

한선 프리미엄 리포트

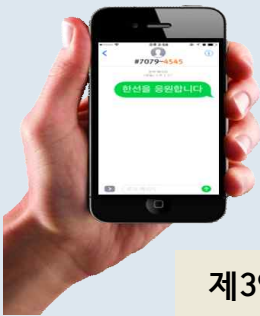
HANSUN PREMIUM REPORT

[주 제] 20대 대통령에게 바란다.

[발제자] 김형준 한반도선진화재단 정치개혁연구회장

[일 시] 2022년 5월 12(목) 오전 9시 30분

[장 소] YouTube 한선TV 채널



☒ 문자 후원

#7079-4545

제397회 정책세미나 주요 내용

요 약

- 제20대 대통령 선거에서 윤석열 국민의힘 대선 후보가 불과 0.73% 포인트 차이로 승리했다. 최소 득표수(약 24만 표) 차이의 당선이었다. 1987년 헌법체제 이후 처음으로 5년 만에 정권이 교체되었다. 윤석열 정부는 국회에서 절대 의석(172석)을 차지하고 있는 거대 야당의 협조 없이는 안정적인 국정 운영이 어렵다. 뿐만 아니라 대선 결과와 같이 국민은 반으로 갈라진 엄중한 현실에 직면해 있다. 이제 ‘통합과 협치’는 새 정부의 피할 수 없는 최우선 과제가 됐다. 윤석열 당선인이 당선 첫날 이번 대선의 의미를 “국민 편 가르지 말고 통합 정치를 하라는 간절한 호소”라고 말한 것도 같은 맥락이다.

- 한국 정치의 구조적 특징을 살펴보면 첫째, 한국 대통령은 누구로부터 견제 받지 않는 절대 권력을 향유하는 제왕적 대통령의 늪에서 벗어나지 못했다. 둘째, 규범과 관행 파괴로 인해 의회 민주주의가 무너지고 있다. 한국 국회의 입법 과정은 '행정부 대 입법부'라는 관계 속에서 수행되기보다는 오히려 '정부·여당 대 야당'이라는 내각제 구도 속에서 전개되고 있다. 셋째, 허약한 정당이 국회를 지배하고 있다. 집권당은 청와대에 철저하게 예측되어 '대통령 친위대'로 전락했다. 이것이 정치 갈등을 증폭시키는 요인이 되었다.

◆ 2022년 대선결과의 함의

- ◆ 제20대 대통령 선거에서 윤석열 국민의힘 대선 후보가 불과 0.73% 포인트 차이로 승리했다. 이는 최소 득표수(약 24만 표) 승리였다. 1987년 헌법체제 이후 치러진 대선에서 처음으로 5년 만에 정권이 교체되었다.
- ◆ 정당 재편성(party realignment)은 정치체제에서의 급격한 변화를 묘사하는 정치학 용어이다. 정당의 지배적인 연합을 전환시키거나 교착상태에 빠진 정치권을 새롭게 대체하는 것이다. 정당 재편성은 이슈, 정치지도자, 정당의 지역적 또는 사회 배경적 기반, 그리고 정치 체계의 구조 또는 규칙 등에서 획기적인 변화가 있을 때 일어난다. 일단 정당 재편성이 일어나면 일정 기간 유지되면서 새로운 정치권력 구조가 형성된다. 이번 대선은 정당재편성을 가져 올 수 있는 '중대 선거(critical election)'의 성격을 띠고 있다. 무엇보다 여야 주요 정당의 지지 기반에 변화가 일어나면서 정당들 간의 힘의 균형이 바뀔 수 있는 가능성을 보였다.
- ◆ 민주당은 2016년 총선, 2017년 대선, 2018년 지방선거, 2020년 총선에서 승리했다. 1987년 민주화 이후 전국 규모 선거에서 네 번 연속 승리한 최초의 정당이다. 지난 2020년 총선에서 민주당이 압승함(180석)으로써 국회에서 민주당이 차지하는 의석은 1이고, 그 이외 정당들은 모두 합쳐도 0.5 밖에 차지하지 못하는 '민주당 우위의 1.5 정당체제'가 구축되었다. 기존의 '보수·진보 양당 체제'가 무너지고 장기적이고 지속적인 '진보 좌파 정당 체제'가 구축될 수 있다는 전망도 나왔다. 그런데 이번 대선에서 보수 진영이 승리함으로써 이런 전망이 무너졌다.
- ◆ 윤석열 정부는 국회에서 절대 의석(172석)을 차지하고 있는 거대 야당의 협조 없이는 안정적인 국정 운영이 어렵고, 국민은 반으로 갈라진 엄중한 현실에 직면해 있다. 이제 '통합과 협치'는 새 정부의 피할 수 없는 최우선 과제가 됐다. 윤석열 당선인이 당선 첫날 이번 대선의 의미를 "국민 편 가르지 말고 통합 정

치를 하라는 간절한 호소”라고 말한 것도 같은 맥락이다. 대선 후 한국갤럽이 실시한 조사(3월 15~17일)에서도 윤석열 대통령 당선인에게 바라는 점, 또는 어떤 말을 하고 싶은지 묻은 결과(자유응답), 가장 많은 11%가 ‘통합/국민통합/협치(11%)’를 제시했다. ‘정치 개혁(27.3%)’은 ‘검찰 개혁(21.9%)’과 함께 차기 대통령 1순위 개혁 과제로 거론됐다. 그런데 이 중대차한 가치와 과제는 새 대통령의 의지만으로 되는 것이 아니라 국민과 야당의 호응과 협조를 이끌어 내야 가능하다. 새 대통령에게는 통합과 협치의 리더십이 절대적으로 필요하다. 이를 실현하려면 제도와 운영의 대전환을 해야 한다.

◆ 한국정치의 구조적 문제

- ◆ 한국 정치의 구조적 특징을 살펴보면 첫째, 한국 대통령들은 누구로부터 견제 받지 않는 절대 권력을 향유하는 제왕적 대통령의 늪에서 벗어나지 못했다. 한국의 대통령은 민주주의를 외치면서 자신이 모든 것을 처리하는 만기친람식 ‘행정 독재’에 쉽게 빠져든다. 대통령제를 채택하면서도 내각제로 운영되는 기형적인 권력구조 때문이다. 이런 제왕적 대통령제하에서 내각은 전혀 힘을 쓰지 못하고 대통령의 눈치만 살피다 청와대 중심의 정치를 맞게 된다. 지금까지 대통령들은 정치를 하는 것이 아니라 통치에만 매몰되었다. 편을 갈라 승리하는 것이 핵심인 선거를 치르듯이 통치를 했다.
- ◆ 둘째, 규범과 관행 파괴로 인해 의회 민주주의가 무너지고 있다. 한국 국회의 입법 과정은 ‘행정부 대 입법부’라는 관계에서 수행되기보다는 오히려 ‘정부·여당 대 야당’이라는 내각제 구도로 전개되고 있다. 즉, 여당 의원들은 국민보다는 정부와 일체감을 가지면서 입법 활동을 하고, 야당 의원은 의정활동의 목표를 정부·여당을 반대하는 데 맞추고 있다. 결과적으로, 의원들은 입법부 구성원으로 정부를 견제하는 것이 아니라 오로지 정파적인 이해를 대변함으로써 여야 간의 갈등과 대립을 고착화시키고, 국회를 파행으로 이끌었다. 한마디로 한국 국회는 갈등 조정이 아니라 오히려 갈등 증폭의 장소로 전락했다.
- ◆ 셋째, 허약한 정당이 국회를 지배하고 있다. 헌법에 “국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다”(제46조 2항)고 규정되어 있다. 국회법 제 114조의 2(자유투표)에서는 “의원은 국민의 대표자로서 소속 정당의 의사에 기속되지 않고 양심에 따라 투표한다”라고 되어 있다. 그런데도 허황되고 반의회적인 당론 중심의 정치가 의원들을 지배해왔다. 심지어 집권당은 청와대에 철저히 예속되어 ‘대통령 친위대’로 전락했다. 이것이 정치 갈등을 증폭시키는 요인이 되었다.

◆ 새 대통령의 과제

- ◆ 새 대통령은 이러한 한국정치의 구조적인 문제점을 깊이 인식하고 효율적인 국정운영을 위한 뉴 정치 패러다임을 구축해야 한다. 구체적으로 당·정이 분리되고, 청와대가 집권당을 통해 국회를 지배하려는 유혹에서 벗어나고, 여당 의원도 입법부의 일원으로 정부를 견제해야 건강한 정부가 만들어 질 수 있다. 새로운 정치 패러다임을 위해 가장 시급한 과제는 ‘협치의 제도화’다. 새 대통령은 역대 어느 정부도 시도하지 않았던 즉시적이고 지속가능한 협치의 정치 체도와 국정운영을 시도해야 한다. 이를 위해 헌법 기구인 ‘국가원로자문회의’를 적극 활용할 것을 주문한다. 헌법 제90조 ①항엔 “국정의 중요한 사항에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가원로로 구성되는 국가원로자문회의를 둘 수 있다.” ②항에는 “국가원로자문회의의 의장은 직전대통령이 된다.”고 규정하고 있다. 역대 어떤 대통령도 헌법에 명시된 국가원로자문회의를 조직하지 않았다. 윤 당선인이 이를 관철시키면 진보 진영의 구심점 역할을 할 전임 대통령을 대우하는 최초의 대통령이 될 것이다. 결과적으로 전임 대통령의 협조를 이끌어 낼 수 있다.
- ◆ 대통령과 야당 대표와의 회동의 정례화 및 상설 국민 통합위의 구축도 필요하다. 대통령과 야당 대표와의 회동이 정례화 되면 허울뿐인 여·야정 상설협의체보다 훨씬 강력한 협치 장치가 될 수 있다. 행정부와 정당의 정책 협의 및 조정을 위해 운영되고 있는 기존의 당·정 협의회 폐지도 고려해 볼 만하다. 대통령제의 원형인 미국에는 당·정 협의회가 없고 모든 사항은 의회 해당 상임위원회에서 처리된다. 정당보다 국회가 정치의 중심이 되고, 의원들이 소신과 양심에 따라 의정 활동을 할 수 있어야 비로소 정치가 정상화되고 협치가 시작된다.
- ◆ 새 정부가 성공적인 국정 운영을 펼치기 위해서는 무엇보다 윤석열 대통령이 소통의 리더십을 펼쳐야 한다. 미국에서 성공한 대통령이라고 평가받는 레이건 대통령은 집권 8년 동안 6년이 여소야대였다. 그는 자신의 공식적인 집무 시간의 70%를 야당 의원들을 만나 설득하고 협조를 구했다. 오바마 대통령은 재임기간 중 한 달에 평균 1.7회씩 국민 또는 언론과 만남의 시간을 가졌다. 두 대통령은 통치 환경은 최악이었지만 특유의 소통 리더십 덕분에 취임 직후 때 보다 퇴임 직전의 지지도가 더 높았다. 윤석열 대통령도 국민과 야당과 끊임없이 소통하는 ‘CCO(Chief Communication Officer) 대통령’이 되고, 여야 대선 공통 공약을 우선적으로 추진하길 바란다. 새 대통령은 북한 동향과 같은 민감한 이슈들에 대한 정보를 야당 대표에게 정례적으로 설명하는 ‘정보 공유화’ 조치를 취할 필요가 있다.

- ◆ ‘민주주의 3.0 시대’를 만들어야 한다. ‘민주주의 1.0 시대’는 YS와 DJ로 상징되는 ‘권위적인 민주주의 체제’이다. 민주주의를 지향하지만 권위주의적 행태를 유지했다. ‘민주정치 2.0 시대’는 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부에서 보여준 ‘대립적 민주주의’다. 철저적 민주주의는 어느 정도 성과를 거뒀지만, 민주주의의 핵심이라고 할 수 있는 대화와 타협, 상호 관용, 제도적 자제 등은 실종되었고, 극단과 배제의 정치가 주를 이루었다. ‘민주주의 3.0 시대’는 ‘힘(Power), 극단(Polarization), 포퓰리즘(Populism)’에 의존하는 기존의 ‘3P 정치’에서 벗어나 타협(Compromise), 협조(Co-operation), 합의(Consensus)의 ‘3C 정치’를 핵심으로 한다.
- ◆ 윤석열 대통령은 자신이 선거 과정에서 약속한 대로 오직 국민만 보고, 오직 국민의 뜻을 다르고, 국민의 상식에 기반 하여 국정을 운영하길 바란다. 그래야만 통합과 번영의 새 시대가 열릴 것이다. 윤석열 대통령은 취임사에서 “이 나라를 자유민주주의와 시장경제 체제를 기반으로 국민이 진정한 주인인 나라로 재건하겠다”고 했다. ‘자유’를 35차례나 언급하며 “자유 가치를 공유하는 것이 국내외 당면 위기와 난제를 해결하는 열쇠”라고 역설했다. 경제와 관련해서는 “빠른 성장 과정에서 많은 국민이 새로운 기회를 찾을 수 있고, 사회 이동성을 제고해 양극화와 갈등의 근원을 제거할 수 있다”며 “도약과 빠른 성장은 오로지 과학과 기술, 그리고 혁신에 의해서만 이뤄낼 수 있다”고 했다. 안보에 대해선 “일시적으로 전쟁을 회피하는 취약한 평화가 아니라 자유와 번영을 꽃피우는 지속 가능한 평화를 추구해야 한다.”면서 “북한이 핵개발을 중단하고 실질적인 비핵화로 전환한다면 국제사회와 협력하여 북한 경제와 주민 삶의 질을 획기적으로 개선할 수 있는 담대한 계획을 준비하겠다”고 했다. 윤석열 대통령은 자신이 국민에게 약속한 가치를 반드시 실현해야 한다.
- ◆ 2017년 대선당시 방송 3사 심층 출구조사에 따르면, 주관적 이념성향으로 진보 27.1%, 중도 38.4%, 보수 27.7%, 모름 6.8%였다. 진보와 보수간에 큰 차이가 없이 30-40-30의 이념 지형이 만들어 졌다. 그런데 5년이 지난 2022년 대선 출구조사 결과를 보면, 진보 21.6%, 중도 39.5%, 보수 31.4%, 모름 7.6%였다. 진보는 약 6%포인트 정도 하락한 반면, 보수는 4.3%포인트 상승했다. 결과적으로 진보와 보수간의 격차가 9.8% 포인트로 벌어졌다. 지난 5년간 보여준 정치권의 진보세력이 무능과 위선, 오만과 ‘내로남불’이 그 이유라 본다. 진중권 전 동양대 교수는 “진보는 어떻게 몰락하는가?”라는 책에서 촛불 정권을 자임했던 진보의 타락과 위선을 강도 높게 비판했다. ‘자신들이 정의라는 독선’, ‘공정을 무시하는 반칙과 특권’, ‘자기들도 믿지 않는 평등의 위선’을 지적했다. 진보 하

락의 가장 큰 요인은 정의와 공정과 같이 자신들이 지향하는 가치를 스스로 무너뜨린 것이다. 1987년 민주화이후 35년 만에 처음으로 5년 만에 정권교체를 이뤄낸 보수 세력은 이런 실패의 전철을 밟지 말아야 한다. 윤석열 대통령은 지적·정치적·사회적 동향에 부응하고 시대정신에 맞는 국정운영을 펼치길 주문한다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.

(한 통 2,000원)