

## 선거제도 및 정당개혁을 통한 정책선거 실현 방안

정연정(배재대학교 공공행정학과)

### I. 들어가는 말

17대 대통령 선거를 마무리하면서 한국 정치구조가 새롭게 변화할 것이라는 전망이 확산되고 있다. 대선직후 치루어질 18대 총선은 그러한 의미에서 대선이후에 나타난 변화들이 재확인되는 중요한 실험대로서 기능할 가능성이 크다. 다양한 변화들이 논의 될 수 있지만, 17대 대선은 이른바 ‘다자구조의 형성’, ‘정치이념의 분화’와 같은 새로운 변화로 정의되고 있으며, 특히 대선을 통해 봉합되어온 주요 정당들의 내부 분열과 탈 정당화 현상은 18대 총선을 통해 명확히 드러날 가능성이 높다. 최근 주요 정당들은 총선을 1달 앞둔 시점에서도 공천문제를 마무리하지 못하고 있으며, 쇄신 및 개혁공천을 대외적으로 표명했으나, 내부 정치세력들 간의 마찰의 문제 등으로 30%선에서 물갈이 및 세대교체를 추진하고 있는 것으로 나타난다. 이러한 공천지연, 그리고 내부 계파갈등의 심화 현상 등은 이미 17대 대선을 통해 수면아래 잠자고 있던 것이었으며, 중앙당의 공천심사가 이루어질 때 마다 폭발적인 갈등으로 전면에 부각되고 있다.

물론 이러한 공천갈등이 당내부적으로는 특정한 계파들의 주도력을 확보하고, 향후 당권을 장악하기 위해 필수적인 과정으로 이해될 수도 있을 것이다. 하지만 선거경쟁의 핵심 엔진인 정당이 내부의 계파관리의 수단으로 공천권을 활용함으로써 국민은 선거로부터 더욱더 멀어져가고 있고, 이로 인한 지지혼란과 무관심은 가중되고 있는 것도 사실이다. 각 정당들이 공천내홍을 겪고 있는 과정에서 국민들의 안정론과 견제론적 입장들은 조금씩 변화하고 있고, 최근 정부의 인사 파동 등에 의해 나타난 실망감은 여당 지지율에 어느 정도 변화를 발생시키는데 역할을 하고 있다. 이러한 유권자들의 표심은 실제로 정당들의 선거준비과정에 충분히 반영되고, 정책화되어야 함에도 불구하고, 내부 갈등과 연계된 공천과정이 지연되면서 특정한 정책이슈들이 점차 힘을 발휘하고 있지 못하고 있는 것도 사실이다. 오히려 표심이 변화하고 있다고 판단하고 있는 일부 야당들은 관련 지역에 어떠한 인물을 배치할 것인가에 고심할 뿐 실제로 어떠한 정책상품으로 유권자의 표심을 확보할 것인가에 대해서는 충분한 검토를 하지 못하고 있는 실정이다.

18대 총선을 한달도 남겨놓지 않은 현시점에서 우리는 공천=계파갈등=탈

당등과 같은 책임정당이나 책임 정치 정신에 위반되는 현실들을 여전히 묵도하고 있고, 정책의 실종, 선거 무관심 현상을 다시 반복하게 될 위험성에 대해 언급하지 않을 수 없다. 이러한 문제점들은 선거 시기마다 강도의 문제이기는 하지만 끊임없이 제기되는 것이기 때문에 선거를 통한 국민들의 참여와 정당의 책임성 강화 문제를 아직까지 해결하고 있지 못한 우리 정치의 낙후성을 의미하는 것이기도 하다.

최근 메니페스토 운동과 같은 시민사회의 자발적인 선거참여 노력이 형성되어 왔고, 공약 검증을 위한 시민사회의 도구들이 개발되고 있음에도 불구하고, 개별 정당들이 선거절차를 파행적으로 진행하면서 실제로 사회적 확산 기회를 상실하고 있는 것도 사실이다. 선거 시기마다 많은 유권자들은 세대교체, 개혁 등을 열망하고 있지만, 개별 정당들은 이러한 세대교체를 내부 계파관리의 명분으로 활용할 뿐 정당의 체질개선이나 구조개혁과는 직접적으로 연계하고 있지 못하고 있기 때문에 매년 동일한 문제들이 제기될 수밖에 없는 것이기도 하다. 결국 이는 우리 정당의 구조적 개혁 노력이 일상화되어야 함은 물론 정당개혁이 실제로 힘을 발휘하기 위해 필요한 조건으로 다양한 선거제도가 발굴되고 개선되어야 함을 의미한다.

따라서 본문에서는 정책선거를 지향하기 위해 일상적으로 고민되어야 하는 정당개혁과 선거제도 개선의 쟁점과 방향을 제시하고자 한다. 물론 이명박정부 이전에도 다양한 정당개혁과 선거제도 개선 과제들이 제시되었고, 부분적으로 이루어진 변화도 있다. 하지만 이러한 변화들이 실제로 17대 대선을 거치면서 효과를 발휘하고 있지 못하고, 지속적인 개혁의 과정이 필요함을 시사하는 것이기도 하다. 본문은 이러한 주요 내용에 근거하여 크게 4개의 부분으로 구분되어 기술된다. 첫 번째는 18대 총선이전까지(참여정부시기) 이루어진 정치개혁의 핵심내용이 무엇이며, 정당개혁과 선거제도 개혁 관련 의제들이 무엇이고, 어떠한 변화들이 이루어졌는가를 개괄적으로 살펴보도록 한다. 두 번째 부분에서는 정책선거를 지향하는 정당과 선거제도를 마련하기 위해 고려되어야 하는 쟁점들이 무엇인가를 논의하고, 실제로 어떠한 쟁점들이 우선순위를 부여받는가를 제시하고자 한다. 세 번째로 정당과 선거제도 개혁을 위한 쟁점에 대한 논의에 근거하여 실제 향후 우리의 정치개혁의 핵심방향, 특히 정당과 선거제도에 초점을 맞추어 개략적인 방향을 제시하고자 한다. 마지막으로 이러한 방향들이 효과적으로 추진되기 위해 어떠한 노력들이 이루어져야 하는가에 대해 개괄적인 제안이 이루어진다.

## II. 기존 정부의 정치개혁 개괄(<표 1>참조)

### 1. 문민정부 및 국민의 정부 정치개혁

2002년 대통령선거를 거쳐 수립된 참여정부는 국내정치적으로는 1987년 이후 3김 시대로 대표되던 보스중심의 정치체제를 개혁하고, 민주주의의 질적 발전을 도모하는 목표에 초점을 맞추어 정치개혁 관련 과제들을 검토했다. 참여정부 수립이전의 정치는 반군부, 반권위주의를 해체하고 대체하는 정치세력 결집이 정치개혁의 중요한 초점인데 반해, 이후 나타난 분열적 지역주의, 사당적인 일인지배 체제, 정경 유착 등의 정치부패 현상들이 우리 민주주의를 업그레이드 하는데 중요한 걸림돌이 되었다(정연정, 2006:3). 이러한 정치부패들은 정당을 통해 구조화되었으며, 선거제도 역시 이러한 문제점을 극복하기보다 유지하는데 영향을 미쳤던 것도 사실이다. 특히 참여정부의 정치개혁의 핵심적인 초점은 과거 문민정부와 국민정부로 부터 계승된 정치개혁의 성과들을 발전시키고, 문제점을 극복하는 것이라고 볼 수 있다.

권위주의의 문민정권으로의 교체는 한국 정치과정에 부정부패 일소와 집중된 권한의 해체와 관련된 정치개혁 과제를 지향하는 것과 관련성을 갖는다. 정치적 부정부패, 정경유착, 그리고 소수 정치 엘리트에게 집중된 권한을 극복하기 위해 제안된 과제는 법제도 개선과 관련된 것이 대부분이었고, 특히 정치관계법 개정을 통해 사라진 민주적 절차를 복원하는 것에 초점이 맞추어졌다.

정치적 부패와 관련해서는 소위 대구-경북지역을 중심으로 유지되어 왔던 우리사회 파워 블럭(power bloc)을 해체하는 것이었으며, 이들 중 다수가 권위주의 군부 권력집단과 연계되어 있었기 때문에 정치영역의 근본적인 변화를 추구하는 것이었다. 그러나 문민정부에서 이루어진 권위주의 청산과 정치개혁의 연동과정은 권위주의에 반대되는 민주적 절차를 복원하는데 그쳤을 뿐 정당개혁이나 정치구조 개선, 보스정치의 청산을 완전하게 이루어지는 못했다. 3당합당을 통해 정권을 창출하는데 정당의 기여가 부분적으로 인정되었을 뿐, 정치적 인프라 개선에 있어 정당개혁에 대한 구체적인 계획과 절차들은 충분하게 검토되고 실행되지 못했다.

문민정부에 이어 국민의 정부에서의 정치개혁은 권위주의 청산을 위한 법제도 개선이 어느 정도 이루어진 상태에서 선진화된 민주주의를 위한 선거제도 개선, 정당개혁, 선거공영제를 통한 정경유착 해소와 고비용 저효율의 정치구조 개혁을 중심으로 추구하였다. 또한 역사상 최초의 여야간 수

평적 정권 교체를 통해 그동안 소외되어왔던 호남지역으로의 권력이동을 추구하여, 정치권 내부의 실질적인 인력교체를 추구하였지만, 실제로 보스중심의 정치구조를 변화시키는 정당개혁과 선거제도 도입으로까지 발전되지는 못했다. 즉 3김시대 형성된 지역주의 기반 정당들의 개혁과제들은 충분히 포함하고 있지 못했으며, 과거의 권위주의적 정치세력을 대체하는 대안세력의 형성 기반으로서의 지역정당을 근본적으로 변화시키지는 못했다. 결론적으로 문민정부는 사정개혁을 통한 소수 엘리트들에 의해 독점되는 정치를 법제도적 조정을 통해 구조변동을 추진했지만, 정당개혁이나 정치구조 개혁, 지역 감정을 통한 1인 보스정치에 의한 권력집중과 정치문화 개선을 이루지 못함으로써 정치개혁의 영역을 확장하지 못했다(정연정, 2006:4). 더군다나 3당합당을 통해 이루어진 정당을 통해 정권장악이 이루어지고, 내부의 다양한 계파들이 지역주의를 통해 결집하는 경향이 문민정부를 통해 강화되었으며, 대권과 당권의 분리가 불명한 상태에서 제왕적 대통령의 권한강화의 도구로서 정당들이 활동하고 기능하는 문제점을 극복하지 못했던 것도 사실이다. 이러한 상황에서 개별 정당들은 정책지향적인 내용의 정당으로서의 기능을 수행하기보다 집중된 보스 정치인의 통치내에 존재하는 것이었으며, 선거를 통한 정당유지 역시 지역주의적 정향에 의존하는 경향이 강하게 나타났던 것이다. 따라서 그 당시 정당들은 새로운 세력교체의 중요한 담지자 역할을 했지만, 내부적 체질개선과 변화는 상대적으로 미비하였으며, 영남중심의 지지결집과 수권중심적인 지향을 중심으로 결집기능을 수행했던 것이라고 볼 수 있다.

선거제도 역시 이러한 영호남 기반의 중요한 지역기반을 극복하고, 1인 보스중심의 정치적 결집을 완화하는데 결정적인 영향을 미치지 못하는 선에서 이루어졌으며, 지역주의의 잔존현상을 다음정권에까지 계승할 수밖에 없었던 것이다.

국민의 정부는 부패정치 문제를 효율적인 정치개혁으로 전환시키는 것을 기본내용으로 정치개혁을 추진한 바 있다. 즉 부패정치보다 더욱더 문제가 되는 고비용, 저효율 정치구조에 집중한 정치개혁 프로젝트들이 고안되고 발전되기에 이르렀다. 국민의 정부는 고비용, 저효율의 정치개혁 목표를 추구하기 위해 필요한 정치자금법의 개정 등을 일부 추구하였으나, 실제로 2000년 2월에 통과된 정치개혁법은 애초의 목적과는 달리 국회의원 정수 감축, 비례대표 여성비율 할당제 도입이라는 부분적인 제도개선 성과만을 창출했을 뿐이다. 물론 국민의 정부 수립으로 그동안 소외되어왔던 호남지역의 정치적 소외를 어느 정도 해소하고, 이것이 지역주의적 감정을 어느 정도 완화할 것이라는 낙관적인 견해도 있었다. 하지만 이러한 지역주의적 감정이 관

런 지역정당을 통해 더욱더 강고하게 변화하는 양상으로 진전되면서, 영남지역의 역소외 현상이 강화되고, 충청권의 결집을 강화하는 방향으로 변화되면서 우리의 정당들의 지역의존도를 더욱더 강화시키게 되었다. 국민의 정부의 정치개혁은 개혁과제와 정당체제(지역주의적 지지기반 정당, 1인 보스 정당)이 모순, 야당과 집권당으로서의 국민회의의 문제점등을 완전히 해결하지 못하였고, 이러한 정당과 지역주의간의 악순환을 강화시키는 정치제도 역시 부분적으로 개선되는 차원에서 마무리 되었던 것이다.

문민정부와 국민의 정부는 민주와 반민주 구도 하에서 권위주의를 청산하기 위한 개혁차원에서 정당체제와 선거제도를 일부 개선하는 변화를 창출했지만, 정치권력의 집중현상과 지역중심의 비정책적 선거문화를 근본적으로 극복하지 못하였다는 한계를 갖고 있다. 특히 3당 합당이나, 국민회의로부터 민주당으로의 변화과정들을 살펴보면, 실제로 우리 정당들의 정책지향성은 이 시기에 보다 약화되었으며, 내부 구조적으로도 지역주의라는 막연한 정서와 문화에 의존 한 채 폐쇄적인 권력집중을 중심으로 정당이 운영되고, 1인 보스의 정치적 행보에 따라 정치적 이합집산을 거듭하는 도구로 정당이 존립하는 경향이 더욱더 강화되었던 것이다.

## 2. 참여정부 정치개혁: 정당과 선거제도 개혁

참여정부의 정치개혁은 바로 이러한 문제점을 해결하기 위해 필요한 정당의 구조적 개혁과 선거제도의 근본적 개선에 초점을 맞추면서 구성되었다. 즉 한국 민주주의의 질적인 발전을 추구하기 위해서는 지역주의=1인 보스정치=정당의 등치관계가 사라져야 하고, 이를 위해서 가장 먼저 정당의 운영구조가 근본적으로 변화해야 하고, 유권자들의 지지가 지역이 아닌 보편적인 이해대표로 정의되기 위해서 소선거구제도 및 관련 선거제도가 변화되어야 한다는 것이다. 특히 참여정부의 경우 국민의 정부와는 달리 깨끗한 정치의 중요한 핵심은 정당이어야 하며, 정당의 투명성과 민주적 운영을 가능토록 하기 위해서 당내의 권한 분할 및 아래로부터의 국민의 정당참여를 확대하기 위한 정당운영이 가능토록 하는 개혁과제를 제시하고 있다. 이는 전반적인 정치문화의 개혁차원에서 정당의 책임성을 강화하고, 폐쇄적인 권력집중체제를 분산하고, 국민적 관여를 확대하기 위한 원내정당화 과제와 국민경선제도 도입 등 정당의 제도화를 통해 1인 중심 및 지역주의적 정당기반을 구조적으로 변경하기 위한 개혁과제로서의 의미를 갖는 것이다.

참여정부 시기에 전문가들 역시 정당개혁을 위해 필요한 다양한 과제들

을 제시한 바 있는데, 특히 기존의 정당들이 정당지도자 개인의 정치적 야심을 실현하기 위한 선거기구로 전락하면서 정당지도자들의 이해관계에 따라 합당과 분당, 그리고 창당이 반복되면서 제도화되지 못했음을 공통적으로 지적하였고, 이를 위해 필요한 제도개선 과제들이 제안된 바 있다(정진민, 2003:1). 이러한 문제점을 해결하기 위해 참여정부는 국민참여형 정책정당을 실현하고, 신진정치인들의 정치진입장벽을 낮추며, 지역주의 구도완화를 위한 선거제도 개선 및 선거공영제를 확대하는 등의 다양한 개혁과제를 중심으로 정책구상을 실행한 바 있다.

투명정치와 지역주의 극복, 그리고 1인 권력집중형으로 남아 있는 정당의 구조적 개혁을 위해 참여정부 초기에는 정치자금의 실명화, 소액다수 현금(정치자금법), 선거공영제 확대, 인터넷과 미디어 선거확대, 중앙당 축소와 원내정당화등의 개혁 과제들이 도출되었고, 정당의 구조적 문제를 해결하기 위한 중대선거구제를 통한 선거제도 개선의 구체적 과제들이 제시된 바 있다.

참여정부를 거치면서 우리의 정당은 지역이 아닌 정책중심으로 기능전환을 하기 위한 부분적인 구조변경을 이루었을 뿐만 아니라, 자금과 당권을 동시에 장악하고 권력집중을 이루었던 보스정치를 극복하기 위해 정치자금법을 개선하고(강원택, 2002; 심지연·김민전, 2002), 정치신인을 통한 세대교체를 가능토록 하는 선거체제를 이룩하기 위해 선거공영제와 미디어 선거 등을 확대하는 제도적 변화가 이루어졌다. 물론 국회 내에서 정치자금법과 중대선거구제로의 제도 개선안은 논란을 발생시켜, 축소되었거나, 관철되지 못했던 것도 사실이다.

따라서 참여정부의 정치개혁은 기존의 정권과는 달리 정당과 선거제도 개선이라는 두 가지 핵심 분야를 중심으로 구상되고 진전되었으며, 지역주의적 관행을 통해 재생산되고 있는 1인 보스 중심의 권력구조를 극복하기 위한 대안으로서 제기되었던 것이다. 특히 정당의 정책기능을 강화하기 위해 중앙당의 기능을 약화하고, 원내정당화를 통해 국회의원들의 정책전문성 강화를 위한 정당의 역할을 강화하는 방향으로 정당개혁이 이루어졌으며, 진성당원이 적은 정당의 현실을 감안하여, 외부 국민들의 참여와 관여를 통해 운영되는 정당구조를 생성함으로써 정당의 제도화와 정책 전문성 강화가 중요한 어젠다(agenda)로 제기된 것이다.

< 표 1 > 문민, 국민, 참여정부의 정치개혁

정부 영역	문민정부	국민정부	참여정부
국정목표	신한국 건설	제2 건국	분권과 참여
핵심내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>.사정개혁</li> <li>.군부개혁</li> <li>.행정쇄신</li> <li>.선거제도개혁</li> <li>.권위주의청산</li> <li>.정치구조개혁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.선거제도 개선</li> <li>.정당의 슬림화</li> <li>.지방의회 의원조정</li> <li>.선거운동의 효율화</li> <li>.여성할당제 도입</li> <li>.국회제도 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.선거공영제 확대</li> <li>.투명과 공개중심 정치환경 개선</li> <li>.권력분산을 통한 정치사회 및 정당 개혁</li> <li>.정당의 정책기능 강화(원내정당화)</li> </ul>
특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>.법과 제도 중심</li> <li>.특정집단에 국한된 부패청산</li> <li>.대통령 중심개혁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.절차중심의 개혁</li> <li>.지역세력중심의 정치구조</li> <li>.효율성, 경제성이 강조된 구조조정 형식의 개혁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.전국정당을 통한 국민통합</li> <li>.분권과 자율적인 개혁</li> <li>.참여지향적인 개혁</li> </ul>
과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>.부정부패 해소과제</li> <li>.지역주의 근절을 위한 선거제도 개선</li> <li>.지역갈등 해결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.민주주의 하부구조 건실화</li> <li>.지역갈등 해결</li> <li>.정당개혁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.투명과 공개원리에 근거한 정치과정이 투명화</li> <li>.지역주의 근절을 위한 선거제도 개선</li> </ul>

\* 출처: 정연정, 2006, 「투명한 정치를 위한 참여정부 정치제도 개혁의 성과와 과제」, p. 7에서 재인용

### III. 정책선거를 위한 정당과 선거제도 개혁 쟁점

#### 1. 정당개혁의 쟁점

참여정부를 거치면서 우리의 정당들은 원내정당화를 기반으로 하여 중앙당 대표기능과 원내대표의 기능이 분화되었으며, 국민경선제와 같은 일반 국민들의 정당 관여도를 확대하는 변화들이 발생하고 있다. 특히 과거의 지역주의적 선거문화에만 의존하던 우리의 정당구조는 중앙집중적인 1인 권력집중이 현실적으로 불가능하도록 분권화된 구조로 변화되었다. 당권과 대권이 형식적으로 분리되었으며, 제왕적 대통령의 정당 장악을 통한 정책기능의 약화를 극복하기 위한 부분적인 개혁이 이루어졌다고 볼 수 있다. 개별 정당의 지역주의적 기반을 강화하며, 상대적으로 중앙차원의 정책선거를 제한했던 과거의 지구당이 폐지되었고, 국고보조금의 일부를 정당의 정책연구소에 지원하는 제도적 기반 역시 확대됨으로써 정당의 일상적 정책형성 및 집적 기능을 위한 구조적 개편은 어느 정도 이루어진 것으로 인식될 수 있다.

특히 우리정당의 사당화를 막고 정당 지도자가 대통령 후보권이나 공천권을 독점함으로써 정당 구성원들의 정책지향적 관여를 제한하는 관행을 극복하기 위해 국민경선제나 공천심사위원회의 권한 강화를 통한 객관적인 후보자 선출제도를 반영하여 정당이 운영될 수 있도록 하고 있다. 특히 국회의원 후보자 선출과 관련해서는 지역의 여론조사결과나 공천심사위원회와 당 최고위원회가 권한을 분배하여 상호간 협력과 견제를 수행할 수 있도록 함으로써 공천과정에 1인 정치 보스의 집중적인 개입을 최소화하기 위한 활동들이 당내에서 이루어져 왔다고 볼 수 있다.

그러나 이제까지 이루어져 온 여러 가지 정당개혁 프로젝트들은 우리나라 정당의 사당화(privatized), 지역주의화 문제에 초점을 맞추어 내부 정당구조를 개편하고, 권한분할을 하며, 정당 내 자금관리를 투명하게 하기 위한 조치를 강화하는 방향이 주를 이루고 있다. 하지만 이러한 변화들이 실제로 우리나라 정당의 정책기능, 즉 정책에 대한 책임성과 전문성을 확대하고, 이를 선거를 통해 실현하는 효과(outcome)로 까지 확대되지 못했다고 볼 수 있다(박찬표, 2008).

정당의 정책적 기능이 강화되려면, 정당 내부 구성원들의 충성도와 관여도가 확대되어야 함은 물론이다. 참여정부의 정당개혁은 내부 구성원들의 충성도를 강화함으로써 정당의 정책적 이념지향을 구조화할 수 있도록 하는 것이라기보다 개방성과 투명성 목표에 초점을 맞추었으므로 정당의 외부적 네



트위크, 국민의 의견수렴 기능을 강화하는 과제들을 중심으로 이루어졌다. 이는 최근 총선과정에서 나타난 것처럼 공천을 둘러싼 잦은 갈등과 탈당, 정치적 이합집산이 빈번하게 발생하면서 정당의 정책적 색채가 더욱더 퇴색하고 있다. 이러한 과정에서 총선을 준비하는 개별정당의 정책은 실종되고 있고, 지역에서 후보자들이 이러한 중앙당내의 정치적 갈등으로 충분한 공약과 여론수렴을 하기 위한 시간을 충분히 갖지 못하는 현상이 나타나고 있다. 따라서 이러한 우리정당의 유동적 성격, 그로 인한 정책지향의 불완정성등의 문제들을 해결하기 위해 필요한 개혁이 향후에 중요한 사안으로 검토될 필요가 있을 것이다.

따라서 향후 정책선거와 정책지향적인 정당으로 우리 정당들이 제도화되기 위해서 고려해야 하는 쟁점은 크게 4가지로 요약될 수 있을 것이다. 첫 번째는 정치적 이합집산을 최소화함으로써 정당의 정책적 지향을 공고하게 하고, 이를 통해 정치적 통합을 최대한 가능토록 하기 위한 내외부적 방안들이 모색되어야 할 것이다. 이는 정당의 일상적 기능을 강화하는 것과 더불어 선거에서 필요한 정책을 출마 후보자들에게 충분히 전달하고, 지역에서 필요한 정책의제를 아래로부터 전달받는 형태의 메커니즘을 생성하는 것과 관련 된다고 볼 수 있다. 이를 위해서는 가장 우선적으로 정당에 참여하는 정치인이나 후보자들의 정당 충성도(loyalty)를 강화하고, 정당의 정책경쟁으로서 선거가 이루어질 수 있도록 하는 방안들이 고려되어야 할 것이다.

두 번째로 기존의 정당개혁들은 후보자 선출을 통해 유권자의 참여를 확대하는 제도들을 중심으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 후보자 선출제도를 일인 보스에게 의존하지 않고, 보다 개방된 형태로 운영하는 이른바 국민경선제나 여론조사제도를 활용하는 것이다. 하지만 이는 정당에 대한 유권자의 참여를 선거시기에만 한정함으로써 정당과 유권자간의 정책사안을 통한 유기적 관계 형성을 제한하는 것이라고 볼 수 있다. 유권자는 여전히 선거에만 동원되는 존재로 인식되고 있고, 이것이 정당의 정책적 기능을 약화시키는 원인이 될 수 있다는 것이다. 따라서 일상적인 유권자와 정당간의 정책 네트워크(policy network)를 강화하고, 이를 통해 정책선거의 중요한 콘텐츠를 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

세 번째로 정당의 정책기능과 이를 통한 정책선거로의 진전을 확대하기 위해서는 정당 정책연구 기능을 강화하는 방안이 모색되어야 할 필요가 있을 것이다. 즉 우리의 정당들은 정당 연구소를 통해 정책분석 및 개발 기능을 일부 수행하도록 되어 있고, 이러한 연구소에 대한 국고보조금이 확대·지급되어가고 있다. 하지만 이러한 연구소들의 정책 분석 및 개발 기능은 명목상

의 기능일 뿐 정책선거를 지향하기 위한 실질적인 후보자 지원을 포함하고 있지 못하다. 선거에서 정책은 일종의 정당 브랜드를 반영한 상품이라고 할 수 있다면, 유권자 고객들의 일상적인 정책 요구들에 대한 면밀한 검토와 수렴과정이 정책연구소 운영에 실질적인 내용으로 자리매김 되어야 할 것이다. 따라서 지역에서 후보자들의 정책선거를 지원하기 위한 정당 내부의 기구형성이 새롭게 고안되어야 할 것이다.

네 번째로 정당의 정책기능을 강화하고, 정책선거로 나아가기 위한 정당의 책무를 확대하기 위해서는 선거직후(최소 1년전) 정당과 시민사회간의 정책 거버넌스(governance)가 이루어져야 할 것이다. 최근 메니페스토(Menifesto) 운동과 같은 시민사회의 자발적인 정책선거 노력이 확산되고 있지만, 실제로 이러한 메니페스토 운동은 선거가 시작되기 이전 충분한 시간을 두고 정당과 연계하여 이루어져야 할 것이다. 18대 총선의 경우 기존의 메니페스토 운동이 각 당의 공천자 확정절차가 지연됨으로써 충분한 시간을 확보하지 못할 수밖에 없다. 즉 이는 정당의 공천 및 사전 선거 절차들이 이러한 정책선거로의 발전에 제한적 요인으로 작용하고 있다는 것을 의미한다.

결과적으로 정책선거를 위한 정당개혁은 정당내부 구조 및 절차를 개선하는 방향과 외부적인 시민과의 연계망을 확대하기 위한 다양한 정책 프로그램 생성등과 직접적으로 관련성을 갖는다고 볼 수 있다. 물론 이러한 정당개혁이 관련 선거제도와 무관하게 이루어질 수 없다. 그러나 선거제도 개선을 고려하기 전에 정당 스스로가 추구하는 자발적 개혁 노력은 보다 장기적인 관점에서 우리 정당의 안정적 운영, 민주적 책임 강화등을 추구하는데 더욱더 중요한 기반이 될 수 있다.

정책선거를 위한 정당개혁 방향을 고려하기 위해 우리는 정당내부의 정책통합 능력을 어떻게 강화할 것이며, 유권자와 정당간의 정책 네트워크를 일상화하고 강화할수 있는 방법이 무엇인가, 정당의 일상적 정책 개발 및 연구기능을 어떻게 강화할 것인가, 그리고 어떻게 정당내부의 공천 및 기타 사전 선거절차를 간소화함으로써 정책선거의 충분한 시간을 확보할 것인가등의 문제들을 중심으로 방안 검토를 해야 할 것이다.

## 2. 선거제도 개선 쟁점

참여정부에서는 실제로 다양한 선거제도 개선안이 구성되고 제안된 바 있다. 특히 국회 내의 정치개혁특별위원회를 통해 정치자금과 관련된 개혁안, 선거구제 조정을 통한 정당의 대표성 확대 과제 등이 폭넓게 제기되었으

나, 실제로 그 성과는 매우 미비하다. 물론 이것은 국회 내에서 선거제도와 관련된 정당 간, 의사결정자간 합의의 결과 나타난 것이기 때문에 실제로 선거제도 개선과 관련된 성과는 어느 정권에서든지 그다지 크지 못한 것도 사실이다. 참여정부의 경우 지역주의 청산과 1인 보스 중심의 정치권력 집중 현상을 극복하기 위해 필요한 정당개혁과 선거제도 개혁안을 제시하였고(강원택, 2002), 특히 중대선거구제와 비례대표제도 개선 등의 문제를 집중적으로 고려한 바 있다. 중대선거구제의 경우 현행 소선거구제가 갖는 지역주의의 문제, 그리고 정책을 대표하는 정당이 아닌 지역주의에 근거한 유권자 동원에만 안주할 수밖에 없는 우리 선거의 문제점을 어느 정도 개선하기 위한 대안이었다고 볼 수 있다.

또한 2004년 17대 총선에서 최초로 도입된 1인 2표제는 기존의 비례대표 선출방식을 변화시켜, 유권자가 직접 지역구에서 후보자에 대한 투표와 지지 정당에 대한 투표를 분리하여 수행할 수 있도록 하는 방식으로 제도 개선이 되었다. 물론 기존의 비례대표제도에 대한 헌법재판소의 위헌판결(직접선거 및 평등선거원칙 위반)이 본 제도 도입에 중요한 역할을 했으나, 기존의 지역주의에 근거한 정당간의 선거경쟁을 정책 대결 및 경쟁력으로 평가하는 유권자들의 의견을 선거과정에서 어느 정도 반영하게 된 것이라고 볼 수 있다. 유권자들이 지지할만한 좋은 정책을 갖는 정당들이 단지 주요 정당이 아니고, 지역연고가 없다고 해서 다수득표를 하지 못하게 된다면 그 존재의 의미를 인정받지 못했던 것이 과거의 비례대표 및 선거제도였다면, 1인 2표제 하에서 이루어진 비례대표는 군소정당의 경우에도 실제로 정책으로 유권자들의 지지를 구하고, 이를 통해 원내 진입이 가능하도록 하는 선거제도라고 볼 수 있다(강원택, 2005).

중대선거구제의 경우 현행 소선거구를 보다 광역적 범위로 통합하여, 한 선거구에서 2-5인을 선출하도록 하는 선거제도라고 볼 수 있는데, 특정한 소선거구를 장악한 정당이 전국 단위의 의석을 확보하고, 대표성을 갖게 되는 문제점을 극복하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 특히 우리나라의 경우 특정지역을 특정지역이 완전히 지배함으로써 정책경쟁이 아닌 지역 및 연고경쟁으로 변모하고 있는 선거환경이 강하게 나타나고 있었기 때문에 이러한 중대선거구제를 통한 다양한 정당 후보자들의 당선 가능성을 확대하고, 인물과 정책경쟁으로의 개방적 선거환경으로 전환될 필요성이 제기되고 있다.

기존의 선거제도 개선의 핵심적인 내용 이었던 비례대표제의 운영방식, 그리고 선거구제의 조정은 실제로 지역주의적 선거관행을 탈피하고, 정당이 정책으로 승부가능 한 선거환경을 제도를 통해 형성해보고자 하는 의도를

맞는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 선거구제나 비례대표제 개선 역시 정책선거와 매우 중요한 관련성을 갖고 있는 것이라고 볼 수 있다. 그러한 점에서 정책선거를 유도하기 위해서는 실제로 소선거구제로 이루어지는 현행 방식에 대한 개선이 필요하며, 특히 군소정당들의 정책경쟁을 강화하기 위한 선거제도 역시 중요한 쟁점이 될 수 있을 것이다.

선거제도 개선과 관련된 쟁점 중에서 정책선거를 위해 고려되어야 하는 쟁점은 선거과정에서 중앙정당의 후보 추천 및 확정과 관련된 권한이 강화되면서 후보자들에 대한 유권자 검증이 힘들게 되는 문제를 어떻게 해결할 것인가하는 것이다. 즉 중앙당이 공천심사위원회를 통해 관련 공천기준에 따른 공천을 수행하는 것이 보편적인 방식이지만, 이 과정은 기대한 것처럼 충분한 정책지향형 경쟁으로 후보자들을 유인하지 못하고 있다. 중앙당이 당 내부 계파갈등과 이러한 갈등을 공천에 반영할 수밖에 없는 구조적 모순에 빠져있다면, 후보자들은 정당으로 하여금 정책발전을 요구하기보다 당내 영향력 인사와의 관계를 더욱더 중시하게 될 것이다. 이러한 상황에서 공천은 후보자의 정책을 검증하고, 선거경쟁에서의 승리가능성을 타진하는 장이 아니라 후보자들을 더욱더 중앙당 결정에 의존하도록 하는 과정이라고 볼 수 있다.

따라서 정책선거를 실현하기 위해서 우선적으로 고려해야 하는 제도 개선의 쟁점은 후보자 선출과 관련된 의사결정권을 분산할 것인가 하는 것이다. 국민경선제 역시 이러한 중앙당 중심의 공천을 외부에서 제한하고자 하는 것이고, 유권자의 사전 검증을 통한 개별 정당의 정책에 대한 유권자들의 인지도를 확대시키기 위한 것이다. 그러나 이러한 정당 후보자 선출과정에서 국민경선제나 여론 조사 등에 의한 공천은 실제로 효과적으로 활용되고 있지 못하다.

정책선거를 위해 고려해 보아야 하는 선거제도 개선의 쟁점은 선거가 정치세력의 무분별한 이합집산의 창구가 되고 있다는 것이다. 물론 정당의 공천관리 과정에서 불만족을 느끼는 정치인들이 탈당을 하고, 신당에 입당하거나 무소속으로 출마하는 복잡한 이탈과 이합집산 현상이 증가하고 있다. 유권자들의 입장에서는 다양한 인물로 인한 선택범위가 확대된다는 긍정적인 측면도 있지만, 실제로 이러한 현상들이 빈번하게 발생하면 유권자들의 정책판단의 근거는 매우 희박하게 되는 것이라고 볼 수 있다. 바로 얼마전까지 한나라당 소속의 후보였다가 한나라당의 주요 정책을 부정하고 반대하는 무소속 출마 후보자를 어떻게 유권자들이 선택하고 판단할 것인가가 문제가 된다. 이러한 혼란한 상황이 결국 유권자들의 정책적 판단을 제한하게 되며,

실제로 유권자들은 투표를 하지 않거나, 무관심하게 되는 현상으로 진전되는 것이다.

요컨대, 다양한 선거제도들이 정책선거를 위해 고민되어야 하는 시점에 있지만, 정책선거를 지향하기 위한 다양한 정당들의 원내 진입을 확대하고, 후보자 공천을 둘러싼 중앙당의 권력집중을 완화하는 문제, 그리고 정치인들의 빈번한 탈당 및 이탈을 방지하여 유권자들이 정당 및 후보자의 정책에 대한 일관된 이해를 할 수 있도록 하는 문제를 중심으로 선거제도의 개선 안들이 마련되어질 필요가 있을 것이다.

#### IV. 정책선거를 위한 정당과 선거제도 개혁 방안

앞서 논의된 정책선거를 지향하기 위해 고려되어야 하는 핵심적인 정치 개혁의 부문으로 정당개혁과 선거제도 개선의 쟁점들에 기반 하여, 향후 일련의 선거를 정책지향적으로 변화시키기 위해 어떠한 방안들이 검토될 수 있는가가 논의되어야 할 것이다. 물론 이러한 방안들은 실제로 장단기적 관점에서 적절한 역할분담(정당, 유권자, 정부)을 거쳐 이루어져야 하지만 본문에서는 이러한 구분에 근거하지 않고, 필요한 개혁 방안을 제시하도록 한다.

##### 1. 정책선거를 위한 정당 개혁 방안

앞서 논의된 정책선거를 위해 필요한 정당의 개혁적 발전 관련 쟁점들에 근거하여, 선거과정 및 일반 기간동안 정당의 책임성 강화와 정책적 기능강화 방안들이 논의되어질 필요가 있을 것이다. 앞서 논의된 쟁점들은 선거기간을 포함한 정당의 일상적 정책개발 및 집적 기능의 확대를 통한 책임성 확대, 정당 후보자 선출의 전문화, 개방화, 정당 내부의 정책생산 기능 전담을 위한 조직정비, 그리고 마지막으로 외부 정책 네트워크의 강화들이다.

##### 1) 정당의 정책 책임성 확대 방안: 정당구조 개혁방안

기존에는 정당의 정책기능을 강화하고, 선거에서의 정책지향적 기반을 확대하기 위한 개혁과제의 일환으로 원내정당화 방안이 집중적으로 제시되었다(정진민, 2003; 김용호, 2004; 강원택, 2004). 2002년 대선이후 국회내 정치개혁협의회를 중심으로 이루어진 선거구제 개편과 원내정당화 개혁방안들이 현재 정당구조에 어느 정도 반영되어 나타나고 있다. 원내 정당화란 국회의원들이 중앙당에 의존하여 활동하기보다 국회내의 정책과 법률 심의에 보다 전문적으로 전념할 수 있도록 하기 위한 정당구조의 개편과 관련된 것이다. 정당의 모든 기능을 원내로 이관하고, 중앙당의 사무국은 단순 지원 업무만을 수행하도록 하며, 원내대표와 당대표를 분리하는 방식의 정당개혁 방안들이 제시되었다. 현재 주요 정당들은 당대표와 원내대표를 분리하여 지도부를 구성하여 어느 정도 원내 정당으로의 권한과 책임의 분화를 추구하고 있다. 하지만 우리나라의 국회의원들은 후보시절부터 당을 뛰어 넘어 국민의 의사를 수렴해서 입법 활동을 전개하지 못하고 있다. 국회의원들은 국회직보다

당직을 더욱더 열심히 수행하고 있는 현실이다(김용호, 2004: 55). 이러한 구조로 운영되는 우리의 정당들이 끊임없이 선거를 중앙당 의존적으로 만들고 있고, 후보자의 공약보다는 후보자가 얼마만큼 중앙당내에서 중요한 영향력을 갖고 있는가, 중앙당 지도부와 얼마만큼 관련성을 갖고 있는가가 중요해지면서 인물의존도가 높아지는 것이다. 어떠한 인물이 특정 정당 소속으로 선거 후보에 출마하고, 당선되기 위해서 어떠한 공약을 갖고 있으며, 이를 통해 국회에서 어떠한 활동을 전개할 것인가가 중요한 유권자 판단의 근거가 아니라, 어떤 인물이고, 얼마만큼의 영향력을 당내에서 갖고 있는가가 판단의 근거가 될 수밖에 없는 것이다.

현재 원내정당화를 추구하고 있는 정당들은 실제로 당의 구조를 개혁적으로 변경하지 않은 상태에서 불충분한 구조를 갖고 있다<sup>1)</sup>. 권한적으로 원내대표와 정당대표를 분리하고 있으나, 공천이나 기타 의사결정에 있어 중앙당의 입장이 더욱더 중요하게 작용을 하고 있고, 대통령이나 행정부의 압력때문에 원내에서 반대당과 자율적으로 합의하기도 어려운 상태이고, 반대당은 국회를 버리고 사무국 조직을 이용하여 장외투쟁을 하면서 국회가 파행적으로 운영되고 있다(김용호, 2004:57). 이러한 불완전한 원내정당화는 정당의 정책 책임성을 제한하고, 더 나아가 개별 정당 소속 후보자들이 중앙당내의 역학구도에만 몰입하여 구체적인 공약개발의 효과를 체감할 수 없도록 한다.

따라서 정당의 책임성을 강화하고, 이러한 정당의 책임성이 뚜렷한 정당 정책 차별성을 강화함으로써, 선거에서 후보자들이 정당의 정책과 연동되는 공약구상을 할 수 있도록 하는 방안이 모색되어야 한다. 이러한 방안의 핵심은 정당의 원내정당화를 완전하게 이루는 방향으로 정당내부의 개혁이 이루어지는 것이다. 원내정당화를 지향하는 정당개혁 방안은 우선적으로 현재의 중앙당 기능을 대폭 축소하고, 중앙당의 핵심 사무기능을 수행하는 사무국조직과 인력을 국회로 유입하는 방안이 검토되어야 할 필요가 있을 것이다. 또한 중앙정당의 주요 직위들(정책위원장, 대변인, 사무총장등)을 국회의원들이 담당하는 것을 제한하거나, 직위를 없애는 방안도 검토해볼 필요가 있다.

## 2) 후보자 선출의 전문화 및 개방화 방안

앞서 논의된 원내 정당화 방안과 연계해서, 현재 정당의 후보자 선출 및

1) 현재 우리나라 주요정당들이 추구하고 있는 원내정당화의 불안정성은 18대 총선 공천과정에서 신진정치인 영입, 전략공천 비율의 증가, 현역의원 교체등의 현상에서도 반영되어 나타나고 있다는 지적이 제시되고 있다. 즉 이는 정당정책이나 후보자의 정책 및 공약이 중요한 관심사가 아니기 때문에 인물교체, 정치신인 유입등을 통해 당내 혼란이 더욱더 가중되고 있다는 것을 의미한다. 이에 대해서는 “한나라당 자만이 최대의 적”, 프레스인, 2008년 2월11일자 참조

공천이 중앙당에 주로 집중되어 있기 때문에 정책선거로의 진전이 어려운 측면이 있다. 현재 공천은 물론 당내에서 공천심사위원회를 통해 내외부 인사들이 골고르게 참여하는 전문 공천기구로 정의되고 있다. 하지만 공천심사위원회와 최고위원회가 공천관련 권한을 분할하여 갖고 있고, 특히 공천심사위원회의 심사결과를 최고위원회가 최종적으로 의결하는 방식을 취하고 있다. 이는 당 내부에서 영향력을 갖는 유력인사들이 공천심의위원회의 결정을 제한하고, 양자 간의 갈등이 생길 수 있다. 한나라당과 통합민주당등 주요 정당들을 18대 총선과정에서 공천심사위원회의 결정과 최고위원회의 이견으로 인해 후보자는 물론 정당의 정책을 위한 의견수렴 기회를 상당부분 제한한 바 있다.

보다 정책중심적인 선거를 지향하는 공천절차를 위해 개별 정당은 현행 공천심사위원회와 최고위원회의 권한 및 구성을 변화시키는 방안을 검토할 필요가 있다. 공천심사위원회는 현행 내외부 관련 인사들로 구성되지만, 당헌당규에 의한 공천기준에 근거하여 전문적 후보자 역량평가를 하는 역량평가위원회로 기능 및 역할을 변화시키는 것이 필요하다. 특히 이러한 후보자 역량평가위원회(가칭)는 당외 인사로만 구성하고, 당 정책이나 후보자들의 정책적 비전을 전문적으로 평가할 수 있는 위원회로 구성할 수 있도록 한다. 이를 공개적으로 모집하는 것을 기본으로 한다. 역량평가위원회에서 당규에 규정된 기준에 따라 기본 역량 평가가 완료되면, 당내 최고위원회는 관련 기준에 따른 심사결과를 확인하는 정도로 권한을 축소하며, 확인된 결과를 일정한 기간내에 지역구 여론조사를 일부 활용하여 재검증하여 최종 공천을 발표하는 방식으로 공천을 진행하도록 한다. 또한 당헌, 당규에 추상적으로 명기된 기본 조건이외에도 정책중심적인 후보자 공천을 위해 필요한 심사기준을 대폭 강화하고, 다양한 지표를 활용하여 이를 당규에 명기하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

### 3) 정당내부 정책생산 기능 전담 전문조직 강화 방안

현재 우리 정당들은 정당의 정책기능을 강화하기 위해 국고지원금을 통해 운영되는 정책연구소를 확보하고 있다. 하지만 이러한 연구소들이 총선과 관련된 정당의 정책생산, 개별 후보자(대선후보 제외)에 대한 정책과제 지원 기능은 수행하고 있지 못하다. 정당의 정책연구소를 대통령, 국회의원, 지방선거 분야로 구분하여, 국회의원 선거에서 소속 후보자들이 지역관련 정책과 공약을 구성하는데 실질적인 지원을 수행할 수 있도록 하는 방안이 모색되



어야 할 것이다. 정당 정책의 정책기조와 개별 후보자들의 지역 공약의 상관도와 실제 공약실행을 위해 정당이 수행할 수 있는 역할을 제시하고 컨설팅함으로써 관련 후보자들의 정책경쟁을 최대한 지원할 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 4) 외부 정책네트워크 강화 방안

정책선거를 위해 정당들은 지역별로 (가칭)정책 및 공약센터를 선거 1년 전에 설립하여 지역단위에서의 후보자 공약 및 정당 정책의 주요 내용들을 제시하고, 이를 지역사회의 다양한 단체들을 통해 사전 검증하고, 규약하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 중앙정당과 지역간에는 정책을 중심으로 하는 소통장치가 존재하고 있지 않다. 과거에는 지구당을 형태로 중앙당과 지역현실이 상호조정되고, 교류될 가능성이 있었으나, 지구당이 폐지된 현재 상태에서 중앙정당 정책의 지역에서의 현실화가 원천적으로 불가능한 상태라고 볼 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지구당을 부활시키는 방안이 제시되고 있기도 하나, 과거 중앙당에 종속적으로 존재하는 지구당의 위험성이 여전히 존재하고 있기 때문에 중간과정에서 후보자들의 선거공약과 관련된 정당차원의 지역센터를 건립하는 방안을 검토해볼 필요가 있을 것이다.

이러한 센터에서는 선거 1년전부터 관련 선거에서 제안될 수 있는 정당의 핵심 정책을 지역단위로 홍보하고, 의견수렴이 이루어지며, 선거기간동안에는 후보자와 소속정당의 정책간의 관련성과 실행의지를 규약하는 장으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

## 2. 정책선거를 위한 선거제도 개선 방안

앞서 논의된 바와 같이 우리나라의 기존 정당들이 정책지향형 정당이라기보다 과거에는 지역주의, 최근에는 인물중심의 당선가능성에만 몰입하는 정당으로서의 성격을 더욱더 강하게 갖고 있다. 18대 총선이전에도 특정한 정당의 특정 지역 몰표 획득의 문제를 해결하기 위해서 정치권을 중심으로 선거제도 개선-독일식 정당명부제 비례대표-안이 제기되고 있으며, 그 이전에는 중대선거구제를 중심으로 하는 정당의 탈 지역화 방안들이 제시된바 있다.

### 1) 독일식(권역별) 정당명부제 비례대표와 중대선거구제 개편 방안

현행 소선거구제가 갖고 있는 문제점은 지역구에서 특정정당의 지배와 우세가 가능하다는 것이고, 이러한 과정에서 국민에 대한 대표성은 선거를 통해 효과적으로 확보될 수 없다는 것이다. 물론 혹자들은 지역주의가 우리 정치의 핵심 테마로 여겨지는 것 역시 과거의 산물이라고 주장하는 사람도 있다. 하지만 18대 총선을 준비하는 과정에서도 개별 정당들이 특정 지역에 올인하는 모습이나 절대 우위를 점하고 있는 지역에서 공천갈등이 심화되면서 당내 갈등으로 전환되는 모습을 쉽게 발견할 수 있어 우리의 정당들이 여전히 선거를 지역간의 경쟁으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 이 과정에서 정당의 정책은 실종되고 있는 것이며, 개별 지역의 유권자들은 비록 과거의 지역정당을 지지하지 않았다고 하더라도 1표라도 많이 얻은 정당이 독식하게 되는 상황에서 특별한 지지 대안을 갖고 있지 못한 상황이라고 볼 수 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 향후 우리 선거과정에서 선거구제 개편은 불가피한 것으로 나타난다. 이러한 제도적 조정이 없는 한 개별 정당들은 여전히 지역기반에 안주하면서 정책지향적 속성을 잃어갈 것이기 때문이다. 유권자의 정향은 지역주의를 탈피하고 있으나, 현행 소선거구제 하에서는 이러한 정당들의 선거 전략이 구조적으로 효과를 발휘할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 이러한 상황을 극복하기 위해서는 단계별 선거구제 개편 방안이 제시되어야 할 것이다.

우선 단기적으로 현재의 1인 2표식 비례대표제도를 개선하여 독일이나 기타 국가에서 실시하고 있는 권역별 정당명부식 비례대표제를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다. 현행 소선거구제하에서 정당에 대한 유권자의 지지를 반영하기 위해 정당에 대한 투표를 활용하고 있으나 소선거구제와 단순다수득표제하에서는 실제로 특정정당의 지역 의존성을 완전히 해결하기 어려운 것도 사실이다. 이러한 문제점은 결국 소선거구의 문제점이기도 하지만, 각 정당의 의석수를 유권자의 정당투표 결과에 따라 조정하는 독일식의 정당명부식 비례대표제를 도입하는 것이 필요하다.

현재 우리나라의 선거는 호남지역에서 한나라당 지지율이 20%정도임에도 불구하고 지역구 당선자가 하나도 없는 경우가 발생하며, 충청권에서 자유신당의 정당 지지율이 20%인데, 지역구 당선자가 없을 수도 있는 상황들이 발생할 수 있다. 이러한 상황은 정당들로 하여금 특정지역을 특정정당이 지배할 경우 실제로 정책선전이나 공약 홍보 등의 동기부여가 제대로 되지 못할 수 있다. 독일식 정당명부식 비례대표제의 경우 권역별 정당득표율 만큼 비례대표 의석을 보전해줌으로써 정당의 정책 대표성을 확대하고, 인물지지와

정당지지간의 균형을 확보하여 유권자의 선택지를 확대함은 물론 정당들간의 정책 브랜드를 확대하는 방향으로 선거를 유도하도록 하는 것이 필요하다.

## 2) 양원제 도입을 통한 광역단위의 지역대표체제 수립 방안

지방분권과 자치가 발전됨에 따라 지역현안이 국가전체의 정책적 결정사안이 되는 사례가 증가하고 있다. 예를 들어 국가균형발전 사업, 최근 5+2 광역경제권 건설 사업등과 같은 지역개발 및 발전 사업들은 특정한 지역의 발전과 연동되어 있으나 국가 전체의 중요한 사업이고, 지역과 중앙의 이해가 상충될 경우 지역 선거구 국회의원이나 여당과 야당에 대한 대응을 요구하는 사례가 빈번히 발생하고 있다. 하지만 국가정책은 지역을 거점을 확산되고 있으나, 지역의 선거구 국회의원 수는 충분하지 않기 때문에 이를 중심으로 이해표출을 하기 어려운 상태이다. 따라서 지역정책이 선거쟁점화 될 가능성이 있고, 특히 정당의 지역에 대한 정책 책임성을 강화하고, 이를 선거에서 약속하는 체제가 확보될 필요가 있을 것이다. 이러한 측면에서 양원제를 도입하여 전국을 광역단위로 하는 공통의 대표를 선출방식을 현재 선거와 병행하여 고려하는 방안을 검토해볼 필요가 있을 것이다.

## 3) 지역구 및 당적 변경출마 제한 강화 방안

정치에 대한 불신의 만연, 신뢰감 저하 등은 사실 선거에서의 투표참여율을 하락시키고, 실제로 정책선거를 불가능하게 하는 요인으로 작용될 수 있다. 우리의 선거는 정당안의 인물보다 정당 밖의 스타가 주목을 받고, 개인을 중심으로 정치가 이합집산을 거듭하면서 선거구도도 실제로 혼란하게 되는 경우가 많이 발생하고 있다. 신장개업과 같은 깜짝쇼가 선거임박한 시기에 이루어지기도 하며, 이른바 탈정치화는 정치인들의 유행어이기도 하다(경향신문, 2007년 11월 1일자). 탈당-창당-분당-합당 등의 복잡한 구조들이 선거과정에서도 긴박하게 이루어지고, 이러한 상태에서 유권자들은 특정한 정당의 정책 브랜드와 이념을 쉽게 이해하기 어렵게 된다. 이러한 상황에서 유권자들의 투표선택은 인물이나 연고 등에 의존할 수밖에 없는 것이다. 그리고 어제까지는 특정한 지역구의 국회의원이었던 후보자가 다가오는 선거에서는 전혀 상관없는 지역구로 이동하여 출마하는 상황 역시 유권자들의 인물의존성과 지역주의 의존성을 부추기는 것이다.

이러한 문제점들이 정책선거로의 발전을 저해하고 있는 부정적인 관행임에도 불구하고 현행 공직선거법과 정당법은 특별한 제재조항을 포함하고 있지 않다. 예를 들어 공직선거법의 경우 48조에 정당의 후보자 추천과 후보자요건을 포함하고 있는데, 관할 선거구에 주민등록이 된자로만 규정되어 있다. 특정 지역에서 실제로 오랜 기간 동안 거주하면서 지역을 대표하는 체제로서의 선거가 아니라 정당과 개인의 필요에 따라 이동할 수 있는 가능성을 이미 열어두고 있는 것이다. 따라서 공직선거법의 개정을 통해 관할 선거구에 최소 거주 기준을 마련하고, 이를 통해 공천과정에서 빈번하게 발생하는 지역구 이동현상을 제한하는 노력이 필요할 것이다.

또한 당적변경과 관련해서는 현행 정당법 역시 명확한 제재 규정을 갖고 있지 못하다. 이 역시 철세정치, 인물중심의 정치를 공식적으로 가능토록 하고 있는 것이기도 하다. 따라서 정당법을 개정하여 특정 정당 최소 소속기간을 명기하거나, 최대 변경수를 법으로 제한하는 방안을 검토해볼 필요가 있을 것이다.

#### < 참고문헌 >

- 강원택, 2002, “정당의 민주적 제도화를 위한 개선방안 연구”, 한국의회 발전 연구회 보고서
- , 2004, 정치개혁의 과제와 전망, 정보통신정책연구원
- 2005, 한국정치 개혁과 민주주의, 인간사랑
- 김용호, 2003, “새대통령, 새국회 정당개혁의 방향”, 국회보 01
- 박찬표, 2008, “책임정당정치의 논리와 조건”, 2008년 한국정당학회 춘계학술회의 발표논문
- 심지연, 김민전, 2002, “정치자금제도의 투명성, 민주성 확보방안”, 한국정치학회 춘계학술회의
- 정진민, 2003, “정당개혁의 방향: 정당구조의 변화를 중심으로”, <http://cafe.naver.com>(검색일: 2008.03.11)
- 정연정, 2006, 투명한 정치를 위한 참여정부 정치제도 개혁의 성과와 과제, 청와대 대통령 비서실 정무기획 비서관실
- “정당정치 실종원인과 해결책은”, 경향신문, 2007.11.1일자