

서 장

정치개혁의 조건

권력투쟁에서 정책경쟁으로

장 훈

중앙대학교 정치외교학과 교수

총 론

우리의 정치는 근본적으로 새롭게 바뀌어야 하는 시점에 와 있다. 오랫동안 우리의 정치는 국민들에게 꿈과 희망을 주지 못했으며 오히려 불안과 혐오의 대상이 되어왔다. 이러한 정치의 실패는 무엇보다 우리 정치가 그동안 권력투쟁형 정치로 일관해 왔기 때문이다. 정치의 목적이 국민민복을 위한 비전 경쟁에 있는 것이 아니라 오로지 선거에서의 승리, 권력투쟁에서의 승리가 전부였다. 다시 말해, 국민과 정책을 위한 경쟁이 아니라 정치와 권력 자체가 목적이 되어버린 정치의 자기목적화가 우리 정치의 실패의 근본원인이었다.

이제 우리의 정치는 권력투쟁의 정치에서 정책경쟁의 정치로 전환되어야 한다. 국가경영을 위한 정책 비전과 능력의 경쟁이 정치의 중심축을 이루어야 하는 것이다. 정치는 국민민복을 위한 정책을 효과적으로 수립하고 추진하는 정책능력을 보여주어야 한다. 새 정치는 국민을 하나로 통합시켜 국민적 에토스와 열기를 국가발전의 원동력으로 조직해

내는 통합능력을 갖추어야 한다. 또한 정치는 국민을 국익과 공익의 방향으로 끌고 갈 강력한 설득력과 지도능력을 발휘해야 한다.

그렇다면 어떻게 해야 하는가?

- 첫째, 정치의 주체가 권력투쟁에 능한 구(舊) 정치세력으로부터 비전과 실행력을 갖춘 정책세력으로 바뀌어야 한다. 정책세력은 정책능력, 민주적 리더십, 세계경쟁력을 갖춘 새로운 정치인이다. 즉, 정책세력은 국가정책과제에 대한 비전과 정책구상력, 정책추진력을 고루 갖춘 새로운 정치세력을 의미한다. 물론 이때의 정책세력은 권력이나 경쟁에 전혀 관심이 없는 세력이 아니라 정책경쟁을 통해 권력을 획득하고 이를 통해서 정책을 실현하는 세력을 말한다.

- ▶ 정책능력 (policy capacity). 새로운 정치인은 국가가 당면한 주요한 정책과제에 대해 상당한 정도의 전문성을 갖춘 인재이다. 정책에 대한 전문성은 정책에 대한 실무경험이나 연구경력으로부터 오는 것이다. 즉, 정책전문성은 단순히 정책에 대한 지식만을 의미하는 것이 아니라 문제의 해결을 위한 비전제시의 능력, 실질적인 정책구상의 능력, 그리고 정책을 효과적으로 추진할 수 있는 능력으로 이루어진다. 또한 이러한 정책 전문성은 반드시 올바른 정책의 실현을 위하여 자신을 헌신하려는 신념과 소신에 의해서 뒷받침되어야 한다.

달리 말하자면, 정책전문성은 단순히 지식이 많다고 해서 얻어지는 것이 아니라, 정책을 입안하고 집행해 본 경험과 그에 대한 깊은 성찰을 통해서 얻어지는 것이다. 즉, 정책형 정치인은 단지 지식이 많고 교육을 많이 받은 사람을 의미하는 것이 아니라 정책을 통해서 국민의 삶을 풍요롭게 하려는 의지와 그에 필요한 경험과 지식을 갖춘 정치인이다.

- ▶ 민주적 지도능력 (statesmanship). 정책세력은 인간의 존엄성, 기본권과 같은 민주적 가치에 대해 확고한 신념을 가진 정치인이다. 또한 대중영합주의를 경계하면서 민주적 가치와 원칙을 통해서 민주주의를 실천하는 신념과 용기를 가진 정치가이어야 한다.

- ▶ 세계경쟁력 (global competitiveness). 전세계적으로 상호의존이 날로 심화되어 가는 오늘의 현실에 비추어 볼 때 정책세력은 급변하는 국제적 현실에 대한 식견은 물론이고 세계지도자들과 당당히 경쟁할 수 있는 안목과 능력을 갖춘 정치인이어야 한다. 아울러 정보사회의 특성에 대한 깊은 이해와 더불어 스스로 정보화능력을 충분히 갖춘 정치인이어야 한다.

- 이러한 세 가지의 능력과 자질은 오늘날 우리나라가 마주하고 있는 핵심적인 세 가지의 과제에 걸맞는 것이어야 한다. 즉, 정책세력은 다음의 세 과제를 해결할 수 있는 능력과 자질을 구비해야 한다.

- ▶ 국가발전 비전과 전략의 수립. 불확실성이 날로 증가하는 오늘날의 세계화 시대에 국가경쟁력을 회복하기 위한 비전과 모델을 수립해야 한다. 즉, 활로를 찾지 못한 채 정체의 나락에 빠져 있는 국가경쟁력을 어떻게 회복할 것인가? 21세기 한국경제를 이끌어 갈 성장의 동력을 어떻게 찾을 것인가? 심화되고 있는 실업문제를 어떻게 풀 것인가 등의 문제에 대한 비전을 제시해야 한다.

- ▶ 남북문제의 해결과 동아시아 구상. 국민의 생명과 재산을 철저히 보호하면서 어떻게 북한을 개혁과 개방의 길로 이끌어 갈 것인가? 또한 미국의 대외정책에 편승하던 냉전시대가 종말을 고한 마당에 우리는 우리 나름의 독자적 자기구상과 세계전략을 가져야 하

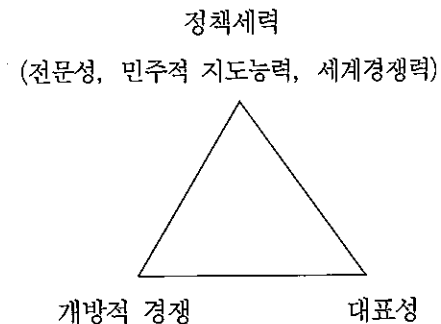
는 시대가 되었다. 세계안보질서의 변화를 고려하면서 동시에 동아시아의 맥락에서 평화와 번영을 이끌어 확실한 자기구상을 제시해야 한다.

- ▶ 민주주의의 성숙과 공익에 헌신하는 공화주의의 확산. 민주화 과정에서 폭발하고 있는 각종 이익집단들의 늘어나는 요구와 과도한 기대를 어떻게 풀 것인가? 국가 전체의 이익이 부분이익의 포로가 되는 상황을 어떻게 막을 것인가? 동시에 법치주의와 의회주의를 어떻게 확립해 갈 것인가? 또한 단순한 사익간의 타협이 곧 공익을 도출하는 것이 아니라 사익을 억제하고 다함께 토론을 통해서 공익을 발견할 수 있다고 믿는 공화주의 문화는 어떻게 신장할 수 있을 것인가 등의 문제에 대한 비전을 제시해야 한다.
- 정책세력이 등장하기 위해서는 기존 정치의 독과점 구조를 철폐해야 한다. 정책세력이 국회의 중심을 차지하기 위해서는 정당, 선거, 정치자금의 운영에 있어서 고착화된 독과점 구조를 혁파하여야 한다. 지금까지 우리의 정치제도는 정책능력보다는 이전투구식 권력 투쟁에 능한 사람들이 정치에 진입하기 쉽고 또한 이러한 투쟁형 정치인들이 한 번 진입하면 계속해서 기득권을 유지하기에 용이한 구조로서 작용해 왔다. 따라서 이제는 이러한 기성 정치인들의 독과점구조를 깨고 정책능력을 갖춘 세력들의 국회진입이 용이한 법과 제도의 개혁을 이루어야 한다.
- 정당, 선거, 국회의 구조는 정책경쟁을 중심으로 새롭게 구축되어야 한다. 즉, 정당의 조직과 구조, 선거운동의 방식과 운영, 정치자금의 조달과 지출이 모두 정책경쟁을 촉진하고 강화하는 방향으로 재구축되어야 한다.

정리하자면, 우리가 지향하는 국가경영형 정치는 세 가지의 핵심요소로 구성된다. 첫째는 전문성과 민주적 지도능력, 그리고 세계경쟁력을 고루 갖춘 정책세력이 정치를 주도적으로 이끌어가야 한다. 둘째, 정책세력의 등장과 아울러 정치경쟁은 과거의 폐쇄적이고 독과점적 구조 내에서의 제한적인 경쟁이 아니라 다양한 비전과 정책지향을 지닌 세력들이 자유롭게 경쟁하는 방식으로 전환되어야 한다. 다시 말해, 정책세력은 특정한 이념적 지향이나 정책성향을 지닌 단일한 정치세력으로서 존재하는 것이 아니다. 다양한 목표와 비전을 지닌 여러 정책세력들이 정치경쟁에 참여해서 이들 사이에 개방적이고 생산적인 정책경쟁이 이루어져야 한다. 셋째, 이와 같이 다양한 비전을 지닌 복수의 정책세력들이 경쟁을 벌이게 될 때, 비로소 정치와 국민의 괴리는 극복되고 국민의 이익을 대표하는 정치가 서게 된다.

달리 말하자면, 국가경영형 정치란 낙후된 한국의 정치를 정책을 중심으로 근본적으로 재정립하는 것이다. 즉, 정책과 정책능력이란 단지 기술적인 관점에서의 지식이 아니다. 정책은 정치의 주체를 새롭게 발견하고, 정치에서 경쟁을 회복하고, 정치의 대표기능을 높이는 핵심 연결고리이며, 이를 통해서 우리의 정치는 일하는 정치로 전환될 수 있다.

국가경영형 정치의 3대 요소



이러한 전환을 위해서 우리는 다음의 일곱 가지 개혁안을 제시한다.

1. 정책세력이 정치에 보다 많이 참여하기 위해서는 비례대표제와 소선거구제가 절반씩 결합된 혼합형 선거제도를 채택해야 한다.
2. 비례대표 의원은 정책 전문성을 지닌 정책세력으로 충원되어야 한다.
3. 정당의 구조와 역할이 조직, 인력 중심에서 정책인프라 중심으로 전환되어야 한다. 즉, 정당의 활동은 이제 중앙당, 지구당 조직이나 당원보다는 정책 프로그램과 정책입안기구, 정책인력을 중심으로 새롭게 편성되어야 한다.
4. 투쟁형 정치인들의 독과점에 기여해 온 선거운동 방식에서 자율과 경쟁이 보장되는 선거운동 방식으로 전환이 일어나도록 선거법을 바꾸어야 한다.
5. 정치자금의 완전실명제를 도입해서 정치자금의 투명성과 경쟁성, 책임성을 높여야 한다.
6. 국고보조금 제도를 폐지하고 정책개발자금 공영제를 실시한다.
7. 정치개혁이 성공하기 위해서는 민주시민의 소양과 책임의식을 갖춘 시민이 있어야만 한다. 따라서 시민교육을 담당하는 범사회적, 초당파적 기구로서 정치교육원을 설립해야 한다.

1

정책세력이 정치에 보다 많이 참여하기 위해서는 비례대표제와 소선거구제가 절반씩 결합된 혼합형 선거제도를 채택해야 한다.

- 소선거구 1위 대표제를 근간으로 하는 현재의 국회의원 선거제도는 우리가 국가경영형의 새 정치를 구축하는 데에는 부적합하다.

1987년의 민주화 과정에서 채택된 이래로 3김 시대의 정치질서를 뒷받침해 온 현재의 국회의원 선거제도(이하 선거제도)는 새로운 정책세력의 등장, 정책경쟁의 활성화, 정책 대표성의 제고라는 우리의 목표를 이루기에는 부적합하다. 적지 않은 장점에도 불구하고 현재의 선거제도는 다음과 같은 문제들을 안고 있다.

- ▶ 새로운 정치세력에 대한 높은 진입장벽. 현재의 소선거구 중심의 선거제도하에서는 후보들과 유권자들이 밀착된 선거경쟁이 지배하게 된다. 이에 따라서 선거공학에 능한 기성정치인들의 재선 가능성은 높은 반면에 개혁적이고 정책전문성을 가진 새로운 정치세력의 진입은 매우 어렵다.
- ▶ 정책보다는 선거운동 중심의 정치. 소선거구 체제에서 대다수의 의원과 의원지망자들은 지역구 관리를 위해서 모든 시간과 정력을 소비하는 악순환이 계속된다. 한국의 오랜 문화적 특성으로 인해서 지역구 선거는 자연히 정치인과 유권자가 얼굴을 직접 마주치는 면대면의 소모적인 선거운동이 지배하게 된다. 이때 정책적인 내용을 중심으로 하는 의사소통은 이루어지지 못하고 단지 유권자와 정치인 간의 다양한 연고를 확인하는 일이

반복될 뿐이다. 따라서 정치인들이 지역구 관리라는 소모적인 활동으로부터 벗어나서 정책을 구상하고 준비할 시간과 여력을 갖기는 어렵다.

- ▶ 승자독식의 다수지배주의. 소선거구 경쟁에서 1위 득표자에게 주어진 투표를 제외한 나머지 모든 표는 국회에서 대표되지 못한다. 대부분의 선거구에서 1위 당선자의 득표가 절반에 미치지 못한다는 점을 고려할 때 이러한 승자독식의 다수지배는 심각한 대표성의 문제를 안고 있다.
- ▶ 지역할거 정당체제의 고착. 소선거구 1위 대표제로 인하여 3김의 지역정당들은 50% 안팎의 득표율로 기반지역의 의석을 거의 독점하는 지역할거형 정당체제가 출현하였고, 이러한 지역할거형 정당체제는 3김 시대 이후에도 지속되고 있다.

결국 소선거구 1위 대표제는 단지 지역주의에 편승해서 열심히 지역구 유권자들과 소모적인 접촉을 계속할 뿐 정책적인 문제에 대해서는 지극히 무관심한 투쟁형 정치인들이 계속해서 자신의 지역구를 고수하는 데에 유리한 제도이다. 이에 따라서 새로운 정치인, 전문성과 비전을 가진 정치인의 진입은 거의 이루어지지 못하는 것이 현재의 선거제도라고 할 수 있다.

- 이러한 문제들을 해결하기 위해서 우리는 소선거구 의석을 전체의 절반으로 축소하고 나머지 절반은 비례대표제를 통해서 선출하는 1인 2표제 혼합형 선거제도를 제안한다.
구체적으로 말하자면 우리가 제안하는 혼합형 선거제는

- ▶ 지역구와 비례대표 의원의 비율은 1:1로 한다.
- ▶ 비례대표의 명부작성은 정당이 후보들의 당선순위를 먼저 결정하고 유권자는 정당의 명부를 선택하는 폐쇄형 명부제로 한다. 각 정당이 비례대표 후보의 순위를 미리 정하는 폐쇄형 명부작성을 선택한 이유는 개방형 명부작성이 갖는 엄청난 비용 때문이다. 즉, 100여 명에 달하는 비례대표 의원을 개방형으로 선출할 때에 유권자들은 100여 명의 명단이 적힌 긴 투표용지를 보고 선택하게 되므로 많은 비용과 아울러 커다란 혼란을 겪을 수 있다.
- ▶ 비례대표 투표의 단위는 전국명부, 전국득표로 한다. 각 정당들은 전국을 단위로 하는 비례대표 명부를 제시하며 각 정당의 득표율은 전국을 단위로 계산함으로써 투표의 비례성을 최대한 높인다. 또한 이는 기존의 지역주의의 폐해를 완화하는 효과를 가져올 수 있다.
기존의 정치개혁안들은 흔히 지역주의의 극복을 위해서 비례대표의 선출에서 권역명부·전국합산의 방식을 주장해 왔지만, 이는 민주주의의 근본원리에 맞지 않을 뿐만 아니라 지역주의의 해소에도 도움이 되지 않는다. 예컨대, 영남지역 혹은 호남지역에서 미미한 지지를 받은 정당이 전국의 득표합산에 따라서 영남 혹은 호남지역에서 절반에 가까운 비례대표 의원을 배출하는 것은 민주주의의 대표의 원리에 정면으로 반하는 것이다. 게다가 이와 같이 비례대표가 선출된다고 해서, 지역 간 갈등이나 경쟁의 근본적인 요인들이 제거되는 것은 아니다.

- ▶ 비례대표 의석배분의 기준은 4%로 설정한다.

이로써 군소정당의 진출을 장려하면서도 과도한 정당난립은 억제하도록 한다.

기존의 정치개혁안들은 흔히 비례대표 의석 배분기준을 2%로 설정하고 있는 경우가 많다. 그러나 이와 같이 낮은 기준이 적용될 경우 불과 몇 석의 의석을 가진 미니정당들이 다수 출현할 가능성이 크다. 그리고 이러한 정당체제의 파편화는 대통령과 의회의 교착을 악화시킬 가능성이 크다. 따라서 우리는 정당법 상의 다양한 설립요건들을 폐지함으로써 정당활동의 자유를 최대한 보장하는 것을 지지하지만, 유권자들의 지지를 충분히 얻지 못하는 미니정당들의 등장은 가급적 제약되어야 한다. 따라서 비례대표 의석배분 기준은 4%가 적정하다.

- ▶ 비례대표 의원명부에서 최소 3분의 1은 여성으로 한다.

지금까지 흔히 비례대표 의원을 남녀 비율을 1:1로 하자는 의견들이 제시되어 왔지만, 비례의원들이 갖추어야 할 정책전문성을 고려할 때에 일차적으로 3분의 1을 여성으로 하고 추후에 이를 점차 확대하는 방안을 고려하는 것이 바람직하다.

- ▶ 비례대표 후보는 지역구 선거에 중복출마를 금지한다.

지역구 선거에서 석패한 후보를 비례대표를 통해서 구제하는 방식으로 중복출마를 허용하자는 제안이 일부에서 제기되었다. 그러나 일부의 후보자에게만 두 차례의 기회를 준다는 것은 기회균등의 원칙에 정면으로 배치된다. 또한 비례대표는 주로 정책전문성을 지닌 정책세력으로 충원하는 것이 국가경영형 정치의 근간이라는 점을 고려할 때에 지역구 선거의 낙선자를 비례대표로 구제한다는 것은 설득력을 가질 수 없다.

2

비례대표 의원은 정책 전문성을 지닌 정책세력으로 충원되어야 한다.

지금까지 비례대표 의원은 그 숫자가 적기도 하였지만, 근본적으로 비례대표 의원의 상당수가 정치의 질을 높이는 데 거의 기여하지 못했다. 비례대표 의원으로 선출되는 경로는 대개 세 가지였다. 정치경험이나 정책경험이 거의 없는 정치적 아마추어이지만 정당에 거액의 특별당비를 내고 선정되는 경우, 둘째, 정당의 당료로서 오랫동안 일한 보상으로 선정되는 경우, 셋째, 직능분야의 대표성을 인정받아 선정되는 경우를 꼽을 수 있었다. 그러나 이 세 가지 유형의 비례대표 의원들이 의원으로서의 역할, 나아가 정책전문가로서 입법활동·행정부 견제 등의 활동을 제대로 해왔다고 보기는 지극히 어렵다. 다시 말해, 지금까지 비례대표 의원은 원래의 목적과는 동떨어진 채 그 선출과정을 독점하고 있는 정당의 지도부가 거액의 당비를 조달하거나 당료나 대표성을 제대로 갖추지 못한 직능대표에 대한 정치적 배려에 이용되었을 뿐이다.

- 국회의원 정수의 절반을 차지하게 되는 비례대표 의원이 정책세력으로 채워지고 이들이 국회의 정책전문성과 대표성을 높이기 위해서는 비례대표 의원의 공천방식과 공천기준이 근본적으로 바뀌어야 한다.

- ▶ 지금까지 정당 지도부가 사실상 독점해 왔던 비례대표 의원의 선출방식은 이제 개방적이고 투명한 과정을 거치면서도 동시에 정책전문성을 살리는 방향으로 개편되어야 한다.

구체적으로 말하자면, 비례대표 후보의 공천은 비례대표 후보 추천위원회와 후보 선정위원회의 두 단계를 거쳐서 공천하도록 한다. 후보자 추천위원회는 정당의 정무위원회에서 선출하는

30인~50인 규모로 구성하되, 당내의 인사와 당외의 전문가가 절반씩 참여하고 이들은 비례대표 의원후보 정수의 2배수를 추천하도록 한다. 이때 후보자 추천명부에서 여성후보자가 전체의 3분의 1 이상이 되도록 한다. 이어서 후보자 선정위원회는 2배수 후보들을 대상으로 비례대표 후보의 명부 및 순위를 확정한다. 후보자 선정위원회는 당소속 국회의원, 지구당 위원장, 당소속 시·도지사, 정무위원, 평의원 대표 등을 포함한 당내인사로 구성한다. 즉, 후보자 선정위원회는 주로 당의 엘리트와 당원대표가 균형을 이루도록 구성된다.

- ▶ 정책전문성을 지닌 정치인들이 비례대표 의원으로 선정되기 위해서 비례대표 의원의 공천기준을 명확히 할 필요가 있다. 비례대표 의원으로 공천받기 위해서는 다음의 조건들을 갖추어야 한다.

- 국가 정책에 대한 이론적, 실무적 전문성 또는 이에 상응하는 경험
- 집단이익이나 사익보다 공익을 우선하는 헌신성.
 - 물론 이러한 헌신성을 객관적으로 측정하기는 매우 어렵다. 하지만 후보들의 인생경로를 따져보면 공익을 우선하는 경로를 충실하게 걸어왔는지를 판단할 수 있을 것이다.
- 민주적 가치와 원칙에 대한 신념 및 그것의 실천경험
- 세계화 감각 및 능력.
- 정보화 사회에 대한 이해와 정보화 능력.

- ▶ 이와 같은 비례대표 공천과정과 기준이 실효성을 갖기 위해서는 결국 비례대표 공천과정에도 투명성과 경쟁성이 도입되어야 하며, 또한 이러한 방향으로 가고 있는 것이 오늘날 한국정당정치 of 흐름이다. 먼저 투명성의 경우, 정당 스스로 비례대표 공천과정을 투명하게 유지하려는 노력 못지 않게 중요한 것이 언론과 시민단체들

에 의한 감시의 역할이다. 언론과 시민단체들이 정당의 비례대표 공천과정과 기준에 대해서 면밀하게 주시하고 일관된 잣대로써 평가한다면, 보다 나은 공천을 위한 정당간의 경쟁이 자리 잡을 수 있다.

또한 경쟁성의 경우, 우리가 선거운동공영제의 도입 필요성을 역설한 데에서도 지적된 바와 같이, 비례대표 의원들은 단지 아무런 역할을 하지 않은 채로 정당의 공천만으로 당선되는 것이 아니다. 비례대표 의원들은 정책영역별로, 또한 지역별로 주최되는 다양한 정책차별토론회에 참석해서 각 정당의 핵심공약을 중심으로 정책토론을 벌여야 한다. 이러한 정책토론을 통해서 각 정당이 공천한 후보들의 정책능력, 민주적 리더십, 세계경쟁력 등이 검증될 것이다. 이를 통해서 정당들이 보다 경쟁력있는 비례대표 후보들을 공천하는 공천경쟁이 뿌리내릴 수 있다.

- ▶ 이와 같은 공천기준이 정착되는 과정은 곧 한국정치에서 정치인의 충원과정이 다양화되는 과정을 의미한다. 지금까지 한국 사회에서 각 분야의 인재들이 정치에 충원되는 과정은 매우 단순화되어 있다. 관료, 정치활동가, 민주화운동가, 법률가, 언론인을 비롯한 다양한 집단에서 정치인이 충원되어 왔지만, 이들의 충원경로는 대개 지역구에서의 조직관리능력과 인기도, 또는 정당보스와의 연고에 의해서 지배되어 왔다. 하지만 위와 같은 공천기준이 뿌리내리게 된다면, 우리 정치는 다양한 영역의 인재들이 다양한 경로를 통해서 정치에 진입할 수 있게 된다. 그리고 이것이 국가경영형 정치를 앞당기는 핵심적인 계기가 될 것이다.

3

정당의 구조와 역할이 조직, 인력 중심에서 정책인프라 중심으로 전환되어야 한다. 즉, 정당의 활동은 이제 중앙당, 지구당 조직이나 당원보다는 정책 프로그램과 정책입안기구, 정책인력을 중심으로 새롭게 편성되어야 한다.

우리의 정치가 그 동안 권력투쟁형의 정치에 머물러 있는 데에는 정치활동의 주무대인 정당의 역할과 구조가 낙후되었던 것과 깊이 관련이 있다. 정당이 민주주의의 기관차로서의 역할을 하기보다는 오히려 권력투쟁형 정치인들의 근거지로서 또한 이들의 독과점 구조를 지탱하는 핵심적인 기반이 되어왔다. 이제 전근대적 정당의 역할과 구조는 국가경영형 정치를 뒷받침하는 구조로 바뀌어야 한다. 이와 같은 정당개혁은 크게 두 갈래로 이루어져야 한다. 첫째, 정당체제의 차원에서 기존의 독과점적 진입규제가 철폐되어야 한다. 둘째, 정당의 구조와 활동이 하드웨어 중심에서 정책 인프라 중심으로 전환되어 정당의 조직, 자금, 공천 등의 모든 주요한 활동은 정책능력을 중심으로 재편되어야 한다.

- 정당체제의 차원에서 보자면, 정책능력을 갖춘 새로운 세력의 등장이 용이하도록 하기 위해서는 기존의 정당정치가 갖고 있는 높은 진입장벽이 해소되어야 한다.
 - ▶ 새로운 정당이 등장하기 위해서 전국적으로 국회의원 지역구 총수의 10분 1 이상의 지구당과 각 지구당에 최소한 30명 이상의 당원을 유지하도록 요구하고 있는 정당법의 조항은 폐지되어야 한다. 이에 따라서 수많은 지구당을 설치하고 유지하기 위해서는 많

은 자금과 인력이 필요하게 되고 또한 실제로 활동하지도 않는 유령당원을 유지하고 동원하는 데에도 많은 자금과 노력이 소요된다. 이러한 상황에서 뜻있는 정책세력이 새로이 정당정치에 진입하기는 지극히 어려웠고, 정당정치는 오로지 투쟁형 정치인들에 의해서 독과점되는 그들만의 리그로 전락하였다. 따라서 정책형 정치인들이 발붙이기는 어렵고 오직 투쟁형 정치인들에게만 유리한 정당법상의 요건들을 전면적으로 폐지할 때가 되었다. 이를 통해서 우리는 진입과 퇴출이 더욱 용이해지고 따라서 정책경쟁이 활성화되는 정당정치의 정상화를 앞당길 수 있다.

○ 이러한 개혁조치에 대해서 정당법의 폐지는 곧 정당의 난립을 가져온다는 우려가 제기될 수 있다. 그러나 현재의 엄격한 정당법 하에서도 등록정당의 숫자는 항상 상당한 수준에 이르렀다는 점을 상기할 필요가 있다. 또한 정당정치에서 경쟁성이 확보되기 위해서는 이러한 정당의 설립의 자유는 최대한 보장되어야 한다. 다만, 지나친 정당의 난립현상은 우리가 앞에서 논의한 바와 같이, 비례대표 의석 배분의 기준의 엄격한 설정(전국 4% 이상의 득표)을 통해서 어느 정도 예방할 수 있다. 달리 말하자면, 우리는 정당법의 엄격한 설립조건을 폐지함으로써 정당의 설립과 의사표현의 자유는 최대한 보장하고자 한다. 다만, 이렇게 자유롭게 설립된 정당들 가운데 국민들로부터 일정한 규모 이상의 지지를 받는 정당에 대해서만 법률상으로는 의회정치에서 정당의 자격을 인정한다는 것이다.

- 우리 정당의 개념은 이제 하드웨어 중심에서 정책 인프라를 중심으로 전환되어야 한다.

즉, 지구당의 숫자와 분포, 후원금, 당원의 규모와 같은 외형적 조건보다 정책능력의 구축이 정당의 존재이유가 되고 성공의 조건이 되어야 한다.

▶ 정당들은 돈과 조직을 통한 소모적 경쟁보다는 정책 네트워크, 정책 인력의 양과 질, 체계적이면서 현실적인 정책현장, 정책연구소와 같은 정책인프라를 중심으로 경쟁해야 한다. 정당이 어떠한 정책적 입장을 갖추고 있고 또한 이러한 정책을 실현하기 위해서 어떠한 인적, 지적, 사회적 기반을 갖추고 있는가가 모든 정당활동의 기본축이 되어야 한다.

○ 예컨대, 국회의원 선거, 대통령 선거에 나서는 후보들을 공천하는 데에 있어서 후보들의 정책능력이 가장 핵심적인 기준이 되어야 한다. 예비후보자들은 당내의 정책토론회, 외부 전문가들과의 정책토론회를 통해서 정책능력을 검증 받아야 한다. 이때의 평가는 단순히 토론을 위한 토론이 아니라 이들의 정책대안이 얼마나 실현가능한 것인지 또 그것이 구체화되기 위한 법률상, 예산상의 조건은 무엇인지의 문제들이 세밀하게 검증되어야 한다.

○ 정당조직에 있어서도, 당 정책위원회 의장의 권한과 서열은 당대표 다음으로 격상되어야 하고, 모든 국고보조금(정책국고보조금)의 집행권한은 대표가 아닌 정책위원회가 갖도록 해야 한다.

4

투쟁형 정치인들의 독과점에 기여해 온 선거운동 방식에서 자율과 경쟁이 보장되는 선거운동 방식으로 전환이 일어나도록 선거법을 바꾸어야 한다.

선거제도나 정당구조뿐만 아니라 선거운동을 규율하는 선거법 역시 투쟁형 정치인들이 독과점적으로 정치를 지배하는 데에 기여해 왔다. 이러한 독과점은 크게 두 가지의 측면에서 지속되어 왔다. 하나는 정당 소속의 현역 의원들에게 매우 유리하고 정치신인들에게는 매우 불리한 방식으로 선거운동의 규제가 이루어져 왔다는 점에 있다. 또 다른 하나는 규제 위주의 선거법으로 인해서 선거운동은 정책토론보다는 막대한 자금이 소요되는 동원형 운동이 중심을 차지해 왔다. 다시 말해 정당, 후보들간에 공정한 경쟁은 실종되고 거액의 선거자금이 소요되는 선거운동 방식이 지금까지 우리의 선거정치를 지배해 왔다.

게다가 엄격하게 선거운동을 규제하는 법 조항으로 인해서 선거운동 과정은 사전선거운동, 탈법·불법적인 방식의 선거운동과 같이 다양한 불법행위들이 난무하는 결과를 가져왔다. 하지만 이에 대한 처벌은 선택적으로만 이루어짐으로써 법의 형평성과 실효성에 대한 논란은 줄곧 지속되어 왔다.

결국 기존의 선거법은 법적 규제장치를 통해서 통제하기 어려운 사항들까지 일일이 규제에 의존하는 규제만능주의에 빠지는 결과를 자초하였다. 그리고 이처럼 규제가 줄곧 양산되고 있음에도 불구하고 선거운동 과정에서의 다양한 탈법의 문제, 거액의 선거자금의 소요와 같은 문제들이 해소되지 못함으로써 정치불신이 악화되는 중요한 요인이 되어 왔다.

따라서, 이제 우리는 선거운동 방식을 근본적으로 전환해야 한다. 이러한 전환은 크게 세 가지의 목표를 갖는다. 첫째, 다양한 후보, 정당들간의 자유로운 경쟁의 확립을 통한 공정한 선거운동, 둘째, 자율적인 규제를 통한 공명한 선거운동, 그리고 셋째, 정책경쟁을 통한 선거운동의 확립. 이를 통해서 선거운동 과정에서 자율과 경쟁이라는 민주주의의 원칙을 회복하고 나아가 정책능력을 지닌 신정책세력의 등장을 원활하게 하는 것이 선거법 개정의 핵심목표라고 할 수 있다. 이를 위해서 네 가지의 핵심적인 변화가 필요하다.

- 정책대결 중심의 선거운동공영제를 전면 실시한다.

현재에도 국회의원 선거비용의 국고보조 비율이 60% 안팎에 이르러서 상당한 수준의 선거공영제가 이루어지고 있지만, 이를 완전한 선거공영제로 전환하되 공영제의 초점을 정책대결을 유도하는 데에 둔다.

- ▶ 즉, 선거비용 보전의 항목을 설정하고 이러한 비용을 국가가 사후에 보전하는 소극적인 선거자금공영제를 폐지하고 선거운동의 방식과 비용을 동시에 국가가 관리하는 보다 적극적인 의미의 선거운동공영제를 전면 실시한다. 다시 말해, 기존의 선거조직, 사조직에 의존해서 유권자들과 접촉하는 소모적인 선거운동을 금지하고, 정책대결을 활성화하는 온라인-오프라인 정책토론회, 정책차별 설명회를 선거관리위원회가 관리하고 이 비용을 국가가 전부 부담하는 선거운동공영제를 도입한다.
- ▶ 선거운동공영제가 도입되면 기존에 후보들이 주로 의존해 온 선거운동 방식인 사랑방 모임, 지역구 내의 각종 단체들과의 집회·모임, 그리고 호별방문 등이 사실상 금지되는 것이다. 이에 따라서 후보들은 지역구에서 수많은 유권자들, 그리고 이들의

단체들과 접촉하기 위해서 벌이는 소모적인 선거운동으로부터 해방될 수 있다. 즉, 정당과 후보자들은 지역구에서 오랜 기간 터전을 닦으며 선거 때마다 후보와 유권자들 사이에서 원활한 의사소통을 가로막고 부패선거를 조장해온 선거 브로커들의 압박에서 벗어날 수 있게 된다. 아울러 정당과 후보들은 선거운동에 많은 자금이 소요되던 과거의 악순환으로부터 벗어날 수 있을 뿐만 아니라, 후보들은 국회에 들어가서 자신들이 추진할 정책을 준비하고 구상하는 데에 더 많은 시간과 노력을 투입할 수 있다.

- 현재 17일인 국회의원 선거운동기간의 제한을 완화해서 180일로 확대한다. 이를 통해서 기성 정치인들과 정치 신인들 간의 불균등한 기회구조를 철폐하고 나아가 실질적인 경쟁이 이루어지도록 한다. 기존의 선거법이 현역 정치인들에게만 유리한 불균등 기회를 제공하는 것은 엄격한 선거운동 기간의 설정과 사전선거운동의 방식을 규제하는 데에서 비롯된다. 현행 선거법은 선거전 17일간의 기간 동안만 합법적인 선거운동을 할 수 있도록 함으로써 이름이 널리 알려져 있고 이미 조직적 기반을 갖춘 현역 정치인에게 절대적으로 유리한 조건을 제공하고 있다(선거법 33조). 또한 현직의원은 사전선거운동 금지에도 불구하고 국정토론회, 의정보고회, 당원집회, 당직자 집회와 같은 다양한 형태로 사실상의 사전선거운동을 할 수 있는 반면에 정치신인들은 이 기간 동안에 유권자들과 접촉하고 자신들의 정책구상을 알릴 수 있는 길이 전면적으로 봉쇄되어 있다.

이러한 조항들을 통해서 기성 정치인들이 정당의 공천만 받는다면 계속해서 의원직을 유지할 수 있는 기반이 제공되어 왔고, 그에 따라서 해묵은 투쟁형 정치인들이 우리의 정치를 계속 지배하는 악순환이 계속되어 왔다.

- 정치활동과 선거운동을 구분해서 선거운동은 180일간만 할 수 있지만 정치활동은 언제나 다양한 방식으로 가능하도록 허용한다. 즉, 선거 운동이란 특정선거에서 특정후보를 지지 또는 반대하도록 유도하는 행위를 말하며, 일반적인 정책 및 정치노선에 대한 지지 또는 반대 의견의 표시와는 구분한다. 한편 정치활동이란 정당의 정책을 설명 하거나 국정에 대한 일반적인 주장과 의견을 소개하는 행위로서, 공개적인 장소나 통신을 통한 정견의 개진을 포함한다.
- 최근 선거운동과 정치활동의 주요한 수단으로 떠오른 인터넷상의 선거 운동도 허용한다. 다만 인터넷 선거운동에서 최소한의 공공성, 공개성, 공정성을 확보하기 위한 '인터넷 선거운동 심의위원회'를 두어 관리하도록 한다.
- 시민단체를 포함한 사회운동단체, 이익단체들의 선거운동 참여를 허용 하되, 책임있는 참여를 위하여 사전에 선거관리위원회에 정치활동위원 회를 등록한 조직에 한하여 자유로운 참여를 허용한다.
현재의 선거법은 노동조합에 대해서만 선거운동을 허용하고 시민단체에 대해서는 부분적인 참여를 허용하고 있으나, 참여의 형평성과 헌법상의 표현의 자유를 고려할 때 모든 이익집단과 사회단체의 선거운동 참여는 동등하게 허용되어야 한다. 이들 단체의 참여를 과거와 같이 정치적 동원의 시각에서 바라보고 규제하기보다는 자유로운 의견표출을 통해서 정책경쟁을 진작할 수 있다는 측면에서 이해해야 한다. 하지만 책임 있는 참여를 위해서 선거운동을 하려는 사회단체는 정치행동위원회(Political Action Committee)를 구성하고 선거관리 위원회에 사전등록의 절차를 거쳐서 선거활동을 하도록 한다.

5

정치자금의 완전실명제를 도입해서 정치자금의 투명성과 경쟁성, 책임성을 높여야 한다.

지난 16년여의 한국 민주화의 기간 동안에 가장 더딘 진전을 보여온 분야가 정치자금이라고 할 수 있을 만큼 정치자금을 둘러싼 우리 정치의 병리적 현상은 구조적으로 심각하다. 일일이 열거하기 어려울 만큼 정치자금의 현실이 보여주는 문제는 다양하고 심각하지만, 최근 여야를 막론한 대선자금 스캔들에서 보는 바와 같이 법과 현실의 엄청난 괴리에 따른 불법·탈법현상의 만연, 정치자금의 조성과 지출에서 투명성과 책임성의 실종, 정치세력간의 형평성과 경쟁성을 저해하는 정치자금의 수수관행, 거대한 비용이 정책대결에 쓰이지 못하고 소모적인 조직대결에 쓰이는 문제 등을 꼽을 수 있다.

- 가장 심각한 문제는 정치자금 흐름에서 법치의 실종이라고 할 수 있다. 현재 운용되고 있는 정치자금과 관련된 제도는 비교적 세밀하고 동시에 엄격한 규정들을 갖추고 있지만, 문제는 이러한 법규정이 거의 지켜지지 않고 있다는 점이다. 예컨대 평균 1억 2천만 원 정도가 한도인 국회의원 선거비용의 상한액을 지키는 후보자들은 거의 없다는 것은 공공연한 비밀이다. 따라서 제도의 현실화와 아울러 엄격하고 공정한 법의 집행은 대단히 중대한 과제이다.

- ▶ 제도와 법이 지켜지지 않은 채 불법과 탈법이 난무하면서 정치자금의 흐름에서 투명성과 책임성은 사실상 실종된 상태이다.
개인과 단체가 기부할 수 있는 상한액, 정치인이 조성할 수 있는

상한액 등이 지나치게 엄격하게 설정되고 그에 따라서 거액의 불법자금의 조성되고 지출되면서 투명성은 찾아볼 수 없게 되었다. 아울러 정치자금의 기부와 수수에 따른 정치적 책임성도 실종되었다.

- ▶ 정치신인과 기성정치인 사이에 그리고 집권여당과 야당 사이에 정치자금의 심각한 불균형이 자리잡고 있다. 기성정치인들에게만 후원회를 통한 정치자금의 모금을 허용함으로써 정치신인은 공식적이고 합법적인 정치자금의 조성경로가 막혀 있다. 또한 집권여당과 야당 사이에 중앙당 후원금과 개인후원금에서 커다란 불균형이 존재하고 있다.

거대한 비용이 정치자금과 선거자금으로 쓰이고 있지만, 이러한 자금이 정책을 개발하고 구상하는 데에 쓰이기보다는 소모적인 조직대결에만 쓰이고 있다. 앞에서 강조한 바와 같이 선거운동이 조직대결로 이뤄지면서, 정치자금은 민주주의의 비용으로써 쓰이기보다는 투쟁형 정치인들 간의 조직대결에 쓰이고 있다.

정치자금의 투명성과 책임성을 높이면서 정책대결을 유도하기 위해서는 무엇보다 선거에 소요되는 선거비용과 통상적인 정치활동에 소요되는 정치자금을 명확히 구분해야 한다. 그리고 이 구분에 따라서 선거비용이 국가가 완전하게 보전하는 완전한 선거운동공영제를 실시하고, 정치자금에 대해서는 투명성과 책임성을 높일 수 있는 일련의 개혁조치들을 강구한다.

- 정치자금 실명제를 전면 도입한다. 선거비용과 구분되는 정치자금에 대해서는 자금의 조성하고 지출의 실명제를 전면 도입한다. 즉, 일회 10만 원 이상의 정치자금을 기부하는 개인과 단체는 자신의 인적사

항과 기부내역을 선관위에 신고하고 선관위는 이를 인터넷상에서 공개하도록 한다. 또한 모든 정치자금의 지출은 단일계좌를 통해서 이루어지도록 회계책임자는 그 내역을 선관위에 보고하고 선관위는 이를 모두 공개하도록 한다. 또한 10만 원 이상의 정치자금 기부는 모두 수표로 하도록 하고 정치자금 기부에 대해서는 세금감면 혜택을 부여한다.

- 의원, 후보자, 정당 후원회의 정치자금 조성 상한액을 다소 상향해서 현실화한다. 정치자금의 조성에서 자율적인 경쟁을 확대하기 위해서 후원회를 통한 정치자금 모금의 상한선을 상향조정한다. 이를 통해서 한편으로는 정치자금의 흐름을 좀더 현실화하면서 아울러 자율경쟁을 제고할 수 있다. 하지만 개인과 단체가 기부할 수 있는 상한선은 현재와 같이 유지함으로써 정경유착을 막고 기회의 평등성을 유지하고 또한 정치자금 기부의 패턴을 소액다수 중심으로 유도한다.
- 선거관리위원회의 조사, 처벌의 권한을 강화한다. 이 모든 개혁조치가 성공적으로 자리잡기 위해서는 공정하고 엄격한 법의 집행이 대단히 중요하다.
 - ▶ 정치자금의 흐름을 감독하는 선관위에 선거자금, 정치자금의 관련자료 제출을 요구할 수 있는 권한과 출석요구권을 부여한다. 또한 선관위는 모든 정치자금과 선거자금에 대한 정기조사와 수시조사를 할 수 있는 권한도 갖도록 한다. 아울러 불법사실이 적발된 경우에는 당선무효뿐만 아니라 피선거권 및 공무담임권 박탈 등의 처벌을 강화하도록 한다.
 - ▶ 정치자금에 관한 법률위반에 대한 처벌이 실효성을 갖도록 하기

위해서, 정치자금법 위반의 공소시효를 현재의 3년에서 5년으로 연장하고, 정치자금법 위반사범에 대한 사면조치를 원천적으로 금지하도록 한다.

- ▶ 아울러 고발이 있어야 검찰이 수사에 나서는 것이 아니라, 선거 직후에 무작위로 당선자 가운데 10~30%를 검찰이 조사하여 위법사실이 있을 경우 처벌이 이루어지도록 해야 한다. 이렇게 될 경우 정치권이 선거자금, 정치자금의 조사와 처벌에 개입할 수 있는 여지가 줄어들게 되고 정치자금수사가 정쟁에 휘말릴 가능성이 축소될 수 있다.
- 이러한 개혁이 성공하기 위해서는 정치자금의 조성단계에서부터 불법과 탈법행위를 막는 것이 중요하며 이를 위해서 기업과 금융 부문의 회계제도의 개혁이 절실하다.
 - ▶ 기업들의 불법적인 비자금 조성을 방지하기 위해서 기업회계에 대한 외부의 감시가 제도화되어야 한다.
 - ▶ 현행 자금세탁방지법과 금융실명제법이 안고 있는 제도적 허점을 보완해서 거액의 현금거래와 차명계좌를 통한 불법자금의 조성과 기부가능성을 근원적으로 방지해야 한다.

6

국고보조금 제도를 폐지하고 정책개발자금 공영제를 실시한다.

오늘날 주요 정당들의 중앙당 수입의 절반 가량을 차지하고 있는 국고보조금은 원래의 의도와는 달리 비효율과 도덕적 해이의 온상이 되어 왔다. 또한 국고보조금은 정당간, 정치세력간에 불공정한 경쟁을 유발하는 주된 요인으로 작용하고 있으므로 폐지되어야 한다. 1987년의 민주화 이후에 주요 정당들은 기회가 있을 때마다 국고보조금을 상향조정해 왔으며, 이에 따라서 오늘날 연간 수백억 원대에 달하는 국고보조금은 후원금이나 당비를 제치고 주요 정당들의 가장 주된 수입원이 되었다.

그러나 국민의 세금으로부터 나오는 국고보조금은 엄청난 비효율과 도덕적 해이를 가져왔다. 사용내용과 방식에 대해서 적절한 통제가 없는 상태에서 막대한 규모의 보조금이 매년 정당들에게 지급됨으로써 정당들은 이러한 자금을 원래의 목적대로 정당의 정책개발과 정당발전을 위해서 사용하지 않고 있다. 대부분의 국고보조금은 경상비와 인건비로 사용되어 왔으며, 심지어 보조금의 20%를 정책개발에 사용하도록 되어 있는 법규정도 지켜지지 않았다. 또한 보조금의 집행과정은 대단히 불투명해서 정당의 지도부가 별다른 외부의 감독을 받지 않은 채 자의적으로 집행해 왔다. 즉, 선거관리위원회의 보조금 집행에 대한 감독은 사실상 유명무실하다고 할 수 있었다.

국고보조금은 또한 기성정당들에게만 지나치게 유리하게 지급됨으로써 정치세력간의 경쟁성과 형평성을 저해하는 결과를 가져왔다. 국고보조금의 지급에서 교섭단체를 구성한 정당들은 막대한 프리미엄을 누리는데 반면 군소정당들은 상대적으로 불이익을 받아왔으며, 신생정치세력은 원천적으로 이러한 혜택에서 제외되어 왔다. 따라서 국고보조금은

기성정당들의 독과점 구조가 유지되고 여러 정치세력간에 불공정한 경쟁이 지속되는 결과를 가져왔다.

- 본래의 목적과는 동떨어진 채 여러 가지의 부정적 결과를 낳고 있는 국고보조금은 과감하게 폐지해야 한다. 즉, 정당의 경상비 등으로 사용되고 있는 모든 국고보조금은 폐지하고 단지 정책활동비로 사용되는 국고보조금만 유지하도록 한다.

다시 말해 정당들이 자신들의 경상비를 국민의 세금으로 편안하게 충당하는 관행은 폐지되어야 한다. 정당들은 후원금과 당비로 자신들의 일상적인 조직운동을 해야 한다. 다만 국민의 이익과 복지를 위한 정당의 활동인 정책개발 활동에 대해서는 국가에 의한 보조를 허용하도록 하는 것이다. 이렇게 될 경우, 현재 연간 수백억 원 규모에 달하는 국고보조금은 약 20~30% 정도로 축소될 것이다.

- ▶ 정책개발에 사용되는 국고보조금의 운용방식도 근본적으로 바꾸어야 한다.

현재 교섭단체를 구성하고 있는 기성정당들에게 절대적으로 유리하고 또한 정당의 정책개발 여부와 상관없이 득표율에 따라서 기계적으로 지급하고 있는 국고보조금의 지급기준도 폐지되어야 한다.

- ▶ 국고보조금의 집행에서 경쟁성과 투명성을 회복하기 위해서는 정책개발자금 공영제를 도입해야 한다.

구체적으로 말하자면, 각 정당의 정책위원회, 정책분과위원회, 의원그룹, 의원개인은 정책안, 입법안을 개발하기 위해서 계획서를 선관위에 제출하고, 선관위는 정책개발 비용을 정책 프로젝트별로 지급하는 것이다. 이때 각 정당의 정책개발 공영자금

의 상한선은 정당의 득표율에 따라서 정해진다.

- 물론 선거관리위원회는 이러한 정책개발 공영자금이 원래의 목적에 맞게 충실하게 쓰였는지를 사후적으로 감독, 관리해야 한다.

정치개혁이 성공하기 위해서는 민주시민의 소양과 책임의식을 갖춘 시민이 있어야만 한다. 따라서 시민교육을 담당하는 범사회적, 초당파적 기구로서 정치교육원을 설립해야 한다.

냉철한 현실진단과 명확한 목표의식으로 무장한 정치개혁안도 시민들의 변화가 없이는 성공할 수 없다. 정치의 주체가 바뀌고 정치의 방식이 새로워지기 위해서는, 정치의 주인인 시민이 바뀌어야 한다. 하지만 지금까지 대부분의 정치개혁안들은 시민들이 정치개혁이라는 변화에서 어떠한 역할을 해야 하는지, 또 시민이 변하기 위해서는 어떤 노력이 기울여져야 하는지에 대해서 논의하지 않았다. 다시 말해, 시민들이 민주적 자질을 갖추고 정치에 적극적으로 참여하는 것이 정치개혁의 근본이라는 막연한 생각은 있었지만, 정치개혁에 요구되는 시민들의 민주적 자질은 무엇인지 또 시민들의 민주적 자질을 함양하기 위한 시민교육은 어떻게 이루어져야 하는지에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았다.

무엇보다 정치개혁의 주체로서 또한 정치개혁을 바라는 주인으로서 시민이 가져야 하는 시민적 덕성에 대한 합의 혹은 합의를 이루려는 노력은 지극히 미미했다. 이에 따라서 시민들은 민주화가 가져온 자유주의의 영향과 전통적 연고주의의 영향하에 그대로 갇혀 있게 되었다. 다시 말해, 민주화가 가져온 자유주의의 확산에 따라서 시민들은 점차 독립된 개인으로서 자유와 권리를 주장하는 개인주의 성향을 발전시켜 왔지만, 이는 동시에 공동체와 개인의 책임을 의식하지 않는 극단적 개인주의로 흐를 위험을 높여왔다. 이와 동시에, 역설적이지만, 시민들은 유교적 전통에서 비롯된 폐쇄적 연고주의의 고리에 여전히 머물러 있는 양상을 보여왔다. 따라서 집단이기주의는 팽배하고, 이는 사회전체의

공동선의 추구를 어렵게 만들었다. 다시 말해, 민주화 이후 한국의 시민들은 자유와 책임의 균형, 공동선의 추구와 합리적 개인주의의 균형을 찾는 데에 실패하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고, 민주화 이후 시민적 덕성을 쌓기 위한 시민교육의 필요성과 방향 그리고 주도하는 기관에 대한 논의는 사실상 터부처럼 취급되어 왔다. 권위주의 시대에 국가가 주도하던 국민윤리교육이 정권의 유지를 위해서 특정한 정치이념을 주입하고 훈련하는 데에 주력했었고, 이에 따른 폐해는 우리 사회에서 아직도 선명한 기억으로 남아 있다. 그리고 이러한 기억이 민주화 시대의 시민교육의 필요성을 외면하고 이에 대한 논의를 억누르는 결과를 가져왔다.

- 우리에게 가장 시급한 과제는 정치개혁과 시민교육은 동전의 양면이라는 인식을 분명하게 갖는 것이다.
즉, 정치개혁은 개혁을 지지하고 이끌어갈 시민을 형성하지 않고서는 이루어질 수 없는 것이고, 이를 위해서는 정치개혁을 위한 시민교육이 절실하다는 인식이 널리 확산되어야 한다.

이러한 인식을 기반으로 해서, 정치개혁을 위한 시민교육은 분명한 교육이념을 설정하는 것에서부터 출발해야 한다. 다시 말해, 정치개혁을 견인할 민주적 시민의 자질과 역할은 어떠한 것이어야 하는지를 명확하게 정의하는 작업이 시민교육의 첫 번째 단계라고 할 수 있다.

- 시민교육은 자유주의를 근본으로 하되 이것이 공동체주의에 의해서 보완되는 공동체 자유주의가 시민교육의 기본이념이 되어야 한다. 민주화 이후 개인들의 자유와 권리에 대한 의식은 크게 성장했지만, 이것이 자신의 행동에 대해서 책임을 지는 책임의식과 함께 성장하지 못함으로써 한국의 자유주의는 절름발이 자유주의에 머물러 있다. 결국

자유와 책임이 균형을 이루는 합리적 개인주의가 시민교육의 일차적인 길잡이가 되어야 한다. 하지만 동시에 개인주의는 타인을 배려하고 공동선을 추구하는 공동체주의에 의해서 뒷받침되어야 한다.

- ▶ 자유주의와 공동체주의 사이의 조화와 균형을 찾는 것은 물론 지난한 작업이다. 어느 선진 민주주의 국가도 자유주의와 공동체주의 사이에서 이상적인 균형점을 찾아내고 그에 도달했다고 하기는 어렵다. 따라서 우리가 현실적으로 지향하는 것은 양자 사이의 긴장관계를 명확히 인식하고 이러한 갈등을 좁히려는 노력을 국가와 학교, 개인 차원에서 지속적으로 기울이는 데에 있는 것이다.
- 시민교육을 위한 시설, 네트워크, 프로그램을 갖춘 정치교육원이 설립되어야 한다. 정치교육원은 독일의 연방정치교육원과 마찬가지로 정부가 예산을 지원하지만, 그 운영은 초당파적·범사회적으로 이루어져야 한다. 교육이념을 세우는 것만으로 시민교육이 완성되는 것은 아니다. 권위와 초당파적 기반, 광범한 네트워크를 갖춘 교육기관과 체계적인 교육프로그램이 시민교육을 담당해야 한다. 물론 가정, 학교, 시민사회와 같은 다양한 주체들이 시민교육에 참여함으로써 교육주체의 다원화가 이뤄져야 하지만, 동시에 주요 정당, 사회단체, 전문가 집단들이 광범하게 참여하는 범시민적 운영위원회가 이러한 정치교육원의 운영을 책임져야 한다. 그리고 이 범시민 운영위원회가 교육내용, 예산, 교육프로그램을 관리하도록 한다. 정치교육원은 일반 청소년뿐만 아니라, 직장인, 군인들을 포함한 다양한 시민들을 대상으로 시민교육을 실시한다. 또한 학교교육과의 연계, 시민단체와의 연계 등을 통하여 다양한 방식으로 시민교육을 실시한다.

제 1 장

총론: 권력투쟁에서 국가경영으로

정치주체를 신 정책세력으로 바꾸어야

박 세 일

서울대 국제대학원 교수

1. 문제가 무엇인가?

권력이란 무엇인가? 국민들의 눈물을 닦아주고 불안을 덜어주는 것이 권력이다. 정치란 무엇인가? 정치란 국민들에게 꿈과 희망을 주는 것이 정치이다. 그런데 오늘날 우리의 정치는 국민들에게 희망을 주고 불안을 덜어주고 있는가? 눈물을 닦아주고 고통을 줄여주고 있는가? 전혀 그러하지 못하다. 아니 그 반대에 더 가깝다. 정치가 우리를 좌절하게 만들고 분열하게 만들고 때로는 희망을 빼앗아가고 고통을 가중시키는 경우가 적지 않다. 그렇다면 정치란, 그리고 권력이란 도대체 우리 국민들에게 어떠한 의미를 가지는가? 솔직히 우리는 오늘날 권력과 정치의 의미를 근본적으로 재검토하고 재정의해야 할 시대에 살고 있다.

오늘의 우리 정치가 국민들에게 희망과 꿈을 줄 수 없고, 눈물을 닦아주고 고통을 덜어주지 못하는 것은 우리의 정치가 ① 정책능력의 부족, ② 통합능력의 부재, ③ 지도능력의 약화, ④ 논리와 책임의 부재라는 4가지 중병을 앓고 있기 때문이다.

(1) 정책능력의 부족

우리의 정치는 정책능력을 가지고 있지 못하다. 우리의 정치는 국민들에게 국가미래에 대한 희망의 비전을 제시하지 못하고 있다. 그 비전에 기초하여 국가목표와 과제를 정하고 이를 달성하기 위한 종합적인 국가전략을 짜고 이 전략을 효과적으로 추진할 수 있는 정책수립 및 집행능력을 가지고 있지 못하다. 한마디로 우리 정치는 국가비전과 정책능력을 가지고 있지 못하다. 그러니 국가발전 비전과 국정과제까지도 정책적 전문성과 합리성에 기초하여 논의하지 않고, 쉽게 이념화하고 구호화하며 권력투쟁의 수단으로 자주 이용되고 있다. 그래서 국민들은 불안하다.

(2) 통합능력의 부재

우리 사회는 오늘날 사회구성원간의 사상적·이념적 분열, 세대간·계층간·지역간에 감성적 대립과 갈등이 너무 크다. 따라서 이러한 분열과 대립을 하나로 묶는 국민통합·사회통합이 절실한 시대적 과제이다. 그런데 우리 정치는 국민들을 하나로 통합시켜 국민적 에토스와 열기를 국가발전의 원동력으로 조직해 내지 못하고 있다. 여러 나라들의 경제성장을 연구한 최근의 연구는 경제발전의 원동력은 '열린 민족주의'였음을 밝히고 있다. 강력한 국민적 열기·민족적 열기를 조직하여 세계로 나아가야 경제발전도 가능하고 국가발전도 가능하다. 국민적 통합과 사회적 통합이 이렇게 시급하고 중요한데 우리 정치는 정치가 오히려 앞장서서 국민들을 분열시키고 있다. 지역으로 나누고 세대로 나누고 보수·진보로 혹은 통일과 반통일로 나누고 있다. 그러니 국민들은 혼란스럽다.

(3) 지도능력의 부재

21세기 불확실성의 시대에 우리 정치는 국민들을 국익과 공익의 방향

으로 끌고 갈 강력한 설득력과 리더십을 발휘하지 못하고 있다. 상이한 사회의 세 세력의 이해와 견해를 폭넓게 수렴하되 반드시 한 차원 높은 공동선(共同善)의 관점에서 정책을 정하고 국민들을 설득해야 한다. 이것이 정치의 '집합적 의사결정능력'이고 지도능력이다. 그런데 우리의 정치는 목소리 큰 이익집단의 '부분이익'에 끌려다니기 바쁘지, 가치와 원리, 법과 원칙에 기초하여 국가의 '전체이익'을 지켜나가는 진정한 리더십(statesmanship)이 없다. 진정한 리더십은 정책적·이념적 신념과 지적 용기에서 온다. 그런데 대중의 감성에 아부하고 목소리 큰 집단의 무리한 요구에 편드는 정치는 있으나 신념과 용기를 가지고 대중과 이익집단을 설득하고 일관된 원칙 하에서 단호하게 이들을 이끌어 갈 정치인은 없다. 그러니 국민은 답답하다.

(4) 논리와 책임의 부재(不在)

언제부터인지 우리 정치에 이성적 논리가 없어지고 의미불명의 언어와 내용 없는 슬로건이 횡행하고 있다. 각종 개혁을 이야기하고 코드를 이야기하고 진보와 보수를 나누지만 도대체 정확히 무엇을 의미하는지 알 수가 없다. 권력이 이성적·논리적 모순을 범하고도 부끄러워하지 않고, 정치가 거짓말을 하고도 죄송해 하지 않는다. 예컨대 언론개혁을 주장하면서 신문개혁만을 강조하고 방송개혁은 전혀 외면한다면 이것은 누가 보아도 논리적 자기모순이 아닌가? 6·15 남북 정상회담 이후 한 국가지도자는 이제 한반도에서는 전쟁은 영원히 끝났다고 선언하였다. 책임있는 정치가에게서 어떻게 이러한 근거 없는 허언(虛言)이 나올 수 있는가?

민주정치란 국민과의 약속이다. 말이 정확한 의미를 가져야 한다. 그리고 말에 대하여는 책임을 져야 한다. 그래야 정치가 살아난다. 정치에 대한 국민적 신뢰가 살아나기 때문이다. 그런데 정치에 허언과 거짓이 난무하고 정치가 이성과 논리를 무시하면 결국 정치무책임의 시대,

나아가 국민의 정치불신의 시대가 열린다. 국정과제는 하나도 제대로 풀지 못하면서 모든 정치적 책임은 남한테 돌린다. 그 남이란 외국정부일 수도, 국내 언론일 수도 혹은 반대당일 수도 있다. 결국 이성적 논리 부재의 정치는 가치혼돈과 혼란의 정치, 무책임과 책임회피의 정치를 결과한다.

요컨대, 오늘날 우리나라 정치가 국민에 대하여 짓고 있는 최대의 죄(罪)는 이 시대가 요구하는 '통합과 개혁'이라는 시대적 과제를 외면하고 남북문제, 교육문제, 실업문제, 노사문제 등 수많은 주요 국가과제의 올바른 해결을 회피하고 공허한 슬로건이나 책임전가에 열중하고 있다는 점이다. 책임 있는 비전과 정책제시 대신에 공허한 말과 내용 없는 구호만 양산하고 있다. 한마디로 '정치의 사보타지 시대'이다. 정치불모(政治不毛)의 시대이다. 그러니 국민들만 고통스러운 것이다.

2. 왜 이렇게 되었는가?

첫째, 그 동안의 우리 정치는 '국가경영형 정치'가 아니라 '권력투쟁형 정치'였기 때문이다. 따라서 정치에 국가미래와 국가경영에 대한 비전과 정책이 없었기 때문이다. '비전 없는 정치', '정책 없는 정치'가 판을 쳐왔기 때문이다. 정치의 목적이 국리민복(國利民福)을 높이기 위한 '비전 경쟁', '정책경쟁'에 있지 않고 오로지 선거에서의 승리, 권력투쟁 그 자체가 목적이었기 때문이다. 정치가 천하의 최고인재들을 모아서 국가미래의 비전을 만들고 국가발전의 전략을 만들고 이를 효과적으로 추진할 정책을 개발하는 것은 목적이 아니었다.

한마디로 비전과 정책을 위한 정치가 아니라 정치 자체가 '자기목적화'(自己目的化)되었다. 비전과 정책의 실현을 위한 권력획득이 아니라 권력획득 그 자체가 목적이 되었다. 그래서 정경유착과 부패선거에 의

지하는 지역감정을 조장하는 어떻게 해서든 선거에서 이길 수만 있으면 아무나 정치인이 될 수 있었다. 그리고 한번 권력을 잡으면 권력은 아무렇게나 제멋대로 행사하여도 좋은 것으로 이해하여 왔다. 모든 정치의 목적이 오로지 선거와 권력투쟁에서의 승리에 있었지 국가정책에서의 승리와 국가경영에서의 성공에 있지 아니하였다.

이러한 '비전과 정책 없는 정치'나 권력의 '자기목적화'는 반드시 모두에게 잘 보이려는, 특히 목소리 큰 집단에 잘 보이려는 대중영합주의(populism)를 결과하게 된다. 왜냐하면 우선 선거에서 지지표를 얻는 데 유리하기 때문이다. 대중영합주의가 나타나면 결국 국가운영에서는 국가이익과 공공이익은 없어지고 부분이익 내지 개별이익만이 판치게 된다. 전체이익이 부분이익에 끌려다니는 현상이 나타난다. 그리고 그 결과는 정책의 무정부상태이고 결국은 정책실패와 정권실패, 나아가서는 국가실패로 연결된다.

둘째, 이렇게 '비전과 정책 없는 정치'가 판을 쳐도 이를 고칠 수 없었던 것은 바로 '정치의 독과점화' 현상 때문이었다. 과거에는 군부독제에 의하여, 그 다음에는 3김의 보스정치에 의하여 우리 정치는 항상 소수에 의하여 독식되어 왔다. 정책능력은 전혀 없으나 지역감정을 잘 부추기고 부정부패선거를 잘 이용하는 선거공학에 능한 사람들에 의하여 정치가 사실상 독점화되어 왔다. 그리하여 정치의 사물화(私物化) 현상이 심화되어 왔다. 아무리 국가경영 능력이 있고 정책능력을 갖춘 인재가 있다 하여도 정치권의 보스에 줄을 대거나, 돈 선거에 능하거나, 지역감정을 타지 못하면, 정치권에의 진입 자체가 불가능했다. 따라서 올바른 정치를 위하여서는 우선 오래된 기득권구조인 이 '정치의 독과점구조'를 깨서 정치를 자유롭고 공정한 '비전과 정책경쟁'의 장(場)으로 만들어야 한다. 우리의 정치를 정치인 한 사람 한 사람의 '국가운영 능력과 정책능력'이 경쟁하는 장으로 만들어야 한다. 그렇지 않고는 우리 정치에서 ① 정책능력, ② 국민통합능력, ③ 지도능력을 살려낼 수가 없다.

우리 정치가 신정치로 거듭날 희망이 없다.

3. 어떻게 할 것인가?

대폭적인 정치개혁이 필요하다. 어떠한 정치개혁인가? 우선 정치의 주체를 바꾸는 정치개혁이어야 한다. '권력투쟁형 구(舊) 정치세력'에서 '국가경영형 신(新) 정책세력'으로 우리나라 정치의 주체를 바꾸어야 한다.

우선 아무나 국회의원이 되는 일부터 막아야 한다. 국가정책 분야에 아무런 전문성도 없고 국가경영의 경험도 식견도 의지도 없는 사람, 특별한 직업도 없이 정치권에서 기생하며 오로지 보스정치시대 줄서기에 능하거나, 부정한 돈을 잘 동원하거나, 지역감정에 편승 내지 안주하여 국회의원이 되었거나, 그러한 방법으로 국회의원이 되려고 하는 사람들부터 국회에서 퇴출시키거나 아니면 새로운 진출을 막아야 한다. 한마디로 '구 정치세력'을 정치에서 퇴출시켜야 한다.

그 대신 국가경영의 식견과 능력과 의욕이 있는 인재들을, 국가비전을 제시할 능력은 물론 국가정책의 구상력과 정책추진력을 고루 갖춘 '신 정책세력'을 대대적으로 국회로 보내야 한다. '구 정치세력'으로 대표되는 오래된 정치의 독과점구조를 깨고 비전과 국가경영 능력을 갖춘 '신 정책세력'으로 국회를 새롭게 재구성하여야 한다. 이들의 정치적 등장 없이 우리나라에서 21세기 국가경영형의 새로운 정치는 불가능하다. 그런데 이러한 '신 정책세력'일수록 오늘날의 지역감정선거, 금권선거, 그리고 비리폭로나 흑색선전 등의 구태선거에는 약할 수밖에 없다. 따라서 이들 새로운 '신 정책세력'들이 대거 국회에 진입할 수 있도록 정치의 독과점구조를 깨는 법과 제도개혁이 바로 이 시대가 요구하는 정치개혁의 핵심이 되어야 한다.

흔히 구 정치세력간의 정치적 편의(便宜)에 의하여 일어나는 정당의

이합집산을 가지고 정치개혁이라고 부르는 경우도 있는데 이는 잘못이다. 정치적 보스의 정치적 계산의 변화에 따라 혹은 지역인심 내지 지역감정구도의 변화에 따라 선거에서의 승리를 최고의 목표로 새로운 당을 만들기도 하고 당들이 서로 이합집산하기도 하지만, 이는 모두가 청산되어야 할 구시대의 잘못된 정치적 유산이다. 이 시대가 요구하는 진정한 정치발전을 수반하는 올바른 정치개혁이 아니다. 정치발전을 수반하는 올바른 정치개혁이 되려면 단순한 구 정치세력간의 선거용 이합집산이 아니라, 정치의 주체가 구 정치세력에서 반드시 새로운 신 정책세력으로 대체되는 질적 변화가 있어야 한다. 동시에 각 정당들이 국가발전을 위한 각 정당의 비전과 정책의 정체성을 찾기 위한 비장한 노력이 반드시 수반되어야 한다. 그래야 '비전과 정책이 있는 정치', '국가경영형 정치'가 가능하게 된다.

4. 신 정책세력이란?

그러면 우리나라에 새로운 정치주체가 되어야 할 이들 '신 정책세력'이란 구체적으로 어떠한 사람들을 의미하는가?

신 정책세력이란 ① 정책능력(policy capacity), ② 민주적 지도능력(statesmanship), ③ 세계경쟁력(global competitiveness)을 고루 갖춘 국정담당능력이 있는 전문가세력이다.

(1) 정책능력

무엇보다도 먼저 국가정책과제에 대하여 상당한 정도의 정책전문성을 가진 인재들이어야 한다. 국정운영을 다룬 실무적 행정경험이나 국정과제에 대한 이론적 연구경력이 있거나, 아니면 관련분야에 종사하면서 국정운영에 대한 나름의 식견과 경륜이 뚜렷하여야 한다. 이것은 최소

조건이다. 실은 이 시대에 요구되는 것은 단순한 정책전문성만이 아니다. 문제해결을 위한 확실한 비전제시 능력, 실제적인 정책구상력과 구체적인 정책추진 능력도 상당 정도 갖추어야 한다. 그래야 국정운영 능력이 있는 정책세력이 될 수 있다.

그런데 실은 더욱더 중요한 것은 단순한 식견과 능력만이 아니라 올바른 국가정책의 실현을 위하여 자신을 던지겠다는, 즉 헌신하겠다는 정치적 신념과 정책적 소신이 강하여야 한다는 것이다. 나라를 구하는 구국(救國)의 정책은 지적·도덕적 신념에서 나오는 것이지 단순한 이론적 연구나 실무적 경험에서 나오는 것이 아니다. 오늘날과 같은 총체적 정책난국을 돌파하여 나갈 수 있기 위하여서는 바로 이러한 신념과 소신의 강력한 리더십이 요구된다. 이것이 바로 이 시대가 요구하는 신 정책세력의 정책능력이다.

(2) 민주적 지도능력

정치인은 무엇보다도 지도자이어야 한다. 지도능력이 있어야 한다. 리더십을 가져야 한다. 지도자란, 리더란 어떠한 사람인가? 첫째, 사익(私益)을 추구하는 사람이 아니다. 공익(公益)실현에 앞장서는 사람이다. 멸사봉공(滅私奉公)의 자세, 애국애민(愛國愛民)의 마음이 없으면 우선 지도자가 될 수 없다. 욕심과 야심이 아니라 봉사와 헌신이 올바른 지도자를 만든다. 지금까지는 그러하지 못했다 하여도 적어도 앞으로는 그러한 지도자가 요구된다. 둘째, 우리의 지도자는 민주적 지도자이어야 한다. 올바른 민주주의관을 실천할 수 있는 식견과 의지를 가진 지도자이어야 한다. 우선 인간의 존엄성과 국민의 기본권존중에 대한 확실한 민주적 신념을 가져야 한다. 단순한 이론이 아니라 행동할 수 있는 신념이어야 한다. 동시에 국가의 '전체이익'이 이익집단의 '부분이익'의 포로가 되어서는 안 된다는 확신을 가진 민주주의자여야 한다. 올바른 민주주의는 민주적 가치와 원칙을 지키는 데 있는 것이지, 결코 대중영

합주의가 아님을 행동으로 실천할 수 있는 신념과 용기를 가진 정치가여야 한다.

(3) 세계경쟁력

새로운 21세기 지도자는 세계 정치지도자들과 어깨를 나란히 하고 이들과 세계무대에서 국가경영을 당당히 경쟁할 수 있어야 한다. 이를 위하여 국제적 감각과 능력을, 그리고 품격을 갖춘 정치인이 필요하다. 우물 안 개구리식의 감각과 식견과 능력을 가지고는 이 세계화시대에 더 이상 한 나라의 국정을 올바르게 이끌 수 없다. 어느 나라든 정치지도자들은 그 나라의 국가이미지의 상징이다. 21세기 세계화시대에 세계적으로 인정받는 정치지도자들을 가지지 못하고는 우리는 세계경쟁에 이길 수 없고 선진국의 반열에 올라갈 수 없다. 뿐만 아니라 앞으로의 정치지도자는 정보사회에 대한 심층적 이해와 정보화능력도 상당수준 함께 갖추어야 한다. 그래야 21세기 국정운영을 제대로 책임질 수 있을 것이다.

5. 어떠한 국가과제가 있는가?

그러면 우리는 왜 ① 정책능력, ② 민주적 지도능력, ③ 세계경쟁력을 가진 '신 정책세력'이 우리나라 정치의 주체로 등장하여야 한다고 주장하는가? 그 주된 이유는 우리나라 정치가 풀어야 할 다음과 같은 막중한 국가과제가 있기 때문이다. 그리고 이들 국가과제는 '구 정치세력'의 수준과 능력을 가지고는 해결이 전혀 불가능하기 때문이다. 그러면 '신 정책세력'이 풀어야 할 이 시대의 가장 시급하고 중요한 국가과제는 어떠한 것들이 있는가? 우선 (1) 국가발전 비전과 전략의 수립, (2) 남북 문제의 해결과 동아시아 구상, (3) 민주주의의 완성과 공화주의(共和主義) 이 세 가지 과제로 요약할 수 있을 것이다.

1) 국가발전 비전과 전략의 수립

우리나라와 같이 상대적으로 작은 나라가 불확실성이 커지는 세계화 정보화시대에 국가발전을 위하여서는 반드시 국가발전의 비전과 전략을 세워야 한다. 모든 것을 민간의 자율이나 시장의 자유에 방임하여서는 효과적이지 못하다. 물론 이제는 개발독재시대의 산업정책이 하듯이 정부가 특정 기업이나 산업을 정하여 무조건 지원한다든지 하는 식은 안 된다. 이제는 관치(官治)의 시대가 아니라 민관협치(民官協治)의 시대이다. 따라서 정부와 민간이 함께 국가비전과 국가전략을 만들어가야 한다. 우리가 처한 환경의 변화를 검토하고, 우리의 주체역량을 점검하고 그리고 국가가 나아가야 할 공동의 비전과 목표를 정하고 이를 달성할 국가전략을 짜고 민과 관이 어떻게 서로 분업과 협업을 할 것인가를 정하여야 한다. 요컨대 국가가 나아가야 할 비전과 전략에 대한 공동의 이해를 민과 관이 함께 공유하는 것이 중요하다.

국가발전 전략과 관련하여 우선 시급한 것이 국가경쟁력 제고의 문제일 것이다. 오늘날 끝없이 하락하고 있는 우리나라의 국가경쟁력의 문제에 어떻게 대처할 것인가? 중국과는 가격경쟁에서 지고 일본과는 기술경쟁에서 지는 현실 속에서 우리의 활로를 어떻게 찾을 것인가? 어떻게 국민들의 경제하려는 의지(will to economize), 즉 기업의 투자 마인드와 노동자의 근로의욕을 다시 살려 낼 것인가? 어떻게 경제의 성장잠재력을 다시 살려 국가경쟁력을 높이고 민생경제의 더 이상의 추락을 막을 것인가? 금융과 기업의 구조조정을 어떻게 마무리할 것인가? 국가나 지방혁신체계는 어떻게 구축할 것인가? 보다 근본적인 교육개혁의 문제와 노사관계의 문제는 어떻게 해결할 것인가? 노령화의 대책은 있는가? 계속 악화하는 실업의 문제, 빈곤의 문제, 불평등의 문제를 어떻게 풀어나갈 것인가? 정부개혁과 사법개혁과 국회개혁은 어떻게 추진할 것인가? 이 모든 문제들에 답하기 위하여서는 민관이 협력하여 올바른 국가

발전 비전과 전략을 세우고 이를 단호하고 일관성 있게 추진하여 나가야 한다. 이러한 비전과 전략의 수립은 정책능력도, 관심도 없는 구정치인들에게 국정운영을 맡겨서는 전혀 불가능하다.

2) 남북문제의 해결과 동아시아 구상

우선 시급한 것은 북의 핵개발 등으로 인하여 악화되어 가고 있는 우리의 안보환경 문제를 어떻게 풀 것인가 하는 것이다. 국민의 생명과 재산을 철저히 보호하면서 어떻게 북을 개혁과 개방으로 유도해 낼 것인가? 이것이 문제이다. 실은 북이 개혁개방으로 기본정책 방향을 전환하여야 비로소 남북간 진정한 대화와 협력이 시작될 수 있을 것이고 민족통일애의 대장정이 시작될 것이다. 그 이전에는 아무리 세계적으로는 냉전이 끝났다고 하더라도 한반도에서는 냉전이 계속될 것이고 민족대결도 불가피할 것이다. 핵의 문제도 해결되기 어려울 것이다. 또한 개혁개방만이 북의 동포들의 살길이다. 따라서 문제는 과연 북의 현 집권층이 개혁과 개방을 할 의사가 있는가? 그리고 그러한 능력을 가지고 있는가? 그것이 북쪽의 문제가 될 것이다. 동시에 남쪽은 북으로 하여금 개혁개방 이외에는 대안이 없음을 어떻게 주지시키고 어떻게 설득하고 필요하면 어떻게 압박할 것인가가 남쪽의 문제이다. 따라서 우리의 국가과제는 우리의 안보상황을 악화시키지 않으면서 이웃나라들과의 긴밀한 협조 하에서 어떻게 하여 북의 개혁과 개방을 성공적 유도해 내느냐가 될 것이다.

좀더 근본적으로는 우리는 앞으로 '한국의 동아시아구상' 내지 '한국의 세계전략'을 가져야 한다. 그동안의 냉전시대에는 우리는 우리 나름의 독자의 세계구상 내지 전략 없이도 미국의 대외정책에 편승하여 우리는 오직 경제발전에 전념할 수 있었다. 이제 더 이상 그러한 시대가 아니다. 우리 나름의 독자적 자기구상과 세계전략이 요구되는 시대

되었다. “우선 어떻게 하여 동아시아에서 강대국의 세력각축이 다시 일어나지 않고 평화와 번영의 세기를 맞이할 수 있도록 만들 것인가”가 우리에게 절실한 문제가 되고 있다. 그리고 그 과정에서 우리의 역할은 과연 무엇이어야 하는가? 바람직한 역할은 외교안보정책에서는 어떻게 나타나야 하고 통상정책 내지 FTA 정책에서는 어떻게 나타나야 하는가 등에 대한 확실한 자기구상이 있어야 한다.

9·11 이후 세계 안보군사질서가 급격히 변화하고 있는 가운데 통일 후의 국가이익까지를 고려한 대미관계의 장기비전은 무엇이어야 하는가? 중국과 일본이 경쟁할 때 우리는 어떠한 입장이어야 하는가? 한국 경제와 중국경제는 ‘협력관계’가 될 것인가 ‘편입관계’가 될 것인가? 그것은 정치적 군사적으로 어떠한 의미를 가지는가? 일방적 편입에 어떻게 대처하여야 하는가? 일본과의 관계는 어떻게 정리하고 발전시켜야 하는가? 이러한 모든 과정에서 아시안(Asian)의 역할, 유럽연합의 역할, 그리고 러시아의 역할은 무엇이어야 하는가 등에 대하여 우리는 확실한 답을 가지고 있어야 한다. 이를 위하여서는 이웃나라보다 우리는 그들의 이해관계와 그들의 마음을 더욱 잘 읽고 더욱 잘 알아야 한다. 그런데 국내의 권력투쟁에 여념이 없는 우리의 구정치세력이 과연 이 일을 제대로 해낼 수 있을 것인가?

3) 민주주의의 완성과 공화주의

민주화과정에 나타나는 각종 이익집단들의 과잉욕구와 과잉기대 문제를 어떻게 풀 것인가? 어떻게 하여 민주화가 ‘만인(萬人)에 대한 만인의 투쟁’으로 추락하지 않도록 할 것인가? 어떻게 하여 국가의 ‘전체이익’이 ‘부분이익’의 포로가 되지 않도록 할 것인가? 그러면서도 어떻게 하여 권위주의의 지속적 청산과 국민참여의 지속적 확대를 이루어낼 것인가? 어떻게 하여 인간의 존엄과 기본적 인권의 존중, 법치주의와 의회주의

의 실질적 정착이 가능하게 할 것인가? 그리고 지방자치를 성공적으로 내실화시키고 토착화시킬 것인가?

그런데 이러한 중요 국가과제들을 제대로 풀기 위하여서는 우리나라 정치의 ‘대중성’과 ‘전문성’을 동시에 높여야 한다. 대중민주주의(*popular democracy*)와 지도자(내지 전문가)민주주의(*elite democracy*)와의 적절한 조화와 균형이 필요하다. 대중민주주의란 주권이 국민에 있을 뿐 아니라, 가능한 국정운영에 국민이 직접 참여하여 자신들의 목소리를 내는 것이 바람직하다고 보는 민주주의를 의미한다. 이는 민주주의를 ‘국민에 의한 통치’를 의미한다고 이해하고 가능한 이 원칙을 살리려는 이념적 경향이 강한 견해이다. 반면에 지도자(내지 전문가)민주주의는 주권은 국민에게 있으나 국가운영은 국정능력이 있는 전문가 내지 지도자들에게 맡기는 것이 바람직하다고 보는 민주주의이다. 이는 민주주의를 하나의 정치적 이념 내지 이상으로 보기보다는 정부선택 방식의 하나로, 환언하면 국정운영 당사자를 선출하는 제도의 하나로써 이해한다. 이념이 아니라 수단으로 이해한다. 따라서 대중민주주의는 ‘국민에 의한 정부’를 의미한다면 지도자민주주의는 ‘국민을 위한 정부’를 의미한다. 물론 둘 다 ‘주권은 국민에 있다’는 의미의 ‘국민의 정부’를 전제로 하고 있다.

그런데 민주주의가 성공하기 위해서는 반드시 대중민주주의가 강화됨과 동시에 전문가민주주의가 함께 제고되어야 한다. 대중성이 강화되어야 정부에 국민의 뜻이 정확하고 용이하게 전달되고, 정부에 대한 국민의 감시와 감독이 효과적이게 된다. 그러나 일방적으로 대중성만 강화되면 대중민주주의는 대중융합주의에 빠질 위험이 크다. 국정운영이 전문성도 부족하고 변덕이 심한 여론이 하지는 대로, 목소리 큰 이익집단이 하지는 대로 요동칠 위험이 크다. 따라서 민주주의가 성공하려면 대중성의 강화와 동시에 반드시 국정운영의 전문성 내지 지도성이 함께 강조되어야 한다. 즉, 지도자(내지 전문가)민주주의가 함께 성장하여야 한다. 예컨대, 국정운영의 도덕성과 전문성, 법의 지배, 공무원의 정치

적 중립성, 중앙은행의 독립 등에 대한 정치적·제도적 존중이 함께 성장하여야 한다. 즉, 대중민주주의와 전문가민주주의가 조화와 균형을 이루면서 발전하여야 민주주의가 성공할 수 있다. 환언하면 진정한 자유민주주의(liberal democracy)가 될 수 있다.

그 동안 우리나라 정치는 오랜 기간동안 권위주의 시대를 살아왔다. 따라서 권위주의가 끝나고 민주주의 시대가 열리면서 대중민주주의가 크게 활성화되고 있다. 당연하고 바람직한 일이다. 그러나 모든 일이 지나치면 잘못되기 쉽다. 대중민주주의는 반드시 전문가민주주의에 의하여 보완되고 견제되지 않으면 안 된다. 요컨대, 이제 우리나라 정치에서는 대중의 민주적 참여 및 감시의 강화와 동시에 전문가들에 의한 국정운영능력과 전문정책능력의 제고가 함께 이루어져야 한다. 즉, '대중주의'와 '지도자주의' 내지 '전문가존중'과의 조화와 균형이 필요하다.

예컨대, 남북문제도 대중성 중심으로만 가면 감상적 민족주의에 빠져 국가안보를 위태롭게 할 위험이 있다. 따라서 전문성을 높여서 현실적으로 유효한 대북전략이 나와야 한다. 반면에 국가경쟁력 제고도 전문성 중심으로만 가면 성장지상주의(成長至上主義)로 가기 쉽기 때문에 대중성을 강화하여 경제적 약자를 보호하는 사회안전망(social safety net)에 대한 적절한 투자가 함께 병행되어야 한다.

민주주의의 완성도 대중성 중심으로만 가면 이익집단간의 무한투쟁으로 나타나는 협상민주주의(bargaining democracy)에 빠지거나, 아니면 이러한 경향에 영합하는 대중융합주의가 등장할 위험이 크다. 따라서 대중이 아무리 요구한다고 하여도 국가경영이라는 큰 이해관계에서 지켜야 할 가치와 원칙이 있을 수 있고, 이것을 지켜주는 것이 국정운영의 전문성이다. 민주주의의 완성을 위하여서도 대중성과 전문성의 조화가 필수적이다.

우리나라의 민주주의의 완성을 위하여서는 여기서 한 걸음 더 나아가야 한다. 즉, 우리나라의 정치문화에서도 공화주의(republicanism)의 중

요성이 보다 강조되어야 한다. 공화주의는 공익이나 국익을 단순히 사익 간의 타협이나 조화로 보지 않는다. 전체이익이란 부분이익들이 모였다고 하여서, 혹은 서로 타협하였다고 하여서 성립되는 것으로 이해하지 않는다. 전체이익은 부분이익과는 차원을 달리하는 한 단계 높은 것으로 이해한다. 따라서 공익이나 국익은 모든 국민들이 자신들의 사익을 억제하고 공익이 무엇인지 국익이 무엇인지를 함께 심사숙고하고 토론하고 찾아가는 과정으로 이해한다. 아니 그러한 과정 속에서 발견되는 것으로 이해한다. 이러한 발견과정에서 특히 요구되는 것이 바로 시민적 덕(civic virtue)이다.

우리나라에는 공익을 단순히 사익간의 타협과 조화로 보는 다원주의적 민주주의(plural democracy)가 많이 들어와 있다. 반면에 공익은 사익을 서로 자제하고 모두가 함께 찾아야 하는 것으로 이해하는 공화주의적 민주주의(republican democracy)는 아직 취약한 상황이다. 이익집단의 목소리만이 아니라 시민적 덕이 넘쳐흐르는 공화주의의 정치문화가 보다 활성화되고 제도화되어야 한다. 그래야 우리나라도 진정한 자유민주주의에 성공할 수 있다.

우리가 주장하는 '신 정책세력'이란 이상의 세 가지 주요 국가과제를 포함하여 각종 국가정책 과제를 올바르게 풀기 위하여 반드시 필요한 '대중성'과 '전문성'을 함께 갖춘 인재들이어야 한다. 대중민주주의와 지도자민주주의를, 다원주의와 공화주의를 모두 조화시킬 수 있는 자질과 능력을 갖춘 정책세력이어야 한다.

6. 정치제도 개혁의 방향은?

새로운 시대가 요구하는 신 정책세력이 정치주체가 되게 하기 위해서는, 그리하여 21세기 '국가경영형 정치'를 실현하기 위해서는 무엇보다 먼저 우리나라 정치제도, 즉 정당제도, 선거제도, 선거운동제도, 정치자금제도 등에 남아 있는 오래된 '정치의 독과점구조', '기득권구조'를 혁파하여야 한다. 그리고 새로운 시대에 맞게 새로운 정치제도를 창출하여야 한다.

1) 비전정당, 정책정당의 도입

우리나라의 정당을 비전과 이념 그리고 정책중심으로 개편하여야 한다. 그동안 부족하였던 정당의 국민 대표성과 이념성을 함께 강화하여야 한다. 그동안 우리나라 정당은 대부분이 보수이념을 내세운 정당뿐이었고, 여성·도시민·영세노동자 등 정치적 소외층의 이해관계는 제대로 대표하지 못하여 왔다. 앞으로는 보다 다양한 정치비전과 이념의 제시, 그리고 정치적 소외층의 이해를 대변하려는 노력이 필요하다. 그리고 이제는 지방자치제도가 도입되었기 때문에 앞으로 지역이익의 대표나 지역정치의 욕구는 지방자치제도 속에서 수렴되어 나가야 한다. 따라서 국회에서는 단순한 지역대표성보다는 계층이나 직종, 비전이나 정책대표성이 보다 중시되어야 한다고 본다.

이를 위하여 정당설립 조건으로 현재와 같이 지구당 수가 몇 개 이상이어야 한다는 식이 아니라 적정규모의 '국가정책 및 당 비전연구소'의 설립과 적절한 수준의 정책전문 인력의 확보를 필수적으로 요구해야 한다. 정당조직과 활동의 중심에 '국가정책 및 당 비전연구소'가 있어야 한다. 정당에 대한 국고보조금도 당의 정책 및 이념에 대한 연구지원에 집

중되어야 한다. 현재처럼 당 일반운영비에 쓸 수 있게 해서는 안 된다. 동시에 정당의 내부민주화도 함께 진행되어야 한다. 당대표나 총재가 당론을 일방적으로 좌지우지하는 과거의 독과점 구조는 청산되어야 한다. 국회의원 한 사람 한 사람이 독립된 입법기관으로서 정책에 대한 자기소신과 자기 목소리를 낼 수 있는 폭이 크게 확대되어야 한다.

2) 비례대표제의 대폭 확대

정당명부식 1인 2표제(지역구 한 표와 전국구 한 표)의 도입과 동시에 비례대표제(전국구)를 대폭 확대하여야 한다. 적어도 전체 국회의원 수의 1/2이 되는 것이 바람직하다. 사실 지방자치제도가 도입된 이후 지역구가 가지는 정치적 의미와 기능은 크게 줄어들고 있다. 지역적 이해나 지역적 정치욕구는 지방자치단체장 선거나 지방의회의원 선거에서 대부분 해소될 수 있다. 따라서 우리는 확대된 비례대표제를 통하여 국민통합능력, 정책전문능력, 그리고 민주적 지도능력을 가진 신 정책세력을 대폭 국회로 끌어들여야 한다. 그리하여 우리나라 민주주의의 국정운영능력을 높여야 하고, 이는 곧 우리나라 민주주의에서 '전문가민주주의'의 강화를 의미한다.

중요한 것은 공천과정이다. 당의 비전과 이념을 감안하되 반드시 사회 각 '전문가계층 대표들의 의견'을 최대한 반영하는 방향으로 공천과정이 만들어져야 한다. 각 분야의 전문가 그룹에서 존경받는 사람들이 공천되어야 한다. 따라서 당의 지도부와 외부 전문가그룹의 대표들이 함께 공천을 정하는 방식을 개발할 필요가 있다. 여하튼 사전에 구체적이고 '합리적인 공천기준'을 정하고 공개해야 하며, 전 공천과정의 과학화와 투명화가 이루어져야 한다. 그래서 국가정책 능력과 정책소신을 갖춘 최고 인재들만이 공천을 받을 수 있도록 만들어야 한다. 당에의 정치헌금의 기부를 통해 공천이 결정되는 일은 전혀 불가능하도록 확실한

제도적 장치를 두어야 한다.

이렇게 비례대표의 경우에는 민주주의의 전문성을 높이는 방향으로 나아가야 하지만 반면에 지역구대표의 경우에는 민주주의의 대중성을, 즉 대중민주주의를 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 따라서 지역구 공천의 과정에는 당 지도부의 의견과 더불어 일반당원과 국민의 의견이 크게 작용하도록 하는 제도개선이 필요하다. 비례대표의 경우에는 하향식 공천이 불가피하나 지역구 공천의 경우에는 어느 형태로든 상향식 요소가 강화되어야 한다.

3) 정책경쟁형 선거운동공영제 도입

정치주체를 바꾸기 위한 선거운동, 즉 진정한 정치개혁을 위한 선거운동이 되기 위하여서는 현행 선거관련법은 다음의 두 가지 방향으로 개혁되어야 한다. 첫째, 비례대표든 지역구대표든 선거운동이 후보의 국가경영 능력과 자질, 즉 정책전문 능력을 검증하는 과정이 되도록 조직화되어야 한다. 둘째, 개별후보가 부담하여야 할 선거자금이 거의 필요 없어야 한다. 이 두 가지를 가능하게 하는 제도가 '선거운동공영제도'이다. 거의 대부분의 선거운동과정을 선관위가 직접 관리 운영하는 것이고 그 비용을 국고가 직접 부담하는 제도이다. 그 동안의 선거공영제도는 엄밀히 이야기하면 '선거자금공영제도'였다. 선거운동은 각자가 마음대로 하고 다만 그 비용의 일부를 국고가 부담하여 주는 것이다. 우리가 지향하여야 할 제도는 이것이 아니다. 선거운동 자체를 상당부분 선관위가 직접 조직화하는 것이고, 그 비용은 국고가 직접 부담하는 것이다. 선관위가 직접 나서서 후보와 국민들 간의 대화, 특히 정책관련 의사소통의 기회를 최대한 많이 만들자는 것이다. 그리하여 국민들이 각 후보의 정책의 차이를 뚜렷이 알고 투표에 임할 수 있도록 해주자는 것이다. 그리고 그 비용은 국가가 부담하는 것이기 때문에 후보자는 엄청난 규모

의 선거자금을 모금하는 데 신경을 쓰기보다는 자신의 비전과 정책개발 내지 정책차별화에만 모든 노력을 기울이면 족하게 만들자는 것이다.

이를 위하여 선관위가 모든 후보들이 참여하는 '정책차이설명회' 등을 수십 차례 개별지역을 돌면서 조직화하여야 한다. 규모는 클 수도 있고 미국에서 하는 타운 미팅(*town meeting*)처럼 작을 수도 있다. 대학교수나 시민단체들이 사전에 당 이념이나 당 정책에 대한 질의서를 만들어 이에 답하는 형식을 취하여도 좋다. 혹은 후보자 개인의 정책비전에 대하여 교수나 전문가들이 참여하여 직접 묻고 답하는 형식이어도 좋다. 여하튼 그 과정이나 결과가 지역TV 내지 지방신문에 게재되도록 해야 한다. 또한 인터넷방송 등에 올려서 유권자들이 실시간으로 볼 수도 있고 나중에라도 참고할 수 있도록 해야 한다. 형식은 다양할 수 있지만 요점은 후보자와 유권자 간의 충분한 의사소통이 가능하게 하여 후보자의 정책능력과 자질, 정치비전과 철학 등이 국민들에게 정확하게 전달될 수 있도록 해야 한다는 것이다. 그리고 그 과정에서 모든 최첨단정보통신기술(ICT)을 최대한 활용하는 것이 바람직하다. 여하튼 후보들이 종전에 하던 개별적 선거운동을 할 시간과 필요를 없애는 것이 중요하다. 선거자금을 많이 뿌린다던가, 지역감정을 자극한다던가, 지역주민의 관혼상제에 열심히 뛰어다니는 식의 구태의연한 과거식 선거운동이 더 이상 당선에 유효하지 않도록 만들어야 한다. 이것이 가능할 때 비로소 정치개혁이 시작되었다고 볼 수 있다.

4) 정치자금의 단일계좌화

앞에서 주장한 선거운동공영제는 개별 정치인들의 선거자금의 필요를 크게 줄일 것이다. 그러나 정치자금의 필요가 모두 없어지는 것은 아니다. 정치자금개혁은 두 가지 방향으로 이루어져야 한다. 하나는 정치자금의 투명성을 높이는 것이다. 다른 하나는 정치자금법 위반에 대한 감

시와 처벌을 강화하는 것이다. 투명성을 높이는 것은 정치자금의 흐름을, 즉 수입과 지출을 모든 사람들에게 명명백백히 공개한다는 것이다. 이를 위해서는 모든 정치인들은 정치자금의 수입과 지출을 선관위에 등록된 단일계좌를 통하여 하도록 의무화하여야 한다. 그리고 이 단일계좌를 통하지 않은 일체의 금전수수는 모두 대가성이 있는 부패자금으로 간주하도록 법에 명시하여야 할 것이다. 다음은 정치자금제도의 위반을 감시하고 적발할 수 있는 제도적 장치를 강화하고 발견시 그 처벌의 강도를 획기적으로 높여야 한다. 선관위의 정기조사, 수시조사 등을 강화하여야 하고, 특히 선거기간 중에는 인력과 조직을 일시적으로 확대하여야 한다. 정치자금법 위반자는 처벌의 강도를 크게 높여야 하고 본인이 직접 관련되어 있지 아니해도 본인이 아는 사실이면 반드시 피선거권을 제한하여야 한다. 그리고 선거사범에 대한 공소시효도 늘려야 하고 선거 및 정치자금 사범에 대하여는 정치적 사면도 어렵게 만들어야 한다. 19세기 말 영국에서 부패선거를 막기 위한 획기적이고 단호한 선거개혁은 우리에게 큰 타산지석(他山之石)이 될 것이다. 반드시 지적해야 하는 것은 정치자금의 부패척결이 구 정치세력의 힘을 약화시키고 신 정책세력의 힘을 강화하는 효과가 있다는 사실이다. 왜냐하면 구 정치세력은 자신들의 권력형성 및 유지기반을 정경유착의 금권선거와 부패선거에 두어 왔기 때문이다. 그리고 그것이 바로 신 정책세력의 정치권진출을 막는 진입장벽이 되어 왔고, 그 속에서 구 정치세력 중심의 정치의 독과점구조 내지 기득권구조가 온존되어 왔기 때문이다.

5) 국회운영제도의 개혁

소위(小委) 의사록의 인터넷 공개, 국회전속TV 설치, 전 토론 및 의사결정과정의 반복 방영, 민관합동의 전문적 평가기구의 설치, 국회 음부즈만의 도입, 예결산제도 및 입법절차의 개선 등 국회제도 및 운영을

대폭 개혁하여 정책전문능력이 높고 정책활동을 잘하는 의원들의 의정활동이 유권자들에게 제대로 상세히 알려져야 한다. 그래서 그들이 유권자들 사이에 높은 평가를 받고 정치적으로 성공할 수 있도록 만들어야 한다. 국회 내에서 정책활동을 잘 할수록 그들의 재선(再選)가능성이 크게 높아지도록 만들어야 한다. 그리하여 국회의원간의 '정책경쟁'이 국회 내에서 활발히 일어나도록 만들어야 한다. 그렇지 않고는 비록 정책능력이 있는 정책세력이 국회에 진출한다 하여도 국회내 정책경쟁의 유인이 없기 때문에 시간이 감에 따라 정책역량은 빠르게 줄어들게 되고, 과거의 구 정치세력이 하는 권력투쟁형의 정치의 잘못된 관행만 쉽게 배워 나가게 된다. 국회 내에서 국정현안을 올바르게 풀기 위하여 정책연구에 노력하는 국회의원보다 지역구를 돌면서 밤낮으로 선거민의 관혼상제에만 열심히 돌아다니는 국회의원들의 재선가능성이 보다 높다면 이것은 크게 잘못된 제도이고 관행이다. 이러한 악화(惡貨)가 양화(良貨)를 구축하는 제도를 이대로 두고 정치개혁은 결코 성공할 수 없다. 결국 국회에서의 국회의원들의 의정활동이, 특히 정책활동이 국민들에게 쉽게 잘 알려지도록 그리하여 유권자들이 적은 비용으로 자신들이 뽑은 국회의원들의 정책활동을 상세히 알 수 있도록 국회운영 제도를 대폭 고쳐야 한다.

이와 동시에 국회의 싱크 탱크(think tank) 활동을 강화하여 보다 국회의원들에게 과학적인 정책정보나 보다 심층적인 정책분석을 제공하여 정책세력의 국회내 활동을 적극 지원하여야 한다. 이제는 비리폭로, 거짓선전 등의 권력투쟁형 정치를 넘어서 이념과 정책경쟁 중심의 정치가 가능하도록 하는 정책인프라를 강화하여야 한다. 국회 싱크탱크는 반드시 정파적 중립성을 지켜야 하고 그 연구가 학문적 전문성과 우수성에서도 확실히 뛰어나야 한다. 그래야 그 연구결과가 국민은 물론 여야를 모두 설득할 수 있을 뿐 아니라 정부에 대해서도 올바른 견제를 할 수 있다. 이는 결국 전문성과 정책능력에서 행정부 산하의 정부출연 연구

소(예컨대, KDI)에 있는 인력보다 얼마나 우수한 인재들을 확보할 수 있는가에 달려 있을 것이다.

6) 지역감정과 연고주의의 청산

이제 국민들도 더 이상 지역감정의 불모, 학연 등 각종 연고주의의 인질이 되어서는 안 된다. 지역감정과 연고주의가 신 정치인들의 등장을 막고 구 정치인들을 기고만장하게 만드는 온상이었음을 모두가 잊어서는 안 된다. 단단한 마음으로 과거적 사고와 관행을 단절하고 국가경영 능력·국가정책 능력을 가진 인재들을 뽑아야 한다. 그리하여 우리나라가 '더 이상 아무나 국가지도자가 되고 아무나 국회의원이 될 수 있는 나라가 아니라는 사실'을 확실히 알려야 한다. 아무나 국가지도자가 되고 아무나 국회의원이 되는 나라는 천민(賤民) 국가이고, 그러한 나라는 결코 성공하는 나라가 될 수 없다. 그런데 선택은 결국 국민들의 애국심과 각성에 달려 있다고 본다. 결국 국민이 변화하지 않고는 정치는 변화할 수 없다. 이 단순하고 엄연한 진리를 모두가 명심하여야 한다.

정치개혁은 새로운 정치, 국가경영형 정책정치의 실현을 위한 것이다. 21세기 우리나라의 국가과제를 올바르게 풀 수 있는 능력과 의지를 갖춘 비전정치·정책정치의 실현을 위한 것이다. 그런데 새로운 비전정치·정책정치의 실현은 새로운 정치주체, 즉 '개혁적 정책세력'이 등장하고 그들이 정치권에 진입하여야 비로소 시작된다. 그리고 그들이 정치권에서 정치적으로 성공하여야 비로소 완성된다. 따라서 올바른 정치개혁은 이러한 새로운 정치주체인 개혁적 정책세력이 정치권에 진입하여 정치적으로 성공할 수 있도록 하는 정치관련 법과 제도, 관행과 의식을 개혁하는 일이 되어야 한다. 그리하여 국가경영형 비전정치·정책정치가 가능하게 되는 것이 이 시대 우리나라에서 요구되는 올바른 정치개혁의 핵심이고 요체이다.

■ 참고 문헌

- Dahl, Robert A. (1998), *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Hayek, Friedrich A. (1982), *Law, Legislation, and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Miroff, Bruce, Raymond Seidelman, and Todd Swannstrom (2002), *The Democratic Debate: An Introduction to American Politics*, Third Edition, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Posner, Richard A. (2003), *Law, Pragmatism, and Democracy*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Zakaria, Fareed (2003), *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York, N.Y.: W.W. Norton.

제 2 장

신 정책세력을 키우는 선거제도 개혁

이 내 영

고려대학교 정치외교학과 교수

1. 서론: 국회의원 선거제도 개혁의 중요성

한국의 정치권이 국민들에게 비전을 제시하지 못하고 리더십을 발휘하지 못하는 정치의 실종이 지속되고 있다. 한 사회의 정치권이 리더십을 발휘하기 위해서는 다양한 사회갈등과 균열들을 통합하는 국민통합의 기능, 국가의 비전과 전략을 제시하고 실천할 수 있는 정책개발과 집행의 기능, 다양한 사회세력과 상충하는 집단들의 이해와 선호를 조정하여 공익을 위해 최선의 선택을 하는 집합적 의사결정의 기능을 담당해야 하는데, 현재 한국의 정치권은 이러한 기능들을 제대로 수행하지 못하고 있는 실정이다. 정치권에 대한 국민의 불신의 정도가 매우 큰 만큼이나 정치개혁에 대한 국민적 기대와 열망이 어느 때보다도 높은 상황이다.

정치개혁을 달성하기 위해서는 정당체제, 정치자금, 선거법 등 다양한 분야의 제도개혁이 필요하겠으나, 특별히 이 글에서는 국회의원 선거제도 개혁의 방향과 과제를 논의하고자 한다.¹⁾ 선거는 개별 유권자의

다양한 선호들을 종합하여 집합적인 결정을 하는 제도로서 대의민주주의 정치과정의 꽃으로 여겨질 정도로 핵심적인 정치과정이다. 선거제도는 정치체제 전반에 심대한 영향을 끼치기 때문에 현행 선거제도의 문제점에 대한 검토와 개선방향을 모색하는 일은 정치개혁을 추진하기 위한 핵심적 과제이다.

이 글의 목적은 국회의원 선거제도 개혁의 방향과 과제를 제시하려는 것이다. 이 연구가 국회의원 선거제도에 초점을 맞추는 이유는 두 가지이다. 우선 2004년 4월에 17대 총선이 예정되어 있고, 이를 계기로 정치권과 시민단체를 중심으로 국회의원 선거제도 개혁에 대한 논의가 진행되고 있기 때문에 국회의원 선거제도 개혁의 방향과 과제를 제시하는 것이 필요한 시점이다. 둘째로 한국의 정치발전을 위해서 의회정치와 활성화가 매우 중요한 과제로 등장하고 있기 때문이다. 한국의 국회는 행정부에 비해 그 위상과 역할이 현저히 떨어지는 것이 현실이고, 따라서 국회개혁을 통한 국회의 위상과 역할의 제고가 필요한 시점이다. 국회개혁을 위해서는 국회의 조직과 운영 등에 대한 개혁도 물론 중요하지만, 국회와 의원들의 활동에 영향을 미치는 대의정치과정 전반을 아

우를 수 있는 정치제도의 개혁을 모색하는 통합적인 시각이 필요하다. 특히 국회의원 선거제도의 개혁은 국회의원의 충원, 국회의원의 활동과 행태는 물론이고 정당체제에도 큰 영향을 미치기 때문에 의회정치의 활성화를 위해서는 국회의원 선거제도의 재검토와 개혁이 절실한 과제이다. 국회의원 선거제도 개혁의 주요 쟁점으로는 선거체제(*electoral system*), 선거구 획정, 국회의원 정수, 후보공천제도 등이 포함된다. 이 논문은 국회의원 선거제도의 다양한 측면 중에 선거체제와 후보공천제도의 개혁에 초점을 두고 현행 선거제도의 문제점과 개혁방안을 제시하려고 한다.

라이파르트(Lijphart)에 의하면 선거체제는 “유권자의 투표가 의석으로 전환되는 과정과 관련된 일련의 규칙”이라고 정의할 수 있으며, 다수제(*majoritarian system*), 비례대표제(*proportional representation system*), 준비례대표제(*semi-proportional system*), 그리고 이를 결합한 혼합제(*mixed system*)로 구분할 수 있다(Lijphart, 1994). 다양한 선거체제는 나름대로의 장점과 단점을 가지고 있다. 따라서 한 국가에 적합한 선거체제는 개별국가의 정치현실에 대한 고려와 정치개혁의 목표에 따라 정해질 수 있으며, 실제로 각 국가들은 저마다 상이한 선거체제를 사용하여 왔다.

선거체제는 정치체제의 요소 가운데 제도개혁의 효과가 비교적 분명하게 나타나는 제도라고 알려져 왔다. 듀베르제는 선거제도의 정치적 영향을 기계적 효과(*mechanical effect*)와 심리적 효과(*psychological effect*)로 나누어 설명하고 있다(Duverger, 1954). 선거제도의 기계적 효과는 선거규칙이 정해지면 선거결과가 일정한 방향으로 나타나는 것을 의미하는데, 정당별 득표율과 의석률의 비례성 측면에서 두드러지게 나타난다. 여러 연구들은 선거구당 의석 하나를 선출하는 소선거구 단순다수제에서 선거의 비례성의 수준이 가장 낮고 선거구당 의석수가 증가할수록 비례성 수준도 높아져서, 전국단위의 비례대표제에서 비례성이 가장 높다는 것을 경험적으로 확인하여 주고 있다(Rae, 1971; Lijphart, 1994;

1) 선거제도 개혁에 관한 기존 연구로는 박찬욱(1997), “국회의원 선거구제와 선거구 획정방식의 개혁방향,” 《국가전략》 제3권 1호; 강원택(1999), “선거제도와 정치개혁: 논의의 원인과 대안의 평가,” 《계간사상》; 강원택(2003), “바람직한 선거제도의 개혁방안,” 《한국정당학회보》 2권 2호; 조장판(2002), “국회의원 선거제도 개혁대안의 검토,” 진영재 편, 《한국의 선거제도 I》, 서울: 한국사회과학데이터센터; 조기숙(1999), “새로운 선거구제도 선택을 위한 시뮬레이션 결과,” 백영철 외, 《한국의회정치론》, 서울: 건국대학교 출판부; 신명순 외(1999), “시뮬레이션 분석을 통한 한국의 선거제도 개선방안,” 《한국정치학회보》 33집 4호가 있다. 또한 선거구 획정 연구로는 강원택(2002), “국회의원 선거제도의 개혁: 의원 정수 및 선거구 획정문제를 중심으로,” 진영재 편, 《한국의 선거제도 I》, 서울: 한국사회과학데이터센터가 있다.

Bogdanor and Butler, 1983). 또한 선거체제는 정당체제에도 큰 영향을 미치는 것으로 알려졌다. 상대다수제가 양당제를 유도하고, 비례대표제는 다당제를 촉진한다는 듀베르제의 법칙이 제시된 이후 선거체제와 정당체제의 관계에 대한 논의와 이론적 정교화가 이루어져 왔다(Sartori, 1994).

선거체제의 심리적 효과는 정당, 후보자, 그리고 유권자들이 선거체제의 영향으로 인해 다른 선택을 하거나 태도를 가지게 되는 것을 의미한다. 예를 들면 소선거구 다수제 하에서는 소수정당이나 군소후보들은 당선가능성이 적기 때문에 선거경쟁에 참여할 유인이 적지만, 중대선거구제나 비례대표제가 도입되면 참여유인이 커지게 된다. 또한 소선거구 다수제에서 유권자들은 선호도가 가장 높은 후보자에게 투표하기보다, 당선 가능성이 높은 차선의 후보에게 투표하는 전략적 투표(*strategic voting*)를 하는 비율이 높아진다는 점을 들 수 있다. 반면 같은 유권자들이 비례대표제 하에서는 자신이 선호하는 정당이나 후보에게 투표할 가능성이 높아진다.

이러한 선거체제의 중요성 때문에 선진 민주국가와 신생 민주국가에서 정치체제의 개혁을 추진하는 과정에서 선거체제의 개혁에 대한 많은 시도가 있었다. 그러나 특정 선거체제가 모든 국가에서 유사한 제도적 효과를 발휘하는 것은 아니다. 각 국가의 다른 정치체제의 특징과 정치 환경에 따라 상이한 효과를 발휘할 수 있다.²⁾ 따라서 선거체제의 개혁이 의도한 효과를 발휘하지 않거나 실패한 경험이 많다.³⁾ 또한 선거체

2) 일반적으로 단순다수제는 양당제를 유도하여 정치적 안정성에 기여한다고 평가한다. 실제 단순다수제를 실시하는 영국과 미국의 경우는 양당제 유도효과가 보인다. 그러나 한국의 경우는 다른 양상을 보여주는데, 한국의 정당체제는 양당제가 아니라 다당제의 양상을 보여주고 있기 때문이다. 이는 지역주의라는 한국의 정치환경에 기인한 바 크다. 이에서 알 수 있는 것처럼 같은 제도로 할지라도 상이한 정치환경에 따라 다른 정치적 결과가 보인다.

제의 개혁은 현실 정당과 정치인들의 이해가 첨예하게 대립하기 때문에, 선거체제의 개혁은 정치인들과 정당들의 타협과 협상을 통해서 이루어질 수밖에 없다. 따라서 선거체제의 개혁은 이론적 논의만이 아니라 실현가능성(*feasibility*)에 대한 현실적 고려가 필요하다. 가장 이상적인 제도가 무엇인가에 대한 규범적인 논의도 필요하지만, 한국의 현실에서 적실성이 있고 정치개혁의 추진 주체인 정치권과 정치인들이 수용할 수 있는 현실적인 대안이 무엇인가에 대한 고민도 동시에 필요하다.

2. 현행 선거제도의 문제점과 한국의 선거제도 개혁의 목표

1) 현행 한국 국회의원 선거제도의 문제점

현재 한국은 상대다수 소선거구 1위대표제와 비례대표제를 혼합한 혼합형 선거체제를 사용하고 있다. 그러나 전국구라 불리는 비례대표의석은 전체의석의 20%에 불과하고, 소선거구 결과에 의해 의석이 배분되기에 비례대표제의 제도적 효과는 미미하다. 유신체제와 5공화국시기(1973~1985)에는 여야 동반당선을 제도화한 1지역구 2인제를 운영하여 왔지만, 그 외의 시기에는 소선거구 1위대표제를 운영하였기 때문에 소선거구 1위대표제는 매우 익숙한 선거체제이다. 소선거구 단순 다수대표제는 전형적인 다수결주의적(*majoritarian*) 선거체제로서 제도가 단순 명료하고, 지역적 대표성을 보장하고 유권자와 의원 간의 친밀도가 유지되며, 정치적 책임 소재가 분명하고, 양당제를 유도하고 안정된 정부의 구성을 가능하게 한다는 등의 여러 가지 장점이 있다. 이러한 장점에도 불구하고 현행 소선거구 1위대표제와 전국구를 혼합한 한국 국회의원

3) 예를 들어, 일본의 경우 고비용선거 등의 역파를 이유로 1994년 선거제도를 개정하였지만, 1996년 개정된 선거제도 하에 치른 선거에서도 여전히 선거비용이 완화되었다고 보기는 어렵다는 평가이다(양기호, 1997).

선거제도는 다음과 같은 문제점을 보이고 있다.

(1) 승자독식의 다수지배주의와 높은 비비례성

소선거구 다수대표제는 승자독식의 다수지배주의의 논리에 기반하고 있기 때문에 득표율과 의석률의 비비례성이 매우 크고 대량의 사표가 발생한다. 또한 한국의 경우에는 선거구 크기도 차이가 커서 표의 등가성이 확보가 되지 않기 때문에 선거의 공정성과 민주성이 훼손되고 있다. <표 2-1>과 <표 2-2>는 이와 같은 문제들을 16대 총선의 사례로 제시한 것이다.

먼저 <표 2-1>은 선거결과 1위 후보자와 2위 후보자의 득표수 차이가 300표 이하인 선거구를 정리해 놓은 것이다. 가장 근소한 차이를 보인 선거구는 경기도 광주군이었는데, 1위와 2위의 득표가 3표, 득표율로는 0.003%의 차이밖에 없다. 결국 광주군에서는 1위 당선에 기여하지 못한 32,745표의 사표가 발생했으며, 1위 당선자는 전체 지역유권자의 19.14% (전체투표자수의 33.7%) 만의 지지로 당선되었다는 점에서 당선자의 대표성이 문제가 된다. 16대 총선결과 평균적으로 1위 당선자는 전체 지역유권자의 29.9%의 지지만으로 당선되고 있음을 <표 2-1>은 보여주고 있다. 즉, 대량의 사표발생과 당선자의 대표성 문제가 현행 선거제도에 있음을 알 수 있다.

현행 선거제도의 또 다른 문제는 선거구 크기의 차이로 인한 표의 등가성 문제를 들 수 있다. <표 2-2>는 이를 보여주기 위해서 유권자 수가 가장 많은 선거구 5개와 가장 적은 5개의 선거구의 유권자수를 비교해 놓은 것이다. 가장 작은 선거구를 기준으로 삼아 선거구 크기를 비교해 본 것인데, 선거인명부(16대 총선)가 가장 큰 지역과 가장 작은 지역 사이에 3.88 : 1의 비율차이를 보이는 것으로 나타났다. 즉, 의정부시의 유권자들이 지닌 1표의 가치와 고령군 성주군의 유권자들이 지닌 1표의 가치가 거의 4배 가까이 차이가 나고 있음을 알 수 있다.

<표 2-1> 16대총선 접전 선거구의 1위 당선자와 2위 당선자의 지지도 차이 비교

지역	득표수			득표율			차이
	선거인수	투표자수	1위	투표자수	1위	2위	
경기 광주군	87,105	49,420	16,675	56.74%	19.14%	19.14%	0.00%
서울 동대문구	131,916	77,872	34,796	59.03%	26.38%	26.37%	0.01%
충북 청원군	89,904	59,068	16,795	65.70%	18.68%	18.66%	0.02%
경북 봉화군 울진군	83,537	62,203	28,721	74.46%	34.38%	34.36%	0.02%
서울 용산구	182,095	96,572	42,849	53.03%	23.53%	23.47%	0.06%
경남 진해시	94,013	64,273	28,786	68.37%	30.62%	30.50%	0.12%
서울 동작구갑	159,603	91,073	40,838	57.06%	25.59%	25.50%	0.09%
인천 중구 동구 용진군	124,023	72,518	21,724	58.47%	17.52%	17.36%	0.16%
경기 군포시	181,552	102,646	46,330	56.54%	25.52%	25.38%	0.14%
전체평균	147,499	84,389	43,077	58.50%	29.90%	17.88%	12.02%

자료: 중앙선거관리위원회 홈페이지 www.nec.go.kr 역대선거정보

자료: 중앙선관위 www.nec.go.kr

선거인명부 최상위 5개 선거구			선거인명부 최하위 5개 선거구		
지역	선거인수	비율	지역	선거인수	비율
경기 의정부시	350,118	3.88 : 1	대구 중구	94,832	1.05 : 1
서울 송파구	347,154	3.85 : 1	충남 부여군	94,394	1.05 : 1
경남 진주시	342,084	3.79 : 1	경북 칠곡군	94,186	1.04 : 1
경기 남양주시	340,198	3.77 : 1	전북 진안무주장수	92,420	1.02 : 1
대구 동구	340,069	3.77 : 1	경북 고령군성주군	90,190	1.00 : 1

(2) 지역패권정당체제의 고착

현행 상대다수 소선거구제는 지역정당체제와 지역할거주의를 고착시켜, 국민통합과 정치발전을 저해하는 문제점도 있다. 현재의 지역할거주의는 선거체제 이외에도 다른 요인들도 있지만, 현행 소선거구 1위대표제는 지역적으로 집중된 표에 과도한 대표성을 부여하는 경향이 있으며, 지역패권정당에 기반한 지역할거주의를 조장하는 효과가 있다는 것은 부인할 수 없다.

예를 들면, 2000년 총선에서 민주당이 ‘전라·광주·제주’ 지역에서 얻은 득표율은 65.1%이지만, 지역 의석 확보비율은 84.4%에 이르고, 한나라당의 경우 ‘대구·경북’ 지역에서 56.9%의 득표를 했으나, 의석률은 100%를 차지하고 있다는 사실이 이를 극명하게 보여주고 있다.

〈표 2-3〉은 이러한 각 정당의 득표율과 의석률, 그리고 의석률과 득표율의 차이를 비교해 놓은 결과이다.

(3) 소수정당에 대한 높은 진입장벽과 기성 정당체계의 과점구조 유지

일반적으로 소선거구 다수대표제는 대정당에게 유리하여 소수정당의
등장을 억제하는 효과를 가진다. 승자가 독식하는 현재의 선거제도는

〈표 2-3〉 16대 총선의 정당별 투표율과 의석률의 차이

	한나라당			민주당			자민련			민국당		
	의석률	득표율	의석률-득표율	의석률	득표율	의석률-득표율	의석률	득표율	의석률-득표율	의석률	득표율	의석률-득표율
서울	37.8%	43.3%	-5.5%	62.2%	45.1%	17.2%	0.0%	4.7%	-4.7%	0.0%	1.3%	-1.3%
부산												
울산	97.4%	55.3%	42.0%	0.0%	13.0%	-13.0%	0.0%	2.5%	-2.5%	0.0%	10.0%	-10.0%
경남												
대구	100.0%	56.9%	43.1%	0.0%	13.1%	-13.1%	0.0%	12.4%	-12.4%	0.0%	8.5%	-8.5%
경북												
인천	44.2%	39.6%	4.6%	53.8%	40.8%	13.0%	1.9%	12.3%	-10.4%	0.0%	1.5%	-1.5%
경기												
전라	3.1%	7.6%	-4.5%	84.4%	65.1%	19.3%	0.0%	1.8%	-1.8%	0.0%	0.4%	-0.4%
광주												
제주												
충청												
대전	21.2%	27.2%	-6.0%	39.4%	31.7%	7.7%	33.3%	28.3%	5.0%	3.0%	2.4%	0.6%
강원												
평균	50.6%	38.3%	12.3%	40.0%	34.8%	5.2%	5.9%	10.3%	-4.5%	0.5%	4.0%	-3.5%

다수 유권자의 표를 의석에 기여하지 못하여 사표화시키며, 이는 곧 신생정당 및 정치신인에게 높은 진입장벽이 되어 기성 정치인과 대정당의 과점 구조를 유지하는 데 기여하게 된다. 16대 총선 당선자의 평균 지지율이 약 30%라는 사실은 곧 70%라는 사표가 된 유권자의 의견이 정당체계에 반영되지 못하고 있음을 반증하는 것으로, 국회의 대표성이 제한받고 있음을 보여주는 것이다. 새로운 정당의 출현을 어렵게 만드는 현재의 소선거구 다수대표제는 기성정당체제의 변화를 제약하게 되며, 결국 보수일변도의 이념적 불균형을 유지하는 기제로 작용하게 된다.

(4) 다수지배 강화하는 전국구

한국적 비례대표제인 전국구는 선출된 의원의 비율이 낮고, 지역구 선거의 득표를 전국구 의석으로 전환하기 때문에 지역구경쟁의 격차를 확대하여 다수지배주의를 강화하는 효과를 가진다. 군소정당이 전국구 의석을 배분받으려면 최소한 지역구 5석 이상 또는 전국득표율 3% 이상을 충족시켜야 하는데, 이는 지역패권 정당체제하에서 소수정당에게는 넘기 어려운 진입장벽으로 작용하고 있다. 또한 전국구 후보 공천과정이 민주적이지 않고 공천헌금 수수관행과 정당보스간의 나눠먹기가 이루어지고, 공천된 의원의 전문성과 대표성이 비교적 낮아서 비례대표제의 제도적 취지를 발휘하지 못하고 있다. 이렇게 선출된 전국구 의원들은 지역구의원 중심으로 운영되는 정당과 국회에서 2등 의원으로 취급받고 있는 실정이고, 반면 지역구 의원들은 당선되더라도 차기 선거를 위해 지역구 관리에 지나치게 시간과 에너지를 낭비하게 되어 전체 국가이익을 위한 정책개발과 행정부 견제 등의 임무에는 소홀하게 되는 경향이 있다.

2) 선거제도 개혁의 목표

앞에서 논의한 현행 한국 선거제도의 문제점을 통해 한국의 국회의원 선거제도 개혁의 목표로는 다음의 네 가지를 제시할 수 있을 것이다. 물론 다음의 네 가지 목표들은 상호 보완적이지만 때로는 상호 상충할 수 있다. 선거제도 개혁을 통해 네 가지 목표를 동시에 추구하는 것은 어려울 것이다. 다음의 네 가지 목표들 중 어디에 우선순위를 두는가에 따라 선거제도 개혁의 방향과 과제가 결정될 수 있다.

(1) 득표율과 의석 간의 비례성 제고를 통한 선거의 공정성 확보

현재 소선거구 단순다수대표제는 득표율과 의석률의 불비례성이 매우 높아서, 대표의 공정성이 매우 낮다. 선거제도 개혁의 일차적인 목표는 이러한 불비례성을 완화시켜서 선거의 공정성을 확보하는 것이다.

(2) 국회의 전문성 확대와 정당의 정책경쟁 유도

현재 국회는 행정부 견제기능, 정책개발 및 심의기능 등에서 그 역할을 다하지 못하고 있는데, 국회의원과 국회의 조직들이 전문성이 부족한 것이 주요 이유 중 하나이다. 선거제도 개혁을 통해 사회직능분야에서 전문성을 가진 인물들을 정치권에 유입할 수 있고, 정당의 정책경쟁을 유도할 수 있다.

(3) 신생정당과 정치신인의 정치권 진입 유인

선거제도 개혁의 다른 목표는 신생정당과 정치신인들에 대한 높은 진입장벽을 제거해서, 신생정당의 참여를 통해 협소한 한국 정당정치의 이념지형을 넓히는 한편, 정치권에 유능하고 참신한 인물이 공급되는 층원의 통로를 확보하는 것이다.

(4) 지역할거주의의 완화

선거체제의 개혁을 통해 한국정치의 고질병인 지역주의의 완화라는 목표를 추진할 수 있다. 지역할거주의의 청산이 선거체제의 개혁만으로 이루어질 수는 없지만, 지역주의를 확대·유지하는 데 기여한 기존 소선거구 다수제중심 선거체제에 비례대표제적 성격을 강화하는 선거체제의 개혁을 통해 지역할거주의를 상당한 정도 완화시킬 수 있을 것이다.

3) 선거제도 개혁의 기본방향

앞에서 제시한 선거체제 개혁의 목표를 달성하기 위한 선거체제 개혁의 핵심방향으로 이 글은 두 가지를 제시하고자 하며, 비례대표제의 확대강화와 후보자 공천의 민주화 및 제도화가 바로 그것들이다.

(1) 비례대표제도의 확대강화

한국 국회의원 선거체제 개혁의 핵심적인 방향의 하나는 비례대표제의 강화이다. 비례대표제의 강화를 통해 얻을 수 있는 이점은 다양하다. 첫째, 비례대표제는 대량의 사표를 발생시키는 다수제 소선거구제와 달리 득표율을 정직하게 의석으로 전환시키는 효과를 갖는다. 둘째, 비례대표 국회의원들은 직능별 대표성과 전문성을 고려해서 공천할 수 있기 때문에 국회의원의 전문성도 늘릴 수 있고, 협소한 대표성을 확대하는 데도 기여할 수 있다. 예를 들면 여성 국회의원의 비율이 상대적으로 낮은 한국의 상황에서 비례대표 국회의원 여성의 비율을 높임으로써 여성 국회의원 비율을 늘릴 수 있다. 셋째, 비례대표제 의원의 선출이 후보 개인에 대한 투표가 아니라 정당투표제를 통해 결정이 되기 때문에 비례대표제의 확대는 정당정치를 활성화하는 기능을 하고, 특히 신생정당의 진입을 용이하게 하는 장점이 있다. 넷째, 비례대표 의원들은 지역구 관리의 부담으로부터 자유롭기 때문에 예결산 심의 등 국회의 행정부 견

제기능과 정책개발과 입법활동 등에 시간과 에너지를 집중적으로 사용할 수 있다. 마지막으로 비례대표제의 확대가 가져오는 긍정적 기대효과로는 과도한 선거비용의 축소를 통한 고비용 정치과정의 극복이다. 비례대표제 의원은 정당투표에 의해 결정되기에 지역구 의원에 비해 개별 후보자 차원의 선거운동보다는 정당 차원의 선거운동이 전개되고, 이에 선거비용은 감소하게 된다. 또한 당선된 의원도 지역구 관리의 비용이 필요하지 않기 때문에 정치비용이 줄게 되고, 따라서 한국정치의 고질병인 정치자금의 조달을 둘러싼 불법과 비리가 감소하는 효과가 기대된다. 최근 선진민주주의 국가의 다수가 비례대표제 혹은 다수대표제와 비례대표제의 혼합선거체제를 채택하여 왔다는 점에서 비례대표제의 강화는 세계적 추세이다. 한국의 선거제도 개혁에 대한 국내학자들의 입장도 대체적으로 비례대표제를 강화해야 한다는 쪽으로 의견이 모아지고 있다(박찬욱, 1997; 조기숙, 1999; 진영재, 2002a; 강원택, 2003).

그러나 비례대표제 확대는 많은 이점에도 불구하고 소선거구 지역구 중심 선거체제를 오랫동안 유지해온 제도적 관성도 있고, 지역구 의원이 지역적 대표성을 보장하고 있고 유권자들이 지역대표를 직접 선출한다는 점에서 소선거구의 장점도 크기 때문에 소선거구 지역구와 비례대표제를 병립하는 선거체제를 도입하여 상호보완하도록 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

(2) 후보 공천과정의 민주화와 제도화

선거제도 개혁의 또 하나의 핵심방향이 후보공천과정의 민주화와 제도화이다. 정당의 후보자 공천과정이 투명한 절차를 통해 이루어져야 유능하고 깨끗한 인물들이 정치권에 진입하는 통로가 마련될 수 있다. 오랫동안 한국의 국회의원 공천과정은 일반 당원들의 참여가 제한되고 정당 보스들에 의한 비민주적 방식의 나눠먹기나 담합에 의해 이루어져 왔기 때문에, 4) 정당의 민주화를 이루기 위해서는 정당의 후보자 공천과

정의 민주화가 필수적이다. 지역구 후보의 경우 정당 지도자들에 의해 독점되어 왔던 후보 선출과정의 민주화를 위한 대안으로 일반 당원과 국민들의 참여를 보장하는 상향식 공천과정을 제도화하는 것이 필요하다. 또한 이 논문에서 제시하고 있는 선거제도 개혁의 핵심방향인 비례대표의원의 확대가 효과를 발휘하기 위해서는 전문성과 직능적 대표성을 갖춘 새로운 후보들이 공천될 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필수적이다.

3. 선거체제 개혁의 대안 검토

한국의 소선거구 단순다수제 선거체제의 문제점을 극복하기 위한 대안으로서 이 글은 비례대표제 확대·강화의 필요성을 제기하였다. 비례대표제에도 다양한 유형이 있는데, 주로 선거구당 의원정수에 따라서 그 특성에 차이가 있다. 중대선거구제 단기이양제(STV), 중대선거구 단기비이양제(SNTV), 권역별 정당명부 비례대표제, 전국합산 비례대표제, 지역구와 비례대표제를 결합하는 1인 2표제 등 다양한 유형의 비례대표제가 사용되고 있다(박찬욱, 2002). 다수제와 비례제를 혼합하는 1인 2표제도 2개의 유형으로 나눌 수 있다. 독일, 뉴질랜드의 비례대표제는 지역구의석과 비례대표의석이 공존하지만 정당득표율의 비율에 의해 전체의석수가 결정된다는 점에서 인물화된 비례제(*personalized proportional system*)라고 불리며, 반면 일본, 이탈리아의 혼합제는 지역구의석과 비

4) 보다 자세한 논의는 이준한(2003), “국회의원 후보선출의 방법과 과정에 대한 비교연구: 한국과 미국,” 《의정연구》 15호; 김용호(2003), “한국정당의 국회의원 공천제도: 지속과 변화,” 《의정연구》 15호; 김선택(2000), “정당의 공천제도의 문제점과 개선방안: 국회의원 선거 후보자추천을 중심으로,” 《아태공법연구》 7을 볼 것.

례대표의석이 별도로 결정되기 때문에 병립제라고 불린다.

이 글에서는 비례대표제의 다양한 유형 가운데 한국의 정치현실에서 선거체제 개혁의 대안으로 고려할 수 있는 3가지 유형의 비례대표제를 검토하고 최종적으로 소선거구제와 전국단위 비례대표제를 병립하는 방안을 개혁의 구체적 대안으로 제시할 것이다.

1) 단기비이양식(SNTV) 중대선거구제

중대선거구제 단기비이양식 제도는 한 선거구당 3~5인을 선출하고, 유권자는 1표를 행사하여 표의 단순합산을 통해 후보자 득표순으로 해당 등수까지 당선시키는 제도이다.⁵⁾ 일본이 1947년부터 1994년까지 채택하여 활용하였다.

단기비이양식 중대선거구의 장점으로 지적할 수 있는 것은 일반적으로 선거구의 규모가 클수록, 당선 의원수가 많아질수록 비례성은 높아진다는 점에서 소선거구 단순다수제보다 투표와 의석 간의 비례성이 고양된다는 점이다. 또한 선거구 지역이 확대됨에 따라 단기적으로 기존 정치인의 당선 가능성에 대한 불확실성이 증대하기 때문에 정치신인이거나 신생정당의 진입이 용이해진다는 견해도 있다. 그러나 한국 선거구제 개혁에서 중대선거구제가 대안으로 논의되는 가장 큰 이유는 단기적으로 한 정당의 지역별 의석독점 현상을 약화시켜 지역패권정당체제를 완화시키는 효과를 기대하기 때문이다. 실제로 중대선거구제 단기비이양식 선거제가 채택되면 영남에서 민주당 후보, 호남에서 한나라당 후

5) 의석산정에 기여하지 못한 잉여표를 유권자의 선호도의 순서에 따라 최대한 반영하는 단기이양식(*single transferable votes*) 제도 중대선거구제의 일종이고, 선거학자들에 의해 가장 바람직한 선거제도로 여겨지지만 유권자가 모든 후보자에 대한 선호의 순서를 표시해야 한다는 점에서 한국에 도입하기에는 너무 복잡하기 때문에 고려의 대상에서 제외하였다(장훈, 2000).

보의 당선 가능성이 높기 때문에 지역독식 현상이 가시적으로 없어질 가능성이 있다. 전국정당화를 목표로 하는 민주당이 오랫동안 중대선거구제 단기비이양식 선거제를 선거체제개혁의 대안으로 검토한 것도 이러한 이유이다.

그러나 중대선거구제 단기비이양식의 문제점도 많다.⁶⁾ 우선 한 선거구내 당선자들의 득표율 편차가 심각하게 나타나는 경우 표의 등가성 문제나 당선자들의 차별적 대표성 문제가 대두될 수 있다. 둘째, 한 정당에서 복수의 후보자를 공천하기에 선거경쟁이 정당간의 경쟁이 아니라 후보자들간의 경쟁이 됨으로써 정당내부의 파벌을 조장하고, 국회의 원들과 이익집단 혹은 지역내 연고집단 간의 수혜-후원관계를 강화하여 부패가 증대하고 불안정한 정당정치가 형성될 가능성이 존재한다. 실제로 일본에서 중대선거구제가 금권정치와 파벌정치를 조장한다는 비판이 제기되어 1994년 정치개혁의 일환으로 폐기되었다. 중대선거구제 하에서 장기적으로 기성정치인의 재당선이 용이하고 정치신인의 진입장벽이 높은 편이다. 또한 선거구의 크기가 커지면 다수의 후보자들간의 경쟁이 치열해져서 비용절감 효과보다 오히려 선거구가 넓어짐에 따라 개별 후보자들의 선거비용은 확대될 수 있다. 마지막으로 중대선거구제가 기존 소선거구 중심체제의 다른 문제점들 — 신생정당과 정치신인의 높은 진입장벽, 국회의 전문성과 정책능력 부족 — 을 극복하기는 어렵다고 판단된다. 따라서 우리는 많은 정치선진국들이 채택하고 있는 비례대표제를 확대·강화하는 구체적 방안을 고려할 필요가 있다.

2) 1인 2표 독일식 비례대표제

독일식 비례대표제는 제1 투표는 소선거구제의 지역구투표, 제2 투표

6) 단기비이양식(SNTV) 제도의 문제점에 대한 자세한 논의는 강원택(1999), 강원택(2003)를 참조할 것.

는 정당투표를 실시하는 1인 2표제 혼합형 선거제도이다. 독일식 비례대표제의 가장 큰 특징은 제2 투표인 정당투표를 통하여 전국적으로 총 의석의 정당별 비례를 확정된 후, 권역별로 각 정당이 얻은 득표율에 따라 의석을 분배한다. 독일의 경우 지역구 의석과 비례대표의석은 1:1이나, 국가별로 상이한 비율을 정할 수 있다.

독일식 비례대표제의 장점은 우선 표의 등가성의 높고 유권자의 선호를 정확히 의석에 반영할 수 있는 선거체제라는 점이다. 신생 정당의 의회진입이 용이하기 때문에 대표성이 확대될 수 있고, 정당투표에 의해 전체 의석수가 결정되기 때문에 정당의 중요성이 커지고 이념적 동질성을 지닌 정치인들의 단합을 유도하여 정책정당화를 가속화시킬 수 있다는 것도 장점이다.

이러한 장점에도 불구하고 독일식 비례대표제를 한국에 도입하기에는 어려움이 많다. 우선 독일식 비례대표제는 전체의석수가 정당투표에 의해 결정되기 때문에 지역구 다수제보다 비례대표제적 성격이 강하다.

그러나 한국 정치현실에서는 지나치게 개혁적이고 부작용이 크게 나타날 가능성이 있다. 한국 국회가 소선거구 지역구를 중심으로 한국적 비례대표제인 전국구 의석을 보완하는 제도를 근간으로 해왔는데, 독일식 비례대표제를 도입할 경우 정당투표가 중요해지고 지역구 선거의 중요성은 상대적으로 감소하기 때문에 우선 정치권이 독일식 비례대표제를 채택할 가능성은 크지 않다는 점도 현실적 제약이다. 한국의 지역패권정당체제 하에서 특정 정당의 후보들이 지역구 의석을 독식할 경우 대량의 초과의석이 발생할 가능성이 높다. 초과의회석이란 어느 정당이 한도 내에 있는 선거구에서 직선으로 획득한 의석의 총수가 해당 주의 정당득표율에 의해 분할되는 총 의석수를 초과하는 경우에 발생한다. 전국합산 전국명부 방식을 사용할 경우는 초과의회석이 발생하지 않지만, 전국합산 시도명부를 사용하거나, 시도합산 시도명부를 사용하는 경우 대량의 초과의회석이 발생하게 된다(조기숙, 1999). 지역구민이 전략투표

를 할 경우 명시적인 지역구도 완화 효과가 없다는 비판도 제기된다. 따라서 독일식 비례대표제를 선택하는 것은 현재로서는 적실성이 떨어지기 때문에 단기적으로는 이 글이 개혁안으로 제시하고 있는 소선거구 + 전국단위 비례대표제를 채택해서 운영하고 정당체제가 제도화된 이후 장기적으로 독일식 비례대표제로 전환하는 것을 고려할 수 있을 것이라 생각한다.

3) 소선거구 + 권역별 비례대표제

정당투표에 의해 정당의 전체의석을 결정하는 것이 아니라 소선거구 다수대표제를 사용하는 지역구와 권역별로 비례대표제를 병립해서 사용하는 일본식 1인 2표제도 선거제도 개혁의 유력한 대안이다. 권역별 비례대표 의석은 현행 지방선거처럼 각 정당이 권역별로 정당투표(제2 투표) 득표율에 비례하여 분배한다. 그러나 이 제도의 가장 큰 문제점은 한국의 지역패권 정당체제 하에서 정당투표의 지역별 편중현상이 가시적으로 나타날 가능성이 크다는 점이다. 예를 들면 한나라당이 영남지역의 비례대표 의석의 70% 이상을 차지하고, 호남에서는 권역의석을 거의 차지하지 못하는 현상이 나타날 가능성이 높다.

지역별 편중현상에 대한 인위적인 해결책으로서 한 정당이 특정지역의 의석을 독식하지 못하도록 하는 지역별 상한선을 두는 방안을 검토할 수 있다. 예를 들면 특정 정당이 특정권역의 정당투표에서 2/3 이상의 득표율을 획득한 경우 해당권역의 비례대표의석 정수의 2/3까지만 의석을 배당받고, 잔여의석은 여타 정당들의 득표비율에 따라 배분한다는 것이다. 이 제도의 장점은 광역자치단체 선거에서 이미 시행 중인 제도와 유사하여 실시가 상대적으로 용이하다는 점이다. 그러나 권역별 의석 상한선을 두는 것은 유권자들의 정당 선호도를 인위적으로 왜곡하고 기본권을 침해하는 위헌 소지가 있다.

의석의 지역편중을 심화시킬 수 있는 권역명부 권역합산 제도의 문제를 해결하는 다른 방안은 정당명부는 권역별로 작성하고 의석의 배분은 전국득표율로 하는 전국합산 권역명부제를 도입하는 것이다. <표 2-4>는 전체 비례대표 의석을 170석으로 가정한 후 전국합산 권역명부와 권역합산 권역명부를 시뮬레이션해 놓은 것이다. 전반적으로 총의석수에서는 1~3석의 의석차이로 큰 차이를 보이지는 않고 있지만, 지역별로 보면 전국합산 권역명부에서 한나라당은 '부산·울산·경남' 지역에서 1석이 줄어들게 되고, 민주당은 '전라·광주·제주' 지역에서 3석이 줄어들게 된다. 지역의 정치적 인재를 발굴하고 키운다는 면에서 권역합산 권역명부 제도는 장점이 있겠지만, 정당의 지지표를 권역별로 합산하여 권역명부로 의석을 배정하는 제도의 성격에서 볼 때 지역주의적 경향이 오히려 강화될 위험성도 있다. 이상에서 볼 때 전국합산 권역명부제가 권역합산 권역명부제보다 나은 제도이다. 하지만 단점도 있는데, 정당명부를 권역별로 작성하기 때문에 비례제도의 도입으로 정당의 정책능력을 고양하고자 하는 선거제도 개혁의 취지를 약화시킬 가능성이 있다. 따라서 이 글에서는 전국합산 권역명부제보다는 전국합산 전국명부제를 선거제도 개혁의 목적에 보다 부합하는 개혁안으로 제안하고자 한다(<표 2-4> 참조).

4) 선거체제 개혁의 대안: 소선거구 + 전국명부 전국합산 비례대표제

앞에서 논의한 선거체제 개혁의 대안들은 나름대로의 장점과 단점을 가지고 있지만, 한국의 정치현실에 적용하기에는 문제점을 가지고 있기 때문에 이 글에서는 소선거구 지역구 의석과 전국명부 전국합산 비례대표제를 결합한 혼합형 선거체제를 개혁안으로 제시하고자 한다. 1인 2표제를 도입하여 제1 투표는 소선거구제 지역구투표, 제2 투표는 비례대표제 정당투표를 실시하는데, 제1 투표는 현행 지역구 의석처럼 상대

수 소선거구제로 의석을 결정하고, 제2 투표는 전국적으로 합산하여 정당별 득표율을 산정한 후, 그 득표율에 따라 각 당의 전국명부에서 비례대표의원을 선출하는 절차이다.

이러한 개혁안의 기대효과로는 우선 비례대표제를 확대해서 신생정당의 진입이 용이하고, 전문성이 있는 새로운 인물의 충원이 용이하다는 점이다. 둘째로 지역할거주의를 완화시키는 효과가 클 것으로 예상된다. 권역별 비례대표제의 경우, 지역패권 정당들이 비례대표 의석을 독점하는 현상이 나타날 수 있지만, 전국명부 전국합산 비례대표제의 경우 전국 득표율에 따라 의석수가 결정되기 때문에 지역구 의석의 불균형을 비례대표제를 통해 보완할 수 있다. 다만 전국명부제는 권역명부제에 비해 지역적 기반을 가진 의원들을 명시적으로 선출할 수 없기 때문에 지역할거주의를 완화하는 데 한계가 있을 수 있지만, 전국명부 작성과정에서 지역안배를 하게 되면 이와 같은 문제점을 극복할 수 있을 것으로 기대된다. 셋째로, 비례대표제의 후보자 선정과 의석배분을 전국명부 전국합산 방식으로 하게 되면 정당들이 특정지역에 의존하는 지역정당이 아니라 전국적인 지지기반을 갖는 정당이 되도록 유도하는 효과가 있다. 물론 비례대표제를 확대할 경우 정당의 난립과 파편화를 초래해서 정치의 안정성과 통치가능성이 훼손된다는 우려가 제기될 수 있다. 이와 같은 부작용은 최소조건조항의 도입을 통해 제도적 보완을 할 수 있고, 소선거구 지역구제와 병립해서 비례대표제가 도입된다면 정당의 난립과 파편화가 발생할 가능성은 크지 않다고 판단된다.

〈표 2-4〉 전국합산 권역명부⁷⁾와 권역합산 권역명부⁸⁾의 비례대표 의석 시뮬레이션결과

	한나라당		자민련		민주당		민국당	
	전국합산 권역명부	권역합산 권역명부	전국합산 권역명부	권역합산 권역명부	전국합산 권역명부	권역합산 권역명부	전국합산 권역명부	권역합산 권역명부
서울	18	17	19	18	2	2	0	0
부산 울산 경남	18	19	4	5	1	0	3	3
대구 경북	13	12	3	3	3	2	2	2
인천 경기	17	17	18	18	5	5	1	0
전라 광주 제주	2	2	17	20	0	0	0	0
충청 대전 강원	7	7	8	8	8	8	1	0
합계	75	74	69	72	19	17	7	5

7) 전국합산 권역명부 비례제도는 각 정당이 전국에서 획득한 득표수를 가지고 각 정당의 총의석수를 결정한다. 헤어/니마이어(H/N) 방식의 의석배분 공식은 다음과 같다.

* A 정당의 총의석수

= (총의석수×정당이 전국 획득표)/ 각 정당의 지지표 합(최소조건을 통과한 정당)

배분받은 의석을 각 정당이 지역별로 배분함.

* A정당의 서울지역 의석수

= (A정당의 총의석×A정당의 서울지역 득표수)/ A정당이 전국에서 획득한 표

8) 권역합산 권역명부 비례제도는 권역별로 배정되어 있는 의석수를 각 정당이 권역별로 획득한 지지율에 의거하여 의석을 배정하며, 권역별 의석배정은 권역별 유권자 비율에 의거하여 작성한다.

* 권역합산 권역명부제도의 H/N의석배분 공식

= (권역별 총의석수×A정당의 득표수)/ 권역의 정당득표의 합

권역별로 득표수를 합산하는 방식이기에 최소조건은 각 권역별로 적용하며, 각 권역별로 3% 이상의 정당들만이 의석배분에 참여하게 된다.

4. 선택된 개혁안(소선거구+전국 비례대표제)의 효율적 운영을 위한 구체적 제도디자인

1) 소선거구 1위대표제(FPTP)의 효과적 운영을 위한 조건

소선거구 1위대표제는 제도가 단순명료하고, 의원들의 지역대표성을 보장하여 정치인과 국민들의 친밀감과 유대감을 유지시키는 긍정적 효과가 있다. 그러나 소선거구 1위대표제는 대량의 사표발생, 높은 비비례성과 소수정당의 배제 등의 단점을 가지고 있다. 또한 지역구 의원들이 지역구 관리에 지나치게 몰두하거나 국가이익보다는 지역이권과 서비스 위주의 의원활동을 조장하는 경향이 있다. 따라서 의원들이 지역구의 대표로서의 역할과 전체 국민의 대표로서의 역할 사이의 균형을 유지하는 것이 매우 중요하다.

또한 소선거구제의 또 다른 문제가 선거구별 인구수의 불균형(*mal-apportionment*)이 심하여 표의 등가성이 심하게 훼손되고 있다는 점을 고려해 볼 때, 현재의 선거구를 새롭게 획정하는 것이 필요하다. 물론 현실적으로 표의 등가성도 확보하면서, 지리적·행정적 구역도 만족시키는 선거구 획정은 쉽지 않다. 현재의 선거구를 새롭게 획정하는 것이 필요하다. 최대·최소 선거구의 비율이 너무 커서 표의 등가성이 확보되지 않는 선거구의 크기에 대해 2001년 10월 헌법재판소는 위헌판결을 내리고, 최대·최소 선거구의 비율이 3:1을 넘지 않도록 조정할 것을 결정하였기에 선거구 재조정은 불가피하다. 그러나 선거구의 획정을 정치권에만 맡길 경우, 정당과 정치인들의 이해관계로 인해 객관적인 선거구 획정이 어려워질 수 있다. 따라서 선거구 획정이 제대로 이루어지기 위해서는 중립적인 선거구 획정위원회를 구성하고 권한을 부여하여 단기적으로는 현재의 선거구 조정을 담당할 뿐만 아니라 장기적으로는 인구변동 등의 사회변화를 반영하는 선거구 조정기구로 발전시킬 필요

가 있다.

2) 전국 비례대표제 선거제도의 효율적 운영을 위한 구체적 제도디자인

(1) 지역구와 비례대표의석의 1:1 비율

먼저 소선거구 의석과 비례대표제의 비율에 대해서는 여러 견해가 있으나 이 글은 1:1로 할 것을 제안한다. 비례제도 비율이 증가할수록 유권자의 지지율과 정당의 의석을 차이가 줄어들게 되고, 신생정당의 정치진입이 용이하게 되기 때문에 2:1보다는 1:1이 개혁안으로 적합하다.

〈표 2-5〉는 지난 2000년 16대 총선데이터를 소선거구 전국명부 전국합산 비례대표제로 환산하여 시뮬레이션한 결과이다. 소선거구 의석과 비례제 의석의 비율을 1:1(171:170석)과 2:1(227:114석)의 비율로 설정하였으며, 현행 선거제도와 비교하였다.

1:1 비율과 2:1 비율을 비교해 보면, 1:1 비율에서 한나라당과 민주당이 총의석수에서 각각 3석, 1석이 줄어들게 되고, 자민련과 민국당이 3석, 2석이 증가하게 되는 것을 알 수 있는데, 이는 지지율과 의석률의 차이가 줄어들었음을 의미한다. 또한 1:1 비율에서 민국당도 7의석을 얻게 되었는데, 정당지지율의 3.7%를 의석으로 차지했기 때문이다. 민국당의 예에서 알 수 있는 것은 신생정당의 진입이 현행 선거제도보다 유리하다는 점인데, 이는 기존 정당의 이념적 분포가 폭넓지 못한 한국상황에서 기성 대정당이 다룰 수 없었던 영역이 정치적 공론의 장으로 진입할 수 있음을 보여주는 것이다. 실제 헌법재판소의 현행 전국구 배분방식에 대한 위헌결정 이후 정당명부식 비례제도가 처음 도입되었던 2002년 6·13 지방선거에서는 국회의원 선거에서 인물선거와 전국구 모두에서 1의석도 차지하지 못했던 민주노동당(8.1%)이 자민련(6.5%)보다 높은 정당지지율(6.5%)을 기록함으로써, 비례대표제의 도

〈표 2-5〉 현행 전국구와 전국명부 전국합산 비례제도의
시물레이션 결과의 비교⁹⁾

	현행 선거제도			1:1案 (171석:170석)			2:1案 (227:114석)		
	소선거	전국구	합계	소선거	비례	합계	소선거	비례	합계
한나라당	112	21	133	84	75	159	112	50	162
민주당	96	19	115	72	69	141	96	46	142
자민련	12	5	17	9	19	28	12	13	25
민국당	1	1	2	1	7	8	1	5	6
기 타	6	1	7	5		5	6		
합 계	227	47	274	171	170	341	227	114	341

입이 신생정당의 정치진입 가능성을 높여주었음을 보여주었다. 즉, 앞에서 논의한 전국합산 전국명부제의 취지에 보다 부합하는 효과는 2:1 보다는 1:1의 비율에서 보인다.

그러나 1:1 비율의 도입은 제도적 관성으로 볼 때나 현실가능성에서 볼 때 그 가능성은 높지 않은 듯하다. 해방 이후 국회운영은 지속적으로 지역구 의원 중심으로 운영되었다. 따라서 한 번에 비례대표의원 의석수를 50%까지 확대하는 것은 국회구성의 근본적인 변화를 의미하기에 공론화가 필요하다. 또한 1:1案은 지역구 의석이 227석에서 171석으로

9) 시물레이션 방식은 다음과 같다.

A정당의 총 의석수

= (총의석수 * A정당이 전국에서 획득한 표) / 각 정당이 전국에서 획득한 표의 합. 민국당은 3.7%의 지지를 받음으로써 최소조건(3%)을 넘음, 민주노동당은 1.2%로 넘지 못함.

〈2:1案〉에서의 비례제는 전국합산 전국명부식 비례대표제. 비례제 의석수 114석.

〈1:1案〉의 소선거구 결과는 현행선거제도하에서의 의석수 비율에 의거해 의석수를 산정하였음.

줄게 되어 현역 정치인들이 반대할 가능성이 높다. 이에 저자는 소선거구와 비례제도가 1:1의 비율로 구성되는 것이 최선이지만, 현실가능성을 생각해 볼 때 2:1 비율도 차선택으로서는 가능하다고 생각한다. 지역구 의석이 대폭 줄지 않기 때문에 현역 정치인들이 반대할 명분과 이유가 상대적으로 적다고 판단된다.

(2) 국회의원 정수

민주주의의 원활한 작동을 위해서 어느 정도 규모의 의회가 필요한가는 매우 중요한 문제이다. 국회는 2000년 초 사회 각 분야에서 구조조정을 추진하는 분위기에 떠밀려 자발적으로 의원 정수를 299명에서 273명으로 26명을 감축하였다. 국회와 국회의원의 역할과 기능에 대해 불신감이 팽배한 한국의 정치현실을 고려할 때 국회의원 정수를 대폭 늘리는 것은 어렵다. 그러나 사실 국회의원 수를 늘릴 필요성은 학계에서나 현실적으로 제기되어 온 부분이기도 하다. 선진국들과 비교해서 볼 때 민주당 국회의원 수가 상대적으로 적다는 연구결과들이 있다.¹⁰⁾ 또한 현실적으로 대표성과 전문성을 제고하기 위해 비례대표제 의석을 확대할 필요성은 인정하지만, 의원정수를 늘리지 않는다면 지역구 의석이 줄기 때문에 의원정수를 고정한 채 비례대표제 의석을 확대하는 방안이 정치권에서 수용될 가능성은 거의 없다고 하겠다. 따라서 비례대표제 의석을 확대하기 위하여 현행 의석수를 늘리는 것은 불가피하다. 문제는 어느 정도까지 의석을 확대하는가인데, 이 글에서는 341석으로 늘릴 것을 제안한다. 지역구와 비례대표의원의 비율을 1:1로 하면 지역구는 171석, 비례대표 의석은 170석으로 구성되고, 2:1로 할 경우에는 지역구 227석 비례대표의석 114석으로 구성된다.

10) 강원택(2002), “국회의원 선거제도의 개혁: 의원 정수 및 선거구 확정문제를 중심으로,” 진영재 편, 《한국의 선거제도 I》, 서울: 한국사회과학데이터센터.

(3) 정당명부 작성방식: 폐쇄형 명부제

비례대표제의 구체적인 제도적 장치의 하나가 후보들의 명부를 작성하고 당선순위를 결정하는 방식에 관한 것이다. 명부 작성방식의 종류에는 당선 순위가 이미 정당에 의해 결정된 정당의 후보명부(list)를 대상으로 정당에 투표하는 '폐쇄형 명부제'(closed list system), 당선순위의 결정에 투표자들의 선호도가 반영되는 '개방형 명부제'(open list system), 유권자에게 정당과 후보자에 대한 선택의 재량을 가장 폭넓게 허용하는 '자유명부제'(free list system) 등으로 나눌 수 있다.

폐쇄형 명부는 정당의 상부 핵심 지도자들이 명부작성을 주도하게 함으로써 정당의 리더십을 강화하는 장점을 지니지만, 유권자들의 입장에서 정당 엘리트들이 작성한 명부만을 대상으로 투표함으로써 선택의 폭이 좁아질 수 있다. 반면 개방형 명부제나 자유명부제는 유권자들의 선호를 잘 반영한다는 장점이 있지만, 유권자들이 명부에 올라 있는 후보자들에 대한 정보와 판단을 해야 한다는 부담이 있고, 또한 선거과정에서 매우 복잡해진다.¹¹⁾ 제도의 단순명료함을 생각해 볼 때, 우선 폐쇄형 명부제를 도입하고 향후 비례대표제도가 뿌리내리게 된 이후 개방형 명부제나 자유명부제의 도입을 고려할 수 있을 것이다. 물론 폐쇄형 명부제를 도입하면 과거 공천헌금의 대가로 전국구를 공천했던 부작용이 나타날 위험성이 있기 때문에, 민주적이고 공정한 비례대표후보 선정과정을 제도화하는 것이 비례대표제의 제도적 효과를 극대화하는 필수적인 관건이다.

(4) 최소조건조항

정당투표를 통해 비례대표의석을 배분할 경우 군소정당의 난립이라는 부작용이 나타나기에, 비례대표제를 시행하는 국가들은 군소정당들의

11) 또한 약한 정당에서 개방형 명부제를 도입할 경우 정당의 결속을 약화시키고 파벌을 조장하는 등의 부정적 효과를 초래할 수도 있다(강원택, 2003).

난립을 막기 위해 일정한 비율의 전국득표율을 기록한 정당에게만 비례대표 의석을 배분하는 최소조건(threshold) 조항 혹은 봉쇄조항을 도입하고 있다. 일종의 진입장벽이라 하겠다. 예를 들면 독일은 5%이고 스웨덴 4%, 덴마크 2% 등으로 국가별로 상이한 최소조건을 적용하고 있다. 정치개혁연대와 민노당은 2%를 제시하고 있지만, 이와 같은 낮은 최소조건은 민노당 등 신생정당에게 유리하지만 정당의 난립을 초래할 위험성이 있기 때문에 3~4%의 전국득표율이라는 최소조건이 적절할 것으로 판단된다.

(5) 비례대표제 의원의 여성할당제

비례대표제 도입의 취지의 하나가 대표성의 확대이고 한국국회에서 여성유권자가 과소 대표되고 있는 현실을 고려하면, 여성할당제를 실시하여 여성의 대표성을 확대하는 것은 필요할 것이다. 실제 주요 정당들과 정치개혁연대 등은 비례대표제 의원의 50%의 여성할당제를 제안하고 있다. 반면 올해 7월에 발표한 선관위의 정치개혁안은 33%의 여성할당제를 제안하고 있으나, 최근 발표한 개정안에는 50%의 여성할당제를 제안하고 있다. 여성할당제는 여성의 대표성 확대와 여성지도자 육성이라는 긍정적인 측면도 있지만 할당률을 높게 할 경우 그 부작용도 만만치 않을 것으로 예상된다. 우선 역차별 논란이 제기될 가능성이 있고, 또한 여성 비례대표의원의 잠재적 후보풀이 제한되어 있는 현실에서 여성할당제가 비례대표의원의 전문성과 지위를 약화시킬 수 있다. 따라서 단기적으로 33%의 여성할당제가 바람직하고, 단계적으로 비율을 높이는 것이 필요할 것으로 생각된다.

(6) 중복출마 금지

비례대표제와 지역구에 중복해서 출마하는 것을 허용하는 국가도 있는데, 한국의 경우 중복출마를 허용하면 지역구에서 실패한 후보가 정

〈표 2-6〉 선거체제 개혁안의 개요

개혁종류	개혁안의 내용
선거체제의 개요	소선거구제+전국명부 전국합산 비례대표제의 병립제
비례대표 의석비율	지역구(50%) 비례제 (50%)
국회의원 정수	341명 (지역구 171석, 비례대표 170석)
당선자 선출방법	전국합산, 전국명부
당선자 결정방식	헤어/니마이어식
명부작성 방법	폐쇄형 명부
최소조건조항	3~4%
비례대표 여성할당제	33%
중복출마	금지

당명부에 의해 당선되는 현상이 발생할 수 있고, 이러한 상황은 인물교체를 어렵게 하고 정치권이 비례대표제를 기득권 유지의 수단으로 악용될 소지가 있기 때문에 허용하지 않는 것이 좋다. 〈표 2-6〉은 이상의 선거체제 개혁안을 정리해 놓은 것이다.

5. 후보자 공천과정의 민주화와 제도화

비례제도의 확대·강화와 더불어 한국의 선거제도 개혁의 또 다른 핵심방향은 후보자 공천과정의 민주화와 제도화이다. 물론 개인의 자격으로 선거에 출마하는 무소속 후보가 있지만, 선거경쟁이 정당을 중심으로 전개되는 상황에서 정당의 후보자 선정과정은 선거결과에 절대적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 의회와 정부의 구성과 질을 좌우하는 결정적 요인이라고 할 수 있다. 이를 위해 후보자 공천과정에 당원의 의사를 수렴하여 민주적으로 이루어지는 절차를 제도화하여야 한다. 특히 이 글

에서 제안하고 있는 선거제도 개혁의 핵심방향인 비례대표의원의 확대가 기대하는 효과를 실제로 발휘하기 위해서는 전문성과 대표성을 가진 유능한 후보가 공천될 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필수적인 조건이다. 지역구의 이해와 지역구 관리로부터 자유로운 비례대표제 의원들이 전문성을 가지고 입법활동과 행정부 견제를 위한 중심적인 역할을 기대할 수 있다.

정당을 대표하여 선거에 출마하고자 하는 다수의 지원자 중에서 공식적 혹은 비공식적 절차를 통해서 후보자를 선정하는 공천방식은 크게 다음의 세 가지 차원으로 분류될 수 있다(안순철, 1998).¹²⁾ ① 선정규정을 국가가 공식적으로 법에 규정하고 있는가, 정당 자체에서 결정하는가, ② 선정의 집중과 분산의 정도: 정당의 중앙조직에 의해서 중앙집권적으로 선정되는가, 아니면 지역 조직에 의해서 분권적으로 선정되는가, ③ 선정의 권한이 의사결정조직의 일부 엘리트들에게 집중되는가, 혹은 일반 당원에게도 분산되어 있는가? 이러한 세 가지 차원의 조합에 의해 국가별로 상이한 공천과정을 사용하고 있다. 예를 들면, 미국은 일반대중의 폭넓은 참여가 허용되는 예비선거(primary)를 통해 결정되지만, 영국의 후보자 선정은 기본적으로 회비를 납부하는 당원과 정당조직에 의해 결정된다. 혼합형 선거체제를 사용하고 있는 독일의 경우, 후보자는 지역구 후보자와 주(land) 단위의 명부 후보자로 구분된

12) 후보자 선정과정에 대한 또다른 분류로는 Austin Ranney(1981), "Chap 5. Candidate Selection," David Butler, Howard R. Penniman, and Austin Ranney, eds., *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, American Enterprise Institute for Public Policy Research가 있다. 래니(Austin Ranney)에 의하면 후보자 선정과정은 첫째, 후보선정의 권한이 중앙조직에 집중되었는가, 지방으로 분산되었는가(Centralization), 둘째, 후보선정과정에 참여하는 사람들이 정당원으로만 구성된 제한적인가 아닌가(inclusiveness), 셋째, 참여자들의 후보를 직접 선출하는가, 간접선출하는가(direct or indirect participation)로 구분할 수 있다.

다. 주별로 후보자 선정과정이 차이가 있는데, 가장 일반적인 유형은 당원들이 직접투표로 대의원을 선출하고 대의원대회에서 후보자를 선정하는 것이다. 주단위의 비례대표 명부후보의 선정은 지구당과 주단위의 지역당이 권한을 행사한다(Gallagher, 1988).

한국의 경우 국회의원 후보의 공천은 소수의 중앙당 보스와 간부들에 의해 과점되어 왔으며, 일반당원이나 지구당의 참여는 제한되어 있었다. 또한 전국구 의원의 공천과정도 민주적 절차가 없이 정당 계파보스들간의 나눠먹기나 공천헌금을 대가로 밀실에서 이루어지는 경우가 많았다. 따라서 후보공천과정의 민주화와 제도화는 선거제도 개혁의 중요한 과제의 하나이다.

〈표 2-7〉은 현재 주요 정당과 시민단체, 선관위가 제시하고 있는 각종 공직후보 공천과정의 개혁안을 요약한 것이다. 개별정당과 시민단체의 개혁안의 내용이 조금씩 차이가 있지만 전체적으로 주요 정당들이 후보 공천과정을 민주화하는 방향으로 공천과정을 개혁하려는 의지를 가지고 있음을 확인할 수 있다. 주요 정당들의 공천과정에 대한 개혁안을 비교 검토하면서 공직 후보공천에 대한 개혁안을 제시하도록 하겠다.

1) 대통령 후보 선정과정

〈표 2-7〉을 보면 대통령 후보의 경우 모든 정당이 일반당원과 국민들이 참여하는 경선을 통해 후보자를 선정하는 방안을 제시하고 있다. 특히 민주당은 대의원 20%, 일반당원 30%, 그리고 공모당원 50%로 구성된 7만 명의 선거인단에서 호주식 선호투표제를 통해 후보자를 선출하도록 구체적으로 규정하고 있다. 대통령 후보의 선정은 주요 정당이 제시하고 있는 것처럼 당원, 대의원, 일반유권자가 참여하는 민주적 경선을 통해 이루어지는 것이 바람직한 개혁방안이라고 생각한다. 그러나 구체적인 경선방식과 선거인단의 구성 등은 개별정당이 결정해야 할 것

〈표 2-7〉 국회의원 공천과정에 대한 주요 개혁안 비교13)

항목	민주당	한나라당	열린우리당	선관위	제시한 개혁안
대통령 후보	대의원 20%+일반당원 30%+공모당원 50%로 구성된 7만 명의 선거인단에서 선출	선거인단 선거(대의원+일반당원+국민일반)		정당의 당내경선 선관위 위탁관리 → 경선과정의 공정성 제고	당원, 대의원, 일반유권자 선거인단 선출/선관위 관리
지역구 국회의원 후보	국민참여방식이나 원전개방 경선방식으로 선출. 지구당선거인단은 기간당원 전원이 참가하고 국민참여비율을 50% 이상 의무화	운영위가 선출한 20인 이내의 공천심사위원에서 심사/국민참여형 지구당 선거인단이 선출/운영위확정/당대표추천	의석확대:299석(확대된 의석은 모두 비례대표에 포함)	정당의 당내경선에 비당원인 일반국민 참여 가능	중앙당에서 2배 구 이상 후보추천/지역구에서 당원(50%) + 일반유권자(50%) 참여경선
비례대표 국회의원 후보	최고위에서 30인 이상 50인 이하의 추천위(당내+당외인사50%) 구성/ 선거위에서 3인연기명 투표후 다득표순으로 순위결정	공천심사위원에서 후보와 순위결정/운영위 의결/당대표 추천(여성50% 포함)	1인 2표 정당명부식 권역별 비례제/72석(여성후보 50%, 홀수순번)		당내+당의 인사 50%로 구성된 추천위가 2배수 추천/당 엘리트와 일반당원들이 참여하는 선정위에서 순위결정
여성 할당제	비례대표: 50%	지역구: 30% 비례대표: 50%	비례:50%	비례:33%	비례대표:33%

- 13) 민주노동당의 개혁안 내용은 지역구 국회의원 후보는 민주적 선출 법제화, 비례대표 국회의원 후보는 당원직선으로 후보공천하며, 여성할당제에는 비례대표 50%를 제시함. 한나라당(2003. 4), 민주당(2003. 2), 민주노동당(2003. 3), 선관위 자료는 정치개혁법국민협의회 워크숍(2003. 7)에서 발표된 내용을 재정리한 것이며, 열린 우리당의 경우는 2003년 10월 17일 당론으로 확정된 정치관계법 개정안(www.eparty.or.kr)을 정리한 것임.

〈표 2-7〉 계속

항목	민주당	한나라당	열린우리당	선관위	제시한 개혁안
정당경선 낙선자 출마제한	정당경선 탈락 자 출마금지	정당경선 탈락 자 출마금지		정당경선 탈락 자 출마금지	정당경선 탈락자 출마금지

이다. 또한 공정한 당내경선을 위해 선관위가 대통령 후보 경선을 관리하는 방안을 검토할 필요가 있다고 생각한다.

2) 지역구 국회의원 후보공천과정

지역구 국회의원 후보의 경우에도 모든 정당들이 국민들이 참여하는 경선방식에 의해 후보자를 공천하는 제도를 개혁안으로 제시하고 있다. 민주당은 지역구 국회의원 후보나 시장, 군수, 구청장 후보자는 선거인단에 의한 국민참여방식이나 완전개방경선(open primary) 방식으로 선출할 수 있다고 명시하고 있다. 선거인단 구성은 국민 참여비율이 50% 이상이 되어야 하고, 선거인단의 최소규모도 해당지역 선거구 유권자의 1%로 하는 것을 규정하고 있다. 그러나 중앙당에 조직된 공직후보자 자격심사위원회에서 부적격자를 배제할 수 있는 권한을 가지도록 중앙당에 일정한 역할을 부여하고 있다.

한나라당도 당내 경선에 나서는 후보를 중앙당이 조직한 공천심사위에서 심사하여 결정하면 대의원, 일반당원, 공모당원으로 구성된 지구당 선거인단이 후보를 선출하도록 규정하고 있다. 다만 지구당이 지역구 후보자를 선출할 수 없다고 공천심사위가 인정한 경우에는 운영위원회의 의결로 지역구 국회의원을 확정한다고 규정하고 있다. 민주당과 한나라당이 공통적으로 추진하고 있는 것처럼 지역구 의원 후보를 지역구의 당원과 일반국민들이 참여하는 경선을 통해 선출하는 것은 정당의

민주화와 지역당의 활성화를 위해 바람직한 방향이라고 판단된다.

3) 비례대표 의원 후보 공천과정

정당의 개혁안을 검토해 보면 비례대표 의원 후보의 공천과정은 지역구 의원 후보와는 다른 절차가 제안되고 있다. 한나라당의 경우 비례대표 의원 후보는 중앙당 공천심사위에서 후보자와 그 순위를 정하여 운영위원회의 의결을 거쳐 당대표가 추천하는 것으로 되어 있다. 민주당의 비례대표 후보 공천과정에 대한 개혁안은 한나라당에 비해 보다 복잡하고 구체적이다. 우선 중앙위원회에서 당내인사와 당외인사를 동수로 30인 이상 50인 이하의 위원을 선출하여 추천위원회를 구성하여 후보자를 추천한다. 이렇게 추천된 후보자를 가지고 선정위원회에서 최종 명부를 확정하고 순위를 결정하는데, 선정위원회는 당 중앙위원, 상임고문과 고문, 당소속 국회의원, 당소속 시도지사로 구성된다. 한편 민노당의 개혁안은 비례대표 의원후보는 당원직선으로 선출해서, 공천을 명분으로 한 정당운영의 비민주성을 방지한다고 일반적인 원칙만을 제시하고 있다.

위에서 비교한 주요 정당의 비례대표 후보의 공천과정을 검토한 결과 민주당의 개혁안이 가장 구체적이라고 판단해서 이를 기초로 개혁안을 다음과 같이 제시한다.

① 후보자 추천위원회

정무위원회에서 선출하는 30인 이상 50인 이하로 구성하되, 당내 인사와 당외 인사를 절반씩으로 구성하여 후보자를 추천한다. 이때 여성후보가 전체 대상자 명단의 33%를 초과하도록 한다.

② 후보자 선정위원회

후보자 선정위원회는 추천위원회에서 추천한 후보추천 대상자 명단을 가지고 비례대표제 후보의 명부 및 순위를 확정한다. 후보자 선정위원회의 구성은 당 소속 국회의원, 지구당 위원장, 당 소속 시·도지사, 정무위원, 평당원 대표 등 당내인사들로 구성한다.

지역구 의원 후보의 공천이 일반당원들과 국민들이 참여하는 경선을 통해 이루어지는 추세를 보이고 있고, 이것이 정당의 민주화를 위해 바람직한 현상이지만, 비례대표 의원은 직능적 대표성과 전문성을 기준으로 정당투표에 의해 결정되기 때문에 대규모의 평당원과 일반국민들이 참여하는 경선과정이 아니라 소규모의 당내 인사들로 이루어진 선정위원회에서 후보선정과 순위를 결정하는 것이 바람직하다고 생각한다. 후보선출과정이 당내 선거라는 과정을 거치게 되면 기존 정치인이거나 정당과 관련이 있는 인물들이 유리하게 되고, 결국 유능하고 참신한 인물들을 영입하는 것이 어렵게 될 것이기 때문이다.

6. 맺음말

선거제도 개혁은 한국정치 개혁의 핵심적 과제의 하나이다. 그러나 상이한 선거체제는 장단점이 있기 때문에 한국정치 현실에 적합한 선거체제에 대한 상이한 견해가 있을 수 있다. 사실 선거제도의 효과에 대한 많은 연구에도 불구하고 무엇이 최선의 제도인가에 관해서는 전문가들 사이에서도 합의가 없다. 개별국가가 처한 정치현실과 정치개혁이 추구하는 목표들 가운데서 우선순위를 고려하여 현명한 선택을 할 수 있을 뿐이다. 더구나 선거제도의 선택이 현실정치인과 정당의 생존과 이해에 중대한 영향을 미치기 때문에 선거제도의 개혁은 정당과 정치인들 사이의 타협과 협상에 의해 이루어지게 마련이다.

현행 한국의 소선거구 단순대표제와 전국구의 혼합형 선거체제는 높은 비비례성, 지역할거주의 조장, 대표성의 제한 등 많은 문제점을 가지고 있다. 따라서 이 글은 지역할거주의 극복, 새로운 인물과 정당의 진입장벽 제거, 대표성 확대라는 목표를 실현하는 데 있어 비례대표제의 확대를 개혁의 방향으로 제시하고 있다. 그러나 소선거구제가 가지는 장점과 장기간 소선거구제를 유지해왔던 제도적 관성, 그리고 정치권의 개혁대안의 수용가능성 등을 고려하여 소선거구제와 비례대표제를 병립하는 혼합선거체제가 바람직할 것으로 생각한다. 필자는 혼합형 선거체제 가운데서 소선거구제와 전국명부 전국합산 비례대표제를 병립하는 선거체제를 한국 정치현실에서 가장 적실성 있고 정치권이 수용할 수 있는 개혁안으로 제시한다.

그러나 이러한 선거체제가 효과를 발휘하기 위해서는 정당의 민주적 공천과정의 제도화가 필수적인 개혁과제이다. 공천과정에서 국민들의 참여를 확대하고 유능한 정치신인이 공천될 수 있는 제도가 필수적이다. 특히 이 글에서 핵심적인 개혁과제로 제시하고 있는 비례대표제의 확대는 정당이 명부를 작성하고 정당투표에 의해 당선자를 확정하기 때문에 정당의 공천과정에서 유능하고 도덕적인 인물들을 포함시키느냐가 성공의 관건이다.

내년 4월 17대 총선이 예정되어 있다. 이에 국회의원 선거제도를 대폭적으로 개혁하고 새로운 제도를 도입하기 위해서는 개혁의 방향에 대한 논의가 본격화되고 관련법안이 마련되어야 한다. 그동안 여야 정치권은 국회 정치개혁 특위를 구성하여 선거제도 등 정치개혁 쟁점들에 대해 논의하여 왔고, 현재 각 당마다 개혁적인 개혁안을 내어놓은 상태이지만, 민주당의 분당 및 재신임 정국 등으로 인해 현재까지는 제대로 진행되지 않고 있는 실정이다. 정치개혁에 대한 국민의 기대와 열망에 부응하기 위해 정치권이 선거제도 개혁에 대해 진지한 논의를 시작하기를 기대한다.

■ 참고문헌

- 강원택 (1999), "선거제도와 정치개혁: 논의의 원인과 대안의 평가," 《계간사상》 여름.
- (2002), "국회의원 선거제도의 개혁: 의원정수 및 선거구 확정문제를 중심으로," 진영재 편, 《한국의 선거제도 I》, 서울: 한국사회과학데이터센터.
- (2003), "바람직한 선거제도의 개혁방안," 《한국정당학회보》 2권 2호.
- 김선택 (2000), "정당의 공천제도의 문제점과 개선방안: 국회의원 선거 후보자추천을 중심으로," 《아태공법연구》 7.
- 김용호 (2003), "한국정당의 국회의원 공천제도: 지속과 변화," 《의정연구》 제15호.
- 디터 놀렌 저, 박병석 편 (1996), 《선거제도와 정당체제》, 서울: 다다.
- 박찬욱 (1997), "국회의원 선거구제와 선거구 확정방식의 개혁방안," 《국가전략》 봄, 세종연구소.
- 박찬욱 편 (2000), 《비례대표 선거제도》, 서울: 박영사.
- 신명순 외 (1999), "시뮬레이션 분석을 통한 한국의 선거제도 개선방안," 《한국정치학회보》 33집 4호.
- 안순철 (1998), 《선거제대비교: 제도적 효과와 정치적 영향》, 서울: 법문사.
- 양기호 (1997), "1996년 일본중의원 총선거와 소선거구제 비판에 대한 검토," 한국정치학회 4월 월례발표회.
- 이준한 (2003), "국회의원 후보선출의 방법과 과정에 대한 비교연구: 한국과 미국," 《의정연구》 제15호.
- 이현출 (2003), "대통령선거와 총선의 후보선출과정," 《의정연구》 제15호.
- 장 훈 (1999), "한국의 정당개혁: 엘리트 중심의 폐쇄적 정치조직으로부터 시민중심의 개방적 조직으로," 《계간사상》 여름.
- (2000), "한국선거제도의 현실과 개혁," 《의정연구》 제9호.
- (2003), "지역주의 경쟁의 전환을 위한 제도개혁의 모색: 대결에서 합의와 수용의 민주주의로," 《한국정당학회보》 2권 2호.
- 정진민 (2003), "정당개혁의 방향: 정당구조의 변화를 중심으로," 《한국정당학회보》 2권 2호.
- 조기숙 (1999), "새로운 선거구제도 선택을 위한 시뮬레이션 결과," 백영철

- 외, 《한국의회정치론》, 서울: 건국대학교 출판부.
- 조정관 (2002), "국회의원 선거제도 개혁대안의 검토," 진영재 편, 《한국의 선거제도 I》, 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 진영재 편 (2002a), 《한국의 선거제도 I》, 서울: 한국사회과학데이터센터.
- (2002b), 《한국의 선거제도 IV》, 서울: 한국사회과학데이터센터.
- 황아란 (2002), "국회의원선거구제 개편논의에 대한 비판적 고찰," 진영재 편, 《한국의 선거제도 IV》, 서울: 한국사회과학데이터센터.
- Bogdanor, Vernon and David Butler (1983), *Democracy and Elections: Electoral Systems And Their Political Consequencies*, Cambridge University Press.
- Butler, David, Howard R. Penniman, and Austin Ranney, eds. (1981), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Cox, Gary W. (1997), *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gallagher, Michael and Michael Marsh, eds. (1988), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London: Sage Publications.
- Lijphart, Arend and Carlos Waisman (1996), *Institutional Design in New Democracies*, Boulder: Westview Press.
- Lijphart, Arend (1994), *Electoral Systems and Party Systems*, New York: Oxford University Press.
- Maurice, Duverger (1954), *Political Parties: Their Organization and Activity in Modern State*, New York: Wiley.
- Rae, Douglas W. (1971), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven: Yale University Press.
- Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan (2001), "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework," *Party Politics* 7, No. 3.
- Sartori, Giovanni (1994), *Comparative Constitutional Engineering*, New York: New York University Press.