

## 한국 민주화 20년과 2007년 대선: 참여민주주의에서 민주주의의 능력으로?\*

장 훈 | 중앙대학교

### | 논문요약 |

이 글은 민주화 20년을 맞이하며 치러진, 2007년 대통령 선거를 통해서, 우리 시민들의 민주주의를 이해하는 관점이 민주주의에 대한 참여보다는 민주주의의 능력으로 이동하였다는 점을 주장하고자 한다. 17대 대선을 전후로 해서, 민주주의 담론이 급격히 통치능력으로 이동하게 된 데에는 일차적으로 환경적인 요인들(높아진 기대수준, 정치정보의 확산, 개별 국가 역할의 축소)이 작용하였지만 동시에 한국 민주주의의 제도, 행위, 규범이 통치능력을 침식해 온 주요한 동인이라고 파악한다. 즉 이 글은 개방성, 대표성, 안정성 사이의 삼각균형이 붕괴되면서 통치능력이 크게 저해되었다고 주장할 것이다. 아울러 대통령의 권력자원과 정치적 목표 사이의 과부하가 또한 통치 능력을 크게 후퇴시켜 왔다고 본다. 이 같은 논의를 통해서 우리는 정치의 통치능력을 강화하는 개혁에 대한 토론을 활성화하는 데에 기여할 것으로 기대한다.

---

**주제어** | 참여민주주의, 민주주의의 능력, 대통령의 권력자원, 대통령의 목표

---

\* 이 글의 초고는 2007년 한국정치학회 춘계학술회의에서 발표되었다. 이 원고는 당시의 발표 원고를 부분적으로 수정한 것이다.

## I. 서론

2007년 이명박 대통령의 선출은 한국 민주주의의 진화과정에서 하나의 중대한 이정표로 흔히 해석되어 왔다. 첫째, 민주화 이후 처음으로 보수정부에서 진보정부로 그리고 다시 보수정부로 정권의 교체가 이루어짐으로써, 한국정치는 헌팅턴이나 세보르스키가 말해온 공고화의 기본요건—두 차례의 정권교대를 통해서 정치인들과 시민들은 민주주의를 유일한 정치의 방식으로 인식하게 되고 따라서 민주주의의 공고화를 향한 기본적 요건이 갖추어진다는—을 만족시키게 되었다고 이해되곤 한다. 둘째, 이명박 정부의 출범은 기존의 노무현 정부가 보여 온 경제적 성과에 대한 유권자들의 평결의 의미가 깊이 담겨있다는 해석이다. 즉 다수의 시민들은 5년간의 노무현 정부에 대한 회고적 투표를 가장 중대한 투표행위의 기준으로 삼았다는 것이다. 실제로 최근의 한 연구는 17대 대선에서 유권자들의 선택을 좌우한 가장 중대한 요인으로 지역출신과 더불어 ‘지난 정부에 대한 평가’가 핵심적인 요인으로 작용하였다는 것을 밝혀낸 바 있다.<sup>1)</sup> 다른 한편으로 이번 선거는 한국의 민주주의의 진화과정에서 유권자들의 선호가 민주주의의 한 축인 참여로부터 민주주의의 능력으로 극적으로 전환하고 있음을 보여주었다는 해석이 제기된 바 있다. 유권자들은 이명박 후보의 ‘경제살리기’라는 선거 캐치프레이즈뿐만 아니라 그의 대기업 최고결정권자로서의 배경과 서울시장으로서의 경험 등에 대한 판단에 기초하여, 이명박 후보가 한국정치의 통치능력을 높이는 데에 기여할 것으로 기대하였다는 것이다.

실제로 유권자들은 이명박 후보에게 커다란 규모의 지지를 보냈을 뿐만 아니라 곧이어 치러진 국회의원 선거에서도 한나라당에게 다수의석을 부여함으로써 단점정부를 탄생시켰고 이는 정부의 통치능력의 회복에 대한 유권자들의 강한 선호가 표현된 것으로 이해되었다. 하지만 새로이 출범한 이명박 정부는 유권자들의 기대와 달리 임기 첫해에는 통치능력의 뚜렷한 신장을 보여주지는 못하고 있다.

---

1) 황아란, “17대 대통령 선거 투표행태 분석,” 한국정치학회 특별학술회의 발표논문 2008년.

이러한 맥락을 염두에 두고서, 이 글은 이러한 문제의식에서 출발하고자 한다. 즉 지난 20년간 한국 민주주의가 효과적인 운영능력을 발휘하지 못하고 이른바 통치능력의 위축을 가져온 까닭은 무엇인가? 어떤 제도와 행위 차원의 요인들이 통치능력의 저하에 작용하였는가? 한국 민주주의가 운영능력을 정상화하는 데에 요구되는 개혁안은 무엇인가?

최근 들어 한국 민주주의의 담론의 축이 참여에서 능력으로 급격하게 옮겨가게 된 일차적인 배경은 지난 10여년간 한국 민주주의가 효과적인 통치능력을 유지, 발휘하는 데에 실패했기 때문이다. 따라서 우리는 먼저 (1)한국 민주주의에서 효과적 통치가 후퇴하게 된 환경적인 요인들(높아진 기대 수준, 정치정보의 확산, 세계화 시대 개별국가의 역할의 축소)을 간략히 검토할 것이다. (2)이어서 민주화 이후 한국 민주주의의 제도, 행위, 규범이 어떤 방식으로 정부의 통치능력을 침식해왔는지를 논의할 것이다. 구체적으로 말하자면, 개방성과 대표성, 안정성 사이의 삼각균형을 외면해 온 제도개혁이 민주정부의 통치능력을 어떻게 침식해왔는지를 검토할 것이다. 이어서 대통령의 행위 패턴이 어떻게 정부와 대통령의 통치능력을 약화시켜왔는지를 검토할 것이다. 이때 논의의 초점은 대통령의 통치능력을 좌우하는 권력자원과 정치적 목표 사이의 함수에 초점을 맞출 것이다.

이 같은 논의를 통해서 우리는 민주주의의 운영능력을 향상시키는 제도와 행위의 개혁에 대한 단서를 발견할 수 있으리라고 기대한다. 나아가 이러한 토론을 통해서 시민의 참여, 시민의 역할과 민주정부의 통치능력이 선순환을 이루는 민주주의의 조건에 대한 논의가 심화될 수 있을 것이다.

## II. 통치능력의 후퇴: 세계화, 정보화의 시대적 흐름인가?

성년을 맞은 한국 민주주의의 현 주소의 특징은 두 가지로 요약된다. 첫째, 시민들은 한국정치가 상당히 높은 수준의 시민적 자유를 보장하는 데에 성공하

고 있다고 본다. 그러나 우리 정치가 시민들의 요구나 기대에 대해서 제대로 반응하고 역할을 수행하는 데에는 매우 미흡하다고 느끼고 있다.<sup>2)</sup> 유권자들이 전달하려는 메시지는 분명하다. 지난 민주주의의 경험을 통해서 시민들은 우리 정치가 이제는 낭만적인 실험보다는 실용적인 능력, 즉 통치능력을 보여줄 때라고 판단하고 있다. 최근의 여론조사에서 유권자의 압도적인 다수(77.1%)는 이번 17대 “대통령 선거에서 지지하는 후보를 결정할 때 가장 중요하게 고려하는” 요소는 국가경영능력이라고 답했다. 그리고 단지 12.7%의 응답자가 “도덕성”을 가장 중요한 요소라고 응답하였다.<sup>3)</sup>

달리 표현하자면, 민주주의(democracy)는 두 개의 기둥(demos 시민의 참여와 지배 +kratos 통치하는 정부의 능력) 위에서 있는데, 유권자들은 우리의 민주정치가 참여의 확장을 통한 통치능력의 확보에 실패했다고 판단하는 듯하다. 즉 참여가 확장되어 왔지만 그 결과는 경제의 침체, 관리되지 못하는 사회 갈등의 만연, 정치의 무능력으로 나타났다고 보는 것이다. 따라서 시민들은 이제 민주주의가 국정운영 능력을 회복하기를 희망하는 것으로 보인다.

그렇다면 우리의 민주정치가 운영능력의 실패를 보인 까닭은 무엇인가? 최근 정부의 무능과 정책 추진의 난맥상을 흔히 대통령 개인의 무능과 경험부족에서 원인을 찾으려는 시각도 있다. 또한 대통령의 핵심 참모들의 현실정치에 대한 이해부족과 적응의 문제를 꼽는 분석들도 있다. 그러나 노무현 정부뿐만 아니라 김대중 정부와 김영삼 정부가 공통적으로 드러낸 바와 같이, 한국 민주주의에서 통치력의 저하는 구조적인 문제이다. 이 같은 구조적인 요인들은 일반적인 정치환경의 요인들과 한국 민주주의의 고유한 제도, 행위, 규범의 요인들로

2) 1점(최저)에서 7점(최고)까지의 척도로 평가할 때, 시민들의 압도적 다수(73.8%)는 한국 민주주의가 자유를 잘 보장하고 있다(4점 이상)고 본다. 이와 대조적으로 한국 민주주의가 시민들의 요구에 대해서 잘 반응하고 있다고 (4점 이상) 대답한 시민은 불과 17.9%에 지나지 않았다. 동아시아연구원, Asiabarometer 2003. Yun-Han Chu and Doh C. Shin, “South Korea and Taiwan,” Larry Diamond and Leonardo Morlino, eds. *Assessing the Quality of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005), p.193에서 인용.

3) 반면에 지난 2002년의 대선을 앞두고 그해 5월에 실시했던 같은 항목의 조사에서 유권자들은 도덕성(36.5%)을 가장 주요한 요소로 고려할 것이라고 응답했고, 국가경영능력을 가장 주요한 요소로 생각한다는 응답은 33.1%에 그쳤었다. 조선일보-갤럽여론조사, 『조선일보』, 2007년 1월 1일 A4.

구분된다.

먼저 한국 민주주의가 안고 있는 구조적인 환경의 문제부터 살펴보자면, 세 가지의 요인이 지적될 수 있다. 첫째, 국민들의 높아진 기대, 둘째 정치정보의 폭발, 셋째 세계화에 따른 개별 국가들의 능력의 저하이다. 먼저 높아진 국민의 기대를 살펴보면, 지난 30년간의 전세계적인 민주화 물결 속에서 민주주의에 합류한 나라들이 민주화 이후에 공통적으로 겪는 난제의 하나가 한껏 높아진 국민들의 기대이다. 한국이 20세기 후반에 민주화와 경제성장을 동시에 성취한 매우 드문 전세계적 성공 사례라는 것은 바깥 세계에서도 널리 알려져 있고 우리 스스로도 분명하게 의식하고 있는 위상이다. 이러한 자의식을 바탕으로 시민들은 우리의 민주주의가 안과 밖의 무대에서 공통적으로 단순한 생존을 넘어 자존과 존경, 번영을 이룩하리라는 기대를 키워왔다.

우선 밖의 무대인 대외 관계의 측면에서 보자면, 한국의 민주화는 단순히 우리가 전세계적인 민주화의 물결에 동참하게 되었다는 것만을 의미하는 것은 아니다. 시민들은 최근 한미동맹의 변환과정, 한미 FTA에 대한 논의과정 등에서 드러나듯이, 외교정책의 결정과정에서도 민주주의가 폭넓게 진전되기를 기대하고 있다. 다시 말해 시민들은 과거에 대통령이 주도하는 비밀스런 정원에서 이뤄지던 외교정책이 이제는 다수의 시민들이 참여하고 의견을 개진하는 민주주의의 광장에서 결정되기를 기대하고 있다.<sup>4)</sup> 더 나아가 이 같은 민주화에 대한 기대압력은 한국 외교의 전략과 방향에도 중대한 영향을 미치고 있다. 과거 개발국가 시대 한국외교의 목표가 국제경제와 안보의 무대에서 살아남는 생존이 지상 과제였다면, 민주화된 한국외교의 목표는 생존을 넘어 자존과 위신을 추구하는 방향으로 변화하였다. 구체적으로는 최근 한국과 미국 간의 전시작전통제권의 전환에 따른 갈등, 북한의 핵개발에 대한 대응정책, 한미 FTA의 추진을 둘러싼 갈등의 사례들이 변모한 한국 외교의 목표를 선명하게 보여주고 있다. 오랫동안 한국의 정치, 경제, 안보의 후견인 역할을 해왔던 미국과의 관계를 새로이 대등한 협력의 관계로 전환하고자 하는 열망은 민주화가 가져온 고양된

4) 장훈, “한국의 민주화와 외교정책,” 한국정치외교사학회 추계학술회의 발표논문. 2006년 10월. 서울: 성균관대학교. 장훈 외, 『외교정책의 민주화와 국회』, 국회연구용역과제 보고서, 2006.

기대에서 비롯된 것이다.

국내정치적으로도 민주주의의 진전은 기대의 폭발을 가져왔다. 민주주의를 포함한 대부분의 정치체제는 효율성, 대표성, 통치안정성과 같은 상이한 가치들을 아울러 추구하게 마련이다. 하지만 현실세계에서는 이 같은 상이한 목표들이 모두 높게 실현되는 것은 불가능하다. 따라서 대부분의 민주주의 국가들은 효율성, 대표성, 통치안정성이라는 상이한 목표들 사이에서 일정한 균형점을 추구하게 마련이다.<sup>5)</sup> 예컨대 미국의 자유주의적 민주주의는 대표성보다는 효율성과 통치안정성을 더 중점적으로 추구하는 반면에, 서유럽의 합의형 민주주의 국가들은 효율성이나 통치안정성보다는 대표성을 더 강조하는 체제라는 명제는 이미 고전으로 자리잡고 있다.<sup>6)</sup>

그러나 민주화 이후 한국에서 기대의 폭발은 이 같은 상이한 목표들 사이의 타협과 조정이라는 현실을 무시해 왔다. 아래에서 더 자세하게 논의하겠지만, 민주화 이후 한국 민주주의의 제도와 규범은 줄곧 대표성을 강화하는 방향으로 개혁되어 왔다. 하지만 정작 시민들의 기대는 이러한 흐름 속에서도 여전히 높은 통치안정성과 효율성을 동시에 추구해 왔다고 할 수 있다. 예컨대, 참여 민주주의의 급격한 성장 속에 등장한 노무현 정부에 대해서 시민들의 평가가 주로 노무현 정부가 추진한 탈권위화, 분권화, 정치경제의 개방화에만 맞춰져 있는 것은 아니다. 최근의 일련의 여론조사가 보여주듯이, 시민들의 부정적인 심판은 참여정치뿐만 아니라 노무현 정부의 정책 추진과정에서 드러난 능력의 부족에도 초점을 맞추고 있다.<sup>7)</sup>

두 번째 환경요인으로 꼽을 수 있는 것이 정치 정보공급의 혁명이라고 할 수 있다. 1960년대 TV의 보급이 정보공급의 시각적 혁명을 불러왔다면, 오늘날 인

5) Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999).

6) 이러한 분류에 대한 고전적인 논의는 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1999). 이를 한국 민주주의의 현실과 규범의 관점에서 분석하는 연구로는 김재한 편, 『분열의 민주주의』(서울: 소화, 2001).

7) 최근의 여론조사에 따르면, 시민들의 압도적 다수는 노무현 정부 4년 동안 국가경제의 운영 전반을 잘못했다고 (71.9%) 판단하고 있고 재벌개혁, 빈부격차 해소 등 경제개혁도 잘하지 못했다고 (71.2%) 보고 있다. 『한겨레』, 2007년 2월 25일.

터넷과 모바일 혁명은 정보의 민주화와 쌍방향화를 가져왔다. 정치인들의 말 한마디, 몸짓 한 동작은 거의 실시간으로 동영상, 사진으로 유포되고 이에 대해서 네티즌들은 댓글과 폼을 통해서 즉각적인 반응을 쏟아낸다. 실질적으로 24시간 내내 네티즌들과 연결, 소통의 구조하에 있는 정치인들이 저지를 수 있는 작은 결점과 실수는 이제 이들에 대한 혹독한 비판으로 이어질 수 있다. 한 마디의 실언과 부주의한 몸동작은 온라인 상에서 정치인을 몰락시킬 수 있게 되었다. 다시 말해 정치인들이 시민들 앞에서 최소한의 보호막도 없이 속속들이 보여 지는 환경에 서게 되었다. 이 같은 시민과 정치인 사이의 '간격의 소멸'은 정치인들의 구상능력, 상징조작 능력의 쇠퇴를 가져왔다. 이는 궁극적으로 정치가 제대로 능력을 발휘하기 어려운 환경을 조성하였다고 할 수 있다.

세 번째 환경요인은 세계화 시대 개별 민족국가 정치의 구조적인 취약성이다. 오늘날 전세계의 경제와 정치의 연계가 전례 없이 심화되면서, 개별국가의 정책결정은 온전히 국내적일 수는 없다.<sup>8)</sup> 예컨대 무역대국인 중국의 통화정책은 연간 수천억 달러씩 대중 무역적자를 겪고 있는 미국 통상외교의 주요한 대상이다. 따라서 중국 위안화의 평가절상은 단지 중국정부의 고유한 결정사항이 아니라 미국과 중국의 힘겨루기의 대상이 되고 있다.<sup>9)</sup> 또한 미국 정부의 재정정책은 수천억 달러 이상의 달러화를 보유하고 있는 한국, 중국, 일본의 지대한 관심의 대상일 수 밖에 없다.

다시 말해 오늘날의 개방화된 세계경제 구조에 깊이 연계되어 있는 한국의 재정정책, 환경정책, 사회정책 역시 더 이상 한국 대통령과 정부의 고유한 영역이 아니다. 굳이 한미 FTA에 따른 개방과 제도개혁을 꼽지 않더라도, 한국의 경제, 사회체제는 이미 촘촘하게 엮인 국제기구, 국제제도의 감독과 표준, 절차에 따라야 하는 처지에 놓여 있다. WTO, IMF, 세계은행, 국제기후협약, 국제형사재판소와 같은 기구와 조직들이 행사하는 절차와 규제와 표준이라는 제약 속에

8) 이에 대한 표준적인 논의로는 Paul Hirst and Garhame Thompson, *Globalization in Question* (London: Polity Press, 1999); Joseph Nye and John Donahue, eds, *Governance in a Globalizing World* (Washington DC, Brookings Institution Press, 2000).

9) 이에 대한 최근의 논의로는 Wang Jishi, "China's Search for Stability with America," *Foreign Affairs*, Vol.84-5, Sep.-Oct, 2005.

서 우리 정부도 역할을 하게 된다. 국제체제와 개별 민족국가 간의 주권의 부분적 공유와 상호 침투가 전에 없이 확장되어 있는 오늘날의 환경에서 한 정부의 통치능력의 부재는 단지 대통령과 권력 주체들만의 책임은 아닐 수도 있다.

### III. 한국 민주주의의 제도, 행위와 통치능력의 후퇴

#### 1. 제도

앞에서 논의한 바와 같은 개별국가들의 정부를 둘러싼 국제환경과 기술적, 사회적 환경의 변동이 정부의 통치능력의 실종에 대한 충분한 면죄부는 아니다. 우리의 민주정부가 점차 통치능력을 상실한 것은 한국 민주주의의 제도, 행위, 규범이 구조적인 문제를 안고 있기 때문이었다. 달리 표현하자면, 민주주의 운영의 중핵을 이루는 제도와 행위의 차원에서 한국 민주주의는 지난 10년간 참여를 고양하는 방향으로 변화를 시도해 왔다. 그러나 이러한 변화가 작동하는 민주주의, 즉 민주정치의 통치능력의 증진을 가져오지는 않았다.

먼저 정치제도의 경우를 보자. 지난 10여 년간 정치개혁이라는 이름하에 한국 민주주의의 제도적 특성은 꾸준히 변화되어 왔다. 1987년의 민주화 과정에서 선택된 제도적 틀이 불완전한 미봉책이었고, 또한 권위주의의 유산을 많이 담고 있다는 인식을 바탕으로 제도 개혁 논의는 꾸준히 제기되고 또한 지속적으로 제도 변화가 추구되어왔다. 문제는 이 같은 제도 개혁의 논의와 추진 과정에서 정치체제의 개방성과 민주성은 지속적으로 강조되었지만, 이러한 변화들이 제도의 운영능력을 어떻게 증진하는 지에 대한 고려는 거의 이루어지지 않았다. 모든 정치제도는 기본적으로 민주성과 효율성, 개방성과 안정성이라는 대립하는 가치들 사이에서 일정한 균형을 취하기 마련인데,<sup>10)</sup> 지난 10여 년간의

10) Lijphart(1999). 국내의 정치개혁 논의에 있어서 이 같은 다양한 목표들의 균형을 강조한 탁

정치개혁은 대체로 대표성을 높인다는 목표 아래 주로 개방과 참여가 폭넓게 확대되었다.

정치제도의 개혁이 효율과 안정성보다는 개방성을 강조하는 방향으로 이뤄져 온 배경은 크게 두 가지이다. 첫째는 지난 10년간 우리 민주주의를 이끌어 온 진보정치 세력의 민주주의에 대한 관념에서 비롯되었다. 민주화 이행의 초기였던 노태우 정부와 김영삼 정부는 제도개혁에 대해서 일관된 철학과 입장을 갖지 못했었다. 따라서 민주화 초기 제도개혁은 뚜렷한 원칙 없이 상황논리에 크게 좌우되면서 일관성 없이 진행되었다.

반면에 김대중 대통령의 취임과 더불어 시작된 진보시대는 제도개혁에 대해서 뚜렷한 비전을 갖고 있었다. ‘국민의 정부’와 ‘참여정부’를 각각 표방한 데에서 드러나듯이, 김대중 정부와 노무현 정부의 민주주의는 분명 참여의 확장을 통한 민주주의의 심화를 지향하였다. 따라서 제도개혁뿐만 아니라 정부의 주요 정책에 대한 인물의 등용, 시민단체와의 관계 등과 같은 다양한 차원에서 참여민주주의가 추구되었다. 그런데 특히 노무현 정부에 들어서 본격화된 참여민주주의는 개방성과 통치능력, 대표성과 안정성이라는 고전적인 딜레마의 균형을 거의 고려하지 않은 채 참여민주주의의 확장을 일관되게 추구하였다. 이에 따라서 정치제도는 적절한 수준의 통치능력을 확보하는 데에 어려움을 겪게 되었다.

둘째, 민주화 이후 제도개혁을 이끌어 온 하나의 주요한 동력은 과거의 권위주의 체제에 대한 반성이었다. 권위주의 시대의 제도적 구성은 대표성과 개방성보다는 정부의 통치능력을 극심하게 강조해 온 것이었는데, 민주화 시대의 제도개혁은 이 같은 권위주의 시대의 유산을 부정하고 극복하는 데에 주안점을 두었다.<sup>11)</sup> 이 과정에서 정부의 통치능력은 흔히 권위주의 시대의 유산과 동일시되었고, 개방성은 곧 민주화로 이해되었다. 따라서 권위주의 유산의 극복과정

---

월한 분석으로는 정준표, “정당, 선거제도와 권력구조,” 국제평화전략연구원 위임, 『한국의 권력구조논쟁』(서울: 풀빛, 1997), pp.107-174.

11) 권위주의 시대, 민주화 시대, 민주화 이후 시대의 정치제도의 특성을 대표성, 통치가능성, 정당성의 차원을 중심으로 분석한 예로는, 장 훈 “경쟁국가의 정치사회,” 장 훈, 김병국, 정진영 공편, 『경제를 살리는 민주주의』(서울: 동아시아연구원, 2006).

에서 통치능력과 개방성 사이에 극심한 불균형이 발생하게 되었다.

오랫동안 정치개혁의 핵심 사안이었고, 2002년 이후 급격한 변화를 겪어 온 정당 민주화의 경우를 보자. 정당 민주화 그 자체는 매우 바람직한 제도개혁이라고 할 수 있다. 정당을 떠나서 민주주의를 생각할 수 없다는 고전적인 언명을 굳이 떠올리지 않더라도,<sup>12)</sup> 정당정치 후진성이 한국 민주주의의 성숙을 가로막아왔고 따라서 정당제도의 개혁은 민주주의 공고화의 핵심적인 통로라고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

그동안 김영삼, 김대중이라는 카리스마적 민주화 지도자의 그늘에 가려서, 거의 변화를 이루지 못하였던 정당 민주화는 2002년 민주당의 국민경선제의 도입을 계기로 본격화된다. 하지만 이때의 정당 민주화는 주로 대통령/국회의원 후보 선출과정의 개방성과 정당조직의 탈집중화만을 집중적으로 추구하였다.<sup>14)</sup> 개방과 탈집중화가 필연적으로 동반하기 마련인 정당조직의 불안정성이라든지, 대통령과 소속당간의 새로운 관계정립에 대해서는 거의 관심을 기울이지 않았다.<sup>15)</sup> 구체적으로 말하자면, 2002년 대통령 선거를 앞두고 새천년민주당이 7만 명의 대통령 후보 선거인단을 공모하는 과정에서 (이때 일반 유권자들로부터 선출되는 선거인단의 숫자는 전체의 절반인 3만 5천 명이였다.) 무려 180만 명의 유권자가 참여함으로써 후보경선과정의 개방을 통한 민주화는 일단 성공하였다. 또한 이 같은 민주당의 경선제는 야당인 한나라당도 소극적으로나마 받아들임으로써 우리 정당정치의 중대한 변화로 기록되었다.

하지만 정당조직의 민주화는 불가피하게 기대하지 않았던 효과들을 가져오게 되었다. 예컨대, 일반 유권자와 당원들에 의해서 선출된 대통령 후보와 후보

12) E.E. Shattschneider, *Party Government* (New York: Reinhart, 1942).

13) 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』(서울: 후마니타스, 2002), pp.206-221.

14) 후보지명 과정의 민주화를 포함한 정당개혁에 대해서는 모종린, 전용주, “후보경선제, 본선경쟁력 그리고 정당민주화,” 『한국정치학회보』 38집 1호(2004), pp.233-253; 장 훈, “보이는 목표와 보이지 않는 결과: 미국과 한국의 대선후보 선출과정의 개혁과 정당구조의 변동,” 『의정연구』 14호(2002), pp.178-206; 전용주 “후보공천 과정의 민주화 그 정치적 결과에 대한 연구,” 『한국정치학회보』 39집 2호(2005), pp.217-236.

15) 정당 민주화의 의도하지 않은 결과에 대한 의미있는 논의로는, Nelson Polsby, *Consequences of Party Reform* (Oxford: Oxford University Press, 1983).

선출 과정에서 별다른 역할을 하지 못한 정당 엘리트 간의 적절한 관계 설정은 도외시되었다. 이에 따라서 경선제를 통해서 선출된 노무현 후보의 지지율이 2002년 중반 무렵 매우 낮아지자 민주당 소속 국회의원들은 노무현 후보가 아닌 새로운 후보의 영입을 시도하기까지 하였다. 다시 말해, 최고지도자인 대선 후보와 정당의 엘리트집단(국회의원) 사이의 관계는 과거의 제왕적인 지배-피지배 관계에서 매우 느슨한 관계로 급격하게 전환되었다.

이는 곧 대통령의 입법 리더십의 후퇴로 나타났다. 노무현 대통령이 취임 첫째 해에 이라크 파병이라는 실용적인 외교정책 결정을 내렸을 때 소속당 의원들 대부분은 반대하고 나섰다. 노대통령은 진보적인 시민단체의 파병반대뿐만 아니라 소속당 의원들의 파병반대에도 싸우고 이들을 설득해야만 했다.<sup>16)</sup> 임기 후반에 들어서 이 같은 현상은 더욱 심화되었다. 결국 정당 민주화를 통해서 제왕적 총재의 폐해는 해소하였지만, 그 자리를 채운 것은 대통령 리더십의 추락과 운영능력의 후퇴였다.

경도된 제도개혁의 또 다른 예로 꼽을 수 있는 것이 제왕적 대통령에 대한 개혁이었다. 대통령제는 한국 민주화 과정뿐만 아니라 민주화 이후의 공고화 과정에서도 줄곧 뜨거운 감자였다. 민주화 과정에서, 대통령 직선제는 단순히 대통령 선거방식에 대한 선택의 문제를 넘어 다양한 운동세력과 민주주의 지지세력을 하나로 묶어주는 연결망으로서 역할을 했던 상징적인 요소였다.<sup>17)</sup> 그러나 민주화 이후에 대통령제는 전혀 다른 위상을 갖게 되었다. 대통령제는 흔히 제왕적 대통령과 등치되어 이해되었다. 동시에 제왕적 대통령은 권위주의 시대의 유산으로 간주되었다. 다시 말해, 민주화 세력의 연대의 디딤돌이었던 대통령제는 정작 민주화 이후에는 강력히 청산되어야 할 과거의 그림자로 이해되었다.

따라서 대통령제에 대한 개혁은 곧 제왕적 대통령의 권력을 제한하는 것으로

16) Hoon Jaung, "Foreign Policy and South Korean Democracy: The Failure of Party Politics," *Taiwan Journal of Democracy*, Vol.1(2)(2005), pp.49-68.

17) 한국기독교사회문제연구원, 『개헌과 민주화운동』(서울: 민중사, 1986); Jung-Kwan Cho, *From Authoritarianism to Consolidated Democracy in South Korea*. Unpublished Dissertation, Yale University Press(2000), Chapter 3, The Agenda Setting.

만 파악되었다. 대통령 권력의 탈집중화는 분명 바람직한 방향이고 절대적으로 요구되는 개혁이었지만, 이러한 탈집중화가 가져올 눈에 보이지 않는 효과에 대해서는 둔감하였다.<sup>18)</sup> 따라서 다양한 방식으로 대통령의 제왕적 권력을 제한하기 위한 제도개혁이 꾸준히 추구되었다. 대통령의 인사권에 대한 국회의 견제권력은 꾸준히 확대되었다. 또한 대통령의 집권정당에 대한 지배 역시 정당 민주화를 통해서 크게 약화되었다. 아울러 대통령이 과도한 권력을 행사하는 기반이 되었던, 검찰, 국정원에 대한 내부 조직개혁과 인사제도 개혁이 추진되었다.

제왕적 대통령의 해소라는 목표는 눈에 띄게 성취되었다고 할 수 있다. 이전에 대통령에게 비정상적으로 집중되어 있던 권력은 상당부분 해체되고, 대통령은 더 이상 국회, 자신의 소속정당, 관료조직 등에 대해서 제왕적 권력을 휘둘러 수 없게 되었다. 그러나 제왕적 대통령이 물러나자 그 자리를 채운 것은 정반대의 극단이라고 할 수 있는 무기력한 대통령이였다. 물론 선출된 대통령은 임기 초기에는 과거의 제왕적 대통령에 버금가는 강한 위임과 국민, 여당, 언론의 지지를 받는다. 그러나 이 같은 강한 대통령은 마치 일년생 화초와도 같아서, 불과 2년의 세월을 유지하기도 어렵다. 평균적으로 재임 18개월 무렵부터, 대통령의 권력자원(시간, 국민의 지지, 소속당의 지지, 언론과 여론의 지지)은 급격히 쇠퇴하고 대통령의 통치력은 급격히 쇠퇴한다.<sup>19)</sup> 다시 말해, 제왕적 대통령의 권력집중을 해소하기 위한 개혁 이후에, 한국의 대통령은 임기 초반의 거의 제왕적인 강력한 대통령과 임기 18개월부터는 통치력의 극심한 쇠퇴에 시

18) 짧지만 통찰력 넘치는 한 글에서 헌법학자 양건은 우리가 추구해야 할 대통령상은 제왕적 대통령도 아니고 무력한 대통령도 아니라고 본다. 우리가 추구해야 하는 대통령제 개혁의 목표는 “국회의 견제를 받는 강력한 대통령”이라는 것이다. “이러바 제왕적 대통령 논의에 대한 소고”, 『세계헌법연구』 8호(2003), pp. 113-123.

같은 맥락에서 단순히 제왕적 대통령의 약화가 아니라, 대통령의 역할과 권한, 책임 사이의 균형을 통해서 대통령제를 개혁할 수 있다는 대표적인 논의로는, 박세일 외, 『대통령의 성공조건 1』(서울: 동아시아연구원, 2002).

19) 민주화 이후 대통령의 시간과 여론의 지지도에 따른 권력자원의 변화를 분석한 예로는 Hoon Jaung, “Politics, Economy and Dynamics of Presidential Popularity in the Kim Dae-jung Government in South Korea,” *Journal of East Asian Studies*, Vol.2-1(2002), pp.241-266.

달리는 레임덕 대통령이 번갈아 유지되는 야누스적인 존재가 되었다.<sup>20)</sup> 다시 말해 제왕적 대통령의 압도적인 권력과 권한을 제한하기 위해 추진했던 탈권위화와 탈집중화는 민주화와 통치능력 사이의 적절한 균형을 찾지 못하고, 권력자원의 빈곤과 통치력의 빈곤이라는 부메랑이 되어 돌아왔다.

정당 민주화와 제왕적 대통령에 대한 개혁뿐만 아니라, 민주정치의 통치능력을 약화시켜 온 제도개혁은 다양하다. 예를 들면, 비례대표 의석수의 확대에 따른 정당체제의 분절화, 대통령과 정당 리더십의 분리 (이른바 대권-당권의 분리)에 따른 대통령과 여당 사이의 정책협력의 부진과 같은 경우들이 모두 제도개혁을 통한 통치능력의 약화에 기여해왔다고 할 수 있다.

## 2. 행위: 대통령의 정치적 목표와 자원 사이의 역설

제도뿐만 아니라 정부를 이끌어가는 대통령의 행위방식 역시 민주정부의 통치능력의 후퇴에 직접적인 책임이 있다. 우리 민주정치의 핵심 행위자인 대통령의 행위 패턴은 정부의 통치력을 확대하는 데에 기여하지 못하였다. 모든 대

〈표 1〉 대통령의 정치적 목표와 자원의 두 차원

	기성질서에 도전하는 배경과 선거운동	기성질서에 순응하는 배경과 선거운동
취약한 기성질서	정치질서의 재구축 (Reconstruction)	구 질서의 단순타파 (Disjunction)
견고한 기성질서	정치질서에 대한 도전 (Preemption)	구 질서의 유지 (Articulation)

Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make* (Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1993), p.36.

20) 이에 대한 보다 상세한 논의는 Hoon Jaung, "The Two Tales of South Korean Presidency: Imperial but Imperiled Presidency," Paper prepared for presentation at Stanford University-Yonsei University Conference on the Rule of Law in Korea, Stanford University, Nov. 12, 2004.

통령은 동일한 헌법상의 권한(constitutional power)을 갖고 취임하지만, 실제로 그의 통치능력을 좌우하는 정치권력(political power)은 매우 가변적이다. 다시 말해, 제도의 특성이라는 고정적인 요인 이외에 시간, 자원, 환경, 목표라는 가변적인 요인들이 그의 통치능력의 크기를 좌우한다.

특히 대통령의 통치능력은 늘 확대지향적인 통치의 목표와 제한적인 권력자원 사이의 본질적인 긴장관계 속에서 확보되기 마련인데, 민주화 이후 우리의 대통령들의 행위의 패턴은 대체로 이러한 목표와 능력 사이의 긴장관계를 선순환의 구조로 만드는 데 대체로 실패해왔다.

구체적으로 말하자면, 스코라닉(Skowronek)이 적절하게 지적한 바와 같이, 대통령의 정치적 목표와 능력의 상관관계는 (1)대통령의 정치적 배경과 인적, 정치적 자원이 기존 질서와 갖는 관계의 성격(도전 혹은 순응)과 (2)대통령이 자신의 정치적 목표를 성취하기 위해서 마주치는 기성 질서의 견고함의 두 요소가 좌우한다는 것이다.

예를 들면, 기성질서가 취약하고 대통령 스스로의 배경이나 선출과정이 기성질서에 크게 얽매이지 않는 도전적인 방식으로 이루어졌다면, 이때 대통령은 정치질서를 재구축하는 거대한 목표에 도전하게 된다. 미국에서 1920년대 후반 경제 대공황을 겪는 과정에서 선출된 루스벨트의 경우는 전형적인 예에 해당한다. 루스벨트는 취약한 질서와 자신의 독자적인 배경을 바탕으로 이른바 뉴딜 질서(New Deal Order)를 창출하였고 이 질서는 향후 수십 년간 미국의 정치를 지배하였다. 우리의 경우 외환위기에 따른 국가부도 직전의 경제위기의 맥락에서 선출된 김대중 대통령과 전반적인 기성질서에 대한 도전의 기운 속에서 선출된 노무현 대통령은 모두 이러한 재구축(reconstruction)의 목표를 가질 만했다. 김대중 대통령은 최초의 지역 간 정권교체를 실현한 소외지역 출신의 대통령이면서 동시에 오랜 정치적 억압에 시달려온 경험에 비추어 기성질서와의 연계는 비교적 약한 배경을 갖고 있었다. 노무현 대통령 역시 국회의원을 지낸 경력이 있기는 하지만, 기존의 지역주의 정치질서, 양김 권위주의 정치에 저항해 온 경험, 그리고 정당엘리트들보다는 일반 유권자들과 네티즌들의 지지에 힘입어 대통령 후보에 지명되고 대통령에 선출되었다는 점에서 보면 기성질서에 대해서 도전적인 관계를 가진 대통령이었다고 할 수 있다.

반면에 김영삼 대통령에게 있어서 최적의 정치적 목표는 정치질서의 유지(articulation)였다. 우선 김영삼 대통령은 민주화 운동을 이끌었던 지도자의 경력을 갖고 있었지만, 1990년 권위주의 계승세력인 여당과의 정치연합을 감행하였다. 그리고 그의 대통령 출마는 3당 합당의 결과로 만들어진 민주자유당을 통해서 이루어졌다. 따라서 그의 대통령 당선은 정치적 배경과 선거운동은 기성질서에 대한 도전이라기보다는 순응과 연속성의 성격이 강한 것이었다. 또한 김영삼 대통령이 선출되던 무렵의 한국 사회가 각별한 정치적·경제적·사회적 위기<sup>21)</sup>를 겪고 있지 않았다는 점에서 기성질서는 비교적 견고한 것이었다.

이처럼 자신의 배경과 성향, 정치상황에 따라서 최적의 정치적 목표는 상이한 것이지만, 실제로 모든 대통령들은 이러한 최적의 목표보다는 훨씬 더 거대한 목표를 추구하는 유혹에 시달리게 된다. 현대의 민주정치에서 '선출된 군주'라고 불릴 만큼, 유일하게 주권의 담지자인 시민들의 직접선출에 의해서 선출되는 강한 정당성과 아울러 막강한 권한을 지닌 대통령들은 그에 걸맞는 역사 속의 위상과 역사적인 업적을 의식하게 된다. 또한 한 대통령의 선출은 곧 그가 표상하는 새로운 이념이나 질서 이외의 기존 질서에 대한 부정과 심판으로도 이해될 수 있다. 따라서 모든 대통령은 역사를 새로 쓰고 싶어 하고 또한 역사를 새로이 해석하기를 열망하게 된다.

하지만 유감스럽게도, 새로이 선출된 군주가 등장하기 이전에 이미 역사는 빛나는 업적과 출중한 지도자들로 충분하게 채워져 있다. 따라서 역사적 업적과 위상을 의식하는 모든 대통령은 후발자로서의 이점보다는 불리함을 안고 출발하게 된다.<sup>22)</sup> 이 같은 관점에서 보자면, 민주화 이후 역대 대통령들은 역사 새로 쓰기의 유혹과 최적의 정치적 목표 사이에서 적절한 균형을 잡는 데에 실패하였고, 이는 곧 대통령의 통치능력의 후퇴로 이어져왔다. 즉 민주화 이후 역대

21) 김영삼 대통령의 취임 초기에 촉발된 제1차 복핵 위기가 지속되기는 하였지만, 이러한 안보상의 위기가 그의 당선이나 이후의 정부 운영에 지대한 영향을 미친 것은 아니었다.

22) Philip Abbott, *Strong Presidents: A Theory of Leadership* (Knoxville: University of Tennessee Press, 1996), pp.2-14. 애보트는 헤럴드 블룸(Bloom)의 후발자 시인의 개념을 대통령의 정치에 끌어들이며, 모든 대통령이 역사 속에서 안고 있는 후발자(belated)로서의 한계가 대통령직의 목표설정이나 정책수행에 있어서 중대한 요소로 작용한다는 점을 미국 대통령들의 사례를 통해서 분석한다.

대통령들(노태우 대통령을 제외한다면)은 한결같이 거대한 정치적 목표를 설정해 왔는데, 실제로는 이러한 거대한 목표를 실현하기에 필요한 정치적 자원을 확보하는 데에는 실패함으로써 목표와 자원 사이의 심각한 괴리를 만들어냈다. 게다가 자신의 정부의 성과를 상징하는 목표로 내세웠던 역사적 사업들이 권력자원을 확장하는 데에 기여하기보다는 오히려 사회의 분열과 지지 세력의 분열을 가져옴으로써 목표와 자원 사이의 악순환 관계가 생겨나기도 하였다.

먼저 김영삼 대통령의 경우를 보자면, 그는 과거청산에 있어서는 비교적 제한적인 목표를 추진함으로써 질서 유지(articulation)라는 목표에 합목적적인 선택을 하였고 이는 통치에 있어서의 동력을 효과적으로 확보하는 결과를 낳았다. 그러나 그가 내세웠던 세계화 프로젝트는 기존 한국사회의 이해관계를 재정립하는, 이른바 재구축(reconstruction)의 사업이었다는 점에서 과도한 목표였고 또한 이를 추진하는 방식은 그의 권력자원을 확대하는 데에 기여하지 못하였다.

김영삼 대통령에 의한 과거청산은 과거 권위주의 체제의 핵심 인물과 엘리트 집단에 대한 비판과 처벌이라는 제한적 목표를 유지했다. 따라서 김영삼 대통령은 정치목표와 정치자원 사이의 선순환 관계를 임기 중반까지 유지할 수 있었다고 할 수 있다. 구체적으로 말하자면, 김영삼 대통령은 자신의 정부의 상징으로서 문민정부를 내세우고 과거 권위주의 체제의 권력운영의 핵심 축이었던 군부 내의 사조직을 전격적으로 정리하면서 국민들의 커다란 호응을 얻었고 이는 초기에 정부의 권력자원 확보에 적지 않게 기여하였다. 또한 김영삼 정부는 임기 중반에 전두환, 노태우 두 전직 대통령의 12.12 쿠데타에 대한 사법적 처벌을 시도함으로써, 군부 권위주의 과거에 대한 청산을 통해서 정치적 자원을 확대하는 시도를 하였다.

그러나 김영삼 정부가 내세웠던 또 다른 핵심 목표인 세계화는 권력자원을 확대하고 통치능력을 강화하는 데에 실패하였다. 대외의존이 높고 따라서 국제적인 흐름에 대해서 민감한 경제, 사회 체제를 지닌 한국사회가 적극적으로 세계화에 나서는 것은 적절한 선택이었음은 분명하다. 그러나 기성질서와의 연계가 강한 김영삼 대통령이 (또한 기성질서가 비교적 견고한 맥락 속에서) 국내 정치사회 세력 사이의 이해관계를 구조적으로 바꾸어 놓을 수도 있는 세계화라

는 목표를 설정한 것은 과도한 목표였고 이는 권력자원을 확충하기보다는 오히려 정부의 통치능력을 떨어뜨리는 데에 기여하였다. 실제로 김영삼 정부가 OECD 가입과 그 전제로서 농산물 개방 등을 추진하기 시작하면서, 농민단체 뿐만 아니라 개방으로 인해 피해를 입게 되는 중소기업, 그리고 반세계화를 추구하는 시민단체, 지식인들의 거센 반발을 불러 일으켰다. 즉 세계화라는 목표는 친세계화 세력과 반세계화 세력의 분명한 대립을 초래하였고 조직적 역량이 뛰어난 반세계화 세력(당시의 농업개방에 반대하던 농민조직과 노동조직 등)의 반대에 밀려서 김영삼 정부는 세계화라는 목표를 충실히 수행하지 못하였다.<sup>23)</sup>

외환위기와 그에 따른 IMF 관리체제라는 심각한 위기의 맥락에서 등장한 김대중 대통령은 역사 속의 나름의 위치와 목표를 추구하기에 적절한 처지에 있었다고 할 수 있다. 국가부도 직전까지 내몰렸던 중대한 경제적 위기는 우리사회가 추구해온 발전국가 모델이 더 이상 지속되기 어렵고 새로운 대안을 찾아야만 한다는 인식을 폭넓게 확산시켰다는 점에서, 구조적인 변화를 피하기에 적절한 기회의 창을 제공한 셈이다.

기존 정치질서를 재구축할 수 있는 기회를 가졌던 김대중 대통령이 실제로 선택했던 목표는 그의 정치 자원을 확대하는 데에 적극적으로 기여하지는 못했다. 첫째, 외환위기의 와중에서 기존의 경제발전 모델의 대안을 모색하는 목표는 분명 역사적인 의미를 지닌, 정치질서 재구축의 목표로서의 위상을 갖는 것이었지만, 김대중 대통령이 이를 정부의 최고의 정치적 목표로 삼지는 않았다. 물론 “민주주의와 시장경제”의 병행발전이라는 목표를 통해서 대안적 모델을 모색하는 노력을 기울였지만, 이것이 김대중 정부가 가장 큰 자원과 노력을 쏟아 부었던 목표는 아니었다. 아울러 IMF의 권고를 중심으로 추진한 경제개혁은 김대중 대통령의 당선에 주로 기여했던 서민층과 진보적 유권자들로부터 큰 지지를 받지 못하였다. 이들은 김대중 정부가 추진했던 경제개혁과 체질개선 작업을 “신자유주의적 공세”로 받아들였으며 따라서 이 같은 개혁 작업에 대해

23) 외환시장 개방, 농산물 개방, 다자간 시장개방과 같은 세계화 개혁들이 불러 온 사회적 갈등의 형성과 그에 대한 정치적 대응에 대한 드문 연구의 사례로는 모종린, 전홍택, 이수희 편, 『한국 경제개혁 사례연구』(서울: 오름, 2002).

서 부정적이었다.<sup>24)</sup>

오히려 김대중 대통령이 역사 속의 자신의 위상을 고려하면서 가장 적극적으로 정치질서의 재구축을 시도했던 목표는 남북한 사이에 유지되어 온 냉전 질서를 타파하고 화해를 모색하는 이른바 대북포용정책이었다. 한국전쟁 이래로 계속되고 있는 남북 간의 냉전적 대치를 끝내고 평화와 협력의 관계를 닦으려는 김대중 대통령의 목표는 충분히 역사적이고 충분히 남북간의 기성질서를 재구성하는 것이었다.<sup>25)</sup>

2000년에 역사상 최초로 열린 남북정상회담과 그에 뒤이은 김대중 대통령의 노벨평화상 수상은 역사적인 목표의 가시적인 결과라고 할 수 있었다. 그러나 이 목표가 김대중 대통령의 정치자원을 확대하고 나아가 그의 통치능력을 강화하는 데에 기여했다고 하기는 어렵다. 대북포용정책은 한국 사회 내부의 심각한 분열을 초래하였다. 대북정책을 둘러싼 심각한 분열은 김대중 정부의 통치자원에 기여하기보다는 통치력을 약화시키는 중대한 요인이 되었다. 대북포용정책에 대한 국민들의 지지가 꾸준히 높았다는 주장이 있기는 하지만,<sup>26)</sup> 실제로 김대중 정부의 대북정책은 우리 사회 내부의 중대한 갈등을 촉발하였다.<sup>27)</sup> 외견상으로 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 (1)북한의 변화 여부에 대한 찬반 논의, (2)정경연계와 정경분리의 접근방식을 둘러싼 갈등, (3)대북정책 추진과정의 절차적 정당성에 대한 갈등을 포함하고 있다. 하지만 실제로는 남남갈등은 우리 자신의 정체성(민족우선인가 혹은 민주주의/시장경제 우선인가?)에 대한 뿌

24) 김대중 정부의 경제개혁에 대한 비판적인 분석을 위해서는 민주노동당 정책위원회, 『D-730, 김대중 정부 3년 평가와 대안』(서울: 이후, 2001); 경향신문, 참여연대 편. 『김대중 정부 5년 평가와 노무현 정부 개혁과제』(서울: 한울, 2003).

25) 김대중 정부의 대북포용정책에 대한 논의로는 Chung-In Moon and David Steinberg eds, *Kim Dae-jung Government and Sunshine Policy* (Seoul: Yonsei University Press, 1999); 황병덕 외. 『신동방정책과 대북포용정책』(서울: 두리, 2000).

26) 박선원, “햇볕정책과 여론: 지속성과 변용의 관점에서 본 실증분석, 『한국과 국제정치』 18권 2호(2002), pp.121-154.

27) 남궁곤은 실증적인 자료 분석을 통해서 김대중 정부의 대북정책을 둘러싼 분명한 균열이 존재하고 이러한 균열은 사회경제적 지위, 세대, 지역을 중심으로 명확히 자리잡고 있음을 밝혀낸 바 있다. “햇볕정책의 일관성과 여론분열에 관한 실증적 연구” 『한국과 국제정치』 19권 4호, pp.123-154.

리 깊은 대립과 경쟁에서 비롯되는 것이다.

하지만 김대중 대통령은 수면 위로 폭발한 남남갈등을 민주주의의 제도와 관습을 통해서 안정적으로 관리하는 데에는 실패하였다. 한편으로 서울 시청 앞 광장에서 햇볕정책을 비판하는 반김반핵 대회가 수만 명의 관중을 동원하곤 했지만, 이러한 움직임에 대해서 대통령과 여당 또는 국회가 적극적으로 갈등의 쟁점을 제도정치권으로 끌어들이어 활발하게 토론하고 이를 통해서 갈등을 좁혀가는 노력을 충분히 기울이지는 않았다. 이에 따라서 대북포용정책에 대한 원론적인 지지는 높게 형성되었지만, 포용정책의 각론에 대한 지지는 높지 않았다. 결국 포용정책의 역사적 당위성만을 방패로 내세웠던 김대중 대통령은 남남갈등의 효과적인 수용을 통해서 지지를 확산하는 데에는 실패하였다.

한편 노무현 대통령은 기성 정치질서를 재구축하는 야심적인 정치적 목표를 설정할 만한 배경과 맥락에서 대통령에 선출되었다. 한국 민주화 20년의 구조적 특성으로 자리 잡고 있던 지역주의, 양김의 권위주의, 한미동맹 등에 대한 새로운 세대의 거센 도전이 노무현 대통령 당선에 결정적인 배경이었던 것은 분명하다.<sup>28)</sup> 따라서 노무현 대통령은 짧게는 민주화 이후 20년의 역사를 다시 쓸 욕구와 위임을 보유했다고 할 수 있다.

그러나 노무현 대통령이 현실에서 추구하려 했던 질서의 재구축은 자신에게 부여된 위임의 범위를 훨씬 초과하는 것이었다. 노무현 대통령은 지역주의와 양김 스타일의 정치를 넘어 대한민국 60년 역사, 더 길게는 근대 이후 100여년의 역사를 재규정하는 데에 목표를 두었다. 과거청산과 역사 바로 세우기 작업은 비단 박정희 시대의 어두운 그림자를 조명하고 억눌렀던 인권을 회복하는 데에 그치지 않았다. 1960년대에서 수십 년을 더 거슬러 올라가 해방 3년의 역사를 재조명하고 임시정부와 동학운동까지 재해석하고자 하였다.<sup>29)</sup>

선거를 통한 위임과 노무현 대통령이 의도했던 역사 재규정의 범주가 불일치

28) 송호근, 『한국 무슨 일이 일어나고 있나?』(서울: 삼성경제연구소, 2003); Hoon Jaung, "President Roh Moo Hyun and the New Politics of South Korea." (New York: Asia Society, 2003).

29) 노무현 대통령의 리더십의 특성과 정부의 개혁정책에 대해서는 양승함 편, 『노무현 정부의 국가관리 중간평가와 전망』(서울: 연세대학교 국가관리연구원, 2006).

하게 되면서, 노무현 대통령이 정치질서를 재구성하려는 노력은 새로운 동력과 권력 재생산의 셈이 되지 못하고, 오히려 정부와 정치권력을 짓누르게 되었다. 노무현 대통령이 추구한 역사 바로 세우기는 우리 사회의 여러 세대들을 적대적으로 취급하면서 권력의 재생산보다는 스스로를 고립시키는 결과를 가져왔다. 좀 더 이론적으로 표현하자면, 노무현 대통령의 정치질서 재편은 흔히 정치질서의 기본 축이라고 할 수 있는 세 차원(정치적 이해관계의 대립구조, 정당정치를 포함한 제도정치권의 구성, 헌법적 구조)을 모두 겨냥한 것이었고 이러한 세 개의 상이한 전선에서 반대자들을 분열시키고 자신의 목표에 대한 지지자를 통합하기는 지극히 어려운 것이었다.

이른바 민주화 세대와 탈산업화 세대 연합의 지지를 기반으로 선출된 노무현 대통령이 기존의 산업화 세대의 성과를 비판적으로 재해석하고 그들에 의해 구축된 정치사회 질서를 재구성하려는 것은 일견 타당한 시도였다. 그러나 노무현 대통령은 재구축의 전선을 헌법구조로까지 확대하였다. 해방 3년과 건국과정에 대한 전면적인 재해석의 시도는 그동안 역대 정부들이 추구했던 헌법의 개정과는 구분되는 일종의 제한 프로젝트인 셈이다. 해방 정국의 현실주의자들이 택한 노선에 따른 건국과 제헌과정에 대한 전면적인 비판, 그리고 1987년 민주화에 따른 개헌에 대한 뒤늦은 비판의 이면에는 헌법의 기본구조를 전면적으로

〈표 2〉 민주화 이후 대통령들의 정치적 목표와 권력자원의 확대

	기성 정치세력간의 이해관계	정당정치를 포함한 제도권 정치의 구성	헌법의 기본구조
김영삼 (정치질서의 유지)	군부 사조직 정리(+) 쿠데타 과거사 청산(+) 세계화 (-)		
김대중 (정치질서의 재구축)	발전국가해체/ 글로벌리즘 수용(+) 대북포용정책(-)		대북포용정책(-)
노무현 (정치질서의 재구축)	청와대 및 권력기관의 탈권위화, 탈집중화(+)		건국, 해방3년의 재해석(-)

(+는 목표가 정치적 자원을 확대하는 데에 기여한 사례, -는 그렇지 않은 경우)

로 교체하려는 시도가 담겨 있었다. 이와 같은 제2의 제헌 시도는 의욕적이기는 하였지만, 기존의 핵심지지자들 이외의 세력으로까지 지지를 확산하는 데에는 전혀 역할을 하지 못하였다.

달리 표현하자면 노무현 정부는 이전 정부들과는 달리 역사 바로 세우기를 反권력정치의 관점에서, 매우 도덕적인 관점에서 접근한 셈이었다.<sup>30)</sup> 역사 바로 세우기를 통해서 정부를 지지하고 지원할 세력을 넓히기보다는, 자신들의 세계관을 사회 전반에 부과하고 시민사회가 이에 따라오기를 강조하였다. 따라서 정치적 목표와 정치권력의 재생산 사이에 선순환 관계는 이뤄지지 않았다. 오히려 과도한 목표설정으로 인하여 권력자원은 빠르게 소진되었고, 이후에 권력자원은 재충전되지 않았다. 따라서 과도한 목표와 빈약한 권력자원이 어울려 정부의 전반적인 능력결핍을 초래하였다.

정리하자면, 김영삼 대통령의 정치적 목표는 주로 정치적 세력관계의 구조라는 영역에 초점이 맞추어진 반면에, 김대중 대통령과 노무현 대통령의 정치적 목표는 정치적 세력관도뿐만 아니라 헌법구조의 영역에까지 확장되었고 이러한 확장은 대체로 권력자원의 확산에 기여하지 못하였다.

## IV. 결론

지금까지 논의한 바와 같이 우리의 민주주의가 참여를 확대하는 성과에도 불구하고 빈약한 통치능력을 보여 온 현실에는 제도, 행위, 그리고 규범적인 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 따라서 오늘날 다수의 시민들이 원하는 바와 같이, 국가운영능력의 회복을 중심으로 한 전환을 위해서는 제도뿐만 아니라

---

30) 사회학자 송호근은 최근 이러한 노무현 대통령의 특징을 ‘정치학을 모르는 운동정치’라고 부른 바 있다. 송호근, “노무현 정권 입체 대분석,” 『신동아』 2007년 2월호, pp.82-123. 최장집은 이를 도덕주의 접근으로 부르고 있다. 『민주주의의 민주화』(서울: 후마니타스, 2006), pp.86-87.

행위와 규범의 차원에서 증대한 변화가 필요하다. 대통령과 정부의 통치력을 좀 더 높이는 방향으로 2차 정치개혁이 필요하고 또한 대통령은 정치적 목표와 권력자원 사이의 선순환 구조를 만들기 위한 행위 패턴을 익혀야 한다. 아울러 우리 민주주의의 규범에 있어서도 참여와 능력에 대한 균형적인 사고가 요구된다.

이 글에서 이러한 질문들을 심도 있게 논의할 지면은 부족하다. 다만 우리는 이러한 토론의 전제가 되어야 할 몇 가지 조건들을 간략히 검토하고자 한다. 먼저 민주정치의 통치능력의 문제부터 간단하게 짚어보자. 민주정치의 국가 운영 능력이란 광범하고 심도 있는 토론을 필요로 하지만, 우리는 한국 민주주의가 안고 있는 과제와 역사적, 문화적 제약들을 검토해야 할 필요가 있다. 시민들의 기대, 정당과 후보들의 언술의 특성에 비추어 보면, 민주정치의 운영능력은 곧 경제를 살리는 능력을 의미하는 것으로 보인다. 유권자들이 기대하는 바도 경제 운영능력이며, 보수와 진보를 막론하고 경제를 살릴 수 있는 비전과 능력을 대통령 후보의 주요한 요건으로 꼽고 있다.

그렇다면 경제운영 능력을 강화하는 민주정치의 능력이란 무엇인가?<sup>31)</sup> 막연히 발전국가 시대의 추억과 관습을 되살리는 것이 경제를 살리는 민주정치의 능력일 수는 없다. 민주정치의 틀 속에서 경제를 살리는 능력이란, 발전국가처럼 정치가 경제와 사회의 다양한 부문을 지배하면서 경제성장이란 목표만을 단선적으로 추구하는 능력을 의미하지 않는다. 강력한 권위와 집중된 권력을 기반으로 사회와 경제를 지배하던 정치는 이제 탈권위, 탈집중화의 환경 속에서 역할을 해야만 한다.

민주정치가 발휘해야 할 운영능력은 기업, 노동, 시민사회가 각자의 자율성과 경쟁력을 최대한 발휘할 수 있도록 촉매역할을 하는 것을 핵심으로 한다. 즉 효율성, 경쟁성, 개방성이 사회 각 부문에서 가장 근본적인 원칙이 되도록 사회와 정치질서를 유도하는 치어리더의 역할이 민주정치의 역할이고 과정이다. 다시 말해 민주정치는 기업, 노동, 시민사회 사이에서 협치가 이루어지도록 엄정

31) 민주정치의 통치능력, 특히 경제를 살리는 능력에 관한 이하의 논의는 장 훈, 정진영, “경제 선진화를 위한 한국 민주주의의 새 구상” 장훈, 김병국, 정진영 공편. 『경제를 살리는 민주주의』(서울: 동아시아연구원, 2006), pp.14-20에 크게 의존하였다.

한 심판과 치어리더의 역할을 해야 한다. 협치를 위한 공정한 게임의 규칙을 확립하고, 주요 행위자들 사이의 공동체 의식, 상호신뢰와 존중을 복돋는 것이 바로 민주정치가 가져야 할 새로운 통치능력이다.

이 같은 통치능력에 대한 개념전환이 이루어질 때에 우리는 비로소 이를 위한 제도의 개혁, 행위의 개혁, 규범의 변화에 대해서 토의할 수 있을 것이다. 금년과 내년 사이에 떠오를 수도 있는 개헌을 포함한 정치개혁 논의는 이러한 새로운 통치능력에 대한 합의에서부터 출발해야 한다. 시민들의 참여와 민주정치의 통치능력 사이의 선순환과 상호강화의 구조를 이끌어내는 제도개혁이 아니라면, 그것은 또 하나의 실패한 제도 변화에 그칠 것이다. 지금까지의 실패한 제도개혁에 대한 반작용만으로는 이러한 선순환을 이끌 수 없다. 다시 말해, 이미 확장된 참여의 기반 위에서 통치능력을 확보하는 제도의 디자인이 개혁의 화두가 될 때에, 제도개혁 논의는 정당성과 효율성을 아울러 얻을 수 있다.

또한 정부를 이끌어가는 대통령의 통치능력의 문제 역시 개인의 자질과 배경, 그간의 업적에만 국한되는 문제는 아니다. 우리가 위에서 논의한 바와 같이, 대통령의 통치능력은 개인의 자질문제를 넘어선 권력자원과 목표의 함수관계에서 빚어지는 가변적인 것이다. 따라서 개인적 자질, 배경과 아울러 대통령 후보들이 갖고 있는 권력운영에 대한 이해, 목표와 자원의 선순환을 이룰 수 있는 현실주의적 성향과 판단능력이 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 결국 이 같은 논의들이 활발해질 때에 한국 민주주의에서 참여와 능력 사이의 새로운 규형을 모색할 수 있다.

## [참고문헌]

- 경향신문·참여연대 편. 2003. 『김대중 정부 5년 평가와 노무현 정부 개혁과제』. 서울: 한울.
- 김재한 편. 2001. 『분열의 민주주의』. 서울: 소화.
- 남궁곤. 2003. “햇볕정책의 일관성과 여론분열에 관한 실증적 연구.” 『한국과 국제정치』 19권 4호.
- 동아시아연구원. 2003. Asiabarometer.
- 모종린·전홍택·이수희 편. 2002. 『한국 경제개혁 사례연구』. 서울: 오름.
- 모종린·전용주. 2004. “후보경선제, 본선경쟁력 그리고 정당민주화.” 『한국정치학회보』 38집 1호.
- 민주노동당 정책위원회. 2001. 『D-730, 김대중 정부 3년 평가와 대안』. 서울: 이후.
- 박선원. 2002. “햇볕정책과 여론: 지속성과 변용의 관점에서 본 실증분석.” 『한국과 국제정치』 18권 2호.
- 박세일 외. 2002. 『대통령의 성공조건 1』. 서울: 동아시아연구원.
- 송호근. 2003. 『한국 무슨 일이 일어나고 있나?』. 서울: 삼성경제연구소.
- \_\_\_\_\_. 2007. “노무현 정권 입체 대분석.” 『신동아』 2007년 2월호.
- 양 건. 2003. “이른바 “제왕적 대통령” 논의에 대한 소고.” 『세계헌법연구』 8호.
- 양승함 편. 2006. 『노무현 정부의 국가관리 중간평가와 전망』. 서울: 연세대학교 국가관리연구원.
- 장 훈. 2002. “보이는 목표와 보이지 않는 결과: 미국과 한국의 대선후보 선출과정의 개혁과 정당구조의 변동.” 『의정연구』 14호.
- \_\_\_\_\_. 2006. “한국의 민주화와 외교정책.” 한국정치외교사학회 추계학술회의 발표논문. 2006년 10월. 서울: 성균관대학교.
- 장 훈 외. 2006. 『외교정책의 민주화와 국회』. 국회연구용역과제 보고서.
- 장 훈·김병국·정진영 공편. 2006. 『경제를 살리는 민주주의』. 서울: 동아시아 연구원.
- 전용주. 2005. “후보공천 과정의 민주화 그 정치적 결과에 대한 연구.” 『한국정치학회보』 39집 2호.
- 정준표. 1997. “정당, 선거제도와 권력구조.” 국제평화전략연구원 엮음. 『한국의 권력구조논쟁』. 서울: 풀빛.

- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.  
\_\_\_\_\_. 2006. 『민주주의의 민주화』. 서울: 후마니타스.  
한국기독교사회문제연구원. 1986. 『개헌과 민주화운동』. 서울: 민중사.  
황병덕 외. 2000. 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울: 두리.  
황아란. 2008. “17대 대통령 선거 투표행태 분석.” 한국정치학회 특별학술회의 발표논문.

- 조선일보-갤럽여론조사. 『조선일보』, 2007년 1월 1일.  
『한겨레』, 2007년 2월 25일.

- Abbott, Philip. 1996. *Strong Presidents: A Theory of Leadership*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- Cho, Jung-Kwan. 2000. *From Authoritarianism to Consolidated Democracy in South Korea*. Unpublished Dissertation, Yale University Press.
- Chu, Yun-Han, and Doh C. Shin. 2005. “South Korea and Taiwan.” Larry Diamond and Leonardo Morlino, eds. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- E.E. Shattschneider. 1942. *Party Government*. New York: Reinhart.
- Hirst, Paul, and Garhame Thompson. 1999. *Globalization in Question*. London: Polity Press.
- Jaung, Hoon. 2002. “Politics, Economy and Dynamics of Presidential Popularity in the Kim Dae-jung Government in South Korea.” *Journal of East Asian Studies*, vol.2-1.
- \_\_\_\_\_. 2003. “President Roh Moo Hyun and the New Politics of South Korea.” New York: Asia Society.
- \_\_\_\_\_. 2004. “The Two Tales of South Korean Presidency: Imperial but Imperiled Presidency.” Paper prepared for presentation at Stanford University-Yonsei University Conference on the Rule of Law in Korea, Stanford University, Nov. 12.
- \_\_\_\_\_. 2005. “Foreign Policy and South Korean Democracy: The Failure of Party Politics.” *Taiwan Journal of Democracy*, vol.1(2).

- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Nye, Joseph, and John Donahue, eds. 2000. *Governance in a Globalizing World*. Washington DC, Brookings Institution Press.
- Moon, Chung-In, and David Steinberg, eds. 1999. *Kim Dae-jung Government and Sunshine Policy*. Seoul: Yonsei University Press.
- Polsby, Nelson. 1983. *Consequences of Party Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Wang Jishi. 2005. "China's Search for Stability with America." *Foreign Affairs*, Vol.84-5, Sep.-Oct.

[ABSTRACT]

## 2007 Presidential Election: From Participatory to Governing Democracy

Jaung, Hoon | Chung-Ang University

This paper holds that the backbone of electoral and democratic discourse in Korea has shifted dramatically through the 17th presidential election in 2007, the 20th anniversary of Korean democracy. Both elites and citizens focus more on governing ability than on participatory openness of democratic regime. First, contextual factors are responsible for such shift like heightened expectation, expansion of political information and declining capacity of nation-state. Second, this paper argues that the deepening imbalance among openness, representativeness, and governability of the political system has undermined the governing capacity of the governments. Third, presidents have failed in sustaining workable balance between overloaded political purpose and dispensable power resources. The arguments of this paper expect to further stimulate lively discussion on the future political reforms.

---

**Key Words** | Participatory democracy, democracy competency, political power resource of president

