

한국 정치체제의 민주화 과정과 엘리트 합의

변 중 헌*

< 목 차 >

1. 서 론
 2. 민주주의의 개념 규정
 3. 민주화의 유형
 4. 이행 엘리트들의 합의 통합
 5. 한국의 민주화 과정 분석
 6. 결 론
- * 참고문헌

1. 서 론

민주주의는 인간이 창안한 정치제도 중에서 가장 좋은 것으로 평가되어 왔다. 아마도 이러한 평가의 이면에는 민주주의가 모든 개인의 자유와 평등을 보장해 줄 수 있는 정의로운 제도라는 인식이 전제되어 있는 것으로 보인다. 그러나 하나의 정치체제로서 민주주의가 성숙되어 정착되기까지는 예기치 않았던 많은 어려움에 직면했던 것도 사실이다. 20세기를 비민주적인 정치체제¹⁾로부터 민주적인 정치체제로

* 제주교육대학교 윤리교육과 전임강사

1) 정치체제와 정치체제의 용어상의 차이는 이스턴(David Easton)의 견해를 토대로 하였다. 이스턴은 정치체제(political system)를 정치공동체(political community), 체제(regime), 권위당국자(political authorities) 수준으로 구분하고 있다 (Easton, 1965). 본 논문에서 사용하는 정치체제라는 용어는 이스턴이 말하는 체제 수준의 용어이다. 권위주의, 전체주의, 비민주주의, 민주주의 등은 체제의 성격을 특징짓는 용어들이다. 따라서 정치체제보다는 정치체제가 보다 추상적이고 포괄적인 의미를 내포하는 상위의 개념이라고 할 수 있다.

의 전지구적인 전환의 시대로 간주함에도 불구하고, 지구상에 비민주적인 정치체제가 엄존하고 있다는 사실은 민주적인 전환과 체제의 안정이 지난한 과제임을 반증하고 있는 것이다.

한국 사회의 민주적 전환 과정 역시 수많은 우여곡절을 경험해 온 것이 사실이다. 정부 수립 이후 우리 사회는 제2공화국의 잠깐 동안을 제외하고는 실질적으로 권위주의적인 정치체제를 상당 기간 유지해 왔다. 그러나 1987년 6월 민주화 항쟁을 정점으로 한국 사회는 민주화 과정을 밟게 되었다. 6.29 선언을 통해 권위주의적 정치체제의 유산을 극복하고 민주적인 정치체제로 전환할 수 있는 기반을 다지게 된 것이다. 무엇보다도 국민들의 대통령 직선제 개헌 요구를 관철시킴으로써 그동안 단절되었던 형식적, 절차적 민주주의를 회복하게 되었고 또한 체제의 정통성을 확보하는 중대한 전환점이 되었다.

6.29 선언으로 비롯된 정치 발전으로 한국은 헌팅턴(Samuel Huntington)이 말하는 “제3의 물결”의 파고를 탈 수 있었던 것이다. 이것은 양보와 타협을 통한 민주적인 전환 과정의 시작을 의미하는 것이며, 그 과정에서 절차적 민주주의는 물론 본질적 민주주의의 내용을 충족시킬 수 있는 여건이 마련되었음을 의미하는 것이었다. 그러나 민주적 전환의 결과는 국민들의 기대와는 다른 결과를 가져왔다. 대통령 직선제 개헌과 선거를 통해 새로이 들어선 제6공화국은 기존 지배 세력의 재편을 가져왔을 뿐 탈권위주의화와 민주화라는 시대적 사명을 완수하기에는 본질적인 한계를 노정하게 되었다. 결국, 이와 같은 역사적 과제는 새로운 민주적 정부의 출범을 기다려야 했던 것이다.

본 논문은 1987년 한국의 정치 사회적 지형에서 권위주의적 정치체제로부터의 민주적 전환을 가능하게 했던 민주화의 절차와 과정을 규명하는 데 그 목적이 있다. 특히, 헌팅턴의 논의를 토대로 한국 사회의 민주화 유형을 검토하고, 그 과정에서 나타난 이행 엘리트들의 상호작용에 초점을 맞춤으로써 이것이 민주적 전환과 민주적 정치체제의 안정에 어떻게 기능했는가 하는 점을 살펴보고자 한다. 다만, 여기서는 6.29 선언을 정점으로 전개된 민주화 과정에서 엘리트 합의가 어떻게 진행되었는가 하는 점을 절차적 민주주의의 회복이라는 관점에서 접근할 것이다. 따라서 제6공화국 이후 지속적으로 펼쳐진 한국 민주화에 관한 총체적인 접근이나

평가를 위해서는 또 다른 논의가 필요할 것이다. 민주화를 비민주적인 정치체제에서 민주주의적인 정치체제로의 전환이라고 한다면, 이에 관한 논의를 위해서는 먼저 민주주의의 의미에 관한 개념상의 합의를 검토하는 것이 순서일 것이다.

2. 민주주의의 개념 규정

민주주의의 개념은 시대에 따라 독특하게 이해되면서 발전되어 왔다고 할 수 있다. 무엇보다도 민주주의를 하나의 정부 형태로서 파악한 것은 고대 그리스 사상가들에게로 소급된다. 이것은 한 개인이나 소수에 의한 권력의 독점에 반대하는 다수에 의한 지배에 기초해 있다. 그러나 서구 사회에서 현대적 의미의 민주주의 관념이 대두되기 시작한 것은 18세기 말의 혁명적인 시기였다. 그리고 급기야는 20세기 중반에 들어 민주주의의 의미와 관련된 논쟁을 통해 3가지 방식의 일반적인 접근이 이루어졌다. 즉, 민주주의를 정부 형태로서 이해하는 경우에, 민주주의는 정부 권위의 원천, 정부가 추구하는 목적, 그리고 정부를 구성하는 과정과 절차라는 측면에서 각각 규정되어 왔다 (Huntington, 1991, 6). 여기서 민주주의를 권위의 원천이나 정부가 추구하는 목적으로 이해하는 경우에는 그 의미가 모호해지는 문제점이 드러나게 되지만, 과정이나 절차라는 측면에서 민주주의에 접근할 때에는 이와 같은 난점을 피할 수 있다.

민주주의를 절차나 과정의 측면에서 접근하려는 시도에 반대하는 사람들은 민주주의에 실제로 내포된 이론적 근거를 강조한다. 이러한 입장에서 그들은 민주주의 자체를 부의 평등한 분배 혹은 사회 정의와 일치하는 것으로 간주하기도 한다. 민주주의에서 절차와 과정이 중요한 것이기는 하지만, 그것은 민주주의 이론에 명시되어 있는 바와 같이, 민주주의의 근본적인 의도와 목표에 비하면 부차적인 것이라고 믿고 있다 (Baradat, 1984, 59). 예컨대, 자유민주주의의 기본원리에는 개인이 사회 내에서 가장 중요하고 각 개인은 타인들과 근본적으로 평등하며, 생명과 자유에 대한 권리 등 양도할 수 없는 어떤 권리를 가지고 있다는 관념 등이 포함되어 있다고 보고 있다. 이들은 민주주의의 궁극적인 철학적 목표야말로 이러한 목표에 이르게 되는 과정이나 절차보다도 더욱 중요한 것이라고 주장한다.

반면에, 민주주의를 절차나 과정의 측면에서 파악하는 입장은 정치지도자들의 선출과 충원 방식 등에 주목하고 있다. 비민주적인 정치체제의 경우에는 신분, 혈통, 재산, 물리력, 쿠데타 등에 의해서 정치적인 권력을 장악할 수 있다. 그러나 민주주의의 가장 중요한 절차 가운데 하나는 공개적이고 공정한 선거에서 경쟁을 통해 지도자를 선출한다는 것이다. 이와 같은 절차적 관점은 슈페터(J. Schumpeter)의 주장에 잘 나타나 있다. 슈페터는 민주주의를 사람들의 의지(권위의 원천)나 공공선(정부가 추구하는 목적)의 관점에서 규정하고 있는 민주주의의 고전적인 이론에 대해서 비판하고 있다. 대신에 그는 절차적인 관점에서 민주주의를 새롭게 규정하고 있다(Schumpeter, 1950, 269). 개인들이 국민의 투표를 보다 많이 획득하기 위한 경쟁을 통해서 정치적 권력을 획득하는 정치적 결정에 도달하는 제도적 장치를 민주적인 방법이라고 보고 있다.

따라서 민주주의를 절차적인 측면에서 본다면, 강력한 권한을 지닌 정책 결정자들이 공정하고 주기적인 선거를 통해서 선출되는 경우에 그와 같은 체제를 민주적인 정치체제라고 부를 수 있는 것이다. 선거 과정을 통해 후보자들이 투표를 얻기 위해 자유롭게 경쟁할 수 있어야 하며 사실상 모든 성인들에게 투표할 수 있는 권리가 보장되는 선거를 통해 정치 지도자들을 선출하는 한, 이것은 민주적인 정치체제라고 볼 수 있는 것이다.

그러나 민주주의를 이와 같이 선거라는 측면에서 정의하는 것은 최소한의 개념 정의라는 사실을 지적할 필요가 있다. 어떤 사람들은 민주주의가 주기적인 선거 이상의 의미를 함축하고 있다고 주장할 수 있으며, 이들에게 참된 민주주의는 자유, 박애, 평등을 의미하는 것이 될 수 있는 것이다. 또한 어떤 사회가 정치지도자들을 민주적인 수단을 통해서 선출했다고 해서, 이들이 실제적인 권력을 행사할 수 있다는 의미는 아니다. 본질적으로 민주주의의 관념속에는 권력에 대한 제한이 함축되어 있다. 이렇게 본다면, 선출된 지도자들은 다만 사회내의 다른 집단들과 권력을 공유하고 있을 뿐이다. 또 한가지 주목해야 할 것은, 민주적인 정치체제와 그 체제의 안정은 다른 차원의 문제라는 사실이다. 민주적인 체제로 똑같이 분류될 수 있는 체제들도 그 안정성에 있어서는 차이를 보일 수 있다. 따라서 체제의 성격과 체제의 안정성은 별개의 문제로 보아야 하는 것이다.

최근 민주주의 이론에 관한 많은 논란에도 불구하고, 민주주의를 절차나 과정의 측면에서 파악하는 입장에 관해서는 광범위한 지적 합의가 이루어진 것으로 보인다. 달(Robert Dahl)은 자유롭고 공정한 선거, 참여의 보장, 정치적 경쟁, 시민적 자유에 대한 보호 등을 민주적인 체제의 특징으로 지적하고 있다 (Dahl, 1971). 린즈(Juan Linz)는 정치 공동체의 구성원들이 그들의 정치적 선호를 표현할 수 있고, 또한 자유롭게 경쟁할 수 있는 체제를 민주적인 체제로 간주하고 있다 (Linz, 1975, 182-3). 그러나, 민주적인 정치체제와 비민주적인 체제를 단순히 구분하는 것은 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면 이들 중간에는 제한된 민주적 체제나 의사 민주주의(pseudo democracy) 등과 같은 다양한 형태들이 존재할 수 있기 때문이다. 하지만 분명한 사실은 정치 과정에 참여하고자 하는 모든 개인이나 집단들 사이의 자유롭고 공정한 경쟁을 통해 정치지도자들을 선출하는 체제가 그렇지 못한 체제보다도 더욱 민주적이라는 점이다.

사회 정의나 경제적 평등의 문제가 중요한 것임에는 틀림없다. 더욱이 불평등이 극도로 심화된 경우에는 더 말할 나위가 없을 것이다. 그러나 경제적 평등과 민주주의를 동일한 것으로 보는 본질적인 민주주의 관념은 분석 범주로서의 기능이 취약하다. 예컨대, 비민주적인 정치체제를 유지하면서도 부의 분배에 있어서는 민주적인 체제 이상으로 평등한 정치체제가 존재할 수 있으며, 또한 실제로 존재해 왔다. 따라서 민주주의에 내재된 이론적 철학적 토대를 기반으로 민주주의와 경제적 정의의 관념을 동일시하는 입장과 민주주의를 절차나 과정의 측면에서 접근하는 입장을 분석적으로 구별해 보는 것이 타당할 것이다. 이러한 맥락에서, 본 논문은 1987년 6.29선언 이후 전개된 한국의 민주화 과정을 절차적 민주주의의 회복이라는 측면에서 살펴 보고자 하는 것이다.

3. 민주화의 유형

헌팅턴은 20세기 말에 펼쳐진 전세계적인 민주화의 물결을 크게 3가지 유형으로 분류하고 있다(Huntington, 1991, 142). 첫째, 아래로부터의 민주화(replacement)

는 권위주의 정치체제가 붕괴되고 외부 엘리트가 민주화를 주도하는 경우이다. 정권의 붕괴나 전복에 의해 정치적 반대 세력이 권력을 획득함으로써 민주화가 귀결되는 것이 일반적이다. 둘째, 위로부터의 민주화(transformation)는 권위주의 정치체제내의 엘리트가 민주화를 주도하는 경우이다. 지배 집단 내부의 개혁파가 보수파를 압도함으로써 권력을 획득하여 위로부터 민주적인 개혁을 실시함으로써 민주화가 이루어진다. 반면에, 타협을 통한 민주화(transplacement)는 지배 세력과 반체제 세력이 상호간의 파국을 피하기 위해 타협을 통한 해결책을 수용함으로써 민주화가 이루어지는 경우이다. 1987년 한국의 민주화 과정은 타협을 통한 민주화 유형에 해당된다.

타협을 통한 민주화 과정은 아래로부터 제기되는 민주화 요구로 인해 지배 집단이 심각한 도전에 직면하면서 시작되는 것이 일반적인 현상이다. 이때 지배 집단 내부에는 민주 개혁을 추진하려는 개혁파가 등장하여 과격한 기성 보수파들을 설득하거나 밀어낸다. 반체제 정치 세력들 역시 기존 체제나 정부의 갑작스런 전복이 그들에게 도움이 되지 않음을 인식하고 지배 세력 내부의 온건 개혁파와 타협하거나 극단적인 보수파들을 밀어내는데 협조하게 된다. 그 결과 지배 세력과 반체제 세력은 상호협상과 타협을 통해 민주 개혁을 실시하는 데 합의하게 되는 것이다.

이와 같은 민주화 과정은 지배 세력과 반대 세력사이의 상호작용에 의해 이루어진다. 지배 집단 내의 강경 보수파가 지속적으로 우위를 점하다가 결국 아래로부터의 민주화로 귀착되는 경우와는 달리, 지배 세력내의 보수파와 개혁파사이에 균형이 이루어짐으로써 정권 교체를 둘러싼 반체제 세력과의 협상이 가능하게 된다. 그러나 이것은 정부 스스로가 정권 교체를 주도할 수 있는 상황은 아니다. 따라서 집권 정부는 반대 세력과 공식적, 비공식적인 협상을 추진할 수밖에 없게 된다. 반대 세력 내부의 경우에도 온건파와 민주 세력이 비민주적인 강경파들을 제압할 수 있을 정도로 우세하기는 하지만, 그들 스스로가 정부를 전복할 만큼 강력한 힘을 갖지는 못한 상황이다. 이러한 상황에서 반체제 세력들 역시 협상의 미덕을 추구할 수밖에 없는 것이다 (Huntington, 1991, 151).

1987년 한국의 민주화는 지배 세력과 반체제 세력간의 힘이 팽팽히 맞선 상황에서 양자간의 타협을 통해 이루어졌다고 보는 것이 일반적이다. 즉, 집권 세력내에서 온건파가 강경파를 누르고 민주화를 주도할 수 있는 변혁의 단계에 도달하지는 못하였으나, 온건파가 주장하는 정치적 자유화와 정치체제 변화의 불가피성을 강경파가 인정하고 반체제 세력과 협상을 하지 않을 수 없다는 점에 동의하였다. 한편, 반체제 세력내에서는 급진적 사회 세력이 주장하는 권위주의의 즉각적 퇴장에 비해 온건파가 주장하는 집권 세력과의 협상이라는 입장이 주도권을 얻게 되어 결국 집권 세력과 반대 세력간에 타협을 통한 민주화 조치가 나오게 된 것이다. 이것은 헌팅턴이 말하는 타협을 통한 민주화 혹은 변혁적 대체에 해당되는 것이라고 하겠다.

한국의 민주화 과정은 6월 민주화 항쟁에서 대학생과 중산층을 비롯한 일반 국민의 역할이 있었으나, 이를 주도한 것은 야당과 재야 엘리트들이었고 그 후 민주화를 위한 후속 조치로서 취해진 대통령 직선제 개헌과 선거 과정에서 정당 엘리트들의 역할이 두드러진 점에서 대중 주도형이기 보다는 엘리트 주도형이라고 할 수 있다. 칼(Terry Lynn Karl)은 엘리트 주도의 민주화 과정이 대중 주도형보다 비현실적이거나 지나친 정치적 요구를 내세우지 않으며 정치 참여와 경쟁에 있어서 통제가 용이하기 때문에 정치적 민주주의를 정착시킬 가능성이 높다고 지적하고 있다 (Karl, 1990, 1-22).

실제로, 엘리트 주도의 민주적 전환 과정은 급격한 사회 변화나 집권 세력의 전면적인 교체 과정에서 수반되기 쉬운 파괴와 혼란을 극소화하고 사회 안정을 유지하는 데 큰 도움이 되었다. 타협의 정치를 보호하고 정치 및 경제 정책의 골간이 크게 흔들리지 않으면서 점진적 변화를 피해 나갈 수 있었던 것도 이행 엘리트들이 변화를 주도해 나갔기 때문이다. 그러나 다른 한편, 이러한 민주적 이행 과정은 하향식 민주화, 집권 세력의 지속, 점진적인 변화 등에 따르는 문제점과 한계를 노정하였고, 민주화의 효과와 혜택이 사회의 여러 부문까지 실질적으로 파급되지 못하여 단지 절차적 민주주의를 회복하는 수준에서 맴돌게 되었다는 한계를 지니게 되었다.

4. 이행 엘리트들의 합의 통합

1) 엘리트 배치의 변화

민주화는 결코 쉬운 일이 아니며, 그 과정 자체도 매우 복잡하고 복합적이다. 민주화는 흔히 비민주적인 정치체제로부터 민주주의적인 정치체제로의 전환 과정에서 나타나는 과도기적 상황을 의미한다 (진덕규, 1994, 72). 민주화에서의 이행은 광범위하고 다양한 사태들(민중 봉기, 패전, 구태타 등)에 의해서 촉발되지만, 민주적인 정치체제의 창출과 확립은 그 체제의 장기적 안정 및 안정 가능성과의 밀접한 관계속에서 다루어져야 한다. 최근 라틴 아메리카, 남부 유럽 등지에서 나타난 사례들은 민주화 과정에서 절차적 민주주의가 지닌 한계를 잘 보여 주고 있다 (Higley & Gunther, 1991, ix). 따라서 절차적 민주주의로의 이행이 민주적 안정을 보장하는 충분 조건은 아니라고 하겠다. 민주적 정치체제의 안정과 존속에는 민주 정치적 게임의 준칙들과 민주적 제도의 가치들에 대한 엘리트들간의 본질적 합의가 필요하다. 사토리(G. Sartori)가 표현한 것과 같이, 민주적인 정치체제의 안정과 발전을 위해서는 엘리트들이 정치를 전쟁이 아닌 흥정(bargaining)으로 인식해야 한다 (Sartori, 1987, 224-6).

민주적인 정치체제의 안정에 있어서 엘리트들이 차지하는 역할의 중요성에 대해서는 광범위한 합의가 이루어져 있다. 권위주의 정치체제의 변동 과정에서 효율적이고 민주적인 리더쉽의 역할은 중요한 변수가 아닐 수 없다 (Diamond, 1989, 49). 따라서 권위주의 정치 체제에서 민주주의로의 이행 후에 제기되는 민주적인 체제의 안정 문제는 엘리트들의 역할과 그들 사이의 협약 등 엘리트 배치의 변화(elite transformations)을 통해서 접근하는 것이 가장 적절한 대안 가운데 하나라고 할 수 있다.

정치변동 과정에서 엘리트 이론과 관련된 핵심적인 명제 가운데 하나는 정치적 안정과 불안정 그리고 정치 체제의 성격을 결정하는 데 있어서 엘리트 배치(elite configuration)가 차지하는 중요성에 관한 것이다. 역사적으로 볼 때, 엘리트 배

치는 구조적 통합(structural integration)과 가치적 합의(value consensus)의 정도에 따라 분열된 엘리트 배치, 합의 통합된 엘리트 배치 그리고 이념적으로 통합된 엘리트 배치 등 3가지의 유형으로 나타난다. 구조적 통합은 엘리트 집단들 사이의 영향력과 소통이 공식적, 비공식적 조직망을 통해 통합적으로 연결되어 있는 정도를 가리킨다. 가치적 합의는 현존하는 정치 제도와 정치적 행위에 의한 공식적, 비공식적 법칙과 규범에 대한 동의의 정도를 지칭하는 것이다.

분열된 엘리트 배치(disunified elite configuration)는 엘리트 집단 사이의 구조적 통합과 가치적 합의가 낮은 경우를 말한다. 이러한 배치 구도에서는 엘리트 사이에 불신이 깊고 접촉망의 단절 상태가 나타나는 것이 일반적이다. 이때 정치는 영화 게임(zero-sum game)의 경쟁 관계로 인식되고, 정치적 지배를 위해 폭력적 수단 등이 동원된다. 따라서 분열된 엘리트 배치는 불안정 그리고 폭력성에 의해 특징지워지는 정치체제를 성립시킨다. 합의 통합된 엘리트 배치(consensually unified elite configuration)는 고도의 구조적 통합성과 가치적 합의에 의해 특징지워지는 경우이다. 여기서 주목할 것은, 의사 소통망의 통합된 형태가 하나의 일방적 소통망에 의한 통합을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 아울러 가치적 합의가 이루어 진다는 것이 엘리트 집단 사이의 이념적, 정책적 대립의 부재를 의미하는 것은 아니다. 그것은 주로 정치적 게임의 규칙과 규범에 대한 합의가 이루어짐을 의미하는 것이다. 이는 정치가 흥정과 관련된 협상으로 인식되고 또한 제한된 당파성이 엘리트 사이의 경쟁을 규제하게 된다는 것을 말한다. 따라서 합의 통합된 엘리트 배치는 물리적 힘에 의존하는 권위주의적 지배가 배제되고 최소한도의 절차적 합의가 존재한다는 의미로서 민주적이고 안정된 체제 상태에 상응하는 엘리트 배치이다. 이념적으로 통합된 엘리트 배치(ideologically unified elite configuration)는 패권적 엘리트 집단에 의해 공식적으로 창출된 이념과 조직망에 의해 엘리트 집단들이 일원적으로 통합되는 경우이다. 따라서 이것은 정치적 안정이 담보되기는 하지만, 전체주의와 같은 비민주주의적 정치체제에 조응하는 엘리트 배치라고 할 수 있다.

여기서 특히 강조되어야 할 점은, 역사적, 정치적 상황에 따라 특정 형태의 엘리트 배치가 성립되면 그것은 상당한 기간 동안 자율성을 지니며 지속되는 경향을 보인다는 사실이다 (Burton & Higley, 1987, 295-307). 이것은 엘리트 배치가

이루어 질 때에도 그것이 사회 경제적 구조나 정치 문화적 특성 등 구조적 특성을 직접적이고 자동적으로 반영하는 것은 아니라는 것을 의미한다. 또한, 일단 엘리트 배치가 형성되고 나면 이것이 구조적 조건의 변화와는 다른 독자적 영역을 형성하면서 상당 기간 지속된다는 것을 뜻한다. 그런데 분열된 엘리트 배치에서 통합된 엘리트 배치로의 변화가 발생하는 경우에는 엘리트 화해(elite settlement)와 엘리트 수렴(elite convergence)의 두 가지 형식 가운데 한 가지를 또는 두 가지 형식을 순차적으로 경험하며 이루어진다고 할 수 있다.

2) 엘리트 화해와 엘리트 수렴

엘리트 화해는 분열된 엘리트 배치 상황에 있던 엘리트 집단 사이에 정치제도와 절차에 대한 타협이 성립되어 공개적이고 평화적인 경쟁 양식이 창출되는 의식이다. 역사적으로 저급한 사회변동 단계에 있던 사회에서는 엘리트 타협이 성립되어 안정된 제한적 민주주의(stable limited democracy)를 성립시키게 된다. 영국은 1688-89년 사이에, 스웨덴은 1896년에 주요 엘리트들 사이에 대의 민주주의의 경쟁 제도의 정통성에 대한 합의가 성립되었다. 그러나 당시에는 아직도 사회의 상당한 부분이 선거권 등의 제약에 의해 정치 과정에의 참여가 허용되지 않고 있었기 때문에, 이와 같은 형태의 민주주의를 안정된 제한적 민주주의라고 규정할 수 있다(Higley & Gunther, 1991, 14). 이 때에 엘리트 화해로 이루어진 통합된 엘리트 배치는 처음의 타협 이후 새롭게 등장하는 엘리트 집단을 포섭하는 데 유리한 환경을 조성함으로써 안정된 제한적 민주주의를 안정된 민주주의(stable democracy)로 전환시키는 계기가 되는 것이다. 이러한 관점에서 엘리트 이론가들은 엘리트 타협을 정치변동 또는 민주화 과정에서 사회 혁명에 버금가는 획기적인 전환점을 마련하는 사건으로 평가하는 것이다.

엘리트 화해가 이루어질 경우, 절차적 차원에서 나타나는 특징으로는 타결 절차의 급속한 진행, 엘리트 사이의 직접적이고 비밀스런 접촉, 풍부한 경험과 사회 집단을 장악할 수 있는 지도자의 존재, 그리고 문서화된 형태의 협약문 작성 등을 들

수 있다. 이 밖에 엘리트가 대중적 압력으로부터 상당한 정도의 자율성을 누릴수 있는 구조적 조건 그리고 타협 과정에 관여하는 엘리트 숫자의 제한 등이 타협에 필요한 조건이다. 동시에, 상황적으로는 분열된 엘리트 사이에 타협없는 장기간의 쟁투가 있는 후에도 명백한 승자가 부상하지 않을 때 엘리트들 사이의 화해와 타협이 이루어지게 된다.

엘리트 수렴은 경쟁 엘리트들에 의해 이루어 지는 일련의 정교하고 전술적인 완만한 결정 과정이다 (Burton, Gunther & Higley, 1991, 24). 의회 민주주의적인 선거 제도의 정당성을 부인하던 정치 세력들이 현실적으로 선거 이외의 방법을 통해서 권력 행사에 참여할 수 있는 가능성이 없다는 것을 깨닫고, 기존 선거 제도의 정당성을 인정해 가는 점진적 과정을 말한다. 이것은 선거를 통한 개방의 수용 과정으로 볼 수 있다. 선거는 권위주의에 반대하는 다양한 이질적 사회 운동 집단들을 연결시켜 주고 묶어 줄 수 있는 귀중한 제도적 공간을 제공하는 것으로 보고, 그 정당성을 인정하게 되는 것이다.

엘리트 수렴 과정에서 대립적 파벌들은 기존의 민주적 제도들의 정통성을 인정하게 되고, 게임의 민주적 준칙들을 준수하게 된다. 유권자들의 이데올로기적, 계급적 양극화 수준이 낮은 대부분의 사회에서 엘리트 수렴은 부수적 변화를 수반하게 된다. 중도적 성향을 지닌 투표자들의 지지를 효과적으로 확보하기 위해서는 양극화된 엘리트들이 그들의 이데올로기적 정책적 입장을 완화시키지 않으면 안 된다. 이러한 온건 노선은 점차적으로 엘리트 분열을 초래시킨 심각한 이데올로기적 균열을 좁히게 되고, 정부 정책에 대한 갈등의 범위와 강도를 완화시키게 된다. 엘리트 수렴은 그 결과로서 전형적인 양당 체제가 구축되는 것이 일반적이다 (Burton, Gunther & Higley, 1991, 25). 예를 들면, 프랑스 제5공화국이 가장 전형적인 경우이다.

제2차 세계 대전 후에 등장한 대부분의 국가들은 민주주의 제도를 도입했음에도 불구하고, 실제 정치 행태에서는 권위주의적 지배를 경험해 왔다. 그러나 어느 수준의 사회 동원 단계에서 도입된 권위주의 정치체제는 국민적 반대를 배경으로 하는 대항 엘리트들의 도전에 의해서 전환의 위기를 맞이 하게 된다. 이때 권위주의

정치체제의 붕괴가 엘리트 화해에 의해 마무리 되지 못할 경우에는, 분열된 엘리트 배치로 인한 불안정한 양극적 대립 상황을 거쳐 다시 의사 민주주의 또는 권위주의 정치체제로 회귀하게 된다.

반면에, 권위주의 정치체제의 붕괴가 엘리트 화해로 이어질 경우 이것은 공고화된 민주주의에로의 이행을 위한 출발점이 된다. 따라서 통합된 엘리트 배치를 형성하는 출발점으로서의 엘리트 화해는 권위주의 정치체제의 붕괴가 본격적 민주주의에로의 이행을 위한 계기가 될 수 있는가를 결정하는 불가결의 조건이라고 할 수 있다 (Burton, Gunther & Higley, 1991, 23). 공고화된 민주주의는 민주주의의 모든 절차적 기준을 충족시키며 또한 모든 유력한 정치 집단들이 확립된 정치 제도들을 수용하고 게임의 민주적 준칙들을 준수하는 정치체제의 하나의 형태라고 하겠다. 물론, 어떠한 정치체제도 이상적으로 충분히 공고화될 수 없기 때문에, 민주적 공고화는 적용의 과정 또는 민주적 구조와 규범을 공고히 하는 과정이라고 볼 수 있다 (이용필, 1993, 178-9).

민주적 정치체제의 안정과 장기적인 존속의 가능성은 그 체제가 강화될 때 한층 더 증가된다. 따라서 엘리트들의 합의 통합, 즉 엘리트 화해와 엘리트 수렴이 실현되는 경우에 민주적 정치체제가 완전하게 존재하게 된다. 안정된 제한적 민주주의는 일반적으로 대의정치를 실시하고 있지만, 그것 자체가 민주주의를 보장하는 것은 아니다. 이러한 정치체제는 엘리트 합의 통합이 이룩됨으로써 유권자의 점진적 확장과 엘리트들의 합의 통합의 범위를 확장시킬 수 있는 장을 마련하고 있다. 이와 유사한 맥락에서, 라이파트(Arend Lijphart)는 정치적 갈등이 초래하게 될 파괴적 가능성에 대한 엘리트들의 각성이 그들로 하여금 그 갈등을 억제하기 위해서 비상 수단을 강구하게 하는 중요한 요인이 된다고 주장한다 (Lijphart, 1969, 207-25).

3) 민주화 과정에서의 엘리트의 위상

권위주의 정치체제의 민주적 전환 과정에서 주된 요인이 되는 정치적 자유화 문

제와 관련해서 오도넬(G. O'Donnell)과 슈미터(P. C. Schmitter) 역시 엘리트의 역할을 계급 갈등이나 경제적 요인보다도 중요한 변수로 취급하고 있다(O'Donnell & Schmitter, 1986, 37-47). 민주적인 정치체제가 붕괴할 때보다 권위주의 정치체제가 붕괴할 때에 엘리트들의 행위는 구조적 요인의 영향을 덜 받는다고 주장한다. 그들은 민주화 과정에 있어서 엘리트 상호간의 역학 관계를 집권 세력내의 강경론자와 온건론자, 그리고 반대 세력내의 합리주의자와 극단주의자의 입장과 전략에서 파악하고 있다. 전략이란 개혁이나 민주화, 민주주의 등 일정한 목표 성취를 위해 채택된 일련의 행위를 의미하며, 이것은 불확실성과 비영화 게임(non zero-sum game), 그리고 흥정의 원리를 가정하고 있다(Collier & Noeden, 1992, 229-241).

오도넬과 슈미터는 또한 체제 변환에 있어서 국제적 변수보다 국내적 변수의 중요성을 강조한다. 권위주의에 반대하고 민주화를 요구하는 전략적 강령은 온건한 이미지와 점진주의를 선택해야 하며, 또한 온건한 권위당국자들과 협력을 모색해야 한다고 주장하고 있다(O'Donnell & Schmitter, 1986, 37-47). 민주화에 대한 이들의 비구조적 관점은 일찌기 성공적인 민주화 과정을 위한 상호 안전의 보장을 위해서 점진주의와 합리주의, 타협의 중요성을 강조한 린츠(Juan Linz)나 다알(Robert Dahl)의 주장과도 흡사하다(Dahl, 1971, 33-4).

쉐보르스키(Adam Przeworski)에 따르면, 민주주의의 성장 과정은 불확실성을 제도화하고, 모든 이익을 불확실성에 종속시켜 나가는 과정이다(Przeworski, 1986, 60). 그는 민주화 과정을 불확실성과 연계시켜 정치체제의 이행을 규명하려고 하였다. 강경론자와 극단주의자의 역할 비중을 줄이고 온건론자와 합리주의자의 선택이 불확실성과 모호성을 줄여 나가게 될 때, 확실히 정치체제는 성공적인 전환의 가능성을 증대시킨다고 주장한다. 의회 민주주의 내에서 불확실성은 개인적, 제도적 보장을 통해 줄어들 수 있다. 정치적 제도화는 상호 안전에 대한 불확실성을 감소시키고 게임 규칙을 형식화함으로써 정치체제의 모호성을 더욱 줄여 나갈 수 있다. 행위자는 게임의 규칙에 의하여 구조화되고 점차적으로 규범이나 규칙과 관련된 정치적 일체감이 형성되어 민주적 공고화를 이루게 된다.

쉐보르스키는 이익에 따른 지배 집단간의 전략적 위치에 따라 행위자를 분류하고 있다. 그러나 이익이라는 개념은 이행 과정 전체를 통하여 안정적인 변수가 되지 만, 이 개념을 토대로 변화되는 상황속에서 행위자들의 행태를 예측하기는 거의 불가능하다고 본다. 따라서 특정 이행의 시점에서는 성공의 예상을 중시하는 전략적 입장을 강조하고 있다. 이런 관점은 지도자의 선출 문제를 둘러싼 선거 게임이나 헌법 제정 과정을 통해 분명하게 드러날 수 있다. 민주화 과정은 불확실성을 제도화하는 과정 즉, 모든 세력간의 이익을 불확실성에 종속시켜 나가는 과정이라고 할 때, 여기서 가능한 것은 제도적 동의, 즉 여러 집단들간의 이익을 실현시킬 수 있는 가능성을 미리 규정하고 있는 제도에 관해서 합의하는 과정인 것이다. 단순한 엘리트 협약(elite pact)이 아닌 제도에 관한 중대한 합의로서의 엘리트 화해와 엘리트 수렴만이 민주주의에 부합되는 것이다 (Przeworski, 1986, 60).

민주적 정치체제로의 변환 과정에서 지배 엘리트들이 이행 전략을 선택하는 과정은 여러 상황과 조건에 따라 다양하며, 상호작용하고 있는 정치적 역학 관계속에서 행위하는 엘리트들의 선호와 능력에 따라서 그 변화 방향과 방법 및 속도가 달라질 수 있다. 다시 말하면, 체제 이행의 동학(dynamics)에서는 권위주의 권력 집단(특히, 군부)과 야당을 중심으로 한 정치적 반대 세력사이의 정치 게임을 둘러싼 역학 관계가 체제 변환의 방향과 속도를 결정하는 주된 요인이 된다. 민주적 변환 과정의 마지막 국면인 민주적 정치체제의 공고화 과정에서는 적어도 개인과 조직적 집단사이(특히, 정당)의 광범위한 경쟁이 규칙적인 간격으로 이루어 지고, 정부 권력의 효과적인 통제 그리고 폭력 등 물리력의 사용이 억제되어야 한다. 또한, 정치적 지도자와 정책을 선택하는 데 있어서 높은 수준의 정치 참여가 보장된 정치 형태를 창출할 수 있는 조건이 충족되어야 한다. 더 나아가, 민주화 과정에서 발생하는 위기를 극복할 수 있을 뿐만 아니라, 민주주의적 정치체제를 유지하고 발전시키기 위한 전략이 강구되어야 한다.

5. 한국의 민주화 과정 분석

1) 6.29 선언과 한국 민주화

제5공화국 정치체제의 민주적 전환 과정은 6.29 선언을 정점으로 하는 역동적인 변환의 과정이다. 제도권내의 민주당과 사회 운동 세력이 국민 평화 대행진을 강행한 3일 후인 1987년 6월 29일 노태우 민정당 대표위원은 대통령 중심 직선제 개헌, 김대중 씨의 사면·복권, 제반 민주화 조치의 실현 등 시국 수습 8개항을 담은 「국민 대화합과 위대한 국가로의 전진을 위한 특별 선언」을 발표한다. 이것은 한국의 정치 과정에서 권위주의 통치 사이클을 변화시키는 전환점이 되었으며, 1987년 6월에 이르러 절정에 이른 저항의 봄을 효과적으로 마무리하는 것이기도 하였다 (Han Sung-Joo, 1989, 292).

한국의 정치변동 과정에서 6.29 선언이 지닌 의미는 무엇인가? 6.29 선언의 의미에 관한 가장 일반적인 견해 가운데 하나는 집권 세력의 권위당국자들과 반대 세력사이에 형성된 정치적 타협의 산물로서 6.29 선언을 파악하는 관점이다.²⁾ 이에 따르면, 6.29 선언은 6월 민주화 항쟁이라는 밑으로부터의 변혁 요구를 위에서 적극 수용한 지배 세력과 반대 세력사이의 타협의 산물이다. 지배 계층과 피지배 계층간의 정치적 타협은 6월 민주화 항쟁이 비타협적인 계급적 성격을 띠기 보다는 정치적 민주화를 요구하는 절차적 민주주의의 회복에 입각한 정치 운동이었기 때문에 가능했다 (최장집, 1989, 292-312).

정치적 타협으로서의 6.29 선언은 극도의 요구 증압으로 약화된 권위당국자들과

2) 6.29 선언의 의미에 대해서는 다양한 해석이 가능하다. 예컨대, 집권 세력과 반대 세력사이의 전략적 이해의 일치에 의한 타협 과정으로 보기 보다는, 권위당국자들이 주도한 위로부터의 책략으로 파악하는 입장이 있다 (Masao, 1993; 양길현, 1994). 또한, 비평형 체계 역학적 관점에서 6.29 선언을 정치체제의 소산구조 기능으로 파악하기도 한다 (변종현, 1995). 이러한 관점에 따르면, 6.29 선언은 과도한 무질서 상태로 치달던 복합 체계인 정치체제가 변화하는 환경의 증압에 적용할 수 있는 능력을 발휘함으로써 새로운 체계 상태를 구성해 나아가는 출발점의 의미를 지닌다.

민주화를 위한 최대 연합의 형성으로 강화된 반대 세력 사이의 잠정협정(modus vivendi)을 의미하는 것이다. 반체제 세력은 제도권내의 조직적 기반에다 국민 대중을 동원할 수 있는 능력을 보유하고 있었다. 그러나 정부를 혁명적으로 전복시킬 만한 물리적 힘을 보유하고 있지 않았고, 급진적인 혁명 이데올로기에 고무되지도 않았다. 또한, 권위당국자들은 대중 동원을 저지할 수 있는 군대를 보유하고 있었으나, 대중을 억압하기 위해 동원될 군대가 결과적으로는 자신들에게도 위협 요소가 될 수 있다는 사실을 받아들일 수 밖에 없었다. 이와 같은 상황이 바로 그 어느 편도 파멸을 무릎쓰지 않고서는 상대방에 대해 선제 공격을 할 수 없는 정치체계의 새로운 정돈 상태(arrangedness state)를 가능하게 만든 원인이 되었던 것이다 (변중헌, 1995, 118).

결국, 6.29 선언은 어느 한편의 일방적 승리가 아니라 양측의 요구가 타협에 의해 새로운 질서를 찾게 한 체계의 조건이었다. 이것은 절차적 민주주의의 회복에 만족하지 않고 권위주의적 정치체제를 혁명적으로 타도함으로써 사회 경제적 분야에서 본질적 민주주의를 쟁취하려는 최대 강령주의자들의 희망을 희석시키면서, 동시에 권위주의적 통치를 계속 유지하고자 했던 권위주의 지배 엘리트들의 시도였다고 볼 수 있다.³⁾ 그리고 이러한 제5공화국 정치체제의 민주적 전환은 여야의 합의에 의한 타협의 정치가 의회내에서 자리잡아 가는 과정으로 나타난다. 요컨대, 이것은 권위주의 정치체제가 지닌 정통성의 위기를 해소하기 위해 대통령 직선제의 개헌을 통한 형식적 민주주의를 보장해 나아가는 과정이기도 하다.

2) 대통령 직선제 개헌

제5공화국 헌법이나 선거 제도에서 가장 문제가 되었던 부분은 정치적인 자유 경쟁을 보장하지 않았다는 점이다. 더욱이 대통령 선거 제도가 평화적인 정권 교체

3) 6월 민주화 항쟁의 이념속에는 두 가지 민주주의 즉, 절차적 민주주의 또는 시민 민주주의 그리고 부의 배분적 정의와 평등한 사회관계 등 경제적 민주주의의 달성을 핵심으로 하는 실질적 민주주의가 공존하고 있다고 지적하는 학자들이 있다 (최장집, 1993, 311-2; 임혁백, 1994, 266-297).

의 가능성을 완전히 배제함으로써 집권당 내부의 수직적인 권력 승계를 보장한 데 있다. 이것은 지배정당적 준경쟁 체제(dominant-party semicompetitive system)와 유사한 형태로서, 야당의 합법성은 인정하나 하나의 정당이 장기 집권을 하고 정치 권력도 집권당 내부에서 수직적으로 승계되는 것이 특징이다(Heady, 1969, 73-97). 제5공화국 헌법은 정당간의 정권 교체가 완전 차단된 선거 제도를 유지함으로써 국민들의 정치적 선호를 제대로 반영시킬 수 없는 정치 체제였다고 볼 수 있다. 특히, 문제가 되었던 것은 대통령을 선거 인단에 의해 간접적으로 선출하는 방식이었다. 따라서 제5공화국 정치체제 최대의 정치적 쟁점이었던 절차적 민주주의라는 관점에서 볼 때, 사실상 정치적 경쟁이 보장되지 않고 있었던 것이다(장을병, 1987, 279-398).

그러나 제5공화국 정치체제는 1987년 6월 민주화 항쟁으로 쟁취한 6.29 선언에서 출발하여 정초선거(founding elections)라는 민주화의 첫번째 문턱을 넘게 된다. 그리고 이러한 선거의 기초는 여야 합의에 의한 대통령 선거법 개정에서 시작되었다. 6.29 선언의 대타협으로 정치 과정의 주도권은 국민들로부터 엘리트에게로 옮겨갔다. 정국의 주도권은 노태우 후보를 중심으로 한 집권 세력내의 온건파와 제도권 야당으로 넘어갔다. 사실상, 6.29 선언은 민주화 이행 엘리트간의 암묵적인 중도 연합을 만들어 냈다(임혁백, 1994, 289). 여당과 야당내의 이행 엘리트들은 상호 대결의 정치를 지양함으로써 공동의 이익을 갖게 되는 상황에 이르게 된 것이다. 만약 이행 엘리트들이 서로 자신의 최상의 전략만을 고집한다면 그 결과는 타협에 의한 민주화가 아닌 권위주의로의 회귀 또는 민중 혁명이 될 것이기 때문이다.

비타협적인 전략이 초래하게 될 공동의 재난을 방지하기 위해 이행 엘리트들은 협상의 정치를 보호하는데 최우선의 가치를 부여했다고 볼 수 있다. 제도권 야당인 통일민주당은 대중 동원을 통한 힘의 과시로 자신의 주장을 관철시키려 하지 않았고, 집권당내의 이행 엘리트들은 억압적인 국가 기구의 사용을 가능한 한 자제하였다. 이러한 이행 엘리트들의 상호 자제 전략은 이후의 전환 과정에서 폭발된 7-8월의 노동자 대투쟁에 대한 대응에서 잘 나타난다. 7-8월 노동자 대투쟁은 정치

협약에서 배제된 노동자들에 의한 밑으로부터의 민주화 운동이라는 성격을 지닌다. 이전에도 정치적 해빙기에 노동 쟁의가 분출하기는 하였으나, 6월 민주화 항쟁 이후의 노동자 투쟁은 하나의 대폭발에 비유될 수 있다. 노동자 대투쟁은 노사 분규의 숫자 뿐만 아니라 그 내용에 있어서도 커다란 변화가 나타났다. 7-8월의 노동자 대폭발은 지금까지의 노동 운동과는 달리 정치적이고 계급적인 성격을 띠게 되었다 (송호근, 1991, 358). 양적인 폭발과 이념적 급진성이 1987년 노동 운동의 커다란 특징 가운데 하나였다.

그러나 통일민주당은 노동자들의 대분출을 정치적으로 이용하려하기 보다는 노동자들의 자제를 호소하였다. 여당인 민정당 또한 노동자의 분출을 억압하기 보다는 자본가와 노동자 당사자들에게 분규 해결을 맡겼다. 이행 엘리트들은 집권 세력내의 강경파와 급진 반대 세력들이 노동자들의 분출로 인해 조성된 불안을 이용하는 것을 막기 위해 재빨리 헌법 개정 협상을 마무리함으로써 선거 정치로 국면을 전환하여 밑으로부터의 과도한 압력에 대응하고자 하였다고 볼 수 있다 (임혁백, 1994, 290). 오히려, 7-8월 노동자들의 대투쟁은 노동자들의 의도와는 달리 정치 엘리트들이 정치 일정을 가속시키게 만든 요인이 되었다. 선거 정치로 국면을 전환하기 위해 정치 엘리트들은 상호 양보를 통해 타협에 도달함으로써 정치 일정을 가속화시키려고 노력하였다.

이후 진행된 헌법 개정 협상에서 민정당과 통일민주당은 새헌법에 최소한의 경쟁 규칙만을 다룰 것에 합의하고, 실질적인 민주화의 의제(군의 정치 중립, 광주 민주화 운동의 성격 규명, 노동자의 경영 참가, 이익균점권, 한국은행 독립 등)는 모호하게 처리하거나 협상에서 제외시켰다. 자연히 개헌 협상은 자신들의 집권 확률을 높일 수 있는 제도적 규칙을 확보하려는 양당의 선거적 이해의 절충으로 나타났다. 대통령의 임기, 부통령제의 도입, 김대중의 대통령 후보 자격을 둘러싼 대통령 후보의 국내 거주 기간 조항, 유권자의 연령 제한 등이 주요 협상의 의제가 되었다는 것은 헌법 개정 협상이 국민들의 실질적 이익 보장과는 상관없이 진행된 엘리트들 간의 대화였음을 보여주는 것이다 (김용호, 1993, 99-102). 부의 불평등한 배분과 불평등한 사회 관계를 재생산해 내는 생산 및 분배 체제의 개혁을 통한 경제적

민주주의의 달성과 같은 사회 민주주의적 내용은 결국 협상 과정에서 배제되었다.

대통령 직선제 헌법 개정을 둘러싼 여야의 타협과 합의 과정이, 실질적인 민주화의 의제들을 배제한 채 비교적 쉽게 이루어 질 수 있었던 것은 민주화 과정에서 불확실성에서 그 원인을 찾아 볼 수 있다. 지배 세력과 반대 세력은 새로운 체제 상태에서 각기 자신에게 유리한 국면의 전개를 구상하고 있었고, 이러한 불확실한 미래가 역설적으로 헌법 개정의 타협점에 쉽게 도달하게 만든 요인으로 볼 수 있다. 지배 세력의 입장에서 본다면, 새로운 정치 환경은 대통령 선거에서 이겨야만 하는 상황으로 이미 치닫고 있었기 때문에 자신들의 승리 가능성에 기대를 걸 수밖에 없었다. 한편, 반대 세력의 입장에서는 6.29 선언으로 펼쳐진 새로운 체제 상태를 6월 민주화 항쟁으로 표출된 국민적 요구에 대한 항복으로 인식함으로써 직선제 대통령 선거에서의 승리를 낙관하게 되었다. 이와 같은 상황을 고려할 때, 바로 민주화 과정의 특징이라고 할 수 있는 불확실성이 역설적으로 민주화 이행 과정에 참여한 엘리트들 사이의 합의를 쉽게 도출할 수 있었던 하나의 추진력이 되었던 것으로 볼 수 있다.

정치 일정의 주도권을 장악한 집권 세력과 반대 세력내 합리적인 협상파의 주도로 의회내에서의 타협의 정치가 빠른 속도로 자리를 잡아 가게 되었다. 기본적으로 이러한 정치체제의 환경이 조성된 것은 민주화에 대한 상호간의 인식의 차이에서 기인한 것으로 보인다. 결국, 한국 헌정사상 최초로 여야 합의에 의해 마련된 새헌법은 10월 12일 국회 의결을 거쳐, 10월 27일의 국민투표에서 78.2%의 유권자가 참여하여 93.1%라는 국민들의 압도적인 지지로 통과되었다 (김운태 외, 1994, 418). 그리고 10월 29일에 새헌법이 공포됨에 따라 한국은 직선제 개헌이라는 제도적 개혁을 통해 민주화의 관문에 들어 서게 되었다. 6.29 선언 이후의 민주화 과정에서 권위당국자들과 반대 세력은 새로운 게임 구도하에서 민주주의로의 전환을 위한 엘리트 수렴과 화해의 과정을 밟는다. 개혁파 권위당국자들과 온건 반대 세력은 사전 보장을 통해서 타협적 민주주의로의 전환을 꾀하게 되었다. 그 결과 여야 합의의 새로운 틀속에서 의회내에서의 정치적 활동에 주력하고, 새헌법을 통해 경쟁하게 되는 절차적 민주주의를 회복하게 된다.

민주적 전환 과정에서 다양한 집단들은 권위주의 지배 세력에 대항하기 위해서 연대를 피하지만, 민주화가 이루어지면 이념과 자리를 놓고 경쟁할 수 밖에 없다. 민주주의의 본질은 자유로운 경쟁이다. 따라서 권위주의 정치체계에 저항하기 위해서 뭉쳤던 반대 세력들이 민주화 이후 다시 갈라져서 서로 다른 이익을 대표하기 위해 경쟁하는 것은 매우 민주적인 것이다. 이러한 정치 세력의 재편성은 민주화 과정에서 흔히 볼 수 있는 현상이다. 그러나 제5공화국 정치체제의 민주화 과정에서는 민주화의 문턱을 넘어선 이후, 이것을 주도한 반대 세력들 사이의 분리가 너무 빨랐다고 볼 수 있다. 민주화로의 전환이 완결되기도 전에 민주화를 주도하던 세력들은 두 대통령 후보를 중심으로 나뉘어졌고, 그 결과 기존의 권위주의 세력에게 승리를 가져다 주었다. 선거 결과 김영삼, 김대중 두 야당 후보 지지표의 지역적 고착 현상과 제도권 및 사회 운동 세력을 포함한 범야권이 분열됨으로써 권위주의 정치체제를 유지해 왔던 세력의 후보를 당선시키는데 기여했다. 이로써 직선제 개헌 쟁취에 승리한 민주화 세력은 그 승리로 얻은 선거전에서 패배하게 되었다.

3) 국회의원 선거법 개정

제5공화국 정치체제의 전환 과정에서 대통령 직선제 개헌과 함께 민주화를 위한 또 하나의 중요한 과제는 국회의원 선거에서의 공정한 경쟁을 보장하는 것이었다. 이것은 국회의원 선거 제도가 지닌 비민주적 요소를 제거하고, 모든 정당 후보에게 공정한 경쟁의 기회를 제공하는 것을 의미한다. 대통령 직선제 개헌안의 수립과 그것에 입각한 민주적 경쟁 절차의 회복과 함께 공정한 게임 규칙에 따른 선거법의 개정 과정을 통해 정치체제는 기능적 적응성을 확대하고 복잡성이 증대되는 새로운 상태로 전환될 수 있었다. 선거법 협상을 통한 전환의 과정에서도 엘리트들의 합의 통합이 민주적 이행을 가져온 중요한 역할을 담당하게 된다.

기존의 국회의원 선거 제도의 지닌 문제점을 개선하고 새로운 민주적 제도를 마련하게 위해 각 정당은 대통령 선거가 끝난 1988년 1월 부터 선거법 협상에 들어갔다. 이들은 권위주의적인 독소 조항을 제거하는 부분적인 손질을 통해 다수의 지

지를 받을 수 있는 선거 제도를 수립한다는 기본적인 입장에서 출발하였다. 그리고 선거법 협상에 참여한 정당들은 불확실성을 안고 협상에 임할 수 밖에 없었다. 어떠한 제도가 각 정당에게 유리하게 작용할지 그리고 그들이 예상한 선거 결과를 얻을 수 있을지에 대해서조차도 확신할 수 없는 상황에서 협상이 진행되었다.

기본적으로 선거법 협상은 정당간의 역학 관계에 의해 결정되지만, 각 정당 내부의 파벌간의 이해관계가 서로 경쟁할 수 밖에 없기 때문에 협상의 과정은 더욱 유동적이고 불확실할 수 밖에 없다. 정당이 선호하는 선거 제도가 직접적인 이해 당사자인 정당 구성원들의 선호와 일치하지 않을 수 있다는 사실이 협상과 타협을 더욱 복잡하고 어렵게 만든다. 앞에서 지적한 바와 같이, 민주화를 불확실성을 제도화하는 과정으로 그리고 모든 세력의 이해 관계를 불확실성에 종속시켜 나가는 과정으로 본다면, 1988년의 국회의원 선거법 개정을 둘러싼 여·야의 합의 노력은 민주적인 정치체제를 안정시키고 공고히하는 과정으로 평가할 수 있다.

민정당과 평민당 그리고 민주당이 중심이 된 협상 과정에서 가장 중요한 쟁점이 되었던 것은 1구 2인 선출 제도 대신에 1개 선거구에서 몇 명의 의원을 선출할 것인가하는 문제였다. 평민당의 개정안은 1구 1인의 소선거구제로서 민정당과 민주당이 채택하고 있었던 혼합선거구제와 차이가 있었다. 결국 1구 1-3인제를 주장하는 민정당과 민주당이 협상을 주도해 나갔고, 양측의 협상 대표들은 2월 21일 협상안을 확정하고 합의각서를 교환함으로써 사실상 1구 1-3인제의 선거법이 확정되게 되었다. 그러나 총재직 사퇴후에도 실질적인 민주당 리더였던 김영삼이 이 안을 거부하고 오히려 야권의 통합을 위해 김대중 총재와 회동한 후, 민주당의 당론을 소선거구제로 환원시킴으로써 민정당과 민주당간의 합의는 백지화되었다. 이어 민주당과 평민당은 그 동안 중단했던 야권통합추진위 합동회의를 재개하고, 소선거구제를 골간으로 하는 선거법 개정안을 마련하였다. 그러나 양당은 통합후의 지도체제 문제와 두 김씨의 거취 문제에 관해 합의를 보지 못하고 정체 상태에 머물게 된다.

민정당은 새헌법에 규정된 정치 일정때문에 대야 협상을 포기하고 소선거구제와 중선거구제를 놓고 단독 처리를 강행하게 되었다. 결국, 3월 5일 민정당은 중앙집

행위를 열어 소선거구제를 골간으로 하는 선거법 개정안을 당론으로 확정한 뒤, 8월 국회에서 이 안을 전격적으로 통과시켰다. 소선거구제의 선택은 민정당내 민주화 주도 세력이 최대화 전략을 선택했다는 것을 의미한다 (Brady & Mo, 1992, 405-429). 민정당이 소선거구제의 위험 부담을 안고 최대화 전략으로 선회한 배경에는 여러 가지 정치적 계산이 작용한 것으로 보인다 (변종현, 1995, 137).

요컨대, 대통령 선거의 승리 여세를 몰아, 집권당은 1구 1인의 소선거구제를 채택함으로써 분열된 야당에 대한 압도적 우위를 점하려고 했다. 대통령 선거에서의 패배가 양 김씨에 의해 지도되는 야당의 인기를 저하시키고, 선거 결과로 더욱 심화된 지역 의식이 계속 야당을 분열시켜 대통령 선거 때의 양상이 소선거구제하에서 재현될 것이라는 낙관적 기대를 가지고 있었다 (최장집, 1989, 241). 그러나 1988년 4월 26일의 국회의원 선거 결과는 대통령 선거로부터 변화된 세력 분포를 제도화하는 계기가 되었다. 선거 결과, 집권당이 50년대 이후 최초로 다수 의석을 차지하지 못하는 이변을 낳음으로써 여소야대의 국회가 구성되었다.

1구 1인의 소선거구제는 대통령 선거에서 조성된 지역 의식을 극복하기는 한계가 있었다. 대통령 선거에서 두 야당의 표를 분산시키기 위해 조성한 지역주의는 국회의원 총선에서도 표의 지역적 고착화 현상으로 나타나 의회에서 안정적 다수를 피하려던 여당에게 정치적 타격을 안겨주었다. 또한, 선거를 통해서 집권 여당내의 강경파가 몰락하고 급진 반대 세력의 제도권 진입이 실패하였다. 총선 이후의 정치는 중산층의 이익을 대변하면서, 동일한 지지 기반을 지역적으로 분할하는 보수 야당이 강화됨으로써 제도권내의 반대 세력이 상대적으로 확대되었다. 이것은 경제영역에서의 국가 통제를 배제하고 민간 주도를 확대해 나가며, 체제 구성원들의 자유와 권리의 보장을 요구하는 중산층의 희망과 이익을 반영하는 제도화의 확대를 의미하는 것이다. 따라서 1987년 이후 민주화 과정에서 나타난 정치 엘리트들 사이의 화해와 타협은 엘리트와 노동자, 학생, 농민, 도시 빈민 등 대중의 화해와 타협으로 확산되지 못하는 결과를 가져왔다.

6. 결 론

민주화는 비민주적인 정치체제에서 민주적인 정치체제로의 전환 과정에서의 과도기적 상황을 의미한다. 일반적으로 민주화는 권위주의 체제의 몰락과 그것을 대체하는 새로운 민주주의 체제의 확립을 수반하게 된다. 이러한 과정은 일정한 패턴을 따르기 보다는 다양하고 복잡한 전개 양상을 보이기 마련이다. 민주화는 광범위하고 다양한 사태들에 의해서 촉발되며, 여기에는 붕괴된 권위주의 체제의 성격과 사회의 계급 구조, 문화 양식 등은 물론 대외적인 요인 등이 중첩적으로 작용하게 된다. 그러나 민주적인 정치체제의 창출과 지속적인 안정을 위해서는 엘리트들사이의 본질적인 합의가 요구된다. 이것은 민주화 과정에서 수반되는 절차적 민주주의의 회복이 민주적인 정치체제의 안정을 보장하는 충분조건이 될 수 없음을 의미하는 것이다.

일반적으로 민주화 과정과 민주적인 정치체제의 안정에 있어서는 이행 엘리트들의 역할이 중요한 변수로 간주되어 왔다. 따라서 권위주의 정치체제의 변동 과정에서 효율적이고 민주적인 엘리트들의 상호작용과 그들 사이의 협약 등 엘리트 배치의 변화에 주목하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 역사적으로 볼 때, 민주화의 과도 기간 중에 엘리트들이 불화에서 합의 통합으로 나아가는 방식은 엘리트 화해와 엘리트 수렴을 통해서다. 엘리트들 사이의 합의 통합은 물리적인 힘에 의존하는 권위주의적인 지배가 배제되고 최소한도의 절차적 합의가 존재한다는 의미에서 민주적이고 안정된 체제 상태에 상응하는 것이다.

1987년 6.29 선언을 정점으로 전개된 한국 권위주의 체제의 민주화 과정은 헌팅턴이 말하는 타협을 통한 민주화 유형에 속한다. 이것은 지배 집단의 권위당국자들과 반대 세력 사이에 형성된 정치적 타협을 통해서 민주화의 문턱을 넘어서게 되었음을 의미하는 것이다. 권위당국자들과 반대 세력사이의 잠정협정을 통해 정치과정의 주도권이 집권 세력내의 온건파와 제도권 야당으로 넘어가게 된 것이다. 그리고 정국을 주도하게 된 이행 엘리트들은 타협을 통한 협상의 정치를 보호하는 데 최우선의 가치를 부여하게 되었다. 그 결과 여·야는 합의에 의한 대통령 직선제

개헌과 국회의원 선거법 개정을 통해 경쟁을 통한 권력 게임의 규칙을 확립하게 된 것이다. 이것은 절차적 형식적 민주주의의 정착을 의미하는 것이다.

그러나, 6.29 선언으로 시작된 민주적 전환 과정은 절차적 민주주의의 회복이라는 차선책에 머물게 됨으로써, 사회 운동 세력이 요구하는 경제적 민주주의의 달성과 같은 실질적인 민주주의의 내용이 배제되었던 것이다. 그럼에도 불구하고, 6.29 선언 이후 한국의 민주화 과정에서 차선의 엘리트 타협과 화해가 결과적으로 제도 정치권의 확대를 가져오고 시민 사회내의 민주화 요구들이 경쟁적으로 표출될 수 있는 기회를 제공해 준 것 만은 분명하다. 이것은 또한 권위주의 정치체제의 전환 과정에서 나타나는 민주주의의 공고화 단계라는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 결과적으로 볼 때, 6월 민주화 항쟁에서 촉발된 한국 정치체제의 요동을 통한 질서화 과정은 6.29의 정치적 타협을 이끌어 내면서 의회내에서 엘리트 화해와 수렴을 통한 합의 통합이 이루어 질 수 있는 가능성을 제공하게 된 것이다.

참 고 문 헌

- 김광웅, 1990. 「한국의 선거정치학」 서울: 나남.
- 김석준, 1991. 「한국 자본주의 국가 위기론」 서울: 풀빛.
- 김성철, 1993. “권위주의체제의 동태분석 모델”, 한국정치경제학회 편, 「한국정치경제학이론」 서울: 신유.
- 김영래, 1990. 「한국의 이익집단과 민주 정치 발전」 서울: 대왕사.
- 김영명, 1992. 「한국 현대 정치사: 정치 변동의 역학」 서울: 을유문화사.
- 김용호, 1993. “국회의원 선거제도의 변화와 정치적 효과 분석”, 이남영 편, 「한국의 선거 I」 서울: 나남.
- 김운태 외, 1994. 「한국정치론, 제3전정판」 서울: 박영사.
- 동아일보사, 「동아연감」 1980-1990.
- 변중헌, 1995. “제5공화국 정치체제의 민주적 이행과정 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 송호근, 1991. 「한국의 노동 정치와 시장」 서울: 나남.
- 양길현, 1994. “한국의 1987년 민주화 이행과 위로부터의 책략: 구조화된 가능성의 시각에서”, 한국정치학회 학술대회.
- 연합통신, 「연합연감」 1980-1990.
- 이신행, 1993. “87년 전후에 전개된 민주화과정의 성격과 쟁점”, 한국정치학회 편, 「한국의 정치: 쟁점과 과제」 서울: 법문사.
- 이용필, 1986. 「현대정치이론」 서울: 박영사.
- 이용필, 1993. 「현대정치경제학: 이론과 방법」 서울: 신유.
- 임혁백, 1994. 「시장·국가·자본주의: 한국민주화와 정치경제이론」 서울: 나남.
- 장을병, 1987. 「전환기의 한국정치」 서울: 법문사.
- 중앙선거관리위원회, 1988. 「제13대 국회의원 선거총람」.
- 진덕규, 1994. “노태우 정부의 권력구조와 정치체제”, 안청서, 진덕규 편저, 「전환기의 한국 민주주의: 1987-1992」 서울: 법문사.
- 최장집, 1989. 「한국 현대 정치의 구조와 변화」 서울: 까치.

- 최장집, 1993. 「한국 민주주의 이론」 서울: 한길사.
- 한국사회학회, 한국정치학회 편, 1992. 「한국의 국가와 시민사회」 서울: 한울.
- 한국연감사, 「한국연감」 1980-1990.
- 한국정치경제학회 편, 1993. 「한국정치경제학이론」 서울: 신유.
- 한국정치학회 편, 1989. 「한국정치의 민주화: 현실과 과제」 서울: 법문사.
- 한국정치학회 편, 1990. 「한국정치의 과제」 서울: 법문사.
- 한국정치학회 편, 1990. 「한국정치의 민주화와 통일방안」 서울: 을유문화사.
- 한국정치학회 편, 1993. 「한국의 정치: 쟁점과 과제」 서울: 법문사.
- 홍득표, 1993. 「한국정치분석론-제5공화국의 위기와 변동」 인천: 인하대학교 출판부.
- Baradat, Leon P. 1984. *Political Ideologies: The Origins and Impact*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc..
- Brady, D. & Jongryn Mo. 1992. "Electoral Systems and Institutional Choice: A Case Study of the 1988 Korean Elections," *Comparative Political Studies Vol. 24, No. 4*, pp. 405-429.
- Burton, M. G. & John Higley. 1987. "Elite Settlements," *American Sociological Review Vol. 52*, pp. 295-307.
- Burton, M. G., Richard Gunther & John Higley. 1991. "Introduction: elite transformations and democratic regimes." In John Higley & Richard Gunther, eds., *Elite and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, D. & Deborah L. Noeden. 1992. "Strategic Choice Models of Political Change in Latin America," *Comparative Politics Vol. 24, No. 2*, pp.229-241.
- Cotton, James. 1993. "From Mobilization to Democracy in South Korea," In James Cotten, ed., *Korea under Roh Tae-woo: Democratization, Northern Policy and Inter-Korean Relations*, Canberra: Allen & Unwin.
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven:

Yale University Press.

- Diamond, L. 1989. "Introduction: Persistence, Erosion, Breakdown, and Renewal," In Larry Diamond, Juan Linz & S. M. Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries: Asia Vol. 3*, Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.
- Diamond, L., Juan Linz & S. M. Lipset, eds. 1989. *Democracy in Developing Countries: Asia Vol. 3*, Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.
- Easton, D. 1965. *Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley.
- Easton, D. 1990. *The Analysis of Political Structure*, New York: Routledge.
- Han Sung-Joo. 1989. "South Korea: Politics in Transition," In Larry Diamond, Juan Linz & S. M. Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries: Asia Vol. 3*, Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.
- Han Sung-Joo. 1988. "South Korea in 1987: The Politics of Democratization," *Asian Survey Vol. 28, No. 1*, pp. 52-61.
- Heady, F. 1969. *Public Administration: A Comparative Perspective*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall Inc..
- Higley J. & Richard Gunther, eds. 1991. *Elite and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. 1984. "Will More Countries Become Democratic?" *Political Science Quarterly Vol. 99*, pp. 193-218.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.

- Im Hyug Baeg. 1987. "The Rise of Bureaucratic-Authoritarianism in South Korea," *World Politics Vol. 39, No. 2*.
- Karl, Terry L. 1990. "Dilemmas of Democratization in Latin America," *Comparative Politics Vol. 23, No. 1*.
- Lijphart, A. 1969. "Consociational Democracy," *World Politics Vol. 21*, pp.207-25.
- Linz, Juan J. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes," In Fred I. Greenstein & W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science, Vol. 3*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Linz, Juan J. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M. 1981. *Political Man: The Social Bases of Politics*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Masao, Okonogi. 1993. "South Korea's Experiment in Democracy," In James Cotten, ed., *Korea under Roh Tae-woo: Democratization, Northern Policy and Inter-Korean Relations*, Canberra: Allen & Unwin.
- O'Donnell, G. & Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G. 1992. "Transitions, Continuities, and Paradoxes," In Scott Mainwaring, G. O'Donnell & J. S. Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Przeworski, A. 1986. "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy," In G. O'Donnell, P. C. Schmitter & L. Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Przeworski, A. 1991. *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, G. 1987. *The Theory of Democracy Revisited: The Contemporary Debate*, Chatham, N. J.: Chatham House Publishers.
- Schumpeter, Joseph A. 1950. *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper & Brothers Publishers.
- Stepan, A. 1988. *Rethinking Military Politics: Brazil and Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press.
- Yong-Pil Rhee. 1982. *The Breakdown of Authority Structure in Korea in 1960: A Systems Approach*, Seoul: Seoul National University Press.