

## 목 차

|                                                          |   |
|----------------------------------------------------------|---|
| 기조연설 : 정당과 지방 민주주의 .....                                 | 1 |
| Keynote Speech : “Political Parties and Local Democracy” |   |

**지병문(Prof. Dr. Jee Byung-Moon)**  
(전남대학교 교수, Chonnam National University)

|                                                     |   |
|-----------------------------------------------------|---|
| 정당운영과 한국의 민주주의 .....                                | 9 |
| “Political Party Management and Democracy in Korea” |   |

**김성수(Prof. Dr. KIM Seong-soo)**  
(한국 외국어대학교 교수, Hankuk University of Foreign Studies)

|                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 정당운영과 독일의 민주주의 : 정당내부의 민주주의와 재정 .....                                                                       | 21 |
| “Political Party Management and Democracy in Germany :<br>Intra-party democracy and financing of the party” |    |

**랄프 슈테르크(Mr. Ralph STERCK)**  
(독일 노르트라인 베스트팔렌 주 자유민주당 사무처장,  
Hauptgeschäftsführer, Free Democratic Party in Germany)

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 독일의 정당법 .....                    | 39 |
| “Political Party Law in Germany” |    |

**발터 클리츠(Mr. Walter KLITZ)**  
(프리드리히 나우만 재단 한국사무소 대표, Resident Representative, FNF Korea)

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| “정당운영과 민주주의” 에 대한 비교 연구 : 독일과 한국 .....                                               | 49 |
| “Comparative study on “Political Party Management and Democracy”: Germany and Korea” |    |

**하이케 헤르만스(Prof. Dr. Heike HERMANN)**  
(경상국립대학교 교수, Kyungsang National University)



제25차 지방자치에 관한 국제합동세미나  
The 25th CLA-FNF International Conference on Local Autonomy

**정당운영과 민주주의**  
“Political Party Management and Democracy”

## 정당운영과 한국의 민주주의

“Political Party Management and Democracy in Korea”



김 성 수

(한국 외국어대학교 교수)

Prof. Dr. KIM Seong-soo

(Hankuk University of Foreign Studies)

## 정당운영과 한국의 민주주의 - 공천제도를 중심으로 -

김성수 (한국외국어대학교)

제가 정당 안에 있는 사람으로서 그 내용을 들여다보면 국민을 위한 정치보다는 권력을 위한 정치가 더 강합니다. 국민을 위해서 어떤 일을 한다기보다도 자기자리를 지키고 더 나은 자리를 향해서 권력의 눈치를 보는 측면이 더 강한 거죠. 그런 자아비판을 할 수 밖에 없습니다. (중략) 거기의 뿌리가 어디 있느냐, 공천제도에 뿌리가 있는 겁니다. 공천이라는 게 국민들로부터 오는 게 아니라 특정인, 특정세력이 가지고 있는 거거든요. (현역 여당 국회의원, “정당정치, 왜 위기인가?”, 2011.11.12일 KBS 심야토론)

### I. 서론 : 집행부 중심행정 - 동아시아적 특성

한국과 독일의 정당운영과 민주주의를 논의하는 이번 국제세미나의 발제문을 쓰면서 먼저 드는 생각은 한국뿐만 아니라 일본, 중국 등 동아시아 국가들은 서구와는 다른 정치체제 발전과정을 경험했기 때문에 이것을 어떻게 설명해야 하는지에 관한 물음이다. 필자는 이를 '집행부 중심 행정(executive-centered administration)'으로 표현하고 있다. 전통적으로 유교주의 관료제 국가에서는 입법부와 행정부의 구분이 없고 군왕(군주, monarchy)과 관료(civil servant)를 중심으로 하는 행정이 국가권력을 행사하였다. 이러한 전통은 현대사회에도 영향을 미쳐서 오늘날에도 일반국민들은 사회적 문제의 해결주체를 통상적으로 행정부나 담당부처의 공무원으로 생각하지 의회나 정당과 같은 입법부 혹은 정치영역을 주된 행위자로 인식하지 않는다. 또한 우수한 젊은이들은 국가고시를 통해 공무원이 되고자 하지 정당 활동을 통해서 국회의원이 되고자 하는 경우는 거의 없다. 그리고 이런 관행은 여전히 행정 및 정치 영역의 인재양성과 충원에 많은 영향을 미치고 있다.

이에 비해서 우리가 독일을 정당국가(Parteienstaat)라고 부르는 경우에 이는 단순히 정치영역뿐만 아니라 전체 사회부분의 구성방식과도 관련되는 원칙이라고 할 수 있다. 협의의 정치인만이 정당소속을 갖는 것이 아니라 공무원, 교수, 기업가 등 우리와는 달리 정당가입을 하고 정당 활동을 하는 직업군이 매우 광범위하고, 아울러 정당이 사회 각 분야의 인물충원에 미치는 영향력이 넓고 깊다. 정치와 행정의 관계, 정당인과 공무원의 관계에 있어서 한국과 독일은 상반되는 발전궤적을 그려왔다.

이처럼 우리나라는 집행부(the executive branch)<sup>1)</sup> 중심으로 행정이 이루어지기 때문에 주요한 정책결정이 의회가 아니라 정부에서 주로 이루어져 왔다. 지금은 많이 달라졌지만 지난 산업화과정에서는 발전국가의 전략에서 형성된 집행부 지배의 집권적 국정관리시스템에서 입법부의 역할은 취약하였고 입법부는 통법부로 인식되기도 하였다. 서구에서는 국가(state)라는 말을 자주 쓰지만 우리의 경우에는 정부(government)라는 표현을 더욱 많이 사용하는 것도 집행부 중심의 전통을 반영하는 현상이라고 볼 수 있다. 그런데 국가를 집행부(the executive branch) 중심의 정부로 인식하는 경우에 문제는 입법부 혹은 의회의 중요성이 간과될 위험성이 있다는 것이다. 반면에 서구의 민주주의 발전과정을 보면 민주주의는 의회권력<sup>2)</sup>으로부터 출발하기 때문에 집행부 중심의 사고와 전통은 잠재적으로 민주주의적 가치지향과 대립되거나 충돌할 개연성이 있다.

이러한 맥락에서 볼 때 한국 민주주의의 핵심적인 과제는 행정부와 대통령 중심의 권력구조를 개선하는 것이라고 할 수 있다. 예를 들면 미국식 순수 대통령제에서는 삼권분립 및 견제와 균형의 원칙에 의하여 의회권력이 대통령 및 집행부를 통제하고 있다. 이에 비교하여 우리의 경우 여전히 대통령으로의 권력집중이 문제가 된다. 단지 독재정권 시절에는 대통령이 권력을 장악하려는 것이 문제였다면 민주화 이후에는 대통령과 행정부의 권력을 분권화할 경우 이를 효율적으로 행사할 기관, 즉 의회가 발전하지 못하여 여전히 행정부에 정책결정권이 집중되어 있는 형국이다. 이렇게 보면 대통령 권력의 분권화, 의회기능의 확대, 정당정치 발전은 모두 연관되어 있는 동일한 현상들임을 알 수 있다.

달리 표현하면 대통령과 행정에 집중된 권력을 분산시키고 사회 각 부문의 정책참여를 유도하기 위해서는 입법부의 정책기능이 활성화되어야 한다. 특히 오늘 세미나의 비교대상인 독일은 영국이나 일본식 내각제와 비교할 때 다당제(이점은 한국과도 같다)이고 동시에 수상의 권력이 상대적으로 작은 분권적인 특성을 가지고 있다. 무엇보다도 독일의 정책과정은 정당과 의회가 주도하는 입법부 중심적인 특성을 갖기 때문에 우리의 핵심과제인 대통령 중심의 권력구조를 개선하는데 있어서 좋은 시사점을 준다고 하겠다.

## II. 한국 정당정치의 현황과 공천제도

### 1. 정당정치의 현황과 공천제도

한국에 정당이 창당되어 활동하게 된지 60년이 지났다. 그동안 한국사회에는 수많은 정당이 창당되고 해산되었다. 제헌국회부터 제18대 총선에 참가한 정당은 270개이고, 이 중에서

1) 여기서 집행부는 입법부(the legislative branch)에 대응하는 개념으로 대통령, 정부직 피임명자, 정부관료제가 포함된다. 이러한 맥락에서 행정부와도 같은 의미라고 할 수 있다.

2) 이는 내각제 국가에서는 정부가 의회에 종속되기 때문에 당연한 현상이고, 대통령제에서도 초기 미국의 경우 의회가 대통령에 비하여 월등한 지위에 있었고 대통령의 권력이 비대하기 시작한 것은 20세기 초 루즈벨트 대통령 시기 이후 이른바 행정국가화 현상이 진행되면서부터이다. 그러나 지금도 여전히 미국정치의 중심은 백악관이 아니라 의회(Capitol)이다.

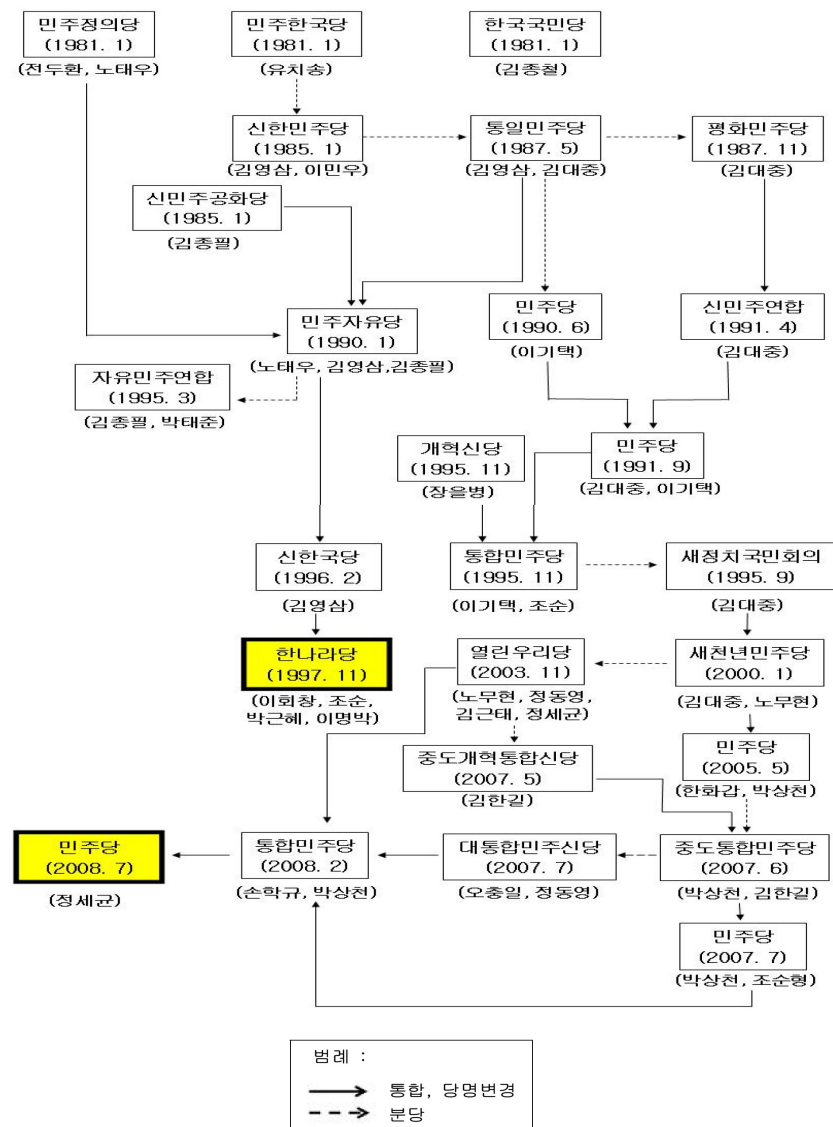
102개의 정당이 당선자를 배출했다. 2008년 8월을 기준으로 중앙선거관리위원회에 등록된 정당은 16개이며, 창당결성신고를 한 정당은 10개이다.

<표 1> 역대 총선 참가정당 현황

| 국회의원선거         | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  | 6  | 7  | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 계   |
|----------------|----|----|----|----|----|----|----|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|
| 참가정당 수         | 48 | 40 | 14 | 14 | 14 | 12 | 11 | 6 | 3 | 3  | 12 | 9  | 14 | 6  | 11 | 11 | 25 | 17 | 270 |
| 당선자 배출<br>정당 수 | 16 | 11 | 5  | 3  | 6  | 5  | 3  | 4 | 3 | 3  | 8  | 6  | 5  | 4  | 4  | 5  | 5  | 6  | 102 |

(자료: 홍득표(2008), 한국 주요정당의 연속과 변화, p.4)

<그림 1> 한국 주요 정당의 변천사 (1981 - 2008)



(자료: 홍득표(2008), 한국 주요 정당의 연속과 변화, p.41)

한국의 정당은 창당이후 수많은 정치변동에 적응하면서 유지되어왔는데, 분당과 통합 등을 통해 변화하고 그 과정에서 많은 기존의 정당들이 해산되었다. 한국의 정당사를 특징짓는 이합집산 혹은 정당의 연속과 변화에는 크게 3가지 특징이 작용한다. 첫째, 한국의 정당은 정치변동의 영향을 크게 받았다. 특히 우리나라는 민주화 과정에서 많은 갈등이 존재하였다. 1961.5.16 군사쿠데타, 1980.10.26사태로 기존의 정당은 모두 해산되었고, 새로운 공화국이 출범하면서 정당들이 새롭게 창당되었다. 둘째, 정치지도자의 야심이 정당의 연속과 변화에 영향을 주었다. 정치지도자들은 당권을 장악하고 대권을 획득하기 위해서 정당을 이끌어 나가는 경우가 많았다. 정치지도자들은 정당을 창당하고 해산하는 과정을 주도하였고 이를 통해 정치적 영향력을 확대하려고 하였다. 셋째, 강력한 지도력의 부재가 정당의 연속과 변화에 영향을 미쳤다. 정당내에 당을 강력히 끌어나갈 카리스마있는 지도자가 없거나, 당내 세력분포나 리더십등에 있어서 우열을 가리기 어려운 경우에는 정당의 연속되지 못하고 정당이 분당되는 경우를 겪어왔다.

한국정당정치의 문제점 진단은 의회제도, 정당제도, 선거제도 등 여러 측면에서 할 수 있으며 또 이런 요인들은 서로 밀접한 관련을 갖고 있다. 일반적으로 한국 정당정치의 문제점으로 예시되는 것을 보면 공천과정에서 중앙당 및 정치적 보스의 과도한 영향력(유럽식), 지구당을 통한 당원여론 수렴보다는 의원의 지역구 관리기능(미국식) 및 이로 인한 고비용 구조 발생, 중앙당은 공천이나 인물관리에 치중하고 정책논의는 행정부에 밀리는 정책능력 부재, 정당정치가 국민의 생활과 관련된 정책문제보다는 권력 구조적 정치이슈에 치중, 정당원의 대부분은 종이당원이며 또 당원이 정당 활동에 참여하여 정치적 경력을 개발할 수 있는 기회 부족 등을 지적할 수 있다. 그리고 이러한 문제점들은 정당법, 선거법, 정치자금법, 정당연구소, 공천심사제도 등 여러 가지 법률과 제도운영에 작용하게 된다. 본 발제문은 이러한 문제점들을 모두 다루기 어렵기 때문에 공천제도를 중심으로 정당제도의 발전과제를 논의하도록 한다. 도덕성과 지적능력을 겸비한 우수한 인재를 충원하는 것은 정당과 정치발전의 출발점이기 때문이다.

## 2. 한국 공천제도의 현황

정당후보 공천방식은 미국식 대통령제와 유럽식 내각제 국가에 차이가 있다. 미국의 경우 각 주마다 차이는 있지만, 누구나 참여하는 개방경선(오픈 프라이머리), 소속 당원으로 신청하여야 참여하는 폐쇄경선(클로즈 프라이머리), 당원이나 대의원 자격을 가져야 참여하는 대의원 대회(코커스)가 있는데 대부분 정당후보는 오픈 프라이머리에 의하여 선출된다. 이러한 개방경선은 정당의 보스의 영향으로부터 벗어나기 위한 대안으로 1930년 이후 발전되어온 제도이다. 미국식 대통령에서 국회의원들이 자율권을 행사할 수 있는 원천은 국회의원에 대한 정당후보 공천을 정당지도자가 아니라 지역주민 및 당원들이 가지고 있기 때문이다. 아울러 국회의원들이 자율성을 가지고 있기 때문에 대통령은 의회를 상대로 현안을 설명하고 설득하는 정치과정을 거치지 않을 수 없다. 이에 비하여 유럽식 내각제 국가에서는 지구당 대회에서 당원들이 선출하는 것이 일반적이다. 미국식, 유럽식을 망라하여 공통적인

것은 지역구 국회의원 후보의 선출은 주민, 당원들에 의해 상향식으로 결정된다는 것이다. 이것이 아래로 부터의 상향식 풀뿌리 민주주의의 요체이다.

우리의 경우 기존에는 이러한 여건이 성숙되지 않은 상태에서 정치적 보스나 중앙당이 공천과정을 주도하여 왔다. 그리고 정치에 실망한 국민들의 세대교체 열망을 반영하기 위해 무조건적으로 다선의원을 배제하고 소위 ‘물갈이’가 능사인 것처럼 인식되는 공천이 이루어지기도 하였다. 이러한 이유로 인해 매 국회에서 초선의원의 당선비율이 매우 높게 나타나고 있다. 기존의 보여주는 부분이다. 그러면서도 우리는 4년의 임기동안 국회의원의 직무를 학습할 의원을 선출하고 이들의 성과에 실망하면서 다시 새로운 후보를 선출하는 악순환을 반복하고 있는 형편이다.

<표 2> 역대 총선 선수별 당선자

(단위:명,괄호%)

| 구분  | 초선        | 재선        | 3선       | 4선 이상    | 의원정수     |
|-----|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| 18대 | 134(44.8) | 89(29.8)  | 45(15.1) | 31(10.4) | 299(100) |
| 17대 | 187(62.5) | 51(17.1)  | 42(14.0) | 17(5.9)  | 299(100) |
| 16대 | 111(40.7) | 81(29.7)  | 35(12.8) | 46(16.9) | 273(100) |
| 15대 | 137(45.8) | 67(22.4)  | 48(16.1) | 47(15.7) | 299(100) |
| 14대 | 119(39.8) | 84(28.1)  | 46(15.4) | 50(16.7) | 299(100) |
| 13대 | 169(56.5) | 58(19.4)  | 41(13.7) | 31(10.4) | 299(100) |
| 12대 | 101(36.6) | 111(40.2) | 34(12.3) | 30(10.9) | 276(100) |

현재 우리 정당들은 기존 공천제도의 문제점을 인식하면서 다양한 방식의 공천제도 실험을 하고 있다. 2004년의 제17대 국회의원선거에서는 국민참여경선이 시행되었고, 2008년 4년 제18대 선거에서는 외부인사들로 구성된 정당공천심사위원회가 후보들을 심사하는 방식을 채택하였다. 긍정적으로 보면 정치적 보스나 중앙당이 아니라 당원과 국민들에게 개방된 민주적인 상향식 절차를 도입하고자 하는 교육지책이라고 할 수 있다. 그러나 비판적으로 보면 지금까지 어느 정당도 당원과 주민에 의한 상향식 공천이 실질적으로 이루어졌다고 평가하기는 어려운 상태에서 아직 우리의 정당이 독자적인 정치기구로 스스로 자립할 단계로 성장하지 못한 증거이기도 하다.

한국 정당들의 공직후보자에 대한 기존 공천제도의 특징과 문제점은 국회의원의 연령이나 직업분포에도 잘 나타나 있다. <표 3>에 나타난 연령 측면에서는 전체적으로 50대 이상의 비중이 높음을 알 수 있다. 17대와 18대의 경우에는 40대의 비중이 상대적으로 높아지고 있는데 17대의 국민참여경선제도 도입, 18대의 공천심사위원회에 외부인사 영입과 같이 공천제도를 개혁하면서 기존 정당 지도부의 영향력을 제한하려는 노력과도 관련이 있다. 그러나 다음의 <표 5>에 표시된 것처럼 독일의 경우와 비교할 때 20대의 국회의원이 없고, 30대의 비중이 낮은 것을 알 수 있다. 이는 현행 공천제도가 세대별, 직능별로 균형 있게 정치엘리트를 충원하는데 충분한 기능을 하지 못하고 있음을 방증하는 현상이라고 하겠다.

&lt;표 3&gt; 국회의원(지역구)의 연령분포

(단위 : 명)

| 구분          | 15대<br>(1996.04.11) | 16대<br>(2000.04.13) | 17대<br>(2004.04.15) | 18대<br>(2008.04.09) |
|-------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 30세이상 35세미만 | 2                   | 1                   | 1                   | 4                   |
| 35세이상 40세미만 | 5                   | 12                  | 22                  |                     |
| 40세이상 45세미만 | 24                  | 21                  | 35                  |                     |
| 45세이상 50세미만 | 30                  | 39                  | 49                  | 76                  |
| 50세이상 55세미만 | 63                  | 35                  | 55                  |                     |
| 55세이상 60세미만 | 79                  | 52                  | 42                  |                     |
| 60세이상       | 50                  | 67                  | 39                  | 46                  |
| 합계          | 253                 | 227                 | 243                 | 245                 |

자료 : 중앙선거관리위원회 역대선거정보 홈페이지에서 분류

&lt;표 4&gt; 국회의원(지역구)의 직업분포

(단위 : 명)

| 구분    | 15대<br>(1996.04.11) | 16대<br>(2000.04.13) | 17대<br>(2004.04.15) | 18대<br>(2008.04.09) |
|-------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 현역의원  | 112                 | 118                 | 88                  | 129                 |
| 정치인   | 86                  | 71                  | 81                  | 61                  |
| 변호사   | 21                  | 19                  | 28                  | 23                  |
| 교육자   | 5                   | 3                   | 18                  | 9                   |
| 의사·약사 | 8                   | 1                   | 2                   | 0                   |
| 기타*   | 21                  | 15                  | 26                  | 23                  |
| 합계    | 253                 | 227                 | 243                 | 245                 |

주\* : 사회운동가, 회사원, 자영업자, 기업인 등 5개 범주이외의 모든 직업군을 지칭

자료 : 중앙선거관리위원회 역대선거정보 홈페이지에서 분류

위의 <표 4>에 나타난 역대 국회의원의 직업분포에서는 현역 국회의원, 정치인(지구당 위원장 등), 변호사의 비중이 압도적으로 높고 교육자(대학교수)의 비중이 뒤를 잇고 있다. 이상의 통계는 중앙선거관리위원회의 공식통계에 토대한 것인데 현역의원의 경우 전력(前歷)이 나타나지 않기 때문에 제18대 지역구 국회의원 245명을 대상으로 직접 조사하였다. 그 결과 공무원(대통령비서실, 정부직공무원, 판·검사, 민선구청장)의 비중이 매우 높았고, 이어서 변호사, 언론인, 대학교수, 정당인, 기업인의 순서로 나타났다. 판·검사와 변호사의 법조인, 대통령실 및 정부직공무원, 언론인과 대학교수 등은 모두 직간접적으로 최고 권력자 혹은 권력그룹과 용이하게 접촉하고 관계를 유지할 수 있는 직업군임을 알 수 있다.

### 3. 독일의 공천제도와 시사점

독일은 철저하게 당원중심으로 후보 공천이 이루어지는데 여기에는 중앙당보다 16개 주의 지구당이 영향을 미친다. 공천은 지역구 의원후보와 비례대표 후보의 선출방식에 차이가 있지만 모두 당원 및 지역구 중심으로 운영되고 있어서 중앙당이나 정치적 보스의 영향력이 작용할 여지는 없다.

지역구 후보인 경우에는 지방선거구의 대의원대회에서 지구당 대의원들의 비밀투표로 결정되고 지명된다. 후보자를 선출하는 대의원대회의 대의원은 해당 지구당의 당원총회나 당원대회에서 선출한다. 이처럼 선거구 당원총회에서 선출된 대의원이 비밀투표로 선출한 지역구 후보자 결정은 의원후보 결정의 최종절차이다. 즉, 주의 정당조직이나 연방의 중앙당은 지구당 후보자 결정과정에 개입할 제도적인 장치가 없다. 다만 주정당의 의장단은 선거구 당원총회 또는 대의원회의의 후보 결정에 대하여 이의를 제기할 수 있고 이 경우 재투표를 실시하여 그 결과를 마지막으로 결정한다.

정당명부식 비례대표제 후보는 주 단위의 정당 대의원대회에서 작성한다. 따라서 역시 연방의 중앙당의 개입은 차단되어 있다. 결국 독일의 국회의원 후보자 선출에는 지역선거구의 당원총회와 당대의원회의가 결정적인 권한을 갖는다. 이러한 공천제도의 특성으로 인하여 정치적 야심이 있는 인물들은 젊어서부터 정당에 가입하고 지역구 정당에서부터 정치적 경력을 쌓아 가게 된다. 정치적 의지와 개인적 능력이 집안이나 재력과 같은 요인보다 더욱 중요한 변수로 작용하게 된다. 또한 비례대표제 선거제도에 의하여 당선가능성에 대한 사전적인 예측이 상대적으로 가능하기 때문에 지역구 정당 활동을 적극적으로 하는 경우 국회의원에 당선될 가능성이 높다고 할 수 있다.

<표 5> 국회의원의 연령분포(2009년 17대 의회 총선결과)

| 연방하원      | CDU/CSU | SPD | FDP | DIE LINKE | GRÜNE | 총 계 |
|-----------|---------|-----|-----|-----------|-------|-----|
| 1932-1935 | 1       | -   | -   | -         | -     | 1   |
| 1936-1940 | 1       | 3   | 2   | 2         | 1     | 9   |
| 1941-1945 | 14      | 5   | 7   | 2         | 1     | 29  |
| 1946-1950 | 34      | 35  | 14  | 8         | 4     | 95  |
| 1951-1955 | 41      | 31  | 11  | 12        | 19    | 114 |
| 1956-1960 | 39      | 20  | 11  | 17        | 9     | 96  |
| 1961-1965 | 48      | 21  | 14  | 15        | 7     | 105 |
| 1966-1970 | 24      | 18  | 7   | 5         | 11    | 65  |
| 1971-1975 | 26      | 10  | 16  | 10        | 6     | 68  |
| 1976-1980 | 10      | 3   | 8   | 4         | 6     | 31  |
| 1981-1985 | 1       | -   | 2   | 1         | 4     | 8   |
| 1986      | -       | -   | 1   | -         | -     | 1   |
| 총계        | 239     | 146 | 93  | 76        | 68    | 622 |

자료: Holzapfel(2010), *Deutscher Bundestag - 17. Wahlperiode*, p.295

앞의 <표 5>에 나타난 국회의원의 연령분포를 보면 2009년을 기준으로 1951-55년생의 50대 후반의 비율이 가장 높고 다음으로 1961-65년생의 40대 후반의 비중이 높음을 알 수 있다. <표 5>가 의원의 재선여부나 당선 선수를 나타내고 있지는 않지만 40대부터 유력한 정치인이 되기 위해서는 그 이전부터 국회의원 활동을 시작하여야 함을 감안하면 젊은 인물을 쉽게 정치인으로 충원할 수 있는 장치가 지역구 중심 공천제도라고 할 수 있다. 또 아직 젊은 20대 의원도 9명이나 되고 있는데 이것 역시 아래로부터의 상향식 공천제도가 있기 때문에 가능한 현상이다.

다음의 <표 6>을 보면 독일 국회의원들의 직업적 배경으로는 공무원이 가장 많다. 여기에는 정부부처 관료만이 아니라 판사, 군인, 경찰, 교사 등 공무원의 신분을 유지한 자를 모두 포함한다. 그러나 기본적으로 행정과 관료적 배경을 갖는 인물들이 정당과 의회에 진출하여 정치업무를 수행한다. 이러한 의미에서 독일은 행정국가이고 관료국가라고 볼 수 있다. 이는 19세기 입헌군주제 이후 이어져 온 독일 정치체제의 특성을 보여주는 것이기도 하다. 실제 독일 공무원들은 실업 혹은 직업보장, 연금제도 등에 있어서 민간기업의 근로자에 비하여 많은 혜택을 누리고 있다. 이에 대하여 정치가 일반국민을 위해 봉사하기보다는 관료, 정치인의 순환사슬을 통하여 스스로의 계층적 이해관계를 유지(Selbst-bedienung)하고 있다는 비판이 있다.

<표 6> 국회의원의 직업분포

| 구 분   | CDU/CSU |         |         |           | SPD     |         |         |           |
|-------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|-----------|
|       | 11대     | 12대     | 13대     | 14대       | 11대     | 12대     | 13대     | 14대       |
|       | 1987-90 | 1990-94 | 1994-98 | 1998-2002 | 1987-90 | 1990-94 | 1994-98 | 1998-2002 |
|       | %       | %       | %       | %         | %       | %       | %       | %         |
| 국무위원  | 17.5    | 15.7    | —       | —         | 7.3     | 1.3     | —       | —         |
| 공 무 원 | 25.6    | 23.5    | 34.0    | 42.5      | 43.0    | 39.7    | 41.3    | 39.9      |
| 공공분야  | 0.9     | 6.3     | 5.4     | 4.0       | 2.6     | 6.7     | 11.5    | 8.3       |
| 종 교 인 | 0.0     | 0.9     | 0.7     | 0.4       | 0.0     | 2.1     | 1.2     | 0.7       |
| 정치기관  | 7.7     | 9.0     | 9.5     | 14.3      | 22.3    | 20.1    | 17.9    | 20.8      |
| 민간경제  | 9.8     | 11.6    | 15.3    | 7.5       | 5.2     | 11.3    | 13.9    | 11.9      |
| 자 영 인 | 18.0    | 15.1    | 16.0    | 12.7      | 3.1     | 2.5     | 1.6     | 1.7       |
| 자유직업  | 18.8    | 14.1    | 13.2    | 15.5      | 8.8     | 9.7     | 7.2     | 12.9      |
| 주 부   | 1.3     | 2.2     | 2.4     | 1.2       | 1.6     | 2.5     | 1.2     | 1.7       |
| 노 동 자 | 0.4     | 0.6     | 0.3     | 2.0       | 3.6     | 2.5     | 1.6     | 1.7       |
| 기 타   | 0.0     | 0.9     | 3.1     | 0.0       | 2.6     | 1.7     | 2.8     | 0.7       |
| 총 계   | 100.0   | 100.0   | 100.0   | 100.0     | 100.0   | 100.0   | 100.0   | 100.0     |

| 구 분   | FDP     |         |         |         | GRÜNE   |         |         |         | PDS     |         |         |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|       | 11대     | 12대     | 13대     | 14대     | 11대     | 12대     | 13대     | 14대     | 12대     | 13대     | 14대     |
|       | 1987-90 | 1990-94 | 1994-98 | 1998-02 | 1987-90 | 1990-94 | 1994-98 | 1998-02 | 1990-94 | 1994-98 | 1998-02 |
|       | %       | %       | %       | %       | %       | %       | %       | %       | %       | %       | %       |
| 국무위원  | 22.9    | 17.7    | —       | —       | 0.0     | 0.0     | —       | —       | 0.0     | —       | —       |
| 공 무 원 | 14.6    | 20.3    | 36.2    | 38.6    | 38.7    | 37.5    | 34.7    | 29.2    | 29.8    | 20.0    | 30.6    |
| 공공분야  | 0.0     | 6.3     | 2.1     | 2.3     | 4.5     | 12.5    | 12.2    | 8.3     | 11.8    | 6.7     | 2.8     |
| 종 교 인 | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 12.5    | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 3.3     | 0.0     |
| 정치기관  | 14.6    | 7.6     | 4.2     | 22.7    | 9.1     | 12.5    | 20.4    | 33.3    | 23.6    | 30.0    | 47.2    |
| 민간경제  | 6.2     | 10.2    | 10.6    | 4.6     | 11.4    | 12.5    | 2.0     | 4.2     | 0.0     | 10.0    | 2.8     |
| 자 영 인 | 14.6    | 15.2    | 21.3    | 15.9    | 4.5     | 0.0     | 2.0     | 0.0     | 5.9     | 3.3     | 0.0     |
| 자유직업  | 18.8    | 20.2    | 21.3    | 15.9    | 6.8     | 12.5    | 12.2    | 16.7    | 11.8    | 16.7    | 8.3     |
| 주 부   | 4.2     | 1.3     | 2.1     | 0.0     | 6.8     | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0     |
| 노 동 자 | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 0.0     | 2.3     | 0.0     | 0.0     | 2.1     | 0.0     | 6.7     | 2.8     |
| 기 타   | 4.2     | 1.3     | 2.1     | 0.0     | 15.9    | 0.0     | 16.3    | 6.3     | 17.6    | 3.3     | 5.6     |
| 총 계   | 100.0   | 100.0   | 100.0   | 100.0   | 100.0   | 100.0   | 100.0   | 100.0   | 100.0   | 100.0   | 100.0   |

자료: Hesse/ Ellwein(2004), *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*

### III. 맺음말 : 한국 대통령제와 독일 내각제

한국의 정당제도와 권력구조는 대통령제와 내각제적 요소가 혼재하여 있다. 미국식 대통령제에서는 중앙당이 없고 선거는 후보자 중심으로 치러지며 국회의원 중심의 원내정치가 이루어지고 국회의원이 장관이 될 수 없다. 반면에 유럽식 내각제에서는 의회권력과 행정부 권력의 통일성을 전제로 하기 때문에 두 권력은 동일한 인물에 의하여 장악되고, 중앙당이 의회의 정책과정에 큰 영향력을 행사하며 정당중심으로 선거를 치르게 된다. 아울러 국회의원들이 내각을 구성하면서 장관에 임명된다. 이에 비하여 한국은 중앙당의 권한이 강하여 공천권을 행사하고 국회에서는 정책이슈의 내용보다 정당간의 대결이 빈번하고 국회의원이 장관을 하기도 한다. 결과적으로 우리나라의 권력구조는 대통령제를 채택하고 있으면서도 의회 및 정당구조는 유럽식 내각제적 특성을 가지고 있어서 대통령, 여당총재, 정치적 보스로의 권력집중이 심화되는 문제가 발생하고 있다.

우리나라 국회의장 자문기구인 헌법연구자문위원회는 2009년 8월말에 권력구조 개편방향과 관련하여 이원정부제와 4년 중임 정·부통령제 등 복수안을 담은 개헌안을 제안했다. 두 제도가 갖는 차이는 상당하지만 모두 제왕적 대통령제의 폐해를 줄여 보자는 취지에서는 공통점이 있다고 평가된다. 4년 중임 정·부통령제의 경우, 현행 대통령제의 내각제적 요소를 배제하고 국회의 권한을 강화하기 위해 정부의 법률안 제출권을 삭제하고, 국회의 예산편성을 보장하는 등 국회의 권한을 강화하는 내용을 담고 있다. 그런데 재미있는 것은 이원정부제는 사실상 독일식 내각제의 형태를 취하면서, 대통령은 내손으로 뽑고 싶다는 열망이 강한 국민 정서를 고려한 용어선택이라는 점이다. 이원정부제는 대통령 권한을 축소하고 국무총리의 권한을 대폭 강화하여 행정부는 사실상 수상 주도의 책임내각제로 한다는 것인데, 대통령의 선출방식에서 독일은 연방의회에서 대통령을 뽑는데 우리는 직선으로 뽑는다는 차이가 있다. 필자가 보기에는 둘 중에서 어떤 제도를 선택해도 정당역할과 의회권한의 강화는 필수적인 요소이다. 결론적으로 이원정부제 뿐만 아니라 대통령제에서도 독일식 정당구조와 권력구조는 여전히 우리에게 많은 시사점을 준다고 하겠다. 한국과 독일은 대통령제와 내각제라는 권력구조상의 표면적인 차이에도 불구하고 실제 정당구조나 정부운영에 있어서 공통적인 요소가 많기 때문이다.<sup>3)</sup>

끝으로 독일 공천제도가 주는 시사점은 비명망가적 인재를 충원할 수 있어서 젊은 인재가 정치에 관심을 가지고 사회를 위해서 봉사할 기회를 제공하는 메카니즘으로 작용한다는 것

3) 이러한 공통점은 다른 내각제 국가인 영국이나 일본과는 다른 독일 정당체제의 특성에서 기인하기도 하고 한국 대통령제에 혼재하고 있는 내각제적 특성에서 발생하기도 한다. 예를 들면 독일은 같은 내각제 국가인 영국이나 일본과는 달리 양당제가 아닌 다당제의 정당구조를 가진다는 점에서 우리와 공통적이다. 현재 우리는 영남, 호남, 충청을 기반으로 하는 3개 정당체제가 정립하여 있어서 이미 다당제화 되어 있다. 다당제에서는 다수결적인 대립보다 정단간의 합의가 중요하기 때문에 독일의 합의제 민주주의는 우리에게 좋은 시사점을 줄 수 있다. 또한 우리의 대통령제에는 법안제정이나 예산심사의 과정에서 의회에 대한 행정부 영향이 크고 국회의원 선거과정이나 의원들의 원내투표행위에 정당의 영향력이 큰 내각제적 특성이 있다.

이다. 국회의원이 되고 싶은 경우 통상 지구당 활동을 통해서 정치인으로서의 경력을 출발하는데 지구당에서 상향식 공천을 하기 때문에 지구당 활동을 열심히 하는 경우 당원들의 지지를 통해 공천기회를 갖을 수 있다. 또한 선거제도는 정당명부식 비례대표제가 기본이 되고 있어서 당선여부에 대해서 상대적으로 안정적인 예측이 가능하다. 그리고 정치자금은 공영제에 기초하여 선거, 정당운영, 정당재단활동에 대한 국가의 지원이 이루어지기 때문에 선거출마에 따른 경제적 부담에서 자유로울 수 있다. 본 발제문에서는 공천제도만을 주로 다루었지만 선거제도, 정치자금제도 역시 정당정치 발전을 위해서 같이 고려하여야 할 것이다. 향후 한국의 정당정치는 미국식의 엘리트주의적인 정당과 독일식 대중정당의 두 가지 대안 사이에서 우리 실정에 적합한 방향을 선택해야 할 것이다.