제 4 장

정당구조 개혁 방안

김 용 호

인하대 정치외교학과 교수

1. 서 론

이 글의 목적은 민주화 이후 지난 16년간의 한국 정당정치를 평가하고, 그동안 한국 정당이 이룩한 정치적 성과와 함께 아직도 해결하지 못하고 있는 문제점을 분석한 후, 개별정당과 정당체제 수준에서 개혁 방안을 제시하고자 한다. 정치개혁연구팀이 정당개혁을 중시하는 이유는 한국의 신생 민주주의가 공고화되려면 정치개혁이 필요하고, 정치개혁이 성공하려면 정당개혁 없이는 불가능하기 때문이다. 정치개혁은 헌법개정, 선거제도, 정치자금제도, 국회제도 등을 포함한 광범위한 영역에 걸쳐 있는데, 이러한 분야마다 정당이 핵심적인 행위자로 등장하기 때문에 정당개혁 없이 정치개혁이 이루어질 수 없다. 이처럼 정당은 현대정치의 필수불가결한 요소이자, 민주정치의 정당한 수행자(*legitimate actor*)로 자리잡고 있다. 우리 사회에서는 정당에 대한 불신이 강하여 '정당 없는' 정치, 또는 정당정치의 대안을 주장하는 경우가 있으나 이런 주장들이 여전히 안이한 관찰에 기초해 있거나 심각한 문제점을 안고

있다. 예를 들어, 우리나라에서 두 차례나 군부쿠데타 직후 일시적으로나마 '정당 없는' 정치가 있었으나, 오히려 정당정치 시기보다 부정부패나 권력남용 등 더 많은 문제점을 드러내었다.

그리고 정당과 국회를 중심으로 한 대의제 민주주의 대신 일부 학자들이 시민사회나 국민이 국정운영에 일상적으로 참여하는 직접민주주의, 심의민주주의, 결사체 민주주의, 참여민주주의 등을 대안으로 제시하고 있으나 비현실적이다. 왜냐하면 정당을 비롯한 정치사회만큼이나 시민사회가 많은 문제점을 안고 있고, 이런 제도를 도입하는 경우 국가적 비용이 상대적으로 많이 들고, 아직 어느 나라도 지방정부가 아닌 국가적 차원에서 이런 제도를 도입한 적이 없기 때문에 매우 위험한 발상이다. 따라서, 현행 한국 정당의 문제점을 해결하는 방안으로 전면적으로 대의제 민주주의를 폐지하거나 대체하기 위해 국민이나 시민사회가 국정에 일상적으로 참여하는 새로운 형태의 민주주의를 도입하는 것은 시기상조라고 본다. 더욱이 국민들이 선거를 통해 국정운영의 책임자와 국가정책을 선택하는 대의제 민주주의 방식을 제대로 구현하지 못하고 있는 현실에서 과연 직접 민주주의적인 요소를 가미하는 경우 효율적인 국정운영이 이루어질 것인가? 이에 대해 정치개혁연구팀은 매우 회의적이기 때문에 정당개혁을 비롯한 정치개혁의 기본방향은 대의제 민주주의의 정착에 두는 것이 바람직하다고 보았다. 이제 정치개혁의 목표를 대의제 민주주의의 공고화에 두고, 이를 위해 정당이 제 기능을 발휘하고 정당정치가 구조화되어 예측가능한 정치를 할 수 있도록 정당을 개혁하는 것이다.

2. 민주화 이후 정당정치에 대한 평가

우리들이 민주화 이후 정당정치를 평가하는 이유는 현행 정당정치에서 무엇이 문제이며, 이러한 문제의 원인이 어디에 있으며, 앞으로 무엇을 어떻게 개혁해 나갈 것인지에 대한 실마리를 찾으려는 것이다. 그런데 정당정치를 평가하는 기준은 매우 다양하지만 여기서는 주로 경쟁성(*competitiveness*), 안정성(*stability*), 대표성(*representativeness*), 민주적 책임성(*democratic accountability*), 통치력(*governability*)이라는 다섯 가지 척도를 중심으로 논의해 보고자 한다.[1] 첫째, /정당정치의 경쟁성을 평가해 보면 과거 권위주의시기에 비해 나아지고 있다. 민주화 이후 정당간의 경쟁은 매우 공정해지고 있으나 정당내 경쟁은 여전히 비경쟁적인 요소가 강하다. 과거 한국의 정당정치는 권위주의 리더십 아래 정당다원주의(*party pluralism*)와 정당일원주의(*party monism*)적 요소가 가미된 제한적 정당다원주의(*limited party pluralism*)의 성격이 강하였다. 즉, 권위주의 집권세력은 다당제 형식을 채택했으나 반대세력의 정치적 도전을 차단하기 위해 온갖 비민주적 수단과 방법을 동원하여 집권당의 장

1) 민주화 이후 한국의 정당과 선거제도에 대한 평가는 다음 논문을 참조. 장훈은 대표성, 통치능력(*governability*), 안정성 등을 기준으로 1998년까지의 정당과 선거제도를 평가한 결과 통치능력은 중간 내지 하위를 오갔으나 대표성과 안정성은 시종일관 하위라고 평가하였다. Jaung Hoon(2000), "Electoral Politics and Political Parties," in *Institutional Reform and Democratic Consolidation in Korea*, Larry Diamond and Doh Chull Shin, (eds.), Hoover Institution Press, pp. 43~72. 한편 장훈은 정당정치의 제도화문제와 사회통합기능에 초점을 맞추어 한국의 정당정치 10년을 평가한 적이 있다. 장훈(1997), "한국 민주화 10년의 정당정치: 공고화의 지연과 맹아적 정당정치의 지속," 최장집 · 임현진 공편, 《한국사회와 민주주의: 한국민주화 10년의 평가와 반성》, 나남출판, pp. 251~282.

기집권을 도모하였다.

그러나 1987년 이후 점차 선거제도와 선거과정의 비경쟁적 요소가 제거되고 시민의 정치적 자유와 권리에 대한 제약이 사라지고 있다. 해방과 더불어 우리나라에 도입된 정당다원주의가 40여 년간 왜곡되거나 억압을 받다가 민주화 이후 점차 회복되어 가고 있다.[2] 이를 구체적으로 살펴보면 먼저 대선방식에서 과거의 비경쟁적인 대통령 간선제를 직선제로 전환한 후 정당간의 정권교체를 포함한 평화적인 정권교체가 4차례나 이루어진 것은 매우 소중한 정치적 성과이다. 이제 아무도 선거 이외의 방식으로 정권을 장악할 수 있다고 생각하기가 어렵게 되었다.

또 국회의원 선거에서 비경쟁적 요소를 가진 중선거구제를 소선거구제로 전환하였고, 비례대표 의석 배분방식, 선거구 획정 등에서 제도적 불공정성을 개선하기 위해 노력해 오고 있다. 예를 들면 과거에는 제1당이 득표율에 상관없이 비례대표의석의 3분의 2를 무조건 차지하다가, 민주화 직후 2분의 1을 배분받도록 했으나, 다시 의석률에 따라 배분했다가, 이제 기본적으로 득표율에 따라 배분하도록 함으로써 제도적 불공정성이 크게 줄어들었다. 더욱이 유권자가 비례대표 후보에 대한 선호를 표시할 수 없는 현행 선거제도가 위헌이라는 헌법재판소의 최근 결정에 따라 오는 2004년 총선부터 유권자가 소선거구 후보와 비례대표 후보를 선택하는 1인 2표제가 도입될 예정이다. 그리고 지금까지 선거구의 인구편차를 1 대 4까지 허용했으나, 최근 헌법재판소가 인구편차를 1 대 3 이내로 줄이도록 결정함에 따라 과거에 비해 표의 등가성이 높아지게 되었다.

민주화 이후 선거운동 과정을 평가해 보면 관권개입과 동원선거양상이 현저히 줄어드는 대신 유권자들의 자발적인 참여가 늘어나고 있다.

2) 김용호(2003), "한국 정당정치의 역사: 정당다원주의의 변천," 심지연 편저, 《현대정당정치의 이해》, 백산서당, pp. 27~56.

2000년 총선에서 시민단체의 낙천, 낙선 운동이 전개되었고, 2002년 대선에서는 정당의 후보선출에서 일반유권자가 참여하는 국민참여경선제가 도입되었고, 또 인터넷을 이용한 새로운 선거운동 방식과 일반유권자를 대상으로 한 모금운동이 전개되는 등 과거의 관제동원 선거운동 양상이 점차 퇴색해 나가고 있다. 그러나 상대후보나 정당에 대한 흑색선전, 허위사실 유포, 인신공격, 비방 등이 난무하고 있고, 금권타락 선거운동 양상이 사라지지 않고 있어 향후 정치개혁의 주요 과제로 남아 있다.

그 동안 정치세력간의 경쟁에서 구조적인 불공정성을 해결하고 정당정치의 투명성을 높여 유권자의 정치참여를 확대하며 부정부패 척결과 정경유착의 고리를 끊기 위해 여러 가지 제도개선을 포함한 정치개혁을 추진해 왔다. 특히, 선거자금을 비롯한 정치자금 모금과 지출의 투명성 확대를 위해 금융실명제 도입, 공직자와 공직후보자의 재산공개, 전두환·노태우 전대통령의 정치자금문제 사법처리, 지정기탁금제도의 개선, 정당에 대한 국고보조금 확대, 선거공영제 확대, 후원회제도 개선 등을 추진했으나 아직 미흡한 점이 많다.

한편 민주화 이후에 정당내 경쟁은 매우 제한적이었으나 최근 들어 점차 확대되어 나가고 있는 추세다. 그 동안 당 총재를 비롯한 당직자와 공직후보 선출에서 일반 당원이 참여하는 경우가 매우 적었으나 2김(김영삼, 김대중)의 정치적 퇴진 이후 각 정당들이 대선후보를 비롯한 공직후보를 경선하고, 또 당 대표를 비롯한 중앙당의 최고지도부를 경선으로 선출하는 경향이 높아지고 있다. 1992년 민자당이 집권당 사상 처음으로 대선후보 경선을 실시했으나 공정성 시비로 인해 결국 실질적인 경선이 되지 못했고, 1997년 대선을 앞두고 신한국당이 1만여 명 이상의 대의원이 참여하는 전당대회에서 경쟁을 통해 대선후보를 선출하였다. 한편 새천년민주당은 2002년 대선을 앞두고 3만 5천 명의 당원과 3만 5천 명의 유권자가 참여하는 국민참여경선제를 도입하여 대선후보를 선출하였다. 한편 2002년 민주당 당원들이 당의 최고위원을 선출하였고,

2003년 한나라당이 당원 23만 명이 참여하는 당대표 경선을 실시하였다. 또 한나라당은 2003년 가을에 수도권 일부 지역에서 지구당위원장 경선제도를 실시하였다. 내년 총선을 앞두고 각 당이 유권자나 당원이 참여하는 상향식 공천제도를 도입하기 위해 다양한 방식을 개발하고 있어서 앞으로 정당내 경쟁도 점차 증가할 것으로 전망된다.

둘째, 정당정치의 대표성을 평가해 보면 민주화 이후 지방자치제도의 도입과 함께 선출직 공직자의 수가 증대하는 등 양적인 성장을 보였지만, 지역정당이 정당정치의 주도권을 장악하는 바람에 우리 사회의 다양한 이해관계를 완벽하게 대변해 주지 못하고 있다. 다시 말해, 정당정치와 국회에 아직도 대표되지 못하고 있는 사회계층이나 유권자의 수가 많다.[3] 1991년과 1995년에 각각 지방의회 선거와 지방자치단체장 선거의 도입은 정당정치의 대표성을 높여주었다. 과거 권위주의 시기에는 대통령 1명과 국회의원 200여 명만을 민선하고 다른 공직자들을 모두 임명하였으나, 30여 년 만에 처음으로 지방선거를 도입한 결과 4천여 명의 선출직이 창출되어 국민의 정치적 의사를 전달할 수 있는 통로가 확대되었다. 그러나 지자제의 도입이 유권자의 정치참여를 원활하게 하는 등 정당의 뿌리를 튼튼하게 해줄 것으로 기대했으나, 지방자치가 행정자치에 중점을 두고 추진되었고, 또 지방선거가 중앙정치의 연장에 불과하여 국민의 정당참여나 정당의 지방정치 참여가 여전히 제한적이다. 특히 중앙집권적인 우리나라 정당의 지방분권화가 아직 이루어지지 않고 있다.

한편 민주화 이후 한국의 정치사회는 권위주의시기의 정당들을 계승한 보수정당들이 과점체제를 형성하는 바람에 산업화의 산물인 노동자 집단이나 기업인집단, 그리고 젊은 유권자의 견해를 대변해 줄 수 있는

3) 최창집(2002), 《민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기》, 후마니타스, pp. 207~208.

정당이 없어 이들이 정당정치의 영역 밖에서 정치적 요구나 활동을 전개하는 바람에 여전히 정치적 불안요소가 되고 있다. 또 우리나라 원내정당은 모두가 근본적으로 보수적이어서 노동자와 하층민의 이익을 대변해 주지 못하고 있다. 그리하여 노사갈등이 정치권에서 정상적인 채널을 통해 해결되지 못하고 거리에서 노조와 공권력 간에 충돌이 일어나는 등 정당과 국회가 제도적으로 사회갈등을 제대로 해소시켜 주지 못하고 있다. 따라서 기존의 정당이 보수 일색에서 벗어나 이데올로기의 지평을 넓혀 나가거나 새로운 정치세력이 원내에 진출하여 정치사회가 산업사회의 갈등을 조정할 수 있는 사회통합기능을 발휘해 나가야 실질적으로 민주주의를 공고화할 수 있다. 또 기존 원내정당이 산업화의 후유증으로 나타나고 있는 환경문제, 그리고 정보사회의 도래에 따른 새로운 정치적 이슈들을 체계적으로 다루지 못하고 있다. 더욱이 기존 정당들이 새로운 사회세력의 정치권 진입을 가로막는 까다로운 정당등록 요건, 원내정당 위주의 국고보조금 배분방식 등을 통해 장벽을 쌓고, 또 정당이 시민사회와 연계하려는 노력보다 국가로부터 보조금을 더 많이 나누어 가지는 등 카르텔정당의 성향을 보여주고 있다.[4] 이로 인해 진보정당의 원내 진출이 어려운 가운데 정당정치는 보수 일색이어서 정치적 노선이나 정책의 대결이 결핍된 결과 인물 중심의 경쟁이 계속되고 있다.

현행 정당의 보수성과 함께 지역의존성이 정당정치의 대표성을 약화시키고 있다. 현재 정당의 지역의존성은 분명히 시민사회의 지역균열 구조를 반영하고 있으나, 기존의 정치지도자와 정당들이 이러한 지역주의 현상을 해소해 나가려는 노력보다 이용한 결과 우리 사회의 다양한 이해관계를 반영하지 못하고 있다. 1987년 대선에 나타난 호남, 충청,

4) Richard S. Katz and Peter Mair(1995), "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party," *Party Politics* Vol. 1, No. 1, pp. 5~28.

대구·경북, 부산·경남으로 나누어진 지역정당 경쟁구도가 지난 16년 동안 기본적으로 유지되는 가운데 지역정당간의 합종연횡이 계속되고 있다. 예를 들면 1992년 대선은 김영삼 후보를 지지하는 비호남세력과 김대중 후보를 지지하는 호남세력 간의 경쟁이었고, 1997년 대선은 김대중 후보를 지지하는 호남·충청 연합세력과 이회창 후보를 지지하는 영남세력 간의 경쟁이었다. 2002년 대선에서는 지역경쟁구도가 약화되었으나 노무현 후보를 절대적으로 지지하는 호남세력과 이회창 후보를 지지하는 영남세력 간의 경쟁은 여전하였다.

셋째, 정당정치의 안정성을 평가해 보면 민주화 이후 정치인과 정당의 이합집산이 정당정치의 유동성을 증가시켜 정당다원주의의 공고화에 부정적인 영향을 끼쳤다. 과거 권위주의시기에 민주-반민주 간의 경쟁구도가 1987년 대선에서 지역경쟁구도로 대체된 후 지난 16년 동안 정치세력의 이합집산은 지역정당간의 연합과 이탈의 연속이었다. 그리하여 우리나라 정당정치는 민주화 이전보다 민주화 이후에 더욱 불안정하게 되었다.[5] 예를 들면, 정당의 수가 고정되어 있지 않아서 우리나라가 양당제인지 다당제인지도 분명하지 않다. 1987년 대선에서는 4당이 경쟁했으나 1990년 3당 합당 후 일시적으로 양당형태(*two-party format*)를 보였다가, 1992년 총선을 앞두고 통일국민당의 출현으로 3당형태가 되었다. 1992년 대선이 끝난 후 민자당-민주당이라는 양당형태로 재편되어 정당정치가 안정되는 듯이 보였다. 그러나 1995년 자민련과 국민회의가 창당되어 1996년 총선에서 다시 4당(신한국당, 민주당, 국민회의,

5) 민주화 이후 우리나라 정당이 하루살이처럼 나타났다가 사라지고 있기 때문에 정당정치의 체계성(*systemness*)이 매우 낮아 정당체계(*party system*)라고 부르기 힘들 정도다. 김수진도 필자와 동일한 이론적 맥락에서 한국정당정치에는 아직 정당체계라는 개념을 적용할 수 없다고 주장한다. 김수진(1996), "민주이행기 한국 정당정치의 비판적 분석," 《의정연구》 제2권 1호, p. 17.

자민련)이 경쟁하였다가, 1997년 대선을 앞두고 한나라당-국민회의-자민련-국민신당으로 다시 재편되었으나, 1998년 김대중 행정부 출범후 국민회의와 국민신당이 합당한 결과 3당형태(*three-party format*)로 변하였다.

2000년 총선은 국민회의의 후신인 새천년민주당, 자민련, 한나라당, 민주국민당이 경쟁하는 4당형태였으나, 민주국민당과 자민련의 의석이 20석에 미달하여 원내교섭단체를 구성하지 못하는 바람에 일시적으로 양당형태가 되었다. 2002년 대선에서는 한나라당과 민주당 후보 간의 양파전이 전개되었다. 최근 노무현 대통령이 소속된 민주당이 분열하여 한나라당-민주당-열린 우리당-자민련이 경쟁하는 4당형태가 되었으나 이것이 얼마나 오래갈 지에 대해서는 아무도 확신을 하지 못하고 있다. 이처럼 정당의 이합집산으로 지난 선거에 있던 정당이 다음 선거에 없는 경우가 많아 유권자들이 정치적 책임을 물을 길이 없어 정당정치의 민주적 책임성이 현저히 약하다.

넷째, 정당의 유동성과 함께 사당화(私黨化) 현상과 정당운영의 비민주성은 정당정치의 민주적 책임성을 저해하고 있다. 그 동안 지역갈등의 심화 속에 정당이 지역패권을 가진 정치지도자에게 의존하였기 때문에 정당운영에서 지도자의 독주와 전횡이 심하고 당내 민주화가 이루어지지 않았다. 또 정당지도자가 정치자금과 공천권을 거의 독점하여 중앙집권적 하향식 정당운영을 해온 결과, 정당조직이 유권자와 당원의 자발적인 참여보다 동원의 역할을 하고 있기 때문에 엄청난 정치자금이 소요되고 있다. 그 동안 정당에 대한 국고보조금을 증가시킨 후 각 당이 이를 의정활동이나 정책개발보다 당의 인건비와 경상비에 충당함으로써 정당의 관료화 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 비선거기간에도 정당이 방만한 조직을 운영하고 있기 때문에 막대한 정치자금이 필요하므로, 정경유착과 고비용 정치구조를 근본적으로 개선하지 못하고 있다.

지난 대선을 앞두고 각 정당이 1인 지배구조를 해결하기 위해 국민참

여경선제, 당정분리제도 등을 도입하였으나 아직 정당이 지도자 중심에서 벗어나지 못하고 있다. 각 정당이 국민참여경선제에 참여한 수십만 명의 유권자들을 당으로 끌어들이지 못하여 여전히 지지기반이 불안정하다. 그리고 과거 대통령이 당총재를 겸하면서 자신의 당을 앞장세워 국회를 장악하는 것을 방지하기 위해 이른바 당정분리제도를 도입했으나 대통령이 소속정당의 당내 문제나 의정활동에 간섭해서는 안 되는 것으로 잘못 인식하여 설득과 타협을 통해 당내 문제와 의정활동을 이끌어가는 리더십을 발휘하지 못하고 있어서 정당정치가 표류하는 모습을 보여주었다.

민주화 이후 정당정치를 평가하는 마지막 기준인 통치력(*governability*)을 보면, 정당이 여전히 국가경영에서 주도적인 역할을 하지 못하고 있고, 또 민주화 이후 새롭게 나타난 분점정부를 효과적으로 운영하는 방안을 마련하지 못하고 있다. 권위주의시기에 우리나라 정당은 국정의 목표설정, 국가 예산편성과 심의, 입법 등에 몰두할 수 없었다. 개발독재시대에 국가정책결정에서 정파적인 요소를 최소화하고 관료적 합리성을 추구한 결과, 반대당은 물론 집권당도 국정운영에서는 부차적인 역할만이 주어졌다. 특히, 반대당은 권위주의세력의 정치적 탄압에 맞서기 위해 국회를 버리고 장외투쟁을 전개하는 경우가 많았다. 그런데 민주화 이후 우리 정당은 이러한 타성에서 벗어나지 못하고 있다. 각 정당이 대선이나 총선에 이기기 위해 상대방을 비방하고 견제하는 등 권력싸움에만 몰두하는 바람에 입법활동이나 예산심의 활동 등을 소홀히 하는 경향이 있어서 통치기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 더욱이 반대당이 자주 장외투쟁을 전개하는 바람에 국회가 공전되는 경우가 여전히 일어나고 있다.

한편 민주화 이후 네 번의 선거에서 모두 대통령 소속당이 국회 과반수 의석을 차지하는 못하는 분점정부(*divided government*), 즉 여소야대 현상이 발생했으나 정당들이 분점정부에 대한 이해부족과 함께 이를 비

〈표 4-1〉 총선 결과와 분점정부

	대통령 소속당	대통령 소속당의 의석	대통령 소속당의 과반수 미달 의석
1988년 총선	민정당	125석(41.8%)	25석
1992년 총선	민자당	149석(48.9%)	1석
1996년 총선	신한국당	139석(43.5%)	11석
2000년 총선	새천년민주당	115석(42.1%)	22석

정상적이고 비효율적인 것으로 생각하여 3당합당, 의원 빼내오기, 의원 꿔주기 등을 통해 인위적으로 정계개편을 한 결과 국정이 더욱 혼란해지는 경우가 많았다.

〈표 4-1〉에서 보는 것처럼 유권자들은 민주화 이후 총선 때마다 분점정부를 선택하였다. 하지만 각 정당은 이를 단점정부(*unified government*)로 바꾸었으나 국정운영이 나아지지 않았다. 예를 들면, 분점정부가 단점정부에 비해 입법산출이 저하되었거나 행정부-국회 간의 대립으로 정국을 마비시켰다고 볼 수 없다.[6] 오히려 인위적인 정계개편을 통해 분점정부가 단점정부로 전환된 후 반대당의 장외투쟁으로 국회공전을 가져왔다. 그 동안 분점정부를 효율적으로 운영하기 힘들었던 최대의 요인은 정당의 1인 지배구조에 따라 국회의원들이 자율성을 갖지 못했기 때문에 소수파 대통령이 다른 정당소속 의원들의 지지를 얻어내기 어려웠다. 따라서, 정당개혁을 통해 국회의원들이 자율성을 확보하는 것이 효과적인 분점정부 운영에 필수적인 요소가 되었고, 효과적인 분점정부 운영방안을 마련하지 못하면 대통령제 민주주의를 정착시키기는 어려울 것이다.

민주화 이후 한국 정당정치에 대한 평가를 요약해 보면, 정당정치의

6) 오승용(2002), "분점정부의 가버넌스(*divided governance*) 연구: 행정부와 의회의 관계," 《호남정치학회보》 14집, pp. 51~72.

경쟁성은 향상되었으나 안정성, 대표성, 민주적 책임성, 통치력 등에서는 여전히 문제점을 안고 있다. 특히 현행 정당이 지역정당의 성격에서 탈피하지 못하고 있으며, 또 지도자 중심으로 운영되고 있어서 비민주적이라는 비난을 면치 못하고 있다.

3. 정당개혁의 주요 목표와 원칙

정당개혁의 주요 목표를 설정하는 데 있어 다양한 의견이 있을 수 있으며, 특히 어떤 목표에 우선 순위를 둘 것인가에 대해서는 논란의 여지가 많다. 예를 들면, 정치의 효율성과 생산성을 중시하는 주장이 있는가 하면, 이와 대조적으로 정치의 고유한 기능으로서 대표성과 공정성 등을 강조하는 주장을 볼 수 있다. 전자는 효율성을 강조하는 측면에서 국회의원의 숫자를 줄여야 한다고 주장하는 반면, 후자는 대표성과 민주성을 강조하는 입장에서 무조건 숫자를 줄이는 것이 능사가 아니라고 주장한다. 특히 후자의 경우 정치가 기업처럼 효율성만 추구할 수 없는 바, 예를 들어 정치에서 10을 투입해서 500을 만들어 특정계층에게만 혜택을 주는 경우와 10을 투입해서 400밖에 못 만들었으나 모든 계층에게 골고루 혜택을 주는 경우, 전자가 효율성 면에서는 훨씬 뛰어나지만 민주성이나 공정성에서는 후자가 훨씬 바람직하다는 논리를 전개하고 있다. 이처럼 개혁의 목표를 어디에 둘 것인가 하는 문제는 개혁의 내용과 방향에 지대한 영향을 끼치게 된다. 따라서 정당개혁의 방향을 설정하는 데 있어 개혁의 주요 목표를 분명하게 잡아야 성공할 수 있다.

1) 정당개혁의 주요 목표

서구의 정당 발달사를 보면 일반적으로 부르주아 중심의 엘리트 민주

주의 시기에는 정당이 간부정당(*cadre party*)의 성격이 강했으나, 19세기 말부터 20세기 초에 산업화의 여파로 형성된 노동자계급을 비롯한 무산계급들이 선거권과 피선거권을 요구하면서 사회주의 정당운동이 전개되면서 정당은 대중정당(*mass party*)의 모습으로 바뀌게 되었다. 결국 부르주아 간부정당도 새로운 정치환경에 적응하기 위해 대중정당화의 길을 걷게 되었다. 그 후 사회주의 정당이 선거를 통한 권력장악에 노력하면서 과거의 열렬한 당원과 이념에 충실했던 모습에서 벗어나 일반 유권자들의 표를 얻기 위해 포괄정당으로 탈바꿈하게 되었다. 한편 모든 성인남녀에게 선거권이 주어지는 대중민주주의(*mass democracy*)가 확립되면서 기존의 몇 개 정당들이 서로 돌아가면서 정권을 장악하고, 또 국가로부터 재정적인 도움을 얻는 카르텔 정당이 되어버렸다.

우리나라 정당은 간부정당, 대중정당, 포괄정당, 선거전문정당, 카르텔정당의 성격을 조금씩 공유하고 있는 잡동사니(*hybrid*) 정당이라고 할 수 있는데, 그 본질적인 성격은 아직도 대중정당이 아니라 지도자가 마음대로 만들었다가 부수는 지도자 중심의 머신정당(*political machine-type party*)이라고 할 수 있다.[7] 이러한 머신정당에서 탈피하여 대중정당이

7) 우리나라 정당은 거의 모두가 대중이전정당(*pre-mass party*)의 속성을 가지고 있기 때문에 대중정당과 대중이전정당이라는 두 개의 큰 카테고리로 분류한 후 전자의 하부유형으로 포괄정당(*catch-all party*), 선거전문정당(*electoral-professional party*), 카르텔정당(*cartel party*) 등으로 파악하고, 후자의 하부유형으로 명사정당, 간부정당 등을 포함시켜야 할 것이다. 서구의 정당은 이미 오래 전에 대중이전정당에서 대중정당으로 전환되었기 때문에 대중이전정당이라는 카테고리를 설정할 필요가 없으므로 대중정당, 포괄정당, 선거전문정당, 카르텔 정당 등을 서로 다른 유형으로 파악하고 있다. 그런데 우리나라의 기존정당은 잡종형(*hybrid*)이기 때문에 개념상의 혼란이 있으나 보편적인 정당발달의 과정에서 볼 때 여전히 대중정당이전단계에 속하는 것은 분명하다. 장훈(1995), "한국정당의 대중화를 위한 실천과제," 《여의도 정책논단》, 1995년 9월, pp. 58~63; Richard S. Katz and Peter Mair, 위의 논문.

되어야 한국의 신생 민주주의가 안정을 얻게 될 것이다. 따라서 정당개혁의 1차적인 목표를 지도자 중심의 지역정당적인 요소를 제거하여 명실상부한 대중정당의 수립에 두어야 할 것이다.[8] 지금처럼 정당이 지도자에 의존하는 지도자 중심의 정당이 아니라 자발적으로 참여한 일반유권자가 정당의 주인이 되어야 할 것이다. 그리고 현행 정당이 지역의존성을 타파하고 새로운 정체성을 가지려면 당내 민주화가 이루어져야 한다.[9] 예를 들면, 당원이나 유권자가 당직자와 공직 후보를 선출할 수 있는 방식을 도입하여 제도화시켜야 한다. 그리하여 지도자나 정권이 정당을 만드는 것이 아니라 자발적인 지지자와 당원 중심의 정당이 정권을 창출해야 진정한 대중정당이 될 수 있다.

정당개혁의 두 번째 목표는 원내 중심의 정당운영을 통한 의정활동의 강화이다. 지금까지 우리의 정당정치는 국민의 민생이나 의정활동과 관련된 시비나 토론보다 권력투쟁 자체에 시간을 많이 허비하고 있기 때문에 기존의 당사무국체제 중심의 원외정당적 요소를 제거하여 정국운영의 중심을 당에서 국회로 전환해야 한다. 정당의 의정활동을 제고하여 국회를 활성화시킴으로써 대통령의 독주를 방지하는 행정부 견제기능을 확보하여 명실상부한 3권분립의 대통령제 헌정질서를 정착시켜 나

8) Giovanni Sartori(1968), "Political Development and Political Engineering," *Public Policy* Vol. 18, pp. 262~276. 박찬표는 대중정당조직과 선거전문가조직 중 우리나라가 전자를 추구하는 것이 바람직하다고 주장한다. "한국정당 민주화의 과제: 정당민주화인가, 탈정당인가," 서강대 사회과학연구소 주최 세미나 "정당민주화에 관한 각국 사례 비교연구" 발표논문, 2002년 9월 13일.

9) 김재한 교수는 지역주의 해소방안으로 지방자치단체 단위의 탈획일화를 통해 소중대 혼합선거구제 도입, 각 시도별 득표율의 표준편차가 적은 정당에게 비례대표의석을 많이 배분하는 제도 등을 제안하고 있다. 상세한 논의는 김재한(1997), "지역주의 투표의 현황과 해소 방안," 《의정연구》 제3권, 제2호(통권 5호), pp. 16~36을 참고하기 바람.

가야 할 것이다.

정당개혁의 세 번째 목표는 정당정치의 제도화에 두어야 한다. 물론 사당적 요소를 가진 정당조직과 비민주적인 정당운영을 제도화하자는 것이 아니다. 위에서 지적한 것처럼 사당적 요소와 지역정당적 요소를 제거한 명실상부한 대중정당이 국회를 중심으로 이루어지는 정당정치를 구조화하여 예측가능한 정치를 해나가야 한다. 이를 위해 각 정당이 정체성(*identity*)을 확립하기 위해 이념, 정책, 노선상의 차별성을 추구해 나가야 할 것이며, 정당이 과거처럼 유권자를 동원하는 역할에서 탈피하여 국민들의 자발적인 참여를 유도할 수 있도록 시민사회와 연계를 강화해 나가야 할 것이다.

정당개혁의 마지막 목표는 고비용 정치구조를 개선하는 것이다. 최근 불법 대선자금 사건에서 보는 것처럼 정경유착의 고리를 끊지 않는 한 깨끗한 정치, 신뢰받는 정치가 이루어질 수 없다. 정치자금의 공급을 투명하게 할 수 있는 제도적 장치의 도입에 못지 않게 중요한 것은 정치자금의 수요를 줄이는 것이다. 현행 정당이 품삯을 받는 당원을 유지하고, 이를 관리하는 사무국 중심의 정당조직을 개혁하지 않는 한 고비용 정치구조를 해결할 수 없다. 이러한 고비용 구조를 그대로 두고 정치자금의 공급측면을 아무리 개혁해도 실효를 거둘 수 없다. 이제 비선거기간에도 엄청난 경비가 들어가는 기존의 방만한 정당조직을 혁파해야 한다.

2) 정당개혁의 기본원칙

이러한 정당개혁의 목표를 효과적으로 달성하려면 다음과 같은 세 가지 원칙을 지켜나가야 한다. 첫째, 정치제도들이 서로 상응할 수 있도록 종합적인 정치개혁 프로그램(*Comprehensive Political Reform Program*)을 마련해야 할 것이다. 정당개혁은 정치문화, 정부형태, 선거제도, 정치자금제도, 국회제도, 지방자치제도, 이익집단체계 등을 고려하여 종

합적으로 다루지 않으면 실효를 얻기 어렵기 때문에 총체적인 프로그램이 필요하다. 예를 들면 정부형태가 대통령제냐, 내각제냐에 따라 정당의 기율과 국회-정당관계가 달라지게 된다. 즉, 내각제에서는 정당의 기율(*discipline*)이 높아야 내각의 붕괴를 방지할 수 있으나, 대통령제에서는 정당의 기율이 높은 경우 대통령 소속당이 국회 과반수 이상을 차지하면 대통령의 독주를 막을 수 없고, 그렇지 않은 경우 대통령과 국회 제1당 간의 대립이 일어날 가능성이 높다. 따라서 대통령제의 경우 정당의 기율이 높아서는 안 되고, 정국의 중심이 정당 대신 국회에 있어야 한다. 우리의 경우 대통령제이지만 정당과 국회가 내각제식으로 운영되는 경향이 있어서 문제가 심각하다. 이처럼 정부형태, 정당제도, 국회제도 등이 서로 상응하여 조화를 이룰 때 정치적인 안정과 통치력을 발휘할 수 있다. 더욱이 다른 나라의 훌륭한 제도가 우리나라에서 제대로 기능을 할 수 있다는 보장이 없기 때문에 우리의 정치문화, 역사적 경험과 정치경제적 현실 등을 감안하여 종합적인 개혁프로그램이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 정치개혁이 일회성으로 끝나지 않고 장기적으로 추진될 수 있는 전략과 정치세력이 만들어져야 한다. 정당개혁이 제도적으로 정착되려면 현행 대통령의 임기 중에는 불가능하고 적어도 2~3회 이상의 선거를 거쳐야 하기 때문에 장기적인 추진전략이 필요하다. 우리나라 정당과 국회의 관행은 반세기에 걸쳐 형성되어 나온 것이기 때문에, 제도개혁과 함께 과거의 잘못된 정치적 관행을 고쳐나가려면 시간이 필요하다. 더욱이 정당이 지도자의 손에서 벗어나 자발적인 지지자와 당원을 개발하는 것은 더욱 오랜 시간이 걸리는 작업이다. 정당개혁을 포함한 정치개혁이 정파적인 이해관계를 가진 현행 정당과 정치인을 무시하고 이루어질 수 없기 때문에 일목요연하고 일사불란하게 이루어지기 힘들다. 이해관계가 다른 여러 정치세력을 설득하고 정치적 타협을 통해 개혁안을 만들고, 이를 시행하는 과정에서 예상하지 못했던 점을 해결해

나가지 않을 수 없을 것이다. 이상주의적이고, 일도난마(一刀亂麻)식의 개혁이 불가능하기 때문에 장기적인 전략과 추진세력이 필요하고, 하루아침에 성과를 얻지 못하더라도 인내심을 가지고 꾸준히 추진해 나가는 노력이 필요하다.

마지막으로 지켜야 할 원칙은 정당개혁이 우리 사회의 정치경제적인 변화와 함께/세계적으로 일어나고 있는 전지구적인 변화(*global change*)를 수용할 수 있어야 할 것이다. 우리사회는 산업화, 민주화, 정보화, 노령화, 탈냉전 추세 등으로 인해 엄청난 변화를 하고 있으나 정당을 비롯한 정치사회는 이러한 변화를 제대로 수용하지 못하고 있다. 예를 들면 현행 정당이 1960년대 초에 민주공화당을 사전조직하면서 만들어진 권위주의적 동원정당 모델에서 크게 벗어나지 못한 상태다. 이제 기존의 정당이 과거의 선거동원 정당의 성격에서 벗어나 자발적인 정치참여의 기제로 과감히 탈바꿈해야 할 것이다. 더욱이 새로운 정당은 세계적인 변화 추세를 외면해서는 안 될 것이다. 따라서 정당개혁은 '탈냉전'과 '탈근대'를 포함한 정보사회화 추세, 경제활동의 세계화 추세, 민주주의의 공고화, 사회갈등 구조의 변화, 지자제 도입에 따른 정치적 기회구조(*Political Opportunity Structure*)의 변화 등을 반영해야 한다. 또 환경, 여권(女權), 평화통일, 동아시아 신질서 구축 등 새로운 정치적 과제를 해결해 나갈 수 있도록 정당의 역량이 강화되는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

4. 개별정당 개혁의 기본방향

이제 위에서 제시한 정당개혁의 목표와 원칙에 적합한 개별정당의 개혁방향을 구체적으로 살펴보자. 비록 정당체제가 개별정당 활동의 단순한 집합이 아니라 그 나름대로의 원리와 동태를 가지고 있지만,[10] 현실

적으로 바람직한 정당체제를 수립하기 위해서는 개별정당의 개혁이 선행되어야 한다. 물론 개별정당의 개혁이 정당체제 전체의 발전방향을 고려하지 않고 이루어져서는 안 될 것이지만, 결국 실천의 문제에 직면하게 되면 개별정당의 개혁부터 하지 않을 수 없다.

1) 정당 개념에 대한 발상의 전환 필요

개별정당을 개혁하는 데 있어 무엇보다 중요한 것은 정당에 대한 근본적인 인식의 전환이 필요하다는 점이다. 이제까지 우리나라 정당은 당의 핵심을 당원(*party member*)이라고 생각해 왔으나, 앞으로는 정당의 핵심을 당원 대신 지지자(*supporter*)로 보는 발상의 전환이 절실히 필요하다.[11] 자유민주국가에서는 당원이 적더라도 지지자가 많은 경우 선거에 승리하여 권력을 장악할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 해방 이후 공산당과 대결하기 위해 보수정당도 당원을 정당의 핵심요소로 간주하게 되었으며, 과거에 비정상적으로 권력을 장악한 권위주의세력이 선거에서 국민의 지지가 있다는 것을 과시하기 위해 엄청난 정치자금을 뿌리면서 유권자를 동원하기 위한 방편으로 당원을 유지 관리해 온 결과 고비용 정치구조를 창출하였으며 아직도 개선되지 않고 있다.

〈표 4-2〉에서 보는 것처럼 우리나라 정당이 중앙선관위에 보고한 공식 당원수는 604만여 명이지만 이 중에서 당비를 내는 진성당원은 2만여 명에 불과하다.[12] 결국 당원 중에는 당비를 내는 진성당원은 극소수에

10) 박기덕(1998), "정치제도 연구의 문제 영역과 관련 변수," 박기덕 편, 《민주주의와 정치제도: 체제수행능력을 중심으로》, 세종연구소, p. 55.

11) 정당개념의 발달과 다양한 정당개념에 대한 자세한 논의는 다음을 참조. Austin Ranney(1968), "The Concept of Party," Oliver Garceau(ed.) *Political Research and Political Theory*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 143~162.

불과하고 품삯을 받고 일하는 당원이 대부분이라는 것을 의미한다. 이렇게 기존의 정당들이 돈이 엄청나게 들어가는 '품삯당원' 조직을 유지하자니 많은 정치자금이 필요하고, 이를 조달하기 위해 불법적인 정치자금 수수가 계속되고 있다. 〈표 4-3〉에서 보는 것처럼 우리나라 정당

〈표 4-2〉 한국과 외국의 당원 수

국가	당원 종류	당원 총수	유권자 대비 당원 비율(%)	조사 연도
한국	진성당원*	31,547	0.09	2001
	품삯당원**	6,010,327	17.95	2001
	전체당원	6,041,874	18.04	2001
오스트리아		1,031,052	17.66	1999
핀란드		400,615	9.65	1998
그리스		600,000	6.77	1998
이탈리아		1,974,040	4.05	1998
스페인		1,131,250	3.42	2000
독일		1,780,173	2.93	1999
네덜란드		294,469	2.51	1999
영국		840,000	1.92	1998
프랑스		615,219	1.57	1999
폴란드		326,500	1.15	2000
유럽 20개국 평균			4.99	1997~2000

주: *진성당원=당비를 내는 당원
**품삯당원=당비를 내지 않는 당원

출처: 한국=중앙선관위(2002), 《2001 정당의 활동개황 및 회계보고》, p. 21, p. 38.
외국=Peter Mair and Ingrid van Biezen(2001), "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980~2000," *Party Politics*, Vol. 7, No. 1, p. 9.

12) 중앙선관위, 《2001 정당의 활동개황 및 회계보고》, 중앙선관위, 2002, p. 38.

〈표 4-3〉 세계 각국의 주요 정당의 전체 수입 중 당비가 차지하는 비율

국가	정당	전체 수입 중 당비의 비율(%)	조사 연도	비고
한국	한나라당	3.2	2001	
	새천년민주당	6.4	2001	
	자민련	4.5	2001	
독일	사민당(SPD)	51.5	1999	
	기민연(CDU)	40.7	1999	
	기사연(CSU)	31.0	1999	
	자민당(FDP)	23.4	1999	
	녹색당	40.7	1999	
일본	자민당	13.2	1997	
	사회민주당	14.3	1997	

출처: 한국=중앙선관위(2002), 《2001 정당의 활동개황 및 회계보고》, p. 213.
일본=김민전·심지연(2001), "정치자금제도와 정당정치: 미, 영, 독, 일 4개국 비교연구," 한국정치학회 2001년도 연례학술회의 발표논문.
독일=정병기(2002), "독일 정치자금제도," 서울대 한국정치연구소, 《한국의 정치자금제도 개선방안》.

은 다른 나라에 비해 당비에 의존하는 정도가 너무 낮다. 이제 우리나라 정당이 당비를 내지 않고 오히려 당에 재정적인 부담이 되고 있는 당원을 증대하거나 관리하는 대신 지지자를 확대하는 정치전략을 채택해야 한다. 그리하여 지지자 중 정치에 관심이 많고 당비를 내는 경우 당원으로 관리하고, 일시적으로 선거운동이나 정치적 쟁점을 해결하기 위해 자발적으로 참여하는 지지자는 자원봉사자로 관리하고, 재정적으로 도와주는 지지자는 후원회원으로 관리하는 방향으로 나가야 할 것이다. 이를 위해 정당과 선거에 참여할 수 있는 유권자를 늘려나가야 한다. 예를 들면 선거권의 연령을 20세에서 18세로 낮추고, 또한 대학교원에게만 허용되어 있는 정당활동을 초중고등학교 교원에게도 허용하고 대학

〈표 4-4〉 정당조직 개선의 방향

	현행 사무국중심의 동원 정당조직	향후 지지자 중심의 네트워크형 정당조직
정당과 시민사회의 관계	폐쇄적, 일방통행식 (정당 → 시민사회)	개방형, 쌍방향 (정당 ↔ 시민사회)
정당의 핵심요소	품삯을 받는 당원(*party member*)과 가신(*clientele*)	지지자(*supporter*)와 자원봉사자(*volunteer*) 외에 당비를 내는 진성당원
정당의 주요기능	선거동원과 장외투쟁	국정운영과 입법 기능
정당 조직의 특성	제왕적 총재 중심의 중앙집권적 피라미드형 조직	기능 위주의 분권화된 네트워크형 조직
정당의 주요 활동양상	현실 공간의 면대면 접촉	면대면 접촉과 사이버 커뮤니케이션 병행
정당의 주요 결정방식	측근 중심의 비공식적 밀실 결정 방식	개방적이고 투명하며 공식적인 결정방식
주요 정치자금원	기업과 국가	소액 당비와 후원금을 내는 유권자 다수

생들이 학내 정당활동을 장려하는 방안을 검토하는 것이 바람직하다.

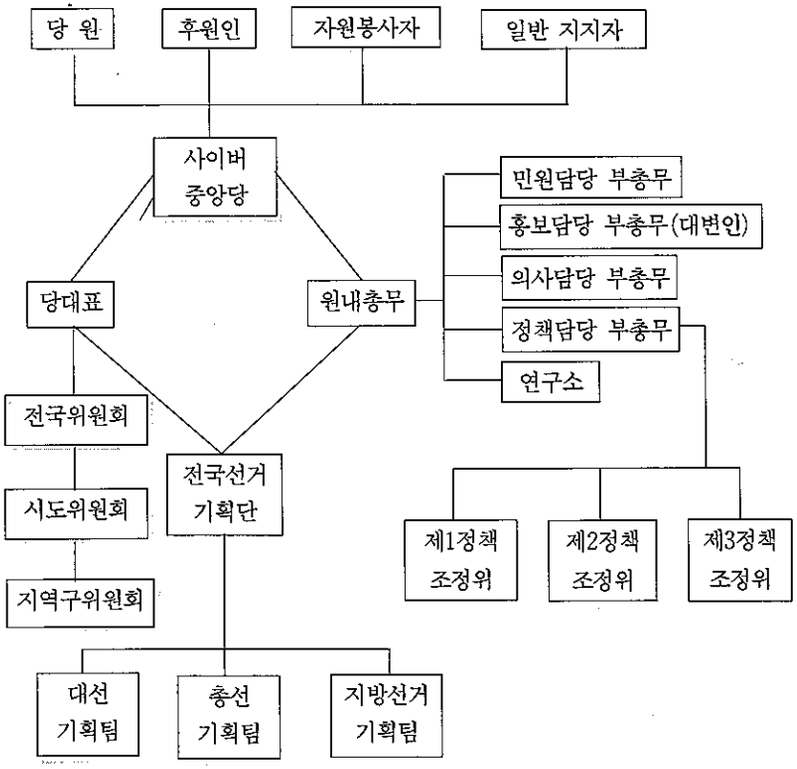
오늘날 중산층이 증가하고 대중매체가 널리 보급되어 선거에서 미디어의 중요성이 증가하고 있는 시기에 과거처럼 당원을 중심으로 한 동원 위주의 선거운동방식을 채택한다면 새로운 유형의 지지자를 잃게 된다. 따라서 당원이 적더라도 지지자가 많은 경우 선거에 승리할 수 있다는 인식의 전환과 함께 후원회원과 자원봉사자를 확대해 나가는 방향으로 정당조직을 재구성해야 할 것이다. 이를 위해 〈표 4-4〉에서 보는 것처럼 현행 정당을 지지자 중심의 네트워크형 정당으로 바꾸어 나가야 한다. 앞으로 지지자 중에서 점차 진성당원을 확보하여 명실상부한 대중정당을 만들어 나가야 할 것이다.

2) 원내 중심의 정당

두 번째 중요한 개혁방향은 기존의 정당을 원내정당으로 만들기 위해 원외정당적 요소를 과감히 제거해야 한다.[13] 우리나라 정당정치의 가장 큰 폐해 중의 하나는 국회의원이 국회직보다 당직을 더 선호한다는 점이다. 주요 당직을 보유해야 공천이 보장되고 중요한 당의 결정에 참여할 수 있는 기회를 가지기 때문이다. 민주국가에서는 찾아보기 힘든 일로서 권위주의 정당정치의 유산이다. 그리하여 정당이 국회를 중심으로 민생을 비롯한 국가경영에 관련된 문제를 놓고 서로 경쟁하는 것이 아니라 원외에서 서로 힘겨루기에만 몰두하는 경향이 높다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 정당조직이 원내 중심으로 개편되어야 한다. 기존의 당총재, 부총재, 당무회의, 지도위원회, 사무총장, 정책위원회 등을 없애고 중앙당을 원내총무 중심으로 재조직하여 의정활동 기능과 정책개발 기능을 강화해 나가야 한다. 〈그림 4-1〉은 원내 중심의 새로운 정당조직을 예시한 것으로 앞으로 원내총무의 권한을 강화하는 것은 물론 임기의 보장과 함께 당소속 국회의원들이 원내총무를 선출하는 완전경선제를 채택해야 한다. 특히 국회의원들은 국정에 전념할 수 있도록 중앙당이나 지구당 당직을 맡지 않고, 전국과 지방의 명망가들이 원외정당조직을 관리하고 운영해 나가는 것이 바람직하다. 이렇게 원내 중심으로 정당이 개편되면 오늘날 원외에서 싸우는 모습에서 벗어날 수 있을 것이며, 정국이 정당에서 국회 중심으로 운영되어 국회가 자율성을 회복하는 데 도움이 될 것이다. 그리고 중앙당 사무국을 대폭 축소할 수 있기 때문에 비선거기간에 정당운영에 들어가는 비용을 줄여나갈 수 있다.

13) 원내정당화의 필요성에 대한 자세한 논의는 다음 논문을 참조. 임성호 (2003), "원내정당화와 정치개혁," 《의정연구》 9권 1호, 통권15호, pp. 133~166.

〈그림 4-1〉 원내 중심의 디지털 정당 모형



기존의 지구당 사무국조직도 고비용이기 때문에 개편하는 것이 바람직하다. 현행 지구당 조직은 과거 동원정당 시기에 만들어져서 품삯을 받고 일하는 조직이므로 오히려 유권자의 자발적인 정치참여에 걸림돌이 되고 있다. 기존의 지구당 조직을 기본적으로 유지하는 한 정당의 새로운 뿌리가 만들어지기 어려울 것이다. 따라서 지역의 명망가들이 지방당 조직의 관리와 운영을 맡고, 공직 지망생들은 자원봉사자 모임이나 후원회 모임만을 가지는 것이 바람직하다.

3) 당내 민주화

끝으로 당내 민주화를 위해 공천권이 정당지도자의 손에서 벗어나야 한다. 당내 민주화의 핵심은 하향식 공천권의 개선에 있는바, 공직자 후보의 완전경선제를 도입하지 않는 이상, 정당의 지도자 의존현상에서 탈피할 수 없을 것이다. 이제 당비를 내는 책임있는 당원에게 당의 공직 후보 및 당직자 선출에 참여할 수 있는 권한을 부여하여야 한다. 당비를 내는 진성당원을 하루아침에 확보하기 어렵다면 과도기적인 조치로서 일반유권자들이 공직후보 선출에 참여하고, 당은 이들을 진성당원으로 만들기 위해 노력해야 할 것이다. 정경유착과 고비용 정치구조를 혁파한다면 과거처럼 엄청난 정치자금을 동원하여 당원제도를 유지하기 어려워지므로 당원에게 물질적인 보상 대신 정치적 권한을 부여하여 보상해야 할 것이다.

5. 바람직한 정당체제 수립을 위한 방안

우리가 개별정당을 개혁하면 현행 정당정치의 문제점이 완전히 해소되어 국민의 신뢰를 받는 정당정치가 이루어질 것인가? 정당정치는 개별정당의 단순한 합이 아니기 때문에 정당체제(*party system*) 수준의 개혁이 필요하다. 예를 들면 민주적이고 자율적이며, 정책능력을 가진 명실상부한 대중정당이 출현하더라도, 이들 정당이 모두 보수 일색이어서 우리 사회의 진보적인 입장을 대변하는 정당이 없는 경우, 정당체제의 대표성이 낮아서 대의제 민주주의가 뿌리를 내리기 힘들 것이다. 우리의 경우 민주화 이후 정당체제 수준에 나타난 문제점은 보수일색의 지역정당들이 이합집산을 거듭하면서도 기득권을 유지하기 위해 새로운 정치세력의 진입을 가로막는 장벽을 쌓아놓았다는 점이다. 앞으로 이러한 보수성, 유동성, 지역성, 과점체제를 어떻게 개혁해 나가야 할 것인지가 과제이다.

1) 지역정당 구도의 타파

민주화 이후 한국의 정당체제는 지역간의 대결구조로 인해 여러 가지 문제를 낳았다. 그동안 지역정당들이 각종 선거에서 이기기 위해 지역감정을 부추기는 바람에 오히려 사회갈등을 증폭시켰다. 그리하여 특정정당이 이른바 자기 텃밭에서 대선의 경우 90% 이상의 몰표를 받거나 총선에서 자기지역 의석을 독식하는 경향이 있었다. 더욱이 지역갈등이 국정운영에도 막대한 지장을 초래하고 있는바, 대통령에 대한 지지도가 지역에 따라 엄청난 편차가 있고, 또 아무리 훌륭한 국가정책을 수립하여 집행하더라도 대통령 출신지역이 아닌 곳에서는 무조건 반대하는 경우가 발생하였다. 최근 지역패권 지도자인 2김(김영삼, 김대중)의 퇴진과 함께 지난 2002년 대선부터 지역주의가 완화되는 듯하지만, 아직도 정당정치는 기본적으로 지역경쟁 구도에서 벗어나지 못하고 있다.

그동안 지역주의 타파를 위해 많은 노력을 기울였으나 아직 성과가 미미하다. 선거 때마다 지역감정을 자극하지 말자는 캠페인을 벌였고, 2000년 총선에서는 집권당인 새천년민주당이 전국정당화를 위해 노력했으나 실패하였으며, 총선후 지역감정에 희생된 노무현 후보를 지지하는 노사모(노무현을 사랑하는 모임)가 결성되어 지역주의 타파, 동서화합을 추진해 나오고 있으나 영·호남 간의 대립, 지역정당의 속성 등이 해소되지 않고 있다.[14] 노무현 대통령이 영남 출신이지만 호남유권자의 절

14) 김용호(2003), "한국 정치집단의 유권자 연계전략: 파벌, 정당, 그리고 노사모," 한국사회학회 주최 특별심포지엄, 〈우리에게 연고는 과연 무엇인가: 한국의 집단주의와 네트워크〉 발표논문, 2003년 6월 17~19일, 제주대학교 서귀포 연수원.

대적인 지지를 받고 집권했으나 최근 대통령 소속당이었던 민주당의 분당으로 인해 호남지역에서 지지도가 현저하게 떨어졌다. 이런 것들은 우리 사회의 지역균열구조가 얼마나 뿌리 깊은 것인지, 그리고 얼마나 심각한 문제인지를 말해준다. 따라서 하루아침에 지역정당 구도를 해소하려는 노력은 실패할 가능성이 높기 때문에 지역감정을 점차 완화해 나가고, 장기적으로 이를 극복하는 방안이 필요하다.

우리 정치개혁연구팀은 이러한 점을 고려하여 지역정당구도 해소를 위해 당내 민주화와 개별정당 조직 및 활동의 분권화를 추진하는 가운데 선거제도 개혁, 그리고 지역에 기반을 두지 않은 정치세력들이 국회에 진출할 수 있도록 정당법이나 정치자금법 등을 개혁하는 것이 바람직하다는 결론에 도달하였다. 그리하여 선거, 정당, 국회가 지금처럼 지역을 중심으로 세력이 형성되어 경쟁하는 것이 아니라 우리 사회의 여러 가지 문제를 해결하는 방안이나 정책을 두고 경쟁하는 체제가 마련되는 것을 목표로 하고 있다.

개별정당의 민주화와 분권화에 대해서는 이미 설명을 하였고, 국회의원 선거제도의 경우 소선거구제가 특정정당의 지역독식 현상을 방지하기 어렵기 때문에 이를 완화시키기 위해 비례대표 의석수를 소선거구 의석수와 동일하게 하고, 전자를 전국단위로 선출함으로써 비례대표 선거가 지역문제에 매달리지 않고 국가전체의 이익을 위한 정책대결이 되도록 유도해 나가려는 것이다. 그리고 현행 정당법을 고쳐서 새로운 정치세력이 쉽게 정당을 만들어 정치권에 진입할 수 있도록 정당등록 요건을 개선하는 것을 제안한다. 또 정당에 대한 국고보조금도 원내에 진출한 지역정당들에게 유리하게 되어 있는데 이를 개선하여 현재 중앙당에만 지급하는 경상비 보조를 일정요건을 갖춘 지방당에도 지급하는 것이 바람직하다. 그리고 국고보조금 중 선거보조비는 선거공영제 비용으로 전환하여 지역주의에 편승하지 않는 신진세력들이 국회에 진출할 수 있는 길을 열어나가려는 것이다.

2) 온건다당제의 제도화: 보수·중도·진보 노선의 3당체제 수립

그럼 우리들이 현행 지역정당구도를 타파한 후 어떤 정당체제를 수립하는 것이 바람직한가? 결론부터 제시하자면 정치적 노선을 달리하는 3개 정도의 정당(진보, 중도, 보수)이 경쟁하는 경우 우리 사회의 이념적 다양성을 반영하는 동시에 정당정치의 구심력이 생길 수 있으며, 민주화 이후 계속되는 분점정부의 효과적인 운영에도 도움이 될 것이다. 이렇게 보수·중도·진보를 표방하는 3개의 정당이 경쟁하는 체제를 흔히 온건다당제(*moderate pluralism*)라고 한다.[15] 이번 정치개혁연구팀이 이런 제안을 하는 근거는 다음과 같다. 첫째, 정당이 이념이나 정책이나 노선을 중심으로 정체성을 확립하지 않는 경우 정당간의 무원칙한 이합집산이 일어나고, 또 정책 대신 돈으로 지지를 호소하는 현행 고비용 구조를 해결할 길이 없기 때문이다. 이념, 정책, 노선 등 집단적인 인센티브(*collective incentive*) 없이 돈이나 특혜나 연고 등 개인적인 이익(*individualistic interest*)에 매달려 정당을 만들거나 정당에 참여하거나 정당을 지지하는 경우 정당이 비리나 부패에 연루될 가능성이 높다. 우리나라 현행 지역정당이 연고를 중심으로 개인적인 이익을 추구하는 바람에 무원칙한 이합집산을 거듭하고 있는 이유가 여기에 있다. 따라서 각 정당이 이념, 정책, 노선을 분명하게 하고, 이를 통해 정치인과 유권자의 자발적인 지지를 얻어내고, 이러한 집단적 정체성과 동질성이 마련되어야 하루살이 정당, 지도자 중심의 정당에서 벗어날 수 있다. 그동안 우리나라 정당은 보수 일색이어서 선거에서 정책대결 대신 상대방에 대한 비방, 중상모략, 흑색선전 등이 난무하였고, 유권자들도 정당간의 정책적인 차이가 없기 때문에 정당지지의 기준이 주로 지역을 비롯한 연고를 중심으로 이루어져 나왔다.

15) Giovanni Sartori(1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 173~185.

둘째, 2002년 대선에 나타난 유권자 성향을 보면 진보적인 정치성향이 약진함으로써 이제 우리나라 정당도 보수 일색에서 탈피하여 보수·진보·중도로 나누어질 수 있을 것으로 본다.[16] 지난 대선에서 기존의 지역경쟁구도 외에 대선후보의 선택에서 세대간에 의미있는 차이가 드러나 세대간 정치균열이 새롭게 등장하였다. 민주화 이후 지난 대선 이전까지 3번의 대선과 4번의 총선에서 유권자의 투표행태를 설명하는 데 있어 지역 외에 다른 의미있는 변수를 찾을 수 없었는데, 지난 대선에서 처음으로 지역 외에 세대가 새로운 변수로 등장한 것이다. 이런 현상은 연령집단의 정치적·사회적 경험이 다르고, 1960년대 이후 고도 경제성장의 결과 탈물질주의적 유권자 집단이 등장하였으며, 더욱이 북한문제, 주한미군문제 등을 비롯한 안보 및 대북관련 문제에서 세대간의 인식의 차이가 현저하다는 것을 말해 준다. 이것은 세대에 따라 정치적인 성향이 다르다는 것을 의미한다.

더욱이 2002년 지방선거를 고비로 민주노동당이 8.1%의 득표율로 정당사상 처음으로 진보정당이 국고보조금을 받게 되었는데, 이런 점은 기존의 지역정당구도가 흔들리고 있다는 것을 의미한다. 이번 정치개혁 연구팀도 지역정당구도가 쉽게 사라지지는 않겠지만 진보정당이나 새로운 정치세력이 일부 지역정당을 대체하거나 기존의 지역정당이 이념적인, 정책적인 무장을 강화하여 변신해 나갈 것으로 전망하였다. 다시 말해 지역정당간의 경쟁, 즉 보수와 중도정당 간의 경쟁 속에 이들 기성정당에 도전하는 진보정당이 점차 약진할 것으로 본다. 그 동안 우리 사회는 산업화, 정보화, 전 지구화로 인해 사회적 분화가 급격히 일어나면서 다양한 이념적 성향이 등장하였으나 정당을 비롯한 기존의 정치사회가 이를 수용하지 못하고 있어서 시민사회가 정치사회에 대해 불만이

16) Yong-Ho Kim (2003), "Political Significance of the 2002 Presidential Election Outcome and Political Prospects for the Roh Administration," *Korea Journal* Vol. 43, No. 2, Summer, pp. 239~241.

많았으나 앞으로 진보세력의 정치권 진출이 이러한 문제를 점차 완화시켜 나갈 것으로 본다.

현행 지역정당 구도를 대체하는 새로운 정당체제로 3당체제를 제안하는 마지막 근거는 민주화 이후 우리나라에서 의미있는 정당의 수를 계산해 보면 3.2 정도이기 때문이다.[17] 우리 사회의 다양한 의견을 반영하려면 정당의 수가 많을수록 좋겠지만, 정당이 너무 많아 국회나 국정운영이 어려워질 수 있기 때문에 3개 정도로 제한하는 것이 규범적으로 타당하다.[18] 한편 많은 정치학자들이 양당제가 대통령제를 효과적으로 운영하는 데 도움이 된다고 본다.[19] 그 이유는 대통령제는 2원적 정통성구조이기 때문에 대통령과 국회가 별도의 선거를 통해 국민으로부터 통치를 위임받게 되는데, 정당의 수가 4개 이상으로 많으면 대통령 배출당이 국회에서 다수당이 될 확률이 낮아진다. 또 대통령을 배출한 정당이 국회에서 다수당을 구성하지 못하는 경우 정당이 많으면 대통령을 지지하는 다수세력을 국회에서 만들어내기가 쉽지 않다.

따라서 대통령제에서는 양당제가 바람직하지만, 양당제가 우리 사회의 이념적 다양성을 수용하기 어렵기 때문에 보수-중도-진보 성향을 대변할 수 있는 3개의 정당이 경쟁하는 구도가 현실적으로 최상의 해결책으로 본다. 이런 온건다당제가 앞으로 시민사회의 정치적 요구를 반영하여 정당체제의 민주적 대표성을 높여야 할 것이다. 앞으로 정당을 비롯한 정치권이 노동자의 정치적 이익, 젊은 유권자의 정치적 요구, 탈냉전적 사고, 탈산업사회에서 나타나는 여러 가지 새로운 정치적 문제 등을 국회에서 다루어 나가야 한다. 앞으로 노조를 비롯한 이익집단과

17) Hoon Jaung, 위의 논문, p. 53.

18) 안병영 (1992), "선거제도 개혁론," 《계간사상》, 봄호, p. 23.

19) Scott Mainwaring (1993), "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies* Vol. 26, No. 2, July, pp. 198~228.

시민단체들이 이런 정치적 요구를 내걸고 거리에서 과격한 행동을 전개하여 정치적 불안을 가중시키고 국회를 비롯한 대의제 기구에 도전하는 일이 없도록 해야 할 것이다.

3) 기성정당의 과점체제 해소와 신진세력의 진입장벽 해소

민주화 이후 우리나라 정당체제의 특징 중의 하나는 원내에 진출한 기성정당들이 정당설립 요건, 국고보조금과 비례대표 의석배분, 선거운동방식 규제 등에서 자기들에게 유리하게 하고 신진세력들에게 불리하게 하여 기득권을 유지하는 과점체제를 형성한 것이다. 예를 들면 현행 정당법에는 정당등록 요건으로 전국 선거구의 10분의 1 이상에서 지구당을 창당하고, 지구당별로 30명 이상의 당원이 있어야 가능하다. 따라서 현재 227개 선거구 중 적어도 23개 이상의 지구당을 만들어야 하고, 이 지구당이 5개 시도지역 이상에 흩어져 있어야 하고, 지구당마다 30명 이상의 당원을 확보해야 하는 등 매우 까다로운 요건을 갖추어야 한다. 정당을 만들려는 새로운 사회세력은 이런 요건을 갖추려고 하니 시간과 경비가 많이 들게 된다. 새로운 정치세력은 당연히 지지기반이 허약하기 때문에 지지자나 경비를 조달할 수 있는 능력이 부족하므로 오히려 국가가 보호하거나 지원해 주어야 할 것이다.

그런데 우리의 경우 이런 신진세력이 엄청난 조직과 자금을 가진 기성정당과 경쟁하려고 하니 정치권에 진입하기가 매우 어렵다. 특히 국회의원 선거에서 의석을 얻지 못하거나 득표율이 2% 이상이 되지 않으면 정당등록이 자동으로 취소되기 때문에 새로운 창당요건을 갖추어야 한다. 그동안 이런 진입장벽으로 인해 진보적인 인사들이 진보정당운동을 도중에 포기하고 기성정당에 들어가는 경우가 많았다. 기성정당은 정치개혁이라는 명분 아래 이런 진보인사들을 선별적으로 영입한 결과 진보세력의 독자적인 정당화 작업을 지연시키고 보수세력의 기득권 강화를 도모하였다. 앞으로 이런 악순환의 고리를 끊고 신진세력의 정치권 진입을 용이하게 하여 보수-진보-중도를 대표하는 정당체제를 수립하려면 국가가 정당법을 통해 정당의 진입과 퇴출을 규제하는 것이 아니라 유권자가 심판하는 제도로 바꾸어나가야 한다. 즉, 현행 정당법에 있는 정당 등록요건을 개선하여 선거나 정당정치 영역을 과점상태에서 자유경쟁상태로 전환하고, 국가는 유권자가 이들 중에서 현명한 선택을 할 수 있도록 정당과 후보에 대한 정보를 정확하고 자세하고 투명하게 제공해 주는 역할을 해야 할 것이다.

앞으로 기성정당의 과점체제를 해소하려면 정당법 외에 국고보조금제도와 선거제도를 바꾸어야 한다. 현행 소선거구제는 기존의 보수적인 지역정당에 유리한데, 비례대표 의석을 대폭 늘려서 진보세력을 비롯한 신진세력들이 국회에 진출할 수 있는 길을 열어주어야 한다. 그리고 현행 국고보조금 제도는 원내정당과 중앙당 위주로 되어 있는데 앞으로 일정요건을 갖춘 지방당에 직접 경상비를 지급하는 방안을 마련하는 것이 바람직하다. 예를 들면 기성정당에 비해 신진정당의 당비 징수율이 높기 때문에 소액의 당비와 후원금을 많이 모은 지방당과 중앙당에 모금액이나 당비에 상당하는 매칭펀드(*matching fund*)를 제공하는 방안이 필요하다. 또 경상비보조금이 당의 인건비나 경상비 등에 방만하게 사용되는 것을 막고 정책개발이나 입법활동에 사용되도록 선관위가 당이나 국회의원으로부터 정책이나 입법안 개발계획서를 사전에 제출받아 심사한 후 정책이나 입법안 단위로 국고보조금을 지급하는 정책개발비 용 공영제를 도입하는 것이 바람직하다. 그리고 선거비보조금을 선거공영제 비용으로 돌려서 돈이나 조직과 인지도가 약한 신진세력들이 정치권에 쉽게 진입할 수 있도록 해야 할 것이다. 이처럼 기성정당의 과점체제가 해소되고 신진사회세력이 정치사회에 진출해야 기성정당이 대표하지 못하는 유권자의 의견을 국정에 반영할 수 있다. 이들이 정당과 국회 영역 밖에서 정치적 요구를 내걸고 거리에서 집단행동을 계속하는 경우

정치권이 사회갈등을 해소하여 국민통합에 기여할 수 없다. 대표되지 않은 사회세력과 정책능력을 가진 인사들이 정당정치에 참여할 때, 지금처럼 보수적인 지역정당간의 권력정치 대신 국가경영 정치가 이루어질 수 있다.

6. 결 론

민주화 이후 한국 정당은 한 차례의 정당간 정권교체를 포함하여 네 차례에 걸쳐 평화적인 정권교체를 실현하고, 국민의 기본권을 신장시키고, 지방자치제도를 도입하여 국민의 정치적 의사를 반영할 기회를 증대시키고, 선거제도의 공정성을 높이고, 당내 민주화를 위해 대선후보와 당대표 경선제, 당정 분리제를 포함한 새로운 제도를 도입하는 등 정당다원주의를 실현하려고 노력해 나오고 있다. 이러한 노력에도 불구하고 현행 정당은 지도자의 지시에 따라 원외 사무국조직을 중심으로 비민주적으로 운영되고 있다. 이러한 개별정당 수준의 문제점과 함께 정당체제 수준에서도 보수 일색의 지역정당들이 과점체제를 형성하여 이들끼리 이합집산을 거듭하면서 진보세력을 비롯한 새로운 정치세력이 정치사회에 진입하지 못하도록 장벽을 만들어 정당정치의 경쟁성, 대표성, 안정성, 민주적 책임성, 통치력 등을 훼손하고 있다.

이러한 현행 정당정치의 문제점을 해결하려면 먼저 개별정당의 개혁이 필요하다. 현행 정당이 지도자 중심에서 벗어나 당비를 내는 진성당원을 만들어 명실상부한 대중정당으로 개편되어야 한다. 그렇지 않으면 지금처럼 지도자가 정당을 만들었다가 부수는 일이 계속될 것이고, 당원의 의사에 관계없이 이합집산을 거듭할 것이며, 정당의 정체성이 확보되기 어렵고, 특히 고비용-저효율의 정치구조를 개선하기 힘들 것이다.

현행 정당이 앞으로 지도자 중심의 머신정당에서 벗어나려면 이제까지 품삯을 받고 일하는 가짜당원 구조를 과감히 혁파하고 자발적인 지지자 중심으로 정당의 하부구조를 정비해야 한다. 지지자 중에서 정치에 관심이 있고 당비를 내는 유권자를 당원으로, 재정적으로 도와주는 유권자를 후원인으로, 일시적으로 당을 위해 일하는 유권자를 자원봉사자로, 단순히 표를 던지는 유권자를 지지자로 구별하여 지지기반을 조성해 나가는 전략을 구사해야 한다. 이를 위해 당원확대와 관리 위주로 만들어진 현행 지구당과 중앙당 사무국 중심의 원외 정당조직을 대폭 축소하여 원내 중심의 정당조직으로 만들어야 한다. 그리하여 국회의원들이 지금처럼 원외에서 싸움을 일삼지 말고 의정활동에 몰두해야 한다. 이를 위해 중앙당, 지구당을 비롯한 원외정당조직은 원외인사에게 맡기는 것이 바람직하다. 다시 말해 이른바 당정분리를 통해 대통령이 당총재가 아닌 평당원으로 있는 것처럼 국회의원도 평당원으로 있으면서 국회활동을 충실하게 수행하는 것이다. 이렇게 정당조직과 정당지도부를 만들게 되면, 지금처럼 다음 선거에서 이기기 위해 서로 상대방을 비방하고 공격하는 것보다 국가경쟁력을 제고하고 민생을 위한 정책경쟁을 벌이게 될 것이다. 각 정당은 지금처럼 상대방 비방이나 공격을 잘 하는 사람보다 정책능력과 국가경영 능력을 가진 인사들이 더욱 필요하게 될 것이다. 정당이 정책을 두고 경쟁함으로써 정체성이 생기고, 지금처럼 지역이나 연고 대신 정치적 노선을 따라 재편성될 수 있을 것이다.

그런데 이러한 개별정당 개혁만으로는 불충분하다. 왜냐하면 현행 정당체제가 대표하지 못하는 유권자나 사회세력이 많기 때문이다. 지금처럼 보수일색 지도자중심의 지역정당들이 이합집산을 일삼으며 서로 경쟁하는 구도에서 탈피하여, 보수·중도·진보 노선을 대표하는 민주적이고 정책지향의 명실상부한 대중정당끼리 경쟁하는 정당체제를 만들려면, 개별정당의 자체 개혁과 함께 정당법을 비롯한 정치관련법을 대폭적으로 개정해야 한다.

첫째, 새로운 정치세력이 정치권에 진입하는 데 장벽이 되고 있는 법

정 지구당 수나 법정 당원 수 등에 관한 정당등록요건을 없애는 것이 바람직하다. 둘째, 원내정당 위주로 지급되는 현행 국고보조금 제도를 고쳐서 중앙당에만 지급하는 경상비 보조를 일정요건을 갖춘 지방당에도 직접 지급하고, 또 중앙당에 주는 선거보조비를 선거공영제 비용으로 전환하여 정치자금은 없으나 국가경영이나 정책능력을 가진 정당과 후보들이 선거에 나올 수 있도록 해야 한다. 마지막으로 지적할 것은 현행 소선거구 위주의 선거제도를 고쳐서 소선거구와 비례대표 의석수를 1대 1로 만들고 소선거구 후보와 각 정당의 비례대표 명부에 각각 1표씩을 던지는 1인 2표제를 도입하는 경우 보수적인 지역정당 구도에서 벗어날 수 있을 것이다. 소선거구와 비례대표 의석이 1 대 1로 되면 지금처럼 지역현안과 인물 중심의 선거에서 벗어나 정당간의 정책대결을 유도할 수 있을 것이다. 국가현안을 놓고 경쟁을 하는 경우 정당이 정체성을 가지게 되고, 비례대표제를 통해 새로운 정치세력이 국회에 진출할 수 있는 기회가 마련될 것이므로 정당정치의 대표성을 높이는 데도 도움이 될 것이다. 다시 말해 정치사회에 대표되지 않은 유권자나 사회세력을 흡수함으로써 정당과 국회가 효과적으로 사회갈등을 해소하여 국가통합에 기여할 수 있을 것이다.

민주화 이후 지난 16년 동안 정당개혁을 비롯한 정치개혁이 활발히 추진되었다. 그 동안 정치개혁은 부분적인 성과에도 불구하고 아직 미진한 면이 너무나 많다. 특히 정당개혁이 제대로 이루어지지 않고 있는바, 혁명보다 개혁이 더욱 어렵다는 주장을 실감하고 있으며, 특히 빈터에 새 집을 짓기보다 헌집을 뜯어고치는 것이 훨씬 더 어렵다는 점을 일깨워주고 있다. 다시 말해 권위주의시기에 활약하던 정당조직과 정당정치인들을 그대로 두고 개혁을 하려니 매우 어렵다. 더욱이 정당개혁에 대한 국민적인 요구에도 불구하고 정치권은 여러 번 개혁을 본격적으로 추진하는 척하다가 제한적으로 개혁조치를 수용한 후 상황적인 요인을 거론하거나 상대방 정당의 반대 등을 이유로 용두사미로 끝나버린 결과

효과적인 개혁이 이루어지지 않았다. 따라서 정치개혁이 하루아침에 이루어질 수 없다는 점을 인식하고 국민들이 인내심을 가지고 끈질기게 문제를 제기하고 정치권에 압력을 가하여 보다 나은 정당체제를 실현시키도록 노력해 나가야 할 것이다.