

배포일시	2018년 2월 5일
보도일시	즉시

정당혁신안토론회

“촛불 이후, 정당정치와 직접민주주의의 도전”

- 더불어민주당 싱크탱크 민주연구원(원장 김민석)은 2월 6일(화) 오전 9시 30분, 국회의원회관 제1세미나실에서 “정당혁신안토론회 - 촛불 이후, 정당정치와 직접민주주의의 도전”을 개최한다.
- 김민석 원장은 인사말에서 “100년 정당으로의 발전과 연속집권의 토대를 닦는 3대 관건은 혁신, 자정, 집중력이며 혁신의 핵심은 당원주권의 상향민주주의정당으로의 지속적 진화이다. 혁신과 자정을 게을리 하고 국정과 집중력을 잃는다면 안이한 낙관 속에 다가올 지선, 보선, 국민개헌에서 어려움을 겪게 될 것이다. 지금은 당혁신을 위해 당내 긴장과 토론이 필요한 시간”이라고 토론회의 취지를 밝혔다.
- 첫 번째 발제에서 최재성 전 위원장은 최고위원회와 당무위원회에서 정당발전위원회 혁신안의 핵심 내용이 삭제되거나 훼손된 채로 의결됐다고 지적했다.
 - 최 전 위원장은 당원주권 시대의 골간이 될 당원자치회가 시범 실시되며 당원자치회에서 추천하는 대의원 규모가 선출직 대의원 총 규모의 10% 이내로 줄어들면서, 근본 취지가 퇴색되고 반쪽에도 못 미치는 내용만 남게 됐다고 밝혔다. 또 당원자치회에서 추천하는 대의원의 성격도 전국소속 추천직 대의원으로 한정함에 따라 당원들의 자발적 모임이 지역에서는 무용지물이 됐다고 토론했다.
 - 최 전 위원장은 이어 기존 세척으로 돼 있는 선출직 공직자 추천규정을 특별당규로 만들어 당 지도부가 바뀌어도 개정을 어렵게 하려던 혁신안도 지정 대상이 통째로 삭제돼 의결되면서, 사실상 누더기가 됐다고 비판했다. 룰미팅이 없는 시스템 정당으로 거듭나기 위한 당초 목표가 달성하기 어렵게 됐다는 것이다.
 - 최 전 위원장은 이외에서도 중앙위원회와 시·도당 상무위원회 구성 개편 등 대의민주주의를 교정하기 위한 혁신안들도 무산됐다고 지적한 뒤 당무위원회 등에

서 정당발전위원회의 원안을 되살릴 수 있는 방향으로 재의결돼야 한다고 촉구했다. 특히 최 전 위원장은 민주당이 현재에 안주한다면 또다시 생존의 위기를 맞을 수 있다면서 철저한 상향식·자치혁신만이 살 길이라고 강조했다.

- 두 번째 발제를 맡은 서강대학교 글로벌한국정치사상연구소의 이관후 연구원은 ‘혁신안의 의의와 과제’를 발표했다.
 - 이관후 박사는 촛불혁명에서 드러난 시민들의 요구는 대의민주주의의 정상화와 직접민주주의의 확대였다고 진단하고, 더불어민주당이 그 요구에 대응한 결과가 정당발전위원회의 정당혁신안 마련이었다고 평가했다.
 - 민주당 혁신안은 현대 정당들이 최근 대표성의 위기에 직면해 시도하고 있는 여러 변화의 모델들을 한국에 맞게 적절히 조합해 당원의 직접참여를 통해 과두제를 제한하고 당의 엘리트와 당원, 국민이 균형을 이룬 ‘한국형 혼합정당 모델’을 제시하고 있다는 점을 높게 평가했다.
 - 1월 17일 당무위원회에서 ‘국회의원의 주요 당직 겸직 금지’규정이 미의결된 점을 지적하며 과두제를 방지하고 원외역량의 강화를 위해서는 겸직 금지규정이 강화되어야 한다고 지적하고, ‘숙의토론지원국’을 조기에 설립하고 그 위상을 강화해야 한다고 주장했다.

※ [별첨1] 최재성 전 위원장 발제문

※ [별첨2] 정당발전혁신안 토론회 - 촛불이후, 정당정치와 직접민주주의의 도전

[별첨1] 최재성 전 위원장 발제문

당원주권 시대의 골격을 허무는 혁신안 훼손은 중단돼야 합니다.

더불어민주당 전 정당발전위원장 최재성입니다. 지난 8월 24일 공식 출범해 12월 12일까지 활동한 정당발전위원회는 크게 4가지 방향에서 당 혁신을 추진했습니다. 첫째 당원이 국민이고 국민이 당원인 대중정당 건설, 둘째 당원이 토론하고 결정하는 당원주권 정당 구축, 셋째 당원자치 중심의 풀뿌리 숙의민주주의 정당 완성, 넷째 디지털과 모바일·데이터 정당으로의 현대화입니다. 이를 토대로 직접민주주의를 확대하고 대의민주주의 체계를 보강하기 위한 혁신안을 도출하기 부단히 노력했습니다. 궁극적인 목표는 당원주권 시대에 걸 맞는 시스템정당을 만드는 것이었습니다. 이를 구조적으로 담보하기 위한 혁신안이 성안됐습니다. 당원들에게 투표권과 발안권, 토론권, 소환권을 주는 직접민주제 4권을 도입하고, 합당·해산 시 권리당원 전원투표를 당헌에 명시하는 한편 공천심사과정에서부터 권리당원의 참여를 보장하는 ‘권리당원추천제’를 신설키로 했습니다. 아울러 국민공천심사단을 구성해 경제, 외교, 안보 등을 제외한 모든 분야의 비례대표국회의원 선출권한을 부여키로 한 것 역시 ‘국민 참여와 당원 결정 시대’에 순행하는 혁신이라 할 수 있을 것입니다.

그러나 전체회의 24차례와 워크숍 3차례를 거쳐 생산된 정당발전방안이 지난해 12월 29일 최고위원회와 1월 17일 당무위원회 의결을 거치면서 혁신의 축이라 할 수 있는 핵심 내용이 삭제되거나 수정되는 일이 벌어졌습니다. 이 혁신안들이 사장되거나 변질된다면 정당발전위원회가 목표로 했던 당원주권 시스템 정당은 구현되기 어려울 것입니다. 따라서 당 지도부는 당무위원회를 다시 소집해 원안을 대폭 살려야하며 이러한 내용이 포함된 혁신안을 당무위원회와 중앙위원회에서 처리할 것을 강력히 촉구합니다.

훼손되고 변질된 주요 혁신안은 다음과 같습니다.

◆‘당원자치회’ 골격 훼손

정당발전위원회는 당원자치회의 신설과 운영을 혁신의 시작으로 판단했습니다. 현재의 위계형 당 조직구조를 창의적, 상향식 의사결정구조로 탈바꿈해 풀뿌리 정당의 기틀을 만들고자 한 것입니다. 2인 이상의 권리당원들이 생활밀착형 당원모임을 구성해 활동하고 당원자치회가 토론형 당원구조, 생활단위의 숙의구조를 형성해 당원중심 정당, 당원주권 정당의 토대가 되도록 했던 겁니다. 당원자치회가 대의체계의 근간으로

자리 잡게 하기 위해 권리당원 10명당 1명씩의 선출직대의원 추천권한을 주기로 했습니다. 또 각 당원자치회에서 권리당원 10명당 1명씩 선출하여 추천하는 대의원수가 선거구별로 균등 배분된 30명을 충족하고 이를 초과할 경우 그 수만큼 대의원을 추가 배정키로 했습니다. 당원들의 자발적 모임체인 당원자치회가 우리당의 골격이자 뿌리가 되도록 하는, 정당발전위원회 전체 혁신의 요체입니다. 현행 당의 기본조직인 지역위원회는 유지하면서 도입되며 전국에 5000개의 당원자치회 건설하는 게 1차 목표였습니다.

그런데 최고위원회와 당무위원회를 거치며 당원자치회는 근본 취지가 훼손됐고 반쪽에도 못 미치는 내용만 남게 됐습니다. 지도부는 당원자치회 제도를 시범 실시키로 하면서 당원자치회에서 추천할 수 있는 대의원수를 확 줄여 버렸습니다. 당원자치회에서 추천하는 대의원 규모는 선출직 대의원 총 규모의 10% 이내로 하고 당원자치회에서 추천하는 대의원의 성격도 전국소속 추천직 대의원으로 한정했습니다. 시·도당대의원, 지역대의원 자격이 없도록 한 것입니다. 이렇게 되면 현행 1만 명 수준의 대의원 가운데 당원자치회에서 추천할 수 있는 대의원은 많아야 1000명으로 묶이게 됩니다. 여기에 전국소속 추천직 대의원으로 규정함에 따라 시·도당이나 지역위원회에 어떠한 영향도 미치지 못하게 했습니다. 당대표 선출권한만 가진, 과거 정책대의원 수준의 역할과 권한만 남게 된 것입니다. 주로 지역에 기반을 두고 활동할 수밖에 없는 당원들의 모임이 지역에서는 무용지물이 되도록 설계해 버린 꼴입니다.

◆대의체계의 교정 무산

정당발전위원회는 당원자치회를 통한 전국대의원회 구성과 더불어 중앙위원회와 시·도당 상무위원회의 구성 체계를 바꾸는 것이 정당구조 개혁의 핵심이라고 봤습니다. 먼저 선출직 중앙위원보다 당연직 중앙위원의 수가 많은 현재의 중앙위원회 구성을 선출직 중심으로 개편해 대의기관으로서의 위상을 재정립코자 했습니다. 중앙위원의 상한 제한(현행 800명)을 폐지하고 출석률을 반영해 당연직 중앙위원 수를 축소했습니다. 대신 당의 주인인 당원들이 대의구조에 더 많이 참여할 수 있도록 각 당원자치회에 권리당원 10명당 1명씩 중앙위원을 선출해 추천할 수 있도록 만들었습니다. 하지만 이 혁신안은 최고위원에서 유보되더니 당무위원회에서는 통째로 사라졌습니다. 또한 정당발전위원회는 시·도당 상무위원회 구성 개편안도 마련했습니다. 시·도당 상무위원회가 위원장의 입김과 영향력에서 벗어나 견제 및 심의의 역할을 실질적으로 수행할 수 있도록 한 것입니다. 전국위원회 급 위원장 의무 선출에 대한 예외 규정을 삭제하고 당원자치회에서 권리당원 10명당 1명을 시·도당 상무위원으로 선출하도록 했습니다. 이 역시 누락했습니다.

◆누더기 된 선출직 공직자 추천규정의 특별당규화

매년 선거가 있을 때면 민주당을 비롯한 모든 당에서는 경선률을 둘러싼 갈등이 극

대화되곤 했습니다. 이로 인해 정당은 내부 갈등에 휩싸이고 국민들에게는 정치혐오를 불러오는 주요 원인이 된 게 사실입니다. 이런 과정을 거쳐 매년 경선물이 바뀌게 된 것입니다. 규칙이 계속 바뀌게 되면 후보자들을 물론이고 당원과 국민들 모두 혼돈스러울 수밖에 없습니다. 이 같은 폐단을 근본적으로 없애기 위해 기존의 세척으로 돼 있는 선출직 공직자 추천규정을 특별당규로 만들어 어느 지도부가 들어서도 개정절차를 어렵게 만들고자 한 것입니다. 민주당을 ‘룰미팅 없는 정당’으로 우뚝 세우기 위한 혁신안입니다.

그런데 당무위원회 의결 절차를 거치며 이 혁신안은 누더기가 돼 버렸습니다. 특별당헌과 특별당규를 명문화하겠다고 그 성격과 위상, 발의 요건까지 적시해 놓고는 정작 특별당규와 특별당헌으로 무엇을 지정할 것인지, 지정할 항목이 전부 빠진 겁니다. 당초 정당발전위원회 혁신안은 ‘대통령선거후보자, 시·도지사선거후보자, 지역구국회의원후보자, 자치구청장·시장·군수선거후보자, 당대표·최고위원선출규정, 시·도위원장선출규정, 전국위원장선출규정 등 선출직 공직·당직선거후보자 추천을 위한 경선방법과 공직선거후보자 부적격심사규정은 특별당규로 정하도록 함’이라고 명시했었습니다.

◆알맹이 빠진 특권 내려놓기 혁신안

: 정당발전위원회 혁신의 3대 특징 중 하나인 현역의원의 과두제 철폐 혁신안이 크게 후퇴했습니다. 현역의원에게 편중된 정당권력을 폭넓게 분산해 정당민주주의를 실천하려는 혁신에 제동이 걸린 것입니다. 우선 당직 겸직 최소화 안이 누락됐습니다. 현재 우리 당 당헌에는 ‘국회의원은 의정활동에 전념할 수 있도록 당내, 원내의 선출직 이외에 다른 임명직 및 당직 겸임을 최소화 한다’는 조항이 있습니다. 그러나 이와 같은 명문화에도 불구하고 상설위원장(15개) 총수의 1/3 이상을 원외인사로 한다는 것 외에는 제한규정이 없어 선언적 수준에 그치고 있는 실정입니다. 그래서 주요 중앙당 당직자의 겸직 금지와 시·도당위원장의 당직겸직 금지 등의 조항을 신설코자 했습니다. 특히 사무총장, 정책연구소의 장, 사무처 산하 위원회 가운데 전략기획위원회, 홍보위원회, 디지털소통위원회, 법률위원회 등의 위원장, 대변인, 사무부총장은 현역 국회의원의 임명을 금지토록 했습니다. 권한 편중을 해소하는 동시에 업무를 수행하는 데 원외인사가 맡는 것이 효율적이라는 판단에서입니다.

이와 함께 후보자 사퇴시한을 조정하는 혁신안도 알맹이가 다 빠진 채로 당무위원회를 통과했습니다. 정당발전위원회는 공직 출마와 공천권 행사를 이원화하고 사퇴시한을 전국대의원대회 개최 주기에 맞춰 조정함으로써 지도부(시·도당)의 안정성과 경선의 공정성을 확보하고자 했습니다. 선출직 공직자의 중도 사퇴에 대한 패널티(경선 감산) 부여 취지의 연장선에서 선출직 당직자의 중도사퇴를 제도적으로 예방하려는 방침도 있었습니다. 그런데 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 조항이 대폭 후퇴해버렸습니다. 당대표는 누락된 채로 최고위원의

광역단체장 출마 시 선거일 6개월 전까지 사퇴, 시·도당위원장의 광역단체장 출마 시 6개월 전 사퇴로 수정됐습니다.

이밖에도 여성·청년·장애인 전략경선선거구를 선정해 전략공천의 50% 이상 포함시키고 가산점을 30% 이상 부여하는 혁신안이 누락됐으며, 청년의 정치참여를 확대하기 위한 핵심 내용도 빠졌습니다. 정당발전위원회는 미래부총장제를 신설하고 미래업무에 중앙당 예산의 30% 이상 배정하도록 했지만, 당무위원회를 거치면서 ‘30% 이내에서 배분 가능’으로 수정 의결됐습니다. 극단적으로 관련 업무에 예산을 전혀 배정하지 않아도 되는 것입니다.

특히 다수의 혁신안이 당무위원회가 열리기 직전 고위전략회의에서 삭제되거나 수정된 것으로 알려졌습니다. 이 회의체에 최고위원회 의결 사안을, 합당한 절차 없이 손댈 수 있는 권한까지 있는지 모르겠습니다. 당 지도부와 보직 의원들이 자신들의 기득권을 놓지 않기 위해 혁신안의 골간을 흔든 것 아니냐는 의구심이 당원들 사이에서 제기되고 있는 까닭입니다. 지금이라도 혁신안의 주요 내용이 빠진 경위가 설명돼야 합니다.

당 안팎에서는 민주당이 대선 승리 이후 너무 안이해진 것 아니냐는 목소리가 커지고 있습니다. 그러나 우리가 현재에 안주한다면 또다시 생존의 위기가 밀어닥칠 것입니다. 철저한 혁신만이 살 길입니다. 상향식, 자치혁신만이 튼튼한 정당을 만들 수 있고 민주정권의 장기집권을 담보할 수 있습니다. 당무위원회에서 정당발전위원회 혁신안의 원안을 최대한 존중하는 방향에서 재의결되고 중앙위원회에서 처리돼야 하는 이유입니다.

끝으로 혁신안의 구체적인 내용과 최고위원회와 당무위원회 의결 과정에서 유보, 부결, 삭제된 항목은 토론 자료에 첨부된 설명집을 참고해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

□ 개요

- 일시: 2018. 02. 06(화), 09:30 ~
- 장소: 국회의사당 국회의원회관 제1세미나실
- 주최: 더불어민주당 민주연구원

□ 진행순서

○ 개회식

- 개회사 : **김민석** 더불어민주당 민주연구원장

○ 발제

- 혁신안 요약 및 설명 : **최재성** (전)정당발전위원회 위원장(더불어민주당)
- 혁신안의 의의와 과제 : **이관후** 서강대학교 글로벌한국정치사상연구소 연구원

○ 토론

- 좌장 : **박광온** 국회의원(더불어 민주당)
- 패널 : **김호기** 연세대학교 사회학과 교수
이정옥 대구카톨릭대학교 사회학과 교수
박찬표 목포대학교 정치언론홍보학과 교수
김경수 국회의원(더불어민주당)

- 종합토론(질의응답 및 자유토론)