

# 한국 민주화의 본질과 한계\*\*

金 光 雄\*

〈目 次〉	
I. 사적 개관—민주주의의 시험장	대한 인지적 차원
II. 민주화 요구와 억압(지체)	IV. 구조적 차원
III. 문화적 차원—민주주의에	V. 결어—민주화의 한계

## 〈要 約〉

이 논문은 한국 민주주의의 본질과 한계를 규명하기 위하여, 첫째 문화적 심리적 차원과 둘째 구조적 차원을 나누어 논의한 것이다. 먼저 문화적 심리적 차원에서는 경험적 자료를 토대로 분석해 본 결과 국민들은 자유와 평등을 추구하면서도 개인보다 국가를 앞세우는 국가주의적 성향이 있는가 하면, 동시에 권위주의적 의식도 강하고 집단주의 성향도 있어 한마디로 다원주의적 성격보다는 단원주의적 성격이 강하다는 것을 규명한다. 나아가 구조적으로도 제약이 있는 것은 정치엘리트 집단의 성격이나 국가기구의 구조적 성격이 민주화의 가능성을 누르고 있기 때문이다. 다시 말해서 비정치기구로서의 국가기구가 정치민주화를 가로막는 요인으로 작용하고 있어서 한국민주주의의 본질적 한계를 드러내고 있다. 이 국가기구 중에는 관료엘리트집단이 주도적 역할을 담당하고 있다는 사실은 부인 못한다. 줄이면 1980년대 이후의 한국의 정치민주화 노력을 가속화시키려는 여러 의도에도 불구하고 본질적으로 민주화의 가능성이 근본적인 한계를 안고 있다고 하겠다.

## I. 사적 개관—민주주의의 시험장

한국 민주화의 본질과 한계를 논할 경우에 우리는 먼저 역사적 관점에서 민주주의가 각 시대상황에 어떻게 투영되고 있는가를 고찰할 필요가 있다. 이 경우 우리는 민주주의의 연원을 추적하여 고대에서 현 시대에 이르는 전개과정을 분석해야 할 것이다. 그러나 짧은 이 글에서 이러한 과정을 전반적으로 개관할 수는 없다. 여기서는 이러한 제약으로 인하여 조선 후기의 시대 상황을 논의의

\* 서울대학교 行政大學院 教授

\*\* 이 연구는 1990년도 문교부 학술진흥재단의 자유공모과제로 선택되어 그 기금으로 이루어진 것임.

출발점으로 삼고자 한다. 현군과 백성이라는 봉건적인 수직적이고도 계층적인 신분관계가 지배적인 조선조의 상황에서 일반 민중들이 자유나 평등 등과 같은 민주주의의 제반 이념적 원리에 대해서 결코 사고할 수 없었음은 당연한 일이다 할 것이다. 그러나 이러한 상황이 기존의 봉건제적 질서에 대한 민중의 저항이 부재하였음을 의미하는 것은 아니다. 당시 지배계급인 양반의 권위에 대한 저항은 조선후기 진주민란으로 대표되는 1862년 칠중기의 농민항쟁에서 정점에 달하였다. 비록 이러한 민란이 악질관리의 제거를 목적으로 하는 자연발생적인 성격이 농후하다 할지라도 이는 세도정치로 대표되는 기존 양반사회에 대해 저항하면서 계급간 평등을 지향한 조선후기 최초의 대규모적인 민중항쟁이라는 점에서 그 의의가 크다 할 것이다. 이러한 농민 주도의 민중항쟁은 간헐적이지만 이후에도 지속적으로 전개되어진다. 물론 여기서 제시된 평등주의의 성향이 근대적인 자유민주주의에서 내재하고 있는 평등원리와 전적으로 부합된다고는 볼 수가 없다. 근대적인 견지에서 민주주의와 연관된 사상적 기반의 형성은 중국을 통한 서학의 유입과 가부장적 권위주의를 배격하고 모든 인간은 천주의 자녀라는 기독교의 평등사상의 전파 및 개화운동의 전개과정에서 나타나고 있다. 특히 근대화를 지향하는 19세기말 조선후기의 개화운동은 신분차별의 배격을 주장하는 평등사상의 소유자들로 서구문물을 습득하거나 접할 기회가 많았던 외교사절이나 역관출신의 증인들에 의해 주도되었다. 여기서 주목할 것은 초기에 서구 자유주의 시민사상에 영향을 받은 서재필 등의 신지식층의 주도하에 결성되어 점차로 유교혁신파와 당시 성장하고 있던 시민층 및 일반민중들의 광범위한 지지를 받으며 발전한 독립협회의 역할이다. 자주독립, 지강혁신, 자유민권으로 대표되는 동 협회의 활동은 의세로부터의 완전한 독립과 개화된 자유민주주의를 요체로 하는 것이었다. 특히 동 협회의 활동 가운데서 서양의 천부인권사상을 근간으로 하는 자유민권운동에서 나타나는 평등주의는 당시의 사회에 상당한 영향을 미친 것으로 보여진다.

최초로 근대적인 민주정치의 실현을 위한 운동을 전개한 독립협회의 활동은 자주적인 국민의식의 형성뿐만 아니라 정부조직의 개편에까지도 영향을 미치게 된다. 이는 내각 자문기관으로 만들어졌으나 유명무실한 상태에 놓여 있던 당시의 중추원을 개편하여 의회를 설립하고, 관선의원과 민선의원을 구성한 뒤에 독립협회회원을 민선의원에 선출하자고 한 독립협회의 제안을 고종이 승낙하여 실현 직전의 단계에까지 갔었던 점에서도 여실히 나타난다 할 것이다. 그러나 1877년 대한제국의 성립과 이후 광무개혁으로 대표되는 제반 법령과 제도의 정

비록 비록 자주적 입장에서의 근대적 개혁의 추진이었다 할지라도 독립협회에서 주장한 입헌군주제나 의회정치제도와와는 거리가 먼 절대왕정체제의 성격이 농후한 것이었다. 이러한 위로부터의 근대화 노력에도 불구하고 당시의 조선은 세계 열강세력의 각축장이 되어 급기야는 20세기 초부터 조선에 침투하기 시작한 일본제국주의에 1910년 강제로 병합되기에 이른다. 일제하 36년을 우리는 어떻게 규정할 수 있을까? 민주주의의 측면과 연관시켜 볼 때 동 시기는 우리 민족의 내부에서 배태되어 일정하게 발아되기 시작한 민주주의의 싹이 일제에 의해 무자비하게 유린되고 단절되는 일종의 암흑기로 표현할 수 있을 것이다. 민주주의의 실현가능성을 일제 식민지배하에서 기대하기란 불가능한 일이었다. 역사적 관료기구를 주축으로 한 민중에 대한 강력한 탄압정책이 주조를 이루었던 당시의 상황에서 일반민중들은 언론의 자유나 토론과 비판의 권리 등을 전적으로 박탈당하였던 것이다. 이러한 상황에서 현명한 처세술은 권위주의적인 당시의 식민지배세력에 복종하는 것이라 생각하는 무리들이 있기는 하였으나 민주해방을 위한 민중들의 반식민지투쟁은 치열하게 전개되었다. 독립을 위한 식민통치에 대한 저항은 일제의 지배기간동안 지속적으로 전개되었던 것이다. 이러한 일제의 식민지배가 현 시점에서의 민주화 논의와 관련하여 지니는 함의는 무엇일까? 우리는 이러한 질문과 관련하여 독립 이후에도 행정뿐만 아니라 정치의 영역에서도 지배적으로 나타나고 있는 관료적 통치(조작) 양식의 연원은 식민지 지배시기에서부터 찾아 볼 수 있다는 Alavi의 주장에 주목할 필요가 있다.<sup>1)</sup>

945년 2차대전 종전은 일제지배로부터의 해방을 가져왔다. 그러나 이러한 해방이 한국에서 “민주주의”가 자동적으로 보장됨을 의미하였다고는 볼 수 없다. 1945년에서 48년에 이르는 미 군정기의 혼돈상황은 1948년 대한민국정부 수립 이후 제 1 공화국 초기에서도 되풀이된다. 이러한 미 군정하의 초기의 상황은 “모든 일인의 축출과 함께 행정은 사실상 마비되어 정상적인 업무를 수행할 수 없었다. 산적한 긴급업무는 차치하더라도 일상적인 대중의 요구를 누가 맡을 것이냐조차도 아는 사람이 없었다.”는 Henderson의 서술에서 극명하게 나타난다.<sup>2)</sup> 이는 당시 보수계 언론인 조선일보가 일반대중이 “극심한 인플레이와

1) Hamza Alavi, “The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh,” *New Left Review*, 74, 1972.

2) G. Henderson, *Korea-The Politics of the Vortex* (Mass.: Cambridge University Press, 1968).

불안, 절망 등으로 현재 고통받고 있다”라고 보도한 사실에서도 뒷받침된다.<sup>3)</sup> 이러한 행정의 공백과 치안의 부재, 경제적 질곡과 정치적인 혼란으로 표현되는 해방직후의 상황은 민주주의와는 거리가 먼 것으로 보여질 수도 있다.

그러나 1948년에서 61년에 이르는 제 1 공화국 초기와 2공화국 아래에서의 상황이 한국민주정치와 관련해 전혀 무의미한 것이었다고 볼 수는 없다. 오히려 동 시기는 일반 국민에게는 민주주의의 실천에 대한 값진 시험장이었다 할 것이다. 이는 최초의 총선에 48개의 정당이 참여하고, 또한 매우 적극적인 역할을 수행하였다는 점에서도 드러난다. 정당이 일정한 형태를 지니게 됨에 따라 한국정치체제내에서 민주정치가 정착될 가능성도 일정하게 존재하였던 것이다. 건국 초기의 이러한 상황은 4월혁명 이후 성립한 제 2 공화국에서 되풀이된다. 민주주의의 실현과정에서 나타난 당시의 상황이 무질서와 방종의 혼란기라 지칭될 수도 있지만 이는 기존 자유당 정권하의 질곡으로부터 해방되고자 하는 대중의 욕구가 그만큼 강렬하였음을 반증해 주는 것이기도 하다. 그러나 불행히도 단기간에 정치적인 입장에서의 자유방임주의가 성숙되거나 안정될 수는 결코 없는 것이다. 설상가상으로 민주화에 대한 대중의 열망은 당시 정부 일각에 타연되었던 속수무책인 부패 등의 구악일소를 명분으로 내건 1961년의 군부 쿠데타에 의해 차단되기에 이르른다.

민주화를 위한 시도는 1961년에서 88년에 이르는 3공화국에서 5공화국의 군사독재 기간동안 일체 차단되고 봉쇄되어져 민주주의의 개선은 동 기간중 사실상 이루어질 수 없었다. 1961년 쿠데타의 주역인 박정희는 집권 18년간 인권을 희생시키면서 경제성장에 주안점을 두었다. 소위 개발독재의 골간을 이루는 이러한 박정희의 경제성장책은 국민들 중 상당수가 춘궁기를 넘기지 못하였고, 국민소득이 68달러에 불과했던 당시의 열악한 경제상황에 비추어 볼 때 집권초기의 지배를 어느 정도 정당화시켜준 것으로 볼 수 있다. 그러나 경제성장의 지속적 추진과 권좌유지를 위해 3선개헌을 실시하고 급기야는 영구집권을 가능케 하는 유신을 선포하게 되는 권력을 향한 박정희의 욕망은 1979년 그의 암살로 비극적 종지부를 찍게 된다.

박정희의 사망 이후 정치권력을 급거 장악한 전두환 장군의 주도하에 출발한 제 5공화국하에서의 민주주의는 일종의 공백 내지는 진공상태에 놓여졌다고 볼 수 있다. 이는 제 5공화국의 출범이 계엄령에 반대하는 시민들과 이들을 “폭도”로 규정한 군부세력간의 충돌과정에서 빚어진 소위 광주사태 이후 이루어졌다

3) 조선일보, 1946. 8. 31일자.

는 법에서도 자명하다 할 것이다. 동 사건은 5공 정권에 계속적인 질곡으로(명예도) 작용하게 된다. 이러한 5공 정권하에서 민주화가 실현될 가능성은 극히 희박하였다. 그러나 민주화의 분기점은 집권당이 국민의 민주화 요구를 일정하게 수용하여 타협하게 되는 1987년의 6.29선언에서 이루어지게 된다.

비록 제반 민주적 제도가 지난 수십년간 존재하여 왔다 할지라도 다음의 사실을 열거할 경우 우리는 우리나라에서 “민주주의”가 결코 실현되지 못하였음을 알게 된다. 즉 정부수립 이후 지난 43년간 한국정치는 두차례의 쿠데타와 한차례의 학생혁명으로 나타나는 정치적 격변, 통상 국회와 정당의 해산을 수반한 열차례의 계엄령, 대부분이 대통령 임기와 관련되는 집권세력의 주도하에 이루어진 아홉차례의 헌법개정 등으로 점철되었던 것이다.

○ 하에서는 한국민주정치의 문화적, 구조적 차원을 논의하기 이전에 1980년대 이후 전개되는 민주화와 관련된 일련의 상황을 고찰하고자 한다.

## II. 민주화요구와 억압(지체)

1980년대 초기의 제 5 공화국 정권이 집정관적(praetorian) 정치를 탈피한다거나 이를 포기할 수 없었음은 명백하다 할 것이다. 또한 동 정권은 그 속성상 “민주화”를 줄기차게 요구하는 학생과 노동자, 종교지도자와 정치인을 포함하는 광범위한 저항세력과 타협할 수도 없었다. 그럼에도 불구하고 이러한 민중의 요구에 대응하여 정부는 이에 상응하는 일련의 조치를 취하지 않을 수 없었던 바, 이는 1987년의 소위 6.29선언과 1961년 이후 헌법상 유보되어 온 지방자치제의 실시로 나타나게 된다. 이하에서는 이들 양 조치가 지니는 의의를 검토해 보기로 한다.

5공초기 이후 전개되는 한국정치는 폭력과 대립상황이 주조를 이루고 또한 예측하지 못하였던 돌발적인 변화가 수시로 나타난 과정으로 특징지워진다. 즉 때로는 혼란 자체가 정치 영역의 바탕을 이루곤 하였던 것이다. 여기서 지배자와 피지배자가 합리적인 협상을 통하여 민주화를 진척시키기란 사실상 불가능한 일이었다. 이러한 상황은 1987년 전두환의 4.13 호헌선언으로 인하여 더욱 악화되게 된다. 야당과 민정당간의 1년 이상 지속된 대화에도 불구하고 헌법개정이 대한 하등의 합의가 부재하기 때문에 개헌논의를 무기한 연기한다는 그의 발언은 그의 후계자가 연내에 기존의 대통령 선거인단에 의해 선출될 것임을 동시에 의미하는 것이었다. 정부는 공권력을 동원하여 야당의 반대를 억압하는

동생을 취하는 동시에 즉시 대선준비에 착수하여 1987년 6월 10일 당시 민정당 총재였던 노태우를 대통령 후보로 지명하게 된다. 이러한 경색된 정국 아래에서 한국의 민주주의는 명백히 깊은 수렁에 빠지는 것으로 보였다.

그러나 한국의 민주주의는 1987년 노태우의 6.29선언으로 회생하기에 이르른다. 동 선언이 단순한 시혜나 은전적 성격이 될 수 없었음은 명백하다. 즉 민중의 줄기찬 민주화요구에 대하여 정권이 양보하는 것 이외에는 다른 선택의 여지가 없었던 것이다.<sup>4)</sup> 8개항에 달하는 노태우 선언은 대통령직선, 김대중을 포함한 정치범의 대규모 사면과 복권, 언론자유와 회복 및 지지제와 대학자율에 대한 관심의 경주 등을 포함하고 있었다. 여기서 우리는 노태우 선언이 나오기 전 결정적 배경을 살펴볼 필요가 있다. 당시 6월항쟁은 단순한 학생시위의 차원을 넘어 정권의 존립을 위협하는 수준으로까지 확산되고 있었다. 6월 18일과 19일 사이에 시위는 서울과 부산, 대구, 인천뿐만 아니라 대전과 광주를 위시한 여타 도시에서 전국규모로 발생하였다. 이러한 민중의 저항과 6월 26일의 “평화 대행진”은 정부가 구상하였던 대통령 간선제가 결코 실현될 수 없음을 반증해 주는 것이었다. 따라서 노태우의 6.29선언은 그 자신이 간선제를 포기하고 반대세력과의 타협을 통해 혼란에 빠진 정치적 상황을 통제하겠다는 결심을 대중앞에 나타낸 것이라 볼 수 있다. 동시에 이는 현실정치와 연관하여 볼 때 그가 대통령 직선제 후보로 나설 의향이 있음을 선언하는 것이기도 하였다.

9.9 개정헌법에 의거하여 1987년 11월 16일 공식적인 선거유세가 시작되었다. 대권주자로 나선 노태우, 김대중, 김영삼 및 김종필 간의 선거결과는 민정당의 노태우가 36.7%를 획득하여 각각 28.1%와 27.1%를 획득한 김대중과 김영삼 및 8.1%를 획득한 김종필을 제압하고 대통령에 당선되었다. 실제 선거과정과 내용은 차치하더라도 이러한 대선결과는 최초의 평화적 정권이양이 달성되었다는 점에서 그 의의가 크다 할 것이다. 현실정치의 측면에서는 여당후보에 있어서야권 단일화를 이루는 데 실패한 양 김씨에 대한 대중의 불신증폭과 함께 한국정치에서의 민정당의 지배가 보장되는 것으로 보여졌다. 비록 전두환과 노태우로 이어지는 군부독재의 청산을 위해 투쟁하던 인사들의 입장에서는 너무 더디게 보였을지라도 일반 대중은 민주화의 과정이 조속히 진척될 것으로 기대하였다.

4) H.B. Lim, "Democratization of Korea," *The Korean Political Science Review*, 1989.

한편, 1991년 3월 26일 실시된 기초자치단체선거는 30년이 경과한 시점에서  
 의 지자체의 부활인 동시에 선거가 어느 정도는 정상적으로 치뤄졌다는 점에서  
 민주화의 장도를 연 것이라 규정할 수 있을 것이다. 불법 및 탈법행위가 난무  
 하고 매표에 의한 유권자 조작 등으로 얼룩진 지난날의 선거는 엄격히 말하자  
 면 “민주적 제도로서의 선거”로 규정할 수 없는 성질의 것이다. 이 점에서 기  
 초의회 선거가 과거와는 달리 상대적으로 오염이 덜하였다는 점은 다행스러운  
 일이라 할 것이다. 그러나 여기서 우리는 한국민주화의 장래가 낙관적이라는  
 싹튼 결론을 이끌어낼 수는 없다. 왜냐하면 적어도 기초자치단체의 경우는  
 정 참여가 두드러지지 아니하였을 뿐만 아니라 잠재적인 정치엘리트(지방생)  
 의 관심을 끌만한 성질을 지니지도 않고 있었기 때문이다. 이점에서 선거가 과  
 연 정도를 걷고 있는나의 여부는 지난 6월에 실시된 광역의회뿐만 아니라 1992  
 년에 실시될 예정인 자치단체장 선거과정을 검토함으로써 판별할 수 있을 것이  
 다 여기서 우리가 염두에 두어야 할 것은 지방의회의 구성이 자동적으로 민주  
 주의를 보장해 주지는 않으며 무엇보다도 의회의 민주적 운영이 민주주의의 확  
 보에 결정적으로 기여한다는 점이다. 유감스럽게도 현재까지의 지방의원들의  
 양태와 의회운영이 진정한 민주주의의 확보에 적극적으로 기여하였다는 결론을  
 내릴 수는 없을 것 같다. 이점과 관련하여 우리는 한국인의 의식과 이념적 성  
 형을 분석해 볼 필요가 있다.

### Ⅲ. 문화적 차원—민주주의에 대한 인지

앞에서 언급한 정부의 민주화조치에도 불구하고 한국정치는 여전히 격랑에  
 놓여 있다고 볼 수 있다. 현 시점에서 한국의 민주정치를 보다 명확히 이해하  
 기 위해서는 국민의 문화적 측면과 관련된 기존의 연구를 검토해 볼 필요가 있  
 을 것이다.

먼저 <표 1>의 연구결과에서 나타나듯이 민주화의 수준이 지금 정도가 적당  
 하다고 본 응답자는 불과 17.2%에 비하여 더 많이 필요하다고 응답한 사람  
 은 78.8%에 달하였다.<sup>5)</sup> 반면에 일부는 민주화가 지금보다 자제되어야 한다고  
 응답하고 있다(3.9%). 민주화에 지지를 보내는 사람들을 우리는 Douglas-  
 Wildavsky의 문화선호이론에 의거하여 “개인주의자” 또는 “평등주의자”로 분류

5) 신도철·김광웅·최명·박찬욱, 『한국민주주의의 미래』(서울: 서울대출판부, 1990),  
 p. 37.

〈표 1〉 민주화의 필요성

	비율(%)	빈도수
더 많이 필요	78.8	1,582
지금 정도가 적당	17.2	345
지금보다 자제	3.9	78
모르겠다	0.2	2
합계	100.0	2,007

자료: 신도철·김광웅·최명·박찬욱, 『한국 민주주의의 미래』(서울: 서울대 출판부), 1990, p.37.

할 수 있을 것이다. 동 이론에서 문화적 차원은 집단 및 관계망(grid)에 의거하여 재분류될 수 있다.<sup>6)</sup> 동 연구결과분석에 따르면 안정된 민주주의의 확립에 있어서는 강력히 결속된 집단관계보다도 고도로 지시적인(prescriptive) 사회적 관계망이 보다 큰 장애요인이 되고 있음을 보여주고 있다.

두번째로, 〈표 2〉에서 나타난 바와 같이 정치체제의 유형과 관련하여 한국인의 36.9%는 그 자신이 독재적 권위주의에서 살고 있다고 규정하고 있으며 또한 1.6%는 5년 후에도 이 상황은 변하지 않을 것이라 응답하고 있다.<sup>7)</sup> 아울러 정부의 민주화 조치에 대하여는 응답자의 27.3%가 부정적인 견해를, 그리고 18.1%는 강한 부정을 나타내어 이들에게 있어 정부의 민주화 조치는 실효성이 없는 것으로 나타났다.

세번째로, 민주주의의 원리에 대한 국민의 인식과 관련하여 민주주의의 이념적 원리와 절차적 원리에 대한 국민들의 태도를 고찰해 보는 것도 그 의의가 크다 할 것이다. 여기서 중요한 것은 〈표 3〉에서 나타난 바와 같이 우리나라 국민들은 자유나 평등, 국민주권과 인간존엄 등과 같은 민주주의의 이념적 원

〈표 2〉 정치체제의 유형과 변화에 관한 인식

체제유형	5년전(%)	현재(%)	5년후(%)
독재	64.4	17.4	3.3
독재적 권위주의	27.5	36.9	11.6
민주적 권위주의	6.6	34.9	32.0
민주주의	1.1	10.6	52.5
합계	99.6	99.8	99.4

자료: 신도철·김광웅·최명·박찬욱, 상계서, p.21.

6) 상계서.

7) 상계서, p.21.



〈표 3〉 민주주의의 원리에 대한 인지

이념적 원리	점수(5점척도)	절차적 원리	점수(5점척도)
자유 의 원리	4.117	경쟁의 필요성	3.094
평등의 원리	4.379	건설적 비판	3.068
국민주권의 원리	4.456	양보와 타협	2.952
인간존엄의 원리	4.739	다수결의 원칙	3.843
		소수자의 권리	3.199
		견해의 다양성	3.853
		결정의 사전 공개토의	4.084

자료 : 박동서·김광웅, 『한국인의 민주정치 의식』(서울 : 서울대 출판부, 1987), p.84, 86에서 재구성.

리오 관련된 가치는 상당히 내면화된 반면에, 경쟁의 필요성과 건설적 비판, 양보와 타협, 다수결의 원칙과 소수자의 권리, 견해의 다양성과 결정의 사전 공개토의 등과 같은 민주주의의 절차적 원리와 연관된 가치는 제대로 수용하지 못하고 있다는 점이다. 일반국민들이 민주주의의 절차적 원리를 내면화시키지 못하고 있다면 민주정치의 목표를 달성하기란 어려울 수도 있다. 또한 위의 결과는 최종목표보다는 과정을 선호하는 서구의 정치문화적 전통과는 부합되지 않는 것이다.

너 번째로, 민주적 생활습관과 관련하여 한국인은 아직도 권위주의적 성향을 일정하게 지니고 있음을 지적해 둘 필요가 있다. 즉 “능력과 전문지식을 갖춘 사람으로부터 도움받기를 원한다”고 응답한 사람들이 40.1%인 반면에 “복종심과 충성심이 강한 사람으로부터 도움받기를 원한다”고 응답한 사람의 비율은 59.1%에 달하고 있어 국민들의 의식에 내재한 권위주의적 성향을 일정하게 드러내고 있다. 여기서 또한 국민 일반이 개인과 국가간의 관계에 있어 국가를 우선시하는 태도를 취하고 있다는 사실도 지적할 필요가 있다. 즉 “국가를 위해 개인은 희생을 감수해야 한다”는 문항에 대해 응답자의 56.5%는 이를 긍정하고 있는 반면에 부정하는 비율은 24.6%에 불과하다. 독립기념관이나 금강산댐과 관련하여 정부가 국민의 성금을 호소했을 때 이를 내기 위해 국민이 장사진을 이룬 사실은 이러한 국민의 성향을 반영해 주는 것으로 볼 수 있다. 이는 국가의 간섭에 의해 개인의 권리가 침해될 수 있는 근거를 마련해주는 기능을 수행한다. 실제로 이러한 현상은 지금의 한국사회 도처에 존재하고 있으며, 일반 국민들은 이를 쉽사리 수용하는 경향이 있다.

마지막으로, 한국인들은 〈표 4〉에서 나타나고 있는 바와 같이 특정정당에 대한 선호를 지니고 있는가라는 질문에 의해 측정된 정치적 선호도는 높은 성숙

〈표 4〉 차원별 정치적 성숙도의 수준

차원별 구성요소	수 준 (%)			
	상	중	하	합 계
정치적 선호	43.3	49.8	6.8	99.9
정치적 관용	14.2	54.5	31.3	100.0
정치적 참여	21.1	13.9	64.8	99.8

자료: 신도철 외 전게서, p. 173.

도를 보이고 있는 반면에, 노동운동, 북한과의 협상, 가두시위 등에 대한 정치적 관용도는 낮은 성숙도를 보이고 있다. 만약 전반적으로 볼때 한국인의 정치적 성숙도가 그다지 높지 않다고 한다면 우리 사회에서 단시일에 민주화의 꽃이 만개하기를 기대하기란 어렵다 할 것이다.

이상에서 나타난 결과들은 문화적 차원에서 한국민주화의 본질과 연관된 긍정적이거나 부정적인 측면들을 일정하게 조망해준다 할 것이다.

그러나 우리가 눈을 돌려 권력정치(power politics)의 본질을 살펴볼 경우 이러한 한국인의 정치성향은 불행히도 더욱 불명료해질 수 있음을 알 수 있다. 즉 민주주의에 대한 국민의 성향과 여망은 지배엘리트들의 관료적 조작 양식에 의해 항상 왜곡되어 왔던 것이다. 민중은 “민주화”를 요구하는 반면에 지배엘리트들은 이에 대해 국가안보와 경제성장이 우선이라는 명분하에 국민의 기본적인 요구를 억압하는 경향을 취하여 왔던 것이다. 이러한 경향은 궁극적으로는 역사적 국가기구의 진형을 창출하게 되며 동시에 그 역관계도 만들어내게 된다. 다음 절에서는 한국정치의 이러한 양상에 대해 검토해 보고자 한다.

#### IV. 구조적 차원

한국정치의 구조적 특징을 파악하기 위해서는 최근에 발생한 집권 여당과 두 야당간의 통합으로 형성된 보수대연합과정을 추적하는 것이 적절할 것으로 보인다.

1988년의 국회의원 선거에서 집권민자당은 전체 299석 가운데 125석을 차지하는데 그쳐 과반수 확보에 실패하였다. 반면에 야당은 김대중의 평화민주당이 71석을 확보하여 제 1 야당으로 부상하게 되고 김영삼의 통일민주당과 김종필의 신민주공화당은 각각 59석과 35석을 획득하게 된다. 따라서 세 야당은 의회의 의석비율에서 과반수를 확보하게 된 것이다. 그 누구도 예측하지 못하였던 이

러한 선거결과는 김대중과 김영삼의 정치적 입지를 회복시켜 주었을 뿐만 아니라 이정희의 사망 후에 해체된 민주공화당을 재결성하여 신민주공화당을 만들었던 김종필의 정치생명까지도 회생시켜주는 결과를 초래하였다.

“여소야대”로 표현되는 이러한 의회구성은 정국에 엄청난 파장을 미치게 된다. 대법원장의 임명동의안 부결을 위시하여 여당의 제안이 국회에서 거부되는 것이 통례로 된 이러한 상황은 전례가 없던 것이다. 이는 1988년 국회가 5공비리의 관련하여 야당이 국정조사권을 발동하는 과정에서 그 정점에 달하였다. 10월에서 12월에 이르는 기간동안 국회는 5공화국과 관련된 44개의 사안에 대한 청문회를 개최하였다. 이들 가운데 국민에게 가장 현저한 관심을 끈 사안으로는 광주항쟁, 언론인 해직과 신문, 방송의 통제함을 포함한 언론 탄압, 전두환의 퇴임 후 거취와 관련된 일해재단 문제 등이 있다. 청문회 과정이 방송으로 시중계된 일도 전례가 없는 일이었거니와 전직 고위관리와 군부지도자, 재벌 및 신문사 사주들이 증인으로 출석하여 국회의원들로부터 질문받고 때로는 야유와 힐문을 당하는 광경을 목도하면서 국민들은 달라진 정국의 위력을 실감할 수 있었다. 그러나 이러한 여소야대의 정국은 정치본질이 지닌 속성상 오래 지속될 수 없었다.

정치는 내적 통합능력을 상실하고 분열되어 있었으며 사회 또한 지역과 정치적 기향, 개인적 선호와 구연 등으로 갈라져 있었다. 이러한 불안정한 정치적 상황과 일부 기존 정치인의 이해관계가 맞물려 들어가면서 궁극적으로 나타난 것이 바로 1990년초 거대여당의 탄생을 초래한 3당통합이다. 집권여당은 216석의 의석을 확보하여 기존의 여소야대 정국을 일거에 여대야소의 정국으로 역전시켰다. 이는 동시에 정부가 원하기만 한다면 논란이 되어 왔던 내각제 개헌 등 그 때만 사안도 국회내에서 관철시킬 수 있음을 의미하는 것이기도 하였다. 소위 황금분할로 지칭된 여소야대정국이 지녔던 비효율성이 지적되고 대신에 안정과 정국운영의 능률성이 강조되는 달라진 상황 아래에서 국민들은 어리둥절하지 않을 수 없었다.

나름대로의 난국을 타개하기 위한 입법부 차원의 이러한 시도가 현 시점에서 효율적으로 나타나고 있는 것으로 보이지는 않는다. 오히려 백골단에 의한 강경대군의 타살과 이에 자극받은 잇따른 분신과 투신 및 이에 따른 총리를 포함한 일부각료의 경질에 이르는 현재의 상황은 1987년 이전과 유사한 상황을 연상시키고 있다. 민주화의 개선을 바라는 민중의 열망에도 불구하고 한국의 정치는 아직도 동요하고 있으며 내적으로 불안정한 상태에 놓여 있다. 제도권

니의 참여를 거부하는 학생, 노동자와 재야 및 반체제 인사와 여타부문에 의해 주도되는 민주화운동은 그 본질적 속성상 대중을 항상 그들 자신의 권력유지를 위한 도구로 간주하는 지배엘리트들에 의해 거부되고 차단되어왔던 것이다.

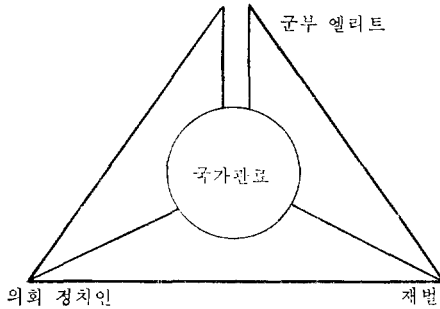
이점과 관련하여 국민에 대하여 상당한 영향력을 행사하고 있는 엘리트들의 권력구조내부를 분석할 필요가 있다. 비록 엘리트들의 교육수준이 높고 이들이 당면목상으로는 민주적 가치에 대해 전적으로 헌신한다 할지라도 한국의 권력엘리트는 매우 보수적이면서 위계적인 성향을 동시에 지니고 있다. 이들은 또한 일단 목표를 설정하면 국민의 의사와는 무관하게 이를 이루어내고야 마는 강한 피업지향적 속성을 지니고 있는데 이는 3당통합에서 단적으로 나타난다. 한국의 권력엘리트는 공공부문과 민간부문 양자에 걸쳐 존재한다. 여기서 공공부문의 엘리트로는 국가관료제와 의회정치인 및 군부엘리트들, 민간부문의 엘리트로는 대기업가들을 들 수 있다. 이러한 구조는 Cardoso와 Faletto가 지칭한 “관료적 고리”의 복제판일 수 있다. 이들에 따르면 이러한 관료주의적 고리는 “각료나 장성 등과 같은 고위관료들로 구성되어 특정한 정책이나 사안과 관련하여 기업이나 정부부처, 언론기관 등의 당면이익을 구현해내기 위해 이들을 연결시켜주는” 역할을 수행한다.<sup>8)</sup>

지배엘리트 하위집단 상호간의 동태적 측면을 규명하기 위해서는 이의 구조적 패턴을 파악하는 것이 필요하다 할 것이다. 그러나 국가와 관료제, 국가와 해메모니를 행사하는 계급간의 관계와 관련한 기존의 끝없는 논쟁을 여기서 논의하는 것이 이 글의 주된 목적은 아니다. 논의를 단축하자면, 엘리트 하위그룹들간의 상호동태성의 구조적 패턴이라는 것은 다른 엘리트부문에 대한 관료엘리트지배의 패턴이다. 국가관료제는 기업가진영 뿐만 아니라 대학이나 종교, 신문 등과 같은 사회의 여타분야에 대해 조합주의국가에서 흔히 나타나는 다양한 규제정책을 통하여 상당부분을 지배하고 있다. 즉 한국의 국가는 기업 뿐만 아니라 여타 사회영역에 대해 상대적 자율성을 누리고 있으며, 바로 이점이 현재 여론에서 야기되고 있는 많은 문제의 근원일 수도 있는 것이다.

구조적 차원에서 국가관료제의 위상은 다음과 같이 도식화될 수 있다. 즉 한국의 국가관료제는 [그림 1]에서 나타난 바와 같이 민간엘리트와 군부엘리트성원의 강력한 지지를 받고 있는 군부권력엘리트를 포함하고 있으며 여타엘리

8) Cardoso, Fernando Henrique and Enzo Faletto, trans. by M.M. Uriguidi, *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1979).

[그림 1] 권력엘리트 하위집단간 상호관계의 구조적 패턴



주: 여기서 MEU는 군부엘리트를, SB와 BB는 각각 의회정치인과 대기업가를 나타낸다.

트조 단을 조정하고 통합하는 위치에 놓여 있다<sup>9)</sup>.

그러나 이러한 관계가 항상 대칭적인 것만은 아니다. 비록 국가관료제가 이러한 구조적 차원에서 조정자적인 핵심적 역할을 수행한다 할지라도, 국가안보나 영권유지와 밀접하게 관련된 정책사안의 경우 군부집단은 이들에게 영향력을 행사하곤 한다. 때때로 관료엘리트는 의회정치인과 기업가들을 안보라는 미명하에 통제한다. 이는 검찰과 경찰, 안기부와 기무사 및 국제청 등과 같은 억압기구의 엘리트들을 총괄하여 이루어지고 있다. 예를 들어 특정기업이 야당정치인을 후원할 경우에 국제청이 동 기업에 대한 세무조사를 실시하는 것은 이의 전형인 사례로 볼 수 있다. 비록 사안은 다를지라도 이점에서는 여당정치인도 예외가 아니다. 한국정치의 가장 심각한 취약점은 정책이 의회가 아닌 권력진영 내부에서 이루어진다는 점이다. 최근의 조사연구에 따르면 국가정치에서 의회는 불과 1/5의 역할밖에 수행하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>10)</sup> 이러한 구조는 단일한 구조나 조직(establishment)이 압도적으로 영향력을 행사하지 않고 각 조직들간의 느슨하게 연결된 고리만이 존재하는 영국과 같은 서구의 권력구조와는<sup>11)</sup> 다른 성질의 것이다. 보다 우려할만한 상황은 권력구조핵심적 영내의 엘리트들은 자신들이 관료주의적 통제 내지는 조작(operation) 양식에 항상 젖어있다는 사실을 모르고 있다는 점이다.<sup>12)</sup> 이들은 정책 메카니즘을

9) 김광웅, 『한국의 관료제 연구』(서울: 대영문화사, 1991).

10) 김광웅·김학수·박찬욱, 『한국의 의회정치—이론과 현상인식』, (서울: 박영사, 1991).

11) Anthony Sampson, *Anatomy of Britain* (London: Hodder and Stoughton, 1962), p. 624.

12) Claus Offe, "The Capitalist State and the Problem of Policy Formation," Leon

통하여 한국인의 일상생활에 권위주의적으로 간섭한다. 또한 지배자와 피지배자간의 담론은 그들이 권력구조의 상이한 부분에 존재하기 때문에 교환될 수 없는 성질의 것이다.<sup>13)</sup> 만약 상이한 진영간의 견제와 균형이 민주주의의 최선의 보루라면 한국과 같은 권력구조유형하에서 민주주의의 기본조건이 충족될 수는 없다 할 것이다.

## V. 결어—민주화의 한계

국민일반이 지니고 있는 민주주의에 대한 인지상의 이중적 측면과 엘리트집단간의 권력관계의 비대칭성은 한국민주정치의 장래를 어렵게 만들고 있다. 게다가 권력을 장악하고 있는 핵심엘리트들의 전적으로 관료주의적인 통치스타일은 민주화의 가능성을 더욱 희박하게 만들고 있다 할 것이다.

앞에서 논의된 바와 같이 문화적 맥락에서 볼 때 일반대중은 민주주의와 관련하여 긍정적인 성향과 부정적인 성향을 동시에 지니고 있다. 즉 이들은 자유나 평등 및 인간존엄 등과 같은 민주주의의 이념적 원리와 연관된 가치는 일정하게 수용하고 있지만 비판이나 결정과정의 공개토의, 양보와 타협 등과 같은 민주주의의 절차적 원리와 관련된 가치는 적극적으로 수용해내지 못하고 있다. 문헌이론에서 개인주의자와 평등주의자로 분류되고 있는 이러한 유형은 민주화에 항상 긍정적인 기여만을 하지는 않는다. 능력과 전문지식을 갖춘 사람보다도 복종심과 충성심을 지닌 사람으로부터 도움받기를 원한다는 점에서 이들은 아직도 권위주의에 사로잡혀 있다고 볼 수 있다. 더군다나 국가가 요구한다면 자신을 희생할 작오가 되어 있다는 태도는 강한 국가주의적 성향을 나타내어 민주화의 장애요인으로 작용하고 있다.

구조적 차원에서 언급하자면 앞에서 나타난 바와 같이 한국의 엘리트집단은 국가관료제, 정치인, 재벌 및 군부엘리트로 구성되어 있다. 여기서 국가관료제는 여타 하위집단을 조정하는 핵심적 역할을 수행한다. 국가관료제는 권위주의가 골에 배어 있어 시민 뿐만 아니라 여타 엘리트집단까지도 지배하려는 경향을 보이고 있다. 이들의 행동양식(mode of operation)은 정책의 본질이 어떠한 것이든간에, 이와는 무관하게 정책집행을 관료주의적인 방식으로 처리하려는 특

N. Lindberg, Robert Alford, Colin Crouch, and Claus Offe(eds.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*(Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1973).

13) 미셸 푸코, 이규현 (역), 『성의 역사 제 1권—삶의 의지』(서울: 나남, 1990).

성을 보인다. 여기서 지적해 둘 것은 국가관료제 자신이 특정한 (별개의) 계급을 구성하여 제반 정책에 대해 자신의 이익을 관철시키려 한다는 점이다. 이들의 이익은 국가를 위한 것도 아니며, 또한 헤게모니를 행사하는 자본가계급의 것도 아니다. 아울러 국가 관리는 정부관료제의 시각에서 파악된다. 즉 국가관료의 시각에서 볼 때, 산업사회는 희소한 자원의 배분을 관리함으로써 사회통제의 영역을 확장시키는 엘리트들에 의해 지배되는 조직들의 연결망(network)일 따름이다. 이러한 시각에서 볼 때 일반국민들의 바람이 과연 현실에 반영될 수 있을까?

유감스럽게도 이러한 문화 및 구조적 특성과 연관시켜 볼 때 민주주의는 민중의 의지를 반영해내는 체제라기보다는 단순히 엘리트들이 유권자의 사후 승인을 얻어내기 위해 경쟁하는 과정일 따름이다. 비록 한국의 유권자들이 몇 차례의 선거를 겪었다 할지라도, 이는 그들의 의지와는 무관하게 후보자 명단에서 하나를 고르는 의례적인 의식 이상의 것이 아니었다. 또한 일단 후보자는 당선되기만 하면 국민들의 기대를 저버리는 행위를 서슴지 아니한다. 이러한 과정속에서 엘리트와 대중간의 정치적 거리감은 더욱 커지게 되고 급기야는 정치적 무관심으로까지 나타나게 된다.

한국의 민주화가 현실적으로 반영되는 과정이 엘리트들에 의해 주도되어 왔다는 점에서 민주화의 경로가 어떤 방향을 취할 것인가 또한 그들의 선택에 달려있다는 서글픈 현실을 우리는 어떻게 받아들여야 할까? Huntington이 지적한 바와 같이 민주화의 성공여부는 경제적 부와 사회구조, 문화적 맥락과 외부환경 등과 같은 구조적인 제반 상황에 일정하게 의존한다.<sup>1)</sup> 만약 민주주의가 그 나라의 경제수준에 일정하게 연관된다고 보면 우리나라의 경우는 여타 제3세계처럼 열악하다고 볼 수는 없다. 외부환경과 관련해서도 우리나라는 서구민주주의 국가들과 빈번한 접촉을 한다는 점에서 유리한 상황에 놓여 있다고 볼 수 있다. 그러나 사회구조 및 문화적 맥락의 차원에서 볼 경우에 이들 양자는 현대세계에서 민주주의에 순기능적인 역할을 수행하고 있지 못하다. 이러한 두 측면에 대한 고찰 없이 국가민주화의 본질과 한계에 대해 평가한다는 것은 부적절하다 할 것이다. 사회구조적인 측면에서 볼 때 한국인은 19세기 민중봉기이리로 계급간 불평등을 지양하는 평등사회를 갈망하여 왔다. 적어도 현대세계에 비록 사회적 계층간의 격차가 존재한다 할지라도 국민 모두는 똑같이 교

1) Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?," *Political Science Quarterly* 99:2, Summer, 1984, pp. 193-218.

국의 혜택을 누리고 있다. 그러나 비록 교육정책이 통상 평등(equality)원칙에 입각하여 형성된다 할지라도 그것이 형평(equity)을 담보해 주지는 아니한다. 이 두 국민들의 의식에 내재한 이러한 평등주의적 성향은 타인의 권리나 그들이 누리고 있는 개별적인 혜택에 대한 가치나 비중을 무시하거나 낮게 평가함으로써 때로는 일종의 무질서 상태를 야기시키는 심각한 결함을 지니고 있다. 계급 간의 차이를 인정하지 않으려는 이러한 사회전반적인 상황은 현단계 민주화과정에서 분출하고 있는 계반요구에서도 일정하게 나타난다. 문화적인 차원에서 볼 때 한국과 같이 개인보다 국가를 중시하는 문화가 정점에 달할 경우에는 민주주의가 실현되지 않을 수도 있다. 왜냐하면 이러한 상황하에서는 사람들이 국가로부터 독립된 자율적이고도 독자적인 사회단체에 대해 적대적인 입장을 드러내는 경향이 있기 때문이다. 그들은 집단간의 다양성과 갈등을 인용하거나 타협의 정당성을 인정하지 않으려는 속성을 지닌다. 권력장악을 위한 욕구는 매우 큰 반면에 타인에게 자신을 동화시키려는 노력은 부재한 한국사회에서 권위주의나 전체주의적 정권이 등장하지 말라는 보장은 없다.

이상에서 언급한 민주주의와 관련된 부정적 요인들이 긍정적 요인들을 압도하게 될 경우 한국정치는 민주화의 추세에서 역행하는(dedemocratization) 양상을 드러낼 것이다. 게다가 만약 우리가 민주주의의 유전이론(the genetic theory of democracy)을 인정한다면 한국의 민주화는 국민들의 기대에 반하는 선택을 하게 십상인 정치권력엘리트들의 손에 전적으로 달려있다 할 것이다.

각급의 가두와 학원에서의 불안정한 상황, 광역 의회선거에서의 정당에 의한 불이개입, 특정 개인에 의해 좌우되고 있는 정당, 대표행위가 단 한건도 없었다는 선관위의 보고와 정반대의 정치현실 등은 오늘날 한국의 경제현실과 묘한 대조를 보이고 있다. 경제성장의 추진은 막대한 정치적 손실을 수반하였다. 한국민주화에 대한 어두운 전망은 부분적으로는 발전사업의 집행과정에서 나타나는 관료들의 강한 “도구합리적” 성향에 기인한다. 무엇보다도 먼저 민주화가 단순히 대통령 선거를 위시한 각종 선거의 의례적인 실시 이상을 포함하고 있음은 자명한 일이다. 국가관료가 그들 자신을 사회에 대한 봉사자가 아닌 수호자로 인식하고 있는 한, 진정한 민주주의의 실현은 요원하다 할 것이다. 바로 이것이 한국민주화의 한계이자 우리의 미래상일 수도 있다면 관료주의에서 탈피하여 진정한 의미에서 자유민주주의가 이땅에서 만개할 시점은 언제일 것인가?