한국 정치민주화의 현재와 정치개혁의 과제

정 영 태

들어가며

87년 민주화 이후 십여 년 사이에 우리 사회는 급격한 변화를 겪었다. 206조 2,870억 불에 지나지 않던 국내총생산이 2002년에는 3배에 가까운 524조 6,894억 불로 증가하였으며 1인당 국민소득도 3천2백여 불에서 1만 불로 늘어났다. 경제활동인구는 1천6백87만여 명에서 2천2백88만 명으로 늘어났으며, 산업구조 또한 전통적인 제조업과 농업은 각각 27%, 21.9%에서 19.1%, 9.3%로 줄어들고 대신 서비스 · 지식산업은 50%에서 71.5%로 늘어나 제조업 공동화 현상이 현저해지고 있다. 경제성장과 소득증대에 따라 사회구조도 급격히 바뀌고 있다. 1987년에 36.7%에 지나지 않던 대학진학률이 2002년에는 79.7%로 늘어났으며 대학생수도 99만 명에서 180만 명으로 증가하였다. 개인용 컴퓨터 보급률은 1992년 1천 명당 20.8명에서 2002년에는 75.7명으로 증가했고 이동전화 가입자수는 1987년 1만 명당 2.5명에 지나지 않았으나 2002년 6천789명으로 폭발적으로 증가했다. 또한 1987년 51만여 명에 지나지 않던 해외여행자수는 2002년에는 7백12만여 명으로 늘어났다. 이

와 같은 사회경제적 변화로 우선, 더 많은 국민들이 국내외의 새로운 정보와 지식을 쉽게 접할 수 있게 되었으며, 이로 인한 학습효과로 국민들의 의식수준과 기대치가 크게 높아졌다. 이처럼 일반국민들이 국내외 사정에 대해서 획득할 수 있는 정보량이 증가하고 의식수준도 높아짐에 따라 우리 사회에 잔존해 있는 비민주적이고 비합리적인 제도와 관행의 개선에 대한 요구 또한 강해졌다.

이러한 긍정적인 변화와 더불어 한국의 정치적 민주주의 심화에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 요인들도 생겨났다. 개발과 성장 위주의 경제정책은 자연환경의 파괴와 빈부격차의 심화를 초래하였으며, 공동체보다는 개인의 자유와 권리가 더 강조됨에 따라 사회구성원 간의 협력보다는 경쟁과 대립이 격화되고 있다. 동시에 경제성장 또는 경제적 부의 축적을 위해서는 민주주의나 환경은 희생되어도 좋다는 경제성장제일주의적 사고방식이 확산됨에 따라 탈법과 편법이 횡행하고 환경파괴가 극심해지고 있다. 공동체의 이익이 무시되고 법조차 지켜지지 않는 상황에서 경쟁과 대립은 쉽게 극단적인 상황으로 치닫게 되었으며 그나마 취약한 공동체의 해체를 더욱 가속화시키고 있다.

이와 더불어 우리 경제시스템 또한 새로운 국내외 조건에 맞게 바꿔야 하는 과제를 안게 되었다. 1997년 말에 갑자기 덮친 IMF 위기를 무사히 극복하기는 했으나 아직 세계화와 지식사회화의 추세에 알맞은 경제시스템을 구축하지 못하고 있다. 우리 정부는 금융위기를 극복하는 데 필요한 구제금융을 받기 위해 우리 실정에 적합한지에 대해 진지하게 고려할 틈도 없이 국내시장의 완전 개방과 영미식 자본주의제도 도입을 받아들였다. 그러나 주식시장에서 자본을 조달하고 주식가격에 의해 경영자를 감독 · 견제하는 영미식 자본주의를 받아들이고 국내시장을 갑작스럽게 개방함에 따라 여러 가지 문제점들이 발생하고 있다. 우선, 외국인투자에 대한 규제가 완전히 제거됨에 따라 한국기업에 대한 외국인 지배현상이 심화되고 있다. 다음, 기업이 필요

한 인력을 내부승진이나 교육 · 훈련을 통해서 충원하는 것이 아니라 이미 완성된 노동력을 외부노동시장에서 구입하기 때문에 중장기적인 기업의 인적자원개발에 대한 투자가 점차로 줄어들고 있다. 또한 불필요한 인력은 정리해고를 하거나 계약직이나 임시직 등의 비정규직으로 대체시키기 때문에 만성적인 고실업이나 고용불안을 야기하고 있다. 마지막으로 영미식 자본주의는 노동자나 노조의 경영참가를 억제하고 노사협상의 대상을 임금이나 노동조건에 제한시키는 경향이 있기 때문에 노사관계의 대립적 성격이 강화될 가능성이 크다. 따라서 우리는 영미식 자본주의제도를 맹목적으로 수용할 것이 아니라 우리 실정에 맞는 새로운 경제시스템을 구축해야 한다.

한국 정치민주화의 현주소

이처럼 87년 민주화 이후 우리가 겪은 사회경제적 변화들은 새로운 형태와 방식의 정치를 요구하고 있다. 우선, 정치권은 세계화와 글로벌 스탠더드에 대한 인식을 재정립하고 국내외 현실에 적합하면서 동시에 국제경쟁력을 가질 수 있는 경제시스템에 대한 국민적 합의를 도출해내야 한다. 세계화가 무조건 시장을 개방해야 한다는 것을 의미하는 것이 아니며, 글로벌 스탠더드가 반드시 영미식 자본주의제도를 의미하는 것이 아니기 때문이다. 이것은 지난해 도하개발아젠더협상Doha Development Agenda에서 세계화를 부르짖는 미국이나 프랑스 등 선진국조차도 취약한 자국산업을 보호하기 위해 시장을 굳게 닫아 두고 있다는 사실과, 경제의 세계화에도 불구하고 각국은 자신이 직면한 노동과 복지문제를 국민국가의 책임하에 해결해야 한다는 사실에서 분명히 알 수 있다. 또한 영미식 자본주의제도가 글로벌 스탠더드가 아닐 수 있다는 것은 영국이나 미국과 다른 경제시스템을 가지고 있는 독일이나 프랑스 등 경제선진국들이 아직도 자신의 전통적인 시스템을 고수하면서도 국제경쟁력을 유지하고 있다는 점에서 확인할 수 있다.

또한 우리 정치권은 개인이나 집단 간 경쟁과 갈등을 극한 상황으로 몰고

가는 경제성장제일주의와 극단적인 개인주의를 억제하고 사회통합을 유지할 수 있는 공동체정신을 함양해야 한다. 그리고 정치권은 전사회적으로 광범하게 퍼져 있는 탈법 또는 편법주의를 없애기 위해 법을 엄격히 집행할 수 있는 여건을 조성해야 하며 동시에 개인이나 집단 간 경쟁과 갈등을 효율적으로 조정하고 사회발전의 동력으로 승화시킬 수 있는 제도와 관행을 만들어 내야 한다.

하지만 우리의 정치현실은 이러한 시대적 요구를 제대로 담아내지 못하고 있다. 우리 국민들과 진보적 단체들은 정치권이 이러한 과제를 수행할 것을 87년 6월항쟁 이후 지금까지 17년 동안 요구해 왔다. 국민들은 다음 국회, 다음 대통령은 나아지겠지 기대하면서 네 번이나 국회를 새로이 구성하였고 새로운 대통령도 네 명이나 선출하였다. 그리고 오는 4월 15일 이후에는 다섯 번째 국회를 구성하게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 우리 정당, 우리 정치인들은 '삼년이면 풍월을 읊는 개' 보다 못한 탓인지 국민을 계몽하고 선도하기는커녕 오히려 '칼 들지 않은 강도' 를 닮아 가고 있다.

우리의 정당과 정치인들은 세계화는 피할 수 없는 추세라는 미명하에 마구잡이로 국내시장을 개방하여 농민과 기업을 고통으로 몰아넣고 있으며 국민건강과 식량안보마저 해치고 있다. 또한 글로벌 스탠더드를 도입해야 국제경쟁력을 가질 수 있다는 주장을 맹목적으로 수용하여 우리 경제의 기반을 해체시키고 노사관계를 더욱 악화시키는 데 일조하고 있다. 경제가 망가져 민생이 도탄에 빠져도 속수무책이고, 지역 주민 간 또는 이익집단 간 분쟁이 벌어져 나라가 어수선해져도 수수방관한다. 또한 이들은 미국이 자신의 힘만 믿고 우리의 주권을 무시한 채 제멋대로 우리 국민의 생명과 재산을 좌지우지해도 '아니오' 라고 하지 못하면서 오히려 미국의 횡포에 항의하는 우리 국민들을 나무란다. 미국이 약소국 국민의 인권과 생명을 마구잡이로 유린해도 싫은 소리 한 마디 하지 못하면서 북한에 대해서는 온갖 이유를 대면서 비난하고 나선다. 우리 내부에 있는 '친일' 은 청산하지 못하면서 일본

의 역사왜곡에 대해서는 그렇게 흥분을 해 댄다. 그렇다고 해서 이들이 합리적인 대안과 해결방안을 가지고 있는 것도 아니고 가지려고 하지도 않는다.

우리 정당과 정치인의 문제점이 이 정도에서 그친다면 그나마 다행일 것이다. 더욱 한심한 것은 국회가 열리면, 하라는 법안심의는 제대로 하지 않고 상대방 정당이나 정치인에 대한 비방과 흠집 내기에 여념이 없고, 그것도 부족해 기업인들을 위협하여 '차떼기' 로 불법정치자금을 수수하는 것은 예사이다. '강도짓' 한 동료의원을 체포할라치면 '방탄 국회' 를 열어 수사조차 제대로 못하게 방해까지 한다. 이런 정당, 정치인들이 선거 때는 좋은 정책공약이라고 하면 남의 것이라도 베껴서 써먹고 그래도 모자라 지역감정을 선동하고 색깔론을 제기하여 국민을 타락시키고 정치를 더럽힌다. 참다 못한 시민단체에서 낙천낙선운동을 벌리면 '불법' 운운하면서 탄압한다. 어디 그뿐인가. 이들은 자기가 마치 손오공인양 자기를 닮은 국회의원들을 양산하고 있다. 아무리 깨끗하고 훌륭한 사람이라도 이들의 꾐에 말려 이들의 품안에 들어가는 순간 부패하고 무능한 철면피 정치인으로 만들어 버린다.

이처럼 1987년 민주화의 대장정을 시작한 지 17년이 지났음에도 불구하고 아직도 우리 정치가 부패와 대립으로 점철된 까닭은 무엇인가. 그 요인과 해결방안은 무엇인가.

정치민주화를 지연시키는 요인

우리 정치가 아직도 비민주적이고 비합리적인 요소를 내재하고 있는 요인은 크게 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 하나는 대의제 민주주의의 핵심적 제도인 정당체계와 정당구조가 왜곡되어 있어 선거와 국회가 민주적으로 운영되지 않기 때문이고, 다른 하나는 대의제 민주주의가 갖는 한계를 보완할 수 있는 제도, 즉 임기 중 국민의 대표가 중대한 실책을 범하는 것을 막고 선거 이외에 다른 통로를 통해서 일반국민이 자신의 의사나 요구를 정책에 반영할 수 있는 제도적 장치가 제대로 갖추어져 있지 않기 때문이다.

먼저 왜곡된 정당체계와 정당구조 그리고 이로 인한 선거와 국회의 문제점을 살펴보기로 하자. 이미 잘 알려져 있듯이, 현재 국회에 의석을 가지고 있는 정당들은 경제정책, 노동정책, 사회정책 등과 같은 국내정책은 물론 남북관계나 한미관계와 관련된 대외정책에서도 큰 차이가 없다. 제도권 정당들은 대부분 신자유주의적 정책기조를 그대로 답습하고 있으며 반북반공주의와 대미사대주의를 수용하고 있다. 최근에 기성정당에서 이탈하여 새로이 결성된 정당이 기성정당과는 차별성을 갖는 정책적 입장을 내세우고 있으나, 그것을 실현할 의지를 가졌는지에 대해서는 회의적이다. 이라크파병 문제나 용산미군기지 이전문제 또는 새만금사태 등에 대한 대응방식이 어떠했는지를 생각하면 새로이 출범한 정당의 한계를 알 수 있으리라. 세계화, 재벌, 노동 등 경제와 관련된 분야에 대한 입장을 보면 이 정당이 기성정당과 거의 차이가 없다는 것이 더욱 분명하게 드러난다. 농산물시장, 교육시장, 영화시장 등을 마구잡이로 개방하려고 하고, 재벌체제와 노사관계제도를 영미식 자본주의제도에 억지로 꿰맞추려고 하기 때문이다.

이처럼 우리의 원내정당들은 주요 사안에 대해서 공통적으로 보수적인 입장을 취하고 있다. 국가의 중요사안에 대한 입장 차이가 작다 보니 국회운영은 파행으로 치닫기 일쑤이고, 선거 역시 지역감정이나 색깔론 또는 흑색선전에 호소하거나 금권선거에 의존하는 것이다. 또한 기업인들로부터 불법정치자금을 받아 선거를 치르거나 정당을 운영하는 것에 대해서 이들은 선거풍토나 관행의 탓으로 돌림으로써 부패와 비리를 재생산하고 있다.

기성정당과 관련된 다른 문제점은 내부구조와 운영방식이 전혀 민주적이지 못하다는 것이다. 당내 민주주의가 제대로 이루어지지 않기 때문에 선거와 정당운영에 있어서 국민의 의사는커녕 당원의 의사도 제대로 반영되지 않음은 물론, 공천을 매개로 하는 돈거래의 가능성이 상존한다. 돈으로 공직을 얻은 사람이 자신의 정책적 입장에 따라 깨끗하고 공정하게 정치를 하리라고 기대하는 것은 연목구어緣木求魚격이 될 것이다. 정책역량을 갖지 않았

거나 사용할 의사가 없는 정치인들이 공직에 진출하는데다가 당 지도부에 대한 충성이 더 강조되는 경우가 많다 보니 국회운영이나 선거가 자연스럽게 정책을 둘러싼 논쟁보다는 여야 간 비방과 몸싸움을 중심으로 이루어질 수밖에 없다.

마지막으로, 대의제 민주주의가 내재하고 있는 한계점으로 인한 한국정치의 문제점을 알아보기로 하자. 인구나 지리적 범위 또는 기술적 문제로 말미암아 대의제는 불가피할 수 있다. 그러나 선출된 국민의 대표가 선거와 선거 사이의 기간 동안 중대한 잘못을 저지르는 것을 방지하고 국가 또는 지역사회의 중대사안에 대해서 이해당사자나 일반국민이 의견을 제시하고 결정에 참여할 수 있는 제도가 없으면 국가적으로 엄청난 손실을 입을 수 있다. 더구나 우리 사회에서는 정책적으로 중대한 실책을 범한 정치인에 대해서는 물론 부패와 비리를 저지른 정치인에 대해서조차 사법당국이 제대로 처벌하는 경우가 적기 때문에 이러한 손실 가능성은 더욱 클 수밖에 없다. 다시 말하면, 대의제민주주의의 한계를 보완하기 위해서는 범법 정치인에 대해서 엄격한 처벌이 이루어져야 함은 물론, 중대한 실책을 범한 국민의 대표는 국민이 직접 소환하는 제도가 도입되어야 한다. 또한 노사문제나 의약분업 또는 개발사업 등과 같이 직업적 이해나 지역의 이해가 걸린 문제에 대해서 이해당사자들이 자신의 입장을 정책과정에 전달하고 반영할 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 그러나 우리 사회에는 이런 제도들이 제대로 마련되어 있지 않거나 있는 경우에도 형식적으로 운영되기 때문에 실효를 거두지 못하고 있다. 그 결과 부패하고 무능한 정치인들이 임기 동안 활거하고 다니고 있으며 시민사회 내 각종 이해집단 간 대립과 갈등이 끊임없이 나타나고 있는 것이다.

이러한 것들이 한국사회에서 정치민주화가 지연되고 있는 이유라고 한다면, 이를 해결하기 위한 과제와 방법은 무엇인가.

한국의 정치민주주의를 진전시키기 위한 제도적 과제

먼저 한국의 정치민주주의가 지향해야 할 이상과 원칙에 대해서 살펴보기로 한다. 주지하다시피, 정치는 시민사회/경제사회 내에서 발생하는 갈등과 대립을 권위적으로 조정해 주고, 외부 침투로부터 국민의 생명과 재산 그리고 국가의 자주성을 지켜줌으로써 우리 사회의 통합과 발전에 기여해야 한다. 정치적 민주주의는 조정과 보호에 대한 정치의 역할이 민주적으로 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 진정한 민주주의는 단순히 절차가 민주적이어야 한다는 데 그쳐서는 안 된다. 즉 법에 의해 정해진 절차와 방법에 의해 의사를 결정하는 것에서 한발 더 나아가 정해진 절차와 방법에 의해 도달된 정책의 내용이 사회적으로 널리 받아들여지는 규범에 부합되어야 한다.

우리나라는 대의제 민주주의를 채택하고 있는데, 이 제도하에서는 모든 국민이 직접 국가의 정책 결정과정에 참여하지 않고 대표 또는 대리인을 투표로 선출하여 그들로 하여금 국가정책을 결정하게 한다. 따라서 두 가지 종류의 정당성을 동시에 확보해야만 대의제하에서의 정치적 민주주의가 사회의 통합과 발전에 기여할 수 있다. 하나는 대표선출과정과 대표에 의한 정책결정과정에 대한 정당성이며, 다른 하나는 대표에 의해 결정된 정책의 내용에 대한 정당성이다. 이와 같이 절차와 내용에 대한 정당성을 확보하기 위한 구체적인 방법과 제도는 다음과 같다.

첫째, 국민의 다양한 이해관계와 요구가 그 어느 것도 소외됨이 없이 정책결정과정에 전달될 수 있는 대표체계가 마련되고 실시되어야 한다. 이를 위한 구체적인 제도로 대통령과 지방자치단체장 선거의 경우 결선투표제를 도입해야 하며, 국회의원과 지방의원 선거의 경우 직능별 대표체제가 확대될 수 있도록 정당투표 비례대표제 정수가 전체 의석의 절반 정도로 지금보다 훨씬 더 많아져야 한다. 전자의 제도가 반드시 필요한 것은 지금의 당선자 결정방식인 상대적 최다수제는 지나치게 많은 사표死票를 만들어냄으로써 대표선출에서 자신의 의사가 배제되는 유권자들이 많을 뿐만 아니라 당선자

의 국민적 정통성도 크게 약화시키기 때문이다. 후자의 제도는 지금과 같은 지역대표체제가 지역감정을 온존시키는 데 기여할 뿐만 아니라 국민의 대표들로 하여금 전국적 관점을 갖기 어렵게 만들고 나아가 산업사회의 핵심인 직업적 이해관계가 정책과정에 반영되기 어렵게 만들기 때문에 이를 보완하기 위해서 필요한 것이다. 이에 덧붙여, 국민의 대표 선출과정, 즉 선거가 자유롭고 공정해야 한다. 지금의 선거제도 중 자유공정선거에 가장 큰 걸림돌은 지역감정, 금권선거, 그리고 지나치게 제한적인 선거운동이라 할 수 있다. 따라서 지역감정을 선동하거나 금권선거운동을 자행한 후보자는 일벌백계로 처벌하고 다음 선거에도 출마할 수 없도록 피선거권을 박탈해야 한다. 그리고 시민사회단체의 낙천낙선운동이나 지지운동을 금지하고 있는 현행선거법을 개정하여 이들의 선거운동을 합법화시켜야 한다.

둘째, 국민에 의해 선출된 대표들이 국가정책을 민주적으로 토론 · 심의 · 결정할 수 있는 절차와 방법이 마련되어야 하고, 국민의 대표들은 정해진 절차와 방법에 따라 상정된 안건을 합리적으로 충분히 토론 · 심의해야 할 것이다. 여기서 가장 큰 걸림돌이 되는 제도와 관행으로 국민대표의 전문성 부족, 소위원회 중심의 국회운영방식, 공청회나 토론회의 부족 등을 지적할 수 있다. 선출공직자의 전문성을 제고하기 위해서는 개별정당이 반드시 정당연구소를 갖도록 해야 하며, 초당적으로 활용할 수 있는 입법전문연구소를 확대 · 강화해야 할 것이다. 이와 함께 국회에서의 토론과 심의가 진지하고 깊이 있는 것이 되도록 하기 위해서는 위원회가 국회의 실질적인 중심기구로 자리잡아야 할 것이며, 소위원회를 거쳐야 할 경우 공개적으로 진행하도록 하고 소속위원들의 발언을 기록에 남겨야 할 것이다. 동시에 국회에서의 심의와 결정이 이해 당사자나 전문가의 의견을 최대한 수렴하는 것을 전제로 이루어질 수 있도록 중대한 사안에 대해서는 반드시 공청회나 토론회를 개최하도록 해야 한다.

셋째, 국민의 대표들이 민주적인 절차와 방법에 따라 정책을 결정한다고

하더라도, 그 결정이 합의제가 아니라 다수결에 의한 것일 경우 자신의 이익이나 요구가 배제되거나 억압되는 소수자 집단을 배려하기 위한 제도가 구비되어야 한다. 이와 관련된 것으로, 선거와 선거 사이의 평상시에 일반국민들이 정책결정과정에 참여할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 이를 실현하기 위한 제도에는 위에서 언급한 공청회나 토론회도 포함되지만, 그보다 더 중요한 것은 주요 사안에 대해서는 노사정위원회와 같은 사회적 합의기구를 설치하되 시민사회의 이해당사자와 관련 행정기관만이 아니라 여야 정당대표들도 참석하게 함으로써 단순한 협의기구가 아니라 실질적인 정책결정기구로 만들어야 한다. 아일랜드나 네델란드의 경험이 우리에게 좋은 교훈이 될 것이다. 이와 더불어 현재 중앙정부와 지방정부에 설치되어 있으나 형식적으로 운영되고 있는 수십 개에 달하는 위원회를 통폐합하고 실질적인 심의기구가 되도록 만들어야 한다.

넷째, 선거와 선거 사이에 국민의 대표가 중대한 잘못을 저지르는 것을 방지하고 국가적 중대사안에 대한 토론과 결정에 국민들이 참여할 수 있는 제도를 도입하거나 확대해야 한다. 전자를 위해서는 국민소환제(또는 주민소환제)를, 후자를 위해서는 국민투표제(주민투표제)를 실시해야 할 것이다. 이라크 파병이나 미군기지 이전 등과 같이 명백히 국가적 중대사인 것에 대해서는 물론 일부 지역에 국한된 것일지라도 중장기적으로 국가 전체에 영향을 미칠 수 있는 사안에 대해서는 국민투표에 붙여서 결정해야 할 것이다. 부패하고 탈법한 정치인에 대한 엄중한 처벌이 이루어져야 한다는 데 대해서는 새삼 설명이 필요 없으리라. 다만 방탄국회를 소집하더라도 비리와 부패의 혐의가 확실히 있는 정치인을 소환 · 체포할 수 있는 법안을 제정해야 한다는 점을 지적할 필요가 있다. 이에 못지않게 중요한 것은 국민소환제이다. 사법기관이 제대로 처벌하지 못하는 부패비리 정치인이나 명백한 범법행위는 아니지만 무능하거나 국민의 이익에 반하는 정책을 수립 · 비호하는 정치인을 국민이 직접 책임을 물어 공직에서 물러나게 하는 국민소환제는 다른

정치선진국에서는 이미 시행하고 있다. 작년 아놀드 슈워제네거가 캘리포니아 주지사로 당선된 것도 바로 '공직자 소환제' 즉 국민소환제에 따른 현직 주지사에 대한 불신임선거에서 승리했기 때문이다. 국민소환제는 우리나라 상품시장에서는 리콜제라는 이름으로 오래 전부터 시행하고 있다. 리콜제는 상품의 결함으로 소비자가 생명이나 신체에 위해를 입거나 입을 우려가 있을 경우 정부의 명령에 의해 상품의 제조업체 또는 유통업체가 결함상품 전체를 교환 · 환불 · 수리해 주는 제도이다. 반면 국민소환제는 불량정치인들을 리콜하여 불량 정책과 부패를 근절하자는 것이다.

마지막으로, 정당체계와 구조를 바꿔야 한다. 앞에서 지적했듯이, 한국정치의 비민주성을 지탱하고 재생산하는 가장 주요한 제도는 정당이다. 정당이 국민의 대표를 선출하는 선거는 물론 국회운영에 있어서도 중심적, 독점적 역할을 하기 때문이다. 따라서 위에서 제안한 제도가 법제화되기 위해서는 물론 한국의 정치적 민주주의가 정착 · 심화되기 위해서는 정당이 바로 서야 한다. 다시 말하면, 모든 정당은 정책정당이 되어야 하고 민주적으로 운영되어야 하며 중대 현안이 생길 때마다 국민여론을 수렴하는 정당으로 탈바꿈해야 한다. 스스로 바뀌든지 변신에 실패한 정당들은 국민에 의해 퇴출되게 만들어야 한다.

기성정당 모두 스스로 정책정당을 지향한다고 선전한다. 그러나 자세히 들어보면 정책적 입장에서 큰 차이가 없다. 적어도 우리 사회에서 다수를 이루면서도 경제성장의 혜택은 가장 적게 받고 경제성장에 필요한 대가는 가장 많이 치르고 있는 노동자와 빈민 그리고 여성의 입장에서 보면 기성정당이 내세우는 정책공약은 서로 다를 게 별로 없다. 설령 다른 정당과 다른 정책공약을 가졌다 하더라도 실현할 의지가 대단히 미약하다. 선거용일 뿐이다. 모든 정당이 정책정당으로 다시 태어나야 함은 물론 실질적인 당내 민주주의를 실천해야 한다. 대의제 민주주의하에서는 정당이 민주적으로 운영되지 않으면 국민의 요구나 불만이 정책에 제대로 반영될 수 없다는 것은 상

식에 속한다. 기성정당들도 당내 민주주의를 실천한다고 선전한다. 그 증거로 상향식 공천을 제시한다. 하지만, 당비도 내지 않는 당원을 돈으로 매수하여 이들로 하여금 선거후보를 결정하게 한다면 민주주의가 아니라 금권정치이다. 뿐만 아니다. 기성정당들은 국가의 중대 현안에 대해서 당원의 참여를 허용하지 않는다. 물론 인터넷 등을 통해 의견을 제시할 수는 있지만 결정에는 참여할 수가 없다. 일단 선출되면 대표가 마음대로 하는 대의제의 문제점을 보완하기 위해서는 중요한 현안에 대한 당원의 일상적인 참여가 허용되어야 한다.

진보정당의 역할과 유권자의 자세

방금 제시한 제도를 도입 · 시행하지 않으면 우리의 정치는 회생할 가능성이 거의 없다. 문제는 기성정당들이 자발적으로 이러한 제도를 도입하는 데 앞장설 것인가 하는 점이다. 지금까지의 경험으로 보나 이론적으로 보나 기성정당들이 스스로의 목을 죄는 개혁을 하기를 기대하기는 어렵다. 우선 과거 경험으로 볼 때, 기성정당들이 이러한 개혁에 앞장서지 않을 것이라는 점은 명백하다. 우익 일변도의 정당체계를 개선하고 당내 민주화를 통해 정당의 체질을 개선해야 한다는 국민적 요구는 이미 김영삼 정부 때부터 강하게 제기되었다. 그러나 기성정당들은 당원이나 국민의 의식수준을 핑계로 차일피일 미뤄왔다. 그러다가 당내 민주화를 최대의 무기로 삼았던 어느 진보정당이 2002년 지방선거에서 돌풍을 일으키고, 노무현 대통령이 국민경선제를 통해 당내 대선후보로 결정되고 대선에서도 승리하게 되자 비로소 다른 정당들도 '상향식 공천'을 도입하기 시작했다. 그러나 아직도 당 중앙의 영향력이 압도적이며 더구나 진보정당의 원내진출에 대해서는 온갖 방법으로 저항하고 있다. 정당투표에 의한 비례대표의원 정수를 과거 수준에 묶어둔 것이 이에 대한 가장 대표적인 예가 될 것이다.

이론적인 입장에서 보더라도 기성정당들은 앞에서 제시한 제도개혁에 앞

장서지 못하게 되어 있다. 기성정당들은 모두 죄수게임 game of prisoners' dilemma의 당사자들과 같은 처지에 놓여 있기 때문이다. 죄수게임의 당사자들은 서로에 대한 불신으로 말미암아 자기에게만 유리한 처분을 받으려다가 결국은 서로 신뢰하고 협력할 경우 얻을 수 있는 '무죄' 석방의 혜택을 받지 못한다. 우리의 기성정당들도 상대방과 유권자에 대한 불신이 극도에 달해 있다. 자유롭고 공정한 경쟁을 하겠다고 국민들에게 공언하지만, 상대 후보나 정당도 믿지 않고 일반유권자도 믿지 않기 때문에 결국 지역감정에 호소하기도 하고 금권선거를 자행하는 것이다.

바로 이와 같은 역사적 경험과 이론적 근거에서 볼 때, 한국의 정치적 민주주의를 심화하는 데 앞장설 수 있는 정당은 진보정당일 수밖에 없다. 왜냐하면, 지역감정이나 금권선거에 호소할 의사도 없지만 만약 그럴 경우 오히려 손해를 보기 때문이다. 따라서 우리 사회의 정치적 민주주의를 진전시키기 위해서는 다가오는 총선에서 많은 국민들이 진보정당에게 표를 던져야 한다. 진보정당이 10석만 확보하더라도 기성정당들은 진보정당의 '성공사례'를 모방하지 않을 수 없을 것이고 그래야 우리 정치도 크게 발전할 것이다.

그러나 최근의 여론조사나 현장취재에 의하면, 지역의 유권자들 가운데 아직도 지역감정에 사로잡혀 있는 이들이 적지 않은 듯하여 심히 우려가 된다. 따라서 진보정당의 가장 중요한 지지세력인 노동자들은 앞장서서 진보정당을 지지해야 할 것이며 주변사람들에게도 그렇게 하도록 권유해야 할 것이다. 일반 유권자들도 다음과 같은 점을 고려하여 진보정당을 지지하도록 해야 할 것이다.

우선, 국회의원은 지역구 대표로서 지역주민의 이익을 대변해야 하기도 하지만 동시에 국가적, 전국적 과제를 국가와 민족 전체의 입장에서 토론하고 심의하고 의결하는 역할도 동시에 수행해야 한다는 점을 다시 한 번 상기할 필요가 있다. 이런 관점에서 볼 때 후보들이 제시하는 지역개발공약에 대

해 국가 전체의 입장에서 그 타당성과 실현가능성을 고려하여 그 후보에 대한 지지여부를 결정해야 한다. 더구나 우리 사회는 지금 중대한 과도기적 상황에 처해 있다. 높아진 국민의식과 변화된 국내외 여건에 적합한 정치적 민주주의제도도 만들어 내야 하지만, 세계화와 정보화라는 외부환경에 효과적으로 대응할 수 있으면서 동시에 우리 실정에도 맞는 경제시스템을 정착시켜야 한다. 하지만 기성정당들은 외국 특히 영국이나 미국에서 강요하는 제도를 무비판적으로 수용하고 있다. 반면 진보정당이 제시하는 대안은 쇄국주의를 지향하는 것이 아니라 강대국의 부당한 요구에 우리의 목소리와 요구를 관철시킬 수 있는 주체적인 입장을 취하고 있다. 어느 정당이 우리 사회를 바른 방향으로 끌어갈 수 있을지 분명하다.

다음, 다가오는 총선에서 우리는 물갈이가 아니라 판갈이를 해야 한다. 우리 사회에서는 아직도 절대 다수이고 경제성장에 따른 대부분의 대가를 치르고 있는 노동자와 빈민 그리고 여성의 고통과 희생을 대변하는 원내정당이 없다. 더구나 기성정당들은 그 어느 누구도 부패와 타락의 원죄로부터 자유롭지 못하다. 이들은 추악한 자신의 모습을 감추고 정책정당의 외양을 갖추기 위해 인지도가 높은 시민단체 활동가와 전문가들을 영입하려고 안간힘을 쓰고 있다. 당연하게도 기성정당의 한계를 잘 알고 있는 사람들은 이를 거부하고 있다. 그나마 괜찮은 이들이 기성정당에 들어가기도 하지만 이들은 사회적 약자의 이익과 목소리를 대변할 수가 없다. 그들을 못 믿어서가 아니라 기성정당을 믿을 수가 없기 때문이다. 선배정치인들이 그랬던 것처럼, 이들도 국회에 진출하는 순간 기성정당의 주류가 오염시키거나 벙어리나 거짓말쟁이로 만들어 버리기 때문이다. 어제 오늘의 일이 아니다. 따라서 우리 유권자들은 후보자 개인보다는 정당을 보고 지지할 후보를 선택해야 할 것이며 정당투표에서는 당연히 개혁의지가 투철한 정당을 지지해야 할 것이다.

그 다음, 국회에서 어느 하나의 정당이 과반수를 차지할 경우 우리 정치는

오히려 후퇴할 수 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 우리 정치현실로 볼 때 어느 정당도 단독으로 국회를 소집 · 의결할 수 없어야 타협의 정치가 가능하다. 어느 당에서는 강력한 여당이 있어야 대통령이 국정을 제대로 수행할 수 있다는 논리를 펴고 있는 반면, 야당은 강력한 야당이 있어야 대통령과 여당을 견제할 수 있다는 논리를 내세우고 각각 자기 정당에 대한 지지를 호소하고 있다. 그러나 이 두 논리 모두 허구임을 알아야 한다.

1987년 이후 우리는 (87년 총선 이후 1990년 3당 합당 이전까지는) 사실상 다당제인 여소다야與小多野, (1990년 3당합당 이후 1997년 대선까지) 여대야소與大野小, (1997년 대선 이후 2001년 9월 민주당과 자민련의 공조체제가 와해될 때까지의 특이한) 여대야소與大野小, 그리고 (2001년 9월 이후 지금까지의) 여소거야與小巨野 등 다양한 형태의 정당체제를 경험했다. 이러한 다양한 경험 중에서 어느 때가 가장 민주적인 발전을 했는지 생각해 보라. 87년 직후 형성된 여소다야의 다당제가 아니었던가. 그것은 국회의석이 가장 큰 여당인 민정당 125석, 제1야당인 평민당 70석, 제2야당인 민주당 59석, 제3야당인 공화당 35석으로 나누어져 어느 정당도 독자적으로는 아무 것도 할 수 없는 조건에서 사안에 따라 끊임없이 협상하고 타협해야 했기 때문이다.

87년부터 90년 1월까지의 여소다야 시기를 제외하면, 여소야대일 경우에는 야당의 발목잡기와 방탄국회가 다반사였고, 여대야소일 경우에는 대통령과 여당의 횡포와 날치기 통과가 횡행했으며, 민주당과 자민련의 지역연합에 의한 여대야소에서는 권력지분과 정책방향을 둘러싼 두 당 간 갈등으로 정국이 혼란스러웠다. 이 모두 민주주의의 핵심인 타협의 정치를 무시했기 때문이다.

민주주의는 지루하게 느껴질지도 모르는 토론과 협상을 받아들이고 실천할 의지가 있을 때만 가능하다. 정당 간 토론과 협상을 정착시키기 위해서는 어느 정당도 다른 정당과 협력하지 않으면 아무 것도 할 수 없는 제도적 장치를 마련해야 한다. 그것은 바로 87년 직후에서와 같은 다당제이다. 그리고

이러한 다당제는 전국 수준에서 뿐만 아니라 지역 수준에서도 도입되어야 한다. 지역 수준에서의 다당제는 지역감정해소를 위해서만이 아니라 지역사회의 민주화를 위해서도 필수적인 조건이다. 일당이 단체장과 지방의회를 독점하고 있는 영호남 지방을 보라. 여기서는 유의미한 반대 의견과 협상은 있을 수 없으며, 따라서 지방권력은 타락하고 부패하기 십상이다.

맺는 말

이제 두 달 정도만 지나면 향후 4년간 한국정치를 이끌어 갈 국회의원을 선출하는 선거가 있다. 87년 민주화 이후 다섯 번째 국회의원 선거가 될 것이다. 국회의원 선거 이외에 대통령선거 네 차례, 지방선거 네 차례를 치러 봤다. 87년부터 투표권을 행사한 사람은 모두 열두 차례의 선거를 치러 본 셈이다. 이제 우리 유권자들은 합리적으로 투표를 할 수 있을 만큼 경험과 지식이 축적되었다고 본다.

지금 우리는 누군가 미래의 위협과 위험에 대비하기 위해 자기희생을 무릅쓰지 않으면 침몰하게 될 '대한민국' 호에 몸을 싣고 있다. 우리 실정에도 맞지 않는 외국의 경제시스템이 무비판적으로 이식되어 산업기반이 와해되고 노사관계가 더욱 악화되고 있으며, 또한 세계화의 구호에 휩쓸려 우리의 교육과 과학기술 기반마저 뿌리째 흔들리고 있다. 지나친 개인주의가 공동체를 해체하고 있으며 이해집단 간 대립과 갈등이 사회통합을 해치고 있다. 이러한 와중에서 주변 강대국들은 자신의 영향력 강화를 위해 한국사회를 '친미파', '친중파', '친일파' 등으로 분열시키려 하고 있다. 지금부터라도 이러한 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 제도와 관행을 모색하지 않으면 우리 사회는 산업공동화와 사회분열로 인해 조선 말기와 같은 망국의 위기에 처하게 될지 모른다. 이를 피하기 위해서는 우리 정치가 하루 빨리 제자리를 찾아야 한다. 왜냐하면 정치는 시민사회 내 개인과 집단 간 갈등을 최종적으로 조정해 주고 국가와 지역공동체의 운명과 관련된 정책을 결정하는

역할을 부여받았기 때문이다. 정당과 정치인들이 이러한 역할을 방기한다면 국민들이 살림도 어려운데 굳이 세금을 내서 이들을 '부양' 해야 할 필요가 없을 것이다.

기성정당과 정치인들 대부분은 자신의 기득권과 쾌락에 집착하여 앞으로 다가올 위험이나 위협이 무엇인지 그리고 그것에 어떻게 대비할지에 대해서는 전혀 관심을 갖지 않고 당장 선거에서 이길 궁리에만 몰두해 있다. 다가올 위험으로부터 누가 '대한민국' 호에 몸을 실은 국민들을 구해줄 수 있을 것인가. 이번 총선에서 우리 국민들은 실로 중대한 결정을 내려야 할 것이다. 아직도 우리 사회에는 이웃과 나라를 먼저 생각하는 사람들이 적지 않음을 믿고 싶다. ■

정영태 jtjung@inha.ac.kr | 인하대 사회과학부 교수, 학술단체협의회 공동대표. 한국정치연구회 회장 등 역임. 주요 저서로 『노동자 정치세력화 : 진단과 모색』(공저) 등이 있고, 주요논문으로 「보수독점의 정당체제와 지역감정」, 「영국 신노동조합주의의 특성과 한계에 대한 고찰」 등 다수가 있다.