

한국 정치의 변화와 개혁 과제

강원택 (서울대 정치외교학부)

1. 한국 정치 발전에 대한 평가

- 민주적 공고화에 대한 성과
 - 2012년 영국의 Economist가 세계 167개국을 대상으로 조사한 민주화 지수 조사에서 한국은 20위로 평가.
 - 이 조사에 의하면 한국은 아시아에서 가장 민주적인 국가.
- Election Integrity Project 2014년 자료. 한국 12 위 (127 개국 중) (일본 23위)
- 타협에 의한 민주화라는 불안정한 출발에도 한국 민주주의는 꾸준히 발전해 왔다.
- 새로운 변화가 필요한 시점
 - 87년 체제의 목표 완수: 절차적 민주주의, 장기집권 방지, 대통령에 대한 견제, 선거에 의한 권력 교체
- 기로에 선 한국 정치
- 무엇을 해야 하나?
 - 두 가지 '신화'로부터의 해방

2. 제왕적 대통령? 레임덕 대통령?

(1) 무엇이 문제인가?

- 개헌론의 명분
 - 제왕적 대통령
 - “현행 대통령의 권한이 너무 강하다.”
 - “국회가 행정부에 비해 권한이 약해서 효과적인 통제가 이뤄지지 않고 있다.”
 - “여당의 자율성에 한계가 있다.”
 - “강력한 대통령제가 국회 파행과 정치 불신의 원인이다.”

“권력 구조 면에서는 권력 집중이 가져오는 헌정 운영 상의 폐해와 5년 단임제가 초래한 정치적 책임성의 약화, 지나친 권력 경쟁으로 인한 국민적 통합의 저해 등과 같은 문제점들이 끊임없이 지적돼 왔다. 이를 바로 잡기 위해 합리적인 권력 분산 등을 통해 국가 시스템의 골간을 개혁함으로써 입헌주의와 민주주의를 한층 공고히 할 때가 됐다는 것이다. (헌법연구 자문위원회 2009: 3).

- 제왕적 대통령?
 - 임기 초반의 제왕적 대통령에서 임기 중후반 레임덕 대통령으로
 - 임기 후반 권력 자원의 급격한 상실

- 임기 중후반 선거, 스캔들, 대형 사고, 정책 실패
- 집권당 내부로부터의 도전
- 새로운 정책에 대한 기대 어렵다. 3-3.5년 대통령

■ 장기적 국가 과제 설정의 어려움

- 미래에 대한 장기 투자 어렵다
- 제한된 임기 동안 '역사에 남는 업적' 위한 무리한 정책 추진
- 5년에 대한 고려

■ 대통령 간 관계도 단절적

- 후임자가 전임자 정책 인정 안한다. (eg. 녹색성장)
- 아무리 좋은 정책도 후임자가 계승해 주지 않으면 무의미
- 10년 이상의 정책 지속성 기대하기 어렵다. (영국 대처, 독일 콜, 메르켈, 중국 국가 주석 임기 10년....)
- 관료제에 대한 정치적 통제에도 한계
- 신임 대통령의 '부정(否定)의 정치 (politics of 'undo')

정책의 연속성은 사라지고 제로섬적인 갈등만이 지속적으로 노정되어 역대 대통령들이 쌓아놓은 업적을 발전적으로 계승시켜 나가기 어렵게 되는 경우가 많다 (박경미 외 2012: 60).

“의회제와는 달리 대통령제라는 권력 구조 하에서 새로 취임하는 대통령은 정책적 연속성을 추구하기보다는 자신의 권력 기반을 빠른 시간 내에 구축하기 위해서 구(舊) 정권과의 정책적 단절과 이를 위한 대대적인 인사 개혁에 착수하는 경향이 강하다. 또한 자신의 임기 동안 여당 의원들을 적극적으로 통제하고 대통령에 대한 이들의 적극적인 충성과 협력을 얻어내기 위해서 전(전) 정권에 대한 징계적 조치를 강구하기도 한다. 이와 관련하여 대통령은 과도할 정도로 과거 정권의 정책적 실수와 정치적 능력 부족을 강조하면서 구정권과 거리감을 두고 이를 타도의 대상으로 삼는 강한 유혹에 빠지게 된다. (박경미 외 2012: 59).

■ 정치적 책임성의 문제

- 현직 대통령의 정책 결과에 대한 책임 묻기 어렵다.
- 전직 대통령은 퇴임 후 명예로운 삶을 누리기보다 임기 중의 파로나 지나친 권력 남용 때문에 오히려 큰 어려움을 겪게 되는 경향

■ 정치 지도자를 만들어내는데도 한계

- 독립운동가, 군인, 민주화 운동 지도자....
- 과거에는 '거인의 정치'
- 카리스마적 리더십 더 이상 기대하기 어렵다.
- 정치 지도자 만들어내는데 한계 직면
- 의회 정치에서 꾸준히 성장해 오고 검증된 인물보다 새롭고 참신한 인물 선호
- 포퓰리즘에 취약

“왕조 시대에는 세자를 책봉하고 미리부터 당대의 최고 석학으로부터 왕도를 익히게 했으나 실제로 성군(聖君)이 되는 경우는 흔치 않았다. 그만큼 국가 경영은 어렵고 또 막중하다. 국민 직선의 대통령중심제 하에서는 국가경영 수업을 할 겨를도 없고 또 그러한 장치도 없다. 누구든 표심만 잘 잡는 인기영합에 능한 사람은 대통령이 될 수 있다. 결국 국민의 입장에서는 검증되지 않은, 또 본인의 입장에서는 준비되지 못한 사람이 대통령이 될 수도 있다” (황인정 2009: 211)

권위주의와 민주화 운동의 격렬한 충돌은 흔히 영웅을 탄생시킨다. 한국 민주화 운동이 DJ를 탄생시킨 것처럼 폴란드의 민주화는 바웬사를, 체코의 민주화는 하벨이라는 영웅을 만들었다. 시민들의 가냘픈 희망이 용기 있는 지도자에게 집중되면서 신성불가침의 영웅이 탄생했다..... 유감스럽게도 민주화 이후 하벨이나 바웬사의 추락에서 보듯이 민주주의 시대는 영웅을 필요로 하지도, 영웅이 생존할 수도 없는 환경이다. 끝없는 이해다툼을 조정하면서, 가능성의 예술을 추구해야 하는 민주정치의 지도자는 영웅보다는 곡예사의 운명에 가깝다. 끝없는 검증 앞에서 서 있는 민주지도자는 신성불가침의 영웅이라기보다는 성실한 정책 전문가에 가깝다. 결국 민주당의 영웅 만들기는 처음부터 불가능한 무한도전인 셈이다. (장훈. 동아일보 동아광장 2009. 8. 7.)

(2) 대안은?

■ 변화를 이끌어 낼 힘 개인에게 찾기 어렵다.

- 초인적 리더에 의한 사회 전반의 포괄적, 급격한 변화는 더 이상 가능하지 않다.
- 복잡다기한 구조, 이해관계
- 대통령 혼자서 이끌고 나가는 방식의 한계
- 한 사람이 끌고 가기보다 많은 이들이 역할을 분담하며 함께 끌고 가는 형태가 이 시대에 보다 적합한 통치 방식

대통령 중심제에서는 장관의 임명이 대통령의 뜻에 달려 있다. 그래서 장관은 자기 부처의 소관 사항만을 잘 다루고 대통령의 신임만 얻으면 된다. 서로 참견하지 않는 것이 장수의 비결로 되어 있다. 이러한 상황에서는 장관의 역할과 책임 범위가 소관 업무에만 국한되는 경향이 있다. (황인정 2009: 213)

“장관은 있지만 나라 전체를 함께 염려하는 ‘국무위원’은 없는” (황인정 2009: 214)

■ 장기 지배가 가능해야 한다.

- 오랜 시간에 걸친 안정적인 점진적인 변화만이 진정한 개혁
- 독재와 장기지배의 어두운 기억: 개인의 지배가 아니라 집단의 지배가 되어야 함
- 제도적으로 견제 받는 권력에 의한 장기 집권에 대한 제도적 모색이 필요
- 정당이 중심이 되어야 한다.
- 정권 교체의 가능성이 존재하는 가운데 장기 집권이 가능해야.

- 권력의 소재가 명확해야 함
 - 어설픈 권력의 분점은 대단히 위험
 - 분권형 대통령제?
 - 바이마르 공화국, 한국 제 2 공화국
- 대통령제이든 내각제이든 통치 과정에서 정당이 적극적인 역할을 하고 정치적 책임성의 대상, 통치의 연속성의 원천이 되어야 함.

3. 전지전능한 국가?

- 강한 국가
 - 식민지, 권위주의 체제, 국가 주도의 경제성장
 - 강력한 관료제, 전지전능한 국가, 국가의 주도, 규제....
- 국가 역할 축소, 민간 영역 발전, 시민사회 활성화, 세계화
 - '세월호 사건'이 상징적.
 - 국가의 새로운 역할 모색이 필요
 - 국가의 주도, 규제 중심에서 벗어나야 함
 - '국가'의 역할에 대한 변화가 절실한 시점
 - 역할 재설정, 분권화, 민간의 협력과 지원
- 여전히 중앙집중적
 - 권위주의 체제 분권, 분산 용납 없음.
 - 민주화 이후 수평적 분권 많은 진전, 그러나 수직적 분권 여전히 문제
 - 지방자치 도입에도 불구하고 통치적, 정치적 고려,
 - 진정한 의미의 주민 참여, 자치에 대한 고민 없음
 - 국가 역할의 한계 인식해야
 - 이끌겠다고 하기보다, 함께 간다고 하는 태도가 필요
 - 과감한 분권 필요함.
- 시민성의 강화
 - 국가에 모든 것을 의존해서는 더 이상 우리 사회의 발전 기대 어렵다.
 - 시민 개인이 공동체의 유지와 발전을 위해서 기여, 봉사하는 마음 가져야.
 - 특권, 예외없이 모두가 공동체 존속과 발전의 책임
 - 사회적 약자에 대한 배려, "더불어 사는 세상"
 - 군, 세금
 - 마지못한 강제가 아니라, 공동체를 위한 시민 개인의 기여와 봉사의 의미를 깨닫는 기회가 되도록 해야 할 것.
 - 시민 교육, 정치 교육, 민주주의 교육 강화해야 함.