

한국정치와 제도개혁

— 체제구상 및 권력구조 개편의 모형과 방향 —

安 淸 市 (서울대)

I. 머리말

우리는 지금 21세기의 문턱에 들어서고 있다. 20세기는 폭력과 억압, 전쟁과 혁명으로 점철된 “대재변”(大災變, catastrophe)의 역사로 출발했다. 그러나 이 틈에서도 유례없는 경제성장과 사회변동이 나타났으며 과학, 교육, 문화, 예술의 눈부신 발전이 이루어지고, 유럽중심의 세계관이 무너지는 등 20세기는 인류의 역사를 근본적으로 바꾼 일대 “전환”(transformation)이 이루어진 “극단의 시대”로 기록되고 있다.¹⁾ 21세기에는 사회주의 국가들의 붕괴와 대 격변, 그리고 지구적 차원의 시장화와 민주화가 예고해 주는 바와 같이, 이념논쟁과 체제경쟁의 지평이 — 자본주의와 사회주의, 민주와 독재, 진보와 보수, 자주와 사대 등의 2분법적 대결논리를 넘어 — 어느 사회가 먼저 경제적 번영과 정치적 자유, 민주화와 인권 등 인간의 보편적 가치들을 구성원 모두에게 골고루 잘 향유할 수 있도록 하는가의 문제로 확대되어 나갈 것이다.

새 천년의 문턱을 들어서서 대 전환기 속에서 한국의 정치는 국가발전을 위한 3대 과제를 안고 있다. 첫째, 대내적으로 민주주의를 확고하게 정착하여 경제적 번영과 정치 민주화의 효과를 사회 각부문에 골고루 확대 심화해 나가야 한다. 둘째, 남북한 관계 및 민족문제에 있어서는 반세기에 걸친 분단상태를 청산하고 통일한국을 성취해야 한다. 셋째, 한국이 세계사회에서 주변적 위상을 벗어나 선진적 지위를 확보할 수 있도록 정치 경제는 물론 문화적으로도 보

1) 역사학자 홉스바움(E. Hobsbawm)은 전쟁과 파괴의 ‘대재변’과 인류의 삶과 이상에 대한 새로운 ‘전환’의 조짐이 시작된 20세기를 “극단의 시대”로 명명하고 있다 (Hobsbawm, 1994).

다 성숙한 사회가 되어야 하며, 자유, 인권, 인류애, 비폭력, 평화 등의 보편적 가치를 수호하고 신장하는 일에도 앞장서는 나라가 되어야 할 것이다.

한민족이 당면한 위의 역사적 과제들을 성취하기 위해 우리는 앞으로 펼쳐 질 미래를 내다보며 보다 내실 있고 진지한 준비를 해야 할 것이다. 한국을 세계사회에서 선진적 위치로 끌어올리는 일은 한민족의 통일 및 — 장차 남과 북을 포함하게 될 — 한국사회 전체를 튼튼한 정치민주화의 기반 위에 올려놓는 과제와 분리해서 생각할 수 없다. 그러므로 우리는 한국의 미래상을 우선은 민족통일과 민주화란 두 과업에 집중 조명하여 모색해 갈 수밖에 없다. 민주화는 다시 현 남한의 정치사회를 통일시대에 대비하여 보다 확고한 민주주의로 개혁해 나가는 작업과 북한체제를 민주적 정치발전과 공동번영의 길로 이끌어 내는 과업으로 구분할 수 있겠지만 이 글에서는 전자에 중점을 두고 논의를 진행하겠다.²⁾

이 글의 주제는 우리 사회가 21세기를 맞이하면서 당면한 과제를 '민주주의의 공고화를 위한 체제구상의 원리와 정부형태의 모색'이란 문제로 좁혀서 접근해 보려고 한다. 그리고 논의의 초점을 일단 체제이념과 국가발전 모형을 모색하는 일에 조준해 본 후에, 이러한 이념모형을 실현하는데 필요한 제도개혁의 과제 및 권력구조 개편의 문제로 한정해서 검토해 보기로 한다. 여기서 체제(體制)란 한 국가의 '정치, 경제, 사회, 문화적 제 질서와 제도를 총괄하는 개념'으로 넓게 이해한다. 국가체제는 다시 국가의 법적 제도적 '조직형태'와 이념, 권력구조 등을 지칭하는 '체제문제'로 나누어서 고찰 가능하다. 국가의 조직형태는 흔히 군주국과 공화국, 민주공화국과 전제공화국, 단일국가와 연방국가 등으로 분류된다. 통일과 관련하여 그 동안 우리의 관심을 끌어난 연방국가(Federation), 국가연합(Confederation), 공동체(Community) 등의 개념은 국가의 조직형태에 속하는 문제들이다. 체제문제는 국가의 이념과 목표(민주주의, 민족주의, 계급주의 등), 의사형성 및 정책결정의 원리(국민주권, 인민주권, 계급주권 및 다수결주의제와 합의주의제 등), 권력구조의 원칙(분권주의, 집권주의 등), 통치구조 또는 협의의 정부형태(대통령 책임제와 내각 책임제, 단원제와 양원제 등)들을 포괄하는 개념으로 이해하기로 한다.

2) 한국 정치발전의 목표와 과제를 남북한 관계를 포함한 통일 및 외교적 측면에서 접근한 필자의 소견에 대해서는 다음 글을 참조하기 바람(안청시, 1994).

이 글에서 주장된 일부 내용은 이미 1994년에 대통령자문 21세기위원회가 펴낸 연구보고서 <21세기의 한국>에서 필자가 집필을 담당했던 정치분야의 보고서에 담겨져 있음을 밝혀두는 바이다. 원래 이 보고서에 담긴 내용은 필자 개인의 견해라기보다는 여러 동료 학자들의 토의를 거친 내용들이기 때문에 엄격히 말해 공동의 지적 소유권에 귀속한다. 다만 필자가 그 내용의 일부를 현재의 시점을 감안해서 수정하였고, 혹시나 이 글에서 기인될지도 모를 오해나 논쟁에 대하여 필자가 책임을 지겠다는 의미에서 이를 미리 밝혀둔다.

II. 예비적 고찰: 통일한국을 위한 체제구상

여러 가지 조짐에 의하면 다음 세기초에는 통일한국의 모습이 가시화 될 것이 분명하다. 따라서 한국의 미래, 특히 그 정치사회의 구도는 민족분단을 넘어 통일된 한국의 시대를 준비하는 자세와 접근방법으로 설계하고 추진해 가야 함이 마땅하다. 새 천년에 대비하는 한국 정치의 이념과 체제 및 이를 뒷받침하는 정책방향은 당연히 민족통일의 목표 및 원칙과 양립하고 조화할 수 있도록 구상되어야 할 것이다. 마찬가지로 이유로 해서 현재 한국내의 정치권과 사회 일각에서 논의되고 있는 정부형태 변경과 권력구조 개편 등을 비롯한 제도 개혁의 과제들도 이러한 각도에서 접근하고 평가해야 할 것이다.

우리가 민족통일을 이루고자 함은 남과 북이 단지 영토적으로 통합되는 것을 위해서가 아니라 갈라진 민족이 하나가 된 새 공동체를 형성하여 정치적 민주주의, 경제적 번영, 문화적 성숙 및 사회적 통합을 이룩하자는 데 그 뜻이 있다. 통일의 진정한 목표는 한민족 전체, 즉 남북한의 구성원 모두가 보다 온전한 정치적 민주화를 이룩하고 경제적 번영을 성취하여 세계사회에서 보다 고양된 선진적 위치에 오르려 함에 있다. 통합된 민족국가로서 문화적 성숙, 경제적 번영, 사회적 통합, 민족적 일체감을 이루며, 새로운 정치사회를 건설하여 세계사적 문명발전 추세와 양립하는 '선진적 위상'에 도달하기 위한 통일은 '점진적', '민주적', '비폭력적' 평화주의를 통해서 이루어 가는 길 이외에 다른 대안이 있을 수 없다.

우리가 바라는 통일의 이상적 모형은 요컨대 우선 남북한이 평화와 공존의

들을 마련한 후, 경제, 문화, 사회 등 부문간의 통합을 거쳐, 최종적으로 통합된 정치단위를 이루는 길이다. 이와 같은 통일을 위해서 우리는 우선 그 과정에 수반되는 비용을 줄이고 남북한의 주민들이 공존 공영할 수 있는 길을 찾아 나가야 한다. 그리고 이를 추진해나가는 과정에서 당장은 북한의 권력집단과도 협조해 나가되, 점차 실용적인 비전을 지닌 새로운 지도세력이 북한 내에 등장할 수 있도록 유도해 가야 할 것이다. 이와 동시에 폐쇄적인 북한의 현존 권력집단이 세계사회의 민주화와 개방추세에 역행하여 자기개혁의 의지와 능력 면에서 한계를 드러내고 있음을 감안해 볼 때, 우리는 한편으로는 북한 내부에 남한과 호혜적 공존관계를 수립할 수 있는 “시민사회적 요소들” —예컨대, 현 체제를 점진적으로 대체해 나갈 수 있는 사회세력 또는 새 지도층의 조직화 및 지지기반 형성 —이 배양되기를 돕고 기다리는 것이 필요하다. 다른 한편으로는 경제위기와 체제의 경직성 때문에 북한의 현 지도세력과 감정일 체제의 정권기반이 급속하게 약화 또는 붕괴되어 예상치 못한 상황이 전개될 가능성에도 대비하는 것이 필요하다.

이상과 같이 전망되는 통일은 남북한이 상호공존과 호혜관계를 모색하고 지속하는 가운데 교류와 협력을 증대하는 한편, 체제상용성이 높아질 때를 기다려 정치통합을 모색하는 통일을 가장 바람직하고도 가능성 있는 방안으로 상정한다. 공존의 과정을 통해서 두 체제는 세계사회의 추세와 문명의 진로에 조응할 수 있는 이념과 체제로 서서히 이행해 나갈 수 있을 것이다. 한국은 먼저 자유민주주의 이념을 기반으로 하는 대의민주주의를 구현하여 북한으로 하여금 이쪽과 비슷하게 변해 오도록 유도하는 한편, 스스로 그 모델이 될 수 있도록 민주주의를 더욱 공고화해야 할 것이다. 그 대신 북한측이 주장하는 체제통합의 원칙들 — 예를 들면 연방제 통일안 —도 발전적으로 수용하여 과도기를 예측가능 하도록 관리해야 한다. 아마도 이 과도기는 북한 안에 새로운 개혁과 개방의 주도세력이 권력주체로 뿌리내릴 수 있는 물질, 사회적, 정치적 토대가 형성될 때까지 지속될 것이다.³⁾

3) 비유컨대 현재 중국이 시도하고 있는 개혁 개방이 성공하는 정도만큼 북한의 개방과 개혁도 성공하는 단계가 이 과도기 동안에 이루어진다면, 남과 북이 통합한다 해도 큰 문제가 생기지 않을 것이다. 만약 북한이 이 동안에 붕괴되는 사태가 벌어진다면 새로이 탄생될 통일정부는 한국이 북한을 흡수하는 형식으로 이루어질 가능성이 높다. 만약 그 때까지 남과 북이 대등한 통일당사자로 남아 있게 된다 해도 그 사이에 양측은

이와 같은 규범적 전제에 의거해서 우리는 통일을 준비하고 민주화를 공고화하는 과정에서 고수하고 실현해 나가야 할 이념과 체제에 대한 모형을 구상하는 한편, 그러한 모형에 준해서 현재의 정부형태, 권력구조, 제도개혁의 방향을 모색해 나가야 할 것이다.

현재 한국정치의 체제모형과 권력구조는 과연 통일한국을 내다보고 미래를 준비하는데 적합한가? 그 해답은 남한과 북한에서 공히 부정적일 수밖에 없다. 지금까지 남북한은 냉전적 대립구도 하에서 각기 일방적, 적대적, 배타적인 이념과 가치체계를 고수하는 국가체제와 권력구조를 구축해 왔다. 냉전형 국제질서와 남북 대결적 경쟁관계에 의해 정형화된 20세기형 체제구상으로는 21세기에 예상되는 통일된 민주한국에의 도전과 선진문명형 국가발전의 요구에 효과적으로 대응할 수 없을 것이 분명하다. 따라서 21세기를 지향하는 한국정치의 체제구상은 “극단의 시대”를 풍미해왔던 이념대결과 체제경쟁의 논리를 넘어 새롭게 부상될 것으로 예상되는 문명사적 전환의 논리 및 지구화 시대로의 변화추세에 조응할 수 있어야 할 것이다. 이와 같은 소명에 부응하여 한국의 정치발전 및 제도개혁의 과제는 — 지난 세대의 구각을 벗어 던지고 — 보다 ‘새롭고’, 더욱 ‘온전하며’ ‘범지구적’인 민주, 복지, 자유, 평화의 가치를 재창조하고 실현하는데 적합한 원리와 모형으로 다시 접근되어야만 할 것이다.

Ⅲ. 선진 민주형 정치를 위한 제도개혁

통일된 민주주의, 선진 한국을 성취하기 위해서 우리들이 현 단계에서 무엇보다 먼저 해야 할 일은 남한사회부터 국민 모두가 원하는 민주정치체제를 굳건히 세워 후일 북한주민들도 하여금 자발적으로 이를 선택하고 따를 수 있는 모델로 만들고 가꾸어 가는 것이다. 현실적으로 북한이 공존형 개방과 통일을 위한 준비 및 체제개편에 관심을 보이지 않는 한, 한반도 안에 민주적 정치질서를 수립하고 통일한국의 기초를 다져나가는 일은 먼저 남한에서부터 이루어지지 않으면 안되기 때문이다. 북한사회를 민주주의와 통일로 이끌어 올 수 있

공존과정을 통해서 이미 상당한 수준의 체제상용성(system compatability)에 도달하게 될 것이므로 정치통합에 큰 장애가 생기지 않을 것이다.

는 힘과 길이 — 불행하게도 — 남한 안에서 이루어질 수밖에 없다는 사실에 비추어 볼 때, 한국의 당면 정치과제는 민주주의를 공고화하여 사회안정을 이룩하고 튼튼한 경제력을 길러 국민적 합의에 기초한 ‘선진형’ 정치체제를 이룩하는 일이다. 민주주의의 정착과 공고화, 그리고 통일 한국의 미래를 위해 우리는 체제구상과 제도개혁의 과제들을 어떻게 풀어 나가야 할 것인가?.

1. 민주주의의 공고화

한국정치의 당면 목표는 우선 자유민주주의의 이념과 가치를 제대로 구현하는 정치를 복원하는 일이며, 그 첫째 단계는 경쟁적 민주주의체제를 확립하고 국민의 복지를 골고루 향상하는 국가를 만드는 데 있다. 경쟁적 민주주의는 최소한 집권자와 집권세력이 국민의 선택과 합법적인 절차에 따라서 정상적으로 교체될 수 있어야 가능하다. 대체로 선진 민주주의 국가들에서는 합의형 정치문화가 제도화되고 경쟁적 정당체도가 확립되어 합법적 절차와 국민의 선택에 따라서 최고통치자와 집권세력의 교체가 정상적으로 일어나고 있다. 한국의 정치발전은 오랫동안 파행적 단계로 진행되어 오다가 6공화국에 들어와서야 처음으로 평화적 정권교체가 이루어지고 문민화의 토대가 마련되었다. 그리고 1997년 선거에서 드디어 — 여당의 연속지배하에 단지 최고 통치자의 인물교체에 불과한 수준을 벗어나 — 여야 정당간의 정권교체가 평화적으로 이루어지는, 이른바 ‘선거민주주의’(electoral democracy)로 진입하였다. 한국정치는 현재 소위 ‘신생민주주의 국가들’(new democracies) 중에서는 비교적 모범 대열에 속하는 발전단계에 도달한 것으로 평가되고 있다. 국내외의 견해들을 종합해 보면, 현 단계에서 한국의 ‘신생’ 선거민주주의 체제는 대체로 다음과 같은 방향으로 더욱 발전하고 공고화 되어야 하는 과제를 안고있다.⁴⁾

첫째, 현 체제는 아직도 공고화 과정의 초기단계에서 군데군데 취약성을 노정하고 있다. 따라서 이를 권위주의로 뒷걸음치게 하는 ‘전복’(breakdown)현상이나, 앞으로 전진하지 못하고 표류하도록 만드는 ‘침식’(erosion), ‘동결’(freezing), ‘경화’(硬化, sclerosis) 등의 함정에 빠져들지 않도록 관리하는 노력이

4) 여기에 인용된 용어들과 그 의미에 대한 보다 자세한 검토를 위해서는 Schedler, 1998을 참조하기 바람.

필요하다. 이 단계에서는 민주주의를 더욱 공고하게 ‘조직화’하고(organizing), ‘제도화’(institutionalizing) 해나가는 조처와 방안들이 마련되어야 한다.

둘째, 위의 과정을 성공적으로 성취해야 한국의 정치체제는 적어도 오늘날 구미 여러 나라들이 도달한 ‘자유’민주주의(liberal democracy) 체제 정도의 안정화 단계에 진입 가능할 것이다.

셋째, 서구의 민주주의체제는 이미 ‘자유주의의 한계’를 돌파하기 위해 보다 ‘선진형’ 민주정치(advanced democracy)를 모색하는 이른바 ‘제3의 길’에 접어들기 시작했다. 따라서 한국은 첫 단계와 둘째 단계의 공고화를 동시에 성취해야 하는 한편, ‘선진형’ 체제구상에 걸맞는 방향으로 민주화를 더욱 ‘심화’(deepening)하고 ‘발전’시켜 나가야 하는 중첩 과제를 안고 있다.⁵⁾

선진형 민주주의체제는 어떤 경우라 하더라도 최소한 개인의 자유와 창의력을 통해서 사회적 부를 증진하고, 자율적 판단에 따라 공동체의 이익에 이바지하려는 윤리의식이 뒷받침되지 않으면 지탱될 수 없다. 이것은 곧 정치적 자유와 민주주의는 특정한 경제활동의 원칙 및 공동체적 규범과 불가분의 관계에 있음을 시사해 준다. 일찍이 서구의 민주주의는 기독교 윤리를 바탕으로 해서 꽃피운 자본주의 경제에 의해 그 사회경제적 기초가 확립되었다. 뿐만 아니라 역사상 개인의 자유로운 경쟁과 기업활동이 보장되지 않는 경제체제를 가진 나라들이 민주주의의 공고화에 성공한 사례는 드물다. 이와 같은 사실들로 미루어 볼 때 민주주의를 뒷받침하는 경제적 요건은 건전한 자유경쟁과 시장체제의 확립에서 비롯함이 분명하다. 구조적 종속성, 특혜와 부정부패, 자본과 기업의 소수 집중과 독과점, 일방통행적인 노사관계와 노동탄압 등은 공평한 경쟁풍토를 조성하고 자율적인 시장경제를 정착시키는데 장애가 되는 요소들이다. 21세기의 정치는 우선 이들 장애요인들을 합리적으로 제거하여 경제의 지속적 성장과 부의 공정분배가 조화롭게 달성될 수 있도록 하는데 밑거름 역할

5) 여기에서는 민주주의의 역사적 진행 단계와 관련하여 필요한 공고화의 전략과 과제를 구분해 본 것이지, 한국 민주주의가 반드시 서구의 자유민주주의 단계를 거쳐야만 다음 단계의 ‘선진형’으로 이행할 수 있다는 것이 아님에 독자들은 유의해주시 바란다. 역사적으로 보아 ‘서구형’ 정치는 대체로 ‘자유민주주의’ 단계를 거쳐서 ‘제3의 길’을 모색하는 단계로 이행하고 있다. 한국을 비롯한 비서구 사회의 민주화가 서구식 발전경로를 반복할 것인가, 아니면 새로운 경로를 발명하여 참차 ‘제3의 길’에서 서로 만나게 될 것인가의 문제는 열린 질문(open question)으로 남겨두어야 할 것이다.

을 할 수 있어야 할 것이다.

민주주의와 복지사회를 실질적으로 구현하는 일이 우리에게도 미완의 과제로 남아있는 사이에 선진 민주주의 국가들은 이미 자유민주주의의 한계를 돌파하고 복지국가의 부작용을 극복할 수 있는 체제구상에 착수하고 있다. 서구사회가 이미 개별 민족국가의 단계를 지나 ‘다민족-초국가’ 체제로 통합하는 과정에 깊숙하게 진입한 즈음 우리에게도 통일된 민족국가를 이룩하는 일이 요원해 보이는 난제로 남아있다. 南과 北은 이미 한발 늦은 역사의 껍을 하루속히 떼워 통일한국을 이루어야 하며, 이 과정에서 낡은 이념과 체제를 발전적으로 수정하고 통합하여 선진 사회들과 어깨를 겨루어 나갈 수 있도록 해야 할 것이다. 민족통일과 민주한국의 미래상에 걸맞는 국가체제와 제도개혁에 대한 구상은 종래의 ‘국가주도형 사회’의 모습을 털고 ‘시민주도형 국가’를 수립하는데 필요한 새 정치논리와 통치규범을 모색·준비·수립하는 일에서부터 시작해야 할 것이다.

2. ‘시민주도형’ 정치사회로의 전환

역사상 자유민주주의의 원리에 가장 근접하는 체제와 권력구조를 가진 나라들은 오늘날 구라파와 북구의 민주주의 국가들, 즉 다원주의적 민주국가들(pluralist democracies)이다. 이들 국가는 ‘자유민주주의’를 오래 동안 이념적 지표로 삼아 왔지만 실제면에서는 통칭 ‘복지주의’ 국가를 체제운영의 틀로 채택해 왔다. 오늘의 선진사회의 복지주의 국가들은 지난 2-3 세대에 걸쳐서 민족국가의 확립, 종교와 정치의 분리, 보통선거권의 확대와 민주주의의 제도화 과정에 수반되었던 위기와 문제점들을 비교적 잘 극복하고 정치적 ‘자유’와 경제적 ‘평등’이란 양대 가치를 조화시키는 정치체제를 수립하는데 성공하였다. 그러나 현실적으로 이들 국가는 모두 ‘신조합주의 국가체제’(neo-corporatist state)로서 공공부문의 과도한 팽창과 사회부문에 대한 국가개입의 부작용으로 말미암은 비효율성과 이른바 ‘복지국가의 위기 징후’에 시달리고 있다.

이로 인해서 오늘날 서구의 경쟁적 민주주의 사회에서는 自由와 平等의 균형(trade-off) 문제가 새로운 정치 논쟁의 중심으로 부각되었다. 중산층과 노동자들은 소득의 평등을 요구하여 국가의 재분배 기능을 강조한다. 그러나 상층부 소득자들은 자기네의 부담증가를 가져오는 평등과 복지보다 자유를 더

옹호하는 정치성향을 보인다. 평등과 자유의 균형 문제를 둘러싸고 벌이는 선진국의 유권자 그룹과 계급집단들 간의 경합과 갈등의 양상은 정치체제와 정권의 향방을 진보와 보수, 좌파와 우파 쪽으로 시계추처럼 오가게 만들고 있다. 이러한 정치적 추세가 과연 어느 방향으로 귀결될 것인가, 복지국가 체제로 얼마나 더 오래 성장을 지속할 수 있을 것인가 등의 문제에 대한 분명한 해답은 아직 없다. 그렇지만 이들의 복지예산이 현재의 추세대로 무한정 팽창할 수만은 없을 것이 분명하다. 다수 유권자들은 공공복지의 확대도 원하지만 동시에 더 작은 정부, 더 효율적인 정치를 요구한다. 정부와 행정의 방만한 팽창으로 인한 과잉 비대화와 비효율성 등 ‘국가주도’, ‘국가중심’, ‘관리정부형’ 사회의 실패와 취약성으로 인해 서방 선진국 사회 도처에서 정당성의 위기가 표출되고 있으며, 각종 거대 공조직과 제도들이 국민들의 비판과 저항의 표적들이 되고 있음도 주지의 사실이다.

선진국 사회의 일각에서는 자유민주주의의 한계, 복지국가와 개입주의 정치의 위기에 대한 대안으로서 ‘시민주도형’ 국가(citizen-controlled state) 또는 ‘사회중심형’ 국가(society-centered state)를 지향해 나가고 있다. 시민주도형 국가체제는 ‘국가통제형’ 사회(state-controlled society)에 대응되는 체제모형이다. 그것은 국가가 시장을 자의적으로 제한하거나 사회를 과잉지배 하지 못하도록 중앙정부의 개입을 줄이고 지출을 억제해 나가는 길이다. 예컨대 — 서독의 공동결정제도(co-determination)처럼 — 국유화하지 않는 방식으로 국가가 사회분야에 대해 필요 적절한 개입권과 규제력을 행사할 수 있는 방안이나, 스웨덴 식의 ‘기능적’ 사회주의 방식을 도입하여 국유화 대신에 공익분야 사업의 일부 경영기능을 시민사회의 통제와 관리하에 두려는 방안과 시도 같은 것들이 이런 방향으로의 전환을 예시해 준다. 이러한 시도와 경험들을 연구, 검토, 비교해 간다면 앞으로 우리사회가 지향해 나가야 할 체제모형과 제도개혁의 방향에 대해서도 유익한 교훈과 시사점을 발견할 수 있을 것이다.

요컨대, 자유민주주의와 복지국가의 이름아래 탄생, 발전한 선진 민주사회의 신조합주의 국가는 오늘날 공공분야의 과도한 팽창을 초래하여 국가자본주의의 폐해를 누적하고 있다. 미래의 ‘선진형’ 민주정치가 언제까지나 팽창적 국가체제에 의존해 갈 수 있을 것인가에 대해서는 회의적인 시각이 많다. 시민주도형 국가모형에 입각한 정부형태와 권력구조에 대한 구상은 지금까지 국가의

전황에 맡겨져 왔던 정치권능과 행정기능의 상당부분을 다시 시민들에게 되돌려주게 하자는 논거에 입각해 있다. 구체적으로 이 체제는 현대의 복합사회를 관리하는 권한과 책임의 상당부분을 국가관료 제도로부터 환수하여 시민사회 분야의 제 조직들이 분담, 관장할 수 있도록 해야 한다는 주장과 처방책을 담고 있다. 그럼으로써 오늘날 동서양을 넘어 만연되고 있는 '정치적 소외감'을 해소하고, 제도(권) 정치에 대한 '정당성의 위기'를 극복하며, 허구화된 대의제의 모순을 '직접참여'에 근접하는 방식으로 시정함으로서, 궁극적으로는 새로운 정치문화를 창조해 낼 수 있는 '적극적 시민'의 모습을 만들어가자는 것이다. 한국정치의 발전방향도 이처럼 시민주도형 국가와 선진형 권력구조의 원리와 논리에 입각하여 모색해 가도록 해야 할 것이다.

1980년대 후반부터 한국 사회의 정치지평에는 그 모습과 내용에 있어서 공히 총체적인 탈바꿈이 진행되고 있다. 이 전환의 논리는 크게 보아 (1) **제도부**문에서는 '근대화'를 '민주화'와 순기능 적으로 연계시키는 작업과, (2) **사회부**문에서는 '시민문화'가 부재했던 (또는 그 성장이 묶여있어 왔던) 터에 '시민사회'를 새로이 건설하는 과제로 대별된다. 지난 10여 년간의 정치변동은 위 두 분야에 공히 괄목할만한 변화와 발전을 가져왔다. 그 결과 제도부문에서는 절차적 민주주의의 모양이 갖추어져 가고, 선거정치가 정상화의 궤도에 들어섰으며, 본격적인 지방자치 시대의 문이 열리고 있다. 한편, 사회부문에서도 시민세력의 성장, 조직화, 정치적 참여의욕이 증진일로에 있는 것으로 보인다. 그러나 제도부문과 사회부문은 아직도 유기적으로 통합·연계되지 못한 상태에서 '국가통제형' 사회가 안고 있는 병폐와 취약성을 들어내고 있다. 제도정치가 안고 있는 병폐와 모순은 제왕적 대통령, 정당정치의 난맥상, 의회정치의 파행성, 엘리트 층원구조의 폐쇄성, 지역할거주의, 정치불신과 소외, 세대간, 노사간 갈등 등으로 표출되고 있다. 사회부문도 여전히 국가부문에 대한 시민사회의 자율성 결여, 합리적 이익대표체계의 부재, 소외된 세력과 집단들의 불만 증폭, 형평성과 자유로운 의사소통체제의 미비, 정부의 강제장치에 의한 사회통제의 유혹 등 취약한 구석들과 해결과제들을 허다하게 안고 있다. 경제분야에서는 재벌집중과 경제구조의 모순, 노동의 배제 등이 주요 문제점으로 꼽힌다. 법과 제도에서는 현행 헌법과 권력구조에 대한 합의와 제도화가 아직도 해결되지 않은 점, 법치주의의 실종과 사회질서의 혼란, 사적 권력관계 및 비선권력 조

직의 횡행 등이 병폐로 지적되어 왔다.

향후 5-10년간 국가관리의 중심과제는 제도부문과 사회부문간에 상존 하는 '갭'을 메우고 양자가 '정상적'인 관계를 속히 회복하여 상호 '보완적'인 통합을 이루어 갈 수 있도록 제도정치의 체질개편과 개혁을 지속하는 한편, 시민사회 부문의 조직, 자원 및 리더십 역량을 증진시키고 그 문화적 성숙화를 기하도록 장려해 나가는데 치중하여야 할 것이다. 이는 곧 국가운영의 철학과 목표설정을 '국가통제형' 사회로부터 '시민주도형' 국가로 옮겨가야 함을 의미하는데, 현실적으로는 사회관리의 책임을 국가집중제로부터 벗어나 시민사회의 제 조직들이 분장하여 담당케 하도록 분산화, 분권화 하는 동시에 국가부문의 통치, 조정, 행정활동에 효율성을 기하자는 것이다. 또한 국가통제형 사회에서 지속되어 온 정치 및 사회 관행들을 쇠신하여 다원적인 사회세력들이 견제와 균형을 이루며 정치과정에 유의미하게 참여할 수 있도록 해야 할 것이다.

민주주의의 공고화와 선진형 정치발전의 과제를 정치제도의 개혁이란 측면에서 볼 때 한국정치는 우선 과도한 국가집중의 권력구조와 행정관행을 개편하도록 해야하며, 동시에 정책수립 및 집행의 효율성을 제고할 수 있는 방향으로 개혁되지 않으면 안 된다. 그러기 위해서는 먼저 국가부문과 사회부문, 중앙과 지방간에 권력 및 자원배분에 대한 원칙, 절차, 투자 우선 순위 등이 새로이 조정되어야 할 것이며, 사회 제 세력과 집단들의 참여와 자율성이 획기적으로 신장될 수 있는 방안들이 마련되어야 한다. 뿐만 아니라 각급 대의장치와 집행기관들이 유기적인 기능과 역할을 수행하되 동시에 민주적인 방식으로 상호견제와 균형을 이루어 갈 수 있도록 개혁되어야 할 것이다. 아래에서는 현 정치체제를 시민주도형 정치사회로 전환해 가는데 필요한 개혁과제들을 권력구조 및 정치제도상의 문제점들에 유의하여 검토해 보겠다.

IV. 제도개혁의 정치학과 권력구조의 개편방향

1. 제도와 제도개혁의 정치학

헌팅턴은 신생민주주의 정치제도가 정착·공고화되려면 여야당간 경쟁에 의한 평화적 정권교체가 적어도 두 번 이상 일어날 수 있는 시간과 과정이 필

요하다고 하였다(Huntington, 1991). 민주주의의 제도화와 공고화의 요체는 정치체도의 규범과 절차를 확립하여 정치과정을 투명화하고 안정된 조직과 구조에 의하여 변화와 발전에 대한 불확실성을 줄여 나가는데 있다. 제도(권)정치와 병폐적 요소와 관련하여 그 동안 우리 나라에서는 다음과 같은 문제점들이 자주 거론되어 왔다.

첫째, 인격화한 절대권력과 카리스마 정치가 법과 제도를 압도하여 책임정치와 의회민주주의를 해치고 있다.

둘째, 공권력과 공조직이 지역주의, 사적 연고집단, 비선조직에 의해 좌우되는 폐단이 누적되어 왔다.

셋째, 정당 및 이익대표체계가 사회부문과 유기적 연관성을 갖지 못하는 상황에서 과거에 소외되었던 집단이나 진보적 그룹들이 제도정치에서 활동할 수 있는 '민주적' 공간을 부여받지 못하고 있다.

넷째, 중앙집권에서 지방분권으로의 수직적 권한 분산 및 정부-이익조직-시민사회간의 수평적 분권화가 효과적으로 이루어지지 못한 채 지연되고 있다.

다섯째, 시민사회의 약체성을 보완하고 그 조직, 자원 및 리더십을 지원하는 장치와 활성화하는 방안이 마련되지 못하고 있다.

한편, 우리 나라의 정치권과 사회 일각에서는 이상과 같은 제도권 정치의 문제점을 극복하기 위해서는 헌정체제와 권력구조를 일거에 개편해야 한다는 주장도 심심지 않게 제기되어 왔다.⁶⁾ 그러나 헌법과 제도를 바꾼다고 해서 곧 그것이 정치안정을 가져온다거나 민주주의가 공고화되기를 쉽게 기대할 수는 없다. 제도는 어느 사회체제에서나 그 안에 존재하는 비공식적 권력이나 인맥 관계에 의해서 "삼투"되어(imbedded) 있기 마련이며, 제도화는 외형적 조직이나 공식 권력구조 뿐만 아니라 여러 가지 행태의 비공식적 행위와 사적 측면에 의해 틀 지워진다. 그러기 때문에 단순히 권력구조에 대한 법과 규약을 바꾼다고 해서 사적 관계와 비공식 레벨에서 기인되는 제약과 한계가 사라질 수도 없거니와 원래 의도한대로의 실행 효과가 나타나기를 기대할 수도 없다. 제도의 변화와 제도화는 실로 복잡한 과정을 거쳐 일어나기 때문에 비록 혁명이나 정복의 형태로 제도가 바뀐다 하더라도 그 과정은 단절적으로 이루어지기보다 점

6) 이 문제에 대한 저간의 경위와 논의에 대해서는 다음을 참고하기 바람(국제전략연구원 편, 1997; 박기덕 편, 1998).

진적인 방식으로 진행된다. 정치적 결단이나 헌법적 규정, 사법적 판결 등에 의해서 제도의 모형이나 공식 규칙은 하루아침에 바뀔 수 있다. 그러나 관습, 전통, 행위 규범에 체현되어 있는 비공식적 권력과 사적 관계는 법과 정책의 변화와 무관하게 오랫동안 지속된다. 이처럼 제도의 변화에 따르는 속성 및 인물들 사이에 ‘문화적 지체현상’(cultural lag)이 일어나기 때문에 과거는 현재와 미래로 연속되는 것이며, 같은 제도를 따온다 할지라도 그 효과는 토양과 조건에 따라서 다양하게 나타나는 법이다(North, 1990).

헌법과 권력구조를 뜯어고치면 당장 우리 사회의 정치적 파행과 병폐구조가 해결되리라고 보는 견해는 제도변화와 제도화의 정치학에 대한 과도한 단순화의 우를 범하기 쉽다. “내각책임제는 국민의 뜻이 함께 모아져 나아갈 수 있는 유일한 제도”라거나 “오로지 내각제를 해야만” 우리 나라의 대통령제에서 발견되는 “불행한 역사에 종지부를 찍고” 책임정치와 의회민주정치가 가능하다는 주장도 이러한 오해에서 비롯된 것이 아니라면 정치적 편의주의나 당리당략적인 계산의 산물이라고 볼 수밖에 없다(김종필, 1998). 한국의 정치와 권력 행태는 오래 동안 법과 제도보다 통치자의 인격과 능력 등 인적 요소에 크게 의존하여 왔다(Hahm, 1967). 이 인치 위주의 전통은 비록 권력구조와 제도를 바꾼다고 해도 쉽게 사라지지 않을 것이다. 10여번의 개헌 및 권력구조에 대한 제도적 손질을 해 왔음에도 불구하고 여전히 수십년 전에 나왔던 이야기가 원점을 돌며 되풀이되는 우리의 정치현실이 곧 아무리 제도가 완벽하다 해도 이를 운용하는데 필요한 인적요소와 역사 문화적 여건, 조직 및 자원상의 요건이 따르지 못하면 소용이 없음을 잘 말해주고 있지 않는가?

이상이 함의하는 바는 민주주의의 공고화 과정은 매우 복잡하고 어렵고 더디다는 것이다. 그리고 나라 정치의 권력구조와 제도개편에 대한 구상은 마땅히 장기적 안목과 체계적인 전략을 가지고 접근해야 함을 뜻한다. 한국 정치의 권력구조 변경 및 제도개혁의 과제는 적어도 다음과 같은 원칙, 목표, 방향을 감안해서 계획, 추진해 나가야 할 것이다.

첫째, 그것은 한국적 정치토양과 문화에 부합하는 방식으로 기획되어야 함과 동시에 바람직한 통일한국과 민주한국의 모델을 지향하는 방향으로 구상되어야 한다. 그것은 민족의 평화적 재통합을 촉진하고 국가공동체의 미래 모형에 대해 민주적 합의를 이끌어 낼 수 있도록 접근되어야 할 것이며, 최소한 정

권적 차원의 목표나 정파적 이해관계를 넘어 시민사회적 요구와 희망을 담아 낼 수 있는 방법과 절차를 거처도록 해야 한다.

둘째, 우리는 시민주도형 국가를 바람직한 민주주의의 모델로 설정하였다. 시민주도형 국가를 만드는데는 시민참여의 확대 및 각급 국민계층의 이익표출이 이루어질 수 있는 장치와 제도가 마련되어야 하며, 각종 민의 형성 및 조직화가 민주주의와 자율성의 원리에 따라서 이루어지는 전통이 확립되어야 한다. 뿐만 아니라 사회 각분야의 조직과 그 지도자 그룹이 해당분야 민초들의 지지와 동의 위에 서서 이들을 대표하고 실질적으로 정책결정의 최고의결기관으로 권위를 가질 수 있도록 고무, 육성되어야 한다. 한편, 시민주도형 국가를 만들어 가려면 중앙정부에 편중된 정치행정 권력과 각종 자원을 지방으로 분권화 분산화하고 지방자치를 더욱 정착시켜 나가야 한다. 이를 위해서는 지역갈등의 실질적 해소책을 비롯하여 중앙과 지방의 각급 대의체제 및 그 기능에 일대 개혁이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 민주주의의 공고화를 위한 제도개혁의 전략은 — 남한과 북한에서 공히 — 냉전 상황에 편승하여 지금까지 권력과 지위를 독점해 온 각급 보수 세력과 조직들의 기득권 구조를 새로운 정치환경에 맞도록 바꾸고 재조정해 나가는 데 목표를 두어야 할 것이다. 이를 위해서는 정당체제와 선거제도를 비롯하여 권력층과 공직 분야의 엘리트 충원방식에도 일대 개혁이 이루어져야 한다. 기득권 층이 소위 엘리트 카르텔을 형성하고 있는 현존 충원 구조는 단순히 권력구조를 손본다거나 제도를 바꾸면 된다는 차원을 넘어 장기적, 종합적 국정 개혁 과제로 다루어져야 마땅하다.

끝으로 우리 사회 안에는 지금까지 근대화의 혜택에서 소외된 영역과 제도 정치에서 배제되어 온 집단들이 많다. 정부는 소외된 집단은 물론이거니와 설사 반대집단이라 할지라도 선별하여 제도권 안으로 유입해야 하며, 정치참여 및 이익조정 과정에서 집단과 집단간의 관계가 균형을 이루어 갈 수 있도록 조정해 주어야 한다. 이와 관련하여 소위 진보세력의 정치적 대표성을 보다 실질적으로 마련해주는 조치들이 마련될 필요가 있는 바, 정당법과 공직후보 공천제도 개선, 선거제도와 선거법 개정, 정치자금의 편중성 시정 등에 대한 규정과 관행들은 이러한 방향으로 개선되어야 한다. 동시에 노동자 대변조직의 정치활동 허용, 교원들의 이익을 실질적으로 대표할 수 있는 조직기반 형성, 시

민조직에 대한 과도한 국가개입과 시민운동에 대한 사실상의 탄압이나 제한조치들도 이러한 방향에서 전진적으로 시정해 나가야 한다.

2. 한국정치의 권력구조 개편에 대하여

한국정치의 체질개선과 권력구조의 선진화를 위해서는 조만간 현행 헌법의 관계조항들을 수정하는 개헌이 불가피하다는 견해들이 심심지 않게 표명되어 왔다. 2000년 초에 있을 총선거를 겨냥하여 권력구조 및 정계개편과 관련된 개헌문제가 본격적으로 제기될 조짐이 나타나고 있으며, 특히 집권 여당의 한 축을 이루는 정당이 소위 내각제 개헌문제를 사활이 걸린 당론으로 들고 나오면서 1999년의 후반기에는 바야흐로 권력구조 개편을 둘러싼 의제가 핵심적 정치사안으로 부상할 공산이다. 권력구조와 정계개편 문제는 한국정치 내부의 사정 변화—여야관계, 집권세력간의 연립구조 변화, 선거정치 등—에 의해서도 일어날 수 있지만, 북한과의 관계 및 통일문제 등 외적환경의 변화에 의해서 촉발될 가능성도 있다. 이러한 가능성에 대비하여 만약 불가피하다면 현존 권력구조와 관련 제도들을 어떤 수준에서 어느 정도로 다시 손 볼 것인가에 대한 준비와 검토가 지금부터 필요하다.

권력구조에 대한 논쟁은 내각제를 채택하느냐, 현 대통령 책임제를 고수하느냐가 주된 관심사가 되고 있지만, 최근에는 비례대표제 도입을 포함한 선거제도의 골간을 바꾸는 문제도 본격적으로 거론되기 시작했다. 대통령제를 유지하는 경우에도 현행 5년 단임제가 과연 21세기를 내다보는 한국정치의 권력구조로서 타당한가 하는데 의문이 제기되고 있다. 지난 10여 년간의 경험으로 보아 대통령의 5년 단임제는 그 장점은 충분히 살리지 못한 채 임기말의 권위 약화와 권력누수 등 결함만 노출되었다는 지적들이 이러한 의문을 더해주고 있다. 이른바 ‘임기말 증세’가 과연 대통령직의 단임제 때문에 나타나는 증상이라면 단임제 대통령을 연임제로 바꾸거나 다른 선택의 여지를 강구해 보아야 할 것이다. 다른 선택으로 쉽게 떠올릴 수 있는 하나는 단임제를 폐하고 연임제로 돌아서자는 안이요, 이에 대한 또 하나의 대안은 내각책임제 개헌이 될 것이다.

내각책임제와 대통령제는 다같이 장단점이 있어 이론적으로 어느 편을 택함이 좋은가를 잘라서 말하기 힘들다.⁷⁾ 우리 나라의 현행 헌법은 두 체제의 혼합

형을 지향하는 듯한 권력구조를 지니고 있기도 하다. 내각제를 선호하는 이들은 이 체제의 장점으로 흔히 다음과 같은 것들을 들고 있다.

첫째, 정권이 의회의 다수파에 의해서 창출되고 유지되므로 야대여소 국회나 집권 대통령의 당이 의회에서 소수의석을 얻는 경우와 같이 소수파가 정권을 잡게 될 우려를 불식하고 책임정치를 이루어 낼 수 있는 권력구조이다.

둘째, 의회에서 다수파가 형성되어야 새로운 정권이 등장할 수 있기 때문에 대통령제 하에서와 같은 '임기말 증세'를 걱정할 필요가 없으며, 국정이 표류하는 정치과행을 불식할 수 있다.

셋째, 내각제는 입법부와 행정부가 하나로 융합되어 정권담당세력을 형성해 내는 정부구조이므로 대통령제가 가져오기 쉬운 절대권력과 카리스마 정치의 예방이 가능하며, 운영에 따라서는 대통령제 이상의 강력한 지도력을 행사할 수도 있다.

넷째, 우리사회가 복잡하고 다원화된 복합사회이며, 고도로 전문화되고 있어 한 사람의 지도자(대통령)에게 사회문제에 대한 해결을 모두 기대하기 어렵다. 따라서 대통령의 독주를 견제하고 권력을 분산화 하여 다양하게 표출되는 이해관계가 조정될 수 있는 내각책임제가 더욱 바람직하다.

이에 반해서 대통령제를 주장하는 사람들이 내세우는 논거는 다음과 같다.

첫째, 우리사회는 현재 과도기, 변혁기에 처해 있기 때문에 결단을 내려야 할 일이 많아 대통령제가 더 타당하다.

둘째, 내각제가 가능하려면 정당발전이 전제되어야 하는데 아직 우리나라에는 건전하고 민주적인 정당체제가 발달되지 않은 상태에 있다. 국민정서도 직선제로 뽑는 대통령에 소속감을 느끼고 있어 당분간 대통령제가 필요하다.

셋째, 토론과 타협문화의 부재, 관용정신의 부족 등 정치 문화적 측면에서 보아도 대통령제가 불가피하다.

넷째, 공직자들의 정치관행을 볼 때 타협보다 대결적이며, 파벌과 보스정치가 횡행하며, 공무원도 소신 없이 위만 보고 충성하고 자리보전을 기도하는 등

7) 권력구조와 정부형태 및 특히 대통령제와 의원내각제의 장단점들에 대한 국내외의 주장과 논의는 다음의 저서들에 잘 집약 정리되어 있다(박기덕, 1998; 이종찬, 1997; Horowitz, 1990; Lijphart, 1991, 및 Lijphart, ed., 1992; Linz, 1990, 1991 및 Linz and Valenzuela, eds., 1994; Lipset, 1991; Stephan and Skach, 1993).

정치인과 관료의 행태를 보아도 내각제에 맞지 않다.

다섯째, 한국 현실에서 내각제는 잦은 정권교체를 초래할 가능성이 크고 여기서 초래될 정국불안이 우려된다. 예컨대, 내각제를 채택하게 될 경우 잦은 선거로 인한 폐해와 부담이 예상되며, 현 국회의원들의 자질로 보아서 국정의 효율성이 개선될 여지가 없다.

대통령제, 내각제, 또는 절충형 정부는 각기 장점과 특성을 가지고 있는 제도들이다. 그러나 그 운용과정에서 감안되어야 하는 여러 가지 요소들 — 정치 전통, 관행 및 문화적 여건, 권력관계의 현실 등 — 을 고려하지 않은 채 교과서적으로 그 장단점을 논하는 것은 공론에 그칠 가능성 크다. 현재 정치권에서 논의되고 있는 권력구조 개편안에 대한 대안들은 대략 3가지 방안으로 대별 가능하다. 제1안은 내각제로 전환하는 전면 개헌안이며, 2안은 현행 대통령제 헌법을 고수하되 총리의 위상과 책임을 제고하여 효율적인 권력 분산화를 기하자는 안이다. 그리고 3안은 대통령제를 골간으로 하되 부분적으로 헌법을 수정하여 현행 권력구조의 병폐를 수정·변경하자는 부분 개헌안이다.

제1안은 앞에 제시된 여러 장점들에도 불구하고 현 실정에 비추어 보면 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 과연 현 시점에서 내각제로 전환하는 것이 한국정치의 병폐를 치료하는데 큰 도움이 될 것인가에 대하여 회의적인 시각이 강하다. 현행 한국적 정치병의 원인과 소재는 내각제나 대통령제나에 있다기보다는 대통령제의 원리에 충실하지 못한 대통령직의 행태, 행정부의 시너화한 입법부, 문서로서만 존재하는 권력분산과 대통령권한의 제한규정 및 파행적 정당정치 등에 있다. 단순히 내각제로의 개편만으로 단시간에 이러한 문제들이 해결되리라는 보장이 없다는 것이다.

둘째, 내각제 채택을 주장하고 있는 사람들이 내걸고 있는 논거와 목표가 남북통일 등 장기적 국가발전을 충분히 고려하고 있지 못하다는 비판이다. 더구나 충분한 논의와 합의가 부재한 상황에서 특정 정치세력들이 내각제 개헌론을 무리하게 들고 나오는 배경에는 다분히 정권욕과 정파적 이해관계가 작용하지 않았나 하는 의구심을 지울 수 없다는 견해도 만만치 않다.

셋째, 내각제가 정착하고 성공하려면 정당정치의 정상화 및 협상과 타협의 정치문화가 전제되어야 하는데 우리 나라의 정당과 정치문화는 이에 대한 경험과 훈련이 거의 전무하다. 이러한 정당체제와 문화 속에서 무리하게 내각제

를 실시하면 국회해산, 정부불신임 등이 잦아 정치불안과 행정공백이 우려된다고 한다.

넷째, 강력한 지도력을 필요로 하는 전환기적 상황과 당면 국가과제, 국민적 정서, 권력을 나누어 갖는데 인색하고 혼련이 안된 엘리트 체제, 남북이 대치한 긴박한 상황에서 통일의 대업을 앞두고 있는 현실 등을 고려한다면 내각제로의 급속한 전환은 국민들을 설득하는 데에도 많은 무리가 따를 것이라는 점이다.

제2안이 주장되는 근거로는 첫째, 현행 헌법은 내각제적 요소가 많이 가미된 권력구조로서 대통령의 5년 단임제, 국정에 대한 총리와 국무원의 부서제 설치, 총리 임명에 대한 국회 동의권, 국무위원 임명에 대한 총리 제청권, 국회의 국정조사권 회복, 국회의 대통령에 대한 탄핵소추권 및 총리와 국무위원에 대한 해임건의권 등을 규정하고 있다. 이러한 조항들을 실효화 한다면 한국의 정치병폐, 특히 대통령의 전횡적 권한행사에서 오는 폐단은 상당수준 근절될 수 있다는 것이다.

둘째, 5공화국과 6공화국 초기의 시절보다 지금은 지방자치제도 부활, 언론신장, 시민사회의 조직화 등으로 인해서 대통령의 권한이 많이 제한되었다. 특히 유정희형 의원의 폐지와 95년 이후 단체장 직선제로 인해서 대통령의 가장 막강한 인사권 중 상당 부분이 선거권자와 주민들의 손으로 넘어갔다. 따라서 현행 헌법의 혼합형 규정을 잘 지켜 그 장점을 살려나가고 단점이 복합적으로 나타나지 않도록 하는 한편, 현재 권력집중과 '황제'대통령의 폐단요인이 되는 몇 가지 문제에 대하여 대폭 개선하는 이른바 '책임총리제' 등의 방안이 현실적으로 더 타당한 개혁안이라는 것이다.

셋째, 이 안은 내각책임제로 전환하는데 따르기 쉬운 혼란과 단점에 비해서 현행 혼합형의 장점을 살리고 순수 내각제나 현행 대통령제의 단점들이 복합적으로 표출되지 않도록 — 예컨대 총리의 임기보장제를 도입하고 정당 및 행정적 차원의 권력집중 방지책을 병행해서 실행하는 등 — 하는 방안을 병행하는 개혁안이 될 수 있다는 것이다.

그러나 제2안은 사실상 대통령 개인의 의지와 재량에 달려있는 문제로서 과거에 이미 몇 번 논의된 적이 있으나 한 번도 그 실효성이 입증되지 못했다는 데 문제가 있다. 상징적인 권력을 가진 대통령의 임기가 헌법에 의해 보장되는

한 현실 행정을 책임진 총리는 만약의 국정실패에 대한 책임을 져야하며 비록 임기나 권한이 보장된다 하더라도 불가피한 경우에는 희생양이나 민심수습용 총리를 벗어나기 어렵다. 더구나 현 정권은 대통령과 총리가 정당소속을 달리 하는 연합정권의 성격을 띠고 있는데, 이런 여건 하에서도 총리의 책임과 권한 소재가 불분명하여 실질적 권한배분이 이루어지지 못하고 있다. 이런 터에 현행 헌법 테두리 안에서 대통령제의 폐단이 치우되기를 기대하기는 어렵다는 견해가 지배적이다.

부분적 개헌안인 제3안은 일면 내각제 개헌론과 현행체제 고수론을 절충적으로 수용하는 대안이 될 수도 있는데, 골자는 대통령제를 원칙으로 하되 그 문제점과 폐단을 보다 근원적으로 손질하기 위해 헌법을 부분적으로 개, 수정 하자는 방안이다. 우리는 지난 50년 정치사에서 제2공화국 1년을 제외하면 줄곧 대통령중심제를 채택해 왔다. 어느 제도나 장단점을 가지고 있다고 한다면 기왕 우리 국민들이 익숙해 있는 대통령제 50년의 연륜을 살리면서 그 단점을 보완해 나가는 것이 내각제로 새 출발하는 것보다 바람직하다는 점에서 이 안은 앞으로 신중하게 고려해 볼만한 대안이다. 현행 헌법의 가장 큰 문제점은 대통령의 임기가 국회의원 선거와 불규칙하게 교차하도록 되어 있으며, 집권당이 지지하는 후보가 대통령에 당선되지 못하거나 대통령 임기동안에 시행된 총선에서 야당이 승리하고 총리가 야당에서 지명되어야 할 경우 등과 같은 불확실성이 예상된다는 점이다. 따라서 이러한 문제점들을 헌법상에서 손질하는 차체에 필요한 몇 가지 사항을 추가하여 개헌의제에 포함할 수도 있을 것이다.

이 경우 포함될 수정 사항으로는 첫째, 대통령의 5년 단임제 임기를 4년제 중임 허용으로 바꾸어 총선 및 지방선거와 대통령의 선거 주기를 통합하여 일정간격 또는 동일주기로 조정한다. 이는 임기말년의 권력누수 현상을 방지하고 정책의 지속성과 효율화를 기하도록 하자는 것이다.

둘째, 부통령제를 신설하여 정, 부통령간 권력분립의 구체화, 정권 승계구도의 가시화, 후계세력에 대한 집권 교육, 행정부와 입법 및 사법부간 권한 조정 등을 수월화 한다.

셋째, 국회의원의 고령화, 사회의 다원화, 통일과정 등에 대비하여 현행 국회를 지역구 단위로 인구를 대표하는 지역구 의원과 각종 직능별 대표성 또는 지역을 위주로 공간적 대표기능을 행하는 비례직 의원으로 구분하여 충원될

수 있도록 조정한다.

넷째, 장기적으로는 통일에 대비하여 ‘통일정부’ 구성에 따른 대통령중심제와 상하양원제 실시 등에 대한 준비와 실험을 해 나가는 것이 필요하고도 바람직하다는 점이다.

정치체제 및 권력구조 문제와 관련된 개헌이나 개혁이 1-2년 안에 꼭 이루어져야 한다면 이상에 열거한 장단점과 한국적 여건들을 고려하여 추진하되 과거처럼 기득권 보호와 정략적 차원에서가 아니라 진정한 민주화의 정착과 통일한국의 장래까지 고려하는 장기적, 종합적 차원에서 검토해 나가야 할 것이다. 이러한 의미에서 앞으로 권력구조 개편을 포함한 개헌 문제에 대한 논의는 국회나 정치인들에게만 맡겨두지 말고 학계, 민간분야에서도 참여하는 공론화를 거치도록 해야 할 것이다. 민주한국, 통일 한국을 향해 현존의 정치체제, 권력구조 및 제도개혁을 구상하고 추진해 가는 과정에서 독일 등 우리보다 앞서 통일을 이룩한 나라와 선진 민주국가들의 전례 및 시행착오를 교훈 삼아 후발자의 이점을 취하는 일도 물론 중요하다. 차체에 정부, 국회, 사회분야 및 학계를 망라하는 가칭 ‘헌법문제 심의를 위한 국민협의회’ 같은 범국민적 공론장을 구성해 보는 방안도 생각해 봄직하다. 국회의원 선거제도의 개편, 정당체계의 개혁, 정치자금 등에 관한 법과 관행의 개선 방향도 이와 같은 원칙과 안목에서 접근해 가야만 할 것이다.

현행 대통령제의 폐단과 권력집중 현상은 크게 보아 헌법상의 문제 이전에 우리 나라 특유의 정당적 요인과 행정권 집중에 따른 요인들이 겹쳐서 가중되고 있다. 따라서 정당적 차원의 개혁과 행정부 차원의 권력집중 방지책에서 그 해법을 동시에 찾아 적극 추진해 나간다면 구태여 개헌을 하지 않거나 개헌 이전에도 문제 해결의 열쇠는 열려 있다는 사실을 여기서 다시 한번 강조하는 바이다.

정당차원의 개혁으로는 첫째, 대통령이 집권당의 총재로서 갖는 상징적인 지위는 인정하되, 실질적인 당 운영에 관한 권한은 대폭 제한하여 초연한 지위를 유지하도록 해야 한다.

둘째, 집권당 총재로서 대통령이 행사하는 공천권과 인사권은 과도한 권력 집중과 비자금 조성 및 지출의 원인이 되어왔다. 이러한 권한들을 대통령과 당 총재의 전횡으로부터 분리해야 한다.

셋째, 하향식 밀실 공천제를 금지하고 당원경선제를 포함하여 보다 민주적이고 공개적인 방법으로 대체하여 나가야 한다.

넷째, 정당들의 당내민주화를 기하는 한편, 양질의 당원들이 정당활동에 투입되어 이들의 참여에 의해 주요 결정이 이루어지도록 해야 돈 정치와 공천전횡 등의 폐해를 방지할 수 있을 것이다.

다섯째, 이를 위해 당원의 자격요건을 대폭 완화하여 교원, 공무원 등 전문직 당원들을 충원하고, 이들이 당비를 납부하여 당운영에 실질적으로 기여하도록 해야 할 것이다.

행정적 차원의 권력 분산책으로서의 첫째, 대통령은 외교, 국방 등 국가 통합적 행정업무 이외의 실질적 행정을 국무총리 책임하에 수행하도록 하고 총리와 각료들이 이에 책임지도록 한다.

둘째, 분권적 국가운영체계를 정착시켜 가야 한다. 지방화와 자치시대에 걸맞게 중앙정부의 비대한 권한은 지방자치 단체로 분산되어야 하며, 행정과 국가권력을 국민과 더욱 가까운 곳에 분산 위치시킴으로써 시민의 국정참여와 사회세력들에 의한 행정통제를 가능하게 함과 동시에 과도한 국가집중과 개입 정치의 부담과 위험을 줄여 나가도록 해야 한다.

셋째, 대통령과 청와대 내부 및 정당 수뇌부의 사적 정치와 비선 권력장치들을 대체하여 공조직과 공권력을 정치과정의 전면으로 끌어올리고, 각 행정부처와 각료들이 책임행정을 펴나갈 수 있도록 하는 일이 급선무이다.

넷째, 총리 임명에 대한 국회의 동의 규정을 실질화 하고, 총리에게 실질적인 각료임명 제청권을 확보해 준다.

다섯째, 행정부의 인사권 중 중요직책들(행정부의 차관급 이상 직책 및 검찰과 경찰의 총수, 국가정보원장, 국세청장 등)에 대해서는 국회에서 인사청문회를 거쳐 검증하도록 하고 대통령은 이들을 임면하는 권한만 행사하도록 해야 한다.

여섯째, 예산실 등 주요 집행부서는 총리실 또는 청와대 이외의 부서에 귀속시키고 감사원도 국회나 아니면 총리실 산하로 이관하도록 한다.

V. 맺는 말

한국의 정치는 민족통일을 준비함과 아울러 민주주의를 더욱 공고화하여 세계의 선진정치 대열에 올라서야 하는 도전을 안고 있다. 그러나 한국정치는 아직도 그 체제이념으로 삼고 있는 자유민주주의의 원리를 정치제도와 과정 속에서 충실하게 채우지 못하는 수준에 있다. 제도정치의 측면에서 볼 때 한국의 민주주의는 권위주의에서 민주체제로 이행하는 과도기(transition)를 지나서 소위 '공고화'의 단계로 접어들고 있으나, 이 과정의 진행상태가 순조롭지 못하고 만족스럽지 않다는데 국내외 학계의 의견이 대체로 모아지고 있다. 정치영역에서는 권위주의로부터 벗어나 민주화의 여정을 되돌릴 수 없을 만큼 제도와 문화의 기초가 다져진 상태여서 소위 절차적 민주주의가 어느 정도 이루어진 상태이다. 그러나 이것이 실질적 민주주의로 제도화되어 더욱 심화하지 못하고 다음 단계에로의 공고화 과정이 지체되고 있다는 것이다.

우리는 하루속히 21세기에 예상되는 새로운 국가발전 과제와 도전 요소들에 효율적으로 대처할 수 있는 국가체제, 권력과 리더십의 구조, 문화적 바탕 및 사회경제적 기반을 확립해야 한다. 현재 한국은 지난 수 세대를 통해서 축적된 국가주도형 사회가 가져다 준 병폐를 안고 있다. 미래형 정치사회의 모형에 조응하여 한국은 '시민주도형' 국가체제로 이념, 제도, 권력구조와 행정조직을 재 정비하고 전환해 나가야 한다. 시민이 주도하는 정치는 복합사회를 관리하는 책임과 권능을 국가중심주의 및 권력정치의 장으로부터 점차 시민사회 영역, 이른바 정치적 중산층과 시민들이 주도하고 담당해 갈 수 있도록 하는 체제모형이다. 이 체제가 실현되려면 집단간에 다원적 경쟁이 허용되며 시민의 자유로운 참여활동이 각종 정치단위 및 수준에서 보장되어야 할 뿐만 아니라, 개인과 집단들간에 극한 경쟁과 갈등, 과도한 사적 이익 추구 행위가 절제되는 '시민문화'가 증진되어야 한다.

시민주도형 민주주의를 제도와 문화의 차원에서 정착시켜 나가려면 첫째, 사회 내에 다양한 집단들이 수평적 권력관계를 이루며 이들의 의견과 이해관계가 합리적 의사소통 과정을 통해서 '공론의 場'으로 수렴, 반영될 수 있도록 허용되어야 한다.

둘째, 정당 및 이익집단 체계가 시민사회 내부의 다양한 이해관계를 매개하

는 중간자의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 개혁되어야 한다.

셋째, 사회 제집단 간의 이해관계 및 갈등을 호혜적으로 조정할 수 있는 정치적 토론의 장, 즉 대의제도와 의회민주주의가 중앙정부와 지방정치에서 공히 활성화되어야 한다.

넷째, 국가운영 능력 향상과 정책집행의 효율화를 기하여 국민의 삶의 질을 고양시킬 수 있도록 행정의 민주화가 지속적으로 이루어져야 한다.

다섯째, '시민문화'가 성숙될 수 있도록 시민들이 국정과정에 보다 실질적, 능동적으로 참여할 수 있는 권한 및 통로가 허용되어야 하며, 행정이 시민사회의 성장을 촉진하고 지원하는 방향으로 이루어지도록 해야 한다.

한국정치의 목표는 남한사회 안에서만 민주주의, 선진사회, 문화국민을 이룩하는데서 그칠 수 없다. 그것은 종국적으로 南과 北이 하나의 통일국가를 이룩하는데 있으며, 동시에 그 과정과 결과에서 공히 개인과 국가, 자유와 평등, 자율과 통제, 질서와 독립을 조화시킬 수 있는 통합원리를 발견하고 이를 구현해 나가자는 데 있다. 경쟁적 민주주의를 토착화하고 통일한국의 토대를 마련할 수 있는 안정된 민주체제가 들어설 수 있도록 효과적 리더십이 뒷받침되며, 건설하고 지속적인 경제성장과 내실 있는 사회발전을 이루어나간다면 한국의 정치적 위상은 21세기 초반에 적어도 오늘날의 선진 민주주의 국가들과 대등한 수준에까지 도달 가능할 것이다. 한국정치의 새 이념모색과 체제구상, 각종 제도개혁 및 권력구조 개편에 대한 토론과 결정은 이상의 목표와 과정에 잘 부응하도록 공론화하고 협의과정을 거치도록 해야 마땅하다. 현재 정치권 안에서 이루어지고 있는 권력구조 개편 및 제도개혁에 대한 논의는 장기적 비전과 일관된 원칙을 결하고 있으며, 국민적 관심과 지지를 담아내지 못하는 방향으로 진행되고 있는 바, 이는 조속히 시정되어야 마땅하다.

참고문헌

- 국제평화전략연구원 편, 『한국의 권력구조논쟁』, 풀빛, 1997.
- 김종필, 「한국정치가 나아가야 할 방향과 과제」, 명지대학교 개교 50주년 기념 명예법학박사 학위취득 특별강연, 1998년 9월 28일.
- 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도: 체제수행능력을 중심으로』, 세종연구소, 1998.
- 박기덕, 「정치제도 연구의 문제영역과 관련 변수」, 박기덕 편, 『민주주의와 정치제도: 체제수행능력을 중심으로』, 세종연구소, 1998: 17-76.
- 대통령자문 21세기위원회 편, 『21세기의 한국』, 서울프레스: 1994. 제5편, 제1장: 1009-1110
- 안청시, 「21세기의 한국정치: 발전의 좌표와 과제」, 『전환기 한국정치학의 새 지평』(峻峰 具範謨교수 華甲記念論叢), 나남, 1994: 643-657.
- 이종찬, 「한국 권력구조 개편논의의 허상과 실상: 제도화의 방향」, 국제평화전략연구원 편, 『한국의 권력구조논쟁』, 풀빛, 1997: 15-59.
- Hahm, Pyong-Choon, *The Korean Political Tradition and Law*, Seoul: Hollym Corporation, 1967.
- Hobsbawm, Eric, *Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*, London: Abacus, 1995(First Published in Great Britain by Michael Joseph 1994)
- Horowitz, Donald L., "Comparing Democratic Systems," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4(Fall 1990): 73-79.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- Lijphart, Arend, "Constitutional Choices for New Democracies," *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 1(Winter 1991): 72-84.
- Lijphart, Arend, ed., *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Linz, Juan, J., "The Perils of Presidietialism," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1(Winter 1990): 51-69.
- Linz, Juan J., "The Virtues of Parliamentarism," *Journal of Democracy*, Vol. 2, No.

1(Winter 1991): 84-91.

Linz, Juan J. and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

Lipset, Seymour Martin, "The Centrality of Political Culture," *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 1(Winter 1991): 80-83.

North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Schedler, Andreas, "What is Democratic Consolidation?," *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2(April 1998): 91-107.

Stephan, Alfred and Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism," *World Politics*, Vol. 46, No. 1(October 1993): 1-22.