

민주화비교연구 서설

任 熾 伯*

<目 次>	
1. 머리말	4) “위로부터의 민주화” 이론
2. 권위주의, 민주주의, 민주화	4. 대안적 이론 모색
3. 기존의 민주화이론 검토	1) 非민주화(Non-Transition)
1) 경제위기 이론	2) 민주화: 개혁적 민주화와
2) 계급 프로젝트 이론	협약에 의한 민주화
3) 정통성위기이론	5. 맺는말: 한국민주화의 과제

1. 머리말

6. 29선언 이후 제도내에서의 경쟁이 지배하는 정치공간이 확대되었다. 이는 1970년대 중반 이후 전세계적으로 광범위하게 확산된 “민주화”(democratic transition)의 물결이 한국에도 도래하게 되었음을 의미한다.

여기서 “민주화”는 민주주의가 정착되기까지의 전환기적 상황을 의미한다. 그러므로 민주화라는 용어에는 민주주의라는 목적지(destination)로의 방향설정은 있으나 그 과정이 언제나 뒤집어질 수도 있다는 위험성을 동시에 내포하고 있다. 아직까지 한국에서는 가까운 장래에 민주주의가 정착될 수 있을까를 둘러싸고 낙관과 비관, 희망과 불안, 두려움과 조바심이 교차하고 있다.

본 논문은 민주주의를 가져오기 위한 전환의 예술(art of transition)을 모색하는 데 그 목적이 있다. 민주주의로의 전환은 결국 한국의 국민이 결정하는 것이다. 그러므로 바람직한 전략의 선택이야말로 성공적

* 이화여자대학교 정치외교학과 교수

인 민주주의로의 전환의 관건이 된다. 즉 어떻게 최소한의 비용으로 비경쟁적 권위주의 체제로부터 경쟁적 민주주의 체제로의 문턱을 넘어설 수 있느냐 그리고 일단 문턱을 넘어선 신생민주주의를 정착시킬 수 있는 가장 효율적인 전략은 무엇이나에 관한 논의가 민주화 연구의 핵심이다.

먼저 민주화를 권위주의 체제에서 민주주의 체제로의 전환을 의미한다면 민주화의 목적지인 민주주의와 민주화 과정의 출발점인 권위주의에 대한 개념 대비를 시도할 필요가 있다. 다음으로 기존의 민주화 이론에 대한 검토가 있을 것이다. 많은 기존의 이론이 민주화 과정을 행위자들이 통제할 수 없는 외부적 요인에 의해 일어난다는 설명을 하고 있다는 것이 비판의 요지가 될 것이다. 그렇다면 어떻게 행위자들이 갈등을 해결할 수 있는 민주주의라는 세련된 게임 규칙에 대한 합의에 도달할 수 있는가? 즉 전환의 예술이 이 논문이 지향하는 목적지이다.

2. 권위주의, 민주주의, 민주화

게임이론적 용어를 빌린다면, 민주화는 정치체제가 권위주의라는 균형점(equilibrium)에서 민주주의라는 다른 균형점으로 이동한 것을 의미한다. 이 과정에서 균형점은 일단 들어선 경우 선택의 구조가 변화하지 않는한 스스로 이탈하지 않는 안정적 국면을 의미한다.

따라서 민주화라는 과정을 설명하기 위해서는 권위주의와 대비되는 민주주의에 대한 개념정의가 선행되어야 한다.

정치경제학적으로 설명한다면, 권위주의는 독점적 권력배분이다. 웨보르스키(Adam Przeworski)에 의하면 권위주의 체제의 핵심적인 특징은 지배자(또는 지배집단, 군부, 당, 관료)가 어떠한 특정한 결과가 일어나는 것을 막을 수 있는 능력을 가지고 있다는 것이다.¹⁾ 권위주의하

1) Adam Przeworski, "Democracy as Contingent Outcome of Conflicts" in Jon Elster and Rune Slagstad (eds.) *Constitutionalism and Democracy*

에서 지배자는 소망스럽지 않은 결과를 가져올 수 있는 행동을 금지시킬 수 있는 규칙을 사전에 (*ex ante*) 제정할 수 있고, 지배자가 제정한 규칙을 따라서 발생한 결과라도 지배자에게 소망스러운 것이 아닐 때 이를 사후적으로 (*ex post*) 뒤집을 수 있는 능력을 가지고 있다.

이에 반해서 민주주의는 경쟁시장적 권력배분을 그 특징으로 하고 있다. 권위주의하에서는 지배자(또는 지배집단)의 선호에 따라 정책이 결정되나, 민주주의하에서의 정책은 시장적 경쟁의 결과이다. 그러므로 민주주의하에서 결과를 확실히 예측 할 수 있는 사람은 없다.

민주주의는 경쟁적 정치체제일 뿐만아니라, 민주주의하에서의 경쟁은 의미있는 결과를 생산해야 한다. 따라서 민주주의는 주요한 모든 정치 세력에게 의미가 있는 결과를 낳을 수 있는 공정한 경쟁의 기회를 제공해야 한다.

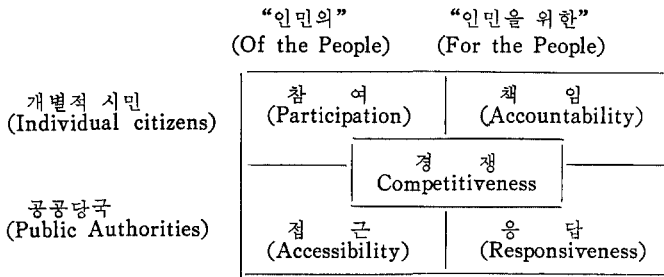
그렇다면 경쟁은 어떻게 이루어 지는가? 민주주의가 “국민이 통치한다”는 語義(semantic)를 가지고 있으나 현대 민주주의하에서 모든 국민이 직접 결정에 참가하지 않는다. 현대 민주주의하에서는 국민이 제도내에서의 경쟁에 참가하는 것이다. 즉 경쟁이 선거나 의회와 같은 제도를 통해 이루어지는 것이다.

이러한 권위주의와 민주주의의 대비를 통해서, 우리는 어느 누구도 정치적 경쟁의 결과를 사전적으로 (*ex ante*) 확정하거나 사후적으로 (*ex post*) 뒤집을 수 없을 때, 민주화(권위주의로부터 민주주의로의 전환)과정의 문턱을 넘어섰다고 말할 수 있다. 민주화는 모든 갈등하는 이해관계의 해결을 제도내에서의 경쟁에 맡기는 것이다. 다시말하면 “불확실성의 제도화”(institutionalization of uncertainty)이다.

슈미터(Philippe Schmitter)에 의하면 이러한 불확실성의 제도화를 가져오기 위해서는 정치체제는 다음과 같은 원리에 의해 움직여야 한다. 첫째, 개별시민들이 집단적 결정을 내리는데 있어 적극적이고 평등하게 참가해야 한다. (참여의 원칙) 둘째, 모든 시민들이 인민의 정부에 동

등하게 접근할 수 있어야 한다. (접근의 원칙) 세째, 인민에 의해 선출된 지배자는 항상 인민과 상의해서 자의적이지 않는 방법으로 정책을 수행해야 한다. (책임의 원칙) 네째, 정부는 시민이 원하는데 따라 행동할 것을 보장해 주어야 한다. (응답의 원칙) 마지막으로, 경쟁(competitiveness)은 위에 언급한 4가지의 원칙이 제대로 작동하기 위해 공통적으로 필요한 요건이다.²⁾

그림 1. 민주적 정부의 자질



P. Schmitter, “Democratic Theory and Neo Corporatist Practice,” p. 889.

3. 기존의 민주화이론 검토

많은 기존의 민주화이론은 전제조건이론(theory of preconditions)적인 특징을 갖고 있다. 민주화가 일어나려면 그에 필요한 경제적, 사회적, 문화적, 심리적, 국제적 전제조건이 충족되어야 한다는 것이다. 그러나 최근의 민주화논의는 민주적 정치체제의 등장에 필요한 단일한 전제조건(또는 전제조건의 세트)은 존재하지 않을 뿐만 아니라 어떤 단일한

2) Philippe Schmitter, “Democratic Theory and Neo-corporatist Practice.” *Social Reserch*, Vol. 50, No.4(1983), pp. 887-891.

쉐보르스키는 좀 더 구체적으로, (1) 당파적 정권교체의 진정한 가능성; (2) 정권교체의 결과로 인한 정책역전의 가능성; (3) 문민에 의한 효과적인 군부통제를 권위주의에서 민주주의로의 전환의 완결을 가능하는 요건으로 제시하고 있다. Adam Przeworski, “Games of Transition,” Unpublished Paper, University of Chicago, 1990.

전제조건도 민주화를 가져오는데 충분하지 않다는데 합의하고 있다.³⁾ 많은 경우 민주주의의 전제조건으로 간주되던 요소들이 여러 다양한 민주주의 유형의 결과로 나타나고 있다. 경제성장, 공평한 소득분배, 높은 문자해독과 교육, 사회 커뮤니케이션의 증대, 매스 미디어에의 노출, 그리고 상호 신뢰, 다양한 의견의 관용, 타협을 선호하는 시민문화(civic culture)의 정착은 전제조건이라기 보다는 안정적인 민주주의 과정과 제도의 산물이다. 결국 전제조건으로 이해되어왔던 것들이 독립변수라기 보다는 종속변수로 간주될 수 밖에 없음으로 해서 전제조건이론은 민주화 과정의 인과적 관계를 밝혀내는데 성공적이지 못하였다.

사회마다 서로 다른 사회제급이 민주화를 추진하고, 민주화 과정에서 나타나는 정치적 이유가 동일하지 않고, 민주화의 문제를 해결하는 방식이 서로 다르게 나타날 수 밖에 없다는 것을 인정한다면 민주화를 가져오기 위한 보편적인 전제조건을 탐색하는 작업은 결국 무의미한 지적인 낭비로 끝날 가능성이 크다.⁴⁾

(1) 경제위기 이론

이 이론은 생산구조의 심화(deepening)라는 기능적 필요에 의해 등장한 권위주의 체제가 바로 그 기능을 수행하지 못함으로써 체제의 퇴진을 가져오게 된다는 것이다. “위로부터의 개발”이라는 임무를 띠고 등장한 권위주의 체제가 바로 이 역사적 임무(historical mission)를 수행하지 못하고 인플레이션, 실업, 외채위기와 같은 거시경제 정책의 실패를 가져올 때, 권위주의 체제의 붕괴와 민주주의로의 전환이 일어난다는 것이다. 마틴(Luciano Martins)의 표현을 빌린다면, “경제위기와 제양적인 경제관리의 실패가 정치적으로 조직된 반대세력보다 더” 권위주

3) Terry Lynn Karl and Philippe Schmitter, “Modes of Transition in South and Central America, Southern Europe and Eastern Europe,” Unpublished Paper, 1990.

4) Dankwart Rustow “Transition to Democracy,” *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3 (1970).

의 체제의 붕괴에 기여했다는 것이다.⁵⁾

민주화라는 체제전환기에 경제위기적 징후는 브라질, 우루과이, 아르헨티나, 페루와 같은 라틴아메리카 국가들에서 나타나며 스페인에서의 구체제의 붕괴는 극심한 경제적 위기와 때를 같이 한다.⁶⁾ 동구의 민주화는 사회주의 경제체제의 파탄기에 일어났다.

그러나 거시경제정책의 실패가 체제지지세력들로 하여금 체제 변화의 필요성을 느끼게 하고 체제반대세력을 강화시킴으로써 권위주의 체제의 붕괴를 가져온다는 설명에 동의한다 하더라도 이는 왜 권위주의 체제의 붕괴가 민주주의 체제의 등장을 결과하지만은 않는가를 설명하지 못한다. 권위주의 체제의 붕괴는 반드시 민주주의 체제를 가져오지 않는다. 권위주의 체제의 붕괴가 다시 역전되거나 새로운 형태의 독재로 갈 수 있는 가능성이 상존하고 있다. 권위주의 체제의 붕괴를 가져오는데 필요한 또는 충분한 조건이 민주주의 체제의 등장을 보장해주지 못한다.⁷⁾ 거시경제정책이 실패했을 때 체제 엘리트들은 실패한 경제모델을 다시 소생시키겠다는 새로운 역사적 임무를 스스로 부과하면서 다른 형태의 권위주의적 위임(mandate)을 요구할 수 있는 것이다.⁸⁾

경제위기이론은 위와같은 논리적 구조의 결함외에도 경험적 타당성의 문제를 안고 있다. 경제위기와 권위주의 붕괴(그리고 민주화)와의 상관

5) Luciano Martins, "The 'Liberalization' of Authoritarian Rule in Brazil," in Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, and Laurence Whitehead (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), p. 91.

6) O'Donnell, Schmitter, Whitehead (eds.) (1986)에 수록된 Gillespie, Cotler, Cavarozzi, Maravall and Santamaria의 논문을 참조.

7) Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1986), p. 65. 오도넬과 슈미터는 이를 "스틴 원리" (Stern Principle)이라고 부른다. Fritz Stern (*The Path to Dictatorship, 1918~1988*)에 의하면 바이마르 공화국의 몰락이 나치즘의 등장을 설명해주지 못한다는 것이다.

8) Philippe Schmitter, "Speculations about the Prospective Demise of Authoritarian Regimes and Its Possible Consequences," Unpublished Paper, 1980.

관계를 강조하는 이 이론은 바로 한국과 대만과 같은 동아시아의 신흥 공업국가에서 일어나고 있는 민주화 과정을 설명하지 못한다. 한국의 경우 1980년대의 민주화운동은 전례없는 경제호황기에 일어났다.

그렇다면 한국의 민주화는 실패의 위기(*crises of failure*)로 부터 발생한 것이라기 보다는 성공의 위기(*crises of success*)로 부터 발생한 것이라고 설명해야 할 것인가?⁹⁾

성공의 위기이론은 역사적 임무의 소진(*exhaustion of historical mission*)에서 논리적 해답을 찾는다. 권위주의 체제는 경제위기의 해소라는 기능주의적인 문제해결사의 임무를 띠고 등장한다. 권위주의 체제에 의한 경제정책의 성공은 체제를 등장시킨 역사적 임무의 완성을 의미한다. 역사적 임무를 완성한 권위주의 체제는 자체가 안고 있는 역기능(억압적 성격과 국가주의적 방법론으로부터 발생하는)으로 인해서 체제의 지지자들에게도 부담이 된다. 이제 체제는 버려도 좋은 것(*dispensable*)이 된다. 따라서 권위주의 체제는 역사의 장에서 퇴장해야 하며, 새로운 기능적 필수요건(*new functional requisites*)을 충족시키기 위한 민주주의체제로의 전환이 필요해 진다.

그러나 권위주의 체제에 의한 경제정책 또는 개발모델의 성공은 자신의 무덤만을 팔 것인가? 만약 독재자가 지속적으로 새로운 필요(*necessities*)를 창출하는데 성공한다면 성공은 반드시 무덤이 되지않을 수 있다. 수출주도형 산업화에 성공한 박정희는 역사의 장에서 퇴장하지않고 “지속적 경제성장”이라는 새로운 필요를 창출하면서 유신체제를 구축할 수 있었다.

우리는 여기서 경제모델(정책)의 실패와 성공이 모두 권위주의 체제의 지속, 붕괴(그리고 민주화), 또는 새로운 권위주의 체제의 탄생에 유리한 조건을 제공할 수도 있고 불리한 조건을 제공할 수 있다는 것을

9) Fishman은 성공의 위기를 “역사적 무용지물화의 위기” (*crises of historical obsolescence*)로 표현한다. Robert M. Fishman, “Rethinking State and Regime: Southern Europe’s Transition to Democracy,” *World Politics*, Vol. 42, No. 3 (1990).

알게 되었다. 경제정책의 성공과 실패가 민주화과정에 있어서 불확정적인 역할 밖에 수행할 수 없다면 그것은 더이상 체제전환의 필수적 전제조건(functional prerequisites)이 될 수 없다.

(2) 계급 프로젝트 이론

이 이론은 민주화가 특정계급의 프로젝트라는 주장으로 요약될 수 있는데 베링턴 무어의 “부르조아지없이 민주주의는 없다”(No Bourgeoisie, No Democracy)는 테제에 충실하고 있는 폴란차스(Nicos Poulantzas)의 스페인, 그리스, 포르투갈의 민주화 분석이 대표적이다. 폴란차스에 의하면 남유럽의 민주화는 종속적 산업화과정에서 헤게모니 장악을 위한 매판부르조아지와외의 투쟁에서 민중의 지지를 획득하기 위한 국내부르조아지의 프로젝트이다.¹⁰⁾

이러한 시각에서 브라질의 민주화를 분석하고 있는 대표적 학자가 페레이라(Bresser Pereira)이다.¹¹⁾ 페레이라에 의하면 브라질의 민주화는 1964년에 군부, 기술관료, 부르조아지간에 맺어진 권위주의적 지배협약(Authoritarian Pact of Domination)으로부터의 부르조아지의 지지철회에서 시작된다. 국가에 의해 키워진 부르조아지(“invented bourgeoisie”)는 이제 더 이상 권위주의적 국가 엘리트의 하위동반자(junior partner)가 아니다. 부르조아지는 이제 국가에 대해 헤게모니적 위치를 차지하게 되었다. 헤게모니적 부르조아지는 더 이상 국가로부터의 직접적 도움이 없이도 자본을 축적할 수 있게 된 반면 권위주의 국가에 의한 사회적 경제의 통제와 투자결정에 있어서 자본가적 특권의 침해에 대해 반발하게 되었다.

페레이라(Pereira)에 의하면 브라질의 “1977년 민주적 사회협약”은 부르조아지에 의해 주도되었다. 사회협약은 ① 재민주화는 모든 계급의

10) Nicos Poulantzas, *The Crisis of Dictatorship: Portugal, Greece, Spain* (London: New Left Books, 1976).

11) Luiz Bresser Pereira, *Development and Crisis in Brazil, 1930~1983* (Boulder CO: Westview Press, 1984).

이익이다. ② 자본주의는 부르조아지의 이익이다. ③ 온전한 소득 재분배는 노동자와 좌파의 이익이라는 세 원칙간의 타협에 기초하고 있다.¹²⁾

이에 반해서 코나간(Conaghan)의 에콰도르, 볼리비아, 페루의 민주화분석은 부르조아지의 헤게모니적 역할보다는 계급특수 이익을 추구하는 부르조아지의 도구로서의 민주화를 설명하고 있다. 코나간에 의하면 안데스지역 부르조아지들의 민주화 프로젝트는 민중계급의 이해를 수용하려는 헤게모니적 프로젝트라기 보다는 군부개혁정권으로부터 국가를 장악(capture)하려는 보수적 자본가들의 계급특수이익적 프로젝트이다. 안데스 부르조아지들은 민주주의를 선거공학(electioneering)과 로비를 통해 국가에 정규적인 영향력을 행사할 수 있는 통로를 열기 위한 수단으로 보았다.¹³⁾

계급프로젝트 이론의 문제점은 부르조아지라는 특정계급에게 미리 확정된(precommitted) 역할을 부여한데 있다. 민주주의가 부르조아지에게 가장 잘 맞는 정치체제(the best possible political shell)가 아닐지도 모른다. 자본가들은 전략적 선택이전의 정치문화나 규범의 내면화에 의해서가 아니라 그들의 손익계산(calculus of interests)에 따라 민주화에 동참하기도 하고 저항하기도 할 것이다. 따라서 자본가들을 민주화의 대

12) Ibid., p. 195. 이에 반해서 Therborn과 Stephens는 민주주의가 노동계급의 프로젝트라고 주장하고 있으며 Lipset는 중산계급의 역할을 강조한다. Goran Therborn, "The Rule of Capital and the Rise of Democracy," *New Left Review*, No. 103(1977); John D. Stephens "Democratic Transition and Breakdown in Europe: 1870~1939: A Test of Moore Thesis," *American Journal of Sociocology*(1989); Seymour M. Lipset, *Political Man* (Garden City: Anchor Books, 1960).

13) Catherine M. Conaghan, "Technocrats, Capitalists and Politicians: Economic Policy-Making in Redemocratized states (Bolivia, Ecuador, Peru)." Unpublished Paper, 1986.

안데스지역의 경우 부르조아지에 의한 반국가주의적, 반개혁적, 보수적 민주화를 가능하게 한 것은 노동운동의 동원해제로 인한 아래로부터의 압력이 거의 없었던 관계로 부르조아지들이 선거정치에서의 승리를 확신하고 있었기 때문이다. C. Conaghan, James M. Malloy, Luis. A. Abugattas, "Business and the 'Boys': The Politics of Neoliberalism in the Central Andes." *Latin American Research Review*, Vol. 25, No. 2 (1990).

열에 끌어들이기 위해선 민주화로 인해 그들에게 돌아오는 이득이 민주화로 인해 치러야 할 비용을 능가하는 보상구조(payoff structure)를 만들어 주어야 하는 것이다.

브라질의 민주화가 부르조아계급의 헤게모니적 프로젝트라는 이론에 대한 카르도소(Cardoso)의 비판은 이 이론의 한계를 분명히 해주고 있다. 카르도소에 의하면 부르조아지는 권위주의와 민주주의 어느 체제에도 전략이전의 공약(prestrategic commitment)을 하지 않는다. 자본가의 민주화에 대한 태도는 항상 전략적(strategic)이다. 자본가들은 “삼손” 국가와 “이교도”민주주의 사이에서 부정확한 삼각 관계를 맺고있는 “테릴라”이다. 브라질 자본가들의 민주화 지지결정은 일종의 전략적 선택이지 헤게모니적 프로젝트는 아니다. 브라질의 경우 자본가들이 민주화를 주도했다기 보다는, 민주화가 사회전반적인 대세(반대세력뿐아니라 집권층내의 개혁파들도)를 이루었을 때 전략적 손익계산에 따라 뒤늦게 동참한 것이다.¹⁴⁾

(3) 정통성위기이론

이 이론은 권위주의 지배자가 더 이상 백성의 지지, 복종, 순응을 얻지 못할 때 체제는 아래로부터의 저항에 부딪치면서 붕괴한다는 것이다.

시민사회내에서의 정통성의 확립이라는 측면에서 볼 때 권위주의 체제는 선천적인 결손(birth defect)을 갖고 있다. 즉 태어나면서부터 지배를 정당화할 수 있는 안정적 이데올로기를 재생산하지 못하는 흠집을

14) Fernando H. Cardoso, “Entrepreneurs and the Transition Process: The Brazilian Case,” O’Donnell, Schmitter and Whitehead (eds.), *Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*.

라무니에(Bolivar Lamounier)는 반국가주의적(anti-statist) 자본가의 친민주주의적 성향체제를 비판한다. 흔히 반국가주의적 기업가들이 민주화를 반대하고, 민주화를 추진하는 기업가들이 더욱 강력한 국가의 경제통제를 선호하는 것을 볼 수 있기 때문이다. Bolivar Lamounier, “Notes on the Study of Redemocratization,” Woodrow Wilson Center Working Paper, No. 58, 1979.

갖고 있는 것이다.¹⁵⁾ 흔히 군부독재가 내세우는 안보국가론(doctrine of national security)도 결국은 과도기적 성격을 가진 부정적(negative) 이데올로기에 지나지 않는다. 국가안보를 위해서 억압적인 권위주의 체제의 정당성을 주장한다면 내부적 또는 외부적 위협이 사라졌을 때 계속적인 지배의 명분을 상실하게 되고 안보이데올로기는 권위주의 체제를 궁극적인 자유민주주의 체제로 가기위한 과도기적인 체제로 규정하게 하는 체제의 아킬레스 건(Achilles' heel)이 되는 것이다.¹⁶⁾

결국 권위주의 체제는 단기적이며 실질적인 업적에 의해 지배를 정당화할 수 밖에 없는데(legitimation by performance), 이는 국면적인 변화에(conjunctural changes) 따라 체제의 안정이 만성적으로 위협받을 수 밖에 없는 요인이 된다. 여기에 권위주의 체제의 억압적, 배제적 성격이 덧붙여질 때 권위주의 체제는 정통성의 위기를 맞게 되는 것이다.

대체로 영웅적 민중사관에 근거한 민주화이론은 정통성의 위기이론을 취하고 있다. 권위주의 체제의 정통성 상실은 자발적인 민중의 저항을 불러일으키면서 체제의 붕괴와 민주화로 이어진다는 것이다. 그러나 과연 체제에 대한 지지의 붕괴가 반드시 체제의 붕괴를 가져올 것인가? 많은 권위주의 정권이 국민의 지지를 상실한 뒤에도 계속 지속되고 있는 현상은 어떻게 설명되어야 하는가? 민주주의가 대다수의 국민이 선호하는 실현 가능한 대안(feasible alternative)으로 조직되어 있지 않다면 권위주의 체제는 정통성의 상실에도 불구하고 계속 살아남을 것이다. 왜냐하면 권위주의 체제를 반대하는 국민들에게 다른 대안이 없기 때문이다.¹⁷⁾ 그러므로 권위주의 체제를 위협하는 것은 정통성의 붕괴가 아니

15) 이점에서 권위주의 국가는 자유민주주의에 대한 대안적 이데올로기를 창출한 파시즘과 구별된다. Alain Rouquie, *The Military and the State in Latin America*(Berkeley: University of California Press, 1987).

16) O'Donnell and Schmitter, *op. cit.*, p. 16.

17) 대안이 한국과 비슷한 사회경제적 구조변화를 겪으면서도 한국과는 달리 최근까지도(1980년대 중반) 민주화 운동이 활성화되지 않았던 이유는 대안의 조직의 부재에서 찾을 수 있다.

다. 대안적 체계모니의 조직이다 : 대안적 미래를 위한 집단적 프로젝트의 출현이야말로 권위주의 체제에 대한 핵심적 위협이다.¹⁸⁾

(4) “위로부터의 민주화”이론

정통성의 위기이론과 대비되는 이 이론은 체제 붕괴에 있어 “위로부터 아래로의 과정”(top-down process)을 강조한다. 슈미터에 의하면 “권위주의 지배의 전복에 필요한(반드시 충분하다고는 할 수 없을 지 모르더라도) 모순의 원천은 체제내에 또는 국가기구내에 있지, 체제밖에 또는 체제와 시민사회와의 관계속에 있지 않다.”¹⁹⁾

이 이론의 핵심은 권위주의 지배연합의 분열이 권위주의 체제의 자유화 그리고 궁극적인 민주화의 기본 동력이라는 것이다. 즉 권위주의 지배연합의 분열없이는 객관적인 구조적 제약(예, 경제위기)이나 반대세력으로부터의 압력은 권위주의 체제를 전복시키기에 충분치 않다는 것이다.

그러면 권위주의 지배연합의 분열은 어떻게 일어나는가? 앞서 살펴본 바와같이 권위주의체제는 지배를 정당화시킬 수 있는 이데올로기를 자체적으로 재생산하지 못하는 한계로 인해 스스로를 궁극적인 민주주의로 가기 위한 과도적 체제로 규정하게 된다. 이러한 과도적 체제의 성격은 지배연합내에 대립적인 두 분파를 발생하게 한다. 하나는 체제를 탄생시킨 위기가 해소되었을 때(즉 권위주의 체제의 기능적 필요가 소멸되었을때), 항상 체제를 버릴수 있는 자세가 되어 있는 온건파(또는 개혁파)이고, 다른 하나는 기능적 필요의 소멸에 상관없이 억압적 권위주의체제를 영구화시키려는 강경파이다.²⁰⁾

18) Adam Przeworski, “How Do Transitions to Democracy Get Stuck and Where?” Unpublished Paper, University of Chicago, 1987.

19) Philippe Schmitter, “Liberation by Golpe: Prospective Thoughts on the Demise of Authoritarian Rule in Portugal,” *Armed Forces and Society*, Vol. 2, No. 1(1975), p. 20.

20) Spain, Portugal의 “Bunkers,” 동유럽, 소련의 “Nomenklatura”등은 강경파(duros)를 지칭하는 대표적 집단이다.

이 이론에 의하면 체제의 전환은 이 두 분파 사이의 갈등이 해소될 수 없는 국면에서 온건파가 권력투쟁에서 승리하기 위해 지배연합밖의 세력으로부터의 지지를 모색함으로써 시작된다. 권위주의 체제내의 온건파가 체제반대세력과 협상함으로써 전환을 시도한다. 그러나 협상은 동등한 관계에서 이뤄지지 않는다. 온건파는 전환과정의 속도와 내용을 통제하는 위치에 있다. 민주화는 기본적으로 권위주의 체제내의 개화된(enlightened) 분파의 프로젝트이다.

이 이론의 문제점은 만약 아래로부터의 위협이 없을 경우 왜 권위주의의 엘리트들이 권력으로부터의 퇴장을 가져올지도 모르는 체제의 개방을 스스로 선택 할 것인가를 설명해주지 못하다.

어떤 체제도 —권위주의 또는 다른 체제든— 체제 또는 체제의 지지자들이 폭력에 의해 위협받지 않는 한 붕괴하거나 전복되지 않는다. 아무리 실적이 신통치 않더라도, 아무리 체제의 수혜자의 폭이 좁더라도, 아무리 지배의 도덕적 정당성이 약하더라도 집권자들은 물리적 위협이나 강요된 자원의 상실로 인해 위협받지 않을 때 그들의 지배를 실제적으로 또는 과정적으로 지속시킨다. 아래로부터의 위협이 없을 경우 단편적인 정책변화나 엘리트간의 자리바꿈 정도로 강경파와 타협함으로써 권력에 계속 남으려하는 것이 “개명된 분파”의 합리적 선택이 될 가능성이 크다.²¹⁾

둘째, 어떻게 해서 동등하지 않은 상대사이의(여전히 강력한 권위주의 체제엘리트와 약하고 조직되지 않은 반대파) 협상이 권위주의로의 회귀가 아닌 민주주의로의 전환을 가져오는가를 설명해주지 못한다. 강력한 반대세력이 조직되지 않았을 때 개명된 지배엘리트분파의 프로젝트는 새로운 상황하에서 권력에 계속 눌러앉기 위한 시도로 끝날 가능성이 크다.²²⁾ 많은 경우 권위주의 집권자들이 체제와 반체제간의 세력

21) Schmitter (1980), *op. cit.*

22) Ceslo Lafer, “The Brazilian Political System: Trends and Perspectives,” *Government and Opposition*, Vol. 19, No. 2 (1984).

균형이 이뤄짐으로써 더 이상 전환과정을 통제할 수 없을 때 민주화에 동의하는 것이다. 민주화는 프로젝트가 아니라 과정인 것이다.

4. 대안적 이론 모색

기존 이론의 분석으로부터 우리는 민주화가 사회구성원이 통제할 수 없는 거시경제적 변화에 의해 결정되는 것도 아니고, 특정 계급의 프로젝트도 아니며, 민중의 영웅적 저항운동이 축적된 결과도 아닐뿐 아니라, 권위주의 지배 연합내의 분열만으로 일어나는 것도 아니라는 것을 알았다.²³⁾

기존 이론은 모두 민주화 과정의 한 측면만을 설명할 수 밖에 없는 부분적 이론(partial theory)으로서의 한계를 극복하지 못하고 있다. 여기서 우리는 부분적 이론들의 변증법적 종합을 통하여 민주화의 일반이론을 모색할 필요를 발견한다.

민주주의로의 전환과정은 위로부터의 화해(협상)와 “시민사회”(사회운동에 의해 제기되고 정당에 의해 조직화됨)로부터의 압력간의 상호작용의 결과이다. 즉 위로부터의 개방(*abertura*)과 아래로부터의 저항(*protestas*)간의 변증법적 관계로 특징 지워진다.

그러면 어떻게 위로부터의 개방(*abertura*)과 아래로부터의 압력(*protestas*)의 상호작용이 민주화를 가져오는가를 살펴보자.

먼저, 안정적 권위주의 체제하에서는 자원이 권위주의 집권세력에 극히 유리하게 배분되어 있어서, 집권세력은 반대세력에게 그들만의 해결책을 일방적 강요할 수 있다. 지배세력은 효과적으로 반대세력에 의한 저항운동을 방지할 수 있다. 이에 반해 반대세력은 집권세력에게 그들을 대등한 상대로 인정하게 할 수 있는 효과적인 폭력수단이나 조직이

23) Eli Diniz, "The Political Transition in Brazil: The Reappraisal of the Dynamics of the Political Opening" *Studies in Comparative International Development*, Vol. 21, No. 2(1986).

결여되어 있다. 이 경우 권위주의 집권자들에게는 권력에 남아서 누릴 수 있는 이득이 반대세력을 억압하는데 드는 비용보다 훨씬 크기 때문에 그들은 항상 양보 보다는 억압을 선택할 것이다. 이러한 상황하에서 반대세력은 체제에 의해 허용되는 제한적인 정치공간을 받아들이는 외에 다른 유효한 대안이 없다. 이러한 체제에 일방적으로 유리한 힘의 불균형 상태는 권위주의 체제의 안정을 가져온다. 권위주의 체제는 권력의 남용, 자의적 권력 행사, 비효율적 정부, 부패, 광범위한 빈곤에도 불구하고 유지되는 것이다. 따라서 전환의 게임은 권위주의 집권자들과 반대세력간에 미묘한 힘의 균형의 회복되었을 때만 가능하다. 힘의 균형은 잘 조직된 강력한 반대세력이 권위주의체제에 도전할 수 있을 뿐 아니라 체제에 대한 실현가능한 대안을 조직하였을 때 형성이 된다.

강력한 조직적 반대세력이 나타났을 때 반대세력의 위협은 체제세력에게 확실한 현실로 나타나며 체제세력의 전략적 계산(calculus)을 변화시킨다. 이제 더 이상 체제에 의한 일방적 해결은 가능하지 않게 된다. 이제부터는 체제와 반체제간의 쌍방적(bilateral) 상호작용에 의해 정치가 결정된다. 이것은 일종의 죄수의 딜렘마게임이다. 체제세력과 반대세력 모두 타협보다 자신에 의한 독제를 수립하는 것을 더 선호할 것이다. 상호 타협이 자신만의 독재보다 집단적으로는 우위의 전략이라 할지라도 개별행위자는 이를 선택하지 않는다. 결과는 대치(standoff) 또는 줄다리기 전쟁(tug-of-war)이다. 권위주의 세력의 억압과 반대세력에 의한 폭력적 대중동원이 어느 일방이 제거될 때까지 계속되는 것이다.

그러므로 민주화는 어떻게 대치상태에서 집단적으로 최적인 해결에 도달할 수 있는가에 달려있다. 대치하에서 개인적으로 지배적전략(힘에 의한 대결)은 권력불력에게 통제할 수 없는 사회적 폭력과 저항이라는 비용을 부담하게 하고 반대세력에게는 극심한 억압이라는 위험부담을 안게 한다. 이 경우 민주화는 次善的 해결책(second best solutions)으로 등장한다. 개별적으로는 최적이 아니나 집단적으로 최적인 타협전략을 선택하는 것이다.

민주화는 먼저 집권자와 반대세력이 폭력적 대결을 통한 문제해결 방식을 포기할 것에 명시적으로(또는 암묵적으로) 합의하는 협약을 맺는 것이다. 그러나 민주화는 갈등에 종지부를 찍는 것은 아니다. 戰場(battleground)을 거리로부터 선거 또는 제도적 장으로 이전할 것에 합의하는 것을 의미한다. 민주화는 경쟁적 정치과정을 회복하는데 있어서 선거 또는 제도적 갈등의 방식을 채택할 것에 합의하는 것이다. 민주주의는 근본적인 문제에 대한 합의(consensus on fundamentals)가 아니라 의견을 달리할 수 있다는데 대한 합의(agreeing to disagree)에서 출발한다. 현존하는 갈등을 해결하려는 노력이 민주주의를 낳은 것이다. “근본적인 문제에 대해 갈등하고 있지 않는 국민들은 갈등을 해결하기 위한 민주주의의 세련된 규칙을 고안을 필요를 느끼지 않는다.”²⁴⁾

그러면 어떻게 갈등하는 정치세력이 폭력의 동원과 억압을 포기하고 민주적 경쟁의 제도화에 자발적으로 합의하게 되는가?

하나의 해답은 반복적 죄수의 딜렘마게임에서 찾을 수 있다. 죄수의 딜렘마 게임이 반복될 때 행위자들은 협력의 가치를 배우게 된다. 러스토우(Rustow)의 이론은 이를 잘 설명해주고 있다. 러스토우의 “해결이 없이 장기화된 대치”(prolonged and inconclusive standoff) 개념은 일종의 반복적 죄수의 딜렘마이다. 해결이 없이 장기화된 대치는 일방적인 해결이 부재하는 가운데 모든 행위자를 소진시키고 장기화된 대치에 염증을 느끼게 한다. 이때에서야 행위자들은 차선적 해결책의 매력을 발견한다. 그들은 “통일속의 다양성”이라는 민주적 과정에 명백히 합의하는 것이다. 그들은 폭력적 대결의 계속보다는 불확실한 선거경쟁에 그들의 미래를 맡기는 것이다.

러스토우의 대치이론(standoff theory)의 한계는 왜 해결이 없이 장기화된 대치가 반드시 민주주의라는 차선적 해결책에 합의하는 “타협의 정치”(politics of compromise)로 귀착되지 않는가를 설명하지 못한다. 대치의 계속이 대치의 당사자가 아닌 제 3자에 의한 독재로 귀결될 수도

24) Rustow, *op. cit.*, p. 362.

있기 때문이다.²⁵⁾

여기서 우리는 “대치”에서 민주화로 가기 위해서는 권위주의 권력블럭내의 권력투쟁에서 개혁파의 강경파에 대한 헤게모니 장악과 체제 반대세력내의 온건파의 급진파에 대한 주도권 장악이 필수적임을 발견한다.

민주화를 위한 협상은 체제내의 개혁파와 반대세력내의 온건파사이에 벌어진다. 체제내의 개혁파가 강경파의 동의를 끌어내거나 적어도 중립적인 위치에 서게 할 수 있는 힘이 없을 때, 반대세력내의 온건파로부터 믿을 수 있는 대화상대자(viable interlocutor)로 인정받지 못하고 “대치의 정치”를 “협상의 정치”(politics of negotiation)로 전환시킬 수 없다. 반면에 체제반대세력내의 온건파가 급진파의 행동을 통제할 수 없을 때 “신사들간의 대화”(conversations among gentlemen)에도 불구하고 거리에서의 화염병과 최루탄의 대결은 계속 될 것이고, 협상은 무의

그림 2. 전환의 방식

권위주의 체제세력

강경파

개혁파

	Ⓐ 민중혁명 또는 재권위주의화	ⓒ 개혁적 민주화
급진파		
반대세력	Ⓓ 현상유지 또는 온화한 권위주의	Ⓖ 협약에 의한 민주화
온건파		

25) 그람시(Gramsci)의 파멸적 균형(catastrophic balance)이론에 의하면 자본주의하에서 자본가와 노동자가 모두 강력히 조직되어 있어서 갈등의 지속은 모두의 파멸로 끝날 수 밖에 없을 때 제 3자가 이러한 미묘한 균형을 이용해서 독재 (케자리즘, 보파파르티즘, 파시즘)를 수립할 수 있다. 그람시의 파멸적 균형이론은 러스토우의 해결이 없는 대치가 다른 형태의 독재를 가져올 수 있다는 것을 보여준다.

Antonio Gramsci, *Selections from Prison Notebooks* (New York: International Publishers, 1971), pp. 219-220.

미하게 될 것이다.

따라서 체제세력과 반체제세력간의 전략적 교환은 누가 주도권을 잡느냐에 따라 그 결과가 달라질 것이다.

(1) 非民主化(Non-Transition) : 혁명, 반혁명, 현상유지

만약 체제내의 온건파가 체제내의 강경파로부터 독립할 수 있는 권력을 획득하지 못하고(예, 군부내에서의 지지획득의 실패), 민주적 경쟁이 재개되었을 경우 계속 유효한 정치세력으로 살아남을 수 있는 대중적 지지기반을 확보하지 못했을 때, 반대세력과 민주화에 타협하는 것보다는 강경파의 보호 또는 후견하에 권력을 계속 연장하는 것이 온건파의 지배적 전략이 된다. 결과적으로 권위주의 지배연합이 유지되며 강경파의 억압전략이 체제세력의 대응방식을 지배하게 된다.

이 경우 체제반대운동의 주도권이 비타협적 급진파에 있을 경우, 반대세력은 “위험 부담에 상관없이”(risk-insensitive) 거리에서의 대중동원을 통한 정면대결을 고수할 것이다. 전면적 대결의 결과는 누가 더 많은 폭력을 동원할 수 있느냐에 따라 결정 될 것이다. (dictatorship of the bigger): 민중혁명 또는 친위 쿠데타에 의한 반혁명.

만약 체제반대운동의 주도권이 온건파에 있을 경우, “위험부담을 피하려는”(risk-averse) 온건파는 정면대결보다는 항복(capitulation) 또는 체면을 세우는 정도의 양보를 얻어내는 것에 만족 할 지 모른다.

㉔ 혁명 또는 반혁명

전환의 정치의 주도권이 급진적 민중과 체제내 강경파에 있을 경우, 상호 비타협적 전략이 지배하게 되고 혁명 또는 반혁명을 초래하기 쉽다. 민중이 무장봉기해서 독재자를 군사적으로 패배시킬 경우 민중혁명이 일어나며, 이것이 실패할 경우 이전보다 더 억압적인 권위주의로의 회귀를 가져오게 될 것이다.

혁명적 방식은 민주화를 가져오지 않는다. 왜냐하면 혁명적 방식은 일방적 해결을 의미하며 따라서 승자독식(winner-takes-all)의 원칙이

관찰될 것이기 때문이다. 혁명적 방식은 공정한 경쟁, 권력의 분점(power sharing), 평화적 정권교체의 허용과 같은 민주주의의 정치원리를 선호하지 않는다. 1917년 이후의 러시아, 1929년 이후의 멕시코, 1949년 이후의 중국, 1959년 이후의 쿠바는 혁명을 통해 비교적 안정적 인 민중적 지배체제를 확립했으나, 체제의 민주화를 가져오지는 못했다.²⁶⁾ 그러므로 권위주의 집단체력이 민중 또는 민중을 대표하는 엘리트의 힘에 의해서 제거될 경우, 전환의 과정은 다원적 민주주의로 귀착되기 어렵다.

⑥ 현상유지(Status-quo) 또는 온화한 권위주의체제

전환의 정치의 주도권이 체제내의 강경파나 반대세력내의 온건파에 있을 경우, 강경파는 온건파를 포섭, 회유 또는 매수함으로써 체제의 현상유지를 가져오거나 부분적인 양보를 통해 계속 지배를 유지할 수 있는 길을 발견하게 된다.²⁷⁾

(2) 민주화 : 개혁적 민주화와 협약에 의한 민주화

위의 두 유형에서 본 바와같이 체제내의 온건파가 강경파로부터 자립하고, 민주적 경쟁체제하에서도 유효한 정치세력 살아남을 수 있는 정치세력으로 성장하기 이전까지는 체제내의 강경, 온건파의 구별은 의미가 없다. 소위 권력의 “블럭”(bloc)이 유지되는 것이다. 이 경우 반대세력의 전략적 선택은 항복(capitulation) 또는 대결이며 결과는 권위주의 체제의 지속 또는 다른 형태의 비민주적 정치체제의 수립이다. 그러나 체제내 온건파가 강경파로부터 자립적이 되고 동시에 경쟁적인 정치세

26) T. Karl and P. Schmitter, *op. cit.* 이들의 결론은 “민주주의는 혁명을 필요로 한다”는 Barrington Moore의 이론과 정면으로 충돌한다. B. Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, (Boston Beacon Press, 1965) p. 426.

27) 이 경우 온건파가 부분적 양보를 받아들이는 것은 타협(compromise)이라기 보다는 “팔아넘김”(selling-out)으로 이해된다. 게임이론적 용어를 빌리면, 반대세력내의 온건파는 “물먹은 사람”(sucker)의 역할을 수행하는 것이다. 한국의 경우 1986년말~1987년초의 “이민우 플랜”이 전형적인 사례다.

력으로 변신했을 때 그들은 체제내 강경파와의 지배연합의 지속보다는 민주화를 위한 타협을 모색할 것이다. 이 경우 체제내 개혁파에게는 반대세력내의 온건파와의 협약(pacts)을 통해서 민주적 경쟁이전에 권력 분점을 보장받는 것이 최상의 전략이나, 이 전략은 어디까지나 반대세력내의 온건파 엘리트들이 체제반대운동의 헤게모니를 장악하고 있을 때만 가능한 것이다. 만약 체제반대운동의 주도권이 급진파에게 있을 때 체제내의 개혁파는 아무런 사전 보장없이 민주화에 동의하던가 아니면 체제내의 강경파와 다시 손을 잡고 권위주의 체제의 유지를 꾀하는 선택에 직면한다.

㉔ 개혁적 민주화

개혁적 민주화는 권위주의 체제에 의해 정치적, 경제적으로 배제되어 온 집단들이 아래로부터의 평화적인 대중동원을 통해 지배엘리트로부터 시민권의 확장과 민주적 경쟁영역의 확대를 강요하는데 성공할 때 일어난다.

개혁적 민주화는 구권위주의 지배엘리트의 평화적 퇴장(peaceful extractions from power)을 보장해 준다는 점에서 혁명적 전환방식과 구별되나, 구권위주의 지배엘리트가 어떤 형식으로든지 권력에 계속남는 것이 사전보장되지 않는다는 점에서 비타협적 방식에 의한 민주화이다. 이 경우 흔히 권위주의적 정치지배구조의 해체와 함께 생산체제 또는 분배체제의 개혁을 수반한다.²⁸⁾ 최근의 유고슬라비아, 체코슬로바키아, 동독, 폴란드의 민주화는 개혁적 민주화의 전형적인 사례이다.

개혁적 민주화는 일반적으로 민주화의 이상적인 방식으로 이해되어 왔으나,²⁹⁾ 개혁적 민주화는 정착되기 어렵다는 한계를 지니고 있다. 왜냐하면 인민에 의한 지배는 무력을 가진 자(군부) 또는 부를 소유한 자(자본가) 또는 국가기구를 사유화하고 있는 자들(nomenklatura)에 의해

28) 이것이 동구권의 민주화가 라틴아메리카, 남아프리카의 민주화와 구별되는 점이다.

29) Robert Dahl, *Polyarchy* (New Haven: Yale University Press, 1971).

부단히 위협받기 마련이기 때문이다.

① 협약에 의한 민주화

협약 민주주의(pacted democracy)³⁰⁾는 체제와 반체제세력내의 온건파 엘리트들이 결론이 없이 장기화된 대치(standoff)의 지속은 모두에게 파멸을 가져다 줄 뿐이라는 인식에 도달하게 되었을 때, 개인적으로는 차선(次善)이나 집단적으로는 최적(optimal)인 해결책인 민주주의에 타협할 때 이루어진다. 이 경우 민주화는 거리에서의 폭력적 대결을 통한 갈등의 해결을 피하고 민주적 제도내에서의 경쟁을 통해 갈등을 해결할 것에 합의하는 것이다.

민주주의의 본질은 경쟁이라고 할때, 협약은 비민주적 방식에 의한 민주화라는 한계를 지니고 있다. 협약은 갈등하는 엘리트들이 민주적 경쟁의 결과에 상관없이 서로 상대방의 생사가 걸린 이익(vital interests)을 해치지 않겠다는 보장에 합의하는 것이다.³¹⁾

칠레의 민주화는 군부의 후견적 역할을 보장함으로써 가능했다. 콜롬비아의 민주화는 선거결과에 상관없이 정권을 번갈아가면서 차지하는 야당정당이 합의하면서 정착되었다. 베네수엘라의 정당들은 누가 이기든 동일한 경제정책을 추진할 것에 합의함으로써 형식적 민주주의를 유지할 수 있었다.³²⁾

협약에 의한 민주화 방식은 극심한 당파적 갈등으로부터 신생민주주의를 보호하는데 유리하다. 협약은 경쟁(선거)의 결과에 상관없이 협약에 참가한 세력들의 정치적 이익을 보장함으로써, 경쟁 그 자체가 생사가 걸린 투쟁의 장으로 화하는 것을 막을 수 있고, 권력분점을 경쟁이

30) O'Donnell and Schmitter, *op cit.* Share의 “거래를 통한 민주주의”(Democracy Through Transaction), Przeworski의 “보장이 있는 민주주의”(Democracy with Guarantees)는 협약 민주주의와 유사한 개념이다. Donald Share, “Transitions To Democracy and Transition Through Transaction,” *Comparative Political Studies*, Vol. 19, No. 4(1987). Przeworski, “Games of Transition.”

31) O'Donnell and Schmitter, *op. cit.*, p. 37.

32) 존 윌러(임혁백 역) 「라틴아메리카의 민주주의 : 콜롬비아, 코스타리카, 베네수엘라」 (서울 : 새날, 1990).

전에 보장함으로써 정치세력들로 하여금 체제의 유지에 사활적인 이해를 갖게 한다.

그러나 협약 민주주의는 빈혈증에 걸리기 쉽다. 즉 협약은 소수의 엘리트집단간의 협상으로 이루어지며 협약은 갈등 뿐만 아니라 경쟁까지 감소시킨다. 따라서 협약은 배제적이며(exclusionary), “엘리트의 카르텔”(cartel of elites)을 가져오기 쉽다. 그 결과 급진적 사회경제적 개혁을 추구하는 정치세력은 민주적 경쟁에서 배제되기 쉽다.

둘째로 협약은 참가한 세력들에게 생사가 걸린 이익을 보장해 준다. 따라서 협약이 계속 유지되기 위해서는 누군가가 협약의 비용을 지불해야 한다. 협약의 비용은 협약에 참가하지 않은(또는 배제된) 집단에게 전가될 가능성이 크다. 협약에 의해 부분적으로 경쟁의 결과가 미리 결정됨으로 해서 선거는 중요한 경제적 프로젝트를 토의하는 광장(forum)이 되지 못한다. 군부의 정치개입을 중화시키기 위해서 필요한 정치적, 경제적 보상도 누군가가 지불해야 한다면 군부와의 타협의 대가는 사회체 정체(immobilism) 또는 현상유지일 뿐이다. 따라서 협약을 통한 위로부터의 엘리트간의 화해는 아래로부터의 사회경제적 개혁의 실종을 가져오기 쉽다. 경쟁이 제한된 민주주의가 치러야할 대가는 사회경제적 보수주의이다. 민주적제도가 극심한 사회경제적 불평등과 공존하게 되는 것이다.

해결이 없이 장기화된 대치상태에서 민주화를 가져오는 두 유형을 비교해 볼 때 협약에 의한 민주화는 권위주의 체제로부터 민주정부를 들어 앉히는데 유리하나, 장기적인 민주주의의 정착에 문제가 있고, 개혁적 민주화는 민주정부를 들어 앉히는데 어려움이 있으나, 일단 자리를 잡은 후에는 쉽게 전복되지 않는 장점이 있다.

개혁적 민주화는 지배엘리트의 전면적 교체, 사회경제적 개혁이라는 실질민주주의적(substantive democracy) 성격때문에 민주주의가 정착되기도 전에 구기득세력의 반란(putsch)에 의해 “급히 사망”(guick death)해 버릴 위험이 있다. 정치적으로 강동된 군부는 급격히 감소된 제도적

역할에 만족하기 보다는 문민통치를 뒤엎는 쿠데타를 시도하려 할 것이다. 신생민주정권의 사회경제적 개혁이 재산권과 같은 자본가들의 특권을 위협할 때 그들은 조직화된 무력(군부)에 보호를 요청할 지 모른다.³³⁾ 국가기구를 사유화하고 있던 집단들(예, 동구와 소련의 *nomenklatura*)에게 민주화는 실업을 의미하며 따라서 그들은 생존을 위한 저항을 시도할 지 모른다.

이에 반해 협약에 의한 민주화는 사전 합의적인(*consensual ex ante*) 성격으로 인해 전환기에 나타나는 내부적 또는 외부적인 위협으로부터 민주주의를 유지시키는 데는 유리한 방식이다. 그러나 협약민주주의는 그 배제적 성격으로 인해 민주적 경쟁과정에서 제외된 세력으로부터의 도전에 직면하게 된다. 협약민주주의의 유지를 위해서 장외세력에 대한 억압을 증가시킬 때, 민주주의는 “서서히 사망하게 되고”(slow death), 잘 모르는 사이에 어느덧 권위주의 체제로 회귀하게 된 것을 발견하게 된다.³⁴⁾

위와같은 두 유형의 비교는 신생민주주의의 정착(*consolidation of new democracies*)을 위한 유익한 방법론을 제시해 준다. 그것은 순차적(*sequential*)인 방식에 의해 두 유형의 장점을 취하는 것이다. 폭력에 의하지 않고는 쉽사리 권력으로부터 퇴장하지 않으려는 세력을 민주화 연합에 끌어들이기 위해서는 사전적 보장에 의한 협약이 우선되어야 할 것이다. 그러나 민주적 경쟁이 의미있는 결과를 낳지 못한다면 신생 민주주의는 불안정하게 될 것이다. 이는 경쟁원리의 지배를 정치적 영역에서 사회경제적 영역에까지 확장시킬 수 있는 개혁을 통해서 달성될 수 있다.³⁵⁾

33) O'Donnell and Schmitter, *op. cit.*

34) 신생 민주주의의 “급격한 사망”(quick death)과 “완만한 사망”(slow death)의 개념에 관해서는 G. O'Donnell “Challenges to Democratization in Brazil,” *World Policy Journal*, Vol. 5, No. 2(1988).

35) 1970년대 중반 이후의 스페인과 그리스 그리고 최근의 폴란드가 협약민주주의를 개혁적 민주주의로 전환시킴으로써 민주화를 정착시키는 데 성공한 사례로 지적된다.

5. 맺는말 : 한국 민주화의 과제

한국의 민주화는 권위주의 권력블럭과 민주화연합세력이 해결점이 없이 장기화된 대치상태에서 6.29선언이라는 次善의 해결책(second best solution)에 합의함으로써 출발하였다.³⁶⁾ 그러므로 한국의 민주화 유형은 앞에서 논의된 엘리트간의 협약에 의한 민주화 유형에 가깝다고 할 수 있다.

6.29선언의 협약적 성격은 선언의 8개항중 어느 하나도 근본적인 사회경제적 개혁을 약속하고 있지않다는 사실에서 발견된다. 이것은 신중산층을 지지기반으로 하고 있는 온건반대세력(제도권 야당)과 집권세력내의 온건파 사이의 협약이다. 협약은 정치영역에서 최소한의 경쟁원리를 도입할 것에 합의하면서도, 구체적인 생산과 분배체제의 개혁은 의제(agenda)에서 제외시켰다.

6.29선언에 뒤이어 일어난 7,8월 노동자 대투쟁은 6.29협약에서 배제된 노동계급에 의한 밀로부터의 민주화운동의 성격을 갖는다. 그러나 협약의 두 당사자들은 재빨리 헌법제정의 정치(politics of constitution making)를 마무리 짓고 선거정치로 국면전환을 시도함으로써 밀로부터의 압력에 대응하였다.³⁷⁾

1987년과 1988년의 두차례의 전환을 위한 선거(transition elections)를 통해 한국은 민주화의 첫번째 문턱을 넘어섰다. 16년만에 직접선거를 통해 대통령을 선출하고 비교적 공정한 경쟁을 통해 입법부를 구성하였

36) "6.29선언은 약화된 권력블럭과 최대한으로 팽창한 민주화연합간의 힘의 교착상태의 한 결절점을 구체화한 것이다. 그러므로 그것은 한편의 일방적 승리가 아니라 양자의 최대요구가 타협을 강요받는 조건이다." 최장집, "민주화 정치연합의 형성과 분해과정" 「한국 현대정치 of 구조와 변화」 (서울: 까치, 1989), p. 295.

37) Hyug Baeg Im, "Politics of Transition: Democratic Transition from Authoritarian Rule in South Korea," Ph.D. Diss. University of Chicago, 1989, Chap. 10.

다. 그러나 아직까지 한국이 민주주의 정치체제냐는데 대한 국민적 합의가 없고 최근에는 권위주의로 회귀하고 있다는 주장에 대한 공감대가 확산되고 있는 이유는 무엇인가?

이 문제에 대한 해답은 협약에 의한 전환방식의 한계에서 찾아야 되지 않을까 생각된다. 협약은 배제적이다. 협약은 협약에 참가한 정치세력 간의 경쟁과 타협만을 허용할 뿐이다. 한국의 경우, 1988년 이후 제도권 내의 정치세력간의 경쟁은 생사를 건듯하나 그것은 유권자들의 의사를 반영시키기 위한 경쟁이 아니라, 다음번 선거에서 유리하 고지를 점령하기 위한 私的 경쟁일 뿐이다. 여소야대에서 3당통합에 의한 여대야소로 변모한 지난 3년간의 정치연합의 이합집산과정은 좀더 효율적으로 자신들을 뽑아준 유권자들의 의사를 대표하기 위한 정치엘리트들의 방법론 모색이 아닌, 차기 대권경쟁에서 유리한 고지를 선점하려는 데서 나온 것이다. 따라서 제도정치권내에서의 치열한 경쟁은 유권자의 의사와는 무관하게 진행되며, 이는 극단적인 정치적 무관심으로 이어지는 것이다. 3당통합이후 실시된 많은 여론조사는 제도정치권 전체가 받고 있는 지지도가 과반수를 넘지 못한다는 것을 보여 주었다. 이는 절대다수의 국민이 현 체제에서 이탈(exit)했다는 것을 보여준다. 대의정치체제가 국민을 대표하지 못한다는 사실보다 더 무서운 체제에 대한 위협은 없다.³⁸⁾

한국적 협약의 배제적 성격은 급진적 정치사회세력의 장외화에서 더욱 뚜렷이 나타난다. 전노협, 전교조, 전대협, 전민련과 같은 한국적 기준에서 볼 때 “급진적”인 세력들은 제도내에서의 경쟁이 제도적으로

38) 인민에 의해 선출된 정부가 선거공약을 지킬 확률이 제로일 경우 합리적 투표(rational voting)는 불가능해지며, 민주주의는 위협받게 된다. 국민의 대표가 대표이기를 포기하는 것이다. 최근 많은 신생민주주의 나라에서 투표에 의해 통치의 위임(delegation)을 받은 정부가 선출된 후 유권자에 책임(accountability)을 지지 않으므로 해서 민주주의의 제도화가 지연되고 있는 현상을 오도널은 “위임 민주주의”(delegative democracy)라는 개념으로 설명하고 있다. G. O'Donnell, “Delegative Democracy?” Unpublished Paper, 1990.

또는 물리적인 강권에 의해 허용되고 있지 않으며 제도권 야당들은 이를 방관함으로써 기득권을 지키려 하고 있다. 제도내에서의 경쟁이 허용되지 않을 때 이들은 거리로 나갈 수 밖에 없다. “거리의 의회”의 확산은 공적폭력을 독점하고 있는 집단에게 다시 개입의 구실을 줄 것이다. 이는 협약으로 마련한 형식적 민주주의마저 붕괴시키는 결과를 가져올 지 모른다.

위에서 살펴본 바와 같이 협약에 의한 민주화방식은 해결이 없이 장기화된 대치상황에서 민주화를 가져올 수 있는 차선적 해결책으로서의 가치를 지니고 있으나, 민주주의를 정착시키는 데에는 바람직하다고 볼 수 없다. 왜냐하면, 협약은 비민주적이기 때문이다. 협약의 원리는 민주주의의 책임성(accountability), 제도내의 경쟁에의 접근(accessibility), 국민의 요구에 대한 응답(responsiveness)의 원칙에 위배된다. 단지 제한된 경쟁(competitiveness)과 제한된 참여(participation)만이 허용될 뿐이다. 결국 협약은 배제적일 수 밖에 없다.³⁹⁾ 배제는 강압(coercion)을 요구하고 강압에 의한 해결방식은 민주적 제도를 위협할 것이다.

결국 한국 민주화의 과제는 “협약민주주의의 민주화”이다. 민주주의는 경쟁이다. 경쟁은 민주주의에 참가함으로써 나오는 이득을 확산시키나, 협약은 담합에 의한 독점지대(monopoly rent)를 발생시킨다.⁴⁰⁾ 정치는 “보호받는 기업”이 된다. 따라서 경쟁이 지배하는 영역의 확대가 협약민주주의의 민주화의 관건이다. 먼저 장외세력의 참가를 막는 장벽들(barriers to entry)이 철폐되어야 한다. 보안법과 같은 제도적 장벽이

39) 배제적 민주주의(exclusionary democracy)의 개념에 관해서는 Karen Remmer, “Exclusionary Democracy,” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 20, No. 4 (1985~86)를 참조.

40) Adam Przeworski, *Political and Economic Reforms: Democracy and Market in Eastern Europe and Latin America*(Cambridge: Cambridge University Press, forthcoming).

여기서 “지대”의 개념은 “자원소유주의 기회비용(opportunity cost)을 초과하는 수입”으로 정의된다. Robert D. Tollison, “Rent Seeking,” *Kyklos*, Vol. 35, No. 4(1982).

철폐되어야 함은 물론 반공주의와 같은 이데올로기적 장벽도 철폐되어야 한다. 둘째, 민주주의의 기본원리는 경쟁이나, 경쟁은 제도내에서 이루어진다. 협약민주주의는 제도내에 이루어지는 경쟁의 폭을 사전에 제한한다. 중요한 정책적 이슈가 의제(agenda)에서 제외될 때 민주적 제도는 모든 것이 토의될 수 있는 광장(agera)이 되지 못한다. 그 결과 “거리의 의회”가 “의사당”을 압도하게 될 것이고 민주주의는 위협받을 것이다.

이와 같이 참가장벽의 철폐를 통해 협약민주주의하에서 이제까지 배제되어온 세력의 정치적 경쟁에의 참여가 허용되고, 민주적 광장(forum)에서 토의되고 해결될 수 있는 의제(agenda)의 폭이 확대될 때, 민주적 경쟁이 지배하는 영역이 확장될 것이다. 그 결과 변화를 반대해온 특권세력은 민주적 경쟁에서 승리하기위해 사회경제적 개혁을 받아들이지 않으면 안되게 될 것이고, 민주주의의 물질적 기초(material base)는 확대될 것이며, 민주주의를 전복시키려는 반동적 세력은 한계세력화할 것이다.