



여의도연구원

국민행복을 디자인합니다

정책토론회 자료집

2015년 9월 22일(화) 14:00

국회의원회관 제1소회의실

여의도연구원 정책자문위원회·정책플라자위원회 합동 정책토론회 한국 정당정치의 선진화

- 목 차 -

발제: 한국 정당정치의 선진화 (이재원)	1
토론: I. 한국 정당정치가 나아갈 길 (조화순).....	11
II. 한국 정당정치에 대한 진단과 처방 (이상환).....	17
III. 한국 정당정치의 과제 (김영수).....	22
IV. 한국 정당정치의 발전을 위하여 (이인실).....	29

여의도연구원 정책자문위원회·정책플라자위원회 합동 정책토론회 개요

1. 일정

- 가. 일시: 2015. 9. 22(화) 14:00 ~ 16:30
- 나. 장소: 국회의원회관 제1소회의실
- 다. 주최: 여의도연구원

2. 개회식(14:00~14:30)

- 가. 국민의례
- 나. 축 사: 김무성 새누리당 대표최고위원
- 다. 인사말: 김종석 여의도연구원 원장

3. 토론회(14:30~16:30)

- 가. 주제: “한국 정당정치의 선진화”
- 나. 사회: 이병욱 교수(세종대 공공정책대학원)
- 다. 발표: 이재원 명예교수(美 클리블랜드 주립대)
- 라. 토론: 조화순 교수(연세대 정치외교학과)
이상환 교수(한국외대 정치외교학과)
김영수 교수(영남대 정치외교학과)
이인실 회장((사)전문직여성 한국연맹)
- 마. 질의 및 응답

4. 폐회식(16:30)

- 가. 원장님 마무리 말씀
-

한국 정당정치의 선진화

이 재 원

(美 클리블랜드 주립대 언론학 명예교수)

1. 서언:

외국에서 보는 Korea는 상당히 긍정적인 면이 많은 나라입니다. U.N.의 반기문 사무총장, 세계은행의 김용 총재, 2010 Vancouver Winter Olympics 때의 김연아, LPGA 경쟁에서 단연 두각을 보이는 한국·한국계 여자 골퍼들. 또한 어디를 가나 눈에 띄는 현대·KIA 자동차들, LG 로고가 붙은 air-conditioning units, 세계 곳곳에서 흔히 보이는 삼성의 cell-phones 들. 이들은 분명 한국의 자람이며 한국의 위상을 드높이고 있습니다.

이러한 자랑스러운 한국 출신들, 한국 상품들은 모두가 까다롭기 짝이 없는 절차와 안전 규격에서 국제 규격·규칙·규제를 극복하고서 진출하였다는 점을 눈여겨보아야 합니다. 꿈수나 일시적 방편이 통하지 않는 것이 international standards 이며 rules 입니다.

국내에 들어 와서 보는 한국 역시 역동적인 면이 없는 것은 아닙니다. 사람 사는 세상이니까 잦다한 사고, 부정행위, 이탈, 불합리한 관행들이 계속되기도 하지만, 그래도 성실하게 생활을 영위하는 국민이 대다수임에는 의심의 여지가 없어 보입니다. 농촌에서 연로한 농부들이 퇴약별에서 하루 종일 밭일을 하는 모습을 보노라면 이러한 분들이 납부하는 세금이 국고에 들어가고 있다는 생각을 금할 수가 없습니다.

국민이 내는 혈세가 국가의 예산을 만들고 그 예산에서 국회의원들의 연봉이 지급된다는 사실을 생각하면 근래의 국회와 국회의원들이 밥값을 옳게 하고 있는지 의심이 들 때가 많습니다. 정당정치가 주로 국회라는 무대에서 진행되고 있기에 그러한 생각을 하게 마련인가 봅니다.

2. 정당정치 행태:

한국의 정당정치가 원활하게 진행될 수 있는 여건이 어려운 것만은 아닙니다. 보수와 진보라는 기조이념을 축으로 하는 양당 구도가 정착되어가고 있고, 인종문제나 종교적 사회갈등도 약한 편입니다. 모든 국민이 단일 언어문화권이고 문맹율도 낮으며, 자유민주주의와 시장경제에 기반한 자본주의 근간에 근본적인 거부세력 또한 비교적 약한 편입니다.

물론 한국에서는 남북 분단 대치상태라든지 통일 과업이라는 어려운 과제가 위압

적인 제약으로 상존하고 있고, 더불어 국제테러와 불법이민·피난민·난민 문제가 언제까지 무관한 남의 나라 일로 계속 될지는 미지수이기도 합니다. 그럼에도 불구하고 정당 운영을 위한 국고로부터의 공적 후원이 이처럼 후할 수가 없는 곳이 한국입니다.

이러한 좋은 여건에도 불구하고 정당정치와 정치문화는 안타깝게도 지극히 실망스러운 실태를 보이고 있는 것이 현실입니다.

(a) 가장 먼저 드러나는 특징은 “정쟁 혹은 계파싸움 = 정치” 라는 행태입니다. 이러한 풍조에서 국회가 마치 정쟁만을 하라는 무대인 것처럼 쓰이고 있고, 그럼으로써 국회가 의회로서의 본연의 임무를 다하지 못하고 있습니다. 정책 안건이나 국가적 관심사를 놓고 벌이는 정쟁은 마땅히 있을 수 있지만, 그럴 때에도 토론과 타협 보다는 필사 투쟁의 행태를 보이기 일쑤였습니다. 시청률을 계산하는 일부 언론매체가 이러한 경향을 부추기기도 합니다.

(b) 또한, 정당이 대의민주주의(representative democracy)를 수행하는 과정에서 시민사회(civil society)와 국가기관과의 제도적 매개체(institutionalized mediator)의 역할을 하기보다는 오히려 특정 이해집단의 볼모 역할을 하고 있는 양상을 보이고 있습니다. 정당이 특정 이해집단의 본체로 전락한 격입니다. 세월호 참사 이후 피해자 가족들이 단식투쟁을 하였을 때 이 분들이 단식에 합류하여 그들과 함께 단식을 하는 것이 정치인의 임무라고 착각하는 어느 정당의 지도자도 있었습니다.

(c) 집권당이 다수당임에도 불구하고 걸맞는 역할을 하지 못하고 있는 것이 현실입니다. 그러한 집권당이 행정부와 마땅히 공조를 하는 것이 정상일 터인데 그것을 마치 선심이나 쓰는 것처럼 하는 행태 역시 기이한 현상입니다. 국민들로부터 그만한 지지를 받아 다수당이 되었다면 국정에 소신껏 참여하라는 위임을 받은 것입니다.

(d) 국회선진화법으로 인한 압도적 다수(Supermajority)규정이 국회의 통상적인 의사결정을 지연시키고 있는 것이 커다란 장애요소로 보입니다. 압도적 다수(Supermajority)규정은 헌법의 개정이라든지 국가의 중대사항에 국한되어야 할 것입니다. 다수결 원칙(simple majority)의 쇠퇴는 국정 마비로까지 이어질 수 있습니다. 미국에서 헌법 해석과 합헌 결정의 최후 보루인 대법원의 상당수 결정이 5:4로 이루어지고 있음을 음미해 볼 수 있습니다. 최근의 동성간 결혼 합헌 판결

역시 5:4였습니다. 아마 보다 두드러진 결정은 2000년의 대통령선거시 Florida州의 선거인단 선거 개표를 둘러싼 논쟁이었습니다. 당시 대법원이 George Bush가 미국대통령에 당선되게 만든 결정 역시 5:4 였습니다. Bush는 이 판결로써 선거인단 당선 확정선인 270표에 한표 많은 271표로 당선되었습니다. 또한 그러한 판결을 당사자와 국민들이 수용하는 정치문화가 돋보이는 케이스였습니다. 다수결 원칙이 국가적 재앙을 막은 예이기도 합니다. 한국에서 만일 이러한 사태가 일어났다면 어떤 일이 일어났을지 모르겠습니다.

(e) 지도층, 특히 정치인들의 “준법정신” 이 술선수범이 되지 못하는 경우가 너무 잦습니다. 법치주의(rule of law)를 법을 만드는 정치인 스스로 준수하지 않는다면 이는 어불성설입니다. 검찰의 소환이 있으면 “이에 응할지를 생각해 보겠다”고 말하는 정치인이 있는가 하면, 대법원의 판결로 감옥행을 하면서 법원을 비판하며 꽃다발을 받아 들고 들어가는 유명 정치인, 더 나아가서는 외국의 대사에게 칼질을 한 현행범이 경찰에 끌려가면서 자기주장을 외치는 장면을 보면 “법 집행기관의 나약함” 마저 보이기도 합니다. 그런데 그 꽃다발 정치인에게 부과된 벌금을 각출 운운하는 정당지도자가 있었으니 실망스럽기 짝이 없습니다. 이러한 분들은 일반서민들이 미세한 규정을 어겼을 때 얼마나 고통스러운 과정을 겪는지를 모르는 모양입니다.

더불어 “공공기관 요원의 헌신적 복무태세나 직업적 사명감” 역시 해이한 현상이 눈에 띕니다. 세월호 참사 당시 해경의 희생자가 없었다는 사실은 놀라운 기록이었습니다. 9/11 사태때 3,000명의 전체 희생자가 발생했는데 그 중 70명은 경찰이었고 344명이 소방관이었습니다. 지난 8월의 중국 텐진 폭발사고시 일반 희생자는 130명 정도이었고 추가로 소방관의 희생은 50여명 이었습니다.

3. 보수정당의 당면 과제:

(a) 보수정당의 정체성 확립과 기초이념에의 확신, 그리고 그러한 확신에 따른 실천성을 강화하는 것이 필요해 보입니다. 나아가서 이러한 정당 활동이 국가를 위한 존재가치를 추구하는 과정이라면 국가의 정체성에도 연계됩니다. 진보성향의 정당들은 그들의 주의 주장을 펼치는 데에 거리낌이 없어 보이는데, 보수정당은 그들의 신념을 개진하고 설득하는데 지극히 소극적이라는 느낌이 듭니다. 이는 아마 보수주의를 협의로 해석하여 ‘수구주의’ 로 인식하는 데에 기인하는 것 같습니다. 보수주의는 수구에 매인 것이 아니고 현실성에 초점을 두

는데, 현실은 무단히 변화하는 진화과정이므로 변혁의 개념을 숙명적으로 내포하고 있습니다. 이러한 과정에서 시민 개개인의 “자유”와 “책임”을 강조함으로써 진보계열의 정당과 차이점을 드러냅니다.

(b) 보수정당은 정당의 일차적 목적인 “이념적 결집”, “정책 입안·추진”, “후보 선출”과 같은 기본 역할에 충실해야 합니다.

(c) 더 나아가서, 유권자와 시민들의 계도와 정치교육에 선도적 역할을 해야 합니다. 근래 한국에서는 “국민의 눈높이”라는 대중영합주의(populism)가 마치 그것이 민주주의의 요체인 양 유행하는 것을 봅니다. “국민의 정서”, “국민에게 가까이 가겠다”는 뜻에서는 올바른 자세입니다만, 사회를 이끄는 지도자적 소임에는 미흡합니다. Leaders는 lead하는 사람입니다. 또 “국민의 눈높이”가 한일관계 개선에 걸림돌이 되고 있는 것은 아닌지 생각해 볼 일입니다. 세월호 참사 이후 장기간 국정이 어려웠을 때 여당이 한 일이 무엇이었는지 자문을 해 보아야 합니다. 북한의 핵무기 위협에 관한 “국민의 눈높이”는 있거나 한 것인지 의아스럽습니다.

(d) 정당 정책연구소의 활성화가 필요합니다. 정당의 이념에 기반한 국가적 어젠다에 관한 심층적·포괄적 연구의 결집이 있어야 하고, 이를 통하여 당원과 시민대중, 차세대 정당지도자들을 육성하는 교육활동이 이루어져야 합니다. 모든 국민들의 안위에 관련된 안보·국방, 미래지향적 관점에서의 교육·문화, 일상생활에 직결된 노동·고용·경제, 북한의 도발과 인권문제--여의도연구원에 기대되는 역할은 실로 중차대합니다. 이러한 국가적 어젠다 아이템들은 충분한 기간을 통하여 공론화가 이루어져야 합니다. 북한의 핵무기 개발과 위협은 남의 일이 아닌데 한국에서 이렇게 무관심한 현실은 참으로 기이한 현상입니다.

(e) 국회 상임위원회의 활성화를 통하여 국회의 정상화를 꾀하는 것이 정당정치 발전에도 커다란 도움이 됩니다. 특히, 상임위별 현안이나 쟁점에 관한 “청문회(Hearing)” 제도가 보편화되면, 그러한 쟁점이 정쟁의 수단으로 머물러 정치과정 자체를 마비시키는 악폐를 개선할 수 있습니다. 동시 다발적으로 열리는 현재의 국정감사제도는 감사라기보다는 정쟁의 연속으로서 요식행위처럼 보입니다. 청문회를 보편화하면 모든 국회의원 개개인의 역량을 최대한 발휘하는 기회가 되고 소관 상임위별 전문성의 함양에도 도움이 됩니다. 또한 상임위 위원장들의 활동이 부각되면서 현재의 당대표·최고위 중심의 정당정치 행태가 개선될 수도 있습니다. 상임위의 활성화로 중앙당 power game이 견제가 되면 국회가

국회 본연의 책무인 입법활동을 하는데 촉매제가 됩니다. 효율적인 청문회 운영을 위해서는 “허위증언” 방지와 “국회모독죄”의 처벌 강화가 우선되어야 함은 물론입니다.

청문회에서 다루어지는 중대사안은 언론매체를 통하여 국민 전반에 걸친 정치·교육·시민교육의 효과가 있을 것입니다. 이슈에 관한 공론화가 이루어짐은 물론입니다. 예를 들자면, 통일준비위원회가 대통령 직속으로 운영되고 있는데 여기서 도대체 무엇이 준비되고 있는지 또한 어떠한 문제점이 대두되고 있는지, 청문회가 밝혀서 국민들의 궁금증을 풀어줄 수 있습니다. 국군의 방어태세에 관해서는 “만반의 준비”, “철통같은 방비”, “원점타격”과 같은 시원시원한 발언들이 난무하는데, 국민들로서는 믿을 수 있는 국군이기를 바랄 뿐입니다. 이러한 언약도 청문회를 통하여 공개적으로 점검이 된다면 국민들에게 더 없는 신뢰와 믿음을 얻을 수 있습니다.

4. 후보 선출의 민주화:

현재 Primary(예선)에 관해서 “국민참여형” 후보 선출이라는 의견이 회자되고 있습니다. 정당별 후보는 일반 국민보다 당원이나 당 지지자들이 참여하여 뽑는 것이 정당정치요체입니다. 그러므로써 정당은 당의 존재 의미와 정체성을 살리게 되고, 그러한 후보가 General Elections(본선)에서 국민의 지지를 얻도록 하는 것이 또한 정당의 책무입니다. 다만, 미국의 제도화된 정당정치와 정책중시의 정당문화가 한국과 다른 현실을 감안하여 운영될 필요는 있다고 봅니다. 국민참여의 취지에서 여론조사 방도를 언급하는데 근래의 여론조사는 극도로 저조한 응답률 때문에 방법론상 결함을 내포하고 있다는 점을 유의하여야 합니다.

후보 선출이 상향식으로 되는 것이 바람직하다는 데에는 이론의 여지가 없습니다. 그러나 구체적으로 어떠한 방식이 되어야 공평하고 효율적인지는 지극히 한국적인 현실과 한국에서의 지방당 구조 및 당원 확보 현황과 성격에 따라 다를 수 있으므로 여기서 제가 감히 논할 과제는 아니라고 봅니다.

예선을 통한 상향식 지역구 후보 선출이 정착된 미국의 Primary제도를 참조할 필요는 있습니다. 그곳의 “하원의원 예선”은 일반적으로 모든 당이 공조하여 州별로 동시에 실시하는 것이 대부분이지만, 어떤 주에서는 단독으로 하는 케이스도 있습니다. 각 당의 규정(rules)이 적용되고, 州별 선거법(state election laws)이 각각 있고, 州별로 2-6월에 걸쳐 선거일이 다르고 연방 단위의 선거 세

칙이 없는 것이 특징입니다. 공무원 윤리법이 연방 차원에서 선거운동자금 모금 활동에 적용되는 것이 예외입니다. 州(States)별로 본 Primaries의 형태는 아래와 같습니다. 이는 투표권 행사 방식으로 본 예선유형입니다.

- * Open Primary--등록 (voter registration) 을 마친 유권자가 투표장에서 자기의 선택 정당별로 자유롭게 투표. 등록 시에 당의 선택이 있었다고 해도 무관함.
- * Closed Primary--등록 시에 명기한 자기선택의 당에만 허용하는 투표.
- * Semi-closed Primary--투표장에서 무소속 유권자에게 당의 선택을 허용하는 투표. 위의 세 유형이 대체로 우세한 유형임.
- * Top Two--정당별 투표가 아님. 당적에 관계없이 최고득점 2인이 본선에 진출. 두 후보가 같은 당에서 나올 수도 있음.(California & Washington).
- * Louisiana System--예선이 없음. 11월의 본선에서 모든 후보가 경쟁. 50%를 넘는 득표자가 있으면 승자 확정. 없으면 12월에 Top Two가 결선(runoff elections) 을 치름.
- * Blanket Primary--정당별 투표가 아닌 본선식 투표. 정당별 최고득점자가 본선 진출.

참고로, 미국의 하원의원 선거에는 비례대표제가 없으나, 상원의 구성을 각 州에 동일하게 2인씩 의석을 배정함으로써 州 단위별 광역구 비례시스템 성격을 띄고 있습니다. (하원의원의 2년 임기, 상원의 6년 임기/ 2년 마다 3분의 1 교체, 대통령의 4 + 4 년 임기 또한 정치의 영속성 차원에서 눈여겨 볼 수 있겠음.)

5. 맺는 말:

정쟁 중심의 정치에서 국가 어젠다에 충실한 정치풍토를 보고 싶습니다. 정당은 중앙당 중심에서 벗어나 저변 확대로 기초이념의 확산에 보다 많은 노력을 기울이기를 기대합니다. 국회 상임위의 활성화 방안으로 청문회제도의 보편적 도입을 권장하고 싶습니다. 정당은 기초이념을 살리는 정책연구와 국민을 위한 정치교육활동을 강화했으면 좋겠습니다. 또한, 정치인부터 준법정신과 더 나아가서 법정신을 존중하는 태도를 숭선수범하여 국민들에게 귀감이 되었으면 좋겠습니다.

Francis Fukuyama 교수는 역사의 종착역으로서의 자유민주주의(Liberal Democracy)를 논하면서 이의 근간으로 자유(liberty)와 평등(equality)을 꼽았습니다. 또한 이 두 가지의 근간이 각각 일방적으로 질주하지 않고 평형적(tradeoff) 발전이 있는 사회가 이상적인 정치문화라고 관찰하였습니다. 이러한 평형적 발전은 양당의 타협으로 이루어 질 수도 있고, 당 별로 포용노선을 취함으로써 가능할 수도 있습니다. 그러한 차원에서 前 영국총리 Tony Blair가 Anthony Giddens의 “제 3의 길” (The Third Way)을 택한 이유입니다. 그의 당이 Labour Party이었기에 한국의 진보성향 정당에게 특히 요긴한 지혜라고 느껴집니다.

정당정치的主 무대인 국회가 미진한 현실을 보면서 저의 소박한 생각을 말씀드렸습니다. 국회의원들의 가슴에 위엄스럽게 달린 금뱃지 속에 예쁘장스럽게 도안된 태극기 문양을 넣어 드리고 싶습니다. 감사합니다.

한국 정당정치가 나아갈 길

조 화 순

(연세대학교 정치외교학과 교수)

1. 정당의 소멸?

미국 외교 전문지인 포린 폴리시(Foreign Policy)는 “오늘은 있지만 내일은 없는 것들(Here today gone tomorrow)”이라는 기사에서 정당이 21세기를 넘기지 못하고 소멸될 것이라고 전망했다. 유엔 미래보고서 역시 정당은 정치적 의사 결정 과정에서 배제되고 개인이 직접 정부나 관계 당국에 접촉하는 ‘마이크로 참여주의’가 발달할 것이라고 예측했다. 이들은 무슨 이유로 정당을 사라질 것으로 보고 있는가? 정당은 사라질 것이며, 사라지고 있는가?

2. 정당을 둘러싼 구조적 환경의 변화

여전히 정당이 한국사회의 중요한 정치적 기제임에도 불구하고 정당 위기 혹은 소멸론이 대두하고 있는 것은 정치권에 대한 냉소적 비판을 반영한다. 그런데 기술과 사회의 분화를 배경으로 하고 있는 구조적인 변화에도 주목할 필요가 있다. 인터넷과 같은 비약적인 기술의 발전은 전세계를 하나의 ‘네트워크’로 연결시키고 근대사회를 지탱해 온 정치의 형식(form)과 조직(organization)에도 전하고 있다. 예를 들어 이제 시민은 소셜미디어나 블로그에서 최신 뉴스를 접하고, 정부나 정당의 대안을 기다리는 대신 인터넷을 통해 직접 의견을 표명하고 네트워크 조직을 통하여 해결하려 한다.

3. 네트워크 사회의 도전

새로운 커뮤니케이션 기제는 정치참여의 물질적, 심리적인 비용을 경감시켜 시민의 직접 정치참여에 대한 거리를 없애고, 정치인과 시민의 실시간 소통을 가능하게 해 정치적 이념의 중재자(brokers of ideas)로서 정당의 필요성을 약화시키고 있다. 이것은 새로운 정치세력과 시민에게는 정치적 기회구조의 변화를 의미한다. 이미 네트워크 사회의 도전은 일상적인 시민의 생활뿐만 아니라 선거 운동방식, 선거캠페인을 변화시키고, 정치여론의 형성과 확산과정, 그리고 권력 구조의 변화를 추동하는 핵심적 매개체이다.

4. 민주주의를 위한 새로운 제도의 모색

정당을 통한 대의제 민주주의의 문제점과 비효율성이 곳곳에서 드러나고 있지만 현 시점에서 그 소멸을 예단하는 것은 선부른 감이 있다. 그것은 먼저 제도의 경로의존성과 기존 집단의 이해관계로 인해 정당은 그 위기를 극복하려는 나름의 대안(alternative)을 제시하고 있기 때문이다. 대안은 크게 두 가지로 나타나고 있다. 첫째, 정당은 뉴미디어를 활용하는 선거전략을 활발히 사용하고 있다. 둘째, 대표적 대의기구인 정당은 뉴미디어의 발달로 인한 정치사회적 변화를 오픈 프라이머리와 같은 제도를 통해 흡수하려고 노력하고 있다.

5. 민주주의 실현을 위한 새로운 제도 필요: 민주주의 3.0

아직 시작에 불과한 정보혁명의 시대에 정보기술의 고도화는 인류가 발달시켜 온 근대 대의제 민주주의와는 다른 형태의 제도들을 발달시킬 가능성을 열고 있다. 정보기술은 시민들의 선호와 의지를 수집하고 체계화할 수 있어 대의제 민주주의로는 파악할 수 없는 시민들의 일반의지를 파악할 수 있다. 정보기술을 이용하면 선거에 의해 선출된 정치엘리트가 아니라 시민 스스로가 자신들의 선호에 관한 의사를 표현해 정책적 선호를 결정할 수 있다. 유권자 스스로가 법을 제정하고 예산을 결정하는 시스템이 가능하고 투표 자체도 인터넷과 모바일을 이용해 국민들의 참여가 용이해진다.

정당이라는 제도가 처음 만들어질 때와는 달리 시민들의 가치관과 이해관계가 보다 다양해지고 있다는 사실에도 주목해야 한다. 민주주의를 지탱하는 제도를 고안했던 근대 초기와는 달리 시민들의 가치관과 이해관계는 복잡하고 다양해져 지역을 중심으로 한 선거제도는 한계가 있다.

6. 오픈 프라이머리

오픈 프라이머리(open primary, 국민공천제)의 도입은 정당이 제도를 유지하면서도 구조적인 변화를 반영하고 대의제 민주주의의 한계를 극복하려는 것으로 평가할 수 있다. 선거를 앞둔 정당들이 그 공식적인 후보를 선출하는 과정에서 일반 시민들을 참여하게 하여 유권자와의 네트워크를 공고히 하고 정당 조직의 한계를 극복하는데 기여할 수 있다.

물론 오픈 프라이머리에 대해서는 정치권 내에서 논의가 분분하다. 오픈 프라이머리는 2002년 대선을 앞두고 처음 등장한 이래 여러 차례 시행은 되었지만 안정적으로 제도화되지 못했다. 각 정당마다 유권자들의 모집 방식이나 비율, 절차상의 차이가 있었고, 선거 때마다 정당의 선거 전략에 의해 바뀐다는 점이 문제였다. 오픈 프라이머리는 우려하는 것처럼 기존 정치인에게 유리하고 정치신인에게 불리한 점도 있다. 그러나 진입장벽을 완화하는 제도(예를 들어 현행 선거일 120일전으로 되어 있는 예비 후보자 등록을 변경)를 만들고 해 정치 신인의 진입장벽을 낮춰주는 것이 필요하다.

또한 제도 개혁은 현재 논의되고 있는 것처럼 결과에 대한 계산, 도구적 합리성, 효율성의 측면만을 가지는 것은 아니다. 제도가 전달하는 개혁, 민의반영에 대한 의지, 혁신의 ‘상징성’ 역시 중요하다. 오픈 프라이머리와 같은 제도개혁은 현재 정당이 가지고 있는 대의민주주의의 한계를 개선하려는 노력을 ‘상징’ 하는 것으로 의미가 있다. 새로운 제도는 사회에서 허용되는 행동에 대한 척도나 경계를 설정해 준다. 제도가 새로 만들어지면 새로운 규범과 가치, 원칙이 만들어지고 전파하는데 기여할 수 있다. 새로운 제도를 만들고 이를 통해 선거가 이루어지면 궁극적으로 네트워크 사회의 구조적 변화가 초래하는 정당위기론을 극복할 수 있다.

7. 최선 혹은 차선의 정치적 합의

제도의 생성과 변화를 연구해 온 제도주의자(institutionalist)들은 제도변화는 경로의존성(path-dependency)을 가진다는 것을 증명해 왔다. 제도는 많은 사람들의 이해관계, 정체성, 아이디어를 반영하기 때문에 쉽게 변화하지 못한다. 바로 이러한 제도의 성격 때문에 모든 개혁에는 정치 지도자의 현명한 리더십과 합의의 정치가 필요하다.

21세기 정당위기론에 직면한 정당은 이제 ‘어떻게 시대의 흐름을 선도할 수 있을까?’ 라는 질문을 던져야 한다. 고대 그리스 도시국가의 직접 민주주의, 근대의 대의 민주주의를 넘어서 정보사회의 구조적 변화에 부응하는 새로운 민주주의 제도, 민주주의 3.0을 고안해야 하는 시점이다.

한국 정당정치에 대한 진단과 처방

이 상 환

(한국외국어대학교 정치외교학과 교수)

○ 한국 정당 정치의 균열 구조와 역사적 흐름

- 민주 대 반민주: 1950년대 이래 / 1990년대 초 김영삼 정부 이후 변화
- 영남 대 호남: 1960년대 이래 / 1990년대 말 김대중 정부 이후 변화
- 좌파 대 우파: 1970년대 이래 / 2000년대 초 노무현 정부 이후 변화
- 균열 구조의 개선과 수렴 = 민주 대 반민주 < 영남 대 호남 < 좌파 대 우파 ...
- 선진화 = 민주화 + 지역화합 + 이념수렴 ...
- 21세기형 선진화 = 신민주화(법치주의/제도화/코리안 드림=아메리칸 드림에서 유러피안 드림으로) + 신산업화(민간주도/소프트웨어/성장을 통한 분배=중산층 혜택) ...

○ 한국 정당 정치의 현주소 (한계를 중심으로)

- 소모적인 정쟁: 정책 논쟁이 아닌 진영 싸움
- 대의민주주의 왜곡: 국민 대변이 아닌 이해관계 집단 대변
- 비효율적인 당정관계: 정책 공조 아닌 정책 불화
- 결정방식의 정당성 훼손: 의사 결정이 아닌 정당화를 위한 결정방식
- 도덕적 해이: 봉사 의식이 아닌 특권 의식
- 당리당략적 정당분립: 철학·사상·정책에 의한 것이 아닌 정권 획득·유지를 위한 이합집산 (인물위주, 지역연고)
- 탈이데올로기적 정당선호: 유권자들이 정당을 선택할 때 이념적이기보다는 사회적 배경과 개인의 이해관계에 의해 정당선호

○ 한국 보수정당의 한계와 대안 모색

- 수구적 이미지 탈피: 한국적 정체성 확보와 실용주의 추구를 중심으로 한 선진화 모색
- 부패 이미지 탈피: 인적 청산과 제도적 투명성 제고를 중심으로 한 선진화 모색
- 권위주의적 이미지 탈피: 국민과 함께하는, 국민과 눈높이를 같이 하는, 국민의 뜻을 이끌어 가는... 인기영합이 아닌 국민계도를 중심으로 한 선진화 모색
- 폐쇄적 지도자 육성 이미지 탈피: 신진 정치인 유입과 지도자 부상 과정의 개방화를 중심으로 한 선진화 모색
- 기득권 이미지 탈피: 사회적 약자에 대한 생산적 복지 정책의 수립과 중산

- 층 이하 출신의 인재 등용을 중심으로 한 선진화 모색
- 시민(사회)단체와의 괴리 이미지 탈피: 이익 공조가 아닌 여론 수렴 네트워크로서의 시민단체와의 공조를 중심으로 한 선진화 모색
- 세계화 시대 한국 정당정치의 바람직한 방향
 - 국민참여 경선제 도입을 통한 정당체계의 안정화 및 대표성과 책임성 확보: 민주적 상향식 공천제도(open primary 등)의 도입 (소수 정당 지도자의 공천권 독과점 개혁, 후원자-수혜자 관계가 만연한 정당 내부 구조 개혁)
 - 권력분산 제도 도입을 통한 과두화된 정당조직의 개선: 한국 정당의 과두화 원인은... 여당은 1인에 의한 정당의 조직화, 야당은 여당에 대결하기 위한 투쟁단체로서의 전략적 요인에 따른 것
 - 이데올로기적 정체성과 정책 노선의 조화: 정당 이념의 순수성 유지와 조직 확대의 딜레마 해결, 정당 목적과 지지집단 목적 간 괴리의 딜레마 해결 등
 - 시민사회와의 정책 연계와 직능형 전문가 정치의 강화: 정책 네트워크 구조의 전문화 및 다원화

한국 정당정치와 과제

김 영 수

(영남대학교 정치외교학과 교수)

1. 1987년 이후 정당정치의 과제 → ‘민주주의’ 신장

1) 국가 민주화: 대통령 권력의 견제 → 국회 권력의 강화

2) 정당 민주화

- (1) 보스 私黨(personal party) → 당내민주주의, 당정분리
- (2) 정치 엘리트 → 시민 참여 확대(2002, 대통령후보 오픈 프라이머리)
- (3) 정당 카르텔 체제 → 신생 정당 진입 확대(2004, 1인2표제 혼합형선거제)

3) 사회 민주화: 노동자, 농민 등 powerless 집단의 신규 진입 허용

※ 기타

- (1) 지역주의 극복 → 중대선거구제 시도(노무현대통령) 석패율제(2011 선관위)
- (2) 고비용 정치 극복 → 지구당 폐지(2004), 오세훈법(2004)

2. 2004년 이후 정당정치의 과제 → governance 제고

1) 권력의 역전: 대통령 → 국회 (2004년 노무현대통령 탄핵)

(1) 국회선진화법(2012) = 소수결제 → 좀비국가

(2) 국회법 개정안(2015)

- 천정배 의원: “역대 대통령들이 국회 다수당인 여당을 지배함으로써 국회와 정치를 식민지처럼 지배해 왔고, 대다수 정치인들은 종주국 군주인 대통령의 권력에 들어붙어서 자기의 영달을 도모해왔다”, “한국정치의 가장 중요한 과제 중의 하나가 국회와 정당이 대통령 권력으로부터 독립을 쟁취하여, 국회가 국민의 대표기관으로서 실질적 위상을 확립하는 것이다.”

- 박근혜 대통령: (개정안 거부 전문) [前略] 이번 국회법 개정안은 국회가 사실상 정부의 시행령 등의 내용까지 관여할 수 있도록 하고 법원이 아닌 국회가 시행령 등의 법률 위반 여부를 심사할 수 있도록 하고 있습니다. 이러한 점에서 정부의 입법권과 사법부의 심사권을 침해하고 결과적으로 헌법이 규정한 삼권분립의 원칙을 훼손해서 위헌 소지가 큼니다. 이것은 사법권을 침해하고 정부의 행정을 국회가 일일이 간섭하겠다는 것으로, 역대 정부에서도 받아들이지 못했던 사안입니다. [중략]

이것은 다른 의도로 보면 정부를 압박하기 위해 충분한 검토 없이 서둘러 여야가 합의했다는 방증이기도 합니다. 이 개정안은 국가행정체제와 사법체제를 흔들 수 있는 주요한 사안으로, 여야의 주고받기 식이나 충분한 검토 없이 서둘러서 진행할 사안이 아닙니다.

정치가 국민을 위해 무엇을 할 수 있나를 먼저 생각하고, 정부의 정책이 잘 될 수 있도록 국회가 견인차 역할을 해서 국민들이 잘 살 수 있도록 최선을 다해야 함에도 불구하고 그동안 정부와 정부 정책에 대해 끊임없는 갈등과 반목, 비판만을 거듭해 왔습니다. 그 단적인 예로 지금 정부가 애써 마련해서 시급히 실행하고자 하는 일자리 법안들과 경제 살리기 법안들이 여전히 국회에 3년째 발이 묶여 있습니다. 가짜 민생법안이라고 통과시켜주지 않고, 청년들의 일자리 창출을 해볼 수 있는 기회마저 주지 않고 일자리 창출을 왜 못하느냐고 비판을 하고 있습니다. 언제까지 이런 법들을 통과시켜주지 않으면서 정부에만 책임을 물을 것인지 묻고 싶습니다.

국회와 정치권에서 국회법 개정 이전에 당연히 민생 법안의 사활을 건 추진이 필요함에도 불구하고 정치적인 이해관계에 묶인 것들부터 서둘러 해결되는 것을 보고 비통한 마음마저 듭니다. 정부를 도와줄 수 있는 여당에서조차 그것을 관철시키지 못하고 있는 이런 상황에서 국회법 개정안으로 행정업무마저 마비시키는 것은 국가의 위기를 자초하는 것이기 때문에 불가피하게 거부권을 행사할 수밖에 없습니다.

국회에서 처리 못한 기가 막힌 사유들로 국회에서 처리 못한 법안들을 열거하는 것이 어느덧 국무회의의 주요 의제가 되어버린 현실정치가 난감할 따름이다. [중략] 연계처리에 합의했던 관광진흥법을 포함해서 서비스산업 육성을 위한 서비스산업발전기본법안 등 청년일자리 창출을 위한 많은 법안들은 길게는 3년이 다되도록 상임위에서 제대로 논의되지도 못하고 발이 묶여있는 상황입니다. [중략] 진정 정부의 방향이 잘못된 것이라면 한번 경제 법안을 살려라도 본 후에 그런 비판을 받고 싶습니다. 정치적 대립으로 인해 국민들에게 꼭 필요하고, 정부가 반드시 해야 할일을 제때 해

내지 못하는 일이 일상화되면서 정치의 문제가 경제와 민생을 위협하는 상황이 지속되어 오는 데도 정치권에서는 정부 비판과 반목만을 거듭해 오고 있습니다. [중략]

그러나 늘상 정치권에서는 언제나 정부의 책임만을 묻고 있습니다. 이번 국회법 개정안은 정부의 행정마저 정쟁의 대상으로 만듦으로써 국정에 심각한 지체와 퇴행을 불러올 수 있다는 것은 자명한 일입니다. [중략] 이번 국회법 개정안 문제는 헌법의 문제이자 우리 미래가 달린 정치와 국정의 기본질서에 관한 문제로 당장의 정치적 편의에 따라 정부가 따라갈 수는 없는 일입니다.

- 이진석(조선일보 경제부 차장): “차라리 의원내각제 합시다.” 최근 만난 한 전직 고위 경제관료는 “국회가 가로막아서 정부의 핵심 경제정책이 표류하는 일이 반복되지 않느냐”면서 “입법부와 행정부의 협력이 필요하다면 의원내각제를 생각해 봐야 할 때도 된 것 같다”며, “정부가 어떤 경제정책을 내놓아도 국회 동의를 없으면 불가능한 상황이니 그럴 거면 내각제를 하자는 것”이라고 했다. 그는 현행 대통령제는 장기적으로 추진돼야 할 경제정책과는 궁합이 맞지 않는다고 했다. “정권이 교체되면 직전 정부에 대한 전면 부정이 벌어진다”면서 “이전 정부의 정책과 인력을 폐기처분하다시피 하지 않느냐”고 했다. ... 더 큰 문제는 현행 대통령제가 단임제라는 족쇄를 차고 있어 대통령제의 장점이라는 강력한 리더십과 거리가 멀어졌다는 것이다. 단임제 대통령은 청와대에 들어가고 2년쯤 지나면 여당을 우군으로 믿고 국정을 운영할 수 없게 된다. 대통령은 멀리해야 할 사람이거나 공격할 대상으로 전략한다. 대통령을 배출한 당은 더 이상 여당 노릇을 하지 않는다. 실제로 여당이 사라지기도 한다. 대통령제에서 여당은 대통령이 당적을 보유하고 있는 당을 뜻하는데, 대통령들이 쫓기듯 탈당해야 한다. ... 분명한 힘없는 단임제 대통령이 계속 나오면 저성장 고령화라는 숙제를 풀기 위해 멀리 내다보고 꾸준히 추진해야 할 경제정책들은 설 자리가 없어진다는 것이다. 우리 경제가 일본처럼 장기침체의 늪에 빠져들고 있다는 우려가 커진다. 5년 단임이라는 태생적 한계를 갖고 있는 대통령들이 이런 상황을 타개할 수 있을지 걱정스럽다.(조선일보, 2015.6.16)

2) <대통령-정당>관계

(1) 노무현대통령 탄핵(2004)

- <대통령-야당> 관계: 강한 정당 기울로 인하여 대통령의 설득 어려움.

(2) 유승민 사태(2015)

- <대통령-여당> 관계: DJ 이후 대통령의 지배권 상실 → 당정분리, 대통령 탈당

3. 한국 정당의 과제: Building State Capability

- governance: 세월호 참사, 메르스 파동 → 위기관리 무능력 → 갈등 증폭
- vision: 저성장시대 진입 → 청년실업 → 대한민국은 어디로 가는가?

한국 정당정치의 발전을 위하여

이 인 실

((사)전문직여성 한국연맹 회장)

여의도 연구원의 정책자문위원회 : 정책플라자 위원회가 출범하면서 여의도 연구원이 마련한 합동토론회에서 ‘한국정당정치의 선진화’에 관하여 패널로 발표할 기회를 갖게 되어 무한한 영광으로 생각합니다.

이재원 교수님의 ‘보수의 시각으로 본 국가적인 아젠다를 위한 정당정치’ 발제문을 통해 많이 배웠습니다.

한국정치나 정치인들의 실망스러운 행태의 지적 부분은 국민의 한사람으로 십분 공감을 하며, 보수정당의 당면과제의 여러 부분도 정치에 관여하고 있는 분들 모두 가슴에 새겨야 할 것으로 생각합니다.

정당 활동은 국가를 위한 존재가치를 추구하는 과정이어서 국가의 정체성에도 연계 되어야 하며, 다양한 국민의사를 결집하여 국가정책과 목표에 반영시킨다는 정당의 기본 역할에 충실해야 하겠으므로, 국민과 가까이 하면서 국민의 정서를 기반으로 활동하는 것이 정당의 올바른 자세이고, 정쟁에 함몰된 정치가 아닌 국가 어젠다에 충실한 정치 풍토를 진작하여야 하며, 정치인이 법정신을 존중하는 태도로 국민의 귀감이 되어야 한다는 말씀에도 동의합니다.

정치학을 전공하시는 교수님이신 다른 패널분들과는 달리, 정치에 관한 전문가적인 식견을 갖지 못하고 정치에 관여한 바도 없는 저로서는 일반 국민의 입장에서 발제자의 “기본에 충실하여야 한다”는 말씀과 상통하는 가장 원론적인 말씀만 드리고 싶습니다.

내년 총선에서 선출되는 국회의원은 국민 전체의 대표자로서 입법부인 국회를 이루는 구성원입니다. 국회의원은 지역구에서 선출이 되지만 대의민주주의 하에서 국민을 대표하는 권한이 부여된 헌법기관의 지위를 가지며, 아울러 국민 전체의 이익을 위해 국정운영을 견제 감독하여 하는 권한과 의무도 갖고 있습니다. 따라서 특정 지역구에서 당선되더라도 특정 지역의 이익을 대변하는 것이 아니라, 국민 전체의 이익을 위해 활동하여야 합니다.

정치 분야의 경험과 식견이 깊으신 분들일 수록 이와 같은 정치의 가장 기본적인 책무에 투철하게 복무하고 있는지 항상 자문하고 성찰할 필요가 있을 것이고, 일반 국민들이 정당과 정치인들에게 바라는 바도 이와 같은 기본에서 크게 벗어나지 않는다고 생각합니다.

발제자께서도 말씀하신 것처럼, 우리나라가 안고 있는 독특한 점이 바로 남북의 대치상황에서 나오는 보수와 진보의 이념대결이고, 이것이 국민을 불모로 한 정쟁과 계파싸움으로 나타나고 있습니다.

우리나라 전체 국민이 모두 같은 생각을 가질 수 없는 것과 마찬가지로, 국민을 대표하는 국회의원이나 정당이 전부 같은 모습으로 활동할 수 없는 것은 너무나도 당연하며, 전부가 일색으로 같은 생각과 같은 모습인 사회가 바람직하지 않은 것도 당연합니다. 하지만, 방법론상의 차이가 있다 하더라도 무엇이 국익이고 국민을 위한 길인지, 궁극적인 국가의 목표가 무엇인지에 대해서는 통합이 필요할 것이며, 이견의 선전과 정치적 투쟁도 우리 헌법체제의 테두리 안에서만 인용되어야 하겠습니다.

그러나 한국의 정당정치가 대표하고 있는 이와 같이 경색된 이념적 갈등과 지형은 통상적인 노력으로는 쉽사리 바뀌지 않을 것입니다. 그러나 한국의 이념적 지형의 한계가 발전적으로 극복되어야만 우리가 궁극적으로 추구하는 통일도 가능할 것입니다. 남북한의 주민들 모두가 통일의 지지자가 될 수 있는 정치, 정치지형의 근본을 전면적으로 재편하기 위한 정치, 남북한 주민통합을 통하여 이념적 갈등과 정쟁을 대승적으로 극복하려는 정당정치가 시작되어야 이념적 갈등을 줄일 수 있을 것으로 생각합니다. 보수정당이라면 통일시대를 위한 외교, 교육, 법률 등을 준비하고 남북한 주민들의 알권리를 보장하기 위한 노력이 필요할 것입니다. 우리나라의 성숙된 정당정치가 통일을 앞당길 수 있는 촉매가 될 것입니다.

정치는 국민을 잘 살게 하기 위해 존재하는 것입니다. 또한 나라의 가치와 이익을 정당하게 배분하는 것도 정치의 주요 기능일 것입니다. 국민이 잘 살도록 하는 데는 파이를 크게 하여 절대적인 배분의 양을 늘리는 것도 중요하지만, 함께 잘 산다는 국민의식의 통합을 위해 상대적인 가치와 이익의 배분이 일부 기득권층의 이기심을 극복하고 사회적인 정의감에 부합하도록 하는 것도 중요합니다. 현재 정부가 추진하고 있는 4대 개혁과 청년일자리를 만들기 위한 노력에 보수정당이 적극 조력해야 할 이유도 여기에 있습니다.

마지막으로 여성운동에 몸담고 있는 입장에서 한 말씀을 더 드리고자 합니다. 굳이 여성골짜기를 언급 않더라도 이미 대한민국의 여성은 세계 최고의 능력을 갖고 있습니다. 그러나 우리 사회는 이렇게 우수한 여성들의 능력을 제대로 키워

주지도 못하고 활용하고 있지도 못합니다. 정치권을 비롯한 어느 분야를 보더라도 전문 여성인력의 비율은 비정상적으로 저조하므로 적극적인 정책적 배려가 필요합니다. 눈앞의 편의와 이익에 급급해 여성들이 제대로 일할 수 없도록 만드는 여러 사회적 장애를 방치한다면 출산과 인구문제, 고령화 문제, 교육비용의 낭비, 여성의 경력단절 문제 등 어느 하나도 해결하지 못하고 침체된 미래를 맞게 될 것입니다.

감사합니다.

새누리당의 싱크탱크인 여의도연구원에서는 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 정책세미나를 개최하고 있습니다.

「정책세미나 자료집」의 전문을 www.ydi.or.kr에서도 보실 수 있습니다.

게재된 내용은 발표자 및 토론자의 개인 의견이며, 새누리당 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.



여의도연구원

서울특별시 영등포구 국회대로 76길 22 기계산업진흥회 신관 3층
전화: (02) 2070-3300 팩스: (02) 2070-3331 (우 150-729)