



2020.12.31

국회미래연구원 | 연구보고서 | 20-28호

양극화된 정치, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까

박상훈 엮음



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

양극화된 정치, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

내부 연구진

박상훈 초빙연구위원(연구책임자)

외부 연구진

강신재 연세대학교 박사과정

고유진 워싱턴대학교 박사과정

최하예 (前) 국회미래연구원 연구원

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

의회정치와 정당정치가 시민들에게 실망을 주는 만큼 이를 개선하려는 노력도 언제나 활기차게 이루어져 왔다. 우리 국회에서 강조되고 있는 ‘협치’는 이를 대표하는 개념이라 할 수 있다. 협치의 노력이 의미가 있으려면 협치가 안 되거나 어려운 원인을 규명하려는 노력이 병행되어야 할 텐데, 그간 이 과제는 ‘정치 양극화’의 문제로 다뤄져 왔다. 이 결과보고서는 바로 이 문제를 다루고 있다.

다른 무엇보다도 이 보고서의 성과는 비교 연구의 기반을 확대하는 데 기여를 했다는 것에 있다. 유럽의 정치 갈등은 주로 ‘새로운 포퓰리즘 정당’의 문제로 분석된다. 반면 한국과 미국의 경우 정치 갈등은 새로 등장한 정당 때문이 아니라 기존의 상위 1, 2당 사이에서 전개되는 특징이 있다. 양당 혹은 양대 진영 사이의 양극화된 갈등을 가리키는 말이 정치 양극화다. 그런 점에서 이 보고서는 유럽의 다극화된 정치 갈등 유형과 비교되는 양극화된 양당 정치의 문제를 다루고 있는데, 흥미로운 것은 양극화 정치를 대표하는 미국과 한국의 양극화 정치 또한 비교 가능한 차이가 있음을 밝히고자 한 점에 있다. 요컨대 한국의 의회정치와 정당정치가 갖는 유형적 특징을 비교 연구의 맥락에서 구체화하려 노력한 것이다.

이 보고서가 갖는 또 다른 기여는 정치 양극화의 원인을 ‘정당 간 이념적 차이의 심화’에서 찾았던 기존 연구에 대해 실증적으로 반박한 점에 있다. 문제의 원인을 정당 간 이념적 차이의 심화에서 찾게 되면 정치 양극화의 대안은 자연스럽게 ‘중도화’에서 찾을 수밖에 없다. 일견 당연해 보이는 이런 주장에 대해 이 보고서는 다른 관점을 제시한다. 즉 이념적 양극화는 실증적으로 지지될 수 없고 정치의 중도화라는 대안은 무기력하다는 것이다. 우리 정치를 지배하는 것은 정당 간 이념적 거리나 정책적 차이에서 비롯되는 것보다 ‘권력 자원’(power resource)을 두고 양당이 서로를 배제하려는 열정에서 발원하는 바가 절대적이기 때문이다. 따라서 이 보고서는 정당 간 합리적 차이가 더 중요해지는 방향의 변화, 즉 비슷해지고 가까워지는 중도화보다 이념적, 정책적 다원화가 더 중요하다는 관점을 발전시키고 있다는 점에서 특별하다.

정치에서 갈등과 싸움을 없앨 수는 없을 것이다. 중요한 것은 가치 있게 갈등하고 의미 있게 싸우는 것에 있다. 그런 점에서 이 보고서는 한 국가의 자유와 번영은 사

소한 다툼이 아니라 ‘큰 싸움’에서 비롯된다고 보았던 마키아벨리나, ‘불화는 자유의 원천’이라고 보았던 엠마누엘 칸트, ‘민주주의의 엔진은 갈등’이라고 본 샤프슈나이더, 자유주의의 기반을 넓히는 것은 통합이 아니라 갈등에 있다고 본 랄프 다렌도르프의 전통에 서 있다고 할 수 있다. 따라서 이 보고서는 싸우는 정치와 싸우지 않는 정치를 대립시키는 것이 아니라 유익하게 싸우는 정치와 유해하게 갈등하는 정치를 대비시키려 한다. 이를 위해 이 보고서는 상임위 의사록 분석을 통해 위원들 사이의 갈등이 이념과 정책 같은 합리적 언어보다는 발언권 방해와 같은 싸움을 위한 싸움의 언어로 이루어지고 있음을 실증한다. 그럼으로써 문제의 핵심은 민주적으로 유익한 갈등의 기반이 약해지는 것임을 날카롭게 지적한다.

이 보고서는 문제를 ‘다르게’ 볼 뿐만 아니라 ‘멀리 보려는’ 것을 지향하고 있는 점 또한 주목할만하다. 다시 말해 문제의 개선방안으로 긴 관점에서 꾸준히 노력할 수 있는 관점의 가치를 강조하는 것이다. 획기적인 방안이나 제도 같은 것에 대한 헛된 기대 대신, ‘오래 걸리지만 오래 갈 수 있는 변화’를 제안한다. 정당정치는 어떻게 발전하고 그것은 왜 오래 걸리는지, 당정관계는 왜 책임정부론의 기초 위에서 전개되어야 하는지, ‘청와대 정부’와 같이 최고 권력자와의 거리감이 의회정치를 지배하게 하면 왜 안 되는지 등의 문제는 바로 그런 차원에서 이해될 수 있다.

이 보고서는 본 원의 박상훈 박사의 총괄 아래 최하예 연구원과 문지혜 연구조원에 의해 마무리되었다. 박상훈 박사는 3장을 제외한 나머지 전체를 집필했다. 3장은 최하예 연구원과 함께 대학원에서 박사학위 과정을 밟고 있는 강신재(연세대)와 고인환(위싱턴대)이 작성했다. 모두에게 감사한다.

국회가 시민들로부터 신뢰받기 위해서는 결국 정치를 어떻게 하는가의 문제에 달려 있다. 인간은 천사가 아니고 천사에게 정치를 맡길 수 있는 것도 아니라면, 인간의 정치에 대한 깊은 이해 위에서 진지하고도 책임 있는 정치가 발전해야 할 것이다. 그런 점에서 의회정치와 정당정치에 대한 좋은 연구는 계속 나와줘야 할 것이다. 이번 보고서가 그런 변화에 작은 기여가 되기를 기대한다.

2020년 12월
국회미래연구원장 김 현 곤

제1장 정치 양극화, 무엇이 왜 문제인가 1

제1절 국제적 맥락에서 본 정치 양극화 3

제2절 국내 정치의 맥락에서 본 정치 양극화 7

제2장 한국의 정치 양극화가 갖는 유형론적 특징 11

제1절 정치에서 싸움의 문제 15

제2절 이념적 차이의 문제 17

제3절 민주주의에서 정당 갈등과 양극화를 이해하는 문제 20

제4절 한국의 유권자는 양극화되고 있는가 24

제5절 정치 양극화의 유형론적 특징 12가지 27

1. 극단적 당파성에 따른 무책임한 정당정치 27

2. 당내 파벌 양극화 27

3. 긍정적 정체성보다 부정적 정체성 대립 28

4. 공존과 협력을 어렵게 하는 적대와 증오의 정치 28

5. 사회경제적 중대 이슈의 실정 29

6. 대통령 의제가 갖는 지배력 31

7. 대표되지 않는 사회 갈등 31

8. 정당의 낮은 자율성 32

9. 열정적 지지자와 반대자가 지배하는 정치 32

10. 소수 지배의 강화 33

11. 여론 동원 정치의 심화 34

12. 양극화된 양당제의 출현 35

목 차

제3장 국회의 정치 양극화 정도는 측정될 수 있을까	
: 발의 양극화와 심의 양극화의 모색	37
제1절 왜 다른 방법의 측정인가	39
제2절 발의 양극화 측정: 기획재정위원회를 중심으로	40
1. 분석 방법	40
2. 분석 절차	41
3. 분석 결과	43
제3절 심의 양극화 측정: 환경노동위원회를 중심으로	48
1. 분석 방법 및 절차	48
2. 분석 결과	51
제4장 어떤 변화가 필요한가	55
제1절 정치, 그 본래의 역할이 살아나야 한다	57
제2절 의회 중심의 책임 정부의 길을 넓혀야 한다	63
제3절 정당 개혁, 다르게 접근해야 한다	70
제4절 청와대 정부의 개혁이 필요하다	79
제5절 결론: 협의주의의 전통을 복원해야 한다	85

참고문헌	91
------------	----

Abstract	99
----------------	----

부록1. 미국 의회는 정치 양극화 개선을 위해 어떤 노력을 했나? : 미국 하원 선진화 특별위원회 최종 보고서를 중심으로	103
--	-----

1. 개요	105
2. 특위의 구성 방식	106
3. 특위의 권고안들	107
4. 향후 추가적으로 고려할 과제들	114

부록2. 심의 양극화 분석 코드	115
-------------------------	-----

표 목 차

〈표 1〉 주요 국가의 의회 신뢰도	3
〈표 2〉 국회의원 표결로 본 정당별 이념 위치의 변화	18
〈표 3〉 주요 국가 별 입법 성과	30
〈표 4〉 제13~20대 국회 기재위 Harbridge 지수 기술통계량	45
〈표 5〉 의사진행 방해 유형화	48
〈표 6〉 정당 간 대립을 간접적으로 볼 수 있는 단어들 리스트	49
〈표 7〉 제16~20대 환경노동위원회 상임위원회 발언중도방해 / 의사방해단어 사용 빈도 ...	51
〈표 8〉 미국 하원 선진화 특별위원회 위원 명단	94

〈그림 1〉 정치 양극화 기사 출현 빈도	7
〈그림 2〉 한국인의 이념성향	24
〈그림 3〉 제13~20대 국회 기재위에서 발의된 법안 수(연도별)	43
〈그림 4〉 제13~20대 국회 기재위에서 발의된 법안 수(대수별)	43
〈그림 5〉 제13~20대 국회 기재위의 초당적 공동발의 지수(연도별)	44
〈그림 6〉 제13~20대 국회 기재위의 초당적 공동발의 지수(대수별)	44
〈그림 7〉 제13~20대 국회 기재위의 Harbridge(2015) 지수(연도별)	46
〈그림 8〉 제13~20대 국회 기재위의 Harbridge(2015) 지수(대수별)	46
〈그림 9〉 법안 가결에 대한 로짓 분석 결과	47
〈그림 10〉 의원들의 발언별 data matrix	50
〈그림 11〉 대수별 의원 발언중도방해 변화 추이	52
〈그림 12〉 대수별 의사진행방해 변화 추이	52

요 약

1 사업의 목적과 취지

본 보고서는 ‘신뢰받는 국회’를 만드는 노력을 근본적으로 제약하는 ‘정치 양극화’ 문제를 다룬다. 흔히 “싸우는 동물 국회 말고, 일하는 국회 만들라”는 주장이 당연하듯 제시되곤 한다. 하지만 그 원인 진단은 사실에 맞지 않고 대안은 무기력하다고 본다. 그런 판단 위에서 본 보고서는 정치학의 이론적 지혜와도 상응하는 동시에 좀 더 현실 정합적인 분석과 대안을 모색하고자 했다.

2 보고서의 주요 내용

첫째, 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. 우리가 문제로 삼는 정치 양극화는 단지 정당들이 싸울 때가 아니라 잘못 싸울 때 발생한다. 해결할 수 있는 문제도 해결할 수 없게 싸우고, 합의 쟁점으로 다뤄질 문제도 많은 데 중요한 정치 쟁점일수록 적대적 싸움의 쟁점이 되게 함으로써 사회를 분열시키고 시민을 사납게 만드는 유해한 방식으로 싸우는 게 문제다. 정치가 있는 갈등을 줄여 사회를 통합하는 효과를 만들고자 싸우는 일은 자연스럽고 바람직하지만, 있는 갈등은 키우고 없는 갈등도 만들어 사회를 분열시키게 되면 그때는 개선하지 않으면 안 되는 정치 양극화라고 정의해야 한다는 것, 이것이 본 보고서의 이론적 전제다. 1장은 이 문제를 다루고 있다.

둘째, 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. 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, 일본보다는 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. 양극화되어서 싸우는 정치 쟁점은 무엇이고, 여야가 제대로 묻지도 따지지도 않고 몰아 털기식으로 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. 문제의 초점은 바로 여기에 있다. 2장은 이 문제를 다루고 있는데, 그 내용을 추가하면 다음과 같다.

셋째, 우리 학계에서 정치 양극화는 “정당 사이에 ‘이념적 거리’가 커져서 정당 간 갈등이 첨예화되는 추세”로 정의된다. 문제의 근원은 진보와 보수, 좌우 우 사이의 이념적 차이나 대립이 커진 것에서 비롯되었다는 것이다. 하지만 유럽과는 달리 사회주의 정당이나 좌파 정당이 허용되지 않는 우리 현실에서 이념이 다르고 이념 대립이 심해서 정치가 양극화되었다고 설명하는 것은 한계가 있다. 정당들의 강령과 특히 대통령 선거 공약이 상당 부분 중첩적인 것으로 나타난 것 또한 주목하지 않을 수 없다. 경제민주화와 복지국가라는 모든 정당이 내거는 가치이고, 북한식 사회주의를 수용하자거나 동맹외교를 반대하자는 정당이 있는 것도 아니다. 법안에 대한 의원들의 표결을 소재로 정당 간 상대적 이념성향을 분석한 자료들은 대부분 보수계열 정당의 중도화와 민주당 계열 정당의 진보화, 그리고 정의당 계열 정당의 중도화를 보여준다. 기본소득이나 중대재해기업처벌법을 두고 이념적인 기준에서 반대하는 정당이 있는 것도 아니다. 정의당을 포함한 진보 정당도 지금은 이념 정당이 아닌 실용주의 정당에 가깝게 되었다. 문제는 국가

권력의 통제권을 두고 다투는 집권당과 제1야당 사이의 감정적 배타성이나 적대감이 커진 것, 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 문제의 핵심이라는 것이다. 객관적으로 볼 때 정당체계 전체의 이념적 분포가 넓어지거나 이념 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.

넷째, 물론 이념의 문제가 없다고는 말할 수 없는데, 중요한 것은 한국 정치에서 이념이 소비되는 특징의 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 일종의 ‘합리적 지름길(rational short-cut)’ 역할을 한다. 그런데 우리 정치에서 이념이란 서로의 관점이 가진 특징과 차이를 합리적으로 이해하고 조정할 수 있는 의미 체계로서가 아닌, 상대를 공격하는 독단적 언어로 사용된다. 누군가를 향해 ‘이념적’이라 호명하는 것이 그의 시민권을 위협하는 일일 때도 많다. 상대에게 무례해도 좋다는 표식으로 기능하는, 일종의 ‘오염된 언어’가 아닐 수 없고, 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. 3장에서 다루고 있듯, 보건복지위와 환경노동위는 복지와 재분배 그리고 노사 대립의 쟁점을 다루기에 진보와 보수 사이에 정책의 이념성이 좀 더 용이하게 드러날 것으로 예상할 수 있는 대표적인 상임위다. 그런데 이 두 상임위를 대상으로 여야 의원 사이에서 나타나는 갈등적 발언을 조사해 본 결과, 이념의 언어 때문에 발생하는 사례는 거의 볼 수가 없다. 그보다는 상대방 발언을 중도에 방해하거나 인신공격성 비난 발언과 같이 비이념적 언어가 주를 이루는 것으로 나타났다. 요컨대 여야 두 정당이 서로 보고 싶은 것만 보고 이해하고 싶은 것만 주목하면서, 서로 의미의 공통 기반이 매우 좁은 배타적 진영으로 나뉘게 된 것은 각자가 가진 이념에 충실해서 만들어진 현상은 아닌 것이다.

다섯째, 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. 한마디로 말해 여당일 때는 여당스럽기만 하고, 야당일 때는 야당스럽기만 한 행태가 더 주목이 된다는 뜻이다. 대기업 중심의 경제성장과 한미동맹 중심의 외교 안보는 초당적 합의 의제에 가깝다. 그런 의미에서 한국 정당정치는 실용적인 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 상임위는 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 사르트르는 당내 다원주의가 좌와 우 같은 이념/정책적 거리에 의해 움직일 때, 정당체계의 통합력이 커진다고 말하는데, 우리의 정당정치와 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.

여섯째, 존 스튜어트 밀이 강조했듯, “인류에게는 지배자로서든 동료 시민으로서든 자신의 의견이나 습성을 행동의 준칙으로 타인에게 강요하려는 경향이 있다.” 그 훨씬 오래 전 토머스 홉스는 정치의 역할이 없는 ‘자연 상태’에서는 만인의 대중들 사이에서 극단적 정치 양극화가 나타난다고 보았다. 그런 의미에서 정

치나 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. 정치 세력들도 시민의 의식세계에 적극적으로 개입하려 한다. 정당과 시민 사이의 관계를 연구해온 키이(Key 1966, 6)는 “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. 이상과 같은 이유로, 시민 대중들 사이의 정치 양극화가 특정 정당이나 정치인이 제공하는 정보나 신호에 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. 다만 그들의 규모를 과장하거나 전체 시민 사회가 전체적으로 양극화되었다고 볼 수는 없다. 기존의 여러 조사는, 주요 공공 정책을 둘러싸고 여전히 한국의 일반 시민의 의견 분포가 양극단으로 분화하기보다는 중간으로 수렴하는 단봉형(unimodal) 형태를 띠고 있음을 보여준다.

일곱째, 이제부터는 4장에서 논의하고 있는 내용을 요약해보겠다. 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.

여덟째, 이 모든 것은 대통령 권력의 장악에 너무나 많은 것이 걸려 있는, 정치 게임의 구조로부터 비롯된다. 이는 대통령 개인의 스태프 조직인 청와대가 과도하게 많은 영향력을 행사하는 것으로 나타나고, 그런 '청와대 정부' 때문에 내각과 부처는 물론 집권당의 자율성이 약화되는 결과로 이어진다. 대통령 개인에 대한 열정적 지지를 조직하고 이를 권력 통제의 수단으로 사용하는 것도 청와대 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 다원주의의 보루가 되어야 한다. 의회정치와 정당정치가 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, 그런 정당이 의회정치를 이끌 수 있다. 때, 정치 양극화는 개선될 수 있다는 것, 이 보고서가 강조하는 결론이자 대안은 바로 여기에 있다.

제 1 장

정치 양극화, 무엇이 왜 문제인가

제1절 국제적 맥락에서 본 정치 양극화

제2절 국내 정치의 맥락에서 본 정치 양극화

제 1절 국제적 맥락에서 본 정치 양극화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 연구의 목적은 한국 민주주의 발전을 저해하는 가장 큰 문제이자, 국회에 대한 시민의 신뢰를 지극히 낮게 만드는 대표적인 요인으로 꼽히는 ‘정치 양극화(political polarization)’ 현상을 기존의 이해방법과는 다른 관점에서 살펴보려는 데 있다.

1990년대 이래 선진민주주의 국가들 사이에서 나타난 가장 중요한 정치 현상은 두 가지다. 하나는 공적 기관에 대한 시민의 신뢰가 전반적으로 낮아지는 현상이다. 크게 보면 신자유주의 세계화로 인해 경제 불평등과 사회 양극화가 심화된 것에 대해 공적 기관의 대응 능력이 약해지면서 나타난 결과라 할 수 있다.

다른 하나는 그 가운데 의회와 정당이 가장 낮게 평가되는 현상이다. 과거에는 의회 중심제보다는 대통령중심제에서 의회가 상대적으로 낮게 평가되는 경향이 있었다. 하지만 현재는 대표적인 의회중심제 국가인 영국, 뉴질랜드, 독일도 의회에 대한 신뢰는 20세기 후반에 비해 크게 낮아졌다. 동아시아의 대표적인 의회중심제 국가인 일본은 의회 신뢰도가 더욱 낮아져 우리보다 낮게 평가될 때도 있다. 대표적인 대통령제 국가인 미국은 우리보다 의회 신뢰도가 더 낮다.

〈표 1〉 주요 국가의 의회 신뢰도¹⁾

국가	미국	일본	한국	뉴질랜드	독일	스웨덴
6차 조사(2010-2014)	20.2	19.8	25.5	35.7	43.5	59.3
7차 조사(2017-2020)	14.8	31.1	20.1	38.9	42.3	n/a

자료 : World Value Survey, (검색일 2020. 09. 18) 자료를 재구성.

이 모든 현상은 의회라는 제도 자체가 달라졌거나, 기존에는 없던 기능이 새로 생기고 있던 기능이 없어져서 발생한 것은 아니다. 어느 나라, 어떤 정부 형태에서든 행정부의 기능과 영향력이 확대·강화되고, 인터넷과 뉴미디어의 영향력이 의견 형성에 있어서 편

1) 응답률 가운데 ‘매우 신뢰한다’와 ‘어느 정도 신뢰한다’를 합한 수치임.

향성을 심화시키는 변화가 있었지만, 의회와 관련된 제도 변화는 거의 없었기 때문이다.

민주주의 정치체제에 대한 선호가 줄거나 비민주주의 체제에 대한 기대가 높아져서 그렇다고 볼 수도 없다. 1920-30년대의 전체주의나 공산주의, 1970년대의 권위주의처럼 비민주적 대안 체제를 세우려는 도전이 지금처럼 최소화된 때도 없다. 1980년을 기준으로 볼 때 민주주의 국가는 30여 개 정도에 불과했다. 동아시아에서는 일본이 유일했다. 하지만 오늘날 민주주의 국가는 전 세계 나라의 절반이 넘는 120개 정도나 된다. 인류 역사의 대부분이 소수의 과두정에 의해 통치되었던 것을 생각한다면 놀라운 일이다.

민주주의가 제도화되고 오래 지속되면서 시민사회의 다양한 요구를 반영하지 못할 정도로 의회가 기득권화되거나 정체(停滯)되었기 때문일까? 그렇게 보기도 어렵다. 한국은 지난 32년 동안 8번의 국회가 들어서는 동안 의원교체율이 평균 40%를 넘을 정도로 높았다. 그러나 국회에 대한 신뢰는 좋아지지 않았다. 의원에 대한 신뢰도가 높아진 것도 아니다. 90% 가까운 재선율을 보여 온 미국의 경우도 다르지 않다. 전통적으로 미국은 의회에 대한 신뢰와 상관없이 의원에 대한 신뢰는 높은 것으로 유명했다(Parker and Davidson 1979: 51-61). 하지만 미국 의회 역시 후보 간 경쟁이 치열해지고 재선율이 낮아져 현직 의원의 기득권이 약화되는 것과 병행해 정치 양극화는 심화되었기 때문이다.

흥미롭게도 의회에 대한 신뢰 내지 긍정적 평가가 높은 사례는 선진민주주의 국가들이 아니다. 그보다는 민주주의의 저발전 국가들의 의회에 대한 긍정 평가가 높다. 2005년 World Value Survey에 나타난 의회에 대한 긍정 평가 비율을 보면 인도나 터키, 말레이시아, 인도네시아, 태국 등이 가장 높게 나타났다. 한국도 1990년 조사에서는 세 명 중 두 명이 국회에 대해 긍정적 평가를 했다(박경산·이현우 2009: 317). 하지만 1995년 조사에서는 긍정적인 평가가 절반(34.2%)으로 낮아졌다(박경산·이현우 2009: 317). 분명히 의회 신뢰의 문제는 민주주의의 발전 수준과 전혀 비례하지 않는다. 오히려 민주주의로의 전환기에 있는 국가들에서, 권위주의 독재정치를 주도했던 행정 관료제보다 대표적인 민주주의 제도로서 의회에 대한 기대가 더 높은 게 자연스럽다고 볼 수 있다.

결국 우리가 관심을 가져야 하는 것은, 민주주의가 제도적으로 공고화 단계를 넘어선 나라에서 나타나는 의회에 대한 저(低) 신뢰 현상이다. 민주화 이후 30년을 훌쩍 넘어가고 있는 한국도 여기에 포함된다. 달리 말하면 한국도 이미 민주주의가 제도적으로는

공고화된 나라이고, 과거 권위주의의 유산에서 원인을 찾을 수 있는 단계는 지났다는 뜻이다. 덧붙여 강조할 것은, 민주주의가 제도적으로 안착된 나라에서 의회에 대한 낮은 신뢰의 문제는 의회라는 기관이나 제도에 대한 문제로 따로 떼어서 보거나 국한해서 볼 수 없다는 점이다.

과거에는 의회에 대한 신뢰를 종속 변수로 해서 현직 대통령에 대한 평가, 인플레이션과 실업률 상승, 의회에 대한 미디어의 부정적 보도 태도, 국내 이슈보다 중요해진 외교 이슈 등을 독립 변수로 나라별 혹은 시기별 의회 평가가 어떻게 변화되는가를 분석할 수 있었다. 하지만 지금은 그런 분석이 큰 의미를 갖기 어렵다. 이런저런 미시적 변수를 가로질러 혹은 그런 미시적 변동과는 무관한 듯, 안정된 민주주의 국가의 거의 대부분에서 의회가 낮은 신뢰도 때문에 고통받고 있기 때문이다. 정치 양극화 이슈는 바로 이런 맥락에서 등장했다(Epstein and Graham 2007).

오늘날과 같은 의회나 정당에 대한 낮은 신뢰의 문제는 정치 전반에 대한 시민의 낮은 평가와 분리될 수 없는 현상이다. 이는 정당 간 조정과 합의가 줄고 역으로 갈등과 적대가 심화되는 것에서 기인하고, 그 결과는 의회정치의 낮은 반응성과 약한 책임성으로 나타났기 때문이다.

의회는 특별한 제도다. 인간이 만든 제도나 기관 가운데 의회만이 복수의 적대 세력에 의해 운영된다. 서로 다른 정견은 물론, 서로 다른 이념과 집단 이익이 들어와 정책형성과 입법을 두고 다투고 경합하는 것을 기관 운영의 원리로 삼는 독특한 제도다. ‘평화협정’, ‘잠정협정’이 일상화되지 않고는 작동할 수 없는 기관, 그것이 의회다. 이 점에서 하나의 조직 원리나 위계적 구조로 움직이는 관료제나 기업, 학교, 교회 등 다른 기관과는 뚜렷이 구분된다. 이런 기관들은 명령과 규칙, 절차를 바꿔서 변화를 도모할 수 있지만, 의회는 다르다. 의회는 수직적인 기능의 체계를 갖는 것이 아니라 수평적인 행위자들 사이의 상호작용으로 이루어지기 때문이다. 따라서 의회의 기능과 역할은 일반적으로 ‘의회제도’로서보다는 ‘의회정치’로 다뤄진다.

어떤 민주주의 국가도 의회정치 없이 존립할 수 없다. 의회정치를 통해 적대와 갈등을 다룰 수 없는 한 민주주의는 존립할 수 없다. 의회정치야말로 현대 민주주의자들이 발견하고 발전시킨 최고의 ‘평화 기획’이 아닐 수 없는데, 그 비밀은 사회적 적대를 정치의 영역으로 가져와 정당들 사이의 조정과 타협으로 완화해 가는 데 있다. 그런데 그

런 의회에서 정당들이 사회 갈등을 완화하고 통합하기는커녕 오히려 더 큰 갈등과 적대의 원천으로 작용하게 되면 그것에 대한 반작용은 클 수밖에 없다.

국회의장이 바뀔 때마다 국회의 신뢰 제고를 위한 다양한 노력이 기울여졌다. 어느 한 해도 “국회 개혁” 내지 “국회 혁신”이 외쳐지지 않은 때는 없었다. 그런 노력의 초점은 제도와 그 운용에 맞춰져 있었다. 입법 기능과 행정감사 기능, 심의 기능을 강화하는 한편, 의회 활동에 대한 투명한 정보 공개와 시민 참여 확대, 의원의 윤리성 제고, 입법 지원기구 강화를 위한 노력도 계속되었다. 실제로도 국회법 개정을 포함해 많은 변화가 있었다.

역설적인 것은 그런 노력과 변화에도 불구하고 국회에 대한 신뢰도는 높아지기보다는 더 나빠졌다는 사실이다. 국회 내에서 의원들의 말과 행동은 더 감정적이고, 더 적대적이고, 더 배타적인 방향으로 퇴행했다. 그 이유는 뭘까? 정치 양극화 개선 즉, 의회 안팎에서 작동하는 정당들의 행위 양식이 달라지지 않은 채, ‘상시 국회’를 위해 매일 임시회 집회를 제도화하고, 법안 처리를 더 신속하게 할 수 있도록 상임위 상설 소위를 의무화하고, 국회의원 이해충돌방지를 위한 제도를 도입한다고 해서 국회에 대한 신뢰가 올라갈 수 있을까? 의회 ‘정치’가 좋아지지 않고 의회 ‘제도’를 바꾸고 자주 혁신한다 해서 달라질 것이 있을까?

오늘날 정치 양극화는 민주주의 국가들의 보편적인 현상이 되었다. 다만 유럽의 경우 기존 정당 체계 밖에서 기존 정당 체계에 도전하는 제3정당의 출현 혹은 좌우파 포퓰리즘의 문제로 정치 양극화 문제를 다루고 있다면, 미국과 한국의 경우는 기존의 거대 양당 사이의 문제로 다루어진다는 차이가 있다. 즉 기존 정당 체계와 그 외부로부터의 도전이 유럽의 정치 양극화가 가진 특징이라면 한국이나 미국의 경우는 기존 정당 체계 내부의 문제로 표출되고 있다는 것이다.

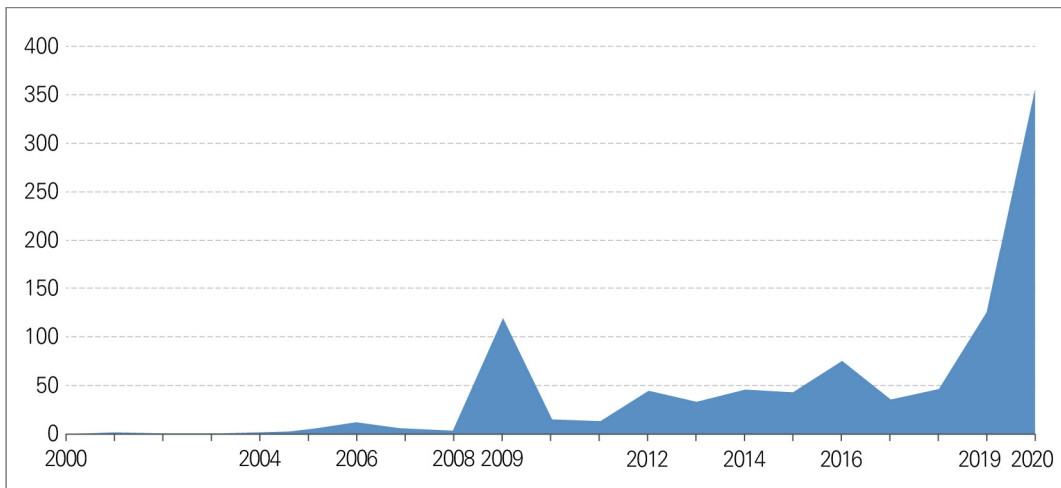
유럽의 포퓰리즘과 정치 양극화는 기존 정당 체계에서 다루지 못했던 의제나 이슈를 포괄하고 그간 투표에 참여하지 않았던 유권자를 다시 불러들이는 특징을 갖는다(김주호 2019: 103-134). 이에 반해, 한국이나 미국의 정치 양극화는 정당 체계의 변화보다는 무변화 내지 기존 정당체계 안에서의 내부 변화라는 특징이 더 두드러진다. 게다가 기존 정당 사이만이 아니라 그 지지자 사이에서 극단적인 적대와 증오가 심화되고 있다는 점이 특별하다. 그렇다면 이런 양상의 정치 양극화는 왜 나타나게 된 것일까?

제2절

국내 정치의 맥락에서 본 정치 양극화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정치 양극화가 한국의 여론 시장에서 큰 이슈가 된 것은 2008년 18대 국회와 함께 출범한 이명박 행정부 시기였다. 아래 그림은 한국의 대표적인 포털사이트인 ‘네이버’가 제공하는 〈뉴스검색 가이드〉에서 “정치 양극화” 혹은 “정치적 양극화” 단어가 제목이나 내용에 포함된 기사(그 가운데 미국이나 다른 나라 사례를 다룬 정치 양극화 기사를 제외하고 한국의 정치 양극화를 다룬 기사)의 출현 빈도를 나타내고 있다. 그림에서 보듯, 정치 양극화 문제가 이슈가 된 데에는 2009년이 큰 전환점이 되었으며 그 뒤 줄어들었다가 박근혜 행정부 시기 늘기 시작해 2019년을 기점으로 다시 급증하고 있음을 알 수 있다.



〈그림 1〉 정치 양극화 기사 출현 빈도

왜 2009년이고 또 왜 2019년일까? 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 거

의 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”를 비판하는 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, ‘과도한 정당 갈등’, 혹은 ‘정치가 해야 할 타협과 조정 대신 극단적 대립으로 치닫는 것’을 가리키는 정치 용어로 고정된 의미를 갖게 되었다고 할 수 있다.

2009년 정치 양극화가 크게 이슈화되자 곧바로 국회의 대응이 시작된 것은 주목할 만하다. 2010년 말부터 집권당의 쇄신파(reformist)와 야당의 온건파(moderate) 의원들은²⁾ 정치 양극화 개선을 위한 대응 입법 논의를 시작했고, 2012년 18대 국회 마지막 시기에 <국회선진화법>을 제정하기에 이르렀기 때문이다.³⁾ 이 법안은 여야의 갈등이 극에 달했을 때마다 국회에서 몸싸움과 폭력이 발생하자 이를 추방하자는 여론이 비등해지면서 탄생했기에 ‘몸싸움 방지법’이라는 별칭으로도 불렸다.

이 법을 주도한 여야 의원들은 “싸우지 말라는 것이 국회에 대한 국민의 명령”이라며 입법을 정당화했다. 법의 내용은 두 차원으로 나뉘볼 수 있다. 하나는 집권당의 독주를 막고 여야가 협력과 합의의 정치를 이끌도록 제도를 만든 것이고, 다른 하나는 회의 진행을 물리적으로 막는 행위에 대한 처벌의 강도를 높이는 데 있었다. 한마디로 말해 ‘정치 양극화 방지법’이라고 불릴 만했다.

물론 이 법의 집행이 순탄하게 이어진 것만은 아니다. 2013년 2월 출범한 박근혜 행정부에 들어와 이 법의 존립이 도전받을 때도 있었다. 2013년 3월 박근혜 행정부가 추진한 정부조직법 개정안 처리가 야당의 반대로 지연되자 대통령과 대통령을 지지하는 ‘친박’ 의원들이 주도해 <국회선진화법> 개정을 요구하고 나섰다. 여기서 잠

2) 대표적으로 새누리당의 황우여, 황영철, 구상찬, 김세연 의원, 민주당의 박상천, 원혜영, 김성곤, 김춘진 의원을 들 수 있다. 국회가 여야 온건 개혁파들에 의해 주도된 것은 민주화 이후 한국 의회정치 전체를 보더라도 흔치 않은 일이었다.

3) 이 법의 제정과정에 관한 흥미로운 분석에 대해서는 다음을 참조할 것. 박찬표(2012: 39-71)

간 ‘친박’이라는 표현에 대해 생각해보자.

‘친박’은 물론 ‘친이’, ‘친문’과 같은 용어는, 당내 파벌형성의 한국적 특징을 잘 보여 준다. 대통령 개인과의 권력적 거리에 의해 당내 파벌이 만들어지고, 이것이 이념이나 정책적 차이, 혹은 출신 지역이나 경력 형성 과정에서의 인연을 가로지르는 영향력을 갖는 것은 새로운 현상이다. 그 이전의 당내 파벌정치를 이끌었던 이른바 ‘3김 정치’는 두 가지 측면에서 이와 달랐다. 하나는 안정된 지역 기반은 물론 나름 긴 역사성을 가진 파벌이었다는 점이고, 다른 하나는 파벌의 권력 자원을 둘러싼 갈등이 전, 현직 대통령보다 당 지도부 장악 내지 차기 대통령 후보를 둘러싸고 전개되었다는 점이다.

김영삼, 김대중, 노무현은 대통령이 된 다음에는 당내 파벌정치에서 서서히 배제되거나 ‘당정분리’라는 이름으로 당에 미치는 영향력을 차단당했다. 이에 반해, 친박과 친문의 경우는 대통령이 된 다음에 오히려 더 ‘지배적 파벌’의 영향력을 행사했다는 점에서 특별하다. 그 이전까지 유지되었던 ‘당정분리’의 원칙은 사라졌고, ‘당정통합’이라는 이름으로 집권당 내부에서 대통령에 대한 비판이나 반대가 나오지 않게 하려는 것이 청와대와 당 지도부의 핵심 역할이 되었다.

향후 정당 내 파벌 구조가 어떻게 변화 혹은 지속될 것인지는 한국 정치의 미래와 관련해 중요한 이슈가 아닐 수 없는데, 아무튼 다시 〈국회선진화법〉 이야기로 돌아가면, 박근혜 대통령의 문제 제기로 ‘친박’이 중심이 되어 법 개정을 둘러싼 논란과 갈등이 발생했지만, 결국 야당의 강한 반대에 부딪혀 개정은 이루어지지 못했다. 그 덕분에 19대 국회에서 여야 간 극단적이고 폭력적인 갈등은 제어되었고, 이 사실에 대해서는 누구나 인정하는 편이다.

20대 국회에서 상황은 다시 달라졌다. 결과적으로 보면 〈국회선진화법〉에도 불구하고 여야 간 극단적 갈등은 다시 재현되었다. 특히 문재인 행정부 집권 2년 차를 기점으로 그 정도는 과거 정치 양극화가 심했던 2009년보다 훨씬 확대된 양상으로 나타났다. 그 결정판은 2019년 5월, 선거 경쟁의 게임 규칙을 바꿀 ‘공직선거법 개정’과 청와대가 주도하던 ‘공수처법 제정’을⁴⁾ 둘러싸고 발생한 여야 간 폭력적 충돌이었다.

이로 인해 전체 국회의원의 3분의 1이 넘는 109명이 고발되었고, 관련된 모든 정당

4) 한국 의회정치에서 청와대(대통령 비서실)가 주도하는 입법안은 중요하다. “BH 관심법안” 혹은 “VIP 관심법안”과 같은 은어로 이야기되는 이 법안들이 대개는 정당 간 사활적 쟁점(vital issue)으로 다뤄지기 때문이다.

구성원에 대한 경찰 조사가 시작되었다. 국회는 80일 이상 열리지 못했고 야당은 의회를 떠나 광장에서 반대 집회를 이어갔으며, 박근혜 전 대통령 탄핵에 반대하는 ‘반정부적 태극기집회’가 정기적으로 지속되고 있는 것도 특별한 일이었다. 앞서 살펴본 정치 양극화에 대한 기사 빈도만 보더라도 2019년에는 2009년 수준을 넘어섰고, 2020년에는 2009년보다 세 배가 넘는 상황에 이르렀다.

왜 상황이 이렇게 된 것일까? “싸우지 않도록” 다수당의 일방적 독주를 막는 제도를 신설하고 강한 처벌 규정을 규정했음에도 불구하고 왜 정치적 양극화는 제어되지 않는 걸까?

제2장

한국의 정치 양극화가 갖는 유형론적 특징

제1절 정치에서 싸움의 문제

제2절 이념적 차이의 문제

제3절 민주주의에서 정당 갈등과 양극화를 이해하는 문제

제4절 한국의 유권자는 양극화되고 있는가

제5절 정치 양극화의 유형론적 특징 12가지

정치 양극화를 둘러싼 우리 언론과 학계의 논의는 크게 보아 다음과 같은 내용을 갖는다.

첫째는 싸워서 문제라는 것이다. 그 핵심을 요약하면 이렇다. 정당들이 싸워도 너무 싸운다. ‘동물 국회’ 아니면 ‘식물 국회’다. 여야 간 입법 대립이 일상화되어 있는 게 우리 국회다. 제발 싸우지 말고 일 좀 해라. 요컨대 매우 통속화된 상황 정의와 직설적인 대안 주장으로 이루어져 있다.

둘째는 정치 양극화의 원인을 정당들 사이의 이념적 차이나 거리가 너무 커졌다는 데서 찾는 논의다. 정당 간 이념 대립이 커져서 정치적으로 더 양극화되고 대립하게 되었다는 것이다.

셋째는 진영 논리, 진영 대립에서 정치 양극화의 원인을 찾는 논의다. 물론 두 진영의 차이를 설명함에 있어서 이념의 문제가 다시 등장한다. 다만 이념적 차이는 차이로되 유럽의 이념 정당들과는 달리 연합 정치가 불가능한 배타적 이념 진영으로 본다는 점에서 차이가 있다. 즉 서로를 배타하는 두 이념 진영이 정치를 지배해서 문제이고, 한국의 좌와 우, 보수와 진보는 화해할 수 없는 자신들만의 이념을 고집하는 것이 문제라는 설명을 덧붙일 때가 많다.

넷째는 시민사회에서 일반 대중들의 여론이 양극화되어서 문제라고 보는 논의가 있다. 정당이나 정치 엘리트들이 양극화된 여론이나 양극화된 지지자들에 끌려다녀서 문제로 보는 주장이 대표적이다. ‘문빠’나 ‘박사모’, ‘태극기 부대’의 문제를 언급하거나 인터넷 댓글부대의 문제를 중시하는 설명도 이에 해당한다고 볼 수 있다. 더 넓게는 한국 언론의 문제에서 그 원인을 찾는 주장도 여기에 포함된다. 즉, 겉으로는 초당적 언론임을 내세우나 사실상은 당파적 언론의 역할을 하는 매체들이 여론 양극화를 이끌고 있다는 것이다.

다섯째는 문제의 핵심을 시민 대중의 양극화나 여론 양극화에서 찾지 않고 정치를 주도하는 엘리트들 사이의 양극화에서 찾는 논의들이다. 요컨대 인과적으로 보면 엘리트 양극화가 대중 양극화에 선행했다는 설명이 대표적이다. 정당과 정치 엘리트 사이의 양극화는 분명하나 아직 대중과 여론의 차원에서는 양극화가 심하지 않다고 보는 논의도 여기에 포함될 수 있다.

여섯째는 주로 정치 양극화에 대한 대안을 제시하는 차원에서 등장하는 것으로, 정치 양극화의 대안을 중도화에서 찾는 논의들이다. 즉 이념적 극단화 때문에 문제라면 대표되지 않는 중도층의 의견이 중시되어야 하고, 이들의 선호가 표출되게 해야 한다거나 아니면 중도적인 정당이 등장해야 한다는 주장이 대표적이라 할 수 있다.

이하에서는 관련된 쟁점들을 주제별로 나눠서 살펴보기로 하자.

제 1절 정치에서 싸움의 문제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정치권은 물론 우리 사회 여론 시장 전반에서 정치 양극화에 대한 지배적인 대응 논리는 “싸우는 정치, 하지 말라!”는 것이다. 싸움이 없는 정치는 가능할까? 문제를 ‘싸우는 정치’와 ‘싸우지 않는 정치’로 단순화하는 것이 합리적인 이해방법일까? 싸움을 없애고자 하는 것이 현실적인 목표가 될 수 있을까?

정치학에서는 싸움을 갈등(conflict)으로 정의하는데, 인간의 정치에서 싸움/갈등은 없앨 수 없다. 현실주의 정치철학의 냉정한 관점에서 보면, 정치란 인간이 가진 싸움의 본능을 제도화해 사회가 내전이나 무정부 상태로 퇴락하는 것을 막는 기능을 한다. 그런 의미에서 정치를 ‘갈등 관리 체계’라고 정의하고, 그것의 민주적 성격을 ‘갈등과 통합의 변증법’으로 이해하는 것은 분명 설득력이 있다. 요컨대 어떻게 싸우느냐에 따라 사회를 분열시킬 수도 있고 반대로 통합의 효과를 만들어낼 수도 있다는 것이다.⁵⁾

공적 선택을 둘러싼 갈등은 제거될 수 없다. 공공 정책이란 집단에 따라 불이익과 혜택을 달리 가져다주는, 매우 강한 ‘분배 효과(distributive effects)’를 갖는다. 시민 모두가 동일한 의견을 갖도록 만들거나 모두를 이타적 존재로 바꿀 수도 없다. 좌든 우든, 보수든 진보든 추구하는 가치는 서로 다를 수밖에 없다. 그들 사이의 불완전한 상호 이해는 인간의 정치가 갖는 고질적인 요소다. 그러나 그러한 불일치와 불완전한 이해는 우리가 그것에 맞추어 살아가는 법을 배워야 할 지극히 인간적인 제약 조건이지, 좋은 사회로의 길을 방해하는 단지 극복돼야 할 장애물이 아니다.

싸움과 갈등을 없앨 수 없으나 줄일 수는 있다. 해결이 불가능해 보이는 갈등조차도 다루기에 따라서는 협력과 조정이 가능한 의제로 만들 수 있다. 차이를 없앨 수는 없어도 서로에게 구속력을 갖는 논의의 절차와 조정의 방법에 합의할 수는 있다. 따라서 민주사회에서 갈등에 대한 접근은 ‘갈등 극복론’이 아니라 ‘갈등의 조정을 통해 갈등이 파

5) 이 장의 논의는 갈등과 민주주의에 대한 다음의 고전적인 논의에 기초를 두고 있다. Dahrendorf (1959), Lipset(1960), Schattschneider(1960).

생시키는 충돌과 적대를 줄이고 완화하는 것', 즉 '갈등 절약론' 내지 '갈등 완화론'이 되어야 한다. 극복할 수 없는 것을 극복해서 없애겠다고 하는 접근이 갈등 상황을 개선하기보다 심화시킬 때가 많다.

어떤 갈등이냐 하는, 갈등의 선택도 중요하다. 모든 갈등이 공적 의제가 되는 것은 아니라는 점에서, 갈등은 전략적으로 선택된다. 갈등의 우선순위를 정하는 것이야말로 정치가 담당하는 최고의 역할이 아닐 수 없다. 그렇기에 현실의 정치란 '갈등을 둘러싼 갈등'으로 나타난다. 해결할 수 없는 갈등을 선택해 싸울 수도 있고, 나눌 수 있고 조정할 수 있는 갈등을 두고 다룰 수도 있다.⁶⁾ “중복이냐 아니냐”, “민주냐 독재냐”, “친일이냐 반일이냐”가 갈등이 되면, 옳은 의견은 하나만 강요될 수밖에 없다. 그럴 경우 어느 한 쪽이 배타적으로 옳음을 독점할 수 있는데, 이런 ‘옳은 것의 전체주의’의 상황이 되면 갈등은 적대적 양극화를 불러오게 된다. 정치에서의 싸움은 조정할 수 있는 의제를 중심으로 전개되어야 하지, 타협도 협상도 불가능하고 오로지 상대를 배제하고 공격하려고만 하는 열정에 의해 이끌리면 어떤 민주주의도 견딜 수 없다.

정치 양극화를 ‘싸우는 정치’로 정의하고 그 대안을 ‘싸우지 않는 정치’로 설정하는 것은 지극히 단순하다. 정치에서는 싸움 그 자체가 아니라 싸움의 방법이 중요하다. 그런 방법 가운데 정치 양극화는 해결할 수 있는 문제도 해결할 수 없게 만들고, 합의 쟁점으로 다뤄질 문제도 많은 데 모든 정치 쟁점을 적대적 싸움의 쟁점이 되게 함으로써 사회를 분열시키고 시민을 사납게 만드는 유해한 싸움의 방법이라고 할 수 있다. 요컨대 정치 양극화는 싸워서가 아니라 잘못 싸워서 나타나는 문제다.

정당들은 다른 방법으로 싸울 수도 있는데, 왜 적대적 양극화를 심화시키는 방법으로 싸우는 걸까? 공동체를 더 넓게 통합하는 방법으로 경쟁하지 않고, 정치를 양극화하고 사회를 분열시키는 방법으로 정당을 운영하는 걸까? 정치학계의 논의를 통해 이 주제를 살펴보자.

6) ‘나눌 수 있는 갈등’과 ‘나눌 수 없는 갈등’ 등 갈등의 유형에 대한 다양한 논의는 최장집(2009) 가운데 1장을 참조할 것.

제2절 이념적 차이의 문제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국 학계에서 정치 양극화 관련 논문이 처음 등장한 것은 2011년이였다.⁷⁾ 미국의 정치학계에서는 2008년을 전후해 본격적으로 정치 양극화 논의가 시작되었는데,⁸⁾ 이를 한국의 정치 상황에 적용해보려는 시도가 시작된 것도 이때부터였다.

학계에서 논의되는 정치 양극화는 “많은 쟁점들에 관해 정당 사이의 대립과 이념적 거리가 커졌고 이전에 비해 정당 간의 갈등이 첨예화되는 추세(이내영 2011: 254)”로 정의된다. 정치 양극화 정도의 지표 역시 정당 간 이념적, 정책적 차이가 얼마나 벌어졌는가로 다뤄진다. 이를 위해 동원되는 자료는 국회의원, 지지자, 유권자에 대한 의식조사다. 즉, 자신의 이념적 위치에 대한 주관적 인식과 특정 정책 분야에 대한 주관적 반응을 나타내는 여론조사에 의존한 분석이 중심을 이룬다.

이를 통해 정치 양극화는 ① 각 정당의 의원들 사이에서 이념적 차이나 정책적 차이가 커지는 현상(elite polarization)과 ② 지지자 내지 일반 유권자 사이에서 그런 차이가 커지는 현상(popular polarization)으로 나뉘어 분석된다. 연구자들의 공통된 결론은 양극화는 심화되었고, 지지자나 일반 유권자의 양극화에 앞서 정당과 정치인들의 양극화가 먼저 있었다는 것이다. 일반 시민의 정치적 양극화에 대해서는 연구자마다 약간의 차이가 있지만, 크게 보면 정당과 정치 엘리트의 양극화가 지지자나 일반 유권자의 양극화로 이어졌다는 것이 일반적인 결론이다.⁹⁾

흥미로운 것은 정치 양극화는 곧 중도층의 축소와 같은 현상으로 이해되고, 정치 양극화가 줄어든다는 것은 곧 중도층의 확대로 이해된다는 것이다. 무의식적으로 중도화를 정치 양극화의 대안 내지 해결책처럼 여긴다는 뜻이다. 정당들이 이념적으로 다르고 정책적으로 차이가 있는 게 왜 문제일까? 서로 다르고 차이를 가져야 정상이 아닐까?

7) 대표적인 연구를 꼽으면 다음과 같다. 이내영(2011), 강원택(2012), 장승진(2012), 가상준(2014), 정동준(2016)을 참조할 것.

8) 대표적으로 다음의 두 연구를 들 수 있다. Abramowitz and Saunders(2008), Fiorina and Abrams (2008)을 참조할 것.

9) 정당과 지지자 사이에서 당파성(partisanship)과 이념(ideology), 그리고 쟁점(issue)에 대한 평가나 입장이 가까워지거나 상호 상관관계가 높아지는 것을 중심으로 유권자 의식의 “좌경화”를 더 중시하는 분석도 있다(정동준, 2018: 143-180).

오히려 이념이나 정책적으로 큰 차이 없이 ‘여당일 때는 여당스럽기만 하고 야당일 때는 야당스럽기만 한 것’이 문제라면 문제이지 않을까?

사실 그 전에 여야 정당들이 이념적으로나 정책적으로 큰 차이가 있다고 보는 것부터 따져볼 필요가 있다. 사회주의 정당이나 좌파 정당이 허용되기 어려운 한국에서 정당 간 차이가 이념 문제 때문에 발생한다고 보는 것 자체가 설명되어야 할지 모른다. 의식 조사 결과에 나타난 주관적 태도를 이념적 차이로 환원하는 것에도 신중할 필요가 있기도 하다.

정당 간 차이에 대한 기존의 여러 조사 가운데 법안에 대한 의원들의 표결 행태를 분석해 상대적 이념 성향을 판별하는 접근을 살펴보자. 대표적으로 17대 국회부터 20대 국회 전반기(2018년 5월까지)까지를 분석한 ‘서울대 폴랩(pollab)’의 조사가 있는데 그 결과는 다음과 같다.¹⁰⁾

〈표 2〉 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

-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. 하지만 정당이나 정치인 스스로 인식하는 주관적 의식과는 달리, 실제 정책 행동에 있어서 이

10) 「세계일보」 2018년 7월 15일자, “진보 색채 짙어진 민주당 ‘좌클릭’... 멀어지는 보·혁” 다만 “멀어지는 보·혁”이란 기사 제목은 조사 내용과 일치하지 않는다.

념적 차이는 줄어들었으며, 한국당계열의 중도화로 인해 오히려 그 차이가 완화되고 있다는 상반된 결과를 보여준다. 기존 조사 결과를 모두 존중한다면, 정당 간 정책적 거리는 좁혀져 왔지만, 서로에 대한 ‘주관적 이념 위치 인식’에 나타난 거리감이나 배타성은 커졌다고 할 수 있는데, 어쩌면 이것이 실제 현실에 더 가까운지 모른다.

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 복지수습대상을 늘리거나 재벌경제구조를 개혁해야 한다는 이슈와 관련해, 정당 간 방법론을 둘러싼 차이는 있어도 그런 목표 자체에 대해서는 이견의 폭이 매우 크게 줄었기 때문이다. 19대 국회의 한 중간인 2015년 4월 새누리당 원내대표 유승민의 국회 연설이 큰 반향을 얻었던 것도 이 때문에 가능했다.¹¹⁾ 최근 기본소득 의제가 여야 모두에서 받아들여진 것이나, 중대기업처벌법을 두고 국민의힘과 정의당이 의견을 좁힌 것도 유사한 사례일 수 있다.

요컨대 한국의 정치 양극화가 가진 특징은, 정당 간 정책적 차이는 객관적으로 줄었는데, 서로에 대한 태도나 주관적 의견의 형성에 있어서 감정적 배타성은 더욱 심화된 것이라고 할 수 있다.

11) 박상훈(2015년)은 당시 유승민의 연설을 이렇게 평가했다. “첫째, 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. 신선했다. 둘째, 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. 보수와 진보 누가 더 공동체를 위해 잘 기여할 수 있는지를 두고 경쟁하자는 의미로 이해되었다. 이 점 역시 좋았다. 셋째, 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 공정하길만 하면 또 경제주체들 사이에 공정한 고통 분담의 원칙만 확고하다면, 합의의 공간을 얼마든지 더 넓혀갈 수 있음도 말했다. ‘공정성의 원리’를 제시한 이 부분도 좋았다.”

제3절

민주주의에서 정당 갈등과 양극화를 이해하는 문제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정당 간 의견 차이의 문제에 있어서 중요한 것은, 그 의견이 민주주의가 필요로 하는 ‘다원적(pluralist) 의견’인지, 아니면 민주주의를 위협하는 ‘양극화된(bipolar) 의견’인지에 있을 뿐, 의견의 차이 그 자체가 문제일 수는 없다.

정치체제로서 민주주의는 확실한 단점이 있다. 그것은 민주주의가 시민이면 누구나 평등한 정치적 발언권을 갖는 체제, 즉 평범한 보통의 시민들이 갖는 의견의 가치는 그 의견의 수준이나 안정성에 있어서 어떠한 문제가 있는 상관없이 모두 동등하다는 전제 위에 서 있는 체제라는 사실에서 기인한다. 이런 민주주의 체제가 가진 문제를 날카롭게 파고든 사람을 꼽으라면 단연 플라톤이라 할 수 있다.

그는 공익이 무엇인지 알지 못하는 사람들에게도 동등한 의견의 자유를 갖게 하는 것에 비판적이었다. 자신의 스승인 소크라테스의 죽음에서 그가 본 것은, 민주주의란 언제나 잘못된 억지 의견(doxa)에 휘둘릴 위험이 있는 정치체제라는 사실이었다. 시민 의견에 기초를 둔 민주주의가 한계가 있고 문제를 안고 있다고 해서, 확실한 지식과 진리에 기초를 둔 이상적 정치체제를 추구한 플라톤의 비전을 따를 수는 없을 것이다.

플라톤은 참된 지식을 바탕으로 공익을 정의할 수 있는 능력자 집단의 통치를 최선이라 여겼고 이를 철인왕(philosopher king)이 지배하는 상황으로 설명했다. 그 아래에서 시민 각자가 달리 가진 재능을 잘 발휘하게 함으로써 갈등보다는 조화가 실현될 수 있는 공동체를 만들어야 한다고 생각했다. 이런 그의 유기체론적 국가관은 확실히 민주주의에 반한다. 그럼에도 불구하고 “불완전한 의견 위에 선 민주정”의 약점에 대한 그의 비판을 무시할 수는 없다. 민주주의자라면 플라톤과는 달리, ‘의견과 그 차이의 문제’를 어떻게 긍정적으로 다룰 수 있는지에 대한 좋은 답을 갖지 않으면 안 된다.

고대 민주주의와는 달리, 현대 민주주의 체제에서 시민은 자유롭게 의견을 조직할 수 있는 결사의 권리를 갖는다. 신이 아닌 인간은 (그 누구도 모든 것을 알 수 없다는 의미에서) “무지의 문제”를 피할 수 없다. 그런 개개인들의 의견이 무매개적으로 표출된다면

어느 인간 사회도 “만인의 만인에 대한 적대”로부터 벗어나기 어렵다. 따라서 수천만의 사적 의견과 수천 개의 사적 이익 그리고 열정을, 조정 가능한 수의 의견, 이익, 열정으로 집약·축소해주는 결사체의 존재를 전제하지 않는 한, 갈등과 싸움의 비용을 내부화(internalization of social cost)할 수 있는 길은 없다.

『미국의 민주주의(Democracy in America)』에서 알렉시스 드 토크빌은 이를 ‘결사의 예술(art of association)’이라 불렀는데, 그것을 이끄는 수많은 조직이나 집단 가운데 가장 큰 결사체, 즉 ‘결사체 중의 결사체’는 당연히 정당이다. 다종다양한 수천, 수만의 사적 이익을 공적 결정으로 매개하는 것은 물론, 공적 권위체를 이끌 공직 후보자를 양성하는 정당의 역할 없이 현대 민주주의는 운영될 수 없기 때문이다.

19세기 중엽 영국의 보수당을 이끌었던 벤저민 디즈레일리(Benjamin Disraeli)가 지적했듯, “정당이란 하나의 조직된 의견(an organized opinion)”이다.¹²⁾ 선거라고 하는, 시민 모두가 참여하는 총회에서 주권을 위임받는 민주적 권위체 역시, 서로 다른 정견을 가진 정당이다. 시민들은 단순히 누가 당선되고 누가 집권할지만 선택하는 것이 아니다. 정당들이 조직한 정견을 기준으로 그들은 공공 정책을 이끌 정부와 공동체의 미래를 선택한다. 보수적인 정당을 지지해 시장원리가 존중되고 성장의 가치가 우선시 되는 미래를 선택할 수도 있고, 진보적인 정당을 지지해 중하층의 시민들이 혜택을 받는, 재분배 중심의 평등한 경제를 선택할 수도 있다.

이런 이해방법에 따르면, 정당으로 조직된 공적 의견이 두 개이면 양당제 민주주의, 그 이상이면 다당제 민주주의라 할 수 있다. 그리고 그런 의견들이 서로 적대적으로 거리감을 늘리는지 아니면 서로의 공통점을 중심으로 수렴하는지에 따라, 실제 정치의 양상은 정반대로 달라진다. 현대 정당론에서 이 문제를 가장 잘 다룬 사람은 이탈리아 정치학자 조반니 사르토리(Giovanni Sartori)이다. 다른 누구보다도 그는 양극화(polarization)를 기준 변수로 삼아, 양당제냐 다당제냐 하는 단순한 기준을 넘어, 나라별 민주정치 특징을 좀 더 풍부하게 분석했기 때문이다.¹³⁾

사르토리에 따르면 민주주의는 갈등을 이견으로 바꾸는 정치적 기예에 기초를 두고

12) 정당론의 체계를 세운 모리스 듀베르제(Maurice Duverger)가 1951년에 출간한 그의 책(*Les partis politiques, Political Parties*)의 첫 문장은 이 인용문으로 시작한다.

13) 사르토리를 “가장 풍부한 정당체계 분류론의 제공자”로 만든 것은 그가 ‘정당의 수’에 덧붙여 정당 경쟁의 한 특징으로서 ‘양극화’라는 통제 변수를 효과적으로 사용한 덕분이라 할 수 있다. 이에 대해서는 Sartori(1976)의 6장을 참조할 것.

있다. 즉 제거할 수 없는 갈등을 ‘공존 가능한 이견(異見; dissent)’으로 다루는 노력 없이 민주주의는 작동할 수 없다. 갈등이 공존 불가능한 차이로 다뤄지면 어느 정치 공동체도 통합성을 유지할 수 없다. 차이나 갈등 그 자체보다 차이와 갈등이 어떻게 다뤄지는지가 중요한데, 정당 간 경쟁 그 자체보다 정당들이 경쟁하는 방법을 어떻게 선택하는지를 더 중시한 것은 사르토리였다. 그 가운데 양극화란, 정당 경쟁의 여러 유형적 특징을 기술하기 위한 중심 개념이다.

과도한 양극화로 인해 민주정치가 통합력을 발휘할 수 없었던 대표적인 사례는, 나치즘으로 귀결된 독일 바이마르공화국 시기의 양극화된 다당체제, 베를루스코니의 집권으로 귀결된 전후 이탈리아의 양극화된 다당체제가 있다. 이런 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 정의했는데, 이들은 정책이나 이념, 쟁점을 둘러싼 차이가 아니라 상대가 존재해서는 안 된다는 “신념체제에 따라서 반대하는 세력” 혹은 “양립 불가능한 대항적 반대파(counter-oppositions that are incompatible)”들이다(Sartori, 1976: 118-119). 요컨대 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 뜻하는 것이다.

민주주의가 필요로 하는 ‘정치적 다원주의’는 ‘개인적 자유주의’와 다른 전제 위에 서 있다. 개인적 자유주의는 ‘보이지 않는 손(invisible hand)’과 같은 이미지에 기초를 두고 있다. 즉, 개개인에게 비이성과 편견이 배제된 완전한 정보가 제공되고 그들 사이에서 개방적이고 공정한 토론이 전개된다면 모두가 공공선에 대한 합의에 도달할 수 있다고 믿는 것이다. 하지만 정치적 다원주의는 제아무리 완전한 정보 상황과 합리적 교육의 제공, 자유로운 의견 교환, 상호 토론이 충분히 이루어진다 하더라도 개개인은 물론 집단 사이에서 이견과 차이, 갈등을 없앨 수 없다는 전제 위에 서 있다. 요즘 식으로 표현하면, ‘가짜뉴스’를 완전히 없앨 수도 없겠지만, 없앤다고 해도 의견 차이와 갈등을 사라지게 만들 수가 없다.

따라서 충분한 토론과 논의를 통해서도 오해로 볼 수 없는 차이와 이견이 남게 되면 협상과 조정, 타협에 나서야 함을 가리키는 것이 다원주의다. 한마디로 말해 차이와 이견, 갈등, 협상, 조정, 타협은 인간 정치의 본질이자 민주주의가 필요로 하는 행위의 기본 규범인 것이다. 정당 체계 이론에서 말하는 양극화란 바로 이 다원주의를 위협하고 그래서 정치체계를 분열과 해체로 이끄는 ‘배타적 이분화’ 문제를 가리킬 때 사용하는 개념이다.

의견이 형성되는 방법에 따라 민주주의는 사회를 더 넓은 통합의 방향으로 이끌기도 하고, 아니면 통합 불가능할 정도로 사회를 분열시킬 수도 있다. 정치 양극화가 갖는 문제는 앞서도 말했듯, 의견의 차이를 ‘옳고 그름의 전선(戰線)’으로 치환시킨다는 데 있다. 옳고 그름을 두고 다투는 것은 상대를 배제하려는 열정을 만든다. 그러면 다른 의견과의 공존은 어렵다. 정치 양극화가 줄어든다는 것 혹은 갈등을 제도화한다는 것은, 옳고 그른 것 사이의 싸움이 아닌 ‘좀 더 나은 것’, ‘좀 더 바람직한 것’을 추구하는 경쟁으로 전환한다는 것을 뜻한다.

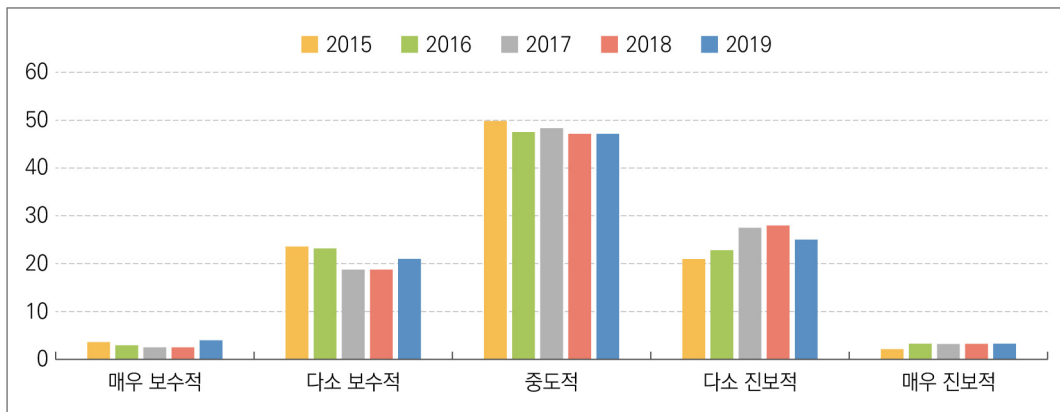
정치에서 비타협과 불퇴전의 결의는 자신을 과시하는 데는 유익할지 모르나, 민주적 방법을 선용하는 데 꼭 필요한 ‘성실한 노력의 가치’, 즉 좀 더 설득력 있는 논리와 대안을 준비하려는 자세를 경시하게 한다. 혹은 과도한 자기 확신을 불러옴으로써 작은 차이조차 관용하지 못하게 되거나 넓게 협력하는 것을 어렵게 한다. 요컨대 중요한 것은 어떤 차이인지, 그런 차이를 두고 어떤 내용의 의견이 어떤 방법으로 형성되는지가 주목해서 분석할 주제일 뿐, 차이 그 자체 때문에 정치가 양극화되고 또 잘못 운영된다고 볼 수는 없다.

제4절

한국의 유권자는 양극화되고 있는가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 유권자 편성구조는 이념적으로나 정책적으로 중도적 성향이 강하다. 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.



자료 : 한국행정연구원(2020)

〈그림 2〉 한국인의 이념성향

이런 이유에서 한국의 유권자는 적어도 사회경제적 이슈에 있어서 수렴성 내지 보수적 현상유지 경향이 강하다고 볼 수 있다. 이념적 갈등이 있다면 주로 북한 문제나 페미니즘 관련 이슈에서 나타날 뿐, 이 분야에서도 보수층의 관용성은 꾸준히 개선되어 왔다고 할 수 있다.¹⁴⁾ 그럼에도 불구하고 정치 양극화나 진영 논리, 진영 싸움 등이 이슈가

14) 한국의 여론 양극화를 광범하게 검토하고 있는 임원혁 외(2019)의 연구는 이를 잘 보여주고 있다.

되는 것은 정당과 적극적 지지층에서 적대와 증오의 여론 동원이 심화된 것 때문이라 할 수 있다. 전체 유권자의 차원에서나, 정당의 정책 행동이나 이념적 정체성의 차원에 있어서 차이나 격차가 늘어서가 아니라, 정치 전략의 차원에서 인위적으로 대립적이고 배타적인 인식과 행위가 불러 들여진 것에서 그 원인을 찾을 수 있다고 할 수 있다.

정당론에서 말하는 양극화란, 단순히 이념적/정책적 거리가 커진 것을 의미하는 것은 아니다. 우리 정치에서 이념의 기능과 역할은 거의 없다시피하다. 우리 정치에 있는 것은 반이념의 진영 양극화에 가깝다. 그런 의미에서 한국의 정치 양극화란 상대를 이념적으로 용인할 수 없다고 규정하는 것을 통해 권력 효과를 누리고자 하는 행위 양식에 가깝다. 그런 의미로 보면 정치 양극화란 정치적 독점화의 다른 얼굴이며 그것은 결국 이념적 다원화의 결핍과 관련이 깊은 현상이 아닐 수 없다.

한국의 정당체계가 갖는 가장 큰 특징은 정당들의 이념적 분포가 넓은 데 있는 것이 아니라 지나치게 좁은 데 있다. 공산주의나 사회주의를 내건 좌파 정당이 있는 것도 아니고 그렇다고 대중운동에 기초를 둔 극우 민족주의 정당이 위세를 떨치고 있는 것도 아닌 한국정치에서 이념적 거리감이 커져서 문제라고 보는 것은 한계가 있다.

이념적 차이 때문에 문제가 아니라, 이념이 정당 체계의 특징을 유형화하는 기능을 하고 공론장의 논의를 풍요롭게 하는 다원주의적 역할을 하지 못하는 게 문제라고 볼 수 있다. 이념이 상대를 향해 작위적으로 규정되거나 상대를 부정하고 배제하는 억압의 논리로 동원되는 문제에 더 주목해야 할 것이다. 따라서 정견이나 세계관의 다원주의적 차이로 이끄는 이념의 순기능과 흔히 진영논리라고 불리는, 생각의 차이를 관용하지 못하는 반다원주의적 태도를 이념 때문이라고 보는 것을 구분해야 한다. 진영논리로서의 이념은 이념이 아니라 반(反) 이념적이라고 이해해야 한다.

민주화 이후 33년을 거치는 동안 정당들 사이의 이념적 정체성이나 정책적 차이는 줄었고 또 좁혀졌다. 이는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 같이 있는 현상이다. 긍정적인 측면에서는 여러 번의 남북정상회담이 가능할 정도로 북한 문제에 대한 합의의 공간이 커졌고, 경제민주화는 물론 복지국가에 대한 합의의 기반도 확대되었으며, 인권과 사회적 정체성에 대한 관심과 관용이 넓어지는 변화를 동반했다.

그러나 다른 한편으로는 어떤 사회를 만들고 어떤 삶을 살 것인가와 관련해 바람직한 가치 판단을 이끄는 '상상된 공동체'에 대한 이념적 열망이 정치에 미치는 영향은 거의

찾아보기 어렵게 되었다. 정당을 더이상 가치나 이념, 비전과 세계관으로 이해할 수 없게 되었다는 뜻인데, 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 반다원적 열정이 정치를 지배하게 된다. 한국의 정치 양극화가 갖는 문제의 핵심 또한 여기에 있다.

제5절

정치 양극화의 유형론적 특징 12가지

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞서의 논의를 토대로 한국의 정치 양극화가 갖는 유형적 특징을 비교의 관점에서 정의한다면 어떻게 될까? 이 장에서는 이 문제를 다룬다. 논의를 압축하기 위해 테제식으로 정리해보기로 하겠다.

1 극단적 당파성에 따른 무책임한 정당정치

첫째, 집권당과 제1야당이 주축 정당(two pivotal parties)이 되어서 서로 극단적인 갈등과 적대를 동원한다는 사실이다. 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 상황(Persily, 2015: 4)’이 아닐 수 없다.

2 당내 파벌 양극화

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

한국의 양극화 정치의 중요한 갈등 축은 양당 사이만이 아니라 각각의 정당 내부에서도 존재하며, 그 갈등은 전·현직 대통령 개인과의 권력적 거리감을 두고 전개되었는데, 이 점에서 미국의 ‘티파티(Tea Party)’처럼 감세와 같이 극단적인 신자유주의 의견을

내세우는 세력에 의해 정치 양극화가 촉발된 것과는 유형적으로 다른 특징이 아닐 수 없다.

요컨대, 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.

3 긍정적 정체성보다 부정적 정체성 대립

셋째, 보통의 정당 간 경쟁이라면 이념적, 정책적 차이가 확대되고, 그런 차이가 정치 갈등의 중요 쟁점이 되는 게 자연스러울 것이다. 하지만 문제의 정치 양극화는 이념이나 정책의 실체적인 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.

4 공존과 협력을 어렵게 하는 적대와 증오의 정치

넷째, 혹자는 아무리 그래도 이념의 문제가 있는 것 아니냐고 주장할지 모른다. 앞서 지적했듯, 정당론에서 말하는 이념은 수많은 정보를 분석하고 상충하는 지식 속에서 최적인 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)’와¹⁵⁾ ‘시민적 정중함의 실종(incivility)’으로 정의하는 데(Persily 2015: 8-10), 한국의 정치 양극화 역시 이 점을 가장 큰 특징으로 하고 있다.

5 사회경제적 중대 이슈의 실정

다섯째, 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 행정부와 의 이견이 작은 ‘비쟁점 법안’이 주로 처리될 뿐 사회적으로 중요한 쟁점 법안은 잘 다뤄지지 않는다. 의회의 입법 실적으로만 보면, 한국의 정치인들은 전 세계에서 가장 열심히 일한다고 해도 과언이 아니다. 아래 표는 민주주의를 대표하는 국가들의 입법 성과를 우리와 비교한 것이다(박상훈 2020a).

15) 미국 민주주의의 오랜 정치 규범에 대해서는 스티븐 레비츠키, 대니얼 지블렛(2018)에 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 경직된 경성 가드레일이 아니라, 비제도적 행위 규범이 만들어지고 작동해야 민주주의 정치를 이 끌 수 있다는 것을 강조했다.

〈표 3〉 주요 국가 별 입법 성과

나라별	선출 의원 수 ¹⁶⁾	의원 전체 (4년 평균)		의원 1인당 (4년 평균)	
		접수 법안 수	통과(반영) 법안 수	접수 법안 수	통과(반영) 법안 수
한국	300	24,141	8,799	80.5	29.3
미국	535	21,737	772	40.6	1.4
프랑스	577	2,043	353	3.5	0.6
독일	709	847	544	1.2	0.8
일본	710	947	447	1.3	0.6
영국	650	572	112	0.88	0.17

위 자료를 보면 의원 일인당 검토해야 할 법안 건수는 한국이 미국의 2배, 프랑스의 23배, 영국의 91배, 독일의 67배, 일본의 62배나 된다. 의원 1인당 통과/반영시킨 법안 건수는 한국이 미국의 21배, 프랑스의 49배, 영국의 172배, 독일의 37배, 일본의 49배나 된다.

이러한 결과는 한편으로 “일하는 상시 국회”를 요구하는 언론과 시민단체의 요구에 부응한 결과라 할 수 있다. 동시에 당내 공천 과정에서 나쁜 평가를 받지 않으려는 의원들 사이의 경쟁이 가져다 준 결과이기도 하다. 국회선진화법의 부정적 효과인 측면도 있다. 즉 제도적으로 합의의 비용을 너무 높게 만든 것 때문에, 여야 의원들이 ‘쉬운 쟁점’ 위주로 입법 활동을 하게 되었기 때문이다.

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.

16) 양원제 의회의 경우 임명직이 아닌 선출직 상원의원의 수를 포함한 수를 뜻함

6 대통령 의제가 갖는 지배력

여섯째, 그렇다면 의회를 교착상황으로 이끄는 쟁점은 대체 어떤 것일까? 우선 그런 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. 이른바 “청와대 관심 사안”이 대표적이다.

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.

7 대표되지 않는 사회 갈등

일곱째, 성장 정책이나 외교 안보 정책 등에서는 여야 사이의 정책적 차이가 생각보다 크지 않다. 2018년의 최저임금 산입범위를 확대하는 법안이나 2019년의 탄력적 근무제 사안, 노동계의 오랜 요구사항인 ILO핵심협약 비준, 화학물질 등록 및 평가 관련 법안을 포함해 대기업이 요구한 규제 완화 조치 등과 관련해서는 여야 사이에서 큰 갈등이 나타나지 않는다. 그간 이들 종류의 정책을 둘러싼 갈등은 여야 정당 사이보다, 여야 모두를 포함한 의회와 의회 밖 사회운동 사이에서 주로 전개되었다.

요컨대 의회 내 여야 정당 사이에서 사회 집단들 사이의 이익 갈등은 조정되고 통합되지 않으며, 그런 사안들은 여야 모두와 정치 밖 이해당사자 사이에서 갈등을 증폭시키는 결과로 나타나는데, 이 또한 정치 양극화의 중요한 특징이라 할 수 있다.

8 정당의 낮은 자율성

여덟째, 정당의 정책과 이념이 문제로 작용하는 보통의 정치 양극화라면, 정치에서 정당의 역할이 커지고 정당 정부(party government)의 경향이 강화되는 게 정상일 것이다. 하지만 실제 상황은 정반대. 행정부의 정책 집행에 대한 집권당의 지휘 능력은 발휘될 상황이 아니다. 입법을 포함해 의회정치 전반을 지배하는 것은 대통령과 청와대의 의지일 뿐, 그에 대한 정당의 자율성은 낮은데, 이는 인사 문제에서도 마찬가지다.

청와대 인사는 물론이고 내각과 부처, 기타 기관장 인사에서 집권당의 의지와 요구는 존재하지도, 실현되지도 않는다. 요컨대 의회정치의 영역에서조차 정당의 독립성은 발휘되기 어려우며, 모든 영역에서 대통령에 대한 여당의 일방적 지지와 야당의 일방적 반대가 정치 갈등을 분화하는 구조를 심화시킨다는 것이다.

대통령과 청와대에 대한 집권당의 자율성 부재 내지 종속성은 야당으로 하여금 집권당과 경쟁하는 것이 아니라 대통령(청와대)과 싸우게 만들고, 그 때문에 집권당이 더욱 야당과 대립하게 되는 악순환 현상 역시 한국의 정치 양극화가 갖은 특징이 아닐 수 없다.

정치 양극화가 낳는 가장 큰 문제는 정당의 자율성을 약화시키는 데 있는데, 그로 인해 사회 갈등을 완화하고 통합하는 정당의 기능이 발휘되지 못함으로써 국회나 정치 일반에 대한 시민들의 불만이 커지게 되는 것도 주목할 일이다. 오늘날 한국 정당은 대통령의 행위를 지지하느냐 반대하느냐를 두고 서로 욕설을 주고받는 집단으로 전락해버렸다는 평가는 이로부터 발원하는 것이라 할 수 있다.

9 열정적 지지자와 반대자가 지배하는 정치

아홉째, 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)¹⁷⁾의 존재에서 찾을 수 있다. 대표적으로 문재인 대통령을 열성적으로 지지하는 ‘문빠’와 박

17) 시민들이 가진 선호의 열정과 강도의 개념은 민주주의에 대한 이론화가 처음 이루어지기 시작한 1950년대 로버트 달과 앤서니 다운스에 의해 개념화되었다. 당시 이 개념이 논의된 민주주의 이론의 두 고전은 Dahl(1956), Downs(1957)

근혜 전(前) 대통령을 열성적으로 지지하면서 문재인 대통령을 극단적으로 적대하는 ‘박 사모’와 ‘태극기 부대’를 들 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 억압 자이자 당내 다원주의의 파괴자로 기능하는 사실상의 정치 활동가 집단인데, 주로 온라인에서 익명으로 활동하는 부류이기에 책임성을 부과할 수도 없는 특별한 존재가 아닐 수 없다.

10 소수 지배의 강화

열째, 정치적 양극화의 가장 큰 문제는 민주주의가 필요로 하는 ‘평등한 참여’와 ‘다 수 지배’의 원리를 위협하고 결과적으로 ‘소수의 지배(minority rule)’를 강화시킨다는 데 있다.

민주주의는 다수의 동의를 필요로 한다. 현대 다원주의 사회에서 어느 한 집단도 단독 으로는 다수를 이루기 어렵다. 다수의 지배(majority rule)라 할 때, 다수란 엄밀히 말 해 “많은 소수들로 이루어진 다수(majority of minorities)”로 구성된다. 여러 소수파 가 평등하게 참여해서 다수의 합의를 만들기 위해서는 관점(consensus of views)은 물론 강도(consensus of intensity)의 측면을 고려하지 않으면 안 된다(앤서니 다운스 2013: 109). 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 의사결정을 지배하면 이들과 다른 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. 정당 내 당직과 공직 후보 결정 과정에서 ‘태극기부대’와 ‘문빠’ 같은 열정적 소수가 지배하는 현상이 계속해서 반복되는 것은 한국의 정치적 양극화가 갖는 이런 특성에서 기인한다고 할 수 있다.

11 여론 동원 정치의 심화

정치 양극화의 다른 모습은 여론 동원 정치의 심화에 있다. 정당은 물론 언론 역시 게이트키퍼의 역할이 약화되고 (독자들의 반응에 따라 기사작성과 편집이 영향받는) 게이트오프닝 현상이 지배하며, 이로 인해 언론이나 적극적 지지층의 반응에 취약해지면서 정치의 자율성이 약화되고 열렬 지지층이 주도하는 피드백파워가 강화되어 온 것 또한 그간의 정치 양극화가 동반한 특징이 아닐 수 없다.

정당들이 정책적 일관성과 책임성을 보여주지 못하고 여론에 따라 유동하는 것도 문제가 아닐 수 없다. 한마디로 말해 여론 지지를 높일 수만 있다면 어떤 정책도 불사하

는 지금의 정당 정치가 계속되는 한, 가시적인 양적 성과를 둘러싼 내용 없는 경쟁과 병행되는 적대와 배제의 정치는 사라지지 않을 것이다.

12 양극화된 양당제의 출현

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 있다는 것이다.

정치 양극화가 가져온 가장 큰 폐해는 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 지적 원천으로서 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. 그런 의미에서 정치 양극화의 대안은 다원화의 길, 즉 다르게 생각하고 다르게 살아도 안전할 수 있는 정치 환경과 공론장을 만들고 확대하는 일에 있지, 다원화 없이 그저 중도화를 말하는 것은 정치 양극화를 더 구조화하고 고착시킬 수 있다.

제3장

국회의 정치 양극화 정도는 측정될 수 있을까 : 발의 양극화와 심의 양극화의 모색

제1절 왜 다른 방법의 측정인가

제2절 발의 양극화 측정: 기획재정위원회를 중심으로

제3절 심의 양극화 측정: 환경노동위원회를 중심으로

제 1절

왜 다른 방법의 측정인가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

전 세계적으로 양극화(polarization)는 경제적인 측면과 이념적인 측면 모두에서 중요한 사회 문제로 나타나고 있다. 특히 한국 국회의 정당 간 양극화 문제는 시간이 지남에 따라 심해지고 있는 것으로 보고되고 있는데(가상준, 2014; 이내영·이호준 2015), 국회의 양극화는 여야 간 합의의 여지가 줄게 되어 결국 입법 생산성이 저해되고, 국회나 대의 민주주의에 대한 국민들의 불신을 심화시키는 등의 많은 문제를 야기하고 있다(하상응, 2018).

기존 연구들은 국회 양극화를 의원들에 대한 설문조사 자료를 통해 측정된 이념을 통해 계산하거나(가상준, 2014, 2016; 장훈 2019), 본회의 표결 자료를 통해 측정된 W-NOMINATE 추정치로 계산하였다(이내영·이호준, 2015; 구본상 외, 2016; 허재영 외, 2019). 기존 연구의 측정방식으로 의원들의 이념성향을 측정하여 정당 간 양극화를 계산해내는 방식은 타당하지만, 전자의 측정 방식은 국회에서 벌어지는 여러 동학들에 대한 양극화를 측정한 것이 아니라는 문제점이 있고, 후자의 측정 방식은 표결 결과만을 주목하기 때문에 법안의 발의 단계나 심의 단계에서 나타나는 양극화의 구체적인 양상을 포착하지 못한다는 한계가 존재한다.

이하에서는 두 대안적 방법을 모색해 보고자 한다. 첫째, 법안 발의 단계에서 의원들의 공동 발의(co-sponsorship) 양상이 당파적(partisan)인지, 초당적(bipartisan)인지 분석하여 법안 발의에서 나타나는 양극화를 측정한다. 이를 통해 시간이 지남에 따라 본회의뿐만 아니라 입법과정에서 나타나는 발의 양극화가 어떻게 변화하는지 그 패턴을 살펴볼 수 있다.

둘째, 상임위원회의 법안 심의 단계에서 나타나는 의원들의 발언 자료를 수집하여 텍스트 분석 기법을 통해 심의 방해 패턴을 측정한다. 이를 통해 국회 양극화의 양상이 어떻게 나타나고 있는지와 관련해 보다 더 구체적으로 분석할 수 있을 것으로 기대된다.

제2절

발의 양극화 측정: 기획재정위원회를 중심으로

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석 방법

우선 국회 주요 정당의 법안 발의 양극화를 측정하기 위해 13대부터 20대 국회의 기획재정위원회(재무위원회, 재정경제위원회)에서 발의된 법안들을 중심으로 분석한다. 많은 상임위원회 중에서 기획재정위원회 하나만을 사례로 선정하여 일반화된 설명을 제시하지 못한다는 한계가 있지만, 이 분석을 위해 사용된 절차와 분석 방법들을 후속 연구에서 적용하여 민주화 이후 발의된 전체 법안들을 대상으로 발의 양극화 지수를 산출할 수 있을 것으로 기대된다.

Harbridge(2015)의 연구는 미국 의회의 법안 공동발의 자료를 수집하여 의회 양극화를 분석한 대표적인 연구다. Harbridge(2015)는 제 93대 의회부터 제 108대 의회(1973~2004년)까지 미국 하원의 법안 발의 자료를 토대로 이념 양극화를 측정하였다. 그는 공동 발의자의 최소 20% 이상이 대표 발의자의 정당과 다른 경우를 초당적 공동발의(bipartisan cosponsorship)라고 정의하였는데, 1973년부터 2004년까지 초당적 공동발의의 패턴은 크게 변화하지 않았다는 것이 그의 주장이다.¹⁸⁾

본 연구에서 법안 발의 양극화는 초당적 공동발의 지수로 측정한다. 특정 법안의 전체 공동발의자 중에서 대표발의자와 다른 정당의 소속 의원의 비율이 어느 정도인지 법안별로 측정한 다음, 이를 다시 평균치를 적용하여 연도별, 대수별로 측정한다. 그런 식으로 하면 기획재정위원회에서 발의된 법안을 기준으로, 초당적 공동발의 지수가 2010년에는 20%, 2011년에는 18%, 2012년에는 17%, 2013년에는 15%, 2014년에는 12%라고 계산되었을 때, 법안 발의에서 정당 간 양극화는 심해지고 있다고 볼 수 있을 것이다.

18) 반면 본회의 표결 자료로 의원들의 이념을 측정한 McCarty et al.(2016)은 시간이 지남에 따라 정당 간 양극화는 심화하고 있다고 주장한다.

2 분석 절차

- 1) 국회회의록시스템에서 법안명, 공동발의자 명단이 나와 있는 링크를 수집. 이후 링크를 크롤링하여 ‘데이터셋1’을 구성.

	A	B	C	D	E
1	의안번호	제안일자	심사진행단계	제안자목록링크	
2	1918666	2016-04-29	임기만료폐기	s.assembly.go.kr/bill/coactorListPopup.do?billId=PRC_I1B6B0S4D2A9Z1Y7D4J8P2L8B4G2L8	
3	1918657	2016-03-29	임기만료폐기	s.assembly.go.kr/bill/coactorListPopup.do?billId=PRC_W1W6S0W3J2S9R1S5L5D2Z0Q5G2R0E	
4	1918652	2016-03-24	임기만료폐기	s.assembly.go.kr/bill/coactorListPopup.do?billId=PRC_O1M6B0M3K2B4Q1W1C2N9D3D9N7Y7	
5	1918647	2016-03-09	임기만료폐기	s.assembly.go.kr/bill/coactorListPopup.do?billId=PRC_D1O6V0R3K0Q9K1V0L2S0J3M0K9P2Y7	
6	1918584	2016-02-23	임기만료폐기	s.assembly.go.kr/bill/coactorListPopup.do?billId=PRC_W1T6F0F2R2M3G1V4W0G8M3M8N9O6	
7	1918575	2016-02-18	임기만료폐기	s.assembly.go.kr/bill/coactorListPopup.do?billId=PRC_D1O6P0P2K1C8Y1A5J2O6N4D1Y2G5B	
8	1918573	2016-02-18	임기만료폐기	s.assembly.go.kr/bill/coactorListPopup.do?billId=PRC_I1Z6Y0B2M1R8K1P5B1O9Z4V0M7G3E	

- 2) 제13~20대 국회의원의 이름, 당적 자료를 당선 당시 기준으로 수집하여 ‘데이터셋2’를 구성

	A	B	C	D
1	id	선거구	이름	소속정당
2	1	종로구	박진(朴振)	새누리당
3	2	중구	나경원(羅卿瑗)	한나라당
4	3	용산구	진영(陳永)	새누리당
5	4	성동구 갑	진수희(陳壽姬)	새누리당
6	5	성동구 을	김동성(金東聖)	새누리당
7	6	광진구 갑	권택기(權宅起)	새누리당
8	7	광진구 을	추미애(秋美愛)	민주통합당

양극화된 정치, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까 ...

3) 1번의 공동발의자 명단과 2번의 의원 자료를 병합(merge)하여 각 법안마다 공동 발의자로 포함된 정당과 그 정당에 소속된 의원 숫자를 계산

billno	billtitle	date	result	party1	party2	party3	party4	party5	party6	party7	noparty	mainparty
190004	부가가치세	2012-05-30	expirerepeal	8	0	0	0	1	0	0	0	1 party1
190004	조세특례제	2012-05-30	alterrepeal	8	0	0	0	2	0	0	0	1 party1
190000	소득세법	2012-05-30	expirerepeal	0	0	0	10	0	0	0	0	1 party4
190000	부담금관리	2012-05-30	expirerepeal	0	0	0	11	0	0	0	0	0 party4
190005	조세특례제	2012-05-31	expirerepeal	8	0	0	0	2	0	0	0	1 party1
190005	조세특례제	2012-06-04	expirerepeal	6	0	2	2	2	0	0	0	1 party1
190010	국가재정법	2012-06-13	alterrepeal	0	0	0	11	0	0	0	0	0 party4

4) 이를 통해 대표발의자 정당에 소속된 의원들의 숫자를 전체 공동발의자 숫자로 나눔(index) => 1에서 다시 이 나뉜 수치(index)를 뺌 = (1-index)

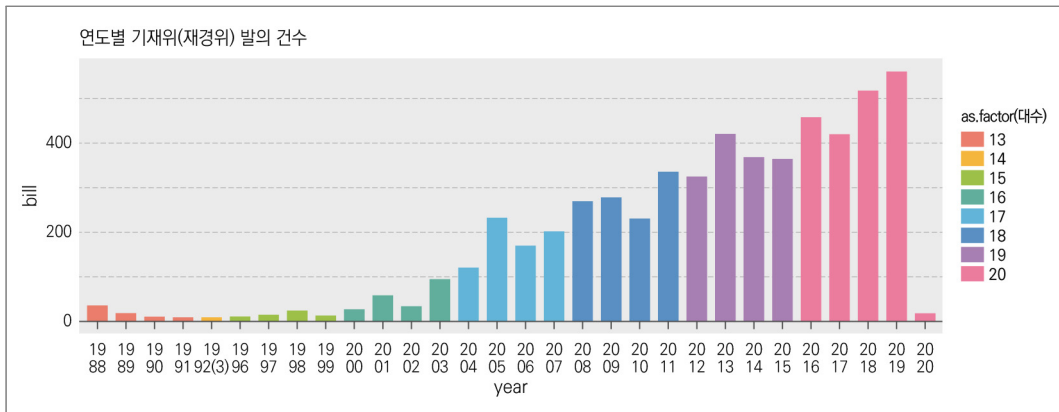
billno	billtitle	date	result	mainparty	index	1-index	대표발의정당
200004	공공기관	2016-05-30	expirerepeal	party2	1	0	더불어민주당
200003	부가가치세	2016-05-30	alterrepeal	party3	0.916667	0.083333	미래통합당
200002	서비스산업	2016-05-30	expirerepeal	party3	0.992	0.008	미래통합당
200002	지역전략	2016-05-30	expirerepeal	party3	0.96875	0.03125	미래통합당
200002	서비스산업	2016-05-30	expirerepeal	party3	0.992	0.008	미래통합당
200001	부담금관리	2016-05-30	expirerepeal	party2	1	0	더불어민주당
200000	부가가치세	2016-05-30	alterrepeal	party2	1	0	더불어민주당
200006	조세특례제	2016-05-31	alterrepeal	party2	0.8	0.2	더불어민주당

5) 연도별, 대수별로 1-index의 평균을 산출하여 초당적 공동발의 지수 측정

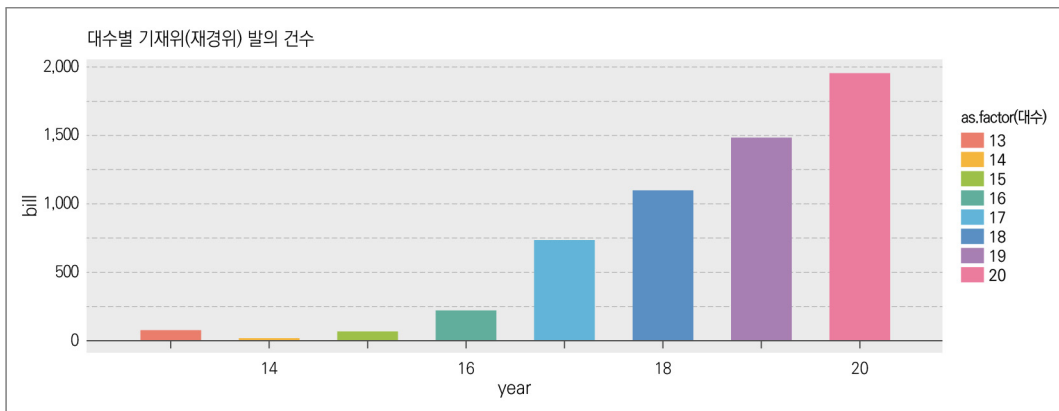
3 분석 결과

1) 법안 발의 건수

본 연구에서는 민주화 이후 기획재정위원회에서 발의된 5,621건의 법안을 수집했다. <그림3>과 <그림4>를 통해 기획재정위원회에서(모든 상임위원회가 그렇겠지만) 시간이 지남에 따라 법안 발의 건수가 증가하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 구체적으로 13대에는 70건, 14대에는 8건, 15대에는 59건, 16대에는 200건, 17대에는 735건, 18대에는 1,098건, 19대에는 1,483건, 20대에는 1,954건의 법안이 발의되었다.



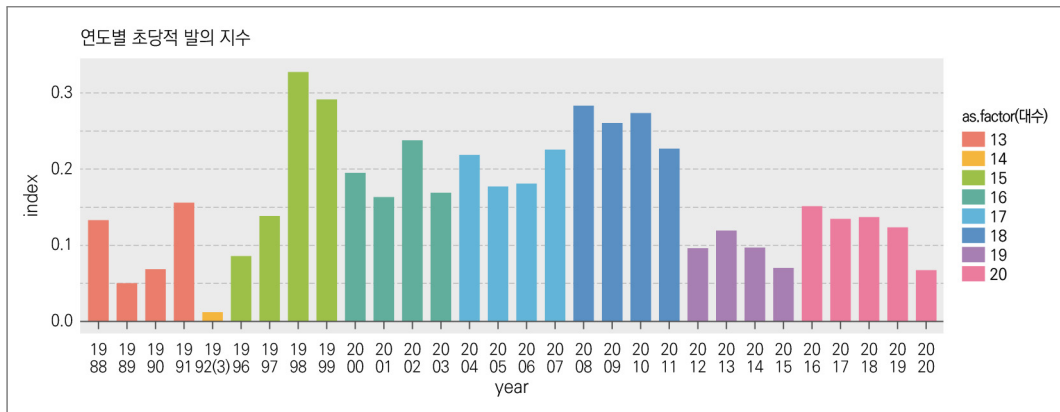
<그림 3> 제13~20대 국회 기재위에서 발의된 법안 수(연도별)



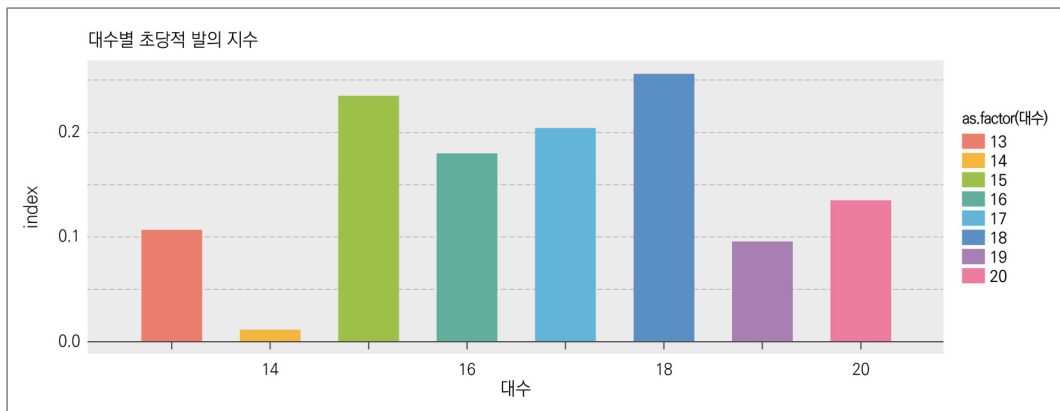
<그림 4> 제13~20대 국회 기재위에서 발의된 법안 수(대수별)

2) 초당적 공동발의 지수

초당적 공동발의 지수는 13대에서 10.65%, 14대에서 1.1%, 15대에서 23.39%, 16대에서 17.94%, 17대에서 20.42%, 18대에서 25.53%, 19대에서 9.5%, 20대에서 13.46%로 나타났다. <그림 5>와 <그림 6>을 통해 기획재정위원회에서 발의된 법안들은 초당적 공동발의의 경향이 증가하다가 19대 국회부터 급격하게 감소하는 경향이 있음을 확인할 수 있다. 초당적 공동발의의 지수는 18대 국회에서 가장 높았으며(25.53%), 14대 국회에서 법안 발의가 거의 이루어지지 않았다는 점을 고려하면 19대 국회에서 가장 낮았다(9.5%).



<그림 5> 제13~20대 국회 기재위의 초당적 공동발의 지수(연도별)



<그림 6> 제13~20대 국회 기재위의 초당적 공동발의 지수(대수별)

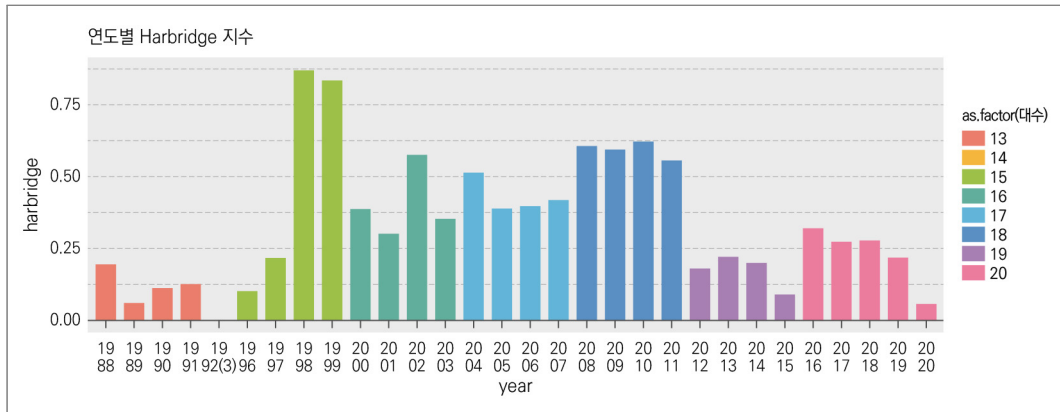
3) Harbridge(2015)의 지표 적용

Harbridge(2015) 지표를 활용하여 초당적 공동발의 지수를 측정해봤다. 발의 법안의 1-index가 0.2 이상이면 1, 아니면 0으로 코딩하여 연도별 횟수를 계산했다. 연도별 Harbridge index는 해당 연도에서 20% 이상인 법안의 수와 그 해 발의된 법안의 개수를 나눈 값이다. 구체적인 지수 값과 지수의 변화 추이는 <표 4>와 <그림 7>, <그림 8>에서 살펴볼 수 있다.

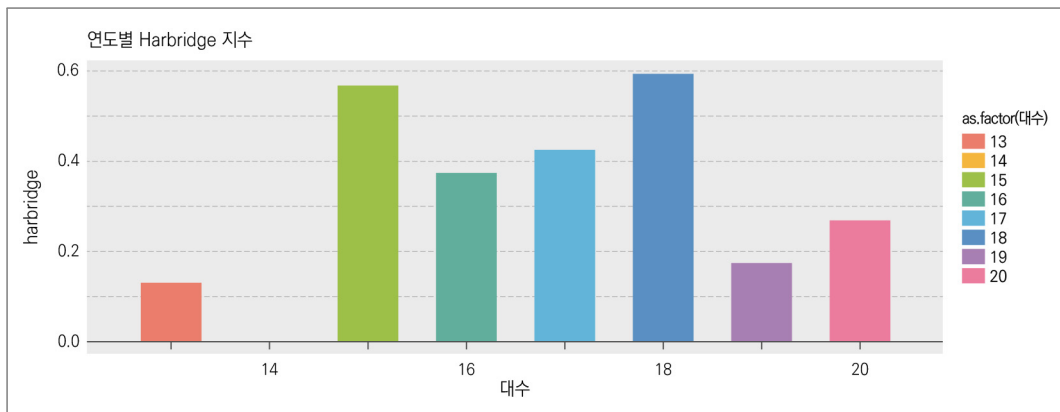
후속 연구에서 면밀하게 분석돼야겠지만, 초당적 공동발의 지수와 Harbridge 지수 모두 18대 국회 이후에 급격하게 낮아진 이유는 18대 국회에 극심했던 정당 간 양극화와 입법 과정의 파행에 기인했다는 추측을 조심스럽게 해볼 수 있겠다. 18대 국회에서 다수당인 한나라당은 한-미 FTA, 미디어법 등의 주요 갈등 법안들을 날치기로 처리했고, 이를 경험한 당시 야당들은 이후 입법 과정에서 여-야 간, 정당 간 협력하려는 동기와 필요성을 느끼지 못했기 때문에 초당적 공동발의 경향이 감소한 것으로 보여진다. 이러한 결과를 통해 민주당이 다수당을 차지하고, 상임위원장을 민주당이 독식하고 있는 21대 국회의 입법 과정에서 양극화가 더 심해질 수 있다는 전망과 일정한 함의를 제시할 수 있다.

<표 4> 제13~20대 국회 기재위 Harbridge 지수 기술통계량

연도	1988	1989	1990	1991	1992(3)	1996	1997	1998	1999
20%	7	1	1	1	0	1	3	20	10
bills	36	17	9	8	8	10	14	23	12
index	0.1944	0.0588	0.1111	0.125	0	0.1	0.2142	0.8695	0.8333
연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
20%	10	17	19	33	61	90	67	84	162
bills	26	57	33	94	119	232	169	201	268
index	0.3846	0.2982	0.5757	0.3510	0.5126	0.3879	0.3964	0.4179	0.6044
연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
20%	164	143	186	58	92	73	32	146	114
bills	277	230	335	323	419	368	363	457	418
index	0.5920	0.6217	0.5552	0.1795	0.2195	0.1983	0.088	0.3194	0.2727
연도	2018	2019	2020	13대: 0.1267(9/71), 14대: 0, 15대: 0.5666(34/60) 16대: 0.3720(80/215), 17대: 0.4225(311/736), 18대: 0.5923(651/1099), 19대: 0.1711(254/1484), 20대: 0.2664(521/1955)					
20%	143	122	1						
bills	516	560	18						
index	0.2771	0.2178	0.055						



〈그림 7〉 제13~20대 국회 기재위의 Harbridge(2015) 지수(연도별)



〈그림 8〉 제13~20대 국회 기재위의 Harbridge(2015) 지수(대수별)

4) 통계 분석

초당적 공동발의와 법안 가결 간의 상관관계가 어떻게 나타나는지 살펴보기 위해 로짓 분석(logit analysis)을 실시했다. 의원들이 법안을 발의한 이후 법안의 운명은 크게 8가지로 나뉘어진다: 법안 공포, 원안가결, 수정가결, 수정안반영폐기, 대안반영폐기, 임기만료폐기, 폐기, 철회. 본 연구에서는 법안이 공포, 원안가결, 수정가결 된 경우만 법안이 성공적으로 위원회를 통과했다고 본다. 따라서 이 세 가지에 해당하는 경우는 1, 그렇지 않은 경우는 0으로 종속변수를 코딩했다. 독립변수는 초당적 발의지수와

Harbridge 지수 두 가지다.

〈그림 9〉는 법안 가결에 대한 로짓 분석 결과를 보여준다. 왼쪽 결과를 살펴보면, 초당적 발의 지수가 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향력을 나타냈고, 오른쪽 결과에서도 Harbridge 지수가 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향력을 나타냈다.¹⁹⁾ Harbridge 지수가 0.2 이상인 경우가 그렇지 않은 경우보다 법안이 가결될 가능성이 높게 나타났다. 이러한 결과는 자신의 소속정당과 다른 정당의 의원들과 함께 법안을 공동발의하는 것이 법안 가결에 유리하다는 점을 보여준다. 하지만, 이러한 분석결과는 법안 가결에 미치는 다른 요인들을 통제하지 않은 모형으로부터 도출된 결과이기 때문에, 추후 분석에서 여당 여부, 공동발의의원 수 등의 주요 요인들을 모형에서 통제할 필요가 있다.

Dependent variable:		Dependent variable:	
passornot		passornot	
rev_index	1.390*** (0.340)	harbridge	0.619*** (0.199)
Constant	-3.433*** (0.097)	Constant	-4.229*** (0.137)
Observations	5,620	Observations	5,621
Log Likelihood	-933.616	Log Likelihood	-509.295
Akaike Inf. Crit.	1,871.232	Akaike Inf. Crit.	1,022.590
Note:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01	Note:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

〈그림 9〉 법안 가결에 대한 로짓 분석 결과

19) 이러한 결과는 종속변수를 법안 공포, 원안가결, 수정가결, 수정안반영폐기, 대안반영폐기 다섯 가지 유형을 법안의 가결이라고 간주한 모형에서도 동일하게 나타났다.

제3절

심의 양극화 측정: 환경노동위원회를 중심으로

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석 방법 및 절차

본 연구는 심의 양극화를 발언중도방해와 의사진행방해 두 가지로 구분해서 분석한다. 전자는 회의에서 타인의 발언을 중간에 자름으로써 방해하는 것을 의미하고, 후자는 극단적인 용어를 사용함으로써 의사진행을 방해하는 것을 의미한다. 발언중도방해와 의사진행방해가 어떠한 패턴과 용어로 나타나는지 살펴보기 위해 연구자들은 실제 16-20대 환경노동위원회 회의록들을 면밀히 살펴봄으로써 이를 <표 5>와 <표 6>과 같이 유형화했다. 유형화된 단어들을 중심으로 양적 텍스트 분석에 합리적으로 적용될 수 있는 단어들을 선별해서 텍스트 분석을 진행했다.²⁰⁾

<표 5> 의사진행 방해 유형화

유형	텍스트	출처	예
논의전개 방해	미안합니다	238회 4차 환노위 : p.18	예) 미안합니다. 할 얘기가 너무 많은데 이것으로 마치고
	(발언시간 초과로 마이크 중단), (마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)		
	답변하라는 내용만 답변하세요, 답변을 하라는 내용을 답변	19대_309회_3차_환노위:p.51)	
말 끊기		(예: 343회_2차_환경노동위원회: p.31)	예) 제가 파악하기로는...
	양해하시지요	242회 2차 환노위 : p.9	그렇게 정리를 해버립니까? 예, 양해하시지요.
	그 얘기 하지 말고	236회 2차 환노위 : p. 14	

20) 분석에 사용된 단어들은 <표 4> 하단 각주에 정리되어 있다.

유형	텍스트	출처	예
	지금 그 문제가 아니고요.....	232회 2차 환노위 : p.32	
	그만	227회 2차 환노위 p.49	그만하시고
끼어들기	죄송합니다, 위원장님		
	의사진행발언		
비속어	비속어 사전으로 대체		
근거 없는 의혹 제기	영동	241회 2차 환노위 p.14	예) 전혀 영동한 것을 보내 주시는 것은
	부적격자	241회 2차 환노위 p.14	예) 이해능력이 없는 부적격자를 부서에 잘못 배정해놓은 것이 아닌가 의구심이 들 정도
	의구심		
	무시	234회 10차 환노위 p.16	노사합의의 가치를 무시하는 것입니까?
인신공격	몰라요?	240회 1차 환노위 p.35	예) 그런데 그것도 몰라요?
	하나도 모르고 있습니까?		
	알아요 몰라요?	227회 2차 환노위 p.49	
	인격모독	19대_309회_3차_ 환노위:p.44)	인격모독적인 그런 발언은 좀 삼가 주시면 좋겠습니다.

〈표 6〉 정당 간 대립을 간접적으로 볼 수 있는 단어들 리스트

- 협치 (예: 343회_3차_환노위: pp.34-35)
- 사과 (예: 343회_3차_환노위: p.37)
- 파행 (예: 343회_3차_환노위: p.37)
- 전횡 (예: 343회_3차_환노위: p.37)
- (일부 위원 퇴장) (예: 343회_3차_환노위: p.37)
- 경박 (예: 346회_6차_환노위: p.68)
- 국회법 (예: 349회_1차_환노위: p.20)
- 왜곡 (예: 349회_2차_환노위: p.6)
- 거짓
- 선동
- 거수기, 통법부
- 깡판
- 최악

- 협의(하시지요) 예 : 16대 238회 4차 환노위 :p.43
- 날치기 (예: 311회_11차_환노위: p.11)
- 어이 (예: 311회_11차_환노위: p.11)
- 일방적 (예: 311회_11차_환노위: p.11)
- 양심 (예: 311회_11차_환노위: p.11)
- 적반하장 (예: 311회_11차_환노위: p.12)
- 예의 (예: 281회_2차_환노위: p.22)
- 인격 (예: 281회_2차_환노위: p.24)
- 독단

연구자들은 16대 국회부터 20대 국회까지 환경노동위원회(상임위)의 모든 회의록들을 모아서 의원들의 발언별로 텍스트를 자른 다음에 data matrix를 구성했다(〈그림 10〉 참조). 이후, 의원들의 발언에 발언중도방해에 해당하는 단어가 들어가면 1, 아니면 0으로 변수를 코딩했다. 마찬가지로 의원들에 발언에 의사진행방해에 해당하는 단어가 들어가면 1, 아니면 0으로 변수를 코딩했다. (상세한 분석 코드 작성 방법은 부록 2에 별도로 제시해 두었다.)

1	Column1	speaker	speech
2	2	343	환경노동위원회회의록 1 2016년6월21일(화) 환경노동위원회회의실 (09시31분 개의)
3	3	위원장 홍영표	의석을 정돈해 주시기 바랍니다. 성원이 되었으므로 제343회 국회(임시회) 제1차 환경노동위원회를 개
4	4	河泰慶 위원	조금 전에 원내 대책회의 하고 오느라고 조금 늦었습니다. 죄송합니다. 어제 저희 원내대표 연설에서 !
5	5	위원장 홍영표	다음은 한정에 위원님 말씀해 주십시오.
6	6	한정에 위원	위원님들 만나뵙게 돼서 너무나 반갑습니다. 저는 19대 때도 환경노동위 활동을 했었는데요, 20대 환
7	7	위원장 홍영표	다음은 새누리당의 문진국 위원님 인사해 주십시오.
8	8	문진국 위원	반갑습니다. 새누리당 문진국입니다. 홍영표 위원장님을 비롯해 노동현장과 각계 전문 분야에서 일해
9	9	위원장 홍영표	다음은 더불어민주당의 강병원 위원님 인사말씀 해 주십시오.
10	10	강병원 위원	서울 은평구의 강병원 위원입니다. 우리가 처해 있는 현실은 다 똑같은 것 같습니다. 다들 느끼시는 것
11	11	위원장 홍영표	다음은 새누리당의 신보라 위원님 말씀해 주십시오. ♀
12	12	신보라 위원	안녕하십니까? 새누리당 국회의원 신보라입니다. 존경하는 홍영표 위원장님과 여기 계신 동료 위원
13	13	위원장 홍영표	다음은 송옥주 위원님 인사말씀 해 주십시오.
14	14	송옥주 위원	안녕하세요? 더불어민주당 송옥주입니다. 요즘 화력과 누룩과 과려된 과실이 많이 대두되고 있습니다

〈그림 10〉 의원들의 발언별 data matrix

2 분석 결과

위에서 기술한 분석 코드로 분석한 발언중도방해와 의사진행방해 결과는 다음 <표 7>과 같다. 특정 대수의 발언중도방해와 의사진행방해 횟수는 해당 대수에서 의원들이 발언한 횟수로 나눈 값으로 측정했다.

<표 7> 제16~20대 환경노동위원회 상임위원회 발언중도방해 / 의사방해단어 사용 빈도

	16대	17대	18대	19대	20대
전체 발언 ¹⁾ 수	18,335	35,141	38,282	63,451	24,628
의원 발언 수	10,984	22,697	24,635	41,138	16,241
의원/전체 발언 비율 (%)	59.9	64.6	64.3	64.8	65.9
전체 발언중도방해 발언 ²⁾ 수	1345	3484	4007	8735	2974
의원 발언중도방해 발언 수	1086	2698	3045	6929	2391
의원 발언 중도 방해 / 의원 발언 비율 (%)	9.89	11.89	12.36	16.84	14.72
의원 인신 공격 발언 ³⁾ 수	7	16	19	32	19
의원 의회 비난 발언 ⁴⁾ 수	5	4	4	6	5
의원 정부 비난 발언 ⁵⁾ 수	17	12	12	12	14
의원 허위 주장 발언 ⁶⁾ 수	23	30	35	35	32
의사방해단어 포함 발언 ⁷⁾ 수	51	62	70	85	70
의사 방해 단어 포함 발언 / 의원 발언 비율(%)	0.46	0.27	0.28	0.21	0.43

주1) “발언”이라 함은 바로 다음 발화자와 이전 발화자가 다른 경우, 이전 발화자의 발화 내용을 말한다. 즉, 발화자가 바뀌어야만 하나의 발언으로 인정된다.

주2) “발언중도방해 발언”은 발언 중에서 전 발화자가 문장을 다 마치기 전에 다음 발화자가 발화를 시작한 경우, 해당 발화자의 발언을 말한다.

주3) “인신 공격 발언”은 “바보”, “멍청”, “무식”, “경박”, “인격”의 단어를 포함한 발언을 말한다.

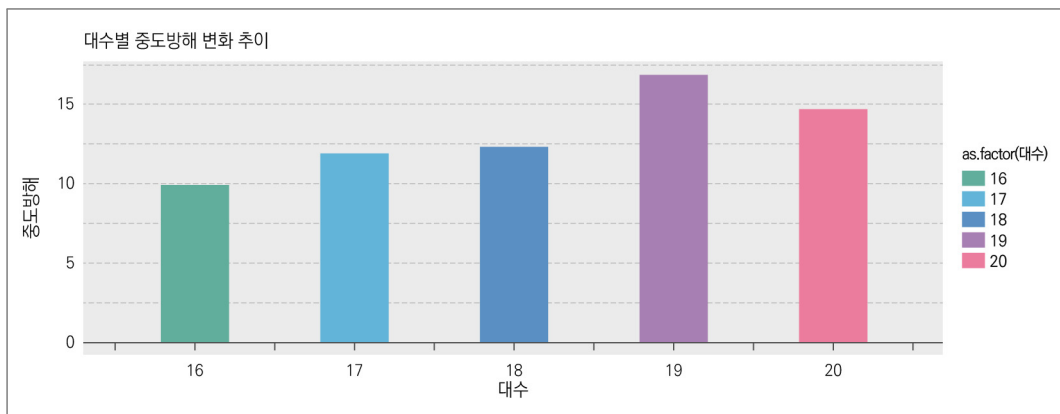
주4) “의회 비난 발언”은 동료 의원 혹은 국회 기능 수행에 대해 비난하는 발언으로, “파행”, “막장”, “전횡”, “독단”, “날치기”, “깡판”의 단어를 포함한 발언을 말한다.

주5) “정부 비난 발언”은 정부관계자에게 정부 기능 수행에 대해 비난하는 발언으로, “독재”, “사퇴”의 단어를 포함한 발언을 말한다.

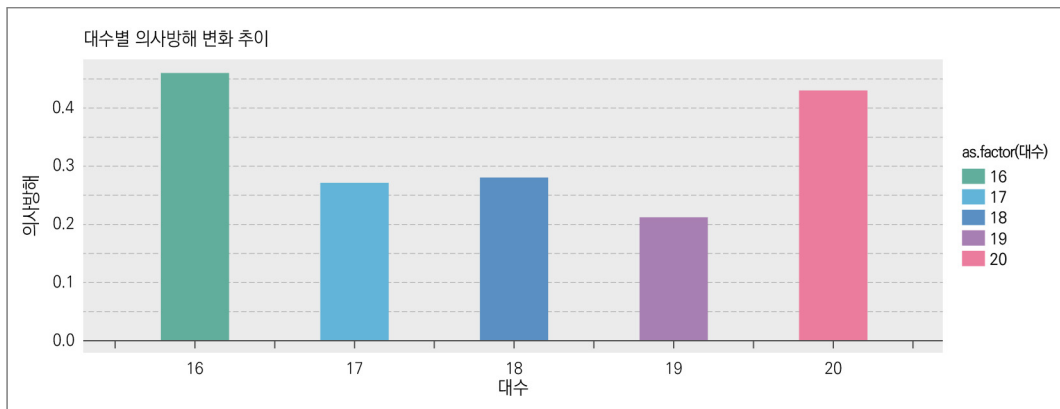
주6) “허위 주장 발언”은 상대방의 발언이 허위이고 조작되었다고 주장하는 발언으로, “왜곡”, “거짓”, “선동”의 단어를 포함한 발언을 말한다.

주7) “의사방해단어 포함 발언”이란 위의 3-6의 발언 중 어느 곳에도 해당하는 발언을 말한다.

〈그림 11〉과 〈그림 12〉는 위 〈표 7〉의 주요 결과를 그림으로 정리한 것이다. 먼저 〈그림 11〉을 살펴보면, 시간이 지남에 따라 의원들의 발언중도방해 패턴이 증가했다가 20대 국회에서 소폭 감소했다는 점을 알 수 있다. 이는 국회 심의 과정에서 의원들의 발언중도방해가 심해지고 있다는 것을 의미하며, 발언중도방해가 심해질 경우 속의(deliberation)보다는 특정 의원의 의견이 심의 과정에서 과다대표될 가능성이 높아질 수가 있다.²¹⁾



〈그림 11〉 대수별 의원 발언중도방해 변화 추이



〈그림 12〉 대수별 의사진행방해 변화 추이

21) 발언중도방해는 의원들 간의 논의뿐만 아니라 행정부 관료와 의원들 간의 논의 과정에서도 많이 나타난다.

다음으로 <그림 12>를 살펴보면, 의사진행방해 변화 추이는 발언중도방해 변화 추이와 다르다는 점이 나타난다. 대수별 의사진행방해는 16대 국회에서 가장 높게 나타났다가 17대 국회부터 감소하는 경향이 나타난다. 하지만 20대 국회에 들어와서 의사진행방해가 급격하게 증가했다.

한국 국회의 양극화는 주로 의원들의 이념 성향이나 본회의 표결 결과를 통해 측정되어 왔다. 이러한 분석은 법안의 운명이 최종적으로 결정되는 본회의에서 나타나는 의원들의 선택과 행태를 분석한다는 의미가 있지만, 입법과정의 전체를 설명하지는 못한다. 본회의에 법안이 상정되기 위해서는 의원들이 누군가와 함께 법안을 발의해야 하고, 그 발의된 법안이 상임위원회에서 심의되고 통과되어야 한다. 이러한 공백을 메우기 위해 입법과정에서 한국 국회의 양극화를 발의 양극화와 심의 양극화라는 두 축으로 나누어 이를 측정하는 방법을 고안해봤는데, 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저, 13대부터 20대 국회 기획재정위원회의 발의 양극화 패턴을 살펴보면, 초당적 공동발의 지수는 13대에서 10.65%, 14대에서 1.1%, 15대에서 23.39%, 16대에서 17.94%, 17대에서 20.42%, 18대에서 25.53%, 19대에서 9.5%, 20대에서 13.46%로 나타났다. 이는 다시 말해 초당적인 법안 발의 협력이 19대 국회부터 급격히 감소했다는 것을 보여준다. 이에 대한 원인으로 18대 국회에 극심했던 정당 간 양극화와 입법과정의 파행이 영향을 미쳤다는 추측을 해볼 수 있지만, 이후 사례 분석이나 인터뷰 등의 질적 연구 방법을 통해 심층적으로 고찰해볼 필요가 있다.

다음으로, 심의 양극화를 발언중도방해와 의사진행방해 두 가지로 나누어서 측정했다. 이를 위해 16대부터 20대 국회 환경노동위원회 상임위원회 회의록을 양적 텍스트 분석 기법을 통해 분석했는데, 그 결과, 시간이 지남에 따라 의원들의 발언중도방해 패턴이 증가했다가 20대 국회에서 소폭 감소했다는 점을 알 수 있었다. 이는 국회 심의 과정에서 의원들의 발언중도방해가 심해지고 있다는 것을 의미하며, 발언중도방해가 심해질 경우 숙의(deliberation)보다는 특정 의원의 의견이 심의 과정에서 과다대표될 가능성이 높아질 수가 있다는 문제 제기가 가능할 것이다.

한편, 의사진행방해 변화 추이는 발언중도방해 변화 추이와 다르다는 점이 나타난다. 대수별 의사진행방해는 16대 국회에서 가장 높게 나타났다가 17대 국회부터 감소하는 경향이 나타난다. 하지만 20대 국회에 들어와서 의사진행방해가 급격하게 증가했다. 의

사진행방해 변화 추이가 발언중도방해 변화 추이와 발의 양극화의 추이와 다르게 나타난 점이 흥미롭다. 향후 이상의 분석 틀을 다른 위원회에 확장해서 적용해볼 수 있을 것이다. 그렇게 된다면, 한국 국회의 발의 양극화와 심의 양극화의 패턴을 보다 일반화해서 파악할 수 있을 뿐만 아니라, 상임위원회별로 나타나는 차이점을 포착할 수 있을 것으로 기대한다.

제4장

어떤 변화가 필요한가

- 제1절 정치, 그 본래의 역할이 살아나야 한다
- 제2절 의회 중심의 책임 정부의 길을 넓혀야 한다
- 제3절 정당 개혁, 다르게 접근해야 한다
- 제4절 청와대 정부의 개혁이 필요하다
- 제5절 결론: 협의주의의 전통을 복원해야 한다

제 1절

정치, 그 본래의 역할이 살아ना야 한다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1

인간의 자유 의지에 대한 신뢰로부터 정치철학은 시작되었다. 자연법칙이나 운명에 굴종하는 수동적 존재에서 벗어나, 인간이 스스로 자연의 제작자가 되어 세상을 자신의 의지대로 이끄는 주권자가 된 것은 이때부터였다고 해도 과언이 아니다.

이 모든 일은 인간이 (과거에는 도시나 왕국으로 불렸고 지금은 국가라고 하는) 정치 공동체를 만든 것에서 비롯되었다. 정치 공동체를 통해 구속력 있는 공적 결정을 내리고 집행함으로써 인간은 신에 버금가는 문명을 이루고 그 속에서 변화로 가득 찬 역사를 만들 수 있었다. 노동의 결과 가운데 일부를 세금으로 걷고 이를 기초로 예산과 정책을 기획하고 실행하는 ‘정치의 역할’이 없었다면 이런 대단한 성취는 불가능했을 것이다.

아리스토텔레스는 이런 인간을 가리켜 ‘정치적 동물’이라 불렀다. 그에 따르면 인간은 정치를 통해 ‘목적 있는 삶’을 추구하는 유일한 피조물이다. 이성과 덕성을 갖춘 삶은 오로지 인간만이 추구하는 목적이고, 그런 삶의 목적은 공동체에 속하지 않는 고립된 조건에서는 인식될 수조차 없는 일이며, 정치란 그런 인간 공동체를 운영하는 자각적 활동을 가리킨다. 그래서 아리스토텔레스는 정치의 역할 없이 가치 있는 삶을 살 수 있다고 믿는 자가 있다면 그는 “인간 이하이거나 인간 이상일 것”이라 단언했다.

2

정치철학의 최초 질문은 “좋은 정치가 좋은 시민을 만드느냐, 아니면 좋은 시민이 좋은 정치를 만드느냐”에 있었다. 좋은 정치 없이 좋은 삶이 어렵다는 아리스토텔레스의

주장 역시 이 질문에 대한 하나의 대답이라 할 수 있다. 오늘날 시리아나 예멘 같은 나라의 예에서 보듯, 정치가 제 기능을 하지 못하는 인간 사회에서 자유롭고 평화로운 삶을 상상하기는 어려운 일이다.

사적 권리를 보장하고 공적 의무를 부과할 수 있는 정치체가 없는 삶이란, 의심과 두려움이 지배하는 ‘자연 상태(state of nature)’일 수밖에 없다고 말한 것은 토머스 홉스였다. 자연 상태(state)가 ‘자연 국가(state)’와 같은 의미라는 사실은 흥미롭다. 국가나 정부를 포함해 인간의 정치체는 모두 인위적인 동의나 합의의 산물인바, 좋은 정치라는 것이 결코 자연스러운 귀결이 될 수 없다는 사실을 효과적으로 말해주고 있기 때문이다.

덕성을 갖추지 못한 인간은 야수보다 못하다고 본 사람은 아리스토텔레스였다. 홉스는 야수보다 못한 인간의 문제를 국가라고 하는, 모두에게 공통된 권력이 존재하지 않는 것에서 찾았다. 혈연 공동체나 믿음의 왕국이 아닌 세속 국가의 문제에 관한 한, 인간의 타고난 본성을 회복하는 것이 대안이 될 수는 없다는 것이다. 정치를 좋게 만들려는 인간의 인위적 노력 없이는 달라지는 일이 없다는 것, 지금 우리도 바로 생각을 해야 할 때가 아닌가 한다.

존 스튜어트 밀이 강조했듯, “인류에게는 지배자로서든 동료 시민으로서든 자신의 의견이나 습성을 행동의 준칙으로 타인에게 강요하려는 경향이 있다.” 정치의 역할이 없는 ‘자연 상태’에서는 만인의 대중들 사이에서 극단적 정치 양극화는 피할 수 없다. 그런 의미에서 정치나 정당의 역할을 시민 의견이나 대중 여론을 수동적으로 모사하거나 대변하는 것으로 이해하는 것은 근본적으로 한계가 있다. 오히려 시민의 의견 형성은 물론 분열된 여론을 통합하는 적극적 역할과 기능을 하는 것에 정치의 존재 의의가 있기 때문이다.

자연 상태라고 하는 개념은 인간의 정치가 실패할 수 있다는 경고장이 아닐 수 없다. 정치도, 국가도 실패할 수 있다. 그 결과는 자유와 평등, 안전과 평화의 가치가 위협받는 삶이 될 것이다. 홉스 이후 근대 정치철학이 ‘좋은 정치가 좋은 시민을 만든다.’는 윤리적 위안보다 ‘사나운 정치는 사나운 시민을 낳는다.’는 위기적 측면에 더 많은 관심을 갖게 된 것은 우연이 아니다.

3

오늘날 사나운 정치, 사나운 시민을 둘러싼 논의는 ‘포퓰리즘(populism)’과 ‘정치 양극화(political polarization)’라는 주제로 다뤄진다. 두 주제 모두 민주주의 시대의 산물이 아닐 수 없다. 만인의 평등을 지향하는 ‘민중 주권(popular sovereignty)’의 전제 없이 포퓰리즘이 위세를 가질 수는 없을 것이다. 자유로운 사회에서 갈등과 불화가 없을 수는 없겠는데, 그런 점에서 정치 양극화 역시 오늘날과 같은 다원 민주주의의 한 결과로 볼 수 있다. 말하고자 하는 요점은 민주화가 되었다고 해서 정치가 그냥 잘되는 것이 아니라는 점, 민주주의도 단점이 있으며 그 때문에 실패할 수 있고, 또 그 때문에 다른 정치체제 못지않게 시민이 고통받고 상처받을 수 있다는 것이다.²²⁾

오래전 알렉시 드 토크빌이 주목한 바 있지만, 민주주의의 최대 단점은 (정치가나 시민 할 것 없이) 생각이 다른 사람의 마음에 간섭하고 지배하고 싶은 열정을 절제하지 못하게 만든다는 데 있다. 민주주의가 아닌 체제에서라면 외면적인 순응을 보여주고 또 얻는 것만으로도 정치를 이끄는 데 아무 문제가 없었겠지만, 모두가 의견의 자유를 갖는 민주주의에서는 각자의 의견이 형성되는 내면의 세계에 이르기까지 영향을 미치려는 욕구를 자제하기 어렵다.

바로 이런 문제 때문에 민주주의는 서로가 존중해야 하는 정치 규범을 필요로 한다. 그 핵심은 종교에서 사상에 이르기까지 각자의 의견에 관한 한 방해받지 않아야 한다는 것이다. 그런 규범이 파괴되면, 민주주의를 한다고 하면서 오히려 더 세상의 의견을 자신 쪽으로 돌리려는 허망한 욕구를 참지 못한다. 그렇게 되면 정치뿐만 아니라 사회가 공존하기 어려운 두 개의 극단으로 분열되어 적대와 증오의 자연 상태로 퇴락할 수 있다. 포퓰리즘과 정치 양극화 문제란 다른 아닌 민주주의의 문제라고 말하는 것은 바로 여기에 있다.

다른 누구보다도 이 문제를 중시한 사람은 존 스튜어트 밀이었다. 그는 민주주의가 잘못 운영될 때의 문제를 “개인이 다른 개인에 대해 폭군”이 될 가능성에서 찾았다. 민주주의가 수적 우위에 매달리게 되면, 여론의 위세를 추구하는 정치가 사회는 물론 개인의 내면에 이르기까지 간섭하려는 열정을 갖게 된다. 생각이 다른 정치가나 시민은

22) 이하 이 절의 내용은 박상훈(2020b)을 원용했다.

관용보다 미움의 대상이 되고, 그것은 합리적 이성보다 감정이 앞서는 정치를 이끌게 된다. 그로 인해 인간의 자유는 위협에 처하게 되고 사회는 의견의 다양성에서 얻게 될 혜택을 상실하게 되는데, 더 흥미로운 것은 거기서 끝이 아니라는 데 있다.

자신과 생각이 다른 사람을 혐오하는 감정의 정치는 독단적 열정을 낳는데, 문제는 옳음에 대한 과도한 확신은 쉽게 “타성”이 되고 만다는 점이다. 그것이 사실인지 아닌지, 그래도 되는지 안 되는지도 따져지지 않은 채, 나나 내 편에 도움이 되는지 안 되는지가 다른 무엇보다 중요해진다는 뜻이다. 그때쯤 되면 타성은 “열정 없는 타산”을 불러오고 그 결과로 남는 것은 “각질화된 마음” 이상이 될 수 없게 된다. 존 스튜어트 밀이 진정으로 말하고자 한 것은 바로 여기에 있다. 한마디로 이견과 다양성의 가치에 대한 존중이 없는 민주주의는 죽은 독단이 지배하는 것 이상 다른 것이 될 뿐이라는 것이다.

4

반대가 허용되지 않는 민주주의는 위험하다. 자신의 옳음만 고집하는 것은 반대와 이견으로부터 배울 기회를 상실하게 한다. 우리가 이견과 반대를 보호하고자 하는 것은 그 의견의 옳고 그름 그 자체 때문이 아니라 “의견을 갖는 일의 중요성”을 인정하기 때문이다. 존 스튜어트 밀은 이 점을 강조하며, “설령 단 한 사람만을 제외하고 모든 시민이 동일한 의견이고 그 한 사람만이 반대 의견을 갖는다고 해도 그 한 사람에게 침묵을 강요할 권리는 없다. 이는 그 한 사람이 권력을 장악했을 때 나머지 시민을 침묵하게 할 권리가 없는 것과 같다.”라고 말한 바 있다.

우리가 다당제 민주주의를 하고 야당의 반대를 인정하는 것은 다음과 같은 매우 간단한 전제에 따른 것이다. 정치에서의 옳음은 대립하는 두 의견 가운데 어느 한쪽이 아니라 두 의견 사이에 있을 때가 많다. 그렇기에 민주주의에서 정치적으로 중대한 결정은 대체로 서로 대립하는 의견의 조정과 결합으로 이루어진다. 그래야 최종적으로 도달한 공적 결정은 도덕적 정당성을 인정받고, 반대와 이견의 당사자들로부터도 합당한 순응을 구할 수 있다.

정치철학에서 이견을 허용하지 않는 체제를 가리켜 ‘전제정’이라 한다. 이 체제의 가장 큰 특징은 옳음을 가장해 자의적인 독단을 강요한다는 데 있다. 민주정도 얼마든지 전제정으로 퇴락할 수 있다. 이런 체제는 정치를 시민의 민주적 대표가 아니라 왕을 선출해 맡기는 것과 같은 양상을 만들어 낸다. 앞서 언급한 토크빌은 이런 전제적 민주정 혹은 민주적 전제정에서는 “인간의 심성 속에 시기하는 감정을 강렬하게 불러일으키는 경향”이 극대화된다고 말한다. 이런 경향이 지배하면 “선거를 치를 때마다 나라는 혁명에 버금가는 열정이 동원된다.”고 한다. 이런 세상이 되면 두려움이나 공포를 동원하는 것 말고 국가를 다스릴 다른 방법은 남지 않게 된다는 것, 실패한 민주주의 정치에 대한 토크빌의 우울한 결론은 여기에 이른다.

5

지금 우리 정치의 모습이 이로부터 얼마나 멀리 있는지 돌아볼 일이다. 이견과 다양성 속에서 일하는 민주주의가 아니라, 어느 한 편의 독단에 편들기만 가능한 민주주의는 흔쾌하지 않은 일이다. 조정과 타협이 허용되지 않는 민주주의에서 자라나는 것은 적대와 증오의 정치일 수밖에 없다. 정치가들이 사나운 표정으로 일하는 민주주의는 좋은 변화를 이끌 수 없다.

서로를 마주 보고 문제를 풀어나가는 것이 아니라, 뒤돌아 자신의 지지자들을 향해 상대를 이르는 “아첨하는 정치”를 민주적이라 말할 수는 없다. 그렇게 되면 정치만 양극화되는 게 아니라 시민도 사회도 감정적으로 양극화된다. (“문빠”와 “태극기부대”로 속칭되는) 일방적 선호와 배타적 혐오를 동전의 양면처럼 갖는 ‘열정적 소수들(passionate minorities)’이 지배하는 여론의 세계에서 안전하고 평화로운 시민의 삶을 실현하기는 어려운 일이다.

인간의 정치에서 싸움과 갈등을 없앨 수는 없다. 정치란 인간이 가진 적대와 싸움의 본능을 평화적으로 처리하는 기능을 한다. 정치의 이런 기능 없이 적대적 자연 상태를 피할 수 있는 사회는 없다. 인간사에서 공적 선택을 둘러싼 갈등은 제거될 수 없다. 모두가 동일한 의견을 갖도록 하거나 모두를 이타적인 존재로 바꿀 수도 없다. 자신과 견해가 다른 상대 파당을 최대한 비난하고 욕보이는 것을 정치라고 할 수는 없다.

반대편의 입장을 규정할 때 거부감을 최소화하는 언어를 선택하는 것이야말로 최우선의 정치 규범이 되어야 한다. 반대 의견을 가진 상대 정당과 내가 속한 정당이 이해하고 있는 것 사이에 의미 있는 합의 지점이 있는지를 찾으려는 노력이 먼저 있어야 하고, 아무리 합리적인 논의를 해도 차이가 해소되지 않고 그것이 오해나 편견 때문이 아니라는 결론에 도달하면, 그때는 조정과 타협에 나서야 한다.

정치를 조정 불가능한 싸움판으로 만드는 정치가들은 민주주의를 실패로 이끈다. 그들은 정치를 “비창조적 흥분 상태”로 이끄는 사람들이다. 변화와 개혁을 만인이 나눠 쓸 공공재로 만들 수 없는 사람들이다. 자신의 옳음만 늘 강변하니 얼굴은 늘 화난 표정이다. 독단의 정치를 고수하다 보니 여와 야는 있으나 여-야 사이는 없다. 야유 조의 언어가 습성화되다 보니, 정치는 점점 저열해진다. 그런데도 이를 주도하는 사람들이 지지자로부터 외면당하기보다 갈채를 받는 민주주의가 자리잡아 버렸다. 그 속에서 성과를 낸다 한들 남는 것은 내용 없는 공허함뿐이다. 21대 우리 국회가 첫해 동안 1,390건의 법안을 처리함으로써 같은 기간 20대 국회가 처리한 615건보다 2.3배나 “더 많은 일”을 했다고 하나, 그런 숫자라는 것이 (의견의 다양성을 살리고 사회적 갈등을 조정하는) 정치 본래의 기능을 상실하고 얻은 결과였다는 사실만큼 이를 잘 보여주는 것도 없다.

지금 우리의 민주주의 정치가 이런 퇴행을 스스로 제어할 수 없게 된 것은 안타까운 일이 아닐 수 없는데, 정치 양극화를 개선하자는 변화는 이런 상황을 자각하는 것에서 시작되어야 할 것이다. 그것 없이 늘 하던 대로 형식적 법 개정을 통해 새로운 제도나 규정을 도입한다고 해서 변화될 것은 별로 없다고 본다.

제2절

의회 중심의 책임 정부의 길을 넓혀야 한다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

시민이 필요해서 만든 정부가 시민에게 책임성을 갖는 것을 가리킨다는 점에서, 민주주의와 책임 정부는 하나의 짝을 이룬다. 이 문제를 이해하려면 근대 정부 이론이 발전하게 된 과정을 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다. 민주주의가 자리잡기 전까지 정부에 대한 관념은 크게 둘로 나뉘어 경합하고 있었다. 하나는 ‘제한 정부(limited government)’²³⁾이고 다른 하나는 ‘사회국가(Sozialstaat)’론이었다.

제한 정부란 자유주의 이론의 핵심이다. 정부의 개입은 (흔히 자연권 내지 기본권이라고 불리는) ‘개개인이 가진 불가침의 기본권’ 앞에서 멈추어야 한다는 것이다. 달리 말하면 정부의 역할은 개인의 권리를 보장하는 것에 한정되어야 한다는 것이다.

사회국가는 제한 정부와는 대조되는 정부관/국가관이다. 그것은 19세기 후반의 독일 비스마르크 시기, 즉 국가주의적 관료 정치 체제하에서 만들어졌다. 이 관점에서 정부의 역할은 개인보다는 사회의 공동체성을 보호하는 데 있고, 이를 위해서는 개인의 사적 삶에 대한 강력한 정부의 개입이 정당화되는데, 이때의 정부란 집행부, 즉 행정부를 의미했다.

제한 정부와 사회국가라는 두 정부관은 목적과 규모에서 큰 차이가 있다. 전자의 자유주의 정부관은 개개인의 권리 보호에 목적을 둔 ‘최소 정부’에 가깝다. 후자의 국가주의적 정부관은 사회의 보호를 목적으로 한 ‘최대 정부’를 쉽게 허용한다. 따라서 ‘제한 정부/최소 정부’가 극단적으로 심화되면 ‘야경국가(Nachtwächterstaat)’가 될 수 있고, ‘사회국가/최대국가’가 극단화되면 ‘경찰국가(Polizeistaat)’가 될 수 있다.

이런 차이에도 불구하고 두 정부관은 공통점이 있다. 첫째, 두 정부관 모두 민주주의 이전의 정부관이라는 사실이다. 즉 민주주의에 상응하는 정부관은 아니라는 점이다. 둘째, 정부가 가져야 할 책임성을 정부 내부에서가 아닌 정부 밖(개인 권리의 보호, 공동체성 보호)에서 찾는다는 데 있다.

23) 책임정부론에 대해서는 박상훈(2018)의 내용을 바탕으로 작성했다.

이런 정부관이 그 뒤 민주화의 긴 여정을 거치며 상호 영향을 주고받고 서로 변화하게 되었다. 제한 정부로 대표되는 자유주의 쪽에서는 정부의 사회적 책임을 수용하는 변화가 있었다. 제1차 세계대전을 전후해 영국 자유당 정부 하에서 도입된 사회정책과 1930년대 미국 민주당 정부의 뉴딜 정책으로 실현되기 시작한 케인스주의 경제정책은 대표적인 예라 할 수 있다. 복지국가(welfare state)라는 표현이 영어권에서 처음 등장한 것 역시 사회국가라는 독일어의 번역어에서 유래했다는 사실은 시사하는 바 크다.

사회국가로 대표되는 국가주의 쪽에서도 변화가 있었다. 경찰국가에서 법치국가(Rechtsstaat)로의 전환이 그것이다. 즉 헌법과 법률로 개인의 권리를 보호하는 것을 국가나 정부의 책임으로 삼게 되었다는 의미라 할 수 있다.

이상의 논지를 요약해보자. 양쪽 모두 개인 권리와 관련해서는 법치주의 내지 입헌주의로 수렴되었고, 사회 보호와 관련해서는 복지국가의 이름으로 사회통합을 지향하게 되었다. 여기까지는 대부분 동의할 것이다. 개인 권리를 우선시하는 ‘입헌적 책임성’과 공동체적 통합을 우선시하는 ‘사회적 책임성’ 가운데 어느 한쪽만 필요하고 다른 쪽은 없어도 좋다고 말하는 사람은 없을 것이다. 그런 점에서 오늘날의 민주주의 국가는 개인 권리와 사회 공동체의 보호를 위한 책임성을 동시에 부과받는 정부관을 공유하고 있다고 말할 수 있다.

그런데 ‘정부 밖의 개인과 사회를 보호해야 하는 정부 책임성’의 확대와 수렴 못지않게 중요한 책임정부론이 있다. 그것은 정부 내부로부터 책임성을 부과하는 원리와 제도가 발전해 온 긴 과정을 거쳐 형성된 정부관이다. 이는 앞서 살펴본 ‘입헌적 책임성’ 및 ‘사회적 책임성’과 구분해 ‘정치적 책임성’이라고 정의할 수 있고, 현대 민주주의는 바로 이 정치적 책임성의 발전과 궤를 같이하면서 발전해 왔다.

지금까지 ① (시민 개인의 기본권 보장을 목적으로 한) 입헌적 책임성, ② (시민들의 사회를 보호하고 통합하기 위한) 사회적 책임성과 더불어, ③ (정부 내부로부터 책임성을 부과받는 것을 가리키는) 정치적 책임성을 구분해 이야기했는데, 각각은 그 나름의 시민권과 짝을 이룬다.

첫째, 입헌적 책임성은 ‘개인(individual)으로서의 시민’에 상응하는 개념으로 학자에 따라서는 자유권이라고 부른다.

둘째, 사회적 책임성은 ‘민중(people)으로서의 시민’에 상응하는 개념으로, 빈곤 계층과 취약계층 등 공공정책을 통해 보호받아야 할 시민 집단의 권리를 우선해 사회통합을 추구한다는 의미에서 사회권 혹은 사회적 시민권이라고 부른다. ‘민생’을 앞세우는 온정주의적 국가주의나 계급 간 평등을 강조했던 사회주의는 이 권리의 발전에 크게 기여했는데, 오늘날 우리가 말하는 복지국가도 이 차원의 시민권에 기초를 두고 있다.

셋째, 정치적 시민권은 ‘유권자(voter)로서의 시민’에 상응하는 개념으로, 누가 정부 운영을 책임질 것인가와 관련되어 있다는 의미에서 보통은 정치권 혹은 정치적 시민권이라 부른다. 자유주의나 사회주의와 비교해 민주주의의 최대 관심사는 바로 이 권리에 있고, 이는 다수 지배의 원리로 표현된다. 다당제의 경우 한 정당이 과반을 점하지 못할 때는 최소 연정이나 대연정을 통해 이 원리를 실천하고 있다.

개인의 자유권과 집단의 사회권을 보호하는 일은 비민주적 자유주의 국가나 비민주적 사회주의 국가에서도 가능한 시민권 프로젝트라 할 수 있다. 실제로 19세기 중반 이전 영국과 같은 ‘민주주의 이전의 자유주의 국가’나 20세기에 등장한 ‘비민주적 사회주의 국가’가 대표적인 예이다. 반면 민주주의라고 하면 그 핵심은 여성이든 무산자든 동등한 정치적 권리를 가져야 한다는 데 있다.

시민이 평등한 주권자라면 정부 안의 권력기관 모두 시민의 사업을 위해 존재하는 시민기관이 아닐 수 없다. 민주주의가 아니라면 모를까 민주주의에서라면 공적 권력기관은 관료들의 것도 아니고 대통령의 것도 아닌, 시민의 것이다. 그렇기에 (입헌적 차원 및 사회적 차원과는 다른) 정치적인 차원에서의 책임 정부론은 시민이 정부를 통제하는 문제를 그 핵심으로 한다. 분립된 권력 기관들 사이에서 견제와 균형을 제도화하는 문제는 물론이고, 일상적으로 정부 운영에 관여하고 참여하지 않더라도 시민의 요구나 투표에 민감하게 반응하는 정부를 만드는 문제, 여기에 정부가 그렇게 작동하지 않는다면 집권 정부에 책임을 추궁하고 처벌하는 문제를 모두 포괄한다. 이런 책임성이 뒷받침되지 않는다면 ‘통치자를 위한’ 정부만 있을 뿐 ‘시민을 위한, 시민에 의한, 시민의’ 정부는 없을 것이기 때문이다.

입헌적 책임성과 사회적 책임성의 원리는 정부가 시민 개인과 사회를 위해 해야 할 과업을 의미한다는 점에서, 링컨의 표현대로 말한다면, ‘for the people’의 이상에 대한 현대 민주 정부의 대응이라 할 수 있다. 정치적 책임성의 원리는 권력 기구들 사이

의 견제와 복수 정당들 사이의 경쟁, 나아가 유권자의 투표 행위를 통해 정부를 통제하는 것에 초점을 둔다는 점에서 'by the people'의 이상을 담고 있다. 그렇다면 'of the people'의 이상을 포괄하는 정부 이론은 없는가? 책임 정부는 시민에 의한, 시민을 위한 정부이면서 동시에 시민의 정부가 될 수는 없나?

링컨의 개념과 정부의 책임성을 연관 지어 보는 것은 흥미롭다. of the people의 이상을 시민이 곧 정치가이던 고대 직접 민주주의로 본다면 현대 대의 민주주의에서 of the people의 이상을 실현할 수 없을 것이다. 정말 그럴까? 고대 아테네 민주주의에서 of the people의 이상이 가장 잘 실현되었다고 보는 것은 한계가 있다. 당시 시민들이 정부 운영을 직접 번갈아 맡았고, 그때의 시민은 여성과 노동자, 이주민을 제외한 소수의 남성 중산층 가부장들이었다. 엄밀히 말하면 '선택된 시민만의 민주주의'였지 '시민 모두의 민주주의'는 아니었다.

현대 민주주의에서 of the people의 이상은 침해할 수 없는 권리의 담지자를 소수의 남성과 재산 소유자에 국한하지 않고 확대하는 것으로 나타났다. 종교선택의 자유에서 사상과 내면의 자유, 나아가 언론·출판·집회·결사의 권리가 다수의 사회 하층과 여성으로 확대된 것은 '자유주의 이후의 민주주의' 시대의 권리였다.

가장 먼저 발전된 정치적 책임성의 개념은 '정부는 의회에 responsible, 즉 책임성을 가져야 한다.'는 것이다. 17세기 중반 영국에서 발전된 responsible government, 즉 첫 번째 책임 정부론은 두 사건을 통해 실현되었다. 하나는 1649년 찰스 1세를 처형에 이르게 한 영국 내전이고, 다른 하나는 1688년 명예혁명이다.

정치적 책임성의 핵심은 크게 세 가지이다. 통치는 법을 통해 이루어져야 한다는 것, 법을 만드는 입법부에 책임을 지는 정부를 운영해야 한다는 것, 그리고 정부 운영을 책임지는 내각은 의회 다수파가 맡아야 한다는 것이다.

이 모든 것이 입헌군주정에서 등장했기 때문에 당시에는 왕과 의회 사이의 문제로 다뤄졌지만, 중심 원리는 지금도 다를 바 없다. 권력분립이든 삼권분립이든 법을 만드는 역할(입법부)과 법을 집행하는 역할(행정부), 나아가 법을 적용하는 역할(사법부) 사이에는 견제의 원리가 작동하지만, 그 최종적 균형은 입법부 혹은 입법부의 다수파를 중심으로 한다는 데 있다. 의회중심제든 대통령중심제든, 내각과 행정부에 대한 불신임 및 탄핵의 권한을 입법부와 그 다수파가 행사하는 것은 이런 정부 원리에 기초를 둔다.

(17세기 중반 영국에서 발전된 responsible government에 이어) 두 번째로 등장한 정부의 책임성 원리는 정당 정부다. 이는 ‘왕은 군림하나 통치하지 않는다.’라는 규범의 다른 짝이라 할 수 있다. 그것은 왕이 통치할 수 없게 되었을 때, “Who governs?” 즉, 정부의 통치권은 누가 책임지는가에 대한 대답으로 나타났다. 이 역시 19세기 중반 영국에서 처음 나타났는데, 당시 투표권의 확대와 더불어 등장한 새로운 책임성의 원리는 ‘선거에서 다수 시민의 지지를 받은 정당이 정부 운영을 맡는다.’라는 것으로 발전했다. 정치학에서는 이를 정당 정부(party government)의 원리라고 부른다.

정당 정부를 오늘날의 언어로 말한다면 ‘통치자 개인이 아니라 그가 속한 정당이 책임성을 실천해야 한다.’라는 원리라고 할 수 있다. 정부가 수상이나 대통령 개인에 의해서가 아니라, 그보다는 그들을 공직 후보로 선출한 정당이 정부 운영의 책임성을 가져야 한다. 따라서 박근혜 정부나 문재인 정부가 아니라 새누리당 정부, 민주당 정부라고 불릴 수 있을 때 정당 정부의 책임성을 실현할 수 있다는 뜻이다.

(정당 정부에 이어) 세 번째로 등장한 정부의 책임성 개념은 ‘정부는 반응적(responsive)이어야 한다.’는 것으로 흔히 ‘반응 정부(responsive government)’의 원리라고 부른다. 20세기 초 서유럽 국가들에서 대중 정치가 본격화되면서 등장한 이 원리의 핵심은, 정부는 시민들의 다양한 이익과 요구를 수용해서 그에 충실한 공적 약속을 해야 한다는 데 있다. 정부가 되고자 하는 정당들의 공적 약속이 사회의 요구에 비해 협소하다면 시민의 선택은 사전에 제약되어 있는 것이나 다름없을 것이다. 그렇기에 정당들은 다양한 사회 집단의 요구에 민감할 수 있도록 이념적으로나 계층적으로 넓은 대표성을 가져야 한다. 그래야 정당들이 집권하고 정부가 된 다음에도 책임성으로부터 쉽게 벗어날 수 없는 사전적 제약으로 작용하게 될 것이다.

이런 사전적 책임성의 제약이 얼마나 구속력을 갖는가 하는 문제는 늘 논란의 대상이었다. 공약을 기준으로 한 시민 주권의 위임 과정과 그 이후 정부의 통치권 행사가 완전하게 일치할 수는 없었기 때문이다. 하지만 그렇다고 선거 공약과 그 뒤의 공공정책이 아무런 상관성을 갖지 않는다면 정부는 시민이 통제할 수 없는 것이 된다. 어떻게 하면 선거에서의 정당 공약과 이후 정부가 되었을 때의 실제 정책 행동 사이에 상당 정도의 연관성을 갖게 할 수 있을까? 어떻게 해야 지킬 수 없는 공약을 남발하는 시민대표들을 사전에 제약할 수 있을까?

‘반응하는 책임 정부’는 바로 이 문제에 초점이 있고, 우리가 지금 선거제도를 좀 더 비례성이 높은 방향으로 개혁하자거나, 정당들 사이에서 연합과 협치의 정치를 제도화해 행정부가 책임성의 제약으로부터 벗어나는 것을 정당정치 그 내부로부터 제어할 수 있게 해야 한다는 등의 논의를 하는 것은 바로 그런 책임성을 말하는 것이다.

(반응 정부에 이어) 네 번째로 등장한 정부의 책임성 개념은 제2차 세계대전 이후 등장했고, 주로 ‘안정된 선진 민주주의 국가들’에서 발전했다. 그 핵심은 ‘정부는 사후적 책임성을 가져야(accountable) 한다는 데 있다. 반응성(responsiveness)이 ‘사전에 약속한 공약에 대해 시민들로 하여금 신뢰를 갖게 하는 것’을 가리킨다면, 사후적 설명 책임성(accountability)는 정부가 반응적이지 못한 것에 대해 ‘사후적으로라도 책임을 묻는 것’을 가리킨다. 이와 깊은 관련이 있는 정치학 이론은 ‘회고적 투표(retrospective voting)’이다.

이 이론의 핵심은 집행부 내지 행정부가 그간 실제로 한 정책 행위를 기초로 시민이 그들에게 책임을 부과할 수 있는 조건을 발전시키는 데 있다. 이것이 가능하려면 선거 경쟁이 합리적 쟁점 투표(issue voting)에 의해 움직여야 한다. 예컨대 인종이나 지역적 정체성 내지 후보 개인이나 리더에 대한 막연한 기대로 투표를 이루어진다면, 정부의 정책 행위 일반에 대해 표로써 책임 추궁을 하기는 어려울 것이다. 회고적 투표 내지 사후적 책임성의 가장 중요한 조건은 선택 가능한, 현재와 미래의 정당들이 좋아야 한다는 데 있다. 현재의 집권당보다 더 나은 ‘대안 정당’의 조건을 향유할 수 없다면 시민이 현재의 정부나 미래의 정부에 책임성을 부과하는 것은 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다

오늘날 책임 정부의 개념은 이상의 네 원리 모두를 포괄한다. 요약하면 민주 정부는 ① 의회에 책임성을 가져야(responsible) 하고, ② 의회 다수 정당(party)이 정부가 되어야 하며, ③ 그런 정당 정부는 유권자 집단의 요구에 반응적(responsive)이어야 할 뿐만 아니라, ④ 사후적으로 집권당은 그 책임을 감수(accountable)해야 한다. 한마디로 말해 책임 정부론이란 ‘입법자인 시민 대표 기관에 대해 법의 집행자로서 행정부가 가져야 할 책임성’을 가리키는 것이기도 하다.

의회가 없다면 민주주의는 어떻게 될까? 집행부의 수장이 의회 없이 공적 업무를 자의적으로 운영한다고 해보자. 법과 예산의 집행과 공권력의 운용이 어떻게 이루어지게

될까? 공적 행위가 의견을 달리 하는 시민들 사이에서 평화적으로 수용될 수 있을까? 불가능하다.

의회 주권을 인정하지 않았던 과거 권위주의 체제는 집행의 효율성에서 분명한 장점이 있었다. 그러나 사회를 다원적으로 대표하고 통합하기 어려운 것은 물론 자유와 평등의 가치와 충돌하기 쉽다. 이 점에서 때로 시끄럽고 소란스럽고 오래 걸리더라도 의회가 갖는 확실한 ‘민주적 장점’이 있다. 본성상 의회는 권위주의의 안티테제이자, 빠른 것의 단점을 제어하면서 공적 결정을 느리게 하는 동안 사회의 다양한 의견과 이익, 열정이 표출되고 조정될 기회를 넓히는 기능을 한다. 한마디로 말해 “오래 걸리지만 오래가는 변화”를 만들어 내는 역할을 하는 공적 기관이 의회이며, 따라서 의회를 귀찮아하며 무능력과 비효율성을 이유로 우습게 여기는 것은 권위주의자가 갖는 심성이 아닐 수 없다.

관료화 내지 효율적 결정 대신 의회를 움직이는 것은 - 교섭단체라고 불리는 - 주요 정당들 사이의 합의인데, 이는 결코 유약한 과정이 아니다. 의회 안에서 주요 정당이 합의만 한다면 단체장이나 대통령은 물론 그 어떤 공적 기구도 의회를 당해낼 재간은 없다. 자본의 힘도 군대의 힘도 의회를 통해 이루어지는 시민적 합의보다 더 강력할 수 없다는 것, 이게 민주주의다. 복지국가의 사민주의적 개혁이 대통령제에서는 어렵고 의회 중심제 국가에서 실현되었던 것을 돌아본다면, 왜 의회가 강한 민주주의 기관인지 알게 된다.

정당 소속 정치인들이 의회를 잘 운영할 실력을 갖추는 때에만, 더 크고 넓은 개혁을 더 평화롭고 안정적으로 추진할 수 있다. 의회는 근대 시민혁명이 가져온 최고의 선물이었다. 의회는 특별한 정부 기구다. 약한 것 같지만 강하다. 늘 시끄럽고 소란스럽지만 확실한 ‘민주적 역할’을 하는 곳이다. 집행부나 사법부는 “민주적 통제”로부터 벗어나 스스로 권위주의 기구가 될 위험이 상존하지만 의회는 무기력해서 문제일 수는 있어도 권위주의 독재의 길을 갈 수 없는 시민의 대표기구다. 의회가 없다면 민주주의는 강한 소수의 전제로 이어질 수밖에 없다. 의회는 특별하지만, 민주적으로 특별하다는 점에서 가장 존중받아야 할 제1의 시민주권 기관이고, 그 역할을 제대로 할 때 공동체의 자유와 평등, 평화는 구현될 수 있다.

제3절

정당 개혁, 다르게 접근해야 한다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정당에 대한 오래된 정의 가운데 하나는 ‘기둥(pillar)’이다. 본래는 네덜란드의 정당 정치가 (가톨릭과 개신교 그리고 사민주의라는) 세 개의 신념체계로 나뉘어 사회를 수직적으로 통합해 낸 현상을 다루면서 나온 개념이다. 보통은 ‘pillarisation’(네덜란드 말로 verzuiling)이라는 용어로 표현한다. 다시 말해 사회라는 집을 몇 개의 기둥(정당)이 떠받치고 있는지, 그들이 기반을 두고 있는 다원화된 갈등의 구조(사회 균열)는 무엇인지, 그 기둥에 의존해서 벽체와 지붕같이 밖에서 볼 수 있는 외관(정부 형태, 사법체계, 시민사회 등)은 어떻게 설계되어 있는지 등이 중요하다는 의미로 이해할 수 있겠다.

한국 정치에서 유사 관습처럼 자리 잡은 정당 혁신 내지 혁신위 현상을 보면서, 그 본질적 문제의식은 “어떻게 하면 정당의 역할을 좋게 만들 수 있을까?”에 대한 것이겠지만, 정당 혁신의 접근의 형태는 두 차원의 질문을 통해 특징화할 수 있지 않을까 한다. 하나는 한 사회의 하부구조와 상부구조를 통합해 내는 기둥의 역할 즉 전체 정치체제의 골격 구조를 튼튼하게 하고자 하는 접근을 생각해볼 수 있겠고, 다른 하나는 외관을 좀 더 대중 친화적이고 주목도를 높이하고자 재설계하는 접근을 가정해 볼 수 있을 것이다. 한국의 정당 혁신 사례는 전자보다는 후자에 가깝지 않을까 한다. 그 결과 가뜩이나 약한 정당 기둥의 구조는 그대로 둔 채, 새로운 지붕과 화려한 벽체가 덧대어지고 누적되면서 하중 때문에 전체적으로 집의 구조에 더 큰 균열을 파생시켜 왔다.

‘정치 양극화’의 심화나 ‘공론장의 적대적 이분화’는 그 대표적인 부작용이다. 이는 정당 정치가 대표와 책임의 원리를 중심으로 사회 갈등을 조정하고 통합하는 기능을 잃고 지지자 의존적인 여론 동원 정치를 확대해 왔던 것과 관련이 깊다. 거의 매일 국민 투표하듯 여론조사에 매달려 있는 정치가 된 것이야말로 기존 정당 혁신이 낳은 가장 큰 폐해가 아닐 수 없다.

정당 혁신론의 주요 모토는 국민에게 당직과 공직 후보 선발권을 돌려준다가, 정당을 개방하고 의원은 물같이하고, 국민 모두가 참여할 수 있는 플랫폼 정당, 네트워크 정

당, 온라인 정당, 사이버 정당, 스마트 정당, 직접민주주의 형 정당을 만들겠다는 것이었다. 정당은 늘 새롭게 혁신되어야 하는 제도일까 아니면 오래 가고 사회 속에 깊이 뿌리내리는 제도여야 할까?

정당도 조직인 한 혁신은 필요하겠지만 그래도 정당이 현대 민주주의의 중심 제도로 자리잡게 된 원동력은 안정성과 지속성 쪽에 더 큰 비중이 있다고 봐야 한다. 기업 조직과는 달리 정당은 과도한 기술주의에 의존해 자주 바뀌고 새로워질수록 정당 자체의 위기는 빨라지고, 나아가 정당이 발휘해야 할 사회적, 정치적 기능과 역할은 약화될 수밖에 없으며 결과적으로 시민성을 성마르고 조급하게 만든다는 점을 이해하는 것이 중요하다. 정치학의 지혜에 반하는 경영론/마케팅론적 정당 혁신론이 늘 걱정이지만, 그나마 그 안에 정치론 비슷한 주장이 있다면 아마도 직접 민주주의론이 아닌가 한다. 즉 시민이 직접 참여해 정치를 주도하게 하는 것이 더 민주적이라는 전제 위에서 의도치 않게 의회나 정당, 대의제를 부정적으로 보게 만드는 일과 관련되어 있다.

현대 민주주의는 의회 민주주의다. 입헌 국가의 정치에서 가장 중요한 것은 의회다. 의회 없는 입헌주의는 형용 모순이다. 의회 없는 민주주의는 존재할 수 없다. 의회는 구속력 있는 공적 결정을 뒷받침하는 주권기관이다. 민주주의에서 의회의 결정이 없으면 행정부도 사법부도 권위를 가질 수 없다. 법률이 반대당 시민들에게도 받아들여질 수 있는 것도, 정부/통치 행위의 정당성을 주장할 수 있는 것도 의회가 제1의 주권기관으로 기능할 때만 가능하다.

토론과 숙의의 개방을 통해 반응성의 규범을 실천하는 것도 의회다. 행정부든 사법부든 결정에 도달하는 과정을 투명하게 공개하지는 않는데 반해 의회는 그럴 수 없다. 공적 연설과 공적 활동을 통해 지도자가 될 인물을 검증할 기회를 제공하는 것도 의회다. 다원적 이익과 열정의 갈등 속에서 협상과 조정의 공간을 제공하는 것도 의회다.

의회주의는 민주주의 발전과 더불어 그 성격이 달라졌다. 선거권 확대 및 정당정치의 발전과 더불어 고전적 의회 개념과 정부 개념은 달라질 수밖에 없었다. 여전히 공식적으로는 의회가 공익과 일반이익이 합리적 숙고를 거쳐 결정되는 장소이자, 유일한 합법적 결정 기관이지만 실제로는 정당 우위의 의회정치와 선출직 중심의 정부 운영으로의 전환은 불가피했다. 대중선거는 정치의 중심을 의회에서 정당으로 옮기게 했고 시민을 수동적 유권자로 만들고 그 대신 잘 조직된 시민 대표기구로서 정당의 적극적 역할을

확대시켰다.

현대 민주주의는 시민의 이성과 덕성을 계발하는 측면보다 유능한 정책 결정자이자 국가 운영의 리더십을 가진 적절한 대표의 체계(정당 체제)를 중심으로 운영될 수밖에 없다. 일반 대중은 어떤 정치 엘리트가 필요한지를 결정할 능력은 있지만 어떤 정책이 최선인지를 판단할 능력을 함양하기는 어렵기에 효율적 행정과 정치적 책임이 효과적으로 균형을 이루게 하는 것이 중심 문제가 아닐 수 없게 되었다.

요컨대 특정 국가의 민주주의의 질을 좌우하는 가장 중요한 정치제도가 있다면 그것은 정당이 아닐 수 없고, 어느 나라든 가장 큰 시민 단체는 정당이고 가장 대규모의 시민운동은 정당정치일 수밖에 없다. 이 점에서 시민 단체나 시민운동을 정당과 무관하거나 정당에 반하는 것으로 이해하는 우리 사회의 지배적 인식은 개선될 필요가 있다.

정치권력과 경제권력 그리고 행정권력 사이의 권력 균형론의 관점에서 현대 민주주의를 이해하는 것도 중요하다. 이를 어렵게 하는 것이 직접민주주의론이다. 행정권력과 경제권력을 대표하는 국가관료제나 법인 기업과 같은 거대 조직이 자리를 잡은 정치체제에서 직접민주주의는 순기능보다 역기능이 커지게 된다. 독일의 정치사회학자 막스 베버에 따르면, “소규모 결사체에서 통용되는 (직접민주주의적) 상황과는 근본적으로 판이”한 제약 조건을 갖고 있는 것이 오늘날의 민주주의이기 때문이다. “행정 업무의 복잡성이 증대하고 그 범위가 급속히 팽창하게 되면 훈련받고 경험 있는 자들이 점점 기술적으로 우월하게 되고, 그리하여 최소한 일부 공무원의 연속성이 불가피하게 촉진될 것이다. 따라서 행정상의 목적을 위한 특별하고 상시적인 구조가 등장할 가능성은 항상 존재하며 그런 구조는 통치를 집행하기 위해 필수적 수단이 된다.”

따라서 (직접민주주의가 가능하려면) “조직이 제한적이거나 아니면 구성원의 수가 제한적이어야 하고, 구성원들의 사회적 지위 또한 서로 간에 크게 다르지 않아야 한다. 상대적으로 평등해야 하며 ... 행정 기능이 비교적 단순하고 또 안정적이어야 한다. ... 시민들 또한 행정 수단과 방법에 대해 최소한의 훈련을 받아야 한다.” 그렇지 않고 국가관료제와 거대한 조직을 중심으로 기능분화와 전문화가 심화된 사회에서 직접민주주의를 도입하면 “비효율과 비능률은 물론 정치적 불안정을 피할 수 없으며, 궁극적으로 억압적인 소수 지배의 개연성이 증대한다. 정치적 숙의와 협상 및 타협 가능성은 제약되고 분파 투쟁이나 갈등을 조정하기도 어려워진다.”

이런 이유에서 의회와 정당, 대의제가 병행 발전할 수 있는 민주주의의 길을 넓히고 이를 통해 행정 권력(국가 관료제)과 경제 권력(자본주의)의 불평등 효과를 상쇄하는 균형자 역할을 강화하려는 것이 정당 혁신의 기본 방향으로 자리 잡아야 할 것이다.

지금까지 이루어진 정당 혁신의 과정과 결과는 어땠을까? 자기 혐오적 정당 혁신론 아니었을까? 주기적으로 반복되는 정당 혁신이야말로 한국 정당정치의 가장 큰 특징이다. 늘 외부 개혁자를 불러들여 ‘혁신 방안을 마련해달라’는 소명을 부여하고, 제도적으로나 인적으로 뭔가 계속 바꾸고 또 바뀌온 것이 우리 정당들이었다. 그런 점에서 기존의 정당 혁신은 그간의 정당 정치를 스스로 최악시하는 ‘자기 혐오적 정당 혁신’ 혹은 ‘자해적 정당 개혁’으로 규정할만한 하다.

정당 혁신이 정당 체계의 안정화/제도화는 가져왔을까? 그보다는 ‘원자화된 정당 체계’(atomized party system, 작은 당명 교체를 특징으로 하는 정당 체계를 가리키는 것으로 사르토리의 유형론 가운데 하나)의 심화가 실제 결과 아니었을까? 인터넷 강국이라며 사이버정당을 만들자 하고, 조직의 시대는 끝났다고 네트워크 정당을 추구한 것은, 누군지 알 수도 없고 또 권력은 과대대표되고 책임은 과소대표되는 온라인 당원의 이름으로 ‘열정 지지자 동원 정치’를 무분별하게 확대시키고 또 이를 통해 당내 권력 통제 기능만 강화시키는 결과를 낳았다. 사회를 양분시키는 여론동원 정치 내지 양극화 정치의 심화에 기여하기도 했다. 정당 정치가 좀 더 넓은 사회적 기반 위에서, 경쟁하면서도 협력하는 ‘다원주의적 민주주의’의 길을 확대하는 내용을 갖지 않으면 안 된다고 본다.

그간 이루어진 제도 개혁은 어땠을까? 지구당 폐지 및 법인과 단체의 정치자금 기부 금지, 정당연설회 폐지 등의 대대적 개편은, 돈 안 드는 정치, 특권 없는 정치를 가져오는 커녕 여론조사 및 언론 광고 등 ‘자본 집약적 정치 비용’만 늘었다. 그 결과 사회적 기반과 유리되어 ‘대중 속의 정당’이 아니라 ‘대중 앞의 정당’으로의 변화만 가속화되었다. 정당과 의원 개인 모두 여론조사에 이렇게 많은 돈을 사용하는 정당 정치가 사회적으로 유익한 효과를 낳기는 어렵다.

원내정당화·정책정당화를 목표로 한 정당 혁신은 어떤가? 그 결과 정당의 정책 능력이 좋아졌을까? 그렇지 않다. 정당의 대표 기능과 원내 의정활동이 나아진 것도 아니다. 정책위의장의 역할과 권한만 애매해지고 원내 대표와 수석부대표만 있어도 되는,

‘줄 세우기 국회’가 일상이 되었다. 여론조사 결과만 좋게 만드는 게 모든 것이 되는 정치를 만들었고, 그 결과 공공 정책에 헌신과 책임성만 약화되었다.

의원과 정당의 관계는 어떤가? 3김시대 보스주의를 넘어서, 더 수평적이고 유기적으로 통합되었을까? 그렇지 않다. 의원 개인의 입장에서 정당이란 공천과 재선을 위해 멤버십이나 일체감을 활용하고자 하는 영업 대상에 불과하게 되었고, 자신의 의원실은 정당과 무관하게 독립된 기획사나 프랜차이즈 상점처럼 개인 사업화되었다. 특히 비례 대표 의원을 중심으로 정당과 의원 사이의 일시적 거래 관계가 구조화되고, 그 관계가 끝나면 자신의 정당은 물론 정당 일반을 부정하는 반정치주의자로 급변하는 전 의원들도 많아졌다. 정당 경력이나 기여와 무관한 비례 공천은 문제가 아닐 수 없다.

이념 내지 세계관의 조직자로서 정당의 정체성은 튼튼해졌을까? (에드먼드 버크가 정의했듯) 정당이란 “특정의 원리(principle)”에 기초를 둔 결사체다. (영국 보수당 대표 벤저민 디즈레일리의 표현을 빌면) “조직화된 의견(an organized opinion)”을 가진 정견 집단이 정당이다. 좌파 진보정당은 현존하는 사회구조를 대체하고자 하면서 미래 사회에 대한 비전을 증시하는 개념으로 세계관(Weltanschauung)이란 표현을 증시한다. 합리적 선택이론을 대표하는 앤서니 다운스 이론대로 하면 ‘확신의 딜레마를 해결하는 인지적 지름길’이 정당 이념의 역할이다.

그런데 친이, 친박, 친문 등의 표현이 지배하는 우리의 정당 현실 속에서 시민 유권자들은 정당을 통해 정보 처리 비용을 최소화하는 동시에 ‘어떤 미래를 선택할 것인가’ 하는, 이른바 이념/세계관의 문제는 논의되지 않는다. 전, 현직 대통령을 둘러싸고 극단적 혐오나 추종이 아닌, 다른 정치적 의미 공간은 만들어지기 어렵다.

사회 갈등의 통합자로서 정당의 역할은 좋아지고 있나? 정당이 사회의 다원적 이익과 열정을 표출(expression), 대표(representation), 집약(articulation), 결집(aggregation)하는 것에 단단한 기반을 갖고 이익 갈등과 사회 균열을 조정, 중재, 소통, 통합하는 역할을 하고 있을까? 그렇지 않다. 그보다는 있는 갈등을 부추기고 없는 갈등을 만들고 적대와 증오, 공동체 분열의 원천으로 기능하고 있는 것은 현실에 가깝다. 정당은 어디에 있을까? 시민사회에? 생활세계에? 사회갈등의 현장에? 오로지 언론이 중심이 된 여론시장 앞에 있다.

조직으로서의 정당의 기능은 살아나고 있을까? 당내 신뢰의 기획자이자, 협력적인 정

당 내부 문화의 건설자로서 조직 내 활동가들의 역할은 발휘되고 있을까? 그런 것 같지 않다. 위로는 정당 리더십이 안정적으로 자리잡고, 중간에는 당직자들이 보람 있는 당 생활을 하고, 아래로는 당의 풀뿌리 지역 기반이 생활세계의 다양한 갈등 통합 기능을 하는, 유기적인 역할 체계는 성장하지 못했다. 이미 사회적으로 성공한 엘리트나 여론 시장에 소구력을 갖는 당 밖 아웃사이드들이 공천 때마다 당명을 빌려 당직과 공직을 약탈하도록 방치하면서, 정당 조직은 수동적이고 공허한 공간으로 전락했다고 볼 수 있다.

정당, 달라져야 한다. 누구를 대표하고 어떤 가치를 지향하는지에 대해 “잘 조직된 정견”을 발전시켜야 한다. 당헌 당규의 지적 기반 역시 강화되어야 한다. 버크의 정의대로, 어떤 원리를 가질 것이며 어떻게 국익/공익에 기여할 것인지에 대해 설득력 있게 설명해야 한다. 정당의 정책연구소가 유사 선거기획사 역할로 전락한 것을 개선하고, 이 문제에 책임 있는 대응을 하도록 해야 할 것이다. 정치가 시장논리에 포획되는 일에 정당 연구소마저 휘둘리는 것은 문제가 아닐 수 없다. 권위와 실력을 갖춘 소장이나 원장을 통해 정당의 지적 기반을 강화함과 동시에 중장기 국가/정부 정책 연구에 집중할 수 있는 조직 전망이 가능해야 한다. 이 과정에서 당의 이념과 가치지향이 더 깊고 넓은 지적/정책적 기반 위에 세워져야 할 것이다.

당의 정책 능력 및 입법 능력을 제고해야 한다. 의원 개인의 법안 발의 무한경쟁 체제에서 최고의 승자는 행정관료제와 입법관료제이다. 이들의 입법권 침해에 대응하기 위해서라도 정당 소속 상임위 정책전문위원을 대폭 확대하고, 이들이 의사 진행은 물론 의안 검토 의견 형성을 주도할 수 있게 해야 한다.

정당 정책위 역할 역시 강화되어야 한다. 정당 소속 상임위 전문위원을 당의 정책위 소속으로 확대 운영하는 것이 가능해야 한다. 이를 통해 의원 개인 간 과도한 법안 발의 및 입법 경쟁을 줄이고 꼭 필요한 제한된 수의 법안이 충분한 검토와 숙의, 조정, 협력을 거쳐 법률이 되도록 해야 할 것이다. 법안보다 국가 정책, 정부 정책의 중장기 계획 마련에 집중함으로써 명실상부한 집권당/통치당(government party) 내지 예비내각/대안정부의 능력을 강화시켜야 의회정치도 여야 정당정치도 책임 있는 민주적 역할을 할 수 있다.

사이버 당원의 과도한 투표 권력 및 피드백 권력을 제한하는 노력도 필요하다. 선호 강도가 강한 반면 책임은 지지 않는 이들 열정적 소수(passionate minority)가 정당

내부를 지배하게 방치하면 의원의 자율성은 물론, 정당의 독립적 기반 역시 위협받을 수밖에 없다. 권리당원의 개인정보 관리 및 자격조건 강화, 당직 및 공직 후보 결정에서 사이버 당원의 영향력을 축소하는 등의 방법을 통해 오프라인 당원과 대의원을 중심으로 책임 있는 정당 정치를 발전시켜가야 한다.

공직 후보자 '영입'에서 당내 공직 후보자 '육성'의 방향으로 바뀌어야 한다. 사회적으로 이미 성공한 엘리트를 당 활동의 경험이나 기여와 무관하게 영입, 선발하면 정당 발전은 기대하기 어렵다. 민주주의는 사회적 강자가 그대로 정치적 강자가 되지 않게 하는 것에서 평등화의 효과를 갖는데, 현재와 같은 영입 중심의 공천은 그런 민주적 효과를 없앤다. 선거 승리에만 매몰되는 문제도 있고, 그 자체로 사회를 양극화하는 부정적 효과도 키운다.

청년 정치 또한 영입 중심으로 해서는 곤란하다. 청년 우대 공천을 모든 정당이 다 하지만 국회의원의 평균 연령에서 여전히 늙은 국회인 현실은 변화가 없다. 당 내부로부터 신진대사를 활발하게 하지 않고 상징적이고 일시적인 영입을 반복한 것이 오히려 낡은 구조를 존속시키고 있다. 외부 영입을 자제하고 정당의 정치학교를 발전시켜 유능하고 신뢰를 얻는 정치 엘리트를 육성해야 할 것이다. 전직 의원은 물론 엄청난 규모의 전, 현직 지방의원 등 정당의 엘리트 풀이 허비되는 것에 문제의식을 가져야 한다. 당내 인재를 육성 및 관리하지 않는 정당이 발전하기는 어렵다.

당내 다원주의를 위협하고 정치 양극화를 심화시키는 데 기여하는 경선 방식도 제한해야 한다. 민주주의란 정당 간 경쟁에 의해 움직이는 체제이고, 이를 위해 개별 정당은 자신들의 정견을 대표하는 공직 후보자를 우리가 보통 말하는 선거, 즉 정당 간 경쟁에 내보내는 역할을 한다. 시민이 가진 주권, 즉 최종적 결정 권한(the last say)은, 각 정당이 자율적으로 책임 있게 공천한 정당 후보들이 정해진 다음 단계에서 발휘된다. 그런데 국민경선과 같은 당내 경선 제도는 동일한 시민이 당의 공직 후보 지명에도 참여하고 정당 간 공직 후보자 경쟁에도 참여하는 것을 가리킨다.

이렇게 해서 시민 주권을 불합리하게 분열시키는 것도 문제지만, 잠재적 공직 후보자들 개인의 입장에서는 정당이 아니라 자기 자신에게 헌신하는 열정적 지지 시민 집단을 조직하고 동원하고자 하는 욕구를 멈출 수 없다는 데 문제가 있다. 정당 간 경쟁보다 당내 경선을 먼저 통과해야 하는데 당내 경선에 참여하는 유권자의 규모는 작고, 그렇

기에 자신의 개인 지지자를 밖에서 조직하고 동원하는 것이 효과적이기 때문이다. 이들은 정당 안에서 경력을 쌓고 정당 발전을 위해 헌신하는 사람들이 아니라, 여론 시장에서 개인적인 인지도와 영향력을 높이는 데 열의를 보이는 사람들인데, 결과적으로 여론의 주목을 받기 위해 더 세고 강한 적대적 정치 언어를 동원해 정치도 나쁘게 만들고 국회와 정당도 나쁘게 만든다.

이렇게 해서 만들어진 당내 경선 캠프(camp)는 말 그대로 다른 후보의 캠프와 전쟁을 치르는(campaign) 곳이 되고, 모든 정치적 적대와 감정은 이로부터 발원하는 것이 아닐 수 없다. 당내 경선이 끝나고 본선에 들어와서도 정당이 아니라 후보 개인 캠프의 주도성은 사라지지 않으며, 본선을 거쳐 대통령에 당선되고 나서도 인사와 정책 등 신정부의 모든 것을 주도하는 것 역시 정당이 아니라 후보 캠프에서 형성된 인맥이 된다.

이들은 대통령 개인에 대한 여론조사 지지율을 높여 집권당과 시민사회를 통제하려는 권력의 사유화 기능을 이끌게 되는 문제가 있다. 그런 점에서 정치 양극화는 여론 동원/여론 통제 정치를 자극하는 것으로 이어진다. 당내 경선이 필요하다면 당 대의원이 중심이 되는 방향으로 새롭게 제도 설계를 해야 할 것이다.

정치의 사법화야말로 의회정치와 정당정치를 나쁘게 만드는 문제를 낳는다. 입법자 사이의 소송과 고소, 고발을 절제하는 정치 규범이 마련되어야 하고, 상대방을 경멸, 조롱, 야유하는 언어를 사용하는 정치인이라면 다시는 정치할 수 없게 된다는 국회 분위기나 정당 문화가 조성되어야 한다.

지구당 복원은 어렵다 하더라도 광역시도당 중심의 정당 운영은 가능할 수 있도록, 정당법을 포함해 정치관계법 개정 작업을 준비하는 것도 중요하다. 지금의 시도당이 가진 상근 활동가 규모로는 정당의 기본적인 기능도 하기 어려운 수준이다. 지역의 정당 기반 없이 지방분권화? 부작용만 크다. 그런 분권화가 가져올 결과는 지방 유지나 기득권 세력의 승리 이상 다른 것이 될 수 없다.

결론적으로, 한국의 정당은 의원 통제에는 강하고 정치 자산 분배에서는 독점적 영향력을 가졌는지 모르나 사회적으로는 분열증적이고, 정책적으로는 무능하고, 국가적으로는 주도적 역할이 없으며, 의제의 측면에서도 언론과 여론에 추종적이고, 윤리적으로는 무규범적 승리주의만 있는 존재로 퇴락해 가고 있는 것인지 모른다.

국가 공동체 안에서 독립적인 기반과 토대가 취약함으로써 언제 다시 당내 분열과 갈등이 재현될지 모르는, 매우 유약한 정치 조직으로도 볼 수 있다. 그런 의미에서 한국의 정당은 강한가라고 질문한다면 여론동원과 권력적으로는 강하나 그밖의 측면에서는 형편없이 취약하다고 답할 수 있지 않을까 한다. 정당 혁신이 의미를 가지려면 이런 방향의 정치 퇴행이 지속되지 않도록, 민주주의 정당론의 원리에 맞게 모든 분야에서 민주적 권위를 세워가는 노력이 있어야 하겠다. 이 길이 새롭고 화려한 혁신보다 조금 오래 걸리겠지만 분명 오래 지속될 효과를 낼 것이고 민주주의 발전에도 기여한다고 본다.

제4절

청와대 정부의 개혁이 필요하다²⁴⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

“청와대 정부는 개혁을 위한 불가피한 선택”이라고 말하는 사람이 많다. 청와대를 “개혁의 센터”로 만들어야 한다는 주장도 마찬가지다. 기득권과 적폐 세력이 워낙 강해서 강한 대통령 권력을 집권 초부터 다부지게 앞세워야 개혁할 수 있다거나, 다툼과 소모적 논란으로 일관하는 국회에 맡겨서는 아무 일도 안 된다는 것이 그 이유이다.

권위주의에서라면 대통령 권력이 강할 때 많은 것을 할 수 있다. 그게 권위주의의 특징이기도 하다. 그렇지만 민주주의에서라면 그렇지 않다. 지난 200년 가까운 시기 동안 선진 민주주의 국가들의 역사적 경험과 현재 120개 정도의 민주주의 국가들의 현실을 놓고 볼 때, 자본주의 불평등 구조도 개선하고 복지국가도 발전시킨 나라들은 어디일까? 대통령 중심제 국가가 아니라 의회 중심제 국가들이다.

민주주의란 무엇일까? 시민이 법을 만들고 자신이 만든 법에 시민이 따르는 체제를 가리킨다. 행정부와 사법부에게 위임된 것은 주권이 아니라 법을 집행하고 적용하는 기능과 권한이다. 그렇기에 그 역할을 못하면 주권체인 입법부의 불신임을 통해 그 권한을 회수한다는 것이 애초 시민 주권의 요체였다. 큰 개혁 사안일수록 입법부의 뒷받침 없이 이루어지기 어렵다, 정당들의 협조 없이 큰 개혁이 평화적이고 안정적으로 이루어질 수 있을까? 불가능하다. 권위주의는 반대나 이견을 억압하고 일방적인 힘의 논리로 변화를 만든다. 민주주의는 갈등과 차이를 억압할 수 없기에 의회와 정당을 통해 다원적 조정과 협력, 타협을 통해 더 큰 합의 기반을 만들어 일한다. 이견과 갈등은 권위주의와 양립하기 어렵지만 민주주의는 그런 차이를 변화/개혁의 엔진으로 삼기에 정당성은 물론 사회통합의 효과도 발휘한다.

대통령제에서 좋은 성과나 변화를 성취할 때는 대통령들이 의회주의자이거나 정당 정치를 중시했을 때였다. 의회와 야당을 무시하며 국민을 동원하려 했던 대통령은 중남미는 물론 우리의 이전 대통령 사례에서 보듯 최악의 상황을 피하지 못했다. 의회와 정

24) 청와대 정부 개혁안은 박상훈(2018)에서 다른 내용을 원용했다.

당을 “국민은 안중에도 없는 순수하지 못한 집단”으로 몰아붙이고 “국민 뜻을 배신하는 자들”로 공격하는 대통령은 해서는 안 될 말을 한 것이나 다름없다. ‘국민을 위한, 국민의 대통령’이라고 하는데 국회와 정당이 도와주지 않아서 일이 안 된다.’는 것은 군주의 태도이지 정치가의 자세는 아니다.

대통령의 참모조직인 청와대 비서실은 정부를 운영할 법률적 권한이 없다. 군주정 하의 추밀원처럼 군주의 힘이 강할 때만 법 외적인 영향력을 행사할 뿐이다. 의회와 정당 정치는 다르다. 민주주의에서라면 이들보다 더 강력한 주권적 기반을 만들 곳은 없다. 그들은 대통령과 함께 시민 주권을 선거로 위임받은 헌법 기관이고 입법부다. 이들의 역할을 부정하고 민주주의에서 힘을 만들 방법은 없다.

국민 여론과 지지율을 앞세워 일하는 것만큼 대통령을 개혁 군주의 유혹으로 이끄는 것도 없다. 이를 부추기는 청와대야말로 대통령을 정치와 사회로부터 격리시키는 ‘근위병 의존 통치(praetorian state)’가 아닐 수 없다. 정치 지도자로서 대통령의 민주적 역할이 살아나지 않는 한 변화는 없다. 지지율이 떨어지는 순간 모든 것이 의심과 두려움이 지배하는 상황으로 이끌리게 되는 것은 앞선 대통령들의 많은 사례들이 보여준 바 있다. 그 길을 가는 것은 대통령 개인에게도 불행한 일일 뿐 아니라 민주적이고 합법적인 변화를 기대하는 다수 시민들에게도 크나큰 상처를 주는 일이다.

청와대 정부란, 정부가 될 수도 없고 돼지도 안 되는 대통령 비서실 조직이 사실상 최고 통치기구 역할을 하는 것을 가리킨다. 청와대 비서실은 대통령이 자의적으로 기구를 만들고 인사권을 행사하며 자유롭게 운영할 수 있는 임의조직이다. 이들 가운데 누구도 국회 청문회를 거친 인사는 없다. 그런데도 비서실장은 국무총리보다 상위의 권위자로 나서고, 정책실장은 경제-사회-교육 부총리 이상의 역할을 할 때가 많다. 안보실장은 외교-통일-국방 분야는 물론 강력한 정보 기구들을 아우르는 위상을 갖고, 수석과 보좌관들은 각부 장관은 물론 관련 권력 기구들을 통제하는 권한을 행사한다. 행정관 인사가 장관 인사보다 더 비중 있게 다뤄지는 일도 있다.

그뿐만이 아니다. 할 수도, 해서는 안 되는 일까지 관장하려는 것도 문제였다. 개혁을 포함해 입법과 사법 기능 전반을 통할하고자 하는 욕망을 절제하지 못한 것은 대표적인데, 이런 일은 그 이후에도 계속되었다. 이 모든 일은 견제와 균형을 핵심 원리로 한 헌법 규범과 배치되고, 권한과 책임의 원리에 기초를 두고 있는 정부조직법의 취지에도

반한다.

청와대 정부는 시민을 조급하고 사납게 만든다. 적법하고 합리적인 절차와 과정을 통해 개선되는 것보다는 즉각적으로 조치가 취해져야 한다는 권위주의적 ‘긴급명령주의’에 가까운 정서를 자극한다. 이견을 보인 반대자를 사적으로 공격하려는 성향도 키운다. 당사자 집단 안에서 자율적으로 문제를 해결할 능력도 점점 사라지게 만든다. 노조든 학교든 기업이든 이익집단이든 모든 곳에 ‘타율적 개혁’을 강요하기도 한다.

이 모든 일을 집약해 공식화한 제도가 청와대국민청원이다. 청와대국민청원은 청와대 정부의 정신 구조를 상징한다. 누군가를 향해 처벌하라, 척결하라, 구속시켜라 같은 ‘유사 공안 담론’이 공론장을 피폐하게 만드는 것도 문제지만, 청소년 보호 없애라, 여자도 군대 보내라, 여성가족부 장관 쫓아내라 등 가부장적인 편견을 증폭시키는 것도 큰 부작용의 하나인데, 이런 일이 청와대가 국민과 직접 소통하고 직접 민주주의 한다는 이유로 정당화되었다.

추종과 적대의 형태로 나타나는, 대통령 개인을 둘러싼 과도한 열정은 청와대 정부의 직접적 결과다. 좋아하는 사람은 너무 좋아하고 싫어하는 사람은 너무 싫어한다. 그 때문에 한국 정치에서 대통령 권력은 시민을 분열시키고 정치를 양극화시키는 가장 강력한 계기로 작용한다. 그것만이 아니다. 특정 대통령을 추종하든 적대하든 두 집단 모두 자신만큼 대통령을 좋아하거나 자신만큼 싫어하지 않는 것을 견딜 수 없어 하고 또 그런 이유로 생각이 다른 동료 시민에 대해 공격적이게 만든다.

청와대 정부는 선호 강도가 강한 시민의 의견은 과대 대표되고 과잉 표출되게 만드는 반면 선호 강도가 낮은 대다수 시민들의 의견은 대표되고 표출될 기회를 줄인다. 특정 대통령 개인을 좋아하고 싫어하는 시민의 의견만 다뤄지거나 주목받기 때문이다. 그에 비해 대통령이 ‘정부를 운영하는 방법론’이랄까 혹은 ‘자신에게 주어진 통치권을 민주적으로 실천하고 제도화하는 문제’에 대해서는 상대적으로 큰 관심이 기울여지지 않게 만드는 것도 청와대 정부의 부작용이다.

‘개인으로서의 대통령(a president)’을 넘어 ‘제도로서의 대통령직(the presidency)’ 문제가 다뤄져야 한다. 즉 대통령이 ① (견제와 균형을 핵심 원리로 삼는 민주 헌법의 근본 규범에 맞게) 통치권을 절제해서 사용하는 문제, ② (입법의 취지와 법률주의의 원칙에 맞게) 법을 집행하는 동시에 행정 조직 전반을 유능하고 활력 있게 이끄는 문제,

③ (특정 정당의 공직 후보로 선출되고 공약을 통해 주권을 위임받은 사실에 맞게) 집권당을 통해 책임 정치를 실천하는 문제에서 진전이 있어야 한다.

대선 공약은 책임 총리, 책임 장관, 정당 책임정부, 야당과 협치하는 정부였다. 그 공약이 지켜졌어야 했다. 집권당도 야당도 국회도 이전 정권에서보다 더 나은 역할을 하고 있는가? 그렇다고 보기 어렵다. 개혁을 더 많이 한 것도 아니다. 그야말로 정치 양극화만 심화되었을 뿐 민주정치를 통해 우리 사회의 문제를 개선할 수 있으리라는 기대나 신뢰는 높아지지 않았다.

우선 장관도 아니고 차관도 아니면서 장차관급으로 대우받는 청와대 실장과 수석 제도는 폐지해야 한다. 정부조직법에 있는 대로 비서실장 1실장 체제 아래 상황실과 부속실, 의전 및 연설 담당 등 최소 기능을 남기고 가능한 한 나머지 기능은 부처나 내각, 집권당이 맡아야 한다. 내각과 기능이 겹치는 수석실이 있으면 부처의 책임 있는 역할은 발휘될 수가 없다. 대통령이 집권당과 함께 내각과 부처를 통해 일하는 것이 민주주의 정부다운 길이다. 민주화를 왜 했겠는가? 청와대가 중심이 되어 정부를 운영하려 한다면 권위주의 체제를 그대로 두고 대통령만 잘 뽑는 것이 가장 나았을 것이다.

청와대 정부는 권위주의에 맞는 모델이지 민주 정부에 맞는 모델이 아니다. 정책실과 수석제를 폐지하면 정부 정책을 전체적으로 지휘하고 관장하는 대통령의 능력이 약해지지 않을까? 그 반대다. 청와대 정책실 대신 당의 정책기구들이 성장할 기회는 커질 것이다. 이를 통해 대통령이 국무회의와 내각을 지휘할 수 있도록 뒷받침할 수 있게 하는 것, 이런 접근이 필요하다. 청와대는 정책을 만드는 곳이 아니다. 정책 집행을 잘 할 수 없다. 무엇보다도 그럴 합법적 권한이 없다.

국회 위원회 활동 경험보다 정부 운영에 필요한 지식과 통치 능력을 더 잘 익힐 수 있는 곳은 없다. 행정부를 견제하는 동시에 입법의 방법으로 공공 정책을 집행하게 하는 헌법적 권한을 갖는 것도 국회이고 입법부다. 의회를 조직적으로 뒷받침하는 정당의 역할이 살아야 민주주의가 산다. 정당이 청와대보다 정책을 훨씬 더 잘 알고 잘 실천할 수 있다는 것은 결코 빈말이 아니다. 청와대 정부는 집권당(government party)에게 그럴 기회를 주지 않으려는 궁정당(court party) 역할을 한다.

국가안보실과 국가안전보장회의 역할 역시 축소되어야 한다. 국가안보실은 2013년 박근혜 정부 때 안보 기능을 강화하겠다고 신설했는데, 문재인 대통령은 이를 두 배 규

모로 키웠고 남북관계는 물론 한미 외교 사안 모두를 다룰 권한을 갖게 했다. NSC 권한 강화가 최선인지도 생각해 볼 일이다. 애초 NSC는 박정희 정부 때 만들어 오랫동안 존재해 왔지만 유명무실한 기관이었다. 그런데 이 기구가 점점 강화되고 커졌다. 설령 이들 기구들을 통해 좋은 성과를 낸다 해도 그 결과는 대통령과 의회 사이의 갈등만 키울 뿐, 정치의 기능을 축소시키는 것으로 나타난다. 여야 간 합의 쟁점이 되어야 할 외교 안보 이슈가 끊임없이 정쟁과 갈등의 대상이 되어 온 것은 바로 이 때문이다. NSC가 꼭 필요하다 해도 별도의 국가안보실을 둘 일은 아니다. 상임위원장을 노무현 행정부 때처럼 통일부 장관이 맡게 할 수도 있다.

힘 있는 민정수석이 개혁을 주도하는 방식은 가장 위험한 일이다. 민정수석은 1969년 3선 개헌을 위해 처음 만들었다. 3선 개헌 통과 후 폐지했다가 다시 부활한 것도 1972년 유신 체제로의 전환기 때였다. 박정희 정부하에서 권력 통제 기능을 위해 만들었던 수석실을 고수할 이유가 없다. 민정수석이 개혁을 주도한다면 그건 민주주의가 될 수 없다. 민정수석이 입법, 사법, 행정 각 부에 가이드라인을 제시할 만큼 막강한 권한을 발휘하는 일은 권위주의 때도 없었다. 그때는 오히려 보이지 않게 민심 동향을 관리하는 기능을 했었다. 민주화가 되었다면 민정수석실을 둔 것 자체가 잘못이다. 강력한 민정수석에 의존하는 정부 운영 방식은 재검토할 일이다.

민정 기능이 굳이 필요하다면 김대중 정부 때처럼 직급을 낮추고 권력 통제 기능은 없애야 한다. 민정수석이 청와대 국민 청원을 주도해 온 것도 문제지만, 대통령 개헌 발의권을 주도한 것은 있을 수 없는 일이었다. 박근혜 전 대통령이 우병우 민정수석을 통해 개헌안을 발표하고 주도하게 했다고 가정해 보면, 그게 얼마나 상식을 벗어난 일인지 알 수 있다. 대통령의 개헌 발의권은 이승만 시대의 산물이고 박정희의 유신 헌법에서 부활한 조항이다. 이승만과 박정희의 방법으로 민주주의를 운영할 수 없다면 대통령의 개헌 발의 역시 절제되었어야 했다. 더 근본적으로 권력 기구 감찰 기능을 왜 청와대 비서실이 가져야 하는지도 생각해 볼 일이다. 앞선 정부에서 그 기능을 폐지한 적도 있는데, 굳이 되살릴 이유가 있을까 싶다. 대통령 가족을 포함해 친인척 감찰 기능이 필요하다면 청와대 특별 감찰관 같은, 이미 있는 제도를 활용하면 될 텐데, 3년 이상 이 자리를 공석으로 비어 둔 것부터가 이해할 수 없는 일이다.

청와대 수석실 중심의 국가 운영은, 책임 정부의 규범성은 물론 효율적인 정부 운영

을 어렵게 한다. 대통령의 업무가 과부하되는 부정적 효과도 키운다. 정당은 지지자를 닦아야 하겠지만 국가나 정부는 사회 전체와 닦아야 한다. 사회는 다양한 요구와 이해 관계를 가진 시민들로 이루어져 있다. 대통령을 지지하는 시민만을 대상으로 국가나 정부를 운영할 수는 없다. 행정 관료제 역시 기능과 역할이 전문화되어 있는 거대한 복합 구조로 작용하게 해야 한다. 분화된 기능과 역할에 따라 책임과 자율성을 부과할 생각을 해야 한다. 자율과 위임이 책임 정부의 효율성을 담보하는 원칙으로 자리 잡아야 대통령의 능력 역시 더 활기차게 발휘될 수 있다.

집권 초라면 청와대를 통해 행정부를 지휘할 수 있을 것처럼 보이지만, 시간이 지날수록 대통령을 청와대로 묶어두는 쐼지 역할을 청와대 비서실이 하게 된다. 박근혜 청와대는 이를 잘 보여준 바 있다. 청와대 비서실은 구조적으로 반정치적이고 반의회적이고 반정당적일 수밖에 없다. 그래야 자신들의 권력이 커지기 때문이다. 청와대 비서 권력을 제어할 수 없게 되면, 대통령은 정치와 사회로부터 고립된다. 청와대 수석들에 의한 정부 운영이 한계에 봉착하면, 남는 것은 관료제에 의존하는 일이다. 관료제 때문에 문제가 아니라 관료제만 남고 나머지 민주정치의 제도와 기구, 과정에 소외되고 기능하지 않게 해서 문제라는 것이다.

거기에서 끝나지 않는다. ‘청와대를 통한 대통령 권력’은 결국 작동하지 않게 되는데, 그때쯤 되면 믿을만한 측근을 찾게 되고 또 의존하게 된다. 민주화 이후 지난 6명의 대통령 모두 집권 말기를 지배한 것은 이들이었고, 그 때문에 많은 사람들이 감옥에 가야 했다. 박근혜의 청와대 정부만큼 이를 드라마틱하게 보여 준 사례도 없다. 대통령과 청와대가 국가 운영을 폐쇄회로처럼 이끄는 것은 한국 민주주의를 일순간 위기에 빠지게 만들 수 있다.

제5절

결론: 협의주의의 전통을 복원해야 한다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정치란 사회갈등을 공적 심의와 결정의 장으로 옮겨 와 사회를 적대가 아닌 통합의 길로 이끄는 인간 활동을 가리킨다. 갈등적인 사안을 다루니 정치 행위자들 사이에서 경쟁과 다툼이 있는 것은 당연하지만, 그것은 싸우기 위한 싸움이 아니라 ‘숙고된 결정’과 ‘합의된 변화’를 이끌기 위한 과정이기에 가치가 있다. 그렇게 볼 때 지금 국가 운영과 여야 관계는 정치가 아니라 ‘정치의 실종’이라 할 만한 상황이다.

코로나 19 상황은 국가적 비상사태와 정상적 일상생활이 혼재된, 매우 특별한 예외상태를 만들어낸 바 있다. 전쟁이나 대공황에 비해서는 낮은 강도의 충격이었을지 모르나, 그것이 미친 영향은 크고 광범하며 지속적이다. 여기에 촛불 혁명, 적폐 청산, 직접 민주주의를 앞세운 배제와 분열의 정치로 인한 사회적 피로감은 오랫동안 누적되어 왔다.

한때는 코로나 19의 종식만으로 모든 문제가 해결될 것 같았지만, 상황은 달라졌다. 그 이전으로 돌아갈 수 없다는 사실도 분명해졌다. 일종의 터널효과(tunnel effect)처럼, 코로나 위기 상황(터널) 안에서 자기 차선을 지키는 일을 감내하고는 있지만 터널을 나가는 순간 억제되었던 불만은 터져나올 수밖에 없는 단계에 이르렀다. ‘코로나 19 이후’는 사회의 평화가 아니라 더 큰 충돌과 감정, 분노의 표출을 예고하고 있다.

상황이 이러함에도 불구하고 정치를 이끄는 방식에 있어서 변화가 없다면 어떻게 될까? 없는 갈등도 만들고 있는 갈등은 더 키우는 분열과 적대의 정치를 멈추지 않는다면, 앞으로의 사회갈등을 어떻게 통합해 낼 수 있을까? 코로나 19 이후 시대를 준비하는 일에 있어서도, 정치의 문제는 한국 민주주의의 최대 현안이 아닐 수 없다.

민주화 이후의 한국 민주주의는 협의주의와 다수주의의 혼합체제였다. 1987년 대통령선거와 1988년 국회의원 총선 결과, 대통령중심의 정부 운영과 함께 의회는 협의주의 의사진행 체제가 제도화되었다. 1990년 삼당합당을 통해 정치 전반을 다수 지배로 운영하고자 하는 시도가 있었지만, 1992년 총선에서 다시 여소야대가 됨으로써 변화는 없었다. (13대 국회에서 17대 국회에 이르는) 1984년에서 2007년까지는 국가-시민사

회, 행정부-입법부, 여-야 사이의 견제와 균형이 유지되었고, 이 체제는 시민운동의 성장과 여야를 넘나드는 연합 정치 그리고 당정분리를 통해 유지되었다.

2008년 이후는 양극화 정치 시대로 급변하기 시작했다. 2008년 이명박 행정부와 18대 국회에서 '입법 100일 작전'과 한미FTA 및 종편 관련 입법 전쟁이 나타나고 전직 대통령에 대한 무리한 조사와 자살로 인해 여야의 전면전과 의회 밖 촛불집회가 터져 나왔다. 의회 내 다수당의 독주와 의회 밖 다수당에 대한 항의 동원을 특징으로 하는 이른바 '이중의 정치 사이클'이 본격화되었다.

이에 대한 정치적 대응으로 '국회 선진화법 체제'의 등장했다. 이는 집권당 중심의 다수주의와 소수당 중심의 협의주의를 재결합하려 한 시도라 할 수 있다. 의안 및 예산안 자동 상정, 패스트트랙 등 다수당의 요구에 직권상정 제한과 필리버스터 등 소수 정당의 비토권을 인정하는 '정치적 교환'이 이루어진 것이다. 통진당 사태 등에도 불구하고 19대 국회 내내 국회 선진화법 체제는 유지되었다.

박근혜 행정부 등장과 함께 선진화법 체제에 대한 대통령과 청와대의 공격이 재개되었다. 대통령의 거부권 행사와 적극 지지자 동원 정치, 그리고 뒤이은 청와대의 공천 개입과 더불어 당정분리 체계 또한 붕괴되기에 이르렀다. 박근혜 청와대 정부는 촛불집회와 탄핵정치동맹의 출현으로 붕괴되었다. 친박 공천을 통한 대통령의 역전 시도는 20대 총선의 참패와 다당제의 등장과 함께 좌절되었고 20대 국회에서 협의주의의 정치 틀은 회복되었다.

이때의 촛불집회는 진보는 물론 상당수의 보수 시민이 참여한 "사실상의 시민적 합의 혹은 일종의 사회적 대연정" 체제라 정의할 수 있다. 여기에 집권당 내 상당수가 탄핵 동맹에 가담하면서 20대 전반기는 "사실상의 정치적 대연정"이 실천된 시기이기도 했다. 이는 사회적으로나 정치적으로 합의 민주주의의 토대가 될 수 있는, 매우 특별한 경험이 아닐 수 없었다.

촛불집회 이후 문재인-민주당 정부 앞에는 두 개의 길이 있었다. 하나는 탄핵 정치 동맹을 유지하며 구체제 개혁을 공동으로 추구하는 길(협의주의 강화의 길)이었다. 다른 하나는 탄핵 정치동맹을 붕괴시키고 여야 간 경쟁적 대립체제를 복원해 집권 당정이 정치 주도권을 행사하는 길(다수주의로의 전환의 길)이다. 문재인-민주당 정부는 후자

의 길을 선택했다. 적폐청산 정책과 함께 제3당(국민의당)에 대한 공격을 통해 호남을 탈환하고 거대 양당 중심의 정치체제를 복원시켰다. 2018년 지방선거를 거치며 국민의당과 바른정당 등 중간 정당이 소멸의 길로 접어들면서 한국 정치는 ‘양극화된 양당제’로 퇴행했다.

민주당과 청와대의 관계는 당정분리에서 당정통합으로 전환되었다. 대통령의 열성지지를 통해 (박근혜 대통령도 실현하지 못했던) 청와대에 의한 집권당 통제에 성공했고 청와대 정부는 다시 등장했다. 여기에 보수 태극기 집회가 대중동원에 성공함으로써, 과거 야당과 촛불집회의 결합으로 나타난 진보적 대중동원에 대한 일종의 ‘대항 모델’이 출현한 것이다. 진보적 대중동원과 보수적 대중동원의 본격적 경쟁체제가 시민사회에서도 등장함으로써 양극화 정치와 양극화 사회가 서로를 강화하는 진영 정치의 시대로 들어선 것이다.

한국 민주주의는 어디로 가야 하나? 다수주의가 과연 한국 정치와 한국 사회에서 더 크고 넓은 개혁을 가져올까? 아니면 더 큰 분열과 적대를 가져올까? 후자다. 다수주의는 일방적 국정운영과 독주를 낳았고 그에 비례해 사회분열을 심화시켰다. 다수주의 정치가 추구되는 동안 더 많은 개혁을 이뤄냈을까 아니면 협의주의 정치 시기에 더 많은 변화와 개혁이 이루어졌을까? 단연 협의제 민주주의가 실천되었던 시기다.

연합 정치, 연합 정부는 현대 민주주의의 상수라 할 수 있다. 대통령제에서 연정은 안 맞다? 그렇지 않다. 1996년부터 2009년 사이 대통령제를 채택하고 있는 63개 민주주의 국가를 분석한 결과 소수 여당의 출현 빈도는 442번이었고, 그 가운데 연립정부 구성의 사례는 전체의 56.6%인 250번이나 있었다. 조사 대상의 사례에서 연정의 긍정적인 효과는 뚜렷했다. 표현의 자유와 정부 책임성, 정부 효율성, 법의 지배 등에 있어서 연정의 사례는 집권당 단독 정부보다 통치 효과가 나은 것으로 나타났다.

연정은 다원주의 정치를 좀 더 적극적으로 제도화하는 길을 열어 준다. “정당 간 경쟁과 연합의 제도화”라는 민주주의 본래의 정의에 가깝게 정부를 운영하는 것이 필요하다. 연합을 야합으로 보는 것도 시대착오적이다. 우리 현실에 맞는 한국형 연합 정치를 구현하는 것이 과제일 뿐, 연정을 유럽의 내각제에서나 가능한 것처럼 말하는 것은 맞은 말이 아니다.

지난 경기도에서의 연정 경험에 대해 당시 민주당 도의원들은 이렇게 평가한 바 있

다. “첫째는, 경기도 공무원들이 도의원을 바라보는 기존의 태도를 무시나 경시에서 존중으로 바꾸는 데 기여했다. 둘째는, 민주당 도의원 사이의 토론과 협의를 활성화함으로써, 과거 무정형의 개인 의원 집합소 같았던 당의 문화와 실력을 크게 성장시켰다. 셋째는, 다른 무엇보다도 질의나 하고 주민 대상 선거운동에 신경 썼던 의원들에게 도정을 이끌고 통치하는 것의 가치와 중요성을 일깨웠다.” 경기도에서의 여야 연정 실험은 의원과 정당 그리고 의회의 신선한 변화를 가져왔는데, 중앙 정치 역시 이런 변화를 이어가야 할 것이다.

DJP 연합 하에서 6.15 남북정상회담을 하고 기초생활보장법을 포함해 사회복지 기반을 다질 수 있었다는 사실을 중시해야 한다. 노무현 대통령의 대연정 시도 또한 재평가되어야 한다. 이런 전통으로부터 벗어나 문재인 행정부 하에서 ‘민주 대 반민주’로 표상되는 퇴행적 정치 균열이 재등장하고 대결적 정치 동원이 심화된 것은 안타까운 일이다. 이를 상징하는 것이 “일하는 국회”와 “국회법대로”라는 슬로건 하에서의 일방적 독주 정치다.

더 많은 생산은 기업의 목표일 수는 있어도 그것이 정치나 민주주의의 목표일 수는 없다. 더군다나 이를 국회법으로 강제해 숙고나 합의의 가치 대신 신속한 표결과 대량 입법 산출을 이끌려는 것은 민주주의 정치를 마치 대규모 공장처럼 운영하는 것과 다르지 않다. 사회 갈등이 법으로 해결될 수 있다면 굳이 힘든 정치 대신 법치로 하면 될 것이고 더 많은 법 생산이 국회의 역할이라면 정치인 대신 법률 전문가에게 일을 맡기거나 정당 대신 법률 전문 기업을 창업해 일하면 될 것이다. 법률 생산으로 보면 한국은 이미 세계 최고의 일하는 국회다. 그런데 국회에 대한 신뢰는 낮고 정치인이나 정당에 대한 불만과 비판은 반대로 점점 심화되고 있다.

21대 국회 첫해만 보더라도 같은 기간 20대 국회 첫해와 비교해 법안 접수는 40% 이상 증가했고, 처리 법안은 무려 230% 늘었다. 그에 비례해 정치에 대한 기대나 국회에 대한 신뢰가 좋아지기보다, 역으로 나빠진 것이 현실이다. 행정부나 집권당에 대한 평가가 좋아졌을까? 대통령에 대한 기대나 법원, 검찰에 대한 신망이 높아졌을까? 그것도 아니다. 오히려 공적 시스템 전체가 불신의 대상이며 그에 따라 사회적 불만은 위기 상황으로 치닫고 있다.

한국 민주주의의 중요한 특징은 민주적 한계선을 넘는 시도에 대해서는 불관용적이

라는 데 있다. 크게 보면 양극화 정치 세력은 물론 이를 지지하는 시민은 다수가 아니다. 한국사회는 교육받은 중산층이 절대 다수를 이루는 사회이고, 극좌나 극우 같은 이념적 극단에 대한 거부감도 강한 특징을 갖는다. 대다수 시민은 여야가 함께 정치를 운영하는 공동의 파트너십이 유지되는 정치를 바란다.

양극화 정치는 강렬한 열정을 동반하기에 대세인 것처럼 보일 뿐, 한국의 사회에서는 성공하기 어렵다. 일당 중심의 민주주의는 불가능하다. 오로지 복수 정당 사이에서 합의의 공간을 넓혀가는 정치만이 사회통합과 평화를 가져올 수 있다.

참고문헌

1. 문헌 자료
2. 웹 사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌 자료

- 가상준(2014), 「한국 국회는 양극화되고 있는가?」, 『의정논총』, 9(2).
- 가상준(2016), 「정책영역별로 본 국회 양극화」, 『OUGHTOPHIA』, 31(1).
- 강원택(2012), 「제19대 국회의원의 이념 성향과 정책 태도」, 『의정연구』, 18(2).
- 고인환·안정배·강신재(2018), 「토픽 모델링 기법을 활용한 국회의 대정부 견제 기능 분석: 17-18대 국무총리 인사청문회 회의록을 중심으로」, 『의정논총』, 13(2).
- 구분상·최준영·김준석(2016), 「한국 국회의원의 다차원 정책공간 분석」, 『한국정당학회보』, 15(3).
- 김정연(2018), 「텍스트 분석 방법론을 활용한 국회 정책 의제의 이념성향 분석」, 『미래정치연구』, 8(2).
- 김주호(2019), 「포퓰리즘 부상의 배경으로서 민주주의의 응답성 결여 : 2010년대 독일을 사례로」, 『현상과 인식』, 43(2).
- 데이비드 런시먼(2020), 『쿠데타, 대재앙, 정보권력 - 민주주의를 위협하는 새로운 신호들』, 최이현 역(2020), 아날로그.
- 박경산·이현우(2009), 「의회에 대한 국민인식 비교」, 이갑윤·이현우 편저, 『한국 국회의 현실과 이상』, 도서출판 오름.
- 박상운(2015), 「의원의 입법 활동에 영향을 미치는 요인 분석: 제17대~19대 국회 전반기 기획재정위원회 소관 의원 발의 법안을 중심으로」, 『사회과학연구』, 23(1).
- 박상훈(2015), 「정치적 말의 힘」, 『경향신문(2015.04.13.) 칼럼』.
- 박상훈(2018), 「청와대 정부」. 후마니타스.
- 박상훈(2020a), 「더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까」. 『국가미래전략

Insight」, 4.

박상훈(2020b), 「누가 정치를 사납게 만드는가」, 「미래생각(2020.12.23.)」. 한국미래연구원.

박찬표(2012), 「제18대 국회의 국회법 개정과정에 대한 분석: “다수결 원리”와 “소수권리”간의 타협은 어떻게 가능했나?」, 「의정연구」, 18(3).

스티븐 레비츠키·대니얼 지블렛 지음(2018), 『어떻게 민주주의는 무너지는가』, 박세연역(2018), 어크로스.

신유섭(2008), 「제9장 미국 의회」, 미국정치연구회 편. 『미국정부와 정치』. 서울: 명인문화사.

앤서니 다운스(2013), 『경제이론으로 본 민주주의』, 박상훈 외 역(2013), 후마니타스.

이내영(2011), 「한국사회 이념 갈등의 원인 : 국민들의 양극화인가, 정치엘리트의 양극화인가?」, 「한국정치학회보」, 10(2).

이내영·이호준(2015), 「한국 국회에서의 정당 양극화: 제16대-18대 국회 본회의 기명투표에 대한 경험적 분석」, 「의정논총」 10(2).

임원혁 외(2019), 「한국의 여론양극화 양상과 기제에 관한 연구」, KDI.

임희수·한정택(2019), 「한국 외교정책 결정에 대한 국회의 영향력 분석: 민주화 이후 국회의 입법적 활동과 비입법적 활동을 중심으로」, 「한국정치연구」 28(1).

장승진(2012), 「한국 유권자들의 정당에 대한 태도: 정당 지지와 정당투표의 이념적, 정서적 기초」, 박찬욱강원택 편, 『2012년 국회의원선거 분석』. 나남.

장 훈(2019), 「정당 엘리트는 양극화되고 있는가?: 대외정책 양극화의 측정 방법과 서베이 방법론의 재검토」, 「미래정치연구」, 9(2).

정동준(2018), “2018년 지방선거 이후 유권자들의 정치 양극화 : 당파적 배열과 부정적 당파성을 중심으로”, 『OUGHTOPIA』, 33(3).

정동준(2016), “2016년 국회의원 선거 이후 시민들의 통일의식 변화: 이념적 양극화인가, 당파적 편향인가?”, 「한국정치학회보」, 50(5).

조진희(2019), 「정강정책으로 본 대한민국 정당 이념지도 1988-2003」, 「의정논총」 14(1).

- 최장집(2009), 『민중에서 시민으로 : 한국 민주주의를 이해하는 방법』, 돌베개
- 하상응(2018), 「미국 의회 내의 이념 양극화 재검토: 법안 발의를 중심으로」, 『의정연구』 24(3).
- 한국행정연구원(2020), 「2019 사회통합실태조사」, 한국행정연구원.
- 한규섭·노선혜(2020), 「한국인의 미디어 정체성」, EAI 워킹페이퍼.
- 허재영 외(2019), 「이념적 양극화는 지속되는가?: 19대 국회 외교안보통상 관련 의안의 경험적 연구」, 『통일연구』, 23(2).
- Abramowitz, Alan, and Kyle Saunders(2008), “Is Polarization a Myth?”, *Journal of Politics*, 70(2).
- Dahl, Robert A.(1956), *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press.
- Dahrendorf, Ralf(1959), *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford University Press.
- Diana Epstein and John D. Graham(2007), *Polarized Politics and Policy Consequences*, RAND.
- Downs, Anthony(1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row.
- Fiorina, Morris P. and Samuel J Abrams(2008), “Political Polarization in the American Public”, *Annual Review of Political Science*, 11(1)
- Graham, Matthew H., and Milan W. Svolik(2020), “Democracy in America? Partisanship, Polarization, and the Robustness of Support for Democracy in the United States”, *American Political Science Review*, 114(2).
- Harbridge, Laurel(2015), *Is Partisanship Dead? Policy Agreement and Agenda-Setting in the House of Representatives*. Cambridge University Press.
- iorina, Morris P. and Samuel J Abrams(2008), “Political Polarization in the American Public”, *Annual Review of Political Science*, 11(1).

- Iyengar, Shanto et al. 2019. "The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States.", *Annual Review of Political Science*, 22(1).
- Lipset, Seymour Martin(1960), *Political Man*. Anchor Books.
- Mason, Lilliana(2015), "“I Disrespectfully Agree”: The Differential Effects of Partisan Sorting on Social and Issue Polarization", *American Journal of Political Science*, 59(1).
- McCarty, Nolan, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal(2016), *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*. MIT Press.
- McCoy, Jennifer, Tahmina Rahman, and Murat Somer(2018), "Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities", *American Behavioral Scientist*, 62(1).
- Parker, Glenn R. and Roger H. Davidson(1979), "Why do Americans Love Their Congressman So Much Than Their Congress?", *Legislative Studies Quarterly* 4.
- Persily, Nathaniel ed.(2015), *Solutions to Political Polarization in America*, Cambridge University Press.
- Runciman, David(2018), *How Democracy Ends*, Profile Books.
- Sartori, Giovanni(1976), *Parties and Party Systems*. Cambridge University Press.
- Schattschneider, Elmer Eric(1960), *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Holt, Rinehart and Winston.
- Slapin, Jonathan B., and Sven-Oliver Proksch(2008), "A Scaling Model for Estimating Time-series Party Positions from Texts." *American Journal of Political Science* 52(3).
- Svolik, Milan W(2019), "Polarization versus Democracy." *Journal of Democracy* 30(3).

2 웹 사이트

Committee on Rules(2020), <https://rules.house.gov/bill/116/h-res-6>(검색일: 2020.07.23.).

Library of Congress(2020), <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/756?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hres756%22%5D%7D&s=2&r=1>(검색일: 2020.07.23).

Select Committee on the Modernization of Congress(2020), Committee Final Report. <https://modernizecongress.house.gov>(검색일: 2020.10.23.).

Abstract

Polarized politics; defining the problem and seeking improvements

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

The purpose of this study is to recognize the problems related to political polarization, and to analyze the causes of polarization and its negative consequences. While European political conflicts are mainly seen as a matter of 'new populist parties,' in Korea and the United States, political conflicts are characterized as polarization between the top two parties. In this respect, this report compares the problem of polarization in two-party politics with the polarization in multi-party politics seen in Europe. Furthermore, this report focuses on the relative differences between the polarized two-party politics of the United States and those of South Korea. Is deepening ideological differences between parties the root cause of political polarization? If so, the alternatives to political polarization will naturally be found in the 'moderate.' This report presents a different perspective on this seemingly obvious argument. Ideological polarization cannot be empirically supported in the case of South Korea. The real problem stems from two parties excluding each other over 'power resources,' rather than from an ideological distance or policy differences.

부록 1

미국 의회는 정치 양극화 개선을 위해 어떤 노력을 했나?

: 미국 하원 선진화 특별위원회 최종 보고서를 중심으로

1. 개요
2. 특위의 구성 방식
3. 특위의 권고안들
4. 향후 추가적으로 고려할 과제들

부록 1

미국 의회는 정치 양극화 개선을 위해 어떤 노력을 했나? : 미국 하원 선진화 특별위원회 최종 보고서를 중심으로

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 개요

- 미국 의회(하원) 선진화 특별위원회는 하원 결의안(H.Res.6)²⁵⁾에 따라 2019년 1월 4일에 구성됨
- 특위는 애초에 임시위원회로 2020년 2월까지만 가동하기로 되어 있었으나, 2019년 11월 14일에 제116대 의회(2019-2020년) 임기 종료 때까지 활동 기한을 연장함
- 특위는 2019년 12월 10일에 의회 선진화 결의안(H.Res.756)²⁶⁾을 제출했고, 2020년 3월 10일 하원을 통과했음
- 특위는 16번의 공청회, 6번의 온라인 토론회 개최와 10개의 보고서를 발간하였으며, 의회를 보다 투명하고 책임성 있게 만들기 위한 권고안들을 정리하여 2020년 10월 31일에 최종 보고서를 발간함²⁷⁾
 - 특히, 특위의 권고안들 중에는 미국 의회의 정치 양극화를 개선하기 위한 방안들도 제시되어 있음
- 이에 본 글의 목적은 미국 의회(하원) 선진화 특별위원회 최종 보고서에 제시된 권고안들을 살펴보고자 함

25) 결의안(H.Res.6)의 명칭은 "Adopting the Rules of the House of Representatives for the One Hundred Sixteenth Congress, and for other purposes"이고, 여러 조항들이 있는데 그 중에서 의회 선진화 특위 설치에 관한 조항이 포함되어 있다. 결의안은 2019년 1월 3일에 찬성 234표(민주당)-반대 194표(공화당)로 통과되었다. Committee on Rules. <https://rules.house.gov/bill/116/h-res-6>(검색일: 2020.7.23).

26) 결의안(H.Res.756)의 명칭은 "Moving Our Democracy and Congressional Operations Towards Modernization Resolution"이고, 2020년 3월 10일에 찬성 395표(민주당 222표/ 공화당 172표/ 무소속 1표)-반대 13표(공화당)로 통과되었다. Library of Congress. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/756?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hres756%22%5D%7D&s=2&r=1>(검색일: 2020.7.23).

27) 공청회와 온라인 토론회는 홈페이지에서 녹화 영상으로 제공될 뿐만 아니라, 참여자들의 원고와 보고서들도 모두 pdf 파일로 내려받을 수 있다.

2 특위의 구성 방식

- 특위는 정치 양극화를 극복하기 위해 구성 방식에서부터 공화당과 민주당 의원을 동수로 구성하여 초당파적인 성격을 가짐
- 특위 위원들은 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 하원의장(민주당)과 케빈 메카티(Kevin McCarthy) 하원 공화당 원내대표가 지명함
- 특위 의장은 데렉 킬머 의원(Derek Kilmer, 민주당 워싱턴주)이고, 부의장은 톰 그레이브스(Tom Graves, 공화당 조지아주)임
- 특위 구성 인원은 위원장 1인, 부위원장 1인, 위원 10인(민주당과 공화당 의원이 각각 5인)으로 총 12명임
 - 특위 위원 구성시, 초선의원 2명, 운영위원회 소속 의원 2명, 행정위원회 소속 의원 2명을 반드시 포함하도록 되어 있음
 - 민주당은 특위 위원(위원장 포함)을 남녀 동수(각각 3인)로 구성한 것이 특징임

〈표 8〉 미국 하원 선진화 특별위원회 위원 명단

	민주당	공화당
위원장 및 부위원장	데렉 킬머 (Derek Kilmer, 민주당 워싱턴 주) - 성별: 남성 - 재직기간: 2013년~현재(113~116대) - 직위: 위원장	톰 그레이브스 (Tom Graves, 공화당 조지아 주) - 성별: 남성 - 재직기간: 2013년~현재(113~116대) - 직위: 부위원장
위원	에마누엘 클리버 (Emanuel Cleaver, 민주당 미주리 주) - 성별: 남성 - 재직기간: 2005년~현재(109~116대)	롭 우달 (Rob Woodall, 공화당 조지아 주) - 성별: 남성 - 재직기간: 2011년~현재(112~116대) → 상임위: 운영위원회
	수잔 델베네 (Suzan Delbene, 민주당 워싱턴 주) - 성별: 여성 - 재직기간: 2012년~현재(112~116대)	수진 브룩스 (Susan Brooks, 공화당 인디애나 주) - 성별: 여성 - 재직기간: 2013년~현재(113~116대)

	민주당	공화당
	조 로프그렌 (Zoe Lofgren, 민주당 캘리포니아 주) - 성별: 여성 - 재직기간: 2013년~현재(113~116대) → 상임위: 행정위원회	롬니 데이비스 (Robney Davis, 공화당 일리노이 주) - 성별: 남성 - 재직기간: 2013년~현재(113~116대) → 상임위: 행정위원회
	마크 포칸 (Mark Pocan, 민주당 위스콘신 주) - 성별: 남성 - 재직기간: 2013년~현재(113~116대) → 상임위: 운영위원회	단 뉴하우스 (Dan Newhouse, 공화당 워싱턴 주) - 성별: 남성 - 재직기간: 2015년~현재(114~116대)
	메리 게이 스캔론 (Mary Gay Scanlon, 민주당 펜실베이니아 주) - 성별: 여성 - 재직기간: 2019년~현재(116대) → 초선의원	윌리엄 티몬스 (William Timmons, 공화당 사우스 캐롤라이나 주) - 성별: 남성 - 재직기간: 2019년~현재(116대) → 초선의원

3 특위의 권고안들

□ 특위는 최종 보고서에서 12개 항목으로 구분된 총 97개의 권고안을 제시함. 그 가운데 정치 양극화 관련 권고안 내용을 소개함

1) 시민대표로서의 정중함(civility)과 초당파성 촉진하기

- 공화당과 민주당의 이념 양극화가 시간이 지날수록 심화되고 있음
- 이로 인해 개별 의원이 발의한 법안 통과율은 1940대 이후로 감소한 반면에, 통과된 법안 1건당 평균 페이지 수는 증가하는 경향을 보임
 - 이는 정당지도부에 의한 일괄 입법(omnibus legislation)²⁸⁾이 증가했음을 의미함
- 일괄 입법의 증가는 상임위원회의 입법 활동이 감소했음을 의미함(상임위원회의 법안 심사 과정을 우회한 법안의 비율이 꾸준히 증가함)
- 그 결과, 의원들은 정당지도부에 법안 처리를 의존하게 되고, 정치 양극화는 더욱 심화됨

(1) 초당파적 의원 전용 공간 만들기

- 이에 특위는 의원들 간에 신뢰를 쌓을 수 있고, 자유롭게 토론을 할 수 있는 비공식적인 ‘초당파적 의원 전용 공간’을 만들 것을 권고함

(2) 의회 임기 시작 시, 1년에 2번 초당파적인 여행 가기

- 의회 임기가 시작될 때, 1년에 2번은 의원들 간에 여행을 갈 것을 권고함(의원의 가족들도 동반함)

28) 일괄 입법(omnibus legislation)은 여·야당 간의 갈등 법안과 초당적인 지지를 받을 수 있는 법안 등을 함께 논의하여 일괄적으로 통과시키는 것이다.

- 이를 통해 의원들이 상호 교류함으로써, 당파를 떠나 서로 협력하고 효율적으로 입법을 할 수 있음

(3) 의원 보좌진을 대상으로 초당적인 관계 증진 방안 마련하기

- 의원 보좌진은 committee organized congressional delegation(CODEL)에 참여할 수 없어서 초당파적인 관계를 구축할 수 있는 기회가 제한되어 있음
- 이에 특위는 의원 보좌진이 CODEL에 참여할 수 있게 상임위원회의 규정을 개정할 것을 권고함

(4) 상임위원회 직원들의 초당파적인 협의회 구성하기

- 상임위원회 직원들도 정당별로 구분되어 있어서, 초당파적인 관계를 구축할 수 있는 기회가 제한되어 있음
- 이에 특위는 상임위원회 직원들을 위한 정기적이고, 초당파적인 협의회를 구성할 것을 권고함

2) 초선의원의 적응과정 지원과 의원의 평생 교육 프로그램 제공하기

- 초선의원들이 케이블 TV 토크쇼 등에 출연해 과잉 당파적 발언과 행동을 하는 것 때문에 정치 양극화 심화되는 문제에 교육의 방법으로 대응함
- 초선의원을 위한 오리엔테이션은 하원선거 이후 약 1주일 후에 열리는데, 보좌진 고용, 의원실 배정, 하원의 규정들과 윤리 가이드라인 등을 소개함
- 2018년에는 초선의원들이 케네디 스쿨과 의회조사국(Congressional Research Service)의 오리엔테이션 프로그램에도 참여함
- 오리엔테이션 프로그램은 하원선거일과 2019년 1월 취임일 사이의 총 57일 중에 18일 동안 제공되었음
- 의원들은 사무실 운영과 행정적 업무 처리 경험이 부족하고, 리더십, 협상 능력, 연설 기술을 배양할 수 있는 체계적인 훈련 프로그램이 없는 실정임(단, Wisconsin,

Maine, the Hawaii House, the Colorado Senate, the Washington House 등 일부 주들은 훈련 프로그램을 시행 중임)

- National Conference of State Legislatures(NCSL)은 주들의 상황에 맞게 훈련 프로그램을 구성함
- Chief Administrative Officers는 Congressional Staff Academy를 실시해서 보좌진들이 직접 프로그램을 등록하여 온라인으로 수강할 수 있는 시스템을 구축함

(1) 초선의원의 인수 직원 1명에 대한 고용 및 급여 지급 필요

- 초선의원이 지정한 보좌진(직원)은 당선된 이후부터 임기 시작 사이의 인수 기간 동안 급여를 받지 못해서, 우수한 보좌진을 고용하지 못함
- 이에 특위는 초선의원의 인수 직원 1명에 대한 고용 및 급여 지급을 권고함

(2) 오리엔테이션은 기간과 상관없이 모든 초선의원들이 활용할 수 있어야 하고, 당파성을 초월해서 구성되어야 함

- 특위는 오리엔테이션이 비디오 녹화가 되어야 하고, 온라인으로 쉽게 접할 수 있어야 한다고 권고함

(3) 오리엔테이션은 시기에 따라 재구성되어야 함

- 오리엔테이션은 초선의원이 필요로 하는 내용들이 포함되어야 함

(4) 오리엔테이션에는 상호 정중함(civility)과 상호 존중을 장려하기 위한 프로그램이 포함되어야 함

(5) 의회 리더십 아카데미(Congressional Leadership Academy) 신설 필요

- 초선의원은 초기에 오리엔테이션을 통해 교육을 받지만, 그 이후에는 의원실 운영 방법이나 전문성 제발을 위한 교육을 받을 기회가 없음

- 의회 리더십 아카데미는 의원을 대상으로 수요 조사를 실시해서 교육 프로그램을 개발하고, 교육에 관한 세미나 또는 포럼을 온라인으로 제공해야 함

3) 의회의 권력 회복을 통해 정치 양극화 개선 하기

- 행정부의 권력은 강해진 반면에, 의회의 권력은 약화됨
- 사회가 점점 복잡해지면서 행정부는 정책 형성과 새로운 영역에 대한 규제 적용에 광범위한 영향을 미침
- 반면에, 의회는 의회 예산을 삭감하고, 전문성을 가진 상임위원회 직원이 줄어들어 의회의 정책 형성과 행정부 감시 기능이 약화됨
- 또한, 다수당이 주도하는 의회 운영이 정치 양극화를 심화시키면서 의회의 권력을 약화시킴
 - 정치 양극화는 숙의를 통한 합의안을 도출하는 의회의 역량을 약화시킴

(1) 상임위원회 또는 소위원회의 청문회 진행 방식 변경 필요

- 청문회에서 의원의 증인신문 시간을 5분에서 30분으로 늘려 정쟁(政爭)이 아닌 의미 있는 정보를 얻을 수 있도록 해야 함
- 양당의 의원들을 섞어서 앉게 하거나, 증인도 같은 테이블에 앉게 해서 초당파적인 대화를 장려해야 함

(2) 하원의 상임위원회가 초당파적으로 직원을 고용해야 함

- 상임위원회가 초당파적으로 직원을 고용하면, 직업 안정성이 높아지고 이중으로 직원을 뽑지 않아서 비용도 절약할 수 있음

(3) 상임위원회의 청문회 개최 이전에, 초당파적인 사전 회의 개최 필요

- 사전 회의는 정쟁(政爭)을 줄이고, 더 생산적인 청문회를 만들 수 있음

(4) 일부 소위원회에서 변경한 청문회 운영 방식을 시범적으로 적용해야 함

- 소위원회들마다 청문회 운영 방식에 약간의 차이가 있기 때문임

(5) 의원들 간의 초당파적인 신뢰 구축을 위해 서로를 존중하는 풍토 형성 필요

(6) 국내 정책에 대한 congressional delegation trips(CODELs) 구성 필요

- CODELs를 통해 의원들은 초당적으로 대화할 수 있음

(7) 하원 본회의에서 주 1회 Oxford-style의 토론 도입 필요

- 토론 주제는 당파를 초월해서 합의할 수 있는 것으로 선정해야 함

(8) 의원과 직원을 대상으로 토론과 숙의 기술 교육 프로그램 제공 필요

- 교육 훈련은 전문가의 지도하에 초당파적이고 외부에서 실시해야 함

(9) 법률 검토를 할 수 있는 의회 부서들에 대한 효율성과 타당성 연구 필요

(10) 의회와 행정부의 갈등을 다루는 사법 절차를 신속히 처리하는 초당파적인 법안 제정 필요

- 사법 절차는 의회와 행정부의 갈등에 판결을 내리는 유일한 방식이지만, 시간이 오래 걸려서 의회의 책임성을 약화시킴
- 이에 의회가 의회와 행정부의 갈등을 다루는 사법 절차를 신속히 처리하는 법안을 제정해야 함

(11) 의원들 간의 지역구 방문 프로그램 만들기

- 의원들이 서로의 지역구를 방문함으로써, 공통의 이슈를 발견할 수 있고 지역구 사정을 이해할 수 있음

(12) 의회의 정책 형성 역량 강화 필요

- 정책 전달 직원과 입법 지원 조직(회계감사원, 의회예산국, 의회조사국)의 역량 강화가 필요함

4) 의회의 의사 일정 개선하기

- 의회의 법안 심사와 행정부 감시에 대한 요구가 시간이 지날수록 증가함에도 불구하고, 의원은 원내 활동보다 지역구 활동이나 해외 출장에 많은 시간을 투입함
- 이로 인해 원내 활동을 통해 의원들 간에 우호적인 관계가 형성되지 않아 초당파적으로 입법이 이루어지지 못함

(1) 상임위원회 개최시, 특정한 시간대를 회의 시간으로 설정(Block Schedule) 필요

- 상임위원회들 간에 또는 상임위원회와 본회의 일정이 겹치면, 의원이 회의에 참여할 수 없게 되어 법안 심의의 질이 떨어짐
- 이에 따라 초당적 정책 센터(Bipartisan Policy Center)는 상임위원회 간에 일정이 겹치지 않게 특정한 시간대를 회의 시간으로 설정할 것(Block Schedule)을 권고함
ex) 콜로라도 주의회
- 또 다른 대안은 본회의와 겹치지 않게 상임위원회 활동 날짜 또는 시간을 설정하는 것임
ex) 버지니아주 상원은 오전에 상임위원회를 열고, 오후에 본회의를 열
- 특정한 주간을 상임위원회 또한 본회의 활동 기간으로 설정할 수도 있음
ex) 하원은 코로나19로 인해 예상치 못하게 의원의 본회의 활동이 줄면서, 상임위원회 활동 주간을 설정하기 시작했음

(2) 의회의 의사 일정에 의원들 간의 초당파적인 모임 포함 필요

- 의회의 의사 일정에 의원들 간의 초당파적인 모임을 포함시킨다면, 더 협력적인 의회를 만들 수 있음

4 향후 추가적으로 고려할 과제들

□ 한편, 특위는 앞서 제시한 권고안 이외에도, 추가적으로 고려해볼 만한 향후 과제들을 제시함. 그 가운데 정치 양극화를 줄이기 위한 관련 제안은 다음과 같음

(1) 증거에 기반한 정책 형성하기

- 사실에 기반한 정책 협의는 정당들 간에 합의를 용이하게 함
- 이에 의회조사국이 보좌진을 대상으로 증거의 해석을 돕는 교육 프로그램이나, 증거 전문가로 양성하는 펠로우십 프로그램을 제공하는 것이 필요함
- 또한, 의원이 증거 전문가를 고용할 수 있게 하거나, 의원실과 함께 일할 수 있는 비당파적인 연구 조직을 더 쉽게 만들 수 있도록 새로운 가이드라인을 마련하는 것이 필요함

(2) 의원 모임 지원하기

- 의원들은 비공식적인 성격을 가진 의원 모임을 통해 네트워크를 형성하고, 다양한 견해를 주고받을 수 있음
- 하원의 의원 모임수는 104대에 56개에서 115대에 518개로 꾸준히 증가함
- 이에 향후에는 의원 모임(Congressional Member Organizations)의 예산 편성 과정을 간소화하고, 추가적인 행정적 지원 등을 할 필요가 있음

부록2

심외 양극화 분석 코드

부록2 심의 양극화 분석 코드

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

```

1. Load necessary packages
# rm(list=ls())
# install.packages(c("tm", "backports", "tidyverse", "tidytext", "topicmodels", "stringr", "lda"))

library(tidyverse)
## Warning: replacing previous import 'vctrs::data_frame' by 'tibble::data_frame'
## when loading 'dplyr'
## -- Attaching packages ----- tidyverse 1.3.0 --
## √ ggplot2 3.3.2      √ purrr 0.3.4
## √ tibble 3.0.3      √ dplyr 1.0.1
## √ tidyr 1.1.1       √ stringr 1.4.0
## √ readr 1.3.1       √ forcats 0.5.0
## -- Conflicts ----- tidyverse_conflicts() --
## x dplyr::filter() masks stats::filter()
## x dplyr::lag()     masks stats::lag()
library(tidytext)
library(topicmodels)
library(tm)
## Loading required package: NLP
##
## Attaching package: 'NLP'
## The following object is masked from 'package:ggplot2':
##
##   annotate
library(stringr)
library(lda)

Sys.setenv(JAVA_HOME="C:\\Program Files\\Java\\jre1.8.0_261")
# install.packages("rjava")
library(rjava)

# remotes::install_github("haven-jeon/KoNLP", upgrade="never",
INSTALL_opts=c("--no-multiarch"))
library(KoNLP)
## Checking user defined dictionary!
library(readxl)
1. Load data
speech_env16 <- read_excel("env_final/env16.xlsx")[, -1]
speech_env17 <- read_excel("env_final/env17.xlsx")[, -1]
speech_env18 <- read_excel("env_final/env18.xlsx")[, -1]
speech_env19 <- read_excel("env_final/env19.xlsx")[, -1]
speech_env20 <- read_excel("env_final/env20.xlsx")[, -1]
1. Operationalize
1. Numbering

```



```

1,0
)
}

for (i in 1:nrow(speech_env19)) {
  speech_env19$legis[i] <- ifelse(
    sum(grep("의원", speech_env19$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("위원", speech_env19$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("위원장", speech_env19$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("위원", speech_env19$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("의원", speech_env19$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("의원", speech_env19$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("위원장대리", speech_env19$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("의원", speech_env19$speaker[i]))==1,
    1,0
  )
}

for (i in 1:nrow(speech_env20)) {
  speech_env20$legis[i] <- ifelse(
    sum(grep("의원", speech_env20$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("위원", speech_env20$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("위원장", speech_env20$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("위원", speech_env20$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("의원", speech_env20$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("의원", speech_env20$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("위원장대리", speech_env20$speaker[i]))==1 |
    sum(grep("의원", speech_env20$speaker[i]))==1,
    1,0
  )
}

sum(speech_env16$legis) #10984 / 18335, 0.5990
## [1] 10984
sum(speech_env17$legis) #22697 / 35141, 0.6458
## [1] 22697
sum(speech_env18$legis) #24635 / 38282, 0.6435
## [1] 24635
sum(speech_env19$legis) #41138 / 63451, 0.6483
## [1] 41138
sum(speech_env20$legis) #16241 / 24628, 0.6594
## [1] 16241

1. Interruption (by parsing out ".....")
speech_env16$interrupt <- speech_env17$interrupt <- speech_env18$interrupt <-
speech_env19$interrupt <- speech_env20$interrupt <- NA

speech_env16$interrupt[1] <- speech_env17$interrupt[1] <- speech_env18$interrupt[1] <-
speech_env19$interrupt[1] <- speech_env20$interrupt[1] <- 0

for (i in 2:length(speech_env16$speech)) {

```

양극화된 정치, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까 ...

```
speech_env16$interrupt[i] <- ifelse(
  sum(grep(".....$", speech_env16$speech[i-1]))==1,
  1, 0
)
}

for (i in 2:length(speech_env17$speech)) {
  speech_env17$interrupt[i] <- ifelse(
    sum(grep(".....$", speech_env17$speech[i-1]))==1,
    1, 0
  )
}

for (i in 2:length(speech_env18$speech)) {
  speech_env18$interrupt[i] <- ifelse(
    sum(grep(".....$", speech_env18$speech[i-1]))==1,
    1, 0
  )
}

for (i in 2:length(speech_env19$speech)) {
  speech_env19$interrupt[i] <- ifelse(
    sum(grep(".....$", speech_env19$speech[i-1]))==1,
    1, 0
  )
}

for (i in 2:length(speech_env20$speech)) {
  speech_env20$interrupt[i] <- ifelse(
    sum(grep(".....$", speech_env20$speech[i-1]))==1,
    1, 0
  )
}

sum(speech_env16$interrupt[speech_env16$legis==1])
## [1] 1086
sum(speech_env17$interrupt[speech_env17$legis==1])
## [1] 2698
sum(speech_env18$interrupt[speech_env18$legis==1])
## [1] 3045
sum(speech_env19$interrupt[speech_env19$legis==1])
## [1] 6929
sum(speech_env20$interrupt[speech_env20$legis==1])
## [1] 2391

1. Blaming (using dictionary method)
speech_env16$blame <- speech_env17$blame <- speech_env18$blame <-
speech_env19$blame <- speech_env20$blame <- 0

for (i in 1:nrow(speech_env16)) {
  speech_env16$blame[i] <- ifelse(
```

```

sum(grep("바보", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("멍청", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("무식", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("경박", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("인격", speech_env16$speech[i]))==1,
1,0
)
}

for (i in 1:nrow(speech_env17)) {
speech_env17$blame[i] <- ifelse(
sum(grep("바보", speech_env17$speech[i]))==1 |
sum(grep("멍청", speech_env17$speech[i]))==1 |
sum(grep("무식", speech_env17$speech[i]))==1 |
sum(grep("경박", speech_env17$speech[i]))==1 |
sum(grep("인격", speech_env17$speech[i]))==1,
1,0
)
}
for (i in 1:nrow(speech_env18)) {
speech_env18$blame[i] <- ifelse(
sum(grep("바보", speech_env18$speech[i]))==1 |
sum(grep("멍청", speech_env18$speech[i]))==1 |
sum(grep("무식", speech_env18$speech[i]))==1 |
sum(grep("경박", speech_env18$speech[i]))==1 |
sum(grep("인격", speech_env18$speech[i]))==1,
1,0
)
}
for (i in 1:nrow(speech_env19)) {
speech_env19$blame[i] <- ifelse(
sum(grep("바보", speech_env19$speech[i]))==1 |
sum(grep("멍청", speech_env19$speech[i]))==1 |
sum(grep("무식", speech_env19$speech[i]))==1 |
sum(grep("경박", speech_env19$speech[i]))==1 |
sum(grep("인격", speech_env19$speech[i]))==1,
1,0
)
}
for (i in 1:nrow(speech_env20)) {
speech_env20$blame[i] <- ifelse(
sum(grep("바보", speech_env20$speech[i]))==1 |
sum(grep("멍청", speech_env20$speech[i]))==1 |
sum(grep("무식", speech_env20$speech[i]))==1 |
sum(grep("경박", speech_env20$speech[i]))==1 |
sum(grep("인격", speech_env20$speech[i]))==1,
1,0
)
}

```

양극화된 정치, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까 ...

```
sum(speech_env16$blame[speech_env16$legis==1])
## [1] 7
sum(speech_env17$blame[speech_env17$legis==1])
## [1] 16
sum(speech_env18$blame[speech_env18$legis==1])
## [1] 19
sum(speech_env19$blame[speech_env19$legis==1])
## [1] 32
sum(speech_env20$blame[speech_env20$legis==1])
## [1] 19

1. Criticizing the assembly
speech_env16$critique <- speech_env17$critique <- speech_env18$critique <-
speech_env19$critique <- speech_env20$critique <- 0

for (i in 1:nrow(speech_env16)) {
  speech_env16$critique[i] <- ifelse(
    sum(grep("파행", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("막장", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("전횡", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("독단", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("날치기", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("깡판", speech_env16$speech[i]))==1 ,
    1,0
  )
}

for (i in 1:nrow(speech_env17)) {
  speech_env17$critique[i] <- ifelse(
    sum(grep("파행", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("막장", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("전횡", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("독단", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("날치기", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("깡판", speech_env16$speech[i]))==1 ,
    1,0
  )
}

for (i in 1:nrow(speech_env18)) {
  speech_env18$critique[i] <- ifelse(
    sum(grep("파행", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("막장", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("전횡", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("독단", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("날치기", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("깡판", speech_env16$speech[i]))==1 ,
    1,0
  )
}

for (i in 1:nrow(speech_env19)) {
  speech_env19$critique[i] <- ifelse(
```

```

sum(grep("파행", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("막장", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("전횡", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("독단", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("날치기", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("깡판", speech_env16$speech[i]))==1 ,
1,0
)
}
for (i in 1:nrow(speech_env20)) {
speech_env20$critique[i] <- ifelse(
sum(grep("파행", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("막장", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("전횡", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("독단", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("날치기", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("깡판", speech_env16$speech[i]))==1 ,
1,0
)
}

sum(speech_env16$critique[speech_env16$legis==1])
## [1] 5
sum(speech_env17$critique[speech_env17$legis==1])
## [1] 4
sum(speech_env18$critique[speech_env18$legis==1])
## [1] 4
sum(speech_env19$critique[speech_env19$legis==1])
## [1] 6
sum(speech_env20$critique[speech_env20$legis==1])
## [1] 5

1. Criticizing the government
speech_env16$critgov <- speech_env17$critgov <- speech_env18$critgov <-
speech_env19$critgov <- speech_env20$critgov <- 0

for (i in 1:nrow(speech_env16)) {
speech_env16$critgov[i] <- ifelse(
sum(grep("독재", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("사퇴", speech_env16$speech[i]))==1,
1,0
)
}

for (i in 1:nrow(speech_env17)) {
speech_env17$critgov[i] <- ifelse(
sum(grep("독재", speech_env16$speech[i]))==1 |
sum(grep("사퇴", speech_env16$speech[i]))==1,
1,0
)
}

```

양극화된 정치, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까 ...

```
for (i in 1:nrow(speech_env18)) {
  speech_env18$critgov[i] <- ifelse(
    sum(grep("독재", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("사퇴", speech_env16$speech[i]))==1,
    1,0
  )
}
for (i in 1:nrow(speech_env19)) {
  speech_env19$critgov[i] <- ifelse(
    sum(grep("독재", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("사퇴", speech_env16$speech[i]))==1,
    1,0
  )
}
for (i in 1:nrow(speech_env20)) {
  speech_env20$critgov[i] <- ifelse(
    sum(grep("독재", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("사퇴", speech_env16$speech[i]))==1,
    1,0
  )
}
```

```
sum(speech_env16$critgov[speech_env16$legis==1])
## [1] 17
sum(speech_env17$critgov[speech_env17$legis==1])
## [1] 12
sum(speech_env18$critgov[speech_env18$legis==1])
## [1] 12
sum(speech_env19$critgov[speech_env19$legis==1])
## [1] 12
sum(speech_env20$critgov[speech_env20$legis==1])
## [1] 14
```

1. Misinformation

```
speech_env16$misinfo <- speech_env17$misinfo <- speech_env18$misinfo <-
speech_env19$misinfo <- speech_env20$misinfo <- 0
```

```
for (i in 1:nrow(speech_env16)) {
  speech_env16$misinfo[i] <- ifelse(
    sum(grep("왜곡", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("거짓", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("선동", speech_env16$speech[i]))==1 ,
    1,0
  )
}
```

```
for (i in 1:nrow(speech_env17)) {
  speech_env17$misinfo[i] <- ifelse(
    sum(grep("왜곡", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("거짓", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("선동", speech_env16$speech[i]))==1 ,
    1,0
  )
}
```

```

1,0
)
}
for (i in 1:nrow(speech_env18)) {
  speech_env18$misinfo[i] <- ifelse(
    sum(grep("왜곡", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("거짓", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("선동", speech_env16$speech[i]))==1 ,
1,0
)
}
for (i in 1:nrow(speech_env19)) {
  speech_env19$misinfo[i] <- ifelse(
    sum(grep("왜곡", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("거짓", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("선동", speech_env16$speech[i]))==1 ,
1,0
)
}
for (i in 1:nrow(speech_env20)) {
  speech_env20$misinfo[i] <- ifelse(
    sum(grep("왜곡", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("거짓", speech_env16$speech[i]))==1 |
    sum(grep("선동", speech_env16$speech[i]))==1 ,
1,0
)
}

sum(speech_env16$misinfo[speech_env16$legis==1])
## [1] 23
sum(speech_env17$misinfo[speech_env17$legis==1])
## [1] 30
sum(speech_env18$misinfo[speech_env18$legis==1])
## [1] 35
sum(speech_env19$misinfo[speech_env19$legis==1])
## [1] 35
sum(speech_env20$misinfo[speech_env20$legis==1])
## [1] 32

1. Total condemnation
speech_env16$totalcondemn <- speech_env17$totalcondemn <-
speech_env18$totalcondemn <- speech_env19$totalcondemn <-
speech_env20$totalcondemn <- 0

for (i in 1:nrow(speech_env16)) {
  speech_env16$totalcondemn[i] <- ifelse(
    speech_env16$blame[i]==1 |
    speech_env16$critique[i]==1 |
    speech_env16$critgov[i]==1 |
    speech_env16$misinfo[i]==1,
1,0

```

양극화된 정치, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까 ...

```
)  
}  
  
for (i in 1:nrow(speech_env17)) {  
  speech_env17$totalcondemn[i] <- ifelse(  
    speech_env17$blame[i]==1 |  
    speech_env17$critique[i]==1 |  
    speech_env17$critgov[i]==1 |  
    speech_env17$misinfo[i]==1,  
    1,0  
  )  
}  
for (i in 1:nrow(speech_env18)) {  
  speech_env18$totalcondemn[i] <- ifelse(  
    speech_env18$blame[i]==1 |  
    speech_env18$critique[i]==1 |  
    speech_env18$critgov[i]==1 |  
    speech_env18$misinfo[i]==1,  
    1,0  
  )  
}  
for (i in 1:nrow(speech_env19)) {  
  speech_env19$totalcondemn[i] <- ifelse(  
    speech_env19$blame[i]==1 |  
    speech_env19$critique[i]==1 |  
    speech_env19$critgov[i]==1 |  
    speech_env19$misinfo[i]==1,  
    1,0  
  )  
}  
for (i in 1:nrow(speech_env20)) {  
  speech_env20$totalcondemn[i] <- ifelse(  
    speech_env20$blame[i]==1 |  
    speech_env20$critique[i]==1 |  
    speech_env20$critgov[i]==1 |  
    speech_env20$misinfo[i]==1,  
    1,0  
  )  
}  
  
sum(speech_env16$totalcondemn[speech_env16$legis==1])  
## [1] 51  
sum(speech_env17$totalcondemn[speech_env17$legis==1])  
## [1] 62  
sum(speech_env18$totalcondemn[speech_env18$legis==1])  
## [1] 70  
sum(speech_env19$totalcondemn[speech_env19$legis==1])  
## [1] 85  
sum(speech_env20$totalcondemn[speech_env20$legis==1])  
## [1] 70
```

양극화된 정치, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까

인 쇄 2020년 12월 27일
발 행 2020년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

©2020 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-41-0 (93300)

내일을 여는 국민의 국회

