

정치민주화와 삶의 질*

연구의 종합 및 이론적 조명

안청시**

이 글은 한국 민주주의에 대한 학계의 최근 연구성과들을 종합하는 한편, 한국정치의 발전 과제와 전망에 대한 연구지평을 '삶의 질'이란 관점으로 확장·접근하고자 하였다.

1990년대부터 한국사회는 바야흐로 근대의 서구사회에 버금가는 시민적 역량을 축적하기 시작하였으며, 민주주의를 더욱 공고화하고 제도화할 수 있는 발전단계에 올라섰다. 그럼에도 불구하고 다수의 국민들이 보기에 한국정치는 아직도 제도적으로 정착하고 문화적으로 뿌리내려 가야 하는 미완의 단계에 있으며, 시민생활의 질적 측면에까지 그 긍정적 효과가 미치지 못하는 것으로 인식되고 있다.

한국의 신생민주주의는 특히 다음 세 가지 측면에서 문제점과 과제를 안고 있는 것으로 밝혀졌다. 첫째, 한국의 정치는 정부와 정책의 효율성과 업적면에서 국민의 기대와 요구에 크게 못 미치는 수준에 있다. 둘째, 한국의 민주화는 아직까지 국민들의 생활환경과 삶의 질을 개선하는 데 이렇다 할 성과를 가져오지 못했다. 셋째, 한국정치는 국민 대중들로 하여금 민주주의에 대한 목표, 가치, 행위양식을 구체적인 수준에서 정립하고, 이를 문화적 정향으로 확립할 수 있는 공동체의식과 정체성 수립에 실패했다.

한국 민주주의는 장차 정치의 영역을 넘어 한국인의 경제·사회·문화적 삶의 지평으로 그 효율성이 파급되어야 하며, 시민사회 전반의 민주적 역량을 제고하는 방향으로 발전해 나가야 한다. 미래의 민주주의는 시민이 주도하는 새로운 공동체의 규범을 필요로 할 것이며, 정치사회의 중심축이 국가에서 사회로, 중앙에서 지방으로, 거대국가에서 소규모 유연체제로 이동해 갈 것이다. 이에 대비하여 한국의 정치는 첫째, 하루 속히 권위주의체제의 유산에서 비롯된 각종 병폐를 청산하고 새로운 정체성을 수립해야 한다. 둘째, 좀더 적실성 있는 새국가공동체 건설에 필요한 논리와 윤리의 모형개발에 착수해야 한다. 셋째, 한

* 이 연구는 1995년도 교육부 인문·사회과학 중점 영역연구비 지원에 의한 것임.

** 서울대학교 정치학과

국 민주주의는 조만간 북한 주민들을 그 안에 포용할 수 있도록 체제와 이념을 재정비할 필요성에 당면해 있다. 넷째, 한국은 민주주의를 공고화하는 전략과 '삶의 질'을 개선하는 방안들을 동시에 모색하고 다발적으로 추진해 가야 하며, 양자를 조화함으로써 그 상승효과를 극대화하고 교환비용('trade-off costs')을 최소화하도록 해야 한다. 끝으로 우리는 새로운 정치공동체의 가능성을 소규모의 지역공동체 생활모형들을 통해서 열어가야 한다. 그런 의미에서도 지방자치 문제는 한국사회의 총체적인 발전모델 속에서 그 위상과 전략이 모색되어야 한다.

1. 머리말: 본 연구의 개관

오늘날의 한국정치가 과거에 비해 얼마나 민주화되었으며, 또 그러한 민주화로 인해서 일반 국민들의 생활환경과 삶의 질은 얼마나 향상되었는가? 밖으로 나타난 민주화 및 생활향상의 지표와 국민들이 피부로 느끼고 평가하는 것 사이에는 과연 어느 정도의 일치점이 있는가? 민주화와 생활의 질에 대한 태도와 평가에서 지역, 계층, 세대 또는 각급 집단간에는 어떤 동질성이나 차이를 보이는가? 이 연구는 이런 질문들을 연구주제로 설정하여 다음 두 가지 목적에서 기획되었다. 첫째, 현단계 한국사회의 민주화에 대한 논의를 종합 검토하여 분야별 정책과제를 도출해내고자 한다. 둘째, 이것을 바탕으로 하여 한국 민주주의의 미래에 대한 논의의 지평을 '삶의 질' 향상이란 관점으로 확장하여 접근하고자 한다.

이 연구는 서울대학교 사회과학연구원이 1993년부터 하나의 중점 연구영역으로 정하여 실시해 왔는데, 올해의 연구는 지난 3년간의 연구결과를 집약하고 종합하려는 의도를 가지고 시작되었다. 1차년도였던 1993-94년의 연구에서는 "민주화와 삶의 질"이란 제하에 우리 나라 국민들이 민주화와 생활의 질에 대하여 어떤 인지도와 평가적 태도를 가지고 있는가를 발견하기 위해서 전국의 성인 남녀 1,198명을 대상으로 설문조사를 실시한 후, 그 결과를 분석하였다. 이 연구는 당시 사회과학연구원의 정기학술지 《사회과학과 정책연구》 16권 1호에 보고된 바 있다. 당시 연구의 주제를 세부적으로 살펴보면, "민주화에 대한 대중의 정향과 평가"(박찬욱), "정치 참여 문제"(이갑윤), "삶의 질과 그 변화에 대한 인식"(신도철), "민주화가 경제적 삶에 미친 영향"(이천표), "복지의식"(김상균) 및 "개인적 삶"(김정오) 등 광범위한 분

야가 포함되었다.

2차년도(1994-95년) 연구는 1차년도 연구의 보완작업으로서 엘리트를 대상으로 한 조사연구를 실시하였다. 또한 2차년도 연구에서는 지방화와 지방자치시대가 한국사회에서 본격적으로 열리기 시작하였으며, 이것이 민주화와 생활의 질을 결정하는 데 중요한 요소로 등장하고 있음을 인식하여 연구를 계획·집행하였다. 이에 따라 2차년도 연구에서는 1차년도 연구에 활용되었던 변수에다 새로운 정치영역으로 등장하고 있는 지방정치의 환경변화, 지역사회의 현안과 권력구조, 엘리트의 정치향과 리더십 등을 추가하여 조사연구를 진행한 바 있다. 2차년도의 연구결과는 《사회과학과 정책연구》 17권 2호에 발표된 바 있다.

이번 3차년도 연구에서는 1, 2차년도의 조사연구 결과를 넘어서 한국정치의 민주화 및 삶의 질과 관련된 이론적·실천적 과제를 영역별로 조명하고자 하였으며, 나아가서 한국사회의 민주화와 발전방향을 정책적 차원에서 처방하고자 했다. 이 연구에서는 우선 전문가별로 연구영역을 나누어 검토하였는데, 그 영역은 크게 나누어 1) 정치제도화 부문, 2) 경제영역, 3) 사회영역, 4) 지역사회 및 5) 정치의식의 영역 등이었다. 그리고 박찬욱(서울대 정치학과), 이천표(서울대 경제학부), 송호근(서울대 사회학과), 김만흠(서울대 사회과학연구원) 교수들과 신도철(Sangamon University), 안정시(서울대 정치학과) 교수가 각 영역을 나누어 맡기로 했다.

독자의 편의를 위해 이번 3차연구에서 다루어진 영역들의 주제와 주요개념 및 변수군을 일별하면 다음과 같다. 정치제도의 영역을 다루는 “민주화와 정치제도화”에서는 정치제도가 — 문화와 상호작용면서 — 민주주의의 공고화를 결정하는 핵심적 요소라는 전제하에 한국의 정당·의회·선거의 제도화 수준을 분석하였으며, 민주주의의 공고화를 위해 제도적 영역에서 당면한 정책과제들을 도출하고자 하였다. 정당·의회·선거는 밀접한 상호관계를 가지고 있으므로 정치제도화를 통한 민주화 전략은 이들 제도를 통합적으로 접근·고찰해야 한다. 이러한 논지 속에서 필자는 정치제도화의 확립방향을 정당의 역할을 재정립하는 문제로서 접근하고 그 하나로 우선 대통령의 집권여당에 대한 통제를 완화하는 방안을 검토하였다. 또 노조 등 각종 사회집단과 세력들의 다양한 정치참여를 정당정치로 흡수해야 하며, 이를 위해 필요한 경우 정당설립 요건을 완화하는 것도 고려되어야 함을 지적하였다. 국회의 자율성 제고와 입법기능의 활성화를 통하여 의회정치의 정상화를 도모하고자 하였다. 아울러 선거가 후보자간의 공정한 경쟁을 보장할 수 있도록 선거제도의 개선

방안들도 논의의 대상으로 삼았다.

지난 30여 년 간 경제제일주의 국가정책은 국민 경제생활의 수준을 크게 향상시켰음에 틀림없다. 그러나 경제적 영역에서 삶의 질을 개선해야 하는 관점에서 보면 고쳐야 할 부분과 극복되어야 할 폐해 및 유산들을 여전히 안고 있는 것이 사실이다. 그 중에서도 정경유착, 사회 하부구조의 취약성, 소프트웨어의 미비, 부의 불균형, 황금만능주의의 폐해 등이 집중적으로 거론되는 문제들이다. 이러한 문제에 대한 처방책으로는 한국적 상황에 맞는 발전전략이 탐색되어야 하며, 각 부분별 경제주체들의 태도를 변화시킬 수 있는 전략과 유인방안들이 강구되어야 할 것이다. 특히 우리 나라의 정치가 경제부문에 미치는 막중한 영향력과 그 부작용을 생각할 때 올바른 정치 리더십의 조속한 복원이 경제분야의 문제 해결을 위한 관건으로 부각되고 있다.

민주화의 사회적 측면을 다루는 “민주화의 사회적 동학”에서는 한국이 정치영역의 민주화에서는 어느 정도 성공한 나라로 평가되고 있으나, 체제의 지속성과 안정성면에서는 아직도 많은 해결과제를 안고 있는 것으로 나타났다. 필자는 정치민주화가 사회적 민주화를 촉진하여 시민적 삶의 질 향상과 순기능적으로 연결되어야만 민주화의 사회적 목적이 달성된 것으로 볼 수 있다고 주장한다. 그런데 한국의 현단계 민주주의는 체제안정과 지속에 필요한 대의성(representativeness), 책임성(accountability), 집단간 이해관계의 중재기능(interest intermediation), 그리고 자율과 통제의 조화 등의 지표로 보았을 때는 아직 취약하다. 이런 취약성을 보완해 가지 않는다면 한국의 민주화는 사회적 삶의 질을 증진시키는 데 큰 성과를 발휘하지 못한 채 형식적 수준에 머물 위험이 있다고 경고하고 있다. 이렇게 본다면 한국의 민주화는 바야흐로 경제·사회·문화적 차원의 영역으로 그 역량이 파급되어 가도록 추진되어야 하며, 정치민주화의 효과를 사회 제영역에서 극대화할 수 있는 상호연결 기제의 마련이 시급하다고 하겠다.

민주화를 지역사회라는 공간적 측면에서 접근한 “지역사회와 민주화”에서는 지방자치의 문제를 다루고 있다. 30년을 묶여 있었던 지방자치의 부활을 한국사회의 민주적 변동과정의 일환으로 보았다. 이 장에서는 지역사회의 정치환경을 진단하고 ‘민초적 관점’(grass-roots perspective)에서 한국정치의 민주화 과제와 방향을 탐색하고자 했다. 지방자치는 그 부활과 실시 자체가 정치민주화의 주요 징표로 꼽힐 만도 하지만, 동시에 지역사회를 통한 주민의 삶과 복지가 집단적 차원에서 구현되

는 정치의 장이기도 하다. 우리 나라의 현행 지방자치는 아직도 지역사회 발전과 풀뿌리민주주의의 중심체로 기능하기에는 많은 한계를 가지고 있다. 특히 중앙집권 체제에서 형성되거나 비민주적 관행에서 누적된 유산들, 예컨대 중앙으로 권력과 자원집중, 지역패권주의와 정치적 동원구도, 지역간 불균형 발전 등이 자치제도의 확립과 지방의 역동성을 크게 제약하고 있음이 확인되었다. 민주화는 중앙정치와 지방정치의 두 차원에서 동시적·병행적으로 추진되어야 한다. 그리고 지역사회의 정치 및 행정공간은 권력·자본·문화 등 제자원의 배분과 활용에서 주민들의 편의와 복지를 우선 목표로 하여 접근해야 한다. 그럼에도 불구하고 우리 나라의 지방정치는 아직도 타율과 구속의 원리가 앞서고 상의하달식 행정국가의 모습을 크게 벗어나지 못한 상태에 있다.

정치의식과 문화영역에 대한 연구는 국제비교적 관점에서 다루어졌다. 신생민주주의 국가들 중 특히 공산권체제로부터 민주주의로 이행한 나라들의 경우를 보면 체제민주화 자체에 대한 강렬한 열망에 밀려 정부의 효율성이나 환경문제 등 삶의 질에 직접 관련된 개혁과제에 대해서는 크게 문제삼을 겨를이 없었다. 이들 나라의 주민들은 공산체제가 물러가고 민주주의체제가 들어서는 과정에서 벌어지는 혼란 때문에 정부와 집권세력들이 무능한 것은 어느 정도 불가피하며, 삶의 질이 단기간에 개선되기를 기대하기는 어렵다는 생각을 가지고 있다. 반면에 한국을 비롯한 남미, 아시아 등의 신생민주주의체제들의 경우 초기에는 권위주의로부터 민주화로 이행하는 문제가 개혁의 중심과제로 다루어졌다. 그렇지만 멀지 않아 국민들의 관심은 정부 및 체제의 민주화에 못지않게 구체적인 삶의 질을 향상하고 생활환경을 개선하는 문제로 옮겨갔다. 따라서 정부와 집권세력들은 한편으로 민주주의를 제도수준에서 정착시켜야 하는 과제와 동시에 정부의 효율성을 높여 국민의 기대를 충족시켜야 하는 이중적 부담을 지고 있다.

체계론자들은 민주화와 개혁은 모든 대중들이 골고루 지지하고 광범위하게 요구하는 가치라고 주장한다. 그러나 민주화에 대한 지지와 요구는 개혁과 민주화를 추진하는 과정에서 개인이나 집단들이 어떤 상황에 처해 있는가, 그리고 어떤 세력관계에 있는가에 따라서 그 정도가 다르다. 즉 개혁과 민주주의에는 후원자와 동맹세력들만 있는 것이 아니라 방해자와 적대세력들도 존재한다. 따라서 신생민주주의의 개혁프로그램과 제도화가 성공을 거두려면 정교한 정치계획과 특출한 지도력을 요구한다.

문화론자들은 민주주의의 공고화는 민주적인 정치문화에서 비롯된다고 주장한다. 민주적 정치문화가 민주적 체제수립의 중요 요소임에는 틀림없다. 그러나 이른바 '문화이론'에 경도된 단원적 해석과 처방도 수정되어야 한다. 한국을 비롯한 신생 민주주의에 대한 비교연구가 우리에게 시사하는 바에 따르면 민주적 정치문화는 민주적 체제와 안정된 제도의 종속변수이기도 하다. 즉 민주적 체제가 지속되고 안정되어야만 민주적 정치문화가 형성되고 공고화될 수 있다.

2. 한국정치와 민주주의

한국사회에서 민주주의가 정치체제의 보편적 가치로 도입된 것은 제1공화국의 출범과 함께였다. 민주주의는 국민주권에 의해 정치체제의 운용원리가 도출된다는 이념과 가치를 전제로 하고 있다. 그런데 이러한 이념과 가치가 구체적으로 구현되기 위해서는 우선 시민사회의 민주적 기반이 마련되어야 하며, 그 바탕 위에서 대의정치와 법치주의가 확립될 수 있어야만 한다. 잘 알려진 바와 같이 서구사회에서는 정치적으로는 절대군주제에 대한 비판과 저항을 통해서, 그리고 사회적으로는 자본주의 경제의 토대 위에서 시민사회가 형성되었고, 국가체제는 이를 바탕으로 해서 대의제와 법치국가로 발전해 나갔다. 그러나 한국에서는 근대적·시민사회적 토대가 부재한 채 식민주의통치에 편입되었다가, 2차대전 직후 해방과 독립을 거치면서 민주주의가 하루아침에 도입되었다. 이러한 여건 때문에 근대적 국가체제가 미비한 상태에서 민주공화국 헌법이 제정·선포되었으나, 대의제도와 법치주의의 전통이 뿌리내릴 겨를이 없었다.

건국 초기 한국인들에게 인식된 시민권과 민주주의는 기껏해야 국민들이 투표에 의해 대통령이나 국회의원을 뽑는다는 선거정치 이상의 수준을 크게 넘지 못했다. 다시 말해 한국 민주주의는 시민사회적 요소가 지극히 취약했던 사회와 문화에 급작스럽게 외삽(外挿)된 체제와 제도로서 출발하게 되었던 것이다. 이러한 가운데 선거정치는 오랫동안 집권 엘리트들에게 조종되어 사실상 권력자와 집권세력의 권력장악이나 유지를 정당화하는 의제적 절차에 불과한 기능을 담당했다. 법치주의 역시 예외가 아니었다. 국가의 법률과 통치기구들은 집권세력의 자의적 권력수단으로 전락하여 종종 반대세력을 억압하는 장치로 전락하는 경우가 많았다.

이러한 가운데서도 한국정치에서 민주주의를 위한 노력과 투쟁은 오랫동안 지속되었고 때로는 격렬하게 폭발되기도 했다. 그러나 민주적 투쟁이 새로운 힘과 활력을 가지게 된 것은 근대화과정 속에서 국민들의 주체적 시민의식이 성장하고, 독재 권력의 횡포와 비민주적 전횡에 조직적으로 대항할 수 있는 시민사회의 역량이 강화된 이후였다. 한국 민주화의 중요한 분수령은 1980년 ‘광주민주화운동’을 기폭제로 하여, 1987년 ‘6월 항쟁’으로 대단원을 장식한 1980년대 후반으로 볼 수 있다. 이로 인해서 한국은 바야흐로 제3세계 ‘민주화 흐름’의 일익을 담당하면서 민주적 전환기를 맞게 되었다. 6월 시민항쟁은 국민의 참정권을 봉쇄하고 있었던 제5공화국의 전두환 정권을 사실상 항복시키고, 대통령 직선제를 포함한 일련의 민주화와 개혁조치들을 이끌어냈다. 그 전의 민주화 투쟁이 사회경제적 여건이 불리한 상태에서 소수의 학생과 지식인들이 주도한 ‘운동정치’(movement politics)적 성격을 띤 것이었다면, 1987년 6월의 시민항쟁은 광범한 계층의 ‘시민 주도적’(citizen-initiated) 유대가 형성되어 독재정권을 몰아내고 민주화 흐름을 이끌어내는 데 성공하였다. 이러한 점에서 한국사회는 바야흐로 근대의 서구사회에 버금가는 시민적 역량을 축적하기 시작하였으며, 민주주의를 더욱 공고화하고 제도화할 수 있는 발전단계에 올라섰다고 볼 수 있다.

1992년에는 30여 년만에 처음으로 이른바 문민정부가 탄생하였고, 1993년 2월부터 김영삼 대통령과 민자당(이후 신한국당으로 명칭 바뀜)이 새로운 정부를 맡게 되었다. 김영삼 정부는 집권 초기 과감한 개혁조치들을 단행하여 군부권위주의 정권하에서 자행된 각종 비민주적 요소와 잔재들을 척결하고자 했다. 민주화 투쟁을 통해서 활성화된 시민사회와 각종 시민운동단체의 호응에 힘입어 개혁을 단행한 정부와 김대통령에 대한 국민들의 지지도는 과거 어느 때보다 높았다. 그러나 집권 초기 국민의 절대적 지지를 받아 여러 개혁조치들을 취하였던 김영삼 정부도 후기에 들어서면서 과거의 폐습들을 반복하고 각종 정책에 실패하면서 개혁의 한계를 드러내기 시작했다. 그의 개혁프로그램은 적극적인 민주적 대안을 마련하지 못한 채 군부독재의 청산이라는 방어적(negative) 성격을 크게 벗어나지 못했다. 초기에 시행하였던 개혁조치들의 효과도 상당부분 원점으로 회귀하였다. 특정 지역출신의 정치권력 독점현상이나 뿌리깊은 지역갈등도 여전히 미해결의 과제로 남았다. 대통령으로 권력집중과 관료제의 폐해도 여전히 지속되었다. 법과 국가기구의 운용 역시 정권에 종속되어 있어 국민에 대한 민주적 책임과 봉사에 기초하여 운영되지 못

하는 경향이 여전했다.

민주화와 개혁에 대한 김영삼 정부의 한계의 원인은, 군부권위주의 정권에서 민주화로 이행이 일종의 '타협에 의한 이행'이라는 태생적 한계에서도 적지 않게 비롯한다(임혁백, 1997: 7-10; 안청시, 1994: 3-10). 정당간 정권교체가 이루어지지 못하고 엘리트의 독점구조가 지속되는 상황에서 불가피한 '위로부터 개혁'이 가지고 있는 한계가 그 원인이라는 지적들도 있다. 대통령제 정부가 갖는 폐해와 김영삼 대통령의 독특한 직무수행방식에도 문제가 있을 수 있다. 아무튼 김영삼 정부는 체제 전반에 걸친 거시적 측면과 국제비교적 관점에서는 상당수준의 민주적 발전과 긍정적 변화를 가져오는 데 성공하였다. 그럼에도 불구하고 국민들이 인식하기에는 아직도 심각한 수준의 성과미달 점수에 머물러 있는 형편이다. 노태우와 김영삼 대통령에 이어서 곧 6공화국 제3기 정부로 옮겨가는 시점에서 한국의 신생민주주의는 다음 세 가지 측면에서 미완의 과제를 안고 있다.

첫째, 한국의 신생민주주의는 정부와 정책의 효율성과 업적면에서 국민의 기대와 요구에 크게 못 미치는 수준에 있다.

둘째, 지금까지 한국의 민주화는 국민들의 생활환경과 삶의 질을 개선하는 데 이렇다 할 성과를 내지 못했다.

셋째, 한국정치는 국민 대중들로 하여금 — 독재와 권위주의 청산을 넘어서 — 민주주의에 대한 목표, 가치, 행위양식을 구체적인 수준에서 정립하고, 이를 문화적 정향으로 확립할 수 있는 공동체의식과 정체성 수립에 실패하였다.

따라서 앞으로 한국의 민주주의에 대한 논의는 우선 권위주의체제의 유산에서 비롯된 자기비하와 정체성 상실증으로부터 탈피를 요구한다. 그리고 좀더 새롭고, 보편적이며, 비교발전사적 차원에서 한국과 세계, 국가권력과 시민사회, 권력과 도덕, 개인과 공동체의 관계에 대한 대안을 적극적으로 모색해야 할 것이다. 다가올 민주주의는 시민이 주도하는 새로운 공동체의 규범을 필요로 할 것이다. 그리고 한국 민주주의는 조만간 북한 주민들을 포용할 수 있도록 체제와 이념을 재정비하지 않으면 안 된다. 이에 대비하여 우리는 좀더 적실성 있는 새국가공동체 건설에 필요한 논리와 윤리의 모형개발에 착수해야 한다.

이러한 과제들을 염두에 두고 한국 민주주의의 '공고화', '삶의 질' 및 지방자치에 관련된 그동안의 논의들을 종합검토해 보려고 한다.

3. 민주주의의 공고화와 삶의 질: 현단계의 논의와 과제

1. 민주주의의 공고화

한국사회의 정치민주화에 대한 연구는 오랫동안 군부권위주의의 청산과 민주주의체제로 이행에 집중되어 왔다. 그러나 최근에는 민주주의의 공고화와 정부의 효율성 문제로 그 관심의 축이 옮겨가고 있다. 군부독재의 붕괴와 권위주의 정치구조를 탈피하는 것이 민주화의 초기단계 즉, '이행'단계라고 한다면, 민주주의의 '공고화'는 새로운 민주주의의 원리를 정치게임의 규칙 및 관행으로 확립시키고, 나아가서 이를 개인적 행동규범, 정치문화 및 사회적 습속 등으로 정착시키는 단계에 해당한다.

민주주의의 공고화에 대한 연구들이 평가하는 바에 따르면 한국정치는 권위주의의 청산과 민주화를 위해 비교적 착실하게 발전해 왔다(임혁백, 1997: 25-26). 그럼에도 불구하고 아직 민주주의의 초보적 단계인 '위임민주주의'(delegatory democracy)의 수준을 크게 벗어나지 못하고 있어 공고한 민주체제로 발돋움하기에는 아직도 가야 할 길이 멀다. 위임민주주의에서는 대통령과 집권세력이 형식상으로는 정규적인 선거와 국민의 의사를 물어 선출된다. 그러나 일단 권력을 장악한 후에는 그들이 군주나 특권세력처럼 군림하는 체제이다(O'Donnell, 1994; Nino, 1996). 국가의 법률기구도 헌정주의나 법치주의에 의존하기보다는 집권세력에 종속되어 있다. 이 때문에 위임민주주의에서는 대통령의 리더십과 지배엘리트의 의지에 따라서 정치가 좌우되기 쉽고, 인치가 제도에 앞서는 데 따르는 부작용들 — 권력의 개인화와 세습화, 연고주의, 부정부패 등 — 이 근절될 수 없다. 정부와 그 정책이 국민에게 한 약속에 대해 책임을 지거나 이를 보장받을 수 있는 방법과 수단을 확보하기도 어렵다. 이와 같은 체제에서는 입헌체제와 법치주의가 뿌리내릴 수 없으며, 선거과정의 정권교체를 가져오는 것을 기대하기도 어렵다.

민주주의를 공고화하는 데 필요한 결정적인 조건은 시민사회의 정치적 활성화와 반복되는 정권교체 과정에서 찾아야 한다. 이런 점에서 민주주의의 공고화를 위해서는 권력의 민주적 이행과정에서 적어도 두 차례의 정권교체(two-turnover)가 일어나야 한다는 헌팅톤의 주장에 귀를 기울일 필요가 있다(Huntington, 1991: 266-

267). 정당과 정당 간에, 그리고 집권그룹과 반대집단 간에 평화적 정권교체가 일어나려면, 첫째, 정치세력들이 공정한 게임의 규칙에 의해서 경쟁을 할 수 있도록 보장되어야 한다. 둘째, 경합세력들간 경쟁과 게임의 과정이 시민사회와의 연계 속에서 이루어질 수 있도록 정치제도와 사회세력들이 시민사회의 변화와 요구를 수용하고 반영할 수 있어야 한다. 셋째, 시민사회부문이 민주적 제도와 경쟁규칙을 방어하고 지탱할 수 있는 '민주적 역량'을 구비하여, 만약 게임의 룰을 어기는 경쟁자가 나타날 경우 이를 제재할 수 있는 힘과 조직력을 갖추어야 한다.

이렇게 볼 때 한국의 정치세력들간에는 권력의 독점과 특권의 편재현상이 심하여 공명정대한 게임과 경쟁의 규칙이 제도적으로 뿌리내리기 힘들다. 그리고 정치세력과 정당조직들이 정체화(停滯化) 되고 경직화되어 사회적 요구와 시민적 기대를 정치과정에서 반영하지 못하는 왜곡현상이 심하다. 한국의 시민사회는 수와 세에서 과거보다는 크게 성장하였고, 정치적 잠재력면에서도 상당한 수준에 접근하고 있다. 그런데도 아직까지 국가부문과 기업조직에 비하면 그 힘과 자원의 동원능력면에서 현저하게 약하다. 이러한 추세에 비추어 전망해 보건대 한국 민주주의의 전도에는 여전히 험난한 장애물들이 가로놓여 있다. 정치제도화의 취약성, 집권엘리트의 전횡과 독점적 특권집단의 지속과 군림, 지역균열로 결정화된 정치적 경쟁구도, 분단구조의 지속으로 인한 정치적 선택의 폐쇄성 등은 그 중에서도 대표적인 것들이다.

2. 민주화와 삶의 질

민주주의가 정착되어 안정과 지속성을 누리는 일은 그 자체로서 우리의 삶이 질적으로 향상됨을 뜻한다. 이런 점에서 우리는 민주주의 그 자체를 목적으로서도 귀중하게 생각한다. 즉 민주주의를 목적론적으로 접근하는 것도 가능하다는 것이다. 그런데 민주주의는 효율성 있는 정부가 등장 가능하도록 하며, 그러한 정부로 하여금 국민의 기대와 요구에 잘 부합하는 정책을 취하도록 함으로써 우리의 삶을 더욱 값지게 하는 효용가치를 창출하는 수단 즉, 도구적 측면에서도 중요하다. 이러한 관점에서 접근해 본다면 민주주의는 시민들로 하여금 삶의 질과 관련된 문제들에서—소득, 건강, 복지, 노동, 교육 및 문화—얼마나 큰 수혜를 줄 수 있는가에 따라서 그 효용과 업적에 대한 평가가 가능할 것이다.

한국의 신생민주주의는 국민생활에 얼마나 큰 성과와 변화를 가져다 주었는가? 지난 3년간 우리는 이러한 질문에 관심을 가지고 한국의 민주화가 어느 정도 진전되었으며, 그 결과 국민들의 일상적인 삶의 환경과 조건에 어떤 변화가 초래되었는가에 대하여 연구해 왔다(이천표, 1994; 김정오, 1994; Shin, 1994; 안청시·김만흠, 1995 등).¹⁾ 정치민주화와 삶의 질 향상이 어떠한 상관관계나 인과관계에 있는가를 간단명료하게 설명할 수는 없다. 그렇지만 우리 모두는 삶의 질적 개선이 수반되지 않는 민주화는 안정되고 공고화될 수 없으며, 또한 민주화 없는 삶의 질 향상도 정당하게 받아들여질 수 없다는 데 쉽게 동의한다.

지금까지 우리의 연구를 통해 확인된 바로는 민주화가 진행될수록 우리 나라 국민들은 소득수준, 복지환경, 자아실현 등 개인적 삶의 차원에서는 과거보다 크게 향상되었다고 인식한다. 그러나 교통, 공해, 교육환경, 범죄퇴치, 상하수도, 문화시설 등 사회적 생활환경에서는 민주화와 아랑곳없이 점차 악화되어 왔다는 평가가 지배적이다(안청시·김만흠, 1995). 이러한 결과를 두고 볼 때 민주화가 사회·문화적으로 확산되어 그 혜택이 균형된 사회, 조화로운 삶을 이루는 데까지는 미치지 못하고 있음을 알 수 있다.

정치민주화와 삶의 질 문제는 상호 긴밀한 관련성을 가지면서도 자동적으로 서로를 보장해 주는 것은 아니다. 다시 말하면 민주화를 위한 정책이 반드시 삶의 질을 개선하는 효과를 가져오는 것은 아니다. 정치민주화와 삶의 질은 한국사회가 지향해 나가야 할 양대 발전목표이므로 어느 하나를 위해 다른 하나를 희생할 수도 없거니와, 우선순위가 정해져 있는 것도 아니다. 정치의 민주화는 그 자체로서 인간다운 삶의 환경을 보장하는 데 필요 불가결한 공동체적 가치이다. 그리고 삶의 질 문제는 민주주의의 이념이 구체적인 수준에서 체현되는 내용이다. 그러므로 우리는 어느 하나도 오랫동안 다른 하나를 위해 희생할 수 없다. 우리는 민주주의를 공고화하는 전략과 삶의 질을 개선하는 방안들을 동시에 모색하고 다발적으로 추진해 가야 하며, 양자를 조화함으로써 그 상승효과를 극대화하고 교환비용을 최소화

1) 삶의 질에 관한 종래의 연구들은 정치민주화에 초점을 두어 왔다가보다는 대체로 근대화와 경제성장의 효과와 부작용에 조준하여 복지 및 환경문제들의 실상을 평가하는 데 치중해 왔다. 최근에는 — OECD 가입을 계기로 — 국제비교적 관점에서 한국인의 삶의 질을 평가하는 연구들도 나오고 있다(이현승, 1997).

하도록 해야 할 것이다.

3. 지방자치와 지역공동체 확립

최근의 한국정치에서 일어난 일련의 변화 중에서도 국민들의 생활환경에 가장 직접적이고 근원적인 영향을 미치는 변화는 지방자치의 실시이다. 지방자치는 정치체제의 민주화 및 그 공고화와 관련된 문제인 동시에 일상적 주민생활의 질을 개선하는 것과도 직결된 문제이다. 우리 나라의 지방자치는 그 실시기간이 불과 몇 년밖에 안 되었지만 각급 지역주민들의 생활에 여러 가지 변화를 예고해 주고 있다. 무엇보다 시청과 도청에서부터 하위기관인 구청이나 군청 또는 읍·면·동사무소에 이르기까지 각종 행정이 점차 주민편의 위주로 바뀌며 지방행정 서비스가 개선되고 있는 것으로 평가되고 있다. 더불어 지역사회의 시민단체 등을 통해서 주민들이 주체적·자율적으로 조직화하고 참여하는 사례도 증가하고 있다. 자치단체별로 자율성과 책임성이 어느 정도 주어짐으로 인해서 자치체 수준별로 지역복지관, 탁아시설 등 각종 주민편의시설이 설치되는 예도 증가한다. 동시에 주민들 스스로가 지역사회의 발전을 도모하려는 자구 노력들도 두드러지고 있다. 세계화와 지방화로 명명되는 국제적 추세와 맞물리면서 자치단체별로 국제협력을 도모하고 지방차원에서 경쟁력을 증진하려는 노력도 이어졌다.

이런 가운데 공단건설이나 쓰레기 처리장 문제 등 지역의 자원개발이나 공해 및 환경문제를 둘러싸고 중앙정부와 지방정부 간 또는 지방정부 상호간에 갈등 양상이 빚어지는 사례들도 나타나고 있다. 이를 두고 일부에서는 지역이기주의의 발로와 조정능력의 상실을 우려하기도 한다. 이러한 갈등이 일어나는 일이 바람직스럽지 못한 것은 물론이다. 그러나 이것들은 지방자치가 정착되기 위해 넘어야 하는 과도기적 현상이기도 한 만큼 잘 수습하여 하나씩 해결해 나간다면 오히려 타산지석으로 삼을 수도 있을 것이다.

한국의 지방자치가 민주적 이념을 실현하고 주민생활의 질적 향상에 기여하기에는 아직 상당한 장애요소를 가지고 있다. 아직도 한국의 지방행정은 중앙정부의 통제하에 있어 지방자치가 풀뿌리민주주의로 발전하기에는 역부족이다. 지방의 자율성과 자결능력은 여전히 부족하고 예산과 자원은 빈약하다. 각종 자원과 혜택, 편의시설들이 서울과 대도시에 집중되어 있기 때문에 지역사회의 경제, 교육, 사회,

문화 등 제반여건은 개선되는 기미를 별로 보이지 않는다. 중앙정치에서는 실시하기 어려운 직접 참정제도를 지방정치 수준에서는 비교적 쉽고 효과적으로 도입할 수 있음에도 불구하고 이에 대한 법적·제도적 장치는 매우 취약하다.

우리는 하루 빨리 불균형적 산업화와 중앙집권적 권위주의체제에서 피폐화된 지역사회를 새로운 삶의 공간으로 창출하는 발전전략으로 선회해야 한다. 한국인의 '삶의 질'을 개선하는 데 있어서는 지역사회가 새로운 정치적 실험과 삶의 장으로 재창출될 수 있느냐에 크게 달려 있다. 여기에는 지방자치 관련 법규와 제도의 개선도 물론 따라야 하겠지만, 먼저 '중앙을 향한 소용돌이'가 지속되는 한국사회 구조에 대한 총체적인 처방이 필요하다(Henderson, 1968). 앞으로 사회개혁은 국가수준의 총체적인 개혁프로그램 자체만으로는 완성될 수 없다. 우리는 새로운 정치공동체의 가능성을 소규모의 지역공동체 생활모형들을 통해서 열어가야 할 것이다. 미래의 정치사회에서는 국가에서 사회로, 중앙에서 지방으로, 거대국가에서 소규모 유연체제로 권력의 주체와 정치의 중심축이 이동해 갈 것이기 때문이다. 그런 의미에서도 지방자치 문제는 한국사회의 총체적인 발전모델 속에서 그 방법과 전략이 모색되어야 한다.

4. 맺는 말

한국의 정치민주화는 아직도 제도적으로 뿌리내리고 문화적으로 정착해 가야 하는 미완의 단계에 있다. 동시에 한국 민주주의는 정치의 영역을 넘어 한국인의 경제·사회·문화적 삶의 지평으로 그 효율성이 파급되어야 하며, 시민사회 전반의 민주적 역량을 제고하는 방향으로 더욱 발전해 가야 할 도전과 과제에 직면해 있다. 본지의 연구에 따르면 한국의 민주화는 아직까지 시민생활의 질적 측면에까지 그 긍정적 효과가 미치지 못하고 있다. 본지에서는 이러한 도전과 정책과제들을 국민생활의 각 영역별로 나누어서 고찰할 것이다.

참고문헌

- 김만흠(1997), “민주화와 지역사회”, <정치민주화와 삶의 질(3차년도)>, 연구보고서 서울대 사회과학연구원, pp. 85-109.
- 김상균(1994), “한국인의 복지의식”, 《사회과학과 정책연구》 16권 1호, 서울대 사회과학연구소: 121-167.
- 김정오(1994), “정치 민주화에 따른 개인 삶의 질의 변화”, 《사회과학과 정책연구》 16권 1호, 서울대 사회과학연구소: 169-188.
- 박찬욱(1997), “민주화와 정치제도화”, <정치민주화와 삶의 질(3차년도)>, 서울대 사회과학연구원, pp. 4-32.
- 서울대 사회과학연구소(1994), 《사회과학과 정책연구》 16권 1호, 서울대 사회과학연구소.
- _____ (1995), 《사회과학과 정책연구》 17권 2호, 서울대 사회과학연구소.
- 송호근(1997), “민주화의 사회적 동학”, <정치민주화와 삶의 질(3차년도)>, 서울대 사회과학연구원, pp. 54-84.
- 안청시(1994), “한국정치와 민주주의: 비교정치학적 고찰”, 안청시·진덕규 편저, 《전환기의 한국민주주의: 1987-1992》, 법문사, pp. 1-30.
- 안청시·김만흠(1995), “지역사회의 민주화와 삶의 질: 지역간 비교연구”, 《사회과학과 정책연구》 17권 2호, 서울대 사회과학연구소: 3-34.
- 이천표(1977), “민주화와 경제성장, 그리고 삶의 질”, <정치민주화와 삶의 질(3차년도)>, 연구보고서 서울대 사회과학연구소, pp. 33-54.
- _____ (1994), “민주화가 경제적 삶에 미친 영향”, 《사회과학과 정책연구》 16권 1호, 서울대 사회과학연구소: 85-120.
- 이현송(1997), “한국인의 삶의 질”, 《한국사회학》 제31집(여름호): 269-301.
- 임혁백(1997), “지연되고 있는 민주주의의 공고화: 정치민주화의 과정과 문제점”, 《한국 민주화 10년: 평가와 전망》, 한국정치학회·한국사회학회 공동주최 심포지엄 논문집, pp. 1-30.
- Dahl, Robert A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Henderson, Gregory(1968), *Korea: The Politics of The Vortex*, Cambridge: Harvard University Press.
- Huntington, Samuel P. (1991), *The Third Wave: Democratization in Late Twentieth Cen-*

- tury, Norman: University of Oklahoma Press.
- Nino, Carlos Santiago(1996), "Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina", Arend Lijphart and Carlos H. Waisman(eds.), *Institutional Design in New Democracies*, Oxford: Westview Press, pp.171-174.
- O'Donnell, Guillermo(1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* Vol.5, No.1: 55-69.
- Przeworski, Adam(1991), *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shin, Doh Chull(1994), "Democratization and the Changing Quality of Korean Life: In the Eyes of Mass Public Opinion", 《사회과학과 정책연구》16권 1호: 49-84.
- _____(1997), "How and Why Do Individual Citizens React to Democratization?: The Korean Dynamics in a Comparative Perspective", <정치민주화와 삶의 질(3차년도)>, 서울대 사회과학연구원, pp.110-171.

Democratization and Quality of Life in Korea Review and Assessment

Chung-Si Ahn

South Korea has made a remarkable progress in democratization over the last ten years. Despite this, institutions of democracy do not function effectively enough to meet the rising level of citizens' expectations. The majority of its people still do not believe that the process of democratization has greatly improved their lives. South Korea's new democracy faces many challengers. First, government performance and policy effectiveness need to be upgraded to meet citizens' expectations. Second, reform drives and democratization program have to be better coordinated so as to improve the quality of life of the general populace. Third, the values, goals and norms of democracy need to be firmly rooted in the cultural orientation and behavior patterns of the people. In addition, the future of Korean democracy largely depends on whether it secures social and economic bases to achieve peaceful unification of the two Koreas, and ultimately encompass the North Korean people in democratic polity.