

제 1 장

개혁의 방향 및 모델 구축

국회개혁의 전제조건

박 관 응

이번 16대 국회는 대한민국 헌정사상 최초로 대통령이 지명하지 않은 국회의장을 선출했습니다. 비로소 우리 국회가 입법부 및 국민의 대표로서 독립성과 자율성을 획득할 수 있는 중요한 발판을 마련한 셈입니다. 그동안 우리 국회는 국회 외부에 있는 대통령이나 정당에 의해 좌지우지되어 온 것이 사실입니다. 대통령제 하에서 대통령의 권력을 견제하고 국민의 대표로서 민의를 대변하는 것이 국회의 본래 기능임에도 불구하고 지금까지의 우리 국회는 권력투쟁의 장에 불과했다고 볼 수 있습니다. 이제는 우리가 민주적으로 국회를 구성한 만큼 이러한 과업을 유지하고 발전시켜야 할 책임이 더욱 막중해졌다고 하겠습니다. 앞으로의 국회는 국민으로부터 위임받은 권한을 정당하고 올바르게 행사할 수 있어야 하며, 잃었던 국민의 신뢰를 회복하는 방향으로 나가야 합니다.

이를 위해서는 국회를 비롯한 정치 전반의 개혁이 시행되어야 합니다. 우선 국회는 대통령에 대한 견제의 권한을 확보해야 합니다. 우리나라가 민주화된 지 15년이 지났음에도 불구하고 제왕적인 대통령의 권력행사를 보면 아직까지도 권위주의 시대의 유산이 많이 남아 있다고 할 수 있습니다. 법적으로 권력이 집중될 수밖에 없는 대통령제에서의 민주주의라는 것은 권력의 견제와 균형을 실현하는 것입니다. 언론과 의회가 권력을 견제하지 못한다면 민주주의가 제대로 실현되고 있다고 볼 수 없습니다. 따라서 정치개혁의 첫 과제는 바로 권력분립의 원칙을 확실히 정립하는 것입니다. 두 번째로 국회가 입법부로서 제대로 된 기능을 회복하기 위해서는 지나친 중앙당의 지배로부터 독립해야 합니다. 한국의 정당은 지금까지 당총재 중심의 운영체제였습니다. 총재에 의해 당명조차 변경되었고, 따라서 의원들은 국민보다는 당총재의 환심을 얻기 위해 노력해 왔습니다. 국회가 권력투쟁의 장이 아닌 입법부로서 기능하기 위해서는 각 정당의 정강과 정책이 제도화되고 정당경쟁은 정책경쟁이 되어야 합니다. 그리고 국회의원들이 더 이상 당의 실력자가 아닌 국민들의 눈치를 보도록 해야 합니다. 거대한 중앙당은 의원들을 완전히 장악하고 있기 때문에 정당으로부터 의원들이 독립성과 자율성을 확보하지 못한다면 국회는 앞으로도 정치의 장이 될 수 없습니다. 그렇다고 국회가 제 역할을 하지 못하는 원인이 단지 정당이 국회를 장악하고 있는 것만의 문제는 아닙니다. 행정부의 독주에서 선거제도 및 선거법, 정치자금제도, 의원 개개인들의 공천문제까지 많은 요인들이 있습니다. 그래서 국회개혁을 위해서는 전반적인 정치개혁이 필요한 것입니다. 처음에 말씀드렸던 것처럼 16대 국회는 대통령이 지명하지 않은 최초의 국회의장을 선출했고 따라서 지금 이 시기는 국회의 독립성과 자율성을 회복할 수 있는 가장 적절한 기회가 될 수 있을 것이라고 생각합니다.

저는 국회의장으로서 국회를 개혁하고자 하는 확고한 의지를 가지고

있습니다. 그렇지만 저 혼자만의 힘으로 국회가 개혁될 수 있을 것이라고는 생각하지 않습니다. 국회의 개혁을 위해서는 국회를 둘러싸고 있는 정치전반의 개혁이 이루어져야 하고 이를 위해서는 국회와 정당, 정부뿐 아니라 국민들의 지지와 관심이 뒷받침되는 것이 가장 중요합니다.

개혁에 대한 올바른 의식 정립

김 문 수

저는 오늘 국회에 대해서 어떤 식견을 가지고 말씀을 드리기보다는 여러분께 제가 몸담고 있는 국회의 생생한 현장을 보고한다는 생각으로 이 자리에 나왔습니다. 최근 정치개혁범국민협의회라는 단체에서 운영위원과 법안심사위원으로 참여하며 논의한 내용들을 중심으로 그간 정치개혁에 대해 느꼈던 몇 가지 문제점에 대해서 말씀을 드리겠습니다.

요즘 여기저기서 정치개혁에 대한 논의들이 많이 나오고 있습니다. 그렇지만 저는 그럴 때마다 왜 개혁을 해야 하는 것인지, 또 무엇을 개혁해야 하는 것인지에 대한 기본적인 생각조차 정리되지 않은 상황에서 과연 무슨 개혁을 하겠다는 것인지 착잡한 심정이 들곤 합니다. 그럼에도 불구하고 대부분의 사람들에게 있어서 개혁이라는 용어는 무조건 좋은 것처럼 생각하는 경향이 팽배합니다. 언론에서 개혁을 항상 긍정적인 것인 양 조장하는 것도 이러한 분위기에 한몫을 하고 있다고 봅니다. 어떤 사람들은 자유민주주의체제 자체를 타파하는 것이 개혁이라고 하기도 하고 미국을 반대하는 것이 개혁이라고 생각하는 사람들도 있습니다. 개혁을 가장(假裝)한 이런 여러 가지 잘못된 생각들 때문에 우리 국민들은 과연 무엇이 개혁인지에 대해서 많이 혼란스러워하는 것 같습니다. 여러 선생님들께서 이번 국회개혁을 추진하시면서 무엇보다 우리나라의 국가적·역사적·민족적 과제를 정립해 주셨으면 좋겠습니다.

저는 나라의 안정과 국민의 번영을 위한 길이 개혁이라고 생각합니다. 최근에 민족자주와 통일에 관한 주장이 학생들과 시민단체들 사이에 많이 회자되고 있습니다. 그러나 일부 청년들은 정치에 무관심하고

다른 일부는 무조건적인 반미 또는 어떻게 되는 통일만 되면 된다는 식의 극단적인 방향으로 치우치는 면을 보이고 있습니다. 그리고 이런 극단적인 생각들이 부분별하게 다양한 매체를 통해 증폭되고 있습니다. 그렇다면 과연 학생들이 이야기하는 것처럼 미국과의 동맹과 상관없이 우리나라가 민족자주국가로서 국정이 제대로 운영이 될 수 있을까요? 그렇게 되면 과연 얼마나 오랜 시간 자주국가로 존립할 수 있을까요? 건국 초기부터 지금까지 한반도가 해결하지 못한 숙명적 과제로서 떠안고 있는 남북분단의 상황 하에서 민족자주국가로서의 축을 제대로 설정하는 것은 매우 중요합니다. 민족이 자립하기 위해서는 국력이 확대되어야 하고 우리가 어느 방향으로 가야 할 것인지, 즉 국가발전의 전략과 방향에 대한 기본적인 전제가 먼저 정립되어야 합니다. 때문에 국가의 흥망성쇠에 있어 정치지도자의 리더십과 외교분야가 올바르게 세워지는 것이 가장 중요한 것입니다.

정치개혁에 대한 많은 의견 가운데 가장 중요한 것은 과도하게 집중된 대통령의 권력을 분산하는 것입니다. 그렇지만 우리나라에서 의원내각제를 실시한다는 것에 대해서는 회의적입니다. 과연 우리가 대통령중심제를 채택하지 않을 경우에 이 작은 나라를 끌어 나갈 수 있을지에 대해서 의구심이 듭니다. 그렇다고 대통령이 어떤 견제도 받지 않고 임의대로 국정을 이끌고 나가는 것은 더욱 바람직하지 않습니다. 대통령제를 유지하되 대통령을 견제할 세력이 반드시 필요하고 국회가 바로 이런 역할을 해야 합니다. 우리나라에서 대통령에게 얼마나 많은 권력이 집중되고 있는지를 상징적으로 보여주는 것이 바로 대통령과 관련한 부정부패 사건입니다. 부패한 것에 대해서 어떤 비판도 할 수 없다면 그것이 바로 대통령이 얼마나 무소불위한 권한을 행사하고 있는지를 보여줄 수 있는 단적인 예라고 할 수 있습니다. 지금 우리나라는 대통령을 견제하는 권한을 행사할 수 있는 국회나 언론 모두가 스스로 그 능력을 잃어가고 있습니다. 대통령을 견제하라고 선출한 국회의원은 대통령의 거수

기(舉手機)가 되어버렸습니다. 특히 지식인 사회에서 비판적인 목소리를 내지 않기 때문에 부패와 비리가 꼬리를 물고, 악순환은 계속 반복되는 것입니다.

저는 부패청산과 권력분산, 그리고 대한민국의 자주를 기본 축으로 하고 이를 기초로 한미동맹을 강화하여 부강한 국가가 되는 방향이 진정한 개혁이라고 생각합니다. 이를 위해서는 기본적으로 자유민주주의 체제에 대한 국민적 공감대가 확산되어야 합니다.

● 질의응답

▪ 박세일

시민단체의 활동에 활발히 참여하고 계신 것으로 알고 있습니다. 시민단체에서 논의되고 있는 정치개혁은 주로 어떤 방향에서 또 얼마나 구체적으로 논의되고 있습니까?

▪ 김문수

주로 실무적인 일을 중심으로 논의가 이루어지고 있습니다. 방향이나 장기적 관점 같은 큰 논의들보다는 구체적인 부분에 중점을 두고 있습니다. 즉, 우리 정치가 어떠한 방향으로 갈 것인지 라든지 향후 30년 이후의 목표 등에 관한 논의들은 아닙니다. 문제는 실무적인 차원에서 논의되고 있는 세부적인 제도개혁에 대한 문제, 예를 들면 선거구제나 정치자금에 대한 것은 의원들이 자신의 이익과 직결되어 있기 때문에 사활(死活)을 걸고 반대하므로 합의되기가 매우 어렵습니다. 여론에서 개혁에 대한 상당한 공감대가 형성된다면 아마 그 후에야 제대로 논의가 될 것입니다.

▪ 김병국

개혁에는 반드시 목표가 있어야 합니다. 만일 어떤 개혁안이 선택된다면 과연 우리 국회가 열심히 일하는 국회가 될 수 있을지, 만일 그렇게 된다면 무엇을 했기 때문에 그 개혁이 성공한 것인지, 또는 안 된다면 무엇 때문에 안 되는 것인지를 확실히 알아야 합니다. 개혁에는 핵심적인 고리가 있고, 개혁의 목표를 성취하기 위해서는 그 고리가 무엇인지를 간파하지 않으면 안됩니다.

▪ 김문수

저도 진심으로 동의하고 있습니다. 지금까지 검증되지 않은 다양한 주장들이 개혁이라는 명분 하에 이루어졌습니다. 과거의 우리 사회는 사회의 근간을 이루고 있는 원칙들이 준수되지 않는 기본이 안 된 사회였습니다. 예를 들면, 정당이 원내정책정당으로 발전하지 못하는 것은 당의 중진들이 자신들의 기득권 때문에 그것을 거부하기 때문입니다. 기득권을 가진 층이 먼저 개혁을 선도해야 합니다. 그리고 전문가들은 이러한 사회분위기에 일침을 가할 수 있어야 합니다. 그런데 지금 우리나라는 정치인들을 계몽할 수 있는 지식인들이 너무 잠잠한 것이 가장 큰 문제입니다.

개혁의 모델 구축

허 화 평

시대적 성격 규정

제가 학문적인 부분에서는 비록 비전문가이긴 하지만 여러분들께서 연구하시는 데 조금이나마 도움이 될 수 있으면 좋겠습니다. 저도 여러분들과 같이 국회개혁에 대해 많은 관심을 가지고 지켜보고 있습니다.

최근에 정치개혁에 대한 논의가 시민단체뿐 아니라 정치권 내부에서도 많이 회자되고 있습니다. 저는 개혁을 할 때에는 그 구체적인 내용을 생각하기에 앞서 무엇보다 개혁의 틀이 정립되어야 한다고 생각합니다. 개혁의 틀을 설정하기 위해서는 우선 시대적 성격을 규정하는 것이 중요합니다. 시대성이라고 하는 것은 당대의 시대적 성격과 역사적 환경이라고 할 수 있습니다. 우리나라가 지금까지 어떠한 과정을 거쳐 여기까지 왔고 어느 선상(線上)에 위치해 있으며 또 현재 어떠한 시대적 상황에 처해있는지에 대한 틀이 정립되지 않고서는 개혁의 틀을 설정하기 곤란합니다.

지금의 세기적, 역사적 대전환기입니다. 통합된 시장, 자유민주주의, 다원주의와 법치주의가 인류의 보편적인 가치와 기준으로 확고히 자리를 잡아가고 있습니다. 세계의 변화 추세와 더불어 우리나라 역시 역사의 갈림길에서 결단과 선택을 해야 하는 시기입니다. 저는 우리나라가 아직은 민주주의의 확립과 통일을 전제로 하는 건국의 노정(路程)에 있다고 보고 있습니다. 하나로 통일된 자유민주주의국가, 대한민국 탄생을 건국이라고 규정한다면 1948년 대한민국 출범은 건국의 시작이라고 생각합니다. 미국의 건국조상들(the Founding Fathers)은 인류 역사상

가장 이상적인 민주주의 국가를 건설한 인물들입니다. 그들이 창제(創製)한 헌법은 단순한 법규 이상의 역사적 비전을 담고 있는 선언서라고 할 수 있습니다. 그런 의미에서 여러 선생님들께서는 미국의 건국조상들과 같은 마음을 가지고 개혁 작업에 임하셨으면 하는 바램입니다.

개혁의 모델 구축

시대적 성격에 대한 합의가 되었으면 다음으로 해야 할 중요한 일은 개혁이 추구할 모델을 정립하는 것입니다. 우리나라는 독일식 법체계를 따르고 있지만, 정치적 구조의 형태는 미국을 그 모델로 하고 있습니다. 유진오 선생님께서 처음 헌법을 제정하셨을 때 그 모델이 비록 미국식은 아니었지만, 우리의 법체계, 즉 소프트웨어가 독일식이라면 우리나라 정치체제의 하드웨어는 미국식이라고 할 수 있습니다. 다시 말하면 우리나라의 법제도와 정치제도는 각각 상이한 뿌리를 갖고 있습니다. 국가주의 성격이 짙은 구(舊)바이마르공화국 이전의 독일식 법치제도는 개인주의적 특성을 갖는 미국식 정치제도에 맞지 않는다고 생각합니다. 지금 우리의 현실에서 볼 때 가장 이상적인 모델은 미국입니다. 저는 인류 역사상 가장 민주주의적인 제도를 가지고 있는 국가가 미국이라고 생각하고 있습니다. 그래서 우리는 미국의 제도를 집중적으로 연구해야 합니다.

마지막으로 개혁의 결실은 제도라고 할 수 있습니다. 우리의 개혁 프로그램은 결국 제도의 형태로 나타나게 될 것입니다. 그 점에서 한국에서 지금까지 논의되어 왔던 제도적 개혁의 수준은 매우 취약한 것 같습니다. 과거의 개혁들이 단순히 정치적 타협의 결과였던 것과 마찬가지로 여전히 개혁이 그런 식으로 취급되는 것은 바람직하지 않습니다. 의회정치가 무엇입니까? 국민의 대표로 선출된 국회에 의한 대의정치(代議政治) 아니겠습니까? 권력의 주체인 국민이 대리인을 견제할 수 없다면 그러한 권력은 행사할 수 없도록 해야 합니다. 따라서 제도를 통해

국민이 견제의 권한을 행사할 수 있도록 해야 합니다. 여기서 중요한 것은 제도를 새로이 도입할 때는 책임소재와 그 취지가 절대 애매모호해서는 안 된다는 것입니다. 제대로 된 제도개혁은 책임소재가 분명하고 실천 가능하며 그 취지가 확실한 것입니다.

개혁의 완성

개혁의 완성에 대한 개념화를 제도가 문화적으로 정착이 될 때까지라고 한다면 이것은 한 정권의 문제로 끝날 만한 수준의 것이 아닙니다. 한 정권뿐 아니라 세대를 넘어설 수도 있고 세기를 넘을 수도 있습니다. 저는 선생님들께서 이번에 추진하시는 개혁이 현 정권에 그 청사진만 제시해 주실 수 있어도 성공했다고 봅니다. 과거의 잘못된 제도를 청산하고 새로운 모델을 정립하여 21세기에 적합한 개혁을 해야 합니다. 또한 우리의 개혁은 큰 원칙을 마련하는 것이어야 합니다. 환경이라는 것은 끊임없이 변화하는 것이기 때문에 후손들이 이러한 환경의 변화에 따라 융통성있게 적용할 수 있도록 해야 합니다. 대통령이 혼자서 이것을 다 할 수는 없습니다. 우리 모두가 바로 건국의 조상 아니겠습니까? 따라서 미국의 건국의 조상과 같은 마음자세를 가지고 튼튼한 기초를 만드는 데 심혈을 기울여야 한다고 생각합니다. 한나라당의 최근 정치개혁안을 보면 개혁을 안 하겠다는 의미로 생각합니다. 정치개혁의 핵심인 중앙당에 대한 개혁이 없으면 개혁이라고 할 수 없기 때문입니다. 요즘 정당들이 대부분 도입하고 있는 상향식 공천제와 같이 당원들이 모여서 투표한다는 것 자체만으로는 큰 의미가 없습니다. 당원이 명목상 당원이지만 실체는 필요시 돈을 받고 동원된 인원에 불과하기 때문입니다. 또한 '대권과 당권을 분리하자', '국민경선을 하자'고 많이들 주장을 하는데 이것 역시 비현실적 탁상공론에 불과합니다. 일본의 경우는 80년대에 이런 논의가 이미 나왔고 전문가들은 정당정치와 관료제도, 기업과의 유착관계를 개혁하고 개선하지 않으면 일본의 장래는 비관적일

수 있다는 것이 당시의 일반적인 견해였습니다. 건국과정에서의 개혁은 장기적 관점에서 이루어져야 하며 큰 원칙을 세우는 것이 중요합니다.

개혁의 필요성

한국의 초대 헌법은 미국의 건국조상들과 같이 민주주의 이상의 실현이라는 목적보다는 외국의 민주주의 제도를 도입하기 위한 목적이 더 컸다고 할 수 있습니다. 그래서 단일한 모델이 아닌 다수의 모델을 참고로 한 복합적인 성격의 헌법을 만들었습니다. 대통령제 하에서 제대로 된 민주적 헌법은 민주주의의 핵심인 견제와 균형의 원칙과 법치주의의 정신이 반드시 내재되어 있어야 합니다. 그런데 우리나라는 민주주의를 하면서 견제와 균형이 취약한 나라입니다. 이것이 가장 핵심적인 법적·제도적 문제점입니다. 우리의 헌법을 살펴보면 시장경제를 추구하고 있는데도 불구하고 경제통제 조항이 다수 포함되어 있으며 국회가 대통령과 정부를 견제할 수 있는 토대 역시 매우 취약한 것을 쉽게 발견할 수가 있습니다. 사법부 독립정신도 크게 훼손되어 있습니다. 그렇기 때문에 헌법은 처음부터 개정될 수밖에 없었고 정치의 소용돌이 속에서 수 차례 개헌을 경험해야 했습니다. 헌법은 국가의 근간을 이루는 기본이 되는 법입니다. 모든 제도와 법률은 헌법에 구속되어 있습니다. 그러한 국가기본법에 모순이 있다면 이를 제거하는 것이 당연하고 기본법이 불완전하다면 완전하게 만드는 것이 바로 국민의 역할입니다. 모순이 많고 불완전한 헌법을 그대로 두고 정치개혁을 시도한다면 이것은 연목구어(緣木求魚)일 수밖에 없습니다. 따라서 자유민주주의, 시장경제, 법치주의를 저해하고 있는 우리의 헌법은 개정되어야 합니다. 정치권들이 개혁을 하지 않으려 한다면 여러분들이 앞장서서 국민들에게 개헌의 필요성을 알려야 합니다. 그리고 이를 받아들이지 않는 후보는 국회의원일 수 없도록 해야 합니다. 개헌은 늦춰질 수 없는 개혁의 최우선 과제입니다. 지금까지의 개헌은 정치세력간의 담합 또는 타협의

산물이었습니다. 그러나 이제 우리나라는 민주화를 이루었고, 따라서 개헌은 현행 헌법을 수정 보완하는 작업이 아니라 건국 차원과 새로운 시대에 적합한 새로운 헌법을 만들어내는 작업이 되어야 합니다.

헌법개정과 관련하여 저는 우리나라의 민주주의의 모순을 해결하기 위해 감사원을 폐지해야 한다고 생각합니다. 감사원은 삼권분립을 정면으로 부정하는 기구입니다. 그런데 감사원은 헌법으로 규정하고 있지 않습니까? 그래서 헌법개정을 요구해야 합니다. 박관용 의장께서 이번에 국회에 대해서 감사원에 감사의뢰를 하겠다고 하였는데 그해서는 안 됩니다. 그렇게 되면 국회가 감사원 하부조직이 된다는 것밖에는 안 됩니다. 그리고 사실상 감사원 요원 800여 명이 90만여 명의 공무원을 감찰한다는 것도 현실적으로 불가능합니다. 국회 국정감사와 국정조사는 폐지해야 합니다. 대신 회계감사제도 도입과 청문회를 강화해야 합니다. 미국의 경우는 청문회에서 증인이 반드시 변호사를 동반하여 참석을 하게 되어 있습니다. 그리고 청문회 자리에서 의원들이 검사들을 통해 질문을 하면 증인은 변호사와 의논하여 답변을 합니다. 이것이 바로 전문화된 청문회 심사입니다. 우리는 국정조사를 하면서 어김없이 특검제를 요구합니다. 그렇다면 국정조사는 도대체 왜 하는 것입니까? 이는 언론에 보이기 위한 것 이상이라고 봅니다. 그리고 인사청문회를 반드시 인준청문회화해야 합니다. 미국은 대통령이 추천안을 제출해도 상원에서 거부권을 행사했을 경우는 그 후보는 임명될 수 없습니다. 이 제도의 취지는 서로가 인사에 대하여 공동의 책임을 진다는 것입니다. 상원의 인준을 받은 각료를 대통령이 임의대로 해임할 수 없습니다. 대통령이 만일 편의대로 해임한다면 상원에서 반발하게 될 것입니다. 청문회에서도 견제와 균형이 실현되고 있음을 알 수 있습니다.

● 질의응답

· 김민전

근본적인 국회개혁을 위해서 개헌을 해야 한다고 하셨는데요. 이에 대해 저도 동의하고 있습니다. 그러나 우리가 개헌을 주장하기 어려운 이유는 이러한 헌법개정 논의가 자칫하면 정치권력에 아전인수(我田引水)격으로 이용될 수 있기 때문입니다. 그런 점에서 헌법개정이 어렵다는 말씀을 드리고 싶었습니다.

또한 의원님께서 말씀하신 부분 중에 제가 수긍하는 것은 바로 모든 제도가 구비되어 있는데 이것이 운영되는 데 필요한 요소들이 다 결여되어 있다는 점입니다. 예를 들어 국정조사를 봐도 미국과 같은 경우는 면책특권도 줄 수 있게 되어 있고, 또 전문가를 동원할 수도 있는 등 운영에 필요한 다양한 세부적인 제도가 잘 마련되어 있습니다. 그래서 좋은 제도들이 효율적으로 운영이 되고 있는 것이지요. 그러나 우리나라는 개헌을 하자고 주장하고 싶어도 이러한 필요성에 대해 이해하고 있는 사람이 그리 많지 않습니다. 세세하게 규칙을 설명해도 이해하기 어렵기 때문에 언론에 알리는 것도 쉽지가 않습니다.

마지막으로 감사원의 문제점에 관하여 언급을 하셨는데요. 이 부분이 정말 중요하다는 것에 대해 십분 동의하고 있습니다. 우리나라에서 감사원이 운영되는 것을 보면 인사에 내부공무원들이 영입되기 때문에 소위 '빠주기'식의 관행이 많이 있습니다. 그래서 저는 감사원의 인사만큼은 외부인사를 영입해야 한다고 생각합니다. 그러나 또 외부인사를 들이게 되면 인사가 정치화되어 당과 관련된 사람들이 들어가게 됩니다. 그래서 인사에 있어 국회의 인준을 받는 것이 매우 중요하다고 생각합니다. 사실 특검제도 대통령에 의해 임명된 검사들로 구성되어 있는데 그렇게 되면 검찰과 다를 바가 없다고 생각합니다.

▪ 허화평

개헌문제는 용기를 가지고 확고하게 원칙을 제시해야 합니다. 여러분들은 우리가 추구해야 할 방향이 내각제인지 대통령제인지를 분명하고 상세하게 국민들에게 알려야 합니다. 이 문제는 결코 쉽지 않을 뿐더러 오랜 시일이 걸릴 것입니다. 미국의 예를 들면 과거 미국 대통령의 권한은 의회가 패키지로 제시한 예산안에 대한 가부(可否) 정도의 권한밖에 없었습니다. 그래서 공화당에서는 대통령이 이를 항목별로 검토할 수 있도록 제안했고 민주당은 계속 거부했습니다. 그러나 연구소와 언론은 오랜 시간에 걸쳐 지속적으로 연구했으며 이의 효율성을 꾸준히 국민들에게 홍보했습니다. 결국 민주당의 클린턴이 대통령에 당선되었음에도 불구하고 이를 승인하였고, 공화당은 오랜 숙원을 성취할 수 있게 되었습니다. 개혁이 하루아침에 이루어진다고 생각하시면 안됩니다. 단기간에 승부를 보려고 하면 실패하기 쉽습니다. 언론이나 학계도 개혁에 대해 끊임없이 연구하고 논의하고 그 결과를 국민들에게 전해야 합니다. 그리고 권력구조에 대한 입장을 분명히 밝혀야 합니다. 그렇지 않으면 개헌 주장을 할 수 없습니다. 우리나라 민주주의가 완성되기 위해서는 결국 내각제로 가야 합니다. 제왕적 대통령을 만드는 구조를 타파하는 방안은 내각제밖에 없다고 생각합니다. 우리나라는 반세기 동안 대통령제를 유지해왔고 내각제의 역사는 2공화국 시기의 몇 달밖에 되지 않습니다. 그 몇 달의 경험으로 인해 내각제는 우리나라에서 절대 해서는 안 될 제도가 되었습니다. 그러나 반대로 생각해 보면 지난 50년 동안 우리가 대통령제 때문에 얼마나 많은 괴로움을 겪었습니까. 단, 정당정치의 폐해를 제거하는 것이 내각제 추진의 전제가 되어야 합니다. 이런 여러 가지 제도적 문제에 대해서는 앞서 말씀드렸다시피 모델을 정해놓고 열심히 연구해야 합니다. 그리고 제도개혁을 위해서는 문화적 맥락을 살펴봐야 합니다. 우리나라는 관계 중심의 문화입니다. 사회의 인간관계가 혈연·지연·학연으로 연결되고 확대되는 연고주의가 뿌리 깊어

박혀 있습니다. 특히 정치에서 가장 문제가 되는 것은 지역주의입니다. 그렇다면 지역주의를 타파하기 위해서는 어떻게 해야 할까요? 지역을 확장하여 전국적 단위의 대선거구제를 도입해야 합니다. 전국적으로 후보자를 선출하면 후보자는 돈을 많이 쓸 수 없습니다. 이런 식으로 우선 개혁의 이상적인 모델을 정립하고 이를 우리 실정에 맞게 접목을 시켜 변형해야 합니다. 제 생각에 우리가 추구해야 할 모델은 미국식의 제도를 차용하는 것이 바람직하다고 봅니다.

특히 공무원 직무감찰 문제는 독립된 감찰기관을 설치하여 이들이 행정부처 부서의 장까지 감찰할 수 있는 권한을 주어야 합니다. 또한 특검제에서 대통령이 검사를 임명할 때는 반드시 의회의 동의를 받도록 해야 합니다. 대법원장 임명과정을 보면 민주당에서 몇 사람, 한나라당에서 몇 사람, 대통령이 몇 사람을 추천하게 되어 있습니다. 이것이 과연 사법부의 독립을 보장하고 있는 제도인지 의구심이 듭니다. 그래서 국회의 인준청문회 도입이 중요한 것입니다. 국회가 인준청문회를 한다면 훼손된 견제와 균형의 많은 문제점들이 해결될 것입니다. 그러나 현재와 같은 열악한 정당정치 구조 하에서는 인준청문회를 시행할 수 없습니다. 결국 우리나라 정치제도들의 근본적인 문제는 모든 것이 정당문제로 회귀됩니다. 때문에 정당정치가 제대로 해결이 안되면 어떤 정치개혁도 효과가 없습니다.

▪ 이연호

의원님께서 생각하시는 정치개혁의 이상적 모델이 미국식이라고 하셨는데요. 미국 정치는 우리나라로서는 감당할 수 없을 정도로 많은 자금이 정치에 소요되고 있으며 국회의원직도 매우 명예로운 것으로 여겨집니다. 그러나 현재 우리나라의 정치문화 수준에서는 순수한 목적을 가지고 열심히 일하는 국회의원 상(象)은 달성하기 어렵습니다. 그리고 개혁에 대해서 장기적인 관점으로 바라보고 오랜 시간에 걸쳐 이루어져

야 한다고 하셨지만 개혁의 과정이 너무 오래 지체되면 소기의 목적을 이루기가 쉽지 않습니다.

▪ 허화평

그래서 무엇보다 권력구조에 대한 합의가 있어야 합니다. 그것이 바로 모델을 설정하는 것입니다. 뚜렷한 틀을 제시하지 않고 세부적인 사항을 논의하는 것은 어불성설(語不成說)입니다. 민주주의라는 것이 처음부터 우리나라에서 만들어진 것이 아니지 않습니까? 때문에 우리는 서양에서 그 모델을 차용해야 합니다. 여러 가지를 살펴볼 때 미국의 제도가 민주주의 역사가 짧은 것은 하지만 권력의 견제와 균형이 잘 되어 있고 가장 심사숙고하여 만든 것이라고 생각합니다. 개혁의 관건은 우리의 역사와 전통, 문화적 맥락에 따라 어떻게 접목시키느냐입니다. 우리나라가 대통령제를 유지하면서 개혁을 하려면 국회가 대통령을 견제할 수 있을 만한 능력을 가져야 합니다. 그리고 이를 위해서는 반드시 정당개혁이 전제가 되어야 합니다.

▪ 김병국

의원님께서 말씀하신 국회가 제대로 되기 위한 여러 가지 대안—정당개혁, 선거제도개혁, 개헌, 사법개혁 등—모두 공감하고 있습니다. 그러나 제가 걱정스러운 것은 개혁의 전제조건인 정당개혁, 선거개혁, 국민의식 등이 제대로 갖추어지지 않은 상황에서 인준청문회, 조사청문회 등을 도입하면 오히려 최악의 상황이 될 수도 있다는 점입니다. 미국과 같이 도서관을 강화하고, 연구소를 설립하면 국가예산이 낭비되고 의원들은 이러한 확대된 권한과 조직을 악용하여 지금보다 상황이 더 악화될 것 같습니다. 저희들이 걱정하는 부분이 바로 이것입니다. 일하는 국회를 만들기 위해 국회의 권한을 강화했을 때 우리가 원하는 이상적인 방향으로 간다고 보기에 현실이 너무 심각합니다.

말씀하신 개혁을 단계적으로 정리한다면 어떤 개혁이 우선되어야 할지? 예를 들어, 가장 먼저 시작되어야 할 개혁은 무엇이고, 장기적으로 진행해야 하는 것은 무엇인지 또 어떤 방법으로 해야 하는지에 대해서 구체적으로 말씀해 주셨으면 좋겠습니다. 아니면 이 모든 것을 한 번에 완전히 바꾸는 것이 더 낫다고 생각하십니까?

▪ 이내영

저도 김 교수님 말씀에 덧붙일 것이 있습니다. 국회의 기능을 강화하는 취지는 국회의 운영을 제대로 하자는 것인데 이것이 과연 제대로 될 것인가 하는 점입니다. 또한 선거구제를 변경해서 지역주의가 타파된다면야 물론 좋지만 과연 의원들이 이것을 받아들일지 의구심이 듭니다. 선거구로부터 얻는 이익이 달라지면 개혁에 대한 합의가 이루어지기 어렵습니다. 그리고 만일 국회가 막강한 권한을 보유하게 된다면 과연 일을 잘 할 수 있을까요? 오히려 대통령에게 강한 권한을 주는 것이 더 효율적이지 않을까 하는 생각까지 하게 됩니다. 의원님께서도 국회에 강한 권한을 주는 것에 대해 낙관하십니까?

▪ 장 훈

김 교수님과 이 교수님의 질문이 모두 같은 방향으로 가는 이유는 의원님께서 말씀하신 개혁이 상당히 포괄적이고 여러 개혁의 연결고리가 긴밀하게 연결되어 있기 때문인 것 같습니다.

저도 질문이 하나 있는데요, 의원님께서 제시하신 개혁안이 기존의 논의들과 달라서 매우 신선했습니다. 다만 제시하신 개혁안에서 보완해야 할 점은 미국 의회처럼 좋은 사람들이 국회로 계속 충원되는 통로를 확보하는 것입니다.

▪ 허화평

문제의 핵심은 리더십입니다. 이 시점에서 뛰어난 지도자가 나타난다면 문제는 해결될 것입니다. 민주주의가 가장 발달했다는 아테네의 시민의식은 과연 어떠했을까요? 물론 민주주의 수준이 대단했겠지만 지금 한국 국민의 정치문화적 수준이 이에 비해 뒤떨어진다고는 생각하지 않습니다. 그래서 이것은 뛰어난 지도자의 문제로 볼 수 있습니다. 《아테네의 페리클레스와 민주주의의 탄생》의 저자 도널드 카간은 그의 저서에서 말하기를 페리클레스 시대의 민주주의를 이해하는 데 핵심은 제도와 민주주의를 이해하는 국민, 그리고 지도자라고 했습니다. 지도자는 국정운영에 문제가 발생하게 되면 권력을 집중시키고 절차를 간소화하여 문제를 해결하도록 유혹을 받습니다. 이럴 때 훌륭한 지도자의 역할은 그 유혹을 끊고 민주주의에 대한 국민적 공감대를 확산시키는 동시에 문제를 해결하는 것입니다. 미국은 사상 최초의 성문헌법을 만든 나라입니다. 그들이 지금 세계 제일의 위치에 있는 것은 건국의 조상들을 잘 만났기 때문입니다. 과연 1790년대 미국 시민의식이 우리나라보다 높았을까요? 그렇지 않았을 것입니다. 물론 여성문제나 흑인문제 등이 있긴 했지만 기본적인 민주주의 정신을 계속 유지해왔기 때문에 민주주의를 지속적으로 수호하는 것이 가능했던 것입니다. 지금 한국의 문제는 국민의 수준이 아닙니다. 민주주의를 하려면 많은 자금이 소요되고 오랜 시간이 걸리는 것은 당연합니다. 이런 과정을 극복해야만 합니다. 그래서 리더십의 문제라고 하는 것입니다.

지도자는 현실적 상황과 시대성격에 따라 적합한 유형이 다릅니다. 따라서 시대성격에 대한 정확한 인식과 상황에 따른 현실적 감각은 지도자에게 있어 필수적인 덕목입니다. 기원전 5세기 아테네 페리클레스 시대를 생각해 보십시오. 페리클레스는 고대 아테네 민주주의의 최초 창시자는 아니지만 고대 아테네 민주주의를 꽃피웠고 훗날 민주주의 이론형성에 결정적인 모델을 제시했다는 점에서 건국형 지도자라고 할 수

있습니다. 그렇다면 미국 건국의 조상들은 어떻습니까? 그들은 고대 아테네가 멸망하고 나서 2000년 후에 인류역사상 가장 합리적이며 독창적인 민주주의 국가를 건설한 개혁형 지도자들입니다. 잘못된 것은 속히 시정하고 불필요한 것은 과감히 폐지해야 합니다. 이러한 모든 것들이 개혁이고 변화이며 또한 창조적 과정이기도 합니다. 개혁의 과정은 가장 근본이 되는 부분으로부터 시작되어야 하고 궁극적으로는 전체적인 부분까지 아울러야 하며 근본적인 질이 변화되어야 한다는 점에서 혁명적이라고 할 수 있습니다. 헌법을 바꾸고, 제도를 바꾸고, 잘못되어 있는 현재의 문화를 새로운 문화로 바꾸는 것은 오랜 시간을 거쳐야 할 인내와 용기가 필요한 싸움입니다. 개혁을 담당하는 지도자는 당대의 모순과 위기를 극복하여 국가에 새로운 활력을 고취시키고 국민들에게 희망을 주기 위해 고뇌하고 결단할 수 있어야 합니다. 우리 시대가 원하는 지도자의 상은 건국형 지도자와 개혁형 지도자의 모습을 모두 갖춘 지도자입니다. 지금 우리나라의 역사적 시간은 막중한 과업을 요구하고 있고 목표달성이 그만큼 지난(持難)하기 때문입니다. 지금 이순간 한국의 민주주의를 공고히 할 수 있는 대통령이 나온다면 우리나라는 잘 될 수 있을 것입니다. 그렇다면 지도자는 탄생됩니까 아니면 선출됩니까. 지도자는 바로 정당정치 무대에서 탄생됩니다. 그런데 이 중요한 무대를 소수의 몇 사람이 계속 독점하고 있기 때문에 스타탄생이 어려운 것입니다. 그래서 제대로 된 정당이라는 발판을 확보하는 것이 중요합니다. 정당이 완전히 민주화되지 않으면 과거와 마찬가지로 계속 몇 사람에게 의해 독점될 것입니다. 훌륭한 지도자가 탄생하기 위해서는 훌륭한 정당이 바탕이 되어야 합니다. 바로 여러 교수님들께서 한국 민주주의의 공고화의 튼튼한 기초를 마련하는 청사진을 제시해 주시길 바랍니다. 우리나라와 같이 민주주의가 취약한 상황에서 민주주의의 성공의 길은 바로 리더십입니다.

제 2 장

정당개혁

민주화 이후의 정당개혁

이 해 찬

만나 뵙게 되어 반갑습니다. 처음 강연을 부탁받고 전문가들 앞에서 무슨 말씀을 드려야 할지 많이 고민했습니다. 오늘 이 자리에 참석하게 된 것은 우리나라에서 지금 이 시점이 정치사적으로 매우 중요한 시기이기 때문에 어떻게 하면 우리 정치가 바로 설 수 있을지에 관해 여러 교수님들께 자문을 구하고 저의 의견도 말씀드릴 수 있는 좋은 기회라고 생각했기 때문입니다. 저는 이론적인 논의보다는 현장에서 직접 부딪치며 느꼈던 바를 중심으로 말씀드리겠습니다.

정당개혁에서 가장 중요한 부분은 정당·국회·선거로 구분할 수 있습니다. 정당개혁에 대한 부분은 최근 신당창당 논의와 함께 여러 가지 주장들이 제기되고 있고, 선거제도개혁은 이전부터 여러 주장들이 복잡하게 얽혀 있습니다. 그리고 국회개혁에 대한 논의는 최근 활발해지고 있는 추세입니다.

당내 민주화

정당개혁에서 가장 중요한 부분은 당내 민주화입니다. 과거 김영삼, 김대중 대통령 시대를 민주화 투쟁시기라고 본다면 양김(兩金) 이후 시대는 당내 민주화를 실현하는 시기입니다. 민주화 투쟁시기의 목표는 평화로운 정권교체, 기본적인 민주주의 절차의 확보였지만 이제는 당내의 민주화, 즉 정당운영, 공천, 정책결정 등을 어떻게 민주적으로 실현할 것인가가 정당개혁 논의의 핵심 중 하나입니다. 당내 민주화가 정당개혁에서 가장 핵심인 만큼 다른 부분의 개혁도 이를 중심으로 검토되고 있습니다.

정책정당화

다음으로 당의 정책정당화를 실현해야 합니다. 그동안 정책분화가 존재하긴 했지만 지역주의가 정당 지지기반의 근간이었기 때문에 정책경쟁은 매우 취약했고 오히려 득표를 위한 지역정파간의 경쟁이 더 큰 영향력을 끼치고 있었습니다. 최근 지역할거주의가 완화되는 모습을 보이고 있는데 지금 지역할거주의를 극복하지 못하고 정책정당으로 전환되지 않는다면 지역할거주의 자체가 구조적으로 만성화될 가능성이 매우 높습니다. 과거에는 정당이 양김을 중심으로 이루어졌기 때문에 선거에서 지역이 중요했지만 지금은 지역정당이 정책정당으로 변화할 수 있는 최적의 시기입니다. 정책정당으로 전환하기 위해서는 당 노선의 정립도 중요하지만 무엇보다 정책정당으로 전환하기 위한 구체적인 인력과 예산, 그리고 제도가 있어야 합니다. 그래서 우리도 독일의 정당모델과 같이 정당과 연구재단의 연계를 통해 정책정당화를 제도화하고 당의 연구재단을 독자적으로 설립해야 합니다. 정당의 연구재단은 당의 정책을 개발하는 역할을 하고 정당은 이를 보완하는 시스템이 될 것입니다. 저희 당에서 계획하고 있는 방안은 국가에서 직접 예산을 지원하여 국회내 의회예산처(Congressional Budget Office: 이하 CBO)나 의회

조사국(Congressional Research Service: 이하 CRS)이 국회의 정책개발을 지원하도록 하고, 반면 당의 연구재단에서는 독일의 정당모델과 같이 당의 자매기관으로서 당의 노선에 적합한 정책을 연구하도록 하는 것입니다. 대통령께서도 이 안에 동의하셨고 그 첫 단계로서 원내교섭단체가 있는 정당은 연구재단을 설립할 수 있도록 국가보조금을 지원하여 줄 것입니다. 그렇게 하면 당의 정책전문기능이 충분히 강화될 것이고 이 연구재단에서 개발된 자료들을 통해 의원들과 선거정책을 지원할 수만 있다면 의회의 CBO나 CRS와 함께 정책정당화를 실현할 수 있을 것으로 기대하고 있습니다.

중앙당 현대화

세 번째로는 중앙당의 현대화 문제입니다. 지금까지의 중앙당은 자발적인 운영이 아닌 자금과 조직을 동원하는 기형적 체제였고 지금도 그 틀을 크게 벗어나지 못하고 있습니다. 고비용 구조의 문제는 중앙당이 많은 인원을 동원하면서 조직가동비, 조직운영비, 홍보비 등 많은 비용을 소비하기 때문에 발생합니다. 그래서 중앙당을 민주화·현대화하지 않고서는 지금까지 말씀드렸던 여러 가지 정치과제의 기본적인 제도들을 변화시킬 수 없습니다. 저희 당에서는 정당개혁을 위해 당내 민주화를 기본축으로 하고 그 다음으로는 중앙당의 축소를 위해 노력하고 있습니다. 즉, 비선거기간 동안에 중앙당의 역할을 최소한의 행정기능과 정책기능으로 한정하는 것입니다. 그 구체적인 방법으로는 사무총장제를 폐지하고, 비선거기간 동안 중앙당 사무처 요원들을 약 50명 정도의 규모로 축소하고 인터넷을 최대한 활용하여 이를 통해 활발한 네트워크 체제를 구축하는 등 중앙당의 현대화·민주화를 제고하는 방안을 강구하고 있습니다.

지구당 문제

마지막으로 정당과 선거를 연결시켜 주는 지구당 개혁에 관한 문제입니다. 사실 지구당은 정당의 제일 기초적인 단위이기 때문에 가장 중요하면서 한편으로는 개혁하기 가장 어려운 부분이라고 볼 수 있습니다. 지금까지 지구당은 중앙당이 위원장의 임명에만 관여하고 나머지 부분에 대해서는 지구당 위원장이 전권(全權)을 가지는 방식으로 운영이 되었습니다. 지구당 개혁에 관한 견해는 매우 다양한데요, 상향식 공천제가 도입된 상태에서는 지구당 위원장은 불필요하다는 견해에서부터 정당의 지역구 후보자들이 여전히 개인사무실을 운영하기 때문에 지구당을 폐쇄하면 오히려 비용이 더 많이 들 수 있다는 견해까지 여러 가지 주장이 있습니다. 저희 당은 지구당 위원장제는 유지를 하되 다만 지구당 위원장은 후보선출 3개월 또는 6개월 이전에 사퇴를 하여 후보자 선출과정에서 전횡(專橫)을 행사하지 못하도록 합의를 했습니다. 그러나 이 부분은 경쟁당이 어떤 제도를 도입하는가에 따라 경쟁력이 달라지기 때문에 논의가 더 진행이 되어야 하고 추후의 진행상황에 따라 결정될 것입니다.

상향식 공천제의 부작용

마지막으로 최근 상향식 공천이 도입되면서 제기되고 있는 문제인데요, 아무런 연고나 지지기반이 없는 정치신인들의 경우, 처음부터 상향식 공천을 하게 되면 진입장벽을 높이는 결과를 초래할 수 있습니다. “악화(惡貨)가 양화(良貨)를 구축할 수 있다”는 것이지요. 쉽게 말씀드리면 참신하고 경쟁력 있는 양질(良質)의 인재보다는 평상시 지역구에서 세력을 키워온 사람이 후보자가 될 가능성이 높은 것입니다. 그래서 상향식 공천제는 이러한 여러 부작용을 검토하면서 단계적으로 개혁을 해나가야 합니다. 후보의 자원이 많이 있는 곳에서는 민주적인 상향식 공천제가 가지는 정당성이 십분 발휘될 수 있겠지만 후보가 없는 지역

에서는 방금 말씀드렸던 것처럼 오히려 악화가 자리를 차지함으로 해서 양화는 진입조차 할 수 없는 문제가 발생할 수 있습니다. 그렇다고 해서 과거와 같이 일반 국민들의 참여를 배제하는 권위주의적인 공천방식을 채택할 수는 없지 않습니까? 그래서 저희 당에서는 영국의 보수당과 같이 사전검증제도를 실시하여 검증된 후보자들에 한해서 상향식 공천제도를 실시하는 방안을 검토중입니다. 상향식 공천제의 흐름에 대해서는 다수가 동의하고 있지만 상향식 도입 이후 제기될 수 있는 여러 가지 문제점에 대해서는 지역에 따라 보완해야 한다는 의견이 주류입니다. 이 부분은 저희 당내에서도 매우 민감합니다. 왜냐하면 모두가 촉각을 곤두세우고 있는 공천과정이므로 특정인을 배제하려는 의도는 없는지에 대해서 의혹이 충분히 발생할 수 있기 때문입니다. 지금은 예전처럼 총재나 대통령후보자의 의견이 그대로 관철되는 톱다운(top-down) 방식을 이용할 수도 없고 또 그만한 권한을 가진 사람도 없을 뿐 아니라 이를 합리적으로 논의할 수 있는 당 내부의 틀도 존재하지 않습니다. 따라서 현재 상태에서 상향식 공천을 유보하려면 다른 대안이 있어야 합니다. 그러나 적절한 대안이 마련되어 있지 않기 때문에 이를 실시하지 않고서는 다른 방안이 없습니다.

상향식 공천논의의 핵심은 당원과 국민의 참여를 어떤 방식으로 개방할 것인가입니다. 만일 당원으로만 참여를 제한한다면 우리나라는 아직 기간당원이 육성되지 않아서 실행되기 힘들 것입니다. 그렇다고 완전히 개방하는 것은 지난번 지방자치제 선거에서도 보셨다시피 후보자들이 선거결과에 승복을 하지 않습니다. 그렇게 되면 본선에서 또 경쟁자와 선거를 치르게 되어 결과적으로 2번의 선거를 치러야 하는 부작용이 발생합니다. 미국의 경우는 예비선거에서 탈락한 후보자에 대하여 본선거에 참여할 수 없도록 규정하고 있다고 들었습니다. 우리나라도 완전개방식으로 간다면, 미국과 같이 선거결과에 승복하지 않는 문제 등을 보완하는 장치를 미리 마련해야 합니다.

여성 정치진출의 필요성에 대해서는 다 공감하실 것입니다. 가부장제로부터 오는 문제점이라든지 다른 나라에 비해 여성의 정치참여가 많이 뒤떨어져 있는 것을 보면 여성의 정치진출 확대에 역점을 두어야 한다는 데 대해서 이의를 제기할 수는 없을 것입니다. 다만 기본적인 법체계, 특히 헌법에 배치(背馳)되면서까지 인센티브를 주기는 어렵기 때문에 최대한 헌법의 범위 내에서 여성들이 정치에 활발히 진출할 수 있도록 해야 합니다.

● 질의응답

■ 김민진

정당개혁과 관련하여 질문 드리겠습니다. 중앙당의 슬림화가 가장 큰 목표라고 말씀하셨는데요. 의원님께서 중앙당의 슬림화라는 개념을 국회에서의 당료직 축소라고 오해하고 계시다는 생각이 들었습니다. 의원들의 간부조직을 슬림화하게 되면 오히려 더 큰 문제가 발생할 것입니다. 즉, 간부조직이 축소되면 의원들은 의회직보다는 오히려 당직을 추구하는 방향으로 나가게 될 것입니다. 그래서 저는 대통령이 당직을 가지지 않듯이 의원들도 당직을 가지지 않아야 한다는 생각도 하고 있습니다.

■ 이해찬

중앙당 슬림화에 관한 문제에 대해서 좋은 지적을 해주셨습니다. 아마도 제가 설명이 부족했던 것 같습니다. 정책위의장이 원내총무 산하가 되고 당과 의회를 분리시켜 당의 정책개발 및 연구는 당 연구재단에서 하고 정책기능은 당과 분리되도록 하는 구조가 되어야 한다는 것입니다. 즉, 정책기능은 원내정당의 몫으로 전환하는 것입니다. 지금 당

에서 의원들이 담당하고 있는 역할은 모두 사무총장의 산하기기 때문에 사무총장제를 폐지하게 되면 나머지 조직들에서도 의원들이 임무를 맡을 필요가 없게 될 것입니다.

■ 임성학

현재 법에 따르면 국고보조의 30%를 정책개발에 쓰도록 되어 있습니다. 사실상 30%라고 말은 하지만 대부분의 정당이 이것 모두를 정책연구 및 개발에 쓰지 않고 있는 것으로 알고 있습니다. 따라서 중앙당이 슬림화가 되면 새롭게 국고보조가 확충되지 않아도 30% 정도는 충분한 액수라고 생각합니다.

■ 이해찬

제가 정책위의장을 오랫동안 담당했는데요. 저희 당은 30%를 전부 쓰고 있습니다. 지금 당의 인원이 60명 정도가 있는데 이 사람들의 인건비만 해도 상당부분 들어갑니다. 그리고 일반 국민들은 국고지원금이 상당히 많다고 생각하시는데요. 실제로 많지 않습니다. 1년에 저희 당에 지원해주는 액수가 백억 원 가량입니다. 백억의 30%면 월 30억인데 거대정당의 정책개발비가 기껏해야 30억이라면 턱없이 부족한 액수입니다. 독일의 에버트 재단은 인원이 800명 정도 되고 예산은 독일의 시민당 수준과 거의 비슷합니다. 우리나라의 KDI 예산만 해도 거의 200억 정도 됩니다. 그렇다면 정부를 견제하는 역할을 제대로 수행하기 위해서 30억은 극히 미미한 수준이라고 할 수 있습니다. 제 생각에 국회의 연구기구는 약 300억 정도의 예산이 배분되어야 KDI에 버금가는 역할을 할 수 있을 것이고, 정당연구재단의 예산은 지금의 3배인 100억 정도가 된다면 현재 여야간의 경쟁과 선거에만 치중해 있는 당의 중심이 정책연구 개발로 이전될 수 있을 것이라고 생각합니다. 그래야 당의 정책노선이 안정되고 발전할 수 있습니다. 제가 정책위의장을 담당하고

있었을 때 하고 싶은 프로젝트가 있어도 비용이 만만치 않기 때문에 진행하기가 어려웠습니다. 요즘 프로젝트비로 약 5억 가량은 투자를 해야 하는데 그렇게 되면 다른 일은 아무것도 진행할 수가 없게 됩니다.

국가 전체의 예산에서 보면 의회와 정당이 소비하는 비중은 매우 작습니다. 정확한 수치는 모르겠지만 국회조직 전체에 지원되는 예산이 5억 정도 되고 당 전체에 지원하는 액수는 연간 500억입니다. 국가 전체에서 정치분야에 지원하는 총 액수가 약 3,000억인데 이는 정말 턱없이 부족한 금액입니다. 정책기능의 활성화를 위해서는 이에 적합한 국고보조금이 지원되어야 합니다.

정치개혁의 핵심 — 정당개혁

허 화 평

· 박세일

정치권의 모든 문제 중 가장 핵심은 결국 정당정치의 문제로 회귀된다고 말씀해주셨는데요, 정당정치를 개혁하기 위한 구체적인 방안이 있으신지요?

· 허화평

중앙당 체제를 타파해야 합니다. 우리나라에서 정당의 시작은 김구 선생님과 같은 애국자들을 중심으로 이루어졌습니다. 당을 보고 모인 것이 아니라 김구 선생님을 보고 모인 것이지요. 기원에서부터 보스 중심이었기 때문에 지금까지 그 문제가 해결되지 않은 것 같습니다. 그 후로 온갖 상황적 요소와 결합했음에도 불구하고 그 핵심은 여전히 보스가 차지하고 있었습니다. 보스 한 사람이 당 전체를 책임지고 운영하고 있는 구조이기 때문에 중앙당은 권위주의적이고 중앙집중적인 관료형태일 수밖에 없습니다. 그러나 정당정치는 원칙적으로 철저히 비관료주의적이어야 합니다.

또한 정당은 돈 많이 드는 정치의 핵심적인 원인입니다. 선거자금에 대해 조사를 하면 유권자 한 사람당 거의 3만 원 정도가 들어갑니다. 중진의원원의 경우는 최소한 5만 원 정도는 건네주어야 합니다. 만일 유권자가 10만 명이면 30억에서 50억 가량의 자금이 들어가는 것이지요. 그렇다고 당선될 보장이 있느냐 하면 그것도 아닙니다. 그래서 전국구를 늘리자는 것입니다.

이 모든 것은 중앙당에서 관리하게 되어 있습니다. 시·도 지부의 지구당 위원장은 없어야 합니다. 지구당 위원장이 없으면 지구당 조직도 없어질 것입니다. 단, 지구당은 있어야 합니다. 미국의 정당모델이 이런 식입니다. 미국 정당의 전국위원회는 당내에서 중립적 입장을 가진 전문요원이 됩니다. 중앙당은 철저히 해체되고 지구당은 유지하면서 전국구 의원들은 전문적 지식을 가진 의원이 되어야 합니다.

또한 돈 쓰지 않는 선거가 되도록 선거제도를 개선해야 합니다. 유권자와의 직접접촉이 아니라 매체를 통해 접촉하도록 해야 합니다. 이를 위해서는 국가보조금에 의해 선거가 치러져야 하고 정당구조를 변경해야 합니다. 이후에 상향식 공천제를 도입해야 합니다. 그리고 선거사범에 대해서는 반드시 빠른 시일 내에 처벌해야 합니다. 선거기간 동안에도 재판소를 운영하여 몇 개월 안에 판결을 내 정치권에서 영구 추방하는 엄격한 방안을 마련해야 합니다. 이상이 바뀌지 않으면 다른 제도의 개혁은 의미가 없습니다. 중앙당·지구당과 선거제도 그리고 재판제도가 중앙당 개혁의 핵심입니다. 특히, 선거법은 엄격하고 강력해야 합니다.

정당개혁의 모델 정립

내부위원 토론

· 장 훈

정당개혁을 논의하기에 앞서 먼저 어떠한 정당모델을 축으로 할 것인지 설정할 필요가 있다고 봅니다. 예를 들면 미국 의회와 같이 제도적 통제력은 강하지만 그 내부는 매우 분권화(*fragmented*)되어 있는 방향이라든지 아니면 영국과 같은 내각제적 요소가 강한 의회로 나아가야 할 것인지 또는 프랑스와 같이 당의 분포에 따라서 이런 요소들이 변할 수 있는 중간적 측면으로 가야 하는지에 대해서 구상하고 계신 것을 말씀해 주셨으면 좋겠습니다.

· 김민전

우리나라 대통령제는 헌법상으로는 프랑스식의 이원집정제라고 하지만, 사실 프랑스와 비교하면 대통령제의 성격이 더 강하게 나타난다고 볼 수 있습니다. 그리고 1987년 헌법개정 이후에 오히려 대통령제를 더 강화하는 방향으로 바뀌었습니다. 이런 점에서 우리나라는 미국형 대통령제로 가고 있다고 생각합니다. 의회는 이런 막강한 힘을 가진 대통령의 권력에 상응하는 기구로서 대통령에 대한 견제역할을 수행할 수 있어야 합니다. 그리고 의회와 정당의 관계는 상대적인 정책적 영향력에 따라 서로 역관계에 놓여 있습니다. 정당의 영향력이 강해지면 의회는 정당의 의견을 제시하는 무대에 불과하게 되는 것이지요. 저는 의회가 제 역할을 수행하기 위해서는 정당의 영향력이 어느 정도 약화된 미국과 같은 순수한 대통령제로 갈 수밖에 없다고 생각합니다.

▪ 장 훈

저도 그 부분은 동의하고 있습니다. 그렇지만 미국의 정당을 보면 정당내부는 분권화되어 있지만 이것이 파편화되지 않도록 제약하는 미국만의 방식이 존재합니다. 우리나라가 미국형 정당구조로 간다면 미국과 같이 내부적으로 파편화되는 것을 제약할 만한 장치는 어떤 것이 있다고 생각하십니까? 다시 말씀드리면, 미국은 공화당과 민주당이라는 두 개의 큰 주류가 존재하고 있기 때문에 안정된 양당제 구도 하에서 극단적인 분권화를 제한할 수 있습니다.

▪ 김민전

저는 파티라인(*party-line*)이 약화될수록 정당의 구심력은 더 강화될 수 있다고 생각합니다. 이번 파병동의안의 경우를 봐도 오히려 의원개인들이 자유롭게 결정하도록 했을 때 세부적으로 찬성하는 정도는 다양할 수 있지만 큰 흐름에서는 어느 정도의 당론이 형성되지 않았습니까?

▪ 강원택

우리 정당이 자율화의 방향으로 가야 한다는 데 대해서는 의심할 여지가 없습니다. 과거 제왕적인 당총재로부터 국회를 독립시키고 자율성을 부여해야 하는 것은 옳지만 문제는 바로 '어느 정도의 자율성을 부여해야 하는가'입니다. 이 부분에서 균형점을 모색해야 합니다. 즉, 기존의 파티라인은 의원 개개인의 의견이 전혀 반영되지 않은 상태에서 결정되었고, 당론을 이반(離反)했을 경우 그 제재가 엄격했습니다. 이를 조정하는 차원에서 자율성의 확보는 중요하지만 그 이전에 자율성의 정도에 대한 선을 얼마나 제한할 것인지 결정이 된 후에 모델을 정립해야 합니다. 그나마 최소한 남아 있는 정당의 틀을 없애고 그 상태에서 자율성을 강조하게 되면 이합집산(離合集散)이 될 가능성이 매우 높습니다. 자율화로 가는 전반적인 방향은 옳지만 지금까지 유지해 왔던 관행들을 하루아

침에 청산한다는 것은 현실적으로 이루어질 수 없다고 생각합니다.

▪ 김용호

지금까지 한국의 정당이 유동적이고 국회가 당수나 당총재 중심으로 운영된 이유는 국회의원들의 자율성이 부재했기 때문입니다. 개별의원들의 자율성이 확고히 보장되지 않는다면 또다시 당총재 중심의 정당구조가 되지 않으리라는 보장이 없습니다.

▪ 박철희

지금 자율성에 대해서 논의하고 계시는데요. 논의의 방향이 정당의 당수나 당 지도자로부터의 자율성인지 아니면 다른 기관으로부터의 국회의 자율성인지가 확실히 구분되어 있지 않습니다. 이렇게 되면 논의 주제의 혼란을 가져올 수 있습니다.

일본은 지금 정당으로부터 내각의 독립 등 구심력을 강화하는 차원에서 논의가 많이 이루어지고 있습니다. 우리는 이와 반대로 대통령과 당총재가 너무 강하기 때문에 자율성을 강조하고 있는데요. 자율성을 강조하되 통제력이 있어야 한다는 데 대해서는 저도 강 교수님의 말씀에 동의하고 있습니다. 일본은 1990년대에 들어 상당한 정치적 혼란을 겪고 있습니다. 그 이유는 이데올로기로 극심하게 대립했던 정당구조에서 사회당이 없어지고 파티라인이 붕괴되자 자유롭게 이합집산을 하게 되어 정책과 무관하게 정당이 운영되는 상황이 발생했기 때문입니다. 우리나라는 지금 파티라인이 존재하지도 않고 지역에 따라서 의원들이 움직여 왔는데 구심력적인 요소가 존재하지 않는 상황에서 의원 개개인에게 완전한 자율성을 주게 되면 정당이 아닌 다른 제도가 과거 권위주의적 정당과 같이 이 역할을 대신할 것입니다.

· 김민전

저는 오히려 우리나라가 지금까지 삼김(三金) 중심의 구심력이 너무 강했기 때문에 삼김에 따라서 이합집산이 되어왔다고 생각합니다. 원심력의 강화가 오히려 이합집산을 막을 수 있습니다. 원심력이 강화되면 지역구를 생각하지 않을 수 없고 그렇게 되면 말씀하신 것처럼 의원들이 제멋대로 움직이는 것이 아니라 유권자들의 눈을 의식할 수밖에 없기 때문입니다. 즉, 원심력의 강화로 유권자가 의원들을 통제할 수 있는 능력을 강화해야 한다는 것입니다. 구체적인 방안으로는 국고보조금을 정당이 아닌 국회 위원회에 지원해 주고 대신 임명권은 정당이 행사하는 것이 바람직하다고 봅니다. 그렇게 되면 입법의 전문화와 정치화가 이루어질 것입니다.

· 김병국

저는 지금까지 말씀하신 문제의 원인이 헌법체제에서 비롯된 것인지 아니면 권력구조 때문인지, 파티라인에 따른 것인지에 대해서 생각해 보았습니다. 이런 여러 가지 차원에서 생각하면서 다른 나라의 사례를 살펴보았습니다. 대통령제 하에서의 미국은 성공사례, 아르헨티나는 실패사례라고 볼 수 있고, 의원내각제인 경우는 영국은 성공사례, 일본은 실패사례, 그리고 프랑스식 의원집정제의 경우 프랑스는 성공사례, 대만은 실패사례라는 결론이 나왔습니다. 그렇다면 헌법체제의 문제라고 볼 수는 없고 파티라인을 생각해 보면 미국은 파티라인이 약한 반면 영국과 일본은 강하지 않습니까? 문제는 파티라인의 존재 여부가 아니라 그 질(質)의 문제라고 생각합니다. 우리나라도 파티라인이 존재하지만 내용상 제왕적 총재 중심이었기 때문에 문제가 있었던 것 아닙니까?

· 이연호

기본적으로 강한 의회가 이상적으로는 바람직하다고 봅니다. 지금 우

리나라의 상황은 보혁 간의 대립이 고조되고 있고 이것이 당명에 따라 결정되고 있는 추세입니다. 따라서 의원 개개인에게 자율성을 주고 그렇게 되면 오히려 이합집산을 제한할 수 있다는 말씀이 이상적으로는 납득할 수 있습니다. 그렇지만 문제는 현실적으로 정당의 구심력을 없애는 것이 가능한 것인가 하는 점입니다.

· 김민전

이 교수님께서 말씀하신 것이 제 의견과 일맥상통한다고 할 수 있습니다. 즉, 아무리 파티라인을 붕괴시킨다고 해도 붕괴할 수가 없습니다. 보수와 혁신, 진보정당으로 나뉘게 될 것입니다. 그리고 양대 정당이 구심점을 제공하게 될 것입니다.

· 강원택

아까 김 교수님께서 말씀하신 것처럼 강한 정당과 권위적인 정당을 확실히 구분해야 합니다. 권위적이고 비민주적인 것은 질의 측면에서 문제가 있는 것입니다. 강한 정당도 운영방식이 민주적이라면 바람직합니다. 과거 삼김(三金)시대와 같이 당론이 총재를 통해 독재적으로 결정되는 것이 아닌 새로운 형태의 강한 정당, 즉 의원들 개개인에게 어느 정도의 자율성을 확보해 주면서 민주적인 통제력을 가진 정당을 모델로 하면 어떨까요? 강한 정당과 의원들의 자율성은 상충(trade-off) 관계가 아닙니다.

· 박재창

의원들에게 정치적인 강제성이 없으면 정책적 활동을 하는 데 동기부여가 되지 않는 것은 당연한 것입니다. 의회가 제대로 운영되지 않는 원인은 외부적으로 정치적 압력이 없기 때문입니다. 대표의 기제가 근본적으로 개혁되어야 합니다.

▪ 김민전

의원들이 의정활동을 안 하는 가장 큰 이유는 유권자들이 의원들에게 비공식적인 지역구 활동을 강하게 요구하고 있기 때문입니다. 이런 정치적인 인센티브가 있기 때문에 항상 의정활동보다는 지역구 활동을 우선적으로 하는 것입니다.

▪ 박세일

세부적이고 구체적인 방안에 대한 연구는 선생님들께서 이미 많은 연구를 하셨으리라 생각합니다. 이런 개별적인 부분을 하나의 전체적인 틀로 종합하여 내부적인 일관성을 만들어내는 것이 팀 프로젝트의 힘이라고 생각합니다. 저는 이번 정치개혁 프로젝트를 시작하면서 국가의 건설작업에 참여한다는 마음가짐으로 임했습니다. 중장기적 관점에서 볼 때 우리의 가장 큰 문제의식은 '급변하는 사회에서 우리의 정치제도 및 정치의식을 어떻게 적응해 나갈 수 있을 것인가'라고 생각합니다. 그런 차원에서 외국의 모델과 비교하는 것도 좋은 접근방법이 될 수 있습니다. 각자가 과거만 들여다볼 것이 아니라 5~10년 후에는 우리나라에서 어떠한 것이 정치의 핵심이 될 것인지에 대해 심사숙고하셔야 할 것입니다.

▪ 이연호

이를 위해서는 거시적인 차원에서, 즉 대외제 민주주의의 틀에 대한 논의가 우선되어야 할 것입니다. 현실적인 부분, 정치권이 받아들일 것 인지의 여부에 구속되어서는 안 될 것입니다.

▪ 김용호

여러 선생님들께서 성공하는 국회에 대한 이미지가 매우 다양할 것이라고 생각합니다. 이연호 교수님께서 말씀하신 것처럼 우리가 하는 일

은 미래에 우리가 가야 할 방향에 대한 것입니다. 그러기 위해서는 현실 인식이 매우 중요합니다. 현실을 어떻게 인식하느냐에 따라서 가야 할 방향에 대한 상이 달라지기 때문입니다. 그런 면에서 이에 대한 합의가 우선되어야 할 것입니다.

정당개혁의 균형

남 재 희

개혁에 대해서 누구나 막연하게 외국의 모델을 염두에 두고 주장을 합니다. 저는 선진국의 모델을 도입하는 것은 좋지만 이것을 잘못 적용하는 것은 문제라고 생각합니다. 우리나라는 남북분단, 단기간의 급격한 사회적·문화적 변화, 사머니즘을 바탕으로 둔 다종교사회, 그리고 지역갈등의 골이 깊은 역사적·사회적 맥락을 가지고 있습니다. 한국에서는 선진국의 모델을 도입한다고 하더라도 모델과 적합한 문화적·사회적 배경이 부재합니다. 지금까지 우리는 유럽식의 정당구조와 법체계를 유지해 왔습니다만, 변화와 개혁이 필요한 우리 사회에서는 안정을 목표로 하는 유럽식을 적용하는 것은 적합하지 않습니다. 변화하는 사회에 적합한 현실성 있는 개혁을 추구해야 합니다. 정당개혁에서도 마찬가지입니다. 우리나라의 문화적 맥락을 고려하지 않고 다른 나라의 정당구조를 그대로 도입한다고 해서 그 결과가 성공적일 수는 없습니다.

요즘 정당의 민주화·자유화에 대한 다양한 의견들이 사회 곳곳에서 나오고 있습니다. 가장 중요한 것은 민주화도 좋고 자유화도 좋지만 정당 주변의 제도적·사회적 환경수준과 발맞추어 균형있는 개혁을 해야 한다는 것입니다. 민주화든 자유화든 극단으로 치우치게 되면 안정을 해칠 수 있고 오히려 상황이 더 악화될 수 있기 때문입니다. 저는 이런 바탕을 토대로 지구당 관리, 상향식 공천, 원내정당화, 자유투표, 국회가 정당으로부터 어떻게 하면 자율성을 가질 수 있는지에 대해서 말씀드리겠습니다.

지구당 관리

과거의 지구당 관리라는 것은 지구당 경조사에 일일이 참석하고 여기 저기 행사에 방문하면서 한 번이라도 더 유권자들과 접촉하는 방식이 주류였습니다. 그러나 요즘은 정보통신 혁명과 사회적 분위기의 변화로 인해 이전과는 다른 방식의 지구당 관리가 이루어지고 있습니다. 이제는 누가 강요하지 않아도 지구당 관리에 있어 과거와 같은 방식에 대한 선호가 상당히 약화되고 있고 새로운 방식이 활성화되고 있습니다. 방송을 통한 홍보라든지 인터넷을 이용한 선거운동 등이 그 예라고 할 수 있습니다. 지난 대선에서 나타난 '노사모'와 같은 단체들도 처음에는 인터넷을 통한 모임에서 시작되지 않았습니까? 이제는 직접접촉과 같은 재래식 방식에서 탈피한 지구당 관리방식이 필요합니다.

동시에 지구당의 역할모형도 바뀌어야 합니다. 지방자치제가 도입된 이후 지역사회 관련사업은 상당부분이 지방자치 관할이 되었습니다. 이제 지구당은 지역사회의 발전과 관련된 사안보다는 지역 차원에서 할 수 있는 범국가적인 역할을 담당해야 합니다.

상향식 공천의 한계

최근 각 정당에 상향식 공천제가 도입되었습니다. 과거와 같은 지명 방식이 아닌 대의원들이 위원장을 선출하고 후보자를 선출할 수 있게 되었습니다. 그렇게 되면 당연히 중앙당의 권력은 약화될 것입니다. 사실 중앙당 권력의 반은 공천권으로부터 기인했다고 해도 과언이 아니기 때문입니다. 문제는 중앙당이 약화된다고 해서 의원들의 역량이 더 증가할 수 있을 것인가입니다. 상향식으로 된다고 해도 의원들의 전문성이 제고된다는 보장은 없습니다. 25년 전 즈음에 한 미국정치학자가 초청강연을 한 적이 있습니다. 그때 그분이 하시는 말씀이 '미국이 예전에는 과두체제였고 이후 민주화되면서 대통령제를 채택하게 되었는데 그렇게 선출된 대통령의 능력이 과거보다 더 향상되었다고 말할 수는 없

다'는 것이었습니다. 상향식 공천제의 또 다른 한계는 선거비용이 더 많이 소요될 수 있다는 것입니다. 돈을 많이 쓰는 선거는 예전이나 지금이나 항상 있어왔지만 상향식 공천이 도입되면 당내 경선까지 선거에 포함되어 선거를 두 번 더 치르는 것이나 다름없게 되니 선거비용은 배가될 수 있습니다. 따라서 상향식 공천제를 시행할 때는 의원들의 능력과 자질문제, 선거비용에 관한 문제점도 충분히 고려하여 우리 사회에 맞는 상향식 공천을 시행해야 합니다.

● 질의응답

▪ 장 훈

시대적인 분위기가 당을 개방하고 당 내부를 민주화하자는 방향으로 가고 있습니다. 과거에는 중앙당의 권력이 집중되어 있고 엄격하게 당론에 입각하여 투표를 해왔지만 이제는 상향식 공천제, 크로스보팅 등 자유화·민주화가 많은 부분에서 이루어지고 있는데요. 그러나 문제는 말씀하신 것처럼 새로운 제도를 도입하게 되면 위기가 같이 수반된다는 점입니다. 그래서 균형이 중요하다고 생각합니다. 자유화·민주화로 인해 의원들의 개별적 자율성은 확대되겠지만 동시에 당의 통제력도 반드시 필요합니다. 예전에는 대통령이 바로 이 역할을 담당했지만 앞으로 대통령이 당적을 이탈하고 당의 분위기가 상당히 민주화된다면 어떠한 기준에 의해 이 조직의 질서가 유지될 수 있을까요?

▪ 남재희

상향식 공천제가 되도 중앙당은 절차상 거부권(veto)을 가질 것입니다. 당의 의석을 확대하기 위해서 중앙당의 영향력이 어느 정도 있어야 하는 것은 부정할 수 없는 사실입니다. 그렇지만 말씀하신 것처럼 당내

민주화 분위기에 따라 중앙당의 영향력이 과거보다 약화되는 것은 거스를 수 없는 대세입니다. 사회 전체가 자유화·민주화로 간다면 사회의 다른 부문의 발전수준과 맞추어 나가야지 그렇지 않으면 부패할 수 있습니다.

▪ 강원택

지구당 관리·유지 때문에 많은 국회의원들이 부담을 느끼고 있습니다. 지구당을 폐지하는 방안에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

▪ 남재희

초두(初頭)에 말씀드렸던 것처럼 지구당 관리와 유권자 관리의 비중이 크게 줄어들고 있습니다. 앞으로는 미디어의 영향력이 더욱 확대될 것이고 그렇게 되면 이전의 대면접촉 방식이 예전처럼 크게 영향력을 발휘하지는 못할 것입니다. 그래도 지구당을 폐지할 수는 없을 것입니다. 유권자 접촉이 점차 감소되기는 하겠지만 그 밖에 지구당의 역할을 배제하기는 어렵습니다.

정당의 분권화

김 문 수

정당개혁에서 가장 중요한 부분은 당권의 분산입니다. 현재는 당대표가 당의 전권을 가지고 있습니다. 인사권, 공천권, 재정권 등을 임의로 결정할 수 있습니다. 국고보조도 사실 소수의 몇 명이 쓰고 있습니다. 이것이 지나치게 소수에 집중되어 있기 때문에 이를 분산시키는 것이 정당개혁의 핵심입니다.

중앙당 슬립화

중앙당의 슬립화에 대하여 말씀드리겠습니다. 제가 생각하는 중앙당의 슬립화라는 것은 정책위원장은 국회 내로 들어가고 그 아래 전문위원을 충원해 주는 형태로 바꾸는 것입니다. 즉, 정책이나 각종 현안, 민생과 같은 문제는 국회 내부에서 처리하도록 하고 원외정당은 선거를 전문적으로 할 수 있도록 하는 것입니다. 이것은 완전한 원내정당은 아니지만 점차 원내정당화로 다가가는 방안이라고 볼 수 있겠습니다. 원내정당화와 관련하여 정책전문위원의 문제점에 대하여 말씀드리자면 현재 정책전문위원들은 당의 당료들이 돌아가면서 담당하는 것으로, 사실상 말만 전문위원이지 비전문위원이나 다름없습니다. 당의 정책정당화를 위해서는 이 부분이 반드시 개선되어야 합니다.

후보자 선출의 민주화

다음으로는 당내 후보자 선출의 민주화 문제입니다. 이제 저희 당도 대표를 선거에 의해서 선출하게 되었는데요. 문제는 당원 약 23만 명 중

에서 호남지역 지구당의 선거인원 수가 100명도 채 안 된다는 것입니다. 때문에 후보자 선출의 민주화를 위해 단순히 수를 늘린다는 것은 허수만 늘어날 가능성이 높습니다. 그리고 선거중에 가장 부정의 확률이 높은 것이 당내 선거입니다. 대부분의 지구당 유지비는 한 달에 1,000만 원 가량 들어갑니다. 그러나 투표권을 가지고 있는 원외 지구당 위원장의 경우는 평소에 이를 조달하기가 어려우니 당내 선거에서 흑 돈이라도 받을 수 있으면 당연히 반가워할 수밖에 없습니다. 이것이 바로 돈이 많이 드는 선거의 온상이 됩니다.

● 질의응답

· 이연호

시민단체에서 국회의원 낙선운동을 할 때 보면 기준의 하나로 실정법 위반을 제시합니다. 이를 지켜보는 국민의 입장에서는 당 내부 공천과정에서 그 정도의 여파는 자율적으로 이루어져야 하지 않나 생각하게 됩니다. 당에서 공천을 줄 때 엄격한 규정을 세우고 있습니까?

· 김문수

예전 하향식일 때는 실정법 위반했다고 해서 공천과정에서 배제할 수는 없었습니다. 공천은 사실상 연공서열 기준이었기 때문입니다. 그렇지만 지금은 상향식 공천이 되었기 때문에 중앙당이 개입할 여지가 상당히 줄어들었습니다. 지구당 차원에서 자율적으로 여과할 수 있게 되었습니다. 그리고 낙선운동에 대해서는 이해관계가 있다고 해서 조직적으로 낙선운동을 한다면 문제가 되겠지만 인사가 투명하게만 되면 낙선운동에 대해서 뭐 그렇게 민감하게 반응할 필요가 있는가 하는 생각이 듭니다.

상향식 공천의 필요성

양 상 훈

· 장 훈

국회개혁에 대한 현실적인 문제에 있어 가장 중요한 연결고리의 하나가 말씀하신 정당으로부터의 독립 아니겠습니까. 많은 분들이 공천과정 중에서 특히 상향식 공천의 문제점에 대해 이야기를 하시는데요. 사실 제대로 된 상향식 공천이라는 것을 디자인하기란 매우 어려운 일이 아닐 수 없습니다. 지난 민주당 국민경선에 참여한 수가 7만 명 정도 되는 것으로 알고 있는데요. 한나라당에서도 의원 후보를 결정할 때 지역구에 따라서 150명 내지 300명 정도의 대의원들이 참여하여 경선을 통해 정하도록 하는 방안에 대해 고려하고 있는 것으로 알고 있습니다. 상향식 공천을 해야 한다고 하셨는데, 그렇다면 어느 정도의 규모와 방향으로 생각하고 계시는지요?

· 양상훈

상향식 공천이 지금까지 여러 번 있었습니다. 민주당에서는 지방자치 단체장 후보자를 선출할 때 상향식 공천을 했습니다. 상향식 공천을 통해서 결정되는 후보자는 재력이 막강한 사람이 유리할 수밖에 없습니다. 명망있는 분들 중에서는 상향식 공천을 할 경우 큰 노력이 없이도 앞으로 계속 공천권을 획득할 수도 있습니다. 신인들은 아무래도 불리해질 수 있습니다. 그럼에도 불구하고 상향식 공천은 반드시 해야 합니다. 상향식 공천을 하지 않으면 정당은 다시 당총재에 의해 운영되는 비민주적인 구조가 될 수밖에 없기 때문입니다. 저는 상향식 공천 때문에

발생하는 문제점보다 비민주적인 운영구조로 인한 폐해가 더 크다고 봅니다.