

# 포스트 3김 시대의 정치개혁 : 쟁점 · 전망 · 방향

김세걸\*

- I. 머리말
- II. 쟁점 1 : 정당 개혁
- III. 쟁점 2 : 선거제도 개정
- IV. 쟁점 3 : 권력구조 개편
- V. 맺음말

## I. 머리말

2002년 12월 대선에서 노무현 후보의 대통령 당선은 한국의 젊은 유권자들이 ‘페이퍼 스톤(paper stone)’으로 이루어낸 또 한번의 ‘6월 민주항쟁’이었다. 15년 전의 거리 투쟁은 군부 권위주의 정치를 종식시키고 대통령 직선제를 쟁취해냈지만, 지역주의에 기초한 또 다른 형태의 권위주의 정치인 ‘3김 정치’를 가져왔었다. 이번에 조용히 진행된 젊은 세대의 투표행동은 권위주의적인 기성 정치의 연장을 거부하고, 탈권위주의적인 새로운 정치의 가능성을 열었다고 할 수 있다. 먼저 16대 대선 과정에서 나타난 새로운 변화들을

---

\* 서강대 공공정책대학원 대우교수

정리해보면 다음과 같다.

첫째, 주요 정당의 대선 후보 공천 과정에서 새로운 제도들이 도입되었다. 민주당이 당헌 개정을 통해 당 총재직 폐지, 당권과 대권의 분리, 국민참여 경선제를 통한 대선 후보 선출 등을 제도화함에 따라 한나라당도 수동적으로나마 이러한 제도개혁을 수용하지 않을 수 없었다. 이와 같은 제도개혁은 ‘제왕적 대통령’과 ‘제왕적 총재’의 폐단에 대한 비판적 여론을 배경으로 한 것이기 때문에 이제 돌이키기 어려운 것이 되었다. 이러한 변화는 향후 정당 민주화에 기여할 것으로 기대된다.

둘째, 새로운 선거문화의 출현이다. 과거와 같은 군중 동원 방식의 대규모 유세가 사라지고, 자원봉사자 중심의 소규모 유세와 TV 토론 및 광고가 선거운동의 새로운 방식으로 정착하였으며, 특히 인터넷을 통한 쌍방향 커뮤니케이션에 의한 여론 형성과 시민들의 자발적인 참여가 선거 결과에 결정적인 영향을 미쳤다. 이러한 선거문화의 변화는 금권선거, 조직선거, 네가티브 선거전략의 효용성을 크게 약화시키고, 정책 토론과 사이버공간을 통한 여론 조성의 중요성을 부각시켰다. 이러한 변화는 기존의 대중동원형 정당조직의 효용성에 대해 의문을 제기하도록 만들기에 충분한 것이었다.

셋째, 유권자의 투표결정에서 ‘세대’ 변수의 부상이다. 영·호남에서는 ‘지역’이 여전히 투표결정의 핵심 변수로 작용했지만, 그 외의 지역에서는 ‘세대’가 투표결정의 새로운 변수로 부상하였다.<sup>1)</sup> 냉전·산업화 시대에 가치관이 형성된 50대 이상의 유권자들과 탈냉전·탈산업화 시대에 가치관이 형성된 20, 30대 유권자들 간의 정치적 지향의 차이가 이번 대선에서 후보 지지의 차이로 선명하게

1) 코리아리서치의 출구조사에 따르면, 20대에서는 59% 대 34.9%, 30대에서는 59.3% 대 34.2%로 노무현 후보가 이회창 후보를 압도했으며, 50대에서는 40.1% 대 57.9%, 60대에서는 34.9% 대 63.5%로 이회창 후보가 노무현 후보를 압도했다. 40대에서는 48.1% 대 47.9%로 지지가 양분되었다. 20, 30대 유권자는 전체 유권자의 48.3%를 차지한 반면, 50대 이상의 유권자는 전체 유권자의 29.3%에 불과했다(중앙일보 2002. 12. 20).

표출된 것이다. 이는 지난 15년 동안 한국의 선거정치를 지배해온 지역주의 선거연합이 3김의 정치적 퇴장—혹은 도태—과 더불어 상대적으로 이완되고, 세대간의 문화적 균열이 정당간의 정책대립을 매개로 하여 한국사회의 새로운 정치적 균열로 부상할 가능성이 있음을 보여준다.

이상과 같은 환경의 변화로 인해 한국정치는 구조적 변환의 기로에 서게 되었다. 민주화 이후 한국정치를 특징짓던 지역주의 선거연합과 정당의 사당적(私党的) 지배구조, 그리고 제왕적 대통령제 등이 모두 변화의 압력에 노출된 것이다. ‘부패정권 심판’보다 ‘낡은 정치 청산’에 더 많은 지지를 보낸 유권자들의 선택과 이를 배경으로 한 노무현 대통령의 정치개혁 의지, 그리고 변화하는 환경에 적응하려는 정치가들의 합리적 선택 등이 맞물려 정치개혁은 이제 피해갈 수 없는 정치적 의제가 되었다. 현 단계에서 정치개혁의 쟁점은 1) 새로운 정치 환경에 적응하기 위한 정당 개혁과 2) 지역주의 선거연합을 완화하기 위한 선거제도 개정, 그리고 3) 제왕적 대통령제의 문제점을 개선하기 위한 권력구조 개편 등으로 요약될 수 있다.

이 글은 위의 세 가지 쟁점을 중심으로 제도개혁을 추진할 때 고려될 수 있는 다양한 모델들의 장·단점을 비교 분석하여 우리의 현실에 맞는 제도개혁의 방향을 제시하는 데 그 목적이 있다. 이 글의 기본 입장은 다음 두 가지이다. 하나는 제도개혁에 따르는 갈등과 불확실성을 최소화하기 위해 제도 변화의 ‘경로 의존성’을 고려하여 개혁의 방향을 설정해야 한다는 것이며, 다른 하나는 전체를 바라보는 시각에서 제도들 간의 정합성을 고려하여 각 부문의 제도개혁안을 마련해야 한다는 것이다. 따라서 이 글은 개혁을 지향하면서도 매우 보수적인 접근법을 제시하게 될 것이다. 즉 전환의 비용이 많이 드는 선거제도 및 권력구조와 같은 하드웨어는 될 수 있는 한 조금만 고치고, 전환의 비용이 상대적으로 적게 드는 정당 부

문은 대대적으로 혁신하여 정치의 소프트웨어를 업그레이드시키자는 것이 이 글의 기본 주장이다. 이 글이 이러한 입장을 취하는 것은 이상론에 치우친 급진적인 개혁보다는 현실에 기초한 점진적인 개혁이 성공의 가능성을 더 높일 수 있다는 단순한 이유 때문이다. 우리에게 필요한 것은 개혁의 실험이 아니라 개혁의 성공인 것이다.

## II. 쟁점 1 : 정당 개혁

16대 대선 후 가장 먼저 개혁의 급류를 타고 있는 것이 정당 개혁이다. 카리스마적 1인 보스들의 정치적 퇴장, 선거문화 및 투표행태의 변화, 유권자들의 정당 불신 팽배 등 기성 정당을 둘러싼 정치적 환경이 급변하고 있기 때문에 정치가들 스스로 생존을 위해 정당 개혁에 나서지 않으면 안 되는 상황에 와있기 때문이다.

정당 개혁의 쟁점은 정당 지배구조의 민주화 문제와 정당조직의 재편 문제로 요약될 수 있다. 전자는 '3김 정치'의 유물이라고 할 수 있는 1인 보스 중심의 비민주적 지배구조를 민주화하는 문제이고, 후자는 군부 권위주의체제 및 민주화 투쟁의 제도유산이라고 할 수 있는 대중동원형 정당조직을 시대의 변화에 맞게 재편성하는 문제, 즉 고비용 정치구조를 청산하는 문제라고 할 수 있다. 이들 문제는 현역 국회의원들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 결코 그 진행 과정이 순탄하지는 않겠지만, 제도개혁의 필요성에 대해선 이미 국민적 합의가 광범위하게 형성되어 있다.

먼저 정당 지배구조의 민주화 문제부터 살펴보도록 하자. 정당은 시민사회와 국가, 그리고 국가 내의 행정부와 입법부를 연결시켜주는 매개체로서 기능하고 있기 때문에 정당의 비민주적 지배구조는 유권자와 정치가의 관계뿐만 아니라 행정부와 입법부의 관계까지 비민주적으로 왜곡함으로써 대의민주주의의 실패를 가져오기

마련이다. 예컨대, 1인 보스가 공직후보 공천권을 독점하고 있는 사당적 지배구조 하에서는 국회의원들이 유권자의 공복으로서가 아니라 1인 보스의 충실한 추종자로서 행동할 수밖에 없으며, 국회는 행정부에 대한 감시·견제 기구로서 기능하기보다는 1인 보스의 권력 유지 내지 획득을 위한 정치적 공방의 장으로 전락하기 쉽다.

한국 정당의 사당적 지배구조는 다음과 같은 제도적 요인과 정치적 요인에 의해 유지되어왔다고 할 수 있다. 먼저 제도적 요인으로는 대통령의 집권당 총재 겸직과 공직후보 공천권 및 당직 임명권 장악을 들 수 있다. 권위주의체제 하의 집권당에서 형성된 이러한 제도적 관행은 민주화 이후 다른 정당으로도 확산되었다.<sup>2)</sup> 즉 제왕적 대통령의 제도적 관행이 유력한 차기 대권 후보를 중심으로 제왕적 총재의 제도적 관행을 낳았던 것이다. 또한 국회의원의 행정부 장관 겸직 허용도 의원들의 동기 구조에 영향을 미쳐 대통령이나 차기 대권 후보에 대한 충성 경쟁을 유발시킴으로써 정당의 사당적 지배구조를 강화하는 제도적 요인이 되었다.

사당적 지배구조의 형성·유지에 기여해온 정치적 요인으로는 지역주의 선거연합의 출현을 들 수 있다. 민주화로 인해 권위주의 체제 하에서 형성된 민주-반민주의 균열이 해소되고 대통령직을 둘러싼 권력경쟁이 개방됨에 따라 이념과 정책노선 등에서 뚜렷한 차이가 없는 3김씨는 1987년 대선에서 유권자들의 지지를 동원하기 위해 지역감정을 부추겼고, 이에 대해 특정 지역민들이 호응함으로써 정당-유권자간의 지역주의 선거연합이 형성되었다.<sup>3)</sup> 3김씨는 특정 지역민들의 전폭적인 지지에 근거하여 자신에게 정치자금이나 충성을 바치는 추종자들을 공천하여 공직에 진출시킬 수 있었고,

2) 민주화 이전까지만 해도 야당의 경우 당내 파벌경쟁이 존재했기 때문에 제왕적 총재는 나타나지 않았었다. 민주화를 계기로 야당이 분열되고 지역주의가 대두함에 따라 3김씨를 중심으로 정당의 사당화가 진행되었고, 이로부터 제왕적 총재가 나타났다.

3) 지역주의 선거연합의 형성과 변용 과정에 대한 연구로는 이갑윤(1998) 참조.

이렇게 하여 공직에 진출한 자들이 자신의 정치적 출세를 위해 3김 씨에게 더욱 충성을 바침으로써 정당의 사당적 지배구조는 한층 강화되었던 것이다. 그 결과 의회정치의 형해화, 정권의 비민주적 운영, 유권자들의 정당 불신 심화 등과 같은 폐해가 나타났음은 주지의 사실이다.

정당 지배구조의 민주화를 위한 제도개혁의 방향은 비교적 명확하다고 할 수 있다. 첫째는 1인 보스가 장악하고 있던 공직후보 공천권을 당원과 지지자들에게 되돌려주는 것이며, 둘째는 당 총재직을 폐지하고 당권-대권의 분리를 제도화함으로써 제왕적 총재·제왕적 대통령이 출현할 수 있는 제도적 기반을 없애는 것이며, 셋째는 당·정 분리의 실효성을 높이기 위해 국회의원의 행정부 장관 겸직을 금지하는 것이다. 16대 대선 과정에서 이미 이러한 방향으로의 제도개혁이 부분적으로 이루어졌으며, 앞으로 남겨진 과제는 국민참여 경선제를 국회의원 후보 공천과정에게까지 확대하는 것과 국회의원의 행정부 장관 겸직을 금지하는 것으로 요약될 수 있다.

국회의원 후보 공천과정의 민주화·투명화 방안으로 일반 유권자의 참여를 허용하는 국민참여 경선제(=개방식 예비선거제)의 도입을 많은 논자들이 주장하는 이유는, 우리의 현실에 비추어볼 때 당비를 내는 당원들에게만 투표권을 줄 경우, 현역 의원과 지역 유지들의 기득권만 강화될 뿐 아니라 당비 대납, 매수 등과 같은 금권 선거의 폐해마저 예상되기 때문이다. 국민참여 경선제를 도입한다고 해도, 지역구 유권자들의 관심과 참여가 저조할 경우, 앞에서 지적한 문제점은 그대로 남는다. 그러나 지역구 유권자들의 적극적인 참여를 이끌어낼 수만 있다면, 정치적 기득권 세력을 퇴출시키고 시민사회의 활력을 정치권에 불어넣을 수 있을 것이다. 낮은 참여율 문제는 사이버공간을 이용한 정치참여 유도나 우편투표나 전자투표 방식을 도입함으로써 어느 정도 개선할 수 있다. 또한 후보 난립에 따른 대표성 시비는 선호투표제<sup>4)</sup>의 도입을 통해 해결할 수 있

으며, 불순한 의도를 가진 타 정당 지지자들의 참여를 최소화하기 위해 이중참가를 금지하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다. 국민 참여 경선제의 도입을 모든 정당에게 강요할 수는 없지만, 국민의 세금으로 지급하는 국고보조금을 국민참여 경선제를 도입한 정당에게만 지급하도록 법제화하면, 결국 정당들이 자발적으로 이 제도를 도입하게 될 것이라는 주장도 있다(손호철 1998; 정진민 1999).

정당 지배구조 민주화 방안의 하나로 국회의원의 행정부 장관 겸직을 금지시켜야 한다고 강조하는 이유는, 이를 허용하는 한, 대통령 또는 유력한 차기 대권 후보에 대한 국회의원들의 충성 경쟁을 막을 길이 없기 때문이다. 아무리 당권과 대권을 분리해놓았다고 하더라도 국회의원들의 정치적 출세가 대통령의 인사권에 달려 있는 한, 대통령은 이를 수단으로 하여 집권당을 지배할 수 있고, 나아가 국회마저 지배할 수 있을 것이다. 국회의원의 장관 기용은 정치적 이유에 의한 장관의 잦은 교체와 정치가들의 관료 인사 개입을 불러와 행정부 관료조직의 기강을 문란하게 만들고 있다는 이유에서도 금지되어야 한다. 국회의원의 캐리어 루트와 행정부 고위 관료의 캐리어 루트를 제도적으로 분리시켜 놓을 때, 국회의원들은 대통령으로부터의 자율성을 지키면서 의정활동에 전념할 수 있고, 행정부 관료들도 탈정치화될 수 있는 것이다.

이상과 같은 방향으로 제도개혁이 이루어진다면, 국회의원 개개인의 자율성이 크게 신장되어 의회정치가 활성화될 수 있는 기반이 조성될 것이다. 의원이나 의원 지망생들은 보스 정치가나 중앙당 집행부에 로비를 하기보다는 선거구의 일반 유권자들에게 한 걸음

4) 선호투표제란 과반수 득표자를 확정하기 위한 결선투표제의 변형된 형태로서 투표자가 모든 후보자에 대해 지지하는 선호도에 따라 순위를 매겨 기표하는 투표방식이다. 먼저 1순위 지지표만을 집계한 1차 개표에서 과반수 득표자가 나오면 그가 후보로 확정되지만, 과반수 득표자가 없으면 2차 개표에 들어가 최저득표자를 탈락시키고 그의 표를 2순위로 기표된 후보자에게 분배하여 합산한다. 이러한 방식으로 과반수 득표자가 나올 때까지 개표를 계속하는 것이다.

더 가까이 가려고 노력할 것이다. 그러나 다음과 같은 부정적 현상도 나타날 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 일본의 사례에서 볼 수 있듯이, 의원이나 의원 지망생들이 자신의 선거구에 개인후원회를 조직하여 평상시부터 고객을 관리 유지하려고 할 수 있는데, 그럴 경우 고비용 정치구조가 형성될 가능성이 높다(김세걸 2003). 또한 국회의원들이 전국적 정치의 관점을 상실하고, 지역구의 작은 이익만을 추구하는 협소한 시야를 가질 수 있다. 나아가 하향식 공천제도 하에서 간혹 있었던 개혁 성향의 참신한 인물 영입이나 낡은 현역 의원들의 물갈이가 어려워질 수도 있다. 그러나 이와 같은 부작용이 있을 수 있다고 하여 의원이나 의원 지망생들로 하여금 오로지 보스 정치가의 눈치만을 보게 만드는 하향식 밀실공천 제도를 그대로 유지할 수는 없는 것이다.

다음으로 정당 개혁의 두 번째 쟁점인 정당조직의 재편 문제에 대해 검토해보도록 하자. 한국의 보수정당들은 기본적으로 인물 중심의 간부정당임에도 불구하고, 해방 후 좌익 정당들과 대결하는 과정에서 당원을 정당의 핵심 요소로 간주하는 대중정당의 외양을 갖추게 되었다.<sup>5)</sup> 이러한 전통 속에서 군부 권위주의 시대의 여당은 선거 때 동원하기 위해 거대한 수의 당원을 상시적으로 유지 관리 해왔고, 이에 맞서 야당도 당세를 과시하기 위해 당원 확대에 진력 해왔다. 그 결과 당비를 내지도 않고 평상시에는 아무런 활동도 하지 않는 허수의 당원들만 급증하였다.<sup>6)</sup> 이처럼 이념적·정책적 정체성을 결여한 채 물질적 수혜에 유인되어 선거 때만 동원되는 당원이 대부분인 정당을 ‘대중조직정당’과 구분하여 ‘대중동원형 정당’이라고 명명할 수 있을 것이다.

5) 대중조직정당으로서 사회주의정당의 출현은 간부정당에 머물던 보수당들의 대중정당화를 촉진하는 요인이 되었다. 이는 여러 나라에서 발견되는 보편적 현상이었다.

6) 2000년도 각당이 주장하는 전체 당원 중 중앙당에 당비를 낸 당원의 비율을 보면, 한나라당의 경우 260만 명 중 0.08%, 민주당의 경우 170만 명 중 0.02%, 자민련의 경우 140만 명 중 0.04%에 불과하다(박찬표 2003).

막대한 정치자금의 필요로 하는 대중동원형 정당의 고비용 저효율 구조는 그 동안 지속적인 비판의 대상이 되어왔지만 개선되지 않았다가 이번 16대 대선 과정에서 드러난 새로운 선거문화의 충격을 받고서야 비로소 개혁의 대상으로 부상하게 되었다. TV 토론을 통한 후보자간의 정책 대결, 인터넷을 통한 쌍방향 커뮤니케이션에 의한 여론 형성과 네티즌들의 오프라인 정치참여, 자원봉사자들의 자발적인 선거운동 등으로 특징지어지는 새로운 선거문화의 출현은 기존의 대중동원형 정당조직의 비효율성을 백일하에 드러냈다. 이러한 선거환경의 변화에 적응하기 위해 민주당과 한나라당 모두 중앙당의 축소와 지구당의 진성당원화 내지 폐지까지 고려한 원내 정당화·정책정당화를 개혁의 방향으로 표방하게 되었다. 기존의 위계적이고 경직된 중앙당 관료조직을 가지고는 더 이상 새로운 선거환경에 효과적으로 대처할 수 없다고 자각한 것이다.

그 동안 정당조직 개혁의 모델로서 유럽의 대중조직정당 모델과 미국의 선거전문가정당(electoral-professional party) 모델이 거론되어 왔다. 전자를 옹호하는 사람들은 한국 정당들의 무원칙한 이합집산을 지양하고 안정된 정당체계와 책임정당정치를 실현하기 위해서는 당의 정책적·이념적 정체성을 확립하고, 당비를 내는 진성당원들을 중심으로 지구당을 운영하며, 공직후보의 공천과 당 지도부의 선출을 상향식 의사결정방식으로 함으로써 당의 대중적 지지기반을 구축해야 한다고 주장한다(김수진 1996; 정대화 1998). 한편 미국식 선거전문가정당을 모델로 하여 정당조직 개혁을 추진할 경우, 정당의 구심력과 규율이 약화되어 국회의원들이 정치자금을 매개로 하여 개별적으로 특수 이익집단의 압력에 노출될 것이며, 국회의 입법 및 정책심의 과정이 조직화된 이익집단들에 의해 지배될 위험이 있다는 이유에서 한국의 정당조직 개혁은 대중조직정당 모델을 지향해야 한다는 주장도 있다(박찬표 2003).

이에 대해 선거전문가정당 모델을 옹호하는 사람들은, 당비를

내는 당원 중심의 대중조직정당은 산업화 시대에 노동계급에 기반을 둔 정당에게서나 찾아볼 수 있는 조직 형태이며, 오늘날과 같은 탈산업화 시대에는 사회계층의 다원화와 대중화·원자화가 급격히 진행되고 있기 때문에 동질적인 정치적 목표를 공유하면서 당비를 내는 당원을 조직적으로 확보한다는 것은 매우 어려운 일이며 비현실적이라고 본다. 특히 노동계급과 같은 특정 계층에 기반을 둔 정당이 아니라, 다양한 계층의 유권자들로부터 폭 넓게 지지를 동원하려고 하는 포괄정당의 경우 그것은 더욱 어려운 일이다. 민주주의가 제도화되고 선거의 중요성이 더욱 높아짐에 따라, 그러면서도 유권자들의 정당일체감이 약화되고 투표의 변이성이 증가함에 따라 기존의 대중조직정당들도 점차 포괄적 선거전문가정당으로 변해가고 있는 것이 일반적인 추세이다. 한국사회도 탈산업화 시대에 접어들고 있기 때문에 이러한 추세에서 예외가 아니며, 따라서 한국의 정당조직도 포괄적 선거전문가정당으로 개편되어야 한다는 것이 이들의 주장이다(정진민 1998; 김용호 2001).

선거전문가정당이란 선거에서의 승리를 위해 정책 개발에 치중하는 소규모의 경량급 정당을 말한다. 정당지도자와 원내의원들, 공식 진출을 희망하는 예비엘리트집단, 각 정책분야별로 전문적 지식을 갖춘 전문가들, 그 정당을 지지하는 이익집단이나 시민단체의 대표들, 그리고 여론조사 전문가와 대중매체 활용 전문가 등이 중심이 되어 당을 운영한다. 정당의 핵심은 당원이 아니라 지지자다(Panebianco 1988). 따라서 고비용 정치를 유발하는 지구당 제도를 폐지하고, 대신 의원이나 후보자들의 개인사무실이나 후원회 연락사무소를 두어 평상시에는 민원 접수창구로 이용하고, 선거 시에는 선거운동본부로 이용한다. 당의 공직후보 공천은 일반 유권자들의 참여를 보장하는 개방식 예비선거제로 하며, 당 조직과 운영에서 원외정당적 요소(당무회의, 지도위원회, 사무총장, 정책위 등)를 대폭 제거하고, 원내정당 중심(전당대회-당 대표-원내총무) 체제로

재편한다. 이것이 선거전문가정당으로의 정당조직 개편을 주장하는 사람들의 기본 구상이다.

위에서 제시한 선진적인 정당조직의 두 모델 가운데 어느 것을 지향해야 한다고 일률적으로 말할 수는 없다. 민주노동당처럼 노동 계급에 지지 기반을 두고 그들의 이익을 제도권 내에 표출할 것을 목표로 삼고 있는 정당은 당연히 당비를 내는 당원 중심의 대중조직정당을 지향할 것이며, 그러한 방향으로 발전해갈 것이다. 그러나 선거에서의 승리를 위해 포괄정당을 지향하고 있는 민주당이나 한나라당은 미디어·인터넷 선거운동 시대에 적응하기 위해 선거전문가정당을 지향할 가능성이 높다. 더구나 이들 정당은 이념에 얽매이지 않는 실용주의적 정당이고, 진성당원도 별로 없고, 제도화의 수준도 낮기 때문에 선거전문가정당으로의 전환이 용이하다. 다만 기존의 지구당 조직은 의원이나 의원 지망생들의 개인후원회 조직으로 형태만 바꾸어 존속할 가능성이 높기 때문에 고비용 정치구조의 청산은 쉽지 않을 것으로 전망된다.

한국의 기성 대정당들이 정당 지배구조를 민주화하고 정당조직을 선거전문가정당·원내정당으로 개편할 경우, 정당의 규율은 상대적으로 약화되고 의원 개개인의 자율성은 크게 신장될 것이다. 이는 다당제와 대통령제가 조합을 이루고 있는 우리의 정치현실을 감안할 때, 바람직한 발전 방향이라고 생각한다. 의원내각제 하에서는 정당체계의 안정과 책임정당정치의 실현을 위해 정당의 규율이 강한 것이 바람직하지만, 분점정부가 흔히 나타날 수 있는 대통령제 하에서는 정당의 규율이 약한 편이 대통령과 의회의 교착 상태를 타개하는 데 유리하기 때문이다. 더구나 지금까지 한국 정당의 규율은 1인 보스의 공천권 독점에 의해 강화되어왔기 때문에 정당 지배구조의 민주화에 따른 정당 규율의 약화는 어느 정도 필연적이며, 이를 부정적으로 볼 필요는 없다. 정당의 강한 규율이 국회의원들의 자율적이고 생산적인 입법 활동을 방해하고 국회를 비생산적

인 정쟁의 장으로 전락시켜 왔다는 점을 반성해볼 때, 정당 규율의 약화는 오히려 의회정치의 활성화에 기여할 것으로 보인다.

### III. 쟁점 2 : 선거제도 개정

선거제도 개정에 대한 논의에 앞서 분명히 지적해두고 싶은 것은, 정당 개혁의 필요성과 방향에 대해서는 어느 정도 합의가 형성되어 있지만, 선거제도 개정의 필요성과 방향에 대해서는 합의 도출이 쉽지 않을 것이라는 점이다. “지역주의를 완화해야한다”는 명제에 대해선 아무도 이의를 제기하지 않겠지만, 지역주의가 현행 국회의원선거제도(이하 선거제도) 때문에 생겨난 것도 아니고 선거제도를 바꾼다고 해서 크게 완화될 것으로 기대되지도 않기 때문에 “지역주의를 완화하기 위해 선거제도 개정이 필요하다”는 논리는 명분과 설득력이 약하다. 더구나 선거제도는 국민의 지지를 의석으로 전환시키는 과정에서 특정 정당에게 유리하거나 불리하게 작용할 수 있기 때문에 제도개혁을 요구하는 사회의 압력이 고조되지 않는 한 정당들 간의 합의 도출이 어렵다.

따라서 선거제도 개정에 대한 논의를 실효성 있게 진행하기 위해서는 다음 세 가지 사항을 고려해야 한다. 첫째, 현행 제도의 문제점을 시정하는 것으로부터 시작해야 하며, 둘째, 현실적으로 개정협상의 주체가 될 수밖에 없는 기성 대정당들이 합의할 수 있는 범위 내에서 대안을 강구해야 하며, 셋째, 다른 제도들—정부 형태 및 정당제—과의 정합성을 고려하여 대안을 선택해야 한다는 것이다. 아무리 이상적인 제도 모델이 있다고 해도 위의 조건들을 충족시키지 못하면 공허한 논의가 되고 말 것이다.

먼저 현행 선거제도의 문제점부터 지적한다면, 아직도 권위주의 시대의 유물인 전국구 제도가 소선거구제와 함께 병존하고 있다는 것이다. 전국구 제도는 권위주의 정권이 유권자의 의사와는 상관없

이 인위적으로 국회의 다수파를 만들어내기 위해 고안해낸 제도이다. 이것은 결코 비례대표제가 아니며, 단지 제1당에게 프리미엄의석을 주기 위한 보너스 제도에 불과한 것이다.<sup>7)</sup> 이 제도는 명망 있는 정치신인이나 각계의 직능 대표를 충원하기 위해 만들었다는 명분과는 달리, 실제로는 정당의 1인 보스에 대한 개인적 충성이나 정치자금의 헌납에 대한 보상으로 특정인에게 의원직을 선사하는 데 이용되어 왔을 뿐이다. 따라서 이러한 비민주적인 제도는 선거제도의 전면적인 개정 여부와 관계없이 2004년 4월 총선 전에 반드시 폐지되어야 할 것이다.

다음으로 현행 소선거구제와 지역주의 선거연합의 관계에 대해 살펴보도록 하자. 한 선거구에서 최고득표자 1명만 당선되고 2위 이하의 후보자에게 던진 표는 모두 사표로 처리되고 마는 소선거구제 하에서는 일반적으로 대정당은 과대 대표되고 중소정당은 과소 대표되기 때문에 대정당을 중심으로 양당제가 형성되는 경향이 있다고 한다(Duverger 1954). 즉 소선거구제는 유권자의 다양한 선호를 의회의 의석수로 전환시키는 데에는 부적절한 제도이지만, 사회적 균열이 약한 동질적인 사회에서 양당제를 중심으로 다수결 민주주의를 운영하는 데에는 적합한 제도라고 할 수 있다(Lijphart 1984). 그러나 소선거구제 하에서도 특정 정당에 대한 지지가 특정 지역에 집중되어 있으면, 그 정당은 전국적 득표율이 낮아도 특정 지역의 의석을 독차지함으로써 지역정당으로 생존할 수 있게 된다.

한국에서는 민주화 이전까지만 해도 권위주의적 여당과 이에

---

7) 전국구 제도는 제3공화국 때 처음 도입되었는데, 전체의석의 1/4을 전국구에 배당하고, 제1당의 득표율이 50% 미만이면 전국구 의석의 1/2을, 50% 이상이면 2/3를 차지할 수 있게 하였다. 전두환 정권 때는 의석수를 기준으로 제1당이 무조건 전국구 의석의 2/3를 차지하도록 했다. 노태우 정권 때는 제1당이 지역구에서 1/2 이상의 의석을 차지할 경우 전국구 의석은 각 당의 의석수에 따라 비례적으로 배분하고, 만약 제1당이 지역구에서 1/2에 미달할 경우 "정치안정화"라는 명분 하에 전국구 의석의 1/2을 배정하도록 하였다. 김영삼 정권 때부터는 전국구 의석을 각 당의 지역구 득표율에 따라 비례적으로 배분하도록 하였다(최한수 1996).

맞서는 통합야당의 형태로 양당제가 지속되었으나, 민주화 이후 3김씨의 권력경쟁을 계기로 하여 지역주의 선거연합이 형성된 다음부터는 지역주의 다당제가 나타나게 되었다. 소선거구제가 지역주의 선거연합을 가져온 것은 아니지만, 일단 지역주의 선거연합이 형성된 상황에서는 소선거구제의 유지에 이해관계를 갖는 정당과 의원들이 나타나기 마련이다. 특정 지역의 의석을 독점함으로써 전국적 득표율에 비해 더 많은 의석을 배분받을 수 있는 정당이나, 지역주의가 강한 지역의 지배정당에 소속된 의원들의 경우가 그렇다. 이에 대해 지역분할 구도로 인해 전국적 대표성에 손상을 입기 쉬운 집권세력이나, 기성 보수정당과의 정책적 차별성을 부각시키면서 의회에 진입하려고 하는 신생 진보정당은 소수 의견의 정치적 표출을 억압하고 있는 현행 소선거구제에 대해 불만을 품게 된다. 이들은 소수의 지지라도 사표로 처리되지 않고 의석으로 연결될 수 있는 중대선거구제나 정당명부식 비례대표제를 선호하게 된다. 이들 제도의 예상되는 효과를 좀 더 구체적으로 검토해보도록 하자.

선거구의 크기를 기준으로 분류한 중대선거구제는 투표방식과 의석배분방식에 따라 다시 다양한 제도들로 세분될 수 있는데, 여기서는 대표적 모델로 단기(單記) 비이양식 중선거구제와 정당명부식 비례대표제에 대해 살펴보도록 한다. 단기 비이양식 중선거구제란 한 선거구에서 후보자기표식으로 보통 3~6인의 국회의원을 득표순에 따라 선출하는 제도인데, 득표율의 의석률로의 전환 효과가 소선거구제와 비례대표제의 중간 정도라고 하여 준비례대표제라고도 불린다(三宅一郎 1995). 이 제도는 사표를 어느 정도 방지하는 효과가 있기 때문에 신생 중소정당의 의회 진입 비용을 낮추고, 지역주의가 상대적으로 약한 지역에서는 그 지역의 지배정당 이외의 정당에게도 의석 획득의 기회를 줄 수 있다. 그러나 지역주의가 강한 지역에서는 그 지역의 지배정당이 한 선거구 내에서 소지역주의에 기초하여 후보들을 공천하면 지지표를 합리적으로 분할할 수 있

기 때문에 타 지역 지배정당의 의석 획득 가능성을 봉쇄할 수도 있다. 이처럼 각 지역 지지자들의 표 응집력의 비대칭성으로 인해 이 제도의 도입으로 손해를 보는 정당과 이익을 보는 정당이 확연히 나뉘질 수 있기 때문에 제도 도입을 위한 협상 자체가 어려울 것으로 전망된다.<sup>8)</sup>

더구나 중선거구제는, 일본의 경험을 통해 볼 때, 많은 부작용을 낳을 수 있는 제도이다. 이 제도 하에서 의회의 과반수이상 의석을 획득하고자 하는 정당은 한 선거구에서 복수의 의원을 당선시켜야 하기 때문에 복수의 후보를 공천하게 되고, 이로 인해 같은 당 후보들끼리 득표 경쟁을 해야 한다. 그 결과 정당 간의 정책대결이 쇠퇴하고, 후보자 간의 인물경쟁·이익제공경쟁이 일반화된다. 후보자들은 개인후원회를 조직해 평소부터 자신의 고객을 관리 유지해야 하기 때문에 많은 정치자금에 소요되고, 그로 인해 정치부패가 일상화되기 쉽다(김세걸 2003). 이러한 문제점 때문에 이 제도는 일본에서도 폐기되었다. 지역주의를 완화하기 위해 이처럼 실패한 제도까지 검토할 필요는 없을 것이다.

이에 비해 정당명부식 비례대표제는 득표율에 따라 의석을 배분하기 때문에 사표를 방지하는 효과가 훨씬 크고, 상대적 소수의 지지로도 의석 획득이 가능하며, 또한 후보자 본위의 선거가 아니라 정당 본위의 선거를 유도하기 때문에 정당 간의 정책대결을 활성화시킬 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 제도의 도입이 한국의 지역정당 구도에 미치는 효과는 양면적이라고 할 수 있다. 한편으로는 소선거구제 하에서 사표로 처리된 그 지역의 비(非)지배정당에 대한 지지표들이 부활하여 약간의 의석으로 전환됨으로써 지역별 의석 독점 현상을 조금 완화할 수도 있을 것이다. 그러나 다른 한편 후보자에게 투표하는 것이 아니라 정당에게 투표함에 따라 몰

8) 최근 한나라당이 민주당의 중대선거구제 제의에 대해 부정적인 입장을 보이고 있는 것은 호남지역에 비해 영남지역 지지자들의 표 응집력이 상대적으로 약하다고 판단하고 있기 때문이다.

표 현상을 더욱 강화할 수도 있다. 즉 지역주의 선거연합이 지난 15년 동안 지속되는 과정에서 특정 정당과 지역민 간에 정당일체감이 형성되어 있기 때문에 후보자 요인이 작용할 여지가 없는 정당명부식 투표를 하게 되면 그 지역 지배정당의 득표 독점 현상이 더욱 강화될 수도 있다는 것이다.<sup>9)</sup> 따라서 정당명부식 비례대표제의 도입이 지역주의를 약화시킬 것이라는 기대는 다소 성급한 것이다.

그러나 장기적으로 보면, 정당명부식 비례대표제의 도입은 정계 재편을 추동함으로써 지역주의 선거연합을 해체하는 데 기여할 수 있을 것이다. 즉 이 제도는 소선거구제 하에서 전략적 투표를 위해 억제되었던 유권자들의 다양한 선호를 자유롭게 표출시킴으로써 새로운 정당의 출현이나 기성 정당의 분열을 촉진할 수 있다. 예컨대, 민주노동당과 같은 노동자정당이나 환경이나 세금문제를 이슈로 제기하는 단일쟁점정당(single issue party)이 등장하여 의회 진입에 성공할 수 있을 것이다. 또한 기성 정당 내의 개혁파 의원이나 보수파 의원들이 자신의 이데올로기적 성향에 따라 재결집하여 새로운 정당을 만들어도 의회에 진입할 수 있기 때문에 보수일변도의 정당시스템이 이데올로기와 정책별로 다원화된 정당시스템으로 재편될 가능성도 높다. 나아가 이 제도는 정당 간의 정책대결을 활성화시킬 것이고, 이는 결국 유권자들로 하여금 정책쟁점투표를 하도록 유도함으로써 지역주의적 투표 성향을 약화시키는 데 기여할 것이다(이갑윤 1998).

이러한 긍정적인 기대 효과에도 불구하고, 이 제도는 규율이 강한 정당과 다당제 의회를 초래하는 경향이 있기 때문에 과연 우리가 현재 채택하고 있는 대통령제 권력구조와 잘 조화를 이룰 수 있을 것인가 하는 의문이 남는다. 일반적으로 대통령제는 규율이 강

9) 16대 대선에서 노무현 후보가 부산에서 29.7%, 경남에서 26.6%를 획득하는 등 영남지역에서 선전할 수 있었던 것도 투표결정에서 후보자 요인이 작용했기 때문이다. 만약 정당지지 요인만으로 투표결정이 이루어졌다면, 민주당이 그 정도의 득표를 할 수 있을 것인지는 의문이다.

한 정당들로 구성된 다당제 의회보다는 규율이 약한 정당들로 구성된 양당제 의회와 제도적 정합성이 더 높은 것으로 알려져 있다(Mainwaring 1993; Linz and Valenzuela, eds. 1994). 대통령제 하에서 규율이 강한 정당들로 구성된 다당제 의회가 출현하여 분점정부를 형성할 경우, 대통령과 의회의 대립은 국정 마비와 정국 혼란을 초래할 가능성이 높다. 따라서 정당명부식 비례대표제는 그 자체로서는 여러 가지 장점을 가진 선진적인 선거제도이지만, 우리가 대통령제를 채택하고 있는 한, 그것의 도입 문제는 신중히 검토해야 할 것이다. 더구나 소선거구제에 익숙한 우리 국회의원들이 자신의 재선 가능성에 불확실성을 증가시킬 새로운 선거제도의 도입에 대해 소극적일 것이기 때문에 현실적으로 이 제도의 도입 가능성은 낮다고 하겠다.

그러면 현행 선거제도의 문제점을 해결하면서도 다른 제도들과의 정합성을 유지할 수 있고, 또한 기성 정당들 간의 합의를 이끌어 내기 쉬운 대안 모델은 없는가? 이에 대해 이 글은 소선거구제와 비례대표제를 절충한 소선거구·비례대표 병립제를 제안한다. 이 제도는 유권자가 1인 2표를 가지고, 한 표는 소선거구의 후보자에게 투표하고, 다른 한 표는 비례대표구의 정당에게 투표하는 제도이다.<sup>10)</sup> 소선거구에서는 각 정당의 득표율과 관계없이 최다득표자가 당선되고, 비례대표구에서는 각 정당의 득표율에 따라 동트(d'Hondt)식 등으로 의석수가 배분된 다음, 정당명부의 순위에 따라 당선자가 확정된다.

이 제도가 정당제의 유형에 미치는 효과는 전체 의석수를 소선거구와 비례대표구에 어떤 비율로 배정할 것인가에 달려 있다. 소선거구의 비중이 커지면 양당제로의 압력이 커질 것이고, 반대로 비례대표구의 비중이 커지면 다당제로의 압력이 커질 것이다. 그러

10) 이와 같은 입장을 취하고 있는 글로는 조기숙(1998); 장 훈(2000) 등이 있다. 이 제도는 1994년 일본에서 정치개혁의 일환으로 채택된 바, 제도개혁의 배경과 효과에 대해선 김세걸(1999) 참조.

나 분명한 것은 어떤 경우에도 비례대표제적 요소 때문에 소수 의견의 정치적 표출이 가능해진다는 점이다. 즉 특정 지역에서 그 지역의 비(非)지배정당이나 신생 중소정당이 의석을 획득할 수 있는 가능성이 열린다는 것이다. 그러면서도 이 제도는 소선거구제를 유지하고 있기 때문에 대정당을 중심으로 통합의 구심력이 작용하게 된다. 따라서 정당제의 다당화·파편화가 어느 선에서 저지되고, 정권교대가 가능한 2개의 대정당과 2~3개의 소정당으로 구성된 양당제적 구조를 가진 다당제가 나타날 가능성이 높다. 이러한 구조의 정당제가 현행 대통령제와 얼마나 잘 조화를 이룰 수 있는지는 정당 개혁의 성과와 대통령의 리더십 여부에 달려 있다고 하겠다.

이 제도의 장점을 하나 더 든다면, 제도 변경에 드는 비용이 그리 크지 않기 때문에 기성 정당들 간의 합의 도출이 수월할 것이라는 점이다. 이 제도는 현행 선거제도 가운데 소선거구제 부분은 그대로 두고, 전국구 제도를 폐지하는 대신 약간의 의원 정수를 늘려 비례대표제 부분을 신설하고, 1인 2표제를 도입하면 되는 것이다. 기존의 소선거구제가 유지되기 때문에 현역 의원들의 저항도 적을 것이고, 신설되는 비례대표제 부분을 둘러싼 정당들 간의 이해관계 조정도 그리 어렵지 않을 것이다. 다만 주의해야 할 점은 일본에서처럼 후보자들이 소선거구와 비례대표구에 중복 입후보하는 것을 허용해서는 안 된다는 것이다. 현역 의원들의 득권을 보장하기 위해 편의적으로 도입한 중복 입후보제로 인해 소선거구에서 유권자의 심판을 받아 탈락한 후보가 비례대표구에서 정당명부의 상위에 위치함으로써 부활 당선되는 것은 유권자를 우롱하는 처사이기 때문이다.

끝으로 한 마디 부언하면, 선거제도 개정은 어디까지나 민의의 올바른 반응을 위해 소수 의견의 정치적 표출을 억압하는 제도를 바로 잡는다는 목적에서 접근해야 한다는 것이다. 지역주의 선거연합의 형성과 선거제도 간에는 직접적인 인과관계가 없기 때문에 선

거제도의 개정을 통해 지역주의 선거연합을 완화시키려는 노력은 한계가 있을 수밖에 없다. 지역주의 선거연합을 완화시키려면, 차라리 그것의 형성 원인을 제공한 '3김 정치'—보스 정치, 지역편중인사, 지역감정의 정치적 동원 등—를 청산하는 것으로부터 출발해야 한다. 그러다 보면 기존의 지역균열이 약화되고 새로운 균열—예컨대, 세대간의 문화적 균열 등—을 중심으로 유권자들의 재편성(realignment)이 일어날 수도 있는 것이다.

#### IV. 쟁점 3 : 권력구조 개편

권력구조 개편 논의의 쟁점은 다음 두 가지로 요약될 수 있다. 하나는 1인 독재체제의 제도유산인 제왕적 대통령제의 부작용을 어떻게 시정할 것인가의 문제이고, 다른 하나는 지역균열 구도와 다당제 하에서 국민통합을 달성하면서 정국을 안정적으로 운영할 수 있는 권력구조는 무엇인가의 문제이다. 전자는 정당 개혁이나 권력 운영 방식의 개선을 통해 어느 정도 해결할 수 있는 문제이지만, 후자는 헌법개정까지 요구되는 사안이다. 이미 후자와 관련하여 정치권 안팎에서는 의원내각제나 분권형 대통령제, 또는 4년 중임 정·부통령제 등이 대안적 모델로 거론되고 있다.

이 글은 먼저 현행 대통령제의 문제점을 지적하면서 가장 적은 비용으로 문제를 해결할 수 있는 방안을 검토할 것이다. 이를 통해 이 글은 4년 중임 정·부통령제로의 개헌이 우리의 주어진 현실에 비추어볼 때 가장 합리적인 대안임을 강조할 것이다. 그리고 나서 의원내각제나 분권형 대통령제로의 개헌에 반대하는 이유를 설명할 것이다. 논의는 당연히 우리 현실의 구체적인 맥락을 강조하면서 전개될 것이다. 다른 나라의 경험을 참고하는 것은 중요하지만, 제도 변경에 드는 현실적인 비용을 고려하지 않은 채 추상적인 이론 수준에서 어떤 제도가 바람직하다는 식의 논의는 비생산적이기

때문이다.

현행 대통령제의 가장 큰 문제점은 국회가 그 본래의 기능인 입법·정책심의·행정부 감시 등의 기능을 제대로 수행하지 못한 채 단지 차기 대권을 둘러싼 정쟁의 장으로 전락하고 있다는 점이다. 집권당 의원들은 대통령의 정책을 무조건 지지하는 역할을 담당하고 있으며, 비집권당 의원들은 대통령의 실정을 유도하기 위해 ‘반대를 위한 반대’를 일삼고 있는 것이 지금까지의 현실이었다. 이는 대통령에게 너무 많은 권력이 집중되어 있어 차기 대권을 장악하는 것이 모든 정당의 일차적인 과제가 되고 있기 때문이다. 이로부터 대통령의 권력을 분산시키기 위한 방안으로 분권형 대통령제 등이 거론되고 있지만, 그 이전에 정당 개혁과 국회 개혁 등을 통해 대통령과 의회의 관계를 정상화하는 것이 필요하다. 대통령의 집권당 총재 겸직과 공식후보 공천권 장악, 그리고 국회의원의 장관 기용 등이 대통령이나 유력한 차기 대권 후보에 대한 국회의원들의 종속을 가져와 위와 같은 문제를 야기하고 있기 때문에 현행 대통령제의 의원내각제적 요소를 제거하고 정당 지배구조를 민주화하는 것이 문제 해결의 지름길인 것이다.

현행 대통령제의 두 번째 문제점은 대통령의 공식적·비공식적 인사권이 매우 광범위하기 때문에 대통령이 이를 수단으로 하여 국가와 사회 전반에 걸쳐 임의적인 권력을 행사할 수 있다는 점이다. 특히 검찰, 국세청, 감사원 등과 같은 사정기관의 제도적 자율성이 낮기 때문에 대통령은 이들 기관의 최고책임자에 대한 인사권을 통해 사법부의 영역에까지 지대한 영향력을 행사할 수 있다(전성철 2001). 예컨대, 대통령은 이들 사정기관을 동원하여 비리 혐의가 있는 자는 누구든지 법정에 세울 수 있는 권력을 갖고 있다.<sup>11)</sup> 이처럼

11) 예컨대, 조세 행정의 투명성이 확립되어 있지 않은 상태에서 많은 기업들이 하나의 관행으로 탈세를 자행하고 있기 때문에 국세청의 세무조사로부터 자유로울 수 있는 기업은 그리 많지 않을 것이다. 이러한 상황에서 대통령은 임의적으로 세무조사를 지시함으로써 탈세 혐의 기업인들을 언제든지 법정에 세울 수 있다는 것이다.

임의적인 권력 행사의 여지가 많기 때문에 인사 문제를 둘러싼 잡음과 대통령 측근들의 권력형 비리, 검찰 수사나 국세청 세무조사의 공정성에 대한 시비 등이 끊이지 않는 것이다. 이는 권력구조의 변경을 통해 해결할 수 있는 문제가 아니라, 권력 운영 방식의 개선과 주요 국가기관들의 제도적 독립성을 강화함으로써 해결해야 할 문제이다.

현행 대통령제의 세 번째 문제점으로 거론되고 있는 것은 현 제도가 지역균열 구도와 다당제로 특징지어지는 우리의 정치현실에서 제대로 기능하기 어렵다는 것이다. 이번 16대 대선을 제외하면, 민주화 이후 치러진 세 번의 대선에서 유효경쟁력을 가진 3인 이상의 후보가 경쟁했기 때문에 유권자의 과반수이상 혹은 그에 근접한 지지를 획득한 대통령이 나타나지 않았다. 특히 지역균열 구도로 인해 특정 지역의 몰표와 특정 지역의 거부가 계속됨으로써 대통령의 전국적 대표성과 정통성이 크게 손상되고 있기 때문에 이러한 현상을 개선하기 위해 권력구조의 개편이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 또한 대통령제 하에서 분점정부는 자연스러운 현상이지만, 다당제 의회의 출현으로 인해 분점정부가 일상화될 가능성이 높기 때문에 소수와 대통령과 의회 다수파의 대립을 항구적으로 해결할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다는 주장도 있다. 그 밖에 현행 대통령제가 5년 단임이기 때문에 대통령의 레임덕 현상이 너무 빨리 와서 중장기적 프로젝트를 일관되게 추진하기 어렵다는 지적도 있고, 대통령선거와 국회의원선거의 시기적 불일치로 인해 분점정부 현상이 더 강화되고 있다는 주장도 있다.

세 번째로 거론되고 있는 일련의 문제들을 가장 적은 비용으로 가장 효과적으로 해결할 수 있는 방안은 4년 중임 정·부통령제로 전환하는 것이다. 이 제도는 정·부통령의 런닝메이트를 통해 선거에서의 지역대결 구도를 완화할 수도 있고, 다당제 하에서 다수파를 형성하기 위한 정당간의 연합을 선거 전에 공개적으로 진행하여

유권자의 심판을 받을 수도 있으며, 대통령과 부통령 간의 권력분점을 제도화함으로써 대통령 1인에게 지니친 권력집중 문제도 해결할 수 있기 때문이다.<sup>12)</sup> 나아가 조기 레임덕 문제와 대선-총선의 시기적 불일치로부터 발생하는 문제도 자연스럽게 해결할 수 있을 것이다. 또한 이 제도는 현행 제도의 연장선상에 있기 때문에 제도 전환에 따르는 혼란과 불확실성을 줄일 수 있고, 이미 형성되어 있는 다른 제도들—의회, 정당, 선거제도, 관료제 등—과의 정합성도 높다. 이러한 이유에서 이 글은 현행 대통령제의 문제점을 시정 보완하기 위해 권력구조를 개편하려고 한다면, 4년 중임 정·부통령 제로 해야 한다고 주장한다.

이 글이 4년 중임 정·부통령제를 지지하는 또 다른 이유는 우리의 정치현실에 비추어볼 때 의원내각제나 분권형 대통령제를 채택할 경우 심각한 정치적 부작용이 예상되기 때문이다. 먼저 의원내각제의 경우를 보도록 하자. 의원내각제의 가장 큰 특징은 권력이 국회의원들에게 분산되어 있다는 것이다. 의원내각제에서는 의회의 다수파가 의회와 내각의 권력을 모두 장악하게 되는데, 만약 다수파 연합에 참가하고 있는 정당이나 파벌이 그로부터 이탈하면 다수파 연합은 붕괴되고 만다. 따라서 다수파 연합을 유지하기 위해서는 여기에 참가하는 세력들에게 그 수에 비례하여 권력의 지분을 인정해주어야 한다. 이처럼 의원내각제는 권력융합의 제도인 동시에 권력분점의 제도이기도 한 것이다. 바로 이러한 이유에서 국회의원들은 권력분립의 제도이면서도 권력독점의 제도인 대통령제보다도 의원내각제를 태생적으로 더 선호하게 되는 것이다. 특히 다당제 구도 하에서 연립정권 구성의 캐스팅보트를 쥐고 있는 소수파 세력들은 의원내각제에서 자신의 권력을 극대화할 수 있기 때문

12) 1997년 대선에서의 DJP 연합이나 2002년 대선에서의 노무현-정몽준 후보단일화는 한국의 대통령제가 지역균열 구도와 다당제 상황에 적응해가는 모습을 보여준 것이다. 그러나 이 경우 대통령후보의 다른 한 쪽 파트너의 위상이 법적으로 보장되지 않기 때문에 두 정당 간의 연합은 불안정한 것이었다. 정·부통령 런닝메이트제를 도입하면, 이러한 문제점을 극복할 수 있을 것이다.

에 어느 집단보다도 이를 선호하게 된다.<sup>13)</sup>

의원내각제는 이와 같은 제도적 특성을 갖고 있기 때문에 이를 한국에 도입하게 되면, 보스정치·파벌정치·지역정당 등으로 특징지어지는 '3김 없는 3김 정치'를 제도화하고 영속화할 가능성이 높다. 왜냐하면, 한국의 대다수 국회의원들은 이념과 정책에 따라 정파를 구성하는 것이 아니라, 연고와 실리에 따라 정파를 구성하고 있기 때문이다. 이런 정치적 풍토에서는 정치자금과 특정 지역의 표를 동원할 수 있는 보스 정치가를 중심으로 파벌이 형성되고, 파벌들의 연합으로 정당이 구성되고, 정당이나 파벌들의 합종연횡으로 정권이 구성되고 수상이 결정되기 쉽다(김용복 1999). 현행 소선거구제 하에서 유권자들은 자기 선거구의 국회의원을 직접 선출할 수는 있지만, 정권을 담당할 정당이나 수상을 직접 선택할 수는 없다.<sup>14)</sup> 이러한 과정을 통해 탄생한 수상은 직접 국민에게 책임을 지는 정치를 할 수 없다. 중요한 정치적 결정은 다수파 연합을 구성하는 정당이나 파벌들의 이해관계의 조정 위에서 이루어질 수밖에 없다. 좋게 보면 대화와 타협의 정치를 구현하는 것이지만, 나쁘게 보면 담합과 나눠먹기의 정치를 하게 되는 것이다.

이 글이 의원내각제의 도입을 반대하는 것은 정당이나 파벌들의 잦은 이합집산으로 인한 정국 불안정을 우려해서가 아니다. 오히려 그 반대이다. 노태우 정권 때의 '3당 합당' 경험이나 우리와 비슷한 정치문화를 갖고 있는 일본의 경험에 비추어볼 때, 의원내각제의 도입은 한국의 정당제를 일당우위 정당제로 변질시킬 가능성이 높다고 보기 때문이다. 현재 한국의 기성 정당들은 상호간의 이

13) 자민련의 내각제 주장이나, 최근 정권 탈환에 실패한 한나라당 내 일각에서 내각제 주장이 터져 나오고 있는 것은 바로 권력분점예의 욕구 때문이다.

14) 물론 정당명부식 비례대표제를 도입하고, 선거 전에 정당간의 연합과 차기 수상 후보를 국민들 앞에 공표하게 하면, 유권자들이 정권을 맡길 정당과 수상을 직접 선택할 수 있을 것이다. 그러나 앞 절에서 지적했듯이, 현재의 한국적 상황에서 정당명부식 투표방식을 채택하게 되면, 지역균열 구도를 더욱 고착화시킬 위험이 있다.

념적·정책적 차이가 거의 없는 포괄정당들이기 때문에, 의원내각제가 도입되면 이들이 지역화합을 이룬다는 명분 하에 중도보수·중도개혁 노선의 거대한 통합정당을 구성하여 만년여당으로 군림할 가능성을 배제할 수 없다. 만약 이러한 일당우위 정당제가 나타난다면 정국은 안정되겠지만, 국민들의 정치 무관심은 더욱 커지고, 정치는 정치가들만의 향연이 되고 말 것이다.

국회의원과 대통령의 정치적 동기와 역할을 비교해보아도, 끊임 없는 구조개혁의 과제를 안고 있는 한국적 상황에서는 의원내각제보다 대통령제가 국민들의 요구에 더 잘 부응할 수 있다고 생각한다. 국회의원들은 자신의 재선을 최우선시할 수밖에 없기 때문에 자신에게 정치자금을 제공하거나 조직화된 표를 동원해주는 이익집단과 보스 정치가에게 종속될 수밖에 없다. 또한 선거구민의 지지만으로 당선되기 때문에 전국적 이익보다는 자기 선거구의 이익을 우선적으로 고려하게 된다. 따라서 이들은 국가적 차원의 중장기적 과제에는 관심이 없고, 자신의 지지집단의 기득권을 침해하는 구조개혁에 대해서는 ‘총론 찬성, 각론 반대’ 식으로 저항하기 쉽다.<sup>15)</sup>

이에 비해 대통령은 전국적이고 대중적인 지지를 얻어야 당선될 수 있고 또한 자신의 권력을 유지할 수 있기 때문에 협소한 선거구의 이익이나 특수 이익집단의 이익보다는 국민적 이익을 우선시하게 된다. 대통령은 재벌이나 거대 이익집단의 압력에 맞설 수 있는 강력한 권력을 갖고 있기 때문에 정책결정과정에서 이들의 영향력을 차단할 수 있으며, 임기 후 정치권에서 퇴장하기 때문에 역사에 남는 위대한 업적을 성취하려는 유인을 갖게 된다. 따라서 대통령은 국가적 차원의 중장기적 프로젝트를 추진하려고 하며, 구조개혁에 적극적이다. 또한 대통령은 의회·관료제·이익집단 간에 형성된 ‘철의 삼각형’들을 우회하여 ‘조직화되지 못한 다수’의 이익을

15) 일본에서 구조개혁이 지연되고 있는 것은 특수 이익집단의 기득권 옹호에 앞장서고 있는 자민당 국회의원들의 ‘총론 찬성, 각론 반대’ 식 저항 때문이다.

정책과정에 투입하는 '기업가형 정치가(political entrepreneur)'로서의 역할을 수행하게 된다.<sup>16)</sup> 한국의 대통령들이 개인적인 이데올로기적 성향과는 관계없이 누구나 개혁을 표방하면서 등장하여 실제로 여러 부문에 걸쳐 개혁을 추진해온 것은 결코 우연이 아니다. 이상과 같은 이유에서 이 글은 의원내각제의 도입을 반대하고, 대통령제의 유지를 주장하는 것이다.

끝으로 분권형 대통령제에 대해 간단히 논평하고자 한다. 앞으로 개헌 논의 과정에서 분권형 대통령제 구상이 어떤 형태로 구체화될지 알 수 없으나, 16대 대선 과정에서 나온 얘기를 종합해보면, 대통령이 통일·외교·국방 등을 담당하고 총리가 경제·치안·복지 등을 담당하면서 각기 자신이 통할하는 분야의 각료에 대한 실질적인 임명권을 갖는다는 것과 총리는 대통령의 지명과 국회 인준을 거쳐 임명되되, 국회의 불신임에 의하지 않고는 해임되지 않으며, 국회가 내각불신임 결의권을 갖는 대신 내각은 국회 해산권을 갖는다는 것이 주요 골자이다.<sup>17)</sup> 이 구상에 따르면, 총리 임명이 국회의 인준을 받아야 하고, 국회에 내각불신임 결의권이 있다는 점에서 국회의 다수파가 사실상 총리 지명권을 갖게 된다. 국회 다수파의 동의가 없는 총리 지명은 거부될 것이 확실하기 때문이다.

이는 프랑스의 준대통령제(semi-presidential government)를 모델로 한 구상인데, 여기서 유의해야 할 점은 이것이 기본적으로 의회주의에 기초한 권력구조라는 것이다. 즉 대통령과 의회의 대립이 발생했을 때 미국식 대통령제에서는 대통령 주도로 문제를 해결하지만, 프랑스식 준대통령제에서는 의회 주도로 문제를 해결하게 된다. 다시 말해, 대통령 소속당과 의회 다수당이 일치하면 강력한 대

16) 이처럼 정치적 동기와 역할에 있어서 대통령이 국회의원들보다는 훨씬 더 역동적이고 대중적이기 때문에 의원내각제를 채택하고 있는 일본에서도 최근 '대통령형 수상'이라든가 '수상공선제'에 대한 논의가 활발히 전개되고 있는 것이다.

17) <http://www.pressian.com>에서 '분권형 대통령제'로 기사검색 (검색일: 2003년 1월 3일).

통령제에 의해 국정이 운영되지만, 양자가 불일치할 때에는 적어도 내정 부문에서는 의원내각제 방식으로 국정이 운영된다는 것이다 (Duverger 1992; 강원택 2001). 이 제도가 성공적으로 뿌리를 내렸다고 하는 프랑스에서도 서로 다른 정파 간의 '동거정부(cohabitation)'가 형성되었을 때에는 많은 갈등이 있었다고 한다. 그나마 이 제도가 유지될 수 있었던 것은 타협과 수용의 정치문화가 형성되어 있었기 때문이다(석철진 2000).

이와 같은 제도가 한국에서 하나의 대안적 모델로 거론되고 있는 것은 지역균열 구도와 다당제 하에서 단독으로 과반수를 구성하지 못하는 소수 정파들이 승리연합을 구축하기 위해선 권력의 분점을 제도화할 필요가 있기 때문이다. 그런데 문제는 소수 정파들 간의 연합으로 대통령선거에서는 승리했지만, 국회의원선거에서 반대 정파가 과반수이상을 차지하여 실제로 '동거정부'를 구성해야 할 경우이다. 우호적인 정파 간의 권력분점도 많은 갈등을 낳기 마련인데, 적대적인 정파 간의 권력분점은 훨씬 더 갈등이 클 것이다. 더구나 제왕적 대통령제의 전통이 강한 한국에서는, 의회주의의 전통이 강한 프랑스와는 달리, 동거정부 하에서 정국 주도권을 둘러싼 대통령과 총리의 대립 갈등이 한층 더 격렬할 것이다. 한편 반대로 의회의 다수당이 단독으로 대통령선거에서도 승리한다면, 제왕적 대통령제는 더욱 더 강화될 것이다.

만약 분권형 대통령제가 프랑스식 준대통령제(혹은 이원집정제)를 의미하는 것이라면, 위와 같은 심각한 문제를 낳을 수 있기 때문에 이 글은 그것의 도입에 반대한다. 제왕적 대통령제의 폐해는 해결하지도 못하면서 새로운 갈등의 정치만 불러들일 수 있기 때문이다. 개혁은 시행착오를 거듭하는 실험의 연속이어서는 안 된다. 더구나 한 국가의 권력구조를 가지고 무모하게 실험을 반복할 수는 없다. 한국의 정치현실에 비추어볼 때, 프랑스식 준대통령제는 너무나 위험하고 불확실성이 높은 제도이다. 현행 제도의 연장선상에서

도입할 수 있는 정·부통령제를 통해서도 지역균열 구도와 다당제 하에서 정파간의 연합을 달성할 수도 있고, 또한 권력분점을 제도화할 수도 있는데, 굳이 제도 전환의 비용을 예측할 수도 없는 새로운 제도를 실험해볼 필요는 없는 것이다.

## V. 맺음말

이상에서 포스트 3김 시대 정치개혁의 세 가지 쟁점을 중심으로 나름대로 문제를 진단하고 문제 해결의 방향에 대해 논의해보았다. 이를 통해 정치개혁의 핵심은 역시 정당 개혁이라는 점을 확인할 수 있었다. 선거제도와 권력구조는 정치가들의 동기와 전략적 선택에 영향을 미치는 게임의 규칙으로서 매우 중요하지만, 그것은 어디까지나 컴퓨터의 하드웨어와 같은 것이다. 이에 대해 정치가들의 사고방식과 행동양식은 소프트웨어에 비유될 수 있는데, 이것에 가장 직접적으로 영향을 미치는 것은 정당의 지배구조이다. 따라서 이 글은 제도 전환의 비용이 많이 드는 선거제도나 권력구조와 같은 하드웨어는 될 수 있는 한 조금만 고치고, 적은 비용으로 큰 효과를 볼 수 있는 정당 부문은 대대적으로 혁신하여 정치의 소프트웨어를 업그레이드하자고 주장하는 것이다. 개혁에는 비용이 따르고, 비용이 너무 높으면 개혁의 성공 가능성이 그만큼 줄어들기 때문이다.

이 글에서 주장하는 각 쟁점별 개혁의 방향을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 정당 개혁의 핵심은 정당 지배구조의 민주화인 바, 이를 위해선 국회의원후보를 국민참여 경선제를 통해 선출하도록 해야 하며, 대통령이나 차기 대권 후보에 대한 국회의원들의 충성 경쟁을 지양하기 위해 국회의원의 장관 겸직을 금지시켜야 한다는 것이다. 기존의 대중동원형 정당조직은 변화하는 선거환경에 적응하기 위해 점차 선거전문가정당·원내정당으로 개편해가야 할 것이다.

둘째, 선거제도를 단기 비이양식 중선거구제나 정당명부식 비례대표제로 변경한다고 해도 지역주의 선거연합을 이완시키는 데는 한계가 있고 오히려 새로운 부작용을 낳을 수 있기 때문에 그것을 무리하게 추진해서는 안 되며, 다만 소수 의견의 정치적 표출을 보장하기 위해 기존의 전국구 제도를 폐지하고 그 대신 정당명부식 비례대표제를 부분적으로 도입하여 1인2표제에 의한 소선거구·비례대표 병립제로 전환하는 것은 적극 검토해볼 필요가 있다는 것이다.

셋째, 권력구조를 의원내각제나 프랑스식 준대통령제로 바꾸는 데에는 예측할 수 없는 전환의 비용이 들기 때문에 이는 결코 합리적인 선택이 아니며, 다만 선거에서 지역대결 구도를 완화하고 정당간의 연합을 공식화하기 위해 또한 대통령의 조기 레임덕 현상을 방지하기 위해 4년 중임 정·부통령제로 전환하는 것은 바람직하다는 것이다. 필요에 따라서는 대통령과 부통령 간의 권력분점을 제도화하여 부통령의 역할을 활성화하는 방안도 검토해볼 필요가 있을 것이다.

이상과 같은 방향으로 제도개혁이 이루어진다면, 가장 적은 전환의 비용으로 가장 큰 개혁의 효과를 볼 수 있을 것이다. 국회의원들의 자율성이 크게 신장된 약한 규율의 원내정당, 양당제로의 구심력을 유지하면서도 소수 의견의 정치적 표출을 허용하는 선거제도, 지역대결 구도를 완화하면서 정당 간의 연합과 권력분점을 제도화할 수 있는 정·부통령제 권력구조, 이 3자는 제도들 간의 정합성도 높기 때문에 우리 정치의 대표성과 효율성을 크게 제고할 것이다. 모처럼 찾아온 정치개혁의 기회를 놓치지 않기 위해선 소모적인 논쟁을 유발할 수 있는 정략적인 접근이나 관념적인 접근은 모두 배제해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강원택. 1999. "선거제도와 정치개혁: 논의의 원인과 대안의 평가." 『계간 사상』 여름호.
- . 2001. "한국 정치에서 이원적 정통성의 갈등 해소에 대한 논의: 준대통령제를 중심으로." 『국가전략』 7권 3호.
- 박진영. 2000. "권력구조와 정당체계의 운영." 박호성 외. 『한국의 권력구조 논쟁 II』. 서울: 풀빛.
- 김광수. 1997. 『선거와 선거제도』. 서울: 박영사.
- 김세걸. 1999. "일본의 권력구조와 정치개혁." 『일본연구논총』 11호.
- . 2003. "일본의 정당민주주의: 역사·구조·쟁점." 『사회과학연구』 11집.
- 김수진. 1996. "민주이행기 한국 정당정치의 비판적 분석." 『의정연구』 2권 1호.
- 김영태. 2002. "1인 2표제의 제도적 효과와 정치적 영향." 진영재 (편). 『한국의 선거제도 I』. 한국사회과학데이터센터.
- 김용복. 1999. "정치개혁과 권력구조 논의." 『계간 사상』. 여름호.
- 김용호. 2001. 『한국 정당정치의 이해』. 서울: 나남.
- 김 옥. 2002. "분권화 시대의 선거제도 개혁방안." 진영재 (편). 『한국의 선거제도 I』. 한국사회과학데이터센터.
- 김재한·아렌트 레입하트. 1997. "합의제와 한국의 권력구조." 『한국정치학회보』 31집 1호.
- 김재한. 1998. "지역구형 의정과 지역할거형 정당에 대한 제도적 처방: 선거구 크기와 전국구 의석 배분방식." 『한국정치학회보』 32집 4호.
- 박찬표. 2003. "한국 정당민주화의 과제: '정당민주화'인가 '탈정당'인가?" 『사회과학연구』 11집.
- 석철진. 2000. "프랑스 이원집정제와 합리적 수용의 정치." 박호성 외. 『한국의 권력구조 논쟁 II』. 서울: 풀빛.
- 손호철. 1998. "정당 민주화를 위한 정치개혁 방향." 동아일보사·경실련 주최. <정당민주화와 정치개혁의 방향 대토론회> 발표논문.
- 안순철. 1998. 『선거체제 비교: 제도적 효과와 정치적 영향』. 법문사.
- . 2001. "한국 정치의 제도적 개혁과 조화: 의원내각제, 다정당체계, 비례대표제." 『국가전략』 7권 4호.

- 양동훈. 1999. "한국대통령제의 개선과 대안들에 대한 재검토." 『한국정치학회보』 33집 3호.
- 이갑윤. 1998. 『한국의 선거와 지역주의』. 서울: 오름.
- . 1999. "지역주의와 선거제도." 『평화논총』 2권 1·2호.
- 장 훈. 2000. "한국 선거제도의 현실과 개혁." 『의정연구』 9호.
- 전성철. 2001. 『청와대가 보인다 대통령이 보인다』. 서울: 조선일보사.
- 정대화. 1998. "정당법 및 정당제도의 개혁방향." 한국정당정치연구소·민주노총 주최. <정치 법·제도개선을 위한 대토론회> 발표논문.
- 정준표. 1997. "정당, 선거제도와 권력구조." 국제평화전략연구원 편. 『한국의 권력구조 논쟁』. 풀빛.
- 정진민. 1998. 『후기산업사회 정당정치와 한국의 정당 발전』. 서울: 한울.
- . 1999. "한국 정당정치의 환경 변화와 개혁 방향." 『국가전략』 5권 2호.
- 조기숙. 1998. "새로운 선거구제도 선택을 위한 시뮬레이션 결과." 『의정연구』 4권 1호.
- . 2000. "한국 선거제도의 개선 논의." 박찬욱 (편). 『비례대표 선거제도』. 박영사.
- 조정관. 2002. "국회의원 선거제도 개혁대안의 검토." 진영재 (편). 『한국의 선거제도 I』. 한국사회과학데이터센터.
- 진영재. 2001. "한국의 대통령제 무엇이 문제인가: '구조'의 유지와 '기능'의 변환." 한국정치학회 춘계학술회의 발표논문.
- 최한수. 1996. 『한국선거정치론』. 서울: 대왕사.
- 홍득표. 2000. "정당의 공직후보 결정 모형에 관한 연구." 『한국정치학회보』 34집 3호.

三宅一郎. 1995. 『日本の政治と選挙』. 東京: 東京大學出版會.

伊藤光利 ほか. 2000. 『政治過程論』. 東京: 有斐閣.

川人貞史 ほか. 2001. 『現代の政党と選挙』. 東京: 有斐閣.

Duverger, M. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: Wiley.

———. 1992. "A New Political System: Semi-Presidential Government," in A. Lijphart (ed.), *Parliamentary versus*

*Presidential Government*. Oxford University Press.

Lijphart, A. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.

\_\_\_\_\_. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Linz, Juan J. and A. Valenzuela (eds.). 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Mainwaring, S. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies*. 26-2.

Stepan, Alfred and Cindy Skach. 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentaryism vs Presidentialism." *World Politics*. vol 46 (Oct.).

Tsebelis, George. 1990. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.

Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

## **Abstract**

# **Political Reform in the Post-three Kim's Era: Issues and Prospect**

Kim Se-Keol

(Adjunct Professor, Graduate School of Public Policy, Sogang University)

The main purposes of this paper are three-folds; one, introducing the key issues of political reforms, that is, party reform, adoption of new electoral system, and reorganization of power structure; two, pointing out crucial elements in the process of institutional reform; three, presenting a constructive direction of reform under the given circumstances.

The paper suggests two approaches to political reform. The hardware areas such as electoral system and power structure cost a lot in the process of institutional change. Therefore, limited reform is more appropriate. On the other hand, overall reform works better to upgrade quality of the software system like political party for it costs less but produces major effect. The higher the cost is, the more the reform fails.

Political party reform has two points. One is to select public

candidates through an open primary. And two, to reorganize current political parties into electoral-professional parties. As to electoral reform, it is important to adopt a “mixed system of single-member and proportional-representation districts based on the principle of two votes per person” as an alternative to “medium-size-election-district system.” Finally, regarding reorganization of power structure, since the adoption of president and vice-president system will be effective in softening regional tension and institutionalizing party coalitions, it can be the most reasonable answer to resolve the existing problems of current political system and to minimize uncertainty and potential conflicts caused by institutional changes.

\* Key Words: Political Reform, Electoral-Professional Party,  
Electoral System, Reorganization of Power Structure