

한국 정치개혁 과제에 관한 연구*

A Study on Political Reform in Korea

윤 종 빈(Yoon, Jong Bin)**

ABSTRACT

This paper discusses the issues of political reform by utilizing the concept of “core institutions” in a relatively autonomous political society. Even if Korean political reform has been continuous despite of a relatively short history of democratization, it is susceptible to severe critics. This study analyzes current problems and suggests new alternatives and directions of political reform in four levels, electoral system, party system, campaign financing system, and law-making process. This paper may contribute to the related study since it deals with political reform issues with only one perspective comprehensively.

Key Words : 정치개혁(political reform), 선거제도(electoral system), 정당제도(party system), 정치자금제도(campaign financing system), 국회운영제도(law-making process)

1. 서론

실용정부가 들어선 이후 우리 사회는 경기회복이라는 심각한 단일 과제로 인해 경제 영역에만 온통 관심이 집중되었고 정치 영역에서의 개혁이나 민주화는 제대로 논의되지 못했다. 이명박 대통령은 후보시절부터 소위 ‘탈(脫)여의도 정치’를 공언해 경제과제에 집중한 국정운영을 펼칠 것이라는 의지를 강력히 피력했다. 이는 당시 어려운 경제 상황을 극복하기를 갈망하는 국민들의 기대를 반영한 것이었다는 점에 이견(異見)이 없다. 대선과정에서 후보의 도덕성에 대한 문제제기가 있었고, 이회창씨가 후보 출마의 명분으로 소위 ‘대안후보론’을 활용했음에도 불구하고 이명박 후보는 압도적인 표차로 당선되었다는 사실이 이를 뒷받침한다.

* 이 연구는 2010년도 명지대학교 교책중점연구소 지원으로 연구되었음. 유익한 제언으로 논문의 완성도를 높이는데 도움을 주신 익명의 심사위원들께 진심으로 감사드린다.

** 명지대학교 정치외교학과

그러나 집권 2년차인 2009년, 대통령은 집권 이후 처음으로 8·15경축사에서 고질적인 지역주의를 완화하기 위한 선거제도 개선, 행정구역 개편 등을 언급하면서 정치개혁 과제를 제시한다. 비록 이러한 제안의 배경에 대한 해석이 분분하지만, 경제 과제의 해결이 정치적 변수의 고려 없이 쉽지 않다는 현실적인 계산이 밑바탕이 되었다고 보는 것이 타당할 것이다. 즉, 여당과 행정부의 정책공조, 야당과의 정책협의를 가로막는 근원적인 장애물 중의 하나가 정치적 소통과 통합의 부족이라는 사실을 인식하기 시작한 것이다. 국민과 소통, 그리고 정치세력간의 타협을 위한 본질적인 노력이 병행되지 않고는 경제과제의 추진이 탄력을 받기 힘들다는 현실인식이 기반이 되었다고 본다.

그동안 우리나라의 정치개혁 과정은 크게 3가지 특징을 가진다. 첫째, 권위주의 체제 이후 짧은 민주주의 역사에도 불구하고 급속한 개혁이 진행되었다는 점이다. 우리의 역사적, 문화적 특수성으로 인해 정치 영역의 개혁은 서구와 속도가 다를 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 1987년 민주화운동 이후 정치개혁은 급속도로 진행되었다. 둘째, 정치개혁의 주도적인 세력이 시민사회였다는 점이다. 우리의 시민사회는 그동안 중립성과 국민신뢰를 기반으로 정부와 기업을 감시하는 역할을 충실히 수행해왔다. 특히 정부의 권력남용과 국회의 불성실한 대표기능을 견제하고 개혁의 방향성과 과제를 제시하는 노력을 지속했다. 셋째, 정치권 주도의 정치개혁은 그 순수성이 인정받지 못하고 항상 정치적 계산이 깔려 있는 것으로 비판받았다. 즉, 정치권에 대한 국민들의 총체적인 불신으로 인해 진심이 담긴 개혁의 의지조차도 부정적으로 폄하되어왔다. 이는 우리 정치 현실의 매우 불행한 단면을 보여주는 것으로 정치권의 개혁에 대한 합의가 어려운 근본적인 원인으로 작동하고 있다.

이러한 특징과 정치적 경험을 바탕으로 이 글은 정치개혁이 성공하기 위해서는 몇 가지 사항이 우선 고려되어야 한다는 시각을 갖고 있다. 첫째, 대통령 주도의 정치개혁은 성공하기 어렵다는 점이다. 지난 참여정부에서 대통령은 임기를 1년도 채 남겨두지 않은 시점¹⁾에서 선거주기 개선을 포함한 개헌제안을 하였고 개혁의 주체, 시기 등의 문제로 많은 비판을 받았다. 대통령이 주도하는 정치개혁 제안은 정략적 계산을 의심받을 수밖에 없는 현실이기에 대통령을 제외한 정치권이 주도하고, 비정치인이 중심이 되어 실무적으로 추진하는 것이 바람직하다. 둘째, 시기의 문제로 18대 국회가 출범한 2008년, 2009년이 정치개혁을 위해서는 가장 적절한 시점이었지만, 더 이상 미루지 말고 지금이라도 시작한다면 가능하다고 본다. 지난 대선과정에서 개헌을 추진하겠다고 당시 6개 정파가 합의문을 작성했고 이명박 후보도 국민들에게 약속하였다. 지금 시작하면 대통령 임기 3년차에 마무리 할 수 있을 것이다. 셋째, 정치권이 정치개혁 논의를 시작하더라도 그 필요성에 대한 국민 공감대 구축의 시간이 필요하다는 점이다. 정치권의 갑작스런 제안은 국민적 저항에 직면할 수밖에 없기에 충분한 시간을 가지고 일반 국민, 시민사회, 학계와 의사소통하는 것이 필요하다. 때로는 비효율적으로 간주될 수도

1) 당시 2007년 1월에는 1차 제안, 3월에는 2차 제안을 하였다. 참여정부의 헌법 개정 제안의 자세한 과정에 대해서는 줄고(2007) 참조.

있지만 충분히 여유 있게 논의해야만 가시적인 성과를 거둘 수 있다.

이 글은 정치개혁이라는 매우 큰 주제를 종합적으로 다루고 있기 때문에 자칫 초점이 분산될 우려가 있는 것이 사실이지만, 다른 한편으로는 정치개혁의 다양한 측면을 포괄적으로 조명하는, 기존에 시도되지 않은 연구라는 점에서 의의가 있다. 지금까지 정당이나 선거, 그리고 국회의 문제점과 개선방안을 개별 단위에서 분석하는 연구들은 다수 존재하지만, 이를 한국 정치개혁이라는 큰 틀에서 하나의 시각으로 접근하는 연구는 거의 찾아볼 수 없다. 또한 이 글은 정치개혁의 가장 중요한 핵심적인 최신 쟁점을 대부분 다룸으로써 시의성이 매우 높다고 볼 수 있다. 다음의 제2장에서는 정치개혁에 관한 이론적 배경을 다루고, 4가지 분석의 차원인 선거제도, 정당제도, 정치자금제도, 국회운영제도의 필요성을 살펴본다.²⁾ 제3장에서는 각각의 차원에서 가장 중요한 최근 쟁점의 내용과 과제, 그리고 방향성을 제시한다. 마지막으로 제4장에서는 앞선 분석을 요약하고 시사점을 논의한다.

II. 정치개혁에 관한 연구 배경

개혁은 한 사회체제의 변화를 의미하는 것으로 기존의 질서가 일정 수준 바뀌는 현상이다. 기득권층의 권리가 약화되고 소외계층의 권리가 향상되는 변화를 의미한다. 정치체제에 한정해서 설명할 때, 일반적으로 군사권위주의 체제에서 민주주의 체제로 전환하는 과정에서 나타나는 현상이다. 개혁은 사회구성원들의 정치적, 경제적, 사회적 권리와 자유를 확대하는, 긍정적인 방향의 발전을 의미하는 것으로 혁명보다 더 어려운 과정으로 인식된다. 왜냐하면 개혁은 단시일에 급박하게 이루어질 수 없고, 사회 모든 영역에서의 동시적인 변화가 수반될 때 가능하기 때문이다. 또한 그 주체가 기득권층일 수도 있고, 피지배계층일 수도 있기 때문이다.³⁾

우리 사회도 1987년 민주화운동 이후 권위주의체제에서 민주주의체제로 전환하는 과정에서 다양한 영역에서의 개혁이 진행되고 있다. 경제적 영역에서 과거 우리 사회의 고질적인 병폐였던 정경유착의 고리가 서서히 단절되기 시작했다. 정부의 기업 및 시장 통제가 점차 쉽지 않아졌고, 재벌 지배구조의 투명성도 과거에 비해 향상되는 과정에 있다. 사회적 영역에서는 시민사회가 활성화되어 정부와 기업을 감시·견제하고 있다. 우리의 시민사회는 짧은 역사에도 불구하고 정부의 권력남용과 기업의 투명경영 감시에 상당한 기여를 하고 있다. 그러나 정치적 영역에서의 개혁은 아직도 다른 영역에 비

2) 일반적으로 정치관계법을 토론할 때 이와 같은 크게 4가지 차원에서 현안과 쟁점을 논의한다. 국회 정치개혁특별위원회 또한 공직선거법, 정당법, 정치자금법, 국회법 등의 4가지 관련 법 개정을 심의한다.

3) 그 예로 헌팅턴은 민주주의 공고화 과정은 개혁의 주도세력이 누구인가에 따라 변형(transformation), 대체(replacement), 변환(transplacement)의 3가지 유형으로 구분할 수 있다고 본다(Huntington 1991).

해 많이 부족한 것이 사실이다.

개혁은 민주주의를 완성하는 과정으로 넓은 의미에서 민주화를 뜻한다고 볼 수 있다. 정치개혁은 정치적 영역에서의 민주화로, 일반 시민의 정치적 권리를 확대하고 소외계층의 사회경제적 지위를 향상시키는 것이다. 이러한 정치적 민주화는 사회변동을 분석하는 여러 접근 가운데 소위 ‘발전론자’(developmentalist) 시각에 따르면 경제발전이 선행되면 자동적으로 이루어질 것으로 전망했다. 세보르스키는 경제성장이 빠를수록 민주주의가 생존할 가능성이 높다고 보았다(Przeworski 1996). 발전론은 사회발전의 단선론적 시각으로 서구 선진국가에서 경험한 산업화·근대화가 2차 세계대전 이후 신생 독립국가들의 경제발전과 정치안정을 순차적으로 가져올 것으로 믿는 시각이다. 그러나 실제로 신생 독립국가들은 혁명, 쿠데타 등의 정치 불안정을 경험하였고 헌팅턴은 그 원인으로 경제발전으로 발생한 중산층의 참여 욕구에 대응할 정치제도가 미약하기 때문이라고 지적하였다. 그는 개발도상국은 경제발전과 정치제도화를 동시에 추구함으로써 정치안정을 이룰 수 있다고 본다(Huntington 1968).

헌팅턴 외에도 많은 학자들이 민주화를 위한 정치제도 혹은 정치적 요소의 중요성을 강조한다. 로버트 달은 자유롭고 공정한 선거, 참정권 등 정치제도적 요소가 민주주의 정치체제의 핵심 요소라고 본다(Dahl 1971; 1998). 다이아몬드·린츠·립셋 또한 한 사회의 안정을 위해서는 정치적 민주주의가 경제·사회적 민주주의보다 더욱 우선되어야 한다고 주장한다(1988-1989). 라이파트는 민주주의 정치체제에서 정부형태와 다수결원리의 중요성을 강조한다(Lijphart 2002; 2008). 피파 노리스는 다인종·다문화사회에서 민주화는 권력공유의 제도가 필요하다고 역설한다(Norris 2008). 특히 본 연구와 관련해 선거제도와 정당제도의 분권화 정도는 민주주의의 중요한 동인(動因)이라고 주장한다.

이상과 같은 사회변동을 설명하는 경제중심주의의 발전론과 정치중심주의의 제도론은 점차 민주화 이론으로 수렴된다. 민주화 이론은 기존의 정치 및 경제 변수는 물론 그 외의 다양한 변수를 통해 민주주의 과정을 설명하려는 시도이다(Diamond 1996; 2008). 민주화는 단선적 진행이 아닌 ‘다차원적인’(multidimensional) 진행 과정이며 하나의 단일 요인으로 사회변동을 설명할 수 없다는 기본적인 시각을 바탕으로 한다. 일반적으로 민주화 이론의 가장 두드러진 특징은, 과거와 달리 시민사회의 역할과 사회자본·신뢰와 같은 시민문화의 중요성이 강조된다는 점이다(Putnam 1993; 2000). 동시에 기존의 주요 변수였던 정치제도화와 경제발전의 중요성 또한 기본적인 동인(動因)으로서 간과되지 않고 있다.

이러한 측면에서 린츠와 스테판은 민주주의 공고화를 위한 다섯 가지 조건을 제시한다. 물론 이는 3가지 ‘최소한’(minimal)의 요건인 국가의 존재, 자유롭고 경쟁적인 선거의 존재, 민주적인 리더십을 바탕으로 하고 있다. 다섯 가지 조건은 자유롭고 활발한 시민사회의 존재, 상대적으로 자율적인 정치사회의 존재, 공고한 법치주의의 존재, 기능적으로 능력이 있는 국가 관료의 존재, 마지막으로 제도화된 경제사회의 존재 등이다

(Linz and Stepan 1996).

이러한 조건들은 서로 상호 연관되고 서로 영향을 미친다. 특히 본 연구와 관련해 주목을 끄는 부분은 ‘상대적으로 자율적인 정치사회’(a relatively autonomous political society)의 존재이다. 그들이 의미하는 이러한 정치사회는, 정치행위자들이 정책결정권을 장악하는 합법적인 권한을 갖기 위해 서로 경쟁하는 영역이다. 시민들이 이러한 민주적 정치사회의 ‘핵심적인 제도’(the core institutions)-정당, 의회, 선거, 선거제도, 정치리더십-의 중요성을 인식하고 발전시킬 때 민주주의 공고화는 가능하다는 것이다. 즉, 정치사회의 민주화는 핵심적인 정치제도의 개혁을 통해 가능하고 이는 그 사회의 민주주의 공고화의 토대가 된다는 것이다.

이 글의 분석들은 린즈와 스테판의 아이디어를 활용한다.⁴⁾ 민주주의 공고화의 조건 가운데 특히 정치사회의 민주화에 주목하여 그들이 제시한 핵심적인 정치제도 요소들을 구체화하여 분석의 틀로 활용한다. 첫 번째는 선거제도 및 선거의⁵⁾ 차원이다. 선거 제도는 정치개혁의 핵심 영역으로 국민의 의사를 왜곡하지 않는 방향의 개선이 필요하다. 투표를 의식으로 전환하는 과정에서의 투명성, 절차의 민주성 확보가 관건이라 하겠다. 두 번째는 정당 차원으로 궁극적으로는 우리 정당이 지향하는 모델에 대한 고민이다. 또한 정당조직과 정당운영의 민주성 확보에 대한 과제이다. 세 번째는 정치자금 제도 차원으로 이는 한국적 정치상황에서 선거개혁 및 정당개혁의 가장 근본적이고 시급한 영역으로 불법 정치자금을 차단하고 투명한 정치자금의 흐름을 양성화하는 것이다. 투명성이 전제된다면 정치자금에 대한 제한은 점차 완화되어야 마땅할 것이다. 마지막 네 번째는 국회제도에 관한 과제이다. 국회제도는 정당제도 및 선거제도와 연동되는 것으로 우리 정치개혁의 매우 중요한 부분이다. 정치의 낮은 생산성이 비판받는 가장 큰 이유도 국회에 대한 불신에서 출발한다. 국회운영에 있어서 민주적인 절차와 규범의 확보는 매우 시급한 정치개혁의 과제라고 볼 수 있다.

4) 익명의 심사자가 지적한 바와 같이, 민주주의 공고화를 위한 다섯 가지 조건을 거시적인 차원에서의 상호 연관성을 중심으로 풀어낼 수 있다면 더욱 유용하겠지만, 이 글은 한국 민주주의를 위한 많은 요소 중에서 정치관계제도의 개선에 초점을 두고 있기에 린즈와 스테판의 이론과 비교할 때 분석의 범위가 좀 더 좁다고 볼 수 있다.

5) 정치권에서는 선거제도 쟁점을 개헌 문제와 연관시키는 경향이 있는데, 선거제도 논의가 의원정수와 투표방식 문제에 한정된다면 선거제도 개선은 선거구획정위의 활동을 토대로 한 공식선거법의 개정으로 충분히 가능하다.

Ⅲ. 한국 정치개혁의 과제

1. 선거제도 차원

(1) 비례대표의원 정수 확대의 문제

우리 선거제도와 관련된 가장 중요한 쟁점은 비례대표의원의 정수와 역할이다. 그동안 그 절대적인 수가 많지 않았기 때문에 크게 순기능을 기대하지 않고 중앙당 지도부의 과도한 공천권 행사를 목인해온 것이 사실이다. 또한 우리 사회의 직능대표라는 고유의 기능을 수행하기에는 역부족이라는 현실을 자인하는 분위기였다. 그러나 2004년 17대 총선에서 1인2표제의 도입으로 정당투표의 중요성이 더욱 부각됨에 따라 비례대표의원 정수와 그 추천방식에 대한 관심이 고조되었다.

현재 299석 가운데 54석에 불과한 비례의석이 지역구의석과 최소한 2대1의 비율은 되어야 한다는 주장이 학계와 시민사회에서 오래전부터 공감대를 형성했다(박찬욱 2005). 그러나 정치권은 지역구의석이 줄어들 것을 염려해 소극적인 태도로 일관해왔고, 아직도 국민여론이 의원정수 확대를 허락하지 않는 상황에서 정치권의 결정은 정치개혁과는 역방향일 것 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 비례대표의원 정수는 확대되어야 한다.⁶⁾ 그리고 아직까지는 공감대를 얻기 쉽지 않겠지만 장기적으로는 국회의 국민신뢰 회복을 전제로 의원정수의 확대를 통한 비례의석의 확대를 고려할 수 있을 것이다. 물론 비례의석 확대가 설득력을 얻기 위해서는 명부작성의 권한을 유권자에게 돌려주어야 한다는 전제조건이 충족되어야 한다. 현재와 같이 중앙당 지도부에 의한 계파간의 나눠먹기 공천이 지속하는 한 비례대표의원 확대는 지지를 얻기 힘들 것이다. 비례대표 명부 작성과정의 투명성과 민주성이 보장되어야 비례의원수의 확대가 의미를 가질 수 있을 것이다.

비례대표제의 확대를 통해 정당간의 민주적이고 공정한 의석 배분이 이루어지기 위해서는 현재 우리가 채택하고 있는 일본식 병립제가 아닌 독일식 연동제가 더욱 바람직할 것이다(김영태 2002). 현재 우리의 제도는 지역구선거와 비례대표선거가 별도로 진행되어 지역구선거에서 제1·2정당의 득표 대비 의석 프리미엄이 발생한다. 군소정당은 불이익을 받는 구조이다. 그러나 독일식은 정당투표에 의해 정당별 총의석이 우선적으로 배분되어 득표율에 따른 정당별 의석을 왜곡현상이 최소화되어 공정하고 민주적인 배분이 이루어진다. 선거제도 개혁의 효과를 극대화하기 위해서는 독일식 연동제에

6) 선거 관련 전문가 대부분은 비례대표제의 확대에 공감대를 갖고 있다. 그 가장 큰 이유로는 지역구 투표방식인 단순다수 소선거구제의 비례성이 낮기 때문이다. 거대정당이 득표율에 비해 의석점유율 프리미엄을 가지기에 선거의 대표성, 공정성을 위배하고 군소정당과 정치신인에게 불리하다. 따라서 단순다수 소선거구제에 의한 지역구의석의 상대적 비율은 줄이고 비례대표의석의 비율을 증가시키는 것이 바람직하다. 물론 그 전제조건으로 투명한 후보공천을 보장해야 한다. 보다 자세한 논의는 강원택(2005)의 저서 참조.

의한 의식배분 방식의 도입을 고려할 필요가 있다.

(2) 선거운동 규제 완화의 문제

2004년 개정 공직선거법은 온라인과 미디어 선거운동을 적극 지원하고 운동장 유세에 의한 선거운동을 전적으로 폐지하는 등의 새로운 변화를 가져왔다(윤종빈 2004). 불법 선거비용의 온상으로 비난 받던 운동장 유세가 사라지고 홈페이지를 통한 홍보 및 후보자합동TV토론 등의 새로운 선거운동 방식이 도입되었다. 불법 선거의 차단에 가장 큰 영향력을 미친 것은 50배 과태료 및 50배 포상금 제도일 것이다. 또한 예비후보자제도 도입을 통해 선거일전 120일 전부터 정치신인에게도 공정한 선거운동의 기회를 부여하게 되었다. 그러나 온라인에 익숙하지 않은 계층의 선거운동 과정에서의 소외현상과 어깨띠, 명함 등과 같이 지나치게 구체적인 규제로 인해 선거운동 규제의 실효성이 총체적으로 위기를 맞고 있다. 즉, 유권자의 알권리가 선거운동을 통해 충족되지 않는다는 비판이 제기되었다(강원택 2006).

사실 선거운동은 불법 선거자금이 소요되지 않는 투명성 보장만 된다면, 전적으로 자유가 허용되는 것이 원칙이다. 그러나 우리나라 민주주의 현실에서 선거운동의 자유가 전적으로 허용되기에는 아직은 시기상조이다. 그로 인한 부작용이 너무나 클 것이 자명하기 때문이다. 불법 선거운동이 감소하는 추세에 따라 선거운동의 규제를 점진적으로 푸는 것이 합리적이고 현실적인 해결의 방향성이 될 것이다.

(3) 재외국민 투표 허용의 문제

궁극적으로 재외국민에게 투표권을 부여할 것인가, 선거권 대상을 어느 정도 범위에서 허용할 것인가, 모든 선거에서 허용할 것인가 등의 문제는 최근 선거제도 논의의 한 축을 이루고 있을 정도로 논란이 되었다. 선거결과에서 나타날 유불리의 손익계산에 따라 정당들은 입장을 달리했다.⁷⁾ 그러나 재외국민 투표 관련법 개정안은 2009년 2월 5일에 국회 본회의를 통과했고 2012년 대통령선거와 총선의 정당투표에서 재외국민들은 본격적으로 투표에 참여할 수 있게 되었다. 즉, 대한민국 국적을 가진 19세 이상 영주권자 모두에게 투표권을 주게 되었다. 이는 2007년 6월 28일 헌법재판소가 주민등록 여부로 선거권을 행사하는 현행 공직선거법이 헌법불합치 판결⁸⁾을 내린 것에 대한 후속 조치이다.

이러한 전격적인 법안 통과는 아직도 몇 가지 우려와 과제를 남겨두고 있다.⁹⁾ 가장

7) 당시 민주당은 재외동포들의 보수적인 성향을 감안해 축소하려는 움직임을 보였고 한나라당은 최대한 확대하려는 태도를 보였다.

8) 공직선거법 제15조 2항, 제16조 제3항, 제37조 1항, 제38조 1항과 국민투표법 제14조 1항, 주민투표법 제5조 등에 대해 헌법불합치 결정을 내렸다(방승주 2008).

우려되는 부분은 투표관리의 문제이다. 현재는 해외공관에서 투표하는 것만을 허용하고 있지만 향후 우편투표로 확대할 경우 발생 가능한 부정선거를 어떻게 차단할 것인가에 대한 우려이다. 둘째, 현지에서 진행되는 불법 사전선거운동으로 인한 선거과열을 차단하는 방안도 마련되어야 할 것이다. 잘 알려진 바와 같이 교민사회의 이념적 갈등은 국내 못지않게 선명하게 나타나고 있으며 현지에서 사법권의 발동이 쉽지 않기 때문이다. 셋째, 해외의 이중국적자에 의한 불법 선거운동과 투표행위이다. 해외 현지 시민권자가 불법 선거운동을 하거나 투표권이 없음에도 투표하는 행위를 막을 현실적인 방법이 없는 상태이다. 넷째, 조속하게 도입이 논의되어야 하는 선상 투표 관련 과제이다. 다행히 재외국민 투표 관련법이 통과될 때 선상투표는 제외되었지만 향후 큰 논란거리가 될 전망이다. 현재까지의 논의는 일본의 사례와 같이 선상에서 진행하는 쉴드(shield) 팩스에 의한 투표인데 이 과정에서 발생할 수 있는 불법 선거운동을 차단할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

(4) 선거비용의 제한

선거비용은 포괄적인 의미의 정치자금에 비해 좁은 범위의 개념으로 공직선거법에 선거운동과 관련되어 소요되는 비용을 의미한다. 정치자금은 일반적으로 정치자금법에 의해 규제되지만, 선거비용은 큰 틀에서는 공직선거법 제119조①에 의해 규정되어 있다. 선거비용과 관련해 가장 큰 문제점은 선거비용이 실제로 얼마나 필요한지에 대한 사회적인 합의가 이루어지지 않았다는 점이다. 실제 소요되는 규모는 알지 못한 채 임의적으로 정한 상한액으로 규제한다는 것은 현실과는 괴리가 있다. 또한 선거운동을 위한 준비행위를 포함한 통상적인 정당 활동과 관련해 지출한 비용은 선거비용으로 간주하지 않는다는 한계가 있다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 후보자가 선관위에 신고하는 비용과 실제 지출된 비용간의 괴리를 줄이는 작업이 선행되어야 할 것이다. 실제로 18대 총선의 경우 후보자 1인당 법정 선거비용제한액은 약 1억 8천 6백만 원이었으나¹⁰⁾ 후보자들이 직접 신고한 평균 금액은 약 1억 2백만 원에 불과하였다. 이러한 현상은 지난 선거에서도 지속적으로 나타난 것으로 과연 후보자 1인이 지출한 선거비용이 약 1억 원에 불과했는지에 대한 의문이 제기되었다. 따라서 이를 현실화하는 방안을 마련해야 한다. 또한 통상적인 정당 활동의 범위가 넓어 실질적인 선거비용에 포함되지 않는 지출이 발생하고, 제도권 정당조직에 진입하지 못한 정치신인에게는 불리한 구조가 형성되기에, 선거가 있는 해에는 통상적인 정당 활동을 선거비용으로 규제 대상으로 포함시키고 선거비용

9) 중앙선관위에서는 2010년 11월 14-15일에 모의재외선거를 실시하였다.

10) 현행 상한액은 2005년 8월 개정에 의해 규정되었으며, 선거의 단위가 클수록 증가하는 경향이 있다. 대통령선거는 인구 1명당 950원, 국회의원(지역구)선거는 1억 원을 기본으로 인구 1인당 200원과 읍·면·동수별로 200원을 더한 값이다(공직선거법 제121조).

상한액을 증가시키는 방법이 합리적일 것이다. 요약컨대, 공직선거법에서의 선거비용의 개념을 좀 더 정밀하고 구체적으로 정의하여 앞서 지적한 혼란들을 줄이는 방향의 개선이 이루어져야 할 것이다.

(5) 정당공천제

정당공천제는 지방자치를 바라보는 시각에 따라 찬반 의견이 뚜렷하게 대별된다. 지방자치를 지방자치단체와 지방의회에 의한 행정서비스 영역으로 해석하는 시각은 정당공천을 반대한다. 즉, 행정서비스 영역에 정당과 정치의 개입은 공천 장사를 촉발하고 이는 궁극적으로 지방정치인을 비리에 연루되게 하는 출발점이 된다는 주장이다. 반대로 정당공천을 찬성하는 입장은 지방자치에서도 정당정치가 중앙과 지방을 연결하는 정책패키지를 개발하고 추진하기 위해서는 필요하다고 본다(가상준 2009). 또 다른 지적으로 정당공천제가 없는 상황에서 유권자의 선택은 과거 소위 ‘줄투표’¹¹⁾ 현상으로 나타났듯이, 정보가 없는 상태에서 거의 선택을 강요한 것이나 다름없다는 것이다.

이 글의 시각으로는 정당공천제를 없앴다고 해서 지방정치인의 비리가 완전히 근절될 것으로 믿는 사람은 아무도 없을 것으로 본다. 그러나 한편으로는 2006년과 2010년 지방선거에서 기초의원까지 정당공천제를 확대함에 따라 과거에 비해 공천장사는 더욱 심해졌다고 생각된다. 지방정치인의 ‘줄 세우기’ 또한 심각한 수준에 이르고 있다. 정당공천제의 존재를 논의하기에 앞서 우선적으로는 공천장사의 부작용이 정당공천제 도입 이전과 이후가 어느 정도 다른지에 대한 경험적인 분석이 선행되어야 한다. 그래야만 정당공천제가 가져온 폐해가 측정될 수 있기 때문이다. 또한 일부에서 주장하는 ‘정당표방제’¹²⁾가 단기적으로 어느 정도 현실성이 있는지에 대한 논의가 필요하다.

2. 정당제도 차원

(1) 정당모델의 방향성

우리나라에 적절한 정당제도 모델은 아직도 실험 과정에 있다. 지난 10여년 간 가장 적합한 정당모델은 유럽식 대중정당(mass party) 모델로 여겼고, 상향식 공천의 정착을 통해 이를 실현하고자 노력하였다. 대중정당은 보통선거권의 확대와 이념과 계급에 기초한 것으로, 오랜 민주주의 역사를 가진 유럽에서 다수의 진성당원을 토대로 작동되는 것이다. 이는 소수 엘리트 중심의 폐쇄적인 간부정당(cadre party)보다 더 개방적인 정당조직으로 우리나라에서 규범적으로 바람직한 모델로 간주되었다. 그러나 대중정당 모

11) 2002년 지방선거에서 유권자들이 기호 ‘가’ 후보는 기호 1번 정당의 후보로, 기호 ‘나’ 후보는 기호 2번 후보 정당으로 오해하고 투표하여 잘못된 선택을 강요하게 되었다는 주장이다.

12) 정당표명제는 원하는 후보는 누구나 지지 정당을 밝힐 수 있는 방법이다.

텔은 일정한 기간 동안 자발적으로 회비를 내는 진성당원의 부족으로 당내 경선 자체가 위협을 받게 되자 비판에 직면한다. 또한 보편적 적용의 한계, 중앙 집중화된 의사결정구조 등이 부적절하다는 비판을 받는다(장훈 2009; 정진민 2008).

대중정당 모델이 한계에 직면하자 그 대안으로 미국식 원내정당 모델이 논의되었다.¹³⁾ 이는 선거 때에만 적극적으로 활동하는 선거전문정당의 특성을 갖는 것으로 정당 규율이 강하지 않고 분권적이며 의원의 집합체인 의원총회가 최종적인 의사결정기구이다. 의원의 정당으로부터의 자율성이 강조된다. 이러한 원내정당 모델도 아직은 정착되었다고 볼 수 없으며 지속적인 실험이 지속되고 있다. 정당모델 고안에 있어서 서구에서 개발된 모델을 그대로 적용하고자 시도하기 보다는, 서구의 보편적 모델과 한국적 특수성을 감안한 모델의 적절한 조화가 필요하다(강원택 2009). 한국정치의 독특한 특성들, 오랫동안 지속한 3김정치와 지역주의, 이에 따른 중앙 집중화된 정당조직, 자발적인 진성당원의 부족 등이 고려된 정당모델이 모색되어야 할 것이다.

(2) 당원 확보의 문제

우리나라 정당 실험의 가장 큰 장애물은 진성당원의 부족이라는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 자발적으로 가입하고 정기적으로 회비를 내는 진성당원의 부족으로 당내 경선의 준립과 상향식 공천의 가치와 의미가 위협받는 상황에 이르렀고, 정당들은 공여지책으로 흥행성에 기대어 다양한 방식의 개방형 국민경선제를 도입하여 최근 몇몇 선거에서 실험하였지만 성공이라고 하기에는 너무 많은 논란을 불러일으켰다.

정당조직의 뿌리가 확연히 자리 잡지 않은 상태에서 모든 유권자에게 선거권을 부여하는 국민참여경선제는 바람직하지 않다고 본다. 정당정치의 제도화를 위해서는 적극적이고 자발적인 당원의 확보가 급선무이기 때문이다. 무엇보다 우선적으로는 당원을 양성하는 방향의 개선이 필요하다. 당원과 대의원에게는 당내 경선은 물론 당의 지도부를 선출하는 모든 선거에서 우선적이고 차별적인 권한을 부여해야 한다. 또한 주기적으로 당비를 납부하는 당원에게는 국가 정치발전의 차원에서 관공서 및 국립공원 등에서의 주차할인권과 같은 구체적인 인센티브를 제공하는 방안이 필요하다. 이러한 차별적인 배려가 없이는 당원이 되고자 하는 자의 수는 증가하지 않을 것이며 정당조직의 제도화는 요원한 일이 될 것이다.

(3) 지구당 부활의 문제

2004년 3월 정치관계법 개정으로 그동안 ‘돈 먹는 하마’로 불리던 지구당이 전격적으로 폐지되었다. 당시 불법 대선 자금 문제로 궁지에 몰린 정치권이 자정의 노력의 일환

13) 강원택의 지적에 따르면, 이러한 개념 사용은 적절하지 않고 대중정당의 반대 개념은 간부 정당, 원내정당의 반대 개념은 원외정당이 되어야 한다는 것이다(2009).

으로 폐지를 전격적으로 받아들였다. 그러나 최근에는 단지 불편하다는 이유로 다시 부활의 필요성을 제기하고 쟁점화 시키는 과정에 있다. 그러나 현재 상시에는 당원협의회(37조③), 혹은 지역위원회의 형태로, 선거시기에는 정당선거사무소의 형태로 지역구민을 접촉하는 통로가 만들어져 있다. 그러나 정치권 일부에서는 과거와 같이 자신이 지구당위원장을 맡는 형태의 지구당을 부활하는 문제를 조심스럽게 제기하고 있는데 이에 대한 여론이 매우 부정적이기 때문에 직접적인 논의는 쉽지 않다고 생각된다.

과거 형태의 지구당의 부활은 고비용을 초래하여 현직의원들에게 재정적 부담을 가중시킬 것이 자명하다(김용호 2008; 이정진 2008; 2009). 또한 과거와 같이 사조직으로 변질되어 그 유지를 위한 비리의 유혹에 쉽게 빠지게 되는 원인이 된다. 따라서 지구당의 부활은 아직은 논의하기에 시기상조라고 생각된다. 물론 부족할 수 있지만, 현재의 당원협의회 형태의 조직만 잘 활용하더라도 선거구민을 접촉하는 채널로 적절하게 활용할 수 있다고 판단된다.¹⁴⁾ 또한 지역의 정당조직은 본질적으로 기존의 지구당위원장 중심의 폐쇄형에서, 수평적 개방형 조직으로의 변화가 우선되어야 할 것이다(이현출 2004).

(4) 당내 경선의 제도화

2008년 총선에서 대부분의 정당들은 후보자 선출을 후보자 등록 마감일에 임박해서 결정함으로써 유권자가 후보자를 알 수 있는 충분한 시간을 주지 못했고 궁극적으로는 언론, 유권자, 후보자 모두에게 정책 선거를 불가능하게 하는 요인이 되었다. 또한 2007년 대선의 당내 후보경선 과정에서는 후보자 선출시기 및 선출방식을 두고 후보자간 첨예한 갈등을 보였다. 후보 사퇴와 법적 고소에 이르기까지 일반 유권자들이 보기에는 참으로 어이없는 일들이 벌어졌다. 2010년 지방선거에서도 공천을 둘러싼 당내 잡음이 끊이지 않고 나타났으며 주요 정당이 실험했던 배심원제는 극히 소수의 선거구에만 적용되는 한계가 드러났다.

이와 같은 당내 경선 과정에서의 혼란을 막고 정당정치를 제도화하기 위해서는 당내 후보 선출 시기 및 방식의 사전 합의와 이를 당헌·당규에 규정할 필요가 있다. 상황 논리에 빠져 모든 것을 특정 후보자의 유·불리에 따라 계산하고 당내 분열의 빌미를 제공해서는 안 된다. 특히 여론조사 및 모바일 투표 등의 방식이 필요하다면 사전에 그 반영 비율을 명확히 규정하고 경선과정에서 재논의해서는 안 된다. 특히 시기와 관련해서는 당헌·당규가 아닌 공직선거법에 예를 들어 대선은 6개월 전, 총선은 3개월 전에 당내 후보를 결정하도록 (혹은 후보자 등록 마감일을 각각 6개월, 3개월 전으로) 규정한다면, 후보 지망생, 후보 당선자, 유권자, 언론 등 모두가 정책선거를 위한 충분한 준비 시간을 가질 수 있을 것이다.

14) 물론 당원협의회 활성화가 현실적으로 쉽지 않지만 어느 정도 가능하다고 본다. 이에 대한 논의는 김용호 외 2008년 보고서 참조.

(5) 정당정책연구소의 활성화

과거 우리의 정당연구소는 선진 민주주의 국가의 경우와 달리 정당의 정강 및 정책 개발을 담당하지 못했다. 이러한 한계를 극복하고 정당의 정책 기능 활성화를 위해 현재 중앙당에 별도의 법인으로 정책연구소가 설치되어 있고(제38조) 국가보조금에 의해 재정적 지원을 받고 있다. 그러나 아직도 정당정책연구소의 위상과 역할이 정립되지 못했고, 이에 대한 정치권의 이해가 부족한 현실이다.

정당정책연구소의 활성화를 위해 가장 시급한 것은 정책연구소의 정당연구소가 정당의 부속 기관이라는 인식을 없애야 한다. 선거 시기에 정당의 선거전략 수립에 전적으로 동원되는 것은 바람직하지 않다. 또한 보다 객관적이고 중립적인 시각에서 정책 연구가 가능하도록 연구원의 신분 안정성이 필요하다. 또한 현재 정치자금법에 의해 정당의 경상보조금 총액의 30% 이상이 직접 지급되고 있지만(28조②) 그동안 몇 년간의 운영에 대한 객관적이고 엄격한 평가가 제대로 이루어지지 않았다.¹⁵⁾ 과연 연구소 설치의 목적인 “정책의 개발·연구 활동”이 제대로 이루어졌는지에 대한 엄밀한 내용적·회계적 평가가 필요한 시점이다.

3. 정치자금제도 차원

(1) 정치자금 적정 규모에 대한 사회적 합의 도출

정치권에 대해 부정적인 시각을 갖고 있는 국민들은 국회의원의 권한 증가에 매우 민감한 반응을 보인다. 그러다보니 여론은 항상 정치자금 확대보다는 축소에 무게 중심을 두고 있다. 그러나 실제로 국회의원 한 명이 1년간 의정활동을 수행함에 있어서 세비와 각종 지원을 제외하고 얼마만큼의 정치자금에 더 필요한지에 대한 사회적 합의가 부재하다.

정치자금의 투명성 보장이라는 궁극적인 목적을 달성하기 위해서는 정치자금 규모의 축소만이 최선이 아닐 수 있다는 발상의 전환이 필요하다. 우리나라 정치가 순기능을 하기 위해서 선거구별로 적정한 정치자금 규모가 어느 정도인지에 대한 분석적인 연구가 필요하다. 물론 우리나라의 민주주의 수준을 비롯해 경제규모, 선거인수, 자치단체의 재정능력 등에 대한 고려를 전제로 해야 한다.

15) 한편 시민단체 경실련의 자료 열람과 평가에 따르면 지원 목적에 맞지 않게 지출한 경우가 많았고 정책 개발 이외의 불필요한 인건비 지출이 과다하다는 지적이다.

(2) 소액다수 후원금 모금 활성화

소액다수에 의한 후원금 모금제도는, 법인 및 단체의 기부가 금지된 상황에서 정치자금의 모금과 투명화에 획기적으로 기여하는 방안이기에 이를 활성화하는 것이 필요하다고 생각된다. 소액다수 모금으로 1억 5천만원 상한 금액을 모두 모금하는 능력이 있는 국회의원들에게는 좀 더 모금할 수 있도록 허용하는 것이 정치자금의 투명성과 정치선진화에 도움이 될 것이다.¹⁶⁾

소액다수 모금을 더욱 활성화하기 위해서는, 개인의 기부 한도는 현행대로 연간 2천만원으로 유지하되(제11조①), 후원금 모금 한도는 투명한 입출금 통제를 전제로 상향조정할 수 있다. 물론 현재에도 부득이하게 인터넷전자결제·전화·신용카드 등으로 인해 초과한 경우는 그대로 인정하고(제12조①) 선거가 있는 해에는 2배로 모금이 가능하지만, 이와는 별개로 투명성을 전제로 상시적인 증액이 필요하다고 본다.

(3) 법인 및 단체의 기부 금지 지속

2004년 정치관계법 개정의 가장 핵심적인 내용 중의 하나는 지구당 폐지와 법인·단체의 기부 행위 전면 금지(제31조)라고 볼 수 있다. 당시 이러한 조항의 폐지에 대한 국민적 지지는 상당히 높았다. 최근에는 중앙선관위의 개정의견에서 조건적이고 간접적인 기탁을 통한 부활이 제안되었고 이에 정치권에서는 다시 기부를 허용하자는 의견이 제시되고 있으나 시민사회와 국민여론은 전혀 동의하지 않는 상황이다.

법인·단체의 정치자금 직접 기부는 정경유착의 고리가 아직도 우려되는 상황에서 허용되어서는 안 된다. 다만 투명성이 보장된 간접적인 방식으로 기부할 수 있는 대안이 마련될 필요는 있다. 대안의 하나로 직접 기부가 아닌 간접 기부 방식으로 선관위에 기탁하여 기탁금을 일정한 기준에 의해 정당에 기부하는 방안이 있다. 이때, 대기업을 포함해서 일정한 기준에 미달하는 혹은 정치적 중립성이 요구되는 법인이나 단체는 제외되어야 할 것이다.

(4) 보조금 배분의 형평성 보장

현행 보조금 배분 방식은 지나치게 교섭단체를 구성한 정당에게 유리하다는 지적이 많다. 왜냐하면 정당법이 50%를 교섭단체 구성 정당에게 우선적으로 배분하기 때문이

16) 한편 중앙선관위가 2009년 3월 26일 공개한 “2008년도 정당·후원회 등의 수입·지출 내역”에 따르면 2008년도에 후원금 모금 한도액인 3억원(선거가 있는 해)을 모두 모금한 의원은 55명에 달했다. 또한 총 기부 건수는 33만6130건으로 전년에 비해 1.8% 줄었고, 1건당 평균 기부액은 전년 대비 55.9% 증가한 18만8천원으로 나타나 소액다수 기부 문화가 개선되지 못한 현실을 보여주었다.

다(제27조①). 교섭단체가 아닌 정당의 경우 5석 이상의 의석을 가지면 100분의5를 배분받지만, 5석 미만의 의석을 가진 정당은 여러 가지 조건¹⁷⁾ 중 하나를 충족할 때 100분의2만을 배분받게 되어 상당한 불이익을 받게 된다.

따라서 보조금이 군소정당에게 좀 더 혜택을 주는, 공정한 방향으로 개정되어야 한다는 주장이 상당한 설득력을 얻고 있다. 의석수에 의한 배분보다는 정당투표 득표수(율)에 따른 배분이 유권자의 지지를 가장 잘 대표하여 보조금을 지급하는 방식이다. 물론 현행과 같이 국회의원 선거에서 2% 이상 득표한 정당으로 한정하는 것은 군소정당의 난립을 막고 정치안정성을 확보하기 위해 필요할 것이다. 한편으로는 투명한 지출을 전제로 보조금의 일정 부분을 국회의원에게 직접 배분하는 방식도 정치자금의 통로가 다양하지 않은 상황에서 의미 있는 개선 방향이 될 것이다.

4. 국회운영제도 차원

(1) 윤리의식의 회복

우리 정치가 후진적이라고 평가받는 가장 근본적인 원인은, 주지하다시피 국회에 대한 국민 불신에서 출발한다. 국회에 대한 불신은 입법생산성의 고저가 아닌 잦은 몸싸움과 폭언, 그리고 공전 때문이라고 볼 수 있다. 정당간의 첨예한 반목으로 현실적으로 개별 국회의원 스스로 자정하기에 쉽지 않은 부분이 있다. 다시 말해서 국회의원 개인도 회생양일 수 있기에 내부자가 아닌 외부 전문가에 의한 자정의 노력을 시도해야 할 것이다.

구성원들의 윤리의식 회복을 위해 내부적으로 스스로 자정하기 힘들다면, 외부의 힘에 의존해야 할 것이다. 만일 진정으로 국회와 의원의 위상 회복을 원한다면 비도덕적 행위에 대한 처벌은 외부에 맡겨야 할 것이다. 어떠한 형식을 취하더라도 정치인이 완전히 배제된 위원회가 구성된다면, 엄격하고 공정한 기준에 의해 원내는 물론 원내에서의 비도덕적·비상식적 행위를 통제할 수 있을 것이다.

우리 국회가 더 이상 세계적인 웃음거리가 되지 않고 국회폭력을 완전히 추방할 수 있도록 정치인의 주도로 전문가, 시민단체, 언론이 머리를 맞대어 아이디어를 만들어야 할 것이다. 이는 가장 시급한 과제라고 생각된다. 현재 유명무실한 윤리특위를 외부인으로 구성된 최종의사결정기구로 만들어 회의장에서의 비상식적 행위를 평가하고 처벌한다면, 객관성과 중립성에 대한 시비는 사라질 것이다. 특히 의장석이나 위원장석, 본회의장, 위원회 회의장을 점거하는 경우, 직무정지에 준하는 강력한 제재조치가 필요하다. 이러한 행위가 협상의 대상이 되어서는 안 되기에 처벌을 외부인의 결정에 완전히 맡기는 것이 합당할 것이다.

17) 정당법 제27조②에 따르면, 최근 국회의원선거에서 2% 득표한 경우 등의 조건이 있다.

(2) 상시 개원제도 도입

국회 운영제도 개선 논의의 단골 메뉴는 일하는 국회를 만들기 위한 상시개원 제도 도입이다. 미국의회를 본보기로 연중 일하는 국회로 만들기 위해서는 상시 개원이 필요하다. 실제 업무량과는 상관없이 1년에 정기회가 100일에 불과하다는 사실 만으로도 일하지 않는 국회로 인식되는 빌미가 된다. 특히 임시회 소집 요구가 없는 홀수달인 1·3·5·7월에는 본회의가 열리지 않기에 일하는 국회의 모습이 되기 힘들다. 무엇보다도 100일 가운데 실제 본회의 개의일수는 절반인 50일 전후에 불과하고 그것도 여·야간의 정쟁으로 제대로 진행된다고 보기 힘들고 정기회 막판에 법률안 심사가 무더기로 처리되는 문제가 나타난다.

실제로 일하는 국회, 생산적인 국회는 상시개원 제도 도입 여부와 상관없이 가능하다. 가장 중요한 것은 정당 지도부와 국회의원의 인식이다. 현재의 제도에서도 원구성은 물론, 예산안 심의 등에서 여·야 갈등 없이 주어진 법정 기한을 넘기지 않는다면 충실한 심의는 가능하다. 그럼에도 불구하고 상시 개원제도는 의원 개인의 자율적인 입법 활동을 위한 시간적, 공간적 여유를 제공하는 수단이 될 것이다.

구체적인 대안으로는, 정기회와 임시회를 구분하고 있는 헌법 제47조를 개정하기는 단기적으로 쉽지 않기에, 임시회를 정기국회 기간을 제외하고 매월 1일에 열리도록 규정하면 상시 개원의 목적은 어느 정도 달성될 것이다. 또한 위원회별로 일정이 충돌하지 않도록 위원회별 연간 일정을 연초에 미리 확정하도록 해야 할 것이다.

(3) 교섭단체 구성 요건 완화

교섭단체 구성 요건은 거대정당과 군소정당의 형평성에서 균형 잡히지 못한 우리 정치관계법의 단면을 보여주는 것으로 앞서 지적한 지역 사무소 운영이나 정당정책연구소의 지원에서도 나타났다. 현행 국회법에 따르면 교섭단체가 되기 위해서는 20인의 국회의원이 있어야 한다. 그러나 이러한 규정은 군소정당의 원내 교섭력을 약화시키고 정치자금법에서 국고보조금 배분에서 불이익을 받게 하는 법적 근거가 되기에 이를 완화해야 한다는 주장이 정치권은 물론 학계, 시민단체 등에서 상당한 공감대를 얻고 있다.

이와 관련해 몇 가지 대안을 생각해볼 수 있다. 가장 먼저 조치가 가능한 것은 단순히 요건을 20인에서 15인으로 낮추는 방법이 있다. 두 번째 방법으로는 국회의원선거 정당투표에서의 득표총수 혹은 대선에서의 득표총수를 고려하여 요건을 정할 수 있을 것이다. 총선 정당투표(혹은 대선)에서 유효투표총수의 12.5%를 득표하거나 지역구선거에서 8석 이상을 확보하는 정당으로 완화할 수 있다. 즉, 다음의 3가지 중 한 가지만 충족하더라도 교섭단체가 되는 방안이다. 총 15인 이상의 국회의원을 탄생시키는 경우, 정당투표 혹은 대선에서 유효투표총수의 12.5% 득표하는 경우, 지역구에서 8석 이상을

확보하는 경우 등의 3가지를 생각해볼 수 있다.

(4) 예결특위의 상임위화

현재 상설특위로 구성되어 운영되고 있는 예결특위는 그 기능의 중요성에 비해 역할이 미약하다는 비판이 항상 제기되고 있다. 사실 정부의 예산안심의는 행정부 견제의 시작이자 마무리라고 볼 수 있다. 왜냐하면 행정부처의 정책 집행의 가장 큰 변수가 예산이기 때문이다. 우리의 예산안심의가 제대로 이루어지지 않는 가장 큰 이유는 9월에 시작하는 정기국회에서 진행되어 국정감사는 물론 일반 법률안 심의와 함께 시간을 할애해야 하기 때문이다. 즉, 예산안 심의 준비를 위한 물리적 시간이 충분하지 않다는 지적이 제기된다. 이러한 졸속 심의와 함께 밀실에서 진행되는 계수조정소위원회에서 지역구의원간의 예산 나눠먹기 행태가 나타나 예결특위는 항상 비판의 대상이 되고 있다.

예결특위가 일반 상임위원회로 전환하는 것에 대해서 정치권은 물론 학계와 시민사회에서도 이미 공감대가 형성되어 있다고 본다. 위원의 임기도 현재의 1년에서 2년 이상으로 확대되어야 한다. 다만 우려되는 것은 상시개원제도가 도입되지 않고서는 상임위로 전환하더라도 기대하는 효과가 나타나기 힘들 수도 있다는 점이다. 9월 이후 정기국회에서 많은 법안을 한꺼번에 처리하는 과부하가 항상 나타나기 때문이다.

(5) 국정감사의 효율성 제고

삼권분립의 대통령제에서 국정감사는 의회가 행정부를 견제하는 매우 중요한 수단으로 입법심의와 더불어 의회의 핵심적인 2가지 기능 중 하나이다. 미국과 같이 상시적인 국정조사와 다양한 청문회가 활성화되어 있는 제도에서는 우리와 같이 특정한 일자를 정해 국정감사를 실시하지 않는다. 우리의 국정감사는 국회법에 9월 10일에 시작해 20일간 진행되도록 규정되어 있다.¹⁸⁾ 이러한 짧은 일정 때문에 많은 문제가 발생한다. 국회의원들은 일하는 의원으로 인식되어 재선에 유리한 고지를 선점하기 위해 언론의 집중적인 조명을 위한 한탕주의에 쉽게 유혹받게 되고, 피감기관의 공무원들은 정해진 기간만 버티면 된다는 태도로 자료제출을 거부 혹은 지연하거나 판에 박힌 대응으로 일관한다. 또한 야당은 국감을 정치공세의 장으로, 여당은 정부 감싸주기의 장으로 인식하고 의회 대 행정부가 아닌, 여당과 야당의 대결구도로 몰아간다. 그러다 보니 회의장에서 막말과 고성을 쉽게 찾아볼 수 있고 국감은 국민들의 불신을 가중시키는 제도로 평가 절하된다.

2010년 현재 모습의 국감은 국민은 물론, 국회의원, 피감기관의 공무원 모두에게 좌

18) 그러나 실제로는 이보다 더 짧은 기간만 소요된다. 18대 국회 두 번째 국감도 공휴일을 제외하고는 실제 개최된 일수는 15일에 불과했다.

절감을 안겨주는 제도로 개선이 필요하다. 큰 틀의 국회제도에서 요구되는 상시개원제도와 더불어 상시국감을 도입하면 시간의 부족으로 발생하는 많은 문제점이 해결될 수 있을 것이다. 국회운영제도개선 자문위원회의 개선안(2008)에 따르면, 상시개원과는 별개로 상시국감을 제안하면서 9월에 시작하는 정기국회 이전에 국감을 실시해야 한다고 주장한다. 그러나 상시개원이 전제되지 않고는 임시회에서 국감을 종료해야 되는데 이는 또 다시 시간 부족이라는 한계에 직면하게 될 것이다.¹⁹⁾

상시적인 국감과 더불어 의원들과 피감기관 공무원들의 인식과 태도 또한 변화되어야 할 것이다. 국감이 그야말로 행정부의 예산낭비, 정책실패 등에 대한 건설적인 협조의 장이 될 수 있도록, 피감기관은 자료제출에 적극적으로 협조해야 할 것이고 의원들은 고압적인 자세와 막말을 자제해야 할 것이다. 국회에 대한 국민 불신이 아직도 매우 크다는 것을 상기하고 스스로 자정하는 모습을 보여야 할 것이다. 이와 더불어 국감에서 지적된 사항을 이행했는지 여부를 현재와 같이 보고서 제출 확인으로 종료되어서는 안 된다. 국감의 본질적인 실효성을 보다 제고하기 위해서는 필요할 경우 문제가 발생한 사업에 지출된 예산을 국고로 환수하거나 해당 공무원에 대한 높은 수위의 징계 등의 사항을 법률에 명문화해야 할 필요가 있다.

(6) 국회의 전문성 강화

우리나라 국회의원과 국회의 전문성은 아직도 많이 부족하다는 지적이다(이현우 2006). 특히 국정감사 등을 통해 나타나듯이 행정부를 견제하기에는 상대적으로 전문성이 떨어지는 것이 현실이다. 전문성이 부족한 경우 정책 쟁점의 발굴은 물론이고 법안에 대한 심층적인 심의가 어려워진다. 최근 몇 년간 국회의 전문성을 제고하는 다양한 개선이 이루어졌으나 우리와 같은 상임위 중심주의를 채택하고 있는 미국 의회의 전문성 수준과 비교하기에는 아직도 많이 부족한 것이 사실이다.

전문성 제고를 위한 가장 우선적인 과제는 상임위 위원의 임기를 현행 2년에서 4년으로 늘리는 것이다. 동일한 상임위에서의 오랜 활동은 전문성을 축적하는 가장 좋은 방법이 될 것이다. 이와 더불어 부득이한 경우를 제외하고는 상임위 사·보임을 1년 이내에 할 수 없도록 규정해야 할 것이다. 전문성 강화를 위한 또 다른 방안은 입법보좌기구의 강화이다. 현재 예산정책처와 입법조사처가 운영되고 있는데 처장을 비롯한 소속 구성원들의 직업 안정성이 보장되어야 한다. 또한 집권 정당의 지도부가 처장과 소속 연구원들의 인사권을 과도하게 행사한다면 객관적이고 중립적인 입법보좌가 이루어지기 힘들 것이다.

19) 사실 현재의 국정조사기능만을 활성화해도 국감에서 제기하는 많은 과제들이 해결될 수 있다.

IV. 결론

지금까지 이 연구는 우리나라 정치개혁의 과제를 린츠와 스테판이 제시한 정치사회의 핵심적인 제도를 분석의 틀로 활용하여 살펴보았다. 우리나라의 정치개혁은 정치적 민주화와 같은 의미로 우리 사회의 민주주의 공고화에 기여할 것이 자명하다. 최근 정치개혁의 방향성은 투명성에 초점을 두는 경향이 있다. 최근의 각종 인사청문회에서 나타난 바와 같이 사회지도층의 도덕적 투명성은 물론, 정치제도의 민주적이고 투명한 조직과 운영 또한 중요시된다. 앞서 제시한 선거제도, 정당제도, 정치자금제도, 국회운영제도 등의 4가지 차원에서 우리나라 정치개혁의 시급하고 구체적인 과제와 방향성이 제시되었다. 그럼에도 불구하고 최근 정치권의 미온적인 태도로 정치개혁의 성과는 뚜렷이 나타나고 있지 않다. 상대방의 제안에 대해 정국주도권 쟁탈을 위한 정략적인 계산이 깔려 있다고 무조건적으로 폄하하는 경향이 있기 때문이다.

정치개혁을 위해서는 무엇보다도 정치권과 국회에 대한 국민 불신의 해소가 필요하다. 국민의 신뢰가 회복되지 않고는 아무리 훌륭한 제도 개선을 이루어도 기대한 정치적 결과를 얻기 힘들다. 정치개혁은 전체 정치권의 총체적인 과제이지만, 이러한 과제를 집중적, 종합적으로 논의하고 입법화하는 기구는 국회 정치개혁특별위원회이다. 그러나 정개특위가 제대로 가동되고 심층적인 논의가 이루어진다고 평가하기 힘들다. 예를 들어 2009년 10월 중순에는 공직선거제도, 정당 및 정치자금제도, 국회제도에 대한 공청회가 열렸지만 위원 가운데 3분의1 정도만 참석해 실질적인 토론회가 이루어지지 못했고 전문가로 구성된 진술인과 위원 간의 의견 차이만을 확인하는 정도에 불과했다. 2010년 초에는 한나라당 소속 정개특위 위원이 주도하여 공직선거법의 선거사범 당선 무효형 기준을 현행 100만원 이상에서 300-500만원으로 완화하려는 움직임을 보였다. 현재에도 향소를 거치면서 50-90만원 벌금형으로 의원직 상실을 면해 법원이 봐주기 판결을 한다는 여론의 비판을 받고 있음에도 불구하고 완화를 주장하는 것은 국민의 생각을 전혀 의식하지 않는 태도이다.

정치개혁은 경제발전은 물론 우리사회의 민주화를 위한 필요충분조건이다. 대통령과 청와대, 그리고 여야 정당은 끊임없이 국민들과 소통하려고 노력해야만 정치개혁 과제와 민주화를 성공적으로 수행할 수 있다. 경기회복과 일반 국민의 삶의 질 향상이라는 국가 정책목표의 성공도 소통과 통합의 노력이 선행되어야 가능할 것이다.

<참고문헌>

- 가상준. 2009. “지방선거에서 정당공천제: 새로운 변화를 위한 올바른 선택,” 『오토피아』, 제24권 1호.
- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』, 인간사랑.
- 강원택. 2006. “현행 선거법의 문제점과 바람직한 선거운동의 방향,” 『선거관리』, 제52호.
- 강원택. 2009. “한국 정당 연구에 대한 비판적 검토: 정당 조직 유형을 중심으로,” 『한국정당학회보』, 제8권 제2호.
- 김영태. 2002. “1인 2표제의 제도적 효과와 정치적 영향: 독일·뉴질랜드·일본의 경험과 시사점,” 진영재(편), 『한국의 선거제도 I』 한국사회과학데이터센터.
- 김용호 외. 2008. 『당원협의회(지역위원회) 실태조사와 제도 개선 방안』, 중앙선거관리위원회 연구용역보고서.
- 김용호. 2008. “최근 한국 정당의 개혁조치에 대한 평가.” 『한국정당학회보』 통권 12호: 195-209
- 박명호. 2006. “우리나라 정치자금제도의 문제점 및 정치자금조달의 활성화 방안,” 『선거관리』, 제52호.
- 방승주. 2008. “재외국민 참정권 보장제도 시행에 따른 예상문제점 및 해결방안,” 『선거관리』, 제54호.
- 박찬욱. 2005. “지역균열의 해소와 균형정치: 선거구제 개편 논의를 중심으로,” 『한국정치연구』, 제14집 제2호.
- 박찬욱. 2008. “공화당 지배 시기(1995-2006)의 미국연방의회에서의 의회규칙 변화와 의사결정,” 『한국정치연구』, 제17집 제1호.
- 이정진. 2008. “지구당 폐지이후 지역에서의 정당 활동,” 『국회입법조사처보』 창간호.
- 이정진. 2009. 『당원협의회 제도의 현황과 발전방안』 국회입법조사처보 현장조사보고서.
- 이현우. 2006. “국회 상임위원회의 운영: 전문성과 대표성의 재평가,” 『의정연구』, 제15권 제1호.
- 이현출. 2004. “정당개혁과 지구당 폐지,” 『한국정당학회보』, 제3권 제2호.
- 임성호. 2003. “원내정당화와 정치개혁,” 『의정연구』, 제9권 제1호.
- 윤종빈. 2004. “정치관계법 개정과 17대 총선,” 『한국정당학회보』, 제3권 제2호.
- 윤종빈. 2007. “2007년 대통령 헌법개정 제안에 대한 연구,” 『신아세아』, 제14권 4호.
- 장훈. 2009. “민주화 20년의 정당정치: 회색 지대 속의 현실과 이론의 전개,” 『한국과 국제정치』, 제25권 1호.
- 장훈. 2010. 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』 서울: 나남.
- 정진민. 2008. 『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』, 서울: 인간사랑.
- 정진민. 2009. “원내정당론을 둘러싼 오해들에 대한 정리,” 『한국정치연구』 제18집 제1호: 29-49
- 국회입법조사처. 2009. 『입법 및 정책현안과제』.
- 국회운영제도개선 자문위원회. 2008. 『활동결과 보고서』.

한국정치학회. 2005. 『한국의 민주화 이후 정치개혁에 대한 평가 및 향후 과제』, 국회연구
용역과제 보고서.

Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT: Yale
University.

Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*, New Haven, CT: Yale University.

Diamond, Larry, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, eds. 1988-1989. *Democracy
in Developing Countries*, Boulder, Co: Lynne Rienner. (1988-1989).

Diamond, Larry. 1996. *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore: Johns
Hopkins University Press.

Diamond, Larry. 2008. *The Spirit of Democracy*, Holt Paperbacks.

Huntington, Samuel P. 1986. *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale
University Press.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth
Century*, Norman and London: University of Oklahoma Press.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Governmental Forms and Performance in
36 Countries*, New Haven: Yale University Press.

Lijphart, Arend. 2008. *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in
Theory and Practice*, New York: Routledge.

Linz, Juan J. & Alfred Stepan. 1996. "Toward Consolidated Democracies," *Journal of
Democracy*, vol. 7, no. 2.

Norris, Pippa. 2008. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?*
Cambridge University Press.

Przeworski, Adam et. al. 1996. "What makes Democracies Endure?" *Journal of
Democracy*, vol. 7, no. 1.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*,
Princeton University Press.

Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone*. New York: Simon and Schuster.

투고일자 : 2010.10.30

게재확정 : 2010.12.16