

# Hansun Brief

발행일: 2016년 3월 29일(통권38호) / 발행인: 박재완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 퇴계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org



## 20대 국회의원 공천과정에서 드러난 한국 정당의 민낯

가 상 준

단국대학교 교수(한반도선진화재단 정책위원)

### 〈요 약〉

- 각 정당의 지역구 공천과정은 혼탁하고 불투명했고, 비례대표 명부 작성은 어떠한 기준에 의해 결정되는지를 아무도 알지 못함.
  - ▷ 이는 계파를 중심으로 당권을 장악하고 공천을 주도하겠다는 욕심 때문에 공천에 대한 명확한 기준을 만들지 않은데 기인.
  - ▷ 이런 이유로 국민에게 약속한 상향식 국민경선, 정치신인에 대한 가점, 비례대표 공모제는 제대로 실행도 하지 못했음.
- 무원칙의 공천시스템이 가능한 이유는 두 가지로 당원 없는 정당과 국고보조금 때문임.
- 공천 문제의 개혁을 위해서는
  - ▷ 정당 및 지지자들의 특징을 중심으로 만든 원칙과 시스템에 의한 공천방식으로 전환
  - ▷ 공천위원회 결정이 민주적 절차에 의해 투명하게 이루어지도록 좀 더 정교하게 당헌·당규를 만들고 특히 공천위원장의 자질과 공정성을 엄격하게 관리.
  - ▷ 국가보조금은 정당의 후원금 혹은 당원들의 당비 모금과 연동시킬 것임.

## 독과점 정당의 실세에 의한 그리고 실세를 위한 공천

제20대 국회 구성을 위한 국회의 첫걸음은 공천으로부터 시작된다고 말할 수 있다. 253개 지역구에 정당을 대표하는 후보를 공천하고 47명의 비례대표 의원을 추천함으로써 국민의 선택을 받기 위한 경쟁이 본격적으로 시작되는 것이다. 그러나 지역구 공천과정은 혼탁하고 불투명하며, 비례대표 명부 작성은 어떠한 기준에 의해 결정되는지 아무도 알지 못하고 있다. 이번 공천에서 우리가 기억하는 것은 유승민, 옥새파동, 더불어민주당 비례대표 셀프공천, 국민의당이 삭줄기 등 갈등과 비난뿐이다. 여당인 새누리당은 공천관리위원회, 특히 공천관리위원장의 독선과 무례함으로 눈살을 찌푸리게 하였다. 이로 인해 과연 공천이 정당과 정당 지지자들에 의한 공천이라기보다는 실세에 의한 그리고 실세를 위한 공천이라고 해도 과언이 아니다. 제1야당인 더불어민주당은 당내 문제를 내부적으로 해결할 수 있는 능력이 없다는 점을 보여준 공천이었다. 이로 인해 내부 문제도 자체적으로 해결하지 못하는 정당이 과연 국가를 이끌 수 있는 능력이 있는가 의구심을 갖게 한 공천이었다. 한편, 두 정당의 독과점 체제를 깨기 위해 그리고 계파에 의해 발생하는 폐해를 지적하면서 새롭게 정치를 시작하겠다고 창당한 국민의당 공천도 기존 정당과 차이가 없다는 점을 여실히 보여준 공천이었다.

이러한 공천에 의한 정당 내 갈등과 대립은 오래전부터 예견되어 있었다. 이는 정당들이 과거부터 전통적으로 보여준 모습이었고 무엇보다 공천에 대한 명확한 기준이 없기 때문이다. 정당들은 정교한 공천의 기준을 만드는 것을 꺼려한다. 이는 계파를 중심으로 당권을 장악하고 공천을 주도하겠다는 욕심이 있기 때문이다. 2014년 7월 있었던 새누리당의 당대표선출을 위한 전당대회는 친박과 비박 간 2016년 공천을 주도하기 위한 경쟁이었으며, 마찬가지로 2015년 2월 있었던 새정치민주연합의 당대표 선출을 위한 전당대회도 친노와 비노간 2016년 공천권을 장악하기 위한 전면전이었다. 2014년과 2015년 당

대표 선출을 위한 경선을 통해 2016년 공천을 위한 전쟁은 오래 전부터 준비되어 왔으며 민주성과 투명성보다는 계파 보호와 이익을 위한 작업이었음을 말해주었다. 건전한 민주주의는 정치적 이질성에 의해 가능하다. 즉, 정당 내 다양한 건전한 계파가 있다면 당내 민주주의는 견제와 경쟁 속에서 발전할 것이다. 그러나 현재 당내 계파는 철학과 비전을 중심으로 뭉친 집단이라기보다는 당권과 공천을 위해 정당 보스를 중심으로 모인 보호막일 뿐 그 이상도 이하도 아니다.

## 민주성과 투명성, 공정성이 결여된 원칙 없는 공천

정당들의 공천을 보고 있으면 원칙이 없는 공천이라는 점에 놀랄 수밖에 없으며 무엇보다 민주적이지 않다는 점에서 분노하게 된다. 원칙이 없다는 점은 두 가지 차원에서 정당의 무기력함을 말해주는데 첫째 공천이 정당, 지지자, 지역구 특징을 중심으로 시스템적으로 움직이지 않고 있다는 점이다. 이로 인해 공천에 대한 평가 그리고 이에 대한 개선책이 제시되지 못하고 있다. 두 번째는 공천이 정당의 비전을 실현시키기 위한 유능한 인물의 선발이 아니라 계파 간 나누어 먹기 혹은 다른 계파 제거의 목적으로 악용되기 때문에 공천에서 능력보다는 충성심이 우선시되고 있는 것이다. 원칙이 없기 때문에 정무적이라는 판단 하에 특정인 혹은 특정 집단을 배제할 수 있었고 단수공천이라는 특권을 줄 수도 있었다. 또한 정당 정체성과 일치했는가라는 항목을 통해 경선 기회를 박탈하는 결정도 가능하게 한다. 이러한 원칙 없는 공천이 지속될 수 있었던 것은 공천에 대한 평가가 공천의 민주성과 투명성, 공정성에 의해 이루어지기보다는 선거결과에 의해 감춰지고 매몰되는 모습을 보였기 때문이다.

가장 민주적이어야 할 정당은 어느 조직보다 비민주적인 조직으로 평가되고 있는데 이러한 점은 공천을 통해 더욱 확약해졌다. 특히 여당의 당 최고위원

회의 권한을 위임 받아 공정하게 공천심사를 해야 하는 공관위가 상향식 공천을 주요 공약으로 앞세우고 당선된 당 대표의 약속은 무시하고 당헌·당규보다는 계파의 이익에 앞장서는 모습을 보여주었다. 거기에 새누리당 텃밭에서 4선을 거친 공관위원장이 보여준 편협하고 불공정한 결정 그리고 경솔한 언행은 여당의 민낯을 그대로 드러내었다. 더불어 민주당은 공천에 있어 다른 차원의 문제를 들어냈는데 내부 문제를 해결하지 못해 전당대회에서 당원과 지지자들을 통해 선출된 당대표가 공천 관련 내분에 의해 물러나야 하는 그리고 이를 해결하기 위한 비상대책위원회가 만들어졌음에도 외부에서 수혈해야 하는 무능력을 보여주었다. 또한 비례대표 선정에 있어 보여준 혼란은 비례대표제 도입 취지의 무색함을 넘어 비례대표제에 의한 5선이 가능하다는 점을 보여주었다. 이러한 점은 다른 정당들에게서도 여실히 나타났는데 비례대표제는 소선거구가 지니는 문제점, 즉 다양한 의견의 의회 내 반영, 지역구 의원들의 전문성 강화, 소선거구제 실시에 따른 소수정당의 불리한 선거결과와 왜곡현상 완화의 취지를 담고 있지만 취지와는 다르게 운영되고 있음을 목격하게 하였다. 비례대표 후보들을 보면 국회 내 다양한 의견이 반영되도록 하는 기회로 삼기보다는 정당의 당파성 강화와 계파 간 나눠먹기의 결과였다. 공모제를 통해 비례대표 후보 선정 과정의 투명성을 높이겠다는 정당들의 계획은 불투명한 과정, 선정된 후보들의 경력을 볼 때 과거보다 더욱 실패한 비례대표제 운영이라 말할 수 있다. 이번에 선정된 비례대표 후보들은 유권자에게 전혀 감동을 주지 못하였다. 과거부터 비례대표제는 선발과정의 불투명성과 비례대표 의원의 역할에 대한 논란 등으로 인해 많은 비난이 있다. 특히, 비례대표 의원들의 선발과정은 소수 지도부에 의해 전적으로 결정되기에 유권자의 선택은 영향을 미치지 못하고 있는 상황이다. 이번에도 이러한 불신과 비난을 극복하지 못하였다.

이러한 공천과정을 통해 알 수 있는 점은 정당들이 지지자 그리고 국민들의 분노는 안중에도 없다는 점이다. 현재와 같은 정당들의 독과점 상황에서는 지금

과 같은 공천을 두고 벌어지는 계파 간 갈등은 지속적으로 나타날 수밖에 없다는 것이 우리의 현실이며 불행이다. 한편, 공천권이 소수에 의해 장악되는 현상이 지속된다면 당내 민주주의는 기대할 수 없으며 우리가 접해야 하는 것은 영원히 공천권을 위한 계파 간 대립일 수밖에 없을 것이다.

한편, 정당들은 공천권을 국민들에게 돌려주기 위해 상향식 공천을 실시한다고 요란을 떨었지만 실시되지 못하였다. 안심번호에 의한 조사로 대신함으로써 면피하는 모습이였다. 한편, 지역구 후보를 여론조사(안심번호 이용한 여론조사)를 통해 결정하였는데 여론조사에 의한 공천은 조사 대상의 모호성, 정당 약화의 문제점을 드러냈다. 즉, 정당 후보 추천은 당원 혹은 지지자들을 중심으로 결정되어야 하는데 그렇지 못하였다. 또한, 안심번호를 이용한 여론조사에 의한 후보자 결정은 당원의 역할을 약화시킨 방식이었기에 정당의 약화를 가져왔다. 거기에 여론조사에 드는 비용의 책임을 후보자가 져야 했기에 경제적으로 부담을 주는 경선이였다. 과연 이러한 방식에 의해 후보자 결정이 바람직한 것인지에 대해 많은 의문을 던져주고 있다.

## 정당의 카르텔 현상을 완화하기 위해 정당개혁 긴요

무원칙에 의한 현재의 공천시스템은 두 가지 문제점으로부터 파생되고 있다. 첫 번째 당원 없는 정당이라는 점이다. 당의 대표를 선출하고 공직에 나갈 후보자를 선출하는데 있어 당원의 의견은 매우 중요하다. 그러나 한국 정당은 당의 뿌리라고 할 수 있는 당원이 정당의 근간이 되지 못하고 있다. 이러한 이유로 인해 당원에 의한 후보자 및 대표 선출은 기대하기 힘든 상황이며 이는 소수에게 권한을 집중하게 만든다. 두 번째 정당이 국가에 지나치게 의존하고 있다는 점이다. 이는 첫 번째와 관련 깊은 문제점으로 정당이 국고보조금에 지나치게 의존하다보니 정당은 당원 모집을 위한 노력은 기울이지 않고 있으며

국가가 주는 보조금이 의석 비율에 의해 자동적으로 조건 없이 분배되다보니 공천 등 당내 민주주의에는 관심을 두지 않고 있다.

공천의 문제를 해결하기 위해서는 현재 정당들의 공천이 공천권을 가진 소수에 의한 방식이 아닌 정당 나름대로의 경험과 정당 및 지지자들의 특징을 중심으로 원칙을 만들어 시스템에 의한 방식으로 전환해야 한다. 필요할 경우 정당 간 민주적 공천시스템 구축을 위한 상호간 노력이 공유될 필요도 있다. 또한, 서로 상생하기 위한 공천방식을 찾음으로써 정치에 대한 불신에서 벗어날 수 있는 방도를 협력 하에 강구해야 할 것이다. 한편으로 공천위원회 결정이 민주적 절차에 의해 투명하게 이루어지도록 좀 더 정교하게 당헌·당규를 만들어야 하며 공천위원장의 공정성과 자질은 엄격하게 다루어져야 한다. 무엇보다 국가보조금에 지나치게 의존하고 있는 정당이 자신들의 노력과 당비를 내는 당원들에 의해 유지될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 현재 국고보조금 지급 방식을 개혁해야 한다. 특히 정당에 대한 후원이 가능해졌기에 국가보조금은 정당의 후원금 혹은 당원들의 당비 모금과 연동시켜야 한다.

이러한 원칙 없는 공천이 지속된다면 정치에 대한 불신은 더욱 커질 수밖에 없으며 정치의 불안으로 인한 경제, 사회의 불안도 이어질 수밖에 없어 피해는 고스라니 국민들에게 돌아갈 수밖에 없다. 과거 클린턴 대통령이 후보인 시절 “바보야 문제는 경제야”라고 했지만 현재는 “정말 문제는 정치”라고 말하는 게 옳을 것이다. 이는 정치권의 불안과 대립이 국회의 마비를 가져오고 효율적으로 필요한 입법 부재가 경제의 발목을 잡고 있기 때문이다. 현재의 공천 과정을 보면서 벌써부터 제20대 국회가 걱정되는 것이 혼자만의 걱정은 아닐 것이다. 공천 문제점이 개선되지 않는 근본적인 이유는 카르텔 정당이 가능한 현재의 정치 구조가 중심에 있다. 정당의 카르텔 현상을 완화하기 위해서는 바꾸어야 할 제도가 너무 많고 험난하다. 그렇기에 정당의 변화보다는 유권자의 변화가 더 필요할지도 모른다.