

지방정치의 활성화와 지구당 개혁*

김진호** · 고경민***

目次

- I. 서론
- II. 지방정치와 정당, 그리고 개혁
- III. 한국 정당조직의 특성: 중앙당과 지구당
- IV. 한국 정당의 지구당 운영 실태
 1. 지구당 운영과 당비(黨費)
 2. 후원회의 역기능
 3. 지구당의 민주화
 4. 국회의원 수의 축소
- V. 합리적인 지구당 개혁 방안
 1. 여당의 중앙당 조직
 2. 지구당 구조의 개혁
 3. 후보중심의 선거운동조직
 4. 공천제도의 개혁
 5. 선거법개정을 통한 정당활동 촉진
- VI. 결론

I. 서론

오늘날 한국의 시대정신(Zeitgeist)은 '개혁'에 다름 아닐 것이다. 일천한 민주화의 역사 속에서도 1990년대 초반 우리 사회의 가장 중요한 화두(話頭)로 떠오른 개혁은 주로 정치적 차원에서 민주적 공고화를 달성하기 위한 방책으로 추진되어 왔다. 그러나 1990년대 후반 들어서는 IMF 구제금융의 여파 때문에 금융개혁, 재벌개혁, 기업 구조조정 등 경제개

* 본 논문은 1998년 제주도선거관리위원회가 주최한 "저비용 고효율의 지구당운영방안"에 대한 발표 논문을 수정·보완한 것이다.

** 濟州大學校 政治外交學科 教授

*** 建國大學校 政治外交學科 講師

혁이 가장 시급한 과제로 추진되고 있다. 개혁의 포커스가 정치에서 경제로 전환된 것이다. 이 때문에 중단 없이 지속되어 왔어야 할 정치개혁은 '전환의 계곡'을 통과하지 못한 채 실종되어 버렸고 정치부문은 이제 우리 사회에서 진행되고 있는 개혁 부문중에 가장 낙후된, 심지어 개혁의 흐름에 역행하는 가장 비개혁적인 분야가 되어 버릴 지경¹⁾에 이르렀다. 그러나 정치개혁은 경제개혁과 병행하여 지속적으로 추진하지 않으면 안되는 부문이다. 그것은 무엇보다도 정치개혁이 경제개혁과 더불어 전반적인 사회개혁의 성공적인 추진을 위해 필수적인 부문이기 때문이다. 다시 말하면, 정치개혁은 사회 모든 분야에서 개혁의 성패를 결정지을 수 있는 영역이기 때문이다. 최근 한국경제의 위기가 개발시대의 정경유착에 그 뿌리가 있다는 지적이 사실이라면, 정치개혁은 현 경제위기를 극복하고 새로운 발전모델을 만들어 가는 데 핵심적이라고 할 수 있다. 또한 정치개혁은 궁극적으로 민주적 공고화를 지향하고 있기 때문에 전반적인 사회 개혁의 주체나 방향을 제시하는 준거점이 될 수 있다는 점에서도 중요하다.

정치개혁은 '거시적인' 국가 권력구조의 문제(예컨대, 대통령제와 의원내각제 논의, 권력의 분산과 견제 등)에서부터 '미시적인' 정치세력의 개혁(예컨대, 정계개편 논의, 보수와 혁신세력의 재편 논의 등)에 이르기까지 다양한 영역들을 함축하고 있는 포괄적인 분야이다. 그러나 오늘날 운위되는 정치개혁의 중심에 서 있는 것은 정치제도 개혁이라 할 것이다. 제도 개혁은 김영삼 정부하의 정치개혁이 제도개혁으로 진전되지 못하고 人治的 개혁에 머물렀다는 비판과 함께 김대중 정부하에서도 여전히 유의미한 정치적 논점이 되고 있다. 정치제도 개혁의 주 대상은 민주정치의 핵심적 과제라고 할 수 있는 정당, 선거, 국회라고 할 수 있다. 그 중에서도 시급한 분야는 정당분야이다. 정당과 정당정치 영역은 여러 면에서 문제점을 내포하고 있지만 '정당조직' 면에서 중앙당, 지구당, 그리고 중앙당-지구당 관계는 정당발전과 밀접히 연관된 영역이며 시급히 개혁이 요구되는 분야이다.

정치개혁에서 정당조직의 개편문제가 본격적으로 대두되기 시작한 것은 김영삼 정부 시기부터였다. 정당조직 개혁의 출발점은 정치자금 과다지출과 관련된 돈 많이 드는 정치풍토 탈피였고, 대안으로 제시된 종착점은 지구당 조직의 전면적인 폐지나 시·도지부만 유지하고 지구당 조직을 폐지하는 방안이 주류를 이루었다.²⁾ 그러나 이러한 대안들은 현역 국회의원들을 포함한 기존 지구당 위원장들의 반발에 따라 더 이상 논의가 계속되지

1) 김대중대통령은 1999년 7월 22일과 23일 '광주·전남 행정보고회의'에서 2000년 16대 총선에서는 참신하고 유능한 인물을 지역구대표로 공천하겠다는 말을 하였다. 즉 내년 총선에 나설 후보자들은 중앙당의 눈치만 보지 말고 지역구활동에 더욱 신경을 쓰라는 것이다. 이러한 발언은 김대중정권 초기의 '고비용 저효율'의 대명사로 입을 모았던 지구당 폐지의 제도수정을 의미하는 것이다.

2) 신명순, "정당조직운영의 비교분석," 『동서연구』, 제7권(1995), 연세대학교 동서문제연구소, p. 6 참조. 김영삼 정부 시기 정당조직 개혁의 쟁점은 지구당 유지에 소요되는 경비의 상당 부분을 중앙당이 지원하는 데 따른 정치자금의 과다지출과 이와 직·간접적으로 연관된 정경유착의 폐해를 극복하려는 것이었다.

못했다.

이 글은 정당조직 개혁이라는 차원에서 지구당 개혁에 초점을 두고자 한다. 또한 이 글은 정당조직의 가장 근원을 이루는 지구당이 활성화되어 실질적인 정당조직의 기초가 되도록 만드는 것이 정당개혁의 시발이라는 전제에서 출발한다. 특히 이 글은 저비용 고효율 정치의 주범으로 그동안 지목되어 온 지구당의 개혁을 지구당 폐지 또는 축소를 대안으로 내세우는 것이 아니라 오히려 건전하게 육성시켜야 한다는 당위성을 '지방정치의 활성화'에서 찾고자 한다. 지방자치가 본격적으로 실시되고 있는 마당에 지방정치의 핵심적인 축이 될 수 있는 지구당이 폐지·축소되는 것은, 정치의 행정화에 따른 지방정치의 실종을 가져올 뿐만 아니라 과거의 '중앙으로의 소용돌이 정치'(vortex politics)³⁾가 재현될 수밖에 없는 결과를 가져올 것이다.

이 글은 먼저 정당개혁, 특히 이 글의 초점인 지구당개혁을 지방정치의 활성화를 위한 전제가 된다는 기본입장에서 지방정치와 정당을 정치개혁의 관점에서 간략하게 고찰한다. 다음으로 한국 정당들의 중앙당과 지구당을 일반적인 한국 정당조직의 특성이란 면에서 살펴본다. 이어서 본격적으로 한국정당들의 지구당 운영 실태를 몇 가지 중요한 논점들을 중심으로 고찰하고, 마지막으로 지방정치의 활성화뿐만 아니라 저비용 고효율 정치를 위한 합리적인 지구당 개혁 방안을 제시하고자 한다.

II. 지방정치와 정당, 그리고 개혁

한국의 지방정치(local politics)는 비단 오늘날의 현상만은 아니다. 지역사회가 권력자에 의해서 일방적으로 통치되던 전통사회나 지방정부의 자율성이 거의 없는 중앙집권체제하에서도 나름의 지방정치는 존재했었다고 할 수 있다.⁴⁾ 그러나 오늘날 한국에서 논의되는 지방정치는 지방자치제도의 도입과 실시로 인해 본격화 되었다.⁵⁾ 따라서 지방정치는 지방 및 지역사회에서 정책의제의 형성 및 정책결정, 그리고 이를 둘러싼 권력경쟁이 역동적으로 이

3) Gregory Henderson, *Korea: The Politics of the Vortex*(Cambridge, Massachusetts: Havard University Press, 1968), pp. 1-35.

4) 이럴 때의 지방정치는 지역사회의 중요한 일을 결정하거나 처리하는 국가·지방조직의 권력행사와 적·간접적인 관련이 있는 권력현상으로 포괄적으로 정의할 수 있을 것이다. 노동일, "한국지방정치학의 연구대상과 방법," 한국정치학회, 한국정치학회 대구·경북지회 주최 민선자치 2주년 기념 학술심포지움 자료집, 『민주화와 지방자치』(1997. 6. 28), p. 5.

5) 이럴 때의 지방정치는 지방이라는 국지적 공간단위에서 지역사회를 이끌고 나가는 권력구조와 주체들의 상호작용에 관한 과정과 현상들을 지칭한다. 즉 지방정부, 지방의회, 지역주민 등의 정치적 실체들이 공공서비스 공급과 경제개발 등을 둘러싸고 만들어내는 정치과정으로 정의할 수 있다. 지방자치실무연구소, 『한국의 지방자치: 이론과 실제』(서울: 의암출판, 1995), p. 51.

루어지는 정치과정이라고 할 수 있다. 이렇게 볼 때 지역사회의 의사 및 정책결정이 일방적으로 이루어지는 상황에서는 지역사회에 대한 통치나 행정은 존재하지만 지역사회의 이해관계 및 가치를 둘러싼 갈등 및 수렴과정으로서의 지방정치는 미미할 수밖에 없다.⁶⁾ 결국 지방행정 또는 지방자치는 지방정치를 활성화시키는 중요한 계기가 되는 것이다.

지방정치는 '지방자치' 및 '주민참여'와 밀접하게 상호 연관된 메카니즘으로 이해할 수 있다. 우선 지방자치는 대의민주주의의 한계에 대한 대안으로서 1960년대의 참여민주주의(*participatory democracy*) 운동을 통해서 민주주의를 구현하기 위한 주요 수단이자 내용으로 제시되었다.⁷⁾ 그리고 이러한 지방자치 이념의 달성은 참여민주주의에 기초한 주민참여라는 방법에 의해 달성될 수 있다. 그러나 주민참여에는 반드시 주민들간의 이해관계 및 가치를 둘러싼 갈등이 발생하게 되고 그에 대한 수렴과정이 필요하게 된다. 바로 여기서 지방정치가 작동하는 것이다. 따라서 지방정치는 주민참여라는 민주적 '방식'을 통해 지방자치라는 대의민주주의의 대안적 '이상'을 실현시키는 정치과정인 것이다.

그러나 역시 지방정치 또한 아무리 참여민주주의를 강조한다 하더라도 실제로는 대의민주주의(*representative democracy*)일 수밖에 없다. 그렇기 때문에 주민들의 대표 선출은 중앙정치에서 이루어지는 국민의 대표 선출과 크게 다를 수 없다. 중앙정치에서 국민의 대표들은 정당을 통해 충원된다. 그렇다면 지방정치에서 주민의 대표들은 무엇을 통해서 교육 받고 훈련되어 정치의 장에 충원되는가? 여기에는 아직까지도 논란이 있지만⁸⁾, 현실적으로 볼 때 정당을 대체할 수 있는 대안 메카니즘은 없는 것으로 보인다.

지방정치에서의 정당참여는 결국 전국적인 조직 네트워크를 가진 정당들의 경우 지구당조직의 참여로 시각을 좁힐 수 있을 것이다. 바로 여기서 이 글의 논점이 제기될 수 있다. 우선 현실정치에서 볼 때, 중앙당에 모든 권한과 정치자금이 집중되어 있기 때문에 지구당은 평시에는 이름만 있다가 선거 때가 되어야 자금이 투입되어 가동된다. 결국 지구당은 지역주민의 이익을 취합·표출하는 대표기구라기보다는 선거에서—그것이 전국적 선거이든, 지방선거이든—표를 모으는 선거정당이 될 수밖에 없다.

정당이든 이익집단이든 정치적 이익대표체제는 국가의 권력구조를 반영하는 것이 일반

6) 김만흠, 『한국정치의 재인식: 민주주의, 지역주의, 지방자치』(서울: 풀빛, 1997), p. 328.

7) Dilys M. Hill, *Democratic Theory and Local Government*(London: Allen & Unwin, 1974), pp. 20-32 참조. 즉 지방자치는 민주주의의 학습장이자 생활민주주의를 실현하는 중요한 정치양식이라는 것이다.

8) 지방정치, 특히 지방선거에서의 정당참여에 관한 논쟁은 주로 전면적인 참여 제한과 부분적인 참여 제한으로 논의되어 왔지만, 실제로는 부분적인 참여 제한으로 가닥이 잡혀 시행되어 오고 있다. 이러한 논쟁의 한 사례로는 김안제, "지방자치단체장의 정당공천: 정당공천은 왜 배제되어야 하는가?," 『자치행정』, 통권 102호(1996년 9월호), pp. 25-29; 이기우, "지방자치단체장에 대한 정당공천: 정당공천은 필요하다." 『자치행정』, 통권 102호(1996년 9월호), pp. 30-36.

외국에서의 지방정치에 대한 정당참여 논쟁에 대해서는 John Gyford & Mari James, *National Parties and Local Politics*(London: George Allen & Unwin, 1988), pp. 170-173 참조.

적이다. 권력구조가 중앙집권화된 국가에서는 이익대표체제도 그에 따라 중앙집권화될 수밖에 없고, 미국과 같이 권력구조가 분산적이면 이익대표체제 또한 분산화되는 경향이 있다.⁹⁾ 자신들의 이익을 효과적으로 대표하기 위해서는 권력의 핵심부에서 정치활동을 해야 하기 때문이다. 아직 한국의 지방자치가 정상궤도에 오른 것은 아니지만 제도적으로 어느 정도 요건들을 충족하고 있다. 또한 지방화의 논리는 세계화(globalization) 현상과 더불어 이 시대를 규정하는 중요한 패러다임으로 자리잡고 있다. 따라서 이른바 지방화시대의 권력구조가 분권화되어야 한다는 당위와 함께 현실화되고 있는 상황에서 지역주민들의 이익 갈등을 조정하고 수렴하는 새로운 정치적 이익대표체제의 방향은 비교적 명확하다고 할 수 있다. 지역사회를 중심으로 이익대표체제가 형성되어 주민들의 이익을 표출·취합하기 위해서는 기존 지구당이 혁신적으로 개혁되지 않으면 안된다는 것이다.

정당조직 차원에서 지구당 개혁에는 많은 논의와 대안들이 제시된 바 있다. 그러나 명백히 해야 할 지구당 개혁의 방향은 지방정치의 활성화를 전제로 해야 한다는 것이다. 그런데 최근 진행되는 개혁의 방향은 소위 '신자유주의적 개혁'이라고 할 수 있다. 과거 국가 주도적 발전모델이 지닌 폐해를 극복하기 위해 국가의 축소와 시장메카니즘으로의 전환이 모든 사회분야에서도 제창되고 있다. 그동안의 '고비용 저효율'이라는 비생산적인 정치구조를 시장논리에 입각하여 '저비용 고효율'의 구조로 전환하려는 노력이 정치개혁의 주된 목표로 등장하고 있는 것이다. 즉 정치개혁의 문제를 '시장경제 논리'에서 찾고 있는 것이다.

그러나 정치는 시장의 효율성과는 다른 형평성이라는 민주주의 원리에 기초하여 있다. 시장 경제가 개별 행위자들이 소유하고 있는 자원에 비례하여 권력을 행사하는 '1원1표'라는 불평등 메카니즘에 기초하고 있지만, 민주주의는 시민으로서의 국민들의 '1인1표'라는 평등의 원리에 기초하고 있다.¹⁰⁾ 이는 정치개혁은 경제개혁과는 다른 목표, 방향, 방법이 요구된다는 것을 말한다. 따라서 지구당 개혁은 효율성이라는 논리에 근거할 경우 축소나 폐지가 대안이 될 수 있지만, 형평성이라는 논리에 근거할 경우 진정한 지역주민의 대표로서 건전한 육성과 활성화가 될 것이다.

III. 한국 정당조직의 특성: 중앙당과 지구당

정당의 조직구조적 특징이란 정당 내부의 권력배분 양상, 인적 구성, 결속과 분열의 정도, 리더쉽의 특징 등 포괄적인 요소를 지칭하는 것이다.¹¹⁾ 그러나 정당의 성격이 어떤 모

9) William D. Coleman, "State Traditions and Comprehensive Business Associations: A Comparative Structural Analysis," *Political Studies*, Vol. 39(1990), pp. 231-252 참조

10) Adam Przeworski, *Democracy and the Market*(Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

습으로 변화되든 정당은 당 내외의 권력배분 문제와 그에 전제되는 국민의 지지를 받기 위한 선거에서의 각급 공직후보자 선출방식과, 정당의 정책결정 이 두 가지에 의해 정당의 구조적 특성이 좌우된다고 할 수 있다.¹²⁾ 이렇게 볼 때 정당의 구조적 특성은 정책결정과 공직후보자 선출 권한의 소재에 따라 상향식과 하향식으로 구별할 수 있다. 대체로 정당조직의 민주성을 기준으로 정당구조를 볼 때 상향식 구조가 바람직하다는 견해가 일반적이다. 예컨대 정당의 정책결정은 중앙당과는 별도로 지구당에서도 독자적인 정책결정 권한이 확보되어 있어야 하고, 공직후보자 선출 권한 또한 각 급 선거구 단위의 정당조직에 분산되어 있어야 민주적 정당구조의 요건을 충족하고 있는 것으로 본다.

이렇게 정당의 민주성 척도를 조직구조 측면에서 맞춰서 볼 경우 한국 정당의 민주성은 극히 취약하다고 할 수 있다. 한국 정당의 조직 특성이 하향식 구조로 정착하게 된 데에는 무엇보다도 국가 권력구조의 중앙집권화 경향이 근본적인 원인이 될 것이다.¹³⁾ 앞서서도 지적한 바처럼, 정당이 자신들의 이익을 효과적으로 대표하기 위해서는 권력의 핵심부에서 정치활동을 해야하기 때문에 권력의 중앙집권화가 지금과 같은 '중앙으로의 소용돌이 정치'로 정착된 것이다. 즉 모든 정당의 중추적인 권력은 중앙당에 모이게 되고 지구당은 단지 중앙당의 전체적인 모양을 그럴 듯하게 해주는 장식물이거나 아니면 선거 때에만 한시적으로 이용되는 권력경쟁의 도구로 전락하게 된 것이다.

한국 정당의 중앙당조직이 지금처럼 된 원형(*prototype*)은 대체로 1963년에 창당된 민주공화당을 지적하는 것이 일반적이다.¹⁴⁾ 민주공화당은 여당조직으로서 거대하고 체계화된 사무국을 설치하여 거대한 중앙당 관료조직을 강화하였고 이러한 거대조직을 운영해 나가는 데는 필연적으로 막대한 정치자금이 소요되었다. 물론 이러한 정치자금의 요구는 대기업을 비롯한 기업들과 정당 및 정치세력간에 정경유착을 초래하였고, 여기에서 파생된 정치권에서의 부정과 비리, 부패는 전체사회로 확산되었다. 뿐만 아니라 정통성이 결여된 권위주의 체제하에서의 여당의 선거전략은 자금과 조직이라는 두 축에 의존하였고 이것은 막대한 선거자금과 정치자금의 소요를 초래하는 폐해를 강화시켰다. 이러한 정당조직의 원형은 오늘날까지도 현대 한국 정당들의 조직 특성을 구축하면서 제도적 규정력을 발휘하여 왔다.

한국 정당의 조직구조가 중앙당 중심으로 구조로 정착되어 오면서 지구당은 당연히 당

11) 김태일, "한국 정당정치 연구의 과제와 방법," 안희수(편저), 『한국정당정치론』(서울: 나남출판, 1995), p. 335.

12) 최한수, 『현대정당론』(서울: 을유문화사, 1993), p. 187.

13) 중앙당의 존재는 한국의 정치가 중앙집권적인 구조를 갖고 있었던 것과 일치한다. 한 예로 각 정당들은 전당대회를 최고의결기구로 정하고 있는데, 여야당 할 것 없이 전당대회에는 수 천명이 모여 의례적인 절차에 따라 동이나 박수로서 총재를 선출하는 것과 같은 쫓기·단합대회의 성격을 띠고 있다.

14) 신명순, 앞의 글, p. 46; 이현출, 『정당과 민주주의: 한국 정당의 당내민주주의를 중심으로』(서울: 오름, 1997), pp. 115-116.

의 정책결정에서나 공직후보자 선출에서도 소외될 수밖에 없었던 것이다. 지구당은 중앙당에서 결정된 정책을 받아 집행하는 관료체계의 일선조직의 역할에 머무를 수 밖에 없었고, 공직후보자 선출에서도 중앙당의 총재나 파벌의 지분구조에 따라 결정된 인사를 무조건적으로 받아들일 수밖에 없는 상황에 처하게 된 것이다. 따라서 한국 정당의 중앙당과 지구당 관계는 중앙당의 상의하달식 지시와 지구당의 무조건적 실행이 그 본질이 된 것이다. 이런 과정에서 지구당 조직이 지역주민들의 이해관계를 수렴할 수 있는 여지는 거의 없게 되고 지역을 기반으로 선출된 정치인 또한 중앙정치에서의 명망만이 중요할 뿐 지역사회의 발전과 공공서비스 확보 등은 부차적인 관심의 대상으로 전략할 수밖에 없었다. 이렇게 지구당의 역할이 중앙당의 결정을 정당화시켜주는 제한적 역할에 그칠 때, 지방정치는 지역사회의 이해관계의 조정과 수렴이라는 취지는 퇴색되고, 단지 중앙당의 고위직 인사나 지역 국회의원들과의 사적인 또는 내밀한 거래관계로 전략하게 마련이다. 따라서 중앙집권적 정치구조하에서의 중앙당과 지구당의 상의하달식 관계는 이제 지방분권적 정치구조하에서는 협의적 관계나 또는 하의상달식 관계로의 전환이 필수적으로 요구되는 것이다.

그렇다면 오늘날 한국 정당들의 지구당 현실은 어떠한가? 지구당 존폐와 관련된 개혁 문제가 정치개혁의 중심으로 떠오르게 된 것은, 서론에서도 지적한 바처럼, 정치자금 과다 지출과 관련된 돈 많이 드는 정치풍토 탈피를 위해서였다. 지구당이 이른바 '고비용 정치구조'의 핵심대상으로 지목받았기 때문이다. 지구당 존폐 논의의 두 축은 대체로 지구당이 비리와 고비용 정치의 주범이라며 폐지론까지 주장하는 시민·사회단체들의 입장과, 지역여론의 수렴과 현실적인 필요성을 강조하며 저비용 고효율 운영이라는 대안을 제시하고 있는 정치권으로 나눌 수 있다.

현재 전국의 법정 지구당 수는 2백53개로 국회의원회와 자민련과 한나라당이 모두 지구당을 둔다면 전국의 지구당은 7백59개에 달한다. 각 지구당은 많게는 2만~3만명, 적게는 1천명에 이르는 당원들을 확보하고 있으며 지구당 위원장과 부위원장 5~6명, 사무국장, 부장, 사무실 직원, 동 책임자 등으로 구성되어 있다. 그러나 사실상 당원들의 70~80%는 선거 때 무분별하게 입당원서만 받아놓은 허수에 불과하고, 부위원장들은 지역경제인이나 기초·광역의원들이 맡아 지구당 살림을 책임지는 경우가 많다. 대부분 지구당의 경우 당원 중 주부가 절반 이상이며 다음이 지역구내 자영업자들로서 이들이 당원의 대부분을 차지한다. 회사원과 전문직 등은 5% 전후에 불과하다.

당원들의 당비가 지구당 재정에 차지하는 비중은 5%를 넘지 못하고 있으며 한 지구당의 경우 지난 7월에 일반 당원으로부터 거둔 당비가 고작 20만원에 불과한 곳도 있다. 역으로 위원장이 조직 유지비를 당원들에게 지출하는 경우가 많다. 또 법적으로 금지됐지만 지구당 위원장들은 대개 1천만~2천만원대에 달하는 경조사비를 지불하는데 대부분 당원용이다.

지방자치가 2기에 접어들었음에도 지구당의 역할과 권한은 크게 향상되지 않고 있다.

국민회의의 경우 공직후보자를 지구당에서 선거인단이나 대의원을 통해 선출하지만 자민련과 한나라당은 대부분 위원장이나 중앙당에서 시·도의원, 단체장을 지명하고 있어 사실 당원들이 정치에 참여할 길이 없는 상태다. 지구당을 없앨 경우 중앙집권화와 보스중심의 지배현상이 더욱 심화할 우려가 있다. 이러한 상황은 근본적인 정치문화를 바꾸지 않고서는 지구당 존폐문제는 고비용 구조를 없애는데 큰 영향을 미치지 못하는 것이다. 실제로 지구당을 없앨 경우 중앙당만 존재하는 기형이 되며 '상향식 민주주의'는 더욱 요원해질 가능성이 크다.

절충안으로 당원은 두되 지구당은 없애고 공직선거 때 당원들이 '미국식 예비선거'를 치르자는 주장도 있으나 현실적으로 지역토호나 정치를 사업에 이용하려는 사람들이 지방정치를 차지할 수도 있다. 그러나 현실적으로 고비용 부패정치구조의 온상이 되는 지구당을 방지할 수도 없다. 따라서 지구당을 두되 고비용 저효율 구조를 청산하는 강력한 개혁방안을 모색할 필요가 있다.

IV. 한국 정당의 지구당 운영 실태

여기서는 지구당의 운영 실태를 몇가지 논점을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 지구당 운영과 당비(黨費)

정치개혁이라는 시대적 과제를 주도해야 할 한국정당들에 당비 내는 당원이 없다는 현실은 치명적 고민이다. 바로 여기서 정당의 재정자립은 무너지고 부패, 고비용 정치, 권위주의적 정당구조 등과 같은 부정적 측면들이 싹트기 때문이다. 당비가 건히지 않는 정당들로서는 음성적 정치자금 조성에 대한 의존도가 높아질 수밖에 없다.

1) 외국의 경우

외국의 지구당 제도는 크게 지구당이 정착된 '유럽형'과 지구당이 없고 중앙당만 있는 '미국형'으로 나뉜다. 역사적으로 지역 중심의 정치문화가 뿌리내린 유럽은 '요람에서 무덤까지' 때로는 '대를 이어' 정당에 가입해 활동하는 것이 일반화될 정도로 지구당이 활성화되어 있다. 유럽에서 지구당은 근대에 들어 보통선거가 실시되면서 보수계층을 기반으로 한 우파에 맞서 좌파들이 세 확장을 위해 지구당 조직을 결성하고 대중들에게 파고들면서 활성화되었다. 이후 우파정당들도 좌파정당에 맞서 경쟁적으로 지구당을 강화했다. 그러나 영국과 독일, 프랑스, 이탈리아, 북유럽 등 대부분의 국가들의 지구당 개념과 문화는 우리와 크게 다르다. 정당에 가입하게 되면 당비를 의무적으로 내야하고 그렇지 않을 경우 공

직후보자 선출권 등 투표권을 상실한다. 독일의 경우 당비 납부에 따라 표결권을 제한하는 규정을 두고 있으며, 대부분의 유럽국가에서는 1년 동안 당비를 안낼 경우 투표권을 제한하고 2년 동안 안내면 제명시키도록 되어 있다. 지구당은 재정자립을 위해 신용조합, 신문사, 출판사, 유치원 등 다양한 영리사업은 물론 최근에는 인터넷에 당 기념품 판매사업 등을 하고 있다.

미국은 지구당 형태는 없지만 의원들이 자신의 지역구에 개인 사무실을 두고 활동을 하고 있다. 미국에 지구당이 없는 것은 정당에 대한 소속감이 약한 정치적 풍토도 원인이지만, 지역언론의 발달로 지구당의 주요한 기능의 하나인 지역여론 수렴이 크게 퇴색된 것 과도 관련이 있다. 또 예비선거제도가 있어 지구당의 역할을 대신하고 있다.

이상과 같은 대부분의 외국 정당들에게도 당비가 정당의 살림을 꾸리는데 큰 보탬이 되는 경우는 드물다. 그만큼 당원들의 쌈짓돈으로 정당의 자생력을 확보하는 이상적 풀뿌리 민주주의의 구현은 어려운 과제라고 볼 수 있는 것이다. 선진국 정당들의 수입 중 당비가 차지하는 비율은 우리와 비슷한 수준이다. 다만 독일의 경우만 당비 비율이 높아 모범적 사례로 꼽힌다. 그러나 선진국의 경우 당 간부들이 당직이나 공천 등을 노리고 거액을 내는 특별당비 형태보다는 일반당비의 비율이 훨씬 높은 것으로 알려져 있다.¹⁵⁾

독일 정당의 높은 당비 비율은 정당문화의 활성화 및 당비납부 강제규정에서 기인한 것으로 해석된다. 이념적 차별화가 분명하고 오랜 역사를 가진 정당들이 존재하며, 유권자들이 정당활동에 적극적으로 참여하고 있다는 것이다. 또 학교 교과서에 주요 정당의 정당정책이 소개될 정도로 정당이 실제 생활에 밀착되어 있다. 이런 풍토속에서 성장한 독일 청소년들은 사회인이 되면서 자연스럽게 정당을 선택, '당비내는 당원'이 된다.

2) 한국의 경우

각 정당의 총 수입중 당비가 차지하는 비율은 97년 말 현재(중앙선관위 통계) 한나라당 11.3%(1천 9백 35억원 중 2백 19억원), 국민회의 15.9%(5백 16억원 중 82억원), 자민련 30.3%(1백 85억원중 56억원)이다. 그러나 일반당비는 전체 당비의 10%도 안된다고 한다. 각당 당헌·당규에는 매월 1천원 이상의 당비납부를 명시하고 있지만 실제 납부자는 거의 없다. 각당 관계자들은 "소수 고위당직자 및 현역의원들이 내는 직책당비와 특별당비 등이 전체 당비 납부액의 90% 이상을 차지할 것"이라고 밝히고 있다.¹⁶⁾

15) 중앙선관위 자료에 따르면, 일본의 경우 96년 현재 당비 비율은 자민당 6.3%, 공산당 3.7%, 공명당 3.7%, 사민당 12.7% 등에 불과하다. 영국도 95년 현재 보수당 9.6%, 노동당 19% 정도이다. 노동당은 각급 노조원들이 자동가입이면서 당비를 원천 징수하는 체제이기 때문에 보수당보다 당비비율이 높다. 독일은 91년 통계에 의하면 기민당 43.8%, 기사당 29.9%, 자민당 24.2%, 녹색당 37%, 사민당 44.6% 등을 기록했다.

16) '수입=2천50만원+ α , 지출=1천8백50만원+ β '. 수도권 한나라당 초선의원의 98년 7월 지구당 운영

선관위에 따르면, 97년 말 현재 우리 나라 정당원 숫자는 6백 77만 명으로 집계되어 있다. 하지만 그중 당비 내는 당원은 1%도 안된다는 추산이다. 여권은 이 같은 현실을 개선하기 위해 당비를 납부하는 당원만 당직선거권 및 공직선거 피선거권을 주는 정치개혁을 추진중이다. 그러나 이 같은 제도개혁이 이뤄진다고 해도 그 성과는 미지수이다. 현재도 국민회의, 한나라당 등은 공직선거 피선거권과 당비납부를 연계하는 당헌조항을 갖고 있으나 당비납부 현황은 개선되지 못하고 있다. 당비를 안낸 사람이 공천을 받으려고 밀린 당비를 한꺼번에 내는 경우도 비일비재하다. 근본적인 해법은 정당 및 정치문화의 변혁에서 모색돼야만 할 것이다. 색깔이 뚜렷한 이념정당, 정책정당이 출현해야 당비를 내고 활동하는 당원이 많아지고 그래야만 풀뿌리 민주주의는 견고해지기 때문이다.

현실적으로 한국에서 지구당이 당비를 모금하는 데는 엄청난 고역을 치루어야만 한다. 일반적으로 지구당원에 등록된 사람이 6천여명에 달하지만 이러한 현실이 새삼스러운 것은 아니다. 당비 규정이 사문화된지 오래이기 때문이다. 매달 일반당원은 1천원 이상, 읍·면·동책은 1만원 이상, 중앙위원은 3만원 이상, 광역의원은 10만원 이상을 내기로 돼 있지만 누구도 신경을 쓰지 않는다. 급여의 3% 이상을 내야하는 유급 당직자조차 월급이 불안해지자 탄청이다. 당비납부 운동도 공명불이다. 고작 몇 십만원 정도에 그친다. 과거에는 의원이 직접 돈을 마련해 당비 목표액을 채우기도 했다.

ARS식 납부제를 실시하기도 했으나 별로 성과가 없다. 사정이 이러니 지구당 운영비 월 2천만원은 의원 혼자서 뚫는다. 그러나 민원은 하루 5~6건에 달한다. 지구당원은 숫자 많다고 자랑할 것이 못된다는 푸념이 절로 나온다. 국민회의 초선의원의 지구당은 1천원 이상인 일반당비를 매월 80만원정도 거둔다. 당원 수 7천여 명을 감안하면 13%에도 못 미치는 납부율이다. 그나마 다른 지구당들에 비하면 성적이 꽤 좋은 편이다. 20여명의 시의원들이 내는 특별당비까지 합하면 매달 3백만원 이상은 걷힌다. 가끔 시의회 의장단이 50

비 내역다. 'α'라고 쓰인 부분은 '비공식수입'이며 'β'는 의정보고회 개최비용 등으로 추가 지출된 5천만원을 분할 계상한 부분이다. 지구당의 한 달 운영비는 약 2천만원이 넘고 있다. 지출 세부내용을 보면 사무국장, 조직·청년·여성부장 등 4명 인건비 6백만원, 사무실유지비 2백만원, 손님 접대 및 직원 식비 2백만원, 회의준비 및 회식비 1백50만원, 경조사 부조금 및 시계, 앨범, 향초 등 6백만원, 기타 행사비 1백만원 등이다. 그중에서도 인건비와 경조사비가 65% 정도를 차지한다고 한다. 국회에 정식으로 등록되어 월급을 받는 보좌관이나 정책비서관이 지구당 사무국장을 겸직하는 이유도 이 같은 인건비를 줄여보려는 시도이다. 국회보좌관 협의회 관계자에 따르면 "전체 의원의 3분의 1 정도가 이런 편법운영을 하고 있다"고 한다. 또한 98년 7월부터 부조금이 법적으로 금지됐지만, 음성적인 방법으로 거의 똑같은 액수가 같은 용도로 지출된다는 것이 지구당 관계자의 고백이다. 이 의원의 지출 규모가 전체 의원 중 낮은 수준이라는 점을 감안하면, 전국 각 정당의 6백여 개 공식지구당이 한달 쓰는 총비용은 최소 1백 20억원을 웃돌 것으로 추산된다. 서울의 한 재선의원은 "내 지구당 유지비로 적게 한달 3천만원 정도를 지출하고 있으며 5선 이상 중진들은 최소 4천만~5천만원은 넘게 쓴다"고 한다. 選數(선수)가 높을수록, 지역구를 오래한 의원일수록 지구당 유지비용은 그만큼 비례해 늘어난다는 것이다. 이에 대한 자세한 내용은 문화일보(1998.8.27) 참조.

만~1백만원 씩 쾌척하기도 한다. 그러나 만족스러운 표정은 아니다. 각종 사업비 등 지구당 운영비가 최소 1천만원은 드는 까닭이다. 중앙당 지원금 2백만~3백만원이 있지만 매달 4백만원 씩은 만들어야 한다

2. 후원회의 역기능

여기에서 정치인 후원회의 문제점이 출발한다.¹⁷⁾ 거액의 돈은 청탁의 매개고리가 된다. 정치자금 양성화와 정치투명성 제고를 위해 도입된 후원회 제도가 역기능을 하고 있다는 지적도 이 때문이다. 대부분의 중진의원들은 중앙당의 독촉으로 후원회를 만들었지만 거액 후원금은 빚이라는 생각에 후원회 행사를 한번도 열지 못하고 있는 실정이다. 현역의원 2백 99명중 53명이 후원회를 조직하지 않은 것도 이 같은 사정과 전혀 무관하지만은 않다. 후원회의 구성도 문제다. 명단만 보면 일반 회사원 등 시민들이 다수를 차지하고 있지만 구색 맞추기로 이름만 올린 경우가 대다수이다. 실제로는 기업체 관계자나 해당의원의 소속상임위 유관단체, 직능단체 간부 등이 주축 멤버이다. 기업체 등에서는 의원들의 동창, 친지 등을 찾아내 후원회원으로 가입시키기도 한다. 이러다 보니 겹치기 후원회 가입자들도 적지 않다.

이와는 반대로 지역구 유력 인사나 향우회장, 동창회장 등은 득표전략 차원에서 의원들에 의해 모셔지는 '역(逆)후원' 현상도 벌어진다. 그러다 보니 정치인이 '떨 때는' 후원회원이 늘고 그 반대의 경우엔 급감하는 사례가 비일비재다. 어떤 경우에는 정권교체후 후원회원이 15명밖에 남지 않는 웃지 못할 일을 겪기도 했다. 이 때문에 후원회 제도를 전면 재검토해야 한다는 의견이 높다. 일반시민들이 소액이나마 진정으로 후원하길 원하는 정치인을 찾기 어렵다는데 근본원인이 있다. 정권교체가 된 지 얼마 안돼 큰 사업체 회장에게 후원회장 자리가 넘어가는 경우가 허다하다.

1) 후원회 관리·모집

우리 정치인 후원회의 가장 큰 특징은 피후원인인 정치인이 후원인들을 직접 모집하고 관리한다는 데 있다. 후원회가 자체적으로 회장단이나 운영위원회를 구성하는 일은 없고

17) "1만원 1명, 3만원 5명, 10만원 5명". 어느 재선 의원의 지난달 후원금 입금내용이다. 평상시 월별 입금액도 이와 비슷하다. 후원회의 회원 수는 1천여명으로 그 수가 적은 것은 결코 아니다. 그러나 이 의원은 지난해 후원금 모금 액으로 1억 3천여 만원을 신고했다. 다른 의원들의 경우도 크게 다르지 않다. 매달 정기 입금액이 한푼도 없는 의원들이 부지기수임에도 올 상반기 모금 액은 의원 1인당 평균 2천 6백 27만원(중앙선관위 신고액)이었다. 수수께끼에 대한 해답은 간단하다. 후원회 시스템이 소액다수(少額多數)체제가 아닌 다액소수(多額少數)체제로 운영되기 때문이다. 모금 액 대부분이 후원회 밤 행사때 '눈도장'과 함께 단숨에 거둬들여진다.(문화일보, 1998.8.29)

정치인이 알아서 한다. 회장은 후원의 밤 행사 인사말을 준비하는 정도에 그친다. 후원회는 자발적으로 결성된 조직이 아니기 때문에, 후원회원들 스스로 자체 모임을 갖는 사례 또한 거의 없다.

후원회 사무는 지구당이나 의원회관 사무실에서 도맡아 한다. 후원금 입금통장도 의원 개인비서가 직접 관리하며 후원회장 이름으로 발송하는 우편물도 의원 사무실에서 알아서 처리한다. 회장은 대학 총장이나 교수, 사업체 경영자 등 격에 맞게 명망가 위주로 구성된다. 부회장은 명망도는 떨어지지만 재력이 뒷받침되는 사람들이 맡는다. 정치인 지역구내 유력 인사들도 범주에 든다. 그 외 정치인의 지연과 학연이 총동원된다. 의정업무관계로 만났던 사람이나 민원을 해결해주었던 사람들도 후원회 영입대상이다.

정치인은 매년 성의를 보이는 회원들에게 화분을 보내기도 하고 명절 때는 조그마한 선물을 전달한다. 후원금 모금 성적이 저조한 후원회는 오히려 적자가 나는 현상까지 생긴다. 그러나 소홀히 할 수 없다. 후원회가 또 하나의 선거대비 조직이기 때문이다. 특히 지역구민 회원에게는 후원금을 보내달라는 편지를 보내기도 꺼려진다. 후원회 행사를 지역구에서 개최해 아예 지역구민 대접행사로 치르는 경우도 있다

2) 후원회 모금실태

정치인과 정당의 후원회는 생명 줄과 같다. 합법적으로 정치자금을 받을 수 있는 통로로 후원회와 기탁금 형태가 있지만 지정기탁금 폐지이후 기탁금은 전혀 없고 사실상 후원회가 유일한 창구이기 때문이다. 중앙선관위에 따르면 의원들의 경우 전체 국회의의원 2백 94명(97년 기준)중 2백 48명이 후원회를 결성했고 1997년 한 해동안 모금한 총액은 2백 87억원, 1인당 평균 1억 1천 6백여 만원에 달했다. 많게는 5억 6천여 만원에서 후원회를 두고도 한푼을 걷지 못한 의원도 있다.

정권교체이후 올해 상반기에 국민회의 의원은 평균 2천 9백 만원으로 지난해 같은 기간 1천 6백 만원에 비해 2배가량 늘었고 자민련은 4천 8백 만원을 걷어 들였다. 반면 한나라당은 지난해 같은 기간의 5천 2백 만원에 훨씬 못미치는 2천 만원으로 정권교체를 실감케 했다. 후원회 행사를 통해 한번에 돈을 모금하는 의원들이 대부분이다.

중앙당의 경우 여야의 격차는 확연하다. 1997년 상반기에 고작 1억 5천여 만원밖에 거둬들이지 못했던 국민회의는 무려 1백 10배가 늘어난 1백 64억 7천 만원의 후원금을 모았다. 자민련도 69억 1천 만원을 모금, 전년도와 같은 기간의 4억 8천 만원에 비해 14배가 증가했다. 반면 작년 상반기에 60억 3천 만원에 달했던 한나라당은 13억원에 그쳤다.

3. 지구당의 민주화

정치의 기초단위인 지구당의 민주화는 가능한가? 국회의원 후보를 비롯한 지역의 공직

후보를 중앙당이 아닌 당원들이 직접 뽑는 것은 요원한 일인가? 이것은 공직후보 선출권을 당원이나 대의원들이 갖는 게 지구당 민주화의 핵심이자 풀뿌리 민주주의의 궁극적 과제이다. 새로운 규제를 가해 제도적 보완책을 마련해서라도 공천 민주화는 반드시 시행해야 한다. 그러나 우리나라 같은 1인 보스 중심의 사당적 정당체제에서 중앙당의 간섭을 받지 않고 지구당을 운영한다는 건 불가능에 가깝다.

지구당 민주화란 중앙당의 영향력과 지배력을 약화시키는 '해당(害黨)행위'라는 인식이 있기 때문이다. 중앙당을 총재가 이끌 듯, 지구당은 위원장이 끌여가는 게 당연하다. 일례로 지구당에서 정기대회나 개편대회, 당원수련대회, 의정보고 대회 등 무수한 행사들을 개최할 때마다 소요되는 엄청난 돈을 조달하는 문제를 놓고 일반당원 그 누구도 책임을 지려 하지 않는다. 따라서 재정의 상당부분을 지원하는 중앙당과 위원장에 의해 지구당이 좌지우지될 수밖에 없다.

하지만 사회적으로 정치개혁의 요구가 거세게 일어나면서 이 같은 권위주의적 잔재에 대한 회의와 반성이 움트고 있는 것도 사실이다. 중앙당의 영향력을 최소화하고 위로부터의 일방통행적인 공천을 불식시키는 게 급선무이다. 중앙당은 전국 지구당 네트워크의 센터 역할만 하면 될 것이다. 이 같은 이상적인 구도로 변모하기 위해서는 지구당 상층부의 개혁 실천 의지와 함께 지구당 당원의 '실질화'가 동시에 담보돼야 한다는 지적이 많다. 당원의 실질화란 곧 자발적인 당비 납부와 당무 참여를 통해 이뤄진다. 다시 말해서 당원들 스스로가 정치참여의 폭을 넓혀 '힘'을 기르고, 그 안에서 지구당의 주요사안을 결정하는 구조로 될 때 비로소 상향식 의사결정구조의 토대가 마련되어야 할 것이다.

1) 외국의 경우

중앙당이 공직선거 후보를 공천하는 우리 정당의 하향식 공천제도와 달리 정당문화가 발달한 유럽과 미국의 정당들은 상향식 공천제를 명문화하고 있다. 영국의 경우 중앙당은 하원의원 후보 희망자들로부터 공천 신청을 받아 명부를 작성한 뒤 각 지구당에 내려보낸다. 해당 지구당은 명부내 인물들을 대상으로 대의원 비밀투표를 실시해 후보를 확정하고 중앙당은 지구당의 경선결과를 따른다. 미국은 지구당이 없다. 대신 상·하원 예비선거제도가 지구당 역할을 대신한다. 예비선거란 당 공천자 선출과정을 통칭한다. 지구당이 없으므로 예비선거에 참여하는 투표인의 선정기준은 주마다 약간씩 다르지만 대략 두 가지로 대별된다. 첫째는 일종의 폐쇄식 형태로, 특정정당을 지지한다고 신고한 사람들(미국식 개념의 당원)에게만 투표권을 부여한다. 둘째는 개방식으로, 신고여부와 무관하게 선거구내 모든 거주자들이 특정 당내 경선에서 투표할 수 있다. 이 같은 예비선거를 거쳐 선출된 후보자들이 당의 공식 후보로 인정된다. 미국은 특히 당내경선을 국가기관이 관리해 공정성을 보장한다.

독일은 영국처럼 공천자를 해당 선거구의 대의원 대회에서 투표로 선출한다. 대의원들

은 당원총회에서 선출된다. 단 정당의 주(州) 의장단은 당원총회 또는 대의원 대회의 결정에 이의제기를 할 수 있다. 이 경우 재투표가 실시되며 그 결과는 최종 효력을 지닌다. 오스트리아도 지구당에서 후보를 선정한다. 하지만 중앙당의 개입여지를 일부 두고 있다.

2) 한국의 경우: 실험사례

정치권 일각에서 시도되고 있는 '지구당 민주화' 실험은 당내민주화를 향한 초보적 노력으로 평가되고 있다. 중앙당은 보스중심의 줄서기 정치에 의해 움직이지만 지구당 차원에서라도 '당내 민주화'를 시도해 보려는 움직임이 전혀 없지는 않다. 지난 7·21 재·보선에서 당선된 국민회의 노무현(盧武鉉, 서울 종로) 의원이 도입한 '원로지구당회의 체제'는 일단 모범사례로 꼽힌다. 지구당 운영에 관한 주요한 사안을 지구당의 부위원장단, 고문단 20여명이 참여하는 회의체가 결정하는 방식이다. 또 동별책임자들이 참여하는 협의회장단 회의, 자문위원단 회의, 시·군·구 의원, 단체장 등이 참여하는 지방자치 정책협의회 등을 최대한 활성화, 지역의 민원을 수렴, 해결하겠다는 발상이다.

같은 당의 김홍일(金弘一, 전남 목포신안갑)의원은 지난 6.4지방선거 이후 '핵심당원 물갈이'를 통한 지구당 개혁을 추진하고 있다. 과거 야당시절 고락을 함께 해온 당료들을 2선으로 후퇴시키고 시민운동가 출신 인사들을 요직에 배치했다. 시의원을 정책실장에, 10여년간 목포 YMCA총무로 활동해온 시의원을 홍보위원장에 임명했다. 그는 "민초들과 호흡해 온 인사들을 포스트에 기용한 것은 시민정서에 다가가는 정당으로 거듭나기 위한 것"이라고 밝히고 있다.

그러나 이 같은 지구당 민주화 실험은 아직 '찾잔속 태풍'에 지나지 않는다. 중앙정치 차원의 민주화 노력이 병행되지 않을 경우 한국정치의 현실상 이 같은 노력이 정치구조를 변화시키는 힘으로 작용하기는 역부족이기 때문이다.

4. 국회의원 수의 축소

'노는 국회'에 식상한 국민들 사이에서 의원 수를 줄이자는 목소리가 높아지고 있지만 문제는 그리 간단치 않다. 의원 정수 축소를 두고 정치권과 학계, 여야, 그리고 의원들간에 찬반양론의 논리가 팽팽하게 맞서고 있다. 의원 수 축소 주장은 선량들이 어차피 국민세금만 축내고 빈둥거릴 바에야 그 숫자라도 줄이자는 정서적 접근에서 출발한다. 현재 우리 국회의 기능자체에 대한 뿌리깊은 회의론이 그 바닥에 깔려 있다. 나아가 정치권도 과감한 구조조정을 단행, '저비용-고효율'의 정치를 이뤄내야 한다는 논리다. 이를 위해서는 의원수 줄이기가 첫 단추를 끼우는 작업이라는 것이다.

반면에 민주정치의 요체인 입법부를 지나치게 축소할 경우 '권력집중'의 폐해를 유발할 것이라는 반론도 만만치 않다. 우리 의회의 문제점은 수적인 '비대함'에 있는 게 아니라 '고

비용-저효율'에 있다는 주장이다. 즉 정치개혁과 관련, 의원수 축소론은 개혁의 목표를 잘 못 인식한 접근법이라는 반박이다. 또 의원수를 줄이면 정치신인들이 원내에 진출할 기회가 줄어들고 구 정치인들이 상대적으로 유리해져 정치권의 정체가 심화될 것이라는 지적이다.

외국의 사례와 비교할 경우, 한국 국회의원 수는 많은 편이 아니다. 97년 말 우리 인구 총수는 4천4백여만 명에 의석 수는 2백99석(지역구 2백53석+ 전국구 46석)으로 의원 1인당 인구수는 14만9천여 명이다. 우리와 인구수가 비슷한 영국, 프랑스, 독일의 의원당 인구수는 각각 3만4천여 명, 6만4천여 명, 11만 2천여 명에 불과하다. 미국은 49만 명이고 일본은 16만6천여 명으로 우리보다 많지만 북한은 3만4천여 명 정도이다. 그러나 이에 대해 축소론자들은 선진국과 비교해 수십배에 달하는 우리 의원들의 사회적 유지비용을 감안할 때 '숫자 줄이기'는 불가피하다고 주장한다. 예컨대 영국의 경우 1인당 선거비용이 8백만원으로 엄격히 제한되어 있고 이를 철저히 준수하는데, 우리는 10억원대의 선거비용을 써놓고 정작 '생산성'은 형편없다는 것이다.

이렇게 볼 때 향후 정치권 구조조정은 엄청난 사회적 비용을 유발시키면서 소모적 정쟁에 몰두하는 정치권의 '규모'(volume) 축소라는 민감한 문제에 대해 어떻게 사회적 합의를 끌어내는가에 달려있다. 또 단순한 양적 축소문제뿐만 아니라 정치권이 지역주의에서 탈피, 생산성과 질을 높이는 경쟁을 벌이도록 유도하는 선거제도, 정당제도의 개혁도 심도 있게 병행해야 할 것이다.

1) 비례대표제 왜 거론되나

여권이 '정당 명부식 비례대표제'를 추진하고 있는 것은 지역정당 현상을 극복하고 여야 공히 전국정당화하겠다는 취지이다. 정당 명부식 비례대표제는 독일식과 일본식이 있다. 정당지지에 대한 투표를 지역구선거와 별도로 실시, 비례대표를 나누는 것이 큰 특징이다. 독일식은 정당 득표율에 따라 총 의석 수를 배분한 뒤 지역구 당선자를 제외한 의석 수를 비례대표로 충원한다. 제1투표는 후보자에, 제2투표는 정당에 해서 정당지지율에 따라 의석 수를 나누고 이 의석에서 지역구 당선자를 제외한 나머지를 비례대표로 뽑는 방식이다. 이 제도는 어느 당도 과반수득표가 어려워 집권당의 안정세력확보가 쉽지 않다는 단점이 있다. 일본식은 미리 지역구 의석과 비례대표 의석을 정해놓고 권역별로 정당득표율에 따라 비례대표의석을 배분한다. 즉 유권자가 지역구후보와 정당에 대해 각각 투표를 실시, 정당에 대한 득표율을 갖고 해당 권역의 비례대표를 선출하는 것이다. 이 경우 안정세력확보는 쉽지만 지역에 따라 정당선호도가 커다란 차이를 나타내는 우리 현실에 맞지 않다는 지적이 있다.

국민회의는 이 두가지 제도를 골격으로 지역과 비례대표의석을 1대1, 혹은 2대1로 하는 방안을 검토중인데 제도는 독일식으로 하고 비율은 1대1로 하는 방안이 가장 유력하다. 여

기에 비례대표 상한제를 두어 60% 이상 득표한 정당이라도 비례대표의 60% 이상을 가져갈 수 없도록 만들자는 안도 적극 검토되고 있다. 그러나 정당지지도가 낮은 자민련이 이 제도의 도입에 대해 부정적이어서 논란이 예상된다. 한나라당의 경우 아직 당론은 없지만 지역기반이 강한 계파에서는 찬성하는 분위기가.

2) 추진세력: 이해당사자 입장

시민단체들은 정당명부식 비례대표제 도입과 의원수 축소에 적극적이다. 우선 정당명부식 비례대표제가 지역구도를 해소하는데 도움이 될 것이라는 입장이다. 그러나 비례대표후보를 중앙당차원이 아닌 권역별로 선정해야 하며 전문성을 높이기 위해 직능대표성이 강화되어야 한다는 의견이다. 의원 수 축소에도 목소리를 같이하고 있다. 경실련은 선거구별 평균 유권자 수를 25만~30만 명으로 잡아 지역구 의원은 2백~2백 30명, 비례대표는 지역구의 4분의 1정도로 해 전체 의원 수를 2백 50~2백 60명 선으로 줄이자고 주장하고 있다. 참여연대는 현재 5대1인 선거구별 인구편차를 2대1로 조정해 의원 수를 2백 56~2백 60명으로 줄이고 '게리맨더링'(gerrymandering)을 방지하기 위해 정치인을 배제한 '선거구 획정 위원회'를 구성해야 한다고 제시했다. 재계를 대변하는 전경련은 의원수를 2백명으로 대폭 줄여야한다는 입장이다. 그러나 당사자인 의원들의 불만은 적지않다.

다선의원인 경우는 "지역구 조정에 따른 의원 수 축소는 소속 정당의 당론과는 무관하게 의원 개인간의 이해관계에 따라 '전선'이 형성되는 대단히 복잡하고 첨예한 문제"라며 "국회통과가 되겠느냐"고 언짢은 기색을 드러냈다. 초선의원인 경우는 "의원 수 축소는 정치 신인들의 진입기회를 차단한다는 점에 문제가 있다"면서 "특히 정당명부식 비례대표제는 중진들에게 절대적으로 유리하다"고 말한다.

V. 합리적인 지구당 개혁 방안

여당은 야당에 비하여 조직의 관점에서 보다 잘 다듬어져 있다. 그리고 여당의 조직방향과 운영방식은 야당에게 영향을 미친다. 이러한 점에서 여기에서는 우선 여당의 기본 구조의 방향을 다음과 같이 제안해 본다.

1. 여당의 중앙당 조직

대통령은 국민통합의 상징으로 취임 1년 안에 주요 업무의 권한과 책임을 당대표에게 제도적으로 위임하고 당의 상징적 존재로서의 총재직을 담당한다. 대통령인 당총재는 당의 장악력 유지를 위해 국회직을 제외한 중요 부서의 인사권만을 행사하여 당의 자율성을 확

립하고 여야경쟁관계에서 국가원수로서의 이미지 손상을 최소화한다.

2. 지구당 구조의 개혁

현행 정당구조는 행정단위에 대칭으로 만들어져 있다. 여당은 단계별로 관의 지원을 받는데 유용한 구조이다. 야당도 이에 대항하기 위해 비슷하게 짜여져 있다. 그러나 이러한 조직은 만년 여당의 경우 동원정당으로써의 기능에는 쓸모가 있을지 모르나 지방자치시대, 공무원의 중립이 확립되어 가는 상황에서는 오히려 거추장스러운 조직이다. 정당의 일선조직은 선거구민의 의견을 듣고 선거구민의 애환을 알며, 선거 때에 득표활동을 하는 것이 중요한 역할이다. 그렇다면 이제 지구당을 이러한 방향으로 개편해야 한다. 우선 명칭부터 현행 '지구당' 구조를 '선거구협의회'로 전환한다. 협의회는 지방선거직 후보자와 선거구를 각 정당별로 적절하게 분할하여 지역 및 직능단체 대표로 구성하되 지역대표는 광역시·도를 한 단위로 하여 인구비례, 직전 선거의 득표율, 활동당원수(자원봉사, 당비, 후원회 활동)등을 기준으로 지역대표 책임자 회의에서 종합평가하여 할당하는 경쟁체제를 도입한다. 선거구협의회는 국회의원 후보자의 후원조직인 협의회(의장)와 위원장(지역구 국회의원 또는 후보)으로 이원화하여, 위원장(국회의원 또는 후보)은 소속정당의 지역구 협의회 소속으로 국회(또는 도지부 및 중앙당대표로)에 파견된 대표이고 선거구의 실무운영은 협의회 의장 주도로 이루어지도록 한다. 선거구협의회는 구의원의 후원회성격과 대의원회의 성격을 겸하기 때문에 중·대선거구를 채택해도 지역대표기관으로 존속하여 분할관리 하도록 하고 협의회 단위 이하 공직후보(광역의회의원후보, 기초자치단체 장 및 의원 후보)의 추천 또는 인준권을 보유한다. 대통령후보선출을 전당대회에서 한다는 점을 감안하여 협의회는 도지부 및 중앙당대회 참여대의원(도지부로부터 할당)을 선발하는 역할도 담당한다. 그러나 여기에서 획기적인 변화는 기존 지구당에 중앙당 소속의 사무국장제를 협의회에는 중앙당 사무국소속의 위원장 보좌역으로 대체하여 대외연락가 및 민원처리, 총무업무를 담당하며 순환배치가 가능토록 하여 선거구 관리경험을 교류하도록 한다. 시·도 단위는 이러한 유형의 시·도 선거구 협의회를 구성할 수 있다.

3. 후보중심의 선거운동조직

대통령선거와 각종 선거는 후보중심의 선거조직이 중심이 되어 정책개발 및 선거운동을 주도하고 따라서 평상시의 당 조직은 방대할 필요가 없다. 권위주의시대의 정통성 위장에 동원대상이었던 당원구조와 만년 집권당의 관 의존형 위계구조의 조직을 재정비하여 민주정치시대, 지방분권시대의 정당구조로 환골탈태해야 한다.

기존의 정당구조는 권위주의 정권이 정통성 위장에 필요했던 전근대적 동원당원 구조

의 잔재로, 유리할 때는 거추장스럽고 필요할 때는 활용불능인 당원구조로서, ① 형식적 요건을 위한 연고주의적 지구당 대의원, ② 무소신, 비자발, 비자의적인 관변의 해바라기성, 모래알 당원, ③ 선거에 품삯으로 길들여진 품삯당원, 돈넣어야 작동하는 공중전화당원구조로 구성되었다고 할 수 있다.

특히 지방자치로 인해 한국정당의 일선구조가 격변하게 되었다. 특정 지역을 제외하고 야당 단체장 지역에서는 종래의 관변단체 구성원 중심의 여당조직은 사실상 약화되는 반면 단체장에 따라 야당조직의 체계화, 활성화가 예상된다. 이러한 현상은 여·야 정당의 균형있는 발전을 초래한다는 점에서 긍정적이다. 일선 정당구조의 변화는 유권자들의 정당에 대한 인식의 큰 변화를 가져와 여·야당을 떠나 지지하는 정당에 대한 정당일체감을 유발할 계기가 될 수도 있다. 더 나아가 여·야 정당은 균형된 하부구조를 토대로 하여 수평적인 정권교체의 기틀이 될 수도 있는 것이다. 따라서 바람으로 선거하던 야당도 이제 조직을 갖게 되었고 관권에 의존하여 일선조직을 독점적으로 유지해 오던 여당도 시장·군수가 정당소속, 그것도 야당소속인 지방정치시대에 맞는 정당구조를 가져야 한다. 야당의 일선 조직이 활성화 되면 필연적으로 여당조직은 현재까지의 구조적 특성으로 볼 때 '식물조직화'할 우려가 있다. 그러나 이런 현상도 바람직스럽지 못하다. 야당의 조직이 새롭게 발전하는 것처럼 여당의 조직도 건전하게 발전해야 하는 것이다. 일선정당조직의 제로섬 게임의 시대를 끝내고 이제 포지티브섬(positive-sum) 게임의 시대를 열어야 할 것이다.

4. 공천제도의 개혁

정당의 민주성은 우선 인물충원에서부터 이루어져야 하고 이를 위해서는 공천제도를 개혁하여 중앙당에 공직후보 공천심사위원회를 설치하여야 한다. 국회의원의 자율성 및 정당인물충원의 대표성을 높이고 당원의 참여폭을 확대하면서도 한국정치문화의 특성을 감안하여 중앙당에 독립적인 '공직후보심사위원회'를 설치하도록 한다.

공천심사+*-위원회는 당대표가 지명하는 위원장(위원 약간명)과 당 중진을 중심으로 하되 시·도별 공천심사에는 해당 시·도 위원장이 참가하도록 하며, ① 국회의원후보의 확정, ② 광역단체장후보의 확정, ③ 지역공천심사위원회 분쟁조정 등을 담당하도록 한다. 국회의원후보 공천은 각 지역별 특성을 고려하여 광역시와 도를 분리하여 선출방법을 다양화한다. 즉 광역시 선거구는 중앙당 공천심사위원회에서 지역구 협의회 임원의 의견을 참작하여 후보자를 결정한 후 지역구대의원들의 추인을 획득하는 협의 하향식 방법으로 한다.

광역시는 선거구내의 인물에 대한 정보가 부족할 뿐만 아니라 지역의 선거구민이나 정당의 당원도 출신이나 거주사실보다 유능한 인물충원을 해야하는 실정이다. 광역자치단체 가운데 도 단위의 각 국회의원 선거구는 시와 군을 구별하여 각각 다음과 같이 구별하여

각각 다음과 같이 후보자를 공천하도록 한다.

- ① 하향식 제한경선 방법: 중앙당 공천심사위원회에서 추천한 약간명을 대상으로 제한 경선.
- ② 상향식 선정 방법: 도지부와 선거구협의회에서 대표성 있는 인사들이 심사추천한 약간명의 후보를 중앙당 공천심사위원회에서 확정하는 방법.
- ③ 중앙당-지역구 연석협의로 확정하는 방법: 지역구협의회와 도지부, 중앙당이 각기 후보를 추천하여 그들을 대상으로 선거구협의회 대표와 도지부간부, 중앙당 공천심사 위원간의 협의를 통해 결정.

국회의원 후보선출방법을 지역별로 다양화해야 하는 이유는 신인 충원을 통한 인물교체, 지역구 대의원 구성의 전근대성, 도시지역의 무연고상에 의한 인물에 대한 정보부재 등 우리의 정치 및 선거문화의 특수성을 감안하여 여러 유형을 각 지역특성과 연결하여 정당 나름의 선택방향을 정해서 할 수 있도록 하기 위해서이다.

한편 경선은 민주적이고 하향식 지명은 비민주적인 것으로 인식되는 경향인데 반드시 경선이 바람직스러운 것만은 아니다. 경선은 나름의 장·단점이 교차한다. 우선 단점을 보면 자질보다는 자칫 동네 정치인이나 지역연고기반에 의해 후보가 추천될 우려, 그리고 현역의원의 경우 부적격하더라도 기존 조직으로 인해 고정적으로 추천될 소지가 있다. 경선의 장점으로는 민주주의 방식에 충실하고 당원과 대의원의 참여로 당원의 참여의욕을 고취시켜 정당활성화에 도움을 주지만 이러한 의미가 구현되려면 그러한 환경이 확립되어야 한다.

5. 선거법개정을 통한 정당활동 촉진

'공직선거법 및 선거부정방지법'은 선거와 관련된 정당활동을 지나치게 제한하여 선거기간 개시일 30일 전부터 선거일까지 소속당원의 연수, 단합대회, 당원교육, 선거구 당직자회의 등 당원집회를 금하고 있다(선거법 141-143조). 오히려 당원들의 활동이 필요한 절정기에 정당은 경원시해야 하는 실정이다. 반면에 유권자들이 지방공직후보자의 목소리를 들어야 하는 지방선거에 지방공직후보자의 목소리대신 지방선거를 중앙당의 대권전으로 활용하려는 중앙정치인들의 목소리만 들리게 만들었다(선거법 77조). 따라서 기부행위는 엄격히 제한하되 선거기간의 선거구별 정당활동에 대한 제한은 최소화하여 선거기간중 선거구내의 정당활동을 촉진시키고 정당연설회도 지구당내의 당원으로 한정하여 건실한 지구당 발전을 돕는 방향으로 선거법을 개정해야 한다.

VI. 결 론

지방자치제도의 전면적 실시로 가장 두드러지게 부각되는 과거 정치제도와와의 차이는 아마도 권력배분에서의 차이일 것이다. 이른바 중앙집권과 지방분권의 차이가 바로 그것이다. 기존 지구당 제도는 중앙집권적인 정치구조하에서 제도로 마련되어 운영되어 왔다. 즉 기존 지구당의 구조와 운영은 기존 중앙집권적 정치구조하의 정당구조를 반영하는 것이다. 바로 여기서 지구당 개혁의 문제가 출발해야 할 것이다. 즉 지방자치의 전면적 실시로 국가 권력의 중심이 지방으로 분산되어야 하는 당위성을 전제로 할 때 지방정치의 활성화를 기대할 수 있다. 그러나 지방정치의 활성화를 위해서는 기존 중앙집권적 정치구조하에서 마련된 각종 정치제도하에서는 구조상의 또는 운영상의 문제점들이 불거질 수밖에 없다. 결국 지방화 시대를 맞이하여 지방정치를 활성화시키고 지역사회를 역동적인 사회로 탈바꿈시키기 위해서 가장 중요한 개혁은 지구당 개혁이 될 것이다.

지구당 개혁에 대한 기존의 논의들은 다양한 관점에서 이상적인 또는 현실적인 대안들이 다양하게 제시되어 왔다. 그런데 그런 개혁안들 중에는 지구당을 축소 또는 폐지하자는 주장들이 종종 등장하는 것을 볼 수 있다. 이러한 대안은 정치의 근본원리를 무시하는 것으로 보인다. 지방자치의 실시로 지방정치는 없고 지방행정, 지방경영만 있을 수는 없기 때문이다. 오히려 생활정치의 실현과 지역사회의 발전을 위해서 더욱 중요하게 여겨져야 하는 것이 지방정치이다. 따라서 문제는 기존 지구당을 존치시키는 것을 전제로 하면서 지방정치에 조용할 수 있는 정당구조와 지구당으로 개혁하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

이 글은 왜 지구당이 개혁되어야 하는가의 논리를 지방정치의 활성화를 위한 차원에서 접근했다. 이에 따라 과거 중앙집권적 정치구조하에서 보여온 지구당 조직과 운영의 문제점들을 '드러내고' 이에 대한 대안으로 지방분권적 정치구조하에서 긍정적인 기능을 할 수 있는 지구당의 개혁방안을 논의했다. 그러나 이러한 개혁방안들을 제시하는 것도 중요하지만, '칼자루'를 쥐고 있는 최고 통치권자의 의지가 무엇보다도 중요한 것이 한국정치의 현실이다. 그 이유는 아래와 같다.

첫째는 김대중정부가 추진하겠다는 정치개혁의 의도에 대해서 아직 반신반의하고 있다. 이런 국민들의 의혹과 불신을 극복하고 정치개혁에 성공하려면 무엇보다도 사심을 버리고 자기 희생적 개혁을 추진해야 한다. 야당을 길들이고 여소야대를 타파해야 한다는 정권적·정파적 이익을 버리고 그야말로 새로운 시대에 걸 맞는 정치의 기본틀을 마련해야 한다는 국가적 과제에 충실하지 않고서는 성공하기 어렵다. 특히 정부 여당의 기득권을 과감하게 포기하는 개혁을 스스로 실천함으로써 정치개혁에 대한 도덕성을 확보하는 것이 중요하다.

둘째로는 정치개혁의 과정이 투명하고 개방적이어야 한다. 소수정치지도자들의 밀실정치나 정파간의 협상으로 정치개혁을 추진하려고 해서는 안된다. 이를 위해서는 다양한 시

민단체들이 참여하는 공개적이고 개방적인 절차를 통해서 구체적인 방안이 논의되고 추진되어야 한다.

세번째로는 새로운 법과 제도를 마련하는 것도 중요하지만, 이들 법과 제도의 규정과 규범을 충실하게 준수할 것이라는 점을 국민들에게 납득시켜야 한다. 우리는 그 동안 '법따로 정치따로'의 나쁜 관행을 너무 자주 경험했기 때문에 아무리 좋은 법과 제도가 만들어져도 현실은 별로 변하지 않을 것이라는 생각에 젖어 있다. 따라서 이미 만들어진 법과 제도를 정부여당부터 엄격하게 준수함으로써 언행일치와 법치주의 전통을 수립하는 것이 무엇보다도 중요하다. 정치개혁의 성패는 집권여당의 솔선수범하는 실천의지에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

정권은 그 담당기간에 지지된 정책에 의한 정권이 안정되는 것이다. 이처럼 정치권력의 안정은 공정한 선거에 의하여 정권을 담당하는 것이요 정보공개를 통하여 일상적이고 직접적인 정치참여의 기회를 충분하게 보장해야 할 것이다.