

1999년 정치정세 전망

조현연

한국정치연구회 연구위원

1998년의 끝자락에 서서 지난 1년간을 되돌아보며 다가올 1999년의 정치정세를 바라보고자 한다. 무엇을 중심으로 어떻게 볼 것인가? 정치정세 독해법에는 두 가지 방식이 있는 것으로 보인다. 하나는 '위로부터의 정치', 즉 재도권 정치를 중심으로 하는 독해라고 할 수 있다. 다른 하나는 '위로부터의 정치'와, 민주진보진영을 중심으로 하는 '아래로부터의 정치'가 만나는 지점에 착목해서 하는 독해이다. 이 글에서는 '위로부터의 정치'를 중심으로 1999년 정치정세를 전망하고자 한다.

1. 1998년의 끝자락에 서서

바야흐로 지금 우리 사회는 브레이크 없는 기관차처럼 총체적 위기의 칼때기 끝으로 질주하고 있다. 어느 사회나 '위기에 대한 브레이크' 역할과 '위기 극복의 액셀레이터' 역할은 정치의 고유한 영역이라고 할 수 있다. 그러나 헌정사상 최초로 선거를 통한 평화적 정권교체를 실현했음에도 불구하고, 그리고 그것에 대한 국민적 열망과 기대에도 불구하고 우리의 정치는 개혁의 혼란 속에서 역설적으로 정치의 실종을 마음껏 뽐내 왔다. 국무총리 인선 등 정부구성과 관련된 여야 대치나 의원 영입을 둘러싼 여야간의 소모적인 공방전, 그리고 '뇌사국회', '식물국회', '사오정국회' 등의 표현은 우리 정치의 현주소를 단적으로 말해주고 있는 것이다. 여야 가릴 것 없이 이들에게 노동자와 민중, 국민의 고통과 절망은 알 바 아니었으며, 오직 권력만이 관심의 대상일 뿐이었다. 그리하여 오늘의 한국 정치는 위기 극복의 액셀레이터이기는커녕 오히려 위기의 액셀레이터가 되어버린 것이다. 위기관리정부가 개혁추진정부로 전진하지 못함으로써 DJ와 현 정부에 대해 지지율 하락이 나타난 것이나, 밥그릇을 둘러싼 아귀다툼의 정쟁으로 인해 정치 일



김대중 대통령과 이회창 한나라당 총재가 11.10 청와대에서 단독회담을 가졌다.

반에 대한 불신 증폭과 민심 이반이 나타난 것도 그 당연한 귀결이었다. 결국 개혁불감증 현상이 나타날 정도로 개혁이란 말이 지난 문민정부 시절보다 훨씬 더 빠른 속도로 '빛좋은 개살구'로 화하고 있는 것이다.

정치정세 독해법

이제 1998년의 끝자락에 서서 지난 1년간을 되돌아보며 다가올 1999년의 정치정세를 바라보고자 한다. 무엇을 중심으로 어떻게 볼 것인가? 정치정세 독해법에는 두 가지 방식이 있는 것으로 보인다. 하나는 '위로부터의 정치', 즉 제도권 정치를 중심으로 하는 독해라고 할 수 있다. 다른 하나는 '아래로부터의 정치'와, 민

주전보진영을 중심으로 하는 '아래로부터의 정치'가 만나는 지점에 주목해서 하는 독해이다. 이 글에서는 '위로부터의 정치'를 중심으로 1999년 정치정세를 전망하고자 한다. 그 이유는 우리의 주관적 의지와는 무관하게 '아래로부터의 정치'가 아직까지는 정치정세 속에서 위력적인 힘을 발휘하고 있지 못하다는 현실 때문이다.

헌권 제도권을 중심으로 정치정세를 독해한다고 할 때, 두 가지 서로 다른 정치갈등의 축을 염두에 둘 필요가 있다. 당리당락에 입각한 정치공학적 권력정치의 논리가 그 하나라면, 다른 하나는 개혁을 둘러싼 '개혁적 보수' 대 '반동적 보수'의 정치적 대립의 논리라고 할 수 있다. 이 두 가지 갈등의 축 가운데 어느

하나만을 강조하는 것은 문제가 있다. 즉 권력정치를 보지 않고 개혁의 길만을 강조할 때 그것은 도덕적이고 당위적인 설교에 머무를 수 있으며, 반면에 권력정치의 논리만을 강조할 때는 개혁의 역사적 큰 흐름을 놓칠 가능성이 크기 때문이다. 따라서 주어진 현실 속에서 권력정치 현상을 있는

그대로 읽어내면서도, 동시에 그것이 시대적 과제로서 개혁의 길과 관련해 긍정적이지 아니면 부정적인지를 함께 읽어내야 할 것이다.

그렇다면 새로운 천년을 코앞에 둔 1999년의 정국에서 제도권 정치의 주요 현안과 쟁점은 무엇일까? 그것을 둘러싸고 향후 정치정세는 어떻게 전개될 것인가? 과연 한국의 제도권 정치는 위기의 액셀레이터에서 위기 극복의 액셀레이터로 탈태환할 수 있을까?

정치개혁이란 낡은 시대를 지탱하려는 낡은 정치인과 낡은 법 제도와 낡은 정치구조를, 새로운 정치인과 새로운 법 제도를 통해 새로운 정치구조로 바꾸어 나가는 것이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 이 글은 '위로부터의 정치'와 관련한 몇 가지 주요 정치 현안들, 특히 정치권 사정과 선거관계법 개정, 그리고 정계개편과 내각제 개헌 등을 중심으로 1999년의 정치를 전망하고자 한다.

현 국민의 정부는 지난 문민정부의 역사적 교훈, 즉 반동적 보수세력이 YS의 개혁을 좌절시키고 YS를 희생양으로 하여 그 책임에서 벗어날 수 있었다는 경험적 사실로부터 아무 것도 깨닫지 못했던 것이다.

2. 물 건너가고 있는 정치권 사정

개혁의 출발은 먼저 부정부패와 비리의 대명사인 낡은 정치인의 엄정한 퇴출로부터 시작되어야 한다. 이와 관련해 지난 1998년 한 해 동안 여러 가지 논란을 불러일으키면서 진행된 정치권 사정에 대해 먼저 눈을 돌려보자. 국민의 정부 출범

초기에 이루어진 『한겨레』와 KBS의 합동 여론조사 결과(『한겨레』 98년 3월 20일)에 따르면, 우리 국민 10명 가운데 6명은 사회발전을 위한 우선적인 개혁대상으로 정당과 국회를 꼽고 있는 것으로 나타났다. 정당과 국회로 대표되는 제도권 정치야말로 부패와 비리의 상징으로 정치권 개혁이 되지 않고서는 내일의 희망이란 있을 수 없다고 인식하기 때문이다.

이러한 여론에 힘입어 사정 폭풍이 정치권에 불어닥쳤으며, 그 과정에서 ROTC(Republic of Total Corruption), 즉 '총체적 부패공화국'이라는 오명을 만 들어내는데 일차적 공로자로서 한국정치의 실상이 여실히 드러나기도 했다. 청구비자금, 이신행 비자금, 경성특혜지원 등의 비리를 거쳐, 국세청과 안기부를 통한 불법 대선자금 모금에서 우리 정치의 부패성은 그 절정에 달했다. 나아가 남북한 냉전 분단 강경파 사이의 핫라인 설치의

폭을 불러일으키면서 엄청난 충격을 던진 이른바 '총풍'이라는 것도 우리의 천박한 정치 현실을 적나라하게 드러내는 사건이라고 할 수 있다.

사정 폭풍 : 여대야소

물론 현 정부에 의해 추진된 이 사정 폭풍은 다목적의 전략 목표를 가지고 진행되었다. 그것은 일단 부정부패 척결이라는 국민적 여망에 답하고 정국안정을 기한다는 것을 명분으로 하면서도, '여소야대'를 '여대야소'로 전환시킴으로써 정국 주도권 장악에 유리한 환경을 조성하려는 효과를 노린 것이었다. 그리고 그것은 위기의 또 다른 주범인 재벌과 복지부동 신도불이의 관료사회를 압박하는 부수적인 효과까지도 염두에 둔 것이었다. 이처럼 사정 폭풍에는 명분보다는 정국의 주도권을 확실히 장악하려는 기대감이 짙게 깔려 있었다.

한나라당의 반발은 물론 여론의 비판까지도 무릅쓰고 의원을 영입하면서, 현 정부의 정국 전환 목적은 일단 성공을 거두었다. 새 정부 출범 6개월만에 여대야소를 이루었기 때문이다. 지난 2월 새 정부가 출범한 뒤 9월초까지 여당에 입당한 의원은 모두 30명에 달했으며, 이 가운데 한나라당에서 여당으로 당적을 옮긴 의원은 22명(국민회의 14명, 자민련 8명)이었다. 그 과정에서 지난 9월 8일 국민회의와 자민련의 의석은 각각 101석과

52석으로 늘어 원내 과반수를 확보했던 것이다. 당시 여권이 내세운 명분은 여소야대 정국에서 야당의 발목잡기로 인해 정치개혁의 성과가 나타날 수 없었고, 이에 따라 사회 전반의 개혁작업이 차질을 빚었다는 것이었다.

물론 그 동안의 정국의 흐름을 볼 때 이런 여권의 주장은 부분적으로 타당성이 있기는 하지만, 그렇다고 이러한 여권의 주장에 동의하기란 어렵다. 개혁이 이처럼 갈팡질팡하게 된 보다 근본적인 이유는 여권 내부의 한계, 즉 개혁철학과 개혁의지의 결여와 개혁 청사진의 부재, 그리고 그 원인이자 결과인 권력정치에의 매몰이기 때문이다. 또한 그 동안의 사정을 충분히 인정하더라도 여권의 무원칙한 마구잡이식 영입에 찬성할 수 없다. 여권으로 배를 바뀐 탄 의원들은 김대중 대통령의 개혁작업에 동참하기 위해서라든가, 동서화합에 기여하기 위해서라는 것을 결단의 동기로 밝히기는 했다.

그러나 이들의 말을 액면 그대로 받아들일 수는 결코 없다. 평소의 언행이나 정치 경력 등 그 면면을 볼 때 대부분 개혁이나 화합과는 거리가 먼, 양지만을 쫓는 철새 정치인들이기 때문이다. 따라서 국민회의와 자민련이 부패정치인의 긴급 피난처라는 비난은 어쩌면 스스로 자초한 것이라고 할 수 있는 것이다. 물론 그렇다고 해서 "민주주의를 지키기 위해 죽음을 각오하고 싸워야 할 때"라든가, 정

치적 탄압의 희생양임을 자처하면서 한나라당이 반발하고 있는 것 또한 이해할 수 없는 일이다. 무엇보다 한나라당은 민주주의 수호를 말할 자격이 없다는 점에서, 거기에는 '역사에 대한 무늬야' 집단의 오만함이 짙게 배어 있기 때문이다. 속된 말로 '있을 때 잘

문제가 되는 것은 정치인 숫자의 많고 적음에 있는 것이 아니라 4부정치를 선도하는 정치인들의 자질 곁여와 이들 생존의 유지 구조이기 때문이다.

하지'란 말이 나오고 있는데 대해, 한나라당은 단 한번이라도 진실된 반성을 한 적이 없었다.

개혁이 이미 시대적 요구라고 할 때, 개혁의 출발은 무엇보다 정치인력의 온갖 부정부패와 비리의 싹을 제거하는 일로부터 이루어져야 하는 것은 당연하다. 이

것이 최소한 과거 개발독재 시절의 역사적 범죄에 대한 단죄라는 점에서, 정치권 사정과 관련한 정치적 타협이란 있을 수 없는 일이다. 그럼에도 불구하고 지금 정치권 사정은 물 건너 갈 조짐을 보이고 있다. 국난극복을 위해 소모적인 정쟁을 지양하고 성숙한 정치를 복원한다는 여야 총재의 합의 속에서 정치인 사정이 슬그머니 틀어지고 있기 때문이다. 이와 함께 시민 사회단체가 강력하게 주장해온 부패방지기본법의 제정 또한 현정부 아래서 순탄하리라는 보장이 전혀 없게 되었다.

YS식 개혁의 퇴물임

이것은 무엇보다 현 정부의 정치공학적 권력매물의 논리가 개혁의 논리를 실종시킨 데서



비슷한 것이다. 썩은 냄새가 진동하는 부패정치를 진정 바꾸기를 원했다면, 현 정부는 먼저 자신의 수족을 지름으로써 정치개혁의 굳은 의지를 나타내야 했다. 그랬을 때 비로소 국민들도 감동을 받을 것이며, 이에 대한 흠뻑한 도발의 명분도 없어졌을 것이다. 그러나 사정의 편파성과 의원명입의 무원칙성은 현 정부의 도덕성 훼손으로 이어졌으며, 기록권 수구세력의 역풍의 빌미를 제공하기도 했다. 여대야소에서 여소야대로 바뀐 뒤 오늘에 이르기까지, 도대체 무엇이 얼마나 변했는지 회의적이다.

개혁의 원칙이 실종되고 정치공학적인 권력의 논리만이 살아남을 때, 반동적 보수의 반발을 누르는 것은 불가능할 수밖에 없다.

이제 인적 청산과 제도화와 구조전환 등 정치개혁의 세 바퀴 가운데 최소한 하나는 사실상 물 건너가고 있는 것이다. 결국 국 헌 국민의 정부는 지난 문민정부의 역사적 교훈, 즉 반동적 보수세력이 YS의 개혁을 좌절시키고 YS를 희생양으로 하여 그 책임에서 벗어날 수 있었다는 경험적 사실로부터 아무 것도 깨닫지 못했던 것이다.

3. 선거관계법 개정?

1999년의 정치 전망과 관련해 지난

10월 26일부터 11월 2일까지 『문화일보』에서 실시한 국회의원 여론조사는 우리에게 많은 것을 알려 준다(98년 11월 3일자). 특히 2000년 총선을 앞둔 내년의 정치정세와 관련하여 정치현장의 목소리는 선거관계법 개정과 정계개편, 내각제 개헌 여부가 제도권 정치의 쟁점으로 부상할 가능성이 높다는 것을 잘 시사해준다. 1999년 정국 전망과 관련해 먼저 살펴볼 것은 선거관계법 개정, 이 가운데서도 특히 국회의원 정수조정과 정당명부식 비례대표제의 도입 여부이다.

【표1】 국회의원 정수 조정

(%)

	총	정당별		
		국민회의	자민련	한나라당
250명선 적당	54.7	73.9	39.5	46.5
현행유지 바람직	18.2	10.1	5.3	26.7
270명선 적당	16.3	8.7	44.7	11.6
200명선 적당	8.9	7.2	10.5	10.5

국회의원 정수 조정 문제에 대해 여론조사 결과는 아래 【표1】와 같다.

의원 정수조정과 관련해 현역 국회의원들은 250명선이 적당하다는 데에 많은 표를 던진 것으로 나타났다. 그러나 이것은 솔직한 대답이 아닌 것으로 보인다. 왜냐하면 정수조정이 단행될 경우 필연적으로 발생할 '정치인 퇴출' 문제를 아직 피부로 체감하지 못한데 따른 무지의 소산도, 또 '나는 퇴출 대상이 결코 안될 것'이라는 일정한 자만감의 산물도 아니라고 할 때, 그것은 '정치권 구조조정'에 대한 국민들의 요구를 일단 피하고 보자

는 식의 즉흥적 답변에 불과한 것이기 때문이다. 개별 정치인의 입장에서 볼 때, 파이가 커야만 나눠먹을 몫도 많다는 것은 상식에 속한다. 따라서 이 문제가 향후 주요 쟁점으로 부상할 때, 과연 자신의 목에 칼을 들이대는 정수 조정에 이들이 자발적으로 합의해 주리라 기대하는 것은 어불성설이다. 바로 이 점으로 인해 밥그릇과 직결되는 정수조정 문제는 상당한 잠재적 폭발성을 지니고 있다고 할 것이다.

한편 이 문제는 다른 각도에서 바라볼 필요가 있기도 하다. 물론 제도정치권과 정치인에 대한 국민적 분노와 환멸은 이미 널리 알려진 사실이다. 그럼에도 불구하고 '고비용 저효율의 정치'라는 담론의 유행과 함께, 숫자 줄이기 발상이 지배적이게 되는 것은 문제의 본질을 호도하면서 오히려 문제의 심각성을 증폭시킬 우려가 있다. 정치를 시장 합리성과 경제적 효율성의 관점에서 수의 논리로 접근하게 될 때는, 정치의 민주성 등 보다 중요한 본질이 상실될 우려가 있기 때문이다. 문제가 되는 것은 정치인 숫자의 많고 적음에 있는 것이라기보다는 4류정치를 선도하는 정치인들의 자질 결여와 이들 생존의 유지 구조이기 때문



‘고비용 저효율의 정치’라는 담론의 유행과 함께, 숫자 줄이기 발상이 지배적이게 되는 것은 문제의 본질을 호도하면서 오히려 문제의 심각성을 증폭시킬 우려가 있다.

이다.

정당명부식 비례대표제 가능성

다음으로 정당명부식 비례대표제의 도입과 관련해 아래 [표2]가 보여주듯이, 찬성과 반대의 입장이 거의 백중지세를 나타내고 있다. 그리고 국민회의 다수의 찬성 입장과 자민련과 한나라

당 다수의 반대 입장이 그 화려한 정치적 레토릭에도 불구하고, 개혁의 논리가 아닌 정치공학적 논리에 의해 이루어졌다. 이는 점에서 문제가 심각하다. 한 예로 국민회의의 경우 개혁과 지역주의 타파를 명분으로 내걸었음에도 불구하고, 이 제도는 국민신당의 해체와 국민회의로의 입당의 근거가 되고, 또 영남권의 한나라당 국회의원들을 끌어들이는 무기로 활용된 측면이 있기 때문이다.

[표2] 정당명부식 비례대표제 도입

(%)

찬성	반대	국민회의		자민련		한나라당	
		찬성	반대	찬성	반대	찬성	반대
47.3	49.8	88.4	8.7	34.2	63.2	22.1	74.4

정당명부식 비례대표제란 유권자가 선거에서 평소애 정책과 이념을 지지하는 정당에 던진 표수(득표율)에 비례하여 각 정당에 의석을 배분하는 선거제도이다. 이 선거제도는 김대중 대통령이 '제2의 건국' 선언에서 "정치개혁 과제로 선거제

도를 정당명부식 비례대표제로 바꾸겠다"고 함으로써 긴급 의제가 떠올랐다. 이 정당명부식 비례대표제, 특히 독일식 세도의 도입은 우리의 낡은 정치질서를 새롭게 바꿀 수 있는 의미 있는 법 제도적 장치라고 할 수 있다. 정책과 이념 중심의 정당 경쟁질서의 확립, 신진정당의 진출을 통한 정치 수혈, 그리고 한국정치의 망국적 병폐로서 지역주의를 치유할 수 있는 제도적 대안이 될 수 있기 때문이다. 나아가 그것은 사회적 갈등을 정치적으로 제대로 반영함으로써 후진 정치에서 선진정치로 나아갈 수 있는 계기가 될 수 있기도 하다. 이러한 중요한 의미에도 불구하고 이미 국민회의가 몸집 불리기에 성공한 이상, 이 선거제도는 향후 정략적 이해관계에 따라 수면 밑으로 가라앉거나 또는 왜곡된 형태로 처리될 가능성이 농후하다고 할 수 있다.

4. 정계개편은 있을 것인가?

정계개편과 관련해, 현 정부 출범 직후인 지난 3월 『한겨레』와 KBS의 합동 여론조사 결과에서는 10명중 7명꼴인 69.6%가 '어떤 형태로든 정계개편이 필요하다'고 응답하고 있다. 이것은 2월 19일~21일 『한겨레21』이 현역 국회의원 171명을 상대로 실시한 조사에서 설문에 응답한 의원의 64.9%가 정계개편이 필요하다고 응답한 것과 엇비슷한 수치이다. 그로부터 8개월 정도 지난 뒤, 즉 어

소야대에서 여대야소로 정국이 바뀐 뒤 이루어진 『문화일보』의 여론조사를 보면, 응답자의 79.8%가 국민회의와 자민련이 합의한 내각제 개헌사한인 99년 말 이전에 정치권에 몰갈이의 소용돌이가 휘몰아칠 가능성을 점치고 있다.

[표3] 정계개편 가능성 시기 (%)

98년말~99년 상반기	12.8
99년 중반기	24.6
99년 하반기	42.4
2000년 16대 총선 공천을 앞둔 시기	7.4
총선 직후	5.9
16대 대선 직전인 2002년 12월쯤	1.5

왜 현역 정치인들은 이런 전망을 하고 있을까? 그것은 무엇보다 현재의 불안정한 정치구도와 2000년 제16대 총선에서의 확실한 승리를 위한 정국주도권 장악의 필요성에서 비롯한다. 지금 제도정치권의 주된 갈등 축은 국민회의와 자민련의 공동여당 대 한나라당의 대립으로 이루어져 있다. 그러나 좀 더 깊숙이 들여다보면 불안정한 동거체제로서 공동여당 안에 국민회의와 자민련의 갈등이 있고, 또 국민회의 내 주류와 신주류 간의 갈등, 자민련 내 JP와 TJ의 갈등 등 복잡한 양상으로 갈등구도가 이루어져 있다. 그리고 한나라당 또한 주류와 비주류, 비주류 내 계파간의 갈등이 그 내부에 깊숙하게 자리잡고 있는 것을 알 수 있다. 이질적인 정치적 색조와 서로 다른 역사적 경험이 밥그릇과 지역과 계파의 차이에 따른 이해관계와 뒤엉켜 있는 것이다. 이처

럼 다층적이고 복합적인 갈등의 축들이 정국주도권 장악과 맞물려 정치구도의 불안정성을 불러일으키고 있는 것이다.

국민회의와 자민련의 분열 가능성

영원한 적도 영원한 동지도 없다는 정치판 속설을 증명이라도 하듯, 이번 정기국회에서 현 정치구도의 불안정성은 여실히 드러난 바 있다. 공동여당으로서 국민회의와 자민련의 경우 각종 정책에서 신경전을 계속했다. 정부의 중앙인사위의 설치 방침에 대한 자민련의 부정적인 태도나, 공정거래위에 제한적인 계좌추적권을 주는 문제에 대한 자민련의 인권 침해 운운이 그 예라고 할 수 있다. 특히 지난 11월 13일 있었던 국회의 정치분야 대정부질문에서는 여야 구분이 헛갈릴 정도로까지 비화되었다. 최장집 교수와 관련한 사상논쟁과 내각제 개헌 문제에 대해 두 당은 노선을 전혀 달리함으로써, 논쟁의 기본 구도가 오히려 국민회의 대 자민련과 한나라당의 대결 양상으로 비쳐지기도 했던 것이다.

시대적 개혁 과제를 해결하기 위해 정계개편 자체는 역사적인 당위의 문제라고 할 수 있다. 그랬을 때 중요한 것은 개편 방향과 속도라고 할 수 있다. 개혁적 보수세력과 반동적 보수세력이 각 정당

첫번째 시나리오는 '개혁의 성공→내각제 개헌 반대'의 길이다. 이것은 개혁의 성공에 힘입어 국민회의가 내각제 반대를 당론화하고 '민주대연합'과 '제2정당'을 추진하는 가운데, 자민련이 반발하고 결국 공동여당이 분열되는 시나리오라고 할 수 있다.

에 두루 섞여 있는 상황에서 정치의 혼란은 어쩌면 당연한 것이라고 할 수 있다. 따라서 정치의 혼란을 지양하고 개혁의 길로 나아가기 위해서는 무엇보다 양자가 정책과 이념에 따라 개혁적 보수정당과 반동적 보수정당으로 헤쳐 모여가는 것이 여러모로 바람직하다. 그러나 현실은 내각제

개헌을 둘러싼 논란에서 드러나는 것처럼, 이와는 다른 방향으로 전개될 가능성이 더 크다.

5. 내각제 개헌은 이루어질 것인가?

정계개편의 문제와 밀접한 관련을 맺고 있기도 한 내각제 개헌의 성사 여부는 1999년 정국의 가장 핵심적인 정치 현안이다. 앞서의 여론조사는 김대중 대통령 임기중 개헌 가능성과 개헌의 필요성, 그리고 개헌을 할 경우 바람직한 권력구조에 대한 국회의원들의 견해를 아래 [표 4]로 보여주고 있다. 여기서 주목할 것은 내각제 개헌의 가능성과 불가능성, 필요성과 불필요성의 수치상의 균형에도 불구하고 정당간의 불균형은 뚜렷했다는 점이다. 즉 국민회의나 한나라당과는 달리 자민련의 경우 내각제 가능성에 대해 89.5%, 그 필요성에 대해 94.7%, 바람직한 권력구조로서 내각책임제에

[표 4] 정당별 의원 내각제 지지도

(%)

가능	불가능	국민회의(가능)	자민련(가능)	한나라당(가능)
41.9	47.3	39.1	89.5	24.4
필요	불필요	국민회의(필요)	자민련(필요)	한나라당(필요)
46.8	44.3	30.4	94.7	39.5

[표 5] 정당별 의원 권력구조 지지도

(%)

	총	정당별		
		국민회의	자민련	한나라당
내각책임제	40.4	26.1	94.7	27.9
이원집정부제	13.8	24.6	5.3	9.3
미국식 대통령제	28.1	24.6	-	44.2

94.7%라는 절대적인 지지를 보내고 있는 것이다.

지난 1997년 11월 3일 DJ와 JP는 15대 대선 후보단일화의 전제 조건으로 내각제 개헌에 합의한 바 있다. 즉 대통령을 의회에서 간선하고 총리가 국정 전반을 책임지는 순수내각제를 채택하며, 대통령이 개헌안을 직접 주도 발의해 99년 12월말까지 개헌을 완료한다는 것이었다. 이 DJP 합의의 실현가능성과 관련해 앞서의 여론조사는 '안될 것' 31.5%, '그렇게 될 것' 23.2%, '향후 정치상황에 따라 달라질 것' 40.4%라는 수치를 나타내고 있다. 여기서 향후 정치상황이란 것이 특히 현 정부의 실천과 역할 여하에 따라 달라지는 것이라면, 그리고 거기에 개혁의 성패가 자리잡고 있는 것이라면, 개헌 시나리오는 두 가지로 대별될

수 있을 것이다. 즉 개혁이 성공한다면 내각제 개헌으로 가지 않을 가능성이 큰 반면, 개혁의 실패는 내각제 개헌으로 갈 가능성이 크다는 것을 일단 상정해 볼 수 있다.

① 개혁성공-내각제 지지

첫번째 시나리오는 '개혁의 성공→내각제 개헌 반대의 길'이다. 이것은 개혁의 성공에 힘입어 국민회의가 내각제 반대를 당론화하고 '민주대연합'과 '제2창당'을 추진하는 가운데, 자민련이 반발하고 결국 공동여당이 분열되는 시나리오라고 할 수 있다. 이 시나리오는 김근태 의원의 'YS의 민주계와 손잡기', 김삼현 의원의 '민주협 정신으로 돌아가자'는 주장에서, 그리고 내각제 공론화 저지 차원에서 이루어진 최창집 교수의 '민주대연합' 발언에서 이미 선을 보인 적이 있다.

② 개혁실패-내각제 개헌

두 번째 시나리오인 '개혁의 실패-내각제 개헌의 길'이다. 이 길은 개혁에 실패한 DJ가 국민회의를 앞세워 내각제를 추진하면서 내각제 연대를 구성하는 시나리오이다. 개혁의 실패란 안정적인 정권재창출의 성공 가능성을 크게 떨어뜨

릴 것이며, 이런 상황에서 DJ가 두려워하는 것은 정권재창출의 실패와 그로 인한 퇴임 후 정치적 회복 가능성이 있다고 할 수 있다. 이것을 피하는데 좋은 제도적 안전판이 바로 권력 분점의 내각제 개헌인 것이다.

6. 자민련·국민회의·한나라당의 현주소

그러나 정치현실이란 것이 그렇게 단순명쾌한 것만은 아닐 것이다. 무엇보다 환경적 조건에 따라 변화무쌍한 각 정치주체들의 전략적 선택과 관련해 넘어야 할 난관이 많다는 점에서 좀 더 세밀한 분석이 요구된다.

① 자민련

먼저 "내각제의 전도사"임을 자처해 온 자민련은 내각제 추진위를 발족하는 등 당 차원의 내각제 추진작업을 본격화했

최장집 교수 파동'을 DJ의 약한 고리로 판단하여 JP가 총대를 매고 나선 것도, 민주대연합론을 주장한 최 교수 개인에 대한 비판이라는 점을 넘어서서 결국 국민회의의 독주와 내각제 회의론에 제동을 걸겠다는 계산이 깔려 있는 것이다.

다. 그런 와중에 이번 정기국회에서 이른바 JP의 '소신' 발언을 통해 점화된, 현 정부에 대한 자민련의 '11월 반란'이 일어났다. 공동정부임에도 불구하고 정국운영의 주도권에서 소외되고 있는데 대한 자민련의 누적된 불만이 표출된 것이다. 자민련이 정당명부식 비례대표제나 대통령 직속

중앙인사위원회 설치안에 대해 반대하고, 또 제2전국운동이나 북한에 대한 햇볕정책에 대해 히스테릭한 반응을 보이는 것은 무엇보다 그것이 내각제 봉쇄전략의 일환이라는 의혹을 가지고 있기 때문이다. 이러한 사실은 "사람은 신이 아니라 욕심이 많다. 화장실 들어갈 때와 나올 때는 생각이 달라진다는 말도 있지 않느냐"라는 JP의 DJ에 대한 불신 발언에서도 잘 드러난다.

'최장집 교수 파동'을 DJ의 약한 고리로 판단하여 JP가 총대를 매고 나선 것도, 민주대연합론을 주장한 최 교수 개인에 대한 비판이라는 점을 넘어서서 결국 국민회의의 독주와 내각제 회의론에 제동을 걸겠다는 계산이 깔려 있는 것이다. 나아가 JP는 한나라당 안의 내각제 찬성 세력과 사회 곳곳의 반동적 보수세력까지를 포괄한 내각제 범보수연합을 이뤄낼 경우 DJ도 어쩔 수 없을 것이라는 판단 아래, 내각제 범보수연합 구상을 추진



자민련 내각제로 상정되는 수구세력의 압박속에서 DJ정부는 개혁을 이룩 낼 수 있을 것인가?

하고 있는 것으로 보인다.

② 국민회의

한편 국민회의의 경우 비증을 두는 것은 내각제 개헌 약속이라기보다는 DJ가 대통령 임기를 어떻게 성공적으로 마치느냐 하는 점이다. 이와 관련해 그동안 국민회의 내부에서는 내각제 개헌과 관련해 임기말로 개헌을 연기하자는 주장 외에도, 의원명입으로 100석을 돌파하자 개헌저지선을 확보했다는 견해에서부터 YS와 손잡고 JP를 버리자는 민주대연합론의 파문에 이르기까지 갖가지 혼선을 빚어왔다.

이처럼 갈팡질팡하던 국민회의가 지금은 일단 내각제 개헌 추진 방침으로 가닥을 잡은 것으로 보인다. DJP 공동정부로

임기 말까지 간다는 것이 불변의 원칙임을 강조하고 있는 국민회의 지도부의 개헌 입장은 현재 2단계 과정으로 구성되어 있는 것으로 보인다. 공동정부의 약속 이행을 위해 내각제 개헌을 공식적으로 추진하는 것이 1단계 작업이다. 이것은 2000년 총선에서의 패배와 호남에 대한 사회심리적 편견의 심화 등 DJP연합의 붕괴가 가지를 부정적 파급효과에 대한 우려와 함께, 내각제 개헌에 대한 DJ의 합의 이행 의사를 확인한 것을 전제로 한다. 개헌 2단계 작업은 국민의사에 따른 개헌 여부 결정이라고 할 수 있다. 여기에는 개혁 성공 등 향후 정국 변화 속에서 내각제 반대 여론이 들끓게 되면 자민련 스스로 개헌에 대한 강경 입장에서 한 발 양보할 것이며, 따라서 개헌 연기를 비롯한 제2의 합의가 이뤄질 수 있을 것

이라는 치밀한 계산이 깔려 있는 것으로 보인다.

③ 한나라당

끝으로 권력구조와 관련된 한나라당의 당론은 기본적으로 대통령제이다. 그러나 지난 11월 12일 정기국회 정치분야 대정부 질문에서 권력분산과 책임

정치를 위해 내각제 개헌이 필요한 때가 됐다고 말하면서 내각제 논쟁에 불을 지핀 것은 자민련이 아니라 한나라당이였다. 물론 이에 대해 이상기류의 조짐이라고 하면서 한나라당의 당론 변경을 위한 전주곡이라고 보는 것은 아직은 이르다. 한나라당의 내각제 접화는 기본적으로 공동여당의 갈등을 부추겨 어부지리 효과를 거두려는 의도에서 비롯된 것이기 때문이다.

한나라당은 국민회의와 자민련이 함께 갈 경우 2000년 4월 총선 전망이 매우 어둡다고 본다. 따라서 어떻게든 총선 전에 공동여당의 공조체제를 깨야만 가시적인 성과를 얻을 수 있는 것이다. 지난 11월 14일 "내각제 문제에 관해 국민회의는 침묵하고 있는 반면, 자민련은 공세를 멈추고 있지 않고 있어 국민 혼란을 가중시키고 있다"는 한나라당의 성명이 발표된 것도 같은 맥락으로 풀이할 수 있다.

7. DJ의 선택은 어디로?

그렇다면 공동정부 균열의 핵이자 내년 정국 태풍의 눈인 내각제 개헌은 과연 이루어질 수 있을 것인가? 그 열쇠는 무엇보다 최고 통치권자로서 DJ의 의지와 선택에 달려 있다고 할 수 있다. 그러나 그것은 아직 안개 속에 싸여 있다.

자민련과의 개헌 약속을 지킬 것인지, 또 합의사항을 추진하더라도 어떤 방식을 선택할 것인지 아직까지 명확한 것은 없다. 다만 아무런 제도장치 없이 DJ가 내각제 개헌에 합의하는 그 순간부터 급속한 권력누수 현상과 함께 관료사회의 급속한 이완이 나타날 것이 분명하다는 점에서, 99년 말 내각제 개헌 완료의 가능성은 없어 보인다.

이렇게 볼 때 DJ와 국민회의가 선택할 수 있는 것은 여론의 압도적 우세를 통한 JP와의 약속 파기와 임기말로 개헌을 연기하는 것, 이 두 가지 가운데 하나라고 할 수 있다. 그러나 지금 당장 전자를 선택하는 것은 DJ로서는 너무나 위험부담이 큰 정치적 모험이라고 할 수 있다. 따라서 둘다라도 두드려보고 건널 정도로 신중론자인 DJ는 일단 전자보다는 후자를 선호하면서 개헌과 관련해 JP와 제2의 합의를 이뤄내려 할 가능성이 크다. 그러나 후자의 길도 말처럼 쉬운 것은 아

**12월 8일 예정된 경제청문회
의 진행 과정 속에서 어느
정도 합종연횡의 윤곽이 그려
질 수 있을지도 모른다. 그
핵심은 YS에 대한 면죄부를
들러싸고 이루어질 것이다.**

니다. JP와 자민련에게 무언가 큰 선물 보따리를 주어야만 되기 때문이다. 이러한 점에서 개헌 연기의 조건으로 DJ가 고려할 수 있는 카드로는, ① JP의 당권 장악을 전제로 한 국민회의와 자민련의 합당, ② DJ와 YS와 JP의 신3김연합 구축, ③ JP에 대폭 양보를 통한 기존 구도 유지 등 세 가지를 생각해 볼 수 있다.

DJ의 세가지 카드

여기서 합당 카드는 자민련 수뇌부와 일부 국민회의 지도부 인사들 사이에서 은밀하게 거론되고 있는 것으로, JP의 당권 장악 등 자민련의 실리가 상당히 보장되는 방안이라고 할 수 있다. 그러나 국민회의 내부의 반대가 만만치 않다는 점에서 이 시나리오의 현실화는 쉽지 않다고 보여진다. 두 번째 방안인 신3김연합이란 DJ연합+민주대연합으로, '역사에 남는 성공하는 대통령이 되고 싶다'는 DJ 통치력의 전국화를 위해 구상해 봄직한 방안이라고 할 수 있다. 이것은 JP의 경우 임기말 개헌 후 DJ와 YS의 후원 아래 당권 장악이 가능한 시나리오이며, 또 JP가 개헌을 연기하는 명분으로 삼기에도 이상적인 구도인 것이다. 문제는 3김씨와 그 지지세력 간의 오랜 갈등과 불신을 불식시키면서 3자의 이해관계를 합치시키기가 극히 어렵다는 데 있다. 세 번째 대폭 양보를 통한 기존 구도 유지 카드는 현재 청와대와 국민회의 수

뇌부가 선호하는 시나리오라고 할 수 있는데, 내각과 총선 공천지분과 관련한 양보의 폭은 여론압박의 크기에 따라 좌우될 것으로 보인다. 이 구상의 핵심은 국민회의를 지역 민주연합적 세력으로 변신시켜 전국정당화한 뒤 이를 개혁추진의 본영으로 만들고, 자민련은 공동여당의 파트너로 지금처럼 상대해간다는 것이다.

이 세 가지 가운데 어떤 구상이 현실화될지 아직까지 예측하기란 쉽지 않다. 이르면 12월 8일 예정된 경제청문회의 진행 과정 속에서 어느 정도 합종연횡의 윤곽이 그려질 수 있을지도 모른다. 그 핵심은 YS에 대한 면죄부를 둘러싸고 이루어질 것이며, 만약 국민회의의 의도대로 진행된다면 경제청문회는 단순한 말잔치로 끝나게 될 가능성이 크다.

한편 내각제 개헌과 관련해 또 하나의 변수로, 개파간 알력이 언제 분열로 폭발할지 모르는 한나라당의 반응도 살펴볼 필요가 있다. 여기서는 만약 개혁의 실패로 인해 현 정부의 지지도가 현저히 떨어지는 상황이 도래한다면, 과연 한나라당이 매력적인 승자 독식의 대통령중심제를 포기하고 권력분점의 내각제에 선통동의하겠느냐 라는 것이 핵심적인 문제가 된다. 그러나 이것은 유혹의 정도가 큰 것만큼 위험의 정도도 그만큼 가중될 수 있는 선택이다. 현 정부의 지지 하락이 한나라당의 지지 상승으로 지속적으로 이어지면서 대통령 선거에서 승리할

것이라는 확신을 가지기가 어렵기 때문이다. 따라서 정국 전개의 양상에 따라 한나라당이 자민련과 또는 공동여당과 내각제 연대의 방향으로 궤도를 급선회할 가능성도 배제할 수는 없다. 술한 미사여구나 백가쟁명식의 논란에도 불구하고 밥그릇을 둘러싼 원초적인 권력 이해 앞에서 대통령제 고수라는 당론은 쉽게 포기되고 변질될 수 있는 것이기 때문이다.

몰역사적인 내각제 찬성은 위험하다

어쨌거나 우여곡절 끝에 만약 내각제 개헌이 제도정치권에서 공론화되고 가시화된다면, 정치권은 한 목소리로 내각제를 찬미하는 대대적인 여론몰이 작업을 진행시킬 것이다. 그리하여 내각제 반대 목소리가 고립되고 무력화되는 속에서 내각제 개헌은 별 어려움 없이 성공하게 될 것이다. 그러나 상황의 전개와는 무관하게 필자는 현재 조건에서 내각제 개헌은 결코 해서는 안된다는 입장을 고수하고 있다.

그 이유는 몰역사적인 내각제 개헌 찬성론이나 또는 정치공학적인 입장에서의 반대와는 달리, 내각제를 통해 지역주의가 해소될 가능성은 없다는 것, 권력집중의 폐해를 방지할 권력분산의 바람직한

현재 노동자와 민중에게 전가되고 있는 신자유주의적 고통과 'DJ 이후'에 다가올 권력의 공백과 혼란, 그리고 파시즘적 흐름의 출현 가능성을 염두에 두고 볼 때, 진보정당 건설은 빠르면 빠를수록 좋다고 하겠다.

모델이 아니라는 것, 정경유착 근절이 아니라 정경유착 심화를 가져올 가능성이 더 크다는 것, 그리고 그것이 금권 타락 부패정치를 더욱 조장할 것이기 때문이다. 내각제는 일당별 지역 독재체제의 제도화에 불과한 것이자, 내각제보다는 오히려 지방정치의 활성화가 권력분산의 효과적 모델

이다. 그리고 자질 없는 3류정치인들이 판치는 현 제도정치권 상황을 볼 때 내각제란 돈의 위력을 앞세운 재벌의 발호를 조장하는 합법적 장치이며, 따라서 이제 는 밑실을 넘어 '일본형 요정정치'의 도입을 통해 부정부패의 심화를 가져오리라는 것이 명약관화하다.

8. 새로운 개혁주체의 형성과 '제3세력'의 출현

지금까지의 상황 전개로 볼 때, 1999년 정국 쟁점인 선거관계법 개정, 정계개편, 그리고 내각제 개헌 등 핵심 정치현안을 둘러싼 논란과 현실화 과정은 정치권을 권력 논리의 소용돌이 속으로 몰고 갈 가능성이 크다. 문제는 이 정치혼란과 개혁의 실종 속에서 노동자와 민중이 짊어지게 될 삶의 고통이 더욱 증가하게 될 뿐이라는 데 있다. 그렇다면 방향과 목표는 분명하다. 과연 현 정부는 지금까지와는 달리 탈태환골하여 반개혁의 역풍을

잠재우고 개혁의 길로 나설 수 있을 것인가?

시대적 개혁 과제를 이루기 위해서는 정치공학적 권력매물의 정치에서 벗어나려는 현 정부의 결단과 구체적인 실천이 필요하다. 무엇보다 DJ로 상징되는 개혁적 보수와 JP로 상징되는 반동적 보수의 정략적 동거라는 태생적 한계에서 벗어나, 그리고 정치공학적인 권력매물의 논리에서 벗어나 새로운 개혁주체와 파트너십이 형성되어야 한다. 이것은 반동적 보수, 기득권 수구세력과의 과감한 손끊기를 전제로 한다. 지난 문민정부 시절을 반면교사해 볼 때 양다리 걸치기로는 아무런 성과를 거둘 수 없다는 것은 이미 확증되었기 때문이다. 따라서 '큰 정치'를 위해 '작은 약속'을 버릴 수 있는, '영원히 살기 위해 일시적으로 죽을 수 있는' 그런 대의에 입각한 선택이야말로 현 정부에 대한 이 시대의 요구였던 것이다. 그러나 개혁의 성공에는 타이밍이 중요하다. 어쩌면 방향을 선회시킬 수 있는 때를 이미 놓쳤는지도 모른다. 더 중요한 것은 현 정부가 그런 실천 의지를 과연 갖고 있는지에 대해 회의적이라는 데 있다.

이러한 사실과 예측은 DJ에 대한 '환상' 버리기와 함께 새로운 제3세력의 출현에 우리의 눈과 관심을 돌리게 한다. 제3세력의 출현과 관련해 진보정당의 창당 활동을 눈여겨보아야 한다. 한 예로 <국민승리21>은 지난 9월 17일 열린 제3차

중앙위원회에서 금년 말까지 창당 추진 기구를 구성하고 늦어도 5월까지 진보정당을 창당하기로 결의했다. 민주노총도 지난 10월 13일 제13차 중앙위원회를 열어 <국민승리21>의 창당 결의를 대중적으로 논의해 달라는 <국민승리21>중앙위원회의 제안을 받아들여 민주노총에서 대중적 논의를 진행하기로 결의했다.

DJ를 포함하여 그 어떤 정치세력에게도 기대할 것이 없는 상황에서, 이제 민주진보진영의 진보정당 창당은 단순한 선택의 문제를 넘어서 노동자와 민중의 생존을 위한 필수 조건이라고 할 수 있다. 물론 일정 기간 동안 진보정당의 힘과 영향력은 '찾잔 속의 회오리'에 불과할지도 모른다. 그러나 현재 노동자와 민중에게 전가되고 있는 신자유주의적 고통과 'DJ 이후'에 다가올 권력의 공백과 혼란, 그리고 파시즘적 흐름의 출현 가능성을 염두에 두고 볼 때, 진보정당 건설은 빠르면 빠를수록 좋다고 하겠다. 그리고 그 과정에서 2000년 4월 총선은 민주진보진영이 결코 회피할 수 없는 정치적 시험대로 다가오게 될 것이다. ❖