

한국정치의 신뢰 위기 - 2014 정치개혁의 목표와 과제

한상익(정책연구실 연구위원, 정치학 박사)

한국 정치는 정치 불신을 넘어 신뢰의 위기에 처해 있으며, 이는 대증처방으로 대응 가능한 일회적 문제가 아닌, 철저한 정치개혁으로 대처해야 할 구조적 문제이다. 한국 정치는 정치와 정치인 양자 모두에서 신뢰 위기에 봉착되어 있다. 정치 위기의 원인은 대결적 갈등구조와 소통 부재에서 오는 민주주의에 대한 위협이며, 정치인의 위기는 기득권 구조와 도덕성의 문제에 기인하고 있다.

한국 정치의 신뢰 위기는 정치 능력뿐 아니라 국가 역량을 심각하게 침해하고 있으며, 이를 타개하기 위해서는 단기적으로는 정치인의 위기에 대응하는 강력한 정치 개혁이 필요하며, 중장기적으로는 정치 위기에 대응하는 근본적인 제도 개혁을 수행해야 한다. 현재 가동되고 있는 정개특위는 정치개혁의 폭을 확대하고 강화해야 하며, 제도개혁을 위해 정파를 초월한 논의기구의 구성과 실행 결단이 요구된다.

I. 한국 정치 - 신뢰의 위기와 정치의 공멸

□ 한국의 정치 불신은 정치권 전체의 신뢰 위기로 심화되고 있으며, 불신에 대처하기 위해 2012년 대선에서 경쟁적으로 제시되었던 정치혁신 약속이 실종되고 있음.

○ ‘안녕하십니까’ 대자보와 ‘안철수 신당의 지지율’ : 제도권 정치 불신의 표현.

- 대학에서 시작된 ‘안녕하십니까’의 대자보 열풍은 단순한 ‘정치적 의견 제시의 한 방법’을 넘어 과거 제도권 정치에의 불신이 절정에 달했던 비민주 관제야당 시기의 소통 방법이 부활한 것으로 민주주의 시대임에도 불신이 확대재생산되고 있음을 보여줌.
- 창당 여부조차 아직 모호한 안철수 의원 주도의 신당 지지율이 20%를 상회하는 것은 기존 정치의 문법을 뛰어넘는 현상으로 이는 기존 제도권 정치에 대한 극한 불신의 표현
- 2014년 한국의 제도권 정치에 대한 불신은 그 극을 향해 달려가고 있으며, 이는 정치에 대한

단순 ‘불신’을 넘어 ‘신뢰의 위기’에 이르고 있음.

○ 2012 대선의 정치혁신 경쟁과 실종 - 신뢰의 위기 심화

- 2012년 대선 후보들이 경쟁적으로 정치혁신을 내세운 것은 이 ‘신뢰의 위기’가 정치 자체를 공멸시킬 ‘정치의 위기’로 전화될 수 있음을 감지한 정치적 감수성의 결과
- 기초의원/기초단체장 공천 폐지, 국회 개혁, 정당 개혁 등의 과제들을 경쟁적으로 제시하고 심지어 의원정수 축소, 국회의원 보수 감축 등 합리적 근거 없는 감성적 혁신안까지 난무
- 대선 이후 정치개혁 과제와 의지가 실종되어 2013 하반기 정치개혁특위가 결과 없이 끝나고 2014년 상반기 정치개혁특위도 지방선거제도에만 집중 -> 신뢰 위기를 심화시키고 있음.

□ 신뢰 위기는 정치 전체의 위기를 조성하고 있으며, 정치개혁을 통한 신뢰 회복이 절실함.

○ 신뢰 위기의 심화는 정치의 기능 상실을 초래하고, 이는 국민 갈등과 공멸로 귀결

- ‘정치’는 사회의 한정된 자원을 비시장적 원리에 의해 배분하는 것으로, 정치에 대한 불신은 자원의 적절한 조달과 배분을 불가능하게 하여 제어할 수 없는 갈등과 위기를 초래
- 신뢰받지 못하는 정치는 기능을 상실하여 결국 야만적 강제에 의한 자원 조달, 불공평하고 정의롭지 않은 자원의 배분으로 귀결 => 격심한 사회갈등, 폭동으로 인한 공멸을 초래

○ 목전에 닥쳐온 ‘신뢰 위기’ 타개에 정치와 국가공동체의 미래가 달려 있음.

- ‘정치 불신’을 부추겨 잠시 선거에서 이득을 얻을 수는 있지만, 이는 결국 정치 전체를 파탄시켜 정치와 국가공동체의 미래를 어둡게 할 것임.
- 한국정치의 정상화와 국가공동체의 발전을 위해서 우선 정치 신뢰의 위기를 타개할 수 있는 과감한 정치개혁이 필요함.

II. 신뢰 위기의 형태 - ‘정치’와 ‘정치인’의 신뢰 위기

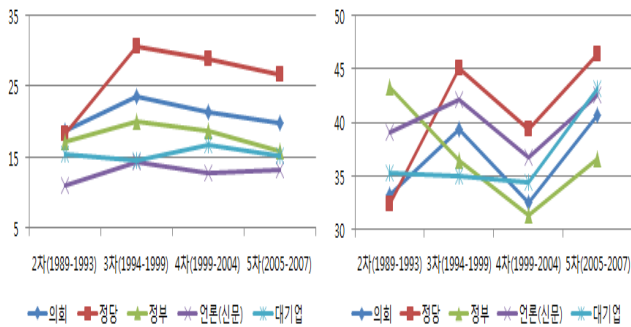
□ ‘정치의 위기’는 특정한 정치적 의제나 행태가 아닌 정치의 존재 의의에 대한 불신

○ 현대 민주주의 국가에서 정치 불신은 거의 모든 국가가 겪고 있는 것이지만, 한국 정치에 대한 불신이 가장 심각한 수준

- World Value Survey에 따르면 정당과 의회에 대한 불신(완전한 불신/부분적 불신) 비율은 2000년대 후반에 들어 의회는 약 60%, 정당은 70%에 이르고 있음 (그림 1).
- 한국은 더욱 심각하여 양자 모두 10%에 머물고 있으며, 이는 정치 불신이 심각한 일본에 비

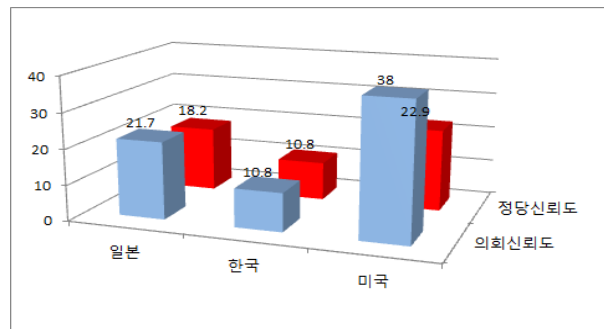
해서도 절반 수준 (그림 2).

그림1) 세계 87개국 의회/정당 불신 비율 추이



출처: World Value Survey

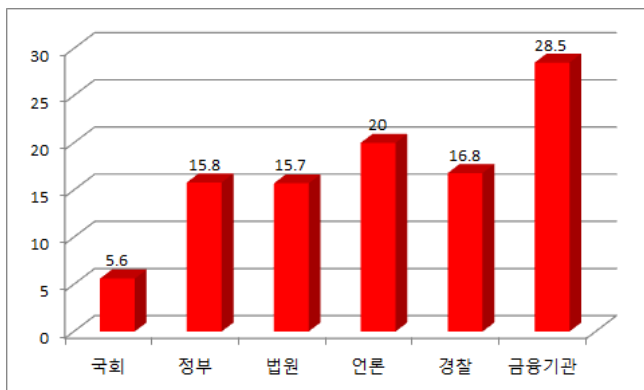
그림 2) 한미일의 의회/정당 신뢰도



출처: World Value Survey

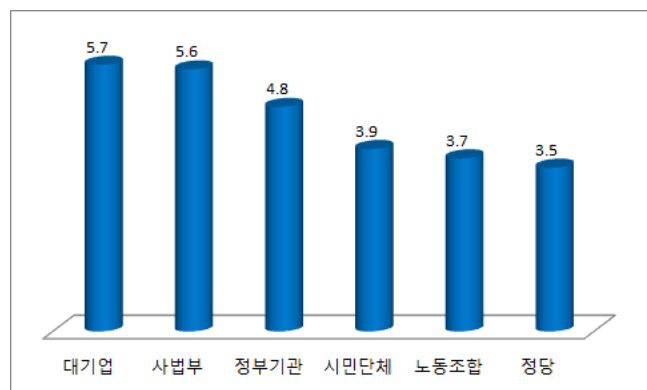
- 최근 조사들에서 의회에 대한 불신은 더욱 악화되고 있으며, 정당 신뢰도는 언제나 최하위
- 한국 국회를 신뢰하는 국민은 전체의 5.6%로 정부와 법원의 1/3 수준에 불과 (그림 3).
 - 파워기관의 신뢰도에서도 정당은 10점 만점에 3.5점 수준에 머무르고 있음 (그림 4).

그림 3) 각 기관별 신뢰 비율



출처: 사회통합위원회 국민의식조사(2012)

그림 4) 각 기관별 신뢰점수(10점 만점)



출처: 동아시아연구원(EAI) 파워기관 신뢰도 조사(2013)

- 정치에 대한 불신이 가중되는 근본적 원인은 ‘대결적 정치 구조’와 국민과의 ‘소통 부재’이며 양자는 민주주의 자체를 위협

1) 대결적 정치구조

- 2012년 이후 ‘새로운 정치’, ‘문제를 해결하는 정치’라는 레토릭이 호소력을 가지는 것은 역으로 정치가 ‘문제를 해결하지 못하고 구태에 젖어 싸움만 한다.’고 국민이 인식하고 있음을 의미

※ 2013년 갤럽의 ‘데일리 오피니언’ 조사의 국회 역할 수행평가 결과를 보면 ‘잘하고 있다’는

10% 내외, ‘못하고 있다’는 70% 수준을 꾸준히 유지하고 있으며, 부정평가 이유로 정쟁/소통 부재가 40%, 무능 30%, 기득권/당리당락 몰두가 20% 수준으로 분포되어 있음.

- 기본적으로 정치는 각종 의제를 ‘갈등과 타협’을 통해 해결하는 과정이기 때문에 이런 과정을 ‘싸움’으로 몰아붙여 불신을 부추기는 일부 정치인이나 언론의 책임도 존재하지만, 한국 정치가 과도하게 대결적 정치를 반복하고 있는 것은 부정할 수 없음.
- 대결적 정치의 반복은 정당의 배경이 되는 사회 균열, 즉 지역균열, 세대균열, 사회경제균열이 매우 첨예하고 적대적인 상황에서 각 정당들이 이 균열을 통합하려는 제도적 노력보다는 오히려 정치적 목적을 위해 이 균열을 활용하기 때문임.

2) 소통 부재

- 언론은 기본적으로 ‘자극적 뉴스’를 쫓아다니게 마련이기 때문에 의회나 정치의 ‘성과’보다는 ‘갈등’을 강조하게 마련이며, 특히 한국 언론의 과도한 편향성과 센세이션얼리즘은 오히려 정치 불신을 부추기는 역할을 하기 때문에 언론에 의지하는 소통은 한계가 큼.
- 언론을 통한 정치에만 의존해서는 불신을 벗어날 수 없으며, 정당 스스로 현장에서 국민과 소통하고 정보를 제공하는 노력이 있어야 정치 불신을 완화할 수 있음을 서유럽 대중정당들이 보여줌.
- 그러나 한국 의회와 정당은 현장에서의 소통 노력을 거의 기울이지 않으며, 그나마 소통의 창구였던 지역조직 활동이나 홍보-교육 활동을 지나치게 규제함으로써 생활정치, 소통정치를 봉쇄하고 있음.

- ‘정치의 신뢰 위기’에 대응하기 위해서는 궁극적으로는 정치의 문제해결력을 높여야 하겠지만, 단기적으로 정파를 초월하여 실행가능한 선거제도, 정당제도, 시민교육제도의 개혁 논의가 시작되어야 함.

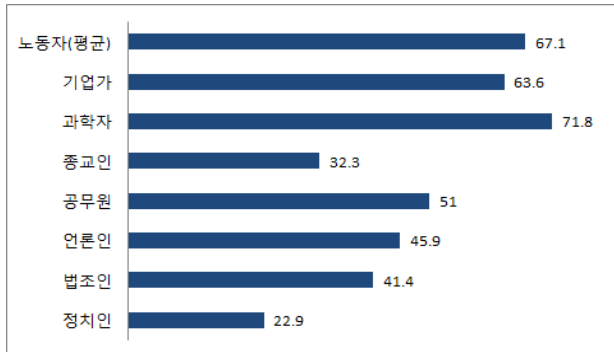
□ 정치인의 위기는 ‘기득권’과 ‘도덕성’의 문제

- 한국에서 정치인에 대한 신뢰도와 사회 기여도 모두 타국과 비교해서 매우 낮게 나타나고 있음.
- 정치인에 대한 낮은 평가는 현대 민주주의 국가에서 공통적인 것으로서 월스트리트 저널이 2000년 후반 21개국을 상대로 벌인 조사에서 정치인을 신뢰하는 비율은 16%에 불과
- 한국 정치인에 대한 신뢰도는 특히 낮은데, 신뢰도가 낮은 영국에서도 최하위는 기자, 미국에서의 최하위는 자동차 중개업자였음에 비해, 한국은 2009년 시사저널의 조사에서 11.7%로서 최하위였으며 더구나 바로 윗 순위인 부동산중개업자 신뢰비율 28.2%에 비해 절반 이하의 신뢰도로 나타남.

- 사회 기여도는 종교인에 이어 최하위일뿐 아니라 유사 직업군인 언론인, 법조인등에 비해서도 절반 수준에 불과 (그림 5).

○ 정치인에 대한 평가가 이렇게 낮은 것은 ‘기득권’과 ‘도덕성’ 문제에 기인

그림 5) 직업별 사회기여도 조사

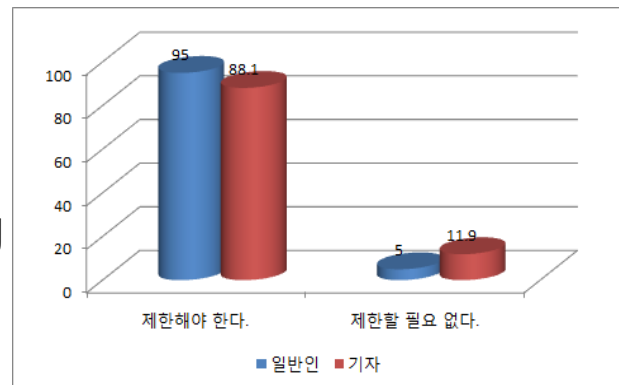


출처: 아산정책연구원 (2013)

- 국회의원 특권에 대한 비합리적 수준의 비판¹⁾이 통용되는 것은 그만큼 국회의원의 기득권에 대한 국민의 불신이 크다는 것을 의미함.
- 특권에 대한 부정적 인식은 일반 국민과 고관여층(정치부 기자) 모두 마찬가지이며, 이런 부정적 인식이 정치인에 대한 신뢰 위기를 강화시키고 있음 (그림 6).

- 동일 조사에서 권력으로부터 의회를 보호하고, 권력의 견제 기능을 충실히 하기 위한 면책특권과 불체포특권, 그리고 보수나 선거구 획정 등 의회의 자기결정권에 대해서도 제한해야 한다는 의견이 50%에 육박하는 것은 막말, 방탄국회, 보수 결정, 게리맨더링 등 의원의 도덕성에 대한 근본적 불신 때문
- 결국 ‘도덕성도 없고 기득권 지키기에 바쁜 정치인’ 이미지가 정치인에 대한 불신을 초래하고 정치인의 신뢰 위기를 불러오고 있는 것임.

그림 6) 국회의원 특권 제한 필요성



출처: 미디어 리서치 (2013)

○ ‘정치인의 신뢰 위기’가 단기적으로 불식될 수는 없으나, 최소한 기득권과 도덕성 문제에서 제도 정치권이 과감한 개혁을 통해 국민에게 신뢰 회복의 메시지를 보낼 필요가 있음.

III. 신뢰 위기의 대응 - 과감한 정치개혁과 실효적 논의 기구의 설치

□ 과감하고 폭 넓은 정치개혁으로 ‘정치인의 위기’를 돌파

○ ‘정치인의 위기’를 완화할 개혁 과제는 사회적 논의가 필요한 중범위의 제도 개혁이 아니라 국회 내에서의 결의와 개혁으로도 일정한 성과를 거둘 수 있는 과제들이 대다수임.

1) 각종 언론에서 제기하는 국회의원 특권 목록을 보면 보수 산정 방식, 현정회 지원금 제도 등에 대한 합리적 문제제기도 있으나 사무실 제공, 정책개발비, 가족수당 지급 등 국회의원으로서 일을 하는데 당연히 필요하거나 타 직업군에도 일반화된 것들마저 나열하거나 심지어 항공기 무료이용 같이 사실과 다른 것들도 나열되고 있다.

- 정치인 불신의 주된 이유가 기득권 및 도덕성 문제라는 점에서 비교적 구체적 사안이며 이에 대한 개혁 방향도 상당 수준 공감대가 형성되어 있음.
- 2012년 대선에서 각 후보가 공약한 개혁 과제들 중 현실적이고 유의미한 과제들만을 선별하여 제도화하는 것만으로도 위기 국면에서 벗어나기에 충분함.

○ 정치인의 위기를 완화하기 위해 제시되었고 현재 추진되어야 할 과제.

1) 정치인의 기득권 탈피 관련 과제

- 선거구획정위원회의 탈정치화 : 국회의원과 정당의 이해관계가 가장 첨예하게 대립되어 합리성이 결여된 정치적 거래대상이 되고 있는 선거구획정 기능을 독립된 외부기관으로 이전
- 보수산정의 탈국회화 : 국회의원이 결정하고 있는 보수를 해외 사례와 같이 다른 공무원들의 보수 또는 국민 수입에 연동시키거나 외부 기관이 결정하도록 하여 보수결정권을 포기
- 면책특권과 불체포특권의 악용 방지 : 면책/불체포특권은 민주국가 의회의 필수적인 권한이므로 폐지할 수는 없으나, 범위나 체포 요청 절차 등에서 일정 수준 제약을 두거나 외부의 심의권고 등 일정 수준 개혁이 필요함.

2) 도덕성 관련 과제

- 기초의원/기초단체장 공천 폐지 : 공천 폐지 자체가 정당국가의 현실에 옳은 것인가의 논란이 있을 수 있으나, 양대 정당이 대선 공약으로 했던 것이라는 점에서 최소한 6차 동시지방선거에서 시범적으로라도 시행해야 ‘먹튀 대통령’, ‘사기꾼 정당’의 비도덕적 오명에서 벗어날 수 있음.
- 국회 윤리위원회의 강화와 자문기관의 강화 : 정치인에 대한 혐오를 부르는 대표적인 행태가 이른바 ‘막말’, ‘본회의 누드 사진’, ‘사실 왜곡’ 등 국민 수준 이하의 비도덕적 행동과 이에 대한 제소 남발 및 실효성 없는 것이므로, 윤리위원회의 제소와 심사 절차를 정비하고 징계를 강화하며, 반강제성을 가지는 징계 권고가 가능한 민간 자문기관을 운영하는 등 개혁이 필요

○ 정치인의 위기를 극복할 개혁을 위해 현재 운영중인 국회 정치개혁특별위원회의 논의 범위를 크게 확대하고 실효성을 높일 필요가 있음.

- 2013년 하반기 정개특위가 국정원과 국가기관의 선거개입 사건, 대화록 불법유출 사건 등으로 인해 큰 성과없이 마감되면서 2012년 논의되었던 정치개혁 과제들이 좌초하였고 현 정개특위 역시 정치적 이해관계가 갈린 지방선거 관련 공천 문제에만 집중
- 정개특위의 산하에 다른 개혁 과제를 다룰 소위를 두는 등 과감하고 폭 넓은 개혁을 추진해야 함.

□ 심도있는 논의와 근본적 개혁으로 정치의 위기를 완화

○ ‘정치적 위기’는 본질적으로 민주정치의 성숙, 즉 정치와 시민의식의 성숙을 모두 달성해야 해결될 것이지만, 대결적 정치구조 완화와 소통 강화의 제도 개혁만으로도 상당 수준 완화가 가능함.

- ‘정치적 위기’ 책임은 정치뿐 아니라 언론, 시민 모두에게 있으며, 결국 이들 3자의 민주적 의식이 성숙해야 신뢰받고 효과있는 정치가 가능한데, 현재 정치, 언론, 시민 모두 그 수준에 도달하지 못한 것이 사실임.
- 정치개혁과 언론개혁, 시민교육개혁 등이 함께 이루어져야 하지만, 우선 직접적 책임자인 정치권이 대결적 정치구조를 완화하고 소통을 강화하는 제도적 개혁을 추진해야 함.

○ ‘정치적 위기’를 완화하기 위해 필요한 우선 개혁 분야

1) 정당제도

- 한국은 정당국가임에도 불구하고 정당의 활동을 제약하고 대국민 활동을 억제하는 형태의 제도를 운영하여 정당과 국민의 소통을 방해하고 있음.
- 정당법, 정치자금법, 공직선거법 등 정치3법을 금지 활동 이외에 모든 활동을 허용하는 네거티브 방식으로 법구조를 전환하여 정당의 자율성을 최대한 보장
- 특히 지역기초조직의 공식조직화, 대국민 소통 활동의 자율화 등이 필수적으로 요구됨.

2) 선거제도

- 한국의 국회의원 선거제도는 소선거구제를 근간으로 규모가 작은 비례대표제를 유지하고 있으나, 대결적 정치구조의 가장 큰 원인인 지역균열과 세대균열, 계층균열을 치유하기 어렵고 대표의 편향성과 왜곡을 완화하기 어려움.
- 국회의원 정수 조정을 통해 비례대표를 확대하고, 권역별 비례대표제를 도입해 지역균열을 완화하며, 비례 의석을 바탕으로 각종 이익단체들과 정당의 정책연합과 공개 지지가 가능하도록 하는 등 선거제도를 근본부터 다시 검토할 필요가 있음.

3) 시민교육 제도

- 독일의 높은 시민의식과 건전한 정치는 시민교육을 전담하는 기관을 두고 학교, 대학, 정당 등과 협력하여 성인에게도 교육을 하는 등 시민교육에 막대한 자원과 노력을 투입하고 있는 것에 크게 의지하고 있음.
- 한국의 시민 교육은 초중등과정에서 매우 작은 비중으로 다루어지고 있을 뿐, 대학과 사회 등에서 아예 손을 놓고 있는 실정이며, 이런 시민교육의 경시가 시민의식의 성숙에 가장 큰 걸림돌이 되고 있음.

- 공교육의 시민교육 과정, 대학과 사회의 시민교육 과정등에 대한 연구와 제도화 작업을 시작해야 함.

○ 상기 개혁 과제는 일조일석에 정개특위 수준에서 가능한 것이 아니므로, 2015년까지 시간을 두고 각종 개혁과제들을 논의하고 추진할 기구를 구성하고 양대 정당은 그 기구의 결정사항을 이의없이 받아들인다는 공개 서약을 하는 등의 실효성을 부여하는 결단이 필요함.

IV. 日暮途遠의 한국 정치, 그리고 새로운 시작

□ ‘병기와 식량을 포기하더라도 신의를 지켜야 국가가 유지’된다는 공자의 경구는 현대에도 여전히 유효

○ F/X 계획, 단호한 대북정책도 중요하고 무역흑자와 성장률도 포기하기 어렵지만, 그 이전에 바탕이 되어야 할 것은 바로 정치와 국민간의 신뢰

- 정치 신뢰 속에 국민 통합이 가능하고 그 위에 안보, 경제, 복지 정책의 목표도 십분 달성되는 것
- 지방선거, 총선거, 대선 승리를 위한 정략이 국민의 신뢰를 무너뜨린다면, 결국 정치권의 공멸을 자초하고 국가의 미래를 어둡게 할 뿐임.

○ 이제 한국 정치의 ‘신뢰 위기’가 목전에 이르렀으나 그 대응은 늦은 현 상태에서 정치권의 비상한 결단과 정치인으로서 가져야할 공적 의식의 발휘가 필요함.

- 한국 정치는 ‘날은 어두운데 갈 길은 먼’ 상태에 처해 있으며, 더 늦어 캄캄한 밤이 오기 전에 목전 선거의 이득이 아닌 미래를 바라보는 정치개혁에 나서야 할 것임.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.