

정치선진화 비전 공개토론회

참여민주주의를 넘어 자유민주주의로

- 일시 : 2005. 1. 20(목) 오후 2시 30분
- 장소 : 국회의원회관 소회의실(1층)

정치선진화 비전 공개토론회

참여민주주의를 넘어 자유민주주의로

진행순서

•오후 2:00 ~ 2:30

- 등록

•오후 2:30 ~ 2:40

- 국민의례

- 인사말 : 윤건영 (여의도연구소 소장, 국회의원)

•오후 2:40 ~ 2:50

- 기조연설 : 박근혜 대표최고위원

•오후 2:50 ~ 4:20

- 사 회 : 유정복 (국회의원)

- 발 제 : 이인기 (국회의원)

- 토 론 : 강원택 (숭실대학교 정치외교학과 교수)

권영진 (한나라당 정치발전위원)

신 료 (명지대학교 정치외교학과 교수)

이재호 (동아일보 논설위원)

임성학 (서울시립대학교 국제관계학과 교수)

임성호 (경희대학교 정치외교학과 교수)

•오후 4:20 ~ 4:40

- 종합토론

•오후 4:40

- 폐 회

인사말

윤건영(여의도연구소장, 국회의원)

안녕하십니까. 어제부터 여의도연구소를 맡게 된 윤건영입니다.

여러 가지 일로 바쁘신 데도 불구하고 저희 여의도연구소의 <정치선진화 비전 공개토론회>에 참석해 주신 박근혜 대표님, 귀한 시간을 내어 사회와 발제를 맡아 주신 유정복 의원님과 이인기 의원님, 그리고 토론자 여러분께 진심으로 감사드립니다. 어려운 걸음해주신 참석자 여러분들께도 깊이 감사드립니다.

오늘의 “정치선진화 비전 공개토론회”는 지난해부터 여의도연구소가 역점사업으로 추진해오고 있는 “나라선진화 프로젝트”의 네 번째 발표회인 셈입니다. “나라선진화 프로젝트”는 여의도연구소가 나라발전의 비전과 전략을 제시하고, 국정과 국민생활 전반에 걸쳐 당면한 문제점을 식별하고 해법을 모색함으로써 나라발전에 앞장선다는 각오로 의욕적으로 시작한 연구 사업입니다.

지난해의 교육, 통일, 경제부문의 선진화 비전에 대한 공개토론회에 이어 오늘 정치선진화를 위한 공개토론회를 개최하게 됨에 따라 나라선진화의 큰 그림이 조금씩 그 모습을 갖추어가고 있는 것으로 보입니다. 그러나 여의도연구소의 나라선진화 연구는 일회성 이벤트나 화려한 구호의 나열에 그쳐서는 안 된다고 생각합니다. 국민의 마음의 소리를 듣고 전문가들의 객관적인 분석과 평가를 통해 끊임없이 달구고 담금질하여 미래의 선진한국을 일구어 내는 텃밭이 되어야 한다고 생각합니다.

우리의 정치현실은 매우 어둡습니다. 삼권분립의 원칙이 흔들리고 헌법의 권위가 도전받으며 언론의 자유가 위협받는 일이 드물지 않게 일어나고 있습니다. 정치권은 파탄지경의 민생을 방치한 채 상호불신 속에서 당리당락으로 허송세월하고, 실사구시적이고 품위 있는 대화와 타협보다는 실력대결로 치닫는 경우가 허다합니다. 정치 전반에 만연한 갈등과 이분법적 독선은 정치공동체의 기반을 무너뜨리고 있습니다. 정치에 대한 국민들의 불신이 높아가는 것은 당연한 일이라고 생각합니다.

정치선진화는 정치권만의 일이 아닙니다. 정치선진화는 정치권을 포함한 사회 전반의 제도와 문화를 개선해야만 비로소 가능한 매우 어려운 과제입니다. 지금까지 정치 발전을 위한 참으로 많은 담론과 처방이 있었습니다. 그러나 국민들이 피부로 느낄 수 있는 정치발전은 이루어지지 않고 있습니다. 오히려 국민들의 마음속 깊은 곳에는 정치에 대한 불신과 불만이 쌓여가고 있는 것이 아닌지 걱정됩니다.

정치선진화를 위한 여의도연구소의 공개토론회가 또 하나의 공허한 말잔치에 그칠 수도 있다는 우려가 있을 수도 있습니다. 그러나 한국 최초의 정당 정책연구소로서 10년의 경륜을 가진 여의도연구소는 한국의 정치선진화를 견인해야한다는 책무를 게을리할 수 없습니다. 한편 정치선진화는 여의도연구소만의 노력으로 달성될 수 있는 것이 아닙니다. 정치선진화는 국민과 함께 비전을 공유하고 지혜와 모아 전략을 세우고 용기 있게 실천함으로써 비로소 가능한 일이라고 생각합니다.

여의도연구소는 오늘의 공개토론회를 통해 우리 정치체제의 이념적 기반을 재점검하고, 불완전하지만 선진정치를 구현하기 위한 과제와 방안을 여러분 앞에 제시하려고 합니다. 여러분의 고견은 여의도연구소가 정치선진화를 위한 비전과 전략을 다듬는데 긴요한 자양분이 될 것입니다. 정치선진화를 위한 여의도연구소의 비전에 관하여 아낌없는 비판과 제안을 들려주시기를 부탁드립니다.

다시 한 번 귀한 시간을 내어 참여해주신 여러분께 감사드리며, 오늘 토론회가 저희 연구소와 여러분들이 한국 정치의 새로운 비전과 희망을 공유하는 뜻있는 자리가 되기를 바랍니다.

감사합니다.

기조연설

“제 2기 민주화를 위한 새로운 시작”

박근혜(한나라당 대표 최고위원)

여의도연구소에서 주최하는 2005년도 첫 번째 정책토론회를 <정치선진화 비전>으로 시작하게 되어서 뜻깊게 생각합니다. 바쁘신 중에도 ‘정치선진화 공개토론회’에 참석해 주신 내빈 여러분과 토론자 여러분께 진심으로 감사드립니다.

사실 정치만큼 나라가 나아가는 방향을 좌우하고, 국민들 삶에 큰 영향을 미치는 것도 없습니다. 사회의 틀을 짜는 정치가 선진화되어야 국가의 선진화도 가능하기 때문에 정치선진화야말로 국가의 운명을 좌우할 만큼 중요하다고 생각합니다.

오늘 토론회에서 전문가 여러분의 값진 조언을 부탁드립니다. 우리 정치에 대한 저의 생각을 간단히 말씀드리고자 합니다.

민주화의 성공과 민주주의의 위기

올해는 해방 60년이 되는 뜻 깊은 해입니다. 지난 반세기동안 우리는 나라를 세웠고, 빈곤과 전쟁의 폐허 위에서 산업화를 이루어냈고, 그 토대위에 후발 개도국 중에서 가장 안정적이고 질서있는 민주화도 이루어 냈습니다.

국민들의 피와 땀과 눈물로 만들어낸 자랑스런 성취의 역사였습니다.

하지만, 정치적으로 민주화는 이루었지만 권위주의를 타파하는 정도에 그쳤을 뿐 진정한 의미의 민주주의를 발전시키지는 못했습니다. 국회에서 상대를 인정하기보다는 자기와 생각과 다르면 청산의 대상으로 규정하고 극단적인 투쟁을 하는 정치문화가 만연해 있고, 사법부의 판단마저도 정치적 이해관계에 반하면 무시하거나 오히려 매도하는 일이 공공연히 이루어지고 있습니다.

자유민주주의의 핵심인 ‘의회주의’와 ‘법치주의’가 이렇게 정치적 이해관계에 따라 수시로 위협받는 상황이 발생하고, 바람직한 참여민주주의가 탈 의회, 탈 법치로 변질되어서 오히려 민주주의의 토대를 약화시킬 수 있는 조짐도 보이고 있습니다.

이러한 상태가 계속되고 심화된다면, 과거보다 더 큰 민주주의의 위기를 가져오고, 민주주의의 후퇴뿐 아니라 국가적인 위기로 이어지는 심각한 결과가 될 수도 있습니다.

정치선진화는 제 2기 자유민주주의의 정착

이제 다시 시작해야 합니다. 제 1기 민주화가 권위주의의 해체로 달성된 것이라면, 제 2기 민주화인 선진화는 자유민주주의가 한 단계 심화되고 성숙할 때 달성될 수 있다고 저는 믿고 있습니다.

우리 정치에 법치주의와 의회주의를 뿌리내리고 부패를 추방해서 선진적인 정치문화를 만들어야 합니다. 일하는 국회를 만들어 정치의 생산성을 높이고, 정치의 핵심주체인 정당을 선진화하고, 국민들의 참여를 확대하되 참여민주주의가 왜곡되지 않고 자유민주주의 틀 속에서 발전할 수 있도록 만들어나가야 합니다.

민주화를 위해 싸우고 투쟁하는 것보다 이렇게 자유민주주의의 질적인 향상과 발전을 이루고 성숙시켜 나가는 것이 더욱 어렵고 힘들 수도 있지만 그렇게 될 때 비로소 정치의 선진화가 가능해질 것입니다.

정치선진화의 3대 방향

이러한 정치선진화는 단순히 어떤 제도를 도입하거나 부분적인 개선을 통해서 보다는 제도와 정치주체, 그리고 정치문화라는 세 가지 방향에서 총체적 변화가 추진되어야 가능할 것입니다.

첫째, 제도를 선진화해야 합니다.

입법부와 사법부의 독립과 기능을 강화해야 합니다. 대통령 1인에게 권력이 집중되어 있는 우리나라 정치체제에서는 제왕적 대통령에 대한 견제가 정치제도 선진화의 중요한 과제입니다.

국회가 정부를 견제하고 국정 의 중심에 설 수 있도록 권한을 강화하고 전문성을 확보할 수 있도록 제도적 기반을 마련해야 합니다. 국회의 예결특위를 상임위로 전환해서 정부에 대해 제대로 된 예산통제권을 가질 수 있도록 하고, 국정감사를 상시 국감체제로 전환하고, 장기적으로 감사원 역시 선진국처럼 국회로 이관해야 합니다.

정치에서 부패를 추방하는 문제는 선거법과 정치자금법 개정 이어 자산 백지신탁제까지 도입되면 어느 정도 해결될 것으로 보이지만 이에 그치지 말고 불법정치자금에 대한 처벌을 더욱 강화하고, 선출직 부패 사범은 공소시효를 연장하고, 특별검사제도 상설화해야 합니다.

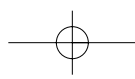
행정부는 정치 활동에 관여하지 못하고, 국가 정책의 수행에만 전념하도록 철저한 책임성과 전문성을 높이고, 특수·권력기관은 공권력의 오·남용이 우려되는 만큼, 다른 기관보다 더 철저히 책임성, 투명성, 전문성을 확보할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 합니다.

그리고 정당은 지구당 폐지이후에 당의 하부구조를 만들고 상향식 공천이 가능하도록 진성당원제를 도입해서 당원이 주인인 정당으로 변화시켜야 할 것입니다.

둘째, 정치주체를 선진화해야 합니다.

선진화된 정치를 이끌어 가는 주체는 새로운 시대에 부응하는 새로운 사고로 무장되어야 합니다. 기존질서를 무조건 거부하는 급진세력이어서는 안되고, 과거의 기득권 유지에만 급급한 낡은 세력이어도 안됩니다. 진정으로 국가의 미래와 발전 방향에 대해 역사적, 실용적 통찰력을 지닌 새로운 세력이어야 합니다.

또한 국가가 당면한 주요 정책과제에 대해 상당한 수준의 전문성을 갖춘 인재들이어야 합니다. 그런 인재들이 정치에 쉽게 진입할 수 있도록 보다 많은 정치입문의 기회가 주어지도록 하고, 정치보다 정책에 능한 전문가들이 현실정치에서 도태되지 않고 능력을 발휘할 수 있도록 최대한 환경을 만들어줘야 합니다. 이렇게 실용적이고 전문적인 인재들이 새로운 정치주체로 자리 잡을 때 정책을 통한 경쟁과 합리적인 정치가 가능해질 것입니다.



셋째, 정치문화를 선진화해야 합니다.

정치 선진화는 궁극적으로 정치문화가 선진화될 때만이 가능하다고 생각합니다. 제도를 아무리 개혁하고 선진화시켜도 정치문화에 자유민주주의의 원칙이 뿌리내리지 못한다면 결코 정치 선진화는 이룰 수 없을 것입니다.

이제 여야관계도 소모적 정쟁을 되풀이하는 대결의 정치를 끝내야 합니다. 저는 대야투쟁을 극한적으로 벌이는 것이 소위 말하는 선명야당이라는 것에 동의하지 않습니다. 우리의 국가이념인 자유민주주의와 시장경제를 지키고, 국민이 안전한 나라를 만들기 위해서는 모든 것을 걸고 싸워야하지만 그렇지 않은 것에 대해서도 ‘야당이니 강력투쟁해야 한다’ 는 것은 구식정치라고 생각합니다.

우리의 여야관계가 상대방의 행복은 나의 불행이고, 상대방의 불행이 곧 나의 행복이라는 낮은 차원에서 벗어나서, 보다 큰 차원에서 국익을 위한 정치를 해야 합니다. 그래야 여야 모두가 국민들한테 사랑받는 정치문화를 만들 수 있을 것입니다.

정치문화의 선진화를 위해서는 시민 교육도 중요합니다. 선진 민주국가의 예에서 보듯이 민주시민은 스스로 탄생하는 것이 아니라 만들어 진다는 것을 인식해야 합니다. 기초 교육과정에서부터 학생들에게 자유민주주의 가치의 소중함과 민주시민의 양식을 함양시키도록 제도적으로 의무화해야 합니다.

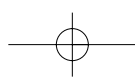
그리고 국민들이 정치상황과 국가정책에 대한 판단을 공정하게 할 수 있도록 해야 합니다. 그 핵심에는 언론이 있습니다. 언론이 특정 정치세력에게 편향된다면 올바른 정치문화가 만들어질 수 없습니다. 따라서 언론의 중립화와 책임성을 강화시키는 일이 매우 중요할 것입니다.

맺음말

우리는 길고 어려운 변화의 길로 나서야 합니다. 민주화를 넘어서 성숙한 자유민주주의를 뿌리내리는 제2기 민주화를 향해 새롭게 출발해야 합니다. 그것이 선진화를 위한 길이고, 우리가 반드시 가야만 할 길입니다. 주저하지 않고 힘차게 나아가겠습니다.

아무쪼록 정치선진화의 길을 향한 저희들의 첫 걸음이 좋은 결실을 맺을 수 있도록 여러분께서 많이 응원해 주시기를 부탁드립니다.

토론회에 참석하신 모든 분들께 다시 한번 진심으로 감사드립니다.



정치선진화 비전 공개토론회

참여민주주의를 넘어 자유민주주의로

발 제 : 이인기(국회의원)



재단법인 여의도연구소

목차

I . 21세기와 선진정치

1. ‘참된 정치적 리더십’을 갈망하는 21세기
2. 선진정치, ‘자유민주주의’가 해답이다

II . 자유민주주의의 위기

1. 자유주의에 대한 집단주의의 도전
2. 의회민주주의에 대한 포퓰리즘(대중민주주의)의 도전
3. 법치주의와 권력분립의 위기

III . 이제는 정치를 살릴 때다!

1. 왜곡된 민주주의의 발전사
2. 빨셈의 정치개혁에서 덧셈의 정치개혁으로
3. 정치권이 개혁에 앞장서야

IV . 21세기 정치 선진화 비전

1. 정치선진화의 인식 틀
2. 21세기 정치선진화의 비전

V . 정치선진화의 3대 과제

1. 정치주체의 선진화

- 1) 자유민주주의의 가치 준수
- 2) 노블레스 오블리주의 실천
- 3) 시대가 요구하는 경쟁력 구비
- 4) 인재 충원 노력의 강화

2. 정치문화의 선진화

- 1) 반정치적 문화에서 발전적 정치지향의 문화로
- 2) 민주시민의식의 제고
- 3) 자원봉사와 생활정치의 활성화
- 4) 시민사회의 전문성과 다원성 강화
- 5) 토론과 합의, 상생의 정치문화 정착
- 6) 언론의 자유, 공정성과 책임성 확립

3. 정치제도의 선진화

- 1) 권력분립 원칙에 입각한 견제와 균형의 확립
- 2) 공무원의 정치적 중립성 강화
- 3) 특수 · 권력기관을 국민의 품으로
- 4) 국회의원을 가장 깨끗한 직업인으로
- 5) 국정외 중심을 선진국회로
- 6) 정당운영의 선진화

VI . 맺음말 : 2단계 민주화

I . 21세기와 선진정치

1. ‘참된 정치적 리더십’을 갈망하는 21세기

21 세기는 세계화와 정보화라는 문명사적 대전환이 진행되는 시대이다. 미래를 예측하기 어려운 격변의 시대요, 도전과 실험의 시대이다. 그러므로 공동체를 유지하고 발전시키기 위해서는 그 어느 때보다 [유능한 정치적 리더십]이 필요한 때이다.

또한 21 세기는 사회가 급속도로 분화되고 전문화되는 시대이다. 이로 인해 다양한 이해와 가치가 충돌하고 갈등을 빚으면서, 공동체의 질서와 화합이 위협을 받고 있다. 따라서 사회갈등과 이해관계를 조정하고 조화를 모색하는 [정치적 통합력]이 그 어느 때보다 요구되는 시기이다.

21 세기 세계화 · 정보화시대는 경제적으로 기회의 시대이면서, 동시에 20대 80의 양극화 현상이 시사하듯이 빈부 격차, 장기 고용의 파괴 등 소득의 불확실성이 증대되는 이른바 [위험사회]이다. 그리하여 개인을 보호하는 공동체적 연대와 협력을 이끌어내는 정치가 그 어느 때보다 절실하다.

21 세기는 세계 각국이 신문명을 주도하기 위해 치열한 개혁 경쟁, 혁신 경쟁을 펼치는 무한 경쟁의 시대이다. 기존의 것들을 뛰어넘어야 살아남는 창조적 혁신의 시대이다. 그러므로 그 어느 때보다 쇄신과 경장을 주도하는 정치가 필요하다. 새로운 국가발전전략을 추진하기 위한 정치적 상상력과 협력이 요구되는 시기이다.

그러나 우리 대한민국은 경제위기와 심각한 사회갈등의 와중에서 성장동력을 상실한 데 이어 미래를 향한 진로마저 불투명해지고 있다. 위기이다. 우리는 오늘의 위기를 극복하고, 20세기 후반에 이룩한 [산업화]와 [민주화]에 이어 ‘제3의 도약’ [선진화]를 반드시 성취해야 하는 역사적 시기를 맞고 있다. 참신한 국가비전을 제시하고 온 국민의 마음을 한데 모아 선진화 시대를 주도할 정치적 리더십이 긴요한 까닭이다.

2. 선진정치, ‘자유민주주의’가 해답이다

참된 정치적 리더십의 근간은 무엇보다 ‘자유민주주의’를 철저히 따르는 것이다. 21세기의 다원사회, 무한경쟁의 사회, 개성화·전문화된 사회에서는 개인의 자유를 최대한 보장해 역량을 제대로 발휘할 수 있도록 해야 한다. 아울러 합의된 공동체의 규범과 질서가 존중되어야만 지속 가능한 국가발전을 도모할 수 있다.

그러므로 21세기 나라 선진화를 위해서는 ‘자유민주주의’ 이념에 투철한 사회적 토대를 반드시 구축해야 한다. 자유와 역동성, 창의와 활력, 경제적 풍요와 문화적 다양성, 나눔의 규범이 확립된 성숙한 자유민주주의의 기반을 갖추어야만 나라의 선진화가 가능하다.

우리는 1987년 민주화를 달성하였다. 국민의 뜻으로 정권을 바꿀 수 있는 [절차적 민주주의], 곧 1단계의 민주화에 성공하였던 것이다. 다만 오랜 민주주의의 역사에 비추어, 독재를 타도하고 권위주의를 해체하는 것은 민주화의 제 1단계에 불과하다. 2단계 민주화의 과제는 [자유화] 즉 [자유민주주의]를 바로 세우는 일이다.

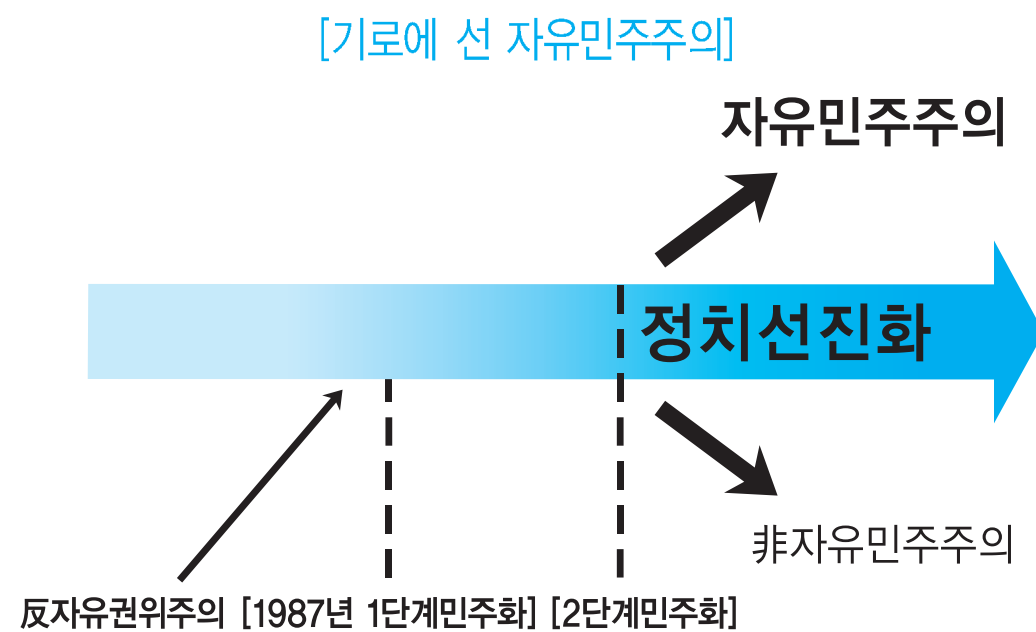
그러나 ‘1단계 민주화’ 이후 17년이 지났건만, 아직 우리는 성숙한 자유주의, 성숙한 민주주의를 정착시키지 못했다. 권위주의가 해체된 자리에 자유민주주의의 가치에 바탕을 둔 새로운 정치가 나타나지 못하고 있다. 오히려 내용적인 측면에서 한국정치는 답보내지 퇴행의 길을 걷고 있다.

자유민주주의를 세우는 민주화의 2단계에서 가장 경계하여야 할 것은 反권위 투쟁의 과정에서 형성된 절대 정의관, 투쟁의식, 위법행위의 정당화 경향이라고 할 것이다. ‘1단계 민주화’ 이후에도 이들이 그대로 남아 오히려 절차적 민주주의를 위협하는 민중민주주의로 변모할 수 있다. 자유민주주의의 핵심가치이면서 공동체의 기본 틀인 의회민주주의, 법치주의, 권력분립 등이 정치적 이해관계나 선동에 의해 훼손되어서는 안 된다.

나라 선진화의 역사적 갈림길에 서있는 우리 정치의 과제는 자유민주주의를 한층 더 성숙시키는 ‘2단계 민주화’의 달성이다. 이것이 바로 정치 선진화가 지향하는 핵심적 가치이다.

이를 위해 정치권은 대오각성하여 국민의 신뢰를 회복하고, 21세기가 요구하는 참된 정치적 리더십을 갖추기 위해 각고의 노력을 해야 한다. 시민사회 역시 다양한 상대적 가치를 인정하는 포용력과 함께 공동체의 규범과 절차를 중시해야 한다. 권력분립과 법치주의 등 자유민주주의의 핵심가치를 굳건히 하는 정치제도의 선진화를 위한 노력 역시 수반되어야 한다.

II. 자유민주주의의 위기



1. 자유주의에 대한 집단주의의 도전

자유주의는 인간의 존엄성, 개인의 자유와 창의를 가장 중요한 가치로 삼는다. 우리 사회는 자유주의의 역사적·문화적 토양과 제도적 기반이 매우 취약하다. 1987년 권위주의가 해체되면서, 자유주의를 숙성시킬 기회를 맞았으나, 압축적 민주화의 대가로 잉태했던 집단주의와 배타적 이념주의가 이를 가로막고 있다.

이미 21세기 신문명의 시대에 돌입했으나, 우리는 아직 20세기에 형성된 이분법적 사고, 배타주의, 집단주의, 소이기주의의 그늘에서 벗어나지 못하고 있다. 자유주의에 반하는 전체주의, 집단주의의 의식과 행태가 곳곳에서 위력을 발휘하고 있다. 자신의 이념과 가치를 절대화하고, 이를 수용하거나 동조하는 경우에만 정의(正義) 혹은 선(善)으로 간주하는 것이다. 이는 각 개인이 자신의 선관(善觀)을 나름대로 선택할 수 있다는 ‘자유주의’에 위배되며, 다양한 가치가 공존하고 어떠한 이념도 절대 진리로 강요될 수 없다는 ‘다원주의’의 원리에도 어긋난다.

그리하여 포용 없는 투쟁의 역사가 지속되고 있다. 건전한 비판과 합리적인 견해까지 수구(守舊)로 배척된다. 예컨대, 시장경제, 세계화, 북한 인권, 언론 자유, 사유재산권 보호 등 자유주의의 기본가치들도 모두 [反개혁적] [수구적] 보수담론으로 치부된다. 자유민주주의의 핵심 가치인 ‘언론 자유’보다 ‘보수언론 청산’이 더 목소리를 높이는 상황이다.

이렇듯 절대적 선악개념으로 피아(彼我)를 구분하는 흑백논리아말로 공존을 전제로 한 대화와 토론의 정치를 어렵게 하고, 국민통합을 가로막는 주범이다.

2. 의회민주주의에 대한 포퓰리즘(대중민주주의)의 도전

‘정보화’와 ‘시민사회의 성장’을 가능케 한 참여민주주의는 시대적 흐름이자, 대의민주주의의 질을 높이는 기제이다. 본래 직접민주주의와 의회민주주의는 상호보완의 관계를 지닌다. 우리 헌법도 간접(의회)민주주의를 민주주의 실현의 원칙적 기제로, 직접(참여)민주주의를 보완적 기제로 규정하고 있다.

1단계 민주화 이후 우리 사회에서도 국민의 정치 참여가 폭발적으로 늘어났다. 이는 분명 한국정치의 역사적 진전이다. 그러나 우리의 경우 국민을 동원하고 국민을 정치의 전면에 내세우고, 대중의 인기에 영합하는 포퓰리즘(대중민주주의, 인기영합주의)이 급속도로 강화되었다. 정치적·국지적 목적을 위해 경제적·전역적 합리성을 도외시한 선심정책을 남발하는가 하면, 국민을 내세우고 공익을 표방해 의회주의와 법치주의에 대한 도전을 정당화하는 사례가 급증하였다.

국회와 정당, 정치인 등 정치적 주체가 국민의 대표로서 제 기능을 하지 못하는 우리의 현실에서, 이러한 대중민주주의·직접민주주의의 강화는 대의민주주의의 한계를 보완하고 정치의 질을 높이는 방향으로 전개되지 않고, ‘脫의회주의, 脫법치주의’ 형태로 변질되어 대의민주주의의 토대를 약화시키고 나아가 이를 대체하려는 경향으로까지 발전하고 있다. 급속하게 확산된 인터넷 문화도 우리사회 反의회주의의 경향을 확산시키는 요소가 되고 있다.

3. 법치주의와 권력분립의 위기

자유민주주의는 통치자의 자의적·전제적 지배를 지양하고, 입헌적·합법적 지배(rule of law)를 중시하는 [법치주의]를 원칙으로 채택하고 있다. 곧 국가권력은 법적 테두리 안에서 행사되어야 하며, 개인의 자유를 최대한 보장할 수 있는 사회질서를 법으로 규범화한다는 ‘법 아래의 자유(freedom under the law),’ ‘법 앞의 평등’을 강조한다. 법치주의 역시 자유민주주의의 정착을 위한 필수 전제이다.

그러나 민주화 이후 일부 정치세력은 자신들의 정치적 이념과 이해를 절대화하여 법과 원칙을 모두 ‘정치이념’의 하위에 놓는 [임의주의, 독단주의, 이념지상주의]를 추구하고 있다. 법치가 그들의 정치적 이념에 반할 경우 ‘反개혁적’으로 치부하면서, 그에 대한 도전도 서슴지 않는다. 이처럼 잘못된 낡은 사고가 만연하여 이익집단 등의 불법 파업과 시위, 점거와 농성이 우리 사회의 일상이 되어가고 있다.

주지하듯이 권력분립의 원칙도 자유민주주의의 근간이다. 권력은 항상 오만과 부패의 유혹을 받기 때문에, 견제와 균형이 확립되지 않으면 권력은 타락하고 자유민주주의가 실패하기 쉽다. 곧 절대 권력은 절대 부패한다.

권력에 대한 견제와 균형을 제도화하는 초석이 바로 권력분립이다. 그러나 우리는 여전히 대통령과 중앙정부에 권력이 집중된 과거의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 삼권분립원칙도 이념이나 자의적 판단에 의해 흔들리는 상황이다. 심지어 자신들의 정치적 이해에 반한다는 이유로 헌법재판소의 판결을 [사법 쿠데타]라는 식으로 매도하거나, 사법부의 권능을 무시하고 독립성을 훼손하는 행위까지 자행된다.

이렇듯 오늘날 우리 정치는 유리할 때에는 합법절차를 존중하되, 불리할 때에는 합법절차를 무시하는 편의적·자의적 사고에 익숙해 있다. 물론 자유민주주의를 위해 가장 필요한 것은 의회주의, 법치주의, 권력분립 등 헌법에 명시된 권한과 절차가 엄격히 존중되고 중시되는 문화이다.

자유민주주의의 안정된 토대 없이 나라의 선진화는 불가능하다. 공동체의 합의된 규범과 원칙이 혼란스럽다면, 그것이 자의적 판단이나 이념에 흔들린다면, 공동체의 안정성이 저하된다. 이 경우 공동체는 질서와 이성보다 선동과 감성에 의해 지배되기 쉽다. 아울러 공유된 비전과 가치에 의해 앞으로 나아가기보다는 끊임없는 혼란에서 벗어나기 어렵다.

자유민주주의의 위기, 이것이 바로 21세기에 들어 대한민국이 ‘성장 동력의 상실’과 ‘미래 진로의 불투명’을 경험하는 주된 요인이다.

Ⅲ. 이제는 정치를 살릴 때다!

그렇다면 이러한 참여민주주의와 직접민주주의가 자유민주주의와 대의민주주의에 도전하도록 한 원인은 어디에 있는가? 비제도적·反의회적 사고가 만연한 현실을 야기한 원인은 누구에게 있는가? 자유민주주의의 위기를 극복하려면, 우리 정치는 무엇을 어떻게 하여야 하는가?

대의민주주의의 위기상황이 심각한 국가위기를 낳을 것이라며 시민사회의 각성을 촉구해야 하겠는가? 책임성이 취약한 인터넷 공간의 무질서를 비난해야 하겠는가? 물론 정치 위기를 극복하고 확고한 자유주의, 의회주의, 법치주의를 바로세우기 위해서는 시민사회의 노력과 인식의 전환이 필요한 것은 사실이다. 그러나 지금의 정치 위기에는 국민의 대표로서 제대로 서지 못한 정치권 스스로의 책임이 가장 크다. 또한 오늘날 포퓰리즘이 위력을 떨치는 이면에는 우리의 비민주적이었던 과거 정치사가 자리를 잡고 있다.

따라서 지금 우리에게 절실한 것은 정치권 스스로 대한민국 민주주의의 역사를 되돌아보고, 분골쇄신의 자정노력을 기울이는 일이다. 그래야만 잘못된 낡은 사상에 의해 위기를 맞고 있는 대한민국 자유민주주의를 본 궤도에 올려놓을 수 있는 힘을 키울 수 있다.

1. 왜곡된 민주주의 발전사

우리 민주주의는 그 태동 때부터 서구민주국가와는 다른 역사를 가지고 있다. 즉 전제권력에 대한 시민들의 저항과 투쟁을 통해 체화된 이념이 아니라, 선진정치체제로부터 이식된 제도에 불과하였다.

그렇게 출발한 우리의 자유민주주의도 시민들의 적극적 참여와 저항의 산물인 4.19 혁명에 의해 도약의 계기를 맞았다. 그러나 개발독재를 통한 압축 산업화의 시기에 형성된 ‘제왕적 대통령’의 구조에서 입법부, 사법부, 정당, 지방자치단체 등이 성숙하지 못한 채, 우리는 ‘권력의 다원성’이 미흡한 체제를 유지해왔다. 법치주의 전통 또한 일천하여 권력의 자의적인 재량이 남용되고 人治가 용인되었다.

1987년 1단계 민주화 이후에도 우리 정치는 자유주의와 민주주의 이념의 토대가 취약한 현실을 극복하려는 노력을 게을리 하였다. 권위주의의 힘은 빠졌으나, ‘3김 정치’로 대표되는 계파정치와 지역주의가 새로운 권력기반과 운영원리로 자리를 잡아 자유민주주의의 작동을 저해하였다. 한편 민주화운동의 부산물로 이른바 ‘폐治’로 불리는 불법집단행동도 크게 늘었다.

‘제왕적 대통령’의 구조는 민주화 이후에도 사라지지 않았고, 승자독식의 대권경쟁에서 승리하기 위한 권력투쟁이 정치의 중심으로 자리 잡았다. 설상가상으로 정경유착 등 정치주체의 부도덕성이 노정되면서 국민들의 정치에 대한 불신과 반감은 심화되었다. 최근에는 지역감정 대신에 세대갈등을 부추겨 표심을 자극하는 현상마저 대두되고 있다.

2. ‘빨셈’의 정치개혁에서 ‘덜셈’의 정치개혁으로

국가위기 극복을 위해 정치를 살리는 것이 시급하다. 유능하고 건강하며 통합의 리더십을 갖춘 정치야말로 국가발전의 원동력이기 때문이다. 정치가 지금처럼 불신을 받아 정치권과 시민사회가 분리되고 양자 사이에 활발한 소통과 교류가 없는 상황이 지속된다면, 정치 위기가 국가 위기로 이어지는 악순환을 면할 길이 없다.

그러나 정치에 대한 극도의 불신과 반감으로 인해, 우리 사회에는 ‘제대로 된 정치를 키우고자’ 하는 의지보다 ‘잘못된 정치를 없애야’ 한다는 해체 지향적 정서가 자리를 잡게 되었다. 시민사회의 성장과 인터넷망의 확대는 이러한 反정치적 성향을 빠르게 확산시키고 있다. 급기야 정치가 정치 자체로서보다는 ‘정치개혁’으로 생존을 지속하는 형국에 이르렀다.

사정이 이러다보니, 지금의 정치개혁에는 궁극적으로 어떤 정치를 목표로 하느냐를 고민하지 않는, 비전이 없는, 무조건 빨셈 방식의 반정치적 개혁만 존재한다. 기업의 구조조정도 도산을 목적으로 하는 것이 아니다. 다시 효율을 높여서 경쟁력과 활력을 되찾기 위해 혁신을 하는 것이다. 앞서 언급했던 것처럼, 21세기는 새로운 정치적 리더십이 요구되는 시대이다. 이제는 과거 정치의 해체에만 주력하는 차원을 넘어, 유능하고 건강한 새로운 정치를 갖기 위한 체계적인 정치개혁에 힘을 기울여야 한다.

3. 정치권이 개혁에 앞장서야

정치위기 극복에는 정치권이 먼저 나서야 한다. 정치권이 국민의 신뢰와 대표성을 회복하는 것, 그것이 정치위기 극복의 최우선 과제이며, 정치 선진화의 출발이다.

우리가 겪고 있는 대의민주주의의 위기는 기본적으로 정치에 대한 국민의 불신과 반감에서 초래된 것이다. 국민이 대표를 대표로서 인정하지 않는 상황에서 ‘정보화’와 ‘시민사회권력의 등장’이 직접민주주의의 대의민주주의에 대한 도전으로 귀결되는 것은 어쩌면 자연스러운 흐름일 지도 모른다.

21세기의 정치환경에서 참여, 인터넷, 시민사회는 민주주의의 핵심인자이다. 이를 바탕으로 한 참여민주주의는 시대사적 흐름이면서, 대의민주주의의 문제점들을 보완할 수 있는 소중한 기제이다. 그러므로 정치 선진화의 과제는 참여민주주의를 어떻게 하면 대의민주주의, 자유민주주의 틀 속에서 발전적으로 수용해 가느냐 하는 것이다.

참여민주주의가 대중민주주의로 전락하지 않고, 대의민주주의를 보완하는 장치로 작동하게 하려면, 무엇보다 정치권 스스로 국민의 신뢰와 대표성을 회복하기 위한 각고의 노력을 기울여야 한다. 지금과 같은 부정치 문화와 냉소적인 정서를 극복하지 못하면, 정치 선진화는 결코 달성할 수 없기 때문이다.

Ⅳ. 21세기 ‘정치 선진화’ 비전

1. 정치 선진화의 인식 틀

첫째, 정치 선진화를 위한 개혁은 장기적·근본적 정치의 전환을 목표로 한다. 일관된 지향성이 없는 단절적·부분적인 ‘땀질식’ 개혁만으로는 정치변화에 대한 국민의 열망을 채울 수 없다. ‘뻔셈’ 일변도의 임기응변 방식을 넘어, 이제는 무엇을 위한 개혁인가에 대한 ‘청사진’을 마련하고, 이에 입각해 체계적으로, 근본적으로 정치개혁을 추진해야 한다.

둘째, 정치 선진화는 중립적인 입장과 국가경영의 큰 틀에 입각해서 논의해야 한다. 여야의 당리당략이나 정국 상황을 초월해야 한다.

셋째, 정치 선진화는 궁극적으로 정치문화의 변화를 목표로 삼아야 한다. 제도 개혁만으로는 정치 선진화를 이룰 수 없다. 정치 선진화는 권위주의와 정경유착 등 정치주체의 부정적인 문화를 청산함은 물론이고, 민주시민의식을 비롯해 시민사회의 정치에 대한 인식과 태도까지 바꾸어야 완성된다.

넷째, 정치 선진화의 철학과 원칙을 견지해야 한다. 무엇보다 의회민주주의, 법치주의 등 자유민주주의 가치를 확고히 지키되, 새로운 정치의 흐름을 발전적으로 수용해야 한다. 예컨대 ‘참여정치’ ‘인터넷 여론정치’를 시대의 흐름으로 인정하되, 그 방향

은 대의민주주의에 대한 도전이 아니라 대의민주주의를 보완하도록 한다. 궁극적으로는 자유민주주의를 어떻게 정착시키느냐가 정치 선진화의 목표가 되어야 한다.

다섯째, 정치 선진화는 함께하는 개혁을 기초로 한다. 정치주체를 무조건 개혁의 대상으로만 설정하는 시민사회의 배타적 反정치적 개혁이나, 정치권의 닫힌 개혁논의에는 모두 반대한다. 공론의 활성화를 통해 합리적인 대안을 모색하는 [함께 하는 개혁]을 추구해야 한다.

2. 21세기 정치 선진화의 비전

정치 선진화의 기본가치는 자유민주주의이다. 따라서 선진화의 방향은 자유주의, 의회민주주의, 법치주의를 질적으로 한층 숙성시켜 정착시키는 것을 목적으로 한다.

[정치 선진화의 비전 체계]

21세기 공동체의 발전을 위해 새로운 정치적 리더십이 필요하다.



우리 사회에는

- 집단주의가 발호하여 자유주의가 위축되어 있다.
- 대중민주주의가 힘을 얻는 반면에, 의회 경시 풍조가 심각하다.
- 법치주의와 권력분립원칙이 확립되어 있지 않다.



정치선진화의 기본방향

1. 자유민주주의(자유주의, 의회주의, 법치주의, 다원주의 등)를 철저히 구현한다.
2. 국민의 신뢰와 대표성을 회복하기 위한 정치권의 자정노력을 강화한다. (정치주체의 도덕성, 책임성, 정책능력 제고)
3. 권력분립의 원칙에 입각해 견제와 균형을 확립한다.
4. 선진정치의 중심은 국회이다. 의회의 권능을 회복해, '일하는 국회,' '민익의 전당,' '국정의 중심'으로서 위상을 정립한다.
5. 국회, 정당, 시민사회의 소통 · 교류를 활성화한다.
6. 시민사회의 민주시민의식과 '참여'의 책임성, 다원성을 확보한다.



선진 정치 Vision

자유민주주의(자유주의, 의회주의, 법치주의, 다원주의, 절차주의 등)를 철저히 실천하는 [선진정치 공동체]

V. 정치선진화의 3대 과제

정치 선진화의 비전을 구현하기 위한 과제는 정치주체의 선진화, 정치문화의 선진화, 정치제도(구조)의 선진화 등 3가지로 대별할 수 있다.

1. 정치주체의 선진화

정치를 살리는 데, 가장 중요한 것은 정치에 대한 신뢰를 회복하는 것이다. 국민이 정치의 필요성을 체감할 수 있도록 하려면, 정치가 그 어떤 분야보다 높은 도덕성을 갖추고 오직 국민민복의 극대화를 위해 진력하여야 한다.

탈의회주의적 ‘참여’ 등에 따른 자유민주주의의 위기는 정치인, 국회, 정당이라는 정치주체 스스로에게 가장 큰 책임이 있다. 그러므로 정치주체의 선진화야말로 정치 선진화의 필수조건이요, 최우선 과제라고 할 것이다.

1) 자유민주주의의 가치 준수

21세기 선진정치는 인간의 존엄성, 기본권과 같은 자유민주주의의 가치를 충실히 구현해야 한다. 법치주의, 대의민주주의, 권력분립의 원칙을 중시하며, 상대적 가치를 인정하고 존중하는 포용력을 지녀야 한다. 토론과 대화를 중시하고, 민의를 중시하되 포퓰리즘에는 함몰되지 않아야 한다.

선진 정치의 주체는 20세기의 낡은 대립적 사고에서 벗어나야 한다. 냉전적 진보와 수구적 보수를 모두 지양하고, 새로운 시대의 흐름과 민의를 좇아 새롭게 거듭나야 한다. 반공지상주의, 계급투쟁주의, 지역주의, 세대주의 등 낡은 정치의 틀을 극복하고, 발전적 보수와 합리적 진보로 재편되어야 한다.

2) 노블레스 오블리주의 실천

선진 정치의 주체는 납세와 병역 등 모든 국민이 지켜야 할 법적인 책임을 누구보다 먼저 솔선해서 이행해야 한다. 재산공개, 선물신고, 이해관계상충의 회피 등 고위 공직자에게 수반되는 특별한 의무도 한 점 부끄럼 없이 준수해야 한다. 의정활동에 수반하는 예산과 정당의 국고보조금을 최대한 아끼는 것은 물론이고, 공용물을 개인 용도로 사용하는 일이 없어야 한다.

아울러 자원봉사, 헌혈, 불우이웃 돕기 등 기부와 선행에도 인색해서는 안 된다. 나아가 어떠한 가치의 당위성을 제시할 때에는 스스로 그러한 가치를 충실히 실천해야 한다. 예컨대, 개방의 시대를 역설하면서 스스로는 폐쇄적인 모습을 보여서는 안 될 것이다.

무엇보다도 선진 정치의 주체는 그 어떤 전문직업인보다도 ‘깨끗한 직업인’으로 각인될 수 있어야 한다. 본인이 직접·실질적으로(in substance) 개입하지 않더라도, 배우자를 비롯한 가족이나 비서관, 선거사무장 등 측근 대리인이 부패에 관여하거나 불법정치자금을 받는 일이 없어야 한다. 직무를 수행하면서 알게 된 정보를 이용하여 주식이나 부동산 등 재산을 증식해서도 안 된다.

선진 정치의 주체는 국가와 국민에 대한 철두철미한 소명의식을 지녀야 한다. 국가와 국민을 자신의 이해관계, 정파적 이해관계보다 중시하는 선공후사(先公後私)의 자세를 갖추어야 한다. 공인의식과 선비정신으로 무장해야 한다.

3) 시대가 요구하는 경쟁력 구비

선진 정치의 주체는 국가 운영을 주도하는 리더로서 그에 걸맞은 경쟁력을 갖추어야 한다. 정치의 주체에게 새로운 시대가 요구하는 경쟁력은 전문성(정책능력), 민주적 리더십, 세계경쟁력의 3가지이다.

첫째, 선진 정치의 주체는 국가가 당면한 주요 정책과제에 대해 상당한 수준의 전문성을 갖추어야 한다. 정책전문성은 단순히 정책에 대한 지식을 의미하는 것이 아니라 문제 해결을 위한 비전의 제시능력, 실질적인 정책의 구상능력, 그리고 정책의 효과적인 추진능력으로 나뉜다. 아울러 이러한 정책전문성은 올바른 정책의 실현을 위하여 자신을 헌신하려는 신념과 소신에 의해서 뒷받침되어야 한다.

둘째, 선진 정치의 주체는 민주적 리더십을 지녀야 한다. 언론을 보장하고 다양성을 존중하며 민의를 수렴하는 포용력, 이해와 갈등을 조율하는 통합력, 권한과 책임을 위임하는 대범함, 공동체의 규범과 약속을 지키는 엄격함을 두루 겸비해야 한다.

셋째, 선진 정치의 주체는 세계화 추세에 대응하여 급변하는 국제적 현실에 대한 안목은 물론이고, 무한경쟁에서 국가의 바람직한 발전전략을 제시할 수 있는 식견과 능력을 갖추어야 한다.

4) 인재 충원 노력의 강화

선진 정치의 주체를 보다 효과적으로 확보하기 위해서는 참신한 인재를 정치권에 충원하는 노력도 병행해야 한다. 어떤 조직이든 지속적으로 발전하려면, 새로운 인재들을 외부에서 영입하여 자연스러운 세대교체를 촉진하는 것이 필수적이다. 배타적이거나 정채된 조직에서는 시대 변화와 국민의 새로운 요구를 수용하기 어렵기 때문이다. 따라서 새로운 선진정치세력을 꾸준히 충원하기 위해 기존 정치권의 폐쇄적인 독과점 구조를 완화해야 한다. 정당, 국회, 시민사회 등 모든 정치공동체의 영역에서 새로운 세력의 진입이 용이하도록 법과 제도의 개혁을 추진해야 한다.

2. 정치문화의 선진화

정치 선진화는 정치주체, 정치제도의 선진화가 광범위하게 진행되어 사회 전반의 정치문화가 변화되었을 때 비로소 완성된다. 따라서 정치 선진화의 기초는 바로 정치문화의 선진화라고 할 수 있다.

의식과 관행이 바뀌지 않으면, 어떠한 제도개혁도 성공을 담보할 수 없다. 정치제도의 성공적인 운용 여부는 그 나라의 정치인과 국민의 의식과 태도에 달려있다. 즉 정치수준을 가늠하는 척도는 정치제도가 아니라 오히려 정치문화라고 할 수 있다. 예를 들어, 아무리 자유민주주의에 충실한 법제를 갖고 있어도 통치자가 법 위에 군림하는 지배를 자행하고, 사회 구성원들이 탈법행위를 서슴지 않는 상황이라면 그러한 법제는 아무런 소용이 없는 셈이다.

정치의 주체인 국회, 정당, 정치인의 문화만 선진화되어서도 안 된다. 궁극적으로 시민수준에서 정치문화가 바뀌어야 한다. 선진정치세력이 제 뜻을 펴고 선진정치제도가 작동하려면, 정치의 주인인 시민도 그에 걸맞게 바뀌어야 한다.

1) 反정치적 문화에서 발전적 정치지향의 문화로

건강하고 유능한 정치를 가지려면 정치주체뿐만 아니라, 시민사회의 노력 또한 필요하다. 무엇보다도 정치에 대한 인식의 변화가 필요하다. 지금의 대의민주주의 경시 풍조, 反정치적 문화를 극복해야 한다. 정치개혁도 네거티브 일변도의 캠페인을 넘어 포지티브 캠페인을 전개하여 선진정치공동체를 구축하려는 노력을 기울여야 한다.

우리 정치가 여전히 많은 문제점을 가지고 있긴 하지만, 최근 몇 년 사이 과거에 비해 상당한 개혁을 추진해 온 것은 사실이다. 그러나 아직 이러한 제도개선 노력이 시민사회의 정치에 대한 인식을 근본적으로 바꾸기에는 역부족이다.

정치에 대한 불신과 반감을 극복하고 정치를 살리기 위해서는 시민사회와 언론의 협력이 필수이다. 물론 잘못된 점에 대해서는 철저히 견제하고 비판하되, 잘한 점은 칭찬하고 격려하면서 정치권 스스로가 자부심을 가지고 새롭게 거듭날 수 있도록 노력하는 계기를 만들어주어야 한다. 비판이 부정적 요소를 개선하는 효과가 있다면, 격려는 긍정적 요소를 확대하는 효과가 있기 때문이다.

결국 정치의 주인은 시민이다. 주인인 시민이 정치를 불신하고 방치하는 방관자의 입장, 혹은 비판자의 입장에만 머물러서는 안 된다. 애정과 관심을 가지고 채찍질을 해야 한다. 잘못된 정치를 개선하려는 노력과 더불어, 이제 정치의 긍정적인 측면을 살리려는 노력 또한 시작해야 한다.

2) 민주시민의식의 제고

정치문화의 선진화에서 빼놓을 수 없는 것이 국민의 정치의식 개혁이다. 그동안 참여정치의 필요성은 지속적으로 제기되어 왔지만, 책임이 수반되는 참여정치를 위해 필요한 시민의 자질은 무엇인지, 또 시민들의 민주적 자질을 함양하기 위한 시민교육은 어떻게 할 것인지에 대한 논의는 소홀히 다루어져왔다.

정치 선진화를 위한 선진민주시민의 양성은 그 어떤 과제보다 중요하다. 왜곡된 정치발전사로 인해 성숙되지 못했던 민주시민의식을 고취해야만 反의회적인 정치문화에서 벗어나 참된 자유민주주의를 구현할 수 있다.

예컨대 국회의원이 지역구의 이해관계를 챙기는 것보다 국가이익을 위한 의정활동에 더 충실할 경우 재선에 더 도움이 된다는 인식이 뿌리를 내려야 한다. 그래야만 국회의원들은 자연스럽게 국회의 입법과 예산, 정부활동의 감시에 더 주력하게 될 것이다. 투표에서 대가를 바라는 문화가 지속된다면 ‘돈 많이 드는 선거’ 또한 개선되기 어려울 것이다. 선거혁명은 결국 시민들의 협력을 통해서만 제대로 이루어질 수 있다. 또한 대차대조표가 맞지 않는 허황된 정책공약을 백화점 방식으로 잔뜩 나열한 정당은 선거에서 참패해야 한다. 이것은 정치제도의 개혁만으로는 결코 달성될 수 있는 것이 아니다. 정치주체들의 의식은 물론 국민들의 의식도 함께 바뀌어야 한다.

이렇듯 정치문화의 선진화에는 국민들의 민주시민으로서 소양을 제고하는 것이 필수이다. 이를 위해서는 법제와 예산의 뒷받침도 있어야 하겠지만, 시민단체, 교육기관 등에서 [민주시민교육]에 적극 나서서 [민주시민 캠페인] 등을 전개하는 것이 필요하다. 경제교육, 정치교육, 사회교육, 윤리교육 등을 통해 이상적인 민주사회의 실현을 위한 세계관과 그에 합당한 자질을 함양해야 한다. 민주사회에 적합한 시민으로서의

자질에는 적어도 주인의식, 자율성, 비판정신, 포용력, 열린 공동체의식, 준법정신 등이 포함되어야 한다.

3) 자원봉사와 생활정치의 활성화

21세기의 다원화된 복합사회에서 더불어 사는 사회를 만들기 위해 시민사회의 활성화는 필수적이다. 21세기에는 국가가 공동체의 보호를 위해 모든 것을 감당하기 힘들기 때문이다. 그러므로 ‘자원봉사’ 정신은 공동체의 필수 덕목이 된다. 시민사회를 통한 ‘자원봉사’ 문화의 확대와 생활정치 활동의 활성화가 정치문화 선진화에 긴요함은 두말할 나위가 없다.

4) 시민사회의 전문성과 다원성 강화

정치문화의 선진화를 위해서는 시민사회도 정치적인 시민사회단체 중심에서 다양한 공적 활동에 주력하는 시민공동체 중심으로 전환되어야 한다. 특히 시민사회단체의 전문화와 특성화가 필요하다. 복지 NGO, 교육 NGO, 문화 NGO 등 시민단체의 활동범위가 더 넓어지고 프로그램도 풍부해져야 한다.

시민사회단체의 공공성, 대표성과 책임성도 지금보다 훨씬 더 높아져야 한다. 시민사회의 참여도 이제 ‘저항적 정치 참여’의 수준을 넘어 정책 참여, 생활 참여가 요구된다. 참여의 저변이 넓어져야 하고, 표방하는 공약의 구체성이 높아져야 하며, 참여에 수반하는 책임성도 강화되어야 한다. 시민사회도 대의민주주의의 성숙과 정치 선진화를 위해 상응하는 노력을 기울여야 한다.

5) 토론과 합의, 상생의 정치문화 정착

자유민주주의에 대한 인식을 제고하고 이에 입각하여 정치문화를 성숙시켜야 한다. 즉 다원주의, 법치주의 등의 가치를 존중하고, 토론과 합의를 중시하는 문화를 정착시켜야 한다. 오늘날 우리 사회는 상대적 가치와 다양성을 인정하지 않는 배타적 이념주의, 이념 이기주의가 팽배해 있다. 공존을 위해 차선을 선택하고, 파국을 회피하기 위해 차악을 수용하는 예지를 확산시켜야 한다.

수적 우위만 강조함으로써 소수에 대한 배려를 간과할 때, 정치공동체 내부 갈등의 골은 깊어진다. 갈등의 구조적인 확대 재생산을 예방하려면, 소수, 약자, 패자를 배려하는 제도적 장치를 마련해야 한다. 이들에 대한 배려야말로 자유민주주의의 정치공동체를 건강하게 유지하는 기초가 된다.

6) 언론의 자유, 공정성과 책임성 확립

언론의 자유가 보장되지 않는다면 자유민주주의는 실현 불가능하다. 선진 민주주의 국가들은 언론의 자유를 법적 개념을 넘어 거의 종교적 신념으로 간주한다. 미국은 연방헌법 제1조에서 ‘의회는 언론의 자유를 제한하는 어떠한 법도 제정할 수 없다’고 규정하고 있다.

언론의 자유와 함께 언론의 정치적 중립도 반드시 지켜져야 한다. 히틀러는 ‘나의 통치는 마이크와 라디오가 없었으면 불가능했다’고 고백한 바 있다. 이는 시민의식을 마비시키고, 대중의 선동과 동원에 성공할 수 있게 했던 대중매체의 힘을 그대로 보여 주는 말이다.

성숙한 시민의식을 통해 자유민주주의의 가치를 공유하는 올바른 시민문화를 형성하려면 언론의 자유와 정치적 중립 못지않게, 언론의 책임성을 확립하는 일도 중요하다.

3. 정치제도의 선진화

과거 우리는 권력분립, 법치주의, 대의민주주의의 기본원칙에 충실하지 않았던 국가 운영의 구조적인 문제를 안고 있었다. 즉 ‘제왕적 대통령’의 문제다. 선출된 대통령에게 권력이 집중되면서, 통치권의 자의적·임의적 행사에 의해 법치주의와 권력분립의 원칙이 빈번히 훼손되어 왔다.

1) 권력분립원칙에 입각한 견제와 균형의 확립

지금의 대통령제 권력구조를 전제로 한다면 국가 운영의 틀을 효율적이고 민주적으로 정착시키는 방향은 결국 엄격한 권력분립에 기초한 ‘견제와 균형’을 확립하는 것이다. 입법부, 행정부, 사법부 등 세 권력기관 사이에 상호 견제와 힘의 균형을 유지하면서 권력 집중에 따른 자의적·전제적 지배를 예방하고 국민의 자유와 권리를 최대한 보장해야만 대통령중심제가 성공적으로 운영될 수 있다.

그러나 현행 권력구조는 권력분립의 원칙을 충실하게 반영하지 못하고 있다. 따라서 상대적으로 취약한 위상과 권한을 가진 입법부와 사법부의 독립 및 기능 강화가 정치제도 선진화의 핵심이다. 정치적 목적에 의해 권력분립원칙을 훼손하는 어떠한 도전도 불식해야 한다. 승자독식의 대통령제에서 여야의 권력투쟁이 정치의 핵심이 되고, 대통령 1인에 권력이 집중되어 있는 한국의 정치체제에서는 제왕적 대통령에 대한 견제가 정치제도 선진화의 최우선 과제이다.

사법부의 경우 과거에 비해 독립성이 상당히 강화되었다. 반면에 헌법재판소와 사법부의 위상과 권한에 대한 경시 풍조도 강해지는 경향을 보인다. 최근 헌법재판소의 행정수도 이전법안에 대한 위헌 판결 이후 일부 정치권이 보인 신경질적인 반응은 권력분립원칙 자체를 부정하는 위협이다. 이는 저항적인 이념논리에 따라 권력기관의 권위를 총체적으로 부정하는 정서에 기초하고 있는 것으로 추정된다. 정파적 이유로 헌법재판소의 권위에 도전하는 행위는 자유민주주의 질서 자체를 훼손할 위험이 있다.

또한 국가최고기관임에도 개발독재시대에 실질적인 권한을 행사하지 못해 입법부가 아닌 ‘통법부’라는 오명으로 불렸던 국회는 민주화 이후에도 여전히 제 위상을 되찾지 못하고 있다. 의원발의법안의 급증에도 불구하고, 핵심적인 법안의 제안은 대부분 행정부의 몫이며, 예산, 조세, 회계검사 등 재정과정의 행정부 독주도 지속되고 있다. 청와대, 국가정보원, 검찰, 국세청을 비롯한 특수·권력기관에 대한 국회의 감시와 견제도 한계를 노정하고 있다. 선진정치공동체를 위해서는 국회가 행정부를 견제하고 국정중심에 설 수 있도록 권한을 강화하고 전문성을 확보할 수 있도록 제도적 기반을 갖추어야 한다.

입법, 사법, 행정 3부에 소속되어 있지는 않지만, 정치적 중립성을 보장하기 위해 설립된 국가인권위원회나 방송위원회와 같은 독립위원회도 본래의 취지에 따라 실질적인 독립성을 확보할 수 있도록 위원회의 구성 등 측면에서 제도적 개선방안을 강구해야 한다.

특히 대통령 소속의 부패방지위원회에 고위공직자 비리조사처를 신설해서 입법부와 사법부의 구성원까지 감찰하려는 여권의 복안은 권력분립의 원칙을 정면으로 위배하는 발상인 만큼 당장 철회되어야 한다.

2) 공무원의 정치적 중립성 강화

공무원은 국가 운영의 핵심 주체이다. 국가정책이 국익에 부응해야 하는 만큼 공무원은 소명의식과 함께 각 분야에 필요한 전문적인 역량을 갖추어야 한다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 특정 정파에 치우치지 않는 정치적 중립성의 확립이다. 그래야만 백년대계에 입각하여 정책의 일관성을 유지하고 공익을 소신 있게 수호할 수 있다.

따라서 공무원의 선거 개입은 물론이고 어떤 형태로든 선거에 영향을 미칠 개연성이 있는 행위는 엄단해야 마땅하다. 중앙부처의 고위 공무원을 여당의 전문위원으로 사실상 파견하는 폐습도 이제는 중단되어야 한다.

3) 특수 · 권력기관을 국민의 품으로

청와대, 국가정보원, NSC, 감사원, 검찰, 경찰, 국세청, 금융감독위원회, 공정거래위원회, 중앙인사위원회, 부패방지위원회, 일제강점하 반민족행위진상규명위원회 등 특수 · 권력기관은 공권력의 오 · 남용이 우려되는 만큼, 다른 기관보다 더 철저히 책임성, 투명성, 전문성을 확보할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다.

우선 이들 특수 · 권력기관의 장은 가급적 인사청문회를 거쳐 임용해야 한다. 특히 검찰총장은 특별검사 임용절차를 원용하여, 변호사단체와 법학교수단체가 추천하는 복수의 인물 가운데 1인을 대통령이 지명하는 것이 바람직하다. 위원회의 경우 위원들은 민간부문의 최고 전문가를 임명하고, 관료나 정부출연연구기관 출신은 퇴직 후 일정기간(예: 3년)이 경과하지 않으면 선임할 수 없도록 해, 정부의 영향력으로부터 독립성을 확보해야 한다.

또한 이들 기관은 엄격한 내부규율을 통해 도덕성과 윤리의식을 강화하는 자율통제 시스템을 갖추어야 한다. 아울러 폐쇄주의, 배타주의, 할거주의를 극복하기 위해 상호 견제와 중층감독구조를 적용하고, 운영시스템에 개방과 경합의 원칙을 확대해야 한다.

말썽 많은 세무조사의 정치적 중립성을 확보하는 것도 필요하다. 이를 위해 국세청장의 임기를 설정하여 정치적 영향에서 벗어나 소신 있게 업무를 수행할 수 있는 여건을 마련할 필요가 있다. 아울러 미국의 TCMP(Taxpayer Compliance Measurement Program, 납세자순응도 측정 프로그램) 및 DIF(Discriminant Function System, 조사대상자선별제도)처럼 과학적인 세무조사기준을 개발하고, 세무조사기준의 정치적 남용을 차단하기 위해 국세청에 민간전문가가 참여하는 세무조사기준위원회를 설치하는 것이 바람직하다. 아울러 세수확보 외에 다른 정책목적을 달성하기 위해 세무조사 대상으로 선정하거나 또는 제외하는 관행을 불식해야 한다.

4) 국회의원을 가장 깨끗한 직업인으로

돈 적게 드는 선거, 깨끗한 정치는 정치 선진화의 시금석이다. 2004년 5월 개정된 선거법과 정치자금법은 깨끗하고 돈 적게 드는 정치를 실현하는 데에 크게 기여하였다.

그런데 최근 정치활동을 지나치게 제한한다는 이유로 이를 개정하려는 움직임이 있다. 이는 정치 선진화의 방향에는 도움이 되지 않는, 아니 오히려 역행하는 발상이다. 제도가 만들어진지 불과 몇 달 지나지도 않은 상태에서 그다지 심각하지 않은 문제로 개혁의 틀 자체를 바꾸어서는 안 된다.

우리는 지금 오랜 기간 지속되어온 돈 선거, 조직선거에서 탈피하려는 과до기를 겪고 있다. 제도가 바뀌었다고 과거의 낡은 정치문화가 하루아침에 바뀔 수 있는 것은

아니다. 제도가 문화로 정착되기까지는 시간이 걸린다. 불편하겠지만 변화의 과도기에서 감내할 수밖에 없는 부작용으로 생각하고, 정치인 스스로 선진정치문화의 착근을 위해 적응하려는 부단한 노력이 필요하다. 지금의 불편함이 돈 적게 드는 선거, 깨끗한 정치문화의 토대임을 인식하고 솔선수범하는 모습을 보여야 한다.

깨끗한 정치를 착근시키려면, 오히려 불법정치자금에 대한 처벌을 획기적으로 강화해야 한다. 현행 선거법을 원용하여, 정치자금을 적법하게 처리하지 않은 경우, 수뢰자와 공여자 모두에게 관련금액의 50배에 해당하는 추징금을 부과하는 방안을 생각할 수 있다.

나아가 국회의원의 이해관계 상충(conflict of interest)을 예방하기 위한 제도적 장치도 보완해야 한다. 재산 백지신탁제(blind trust)를 도입하는 한편, 상임위나 특별위원회의 위원장뿐만 아니라, 위원도 보수의 수령 여부를 불문하고 소관 직무와 관련되는 기업체 또는 단체의 임직원 겸직을 금지해야 한다. 또한 전문자격증을 활용한 영리활동도 제한해야 한다.

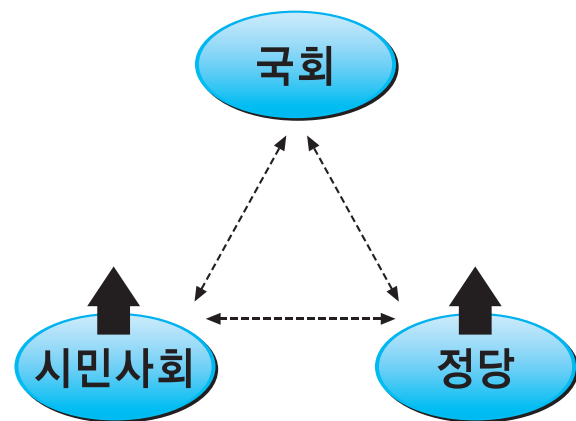
선출직 부패 사범은 공소시효를 현행 5~7년(특가법 적용대상)에서 무기징역에 해당하는 범죄와 같이 10년으로 연장해야 한다. 특별검사제를 상설화하여, 대통령과 그 친인척, 선출직 공무원, 차관급 이상 정무직 및 검찰간부의 독직사건을 전담하도록 해야 한다. 이 경우 지금처럼 사건마다 특별법을 제정하지 않고, 위에 해당하는 사안이 돌출될 경우 특별검사를 임명하는 것이 바람직하다.

5) 국정외 중심을 선진국회로

정치가 제자리를 찾기 위해서는 정치주체의 핵심인 국회가 제자리를 찾아야 한다. 국회는 국민의 대표기관, 입법부, 정부에 대한 견제와 감시기관, 국가최고기관으로서의 위상을 지닌다. 자유민주주의의 틀에서 행정부와 국회는 견제와 균형의 원리에 입각하여 각자의 권한에 따라 맡은 바 역할을 수행해야 한다. 그럼에도 불구하고 우리 국회는 ‘제왕적 대통령’ 체제로 인해 실질적인 권한과 자율성을 가지지 못한 채 정당간 권력다툼의 장으로 변질되곤 했다. 그리하여 국회의 본래 기능인 입법, 예·결산 심사 등에 몰두하지 못하였다.

이제 국회가 권능을 회복하여 명실상부한 국가최고기관으로서 위상을 정립하고, 권력분립 원칙을 실현하는 동시에 정치를 선진화시켜야 한다. 대통령에게 국가권력이 집중되어 있는 구조로 인해 그동안 정치권은 정책경쟁이나 의정활동보다는 선거에서 이기기 위한 권력투쟁에 주력하여 왔다.

국회의 권한이 강화되어 일하는 국회, 민의의 전당, 국정외 중심으로 위상이 업그레이드되면, 정당과 시민사회 또한 전문성과 정책능력을 강화하는 방향으로 나아가 결국 정치 전반이 질적으로 한 차원 도약하는 계기가 될 것이다. 아울러 오늘날 국회의 대표성이 취약해지면서 反의회정서의 흐름에서 ‘표류’하는 기형적 지위에서도 벗어날 수 있다. 따라서 정치 선진화의 요체는 국회로부터 출발한다고 해도 과언이 아니다.



■ ‘일하는 국회’: 행정부 견제 및 정책역량 제고

첫째, 국정감사기간을 연장하여 상시 국정감사체제를 구축해야 한다. 이 경우 상임위별로 감사시기를 차별화해 국감부담을 분산한다. 이를 통해 명실상부한 상시국회체제를 강화한다.

둘째, 예결특위를 상임위로 전환해야 한다. 국회의 행정부 견제와 감시기능 중 가장 중요한 것은 재정통제기능이다. 국민의 세금을 국가가 얼마나 어떻게 거두고, 어디에 얼마나 지출하여 어떤 성과를 거두었는지를 철저히 점검하는 것이 국회의 핵심적인 역할이자 책무이다. 그러나 유감스럽게도 우리 국회는 이 역할을 소홀히 해왔다. 예결위가 상임위가 아닌 특별위원회로 구성·운영되었기 때문이다.

이제 우리 국회도 선진국처럼 예결특위를 상임위로 전환하고, 예결위원의 임기도 1년에서 2년으로 연장해야 한다. 그리하여 예산편성단계부터 예결위의 역할을 강화하고, 예산편성과정에서 생성되는 주요 자료의 제출과 예·결산 공청회 개최를 의무화

해야 한다. 아울러 상임위와 예결위의 역할을 분담하고 부별 심의를 활성화하는 한편, 재정부담을 수반하는 법률안도 심사하는 등 예산심의를 내실화해야 한다.

셋째, 행정부에 대한 견제와 감시를 제대로 수행하기 위해서는 감사원의 국회 지원을 강화해야 한다. 장기적으로는 개헌을 통해 선진국처럼 감사원의 회계감사기능을 국회로 이관해야 하나, 단기적으로도 감사원 감사청구요건을 지금보다 완화하며, 감사원이 연간감사계획을 수립할 때 국회의 감사수요를 반영하도록 해서 양자간 연계를 강화하는 것이 바람직하다. 아울러 감사원의 모든 회계감사보고서와 성과감사보고서는 예결위와 소관 상임위에 제출하도록 할 필요도 있다.

넷째, 국회의 입법기능을 보강해야 한다. 상임위별 입법지원인력을 확충하고 위원회 간 순환보직을 최소화하여 전문성과 정책역량을 제고해야 한다. 국회도서관의 입법조사분석관과 법제실을 통합·확대 개편하여 입법을 보좌하는 전문역량을 갖춘 입법정책연구원을 신설하고, 연구원의 이사회는 중립성을 담보할 수 있도록 초당적으로 구성한다.

다섯째, 정책개발자금 공영제를 도입해야 한다. 국회 예산에 정책개발지원비를 신설하여, 의원연구모임, 의원별로 정책·입법안의 개발경쟁을 촉진한다. 의원별로 지급하는 의정활동비도 입법 및 정책개발 실적과 연계하는 인센티브제를 도입할 수도 있을 것이다.

여섯째, 국회의원의 회의 출석을 촉진하는 제도를 도입해야 한다. 무단결석기준을 마련해 회의시간의 1/3 이상을 불참하면 결석으로 간주하고, 총출석일수의 20% 이상을 결석한 의원은 국회윤리위원회에서 그 사유에 대한 청문회를 개최한다. 합당한 사유가 인정되지 않는 결석일수에 대해서는 의원수당을 삭감한다.

■ ‘열린 국회’ : 의정의 투명성과 책임성 제고

국회에 대한 국민의 신뢰를 높이기 위하여 의정활동의 공개를 확대하고, 책임성을 확보하기 위해 의정활동에 대한 체계적인 평가체계를 도입해야 한다.

첫째, 법안실명제를 도입하여 정책개발에 대한 책무성을 강화한다.

둘째, 소위원회의 회의록 작성을 의무화하고, 회의의 비공개 사유를 엄격히 제한하며, 비공개로 하더라도 일정기간이 경과하면 공개하도록 한다.

셋째, 국회TV 방송시설 및 인터넷 의사중계시스템을 본회의, 예결위 및 과기정위 외에 모든 상임위로 확충해 토론 및 의사결정과정을 실시간으로 방영함으로써 의사결정의 투명성을 높여야 할 것이다.

넷째, 본회의 법안심사일정의 예측가능성을 높이기 위해 상임위 통과 순서에 따른 의안목록의 자동생성제도를 채택한다.

다섯째, 청원심사를 활성화할 수 있도록 90일 내에 청원심사의 완료를 의무화하고, 1회에 한해 60일을 연장할 수 있도록 한다.

여섯째, 북유럽 국가들처럼 의회 옴부즈맨(ombudsman)을 설치하여 행정부의 정책·입법에 대한 불만, 민원 또는 제안을 접수·처리하고, 이를 입법활동에 환류(還流)하는 국회의 전담창구 역할을 수행하도록 한다.

■ 시민사회와 정책교류·협력 확대

시민사회와의 정책네트워크를 활성화함으로써, 국회와 국민의 거리를 좁히고 정책의 현장성과 질을 제고시킬 수 있다.

미국의 경우 국회의 공식지원기관 외에도 정부의 예산을 감시하는 다양한 소규모의 민간단체(NGO)들이 있다. 이들은 연방예산에 대해 세미나도 개최하고 감시보고서도 발표하고 있다. 그 외에 조세나 의료보험과 같은 특정 정책문제를 다루는 연구소나 NGO 등 독립기관들도 다수 활동하고 있다. 우리도 시민사회단체의 역량이 상당히 축적된 만큼 의정활동에서 이들과 교류를 강화하는 것이 바람직하다.

특히 예산안과 핵심사항에 다툼이 있는 법률안은 공청회를 거쳐서 다양한 의견을 수렴하도록 의무화해야 한다. 그리고 조사청문회와 인사청문회뿐만 아니라 입법청문회를 활성화하고, 외부전문가를 청문회의 특별위원으로 임명하여 투입경로를 다원화하고 공론을 촉진해야 한다. 또한 진술인·증인·참고인의 공개모집제를 도입하여 객관성과 투명성을 제고하는 것도 필요하다.

6) 정당 운영의 선진화

■ 정당의 이념과 철학 정립

정당의 이념적 지향성과 가치가 확고히 설정되어 공유되지 못할 경우, 당의 정책 방향이나 정국 운영 등은 정국 상황, 정략, 이익집단과의 관계에 기초한 상황논리나 정치적 이해에 좌우되기 쉽다. 철학이나 원칙 대신에 자의성, 임의성이 정당의 활동과 정책노선을 지배하게 될 우려가 높다.

정당이 이렇듯 무원칙적인 결정을 계속해서 내릴 경우, 이념이나 가치가 아니라 지역이나 인물에 의존적인 지역정당, 사당(私黨)을 벗어나기 어렵다. 이는 당의 존립근거와 정체성에 대한 근본적인 회의를 야기하고, 결국은 국민의 지지를 결집할 근간을 상실하게 된다.

지금까지 우리 정당은 좌나 우를 막론하고 이념적 기반이 취약하였다. 이제 선진 민주정당으로 발돋움하려면 시대정신과 국민의 기대에 부합하는 확고한 이념과 가치를 정립해야 할 것이다.

■ 원내정당화의 완성

정당과 국회의 관계에 있어서는 이미 중앙당에서 국회로의 힘의 이동이 빠르게 진행되고 있다. 과거에는 중앙당이 정치의 중심이 되었고, 국회는 정치의 주변부로 존재해 왔다. 그러나 최근에는 오히려 정당이 정치의 주변부가 되어가는 흐름에 놓여 있다. 대부분의 당직자와 기자들도 국회에서 출퇴근하는 것이 자연스러워지고 있다. 과거 중앙당 권력의 비대화, 소수 중앙당직자의 원내 지배라는 구질서가 퇴색되고 국회의 의사결정권과 자율권이 상당히 강화되는 추세이다.

그러나 아직은 과도기인 만큼 중앙당과 원내정당의 역할분담과 조직체계가 여전히 모호한 측면이 남아 있는 상황이다. 예컨대, 원내 활동의 비중이 높아졌음에도 불구하고, 원내전략의 기획, 원내 활동의 홍보 등은 제대로 지원되지 못하고 있는 실정이다.

따라서 원내정당화를 완성하기 위한 정당개혁을 가속화해야 한다. 중앙당 기능의 상당 부분을 원내로 이전해야 한다. 정국의 이슈가 대부분 원내에서 제기되고, 원내의 입법활동이 국민적 지지를 이끌어내는데 중요한 만큼 원내 활동의 자율성을 최대한 보장하는 한편, 정당의 인적·물적 자원이 우선 지원되어야 한다.

■ 진성 당원제 도입 : 당원 중심의 정당 실현

‘진성 당원제’를 도입해야, ‘당원이 주인인 정당’으로의 변화를 이끌어낼 수 있다. 과거 ‘입당원서용 당원’ ‘돈 먹는 동원조직’과 달리, ‘자발적 참여조직’ ‘적극적 지지·지원망’을 진성당원으로 구축할 필요가 있다. 이를 통해 종래의 ‘소수 지도자 중심’ 정당에서 ‘당원과 지지자 중심’ 정당으로 이행하여, 진정한 정당 민주화와 참여정치를 실현할 수 있다. 또한 탄탄한 ‘당원과 지지자’ 조직이 존립기반이 되므로, ‘소수 지도자’의 이해관계에 따라 이합집산을 거듭하는 ‘단명 정당’의 폐해를 극복하고, 정당의 지속성과 안정성을 제고할 수 있다.

진성 당원제를 도입하려면, ‘소수의 지도자’에게 집중되어 있던 정당의 의사결정권을 당원에게 대폭 이양하여야 한다. 대의기구(전당대회 등)에 대한 일반 당원의 광범위한 참여와 영향력 강화, 실질적인 상향식 공천제도 확립, 개방형 중앙당직제 도입 등 지지자들의 적극적인 참여를 이끌어낼 수 있는 방향으로 제도를 개혁해야 한다. 아울러 중앙당의 조직과 기능을 기존의 ‘對당직자 서비스’ 중심에서, ‘對당원 서비스’ 중심으로 재편해야 한다.

중앙당의 기구와 인력은 외형상 슬림화되었지만, 직무의 콘텐츠와 운영시스템의 변화가 수반되지 않았기 때문에, 정당 사무처는 여전히 당사와 당직자에게 올리는 보고서 중심의 내부업무에 매몰되어 있고, 그 결과 현장·여론·국민 중심의 프로그램을 시행하거나 캠페인을 제대로 전개하지 못하고 있다. 이미 수차례의 조직개편이 있었지만, 외형과 메뉴만 바뀌었을 뿐, 직무의 콘텐츠와 운영시스템의 본질적인 변화는 뒤따르지 않았다. 이제 외형이나 하드웨어 중심이 아닌 ‘일’과 소프트웨어에 초점을 맞춘 조직혁신이 절실하다.

■ 당 소속 선출직에 대한 감시·평가시스템 구축

정당 소속의 선출직 공직자들은 당을 대표하는 ‘얼굴’이다. 그들의 도덕성과 역량이 당에 미치는 영향은 지대함에도 불구하고, 해당 공직자의 직무를 평가하거나 비리 등을 감시·규제할 수 있는 제도적 장치가 없고, 중앙당의 관심도 부족한 것이 현실이다. 특히, 지역 일선에서 활동하는 광역·기초의원, 기초단체장의 활동상과 이미지는 정당의 지지기반 확산에 결정적인 작용을 한다. 이런 맥락에서 이들에 대한 중앙당의 적절한 감시·평가 및 교육·훈련은 필수적이다.

결국 당원들이 당직자들의 당무 활동, 선출직 공직자들의 정치활동을 상시 평가하고, 정기적으로 감사할 수 있는 제도를 갖추어야 한다. 국회의원의 경우 외부전문가와 당원들로 의정활동 자체평가기구를 구성하여, 의원 출결석, 정책자료집 발간, 법안 발의와 처리, 청원 소개, 국정감사 등 실적을 평가하고, 그 결과를 매년 공개하는 한편 공천자료 등으로 적극 활용해야 한다. 의정활동이 불성실한 의원은 당기위원회에서 국민배심원의 표결로 징계 여부를 결정할 수도 있을 것이다.

■ 시민사회와의 네트워크 활성화

정당의 핵심기능 중 하나는 국민을 네트워크하고 민의를 수렴하여 반영하는 것이다. 우리 정당은 지금까지 이러한 역할을 소홀히 해왔다. 이제부터라도 정당은 국민들에게 토론과 공론의 장을 제공하는 역할에 중점을 두어야 한다.

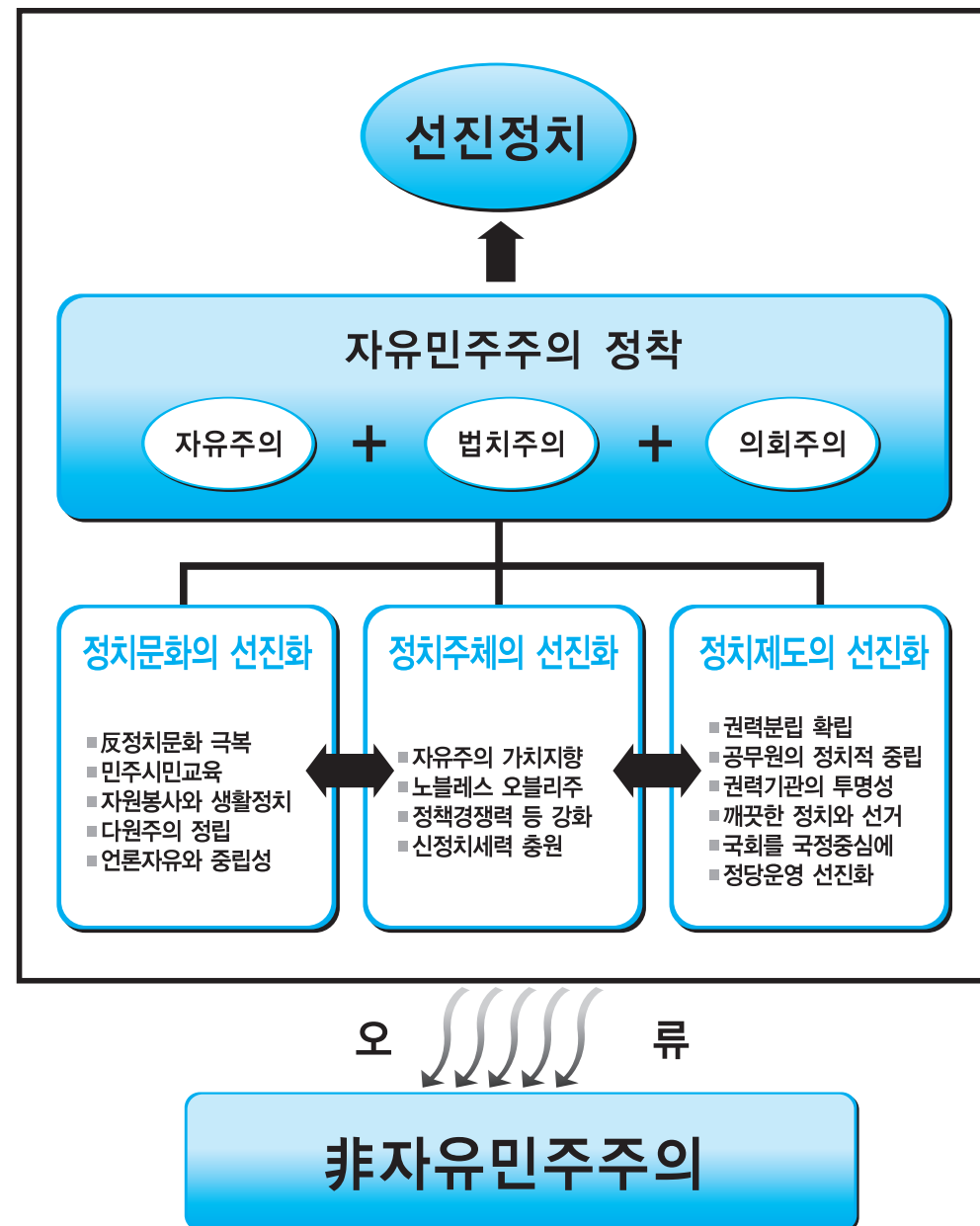
예를 들면, 상시 캠페인, 시민사회와의 연대, 중앙당직 참여, 다양한 시민교육 프로그램 등을 통해 국민과의 네트워크를 활성화하는 단계에서 각계의 유능하고 젊은 인재들을 묶어서 연대하는 노력 또한 정당이 담당해야 할 중요한 기능이다.

■ 인재의 영입과 충원

정당은 좋은 정치인을 발굴하고, 찾아가고 연대하여 자질과 역량을 갖춘 유능한 정치인을 지속적으로 양성해야 한다. 인재의 충원 기능은 정치 선진화를 지향하는 정당의 기본적인 책무라고 할 수 있다.

상향식 공천, 선거구제 문제, 지구당 폐지, 정치자금 개혁 등 다양한 정치제도의 개혁조치들은 어떤 측면에서 정치신인의 진출을 어렵게 만드는 요인이 되기도 한다. 그럼에도 불구하고 현재 진행되는 정치개혁조치들은 정치 선진화를 위한 순기능이 더 크기 때문에 포기하기 어렵다. 결국 선진 정당은 정치신인의 진출을 촉진하는 노력을 배가할 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 상당수의 중앙당직을 외부인사에게 개방하는 ‘개방형 중앙당직제’를 도입하고, 국회의원의 중앙당직 겸직을 최소화하는 것이 필요하다.

[정치 선진화의 과제]



VI. 맺음말 : 2단계 민주화

우리는 1987년 절차적 민주주의를 확보한 ‘1단계 민주화’에 성공하였다. 그러나 우리의 자유민주주의는 압축적 ‘민주화’의 대가라고 할 수 있는 반자유, 집단주의, 계급 투쟁적 사고에 발목을 붙잡혀 성장하지 못하고 있다. 아니 이제는 포퓰리즘, 감정주의, 배타적 이념이기주의 등 불안정한 후진사회의 정치적 성향들이 오히려 강화되고 있다.

권위주의 해체를 통해 이룩해낸 ‘1단계 민주화’는 형식적인 민주주의의 완성에 불과했다. 그 실질적인 내용을 무엇으로 채울 것인가가 민주주의 발전의 핵심이었음에도 불구하고, 이에 대한 논의는 활성화되지 못한 채, 도리어 우리는 민주주의의 위기에 봉착한 것이다. 이에 더하여 절차와 법치보다 대중적 지지를 정당성의 기반으로 인정함으로써 의회민주주의와 법치주의가 위협을 당하는 상황이 초래되었다.

우리는 이제 자유민주주의의 가치에 충실한 ‘2단계 민주화’를 이루어야 한다. 21세기의 시대정신이 이를 요구하고 있다. 자유민주주의를 이룩하지 못하면 나라의 선진화는 달성할 수 없다. ‘2단계 민주화’는 지금까지 비어있었던 민주주의의 형식에 실질적인 내용을 채우는 것이다. 개인의 자유와 창의를 존중되는 인류의 보편적인 가치체계가면서도 한국에서는 아직도 미완의 과업으로 남아 있는 자유민주주의가 온전히 뿌리내리도록 해야 한다.

개인의 자유로운 선택이 보장되고, 상대적 가치를 존중하는 자유주의가 필요하다. 국민의 정치적 의사를 효율적으로 실현하기 위해 고안된 대의민주주의가 제대로 작동되어야 한다. 그리고 합의에 의해 마련된 법과 제도에 의해 국가가 운영되고, 그 절차를 존중하고 결과에 승복하는 법치주의가 정착되어야 한다.

정치의 선진화 없는 나라의 선진화는 환상에 불과하다. 이제 우리 모두 자유민주주의의 가치에 투철한 정치, 성숙한 민주시민의식을 토대로 함께 하는 선진정치공동체를 일구는 '2단계 민주화'의 대장정에 함께 나서, 나라 선진화의 초석을 다져야 할 것이다.

