '탈지역주의적 정치세력화'를 위한 정치적 활동에 그다지 주력하지 않았으며, 오히려 민주당과의 연대에 치중하는 정치적 행보를 보였다. 이는 안철수와 새정치연합이 독자세력화를 통해 지역정당들에 의한 지방의회-광역의회 독점체제를 극복하는 것보다는 차기 총선과 대선에서 야당과 안철수의 승리를 가장 우선시하는 전략을 선택한 것이라고 볼 수 있다. [12]

12) 이러한 정치적 선택은 기성정당에 대한 정치적 혐오에 기대어 저항투표(protest voting)를 유도하려는 선거전략과는 상충한다.

www.kci.go.kr

셋째, 국정원 대선개입, 통합진보당의 이석기 사건, 서울시 공무원 간첩조작사건 등 정치적·이념적 성격의 이슈들이 부상하면서 청년실업의 문제나 사회적 양극화 문제 등 새롭게 부상하는 사회적 이슈들에 대하여 신생정당이 주도권을 발휘할 수 있는 기회를 충분히 갖지 못하게 되었다. 오히려 '민주주의 회복'을 위한 민주당과의 공조가 이루어지면서 새정치연합의 독자세력화는 그 의미가 상당히 퇴색하게 되었다고 볼 수 있다.

<표 4> 주요 사회적 균열에 조응하는 정책이슈의 창출과 관련한 새정치연합의 한계

사회적 균열	한계
세대	청년세대의 실업대책을 포함한 반신자유주의 의제설정 미흡
이념	이념적 위치선정 모호
계급/계층	양극화에 따른 중산층의 축소에 대한 대책 마련 미흡
지역	반지역주의 의제 선정 미흡

새정치연합 또한 기성정당, 특히 민주당과의 정책 차별화는 물론 새로운 사회적 균열에 조응하는 정책이슈를 창출하고 소유권을 행사하려는 노력을 충분히 기울였다고 보기 힘들며, 정치적으로 수세에 몰린 통합진보당을 대신하여 기성정당체제에 대한 불만을 갖고 있던 이들의 정치적 지지를 얻는데 그쳤다고 할 수 있다. 새정치연합이 기초선거에서 정당공천을 폐지하자는 이슈를 주도적으로 제기한 것은 사실이지만, 이 사안이 시민들의 지지를 이끌어낼 수 있을 만큼 중요한 정책적 이슈였다고 보기는 어렵다.

넷째, 이념적 차원에서 진보는 통합진보당이, 중도는 민주당이, 보수는 새누리당이 선점하고 있는 상황에서 이념적 위치를 선정하기 어려운 점 또한 새정치연합이 독자적인 정치세력으로 존재하기 어렵게 만들었다고 할 수 있다. 더구나 민주당과 새누리당의 정책적 지향이 모호하여, 신생정당의 경우 이들과 차별성 있는 정책을 제시하기 어려웠다고 볼 수 있다. 새정치연합은 이념적으로 중도정당을 표방하며 진보적 그리고 보수적 가치를 모두 혼합·절충하여 정치적 지향을 재구성하였지만, 민주당이나 새누리당의 지향과 구별하기 힘들만큼 모호하며, 다양한 정치세력이 창당과정에 합류하면서 일관성 있는 정치적 정체성을 형성하기 힘들었을 것으로 보인다. 오히려 이들은 자신의 정치적 지향과 정책을 차별화하기보다는 '상식'이 통하는 사회의 복원과 '비정상'의 정상화와 같은 정치문화적 차원의 가치를 강조하거나 이념경쟁에 대한 부정적 태도를 표방하는 등 '탈이념적 성향'을 보였다.

다섯째, 신생정당으로서 새정치연합은 기성정당에 비해서 유력정치인과 당원규모가 지극히 한정되었으며, 이로 인해 선거경쟁력을 키우기 힘들었다. 안철수가 다양한 인물들을 접촉한 것으로 알려져 있지만, 이들을 유인해 창당과정에 합류시키는데 실패하였다. 새정치연합은 호남에서 상당한 지지를 얻었음에도 불구하고 영남지역의 조직적 기반은 매우 취약하였으며, 지방선거를 앞두고 공천할 후보군 또한 제약되었다. 특히 지방선거에서 기초/광역의회선거는 물론 광역단체장 후보로 영입할 수 있는 인물이 부족하였을 뿐만 아니라 여론조사를 통해 확인할 수 있는 이들의 당선가능성 또한 그다지 높지 않았다.[13] 결국, 이러한 조건에서 새정치연합은 안철수 1인 정당 혹은 명망가 정당의 성격을 크게 벗어나지 못하였다.

여섯째, 신생정당으로서 불가피하게 직면해야하는 정치적 '역경'을 이겨나갈 의지와 결의가 있는 핵심당원들이 부족했던 점 또한 새정치연합이 독자적인 정치세력화를 포기하게 만든 것으로 보인다. 이는 안철수·김한길의 합당선언에도 불구하고 이를 거부한 이들은 주로 한나라당 출신의 일부 정치인들뿐이었다는 점에서도 확인할 수 있다. 더구나 안철수의 지지자들은 대체로 정당에 대하여 부정적인 태도를

13) 새정치연합의 유력한 광역단체장후보로 거론되던 김효석(전남), 강봉균(전북), 윤장현(광주) 모두 당선가능성이 그다지 높지 않았으며, 김상곤(경기)과 오거돈(부산)의 영입 시도 또한 여의치 않았던 것으로 알려져 있다.

www.kci.go.kr

갖고 있던 무당파층이었으며, 민주당 지지자들과 유사한 특성을 갖고 있었다는 점 또한 새정치 연합이 민주당의 합당제안을 거부하고 독자적 정치세력화를 추진할 만한 동력을 창출하기 어렵게 만들었다고 볼 수 있다.[14] 새정치연합의 독자세력화 포기가 지방선거에 임박하여 지지율이 하락한 시점에서 이루어졌다는 점에서 안철수 또한 역경을 극복하려는 의지가 그다지 강했다고 보기는 힘들다.[15]

일곱째, 새정치연합의 창당을 주도했던 안철수의 취약한 리더십 또한 독자적 정치세력화를 포기하는 결정적인 요인들 가운데 하나였다고 볼 수 있다. 1962년생으로 만52세(서울대 80학번)의 정치초년병인 안철수가 신당 내부는 물론 정치경력이 풍부한 기성정당의 지도부와의 관계에서 주도권을 행사하기 어려웠다고 볼 수 있다. 청년 유권자들이 의지할 수 있는 멘토로서의 이미지에도 불구하고 정치적으로 그는 선의를 갖고 있지만 의지할 수 있는 정치인으로서의 이미지를 충분히 형성했다고 보기는 힘들다. 아울러, 그가 갖고 있는 갈등 회피적 성향과 현실주의적 태도는 현상유지가 아닌 국면타개를 위한 신생정당의 성장가능성을 제약하였다고 볼 수 있다.

VI. 결론: 제3정당과 지방정치

지금까지 이 연구는 한국에서 '제3정당'의 등장과 실패에 영향을 준 요인들을 규명하기 위하여 새정치연합을 추동했던 소위 '안철수 현상'에 관한 다양한 논의 를 검토하고, 발기선언문을 중심으로 새정치

14) 이미 잘 알려져 있듯이 안철수의 지지기반은 대체로 젊은 연령층, 대학생, 호남, 이념적 중도보수, 비민주당/비한나라당-무당파층이라고 할 수 있다(김준석 2013).

15) 합당에 임박한 시점에는 새정치연합의 지지율이 하락하고 있다는 여론조사결과가 발표되었다. 한국사회여론연구소(2014.2/11): 새누리당 44%, 안철수 신당 18%, 민주당 17% (홍영림 2014.02.11). CBS노컷뉴스2014.2.22.-23): 새누리당 41.0%, 민주당 22.5%, 새정치연합 8.8%, 통합진보당 2.0%, 정의당 1.7%; 한국일보(2014.2.24.): 새누리당 45.1%, 새정치연합 17.1%, 민주당 16.1%, 정의당 1.7%, 통합진보당 1.6%(조선일보 2014/2/24); 중앙일보: 새누리당 43.0%, 민주당 11.1%, 새정치연합 13.9%(신창운 2014.2.25.)

연합의 이념적 특성과 '안철수 현상'의 원인이 되었던 주요 이슈들에 대한 입장을 분석하였다. 분석 결과를 간략히 요약하면, 첫째, 안철수 현상이 정치적 사인화의 위험성이 있을 뿐만 아니라 단순히 정치일반에 대한 혐오의 표출일 뿐이라는 주장에도 불구하고, 이 현상이 '대표' 기능을 제대로 수행하지 못하는 기성정당에 대한 불만의 표현이며, 정당개혁에 관한 논의를 촉발하였다. 하지만, 안철수와 문재인의 후보단일화 과정에서 시민정치론에 뿌리를 둔 '정당무용론'이 대두되면서 정당개혁에 대한 논의가 왜곡되기도 하였다.

둘째, 새정치연합은 "정의로운 사회", "사회적 통합", "한반도 평화" 등 세 가지를 핵심적인 가치지향으로 제시하였으며, 이념적 차원에서 자유민주주의의 원칙 하에서 민주적 시장경제와 정의로운 복지국가를 추구하는 중도정당이며, 진보와 보수의 가치를 절충하려는 비이념정당이다. 아울러, 새정치연합은 "적대적 공생관계"를 유지하고 있는 기성정당들이 "이념투쟁과 정치투쟁에 몰입"하고 있는 정치현실을 바꾸려는 개혁정당이라고 할 수 있다(새정치추진위원회 2014a; 2014b.). 이 정당은 안철수에 대한 의존도가 매우 큰 1인 정당 혹은 명망가 정당이다.

셋째, 안철수가 독자적 정치세력화를 추진하게 된 것은 역대 대선의 '제3후보들'처럼 강력한 대통령 중심제 하에서 대선을 통해 얻을 수 있는 보상에 대한 기대가 매우 컸기 때문이다. 하지만, 소선거구제·단순다수제 중심의 선거제도, 지역균열에 따른 지역정당 중심의 정당체제, 민주주의 회복과 관련한 정치적 이슈의 부상, 기성정당의 이념적 위치 선점, 제한된 규모의 유력정치인과 당원, 역경을 이겨낼 의지의 부족, 안철수의 갈등회피 성향 등이 안철수가 독자적인 정치세력화를 포기하고 민주당과의 합당으로 이끈 주된 원인이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 장애물들을 극복하기 위해서는 새정치연합이 비례대표제의 확대요구, '탈지역주의'를 위한 정치활동, 새로운 사회적 균열에 조응하는 이슈의 창출과 소유권 행사, 이념적·정책적 차별성 확보, 역경을 감수하고 이겨낼 수 있는 유력정치인과 당원의 확보, 현실

www.kci.go.kr

타개적인 리더십 확보 등의 노력을 기울여야 했음에도 별다른 성과를 내지 못하였다.

지금까지 살펴본 것처럼 그동안 안철수와 새정치연합이 청년을 비롯한 상당수의 유권자들로부터 지지를 얻을 수 있었던 것은 세계화의 물결 속에서 한국사회가 직면하고 있는 다양한 문제들에 대한 해법을 제대로 제시하지 못하는 기성정당들에 대한 불만과 실망, 그리고 일당 독점체제에 의한 영호남 지방정치의 종식에 대한 지지자들의 기대 때문이라고 할 수 있다. 따라서 제3정당으로서 새정치연합이 성공하기 위해서는 로친(Rochon 1985)이 언급했듯이 단순히 기존의 균열에 조응하는 대표기능의 강화보다는, 동원정당(mobilizing party)으로서 새롭게 부상하는 사회적 균열과 긴밀히 연관된 대표기능을 창출하고 그 과정에서 새로운 정치적 정체성(political identity)을 형성할 필요가 있었다.

지역주의적 정당정치의 변화를 도모하기보다는 차기 대선에서 민주당과의 공조를 통해 권력교체를 달성하겠다는 '안철수의 생각'은 새정치연합의 추진으로 이어졌던 소위 '안철수 현상'이 발생하게 된 원인들과는 상당한 거리가 있다. 안철수와 새정치연합의 행보는 한국사회에서 제3정당이 독자적인 정치세력으로 성장하기가 결코 쉽지 않다는 점을 잘 보여준다. 특히 유력한 대선후보로 역대대선에서 등장했던 정치인들이 자신의 욕망을 억누르고 '고난의 행군'이 될 독자적인 정치세력화를 인내심을 갖고 추진하기란 결코 쉬운 것은 아니다. 아울러, 지극히 제한된 정치적 자원에도 불구하고 정권교체의 기대를 받으며 형성된 대선후보에 대한 외재적 지지(extrinsic support)를 이들이 추구하는 정치적 가치에 대한 내재적 지지(intrinsic support)로 전환시키는 것은 결코 단기간 내에 이룰 수 있는 것은 아니다.

부록 1 새정치연합(가칭) 창당 발기취지문

우리는 지금 역사적 대전환기에 처해 있습니다. 밖으로는 북한의 핵개발이 현실적 위협으로 닥쳐오는 가운데, 동북아 주요 국가들 간에는 다양한 힘이 강하게 부딪치고 있습니다. 안으로는 민주화 이후 4반세기 이상 지속되어온 국가운영의 기본 틀이 실효성을 상실하여 국가와 사회경제 발전에 걸림돌이 되고 있습니다. 중산층이 대거 무너지고 양극화가 날로 심화되는 가운데, 육아 · 교육 · 주거 · 일자리 · 노후문제 등에서 기본적 요구마저 제대로 충족되지 못하고 있는 실정입니다. 가장 절실한 문제는 이러한 상황 속에서도 여전히 적대적 공생관계라는 기득권 구조에 빠진 채 흑백논리와 극한투쟁으로 일관해 오고 있는 우리의 정치적 현실입니다.

이제 이러한 위기와 난국을 극복하자는 목소리가 그 어느 때보다 높습니다. 특히 정체와 퇴영의 늪에 빠진 우리 정치에 돌파구를 열어갈 새로운 대안을 요구하는 국민적 열망이 뜨겁게 분출되고 있습니다. 오늘 우리는 이러한 국민들의 간절한 염원에 부응하여, 총체적 양극화에 시달리고 있는 국민을 통합하고 더불어 잘사는 정의로운 대한민국을 건설하기 위한 대안 정당으로서 '새정치연합(가칭)'의 창당준비위원회를 결성하고자 합니다.

'새정치연합'은 정의와 공공성을 핵심으로 하는 참다운 민주정치를 하루빨리 이 땅에 정착시켜 나아갈 것입니다. 개인이나 파당이 아니라 국민전체의 이익 그리고 오늘뿐 아니라 내일의 번영을 추구하는 정치, 국민의 어려움을 덜어드리고 기회를 넓혀 드리는 삶의 정치, 미사여구의 남발이 아니라 성실하게 약속을 지키는 정치, 그 동안 대변되지 못한 상식과 합리의 국민적 목소리를 담는 정치, 그리고 분열을 조장하는 정치가 아닌 국민통합의 정치를 실천하고자 합니다. 단합된 국민의 힘을 바탕으로 한반도의 평화를 수호하고 나아가 새로이 구축되는 동북아 국제질서 속에서 국가와 민족의 이익과 활동공간을 지키고 확대하는 등 민족사적 과제를 수행해 나아가는 정당이 될 것입니다.

'새정치연합'은 민주적 시장경제를 추구합니다. 우리는 글로벌 경제위기를 경험하면서 시장만능주의의 예견된 실패를 확인하였습니다. 국가는 민주적 규제와 조정을 통해 시장 생태계를 공정하고 만들고 경제위기를 유발할 수 있는 안팎의 요인들을 체계적으로 관리하며, 성장과 고용이 함께 지속되는 제도적 인프라를 갖추어야 합니다. '새정치연합'은 자본과 노동이 상생하는 인간중심의 경제성장을 지향합니다. 국민 개개인의 자기실현의 기회를 최대한 넓히고 창의와 다양성을 존중하며, 우리 국민의 잠재력을 한껏 발휘할 수 있도록 하겠습니다.

'새정치연합'은 정의로운 복지국가를 추구합니다. 우리가 추구하는 정의의 핵심적 원리는 공정입니다. 공정은 기회의 평등과 함께 가능성의 평등을 담보함으로써, 국민통합에 기여할 수 있는 중심 가치입니다. 복지는 해석과 방법논쟁으로 때를 놓쳐서는 안 됩니다. 복지는 이념투쟁의 대상이 아니라 삶의 정치를 위한 사회경제적 토대로서, 국민통합에 결정적으로 기여할 수 있기 때문입니다. 따라서 '새정치연합'은 보편과 선별의 전략적 조합을 통하여 지속적으로 복지를 실현하고자 합니다. 지금의 '저부담 저복지' 사회를 우리 실정에 맞는 '중부담 중복지' 사회로 전환하겠습니다.

www.kci.go.kr

'새정치연합'은 자유민주적 기본질서에 의한 평화통일의 한반도 시대 그리고 통일된 민족의 역량이 힘차게 뻗어 나가는 동북아 시대를 준비하겠습니다. 무엇보다 튼튼한 안보를 바탕으로 한반도 비핵화와 평화체제를 구축하고 나아가 북방경제를 열어갈 것입니다. 평화통일의 실천은 대한민국 헌법의 명령이며, 천년 넘게 통일국가를 유지해온 민족에 대해 우리 세대가 짊어진 엄숙한 사명입니다. 새정치는 남남갈등을 당리당략으로 이용하는 정치에 반대하며 남남공감을 추구할 것입니다. 당파를 초월한 평화통일 외교 전략은 국민통합에 기여할 뿐만 아니라 4강을 비롯한 세계 여러 나라들과의 외교에서 우리의 국익실현에 합리적 명분을 제공해 줄 것입니다.

이 세상에 기적은 없습니다. 세계가 주목하는 대한민국의 산업화와 민주화의 기적도 우리 국민의 피와 땀과 눈물의 결과입니다. 우리 국민은 벼랑 끝에 선 나라를 살려낸 풍부한 경험을 갖고 있습니다. 3 · 1운동이 그랬고, 4 · 19혁명이 그랬고, 5 · 18 민주화운동과 6 · 10 항쟁도 그랬습니다. 우리 국민이 이제 새 정치에 대한 열망을 반드시 실현해 낼 것입니다.

새로운 정치, 새로운 정당을 만드는 것은 국민의 힘입니다. '새정치연합'은 합리적 보수와 성찰적 진보의 가치를 받아들이는 모든 국민의 통합정당으로서, 건강한 시민들의 자발적 참여를 바탕으로 개방적이고 깨끗한 민주정당이 될 것입니다. 한국정치의 틀을 새롭게 바꾸는 중심정당이 되겠습니다. 국민의 마음을 정성껏 읽고, 국민의 소리를 진심으로 듣겠습니다. 더욱 낮은 자세로 그러나 흔들림 없이 국민과 함께 새 정치를 추진해 나갈 것입니다. 국민 여러분 도와주십시오. 그리고 함께 해 주십시오.

< 참고문헌 >

강준만, 2011, "'정치가형 시민운동가'의 성공인가 - '박원순 현상'의 명암", 『인물과 사상』, 12월호, pp. 35-57.

고원, 2012, "비정당 정치인의 실험과 한계", 『실천문학』, 겨울 호 (통권 108호) pp. 346-357.

김경화, 2014, "문재인·이해찬은 행사 불참… 신당, 친노와 노선 충돌 예고", 『조선일보』(3월 17일) in. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/03/17/201403170 0168. html, 2014/03/18.

김만흠, 2012, 『정당정치, 안철수 현상과 정당 재편』, 파주: 한울아카데미.

김정훈, 2012, "안철수 현상, 그리고 희망 혹은 희망고문", 『경제와사회』, 봄 호(통권 93호) pp. 104-136.

김회경, 2014, "큰 변수 안되는 안철수신당… 김상곤 빼고는 지명도 떨어져", 『한국일보』(2월 25일) in. http://news.hankooki.com/lpage/politics/201402/h20140225034222 21000.html, 2014/02/27.

뉴스1. 2014. "안 새정치연합, 경기도당 발기인대회…신당 창당 시동." in. http://news.donga.com/Politics/3/00/20140226/61227247/1. , 2014/02/26.

박명호, 2012, ""안철수 현상", 2012년 총선 그리고 한국정치." 『선거연구』,2(1) pp. 7-29.

박상훈, 2012, "한국 정치, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가", 『황해문화』, 통권 제 74호 pp. 12-32.

새정치추진위원회. 2014a, "더불어 잘사는 정의로운 대한민국을 위한 새정치플랜 발표자료[2014.02.14.]." in. http://saejeongchi.org/m3_1/677, 2014/02/27.

_____, 2014b, "새정치연합(가칭) 창당 발기취지문." in. http://goingtogether.net/ posts/53015985ab7b01cea50001e7, 2014/2/27.

www.kci.go.kr

_____, 2014c, “정강정책기초위원장 윤영관·김효석·장하성 청년위원장 천근아 선임[2014.02.25].” in. http://saejeongchi.org/m2_2/2726, 2014/02/27.
송근원, 2012, “안철수 현상이 서울시장 보궐선거에 미친 영향; 미디어 노출 횟수를 통한 후보들의 인지도를 중심으로”, 『조사연구』, 13(2) pp. 73-97.
신용옥, 2011, “‘안철수 현상’과 한국 정치.” 『내일을 여는 역사』, 45 pp. 10-14.
신창운, 2014, “박 대통령 1년, 지지율 63% … 50%대인 취임 초보다 높아.” 『중앙일보』(2월 24일) in. http://joongang.joins.com/article/026/13980026.html?ctg=1000, 2014.02/24.
안병진, 2012, “안철수 현상에 대한 단상”, 『문화과학』, pp. 267-283.
연합뉴스, 2013, “최장집, 안철수 싱크탱크 '내일' 이사장직 사퇴”, in. http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006422797, 2014/02/27.
이상신, 2012, “정치의 사인화(私人化)와 대선 후보자의 인지적 평가.” 『한국정치학회보』, 46(4): 149-170.
임순미, 2012, “정치인의 이미지 프레이밍”, 『현대정치연구』, 5(2) pp. 5-44.
전상진, 2012, “2040이 보수를 혐오하게 된 이유”, 『철학과 현실』, 봄 호(통권 제92호) pp. 30-40.
정해구, 2011, “안철수 현상, 시민정치의 부상, 정당정치 재편의 전망”, 『내일을 여는 역사』 45 pp. 50-65.
조선일보. 2014. “安 새정치연합, 기초의회 비례대표는 공천한다”,(2월 26일) in. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/02/26/2014022601289.html, 2014/.02/26.
_____. 2014. “안철수신당, 지지율 급락해 민주당과 '2등싸움'…안철수 이름 빼니 한자릿수”, (2월 24일) in. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/02/24/20140 22402291.html?news_Head1, 2014/03/18.
조현연·김정훈, 2012, “진보정치의 위기와 진보의 재구성”, 『경제와 사회』, 가을 호(통권 제 95호) pp. 94-127.
차은호·진영재, 2012, “소셜미디어와 정치적 집단행동 발생에 대한 소고”, 『한국정당학회보』, 11(2) pp. 157-188.
한귀영, 2012, “‘여론조사’에 의해 점령된 정치”, 『황해문화』, 봄 호(통권 74호) pp. 33-53.
홍영림, 2014, “안철수 신당 지지율의 허실”, 『조선일보』(2월 11일) in. http://premium.chosun. com/site/data/html_dir/2014/02/10/2014021004306.html, 2014.02.27
황경수, 2012, 『안철수 현상과 제3정당론: 제3공간의 시대와 한국 정치론-안철수 현상에 대한 새로운 분석론』, 서울 : 연인M&B.
황승택, 2014, “안신당, 기초선거 나홀로 무공천”, 『동아일보』(2월 25), in. http://news.donga. com/Main/3/all/20140225/61177491/1, 2014/02/27).
Bolleyer, Nicole & Evelyn Bytzek, 2013, “Origins of party formation and new party success in advanced democracies”, *European Journal of Political Research*, 52(6), pp. 773-796.
Cox, Gary, 1997, *Making Votes Count*. Cambridge: Cambridge University Press.
Dyck, Brandon Van, 2013, “The Paradox of Adversity: New Left Party Survival and Collapse in Latin America”, Dissertation. Harvard University.
Hino, Airo, 2012, *New Challenger Parties in Western Europe: A Comparative Analysis*. Routledge.
Rochon, Thomas R., 1985, “Mobilizers and Challengers Toward a Theory of New Party Success”, *International Political Science Review* 6(4) pp. 419-439.
Sikk, Allan, 2012, Newness as a winning formula for new political

www.kci.go.kr

parties. *Party Politics* 18 pp. 465-486
Spoon, Jae-Jae, 2011, "Balancing Preferences: A Theory of Small Party Survival." in *Political Survival of Small Parties in Europe*. Ann Arbor MI: Michigan University Press. pp. 26-52.
Tavits, Margit, 2008, Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies. *British Journal of Political Science* 38(1) pp. 113-133.

Causes of Failure in Creating New Parties in Korea: A Case Study of the New Political Vision Party

Jhee, Byong-kuen
(Chosun University)

Abstract

This case study of the New Political Vision Party examines the causes of failure in establishing new parties in Korea. Assuming that not only dissatisfaction with the existing political parties, but also electoral competitiveness would be necessary for the survival of new parties, it examines how the new party made efforts to differentiate its ideological position from other major parties and maintain issue ownership. This study shows that the NPVP failed to find its distinct ideological position and to make any notable efforts to initiate issues related with the old regional cleavage and emerging generational, ideological, and economic cleavages, which had helped Ahn Cheol-soo and his NPVP gain political support from Koreans. It therefore had no choice but to merge with the Democratic Party.

Keywords : new political party, social cleavage, mobilizing party, ideology, party system

www.kci.go.kr