

정당정치와 헌법*

Political Party System and Constitutional Democracy

한 상 희**
Han, Sang-Hie

목 차

- | | |
|---------------------|--------------------------|
| I. 들어가기 | IV. 헌법과 정당정치: 개선을 위한 제안들 |
| II. 정당민주주의와 헌법 | V. 나가기 |
| III. 정당민주주의의 한계: 현재 | |

이 글은 우리 헌법이 예정하고 있는 정당체제를 통시적인 맥락에서 분석하면서 우리의 정당정치를 그에 적합한 것으로 개선하기 위한 틀을 제시하고자 하였다. 과거 권위주의적 헌법체제가 민주화의 과정을 거치면서 정당의 정치적 기능이 특별히 강제되는 오늘날에 있어 헌법장치로서의 정당체제 혹은 “정당제민주주의”의 체제는 우리의 정치현실에 어떤 의미를 가져야 하는가를 분석하고자 한 것이다. 그동안 우리가 이루었던 절차적 민주주의를 신자유주의의 압박에도 불구하고 보다 활성화시켜 실질적 민주주의를 구현시키기 위한 가장 중요한 전력중의 하나로 시민사회와 국가영역을 매개하는 공식적·제도적 통로로서의 정당 본연의 기능을 강화하는 것은 무엇보다 중요한 작업이다. 이 글은 정당정치에 대한 헌법적 규율을 역사적인 맥락 속에서 분석함과 함께 정당의 민주성 혹은 정당의 반응성이라는 관점에서 우리 정당체제의 문제점들을 짚어보았다. 아울러 이러한 한계를 넘어서기 위한 방편으로서의 정당체제의 개선방안을 원내정당모델과 대중정당모델을 중심으로 모색하면서 공무원·교원에 대한 정치활동제한이나 선거연령, 원내정당에 대한 특권 선거운동을 비롯한 제도적 정치화의 장치들을 살펴보았다. 물론 그 배경요소를 이루는 의회와 선거는 부분적으로 검토되었다.

정당민주주의의 틀은 정당이 민주주의의 핵심적 요소임을 강조하는 것이기도 하지만

투고일 : 2016. 6. 16. / 심사외일 : 2016. 9. 20. / 게재확정일 : 2016. 10. 13.

* 이 연구는 2014년도 건국대학교 학술연구진흥비의 지원을 받아 이루어진 것임.

** 건국대 법학전문대학원 교수

Professor, Law School of Konkuk University

그 역으로 민주주의에 대한 사회적 요청들을 정당이 제대로 담아낼 때 그때서야 비로소 정당은 정당으로서 존재할 수 있다는 당위적인 명령으로 이어진다. 현재의 정치환경은 시민 사회의 활성화와 다양한 의사소통매체의 발전 등으로 인해 정당정치에 폭을 현저하게 축소시켜 놓았다. 하지만, 정치화의 수준이 아직도 제대로 회복되지 아니한 우리의 경우 시민 사회의 이러한 정치적 활성화는 되어 정당의 정당의 기능과 역할을 재강화하는 가장 뚜렷한 요인이 되고 있다. 앞으로의 정당개혁논의들은 이런 변화를 잘 읽어들이며 진행되어야 한다. 녹색당이나 해적당과 같은 새로운 이익연계점을 가지고 새로운 조직논리로써 실천하는 정당들이 등장하고 또 발전하고 있다는 사실을 심도 있게 고려하여야 한다는 것이다.

[주제어] 정당, 민주주의, 정당제민주주의, 선거, 입헌적 민주주의

I. 들어가기

현대 민주주의에서 정당은 상소(常素)이다. 이는 대의제민주주의만을 두고 하는 말은 아니다. 어떠한 체제를 구성하든 그것이 민주주의적인 것이 되기 위해서는 일정한 조직을 바탕으로 대중을 향해 정치적 의제를 설정하고 교육하며 그 결과로써 국가적 혹은 지역사회적 의사결정을 이끌어내는 인간의 모임은 필수적이기 때문이다. 정당제민주주의라는 말은 이런 의미에서 동어반복일 수 있다. 정당체제 자체가 민주주의의 본질요소에 해당할 정도이기 때문이다. 그래서 헌법재판소가 독일의 예에 따라 자유민주적 기본질서를 규정할 때 정당설립의 자유라는 헌법틀에 기반한 복수정당제를 거론할 수 있었다. 비록 독일연방헌법재판소가 자유민주적 기본질서의 개념을 정립할 당시 독일의 정치는 정당인가제에 의해 통제된 정당체제에 기반하고 있었다 하더라도 그 현재적 의미는 크게 변하지 않고 있음은 사실이다.

문제는 이런 정당체제가 우리 정치에 있어서는 그리 올바른 모습으로 작동하고 있는 것은 아니라는 점에 있다. 정당의 설립 자체가 일제강점기 동안 독립운동이나 망명정부와 같이 이미 조직화된 정치세력이 연속되거나 그것을 계승하는 방식이 아니라, 해방 직후의 권력공백을 메꾸기 위한 수단으로 명망가중심의 정치구락부체제를 벗어나지 못하였던 역사적 한계는 그 출발점에 불과하다. 5·16 군사쿠데타에 이은 공화당의 출범은 정당국가라는 이념적 틀을 내세우며 우리의 정치지형을 최소한의 수준으로 위축시키는 주된 요인으로 작용하였다. 제1공화국과 제2공화국을 경유하면서 국가형성(nation-building¹⁾)의 단계를 마무리하고 이를 바탕으로 대중들이 정치과정에 적극적으로

포섭되고 있었던 시기에 발생한 이 쿠데타는, 국회의원선거에 무소속후보자의 출마기회를 박탈하고 적어도 공식적인 수준에서는 국정운영의 중심축에 정당을 삽입하는 한편, 그 정당의 조직과 운영을 소수의 정당(혹은 외부의)지도자에게 독점시킴으로써 대중으로부터 정치체제를 분리시키는 중요한 수단으로 기능하였다.²⁾ 헌법학에서 말하는 정당의 중개적 기능이라는 것은 이 정당체제하에서는 하향식으로는 국민동원기능을 의미하였고 상향식으로는 국민의 탈정치화를 유도하는 역기능으로 전이되었다.

우리 정당체제의 한계는 1987년 헌법체제에도 의연히 잔존하여 다양한 면에서 민주주의의 실천을 저해하거나 혹은 그 이행의 속도를 늦추는 문제지점을 이루기도 한다. 물론 그동안의 민주화과정에서 그 과두적인 성격이나 정치동원기제로서의 측면들은 상당히 해소되었고, 그의 다른 측면에서 정치적으로 각성된 시민들이 정치과정을 제어하는 수단으로 정당을 활용할 수 있는 기회도 적지 않게 확보될 수 있었다. 공직후보자의 지명이 경선의 형태로 이루어지면서 당원이나 일반시민들의 참여폭이 확대되는 한편, 녹색당을 비롯한 진보적 정당들이 정당과 시민사회의 경계를 해체하고 시민사회의 정치화를 선도하는 등의 성과는 그 중에서도 괄목할 만한 것들이다.

하지만, 그럼에도 불구하고 어느 나라도 따라오기 힘들 정도로 다양하고도 역동적인 모습으로 발전을 거듭해 온 우리 사회를 제대로 포섭하여 정치적으로 대표할 수 있어야 한다는 당위적인 측면에서의 정당발전은 아직도 요원한 실정이다. 오히려 기존의 정당체제는 이러한 사회변화/발전의 양상을 포획하기는커녕 그에 맞서 기득권의 보호·존속에만 초점을 맞추고 있는 모습을 보이기도 한다. 지난 해 지방자치선거의 과정에서 기초자치단체 의회위원의 선거에서 정당공천의 문제가 지역정치의 활성화차원이 아니라 당리당략의 수준에서 맴돌았던 것이나, 통합진보당에 대하여 세계적으로도 유례가 드문 정당해산결정이 내려지고 그 소속의원들의 자격까지도 박탈하였던 사례는 이를 대변한다. 정당정치를 말하면서도 그것이 민주주의의 실현을 위한 수단/과정이라는 관점이 아니라, 권력이 유지되고 분배되는 기제/매체로서의 정당이 전면에 나서고 있는 것이다.

이 글은 이런 모습으로 전개되는 우리의 정당정치를 헌법이 요구하는 정당정치의 본연의 모습에 가려져 놓기 위한 약간의 고민을 정리하고자 한다. 물론 중요한 것은 헌법이 아니라 정치라고 하는 M. Tushnet³⁾의 말처럼 정당정치의 문제는 대부분 헌법적

1) 엄밀히 보자면 분단체제로 인하여 순수한 국가형성의 단계가 아니라 정부형성과 국가형성의 중간단계라고 할 것이다.

2) 이미 대중정당의 성격을 확보하지 못하고 있었던 민주당의 경우도 마찬가지다. 군사쿠데타에 이은 정치활동 금지조치와 그 복원의 과정에서 이미 민주당의 대중적 기반은 해체되었다.

규율의 수준을 벗어난다. 오히려 그것은 정치적으로 활성화된 시민사회의 통제대상이라고 보는 것이 바람직하다. 다만 이 글에서는 그나마 마련되어 있는 헌법장치로서의 정당 체제 혹은 “정당제민주주의”의 체제가 나름의 의미를 가지기 위한 제도적인 장치들은 어떤 것이 있을 수 있으며 이를 위해 우리는 무엇을 어떻게 바꾸어야 할 것인지를 조심스럽게 제안해 보고자 한다. 87년체제가 추구하였던 절차적 민주주의가 97년체제로 불리는 신자유주의적 통치에 의하여 조금씩 변질되어 가고 있는 현재의 상황에서 그나마 시민사회와 국가⁴⁾영역을 매개하는 공식적·제도적 통로로서의 정당을 일구어내기 위해 필요한 약간의 제안을 하고자 하는 것이다. 이를 위해 아래에서는 먼저 정당정치에 대한 헌법적 규율을 먼저 살펴보고(Ⅱ) 그 반대편에서 정당정치의 폭을 현격히 위축시켜 버린 통합진보당해산결정으로 대표되는 우리 정당체계의 문제점들을 짚어 보기(Ⅲ)로 한다. 이어 이러한 문제점을 극복하기 위한 대안으로서의 정당체제 그 자체의 개선방안(Ⅳ)과 그 외곽에서 정당정치를 한정하고 있는 의회와 선거의 문제(Ⅴ)를 천착해 볼 것이다.

Ⅱ. 정당민주주의와 헌법

1. 정당의 개념과 기능: 다원주의적 민주주의

주지하듯 정당은 정치권력의 획득을 주된 존재목적으로 삼는 사람들의 모임이다. 정당법 제2조의 규정은 “국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직”을 말하라고 하지만, 여기서 가장 중심적이고 본질적인 요소는 “공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함”을 통해 자신의 정책을 국가의 의사로 규정할 수 있는 정치권력을 획득하는 것이다. 그리고 우리 정당체제의 문제는 이렇게 당위적인 정당개념과 현실적인 정당실체간의 괴리에서 나타난다. “국민의 이익”이라는 명제하에 정당이 가지는 파당적·부분이익적 요소가 은닉되며 이 과정에서 국민의 자발적 조직이라는 허구가 형성되는 것이다. 송석윤⁵⁾이 유효하게 말하듯, “기본적으로 정당

3) M. Tushnet, *Why the Constitution Matters*, New Haven, N.Y.: Yale University Press, 2010, ch.2 참조.

4) 여기서 국가는 중앙정부뿐 아니라 지방정부의 통할영역을 포함하는 개념으로 사용하고자 한다.

5) 송석윤, “정당민주주의와 정당법 -정당개혁의 관점에서-”, 공법연구 제42집 제3호, 한국공법학회, 2014, 4쪽.

민주주의를 위협시키는 국가주의적 사고방식”이 그 이면에 놓여 있는 것이다.

우리 헌법에서 정당이 삽입되는 것은 제2공화국헌법에서부터이다. 정당이 이념적 갈등의 원천으로 작용하면서 국가적 통합의 과정 혹은 국가형성의 과정을 지배하였던 독일의 경우와는 달리 제2공화국헌법에서의 정당조항은 이미 국가형성의 국면이 완성되는 시기에 민주주의를 보장하고 국민의 자유와 권리를 보장하기 위한 수단으로 정당조항이 구성되었다. 그러기에 1960년헌법은 제13조 표현의 자유의 한 내포로 제시되고 있는 결사의 자유에 대한 보충개념으로 헌법화된다. 즉 “모든 국민은 언론, 출판의 자유와 집회, 결사의 자유를 제한받지 아니한다. 정당은 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다. 단, 정당의 목적이나 활동이 헌법의 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부가 대통령의 승인을 얻어 소추하고 헌법재판소가 판결로써 그 정당의 해산을 명한다”라는 규정을 통해 제1공화국의 독재체제에 대한 반성의 한 방법으로 정당의 보호조항을 설정하고 그 근원을 결사의 자유라고 하는 기본적 권리의 측면에서 다루고 있는 것이다.

이러한 틀은 베니스위원회의 입장과도 일맥상통한다.⁶⁾ 베니스위원회는 정당의 개념을 “자유롭고 민주적인 선거에서 후보자를 제시하는 등의 방법으로 공적 과제들의 운영에 참여할 것을 그 목적중의 하나로 하는, 사람들의 모임”이라고 규정한다. 이에 의하면 정당은 정치참여의 수단이자, 민주적 과정에 핵심적인 존재이며 다원주의적인 정치사회를 구성하는 기본요소가 된다. 나아가 유권자를 교육하고 활성화시키며 그들의 참여를 이끌어낸다. 유럽인권재판소가 말하듯 정당은 여타의 정치단위들과는 다른, 별개의 지위를 가지며 다원주의를 확보하고 민주주의가 제대로 작동하는 데 핵심적인 역할을 한다.⁷⁾ 그러기에 정당에 대한 국가적 규제를 지도하는 원리는 이러한 정당의 기능을 중심으로 구성된다.

- ① 개인의 결사의 자유: 정당은 결사의 자유에 기반하는 것으로 그 제한은 엄격하게 재단되어야 하며 명백하고도 필연적인 근거가 있을 때에만(only convincing and compelling reasons) 행해져야 한다.
- ② 결사의 자유를 보호하여야 할 국가의 의무: 결사의 자유를 존중하고 보호하며

6) 이하의 서술은 특별한 지정이 없으면 Venice Commision, Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commision, CDL-AD(2010) 024, 2010(이하 ‘Venice Commission(2010)’), para. 9-23에 의한 것임.

7) European Court of Human Rights, Socialist Party and Others v. Turkey(1998) Application No. 26482/95, para.41.

- 결사의 자유가 침해되었을 때에는 이를 회복시켜야 할 국가적 의무
- ③ 합법성: 결사의 자유에 대한 제한은 헌법 또는 의회제정법에 근거가 있어야 하며 민주사회에서 필요한 범위내에서 정당한 목적을 추구하는 것이어야 함
 - ④ 비례성: 민주사회에서 정당이 수행하는 핵심적 기능을 고려할 때 비례성의 판단은 신중하여야 하며, 억제적 조치는 좁게 적용되어야 함
 - ⑤ 비차별성: 정당에 대한 국가적 규제는 비차별적이어야 함
 - ⑥ 평등처우: 정당을 설립하고자 하는 사람이나 집단은 법앞에서 평등한 처우를 받아야 함. 이를 위해 정당관련 규정들은 통일적으로 적용되어야 하며, 여성이나 소수자집단에 대한 우대조치는 예외적으로 허용됨
 - ⑦ 정치적 다원주의: 정당에 관한 입법조치는 다원주의적 정치환경을 조성하는 목적으로만 구성되어야 함.
 - ⑧ 정당관련입법의 올바른 집행: 정당관련 집행기관은 법적으로나 현실적으로나 중립성을 보장받아야 함. 이는 조직과 구성이 법으로 규정되어야 하며, 법의 적용은 편견없이 자의적이지 않은 방법으로 이루어져야 하며, 시의성(timeliness) 또한 보장되어야 함을 의미함.
 - ⑨ 권리침해에 대한 효율적인 구제를 받을 권리: 특히 결사, 표현과 의견, 집회의 자유등과 같은 기본권의 침해에 대한 효율적인 구제수단이 마련되어야 함
 - ⑩ 책무성(Accountability): 정당은 이상과 같은 특권에 상응하는 의무를 짐. 특히 정당의 재정이나 선거에 있어서의 미디어의 접근성보장 등. 이를 위한 정당의무규정들은 보고의무, 재정투명성보장 등의 형식을 띌 수 있음

베니스위원회는 유럽인권재판소의 일관된 판시와 마찬가지로 정당의 본질은 시민들의 자발적 결사라는 점에 있다고 보면서 이러한 기본적 권리들이 정치적 다원주의에 기반한 민주주의 사회로 이어질 수 있는 틀로서 정당을 규정하고 있는 것이다. 여기서는 정당은 일정한 사회제도라는 측면보다는 개인의 기본적 권리를 행사하는 수단이자 그 결과로 규정되고 그에 대한 국가적 규제 또한 이러한 권리에 대한 보호 내지는 보장이라는 측면에서 다루어진다. 그러다보니 정당에 대한 규제에 대하여 개별국가의 재량적 판단의 여지(margin of appreciation)는 의당히 인정되는 것이기는 하지만, 그럼에도 이 원칙들을 고려할 때 그 재량의 범위는 그리 넓어 보이지 않는다.

2. 정당국가론과 국가주의적 정당체제

하지만 제3공화국헌법은 이 틀을 달리한다. 정당조항을 기본권조항으로부터 분리시켜 총강에 해당하는 제7조에 편제하면서 제도화의 틀을 구축하였다. 이에 의하면 정당의 설립은 자유이며 복수정당제는 보장되나, 그것은 “국민의 자발적 조직”이라기 보다는 민주적 조직과 활동이 보장되는 것이어야 하며, 이를 위하여 “국가의 보호” 혹은 국가의 개입을 필연적으로 요청하는 하나의 공적 제도로 정립되어 있는 것이다. 여기서는 시민 사회의 다양하고도 다원적인 정치적 이해관계들을 정치행위로 수렴해 내는 다원적 민주주의 혹은 자기지배의 틀로서 정당이 규정되어 있지 않다. 오히려 그것은 ‘혁명이념’이든 혹은 헌법에 의하여 선제적으로 결정되어진 이념이든 그 어떠한 국가이념의 틀 속에서 외부적으로 규정되고 조형되어야 하는 존재로서의 정당의 모습으로 그려져 있다. 그리고 이러한 정당의 개념은 지금까지도 한번의 헌법적 회의도 없이 그대로 이어져 통합진보당의 해산결정을 저변하는 숨은 이데올로기가 되어 있다.

“현재 정당이 해체되어 있고 정당의 질서가 확립되어 있지 않은 만큼”(김도창 위원), “정당의 미발달, 이것이 엄연한 사실이고 앞으로 단시일 내에 그것이 어떻게 잘되리라고는 도저히 행각이 안되고”(유진오 위원)라는 헌법심의위원회 제3차 전문위원회의록의 기록(1962.7.26. 223쪽)은, “필연적으로 정당에 의한 정당정치를 의미하는 내각책임제”(개헌안제안이유설명서, 제36회국회 제33차회의(1960.6.10))⁸⁾를 도입하였던 정치현실 자체를 일거에 부정하면서 우리 정치에서 정당의 핵심적 기능을 제거하는 한편, 그 공백을 국가주의적 정당체도로써 대체하고자 하는 의지가 노골화되는 부분이다.

여기에 1960-70년대 우리 헌법학계에 소개되어 현재에도 헌법재판소의 주된 도그마로 구축되어 있는 G. Leibholz식의 정당국가론은 이러한 정당체제의 헌법적 구성에 결정적인 영향력을 미쳤다. 그가 말하는 정당국가론은 대의제에 입각한 의회제민주주의로부터 대중민주주의로의 구조변화에 대응하는 정당의 지위와 기능을 분석한 것이다. 그에 있어 “정치적 현실로 되어버린 자유주의적 성격의 대중민주주의적정당국가(massendemokratischer Parteienstaat liberaler Prägung)”는 국가와 시민사회의 이분법에 기반하여 정당을 “조직된 인민이 매개되어 스스로를 표현하고 결정을 내릴 수있도록 하는 확성기(Sprachrohr), 즉 대변자”로 파악하고자 하였다. 인민들이 국가에 대하여 어떠한

8) 신우철, “사법적(司法的) 결정의 정치적 작용: 헌법재판소의 정당 관련 결정에 대한 비판적 재검토”, 동아법학 제60호, 동아대학교 법학연구소, 2013, 2쪽에서 전제.

영향력을 행사할 수 있는, 그래서 인민들을 정치영역 안에서 “행위하는 통일체”로 구성하는 국가기관으로서 정당을 상징하였던 것이다. 그리고 이러한 정당의 등장으로 인하여 대의제민주주의는 대중들에 의한 직접민주주의의 체제로 전환하게 되며 이를 가능하게 하는 것이 정당에 대한 국민투표적 성격의 선거이다. 환언하자면 인민들은 의회가 아니라 이 정당에 의하여 정치적 통일체로서의 일반의지를 구성하게 되며 이를 바탕으로 동일성의 원칙을 확립할 수 있게 된다.⁹⁾ 물론 이러한 정당국가론은 초기 독일연방헌법재판소의 주류이론이 되었다가 1966년 정당은 개인과 국가의 매개체라고 하는 판단에 의해 그 공식적 지위를 마감하였다.¹⁰⁾

문제는 그것이 1960년을 전후하여 정당이 헌법규범으로 포섭되는 과정에서 전혀 엉뚱한 도그마로 전이되었다는 점이다. 정당국가론 자체가 반다원주의적 성격을 가지고 정당과 국민이 무리하게 동일시되는 비현실적 이론으로 비판된다. 하지만 의회제민주주의의 경험도 일천한 터에 대중민주주의의 틀은 제1공화국을 거치면서 여지없이 무너진 상황에서 이 이론이 적용되는 것은 그 자체 무리였다. Leibholz의 기본전제 자체가 성립하지 않은 상황이었던 것이다. 거기다 앞서 보았듯이 정당의 미발달이 한탄의 대상이었던 현실을 감안한다면 이 이론이 우리 헌법학의 한 축을 구성하면서 도그마로 고착되는 것은 어떻게 보아도 자연스럽지 못하다. 하지만, 현실은 정반대의 길을 따랐다. 정당이 국민이 아니라 국가와 동일시되면서 국가주의에 경도된 정당체제를 정당화하는 이론적 틀로 이 정당국가론이 변형되었던 것이다. 그 결과 국민과 정치, 개인과 국가를 연결하는 기관으로서의 정당이 아니라 양자를 분리시킨 채 전자를 탈정치화하는 한편 후자의 의한 전자의 동원체제를 효율화하는 수단으로 정당이 자리매김되었다. 그리고 이러한 과정을 통해 국민은 “행위하는 통일체”로 의제되는 상황이 벌어졌다.¹¹⁾

우리 헌정사에서 정당이 국가에 의하여 전방위적 통제를 받는 것은 이런 지점에서이다. 정당이 개인의 자발적 의사에 의하여 자유롭게 형성되는 것이 아니라 국가적·국민적 통일체를 구성하는 수단으로 조직되어야 하며 이 조직의 주체는 시민사회가 아니라 국가여야 했던 것이다. 제3공화국 헌법이 만들어지는 과정에서 정당법과 정치자금법

9) 자세한 내용과 그에 대한 비판은 송석윤, “라이프홀츠의 정당국가론과 한국헌법학”, 헌법학연구 제13권 제3호, 한국헌법학회, 2007, 259쪽 이하 참조.

10) BVerfGE 20, 56, 98 이하.56); BVerfGE 20, 56, 101 이하 등 참조; 송석윤, 위의 논문, 267-268쪽.

11) 더불어 의회주의조차도 원내교섭단체를 중심으로 양대정당이 지배적인 지위를 가질 수 있도록 한 국회법으로 인해 약화될 수밖에 없었다. 대중적 참여가 담보되어 있지 못하는 정당체제가 대의제까지도 위태롭게 만들고 있는 것이다.

등 오늘날과 같은 정당체제의 기본골격이 형성되었던 것은 이런 맥락에서이다. 정당이 수행하는 “공적 기능”을 빌미로 정당 자체를 공적인 규율의 대상으로 삼았던 것이다.¹²⁾

III. 정당민주주의의 한계: 현재

이런 모습은 1987년의 민주화조차도 개선하지 못하였다. 대통령 직선제를 주장하며 국민의 정부선택권을 보장할 것을 요구하였던 6월 민주항쟁은 실질적으로는 국민의 기본권 보장과 민주적 정치질서의 확립을 향한 일종의 시민혁명적 성격의 외침이었다. 대통령 직선제라는 하나의 제도를 통해 주권자로서의 국민이 정치과정에 직접적이고 능동적으로 참여할 수 있는 시스템을 구축할 것을 요구한 것이다. 그러기에 1987년 헌법은 “평화적이고 민주적인 절차에 따라 국민적 여망을 최대한으로 수용한 합의개헌의 형태로 이루어진”¹³⁾ 것으로, 그 핵심에는 절차적 민주주의를 확립하고자 하는 의지로 충만해 있었다.

하지만, 이렇게 대중들이 쟁취한 민주화의 성과들은 일부의 정치엘리트들과 신군부 사이의 타협에 의해 왜곡되어 버린다. 87년체제의 한계가 그 출발에서부터 잉태되었던 것이다.

대중적 기반이 약한 엘리트 정치인으로 구성되는 소수정당(야당)과 과거 권위주의체제를 주도하였던 “구권위주의 세력”이 정치를 주도하면서 신군부정권의 권위주의적 행태나 정경유착의 양상들을 제대로 청산하기는커녕 오히려 그들과 공존하는 방식을 취하였다. 그 결과 87년체제는 “이후의 20년은 민주주의의 모양새만 얻고 알맹이를 놓친 좌절의 역사”로 전락하였고,¹⁴⁾ 민주화 투쟁의 주력이었던 대중들은 정치로부터 소외당하는 “사회적 균열구조”가 드러나게 되었다.¹⁵⁾

12) 이 점에서 정당국가라는 담론은 정당민주주의라는 용어로 대체되면서 그 내용 또한 순화되어야 한다. 여기서 정당민주주의는 “정당정치에 근거한 민주주의적 정치질서”를 의미하는 비교적 느슨한 개념으로 파악하면 된다. 즉 정당은 민주주의를 유지·촉진하는 정치행위자로서 국가와 시민사회를 중개하는 매개체로서의 의미로 이해하면 되는 것이다. 이 점에 관한 설명으로는 이상묵, “정치자금법의 변화와 정당민주주의의 발전”, 21세기정치학회보 제19집 제1호, 21세기정치학회, 2009, 124-126쪽 참조.

13) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 101쪽.

14) 백낙청, “6월 항쟁 20주년에 본 87년체제”, 김종엽 편, 87년체제론: 민주화 이후 한국사회의 인식과 새 전망, 창비, 2009, 57쪽.

여기서 중요한 것은 대중들이 정치의 주체로 등장하는 와중에서 정당은 아무런 역할을 하지 못하였다는 점이다. 대중들이 자신의 정치적 주장들을 담아낼 수 있는 정당이라는 그릇을 찾아내지 못하였을 뿐 아니라 정당 자체도 신군부정권과의 타협국면에 매몰되어 이렇게 분출하는 대중들의 정치욕구들을 올바르게 수용하지 못하였다. 대중들은 민중항쟁이라는 길거리정치를 선택할 수밖에 없었고, 정당은 그 지도자의 정치적 타산에 종속되어 과거와 전혀 다른 없이 권력의 전횡을 담보하는 수단 혹은 통로로서의 역할에만 한정되는 상황이 벌어진 것이다. 그리고 그 결과 제도정치로부터 소외되는 대중들은 자신의 정치적 대표를 엘리트 정치인에서 찾는 방식보다는 시민사회의 공적 영역을 직접 창출하는 방식으로 추구한다. 87년 이래의 노동자·농민들의 거리항쟁을 필두로, 2002년의 미선이·효순이 사건에서 비롯한 촛불시위나 2008년의 미국소고기수입반대 촛불시위, 최근 진행중인 세월호특별법제정과 관련한 대중집회 등은 일반적인 정치과정을 통해 유효한 정치적 대표를 찾지 못한 대중들의 직접적 자기주장이었다. 권위주의가 해체되고 정당을 통한 대중동원방식이 약화되었음에도 불구하고 이런 연계가 보다 민주적이고 제도화되는 수준으로 발전하지 못하고 오히려 역으로 정당과 대중이 분리되면서 정당의 중개자적·매개자적 기능이 형해화되는 양상으로 진행되었던 것이다. 어쩌면 지난 권위주의체제에 있었던 하향식의 대중동원 기제로서의 정당의 기능조차도 사라져 버림으로써 정당을 통한 대중들의 교육이나 정치적 각성의 효과도 더불어 사라졌다고도 할 수 있다. 그리고 이렇게 대중적 지지기반을 확보하지 못한 정당은 당원을 통한 정당정치보다는 다른 사회단체나 지역단체 등 정치외적인 결사나 단위들과 그때그때 사안별로 연대함으로써 자신의 정치력을 확보하는 양상이 전개된다. 권위주의적 정치권력이 해소되면서 정치과정에서 정당이 수행하게 되는 비중은 증대되는 반면 이 정당이 대중의 의사를 수렴하고 대표하는 기능은 정반대로 현저하게 축소되고 있는 것이다.

이러한 시민사회의 탈정치화현상-보다 엄밀히 말하자면 (정당)정치로부터 배제되는 현상-의 극단에 통합진보당에 대한 헌법재판소의 강제해산결정이 자리한다. 정당이 대중으로부터 유리된다는 것은 역으로 앞서 서술한 바처럼 정당이 국가에 의하여 관리되는 수순으로 변형되고 있음을 의미한다. 2004년의 정당법개정으로 인한 지구당의 해체를 비롯하여 최근 급작스런 관심대상이 되고 있는 오픈프라이머리제도 도입논란 등은 그 대표적인 사례이다. 한편, 통합진보당의 해산결정은 2012년 5월 통합진보당의 서버에

15) 김종엽, “분단체제와 87년체제”, 김종엽 편, 87년체제론: 민주화 이후 한국사회의 인식과 새 전망, 창비, 2009, 35쪽.

대한 검찰의 압수수색사건에서 시작된 정당에 대한 국가통제의 극명한 사례로 등장한다. 주도세력론, 숨겨진 목적론, 퍼즐맞추기 등으로 요약되는 헌법재판소의 결정은 국가보안법사건에서 의례히 동원되었던 법리들이 그대로 적용되면서 우리 정당체제의 활동무대까지도 현저하게 위축시켜 놓았다. 이 사건은 그에 적용된 법리부터 헌법의 틀을 벗어나 있는 것지만 그보다 더 문제적인 것은 “북한식 사회주의”라고 하는 헌법외적 변수를 헌법재판의 준거로 삼았다는 점에 있다. 이 헌법재판소의 결정은 “북한식 사회주의”의 개념과 내용을 밝히면서 그것이 우리 헌법에서 어떻게 수용되어야 하는가에 대한 증명과 분석은 전혀 하지 않은 채, 거의 ‘선험적’인 수준에서 그 “북한식 사회주의”는 그 자체 우리 헌법체제에 적대적인 것이라는 단정·일종의 증명을 요하지 않는 사실·을 그 판단의 출발점으로 삼았다. 거기에 통합진보당의 행위에 대한 평가조차도 이 “북한식 사회주의”와의 실질적 연관성 여부에 대한 검증이 아니라 양자 사이의 외관적 연계성·그것도 제대로 입증되지도 않은·만으로 단정해 버렸다. 소위 48년 반공국가체제가 보여왔던 낙인찍기식의 공안정치가 헌법의 외관만 쓴 채 그대로 헌법재판소에서 부활한 것이다.¹⁶⁾

이 과정에서 우리의 정당체제는 또 다른 위축현상을 경험해야 하게 되었다. 민주화 이후 공식적인 정치과정으로 편입되기 시작하였던 그나마의 이념적 지형마저도 48년체제의 반공국가적 논리만으로 국가가 재단하는 국면으로 들어선 것이다. “중복좌파”의 담론으로 요약되는, 정치이념의 지평이 절반으로 줄어드는 현상이 그것이다. 지난 대통령선거과정에서 가장 치열한 정책공방지점을 이루었던 복지국가론이나 경제적 민주화의 논의들은 물론 노동자나 중소기업들과 같은 경제적·사회적 약자들에 대한 정의구현의 문제들까지도 이 낙인찍기의 폭력 앞에서 이념검증과 고해성사의 고통을 겪어야 하게 된 것이다. “국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진”하여야 한다는 정당법 제2조의 허위이익이 이 “중복좌파”식의 이념통제와 결합하면서 계급정당이나 분파정당의 출현 가능성을 현저하게 줄어놓는 한편, 기존정당들이 이념적으로 운신할 수 있는 폭까지도 위축시키고 있는 셈이다.

실제 이 통합진보당해산사건은 대중적 기반을 확보하지 못한 기성정당들의 위기감을 반영한 것이다. 87년체제에서 절차적 민주주의가 어느 정도 구현되면서 다양한 이념적

16) 헌법학의 관점에서 보자면 이 통합진보당 해산결정은 사실 학술적 논평에 값하지 못한다. 이 결정은 헌법이론이나 헌법적 도그마의 구축보다는 심판의 대상이 된 사실의 인식과 그에 대한 평가에 지나치게 경도됨으로써 선례로서의 의미조차 잃어버린 것이다. 그래서 이 결정은 과거의 관습헌법결정과 마찬가지로 1회성의 결정일 뿐, 이후 사건의 판단을 위한 어떠한 헌법적 기준도 제시하지 못하고 있다는 점에서 그것은 통합진보당과 함께 역사 속으로 사라지는 존재가 되어 버리고 말았다 할 것이다.

지향들이 정치영역으로 편입되고 그 성과 중의 하나로 등장했던 진보정당들이 정당정치의 수순에서뿐 아니라 대의제에 입각한 의회민주주의의 틀에 적극적으로 수용되는 양상을 보이면서 지난 1958년 진보당 등록취소처분의 사례에서 나타났던 기성정당의 적대적 태도들이 그대로 이 사건에서도 재현되었다. 87년의 타협에 의하여 구축된 양대정당의 안정적 지위에 대한 진보정당들의 도전¹⁷⁾을 우리 헌정체제의 가장 약한 고리인 반공국가라는 폭력체제를 동원하여 해소시켜 버리고자 한 것이다.

결국 오늘날의 우리 정당정치는 국민대중으로부터 유리된 채 국가적인 관리와 통제의 대상으로 전락해 버린 정당체제와 반공국가의 틀 속에서 현격하게 그 이념적 지형을 상실해버린 반쪽짜리 정당정치로 요약된다. 대통령의 정치권력이 배분되는 양상에 따라 내부적으로 친○, 반○로 양분되지만 외부적으로는 거의 일사분란한 친여적 성격을 노골적으로 드러내며 어떠한 체제비판도 용납하지 않는, 철저하게 권력종속적인 여당과, 미시적인 정책합리성에만 매몰될 뿐 현재의 정치지형에 대한 어떠한 변화에도 소극적인 제1야당이 거의 대부분의 의석과 정치적 영향력을 장악하고, 나머지 군소정당들은 그나마 가지고 있던 정치적·이념적 발언력조차 통합진보당의 해산결정으로 위축당한 채 주변화되고 있는 것이 우리의 현실인 것이다.

IV. 헌법과 정당정치: 개선을 위한 제안들

1. 문제의 소재와 개선의 방향들

우리 정당체제가 가지는 이상의 한계들은 정당체제의 내부에서 형성된 문제지점이 아니라는 데에서 그 해결의 난점이 야기된다. 그것들은 정당체제 바깥에서 형성된 우리의 정치환경들이 가지는 문제점들이 정당체제를 압박하고 들어와 결국에는 정당체제의 본질적 문제로 고착된 것들이다. 그러기에 민주주의의 본래적 모습을 실현하기 위한

17) 실제 제헌국회 이후 제16대 국회의원선거에 이르기까지 소위 “혁신정당”출신의 국회의원이 배출된 사례는 불과 18건이며, 정당단위의 득표를 또한 최고점이 4·19혁명 이후 제5대 양원의원 선거에서 사회대중당 등 4개의 혁신계 정당들이 거둔 11.8%였다. 하지만, 민주노동당이 제17대 국회의원 선거에 임하여 획득한 의석수는 10석(비례대표 8석, 정당득표율 13%)이며, 제18대의 경우에는 5석(비례대표 3석, 정당득표율 5.68%)였다. 이에 진보신당이 획득한 정당득표율은 2.95%였다. 또한 2002년 제16대 대통령선거에서 민주노동당 출신의 권영길 후보가 거둔 96만표(3.9%)의 득표도 그 의미가 적지 않았다. 이 점을 감안한다면 87년체제에서 이념형 정당들의 성장은 괄목할 정도였다고 해도 과언은 아니다. 박상철, 한국정치법학론, 리북, 2008, 208-209쪽.

수단으로서의 정당개혁의 논의를 벌이는 것은 그 자체 본질적인 한계에 봉착하게 된다. 정적 중요한 것은 정당체제의 개혁이 아니라 그것을 둘러싸고 그것을 운영하는 정치체제 자체의 개혁이기 때문이다. 그러기에 여기서 논의될 수 있는 최대한의 것은 미시적인 대응책이며 이미 정치환경에서 드러나 있는 변화의 양태들을 가능한 한 적극적으로 정당체제 내로 포획하여 수용할 수 있는 방편으로서의 개혁방안들일 따름이다.

대체로 우리 정당체제에서 그 개혁방안의 기본틀은 두 가지의 지향으로 제시된다. “유연하고 개방적이며 민주화된 정당조직과 원내중심의 정당활동을 강조하는 미국형 탈계급 정당론”(소위 원내정당론)과 “강한 조직, 상향식 위계와 선명한 이념경쟁을 강조하는 유럽형 대중정당론”(대중정당론)이 그것이다.¹⁸⁾ 전자는 원내정당과 원외정당의 분업체제를 바탕으로 전자의 후자로부터의 자율성 확보, 의원개개인의 자율성확보, 원외정당의 단계적 분권과 자율성 확보, 정당의 공직후보자선출과정의 개방 및 민주화 등으로 특징지워진다. 반면 후자는 정당의 이익연계를 강화하고 선명한 이념적 지향을 가지는 대중당원과 그들의 조직을 바탕으로 중앙당과 지역단위 정당조직간의 긴밀한 연계를 통해 상향식으로 형성되는 의사결정의 통로가 확보될 것을 요구한다.¹⁹⁾

하지만 이런 이념형의 정당체제지향들은 우리의 정당제도개혁과정에서 두드러지게 반영된 것은 없다. 실제 이런 지향들에 터잡은 정당개혁이라면 “민주화, 분권화, 개방화, 정책입안능력의 강화, 이익연계의 강화, 의원 개인 역량 혹은 자율성 강화 등”의 아이টে임을 중심으로 하여야 할 것이나 최근의 정당법개혁과정(2004년)에서조차 “고비용 저효율 정당구조의 개혁, 반부패, 국가에 의한 정당통제 차단 등”의 슬로건만에 제시되었을 뿐이다.²⁰⁾ 물론 그 어느 하나를 목표로 하여 정당체제개혁의 추진하기에는 우리의 정당체제 자체가 너무도 허약하다는 사실을 무시할 수는 없다. 정당체제의 지향점을 논의하기 이전에 정당체제 자체가 성립되어 있는가라는 사실부터 따져야 하는 것이 우리의 현실이기 때문이다. 그리고 바로 이 때문에 이 양자의 지향을 양자택일의 방식으로 선택하는 것 자체가 무리일 수도 있다.

실제 우리의 정당체제는 이미 굳건한 원내정당에 터잡은 양대정당이 존재하고 그

18) 이에 대한 설명은 류재성, “정당개혁, 어디서 시작할 것인가?”, 동북아연구 제28권 제2호, 조선대학교 동북아연구소, 2013, 185-216쪽 참조.

19) 이는 Sartori의 정당분류에서도 나타난다. 미국형의 정당체제는 ① 이념적 무원칙성, ② 약한 정당기율, ③ 지방 중심의 정치라는 세 가지의 측면이 강하게 나타나고, 유럽식의 경우에는 강한 정당기율을 바탕으로 견고한 정당구조를 이루고 있다 한다. 신우철, 앞의 논문, 8쪽 참조.

20) 류재성, 위의 논문, 189쪽. 류재성의 경우에는 유럽형의 대중정당론보다는 미국형의 원내정당론에 치중하고 있다.

주위로 아주 적은 의석만을 확보하거나 그조차도 없는 군소정당이 자리잡고 있는 형태로 운영되어 왔고 그것은 향후 멀지 않은 장래에까지는 계속하여 유지될 것으로 예상된다. 그러기에 정당개혁의 지향을 논의하게 되면 일차적으로 미국식의 원내정당형이 자연스럽게 거론되며 유럽식의 대중정당형은 “시기상조”라는 판정을 받기 일쑤였다. 그러나 최근의 경향은 조금 다른 양상을 보인다. 이미 녹색당, (구)민주노동당, 노동당, (구)사회당 등 일정한 이념적 지향을 바탕으로 강한 정당충성을 보이는 당원이 중심이 되어 정당의 조직과 활동을 운영하는 ‘이념’정당들이 유효하게 성립하여 활동하였거나 현재 활동하고 있다. 87년체제 이전처럼 군소정당들마저도 이익연계성이 결여되거나 부족한 채로 존재하였기에 그에 대한 정책적 고려가 불필요했던 상황은 이미 종식되었다.

더구나 현재 정치체제개혁과 관련하여 가장 많은 논의대상이 되고 있는 선거법개정的问题是 이 부분에 대한 우리의 판단을 보다 간명하게 정리한다. 지금까지의 선거법은 소선거구제·다수대표제를 바탕으로 하면서 양대정당의 구축과 그에 기반한 원내정당형의 정당체제를 유일한 대안으로 구성할 수밖에 없게 했었다. 하지만, 현재 논의되고 있는 독일식의 혼합형 비례대표제 방식 등은 또 다른 선택의 여지를 얼마든지 부여한다. 다당제의 가능성을 열어둠으로써 비록 현재의 양대정당을 구축할 정도의 세력은 아니라 하더라도 유효하게 부분이익들을 반영할 수 있는 ‘이념’정당 혹은 ‘지역’정당이 존재할 수 있는 여지는 폭넓게 확보될 수 있기 때문이다. 요컨대, 정당체제 개혁에 관한 한 다양한 개혁방안들이 마련될 수 있는 현실적인 기반과 제도적인 가능성이 열리게 되는 것이다.

실제 그동안 우리 정당정치에 있어 은연중에 금기시되어 왔던 것중의 하나가 “군소정당의 난립”이라는 테제이다. 바이마르공화국에서의 극도의 정치불안을 겪었던 독일에서 군소정당의 난립에 대한 부정적 태도가 정당인가제를 거쳐 저지조항의 형태로 제도화되었던 것은 그 절대적 준거가 되어 있다. 하지만, 여기서 중요한 것은 내각제체제에서 정부의 안정성을 보장하는 것과 정치과정에서 다양한 의사의 수렴통로를 확보하는 것은 전혀 다른 문제라는 점이다. 전자는 경우에 따라 의미있는 헌법가치가 될지 모르겠으나 그것이 다원주의적 민주주의체제에서 후자를 차단하거나 통제할 정도로 강한 헌법가치는 되지 못한다. 환언하자면 이 부분에 대한 입법형성권은 선거과정에서 의석배분에 관한 것에 한정되어야 하는 것이지, 그것을 정당법의 영역에까지 확장하여 부분사회를 대표하는 정당까지도 가로막는 것이 되어서는 아니된다.²¹⁾ 오히려 정당법의 수준에서는

21) 이 점에서 정당에 대한 국고보조금의 배분기준이 지나치게 양대정당에 경도되어 있는 현실을 합헌이라 선언

이러한 군소정당의 설립과 활동을 보장함으로써 우리의 민주주의가 대의제방식의 의회 민주주의에 고착되지 않고 보다 다원주의적으로 구성되는 실질적인 민주주의로 확장될 수 있도록 하는 것이 헌법의 틀에 부합한다.

그리고 이런 관점에서, 아직도 취약성을 떨쳐버리지 못하고 있는 우리 정당체제를 개선하는 방안은 복합적일 수밖에 없다. 한편으로는 미국식의 원내정당형-이는 단기전략으로는 어쩔 수 없는 유일한 대안이다-을 지향하여 양대정당의 대표성·민주성과 정책효율성을 강화하면서 동시에 다른 한편으로는 이념형 대중정당의 형성과 발전이 가능하도록 하는 이중적 대책이 필요하다는 것이다. 물론, 장기적인 관점에서는 비례대표제에 기반한 유럽형의 다당제방식-특히 이념정당의 틀을 갖춘 대중정당체제-이 바람직하다. 우리 사회가 87년체제와 신자유주의체제인 97년체제를 겪어 오면서 조성해온 극심한 사회·경제적 양극화와 그에 기반한 정치적 양극화를 극복하고 다양한 이념과 이익들이 공존하는 사회체제를 만들어내기 위해서는 그것들이 유효하게 대표될 수 있는 다당제의 체제가 필연이기 때문이다.

2. 전국정당·중앙당중심체제의 개혁

정당법은 우리 정당체제가 전국정당, 중앙당 중심체제를 구비할 것을 요구한다. 처음 제정되었던 1963년의 정당법에서부터 정당의 등록요건으로 지역선거구총수의 1/3이상의 지구당을 확보하고(제25조), 이 지구당은 5개 이상의 시·도에 분산되어야 할 뿐 아니라(제26조), 중앙당은 반드시 서울시에 두어야 하도록(제3조 제1항) 되어 있었다. 그리고 이러한 모습은 수차례의 개정을 거치면서도 변화되지 않아 각 지구당 소속 당원의 수만 처음의 50명에서 현행 1천명으로 바뀌었을 뿐이다. 이는 정당을 국가의 한 기관 내지는 부분으로 파악하던 정당국가론의 틀 속에서 정당을 통한 정치적 통일체의 형성이라는 이념적 지향이 바로 이런 형태의 전국정당을 강제하는 모습으로 전이된 것처럼 보인다. “지역정당”과 “군소정당”을 배제하려는 취지를 언급하며 이른 등록요건을 합헌

한 헌법재판소의 판단은 문제가 심각하다. 헌법재판소는 “정당제가 불안정하고 정당과 국민간의 동일성이 희박한” 우리의 정당체제에서 “의회내에 안정된 다수세력을 확보”하여야 할 필요가 강하게 존재하기 때문에 다수의석을 가지고 원내교섭단체를 구성한 정당에게 국고보조금의 절반을 우선배정하는 방식은 헌법에 위반되지 않는다고 하였다. 헌법재판소 2006. 7. 27. 선고 2004헌마655 결정. 독일연방헌법재판소의 경우에는 1966년에 이미 원내교섭단체의 구성여하에 따라 국고보조금의 배분을 차등화한 연방예산승인법을 위헌이라고 판단하였다.(BVerfGE 20, 56)

이라 선언한 헌법재판소의 결정²²⁾도 이를 뒷받침한다.²³⁾

하지만 이런 정당등록요건은 헌법적으로 정당화하기 어렵다.²⁴⁾ 정당등록제도의 경우는 정당에 대한 특권을 인정하고 그에 특별한 보호를 규정한 헌법 제8조의 취지에 비추어 보더라도 특별히 문제삼을 바 아니다. 그러나 군소정당이나 지역정당을 배제하기 위한 등록요건은 정당설립의 자유를 규정한 헌법 제8조 제1항의 규율로부터 너무도 멀리 떨어져 있다.²⁵⁾ 앞서 언급한 바와 같이 정당의 자유는 결사의 자유를 본질로 하는 것이며 비록 이에 대해 제도보장의 측면이 있다 하더라도 그것이 이 결사의 자유의 본질적 내용을 침해하는 것으로 구성되어서는 아니되기 때문이다. 즉, 시민들이 지역에서의 자기 이익을 주장하기 위하여 혹은 대단위의 이익이 아니라 소규모의 이익을 주장하기 위하여 일반적인 시민단체의 수준을 넘어 정당의 차원으로까지 결사를 하고자 할 때 이를 보장하는 것은 우리 헌법의 기본이념이자²⁶⁾ 정당에 대한 세계적인 추세이다. 유럽 인권재판소나 베니스위원회 등에서 정당의 본질을 결사의 자유에서 찾으며 그에 대한 제한을 최소화하고자 하는 것은 바로 이런 맥락에서 나온다.

물론, 헌법 제8조의 규정에서 파생되는 각종의 정당특권들을 고려하면서 이러한 특권의 분배를 위해서는 정당의 규모나 그것이 지향하는 이익에 대한 제한이 있을 수 있다고 말할 수는 있겠지만, 이런 반론은 그리 적절하지 않다.²⁷⁾ 정당특권은 정당의 본질요소గా 아니라 정당에 부착되는 주변요소에 불과하다. 반면 현행 정당법과 같이 강화된 등록요건은 정당의 본질에 대한 제한이다. 주변적·부대적 효과를 존속시키기 위해 본질을

22) 헌법재판소 2006. 3. 30. 선고 2004헌마246 결정.

23) 실제 5·16 군사쿠테타로 등장한 제3공화국은 정당등록요건을 강화하면서 “군소 정당의 난립을 막아 양당제를 구현한다”는 명분을 내세웠으나 그 실질에 있어서는 “이승만과 장면 정권시기에 활약한 민간 정치인에 대한 통제를 강화”하고 이를 통해 “군부의 계속 집권을 용이하게 하려는” 목적을 가지고 있었다. 뿐만 아니라 이 때 도입된 전국구비례대표제는 지역기반이 약한 군부출신 정치인들이 국회의원으로 진출하는 길을 마련하였다고 한다. 박상철, 앞의 책, 159-160쪽.

24) 예컨대, 영국의 경우에는 정당구성요건이 명시되어 있지 않다. 오로지 선거에 후보자를 내기위해 선거위원회(electoral commission)에 등록하면 되는데, 이때 정당명칭, 엠블렘, 주소, 당대표를 비롯한 주요 당직자 명단, 당헌, 등록선언문 그리고 등록비(150파운드)를 제출하면 된다. 장선화, “한국 정당민주주의의 제도적 특징과 개혁과제 -독일, 영국, 스웨덴과 비교적 관점에서-”, 평화연구 제23권 제1호, 고려대학교 평화와민주주의연구소, 2015, 64쪽.

25) 한수용, 헌법학, 법문사, 2011, 191-193쪽 참조.

26) 특히 정당에 대한 특별한 보호를 규정한 제2공화국 헌법이 결사의 자유에 대한 보장의 일환으로 정당규정을 두었다는 점을 감안한다면 더욱 그러하다.

27) 헌법재판소가 “어떤 정치적 결사가 정당에 대항되는지의 여부를 쉽게 확인할 수 있게 해 주며”라고 한 점(헌법재판소 위의 결정)은 이를 예정한 것이라 할 수 있다.

부정하는 것은 헌법해석상 있을 수 없는 판단이라는 것이다.

오히려 오늘날과 같이 다원화된 후기산업화사회에서는 정당을 사적 결사의 특별한 유형으로 간주하여 특별취급하는 것보다는 정당과 일반적인 결사·시민단체 사이의 경계를 완화함으로써 정당의 민주성 혹은 중개자적 성격을 보다 강화하는 것이 바람직하다. 즉, 정당설립의 요건을 대폭 완화하고 이를 통해 정당체제의 주변에서 다양한 이익과 관심들을 대변하거나 옹호하는 시민단체들이 선거를 전후하여 자유롭게 정당으로 조직되어서 공직자의 선거에 참여할 수 있도록 하는 것도 생각해 볼 필요가 있다는 것이다.²⁸⁾ 그렇게 될 때 정당제를 수용한 헌법이 지향하듯, 정당의 본질적인 기능인 이익연계가 강화되며 유권자들의 적극적이고 능동적인 정치참여를 도모할 수 있게 되기 때문이다.²⁹⁾

이 점은 다시 지역정당 혹은 지구당의 문제로까지 이어진다. 2004년 정당법개정을 통해 폐지된 지구당은 정당의 효율성을 강화하고 지구당을 둘러싼 부패의 문제 특히 정치자금의 불투명성을 극복하자는 명분에 밀려났다. “고비용 저효율의 병폐는 지구당이라는 정당조직에 너무나 뿌리깊게 고착”되어 있다는 입법자의 판단이 유권자와 밀착하여 그들의 의사를 중개한다는 정당의 핵심적 기능단위로서의 지구당을 폐지하게 만든 것이다. 하지만, 이 지구당폐지정책은 그 본래의 목적도 제대로 달성하지 못 한 채 오히려 정당의 내부적 민주화라는 헌법가치조차 위태롭게 만들었다. 그것은 지역을 기반으로 선출되는 국회의원이 지구당이라고 하는 자체적인 정치기반을 가질 수 없도록 만들었고 그 결과 국회의원은 공천권과 재정권을 독점하고 있는 중앙당 혹은 그 정당지도부의 권력에 종속되지 않을 수 없게 되었기 때문이다.³⁰⁾ 그래서 그것은 미국식의 원내정당형이 추구하는 의원의 자율성 확보 혹은 그 자율적 의원으로 구성되는 원내정당의 원외정당(중앙당)의 자율성 확보에 심각한 장애를 야기할 뿐 아니라, 유럽식의 대중정당 모델에

28) 이 점과 관련하여 정당에 부착되는 정당특권의 남발이 우려될 수는 있으나, 정당보조금과 같은 급부적 성격을 가지는 것은 아예 폐지해버리거나 선거자금지원 혹은 일정한 수준 이상의 의석 확보 또는 득표를 요건으로 통제하면 별 무리 없어진다.

29) 이 점은 우리 정당의 대중적 기반 결여라는 본래적인 취약성을 극복하는 단초를 제공한다. 정당과 시민단체 사이의 경계를 해소하거나 완화시킴으로써 대중적-혹은 부분이익적-기반을 가지는 시민의 조직들이 상대적으로 자유롭게 정당으로 조직되거나 변이될 수 있는 여지를 열어둠으로써 정당민주주의의 기초를 확보하는 것이 필요하다는 것이다.

30) 이를 두고 “정당의 기능적 차원의 논의는 외면되었고, 당원의 자발적 참여와 자율성과 관련된 조직강화의 측면들을 간과”한 것이라고 한다. 강원택, “한국정당연구에 대한 비판적 검토”, 한국정당학회보 제8권 제2호, 한국정당학회, 2009, 참조.

비추어보더라도 당원들의 정당과의 일체감형성 및 정치화(교육) 능력확보의 기회를 박탈하는 한편 상향식의 의사결정구조를 첫단계에서부터 폐제해버리는 난점을 야기하고 있는 것이다.³¹⁾

요컨대 전국정당을 지향하며 설립요건을 강화하고 지구당을 폐지하는 현행의 체제는 정당의 분권화(미국식) 혹은 조직화(유럽식)를 저해할 뿐 아니라 정당과 대중의 현장밀착성을 완화시킴으로써 우리 정당체제가 태초부터 가지고 있던 한계-대중적 기반의 결여를 더욱 악화시킬 가능성이 농후하다. 더구나 87년체제에 와서 본격화되고 있는 지역정치, 생활정치의 현상들을 감안한다면 더욱 그 문제점은 두드러진다. 이에 ① 중앙당의 서울시주재요건은 삭제하고, ② 5개 이상의 시도에 분산되어야 한다는 등록요건도 삭제되는 것이 바람직하다. 나아가 ③ 정당의 등록을 중앙선거관리위원회에 하도록 하는 것 역시 지역정당을 허용한다는 개선방향과는 충돌이 있는 만큼 지방선거관리위원회에 등록하고 이 지방선거관리위원회가 중앙선거관리위원회에 보고하는 정도의 틀을 마련하는 것이 올바른 틀이 될 것이다. 또한 ④ 당원의 수를 1천명 이상으로 하는 규정 또한 정당의 본질요소는 되지 못한다. 따라서 이도 삭제하는 것이 바람직하다. 하지만 정당의 개념요소로서의 조직의 안정성, 계속성, 지속성이라는 요청을 감안하여 최소한의 수준(국회의원 무소속출마의 경우 필요한 유권자 추천인수를 감안한다면 300명 정도면 충분할 것으로 생각된다)에서 통제하는 것까지 배제할 이유는 없어 보인다. ⑤ 그리고 정당조직과 관련하여서는 지구당을 부활하고 독자적인 운영권(재정권포함)과 자율적인 공직선거후보추천권-당내경선제도의 실시권-을 부여하되 그 운영이나 회계의 투명성·민주성을 강화하는 것으로 그 폐해를 방지하도록 하며, 오히려 ⑥ 현재의 정당법으로 의무적으로 설치하게 되어 있는 중앙당이나 시도당체제는 폐지하여 정당의 자율적 조직권에 일임하는 것이 바람직하다.³²⁾

3. 당원자격의 문제

우리 정당체제의 가장 큰 문제점은 그것이 대중의 지지와 참여에 기반하지 않는다는 점이다. 정당 자체가 이미 형성되어 있는 정치권력에 의해 만들어졌거나 혹은 정치적

31) 더구나 중앙당의 주소를 반드시 서울로 하여야 한다는 규정은 정당관리행정의 편의성 요청 외에는 그것을 설명할 아무런 근거도 없다.

32) 이 경우 중앙당은 지구당의 네트워크 혹은 협의체 정도의 성격(미국식)에서 지구당의 의사를 수렴하여 집단적 정책을 개발하고 결정하는 정당중심으로서의 성격(유럽식)까지 다양한 모습으로 나타날 수 있을 것이다.

명망가가 가지는 사적인 조직력과 영향력으로 구성된 것에 불과한 것이다. 그리고 이 과정에서 시민사회의 탈정치화 및 정치적 배제가 진행된다. 시민사회에 대하여 이러한 기성의 정치권력 혹은 정치적 명망가들의 기득권에 항의할 수 있는 능력을 갖추지 못하도록 그들의 정치능력을 약화시키거나 혹은 그러한 능력을 가진 사회부분들을 정치적으로 배제함으로써 자신들의 권력을 보전하고자 하는 것이다.

공무원과 교원에 대한 정치활동금지는 그 대표적인 사례가 된다.³³⁾ 1949년 8월 제정된 국가공무원법은 제37조에서 “공무원은 정치운동에 참여하지 못하며 공무 이외의 일을 위한 집단적 행동을 하여서는 아니 된다.”는 원칙규정을 두고 별다른 벌칙조항을 설정하지 않았다. 정치활동이나 집단행동금지라는 법규범이 선언적 수준 혹은 공무원의 품위나 직무상의 책임³⁴⁾의 수준으로만 규정하고 있었던 것이다. 그러나 박정희정권에 들어서면서 사정은 달라진다. 5·16 쿠데타 직후 설치된 국가재건최고회의는 1963년 4월 새로운 국가공무원법을 제정하고 이를 통해 공무원의 정치행위와 집단행위를 원천적으로 금지한다. 우선 공무원은 “정당 기타 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없”을 뿐 아니라(제65조 제1항), “선거에 있어서 특정정당 또는 특정인의 지지나 반대를 하기 위하여” 투표참여 또는 불참의 권유운동이나 서명운동의 기도·주재·권유, 문서나 도서의 게시, 기부금모집, 정당등에의 가입·불가입의 권유 등의 행위를 하지 못하도록 하였다(같은 조 제2항). 대부분의 정치행위 그 자체를 금지한 것이다. 또한 제66조는 공무원의 집단행위를 금지하여 “공무원은 노동운동 기타 공무 이외의 일을 위한 집단적행위를 하여서는 아니된다.”고 선언하고 있다. 여기에 두어서 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처하는 벌칙조항(제66조)까지 추가하였다. 공무원의 정치활동이 공무원의 직무책임의 수준을 넘어 공무원의 모든 정치활동을 원천적으로 불법화하고 그에 대한 형사벌적 책임을 부과하는 강행규정으로 그 성격을 변환시키면서 한편으로는 공무원의 정치적 기본권 자체를 법률의 형식을 통해 박탈해 버린 것이다.³⁵⁾ 그리고 이런 규정을 빌미로 탈정치화, 혹은 정치영역에서의 국민배제라고 하는 권위주

33) 아쉽게도 헌법재판소는 이 제도를 합헌이라 판단하였다. 헌법재판소 2004. 3. 25. 선고 2001헌마710 결정; 2008. 6. 26. 선고 2007헌마1175 결정.

34) 이는 만약 공무원이 정치활동에 나섰다는 사실만으로 처벌의 대상이 되는 것이 아니라 그것이 국가공무원법상의 징계사유에 해당할 때, 즉 그러한 정치활동이 공무원의 본분에 배치되거나, 직무상의 의무를 위반 또는 해태하거나 공무상의 체면 또는 위신을 손상하였을 때(국가공무원법 제45조 제1호 내지 제3호), 비로소 징계 책임을 지게 됨을 의미한다.

35) 교육공무원 혹은 사립학교법을 통해 교육공무원과 같은 의무에 구속되는 사립학교의 교원들은 이런 국가공무원법의 준용에 의해 마찬가지로 통제를 받게 된다.

의적 국가체제를 고착시켜 나갔다.

실제 이러한 규제는 실질적 국민주권주의 그 자체와도 충돌한다. 공무원이나 교원은 그 사회의 대표적인 중산층으로 민주주의의 가장 핵심적 세력을 이룬다. 하지만 현재의 제도는 이런 실체적 시민층들을 정치과정에서부터 배제함으로써 건전한 비판과 참여의 정치를 형해화시킨다. 즉, 국민의 상당부분-공무원, 교원, 각종 단체 등-을 정치영역에서 제외함으로써 국민주권주의가 부분적으로만 실천될 수밖에 없도록 만드는 것이다.

더구나 이 국가공무원법 및 그 부수법률들이 공무원과 교원의 정치활동을 금지하고 있는 것은 헌법 제37조 제2항에서 요구하는 과잉금지의 원칙을 정면에서 위반한다. 뿐만 아니라 정당가입금지조항이나 단체결정금지조항들은 헌법 제8조 제1항이나 헌법 제21조 제1항에 의하여 보장되는 정당가입·활동·결성의 자유, 복수정당제의 원칙, 그리고 결사의 자유 등을 그 본질에 있어 침해하는 것이 된다. 공무원이 정당에 가입하거나 어떠한 단체를 결성하는 것이 국가작용에 어떠한 침해가 야기되는지를 규명하지도 않은 채 그러한 행위 자체를 금지하고 있고 이는 결국 이 기본권의 본질적 내용을 침해하는 것이 되어 헌법 제37조 제2항 단서조항을 위반하는 것이 된다.

따라서 이런 공민권제한규정은 조속히 삭제하고, 특별히 공무원의 정치적 중립성의 요청이 존재하는 경우에만 아주 예외적으로 공무원·교원의 정당가입이나 혹은 정당에서의 일정한 직위를 맡거나 직무를 수행하는 행위를 제한하는 방식을 취하는 것이 옳다.

또한 외국인의 정당가입문제도 보다 전향적으로 확장할 필요가 있다. 현재 우리 공직선거법(제15조 제2항 제2호)과 주민투표법(제5조 제1항 제2호)은 일정한 조건하에 영주자격을 갖춘 외국인에 대하여는 지방선거권 혹은 주민투표권을 인정하고 있다. 그 외국인에 대해서는 지역정치에 대한 참여권이 부여되어 있는 것이다. 사정이 그렇다면 이들이 이 지역정치에서 적극적이고 능동적인 역할을 수행하는 것을 막을 이유는 없다. 이에 국회의원선거권이 있는 사람에게만 당원의 자격을 부여하고 외국인에게는 당원자격을 배제하고 있는 정당법 제22조를 수정하여 지방선거에서 선거권이 있는 외국인에게도 당원의 자격을 부여하도록 하는 것이 바람직하다.

아울러 이 정당법 제22조는 선거권이 있는 자에게만 당원자격을 부여함으로써 19세 미만자의 정당가입을 막고 있다. 이는 이들로부터 정치교육의 기회를 박탈할 뿐 아니라, 우리 정당체계 자체를 협애화시킨다는 점에서 결코 방임되어서는 아니되는 규정이다. 이 규정은 선거권이 부여되는 연령을 어떻게 할 것인가의 논의와는 전혀 다른 맥락에서 정당의 당원자격이 논의되어야 함에도 불구하고 이 양자를 부당하게 결부시킴으로써

인구의 상당부분을 제도화수준의 정치로부터 배제하고 있을 뿐 아니라, 그들이 성인이 된 연후에도 탈정치화의 피해자로 남아 있도록 만든다는 점에서 우리 정당체제의 지속가능성과 정치의 활성화를 가로 막는 큰 장애가 되고 있다. 이에 정당법 제22조 제1항은 “국회의원 선거권이 있는 자”가 아니라 “대한민국 국민”으로 바꾸도록 하여야 한다.

4. 원내정당의 문제

정당의 발전모델에 있어 원내정당의 문제는 무엇보다 중요한 의제가 된다. 미국식의 유형에서는 원내정당이 중요한 정책주체가 되어 원외정당으로부터의 자율성과 입법 및 정책결정에 대한 전문성을 갖추고 효율적으로 정책을 생산하는 양상들을 보인다. 또한 원내정당을 구성하는 개별의원들은 자신을 선출해준 유권자들에게 효과적으로 반응하면서(responsive) 그들의 정치적 욕구들을 자율적으로 충족시키는 역할들을 수행한다. 반면 유럽식의 경우에는 원외정당의 강한 기속 아래 그 정치적 의미는 상대적으로 완화되어 나타난다. 그리고 이 원외정당은 상향식으로 형성되는 당원들의 의사를 집행하는 역할을 담당하며 이 점에서 원내정당의 활동은 상당한 이익연계성을 가지게 된다.

하지만, 양대정당체제가 고착되어 있는 우리의 경우에는 원내정당이 제도적으로 활성화되어 있음에도 불구하고³⁶⁾ 그 원내정당의 원외정당으로부터의 자율성이 보장되지 않으며 나아가 개별의원들의 원내정당 혹은 원외정당으로부터의 자율성 또한 보장되어 있지 않다는 점에서 특이성을 보인다. 즉, 국회의 의사과정에서 원내정당 혹은 개별의원은 스스로의 판단보다는 원외정당에 의하여 결정되는 “당론”에 구속되며 이로부터 자유로운 행위는 해당행위로 규정되어 일정한 제재의 대상이 되는 구조를 가지고 있는 것이다.³⁷⁾

이러한 혼종교배식 제도는 두 개의 정당발전모델이 가지는 장점의 복합이 아니라

36) 국회법은 제5장에서 원내교섭단체를 구성하는 틀을 마련하고 이를 통해 국회의원의 좌석배정에서부터 사무총장의 임명, 그리고 의사일정의 결정과 상임위원회의 배정 등 주요한 국회업무를 관리하고 있다. 뿐만 아니라 각 상임위의 운영은 원내교섭단체단위로 선임되는 간사가 주도하는 방식을 취하고 있음으로 인해 거의 대부분의 국회운영이 이 원내교섭단체와 더불어 그의 주도하에 이루어진다고 하여도 과언은 아니다.

37) 이 점을 단적으로 보여주는 사례가 국회의장이 교섭단체대표의원의 요청에 의해 상임위원을 강제 사임시키고 다른 의원을 보임시킨 경우이다. 헌법재판소는 이에 대한 권한쟁의심판에서 예외 정당국가론을 원용하며 국회의장의 재량권의 범위내의 행위라고 판단하였다. 헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2002헌라1 결정. 실제 이 사건은 한나라당이 의료보험의 통합에 반대하는 당론을 정했음에도 불구하고 이 통합을 지지하던 소속의원을 보건복지위원회로부터 다른 위원회에 전출시킨 사례로서 원외정당의 결정이 원내정당을 통해 개별의원에게 권한에까지 침투하는 양상을 가장 잘 보여준다.

상당부분 그 단점의 중첩발현이라는 문제를 야기하게 된다. 유럽식 대중정당이 가지는 상향식의 의사통제도 제대로 되지 않는 상황에서 이 중앙당이 주도하는 원외정당이 국회의 운영 자체를 통할하게 되는 결과가 나타난다. 뿐만 아니라, 원외정당의 통제로 인하여 국회 운영의 자율성은 물론 원내정당 혹은 의원이 가지는 전문적 정책능력이 최대한으로 발휘될 수 있는 여지를 줄임으로써 국회의 능률성·효율성이라는 요청도 제대로 이행되지 못한다. 나아가 개별의원과 유권자 사이의 반응성제고라는 측면에서도 원외정당이 개입함으로 인한 단절현상이 발생하게 된다. 유권자들의 정책요구를 국회의원들이 제대로 반영해 내지 못하는 상태에 이르게 되는 것이다.

이러한 현상은 국회의 기능약화를 야기하는 동시에 정당 그 자체의 민주성과 생산성 양자를 현저하게 축소시키게 된다. 원외정당의 간부들이 원내정당을 통제함으로써 실질적으로 국회를 통제하는 상황임에도 불구하고 이 원외정당의 간부들은 하위의 지역정당으로부터 상향식의 통제를 받지 않는 구조를 이룸으로 인해 정당 그 자체가 대중으로부터도 유리되는 현상을 야기하게 되는 것이다. 그렇다고 해서 원외정당의 간부들이 행사하는 공천권 혹은 정당기율권에 구속되어야 하는 개별의원들이 미국처럼 직접 지역정당의 활동을 주도하며 유권자들과의 접촉폭을 넓혀 가는 역할을 주도하기도 어렵다. 결국 정당이 대중으로부터 유리되는 부작용만 산출하게 되는 것이다.

이를 치유하는 방법은 어쩌면 단순할 수 있다. 유럽식으로 원외정당의 현실적인 실력을 인정하면서 당내민주주의를 통한 상향식의 통제장치를 마련하는 한편, 원내정당의 역할은 최소화하는 방식이 그 하나라면, 미국식으로 원내정당의 자율성을 강화하면서 원외정당과의 역할분담체제를 명확히 하고 양자의 분업체제 속에서 유권자에 대한 반응성을 제고하는 방식이 또 다른 하나가 된다. 그리고 현재의 양대정당의 체제는 이미 익숙해져 있는 방식대로 미국형의 원내정당강화의 틀로 이행하는 것이 보다 효과적일 것으로 판단된다. 반면 이러한 방식이 야기하는 또 다른 문제-국회의 의사진행에 있어서의 군소정당의 배제현상-를 치유하기 위한 보충적 대안도 고민할 필요가 있다.

우선, 현행 국회법에 규정되어 있는 원내교섭단체제도는 폐지하거나 그 기능을 대폭 축소할 필요가 있다. 거의 모든 국회운영사항들에 관여할 권한과 지위를 부여받고 있는 교섭단체제도는 기존의 양대정당이 국회의 운영을 독점하기 위한 가장 유효한 수단이 되어 군소정당출신 국회의원이나 무소속의 국회의원을 배제하는 폐단을 야기하고 있기 때문이다. 나아가 양대정당 사이의 대립이 심화될 경우 국회의 운영까지도 마비시킬 정도의 폐해를 안고 있기도 하다. 더구나 정당정치의 발전이라는 측면에서는 원외정당

이 당론이라는 명분으로 국회의 운영을 실질적으로 통제할 수 있는 통로를 제공한다는 점에서 가장 먼저 개선의 대상이 되어야 할 지점을 이루기도 한다. 이에 교섭단체제도 자체를 해소하고 국회 운영에 관한 중요사항들은 의장이 운영위원회와 협의³⁸⁾하여 결정하도록 하는 것이 타당한 개선방안이 된다. 혹은 교섭단체제도를 유지하는 경우에도 그 성립요건을 현재의 20인에서 10인 정도로 완화함으로써 다양한 교섭단체가 구성될 수 있도록 하여 군소정당 등의 참여를 확보하는 한편 국회 운영 자체가 소수의 원외정당에 의해 좌지우지되지 않도록 방비할 필요가 있다.

의원총회 등의 방식으로 “당론”을 정하고 이를 소속 의원들에게 강제하는 현재의 관행은 그 자체 당·부당을 판단하기는 어렵다. 자율성을 강조하는 미국식의 체제에서는 건디기 어려운 관행이지만 이념형의 대중정당을 지향하는 유럽식의 정당체제에서는 이 또한 나름의 의미를 가지고 있기 때문이다. 하지만, 전자와 같이 미국식의 체제의 경우에도 원내정당이 원외정당으로부터 실질적으로 분리되어 스스로의 자율적 결정력을 확보하는 때에는 그 자체로서 나쁘다고 할 수 없는 기능성을 보이기도 한다. 다만 이 경우에는 원외정당 자체가 중앙당-지역정당으로 분화되고 정당운영의 실질은 지역정당에 이양되어 있는 상황이라는 조건에서만 그러하다. 원외정당이 중앙당 중심으로 운영되며 정당의 실질적인 권한이 중앙당의 소수 간부들에 귀속되어 있는 상황이라고 한다면 원내정당 그 자체가 원외정당인 중앙당의 손발로 전락하고 말 우려가 농후하기 때문이다. 그래서 현재 우리의 경우처럼 원내정당을 강화함³⁹⁾으로써 국회운영의 효율성과 생산성을 보장하려면 중앙당을 약화시키고 개별의원들이 자신의 출신인 지역정당과 직접적인 연계성과 그에 대한 반응성을 확보하도록 하는 것, 그리고 이를 통해 유권자가 직접 개별의원들과 그들로 구성되는 원내정당을 통제할 수 있도록 할 필요가 있다.

반면 이념형의 정당모형을 취하고 있는 진보정당 등의 경우에는 오히려 정당 내부의 민주화를 통한 상향식의 의사통제를 전제로 이 원외정당이 원내정당을 유효하게 통제하는 방식을 취하도록 하는 것이 바람직하다. 여기서는 소속의원들의 자율성이나 그들의 능력·전문성보다는 진성당원을 중심으로 한 당원들의 공통된 부분이익들을 어떻게 유효하게 대변하는가가 더 중요한 정치의제가 되기 때문이다.⁴⁰⁾

38) 현행국회법에도 국회도서관장이나 입법조사처장 등 국회부속기관의 구성이나 국회의 재정운영 등은 의장이 운영위원회와의 협의를 거쳐 결정하도록 하고 있다.

39) 실제 최근 도입된 국회선진화법 중 무제한발언제도-필리버스터 제도-는 이런 원내정당의 위력을 강화한다.

40) 이에 관한 논쟁은 안철현, “대중정당론과 원내정당론 논쟁에 대한 비판적 고찰”, 사회과학연구(경성대) 제28권 제4호, 경성대학교 사회과학연구소, 2012, 117-133쪽 참조.

5. 정당활동의 문제

우리 정당체제에서 정당정치의 활성화를 가로막는 최대의 장치라고 한다면 정당등록 요건강화 및 당원자격의 문제와 정당활동에 대한 실질적인 제약장치들이다. 공직선거법은 사전선거운동을 철저히 통제하고 있으며 이는 정당의 경우에도 마찬가지로 적용된다. 정당법 제37조 제2항은 이를 규정한다. 즉, 정당은 선거운동을 제외하고 “특정 정당이나 공직선거의 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)를 지지·추천하거나 반대함이 없이”- 자기 정당의 정책등을 홍보하는 행위와 당원을 모집하기 위한 활동은 자유롭게 할 수 있다. 이를 “통상적 정당활동”이라 하지만, 실제 정당의 진정한 존재목적-공직선거에의 참여를 통한 권력의 획득 혹은 유지-이 구현되기 위한 통로로서의 선거에 참여할 수 있는 기회는 현저하게 위축되어 있다. 물론 이 “통상적 정당활동”을 통하여 정책홍보에서부터 당원교육, 나아가 당원포섭 및 양성까지도 할 수 있지만, 정작 중요한 선거와 관련하여서는 선거운동기간이 되기 전까지는 아무 것도 할 수 없는 상태에 빠져 있는 것이다.

이러한 한계는 선거운동기간에서도 여전히 정당활동의 발목을 잡고 있다. 현행의 공직선거법은 선거운동의 방법을 호별방문과 같은 대면접촉을 최소한으로 축소하고 있고 과거에 흔히 볼 수 있었던 대규모의 대중동원은 거의 할 수 없도록 한정하고 있다. 선거운동의 부패를 막는다는 목적하에 유권자들과의 비대면적 선거운동-즉, 텔레비전이나 라디오 등의 방송에 의한 선거운동과 인터넷방식의 온라인 선거운동 등-을 선호하고 유권자들을 직접 대면하면서 지지나 반대를 호소하는 방식은 되도록 축소하고 있는 것이다.

문제는 이렇게 과도한 선거운동제한의 틀은 우리 시민사회의 정치화를 가로막는 장애가 될 뿐 아니라 유권자들과 정당의 관계를 소원하게 만듦으로써 정당정치의 발전과 민주주의 자체의 실현에 부정적인 영향만 미치게 된다는 점이다. 실제 정당활동의 백미는 선거운동에 있다. 선거는 그 시기의 정치적 의제가 가장 활성화되는 시기이며 이를 통해 유권자들은 정치적으로 교육되고 또 자신의 정치적 지향점과 정체성을 분명히 할 수 있는 가장 유효한 기회를 제공한다. 하지만 현행의 선거법은 이러한 정치화의 기회를 시간적으로(사전선거운동 금지) 그리고 방법적으로(선거운동방법의 통제) 현저하게 축소시켜 둘 뿐이다. 그래서 어쩌면 우리 정당들-특히 오랜 역사를 가지는 양대정당들이 진성당원을 제대로 확보하기 못하고 있는 가장 큰 이유 중의 하나도 여기에 있다고

도 할 수 있을 정도이다.

실제 현행 공직선거법의 선거운동 통제는 과거 일본의 다이쇼데모크라시 시절의 중의원의원선거법의 틀을 이어받은 것이다. 당시 일본의 다이쇼정권은 보통선거제를 도입하면서 한편으로는 선거권의 확대를 도모하면서 다른 한편으로는 사회주의세력의 정치편입을 어떻게든 막고자 노력하였다. 선거운동의 제한은 후자의 맥락에서 나온다. 중의원의원후보자와 유권자들의 접촉을 막아 정치신인-여기에는 나츠의 조직을 갖춘 사회주의자들이 많을 것이라고 생각되었다-들의 진출을 막고 기존의 정치인들이 손쉽게 당선될 수 있는 틀을 마련한 것이다. 그리고 이러한 선거운동의 통제는 비슷한 목적을 가지고 우리의 선거제도에 편입되었다. 정치자금의 통제만으로도 충분히 대비할 수 있는 선거부패의 문제를 굳이 선거운동의 통제를 통해 해결하고자 하는 이중의 장치가 오히려 시민들의 정치화를 가로막고 정당정치의 발전을 저해하는 요소로 고착되는 결과를 야기하고 있는 것이다.

물론 그 대안은 너무도 간단하다. 현재의 공직선거법에서 금지사항으로 설정하고 있는 선거운동의 기간(사전선거운동금지)이나 선거운동방법의 통제는 대부분 폐지하는 것이 옳다. 그것은 헌법상의 기본적 권리로 보장되는 정치적 표현의 자유를 침해하는 것이자 동시에 정당정치에 기반한 민주주의의 발전을 가로막는 법규율이기 때문이다. 공직선거법이 진정으로 규율하여야 하는 것은 선거방해행위와 유권자매수행위, 그리고 선거행정질서위해행위 정도에 국한되어야 한다. 나머지는 정치자금제한으로 처리하는 것이 타당하다.

6. 당내민주주의-공직선거후보자 추천과 관련하여

정당체제의 개혁과 관련하여 가장 많은 관심을 받는 부분이 공직선거후보자의 추천절차를 중심으로 한 당내민주주의의 확보방안이다. 그것은 그동안 우리의 정당체제가 정상적인 모습을 갖추지 못하고 파행으로 일관하게 된 최대의 요인이 이 공천절차의 난맥상에 있다고 보기 때문이다.⁴¹⁾ 실제 이 공천권이 소수의 정당간부-혹은 대통령-에 독점되

41) 우리 정당사에서 정당의 공천이 구체화된 것은 1954년 제3대 국회의원선거에서였다고 한다. 박상철, 앞의 책, 157-158쪽. 당시 이승만대통령은 사사오입개헌을 단행하여 자신의 장기집권을 보장하는 한편, 당내 정적을 사전에 제거하기 위한 수단으로 하향식으로 지명하는 정당공천제도를 도입하였다. 그리고 당시 정당조직이 제대로 구비되지 아니하였음에도 이러한 공천제도가 유효하게 통용되었던 가장 큰 요인은 소선거구제를 취하면서 다수대표제방식의 선거법이었다.

어 있는 상황에서는 원내정당의 발전도, 이념형의 대중정당의 성립도 모두 무위로 돌아가 버리고 만다. 뿐만 아니라, 선거의 성격도 대표자의 선출이라는 기능에서부터 공천행위에 대한 사후적 추인 정도의 하찮은 것으로 추락해버린다. 특히 최근처럼 선거의 지역성이 극명하게 드러나는 경우 또는 비례대표제에서의 명부추천의 경우는 더더욱 그러하다.

원래 정당에서의 공천과정은 정당의 자율적 결정사항으로 간주하면서 국가적 통제 바깥에 두었으나, 미국의 예비선거에 대한 국가기능을 인정한 *Smith v. Allwright*⁴²⁾ 판결 이래 그것은 국가적 선거과정의 한 부분으로 간주되고 있는 것이 일반적인 추세이다. 즉 공천의 과정은 정당의 내부적 자율권에 귀속되는 것이 아니라 민주주의나 평등 등과 같은 헌법적 규율의 대상이며 일반적인 공직선거에서 요청되는 헌법원리들은 대부분 정당의 공천과정에도 적용되어야 한다고 보는 것이다.

87년헌법체제는 이 부분에 있어서도 실질적인 진전을 이루어내었다. 사회내에 팽배한 민주화의 열기가 정당의 내부공천절차에까지 확산된 결과 2002년의 대통령선거에 즈음 하여서는 당내경선제도가 도입되었고, 이는 국민참여형 상향식 공천제도라는 명분으로 2004년의 국회의원선거와 2006년의 지방자치선거 등에까지 이어졌다. 물론 그 이후 다시 중앙당이 중심이 되는 공천심사위원회의 방식으로 회귀하기도 하였지만, 2007년과 2012년의 대통령선거 등에서 이러한 당내경선제도가 되살아나고 이념형의 대중정당을 지향하는 민주노동당이나 통합진보당, 노동당, 녹색당 등에서 당헌상의 제도로 고정설 시되면서 그것은 현재로서는 가장 많은 주목을 받는 공천방법이 되었다.⁴³⁾ 그리고 이러한 변화는 정당법과 공직선거법에도 반영되어 정당법은 공직선거후보자의 선출방법을 당헌으로 정할 것을 강제하고 있고(제28조 제2항 제8호), 공직선거법은 당내경선의 실시에 관한 독립된 장(제6장의2)을 신설하기도 하였다.

하지만 여전히 논란의 대상이 되고 있는 것은 이 공천과정의 민주화 방법이다. 2011년 중앙선관위의 정치관계법개정 의견⁴⁴⁾은 국고보조금 배분대상 정당의 당내경선절차에 관하여 개방형을 원칙으로 하면서 동시경선을 국가의 부담으로 하고 그 관리는 선거관리 위원회가 하는 것으로 하였다. 소위 open primary 방식의 동시공천절차를 제시하고 있는 것이다. 물론 이러한 프라이머리 방식의 경선제도-엄밀히 보자면 이는 당원 혹은 투표등

42) 321 U.S. 649 (1944). 독일도 마찬가지이다. 이에 대해서는 홍일선, “정당의 공천관련 문제해결을 위한 헌법적 기준”, 공법연구 제34집 제4호, 한국공법학회, 2006, 참조.

43) 이 과정에 대한 자세한 설명으로는 도회근, “정당의 공직선거후보자 추천제도 개선방안 연구”, 헌법학연구 제17권 제2호, 한국헌법학회, 2011, 235-271쪽 참조.

44) 중앙선관위, 정치관계법개정 의견(공직선거법·정당법·정치자금법), 2011.4.

록자를 전제로 하고 있지 않는 만큼 ‘당내’경선제도라고 하기 어렵다.도 그 하위유형이 다양하게 존재하고 있으며 그 각각의 장단점을 가지고 있는 만큼 그것만으로 채택여부에 대해 판단하는 것은 그리 바람직하지 않다. 다만, 정당정치와 관련하여 언급해야 할 것은 이러한 개방형의 프라이머리 체제는 정당의 존재를 선거기구(machine)의 관점에서 포착하는 방식에 가깝다는 점이다. 유권자는 공천대상자 혹은 그 당선인 또는 의원과 직접적인 관계를 가지며 정당은 이 관계를 형성하고 촉진하며 유지하는 기구로서 자리매김되는 것이다. 그리고 바로 이런 점에서 그 정당정치는 대체로 의원들의 자율성을 전제로 하는 원내정당을 중심으로 하게 된다.

환언하자면 이 개방형 프라이머리 체제는 일정한 이념적 정체성을 가지고 강력한 당내규율체제를 구성하는 대중정당의 모델에서는 그렇게 환영할만한 공천방식이 아니라는 것이다. 최근 이러한 정당모델을 추구하는 일부 정당에서 이 개방형 프라이머리체제가 가지는 민주적 성격을 충분히 인식하면서 그 도입에 부정적인 태도를 취하는 것은 이 때문이다. 그리고 바로 이 점 때문에 중앙선관위가 개방형의 프라이머리 제도를 제안하면서 그 적용대상을 국고보조금 배분대상 정당 모두에 포괄하도록 한 것은 정당의 자율성을 침해한다는 점에서 헌법 제8조 제1항의 위반 혐의를 지게 된다.⁴⁵⁾ 뿐만 아니라 다수대표제, 소선거구제에 적합한 이 제도를 차후 독일식의 비례대표제까지 편입되는 혼합형의 선거방식으로 바뀌게 되는 경우까지 적용하게 되면 그 자체 혼란의 여지가 적지 않게 나타난다. 즉 비례대표선거를 위한 정당명부의 결정에까지 오픈 프라이머리 제도를 채택할 경우 역선택(party raiding)의 폐해가 바로 드러날 수도 있다. 정당명부에 등재될 후보자의 선택은 단기명의 방식이 아니라 후보자 숫자에 상응하는 정도의 연기명으로 이루어져야 할 것인 만큼 당원과 같이 정당정체성을 갖추지 못한 사람들이 자유롭게 그 명부후보자를 복수로 선택하게 하는 것은 미국의 선거사에서조차 검증되지 못한 것이기 때문이다.

물론 ‘정당’정치의 발전이라는 점에서는 이 개방형 프라이머리 제도는 그리 적절한 제도가 아닌 것은 사실이다. 그것은 공직후보자의 지명이라는 정당의 고유한 기능을 유권자에게 이전하는 것이기 때문이다. 그래서 이 제도는 특히 이념형의 대중정당에게는 그리 잘 어울리지 않는 것이 된다. 어쩌면 순수한 의미에서의 ‘당내’민주주의의 활성화

45) 이에 대한 미국연방대법원의 판결을 분석하면서 그 위헌성을 평가한 글로는 최병훈, “정당의 공직선거후보자 선출에 있어서의 역선택(party raiding) 문제 -미연방대법원의 판결 분석을 통한 대안 마련을 위하여”, 안암법학 제40권, 안암법학회, 2013, 참조.

화를 위해서는 당원들의 비밀투표에 의한 공직후보자의 선출방식이 가장 적절하다고도 할 수 있다. 물론 이 경우 송석윤의 고민⁴⁶⁾처럼 “당원”의 개념을 어떻게 규정하여야 할지의 문제가 다시 제기되기는 한다. 소위 진성당원의 개념처럼 일정기간동안 당원으로서의 권리와 의무를 제대로 행사한 사람만을 그 대상으로 할 것인지, 혹은 폐쇄형 프라이머리와 유사하게 그 정당에 동조하는 “자발적이고 적극적으로 참여하는 시민”까지도 포섭해야 하는 것인지는 나름의 선택의 여지가 있기 때문이다. 요컨대 “당내경선”을 상향식의 민주적 절차에 의하게 하는 방법을 선택하는 문제는 정당정치의 발전모델을 어디에 정초시킬 것인지의 판단에 따라 달라진다. 다만, 정당정치의 요체를 다원주의적 민주주의의 발전에 두고자 하는 이 글의 취지에 비추어본다면 현재 우리 정치체제에서 나름의 존재감을 드러내고 있는 이념형의 대중정당들에 대하여는 이 “당내경선”의 방식을 자율적으로 정할 수 있는 여지를 확보해 주어야 할 필요가 나타난다. 그들에게까지 개방형의 프라이머리를 강제할 경우 그 정당의 이념적 정체성에 대한 침해는 물론 이 정당들의 규모가 군소정당의 수준에 머물러 있음으로 인한 역선택의 폐해가 극명하게 나타날 수 있기 때문이다.

V. 나가기

실제 정당민주주의의 실현이라는 관점에서 현재 우리가 가지고 있는 정당체제의 개혁방안은 이상의 것이 그치지 않는다. 그동안 정당간의 차별을 심화시킨다는 비판을 받고 있는 국고보조금제도등의 정치자금법문제라든지, 혹은 형식적인 다수결원칙에 의해 희생되고 있는 소수정파-또는 야당-의 보호장치의 확보문제,⁴⁷⁾ 또는 정당체제의 다양성·다원성 확보를 위한 정당지원체계의 구축문제 등과 같은 미시적 수준의 개혁방안에서부터 정당의 민주성 혹은 반응성의 확보문제나 정당과 시민들간의 이념적 연계성의 확보방안 등과 같은 거시적 측면에서의 개혁방안들이 다양하게 논의되어야 할 필요가 있다. 이 글은 한정된 자원으로 인하여 이런 부분에 대해서는 다음 기회로 미루기로 하였다.

다만, 여기서 일관되게 강조하여야 할 것은 정당정치에 기반한 민주주의의 실현이라는 정당민주주의의 틀은 정당이 민주주의의 핵심적 요소임을 강조하는 것이기도 하지만

46) 송석윤, 앞의 논문, 25쪽.

47) 가중정족수를 확대하는 것이나 원내교섭단체제도의 완화방안 등은 그 주요한 방법이 된다.

그 역으로 민주주의에 대한 사회적 요청들을 정당이 제대로 담아낼 때 그때서야 비로소 정당은 정당으로서 존재할 수 있다는 당위적인 명령으로 이어지기도 한다는 점이다. 앞서 정당의 민주성 혹은 정당의 반응성이라는 관점에서 정당개혁의 방안들을 논의한 것은 이러한 맥락의 구체적인 예라고 할 수 있다.

실제 현재의 정치환경은 시민사회의 활성화와 다양한 의사소통매체의 발전 등으로 인해 정당을 통하지 않고서도 민주주의가 제대로 구현될 수 있는 많은 가능성을 열어두고 있다. 직접민주주의의 틀이라든지 여론정치, 시민운동, 지역운동 등은 어쩌면 정당정치의 여지를 현저하게 축소시키는 동력이 되고 있기도 하다. 정치학에서 정당의 위기와 쇠퇴현상을 지목하는 것은 이런 연유에 기한 것이기도 하다. 하지만, 그럼에도 불구하고 이 글이 정당정치와 헌법의 관계에 계속되는 관심을 보이는 것은 이런 일련의 변화가 정당의 쇠퇴를 야기하는 것이기도 하지만 동시에 정당의 기능과 역할을 재강화하는 가장 유효한 수단이나 매개가 될 수도 있다는 가능성 때문이다. 사회의 격심한 변화에도 불구하고 대의제 민주주의가 여전히 주요한 국가운영틀을 이루고 있다고 한다면, 그 대의제민주주의를 뒷받침하면서 대의하는 자와 대의되는 자를 매개하고 연계지우는 주체로서의 정당의 기능과 역할은 여전히 의미 있는 것이며 이러한 연계의 기능과 역할은 직접민주주의의 틀에 의하여 상당한 원조를 받을 수 있는 것이다. 그래서 유럽에서는 한편으로는 기성정당의 쇠퇴를 이야기하는 가운데 녹색당이나 해적당과 같은 새로운 이익연계점을 가지고 새로운 조직논리로써 실천하는 정당들이 등장하고 또 발전하고 있다는 사실은 이 점을 반증한다. 그리고 이 점에서 이러한 사회변화는 정당의 쇠퇴가 아니라 정당의 변화를 야기하고 있는 것이기도 하다.

하지만 이 글은 전술한 바와 같이 이와 같은 “정당의 변화”에까지 이르지는 못하였다. 그러한 변화의 주체에 값할 만큼 제대로 된 정당을 우리 사회는 아직도 올바르게 가지지 못하였기 때문이다. 쇠퇴의 문제를 다루기에 앞서 쇠퇴할 정당부터 먼저 찾아야 했던 것이다. 그래서 이 글은 가장 전통적인 의미에서 정당민주주의에 기여할 수 있을 정도의 정당이 되기 위한 기본조건들을 다루어보고자 하였다. 그러나 이 글의 진정한 한계는 다른 곳에 있다. 그것은 그나마 제시된 개혁의 과제조차도 누가 언제 어떠한 방법으로 실천에 옮길 것인지를 제대로 짚어내지 못하였다는 사실이다. 실제 이 글이 제시한 개혁의 문제는 그동안 많은 사람에 의해 많은 방식으로 제시되었던, 묵은 것들이다. 단지 그것을 실천에 옮길 주체를 찾지 못하였기에 이 글에서 헌법의 이름을 빌어 새삼 반복되고 있을 뿐이다. 그나마 87년체제의 한계가 논의되고 그 와중에 개혁의 주장이 간헐적으

로 터져나오면서 때 맞추어 선거구획정에 대한 헌법재판소의 위헌결정이 중첩되면서 우리의 정치체계(constitution)에 대한 변화의 가능성이 다른 어느때보다 크게 열려 있다는 것이 한 점의 위안거리가 된다.

정당의 문제는 헌법이 결정하지 않는다. 오히려 헌법의 문제를 정당에 결정한다. 문제는 헌법이 아니라 정치인 것이다. 그러기에 우리는 이 정치의 최종지대를 이루는 시민사회에 헌법실천의 기대를 걸어보게 된다. Tushnet의 말처럼, 헌법의 눈에서 보면 모범적인 헌법적 시민들의 능동적 정치행위 바로 거기에 장엄함이 깃들어 있는 것이다.

참고문헌

1. 단행본

권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010.

박상철, 한국정치법학론, 리북, 2008.

한수용, 헌법학, 법문사, 2011.

M. Tushnet, *Why the Constitution Matters*, New Haven, N.Y.: Yale University Press, 2010.

2. 학술지

강원택, “한국정당연구에 대한 비판적 검토”, 한국정당학회보 제8권 제2호, 한국정당학회, 2009, 119-141쪽.

김종엽, “분단체제와 87년체제”, 김종엽 편, 87년체제론: 민주화 이후 한국사회의 인식과 새 전망, 창비, 2009.

도회근, “정당의 공직선거후보자 추천제도 개선방안 연구”, 헌법학연구 제17권 제2호, 한국헌법학회, 2011, 235-271쪽.

류재성, “정당개혁, 어디서 시작할 것인가?”, 동북아연구 제28권 제2호, 조선대학교 동북아연구소, 2013, 185-216쪽.

백낙청, “6월 항쟁 20주년에 본 87년체제”, 김종엽 편, 87년체제론: 민주화 이후 한국사회의 인식과 새 전망, 창비, 2009.

송석윤, “라이프홀츠의 정당국가론과 한국헌법학”, 헌법학연구 제13권 제3호, 한국헌법학회, 2007, 247-280쪽.

_____, “정당민주주의와 정당법 -정당개혁의 관점에서-”, 공법연구 제42집 제3호, 한국공법학회, 2014, 1-30쪽.

신우철, “사법적(司法的) 결정의 정치적 작용: 헌법재판소의 정당 관련 결정에 대한 비판적 재검토”, 동아법학 제60호, 동아대학교 법학연구소, 2013, 1-28쪽.

안철현, “대중정당론과 원내정당론 논쟁에 대한 비판적 고찰”, 사회과학연구(경성대) 제28권 제4호, 경성대학교 사회과학연구소, 2012, 117-133쪽.

이상묵, “정치자금법의 변화와 정당민주주의의 발전”, 21세기정치학회보 제19집 제1호,

21세기정치학회, 2009, 115-141쪽.

장선화, “한국 정당민주주의의 제도적 특징과 개혁과제 -독일, 영국, 스웨덴과 비교적 관점에서-”, 평화연구 제23권 제1호, 고려대학교 평화와민주주의연구소, 2015, 47-96쪽.

최병훈, “정당의 공직선거후보자 선출에 있어서의 역선택(party raiding) 문제 -미연방대 법원의 판결 분석을 통한 대안 마련을 위하여-”, 안암법학 제40권, 안암법학회, 2013, 35-86쪽.

홍일선, “정당의 공천관련 문제해결을 위한 헌법적 기준”, 공법연구 제34집 제4호, 한국 공법학회, 2006, 337-359쪽.

3. 자료집 및 보고서

중앙선관위, 정치관계법개정건의(공직선거법 · 정당법 · 정치자금법), 2011.4.

Venice Commision, Guidelines on Political Party Regulation by OSCE/ODIHR and Venice Commision, CDL-AD(2010) 024, 2010.

[Abstract]

Political Party System and Constitutional Democracy

Han, Sang-Hie*

This essay tries to make some practical proposes for reformation of Korean political party system based on historial analysis of the party democracy. Political role of political parties has been unprecedently incereased in democratized Korea, but the reality of party ploitics are not so satisfactory, partly because of rapid development and politicalization of civil society and direct participation of citizens and partly because of serious stagnation of party reformation. Statist orientaion of most politicians and dominant state ideology of anti-communism have been sort of constant variables on Korean party politics as we saw from the Constitutional Court's decision of dissolution of the UPP in 2013.

Actually, the constitutional provisions on political party of the 1962 Constitution was intended not to establish party democracy but to set up statist party system where a party-the Republican Party- had conducted the role of public mobiliation and manipulation. Even though the Democratic Labor Party was established as the first mass party based on strong party disciplin and ideological well-defined party program on 2000, the dominant major parties are not immune from the critics that they are dominated by a few party leaders and/or the President, and they are mere parts of "art de gouverner" exercised by the ruling groups. The dogmatics of the Party-state(Parteienstaat). which is tactically adopted by the Constitutional Court, is one of the mostly used tools for such party system.

From such understandings, the essay makes several suggestions and proposals mainly based on the debated about mass party model and parliamentary party model, which has been a little stange on in the Korean academic society on the Constitution. This essay proposes two track strategy: current debate on reform of election system should take two model into deep consieration altogether. It should not compel every political paties to have primary election procedure for participation to the general or presidential election, which means that let them

* Professor, Law School of Konkuk University

their own ways to choose their candidates. National party system of the Political Party Act, needs to be abolished, because it can be very significant barrier for the citizens of this modern society to politically mobilized their demands and desires of everyday lives, which constitutes a kind of regional politics. So, what is mostly needed is not the attention to develop the national parties, but the intensive support and participation to regional parties.

A new enfranchise should be done without any delay. Present laws prohibit public officers and teachers to play any political roles under the name of “political neutrality”. The statutable voting age is still 19. All these citizens and any person above 18 years old should be eligible to vote and participate most activities of politics, and as result they should be entitled to participate any party based on their choice. Any restrictions on electoral campaign as well as most privileges given to the parliamentary parties should be removed.

[Key Words] Political Party, democracy, party democracy, election, constitutional reform, constitutional democracy