

6월민주항쟁 19주년 기념 학술대토론회

- 6월민주항쟁과 한국 민주주의의 현주소 -

- 주 최 : 민주화운동기념사업회
- 일 시 : 2006년 6월 29일 (목) 09:30 ~18:00
- 장 소 : 한국언론재단(프레스센터) 19층 기자회견장

1. 내용의 일부 혹은 전체를 인용, 발췌하는 경우에는 반드시
저자와 출처를 밝혀 주셔야 합니다.
 2. 본 자료는 <http://www.kdemocracy.or.kr/KDFOMS/>에서
열람하실 수 있습니다.
-

민 주 화 운 동

당신이 만든 우리의 희망입니다

민주주의 발전과 통일한국의 미래.
대한민국의 저력을 이야기 할 때마다
민주화운동의 소중한 경험과 정신을
힘주어 들려주시시오.

민주화운동기념사업회는
우리들의 소중한 뜻이 펼쳐지도록
국민들과 함께 새로운 희망을 만들어 나갈 것입니다.


서울시 중구 정동 34-5 배재정동빌딩 1-3층
전화 02-3709-7500 팩스 02-3709-7530
<http://www.kdemocracy.or.kr/>

‘사회국가’, 그리고 ‘민주헌정주의’: 한국 민주화 20년의 성찰과 하나의 대안¹⁾

박 명 립 (연세대 교수)

1. 문제 제기:

한국의 민주화 – 무엇을 이루었고 무엇을 이루지 못하였나?

(1) 역사적으로 한국의 민주화는 두 개의 시기로 나눌 수 있음. 87년 체제와 97년 체제

① 민주화 제1기; 노태우-김영삼 정부 시기. 기본적으로 87년 체제로 명명가능.

② 민주화 제2기; 김대중-노무현 시기. 87년 체제의 특성을 보지한 또 하나의 민주체제로서 97년 체제로 명명 가능.

(2) 민주화 1기 출발의 규정요소는 ① 6월 항쟁, ② 헌정민주체제의 등장, ③민주세력분열의 세 가지. 민주화 2기의 규정요소는 ① 환란과 IMF체제 및 ② 건국 이래 첫 번째 평화적 정권교체의 둘.

1) 본 발표는 87년 이후 한국의 민주화·민주주의 전개에 대한 전반적 조망을 담고 있는 하나의 소묘에 불과하다. 따라서 이 글과 보완관계에 있는 헌법적 제도적 문제에 대한 상세한 분석과 대안에 대한 이론적 경험적 논의는 최근 발표된 필자의 다른 몇몇 글들을 참조할 수 있다. 또한 본고의 여러 곳에 필요한 각 주 역시 추후 논문을 완성하는 과정에서 삽입할 예정이다. 시간관계상 완성하지 못한 부분 역시 발표에서 보충될 것이다.

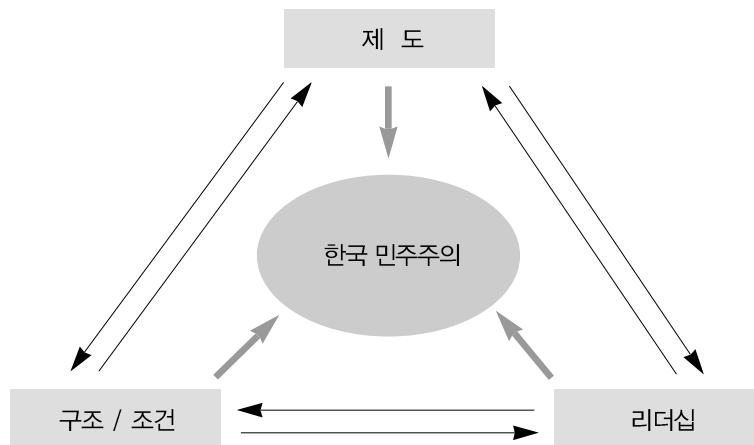
(3) 권위주의 정부와 민주정부를 가른 1기 못지않게 2기의 출범 요인도 중요. 즉 한국의 민주주의는 현재 두 개의 국면 속에 놓여있음. 하나는 87년 체제, 다른 하나는 97년 체제로서 양자의 이중 규정을 받고 있음.

(4) 한국의 민주주의가 무엇을 이루었고 이루지 못하였는가를 탐색, 이 이중 규정의 특징과 동력을 규명하고 한계를 극복하며 대안을 모색하는 것이 오늘 발표의 목적. 거시적 문제와 미시적 문제의 결합을 통해 한국 민주주의의 현재와 미래에 대한 대안을 모색해보려는 것이 발표의 요점임.

(5) 본 발표가 대답하려는 핵심 질문은 두 가지.

① 첫째는 한국의 민주주의가 직면한 최대 문제로서 민주주의의 실현이 민주정부의 문제해결능력 향상과 사회성원들의 삶의 질 향상을 담보하지 못한다는 점. 왜 한국에서는 ① 민주주의(제도) 발전, ② 유능하고 안정적인 민주정부, ③ 일반 민중의 삶의 질 향상 사이에 정(正)의 상관관계를 보여주지 못하고 있는가?

② 둘째 이론적 모색으로서 본 발표는 기본적으로 한국민주주의를 구조/조건, 제도, 리더십의 세 수준, 또는 영역 사이의 관계의 동학(relational dynamics), 또는 만남의 동학 사이의 어느 지점에서 파악하고 있음. 즉 이중 어느 하나만의 배타적인 접근으로 파악하지 않으려는 문제의식의 산물임. 한국의 민주주의는 이제 제도가 내용을, 또는 내용이 제도를 규정하는 상호 침투, 규정, 결정단계에 돌입하였다고 할 수 있음. 그것은 리더십과의 관계 역시 동일함. 이 셋 사이의 긴밀한 동학에 대한 천착



〈그림 1〉 한국 민주주의의 지형과 관계 동학

없이 이제 한국민주주의는 객관적으로 분석되기 어려움.

(6) 본 발표가 결론적으로 제시하려는 한국 민주주의의 바람직한 대안은 제도로서의 '민주헌정주의' - '민주법치국가' 및 내용으로서의 '사회국가'임. 그럴 때 제도와 내용 양자는 상호 규정관계에 놓임. 한국적 조건에서 둘을 결합한 하위 영역의 구체적 표현은 '민주국가', '법치국가', '사회국가', '평화국가', '생태국가' 라고 할 수 있음. (이 다섯 가지는 한국 민주주의가 지향해야 할 비전의 요체이나 본 발표에서 이것들이 상세히 논의될 공간은 없음.)

그것은 현재의 한국 민주주의가 민주주의의 핵심가치인 민주성, 안정성, 책임성, 효율성을 만족할 수준으로 보여주지 못하고 있다는 판단에서 연유함. 이 네 가지를 함께 이룰 수 있는 대안은 무엇인가?

2. 한국 민주화의 기본 방향과 성취

1987년 이후 오늘날까지 한국의 민주주의는 빠른 탈권위주의화와 공고화의 길을 걸어옴.

(1) **탈군사화 - 문민화** : 민주주의 자체는 위협받지 않고 20년 동안 동일 헌법에 의한 민주정부수립 반복. 근본 위협요소는 사라짐. 노태우-김영삼 정부를 거치며 탈군사화는 돌이킬 수 없는 확고한 지점을 통과하였음. 군부권위주의 31년만의 문민통치 복원, 문민우위 원칙의 회복은 92년 선거의 또 다른 의미였음.

(2) **참여의 확대** : 87년 이후 시민적 참여의 기본적 제약은 사라지고 정치적 경쟁과 선거는 민주적이고 공정하였음. 선거부정과 관리의 문제로 인한 정당성 논쟁은 거의 완벽하게 사라짐. "민주적 게임의 룰"이 확립된 것은 한국 민주화의 가장 큰 성과.

(3) **시민권의 원칙** : 개인 자유와 시민권은 중대한 제약 없이 신장되고 확대됨.

(4) **권력분립** : 권력분립의 진전 속도가 매우 빨랐음. 한국사회의 뿌리 깊은 제도와 관행으로서의 제왕적 대통령제(imperial presidency)는 종식됨. 특히 민주화 2기의 노무현 정부 들어 이는 확고해짐.

==> 근대 민주주의의 양대 원리인 시민권의 원칙과 권력분립 원칙에 비추어 한국 민주주의의 근본적 결여요인은 없음. 결국 비교적 관점에서 볼 때, 건국 이래 가장 안정적인 민주주의를 유지하고

반복해 옴. 라틴아메리카나 동구의 신생 민주주의와 비교 할 때도 안정성, 효율성, 책임성의 일정 수준을 보여 옴. 그러나 이것은 제도와 내용 두 수준 모두에서 결코 만족스런 성취는 아니었음.

3. 한국 민주화의 거시 - 구조적 특성

한국의 민주화는 다음의 세 수준에서 몇 가지 주요 현상과 중첩되어옴. 주목할 만한 현상이자 동학임.

(1) **국제 수준** : 한국의 권위주의 통치는 세계 냉전 시대와 거의 일치. 과거 냉전과 같은 초국적 조건은 늘 민주주의에 불리한 조건을 제공. 그러나 민주화는 빠른 탈냉전, 세계화 및 신자유주의화와 중첩. 탈냉전 및 세계화와의 일치는 한국 민주화의 방향을 좌우한 결정적인 요인. 탈냉전의 결과 이제 한미동맹은 과거처럼 한국의 권위주의/민주주의 수준과 내용을 결정하는 유일한 변수로서의 역할이 종식된 지 오래임.

(2) **한반도/남북관계 수준** : 남북관계 개선, 접근 및 북핵 위기의 반복이라는 2중성과 병행 진행. 과거 냉전 시대에는 일관되게 권위주의에 유리하던 북한요인의 영향이 탈냉전 이후 한국 민주주의에는 긍정과 부정의 이중적 요인으로 바뀜. 과거의 적대적 의존의 동학은 민주화의 진행과 함께 해체됨. 미국의 일방주의와 북핵 위기에 불구하고 햇볕정책의 영향으로 인한 진보개혁 정권의 탄생은 과거에 한국정치를 (권위주의적인 방향으로) 규정하던 양대 요소인 미국요인과 북한요인이 국내요인에게 그 영향력에서 밀리기 시작하였음을 의미. 거시적으로 중대한 전환점의 의미를 지님.

그동안 한국민주주의를 결정하는 핵심적 대외요인은 두 가지- 북한요인과 미국요인. 2002년 12월 대통령 선거의 시점은 참여한 2차 북핵 위기와 9.11테러 이후의 미국 부시 정부의 일방주의 절정의 시점. 둘 다 한국의 보수적 정서를 크게 강화하는 요인이자 사건. 그럼에도 불구하고 보수·안정·친미 후보 대신 민주·평화·개혁 후보가 당선. **민주주의의 내부 요인이 북한요인과 미국요인을 극복하기 시작한 사례.** 식민과 분단 경험 국가로서 한 세대 만에 유일하게 세계 10위권 경제규모와 중견국가 (middle power)로 급속하게 성장한 성공국가로서의 한국민들의 의사·요구를 선거를 통해 분명하게 표출.

(3) 국내 수준 : 민주화와 네 가지 주요 특징의 중첩. 한국의 민주화는 시장화, 지역화, 양극화, 탈(脫) 정당화와 중첩되어 진행되어옴 ==> 이는 한국 민주주의의 내용이자 특성인 동시에, 민주정부와 정당들의 연속적인 무능으로 인해 민주주의를 위협하고 있는 요인들이기도 함.

① 시장화 : 한국의 민주화는 권력이 급속히 시장으로 이동하는 과정과 일치. 한국적 맥락에서 시장화는 두 가지 의미를 지님. 하나는 실제의 정책결정과정에서 시장의 권력이 확대됨을 의미. 시장은 이제 국가와 사회의 정책결정의 거의 모든 영역에 개입하고 있음. 다른 하나는 국가의 정책결정에서 시장 요소에 대한 고려가 크게 증대되고 있음을 의미. 시장의 반응, 시장의 저항이라는 용어가 민주정부의 정책결정에 공공연하고 자연스럽게 사용되기 시작. 그러나 그 시장 자체의 공정성이나 윤리성, 민주성에 대한 비판담론은 실종된 지 오래임. (예컨대 부동산-아파트 정책에 대한 강남권의 담합과 대응도 시장의 이름으로 정당화되는 단계에 이름)

② 지역화 : 87년 이전 한국정치균열의 근본 계선은 오랫동안 급진 대 보수(40년대 및 국가형성기), 도시 대 농촌= 여촌야도(50-60년대), 그리고 민주 대 반민주(70-80년대)로 전이해왔음. 그러나 87년 이후 지역 균열은 한국정치와 선거를 결정하는 핵심요인으로 기능해옴. 88년 총선, 3당 합당, 92년 대선과 총선, 96년 총선과 97년 대선... 등 대부분의 선거는 지역요인에 의해 결정됨. 민주화가 지역주의의 해소에 역행하는 방향으로 진행되어온 것은 큰 특징임. 엄밀히 말해 몇몇 특정 지역 수준의 선거결과는 대부분 예정되어있다는 점에서 불확실성의 제도화라는 민주주의 이론에 위배됨. 최근 들어 지역주의는 일정하게 동요하는 특성을 보이고 있으나 아직 해체의 단계에 접어든 것은 아님.

③ 사회경제적, 이념적 양극화 : 양극화는 두 수준에서 심각하게 진행되고 있음. 경제적 양극화와 이념적 양극화로 인한 사회적 통합성의 해체. 경제적 양극화의 경우 1분위와 10분위 소득격차 49.5배, 3년 연속 출산율 세계최저, 20대 전반 사망원인 1위 자살, 전체 자살율 OECD 4위 및 40대 이상 1위, 교육과 부동산 격차의 극도의 심화 등을 노정. 민주화 이후 세계화 및 시장화 20년의 사회경제적 결과는 분명하였던 것임. 민주주의의 사회적 기반인 중산층 및 건강한 시민계층의 붕괴. 이념적 양극화의 경우 수구꼴통-친북좌파, 사회주의 경제정책, 이념적 낙인찍기, 반북-반미집회 등에서 볼 수 있듯이 이미 두 노선, 두 세력, 두 집회, 두 이념 사이의 거리는 상당히 멀어짐. 이로 인해 중산층과 자유주의 세력의 민주주의로부터의 이반현상이 두드러지게 나타나고 있음. 이는 민주주의의 기본 전제로서의 사회통합이 민주정부 하에서 깨져나가고 있는 현실의 반영임.

경제적 양극화(빈부격차)가 국내 수준에서, 이념적 양극화(보수/진보)가 북한과 미국을 둘러싼 영역에서 진행되고 있다는 점에서 한국의 민주화는 지금 내외 양요소로부터 도전받고 있는 것임. 양극화로 인한 사회통합의 해체는 시장에 대한 저항이 아니라 민주정부에 대한 실망과 저항으로 연결된다는 점에서 한국 민주주의의 위기로 연결될 수 있음. 비교적 관점에서 보아, 또한 이론적으로 이러한

민주정부에 대한 저항은 장기적으로 한국 민주화의 방향을 보수주의로 선회·고착시킬 수 있다는 점에서 민주정부들로 인한 사회통합실패-양극화 심화는 민주주의 자체에 대한 위협이라는 자기부정적 효과를 불러올 것임이 분명함.

④ 정치의 탈(脫)정당화 : 정치의 주체가 과거 정당 중심에서 민주화 이후에는 정당을 포함한 시민단체, 법원, 언론으로 4원화함. 특이하게도 민주주의를 둘러싼 영역 경쟁 현상이 일어남. 즉 시민단체, 법원, 언론의 영향력 확대가 정당정치를 크게 위축시킴. 따라서 민주주의의 영역은 넓어진 동시에 좁아졌다는 독특한 특성을 보여 줌. 근대민주주의의 범형인 정당민주주의·의회민주주의의 골간은 제도적으로는 넓어진 동시에 사회적으로는 다른 제도적 사회적 요인에 의해 크게 침식되고 위축되어옴. 과거에는 대통령요인이 정치/민주주의 영역을 위축시킨 근본요인이었다면 이제는 위의 세 요인이 추가됨. 따라서 시민단체, 법원, 언론의 영향력의 확대가 민주주의에 반드시 긍정적인 요인이라고만 할 수는 없음. (이 점은 사실 재벌, 언론, 종교, 학교 등 민주주의를 밀받침하는 골간으로서의 중간집단의 보수화 및 양극화와 맞물려 있는 현상이랄 수 있음. 사회적 수준, 즉 민주주의의 사회적 하부구조의 민주화가 천연된 요인의 정치적 표현이기도 한 것이라는 점이다.)

4. 한국 민주주의의 헌법·제도적 - 정치적 특징

이제 한국민주주의는 헌법과 제도가 매우 중요한 단계에 돌입함. 헌법이 말하고 제도가 중요해짐.(constitution speaks, 또는 institution matters.)

(1) 정치의 사법화(judicialization) : 87년 이전에 헌법과 제도는 정치·인치의 장식물에 불과하였음. 헌정민주주의(democratic constitutionalism)의 복원이 마치 민주화와 동일시되었던 것은 그러한 조건의 반영이었음. 그러나 민주화와 함께 사법부의 역할증대 및 정치사회적 이슈의 사법적 처리 비중의 급증이 동시에 진행. 최근 들어 우리 사회의 핵심 사안 즉 국가보안법, 양심적 병역거부, 대통령 탄핵, 신행정수도, 호주제, 이라크파병, 새만금-천성산 등 환경문제, 직업선택의 자유(안마사 사례), 성별(性別)선택(성전환 인정문제)···에 이르기까지 정치와 일상의 많은 핵심 사안들이 의회나 정당, 즉 민주주의 정치 영역과 공간에서의 정치적 토론, 정책결정, 심의, 타협방식이 아닌 점점 더 사법기구, 법률, 법원, 소송에 의해 최종 향방이 좌우되면서 고전적 의미의 정치와 민주주의의 영역이 크게 축소·위축되고 있음.

문제는 헌법과 법률의 영역이 아닌 민주주의와 정책, 정치 영역의 문제들마저 '최종적으로는' 사법 절차와 심사, 결정의 영역으로 넘어간다는 점. 심각한 사법주의, 헌정주의 사회가 되어가고 있음. 결국 사법사회, 소송사회가 되면서 법의 지배(rule of law)를 넘어 법률가의 지배(rule of lawyer)가 되려하고 있음. 한국의 민주주의는 지금 헌정주의의 강한 영향과 압박을 받고 있는 상태임. 이것은 헌법화/제도화가 민주화와 항상 유리되었던 한국 민주주의의 구조적 제약요인으로부터 발원하는 것임. 이는 87년 체제의 등장과정에서도 동일하였음. 한국의 민주화/시민사회는 운동영역에서의 역할로 종식, 민주화 이후의 제도화와 헌법화의 문제를 항상 엘리트들 간의 협약과 거래로 남겨놓음.

(2) **분점 정부(divided government)의 반복.** 87년 민주화 이후 한 번도 정상적으로 대통령 배출 정당과 의회 다수당이 일치하는 단점정부를 가져본 적이 없음. 대통령과 분점정부가 반드시 정치적 효율성과 안정성을 해친다고 할 수는 없으나 이러한 지속은 행정부·대통령과의 의회, 지배당과 반대당의 관계를 항상 불안정하거나 또는 자주 교착상태나 마비상태(gridlock)에 빠지도록 만듦. 탄핵사태를 포함한 "권력창출 이후 임기 중의" 끊임없는 헌법문제는 물론 3당 합당(내각제 약속), DJP 연합(내각제 합의), 권력구조 개편 공약(2006년 중 개헌 약속, 노무현 대통령의 선거 및 대통령 당선자 시절) 등 "권력 창출 자체의" 방법과 주제 문제에서조차 지속적으로 헌법문제가 야기되는 것은 이러한 제도적 한계의 사후표출이라고 할 수 있음.

(3) **헌법정치(constitutional politics), 헌정의제(constitutional agenda)의 반복과 미해결 :** 87년 이후 노무현정부에 이르기까지 '모든' 민주 정부들은 중간평가 공약, 3당 합당, 내각제 개헌합의, 내각제 개헌 약속(DJP), 재신임 추진, 개헌 공약(노무현), 탄핵파동 같은 '헌법적' 사태에 예외 없이 직면. 동시에 정당질서의 인위적 재편이나 헌법적 약속(권력구조 변경 등), 탄핵파동이 없이 여소야대-분할정부(divided government) 상태를 정상적으로 극복한 정부는 하나도 없었음. 모든 민주정부들을 관통하는 이러한 반복현상은 '헌법적' 사태의 연속이 결코 민주정부들의 무능과 정치공학의 산물만은 아니라는 점을 보여줌. 이는 제도가 정치권, 헌법이 민주주의를 제약하는 문제점을 분명히 드러내줌. 민주화 이후 모든 민주정부 아래에서 연속적인 헌법문제 등장은 민주정부의 헌법적 정치적 안정성을 침해. 이러한 반복되는 제도적 특성은 특정 정권의 문제가 아니라 결국 한국 민주주의가 현재의 헌정체제와 제도로는 안정성, 효율성, 책임성, 민주성을 동시에 담보할 수는 없다는 결론에 다다르게 함. 따라서 3당 합당, 1997년 대선, 2002년 대선에서 모든 민주정부들이 개헌을 약속하였으나 모두 무산. 위로부터의 정치공학적인 제도접근, 권력게임적 헌법변개시도는 성공할 수 없다는 점을 분명하게 보여줌.

(4) 대통령책임제에서 대통령 무책임제로, 대통령무책임제에서 정당무책임제로

① 정당체제의 불안정성 : 정당체제의 불안정성과 단절성은 한국 민주주의문제의 또 다른 중심에 놓임. 정당정치와 정책의 아무런 연속성을 갖지 못함. 우선 87년 이후 여야권력교체는 한번이었으나 집권당은 무려 7번이나 바뀜.(민주정의당-민주자유당-신한국당-한나라당-새정치국민회의-새천년민주당-열린우리당) 노동과 사회문제의 배제로 인한 대표기능의 협애성, 시민사회와의 괴리 및 자율성이라는 양대 특징을 갖는 한국정당체제에서 이러한 단절 현상은 정당이 정책결정과 집행의 중심에 전혀 서지 못하는 현정제도의 다른 표현.

② 현재권력과 미래권력의 충돌과 긴장 : 5년 단임의 직접적이고 심각한 폐해의 하나로서 대통령 임기 일정 시간이 지나면 대통령과 지배당, 대통령(세력)과 차기유력주자(세력)간의 권력긴장과 갈등은 매 정권마다 반복되어옴. 노태우-김영삼, 김영삼-이회창은 물론 최근의 노무현-열린당 사이의 갈등에 이르기까지 이점은 현재의 헌법과 제도 하에서는 필연적인 현상임. 동시에 임기의 상대적 짧음으로 인해 레임덕은 매우 빨리 찾아오고 집권세력의 사실상의 분열은 책임정치의 총체적 실종을 가져옴. '재임 중 업적' 과 '차기 정권 창출' 로 서로 다른 근본목표를 갖는 단임 대통령과 여당의 긴장은 정당 정치의 연속성과 능력을 현저히 약화시킴. 그 결과 모든 민주정부는 임기후반 개혁의 실종, 무능, 내부 분열을 결과.

③ 정당의 정책·역할·능력을 평가하는 정당선거·정책선거의 실종 : 대통령책임제가 아니라 대통령 무책임제로, 대통령 무책임제가 아니라 사실상 정당무책임제가 됨. 새로운 대통령 후보들은 자기가 속한 민주정당·민주정부의 정체성과 정책성으로 득표하려는 것이 아니라 가능하면 정당에서 떨어져, 또는 그것을 부정하거나 다른 요인과의 결합을 통해 후보 자신의 요소로서 득표하려고 함. 따라서 대선은 특정 정당의 업적과 노선에 대한 평가가 아니라, 즉 정당투표(party voting)는 실종되고 후보투표(candidate voting)로 귀결됨. 반대로 임기 중의 선거는 의회선거이건 지방선거이건 모두가 정당 투표이자 중앙 선거임. 선거들 사이의 이러한 모순과 차이는 5년 단임제의 구조적 한계이자 문제로써, 주권에 관한 민주주의의 본질과 유리. "정부를 평가하는" 총선과 지방선거는 '정당투표' 인 반면, "정부를 창출하는" 대통령 선거는 '후보투표' 로 극적으로 괴리되는 이유가 제도적 특성에서 발원. 특정지역의 이미 예정된 선거결과 역시 정당체제의 발전은 물론 불확실성의 제도화라는 민주주의의 전제와 충돌. 현재의 5년 단임제는 대통령무책임제를 넘어, 정당이 결과에 책임을 지지 않는, 정당에게 책임을 물을 수 없는 정당무책임제라고 할 수 있음.

(5) 노동의 배제 : 민주화에도 불구하고 왜 한국의 노동은 전투적 저항을 멈추지 않고 있는가? 자본주의 시장경제체제인 한국에서 노동의 안정은 민주주의의 중요한 기반이자 동력이다. 그렇다면 노동

의 이익은 권위주의시대에 비해 제도적으로 잘 반영되고 있는가? 거의 아니라고 할 수 있다. 동시에 노동을 포함한 민중(운동)진영과 시민운동을 포함한 온건개혁 진영, 즉 이른바 노동-자유의 분리 역시 한국 민주화의 특징.

96~97년 노동법 과동이 보여주는 바는 97년 IMF체제 이전에 이미 민주정부 하에서 시장화의 진전과 함께 노동의 배제가 지속되었음을 의미. 97년 체제에서는 더욱 악화. 민주노동당의 진출에도 불구하고 한국의 노동 부문이, 제도정치 영역내의 정당을 활용하지 않고 지속적인 운동과 저항의 정치를 하는 이유는 그들의 이익과 요구가 정당체제를 통하여 제대로 반영되지 않기 때문. 동시에 전투적 노동운동이 양극화와 저임금, 고용불안, 노동유연성에서 일정 정도 벗어나 있는 부문을 중심으로 전개되고 있다는 점은 노동운동 자체의 문제점을 그대로 반영.

이상의 요인들로 인한 한국 민주주의의 심각한 문제는 제도적 절차적 안정성의 침해 및 그로 인한 능력과 책임성(accountability)의 상실임. 왜 노동의 지속적인 배제, 시민사회의 거리에서의 즐기찬 도전이 계속하여 이어지고 있는가? 문제의 핵심은 직접민주주의적인 요구가 얼마나 현재의 대의-정당민주주의의 체제에서 반영되고 있는가 임. 과거의 권위주의적 안정성이 곧 민주적 안정성일 수는 없었듯이 현재의 사법적 안정성이 곧 민주적 안정성과 능력을 의미하는 것은 결코 아님. 한국의 현정 체제는 구조적으로는 안정되어있으나 제도적으로는 결코 안정적이고 효율적인 체제라고 할 수 없음. 늘 반복되는 헌법문제를 치유하지 않고는 이토록 커다란 비용을 극복하기가 결코 쉽지 않음. 요컨대 민주성 없는 안정성은 없는 것임.

5. 한국 민주주의의 대안 모색

한국 민주주의의 핵심적 대안가치는 두 가지라고 할 수 있음. 하나는 시장국가를 넘는 사회국가이고, 다른 하나는 헌정민주주의를 넘는 민주헌정주의=민주적 법치주의라고 할 수 있음. 그럴 때 절차=제도로서의 민주주의와 내용=실질로서의 민주주의 사이의 충돌을 극복하는 동시에 둘에 대한 통합적 이해가 가능함. 사회국가를 통해서 민주주의의 조건과 내용을 강화하고, 민주헌정주의를 통해 참여와 제도를 안정적으로 보장하는 쌍방향 선순환 구조를 갖추게 되는 것이다.

(1) 사회화와 인간화 - 사회국가의 건설 : 민주주의의 지속적인 발전을 위해서는 시장화·양극화의

극복과 사회통합을 위한 민주정부의 노력이 절실함. 민주적 능력을 통한 민주주의 강화 전략이 필요한 것이다. 즉 시장국가의 한계를 넘어 사회국가를 건설하려는 대안의 모색이 절실한 시점임. 사회국가 건설은 민주헌정주의와 함께 한국 민주주의의 가장 시급하고 중요한 과제라고 할 수 있음. 헌법에 아예 국가의 적극적인 사회적 역할을 규정한 사회국가 비전을 규정한 유럽적 대안들에 특별히 주목할 필요가 있음. 동시에 현대한국에서의 경험, 예컨대 이승만과 박정희의 초기 평등주의가 오히려 한국 사회의 거시적인 발전의 동력이었음을 새롭게 주목해야. 하나의 전체 통계를 보자. 우리가 과연 성장이 부족하여 위와 같은 양극화에 직면하였는가를 보기 위해.

박정희 시대인 1961-70년의 10년 동안 연평균 GDP 성장률은 8.45%, 71년-79년은 8.27%였다. 전두환 시기인 1981-87년은 8.7%였다. (10.26 직후 -1.5%를 기록한 80년 제외), 노태우 시기인 88-92년의 시기 동안은 8.36%, 김영삼 93-97년 시기 동안은 7.1%, 김대중의 99-2002년 시기 동안은 7.2%(IMF 위기로 인해 -6.9%를 보인 98년 제외)로서 지속적으로 상당한 고성장이었다. 노무현 정부는 현재 평균 3.85%(각각 03년 3.1% 및 04년 4.6%)를 보여주고 있다.²⁾ 비교를 위해 오늘의 세계통계를 하나 살펴보자. 한국과 유사한 1인당 GDP가 1만\$~2만\$ 사이의 5개국의 평균경제성장률은 2003년 2.42%, 2004년 3.98%이다. 반면 1인당 1만\$이하 국가들(14개)의 그것은 각각 4.0%, 5.75%이다. 2만\$ 이상 국가들(22개 국가)의 그것은 각각 1.57%, 3.33%이다.³⁾ 한국은 박정희 시대이건 오늘의 민주화 이후 시대이건 한국은 다른 사례들보다 더 빠르게 성장하였음을 알 수 있다. 그렇다면 저성장=친분배, 반시장=친평등 정책이 문제의 핵심이라는 보수적 비판은 사실에 위배될 뿐만 아니라 설득력을 상실한다.

오히려 민주정부의 적극적 역할을 통해 시장화가 초래한 문제를 극복하고 시장경쟁에서 탈락한 부문과 계층을 포용하고 끌어안는 사회화로써 치료해야하는 것. 거기에서 시장과 국가의 역할은 뚜렷하게 구별될 뿐만 아니라 민주주의의 사회경제적 과제를 결코 시장에게만 맡겨놓을 수 없는 본질적 조건이 존재함. 국가의 적극적 역할을 강조하는 사회국가 건설을 위한 구상과 디자인은 최근의 급속한 시장화와 신자유주의의 폐해를 극복하면서 동시에 민주주의 자체의 보호를 위해 필수적이다. 나아가 최근의 민주주의 이론을 빌면 이러한 사회화 프로젝트는 민주주의의 궁극적 목표인 인간화를 함의한다. 한미 FTA 역시 현재와 같은 방향으로 진행이 될 경우 민주정부의 역할을 더욱 위축시킴으로써 시장화와 양극화를 더욱 촉진, 민주주의와 인간화에 바람직한 영향을 끼치기 어려울 것이다.

2) 이상의 통계는 <http://ecos.bok.or.kr>에서 추출, 정리. 상세한 연도별 통계는 생략한다.

3) 이상의 통계는 <http://nso.go.kr>에서 추출, 정리. 상세한 개별 통계는 생략한다.

(2) 헌법과 제도의 변개 : 헌법개혁 - 헌정민주주의(constitutional democracy)를 넘어 민주헌정주의(democratic constitutionalism)/민주적 법치주의(democratic rule of law)로

① 현재의 헌정제도로는 능력 있고 안정적인 민주정부를 안출하기 어렵다는 점이 증명. 무엇보다도 앞서 살펴보았듯 현 헌정체제와 제도의 유지를 위한 사회적 정치적 비용이 너무 크다는 점이 중요. 헌법개혁을 통해 이 비용을 크게 줄여야. 현재의 '5년 단임' '대통령제' 및 '선거주기' (지방, 의회, 대통령) 체제에서 사회경제적인 구조개혁을 시도하고 성공적 효과를 나타내기란, 정책의 연속성과 결과의 측면에서 거의 불가능. 특히 단임의 민주정부가 시장의 힘을 넘어서기란 불가능. 현재의 정부형태·임기·선거주기 조합은 정당정치와 정책 산출과 집행능력을 심히 제약, 단임 정부의 업적을 위한 시장친화 정책을 강요.

② 대안은 그동안의 한국 민주주의 발전의 가장 뚜렷한 특징의 하나인 민주화와 헌법화=제도화의 극적인 단절과 괴리가 아니라, 민주화의 헌법화=제도화에의 침투와 반영이 결정적으로 중요. 요컨대 그동안 이분법적으로 인식되어온 운동과 제도의 결합, 즉 시민적 이니셔티브(운동과 참여)의 제도(헌정과 법치)로의 확장, 민주주의의 헌정제도로의 확산과 침투 문제의식과 해법이 결정적으로 중요함. 그리하여 헌법과 법치가 민주주의를 규정하는 것이 아니라 거꾸로 민주주의가 헌법과 법치의 영역으로 확장되어야 함. 헌정민주주의가 아니라 민주헌정주의/민주적 법치주의가 바람직한 대안.(J. Habermas, S.Wolin, Bruce Ackerman). 그것이 또한 법치, 헌정주의의 목표의 하나인 안정을 이룰 수 있는 요체. 왜냐하면 민주성이 보장되지 않으면 사회변화의 폭 만큼 (기존의) 헌정주의에 포함되지 못하는 영역에서 갈등이 항상 빈발.

③ 하나의 제도적 대안은 이렇다. 시민적 참여에 의한 헌법개혁을 통해 대통령 임기는 4년 중임으로 변경, 대통령선거와 지역대표 국회의원선거를 일치, 비례대표의원을 지역대표의 2분의 1 수준으로 대폭 증가시켜 '중간평가'로서 이들 비례대표선거를 정당명부제를 통해 대통령 임기 중반에 실시, 감독부의 신설, (반)직접민주주의의 강화와 대의민주주의와의 충돌 지양, 사법부에 대한 민주적 통제의 강화, 국민소환제의 실시 등... 이상의 장치로 임기 불일치, 선거주기, 분할정부, 정당발전 문제를 동시에 접근하여 주권 충돌과 책임성의 문제를 극복. 정당정치와 정당리더십의 발전은 이러한 헌법체계의 가장 의미 있는 산물이 될 것. 민주성, 안정성, 효율성을 동시에 증진시킬 수 있는 대안의 하나.

④ 제도로서의 민주주의는 완성(completion)되는 것이 아니라 사회적 조건에 맞게 끊임없이 진화(evolution)하는 것. 일부 보수파에서는 "다른 모든 것은 바꿀 수 있어도 헌법은 안된다"는, 강력한 헌정주의, 헌법불변주의, 헌법정전주의, 헌법예외주의가 존재. 이러한 헌정주의, 헌법예외주의는 일부 민주진영(민주노동당)에서도 존재, 노동·정당·사회 개혁은 지속적으로 요구하면서도 헌법개혁은 반대. 이러한 접근은 과거 권력공학으로서의 헌법개혁에 익숙해온 관성의 반영으로서 옳은 방식이 아

님. 헌법 자체도 사회적 산물이라는 의식을 갖는 것이 중요할 뿐만 아니라 시민적 민주개혁 의제로서의 헌법을 인식하는 것이 중요함. 헌법개혁논의가 정치권, 특히 집권세력 및 대통령 주도로 시작되고 발의되는 순간부터 논의는 정치공학과 권력게임의 차원으로 전이하는 동시에 실패할 것.

⑤ 최근 정치권의 주요 주장의 하나인 “대통령 선거 공약 이후 다음 정부에서 개헌하자”는 주장은, 바람직한 민주주의를 위한 논의가 아니라 전형적인 현실회피의 권력담론. 민주화 이후 세 번의 개헌 시도 좌절을 보자. i) 1990년 3당 합당(내각제 합의)과 ii) DJP 연합과 97년 대선(내각제 합의와 약속-집권), iii) 2002년 노무현 대선 공약과 집권. 집권 이후 권력구조 개편을 포함한 개헌 공약. 그는 개헌을 주요 공약으로 까지 약속. 세 번 모두 한 번도 권력자 주도의 개헌기도는 성공하지 못했고 약속은 지켜지지 않음. 세 번의 실패에 비추어 네 번째로 다음 집권자의 공약은 다를 것이라고 가정하고 다음 대통령 임기에 개헌을 추진하자는 논의는 논리적 합리적 사실적이지 않다. 그동안 개헌을 시도 하거나 또는 실천해온 부문은 주로 이승만-박정희-전두환-노태우·김영삼-DJP연합-노무현 등 권력자들이나 집권당. 시민적 이니셔티브와 함께한 1987년을 제외하고는 모두 실패했거나 실패한 개헌들. 이 점이 중요.

⑥ 최근의 일부 보수적 담론은 개헌을 추진하면 양극화를 포함한 중요한 정치적 사회경제적 개혁을 못하고, 소모적 논쟁에 빠져서 선진국가발전 진입이 어렵다고 주장. 가장 잘못된 논의. 그것은 권력자나 특정 집단이 국민의사에 기반 하지 않은 정치공학적 접근일 때 해당하는 말. 사실은 그조차도 보편타당한 주장은 아님. 과거 권위주의 시기의 개헌을 염두에 둔 비판. 최근 스위스와 독일, 남아프리카 공화국은 정반대의 사례. 스위스는 65년 이후 지속적인 개헌 논의, 독일은 전후 수 십 번(51번)을 개헌하면서도 개혁과 선진 발전을 지속해옴. 남아프리카 공화국 역시 개헌문제로 인해 여러 가지 사회경제사안과 정치개혁에 지지부진했다는 평가는 듣기 어려움. **헌법개혁은 질 높은 선진민주국가로 나아가는 사회개혁을 위한 중요한 수단이자 통로인 것임.**

⑦ 한국정치에서 헌법문제는 이제 민주주의 발전을 위해 피할 수 없는 문제. 전술한 헌법문제들이 해소되지 않는다면 한국의 민주주의는 두 수준에서 도전받을 것. 하나는 헌법규범이 실제 한국정치의 특성 및 동학을 반영하지 못함으로써 지속적으로 일상정치와 헌법정치, 민주주의와 헌법주의, 다수지배와 법의 지배가 유리되고 충돌하면서 현실 사회 및 정치 문제의 ‘헌법범위 내에서의’ 민주적 해결에 실패할 것이라는 점. 특히 시민사회의 요구가 헌법화, 제도화를 통해서 헌법규범으로 수용되지 않는다면 양자의 괴리는 더욱 커질 것이고 헌법적 불안정성을 키워갈 것. 다른 하나는 일상시기에 반복되는 헌법문제의 빈발로 민주적 능력을 통한 문제해결에 실패하고 지속적으로 허약한 민주정부를 갖게 될 것이라는 점. 노태우 정부 이래 노무현 정부에 이르기까지 현실정치에서 반복돼 온, 분명한 제도적 이유와 근원을 갖는 헌법문제를 해소하지 못한다면 이 문제에 소요되는 사회비용은 더욱 커질

것이고, 우리사회와 정부의 민주적 능력은 더욱 저락, 때론 민주주의의 위기로 상승될 가능성도 존재함.

⑧ 좋은 사회를 위한 헌법개혁논의는 이제 피할 수 없는 과제. 그러나 헌법을 포함한 제도를 바꾼다고 곧바로 현실이 변화하는 것은 아니다. 법과 정치의 영역이 항상 맞물려 있는 것은 더욱 아니다. 모든 제도적 대안은 사회현실과 만나면서 크게 수정되거나 변질된다. 따라서 헌법문제가 정치사회 현실과 유리되어 독립적 차원에서 대안으로 존재할 수 있다는 견해는 수용되기 어렵다. 특별히 한국처럼 제도와 현실의 간극이 극적으로 컸던 사회에서는 더욱 그러하다. 따라서 조문위주의 헌법개정보다는 헌법개혁이 중요하며, 헌법개혁보다는 헌정개혁이 더욱 중요하다. 아무리 좋은 조항이 헌법조문에 있다 해도 실제의 현실에서 작동되지 않으면 그 조항은 의미 없는 것. 따라서 헌법현실을 개혁하는 헌법개혁이나 사회개혁 없는 헌법개정은 무의미. 그럼에도 불구하고 민주제도를 수정하는 헌법개정은 헌법개혁의 한 핵심부분이 되며, 나아가 헌정개혁과 사회개혁을 위한 중대한 단초. 헌법변화는 사회변화의 한 조건이자 미래설계의 출발이 될 수 있는 것이다.

(3) 정당 역할의 복원과 확장 :

① 정당(제제)의 이념 및 대표 스펙트럼의 확대, 시민사회와의 괴리 극복, 노동의 포용(을 통한 갈등의 완화 및 안정성 제고), 정당의 능력, 책임성, 연속성의 제고를 위한 헌정 및 정치·선거개혁은 더 이상 미룰 수 없음.

② 정당, 시민단체, 언론, 사법부 사이의 자율적인 영역 및 역할 조정을 통한 정당역할의 증대를 모색해야할 필요성이 있음. 아니면 차제에 아예 반직접 민주주의(semi-direct democracy)가 급격히 증대하는 서구와 한국의 최근의 현실을 반영, 정당민주주의와 (반)직접민주주의의 결합을 추구하는 새로운 양태의 민주주의 모델을 개발할 필요도 있을지 모름. 이 점은 한국 민주주의의 추후 과제임.

(4) 평화화 : 한국의 민주주의는 냉전과 남북적대로부터 오랫동안 규정받아옴. 그러나 6월항쟁 이후 민주주의의 발전은 평화·통일문제에서 온건정책을 가능케 한 근본요소. 즉 내적 민주주의의 발전이 분단체제/남북관계 변화의 한 선결요소라는 점을 증명. 최초의 평화적 정권교체 이후 이러한 관계동학은 더욱 급격하게 진행. 남한의 국력 우위와 대북 민주화야말로 바로 다른 무엇보다도 통일문제를 파열시킨, 동시에 남북관계를 변환시킨 가장 중요한 요인. 결국 남한 시민사회의 성장은 두 수준, 즉 (대내) 민주화와 (대북) 온건정책의 도입 모두를 가능하게 했던 근본 동력이었던 것.

그러나 민주화 이후 북핵문제로 인한 대북·대미문제의 내부 문제화 및 최근의 격렬한 이념갈등은 여전히 이 문제가 한국 민주주의 조건과 동학의 끝나지 않은 규정요소의 하나라는 점을 보여줌. 특히

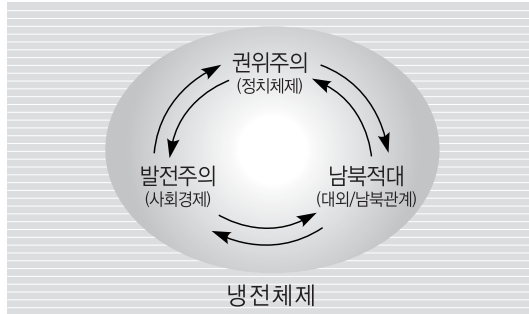
남북화해시도가 남남갈등, 남남균열로 이어지는 균열의 전이는 민주주의를 침식하고 다시 남북갈등으로 전화. 즉 민주화 --> 남북화해시도 --> 남남갈등 --> 민주주의 침식-->남북재갈등으로 이어지는 연환구조에 비추어 민주화를 달성한 남한 시민사회가 민족문제를 둘러싼 이념갈등을 지혜롭게 넘어야한다는 점은 민주주의 발전을 위해 중요한 과제. 남북관계의 평화화를 통해 그것이 한국 민주주의와 부(負)의 관계가 아니라 정(正)의 관계에 놓일 수 있는 조건으로 변환시켜야. 민주화가 남북관계 개선의 요인의 하나였다면 이제는 평화구축이 민주주의 발전의 요소로 기능해야한다는 점임.

민주주의의 결과 변환된 남북관계 · 통일문제의 내부 환원동학이 초래할 효과의 방향은 이제 매우 중요. 만약 남북관계를 둘러싼 남한에서의 이념갈등과 투쟁의 계선이 정부정책을 둘러싼 공적 공방 수준을 넘어, 이미 부분적으로 드러나듯 시민사회 영역에서, 직접 조직과 조직, 이익과 이익, 노선과 노선 사이의 만성적 대결로 전이한다면 문제는 대단히 심각해질 수 있기 때문. 공적 통제를 벗어난 사회적 영역에서의 쟁투는 상시 폭력상태를 방불케 할 것. 그러할 때 이념 · 민족문제는 좌우를 막론하고 민주주의를 공격하는 가장 효과적인 무기가 될 것. 적나의 갈등과 투쟁을 통제하고 조절할 민주정부의 능력 보유는 필수. 시민사회가 민족문제를 둘러싼 무법의 이념투쟁의 공간이 될 때 민주주의와 평화를 위한 보루로서의 시민사회의 긍정적 역할은 사라짐. 평화를 통해, 그리고 그곳을 향해 나아가면서 민주주의의 영역 내에서 열정의 제어를 숙고하고 사려해야할 지점에 도달.

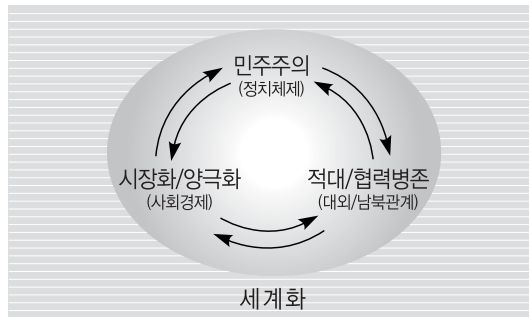
6. 결론에 대신하여

(1) 발제자의 결론은 민주주의, 사회화/인간화, 평화화 사이에 하나의 통합적 선순환 모델을 통해 국가와 사회의 이상적 발전을 이루어보자는 것이다. 아래의 그림들은 한국 민주주의의 시기별 핵심 조건과 경로, 동학을 보여주는 일방 하나의 대안적 경로를 제시해준다.

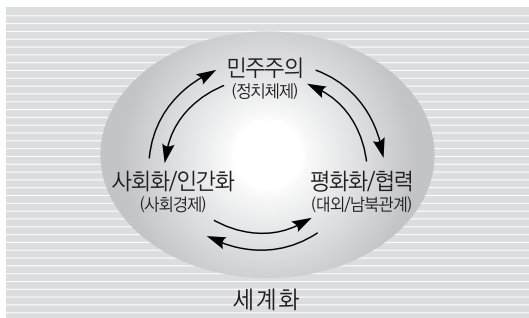
I. 냉전시대 - 민주화 이전



II. 탈냉전 민주화 이후 - 현재(87년체제 - 97년체제)



III. 평화화, 민주화, 사회화/인간화를 위한 대안모델(사회국가)



〈그림 2〉 한국 민주주의의 대안모델 : 민주화 - 사회화 - 평화화 통합 모델의 비전과 제언

(2) 그러할 때 궁극적으로 한국사회는 민주헌정주의와 사회국가 모델을 통해 민주국가, 법치국가, 사회국가, 평화국가, 생태국가를 지향하고 달성할 수 있을 것이다.