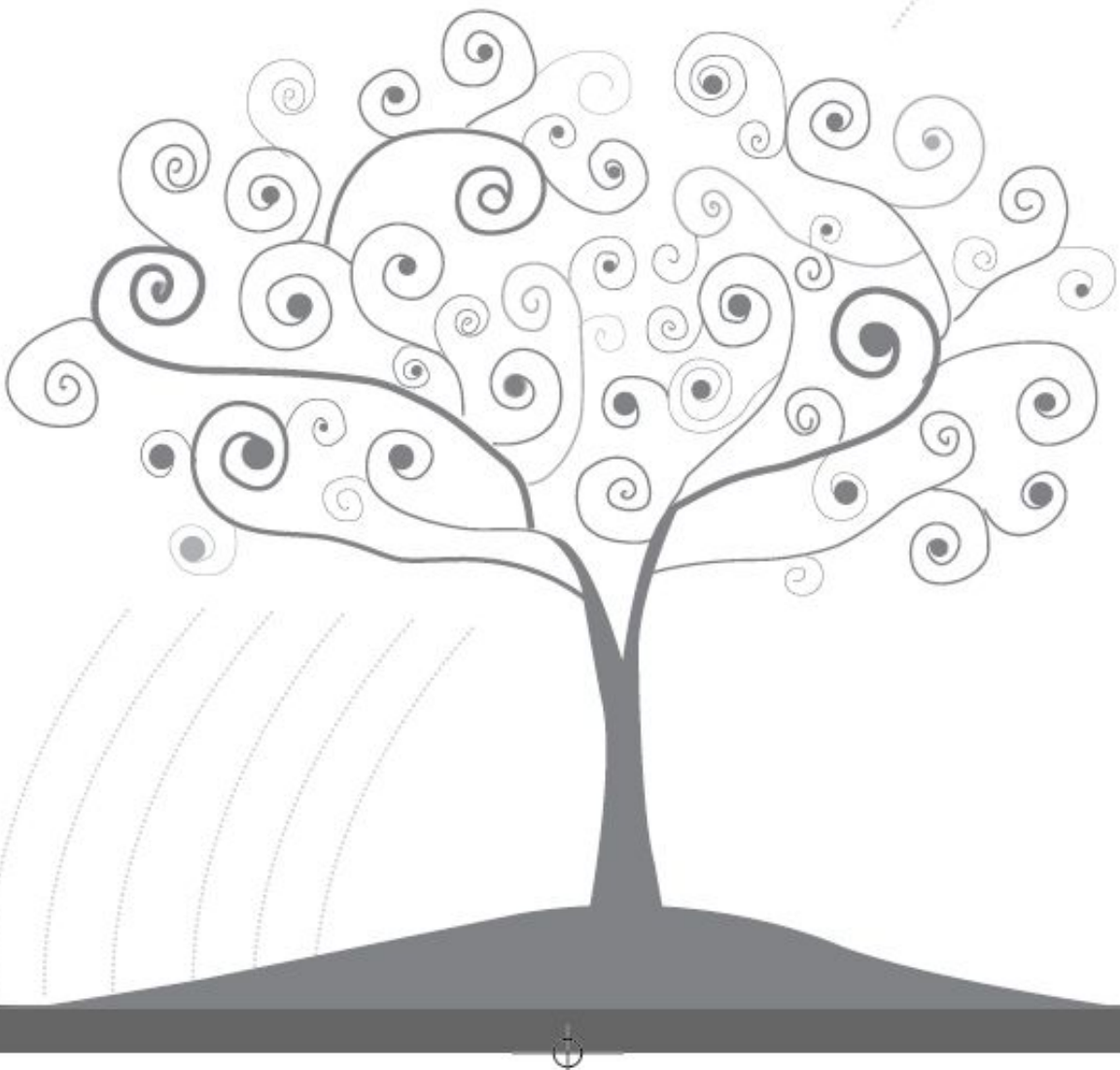


국민의 소중한 아이디어들이 세상을 변화시킬 수 있다는 믿음  
국회 인력의 다양한 목소리의 소통과 성숙한 토의문화

희망제작소와 함께하는 새로운 희망의 정모임! 호민관클럽!!

# 호민관클럽 창립식 및 기념 토론회





## 토론회 발제문

# 18대 국회와 정책 리더십: 국회 판 나비효과를 기대하며

김형준 (명지대)

## I. 17대 국회에 대한 평가

### 1. 시화종빈(始華終貧)의 국회

지난 2002년 4월 15일에 실시된 제17대 총선은 탄핵으로 대통령의 직무가 정지된 헌정 초유의 상태에서 치러졌다. 결과는 의정 56년 만에 처음으로 민주화 진보 세력이 과반 이상을 차지하게 되었다. 의원 총원에서 이와 같은 획기적인 변화로 17대 국회가 역대 국회와는 다른 모습을 보여 줄 것이라는 기대가 높았다. 하지만 17대 국회는 시작은 화려했지만 끝은 초라한 '시화종빈(始華終貧)'의 국회라는 불명예를 안게 되었다.

'일하는 국회, 상생 국회'를 표방하고 화려하게 출범했지만 제대로 된 민생 법안을 생산하지 못하고 파행으로 얼룩졌기 때문이다. 특히, 17대 국회 출범 초반부터 신문법, 과거사법, 국가보안법, 사학법 등 4대 개혁 입법을 둘러싸고 진보-보수 간의 첨예한 대립으로 민생은 실종됐다. 한마디로 진보 세력은 국회 과반수를 차지했지만 무능과 독선으로 의정을 전혀 주도하지 못했다.

물론 17대 국회도 긍정적으로 평가받을 만한 일을 했다. 과거 국회에 비해 의원들의 입법 활동이 양적으로 크게 늘어 난점이다. 2008년 5월 24일 기준으로 17대 국회 총 법안 발의는 7천489건이었고, 그중 의원 발의는 6천387건(85.3%)으로 정부 제출 법안(1천102건)을 압도했다. 의원 발의 건수는 15대 국회(1천144건)의 5.6배, 16대 국회(1천912건)의 3.3배에 이르렀다. 하지만 17대 국회의 의원 법안 가결율은 21.2%로 15대 국회(40.2%)와 16대 국회(26.8%)에 비해 현저히 떨어졌다. 반면, 정부 제출 법안 가결율은 51.1%로 상당히 높았다. 정부가 제출한 법률안은 둘 중 하나가 정식 법률로 공포된 반면, 의원들이 낸 법률안은 5건에 4건 꼴로 본 회의를 통과하지 못했다는 것은 의원들의 입법 능력이 부족하거나 의원들의 생색내기 실적 경쟁이 과열되었기 때문이다. 이러한 행태는 법안 발의만 신경 쓰고 통과시키려는 노력은 전혀 하지 않는 무책임의 극치를 보인 것이다.

## 2. 국민 불신 국회

무책임과 파행으로 점철된 17대 국회에 대한 일반 국민의 평가는 가혹했다. 작년 11월에 한국사회과학데이터센터가 실시한 여론조사에 따르면, 국민들의 62.0%가 ‘국회를 신뢰하지 않는다’고 응답했다. ‘신뢰한다’는 응답은 고작 5.0%에 불과했다. 더구나, 국민들의 5.3%만이 ‘국회가 국민을 대표하고 있다’고 응답했고, ‘국회가 발목을 잡아 정부가 정책을 추진하기 어렵다’는 주장에 대해서도 66.0%가 동의했다. 급기야 한국갤럽 조사결과, 17대 국회는 탄핵을 주도한 16대 국회보다도 일을 ‘잘 못했다’는 응답자가 66.4%로 ‘잘했다’(8.7%)보다 무려 8배 가까이 높았다. 한마디로 17대 국회는 국민들로부터 철저히 버림받았다.

한국선거학회와 한국사회과학데이터센터가 제 18대 국회의원 선거 직후 실시한 국민의식조사에 따르면, <표>에서 보듯이, 일반 국민들의 국회, 정당, 정치인에 대한 불만은 심각한 수준이다. ‘만족하지 않는다’는 비율이 ‘만족한다’보다 3-5배 정도 높았다. 대의 정치의 근간인 국회와 정당, 그리고 이들 조직에서 활동하는 정치인에 대한 불신이 이 정도이기 때문에 언제든지 ‘거리의 정치’가 대의정치를 압도할 수 있는 여건이 조성되어 있다.

<표> 국회, 정당, 정치인에 대한 국민 만족도 조사

	만족한다(A)	만족하지 않는다(B)	비율(B/A)
국회	25.7	74.6	2.90
정당	23.7	68.9	2.91
정치인	15.0	77.7	5.18

※ 출처 : 한국선거학회와 한국사회과학데이터센터(2008년)가 제18대 총선 직후 실시한 국민의식조사 자료를 토대로 분석한 것임.

## 3. 17대 국회 지역구 의원 4년 평가

국회와 정당의 기능에 대한 부정적인 인식 외에도 국회의원들의 역할에 대해서도 불신의 폭이 컸다. 한국선거학회·한국사회과학데이터센터(2008년)에 따르면 17대 국회 지역구 현역 의원이 지난 4년간 국회에서 한 활동에 대해 ‘만족한다’는 비율은 24.5%에 불과하고, ‘만족하지 않는다’는 비율은 58.6%로 훨씬 높았다.

## II. 18대 국회의 역할

### 1. 5대 핵심 목표

한국 정치에서 입법부와 행정부의 관계는 협력과 상생보다는 대립과 갈등의 역사였다. KSDC 조사(2007년)에 따르면, 입법부와 행정부의 갈등에 관해서 국민들의 70.8%가 ‘심각하다’ (‘매우 심각하다’ 24.3% + ‘다소 심각한 편이다’ 46.5%)고 응답했다. 보다 구체적으로 무려 88.5%의 국민들이 여야 갈등이 ‘심각하다’ (‘매우 심각하다’ 51.8% + ‘다소 심각한 편이다’ 36.7%)고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

18대 국회의 핵심 목표는 「국민 우선의 소통 국회, 일하는 정책 국회, 신뢰받는 국회, 책임지는 국회, 상생 국회의 길을 걸어 ‘능동적 국회’로 거듭나는 것이다. 메지(Mezey)는 ‘정책형성력(policy-making strength)’과 ‘의회에 대한 지지의 정도(the degree of support accruing to the legislature)’라는 두 가지 기준에 의해서 의회를 분류했다. 의회가 행정부 대안을 대폭적으로 수정할 뿐만 아니라 용이하게 거부할 수 있으며 국민들로부터 전폭적인 지지를 받는 의회를 ‘능동적(active)’ 의회로 분류하고 구체적인 사례로 미국 의회를 제시했다. 반면에 의회가 행정부의 제안을 쉽게 거부하지 못하더라도 의미 있는 수정을 가할 수 있지만 국민들부터 비교적 낮은 수준의 지지를 받는 의회를 ‘주변형(marginal)’ 의회로 분류했는데 한국 국회가 이에 해당한다.

한국 국회가 국민의 신뢰를 회복해 주변형 의회에서 벗어나 정책기능이 왕성한 능동적 의회로 거듭나기 위한 핵심 과제는 의원들의 전문성과 자율성을 획기적으로 높여 국회가 정당정치 중심이 되도록 원내 중심정당체제를 구축하는 것이다. 더 나아가 입법부와 행정부간 선진 협력체제가 구축되기 위한 ‘생산적 불문율(productive informal rule)’을 만드는 데 여야가 초당적으로 협력하고 지혜를 모아야 할 것이다.

### 2. 세부 과제

#### (1) ‘국민 우선의 소통 국회’ 정착

의원들이 계파와 지역이 아니라 국민에게 줄을 서서 소신 있게 의정활동을 할 수 있어야 국민 우선의 국회가 가능하다. 이를 위해서는 의원들의 자율성이 절대적으로 필요하다.

의원들의 자율성(autonomy)이란 의원 개개인이 어느 정도 동등한 자격을 갖고 자신의 소신에 따라

행동하는가를 의미한다. 의원들의 대표성(representation)을 논할 때 크게 대표의 대상(focus)과 스타일(style)이라는 두 가지 측면에서 고찰할 수 있다. 대상이란 “의원이 누구를 대표 하는가”에 대한 문제이다. 다시 말해, 누구의 의견과 이해를 우선적으로 대변하는가에 관한 것이다. 지역구, 정당, 이익집단, 국가 등이 초점의 대상이 될 수 있다.

스타일이란 “의원이 어떻게 대표하는가”에 관한 것이다. 파견인형(delegates)과 수탁인형(trustee)으로 대변된다. 파견인형은 대표되는 사람들의 의사를 가급적 그대로 전달하는 방식으로 역할을 수행하고, 수탁인형은 자신의 소신과 판단을 우선해서 역할을 수행한다(Walke et al. 1962, 267-286). 한편, 혼합형(politico)은 특정 쟁점 또는 쟁점이 선거구민에 의해 인지되는 양상에 따라 파견인형과 수탁인형 중에서 택일하여 역할을 수행한다.

그동안 한국 국회는 소위 당론이라는 이름으로 의원들의 자율성을 구속했다. 즉, 의원들로 하여금 대표의 대상을 소속 정당에 두고 자신의 소신과 양심보다는 당의 파견인으로서 행동하도록 강요했다. 최근에는 당내 계파주의가 화려하게 부활하면서 의원들이 당보다 계파 이익에 치중하는 양상을 보이고 있다. 18대 국회를 담당할 의원들은 계파와 지역이 아니라 국민과 자신에게 줄을 서는 용기를 보여야 할 것이다.

의원들이 자율성을 갖고 소신에 따라 의정활동을 해야 한다는 것은 국민들의 요구사항이기도 하다. KSDC(2007년) 조사에 따르면, 국회의원의 당론과 소신에 따른 의사결정과 관련해서는 전체 응답자 가운데 74.8%가 ‘소신에 따라야 한다’고 응답한 반면, ‘당론에 따라야 한다’는 응답자는 25.2%에 불과했다. 당론 투표가 의회 내 갈등을 불러일으키는 경우가 비일비재했던 만큼 당론투표보다 소신투표를 선호하는 응답자가 훨씬 많다는 것은 국민이 무엇을 원하고 있는지를 잘 보여주는 것이다.

〈표2〉는 의회의 자율성 강화를 위한 대응 방안을 요약한 것이다. 특히, 의원들의 자율성을 강화하기 위한 정당법 개정의 핵심은 상향식 공천 제도를 정착시켜 총원 과정과 선거과정에서 개별 후보들의 자율성을 확보하는 것이다. 재선을 목표로 하고 있는 의원들의 자율성은 보통 공천과 선거운동 과정에서 절대적인 영향을 받는다. 따라서 상향식 공천제도의 정착은 의원들의 자율성을 확보하기 위한 필수불가결한 사항이다.

진성당원체제가 구축되어 있지 않은 상황에서 당원들만 참여하여 공직후보를 선출하는 것은 아직까지 한국 정치 현실상 많은 부작용을 갖고 있다. 선거법을 개정하여 당원 참여 경선제의 문제점을 보완한다는 차원에서 국민 참여 경선제를 활성화시켜야 한다. 또한, 당 지도부가 경선과정에 개입하여 모든 과정을 주도하지 못하도록 경선시기를 제도화하고 경선도 중앙선거관리위원회가 관리하도록 제도화하는 방안을 검토해 볼 만하다.

〈표2〉 의회 자율성 강화를 위한 개혁 방안

정치관계법	과 제	내 용
국회법	국회 의사운영 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>교섭단체 대표협의 중심의 국회운영 개선 : 교섭단체 대표가 당연직으로 운영위원회의 위원이 되는 것을 금지</li> <li>의원 개개인의 다수결에 의한 국회운영</li> <li>운영위원회가 의사일정을 제출하고 본회의가 심의의결</li> <li>자동의사목록제 채택 : 부의안건 및 심사순서가 자동적으로 결정</li> <li>국회 연간 운영 프로그램 작성 단순한 운영계획서가 아닌 실질적 운영 프로그램 작성</li> </ul>
	원내대표 연설 및 대정부 질문제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>정기국회에 한하여 실시하고 점진적으로 폐지</li> </ul>
정당법	상향식 공천제도의 정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민참여형 경선제도 확립</li> <li>경선시기의 제도화</li> <li>중앙선관위의 경선관리</li> </ul>
선거법	입후보자 중심의 선거운동 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>선거운동에 대한 포괄적 제한 폐지</li> </ul>
정치자금법	국고보조금 배분 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>원내교섭단체 중심의 국고보조금 방식을 지양하고 후보자 중심 국고 보조금 배분</li> </ul>
	당비제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>국고보조금 지급 시 당비 매칭 펀드제 도입</li> </ul>

정치자금법 개정의 요체도 국고보조금 제도와 당비 제도를 획기적으로 개선해서 원외 정당체제를 종식시키는 것이다. 현행 국고 보조금 제도는 국고 보조금의 50%를 교섭단체에게 먼저 배분하고, 나머지 반을 가지고 득표율 등을 고려하고 배분하고 있기 때문에 교섭단체는 득표율보다 훨씬 많은 국고를 지원받고 있다.

국민의 대표기관도 아닌 일종의 입의 단체인 정당이 당원들이 내는 당비로 운영되는 것이 아니라 국민의 혈세로 운영되어 국고 보조금을 보조 받는 구조는 오히려 당 대표와 원외 정당체제를 공고화하는데 기여하고 있다(박명호 2005, 132-133). 따라서 국고보조금을 현행 원내 교섭단체 중심으로 중앙당에게 직접 보조해주는 방식보다 미국과 같이 의원 또는 후보 중심으로 전환할 필요가 있다. 또한, 당비 매칭 펀드제를 채택해서 진성 당원들이 납부하는 당비와 연계해서 국고보조금을 지급하는 방식을 채택해야 한다.

## (2) '일하는 정책 국회' 정착

국회의 문을 1년 12달 열어놓아 일하는 국회의 모습을 구축해야 한다. 현행 국회법은 국회 운영 기본

일정과 관련, 9-12월에 열리는 정기국회 100일 외에 짝수 달 1일에 임시국회를 열도록 규정하고 있다. 정기국회를 앞둔 8월은 제외된다. 홀수 달인 1, 3, 5, 7월에도 교섭 단체 간 협상으로 임시국회를 개최할 수는 있지만 특별한 경우를 제외하고는 열리지 않는 게 통례다. 1년 중 넉 달을 쉬는 셈인데, 논리는 국회의원들이 지역구 관리와 재충전할 시간이 필요하다는 것이다. 일각에서는 입법 지원체계의 미비를 이유로 든다. 이러한 허구의 논리에서 벗어나 연중 상시 운영체제를 만들어 일하는 국회의 모습을 보여야 한다.

상시 개원을 할 경우 법안 등 주요 현안에 대해 별도의 개원 협상을 할 필요가 없고, 법안 적체가 크게 줄어드는 장점이 있다. 18대 국회는 개원직후부터 정기국회와 국감을 없애고 상시국회 체제로 전환하는 개혁에 나서야 한다. 국민 10명중 6명은 정당 간 논쟁으로 파행을 일삼는 국회의 모습을 탈피해 일하는 국회상을 정립하는 방법으로 상시국회 설치에 찬성하는 것으로 나타났다.

이명박 대통령이 일하는 국회상을 정립하기 위해 상시적으로 국회를 열자고 제안한 것과 관련, 여론조사 전문기관 리얼미터가 최근 실시한 조사(4월 16일)에 따르면 국민들의 62%가 찬성 의견을 표했고 반대 의견은 16.5%에 불과한 것으로 나타났다.<sup>9)</sup> 동아일보가 18대 국회 당선자 299명 중 220명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과(4월 14-15일), '상시 국회를 열자'는 제안에 찬성한 당선자가 127명(57.7%)으로, 반대한 79명(35.9%)보다 훨씬 많았다.

상시 운영 체제와 더불어 의원들의 전문성을 강화하여 일하는 정책 국회로 거듭나야 한다. <표3>은 의회 전문성을 강화하기 위한 대응 방안을 요약한 것이다.

의원들의 전문성을 제고하기 위한 국회법 개정으로는 첫째, 국회의 상시 운영을 제도화해야 한다. 현재 국회의 회기는 헌법 제47조에 의하여 임시회와 정기회(매년 9월 1일부터 100일)로 구분된다. 2000년 국회법 개정을 통해 국회의 상시 운영을 위해 짝수 달인 2, 4, 6월에 임시회를 개최하도록 했다. 의원들의 전문성과 책임성을 높인다는 차원에서 연중무휴의 국회 운영 제도를 정착시켜야 할 것이다.

1) 특히 한나라당 지지층의 78.5%가 상시국회 개설에 찬성했으며 자유선진당 67.0%, 창조한국당 63.5%, 통합민주당 61.6% 등은 찬성 의견이 월등히 높게 나타난 반면, 민주노동당(31.9% (36.9%))과 친박연대(22.9% (35.7%)) 지지층은 상시국회 개설에 반대한다는 의견이 좀 더 많았다.

〈표3〉 의회 전문성 강화를 위한 개혁 방안

정치관계법	과 제	내 용
국회법	국회운영체제 개선	• 국회의 상설 운영
	공청회와 청문회 제도 개선	• 공청회와 청문회의 이론적 구조로 전환 • 국정조사 및 조사청문회를 상임위원회가 자율적으로 실시
	입법평가제도 도입	• 국회 입법평가위원회 구성
	상임위원회 운영개선	• 상임위원회 사·보임 금지 및 상임위 임기 4년
	법안발의 개선	• 법안발의 시 법안비용 추계서 제출 의무화 (의원법안의 경우, 국회예산처의 비용 의견서 첨부)
정당법	비례대표후보 선정 제도화	• 비례대표 후보 선정 시 회의록 의무적 제출
선거법	권역별 정당명부식 비례대표제 채택	• 의원 정수 300명 고정 • 지역구(200명) 대 비례구(100명) 2대 1
	정책 TV 토론회 확대	• 후보자 토론 의무화 • 초청대상이 아닌 후보자에게도 토론기회 부여
	선거공영제 확대	• 기탁금 반환 차등화 (유효투표 15% 이상 득표시 전액, 10% 이상 75%, 5% 이상 50%, 5% 미만은 국고 귀속)
정치자금법	정치자금 기부 및 모금 한도 확대	• 단계적으로 개인 후원회 상한선 및 모금 방식 개선
	정책 연구소에 대한 국고보조금 배분	• 정당을 통한 배분방식에서 연구소에 직접 보조 / 연구소 소장 외부인사 영입 제도화

둘째, 공청회와 청문회 제도를 대폭적으로 활성화해야 한다. 왜냐하면 의회 청문회 또는 공청회는 의원들의 대표성과 전문성을 제고시켜 궁극적으로 자율성을 강화시키기 때문이다 (Boynton and Kim, 1975).

2000년 2월의 국회법 개정으로 공청회와 청문회가 제정 법률안과 전문개정 법률안에 대해서는 필수적인 것으로 되었다(국회법 제58조 5항). 그러나 전문개정 법률안과 제정 법률안에 대해서 위원회의 의결로 공청회나 청문회를 생략할 수 있도록 하고 있어서(제58조 5항 단서) 제대로 개최되지 않고 있다. 이러한 단서 조항을 삭제하고 동시에 청문회와 공청회의 인터넷 중계를 의무화해야 한다. 또한, 공청회 또는 청문회 등이 더욱 자주 열릴 수 있도록 현재 보다 공청회 또는 청문회 개최요건을 낮추는 것이 필요하다. 본회의나 전원위원회 소집요구가 1/5 이상의 요구가 있으면 되듯이 공청회 또는 청문회 개최요건도 1/5로 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 결과적으로 국정조사 및 조사 청문회가 상임위원회에서 자율적으로 실시되도록 해야 한다(김민진 2005, 35-36).

셋째, 입법 제안 단계에서 ‘입법 영향평가제도’를 도입하는 방안을 검토해야 한다. 제17대 국회 들어 법률안 발의가 대폭증대되었다는 것은 개원 초기부터 화제가 되어 왔다. 하지만, 정부가 제출한 법률안



은 둘 중 하나가 정식 법률로 공포된 반면 의원들이 낸 법률안은 평균 5건에 4건 꼴로 본회의를 통과하지 못했다는 것은 의원들의 입법 능력이 부족하거나 의원들의 생색내기 실적 경쟁이 과열되었다는 평가를 받을 만하다. 그러나 과연 양적으로 증대된 법률안의 숫자만큼 내용적으로도 충실하여 그야말로 입법의 책임성과 공공성을 보다 더 충실히 만족시키고 있는가 하는 문제는 별개이다.

사회적으로 환경 영향평가제도, 국책사업 타당성 조사 등 각종 영향평가제도가 시행되고 있음에도 불구하고 정작 국민생활에 중요한 영향을 미치는 법률에 대한 영향평가는 제대로 이루어지지 않고 있다. 또한 법안이 사회적으로 미칠 영향에 대한 객관적인 근거가 없기 때문에 입법과정이 정쟁의 소용돌이에 휘말리고 있다. 국회 내 입법영향평가를 담당할 위원회를 발족시켜 사회 내 가치 갈등을 일으키는 요소를 지수로 개발하거나 영향평가를 하고, 입법취지와 영향에 대한 학자, 행정부, 사법부, 국민 대상의 여론조사를 실시하는 방안도 검토해 볼 만하다(정선애 2005, 81-82).

넷째, 상임위원회 운영 개선으로 상임위 사·보임을 금지하고 상임 위원회의 임기도 조정해야 한다. 현행 국회법은 위원장과 교섭단체의 간사들과의 협의에 의한 운영으로 사실상 그 위원회에 소속된 위원을 위원회의 운영에서 배제시키고 교섭단체의 대표의 의중에 따라 위원회가 운영되는 경향을 초래하고 있다. 당론을 따르지 않는 의원을 당 지도부의 지시에 따라 교체하거나 ‘짜음을 잘히는 전투적 의원’을 위원회에 투입하기 위해 사·보임이 빈번하게 이루어졌다. 16대 국회 4년 동안 총 1256회의 사·보임이 있었다(정선애 2005, 103). 사보임을 의원 개인의 사정이 아닌 한 원칙적으로 제한하고 상임 위원회의 임기도 현행 2년에서 4년으로 조정해야 한다.

다섯째, 법안 발의 제도도 개선해야 한다. 시민행동이 17대 국회 출범 후 8개월 제출된 법안비용추계서 160건에 대한 내용분석 결과 90%가 기본요건도 갖추지 못한 부실추계로 드러났다. 시민행동의 분석 결과를 종합해보면, 여전히 법안비용추계 의무를 지키지 않는 국회의원이 존재하고 형식적으로 비용추계를 했다 하더라도 그 내용이 극히 부실한 점이 가장 큰 문제점으로 나타났다.

의원들의 전문성을 높이기 위해서는 법안발의 제도를 개선하여 법안비용추계 세부규정(예산부수성 여부 판단기준, 의무 불이행시 제재, 추계서의 기본요건과 형식 등 명시)을 제정해야 한다. 현재 법적으로 법안 비용추계 의무는 있으나, 이행하지 않을 경우에 대한 불이익 부과 내지 제재 규정은 전혀 없다. 예산부수법안에 최소한의 기본요건이 충족된 예산명세서를 첨부하지 않은 경우 법안 접수를 보류하는 등의 의무 불이행에 대한 제재수단이 필요하다(정선애 2005, 75-76); 박종흠 2005, 53-54).<sup>2)</sup>

2) 현재 법안비용추계 전문가구로는 국회 예산정책처 내의 법안비용추계팀이 있다. 그러나 현재의 인력규모나 권한으로는 국회의원의 요구가 있을 때 추계안을 만들어주는 정도의 역할에서 벗어나기 힘들다는 평가를 받고 있다. 좀 더 원활하고 전문적인 업무가 가능할 수 있도록 예산정책처의 법안비용추계 기능을 강화해야 한다.

선거법을 개정해서 전문적인 지식과 양식 있는 인사들이 각 정당의 비례대표로 선정될 수 있도록 하고, 후보 선정 과정을 투명화해야 한다. 이를 위해 권역별 정당명부식 비례대표제를 채택할 필요가 있다. 권역별 정당명부식 비례대표제를 채택하고 있는 독일의 경우, 지역구와 비례구의 비율이 각각 절반이고, 일본은 중의원 480명 중 300명은 지역구, 180명은 비례구이다.

한국에서도 권역별 정당명부식 비례대표제가 효율적으로 운영되기 위해서는 의원 정수를 300명으로 고정하고 100명을 비례대표로 선출해 지역구 대 비례구의 비율을 2대1로 하는 것이 바람직하다. 다만, 비례대표 의원들이 지금보다 훨씬 강한 전문성과 책임감을 갖춘 인물들이 충원될 수 있도록 비례대표 선정의 투명성을 강화시켜야 한다. 이를 독일 선거법에서 규정하고 있는 비례대표 후보 선정 과정을 기록한 회의록을 후보 등록 시 선관위에 의무적으로 제출하는 방안을 검토해 볼 만하다.

한편, 의원들의 전문성 강화를 위한 선거법 개정의 또 다른 방향은 전문성을 갖춘 인사들이 적극적으로 출마하도록 환경을 조성하는데 있다. 이를 위해서는 선거공영제를 확대하고 선거 시 TV 정책 토론을 확대·의무화할 필요가 있다. 즉, 각급 선거에서 후보자 토론을 의무화하고, 초청 대상이 아닌 후보자에게도 토론 기회를 부여하는 방안을 검토해 볼 만하다. 또한, 기탁금 반환을 유효투표 15% 이상 득표 시 전액, 10% 이상 75%, 5% 이상 50%, 5% 미만은 국고로 귀속하도록 차등화하여 비록 재산은 없지만 능력이 있는 인사들이 선거 비용의 부담에서 벗어나 자유롭게 출마할 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

전문성 강화와 연계된 정치자금법 개정의 핵심은 정당 정책 연구소의 정책기능을 강화시키는 것이다. 의원들이 후원회 등을 통해 모금한 정치자금 중 상당 부분을 정책연구에 활용할 수 있는 방안이 강구된다면 단계적으로 개인 후원회 상한선 및 모금 방식을 개선시킬 필요가 있다. 정당의 정책연구소에 대한 국고보조금 배분 방식도 개선하여 정당을 통해 배분하기 보다는 연구소에 직접 보조하는 방안을 검토해 볼 만하다. 이는 정책 연구소가 당 지도부와 독립성을 유지하고 연고가 아니라 능력을 중심으로 전문 인력을 충원하여 전문성을 극대화시키는데 도움을 주기 위해서이다. 정책 연구소의 정책 능력 확대는 궁극적으로 강화된 정책 지원 시스템으로 발전되어 의원들의 전문성을 제고하는데 기여할 것이다.

하지만, 정당 정책연구소에 대한 평가 결과 많은 문제점이 노정되었다. 특히 전문성의 문제가 심각한 수준이었다. 전문적인 연구기능을 수행하는데 한계가 있고, 연구 실적이 기대에 미치지 못하고 있다. 양적인 활동과 질적인 활동 모두가 미약하며 영향력에 있어서 큰 힘을 발휘하지 못하고 있다. 중요한 정책 쟁점이나 장기 정책과제에 대한 명확한 방향이나 해답을 제시하지 못하고, 시한 정책 아이디어나 전략이 여론과 언론의 조명을 받고 나아가 정책이념에 영향을 미치고 있다고 보기 힘들었다(이현우 2007).

운영의 자율성과 독립성이 확보되지 못하고 있다. 따라서 중앙당에 대한 건설적인 비판과 합리적인

대안을 제시하는데 한계를 보이고 있다. 현역 의원이 연구소장을 맡고 있는 것이 보편화 되어 있는데 이런 구조는 정책연구소의 생명인 독립성과 중립성에 위협이 받게 된다. 정치자금법을 바꾸어 외부 인사가 정책 연구소장을 맡도록 법제화시킬 필요가 있다. 이 규정을 준수하지 않는 정당에게는 국고보조금을 삭감하도록 하는 것이 필요하다.

의원들이 합법적으로 조성하는 정치자금을 지나치게 축소하거나 규제하는 것은 결과적으로 의원들의 자율성과 전문성을 침해할 수 있다. 의원들이 정치자금에서 심한 제약을 받으면 중요한 정치적 자원이 몰려 있는 중앙당에 예속 될 가능성이 크다. 따라서 정치자금의 투명성을 확보하기 위한 강도 높은 규정이 신설된 만큼 의원들의 자율성을 높이기 위해서는 후원금을 규제하기보다는 확대시킬 필요가 있다.<sup>3)</sup> 이는 자신의 능력에 따라 투명한 정치자금을 안정적으로 확보한 의원일수록 외부 전문가와 전문보좌 인력을 확보하기가 용이할 것이며 이것은 궁극적으로 의원들의 전문성을 높이는 데 건인차 역할을 할 것이라는 믿음 때문이다.

### (3) '신뢰받는 국회' 정착

#### ● 국회의 규제영향 평가 강화

법률안이 규제의 신설 또는 강화를 내용으로 하는 경우에도 국민경제적 부담 등 규제가 미치는 영향이 명시되지 않음으로써 법률안 심의 시 규제의 비용과 편익에 대한 판단을 어렵게 하는 문제점이 있다. 정부가 규제개혁위원회의 규제심사 등을 회피하기 위하여 의원입법의 형태로 법률안을 제출하는 경우가 있다는 일부 지적이 있다.

규제는 피규제자에게 비용을 전가시키는 숨겨진 조세(hidden tax)이므로 법률안 심의 과정에서 사실상의 과세행위인 규제의 신설 및 강화에 대한 통제가 필요하며, 규제의 필요성 및 비용과 편익에 대한 국회심사의 실효성이 확보되기 위해 예정처 내 '규제영향평가국' 설치를 적극 검토할 필요가 있다.

#### ● 기득권의 과감한 포기

사회의 다양한 이해관계는 국회라는 장을 통해 수렴되고 절충된다. 그런데, 만약, 국회의 다수 세력이 국가 전체의 이익보다는 자신들을 지지하는 특정 이해 집단(single interest group), 지역, 계층의 이해만을 위한 인기영합적인 정책에 매몰된다거나, 의정활동에서 무책임한 폭로성 발언을 일삼거나, 의원들이 일반 당원이나 지지자들의 의사에 상관없이 특정 인물과의 친소관계나 정치적 편익에 따라 탈당·입

3) 개정된 정치자금법은 그 동안 수입만을 보고하던 것을 수입금액과 그 내역까지 보고하도록 강화하였으며 1회 30만원, 연간 120만원(중앙당 500만원) 이상의 고액정치자금 기부자는 성명, 주민번호, 직업, 전화번호 등을 포함한 신상을 공개하도록 했다. 또한 정치자금의 투명화를 위해 1회 100만원 이상 정치자금기부와 회계 책임자 50만원 이상 지출 시에는 수표 혹은 신용카드 사용을 의무화 했다(윤종빈 2004, 87).

당을 한다면 책임 있는 행동으로 볼 수 없다. 이러한 비도덕적이고 무책임한 행동을 차단하기 위해서라도 의원들 스스로 자신의 기득권을 과감하게 포기하는 용단을 내려야 한다. 무엇보다 면책특권을 교묘하게 이용해 무책임한 폭로를 일삼는 잘못된 관행과 국민으로부터 지탄받는 부도덕한 의원들을 온정적 차원에서 자기 식구 껴안기 식의 구태를 보이는 것을 과감하게 차단해야 한다.

#### (4) '책임지는 국회' 정립

국회와 국회의원에 대한 책임성(accountability)을 제고시키는 각종 제도의 도입과 정착이 필요하다.<sup>4)</sup> 책임성(accountability)이란 의원들의 활동과 행위가 어느 정도 책임을 수반하느냐를 총칭하는 개념이다. 일반적으로 정당과 정치인의 책임성은 이념적·정책적 입장을 중심으로 조직되고 이러한 입장을 표명하여 선거 시에 경쟁하는 정당과의 차별성을 유권자에게 부각시키며 동일한 정당의 기치 아래 공직에 선출된 인사들이 공동의 노력으로써 정책 프로그램을 개발·형성할 때 강화된다(박찬욱, 1999, 82).

지난 2000년 16대 총선에서는 낙천·낙선운동으로 표현된 시민단체의 활동이 선거결과에 상당한 영향을 미쳤다. 총선 시민연대 중앙 및 지역조직에 총 971개의 단체가 참가했고 공천자 반대자 발표와 공천 철회 운동, 지역감정 추방 운동, 낙선 대상자 발표와 본격적인 낙선 운동을 펼쳤다. 결과적으로 1·2차 공천 반대자 중 43.1%가 낙천했고, 전국적으로 낙선 대상자 86명 중 59명(68.6%)을 낙선시켰다. 17대 총선에서는 총 453개의 단체가 참석해 낙천·낙선운동을 펼쳤고 낙선 대상자 206명 중 129명을 낙선시켰다(62.6%). 다만, 17대 총선에서는 탄핵 정국이 낙선 운동 전반의 한계를 드러낼 수밖에 없는 요인으로 작용했다.

이러한 네거티브 선거 운동의 한계를 극복하기 위해 채택된 것이 지난 2006년 지방선거부터 실시된 매니페스토 정책 선거운동이다. 유권자들의 의원들에 평가의 기준은 이들이 4년간 의회에서 펼친 정책 사항에 관한 것이다. 따라서 평소 의원들이 자신의 소신에 따라 책임 있는 의정 활동을 펼치게 하기 위해서라도 의원들 스스로 자신의 의정 활동 매니페스토를 만들고 이를 평가받는 모습을 보여야 한다. 이러한 의정 매니페스토 운동은 분명 의원들의 책임성을 높이는 기제로 작동될 수 있을 것이다. 의원들이 선거 과정에서 유권자에게 약속한 공약이나 정책들을 어느 정도 책임감을 갖고 실현하는지를 기준으로 평가할 수 있는 합리적인 수단이 될 것으로 판단된다.

---

4) Michael Laver and Kenneth A. Shepsle "Government Accountability in Parliamentary Democracy", in Adam Przeworski eds. Democracy, Accountability and Representation, Cambridge University, 1999.

〈표4〉는 책임성 강화를 위한 개혁 방안을 요약한 것이다. 국회와 국회의원이 여당의 경우 대통령과 행정부라는 조직 뒤에 숨어 있고, 야당의 경우 집권당에 모든 책임을 돌리거나 책임을 공유해야 할 사안들에 대해서는 당론이라는 명분에 숨어 있는 경우 국회와 국회의원의 책임을 묻고 개별 국회의원에 대한 유권자의 평가가 어렵게 된다. 따라서 책임의 소재를 분명히 하고 각각의 국회의원들이 구체적으로 평가될 수 있도록 하고 그에 따라 책임이 부여되는 제도가 정착되어야 한다.

현행 국회법에 의하면 위원회의 결정에 의해서만 국정감사 등 국회 활동에 대해 외부인사가 참관할 수 있도록 되어있다. 국회가 국민의 신뢰를 회복하기 위해서는 무엇보다도 투명하고 생산적인 국회로 거듭나야 한다. 이를 위해 모든 활동을 유리알처럼 투명하게 국민들에게 공개하여 철저한 감사를 받는 데에 주저해서는 안 된다. 예산결산특별위원회의 계수조정 소위원회 등 국회 소위원회의 회의록도 국민들이 철저히 감사할 수 있도록 기록하여 공개해야 한다.

〈표4〉 의회 책임성 강화를 위한 개혁 방안

정치판계법	과 제	내 용
국회법	소위원회 운영 개선	• 예산결산특별위원회의 계수 조정 소위원회 회의록 공개
	윤리위원회 위상 강화	• 외부 인사가 과반수이상을 차지하고 위원회가 결정한 사항은 권고사항이 아니라 결정 사항으로 법제화
	국회청원제도 개선	• 정보공개법 및 국회 청원제도 등의 강화
정당법	의원 의정 활동 평가제	• 외부 전문기관에 의한 의원들이 의정 활동에 대한 주기적 평가 실시
선거법	정책 및 책임 선거 강화	• 참공약(매니페스토) 제시 의무화
정치자금법	국고보조금 차별 지급	• 외부 전문기관에 의한 의원들의 의정 활동을 주기적으로 평가하는 정당에 국고보조금 차별 지급

이를 위해 국회법 제57조 5항의 “다만, 소위원회의 의결로 공개하지 아니 할 수 있다”는 단서 조항을 삭제하여 국회의 모든 회의 내용을 가능하면 모두 투명하게 공개하여 내실 있는 의정활동이 이루어지도록 해야 한다. 이러한 조치가 말로 의원들이 책임을 갖고 의정활동을 할 수 있는 여건이 마련되는 것이며 원내중심 정치로 가기 위한 최소한의 조건이 될 것이다.

국회는 윤리특별위원회를 두고 국회의원에 대한 자격 심사, 윤리심사 및 징계에 관한 사항을 심사한다.<sup>5)</sup> 하지만, 이러한 윤리위원회는 의원들이 무책임한 발언과 행위에 대한 심사를 하기보다는 제 식구

5) 국회법 제46조 규정에 따라 국회 윤리특별위원회는 본회의에서 선거하는 위원장 1인과 의장이 선임하는 14인의 위원으로 구성하고, 위원장을 제외한 위원의 2분의 1은 제1교섭 단체 소속위원으로 하고 잔여 2분의 1은 제2교섭단체를 제외한 교섭단체 소속위원수의 비율에 의하여 구성하며, 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원의 위원 수에 대하여는 의장이 제1교섭단체를 제외한 교섭단체의 대표 의원과 협의하여 정하도록 하는 외에 소위원회, 위원회의 개최의 통지, 심문, 발언 및 변경 등 운영에 필요한 사항을 정하고 있다

감싸기에 익숙해 있다. 윤리위원회의 권위와 위상을 대폭 강화하기 위해 선거구 확정위원회와 같이 국회의장 직속 자문기구로 하여 외부 인사가 과반수 이상을 차지하고 위원회가 결정한 사항은 권고사항이 아니라 결정 사항으로 법제화하는 것이 필요하다. 다만, 위원회의 결정에 대해 이의를 제기할 수 있도록 해서 본회의에서 과반수 이상의 결의가 있으면 윤리위원회가 결정사항을 재심사하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 하지만, 재심사에서 위원회가 처음 결정한 사항에 대해 2/3 이상이 동의하면 국회가 자동으로 받아들여도록 할 필요가 있다.

현재 참여연대의 의정감시센터 등 시민단체들이 의원들의 의정활동을 감사하는 기능을 수행하고 있다. 하지만 여러 가지 법적 제약으로 인해 활발한 활동을 펼치지 못하고 있는 실정이다. 정보공개법 및 국회 청원제도 등의 강화를 통해 시민단체들이 국민의 편에서 서서 중립적으로 국회를 철저히 감사할 수 있도록 해야 할 것이다.

정당법도 개정해서 외부 전문기관에 의한 의원들의 의정 활동에 대한 주기적인 평가를 이루어지도록 규제해볼 만하다. 이런 조치가 실효성이 있기 위해서는 정치자금법을 개정해서 외부 전문기관에 의해 의원들의 의정 활동을 주기적으로 평가하는 정당에게 국고보조금 차별 지급하는 방안도 검토할 만하다.

그 동안 한국 선거제도 개혁의 기본 방향은 자율과 평등이라는 큰 틀 속에서 금권선거, 조직선거, 흑색·비방선거를 차단하는 데 맞추어져 있었다. 다시 말해, 선거과정의 효율성에만 초점을 맞추었다. 향후 선거제도의 개혁은 선거 후 당선된 의원들이 생산적인 의정활동을 펼치는데 도움을 줄 수 있는 방안도 포함되어야 한다. 특히, 후보자가 선거과정에서 유권자에게 약속한 공약이나 정책들을 어느 정도 책임감을 갖고 실현하는지를 기준으로 평가할 수 있도록 선거법을 전향적으로 개혁해야 한다.

## (5) '상생 국회' 정립

### ● 생산적인 불문율 구축

모든 사회와 조직에는 행동 규범이 있는데, 성문화된 법만이 아니라 불문율(informal rule)이 영향을 준다. 의회 불문율이란 의회 과정에서 의원들의 행위를 규제하는 성문화되어 있지 않은 행동규범이다. 이와 같은 불문율은 의회 과정을 질서 있게 조작해 주는 중요한 요인이다(김종림·박찬욱, 1985).

특히, 의회정치의 제도화는 의회기능이 활성화, 다변화, 효율화되는 과정인데 이를 위해서는 생산적인 불문율의 발달이 필수적이다. 성숙한 의회 민주주의를 구현하고 있는 미국 정당과 의회에서는 크게 초선의원의 수습기간에 대한 불문율(apprenticeship), 선임자 특권에 관한 불문율(seniority rule), 상호호혜에 관한 불문율(reciprocity rule), 의원 상호 예의에 관한 불문율(the rule of personal courtesy), 의원 긍지에 관한 불문율(institutional patriotism), 의정업무에 관한 불문율(the rule of

legislative work) 등의 다양한 수평적 불문율을 갖고 있다. 특히, 미국 의원들은 대통령제하에서 의회의 본질적인 기능은 여야구별 없이 행정부를 견제하여 궁극적으로 국정 운영의 안정을 가져오는 것이라는 점을 충분히 인식하고 있다.

반면, 한국 의원들에게는 이러한 상호 호혜적·수평적 관계에 대한 인식이 부재하고 국회와 정당은 지시·복종의 수직적인 불문율만을 갖고 있다. 결과적으로 상호 존중보다는 상호 비난의 불문율이 형성되어 있다. 한국 의회가 거듭나기 위해서는 대화와 타협, 상생과 상호예의와 같은 생산적 불문율을 조속히 만들어 가야 한다.

특히, 민감한 정치 현안에 대해서 의원들의 자유 투표 관행을 정착시켜야 한다. 의원들은 지난 2002년 정치 개혁 차원에서 채택한 “의원은 국민의 대표자로서 소속 정당의 의사에 기속되지 아니하고 양심에 따라 투표 한다”는 국회법 제114조 제2항(자유 투표) 규정을 다시 한 번 깊이 음미해 봐야 한다.<sup>6)</sup>

#### ● 국회의장의 권위 존중 불문율 조성

여야 간의 갈등이 첨예하게 대립하고 있는 상황에서 갈등을 조정하고 국회의 권위와 위상을 제고하기 위해서는 국회의장의 위상 강화가 가장 절실한 과제이다. 현재와 같이 여야 원내교섭 단체를 이룬 정당들의 의사일정 합의에 따라 의정을 이끄는 수동적이고 의전 지향적인 관행에서 벗어나 국회의 수장으로써의 능동적이고 적극적인 역할을 담당하기 위해 강력한 권한을 부여하도록 국회법을 조속히 개정해야 함. 여야 간에 첨예하게 대립하는 법안에 대해서는 장기 국회 파행을 막기 위해 국회의장이 직권으로 무기명 투표를 할 수 있도록 하는 권한을 부여해야 한다. 그래야만 의원들 간 교차투표가 활발하게 이뤄질 수 있다.

---

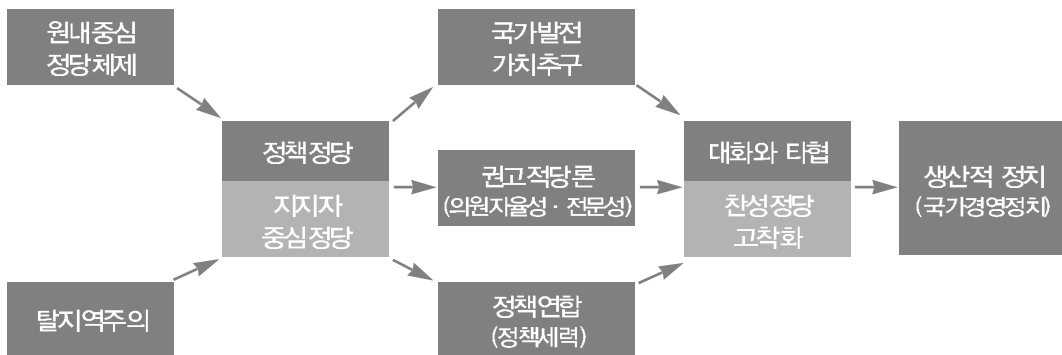
6) 흔히 미국은 ‘약한’ 정당을 가진 것으로 알려지고 있으나 이는 정당 소속 의원들의 자율성이 크다는 것을 의미하는 것이지, 대중적 기반이 약하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 미국에서 정당이 쇠퇴하고 있다는 일부 주장에도 불구하고, 미국 유권자의 정당일체감은 최근 들어 증가하는 추세에 있으며, 이는 또한 정당 소속 의원들의 보다 강한 응집력으로 이어지고 있다 (Jacobson 2000).

### Ⅲ. 호민관클럽의 역할과 의미: 한국 판 정치 나비효과를 기대하며

의회란 선거를 통해서 선출된 동등한 자격을 가진 사람들이 모여 사회에 구속력 있는 법을 제정하는 회의체이다. 그런데 한국 의원들은 자신들이 당 대표, 대통령과 같이 동등하게 국민을 대변하는 독립된 헌법기관이라는 인식이 약하다. 그 이유는 국회가 정당정치 중심이 되지 못하고, 원외 정당체제가 지배하고 있기 때문이다. 전당대회에서 대의원들의 직접 투표에 의해 당 대표를 선출하고, 선출된 대표가 임명하는 의원 출신 사무총장이 당의 모든 운영과 재정을 관장하며, 이와 같은 왜곡된 정당 구조 속에서 지시와 복종의 불문율이 만들어지고 결과적으로 의원들이 강제적 당론에 종속되는 상황이 고착화되고 있다. 이러한 전근대적인 정당구조의 특성이 여야 간 대립과 갈등을 심화시키고 궁극적으로 입법부와 행정부간의 협력체제 구축을 어렵게 만들고 있다.

한국 국회가 '선천성 상생 결핍증'을 치유해 생산적이고 효율적인 정치를 성취하기 위해서는 과거와 같은 형태의 정치개혁으로는 불가능하다. 효율성을 강조하면서 국회법 조항 몇 개 고친다고 성취되는 것이 아니다. 돈 안 드는 선거와 깨끗한 정치를 위한 선거법과 정치자금법 조항들을 몇 개 개정한다고 이루어지는 것이 아니다. 발상의 대전환이 이뤄져야 한다. <그림 2>에서 보듯이, 선진 한국을 위한 해답의 열쇠는 원내중심정당체제를 구축하여 상생의 정치를 위한 기틀을 마련하는 것이다. 18대 국회에서는 원외 정당체제 해체와 강제적 당론 폐지 이외에 자율성, 책임성, 전문성을 토대로 의원들의 정책 리더십을 강화시켜 국회의 효율성(effectiveness)을 증대시켜야 선진 의회 민주주의의 구축을 위한 기틀이 마련될 수 있다.

<그림 2> 원내중심 정당 체제와 생산적 정치간의 인과관계에 관한 분석 모형





리더십에 대한 개념 정의는 참으로 다차원적이고 복잡하다. 하지만, 리더십이란 “공통의 목표를 달성하기 위해 리더와 구성원 사이에 상호 영향력을 주고받는 과정이다”고 규정할 수 있다. 이러한 규정에 따르면 리더십은 한 개인이 갖고 있는 속성(property)이 아니라 관계(relation)로 이해해야 한다. 이와 같은 관점에서는 한 개인의 리더십은 그가 갖고 있는 자질(trait) 뿐만 아니라 구성원과의 관계에 절대적으로 영향을 주는 상황(환경)이 중요한 요인으로 작용한다, 즉, 리더십은 상황과 자질이 상호 작용하면서 구축되는 것이다.

국민의 대표자인 국회의원은 의회 정치와 정당정치 발전에 관한 확고한 철학과 역사의식을 갖추고 정책 리더십을 발휘하도록 노력해야 한다. 여야 의원들은 치열한 정책 경쟁으로 국민과 소통해야 한다. 여하튼, 변화의 시작은 정책에서 시작해야 한다.

아미존 강의 보잘 것 없는 나비의 날갯짓이 지구 반대편에 엄청난 해일을 일으킬 수 있다는 것이 나비 효과의 핵심이다. 한국 국회 판에도 작지만 의미 있는 실천이 결과적으로 엄청난 변화를 초래할 수 있는 나비효과가 존재할 수 있다. 건국 60주년을 맞이하는 역사적인 해에 출범하는 18대 국회 의원들은 자신의 소신과 철학, 정책과 함께 작은 실천으로 엄청난 변화를 가져 올수 있는 ‘희망의 정책 나비’가 되도록 노력해야 할 것이다.

호민관 클럽은 이러한 나비 효과를 유발하는 데 결정적인 역할을 할 것이다. 한국 의회 민주주의의 성패는 허구적인 정당의 권위보다는 의회와 국회의원들의 권위를 강화하는 데 달려있다. 그런데, 국회의 권위는 국민이 만들어 주는 것이 아니라 의원 스스로가 지켜나가는 점도 깊이 인식해야 할 것이다.



## 토론회 발제문

# 호민관클럽이 만들 새로운 민주주의의 미래

김 호 기 (연세대 교수, 사회학)

### 1. 문제제기

민주화 21년을 맞이한 현재, 한국 민주주의는 새로운 전환점에 도달했다. 그 동안 우리 사회에서는 사회·경제적 민주화는 미완의 과제이지만 절차적·정치적 민주주의는 어느 정도 성취했다고 평가되어 왔다. 하지만 최근 우리 정치 현실을 돌아볼 때 절차적·정치적 민주화가 제 자리를 잡았는지에 대해 의문을 제기할 수밖에 없다. 무엇보다 주목할 것은 정치사회에 대한 신뢰의 위기인데, 지난 해 12월 대선과 올해 4월 총선의 투표율이 이를 웅변한다. 어느 나라이건 정치가 제도화되면서 투표율은 하락하기 마련이라고 자위하기에 우리 정치에 대한 불신은 매우 높은 것으로 보인다. 더욱이 총선 이후 우리 사회를 뒤흔들어 놓고 있는 촛불집회를 지켜보면 정치사회에 대한 신뢰는 이미 그 최소한의 한계를 넘어선 듯하다. 우리 정치는 과연 어디로 가야 하는가. 이 길지 않은 발제문에서는 바로 이 문제를 다루어보고자 한다.

### 2. 촛불집회와 한국정치

2.1. 촛불집회가 70여일이 넘게 계속되고 있다. 이 촛불집회에는 다음과 같은 여섯 가지의 새로운 정치적 흐름이 반영되어 있다고 나는 생각한다.

〈표 1〉 현대적 정치와 탈현대적 정치

	현대적 정치	탈현대적 정치
성 격	대의정치	참여정치
영 역	제도정치	생활정치
형 태	권위정치	인정정치
이 슈	계급정치	위협정치
수 단	아날로그 정치	디지털 정치
동 력	욕망의 정치	가치의 정치

### 2.1.1. 생활정치 (life politics)

촛불집회의 원인은 미국산 쇠고기 수입에 대한 정부의 서투른 협상이다. 과거 사회운동의 주요 이슈가 민주화, 노사관계 등 거시적 제도에 있었다면, 이번 이슈는 먹거리 안전에 연관된 미시적 일상생활이다. 제도정치에 맞서는 생활정치의 등장을 우리 사회는 지금 지켜보고 있다. (A. Giddens, [현대성과 자아 정체성], 1991)

### 2.1.2. 참여정치 (participatory politics)

시민들이 거리로 직접 나선 것은 대의정치에 대한 불신에서 비롯됐다. 정부와 정당이 자신의 역할을 다 하지 않을 경우, 아고라(광장)가 형성되는 것은 어느 나라든 민주주의 역사에서 자연스러운 현상이다. 이미 우리 사회는 1987년 민주화운동, 2000년 낙선운동, 2004년 탄핵반대 집회등의 선행 경험을 갖고 있다. (참여민주주의론)

### 2.1.3. 위험정치 (politics of risk)

촛불집회는 위험정치라는 새로운 정치의 징후를 보여준다. 오늘날 사회갈등의 영역은 전통적인 계급사회 쟁점에서 환경·생명·평화 등 위험사회(risk society) 쟁점으로 이동하고 있다. 지금은 잠복돼 있거나 정부가 대운하 정책을 강행한다면, 이 역시 '쇠고기 사태'에 버금가는 갈등을 일으킬 가능성이 크다. (U. Beck, [위험사회], 1986; Ecological Politics in an Age of Risk, 1995)

### 2.1.4. 인정정치 (politics of recognition)

많은 시민이 촛불을 높이 든 것에는 자신의 정체성을 표현하고자 하는, 자신의 존재를 인정받고자 하는 열망이 담겨 있다. 우리 사회는 이미 인정(recognition) 정치를 체험한 바 있다. 우리 국민도 미국 국민과 동등하다는, 그러기에 두 여중생을 억울하게 죽여가게 한 미국 병사들을 처벌해야 한다는 2002년 11월 촛불집회가 바로 그것이다. (A. Honneth, [인정투쟁], 1992)

### 2.1.5. 디지털 정치 (digital politics)

촛불집회가 보여주는 또 하나의 특징은 온라인과 오프라인의 경계가 소멸하고 있다는 점이다. 사이버 공간에서 각종 토론이 활발히 이뤄지고 집회의 전 과정이 생중계되며, 휴대전화는 참여자와 관찰자의 거리를 단숨에 뛰어넘게 한다. 청와대와 여의도의 정치가 일방향의 아날로그 정치라면, 시청 광장과 청계 광장의 정치는 쌍방향의 디지털 정치다. (정보사회론)

### 2.1.6. (탈물질적) 가치의 정치 (politics of value)

대의정치와 맞서는 생활정치, 권위정치에 맞서는 참여정치, 계급정치에 맞서는 위험정치, 권위정치에 맞서는 인정정치를 관통하는 것은 가치의 정치다. 경제적 삶의 향상과 같은 물질적 욕망 못지않게 자아 실현, 삶의 안전, 양성평등과 같은 탈물질적(post-materialist) 가치 또한 중요성을 더해 가고 있다. 욕

망의 정치에 맞서는 가치의 정치의 등장을 지금 우리 사회는 목도하고 있다. (R. Inglehart, [조용한 혁명], 1977; Modernization and Postmodernization, 1997)

2.2. 중요한 것은 '현대적 정치'와 '탈현대적 정치'의 공존은 대의민주주의의 위기 또는 정당정치의 위기와 긴밀히 연관되어 있다는 점이다. 여기에는 우리 사회가 갖는 보편성과 특수성을 주목해야 한다. 서구 신사회운동(New Social Movements)의 등장에서 볼 수 있듯이 탈현대적 정치의 등장은 대의민주주의의 위기를 반영하고 있으며, 이는 지구적 경향이라 할 수 있다. 하지만 동시에 우리 사회의 경우 민주화 시대가 20년이 지난 최근에도 정당정치의 제도화가 제대로 이루어지지 않음으로써 상황에 따라서 탈현대적 정치가 현대적 정치를 압도할 수 있으며, 현재가 바로 이런 상황인 것으로 보인다. 이점에서 정당정치와 탈현대적 정치를 어떻게 생산적으로 공존·결합시킬 것인가는 현재 우리 정치에 부여된 최대 과제라 할 수 있다.

### 3. 쌍선적 토론정치와 거버넌스

3.1. 최근 우리사회의 정치적 국면은 그람시가 일찍이 말한 바 있는 '파국적 균형'을 떠올리게 한다. 그람시는 '갈등하는 세력들이 파국적인 방식으로 상호 균형을 짓고 있는 상황', 다시 말해 '세력들 사이의 갈등이 계속되면 결국 상호 파괴로써 종식될 수밖에 없게끔 균형이 취해져 있는 상황'을 케사리즘(Caesarism)으로 정의한다(A. Gramsci, [옥중수고 선집], 1971). 제도 권력을 갖고 있는 이명박정부·한나라당 대(對) 정치적 정당성을 갖고 있는 시민사회의 대립은 그람시가 말한 바 있는 케사리즘의 파국적 균형과 적잖이 유사하다.

하지만 이 파국적 균형에서 주목할 것은, 그것이 정치사회 내의 대립이 아니라 '국가 대 시민사회'의 대립, 다시 말해 '국가 대 국민'의 대립으로 나타나고 있다는 점이다. 바로 그러기에 '파국적 균형'에서 '파국'의 성격이 더욱 도드라져 보인다. 민주화 시대 20년에 우리 사회가 도달한 것은 아이러니컬하게도 1987년의 정치 구도였다. 물론 이 구도 내의 이슈, 주제, 조직, 방식은 1987년의 그것과는 적잖이 다르다. 일각에서 1987년과의 유사성을 강조한 것은 숲을 주로 본 것이지 나무들까지 세세하게 파악한 것은 아니라고 할 수 있다. 하지만 중요한 것은 1987년과의 유사성 또는 차이점에 있는 것이 아니라, 파국적 균형의 현재와 미래다. 1987년 6·10 항쟁으로 형성된 파국적 균형은 지배블럭의 '6·29 선언'이라는 전략적 선택을 통해 타개되었지만, 2008년 현재의 파국적 균형은 적어도 이 순간까지 그 출구가 쉽게 보이지 않는다.

더욱이 파국적 균형에서 미국산 쇠고기 안전성의 문제는 이른바 '1+5' (쇠고기 문제 + 의료보험·공기업 민영화, 물 사유화, 교육 자율화, 대운하, 공영방송 문제)로 진화하고 있다. 탈현대적 정치가 반(反)신자유주의 정치와 결합되는 순간이다. 이명박 정부의 일련의 정책들을 보면 촛불집회가 반신자유주의 정치로 확산되는 것은 사실 자연스럽다고 보아야 한다. 경제정책, 교육정책, 인사정책 등에서 나타난 이명박 정부의 실체는 결코 적지 않은 국민들에게는 '20 대 80 사회'를 강화하는 것으로 보이기 때문이다. 이명박 정부가 신자유주의 정책들의 드라이브를 계속 걸러고 한다면, 파국적 균형은, 국면에 따라

상승과 하강이 있겠지만, 상당 기간 동안 지속될 가능성을 배제하기 어렵다. 이 경우, 보수와 진보가 공존하고, 현대와 탈현대가 공존하고, 신자유주의와 반신자유주의가 공존하는 시민사회와, 보수적 신자유주의와 중도적 신자유주의가 양대 주요 세력으로 존재하는 정치사회의 비대칭성이 증가할 것은 불을 보듯 명확하다.<sup>1)</sup>

3.2. 어떻게 문제를 풀어야 할 것인가. 돌아보면, 민주화가 20년이 지났음에도 불구하고 우리 사회에서는 정당정치가 여전히 미성숙되어 있으며, 이에 비례하여 ‘거리의 정치’가 분출해 왔다. 거리의 정치 는 낙선운동으로, 탄핵반대 집회로 표출되어 왔으며, 이번에는 미국산 쇠고기 안전성에 대한 촛불집회로 분출되고 있다.

정당은 시민사회의 다양한 의식들이 결집되는 지점이며, 국회는 바로 이 정당들이 활동하는 제도의 정치 공간이다. 정당이 물론 시민사회의 의식을 모두 반영할 필요는 없다. 하버마스도 지적하듯이 의회 밖의 공론장에서는 하나의 이슈에 대해 복수의 견해들이 존재할 수 있기 때문이다(J. Habermas, [사실성과 타당성], 1992). 하지만 이런 복수의 견해들이 의회 내의 공론장을 경유하면서 정당성을 갖는 법안으로 법제화된다는 점에서 시민사회와 정당정치, 다시 말해 거리의 정치와 제도의 정치는 생산적인 긴장 및 협력을 유지할 필요가 있다.

이런 맥락에서 앞으로 우리 사회 민주주의에 대한 바람직한 모델로서 나는 하버마스가 말하는 ‘쌍선적 토론정치(two tracks deliberative politics)’를 제시하고 싶다. 쌍선적 토론정치란 의회 안의 ‘내부 공론장’과 의회 밖의 ‘외부 공론장’이 활발한 의사소통을 통해 생산적인 긴장과 협력 관계를 유지하는 정치를 말한다. 우리 사회에서 이 쌍선적 토론정치가 활성화되기 위해서는 무엇보다 정당이 더욱 현대화되는 동시에 정당정치가 더욱 제도화되어야 한다. 그리하여 정당과 시민단체가 국가와 시민사회 사이의 생산적인 매개자로서의 역할을 담당하게 될 때 우리 민주주의의 공고화는 빠른 시간에 성취될 수 있을 것이다.

쌍선적 토론정치를 활성화기 위한 전략의 하나로 바로 거버넌스(governance)가 존재한다. 과거 국가 우위의 시대와 달리 오늘날에는 시민사회의 동의를 구하지 않은 정책이 실효를 거두기가 결코 쉽지 않다. 특히 정보사회의 진전은 시민사회의 참여를 비약적으로 증대시켰으며, 그 결과 오프라인 공론장은

1) 우리 사회 정치사회의 이념 구도에 대해 나는 다음과 같은 분류를 시도한 바 있다(표 2)를 볼 것). 시민사회의 이념 구도와는 달리 정치사회의 보수와 중도에의 과도한 편향은 한국적 특수성이다. (이전에 나는 세로축으로 ‘민족주의 대 세계주의’의 구도를 활용한 적이 있다. 하지만 최근 두드러진 현상은 정치 영역에서 민족주의에 가까운 발전국가론(보수), 좌우합작론(중도), 민족해방주의(진보)는 그 영향력이 감소해 왔다는 점이다. 오히려 신자유주의를 어떻게 볼 것인가, 시장주의에 어떻게 대처할 것인가가 더 중요한 이념 기준이 되어 왔다고 볼 수 있다. 한 가지 더 지적하고 싶은 것은 북한과 미국을 어떻게 볼 것인가가 민주화 시대에는 이념 구분의 주요 기준이었지만 세계화 시대를 맞이해 그 영향력이 감소하고 있다는 점이다.)

〈표 2〉 한국정치의 이념 구도

	보 수	중 도	진 보
신자유주의	보수적 신자유주의(한나라당)	중도적 신자유주의(민주당)	진보적 신자유주의
반신자유주의	보수적 반신자유주의	(발전국가론) 중도적 반신자유주의	진보적 반신자유주의(민주노동당, 진보신당)

물론 온라인 공론장이 정책 결정에 직·간접적으로 큰 영향을 미치고 있다. 이러한 상황은 무엇보다 과거의 통치와는 다른, 국가와 시민사회가 함께 협의하고 결정하는 거버넌스를 요청하고 있으며, 시간이 다소 걸린다 하더라도 이런 거버넌스 모델을 어떻게 구축할 것인가는 현재 우리 사회에 부여된 중요한 과제이다. 요컨대, 거버넌스는 민주화 시대에서 세계화 시대로 변화하는 과정에서 발생해 온 오래된 갈등과 새로운 갈등을 해결할 수 있는 대안이자, 생활정치, 참여정치, 위험정치, 인정정치, 가치정치의 등장에 대처할 수 있는 새로운 의사결정 및 소통 방식으로 평가되어야 한다. (거버넌스의 구체적인 전략에 대해서는 <보론 1>을 볼 것).

3.3. 그렇다면 문제를 좁혀서 정당의 관점에서 거버넌스는 어떻게 활성화할 수 있는가. 여기에는 이중적 전략이 요청된다. 하나는 정당과 시민사회 사이의 거버넌스이며, 다른 하나는 정당들 사이의 거버넌스이다. 이런 거버넌스를 활성화하기 위해서는 다음의 네 가지가 중요하다. 첫째, 거버넌스를 제도화하기 위한 정당내 조직 또는 기구를 상설해야 한다. 정부내 국정과제위원회와 같은 조직 및 기구를 통해 시민사회내의 다양한 의견을 수렴할 필요가 있다. 둘째, 정당의 핵심 과제 중 하나가 정책개발에 있는 만큼 정당연구소를 정책거버넌스의 거점으로 적극적으로 활용해야 한다. 이를 위해서는 미국과 유럽 국가들의 선행 경험들을 벤치마킹할 필요가 있다. 셋째, 우리 사회의 정당이 갖는 지역주의와 경로의존성과 같은 특수성을 고려할 때 정당들 사이의 비공식적, 준공식적 소조직 및 소모임들이 활성화되어야 한다. 이 소조직 및 소모임들은 입법과정과 의사소통에서 매우 중대한 역할을 수행할 수 있다. 넷째, 정당들 사이의, 정당과 시민사회 사이의 신뢰가 강화되어야 한다. 무엇보다 정당이 시민사회단체를 포함한 시민사회를 정치적 동원의 대상으로만 생각하는 한, 정당과 시민사회 사이의 거버넌스를 결코 활성화하기 어렵다는 점을 명심해야 한다.

#### 4. 결론

논의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 촛불집회는 우리 사회의 구조적 변화를 상징한다. 촛불정치는 신자유주의 세계화의 충격과 정보사회의 진전이 최근 우리 사회, 우리 정치를 어떻게 변화시켜 왔는지를 생생히 증거한다. 신자유주의 세계화가 기존의 정치적 대립구도와 쟁점을 재편시킨다면(U. Beck, Power in the Global Age, 2005), 정보화는 온라인 공론장의 등장이 보여주듯이 정치적 수단과 동원, 그리고 주체를 변화시킨다. 세계화와 정보화가 가져오는 사회적, 정치적 결과를 과장해서는 안되지만, 그렇다고 이를 경시해서도 안된다.

둘째, 역설적으로 촛불정치는 우리 사회에서 정당정치의 제도화가 얼마나 중요한지를 다시 한 번 보여준다. 정당정치가 제 자리를 찾지 않은 한 거리의 정치는 계속 분출할 것이며, 정당정치가 제 자리를 찾는다 하더라도 거리의 정치는 일정한 역할을 담당할 것이다. 다시 말하자면, 세계화 시대에는 제도의 정치 밖에서 거리의 정치가 활성화되는 가운데 제도의 정치인 정당정치가 취약할 경우 전체 정치는 제도의 정치와 거리의 정치가 복합구도를 이루게 된다. 최근 우리 사회에서는 두 번의 선거를 경유하면서

이런 복합구도의 성격이 강화되고 있는 것으로 보인다. 제도의 정치와 거리의 정치가 생산적인 긴장 및 협력을 이룰 수 있는 한국식 쌍선적 토론정치를 어떻게 달성하느냐에 우리 정치의 미래가 달려 있다고 보아야 한다.

### 〈보론 1〉 거버넌스의 네 가지 과제

거버넌스를 구축하기 위해서는 다음과 같은 네 가지 과제들이 적극적으로 추진되어야 한다. 첫째, 예방적 갈등관리 시스템이 구축되어야 한다. 이제까지 사회갈등은 사후적인 대처를 중심으로 전개되어왔기 때문에 작지 않은 시간과 노력 등의 사회적 비용을 치러야 했다. 따라서 정책 입안 및 집행에 앞서서 시민사회와의 적극적인 의사소통을 중심으로 한 예방적 정책 방향을 모색할 필요가 있다. 오늘날 대다수 갈등 이슈들은 복잡하고, 특히 가치관을 둘러싼 갈등의 경우 그 양상이 파국적으로 흐를 가능성도 배제할 수 없다는 점에서, 사후적 대처가 아니라 충돌하는 가치관 및 정책방향 간의 사전 조율이 매우 중요하다. 사회갈등의 사전 조율을 위해서는, 먼저 정부-민간전문가-시민단체 간의 정책네트워크를 구축하고, 이를 통해 시민단체를 포함한 시민사회의 적극적인 참여와 의제형성을 반영할 수 있는 논의구조를 마련해야 한다. 더불어, 정책 가이드라인의 제시, 갈등영향평가 제도의 도입 등을 통해 기존 정부의 일방적인 정책 기획 및 추진에 대한 견제가 이루어져야 한다. 예방적 갈등관리 시스템이 구축되고 이에 기반해 일관성 있는 정책추진 방향이 제시된다면, 거버넌스는 더욱 활성화될 것이다.

둘째, 갈등조정 기구에 실질적 권한이 부여되어야 한다. 다수의 이해당사자가 관련된 복잡한 갈등을 해결하기 위해서 무엇보다 중요한 것의 하나는 권한 있는 조정자의 역할이다. 이와 관련해 우리 사회에서 주목할 것은 노사정위원회와 같은 사회적 대화 기구와 지속가능발전위원회와 같은 국정과제위원회의 역할인데, 이 기구들은 갈등당사자간 대립적인 입장을 중재하고 합의할 수 있는 합리적인 조정시스템을 개발하고 이를 위한 법적·제도적 장치를 마련할 수 있다. 그리고 이들에게 실질적 권한을 부여함으로써 시민사회와 정부, 그리고 정부 내 다양한 입장과 이해관계의 통합·조정 기능을 수행하게 해야 한다. 나아가 이 기구들은 갈등유형 및 성격에 맞는 '문제해결 프로세스'를 구축해야 한다. 이와 관련해 주목할 것이 지난 노무현 정부 하에서 추진된 바 있는 한탄강댐 갈등관리 프로세스 디자인이다. 이 디자인에 따르면, 갈등 현안에 대해 조정위원회를 구성하고 조정 성공할 경우와 실패할 경우를 나누어 합의를 도출하게끔 했다. 다시 말해, 복잡한 갈등사안의 효과적 해결을 위해서는 전문가로 하여금 정교한 문제해결프로세스를 설계하게 하고, 이에 따라 생산적인 방향으로 논의를 진행하도록 운영과정을 유도하는 것이 바람직하다. 더불어, 정책평가 시스템을 통해 기존 정책기획 및 추진방식에 대한 검토 작업을 수행하고, 향후 갈등조정 과정에 이를 적극적으로 반영할 필요가 있다는 점도 지적되어야 한다.

셋째, 사회적 합의형성을 위한 구체적인 제도가 마련되어야 한다. 바람직한 갈등해결과정은 사회가 더 나은 문제해결 역량을 만들어가는 과정이어야 한다. 이 점에서 갈등해결 자체 못지않게 어떻게 갈등을 해결하고 어떻게 합의를 형성할 것인가가 중요하며, 이를 위해서는 사회적 합의형성 제도를 마련할 필요가 있다. 이런 시민 참여와 합의 형성의 적극적인 제도화는 단순한 갈등해소의 차원이 아니라, 아래

로부터의 여론의 반영을 제도적으로 보장하고 반영함으로써 새로운 가치, 주제, 상호작용이 정책과정에 포함되는 계기를 부여할 수 있다. 시민참여와 합의 형성의 제도화를 위해 무엇보다 중요한 것은 이해당사자들의 폭넓고 개방적인 참여가 보장되어야 하고, 참가자들이 실질적 권한과 책임을 공유해야 한다는 점이다. 우리 사회에서 사회갈등이 쉽게 해소되지 않는 원인 중 하나는 갈등 발생시 형성된 찬반구도가 계속 유지된다는 데 있다. 따라서 찬성과 반대의 두 가지 안 가운데 하나를 보완하려는 것으로는 문제 해결에 도달하기 어렵기 때문에 찬반구도를 넘어설 수 있는 혁신적인 타협안을 제시할 필요가 있다. 이를 위해서는 찬반 입장에 따른 위원 선정이나 찬반동수의 위원회 구성, 하나의 안에 대한 찬반 입장의 개진 및 확인 작업이 아니라, 현실적인 대안에 대한 토론을 통해 서로간의 활발한 상호작용 과정이 진행되고 이를 기반으로 대안적 타협이 가능해야 한다. 구체적으로 시민합의회의, 시나리오 워크숍, 공론조사, 시민배심원 등 시민참여적 합의형성의 절차와 기법을 다양하게 활용해 민주적 공론 형성과 사회적 합의창출 방법을 강구할 필요가 있다. 이런 사회적 합의 형성은 단기적으로 사회적 비용을 더 지불하게 할지 몰라도 장기적으로는 효율적이며, 무엇보다 참여민주주의의 확장을 의미하는 것이기도 하다.

넷째, 시민사회의 대표성 제고와 공공성 강화가 이루어져야 한다. 거버넌스가 활성화되고 제도화되기 위해서는 시민사회 주체들의 성찰성과 자기관리능력 또한 제고되어야 한다. 사회적 대화의 과정에서 시민사회 역시 문제에 대한 성찰의 기회를 갖게 되는데, 시민사회 내 다양한 행위주체들은 자신의 견해와 입장을 단지 관철시키기 위해 노력하는 것이 아니라, 자신의 가치와 도덕성을 다시 한번 숙고해 보는 기회를 가질 수 있다. 이와 관련해 중요한 것은 시민단체의 대표성과 공공성 강화이다. 거버넌스에 참여하는 시민단체의 대표성을 제고하고 공공성을 강화하는 것은 무엇보다 시민사회의 정치적 협상 및 조정역량을 증진시킬 수 있다. 그동안 우리 사회에서 시민단체의 주요 역할은 앞서 지적했듯이 정치사회 밖에서 압력을 행사하는 ‘영향의 정치’에 있었다. 하지만 노무현 정부 등장 이후 그 역할은 정책 참여로의 전환을 통해 정부와의 생산적 파트너십 구축을 포함해 다원화되고 있었으며, 이에 따라 시민단체의 정책능력이 갈수록 중요해지고 있다. 거버넌스가 원활히 운영되기 위해서는 대표성을 가진 시민단체가 권한과 책임을 공유하고 공공 이익을 고려한 생산적인 타협 방안을 제시할 필요가 있다. (김호기, “한국의 사회적 합의 구축방안: 거시적 관점,” 2008)