

정당개혁, 어디서 시작할 것인가?

류재성(계명대학교)

논문 요약

본 논문은 정당개혁을 둘러싼 기존 논의를 요약 정리하고 현재 시점에서 가능한 정당개혁 경로를 제시하고자 한다. 정당개혁은 민주주의의 확장 및 심화를 위해 필수적이다. 2004년 개정된 정당법 및 선거법, 2012년 개정된 국회법은 정당개혁 방향 및 목표에 대한 제한된 목표 및 합의에 근거한 것이었다. 더불어 이상의 일련의 개혁들은 서로 조응하지 않으면서 정당약화라는 부정적 효과가 확대되는 방향으로 작동하고 있다. 따라서 현재 시점에서 요구되는 정당개혁의 목표 및 방향은 정당강화다. 본 논문은 그를 위한 가능한 경로를 제시하고, 더불어 다양한 차원의 현실적 장애물을 극복할 수 있는, 가능한 개혁의 시작은 정당조직의 개혁이라고 주장한다.

주제어 : 정당, 정당개혁, 정당법 개혁, 선거법 개혁, 국회법 개혁

I. 서론

단언컨대, 정당 없이 대의제 민주주의가 성공적으로 운영되는 경우는 없다. 정당의 위기는 그래서 대의제 민주주의의 위기이며, 한국정당의 위기는 총체적이고 과제 역시 매우 포괄적이다. 한국정당의 개혁과제는 한국정치의 과제, 한국민주주의의 과제다.

정당개혁과 관련된 현재적 논의의 시작점은 2004년 정당법과 선거법, 2012년의 국회법이 될 것이다. 이상의 입법들은, 그 입법 취지와는 별개로, 한국의 정당들을 더욱 약화시키는 방향으로 기능하고 있다. 2004년의 정당법과 선거법 개정은 정당 내부 구성원들의 자율성을 침해하고 정당과 시민사회와의 연계를 약화시키는 방향으로 작동했으며, 2012년의 국회법 개정은 정당 간 관계를 더욱 극단적 대결 양상으로 움직이게 할 가능성이 크다.

2004년 정당법은 지구당 폐지를 통해 고비용 정당구조를 해체했지만 정당의 풀뿌리 조직을 통한 정당과 시민사회의 연계 가능성을 차단했다. 또한 원내정당화는 제왕적 총재의 일원적 통제구조를 종식시켰지만 원내와 원외의 이원적 통제구조가 형성되면서 정책입안을 중심으로 한 의원들의 자율성이 충분히 보장되는 정당구조를 만들어내지 못했다. 일반 유권자가 참여하는 경선을 통한 공직후보선택방식의 도입 역시 실질적인 민주적 변화를 만들어 내기 보다는 선거상황에 따라 지극히 유동적으로, 혹은 보다 정확히는, 정당 지도부에 의해 자의적으로 운영됨으로써 정당의 공직후보선출권을 일반시민에게 돌려주는 것이 아니라 정당지도부가 일반시민들을 필요에 따라 ‘활용’하는 기제가 되었다.¹⁾

2004년 선거법은 나름의 긍정적인 효과, 예컨대 소수당의 원내진출의 제한

1) 예컨대, 18대 국회의원 선거의 경우 어느 정당도 경선에 의한 공직후보선택방식을 적용하지 않았다 (김정아·이경하 2010). 정당법 개정 이후 공직후보선출방식에 대한 논의는 이후 자세히 하도록 한다.

적 원활화, 지역정당의 패권적 권한의 제한적 약화, 비례의 제한적 개선들에도 불구하고, 법개정의 목표를 효과적으로 이루기엔 근본적으로 제한적이었다. 개혁의제가 완전히 입법화되기 보다는 입법과정에서 절충되었기 때문이다.²⁾

2012년 국회법을 통해 국회는 사실상 협의제적 소수주의 기관으로 변모하게 되었다는 평가가 지배적이다.³⁾ 국회의장의 직권상정 권한은 거의 활용될 가능성이 없으며, 무제한 토론을 종결하기 위해서는 재적의원 2/3가 필요하게 되었다. 소수당의 강화된 권리는 의원 개개인에 대한 정당 지도부의 강력한 통제를 통해 실현되게 될 가능성이 크다. 2012년 국회법의 결과는 여야 간 대화와 타협보다는 극단적 대결로 이어질 가능성이 훨씬 커 보인다.

2004년 시작된 정당개혁 관련 입법은 2012년 국회선진화법으로 ‘정당조직’-‘정당과 유권자’-‘정당 간 관계’에 대한 개혁의 1차적 마무리가 이루어졌다. 그러나 그 결과는 긍정적이지 않다. 2013년 현재 한국정당은 유권자의 정당충성심 약화, 무당파 유권자의 증가, 정치적 효능감의 약화 등 유권자-정당 간 연계가 매우 약화되어 있는 상황이며, 원내정당의 취약한 정책 입법 역량 역시 여전히 답보 상태여서 사회적 의제 혹은 입법 의제를 형성하고 추진하는 능력은 시민단체의 주도권을 따라가기도 벅찬 상황이다. 덧붙여 정보화 사회에서의 새로운 정치참여 방식의 등장과 지역주의적 지지기반의 약화는 정당 약화를 가속화하는 상수로 기능한다.⁴⁾ 소위 ‘안철수 현상’은 이러한 정당약화의 완결판이다. 2012년 국회선진화법으로 인해 정당 내 개별 의원의 입법자율권은 오히려 축소될 가능성이 크며 이 과정에서 정당 규율은 더욱 강화될 것이다. 협의제를 유도하기 위해 만들어진 매우 ‘이상적인’ 법률은 아마도 보다 빈번한 국정의 교착으로 이어질 것으로 보인다.

2) 하네스 모슬러, “지구당은 왜 2004년에 폐지되었는가? 다중흐름모형을 적용한 정당조직개혁 결정과정 연구.” 『한국정치연구』 제17집 2호, 2008.

3) 손병권, “협의제, 소수주의제, 그리고 국회의장의 위상.” 한국의회발전연구회 32주년 기념학술회의, 2013년 5월 24일, 2013.

4) 강원택, “한국정당연구에 대한 비판적 검토.” 『한국정당학회보』 제8권 2호, 2009.

2009년 당시 다음과 같은 장훈의 진단은 차라리 낙관적이었는지 모른다. “민주정치의 현실은 우려하는 바보다는 성숙해 있지만 동시에 열띤 기대에는 미치지 못하고 있다. 대다수 신민주국가들과 마찬가지로 민주주의가 그러한 체계는 비민주적 체제로 퇴행하지도 않고 이상적 민주주의에도 다가가지도 못한 채 중간의 넓은 회색지대에 머물러 있다.”⁵⁾ 과연 그러한가? 한국정당이 비민주로 ‘퇴행’하지 않은 것은 사실이지만, 여전히 퇴행‘적’이지 않은가? 퇴행‘적’ 한국정당은 현재의 한국정치를 국회에서의 강화된 협의제 원칙에 입각하여 소수의 의사를 존중하며 다수의 의지에 대한 자율적 합의에 성공하는 방향으로 전향‘적’으로 발전할 것인가? 한국정당의 퇴행‘적’ 경향의 가능한 변곡점은 어디인가? 한국정당의 포괄적 개혁과제는 어디서부터 시작되어야 하는가? 그것은 어떻게 가능한가? 본 논문은 이상의 질문에 대한 시론적 분석과 그에 근거한 정당개혁 진로에 대한 주장이다.

본 논문에서의 논의의 진행은 다음과 같다. 먼저 지난 10여 년간 진행되어 왔던 정당개혁의 목표에 대한 다양한 주장을 요약한다. 이를 통해 정당개혁 방향에 대한 당시의 합의 및 논의의 한계에 대해 서술한다. 다음은 현재까지 진행된 최근의 정당개혁의 특성 및 결과를 한계를 중심으로 논의한다. 여기서의 논의의 초점은 일련의 개혁들, 즉 정당법, 선거법, 국회법 개혁 사이의 조응 혹은 비조응의 문제다. 각각의 개혁이 갖는 한계는 이들 개혁들 사이의 비조응으로 인해 더욱 부정적인 방향으로 확대된다. 이상의 논의를 바탕으로 현재 시점에서 요구되는 정당개혁의 가능한 경로에 대해 제안한다. 다양한 차원의 현실적 장애물을 극복하는 가능한 대안의 시작은 정당조직의 개혁이라고 주장한다.

5) 장훈, 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』, 서울: 나남, 2012, pp. 15~16.

II. 2004년 정당개혁 목표의 한계

한국정당의 개혁 방향에 대한 합의가 존재하는가? 일반적인 '원칙'은 존재한다. 민주화, 분권화, 개방화, 정책입안능력의 강화, 이익연계의 강화, 의원 개인 역량 혹은 자율성의 강화 등이다. 그러나 2002~2003년의 개혁담론을 추동한 것은 이러한 원칙적 목표가 아니었다. 여러 논자들이 지적하듯이, 이 시기 개혁은 고비용 저효율 정당구조의 개혁, 반부패, 국가에 의한 정당 통제 차단 등이 기본 방향으로 설정되었다.⁶⁾

개혁의 내용에 대한 구체적인 해법으로는 대체로 두 가지 방안이 제시되었다. 김용호(2008)에 따르면, 대립의 기본 축은 대중정당형 정책정당 대 원내정당이다. 원내정당화를 옹호하는 논자는 임성호,⁷⁾ 정진민⁸⁾ 등이고, 원내정당화를 비판하는 논자는 박찬표,⁹⁾ 최장집,¹⁰⁾ 서복경,¹¹⁾ 박상훈¹²⁾ 등이다. 보다 구체적으로, 장훈에 따르면, “유연하고 개방적이며 민주화된 정당조직과 원내중심의 정당활동을 강조하는 미국형 탈계급 정당론(김용호 2001; 임성호 2003; 정진민 2008)과 강한 조직, 상향식 위계와 선명한 이념경쟁을 강조하는 유럽형 대중정당론이 맞서왔다(정영태 2005; 최장집 2002, 2007).

이러한 담론의 대립은 마침내 2002~04년에 진행된 정치제도의 변경으로 현실화되는데, 이 과정에서 주도권을 쥐는 것은 미국형 탈계급정당론이었으며, 단지 부분적으로 대안적 시각이 수용되었다”는 것이다.¹³⁾

6) 오승용, “정치관계법 개혁의 성격과 내용: 2004년 개정 정치관계법을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제15집 1호, 2005.

7) 임성호, “원내정당화와 정치개혁.” 『의정연구』 통권 제15호, 2003.

8) 정진민, “민주화이후의 정치제도: 원내정당화를 중심으로.” 『국가전략』 제13권 2호, 2007.

9) 박찬표, “한국정당민주화의 과제: ‘정당민주화’인가 ‘탈정당화’인가.” 한국의회발전연구회 연구보고서, 『정당의 민주화에 관한 각국 사례비교』, 2002.

10) 최장집, “한국 민주화의 제도디자인 서설.” 『아세아연구』 제47권 3호, 2003.

11) 서복경, “정당개혁과 한국민주주의의 미래 ‘원내정당화’논의의 재고.” 『동향과 전망』 제60호, 2003.

12) 박상훈, “민주화 20년, 한국 민주주의의 방향 전환이 필요한 이유.” 『황해 문화』 제53호, 2007.

13) 장훈, 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』, 서울: 나남, 2012, p. 37.

한국의 정치현실에서 유럽형 대중정당 모델이 갖는 한계는 비교적 명확해 보인다. 한국 정당은 유권자의 구체적 이익을 매개로 한 시민사회와의 연계에 매우 취약하다. 당원과 이익체 중심의 정당 운영이 불가능한 이유다. 다만 지역적 이익을 매개하는 기능에 상대적 강점이 있었지만 이 같은 지역주의적 정당 정체성의 유지 혹은 강화가 개혁의 중심축일 수는 없다. 덧붙여 정당 외부적으로는 매체 환경의 변화에 따른 능동적 정보 생산자 및 소비자의 확대, 인물 중심 선거의 강화, 각종 공적 이익단체 및 비정부기구들(NGOs)에 의한 정치적 의제 형성 통로의 다원화 등으로 인해 당원 중심의 안정적인 지지구조를 가지며, 따라서 선명한 정당이념과 정책적 대안으로 무장한 대중정당형 모델이 한국 정당이 추구할 수 있는 가능한 현실이라고 보이지 않는다. 원형으로서의 유럽형 대중정당은 “많은 당원수와 전통적 지지층의 존재에도 불구하고 조직적으로 안정적이며, 위계적 질서가 지배적이었던 조직”인 반면,¹⁴⁾ 한국의 정당정치는 이러한 형태의 정당조직의 유권자 기반을 형성, 유지할 수 있을 만큼의 사회경제적 유권자 기반을 가지고 있지 않을 뿐 아니라, 정당 내 분파 간 대립으로 인해 안정적이며 위계적인 정당 구조를 형성하기도 어렵다.

유럽형 대중정당 모델은 개방화와 분권화의 관점에서 한국적 정당모델로서 적합지 않다. 중앙당과 지역 정당 조직이 갖는 힘과 권한, 정치적 자원의 불균형 구조의 해체를 이루어내지 않는 한 중앙당으로 집중된 권한을 견제할 수 있는 다른 장치가 존재하지 않기 때문이다. 유럽형 대중정당 모델은 중앙과 단위 정당 조직 사이의 위계적 힘의 분포를 기본 특징으로 하지만, 동시에 단위 정당 조직으로 부터의 상향식 의사결정 통로 역시 제도화되어 있다. 취약한 대중적 지지기반에 있는 한국 정당들이 넓은 의미의 지지자 일반적으로 정당을 개방하는 구조로 변화하는 것이 당원을 확대하는 것 보다 훨씬 실현가능한 대안이다. 요컨대 대중정당 모델을 주장하는 논의들은 “유럽식 대중정당

14) 주인석, “한국 정당발전의 유형화에 대한 비판적 검토: 조직변화의 실제와 개혁방안 간의 모순.” 『한국정당학회보』 제8권 1호, 2009.

체제가 보편적 경로라는 믿음 때문에 우리 현실의 다양한 측과 변동을 깊이 분석하지 않는다. 또한 보수적 민주화의 원죄론은 정당정치 성숙과 변동의 가능성을 원천적으로 외면하게 된다.”¹⁵⁾

다른 한편 원내정당론 역시 그것의 이론적 원형을 추구하는데 따르는 복잡하고 엄혹한 현실을 과소평가했을 뿐 아니라, 원내정당이 성공하기 위한 핵심 전제, 즉 중앙당과 지역당 사이의 분권화에 대한 진지한 성찰과 대안의 제시가 없었다. 원내정당론의 핵심은 “원의정당으로부터의 자율성 및 원내정당의 주요 구성원인 의원들의 자율성”의 확보라고 할 수 있다.¹⁶⁾ 그러나 혹은 보다 중요하게는 이를 위해서는 “... 정당의 주요 의사결정 과정에 있어 당원을 포함한 보다 많은 유권자들의 요구에 대한 반응성이 강화된 개방적인 정당구조”를 가져야 하며, 그러한 개방적 정당구조의 핵심은 정당의 공직후보선출 과정의 개방 혹은 그 과정에서의 정당지도부의 영향력의 차단, 동시에 일반 지지자의 참여의 보장이다. 원내정당이 제대로 작동하기 위한 전제 혹은 출발은 원외 정당지도부의 권한의 축소이며, 이를 위해서는 원내, 원외 정당 조직 사이의 권한 및 업무의 분담 뿐 아니라, 각급 원외정당 조직, 즉 중앙당과 하위 정당조직 사이의 권한 분담을 통한 분권화가 반드시 이루어져야 하는 요소다. 요컨대 원내정당화의 핵심은 각급 단위 원외 정당 조직 사이의 분권화의 실현이다. 이것은 원내정당 및 원외정당 사이의 역할 분담보다 중요한 요소라고 할 수 있다.

주지하듯이 미국식 정당구조 혹은 원내정당의 핵심은 각급 정당조직 사이의 완전한 자율성이다. 프리싱트(precinct) 단위로부터 선거구(district), 카운티(county), 주(state), 전국 단위의 정당조직은 정책 목표에 대한 광범위한 합의를 기초로 한 독립적이고 자율적인 연대조직이다. 각급 단위의 정당조직은 독자적인 선거운동 지원, 지지자 관리, 정책홍보, 자금모금 등을 주도적

으로 수행하며, 가장 중요한 요소인 선거구 단위의 공직후보선출을 독립적으로 수행한다. 이상의 것들이 이루어진 상황 하에서만, 원내 의원들의 정당 지도부로부터의 자율성이 확보될 수 있으며, 이러한 자율성이 다시 원내정당의 정책역량의 강화로 이어질 수 있다. 궁극적으로 원내정당화는 단위 지역 정당 조직의 강화와 중앙 정당조직 (혹은 그 지도부)로부터의 자율성 확보를 통해서만 이루어질 수 있다.

한국에서의 원내정당론은, 앞서와 같은 미국식 정당조직이 갖는 두 차원 즉, 정책, 입법, 선거, 홍보, 자금을 기능으로 하는 전국 단위의 원내정당 조직과 선거, 홍보, 자금을 다른 하나의 기능으로 하는 각급 단위의 원외정당 조직을 한 차원으로 하고, 각급 원외정당 사이의 분권과 자율을 바탕으로 한 연대체로서의 정당조직을 다른 한 차원으로 하는, ‘구조적 핵심’을 간과했다. 이러한 정당조직의 두 차원에 대한 논의가 생략된다면, 원내정당론이 ‘전문가 중심의 폐쇄적 엘리트 정당’에 대한 주장이라는 비판으로부터 자유롭지 못하게 된다. 요컨대 2002~2004년 사이의 원내정당론의 한계는 각급 단위 원외정당조직의 자율성과 독립의 강화라는 개혁 프로그램의 생략 혹은 포기에서 기인한다. 이것이 지구당 폐지의 용인으로 이어지면서, 원내정당화론은 그 시작에서부터 근본적인 한계를 갖게 되었다고 할 수 있다.

요컨대 2004년 정당법은 결과적으로 개별 의원들의 자율성을 보장하는 방향으로의 입법을 목표로 하지 않았다. 왜냐하면, 개별 의원들이 의회 내에서 입법과 관련하여 자율성을 확보하면 할수록 느슨해질 수밖에 없는 당내 기율, 조직적 불안정은 어떻게 해소할 것인가, 개별의원들의 자율성이 강화·확대될 때 정당의 장기적인 정책적 방향성과 일관성은 어떻게 유지할 것인가라는 문제가 해결될 수 없었기 때문이다. 원내정당화 모델의 성공은 대표성의 제고 및 개방성의 확대에 있는 것이 아니라, 당외 지도부로부터의 당내 개별 의원의 자율성, 중앙당으로부터의 각급 정당조직의 자율성과 분권에 있었다.

이상의 핵심적 논의는 개혁 ‘편의성’에 가려져 제대로 논의되지 못했다.

15) 장훈, 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』, 서울: 나남, 2012, p. 23.

16) 정진민, “지구당 폐지 이후의 새로운 정당구조와 당원중심 정당운영의 범위.” 『한국정당학회보』 제2권 2호, 2005, p. 32.

혹은 2004년 이래의 정당개혁은 본질적으로 “... 한국이 권위주의로부터 멀어지면서도 동시에 민주주의에 충분히 가까워지지 않아서 신자유주의의 중력”에 의해 이루어졌다.¹⁷⁾ 말하자면 효율과 반부패라는 당면 과제를 이루기 위해 민주/대표성/개방성/분권화 등의 가치 혹은 목표가 그 최대치로 추구되지 못했던 것이다.

III. 2004년 이후 정당개혁의 한계

2004년 3월 개정된 제13차 개정 정당법은 고비용 저효율의 정당구조를 개선하기 위하여 지구당 제도를 완전 폐지하고, 정당의 구성은 중앙당과 시·도당으로 하도록 하였다(제3조). 중앙당은 정당의 예·결산 및 회계감사를 확인·검사하기 위하여 예결산위원회를 의무적으로 설치해야 하며(제29조 제2항), 유급 사무직원수를 중앙당은 100인 이내로, 시·도당은 5인 이내로 축소하였다(제30조의 2 제1항).

개정 정당법은 그 최대치에 있어 민주화, 분권화, 개방화, 정책입안능력의 강화, 이익연계의 강화 등의 원칙과 부분적으로는 조응할 수도 있었지만, 이들 방향으로의 가시적 혹은 완전한 성취를 이뤄내기엔 명백한 한계를 가지고 있었다. 지구당 폐지는 고비용 정치의 청산을 명분으로 한 것이지만, 정당 분권화의 방향과 어긋나며 혹은 그것을 원천적으로 불가능하게 했다. 역량이 강화된 선거구 단위 정당조직 없이 이익연계의 강화 및 유권자 지지기반의 확대를 도모하기 어렵기 때문이다. 원내정당화는 정책입안능력의 강화를 목표로 한 것이지만, 그것의 실제적 작동을 위해서는 의원 개개인의 역량 강화를 전제로 하고, 정책입안능력 및 정책의 이익연계 강화 등을 통해 정당으로

17) 하네스 모슬러, “지구당은 왜 2004년에 폐지되었는가? 다중흐름모형을 적용한 정당조직개혁 결정 과정 연구.” 『한국정치연구』 제17집 2호, 2008, p. 153.

부터의 자율을 확보하며, 본질적으로는 정당 지도부로부터 독립된 정당후보자의 공천을 통해서만 이루어질 수 있다. 정당후보경선은 확대된 지지자 혹은 유권자에게로의 정당의 주요 결정을 개방화한 것이지만, 이러한 개방화는 각급 정당조직의 분권화 혹은 더 정확히는 선거 단위 정당조직에 의한 정당후보경선의 운영과 더불어 이루어 질 때 의미 있는 개방화로 진행될 수 있다. 그러나 그나마도 제대로 실행되지 않았다. 결국 2004년 정당법은 정당의 조직과 규모를 축소하는 한편 국조보조금을 통한 정당 활동의 국가 통제를 주요 목적으로 한다. 이러한 방향의 법 개정은 정당정치의 활성화가 아니라 통제 및 제한을 목표로 한 것이었다.

제19차 개정 선거법(2004.3.12)은 1인 2표제 중심의 혼합형 선거제도를 통해 비례성 제고, 지역주의 완화, 선거제도의 개방성 등을 이룰 수 있었지만,¹⁸⁾ 이들 성과 역시 제한적이다. 더불어 2004년 개정 선거법은 합동연설회, 정당 후보자 등에 의한 연설회를 폐지하고, 신문방송 등 각종 미디어를 통한 선거운동을 확대함으로써 고비용 선거구조를 개혁하고, 선거비용 지출의 투명화를 위한 각종 통제기제를 도입하였다. 또한 법정 선거운동기간은 17일에서 14일로 단축되었다. 이상의 선거법 개정 역시 정당의 선거활동에 대한 통제를 목표로 한다. 정당의 선거활동은 장려되기보다 규제된다. 유권자와의 접촉은 엄격하게 제한된 통로를 통해서만 가능해졌다. 이로써 정당의 일상적인 정치 활동뿐만 아니라 선거 활동 역시 규제와 통제의 대상이 된 것이다.

제14차 개정 정치자금법(2004. 3.12)은 음성적 정치자금을 차단하고, 정당에 대한 보조금 지급을 개선하며, 정치자금의 부정사용에 대한 처벌을 강화하여 정치자금과 관련된 부정과 부패의 일소를 목표로 한다. “이를 위해 정치자금은 카드, 수표, 예금계좌 등 실명이 확인되는 방법으로 기부하도록 하고, 특히 법인 또는 단체의 정치자금 기부와 기탁을 금지하고, 후원회의 경우도 중앙당

18) 장훈, 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』, 서울: 나남, 2012.

후원회와 시·도당 후원회만 허용됨으로써 과거의 지구당 후원회를 통한 정치인의 자금조달이 원천 봉쇄되었다.¹⁹⁾ 정치자금법 개정 역시 반부패담론을 원칙으로 하여 국가에 의한 정당 통제를 강화하는 방향으로 입법되었다.

2012년의 국회선진화법은 협의제적 소수주의를 강화함으로써 여야 간 합의에 의한, 혹은 소속 정당의 당론을 넘어서는(cross party line) 국회 내 표결을 전제로 작동할 것이지만, 이러한 여야 간 합의나 개별 의원들의 자율성에 기초한 당론 위배 투표 결정이 이루어질지는 극히 회의적이다.

2004년 이래의 정당개혁에 대한 경험적 연구는 상당수 존재한다. 다음은 실증연구가 밝힌 2004년 이래 정당개혁의 결과에 대한 분석이다. 분석결과는 다음처럼 요약될 수 있다 : 국민참여경선의 한계, 지구당 폐지의 역 효과, 원내정당의 한계, 의원 입법 자율성 호가대의 한계.

1. 국민참여경선의 한계

1954년 자유당의 국회의원후보 공천 이래 한국정당의 국회의원후보 공천 제도는 예외 없이 중앙당과 당 총재가 거의 전권을 휘두르는 하향식이었다. 이 과정에서 지방 정당조직이나 일반당원의 참여가 완전히 배제된 것은 물론이다. 1987년 민주화 이후 정당의 공직후보선정 방식 역시 이러한 기본 틀에서 벗어나지 않는다. 이러한 하향식 공천제도의 오랜 관행의 획기적 개선은 2002년 대선을 앞두고 새천년민주당이 도입한 국민참여경선제를 통해 이루어졌다. 새천년민주당의 대통령 후보 국민참여경선의 획기적 성공 이후 일반 유권자가 참여하는 국민참여경선제가 우리나라 정당의 새로운 공직후보선정 방식의 하나가 된다.

국회의원후보의 상향식 공천제도는 한국정치의 고질적인 문제를 해결할

19) 오승용, "정치관계법 개혁의 성격과 내용: 2004년 개정 정치관계법을 중심으로." 『21세기정치학회보』 제15집 1호, 2005. p. 162.

수 있는 일종의 만병통치약으로 인식되어 왔다. 마인섭의 지적처럼, "국회의원의 후보자 선출문제는 한국정치의 후진성을 설명하는 원인인면서 동시에 그 후진성을 해결하는 결정적인 실마리"가 될 수 있다.²⁰⁾

그러나, 개정된 선거법과 정당법에 의해 2004년 4월 15일에 실시된 17대 총선에서 한나라당의 정당후보자 경선비율은 6.6%, 민주당의 경우 33.6%, 열린우리당의 경우도 37.6%에 불과했다(<표 1> 참조). 경선 지역구 비율이 낮을 뿐만 아니라, 후보자의 선출자격이나 선출단위, 선출방식 등에서 최종적인 권한은 소수의 공천심사위원회와 거부권을 행사할 수 있는 중앙당에 주어졌다. 결국 2004년 4월 15일 17대 총선에 즈음하여 각 당이 도입한 공천제도는 제도적인 측면에서 개방성과 민주성의 정도가 그 이전 공천에 비해 크게 확대되었다고 보기 어렵다.

<표 1> 주요 정당의 17대 총선 경선 현황

	한나라당	민주당	열린우리당
전체	228	217	229
단일후보공천	213	144	143
경선(예정)지역	15	73	86
경선비율	6.6%	33.6%	37.6%

출처 : 김영태(2004)²¹⁾

2008년 4월 9일 치러진 18대 총선에서는 경선이 전혀 이루어지지 않았다. "상향식 경선의 제도화에 대한 기대는 18대 총선에서 어긋나게 되었다. 오히려, 경선의 실종, 공천심사위원장들의 지나친 영향력 행사, 공천 기준에 대한 당내의 갈등, 공천 탈락자의 대거 탈당 및 무소속 출마 등 여러 측면에서

20) 마인섭, "국회의원 선거와 후보선출제도 개혁방안," 『한국정당학회보』 제3권 1호, 2004, p. 154.

21) 김영태, "17대 국회의원선거의 공천제도와 공천과정: 지역구 후보공천을 중심으로." 『한국정당학회보』 제3권 2호, 2004.

논란이 불거졌다.”²²⁾ 그 결과 18대 총선에서의 국회의원후보 정당공천은 중앙당에 의한 공천심사위의 구성에 따른 낮은 수준의 분권화, 지역구 차원의 유권자들이 전혀 포함되지 못하는 낮은 수준의 포괄성을 띠게 되었고, 심사의 확정에서도 한나라당과 통합민주당은 모두 중앙당의 공천심사위원회를 중심으로 진행하였기 때문에 낮은 분권화 및 포괄성 수준을 보였다.²³⁾ 18대 총선에서는 각 정당 나름의 정치적 이유로 인해 국민경선제는 전혀 활용되지 않았고, 공천과정은 정당 지도부에 의해 전적으로 통제되었다.²⁴⁾

2012년 4월 11일 실시된 19대 총선에서는 경선 및 여론조사를 통한 공천 방식이 다시 활용되었다. <표 2>는 전용주²⁵⁾의 인용이다. 새누리당은 183개 지역구(79.6%)에서 중앙당 공천위원회에 의한 단수후보를 추천했으며, 여론조사 방식을 통해 후보를 선정한 지역구는 39개(17%), 국민참여경선의 경우는 8곳(3.5%)에서만 실시되었다. 민주통합당은 99개 지역구(47.1%)에서 중앙당 공천심사위원회에 의해 단수후보를 추천하였고, 그 밖에 국민참여경선 방식(41%)과 여론조사 방식(11.9%)으로 후보를 선정했다.²⁶⁾

<표 2> 19대 총선에서의 새누리당과 민주통합당의 지역구 후보 공천방식

구분	단수후보	국민참여경선	여론조사	계
새누리당	183(79.6)	8(3.5)	39(17.0)	230(100.0)
민주통합당	99(47.1)	86(41.0)	25(11.9)	210(100.0)

출처 : 전용주(2012)

22) 김경아·이하경, “한국정당의 분권화 및 포괄성에 관한 비교연구: 제18대 총선의 후보자 공천과정을 중심으로.” 『한국정치연구』 제18집 1호, 2012, p. 84.

23) 위의 논문, p. 84.

24) 박경미, “18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제7권 2호, 2008.

25) 전용주, “제19대 국회, 국회의원, 사회경제적 배경, 정치충원, 사회적 대표성.” 『의정연구』 제35권, 2012.

26) “특히 민주통합당의 국민참여경선은 두 가지 방식으로 이루어졌다. 주로 현장투표와 모바일투표를 결합한 방식을 운용했고, 선거인수가 지역 유권자 수의 2%보다 적을 경우에는 여론조사 결과를 30% 반영했다. 전자의 방식은 68개 선거구에서 운용했고, 여론조사결과를 함께 반영한 방식은 18곳에서 사용되었다” (전용주 2012).

19대 총선에서 민주당의 경우 41%라는 비교적 높은 비율의 국민참여경선을 실시했지만, 여러 한계 역시 명확했다. 김민정에 따르면 국민참여경선의 선거인단은 주로 40~50대로 구성되었고 투표율도 평균 50%에 머무는 등 일반 유권자 보다 동원 가능한 집단이 경선에 참여했다. 또한 부분의 경선이 3일의 짧은 선거운동기간에 이루어져, 지역적 기반을 가지고 있거나 인지도가 있는 후보에게 유리한 방식으로 이루어 졌다.²⁷⁾

결국, 2004년 선거법 및 정당법 개정 이래 세 차례의 총선에서 국민참여경선을 통한 상향식 공천은 매우 제한적으로, 그리고 정략적으로 활용되었다. 제도개혁으로 가능해진 개방형, 참여형, 포괄형 공직후보선출방식은, 그와 더불어 폭넓게 인정된 정당지도부의 운용 재량권에 따라 제한적으로만 실행되었다. 결국 개혁의 불완전성 혹은 절충이 갖는 한계는 정당지도부의 정략적 목적 실현을 위한 선택의 확대에 기여한 셈이다.

2. 지구당 폐지의 역 효과

2004년 정당법에 의한 지구당 폐지는 정당민주화의 측면에서가 아니라 지역 단위 정당의 탈정치화 (혹은 무력화) 및 고비용 정치의 척결의 측면에서 접근되는 바람에 긍정적인 효과보다는 역 효과를 보이고 있다는 것이 일반적 평가다.²⁸⁾ 강원택 역시 같은 지적이다. 즉 “2004년 정치개혁이 우리 정치의 고비용 구조 타파라는 미시적인 목표에 국한됨으로써 정당의 기능적 차원의 논의는 위면되었고, 당원의 자발적 참여와 자율성과 관련된 조직강화의 측면들을 간과하고 있었다”²⁹⁾는 것이다. 더불어 지구당 폐지는 “중앙당의 과도한 권한 집중

27) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001689898.

28) 김용호, “최근 한국정당의 개혁조치에 대한 평가.” 『한국정당학회보』 제7권 1호, 2008; 정연정, “정당의 지방조직 활성화 방안: 지구당 제정립의 필요성을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제19집 3호, 2009.

29) 강원택, “한국정당연구에 대한 비판적 검토.” 『한국정당학회보』 제8권 2호, 2009.

과 폐쇄성의 문제”를 새롭게 야기했고, “품삯 당원을 없애는 의미가 있었지만, 이를 대체할 수 있는 당원이나 지지자 육성은 더욱더 어려워”졌다.³⁰⁾

정연정³¹⁾의 지적처럼, 지구당이 갖는 순기능, 예컨대, 정당의 정체성과 일체감 형성, 교육 및 충원 기능, 지역 단위 선거운동, 지구당과 중앙당 사이의 업무분담을 통한 정당의 체계적인 구조화(제도화), 참여의 확대, 상향식 의사결집 및 의사결정의 통로 제공, 정치적 후원과 지원의 통로등의 기능을 수행할 수 있는 정당의 하부 단위가 해체된 것이다. 이러한 지구당의 순기능의 종료는 여러 논자에 의해 지적된 바와 있다.³²⁾

다른 한편 마인섭³³⁾의 지적처럼, 진성당원이 부족하고 위원장의 사조직처럼 운용되는 지구당 구조를 바탕으로 하는 상향식 후보자선출제도는 선거의 정당성과 대표성이 심각하게 훼손될 가능성이 존재한다. 그럼에도 불구하고, “선거에서 지구당은 매우 중요한 역할을 하는 것도 사실이며, 장기적으로는 지구당이 민주적 정당체제의 기초이고 분권형 공천제도의 성공도 건전한 지구당을 기초로 하여야 한다는 측면에서 지구당의 폐지보다는 지구당의 운영을 개혁하는 것이 현실적”이었다.

결국 지구당 폐지는 ‘득’ 보다는 ‘실’이 많은 개혁으로 볼 수 있다. 다만, 지구당 폐지로 인해 지구당 조직이 “개인화된 하향식 동원조직에서 느슨한 자발적 조직으로의 전환”³⁴⁾이 이루어진 측면 역시 존재한다. 그러나 치료 가능한 치아를 ‘발치’한 대가는 정당조직의 구조적 해체로 인한 정당조직의 분권화와 개방화의 통로를 봉쇄한 것이다.

30) 김용호, “한국정당 연구의 학문적 정체성 확립을 위한 성찰,” 『한국정당학회보』 제7권 2호, 2008.

31) 정연정, “정당의 지방조직 활성화 방안: 지구당 재정립의 필요성을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제19집 3호, 2009.

32) 이현출, “정당개혁과 지구당 폐지,” 『한국정당학회보』 제4권 1호, 2005.

33) 마인섭, “국회의원 선거와 후보선출제도 개혁방안,” 『한국정당학회보』 제3권 1호, 2004, p. 154.

34) 장훈, 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』, 서울: 나남, 2012, p. 237.

3. 원내정당의 한계

원내정당화에 대해 이현출³⁵⁾은 다음처럼 긍정적으로 평가, 전망한다. 즉, “2002년 이후 각 정당은 원내정당으로 정당의 무게중심을 이동시키는 경향이 현저하게 나타나고 있다. 원내대표의 선출이 임명이 아니라 의원들의 자율적인 선거로 결정되고, 원내정당이 의정활동과 정책기능의 중심으로 등장하게 됨에 따라 원내정당의 비중이 점차 커지고 있다. ... 정당들이 정책과 입법 활동에 더욱 비중을 두게 됨으로써 유권자속의 정당(party in the electorate)에는 더욱 가깝게 다가갈 수 있을 것이다. ... 한국정당의 변화는 중앙당으로서의 정당이 쇠퇴하고, 원내정당이 점차 강화되고, 토대로서의 정당은 변화와 적응의 소용돌이에 있음을 알 수 있다.”

그러나 김용호의 평가는 부정적이다. 즉, “원내정당화는 왜 실효가 없는가? ... 당대표와 원내대표로 이원화되었지만 당대표가 국회의원을 겸하고, 여전히 국회의원들이 주요 원외 당직을 겸직하고 있기 때문에 실질적인 원내정당화가 이루어지 못한 것이다... 서열이 높은 당직자가 되거나 서열이 높은 당직자를 도와주면 정보, 자금, 공천 등에 있어서 인센티브가 있기 때문이다. 그리하여 국회의원들이 서열이 높은 당직을 차지하려고 애쓰는 것이 의정활동보다 우선하는 오랜 관행을 없애지 못하고 있다.”³⁶⁾

원내정당은 원외와 원내정당조직의 ‘기능적 분화’를 기본 특징으로 하지만,³⁷⁾ 이러한 기능적 분화를 가능하게 하는 ‘구조적 분화’는 표피적으로는 원내정당의 원외정당으로부터의 자율성 확보이지만, 실질적으로는 원외의 각급 정당 조직, 즉 중앙당-시·도당-지구당 사이의 분권화이다. 비대한 중앙당 권한에 대한 조정 없이 원외와 원내의 기능적 분화는 불가능하다. 원내정

35) 이현출, “정당개혁과 지구당 폐지,” 『한국정당학회보』 제4권 1호, 2005, p. 101.

36) 김용호, “한국정당 연구의 학문적 정체성 확립을 위한 성찰,” 『한국정당학회보』 제7권 2호, 2008, pp. 202~203.

37) 강원택, “한국정당연구에 대한 비판적 검토,” 『한국정당학회보』 제8권 2호, 2009.

당 구성원의 자율성이 확보될 수 없기 때문이다. 의원들의 자율성을 제고하는 가운데, 정책형성을 중심으로 한 입법능력의 제고가 원내정당의 성패를 좌우하는 시급적이다. 원내정당의 입법능력의 제고는 다시 적실한 정책적 대응을 하다는 의미에서 사회적 요구 혹은 사회적 제 집단의 요구에 대한 민주적 반응성의 제고를 의미한다.

2004년 이후 원내정당은 과연 이러한 입법 자율성을 확보하였는가? 현재로서는 전혀 그렇지 않다. 다음은 그에 대한 실증적 분석들이다.

4. 의원 입법 자율성 확대의 한계

원내정당의 성공 정도 혹은 여부와 관련한 실증적 검증은 의원의 입법 자율성이 어느 정도 확대되었느냐 일 것이다. 이런 맥락에서 전진영의 다음의 압축적 지적은 전적으로 타당하다. 즉 “오랫동안 소속정당의 영향력은 책임정치라는 궁극적인 측면에서보다는 국회의원의 자율성과 독립성을 해치는 ‘강제적 당론’이라는 부정적 측면에서 더 많이 논의되었다. 비민주적 당론결정방식과 의원이 이를 따를 수밖에 없게 하는 하향식 공천제도가 바로 ‘당론에 대한 비판적 시각’의 근간을 구성한다.”³⁸⁾ 전진영의 문제의식은 하향식 공천제도 → 비민주적 당론결정방식 → 의원의 자율성 침해의 연결고리에 대한 정연한 요약이다.

그 결과 “한국정치에서 국회의원의 입법형태를 구속해 온 요인은 소속정당이었다.... 정당의 절대적 영향력으로 인해서 ... 이념성향과 같은 정치적 특성이 의원의 정당충성도에 독립적인 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다”는 것이다.³⁹⁾ 이갑윤·이현우의 분석 역시 같은 결론이다. 즉, “... 의원들의 이념

38) 전진영, “국회의원의 정당충성도 분석: 성차는 존재하는가?” 『한국정당학회보』 제19집 1호, 2010, p. 102.

39) 위의 논문, pp. 117~118.

성향이 투표결정에 유의한 영향을 미치지 못하는 것을 알 수 있었다. ... 종합적 결론은 의원들 사이에 이념점수 차가 존재하지만 표결에서는 정당별로 수렴이 강하게 발생한다는 것이다. ... 이념거리에 관계없이 같은 정당에서는 의원들은 비슷한 표결점수를 나타낸 것이다.”⁴⁰⁾

18대 국회를 분석 대상으로 한 이상의 연구결과들은 의원들의 입법 결정이 당론으로부터 자유롭게, 자신의 이념적 지향 및 가치에 의해 이루어지지 않았음을 보여주는 것이다. 이런 사정은 17대 국회 동안 역시 마찬가지였다.

IV. 정당개혁의 과제

현 시기 정당개혁의 과제는 정당의 기본 기능 회복이다. 대중과 정부를 매개하며 그 사이에서 이익의 규정과 집약, 지지의 동원, 정책 이슈에 대한 차별적 정책 대안의 제시와 입법을 통한 실행 등이 그것이다. 이러한 역할의 수행을 위해서는 2004년 이래의 정당관련 개혁입법에 따른 정당조직, 선거제도, 국회 내에서의 여야 간 입법 구조 사이에 만들어진 모순 혹은 비조응의 문제를 해결하는데 집중할 필요가 있다. 이러한 과제는 지난 시기 각각의 개혁들이 내포하고 있는 불완전성을 해소하고 완전성을 추구하는 것이기도 하다.

1. 개혁들 간의 비조응성 해소

먼저 정당조직과 선거법 사이의 비조응성의 문제다. 2004년 개정된 정당법은 지구당을 폐지함으로써 기본적으로 광범위한 규모의 지지자 정당 모델을 지향한다. 지지자 정당 모델은 단위 선거구의 정당조직에 의한 당원 관리와

40) 이갑윤·이현우, “국회의원 표결과 정당 영향력: 17 대 국회를 대상으로.” 『한국정치연구』 20(2), 2011, p. 20.

확대를 적극적으로 추구하지는 않는다, 혹은 추구할 수 없다. 정당의 유권자 지지 기반은 '일상적'으로 관리되지 않으며, 관리될 수 없다. '지지자'는 정당의 이념과 정책에 동의, 동조하는 탈 정치화된 개인들이다. 이들은 정당의 '상징적' 구심을 공유할 뿐 정당 체도를 통해 '조직화'되지 않는다. 그러나, 적어도 현재의 시점에서, 연속성이 보장되지 않는 한국 정당이 과연 어떤 상징적 구심을 지지자에게 제공할 수 있는가? 현존하는 주요 정당 및 새롭게 등장할 가능성이 있는 안철수 신당 등은 어떤 핵심적 가치와 비전을 중심으로 유권자에게 의미 있게 구별되는 정치적 상징을 제공할 수 있는가? 다른 한편 지구당이라는 조직적 기본 단위를 해체한 정당은 어떤 방법으로 지지자를 확보하며 이들을 조직화하는가? 그 조직화의 주체는 무엇인가? 정당조직은 일상의 정치과정에서 정치적 동원과 설득을 가능하게 하는 조직적 구심이 없으며, 상징적 구심은 거의 존재한 적이 없다. 이러한 일상의 정당조직이 국회의원 선거 캠페인 기간 동안에는 이러한 역할을 수행할 수 있는가?

2004년 개정된 선거법은 적어도 캠페인 기간 동안 만큼은 정당의 설득 및 동원 기능을 극대화하는 방향이어야 했다. 그러나 2004년 선거법은 주요 선거운동을 TV, 인터넷, 라디오 등 미디어에 의한 방식으로 제한한다. 지지자 설득을 위한 대면 접촉 혹은 대중동원 중심의 선거운동은 최소한으로 혹은 극단적으로 제한된다. 이러한 미디어 중심의 선거운동은 미디어의 확대된 영향력이 가져오는 부정적인 효과⁴¹⁾는 차치하고라도, 후보자와 유권자의 접촉 공간을 최대한 차단하고, 시민 혹은 지지자들의 선거과정에서의 능동적 참여 역시 최대한 봉쇄한다. 새로운 선거법에 의해 시민과의 일차적 접점을 해체당한 정당은 스스로의 능력으로 지지자 정당을 추구할 수 있는 수단을 일상의 정치과정에서 뿐 아니라 선거과정에서도 상실한 것이다.

개정된 정당법에 의해 허용된 상향식 공직후보공천은 앞서 살펴보았듯이

41) 현직자 및 정치 신인의 인지도 차이의 확대, 지역 밀착 이슈를 대체하는 중앙 정치 이슈의 비대칭적 노출, 예외소드 위주의 보도 등이 그 예들이다.

정당지도부에 의한 정치적 운용의 대상일 뿐 필수 조건이 아니다. 공직후보자의 입장에서 정당공천의 불확실성은 높아졌고, 그 불확실성을 넘어서는 방법은 정당에 대한 항상적인 충성심의 표현이다. 개별 의원들의 정책 선택에 대한 자율성 혹은 국회 내에서의 입법 투표의 자율성은 심각하게 제한되었다.

새로운 국회법은 개별 의원들의 자율성을 전제한다. 중요 입법에서 60%에 이르는 찬성 혹은 반대를 끌어내는 것은 현재의 정당 간 의석 분포에서 개별 의원의 자율성 없이 이루어질 수 없기 때문이다. 그러나 새로운 국회법은 정당법에 의해 전략적으로 운용되는 공천방식으로 인해 자율적일 수 없는 의원들의 상황과 배치된다. 개별 의원들은 정당 지도부의 강력한 통제 속에 중요 입법에 대한 표결에 임할 수밖에 없다. 당연히 타협의 주체는 정당 지도부이며, 이들 사이의 정치적 거래 혹은 타협은 개별 의원들의 입법에 따른 이해관계를 고려하지 않는다.

정당법과 선거법, 정당법과 국회법 사이의 이러한 비조응은 개별 개혁법들의 불완전성을 확대하면서 전체적으로 정당 약화의 방향으로 작용하고 있다.

2. 개혁의 불완전성 해소

오승용은 2004년의 제도개혁을 “신자유주의 혹은 시장논리에 입각한 개혁”으로 보면서, 고비용/저효율 정치구조 개혁을 위한 “작은 정부, 규제완화, 반부패, 생산성, 비용, 효율 등이 개혁의 키워드”였으며, 이러한 “신자유주의적 제도개혁은 대표성이나 반응성 보다는 생산성과 효율성의 논리만을 강조하기 때문에 민주주의를 촉진하기 보다는 그 반대의 방향으로 정치체제의 변화를 유도할 가능성도 있다”고 진단한다.⁴²⁾ 혹은 2004년 제도개혁은 권위주의로 부터의 벗어나는 개혁 과정이 충분한 민주적 동력을 얻지 못함으로써

42) 오승용, “정치관계법 개혁의 성격과 내용: 2004년 개정 정치관계법을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제15집 1호, 2005, p. 156.

나타난 일종의 과도기적 절충태로 평가될 수 있다.⁴³⁾ 2012년의 국회법 개정 은 그것을 가능하게 했던 정치적 맥락, 즉 18대 국회에서 벌어졌던 다수의 폭력사태와 여야 간 극한대립으로 인한 국정의 교착 등을 통해 이해할 수 있지만, 현재의 정당과 선거 현실을 고려한다면 지나치게 이상적 입법으로 결과할 가능성이 크다. 한국 국회가 다수의 의지가 실현되는 통로가 아니라 소수의 권리가 과도하게 강조되는, 혹은 소수당의 동의 없이는 다수당의 의지가 관철될 수 없는 제도로 변화했기 때문이다.

현재의 상황에서 개혁의 불완전성 해소의 대 주제는 ‘민주성’의 회복이며 그 키워드는 분권과 참여라고 할 수 있다. 그것을 바탕으로 정당의 대표성과 반응성이 개혁의 성취가 될 것이다. 문제는 이러한 정당 개혁을 어디서 시작할 것인가이다. 출발점은 2012년 국회법이다. 2012년 국회법은 현재의 정당과 정당 조직의 역량, 선거법의 제한적 요소에 따른 개별의원의 자율성과 입법역량에 대한 비현실적 평가에 기초한 것이지만, 여러 장점을 가진 개혁이라고 평가할 수 있다. 소수주의적 협의제는 국회의 대표기능을 전제로 한다면 입법과정에서의 숙의(deliberation)를 촉진할 수 있다. 더불어 좋은 입법의 가능성이 줄어드는 것이 사실이지만, 나쁜 입법을 막는데 있어 매우 긍정적인 효과가 있다. 주지하듯이 나쁜 입법의 해악은 좋은 입법이 가져오는 혜택보다 훨씬 크다. 한국 국회에 대한 국민들의 평가가 긍정적인 경우가 없었지만, 국회선진화법은 그를 위한 첫 걸음을 뗀 것이라고 평가할 만하다. 문제는 입법 취지를 살리는 방향으로의 추가적인 개혁이다.

V. 정당개혁의 경로

43) 하네스 모슬러, “지구당은 왜 2004년에 폐지되었는가? 다중흐름모형을 적용한 정당조직개혁 결정 과정 연구.” 『한국정치연구』 제17집 2호, 2008.

정당개혁을 포함한 정치개혁 방안은 ‘현실적’이어야 한다. 규범적 구상은 개혁의 목표를 제공할 수 있지만, 그 경로와 내용을 구체적으로 규정하거나 실제로 실현될 수 없다. 장훈의 지적처럼, “현실의 관문을 의식하지 않는 규범적 제도설계는 의도대로 현실을 개혁하기를 기대할 수 없다. 정치개혁의 정치 과정을 의식하지 않는 제도적 처방은 단지 행운이나 우연에 기대하는 셈이다.”⁴⁴⁾ 현실적인 정당개혁은, 그러나, 개혁 주체 및 그 대상들의 이해관계의 대립을 전제하기 마련이어서 합의에 이르기 어렵다. 다만 현재 시점에서도 개혁의 대략적인 방향은 이미 주어진 셈이다.

정당개혁에 대한 논의의 시작은 (1) 국회선진화법이 요구하는 여야의 국정 운영 방식이 어떻게 변화할 것인가이다. 국회선진화법은 정당지도부의 개별 의원에 대한 강력한 통제를 부정적 외부효과로 가져올 가능성이 가장 크지만, 역으로 정당 지도부의 정치적 선택에 따라 소속 정당 개별 의원들의 자율성과 국회 내 투표 선택을 암묵적으로 허용할 가능성 역시 존재한다. 후자의 방향이 국회선진화법과 여론이 희망하는 국회 운영의 방식이기 때문이다. 다른 한편, 전자의 경우, 즉 여야 정당 지도부에 의한 개별의원 통제가 강화되는 경우라면, 국회의 정상적 운영을 위해서는 여야 간, 혹은 정부와 야당 간 정책 협의가 필요하다. 여야 정당 지도부와 정부의 협상과 타협의 정치력이 언론과 여론의 테스트 대상이 될 것이다. 여야 정당 지도부가 대중과 미디어 및 소속 의원들에 의한 이러한 검증에서 실패한다면, 국회선진화법이 요구하고 개별 의원들이 추구하는 자율성을 향한 시민사회에서의 개혁 동력이 발생할 수 있다.

국회선진화법의 입법 취지를 실현하는 방향으로의 국회가 운영된다면, 정당지도부는 “당내 민주화를 통한 정당의 대표성과 정당성 제고를 중심으로 하는 투입중심(input-oriented)의 개혁방안에(만) 치중하기보다는, 구체적인 현안 이슈들에 대해 설득력 있는 정책마련과 표출을 위한 산출중심(output

44) 장훈, 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』, 서울: 나남, 2012, p. 109.

-oriented)⁴⁵⁾의 정당운명을 위해 노력해야 한다. 이를 위해서는 정당의 정책 역량의 강화가 필수적이다.

관련해서, 2013년 6월 14일 발표된 (2)-1 민주당의 개혁 혹은 변화의 방향은 하나의 중요한 이정표다. 민주당 개혁방안은 중앙당 당직자를 현행 150명 수준에서 법정 인원인 100명 수준으로 줄이고, “중앙당에서 줄어드는 인원을 당 싱크탱크인 민주정책연구원으로 배치, 연구원에 정책전략실을 부활하고 이 가운데 상당수를 지역정책협력관 형태로 시·도당에 내려 보내 정책 플랫폼을 구축함으로써 중앙당의 기득권을 내려놓고 전체적인 정책기능을 활성화하겠다는 것이다.”⁴⁶⁾ 민주당의 이러한 중앙당 기능 개혁은 정당의 정책 능력강화와 나아가 분권으로 가는 현실적인 로드 맵으로 기능할 수 있다. 말하자면 중앙당이 각급 단위 정당조직에 대한 서비스 정당으로의 변화를 시도하고 그것이 성공적으로 이루어진다면 이를 바탕으로 비 위계적 정당구조 설계의 단초가 주어질 수 있다.

여기에 (2)-2 안철수 신당이 어떤 조직형태를 갖느냐 역시 중요하다. 정치인 안철수가 갖는 ‘운동성’ 혹은 ‘대중동원능력’은 상당한 정도로 약화된 것이 사실이지만, 완전히 소멸했다고 평가하긴 이르다. 이들이 추구하는 새로운 정당이 어떤 조직 형태를 갖추며 어느 정도 성공하느냐의 문제는 안철수 신당에 그치지 않고 민주당의 조직형태에도 영향을 미칠 것이며, 궁극적으로는 새누리당 역시 그 영향권 하에 있다고 보아야 한다. 아직 구체적인 안이 발표된 바 없지만, 안철수 주변 인사들의 인적 구성과 이들의 여러 언급들을 고려한다면, 단위 지역 혹은 지구당 차원의 조직 강화를 통한 지지자 중심 정당의 제도적 구축을 위한 상당한 노력을 기울일 것으로 보인다.

이상의 요인들, 즉 국회선진화법의 내적 동력에 의한 여야 간 정치행태의 변화 압박 및 민주당 발 및/혹은 안철수 발 정당개혁 노력은 두 가지 가능성을

45) 주인석, “한국 정당발전의 유형화에 대한 비판적 검토: 조직변화의 실제와 개혁방안 간의 모순.” 『한국정당학회보』 제8권 1호, 2009, p. 31.

46) 동아일보 2013/06/14. <http://news.donga.com/Main/3/all/20130614/55862585/1>.

갖는다. 첫째는 이들 요인들이 개별 의원의 자율성 제고와 정당의 정책 능력 강화, 여야 간 협상과 타협의 정치력 제고 등의 방향으로 이루어지는 경우다. 둘째는 여야 간 극한 대립이 장기적으로 벌어지면서 입법 교착상태가 지속되고, 개별 의원들의 정당 지도부에 대한 예측이 강화되며, 그 결과 대중의 정당과 국회에 대한 신뢰와 정치효능감이 지속적으로 하락하는 경우다. 첫 번째 경우는 자체동력에 의해서, 두 번째 경우는 시민사회와 미디어의 압력에 의해서, 새로운 정당법 개정을 위한 ‘기회의 창(window of opportunity)’이 열릴 수 있다. 주지하듯이 기회의 창은 문제(problems), 정책대안의 존재(solution 혹은 policy), 정치적 주체의 형성(politics)의 요소가 결합(coupling)될 때 열린다. 부정적 압력에 의한 것이든 긍정적 동력에 의한 것이든 사회적 의제의 형성은 정책입안 주체 형성을 추동한다. 이상을 배경으로, 정당개혁은 다음 단계는 (3) 정당조직 개혁으로부터 출발하여, (4) 중앙당과 시·도당, 지구당 사이의 분권, (5) 원내정당의 기능강화로 이어질 수 있다.

(3) 정당조직 개혁 논의는 지구당 조직 부활에 대한 논의로부터 시작될 수 있다. 이 경우 과거 지구당 운영의 폐해를 되풀이하지 않기 위한 정교한 제도적 장치의 설계가 필수적이다. 예컨대 다음의 아이тем들이 고려될 수 있다, 즉 “지구당 복원을 중심으로 조직당원 확충, 지구당 중심의 당 운영, 당비에 기초한 정당 재정, 국고보조금 배분 시 당비납부비용 반영, 당원 및 지구당이 중심이 되는 상향식 의사결정, 상향식 공직자후보추천⁴⁷⁾ 등이다.

여기서 지구당 부활의 가장 기본적인 전제는 지구당 단위에서의 ‘충분한’ 수의 당원확보다.⁴⁸⁾ . 충분한 당원의 확보는 지구당 자체 운영을 위한 재정적

47) 오승용, “정치관계법 개혁의 성격과 내용: 2004년 개정 정치관계법을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제15집 1호, 2005, p. 173.

48) 마인섭(2004)에 따르면, 민주당의 경우 “2001년 현재 전국적으로 당비를 납부하는 당원이 전체 당원의 0.57%인 10,000여명이며 이는 산술적으로 한 선거구당 평균 약 500명이 채 안 된다.” 한나라당의 경우는, “2001년 현재 전체 당원은 약 2,600,000명이지만 당비를 납부하는 당원은 그 가운데 0.5%이다.” 충분한 수의 당원 확보는 사실 매우 지난한 과제이며, 정당 개혁의 목표이자 그 완결점이다. 유권자 속에서의 정당(party in the electorate)이 안정적으로 자리잡고 기능하기 위해서는 정당의 존립 근거인 이익의 집약과 대표, 구체적인 정책의 제시와 입법, 정부에 대한

독립의 필수요건이자 지구당 내 의사결정 과정에서 활동적 소수(분파)에 의한 다수 형성을 어렵게 혹은 불가능하게 하는 요인이다. 말하자면 지구당 내 의사결정 역시 민주적 의사형성 과정의 기본 요건, 즉 ‘의사결정 결과의 불확실성의 제도화(혹은 안정화)’가 이루어져야 한다. 더불어 부활된 지구당은 지역 당원이나 지지자들의 자발적인 참여로 운영되는 자율적 조직이어야 한다. 지구당은 일상적으로 새로운 지지자의 충원, 기존 지지자에 교육과 홍보 프로그램을 운영하며, 선거 기간에는 후보자 당선을 위한 선거운동 조직의 역할을 수행한다. 지구당이 일상적으로 그리고 선거기간 동안 지지자와 지역의 이익 규정, 표출, 집약의 역할을 하는 것이다. 말하자면 지구당은 당원과 잠재적 지지자들의 소통과 결사를 위한 기본 통로이자 수단이다.

지구당은 자체적인 재정 운영권한과 후보추천(선정) 권한을 갖는다. 여기에 지구당 운영의 독립 혹은 중앙으로부터의 예측을 차단하기 위한 지구당 운영의 독립이 이루어져야 함은 물론이다. 과거의 지구당 운영은 단수의 국회의원, 자치단체장, 혹은 광역의회 의원 등이 담당토록 함으로써 이들 개인의 사조직이 되는 현상을 피할 수 없었다. 부활되는 지구당은 복수의 운영위원회로 구성되거나,⁴⁹⁾ 운영위원 및 운영위원장과 선출직 공직 후보자의 분리가 이루어져야 한다.

지구당의 공직후보추천 권한은 부활된 지구당의 핵심 권한이자 기능이다. 분권화되고 개방된 공직후보추천은 정당개혁의 중대 결절점이다. 이를 바탕으로 이후의 정당개혁과 민주화 과정이 진행될 수 있다. 상향식 정당공천이 이루어지기 위해서는, 다시 한 번, 지구당 부활의 전제였던 ‘충분한’ 수의 당원 확보가 필수적이다. 그렇지 않은 경우 상향식 정당공천이 이루어지기 위해서는 제한형(즉 정당 간 교차투표(cross voting)의 금지) 경선이 이루어

충분함 감시 등의 기본 역할이 지속적으로 이루어질 필요가 있겠지만, 그 구체적인 방법에 대한 논의는 별도의 상세한 논의가 필요할 것이다.

49) 정연정, “정당의 지방조직 활성화 방안: 지구당 제정립의 필요성을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제19집 3호, 2009.

져야 할 것이지만, 경선 형식의 결정은 지구당 상황에 따라 결정할 수 있을 것이다. 더불어 고비용, 과열양상의 지구당 후보 경선을 막을 수 있는 별도의 장치 역시 필수적이다. 마인섭의 지적처럼, “특히 영남이나 호남지역과 같이 공천경쟁이 본 선거에서의 경쟁보다 더 치열할 것으로 예상되는 지역의 후보자들은 정당공천을 위한 선거에서 승리하더라도 본 선거를 치르기도 전에 본선거보다 더 많은 비용을 지불하여야 할런지도 모른다. 고비용과 과열의 공천경쟁은 후보자 본인뿐 아니라 자칫 선거관리의 경제적 비용과 정치적 퇴보의 비용도 함께 지불해야 할 우려도 있다.”⁵⁰⁾

다음은 (4) 중앙당과 지역 정당의 분권이다. 중앙당의 권한 축소는 결국 중앙당 기능의 조정이다. 중앙당은 시·도당 및 지구당과의 ‘수평적 네트워크의 허브’ 혹은 ‘서비스 정당’으로 스스로의 권한을 축소해야 한다. 지구당과 시·도당 및 중앙당은 비 위계적, 수평적 관계를 갖는다. 시도당과 중앙당은 시도와 전국 차원에서의 지구당 대표자들의 협의체로 기능한다. 지구당과 시·도당, 지구당과 중앙당뿐만 아니라 시도당과 중앙당은 위계적 구조가 아닌 협조적 네트워크의 개별 단위다. 시·도당은 시도를 단위로 하는 협조적 네트워크의 허브이고, 중앙당은 시도당과 지구당 모두를 단위로 하는 협조적 네트워크의 허브로서 기능한다. 시도당과 중앙당은 각각 협조적 네트워크의 허브로서 지구당 차원의 단위 이익과 의사를 조정하며, 상향식 의사 결정의 통로이고, 중앙당은 시·도당 및 지구당, 시·도당은 지구당에 대해 정책 개발, 선거 전략, 선거자원을 지원하는 ‘서비스’를 제공한다. 시·도당 및 지구당의 중앙당으로부터의 자율이 보장되기 위해서는 각각의 운영구조가 완전한 상향식으로 구성될 필요가 있으며, 각 단위의 선출직 공직자, 즉 국회의원, 자치단체장, 광역의회 의원 등은 지구당 및 시도당 운영에서 배제한다. 시·도당 및 지구당 운영을 복수의 운영위원회를 통한 집단운영으로 하든, 단수의 운영위원장 체제로 하든, 이들 운영위원은 소속 당원들의 투표에 의해 결정하고 이들의

50) 마인섭, “국회의원 선거와 후보선출제도 개혁방안.” 『한국정당학회보』 제3권 1호, 2004.

공직 출마를 금지하는 규정 역시 필요하다. 이렇게 되면 시·도당 및 지구당은 당원들의 자발적 결사체로서 중앙당으로부터 독립하여 완전한 자율성을 가질 수 있다.

이어서 (5) 원내정당의 강화이다. 보다 구체적으로는 “소속 국회의원들의 정책분야별 전문성 강화, 정책연구기관의 역량강화, 뉴스미디어관리를 포함한 당내 커뮤니케이션 구조의 집중화, 원내당 지도부의 정책적·전략적 자율성 확대 등”이 고려될 수 있으며,⁵¹⁾ 더불어 국회의 공적 기구의 강화 역시 원내정당을 강화하는 방향으로의 변화를 꾀할 수 있다. 예컨대 국회입법조사처의 강화, 상임위원회별 전문 인력의 보강, 의원연구집단의 지원 강화 등을 고려할 수 있다.

VI. 결론

정당은 민주주의 정치과정의 중심적 역할을 한다. 각기 다른 동력으로 움직이는 시민사회, 대통령과 행정부, 국회를 연계하고 이러한 연계를 통해 이들 제도들이 안정적이고 일관된 방향으로 작동하게 하는 역할은 정당만이 유일하게 담당할 수 있다. 이러한 정당의 역할은, 그러나 다른 한편으로, 시민사회, 대통령과 행정부, 국회로부터 영향에서 자유로울 수 없다. 따라서 정당개혁은 정치제도 전체에 대한 개혁과 연관되어 있다. 정당개혁에 대한 논의가 다양한 차원에서 이루어질 수밖에 없는 이유다.

본 논문은 이상을 전제로 가능한 정당개혁의 경로에 대해 논의했다. 정당개혁은 정당조직 개혁으로부터 시작해야 하고, 현실에서도 그럴 가능성이 크다. 폐지된 지구당 조직의 부활이 정당조직 개혁의 핵심이다. 지구당 조직은 개방

과 자율을 중심으로 한 정당기능의 강화와 정당민주화를 이룰 수 있는 기본 단위이자 통로이다. 부활된 지구당 조직은 중앙당과 시·도당 사이의 분권을 통해 다시 한 번 정당기능의 강화와 정당민주화로 나아갈 수 있다. 분권화, 민주화된 (원외) 정당조직은 원내정당과의 기능분화를 통해 정치과정의 중심적 역할을 완성할 수 있을 것이다.

이러한 일련의 개혁과정이 시작되는 정치적 모멘텀(momentum)이 언제, 어떤 계기에 의해 생겨날지를 예단하기는 어렵다. 정당개혁은 복잡한 정치과정의 결과이며 동시에 보다 광범위한 정치개혁의 시작이다. 문제의 심각성에 대한 여론이나 정치적 리더십, 문제해결 방안에 대한 광범위한 합의 등이 정당개혁의 전제조건이지만 그것만으로 충분치 않다. 이들 모두가 일정한 방향으로, 동시에, 일정한 강도 이상으로, 결합되어야만 한다. 이러한 결합에 어떤 패턴이나 법칙은 없다. 단지 많은 경우 우연적인, 그러나 폭발적인, 정치과정이 필요할 뿐이다. 그러나 학의 대상으로서의 정치가 그러할 뿐, 현실로서의 정치는 우연을 넘어서는 리더십의 영역에 있다. 새로운 리더십의 역할을 기대하며 글을 마친다.

51) 주인석, “한국 정당발전의 유형화에 대한 비판적 검토: 조직변화의 실제와 개혁방안 간의 모순.” 『한국정당학회보』 제8권 1호, 2009, p. 31.

참고문헌

- 강원택, “정치개혁의 과제와 전망: 정당, 선거, 정치자금.” 임혁백 외, 『21세기한국 정치의 비전과 과제』, 서울: 민음사, 2005.
- 강원택, “한국정당연구에 대한 비판적 검토.” 『한국정당학회보』 제8권 2호, 2009.
- 길정아·이하경, “한국정당의 분권화 및 포괄성에 관한 비교연구: 제18대 총선의 후보자 공천과정을 중심으로.” 『한국정치연구』 제18집 1호, 2012.
- 김영태, “17대 국회의원선거의 공천제도와 공천과정: 지역구 후보공천을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제3권 2호, 2004.
- 김영태, “정당의 정치적 동원과 투표참여: 19대 총선을 중심으로.” 『한국정치연구』 제21집 3호, 2012.
- 김용호, “정당구조 개혁 방안.” 박세일·장훈 공편, 『정치개혁의 성공조건: 권력투쟁에서 정책경쟁으로』, 동아시아연구원, 2003.
- 김용호, “최근 한국정당의 개혁조치에 대한 평가.” 『한국정당학회보』 제7권 1호, 2008.
- 김용호, “한국정당 연구의 학문적 정체성 확립을 위한 성찰.” 『한국정당학회보』 제7권 2호, 2008.
- 마인섭, “국회의원 선거와 후보선출제도 개혁방안.” 『한국정당학회보』 제3권 1호, 2004.
- 박경미, “18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제7권 2호, 2008.
- 박명호, “정당환경의 변화와 의회-정당의 관계.” 『한국정당학회보』 제3권 1호, 2004.
- 박상훈, “민주화 20년, 한국 민주주의의 방향 전환이 필요한 이유.” 『황해 문화』 제53호, 2007.
- 박찬표, “한국정당민주화의 과제: ‘정당민주화’인가 ‘탈정당화’인가.” 『정당의 민주화에 관한 각국 사례비교』, 2002.
- 박찬표, “전문가 정당 정치론 대 대중정당 정치론.” 최장집·박찬표·박상훈, 『어떤 민주주의인가』, 서울: 후마니타스, 2007.
- 서복경, “정당개혁과 한국민주주의의 미래 ‘원내정당화’ 논의의 재고.” 『동향과 전망』 제60호, 2003.
- 손병권, “협의제, 소수주의제, 그리고 국회의장의 위상.” 한국의회발전연구회 32주년 기념 학술회의, 2013.

- 오승용, “정치관계법 개혁의 성격과 내용: 2004년 개정 정치관계법을 중심으로.” 『21세기 정치학회보』 제15집 1호, 2005.
- 이갑윤·이현우, “국회의원 표결과 정당 영향력: 17대 국회를 대상으로.” 『한국정치연구』 20(2), 2011.
- 이현출, “정당개혁과 지구당 폐지.” 『한국정당학회보』 제4권 1호, 2005.
- 임성호, “원내정당화와 정치개혁.” 『의정연구』 통권 제15호, 2003.
- 장훈, “지역주의 경쟁의 전환을 위한 제도개혁의 모색: 대결에서 합의와 수용의 민주주의로.” 『한국정당학회보』 39, 2002.
- 장훈, 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』, 서울: 나남, 2012.
- 전용주, “후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원선거를 중심으로.” 『한국정치학회보』 39(2), 2005.
- 전용주, “제19대 국회, 국회의원, 사회경제적 배경, 정치충원, 사회적 대표성.” 『의정연구』 제35권, 2012.
- 전진영, “국회의원의 정당충성도 분석: 성차는 존재하는가?” 『한국정당학회보』 제19집 1호, 2012.
- 정연정, “정당의 지방조직 활성화 방안: 지구당 재정립의 필요성을 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제19집 3호, 2009.
- 정진민, “민주화 이후 한국정당체계의 변화: 정당체계의 재편성 가능성.” 『의정연구』 제12호, 2001.
- 정진민, “정당개혁의 방향: 정당구조의 변화를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제2권 2호, 2003.
- 정진민, “17대 국회의원선거에서의 상향식 공천제도와 예비후보 등록제.” 『의정연구』 제11권 1호, 2004.
- 정진민, “지구당 폐지 이후의 새로운 정당구조와 당원중심 정당운영의 범위.” 『한국정당학회보』 제2권 2호, 2005.
- 정진민, “민주화이후의 정치제도: 원내정당화를 중심으로.” 『국가전략』 제13권 2호, 2007.
- 주인석, “한국 정당발전의 유형화에 대한 비판적 검토: 조직변화의 실제와 개혁방안 간의 모순.” 『한국정당학회보』 제8권 1호, 2009.
- 최장집, “한국 민주화의 제도디자인 서설.” 『아세아연구』 제47권 3호, 2003.
- 최장집·박찬표·박상훈, 『어떤 민주주의인가』, 서울: 후마니타스, 2007.

하네스 모슬러, “지구당은 왜 2004년에 폐지되었는가? 다중흐름모형을 적용한 정당조직개혁 결정과정 연구.” 『한국정치연구』 제17집 2호, 2008.

ABSTRACT

What is to be done for party reform?

Ryu, Jae-Sung(KeiMyung University)

This article is to present a possible path to reform political parties after analyzing previous studies and arguments on the results of the past reforms for political parties. To reform political parties is necessary for democratic expansion and depth-ness. I start my argument with the evaluations that past reforms are limited in its goals and agreements among diverse political groups. Furthermore, each reform did not fit each other and resulted in weakening political parties. Therefore, party reforms at present should aim at strengthening political parties. This articles shows how and where party reforms should start and argues that starting point for party reform should be organizational reform of political parties.

Keywords : political party, party reform, political party law, election law, the National Assembly law

투고일: 2013년 10월 30일, 심사일: 2013년 11월 12일, 게재확정일: 2013년 12월 11일