



청년들의 정치개혁 제안 ①

공천, 정치개혁의 시작점

김동욱 | 경희대 정치외교학과

김세원 | 한국외대 정치외교학과

김형수 | 경희대 정치외교학과

조용빈 | 성균관대 사회복지학과

I. 서론: 대의민주주의에서 공천은 왜 중요한가?

대의민주주의는 근대 정치환경에서 민주주의를 실현할 수 있는 가장 현실적인 대안으로 평가 받는다. 시민의 범위가 확대되고 사회의 규모가 커지면서 사회 구성원 간의 갈등이 이전보다 훨씬 복잡해짐과 동시에 전문적인 지식을 요구하기 때문이다. 나아가 밀(Mill)은 직접민주주의가 지닌 ‘다수의 횡포’의 가능성을 비판하며 대의민주주의의 필요성을 주장했다. 매디슨(Madison)은 직접민주주의가 파벌의 이익을 형성함으로써 사회의 공공선이 추구될 수 없을 것이라는 점을 주장하며 공화주의를 제시하기도 했다.

하지만 대의민주주의는 기본적으로 대표를 통해 간접적으로 지배한다는 점에서 완전한 의미로서의 민주주의 실현이라고 보기엔 부족한 면이 존재한다. 시민은 선거라는 장치를 통해 민주적으로 대표를 선출하지만, 선출한 이후에는 과두제의 방식으로 지배되기 때문이다. 이에 루소(Rousseau)는 과거 영국의 대의민주주의를 두고 “국민은 투표할 때만 자유롭다. 의원이 선출되면 국민은 다시 노예로 전락한다”라고 비판한 바 있다. 즉, 대의제와 민주주의는 애초부터 그렇게 친화적이지 않기에 근본적으로 이중적인 성질을 지닐 수밖에 없다.

이러한 대의민주주의의 근본적 한계는 대표자와 시민의 관계를 긴밀하게 형성해 대표성을 확보함으로써 보완될 수 있다. 이로써 대의민주주의는 현실 정치에서 민주주의를 실현할 수 있는 차선택으로 고려될 수 있다. 따라서 대의민주주의는 누가, 무엇을, 어떻게 대의할 것인지에 대한 논의가 중요하다.

대의민주주의가 민주주의로서 역할을 하는 것은 선거로부터 시작된다. 민주주의는 인민의 자가지배 실현을 추구하는 원리이다(Jack Lively, 2007). 대의제는 인민이 대표를 선출하여 대표에게 공동체의 의사결정과정을 수행하게 하는 제도이다. 대표를 선출하는 선거제도가 민주적 절차에 따라 운영되고 선출된 대표가 인민의 의사를 반영할 때 대의제가 민주주의로서 기능한다고 할 수 있다. 즉, 선거 절차에서 민주성이 확보되고, 선거를 통해 국민의 의사가 반영될 수 있어야 한다.

이와 같은 논의는 정당의 공천에서 비롯된다. 정당은 기본적으로 공천을 통해 누가 대의할 것인지를 결정하고, 내부의 경쟁적인 공천을 통해 정당의 정책과 이념을 재정립하는 과정에서 유권자와 긴밀한 연계를 형성할 수 있기 때문이다. 따라서 정당의 비민주적 공천은 대의민주주의의 대표성을 약화해 체제가 지닌 한계를 여실히 드러내도록 만든다. 근래 민주주의 위기로 일컫는 포퓰리즘, 팬덤 정치, 진영 정치와 같은 전형적인 직접민주주의의 폐단이 대의

민주주의 속에서도 나타나는 이유를 여기에서도 찾을 수 있을 것이다. 즉, 공천 개혁은 대의민주주의에 대한 개혁이라고 할 것이다.

정치권에서도 공천 개혁의 필요성을 공감하고 있다. 지난 제22대 총선을 앞두고 실시된 공천에서도 더불어민주당과 국민의힘은 모두 객관적인 기준과 절차에 따라 후보자를 선출하는 시스템 공천이 이뤄졌음을 주장했다. 하지만 그 과정에서 정당의 정책적·이념적 논의는 부재했고, 오직 후보자의 당선 가능성이나 당의 기여도 등에 따라 기계적으로 공천이 이뤄지면서, 유권자와의 긴밀한 연계는 형성하지 못했다. 이는 시민의 정치적 효능감 저하로 이어지면서 정치에 대한 불신으로 이어질 가능성이 크다.

따라서 본 글에서는 선출된 대표자가 ‘어떻게’ 시민의 주권을 대의하는가에 보다 초점을 맞추어, 대의민주주의의 가치를 잘 실현할 수 있는 후보자를 공천할 수 있는 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

II. 어떻게 대의하는가?

정치의 뜻을 품고, 정당으로부터 공천을 받아, 지역구민으로부터 선출된 대표자는 어떻게 대의할 것인지 고민에 빠진다. 특히, 대한민국헌법 제46조제2항 “국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다”라는 규정에 따른 공동체의 이익과 자신을 공천한 정당의 이익, 그리고 자신을 선출한 지역구민의 이익이 서로 상충할 때 문제가 발생한다.

이러한 문제와 관련하여 기존 연구의 논의를 종합해 보자면 우선, 버크는 대표가 유권자 일본 또는 국익을 우선 고려해야 한다고 주장한다. 혹은 대표는 국민으로부터 대표의 자격을 부여 받았으므로 자신의 소신과 양심에 따라 의사 결정을 수행해야 한다. 이와 같은 주장은 특히 비례대표 국회의원에겐 해당된다. 비례대표제를 통해 선출된 국회의원들은 지역구를 가지지 않으며, 유권자 전체로부터 선출되었기 때문에 국익을 우선 고려하는 방향이 적합하다고 할 수 있다. 그렇다고 지역구 국회의원이 이에 해당되지 않는 것은 아니다. 지역구 국회의원으로 당선이 되었더라도 기본적으로 국민의 대표로 선출된 것이기 때문에 국익을 우선 고려하는 선택을 할 수 있다.

다음으로는 대리인 유형이 존재한다. 대리인 유형이란, 지역구 선거에서 선출된 국회의원들은 지역구민의 의견을 대리해야 한다는 것이다. 지역구의 유권자들은 투표를 할 때 자신의 지역구에게 이익을 돌려줄 국회의원을 선택하게 된다. 또한 지역구 선거에 출마하는 국회

의원 역시 선거에서 지역의 의제를 다루는 것이 일반적이다. 이러한 과정을 통해 선출된 국회의원들은 지역구민의 의견을 대리하는 것이 타당하다는 주장이다.

마지막으로는 책임정당모형이 있다. 대의민주주의의 또 하나의 특징은 정당의 존재라고 할 수 있다. 정당은 정치적 목적을 갖는 국민의 자발적·사적 결사체이다(이재희, 2024). 특히 한국의 헌법은 정당을 별도로 규율하고 그 헌법적 지위를 인정하고 있다. 국회의원은 정당에 소속되어 활동하며 국회의원으로 선출되기 이전 공천 과정에서부터 정당의 이름으로 선거에 나선다. 정당에 속한 국회의원은 정당의 입장을 대리해야 한다는 것이 책임정당모형이다.

한국은 위의 세 가지 유형 중에서도 강한 정당 기율로 책임정당모형이 지배적으로 나타나는 경향을 보인다. 외견적으로는 책임정당모형을 따르면서도 사실상 정당 지도부의 입장을 대리한다고 보는 것이 더 적합할 것이다. 강한 정당 기율로 인해 당 지도부의 입장이 당론이 되는 한국의 현실에서 국회의원들은 정당 지도부가 정한 당론에 따라 움직이는 모습을 보인다. 책임정당모형이 강한 만큼 유권자 일반 및 민의의 대리는 그만큼 약한 현실이다.

대의제에서의 정당의 기능과 헌법에서 보장하는 정당의 존재를 인정하면서도, 유권자 일반 및 민의 대리의 중요성을 간과해서는 안 된다. 따라서 책임정당모형으로부터 유권자, 지역구민을 대리하는 기능을 강화하는 방향으로 나아가야 할 필요가 있다. 민의를 대리하는 데에 어려움을 주고 있는 존재로는 강한 정당 지도부를 꼽을 수 있다. 정당 지도부가 강력한 권한을 가지고 있는 이유는 지도부 중심으로 집중화된 공천권에 있다. 집중화된 공천권을 분산하는 것이 대의의 기능을 원활하게 하는 첫걸음일 것이다.

집중화된 공천권을 유권자 일반, 지역구민, 정당을 세 축으로 하는 분권화를 제시한다. 이를 달성하기 위해 권한의 내부적 분권과 외부적 분권을 나누어 생각할 수 있다. 다음 장에서는 우선 책임정당모형의 정상화를 위해 정당 내부적 분권의 필요성을 설명한다. 그리고 정당 외부적으로 유권자 일반 및 지역구민의 민의를 담을 수 있도록 하는 외부적 분권 방향을 제시하고자 한다.

III. 공천권의 분권화

1. 내부적 분권

(1) 수평적 분권

정치학자 샤츠슈나이더(Shattschneider)는 “공천 절차의 특성이 정당의 특성을 결정하고, 공천권을 가진 사람이 정당의 주인이다”라며 공천의 중요성을 강조했다. 이때 공천권을 가진 사람이란 공천에 대한 규칙(공천 룰)을 정하는 사람과 공천 룰을 적용해 후보자를 심사하는 사람으로 나뉜다. 우리나라의 정당은 중앙에 하나의 공천관리위원회를 설치하고, 해당 위원회가 공천 룰의 설계와 후보자의 심사를 모두 도맡는다. 즉, 이는 시스템의 설계자가 스스로 시스템을 실시한 것에 불과하므로 엄밀한 의미에서의 ‘시스템 공천’이라고 주장하기엔 부족한 면이 존재한다. 따라서 공천 룰을 설계하는 기관과 공천 룰을 기반으로 후보자를 심사하는 기관을 분리하는 수평적 분권이 필요하다.

후보자 공천 과정에서의 민주성을 강화하여 ‘시스템 공천’이 이루어지게 하기 위해서는 이 구조적 한계를 극복할 수 있는 제도의 법제화가 필요하다. 다단계의 절차를 당헌과 당규를 통해 제도화하여 정당명부를 작성하는 뉴질랜드의 주요 정당의 사례와 같이 절차적 투명성을 높여야 할 것이며, 이를 위해 공직선거법을 통해 정당의 후보 추천에 대한 “민주적인 절차”의 세부적인 과정과 절차를 세세하게 공개하는 규정을 만들고, 중앙선거관리위원회와 같은 제3의 기관이 이를 검증하고 정당이 제출한 명부의 접수 여부를 판단할 수 있도록 하는 방안을 법제화하는 것을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

(2) 수직적 분권

공천 갈등은 중앙당이 공천에 직접적인 영향력을 행사함으로써 공천의 경쟁적인 요소를 배제하는 단수공천 또는 전략공천에서 크게 발생했다. 더불어민주당의 이재정 전 공천관리위원회 위원은 “보이지 않는 손에 의해 불명확하고 자의적인 기준으로 전략선거구가 지정되고 있다”라는 이유로 위원직에서 사퇴하기도 했다. 이는 기본적으로 지역구의 의사와 무관하게 공천관리위원회의 일방적인 전략선거구 지정에 대한 구체적인 설명이 부족했던 탓이었다. 이에 광주 시민단체협의회는 “지역과의 소통 없이, 여론도 묻지 않은 전략공천은 광주 정치에 대한 존중과 민주주의에 대한 신뢰를 찾아볼 수 없다”라는 이유로 더불어민주당의 광주 북구갑 선거구

의 전략공천을 반대했으며, 국민의힘의 양산을 지역구 전략공천 결정에 대해서도 해당 지역의 당원들은 “지역 여론을 무시한 전략공천 논의를 즉각 철회하라”고 요구하며 서명운동을 하기도 했다.

어떠한 방식으로 공천을 진행할지 결정하는 권한이 지역이 아닌 중앙당의 공천관리위원회에 부여된 탓이다. 이는 지역 당원의 권리 제한으로 이어졌다. 더불어민주당의 서울 중구 성동구갑 선거구에서 공천을 준비하던 임종석 후보가 공천관리위원회의 일방적인 전략선거구 지정으로 공천에서 간접적으로 배제되는 결과를 초래했고, 지역과 무관한 전현희 전 국민권익위원장이 전략공천을 받은 바 있다. 더불어민주당은 강북구을에서 후보자 공천이 취소되자, 강북구을을 전략 경선 지역으로 변경하고 기존의 경선 룰(일반 국민 50%+지역 권리당원 50%)을 변경(지역 권리당원 30%+전국 권리당원 70%)하여 지역 권리당원의 의사를 축소 반영하기도 했다. 국민의힘에서도 울산 남구갑의 이채익 의원이 공천관리위원회로부터 해당 지역구의 공천률을 국민추천제로 변경함으로써 사실상 공천에서 배제되어 탈당 후 무소속 출마를 선언하기도 했다.

이렇듯 우리 정당들은 겉으로는 상향식 공천을 지향하지만, 당내에서 공천심사위원회를 두고 일차적으로 후보자를 걸러낸 뒤 당원 또는 국민의 의견을 수렴하고 있다. 반면 해외의 사례를 참고하면, 다수의 정당들은 후보 검증과 순위 결정에 당원의 참여를 활성화하고 대의원 회의 또는 총회를 개최하여 정당명부를 확정하는 방식을 취하고 있다. 이러한 방식을 통해 결정된 후보자들은 민주성과 대표성을 갖추고 있을 뿐 아니라 자질의 검증까지 충분히 이루어진 이들이다. 이와 같은 모습은 우리의 정당들이 당원 중심의 검증과 공천과정을 통해 자질을 갖춘 후보자의 확보가 가능하며, 이들에 대한 국민의 신뢰 제고 역시 가능함을 시사한다.

따라서 비례대표 후보자에 대한 공천권은 전국적 차원에서 중앙당의 공천관리위원회가 가지더라도, 지역구 국회의원 후보자의 경우에는 공천 방식의 결정권을 시도당이 가질 수 있도록 권한을 분권화할 필요가 있다. 최소한 중앙당의 전략공천 선거구 지정에 앞서 지역 당원의 의사를 존중할 필요가 있다. 하지만 한국 정치의 맥락에서 기존의 국회의원 또는 지역위원장의 세력이 지역구에서 지대한 영향력을 행사하고 있다는 점에서, 공천 방식 결정권의 분권이 지역 토호 세력의 권력 강화로 이어질 수 있음은 유의할 필요가 있다.

2, 외부적 분권

(1) 유권자 일반

국회의원은 기본적으로 다수 시민의 의사나 공동체의 이익을 대변하기 위한 능력을 함양하고 실천해야 한다. 따라서 정당에 지속적으로 소속되어 정치 경력을 쌓고, 사회적 갈등을 해결함으로써 공익을 실현해 본 경험이 있는 인물을 후보자로 공천하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 하지만 각 정당은 총선에서 당선 가능성이 높은 유명인 또는 뛰어난 스펙을 지닌 인물을 영입해 공천함으로써 공천에 대한 신뢰성을 낮추고 있다.

이에 신인규 전 국민의힘 상근부대변인은 “당 인재 영입은 당대표가 모든 권한을 갖고 영입 인재를 지역구 후보로 뽑는 방식”이라며 “당에서 당초 활동하던 사람들에게는 기회가 가지 않는 구조”라며 영입 인재 방식의 공천 시스템을 비판했다. 이와 같은 공천은 지역 유권자의 입장에서조차 일면식도 없던 후보자를 갑자기 맞이하게 되는 결과를 초래하고, 후보자도 정치적 지지 기반을 형성하지 못한 상태에서 선거를 치러야 한다는 점에서 문제가 발생한다. 이는 실제 총선 결과로 나타났다. 당내에서 꾸준히 정치적 역량을 다져온 인재라고 볼 수 있는 당직자(보좌관) 출신 당선인 수를 비교했을 때, 국민의힘은 3명에 불과했던 반면에 더불어민주당은 18명이 당선되었다.

따라서 정당은 당 내부에서 인재를 꾸준히 육성하고, 지속적으로 활동해 온 인물을 실제 공천으로 연결할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 통해 선출된 대표자는 유권자와 긴밀한 연계를 형성할 수 있을 것이고, 보다 정치에 전문적 식견을 지닌 정치들이 의회에서 활동할 수 있을 것이다.

뉴질랜드의 혼합형 선거제도 도입 당시 제기되었던, 비례대표 의원의 도입이 대표자와 유권자간 연계를 약화시켜 결국 의원의 책임성을 저하시킬 것이라는 우려는 뉴질랜드 주요 정당들이 당헌과 당규를 통해 비례대표 명부 작성의 민주적인 절차를 세세하게 규정, 준수함으로써 그다지 심각한 문제가 되지 않았다.

독일, 일본, 뉴질랜드 정당의 비례대표 충원과 운용은 정당 및 정치활동을 통해 비례대표 의원으로 등용되기보다는 인재영입 차원에서 비례대표 명부에 등재되어 당선되는 경우가 많은 우리나라의 비례대표와는 사뭇 다른 양상을 보여주고 있다. 아울러 비례대표 임기가 종료된 이후 본업으로 돌아가는 우리나라와는 상반되게 정치활동을 계속 이어간다는 점은 시사하는 바가 크다.

(2) 지역구민

지역구민의 의사를 공천에 반영하는 수단으로 여론조사가 활용되고 있다. 정당의 공천 과정에서 활용되고 있는 여론조사는 한국과 대만에서만 사용되고 있는 공천 방식이다. 여론조사 공천 방식은 후보자 결정 과정에 일반 국민 누구나 참여할 수 있는 방식이다. 이는 기존 폐쇄적인 공천 방식이 빚어낸 공천 방식의 민주화와 개방화에 대한 요구에 따라 도입되었다.

하지만 일부에서는 정당이 여론조사 공천 방식을 활용할 경우의 문제점을 지적하고 있다. 첫째로, 자발적 참여가 아닌 여론조사 방식이 정치적 측면에서 책임 정당 정치의 가치를 훼손한다는 지적이다. 또한 대중적 인지도를 가진 인물에 대한 선호도가 높아져 인물투표를 촉진한다는 비판 역시 제기된다. 여론조사 방식은 전체 유권자를 대상으로 하기 때문에 당원을 공천 과정에서 소외시킬 수 있다는 비판도 존재한다. 방법론적인 측면에서도 여론조사를 중앙선거관리위원회에서 진행하는 것이 아니기 때문에 발생하는 문제를 지닌다.

그럼에도 여론조사 공천 방식에 대한 유권자들의 불만이 적고, 정당이 여전히 여론조사 방식을 적극 활용하고 있다는 점을 고려할 때, 여론조사 공천 방식을 유지하되 이에 대한 사회적 합의를 도출할 필요가 있다. 매 선거마다 정당 내부에서 여론조사 설문 방식을 두고 일어나는 정쟁을 최소화하고, 정당성의 확보를 위해 근거기준의 마련과 중앙선거관리위원회를 통한 여론조사 방식의 도입이 필요하다. 나아가 단순히 기계적으로 여론조사의 결과를 공천에 반영하는 ‘서베이 공천’에서 벗어나 지역구민이 직접 참여할 수 있는 토론회를 개최하는 등 후보자를 실질적으로 평가할 수 있는 시스템을 확보함으로써 지역구민의 의사가 왜곡되지 않는 것이 무엇보다 중요하다.

IV. 기대효과 및 결론

정당의 공천은 대의민주주의의 질을 결정할 만큼 중요한 문제이다. 선거에서 최종적으로 국민이 선택하는 후보자는 정당의 공천 과정을 통과한 사람들이다. 말하자면, 국민이 선택하는 대표자들은 정당공천의 질을 넘어설 수 없는 것이다. 따라서 이제 공천의 ‘민주화’에 대한 요구가 새로운 단계로 진입해야 한다. 단지 공천권을 국민에게 돌려준다는 차원의 민주화가 아니라, 그 결정이 어떻게 더 질 높은 선택과 연결될 수 있을지를 고민해야 하는 것이다.

한국은 진성당원이 없는 지도자 중심의 선거정당, 중앙집권적인 단방형 국가구조, 권위주의적인 정치문화로 인해 하향식 공천 제도를 오랫동안 유지해 왔다. 소선거구 단순다수대표제의 선거제도를 채택하고 있었지만 지방당이나 당원의 권한은 없고 3김이라는 지역 맹주에 의해 작동하는 강력한 지역주의의 영향으로 하향식 공천제도가 더 깊이 뿌리 박혔다(강원택 2019). 이로 인해 국회의원의 자율성이 위축되고 국회가 제 기능을 못할 뿐만 아니라 정당이 사당화 됨으로써 시민들의 자발적인 정당 참여가 가로막히는 악순환이 끊임없이 반복돼 왔다. 하지만 3김과 같은 강력한 지역 맹주가 사라지면서 공천 갈등을 더 이상 잠재울 수 없게 되자 하향식 공천 결정도 한계에 봉착할 수밖에 없게 되었다. 따라서 각 정당들은 너도나도 경선을 통해 활로를 모색해 보려고 했지만, 자발적인 당원도 참여적인 시민도 없는 상태에서 실효성 있는 경선은 불가능하다는 현실적 장벽을 점점 더 인식해 나갔다. 결국 정당들은 ‘여론조사 경선’이나 ‘오픈 프라이머리’라는 극단적 공천제도로 나아가면서 ‘선택의 질’은 포기하는 것이 아닌가 하는 우려를 낳고 있다.

‘여론조사 경선’이나 ‘오픈 프라이머리’와 같은 공천과정의 완전한 민주화는 후보별로 유불리가 분명하여 경선의 불공정성을 구조화하고 정치적 대표성을 훼손할 위험이 있다. 일반 유권자의 경우 후보의 인물이나 정책에 대한 자발적인 정보 획득과 심의하는 절차 없이 단순히 이미지나 이슈에 근거한 선호도를 표현할 가능성이 매우 높다. 이 경우, 정당의 이념이나 정책을 구현하고자 하는 후보보다는 인지도나 인기가 높은 후보나 현직후보가 매우 유리하게 된다. 즉, 경선의 불공정성이 구조화된다. 또한 특정 후보군, 예컨대 여성이나 소수집단을 대표하는 후보에게 불리하여 민주주의의 주요 가치인 정치체제의 대표성이 훼손될 우려가 크다. 여성과 같은 과소대표된 집단을 대표하는 후보들을 공천하기 위해서는 정당조직이 의도적으로 후보선정 과정에 개입함으로써 사회의 인구적 특성을 반영하는 균형 잡힌 후보 명부를 만들어야 하는데, 그렇지 못하게 되어 발생하는 문제다.

이런 차원에서 본고의 문제의식은 ‘어떻게 하면 한국 정당 공천의 질을 높일 수 있을까’에 맞춰져 있다. 정당의 공천이 당 내 권력자에 천착하지 않으면서도 단순 여론조사를 바탕으로 한 ‘서베이 민주주의’로 전락하지 않기 위한 제도적 조건을 고민했다. 본고는 당 내 민주화와 제도의 이해당사자와 제도 개정의 주체가 같다는 모순점에 주목하고 (1) 공천 룰 설계와 공천 심사의 수평적 분권화, (2) 공천방식 결정권의 수직적(지역적) 분권화, (3) 당내 인재 육성을 통한 공천, (4) 실질적 민의 수렴을 통한 공천의 4가지를 제안했다.

상기 제안은 정당 응집력의 약화 없이 민주적 정당성을 담보할 수 있으며, 정당의 정체성을 유지하면서도 지도자와 정당이 동일시되는 효과는 최소화할 대안이라는 점에서 한국 정당정치의 고질적 문제를 해결하는 첫 걸음이 될 수 있다. 또한 법치국가에서 개혁은 일반적으로 법 제도의 개정으로 쉽게 이뤄질 수 있지만, 정치개혁은 개혁의 대상이 곧 주체라는 점에서 제도와 행위자를 함께 개혁해야 하는 특수성을 지닌다는 점을 고려할 때, 정당의 공천개혁은 정치개혁의 좋은 출발점이 될 것이다.

공천은 제도 자체의 기술적 요소로 완성되는 성격의 것이 아니라, 정당 조직, 정당의 권력 구조를 비롯한 정당정치 전반에 걸친 총체적 결과물이기 때문에 공천 개혁은 한국 정치 개혁에서 가장 우선적으로 다뤄야 할 과제다. 과연 공천은 정당이 책임지고 당의 정책과 공약을 구현할 인물을 추천하는 선거의 ‘첫 단추’다. 정당에 의해 공천된 ‘후보의 자질’은 입법부, 나아가 정부 구성원의 질을 결정하고 정치의 성격과 결과를 규정하는 바, 공천 문제를 해결하는 것은 대의민주주의에 대한 신뢰를 회복하는 초석이다. ■