

# 한국의 민주주의 공고화, 어떻게, 언제 가능한가?

민준기

경희대학교

## < 목 차 >

- |                            |          |
|----------------------------|----------|
| I. 서문                      | V. 결론    |
| II. 발전증후군 : 안정 · 평등 · 민주주의 | 참고문헌     |
| III. 정치발전의 목표              | Abstract |
| IV. 정치발전의 조정정책             |          |

Key words(중심용어): 민주주의 공고화(Democratic Consolidation), 안정(Stability), 평등(Equality), 민주주의(Democracy), 정치발전(Political Development)

## 국문요약

한국의 민주주의 공고화가 어떻게 달성이 되는가. 필자는 한국의 정치발전의 목표 모델을 설정해보았으며 이 글의 요약은 다음과 같다. 한국이 선진국가로 가기 위한 정치발전의 목표는 (1)안정, (2)평등, (3)민주주의 라고 했다. 정치발전과정의 개념은 안정과 평등의 요청, 그리고 민주주의 간의 계속적 상호작용을 의미하며 민주주의는 안정과 평등의 문제를 해결할 수 있는 능력이 있어야 한다. 이 세 가지 차원의 상호작용이 발전 증후군을 구성한다고 했다.

이 모델에서는 안정과 평등, 민주주의 간에는 상호의존 관계가 성립한다. 안정은 사회적 동질성과 정치적 합의가 가능 할 때 이루어지며, 국민들의 일체감이 형성 된다. 국민들의 일체감이 형성되기 위해서는 평등의 문제와 연결 되는 것이다. 평등은 정치체제의 목표를 추구하기 위한 무한한 인간 에너지와 재능을 발휘하도록 한다. 그리고 정치체제에 의한 사회적 침투를 촉진한다. 또 시민의식을 통해 일체감과 시민적 의무와 통합을 발전시킬 수 있게 한다. 안정과 평등의 실현 없이는 민주주의가 발전하기가 어렵다는 것을 주장했으며 한국 정치모델에 가설을 제시하고 분석을 했다.

# I. 서 문

「산업화, 민주화를 넘어 선진화시대를 열겠다」, 「소중한 이 땅에 기회가 넘치게 하겠다」 이는 희망찬 이명박 대통령의 취임사이다. 과연 임기 내 선진화가 가능하겠는가.

왜 민주주의가 중요한가. 민주주의는 인간이 추구하는 가장 고귀하고 숭고한 가치 중의 하나이기 때문이다. 현재 한국이 당면하고 있는 도전과 중대한 과제는 2020년대에 가서 민주주의 공고화를 달성하느냐 또는 신권위주의로 전락하느냐에 있다. 20년간 민주화를 추진해 왔지만, 정치 질서를 새롭게 창출한다는 것이 얼마나 어렵고 힘든가를 체험으로 알 수 있었다. 한국의 정치발전을 실현시키기 위해서는 먼저 민주주의 공고화가 달성되고 그럼으로써 민주주의가 제도화 되어야만 한다.

한국에서 민주주의 공고화가 정착되지 못한 이유로는 여러 가지를 들 수 있으나, 그 중 하나는 민주정치 실현을 위한 정치문화가 형성되지 못했다는 것이다. 오랜 세월을 두고 누적된 비민주적 요인은 크게 장애가 되고 있다. 그러므로 오늘의 한국이 새롭게 창출하려는 정치발전은 여러 복합적 요인들이 직접·간접으로 작용하고 있다. 한국이 선진국가로 가기위한 정치발전의 목표는 ① 안정, ② 평등, ③ 민주주의이다. 여기에서 정치 발전과정의 개념은 안정과 평등의 요청, 그리고 민주주의 간의 계속적 상호작용을 의미하며 민주주의가 발전하기 위해서는 이러한 안정과 평등의 문제를 해결할 능력이 있어야 한다. 이와 같이 세 가지 차원의 상호작용이 발전증후군(development syndrome)을 구성한다. 이러한 의미에서 정치발전은 한 정치체계에 의해 의식적으로 추구되고 새로운 정치능력을 달성하는 것을 뜻한다.

또한 정치능력은 제도화 속에서 명백하게 나타나게 된다. 그것은 ① 권위주의 체제로 나타나는 긴장과 갈등을 해소하여 안정을 이루는 것이며, ② 평등에 의해서 발생하는 요구에 적절하게 반응하는 참여와 분배의 새로운 양태로 제도화된다. 그리고 ③ 그러한 기능수행 능력을 달성하는 것이 일체감과 정통성(legitimacy)의 문제를 해결하면서 민주주의의 달성에 결정적 요소가 되는 것이다. 우리가 정치발전을 추진함으로써 질서가 확립되어 안정과 평등이 실현됨과 동시에 제도화된 민주주의가 성립된다면, 2020년대에 가서는 선진국가형의 정치발전을 달성할 수 있다는 가설을 제시한다.

2020년대를 예상하는 이유는 서구의 민주주의 역시 200여년 걸쳐서 이루어졌으며 본래 민주주의는 단기간에 이루어지는 것이 아니기 때문이다. 한국은 현재 GDP 2만 불을 달성하였다. 만약 천민자본주의가 되면 사회적 부패와 정치적 불안정으로 국가를 오히려 더 낙후된 상태로 전락시킬 수 있으므로 국민소득이 현재보다 높은 3만불 이상이 된다고 해서 한국이 선진국가가 되는 것은 아니다. 따라서 한국이 모든 분야에 있어 선진국이 되려면 앞으로 대통령이 3번 이상 교체될 때까지 민주주의 공고화를 달성하여 정치발전의 목표를 실현해야만 하는 것이다. 다음은 민주주의 공고화의 정의를 간단히 설명하고 발전증후에 관해서 설명하겠다.

## II. 발전증후군 : 안정 · 평등 · 민주주의

민주주의 공고화란 구성원들이 민주주의 이념과 가치, 규범과 제도 등을 내면화·습관화하고 민주주의의 규칙에 따라 정치적 경쟁과 협조를 해나가는 것을 의미한다. 그리고 새로운 민주주의 정권이 충분히 지속되어 민주주의의 붕괴나 퇴보가 더 이상 가능하지 않으며 정당정치가 제도화되고 법과 원칙에 따라서 사회질서가 확립된 안정된 사회이다. 이것이 우리가 희망하는 민주주의 국가이며 정치발전이라 할 수 있다.

그렇다면 2020년대의 정치발전을 이룩하기 위해서는 한국의 민주주의 공고화가 어떻게 실현되어야 하는가? 민주화가 곧 민주주의를 의미하는 것은 아니다. 민주화란 앞으로 여러 해를 거쳐서 달성할 민주주의 이상과, 그에 가장 잘 부합할 수 있는 자유민주주의의 기본 형태를 갖추기 위한 발전과정인 것이다. 현재 130여개의 국가들 중에서 민주화를 진행시키던 도중에 권위주의국가로 회귀한 국가가 약 30개국 이상이 된다. 이렇듯 민주주의로 성공할 수 있는 국가가 앞으로 얼마나 될 것인가에 대해서는 낙관할 수 없다.

### 1. 안 정

발전증후군의 세 가지 구성요소들 간의 관계를 검토하기 이전에 이들이 각기 작용하는 개념정의의 내려 보았다. 먼저 정치적 안정이란 모든 정치체계가 도달하고자 하는 가장 이상적인 정치목적이다. 그러나 서구인들의 오래된 전통적 견해에 의하면, 이러한 정치적 안정은 그 사회가 구성원들 사이에 동질성을 확보하고 있을 때 가능한 것이었다. 즉, 사회적 동질성과 정치적 합의의 존재가 정치적 안정의 필수적 조건인 것이다(구범모 외 1990, p.22). 역으로 심각한 분열이나 정치적 갈등요인을 내포하고 있는 획일적 사회에서는 민주주의가 제대로 발전 할 수 없으며 그러한 만큼 만성적인 정치적 불안정에 허덕일 수밖에 없다.

한국은 산업화 과정의 부산물로 사회경제적 분열요인이 부가됨으로써 보다 복잡한 양상의 분열구조를 가지게 되었다. 더구나 자유화되면서 서로가 제 몫을 찾겠다고 아우성치며 가진 자의 사치와 향락이 극심해졌으며 덩달아 일반시민들마저 과소비 풍조에 만연되어 있다. 한국 사회 내에서는 이념적 대결과 부익부빈익빈 현상이 심화되어 있다. 또한 사회혼란은 가중되어 있으나 질서를 회복할 수 있는 공권력은 무시되는 경향이 존재한다. 이명박 정부가 이처럼 현재 민주화 과정에서 나타나고 있는 사회적 갈등과 정치적 불안정을 어떻게 해결 할 수가 있는가? 사회적 동질성과 정치적 합의의 존재가 정치안정의 필수적 조건이라면, 우리는 어떠한 대안을 제시해야 하는가는 중요한 문제가 된다고 볼 수 있겠다.

다음으로는 정치적 안정의 중요 요인이 되는 평등의 문제에 대해 알아본다.

## 2. 평 등

여기서 중요한 것은 정치발전을 위해 평등개념을 구성하는 세 가지 요소로, ① 국민적 시민권, ② 보편주의적 법질서, ③ 업적 규범 등을 들 수 있다.

첫째로, 시민권은 인간의 기본적 평등이 모든 시민들이 소유한 평등한 공식적 권리로 구체화 된다는 것을 의미한다. 현재 국민국가의 역사적 발전에서 평등권을 쟁취하기 위한 투쟁은 사실상 모든 생활영역에서 시민의 지위에 권리를 부여하였다.<sup>1)</sup>

이와 같이 전개된 시민권의 개념이 갖는 평등적 측면의 특수성은 특권화된 부분이 아니라 국민국가가 갖는 공동체이다. 시민들은 투입(참여)과 산출(분배)의 정부기능과 정통적으로 관계를 갖게 되는 것이다. 그리고 자유민주주의든 혹은 전체주의든 근대정치의 주요한 대상과 정당성의 하나는 기술적·사회적 혁신을 통해 평민들의 사회적·물질적 복지를 계속 증진시키는 것이라고 생각된다.<sup>2)</sup>

두 번째로, 모든 시민은 법 앞에 평등을 규정한다. 이는 법의 적용과 판결에서의 평등뿐만 아니라, 다른 모든 사람들의 권리를 보호하고 주장하는 평등한 권리를 의미하는 것이다. 더욱이 분화된 보편주의적 법질서는 중앙 관료적 권위의 발전을 위해 본질적 요소가 된다.

마지막으로 정치적·관료적 역할의 분배에서 귀속적 규범에 대한 업적 규범의 승리는 발전 중후군의 평등적 차원을 구성하는 세 번째 주요한 요소가 된다. 업적 규범은 교육에 대한 보편적 시민권과 함께 본래 기회균등을 보장하는 것이다. 이러한 교육의 권리는 계층체계에서 고도로 가치화된 역할의 배분이 점증적으로 교육적 업적에 의존하기 때문에 근대사회에서 전략상 중요성을 갖는다.

이와 같이 세 가지 요소는 보편적 성인 시민권(분배와 참여의 권리·의무에 있어서의 평등), 정부와 시민간의 관계에서의 보편주의적 규범의 지배(법적 특권과 가치박락에서의 평등), 그리고 정치적·관료적 역할의 충원과 배분에서의 업적 기준의 우월성(심리적 기회균등)은 평등에 대한 요구를 구성하는 중요한 요소들이며, 발전중후군에 있어서 세 가지 상호작용적 요소 중의 하나이다(민준기외역1983, p.96).

---

1) 비교역사적 조망에서 가장 깊이 있는 논의에 대해서는 다음 저서들을 참조. Fallers, Lloyd, "Equality, Modernity, and Democracy in the News States." In Clifford Geertz(Ed.), Old Societies and New States, London : Free Press, 1964, pp.204~219. 또한 Dahrendorf, Ralph, Class and Class Conflict in Industrial Society, Stanford : Stanford Univ. Press, 1957, pp.61~64.

2) 어떠한 정권하에서든 근대국가의 특징은 기능과 요구의 광범위한 확대이다. 공공업무로서 교육과 사회 보장 및 기타 공적 활동들을 포함하는 반면, 시민의무는 새로운 형태의 충성심과 세금납부, 군복무 등을 포함한다. 더욱이 공공업무와 의무가 보편화되고, 모든 어린이들이 취학하며, 모든 마을의 도로를 넓히고, 모든 사람들을 질병에 응하도록 하고, 또한 모든 지불금에 대해 세금을 부과하는 경향이 있다.

### 3. 민주주의

왜 민주주의를 해야 하는가. 그 이유는 민주주의는 경제적 부(富)를 가져오고 중산층을 확대시킴으로써 정치적 안정을 가져올 수 있기 때문이다.

로버트 달(Robert Dahl)에 의하면 민주주의는 다두체제를 의미한다. 즉, 대중의 폭 넓은 지지를 바탕으로 하고 자유화되어 정치 안정화된 체계, 다시 말하면 융합적이면서 공개경쟁이 광범위하게 존재하는 체제를 말한다. 보다 구체화하면, 첫째, 개인 간 또는 조직된 집단간의 자유롭고 공정한 경쟁이 존재하고, 둘째, 지도자와 기본 정책방향의 선택에서 대중의 참여와 의사를 반영하고, 셋째, 시민적 권리와 정치적 자유의 보장이 가능한 체제가 민주주의인 것이다. 따라서 민주주의로의 이행은 종전의 억압을 완화한다는 의미의 자유화에 그치는 것이 아니다. 더 나아가서 공정하고 질서 있는 경쟁을 가능케 하며, 절차 및 과정의 구비를 필요로 하여 사회 안정에 기여하는 제도인 것이다(양동안 1990, p.15).

현대국가에서 민주주의 실천은 민주적 헌법, 통치자의 임기제, 복수 정당 및 이익집단들의 자유경쟁 등이 기본적 특징으로 나타난다. 이러한 기본적 특징들 이외에도 높은 수준의 제도화, 통치에 관계된 의사결정의 공개, 정부에 대한 국민적·지속적이고도 효과적인 통제, 다원주의, 집권자의 빈번한 평화적 교체 등의 특징을 나타낸다. 또한 최근에 와서 민주주의는 복지국가를 지향하는 온건한 개혁정책을 전개하고 있다(양동안 1990, p.15).

한국에서의 정치발전을 이룩하기 위하여 안정, 평등, 민주주의를 발전증후군으로 제시하고 개념정의를 간단히 정의하였다. 이 세 가지 변수들은 창조적 정치발전을 위해 중요한 것들이며 이 변수들 간에는 상호의존 관계가 성립된다. 안정은 사회적 동질성과 정치적 합의가 가능할 때 이루어지며, 이러한 경우에는 국민들의 일체감이 형성된다. 국민들의 일체감이 형성되기 위해서는 평등의 문제와 연결된다. 평등은 정치체제의 목표를 추구하기 위한 무한한 인간 에너지와 재능을 발휘하도록 하고, 더 나아가 정치체제에 의한 사회적 침투를 촉진한다. 또 시민의식을 통해 일체감과 시민적 의무, 그리고 통합을 발전시킬 수 있게 한다. 그러나 이러한 평등의 능력, 산출, 잠재력의 실현은 직접적으로 정치체제 능력에 의존한다. 이러한 평등은 정치적 참여와 자원동원, 성장과 분배, 그리고 교육기회 등을 보장하고 규제하는 공공정책을 효율적으로 실행하는 데에서 나온다(민준기외역 1983, p.99). 안정과 평등의 실현 없이 민주주의가 발전하기란 매우 어려운 일이다. 그러므로 안정과 평등, 그리고 민주주의 간에는 분명한 연관성을 지님과 동시에 상호의존성이 존재하는 것이다.

### Ⅲ. 정치발전의 목표

우리는 지금 구체제를 청산하고 민주주의 공고화로 가는 전환기에 놓여 있으며 권위주의 체질을 민주질서에 맞추려고 안간힘을 다하고 있다. 그러나 과거의 인습과 구태를 벗어던지기가 쉽지 않다.

해방 이후 1980년대까지 권위주의적 정치가 심화되는 과정에서도 민주주의를 확립하기 위한 국민적 의지가 결코 사라지지 않았다. 1960년의 4·19 학생혁명 이후, 그리고 1979년 유신체제의 몰락과 더불어 국민의 민주화 요구와 기대는 고조되고 결실을 맺는 듯했으나, 강력한 군부세력과 그들의 정치화 성향 때문에 소기의 성과를 거두지 못했다. 그러나 국민의 민주화 요구는 중단 없이 전개되었고, 권위주의 지배에 대한 광범위하고도 열화와 같은 저항운동이 결국 1987년 6월을 우리나라 민주화의 분기점으로 만들고 말았다. 이제 후기 민주화의 과정에서 우리는 정치의 질적 변화를 남겨두고 있다. 이처럼 한국은 민주화가 시작된 지 20년이 지나 민주주의 공고화 과정에 있다.

이러한 상황인식으로부터 출발해서 다음과 같은 질문을 제기해 본다. 우리 국민의 정치의식은 민주주의 발전을 위한 바탕을 마련해 줄 수 있을 것인가? 한국은 성장, 평등, 안정, 민주주의 등을 향해 동시에 발전을 이룩할 수 있는가? 일본은 이들 목표뿐만 아니라 민주주의와 국가의 자율성을 어떻게 이룩할 수 있었는가? 브라질은 경제성장을 우선적으로 추진하고 그 다음 민주주의에 역점을 두었으나, 평등, 안정, 자율성 부분에서는 왜 소기의 성과를 거두지 못하고 있는가? 또한 남미국가들이 왜 일반적으로 민주주의 체제와 신권위주의 체제를 교차하면서 경험하고 있는가에 대해 살펴보면서 한국의 발전목표를 설명한다.

우리는 민주주의 공고화의 발전을 촉진하는 조건들이 무엇인가에 대해 많은 논의를 해야 한다. 이에 대해 사회경제적 측면에서는 부르주아 계급의 성장, 두터운 중산층의 존재로 부의 분배, 계층 또는 계급간의 평등화, 국가 수준에서의 부의 축적 등이 지적되고 있으며 제도적 요건으로는 활력 있는 대의 및 정당의 제도화, 자율적 언론과 이익집단, 공정한 선거, 사법부 독립 등이 번번이 거론된다. 그리고 민주주의 원리와 절차에 대한 신념과 태도 같은 정치문화 내지의 의식적 기반도 많이 논의되었으며, 이러한 민주주의적 조건이 제도화되었을 때 정치발전을 이룩할 수 있을 것이다.

경제학자들이 설정한 가장 큰 발전목표는 경제 성장이었다. 1955년 아서 루이스(Arthur Lewis)가 “우리의 최대 관심사는 분배가 아닌 성장, 즉 국민 1인당 생산량의 성장을 분석하는 것”이라고 했다(Lewis, W. Arthur. 1955, p.1.). 1인당 국민총생산량의 증가로 한정된 경제성장을 강조한 풍조는 지난 수 십여 년간 경제학자들의 주된 관심사였다. 대다수의 개발도상국가의 경제는 급속도로 발전하였으며, 1970년대 동안 발전추진 부서가 설정한 연평균 국민총생산 5%의 성장목표를 달성했다. 그러나 1980년 후반에 접어들어 경제성장 한 가지만으로는 수백만의 개발도상국민들의 생활수준을 향상시킬 수 없다는 것이 분명하게 드러났다. 이러한 상황은 브라질 대통령이 “브라질은 번영하고 있으나, 브라질 국민은 여전히 가난하다.”고 언급한데서도 명백하게 나타난다. 그 결과 분배와 평등의 문제가 전면에 등장하게 되었다. 평등에 대한 욕구는 종종 관련을 맺고 있는 두 가지의 하위 목표에 초점을 집중했다. 그 첫 번째는 절대빈곤의 감소, 즉 물질적 풍요의 최저 수준 이하에서 생활하는 인구비율의 감소(소득과 소비의 견지에서 제한)이며 두 번째는 불평등의 제거, 즉 인구집단간의 소득과 재산 간의 차이점의 제거를 들 수 있다. 이렇듯 1970년대 전반에 평등의 문제는 발전경제학자들의 주요목표로서 성장과 함께 대두되었다.

한편 1950년대와 1960년대 초반의 정치발전론자들은 주로 민주주의 확립의 선결조건과 민주주의 발전에 관심을 기울였다. 많은 학자들이 언급하듯이 1960년대 후반 발전문제는 정치질서와 안정의 문제에 사로잡혀 있었다. 이러한 추세는 지난 30년 동안 주된 경향으로 남아 있었고, 1980년대에 들어와서는 민주주의 문제가 다시 전면에 부상하게 되었다.

1960년대와 1970년대 동안 발전에 관한 경제학과 정치학의 연구추세는 서로 반대되는 방향으로 진행되었다. 경제학의 연구 동향은 집합(즉, 부의 창출)의 측면에서 분배의 측면, 다시 말하면 어떻게 해야 국민들이 평등하게 잘 살수 있는가의 문제로 연구 초점이 바뀌었고 정치학 분야에서는 그 역의 상황이 발생하여 민주주의를 달성하기 위한 권력의 집중문제로 연구의 대상이 바뀌었다. 1980년대 전반 관심의 초점이 계획에서 시장으로 전환된 것과 시장의 제 요소의 작용이 굴절된 소득 분배를 수용하려는 의지와 병행했다. 이러한 경향은 1990년대에도 지속되어 경제발전과 민주화가 추진되었던 것이다. 구소련과 동구권까지도 다원화체제로 전환된다고 하더라도 경제적 파탄이 오면 민주화가 발전되는 힘이 든다. 구소련의 연방제 붕괴가 하나의 좋은 예를 제시한 것이다. 그러나 러시아는 20여 년간 민주화와 경제발전이 지속되다가 푸틴의 장기집권으로 다시 신권위주의체제로 회귀하고 있다.

1990년대 중반 상당수의 문헌들이 개발도상국 사회의 성장, 평등, 민주주의 안정, 자율성의 중요성을 상술하고, 이들 사회가 열거한 목표를 향해 발전하는 방식을 분석했다. 이러한 목표를 광범위하게 수용했다는 사실은 암암리에 선한 사회(Good Society)의 이상을 수용했다는 것을 의미한다. 여기서 말하는 선한 사회란 풍요롭고 정의롭고 민주적이며 질서 있고 완전히 자율권을 보장한 국가를 말하는 것으로, 주로 서구유럽과 북미지역의 국가유형을 그 예로 들 수 있다. 한국이 정치발전을 지향하는 목표는 선한 사회로 전향하자는 데 있다. 이 선한 사회란 우리가 바라는 선진사회를 말한다. 이와 반대되는 개념으로 후진사회란 가난하고 불평등하며 억압적이고 폭력적인 사회 또는 의존적인 사회를 지칭한다. 서구의 근대화 및 발전론자들이 상징하는 발전이 후진사회에서 선한 사회로 가는 과정을 지칭한다.

아시아 지역에서는 일본이 분명하게 세 가지 목표를 성취하였다. 코스타리카는 발전목표와 관련해 가장 뚜렷하게 성공한 경우이다. 1948년의 혁명에 뒤이어 코스타리카인들은 수십 년을 지탱한 안정적 민주 제도를 수립하였다. 1960년대부터 1980년대 중반까지 코스타리카는 매우 높은 경제성장을 달성하여 라틴아메리카 국가 중 '중상위 계층'국가로 등장하게 되었다(Fields, Gary S. 1980, p.185). 토지소유권 또한 비교적 평등하게 배분되었다. 1960년대부터 1970년대까지 극심한 빈곤에 처해 있는 인구의 비율은 급격히 감소되었고, 소득분배에서의 전반적 평등은 증가되었다. 자율성의 견지에서 보면 코스타리카는 국제무역에 크게 의존하고 있으며, 근래에 와서는 농산품 수출을 확대하고 다변화하는 경향을 보이고 있다. 대체적으로 코스타리카는 발전목표의 성취와 그를 향한 진보, 양 측면에서 성공적이 사례에 접근했다고 볼 수 있다. 다시 말해서 구조적 변화와 정치적 민주화는, 성장함으로써 얻어지는 소득의 공평한 분배를 확보하기 위하여 필수불가결한 것으로 여겨진다.

자유주의 발전모델은 정치적 불안정과 빈곤을 연결시켜 생각했다. 경제발전 수준과 정치적 불안정의 관계가 부와 평등의 관계처럼 포물선적 관계라는 것을 보여준다. 최고도의 불안정은 중

간 수준의 발전과 연관이 있다. 불안정의 원인은 경제성장 과정에서도 비슷하게 찾아볼 수 있다. 한국에서처럼 이와 같은 목표들 간의 상충되는 유형은 올슨(Mancur Olson)의 초기논문의 제목 “불안요소로서의 고도성장”에 잘 나타나 있다(Olson Jr. Mancur, 1963, pp.529~552). 그 밖에 여러 학자들이 빈곤이 불안정의 근원이라는 자유주의 발전모델 이론에 이의를 제기하였으며 정치적 불안정과 시민폭력은 경제적·사회적 근대화와 발전의 결과로 보였다. 어느 경우에는 단순히 성장 자체가 불안요소일 수도 있고, 다른 경우에는 단순히 실현되지 않은 기대치로서 성장의 실재를 보는 경우도 있다(J곡선 가설). 또한 경제발전을 추월하는 사회동요(좁은 의미로 제한)의 경우와 같이 불균형적 발전이 불안정의 근원이 될 수 있는 것이다. 한국에서도 70년대 경제발전의 목표를 고도 성장에 두었다가 많은 빈부의 격차를 벌어지게 했으며, 정치적 불안정의 요인으로 작용하기도 했다. 그러나 90년대에 와서는 중산층이 확대되다가 IMF 이후 다시 무너졌으며, 노무현 정부의 성장 없는 분배정책의 실패로 오히려 빈부격차가 심화되었고 국민들 간의 갈등현상이 나타났다. 이처럼 성장 없는 분배는 경제성장을 저해하게 된다.

갈등이론에서 경제성장은 평등과 안정을 해치는 것으로 간주되었으나 분명하게 불안정을 야기하는 것을 제외하고는 급속한 경제성장이 필연적으로 민주주의에 악영향을 미친다고는 볼 수 없다. 그러나 민주적 제도가 권위주의적 제도보다 그러한 불안정 요소를 완화시키거나, 대체하는데 더 유용하다는 것은 충분히 주장될 수 있다. 성장과 민주주의의 상충되는 관계는 다소 상황이 다르다. 급속한 경제성장과 사회병화가 비민주적 정치제도의 민주화 과정을 복잡하게 하고 저해한다고 여러 학자들이 주장하고 있다.

다음으로는 발전목표의 추진 순서들에 관해서 설명하겠다.

## IV. 정치발전의 조정정책

한국이 어떤 정책을 취해야 민주주의 공고화를 향하여 전진할 수 있는가에 대해서는 앞에서 안정, 평등, 민주주의 발전목표를 제시한 바 있다. 그러나 여러 발전목표에 대한 동시적 발전이 어렵거나 불가능하다면, 우선적으로 한 목표를 중점적으로 추진하고 다음 목표를 추진하는 방식이 가능하며 어느 의미에서는 특정의 순서가 불가피한 경우가 있다. 즉, 어떤 정부도 발전목표를 동등한 강도로 동시에 추진할 수 없는 것이다.

정치로부터의 영향, 관료적 업무수행의 요구는 적어도 다른 목표보다 우선적으로 어떤 목표에 중점을 두게 될 것이다. 이 밖에 모든 목표를 향한 진보가 추구되는 목표의 순서에 의해 영향을 받을 것이라는 발전적 견해도 의문점이 존재한다. 생각하면 어떤 순서는 다른 순서보다 훨씬 더 생산적일 수가 있으며 또 다른 한편으로는 한 목표에 우선권을 주는 것이 다른 목표를 향해 이어지는 발전을 방해할 수도 있는 것이다.

발전목표의 추진순서에 관해서는 많은 저서들이 출간되었다. 대개 정치적 목표의 성취도를 극대화시키기 위해 가장 적절한 순서에 대한 합의는 이루어진 것으로 보이나, 경제적 목표에 대한 합의는 이루어지지 않은 것 같다. 로스토우(Dankwart Rustow)는 “가장 효율적인 추진순서는 국

가통합, 정부권위의 수립, 정치적 평등의 추구 순”이라고 언급함으로써 그의 사상을 요약하였고, 노드링거(Eric Nordinger)와 헌팅턴(Samuel P. Huntington)은 정치에 대중의 참여를 유도하기 전에 효율적 정부제도의 창설이 중요하다고 강조하였다. 또한 로버트 달은 정치참여를 확대하기 전에 쟁점의 유형을 수립하는 것이 바람직함을 특히 강조했다.<sup>3)</sup> 전반적으로 발전론자들은 민주주의에 우선권을 둘 것을 촉구하는 경향을 보였다.

경제성장과 평등 중 어느 것에 우선권을 두어야 할 것인가에 대해 경제 분석가들 사이에는 어떤 합의도 이루어지지 않은 것처럼 보인다. 몇몇 학자들은 급속한 성장을 주장하며 어느 정도 평등을 가능케 할 정도까지는 경제적 몫을 확대시키는 것이 필수적이라고 주장했다. 물론 이러한 것은 브라질의 ‘경제기적’ 기간에 네토(Delfim Neto)가 공표한 정책 중에도 나타난다. 그것은 브라질 이외의 다른 국가에서도 분명히 이루어졌다. 1975년 남덕우 경제기획원장관은 다음과 같이 주장했다. “내 견해로는 우리의 첫 번째 목표는 경제가 무난히 잘 운영되는 것이며, 다음 단계가 사회적 복지의 달성이다.” 즉, 첫 번째는 성장과 효율성, 그 다음이 평등이라는 것이다(남덕우 1975, p.40). 이와 같은 1970년대의 고도성장론은 한국에서의 빈부격차와 불안정을 조성시킨 결과를 가져왔다. 한국에서도 성장제일주의는 사라진 것이다. 고도성장 동안 고정되었던 불균형적 소득 분배의 유형은 지속되는 변화를 억제시킨다는 반론을 경제학자들이 주장했다. 한 학자가 주장했듯이 1980년대 초반에 있었던 브라질 경제발전의 혜택은 저소득층에게 조금씩 혜택을 주는 것이 아니라, 상당 부분이 그들에게 제공되어야 했지만 그들은 그러지 못했다. 즉, 전통적 지식에 따라서 수입 불평등은 감소되어야 하나 그렇지 않았던 것이다.

정책선택은 목표들 간의 조화를 촉진할지도 모르는 특정의 제도적 구조의 발전을 증진하거나 방해할 수도 있다. 개발도상국에서는 다당제보다 강력한 양당제가 정치적 안정을 유지할 수 있으며, 정치참여를 더욱 활발하게 확대시킬 수 있다. 경제부문에서 국가의 역할을 제한시키는 것은 사회경제적 평등에 대한 발전을 저해할 수도 있지만, 민주주의를 지지하는 토착 부르주아의 발전과 경제성장을 촉진시킬 수도 있는 것이다. 1970년대 중반 경제학자들은 성장과 평등 간의 갈등을 분석하고, 이러한 목표들을 조화시킬 수 있는 전략을 논의할 ‘성장과 분배문제’를 제목으로 많이 다루었다. 이런 전략 중 자주 언급된 내용은 인적 자원을 개발하기 위한 교육부문에의 투자, 자본집약적 산업보다 노동집약적 산업체로의 투자, 산업보다는 농업에의 우선적 투자, 토지개발과 같은 경제자산의 조기 재분배 등을 포함했다. 또한 가능하지 않을 것처럼 보이는 몇 가지 선택에 대해서도 언급했다. 누진과제, 정치참여의 확대, 생산기업의 정부소유, 성장과 평등이 어떻게 조화되는가를 파악하기 위한 노력으로서 경제학자들은 어느 정도 그러한 목표를 달성한 국가인 일본, 코스타리카, 싱가포르, 이스라엘의 경험을 분석했다. 이들 나라들은 발전 목표들 간의 조화를 성공적으로 수행한 국가로 경제학자들의 좋은 연구대상이 되었다. 특히 일본은 가지지 못한 자의 정치참여, 급속한 경제성장, 경제적 평등이 공존할 수 있음을 보여준다

---

3) Rustow, Dankwart A, A World of Nations : Problems of Modernization, Washington, D.C. : Brookings Institution, 1967, pp.120~132; Dahl, Robert A., Polyarchy : Participation and Opposition, New Haven, Conn. : Yale University Press, 1971, p.33; Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, New Haven and London, : Yale University Press, 1968 pp.78~92.

(Kabashima, Ikuo, 1984. pp.309~338).

이상에서 발전목표를 논의한 바와 같이 순서를 정한다는 것은 상당히 어려운 일이며 각 나라의 실정에 따라서 정책을 추진해야 하는 것이다. 한국은 어떻게 발전목표를 추진해나갈 수 있을까? 다시 말해 안정과 민주화를 조화시키면서 정치발전을 이룩할 것인가? 한국에서 경제적 목표의 달성과 정치적 목표의 달성을 어떻게 조화시킬 것인가를 밝히려는 것은 대단히 중요하다.

한국의 후기 민주화 과정은 긍정적 면과 부정적 면이 혼합하여 갈등 속에서 진행되고 있다. 민주화는 우리 사회에 많은 좋은 결과를 가져왔지만, 역으로는 무정부상태와 같은 혼란 속에서 진행되었다. 노무현 정부 하에서는 경제성장률의 저하, 파행정치, 물가상승, 투기, 빈부의 격차에서 오는 소외감, 과소비, 이념의 갈등, 그 밖의 여러 가지 요인으로 사회혼란이 가중되었다. 물론 경제성장률 저하나 정치적 불안정 및 사회적 갈등의 원인을 민주화의 부정적 측면에만 돌릴 수는 없는 것이다. 오늘날 한국이 민주화를 추진하는 데 사회적 갈등을 일으키는 큰 요인 중 하나가 구조적·문화적 조건을 구비하지 못한 점이기 때문이다.

민주주의의 공고화를 달성하기 위해서는 발전목표를 세워서 부정적 요인을 바로잡아 순탄하게 선진국가로 진입하여야 한다. 우선 법과 질서를 존중하는 사회이어야만 사회질서가 확립될 수 있다. 민주주의의 최고가치는 물론 인간 개인의 자유를 보장하는 데 있다. 그러나 무한한 자유의 보장은 결국 인간사회를 무정부적 상태로 치닫게 한다. 이런 상태를 극복하기 위해서는 어떤 형태의 권력체(주권체)에 의한 자유의 제한이 불가피해질 수밖에 없다. 인간은 이와 같은 무정부적 상태를 두려워한 나머지 사회계약을 비롯한 여러 가지 형식을 통해 강력한 주권체제를 창안하게 되었고, 이 주권체제의 보호 속에서 자유를 향유하게 된 것이다. 이른바 개인의 자유와 국가의 권력과의 이율배반적 현상이 불가피해진 것이다. 다시 말해서 후기 민주화가 당면한 최대의 문제는 자유와 권력을 어떻게 조화·양립시켜서 정치질서를 확립하여 안정시킬 수 있느냐의 선결 문제이다.

우리나라의 경우, 후기 민주화가 성공하기 위해서는 안정이 제1목표가 되어야하며 두 번째로 경제성장과 평등을 균형 있게 조절할 필요가 있다. 안정과 평등이 제도화되면 민주주의의 목표에 도달할 수 있을 것이다.

한국의 민주주의의 공고화를 효율적으로 추진하기 위해서는 첫째, 흩어진 사회질서의 확립과 떨어진 정부의 권위를 수립하고 민주적인 새로운 제도를 창출해야 한다. 이것은 사회구성원들의 동질성을 확립할 수 있으며, 국민들의 합의를 바탕으로 정부를 지지하게 된다. 사회적 동질성과 정치적 합의의 존재가 정치적 안정의 필수조건이 되는 것이다. 둘째, 산업화 과정에서 경제성장으로 나타난 빈부의 격차를 어떻게 좁혀가면서 경제발전을 시킬 것인가? 우리 정치의 중요한 대상과 정당성이 기술적, 사회적 혁신을 통해서 국민들의 사회적, 물질적 복지를 계속 증진시켜야 하는 것이다. 셋째, 민주주의가 발전하려면 개인 간이나 집단 간의 자유롭고 공정한 경쟁이 이루어져야 한다. 정책결정은 대중들의 여론을 수렴하고 대중의 참여와 의사를 반영해야 한다. 그리고 민주적 헌법, 복수정당제의 활발한 정당정치, 이익집단들의 자유경쟁으로 공정하고 질서 있게 절차 및 과정이 구비되어 사회 안정에 기여해야 한다. 이런 과정을 통해서 안정과 평등이 제도화 단계에 들어서게 될 것이다. 그리고 높은 수준의 제도화와 통치에 관계된 의사결정을 공개해

서 국민들의 지지를 받아야만 민주주의가 발전할 수 있다.

이와 같이 안정, 평등, 민주주의는 서로 상호관계가 밀접하게 관련되어 있다. 정치발전을 이룩하려면 이 세 가지의 상호작용이 상승되어야 하며, 그래야 정부는 갈등관계를 해소할 수 있는 정치능력을 발휘하여 정치발전과 경제발전을 동시에 성취시켜 선진국가로 발돋움할 수 있게 된다.

## V. 결 론

우리의 과거 정치사는 안정, 평등, 민주주의 면에서 볼 때 그리 차원 높은 발전을 한 것은 아니다. 과거에서 지금까지 점차 다양해지고 있는 가치체계의 증폭과 더불어 정치적 민주화에 대한 시도가 있었지만 실패하고 말았다. 권위주의적 정치체도의 탈피라는 과거의 노력에도 불구하고, 아직도 한국의 민주주의 공고화는 많은 문제점을 가지고 있다. 현재 한국의 정치상황은 새로운 정치능력이 요구되고 있다. 이것은 민주화의 다원화체계라는 범주에서 갈등과 긴장을 해소해야 하는 문제와 동시에 안정을 이룩해야 한다는 측면이 결부되어 있다.

특히 정치발전과정에서는 평등화 요구에서 수반되는 참여와 분배의 새로운 양상이 더욱 심화될 것으로 생각된다. 따라서 정치의 기능 및 수행능력 또한 일체감 및 정통성의 궤도를 같이하고 있음을 볼 때 정통성의 문제 해결은 민주주의 달성에 중요한 변수 중의 하나가 될 것이다. 정치발전을 유도하는 또 하나의 변수는 정치질서를 새롭게 창출할 수 있는 정치의식의 문제이다. 이것은 안정, 평등, 민주주의를 달성할 수 있는 중요한 요소이다.

정치발전의 요소를 안정과 평등의 요청, 그리고 민주주의의 지속적인 상호작용으로 보고, 이것이 제도화될 때 정치발전을 이룩할 수 있다. 이와 같이 세 가지(안정, 평등, 민주주의) 차원의 상호작용은 발전증후군(development syndrome)을 구성한다는 연구모델의 가설을 설정했다. 발전증후군에서의 세 가지 요소들은 분명히 서로 연관성을 가지며 또한 상호관련을 가지는 함수관계이다. 이러한 의미에서 정치발전은 한 정치체계에 의해서 의식적으로 추구되고, 새로운 정치능력을 발휘해야 한다. 따라서 이러한 정치능력은 첫째, 후기 민주화과정에서 다원화체제로 나타나는 무질서와 갈등을 어떻게 해소하며 안정을 이룩할 수 있는가가 문제가 된다. 둘째, 평등화에 의해서 발생하는 요구에 적절하게 반응하는 참여와 분배의 새로운 양태를 어떻게 제도화 할 수 있겠는가 하는 점이다. 안정과 평등이 제도화되면 민주주의 공고화가 될 것이다. 셋째, 이러한 기능수행 능력을 달성하는 것은 결국은 일체감과 정통성의 문제를 해결하는 것이며, 그것은 민주주의 공고화의 결정적 요소가 될 수 있다. 여기에서는 그 방법론적 범주를 어떻게 설정할 수 있는가에 초점을 두었다. 우리는 현재 당면하고 있는 안정, 평등, 민주주의라는 중대한 과제를 해결해서 2020년대에는 정치발전이 되어 선진국가로 발전해야 한다.

## 참 고 문 헌

- 구범모. 1990. 「자유민주주의 한국적 모형연구」, 『한국정신문화연구원 연구논총 90-2』
- 민준기 · 신정현 역. 1983. 『근대화와 정치발전』, 법문사
- 양동안. 1990. 『민주화와 위기』, 삼영
- Nam, Duk-Woo. 1975. 『Time 106, December 22』
- Dahl, Robert A. 1971. 「Polyarchy : Participation and Opposition」, New Haven, Conn, Yale University Press
- Fields, Gary S. 1980. 「Poverty, Inequality, and Development」, 『Cambridge University Press』
- Kabashima, Ikuo. 1984. 「Supportive Participation with Economic Growth : The Case of Japan」, 『World Politics 36』 No.3.
- Lewis, W. Arthur. 1955. 「The Theory of Economic Growth」, Homewood
- Olson Jr. Mancur. 1963. 「Rapid Growth as a Destabilizing Force」, 『Journal of Economic History 23, December 1963』
- Rustow, Dankwart A. 1967. 「A World of Nations : Problems of Modernization」, Washington, D.C. : Brookings Institution
- Samuel P. Huntington. 1968. 「Political Order in Changing Societies」, New Haven and London, : Yale University Press

Abstract

# Consolidation of Democracy in South Korea

## - How and when can it be possible? -

Min, Jun Kee<sup>4)</sup>

The aim of this paper is to suggest a model for the consolidation of democracy in South Korea. Under this goal, this paper explores three political values – stability, equality, and democracy. As independent variables, stability and equality should be respected. The dynamics of transaction between these two variables and democracy are also required. During this transaction, the democratic system might have the capability to resolve the problems of inequality in the economic, political, and social spheres. The democratic transaction that is often ignored makes possible the realizations of consolidating democracy –where the rights of the individual are the most central aspect. As a Korean value, distributive justice could be a decisive factor that impacts national identity, consciousness of civil duty, as well as public spiritedness. In this article, it is asserted that the consolidation of democracy in South Korea is quite vulnerable to such variables as stability, and distributive justice.

■ 논문접수일 : 2008년 4월 14일, 논문심사일 : 2008년 5월 7일, 게재확정일 : 2008년 5월 23일

---

4) Endowed Chair Professor, Kyung Hee University