

A Study on the Authoritarian Characteristics of the Constitution of the Republic of Korea

Shim, Yeon-soo[†]

Abstract

The present Korean constitution in 2019 is based on liberal democracy. However, the constitutional regulations, political power structure, and realities of local autonomy have some dysfunctional authoritarian aspects impeding and compromising the development of a more decentralized liberal democracy. A Korean political system suitable for more sustainable development requires a more mature and discerning citizen consciousness. The contents of the Constitution, which prescribes the laws and systems of Korean society and the values and the code of conduct of its members, requires changes appropriate for the education of democratic citizens for a better society.

Key words: *Constitution, democracy, democratic civic education, political system*

[†]E-mail: shim4822@snu.ac.kr

Ph.D. earned at: Seoul National University

Current position: Professor, Honam University

Received: May. 7, 2019, Revised: May. 15, 2019, Accepted: May. 16, 2019

I . Introduction

For democratic political development in South Korea, it is necessary to change the legal system and consciousness of the members. In particular, in order to bring about a qualitative change in society, it is necessary to analyze trends of changes in consciousness of existing laws and institutions and members. It is necessary to change the legal system and members' consciousness to maintain the system in order to enjoy better democracy. South Korea's democratic civic education has contributed greatly to the maintenance and development of the political system and is expected to contribute to the future. However, the development of the Korean political system since the establishment of direct democracy in the process of democratization in 1987 now requires a transformation of the constitutional order. In this article, we will analyze the current Korean constitution in terms of system philosophy to develop into a more mature and thoughtful democratic society. We find that the political system philosophy appropriate for the analysis of the Korean political system consists of three kinds. We analyze the democratic civic education implications of the Constitution from the standpoint of the existence and the epistemology of the Korean political system and the value theory.

II. Towards a Less Decentralized, Less Compromised Political Culture

In any country's political system, the Constitution is very important as it sets the most important rules of the game for its citizens. In the authoritative distribution of values pursued by members in a country and social system, the institutional apparatus is based on the national constitution. The origin of a nation's rule of law is based on the Constitution as a fundamental norm (Kelsen 1949). Changes in the political system and continuity are sought in relation to the institutional framework of the Constitution. For sustainable, stable change within a political system, the spirit and values represented by the Constitution need to correlate with those associated with the members of the political system and those of the surrounding environment. The essence of the dynamics of a cooperative political system with the developmental and surrounding environment in the rule of law is that members think and act according to the contents of the Constitution, which is the legal institutional authority for the continuation and change of the political system. The Constitution is the best rules of the game and playing field for the members.

First, when we look at the subject in the constitutional text, we find terms like the people, the fatherland, the nation, the people, humanity, "We" and "our descendants." In the Korean political system, members must analyze carefully to identify a unitary essence across the various aspects of their constitution or to secure from its text a clear definition of their intended roles. In terms of the system in particular, its members find ambiguous boundaries with other political systems. In terms of the current constitutional text, members of the Korean political system are multi-player players playing games at multiple levels. Those who play games on multiple levels should be aware of and act on

natural laws and Korean laws that are the rules of these games. Members of the Korean political system are unlikely to have a unified identity as universal global citizens, while their position as players with local identities seeking larger roles is equally vague. These points should be clarified in the constitutional text. Clear definition of ultimate political ideals and expectations for individual citizens can facilitate democratic civic education for a future global civil society.

Second, the Constitution of the Republic of Korea consists of liberal democratic political institutions. In other words, as the free owners of the state its members decide the political, social, cultural, economic, and other actions that constitute the state. Liberal democracy is a system that operates a democratic way to maximize the freedom of individual citizens.

Within the constitutional architecture of the liberal democratic political system in Korea are the principle of national sovereignty, a combination of direct and indirect democracy, local autonomy, a multiple political party system, and an election system predicated on democratic principles effected through public election. In the Korean Constitution, direct democracy and indirect democracy are mixed. The right to vote for the president, members of the parliament and some other public servants (Articles 24, 47, 67 and 118), the right to practice public service (Article 25), and the referendum system for the amendment of the Constitution (Article 130) mix in direct democracy, while the basic principle is indirect democracy through representative government.

Local autonomy is presented to the Constitution as a concept symmetrical with central administration. Since the Constitution was enacted in 1987 with provisions related to local autonomy, the Local Autonomy Law enacted in 1988 fleshed out the basic relationship between the national state and local governments, with a call for democratically and efficiently conducted local autonomy to underpin popular participation throughout the Republic of Korea (Local Autonomy Law Article 1). In accordance with the contents of the local autonomy in Chapter 8 of the Korean Constitution, local autonomous entities are established as legal persons as the subject of local autonomy (Article 3 of the Local Autonomy Law). Local governments can play a central role in the settlement of welfare affairs and property management, and can establish self-governing regulations within the scope of laws and ordinances (Article 117 (1) of the Constitution) and create local representative government bodies (Article 118 of the Constitution).

A comparison of the Constitution and the Local Autonomy Law as an embodiment of the Constitutional mandate shows that the principle of democracy, which is divided into three parts, is as follows. Local governments have legal personality and jurisdiction (Local Autonomy Law Article 3). Local governments should direct local administration according to the principle of democracy, however, in the sense that the council located in the local government becomes co-extensive with its jurisdiction. This logic is like "L'État, c'est moi," the root of centralized absolute monarchy. The jurisdiction of the local government entails only listening to the opinion of the local council, while the administrative and security minister of the central government decides on land reclamation. Paper shuffling

local governments are not able to deal with issues of national existence such as nationwide unification, administrative work on a nationwide scale, or administrative tasks deemed beyond the skills and financial ability of local governments (Article 11 Local Autonomy Law). In the meantime, while the constitutional structure promises "grassroots democracy" through local elections, it derails its very possibility.

Municipalities theoretically have a role in local administration, but in reality their main function is effectuating the mandate of the central administration. As a check-up for local governments, the local council audits activities related to ordinance regulations. However, after the audit local governments in Korea are under the control of the central government through the presidential authority under Article 97 of the Constitution to inspect the audit of administrative organizations and officials of the government as designated by the State and the law. The president of this Audit Committee is appointed by the President of Korea with the consent of the National Assembly, as prescribed by Article 98 of the Constitution. In short, the President of the Republic of Korea exercises de facto royal powers with regard to local governments.

It suggests authoritarian resilience rather than a thoughtful democracy. In Korean media and civic culture, "local government" should be "administration," but in everyday life, "local government" is conceptualized expressing local scope, size, and power. For example, let us say that "Gwangju Metropolitan City enforces certain policies." Here, "Gwangju Metropolitan City" should actually be a city hall or municipal government. However, "Gwangju Metropolitan City" is interpreted very vaguely in Korean. Originally, the word "city" itself should mean the extent and scale of the city itself. However, it is used as an excessive synecdoche, and "city" is interpreted as the municipal government. In particular, news reports announce that "Gwangju city government enforces some policies," by which they mean only that "Gwangju metropolitan government should enforce some policies." The Local Autonomy Law of Korea has rendered supposedly self-governing bodies subordinate to centralized administrative minds and culture.

In the Korean Constitution, the establishment of political parties is free and the plural party system is guaranteed (Article 8, Paragraph 1 of the Constitution). However, the President can be the chairman of the Cabinet, and the Cabinet may appeal the dissolution of a party to the Constitutional Court (Article 89 of the Constitution). The President of the Constitutional Court, though, is by the President of Korea from among the judges with the consent of the National Assembly, three of the nine judges are elected by the National Assembly, and three are appointed by the Supreme Court of Justice, headed by a Chief Justice appointed by the President with the consent of the National Assembly (Article 104 of the Constitution). In the end, then, Korea's president has the ultimate legal voice with regard to the freedom of political parties.

The Constitution bases its public election system on equality of opportunity, with the state assuming the costs of election campaigns, including expenses of political parties and politicians at the national level, through taxation. The Constitution provides for a Central Election Commission to deal with the process of government elections and referendums in Korea and the affairs of political parties (Article 114 of the Constitution). However, the

president nominates three appointees, including one standing committee member, the de facto director of the nine members of the Central Election Management Committee, who is in charge of management, and the chief justice, who also has three appointees. In spite of the fact that liberal democracy must be realized through checks and balances guaranteeing the separation of powers, the Korean Constitution thus continues to concentrate power in the hands of the President. Centralized executive authority is given priority over democratic civic education realizing justice through decentralized power and political compromise.

Third, the Constitution of the Republic of Korea expresses the rule of law, defined as the respect of basic rights, the separation of powers, commitment to administrative legality, the principle of due process, a guarantee of predictability in the exercise of public power, and trustworthiness in protecting the common good. However, the freedom of expression of individuals tends to take in any conflicts over the pursuit of happiness by other individuals. This is based on social myths associated with the efficiency of social development. The separation of powers also tilts toward administrative supremacy in the interests of efficient social development and national growth. One sign of this was the arrest of the Chief Justice of the Supreme Court in January 2019. The Supreme Court can theoretically examine the constitutionality and legality of administrative commands, but because the Chief Justice is appointed by the President his role as a check on executive power is only formal. The protection of individual rights is also risk due to the implication that basic rights not specified in the Constitution must be in accordance with the contents and procedures appropriate to natural law.

According to the spirit of the Constitution, education related to Korean unification is expected to shape the values and attitudes necessary for achieving a unification based on the belief in liberal democracy, national community consciousness and sound public security (Article 2.1 of the Unification Education Assistance Act). However, the meaning of "sound security" is interpreted differently depending on the political party that takes control of the regime. In particular, the content of global citizenship, nationalism and liberal democracy could be interpreted differently depending on the ideological nature of the regime.

Fourth, the Constitution of the Republic of Korea stipulates an equality of opportunity. It holds that "the equal improvement of the people's life should be promoted in all areas" under the umbrella of constitutional law, and that "the state should strive for the succession and development of traditional culture and the development of national culture" (Article 9). In addition, respect for human dignity is mandated in the realization of national culture through the educational system. However, the concept of culture can be interpreted as being limited to traditional culture.

Article 5 (1) of the Korean Constitution expresses a commitment to global peace under international law by "endeavoring to maintain international peace and denying invasive war" by "contributing to a permanent world peace and human prosperity". The document's rhetoric calls for respect for fundamental rights and international pacifism in pursuit of national security, and freedom from national power, war and international

disputes. The Constitution should on that basis offer a firm foundation for global citizen consciousness pointing toward a more mature democracy. In practice, however, it has in many respects supported a centralized authoritarian culture.

For example, Article 3 of the National Sports Promotion Act stipulates that the national and local governments should set up measures for promoting national sports and encourage, protect and nurture voluntary sports activities by citizens. Unlike the constitutional decentralization, local governments seem to emphasize the duty rather than the rights in the sports section. In the aspect that the central government takes control of most of the budget, the authority for the implementation of local government's sports policy lags behind their formal obligations. In authoritarian regimes, physical education is a very good visible area for publicity. It is similar to the former dictatorship regimes that were trying to utilize sporting countries as a means of dominating competition between liberal democracy and socialism in the world conventions such as the Olympics. The reason why the proliferation of democratization after the process of democratization in Korea did not spread in the cultural circles is due to the fact that culture related laws and practices did not change during the past authoritarian regime. In order for political democratization to move toward democratization in the cultural sphere, it is necessary to improve cultural laws, institutions and practices. From the end of 2018, the so-called Me Too movement of the Korean cultural and athletic community highlighted the undemocratic and authoritarian management system in the cultural system. In terms of the social system as a whole, inertia has pulled Korean society back towards an authoritarian culture, despite the introduction of democratic changes in some aspects of its operation.

Fifth, the current Constitution is seeking political development through the electoral public system. Voting and elections are very important for democratic development. The Republic of Korea first promulgated a constitution in 1948, after three years of American military rule since 1945. Article 116 of the Constitution of the Republic of Korea concerning the electoral public service is the provision of Chapter 7 of the Constitution. The Constitution stipulates two provisions on election campaigns and election expenses. Paragraph 1 guarantees an equal opportunity, within the limits of the law, under the administration of each electoral committee. In Paragraph 2 above, it is stated that the expenses related to the election cannot be borne by the political party or the candidate except the case prescribed by law. In other words, according to the current Constitution, the election is the act of electing representatives of the people to carry out the public affairs of the nation for the survival of the nation and for the benefit of the whole nation. Therefore, it is interpreted that it is desirable for the state to bear the expenses in principle. It is also interpreted that it is difficult or impossible for candidates who are economically inadequate to bear the cost of the election. As a result, the current Constitution operates a public election system as an opportunity for competent human resources to serve the nation so as not to be unfairly restricted in the public service.

Moreover, for this purpose, the cost of managing and operating the election has not been borne by the individual candidate, but has been operated by the burden of the public. The election for the democratic development has been divided into the administrative

public system, which is the management of the Central Election Management Committee, which is the constitutional body of Korea, and the cost public system, which is the principle of the state burden on the election expenses.

In particular, since the 17th general election in 2004, the national and municipal governments are paying the full amount of election expenses spent by candidates running for the campaign to implement the full electoral system. However, during the various election campaigns, candidates too often ignore their responsibilities to the people and fail to fulfill the pledge, yet candidates and political parties are not held accountable for their false promises to the electorate. If a victorious candidate was elected illegally or commits an illegal act in the pursuit of their duties and then leaves office early, the voters will not be compensated for the financial and mental damage inflicted on them. These constitutional problems of the electoral process violate basic principles of democratic justice. However, there are no provisions under current Korean Act to penalize such activity. For the development of Korean political culture in the future, the constitutionally guaranteed public election system should be cleaned up, or else the democratic system of South Korea and the expectations of its citizens will be shaken to the roots.

Sixth, for the sustainable development of the democratic system, it is very important to check and balance the three separate structures of the legislative, administrative and judicial branches. As of 2019 the Constitution of the Republic of Korea remains president-centered as a heritage of the centralized culture of pre-modern Korean society, augmented by the administrative state of rational, authoritarian bureaucrats favored by the U.S. at the time of the establishment of the South Korean government in 1948.

The Constitution of the Republic of Korea declares that it is a free democratic republic. A liberal democratic republic is a political system in which members of the system provide the majority of the public power necessary to expand individual freedom. However, the power of the administration, centered on the president, still guides the democratic system of Korea. The model of the bureaucratic authoritarian state analyzed by Guillermo O'Donnell in South America (O'Donnell 1974) also worked in terms of the development of Korean political culture in the 1970s and 1980s. The ideological basis of the administrative state can be found, for example, in the desire for scientific efficiency (Waldo 1948, 19-21). The purpose of the state's existence is for the good life of its citizens. For a good life, members will compete for limited resources, and the state must allocate the mental and physical values required by its members through public power. To distribute well, administrators need to be managed in a scientific and democratic way. Administrators have socially relevant standards for good living. The composition of these standards includes the principle of separation of powers, the balance of central and decentral scope within the state, and above all the principles of social justice. A centralized, presidential - centric bureaucratic authoritarian system is being reproduced by majority rule. One of the false beliefs of Koreans related to political culture is the principle of majority rule. The most fatal and dangerous misunderstandings about liberal democracy are the acceptance of the majority view by majority rule as members of the system as always being truthful and binding. Individualism rejects the superstitious blasphemy of majority power.

In the process of democratization in Korea, "public sentiments" are met with public opinion and appear as political processes or election results. But the problem of popular democracy comes from the rule of "mass emotion". The Korean political system should form a political culture to overcome the problems of mass emotion and majority rule. It is necessary to develop a more balanced and restrained mind of the Korean people in order to form a better Korean political system. However, the current Constitution has a logic structure that contradicts the democratic citizenship of a new era with a discreet and thoughtful containment and balance spirit. Of course, even within the current constitutional framework, deliberate and reflective democratic civic education may be effective. However, the current constitution provides a structural order in which the inertia that returns to the past is fundamentally unhelpful for future-oriented democratic civic education.

III. Conclusion

Political systems are governed by political laws and legal procedures, and the interaction and communication of members is also prescribed by law (Luhmann 1982, 122). In this respect, the tilt of the Constitution of the Republic of Korea towards president-centric authoritarian law has contributed to maintaining Korea's efficient economic growth and authoritarian political culture. However, as we have seen, a more mature political culture is needed to advance one step further in the development of Korean democracy. More efforts are needed to revise the Constitution in order to realize a decent democratic society that is more decentralized and compromising. In this regard, democratic civic education needs to make educational efforts about the Constitution. Koreans must recognize the moral and political issues at stake in finally reaching the goals of a democratic political culture and citizenry promised in the Korean Constitution. If possible the cognitive dissonance between the rhetoric and reality of the current constitutional system must be acknowledged and transcended. If that is not feasible, radical amendment of the Constitution to build a new political system in Korean society will become the best alternative.

References

- Breen, Michael. 2017. *The New Koreans: The Story of a Nation*. New York: Thomas Dunne Books.
- Kelsen, Hans. 1949. *General Theory of Law and State*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Luhmann, Niklas. 1982. *The Differentiation of Society*. Trans. Stephen Holmes and Charles Larmore. New York: Columbia University Press.
- O'Donnell, Guillermo Alberto. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Institute of International Studies. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Waldo, Clifford Dwight. 1948. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press Co.

대한민국 헌법의 권위주의적 특성에 관한 소고

심연수†

<국문요약>

2019년, 현재 한국의 헌법은 자유민주주의 이념에 토대를 두고 있다. 헌법전문을 비롯한 정치권력구조 및 지방자치 등에 관한 규정에서는 더욱 분권화되고 타협적인 자유민주주의의 발전을 위해서는 다소 역기능적인 권위주의적인 면이 발견된다. 한국의 민주화 과정 이후로 보다 지속 가능한 발전을 위한 한국정치시스템을 위해서는 보다 성숙하고 분별력 있는 시민의식이 요구된다. 한국사회의 법과 제도 및 구성원들의 가치관과 행동규범을 규정하고 있는 헌법내용은 권위주의적 정치문화를 유지하는 골격이다.

주제어: 헌법, 정치시스템, 정치문화, 권위주의

† E-mail : shim4822@snu.ac.kr

학위취득대학: 서울대학교

현직: 호남대학교 교양학부 교수

논문접수일: 2019년 5월 7일, 논문수정일: 2019년 5월 15일, 게재 확정일: 2019년 5월 16일

I. 서론

대한민국의 2019년도 현행 헌법은 1987년 개정이 된 이후로 한국정치시스템의 안정적 유지에 기여해왔다. 그 이전에는 대통령은 간접 선출되었고 현재 헌법하에서는 국민들이 직접선출을 하고 있다. 한 사회의 민주정치 발전을 위해서 법제도적인 변화와 구성원의 의식변화가 필요하다. 특히 사회의 질적인 변화를 가져오기 위해서 기존 법률과 제도 및 구성원의 의식변화에 대한 추이분석이 필요하다. 국민들이 보다 더 낫은 민주주의를 누리기 위해서 정치시스템을 유지해 나가는 법제도 및 구성원 의식변화가 필요하다. 그러나 1987년의 민주화 과정에서 직접민주주의의 결실을 맺은 이후로, 한국정치시스템은 정권교체와 대통령탄핵이라는 큰 이벤트를 만들어 놓았다. 대통령의 탄핵과 탄핵 이후로의 한국정치시스템이 어떻게 변화했는지에 대해서는 논란이 많다. 그러나 한국정치시스템에는 구성원들과 또한 구성원들의 상호작용에서 권위주의적 문화가 지속적으로 재생산되고 있다. 대한민국 사회가 보다 성숙하고 사려 깊은 민주주의사회로 발전해 나가기 위해서는 구성원들과 상호작용에 있어서 분권화되고 타협적인 의식과 그런 문화가 요구된다. 이런 측면에서 현행 대한민국 헌법에 내재하고 있는 권위주의적 특성을 분석해 본다.

II. 덜 분권적이고 덜 타협적인 정치문화의 재생산

한 국가의 정치시스템에서 헌법은 구성원들의 게임의 큰 룰이 된다는 점에서 매우 중요하다. 한 국가와 사회시스템에서 구성원들이 추구하는 가치의 권위적 배분에서 그 제도적 장치는 국가의 헌법에 기반하고 있다. 한 국가의 법치의 근원은 근본규범으로서 헌법에서 출발한다(Kelsen). 정치시스템의 변화와 지속도 헌법이라는 제도적 틀과의 관계 속에서 모색이 된다. 정치시스템의 지속가능하고 안정적인 변화를 위해서는 헌법이 추구하는 정신과 가치는 정치시스템의 구성원들 및 주변환경의 그것들과 공진화를 할 필요가 있다. 법치국가에서 발전적이고 주변환경과의 공진화적인 정치시스템의 다이내믹스의 본질은 결국 정치시스템의 지속과 변화에 대한 법률 제도적 최고권위인 헌법내용에 따라서 구성원들이 사고하고 행동하는 것이다. 헌법은 한 국가에 있어서 구성원들이 게임을 해나가는 데 있어서 일종의 최고의 규칙이면서 또한 정치규범이다.

첫째, 헌법 전문에서 주어를 보면 국민, 조국, 동포, 민족, 각인, 인류, 우리, 자손 등이 등장한다. 한국 정치시스템에서 구성원들은 세밀히 분석해야만 헌법 전문에서 제시된 다양한 자신들의 모습에 대한 통일된 정체성을 확인할 수 있다. 특히 정치시스템에서 구성원들은 이와 같이 헌법전문에서 제시된 자신들의 역할에 대한 어떤 통일적인 정체성을 담보하기가 쉽지 않다. 특히 시스템의 용어로 본다면, 정치시스템의 구성원들이 다른 정치시스템과의 경계를 짓기가 애매모호하다는 것을 알 수 있다. 현재의 헌법 전문에서 제시하는 용어들을 볼 때, 한국 정치시스템의 구성원들은 여러 레벨에서 게임을 하는 다중플레이어들이다. 여러 차원의 게임을 하는 그들은 이런 게임의 규칙이 되는 자연법과 한국의 실정법에 대해서 잘 인식하고

행동해야 한다. 보편적인 세계시민들로서 한국정치시스템의 구성원들은 다른 한편에서는 지엽적인 민족의 재통일의 주역이 된다는 점에서 통일된 정체성을 갖기가 쉽지 않다. 바로 이런 점들이 헌법전문에 나타나며 정치시스템의 구성원들의 궁극적인 이상과 현실태의 모습에 관한 명확한 규정은 향후 더 나은 세계시민사회를 지향하도록 할 것이다.

둘째, 대한민국의 헌법은 자유민주주의 정치체도로 구성된다. 즉, 국가의 구성원들은 자유를 가지고 주인이 되어서 국가를 구성하는 정치, 사회, 문화, 경제 등의 정책을 결정한다. 자유민주주의는 국민 개개인의 자유를 극대화하기 위해서 민주주의 방식을 운영하는 제도이다.

한국의 헌법정신에 따르면 한국의 자유민주주의 정치체도는 국민주권원칙, 직접 및 간접 민주제를 혼합한 정제, 지방자치제, 복수정당제, 민주주의 원칙에 입각한 선거제도 및 국가헌법기관에 의한 선거공영제 등으로 구성된다. 한국헌법에서는 국민표결·국민발안·국민소환 등의 직접 민주제와 간접 민주제가 혼용되고 있다. 다시 말해서 간접 민주제를 통한 국민 자치의 실현을 기본 원칙으로 하면서도, 다른 한편에서는 대통령·국회의원·공무원 선거권(제24·47·67·118조), 공무담임권(제25조), 헌법 개정확정을 위한 국민투표(제130조) 등의 직접 민주제도 혼용되고 있다.

그리고 중앙 행정부와 대칭되는 개념으로 지방자치개념이 헌법에 제시된다. 2019년 헌법은 1987년에 제정되었고 지방자치관련 규정이 헌법에 있었으므로 1988년부터 제정 시행된 지방자치법은 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정하고 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고 지방을 균형 있게 발전시키며 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 하고 있다(지방자치법 1조). 한국 헌법 제8장의 지방자치관련 내용에 따라서 지방자치의 주체로서 법인격으로서 지방자치단체를 두고 있다(지방자치법 제3조). 지방자치단체들은 주민복지사무처리와 재산관리를 주된 역할로 하고 법령의 범위 안에서 자치관련 규정을 제정할 수 있다(헌법 117조 1항). 그리고 지방자치단체에는 의회를 둔다고 명시되어 있다(헌법 118조). 헌법과 그 관계법령인 지방자치법을 비교 검토하면 3권 분립인 민주주의원칙에 어긋나는 점이 다음과 같이 나타난다. 지방자치단체는 법인격을 갖고 있고 관할구역이 있다(지방자치법 3조). 지방자치단체는 민주주의 3권분립원칙에 의하면 지방행정부의 의미해야 한다. 그러나 지방자치단체에 의회를 둔다는 의미에서 볼 때는 지방자치단체는 관할구역과 명칭을 뜻한다. 그렇다면 지방행 정부는 곧 관할구역이면서 명칭이 된다. 이와 같은 논리는 “집이 곧 국가이다(L'État, c'est moi)”는 중앙집권적 절대군주제적 발상과 동일하게 볼 수 있다. 지방자치단체의 관할구역변경과 관련해서는 지방의회의 의견을 듣는 정도일 뿐이고 공유수면 매립 등과 관련해서는 중앙정부의 행정안전부장관이 결정한다. 주된 임무가 사무처리인 지방자치단체는 국가존립, 전국적 통일처리 및 전국적 규모의 사무, 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등을 처리할 수 없다 (지방자치법11조). 그 동안 한국의 지방선거에서 등장하는 “풀뿌리 민주주의” “골목민주주의” 등은 적어도 현행 헌법구조에서는 성취되기 어렵다.

현재의 지방자치단체는 분명히 지방행 정부를 의미하지만 중앙 행정부의 위임사무를 처리하는 행정기능이 주된 기능이다. 지방자치단체에 대한 견제기구로서 지방의회는

조례법령관련 사무감사를 한다. 그렇지만 한국의 지방자치단체는 대통령이 임명하는 중앙권력인 감사원의 감사를 받아 결국 중앙정부의 통제하에 있다. 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 두고(헌법97조), 감사원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고 감사위원회도 원장의 제청으로 대통령이 임명한다(헌법98조)고 헌법에 규정되어 있다. 한국의 대통령은 결정적으로 소위 제왕적 권한을 지방자치단체에도 행사한다.

민주화 이후로 사려 깊은 민주주의로 이행되지 않고 권위주의 체제에 대한 회귀(negative resilience)로 나타나는 사례를 제시한다. 한국의 언론과 일반 시민문화에서 “지방자치단체”는 “행정부”이어야 하나 일상생활에서 “지방자치단체”가 지역범위와 규모, 그리고 공권력을 표현하고 있는 개념화 되었다. 예를 들어서 “광주광역시”가 어떤 정책을 집행한다”는 표현이 있다고 하자. 여기서 “광주광역시”는 실제로 시청이나 시정부가 되어야 한다. 그러나 한국어로 “광주광역시”는 매우 애매 모호하게 해석된다. 여기서 원래 “시”라는 단어 그 자체는 도시의 범위와 규모를 뜻해야 마땅하다. 그러나 지나친 제유법으로 사용되어 “시”가 시 정부로 해석되고 있다. 특히, 일반적으로 뉴스 보도에서 “광주광역시정부가 어떤 정책을 시행해야 한다”는 표현이 되어야 함에도 불구하고 “광주시가 어떤 정책을 시행한다”고 표현된다. 한국의 지방자치법은 자치단체를 법인으로 규정하여 중앙행정집권주의적 사고방식과 문화에 종속되도록 한 원인이 되었다.

한국헌법에서 정당의 설립은 자유이며 복수정당제는 보장된다(헌법 8조 1항). 그러나 대통령은 국무회의의 의장이 되고 국무회의에서는 정당해산의 제소를 헌법재판소에 할 수 있다(헌법 89조). 헌법재판소장은 국회의 동의를 얻어 재판관중에서 대통령이 임명하며 9인의 재판관중에서 3인은 국회에서 선출하는 자를, 3인은 대법원장이 지명하는 자를 임명한다(헌법111조). 대법원장도 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다(헌법104조). 결국 대통령은 정당설립의 자유에 대한 최고의 구속력을 갖는다. 헌법은 선거운동에 있어 기회균등과 선거비용 국가부담을 바탕으로 하는 철저한 선거공영제를 기본원칙으로 하고 있다. 대한민국은 민주정치의 발전을 위해서 국민세금으로 선거를 치르고 있고 정당과 정치인들에게도 국가적 차원에서 지원을 한다. 한국의 공직선거와 국민투표의 공정관리와 정당사무를 처리하기 위해 중앙선거관리위원회가 헌법에 규정되어 있다(헌법114조). 그러나 관리를 하는 중앙선거관리위원회의 위원 9인중 장관급인 사실상의 관리장인 상임위원1인을 포함한 3인 임명권한과 또한 3인의 임명권을 갖는 대법원장을 대통령이 임명한다. 이상에서 자유민주주의가 삼권분립이라는 견제와 균형정신으로 실현되어야 하는데도 불구하고 한국헌법에서는 대통령에 권력이 집중되어있다. 따라서 중앙집권적이고 대통령 권력 중심으로 짜인 현행 헌법은 분권정신과 타협정신에 의해 정의를 실현하는 보다 성숙한 민주사회실현을 위한 이념과는 정면 배치된다.

셋째, 대한민국 헌법은 법치주의를 표방한다. 법치주의는 기본권 존중주의, 권력분립, 행정의 합법률성, 적법 절차의 원리, 공권력 행사의 예측가능성 보장과 신뢰보호원칙 등으로 구성되어 헌법에서 규정된다. 그러나 개인의 표현의 자유권이 다른 개인의 행복추구권과 상충 시에 우선하는 경향이 있다. 이것은 사회발전의

효율성과 연관이 있는 사회적 통념에 근거한 것이다. 권력분립도 사회발전의 효율성과 국가성장을 추구하면서 행정우위의 현상이 도처에 나타나고 있다. 과거 대법원장이 행정수반 등의 행정권에 휘둘리는 현상은 2019년 1월 대법원장의 구속에서 이해할 수 있다. 대법원이 행정명령 규칙 처분에 대하여 위헌 또는 위법심사를 할 수 있도록 규정하고 있으나, 대법원장은 대통령에 의해서 임명되어 형식적 견제장치로서 존재한다. 또한 개인의 권리를 보호하기 위해 헌법에 명시하지 않은 기본권도 자연법에 적합한 내용과 절차에 따라야 한다는 점이 내포되어 있다. 헌법정신에 따라서 한국의 통일교육은 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육을 말한다(통일교육지원법 2조 1항). 그러나 “건전한 안보관”이라는 의미는 정권을 장악하는 정치권에 따라서 해석이 달리 된다. 특히 세계시민정신과 민족주의 및 자유민주주의의 내용은 정권의 이데올로기적 특성에 따라서 다른 해석이 가능했다.

넷째, 한국 헌법은 모든 영역에 있어서 “각인의 기회를 균등히 하고, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고”(헌법 전문)라는 내용을 명시하여 복지국가로서의 기본권 보장, 경제 규제 등의 구체적 방안을 제시한다. 그리고 ‘국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력해야 한다’(헌법 9조)고 명기하여 국가에 문화를 발달시킬 의무를 부여했다. 또한 문화국가의 실현을 위해 인간 존엄성의 존중과 교육 제도 등을 확립하고 있다. 하지만 문화의 개념이 민족과 전통문화적인 측면에 국한된 것처럼 해석될 수 있다. 한국 헌법은 ‘밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써’(전문) ‘국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인’(5조 1항)하며 국제법을 존중하는 국제 평화주의를 표방한다. 그리고 국가권력과 전쟁 및 국제분쟁으로부터 국민의 안전과 자유와 행복을 추구하는 기본권 존중주의 및 국제평화주의가 제시되어 있다. 기본적으로 세계시민의식을 함양하고 보다 성숙한 민주주의 발전을 안내하는 문구들이다. 그러나 실제에 있어서는 다음과 같은 점에서 중앙집권적인 권위주의 문화를 발전시켜왔다.

문화와 관련 지어 예를 든다면, 국민체육진흥법 제3조는 국가와 지방자치단체가 국민체육 진흥에 관한 시책을 마련하고 국민의 자발적인 체육 활동을 권장보호 및 육성하여야 한다고 규정되어 있다. 헌법상의 분권화와 달리 지방자치단체는 체육부분에서의 권리보다는 의무가 강조되는 듯하다. 중앙정부가 예산의 대부분을 장악하고 있는 측면에서 자치단체의 체육정책의 실시에 대한 권한은 지방자치단체의 의무에 비해서는 초라하다. 권위주의 정권에서 체육은 국가홍보를 위한 매우 좋은 가시적 분야가 된다. 과거 공산독재정권들이 스포츠의 국가육성을 통해서 올림픽 등의 세계대회에서 자유민주주의와 사회주의 체제간의 경쟁에서 우위를 점하는 수단으로 활용하려 했던 것과 유사하다. 한국에서 민주화 과정 이후 민주화 정신의 확산이 문화계 등에서 침투 확산하지 못한 이유는 과거 권위주의 정권 당시 문화관련 법규와 관행이 바뀌지 않는 것에서 기인하고 있다. 정치적인 민주화가 문화계의 민주화로 나아가기 위해서는 문화관련 법과 제도 및 관행의 개선이 요구된다. 2018년 말부터 한국 문화체육계의 소위 미투운동(Me Too movement)이 나오게 된 배경은 문화시스템에서 비민주적이고 권위주의적 관리방식에서 비롯된다. 그리고 사회전체시스템의 측면에서 불

때, 문화시스템이 민주적인 방식으로 운영되어가는데 일정한 변화가 있었다고 할지라도, 권위주의적 문화로 관성적으로 되돌아가도록 한국사회가 구조화되어 왔다. 문화시스템의 구성원들의 철저한 긍정적 반성(positive reflexion)이 있었다면 제도화를 통해서 긍정적 회복탄력성(positive resilience)을 회복할 것이다.

다섯째, 한국 헌법에서는 선거공영제를 통한 정치발전이 추구된다. 민주주의 발전을 위해서 투표와 선거는 매우 중요하다. 대한민국은 1945년 이후 3년간의 미국 군정의 지배를 벗어나서 1948년 최초로 헌법을 제정했다. 선거공영제에 관한 대한민국 헌법 제116조는 헌법 제7장의 조항이다. 헌법은 선거 운동과 선거 경비에 관한 2개 조항을 규정하고 있다. 제1항은 선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회를 보장하고 있다. 또한 제2항에서는 선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다고 되어 있다. 즉, 현행 헌법에 따르면 선거는 국가의 존속과 국민 전체의 이익을 위하여 국가의 공적 업무를 수행할 국민의 대표자를 선출하는 행위이므로, 이에 소요되는 비용은 원칙적으로 국가가 부담하는 것이 바람직하다고 해석된다. 또한 선거에 소요되는 비용을 후보자 개인에게 모두 부담시키는 것은 경제적으로 넉넉하지 못한 자의 입후보를 어렵거나 불가능하게 한다고 해석되고 있다. 결과적으로 현행 헌법은 국민의 공무담임권을 부당하게 제한받지 않도록 유능한 인재가 국가를 위하여 봉사할 수 있는 기회로서 선거공영제를 운영한다.

더구나 이러한 목적을 위하여 선거의 관리·운영에 필요한 비용을 후보자 개인에게 부담시키지 않고 국민 모두의 공평부담으로 운영해 왔다. 이처럼 민주주의 발전을 위해서 요구되는 공명정대한 선거는 한국의 헌법기관인 중앙선거관리위원회의 관리를 원칙으로 하는 관리공영제와 선거비용에 대한 국가부담을 원칙으로 하는 비용공영제로 구분되어 실시되어 왔다.

특히, 2004년 실시된 제17대 총선 이후부터는 완전선거공영제를 구현하기 위해서 선거에 출마하는 후보자가 선거운동을 위하여 지출한 선거비용 전액을 국가·지방자치단체에서 보전하고 있다. 그러나 각종 선거과정에서 후보자들은 국민들에 대한 공약을 남발하고 공약이행의 불이행에 대한 책임으로부터 벗어나 있다. 즉, 후보자들과 정당들은 선거캠페인과정에서 어느 정도는 거짓말을 하고 당선이 되더라도 그런 거짓 공약을 이행하지 않아도 된다는 사실이 문제가 된다. 한국정치시스템에서 구성원들은 선거에 출마해서 유권자들에게 도덕상 아주 기본적인 약속을 시키지 않아도 된다는 논리가 성립이 된다. 또한 당선자가 부정불법으로 당선되거나 직무 수행 중에 불법을 저질러서 임기 도중에 그 직책을 그만두게 되더라도 유권자들은 그로 인해서 입은 금전적 정신적 피해를 보상받질 못한다. 헌법상 보장된 선거공영제로 인하여 선거과정에서 나타나는 이와 같은 문제점들은 민주주의 정의원리에 위반된다. 그러나 현행 대한민국의 실정법으로 이와 같은 정의롭지 못한 상황을 처벌할 규정이 없다. 향후 한국정치문화의 발전을 위해서는 근본적으로 헌법상 보장되고 있는 선거공영제는 보완되어야 한다. 만약 이런 법규가 정비되지 않는다고 한다면, 대한민국에서 민주시민들을 위한 정의로운 교육을

뒷받침할 근거가 그 뿌리부터 흔들리게 될 것이다.

여섯째, 민주주의체계의 지속 가능한 발전을 위해서 입법, 행정, 사법부의 삼권의 분립구조를 상호간에 견제와 균형을 유지하는 것은 매우 중요하다. 현행 대한민국의 헌법은 대통령 중심제로 되어 있다. 중앙집권적인 문화는 전근대적인 한국사회에서조차도 지배적인 정치문화였다.

또한 대한민국은 1948년 정부가 수립된 이후로 미국 군정의 지도를 받아서 행정부 주도로 민주주의 체계를 형성하고 발전시켜왔다. 국가발전 과정에서 합리적인 권위주의적 관료들이 행정국가를 발전시켜왔다. 2019년 현재 한국의 권력구조는 강력한 제왕제적 대통령중심의 헌법구조를 갖고 있다. 대한민국 헌법은 자유민주공화국이라는 점을 선언하고 있다. 자유민주주의적 공화국은 개인의 자유를 확대해 나가기 위해 필요한 공권력을 시스템의 구성원들이 다수결로서 마련하는 정치시스템이다. 그러나 대통령을 중심으로 한 행정부의 권력이 지금까지도 한국의 민주주의 체계를 지도안내하고 있다. 오도넬(Guillermo A. O'Donnell)의 관료권위주의적 국가 모형은 1970, 80년대 한국의 국가적 특성을 분석하는데 매우 효과적이었다. 행정국가의 이념적 기반은 국가목적은 효율적으로 과학적으로 달성하기 위한 것 등에서 찾을 수 있다(Waldo 19-21). 국가 존립의 목적은 구성원들의 좋은 생활을 위하는 것이다. 좋은 생활을 위해 구성원들은 한정된 자원을 놓고 경쟁을 하게 되며 국가는 공권력을 통해 구성원들이 요구하는 정신적 물질적 가치들을 잘 배분해 주어야 한다(Easton). 잘 나눠주기 위해서는 과학적이고 민주적인 방법으로 관리하는 행정관이 필요하다. 행정관은 좋은 생활을 위한 사회적으로 타당한 기준을 갖게 된다, 이런 기준들의 구성에는 권력분립의 원칙이 작동되며 국가범위에서 중앙과 분권의 균형, 그리고 무엇보다 당시 사회적 정의원리 등을 포함한다. 중앙집권적이고 대통령 중심적인 관료권위주의 시스템은 다수결에 의해서 재생산되고 있다. 정치문화와 관련된 한국인들의 잘못된 믿음들 중의 하나는 다수결의 원리이다. 자유민주주의에 대한 가장 속명적이고 위험한 오해는 다수결 원리에 의한 다수의 견해를 항상 진리이고 구속력이 있는 것으로 체계의 구성원들이 받아들이는 것이다. 개인주의는 다수결의 만능에 대한 미신적인 맹신을 거부한다.

한국 민주화 과정에서는 대중정서(public sentiments)가 여론과 만나게 되어 정치과정이나 선거결과로 나타난다(Michael Breen 389-390). 그러나 대중민주주의의 문제점은 바로 "대중정서"에 의한 통치에서 비롯된다. 한국정치시스템은 대중정서와 다수결원리가 만나는 문제점을 극복하기 위한 정치문화를 형성해 나가야 한다. 한국국민들의 보다 더 균형적이고 전체적인 마음을 함양해 나가는 것은 더 낫은 한국정치시스템형성을 위해서 필요하다. 그러나 현행 헌법은 분별력 있고 사려 깊은 견제와 균형정신을 갖는 새로운 시대의 시민상에 역행하는 논리구조를 갖고 있다.

III. 결론

정치시스템은 정치관련 법 내용과 법적 절차에 따라 지배를 받고 구성원들의 상호작용 및 커뮤니케이션 또한 법에 의해서 규정된다(Luhmann 122). 이런 측면에서

대통령중심제의 권위주의적인 법 내용으로 구성되어 있는 한국헌법은 한국의 효율적인 경제성장과 권위주의적 정치문화를 유지하는데 많은 기여를 했다. 그러나 이상에서 살펴보았듯이, 한국민주주의 발전을 위해서는 한 단계 나아가는 보다 성숙한 정치문화가 필요하다. 보다 분권적이고 타협적인 정의로운 민주사회를 구현해 나가기 위해서는 헌법내용에서 보다 분권화된 노력과 타협적이며 사려깊은 민주주의에 대한 보다 구체적인 접근의 표현이 담겨져야 한다. 즉, 한국정치시스템의 구성원들은 현행 한국헌법에 일치하는 시민의 상을 인지함으로써 더욱 발전된 민주사회에 필요한 시민의 덕성과 의식과 자신의 현 상태를 인지부조화적으로 파악하는 것이 필요하다. 나아가 그런 인지부조화가 극복되면 다행이겠지만, 만약 그렇지 못할 때는 대안으로서 한국사회에서 새로운 정치시스템을 구축하기 위한 헌법개정과 같은 노력이 지속될 필요가 있다.

참고문헌

- Breen, Michael. 2017. *The New Koreans: The Story of a Nation*. New York: Thomas Dunne Books.
- Kelsen, Hans. 1949. *General Theory of Law and State*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Luhmann, Niklas. 1982. *The Differentiation of Society*. Trans. Stephen Holmes and Charles Larmore. New York: Columbia University Press.
- O'Donnell, Guillermo Alberto. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Institute of International Studies. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Waldo, Clifford Dwight. 1948. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press Co.