

정당발전혁신안토론회

촛불이후, 정당정치와 직접민주주의의 도전

| 일시 | 2018년 2월 6일(화) 09:30

| 장소 | 국회의원회관 제1세미나실

PROGRAM



정당발전혁신안 토론회

촛불이후, 정당정치와 직접민주주의의 도전

- 주 최 | 민주연구원
- 일 시 | 2018년 2월 6일(화) 오전 9시 30분
- 장 소 | 국회의원회관 제1세미나실

제1부 개회식

- 국민의례
- 인사말 | 김민석 민주연구원장

제2부 발제 및 토론

- 좌 장 | 박광온 국회의원(더불어민주당)
- 발 제 | 최재성 (전)정당발전위원회 위원장(더불어 민주당)
이관후 연구원(서강대 글로벌한국정치사상연구소)
- 토 론 | 김호기 교수(연세대학교)
이정옥 교수(대구가톨릭대학교)
박찬표 교수(목포대학교)
김경수 국회의원(더불어민주당)

CONTENTS

정당발전혁신안 토론회
촛불이후, 정당정치와 직접민주주의의 도전

❖ 발제문

- 혁신안 요약 및 설명 1
최재성 (전)정당발전위원회 위원장(더불어민주당)
- 혁신안의 의의와 과제 47
이관후 연구원(서강대 글로벌한국정치사상연구소)

❖ 토론문

- 김호기 교수(연세대학교) 67
- 1987, 최루탄에서 2017 촛불, 직접민주주의 제도화? 73
이정옥 교수(대구가톨릭대학교)
- 더불어민주당 정당발전위원회 혁신안에 관해 79
박찬표 교수(목포대학교)
- 김경수 국회의원(더불어민주당) 87

인사말

김민석 민주연구원 원장



안녕하십니까, 민주연구원 원장 김민석입니다.

작년 8월 24일 공식출범한 더불어민주당 정당발전위원회의 혁신안이 지난 1월 17일 당무위원회에서 최종의결 되었습니다. 오늘 토론회는 정당혁신안의 구체적인 내용을 설명하고 그 의의를 평가해 향후 정당혁신의 과제를 모색하기 위해 마련되었습니다. 정당혁신에 뜨거운 관심을 갖고 이 토론회에 참석해 주신 모든 분들에게 존경과 감사의 인사드립니다.

먼저 지난 수개월 동안 정당혁신안을 마련하느라 고생하신 정당발전위원회 위원님들과 실무자들께 감사드립니다. 특별히 오늘 직접 정당혁신안의 내용을 설명해 주실 최재성 전 위원장님께도 감사드립니다.

좌장을 맡아 주신 박광온 국회의원님, 발제를 해 주신 이관후 박사님, 토론에 참여해 주신 이정옥 교수님, 김호기 교수님, 박찬표 교수님, 김경수 국회의원님에게도 감사드립니다.

수백만의 촛불시민들은 부패한 권력을 탄핵시켰습니다. 촛불혁명 이후, 이제 우리 정당들은 중대한 도전에 직면했습니다. 국민들은 국가의 주인, 정당의 주인으로서 자신의 몫을 요구하고 있습니다. 참여하고 있습니다. 지금의 대의제는 그 요구를 담지 못하고 있습니다. 대의민주주의의 정상화와 직접민주주의 확대가 필요합니다.

더불어민주당은 100년 정당의 꿈이 있습니다. 그 꿈을 이루기 위해 혁신 또 혁신해야 합니다. 정당혁신안은 바로 그 혁신의 시작일 뿐입니다. 조직, 노선, 사상, 비전을 일신해서 대한민국을 주도하는 100년 정당으로 나아가야 합니다.

100년 정당으로의 발전과 연속집권의 토대를 닦는 3대 관건은 혁신, 자정, 집중력이며 혁신의 핵심은 당원주권의 상향민주주의정당으로의 지속적 진화입니다. 혁신과 자정을 게을리 하고 국정의 집중력을 잃는다면 안이한 낙관 속에 다가올 지선, 보선, 국민개헌에서 어려움을 겪게 될 것입니다. 지금은 당 혁신을 위해 당내 긴장과 토론이 필요한 시간입니다.

오늘 토론회가 앞으로 우리 당이 지속적인 혁신을 하는데 필요한 과제와 전략들을 모색하고 검토하는 좋은 기회가 되기를 바랍니다.

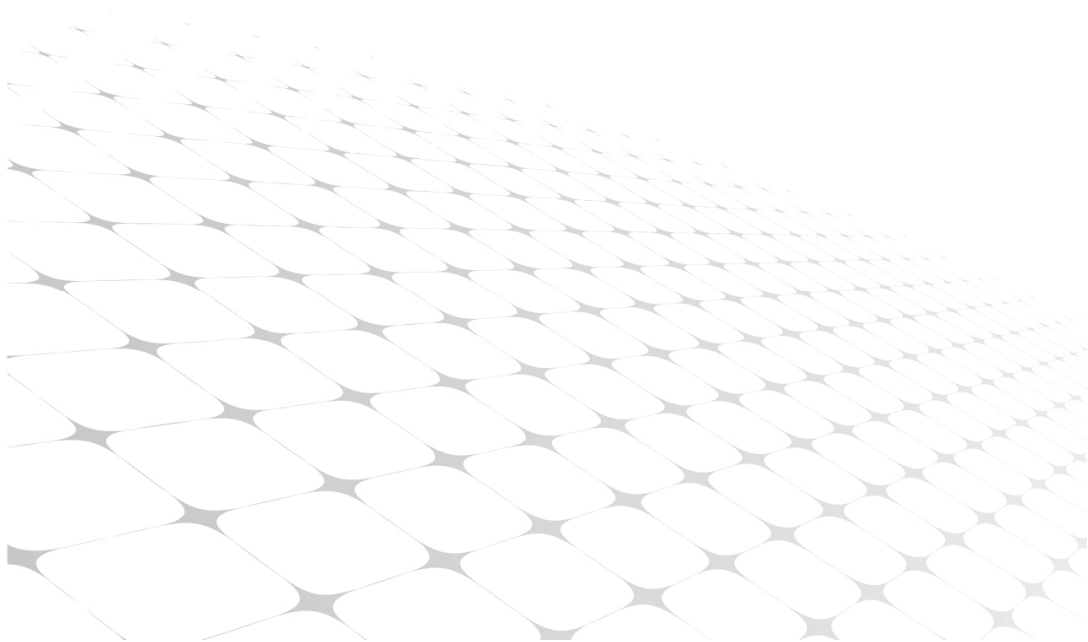
민주연구원도 당의 싱크탱크로서 더불어민주당이 대한민국을 주도하는 중심정당으로 혁신해 가는 데 최선의 노력을 다하겠습니다. 다시 한 번 오늘 토론회에 함께 해 주신 모든 분들께 감사의 말씀 드립니다.

2018. 2. 6

민주연구원장 김민석

혁신안 요약 및 설명

최재성 (전)정당발전위원회 위원장(더불어민주당)



민주당의 대변화(Big Change)가 시작 됩니다

최재성 (전)정당발전위원회 위원장(더불어민주당)

지난 8월 24일 공식 출범한 더불어민주당 정당발전위원회는 24차례 전체회의와 3차례의 심도 있는 워크숍을 통해 근본적이고 파격적인 혁신안을 도출하기 위해 노력해왔습니다.

정당발전위원회가 추진한 혁신안은 크게 직접민주주의의 확대와 대의민주주의의 강화의 2가지 방향으로 모아집니다. 혁신안의 세부 내용은 차이가 있지만 지향점은 결국 이 두 주제에 집중됩니다. 이를 통해 국민이 참여하고 당원이 결정하는 정당을 완성하는 것이 목표입니다.

지금 우리 민주당과 당원들은 10년만의 정권교체를 실감하고 있습니다. 승리의 여운도 아직 가시지 않았습니다. 문재인 대통령과 당의 지지율은 가히 역사적 수준을 유지하고 있고, 권리당원 160만 명 시대도 열었습니다.

이런 상황을 들어 일각에서는 무슨 혁신이 필요 하느냐는 의문을 제기하는 목소리도 있었습니다. 하지만 정당발전위원회는 바로 지금이야말로 혁신의 최적기라고 판단했습니다. 위기에 빠졌을 때 하는 혁신은 미봉책이자 책임 회피에 그치는 경우가 다반사입니다. 반면 우리는 집권 초기 혁신을 통해 당원들이 당 활동에 더 적극적으로 참여하고, 더 많은 권한을 행사할 수 있도록 당의 구조를 바꿔나갈 수 있습니다. 한국 정치의 고질적인 문제인 당과 당원, 정치와 국민 간의 괴리를 없애, 100년 집권 정당의 튼튼한 토대를 만들 수 있는 것입니다.

지난해 불의한 권력을 몰아낸 우리 국민과 당원들은 보다 심화된 직접민주주의를 요구하고 있습니다. 한국 정당에서 처음으로 도입되는 당원자치회는 직접민주주의를 확대하고 대의체제를 교정하는 대(大)역사의 출발점이 될 것입니다.

〈 목 차 〉

I. 혁신의 시작 - 당원자치회 신설	8
1. 당원자치회의 취지	8
2. 당원자치회의 구성	9
3. 대의원 선출의 기본단위	9
4. 직접민주주의의 토론 및 투표 단위	10
5. 온라인 당원지도 애플리케이션 개발 및 활용	10
II. 전당원 직접민주주의 도입 - 당원 권리 강화	11
1. 직접민주주의 4권 실현	11
2-1. 직접민주제 결정 사안	13
2-2. 직접민주제 결정 방식	13
3. 선출직 공직자 추천규정의 특별 당규화	14
4. 권리당원추천제 공천률 도입	15
III. 대의민주주의의 강화 - 정당구조 개혁	17
1. 당원자치회를 통한 전국대의원대회 구성	17
2. 중앙위원회 선출직화 : 임명직 제외한 중앙위원 선출(최고위원회 유보) …	18
3. 시·도당 상무위원회 구성 개편(〃 유보)	18
4. 최고 집행기구로서 당무위원회 내실화	19
5. 지도체제 개편 : 권역별 최고위원제의 전국선출 최고위원제 전환(〃 유보) …	19
6. 경선불복과 탈당에 대한 제재 강화	20
7. 원내정당 강화를 위한 정책위원회 위상 정립(〃 부결)	21

IV. 당원제도	21
1. 수시당원, 권리당원, 백년당원 체계 구성	21
V. 깨끗한 정치·건강한 재정	23
1. 당비 조정교부금제 신설	23
2. 당비 연납제도화	23
3. 특별당비제 활용	24
VI. 특권 내려놓기	24
1. 국회의원 주요당직 겸직금지	24
2. 현역 경선 의무화	25
3. 후보자 당직 사퇴시한 조정	26
4. 비례대표 국민공천심사제 도입	26
5. 상설 국민선거인단모집제 도입	28
6. 청년 정치참여 확대	29
7. 청소년 예비당원제 도입	29
VII. 분권과 분립	30
1. 시·도당위원장 연석회의 위상정립 및 정례화	30
2. 시·도당위원장 보궐선거 의무화	31
3. 지방자치 최고위원 선출 도입(최고위원회 유보)	31
4. 광역의회 전문성 강화 : 광역의회 입법조사처 및 예산정책처 신설	32
VIII. 정당 현대화	33
1. 온라인 당직자제도 도입	33
2. 유급사무원수 제한 폐지	33

3. 당원관리·소통 시스템 전면 개편	34
4. 클라우드 상용화와 앱 기반 정당 구축	34
IX. 숙의하는 정당	35
1. 숙의토론 시스템 구축	35
2. 숙의토론 지원국 신설	35
3. 토론요원 양성시스템 완비	35
X. 입법과제	36
1. 재·보궐 선거 원인제공 책임제	36
2. 투표권 확대를 위한 공직선거법 개정	36
3. 정당활동을 제약하는 단체기관 내규 금지	36
4. 오프라인 의정보고회 금지	38
5. 고위공직자 임금상한제	39
6. 고위공직자(후보자) 재산공개 강화	39
7. 의정활동 경비 차등지급제	40
8. 지방의회 독립성 강화 : 지자체 공무원 파견금지	41
9. 지역위원회 합법화(지구당 부활)	42

정당발전위원회 혁신안 해설

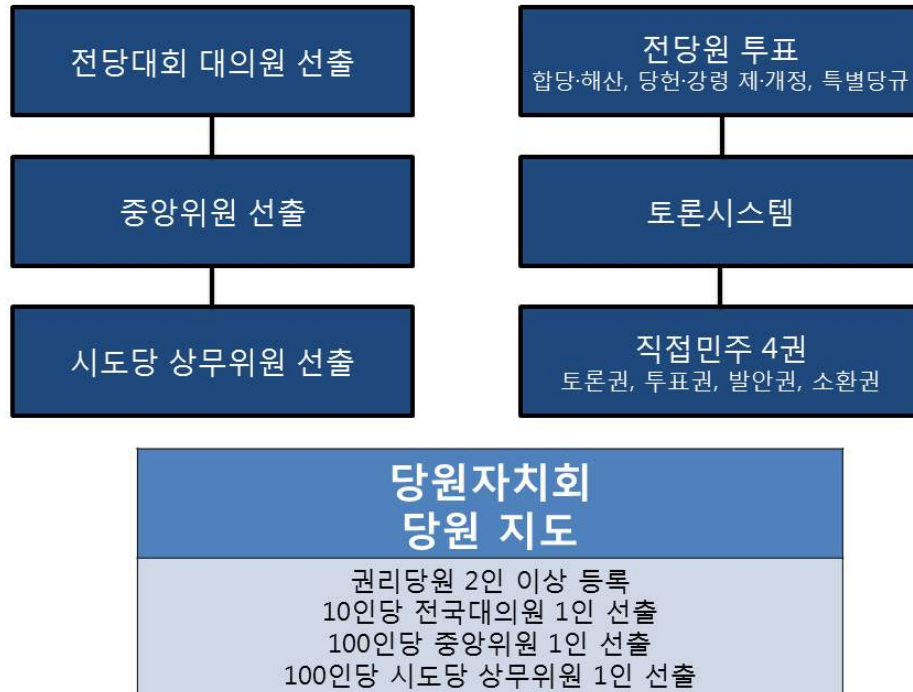
〈4대 혁신 방향〉

1. 당원이 국민이고 국민이 당원인 대중정당
2. 당원이 토론하고 결정하는 당원주권 정당
3. 당원자치 중심의 풀뿌리 숙의민주주의 정당
4. 디지털, 모바일, 데이터정당으로 현대화

〈3대 혁신 특징〉

1. 국민 참여와 당원결정 :
유럽식 대중정당 + 미국식 지지자정당의 최초 융합형 모델
2. 대의민주주의의 강화와 직접민주주의의 도입 :
선출하는 대의민주주의 실현 + 세계 정당사 최초의 직접민주주의 도입
3. 현역의원의 과두제 철폐 :
현역의원에게 편중된 정당권력을 폭넓게 분산하여 정당민주주의 실현

I. 혁신의 시작 - 당원자치회 신설



1. 당원자치회의 취지

- 현재 우리나라 정당들은 모두 대의기관에서 집행기관까지 중앙당 - 시·도당 - 지역위원회의 위계형 조직구조를 가지고 있습니다.
- 이런 구조 하에서는 당원들의 목소리를 담아낼 상향식 의사결정구조를 만들기 어렵습니다.
- 여기에 생활밀착형 당원모임을 활성화하여, 당원들의 의사소통 통로를 만들고, 풀뿌리 정당의 기틀을 만들고자 합니다.
- 당원자치회는 생활 차원의 숙의토론 단위로 노선, 정책, 의제를 중심으로 일상적인 토론문화를 형성하며, 정당의 주요결정 시 사전토론이 필수적으로 자리 잡도록 할 것입니다.
- 기존 253개 지역위원회 구조는 그대로 유지하면서 당원자치회를 도입합니다. 1차 목표는 전국에 5000개의 당원자치회를 설치·운영되는 것입니다.

- 당원들의 자발적인 당원자치회 결성을 돕기 위해 온라인 당원협업지도 애플리케이션 ‘나는 민주당이다’을 개발해 운영에 들어갔습니다.

2. 당원자치회의 구성

① 당원자치회 준칙주의 적용

- 자발적, 창의적, 자율적 구성이 될 수 있도록 준칙주의 적용. 일정기준에 맞으면 지역, 연령, 구성방식, 내용의 제약 없이 자유롭게 구성.
ex) 생활체육, 팬카페, 협동조합, 기업지회, 대학생동아리, 취미클럽 등.

② 당원자치회 등록제 운영

- 권리당원 2명 이상이면 당원모임이 가능하며, 복수 및 다중 가입도 가능. 단, 다중 가입(활동) 당원의 대의원 추천 권한은 1곳에서만 행사.
- 중앙당과 시·도당 상관없이 등록, 자치회 성격에 따라 관리주체 구분.
- 윤리규범 준수 의무 부과. 국민정서에 반하거나 해당행위 시 등록취소 가능.

③ 효과적인 토론단위로서의 당원자치회

- 공감대를 형성하는 당원들 간에 일상적이고 효과적인 토론이 가능한 단위로 기능.

3. 대의원 선출의 기본단위

① 최고의결기구인 전당대회 대의원 구성

- 권리당원 10명당 1명 추천하되 시범실시 후 전면실시(최고위원회 수정).
- 시범실시는 대의원 정수 10% 내에서 전국 모임형 자치회만 추천권을 부여하고 지역 모임형 자치회는 지역별로 할당된 전당대회 대의원 정원 내에서 추천하면 됩니다. 이 경우 다수추천이 원칙입니다.
- 따라서 전국모임에만 쿼터를 준 것이고 지역모임으로는 제한이 사실상 없으니 괜찮습니다.

- ② 전대 없는 시기 최고의결기구인 중앙위원회 구성
 - 권리당원 100명당 1명 선출(최고위원회 유보).
- ③ 시·도당 최고의결기구인 상무위원회 구성
 - 권리당원 100명당 1명 선출(〃 유보).
- ④ 당 공천 예비후보 접수 시 기본 검증
 - 해당 선거구 권리당원 3% 추천서 필수.

4. 직접민주주의의 토론 및 투표 단위

- ① 전당원투표로 결정하는 강령, 당헌, 공천특별당규, 합당, 해산 등의 주요 의제에 대한 당원들의 기본 토론 단위
- ② 당원자치회는 직접민주주의 의사 결정에 있어 기본 투표 단위
 - 전당대회시 : 대의원 50% + 전권리당원 50%
 - 평상시 : 중앙위원 50% + 전권리당원 50%

※ 단, 당원의 복수 당원자치회 가입을 허용하므로, 투표 시 자신이 투표권한을 행사할 당원자치회를 결정해야 함. 중복 투표 불가.

5. 온라인 당원지도 애플리케이션 개발 및 활용

- 당원 명부가 공개되지 않기 때문에 당원자치회 결성을 위한 당원을 찾기 어려운 문제가 존재합니다.
- 당원 간 매칭을 위한 시스템이 필요하며, 이를 위해 온라인 당원지도 앱 ‘나는 민주당이다’를 개발 및 배포하였습니다.
- ‘나는 민주당이다’ 앱은 당원들이 자발적으로 온라인 지도상에서 스스로를 호명하는 시스템으로, 열린 당원명부로 활용되어 당원자치회 활성화에 도움이 될 것입니다.

II. 전당원 직접민주주의 도입 - 당원 권리 강화

1. 직접민주제 4권 실현

1) 취지

- 당헌 제6조는 '당의 정책입안과 의사결정에 참여할 수 있는 권리'를 규정하고 있습니다. 그러나 당헌에 맞는 당원의 권리를 제대로 보장하지 못하고 있는 것이 사실입니다.
- 당헌이 보장하는 당원의 권리는 투표권, 발안권, 토론권, 소환권의 직접민주제 4대 권리가 대표적입니다. 이를 제도적으로 보장하고자 합니다.

2) 주요내용 및 행사요건

① 당원투표(요구)권

- 주요내용

당의 주요 결정이나 정책이 국민기본권과 당원권에 중대하게 영향을 미치는 내용을 포함하고 있는 경우, 전체 권리당원이 자신의 의사를 물으라고 요구할 수 있는 권한.
- 행사요건
 - 1) 전국 권리당원의 10%의 발의 시 의무적으로 전당원투표
 - 2) 청구사유의 적격성과 요건충족 여부에 대한 심사(심사기구 : 당무감사원)
 - 3) 확정 : 투표권자 총수의 1/3 투표와 유효투표수 과반 찬성

② 당원발안권

- 주요내용

당의 정책 입안이나 당헌·당규 개정 사항에 대해 일정수의 서명을 받아 의안을 제출할 수 있는 권한. 발안 행사요건이 성사된 중앙위원회와 전당대회 사안은 전당원투표로 결정.

- 행사요건
 - 1) 전국대의원대회, 중앙위원회 관할 안건 : 전국 권리당원의 10% 이상
 - 2) 의원총회, 최고위 관할 안건 : 전국 권리당원의 각각 3%, 4% 이상
- 발안에 대한 정당의 통보 책임 : 의안상정, 기각, 각하, 보류 여부 반드시 통보.

③ 토론권

- 주요내용
 - 1) 토론보장권 : 당원 전체의 토론 또는 투표가 필요하다고 생각되는 당의 주요 정책과 결정사항에 대한 범주를 당헌에 명시.
 - 2) 토론요구권 : 당의 주요 정책 또는 결정 사안에 대해 토론이 필요하다고 판단되는 경우 일정요건을 충족하면 토론 요구 가능.
- 정책 사항은 정책간담회, 정책토론회 등으로, 의사결정 사항은 공개토론, 공청회 등을 개최해 설명·토론할 수 있는 권리 보장.
- 토론방식과 토론대상 : 토론 청구를 받은 각 단위는 청구 직후 개최되는 첫 번째 회의에 해당 사안을 심의 안건으로 자동 상정.

④ 소환권

- 주요내용

선출직 당직자가 당헌·당규 위반행위를 하였거나 직무유기로 당에 상당한 위해를 가했을 경우 소환을 요구할 수 있는 권리(2015년 기(既) 도입).
- 현행 전국단위 선출직당직자의 소환발의요건은 전국 권리당원의 20% 이상, 시·도별로는 20%를 각각 충족해야 해 유명무실한 상태.
- 소환 요건을 낮춰 실질적인 당원 소환이 가능하도록 함.

2-1 직접민주주의 결정 사안

① 합당·해산·강령 개정의 3대 주요 결정사항

- 대의기관에 위임할 수 없도록 하며, 당원의 의사를 직접 물어야 하는 당원의 절대 권리에 준하는 위상과 성격으로 재정립.
- 합당·해산을 의결하기 전, 정당 명의의 공개토론을 거치고 권리당원의 의사를 전원투표로 묻도록 당헌에 규정.

② 발안요건 성사된 주요의제

- 당원 발안권으로 성립된 주요의제 : 적격심사 거쳐 전 권리당원 투표 의무화.

③ 선출직 공직자 추천규정의 특별 당규화

- 현행 시행세칙으로 규정된 경선률을 당규 이상으로 규정화하여 선거후보자 추천규정에 대한 심의성을 강화하고 규정의 안정성을 도모.
- 경선률 중 해당 당규 또는 특정조문은 당무위원회에서 개정이 용이하지 않도록 특별당규로 규정하고, 이의 제·개정은 전당원 투표를 의무적으로 거치도록 규정.
- 후보자 심사기준과 방법, 경선방법을 최대한 앞당겨 발표하도록 제도화하여 예측가능성과 투명성을 획기적으로 증대.

2-2 직접민주주의 결정 방식

① 합당·해산·강령 및 주요 당헌 개정, 발안투표 요건 충족된 주요 사안: 전권리당원 투표

② 공천 및 당직 특별당규 개정 사안

전당대회 시 : 대의원 50% + 전체 권리당원 50%의 의결

평시 : 중앙위원회 50% + 전체 권리당원 50%의 의결

※ 전체 권리당원 의사를 물을 때, 사전에 충분한 토론이 필수적으로 수반됨.

3. 선출직 공직자 추천규정의 특별 당규화

1) 취지

- 매년 선거가 있을 때면 민주당을 비롯한 모든 당에서는 경선룰을 둘러싼 갈등이 극대화되곤 합니다. 이로 인한 정당의 에너지 소모도 극심하며, 국민들에게 정치혐오를 불러오는 하나의 요인이 되기도 합니다.
- 이런 과정을 거쳐 선거 때마다 매번 경선룰이 바뀌게 됩니다. 규칙이 계속 바뀌면 참여자들 모두는 힘이 들 수밖에 없습니다. 규칙이 안정되면 경선 참여자들은 오히려 안정적으로 준비할 수 있어 본선 경쟁력도 높아지게 될 것입니다.
- 공천이나 경선에 관한 룰은 가급적 안정적으로 유지할 필요성이 있기에, 이를 특별당규로 만들어서 개정절차를 어렵게 만들고자 합니다.

2) 주요내용

① 특별당규의 성격과 위상

- 특별당규 : 당헌으로 제·개정의 권한을 별도로 정한 당규나 특정조항.
- 특별당규는 타 당규보다 우선하며, 제·개정 권한은 최고위원회와 당무위원회로 위임 불가.

② 특별당규의 제·개정 권한

- 발의 요건 : 당무위원회의 의결, 재적 중앙위원 1/3의 서면요구, 권리당원의 10% 이상 서명요구.
- 제정 및 개폐 : 전국대의원 대회

③ 특별당규의 의결절차 : 전당원투표 의무화

- 전대 소집 시 : 전국대의원대회 50% + 권리당원 50%
- 전대 소집하지 않을 시 : 중앙위원회 50% + 권리당원 50%

3) 공천 관련 주요 안건

① 비례대표 국민추천제 도입

- 당대표를 비롯한 당직은 당원 중심, 공직은 국민중심의 공천 경선 제도를 시행한다는 것이 그동안의 합의된 기준.
- 국회의원, 단체장 공천은 당원과 국민이 함께하는 국민참여경선으로 치러움.
- 비례대표 국회의원의 경우 공직 공천 경선이므로 국민참여경선이 타당하나 전문성과 대표성 보완 취지를 살리는 방향으로 설계할 필요가 있음.
- 국민선거인단(당원도 참여)에서 1개월가량 질의·토론 후, 복수 이상 선발하여 중앙위에서 최종 선출.

② 여성·청년의 본선 당선까지 보장하는 혁신공천지역 지정 선정

- 30% 이상 지역을 선정하고 인위적인 배제 방식이 아닌 가점·감점제 활용.

③ 현역 평가제 가점, 감점제로 전환

- 경선 시 현역의원의 제도적 유리함을 감안하여, 해당 선거구에서는 경선을 의무화하고 감점제 등을 활용.
- 다만 무분별한 경선후보 난립 방지를 위해 권리당원 3% 추천 의무화.

4. 권리당원추천제 공천률 도입

1) 취지

- 후보자 심사단계에서부터 권리당원의 참여를 보장하고 후보자 자질과 적격여부에 대한 심사를 당(공관위) 일방형에서 권리당원 참여형으로 바뀌, 공천제도를 혁신하고자 합니다.
- 현역 경선 의무화 도입 시, 공천 신청자 난립과 무자격·비경쟁 후보자의 경선 요구로 악용될 소지를 차단하기 위한 보완적 성격도 갖고 있습니다.

2) 주요내용

- 권리당원추천제 도입 : 공직선거 입후보자 전원에게 해당 선거구의 3% 이상의 권리당원 추천이 담긴 '권리당원추천서'를 후보자 등록서류로 의무화.
- 해당 선거구 추천 권리당원 수는 최소 25명 이상, 최대 250명 이내로 제한.
- 권리당원추천제는 총선을 시작으로 지방선거에서도 동일적용 추진.

3) 경선방법

① 기본방식 : 국민참여경선(국민 50% + 권리당원 50%)

- 안심번호에 의한 국민공천선거인단 ARS투표 50% + 권리당원 ARS투표 50%. 국민공천선거인단은 해당 선거구 안심번호에 의한 전화 ARS 방법의 공모에 응한 유권자로 구성(Out-bound 구성 방식).

② 후보자 간 합의 시 경선방법

- 국민여론조사 50% + 권리당원 ARS투표 50%
- 후보자 합의 및 최고위원회 의결 필요

③ 국민공천선거인단 구성 결과 300명 미만으로 구성된 경우

- 진행된 국민공천선거인단 투표 결과는 무효 처리
- 해당 선거구의 후보자 선출방법은 최고위원회의 의결로 달리 정함

④ 해당 선거구의 권리당원의 총 수가 300명 미만인 경우

- 국민공천선거인단 규모인 300명과 비례해 최소 규모 설정
- 국민공천선거인단(안심번호) ARS투표 100% 또는 국민여론조사 100% 실시

III. 대의민주주의의 강화 - 정당구조 개혁

1. 당원자치회를 통한 전국대의원대회 구성

1) 취지

- 정당의 최고 의결기구인 전국대의원대회의 대의원을 선출하는데 있어, 당원들의 선출권을 확대하여 대의제의 민주적 정당성을 강화하고자 합니다.
- 생활밀착형 당원모임인 ‘당원자치회’를 통해 토론형 당원구조, 생활단위의 숙의구조를 형성하고, 이를 통해 대의기구를 형성하여 실질적인 당원주권정당의 면모를 갖추하고자 합니다.

2) 주요내용

① 선출직 전국대의원대회 구성 방법

- 각 지역위원회별 정수할당에서 30인 이상의 추천비례제로 변경.
- 당원자치회에서 권리당원 10명당 1명씩 추천하는 대의원수가 균등 배분된 30명을 초과할 경우, 그 수만큼 대의원 추가 배정(정책당원은 20명당 1명씩 배정).

② 선출직 전국대의원대회 선출 방법

- 현행은 권리당원의 다수추천제로 운영되고 있음.
- 앞으로 당원자치회를 통해 선출(당원자치회 권리당원 10명당 1명 선출).
- 해당 지역위원회 권리당원 수가 300명 미만일 경우 다수 추천으로 배정 가능하지만, 그 총수가 균등 배분된 30명을 초과할 수 없음.

③ 선거권 행사 기준

- 당원자치회는 복수로 가입이 가능하기 때문에 선거권 행사 기준 필요.
- 선거권은 당원자치회가 아니라 소속 권리당원이 행사하며, 해당 당원은 자신의 소속을 선택해야 함(전국 또는 지역 중 택일).
- 대의원 중복추천 방지 시스템 필요.

④ 추천직 대의원 규정 보완

- 당원자치회 도입 시 기존 추천직 대의원은 이중추천이 될 수 있음.
- 추천직 대의원 규모를 조정, 당원자치회 추천수가 해당 추천기구 추천 규모에 미달할 때 미달한 만큼만 추천하고, 초과하면 별도 추천 없도록 함.

2. 중앙위원회 선출직화 : 임명직 제외한 선출(최고위원회 유보)

1) 취지

- 현재 중앙위원회의 구성은 당연직 위원들의 비율이 상대적으로 높아 실질적인 대의기관의 위상이 약한 면이 있습니다.
- 선출직의 비율을 높여 실질적인 대의기관으로서의 위상을 재정립하고자 합니다.

2) 주요내용

- ① 규모 확대 : 현행 800명에서 확대.
- ② 당연직 중앙위원 축소 : 출석률 반영하여 규모 조정.
- ③ 선출직 중앙위원 확대 : 당원자치회 권리당원 100명당 1명 중앙위원 선출.

3. 시·도당 상무위원회 구성 개편(최고위원회 유보)

1) 취지

- 시·도당 상무위원회가 운영위원회의 결정에 대한 견제 및 심의 역할을 실질적으로 수행할 수 있도록 그 구성을 정비합니다.

2) 주요내용

① 전국위원회급 위원장 의무 선출에 대한 예외규정 삭제

- 전국위원회급 위원장을 의무적으로 선출하도록 되어 있음에도, 상무위 의결로 예외적용이 가능하도록 한 조항을 삭제하여 반드시 선출하도록 함.

② 당원자치회에서 권리당원 100명당 1명을 시·도당 상무위원으로 선출

4. 최고 집행기구로서 당무위원회 내실화

1) 취지

- 당무위 구성에서 당연직 비중을 최소화하고 실제 당무를 맡고 있는 당직자들을 중심으로 총규모 축소해, 효율적이고 신속한 집행 체제를 확보하고자 합니다.

2) 주요내용

① 당무위원회 구성 변화 : 현행 100인 이하 → 45인 이하로 축소

- 외교안보통일자문회의 의장, 세계한인민주회의 수석 부의장, 인권위원장, 다문화위원장 등 삭제, 국회 부의장 및 국회상임위원장 등도 삭제.
- 현행 당 소속 시·도지사 → 시·도지사협의회 대표 1인으로 개정.

5. 지도체제 개편 : 권역별 최고위원제의 전국선출 최고위원제 전환(최고위원회 유보)

1) 취지

- 현행 권역별 최고위원회는 지도부 교체가 자주 이뤄져 지도력 안정성을 약화시키는 면이 있었습니다.
- 주요당직자들이 입각하거나 시·도당위원장이 출마를 할 경우, 선거에 임박하여 지도부를 새로 구성해야 하는 문제가 있기도 했습니다.
- 안정적인 리더십을 위해 단일성 집단지도체제로 전환코자 합니다.

2) 주요내용

- (현행) 권역별 최고위원 5인 → (개정) 전국선출 최고위원 3인.
- 여성, 노인, 청년 최고위원 3인은 현행대로 유지.
- 노동, 민생 최고위원은 일원화하여 지명직 최고위원 1명으로 개편.
- 지방자치 최고위원 신설.
- 당대표, 전국선출, 여성·노인·청년, 지방자치 최고위원 선거별 1인 1표.
- 최고위원 예비경선 실시 조건 : 전국선출 최고위원 후보자 수가 6명 이상일 때는 5명으로 압축. 여성·노인·청년, 지방자치 최고위원 후보자 수가 3명 이상일 때는 2명으로 압축.

6. 경선 불복 및 탈당에 대한 제재 강화

1) 취지

- 현행 경선불복 경력자는 후보자 자격을 제한하도록 규정되어 있으나, 해당 시효가 지난 경우에는 경선가산점을 받을 수도 있는 문제가 있습니다.
- 경선에 대한 승복 문화를 강화하고, 충실한 정당활동을 조성하기 위해서 필요한 제도입니다.

2) 주요내용

- 현행 당헌 제94조는 모든 당직선거와 공직선거 출마자가 그 결과에 대해 불복한 행위를 한 경우, 5년간 후보자 자격박탈을 규정.
- 향후, 5년의 자격제한에 더해, 경선에 참여할 경우 감점 20%를 적용하여 제재를 강화.
- 선거일 전 150일 이내 기준으로 직전 선거에서 탈당하고 복당하여 공천 신청 시, 경선에서 20% 감점을 적용. 단 최고위원회에서 구제 가능.
- 경선 불복 경력자의 경우에는 제재를 반복 적용하여, 불복에 대한 벌칙 강화.

7. 원내정당 강화를 위한 정책위원회 위상 정립(최고위원회 부결)

1) 취지

- 여당으로서 원내에서 요구되는 여러 가지 요구들이 있고, 이에 대해 당이 원내정당의 기능을 원활히 수행하기 위한 조정작업이 필요합니다.
- 특히 정책위원회의 선출방식을 조정하고 기능을 강화하여, 원내 정책역량을 강화하고 당정 간 협의체계를 강화하도록 할 것입니다.

2) 주요내용

- 정책위원회 의장 선출방식을 현행 당대표 지명 방식에서, 향후 원내대표와 동반출마(런닝 메이트)하여 선출되는 방식으로 개정.
- 정책위원회의 조직 성격도 현재 중앙당 조직에서 향후 원내기구로 바꾸어 원내 정책역량 강화.
- 정책위원회를 예비내각(쉐도우 캐비닛) 형태로 전환하여 18개 부처별 대응이 가능한 체제로 만들어, 당의 목소리를 정부에 더욱 원활히 전달할 수 있도록 함.

IV. 당원제도 개편

1. 수시당원, 권리당원, 백년당원 체계 구성

1) 취지

- 160만 권리당원의 시대를 연 민주당입니다. 새로운 시대에 걸맞는 당원제도를 만들 필요성이 커지고 있습니다. 이에 따라 민주당 당원제도는 아래의 3가지 체계를 갖추고자 합니다.
- 수시당원 : 자유로운 입·탈당을 보장해 국민과 당원 사이 장벽을 없앴.
- 권리당원 : 정당의 주요의사결정을 하는 주체.
- 백년당원 :당을 위해 오랫동안 헌신해 온 충성당원을 위한 제도적 존중.

2) 주요내용

① 수시당원

- 복당심사를 폐지하는 방식으로 자유로운 입·탈당을 보장.
- 국민과 당원의 경계를 없애고 자유로운 정당의 참여를 보장.

② 권리당원 : 정당 의사결정의 핵심

- 상향식 의사결정구조를 갖춘 정당민주주의를 실천하는 핵심 당원.
- 당원자치회를 통한 대의기구 선출, 직접민주제 4권을 통한 의사결정, 전당원투표제 주체가 되는 당원.

③ 백년당원제 도입

- 백년당원의 기준 : 5년 이상 당비 연체가 없는 권리당원, 새정치민주연합 창당일(2014년 3월 26일) 전에 입당하고, 새정치민주연합 창당일로부터 당비 체납이 없는 권리당원.
- 백년당원 선거인단은 별도 구성해 1만 명당 1%씩 선거인단 비율 배정.
- 10년 이상 당비 연체가 없는 당원은 당연직 전국대의원으로 배정.
- 백년당원의 당비는 3,000원으로 증액.

V. 깨끗한 정치·건강한 재정

1. 당비 조정교부금제 신설

1) 취지

- 160만 권리당원 시대를 맞았지만 늘어난 당비는 지역별로 큰 편차를 보이고 있습니다. 시·도당에 일괄 배분되는 방식을 조정하여 당세 확장형 당비배분 방식으로 전환하는 것이 필요합니다.
- 전국정당을 지향하며 취약지구에 대한 지원이 필요한 사정을 감안하여, 지방세의 조정교부금제를 준용하여 당비의 공정한 배분을 하고자 합니다.

2) 주요내용

① 시·도당 ‘일괄 배분제’ → ‘탄력 배분제’로 전환

- 현재 일반당비는 100% 시·도당에 일괄 배분되고 있음. 이를 중앙당에서 취약지역에 재배분하는 방식으로 전환.

② 취약지역 탄력 배분 시 사업지정제 시행

- 취약지역에 탄력 배분을 할 때, 당원조직과 당원교육으로 사업을 지정하여 도덕적 해이를 방지.

2. 당비 연납제도화

- 현재 당비를 걷는 수단인 CMS는 건당 330원, 휴대전화 결제도 5.5%의 수수료가 발생합니다. 월 1000원의 당비를 납부할 때 과도한 수수료가 생기게 됩니다.
- 당비를 연납으로 결제할 수 있다면 불필요한 금융 수수료를 대폭 절감할 수 있습니다.

3. 특별당비제 활용

- 특별당비는 과거 비례대표의 공천헌금 등으로 오·남용된 사례가 많았습니다. 따라서 선거가 없는 경우에는 특별당비제도가 거의 활용되지 못했습니다.
- 그러나 당원들이 특정한 사업을 자발적으로 진행하고자 할 때, 특별당비 제도를 활용하여 재원을 마련하고, 이를 바탕으로 다양한 활동을 펼칠 기반을 마련할 수 있습니다.
- 특별당비의 정당 일반경비로의 전용을 막고, 당원들의 특정한 사업목적에만 쓰일 수 있도록 제도화하면, 특별당비제도를 활용한 당원들의 자발성을 더욱 높일 수 있습니다.

VI. 특권 내려놓기

1. 국회의원 주요당직 겸직금지

1) 취지

- 현행 당헌에는 ‘당직 겸임 최소화’의 원칙이 명시돼 있으나, 상설위원장 총수(15석)의 1/3 이상을 원외인사로 한다는 것 외에 제한 규정이 없어 선언적 성격 수준에 불과합니다.
- 주요당직을 겸임할 경우에는 해당 당직에 전념할 수 없기 때문에 당의 안정적인 운영도 힘들어 집니다.
- 당직의 성격상 현역의원의 역할이 필수적인 경우를 제외하고는 원외인사들에게 당직의 문을 열어 당직업무의 충실화를 꾀하고자 합니다.

2) 주요내용

① 원내당직과 중앙당직의 엄격한 분리

- 원내당직자의 중앙당직 임명을 제한하여 원외인사의 당직 진출 규모 확보.

- 비상설·정책·직능·을지키기 등, 입법 활동과 연관되어 있어 현역 국회의원의 역할이 필요한 각급 위원회 및 특위를 제외하고는 겸임 제한.

② 주요 당직자의 겸임 금지

- 정무직 당직자가 해당 직무의 소임을 충실히 수행할 수 있도록, 주요 당직자의 경우 당헌당규로 정한 겸임 가능 당직을 제외하고는 겸임 금지.

③ 핵심 당직의 현역의원 금지 원칙

- 핵심 당직(사무총장, 사무부총장, 대변인, 정책연구소의 장) 및 사무처 산하 위원회(전략기획위원회, 홍보위원회, 디지털소통위원회, 법률위원회)의 장은 현역 국회의원 임명 금지.

④ 시·도당위원장의 당직 겸임 금지

- 권역별 최고위원제를 폐지하는 경우, 시·도당위원장의 당직 겸임 제한 필요.

2. 현역 경선 의무화

1) 주요내용

- 현역 의원의 기득권 없애기 위해 단독후보지역을 제외한 단수추천 불가.
- 단, 평가 상위 20%는 단수 공천 가능.
- 비례 국회의원의 경우 단수 추천 불가를 기(既) 명문화. 해당 규정을 현역 광역단체장, 기초단체장으로 확대.
- 단수선정의 기준인 ‘자질, 능력 또는 경쟁력 등에서 현격한 차이’의 기준을 현역 국회의원의 경우 엄격히 적용하거나 단수추천 불허.
- 다만, 무분별한 경선신청을 막기 위해, 3% 권리당원 추천을 의무화.

3. 후보자 당직 사퇴시한 조정

1) 취지

- 후보자 당직 사퇴시한이 불분명할 경우 공천권을 행사하는 주체가 자신을 공천할 수도 있는 등의 문제가 생길 수 있습니다.
- 당 지도부가 선거출마를 위해 중도 사퇴할 경우, 선거준비는 물론이고 당의 운영도 어려워지는 상황이 발생할 수 있습니다.
- 출마와 공천권 행사를 이원화하고, 사퇴시한을 전국대의원대회 개최주기에 맞춰 조정하면, 지도부의 안정성과 경선의 공정성을 함께 확보할 수 있습니다.

2) 주요내용

- 현행)** - 당대표·최고위원의 대통령 출마 시 1년 전까지 사퇴.
 - 시·도당위원장의 지방자치단체장 출마 시 120일 전까지 사퇴.
- 개정)** - 당대표·최고위원의 대통령 출마 시 1년 6개월 전까지 사퇴.
 - 시·도당위원장의 대통령 출마 시 1년 6개월 전까지 사퇴.
 - 시·도당위원장의 광역단체장 출마 시 1년 전까지 사퇴.
 - 지역위원장 사퇴시한(120일 전)은 현행 유지.

4. 비례대표 국민공천심사제 도입

1) 취지

- 현재 비례대표의 추천방법은 심사로 국한돼 있어 유권자와의 친화성이 떨어지고 대외적으로는 밀실공천, 계파공천이라는 비판을 받기도 했습니다.
- 이를 획기적으로 개선하기 위해 선출분야를 대폭 확대하고 국민공천심사제를 도입하고자 합니다. 비례대표 선출권한을 국민께 드리는 파격적 혁신안입니다.

2) 주요내용

① 선출분야 대폭 확대

- 현재는 청년, 노동, 전략(취약) 지역 등 3개 분야만 선출.
- 향후 모든 분야에서 선출을 원칙으로 하며, 경제·외교·안보 등 해당 분야의 성격상 선출이 적합하지 않는 분야를 예외적으로 제외.

② 국민공천심사제 도입

- 비례공관위에서 적격심사, 심사분야 확정 과정을 거쳐 국민공천심사제를 통해 후보자를 2~3배수로 압축. 이후 당대표와 당무위원회를 거쳐 중앙위원회의 순위투표로 확정하는 방식.

③ 국민공천심사제의 선출방법

- 온라인 시스템 구축 : 선거인단 등록, 토론 및 투표 시스템 운영.
- 국민공천심사위원 모집 : 50만 명 이상 모집.
- 후보자 2~3배수로 압축하여 중앙위원회에서 최종 선발.

④ 20대 청년의 경우 30% 가산점 부여

- 국민공천심사제에 따른 투표 결과와 중앙위원회 순위투표에 따른 투표 결과에 각각 가산점 30% 부여.

⑤ 전략지역(취약지역)의 당선안정권 선정 비율 10%에서 15%로 확대

⑥ 비례대표 상위 20% 재선 허용

- 선출직공직자평가위원회의 평가결과 비례대표 국회의원 상위 20%에 해당하는 국회의원에 대해서 재선 도전을 허용.
- 비례대표 평가 20%에 해당하는 비례국회의원의 비례대표 공천관리위원회의 후보자 등록가능하며, 심사대상에 포함 됨(비례대표후보자 순위목록에 당연히 포함은 아님).

5. 상설 국민선거인단모집제 도입

1) 취지

- 당을 지지하고 당 활동에 참여하고자 하는 우호적 지지자들을 조직화하고, 잠재적 당원으로서 지속적으로 관리할 필요성이 증대되고 있습니다. 그래서 일회성 선거인단 모집방식에서 탈피하여, 상설 국민선거인단모집 방식으로 변경하고자 합니다.
- 선거에 임박한 국민선거인단 모집 방식은 해당 기간의 가입폭주로 선거관리비용이 과대 지출되는 문제가 있고, 선거인단의 지속성이 떨어지는 문제점이 있습니다.

2) 주요내용

① 상설 국민선거인단제 도입

- (현행) 선거인단 구성 → (개정) 선거인단 모집(국민·일반당원에 한함).
- 국민선거인단 모집은 대선 선거인단모집 방식을 준용하되, 상시 모집기간에는 인터넷 접수만 받고, 선거에 임박해 선거인단을 모집하는 기간에는 선관위의 의결로 신청 방법을 정함.
- 본인인증, 휴대전화 명의자 본인인증, 실명인증을 거쳐 선거인단 신청 및 등록
- 주소지 미확인의 문제가 있으므로 국민선거인단은 전국단위 선거에만 활용.

② 상설선거인단 신청방법

- 상설 선거인단 모집 개시시점은 사무총장이, 마감시점은 선관위가 정함.
- 신청인은 공인인증서를 통한 인증절차, 휴대전화 명의자 본인인증 절차 필수.
- 선거인단 신청서에는 성명, 주민등록번호, 주소 및 본인명의로의 휴대전화번호가 반드시 기재되어야 함.
- 신청서에 기재된 주소를 기준으로 해당 권역의 ARS투표 실시 가능.
- 허위 주소를 기재한 사실이 확인되는 경우 제재 가능.

③ 선거인단 반영비율 : 일반당원 + 국민선거인단 일원화

- 일반당원과 국민선거인단 구분 없이 선거인단을 통합(일원화).
- 선거인단 반영비율은 (현행) 25% → (개정) 15%로 조정.

④ 국민선거인단 투표방법 변경

- (현행) 여론조사 → (개정) 선거인단 ARS투표

6. 청년 정치참여 확대

1) 취지

- 최근 청년들의 입당이 급격히 증가하고 있으나, 당내 의사결정과정과 공직후보자 진출에 청년의 비중이 낮은 문제가 여전히 발생하고 있습니다.
- 당의 지속가능성을 도모하고 100년 정당의 기틀을 마련하기 위해, 청년들의 정치참여 기회를 확대하는 것은 필수적인 문제입니다.
- 이에 따라 당직구성과 공직후보자 선출과정에 청년들의 참여를 촉진하기 위한 제도적 개선이 필요합니다.

2) 주요내용

- 당직구성의 청년할당 비율을 현행 10%에서 15%로 상향조정.
- 국회의원 후보자의 청년 추천비율을 10%에서 15%로 상향조정.
- 일정규모 이상의 기초의회의원 선거에 청년후보자 1인을 기호 '가'번으로 공천.

7. 청소년 예비당원제 도입

1) 취지

- 현행 정당법상 정당가입은 투표권을 가진 자(「정당법」 제22조)로 제한되어 있어, 만 19세 미만인 청소년은 정당가입이 불가능합니다.

- 그러나 청소년들의 정치권리를 확대하고, 정치에 대한 교육이 필요하다는 공감대가 확산되고 있습니다.
- 2012년 국가인권위원회는 정당가입 연령은 선거권 연령보다 낮춰야 한다는 결정을 국회에 전달한 바도 있으며, 2016년 중앙선관위는 16세의 청소년 정당가입을 허용하는 정당법 개정작업도 착수한 바 있습니다.
- 세계적으로 보아도 청소년의 정당가입은 널리 허용되고 있습니다. (영국 노동당 15세, 독일 기민당 16세, 독일 사민당 14세 등)

2) 주요내용

① 청소년 예비당원제 도입·운영

- 정당법 개정으로 당원가입연령을 낮추기 전이라도, ‘예비당원제’를 통해 청소년 정치참여권리 확대.
- 당 기구 내에 (가칭) 청소년위원회, 학생위원회 등을 구성하여 해당 예비당원이 활동할 수 있는 단위와 지원기구를 마련.

VII. 분권과 분립

1. 시·도당위원장 연석회의 위상정립 및 정례화

1) 취지

- 시·도당위원장 연석회의를 분권형 정당 운영에 맞는 공식기구로 편제해 ‘제 2의 최고위원회’로 격상하고 정례화하려고 합니다.
- 권역별 최고위원제 폐지 이후 보완적 성격도 갖고 있습니다.

2) 주요내용

① 시·도당위원장 연석회의 위상과 권한을 당헌에 명문화

- 시·도당위원장 연석회의를 당현상의 집행기구로 명문화하고 그 권한을 지방자치·분권에 관한 당무집행 최고책임기관으로 규정.
- 당대표가 월 1회 이상 소집 의무화, 재적위원 1/3 요구로 소집.

② 지방분권회의 개최 : 최고위원회의 중, 주 1회

- 시·도당위원장 연석회의와 별개로 최고위원회의 중, 주 1회를 지방분권회의로 개최. 지방자치대표 최고위원은 주 1회 이상, 반드시 최고위원회의에 참석해 지방분권 의제를 다루도록 함.

2. 시·도당위원장 보궐선거 의무화

1) 취지

- 시·도당위원장 권한이 강화된 만큼, 결위 시 선출을 의무화하려 합니다.

2) 주요내용

① 시·도당위원장 결위 시 보궐선거 의무화 및 간소화

- 시·도당대의원 ARS투표(50%) + 권리당원 ARS투표(50%)로 선출

② 보궐선거 예외 규정

- 잔여 임기가 6개월 미만인 경우에 상무위원회에서 선출

3. 지방자치 최고위원 선출 도입(최고위원회 유보)

- 권역별 최고위원제에서 단일성 집단체제로 지도부 구성 방식이 개편될 경우 지방분권을 보다 효율적으로 담보하기 위해 지방자치를 대표하는 지방자치 최고위원을 신설코자 합니다. 당 소속 광역·기초단체장, 광역·기초의원 전원을 선거인단으로 구성하며 1인 1표로 선출합니다. 후보자 수가 3명 이상인 때에는 2명으로 압축하는 과정을 거치게 됩니다.

4. 광역의회 전문성 강화 : 광역의회 입법조사처 및 예산정책처 신설

1) 취지

- 국회는 국회사무처와 입법조사처, 예산정책처를 통해 상임위와 의원연구단체에 대해 정책보좌하고, 국회의원은 9명의 보좌 인력이 의정활동을 지원하고 있습니다.
- 그러나 광역의회의 경우, 상임위원회를 지원하고 있는 전문위원실과 미미한 수준의 정책보좌기관(입법·예산정책담당관실)뿐이며 보좌 인력도 전무합니다.
- 또한 지방행정이 날로 전문화됨에 따라 집행기관에 권한 및 정보가 집중되는 반면, 집행기관을 견제하고 감시해야 하는 지방의회는 상대적 권한 축소 및 비전문성으로 인해 지방행정에 대한 통제력이 약화되는 문제가 발생하고 있습니다.
- 그러므로 광역의회의 입법과 예산분야 의정활동을 체계적으로 지원할 조직이 필요합니다.
- 또 광역의회의 전문성을 강화하여 지방행정 견제기능을 강화해야 합니다.

2) 주요내용

① 광역의회의 정책 보좌 지원을 위해 입법조사처·예산정책처 신설

- 입법·예산정책담당관실을 사무처에서 분리해 입법조사처·예산정책처를 독립 기관으로 설치하거나 신설해, 광역의회의 입법과 예산을 전문적으로 심의토록 함.

② 「지방자치법」개정 및 조례 제정 필요

- ‘사무처 등의 설치’만 규정되어있는 「지방자치법」에 입법조사국·예산정책처에 대한 설치 규정을 신설토록 함.
- 입법조사처와 예산정책처의 조직과 활동에 대해서는 각 지자체 조례로 제정.

VIII. 정당 현대화

1. 온라인 당직자 제도 도입(자원봉사자 당 공식직제 편성)

1) 취지

- 온라인·오프라인에서의 자발적 당원 활동으로 지난 19대 대통령 선거와 20대 국회의원 선거에서 민주당이 승리할 수 있었습니다. 본업을 유지하면서 자유롭게 정당업무를 할 수 있는 조직을 당에 편성해 당원이 당 사무처 소속으로 자부심을 갖고 자신의 능력을 펼칠 수 있는 기회를 마련하고자 합니다.

2) 주요내용

- ① 미래부총장제 신설
- ② 미래부총장 산하에 국민여론국(가짜뉴스·법률 대응), 행사기획국, 데이터국, 디지털 공보·홍보단을 두고 부서장, 팀장, 팀원을 자원봉사자로 선발
- ③ 이와 관련된 업무에 당 현대화 예산 30% 할당

2. 유급사무원수 제한 폐지

1) 취지

- 중앙당 유급사무원수를 100인으로 제한하고 있는 현행 정당법은 정치 현실과 상당한 괴리가 있습니다. 시대적 흐름에 맞게 정당법을 개정할 필요가 있습니다.
- 사무처 당직자들도 기존의 일상적 당 업무와 미래 상황에 주안점을 둔 현대화 업무로 재편될 것입니다.

2) 주요내용

- 정당법 제30조 ‘정당의 유급사무직원수 제한’을 ‘정당의 유급사무직원 인건비 지출 총액 제한’으로 개정. 정당보조금 내 지출비율 상한제로 운영.

3. 당원관리·소통 시스템 전면 개편

① 당원관리 시스템 현대화

- 당원 정보보안상의 이유로 가입신청만 가능하고 탈퇴, 당비 납부조정, 당비납부 방법 변경, 개인정보 수정, 권한 확인이 불가능한 상황입니다.
- 당원들에게 멤버십을 부여해 활동을 독려하고, 생일·기념일 알림, 정기적인 교육, 자료 제공 등과 같은 혜택을 부여하여 당원 차별서비스를 제공할 수 있는 시스템으로 변경합니다.

② 소통 시스템 현대화

- 당원이 소통(현안, 입법, 청원, 민원)할 수 있는 플랫폼을 설계하고 디지털화에 맞게 당 사무조직을 개편합니다. 또 당원 네트워크 강화를 위한 전용 플랫폼을 구축하겠습니다.

4. 클라우드 상용화와 앱 기반 정당 구축

1) 취지

- 현재 정당 업무시스템은 과거의 사무처리 방식인 결재, 승인, 허가 등 효율성이 떨어지는 수직적 시스템을 유지하고 있습니다.
- 최근 급격히 발전하는 협업시스템을 적극 활용하여, 처음부터 함께 일하고 공유하는 방식을 통해 효율성을 키울 필요가 커지고 있습니다. 이를 위해 필요한 것이 바로 클라우드 기반 정당 업무 시스템입니다.
- 권리당원 160만 시대에는 당원들에게 문자메시지를 한번 전달하는 데에만 수천만원의 비용이 발생하는 등, 기존 시스템의 한계가 여실히 드러나고 있습니다. 비용절감 뿐 아니라, 원활한 정당-당원 간 소통을 위해서라도 앱 기반 시스템이 필수적입니다.
- 당원지도 애플리케이션 ‘나는 민주당이다’의 본격적인 활용에 맞춰 정당 업무가 앱을 기반으로 이뤄지도록 시스템을 구축할 필요가 있습니다.

2) 주요내용

- 업무 시 문서를 개별 PC에 저장하는 방식이 아닌 클라우드 기반의 공유 방식을 도입.
- 업무효율성 뿐 아니라, 보안 측면에서도 안전성을 높일 수 있기 때문에 도입 필요성이 더욱 증대(예: 개인 금고와 은행의 보안 차이).
- 정당과 당원 간의 소통을 가능하게 하기 위한 스마트폰용 앱을 지속적으로 보완 및 활용.

IX. 숙의하는 정당

1. 숙의토론 시스템 구축

- 당내 주요결정사안에 사전토론이 의무화됨에 따라, 당원들의 집단토론이 상시적으로 이루어지게 됩니다.
- 당내 집단토론 수요에 맞는 시스템을 설계하여 운용하도록 합니다.

2. 숙의토론지원국 신설

- 당원자치회에서 당내 문제에 대해 자발적이고 적극적인 토론이 이뤄질 수 있도록 하기 위해서는 실무적 토론지원 반드시 필요합니다.
- 또 지역단위의 토론회가 열릴 경우, 진행을 지원하고 생산적 논의가 가능하게 할 토론지원자를 파견할 수 있어야 합니다. 이런 토론지원 업무를 담당할 숙의토론 지원국을 당내에 신설하려고 합니다.

3. 토론요원 양성시스템 완비

- 집단토론은 토론전문가의 운영이 필수적입니다.
- 당내에서 꾸준히 전문가(퍼실리테이터) 양성 프로그램을 진행하여 효과적인 토론이 이루어질 수 있도록 합니다.

X. 입법과제

1. 재·보궐 선거 원인제공 책임제

1) 취지

- 부정부패로 재·보궐 선거가 이뤄지는 경우, 사회경제적 발생비용은 온전히 국민에게 전가됩니다.
- 그에 비해 문제 원인을 제공한 당사자의 정당은 아무런 일이 없는 듯이, 다른 후보를 내놓습니다.
- 더불어민주당은 이미 부정부패로 인한 재·보궐 원인제공 시 무공천을 당헌에 명시하였지만, 책임정치 구현을 위해 모든 정당들의 원인제공 책임제를 법적으로 명문화할 필요가 있습니다.

2) 주요내용

① 부정부패로 재·보궐선거 실시 시, 원인제공 정당의 무공천 법제화

- 재·보궐선거 원인제공 정당의 공천 금지 및 위반 시 후보자 등록 무효.

② 부정부패로 재·보궐선거 실시 시, 원인제공 당사자의 선거 보전 비용 전액 환수

- 현행법 상 선거범죄(선거비용 위반행위)등으로 당선무효형이 확정된 사람은 반환받은 기탁금과 보전받은 선거비용을 반환. 해당 대상을 부정부패까지 확대.
- 당선이 무효로 되는 죄를 범하여 기소되거나 선거관리위원회에 의하여 고발된 경우, 가압류 절차를 강제하도록 선거법 및 하위법령 개정 필요.

2. 투표권 확대를 위한 공직선거법 개정

1) 취지

- 정치적 유·불리를 떠나 더 많은 사람에게 더 많은 투표권을 부여하는 것이 민주주의 발전의 방향이었습니다.

- 교육수준의 향상 및 언론·통신매체의 발달로 지금의 18세 청소년은 선거 후보자에 대한 자질과 선호도를 대외적으로 표현할 능력을 갖추었습니다.
- 우리나라의 공무원 임용은 만 18세부터 가능하지만, 투표권은 OECD 34개국 중 유일하게 만 19세입니다.
- 대한민국은 세계에서 가장 근로시간이 긴 나라 중 하나로 손꼽힙니다.
- 투표권의 보장을 위해 일단의 입법개정이 필요한 사안입니다.

2) 주요내용

① 선거권 부여 및 선거운동 참여가능 연령을 만 18세로 하향 조정

- 「공직선거법」의 투표 연령 개정 및 「주민투표법」 제5조, 「지방자치법」 제15조, 「지방교육자치에 관한 법률」 제49조 개정.

② 「공직선거법」 제155조 개정, 모든 국민이 투표 참여할 수 있도록 투표시간 연장

- 투표 당일에도 근무하는 국민들을 고려해 투표시간을 연장함으로써 투표율을 제고하고 유권자들의 참정권 보장을 강화.

3. 정당활동을 제약하는 단체기관 내규 금지

1) 취지

- 헌법 및 관계법령에서 보장하는 정당가입과 정치활동의 자유를 각계 단체에서 자체 정관 및 내규로 침해하지 않도록 법적으로 보다 엄격히 명시할 필요가 있습니다.
- 이에 정당법 등 각종 법령에서 정하는 경우를 제외하고, 국민으로서의 정당가입 및 정치활동 참가 권리가 침해되는 일이 없도록, 법적으로 엄격히 규정할 필요가 있습니다.

2) 주요내용

① 정당가입 및 정치활동 제한 금지법 마련

- 「정당법」 제22조에서 정하고 있는 공무원 및 교원 등을 제외하고, 어떠한 이유든지 국회의원 선거권이 있는 자의 정당가입이나 정치활동을 금지할 수 없도록 함.
- 법률로 정한 것 이외에 명령, 규칙, 조례, 지침, 단체 및 기관의 개별 정관·규정 등은 모두 무효로 함.

4. 오프라인 의정보고회 금지

1) 취지

- 오프라인 의정보고회 폐지를 통해 국회의원의 활동을 ‘정책과 입법’ 중심으로 강화하고 ‘현역 프리미엄’을 축소하여 현역의원과 정치신인 간 형평성을 보장해야 합니다.
- ‘현역의원 및 지방의원 선거일 90일 전 의정보고회 금지’에도 불구하고, 이를 최대한 촉박하게 활용하여 ‘세 과시’성의 반복적 대규모 의정보고활동을 함에 따라 현역의원들이 사실상 사전선거운동에 준하는 홍보전을 한다는 시비가 선거 때마다 반복되고 있습니다.
- 오프라인 의정보고회 폐지를 통해 국회의원의 활동을 ‘정책과 입법’ 중심으로 강화하고, 현역 프리미엄 축소를 현역의원과 정치신인 간 형평성을 보장할 필요가 있습니다.

2) 주요내용

- ① 「공직선거법」 제111조 (의정활동 보고)를 개정하여, 오프라인 의정보고회가 법적으로 가능하지 않게 함

5. 고위공직자 임금상한제

1) 취지

- 임금격차는 사회 불평등의 중요한 원인 중 하나로 적절한 개선이 필요합니다.
- 우리나라의 하위10% 대비 상위 10%의 임금차이는 4.7배로, OECD국가 중 미국 다음으로 높습니다.
- 고위공직자와 공공기관 임원들의 보수가 임금격차를 강화하지 않도록, 국민생활과 연동되는 수준에서 결정되어야 합니다.

2) 주요내용

① 고위공직자 및 공공부문 임원의 보수 상한제 의무화

- 고위공직자, 공기업 및 공공기관 임원은 임금상한을 의무화.

② 임금상한제 시행 및 적용 대상 지정

- 임금상한제 원칙은 법으로 정하고, 예외적 대상은 별도로 특정해 지정.
- 현재 「공직자윤리법」 및 시행령에서 재산공개를 지정한 대상.
- 공정거래위원회 5급 이하 7급 이상 공무원도 임금상한제 적용.

③ 민간기업에 대한 제도적 접근

- 국민연금, 국책은행 등이 최대지분을 갖고 있는 민간기업들에 대해서는 상법상의 주주권을 활용하여 과도한 임원 보수를 제한할 수 있도록 제도화.

6. 고위공직자(후보자) 재산공개 강화

1) 취지

- 「공직자윤리법」에 따라 고위공직자의 경우 본인과 배우자는 물론 직계존비속의 재산을 신고하도록 되어 있으나, 고지거부 사례가 빈번히 발생하고 있습니다.

- 재산공개 거부로 재산축소 신고 및 재산 은닉 수단으로 활용될 수 있는 제도적 허점을 보완할 필요가 있습니다.

2) 주요내용

- 고위공직자와 공직후보자 직계존비속 전원에 고지거부 폐지.

7. 의정활동 경비 차등지급제

1) 취지

- 정치협오와 편혜의 부정적 시각을 넘어, ‘일하는 국회’를 유도하고 일하는 국회의원이 부각되는 포지티브한 제도 도입이 필요합니다.
- 의정활동 경비 지급의 경쟁체제를 도입하고, 인별 책정방식에서 보전방식으로 변경함으로써 예산의 효율성을 제고할 수 있습니다.
- 현행 보수 이외의 수당 지급 방식은 인별 책정방식의 성격상 의정활동 여부와 관계없이 지급되는 경우가 많고, 사실상 급여처럼 인식되어 예산의 목적과 다르게 사용되어도 견제할 방법이 없습니다.
- 정책개발비가 지급의 기준과 원칙 없이 제 2의 급여처럼 운영되어 예산활용의 효율성도 낮은 상황입니다.
- 현행방식은 입법·정책 활동이 왕성한 의원은 만성적 부족이 시달리고, 활동이 적은 의원의 경우 예산 소진성 사업을 벌이는 문제가 발생합니다.

2) 주요내용

① 의정활동 지원에 경쟁체제 도입 : (현행)정액지원제 → (개정)차등지급제

- 의정활동 경비 총예산은 유지.
- 사실상 수당처럼 지급되었던 입법활동비, 특별활동비, 입법 및 정책개발비, 여비 등을 정책·입법 활동 경비로 일원화.
- 인별 책정방식에서 사업별 책정방식으로 전환.

- 사업별 청구 형식으로 전환하고 사업비 청구내역이 인정되면 보전하는 방식.

② 구속 시 수당 등 지급 중단

- 국회의원이 구속된 경우, 구속 기간 동안에는 수당 등을 지급하지 않음.
- 다만, 무죄판결이 확정된 경우 수당 등을 소급하여 지급.

③ 사업의 적정성 판단 : 부정수급 방지책 마련

- 사업비 보전 청구 시 자동 보전 방식이 아니라 해당 사업의 적정성 여부를 심사.
- 심사기구 : ‘의정활동경비심의회’ 설치.
- 심사내용 : 사업의 적정성, 예산집행 증빙심사, 보전여부 결정.
- 허위 신청 및 수령 시 제재.

8. 지방의회 독립성 강화 : 지자체 공무원 파견금지

1) 취지

- 현재 지방의회 사무국에 대한 인사권이 해당 지방자치단체장에 있어, 지방의회 사무국 공무원들이 해당 지자체에서 파견되고 있는 현실입니다.
- 파견 공무원들은 일정 기간 뒤 집행부로 다시 복귀해야 하며, 소신있게 일했다가 ‘내부고발자’로 낙인될 수도 있어, 의회업무에 최선을 다하기 어려운 입장입니다.
- 지방의원들도 사무국 직원들이 궁극적으로는 지자체 소속인 만큼, 면밀한 업무지원 요청과 ‘비밀 유지’ 사이에서 줄다리기를 해야 하기도 합니다.
- 지방의회 사무국 상근 공무원에 대한 인사권을 지방의회 의장이 갖도록 하여 지방의회의 독립성과 전문성을 강화할 필요가 있습니다.
- 지자체와 지방의회가 각각 집행기관과 의결기관으로서 견제와 감시의 역할에 충실 하는 것이 민주주의의 기본 원리임을 감안할 때, 지방의회 상근 직원의 채용 및 운용 권한을 지방의회에 두어 지방의회의 독립성을 강화할 필요가 있습니다.

2) 주요내용

① 「지방자치법」, 「지방공무원법」, 「지방공무원교육훈련법」을 개정

- 지방의회의 조직 및 권한에 지방의회 공무원 직렬을 신설, 시도의회 내에 자체적 인사위원회를 설치해 지방의회의 실질적 인사권을 지방의회 의장이 갖게 함.

9. 지역위원회 합법화(지구당 부활)

1) 취지

- 2004년 지구당 제도 폐지로 인해 현재 지역위원회가 사무실을 내거나 후원금을 모으는 것은 모두 불법입니다.
- 현실적으로 당원 모집 및 교육, 지역현안 파악 및 여론 수렴, 정당 및 정책의 홍보, 주민 민원 청취 등을 위한 정당의 하부조직이 필요합니다.
- 그러나 지구당이 폐지되면서 지역 유권자와 소통할 수 있는 공식 통로가 차단되어 정당 활동이 위축, 변칙적 사무실 운영이 암묵적으로 이뤄지고 있는 형편입니다.
- 국회의원은 사무실 및 후원회 운영이 가능한데, 원외지역위원장은 손발이 묶여 있어 형평성에 어긋난다는 지적과 현역 프리미엄 논란이 지속되고 있습니다.
- 헌법에서 정당의 활동 및 조직의 자유를 보장하고 있음에도 불구하고, 이를 법으로 규제하는 것은 위헌의 소지가 있다는 주장이 대두되고 있습니다.
- 풀뿌리 민주주의 정착의 필요성이 커지고 있는 오늘날의 현실에 맞도록, 지구당 운영 체계의 민주화, 지구당 운영 경비의 투명화, 지구당 조직의 개방화를 설계하여 지구당을 부활시키자는 주장도 아울러 등장하고 있습니다.

2) 주요내용

① 「정당법」 제34조③항 후단을 삭제

- 「정당법」 제34조③항의 ‘다만, 누구든지 시·도당 하부조직의 운영을 위하여 당원협의회 등의 사무소를 둘 수 없다.’는 내용을 삭제.

② 당원협의회 운영의 투명화 및 조직의 개방화를 위한 「정당법」 개정(신설)

- 당원협의회 유급사무직원 수의 제한: 0명 이하(1~2명).
- 당원협의회의 수입 및 지출 등 선관위 회계보고 의무화.
- 당원협의회 내 대의기관 및 집행기관을 두도록 하여 민주적 운영체계 담보.
- 정당 및 정책 홍보 등 통상적 정당 활동의 범위 내 당원협의회 활동의 자유 보장.

당무위원회 의결 과정에서 제외된 정당발전위원회 혁신안

■ 미 의결사항

○ 권역별 최고위원제 폐지와 지도체제 개편

: 빈번한 지도부 교체로 안정성을 약화시키는 권역별 최고위원제를 전국선출 방식의 최고위원제로 전환.

○ 시·도당위원장 연석회의 위상 정립 및 정례화

: 시·도당위원장 연석회의를 지방분권의 최고책임기구로 위상 정립하고 당헌상 공식기구로 편제. 정례화를 통해 '제2최고위원회'로 운영.

○ 전략공천 혁신/ 여성·청년·장애인 전략경선지역 선정

: 여성·청년·장애인 전략경선지역을 전략공천의 50% 이상 포함시키고 이 지역으로 지정한 경우 해당 선거구의 여성·청년·장애인 후보자에게 가산점 30% 이상 부여.

○ 국회의원의 당직 겸직 최소화

: 당헌에 명시돼 있는 '당직 겸임 최소화' 원칙을 적극적으로 구현. 사무총장, 전략기획위원장, 홍보위원장, 디지털소통위원장, 법률위원장, 대변인, 사무부총장 등 주요 당직에 현역 국회의원 임명 금지 등.

■ 부분 및 수정 의결사항

○ 당원자치회 도입·운영 : 시범실시. 당원자치회에서 추천하는 대의원 규모는 선출직 대의원 총 규모의 10% 이내. 시·도당 대의원, 지역대의원 자격 없음.

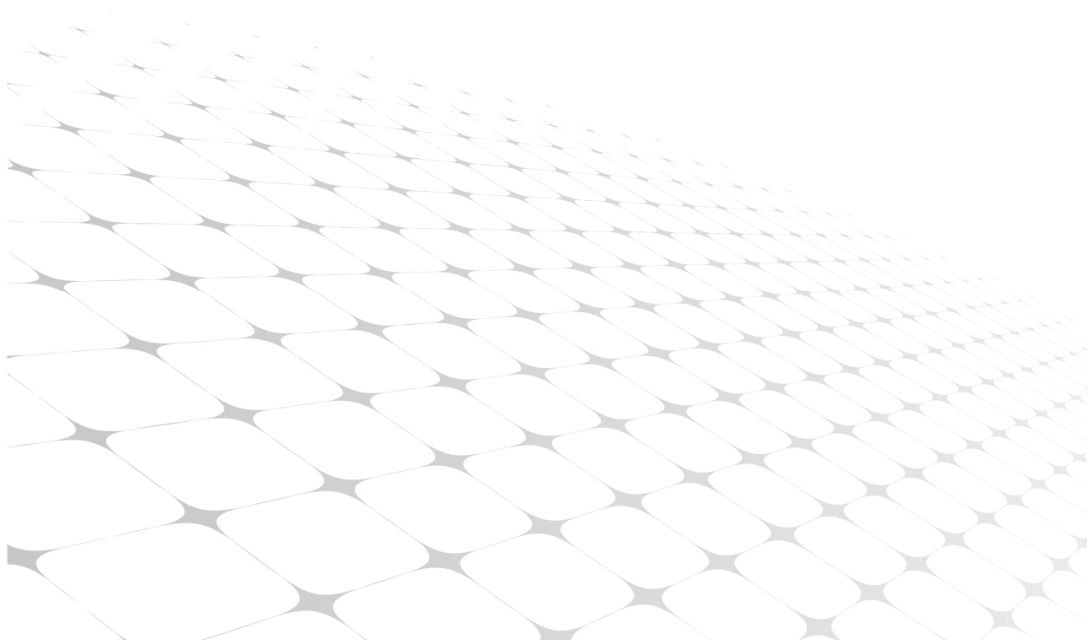
○ 백년당원제 도입·운영 : 백년당원 1만 명당 1%씩 선거인단 구성하는 조항 제외.

○ 선출직 공직·당직자 선출규정 특별당규화 : 특별당규 발의 지정 조항 제외. 원안에는 대통령선거 후보자, 시·도지사선거 후보자, 지역구국회의원 후보자, 당대표·최고위원 등 선출직 공직·당직선거 후보자 추천을 위한 경선 방법과 부적격 심사규정을 특별당규로 정하도록 함. 물미팅 없는 정당을 만들겠다는 당초 취지 퇴색.

- 후보자 사퇴 시한 조정 : 당대표·최고위원의 대통령 출마 시 1년 6개월 전까지 사퇴, 시도당위원장의 대통령 출마 시 1년 6개월 전까지 사퇴 조항 제외.
- 청년의 정치참여 확대 : 국회의원 청년후보자 의무공천 10%→15% 이상, 일정규모 이상의 기초의원 선거구에 청년후보자 ‘가’번 우선 배정 조항 제외. 가령 기초의원 정수가 15인 이상 기초단체지역은 청년 1-가를 의무 부여키로 했으나 불발.
- 미래부총장제 운영 : 미래업무에 중앙당 예산 30% 이상 배정을, 30% 이내에서 배분 가능으로 수정 의결.

혁신안의 의의와 과제

이관후 연구원(서강대 글로벌한국정치사상연구소)



더불어민주당 혁신안의 의의와 과제

이관후 연구원(서강대 글로벌한국정치사상연구소)

1. 촛불과 정당의 혁신

○ 민주당 정당혁신안의 배경 : 촛불과 대표의 위기

- 박근혜 전 대통령을 탄핵한 것은 국회나 헌법재판소가 아니라 시민들 자신의 직접행동.
- 직접 행동의 원인 : 대표성의 위기
 - ① 정치적 : 지역주의와 선거제도로 인해 정치적으로 대표성의 왜곡
 - ② 사회적 : ‘블랙리스트’가 상징하듯 시민사회의 급격한 위축으로 시민들을 대변할 수 있는 사회적 대변자 부재
 - ③ 경제적 : 극단적 사회적 양극화로 인해 생계 이외에 공적 삶의 공간을 갖지 못한 시민들에게 정치적·사회적 대표성의 왜곡을 교정할 수 있는 여유와 수단이 부재

○ 촛불과 직접민주주의

- 촛불 : 민주화 이후 대표기구의 정당성과 시민사회의 공적 기능이 극도로 약화된 시기에 나타난 민주주의 최후의 방어선으로서의 직접행동
- 의미
 - ① 시민들이 대의민주주의에 대해 실망했고
 - ② 대변자(representative)를 찾기보다 직접 말하는 것(present)의 필요성을 깨닫고 실제로 그것을 실천함.
- 이화여대 사태(미래라이프대학, 정유라 등)와 촛불 집회에서 학생과 시민들은 소수의 선출된 대표기구를 통해서 자신들의 의견을 간접적으로 표현하기 보다는 스스로 직접 다수가 참여하는 소통의 공간을 만들어 냄.

- 촛불 이후의 정치에서 중요한 것은 이들의 요구를 읽고 그에 대응하는 것. 그 요구는 두 가지로 수렴
 - ① 대의민주주의의 성장(정상화)
 - ② 직접민주주의의 확대(제도화/활성화)

2. 더불어민주당 정당혁신안의 의의

○ 민주당 정당혁신안의 의미

- 문제의식 : 촛불의 성과와 요구를 어떻게 정치가 담아낼 것인가 (당위성 + 필연성)
- 주체 : 대통령, 국회 등 개헌을 토한 대표 기구의 개혁 이전에 스스로를 개혁할 수 있는 주체로서 정당의 자기 개혁
- 목표 : 정당(정치)의 강화(정상화)를 통한 정치발전 지향
- 방법
 - ① 정당에서 (직접)민주주의의 확대와 강화를 통한 민주성 · 대표성의 확보.
 - ② 당원의 참여를 확대하여 과두제적 성격을 지양하고 실질적인 정치적 결사체의 의미 확보

○ 선거 이후의 정당개혁 : 경험의 제도화를 통한 한국형 발전모델 지향

- 일반적으로 한국정치에서는 선거에서 패배한 정당이 선거에 대한 평가를 통해 혁신을 시도해 왔음. 그러나 민주당의 혁신안은 선거에서 이긴 정당의 혁신.
- 선거에서 패배한 정당의 혁신은 선거 패배의 원인을 찾고 이를 보완한다는 점에서 혁신의 목표가 다음 선거에서의 승리에 있고, 내용적으로는 제도적 보완보다는 인적 쇄신을 중심으로 한 당내 분란의 원인이 되는 경우가 많았음.
- 반면, 선거에서 승리한 정당의 혁신은 사례가 많지 않고, 이번의 경우에는 선거 승리의 비정형적 요인들을 제도화함으로써 한국형 정당발전의 모델을 지향한다는 점에서 유의미함.
- 현재에도 당원, 국민들의 직접민주주의에 대한 창구는 어느 정도 열려있으나, 제도적 안정성이 부족하다는 약점을 보완하고 발전적 비전을 제도화 함.

〈대선의 교훈〉

- 당이 선거를 수직적·위계적으로 지휘하는 것 보다, 다양하게 분산된 당원의 역량을 최대한 수평적, 효율적으로 조직화하고 연계하는가에 당 전체의 선거 역량이 좌우됨.
- 당의 효율적인 역량 강화는 당원의 적극적인 참여와 소통에 달려 있으며, 당이 그것을 얼마나 안정적으로 보장·지원하고 유연하게 관리하느냐가 정당 개혁의 핵심.

○ 지역위원회와 당원자치회의 균형적 결합

- 253개 지역위원회가 하드웨어로서 당의 골간을 유지
- 사실상 무제한으로 조합이 가능한 자율적 결사인 당원자치회가 유동적인 소프트웨어로서 하드웨어를 둘러싼 클라우드 형태로 결합되면서, 노마드 시대의 정당 모델 제시
- 당원자치회는 직접민주주의의 자치·자율적 성격과 대의민주주의의 선출을 통한 대표성의 확립이라는 두 가지 목표에 모두 부합하는 제도
- 대선을 치르면서 나타난 당원들의 유기적인 결합을 제도화하되, 기존의 지역위원회 체제에 균형적으로 접합시킴.
- 기존의 지역위원회 조직에서 탈피하기 위해 2000년 이후 네트워크 정당, 온라인 정당 등 다양한 시도들이 있었으나, 모두 온라인과 오프라인의 불균등성, 불균질성, 상호연계의 부재로 인해 제대로 작동하지 않음.
- 지역위원회와 당원자치회의 결합 모델은 시대적 변화에 적절히 대응하면서도 당의 골간 조직을 유지하고 상호 보완적인 오프-온 연계 모델로 볼 수 있음.
- 당원 자치 역량의 발휘 될 수 있는 공간이 부재했던 상황에서, 국회의원/지역위원장의 권위주의적 구조가 지배하는 지역위원회와 병렬적인 자율적 공간이 생겨남.
- 한국의 보수적 지역사회가 연고모임, 자발적 동호회 중심으로 형성되어 있는 반면(김동춘 2016), 정당 조직은 지역위원회라는 위계적이고 권위주의적 체계에만 의존해 온 문제점을 해결하는 데에도 기여.

3. 대표성 위기의 대안으로서의 민주당혁신안의 이론적 함의 평가

○ ‘대표’의 위기와 민주당혁신안의 의미

- 1) 권위성(authorization) vs 책임성(accountability)
- 2) 상징성(the symbolic) vs 실질성(the substantive)
 - 흡수적 권위주의 모델(정치적 권위라는 정당성을 통한 문제해결) 또는 버크적 위임 모델(완전한 자율성을 갖는 대표) vs 현대 대표제 민주주의 모델 (책임성과 실질성을 담보하는 대표만이 정당함)
 - 전자에서는 정치적 권위와 상징성이 대표의 정당성을 구성하지만, 후자에서 대표는 자신이 대표하는 사람들에게 자신의 행위를 해명해야 할 정치적 책임을 지고, 자신의 행위가 실제로 대표하는 사람들의 이익에 부합하는 것이어야 함.
 - 현대적 의미의 대표성 강화를 위해 책임성과 실질성을 높일 수 있는 정당의 변화 필요하며, 민주당 혁신안은 현대의 대표제가 요구하는 책임성, 실질성의 강화에 부합함.
- 3) 서술성(the descriptive) : 대표자는 그가 누구를 대표하고 있다는 점이 ‘묘사적(descriptive)’으로 드러날 때 대표자로 인정받을 수 있음 (여성, 인종, 세대, 지역 등)
- 4) 반응성(responsiveness) : 쉘페터적 최소민주주의에서 시민들의 정치적 개입이 중요시되는 민주주의로 변화하면서, 대표자와 대표되는 사람의 일상적 소통, 대표되는 사람의 문제제기에 대한 대표자의 신속하고 충실한 응답과 설명이 중요한 정당성을 구성함.
 - 서술적 대표성과 관련하여, 정당에서 이 부분의 정당성을 높이려는 노력이 비례대표에서 일부 나타나고 있으나, 지역구 후보자에서 여전히 여성의 비율이 낮고, 청년 등 정치적 대표성이 낮은 유권자 층이 여전히 존재함.
 - 반응성과 관련하여, 국회의원과의 유권자의 관계와 비교해 볼 때 지역위원장과 유권자의 반응성과 책임성이 낮은 편이고, 지역위원장과 당원들의 관계도 여전히 권위적인 체계를 벗어나지 못하고 있음.
 - 민주당의 혁신안은 대중정당으로서 당선가능성을 염두에 두고 여성과 청년 등의 정치적 대표성을 높이고, 당원들 간의 수평적 소통 강화로 효율적이지만 위계적·

권위주의적인 지역위원회의 단점을 줄이고 수직적, 수평적 반응성을 높이고자 하는 의도.

〈서술적 대표성 강화의 한계〉

“여성·청년·장애인 전략경선지역을 전략공천의 50% 이상 포함시키고 이 지역으로 지정한 경우 해당 선거구의 여성·청년·장애인 후보자에게 가산점 30% 이상 부여”하는 방안이 현재는 당무위 의결 과정에서 제외된 상태임.

○ 대의민주주의와 직접민주주의 상호보완적 결합으로서의 혁신안

- 한국에서 2000년대 이후 ‘대의민주주의는 민주주의가 아니다’ 혹은 ‘대의민주주의는 19세기형 민주주의’라는 주장이 나타남. (* 박명림. “향후 민주주의의 성패는 매디슨식 민주주의(대의제 민주주의)직접민주제의 요소를 얼마나 도입하느냐에 달려있다” - 〈다음 국가를 말하다〉)
- 직접민주주의에 대한 반론 : “직접민주주의는 주인-대리인 문제에서 나타나는 대의민주주의의 문제점을 ‘대체할 수 있는 이상화 된 민주주의’, “시민의 의사가 누군가에 의해 왜곡되거나 변형되지 않고 표현되고 실현될 수 있는 상상된 체제”, “정당들이 통치를 위임받나 정부와 국가를 운영하는 것 자체를 부정적으로 인식하며 직접민주주의는 정당에 대한 불신에 기초함” (최장집, 서복경, 박찬표, 박상훈 2017, 87-88).
- 그러나 시민의 직접참여와 대표제 민주주의의 발전이 반드시 모순적인 것은 아니며 상호보완적인 대안이 될 수 있음.
- 최장집 : “촛불은 대표와 시민의 힘이 가까워진 현상으로 볼 수 있으며, 광장에서 분출된 시민의 힘과 정부와 의회의 정치개혁의 힘의 결합이 필요”(최장집, 서복경, 박찬표, 박상훈 2017).
- 정당은 촛불 시민의 직접민주주의적 열망과 대표기구인 국회/대통령을 ‘매개’하며 선거를 통해 정치를 작동시키는 정치적 결사체임.
- “광장의 제도화”(이지문 2017) 차원에서 촛불이라는 직접민주주의적 실천을 대표제 민주주의에서 정치 개혁으로 잇는 주체이자 통로.

스위스는 직접 민주주의만 있다는 오해로 이어져서는 안 됨. 스위스는 대의 민주주의와 직접 민주주의가 맞물려 돌아가는 하이브리드 구조임. 국가 차원에서 대의 민주주의가 더 효율적일 수도 있지만, 그 스스로의 문제점을 혼자 해결하지는 못하기에, 직접 민주주의가 함께 돌아가는 구조. 직접 민주주의는 대의 민주주의를 더욱 효율적으로 만들어주는 촉매제가 되어야/될 수 있음.

- 오마이뉴스. “스위스 민주주의가 우리에게 주는 의미는?”

○ 정당 발전 과정에서의 합의 : 당원의 직접민주주의를 통한 과두제 제한

- 서구에서 근대적 정당은 크게 볼 때, ‘명망가·엘리트 정당, 간부 정당, 계급 정당’
→ ‘대중정당, 카르텔정당’ 등으로 변화했으며, 현대의 정당은 대체로 ‘계급정당 + 대중정당 + 카르텔정당’의 속성을 모두 가짐.
- 그러나 ‘대표성의 위기’라는 문제에 직면하여, 정당 유형의 변화에 대한 대안적 비전은 아직 뚜렷하지 않음.
- 근대 정당의 발전은 과두제적 속성이 당원과 유권자(지지자)에 의해 약화되고 분산되어야 한다는 당위적 요구의 수동적 수용으로 이해됨.
- 민주당 혁신안에서는 정당의 가장 중요한 역할이나 갈등 요인인 공천에서 그 과정은 물론 규정 자체를 특별 당규로 지정하여, 개정 절차 역시 당원의 권한으로 보장하고 있어서 과두성이 크게 약화됨. (* ‘선출직 공직·당직자 선출규정 특별당규화’는 현재 당무위에서 미의결 사항으로 남음)
- 민주당 혁신안은 3대 특징 중 하나로 ‘유럽식 대중정당’ + ‘미국식 지지자 정당’의 결합을 제시함.
- 그러나 촛불과 2017년 대선의 경험을 토대로 혁신안이 만들어지고, 그 핵심적인 가치와 내용이 담긴 점을 감안할 때, 단순히 유럽형과 미국형의 결합으로는 설명하기 어려운 부분들이 존재함.
- 따라서 촛불 이후 시민의 직접민주주의에 대한 열망이 정당이라는 대표제 민주주의 기관에서 제도적으로 구현되면서, 당원의 직접참여를 통해 과두제를 제한하고 당의 엘리트와 당원, 국민이 균형을 이룬 ‘한국형 혼합정당 유형’으로 이해할 수 있음.

○ 정당 혁신 모델에서 본 혁신안의 방법론적 함의

- 직접 민주주의적 요소 도입을 통해 정당의 대표성을 회복하고 강화하는 방향으로의 혁신
- 핵심적 방향은 평당원의 권한 및 참여 통로의 확대 강화 : 당원의 자율적 결사 확대, 당원의 선거권/피선거권 강화, 의제발의권 부여, 전당원 투표의 확대와 제도화, 대의원 선출에서의 평당원 권리 강화, 공천 시민·당원 배심원제, 온라인 참여확대 등
- 방안
 - ① 영국 노동당 모델 : 경선 등에서 평당원의 권한을 확대하여 대의원, 지역위원장, 국회의원의 영향력을 줄이는 것
 - ② 정당 내 일반 시민의회 모델 : 평당원들이 당 운영에 대한 ‘상시적’ 견제·결정 권한을 갖는 것; 기존 시도당·지역위원회 체계에서 독립적인 평당원 대표기구·체제를 운영하고 이를 기존 체계와 연동하는 경우
 - ③ 정당 내 헌법개정 민회 모델 : 평당원들이 ‘특정한 시기에 특정한 분야’에 대해 견제·결정 권한을 갖는 것; 전당대회, 당강령 제정·개정, 공천심사위원회 구성 등의 경우 평당원 대표기구·체제를 운영하는 경우
 - ④ 정당 전체를 당원 온라인 네트워크로 재구성하는 포데모스 모델
- 현재 민주당이 15M운동으로 탄생한 포데모스 모델로 전면적으로 변화하는 것이 사실상 불가능하다고 볼 때, 핵심은 모두 기존 시스템과 직접민주주의를 어떻게 연동할 것인가가 핵심적인 과제임.
- 민주당 혁신안은 현대 정당들이 최근 대표성의 위기에 직면해 보이고 있는 여러 변화의 모델들을 한국에 맞게 적절히 조합한 것으로 보임.

4. 정당 혁신의 의미와 이론적 쟁점

○ ‘대표’의 위기

- 대표제의 위기는 세계적인 현상이면서 동시에 한국에서도 나타나는 문제임.

- 1960년대 말부터 서구에서는 현대 민주주의의 위기가 ‘대표성의 위기’에서 기인한다는 지적이 대두됨. 정부, 의회 등 주요한 대표제 기구들이 유권자와 국민을 제대로 대표하지 못하면서 전반적인 정치적 퇴보가 나타난다는 것.
- 1970년대 유럽, 미국, 일본 등의 사례에서 민주주의의 위기는 정부권위의 위기. 정부에 대한 시민의 신뢰에 중대한 쇠퇴가 나타남. 주요한 특징으로는 ①투표율의 하락 ②정당 가입자 수의 감소 ③정치인에 대한 신뢰 하락 ④제도권 정치에 대한 관심의 감소 등.(Tormey, 2006)

○ 현대 대표제 민주주의의 한계

- 현대 대표제는 본질적으로 ‘주인 - 대리인’의 문제를 해결하지 못함. 현재는 ‘공공선택 이론’, ‘민주주의 결손 이론’, ‘카르텔 정당 이론’ 등으로 정립.
- 공공선택이론 : 현대 정치는 ‘관료-정치인’이 형성한 카르텔 속에서 이기적인 유권자, 사회유력자 등 각자가 지대를 추구하기 위해 소수가 다수를 동원함으로써 이익을 독점하는 선거 민주주의, 의회 민주주의(이론 버틀러 2012)
- 민주주의 결손 : 정부의 신뢰는 근본적으로 대의민주주의의 본질적 문제. 의회, 정당, 이익집단 등의 역할이 쇠퇴, 여론(일반 시민)과 정치 엘리트들의 간극이 벌어짐. 특히 정당과 의회가 대표의 위기에서 핵심적인 기관들(EC 2000; 주성수 2017)
- 카르텔 정당 이론 : 정당들이 대중, 당원의 지지보다 정당 내 지배 엘리트들의 결정과 이들과 연계된 정부 및 기업, 사회 엘리트들의 담합으로 정당이 유지됨. 정당 스스로가 다른 신생정당의 진입을 막 으면서 자원을 스스로 통제하기 위해서 정당이 국가와의 카르텔을 형성(장훈 2003, 박경미 2012). 서유럽의 경우 1970년대 이후, 한국의 경우 민주화 이후 두드러지는 현상.

○ 직접민주주의의 대두

- 시대적 흐름과 조건에 맞는 정당의 정치이데올로기와 사상 필요. 지식과 정보의 격차가 사라져 대표성과 전문성이 퇴조한 시대적 상황 전개.
- 정부와 의회 등 민주적 제도의 실패라는 1960년대 이후 전통적 요인과 더불어,

시민의 행태 변화라는 새로운 요인이 중요하게 작동. 시민들이 인터넷 등 IoT 혁명으로 과거에 비해 다양한 이해와 요구를 갖게 되고, 정부에 대해 더 많은 정보를 갖게 됨(Putnam et al. 2000; 주성수 2017)

- 결정과 판단의 주체로서 대중의 등장: 대표(representation)되고자 하는 대중 아니라 스스로 표현(presentation)하고자 하는 대중의 등장
- 선거참여와 같은 관례적, 제도적 정치과정보다 서명, 시위, 시민활동(civic activity) 등 비관례적, 비제도적 정치참여가 일상적 정치참여의 유형이 되고, 전통적 이익집단 주도의 다원주의 패러다임이 ‘참여 혁명’ 패러다임으로 전환(주성수 2017).
- 한국에서 정치참여가 인터넷 댓글달기, SNS에서의 의견표출 등 비선거적 요인으로 더 일상화 되고 있는 측면이 나타남.

○ 대의 민주주의 vs 직접민주주의 : 이론적 쟁점

- 대표제 민주주의는 분업의 정치로서, 핵심은 전문성(competence)과 참여(participation)의 결합 (J.S. 밀 <대의정부론>)
- 대표제 민주주의는 귀족정의 요소와 민주주의 요소가 결합한 것으로, 귀족정의 특성은 혈통이 아니라 ‘엘리트’적 요소에 있음. 근대 이전에는 훌륭한 가문에서 좋은 교육을 받고 자란 인물을 교양과 지적 능력, 도덕성을 갖춘 정치적 엘리트로 간주함.
- 신분제 철폐 이후에는 엘리트의 덕성이 혈통과 반드시 일치하지 않게 되었고, 엘리트의 속성이 ‘혈통’에서 ‘교양과 전문성’으로 변화함.
- 근대적 의미에서 정치적 전문성이란, 다른 전문성(경제, 학문, 과학 등)을 가진 사람이 정치에 참여하는 것이 아니라, ‘정치’ 자체에 대한 전문성을 의미.
- 정치 영역에서의 전문성이란 공적인 일에 대한 전문성, 곧 사회적 가치의 갈등을 사전에 포착하고 해결할 수 있는 능력을 의미함.
- 근대 민주주의는 시공간의 제약 때문에 직접 민주주의를 실행하지 못해서 대표제 민주주의를 선택한 것이 아니라, 분업과 전문성의 필요 때문에 직접 민주주의를 의도적으로 회피한 결과임.

마르크스, 베버, 뒤르케임 등은 근대의 특징을 ‘분업’이라고 보았음. 여기서의 분업은 아담 스미스의 생산영역과 시장에서의 역할 분업이나 현대적 포디즘의 생산과정에서의 분업과 같은 경제영역에서의 분업 뿐 아니라, ‘정치’, ‘교육’과 같은 사회적 역할에서의 분업을 말함.

뒤르케임은 이를 <사회분업론(Division of Labor in Society)>에서 주장; “사회적 분업을 통해 사회는 비로소 기계적 연대에서 유기적 연대를 형성할 수 있다.”

베버의 <소명으로서의 정치>는 이러한 사회적 분업 중에서 특히 ‘정치’라는 분업에 종사하는 사람들이 필요로 하는 덕성에 대해 말한 책임

○ 대안

- 현대의 직접 민주주의를 복고적(그리스적) 이상주의 모델로서 접근하는 것은, 현대 민주주의와의 불화를 일으킬 가능성(현실적 위험성)이 높음.
- 현대의 시민들이 대의민주주의를 대체하는 직접민주주의를 지향하는지의 여부를 판단하는 것은 그 자체로 민주적 의사결정의 중요한 부분임.
- 현대의 직접 민주주의를 구성적인 대안 정치모델로 ‘발명’해야 함. 발명의 핵심은 직접 민주주의와 대의적 민주주의가 결합하고 공존할 수 있는 체계를 구성하는 것.
- 정치적 전문성을 지나치게 강조하거나, 시민의 참여만을 그 자체로 이상화 하는 것을 피하면서, 시민의 정치적 전문성, 곧 공적 사안에 대한 감수성을 높이고 이를 스스로 해결할 수 있는 능력을 기르고 발휘할 수 있는 기회를 보장하는 것이 바람직함.

5. 속의·토론(deliberation)과 직접민주주의

○ 국민투표는 반드시 민주주의를 강화하는가?

- 세계적으로 1990년대 이후 국민투표가 민주주의 국가에서도 상당히 많이 출현하고 있는 점은 사실임.
- 그러나 이에 대해서는 국민투표가 혁신적인 민주적 제도로 도입되었던 20세기 초에 비해 오히려 여론조사 기법이 대단히 발전한 90년대 이후에 더욱 자주

활용된다는 점에 대해 학자들이 많은 비판을 가하고 있음.

① 여론조사를 통해 다수가 어느 한 편을 확실하게 지지하는 것으로 확인되는 경우, 국민투표는 사실상 다수의 의사를 제도적으로 확정짓는 폭력적 결과를 기대하는 정치세력에 의해 이용됨.

② 반대로 여론이 불확실한 경우, 시간을 두고 사회적 논의를 추진해야 할 사안에 대해 승자독식주의의 결과를 강제적으로 도출함으로써 장기적으로 볼 때 사회적 갈등을 해결하기보다는 오히려 증폭시키는 결과를 가져옴.

* 전자의 경우는 히틀러가, 후자의 경우에는 브렉시트 투표가 대표적인 사례임.

- 이외에 볼리비아 평화협정의 국민투표 부결, 캘리포니아의 직접민주주의에서 부정적 사례 등이 지적됨.

볼리비아에서 수십 년 간 지속된 내전을 종식시키기 위해 정부와 반정부군 간에 평화협정이 체결되었으나, 국민투표에서 부결됨.

캘리포니아에서는 1970년대 이후 시민발의(popular initiative / Ballot proposition), 주민투표(referendum)이 활성화 되었으나 부정적인 사례도 나타남.

주민발의로 예산안 통과 및 세금 인상에 대해서 상하 양원 3분의 2 이상의 찬성을 요구하는 '슈퍼 메이저리티'(Super Majority) 제도를 신설. 캘리포니아처럼 다인종과 다양한 계층의 사람들이 사는 곳에서 어떤 사안이건 3분의 2 이상의 찬성을 얻어낸다는 것이 거의 불가능.

주 세수를 떨어뜨려 재정 악화를 초래. 투표자 12%의 소환요구 서명과 검증절차를 통과하면 60~80일 내에 주지사 소환 여부를 묻는 찬반투표를 실시. 당선자는 '패배자들이 승복하지 않는 제도'라고 비판.

주민발의를 위해 50만 명 이상의 서명이 필요한데, 평균적인 시민들보다 소수인 특정 이해단체가 서명을 '구매'해(1998년 합헌 판결을 받음) 아젠다를 원하는 방식으로 제어하는 수단이 되기도 함.

○ 정치적 전문성과 숙의·토론

- 서구에서도 68이후 직접/참여 민주주의에 대한 요구가 커졌으나, 1980년대 이후 참여가 곧바로 의사결정의 질을 담보하지 않는다는 지적으로 인해 숙의·토론

(deliberation)의 필요성이 제기됨.

- 민주주의에 참여하는 시민들의 정치적 전문성 곧, 정치적 교양과 덕성이 정치의 질을 좌우함; 존 스튜어트 밀(<대의정부론>), 토크빌(<미국민주주의>)이 구상한 민주주의와도 상통.
- 직접 민주주의에서는 특히 위로부터의 국민투표(Plebiscite) 방식을 지양하고 숙의나 토의를 수반해야 할 필요성이 있음
- 숙의, 토의가 활성화되지 않은 상황에서 모든 사안을 전체투표로 결정하는 것은 바람직한 결과를 가져오지 않음.
- 불가피하게 투표를 해야 할 경우에는 O / X 방식이 아니라, 다지 선다를 만들고, 전체가 아니라 각각의 세부 조항에 대해서 투표할 수 있도록 하는 것이 바람직. (아이슬란드 개헌 투표의 경우 6개 조항에 대해서 모두 따로 투표를 했고, 찬성률은 조항별로 57%에서 82%까지 다양)
- 단일한 개헌안에 대해서 '예/아니오' 찬반만을 묻는 시스템을 바꾸는 것이 필요.

6. 혁신안의 한계와 향후 과제

○ 당무위 미의결, 부분/수정 의결 사항에 대한 재검토 및 타임테이블 작성

구분	미의결 사항	부분/수정 의결
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 권역별 최고위원제 폐지와 지도체제 개편 : 빈번한 지도부 교체로 안정성을 약화시키는 권역별 최고위원제를 전국선출 방식의 최고위원제로 전환. • 시·도당위원장 연석회의 위상 정립 및 정례화 : 시·도당위원장 연석회의를 지방분권의 최고책임기구로 위상 정립하고 당헌상 공식 기구로 편제. 정례화를 통해 '제2최고위원회'로 운영. • 전략공천 혁신/ 여성·청년·장애인 전략경선 지역 선정 : 여성·청년·장애인 전략경선지역을 전략공천의 50% 이상 포함시키고 이 지역으로 지정한 경우 해당 선거구의 여성·청년·장 	<ul style="list-style-type: none"> • 당원자치회 도입·운영 : 시범실시. 당원자치회에서 추천하는 대의원 규모는 선출직 대의원 총 규모의 10% 이내. 시·도당 대의원, 지역대의원 자격 없음. • 백년당원제 도입·운영 : 백년당원 1만 명당 1%씩 선거인단 구성하는 조항 제외. • 선출직 공직·당직자 선출규정 특별당규화 : 특별당규 발의 지정 조항 제외. 원안에는 대통령선거 후보자, 시·도지사선거 후보자, 지역구국회의원 후보자, 당대표·최고위원 등 선출직 공직·당직선거 후보자 추천을 위한 경선 방법과 부적격 심사규정을 특별당규로 정하도록 함. 룰미팅 없는 정당을 만들겠다는 당초 취지 퇴색.

<p>애인 후보자에게 가산점 30% 이상 부여.</p> <ul style="list-style-type: none"> 국회의원의 당직 겸직 최소화 : 당헌에 명시돼 있는 ‘당직 겸임 최소화’ 원칙을 적극적으로 구현. 사무총장, 전략기획위원장, 홍보위원장, 디지털소통위원장, 법률위원장, 대변인, 사무부총장 등 주요 당직에 현역 국회의원 임명 금지 등. 	<ul style="list-style-type: none"> 후보자 사퇴 시한 조정 : 당대표·최고위원의 대통령 출마 시 1년 6개월 전까지 사퇴, 시도당위원장의 대통령 출마 시 1년 6개월 전까지 사퇴 조항 제외. 청년의 정치참여 확대 : 국회의원 청년후보자 의무공천 10%→15% 이상, 일정규모 이상의 기초의원 선거구에 청년후보자 ‘가’ 번 우선 배정 조항 제외. 가령 기초의원 정수가 15인 이상 기초단체지역은 청년 1-가를 의무 부여키로 했으나 불발. 미래부총장제 운영 : 미래업무에 중앙당 예산 30% 이상 배정을, 30% 이내에서 배분 가능으로 수정 의결.
---	--

○ 겸직 금지를 통한 원외역량 강화 재검토

〈당무위 미의결 사항〉

당헌에 명시돼 있는 ‘당직 겸임 최소화’ 원칙을 적극적으로 구현. 사무총장, 전략기획위원장, 홍보위원장, 디지털소통위원장, 법률위원장, 대변인, 사무부총장 등 주요 당직에 현역 국회의원 임명 금지 등

- 정치의 영역 협소화 해소 : 국회의원에겐 정당의 권력이 집중되어 ‘정치’가 ‘국회’로 일치되는 현상은 정치의 의미를 협소하게 만들고, 근본적으로 정당 정치를 위축시킴. 정당활동이 곧 ‘정치’의 중요한 부분이라는 점이 제도적으로 확립되어야 함.
- 비효율성 극복 : 지역구 출신 의원이 다수인 현재의 선거제도에서 주요 당직을 원내 국회의원들이 겸직하는 것은 시간적 자원의 배분과 전문성의 측면에서 비효율적임. 단순히 선거 때만 작동하는 선거정당이 아니라 사회적 갈등을 반영하고 국민의 의견을 수렴하여 이를 의회에 반영하는 역할을 잘 하기 위해서는 당직의 전문성 강화가 필수적.
- 정당 위상 강화 : 정당의 입장에서 볼 때 지역구의 국회의원도 당내에서 지역위원장과 동일한 위상이며, 다만 국회에서 활동하는 정당의 대표라는 차이가 있을 뿐임. 정당이 공천과 선거운동을 통한 선거 지원과, 이후 원내의 대표들을 위한 지원기관이

아니라 당원과 국민이 소통하는 정치의 독립적 매개자가 되기 위한 단계

○ ‘숙의토론지원국’의 조기 설립과 위상 강화 : 시민교육으로서의 정당민주주의 확대

- 직접민주주의는 더 나은, 더 효율적인 대안을 찾는 것 뿐 아니라 시민들 각자가 참여함으로써 정치적 주체가 되는 것에서 정치철학적 의미를 찾을 수 있음.
- 정치적 일체감을 갖고 있는 정당 목표가 직접민주주의, 정당의 강화, 당원의 배가, 당원의 정치참여 강화에 있다면, 당원의 정치교육에 의미를 두어야 함.
- 전당원 투표를 넘어서서 당원에 대한 시민교육, 당원들의 자발적 토론을 활성화하는 것이 필요 (스터디, 사회적 갈등 해결, 정책 토론 등).
- 현재 민주당을 포함한 한국 정당들에서는 직접민주주의 이전에 당원에 대한 관리와 교육이 거의 전무한 상황임.
- 민주당 정당발전 혁신안이 한국의 정치발전에 기여하기 위해서는 직접민주주의가 ‘숙의하는 정당’과 균형을 이루어야 함.
- 전 세계적으로 직접민주주의는 항상 ‘시민교육’과 연계되어 있으며, 정당에서의 직접민주주의는 그 자체로 당원교육, 시민교육임.
- 현재 한국에서는 시민교육을 대학(교양교육), 서울시(시민대학, 평생학습 등), 선관위(선거연수원) 등에서 역점사업으로 추진을 시도하고 있으나, 시민교육이 기본적으로 ‘정치적 시민’을 길러내는 것을 목표로 한다는 점(영국시민교육 Crick 보고서)에서 정당의 역할이 크다고 할 수 있음.
- 정치가 사회적 자원의 배분과 사회갈등의 해소를 주요한 목적으로 한다고 할 때, 시민 스스로가 이러한 역량을 갖게 되는 것이 직접민주주의의 중요한 목표임.
- 정당이 다양한 사회적 갈등과 정책을 둘러싼 ‘당원정치학교’, ‘시민정치학교’를 통해 당원과 시민을 정치에 참여시키고, 이를 직접민주주의의 과정으로 끌어들이는 것이 중요함.
- 정당 내부의 의사결정에 그치지 않고, 지역의 사회적 갈등을 정당의 당원들이 해결할 수 있는 역량을 기르는 데에 초점을 둘 필요가 있음. (이것은 현재의 시도당이 가진 한계를 극복하는 정당의 조직 개혁과도 연관됨)
- 정당의 당원교육이 시민교육의 일환으로 발전할 수 있도록, 동호회 모임이나 정당

내부 이슈에 함몰되지 않고, 사회적 갈등의 조정 기능, 시민 역량의 발전을 통한 정치발전으로 연결되어야 함.

- 이를 위한 ‘미래부총장’의 신설과 ‘숙의토론지원국’의 조기 수립이 혁신안의 질적 실천성 여부를 결정할 것임.

○ 직접민주주의 자체가 선은 아니다

- 직접민주주의는 과거에도, 미래에도 ‘절대적’으로는 존재하지 않는 일종의 ‘구성적’ 개념이며, 그래서 어떠한 형식과 논리를 취하더라도 비판받을 여지가 있음.
- 직접민주주의는 선이며 대표제 민주주의는 악이라는 구도는 존재하지 않음.
- 즉, 직접민주주의를 추진·실현하고자 할 때 그것 자체의 복고적이며 이상주의적 장점만을 강조할 경우, 실현하기도 어렵고 그 과정에서 다양한 문제제기에 부딪칠 수 있음.

‘직접민주주의=선’?

이기우 교수(인하대 법학)는 〈모든 권력은 국민에게 속한다 이제는 직접민주주의다〉에서 “스위스처럼 직접민주주의가 보장됐더라면 인권침해의 요소가 있는 테러방지법을 국회가 일방적으로 통과시키지는 않았을 것”이라고 말하고 있지만, 이정옥 교수(대구가톨릭대 사회학)는 〈직접민주주의로의 초대〉에서 바로 스위스에서 그러한 일이 가능하다는 것을 지적함.

2008년 스위스의 우파정당인 스위스국민당이 ‘민주적 시민권 부여’라는 제목으로 주 헌법 개정을 위한 시민발의를 하여, 지방자치단체에 시민권 부여 권한을 주자는 제안을 함. ‘민주적 시민권 부여’는 지자체가 인종, 종교, 사회적 지위에 따라 시민권 부여에서 차별을 할 수 있게 하는 의도로 만들어진 것으로, 유권자에게 이에 대해 공부하고 논쟁을 거치지 않을 경우 좋은 법안으로 여기게 될 가능성이 높다고 지적.

○ 혁신안 실행에서의 유의점

- 이상적으로는 평당원의 발언권이 높아짐으로써 상향식 의사결정 구조가 확장됨으로 인해 당내 민주주의가 강화되고 당원 증가 및 세력 확장에 유리하지만, 현실적으로는

- 평당원 전체가 아니라 조직된 평당원의 일부가 당의 권력구조와 이념적 지향, 인적 구성, 아젠다 세팅 등에서 독점력을 가질 수도 있음.
- ‘조직된 소수’에 의해 동원된 ‘다수 당원’의 의견이 현재보다 더 강력한 힘을 발휘할 가능성이 있어서 과두제적 속성이 당의 보스나 간부가 아니라 평당원 내부에서 나타날 수도 있음.
 - 정당의 규율이 약화되고 포퓰리즘적 경향이 강화될 수 있음. 모든 사안에 있어 당내 강경파가 득세할 가능성이 있음. (사이다 > 고구마)
 - 현재는 당원의 수가 일정한 수준을 넘어서면서(약 170만) 온라인 공간에서와 유사한 일정한 자율규제 특성이 나타나는 긍정적 측면이 더 많이 나타나는 것으로 보임.
 - 그러나 기존 대의원, 지역위원장 등의 반발, 일부 당내 세력 간 갈등 악화(소수의 당내당 출현도 가능)이 제도적으로는 언제든지 가능한 상황이므로 ①왜(어떤 명분으로), ②어떻게(합리적으로), ③어느 수준(본래 제도의 취지를 해치지 않은 수준)에서 대표제와 직접민주주의가 만날 것인가는 제도를 실행/적용하면서 항상 유의해야 할 점임.
 - 특히, 대표제적 운영방식이 강한 지역위원회와 자율적 성격이 강한 당원자치회의 균형, 참여와 숙의의 균형, 대의원과 당원의 균형 등을 유지하는 것이 중요함.

○ 향후 정당이 추가로 도입 가능한 직접민주주의 방안들

- 선출직 확대 방식 : 현재 당대표, 최고위원(시도당 위원장)만 선출하는 것에서 확대하여 공천과정은 물론 당 전반에서 선출직 대표를 확대하는 방안(포데모스는 사무총장 등 주요한 당직자도 온라인 선거로 선출함).
- 공천 시민(당원)배심원제 : 시민(당원)배심원이 공천과정에 직접 참여하고, 평가, 선출함. 소수의 배심원단과 다수의 선거인단을 별도로 구성할 수도 있음.
- 추천시민의회 방식 : 당원들을 사회적 배경에 따라 무작위 추천하여 정당 내에 ‘추천식 당원의회’를 상시적 혹은 정기적으로 운영함(시도당 차원에서도 가능).
- 민회 방식 : 정기적 · 비정기적으로 전체 당원대회를 개최하는 방식.
- 온라인 참여 방식 : 온라인으로 당내외의 의제를 접수하고 토론하는 시스템을 구축.
- 의제발의 (agenda initiative) : 일정 수 이상이 시민(당원)이 의제, 법안 등을

발의하여 입법부(당)에 검토를 요청함.

- 시민(당원) 발의 (popular initiative) : 일정 수 이상이 시민(당원)이 의제, 헌법(당강령), 법안 등을 발의하되 입법부(당)의 검토는 물론 국민투표(당원투표)에 부칠 수 있는 절차 (당의 주요한 결정에 대해 당원들이 이의를 제기하고 이를 수정하고자 재의에 부칠 수 있는 권한을 부여)
- 주민(당원)소환 : 일정 수 이상의 시민(당원)이 국회의원, 지역위원장, 광역·기초의원 등을 소환하여 정치적, 윤리적 책임을 물을 수 있게 하는 절차
- 주민(당원) 투표 : 일정 수 이상의 시민(당원)이 국회의원, 지역위원장, 광역·기초의원 등의 정치적, 윤리적 책임을 물어 탄핵할 수 있는 절차

○ 정치발전에 기여하는 직접민주주의 모델

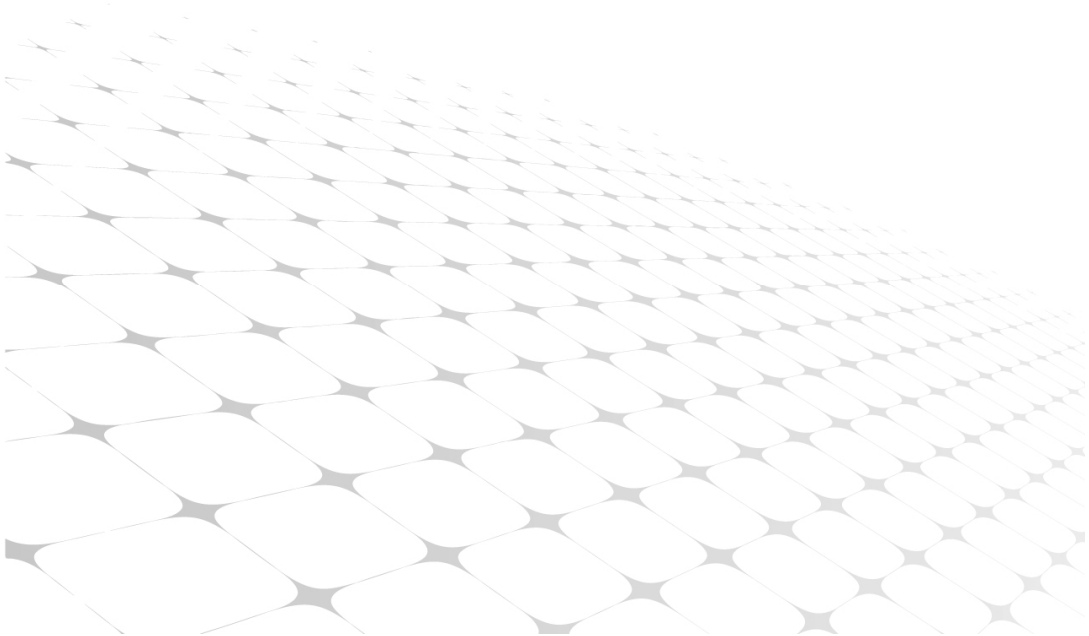
- 최근 일련의 직접민주주의, 숙의민주주의가 정치발전보다 정치협조를 불러일으키는 경향이 있으며, 유럽에서 극우(보수)정당의 아젠다가 되고 있으나, 대의민주주의에 대한 극단적 비판, 비난 문화 조성은 바람직하지 않음.
- 시민참여형 직접민주주의가 항상 더 나은 결론을 보장하지 않으며, 충분한 숙의민주주의를 통해서도 우리는 잘못된 결론을 얻을 수 있다는 점을 늘 상기할 필요가 있음.
- 존 롤즈가 〈정치적 자유주의〉에서 “판단의 짐”이라고 부른 것. 곧 다원주의에서 공공이성에 따른 평등하고 공정한 합리적 의사결정을 통해서도 잘못된 결론을 얻을 수 있으며, 중요한 것은 그것을 감당할 수 있는 배경적인 문화, 곧 성숙한 시민의식, 제도적 민주주의, 헌정주의 확립 등의 요소를 동시에 잘 발전시켜야 함.

〈 참고문헌 〉

- 더불어민주당 정당발전위원회. 2017. '정당발전위원회 혁신안 설명집'.
- 김동춘. 2016. '소 사장(small businessmen)의 나라, 한국—'가족 개인'과 한국사회의 '무계급성'. 『탈서구중심주의는 가능한가』. 서울 : 아카넷.
- 이지문. 2017. '광장정치와 제도정치의 보합으로서 추천시민의회 모색'. NGO연구. 12집 1호.
- 박경미. 2012. '한국 정당모델에 관한 탐색적 연구'. 『한국정당학회보』. 제11권 제1호. 31-57.
- 박명림·김상봉. 2011. 『다음 국가를 말하다 - 공화국을 위한 열세 가지 질문』. 파주: 웅진지식하우스.
- 주성수. 2017. '한국 시민사회 30년(1987-2017)의 시민참여와 민주주의. 한양대학교 제3섹터연구소 20주년 기념세미나학술세미나.
- 장훈. 2003. '카르텔정당 체제의 형성과 발전: 민주화 이후 한국의 경우'. 『한국과 국제정치』. 19권 4호. 31-59.
- 최장집, 서복경, 박찬표, 박상훈 2017. 『양손잡이 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- 롤즈. 장동진 역. 2016. 『정치적 자유주의』. 서울: 동명사.
- 이론 버틀러. 김행범·이성규 역. 2012. 『나쁜 민주주의 - 정치인·관료들은 왜 사익만 추구하는가?』. 서울 : 북코리아.
- 마넵, 베르나르. 곽준혁 역. 2004. 『선거는 민주적인가』. 서울 : 후마니타스.
- Tormey, Simon. 2014. "The Contemporary Crisis of Representative Democracy", Democratic Theory, Volume 1, Number 2, Winter 2014, pp. 104-112(9).
- Wood, Gordon S. 2008[1969]. Representation in the American Revolution. London: University of Virginia.
- 오마이뉴스 "스위스 민주주의가 우리에게 주는 의미는?"
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001384711

토론문 1

김호기 교수(연세대)



memo

69 ..

memo

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

memo

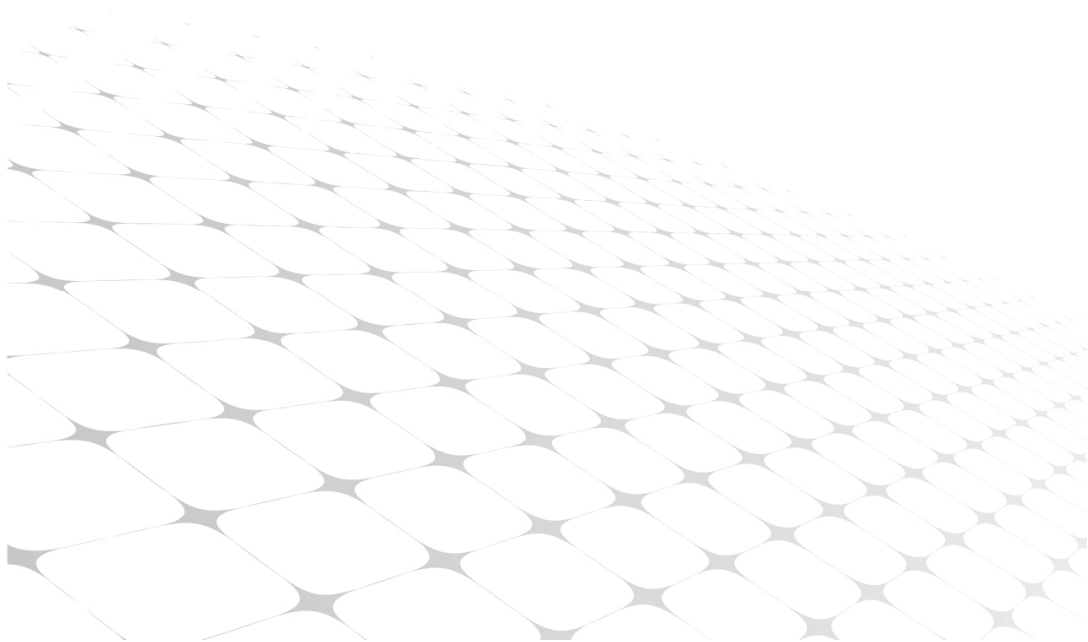
71 ..

memo

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

1987, 최루탄에서 2017 촛불, 직접민주주의 제도화?

이정옥 교수(대구 가톨릭대학교)



1987, 최루탄에서 2017 촛불, 직접민주주의 제도화?

이정옥 교수(대구가톨릭대학교)

■ 1987과 2017

영화 1987이 새해를 열었다. 촛불 세대와 최루탄 세대를 이어 주는 영화가 주는 감회는 컸다. 정치적 의사 표현은 죽음과 고문을 동반할 각오를 하지 않은 일반인들에게는 가까이 하기에는 너무 먼 무엇이었던 시대가 그리 먼 과거는 아니었다. 1987년의 시민항쟁을 통해 얻어낸 것을 우리는 직선제 개헌이라고 이름 한다. 대의원을 통한 간접 선거 방식에서 내 한 표가 그대로 한 표의 등가로 계산되는 단순 다수결로 대통령을 직선으로 선출하는 것이 현재까지의 제도적 민주화의 보루로 여겨지고 있다.

2017 촛불정국에서 달라진 풍경은 무엇이이었을까? 정치적 의사 표현이 축제와 같다는 점이였다. 축제와 같은 분위기로 대통령의 '탄핵'을 주장하는 풍경에 1987 세대는 신선한 문화적 충격을 받았다고 토론했다. 해리 포터의 볼드모트 처럼 소리 내어 이름을 말하기조차 두려운 '대통령 탄핵'이라는 구호가 자연스럽게 흘러나왔고 국회와 현재라는 제도적 기관이 그에 상응하는 절차를 이행하였다. 민주주의의 보루인 의회와 현재가 시민의 요구에 부응하여 실효성 있게 작동하는 것을 지켜보는 것도 2017년의 새로움이었다. 뿐 만 아니라 언론도 한 편이었다. 촛불시민의 요구, 국회의 탄핵안 발의, 현재의 판결, 언론의 국정 남용에 대한 보도가 지휘자도 없는 오케스트라의 합주처럼 연주되면서 기승전결을 만들어 내었다. 누구도 가보지 않은 길을 연 것이다. 그 결과로 새로운 정부가 구성되었다. 그간의 정부는 문민정부, 국민의 정부, 참여 정부 등 키워드를 구성하였는데 2017정부는 딱히 키워드가 없지만 촛불정부라는 것을 인식하고 있다.

■ 정당과 정치발전의 역학

촛불정부가 보여주는 광장의 정치적 요구에 대한 응답은 20만 명 이상의 청원에 대한 의무적 답변으로 가시화되고 있다. 정책에 대한 반응성을 높이고 거버넌스의 틀을 통해 협치적 방식을 제도적으로 수용하려는 움직임을 보이고 있다. 20만 명이라는 숫자와 그에 대한 의무적 답변이 직접민주제의 창구로 여겨지면서 자연스럽게 직접민주제의 초보적인 틀을 학습하는 효과는 있지만 아직은 갈 길이 멀다.

정치적 의제 발의에 대한 위임 권을 행사하는 제도적 기반은 정당이다. 정당이 정치적 의제 선정을 독점하면서 정당의 성숙과 발전이 민주주의 발전을 견인하는 것으로 인식되어 왔다. 정당은 정책의 지향과 가치 변화의 방향을 암시하는 깃발을 통해 사람들을 묶어내는 조직이다. 정당은 이데올로기 가치와 결합하는 것이 보통이며 현대 민주주의의 근간이다. 일찍이 근대 민주주의를 발전시킨 서구 정당이 추구하는 가치는 자유주의, 사회주의, 민주주의, 민족주의, 생태주의, 공화주의 등으로 요약된다. 대개 정당의 명칭을 보면 지향이 보이는 법이다. 21세기에 들어서면서 정당 명칭도 다양해지고 있다. 소나무 동맹도 있고 올리브 동맹 해적당 등도 등장하였다. 20세기의 근대에 탈 근대의 가치를 접목하려거나 기존의 정당정치에서 배제되었던 집단의 요구를 새롭게 수용하려는 흐름으로 읽혀진다. 양당제가 공고한 미국에서 보다는 다당제를 추구하는 유럽에서 새로운 정당 실험이 더 진취적으로 일어나고 있는 것을 알 수 있다. 서구와 대조적으로 비 서구국가에서는 정당이 지도급 인사의 패권적 봉당적 성격을 띠는 경우가 많고 그런 의미에서 정당 명칭도 더 자유롭게 변화하는 것을 알 수 있다. 선거 때 마다 지난 정부의 공 보다는 과를 이어받지 않기 위해 명칭을 바꾸는 경우가 많다. 정당 이름도 신상품 개발처럼 브랜드 이미지에 기초하여 만들어 지는 경지에 이르렀다. 정치권은 늘 정치권 밖에서 새 피를 수혈하거나 새물을 부어 회생하는 방식으로 작동하고 있다. 시민사회가 정치권 밖에서 저수지 역할을 하는 것으로 개혁의 소임을 하는 것으로 여겨지고 있다.

■ 촛불민심에 대한 응답과 직접민주제

촛불 정국이 정당 민주화 과정과 조응하는 것은 자연스럽다. 많은 유권자들이 더불어 민주당의 대통령 후보 선출 과정에 참여하였다. 본래 당원도 있지만 일반 시민의 참여가 더 높았다. 더불어 민주당으로서는 당연히 이 열기를 정당정치의 기반으로 삼을 수밖에

없다. 더불어 민주당의 정권 창출은 정당의 승리이기 이전에 촛불정국에 정당이 부응하는 과정에서 얻어진 승리이기 때문이다. 그러므로 대선 과정에서의 참여의 열기를 제도적으로 흡수하는 직접민주제적 도전을 수용하는 것이 당연한 수순이다.

정치문화나 정치적 가치의 현실에는 긴 호흡을 필요로 한다. 한국에서는 대의제가 국민의 정치적 열망을 수용한 경우가 많지 않다. 한일 합방 조약, 위안부 합의 과정 등에서 보여준 ‘배반적’ 대표성은 민주화 과정을 저항적인 것으로 만들고 있다. 그런 의미에서 서구에서 나타나는 대중 영합주의 등의 논의가 한국의 역사적 맥락에서는 맞지 않는다. 동학, 3.1운동, 4.19 5.18 6.10 등의 사회운동의 정점을 통해 확인하는 간단한 역사적 사실은 대의제 권력의 잘못된 결정에 대한 항의의 연속이라는 것을 알 수 있다. 그런 의미에서 직접 민주제도를 과감하게 도입하는 것에 대해 지나치게 우려할 필요는 없다고 본다.

현재 더불어 민주당이 더불어 가기 위한 직접 민주제적 개혁안을 부분적으로 수용한 것은 촛불민심에 대한 최소한의 응답이라고 여겨진다. 직접 민주제적 요소는 발의권과 결정권이다. 당내에서 평당원에 의한 직접 발의와 결정권을 허용한 것은 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 당직을 원내 구성원으로 제한한 조항을 허물지 못한 것, 청년과 여성에 대한 적극적 조치에 한계를 가져온 것 등은 아직 넘어야 할 산이다. 한국의 정당이 발전하는 계기는 늘 문호를 개방했을 때 가능했다. 서구의 정당사를 지나치게 교과서적으로 인용할 것이 아니라 한국의 정당 발전사를 염두에 두는 현실적 개혁안을 더 적극적으로 고민할 때이다.

직접민주제의 제도적 물꼬를 터주는 것은 당원에 의한 직접 발의권과 결정권을 허용한 것이지만 더 중요한 것은 만남의 장을 제공하는 것이다. 공론은 이미 구성된 것에 대한 찬반을 표시하는 것으로 구성되지 않는다. 부단한 토의 과정을 통해 구성되는 것이다. 그런 의미에서 토의의 장을 마련해 주어야 한다. 삼삼오오가 특정 문제에 대해 토의하고 그것을 공론으로 구성하고 그것을 안건으로 제안할 수 있는 틀을 마련하는 것이 민주주의를 성숙시키는 것이다.

테크놀로지는 어디까지나 수단이다. 가짜 뉴스의 문제, 뉴스 발신자와 수신자의 관계가 1:99로 재편되는 정보 발신 양극화의 문제가 새로운 민주주의의 위협 요인으로 지적되고 있다. 오프라인 공동체가 구성된 가운데 온라인 소통은 보완적이 될 수 있지만 오프라인 공동체 구성에 대한 배려 없이 온라인 방식의 소통에 의존하게 되면 직접 민주제의 가장

중요한 요소인 집단 지성 구성의 기반을 잃게 된다. 정치가 광장으로 상징화되는 이유이다. 입소문, 숙의, 민심의 구성을 위한 마당 만들기에 보다 적극적인 노력을 기울이는 것이 직접민주제를 지속가능하게 만들 수 있다.

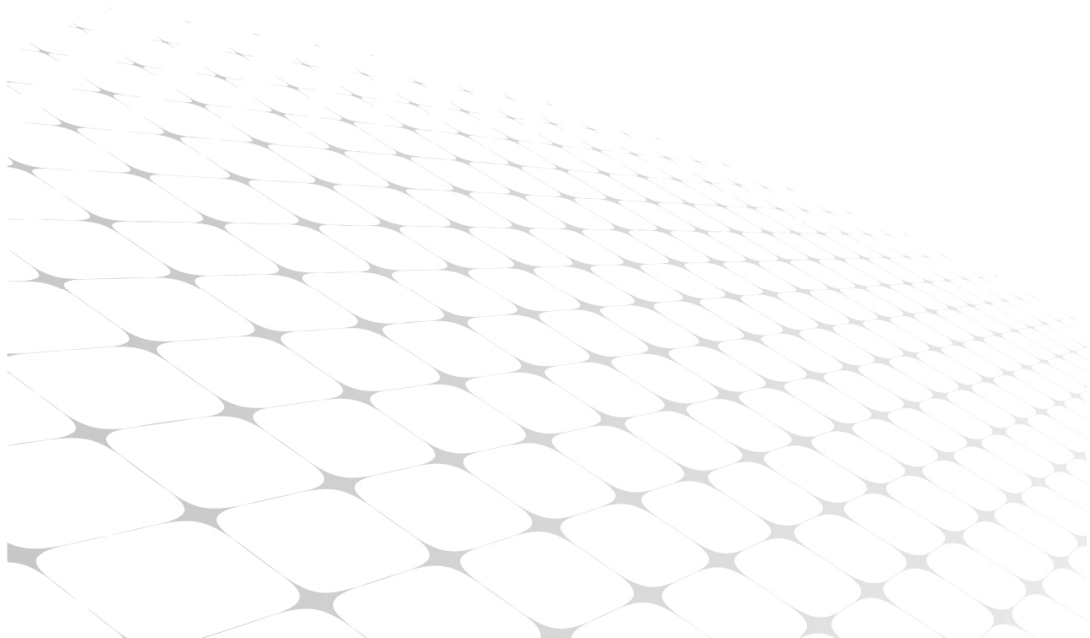
■ 민주주의 발전과 선진국 진입

최루탄을 마시며 직선제 개헌을 쟁취해 내었다. 4.19를 통해 독재정권을 해체하였고 촛불 정국을 통해 국정의 남용에 대한 준엄한 심판을 하였다. 세계사적으로 유래를 찾아 볼 수 없는 민주역량을 그릇에 담아야 그것을 우리 사회 발전의 동력으로 만들 수 있다.

경제발전을 산업화, 더 좁게는 공업화로 규정하고 있다. 그렇게 본다면 식민지 시대부터 공업화의 긴 여정을 걸어왔다. 식민지 근대화론에서 강조하는 근거도 식민지를 통해 공업화의 기반을 만들어 냈다는 점을 내세운다. 공업화가 경제 발전의 전부도 아니지만 공업화 보다는 정치 발전, 민주화가 선진국 진입에 더 중요한 관건이 된다. 독립운동과 민주화운동은 바로 이런 정치 발전의 동력이었다. 산업화가 위로부터의 지원을 통해 구성된 반면 민주화는 억압에도 불구하고 발전한 것이다. 비서구 식민지 지배를 통해 부분적으로 공업화를 이룰 수 있을지는 모르지만 정치발전 또는 민주화야 말로 탈 식민의 출구가 되는 만큼 더 어렵고 지난한 길이다. 그것을 달성하는 흐름이 만들어 졌다. 더 과감한 직접민주제의 도입에 의해 이 발전을 우리의 것으로 만들 때 선진국 진입도 가능하고 평화를 우리 힘으로 지켜 낼 수 있다고 믿는다. 정말 문제는 민주주의라는 것을 유엔의 지속가능 개발 목표에서도 분명히 하고 있다.

더불어민주당 정당발전위원회 혁신안에 관해

박찬표 교수(목포대학교)



더불어민주당 정당발전위원회 혁신안에 관해

박찬표 교수(목포대학교)

■ 전체적 내용에 대해

○ 정당조직 개혁 - 현실적 기반 위에서 출발할 필요

- 민주화 이후의 정당개혁 시도는 새천년민주당에서부터 시작 -> 열린우리당에서 정당민주화의 전면적 실험 -> 이후 대통합민주신당, 민주통합당, 새정치민주연합 등을 거쳐 현재 더불어민주당에 이르고 있음.
- 이 과정에서 ‘중앙집권적 과두체제’ -> ‘전면적 분권화 및 정당민주화 실험’ -> ‘현실에 맞춘 수정과 적응’의 단계를 거쳐 왔다고 생각됨.
- 예컨대, 전면적인 정당민주화 및 분권화의 시도로서 집단지도체제(대표, 최고위원 동시 선거), 원내정당화(투톱 체제), 당권-대권 분리, 당정 분리, 완전개방형 국민참여경선 (공직후보자 뿐 아니라 당대표 경선까지 국민에 개방), 진성당원 중심 당 운영, 중앙당 조직 축소, 지구당 폐지 등이 이루어졌음.
- 하지만 이런 시도는 긍정적 측면 못지않게 부작용도 가져왔음 : 집단지도체제 및 투톱체제로 인한 당 리더십 약화, 당정분리로 인한 당정간 괴리 갈등, 이로 인한 당 정체성 혼란, 완전개방형 국민참여경선으로 인한 당조직 약화 및 동원 폐해 발생, 진성당원제로 인한 동원 폐해 발생
- 이러한 부작용을 극복하기 위한 시도로서, 당 리더십 강화(단일성 집단지도체제 요소), 당정분리 폐기 및 ‘정당정부’ 강조, 원내정당론 포기, 완전개방형 국민참여경선에서 부분개방형 국민참여경선으로 수정, 당대표 선출시 국민 참여 배제 등의 보완이 이루어졌음.
- 현재의 더불어민주당 당조직 혁신 시도는 이러한 경험에 대한 고찰과 반성 위에서 출발할 필요가 있음.
- 새천년민주당의 혁신 시도부터 살펴보면, 거의 20여년에 이르는 기간에 집권당과

야당, 선거 패배와 선거 승리, 분당과 재창당 등의 경험을 겪었고, 이 과정에서 정당 조직의 여러 실험이 이루어졌기에, 이런 역사적 경험으로부터 배우는 자세가 필요하다고 생각됨.

- 역사적 경험이 가르쳐주는 교훈은, ‘정치적 현실주의’의 필요성이라 생각됨. 즉, 정치적 이상의 추구가 당초 의도하지 않았던 부작용을 초래할 수 있음을 인식할 필요.
- 베버가 말한 '신념의 순수성이 아니라 결과의 책임성'이 정치의 덕목이라 생각됨.

○ 정당조직 이론의 측면에서는 3가지를 염두에 둘 필요

1) 공동유인과 선별유인의 균형 (Panebianco)

- 정당이 조직을 유지하고 목표를 달성하기 위해서는 참여자들에게 ‘공동유인’과 ‘선별적 유인’을 제공해야 함
- 공동유인은 조직 참여자 모두에서 동일하게 분배되는 혜택으로서, 정당은 이를 통해 다수 일반의 참여를 촉진하고 당의 외연을 확대 : **정체성**(사람들은 자신을 조직에 일체감을 가지기 때문에 조직에 참여), **연대**(사람들은 다른 참여자의 정치적 또는 사회적 목표를 공유하기 때문에 조직에 참여), **이데올로기**(사람들은 조직의 ‘대의’에 일체감을 가지기 때문에 조직에 참여).
- 선별적 유인은 일부 참여자에게만 분배되는 유인으로서, 정당은 이를 통해 조직의 결속 및 생존과 연속성을 확보 : **권력, 지위, 물질적 유인**
- 정당의 조직 과제는 선별유인과 공동유인 간의 균형을 달성하는 것 - 정당은 조직적 연속성과 위계적 안정을 필요로 하는 관료제이며, 그와 동시에 적어도 최소한의 비강제적 참여에 의지하는 자발적 결사체. 그러므로 정당은 공동의 유인과 선별적 유인을 공히 분배해야 함.
- 민주화 이후 민주당계열 정당은 당의 외연 확대에 치중한 결과 공동유인을 강조하고 선별유인을 약화시킴으로써 당 조직의 위기를 초래했다고 평가받아왔음.

2) 정당은 공유재 (Aldrich)

- 정당은 공직 추구자들에게 하나의 공공재로 기능

- 당선을 위해서는 정당의 공천이 필요할 뿐만 아니라, 유권자의 신뢰와 충성을 확보해 시민사회적 토대를 확보한 정당은 득표의 가장 중요한 기반이 되기 때문
- 하지만 공공재의 영역에서는 무임승차의 문제, 즉 집합행동의 문제가 발생하며, 이를 해결하기 위해서는 정당의 리더십과 당의 조직적 정체성이 필요
- 만일 집합행동의 문제를 해결하지 못함으로써 당 내부에 혼선과 분란이 발생해 유권자들 앞에서 당이 무엇을 대표하고 상징하며 무엇을 추구하는지가 혼란스럽게 되면, 당이라는 상징과 표식의 의미는 사라지게 됨. 이는 곧 유권자 속의 정당의 해체를 의미

3) 정당은 유권자 속의 정당, 조직으로서의 정당, 정부 속의 정당이라는 세 영역으로 구성(V.O.Key)

- 정당민주화를 지향하는 논의에서는 ‘유권자 속의 정당’을 강조하게 된다고 생각됨.
- 당원 확대, 당원의 권리 강화, 당원들에 의한 밑으로부터 상향식 의사결정 구조, 정당의 분권화 등이 그 내용일 것이고, 혁신안도 이런 흐름에 있다고 보임.
- 하지만 유권자 속의 정당에 근거와 지속성을 제공하는 것은 조직으로서의 정당, 정부 속의 정당임.
- 유권자 속의 정당이 수행하는 핵심적 기능의 하나는 유권자 선택의 단순화임. 정당은 유권자들이 일체감을 느낄 수 있는 상징을 창출함으로써 선거에서 후보 선택에 필요한 구체적 정보를 대신해 주는 간편한 표식으로 기능함.
- 정당이 이런 상징과 표식의 기능을 할 수 있는 것은 정부 및 의회 내에서 일관된 정책을 추구하고 집행할 때이며, 이를 위해서는 정당의 정책적·조직적 정체성이 필요하고 이를 부과할 수 있는 당내 리더십의 존재가 필요
- 결국, 정당민주화는 정체 수준의 민주주의의 한 수단이지 그 자체 목표는 아님. 정체의 구성 및 운영에서는 민주주의가 반드시 필요하지만, 정당의 조직이나 운영에서는 민주주의가 반드시 전제되어야 하는 것은 아니라 할 수 있음. 민주주의는 정당 내부가 아니라 정당 간의 경쟁에 존재하는 것임. 물론 이것이 정당의 민주적 운영이 불필요하다는 의미는 아님. 다만 당의 조직적 일관성이나 정체성, 당 운영의 효율성 등과의 조화가 필요하다는 것임.

■ 구체적 문제들

○ 집행기구, 원내조직 분야에서 보완할 필요

- 현행 당헌 당규에 따르면 당조직은 크게 ①당원과 대의기관, ②집행기구, ③원내조직, ④지방조직 등의 네 부분으로 구성. 혁신안의 내용을 보면 주로 1, 4에 치중하고 있다고 생각됨.
- 혁신안은 당원자치회 도입, 직접민주제 요소 도입 등을 통한 상향식 의사결정 방식을 강조하고 있음.
- 하지만 밑으로부터 올라오는 노선/이념/정책적 요구를 어떻게 수렴/조직화/입법화할 것인지에 대한 대책은 부재함. 현재 당이 '여당'임을 고려할 때, 이 부분의 중요성은 더욱 강조될 필요가 있음.
- 이를 위해 중앙당 집행기구 및 원내조직을 강화할 필요가 있음. 이 두 부분은 당원/지지자들의 요구와 지지가 당으로 수렴되어 입법화되어 실현되는 통로라 할 수 있음.
- 현재 당의 집행기구를 보면, 밑으로부터의 요구를 수렴/정책화할 수 있는 통로는 모두 위원회 조직으로 되어 있음(전국위원회 산하에 여성, 노인, 청년, 대학생, 장애인, 노동, 농어민, 을, 그 외에 인권, 다문화, 사회적 경제). 위원회라는 조직 구조로는 제대로 된 '집행기능'을 담보하기에 근본적으로 한계가 있다고 생각됨. 상시적이고 조직적으로 이 부문이 작동할 수 있도록 하는 개선 방안이 필요하다고 생각됨.
- 당을 통해 올라오는 당원과 지지자들의 요구를 입법화하는 통로는 결국 원내정당임.
- 따라서 정책정당으로서의 기능을 강화하기 위해서는 정책위원회의 원내조직화는 필요하다고 생각됨.
- 이와 함께 유명무실화된 정책위원회 상임분과위 조직 및 활동이 실질화될 때, 원내정당의 정책역량이나 정책적 일관성/정체성이 실질적으로 담보될 수 있다고 생각됨. '프랜차이즈 정당'이라는 오명을 불식시키기 위해서도 이 부분의 혁신은 필수적이라고 할 수 있음.
- 다만, 시민사회로부터의 요구와 원내정당 활동의 연계를 담보하기 위해서는, 당 집행기구의 각 위원회와 정책위원회 상임분과위 간의 인적/조직적 연계의 강화가 필요함.

○ 당원자치회

- 촛불시위에서 확인된 시민들의 참여 욕구를 당으로 수렴하는 방안으로서 당원자치회 조직은 긍정적으로 발전시킬 필요가 있다고 생각됨.
- ‘노선, 정책, 의제’를 중심으로 한 ‘숙의토론 단위’로서 당원자치회를 도입한다고 할 때, 문제가 되는 것은 이러한 밑으로부터의 요구를 답을 준비가 되어 있는가임. 당원자치회를 ‘일상적이고 효과적인 토론 단위’로 상정하는데, 토론한 내용을 어떻게 수렴하여 당의 의사결정에 반영할 것인지에 대한 대답은 없는 듯함.
- 한편, 당원자치회에 ‘대의원 선출의 기본단위’로서의 위상을 부여하고 있는데, 현실적으로 고려할 때 당원자치회의 핵심 쟁점은 이 부분으로 보임. 즉 대의원 확보를 위한 ‘동원’의 폐해가 발생할 수 있고, 또한 기존 선출 단위와의 충돌도 예상됨(특히 지역위원회).

○ 직접민주제 4권 도입

- 직접민주제 요소는 상징적 의미를 갖겠지만, 실효성에서 의문임.
- 직접민주주의 결정 사안으로 합당, 해산, 경선룰 등을 제시하는데, 과거 경험을 볼 때 당의 위기 상황에서 당내 갈등을 오히려 격화시키지 않을까 우려됨.
- 투표요구, 발안권, 소환권 등은 ‘비용 대비 효과’ 면에서 상징적 의미 이상을 갖기 어렵지 않을까 생각됨.
- 당원투표나 발안 등과 같이 ‘특별한 요건을 갖춘 방식’이 아니라 밑으로부터의 요구가 전달될 수 있는 일상적 통로를 강화하는 데에서 해결책을 찾는 것이 바람직해보임.

○ 공천제도 - 국민참여경선

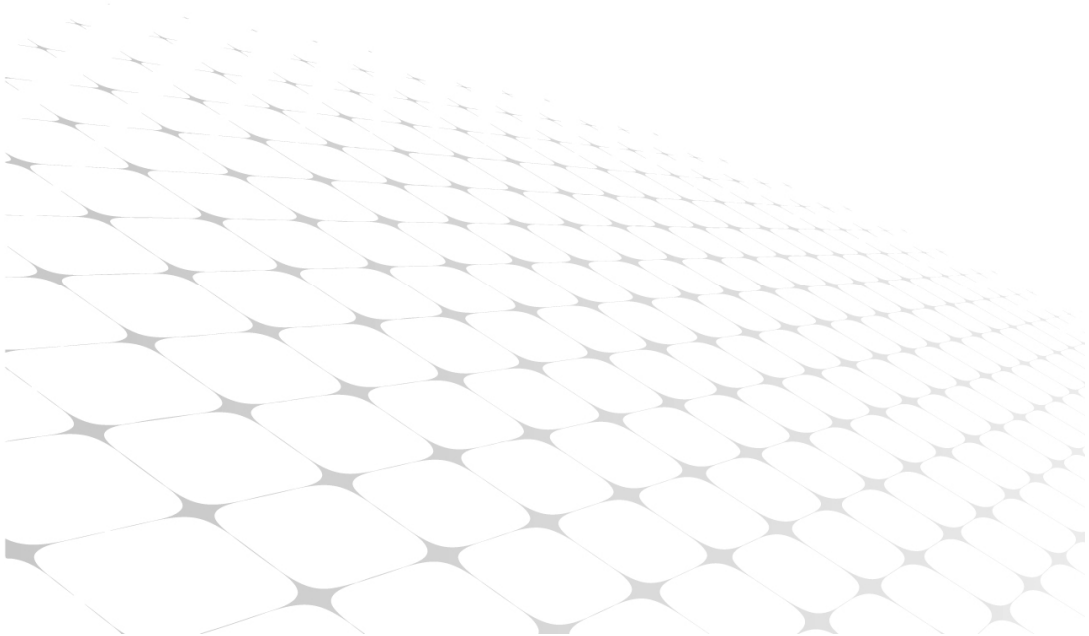
- 민주당계열 정당이 꾸준히 추구해온 국민참여경선은 장단점을 동시에 가지고 있음. 그것은 공동유인을 강화하여 당의 외연 확대를 가져온다는 장점이 있지만, 선별유인을 형해화함으로써 당의 조직적 정체성을 약화시키는 단점이 있음.
- 국민참여경선의 비중을 늘릴수록 당 조직(대의원, 열성당원 등)의 역할은 축소될 것이고, 뿐만 아니라 당내 경쟁세력의 지지자 동원/조직화 노력이 당 외부로 향하기

때문에 당조직의 역할을 더욱 축소화시킬 개연성이 있는 것임.

- 민주당계열 정당의 역사를 볼 때, 국민참여경선은 정당민주화의 외피 속에서 실제로는 당내 파벌간 권력쟁투의 수단이었던 측면도 무시할 수 없고, 선거인단 동원이 가져온 폐해, 본선 전 당내 갈등의 격화 등의 폐단도 가져왔음.
- 이런 점을 고려할 때, 국민참여경선(‘국민선거인단’ ‘국민공천심사제’)에 대한 이상주의적 물신화에서 벗어날 필요가 있음. 공천권의 대외 개방(국민참여)이 당의 조직적/이념적 정체성을 약화시키지 않도록 하는 신중한 접근이 필요하다고 보임.

토론문 4

김경수 국회의원(더불어민주당)



memo

[illegible]

memo

[illegible]

memo

91 ■ ■

memo

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

정당발전혁신안토론회

촛불이후, 정당정치와 직접민주주의의 도전