

지방분권시대의 지구당역할

김진호*

目次

- I. 문제의 제기
- II. 한국 지방자치의 정치학적 고찰
- III. 민선자치 폐해의 주범은 지구당인가?
- IV. 제주지역 정당의 정치적 성향
- V. 지구당의 역할 모색
- VI. 지구당 활성화를 통한 지방자치 발전

I. 문제의 제기

지방자치 왜곡에 대해 지난 3월 22일 청주에서 지방자치 학자 및 시민단체 등 200여명이 참석한 가운데 지방자치현장 선포식을 가졌다. 현장의 중요 골자는 아래와 같다.¹⁾

“중앙정부는 국방, 외교와 같은 전국적인 문제에 전념하고 지방정부는 주민들의 일상적인 생활문제에 책임을 지도록 역할을 분담하고 상호간의 협조관계를 이루도록 하여야 한다. 지방정부는 업무를 수행함에 있어서 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자율적인 결정을 할 수 있어야 한다. 이를 위해 필요한 자원과 인력 및 권한을 가져야 한다. 중앙정부는 지방정부가 그의 업무를 원만하게 수행할 수 있도록 지원하여야 한다. 주민은 지방정부의 업무수행과정에 적극적이고 능동적으로 참여하여 주권자로서의 역할과 책임을 다할 수 있어야 한다”

이는 지방이 생활의 중심이 되게 하고자 하는 시민사회의 관심과 의지의 표명이며, 지방자치를 활성화하기 위한 시민사회의 대안인 것이다.

그렇다. 민주주의는 정치참여를 통해 민주사회를 만드는 운동이다. 민주정치의 성립 여부는 자치와 참여에 있다. 자신과 관계된 모든 결정에 모든 국민이 참여하는 것이다.

* 제주대학교 정치외교학과 교수

1) <http://hanireporter.hani.co.kr/section-005000000/2001/005000000200/0320222187.html> (검색일자 : 2001. 5. 31)

국민 참여를 가장 잘 보장하는 것은 직접 민주주의이나 현대 사회에서는 직접 민주주의가 어렵다. 현실적인 정치 체제는 개인의 자유에 대한 보장, 부의 공정한 분배의 결합에 의해서 나타난 대의제 민주주의이다. 따라서 정치적 자유와 경제적 자유 사이의 부적절한 균형이라든가 대의제 민주주의의 제도적 장치들이 제 기능을 하지 못하는데서 발생하는 비민주성을 고치는 것이 중요하다. 이러한 제도적 장치 중에서도 정당의 역할은 매우 중요한 것이다. 다양한 시민사회의 소리가 정당이라는 필터를 통하여 국정에 반영되어야 할 것이다. 그런데 “민주주의는 정당정치”라는 문구가 한국의 지역에서는 死語가 되어버린 듯한 인상을 갖게 된다. 인간이 만들어 낸 위대한 정치적 발명품 중에 하나인 정당, 특히 지구당은 제자리를 찾지 못하고 있는 실정이다.

우리 정당은 서구정당과 달리 지난 50년간 매우 기형적인 형태로 발전하였다. 우리 정당은 근대적인 의미에서의 대중정당의 모습을 갖추지 못하고 있으며 정당의 이념적·조직적 기초 또한 매우 취약한 편이다. 이런 상황에서 김대중정부 등장 이후 갑자기 지구당을 폐지해야 한다는 논의가 부각되었다. 이 글은 최근에 제기된 지구당 폐지론이 우리 정당에 대한 잘못된 진단에 기초한 잘못된 처방이라는 관점에서 출발하여²⁾ 지구당의 문제점을 여러 측면에서 검토한 다음 지구당의 활성화를 통하여 지방자치의 발전을 모색하기 위한 작업의 일환으로 시작되었다.

- 2) 민주당은 전국지구당에 대한 당무·조직감사를 벌여 그 결과에 따라 지구당위원장을 교체하는 등 지방조직에 대한 전면적인 정비에 착수할 방침이다. 이는 지난 2001년 4·26 재·보선 패인 분석 결과, 경제침체 등의 외부적 요인도 있으나 중앙당과 일선 지구당조직이 체계적으로 가동되지 못한 내부적 요인도 작용했다는 판단에 따른 것으로 알려졌다. 특히 오는 10월 국회의원 재·보선과 내년 6월 지방선거에 대비한 조기 조직정비 목적도 있는 것으로 알려졌다. 2002년 지방선거와 12월 대선을 앞두고 한나라당 내에서 전국 16개 시도지부 위원장들을 실세화, 중진들을 전면 배치해야 한다는 의견이 대두되고 있다. 비주류 및 원외위원장 배려 차원에서 이뤄진 현행 시·도지부장을 전면 교체, 전국 16개 시도의 조직 및 기획력을 극대화하고 중앙당과 시·도지부간 가교역할을 충실히 할 수 있는 ‘중진실세’들로 충원해야 한다는 것이 개편론자들의 주장이다. 실제로 이회창(李會昌) 총재는 이 달 중순께로 예상되는 당직개편 때 시·도지부 위원장들도 전면 개편, 당 체질을 전면 쇄신하는 방안을 신중히 검토중인 것으로 알려졌다. 한 측근은 8일 ‘내년 양대 선거 등을 감안, 당 지방조직의 중추인 시·도지부장에 조직력과 기획력과 자금력을 겸비한 실세 중진들을 재배치해야 한다는 의견이 적지 않다’며 ‘이런 필요성은 서울과 경기, 인천과 부산 등 대도시에서 더 강하게 제기되고 있다’고 말했다. 시도지부장 개편이 이뤄질 경우 후보로는 서울은 최병렬(崔秉烈) 서청원(徐淸源) 김덕룡(金德龍), 경기 손학규(孫鶴圭), 대구 강재섭(姜在涉) 주진우(朱鎭旻), 부산 김진재(金鎭載) 박관용(朴寬用), 경남 하순봉(河舜鳳) 박희태(朴煥太) 의원 등이 거론되고 있다. 2001년 5월 6일과 2001년 5월8일자 연합뉴스.

II. 한국 지방자치의 정치학적 고찰

1. 한국 지방자치의 정치학적 고찰

한국에서 지방자치가 정치학의 분석 대상으로 인식되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이다. 1950년대와 1960년대 초까지 8년여 동안 시행착오 속에서 시행되어 오던 지방자치는 1961년 이후 30여 년 동안 긴 동면기에 들어가게 되었고, 그것이 부활된 것은 불과 10 여 년밖에 되지 않는다.

한국에서의 지방자치는 줄곧 지속되어온 중앙집권화의 전통 속에서 온전히 중앙정치 논리에 종속되어 왔기 때문에 일천하고 애곡된 역사일 수밖에 없었다. 헨더슨(Gregory Henderson)의 지적처럼, 과거 한국의 모든 정치엘리트들은 마치 회오리바람처럼 권력의 구심점을 향해서 소용돌이치며 질주하고, 지역적 특성이나 중간조직은 이 회오리바람에 휘말려 제 구실을 하지 못했기 때문에 중앙권력의 분권화에 기초한 지방자치가 뿌리내릴 수 있는 여건이 되지 못했다.³⁾ 그리고 이러한 중앙집권적 정치구조의 영향은 사회와 문화에는 말할 것도 없고, 한국인들의 의식과 행태에도 큰 영향을 미쳤다.

세계화(globalization) 현상과 맞물려 세계 각국에서 나타나고 있는 지방화(localization)의 패턴은 그 국가가 처한 조건과 전략목표에 따라 다양하다. 지방화는 국가에 따라 정치적 민주화의 일환으로 추진되는가 하면, 중앙집권적 발전전략의 문제점을 시정하기 위한 대안적 발전전략 차원에서 추진되기도 하고, 아니면 지방정부의 경제적 효율성을 극대화시키기 위해 추구하기도 한다. 즉 국가마다 지방화를 추진하는 '특수성'이 존재하는 것이다. 한편 지방화는 세계화와 생산패러다임의 변화라는 현대사회의 구조적 변화에 대응하는 수단으로 추구된다. 세계화로 인해 이제 지방은 더 이상 중앙정부의 행정을 담당하는 '말단'이 아니라 국제교류의 '최일선'에 서게 되었다. 또한 다품종 소량생산 체제를 지향하는 유연적 생산방식, 즉 포스트포디즘(post-Fordism)의 등장으로 각 영역에서의 분절화, 분극화, 분권화가 요구되고 있다. 이와 같은 현대사회의 구조적 변화에 따른 지방화는 대부분의 국가에서 나타나는 '보편적 현상'이라고 할 수 있다. 결국, 지방화가 이러한 일국 또는 세계 수준에서 나타나는 '보편성'과 '특수성'의 결합에서 나타나는 현상이라고 볼 때, 지방화는 오늘날 우리가 추구해야 하는 당위적 현실일 수밖에 없다.

1990년대에 지방자치가 부활된 이후 현재에도 우리 사회는 여전히 정치권력뿐만 아니라 경제·사회·문화·교육적 자원의 대부분이 중앙에 집중되어 있고, 이들 분야의 엘리트들의 중앙집중 역시 예외가 아니다. 그렇기 때문에 지역사회 주민들의 관심 역

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

시 중앙으로 쏠릴 수밖에 없다. 단적인 예로 지방선거에 대한 관심은 대통령선거나 국회의원선거에 비하면 현저히 낮게 나타나고 있다. 지역주민들은 여전히 지역사회 발전에 미치는 중앙정치의 영향력이 지방자치보다 크다고 생각하기 때문에 지방선거에 대한 관심이 낮게 나타나는 것으로 보인다.

지역사회는 단순히 행정편의를 위한 공간적 구획이 아니라 정치적·경제적·사회적 관계들이 복합으로 나타나는 하나의 사회적 공동체이다. 그리고 지방자치의 이상은 근대 정치이념에서 파생된 것으로서 분권과 자치에 기초하여 궁극적으로는 지방 및 지역사회를 민주적 정치공동체로 만드는 데 있다. 일찍이 토크빌(Alexis de Tocqueville)도 당시 자신의 조국 프랑스에서 민주주의가 정착하지 못한 이유를 영국이나 미국과는 대조적으로 지방정치가 위축되고 중앙정부에 의한 권력 집중화가 지속·강화되었기 때문이라고 보면서 민주주의의 정착을 위해 지방정치의 중요성을 지적한 바 있다.⁴⁾ 특히 지방정치에서는 그 쟁점들이 중앙정치에 비해 좀 더 세부적이고 일반시민들의 일상생활과 비교적 밀접한 관계에 있는 경우가 많다. 예컨대 중앙정치가 외교, 국방을 포함한 거대 정치쟁점을 다루는 데 반해, 지방정치는 쓰레기, 범죄예방 및 공공실서, 교통 등 세부적인 생활의 문제를 다루는 경우가 많다. 따라서 지방정치는 좀더 친숙한 사안에 관해 지역주민들끼리 상호 협력·토론하는 기회를 부여함으로써 개별시민들의 이기적인 관심을 공적인 관심으로 유도할 수 있는 것이다.⁵⁾ 결국 우리가 추구해야 할 지방자치는 하나의 습속(習俗)으로서 그리고 삶의 원리나 생활방식으로서의 지방자치일 것이다.

그런데 오늘날 우리의 지방자치 현실은 지나치게 경제적 성과나 효율성을 달성하기 위한 지방발전전략 차원에 지방경영이나 효율적 지방행정에만 관심을 두는 듯 하다. 그러나 지방자치의 본질적 구성요소라고 할 수 있는 '분권'과 '자치'가 다름 아닌 정치의 영역이기 때문에 정치적 측면에서의 지방자치, 즉 지방정치가 더욱 중요하다. 무엇보다도 지방자치는 중앙정부에 집중된 권력과 자원을 지방으로 분권화하고 분산화 한다는 점에서 정치적이다. 또한 지방에 존재하는 다양한 집단의 이해갈등을 민주적으로 조정하면서 지방 스스로 행정과 경영을 펼쳐 나간다는 자치의 측면에서도 정치적이다. 따라서 지방행정이나 지방경영의 활성화도 지방자치단체가 중앙정부로부터 상당한 정도의 독립성을 가지고 있는 경우에 비로소 실현될 수 있는 것이기 때문에, 결국 분권과 자치라는 정치적 실천을 통해서 가능한 것이다. 이렇게 자치와 함께 분권이 실현될 때, "삶의 큰 문제들을 위해서는 너무 작고, 삶의 작은 문제들을 위해서는 너무 큰 국가"를 대신해서 또는 "국가가 제기하는 일반적 문제들을 그대로 축소"하여 제기할 수 있게 될 것이다.

4) Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, George Lawrence and J. P. Mayer (trans.) (Garden City, N.Y.: Anchor, 1969), p. viii.

5) 강정인, 「자유민주주의의 이념적 초상: 비판적 고찰」 (서울: 문학과 지성사, 1993), p. 87.

Ⅲ. 민선자치 폐해의 주범은 지구당인가?

지방자치에 대한 평가는 두 가지의 서로 다른 시각이 병존해 왔다. 하나는 지방자치가 지역 주민의 참여공간을 확대하여 정치적 평등과 민주적 다원주의에 기여할 것이라는 낙관적 주장이다. 또 다른 하나는 지방자치가 참여공간은 확대하지만, 오히려 토착기업이나 지역 유지들의 영향력도 확대시킴으로써 지역사회의 권력을 불평등하게 재배분할 것이라는 비관적 주장이다. 그런데 1990년 지방자치가 부활된 이후 최근까지의 지방자치 성과에 대한 평가는 불행하게도 후자의 비관적 주장에 가까운 것으로 나타나고 있다.⁶⁾ 특히 민선자치 5년에 대한 부정적인 측면으로는 다음 세 가지를 들 수 있다.

첫째로, 독선적 행정과 리더십 부재이다. 지방자치에 대한 큰 기대와는 대조적으로 사업추진이나 인사 등 행정 전반에 걸쳐 어느 누구의 견제도 받지 않은 채, 전권을 행사한다는 자치단체장들의 독선적 행정과 리더십 부재 등이 비판의 대상이 되고 있다. 선거법 위반이나 뇌물수수 혐의 등으로 송사에 시달리거나 사회적 물의를 빚고 있는 자치단체장도 늘고 있다. 기초자치단체장 가운데 2000년 6월 현재 재판이 확정돼 재선거 또는 보궐선거가 치러진 곳은 모두 4곳이다. 이는 민선 1기 때 비해 4배나 증가한 것이다.

둘째로는 집단민원의 폭증과 지역주의의 심화이다. 지역이기주의와 ‘밥그릇 싸움’에서 벗어나지 못하는 행정난맥 사례도 최근 들어 빈번해 지고 있다. 이처럼 개발사업이나 환경, 주택 문제에서 자기 지역의 이해에 얽매어 정책 사업이나 계속 사업도 방해 받고 있는 것이 현실이다. 또한 쓰레기 소각장, 하수처리장, 화장장 등 이른바 혐오시설은 내 지역에서는 안 된다는 님비(NIMBY : Not In My Back Yard) 현상과 한 건 주의와 업적주의에 집착한 무모한 사업들의 경쟁적 추진과 더불어 좋은 시설은 꼭 내 지역에 해 달라는 핼피(PIMPY : Please, In My Front Yard) 현상으로 자치단체의 행정에 부정적 차질을 빚는 사례도 많았다. 이러한 지역이기주의는 주민의 의식도 문제이지만 다른 한편에서는 차기 선거를 의식한 선심성·전시성 행정을 더욱 부추기는 결과를 가져왔다는 지적이다. 정작 마땅히 해야 할 각종 단속은 표가 떨어진다는 이유로 기피하는 행정이완 현상 때문이라는 지적도 있다.

셋째로는 재정 악화와 난(亂) 개발이다. 지역발전과 세수 증대를 빌미로 개발에 열을 올려 오히려 지역을 황폐화시키고 지방재정을 악화시키는 결과를 낳기도 하였다(〈표-1〉 참조). 특히 이를 타개하기 위한 난 개발과 환락산업의 무분별한 허가 등 지방자치 본래의 취지를 극도로 악화시키는 상황이 벌어지고 있다. 특히 단체장들이 임

6) 이러한 주장의 대표적인 연구로 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석, “한국 지방정치
의 특징,” 『한국행정학보』, 제33권 제2호(1999 여름).

기 중 입적 쌓기에 급급한 나머지 무리하게 대형사업을 추진하거나 사업성 검토도 제대로 거치지 않은 채 무턱대고 수익사업을 벌여 오히려 돈을 까먹는 경우도 많다.

<표-1> 연도별 지자체 채무 변동 추이

| 연 도 | 채무규모 (단위 : 조원) |
|------|----------------|
| 1995 | 11.5 |
| 1996 | 12.9 |
| 1997 | 15.1 |
| 1998 | 16.2 |
| 1999 | 18.0 |

1. 지구당 폐해에 대한 주장

그 동안 지방자치를 실시해 오면서 여러 문제점이 지적되었지만 그 중에서도 지방선거에 정당공천제를 채택함으로써 생긴 폐해가 가장 심각했던 것으로 생각된다.

첫째, 한국의 지방선거는 정당공천제를 채택함으로써 '돈 많이 쓰는 선거'로 전락하였다. 지구당위원장(대부분이 지역구 국회의원)이 기초자치단체장후보공천을 받으려는 자에게 엄청난 금액의 공천헌금을 요구하고 있고, 정당공천을 받으려면 이 공천기부금을 바쳐야 하므로 고비용(高費用)정치구조의 폐해가 정당공천과정에서부터 나타나고 있다. 그 동안 '공직선거 및 선거부정 방지법'을 수 차례 개정하여 선거공영제의 범위를 계속 확대했고, 선거운동과정에서 돈을 쓰는 후보자에 대한 처벌을 강화하는 등 이른바 '돈은 묶고, 입은 푼다'는 선거원칙을 입법화해 왔지만 아직도 선거운동에는 여전히 돈이 많이 든다. 특히 지방정치에 뜻을 둔 인사들이 정당공천을 받으려고 그 지역구 국회의원 또는 지구당위원장에게 잘 보이기 위해 정기적으로 돈을 갖다 받치고 있어 그 폐해가 막심하다. 또한 지역구국회의원과 원외지구당위원장 등은 이 돈을 가지고 다음 총선에서 국회의원 공천을 따내기 위해 중앙당 실세들에게 정치헌금을 바치고 있다. 따라서 지방선거의 정당공천제는 정치자금 조성과 정치부패의 연결고리가 되고 있을 뿐 아니라 일부 자치단체장의 부패행위를 유발하는 원인이 되고 있다. 그러므로 소모적이고 부패한 중앙정치로부터 지방자치를 보호하고 '돈 적게 쓰는 지방선거,' '주민에 의한, 주민을 위한 깨끗한 자치'를 구현하려면 지방선거에 있어 정당공천의 고리를 끊어버려야 한다.

둘째, 오늘날 지방선거에 정당공천제를 채택한 결과 '주민자치'는 퇴색하고 '정당자치'로 변질되었으며, 지방자치단체를 중앙당과 지역구국회의원에게 예속시켰다. 말이

정당공천이지 선진국처럼 지구당대회에서 당원들이 투표로 후보를 결정하는 것이 아니라 그 지역구국회의원 또는 지구당위원장이 자기에게 열심히 돈을 갖다바치는 사람, 자기에게 급신거리며 충성심을 보이는 사람(?)을 후보로 지명하고 있다. 국회의원과 지구당위원장들은 후일에 자기의 경쟁자가 될만한 똑똑한 인물이나 자기에게 정치 자금을 대주지 않는 사람은 아무리 당원과 주민들에게 인기가 좋더라도 절대로 공천 해주지 않는다. 지방자치란 '일정한 지역의 주민들이 대표를 뽑아 그 지역의 공통사무를 자주적으로 처리하는 제도'인데, 자치단체장과 의회의원을 주민이 선거함으로써 지방자치단체가 중앙정부로부터는 어느 정도 자주성을 확보했지만, 정당공천제라는 울가미에 세워 결국 중앙당과 지역구국회의원에게 예속되고 말았다.

지난 '98년 6월에 지방선거가 끝난 직후 지방의회의 과반수의석을 차지한 정당의 국회의원과 원외지구당위원장들은 소속 지방의원들에게 '아무개를 의장·부의장으로, 아무개를 상임위원장으로 선출하라'고 명령(?)을 내렸다. 더구나 여당 국회의원과 원외지구당위원장들은 지방의회의 원(院)구성을 함에 있어 의장단과 상임위원장들을 여당 의원으로 싹쓸이하라고 지시했으며, 이 지시에 따르지 않은 지방의원들을 징계처분 했다.

또한 여당 시장·군수·구청장후보가 당선된 지역에서는 여당국회의원과 원외지구당위원장이 당정협의회를 한다면서 시장·군수·구청장과 소속지방의원들을 모아놓고 '이래라, 저래라' 지시를 내리고 있다. 국회의원과 자치단체장·지방의원간의 관계는 상하관계가 아닌데 마치 지방의원과 시장·군수·구청장을 자기의 부하인 양 인식하고 지방자치단체를 정당의 하급기관으로 착각하여 한심한 작태를 벌이고 있는 것이다. 그래서 '주민에 의한 주민자치'는 사라지고 '정당에 의한 정당자치, 정당의 지방지배'가 횡행하고 있다. '지역구국회의원에 의한 지명 = 정당공천'인 상황에서 정당공천제는 지방자치의 발전을 저해하는 암(癌)적 존재가 되고 있다. 그러므로 지역구국회의원과 원외지구당위원장들의 자치단체 지배와 횡포를 근원적으로 차단하고 진정 주민자치를 구현하려면 이들이 지방선거에 일체 관여하지 못하도록 정당공천제를 폐지해야 한다.

셋째, 선진국에서는 지역구국회의원들이 지방의원이나 자치단체장에게 지시한다는 것을 상상조차 할 수 없고, 지방의원들이 어느 정당소속인가에 관계없이 독자적 판단과 소신에 따라 찬성 또는 반대를 하므로 아무런 문제가 없다. 그러나 중앙당과 지역구국회의원의 지시에 따라 의정활동을 하는 것을 당연하다고 여기는 우리 나라의 권위주의적 정치풍토에서는 정당공천제가 자치단체장과 지방의회간의 '견제와 균형' 관계를 왜곡시키고 있다.⁷⁾ 즉 자치단체장 소속정당과 의회의 과반수 의석을 점하는 정

7) 중앙정치 수준에서 행정부와 입법부가 서로 다른 당에 의해 장악되는 상황을 일컬어 '분할 정부'(divided government)라고 하는데, 이는 여소야대 정국 하의 국회에서 행정부인 여당이 야당의 견제를 받게 되는 것으로, 이 분할정부적 가치란 통합과 효율보다는 견제와 균형의 원리에 비중을 두는 것이다. 마찬가지로, 각 지역별로 이루어지는 지방정치에서 자치

당이 같은 자치단체에서는 중앙당 또는 지역구국회의원의 지시로 단체장에 대한 의회의 견제·감시기능이 형해화(形骸化)하고 있으며, 반대로 소속정당이 다른 자치단체에서는 정당(국회의원)의 지시로 의회가 사사건건 트집을 잡아 자치단체장을 곤경에 빠트림으로써 소모적 정쟁(政爭)을 되풀이하고 있어 행정처리가 지연되는 등 주민들이 피해를 입는 사례가 적지 않다. 이런 상황에서는 지방자치를 제대로 실시할 수 없으므로 정당공천제를 폐지해야 한다는 논리이다.

지방의회가 중앙당 조직의 하위결사대 역할을 하기 때문에 같은 당 소속의 단체장을 견제하고 감시하는 것이 현실적으로 불가능하다⁸⁾는 주장이 제기되고 있다. 사실상 현재 우리 나라는 1900년대 전후 미국이 철저하게 업관제적 지방정부를 운영한 보스 정치와 유사한 상황을 보이고 있다. 미국은 이 폐단을 시정하기 위해 선거를 지배하는 정치적 정당을 약화시키고, 대선거구제를 시행하였던 것이다. 또한 미국은 현재 전국적으로 60%에 달하는 시정부들이 정당의 선거참여를 배제하고 있으며, 이들 시정부의 대부분이 의회-관리인제를 채택하고 있다.⁹⁾

정당배제원칙의 중심 이념은 지방선거에서 정당정치를 배제하는 데 있다. 정당을 배제함으로써 기대할 수 있는 장점은 유권자들이 최선의 후보를, 정당의 문제보다는 지방의 문제에 입각하여 선택하도록 권장할 수 있다는 것이다. 물론 정당배제 선거가 효과적이라는 분명한 증거는 없다. 그러나 자료에 의하면 정당배제선거가 대선거구제에서 운영되면 보다 높은 사회적 지위를 가진 후보가 배출될 경향이 있다. 따라서 이 경우 대표성은 약화된다고 할 수 있다.

정당 참여에 관한 논쟁은 다음과 같이 요약될 수 있다. 정당참여 선거제도는 신참자의 정치참여를 제한할 수 있다. 지방선거의 후보가 되려면 정당의 공천을 얻어야 하기 때문이다. 따라서 젊고 유능한 정치인이 충원되기 어려울 수 있다. 그리고 지방문제의 대부분은 정당 정치적인 것이라기보다는 행정의 문제이다. 더욱이 정당이 국가적 사업들을 지방에서도 시행하고자 할 것이기 때문에 지역의식이 약화될 수 있다는 점등이 단점으로 지적된다. 반면에 정당은 지방의 정치적 논쟁의 초점과 단결력을 부여할 수 있고, 정치에 대한 관심과 선거 참여율을 높일 수 있으며, 선거시 유권자들이 책임소재를 식별하기에 편리하다는 장점도 주장된다.

종합해 보면, 정당공천제 폐지에의 반대론자들은 주로 정당의 기득권세력들이다. 중

단체장과 지방의회가 서로 다른 당에 의해서 장악되는 분할정부 정국은 서로 같은 당에 의해서 독점되는 정국보다 견제와 균형이라는 민주주의적 원리에 보다 더 충실할 수 있다. 진영재, "분할정부는 지방선거에서도 연장되는가?" 1998년도 한국정치학회 연례학술회의 자료집, p. 2; 김용호, "민주화 이후 분점정부에 대한 평가," 『한국정당정치의 이해』(서울: 나남출판, 2001), pp. 475-498.

8) 2001년 2월 12일자 조선일보.

9) 김진호·강영훈·이현출·한석지·고경민 (공역), 『미국지방정치론』, J. M. Burns, J. W. Peltason, T. E. Cronin, D. B. Magleby (공저) (서울: 대왕사, 2001).

양당은 정당공천제로 지방자치단체에 대한 지배를 강화하려 하고있으며, 국회의원과 원외지구당위원장들은 정당공천제를 무기로 정치헌금을 거둬들이는 한편, 지방의원과 자치단체장을 손아귀에 장악하려 하고 있다. 그렇지만 지방자치는 정당의 당리당략이나 국회의원을 위하여 실시하는 것이 아니고 국민을 위하여 실시하는 것이므로 국회의원과 원외지구당위원장의 횡포를 막고 지방자치를 주민들에게 되돌려주기 위해 정당공천제를 폐지해야 한다는 논리이다.¹⁰⁾

2. 지구당의 폐해 주장에 대한 반론

특정 지역에 기초해서 존재하는 정당의 지역주의적 존재양식, 다양한 사회세력의 요구와 무관하게 작동하는 보수일변도의 정당, 지도자 1인에 의해 운영되는 사당적 정당, 불안정한 휘발성의 정당이라는 특성은 지구당의 필요성을 부정하는 정당형태라 할 수 있다. 특정 지역 전체가 지지하는 상황에서 지구당의 역할은 불필요하며, 1인 지도자에 의해 사회적 요구와 무관하게 작동하는 상황에서 지구당이 할 수 있는 역할은 지극히 부차적인 의미를 가질 뿐이다. 빈번한 離合集散과 합종연횡의 상황은 지구당이 정당의 기초 조직으로서 착근할 수 있는 기회를 박탈하게 된다. 따라서 이러한 정당에서 지구당이라는 개념은 권력이라는 도구적 목적을 위해 일시적으로 필요한 조직 이상의 것이 아닌 것이다.

한국 정당의 이러한 문제점은 필연적으로 지구당의 문제점을 파생시킨다. 결국 지구당 문제는 지구당에서 비롯된 고유한 문제가 아니라 지구당을 운영하는 중앙당의 문제, 즉 우리 정당이 가지고 있는 문제의 일부로서 존재하는 것이다. 따라서 지구당 문제의 이러한 본질적 측면을 간과하고 지구당 폐지론을 주장하는 것은 지구당의 문제를 극히 피상적인 차원에서 파악하는 것일 뿐만 아니라 지구당 문제의 근원인 중앙당 혹은 정당 일반의 문제를 은폐하는 결과를 가져온다는 한계를 내포하고 있다. 지구당 폐지론자들의 오류는 다음 세 가지 측면에서 지적될 수 있다.¹¹⁾

첫째, 지구당 폐지론자들은 지구당의 문제점에 대해서는 현상적으로 관찰하면서도 그러한 문제점이 발생하는 배경이나 근본적인 원인에 대해서는 관찰하지 않는다.

10) 2000년 11월에 「전국시장·군수·구청장협의회」(회장: 김병량 성남시장)가 개최한 세미나에서 기초단체장들이 85%의 압도적 다수의결로 '지방선거에 정당공천제를 폐지하라'는 결의안을 채택한 사실이 있다. 또한 2001. 3. 21자 대한매일 보도자료에 의하면 자치단체장이 특정정당에만 소속돼 갈등구조를 일으키는 문제를 해소하고 정당의 지역구도를 타파하기 위해 광역단체는 지금처럼 정당이 공천할 수 있도록 하고, 기초자치단체는 단체장과 의원 모두 정당공청과 정당표방을 금지한다. 다만 기초자치단체장에 한해 2개이상의 정당의 연합공천을 허용하는 방안을 검토하고 있다는 언론보도가 있었다. 참고로 이러한 논란에 대한 최근의 리서치&리서치가 실시한 「기초단체장 정당공천제도에 대한 여론조사」 결과에 따르면, 일반인의 54.6%, 전문가의 77.3%가 정당 공천제를 반대하는 것으로 나타났다.

11) <http://www.assembly.re.kr/html/98-99jungd.htm>(검색일: 2001. 5. 29)

우리 정당정치에서 지구당은 중앙당의 부속기관에 불과한 정치적 지위를 강요받아 왔다. 정당이 수시로 명멸하고 지구당이 오직 중앙당의 필요에 의해, 중앙당의 재정적 지원에 따라 조직되고 폐지되는 상황에서 지구당은 중앙당의 정치적 필요성을 충족시켜주는 들러리 조직이었다. 연구자들이 지구당의 문제점이 중앙당의 문제점의 과생물이라는 점을 파악한 후 중앙당과의 관계에서 지구당을 관찰해야 함에도 불구하고 중앙당과 분리된 지구당에 국한된 관찰로 문제점을 파악한 뒤 지구당 폐지론이라는 극단적인 정치적 논리에 동조하게 된 것이다.

둘째, 지구당 폐지론자들은 지구당을 폐지하면 정치와 정당이 어떻게 발전하게 되는지에 대한 명확한 대안도 없이 단지 편협한 '비용'의 관점에서 지구당 문제에 접근하고 있다. 지구당 폐지를 주장하기 위해서는 지구당을 폐지하면 비용이 줄어들 뿐만 아니라 정당의 민주적 운영과 민의의 효율적 대변이 가능할 것이라는 전망을 제공해야 할 것이다. 그러나 현재의 정당구조에서 지구당을 폐지할 경우 과도적이고 비민주적인 정당은 더욱 비민주적인 것이 되고 지역이나 시민사회와는 더욱 괴리될 것이 명백하다. 그렇게 될 경우 우리 정당에는 지구당 없는 '중앙당 독재'만 남게 될 것이라는 전망이 지배적이다. 반면 잘못된 정치적 관행을 개선하지 않는 한 정치적 비용이 줄어들 것이라는 전망은 명확하지 않다. 이런 점에서 지구당 폐지론은 "목욕물을 버리면서 애까지 버리는 것"이자 "빈대잡자고 초가삼간 태우는 격"이라 할 수밖에 없다.

셋째, 지구당 폐지론자들은 매우 특수한 정치상황 하에서 선거정당의 형태로 작동하고 있는 미국의 사례를 즐겨 인용하는 반면 지구당이 자율성의 바탕 위에서 강력한 권한을 보유하고 있는 유럽 등 대다수 국가의 경우는 언급하지 않고 있다. 지구당 대신 지역위원회 형태로 움직이고 있는 미국의 경우 우리와 정당체계가 판이할 뿐만 아니라 지구당을 대신하는 수많은 결사 등 다종다양한 사회적 의사소통체계가 형성되어 있다는 사실에 대해서도 애써 외면하고 있다. 이런 상황에서 언론에 반영된 '국민여론'을 빌미로 대통령과 청와대, 집권여당까지 나서서 지구당 폐지론'을 주장하는 것은 지구당의 문제점이 정당, 특히 중앙당의 문제에서 비롯된 것이라는 사안의 본질을 은폐하는 것일 뿐이다.

정치개혁의 과제로 설정된 지구당 폐지론은 국민여론에 영합하기 위한 허구적 대중요법에 불과한 처방이거나 정작 지적되어야 할 정당의 문제점을 비켜가기 위한 고도의 전술적인 구호일지도 모른다는 것이다. 아니라면 재계의 차원에서 정치권의 과도한 정치자금 수요로부터 벗어나고자 하는 재계의 요구를 반영하는 것이거나 정치권력과 경제권력의 대결과정에서 정치적 무력화를 추구하는 경제권력의 전술의 일환일지도 모른다.

Ⅲ. 제주지역 정당의 정치적 성향

1. 제주도민의 정치적 성향과 특징¹²⁾

제주도민의 정치적 성향과 특징은 매우 독특한 기반을 가지고 있는데, 한국정치문화라는 모태적 성향에다 제주만의 아이덴티티를 가지고 있어서 매우 복잡하면서도 독특한 구조를 이루고 있다고 할 수 있다. 우선 한국정치문화를 해방이후의 시기부터 생각할 때, 먼저 그 사상적 기반에는 격세적 불교와 사회적으로 제도화한 유교가 그 토대를 이루고 있었으나, 이후 권력의 상층부부터 도입된 구미의 정치제도는 기독교 정신에 바탕을 둔 터여서 굳건한 의식기반을 가진 국민전반에는 깊이 뿌리내리지 못하고 혼돈 속에서 시행착오를 반복하게 되었다. 그래서 한국 정치문화의 성향 및 특징을 가름하는 기준에는 늘 가족을 위시한 혈연·지연·학연 등 제1차적 집단을 중시하는 사인주의(personalism)를 기본으로 가족주의, 권위주의, 의식주의, 운명주의, 정적 인간주의 등을 특징으로 하게 된다. 이러한 한국적 의식구조를 기본으로 한 제주도민의 정치적 성향은 - 90년대 이후의 정치의식조사는 없었지만 그간 몇몇 발표를 통해 나타난 - 다음의 몇 가지로 요약할 수 있겠다.

첫째, 주민들의 대다수가 지역사회의 제반문제에 깊은 관심을 갖고는 있으나, 제반 문제해결에 대한 주민의 합의와 협력상태를 묻는 질문에 대하여는 부정적인 견해가 높게 나타나고 있다. 그 이유로는 그간의 의타적 해결방식에 익숙한 것을 들 수 있다. 그 방법에 있어서도 정당과 같은 공식적인 통로를 통한다기보다는 권력적 친분관계에 의뢰하는 것이 더 많다는 것이다.

둘째, 사적동기 중심의 지방자치관과 그에 따른 지방자치의 수단화를 지적할 수 있다. 이는 중앙집권주의 체제하에서 지역사회의 공익을 위한 지방자치와 민주주의 의식을 육성하지 못한데 기인한다. 따라서 사리사욕을 위하여 사적 사회관계나 정치관계를 중시하면서 중앙권력에 의존하고 경쟁적으로 이에 접근하려는 생활이 타성화 되어 왔음을 의미하는 것이기도 하다. 이는 혈연·지연·학연 등에 바탕을 둔 제1차 집단을 중시하는 개인주의나 이기주의에 의한 발상으로서 최근의 각 지방선거에도 잘 나타나고 있다.

이러한 이기주의의 특성은 우리 나라 전지역에 걸쳐서 보편화되어 있으며 판단의 비합리성에 기초를 두고 있다. 제주도의 경우도 예외는 아니지만 지정학적 특성상 그

12) 이 부분은 조문부·고창훈·권영호·이경원, "지방자치와 지방정부의 활성화에 관한 연구: 제주도를 중심으로," 『지방자치연구』, 제7권 제2호, 통권 13호(1995), pp.45-48에서 대부분 참고했음을 밝혀둔다. 이와 관련된 지방엘리트의 충원상의 특징에 대해서는, 정진오·김진호, "제주지방의회의원의 충원에 대한 연구," 『제주도연구』, 제16집(1999), pp. 87-125 참조. 김진호·고경민, "지방정치의 활성화와 지구당개혁," 『법과 정책』, 제5호(1999), pp. 23-43.

러한 사적관계의 정도에 있어 타 지역보다 더욱 강하게 나타난다고 할 수 있다. 이는 지성학적 특성상 인구이동이 적고 정체적 성향이 강해 주관적 비합리주의에 바탕을 둔 인간관계가 더욱 현저함을 보여준다. 이러한 비합리주의적 정서주의(emotionalism)에 토대를 두고, 그 목적에 있어서 사리사욕을 동기로 하여 me-ism이나 now-ism이 앞서, 그 수단과 방법에 있어서 공정한 경쟁이 배제된 채 공적 기준에 의한 의사결정보다는 지역 및 혈연적 이기주의에 바탕을 둔 전근대적 판단기준이 우선적으로 적용되는 현실을 보게 되는데, 이는 결국 정치적 합리성은 물론 경제적 합리성마저도 배제되는 폐쇄성으로 나타나게 되어 지방자치의 장래를 우려하게 하고 있다.

셋째, 도민들의 정치적 판단에 있어 저항적 성격이 매우 강하다는 것이다. 그간 중앙집권주의적 발상에 의한 제주지역개발은 소득간, 지역간 불균형 발전을 초래하였는데, 이러한 중앙주도개발의 여파로 제주도의 개발지상주의는 빈약한 지역경제력에 따른 중앙 의존성을 심화시켜 주민의 자생력을 상실케 하였다. 이의 결과는 불로소득의 증대로 인한 부익부 현상과 상대적 빈곤감으로 이어져 결국 감정적 저항을 불러 일으키게 된다. 이러한 감정적 저항의 표출은 매우 다양한 형태로 나타나게 되는데, 시기적으로는 6·29선언 이후에 두드러지게 나타나며, 1990년부터 1991년에 걸쳐 제주도 특별법의 제정을 둘러싼 도민의 저항운동에서 극적으로 나타나게 된다. 특히, 1990년 9월3일 대통령의 지시에 따라 제주도 행정당국의 「제주도개발특별조치법」 시안과 건설부의 시안이 정부에 제출되고, 내용이 언론에 공개되면서 전도에 걸친 반대운동이 일어나게 되었다. 이러한 도민의 저항운동은 도지사의 경질을 가져오게 했고, 법안의 내용이 대폭 수정되는 결과를 초래하였으며 그 명칭도 「제주도개발특별법」으로 변경되어 1991년 12월18일 심야 야당의원이 퇴장한 가운데 국회를 통과할 때까지 계속되었다. 이 반대운동은 제주도 저항성의 대표적 사례로 지적할 수 있겠다.

넷째, 전국적인 현상이기도 하겠지만, 지방자치에 대한 높은 정치적 기대치를 들 수 있는데, 현실적인 의원들의 의정활동에는 매우 불만스럽다는 것이다. 이에 대한 주민들의 의원불신도는 수치가 매우 높게 나타난다. 제주지역뿐만이 아닌 공통적인 과제이기도 하겠다.

이제까지 나타난 제주도민들의 정치적 성향에 관한 의식적 특징을 보면 ① 주민과 지방자치단체와의 관계에서 아직 하향식 체제에 익숙해 있으며, ②공적 판단의 영역에 사적동기가 여전히 개입하고 있고, ③주민의 의식은 정부와의 관계에서 정서적 의존성에서 이기적 저항성으로 변하였고 ④ 정치적 기대수준이 매우 높다는 점을 들 수 있다. 제주도의 현실을 살펴보면 역사적인 피해의식과 상의하달 식의 의사전달체계에 정서적 저항이 어울어져 많은 문제를 노출하고 있다. 이러한 지역적 정치성향은 지방자치단체의 정책결정에 있어 주민의사의 수렴 및 전달체계의 미비와 함께 제주 지방자치의 발전에 큰 저해요인으로 작용하고 있다고 보여진다.

2. 제주지역의 탈정당화(脫政黨化) 현상: 제주지역엔 정당이 없다?

제주지역 주민들의 정치적 성향 중 현대정치와 관련하여 가장 두드러지는 현상은 아마도 '탈정당화' 현상일 것이다. 제주지역은 역사적·지정학적으로 중앙의 '변방'으로 그다지 중요한 역할을 하지 못해왔고, 그로 인해 지역민들의 정치적 소외감도 다른 어떤 지역보다 높게 나타나는 것으로 보인다. 그리고 이러한 제주지역민들의 의식 성향은 중앙정치와 유리된 독자적인 제주 지방정치의 색깔을 보여왔다. 이러한 특성이 최근 10여년의 지방자치제도와 결합되면서 제주만의 지방정치의 특수성과 함께 전국에서 공통적으로 나타나는 지방정치의 일반성을 동시에 보여주고 있다. 제주지역의 탈정당화(脫政黨化) 현상은 단순한 현상적 의미를 넘어서는 것으로, 제주지역에는 정당이 없다고 보는 것이 더 현실적인 인식인지도 모른다. 이러한 인식은 다음과 같은 몇 가지 지방정치현상을 근거로 한다.

첫째로 지역주민들의 정치적 냉소주의를 창출하는 정책결정 구조이다. 가장 먼저 지적되는 것은, 지방의회가 단체장의 '거수기' 또는 '시너'라는 오명으로부터 벗어나야 하는 문제이다. 단체장 직선 이후 지역사회의 '지배연합'(governing coalition)은 지역의 정치·행정 엘리트, 지역경제인, 지역언론이 하나의 거대한 '지역 정-경-언 지배연합'을 형성하고 있고,¹³⁾ 특히 지역의 토착경제인들은 지역의 정치·행정 엘리트들에게 경제적 후원과 정치적 동원을 제공하고, 정치행정 엘리트들은 그 대가로 각종 특혜와 편의를 제공하는 '후원-수혜관계' 구조를 형성하고 있다. 그럼으로써 소위 '철의 삼각관계'(iron-triangle)가 형성돼 대다수 주민은 주요정책 결정에서 배제되는 '신엘리트주의' 현상이 나타나고 있다. 사실 민선단체장과 지역의 기득권층(토호 세력이나 여론주도집단), 그리고 언론이 '지배연합'을 형성하고 자치행정을 독점하는 경향은 지난 5년 동안 하나의 흐름으로 굳어졌다 해도 과언이 아니다. 특히 행정을 비판하고 견제해야 할 지방의회 역시 이러한 삼각체제에 편입되어 지방의회의 본연의 임무를 망각하는 우를 범하고 있는 현상은 지방자치에 대한 회의를 부추기는 대표적인 폐해 현상 중의 하나이다. 분권과 자치를 이념으로 하는 지방자치가 중앙정치현상을 추수(追隨)함으로써 단체자치에 머물고 주민자치로 확대되지 못하는 현상은, 결국 정치적 주체로서의 지역주민들의 정치적 효능감을 무력화시킴으로써 정치적 냉소주의와 무관심으로 확대되는 것이다. 이런 지역사회구조 하에서 지방정치나, 지방정당이 존재의의를 잃게 될 것은 자명하다.

둘째로 지역토호들의 영향력이 지역적인 협소성으로 인하여 매우 강력하다는 것이다. 다시 말해서 새로운 민주화의 출발점이요 기초가 되는 지방의 풀뿌리 사회가 중

13) 홍덕률, "지역사회의 지배구조에 대한 실증연구: 대구, 광주, 인천을 중심으로," 『경제와 사회』, 2000년 여름호, p. 167.

양권력과 밀착된 '지역유지' 또는 '토호'들에 의해 지배되고 있다. 이들은 지방에서 지역인문사업·건설업·교육사업 등에 종사하면서 자치단체장이나 지방의회, 국회의원, 관청, 언론기관 등 지방의 권력기관에 대해서 막강한 영향력을 행사하고 있다. 이들은 공식적으로는 지역의 관변단체나 경제단체를 통해서, 비공식적으로는 각 지역의 세칭 명문고 동창회나 기관장과 단체장의 비공식 모임을 통해서 지역개발사업 등 각종 이권을 쟁기고 있다. 이들은 또한 환정보전보다는 개발, 지역통합보다는 지역감정, 민주주의보다는 중앙집권적인 권위주의를 선호하기 때문에 지역주민의 적극적인 참여를 가능한 배제하고 지역개발사업 지방자치단체의 중요 정책에 막강한 통제권을 행하고 있는 중앙권력과 밀착함으로써, 기존의 정당구조와 정치행태를 온존시키며 기여하고 있다. 이러한 성격을 가진 지역유지들은 중앙정치인과 지방자치단체와 더불어 소위 '성장연합'을 구성하여 지역사회를 지배하고 있다. 기존정당과 중앙정치인들은 지역유지들의 영향력을 줄이거나 전제하기보다는 자신의 지역기반으로 삼기도 하고 선거운동의 수단으로 활용하고 있다. 김대중 정권이 들어선 이후에도 이들의 기득권을 인정하고 이들을 기득권을 인정하고 이들을 포섭하는데 혈안이 되어 있기 때문이다.¹⁴⁾

50년만의 권력교체가 기대했던 것처럼 지역사회의 민주화로 이어지지 않고 있는 데 대한 실망과 분노는 쉽게 사그라들지 않고 있다. 지방자치가 시작되면서 중앙권력이 지방에 이양한 권한은 지역민에게 넘어오기 전에 토호들이 가로챘고, 지금의 지방자치는 길모습만 그럴듯할 뿐 본질은 '토호정치'이다. 현 정권이 추진하는 지역의 제2건 국회의원마저 구성원의 절대다수가 개혁대상인 토호라는 것이다. 토호들의 온존과 그릇된 행태, 그들을 영입하는 데 급급한 중앙정치세력의 태도가 계속되는 한 풀뿌리 민주주의를 바라는 많은 이들의 좌절감은 깊어만 갈 것이다. 또한 중앙의 행태가 지방에서도 지방정부와 토호간의 유대존속으로 나타나는 것은 지방자치의 이념을 퇴색시키는 것이다.

셋째로 정치엘리트의 고착화로 인한 정치신인이나 여성정치인의 발굴이 매우 어렵다는 것이다. 지난 반세기 한국 정치에 일관했던 보스 중심의 독특한 정치관행의 양상이 그대로 투영되고 있다. 물론 군사권위주의와 그 이후 민주화된 정치의 차별성을 무시하거나 부인할 의사는 전혀 없다. 그러나 현재 우리를 좌절시키는 정치는 그 차별성보다는 유사성에서 오는 것이기 때문에 이점이 뚜렷이 부각될 필요가 있다. 사실 그 유사성은 차별성을 오히려 희극적인 것으로 만들 우려마저 없지 않다. 그리고 이러한 문제 해결의 핵심이라 할 수 있는 돈 안 드는 정치를 실현시키는 것이다. 현실성 있는 방안이 쉽게 찾아질 것 같지 않지만, 현재로서 확실한 것이 하나 있다면 그것은 이 정치자금의 문제를 해결 않고서는 우리 정치의 구조적 질병으로 얘기되는 것들이 치유되는 일이 전혀 없을 것이라는 점이다.

14) 1999년 5월 27일자, 한겨레 21.

네째로 지구당의 일상적인 정당 활동의 매우 부족하다는 점이다. 근자의 정치·사회적 혼란상은 정상적인 정당 하나 없이 민주주의를 하는 것이 얼마나 어렵고 복잡한지를 느끼게 한다. 예를 들면, 의·약 분업의 필요성을 거론하는 초기 단계에서부터 '이해집단들과 시민들에 대한 정치'가 필요한 것이며, 이는 당연히 정당들의 몫이었다. 의·약 분업 같은 엄청난 사회체도의 변화에 대해, 그것도 오래 전부터 예고되어 온 사안에 대해, 어떻게 국정 주도자인 정당들이 최후 순간까지 둔감할 수 있었는지 경이로울 뿐이다. 부정·무능·무책임을 지탄받고 있는 현실에서 필사즉생의 자세로 정치개혁에 나서지 않고는 정당과 정치인으로서의 존립이 불확실할 것이다. 1948년 이후 대한민국이 미국의 후견 아래 유지해온 서구식 대의민주정치는 그 핵심이 정당의 기능과 역할에 있다.¹⁵⁾ 그러나 현대 한국정치사에서 자유당독재, 군부독재, 지역맹주정치를 거치면서 정당이란 그저 형식상 필요하여 걸치레로 유지하는, 참으로 별볼 일 없는 제도가 되고 말았다. 권력자나 이에 대항하는 정치투사들의 필요에 따라 만들었다 없애고 하는 것이 한국의 정당들이었다. 이러한 정당과 정치인들이 국가와 사회의 장기적인 발전에 대한 안목과 의지를 갖고 체계적이고 일관된 국정 운영을 할 수 있으리라 기대하는 것이 원초적으로 무리였는지도 모른다.¹⁶⁾

다섯 번째로 색깔이 없는 정당정치이다. 이것은 지구당으로 한정시켜 볼 경우에 더욱 심각한 현상이다. 4·13 총선 결과 아쉬워했던 점들 중의 하나는 진보세력인 노동세력의 의회 진출 좌절이었다. 이의 원인을 두고 지역 감정, 한국 사회의 보수성, 노동계 내부의 분열상등 여러 가지가 등장하고 있다. 그러나 이번 선거는 보다 근본적으로 한국사회에서 진보의 존재 양식에 관한 질문을 던지고 있다. 즉 한국사회의 이익공유, 분배 양식 및 갈등해결 모델에 관한 문제를 제기하고 있는 것이다. 현재 우리 노동세력들은 여러 가지 도전에 직면해 있다. 그들은 과거 성공적인 산업화에서 소외되었던 감정이 가라앉기도 전에 세계화의 도전을 받고 있다. 이는 조직적으로 전통 산업화 과정에서 나타나는 노동자의 단합이 이뤄지기도 전에 이를 조합 해체 요인들

15) 정해구, "한국 정당정치의 형성과 왜곡," 안희수(편저), 『한국정당정치론』(서울: 나남, 1995), pp.238-250.

16) 15대 국회의원 임기종료와 함께 정계를 떠나는 박준규(朴浚圭)국회의장이 지난 제52주년 국회개원 기념식에서 40년 정치역정의 소회와 후배 의원들에게 주는 충고를 남겼다. 박의장은 "정치권의 위기는 강경과 비타협을 일삼는 원칙론자들에 의해 우리 정치가 지나치게 좌지우지됨으로써 더욱더 심화되고 있다는 데 문제의 심각성이 있다"고 지적했다. 그는 "정당도 활동목표를 상대 당보다 우수한 정책개발에 두는 것이 아니라, 상대 당의 실수와 실패에 더 큰 비중을 두는 경향이 있다"면서 "이러한 현실이 계속되는 한 우리 정치에서는 행정부 우위가 계속되고, 졸속정책과 감정싸움이 우선할 수밖에 없을 것"이라고 말했다. 9선으로 현역 최다 선이기도 한 박 의장은 국회개혁 방향으로 '투명성 확보'를 제시하면서 "각 정당들이 국회법 절차를 철저히 준수하고 정당 우선, 대통령선거 위주의 의회운영을 지양하는 노력이 있어야 한다"고 강조했다. 박 의장은 "의회를 상징하는 국회의장 위에 정당이 있는 것이 아니라 의회를 위해 정당이 있다는 인식이 강조돼야 한다"며 '의회우선주의'를 주장했다. 문화일보, 2000. 7월 1일자.

의 동시 다발적 등장을 의미한다.

동시에 우리 사회는 독특한 갈등 인식과 해결 방식을 비제도화 된 속에서 표출해왔다. 그 하나는 갈등 회피 현상이다. 가능한 갈등이 있어도 상당기간 이를 의식하려 하지 않는다. 동시에 갈등을 의식한 경우에도 갈등이 수면 위로 부상하는 갈등의 공개화를 원하지 않는다. 대부분의 경우 갈등 회피 현상으로 인해 갈등이 상당 기간 나타나지 않거나 그 상태에서 해결하려 한다. 만약 갈등이 수면위로 부상하게 되면 원래 갈등의 규모와 강도보다 훨씬 강하고 깊게 증폭된다. 따라서 우리 사회에서는 원래 갈등의 규모에 걸맞지 않게 해결과정이 험난한 경우가 많다.¹⁷⁾

모든 사람이 부분적 공유를 원하고 갈등을 수면 하에서 해결하려는 우리사회의 특징이 한국 정당 구조와 발전에 주는 함의는¹⁸⁾ 첫째, 특정 그룹을 기초로 하여 특정 그룹의 이익을 독점적으로 대변하려는 정당이 설자리는 그리 크지 않다는 것이다. 특정 정당이 우세한 정치구조에서는 부분 공유나 물밑 갈등 해결은 쉽지 않을 것이기 때문이다. 이렇게 볼 때 우리에게 적합한 정당구조는 서구의 전통적 정당 구조와 달리, 한 정당 내에 여러 이익 집단들이 공생하면서 정당내부의 이익조정 과정을 거친 후 정당의 이익 조정 방식을 선거를 통해 인준 받는 형태를 띠게 될 것이다. 따라서 정당간의 차이는 보수·진보라는 전통적 형태를 보이기보다는 여러 집단간의 이익 조정 방식의 차별성에 의해 결정되는 양태를 띠게 될 것이다. 이렇게 되면 자본가 그룹 내에서도 노동자 그룹 내에서도 다양한 이익이 시간적·공간적 맥락에 따라 다른 이익을 표출하게 될 가능성이 높게된다.

어느 정당이든 세분화된 사회·경제 세력을 시간적·공간적으로 다양하게 조합하여 외부로 정강과 정책을 표출하게 될 것이다. 이런 상태를 굳이 표현한다면 정당조합주의가 될 것이다. 과거 국가가 행하던 이익집단간의 조정이 정당을 통해 자발적으로 행해지는 것을 말한다. 이런 현상은 탈냉전 이후 이데올로기의 쇠퇴, 세계화에 따른 사회집단간의 경계의 모호화, 우리의 경우 한국 사회의 특징 등에 의해 강화되고 있다. 현재 지역중심의 우리 정당구조가 이런 방향으로 나아갈지 그 귀추가 주목된다.

17) 박재주(역), 「강한 민주주의: 새 시대를 위한 정치참여」 벤자민 바아버(저)(서울: 인간사랑, 1992); Kenneth Janda, *A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Political Parties* (Beverly Hills, Calif., :Sage, 1970), p. 83.

18) 이정식, "정당과 이익집단," 이유진·김성주(공편), 『현대 한국정치론』 (서울: 사회비평사, 1996), pp. 243-266.

IV. 지구당의 역할 모색

1. 지구당 차원의 적극적인 대안 모색

법·제도적인 장치 외에도 지구당이 지역에서 적극적인 활동을 통해 지구당 운영을 활성화하면서도 비용을 줄일 수 있는 방안들이 많이 있다. 무엇보다도 먼저 지구당을 지역사회에 적극적으로 개방하여 지역주민과의 접촉면적을 확대하려는 노력이 필요하다. 지구당을 폐쇄적인 방식으로 운영하면서 당원의 당비납부를 증대시키거나 지역주민의 이해와 참여를 향상시킬 수는 없다. 지구당의 문턱을 낮추어 지구당이 지역의 토론마당이자 사랑방으로서 역할을 수행할 수 있도록 문호를 개방하는 동시에 수입과 지출 등 재정상황을 공개하고 지구당의 활동을 주민들에게 알림으로써 지구당과 지역사회의 유대를 강화할 수 있다.

지구당이 중앙당의 정치행사나 지역의 정치행사 뿐만 아니라 지역사회의 각종 공익적 활동과 행사를 공동으로 주최하거나 적극적으로 참여하는 것 역시 지구당과 지역사회를 연결할 수 있는 좋은 방안이다. 이 과정에서 지역의 대학생이나 젊은 주부 등 활동적인 연령층의 자원봉사 참여를 촉진한다면 비용을 줄이면서도 활동을 강화할 수 있을 것이다. 지구당이 지역사회에서 공익적 활동에 기여한다는 인식을 제공한다면 자원봉사자의 참여를 유도하는 것은 그다지 어려운 일이 아니다. 특히 환경과 교통문제, 상하수도 문제 등은 지구당과 지역사회가 공동으로 해결할 수 있는 좋은 의제들이다. 이를 위해서는 지구당 조직을 개인적 이해관계를 해결하는 민원부서로 간주하는 사고방식에서 벗어나 지구당을 지역발전을 위해 공동으로 노력하고 협력하는 지방정치의 주체로 발전시켜야 한다. 이런 점에서는 개별적인 지역유권자 못지 않게 지역의 시민운동이나 사회단체와 협력관계를 구축하는 것이 필요하다.

제도적인 차원의 문제와 결부된 것이지만 지구당 수준에서 스스로 결정할 수 있는 방안으로 지구당위원장을 선출하거나 지구당의 주요 간부를 선출하는 방식을 공개적으로 추진할 수도 있다. 지구당에 대한 지역주민들의 부정적 인식이 지구당의 족벌운영과 폐쇄적인 운영이라는 점을 감안한다면 위원장과 사적으로 관계된 인사들을 적극적으로 배제하고 위원장을 비롯한 주요 간부를 당원들의 투표 등의 방식으로 민주적인 절차에 따라 공개적으로 선출할 경우 지구당에 대한 부정적 인식을 상당 부분 해소할 수 있을 것이다.

다른 차원에서 지구당 위원장이 현역 국회의원을 역임할 경우 국회의원과 지구당 위원장을 분리하는 독일식 대안도 적극적으로 모색할 수 있다. 중앙선관위 역시 하나의 대안으로 검토하고 있는 이 방안은 국회의원과 위원장을 분리함으로써 국회의원의 의정활동과 위원장의 지구당 활동을 동시에 추진하는 계기가 될 뿐만 아니라 지구당

의 사당화를 제도적으로 방지하는 장치가 될 수 있다는 점에서 긍정적인 측면을 가지고 있다고 할 수 있다. 특히 이 방안은 중앙선관위가 작년 4·13총선 당시 선관위 직원들이 직접 선거현장에서 과약한 문제점을 바탕으로 1년여에 걸쳐 각계의 의견을 집약해 5월 9일 정치관계법 개정 의견에서 중요하게 다루고 있는 지구당 민주화를 위한 제도개혁이다. 선관위에 따르면, 지구당 위원장이 지구당을 1인 지배하는 현실을 깨기 위해서는 각 지역구에서 국회의원, 자치단체장과 이들 후보자로 선출된 사람은 지구당의 대표자가 될 수 없도록 하고, 지구당에는 3명 이상의 공동대표를 두도록 하는 조항을 제시했다.¹⁹⁾ 작금의 현실은 지구당 위원장이 바뀌면 당 간부 및 당 조직이 동시에 교체되는 등 지구당이 사당화 되어 있어 지구당뿐만 아니라 한국 정당 자체가 국민정당으로 발전하는 데 걸림돌이 되고 있다. 이런 점에서 '위로부터의 개혁'이 가장 현실적 대안이면서 가장 큰 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

2. 정치의식과 정치문화 등 정치관행의 개선

지구당의 공천권, 지구당 당원의 당비납부, 국고보조금의 지구당 배분과 매칭펀드, 지구당 차원의 노력 등을 제도적 차원의 방안이라고 할 때 이러한 법·제도적 장치는 제도를 실행하는 사람의 의식과 결부됨으로써 효력을 발휘할 수 있다. 따라서 이 문제는 정치의식과 정치문화 등 정치관행을 새로이 재정립하는 것에 의해 가능해진다. 이 과정은 중앙당과 지구당이 각각 별도로 추진할 수 있다. 중앙당 차원에서 추진해야 할 과제는 우리의 정당이 지금까지의 전근대적이고 구태의연한 정당운영에서 근대적이고 합리적인 정당운영으로 일신되어야 한다는 문제의식을 확고하게 정리하고 주도적으로 실천하는 것이다. 특히 지구당이 확고한 자율성을 보장받는 서구정당과 달리 중앙당의 역할이 큰 우리의 상황에서는 중앙당의 선도적인 역할이 매우 중요하다. 이러한 관점에서 지구당을 중앙당의 부속기관으로 간주하는 중앙집권화 된 정당의 관점을 폐기하고 중앙당과 지구당이 자율적인 관계를 전제로 상호 수평적으로 존재하는 관계라는 사실을 인식하여 지구당의 자율성과 권한을 최대한 신장하는 방향으로 노력하여야 한다.

지구당 차원에서 추진해야 할 과제는 지구당 스스로의 자율성과 책임의식을 강화하면서 이를 지구당 운영에 적용하는 것이다. 이를 위해서는 먼저 중앙당이나 정치지도자에 대한 정신적, 재정적, 정책적 의존에서 벗어나야 한다. 특히 지구당이 중앙당에 대한 정신적 의존에서 벗어나지 않는 한 지구당의 활성화는 불가능하다. 재정적 독립은 정신적 독립 다음의 문제이다. 지구당이 중앙당에 대해서 자율성을 획득하는 과정은 동시에 지구당이 지역사회에 깊이 뿌리를 내리는 과정이라 할 수 있다. 이것은 지

19) 조선일보, 2001년 5월 10일자, 4면

구당이 당원의 규모를 확대하고 당원의 적극적인 참여를 유도함으로써 지구당을 지역 주민이 참여하고 토론하는 정치의 마당으로 만들어나가는 과정이기도 하다.

지방자치를 민주주의의 도장이라고 하는 것처럼 지구당 활동을 지방정치의 관점에서 현장정치, 생활정치의 관점에서 민주주의를 실천하고 교육하는 도장으로 인식하고 활용하는 노력 역시 필요하다. 이런 점에서 지구당 운영을 지구당 위원장이 배타적으로 독점하거나, 지구당을 위원장 개인의 사조직처럼 운영하는 관행을 폐지하여야 한다. 이를 위해서는 지구당 대의원을 선정하는 과정에서 특정 세력, 특정 인맥을 과도하게 임명하거나 위원장의 친인척이나 동료로 채움으로써 스스로 지구당을 폐쇄적인 조직으로 전락시켰던 그간의 관행을 개선하여야 한다. 이것을 지구당 운영의 개방화라고 한다면 지구당은 이러한 개방화를 통해서 지역사회의 다양한 단체 및 조직과 긴밀하게 협의할 수 있게 될 것이며, 이러한 방식을 통해서 지역사회에 뿌리를 내린 튼튼한 정치조직으로 발전할 수 있게 될 것이다.

이러한 노력이 성공하기 위해서는 무엇보다도 유권자들이 지역주의나 연고주의에 매몰되어 후보자의 인품이나 능력을 무시하고 학연과 지연 등 연고주의에 매몰되거나 금품이나 향응에 집착하여 투표하는 등의 구태의연한 사고방식에서 벗어나야 한다. 마찬가지로 언론 역시 연고관계를 부추기고 지역갈등을 촉진하거나 양비론적 시각에서 보도하는 태도를 버려야 한다.

V. 지구당 활성화를 통한 지방자치 발전

그 동안 정치개혁에 대한 무수한 논의에도 불구하고 실제로 정당개혁의 가능성은 거의 없어 보인다. 반면 현존 정당에 대한 국민들의 불신이 더욱 고조되고 있는 상황에서 학계나 시민단체 등에 의한 아래로부터의 개혁 가능성은 여전히 존재하고 있다. 현시점에서 정당개혁의 목표는 매우 간명하다. 그 중에서도 소수 정치지도자에 의해 결정권이 독점되는 사당화 된 보스정당에서 벗어나 대중의 지지를 받는 公黨으로 거듭나는 것이 가장 시급한 과제이다. 그래야만 지역대결구도를 벗어날 수 있고, 시민사회와 적극적으로 호흡할 수 있으며, 당비와 후원금에 기초한 정당의 재정자립화를 달성할 수 있다. 정당이 이념과 노선에 따라 분화 발전하는 것도 이러한 조건에서만 가능해진다.

이러한 상황은 전체 정당 차원에서 중앙당과 지구당의 수평적 재구조화를 촉진할 뿐만 아니라 이러한 재구조화를 통해서 반대로 정당의 민주화가 촉진될 수도 있다. 이것은 지구당의 자율성 확대를 의미한다. 정당의 조직적 기초인 지구당이 자율성의 토대 위에서 활성화되지 않고서는 정당이 발전할 수 없다. 지구당의 활성화는 정당의

시민사회적·지역적 기초를 강화하고 재정적 자립도를 높임으로써 정당의 자생성을 높여준다.

결국 지구당이 활성화되어야 당원이 증가하고 당비가 확충됨으로써 정당이 활성화되고 발전한다는 논리가 가능해진다. 또한 지구당의 활성화가 정당의 민주주의를 가능하게 하는 초석이라는 사실도 분명해진다. 이런 점에서 예의 지구당 폐지론은 정당의 민주주의와 정당의 발전을 저해하는 주장임을 알 수 있게 된다.