

한국 정치, 무엇이 문제이고 어떤 변화가 필요한가

박상훈(정치발전소 학교장, 국회미래연구원 초빙연구위원)

1. 문제 : 정치 양극화의 심화

민주주의는 무엇이 옳은지를 확신할 수 없는, 인간의 한계 위에서 있는 정치 체제다. 누구의 의견도 틀릴 수 있다고 가정하지 않으면 존립하기 어렵다. 신이 아닌 인간이기에 '무지의 문제'를 해결할 수 없다는 전제 위에서, 이견에 시민권을 부여하는 체제가 민주주의다. 하나의 의견이 지배하는 일당제를 민주주의라고 말하는 사람은 없다. 복수의 정견, 복수의 정당이 경쟁과 연합을 통해 좀 더 나은 공적 결정을 만들어내고자 노력하는 것만이 민주주의를 가능케 한다.

이런 기준에서 보면 지금의 한국 민주주의는 길을 잃은 것으로 보인다. 상대보다 더 나은 정치를 하려고 노력하기보다 상대를 없애는 정치를 하고 있다. 대립하는 양쪽 모두 상대보다 좀 더 바람직한 대안을 추구하려는 성실한 노력과 준비 대신 강한 언어와 공격적 태도로 일관한다. 자신이 믿는 옳음에 대한 헌신만 있으니 상대에게 적대적이고 배타적인 태도를 보여도 된다는 듯이 행동한다. 모든 것이 상대의 잘못일 뿐, 스스로 자신의 문제점을 돌아볼 의사는 없다. 의미 있는 논쟁이 들어설 여지도 없다. 합리적 논쟁이 사라진 정치, 불모의 흥분 상태가 지배하는 정치, 파당적 싸움만 있는 정치에서 민주주의는 사회구성원 모두가 향유하는 공공재가 될 수 없다. 한마디로 말해 공동체를 위한 것이 아닌 나만을 위한 무한 권력 투쟁이 지금 우리 정치의 모습이라 할 수 있다.

이런 정치가 시민의 일상적 삶에 미치는 부정적 효과는 말할 수 없이 크다. 나와 생각이 다르다고 해서 상대를 정형화해 비난하는 일이 많아지면, 남는 것은 목소리 큰 '소수의 횡포'뿐이다. 다수 지배라는 민주주의의 의사 결정 체계는 이들 무례한 소수에 의해 파괴된다. 그들은 동료 시민의 동의를 얻고자 하는 방법이 아니라 자신들과 생각이 다른 사람들을 공격하는 방법으로 민주주의를 사유화하려 하기 때문이다. 그럴 경우 사회는 더 깊이 분열되고 시민 개개인은 동료 시민에 의해 상처받고 고통받게 된다. 건설적인 대안을 찾고자 하는 경쟁이 아니라, 상대를 더 아프게 할 비난의 소재를 찾는 일에 열의를 보이는 상황에서 동료 시민에

대한 예의나 정중함 같은 덕목은 자라날 수 없다. 왜 일이 이렇게 된 것일까?

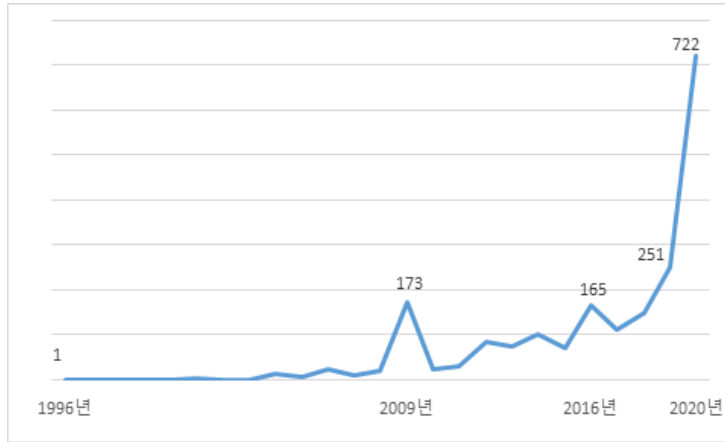
오늘날 정치적 대립과 적대의 심화는 민주주의 국가들의 보편적인 걱정거리가 되었다. 다만 유럽의 경우 기존 정당 체계 밖에서 기존 정당 체계에 도전하는 '제3 정당의 포퓰리즘'이 이슈가 되고 있다면, 미국과 한국의 경우는 기존의 거대 양당 사이의 '정치 양극화(political polarization)' 문제가 논란이 되고 있다는 차이가 있다. 즉 기존 정당 체계에 대해 포퓰리즘 정당의 도전이 유럽 정당정치의 갈등 구조라면 한국이나 미국의 경우는 기존 정당 체계 내부의 중심 정당 간 극단적 대립이 문제가 되고 있다는 것이다.¹⁾

유럽의 포퓰리즘 정치는 부정적인 측면만 있지 않다. 기존 정당 체계에서 다루지 못했던 의제나 이슈가 제기하고 그간 투표에 참여하지 않았던 유권자를 다시 불러들였다는 점에서 긍정적인 측면도 있다.²⁾ 이에 반해, 한국이나 미국의 정치 양극화는 정당 체계의 변화보다는 무변화 내지 기존 정당체계 안에서의 퇴행이라는 특징이 더 두드러진다. 게다가 기존 거대 양당 사이만이 아니라 그 지지자 사이에서 극단적인 적대와 증오가 심화되고 있다는 점도 특별하다. 이런 양상의 정치 양극화는 언제 시작된 것일까?

양극화 정치가 한국의 여론 시장에서 큰 이슈가 된 것은 18대 국회와 함께 출범한 이명박 행정부 시기였다. 2007년 대선과 2008년 총선에서 압승한 직후의 일이다. 아래 그림은 한국의 대표적인 포털사이트인 '네이버'가 제공하는 <뉴스검색 가이드>에서 "정치 양극화" 혹은 "정치적 양극화" 단어가 제목이나 내용에 포함된 기사의 출현 빈도를 나타내고 있다. 그림에서 보듯, 정치 양극화 문제가 이슈가 된 데에는 2009년이 큰 전환점이 되었으며 그 뒤 줄어들었다가 2019년을 기점으로 다시 급증하고 있음을 알 수 있다.

<그림1> 정치 양극화 기사 출현 빈도

1) 정치 양극화를 정치학의 중대 논쟁 주제로 만든 논의는 Fiorina, Morris P. and Samuel J Abrams, "Political Polarization in the American Public", *Annual Review of Political Science*, 11(1), 2008과 Abramowitz, Alan, and Kyle Saunders, "Is Polarization a Myth?", *Journal of Politics*, 70(2), 2008에서 볼 수 있다.
2) 카스 무데, 크리스토팔 로비라 칼트바서 지음, 이재만 옮김, 『포퓰리즘』, (교유서가 2019) ;김주호, "포퓰리즘 부상의 배경으로서 민주주의의 응답성 결여 : 2010년대 독일을 사례로", 「현상과 인식」, 43(2). (한국인문사회과학회 2019), pp. 103-134



왜 2009년에 시작되고 또 왜 2019년에 말할 수 없이 높아진 걸까? 우선 2009년 이전까지 정치에서의 양극화 문제는 북한 이슈를 둘러싼 “남남갈등”을 가리킬 때나 (선거에서 나타나는 지역 간 지지 편차가 소재가 된) “영호남 지역갈등”을 가리키는 의미로 아주 가끔 쓰였을 뿐, 사실상 거의 사용되지 않는 용어였다. 그러다가 2008년 말부터 2009년 1월 초 사이에 한미 FTA를 둘러싸고 국회에서 여야의 폭력적 충돌이 발생한 이후부터 여론 시장의 가장 중요한 정치 의제로 떠올랐다. 폭력 충돌 발생 직후인 1월 12일 하루만 “정치 양극화” 관련 기사가 63건 등장했을 정도다. 그해 7월 종편 관련 법 통과를 둘러싼 충돌이 발생했을 때도 정치 양극화 기사는 폭증했다. 이렇게 해서 2009년 한 해 동안 가장 주목받는 의제가 된 정치 양극화는, “입법 전쟁”, “보혁 이념 갈등”, “극단적 정당 갈등”으로 그 의미가 정의되었다. 한마디로 말해 정치 양극화란 정당정치나 의회정치가 관용의 범위 밖으로 뛰쳐나간, ‘정치가 해야 할 타협과 조정 대신 극단적 대립으로 치닫는 것’을 가리키는 정치 용어로 고정된 의미를 갖게 되었다고 할 수 있다.

2019년의 정치 양극화도 양상은 유사했다. 그 결정판은 2019년 5월, 선거 경쟁의 게임 규칙을 바꿀 ‘공직선거법 개정’과 청와대가 주도하던 ‘공수처법 제정’을 둘러싸고 발생한 여야 간 폭력적 충돌이었다. 이로 인해 전체 국회의원의 3분의 1이 넘는 109명이 고발되었고, 관련된 정당 구성원에 대한 경찰 조사가 시작되었다. 국회는 80일 이상 열리지 못했고 야당은 의회를 떠나 광장에서 반대 집회를 이어갔다. 앞서 살펴본 정치 양극화에 대한 기사 빈도만 보더라도 2019년에는 2009년 수준을 넘어섰고, 2020년에는 2009년보다 세 배가 넘는 상황에 이르렀다. 왜 상황이 이렇게 된 것일까?

2. 이론 : 민주주의와 정당 정치

사회의 한 부분(part)이라는 의미에 기원을 두고 있는 정당(party)이 현대 민주주의의 챔피언이 되기 위해서는 ‘단위(unit)로서의 정당’은 물론 ‘체계(system)로서의 정당들’의 차원에서 변화가 필요했다.³⁾

먼저, 정당은 파당(faction)과 다른 것으로 이해되어야 했다. 파당은 체제 전체에 대해 책임의식을 갖지 않는다. 그런 점에서 파당은 “자신을 위한 부분”이며 사회가 가진 공동체성을 깨뜨리고 분열시키는 기능을 한다. 정당은 다르다. 파괴하고 깨뜨린다는 어원을 가진 팩션(faction)과는 달리, 파티(party)는 참여(participation)와 협력(partnership)과 어원을 같이 하는 통합적 의미로 발전했다. 사르트리가 지적했듯, 정당은 민주주의라는 “체제의 역량”을 향상시키는 기능을 할 때만 긍정된다. “전체를 위한 부분”의 역할을 해야 파당으로 비난받지 않는다. 정당이 그런 기능을 못하게 되면 언제나 파당으로 공격받을 각오를 해야 한다.

정당은 파당과 달리 공동체적 책임의식을 존재 이유로 삼는다. 다른 누구도 아닌 자신들이 공동체의 미래를 좀 더 낮게 변화시킬 수 있음을 증명해야 한다. 그 래야 사람들을 참여시킬 수 있고 협력을 조직할 수 있으며 궁극적으로 주권을 위임받을 수 있다. 이를 위해 정당은 “국가의 모든 권력과 권위를 가지고 자신들의 공동 계획을 실행에 옮기기 위한 적절한 수단”임을 나타내기 위해 “구성원 모두가 동의하는 특성의 원리”를 형성해야 한다. 정당이 내세우는 정견이나 이념이 대표적 이지만, 정당이 배출해 낸 공직 후보자들에게서 볼 수 있는 “신념의 체계(belief system)” 등은 모두 이를 가리킨다.

공익적 정견이나 이념, 신념이 없다면 정당은 정당이 아니다. 혹은 그런 신념이나 이념, 정견이 있어도 그에 합당한 정책 행동을 보여주지 못하면 말로만 정당일 뿐 실제로는 파당이 된다. 정당이 파당으로 퇴행하는 것은 드문 일이 아니다. 파당은 어디에나 있고 언제나 있다. 파당은 인간의 정치사에서 가장 오래된 현상이고, 지금도 있고 앞으로도 늘 있을 현상이다. 파당은 보편적이고 정당은 특별하다. 정당은 현대 입헌주의의 등장 이후 민주주의가 발전하는 과정에서 나타난 현상이다. 근대 이전 그 어떤 사례도 정당 현상으로 정의될 수 없는 반면, 파당 현상은 근대 이전과 이후는 물론 민주주의 체제에서도 정당 정치가 나빠질 때마다 어김없이 등장했고 또 앞으로도 등장할 것이다.

정당은 파벌이 아니고 정당과 파벌은 확고하게 구분되어야 한다. 동시에 사르

3) 현대 정당 정치의 발전사에 대해서는 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems* (Cambridge University Press, 1976)의 1장, “부분으로서의 정당(The party as part)” 이상 더 좋은 논의는 없다. 이에 대한 자세한 설명은 박상훈, 『정당의 발견』(후마니타스 2018)의 4부를 참조할 수 있다.

토리의 다음과 같은 지적에도 주목해야 한다. “파당이 정당보다 훨씬 오래전부터 존재했다는 사실, 그리고 파당의 존립 근거가 단순하면서도 강력하다는 사실을 잊어서는 안 된다. 이는 정당이 언제든 파당으로 퇴락할 수 있다는 사실에 대한 경고이다.” 정당 정치의 실패는 곧 정치의 파당화로 이어진다. 오늘날 정치가 나빠지고 있는 문제를 ‘양극화 정치(polarized politics)’ 내지 ‘정치 양극화(political polarization)’라는 개념으로 설명하고 있는데, 이는 곧 정당이 정당이 아니라 파당으로 퇴락했다는 의미라 할 수 있다.

정당이 민주주의 정치체제의 역량을 강화하고 사회를 통합하는 기능을 하는 것을 정당 본래의 속성으로만 설명할 수는 없다. 정당이 그런 노력을 하게 되는 것은 정당 구성원들이 공통으로 견지하는 신념뿐 아니라, 다른 정당의 존재로 인해 그렇게 하도록 압박을 받을 때 가능하다. 그런 압박이나 제약이 없을 때 정견이나 이념은 공허한 약속이 되고 신념의 후퇴는 제어될 수 없다. 그런 점에서 일당제는 민주주의와 양립할 수 없는, 일종의 형용모순이다. 다른 정당들과의 상호작용의 ‘체계’가 만들어내는 민주적 효과가 없기 때문이다. 정당 정치는 개별 정당의 차원과는 별도로 정당들이 만들어내는 체계의 차원에서 이해되고 설명되어야 한다.

민주주의에서 정당은 하나 이상으로 존재한다. 그래야 민주주의다. 그런 정당들은 시민의 의사를 나눠서 대표하고, 그들의 여러 요구를 정부의 공공 정책으로 이어지게 하는 기능을 한다. 파당 정치는 다르다. 파당은 자신의 이익을 위해 시민을 이용할 수도 있고 정부가 가진 권력 자원을 약탈하려 한다. 정당 정치가 파당 정치와 다른 것은 다원주의(pluralism)의 기초 위에서 있기 때문이다. 정당은 하나 이상으로 존재해야 한다. 정당은 서로 다른 가치를 지향하는 동등한 부분으로 존재해야 한다.

다원주의에 기초를 둔 민주주의는 복수 정당 체계를 통해서만 실천될 수 있다. 이때 중요한 것은 각각의 정당들이 모두 “동일한 기능 구조”를 갖는 독립된 기관이라는 데 있다. 기능 분화나 전문화를 동반하는 ‘사회적 노동 분업(social division of labor)’과는 다른 원리로 작동해야 한다는 것이다. 정당들은 ‘분업화된 부분’이 아니라 ‘동일한 기능 구조를 가진 부분’이다. 따라서 사회적 분업구조와는 달리, 정당들 사이에는 위계적 체계가 있을 수 없다. 정당들은 오로지 서로의 상호작용 체계를 통해 체제 전체와 연결된다. 공익이나 공공선처럼 체제 전체의 이익이 무엇인지를 두고 상호작용하는 ‘특별한 부분들’, 그것이 정당이다.

제아무리 좋은 민주주의라 해도 공익이나 공공선이 무엇인지를 도출할 수 있는 객관적 기준이 존재하는 것은 아니다. 대신 정당들이 자신들의 관점에서 공익과 공공선이 무엇인지를 정의하는 방법으로 경쟁함으로써 무엇이 최선인지에 대한 ‘사회적 공론의 장’을 열 수는 있다. 최종적으로는 정당들이 만들어낸 복수의 공적 의견을 두고 주권자인 시민 가운데 다수의 의견이 형성됨으로써, 현실적 최선에 대한

‘잠정 협정(Modus Vivendi)’에 도달할 수는 있다. 완전한 것은 아니지만, 이러한 조건이 갖춰져야 정당 정치는 공익의 증진과 병행할 수 있고, 정당들의 경쟁이 사회를 더 넓게 통합하는 기능을 할 수 있다.

정당이 파당으로 퇴행하듯, 정당 체계도 나빠질 수 있다. 공익을 위한 경쟁이 아니라 공적 자산을 경쟁적으로 약탈하는 정치계급들(political classes)의 권력 전쟁으로 전락할 수 있다. 시민 대중의 역할도 나빠질 수 있다. 정당들이 경쟁적으로 만들어낸 공익적 대안들을 두고 최종 결정권을 행사하는 주권자로서가 아니라, 파당 지도자들의 투쟁 도구로 동원될 수 있다. 자신과 의견이 다른 모두를 - 그들이 정당이든, 정치인이든, 언론이든, 시민단체든, 가족이든, 동료 시민이든 상관없이 - 적대시하고 공격할 수 있다. 자신과 같은 의견을 가진 시민만 참여하게 하고 그들과 과한 협력하게 되면서, 정치도 양극화시키고 사회도 분열시키며 인간들 사이의 모든 관계를 위태롭게 만들 수 있다.

지금 우리 정당은 공익의 증진과 공동체의 통합을 위해 경쟁하는 존재들일까? 아니면 자신을 위한 정치를 하는 파당에 불과한가? 정당을 이끄는 사람들의 공익적 신념은 왜 점점 느껴지지 않는 것일까? 그 전에 정당 구성원 모두가 공유하는 정견이나 이념은 있다고 볼 수 있을까? 그보다는 선거 승리나 권력 획득, 상대 파당의 몰락과 붕괴, 이를 통한 공직과 공적 자산에 대한 독점적 약탈을 노리는 정치 전쟁의 수행자들에 가까운 것은 아닐까? 좀 더 평등하고 자유롭고 건강하고 안전하면 평화로운 공동체를 위해 경쟁하는 정당들의 기능과 역할, 효능을 느낄 수 없게 된 것은 정당 정치의 실종과 파당 정치의 지배가 ‘정치 양극화’의 형태로 한국 민주주의를 위협하고 있기 때문이 아닐까? 가난한 시민이 더 가난해지고, 노동시장의 취약집단들이 더 취약해지고, 나이든 시민들이 고독사와 자살로 내몰리는 동안 우리의 정당들은 책임 있는 사회적 역할 대신 자신들을 위한 권력 경쟁에 매달려 온 것은 아닐까?

3. 한국의 정치 양극화, 이념 차이에서 비롯된 것일까

우리 학계에서 논의되는 정치 양극화는 “많은 쟁점들에 관해 정당 사이의 대립과 이념적 거리가 커졌고 이전에 비해 정당 간의 갈등이 첨예화되는 추세”로 정의된다.⁴⁾ 정치 양극화 정도의 지표 역시 정당 간 이념적, 정책적 차이가 얼마나 벌어졌는가로 다뤄진다. 이를 위해 동원되는 자료는 국회의원, 지지자, 유권자에 대

4) 이내영, “한국사회 이념 갈등의 원인 : 국민들의 양극화인가, 정치엘리트의 양극화인가?”, 254쪽

한 의식조사다. 즉, 자신의 이념적 위치에 대한 주관적 인식과 특정 정책 분야에 대한 주관적 반응을 나타내는 여론조사에 의존한 분석이 중심을 이룬다.

이념적 차이나 정책적 차이가 커지는 것을 정치 양극화로 보게 되면 정치 양극화는 곧 중도층의 축소를 의미한다. 자연스럽게 정치 양극화에 대한 처방은 중도화, 즉 중도 정당과 중도층 유권자의 목소리가 커지는 것을 상정하게 된다. 이념 정당이나 좌파 정당이 허용되기 어려운 한국에서 정치 양극화를 이념 문제로 접근하는 것은 한계가 있다. 실제로 이념적 거리가 커졌는지도 따져볼 필요가 있다. 정당 간 차이에 대한 기존의 여러 조사 가운데 법안에 대한 의원들의 표결 행태를 분석해 상대적 이념 성향을 판별한 ‘서울대 폴랩(pollab)’의 조사는 다른 양상을 보여준다.

<표1> 국회의원 표결로 본 정당별 이념 위치의 변화

국회	정의당계열	민주당계열	한국당계열	좌우 거리
17대	-0.93	0.08	0.63	-1.56
18대	-0.92	-0.05	0.74	-1.66
19대	-0.8	-0.28	0.61	-1.41
20대	-0.86	-0.52	0.37	-1.23

자료 : 「세계일보」 2018년 7월 15일 자

-1은 ‘가장 진보’, +1은 ‘가장 보수’적 표결을 했음을 가리킨다. 이에 따르면 좌측 정의당계열의 이념 위치는 17대에 비해 19대, 20대 들어와 중간으로 옮겨왔다. 민주당계열은 17대와 18대 중도 위치에서 19대와 20대에 들어와 정의당과의 이념적 거리를 좁혀왔다. 한국당계열은 특히나 20대에 들어와 중간으로 이념 위치를 옮긴 것으로 나타났다. 전체적으로 보면 좌와 우 사이의 이념적 거리는 좁아진 동시에 민주당의 좌클릭이 주목되는 결과가 나온 것이다.

19대와 20대 국회에서 민주당과 한국당의 이념적 거리만 따로 계산해보면 0.89로 똑같다. 민주당이 좌클릭한 만큼 그대로 한국당도 중도로 옮겨왔다는 뜻이다. 정당이나 정치인 스스로 인식하는 주관적 의식과는 달리, 실제 정책 행동에 있어서 이념적 차이는 줄어들었으며, 한국당 계열의 중도화로 인해 오히려 그 차이가 완화되고 있다는 것이다. 시기적으로 19대 국회는 박근혜 행정부와 겹친다. 그 직전 대통령 선거에서 박근혜 후보와 새누리당은 과거 좌경 이슈로 공격했던, ‘복지국가’와 ‘경제민주화’ 쟁점을 수용했다. 선거와 표를 의식한 공약이었지만, 그것이 가져온 변화를 무시할 수는 없다. 그 뒤 복지수급 대상을 늘리거나 재벌경제구조를 개혁해야 한다는 이슈와 관련해, 정당 간 방법론을 둘러싼 차이는 있어도 그런 방향 자체에 대해서는 이견의 폭이 매우 크게 줄었기 때문이다.⁵⁾

이상의 진술이 사실에 가깝다면 한국의 정치 양극화가 가진 특징은, 정당 간

정책적 차이는 객관적으로 줄었는데, 서로에 대한 태도나 주관적 의견의 형성에 있어서 감정적 배타성은 더욱 심화된 것에서 찾아야 할지 모른다. 그 전에 잠깐 양극화라는 개념에 대해 생각해 보는 것이 필요할 듯 싶다. 정당 양극화 문제를 가장 잘 다룬 사람은 앞서 언급한 바 있는 조반니 사르토리이다. 다른 누구보다도 그는 양극화(polarization)를 기준 변수로 삼아, 양당제나 다당제나 하는 단순한 기준을 넘어, 나라별 민주정치의 특징을 좀 더 풍부하게 분석했기 때문이다.

양극화 정치의 가장 큰 특징은, 정당들 사이의 차이와 갈등을 통합해 낼 수 있는 합의의 기반을 제도화할 수 없다는 데 있다. 그 핵심은 절대로 공존할 의사가 없는, 양극단의 두 극단적 의견이 정당 경쟁을 주도한다는 사실이다. 사르토리는 이를 “쌍무적 반대파(bilateral oppositions)”라고 정의했다. 이들은 정책이나 이념, 쟁점을 둘러싼 차이가 아니라 상대가 존재해서는 안 된다는 “신념체계에 따라서 반대하는 세력”이다. 혹은 “양립 불가능한 대항적 반대파(counter-oppositions that are incompatible)”다.⁶⁾ 정치 양극화란 두 정당 간 이념적, 정책적, 쟁점적 차이가 커져서도 아니고 중도파가 줄어서도 아닌, 절대로 서로를 용납할 수 없는 극단적 반대가 정치를 위태롭게 만드는 상황을 뜻한다.

정당이나 정치인들 사이에서 이념적이든 정책적이든 차이가 나는 것은 자연스럽다. 차이와 이견, 갈등, 협상, 조정, 타협은 인간 정치의 본질이자 민주주의가 필요로 하는 행위의 기본 규범이다. 의견이 형성되는 방법에 따라 민주주의는 사회를 더 넓은 통합의 방향으로 이끌기도 하고, 아니면 통합 불가능할 정도로 사회를 분열시킬 수도 있다. 정당 이론에서 말하는 양극화란 바로 이 다원주의를 위협하고 그래서 정치를 분열과 해체로 이끄는 ‘배타적 이분화’ 문제를 가리킬 때 사용하는 개념이다. 이념적, 정책적 차이가 커진다고 다 양극화가 아니며, 그런 차이가 줄어도 얼마든지 양극화 정치는 심화될 수 있다. 차이를 ‘옳고 그름의 전선(戰線)’으로 치환해 상대를 배제하려는 양극화 정치나, 좀 더 나은 것 내지 좀 더 바람직한 것

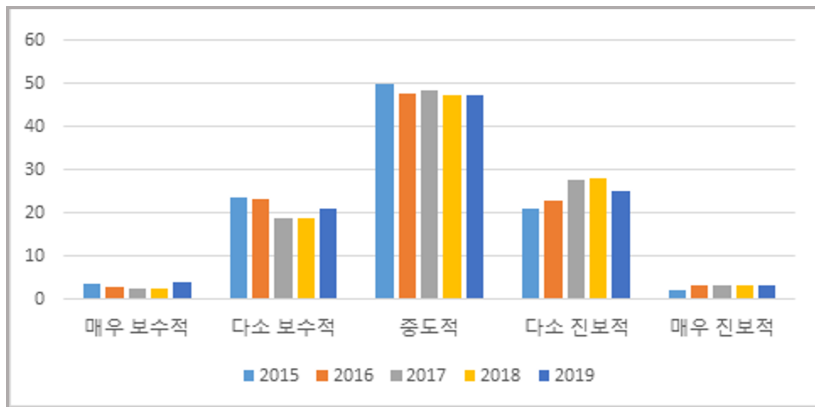
5) 19대 국회의 한 중간인 2015년 4월 새누리당 원내대표 유승민의 국회 연설이 큰 반향을 얻었던 것도 이 때문에 가능했다. 당시 그는 과거처럼 진보에 반대하는 것이 보수의 노선이 아님을 분명히 했다. 진보를 좌파나 종북으로 몰아붙이지도 않았다. 진보 역시 공익에 기여할 수 있다고 말했다. 보수 역시 공동체를 지키는 것을 최고의 가치로 삼는 정치 노선이 되어야 함을 천명했다. 그는 진영을 넘어 합의의 정치를 개척하자고 말했다. 분열과 상처 대신 통합의 정치를 하자고 역설했다. 보수는 성장, 진보는 복지로 나뉘어 대립하는 것이 아닌 진보와 보수 모두 ‘성장과 함께하는 복지를 하겠다’는 합의가 이미 존재함을 확인해주었다. 양극화와 불평등, 재벌의 문제에 대해서도 개선의 노력을 다하겠다는 약속을 했다. 그는 공무원연금 개혁, 세금과 복지, 보육 개혁, 성장의 방법 등에서 보수와 진보가 대화와 타협을 이끌어갈 수 있는 정책적 합의의 공간이 넓게 열려 있음을 이야기했다. 진보와 보수가 서로에게 공정하기만 하면 또 경제주체들 사이에 공정한 고등분담의 원칙만 확고하다면, 합의의 공간을 얼마든지 더 넓혀갈 수 있음도 말했다. (박상훈, “정치적 말의 힘”, 「경향신문」 2015년 4월13일자 칼럼)

6) Sartori, *Parties and Party Systems*, pp. 118-119

을 두고 경쟁하는 다원적 정치나이의 차이가 중요할 뿐 이념적 거리 그 자체가 중요한 것은 아니다.

한국의 정당 정치는 이념적 분화가 거의 없는 것으로 유명하다. 여당일 때는 여당스럽기만 하고 야당일 때는 야당스럽기만 해서 문제이지, 이념적 헌신성이나 신념 때문에 문제인 적은 없었다. 의원이든 보좌진이든 여야를 가로질러 이동이 자유로운 정치가 한국 정치다. 유권자들로 다르지 않다. 중도 성향이랄까 중산층 지향적이랄까 하는 성향에서 한국 정치를 능가할 사례는 찾기 어렵다. 이는 한국의 과거 권위주의 정부가 급격한 자본주의 산업화를 하는 과정에서 중산층 중심 사회를 만든 것에서 그 기원을 찾을 수 있다. 1980년대 들어와 대학교육이 보편화됨에 따라 교육받은 고학력 중산층이 보편화되었다. 중산층의 주거 형태를 상징하는 ‘아파트 공화국’이나 대기업과 공기업 노동자가 중심이 된 ‘중산층 노조운동’이라는 용어는 이를 상징적으로 보여준다.

<그림2> 한국인의 이념성향



자료 : 한국행정연구원 「2019 사회통합실태조사」, (한국행정연구원 2020)

이런 이유에서 한국의 유권자는 적어도 사회경제적 이슈에 있어서 수렴성 내지 보수적 현상유지 경향이 강하다고 볼 수 있다.⁷⁾ 그럼에도 불구하고 정치 양극화나 진영 논리, 진영 싸움 등이 이슈가 되는 것은 정당과 적극적 지지층에서 적대와 증오의 여론 동원이 심화된 것 때문이라 할 수 있다. 북한 문제나 페미니즘 관련 이슈에서 이념성이 심화되는 것 아니냐는 반론이 있을 수 있으나, 이 역시 적대와 증오를 상대에 부과하고자 하는 열정에서 비롯된 측면이 클 뿐 어느 이슈든 상황

7) 임원혁 외, 「한국의 여론 양극화 양상과 기제에 관한 연구」, (KDI 연구보고서 2019)

에 따라 정반대의 태도로 전환할 수 있는 게 우리 정당들이다.

우리 정치에서 이념의 기능과 역할은 거의 없다시피 했다. 우리 정치에 있는 것은 반(反) 이념의 진영 양극화에 가깝다. 상대를 이념적으로 용인할 수 없다고 규정하는 것을 통해 권력 효과를 누리하고자 하는 행위 양식에 가깝다. 그런 의미로 보면 정치 양극화란 정치적 독점화의 다른 얼굴이며 그것은 결국 이념적 다원화의 결핍과 관련이 깊은 현상이 아닐 수 없다. 이념적 차이 때문에 문제가 아니라, 이념이 정당 체계의 특징을 유형화하는 기능을 못하고, 공론장의 논의를 풍요롭게 하는 다원주의적 역할을 하지 못하는 게 문제라는 것이다.

이념이 상대를 향해 작위적으로 규정되거나 상대를 부정하고 배제하는 억압의 논리로 동원되는 문제에 더 주목해야 할 것이다. 정견이나 세계관의 다원주의적 차이로 이끄는 이념의 순기능은 강조되어야 한다. 흔히 진영논리라고 불리는, 생각의 차이를 관용하지 못하는 반다원주의적 태도는 이념을 불온시하게 만든 오랜 '반공주의 국가보안법 시대'의 유산'인 면이 크다. 진영논리로서의 이념은 이념이 아니라 반(反) 이념적이라고 이해해야 한다.

어떤 사회를 만들고 어떤 삶을 살 것인가와 관련해 바람직한 가치 판단을 이끄는 '상상된 공동체'에 대한 이념적 열망이 우리 정치에 미치는 영향은 거의 찾아보기 어렵다. 정당을 가치나 이념, 비전과 세계관으로 이해할 수 없게 되었는데, 그 결과 남은 것은 선거 승리와 권력 쟁취에 대한 적나라한 도구로서의 정당이다. 이 과정에서 진보, 보수와 같은 가치 지향적 태도로 권력투쟁에서 승리하고자 하는 욕구를 정당화하거나 악용되는 양상이 심화되었다. 진보든 보수든 우리 정당들이 이념이 없는 무규범적 권력 집단이 된 것에 더 주목해야 한다. 사회균열을 대표하고 표출함으로써 갈등을 완화하고 통합하는 것이 아니라, 대통령과 같은 최고 권력의 지위를 둘러싸고 배타적인 경쟁만 남게 되면 이념/비전/가치/신념이 갖는 민주적 기능은 사라지고 상대의 인식 모든 것을 불온시하는 반(反) 다원적 열정이 정치를 지배하게 된다. 한국의 정치 양극화가 갖는 문제의 핵심 또한 여기에 있다. 한국의 정치 양극화는 정당 간 이념적 거리나 정책적 차이에서 비롯되는 것이라기보다 대통령직이라는 '권력 자원'(power resource)을 두고 양당이 서로를 배제하려는 열정에서 발원하는 바가 절대적이라는 것이다.

4. 대통령 중심의 정치는 어떤 영향을 미쳤을까

권위주의 시기는 말할 것도 없거니와, 민주화 이후에도 대통령이 정치과정을 압도하는 현상은 계속되고 있다. 오랜 권위주의의 유산 내지 그 잔여 현상일까? 시간이 지나면 개선될 일일까? 그렇게 보기 어렵다. 민주화이후 35년이나 민주주

의를 중단 없이 하고 있고, 그 사이 8명의 대통령과 9번의 국회를 맞이하게 되었음에도 불구하고, 달라질 기미를 보이지 않기 때문이다. 오히려 대통령이 정치과정을 지배하는 현상은 민주화이후에도 계속 심화되었다. 무엇으로 알 수 있을까? 사회의 다양한 요구가 표출되고 대표되고 집약되는 과정을 ‘누가 지배하는가(who governs)’로 보면 알 수 있다.

권위주의 정치과정은 ‘산출 중심적(output-centered)’이다. 집행부 수반인 대통령의 의지 앞에서 국회와 정당이 자율성을 발휘할 수 없는 게 권위주의다. 권위주의에서라면 다양한 집단 이익과 이견이 자유롭게 표출되거나 투입되기는 어렵다. 반대로 민주주의는 ‘투입 중심적(input-oriented)’이다. 사회 속의 다양한 집단 이익은 자율적 결사체들(free associations)에 의해 조직되고 표출된다. 이들의 요구를 공공 정책으로 집약해 내는 것은 정당의 역할이다. 이를 입법과 예산으로 결정되는 과정을 숙의와 조정해내는 일은 의회가 주도한다. 이익 정치, 정당 정치, 의회 정치의 긴 과정을 거쳐 적법한 사회적 합의가 형성되고, 이 기초 위에서 행정부의 집행 및 산출 기능이 발휘되는 것을 민주주의라고 하는 것이다.

우리 국회에서 여야 간 사활적 “입법 전쟁”을 발생시키는 법안은 이른바 ‘대통령 관심법안’이다. 민주화 이후 한국의 국회법을 특징짓는 ‘교섭단체 간 협의주의’는 이 지점에서 기능을 멈춘다.⁸⁾ 집권당은 사활적으로 추진하고자 하고, 반대당은 사활적으로 반대하려 한다. ‘대통령 공약 사안’이라는 청와대의 요구는 곧 집권당의 자율성을 부정하는 코드같이 작동한다. 이런 현상은 2007년 말 집권한 이명박 대통령과 그의 정당이 2008년 총선에서 압승해 18대 국회를 주도하면서 시작되었다. “입법 100일 작전”이라는 말이 나올 정도로 대통령 공약 사안과 관심 사안을 여당은 다수의 힘으로 밀어붙였다. 국회는 유사 전쟁터가 되었다. 앞서 살펴보았듯이 정치 양극화란 말이 본격적으로 사용된 것도 이때부터다.

대통령이 국회나 정당 정치를 통해서가 아니라 국회나 정당을 압박해서 국가를 운영하고자 하면서 나타난 현상은 직접 민주주의를 앞세우는 것이었다. 달리 말하면 현직 대통령이 정당 정치와 의회 정치를 우회해 대중 여론을 직접 동원하고자 할 때마다 이를 직접 민주주의로 정당화하려 했다. 2015년 10월 어버이연합, 자유총연맹, 재향경우회 등 190여 개 보수 시민 단체는 현직 대통령의 개혁의지를 국회의 기득권 세력이 방해한다며 ‘국회개혁범국민연합’을 결성했다. 그러면서 이들은 ‘국회의원 국민소환’, ‘국민에 의한 국회해산’과 같은 직접 민주주의 개혁을 요

8) 민주화 이후 정당 및 의회 정치에서 나타났던 ‘협의 민주주의’와 ‘다수 민주주의’ 사이의 긴장 관계에 대해서는 박상훈, “정치 : 더 나은 민주공화국을 위한 의제”, 한국공공정책연구소 편, 『AGENDA 2022』, (KIPPS 2021)을 참조할 것. 참고로 필자는 향후 한국 민주주의 발전을 위해서는 ‘양당제-다수제’ 모델보다는 ‘다당제-협의제’ 모델이 좀 더 바람직하다고 본다.

구했다. 이들이 주도한 2016년 1월 18일 ‘민생구하기입법촉구천만인서명운동’에는 현직 대통령이 참여해 민생을 저버린 국회를 직접 압박하기까지 했다.⁹⁾

정당과 의회, 노동조합과 기업가단체, 언론과 지식인의 자율적 역할을 부정하고 만들 수 있는 국민/인민/시민의 직접 의지가 있다 해도 그것이 민주주의의 건강한 기반은 될 수 없다. 그 속에서 우리가 자유롭고 안전하고 평등하고 평화로운 삶의 전망을 일궈갈 가능성은 더더욱 있을 수 없다. 늘 흥분하고 늘 동원되고 새로운 국민/인민/시민의 적을 찾아다니는 동안 공동체는 물론 개인 삶조차 파괴의 길로 이끌리기 쉽다.

정당 정치의 측면에서도 생각해볼 여지가 많다. 집권당 내 지배 분파는 친이, 친박, 친문으로 불리는 대통령 분파들이다. 이들은 당내에서나 국회에서 대통령의 ‘확장된 팔(extended arm)’처럼 기능한다. 반대당 역시 집권당과 다투기보다 대통령과 다투는 것을 지배전략(dominant strategy)으로 삼는다. 야당의 청와대 앞 시위는 빈번해졌고, 이는 다른 나라에서 유사 사례를 찾기 어려운 일이 아닐 수 없다. 급기야 2019년에는 야당 대표가 청와대 앞에서 장기간 단식 농성을 벌이는 일까지 있었다. 다른 민주주의 국가들에서는 상상도 할 수 없는 일이다. 우리 정치는 정당 사이에서 전개되는 것이 아니라, 대통령을 두고 맹목적 환호와 맹목적 적대의 양상으로 나타난다. 모두가 대통령을 위한, 대통령에 의한, 대통령의 민주주의로 매달려 있는 형국이다.

당내 파벌구조 또한 정책의 내용을 둘러싼 좌나 우, 진보와 보수, 노동과 자본, 성장과 복지, 환경과 경제 등과 같은 정책적 차이나 이념적 가치로 만들어지지 않는다. 그보다는 대통령과의 사적 거리감이 중요하기에 모두들 친이-친박-친문으로 부르게 되는데, 이보다 한국 정당 정치의 특징을 더 잘 보여주는 것도 없어 보인다. 혹자는 ‘3김 정치’가 그런 정치 아니었냐며 이 모든 게 3김 정치에서 비롯되었다고 항변할지 모르겠다. 다르다. 기본적으로 3김정치는 정당이 중심이 된 정치였다.

3김은 정당에서 성장했다. 당내에서 경력을 쌓고 당내에서 세력을 형성해 온 정치인이었다. 대통령이기에 이전에 정당의 정치인이었다. 정당 경력만큼 그들이 운영해 온 당내 파벌의 역사도 길다. 지역이 중심이 된 지지기반도 안정적이었다. 결정적인 것은 대통령 이후다. 3김 가운데 두 명이 대통령이 되었는데, 대통령이 된 다음 그들은 ‘당정분리’라는 이름으로 자신의 당에 미치는 영향력을 절제했다. 기본적으로 그들은 의회주의자였고 정당 중심주의자였다. 그때는 정당도 국회도 자율성을 다 상실하지는 않았다. 정당과 정당 파벌이 대통령을 만들었지, 대통령이 되어 정당을 만들고 파벌을 만든 게 아니었다. 이제는 그런 정도의 정당 정치도 존

9) 박상훈, 「청와대 정부」. (후마니타스 2018) 139쪽

재하지 않는다.

이익 정치의 양상은 어떨까? 기업 이익을 대표하는 집단이든 노동자의 권익을 대표하는 집단이든 모두 대통령과 직접 연결되기를 원한다. ‘대통령 독대’나 ‘대통령 직속’ 위원회를 요구한다. 우리 사회 주요 직능 이익의 대표들 대부분이 국회에서의 입법이나 예산을 통해서가 아니라 대통령과 대통령 직속 기구에서 자신들의 요구가 다뤄지는 것을 바란다. 그 기구들은 대개 이런 전제를 갖는다. 집권 초 대통령이 힘 있을 때 밀어붙여야 한다. 대통령이 자주 나타나 힘을 실어줘야 한다. 그렇게 해서 양산된 대통령 직속의 위원회들은 한국의 이익대표체계가 가진 특징을 명징한 거울처럼 보여준다.

한국 시민운동의 특징을 잘 보여주는 촛불집회도 엄밀히 말하면 대통령을 향한 운동이다. 실제로 시위나 집회의 장소나 진행은 청와대 앞에 더 가까이 다가가려는 싸움으로 전개될 때가 많다. 흥미로운 것은 2016년부터 현직 대통령의 책임을 추궁하는 촛불집회와 전직 대통령을 지키지 못해 괴로워하는 촛불집회가 교차하기 시작했다는 사실이다. 급기야 2019년에는 현직 대통령을 둘러싸고 지키겠다는 시민들의 집회와 반대하는 시민들의 집회가 한강을 사이에 두고 동시에 발생하는 일까지 있게 되었다. 시민사회의 다원적 분화는 위축되었다. 언론도 지식사회도 시민운동도 대통령 편이냐 그 반대편이냐에 대한 판단에 의해 영향 받는다. 정치권력으로부터의 자유가 시민사회를 정의하는 시대는 지나고 있다.

정치는 정당 사이가 아니라 전, 현직 대통령 사이에서 전개되고 있다. 시민운동은 정치권력에 대해서가 아니라 대통령을 지지하고 반대하는 시민들의 적대감을 표출하는 형태로 나타나고 있다. 국회의원들은 차기 대통령으로 여론조사 수치가 높은 후보들 주변으로 계통도 없이 분해되고 있다.¹⁰⁾ 정당 안에서 신망을 얻는 정치인이 대통령 후보가 되는 게 아니다. 국회에서 야야 협상과 조정을 통해 정치적 성취를 이뤄낸 의원들이 대통령 후보가 되는 게 아니다. 여론을 양분시켜 한쪽에서는 적대의 대상이 되고 다른 쪽에서는 복수 의식을 자극하는 사람이 대선 후보가 되는 시대가 되었다.

민주주의 체제에서 모든 정치, 사회적 열정이 대통령 개인을 향해 분출하는 현상은 결코 자연스러운 일이 아니다. 바람직한 일도 아니다. 시민사회의 자율성을 약화시키는 것도 문제다. 정당과 국회가 마땅히 해야 할 대의 기능과 갈등 조정 및 사회 통합 기능을 발휘할 수 없게 하는 것도 문제다. 여론을 대통령 지지자와 반대자로 양극화시키고 분열시키는 것도 문제다. 대통령에게도 좋은 건 없다. 여당 안에서 자신에 대한 반대파가 성장하지 않도록 모든 노력을 다해야 한다. 여론조사 결과가 나빠질까 봐 전전긍긍해야 한다. 정치와 사회로부터 소외되지 않을까 늘 걱

10) 여론 정치 혹은 여론 동원 정치가 민주주의를 위협하는 측면에 대해서는 박상훈, 『민주주의의 시간』, (후마니타스 2017)의 5장과 박상훈, 「청와대 정부」의 21-35쪽 참조할 것

정해야 한다. 임기 말이 되면 퇴임 후의 안전장치로 고심해야 한다.

대통령이 되려는 사람 또한 자신의 정당 안에서 성장하고 신망을 얻는 긴 노력을 하기 어렵다. 오히려 당 밖에서 자신만의 열혈 지지자 집단을 만들어 당에 진입하는 것이 합리적이기까지 하다. 자신만을 위해 헌신하는 열혈 지지자 집단이 없으면 정당을 장악하기도, 대통령이 되기도, 대통령이 되어서도 국회와 여론을 지배할 수 없기 때문이다. 4천만 유권자를 위한 대통령 또한 비현실적이고 또 비합리적인 선택이다. 그보다는 4천만의 1%에 집중하는 것으로 충분하다. 40만 명이면 모든 것을 할 수 있기 때문이다. 정당의 대통령 후보 경선은 물론 청와대국민청원도 마음대로 할 수 있다. 입법청원을 통해 국회의 입법 활동을 통제하는 것은 더 쉽다.

이들 소수의 열혈 지지자 집단을 가진 대통령이라면 국회는 물론 정당을 통제하는 것도 어렵지 않다. 언론사의 기사작성에 영향을 미치는 일도 쉽다. 당내 경선도 마찬가지다. 이들이 매집한 권리 당원 내지 일회용 당원들이 당내 경선을 지배한다. 당원이 후보를 선택하는 게 아니라 후보가 당원을 선택하는 것이나 다름없다. 요컨대 지금과 같은 민주주의에서는 일반 시민이 아니라 소수의 비범하고 열정적인 지지자 세력이 정치를 지배할 수 있다.

5. 한국의 정치 양극화가 갖는 9가지 특징

대통령을 중심으로 한 정치 양극화는 많은 문제를 양산하고 있다. 첫째는 극단적 당파성에 따른 무책임성의 문제다. 집권당과 제1야당이 주축 정당(two pivotal parties)이 되어서 서로 극단적인 갈등과 적대를 동원한다. 그것이 갖는 문제의 요체는 단순히 정당 사이의 차이가 문제가 아니라 극단적 차이가 문제이고, 그 때문에 정당들이 '사회의 다양한 요구에 반응하지도, 책임성을 보여주지도 못하는(irresponsible)' 데 있다. 한국 역시 미국의 정치학자들이 극단적 당파성(hyperpartisanship)으로 정의하는 것과 유사한 상황이 아닐 수 없다.¹¹⁾

둘째, 당내 파벌 양극화도 생각해볼 점이다. 보통의 양극화라면 두 정당 내부적으로는 응집성(cohesiveness)이 커지고 당내 파벌 정치가 약화, 축소되는 게 정상일 것이다. 하지만 한국에서의 정치 양극화는 또 다른 특징을 갖는데, 그것은 양극화의 또 다른 축이 정당 내부의 양극화 압박을 동반하기 때문이다. 친이와 반이, 친박과 반박, 친문과 비문 등이 대표적인 경향이다. 한국의 양극화 정치의 중요한

11) Nathaniel Persily ed., *Solutions to Political Polarization in America*. (Cambridge University Press 2015), p. 4

갈등 축은 양당 사이만이 아니라 각각의 정당 내부에서도 존재하며, 그 갈등은 전·현직 대통령 개인과의 권력적 거리감을 두고 전개된다. 어느 정당도 대통령 임기 말에 가까워지면 이런 경향의 심화를 피할 수 없게 된다는 것, 그 때문에 나타나는 당내 대통령 후보를 둘러싼 파벌 양극화(polarized factionalism)는 한국의 정치적 양극화가 갖는 또 다른 중요 특징이다. 이 점에서 미국의 ‘티파티(Tea Party)’처럼 감세와 같이 신자유주의 정견을 내세우는 세력에 의해 정치 양극화가 촉발된 것과는 유형적으로 다르다고 할 수 있다.

셋째, 긍정적 정체성보다 부정적 정체성의 대립도 문제다. 보통의 정당 간 경쟁이라면 이념적, 정책적 차이가 확대되고, 그런 차이가 정치 갈등의 중요 쟁점이 되는 게 자연스러울 것이다. 하지만 문제의 정치 양극화는 이념이나 정책의 실제적인 내용을 둘러싼 것이 아니며, 그보다는 상대 당이든 당내 경쟁자든 가리지 않고 배타적 정체성(negative partisanship)을 투사하는 상징적이고 감정적인 쟁점에 의해 지배될 때가 많다. 대표적으로 ‘적폐 청산’이나 ‘좌파 척결’ 같은 쟁점이 정치 양극화를 심화시키는 경우다. 이는 당 내부적으로도 이견 세력을 ‘적폐/좌파 방조자’, ‘적폐/좌파 옹호자’로 분류해 배제적인 태도를 보이는 경우다. 청산과 척결의 대상이 되는 좌파나 적폐의 실체는 과장되기 쉽고, 실제로도 모호한 ‘종이호랑이’ 같은 허상일 때가 많지만, 그런 유형의 담론이 지속적으로 영향력을 갖는 것도 정치 양극화의 한 특징이 아닐 수 없다.

넷째, 공존과 협력을 어렵게 하는 적대와 증오의 정치라는 부작용도 크다. 혹자는 아무리 그래도 이념의 문제가 있는 것 아니냐고 주장할지 모른다. 정당론에서 말하는 이념은 수많은 정보를 분석하고 상충하는 지식 속에서 최적의 판단을 이끄는 일종의 ‘합리적 지름길(rational short-cut)’의 역할을 한다. 하지만 정치 양극화의 상황 속에서 이념이란 서로의 관점을 합리적으로 이해하고 조정할 수 있는 의미체계가 아닌, 상대를 공격하는 빌미나 알리바이 이상의 다른 의미를 갖지 않는다. 누군가를 향해 ‘이념적’이라 호명하는 것이 그의 시민권을 위협하는 일일 때도 많다. 그런 의미에서 이념과 이념성의 문제는 상대에게 무례해도 좋다는 표식으로 기능한다. 이념 때문이든 적폐 때문이든 협력과 공존의 가치를 위협하는 논리들이 많아지고 적대와 증오의 정치 행태가 자주 표출되는 것 역시 정치 양극화의 문제가 아닐 수 없다. 미국의 정치학자들은 이를 의회와 정당 그리고 미디어에서 존중되었던 ‘정치 규범의 퇴화(erosion of politics-constrained norms)’와¹²⁾ ‘시민적

12) 미국 민주주의의 오랜 정치 규범에 대해서는 스티븐 레비츠키, 대니얼 지블렛에 따르면 미국 민주주의가 잘 작동했을 때의 가장 중요한 특징은, 정치세력들이 제도적 권한과 규칙을 있는 그대로 상대에게 강요하지 않고 절제한 것에 있었다. 대신 정치세력들이 서로 존중하면서 공존의 방법을 찾고 모색해 갔던 비제도적 규범이 작동했다. ‘상호 관용’(mutual tolerance)과 ‘제도적 자제’(institutional forbearance)로 이루어진 이런 규범을 그들은 연성 가드레일(soft guard rail)이라 불렀다. 제도나 규칙같이 고정되고 경

정중함의 실종(incivility)'으로 정의하는 데, 한국의 정치 양극화 역시 이 점을 가장 큰 특징으로 하고 있다.¹³⁾

다섯째, 사회경제적 중대 이슈의 실종이라는 문제다. 정당들의 차이가 커진다면 의회정치 내지 입법을 둘러싼 갈등에서 분배 내지 재분배 효과가 큰 경제정책이나 사회정책이 중심이 되어야 할 것이다. 역설적이게도 그런 갈등 쟁점은 대개의 경우 입법 의제가 되지 않는다. 입법의 경우 여야는 물론 행정부와의 이견이 작은 '비쟁점 법안'이 주로 처리될 뿐 사회적으로 중요한 쟁점 법안은 잘 다뤄지지 않는다. 여야가 늘 갈등하다가도 본회의 개회에 합의하게 되면 비쟁점법안을 하루에 1백 개 이상 무더기 통과시키는 관행이 만들어진 것도 이 때문이다. 사정이 이렇게 되면 상임위 활동의 상당 부분은 비쟁점법안의 통과에 맞춰질 수밖에 없다. 쟁점 법안이 제출되면 그것을 둘러싼 갈등과 합의에 긴 시간이 할애되어야 하고 결국 본회의에 상정될 법안 목록에 들어가기 어려울 수밖에 없다. 이로 인해 대부분의 쟁점 법안은 제대로 심의되지 못하고 그렇지 않은 법안이 주로 다뤄지는 것 역시 정치 양극화의 중요한 부작용이 아닐 수 없다.

여섯째, 쟁점의 당파적 동원과 소멸의 문제도 생각해볼 여지가 있다. 의회를 교착상황으로 이끄는 쟁점은 정당이 자율적으로 결정한 쟁점도, 상임위 위원들이 제기한 쟁점도 아니다. 그것은 여야 지도부에 의해 사활적 쟁점(vital issues)으로 정의된 것이자, 대개는 대통령과 청와대가 관련된 쟁점들이다. 이런 쟁점들의 특징은 정권이 바뀌면 갑자기 사라지거나 입장이 쉽게 바뀌고 만다는 데 있다. 한마디로 집권 기간에만 지속되는 사활적 쟁점이라 할 수 있다. 대표적으로 2016년의 테러방지법 쟁점을 들 수 있다. 당시 야당은 이 법 제정에 반대하며 38명이 총 192시간 27분의 기록을 세우며 필리버스터에 나섰다. 이게 진정으로 중요한 의제였다면 집권당이 바뀐 20대 국회에서 개정되거나, 최소한 개정안이라도 내는 의원이 있어야 했다. 하지만 그런 일은 일어나지 않았다. 이른바 대통령과 청와대 관심법안을 둘러싸고 사활적으로 싸우면서도 세계에서 가장 많은 수의 비쟁점 법안을 처리하는 것이 한국의 정치 양극화가 가진 특징의 하나가 아닐 수 없다.

일곱째, 열정적 지지자와 반대자가 지배하는 정치의 문제다. 대통령(청와대)의 의제가 정당과 의회정치를 지배하고, 나아가서는 다른 의견이나 다른 목소리가 나타나지 못하게 하는 보이지 않는 힘이 있는데, 그것은 대통령 개인에 대한 '선호 강도'나 '적대 강도'가 높은 열정적 소수(passionate minorities)¹⁴⁾의 존재에서 찾

직된 경성 가드레일이 아니라, 비제도적 행위 규범이 만들어지고 작동해야 민주주의 정치를 이끌 수 있다는 것을 강조했다. (스티븐 레비츠키·대니얼 지블렛 지음, 박세연 옮김, 『어떻게 민주주의는 무너지는가』, (어크로스 2018)

13) *Solutions to Political Polarization in America* pp. 8-10

14) 시민들이 가진 선호의 열정과 강도의 개념은 민주주의에 대한 이론화가 처음 이루어지기 시작한 1950년대 로버트 달과 앤서니 다운스에 의해 개념화되었다. 당시 이 개념이

을 수 있다. 이들은 당 안팎에서 온라인 당원이나 여론 동원층의 역할에 적극적으로 나섬으로써 당직 및 공직 후보자의 선출에 강력한 영향을 미치는 것은 물론, 이들과 생각이 다른 의원들의 목소리를 억압하는 기능을 한다. 당내 이견을 제출하는 것은 이들로부터의 공격을 감수하는 일이 되고, 동조 활동을 하지 않는 것조차 의심과 비판의 소지가 되는바, 그 결과 여야 의원들 가운데 대통령과 청와대 의제에 대해 내가 얼마나 열정적으로 지지하고 열정적으로 반대하는지를 보여주려는 의원들이 많아졌다. 적대와 증오를 내용으로 한 여론 동원이 정치를 지배하면서, 여야 정당들 사이에서 정책적 협력의 공간이 지극히 협소해지는 효과를 낳는, ‘소수의 열정적 지지자 집단’의 영향력이 과도한 것도 정치 양극화의 중요한 특징이다. 이들이야말로 당내 이견의 억압자이자 당내 다원주의의 파괴자로 기능하는 사실상의 활동가 집단인데, 주로 온라인에서 익명으로 활동하는 부류이기에 책임성을 부과할 수도 없는 특별한 존재가 아닐 수 없다.

여덟째, 소수 지배 체제의 강화다. 정치적 양극화의 가장 큰 문제는 민주주의가 필요로 하는 ‘평등한 참여’와 ‘다수 지배’의 원리를 위협하고 결과적으로 ‘소수의 지배(minority rule)’를 강화시킨다는 데 있다. 민주주의는 다수의 동의를 필요로 한다. 현대 다원주의 사회에서 어느 한 집단도 단독으로는 다수를 이루기 어렵다. 다수의 지배(majority rule)라 할 때, 다수란 엄밀히 말해 “많은 소수들로 이루어진 다수(majority of minorities)”로 구성된다. 여러 소수파가 평등하게 참여해서 다수의 합의를 만들기 위해서는 관점(consensus of views)은 물론 강도(consensus of intensity)의 측면을 고려하지 않으면 안 된다.¹⁵⁾ 다양한 관점들이 표출되고(express) 대표되고(represent) 집약되고(aggregate) 심의되고(deliberate) 결정되기까지(decision-make) 각각의 소집단이 가진 상대적 영향력은 선호의 강도나 열정의 크기에 따라 다르게 나타날 수밖에 없기 때문이다. 오늘날의 민주주의에서 “특정 입장을 가진 강한 소수 열정 집단”의 과도하고 불평등한 영향력은 당내 경선, 즉 공직 후보자를 공천하는 과정에서 주로 나타난다. 특히 당내 경선이 정당 간 경쟁의 결과보다 중요해지거나, 공천이 곧 당선으로 연결되는 조건에서 당원 이외에 일반 유권자의 참여를 개방하게 되면 어김없이 이들 열정적 소수의 역할은 극대화될 수밖에 없다. 그게 가능한 것은 당내 경선을 결정짓는 표의 크기가 본선(정당 간 경쟁에서 공직 후보의 선출을 결정짓는 것)에 필요한 표의 크기보다 훨씬 작기 때문이다. 이들이 당내의 의사 결정을 지배하면 이들과 다른

논의된 민주주의 이론의 두 고전은 Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, (University of Chicago Press 1956)과 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, (Harper & Row 1957)를 참조할 것

15) 앤서니 다운스 지음, 박상훈 외 옮김, 『경제이론으로 본 민주주의』, (후마니타스 2013) 109쪽

관점을 가진 소수들의 의견은 억압될 수밖에 없다. 이견을 드러내는 것은 곧 공천에서의 불이익을 의미하기 때문이다. 선호 강도가 강한 소수 집단의 영향력이 정치 양극화를 주도하게 되면, 민주주의가 필요로 하는 평등한 참여(participation)와 평등한 대표(representation), 평등한 응답성/책임성(accountability)은 쉽게 위협받을 수 있다.

아홉째, 양극화된 양당제의 출현이다. 정당체계 유형론에서는 양극화된 다당제는 있었으나 양극화된 양당제는 없었다. 양당제에서 양극화는 정당들의 합리적 선택이 될 수 없다는 다운지언 모델이나, 양당제에서 양극화는 곧 내전이 된다는 사르토리의 주장이 대표적이다. 그런데 지금 문제는 양당제도 양극화될 수 있다는 새로운 유형의 정당체계가 등장했고, 미국의 트럼프 체제나 영국의 브렉시트와 마찬가지로 한국 역시 양극화된 양당제의 양상이 심화되고 있다. 정치 양극화가 가져온 가장 큰 피해는 양극화가 정치는 물론, 언론을 포함한 공론장, 그리고 이를 넘어 뉴미디어와 SNS 등을 매개로 지지자의 일상까지 지배하면서 누구든 ‘다르게 살기’가 어려워졌다는 데 있다. 민주주의 혹은 그것의 지적원천으로서 공화주의나 자유주의는 모두 ‘시민에게는 자유를, 통치자에게는 책임을’ 부과하는 정치 원리의 발전에 기초를 두고 있다. 정치 양극화가 심화되면서 이 원리는 심각한 위협에 처하게 되었다. 정당이나 언론, 지식인 그리고 다양한 집단이 중심이 되어 이념이나 가치를 둘러싸고 논쟁하는 일은 사회 갈등을 평화롭게 표출하고 통합하는 기능을 한다. 정당 경쟁이나 공론장에서의 논쟁이 자유롭고 다원화되면 될수록 상대방과의 이견 때문에 고통받는 일은 줄어든다. 하지만 정치와 공론장은 물론 일상의 시민적 삶이 권력의 향배를 둘러싼 양극화된 경쟁 논리에 압도되게 되면, 누구도 자유로운 시민이 될 수 없다. 가장 오래된 정당 언어 내지 정치 언어인 이념이나 가치, 정체성이 억압되고 특정 대통령을 둘러싼 맹목적 지지와 혐오로 양극화되는 사회가 되면 시민의 평화로운 내면과 자율적 삶의 가치는 발양될 수 없다.

6. 중도화가 아니라, 다원화가 먼저다

정치는 싸움과 갈등을 다룬다. 싸우지 않는 정치는 현실이 될 수 없다. 싸움과 갈등을 없앨 수 없으나 줄일 수는 있고, 그것이 정치의 역할이다. 해결이 불가능해 보이는 갈등조차도 다루기에 따라서는 협력과 조정이 가능한 의제로 만들 수 있다. 정치 양극화는 단지 정당들이 싸울 때가 아니라 잘못 싸우기 때문에 만들어졌다. 해결할 수 있는 과제도 해결할 수 없게 싸우고, 합의 쟁점으로 다뤄질 과제도 많은데 중요한 정치 쟁점일수록 적대적 싸움의 쟁점이 되게 함으로써 사회를 분열시키고 시민을 사납게 만드는 유해한 방식으로 싸우기 때문에 문제다. 정치가 갈등을

줄여 사회를 통합하는 효과를 만들고자 싸우는 일은 자연스럽게 바람직하지만, 있는 갈등은 키우고 없는 갈등도 만들어 사회를 분열시키게 되면 그때는 개선하지 않으면 안 되는 정치 양극화의 문제라 정의할 수 있다.

정치 양극화 때문에 국회가 일은 안 하고 싸우기만 한다는 것은 경험적 사실과 상응하지 않는 면이 있다. 양적 성과를 기준으로 보면 우리 국회는 일을 너무 많이 한다.¹⁶⁾ 문제라면 오히려 이 점이 문제다. 입법을 기준으로 보면 우리 국회는 세계에서 가장 많이 일한다. 20대(2016~2020년)를 기준으로 우리 국회의 법안 발의/제출 현황을 주요 국가와 비교해 보면, 프랑스의 20배, 독일의 60배, 영국의 90배를 상회한다. 우리보다 인구가 7배 가까운 미국에 비해서도 2배가 되고, 일본 보다는 60배가 넘는다. 어느 한 의원이 하루 4시간씩 1년 300일 동안 동료 의원이 발의한 법안을 한 건당 15분 정도 읽고 검토한다고 할 때, 그것만으로도 5년이 걸릴 정도의 분량이다. 법안 가결/반영 건수를 비교해 보더라도 다른 나라들에 비해 최소 21배(미국과 비교)에서 최대 172배(영국과 비교)에 달한다. 따라서 설명해야 할 것은 정치 양극화가 입법 대립으로 이어져 낮은 입법 성과로 귀결되는 것이 아니라, 거꾸로 정치 양극화가 입법 폭증과 병행되는, 아이러니한 현상이다. 양극화 되어서 싸우는 정치 쟁점은 무엇이고, 여야가 제대로 묻지도 따지지도 않고 몰아칠기식으로 처리하는 법안이 무엇인지를 분석하는 것이 중요하다. 대부분의 입법 사안이 여야 합의로 처리되는 한편, 여야 간 긴 시간 동안 극단적으로 대립하는 입법 사안은 17대 국회에서의 수도 이전과 대연정 관련 쟁점, 18대 국회에서의 4대강과 종편 관련 쟁점, 19대 국회 시기 교과서 국정화와 테러방지법 관련 쟁점, 20대 국회와 21대 국회에서 선거법과 공수처 관련 쟁점에서 보듯 ‘대통령/청와대 관심법안’을 둘러싼 것으로 나타난다. 요컨대 한국의 정치 양극화는 대통령 권력을 둘러싸고 상위 1, 2당 사이에서 전개되는, 일종의 권력투쟁을 그 핵심 특징으로 한다고 할 수 있다.

정치 양극화는 정당 사이에 ‘이념적 거리’가 커져서 생긴 문제가 아니다. 오히려 정당들 사이의 이념적 차이가 없어서 생긴 문제라고 볼 일이다. 정당들의 강령과 특히 대통령 선거 공약이 상당 부분 중첩적인 것으로 나타난다. 경제민주화와 복지국가는 모든 정당이 내거는 가치이고, 북한식 사회주의를 수용하자거나 동맹외교를 반대하자는 정당이 있는 것도 아니다. 정의당 계열의 진보정당은 중도의 방향으로 정책 위치를 옮겨왔고, 새누리당 계열의 보수정당은 경제민주화와 보편 복지를 수용하며 역시 중도 쪽으로 정책 위치를 옮겨왔다. 재난지원금이나 기본소득, 중대재해기업처벌법 등을 두고 이념적인 기준에서 찬성하고 반대하는 정당이 있는 것도 아니다. 객관적으로 볼 때 정당체계 전체의 이념적 분포가 넓어지거나 이념

16) 박상훈, 「더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까」, 「국가미래전략 Insight」, 4. (국회미래연구원 2020)

대립이 커진 것이 아님에도 불구하고 1당과 2당 사이에서 서로에 대한 배타성은 이루 말할 수 없이 심각해진 것, 이것이야말로 한국의 정치 양극화 문제의 본질이 아닐 수 없다.

문제의 핵심은 이념이 아니다. 그보다는 여론 정치의 심화가 훨씬 더 설명력이 높다. 여론조사 지지율만 높일 수 있으면 지금의 정당들은 모든 것을 다할 수 있는 듯이 보일 정도다. 각 당이 고수하는 이념적 헌신 때문에 문제가 아니라 대통령직이라는 권력 자원을 고수하고 탈환하는 데 모든 것을 거는 정치가 문제다. 이념 때문이 아니라 국가 권력의 통제권을 두고 다투는 집권당과 제1야당 사이의 감정적 배타성이나 적대감이 커진 것, 한국의 정치 양극화 문제의 핵심은 바로 여기에 있다. 집권과 재집권 여부를 사활적 전쟁처럼 이해하는 것, 행정부 통제권을 결정하는 대선과 입법부 통제권을 결정하는 총선, 나아가 법원과 검찰 인사로 표출되는 사법부 통제권에 모든 것을 걸고 싸우는 적나라한 권력투쟁이 문제다.

물론 이념의 문제가 없다고는 말할 수 없는데, 중요한 것은 한국 정치에서 이념이 소비되는 특성의 방식에 있다. 이념이란 어떤 사회를 만들고 어떤 삶을 살 것인가와 관련해 바람직한 가치 판단을 집약해 주는 역할을 한다. 각자가 살기를 바라는 '상상된 공동체'에 대한 견해나 열망을 단순화해준다고도 할 수 있다. 수많은 정보와 지식 속에서 최소 비용으로 최적의 판단을 이끄는 역할을 한다. 그런데 우리 정치에서 이념이란 서로의 관점이 가진 특징과 차이를 합리적으로 이해하고 조정할 수 있는 의미체계로서가 아닌, 상대를 공격하는 독단적 언어로 사용된다. 그런 의미에서 상대를 이념적이라 공격하는 일은 역으로 '반(反) 이념적' 혹은 이념의 가치에 반하는 일이라 할 수 있다. 아울러 이념이 여야 정당들이 서로 다른 정책적 정체성을 담는 매체로 사용되는 것도 아니다. 여야 두 정당이 서로 보고 싶은 것만 보고 이해하고 싶은 것만 주목하면서, 서로 의미의 공통 기반이 매우 좁은 배타적 진영으로 나뉘게 된 것, 핵심은 여기에 있다.

대중 양극화, 여론 양극화에 앞서 정당 양극화, 엘리트 양극화가 선행했다는 주장이 틀린 것은 아닐지 모른다. 중요한 것은 정당과 정치 엘리트들의 양극화 내용이 일관성을 갖지 못하는 현실이다. 달리 말하면 여야 두 주축 정당과 각각의 의원들을 보면, 자신들이 가진 정견이나 신념이 행동을 지배하기보다는 여당인지, 아니면 야당인지와 같은 권력적 위치가 미치는 영향이 더 크다. 앞서도 지적했듯 여당일 때는 여당스럽기만 하고, 야당일 때는 야당스럽기만 한 것에 우리 정당 정치의 특징이 있다. 대기업 중심의 경제성장과 한미동맹 중심의 외교 안보는 초당적 합의 의제에 가깝다. 그런 의미에서 한국 정당 정치는 현상 유지적 목표가 더 압도하고 있다고 볼 수 있다.

의원들의 행위 선택에서 가장 중요한 것은 지역구에 관련된 것이고, 이는 곧 다음 선거에서 승리하는 것에 행동의 최우선 순위가 있음을 말해준다. 선호하는 상

임위는 지역 예산에 영향을 미치는 정도에 비례한다. 보건복지위나 환경노동위 같은 상임위는 재분배나 노동문제에 대한 깊은 관심과 신념, 정체성을 실현할 수 있는 곳이다. 하지만 일은 많고, 책임성은 높은 것에 비하여 지역구 관리나 이후 당선에 큰 도움이 되지 않는다. 그렇기에 의원들이 선호하지 않는 대표적인 상임위에 속한다. 외교, 통일, 국방 관련 사안을 두고 여야가 여론 시장에서 서로에 대해 이념적으로 공격하는 일은 많다. 하지만 정작 해당 상임위는 여야 다선 의원들의 낮은 열정 때문에 대표적으로 조용한 상임위에 속한다.

정당 내부를 봐도 크게 다르지 않다. 정책 논쟁이나 이념 차이가 중요하다면, 당내 정파 구조가 친이, 친박, 친문 형태로 나타나기보다 하다못해 경제나 노동, 복지, 환경, 외교안보 같은 공공 정책을 둘러싸고 그룹화가 진전되어야 맞을 것이다. 현대 정당론의 완성자로 불리는 사르트리는 당내 다원주의가 좌와 우 같은 이념/정책적 거리에 의해 움직일 때, 정당체계의 통합력이 커진다고 말하는데, 우리의 정당 정치와 의원들의 행위 선택에서 지배적인 것은 이념이나 정책보다 재선이나 권력과의 거리감이 아닐 수 없다. 요컨대, 여야 정당들이 이념적으로나 정책적으로 양극화되어서 문제가 아니라, 그 내용이 사회에 존재하는 다양한 집단 이익과 가치 정향을 담아내지 못하는 데 문제의 핵심이 있다는 것이다.

오래전 존 스튜어트 밀이 강조했듯, “인류에게는 지배자로서든 동료 시민으로서든 자신의 의견이나 습성을 행동의 준칙으로 타인에게 강요하려는 경향이 있다.” 그보다 더 오래전 토머스 홉스는 정치의 역할이 없는 ‘자연 상태’에서는 만인의 대중들 사이에서 극단적 정치 양극화가 나타난다고 보았다. 그런 의미에서 정치나 정당의 역할을 시민 의견이나 대중 여론을 수동적으로 모사하거나 대변하는 것으로 이해하는 것은 근본적으로 한계가 있다. 오히려 정당들이 정치를 주도하면서 시민의 의견 형성은 물론 분열된 여론을 통합하는 기능을 하는 것이 민주주의가 아닐 수 없다.

선호는 기회의 함수다. 시민이 향유할 수 있는 정치적 대안을 고려하지 않고 시민의 정치의식을 분리해 독립적으로 분석할 수는 없다. 정치세력들도 시민의 의식세계에 적극적으로 개입하려 한다. 정당과 시민 사이의 관계를 연구해온 키이는 “유권자가 객쩍은 소리에 대단히 민감하게 반응한다고 생각한다면 정당들은 유권자에게 그런 당치도 않는 소리만 지껄일 것이고 또 유권자가 망상에 쉽게 젖어 든다고 생각되면 그들을 현혹하려 할 것”이라며, 정당을 시민들의 요구에 수동적으로 반응하는 존재로 보는 것은 비현실적이라 말한 바 있다.¹⁷⁾ 이상과 같은 이유로, 시민 대중들 사이의 정치 양극화가 특정 정당이나 정치인이 제공하는 정보나 선호에

17) Valdimer Orlando Key, Milton C. Cummings, *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*, (Belknap Press of Harvard University Press, 1966). p. 6

적극적으로 반응하는 열렬 지지층일수록 심화되어 나타나는 것은 자연스러운 결과다. 대통령 권력이 강한 우리 정치에서는 전, 현직 대통령에 대한 대중 여론의 선호와 혐오의 강도에 비례해서 나타나는 게 정치 양극화다. 이들 열정의 강도가 강한 적극적 지지/혐오층은 사실상 정치활동가와 같은 역할을 한다.

지금의 정치 양극화를 이념적 양극화로 잘못 본 전제 때문에 중도화를 대안으로 말하는 경우가 많다. 전, 현직 대통령을 둘러싸고 강렬한 선호와 혐오 감정을 가진, '소수의 열정적 지지자 집단이 양극화되어 있는 것을 우려하고, 이들 목소리 큰 소수 집단이 정치와 여론에서 과다 대표되는 문제를 지적하는 것이라면 의미가 있다. 하지만 양극화의 내용이 권력이라고 하는 일원적이고 원초적인 열정에 압도되는 상황에서, 중도화는 공간적 비유 이상 큰 의미를 갖지 않는다고 본다. 현대 민주주의가 정초하고 있는 다원주의의 기반이 더 풍부해지는 것이 전제되지 않는 한, 중도화는 잔여 개념으로서의 가치밖에는 갖지 않는다.

오늘날 한국의 정당들은 사회를 다원적으로 대표하거나 혹은 사회의 다원적 이익과 열정에 기초를 두고 공공 정책을 조직하는 역할을 하기보다, 국가 권력에 매달려 있는 측면이 더 강하다. 정당의 재정에서 국가 예산이 차지하는 비중은 크고, 정당의 의제 선정에 있어서 행정부와 대통령의 영향력은 크다. 정당 스스로 공직 후보자를 육성하고 길러내기보다 이미 사회적으로 성공한 엘리트나 유명 인사를 영입하는 일이 잦고, 대통령 지지도와 연동되는 정당 지지도와 같은 여론조사의 영향력에도 압도되는 바 크다. 당내 이견이 표출되는 것을 두려워해 이를 통제하려는 경향이 큰 것도 주목되는 현상이다. 넓게 보면 한국의 정당은 권력으로부터 자율적인 사회대표 기관이기보다 유사 공기업이나 유사 공기관에 가깝다. 나아가서는 여야를 막론하고 이견이나 반대를 표출한 의원, 언론, 시민에 대해 과도할 정도로 공격과 처벌에 나선다는 점에서 유사 권력 기구나 공안 기구 같은 기능을 할 때도 많다.

이 모든 것은 대통령 권력의 장악에 너무나 많은 것이 걸려 있는, 정치 게임의 구조로부터 비롯된다. 이는 대통령 개인의 스태프 조직인 비서실이 과도하게 많은 영향력을 행사하는 것으로 나타나고, 그런 '비서실 정부' 때문에 내각과 부처는 물론 집권당의 자율성이 약화되는 결과로 이어진다.¹⁸⁾ 대통령 개인에 대한 열정적 지지를 조직하고 이를 권력 통제의 수단으로 사용하는 것도 비서실 정부가 낳은 부정적 결과가 아닐 수 없다. 민주주의를 정치체제 운영의 정당한 원리임을 전제한다면, 변화는 제1의 주권기관으로서 국회와 책임 정치의 제도적 보루라 할 수 있는 정당에서 시작되어야 한다. 의회와 정당은 국가나 대통령 권력에 종속되기보다 사회로 내려와야 한다. 다양한 가치 정향과 서로 다른 집단 이익을 갖는 다원주의

18) 대통령비서실이 내각을 지휘하고 정당을 통제하는 것이 민주주의를 위협하는 문제에 대해서는 박상훈, 「청와대 정부」의 2장을 참조할 것

의 보루가 되어야 한다.

의회 정치와 정당 정치가 마땅히 가져야 할 사회적이고 다원적인 기초가 좋아지는 것 없이 지금 있는 정당들 사이에서 공허한 협치를 말하거나, 중도화라는 허구적 공간을 찾는다 해서 달라질 것은 없다고 본다. 상위 두 여야 정당이 국회와 시민사회에서 국가 권력의 소유권을 두고 서로에 대한 적대적 거울 이미지 같은 기능을 하는 것이 정치 양극화 문제의 핵심이라면, 이 두 양극화 정당을 묶어 반대하는 중도화의 길 역시 또 다른 의미에서 거울 이미지를 만들어내는 것 이상 가치 있는 결과를 만들지 못할 것이다. 반(反) 양극화, 중도화보다 각자가 대표하고 조직하고 대안으로 만들고자 하는 사회적 기반을 좀 더 명료하게 표출하는 것이 먼저다. 상대의 잘못으로 자신의 존재를 정당화하는 정당보다, 스스로 자립적 전망을 갖는 정당이 성장할 때, 정치 양극화는 개선될 수 있다.

7. 새 정부에 바라는 것들

1) 공식적으로 ‘윤석열 행정부’와 ‘국민의힘 정부’라는 표현을 사용해야 한다. 미국에 대해서 말할 때는 ‘바이든 행정부’, ‘민주당 정부’라고 하면서 우리 스스로에 대해서는 대통령의 사인화된 정부 명칭을 고수하는 것은 책임 정치의 원리에 반한다. 그간 대통령에 대한 헌법 조문에 많은 변화가 있었지만, 애초 <제헌헌법>에서 사용했던 “대통령은 행정권의 수반이며 외국에 대하여 국가를 대표한다.(제51조)”가 그래도 민주주의 원리에 가장 잘 부합한다. 2017년 대선 당시 문재인 후보는 ‘정당 책임 정치론’을 공약하며 “문재인 정부 대신 더불어민주당 정부”라고 불리는 정치를 하겠다고 약속했지만 지키지 않았다. 얼마 전 윤석열 대통령도 “윤석열의 행정부만이 아니라 국민의힘이라는 여당의 정부”를 말했는데, 말했으면 지켜야 한다.¹⁹⁾

2) 보수적 이념과 가치를 정립하고 그에 맞는 정당을 만들어가야 한다. 지금의 국힘당은 무정형, 무이념의 공직 약탈 정당 이상 아무 것도 아니다. 보수부터 보편

19) “정당 책임정치라는 것을 제가 내놨다. 정당과 대통령의 관계 정립이 제대로 안 됐던 것이 제왕적 대통령제의 한 원인도 된 것이다. 정당 책임정치는 우선은 선거 과정에서도 정당 중심의 선거를 치르고, 정권 교체 이후에 정당이 그 정권의 운영에 대해 함께 책임지는 것이다. 그래서 정당이 생산하는 중요한 정책을 정부가 받아서 집행하고 인사에 관해서도 당으로부터 추천받거나 당과 협의해 결정하는, 그렇게 해서 문재인 정부가 아니라 더불어민주당의 정부, 잘했으면 국민들로부터 또 선택받고 잘못하면 교체되고 하는, 이것이 바람직하다고 보고 저는 이미 이렇게 공약을 했다.”(문재인 후보, 2017년 1월 9일자 <경향신문> 인터뷰 중에서) “이제 정부를 인수하게 되면 윤석열의 행정부만이 아니라 국민의힘이라는 여당의 정부가 된다 ... 당정이 긴밀히 협의해서 정책을 수립·집행하고 피드백 해나가야 한다.”(윤석열 당선인, 2022년 3월 10일 국민의힘 선대본 해단식 발언에서)

적 이념에 정초를 두어야 다른 정당들도 자신들만의 가치체계를 세우게 하는 좋은 영향을 미칠 수 있다. 이념 없이 다원화 없다. 제대로 된 정당 만들기 없이 정치 양극화 개선 없다.

3) 대통령은 여론 동원 정치를 자제해야 하고, 대통령 역시 정당 지도자라는 사실을 잊지 않아야 한다. 여야 사이에 정치가 있어야지 대통령과 지지자 사이의 '국민 직접 정치'가 이를 대신하게 해서는 안 된다.

4) 대통령 비서실의 언론기능('청와대Live')은 폐지해야 하고 지나친 여론조사 예산은 대폭 삭감해야 한다. 주 1회 이상 기자들로부터 질문을 받았던 프랭클린 루스벨트 정도는 아니더라도 대통령은 정기적으로 언론과 대화해야 한다. 정치권력이 언론을 존중하지 않고, 스스로 언론을 만들거나 여론을 동원하려는 욕구를 절제하지 않으면, 전제정은 피할 수 없다.

5) 야당은 민주주의의 제도다. 민주주의는 야당이 있는 체제다. 야당 지도자와 야당 의원과의 상시적 대화와 접촉 없는 대통령은 민주주의자일 수 없다. '여야정 국정상설협의체'를 만들고도 임기 중 손에 꼽을 정도로밖에 모이지 않은 전임 정권처럼 해서는 안 된다.

6) 외교 안보 정책은 여야, 진보 보수 사이에 갈등적이지 않게 추진되어야 한다. 누가 집권하든, 국익과 관련한 공동 이해를 넓히는 노력을 해야 한다. 대통령은 월 2회 정당 지도자를 만나 외교, 안보, 정보 분야 상황을 브리핑하고, 야당은 충분한 정보와 판단을 공유하는 전제 위에서 이 분야에서만큼은 초당적 협력을 해야 한다. 누가 대통령이 되든 국익과 평화가 중심이 된 국정 운영의 전통을 세우는 게 반드시 필요하다.

7) '협치(協治)'라는 말 대신 의회정치와 정당정치 본래의 개념인 정당 연합, 정책 연합 등 제대로 된 개념을 사용해야 한다. 협치는 중국어 사전에도 없고 한국어 사전에도 없던 일본말에서 온 개념이다. 2000년 1월 당시 오부치 게이조(小淵惠三) 자문그룹의 보고서(「21세기 일본의 구상」)에서 '거버넌스(governance)'의 일본어 번역어로 처음 등장했다. 게다가 그 뜻은 여야 간 협력을 의미하는 것과는 거리가 멀다. 그것은 그간 일본 사회의 단점으로 지적되었던 국가와 공(公) 중심 체제를 개선하고 "진정한 개인의 확립"을 지향하는 사회운영 원리로 제시된 것이다. 여야 협력을 뜻하는 게 아니라 국가와 국민 관계를 새롭게 하자는 의미다. 따라서 이 개념을 가져와 야당에 협치를 강박하는 것은 억지다. 한자 협(協)과 치(治)의 뜻 그대로 이해하고 여야 간 협력하는 정치를 하자는 것이라면, 합의제 민주주의(consensual democracy)의 원리를 따르면 되지, 부적절한 용어로 모양만 내서는 안 된다.

8) '녹색 성장국가', '미래창조국가', '포용적 성장국가'나 '혁신 성장국가' 같은 발전주의 국가 용어를 사용하지 않아야 한다. 필요하다면 '국가'가 아닌 '사회'를 말

해야 하고, ‘성장’이 아닌 ‘성숙’을 말해야 한다. 책임 주체를 말해야 한다면 국가 대신 정부를 말해야 한다. 권위주의가 ‘국가론’을 필요로 한다면 민주주의는 ‘정부론’을 필요로 한다. 외국과 관련된 행사가 아니면 ‘국가의 공식행사’ 대신 ‘정부의 공식행사’라고 해야 한다. 아울러 국민이나 국정기획 등 나라 국(國)을 과용하는 관행도 절제하거나, 민주적 가치에 맞게 정부 용어, 정치 용어의 개선을 해야 한다. 자유와 자유주의를 말하면서 더 크고 위대하게 보이려 국가, 국민, 국정 등을 남용하는 것은 모순이다.

9) 대통령의 의회 시정 연설에서 ‘국민 여러분!’을 호명하는 관행도 개선해야 한다. ‘국민 여러분!’으로 시작하는 의회 연설을 한 최초로 사례는 1967년 박정희 대통령이었다. 하지만 그 역시 재임 중 총 20번의 의회 연설에서 ‘국민 여러분!’으로 시작하는 연설을 한 것은 한 차례에 불과했다. 그러던 것에서 이제는 모두가 국민 여러분을 외친다. 동료 정치인들이자 의원들에 대해 말을 거는 형식이 아니라 카메라를 보고 국민 여러분을 불러대는 것은 어색하다 못해 작위적이다.

10) ‘100대 국정과제’, ‘700개 세부과제’ 같은 관행에서 벗어나야 한다. 그렇게 할 수 있다면 민주 정부가 아니라 권위주의 국가일 것이다. 대통령은 10개에서 20개 정도의 정책 과제와 목표를 실천해야 한다. 나머지는 당정 협의를 거쳐 내각과 부처에서 자율적으로 정하고 발표하고 추진하게 해야 한다. <정부조직법>에 버젓이 국무회의와 총리, 부처를 두고도, ‘당정 협의’ 법률을 두고도, 모든 것을 대통령의 것으로 만드는 것은 불합리한 일이다.

11) 정치의 양극화는 대통령 권력을 절제하지 못한데도 비롯된 바가 크다. 대통령이 욕심을 덜 내야 민주주의 체제가 작동한다. 성과도 더 낼 수 있고, 더 내실 있게 된다. 일자리위, 경사노위를 포함해 거의 모든 대통령 직속 위원회들이 개점휴업인 사실을 직시해야 한다. 큰 사회적 갈등 사안일수록, 의회에서 정당 간 합의로 다뤄야 일이 된다. 정치과정 밖에서 대통령의 일방적 의제 추진은 분란만 조장할 뿐 성취를 이룰 수 없다. 공무원연금특위나 과거사위 등의 예에서 보듯, 여야와 이해당사자 사이의 조정과 합의만이 구속력 있는 정부 행위를 가져올 수 있다. ‘대통령의 강력한 개혁 의지’가 중요하다거나, ‘청와대를 개혁의 센터로’ 삼아야 한다는 등의 접근은 민주주의에서는 실현될 수 없는 허상이다. 그런 접근은 시민들을 성마르게 하고 모두가 최고 권력을 통해 민원을 실현하려는 비민주적 정치 문화를 조장한다. 대통령이 일을 덜 하고, 권력을 절제해야 입법부도 사법부도 제 자리를 찾아갈 수 있고, 무엇보다 정당 정치와 시민 문화가 산다.

12) 대통령이 개헌론을 주도해서는 안 된다. 대통령의 개헌 발의권은 이승만 시대의 산물이고 박정희의 유신 헌법에서 부활한 조항이다. 이승만과 박정희의 방법으로 민주주의를 운영할 수 없다면 대통령의 개헌 발의는 절제해야 한다. 대통령 권력을 앞세워 개헌안을 주도하는 것은 정치를 망가뜨리는 결과 이상 좋은 효과는

없다. 개헌이 필요하다면 정당의 개헌안 당론부터 결정하는 과정이 있어야 하고, 그 뒤 정당 간 개헌안의 조정과 협의가 뒤따라야 한다.

13) 개혁 대신 개선이라는 말을 더 많이 써야 한다. 개혁을 과용하거나 과도하게 앞세워서는 정치는 개혁을 가져오지 못한다. 개혁 대 반개혁의 도덕주의적 공격론만 양산할 때도 많다. 법-제도의 정비, 낡고 잘못된 관행의 개선처럼 문제를 실질적으로 다루고 접근할 때 변화의 정치는 시작될 수 있다.

14) 수치와 순위 위주의 정책 목표 설정도 삼가야 한다. 자살률이나 산재사망자 수를 절반으로 줄인다거나 세계 몇 위의 경제 선진국이 되겠다거나 등의 약속은 권위주의 국가론이나 어울릴 일이지, 민주주의의 정치 언어가 될 수 없다. 2001년부터 2021년 사이 아프간 전쟁에서 민간인 포함 사망자 17만 2천 명보다 훨씬 많은 24만 명이 같은 기간 자살로 시민됨을 버린 사실이 더 중시되어야 한다. 총량과 순위가 커지고 높아지는 것보다, 이들 목소리가 없는 가난한 시민의 입장에서 전보다 삶이 나아지고 있는지가 훨씬 더 중요하다. 나이든 시민의 절반이 고독한 빈곤자의 삶을 강요받는 사회나 공동체의 문제를 못 보게 만드는 '성장국가론', '세계 몇 대 선진국론', '몇 % 성장론' 등을 구호로 내세우는 일은 민주적 통치자가 해야 할 일이 아니다.

15) 보통시민의 삶의 조건을 살피고 그들이 지역사회 안에서 생산과 돌봄, 은퇴 후의 삶을 계획할 수 있는지에 관심을 쏟는 정부 행위가, 우리에게도 필요하다. 민주주의와 정치는 국가를 위한 것이 아니라 사회를 위한 것이고, 사회구성원들의 삶이 좀 더 공동체적인 방향으로 개선될 때 그 가치가 빛난다.