

촛불의 의미와 정치의 과제  
**촛불의 명령,**  
정치는 무엇을 할 것인가?

| 일시 | 2016년 12월 8일(목) 오전 10시

| 장소 | 국회도서관 소회의실(지하 1층)

더불어민주당 싱크탱크

민주연구원



● ● ● ●

## 2016년 촛불의 시대정신과 정치의 과제 연속토론회

구분	세부내용
1회	주제: 촛불의 의미와 시대정신의 전환(촛불의 정신, 대한민국을 바꿀 것인가?)
	일시 및 장소: 2016년 11월 30일(수) 오전 10시/ 국회의원회관 제3세미나실
	좌장: 정해구(성공회대 정외과 교수)
	패널: 김의겸(한겨레신문 선임기자) 김갑수(시인, 문화평론가) 이승훈(시민사회단체연대회의 사무국장) 김능구(폴리뉴스 대표)
2회	주제: 촛불의 의미와 정치의 과제(촛불의 명령, 정치는 무엇을 할 것인가?)
	일시 및 장소: 2016년 12월 08일(목) 오전 10시/국회도서관 소회의실(지하 1층)
	좌장: 이남주(성공회대 중국학과 교수)
	패널: 허석재(목포대 지방자치연구소 연구교수) 김남근(변호사/민변 부회장) 이관후(서강대 현대정치연구소 연구원) 진성준(민주연구원 부원장)

### 프로그램(PROGRAM)

개회식	10:00~10:20	사회: 박정식(민주연구원 정책네트워크실 실장)
국민의례/내빈소개		
[축 사]		우상호 더불어민주당 원내대표
[인사말]		김용익 민주연구원장
토론	10:20 ~ 11:20	좌장: 이남주(성공회대 중국학과 교수)
주제: 촛불의 의미와 정치의 과제(촛불의 명령, 정치는 무엇을 할 것인가?)		
패널: 허석재(목포대 지방자치연구소 연구교수)		
김남근(변호사/민변 부회장)		
이관후(서강대 현대정치연구소 연구원)		
진성준(민주연구원 부원장)		
종합토론	11:20 ~ 11: 50	
폐회		



---

# CONTENTS

## ● 축 사

우상호 더불어민주당 원내대표

## ● 인사말

김용익 민주연구원장

## — 발표문

- 허석재(목포대 지방자치연구소 연구교수) ..... 1
- 김남근(변호사/민변 부회장) ..... 11
- 이관후(서강대 현대정치연구소 연구원) ..... 23
- 진성준(민주연구원 부원장) ..... 29



## 축사

**우상호**

더불어민주당 원내대표



안녕하십니까?

더불어민주당 원내대표 우상호입니다.

주말마다 전국이 촛불의 바다로 변모한지 벌써 6주가 지났습니다. 매주 최대 규모를 경신하며, 주최 측 추산 총 641만 명이 참여한 이번 촛불집회는 정치적으로나 역사적으로 매우 큰 의미를 지니고 있다 할 것입니다.

당초 대통령에 대한 퇴진 요구에서 출발한 촛불집회는 여타 집회·시위와 달리 세대·지역·계층을 뛰어넘는 광범위한 포용력을 보여주고 있습니다. 촛불집회 자체가 거대한 민주주의 체험의 학습장이자 국민 통합의 용광로로 거듭나고 있는 것입니다.

특히 집회를 거듭할수록 국민들은 단순히 대통령의 퇴진을 넘어 박근혜·최순실 게이트로 상징되는 우리 사회 전반의 적폐를 청산할 것을 요구하고 있습니다. 민주적 정당성을 상실한 권력의 작동 방식, 정치 검찰로 대변되는 사법체제 전반에 대한 불신, 재벌과 권력의 야합, 권력에 굴종적인 언론에 대한 분노 등 국가 시스템 전반에 대한 근본적 의문과 회의가 촛불을 더욱 키우고 있습니다.

더 큰 문제는 그간 광장의 요구를 제대로 수용하지 못한 기성 정치권입니다. 기실 무소불위의 박근혜 정권을 벼랑 끝으로 몬 것은 분명 광장과 시민의 촛불이었습니다. 제도 정치의 효능감 상실에 대한 국민적 불신과 분노가 수백만 국민들로 하여금 행동에 나서게 만든 것입니다. 이것이 바로 성난 촛불 민심의 또 다른 심지입니다.

그러나 광장의 촛불과 의회민주주의는 함께 가야 합니다. 시민적 요구를 적극적으로 반영할 수 있는 민주적 의사결정 구조를 제도화하여, 사회적 모순을 평화적으로 해결해야 합니다. 그리고 이를 위해 무엇보다도 국회와 정당의 역할이 중요합니다.

한계에 봉착한 대의민주주의의 발전적 극복 역시 광장에서 조직된 자발적 시민의 연대와 제도민주주의가 함께 어울릴 때만 가능합니다. 이번 촛불집회의 의의 역시 이것에서

찾아야 할 것입니다. 탄핵 표결을 하루 앞둔 이 시점에서 촛불의 의미와 그 정치적 과제를 되새겨보는 오늘 토론회 자리가 뜻 깊은 이유입니다.

오래 걸리는 것 같지만, 결국 국민과 정의는 승리한다는 것이 역사의 교훈이고 인류 역사의 발자취입니다. 이번 촛불집회로 우리 사회의 민주주의가 한 단계 더 성숙하길 간절히 기원하며, 오늘 토론회를 준비하기 위해 애써주신 모든 분들에게도 감사의 말씀을 전합니다.

감사합니다.





**김용익**  
민주연구원장

안녕하십니까?

민주연구원 원장 김용익입니다.

민주연구원은 박근혜-최순실의 국정농단에 항의하는 국민들의 촛불 민심과 시대정신을 살펴보고 정치가 해결해야 할 과제를 모색하기 위해 2회 연속 긴급토론회를 마련했습니다.

지난 11월 30일 ‘촛불의 정신, 대한민국을 바꿀 것인가’ 첫 번째 토론회에 이어, 오늘은 더 나아가 정치권에 주어진 과제를 모색하기 위해 ‘촛불의 명령, 정치는 무엇을 할 것인가?’라는 주제를 다루려 합니다.

2016년 ‘촛불’은 박근혜-최순실의 국정농단에 대한 국민들의 분노에서 시작되었습니다. 그러나 그 바탕에는 보수정권 10년의 실정에 대한 분노와 울분이 깔려 있습니다.

분노와 울분만 있는 것이 아니라 ‘새로운 나라’와 ‘새로운 시대’를 만들어야 한다는 갈망이 있습니다. 시민들의 함성 속에 들어 있는 분노와 희망의 목소리를 듣고 그 뜻을 찾아내는 것이 정치의 역할이고 지식인의 역할이라 생각합니다.

또한 촛불의 분노와 촛불의 시대정신, 촛불이 그리고 있는 새로운 나라의 비전은 내년 대선에서 핵심 주제가 될 것입니다. 또한 이를 구현하는 것이 새 정부의 임무가 될 것입니다. 모쪼록 오늘 토론회가 촛불의 시대정신을 모색하고 정치의 역할을 만드는데 큰 보탬이 되기를 기대합니다.

끝으로 토론회 좌장을 기꺼이 맡아주신 이남주 성공회대 교수님, 그리고 발표자로 참여해 주신 허석재 목포대 연구교수님, 민변 부회장을 맡고 계신 김남근 변호사님, 이관후 서강대 현대정치연구소 연구원님, 진성준 민주연구원 부원장님과 토론회에 참석해 주신 모든 분들께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.



2016년 촛불의 시대정신과 정치의 과제 연속토론회(2회)

• 발표문 •

**허석재**

(목포대 지방자치연구소 연구교수)



## 촛불의 정치적 제도화 : 모순어법인가? 헌정적 순환인가?

허석재(목포대 지방자치연구소 연구교수)

### 1. 주요 질문

- 대통령직 붕괴 사태의 정당정치적 귀결은 어떻게 될 것인가?
  - 비제도적, 탈의회적 직접행동이 제도정치에는 어떤 결과를 가져오게 되는가?
  - 대통령직 붕괴(presidential breakdown)가 전통적 지배정당인 새누리당과 제1야당 민주당, 그리고 정당체제 전반에 가져올 영향은 어떠한가?
- 정치적 기회구조 혹은 중대국면을 맞아 민주당은 어떤 노선과 방향을 취하는 게 좋을까?
  - 중대국면(critical juncture)에서 행위자의 선택은 이후 장기적인 발전경로를 결정하는데, 정당정치 차원에서 민주당이 고려할 점은 무엇일까?

### 2. 촛불과 탄핵, 그리고 정치적 기회구조

- 김의겸과 김갑수의 엇갈리는 시각<sup>1)</sup>
  - 김의겸 “‘양시양 레짐’에 대한 전복의지....., 55년간 쌓인 박정희의 성장전략이 생명을 다하고 새로운 체제와 질서를 요구“
  - 김갑수 “촛불집회는 축적된 사회개혁운동의 산물이 아니며,... 촛불의 규모와 지속성은 ‘박근혜 퇴진’이라는 대오까지만 유지될 것”
  - 후자와 같은 회의적인 시각에서 볼 때, 정당정치는 도로 “기울어진 운동장”으로 복귀

1) 민주연구원 주최 2016년 촛불의 시대정신과 정치의 과제 토론회 2016. 11.30.

- 분단과 반공이데올로기, 북핵문제의 지속, 성공적 개발독재로 인해, 강한 보수 헤게모니
- 불과 7개월 전 총선과정에서 야권이 분열과 내부갈등으로 극도로 위축되었던 반면, 정부여당은 야권-국회심판론을 내세우고 친박공천을 거침없이 밀어붙일 정도로 강한 위세.

#### ○ 정치적 기회구조

- 최순실 게이트로 사회운동이론의 대표적 개념인 ‘정치적 기회구조’(political opportunity structure)\*가 열린 것으로 볼 수 있음.
- \* 기성의 권력연합과 구조가 이완되고 공권력의 억압 역량이 침식하며 지배엘리트 내부의 균열이 발생하면서 주변화돼 있던 정치세력에게 정치적 영향력을 확대할 기회가 열린다는 뜻.
- 최순실 사태로 인해 정치적 기회구조가 열린 것은 분명하나, 이것이 정치적으로 의미있는 변화로 귀결되기 위해서는 제도화 과정이 수반되어야 함. 과연 그럴 수 있을까?

#### ○ 시민의 봉기와 정당의 위기

- 시민동원과 최순실 사태 진행 과정에서 정당(주로 야당)이 주도적 역할을 하지 못한 데 대한 비판여론이 높음
- 하지만, 부분(part)을 동원하고 대변한다는 정당의 정의상, 특정 정당이나 세력이 주도했다면, 현재와 같이 통합된 반대는 형성되기 어려웠을 것임
- 이러한 통합의 광범위성은 구성의 이질성을 내포하며, 정당적 동원에 분명한 제약이 있고, 심지어는 자제해야 하는 측면도 있음.

### 3. 박정희 패러다임과 민주당의 정책 유산

#### ○ 성공적 개발독재와 그 유산

- 최순실 사태가 성공적 개발독재인 박정희 패러다임의 해체로 보는 시각
- 최장집<sup>2)</sup>은 "박근혜 정부의 파탄은 ... 권위주의적 산업화... 박정희 패러다임이 그 시대적 역할을 다했음에도 그것을 부활시키고 재현하려 했던 국가의 구조와 그

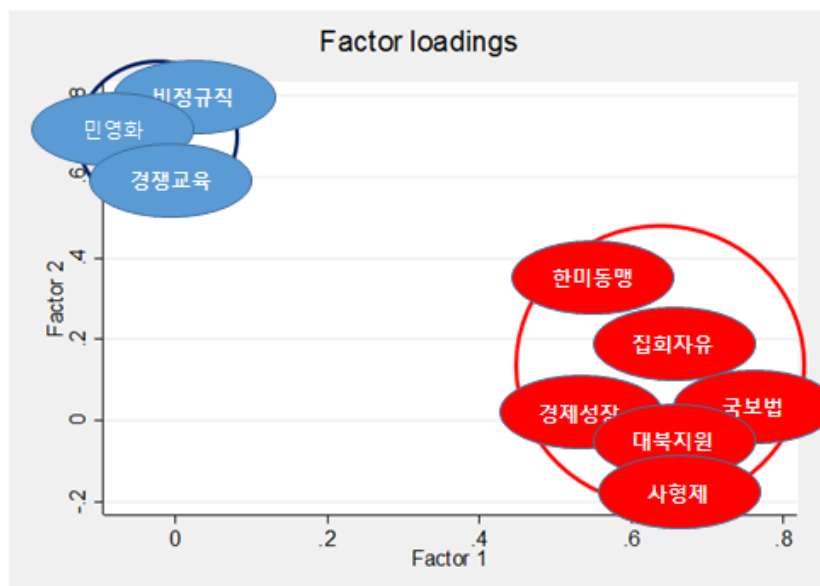
2) 최장집 2016, 서울대 교수협의회 주최 『헌정위기, 누가 어떻게 극복할 것인가?』 11월 15일 발표문

운영 원리의 시대착오적 성격에서 비롯되었다"고 지적. 구체적인 내용은 ① 관치 경제와 그 결과인 국가-재벌 대기업 동맹 ② 노동자와 노동 운동의 산업적 시민권 부정 ③ 자율적 결사체를 억압하고, 관변 단체에 대한 지원을 강화함으로써 자율적이고 자유로운 시민 사회 축소 ④ 지방 자치를 통한 지역적 권력 분산 금지 ⑤ 반공 의식과 국가주의적 이념과 가치 강화 교육.

#### ○ 한국의 민주당은 달빛 정당

- 미국의 정치분석가 사무엘 루벨(S. Lubell)<sup>3)</sup>은 미국 정당구도를 태양계(solar system)에 비유하여, 햇빛 정당(Sun Party)과 달빛 정당(Moon Party)으로 분류.
- 지배적인 가치와 담론을 형성한 다수파 정당이 햇빛 정당인데, 달빛 정당은 단지 햇빛을 반사하여 자기 빛을 낼 뿐인 상태.
- 미국에서 F. 루즈벨트의 시대의 민주당, 레이건 이후 공화당이 햇빛 정당.
- 한국 정치에서 민주당은 언제나 달빛 정당
- “정통야당”이라는 정체성으로 시작한 정당이며, 독재에 반대하고 민주화를 주도하는 정당이지만, 민주화 이후 독자적인 정책균열 형성 실패. 여전히 반독재, 반박정희 상태에 머물러 있음.
- 총선 승리에도 조심스러운 행보를 하는 배경에도 이러한 구조적 취약성이 있음.

〈그림 1〉 주요 쟁점의 요인분석 (2014년 조사)



자료: 2014년 지방선거 사후 여론조사 (한국사회과학데이터센터)

3) Samuel Lubell 1952, The future of American politics, New York : Harper.

- 최근의 조사를 통해서 볼 때, 한국의 이념공간은 주로 박정희 시대 주요 쟁점을 중심으로 형성돼 있으며, 다른 한편으로 신자유주의 개혁과정이 반영됨 (<그림 1>).
- 리버럴 정권 시기의 신자유주의 개혁은 민주당이 떠안았고, 새누리당의 보수이념에도 부합하므로, 정당간 차별성이 적어서 주관적 이념이나 투표선택에 영향을 미치지 않음.
- 하지만, 사회수준에서 주요 갈등은 교육경쟁, 비정규 노동, 공공부문 개혁 등과 같은 부문에서 일어나고 있어, 사회적 균열과 정치경쟁의 균열이 괴리된 상태임.

○ 총선 승리에도 여전한 이념적 소수파이며, 수권능력 인정 안함

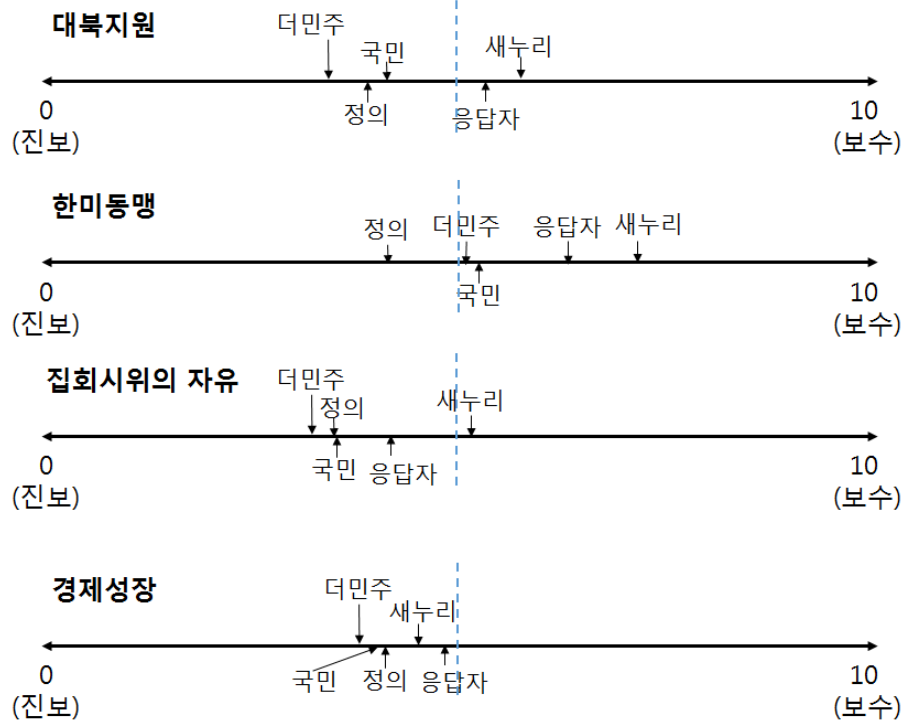
- 이번 총선에서 민주당을 비롯한 야권이 최대의석을 얻었지만, 유권자들이 인식하는 이념위치에서 있어서는 여전히 새누리당이 유권자 일반과 가장 가깝게 여겨짐 (<그림 2>).
- ‘집회시위의 자유’라는 항목을 제외하면, 모든 분야에서 새누리당과 유권자 평균이 가장 가까움.
- 남북관계, 경제활성화, 국방/안보 분야 등 다수의 분야에서 새누리당의 국정운영능력을 높게 평가하는 의견이 많음 (<그림 3>).

○ 하지만, 한 달 사이에 모든 것이 바뀌었다.

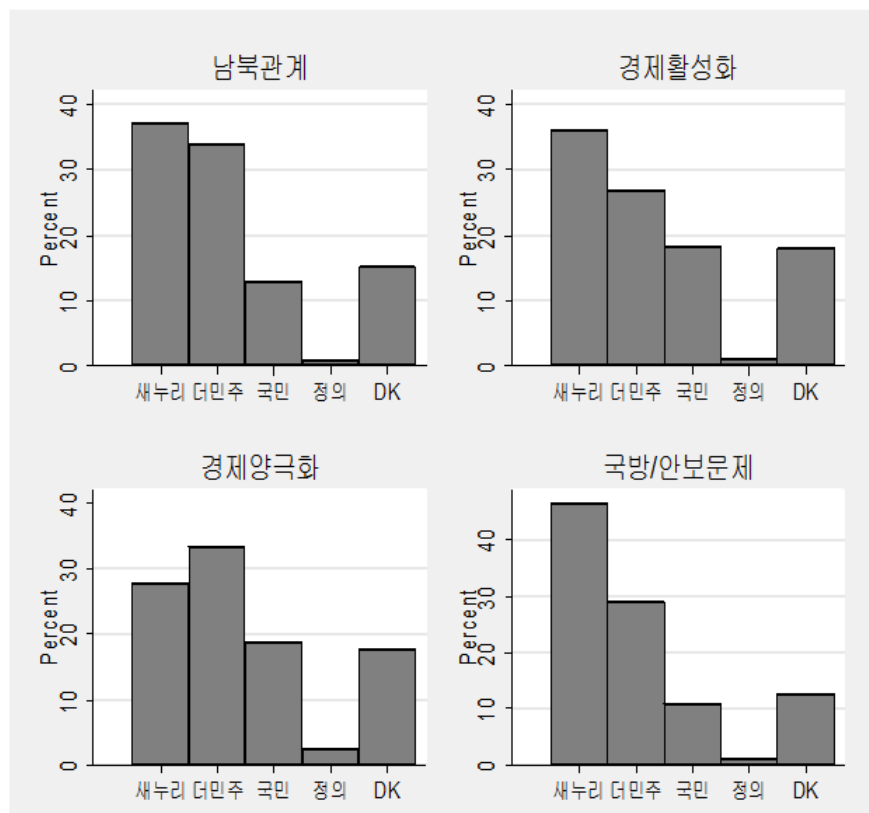
- 조사를 통해서 확인해 보지 않았지만, 새누리당은 지지율만 폭락한 게 아니라, 이념적 근접성(positional issue), 국정운영능력과 신뢰감(valence issue) 모두에서 매우 고립됐을 것임



〈그림 2〉 주요 쟁점별 유권자 및 정당위치 (2016년 4월 총선 사후조사)



〈그림 3〉 해당 분야를 잘 할 수 있는 정당 (2016년 4월 총선 사후조사)



## 4. 경제위기와 정당체제 정렬

### ○ 정당체제의 정렬, 재정렬, 탈정렬

- 어떤 중대국면에서 기성 정당체제의 균형상태(equilibrium)가 무너질 수 있고, 이런 조건에서 각 정당의 대응이 이후 정당체제의 재정렬(re-alignment) 혹은 탈정렬(de-alignment)을 결정함.
- 기성 정당체제의 붕괴하고 새로운 균형이 달성되려면, 사회의 이익과 정당의 대표성이 결합하는 계기가 필요함.
- 남미의 여러 국가에서 정당 재정렬 과정은 흥미로운 시사점 제공함.
- 1980년대 잇단 부채위기 국면에서 정부당파성에 상관없이 시장 자유화 조치로 수렴함. 멕시코의 시카고보이즈로 대표되는 기술관료적 정책수렴이 상당기간 지속됨.
- 1997년 아시아 금융위기의 여파가 남미에까지 미치면서 이른바 '워싱턴 컨센서스'에 대한 비판 여론이 비등하면서, 좌파정부가 대거 등장하며 정당체제의 재정렬이 일어남.
- 1980년대 시장 자유화 조치를 취한 집권정당이 중도/보수 정당일 경우, 이에 대한 반동을 좌파가 주도하면서 이념에 따른 정책균열이 일어남. 하지만, 시장 자유화 조치를 좌파당이 취한 경우, 정당체제는 탈정렬. 선거 변동성이 늘어나며 불안정한 상태 지속.<sup>4)</sup>

### ○ 외환위기와 평화적 정권교체

- 한국의 경우에도, 리버럴 정부가 신자유주의 개혁을 수행해야 하는 상황을 맞았음. 리버럴 정부의 정체성을 반노동, 반하층계급이라고 보는 시각도 있을 수 있으나, 구조적으로 노동계급이나 하위계층을 연합으로 끌어들이지 못하는 상황이기도 했음.
- 민주당은 남북관계, 시민권 차원에서 보수세력과 차별화되지만, 사회경제적 쟁점 차원에서는 무차별적. 이념적 차별성을 갖거나 밑으로부터 동원의 양식에서 차별화되지 않으며, 단지 각기 다른 지역을 대표하는 지역정당으로 치부되기도 함.
- 대부분의 선거에서 정책적, 이념적 쟁점보다는 청렴성, 도덕성과 같은 유인쟁점(valence issue) 중심으로 승부.

4) Roberts, Kenneth M. "Market reform, programmatic (de) alignment, and party system stability in Latin America." *Comparative Political Studies* 46.11 (2013): 1422-1452.

## 5. 대통령직 붕괴(presidential breakdowns)의 비교적 시각

### ○ 법률위반 사유 vs. 정책기조 반대 사유<sup>5)</sup>

- 탄핵, 중도사퇴, 대통령 유괴, 셀프 쿠데타 등 여러 형태의 대통령직 붕괴가 일어남.  
1985년 이후 남미에서만 16차례 대통령직 붕괴가 발생.
- 이러한 헌정중단 사태가 대통령 퇴장과 동시에 종식되는 경우가 있는가 하면, 대통령 퇴장 이후에도 계속해서 거리의 동원이 이어지고 정국불안정이 이어지는 경우가 있음.
- 조기 안정은 탄핵의 사유가 법률적-헌법적 위반인 경우이며, 불안정 지속은 정책기조에 대한 반대인 경우임.
- 정책기조에 반대할 경우, 의회보다는 거리의 정치가 주도하며 민주적 안정성을 위협

### ○ 박근혜 탄핵정국

- 이번 탄핵사태는 법률적-헌법적 위반의 경우이며, 대통령 퇴진과 동시에 거리의 동원이 이완 및 해체과정을 밟을 것임.
- 그럼에도 박근혜의 안정적이고 지속적인 지지기반이 박정희에 빚지고 있었다는 점에서 박정희 정책유산에 대한 지지기반도 함께 침식할 가능성이 농후함.

## 6. 민주당이 취할 수 있는 방향

### ○ 새로운 다수 형성

- 안정적이고 지속적인 다수연합 형성과 정책적 유산 창출을 통해서 햇빛 정당으로 탈바꿈
- 소수파의 지위에서 반사이득을 얻는 데서 벗어나 전환적(transformative) 리더십 발휘
- 지역연합, 이념연합, 이익연합 등 다양한 방안 모색 가능.

5) Marsteintredet, Leiv. "Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America." *International Political Science Review* 35.2 (2014): 173-194.

- 87년 직후 민주화 세력이 다수였으나, 3당합당으로 호남 고립. 이 사태를 탈피하기 위해 지역연합을 할 수 있으나, 거래를 통한 연합은 지속가능성이 떨어지며, 새누리당 일부와 연합하는 것은 현재 국면에 맞지 않음.
- 이념위치상 오른편의 국민의당, 왼편의 정의당까지 포함한 이념연합도 고려 가능. 최순실 게이트 이전에는 이런 연합을 통해서도 소수파 지위를 모면하기 어려웠지만, 현재는 의회 다수 확보는 물론이고 정책노선을 추구하는 데 사회적 다수 연합 구축 가능.
- 김대중, 노무현 정부를 계승한다는 방향은 해당 정부가 기술관료적 합리성 차원에서는 우월했지만, 정쟁균열과 세력형성의 측면에서도 바람직하지 않음.

#### ○ 정당개혁

- 대표성 강화: 민주당이 상대적으로 덜 부패한 정당이지만, 다수 유권자는 부패할 기회를 갖지 못한 것일 뿐, 그런 위치에 올라가면 똑같은 것으로 판단함. 새누리당과 마찬가지로 엘리트 기득권 세력으로 비치는 측면이 있음. 당내 의사결정 과정을 민주화하고, 공직 후보자 선출에서 사회적 대표성을 강화함으로써 엘리트 정당 이미지 탈피해야 함.
- 거버넌스 개혁: 매우 단기적인 실적주의를 추구하는 유인구조. 장기적 비전을 가지기 어려운 구조. 세금폭탄론(2013년), 신정정치론(2016년) 등 단기적 여론에 편승하는 데에 주력. 장기적 비전을 갖고 일관된 노선정립을 할 수 있도록 당내 지도체제의 안정화가 필요함.

#### ○ 대통령의 주도성 문제

- 미국에서 오바마가 의료보험, 이민개혁, 기후변화 대책, TPP 등의 솔한 정책적 유산에도 불구하고, 공화당 신임 정부에서 모두 폐기될 위기에 몰린 것은 정당정치적 유산이 없기 때문임.
- 여전히 대통령제 국가에서 정당체제 재편성의 열쇠는 대통령의 국정운영과 정책결정에 크게 좌우됨. 정권을 획득한다면, 대통령이 정책적 유산 못지않게 정당정치적 유산을 남기기 위해 노력해야.

2016년 촛불의 시대정신과 정치의 과제 연속토론회(2회)

• 발표문 •

김남근

(변호사/민변 부회장)



## 재벌 친화적 경제체제를 지탱하는 정경유착의 극복

김남근(변호사/민변 부회장)

### I. 서 : 대통령 퇴진만이 아니라 유린된 헌정질서를 회복 관점에서

“박근혜-최순실 게이트 사건”은 헌법질서 파괴행위이자 대통령의 비선실세들이 권력을 사유화하여 국정을 농단한 행위이며, 아울러 권력과 재벌의 음습한 정경유착의 통로를 백일하에 드러낸 사건이다. 대통령 개인의 실정에 대한 책임을 묻는 차원이 아니라 그로 인하여 야기된 비정상적인 조직운영과, 공직사회의 충성과 줄서기 문화, 합리적인 논의와 사회적 합의를 모아내는데 장애가 되고 있는 밀어붙이기식의 정책논쟁, 정경유착의 경제구조 등 사회적 폐습과 불의를 타파하여 새로운 사회와 경제, 정치를 만들겠다는 관점에서 사건을 바라보아야 한다.

또한 1987년 정치적 민주화투쟁 이후 1988년 사회경제적 개혁을 요구하는 노동자대투쟁이 이어졌던 것처럼 2016년 명예혁명(?) 후에는 재벌친화적 보수정권 10년 동안 누적되어 온 경제적 불평등과 사회적 격차의 해소를 요구하는 사회경제적 개혁의 요구가 솟구쳐 올라올 것이다. 비정규직 등 노동시장의 격차해소, 노동기본권의 실현을 제약하는 각종 제도의 개혁, 중소기업과 중소기업인 중심의 산업경쟁력을 육성하는 산업정책과 재벌의 경제력 집중 완화, 재벌대기업과 중소기업 사이의 불공정행위 근절과 상생협력관계 구축, 재벌총수일가의 전횡과 사익편취를 위한 재벌그룹 지배구조의 개혁 등 다양한 사회경제적 개혁과 보육, 교육, 보건, 연금, 주거 등 국민의 생활과 밀접한 분야에서의 복지확대의 요구가 이어질 것이다.

## II. 대통령의 헌법질서 위반행위가 정치, 행정, 우리 사회 전반에 미친 영향

### 1. 충성문화와 법치주의의 위기

MBC 취재수첩 등의 2016. 11. 8.자 보도 등에 의하면 CJ 그룹의 이미경 이사의 퇴진이나 한진그룹 조양호 회장의 평창올림픽 위원장 퇴진 등의 사례와 같이 정권실세들에게 잘못 보여(?) 큰 불이익을 받는 자가 있는가 하면, 권력의 흐름을 잘 파악하여 미르재단 설립 이전부터 정권실세인 최순실과 이해관계가 밀접한 사업을 지원하는 삼성그룹과 같이 정권실세에 유착하려는 자들이 생겼다. 문체부의 인사에 최순실, 차은택 등 비선실세가 개입하여 자신들의 사익편취에 협조하지 않은 행정관료들을 좌천시키는가 하면, 자신들에 협조할 수 있는 자들을 장·차관에 진출시키는 현상을 보며 행정기관 내부에서도 충성문화와 줄서기 문화가 뿌리내렸다.

정부와 여당 내에서도 대통령에 충성하는 자와 그렇지 않은 자 사이에 정국운영 전반에 대통령의 국정운영에 충성하는 자와 아닌 자 사이에 파벌이 생기고, 이와 같이 국정이 정상적으로 운영되지 않고 비선실세 등이 국정에 개입하여 영향력을 행사하여 이익을 보는 자와 불이익을 입는 자들이 행정기관 내부나 심지어 기업경영에 까지 나타나게 되자 충성문화, 줄서기 문화가 뿌리를 내리고 공적인 행정조직이 제 역할을 하지 못하게 되었다. 법치행정, 법치주의 원리가 희미해지고 위법부당한 명령에 맹목적으로 충성하는 행정문화가 나타났다.

### 2. 비판과 견제가 사라진 민주공화국의 위기

대통령의 비합리적인 행위나 지시가 있더라도 이를 견제하고 비판하는 조선시대 삼사(홍문관, 사헌부, 사간원)와 같은 민정수석 등의 견제와 비판기능이 사라지고 그와 함께 합리적인 행정도 사라져 비정상적인 행정과 국정운영이 이어졌다. MBC 취재수첩 등의 2016. 11. 8.자 보도에 의하면 최순실 등 비선조직들에 의한 국정농단을 지적하고 견제하려한 청와대 내의 행정관들이 오히려 문건유출 등의 혐의로 처벌되는 상황이 되고, 이러한 비선조직들의 국정농단을 덮으려 한 세력들이 청와대의 요직을 차지하는 상황도 발생했다.



언론보도에 의하면 문체부에서 보수정권과 성향을 달리하고 정부정책에 비판적인 문화인들에 대한 블랙리스트가 작성되는 등 비정상적인 행정이 정권에 충성하는 자에 의하여 진행되어도 이를 비판하고 견제하는 기능이 행정내부에서 작동하지 못하였다. 대통령과 그 측근들이 결정하는 내용에 대한 비판이 필요한 시점에 합리적인 비판과 견제를 해야 할 자들이 침묵하고 오히려 그러한 비정상적인 국정운영을 방치하는 직무유기 현상이 만연되었다. 민주공화제의 헌법질서가 유린되고 마치 전제적 정치형태가 나타났다.

### 3. 사회적 합의기제인 대의제 민주주의의 위기

경제정책이나 복지정책 등 정책영역에서도 합리적인 논의와 비판이 사라지고 합의와 타협을 통해 생산적인 정책을 생산하려는 정치문화가 사라지고 대통령이 미는(?) 정책을 관철키려는 대립과 갈등의 정치문화가 조성되었다. 행정도 경일변도의 밀어붙이기 행정이 자리 잡았다. 대표적으로 노동행정은 고용노동부가 주도하는 것이 아니라, 경찰 등의公安행정이 전면에 나섰다. 일반해고 등의 노동 5법 개정, 뉴스테이법, 규제프리존 특별법, 서비스산업발전법, 기업구조조정 원샷법, 관광진흥법 등 청와대가 관심을 가지고 추진하고 있다는 정책의 추진에서 합리적인 논의와 정책논쟁이 사라지고 밀어붙이기식의 추진행정이 나타났다. 여당 내부의 합리적인 비판세력이 경제민주화의 계속 추진 등 합리적인 비판 의견을 제기하면 여당 내부에서조차 합리적인 정책논쟁이 진행되지 않고, 대통령에 충성하지 않는 배신세력으로 낙인 찍혀 정치적으로 밀어내기 현상도 나타나게 되었다. 대통령에 충성하는 자들에 의해 국회의 대의제 민주주의는 크게 약화되었다.

### 4. 정경유착과 경제민주주의(사회적 시장경제 체제)의 위기

2013. 8. 28. 재벌총수와의 청와대 회동에서 재벌총수들이 경제민주화 정책의 추진 중단과 재벌총수에 영향 받지 않는 독립적 이사의 이사회진출과 재벌그룹 단위의 다중대표소송 등 소수주주의 권한을 강화하여 재벌총수일가의 사적 재벌그룹 지배를 견제하려는 상법개정의 중단을 공개적으로 요구하자, 이를 수용하여 법무부가 마련한 법안조차 국회에 보내지 않는 등 노골적인 정경유착 현상이 나타났다. 규제프리존 특별법, 서비스산업발전 기본법, 관광진흥법, 의료법, 원샷법 등 재벌기업들이 민원으로 제기하는 법안이나 규제완화 정책 등이 국정의 주요의제로 자리 잡고, 위와 같은 재벌기업들이 정부에 요구하는 경제정책이 때로는 근로자, 중소기업, 소상공인 등 다른 경제주체와의

조화나 균형발전이라는 경제민주화의 헌법의 이념에 반하고, 국민의 건강과 환경의 보전 등 공익적 가치와 배치되기도 했다. 심지어, 관광진흥법은 경복궁 역 8개의 학교가 있는 구역 안에 있는 한진그룹의 호텔건립 사업에 대한 법적근거를 마련하기 위한 청탁입법이라는 비판도 있었다.

재벌친화적 정책들이 진보와 보수간의 정책논쟁 내지 이념논쟁으로 포장되기도 하지만 공론의 장에서 공개된 토론과 논쟁을 거쳐 채택되어야 할 경제정책이 정경유착의 음습한 통로를 통해 채택된다면, 국가정책의 신뢰 자체가 상실되어 국가정책을 둘러싼 갈등과 불신이 확산된다. 정경유착은 그 자체 국정운영의 근간을 흔들 수 있는 망국적인 것이다. 이와 같이 정경유착이 더욱 공고히 뿌리내리고 실제로 정경유착에 근원하는 친재벌 정책 위주의 국정운영이 되다 보니 주요 상품과 서비스 시장마다 몇 개 재벌대기업에 의한 경제력 집중(독과점 체제)이 심화되고, 이에따른 재벌대기업들의 시장지배력 남용행위로 독과점 가격의 형성과 담합행위의 일상화, 중소기업들의 독립적 자생성이 약화되고 대기업에 하청·협력구조에 편입되는 현상 등 경제왜곡 현상이 심화되었다. 이러한 경제왜곡 현상은 노동자, 중소기업, 소상공인, 대기업 등 경제주체간의 조화와 균형의 경제민주화를 훼손하고 재벌이 시장을 독식하는 구조로 귀결되었다.

### Ⅲ. 재벌친화적 경제체제를 보여준 박근혜-최순실-재벌 삼각게이트

#### 1. 정경유착(政經유착)의 폐해와 엄벌의 필요성

정치권력과 경제계가 서로의 이익을 위해 밀접히 관계를 맺는 정경유착(政經癒着)결과 국민의 안전과 공공복리를 위해 사용되어야 할 국가권력을 특정기업의 이익을 위해 사용되면 탈세와 부정부패, 특혜시비 등 법과 정의가 실종되고 특정기업집단으로 경제력이 집중되어 시장지배력의 남용 등 경제왜곡현상을 낳을 수 있다. 우리 헌법도 정경유착의 폐습과 그에 따른 경제의 왜곡상황을 경계하여 전문에서 “모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며”, 제119조 제2항에서 “시장의 지배와 경제력 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화 위하여” 등의 규정을 두고 있다. 법원도 정경유착이 민주주의 기본질서를 흔드는 근본문제로 인식해 왔다. 전두환, 노태우 전대통령이 재벌들로부터 거액을 모금한 뇌물죄에 대한 서울 고등법원의 판결에서 “국가의 행정과 정치에 소용되는

돈의 흐름과 양을 공개하여 법률로 통제해야 한다는 것은 민주주의를 최선의 정치형태로 발견한 인간의 이성이 명하는 바이고 그렇게 하는 것이 인류의 이상이다.”라고 하였다.

## 2. 박근혜-최순실-재벌 게이트에서 드러난 정경유착의 폐해

전경련과 청와대가 민생살리기 라는 명목으로 노동5법 개정 등 재벌기업들이 민원으로 제기한 친재벌 정책이 무분별하게 추진되었다. 원샷법, 규제프리존 특별법, 서비스산업발전법 등 2015년 당시 재벌들이 민원으로 제기하고 정부가 강력한 밀어붙이기 행정을 추진했던 사안들에 대해 그러한 정책이 어디로부터 제기되어 그 정책의 추진과정에 어떠한 이해관계가 개입되어는 등 정책결정과 정책추진 과정에 대한 투명한 검증이 있어야 한다. 전경련이 재벌기업들로부터 거액의 자금을 단기간에 안에 모아 전광석화 같은 군사작전으로 미르재단을 설립한 것은 재벌기업들이 자발적인 문화재단 출연행위로 보기 어렵고 친재벌 우호적인 정책추진에 대한 기대로 출연한 것으로 뇌물성의 인식이 있었다고 보아야 한다.

단순한 재벌친화적 정책추진만이 아니라 아래와 같이 각 재벌그룹별로 구체적인 대가를 얻기 위해 재벌들이 권력에 유착하였고, 삼성그룹과 같이 최순실이 권력의 비선실세라는 사실을 간파하고 권력의 실세에 접근하여 사유화된 권력을 활용하여 이재용 부회장의 상속과정인 삼성물산과 제일모직 합병과정에서 정부의 힘을 빌려 국민연금공단의 합병찬성을 얻어냈다. SK, CJ 그룹 등의 재벌총수에 대한 사면, 복권을 청원한 재벌도 있었고 롯데재벌은 미르재단 출연 외에 그룹에 대한 검찰수사를 무마하기 위해 별도로 70억원을 출연했다가 검찰수사 시작하자 돌려받기도 하였다. 부영그룹은 세무조사 무마대가를 확인받고 출연하려 하였다. SK, 롯데, 두산그룹과 신세계 그룹은 시내 면세점 사업자 선정을 위해 적극적으로 요구하며 출연하였다. 현대자동차 그룹은 노동문제에 대한 정부의 적극개입과 노동법 개악요구를 민원으로 제기하였다.

## 3. 이번에는말로 망국적인 정경유착의 근절의지가 실현되어야

우리 현대사에서 정경유착을 근절하려는 노력이 정치권력과 경제계 양측에서 여러 차례 있었다. 전국경제인연합회(전경련)의 모태는 1961년 7월 재벌기업들이 ‘부정축재자 처벌’을 피하는 대신 ‘경제재건에 헌신할 것’을 약속하며 발족한 ‘경제재건 촉진회’인데,

그 시작부터 정경유착 근절이라는 엄혹한 국민의 질타에서 출발했다는 것을 알 수 있다. 그 뒤로도 1988년 전두환 전 대통령의 일해재단 자금을 전경련이 주도하여 모금한 사실이 '5공 청문회'에서 드러났고, 1995년 노태우 전 대통령 대선비자금 사건으로 재벌총수들이 유죄 판결을 받은 후에 1995년 11월 3일 전경련은 음성적 정치자금을 내지 않겠다는 정경유착 근절선언을 했다. 하지만 1997년 세풍사건, 2002년 불법대선자금 사건 등 재벌기업들과 정치권력의 정경유착 행태는 계속 되었다.

일본의 경우 '경단련'이라는 대기업이익단체가 오랜 기간 정치자금을 제공하는 역할을 하였다. 그러나 일본의 경단련도 2010년 3월 8일 대기업이익에 합치하는 정책평가를 통해 정치헌금을 하는 행태를 중단하고 미국 등을 참조해 총수 개인 헌금을 확대하겠다는 '정경유착 단절선언'을 한 바 있다. 서구유럽이나 미국 등에서도 종종 대형 뇌물사건이 발생하기도 하지만, 우리 사회와 같이 재벌대기업들과 정치권력 사이의 정경유착이 고착화 되는 현상은 나타나지 않고 있다. 왜냐하면 정경유착 범죄에 대해서는 엄벌로 대처하여 정경유착의 고질병을 근절하기 위해 노력해 왔기 때문이다.

#### IV. 2016년 촛불집회에서 표출된 정치개혁의 요구

##### 1. 공정사회

- 1) 부정부패의 척결 : 공직자비리 수사처 등 부패전담수사기구 등을 도입하고 재벌들로부터 기금 등 준조세를 모아 일정한 행정업무를 담당하는 재단설립 등을 하지 못하도록 제한해야 한다.
- 2) 범죄수익의 환수 : 박근혜·최순실 범죄수익 환수특별법, 전두환 특별법, 유병언 특별법, 이학수 특별법 등 대규모 범죄수익의 환수가 되지 않아 국민적 공분이 있을 때마다 특별법 제정을 논의하는 방식에서 벗어나 범죄수익 환수제도의 실효성을 높일 수 있는 일반법을 제정해야 한다. 현재 UN 부패방지협약이나 자금세탁방지기구(FATA)등은 범죄수익 환수제도로서 형사상 부가형 형태인 몰수·추징 제도 외에 민사몰수제도의 도입을 권고하고 있고, 이미 미국, 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등 많은 나라에서

민사몰수제도를 도입하고 있으므로 이러한 민사몰수제도 등 범죄수익 환수제도의 전면적 개혁이 필요하다. 부정부패로 취득한 범죄수익은 끝까지 추적하여 결국 국가가 환수한다는 점은 법의 정의를 실현하고 헌법의 법치주의가 살아 있다는 것을 보여줄 수 있는 최소한의 지표인데, 미환수율이 97%를 넘고 있어 한국의 범죄수익 환수제도는 사실상 제기능을 못하고 있는 실정이다.

## 2. 민주적 행정개혁

- 1) 공작정치의 척결 : 청와대가 직접 지시하여 문화계 블랙리스트, 민변 탄압 등 지시하는 등 정치적 반대세력을 억누르기 위해 청와대, 국정원 등 나서서 공작을 하는 정치행태를 척결해야 한다.
- 2) 행정문화의 개혁 : 행정조직 내부의 충성문화를 척결하고, 행정조직간의 건전한 비판과 견제를 통한 합리적 행정문화가 정착하도록 해야 한다.
- 3) 경찰과 검찰 등 공안기관의 개혁 : 살아있는 정치권력과 경제권력(재벌)에 취약하고 청와대와의 지나친 교감 속에 정치적 고려 하에 수사를 진행하는 관행을 극복해야 한다. 경찰의 지방자치화를 전제로 검사장 직선제 등 정치적 영향력이 큰 검찰 고위간부에 대한 민주적 통제제도를 도입해야 한다. 경찰도 지금처럼 정보, 경비, 보안 등 공안부분이 지나치게 비대한 형태를 고리사채, 불법다단계, 불법경비업체 등 민생침해사범 등에 대한 행정에 집중할 수 있도록 지방자치화 하는 개혁이 필요하다.
- 4) 언론개혁 : 촛불민심을 촉발시킨 언론의 역할을 역으로 비추어 보면 그 동안 정인회 문건파동 등 국정농단의 실체가 드러나기 시작했을 때 이를 집요하게 추적하여 밝히는 등 정치권력의 전횡과 부패를 견제하기 위한 언론의 비판역할이 소홀했음을 체감할 수 있다. 실제로 KBS, MBC 등 정권의 정치적 외압에 취약한 공영방송의 이사구성 방식의 개혁이 필요하다.

### 3. 정당과 선거의 개혁

- 1) 거대양당 구조가 국민의 다양한 정치적 선택을 제약하고, 거대 여당이 야당에게 표를 몰아주는 정략적 투표를 강요함. 헌법이 이상적 정당민주주의로 지향하고 있는 다당제 구조를 보장하기 위한 선거제도가 도입되어야 한다.
- 2) 서구유럽형의 정당비례투표를 강화하고 대통령 선거나 국회의원 지역구 소선거구제 하에서는 결선투표제를 도입하여 자유로운 정치적 선택권을 행사한 후 그 결과에 따라 결선투표에서 표를 몰아주는 정략적 투표를 할 수 있도록 유권자의 선택권을 보장해야 한다.

### 4. 평등사회와 복지국가

- 1) 재벌친화적 경제체제에서 노동자, 중소기업, 소상공인 등 경제주체간의 조화와 균형을 추구하는 경제민주화 개혁으로 대전환을 해야 한다.
- 2) 심화된 사회양극화를 줄이기 위해 국민의 생활과 밀접한 보육, 교육, 보건의료, 연금 등 보편적 복지에 필요한 분야에 대한 꾸준한 복지확대와 이를 위한 법인세 인상 등 점진적 증세정책이 필요하다.

### 5. 평화국가

개성공단 재가동, 금강산 관광 재개 등 그 동안 중단되었던 남북 경제협력 정책을 재추진하고, 사드배치 등 한반도를 둘러싼 중국, 러시아, 일본 등 인접국가와 긴장관계를 야기할 수 있는 정책에 있어서는 국가의 이익을 최우선하는 실용주의 정책이 필요하다.

## V. 헌정질서 회복 어떻게 해야 하나?

헌정질서 파괴행위로 야기된 위와 같은 맹목적 충성과 파벌문화, 비합리적인 행정, 망국적인 정경유착의 고착화 등 국정 전반적인 문제를 쇄신하는 차원에서 국정안정 방향으로 논의해야 한다. 따라서 대통령의 퇴진만이 아니라 대통령의 비정상적인 국정을

견제하고 비판하지 않고, 오히려 자신의 사욕을 위해 이러한 비정상적인 국정운영을 주도하거나 방치한 관련자 전원의 퇴진과 책임을 물을 수 있어야 한다. 대통령개인의 퇴진이 아니라 정권퇴진이어야 하고, 더 나아가 국정운영기조를 친재벌 중심의 정책에서 경제주체간의 조화와 균형을 추구하는 경제민주주의의 이념의 실천구조로 대전환하는 것이어야 한다. 탄핵으로 대통령의 직무가 정지되는 경우 국정의 운영을 맡게 되는 국무총리의 업무는 통상의 업무로 제한되는 것이어서, 원칙적으로 새로운 사업, 새로운 조약의 체결 등은 할 수 없는 것으로 보아야 한다. 따라서 국정의 대전환을 대행체제 하에서 진행하는 것은 어려울 것이나, 차기 정권이 수행해야 할 대전환의 과제들을 활발히 논의하여 정리해 둘 필요가 있을 것이다. 대통령이 퇴진하고 수사를 받아야 한다면, 조기 선거를 관리할 선거관리내각 성격의 과도내각을 사전에 구성하여 국정의 안정을 도모할 필요도 있을 것이다.





2016년 촛불의 시대정신과 정치의 과제 연속토론회(2회)

• 발표문 •

**이관후**

(서강대 현대정치연구소 연구원)



## 촛불은 대표제(정당정치)의 실패 : 정치의 복원에서 해법 찾아야

이관후(서강대 현대정치연구소 연구원)

### 1. 촛불의 의미

#### ○ 사회경제적 : 헬조선의 폭발

- '9년 간 억눌린 자유와 민주의 울분'?; 절반의 진실
- 외환위기 이후 20년 간 악화된 양극화, 불평등, 절망의 폭발; 희망없는 대한민국
- 정권교체가 답인가?; '집권하면 양극화 문제 해결하겠다?' ; 박근혜식 공약

#### ○ 정치적 : 대의민주주의의 위기

- 대표제 민주주의에서 대표제(representation)의 위기를 맞아 민주주의(democracy)가 작동; 거리의 민주주의, 광장의 민주주의
- 시민들의 민주주의 vs 정치인들의 대표제; 실패한 것은 무엇인가?
- 민주화 이후 민주주의의 기반은 확고하다는 것을 확인; 현재 한국정치의 문제는 민주주의보다 대표제, 곧 제도정치권의 문제

#### ○ 제도정치(정당정치)의 부재(不在)

- 박근혜-최순실-김기춘 게이트는 여권의 부정/비리의 문제 아니라 제도정치의 붕괴를 의미
- '나는 몰랐다'가 과연 여권만의 문제인가?; 야당의 부재, 무능, 무신(無信)
- 대표제 민주주의의 위기는 수용자인 국민(유권자)이 아니라 공급자인 정당과 정치인들의 문제

- \* 대구, 부산 등에서의 결실은 반증
- \* 순천에서의 연속된 안이한 공천, 호남 전 지역에서의 약한 저변
- \* 왜 호남에서 민주당은 국민의당에게 밀렸는가? 반문정서?; 정당조직의 문제

## 2. 정당정치의 실패

### ○ 민주화 이후의 결손민주주의(defective democracy)

- 정치인, 정당, 언론, 제도의 부재; 정치의 부재; 껍데기의 민주주의
- 정치의 부재; 정치의 법치화; 정치적 판단의 부재
  - \* 탄핵과정에서 여실히 드러난 법 만능주의와 합리주의의 함정
  - \* “탄핵 이후에 해야할 수 있나 없나?”; 멍청한 질문
- 정치 부재의 공간을 채운 비정치; 재벌, 검찰, 관료, 보수언론

### ○ 정당 성장의 정체

- 민주화는 행정부가 아니라 입법부가 주권기관으로서의 권한 강화되는 것 의미
- 87~97년까지는 다양한 형태로 야당(국회)의 역량이 강화; 제도권 내의 대항세력으로서 성장
- 97년 정권 교체 이후 10년 간 당의 역량 강화 실패; 행정부의 시녀로 전락, 당의 주체적 역량은 전혀 성숙되지 못함
  - \* 민주연구원 vs 여의도연구원 (진보정당 연구원)
- 친소, 계파에 따른 공천, 권력 분배; 기여에 대한 보상시스템이 없는 정당; 여전히 뿌리 없는 정당; 이념적, 정책적 지향이 약한 비보수 출세주의자 연합
- 민주당의 실패; 국회 권력, 권위의 추락; 국회의 통치 능력 부재

### ○ 수권능력의 부재

- 당 정체성 부재; 대중정당? 선거정당?; 대중조직? 지역구조조직? 선거역량?; 부재 혹은 외주화

- 캠프가 집권하는가, 정당이 집권하는가?; 선거를 앞두고 만들어지는 대선후보들의 개인 포럼은 정상인가?
  - \* 누가 집권하든 비선실세 논란(ooo 의 최순실은?)
- 당은 집권의 수단이 아니라 집권의 주체라는 인식의 부재; 철저한 개인 플레이; 선거에서도 약하고, 집권 후에는 더 약하다
- 대통령제의 문제 아니라, 정치력(정당능력) 부재의 문제
- 착각
  - \* 당 중심의 정치는 당대표와 당지도부 중심의 정치 아니다
  - \* 당원의 저변, 참여, 권리가 증대하는 정치; 지난 공천에서의 중앙위원회

### 3. 촛불 이후 무엇을 할 것인가?

#### ○ 정치의 복원

- 선거법 개혁, 검찰 개혁; 정치가 복원되지 않으면 개혁세력에게 불리
  - \* 현직자들의 이기심 포기 못하면, 개혁세력에게 미래가 없음
- 법률가의 정치가 아니라 정치가의 정치; 정치공학적 상상력 뛰어넘기
  - \* 눈앞만 바라보는 정치가 아니라 비전을 향한 정치
- 경제민주화; 목적이기도 하지만 동시에 수단
- 시민교육의 활성화(공교육, 평생교육, 정당교육-시도당)

#### ○ 정당정치의 토대 만들기

- 토니 블레어식의 정당 개혁 필요; 집권의 준비
- 시민과의 분리 문제 해결; 대중조직, 지역구조직, 정책조직, 선거조직
  - \* 을지로위원회가 10개 있는 정당
  - \* 민주연구원 역량 강화; 목표 필요 (영국 노동당 연구원)
- 당 기여도가 공천의 제 1기준; 당의 장기적 미래

○ 헬조선 개선의 비전

- 큰 비전을 제시하는 정당, 후보
  - \* 추상적 언어가 아니라 구체적인 목표를 제시
- 4가지 요소 필요 : 비전, 가치, 능력, 신뢰
  - \* 신뢰는 작은 데서 쌓인다; 말(강령)이 아니라 실천하는 정당

2016년 촛불의 시대정신과 정치의 과제 연속토론회(2회)

• 발표문 •

**진성준**

(민주연구원 부원장)





## 발표문

진성준(민주연구원 부원장)

### I. 2016년 촛불혁명

제4차 광화문 촛불집회에 100만의 시민이 모이자 ‘3.5% 법칙’이라는 것이 회자되었다. 미국 덴버대학교의 에리카 체노웨스 정치학 교수가 1900년부터 2006년까지 발생한 모든 형태의 반정부 시위를 분석해 통계화하여 발표한 학설이다. 한 국가의 인구 3.5%가 적극적이고 지속적이며 평화적으로 집회와 시위를 벌이면 정권이 무너진다는 것이다.

과연 이 법칙이 그대로 들어맞을 것인가?

대통령 탄핵소추안의 처리가 임박한 지금 대한민국에서는 ‘3.5% 법칙’이 합헌적 방식으로 실현되어 가고 있는 것으로 보인다. 대한민국은 지금 ‘촛불혁명’ 중이다.

### II. 시대정신의 진화 : 정치적 민주화에서 사회경제적 민주화로!

1987년 6월항쟁을 통해 우리 국민은 국가 최고권력인 대통령을 국민의 손으로 직접 선출하는 대통령 직선제를 쟁취하였다. 1997년 대통령선거에서 수평적 정권교체의 역사적 위업을 실현하였고, 2002년 노무현 대통령을 당선시킴으로써 2기에 걸쳐 민주정부를 수립하였다. 이로써 대한민국은 합헌적 선거를 통하여 정권을 교체할 수 있는 정치적 민주화를 실현하게 되었다.

이것이 절차적·형식적 차원의 민주주의였다면, 이제 내용적·실질적 민주주의로 나아가는 것이 필요했다. 즉 민주주의를 사회경제적 차원으로 심화·확장하는 것이 우리의

과제였다는 것이다.

사회경제적 민주화는 전 세계적 추세였던 신자유주의에 밀려 제대로 추진되지 못했고, 더 나아가 그것이 초래한 사회경제적 양극화로 인해 더욱 긴절한 것이 되었다. 다시 말해서 경제적 불평등과 사회적 차별을 해소·완화해야 할 국가적 과제를 안게 된 것이다.

2010년 지방선거는 새로운 시대정신의 탄생을 알리는 정치적 선언이었다. 민주당이 제기한 ‘이명박정부 심판’과 ‘무상급식’이슈가 전국적으로 폭발적인 지지를 받았던 것이 바로 그것이다. 국민은 국가를 위하여 늘 희생해야 한다는 권위주의적 사고에서 벗어나, 이제는 국가가 국민의 삶을 보살펴야 할 의무가 있고 국민은 이를 누릴 권리가 있다는 집단적 각성을 보여준 일대 사건이었다.

지난 2012년 국회의원총선거와 대통령선거는 우리 시대의 정신이 경제민주화와 복지국가임을 확인하는 선거였다. 국민이 차별성을 느낄 수 없을 정도로 여야 모두 경제민주화와 복지를 공약했다. 제19대 총선에서 새누리당의 제1공약은 비정규직 차별 철폐였고, 민주당은 대학 반값등록금이었다. 대선 직전 여론조사에서도 국민의 79.9%가 경제민주화의 필요성에 공감하고, 86.9%는 대통령후보를 선택하는 데도 경제민주화가 중요한 고려요인이라고 응답했다.

이렇듯 2012년 총선과 대선을 전후로 국민적 요구가 제시되고 이것이 경제민주화와 복지국가라는 공약으로 의제화되었다. 바야흐로 시대정신의 진화가 일어났던 것이다.

### Ⅲ. 정치의 지체와 국가의 파탄

그러나 박근혜정권은 진화한 시대정신을 너무도 쉽게 파기하고 반복해 버렸다. 낡은 개발독재와 성장주의 신화에 사로잡힌 채 재벌 중심의 특권경제노선을 답습했고, 심지어 재벌들과 밀통하여 뇌물과 특혜를 주고받기까지 했다. 그 결과 경제는 불황의 늪에 빠지고 서민경제와 민생은 파탄났다.

박근혜정권은 정치적 민주주의도 훼손하고 후퇴시켰다. 2012년 대선 당시

비밀정보기관과 군대를 동원하여 국민을 상대로 심리전을 벌이며 주권을 훼손했고, 역사교과서 국정화로 아예 국민의 역사의식마저 왜곡시키려 했다. 또한 문화계 블랙리스트를 작성해 문화예술인들의 정치적 의견 표명까지 억눌렀다. 뿐만 아니라 테러방지법을 만들어 정권이 마음만 먹으면 국민의 통신내역과 금융거래내역을 들여다볼 수 있게 했다.

박근혜정권은 '세월호 7시간'이 상징하듯 국민의 생명을 보호해야 할 최소한의 책무마저 방기해 버림으로써 국민이 국가와 정부의 존재 이유를 묻는 지경에까지 이르렀다. 그에 더해 정체를 알 수 없는 사람이 국정에 사사로이 개입하고 대통령은 그의 꼭두각시 노릇이나 하고 있었다.

'이게 나라냐'라는 촛불의 구호는 이 모든 현실에 대한 국민의 처절한 고발이며, '박근혜 퇴진과 구속'은 그에 대한 엄중한 책임 추궁이다.

김제동의 광장 집회에서 한 엄마는 이렇게 말했다. "8살 아들이 엄마도 한마디 하라고 해서 일어났어요. 사실 할 말이 별로 없어요. 저는 식당에서 주방일을 하는데요, 뭘 알겠어요. (식당 영업은) 오늘 토요일이 대박이거든요. 근데 여기 나와서 이러고 있어요. 왜일까요. 우리 8살 먹은 아들이요, 이런 나라에서 살게 하면 안 된다는 생각 때문이에요."

#### IV. 대통령 탄핵 이후의 정치적 과제

선부른 예단일지 모르지만, 대통령 탄핵소추안은 가결될 것이다. 여야를 막론하고 민심을 거역해서 살아날 정치인은 없기 때문이다. 헌법재판소의 탄핵심판도 민심을 거스를 수 없을 것이다.

그러나 대통령 탄핵은 시작일 뿐이다. 지체된 정치를 복원하고 파탄난 국가를 다시 일으켜세워야 한다.

1. 무엇보다 국민에게 국가와 정치의 존재 이유를 재확인토록 해야 한다. 국민은 세월호

참사와 최악의 국정농단사태를 겪으면서 국가의 존재 이유를 회의하고 있다. 국민의 생명을 헌신짝처럼 여기고 국민이 위임한 권력을 사익을 위해 함부로 휘두른 정권에 치를 떨고 있다. 탄핵 이후의 정치와 대통령선거는 이 국민적 상처를 치유하는 과정이어야 한다. 이를 위해서는 대통령의 7시간을 비롯한 세월호의 진실을 온전히 규명해야 하며, 박근혜-최순실 게이트의 진상을 철저히 규명하고 처벌해야 한다.

2. 동시에 박근혜정권이 파괴하고 훼손한 정치적 민주주의를 복원해야 한다. 국가정보원과 국군사이버사령부를 철저하게 단죄하고 개혁하며, 국민과 언론의 입에 재갈을 물리고 심지어 국민의 역사의식마저 왜곡하려 한 데 대해서도 응분의 책임을 물어야 한다. 권력 감시체계를 정비하고, 입법부와 사법부의 독립성과 권한을 획기적으로 강화하여 실질적인 삼권분립의 헌정체제를 구축해야 한다.
3. 아울러 지체된 사회경제적 민주화의 문을 열어젖혀야 한다. 권력과 재벌이 뇌물과 특혜를 주고받는 정경유착의 범죄를 철저하게 청산하고, 자유롭고 공정한 시장경제질서를 확립해야 한다. 더 나아가 모든 경제주체들이 공평한 기회와 권리 속에 동반성장할 수 있는 민주적 시장경제체제를 확립해 나가야 한다. 노동자와 농민, 서민, 청년과 여성, 학생과 장애인 등 사회적 약자들의 정치적 기본권과 사회경제적 기본권을 확립하고 이를 철저히 보장해야 한다.

더불어민주당 싱크탱크

민주연구원