

2018 대통령의 성공조건

사 회
이 속 중

토 론
김 재 일
김 태 영
나 태 준
박 원 호
박 형 준
한 승 준
한 정 훈

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다. EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

04548
서울특별시 중구
을지로 158, 909호
(을지로4가 삼풍빌딩)
동아시아연구원

© EAI 2017

www.eai.or.kr

탄핵 이후 한국정치의 진단

동아시아연구원은 2002년 《대통령의 성공조건》 프로젝트를 시작한 이래 《대통령직 인수 성공조건》(2007년), 《2013 대통령의 성공조건》(2012년) 프로젝트를 통해 5년마다 민주화 이후 바람직한 대통령의 역할, 권한, 책임에 관한 제도화 방안을 강구해왔다.

국정농단 사건 사태를 겪으면서 정계는 개혁을 준비하고 있고 실망감과 박탈감을 느낀 국민 또한 정치와 행정의 변화를 요구하고 있다. 가결된 대통령 탄핵소추안에 대해 헌법재판소가 언제 어떠한 결정을 내릴지는 알 수 없지만 조기 대선이 불가피할 것으로 보인다. 대통령의 성공조건 연구팀은 한국정치가 새로운 국면을 맞이한 현 시점을 진단하고 새로운 변화에 대해 토론해 보고자 시국집담회를 가졌다. 조기대선을 앞둔 한국정치의 향방에 대한 심도 깊은 토론을 통해 대선 전의 정계 개편 및 정당 체제의 변화에 대해 예측해 보고자 한다.

이숙중 향후 대선 전의 정계 개편 및 정당 체제의 변화에 대해 자유롭게 의견 개진 부탁드립니다.

박원호 그동안 유권자들이 이념적으로 하나의 통일된 생각들을 가지고 있었던 것은 아니다. 한국에서 전통적인 보수라고 하는 사람들이 가지고 있는 생각은 주로 안보를 중요시하는 강한 국가주의적 지향성이었다. 다른 한편으로는 시장자유, 규제철폐를 주장하는 다른 층위의 보수가 형성되었다. 이들 간 갈등이 붙어진 것이 작년 교과서 국정화 이슈라고 할 수 있다. 총선에서의 새누리당 지지층을 보면 박근혜 후보를 대선 이후에도 계속 지지하는 집단이 있는 반면, 국정화 이슈는 찬성하지만 박근혜 대통령을 더 이상 지지하지 않는 층이 있다. 이들

은 오히려 야당과 유사한 입장을 보인다. 실제로 유권자층에서도 이전 한국의 전통적인 보수와 다른 층위의, 다른 나라에서도 볼 수 있는 보수 분화가 나타나고 있다. 다음 대선에서 이러한 표심을 어떻게 끌어당길 수 있느냐가 문제이다. 전통적인 보수와 새로운 보수를 결집시킬 수 있는 후보가 있다면 성공 가능성이 있다고 본다.

이숙중 안보에 있어서는 보수적인데, 민주적 자유·개인의 자유를 중시하는 사람들이 많다. 안보와 시장, 민주주의 또는 개인주의로 나누어 볼 수 있지 않나.

박원호 모든 이슈들이 정당과 일대일로 매칭되지는 않는다. 그동안 유권자들의 분화가 분명히 일어나고 있었고, 박근혜 정부 이후 계속 그러한 현상이 관찰되고 있었다. 대중의 참여, 촛불, 광장이라는 힘이 정국을 리드해오고 있다. 이러한 요구를 제도에서 어떻게 받아들일 것인가라는 질문과 응답의 과정이 반복되고 있다. 후보들은 이를 어떻게 받아들이고 제도 내에서의 질서로 바꿀 것인가를 고민해야 하는 과제가 주어졌다. 잘 해결할 수 있는 방식으로 나아가야 한다.

박형준 핵심 이슈가 개헌인 것 같다. 선거에서도 민주당, 새누리당, 개혁보수신당, 제3지대, 국민의 당, 김종인·손학규 지대, 그 안에서 통합이 이루어지지 않고 서로 다른 생각을 가지고 있다. 개헌이 주요 핵심 이슈로 논의 될 것이다. 경제정책이나 민생정책 등에 대한 어젠다를 가지고 짧은 기간 내에 여러 가지 이슈에 대한 토론이 진행되어야 하는데,

일정이 촉박하다 보니 이러한 논의보다는 정계개편과 맞물려 어떤 개헌을 할 것이냐를 가지고 논란이 되지 않을까. 선거 기간이 길면 정책 이슈를 가지고 논의가 될 텐데, 새누리당과 민주당을 제외하고는 경제는 진보, 안보는 보수라는 논리 하에서 진행되고 있다. 안보를 가지고 보수와 진보가 나눠질 것이고 경제정책은 이슈가 되지 않을 것이다. 정책이 한 쪽으로 수렴될 수밖에 없기 때문에 체제를 어떻게 할 것인가를 가지고 짧은 기간 내에 여러 집단들이 자기들의 의견을 내세울 것이다. 대통령 임기를 3년으로 줄일 것인지, 독일체제를 따를 것인지도 주요 이슈가 되지 않을까.

나태준 그동안 정책이 아니라 정치 혹은 인물 위주로 선거가 이루어졌는데, 이는 더 강화될 것이다. 정책적인 것을 준비하기 보단 인물 또는 정치 위주로 갈 수밖에 없다. 참신한 인물보다는 구시대의 인물이 대통령이 될 가능성이 높다. 1987년 체제가 시한이 다 됐다고 하더라도 정말 새로운 생각을 가진 인물이 대통령이 될 수 있을지 의문이다. 구시대 인물이 할 수 있는 개혁에는 한계가 있을 것이다. 촛불시위로 민주주의가 강화되고 전체적인 사회적 방향은 바닥을 치고 올라가는 상황이 되었지만, 새 대통령은 리더이기 보다 여론의 팔로워(follower)가 되지 않을까? 이를 정당 또는 학계에서 어떻게 보완할 것인지가 과제로 남아있다. 국민의 의식은 일등 국민인데 반해 정치는 삼류라는 인식이 여전히 있는데, 그 갭(gap)이 어느 정도 줄어들지, 인물이 구시대적 인물이 될 가능성이 높기 때문에 갭이 메워지는 방향으로 갈 수 있을지 의문이다. 정의당 등에서 모난 정책을 많이 제시하면서 비난을 많이 받고 있다. 대개의 정당은 비난을 피하기 위해서 무난한 정책을 이어갈 것이다. 따라서 대통령이 얼마나 핵심적인 리더십을 가지고 개혁을 추진할 수 있을지에 대해서는 회의적이다.

이숙중 말씀을 들어보면 유권자가 분화된다고 하시는데, 막상 선거에서는 지역 변수가 영향을 많이 미친다. 개혁보수신당에 대한 지지율이 호남에서는 2%만 올라가고, 대구·경북에서는 13%가 증가했다. 국민은 촛불 민심과 표를 던지는 유권자로서의 마음, 두 가지 마음을 가지고 있다. 개혁의 공간이 기대보다 선거과정에서 적어질 수 있다.

박형준 다음 정권에서 누가 대통령이 되든 여소야대 체제의 대통령이 될 것 같다. 따라서 적극적인 개혁 정치를 추진하는 데 어려움이 있을 것이다. 또한 촛불시위를 겪으면서 지도자가 국민을 두려워하는 형태가 됐다. 자기만의 정책을 추진하기 보다는 인기영합주의, 국민 민심에 따라 무난하게 가려 할 것이다. 이를 어떤 식으로 효과적으로 바꿀 수 있을까에 대한 논의가 필요하다.

한승준 개헌이 표심에 영향을 많이 미칠까? 현 체제에 문제가 있는 것은 동의하지만 개헌보다는 개혁에 표를 줄 것 같다. 후보가 재벌, 정부, 검찰 부분의 문제점을 어떻게 표현하느냐에 따라 표를 줄 것이다.

박형준 정당들은 개혁적이라고 알려진 것들을 표면적으로 어떻게 차별화 할 것이냐를 고민할 것이다. 고위공직자비리수사처, 시장경제민주화 등의 이슈에서는 정당 간 수렴할 텐데 어떤 면에서 차별성을 가지고 논의할 수 있을 것인가. 대통령 중임제를 하겠다 현행 체제를 유지하겠다 말고는 차별성 있기 어렵다.

한승준 트럼프 대통령 취임 후 안보 핵무장 등의 문제에 있어 차별성을 둘 수 있다.

박형준 안보 이슈에서 보수와 진보가 갈릴 수 있다.

이숙중 권력구조는 하나의 그릇인데 국민은 그릇보다는 담기는 메뉴가 개혁적인 것인가에 대해 관심이 더 있다. 다들 개혁한다고 하는데 국민이 진짜 원하는 개혁이 무엇인지 파악해야 한다. 국민들이 미묘한 차별성을 짚어낼 것이다.

김태영 정치학회에서 대선주자들의 정책을 비교하는 작업을 해왔다. 무의미한 일이라고 생각하면서도 의미를 둔 이유는 수준 있게 정책 및 후보를 평가하고, 차별화시키고 부각시켜 표심에 영향을 주려는 시도가 가능하다고 생각했기 때문이다. 그러나 이번 사태로 좌절감을 느꼈다. 아직 우리가 정책 대결을 할 만한 역량이 안 돼 있고, 국민들도 정책 대결을 수용할 준비가 안 되어 있다. 어느 지도자가 헌법체계에 대해 가장 정확하게 인식하고 있는가를 가려내야 한다. 헌법을 잘 지키기만 하면 큰 문제가 없다. 지도자가 본

인이 왕이라고 생각한다. 헌법 개정보다 더 중요한 것이 전 국민의 민주시민 교육이다. 민주공화국이라는 용어가 터부시되어 왔다. 그러나 2016년만큼 민주공화국이 많이 사용된 적은 없다. 이 단어를 자유롭게 이야기한 적도 없었다. 그런 면에서 촛불시위가 큰 성과라고 본다. 현재 지도자들 중에 민주공화국에 대한 인식이 없는 사람들이 많다.

나태준 주인의식과 관련해서 국민의 세력이 높아지고 직접민주주의도 강화되고 있다. 또 한번의 촛불시위의 희생양이 되지 않기 위해 차기 지도자는 무난하고 유연한 소통으로 포장할 수 있다. 미운 털이 박히지 않도록 눈치 보는 대통령이 될 가능성이 높다. 중국, 러시아, 미국, 필리핀 등에서 강한 대통령이 나타나고 있는데, 우리나라의 경우 세계적 추세와 동떨어진게 아닌가 걱정된다.

이숙중 정권마다 대규모 시위가 있었다. 탈권위가 거버넌스 측면에서 좋은 것이냐 불안정한 것이냐에 대해서는 논의가 더 필요할 것 같은데 최근 대세인 것 같다. 국민의 신임을 못 받으면 내치뿐만 아니라 외치도 어렵다.

박원호 광장의 정치, 국민이 광장으로 나오는 과정은 다른 채널로 참여할 수 있는 여러 가지 가능성이 소진되고 소외감을 느끼는 사람들이 많아진 결과였다. 차기 대통령이 주도적인 리더십을 행사하기 힘들 것이다. 그러나 그 과정에서 개인적으로 리더십을 발휘할 수 있는 공간을 찾아내는 사람도 있을 것이다. 잠재적 후보 진영군에서는 분출하는 국민의 참여 에너지 같은 것을 제도화 시킬 수 있는 방법 없을까라는 고민도 하고 있다. 하나의 부처로 만드는 것을 생각할 수도 있겠다. 후보자의 개인기 또는 리더십으로 생각할 수도 있고 제도화 시키는 채널 자체를 만드는 것도 가능하다고 보는 의견도 있다.

박형준 지역이 중요하다고 말씀하였는데 지역보다는 세대가 중요하게 됐다. 호남을 가든, 경남을 가든 세대 간 극명하게 다른 게 있다. 40-50대가 가장 숫자가 많으면서 중간층이다. 이 집단에 따라 선거의 흐름이 바뀔 수 있다. 사람들은 정치행정 체제에는 관심이 없고, 경제·복지에 관심이 있다. 이 세대에서는 어떤 요소가 가장 중요한가에 대한 고민이 필요하다.

한승준 탄핵정국 전에는 안전 이슈가 클 것이라고 생각했다. 프랑스 경우, 원전 이슈가 영향을 미쳤고, 우리나라는 세월호 사고, 원전 문제, AI에 대해 국민의 민감도가 높아졌는데 탄핵정국이 되면서 약화됐다.

나태준 총선 공약을 분석했었는데 국민의당을 포함해서 3대 정당이 가장 핵심적으로 다루고 있는 것이 민생이었다. 가장 관심이 높은 분야임에도 불구하고 차별화가 잘 안 된다. 새누리당 10대 공약 중 4개가 민생 분야다. 차별화되는 부문은 민생이 아니라 다른 이슈가 될 것이다.

이숙중 안보에서 차별화되고 경제는 재벌문제에서 좀 다르고 민생이나 복지에서 수렴될 것이다.

김재일 안보에서만 차별화 될 것이다. 사드 배치, 개성공단에 대해 정당 별로 정책이 달랐고, 민생과 경제민주화는 다같이 얘기한 부분이다. 공약 자체가 안보 이슈 외에는 영향력이 없었다. 국민의당의 경우, 공약 자체가 없었음에도 의석 수를 많이 가져갔다.

나태준 지난 총선에서는 국민의당으로 정치 개혁을 원하는 표가 갔다. 정책적 이유보다는 제3의 대안이 필요했기 때문이다. 이번 조기대선에서는 새로운 정책에 기대를 걸기에는 무리가 있다.

박형준 복지, 기본생활 보장제도 같은 것이 후보마다 차별화 될 수 있다. 복지제도를 다 없애고 모두에게 200만원씩 주겠다 또는 무상급식을 계층별로 배분해야 한다 등의 공약이 나오지 않을까.

한정훈 어떤 식으로 국민들이 반응해야 하는가. 정치인들이 어떤 전략을 선택해야 하는가를 생각해봐야 한다. 대통령 선거에서는 인물이 강하게 나타나고 총선에서는 정책을 중심으로 투표한다고 한다. 대통령 선거에서는 일반적으로 많은 이슈들이 다같이 수렴되기 때문에 차별화가 안돼서 구별이 힘들다. 그래서 인물을 보는데 인물이 지역과 결부된다. 어느 지역 출신인가가 일반적으로 인물을 본다는 이야기다. 대통령 선거 시, 어떤 인물을 뽑을 것이냐, 도덕성·소통 능력에 대해 설문조사를 하지만 사실 인물은 지역과 관계가 높다. 이번 선거도 과연 지역이 동원될 수

있는가? 그래서 인물론으로 갈 것인가가 문제다. 이것은 아마 후보가 결합해서, 어떻게 합종연횡 할 것인가에 따라 영남지역 새누리당의 분열이 어떻게 새로운 후보 누구를 내세울 것인가가 큰 문제이다. 영남지역을 대표하는 후보로 나오면 여전히 인물론이 중심이 되고 정책이 큰 효과를 발휘하지 못할 것이다. 반기문-국민의당의 연계처럼 새로운 구조가 나타나면 인물론 자체만으로 갈 수는 없다. 정책이 등장할 수밖에 없다. 우리 사회에서 가장 큰 문제는 경제문제다. 빈부 갈등을 중요하게 생각하고 가장 큰 이슈라고 보는데, 그럼에도 불구하고 성장을 중요시 하는 사람들이 있다. 빈부 갈등을 어떻게 할 것인가, 성장의 문제를 어떻게 할 것인가에 따라 후보마다 입장이 나뉠 수밖에 없다. 안보 이슈에서 차이가 있으면서도 영향을 미치지 못하는 이유는 선거 국면에서 안보는 다소 거리가 있는 이슈이기 때문이다. 사드 배치 문제가 여론조사에서는 대립되고 있지만 대선 때는 효과 없을 것이다. 또한 공정성에 대한 관심이 높다. 다른 정책들은 수렴할 수밖에 없기 때문에 빈부 갈등/성장과 공정성을 가지고 유권자를 동원할 수 없고, 유권자의 분화도 나타날 수 없다.

박형준 표심을 모으려면 기업 혜택보다는 복지에 중점을 둘 것이다. 안보 이슈가 영향을 미치지 않을 것이라고 하셨는데, 사드 배치 문제에서 친중이나 친미냐로 나뉠 수 있다. 중국의 경제제재에 대한 우려가 있어서 중국, 미국 선택의 문제가 될 수 있다.

한정훈 설문조사에서 나타나는 문제인데, 대외정책이라는 것이 선거 행태로 연결되지는 않는다. 이보다는 세금 또는 복지 혜택의 문제가 더 와 닿는 문제이다. 안보가 중요하고 정책적 차이가 있음에도 불구하고 투표로 바로 연결되지는 않는다. 경제이슈는 미세한 차이가 있더라도, 정당마다 경제민주화를 어느 수준으로 할 것인가에 대해 몇 퍼센트 밖에 차이가 없지만, 몇 퍼센트 차이라는 것이 후보자들의 이미지를 형성할 수 있어 작은 차이에도 불구하고 투표에 영향을 미친다.

이숙중 여론조사를 하다 보면 성장 이슈, 국내 역사 해석 문제와 관련한 이념, 국가주의/개인주의 가치가 크게 영향을 미친다. 외교는 영향력이 이런 이슈보다 작은 것 같다.

한정훈 지금까지 대통령의 선거가 인물론 중심이었는데, 이는 도덕성이나 리더십을 판단한 것이 아닌 지역의 문제였다. 지역과 인물이 겹쳐있다. 이번 대선에서 분리될 것인가, 지역구도를 탈피할 것인가가 관심거리다.

김재일 성공한 사람들의 7가지 습관을 보면, 200년 동안 누가 사회의 리더로 부상을 했는지에 대해 연구한 부분이 있다. 신뢰를 받는 사람이 리더로 부상했다. 신뢰를 어떻게 해석하는지는 의문이지만, 사람들이 신뢰한다고 했을 때 리더가 된다. 그 다음 단계에서는 신뢰가 어디서 나오나? 성품과 역량 두 가지로 분류된다. 통계적으로 소위 말하는 신뢰라는 것이 정부에 대한 신뢰가 어떤 변수로 인해 가장 큰 영향을 받느냐. 여러 변수가 있지만 통계적으로 풀어볼 때 부패 정도, GDP 대비 사회적 비용 지출 두 가지 변수로 OECD 국가의 87%가 설명이 된다. 결국 성품이 부패 정도 및 투명성과 관련이 있다. 역량을 봤을 때, 삶을 얼마나 낮게 해줄 수 있느냐 이 부분에서 신뢰가 생겨난다. 정당 간 사회복지 혹은 사회예산 부문에서 대동소이할 수 있으나 이번 상황에서 투명성이나 부패가 중요 요인이 되지 않을까 생각이 된다. 현재 국정운영 자체가 매우 불투명했다. 청렴성, 정부 운영 자체를 얼마나 투명하게 할 수 있는가에 대해 국민이 체감할 수 있는 차별성 제시할 수 있는 사람에서 변수가 작용할 것이다.

박원호 이번 선거를 예측하기 어렵다. 최근 촛불 정국을 거친 이후 설문조사에서 아이스 브레이킹(ice breaking) 문항으로 정치 관심도를 살펴봤는데, 다른 곳에서는 볼 수 없었던 정치 관심도, 2-30대 유권자들의 관심도가 높았다. 이번에는 기존과 다른 기준으로 선거가 진행될 것이다.

이숙중 정책은 부차적인 문제일 것 같고, 탄핵으로 발생한 조기대선이기 때문에, 탄핵에 대한 철학이 부각되어야 할 것이다. 나는 어떻게 다른가와 나라를 어떻게 바로 세울 것인가에 대한 후보자의 생각이 영향을 미칠 것이다. 얼마나 진정성을 보여 주느냐에 따라 사람들이 판단할 것이다. 직접민주주의에서 강점을 보인 후보가 표 많이 받을 것이다.

김태영 한국 사회·정치에서 지역 선거가 희석되려면

몇 가지 조건이 필요하다. 하나는 교차적(cross)으로 출마하는 것이다. 경상도 후보가 민주당에서 출마하는 것이 예일 수 있다. 다른 하나는 여러 명이 출마하는 것이다. 탄핵의 반대 개념을 자신의 정치 철학으로 부각시키는 후보가 당선 가능성이 높을 것이다.

김재일 이번 대선이 변수도 많고 복잡하지만, 국민들이 어느 후보가 가장 청렴하다고 생각하는지, 소통을 잘 하는지가 당선 가능성을 결정할 것이라고 생각한다.

나태준 준비되지 않은 대통령이 나올 가능성이 크다. 준비가 된 사람이 될 가능성이 높기 때문에 구시대에서 벗어나기는 어렵다. 국민들에게 잘 보일만한 사람이 될 가능성이 많아서 한동안은 다음 대통령에게 많은 것을 기대하기 어렵다고 생각한다.

박형준 현 체제에 대한 비판으로 뭉쳤던 민심이 정책 대안을 만들면서 분열 될 것이다. 이것을 어떻게 통합할지에 대해 고민하는 대통령이 나왔으면 좋겠다. 기존에는 인물 위주의 선거였기 때문에 유력 주자들에 의해 주도 될 것인지, 젊은 세대로 교체될 것인지에 대해 고민해야 한다. 흠이 없는 후보를 뽑을 것이냐, 미래 대안을 제시하는 후보가 될 것이냐를 고민하는 선거가 될 것이다.

한정훈 현재의 촛불시위는 예전 촛불시위와 다르다. 예전의 촛불은 이익집단 간 갈등을 내포하고 있는 가운데 한 집단이 대통령의 정책에 반대하는 경우가 많았는데, 이번 촛불시위는 모든 절대 다수가 같이 하는 형태였기 때문에 성격이 다르다. 축제의 정치라고 생각한다. 국민들이 탄핵에서 이루고자 하는 것은 이루었다. 그러나 그 이후의 개인적으로 즐겨야 하는 장은 대선이다. 이해갈등을 다루는 정책이 중심이 돼서 대선이 흘러가야 하지 않을까. 그래야만 차별화시키고 동원의 기제로 활용할 수 있지 않을까. 투명성이나 부패, 정치개혁의 문제도 중요한 이슈가 될 것이다. 그러나 여전히 빈부갈등과 경제성장 대립적 구조가 효과적인 동원의 기제가 될 것이다. ■