

호주호적제의 폐지는 아직 여론이 성숙되지 않은 만큼 여론에 밀려 새 정부가 대선 공약대로 집권 1년 이내에 이 제도를 폐지할 필요는 없어 보인다. 그러나 새 정부가 이 제도의 폐지를 오랜 기간 강력히 주장해 온 여성계와의 약속을 의식하여 호주호적제를 폐지하더라도 반발할 이해당사자가 소수의 유럽 이외는 딱히 없는 상태이다. 따라서 정부가 조기폐지로 나아갈 경우에는 사전에 현행 제도의 폐해를 일반 국민들에게 인지시키는 공론화과정을 거치는 것이 바람직할 것이다.

셋째는 여론에 비하여 정책대응이 부족한 사안이다. 의약분업의 경우 다수의 국민이 불만을 갖고 제도의 전면적 재검토나 상당한 개선을 요구하고 있다. 그러나 새 정부가 갖고 있는 의약분업에 대한 대책은 별로 대안을 제시하고 있지 않아 국민의 불만과 불편이 그대로 방치될 가능성이 커 보인다.

새 정부는 여타 분야의 공약과 마찬가지로 사회문제 분야에서도 지난 대선과정에서의 공약이행에 무조건 매달리지 말고, 현실성과 적실성을 새롭게 따져보면서 정책을 수립해야 할 것이다. 특히 사회 분야의 경우 일반 국민의 일상생활에 미치는 영향이 큰 정책일수록 신중에 신중을 기울여야 한다. 여론이 강력하게 주문하는 분야는 개혁에 박차를 가하되 전문가집단으로 하여금 상세한 계획을 세우게 하고, 예측되는 문제들을 보완하기 위한 사전준비에 철저해야 할 것이다. 의견이 갈리는 분야들에 대해서는 전문적 정책입안 이전에 먼저 이해당사자 집단들간의 상충된 이해를 조정하는 과정을 거쳐야 한다. 열심히, 꼼꼼히 준비하고 인내심을 갖고 이해당사자들을 설득하는 작업은 성공적 개혁에 필수적 사항이다.

제 6 장

정치·행정 개혁의 과제와 제도개혁의 딜레마

이 내 영* · 정 한 울**

1. 들어가며

지난 2002년 대선에서 노무현 후보가 당선될 수 있었던 여러 요인들 가운데 하나는 낡은 정치의 청산과 새로운 정치를 갈망하는 국민의 바람과 시대의 변화를 노무현 후보 진영이 제대로 이해하고 이에 부합하는 변화와 개혁의 슬로건을 효과적으로 제시했기 때문이다. 작년 초부터 시작된 민주당의 국민참여 경선제라는 새로운 정치개혁 프로그램이 그렇게 많은 국민의 관심을 집중시킬 수 있을 것이라고 예상한 사람들은 많지 않았다. 또한 지자체 선거 참패와 대통령 아들 비리사건으로 인해 지지율이 추락하던 노무현 후보가 당내 흔들기에서 살아남아 본선에서의 승리는 고사하고, 본선까지 완주할 수 있을 것인지에 대해 확신했던 사람들도 흔치 않았다. 그런 노무현 후보가 대통령에 당선된 것을 두고 일각에서는 '선거혁명'이라 일컫기도 한다. 그 혁명의 밑바탕에는 기존 정치에 대한 불신과 개혁에 대한 바람이 자리잡고 있었다는 점이 분명하다.

그러나 집권에 성공한 노무현 대통령이 과연 자신이 약속한 변화와 개혁의 임무를 완수하고 5년 뒤에 성공한 대통령으로 남을지에 대해서는 현재 시점에서 누구도 확신하기 힘들 것이다. 우선 노무현 정부는 개혁의 정치를 뒷받침할 정치적 기반이 취약하며 여소야대라는 불안정한 정치적 조건뿐 아니라 대선에서 타 후보를 지지했던 50%에 이르는 유권자들을 설득하고 통합시키면서 국정을 운영해야 하는 어려운 과제

* 고려대학교 정치외교학과 교수.

** 고려대학교 정치학 석사과정.

를 안고 있다. 또한 북한의 핵동결 해제조치를 계기로 심화되고 있는 안보적 위기상황을 극복해야 함과 동시에 제 2의 IMF를 우려케 하는 경제침체 및 신용위기의 징후를 걷어내야 한다. 또한 그 자신 스스로 규정했듯이 4류의 한국정치는 국민들의 인내범위를 넘어선 지 오래이다. 즉 해결해야 할 과제로 본다면 새 정부는 시작부터 과부하를 안고 출발하게 된다는 것을 의미하는 것이다. 개혁은 혁명보다 어렵다는 경구를 실감하게 되는 대목이다.

정치와 행정 분야의 개혁도 역시 마찬가지이다. 이번 여론조사 결과는 정치와 행정 분야에서 국민적 합의의 수준은 비교적 높다는 것을 보여주고 있다. 이러한 측면에서만 본다면 정치·행정 분야 개혁은 좀더 유리한 조건이라 판단될 수도 있지만, 현실은 반드시 그렇지만도 않다. 개혁의 법적, 제도적 기제를 마련하고 이 과정에서 벌어진 다양한 이해관계의 충돌을 조정해야 할 정치권이 국민인식 속에서는 최우선적 개혁대상으로 손꼽히며, 정치적 기득권을 지키는 데는 여야 정치인이 따로 없기 때문이다. 이러한 조건에서 노무현 정권이 선택할 수 있는 최선의 길은 선거과정에서 내걸었던 개혁공약 자체의 실현에 연연하기보다 이러한 개혁공약들이 충분히 논의 및 조정되어 집행될 수 있는 제도적 여건을 마련하는 데 집중하면서 국민적 합의수준이 높은 부분부터 실현시켜 가는 것이라 판단된다.

이 글은 16대 대선이 끝나고 새 정부 출범을 앞둔 시점에서 실시한 대국민 여론조사 결과를 통해 새 정치의 구체적 모습과 이를 실현하기 위한 최선의 정책적 대안이 무엇인지를 집약하고, 실제 정책결정과 추진방법에 대한 시사점을 제공하기 위한 일종의 정책 자료집이자 '개혁의 제도화'라는 보다 근본 과제에 대한 정책적 합의를 던져보려는 정책 제안서이다. 이를 위해 우선, 국민들이 바라는 정치개혁의 구체 방안을 여론조사 결과를 토대로 제시할 것이다. 이와 함께 선거과정을 통해 국민들의 개혁 열망을 확인했다면, 새 정부 5년의 장기적 구상을 가다듬는 현 시점에서 국민들이 바라는 총괄적 정치개혁의 방향과 정치·행정 분야의 개별 이슈들에 대한 여론과 정책선택 분포를 밝히려 한다. 이를 통해 정치·행정 분야의 개혁정책을 둘러싼 갈등구조와 합의의 수준을 파악해 볼 수 있을 것이다. 또한 개혁의 제도화와 직접적 연관을 갖고 있는 정치제도에 대한 개혁 이슈를 따로 분류하여 이 문제들에 대한 국민여론을 분석하는 한편, 과거의 사례들과 비교를 통해 이후 실제 정책결정과 집행과정에서 고려해야 할 정책적 합의를 제시할 것이다. 이것이 새 정부가 향후 5년간 정치·행정 개혁의 마스터플랜을 작성하고 추진해 가는 과정에서 견지해야 할 하나의 원칙으로 자리잡았으면 하는 바람이다.

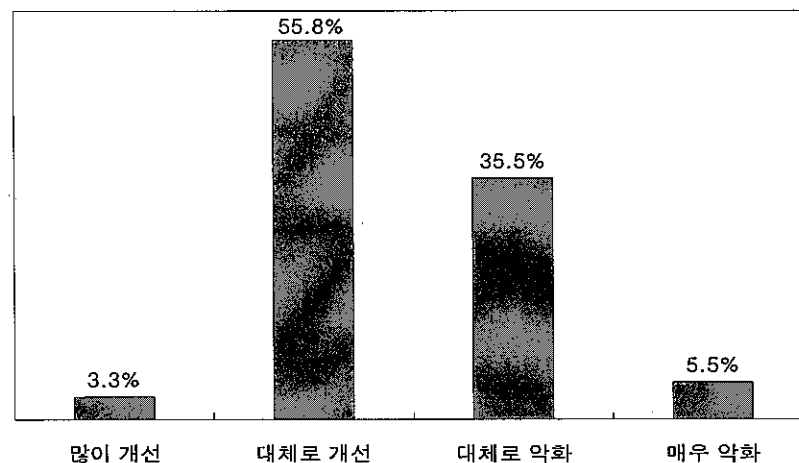
2. 국민들이 바라는 정치개혁 방향과 개별 영역에서의 정책선택

1) 김대중 정부 평가와 총괄적 정치개혁의 과제

〈그림 6-1〉에서 볼 수 있듯이, 5년 전에 비해 한국정치가 전반적으로 나아졌다고 보느냐는 질문에 대해 “매우 나아졌거나 대체로 나아졌다”고 대답한 국민이 59.0%를 차지하였고, “나빠졌다”고 대답한 사람들이 41%를 차지하여 긍정적 의견이 조금 앞서는 것으로 나타났다. 뒤의 자료편의 교차분석표를 보면, 연령대별로는 20, 30대가 40대와 50대 이상과 비교하여 긍정적 평가를 하고 있고, 이념성향별로는 진보성향의 국민들이 보수성향의 국민보다 긍정적 평가를 하고 있다. 출신지역별로 보면 호남출신이 가장 긍정적이고, 반대로 영남출신들이 대체로 부정적 평가를 내리고 있다. 또한 대선 지지별로 보면, 노무현 후보 지지자들이 긍정적으로, 이회창 후보 지지자들이 부정적 평가를 하고 있다. 이번 조사에서 과반수 이상이 김대중 정부 시기 정치영역에서의 개선 정도에 대해 긍정적 평가를 한 것은 노무현 후보 지지자들이 다소 과대 대표된 결과가 어느 정도 영향을 미친 것이라 볼 수 있다. 그러나 조사결과를 액면 그대로 받아들이더라도 지난 5년간 대체로 개선되었다는 평가가 국내 정치에 대해 만족한다는 의미로 해석될 수는 없을 것이다. 다음 〈그림 6-2〉를 보면 이러한 해석이 타당하다는 것을 알 수 있다.

국민들은 〈그림 6-2〉에서처럼 노무현 정부가 최우선으로 개혁해야 할 분야로 국내 정치개혁을 지목하였다. 국내 정치개혁을 지목한 국민이 전체의 34.5%로서 국민들

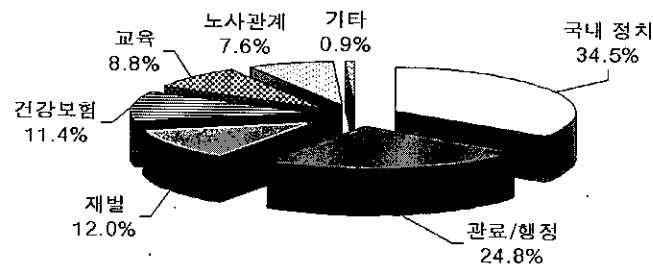
〈그림 6-1〉 김대중 정부 시기 정치개선 정도



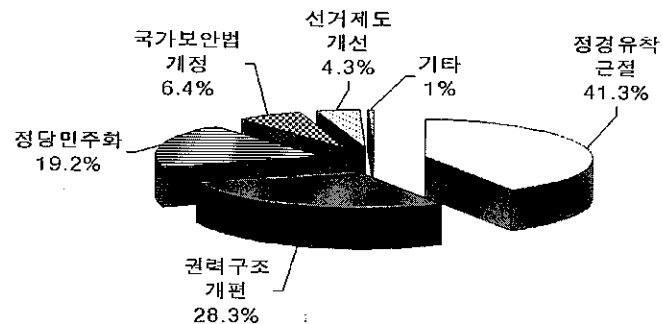
이 선정한 다른 개혁과제인 관료조직 행정부처 기능조정(24.8%)과 합칠 경우 60% 가까운 국민들이 국내 정치와 행정을 뜯어고쳐야 한다고 답한 셈이다. 이는 지난 대선 과정에서 노무현 당선자가 핵심 선거슬로건으로 내세운 '낡은 정치의 청산'이 국민의 요구에 부합되었다는 것을 의미한다. 한편 정치개혁에 대한 요구는 한국 사회의 전통적 여론 주도층에게서 더욱 강한 것으로 조사되었다. 이들의 절반이 넘는 52.8%가 새 정부의 최우선 개혁 분야로 '국내 정치'를 꼽았다. 이는 일반 국민 34.5%에 비해 훨씬 높은 수치이다.

그러면 최대의 개혁대상으로 손꼽힌 국내 정치영역에서 일반 국민들이 최우선 과제로 생각하는 영역은 무엇일까? <그림 6-3>은 이러한 물음에 답을 주고 있다. 새 정부가 추진해야 할 정치 분야의 최우선적 개혁과제로는 정경유착 근절(41.3%)이 지적되었고, 이어 권력구조 개편(28.3%), 정당민주화(19.2%), 국가보안법 개정 및 민주성 강화(6.4%), 선거제도 개선(4.3%)의 순으로 나타났다. 이는 한국 국민의 다수가 역대 정권의 권력형 부패사건과 김대중 정부의 각종 비리와 스캔들에 대한 염증이 표현된

<그림 6-2> 최우선 개혁과제



<그림 6-3> 정치 분야 최우선 개혁과제



것으로, 정경유착을 부정부패의 주된 원인으로 인식하고 있음을 나타낸다고 할 수 있다. 하지만 부정부패가 근절되지 못하는 이유는 이것이 구조적이고 제도적인 문제들과 연관되어 있기 때문이다.

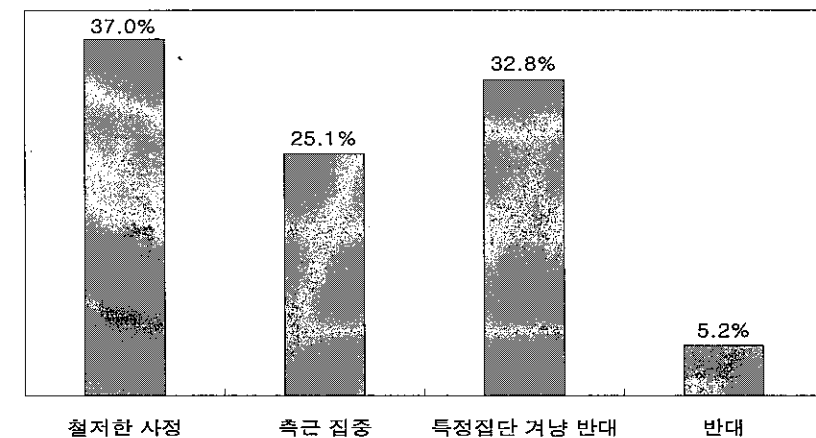
권력구조 개편의 문제는 정치적 대표성과 통치차원의 효율성을 동시에 추구해야 하는 민주주의 정부가 직면한 딜레마인데, 우리의 경우 과도하게 대통령에게 집중되어 정치 사회의 왜곡을 가져왔다는 인식이 확산되어 있다. 이러한 과도한 권력집중이 다른 한편 부정부패의 원천으로 지적받기도 했다. 그리고 정당민주화의 요구가 높은 것은 마찬가지로 국가 권력구조뿐 아니라 정당 차원에서도 일인 지역보스에 의해 집중된 권력구조로 민심이나 소신 대신 정당보스에 대한 충성심으로 정치를 대신했던 기존 정당의 역할에 대한 비판적 시각이 반영된 것으로 볼 수 있다. 결국 정치영역의 최대 현안으로서 부패문제가 떠오르는 했지만, 이것은 독립적 문제가 아니라 국가와 정당체제에서 권력구조의 문제와 연관을 갖는다. 제도적 차원의 개혁과제는 3절과 4절에서 따로 다루도록 할 것이다.

2) 구체적 영역에서의 정치개혁

(1) 부패척결 및 인사정책영역

우선, 부패척결 및 인사정책 분야에서 나타난 국민여론을 살펴보자. 우선 <그림 6-4>에서 김대중 정부 시절의 부패관련 사정에 대해서는 95%에 가까운 국민이 비리에 대한 조사가 필요하다는 것을 인정하지만 사정의 방식과 범위에 대해서는 이견이 있는 것으로 나타났다. 37%는 김 대통령 측근과 인사에 대한 철저한 사정이 필요하

<그림 6-4> 김대중 정부 시기 부패 조사에 대한 입장

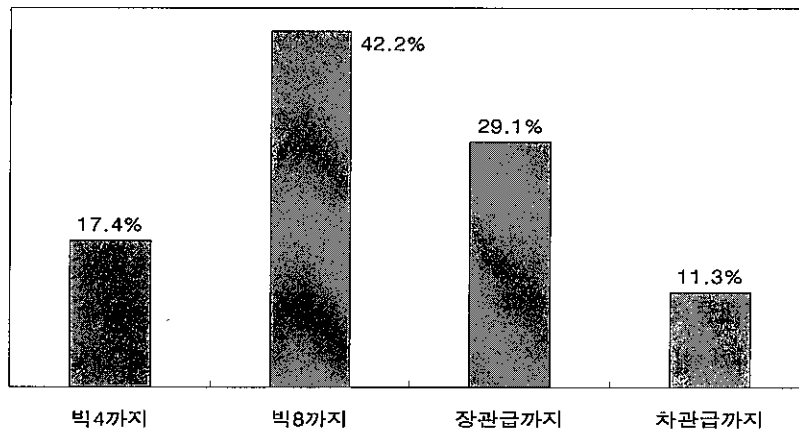


다고 대답하였고, 25.1%는 측근과 가신들에 대한 사정이 필요하다고 대답하였다.

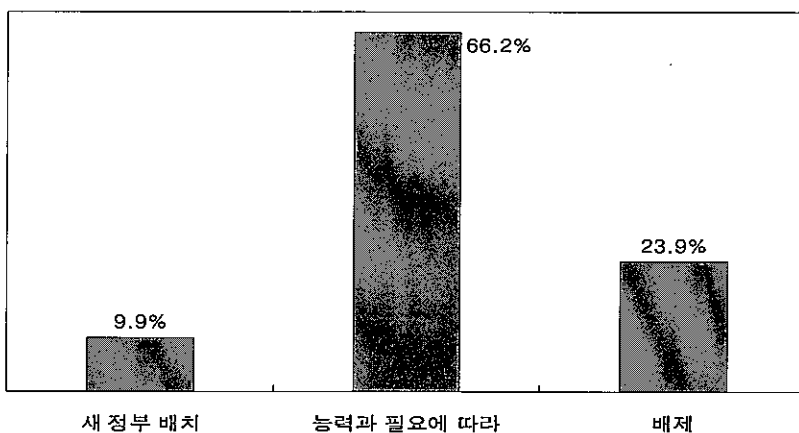
비리조사가 필요하지만 특정 집단을 겨냥한 사정은 필요없다는 입장을 보이는 국민이 32.8%를 나타냈다. 출신지역별로 보면 호남출신들 중 51%만이 김 대통령 측근과 가신들에 대한 사정을 지지하여 김대중 정부 비리에 대해 관대한 입장을 보인 것에 비해, 영남과 기타 지역 출신들은 65% 이상이 철저한 사정을 요구하였다. 정부여당이 호남지역당의 한계를 극복하고 전국적 당이 되기 위해서는 DJ 정부하의 부패와 비리에 대한 철저한 사정과 조사가 필요할 것으로 생각된다.

작년 세 명의 국무총리 후보에 대해 엄격하게 진행되었던 인사청문회를 통해 과거의 부정축제가 낱알이 드러나면서 최고 공직자 후보자들의 부패청결지수가 중요한 자격요건이 되었다. 인사청문회 자체가 권력형 비리의 진상을 드러내고 부정부패를 제어

〈그림 6-5〉 인사청문회 확대범위



〈그림 6-6〉 핵심 선거운동원 처우에 대한 입장



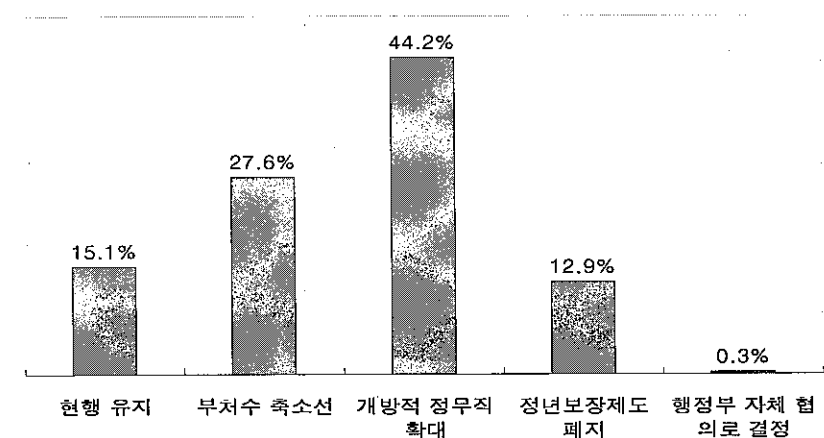
하는 수단으로 상당한 위력을 발휘할 전망이다. 노무현 당선자는 인사청문회의 범위를 확대하겠다는 공약을 한 바 있는데, 이에 대한 여론조사 결과는 다음과 같다. 〈그림 6-5〉에서 국무총리, 대법원장, 헌법재판소장 및 감사원장을 포함하는 이른바 '빅4'선까지 확대를 바라는 국민은 17.4%였으며, 국정원장, 검찰총장, 경찰청장 및 국세청장까지 실시하라는 여론이 전체 42.2%로 가장 많았다. 장관급과 차관급까지 확대해야 한다는 의견은 각각 29.1%, 11.3%였다. 인사청문회의 유용성에 대해서는 공감하면서도 무리한 확대가 자칫 정부의 효율성을 침해할 수 있다는 우려 때문에 '빅8'까지의 최고위 공직자로 인사청문회를 제한하려는 경향이 강하게 나타났다고 볼 수 있다.

한편 선거운동에서 핵심적 역할을 한 사람들에 대해 어떤 대우를 하는 것이 좋은가라는 질문은 결국 정실인사와 측근정치가 가져올 폐해에 대한 국민적 인식을 묻는 문항이다. 이에 대해 〈그림 6-6〉에서는 전문성과 업무능력을 고려해서 정책수행에 필요한 사람만 참여시켜야 한다는 의견이 66.2%로 가장 많았고, 인사의 공정성을 위해 새 정부 중요정책에서 대부분 제외시켜야 한다는 견해도 23.9%를 차지하여 대체로 국민들은 선거운동에 기여한 핵심 인사일지라도 새 정부에 참여하는 것은 신중하게 결정해야 한다는 의견을 보이고 있다.

(2) 행정개혁

행정개혁에 대해서는 행정개혁의 수준을 묻는 문항과 장관의 전문성 확보를 위한 임기보장에 대한 의견을 묻는 문항 그리고, 대선 시기 막판 쟁점이 되었던 행정수도 이전 이슈에 대한 질문으로 구성되었다. 먼저 〈그림 6-7〉에서 비대해진 행정조직을 개혁함으로써 효율성을 높일 수 있는 방안에 대해서 현행 수준이 적정하므로 그대로

〈그림 6-7〉 행정개혁의 바람직한 방향

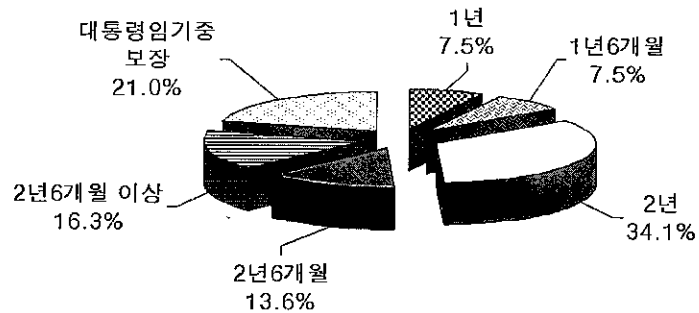


유지해야 한다는 의견은 15.1%였고, 행정부 부처의 수를 축소하거나 전문성 도입을 위해 개방적 정부직을 확대하거나 공무원의 정년보장 제도를 폐지해야 한다는 의견이 상대적으로 많아 다양한 방식으로 행정개혁이 추진되기를 원하는 것으로 확인되었다.

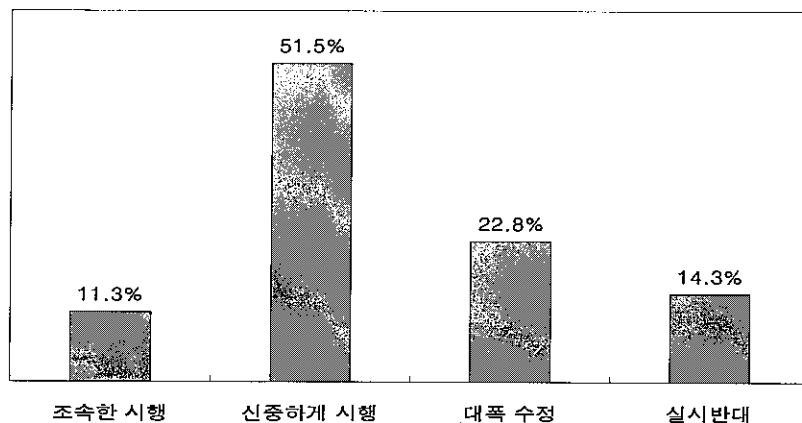
〈그림 6-8〉은 이전 시기 1년 남짓했던 장관들의 평균 임기에 대한 평가로서 적절한 장관임기에 대해서는 2년이 34.1%이고, 2년 이상이 50.9%를 차지하여 이전 정부에서 빈번히 장관을 교체하고, 정부가 위기에 처할 때마다 장관을 희생양으로 개각을 단행하던 관행에 대해 국민들이 비판적 의견을 가지고 있음이 확인되었다.

한편 지난 대선의 막판 핵심 쟁점이었던 행정수도 이전에 대해서는 대체적으로 신중한 태도를 보이고 있다. 〈그림 6-9〉에서 행정수도 이전이 필요하지만 시간을 갖고 천천히 실시해야 한다는 의견이 51.5%로 과반수를 넘었고, 빨리 실시해야 한다는 의견은 11.3%로 소수 의견이었다. 지역별로 보면 호남과 충청 거주 국민들이 행정수도 이전에 대해 비교적 높은 지지를 보이고 있는 것으로 나타났지만, 이 지역들에서도

〈그림 6-8〉 적절한 장관임기



〈그림 6-9〉 행정수도 이전에 대한 입장



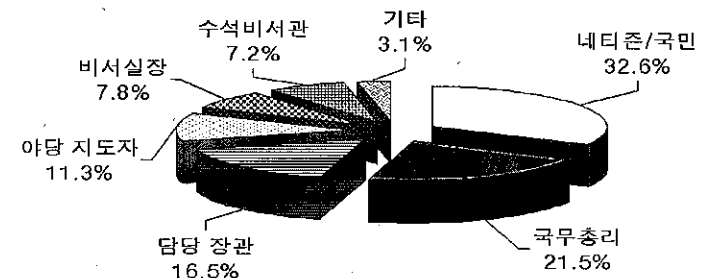
빨리 실시하지는 의견은 소수였다. 이회창 후보 지지자는 물론 노무현 후보 지지자들의 경우에도 빨리 실시하지는 의견(17.9%)보다, 천천히 실시하거나(60.2%) 대폭 수정하거나 실시하면 안 된다는 의견(24.0%)이 다수를 차지하였다.

이러한 조사 결과는 많은 국민들이 수도권으로의 인구와 자원의 집중이라는 문제를 해결할 필요가 있다는 것에 공감하면서도, 자칫 행정수도 이전이 졸속으로 진행될 경우의 부작용을 우려하고 있다고 생각된다. 따라서 노무현 당선자가 공약한 행정수도 이전은 대폭 수정하거나 시간을 갖고 장기적 계획을 마련하여 신중하게 처리하는 것이 바람직할 것이다. 경우에 따라서 새 정부는 장기적 계획만을 수립하고 실제 정책은 차기 정부에서 집행되도록 하는 것도 고려할 수도 있을 것이다.

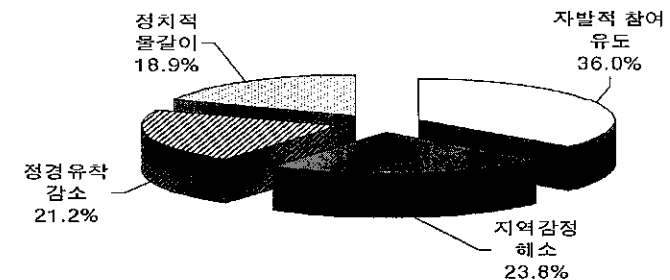
3) 국민의 국정참여

노무현 정부는 스스로 '참여정부'로 명명하고 국민들의 국정참여를 강조하고 있는데, 이번 여론조사에서도 국민들의 적극적 국정참여의 의지를 확인할 수 있었다. 이는 〈그림 6-10〉의 대통령이 효율적 국정운영을 위해 협의해야 할 파트너로서 네티즌을 비롯

〈그림 6-10〉 대통령의 국정협의 파트너



〈그림 6-11〉 새 정부 정치개선 전망의 근거



한 일반 국민을 가장 많은 응답자들이 뽑았다는 점에서 확인할 수 있다. 반면 여론 주도층의 경우 46%가 최우선 국정협의 파트너로서 담당 장관으로 응답했다. 이는 개혁과 국정운영에 대한 양 집단간 기본적인 시각차를 반영하는 것으로 보인다. 또한, <그림 6-11>에서 새 정부가 정치개선에 기여할 것이라는 응답을 한 사람들 중 가장 많은 비율(36%)은 노무현 정부가 국민들의 자발적 참여를 유도할 것이라는 인식을 통해서도 간접적으로 국민참여에 대한 긍정적 평가를 확인할 수 있다. 이는 결국 국민의 자발적 참여 확대가 정치개혁에 순기능으로 작용할 것이라는 낙관에 기초한 것이다.

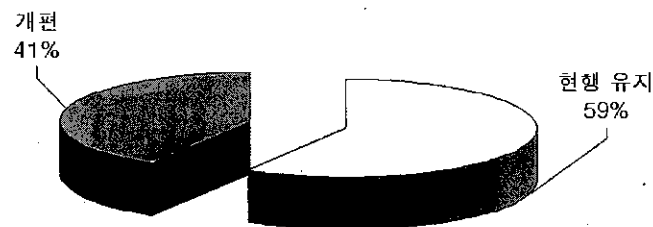
3. 권력구조 개편을 통한 개혁의 제도화

앞에서 이미 밝힌 바와 같이 역대 정권에서 개혁정책이 실패한 데에는 상당 부분 개혁에 대한 조급증이 원인이 되었다고 볼 수 있다. 특정 개혁공약의 성패에 대한 집착은 개혁 조급증을 낳기 마련이다. 그러나 특정한 하나의 개혁과제라 하더라도 정치적 갈등을 극복하지 못하면 그 자체도 지지부진하거나 애초의 개혁취지가 훼손되었던 것을 앞선 정권의 경험을 통해 알고 있다. 따라서 우리는 국민적 개혁요구를 온전히 반영할 수 있는 정당체제 개혁을 해야 하고, 이러한 과제에 친화적 권력구조를 마련하는 문제에 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 이 장에서는 우선, '개혁의 제도화'라는 맥락에서 권력구조 개편에 대한 이번 여론조사 결과를 분석하고 다음으로 이른바 개혁 논의과정에 대한 역사적 고찰을 통해 몇 가지 중요한 정책적 함의를 찾아보기로 한다.

1) 여론조사 결과에서 나타난 권력구조 개혁 이슈

다음 <그림 6-12>의 결과는 현행 권력구조에 대한 평가를 묻는 조사항목의 결과이다. 권력구조의 개편에 대한 태도에 관해서는 “현 대통령제를 유지해야 한다”는 의견

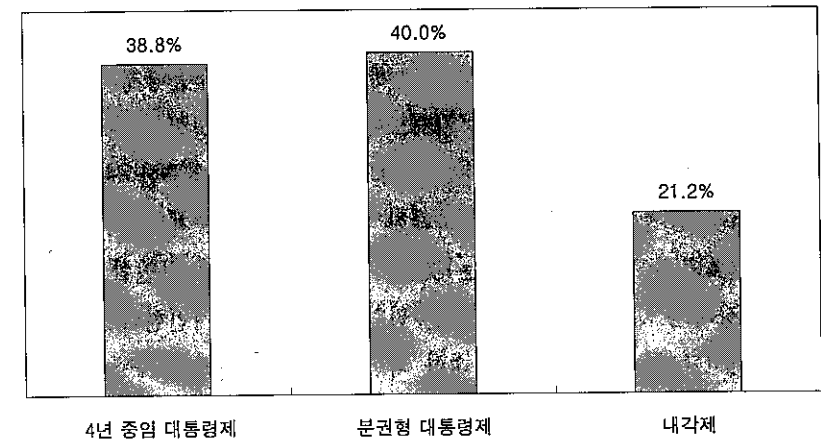
<그림 6-12> 권력구조 개편에 대한 입장



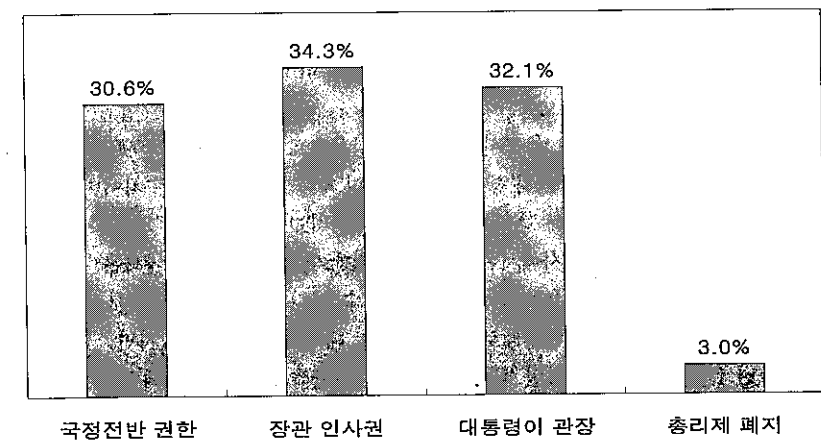
이 58.8%, “바꾸어야 한다”는 의견이 41.3%였다. 위에서 언급한 바와 같이 한국정치의 주요 현안이 권력구조의 과도한 집중현상과 맥을 같이 하고 있고, 이에 대한 국민적 비판의식이 고조되고 있음에도 현행 대통령제에 대한 지지가 상대적으로 높다는 결과는 이른바 ‘제왕적 대통령제’로 불리는 권력구조에 대한 개편 여론이 지속적으로 표현되었다는 점을 고려하면 다소 의외의 결과이다.

<그림 6-13>에서 권력구조 변화를 바라는 사람들이 선호하는 권력구조 제도로는 대통령과 총리 사이의 분권형 대통령제가 40.0%, 4년 중임의 대통령제 38.8%, 내각제 21.2% 순으로 선호되었다. 이러한 결과는 현행 대통령제를 유지하는 의견이 다수였지만 대통령제의 폐해로 지적되는 지나친 권력집중을 막기 위해 총리의 권한을 강화시킬 필요성에 대해 많은 국민들이 공감을 표시하는 것이다. 또한 5년 단임의 대

<그림 6-13> 권력구조의 바람직한 형태



<그림 6-14> 책임총리의 권한



통령제의 문제에 대해서도 많은 국민들이 공감하고 있으며, 이의 대안으로 4년 중임제를 생각하고 있음을 나타내고 있다.

한편 <그림 6-14>는 노무현 당선자가 선거과정에서 제기한 총리에게 상당한 권한을 부여하는 책임총리제에 대한 평가로서 이에 대해 64.9%가 지지를 표시한 반면, 35.1%가 대통령이 직접 국정운영의 책임을 져야 한다고 주장하여 대체로 총리의 권한을 강화시키는 것에 대해 지지를 표시하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 이미 언급한 바와 같이 제왕적 대통령제라고 여겨지는 지나친 대통령의 권력집중의 폐해에 대해 국민들이 공감을 하고 있고, 이를 해결하는 방안의 하나로 총리의 권한을 강화시키는 책임총리제에 대한 지지가 높아진 것으로 해석할 수 있다.

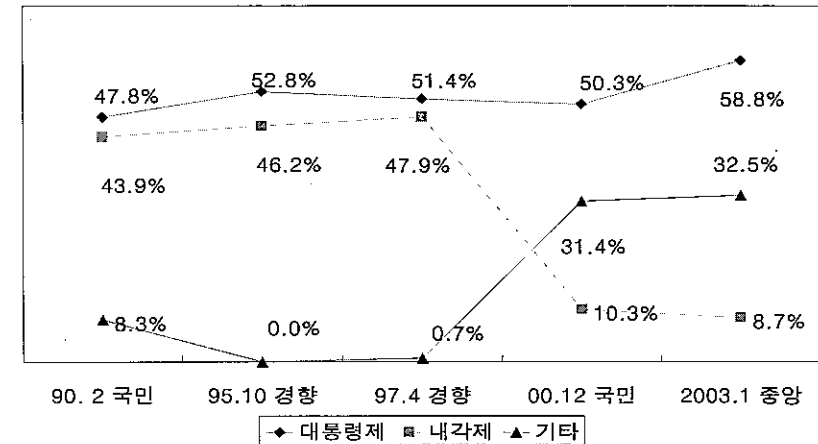
2) 개헌논의에 대한 여론변화의 역사적 추이 : 대통령제의 고수

<그림 6-15>는 지난 시기별 개헌논의에 대한 역사적 추이를 정리한 것이다.¹⁾ 무엇보다 대통령제에 대한 일관된 지지현상이 눈에 띈다. 물론 대통령제가 아닌 내각제 혹은 의원집정부제 같은 권력분산형 정치제도에 대해서도 일정한 지지기반이 유지되고 있다. 특히 내각제의 경우 1997년까지는 거의 대통령제와 대등한 선호도를 유지하다가 김대중 정부 등장 이후 급격하게 하락한 대신 의원집정부제나 책임총리제 같은 제도에 대한 선호가 급격하게 상승하는 것을 <그림 6-15>에서 확인할 수 있다.²⁾ 그렇다면 한국정치의 개혁과제들이 과도한 권력집중 구조에 기인한다는 평가에 대체로 동의를 하면서도 현행 대통령제에 대한 과반수 이상의 지지가 꾸준히 나타나는 이유는 무엇인가? 만약 이 결과를 액면 그대로 평가한다면 앞에서의 가설과 달리 다수 국민들은 여러 한국정치의 문제점들에 대하여 권력집중 현상을 그 원인으로 간주하지 않는다는 평가도 가능할 것이다.

1) 여기서 인용된 신문기사들은 신문검색 사이트인 카인즈(<http://www.kinds.or.kr>)에서 2000년 2월 23일에 검색한 결과이다.

2) <그림 6-15>에서 기타 의견은 매 조사마다 다른 항목으로 제시되는데 1990년 《국민일보》와 1997년 《경향신문》 조사에서 '기타'항목은 '모르겠다'와 '기타'를 합친 수치이며, 1995년 《경향신문》 조사에서는 대통령제와 내각제 양자간 선호 비교이기 때문에 '기타'의견 수치가 0이었다. 그러나 이후 2000년 조사에서는 '의원집정부제'가, 2003년 조사에서는 '4년 중임 대통령제'와 '분권형 대통령제'가 기타의견으로 분류될 수 있다. 이는 정치권에서 김대중 정부 이전까지는 권력구조에 대한 대안형태로서 주요하게 '내각제'가 고려되었지만, 1990년 3당 통합과 1997년 DJP연합의 매개였던 '내각제'에 대한 비판적 여론이 고조되면서 대통령제와 내각제의 요소를 복합시킨 '기타'의견이 대통령제에 대한 대안으로 제기되고 있음을 말해준다.

<그림 6-15> 권력구조에 대한 여론의 변화추이



그러나 결론부터 말한다면 국민들은 제왕적 대통령제라는 권력구조가 갖고 있는 폐해에 대해 문제를 인식하고 있다고 본다. 이는 다음 <표 6-1>에서 책임총리제에서 현 대통령의 권한을 상당 부분 총리에게 이양시킴으로써 권력의 집중도를 완화하려는 정책 취지에 상당한 동의를 표명하고 있는 데서 알 수 있다. 또한 <그림 6-15>에서 상당규모의 국민들이 지속적으로 대통령제가 아닌 권력구조에 대해 선호를 표명하고 있다. 그렇다면 왜 대통령제가 아닌 권력분산적 정치제도에 대한 지지도는 약하게 나타나는 것인가? 물론, 대통령제의 장점에 대한 긍정적 대답은 무엇보다 기존의 권력구조 제도를 변화시키려는 개헌논의가 주로, 집권세력의 정권연장책과 결부되어 진행되었다는 점에 기인한다고 할 수 있다. 즉, 1987년 6월 항쟁 당시 대통령 직선제 자체가 야당과 시민 사회의 탈권위주의를 위한 핵심 목표였을 뿐 아니라, 1990년 성격을 달리하는 민정당과 두 야당이 내각제하 권력분점을 매개로 3당통합을 성사시켰던 점과 반대로 1997년 대선에서는 김대중 후보와 자민련 김종필 총재가 내각제 개헌을 매개로 DJP연합에 성공하였던 사례는 권력분산형 정치제도에 대한 진지한 검토를 가로막는 요소로 작용했다. 그러나 개헌 약속은 집권에 성공한 이후 번번이 실현되지 못하였다. 이러한 과정은 국민들 사이에 개헌이 정치개혁의 일환으로 인식되기보다 특정 정치인의 정략적 이익을 실현시키는 도구로 인식케 하였고, 이는 기존의 제도에 대한 선호로 나타났을 것으로 해석할 수 있다.

이러한 인식은 여론조사 결과에서도 쉽게 확인할 수 있다. 2001년 《동아일보》 여론조사 결과를 보면 개헌논의에 대해 '특정 정치인의 이익을 위한 것'이라는 응답이 71%나 되었다.³⁾ 이와 비슷한 여론조사 결과는 좀 거슬러 올라가 이미 1991년 《중앙

일보》여론조사⁴⁾에서도 확인되는데, 이 시기에도 이미 3당통합의 내각제 밀약을 두고 응답자의 58%가 ‘정권연장책’으로 파악하고 있었다. 결국, 국민의식은 정치적 의도를 가진 개헌논의를 거부하는 경향이 지속적으로 표출되었던 것으로 볼 수 있다.

재미있는 사실은 대통령제 혹은 내각제에 대한 지지층이 개헌논의를 주도하는 세력의 변화에 따라 함께 변한다는 점이다. 앞의 <그림 6-15>에서 내각제에 비해 일관되게 대통령제에 대한 선호가 우위를 점하고 있는데 그 지지층은 시기에 따라 변한다는 점이다. 상술하면, 1990년 《국민일보》 여론조사에서 대통령제에 대한 선호는 당시 야당이었던 평민당의 지지기반인 광주가 64.5%, 전남·전북이 55.6%로 평균 47.8%를 훨씬 상회하는 반면 영남에서는 내각제에 대한 지지율이 상대적으로 높았다.⁵⁾ 하지만 1997년 대선을 앞둔 시점에서 김대중과 김종필의 내각제 합의를 앞둔 시점에서 이러한 분포패턴은 완전히 역전된다. 즉, 1997년 4월 《경향신문》 여론조사 결과에서 신한국당 지지층의 대통령제에 대한 선호도가 59.3%로 평균 51.4%보다 높은 반면, 국민회의 지지층의 53%는 이제 내각제를 선호하는 것으로 나타났다.⁶⁾ 그러나 이번 조사에서는 자민련 기반인 충청 거주자만이 현행 대통령제를 바꿔야 한다는 응답에 70.6%의 압도적 지지를 했을 뿐 나머지 전 지역에서 현행 제도 유지 입장을 압도적으로 표명하였다. 교차분석표를 보면, 연령대별, 교육수준이나 소득별, 심지어 이념성향이나 대선 지지 후보를 통제하여 분석해도 전체 반대여론에는 뚜렷한 차이가 존재하지 않았다.

3) 책임총리제에 대한 지지: 대통령제의 권력집중 완화 요구

분석결과, 대다수 국민은 개헌을 바라지 않는 것으로 나타났다. 그러나 이를 두고 현 대통령제의 폐해에 둔감하거나 무지한 것으로 볼 수 없다. 왜냐하면 앞에서 언급한 바와 같이 대통령과 국민총리 간의 어느 정도의 역할 분담을 통해 권력의 분산효과를 가질 것으로 예상되는 책임총리제에 대해 상당한 수준의 합의를 이루고 있기 때문이다. 전체 응답자의 64.9%가 책임총리제를 우호적으로 보는데, 소득수준만이 약간의 영향을 미칠 뿐 대체로 높은 합의수준에 도달해 있다고 할 수 있다. 다만 눈여겨볼 만한 점은 <표 6-1>에서 호남지역 거주자들만의 경우 이 제도에 대한 선호가 타 지역

거주자에 비해 상당히 낮고, 대통령의 권한을 상대적으로 강조하고 있다. 여기에는 호남의 압도적 지지가 노무현 후보의 당선에 기여를 했던 만큼 배타적 권력독점의 바람이 일부 개입하지 않았나 추측할 수 있다.

<표 6-1> 책임총리제에 대한 평가

단위: %

		국정전반 실질 권한부여	장관인사권 등 상당한 권한	대통령이 국정관장	총리제 폐지
전 체		30.6	34.3	32.1	3.0
연령별	20대	30.1	34.6	32.2	3.1
	30대	30.7	35.3	29.7	4.3
	40대	32.5	33.7	31.8	2.0
	50대 이상	29.4	33.7	34.3	2.6
교육 수준별	중졸 이하	26.6	31.5	37.0	3.9
	고졸	28.3	36.4	32.8	2.4
	대졸 이상	35.6	32.8	28.2	3.3
소득별	200미만	26.7	32.1	36.9	4.3
	200~300	28.0	38.1	31.6	2.2
	300이상	39.7	32.1	26.0	2.2
권역별	서울	39.3	34.1	24.3	2.2
	인천/경기	28.8	36.0	31.5	3.8
	강원	38.1	21.4	38.1	2.4
	충청	32.5	34.9	31.0	1.6
	호남	19.1	33.8	44.1	2.9
	경북	32.6	35.6	25.9	5.9
	경남	25.2	34.2	38.6	2.0
이념 성향별	진보	33.8	33.3	29.9	2.9
	중도	30.7	33.3	32.9	3.1
	보수	26.9	36.5	33.6	2.9

3) 《동아일보》, 2001년 4월 12일자.

4) 《중앙일보》, 1991년 7월 17일자.

5) 《국민일보》, 1990년 2월 14일자.

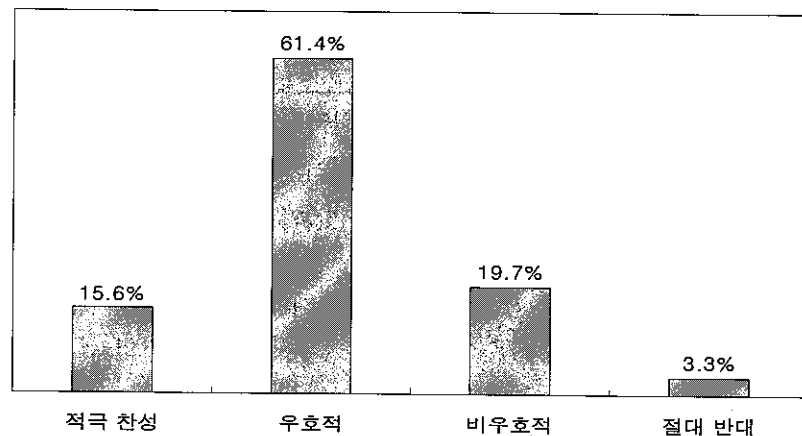
6) 《경향신문》, 1997년 4월 7일자.

4. 이념 중심의 정계개편을 통한 개혁의 제도화

개혁의 제도화를 위해서는 무엇보다 지난 시기 개혁과정에 나타난 정당정치의 실종 현상을 극복하고 정당체제가 국민의 개혁요구를 반영할 수 있는 균열구조로 재편될 필요가 있다. 기존의 지역정당 체제에는 이념적, 정책적 차별성이 상대적으로 존재하지는 했지만, 이념이나 사회경제적 기반에서의 균열에 기초한 것은 아니었다. 지난 대선 기간중 TV토론과정에서 안보문제를 제외하고 정치, 사회 분야에서는 이회창 후보와 노무현 후보 간에 뚜렷한 차별성을 확인할 수 없었다. 이념과 정책적 차이가 불명확한 조건은 이 당 저 당 권력을 쫓는 철세정치인을 용인하고, 국민의 개혁요구는 안정적으로 정치권에 반영되기 힘들게 한다. 따라서 개혁의 이념과 정책적 성향의 균열에 근거한 정당체제의 재편이라는 정계개편 논의는 지역정당 체제를 극복하고 실종된 정당정치를 복원시키기 위한 정치개혁의 핵심 과제이다. 이 역시 한국 정치개혁의 제도화라는 측면에서 권력구조 논의와 함께 또 다른 한 축을 담당하고 있는 이슈이다.

〈그림 6-16〉에서 이념과 노선을 중심으로 한 개편에 대해서는 “해야 한다”는 의견이 77.0%로 “하지 말아야 한다”고 대답한 23%를 압도하였다. 정계개편에 대해서는 세대, 이념, 지역에 관계없이 대체로 높은 지지도를 보였고, 이념 중심의 정계개편에 대해 대단히 높은 수준의 국민적 합의가 있다는 것이 확인되었다. 다만 노무현 후보 지지자들의 82.7%가 정계개편을 지지하여 71.3%가 정계개편을 지지한 이회창 지지자들에 비해 정계개편에 대한 지지도가 높았다. 이는 기존의 정당체제가 국민들이 갖는 정치적 요구의 편차를 온전히 수용하지 못하고 있음을 반증한다. 따라서 각 이해

〈그림 6-16〉 이념 중심 정계개편에 대한 입장

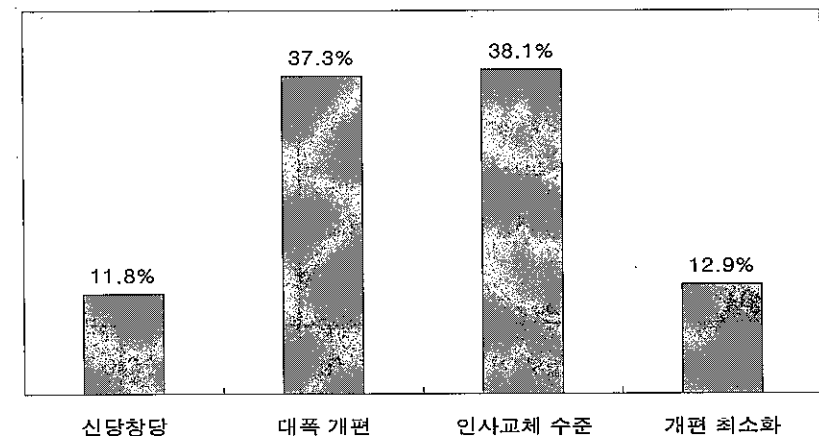


관계에 대한 조정기능 및 집행을 위한 동원기능을 거의 발휘하지 못하고 있는 현실에 대해 전 국민의 불만이 고조된 결과로 볼 수 있다.

한편 민주당 개편 문제는 그 자체로 정당체제의 문제라기보다 당 내부의 권력구조와 관련한 문제이기도 하지만, 특정 정당의 민주화정책에는 이미 정당체제의 바람직한 상이 반영된다는 점을 여기서 함께 분석하기로 한다. 특히 당 개혁의 수준을 신당 창당수준까지 고려한다는 것은 이미 당 내부의 개혁안이기에보다 전체 정당체제 개편의 목표를 함축하고 있는 것이다. 〈그림 6-17〉처럼 국민들의 87%가 전면 개편을 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 민주당을 해체하고 신당을 창당하는 것에 대해서는 11.8%만이 지지를 하고, 당을 그대로 두고 핵심인사를 교체하거나 전면적 개편을 원하는 것으로 나타나 구체적 정계개편의 내용과 방향에 대한 국민적 합의는 부족한 것으로 볼 수 있다. 특히 주목해야 할 결과는 전통적 여론 주도층은 정계개편을 반드시 해야 한다는 의견을 가지고 있는 비율이 29.5%에 달해 15.6%인 일반 국민들에 비해 정계개편의 필요성을 훨씬 강하게 인식하고 있는 것으로 확인되었다. 이렇게 민주당 개편에 대한 요구가 높은 것은 국민들이 대선과정에서 보여준 민주당과 민주당원들의 행보에 대해 지극히 비판적 견해를 가지고 있기 때문이라고 생각한다. 따라서 민주당부터 기득권을 버리고 국민들의 새로운 정치에 대한 열망을 인식하고 과감한 개편 작업을 시작할 필요가 있다.

다음으로 정계개편에 대한 입장에 어떠한 요인들이 영향을 미치는지 알아보기 위해 교차분석 결과를 보면, 다음 〈표 6-2〉처럼 연령이나 교육수준, 소득수준, 특히 이념 성향의 차이에 상관없이 이념 중심의 정계개편에 대단히 높은 합의수준에 도달하고 있다는 점이다. 위에서 언급한 바와 같이 대선 지지후보별로 노무현 지지자가 11.4%

〈그림 6-17〉 민주당 개편 방향에 대한 입장



정도 더 많이 정계개편에 우호적 입장을 표명하고 호남지역 거주자의 지지자가 92.6%의 높은 지지율을 기록하였다는 점만이 특색이 있을 뿐 이회창 지지자나 영남 지역 거주자들도 70% 이상의 높은 지지를 표명하고 있다는 점에서 큰 의미를 두기는 힘들다. 결국 이념 중심의 정계개편의 장애물은 국민 사이의 갈등요인이 되지 못하고, 기존 지역정당 체제에 기득권을 가지고 있는 정치인들과 조직이야말로 개혁의 장애가 된다고 할 수 있다. 따라서 새 정부에서 이념 중심의 정계개편 문제는 민주당 개혁과 연계해서 과감하게 추진해야 한다는 정책적 합의를 던져주고 있는 것이다.

그런데 정계개편을 추진하는 과정에서 조심해야 할 것이 있다. 개혁을 매개로 한 권력구조 개편과정이나 역대 정권의 개혁정책 추진과정에서 나타났던 결과와 마찬가지로 아무리 과감한 정치개혁에 대한 국민적 합의가 있다 하더라도 정치개혁의 과정이 특정 세력의 정파적 이해가 반영되는 경우, 예를 들면 야당을 압박하여 수적 우위

〈표 6-2〉 이념 중심의 정계개편에 대한 입장

단위 : %

		반드시 실시	하는 편이 좋다	하지 않는 편	절대 반대
전 체		15.6	61.4	19.7	3.3
연령별	20대	15.1	66.1	16.4	2.4
	30대	17.2	56.1	23.4	3.3
	40대	18.8	59.2	18.0	3.9
	50대 이상	12.3	63.7	20.3	3.7
교육 수준별	중졸 이하	9.4	62.5	22.7	2.5
	고졸	16.4	62.3	18.1	3.1
	대졸 이상	17.5	58.1	20.3	4.1
소득별	200미만	16.5	62.4	19.0	2.0
	200~300	15.9	59.2	21.3	3.6
	300이상	13.8	63.1	18.3	4.8
권역별	서울	8.6	70.0	17.2	4.1
	인천/경기	11.0	60.6	24.7	3.8
	강원	11.9	69.0	19.0	.0
	충청	13.5	56.3	27.0	3.2
	호남	27.9	64.7	6.6	.7
	경북	28.1	53.3	17.0	1.5
	경남	16.8	55.9	21.8	5.4
이념 성향별	진보	19.9	77.9	18.4	3.7
	중도	12.7	79.1	17.3	3.6
	보수	14.1	73.6	23.7	2.7

를 확보하는 차원으로 보인다면, 사회적 합의는 일시에 무너질 우려가 있다는 점이다. 이는 작년 한창 ‘노풍’이 불던 시기에서도 간단히 확인할 수 있다. 아래 〈표 6-3〉을 보면 이 시기에 이미 ‘개혁 대 수구’ 혹은 ‘진보 대 보수’ 등의 이념 중심의 정계개편에 국민적 공감대가 형성되어 있었다. 이념 정책 중심의 정계개편에 대해 63.9%의 국민이 높은 지지율을 보였고, 노무현 후보를 지지하는 개혁성향의 유권자의 경우 더욱 높은 찬성률(73.2%)을 보이는 등 〈표 6-2〉와 매우 유사한 분포를 보이고 있다. 이회창 후보 지지유권자의 경우에도 원칙적 차원의 정계개편에는 과반수 이상이 찬성하고 있다. 그러나 당시 노무현 후보가 김영삼 전 대통령과의 연합을 염두에 둔 신민주연합론에 대해서는 여전히 찬성이 반대에 비해 높은 비율을 차지하지만, 그 비율이 48%로 상당히 축소된 것을 확인할 수 있다. 이는 노 후보가 추진하려는 정계개편이 개혁적 정치질서의 창출이 아닌 집권을 위한 무원칙한 연합으로 귀결될 가능성에 대한 우려가 반영된 것이다. 특히 노무현 후보의 지지층이라 할 20~40대의 젊은 유권자, 호남을 제외한 전 지역, 화이트칼라 및 학생 등 이념과 정책 중심의 정계개편을 요구하는 개혁 지지세력들에서도 노무현 후보의 신민주연합 정계개편에 대한 조사에서 이에 대한 지지가 15~20%가량 이탈하는 것으로 조사되었다. 더구나 이념 중심의 정계개편을 위한 민주당 내부의 이렇다할 준비과정없이 전격적으로 이루어진 노무현 후보의 김영삼 전 대통령 방문을 두고 그의 정계개편론을 정략적 입장에서 평가했던 점은 교훈으로 삼아야 할 것이다. 결국 노무현 후보의 정계개편론의 취지가 김영삼 전 대통령과의 연합으로 귀결되는 것에 강한 거부감을 갖는 것이다. 노무현 후보를 지지하고 노무현 후보의 신민주연합론에 찬성했던 유권자들조차도 YS방문을 비판적으로 인식하고 있다. 대체로 20%~30% 정도만이 좋게 본다고 응답하고 50~60% 정도가 반대의견을 나타냈다. 이는 특히 개혁성향이 강한 수도권 및 젊은 층의 노무현 후보에 대한 높은 지지율과 대비하면 노무현 지지계층의 반대여론은 상대적으로 더욱 큰 낙차를 갖는다. 특히 부산·경남 지역에서조차 신민주연합에 대해 비판적 입장을 표명한 것도 주목할 요소이다. 이와 함께, 신민주연합론에 근거한 정계개편론의 실체가 수도권, 호남표에 영남표 분할획득 전략에 불과하다는 점은 영호남을 제외한 특히 강원, 충청권의 소외의식을 부추겨 상당한 이탈이 발생했다는 점이다. 앞의 지지를 변화과정에서 YS방문 이후 강원지역 및 충청지역의 이반현상이 표출된 것은 결국 이러한 소외의식의 산물로 볼 수도 있다.

종합해보면, 국민들 대다수는 정치개혁을 위한 제도적 대안으로서 권력구조 개편과 정계개편 및 정당 개혁 이슈에 대해 우선, ‘개혁’을 통한 권력구조 개편은 각 정치집단의 정략이 필연적으로 개입한다고 여겨 부정적으로 보면서, 현행 제도 아래서 권력분

산을 피할 수 있는 제도들에 높은 선호를 보이고 있다. 반면 정계개편 문제에서는 현실적으로 추진할 수 있는 개혁정책으로 선호하고 있다. 특히 이념성향에 따른 균열구조가 없다는 점이 개혁추진에 유리한 조건으로 작용할 수 있는 것이다. 그러나 두

〈표 6-3〉 국민경선제 직후 노무현 후보의 정계개편 논의에 대한 여론 비교

		이념 정책 중심의 정계개편 (동아/코리아 리서치)			노무현 후보의 신민주연합 정계개편 (MBC/한국갤럽)			노무현 후보의 YS방문 (MBC/한국갤럽)		
		찬성	반대	기타	찬성	반대	기타	좋게 본다	좋지 않게 본다	기타
전 체		63.7	15.9	20.4	48.0	25.1	26.9	26.0	57.9	16.2
연 령	20대	77.6	10.9	11.4	54.0	16.9	29.1	20.8	65.5	13.7
	30대	73.1	14.4	12.5	56.2	18.0	25.8	31.1	53.7	15.2
	40대	62.6	19.5	17.8	51.6	28.8	19.7	27.3	56.9	15.7
	50대 이상	44.4	18.8	36.7	32.9	35.3	31.8	24.6	56.0	19.4
교육수준	중졸	40.4	11.2	48.5	36.1	27.4	36.4	26.7	50.7	22.6
	고졸	68.5	17.0	14.5	46.1	23.5	30.4	25.6	59.4	15.0
	대졸 이상	72.6	17.5	9.9	55.1	25.4	19.5	25.9	59.8	14.3
지 역	서울	58.6	25.3	16.1	53.6	25.6	20.8	21.3	64.6	14.1
	인천/경기	69.6	14.2	16.2	49.0	25.4	25.6	25.8	57.6	16.6
	강원	-	-	-	33.3	26.5	40.2	22.0	59.6	18.5
	대전/충청	64.9	10.6	24.5	35.8	32.6	31.6	29.3	56.7	14.0
	광주/전라	63.4	10.5	26.0	64.5	10.9	24.6	34.5	41.7	23.8
	대구/경북	59.1	14.6	26.3	32.3	28.9	38.8	22.5	65.8	11.8
	부산/경남	66.0	12.3	21.8	48.2	26.2	25.6	26.9	56.3	16.8
	(강원) 제주	57.1	22.1	20.7	48.7	25.2	26.2	38.5	44.0	17.5
직 업	농/축/수	41.9	12.5	45.6	41.1	29.3	29.5	26.6	42.9	30.5
	자영업	68.6	23.5	7.9	54.2	26.0	19.7	33.9	52.2	13.9
	블루칼라	64.6	21.0	14.3	53.2	15.8	31.0	28.2	52.8	19.0
	화이트칼라	76.5	14.4	9.2	55.4	21.2	23.4	27.0	58.9	14.0
	가정주부	57.6	13.3	29.2	38.5	27.1	34.3	23.5	61.6	14.9
	학생	80.7	9.4	9.8	62.7	19.7	17.6	17.6	67.7	14.7
	무직	54.3	15.8	29.9	30.4	41.2	28.4	22.9	60.3	16.8
지지후보	이회창	55.9	23.2	20.8	27.1	41.7	31.2	15.0	71.2	13.8
	노무현	73.2	12.1	14.7	68.3	13.2	18.4	34.9	52.1	13.0

주: 《동아일보》/코리아 리서치 조사와 MBC/한국갤럽 조사는 민주당 국민경선에서 이인제 후보의 사퇴(4월 16일)로 노무현 후보가 민주당 대통령 후보로 기정사실화된 이후 '신민주연합' 정계개편론이 노무현 후보의 김영삼 전 대통령 방문을 통해 가시화되던 시점인 2002년 5월 1일 여론조사 결과이다.

이슈에서 공통적으로 확인할 수 있는 점은 이 개혁과정이 보편적 목적에서 벗어나 특정 정당이나 정부의 이익을 추구하기 위한 것이어서는 안 된다는 데에는 사회적 합의가 있다는 것이다.

5. 맺으며

이번 여론조사에서 일반 국민들은 정치개혁을 새 정부의 최우선 과제로 인식하고 있으며, 과감한 정계개편을 요구하고 있는 것으로 나타났다. 즉 노무현 정부가 과감한 정치·행정 분야의 개혁을 시도할 수 있는 국민적 공감대가 이미 마련되어 있다고 평가할 수 있다. 따라서 새 정부는 고비용 저효율의 낡은 정치에 대한 대폭적 정치개혁과 정계개편을 추구할 필요가 있다. 그러나 여소야대라는 노무현 정부의 현실적 한계를 가지고 있는 새 정부가 위로부터의 인위적 정계개편을 추진하는 것은 쉽지 않기 때문에 새 정부는 법과 제도를 통한, 그리고 법과 제도 자체의 개혁에 집중하여 정계개편을 추진할 필요가 있다.

우선 정치자금법 개정과 같은 적극적 제도개혁을 통해 부패구조를 청산하고 투명한 정치가 정착되기 위한 노력이 요구된다. 또한 이번 대선에서 나타난 허약한 정당정치를 복원하기 위해 한편으로는 정당의 민주화를 추진하고, 정당들이 차별적 노선과 이념적 정체성을 가지고 상호경쟁하는 정당체제를 건설하기 위한 제도개혁에 박차를 가해야 할 것으로 보인다. 비례대표제의 확대, 중대선거구제 도입 등 선거체제 개혁을 통해 지역주의를 완화시키기 위한 노력도 필요하다. 덧붙여 강조하고 싶은 것은 새 정부가 한국정치의 고질병인 지역주의를 극복하고 21세기에 요구되는 새로운 리더십을 창출하기 위해 가장 중요한 과제 중 하나가 인사정책의 공정성 확보 문제이다. 김대중 정부에서처럼 새 정부의 인사정책이 특정 지역에 편중된다는 인상을 국민들이 갖게 되면 노무현 정부의 개혁정치의 성공 가능성은 작아진다. 특히 노무현 정부가 세대, 이념, 지역 균열을 극복하고 통합의 정치를 실현하기 위해서는 야당과 가까운 인사들도 과감하게 기용하는 인사정책이 필요할 것이다. 또한 실세 그룹과 청와대에 지나치게 권력이 집중되는 것을 피하고 다양한 사회 세력들의 의견과 이해가 가감없이 전달되고 반영될 수 있는 제도적 장치가 필요할 것이다.

이러한 정치개혁을 추진하는 데 집권여당인 민주당이 솔선수범해서 모범을 보임으로써 야당인 한나라당이 따르도록 하는 것이 바람직할 것이다. 이번 여론조사에서 일반 국민과 여론 주도층 모두 민주당의 전면적 개편을 원하는 것으로 나타났다. 이번

대선에서 민주당이 정권연장에 성공했지만, 노무현 후보의 승리는 국민들이 민주당을 지지했기 때문이 아니라 노무현 후보를 지지했기 때문이었다. 오히려 민주당은 승리를 자축하기보다 대선과정에서 민주당이 중심적 역할을 하지 못한 것을 반성하고 새롭게 거듭나는 노력을 기울여야 할 것이다.

한나라당의 경우에도 조직과 자금의 압도적 우세에도 불구하고 대선에서 실패했던 이유에 대해 겸허하게 반성하고, 시대에 뒤떨어진 당의 이미지와 정체성을 근본적으로 변화시키면서 재정립하는 노력이 필요할 것이다. 한나라당은 과거 지향적이고 수구적이라는 비판과 젊은 세대의 지지가 취약하다는 것 등의 약점을 극복하고 장노년층에 한정된 당의 지지기반을 넓히는 노력을 기울일 필요가 있다. 한나라당이 노무현 정부에 대한 견제와 건설적 비판을 제기할 수 있는 건강하고 합리적 보수세력으로 거듭나는 자기혁신을 이루는 것이 한나라당뿐만 아니라 한국정치의 미래를 위해서도 바람직하기 때문이다.

새 정부가 직면한 현안들을 현명하게 처리하고 새로운 정치의 틀을 만들기 위해서는 야당과 대화와 협조를 통해 국정운영의 동반자가 되는 상생의 정치를 시도해야 할 것이다. 국민의 정부하에서 여야가 보여준 사생결단의 대립과 “증오의 정치”를 계속할 경우 정치권과 정치인은 국민들로부터 신뢰를 받을 수 없다. 그리고 개혁의 보편적 이익 대신 총선 승리 그 자체나 의원수 확대라는 특수 이익에 매몰될 때, 개혁의 대상들은 표적 수사의 희생자로 둔갑하여 저항할 명분을 갖게 된다. 이러한 현실적 문제뿐 아니라 여야가 상호인정하면서 때로는 경쟁자로 때로는 국가운영의 동반자가 되는 성숙한 여야관계를 국민들이 기대한다는 점 또한 중요하다. 이러한 상생의 정치는 노무현 정부가 여소야대라는 불리한 현실적 제약 아래 출범하기 때문에 더욱 필요하다고 생각한다. 만일 이러한 새로운 여야관계가 정립되지 않을 경우, 노무현 정부가 국정운영에 어려움을 겪을 뿐만 아니라 한국의 정치개혁과 새로운 정치에 대한 국민의 기대는 다시 한번 좌절될 가능성이 크다.

제 7 장

여론 주도층, 개혁의 균형추인가 보수여론의 진원지인가

여론 주도층과 일반 국민의 이념과 정책선호의 비교분석

정 한 울* · 이 현 지**

1. 들어가며

지난 16대 대선은 한 나라의 정치가 얼마나 역동적일 수 있는가를 보여주기도 하듯 세인의 예측과는 많이 다른 양상을 띠는 경우가 많았다. 이른바 ‘노풍’은 민주당 경선에서 ‘이인제 대세론’을 넘었고, 12월 본선에서는 정몽준의 투표직전 공조파기 선언이라는 악재 속에서도 ‘이회창 대세론’까지 좌초시켰다. 결과상의 이변뿐만 아니라 이번 대선과정에서 보인 세대, 이념균열의 가능성, 미디어 및 사이버 정치의 양상 등은 조직과 돈이 좌우하던 기존의 선거과정 및 행태와는 많이 달라 이런 점 역시 큰 관심을 끌었다.¹⁾ 이러한 파란의 키워드는 ‘여론’이었다. 국민경선제부터 시작하여 12월 18일 투표일까지 대부분의 방송사와 신문사들은 매달 ‘여론조사’ 결과를 경쟁적으로 발표하였고, 심지어 노무현과 정몽준 후보 간의 단일화 협상은 ‘여론조사’를 통해 결정되었다. 여론조사가 한국정치에 차지하는 비중은 이번 선거를 계기로 더욱 높아질 전망이다. 선거 시기 후보자의 당락여부뿐 아니라 주요 정책 쟁점 결정과정에서도 상당한 영향력을 행사하게 될 것으로 볼 수 있다.

여론조사의 주요 정책과 공직자 선출에 대한 영향력이 강화되는 현상은 한국 민주

* 고려대학교 정치학 석사과정.

** 고려대학교 정치학 석사과정.

1) 이내영 외, “2002 대선 결과분석과 새 정부에의 시사,” 동아시아 연구원(편), 《2002 대선 평가와 노무현 정부의 과제: 전문가 400여명 설문결과와 논평》(이슈투데이, 2003).