

이념갈등의 진단과 개혁방안 모색

장우영 | 대구가톨릭대학교 정치외교학과 교수

I. 들어가며

우리사회의 이념갈등이 심각한 지점에 이르렀다는 증표는 여러 조사와 체감을 통하여 반복적으로 입증되고 있다. 이 때문에 국민통합은 우리사회의 가장 중요한 화두가 되었고, 박근혜 정부에 들어서는 국민대통합위원회를 설치하여 운용하고 있다. 그러나 국민통합이 말처럼 쉬운 일은 아니다. 사실 국민으로 불리는 단일한 정체성의 이면에는 성, 세대, 계층, 이념과 같은 하위 정체성이 복합적으로 교차하고 있기 때문이다. 오히려 통합은 지지층을 동원하기 위한 정치적 수사로 남용되고 있는 것이 한국정치의 현실이다. 특히 이념은 개인의 주관적 신념 체계를 기반으로 하고 있기 때문에, 이념상의 국민통합은 사실상 요원하다. 따라서 어떻게 이념갈등을 완화할 수 있는 공감대를 조성하고 문화적 제도적 개혁방안을 추진하느냐가 현실적인 문제인식이라 할 수 있다.

우리사회의 이념갈등은 두 개의 역사적 기원으로부터 구조화되어왔다. 첫째, 분단체제로부터의 기원이다. 해방 이후 한국전쟁에 이르는 국가형성기에 민족모순을 압도하여 이념모순이 분단을 고착시켰다. 그 후 반공이념은 개인의 사고와 삶의 방식을 좌우하는 준거가 되었다. 둘째, 1987년 체제로부터의 기원이다. 1987년 민주주의 이행은 민주주의 대 권위주의라는 단선적 대립 구도를 넘어 다원적 이익과 가치를 둘러싼 새로운 갈등의 시대를 개막하였다. 이와 함께 반공권위주의 체제에서 억압되어 왔던 이념균열이 민주화된 공간에서 재구조화되기 시작한 것이었다.

이념갈등의 두 역사적 기원은 다시 말해서 이념갈등이 불가피한 구조적 원천을 뜻한다. 즉 분단체제와 87년 체제를 극복하지 않고서는 이념갈등을 해소하기가 어렵다는 것이다. 부연하면 이러한 갈등구조는 특히 권력제도와 정치문화에 의해서 강화되어 왔다. 권력제도의 측면에서 제왕적 대통령제와 승자독식의 선거제도는 이념갈등의 강력한 촉진제이다. 정치문화의 측면에서 한국사회는 제반 갈등이슈를 이념대립

으로 치환하는 악순환을 겪어왔다. 주기적 선거경쟁으로 인해 정당 간의 정책거리는 점차 좁혀지고 있으나 이념거리는 멀어지는 모순이 그것이다. 더욱 큰 문제는 이러한 양상이 정치권을 넘어 지역, 세대, 계층의 제 부문에서 심화되고 있으며, 갈등해소의 주체라 할 수 있는 대의정치집단과 언론이 이를 증폭시키고 있다는 것이다.

이 글은 이념갈등이 불가피하다는 전제 아래, 이념갈등의 변화와 특성을 고찰하고 개혁방안을 모색하고자 한다. 특히 이념갈등구조의 양 축으로 기능하는 권력제도와 정치문화의 측면에 초점을 맞추어 논의를 진행한다. 구체적으로 먼저 이념갈등의 원천과 제도적 문화적 문제점을 고찰한다. 이어서 이념갈등의 전개와 주요 특성을 살펴본다. 마지막으로 이념갈등을 완화하기 위한 제도적 문화적 차원의 처방을 제안한다.

II. 이념갈등의 원인과 현황

이념갈등의 원인에 대한 고찰은 거시구조적 측면과 미시심리적 측면에서 시도되어 왔다. 전자는 사회적 역사적 경험 및 군열구조에서, 그리고 후자는 개인의 의식과 가치 정향에서 갈등의 원인을 찾는다. 양 측면의 대표적인 논의를 개략하면 다음과 같다.

강원택(2004)은 각국에서 보편적 특성을 갖는 이념갈등의 세 차원으로 좌 대 우, 권위 대 자유주의, 근 대 대 탈근대적 가치를 제시한다. 세 차원은 각각 경제적 가치, 권위·질서 대 인권·개인적 자유, 산업 시대 물질주의 대 후기산업시대 탈물질주의 가치를 둘러싼 갈등구조를 뜻한다. 아울러 한국사회의 경우에는 특수한 역사적 경험과 관련된 또 다른 차원의 논의를 추가할 필요가 있다. 즉 그것은 반공이념을 둘러싼 남남갈등으로, 한국사회에서 가장 강력한 갈등의 축으로 작동하고 있다. 반공이념은 대북정책, 대미관계, 국가안보 등의 문제를 포함하는데, 단순히 정책 간의 선호를 넘어 근본적인 가치관의 차이를 반영하고 있다는 점에서 적대적 갈등을 촉진해 왔다.

윤성이·이민규(2011)는 정치심리학적 분석에 토대하여 개인의 본성에 따른 가치 정향이 정치적 정책적 입장을 결정한다고 주장한다. 즉 개인의 이념성향은 개별적인 정책에 대한 입장에 의해 결정되는 것이 아니라, 도덕성과 개인의 자유 등 개별 본성에 의해 선형적으로 결정되며 후속 경험에 의해 수정되어 간다. 또한 정치사회적 이슈에 대한 태도가 개인의 이념성향을 결정하기보다는, 역으로 개인의 이념성향에 따라 정책에 대한 입장이 결정된다. 이러한 맥락에서 한국사회의 이념갈등을 분석한 결과, 진보와 보수 간의 갈등은 정치이슈 뿐만 아니라, 사회, 경제 등 제반 이슈 차원에 있어 뚜렷한 것으로 나타났다.

이러한 이념갈등은 한국정치의 제도적 문화적 요인에 의해 심화되어 왔다. 우선 정치제도 측면의 요인과 최근 사례를 간략히 논의하면 다음과 같다. 첫째, 인권과 사상·표현·집회의 자유 등을 포함하는 국민기본권의 차원이다. 우리사회는 헌법과 민주주의 준칙을 통하여 인간존엄권과 독립적인 인권국가기관

및 제반 사회정치적 시민권리를 보장하고 있다. 한편 최근 국가인권기구 국제조정위원회(ICC)의 국가인권위원회 등급 판정 보류를 비롯해서, 언론 자유도 순위 하락(프리덤하우스, 64위), UN 인권 특별보고관의 표현의 자유 개선 촉구 등은 탈국가적 시민권 신장을 위한 과제를 부여하고 있다.

둘째, 정당을 비롯한 제 정치조직의 결성과 운영 등 참정권의 차원이다. 우리사회는 민주화 이후 절차적 수준에서 공정하고 주기적인 선거를 통한 권력경쟁이 제도화되어 왔다. 특히 정당강령과 공직선거법은 시민참여를 확대하는 방향으로 참정권을 제도화하였다. 그리고 민주화 공간에서 시민사회가 이념적 양 극단을 배제함으로써 선거경쟁이 더욱 합리화되었다. 이런 면에서 통합진보당 문제와 관련해서 유권자가 심판을 통하여 정치시장에서 퇴출하는 방식이 아니라, 정부(국무회의)가 정당해산심판 청구의 건을 의결하여 헌법재판소에 제소하고 퇴출하는 방식은 논쟁적일 수밖에 없다.

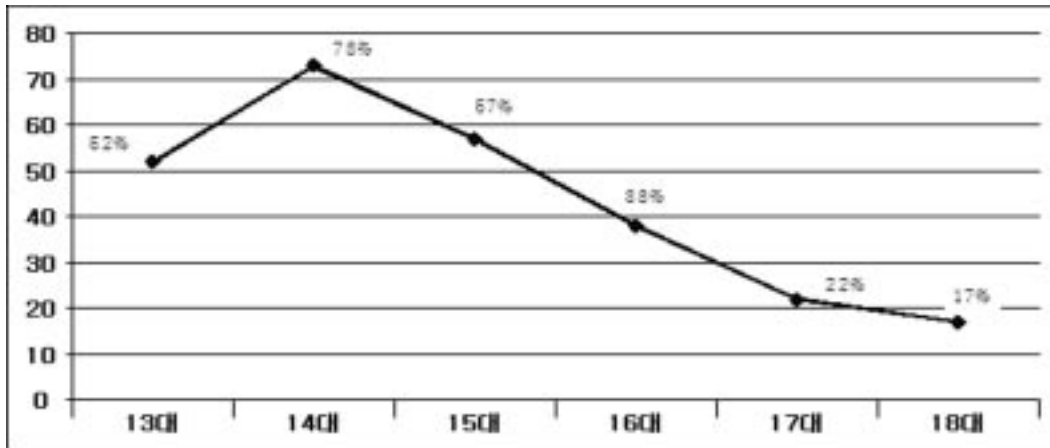
셋째, 정치적 대표체계를 포함하는 권력 경쟁과 운영의 차원이다. 이 문제의 요체는 87년 체제로 일컬어지는 헌법을 개정하고 선거제도를 개혁하는 것이다. 우선 대다수가 공감하듯이 5년 단임의 제왕적 대통령제는 이념갈등의 진원이다. 민주화 이후 여섯 차례의 대선에서 과반수 득표 당선자가 단 한 번밖에 없을 정도로 현행 제도는 승자독식과 허약한 대표성의 문제를 드러냈다. 특히 이는 국민통합 리더십의 실패와 고질적인 여야교착으로 더욱 악화되어 왔다. 다음으로 의회와 지방 수준에서의 선거제도와 정치체제의 문제이다. 총선에서 현행 소선거구제는 양당제를 촉진하여 예측가능한 정치과정을 정착시키는데 일조하였다. 그러나 이 또한 승자독식, 비례대표의 불활성화, 신진 정치세력의 배제, 비타협적 정치관행의 문제를 고착시켰다. 그리고 지방정치의 경우에도 중(대)선거구제를 도입하였음에도, 선거공간에서의 이념 대결과 지역 과대대표를 심화시키고 지방정치를 중앙정치에 예측시키는 후진성을 면하지 못하고 있다.

이념갈등을 촉진해온 두 번째 측면은 정치문화이다. 정치문화는 무형의 정치적 사고방식으로서 사회구성원들이 공유하고 있는 규범·관습·신념체계 등을 포괄한다(이정식 외, 1993). 주지하듯이 한국의 정치문화는 참여와 갈등 지향적이라는 특성을 매우 두드러지게 나타내고 있다. 우선 권위주의 시대의 신민형 정치문화가 민주화와 함께 참여형 정치문화로 탈바꿈해온 것은 고무적인 현상이라 할 수 있다. 여기에는 천년 이상 통치이념과 생활세계 규범으로 기능해온 유교문화의 쇠퇴와 고도 정보사회로의 급속한 이행이 가져온 온라인 참여문화가 지대한 영향을 미쳤다.

반면 갈등형 정치문화는 개선의 기미를 찾을 수 없을 정도로 한국정치의 난제로 회자되고 있다. 더욱 큰 문제는 갈등형 정치문화의 진원이 정치권과 언론으로, 이들에 의해 갈등이 침소봉대·확대재생산되는 메커니즘이 타개되지 않고 있다는 것이다. 2013년 경실련의 공공갈등 의식조사에 따르면, 국민들은 국회(95.9%), 언론(92.8%), 정부(90.9%) 순으로 갈등의 책임 정도가 크다고 응답하였다. 특히 국민들은 세대(62.1%)나 계층갈등(86.1%)보다 이념갈등(89.3%)이 더욱 심각하다고 응답함으로써, 87년 체제의 제도적 교착과 퇴행적 정치문화가 이념의 동거를 가로막고 있다는 것을 시사하였다. 아울러 이는 대의정치의 생산성을 현격하게 떨어뜨려왔는데, 상례로 역대 국회의 법안 가결율은 지속적으로 하락하고 있다. 이 때

문에 여야는 합의형 정치문화를 진작하기 위하여 2013년 국회선진화법(국회법 내 개별 조문)을 의결하였으나, 정당간 손익 타산에 따라 이내 개폐 논쟁에 휩싸여 있다.

〈그림 1〉 13-18대 국회의 접수 법안 중 개별 법안의 비율



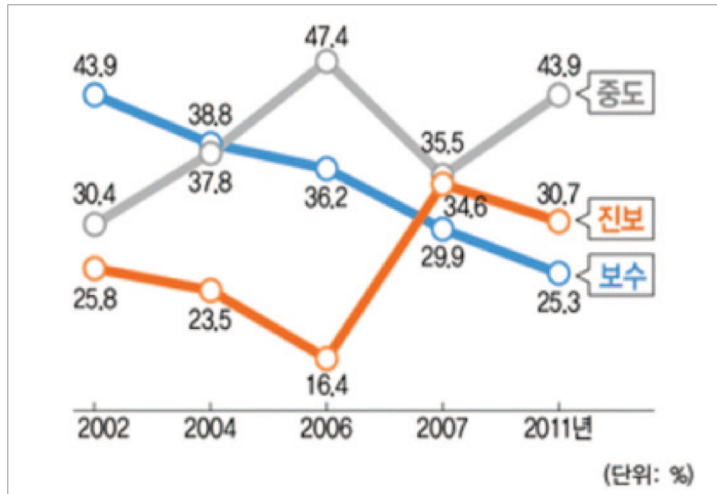
※ 출처 : <http://www.assembly.go>.

Ⅲ. 이념갈등의 전개와 특성

1. 동질화와 이질화 간의 마찰

한국사회에서 민주화 이후 이념갈등이 폭발하기 시작했다는 것은, 바꾸어 말해서 권위주의체제 아래에서는 이념갈등을 표출할 여지와 세력이 없었다는 뜻이다. 현재의 이념갈등은 그동안의 보수이념으로의 동질화에 대한 반작용이라 할 수 있다. 다원적 이념이 경쟁하는 선진 민주주의국가에 비추어보면, 우리 사회의 이념적 이질화는 자연스러운 현상이다. 비유하자면 그것은 마치 기울어진 운동장을 바로 세우는 과정과도 같다. 그 결과 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 우리사회의 이념집단 비율은 경합적인 구도로 변화되어왔다. 그러나 이러한 세력균형 구도는 격심한 이념갈등을 초래하였다. 그 이유는 첫째, 보수이념으로의 동질화의 관성이 멈추지 않기 때문이었다. 즉 여전히 반공국가의 틀 안에서 이념 이질화가 진행되고 있기 때문에, 진보적 주장들이 안보와 중복 공세의 틈을 벗어나기가 어려웠다. 둘째, 이념 이질화 또한 미래 청사진을 제시하는데 실패하였기 때문이었다. 즉 진보이념은 권위주의 체제 아래에서 보수주의에 대한 저항이념으로 성장했기 때문에, 현실적 효과와 단점을 제대로 경험해보지 못하였다. 그 결과 양대 이념의 입지는 점차 위축되어, 소위 무당파 혹은 중도를 표방하는 부유층이 지속적으로 확대되기 시작하였다(이현출, 2005).

〈그림 2〉 한국인의 이념 성향 변화



※ 출처: <http://www.assembly.go.kr>

한국사회의 이념갈등은 역사적으로 → 억압기 → 잠재기 → 표출기 → 확산기를 경과해왔다(서문기, 2004). 현재와 같은 극단적인 양상의 이념갈등은 2000년대 주요 선거들을 계기로 확산기에 접어들었다. 특히 2002년 대선과 2004년 총선을 시발로 보수와 진보 간의 이념 대립이 날카롭게 진행되기 시작하였다. 이 시기부터 한국사회의 이념변화는 과거의 획일적인 보수 지배로부터 진보진영이 세력을 확장하는 방향으로 이동한 것으로 나타나고 있다(이내영·이하영 2003). 이러한 진보이념의 급격한 확산은 한편으로는 보수이념의 실패를, 다른 한편으로는 대의민주주의의 위기를 그 원인으로 꼽기도 한다(최장집, 2002). 나아가 세계화, 민주화 그리고 경제수준의 향상 등에 기인한 가치관의 변화와 정보화의 눈부신 진전, 세대갈등 등이 상황적 배경을 이루고 있다. 그리고 IMF 관리체제 이후 양극화의 심화로 기존의 정치적 안보적 영역을 중심으로 전개된 이념대립이 사회경제 부분으로 확산되어왔다(이현출, 2005).

이념갈등의 치명적인 문제는 인류사회의 보편적 가치인 민주주의의 위기를 가중시키고 있다는 것이다. 근래에 국정원 선거개입 의혹이 논란을 빚고 있기는 하지만, 1987년 민주화 이후 한국의 민주주의는 비교적 순탄하게 발전해왔다. 주기적 선거, 공정한 선거관리, 결과의 예측불가능성, 결과에 대한 승복 등 절차적 민주주의의 순항과 함께 몇 차례의 권력교체도 이루어졌다. 그러나 민주주의 공고화 단계를 넘어서는 진전은 이루지 못하고 있는데, 그 주요 원인 중 하나가 파국적인 이념갈등이다. 특히 세계화와 정보화 등 급속하게 변화된 환경 속에서 정치경제적 이슈들이 팽창함에 따라, 이념갈등의 분야 또한 과거와 비할 바 없이 확장되었다. 사회환경 변화와 함께 이념갈등이 최고조에 이르렀던 노무현·이명박 정부 시기에, 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 민주주의 지지도는 주요 민주주의 국가들에 비해 매우 낮게 나타났다.

〈표 1〉 주요국 국민의 민주주의에 대한 지지도

국 가	민주주의 지지 비율(%)
호주	89.0
일본	88.5
네덜란드	91.7
뉴질랜드	94.0
캐나다	91.8
노르웨이	97.4
핀란드	90.3
스페인	96.2
프랑스	90.2
스웨덴	97.9
독일	95.0
스위스	96.0
영국	90.6
미국	95.6
한국	77.1
이탈리아	95.4

※ 출처: World Values Survey, 2005-2008.

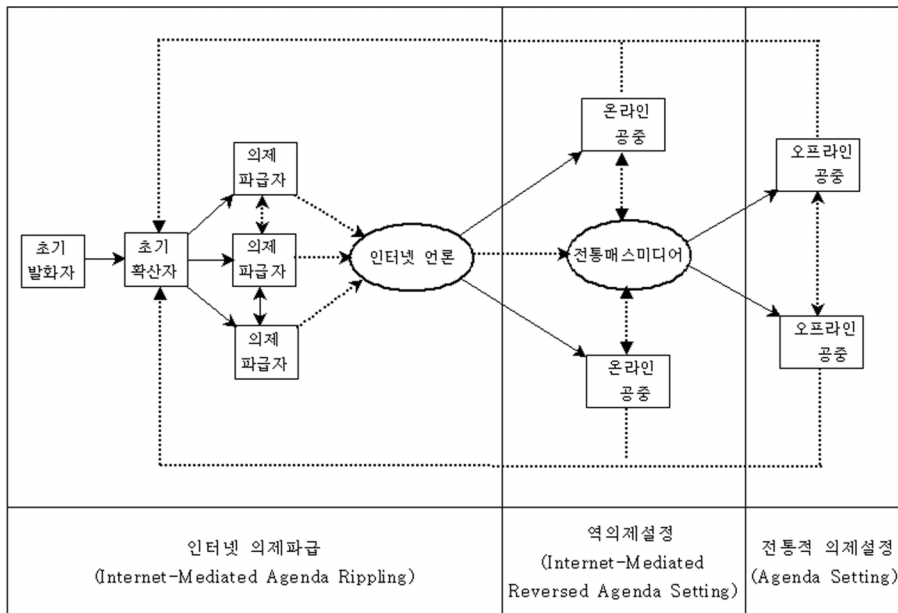
2. 사회의제의 이념갈등화

현재 우리사회는 모든 사회문제가 정쟁의 대상이라 해도 과언이 아닐 정도로 과도한 정치화의 열병을 앓고 있다. 대화와 타협의 어려움은 민주주의의 역사가 짧기 때문에 불가피한 측면도 있다. 급속한 민주화가 그에 상응하는 건전한 시민의식이나 정치문화에 의해 뒷받침되지 못했기 때문에 생겨난 문제이다. 그 결과 단순한 기술적 정책적 차원의 이견도 선악이나 가치 충돌의 문제로 전환되어 생사를 건 싸움의 대상이 되고 있다(김태기, 2007-2010).

이러한 과도정치화는 이념갈등을 정책대결로 이끌지 못하고, 사회이슈들을 진보 대 보수의 이념대결로 재편성하여 단순화시켜왔다. 가령 국가보안법과 대북정책과 같은 정치이슈는 물론, 노사갈등, FTA와 같은 경제이슈, 핵폐기물처리장 설치, 4대강사업과 같은 환경이슈 뿐 아니라, 스크린쿼터제와 같은 문화이슈, 기부금압박, 고교평준화와 같은 교육정책, 나아가 여성, 인권, 복지 등 거의 대부분 이슈들이 진보와 보수의 대결로 귀결되었다(윤성이·이민규, 2011).

2014년 3월 10일 한국일보의 보수·진보 논객 지상토론은 과도정치화의 연원과 문제를 다음과 같이 꼬집고 있다. “김대중 정부가 추진했던 남북정상회담과 햇볕정책이 이념 논쟁의 기폭제가 되었다. 이후 노무현 정부의 국가보안법 폐지 시도로 인해 보수의 위기의식은 커졌다. 이런 논란이 결국 박근혜 대통령을 만들었고 그 점에서 노무현 정부가 한국의 보수 집단을 결집시키는 데 결정적 역할을 했다고 본다. 이를 계기로 보수는 사법부의 독립이나 언론자유를 거론하면 모두 ‘종북 프레임’으로 묶어 버렸고 진보의 주류는 ‘북한이라는 굴레’를 벗어나지 못했다.” 요컨대 한국정치는 정책적으로 차이가 크지 않은 반면 이념적으로 큰 차이를 보이는 양면성을 띠고 있다. 그 원인은 첫째, 결빙되어 있던 이념갈등이 민주화 이후 폭발했다는 점이다. 둘째, 남북 분단 상황에서 상대방에 대한 이념적 관용지수가 낮다는 점이다. 셋째, 대의정치집단과 언론이 이념갈등을 해소하는 것이 아니라 부채질한다는 점이다(한국일보 2014/03/10).

〈그림 3〉 인터넷이 매개된 공중 의제설정 모델
(Internet-Mediated Agenda Selling Functions)



※ 출처 : 김성태 · 이영환(2006).

※ 실선(→)은 직접적인 의제 설정을, 점선(---, ⇄)은 간접적인 의제 설정을 의미한다.

대다수의 사회이슈가 이념갈등으로 치환되는 메커니즘은 상호 배타적인 온라인 공론장(public sphere)의 발흥과도 큰 관련을 가지고 있다. 온라인 공론장은 온라인상의 시민들의 자율적인 의사소통 공간을 뜻한다. 정보통신기술의 발전으로 인터넷과 소셜네트워크(social network) 공론장은 이용자들 간의 상호작용을 크게 활성화시켜 강력한 의제설정 및 여론형성 효과를 거두고 있다(장우영, 2012). 이러한 온라인 공론장의 의제설정은 흔히 <그림 3>과 같은 일련의 단계를 경과한다. 첫째, 익명의 개인이나 단체에 의해 제기된 이슈가 댓글과 퍼나르기 등을 통해 온라인 공간으로 확산되는 의제파급(agenda-rippling) 단계이다. 둘째, 인터넷 언론을 비롯해 다양한 웹사이트와 커뮤니티들이 이에 반응하여 온라인상의 일반 의제로 수용되는 단계이다. 이러한 온라인 의제화 단계에서 이용자들은 기성 권력이나 언론과 의제설정 경합을 벌이는 경우가 빈번하다. 셋째, 이러한 과정이 성공적으로 수행될 경우 매스미디어와 시민들이 온라인 의제에 반응하여 사회이슈로 확산되는 역의제설정(reverse agenda setting) 단계로 나아갈 수 있다(김성태·이영환 2006 ; 박주현 2008).

이러한 이슈파급, 온라인 의제화, 역의제설정의 메커니즘은 매스미디어 의제가 공중의제로 전환되는 전통적 의제설정 방식과 전혀 대조적이다. 즉 정보화 시대 참여촉진적 공론활동 환경에서 개인과 집단지성(collective intelligence)이 권력과 언론 등 기성 의제설장자와 경합하는 국면이 열리게 된 것이다. 이에 따라 선거나 사회운동 국면은 물론 일상세계에서 온라인 공론장은 대안 미디어로 정착되었고, 나아가 의제경쟁에 참여함으로써 사회의제들의 이념갈등화가 촉진되었다. 아울러 온라인 공론장의 운용도 다수결 민주주의(majority democracy)를 벗어나지 못함으로써 이념적 발칸화(balkanization)가 심화되어 속의 민주주의(deliberative democracy)의 필요성이 증대하고 있다(장우영, 2012).

3. 갈등의 사유화와 편향성의 동원

한국사회가 안고 있는 이념갈등이 확대되는 이유 중 하나는 정치적 목적이나 이익을 위해 그런 조장하고 왜곡하는 개인과 집단의 편향성의 동원(mobilization of bias)이 작동하고 있기 때문이다. 우리 사회의 정치인들이나 지식인들은 본원적인 사회 갈등과 균열을 정면으로 극복하려고 노력하지 않는다. 나아가 오히려 자신들의 개인적 당파적 이익에 유리한 갈등만을 편향적으로 동원하고 활용하려고 하기 때문에, 고질적인 이념갈등이나 지역갈등이 정치과정에서 해결되거나 완화되지 않고 정치과정을 통해 재생산되고 악화되고 있다. 이와 같이 정치인과 지식인들이 사회갈등을 해소하는데 기여하기 보다는 오히려 '편향성의 동원'과 '갈등의 사유화(privatization of conflict)'를 통해, 그것을 왜곡 확대하는 양태는 공공연하고 빈번하게 확인되고 있다(서진영, 2010).

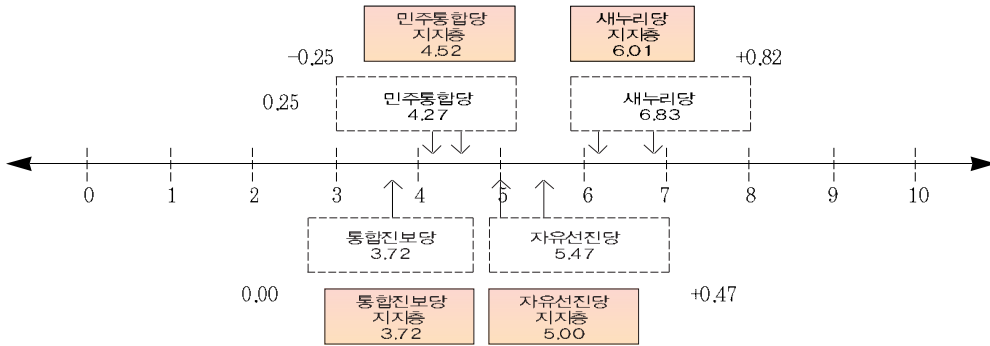
갈등의 사유화와 편향성의 동원은 정치·언론 엘리트가 주역으로 이로 인한 사회분열의 책임도 이들에게 물어야 한다. 비근한 예로 정치가 사법화되는 악순환을 들 수가 있다. 노무현 정부 시기 행정수도

이전과 대통령 탄핵소추 사건은 그 시발점으로 회자된다. 이 사건들은 여야가 정치적 합의를 도출하지 못하고 헌법재판소로 문제상황을 전가한 것으로, 그 후 정치적 타협보다는 사법적 판단이 중대의제 해결 방식으로 대체되고 있다. 지난해 통합진보당 해산 결정은 정치의 사법화의 결정판이라 할 수 있다. 혹자는 이를 법치주의라고 옹호하기도 하지만, 문제의 본질은 사법적 권능 앞에 정치적 무능이 한계를 드러내는 것이라 할 수 있다.

이러한 현상의 이면에는 정책거리와 이념거리 간의 심각한 괴리가 상존하고 있으며, 이로 말미암아 정당들 간의 이념격차가 곧 국민들 간의 이념격차로 등치되는 착시가 일반화되고 있다. 중앙일보가 16대 국회부터 실시해 온 '국회의원 이념성향 조사' (0이 가장 진보, 10이 가장 보수)에서 16대 국회 때 1.7(한나라당 5.4, 민주당 3.7)에 불과했던 여야의 이념격차는 17대 국회 1.9(한나라당 5.4, 열린우리당 3.5) 18대 국회 2.4(한나라당 6.2, 민주당 3.8) 19대 국회 3.2(새누리당 5.9, 민주당 2.7)로 차이가 계속 확대된 것으로 나타났다. 특히 19대 국회에서 민주당의 이념 수준이 급격히 '진보화' (3.8점 → 2.7점)된 것이 두드러진다. 같은 시기 여당이 '경제민주화'를 강조하면서 이념 수준도 다소 좌측(6.2 → 5.9)으로 이동하였다. 그러나 야당의 변화폭이 매우 커서 양당의 이념 격차는 처음으로 3을 넘어섰다. 양당의 이념 격차는 경제 분야에서는 2.2로 좁혀졌지만 외교안보 영역에서 3.9로 크게 벌어졌다. 이는 19대 국회에 들어와서 종북·NIL 등 이념 논란이 확산된 배경과 무관하지 않다. 즉 한국사회 이념갈등의 심화는 국민 일반에 폭넓게 존재하는 현상이 아니라, 정치 엘리트들에게 국한돼 나타나는 현상이라고 해석할 여지가 큰 것이다.

반면 한국사회과학데이터센터(KSDC)의 '유권자 의식조사(2014)'에 따르면 새누리당 지지층과 민주당 지지층의 이념격차는 2.95(2004) 2.07(2007) 2.48(2008) 2.4(2012)를 보였다. 시간 경과에 따른 변화가 거의 없다는 뜻이다. 민주당(열린우리당) 지지자들의 이념 성향만 놓고 보면, 2004년에는 '대통령 탄핵 역풍'으로 이념 성향이 3.51까지 진보 쪽으로 기울었지만, 이후에는 4.13(2007) 4.38(2008) 4.6(2012) 등 꾸준히 오른쪽으로 이동해 중도를 뜻하는 5에 근접했다. 국회의원과 유권자 이념 자료를 함께 분석하면 2012년 기준으로 민주당 의원들의 이념 수준은 2.7이었지만 당 지지자들은 4.6으로 격차가 1.9였다. 새누리당의 격차는 1.1(의원 5.9 · 유권자 7.0)이었다. 비슷한 결과로 아산정책연구원이 2013년 8월 16-31일 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,000명을 대상으로 '우리 사회 진보와 보수 사이의 갈등이나 거리감이 얼마나 크다고 생각하느냐'고 물은 결과 새누리당 지지층의 59.2%가, 민주당 지지층의 66.6%가 '이념갈등이 크다고' 응답하고 있다. 이는 진보 정당-지지자의 이념격차가 보수 정당-지지자에 비해 상대적으로 크며, 그럼에도 정당들 간의 원만한 이념 동거가 지지층에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 시사한다.

〈그림 4〉 지지자의 이념적 위치와 정당의 이념적 위치 설정



※ 출처: 박경미 · 한정택 · 이지호(2012).

4. 이익대표와 정치적 대표 간의 괴리

이념갈등은 특정 정당이나 이슈에 대한 지지를 통하여 순기능적으로 표출될 수 있다. 대개의 시민들은 자신의 이념 거리에 가까운 정당과 정책을 지지하는 경향을 띤다. 따라서 시민들의 다양한 이해와 요구를 수렴할 수 있는 정당의 존재와 정책 경쟁이 순기능적인 이념갈등의 원천이라 할 수 있다. 이를 위해서는 정당체제 안에 정치적 대표가 형성되어 있어야 하며, 합리적인 정책결정이 필수적이다. 반대로 대표되지 않는 이해와 이슈는 첨예한 이념갈등의 악순환을 낳기 십상이다.

〈표 2〉 이념 이미지에 대한 인식

이념 이미지	빈 도 수	비 율
독재 대 민주	417	27.4
변화 대 안정	167	11.0
노동자 대 재벌	220	14.5
미국 대 북한	144	9.5
성장 대 분배	57	3.7
자유 대 평등	392	25.8
기업규제 대 자유시장	108	7.1
기 타	17	1.1
합 계	1,522	100.0%

※ 출처: 박경미 · 한정택 · 이지호(2012).

〈표 2〉는 우리사회에서 유권자들이 가지고 있는 이념 이미지를 보여준다. 한 예로 가장 많은 유권자들이 '독재 대 민주'를 이념 이미지로 가지고 있으며, 이어서 '자유 대 평등'을 떠올린다. 이러한 유권자의 이념 이미지는 다음과 같은 시사점을 가지고 있다. 첫째, 정치적 이념 이미지(독재 대 민주, 변화 대 안정)가 이념갈등의 중요한 축을 형성하고 있다. 즉 민주주의 이행 4반세기를 경과하고 있지만, 의식 차원에서 독재 대 민주,의 균열구조가 해소되고 있지 않다는 것이다. 이는 권위주의 세력을 민주화 과정에 온존시킨 한국 민주주의의 유산이라 할 수 있다. 그리고 이에 따라 민주화 이전의 갈등이 지속되고 후속 세대의 정치사회화 과정에도 적지 않은 영향을 미쳤다.

둘째, '정장 대 분배', '기업규제 대 자유시장'과 같은 경제 영역의 이념 이미지 비중이 상대적으로 왜소하다는 것이다. 이념의 대명사인 보수-진보가 주로 경제적 이해에 의해 비롯되었다는 점에서 이런 현상은 유의할 만하다. 특히 이 조사가 경제민주화와 복지 논쟁이 첨예했던 시기에 이루어졌다는 점을 감안하면 더욱 그렇다. 이는 정치적 이념 이미지가 한국사회에 강하게 고착되어 다른 부분의 이념 이미지를 상쇄한 결과로 풀이된다.

이념 이미지가 고르게 분포하기 위해서는 앞서 말한 시민의 이해와 정치적 대표 간의 정합이 이루어져야 한다. 한국사회는 민주화 이후 다양다기한 이해가 확산되었지만, 이를 수용하고 정책을 산출할 수 있는 정당체제는 큰 변화가 없다. 물론 3김 리더십과 같은 지역독점 대표체제는 와해되고 있지만, 많은 선거 결과는 지역주의의 해소가 요원하다는 것을 반복적으로 입증하고 있다. 아울러 신자유주의 정책을 둘러싼 정치적 대표 체제는 보수와 중도 쪽으로 크게 기울어져 있다. 즉 정당체제에서 양대 정당이 보수에서 중도에 이르는 스펙트럼에 입지한 반면, 진보 스펙트럼상의 정치적 대표들은 사실상 소멸 상태에 가깝다. 이러한 문제 해결을 위해서는 비례대표제 확대를 비롯한 제도적 보정이 전향적으로 이루어져야 한다.



Ⅳ. 제언 : 정치문화와 정치제도 개혁

우선 정치문화적 측면에서 다원적 민주주의 모델의 실험을 다음과 같이 제언한다. 첫째, 후발 민주주의 국가들은 권위주의의 유산이 잔존하여 퇴행적 정치문화를 타파하는데 상당한 시간이 소요된다. 특히 혁명에 의한 이행보다는 우리나라처럼 협약(6·29선언)에 의한 이행에서 권위주의 정치관행의 잔존 기간이 더 긴 것으로 관찰되고 있다. 즉 급격한 단절을 피한 대가를 지불하는 셈이며, 반면 협약에 의한 이행이 상대적으로 안정적인 정치체제를 유지하는 강점을 가지고 있다. 그런데 이 유형의 국가들에서 통치양식

의 가장 큰 문제 중 하나는 위임민주주의(delegative democracy)이다. 위임민주주의는 정부가 민주적 절차에 의한 선출을 명분으로 견제 세력과의 타협 없이 삼권분립을 초월하여 통치를 과독점하는 현상을 뜻한다. 위임민주주의는 절차적으로 민주주의 체제이나 내면적으로 권위주의적 체질이 완전하게 개선되지 못하고 있는 것이다. 특히 제왕적 대통령제와 유교문화가 뿌리 깊은 한국사회의 경우 위임민주주의의 위험을 제어하기 위한 체계적 방책이 요청된다.

둘째, 세계적으로 대의민주주의의 위기는 보편적인 현상이다. 투표율 하락, 정치집단 불신, 정치적 무관심과 냉소 등 대표와 국민 간의 간극은 점차 확대되고 있다. 특히 특정 이념집단이 과대대표될 경우 사회통합력은 현격하게 저하된다. 대의제 또한 민주주의의 한 유형이라는 점에서, 이러한 면을 타개하기 위하여 경쟁적 민주주의 모델의 도전이 촉진될 필요가 있다. 그 한 가지 모델이 참여민주주의(participatory democracy)로서, 한국사회는 민주화 정보화 환경에서 참여문화가 역동적으로 신장되어왔다. 참여는 대표와 긴장관계를 형성함으로써 대의민주주의를 보완하는 순기능을 담당하고 있다. 반면 참여의 과잉은 정치적 주도권을 둘러싼 이념 양극화를 초래하고 있는 것도 사실이다. 따라서 이를 극복하기 위한 대안 모델이 더욱 활발하게 추구되어야 한다.

셋째, 이념갈등을 완화하기 위한 또 다른 민주주의 실험으로 합의제 민주주의(consensual democracy)를 검토할 수 있다. 합의제는 다수제(majority)의 대안으로서, 정치적 소수를 포함하여 사회균열을 보다 폭넓게 수용하려는 지향을 가지고 있다. 레이파트(Lijphart, 1999)에 따르면 합의제 민주주의는 다차원적 균열구조, 엄격한 권력분립, 연립정부, 수평적 양원제, 다당제, 비례대표제, 소수의 거부권제 등을 특징으로 가지고 있다. 합의제 민주주의의 제도적 구현 방식은 다양한데, 보다 중요한 것은 구조적으로 그것을 구현하는 협치(governance) 체계의 작동이라고 할 수 있다. 권위주의 정치관행에서 협치는 통치의 효율성을 저하시키는 기제로 여겨지지만, 좋은 협치는 이념집단을 포함하여 사회정치적으로 배제된 소수를 포괄하여 사회통합력을 높이는 장치로 활용될 수 있다.

다음으로 정치제도적 측면에서 헌법과 선거제도 개혁을 다음과 같이 제언한다. 첫째, 위임민주주의에 대한 제도적 통제를 위해서는 1987년 체제를 탈바꿈하는 헌법개혁이 불가피하다고 판단된다. 다만 정치집단이 개헌의 필요성은 공감하나 정치적 폭발력으로 인해 충분한 논의와 적시의 타이밍을 포착하는 것이 중요하다. 사실 개헌 의제는 상당히 광범해서 국가 정통성과 지향점, 정체·국민·영토의 정의, 국민 기본권, 권력구조, 경제질서 등을 포괄한다. 따라서 개헌 의제의 범위를 합의하는 것 또한 선결되어야 할 문제이다. 이 중 권력구조는 가장 핵심적인 사항으로 현행 대통령제의 권력을 분산시키는 것이 요체이다. 권력분산의 제도 모형은 여러 대안이 제출되어 있으므로 특히 권력분립과 함께 이념을 비롯한 제반 갈등구조를 완화할 수 있는 제도적 논의로 초점을 맞출 필요가 있다.

둘째, 합리적 참여와 상호작용적 숙의(deliberation)를 통하여 대의민주주의를 보완할 수 있는 제도적 장치를 정착시켜야 한다. 이 과정은 두 측면에서 접근할 수 있다. 우선 시민참여 중심의 공론장(public sphere) 모델을 개발하는 것인데, 숙의의 규칙을 정립하고 참여자들에게 정책산출 권한을 부여하는 것이

중요하다. 이로써 청중으로 객체화된 시민을 합리적 책임주체로 추동하고 정치적 효능감(political efficacy)을 배양할 수 있다. 다음으로 공공부문의 갈등관리 모델을 개발할 필요가 있는데, 개방적 공론과 협치를 구현한 독립기구의 제도화가 요청된다. 최근 프랑스의 국가공공토론위원회 모델을 준용한 제도적 방안이 검토되고 있는데, 중요한 것은 이러한 기구의 독립성이 철저히 보장되어야 하며 의사결정이 아니라 합리적 공론형성을 활성화할 수 있어야 한다는 것이다.

셋째, 합의제 민주주의의 정신을 구현할 수 있는 정당·선거 제도 개혁을 추진해야 한다. 정당·선거 제도는 권력구조와 연동되어 있기 때문에, 권력분산과 정치적 이념적 통합이라는 명시적 목표를 전제해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 강한 양당제를 이완시킬 수 있는 정당체제 도입을 고려할 필요가 있다. 다만 양당제 또한 국민들의 선택이기 때문에 인위적인 재편을 의도해서는 안 된다. 현재의 강한 양당제는 주로 보수에서 온건 진보에 한정된 이념을 대표하기 때문에, 포괄적인 사회균열을 반영하지 못하고 있다. 따라서 정당체제 내에 이념 스펙트럼을 확대하고 보수와 진보 간의 비적대적 공존을 강화해야 한다. 강한 양당제를 이완하기 위해서는 선거제도 개혁이 필수적으로 연계될 수밖에 없다. 특히 승자독식의 소선거구제 개혁, 정당간 이념집단간 교차 당선을 위한 석패율제 도입, 지방선거에서의 국민추천제 병행이 적극적으로 논의해야 한다. 나아가 지역구 중심 체제를 타개하고 정당 지지에 기반한 비례대표제를 전향적으로 확대하는 방안도 필요충분하게 논의되어야 한다.

참고문헌

(국내외 문헌)

- 강원택. 2004. "남남갈등의 이념적 특성에 대한 경험적 분석." 극동문제연구소(편). 『남남갈등 진단 및 해소방안』. 55-100.
- 김성태·이영환. 2006. "인터넷에 의한 새로운 의제설정 모델의 적용." 『한국언론학보』 50권 3호. 175-204.
- 박경미·한정택·이지호. 2012. "한국사회 이념갈등의 구성적 특성." 『한국정당학회보』 11(3). 127-154.
- 박주현. 2008. "인터넷 매체 이용과 의제파급 참여가 대통령 후보 인지 및 평가에 미치는 영향." 『한국언론학보』 52권 3호. 396-421.
- 서문기. "한국의 사회갈등 구조 연구." 『한국사회학』 38(6). 195-218.
- 서진영. 2010. "한국사회 이념갈등의 현실과 그 해결방안." 『사회통합위원회 발표문』.
- 윤성이·이민규. 2011. "한국사회 이념충정의 재구성." 『의정연구』 17(3). 63-82.
- 이내영·이하경. 2003. 『노무현 정부의 딜레마와 선택』. 서울: 동아시아연구원.
- 이현출. 2005. "한국 국민의 이념성향." 『한국정치학회보』 39(2). 321-343.
- 장우영. 2012. "온라인 공론장과 정치참여." 『한국정치연구』 21(1). 1-26.
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- Lijphart, A. 1999. Patterns of Democracy. Yale Univ. Press.

(여론조사·보도·검색 자료)

- 경제민주화실천연합. 2013. 『2013 한국인의 공공갈등 의식조사』.
- 국회(<http://www.assembly.go.kr>). 2014. 『역대 국회의 법안 처리』.
- 사회과학데이터센터. 2014. 『유권자 의식조사』.
- World Values Survey, 2005-2008. 『국가별 민주주의에 대한 지지도』.
- 중앙일보. 2014/01/08.
- 한겨레신문. 2011/05/15.
- 한국일보. 2014/03/10.