

자료집

4·19 민주혁명 60주년 기념 포럼 및 서울대 문리과대학 동창회 임시(재건)총회

일시: 2020년 6월 19일 (금) 오후 3시-6시 (6시 이후 만찬)

장소: 서울 중구 세종대로 124 한국프레스센터 20층, 내셔널프레스클럽

주최: 서울대 문리대 동창회, 서울대 한국정치연구소

1부 포럼: 4·19혁명과 한국 정치

사회: 김호섭 (중앙대 명예교수)

개회선언	
국민의례	
애국선열에 대한 묵념	
개회사	안도경 서울대학교 한국정치연구소 소장
환영사	구범모 서울대학교 정치외교학부 동창회 고문
축사	이희범 서울대학교 총동창회 회장
기조연설	4·19혁명에 대한 종합 평가와 계승 발전 방향 (이영일 4·19 당시 문리대 시위 주역, 전 국회의원)
주제발표	4·19민주혁명의 교훈과 한국 민주주의의 현실 (김용호, 경희대학교 특임교수)
토론	김세균 (서울대학교 명예교수), 심지연 (경남대학교 명예교수), 임혁백 (고려대학교 명예교수), 강원택 (서울대학교 교수)

2부 문리대 동창회 임시 (재건) 총회

사회: 이경형 (문리대동창회장 대리)

재건총회 개회선언
문리대 활동 경과보고
회칙제정안 상정, 의결
재건 동창회장 추대
신임 동창회장 인사말

3부 만찬

참여진



사회
김호섭
중앙대학교 명예교수



개회사
안도경
서울대학교 한국정치연구소
소장



환영사
구범모
서울대학교 정치외교학부
동창회 고문



축사
이희범
서울대학교 총동창회장



기조연설
이영일
前 3선 國會議員



주제발표
김용호
경희대학교 평화복지대학원
특임교수



토론 1
김세균
서울대학교 명예교수



토론 2
심지연
경남대학교 명예교수



토론 3
임혁백
고려대학교 명예교수



토론 4
강원택
서울대학교 정치외교학부

개회사

안도경(서울대학교 한국정치연구소 소장, 정치외교학부 교수)

안녕하십니까? 한국정치연구소 소장을 맡고 있는 안도경입니다. 코로나 사태로 인한 여러 가지 어려움에도 불구하고 드디어 오늘 4·19 민주혁명 60주년 기념 포럼 및 서울대 문리과 대학 동창회 임시 재건 총회를 개최할 수 있게 되어 감개가 무량합니다. 오늘의 행사에 참석하셔서 자리를 빛내주시는 구범모 선생님을 비롯한 모든 참석자분들께 진심으로 감사드립니다. 포럼과 총회를 개최할 수 있도록 물심양면으로 지원해주시고 기나긴 준비과정의 노고를 함께 해주신 김종섭 회장님을 비롯한 여러 선배님들께 감사드립니다.

오늘 1부 순서인 기념 포럼은 4·19 민주혁명의 주역들과 한국정치학계를 이끄는 대학자들을 모시고 그 혁명의 의미를 학술적으로 되새겨 보는 자리입니다. 4·19 민주혁명은 건국, 분단, 전쟁으로 이어지는 격동의 과정에서도 민주주의를 포기하지 않고 대한민국의 근본가치로 자리 잡게 한 사건이라고 생각합니다. 1987년 민주화 이후에도 한국의 민주주의는 여전히 발전의 과정에 있으며 새로운 도전들에 직면하고 있습니다. 아무쪼록 오늘의 토론이 4·19 민주혁명을 현재의 관점에서 되돌아보고 그 정신을 발전적으로 계승하여 한국의 민주주의가 성숙하는 또 하나의 계기가 될 것으로 기대합니다. 감사합니다.

2020년 6월 19일

환영사

구범모(서울대학교 정치외교학부 동창회 고문)

오늘 4·19혁명 60주년 기념행사와 재건되는 문리대 동창회 총회라는 두 가지의 뜻깊은 행사를 갖게 되었음은 참으로 기쁜 일입니다.

한국은 2차 대전 이후 탄생한 신생국으로서 그 독립이 비록 자유훈이나 타유훈이라는 논란이 있고, 또 동서로 분열된 국제 냉전 속에서 남북으로 갈라진 분단국가로 탄생하였습니다.

그 복잡다기한 국내외적 정치상황 속에서 자유민주주의를 정치적 정통성으로 확립하고, 경제성장을 단시일 내에 성취하기란 지난한 일이 아닐 수 없었습니다. 더구나 동족상잔의 6·25전쟁을 겪고 불과 6~7년이 지난 한국 땅에서 공정한 선거로 민주주의를 꽃피우기를 기대하긴 어려웠습니다.

그러나 그렇다고 해서 온갖 부정과 불법이 다 동원된 3·15 부정선거를 용납할 수 없었습니다. 부정·부패·불의에 대한 국민들의 분노와 저항에 4·19 학생혁명은 올바른 방향과 지침을 주었고 촉매제적 역할을 수행하였습니다.

그 의롭고 당당한 4·19라는 민주주의의 기념비적 역사에 문리대학생이, 그중에서도 특히, 정치학과 학생이 그 선도적 역할을 수행했음을 우리는 지금도 자랑스럽게 생각하고 영원히 기억하지 않을 수 없습니다.

우리는 그 4·19 정신이 한국 민주정치를 규율하는 영원한 원리요, 생명력임을 다시 한 번 강조하여 두고자 합니다.

2020년 6월 19일

축사

문리대 동창회 재건은 '서울대 인(人)'의 결속과 발전에 기여할 것

이희범(서울대학교 총동창회 회장)

존경하는 서울대 문리과대학 동문과 이 자리에 참석하신 내외귀빈 여러분!

오늘 '4·19 민주혁명 60주년 기념 포럼'과 함께 문리대 동창회 재건 총회를 개최하게 된 것을 진심으로 축하드립니다. 전 세계적으로 만연한 코로나19 사태로 서울대 총동창회 정기 총회도 연기되었다가 이틀 전에 열려 제가 총동창회장으로 취임하게 되었습니다.

문리대 동창회는 1947년 7월에 결성되어 활발한 활동을 펼쳐왔으나, 1975년 서울대 종합화 계획에 따라 문리대의 각 학과가 인문·사회·자연과학대학으로 분할되면서 한동안 침체를 겪었습니다. 문리대는 광복 후 약 30년간 1만여 명의 졸업생을 배출하여 각계각층에서 활약해 왔으며 빛나는 업적을 통해 모교를 선양하고 국가 발전에 공헌했습니다.

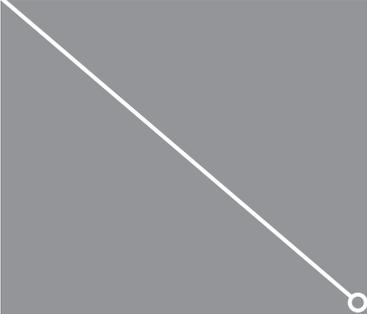
지난 1985년과 1992년 등 몇 차례에 걸쳐 문리대 동창회 재건 움직임이 있었으나 소기의 성과를 이루지 못한 것으로 알고 있습니다. 이런 가운데 오늘 문리대 동창회가 새롭게 결성되어 출범하게 된 것입니다. 다시 한번 축하드립니다.

특히 4·19 기념 포럼을 통해 4·19 정신을 계승·발전시키고 한국 민주주의를 점검해 보는 자리를 재건 총회와 더불어 개최하는 것은 매우 뜻깊은 일입니다. 4·19 당시 문리대를 비롯, 법대·미대·사범대·상대 등 3천여 학생들이 동숭동 캠퍼스에 집결하여 3·15 부정선거를 규탄하고 가두행진을 벌였습니다. 안타깝게도 6명의 모교 학생들이 희생되었습니다. 이러한 동문들의 고귀한 희생이 이 땅에 '자유'와 '민주'의 씨앗을 뿌렸던 것입니다.

총동창회는 엇그제 총회를 통해 "▶ 평생 공부하는 동창회, ▶ 100세 시대에 걸맞게 취미를 살려 회원들이 신바람나는 동창회, ▶ 회원들의 복지향상을 위한 동창회, ▶ 국가와 사회에 기여하는 동창회"로 거듭나겠다고 결의했습니다. 총동창회는 문리대 동창회와 더불어 43만 '서울대 인(人)'의 자부심과 긍지로 뭉쳐 모교 발전과 인류복지 향상에 기여할 것으로 확신합니다.

오늘 포럼에 기조연설을 해주시는 '4·19 주역' 이영일 선배 동문님을 비롯한 포럼 발제자 및 토론자 여러분께 감사를 드립니다. 아울러 재건 총회 준비를 위해 물심양면으로 앞장서 오신 김종섭 동문님과 관계자 여러분께도 감사를 드립니다.

2020년 6월 19일



기조연설

4·19혁명 60주년의 회고와 전망

李榮一(前 3선 國會議員)

1. 들어가면서

엇그제 일처럼 기억에 생생한 4·19혁명이 금년으로 어언 60주년을 맞이했다. 해마다 우이동 국립묘지에서 행해지던 정부주관의 기념식도 올해는 중국발 바이러스 탓에 열리지 못한 채 60주년을 보내는 것이 몹시 서운했다. 그러나 서울대학교 문리과대학의 뜻있는 동문들이 중심이 되고 서울대학교 사회과학대학 부설 한국정치연구소가 주관, 오늘과 같은 행사를 통해 4·19혁명 60주년의 의의를 다시 되새겨 볼 기회를 갖게 된 것은 참으로 뜻깊은 일이다. 주최 측에 감사한다.

2. 회고적 관점-혁명이나 의거냐

4·19혁명의 발발로부터 오늘에 이르는 지난 60년 동안 대한민국은 국내외적으로 많은 변화를 겪으면서 발전해 왔다. 이러한 변화와 발전에 연해서 4·19혁명을 바라보는 시각에도 많은 변천이 있었다. 1960년 4·19 당시에는 4·19혁명은 한마디로 반독재 민주혁명으로 정의(定義)되었다. 이승만(李承晩) 대통령의 자유당 정권이 부정선거로 독재권력을 연장하려다가 대학생들의 유혈 쫓기로 와해되었기 때문에 반독재 민주혁명이라는 평가에는 이론의 여지가 없었다. 필자도 당시 대학 3학년생으로서 여러 모임에서 4·19혁명은 대한민국 현대사에서 국민들이 주권자로서의 자기 정체성(正體性)을 확립하게 된 전기가 되었다고 주장해 왔다. 당시 대한민국의 현

법은 모든 권력은 국민에게서 나온다는 주권재민(主權在民)을 명시했지만 국민 스스로 자기가 주권자라는 정체성(正體性)을 갖게 된 것은 4·19혁명이 성공한 뒤부터라고 생각되었기 때문이다. 그러나 4·19혁명으로 수립된 정권은 혁명의 주체였던 학생들이 아니고 당시 야당이었던 민주당이었다. 혁명의 주체와 정권의 주체가 달랐다. 이 때문에 당시 집권 민주당은 4·19는 혁명이 아닌 의거(義擧)라고 부르기를 선호했다. 그러나 학생들의 유혈 시위로 정권이 교체된 만큼 4·19를 혁명으로 보아야 한다는 주장이 강했다. 이에 동조하는 학자들 가운데는 역사에 나타난 혁명을 크게 두 개의 카테고리 나눈 채로 각성된 지도자들이 위에서부터 주도하는 ‘위로부터의 혁명(Revolution von Oben)’과 하층민중이 중심이 되어 벌이는 ‘아래로부터의 혁명(Revolution von Unten)’이 있는데 4·19는 이런 선례들과 구별되는 것으로서 주체가 사회적 계급집단(Social Class)이 아니고 사회적 신분 집단(Social Stand)으로서의 대학생들이 국민적 대의를 위해 쫓겨, 정권을 붕괴시킨 사건이기 때문에 이를 ‘측면으로부터의 혁명(Revolution von Seiten)’으로 보아야 한다는 주장도 나왔다.¹ 기발한 표현이긴 하지만 이런 논의로 4·19가 혁명이나 의거냐를 명확히 판가름 짓지는 못했다. 오히려 거의 같은 시기에 같은 공간에서 기존 정권을 뒤엎고 집권한 5·16군사쿠데타와 연계해서 4·19를 파악할 때 그 혁명성을 엿볼 수 있을 것이다.

3. 시각의 변화

필자는 4·19 이후 지난 60년의 세월 동안 때로는 주체의 1인으로서, 때로는 피해자로서 한국 정치의 흐름 속을 살아왔고 이제 80세의 초반에 들어섰다. 따라서 오늘 저는 1960년의 4·19에 발생했던 사건에 한정된 이야기보다는 지난 60년 동안 한국 현대사가 전개되어 온 역사의 맥락을 되돌아보면서 4·19 혁명에 대한 나름의 소회를 이야기해 보고자 한다. 우선 맨 먼저 말씀드리고 싶은 것은 한마디로 4·19혁명은 대한민국의 민주화를 향한 변화의 한 과정이었을 뿐 그것이 곧 민주화의 전부(全部)이거나 민주화의 완성이 아니었다는 것이다. 최근 미국 정치학자들 가운데 민주주의의 이상향처럼 평가받는 미국 사회도 종교적, 인종적 차이를 넘어서서 민주주의 가치의 보편화가 실현된 것은 1965년 이후부터로 보아야 한다는 주장이 나오고 있다. 필자도 여기에 공감한다.²

필자는 5·16군사쿠데타 이후 혁명재판에 회부된 것을 포함, 두 차례 500여 일 이상 옥살이를 한 후 출옥한 후 1960년대 중반부터 학생운동가의 입장을 탈피하고 대학연구실에 틀어박혀 신생국의 근대화나 비교정치에 관한 여러 가지 글들을 읽으면서 4·19혁명에 대한 나의 부족한

1 崔文煥 당시 서울대 사회학과 교수가 공개강연에서 측면으로부터의 혁명이라는 주장을 내세웠다.

2 Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, How Democracies Die (BAROR INTERNATIONAL, Inc., Armonk, New York, U.S.A., 2018); 스티븐 레비츠키·대니얼 지블랫, 『어떻게 민주주의는 무너지는가』(박세연 옮김, 어크로스 출판그룹 2018), p.259.

소견들을 조금씩 보충해 왔다. 우선 제2차 세계대전 이후 식민지에서 해방된 나라들이 국가를 건설하는(Nation Building) 일이 얼마나 힘든 도정인가를 하나씩 깨달으면서 4·19혁명 당시에 가졌던 나의 생각에 많은 변화가 생겼다. 우선 4·19 혁명의 타도대상이었던 이승만 초대 대통령과 4·19로 성립한 민주당 정부를 뒤엎고 정권을 거머쥔 박정희 대통령을 보는 시각도 달라졌다.

1) 이승만 리더십의 한계

이승만에 대한 필자의 생각에 영향을 미친 부분은 많은 사람들이 지적하는 그분의 과오가 아니라 일반인들이 흔히 놓치기 쉬운 그의 공헌 때문이다. 1945년부터 1948년 당시 이승만은 대내외적으로 대한민국을 민주국가로 발전시킬 여건이 태부족한 상태였다. 지정학적으로 한국의 북방에는 소련과 중국이 한반도에 영향력을 행사하는 강대국이었지만 당시 중·소 양국은 한국의 국가적 독립에 필요한 경제원조를 제공할 여력이 없었다. 당시 소련은 동유럽에서와 마찬가지로 그들이 점령한 북한지역을 위성 정권으로 만들고 뒤이어 한반도 전역을 자기의 영향권 하에 두려고 하였다. 그러나 이승만은 소련의 입장에 맞서 유엔 감시 하의 자유 총선거를 통해 자유민주주의에 입각한 독립 국가 건설의 길을 선택했다. 이승만의 선택은 1990년대에 소련의 위성국 지위를 벗어난 동유럽 7개국의 역사와 오늘날까지도 지구 최빈국 신세를 면치 못하는 북한의 현실에 비추어 현명한 것이었다.

또 당시 국내상황을 보면 문맹률은 전체인구의 87%였으며 인구의 70%를 점하는 농민들은 대개가 소작(小作)농이었다. 국민들의 정치의식 수준도 서방적 오리엔테이션을 가진 소수 계층(3%설이 많음)을 제외하고는 전 민주주의(前民主主義) 시대의 정치문화유산을 탈각하지 못한 상태였다. 국가건설에 필요한 경제력도 취약했다. 이승만은 정부 수립과 동시에 문맹퇴치사업을 펼치면서 재정이 빈약한데도 배워야 산다면서 초등교육 의무화를 추진했다. 또 농지개혁에 착수하여 정부 수립 3년 만에 소작농체제를 자작농체제로 전환시켰다. 양반(兩班)계급만이 재산과 지식을 가질 수 있었던 조선 시대의 유산을 일거에 청산한 것이다.

아울러 6·25전쟁을 겪으면서 한미상호방위조약을 체결하고 경제원조를 확보, 전 국민을 자유민주국가인 대한민국 국민으로서의 정체성(正體性)을 갖게 했다.³ 이 결과 4·19가 일어날 당시 한국 국민들의 문자 해득률은 80%대로 올라섰다.

그러나 이 당시 이승만 대통령은 85세의 극노인(極老人)으로서 이기붕(李起鵬) 국회의장을 안전한 후계자로 세우려다가 국민적 저항에 봉착했다. Vilfred Pareto가 엘리트 순환론에서 말하는 육체적 몰락이 정치몰락을 부른 것이다. 이러한 상황까지를 감안할 때 이승만은 한국을 '전 민주주의 시대에서 민주주의 시대'로 이행시키는 과도기의 리더로 위치 매김 되어야

3 자유민주국가의 국민이라기보다는 반공 국가의 국민으로서의 정체성이라고 보는 것이 타당하겠지만 어쨌든 국민적 정체성을 확립시킨 것은 분명한 사실이다.

할 것으로 생각된다. 부정선거로 권좌에서 물러났기 때문이다. 그러나 어려운 여건 속에서도 한국을 민주국가로 발전시킬 토대를 쌓는데 기여한 그분의 공헌은 그것대로 평가되고 기억되어야 할 것 같다.

2) 국민적 열망을 수렴한 박정희 대통령의 리더십

대부분의 4·19 세대들은 5·16군사쿠데타를 4·19체제에 대한 반동으로 보았다. 그러나 5·16군사쿠데타가 진행되는 과정에 나타난 일반인들의 쿠데타를 보는 태도는 4·19세대들과는 달랐다. 1960년 4월의 거리에서 대학생 시위대를 열렬히 성원했던 바로 그 시민들이 그때로부터 1년 조금 지난 시점에서 쿠데타로 민주당 정부를 몰아내고 집권한 군부 세력들에게 결코 등을 돌리지 않았다는 사실이다. “올 것이 왔다”는 식의 공감대가 확산되었다. 국민들의 태도 변화는 4·19 혁명으로 집권한 민주당 정부가 새 정부에 걸었던 국민적 기대에 부응하지 못한 탓이다. 국민들은 자유와 인권도 중요하지만 더욱 급하고 절실했던 것은 가난에서 벗어나는 것이었다. 요컨대 민주적 권리실현과 더불어 빈곤으로부터 해방되기를 바랐던 것이다. 그러나 집권 민주당은 민생고를 전혀 풀지도 못하고 극도의 혼란과 무질서마저 바로 잡지 못했다.

바로 이때 쿠데타를 일으킨 박정희는 시국 혼란을 강압적으로 수습할 명분으로 반공을 국시(國是)로 내세우고 절망과 기아선상에서 해매는 민생고 해결을 공약했다. 시쳇말로 정치적 가치의 중립개념인 조국 근대화, 빈곤 탈피를 약속했다. 박정희는 집권 직후에 한일 수교로 얻어낸 청구권 자금과 월남파병으로 얻은 재원을 기초로 제1, 제2차 경제개발 5개년계획을 달성, 산업화의 토대를 쌓았다. 한국의 민주화에 필수적인 경제적 기초를 마련했다고 평가할 측면이다.

3) 4·19와 5·16의 상호관계

두 사건 모두 한국이라는 동일한 공간에서 1960년이 시작되는 시점에서 1년 남짓의 시간차를 두고 발생하였다. 두 사건 모두 국민 지지를 얻어 성공했다. 국민적 지지가 모아진 것은 4·19로부터 시작된 국가발전을 향한 변화가 5·16에 의해서도 보완·발전될 수 있다는 기대가 있었기 때문이다. 4·19와 5·16이 발생하던 당시의 1960년 초의 한국은 다른 아시아, 아프리카 등 신흥국들에서 발생한 혁명의 요구와 명분으로서 민주발전과 경제발전(근대화)을 동시에 요구하는 상황이었다. 두 사건 발생 당시의 단면적 시각만 보면 갈등, 대립으로 보인다. 그러나 지난 60년을 살아오면서 느낀 경험, 즉 한국 현대사를 발전론적 시각에서 보면 두 사건 모두 국민 여망의 실현이라는 견지에서 상호보완적이었다. 지금부터 반세기 전인 4·19혁명 10주년에 각 대학의 4·19 주역들이 자리를 같이하고 4·19혁명에 대한 주제적 평가를 시도한 바 있다.⁴ 이때 필자는

4 4·19혁명에 대한 주제적 평가를 주제로 세계대학봉사회 강당에서 1970년 4월 10일 각 대학 4·19주역들이 모여 토론회를

상호보완론을 주제로 발표했다. 찬성과 반대가 팽팽히 맞섰다. 필자는 지금도 두 사건은 주체와 선후(先後)만 다를 뿐 추구하는 목표에서 큰 차이가 없었다는 생각은 그대로다.

박정희 대통령 서거 후 전두환, 노태우로 권위주의 정권이 이어져 왔지만 어떤 정권도 대한민국의 주권이 국민에게 있다는 헌법적 규범을 무시하거나 외면한 일은 없었다. 이 점에서 주권재민을 밝힌 4·19혁명의 대의는 역사 속에 면면히 생명력을 유지해 왔다. 물론 권위주의 정부들이 경제발전 방식이나 국력 신장목표를 달성하는 과정에서 국민의 자유와 권리를 제한한 측면이 많았지만, 그러나 신생국의 국가발전이 자유와 민주만으로 관철되기 힘들다는 경험적 사실에 유의한다면 권리행사의 제한이 반드시 주권재민의 4·19정신을 부정하는 것으로만 볼 수는 없다.

4) 산업화의 발전과 갈등문제

1960년대 중반부터 박정희 대통령의 서거를 거쳐 전두환 정권까지의 25년간 한국의 역사는 ‘한강의 기적’이라는 표현이 웅변하듯 산업화가 신속히 추진되는 시기였다. 박정희는 국민들의 권리 신장보다는 국력배양을 더 앞세우면서 1인 장기집권을 추구했다. 3선개헌과 유신체제가 그것이다. 선거라는 절차와 형식은 유지했지만 국민의 선택의 자유를 사실상 제약한 조치였다. 반대시위가 대학가에서 끊임없이 펼쳐졌다. 그러나 대학생들의 영향력은 1960년대 초기처럼 대중흡인력과 호소력을 발휘하지 못했다. 대학생들은 4·19 성공의 후광을 업고 학내시위를 통해 정부견제에 나섰지만, 산업화과정에서 부와 지식과 정보를 축적한 한국의 새로운 권력층과 중산층을 승복시키기에는 역량에서 한참 뒤졌다. 잘살겠다는 욕망이 민주시민으로 대접받자는 욕망을 압도했다. 산업화가 크게 진척되면서 대학생들은 더 이상 국가발전을 견인할 시대의 선두주자가 아니었다. 전문경영인과 첨단산업의 리더들이 관료와 기업의 중추를 이루면서 시대의 선두주자가 되었다.

그러나 1인 장기집권에 따르는 독선과 독단은 결국 집권층 내부에서 불만을 야기, 10·26사태를 초래했다. 10·26 이후의 상황은 5·18 광주항쟁을 통해 제2의 4·19 방식을 통한 정권장악이 시도되었지만 4·19처럼 국민궐기의 전국성(全國性), 호응의 전국성을 얻지 못함으로 해서 한지적(限地的) 투쟁으로 끝났다. 국정을 주도하게 된 신군부는 1인 장기집권의 폐해를 단임제로 대치하고 정의사회구현을 내세움으로써 집권의 기반을 다졌다. 이 결과 민주화를 향한 정치발전은 1987년의 6·29선언과 함께 시작된 87년 체제(5년 단임제 개헌) 이후의 과제로 넘어갔다. 단임제 헌법이 통과된 이후 노태우, 김영삼, 김대중 등이 차례로 집권하고 뒤이어 노무현, 이명박, 박근혜로 이어지면서 정권의 수평적 교체가 가능함을 보여 주었다. 단임제의 실천에 따라 민주정치가 공고화되면서 시위의 양상도 4·19형의 ‘폭력 수반 대중시위’로부터 ‘비폭력적 시위’로

열었다(『4월혁명의 주체적 평가보고서』, 일월서각, 1970).

투쟁방법도 변화했다.⁵ 야스차 몽크(Yatscha Mounk)는 촛불시위로 박근혜 정권을 퇴진시킨 것은 비폭력시위가 얻어낸 성과의 하나로 예시하고 있다.⁶

4. 민주주의의 위기와 현황

1) 위기의 양상

4·19혁명이 60년이 지난 오늘날 민주정치는 성시(盛時)의 매력(魅力)을 상실하고 위기를 맞고 있다. 한때 『역사의 종언』을 발표, 민주주의의 세계적 승리를 주장했던 Francis Fukuyama는 최근 일본 Nikkei와의 인터뷰에서 Freedom House 자료를 인용, “1970년대에 민주국가의 수효는 30~35개였지만 여러 가지 반전에도 불구하고 지금은 110개 국이 민주주의적 선거로 정권이 수립되고 있다”고 말했다. 그러나 그는 지금 민주주의 국가들은 두 개의 도전에 직면했다면 서 하나는 중국과 러시아가 자국 독재정치의 영향력을 국경 밖으로 확장하려는 데서 오는 도전이며 다른 하나는 서방국가 내부에서 급속히 번져가는 포퓰리즘(populism)의 도전이라고 지적했다. 그는 특히 “세계화(Globalization)와 신자유주의가 몰고 온 서방 진영 내의 포퓰리즘이 민주주의 위기를 더욱 심화시킬 것”으로 우려했다.⁷

세계화와 신자유주의는 서로 표리관계에 있지만 포퓰리즘의 등장은 그 배경이 다르다. 세계화는 재화와 인구의 자유로운 이동이 무제한 허용된다면 인종갈등, 종교갈등을 유발하고 여기에 반발하는 사람들이 대중선동으로 지지를 얻는 운동형태가 포퓰리즘이다. 이에 반해 신자유주의가 원인이 되는 포퓰리즘은 소수에 의한 부와 권력의 독점, 여기에서 파생되는 소득 불평등의 확대로 민주주의가 형해화(形骸化)하는 것에 반대하면서 평등과 복지 균점을 강조한다.⁸ Yascha Mounk는 시민들이 자신이 속한 정치체제에 충성심을 갖는 것은 체제가 안전을 보장해 주고 주머니를 두둑하게 해주기 때문인데 세계화와 신자유주의로 말미암아 현존 민주국가들은 시민들의 욕구를 충족시키는데 실적을 올리지 못하고 있는 데서 위기가 온다고 한다.

5 최장집, “한국민주주의의 공고화, 위기, 그리고 새정치질서를 위한 대안”, 『헌정지』(2020년 2월호) pp.38~40에서 김대중 대통령 이 전두환의 사면, 석방 등 폭넓은 포용 정치로 민주화의 기반을 공고히 하는 데 기여했다고 평가한다.

6 야스차 몽크(Yascha Mounk), 『위험한 민주주의(The People versus Democracy)』(함규진 역, 와이즈베리, 2018), p.239, pp.325-326, p.356.

7 Francis Fukuyama's Interview with MIKIO SUGENO, *Nikkei Washington bureau chief*. November 09, 2019 06:01 JST.

8 Colin Crouch, *Postdemocracy*, Gius laterza & Figli 2005, 『포스트민주주의: 민주주의 시대의 종말』(이한 역, 미지북스, 2008)은 한국의 포스트 민주주의화를 암시한다.

2) 포퓰리즘 정부의 문제점

포퓰리즘은 민주주의가 다수의 지지를 얻는 자에게 권력을 맡기는 제도인 한 어느 민주정체에 서나 나타나기 마련이다. 그러나 포퓰리즘의 문제는 국민을 통합하기보다는 편 가르기를 통해 국민을 분열시킨다는 사실이다. 반이슬람, 반기독교, 반공, 반미 등으로 국민을 분열시키거나 ‘고소득층과 저소득층’, ‘정규직과 비정규직’으로 분열시키면서 분열된 세력의 일방을 자파 지지세력으로 규합해 나간다.

이런 방식으로 일단 집권에 성공하면 권력 행사에 대해 모든 민주국가에서 두루 통하는 견제장치인 사법부를 자파(自派)로 채우는 수순을 밟는다. 또 선거에 의하지 않은 선출직으로서 선거관리위원회나 헌법재판소와 같은 독립기관 구성원도 권력자가 자의로 임명한다. 가장 중요한 견제수단인 사법부가 장악되면 뒤이어 언론의 여론통제기능(Popular control)에 재갈을 물린다. 사법부의 독립이 무너지면 국민들은 법치에 대한 신념이 흔들리고 권력에 굴종하게 된다. 언론이 권력의 손에 넘어가면 표현의 자유가 억제되고 보도에 대한 신뢰가 줄어들면서 유언비어의 역할이 커진다. 그동안 정치학자들은 흔히 1인당 국민소득이 1만 5,000달러를 넘어서고 정권교체의 전통이 세워지면 포퓰리즘보다는 법의 지배에 입각한 민주정치가 공고해진다고 주장해 왔다. 그러나 폴란드의 Jaroslaw Kaczynski 정권의 경우 이러한 주장은 맞지 않았다. 지금 학자들은 반민주 포퓰리즘이 득세한 사례로 베네수엘라나 헝가리, 터키를 들고 있다. 그런데 미국정치학자들은 트럼프 대통령도 포퓰리스트 정치인으로 분류하고 있다.

이러한 포퓰리즘의 병리, 즉 반민주주의적 독선과 독단을 견제하는 데는 대중의 끊임없는 집합과 항의가 약(藥)이라고 Francesca Polletta는 주장한다. Polletta는 그의 저서 *Freedom is an Endless Meeting: Democracy in American Social Movements*에서 대중의 부단한 저항이 지속되어야 현존하는 민주주의 제도와 기제(Mechanism)들이 작동하면서 권력 행사를 제한하거나 때로는 정권의 수명을 제한할 수도 있다고 주장한다.⁹ 이런 주장과 궤를 같이하는 견해로는 Erica Chenoweth와 Maria J. Stephan이 공동으로 집필한 ‘비폭력 시민운동은 왜 성공을 거두나’에서 시민운동이 비폭력으로 전개될 때 대중들의 동조참여가 더 많아지고 전체인구의 3.5%가 전국적으로 정부를 반대하는 대중궐기에 나설 때 정권의 퇴진도 가능해질 수 있다는 것이다.¹⁰

9 Yascha Mounk, *Ibid.*, p.240.

10 Erica Chenoweth And Maria J. Stephan, *Why Civil Resistance Works: The strategic logic of nonviolent conflict*(2011, Columbia Univ. Press) 『비폭력시민운동은 왜 성공을 거두나』(감미경 역, 2019, 두레), pp.84~110 참조.

5. 앞으로의 전망

필자는 Winston S. Churchill의 말대로 민주주의가 여러 가지 결함에도 불구하고 더 나은 대안이 없기 때문에 이 방식에 의존한다는 견해는 아직도 유효하다고 본다. 우선 민주주의의 퇴화(Erosion)를 막고 현재와 같은 상황 속에서도 민주주의가 제대로 작동하려면 다음과 같은 조치가 필요하다고 학자들은 말한다.

첫째, 민주정치에서 적(敵)과 적수(敵手)를 구별하자는 것이다. 정치 학자였던 Michael Ignatieff가 정치가들에게 적(Enemy)과 적수(Adversary)를 구별하는 지혜가 필요하다면서 적은 말할해야 할 상대지만 적수는 선거를 통해 이기고 싶은 상대라는 것이다. 앞서 언급한 Steven Levitsky와 Daniel Ziblatt도 정치권 모두 상호관용과 제도적 자제(制度的 自制)(법에 명시된 모든 권한을 남김없이 행사하지 않는다는 뜻)를 발휘해야 민주정치를 살릴 수 있다고 말한다.¹¹

두 번째로 검토해야 할 과제는 국정운영에서 법의 지배를 확립, 반 법치, 몰 법치를 지양해야 한다. 대통령이 헌법을 준수하고 국무총리의 각료 추천권 행사가 제대로 되고 국무회의가 제구실만 해도 개헌 없이도 대통령 한 사람의 독선과 독단에 의한 정치를 막을 수 있다. 그러나 전제군주정치의 역사적 문화적 유산의 완전청산이 미흡한 탓인지 한국에서는 대통령이 선거에서 당선만 되면 제왕적 대통령제로 변질된다. 대통령 혼자 다스리는 나라를 함께 다스리는 나라로 바꾸는 협치를 이루기 위해서는 필요한 제도의 모색이 요구된다. 대안으로는 ① 결선투표제, ② 내각제 개헌, ③ 2원 집정부제로의 전환도 검토될 수 있지만 필자는 결선투표제(決選投票制)를 우선 강조하고 싶다. 그간 한국은 단순 다수제를 채택해 온 결과 사실상 소수에 의한 다수의 지배 현상을 노정해 왔다. 앞으로 결선투표제가 한국의 각종 선거에서 채택된다면 정당 간의 협력과 타협의 여지가 넓어지고 다수에 의한 지배가 명실상부해질 것이다.

셋째로 중요한 과제는 한국이 민주화와 산업화를 동시에 성취했다고 자부했지만 내부적으로는 큰 문제점을 안고 있다. 한국은 1인당 GDP 3만 달러 이상에 인구 5,000만이 넘는 지구 7개국 중의 하나이며 G20 반열에 오른 경제 강국이다.

그러나 한국에는 시급히 해결해야 할 심각한 문제들이 있다. 자살률 세계 1위, 세계 최하의 출산율, OECD 국가 중 청년실업률 1위, 매우 심각한 노인 빈곤 등 주권재민의 문제에 못지않게 심각한 과제들이다. 앞으로 이러한 문제들이 한국 정치의 중심과제가 되어야 한다. 이러한 병리의 치유를 위해서는 경제민주화 논의를 한층 더 성숙시키면서 일시적인 세금복지가 아니라 복지의 보편화를 모색해야 한다. 여기에 더하여 Corona Virus 19가 Pandemic화한 후 사회적 일탈(逸脫)을 규제하는 문화가 뉴노멀(New Normal)로 된다면 이것 역시 민주주의에 위기를 불러올 수 있음을 간과(看過)해서는 안 될 것이다.¹²

11 Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, Ibid., p.269.

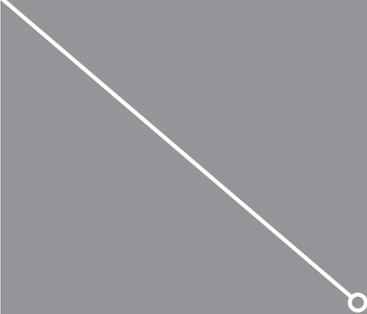
12 조동준, "Corona 19 이후의 인류의 삶"(서울대학교 국제문제연구소 이슈 브리핑 92호, 코로나 19와 세계정치: 2020년), 참조.

6. 글을 맺으면서

4·19혁명은 지난 60년 동안 수많은 풍파를 거치면서 위기의 순간들도 없지 않았지만 한 가지 분명한 업적은 대한민국의 주권자가 국민임을 확고히 했다는 사실이다. 정권의 부정과 비리가 나올 때마다 이를 외면하지 않고 시민들이 구름같이 들고 일어나 저항함으로써 비리(非理)를 바로잡는 빛나는 전통을 확립했다.¹³ 그러나 60년대에서 80년대까지만 해도 시위에 수반하는 폭력과 혼란이 모두의 눈살을 찌푸리게 했지만, 이제는 비폭력시위가 일반화하고 있다. 국민적 공감의 수준이 높을수록 참여의 규모도 커지고 넓어지고 있다. 이 점에서 4·19혁명정신은 지금도 우리 역사의 현장에, 민중의 마음 속에 민주주의 수호이념으로 강력히 살아 움직이고 있다. 자랑스러운 역사다.

그러나 우리 민족의 다른 부분인 2,500만 북한 동포들이 아직도 주권자로서 대접받지 못하고 있다는 사실이 실로 안타깝다. 1인의 자유는 있지만 만인(萬人)의 자유가 거부되는 북한 땅에 하루라도 빨리 주권재민의 역사가 실현되기를 바라는 마음이 간절하다. 대한민국의 4·19가 한반도의 4·19로 승화되는 날 조국 통일은 완수될 것이다.

13 최근의 예로 曹國 씨의 법무장관임명에 반대하는 2019년 10월 3일과 9일의 서울 광화문에서 열린 다중시위는 4·19형 승리의 대표적 사례로 기억될 것이다.



주제발표

4·19민주혁명의 교훈과 한국 민주주의의 현실

김용호(경희대 평화복지대학원 특임교수)

1. 들어가며: 이 글의 목적

이 글의 목적은 3가지다. 첫째, 60년 전 서울대 문리대 학생들이 주도한 4·19 민주혁명에 관한 기존의 연구에서 미흡한 점을 지적하고, 둘째, 4월 민주혁명이 남긴 교훈을 중심으로 한국 민주주의의 현실을 비판적으로 분석하고,¹ 셋째, 향후 민주정치 발전을 위한 과제를 제시하는 것이다. 최근 우리나라 민주주의가 위기라는 주장이 나오고 있는바, 우리나라 민주화운동의 효시라고 할 수 있는 4월 민주혁명의 교훈을 중심으로 한국 정치의 최근 상황을 분석해 보는 것은 매우 의미 있는 일이다.

2. 4월혁명에 대한 재조명: 통합적 접근과 공화주의

그동안 4월 민주혁명을 다양한 시각에서 체계적으로 연구하고, 거의 매년 4월혁명을 재조명하는 작업이 진행되어 나오고 있다. 특히 1987년 민주화 이후 4월혁명을 포함한 우리나라 민주화운동을 종합적으로 정리하고, 다른 나라의 민주화운동과 비교 분석하는 방대한 작업들이 이루어지고 있다.² 그런데 지금까지 쌓아 올린 연구 성과를 일별해 보면 2가지 아쉬운 점을 발견

1 4·19 민주혁명, 4월혁명, 4월 민주혁명, 4·19혁명, 4·19를 동일한 의미로 사용한다.

2 민주화운동기념사업회의 홈 페이지에 4·19혁명에 관한 각종 출간물, 사료집, 보고서, 구술 등이 있다. <http://www.kdemo>.

한다. 첫째, 기존의 연구는 민주화와 산업화를 이분법적인 논리로 설명하는 경향이 강하다. 많은 정치학자들이 “산업화 없이 민주주의는 불가능하다”고 주장한다.³ 산업화를 통해 사회경제적 기반이 마련되지 않으면 일시적으로 민주정부가 들어섰더라도 오래가지 못하는 사례가 많다. 4월혁명으로 들어선 장면 정권의 단명도 이러한 사례에 속한다. 그런데 산업화는 민주주의의 필수조건이지만 충분조건은 될 수 없다. 사회경제적 기반이 형성되더라도 민주화세력이 없으면 민주주의는 불가능하다. 즉 산업화와 민주화는 동전의 양면이다. 따라서 우리들은 산업화와 민주화를 2분법으로 나누지 않고 통합적 시각에서 4월혁명을 비롯한 민주화운동을 분석할 필요가 있다.

이러한 통합적 시각에서 4월혁명과 한국정치사를 해석해 보면 두 가지 중요한 가설이 나온다. 첫 번째 가설은 1960년 4월혁명으로부터 1987년 민주화 시기까지 27년간을 민주주의의 사회경제적 기반을 구축한 시기로 보는 것이다. 이런 입장에서 보면 4월혁명은 미완의 혁명이라기보다 우리 사회의 대학생과 지식인을 중심으로 분출된 민주화와 산업화의 열망을 담은 근대화혁명의 시작이라고 볼 수 있다. 4월혁명 후 전개된 신생활운동, 농촌계몽운동 등은 이러한 열망을 담고 있다. 따라서 4월혁명이 정치적 민주화만을 목표로 한 것이 아니라 사회경제적 근대화를 포함하고 있다고 보는 것이 타당할 것이다.⁴ 또 이런 통합적 시각이 제시하는 두 번째 가설은 장면정권이 사회경제적 어려움을 극복하지 못하자, 4·19 세력은 민주화에 우선순위를 두는 근대화세력과 산업화에 우선순위를 두는 근대화세력으로 분화되어 나간 것으로 본다. 4·19 주역 중에서 전자는 주로 야당, 재야, 언론, 노동운동을 비롯한 사회운동에 참여하고, 후자는 공화당과 민정당을 비롯한 집권당, 기업을 비롯한 경제계, 관계 등에 참여한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 4월혁명 정신에 대한 기존의 논의는 공화주의(Republicanism) 정신을 강조하지 않는 경향이 있다. 공화주의는 사적 이익의 추구보다 공적 이익을 중시하며 정치공동체에 참여하는 자주적 시민이 정치의 주체가 되어야 한다는 점을 강조한다. 4월혁명을 주도한 문리대 학생들은 개인의 출세를 비롯한 사적 이익에 매달리지 않고 자기희생을 감수하면서 공익을 위해 이승만정권의 부정선거를 규탄하였다. 4월 19일 문리대 게시판에 붙은 아래의 격문을 보면 4·19 주동자들이 개인의 안일을 탐하지 않고 양심과 정의, 민주주의, 그리고 나라 사랑의 마음에서 분연히 일어난 것을 알 수 있다.

or.kr/ (검색일 2020.5.25.)

3 Barrington Moore의 유명한 명제, “No Bourgeois, No Democracy” 이래 수많은 학자들이 이런 주장을 내놓았다. Barrington Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Harnondsworth: Penguin, 1969; Dietrich Ruescheimer, Everly Huber Stephens and John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Polity: Cambridge, 1992.

4 4월혁명후 전개된 신생활운동, 농촌계몽운동 등에 관한 자세한 설명은 다음을 참조. 김용호. “4월혁명직후 민주화운동,” 정해구 외, 『4월혁명과 한국의 민주주의』(4월혁명국민문화제 위원회, 강북구청, 2015), pp.67-118.

여기 대학의 양심은 증언한다. 우리는 보다 안타까이 조국을 사랑하기에, 보다 조국의 운명을 염려한다. 우리는 공산당과의 투쟁에서 피를 흘려온 것처럼 사이비 민주주의 독재를 배격한다. 조국에의 사랑과 염원이 맹목적 분격에 흐를까 우리는 얼마나 참아왔는가. 보라! 갖가지의 부정과 사회악이 민족정기의 심판을 받을 때는 왔다. 이제 우리는 대학의 양심으로 일어나 노니 총칼로 저지 말라. 우리는 살아 있다. 동료의 무참한 살상 앞에 안일만을 탐할소냐! 한숨만 쉴소냐! 학도여, 우리 모두 정의를 위하여 총궐기하자.⁵

이처럼 4월혁명은 대학생들 비롯한 시민들이 공공선과 대의를 위해 시민정신을 발휘한 것이다.⁶ 1948년 대한민국 수립과 더불어 자유민주주의 제도가 도입되었으나 이승만 정권에서 시민은 정치적 주체가 아니라 정치엘리트들의 동원이나 통제의 대상에 불과했다.⁷ 그런데 4월혁명을 통해 드디어 정치적 주체로 등장한 것이다. 다시 말해 우리나라 최초로 공화주의 정신을 행동에 옮긴 것이다. 따라서 4월혁명의 공화주의 정신을 거듭 강조하고자 한다.

3. 4월혁명의 교훈에 비추어 본 한국 민주주의의 현실과 과제

4월 민주혁명의 핵심은 이승만 독재정권 타도, 3·15 부정선거 바로 잡기, 자유당의 사당화에 대한 응징, 공화주의 정신 발휘 등으로 요약해 볼 수 있다.⁸ 그리하여 4월혁명은 우리나라 민주주의가 나아가 할 목표를 제시하였는바, 그것은 첫째, 독재 방지, 둘째, 선거 민주주의 확립, 셋째, 정당 발전, 넷째, 공화주의 정신 함양이다. 4월혁명이 제시한 이러한 4가지 목표를 중심으로 한국 민주주의의 현실을 살펴보자. 첫째, 민주주의는 부서지기 쉽기(fragile) 때문에 독재로 변질될 가능성은 없는지를 항상 점검해 보아야 한다. 이런 시각에서 최근 민주주의 현실에 대한 평가를 바탕으로 민주주의의 변질을 방지하는 방안을 논의해 보고자 한다. 둘째, 4월 민주혁명의 시작은 3·15 부정선거 규탄 시위였다. 다시 말해 이 땅에 자유롭고 공정한 선거를 확립하는 것이 4월혁명이 제시한 중요한 정치적 목표였다. 이런 시각에서 민주화 이후 선거민주주의의 확립을 위한 노력을 평가해 보고, 올해 총선에 나타난 선거민주주의의 문제점을 분석한 후 향후

5 김정남, 『4·19 혁명』(개정판, 민주화운동기념사업회, 2018).

6 서진영, “한국정치에서 시민의 기원: 4·19 혁명을 중심으로,” 서울대 정치학석사 학위논문, 2016.

7 김용호, “해방이후 군사혁명전까지의 민주주의의 시련과 갈등: 위에서 주어진 민주주의(Democracy from Above),” 한국정치외교사학회, 『한국 민족주의와 민주주의의 갈등 구조』(평민사, 1990).

8 4월혁명에 대한 자세한 분석은 다음을 참조. 김용호, “4·19 민주혁명의 의의,” 차하순 외, 『한국현대사』(세종연구원, 2013), pp.174-197.

선거민주주의의 품질을 향상시킬 수 있는 방안을 살펴보자. 셋째, 이승만 독재의 붕괴를 가져온 3·15 부정선거의 배후에는 당시 집권당인 자유당이 있었는데, 이 무렵 자유당은 이승만-이 기봉의 개인적 정치도구(political machine)에 불과할 정도로 사당화(私黨化)되어 있었다. 그리하여 정당 민주주의가 제대로 작동할 수 없었다. 그럼 오늘날의 정당은 제 기능을 발휘하고 있는지를 평가해 보고, 정당발전을 위한 방안을 논의해 보자. 마지막으로 4·19 당시 대학생들과 시민들이 개인의 이익에 집착하지 않고, 공익을 추구한 결과 4월혁명은 성공하였다. 이러한 정신이 바로 공화주의 정신이라고 할 수 있는데, 오늘날 정치인들과 일반 국민들이 공화주의 정신으로 무장해야 하는 이유를 제시한 후, 공화주의 강화 방안을 논의하고자 한다.

1) 현행 민주주의에 대한 비판: 포퓰리즘(populism) 방지 필요

4월 민주혁명의 최대 성과는 이승만 독재정권의 종식이었다. 난공불락으로 여겨졌던 이승만 독재정권이 하루아침에 무너진 것은 매우 충격적이었다. 민주주의와 독재를 역사적으로 비교분석한 런시만(David Runciman)에 의하면 “민주주의는 시행착오를 거듭하면서도 살아남는 경향이 있는 반면, 독재는 정권 유지를 위해 철저한 계획과 대비를 하지만 조그마한 실수에도 쉽게 무너지는 경향이 있다”는 것이다.⁹ 이승만 독재의 붕괴는 그의 주장을 뒷받침해 준다.

맨손으로 독재에 항거한 4·19 주역들은 이 땅에 독재가 사라지고 민주주의가 꽃피우기를 기원하였다. 그러나 이러한 소망이 27년이 지난 1987년에야 비로소 결실을 볼 수 있었다. 이러한 결실을 보기까지 수많은 사람들이 자유와 민주주의를 위해 싸우다 희생되었다. 4월혁명은 민주주의가 하루아침에 이루어질 수 없다는 교훈을 남겼다. 민주화의 사회경제적 기반을 구축하는 데 많은 시간이 걸렸다. 4·19 이후 20여 년 동안 산업화를 통해 농업사회에서 산업사회로 전환되면서 중산층이 형성·발전되어 나온 결과 이들을 주축으로 정치권력의 억압에서 벗어나려는 민주화운동이 끈질기게 전개되었다. 이러한 사회경제적 기반을 바탕으로 대학생, 재야, 야당, 언론 등이 힘을 합쳐 노력한 결과 1987년에 비로소 민주화가 본격적으로 시작되었다.

지난 30여 년 동안 한국 민주주의는 괄목할만한 성장을 이루었다. 3차례(1997년, 2007년, 2017년)에 걸친 여야 간의 평화적인 정권교체, 선거의 자유와 공정성 확보, 국민의 자유와 권리 신장, 지속적인 정치개혁 시도, 1997년 외환 위기와 2008년 글로벌 금융위기 극복, 최근 코로나 방역 성공 등은 한국 민주주의가 자랑할 만한 성과들이다. 물론 그동안 지역주의 정치, 대통령의 권력 남용, 대통령 가족이나 측근들의 비리, 국회 기능의 미약, 정당의 유동성과 비민주성, 시민사회의 정치화, 정보기관이나 권력기관의 정치개입, 진영 대립과 거리의 정치, 정치보복의 악순환 등으로 인한 정치적 폐해가 자주 나타나 한국 민주주의를 위협하였다.

9 Runciman, David, *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present* (Princeton University Press, 2015).

그런데 최근 한국 민주주의의 장래를 우려하는 목소리가 커지고 있다. 박근혜 대통령의 탄핵 후 한국의 자유민주주의가 탈공고화(de-consolidation)되고 있다는 주장이 등장하였다. 한국을 비롯한 세계 각국의 민주화과정을 이론적, 경험적으로 심층 분석하고 있는 신도철은 박근혜 대통령 탄핵 사태를 보고 “한국이 가부장주의(paternalism)를 비롯한 유교문화에서 아직도 완전히 벗어나지 못해서 자유민주주의가 탈공고화되고 있다”라고 주장한다.¹⁰ 그의 주장을 단순화시키면 가부장주의 정치문화 때문에 “선출된 대통령이 왕이나 여왕처럼 통치하다가 차기 대통령이 가시권에 들어오는 임기 말에 폐위되는 현상이 반복되고 있어서 한국의 자유민주주의가 위협에 처하고 있다”라고 진단한다.

한편 박근혜 대통령 탄핵 후 집권한 문재인 정부마저 한국 민주주의를 위기로 몰고 가고 있다는 비판이 등장하였다. 최장집에 의하면 조국 전 법무장관 가족 비리사태는 진보세력의 도덕적 불감증을 적나라하게 보여 주었고, 정치권의 핵심세력으로 등장한 “86세대가 민주화 운동론을 민주적 통치론으로 전환시키지 못하여 진영대립이 격화되고 있다”는 것이다.¹¹ 특히 운동권 진보세력이 이분법적 사고에 따라 민주주의 대 권위주의, 개혁 대 수구, 좋은 것 대 나쁜 것이라는 대립항으로 정치상황을 인식하는 바람에 상대방을 타도의 대상으로 생각하는 경향이 강하다는 것이다. 또 직접민주주의를 중시하는 진보세력이 인민의 권력 확대를 실현하는 것이 진정한 민주주의라고 잘못 이해하여 대의제에 대한 부정적 인식을 가지고 있어서 민주적 통치기구가 제 기능을 발휘하지 못하고 있다고 지적한다. 그리고 진보세력이 시민사회를 동원하여 권력을 쟁취함으로써 시민사회가 정치화되어 자율성을 상실하고 다원주의가 위협을 받고 있다고 본다. 그리하여 “시민사회의 좌우대립이라는 정치적 양극화가 심해짐에 따라 한국 민주주의가 위기를 맞고 있다”고 주장한다. 특히 적폐청산을 앞세운 개혁파들이 대통령 권력의 집중과 확대를 추구함으로써 급진주의적 포퓰리즘이 나오지 않을까 우려된다.

최근 미국을 비롯한 세계 각국에서 포퓰리즘이 창궐하고 있는데, 이제 우리나라도 노골적인 독재정권 대신 포퓰리즘의 등장을 우려하지 않을 수 없다. 그동안 우리나라에서 포퓰리즘을 둘러싼 정치적 갈등이 있었지만 미국이나 유럽처럼 포퓰리스트 정치가 본격적으로 나타나지 않았다. 그러나 우리나라도 포퓰리즘 정치로부터 결코 안전하다고 할 수 없다. 강원택이 지적하고 있는 것처럼 우리 사회에 만연한 기성 정치에 대한 불신, 유튜브와 SNS 등을 통한 진영논리의 확대재생산, 한꺼번에 문제를 해결할 수 있는 “영웅”을 바라는 일반 국민의 정서, 정치적 양극화 등이 포퓰리즘을 부추길 가능성이 있다.¹² 더욱이 최근 코로나 팬데믹으로 인한 강

10 Shin, Doh Chull 2018, “The Deconsolidation of Liberal Democracy in Korea: Exploring its Cultural Roots,” *Korea Observer*, Vol 49, No 1 2018, pp.107-136.

11 최장집, “한국 민주주의의 공고화, 위기, 그리고 새 정치질서를 위한 대안” 김대중대통령 노벨평화상 수상 19주년 기념식과 학술회의, 연세대 김대중도서관, 2019.12.9.

12 강원택, “포퓰리즘 정치와 한국 민주주의의 개혁 방안,” 윤보선민주주의 연구원 주최 세미나 발표 논문, 2019년 5월 21일, 프레스센터.

한 정부의 등장과 함께 경제대공황에 버금가는 경제위기가 닥치는 경우 먹고 살기가 불안한 일반 유권자들이 선거에서 포퓰리스트 정치인을 선택할 가능성을 배제하기 어렵다.

그럼 포퓰리즘을 방지하려면 어떻게 해야 하나? 포퓰리즘은 민주적 선거과정을 통해 등장하기 때문에 예방하는 것이 쉽지 않다. 정치제도와 정치문화의 대폭적인 개선이 필요하다. 첫째, 대통령의 헌법상의 권한이 축소되고, 대선후보 캠프정치가 타파되어야 한다. 현행 헌법의 대통령 권한은 너무 막강하다. 대통령제에서 보기 힘든 법률안 제출권, 국회의원의 국무위원 겸직 외에 긴급명령권, 긴급재정명령권, 예산 편성권, 법률안 거부권, 사면권, 각종 권력기관(감사원, 국가정보원, 검찰청, 경찰청, 국세청 등)의 수장에 대한 임명권 등이다. 포퓰리스트 대통령이 이런 권한을 남용하는 경우 엄청난 폐해가 나타날 수 있기 때문에 수평적, 수직적 권한 분산이 필요하다. 견제와 균형의 원리가 작동할 수 있는 3권 분립을 위해 국회와 사법부의 권한 강화와 함께 지방분권화가 이루어져야 한다. 그리고 대선후보가 승리하면 캠프에서 만든 정책이 수조원의 예산이 들어가는 국가정책이 되고, 캠프출신이 국가 요직을 차지함으로써 정당을 무력화시키고 있다.¹³ 캠프는 사적 조직이므로 정치적 책임을 물을 수 없기 때문에 무책임의 정치가 난무하게 되므로 국민들의 정치 불신이 쌓이게 되어 포퓰리즘의 온상이 될 우려가 있다.

둘째, 포퓰리즘을 방지하려면 정당 개혁이 필요하다. 정당이 1차적으로 민주주의를 위협하는 포퓰리스트 정치인이 공직후보가 되지 못하도록 선별할 수 있는 능력이 있어야 한다.¹⁴ 우리나라 정당처럼 원칙이나 정체성을 갖추지 못한 채 당선가능성만을 고려하여 공직후보를 선정하는 경우 포퓰리스트가 등장할 가능성을 배제할 수 없다. 마지막으로 지적할 것은 민주시민 교육이다. 유권자가 선거에서 진정한 민주주의자와 포퓰리스트를 구별할 수 있어야 포퓰리즘을 방지할 수 있다. 포퓰리스트는 적어도 두 가지 특징이 있다.¹⁵ 첫째, 국민, 인민을 앞장세워 자신의 권력을 강화한다. 특히 “순수한 일반 대중 대 부패하고 무능한 엘리트”라는 이분법을 사용하여 대중의 분노를 자극한다. 둘째, 감성에 호소하는 대중 선동정치에 강하다. 단순 논리로 일반 유권자들을 유혹하면서 복잡한 것은 엘리트들의 술수라고 주장한다. 유권자들이 이러한 포퓰리스트의 정치적 유혹에 넘어가지 않는 정치적 소양이 있어야 포퓰리즘을 방지할 수 있다.

2) 선거 민주주의의 문제점과 향후 과제

4·19민주혁명이 남긴 두 번째 중요한 교훈은 부정선거 방지를 통한 선거민주주의의 확립이다. 많은 정치학자들이 정기적으로 자유롭고 공정한 선거를 실시하는 것이 민주주의의 최소한의

13 김용호, “대선 캠프 정치 개혁 방안,” 미발표 원고.

14 Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, *How Democracies Dies* (New York: Baror, 2018); 박세연 역, 『어떻게 민주주의는 무너지는가』(어크로스, 2018), pp.49-50.

15 서병훈, “포퓰리즘의 세계화와 한국정치의 앞날,” 윤보선민주주의연구원 주최 세미나 발표 논문, 2019년 5월 21일, 프레스센터.

요건이라는 점에 동의한다. 4·19이후 힘으로 권력을 장악한 권위주의 세력이 계속 집권을 위해 선거제도와 선거과정을 왜곡시켰다. 유신 정권과 전두환 정권의 소위 체육관 선거는 대표적인 사례다. 이런 점에서 1987년 민주화 세력이 대통령 직선제 도입을 최우선적으로 요구한 것은 당연한 처사였다.

민주화 이후 선거의 자유와 공정성 확보를 위해 선관위는 물론 정치권, 언론계, 학계, 시민단체가 모두 노력하였다. 1989년 선관위의 공명선거 노력이 전환점이 되었다. 선관위가 1989년 2차례 실시된 국회의원 재보궐선거에서 정치적 중립성을 확보하기 위해 치열한 노력을 경주하였다. 당시 동해 재선거에서 후보 매수 사건이 터지고, 8월의 영등포 을구 재선거에서 여야의 불법선거가 기승을 부리자 선관위는 후보 전원을 고발하고 여야 총재들에게 경고 서한을 보냈다. 선관위가 여당 총재인 현직 대통령에게 경고 서한을 보낸 것은 역사상 처음이었다. 이것이 민주화 이후 선관위가 정치적 독립성을 확보하려는 상징적인 사건이었다. 이후 선관위가 투개표 관리뿐만 아니라 부정선거 감시를 위해 시민단체, 언론, 학계와 함께 노력하였다.

그러나 관권선거와 금권선거가 쉽게 사라지지 않았는데, 두 가지 사건 이후 관권선거와 금권선거는 크게 줄어들었다. 첫 번째 사건은 2004년 노무현 대통령 탄핵이었다. 당시 노무현 대통령은 총선을 앞두고 선관위의 경고에도 불구하고 여당을 편드는 발언을 공개적으로 거듭하였다. 그 결과 대통령의 선거 개입이 노무현 대통령 탄핵 발의의 주요 사유 중의 하나가 되었다. 사실 많은 나라에서 선출직 공무원에게는 자신이 소속한 정당 후보를 위해 선거운동을 하는 것이 허용되고 있다. 그러나 우리나라는 4·19의 도화선이 된 3·15 정부통령선거에서 관권 개입이 극심하였고, 그 후에도 권위주의 정권에서 관권 선거가 심했기 때문에 모든 공무원들에게 정치적 중립의 의무를 지키도록 법제화되어 오늘날까지 계속되고 있다. 노대통령 탄핵에서 보는 것처럼 우리나라에서는 공무원의 선거 개입금지를 매우 중시한다.

민주화 이후 관권선거는 점차 줄어들었으나 금권선거는 오랫동안 기승을 부렸다. 그리하여 금권선거를 방지할 수 있는 특단의 조치가 도입되었다. 2004년 선거법을 전면적으로 개정하면서 유권자가 정당이나 후보로부터 금품을 받거나 향응을 제공받는 경우 그 액수의 50배에 해당하는 벌금을 부과하게 되었다. 그리하여 어느 시골 마을에서 후보로부터 비싸지 않은 점심을 단체로 제공받은 것이 발각되어 수십 명의 마을 주민들이 각자 수십만 원의 벌금을 내는 사태까지 발생하였다. 이후 유권자들은 정당이나 후보로부터 향응이나 물품을 제공받는 것을 금기시하는 경향이 높아졌다.

그동안 공명선거를 위한 노력이 비교적 성공을 거두어 민주화 이후 한국 선거민주주의에 대한 평가는 상대적으로 높은 편이다. 영국의 『이코노미스트(EIU)』지가 매년 각국의 민주주의를 평가하는 항목에서 한국은 선거 민주주의 항목에서 항상 최고 점수를 얻었다. 한편 동남아 국가의 야당 정치인이나 정치학자, 시민단체 인사들은 한국의 선관위가 어떻게 정치적 중립을 확립하게 되었는지에 대해 깊은 관심을 갖고 있다. 동남아국가에서는 야당이나 시민단체가 투개표 부정에 대한 명백한 증거를 제시해도 선관위가 집권당의 편에 서서 “부정 없음”이라는 결

정을 내리고 있기 때문이다.

그러나 한국의 선거민주주의가 완벽하다고 볼 수 없다. 이번 21대 국회의원 총선거에 나타난 선거민주주의의 문제점을 짚어 보자.¹⁶ 여기서 3가지 문제(정책 경쟁의 실종, 비례위성정당, 의석 양극화)를 지적하고자 한다. 첫째, 이번 총선에서도 우리나라 선거의 고질적인 병폐가 그대로 드러났는데, 각 정당과 후보들은 정책 경쟁 대신 주로 프레임이나 이미지 경쟁, 네거티브 캠페인에 의존하였다. 여당의 “야당 심판론”과 야당의 “정권 심판론”이라는 프레임 경쟁에서 전자가 승리하여 대승을 거두었다. 한국 정당의 정책 빈곤이라는 구조적 요인 때문에 이번 총선에서도 정책 대결이 실종되었다. 그 결과 총선에서 정부정책에 대한 유권자의 구체적인 선호가 드러나지 않았다. 그리하여 국정운영에 유권자의 의사를 반영하기 어렵고, 유권자에 대한 정부의 반응성이 약해질 가능성이 높다. 특히 다음 선거에서 정치적 책임을 묻기 어렵기 때문에 민주적 통치에 지장을 초래하게 된다.

둘째, 이번 총선을 앞두고 양대 정당(더불어민주당과 미래통합당)이 비례후보 공천 대신 비례위성정당을 만들어 새로 도입한 준연동형 비례대표제의 입법 취지를 완전히 훼손하였다. 비례위성정당이란 양대 정당이 현행 준연동형 비례대표제에서 지역구 후보와 비례 후보를 모두 공천하는 경우 비례의석이 줄어드는 것을 방지하기 위해 비례후보를 공천하지 않고 비례 의석만을 위해 만든 별도의 정당을 의미한다. 준연동형비례대표제는 군소정당의 득표와 의석 간의 차이를 줄이기 위해 만든 것인데, 비례위성정당으로 말미암아 오히려 양대 정당이 군소정당의 비례의석 18석을 빼앗아 갔다.

<표 1> 더불어민주당과 미래통합당이 비례위성정당을 만들지 않았을 경우 가상 의석 분포

	정당투표 득표율	지역구 의석	준연동형 비례 의석	병립형 비례의석	총 가상 의석 (A)	실제 의석 (B)	증감 (B-A)
더불어민주당	33.35%*	163	0	6	169	180	+11
미래통합당	33.84%*	84	6	6	96	103	+7
정의당	9.67%	1	10	2	13	6	-7
국민의당	6.79%	0	8	2	10	3	-7
열린민주당	5.42%	0	6	1	7	3	-4
무소속		5	0	0	5	5	0
합계	89.07%**	253	30	17	300	300	0

*비례위성정당의 득표율을 양대 정당의 정당투표 득표율로 간주한 것이다.

**무소속과 기타정당의 득표율을 제외했기 때문에 89.07에 불과하다.

16 김용호, “2020년 총선 결과의 정치적 의미와 총선에 나타난 주요 문제점 분석,” 한국정당학회 춘계학술대회, 라운드테이블, 2020년 5월 22일, 발표 논문.

〈표 1〉에서 보는 것처럼 필자의 계산에 의하면 3개 군소정당(정의당, 국민의당, 열린민주당)이 합하여 18개 의석을 손해 보았다. 이런 일이 벌어진 것은 양대 정당의 무절제한 권력 행사 때문이다. 이번 총선이 권력의 절제가 없으면 아무리 훌륭한 민주적 제도라도 제대로 작동할 수 없다는 정치적 교훈을 다시 한번 더 일깨워 주었다. 모든 법과 제도는 공백이 있고, 애매모호한 점이 있으며, 구체적인 규정도 모든 경우의 수를 커버하지 못하기 때문에 입법취지를 살리려면 권력의 절제가 필요하다. 앞으로 양대 정당이 이번 비례위성정당처럼 권력의 무절제가 많아지면 한국 민주주의는 심각한 위기에 빠지게 될 것이다.

〈표 2〉 민주화 이후 양대 정당의 의석 점유율

총선연도	1988	1992	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
의석 점유율(%)	65.2	82.3	72.9	90.8	91.3	78.2	93.0	81.7	94.3

선거민주주의와 관련하여 마지막으로 지적할 점은 의석 양극화로 인한 좌우 진영대결이 더욱 심화되지 않을까 우려된다. 이번 총선에서 양대 정당이 300석 중 283석을 차지함으로써 21대 국회는 양극으로 나뉘고 중간이 몰락했다. 〈표 2〉에서 보는 것처럼 이번 총선 결과 양대 정당의 의석 점유율은 민주화 이후 최대로 높다. 좌우 진영의 유권자가 모두 결집한 결과 더불어민주당은 1,434만 표, 미래통합당은 1,191만 표라는 민주화 이래 최다 득표를 기록했다. 이는 최근 강화되고 있는 정치적 양극화를 반영한 것으로 본다. 그동안 양대 정당의 극한 대립, 광화문과 서초동에서 태극기와 촛불을 앞세운 좌우 진영의 대규모 시위가 표심에 반영된 것으로 본다. 그리하여 21대 국회가 좌우 대립을 조정해 줄 수 있는 제3의 정당이 없기 때문에 양당의 진영정치와 대결정치가 재현되지 않을까 우려된다. 이런 경우 정당정치, 의회정치, 대의민주주의가 발전하기 힘들다.

이러한 선거민주주의의 문제점을 해결하여 앞으로 선거민주주의의 품질을 높이려면 어떻게 해야 하나? 현실적으로 선거제도, 선거과정, 선거관리는 분리되기 어렵지만 여기서는 편의상 나누어서 논의해 보자. 민주화 이후 선거제도 개선 노력은 계속되고 있다. 1994년 통합선거법의 제정, 비례의석 배분 방식 개선, 1인 2표제 도입, 선거구의 인구 편차 축소, 19세와 18세로 선거권 확대, 재외국민투표제 도입, 지방선거에 외국인 선거권 부여 등이다. 그러나 현행 선거제도가 완벽하다고 볼 수 없다. 앞으로 품질 높은 선거제도를 고안하려면 4가지 점을 명심해야 한다. 첫째, 정부형태-정당제도-의회제도와 제도적 정합성(institutional compatibility)을 고려하여 선거제도를 고안해야 한다. 아무리 훌륭한 선거제도라 하더라도 정부형태와 유기적으로 맞지 않으면 제도적 효과를 내기 어렵다. 예컨대 대통령제는 양당제와 정합성이 높은 편인데, 다당화의 가능성이 높은 비례대표제를 도입하면 대통령제 국정운영이 어려워질 수 있다. 대통령제에서는 국회 내 정당의 수가 많아질수록 입법에 어려움이 생긴다. 반면 내각제에서는 국회 내 정

당의 수가 많더라도 정당연립이 가능하므로 다당제에서도 입법에 어려움이 없으므로 비례대표제-다당제-내각제는 정합성이 높다. 따라서 우리나라가 대통령제를 유지하는 경우 비례대표제 확대나 결선투표제를 도입하는 것은 신중하게 생각해야 한다.

둘째, 우리 사회의 다양한 이해관계를 반영할 수 있는 높은 대표성, 정부와 시민의 책임성 제고, 각 정당의 득표율과 의석률의 차이가 거의 없는 높은 비례성, 의회정치의 안정성, 국정운영의 효율성, 유권자-대표 간의 연계 등을 모두 보장해 주는 선거제도는 없기 때문에 조화로운 선택이 필요하다. 예컨대 대통령제의 효율성을 고려하면 양당제를 유도하는 소선거구제가 필요하고, 대표성이나 비례성을 높이려면 비례대표제가 필요하다. 이러한 딜레마를 해결하는 방안은 정당의 수를 최대한 줄이는 방향으로 비례대표제를 고안하는 것이다. 셋째, 정당과 국회 개혁 없이 선거제도 개선만으로는 소기의 성과를 얻기 어렵다. 일부 정치학자들이 연동형비례대표제를 도입하면 군소정당의 득표와 의석 간의 불비례성을 낮추어, 양대 지역정당의 득과점 체제가 해소되어 다당제로 가면 지역대결이 완화되고 한국사회의 다양한 목소리가 의회정치에 반영될 것으로 기대한다. 그러나 정당의 공천제도가 바뀌지 않고, 또 교섭단체 중심의 국회운영 제도가 바뀌지 않은 채 연동형비례대표제의 도입만으로 여의도정치가 바뀔 수 있다고 보는 것은 너무 비현실적이다. 마지막으로 명심해야 할 점은 민주적 규범의 뒷받침 없이 제도개선만으로는 선거민주주의의 품질 향상이 이루어질 수 없다. 예컨대 입법 공백을 악용하지 않고 입법 취지를 살리는 제도적 자제(*institutional forbearance*)가 필요하다.¹⁷ 이번 비례위성정당 참사는 대표적인 사례다.

다음으로 선거과정의 품질향상을 위해서는 첫째, 정당과 후보와 유권자가 자유롭고 공평하게 선거운동을 할 수 있어야 하고, 둘째, 관권과 금권을 활용한 불법 타락선거를 방지하고 정책선거가 이루어져 선거과정에서 유권자의 정책 선호가 드러나 이를 국정에 반영할 수 있어야 하고, 다음 선거에서 공약과 정책 이행 정도를 평가하여 정치적 책임을 물을 수 있어야 한다. 전자의 경우 현행 선거법이 아직도 너무 규제 위주로 되어 있어서 선거운동의 자유와 공정성을 제대로 보장하지 못하고 있어서 개선이 필요하다. 예컨대 사전선거운동 금지는 다른 나라에서 찾아보기 힘든 조항이다. 후자의 경우 그동안 선관위, 언론, 학계가 정책선거를 위해 정책 토론회 개최, 각 정당의 공약과 정책 비교 평가 등을 하고 있으나 여전히 선거운동이 정책 경쟁 대신 주로 프레임과 이미지 싸움, 네거티브 캠페인에 의존하고 있다. 정당의 정책 능력을 강화하고, 유권자가 정책 위주로 투표해야 선거과정의 품질이 향상될 것이다.

17 Steven Levitsky and Daniel Ziblatt, *How Democracies Dies* (New York: Baror, 2018); 박세연 역, 『어떻게 민주주의는 무너지는가』(어크로스, 2018), p.137.

〈표 3〉 민주화 이후 역대 총선 투표율

총선 연도	1988	1992	1996	2000	2004	2008	2012	2016	2020
투표율	75.8%	71.9%	63.9%	57.2%	60.6%	46.1%	54.2%	58.0%	66.2%

마지막으로 선거관리의 품질 향상을 위해서는 선관위의 확고한 정치적 중립성 유지, 공명 선거 구현 의지와 노력, 그리고 투표의 편의성을 높여 유권자의 투표참여를 증대시켜야 한다. 최근 들어 유권자의 투표 효능감 증대와 사전투표제도의 편의성 등으로 인해 2012년 총선 이래 투표율이 증가 추세여서 다행이다(〈표 3〉 참조). 그러나 선관위가 투표 조작을 하고 있다는 의혹이 자주 제기되어 심각한 도전을 받고 있다. 이번 총선 직후 개표결과에 대한 통계 분석을 통한 부정선거 의혹 제기와 함께 선거관리의 부실을 부정선거로 추정하는 주장이 나와서 선관위가 어려움을 겪고 있다.¹⁸ 유튜브나 소셜미디어를 통한 의혹의 확대재생산이나 여론전 대신 증거를 제시해야 선관위, 경찰, 검찰이 공식적으로 조사할 수 있다. 즉 “누가 어디에서 어떤 부정 행위를 했다”라는 증거를 제시해야 조사나 수사에 나설 수 있다. 이러한 증거 제시가 어려우면 재검표를 신청하는 것이 바람직하다. 자의적으로 선거의 공정성을 훼손하고, 증거도 없이 선관위를 무리하게 공격하는 경우 선거민주주의를 스스로 무너뜨리는 것이다. 패자의 승복 없이는 선거 민주주의가 실종될 우려가 있기 때문에 패자의 정당한 문제 제기는 하루빨리 해소되어야 할 것이다.

3) 정당 미발달의 원인과 정당개혁 방향

4월 민주혁명은 제 기능을 할 수 있는 민주적 정당이 없으면 정당민주주의와 대의민주주의는 불가능하다는 교훈을 남겼다. 4월 민주혁명의 도화선이 된 3·15부정선거의 배경에는 자유당이 있었다. 당시 자유당은 민주적 정당이라고 할 수 없었다. 1951년 자유당의 창당 자체가 이승만 대통령의 개인적인 정치적 야심의 산물로서 관제여당으로 출발하였다. 당시 대통령선출제도는 국회에서 대통령을 선출하는 간선제였는데, 국회 내에 점차 이승만 반대세력이 늘어나자 이승만은 직선제 개헌안 통과와 선거운동을 위해 정당이 필요하였다. 이전에 이승만은 정당 위에 군림하는 초당파적인 지도자가 되기를 원했기 때문에 특정 정당에 소속되는 것을 싫어하였다. 그런데 이승만은 이러한 입장을 바꾸어 1951년 8월 광복절 경축사를 통해 정당을 조직하겠다는 입장을 천명하였다. 이승만은 자유당을 앞장세워 직선제 개헌에 성공한 후 1952년 2대 대통

¹⁸ 가로세로연구소, 공병호TV, 이봉규TV, 미시건대학의 미베인(Mebane), 박영아, 박성현 교수 등이 통계 분석을 통해 부정선거 의혹을 제기하고 있고, 기독교자유통일당 등이 QR 코드의 합법성 문제, 그리고 구리, 남양주, 부여 등지에서 발생한 부실 선거관리를 부정선거로 추정하는 주장이 나오고 있으나 증거를 제시하지 못하고 있다.

령에 당선되었다. 그 후 이승만이 자신의 권력에 도전할 잠재력을 지닌 이범석을 제거하고, 또 장면이 자유당에서 이탈한 후, 이기붕을 정점으로 이승만에 맹목적으로 충성하는 세력들이 당을 장악하였다. 이런 상황에서 1960년 정부통령 선거를 앞두고 자유당은 이기붕을 부통령에 당선시키기 위해 온갖 부정선거를 자행하였다. 당시 이승만의 나이가 85세의 고령이었기 때문에 이기붕이 대통령 유고시에 승계권을 가진 부통령직을 차지하려는 것이었다. 자유당이 이승만-이기붕의 사당(私黨, political machine)이 되어 버린 것이다. 이렇게 자유당의 사당화가 4월 민주혁명의 도화선이 된 3·15 부정선거의 결정적인 원인이었다.

그럼 4·19 이후 지난 60년간 한국의 정당은 얼마나 발전하였나? 불행히도 한국 정당은 여전히 공당(公黨) 또는 대중정당(mass party)의 모습을 갖추지 못하고 파벌 내지 ‘잡동사니 정당(hodge-podge party)’에 불과하다. 민주화 이후에도 한국 정당이 높은 유동성(fluidity), 심각한 비민주성, 강한 지역성으로 인해 제 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있다. 오래전부터 한국 민주주의의 최대 문제는 정당이라는 지적이 나왔으나 아직도 정당다운 정당을 볼 수 없다. “정당 없는 나라의 정당정치”라는 주장이 있는가 하면, “정당 없는 민주주의(Democracy Without Parties)”라는 평가가 나오고 있다.¹⁹

그럼 민주화 이후에도 정당이 발달하지 못한 원인은 무엇인가? 여기서 정당정치의 경로의존(path dependent) 이론을 소개하고자 한다. 그것은 한국 정당이 권위주의시대의 정치적 유산 때문에 일반 국민의 정당 불신을 해소하고 대중의 자발적인 참여와 의사소통의 채널이 되지 못하고 있다는 것이다. 1961년과 1980년에 쿠데타로 권력을 장악한 군인들이 계속 집권을 위해 군인정당을 만든 후 군복을 벗고 민간정치인으로 변신하여 정기적인 선거를 치루었다. 이것은 남미 권위주의정권과 큰 차이가 있었는데, 남미에서는 군인들이 군복을 입고 권위주의 정권을 유지하였기 때문에 군인정당을 만들지 않았고, 선거를 정기적으로 실시하지도 않았다. 그러나 한국의 군부는 군복을 벗고 통치하였기 때문에 계속 집권을 위해 정당과 선거가 매우 중요했다. 그 결과 권위주의시기에 한국의 정당과 선거는 이중적인 성격을 가졌다. 정당과 선거가 권위주의 집권세력에게는 정치적 통제와 조작의 수단인 반면, 야당을 비롯한 반대세력에게는 정치적 참여와 도전의 수단이었다. 당시 정당과 선거가 정치적 통제의 수단으로 기능함에 따라 권력을 이용한 관제여당 창당과 자의적인 정계개편, 정치인들의 공민권 제한, 선거제도의 왜곡, 선거부정, 야당 탄압, 소위 공작 정치 등으로 나타났다. 한편 정치적 참여와 도전의 수단으로서 정당과 선거의 역할은 야당 통합, 야당과 재야의 연대, 정치 비리 폭로와 규탄, 선거 부정 고발, 선거에서 야당의 돌풍, 선거결과에 이변 등으로 나타났다. 이러한 정당과 선거의 이중적인 성격으로 인해 행정부의 독주, 여당의 법안 날치기 통과, 야당의 국회 보이콧과 의사당 점거, 농성, 데모,

19 김용호, “정당없는 나라의 정당정치: 한국의 사당(私黨)정치 해결방안,” 배성동 교수 정년기념 문집 간행위원회, 『정치현상과 분석: 27석학들의 정치진단과 처방』, 법문사, 2001, pp.119-142; Yoonkyung Lee, “Democracy without Parties? Political Parties and Social Movements for Democratic Representation in Korea,” *Korean Observer*, 40:1, 2009, pp.27-52.

장의 투쟁 등을 비롯한 야당의 비의회적인 극단적 저항 등 수많은 변칙과 파행을 거듭했다. 그런데 민주화이후에도 정당과 국회는 권위주의 시기의 행태에서 완전히 벗어나지 못하고 있어서 국민들의 불신을 받고 있다. 민주화 이후에도 계속되는 여당의 독주와 야당의 장외 투쟁, 정당의 이합집산과 잦은 당명 변경, 무원칙의 투명하지 않은 공천 방식 등을 볼 수 있다.

그럼 정당을 어떻게 개혁할 것인가? 앞으로 주요 정당이 높은 유동성(fluidity), 심한 비민주성, 강한 지역성에서 벗어나 분권화, 제도화, 민주화, 탈지역화를 추구하는 것이다.²⁰ 민주화 이후 한국의 주요 정당은 잦은 이합집산과 당명 변경으로 인해 높은 유동성을 보여주고 있다. 민주화이후 대통령을 당선시킨 정당은 예외 없이 다음 대선에서 당의 간판을 내렸으니 유권자들이 집권당에게 정치적 책임을 묻기가 어려웠다.²¹ 흔히 당 지도부가 일반 당원의 의사를 제대로 묻지도 않고 합당이나 당명변경을 마음대로 해 버린다. 이런 상황에서 유권자의 정당 일체감이 형성되기 어렵다. 이러한 중앙집권적이고 비민주적인 행태를 없애려면 중앙당 대신 시도 지부와 풀뿌리 조직이 권한을 행사할 수 있도록 분권화해야 한다. 그리고 공천의 민주화가 이루어져야 한다. 지금처럼 각 정당이 경선 대신 중앙당의 지도부가 공천을 좌지우지하는 경우 공천 희망자들은 당원이나 유권자의 의사를 존중하지 않고, 당 지도부의 눈치만 보게 되고, 국회에서 무조건 당론에 따르는 투표를 하게 된다. 당론투표는 결국 국회에서 여야 간의 극한대립과 교착상태를 불러오게 된다. 한편 현행 주요 정당이 강한 지역 기반을 바탕으로 선거에서 경쟁하기 때문에 상대적으로 정책 개발을 등한시하고, 지역 간 대립을 강화한다. 최근에는 지역 균열과 이념균열이 중첩되는 바람에 정치적 양극화가 심해지고 있어서 정당민주주의를 위협하고 있다. 앞으로 정당의 강한 지역성을 완화하려면 정책정당으로 발전할 수 있는 다양한 유인책을 제공해야 한다. 정당의 정책개발과 민주시민교육 프로그램을 지원하여 정책 위주의 유권자 지지기반이 확대되어야 한다.

4) 공화주의의 중요성과 강화 방안

마지막으로 다루고자 하는 4월혁명의 교훈은 공화주의 정신이다. 당시 대학생과 시민들은 개인의 이익에 연연하지 않고 자발적으로 자신의 희생을 무릅쓰고 공익을 위해 3·15부정선거를 규탄하고 이승만 독재에 항거하였다. 이것이 바로 공화주의 정신이다. 이처럼 공화주의는 공공선의 창출, 시민의 정치참여와 책임의식, 공직자의 윤리와 책임성 등을 강조한다. 따라서 공화주

20 정당개혁에 관한 자세한 논의는 다음을 참조. 김용호, "정당개혁의 방향," 『한국 정당정치 이해』, 나남출판, 2001, pp.287-312.

21 노태우를 당선시킨 민정당은 민자당으로, 김영삼을 당선시킨 민자당은 신한국당을 거쳐 한나라당으로, 김대중을 당선시킨 새정치국민회의는 새천년민주당으로, 노무현을 당선시킨 새천년민주당은 열린우리당을 거쳐 대통합민주당으로, 이명박을 당선시킨 한나라당은 새누리당으로, 박근혜를 당선시킨 새누리당은 자유한국당으로 바뀌었다. 지금까지 단 한 번의 예외도 없었기 때문에 우연한 정치현상으로 보기 힘들다. 따라서 대통령당의 당명 변경이 반복적으로 일어나는 원인을 분석해 볼 필요가 있을 것이다. 더욱이 문재인을 당선시킨 더불어민주당이 2022년 대선에서 당명을 바꿀지가 정치적 관심사다.

의는 일반적으로 시민들이 공적 결정에 적극적으로 참여할 수 있도록 모든 시민이 공동체로부터 배제되지 않고 권리와 의무를 다하는 것을 목표로 한다. 특히 공화주의는 시민과 시민을 결속시켜 주는 공동체적 우정, 시민적 우정을 전제로 한다. 시민적 우정은 공감 능력과 역지사지의 능력으로 나타난다. 그러나 4·19 이후 지난 60년간 우리들이 민주주의에 대해서는 높은 관심을 가졌지만 공화주의에 대해서는 상대적으로 소홀히 하였다. 1948년 정부 수립 이후 우리 헌법 1조가 항상 “민주공화국”이라는 점에서 알 수 있듯이 우리들은 민주주의에 못지않게 공화주의를 중시해야 한다.

특히 최근의 정치상황은 공화주의의 필요성을 더욱 느끼게 한다. 첫째, 최근 좌우 진영 간의 정치적 양극화가 더욱 심해져서 우리 사회의 정치적 갈등 양상이 위험 수위를 넘어 상대방을 파멸의 대상으로 보고 있기 때문이다. 서구의 좌우갈등은 큰 정부와 작은 정부, 최소국가와 복지국가, 시장과 규제, 성장과 분배 등을 둘러싼 정치적 갈등인데 반해, 우리 사회의 경우 국가 정체성에 관한 갈등이기 때문에 심각하다. 예컨대 대한민국의 건국을 긍지와 보람찬 성취의 시작으로 보는가, 그렇지 않으면 “태어나서는 안 될 나라인가” 등을 놓고 극한적인 대립을 벌이고 있다. 앞으로 좌우가 서로 상대방을 공존의 대상으로 삼는 공화주의 정신에 입각하여 경쟁하지 않으면 민주주의가 훼손될 수 있다. 둘째, 시민의 정치참여가 너무 즉흥적이고 사려 깊지 못하여 민주주의에 위협이 되고 있다. 예컨대 유튜버들이 전략적 극단주의에 따라 자기 진영의 지지자들을 결속시키기 위해 무책임한 발언과 동영상 유포하는 것은 대표적이다. 더욱이 온라인상에서 일반시민들이 자신의 신념이나 정서에 맞는 정보만을 취득하는 확증 편향(confirmation bias)이 증대하고 있다. 또 일반시민들이 객관적인 사실보다 개인의 신념이나 감정에 따라 정치적 판단을 하는 “탈진실(post-truth)”의 정치가 기승을 부리고 있다.²² 이런 점을 시정하려면 공화주의를 한국정치의 실천적 과제로 삼아야 한다. 마지막으로 정치인과 공직자의 도덕 불감증과 권력 남용, 권위주의 행태를 바로잡아 공직자의 책임성과 윤리성을 제고하려면 공화주의가 필요하다. 박근혜 대통령 탄핵과 조국 전 법무장관 가족 비리는 이러한 점을 적나라하게 보여 주고 있다.

비록 공화주의가 서구에서 발달된 개념이지만 우리의 역사와 전통 속에 면면히 내려오는 홍익인간 정신과 별다른 차이가 없다. “모든 사람을 널리 이롭게 한다”는 홍익인간 정신은 공화주의와 상통하는 바가 크다. 우리나라의 많은 근대 선각자들이 홍익인간을 가장 이상적인 시민상으로 제시한 점에서 알 수 있듯이 홍익인간 교육을 통해 공화주의를 실현할 수 있다.²³ 한편 최장집이 지적하고 있는 것처럼 4·19 이후 민주화운동의 이념적 정향은 자유주의보다 공화주의적 요소가 많았다. 그에 의하면 우리나라 민주화운동과정에서 작용했던 “로맨티시즘, 집단주

22 장훈, “트럼프식 탈진실의 정치와 코로나 위기,” 『중앙일보』, 2020년 5월 19일, 20면.

23 대표적인 선각자가 조소앙이다. 김용호, “조소앙과 삼균주의에 대한 재조명,” 서울대 한국정치연구소, 『한국정치 연구』, 15권 1호, pp.49-64.

의적 충동, 도덕주의, 정서, 열정 또한 공화주의와 상응하는 것이 많았다”고 주장한다.²⁴ 그리고 최근 들어 우리나라 좌파와 우파가 모두 공화주의를 강조하고 있기 때문에 공화주의적 민주주의를 우리 정치의 규범적 좌표로 삼을 수 있을 것이다.²⁵ 올해 4월 민주혁명 60주년을 맞아 좌우가 힘을 합쳐 앞으로 공화주의 실천 운동을 펼친다면 한국 민주주의의 장래가 더욱 밝은 것으로 확신한다.

이러한 노력과 함께 공화주의를 구현하기 위해 정치제도를 개선해야 한다.²⁶ 공화주의는 시민의 정치적 참여와 정치인의 정치적 책임성을 우선적으로 강조하기 때문에 대표성과 책임성을 높일 수 있는 정치제도가 필요하다. 예컨대 현행 대통령제는 부통령제가 없어서 대통령 유고시에 국민으로부터 직접 통치의 위임을 받지 않은 국무총리가 대행하기 때문에 정치적 책임성을 심각하게 훼손하므로 부통령제 도입이 바람직하다. 한편 정부형태보다 정당발전 정도가 정치적 대표성과 책임성에 더 큰 영향을 미치기 때문에 공화주의를 구현하기 위해서는 정당 개혁이 필수다. 특히 정당의 이합집산과 잦은 당명 변경을 방지하여 정치적 책임성을 높이려면 신당 창당과 정당 해산 요건을 강화해야 한다. 현행 정당법은 정당지도부가 쉽게 정당을 해산하고 신당을 창당하거나 다른 정당과 통합할 수 있도록 되어 있으나 앞으로는 정당 해산과 합당에 관한 결정에 일반당원들의 의사가 반드시 반영되도록 해야 한다.

4. 나가면서: 종합 정리

올해 4월 민주혁명 60주년을 맞아 우리들은 4월혁명을 새로운 시각에서 재조명해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 4월 민주혁명에 대한 기존의 연구가 두 가지 미흡한 점을 가지고 있기 때문이다. 첫째, 기존 연구가 민주화와 산업화를 이분법적으로 이해하는 경향이 강한데, “산업화 없이 민주주의 없다”는 유명한 명제에서 알 수 있듯이 민주화와 산업화는 동전의 양면이기 때문에 양자를 통합적으로 바라보는 시각이 필요하다. 둘째, 기존의 연구가 4월혁명의 공화주의 정신을 강조하지 않는 경향이 있는데, 4·19혁명을 주도한 서울대 문리대 학생들을 비롯하여 많은 학생들과 시민들이 자유, 민주주의, 정의를 쟁취하기 위해 출세를 비롯한 개인적인 이익에 연연하지 않고 희생정신을 발휘하였는바. 이것이 바로 공화주의 정신이다. 1948년 대한민국 정부 수립 이래 국민은 일반적으로 정치적 통제와 동원의 대상에 불과했으나 4월혁명을 통해 당당한

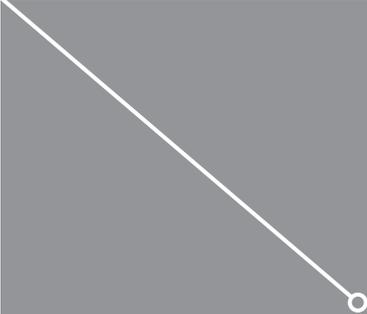
24 최장집, 『민주화이후의 민주주의』(후마니타스, 2002), p.229.

25 최장집 외에 박효종, 김주성, 윤평중 등이 공화주의를 강조하고 있다. 박효종, “민주화이후의 거버넌스: 순수 민주정의 심화냐, 혼합정이나” 안병직 편, 『한국 민주주의의 기원과 미래』, 시대정신, 2011, pp.288-322; 김주성, “심의민주주의인가, 참여민주주의인가?” 『한국정치학회보』, 42집 4호, 2008; 윤평중, 『국가의 철학: 한반도 현대사의 철학적 성찰』(세창출판사, 2018).

26 이에 관한 자세한 논의는 다음을 참조. 김용호, “민주주의 심화를 위한 과제: 공화주의 구현을 위한 정치제도 개선 및 사회경제적 여건 조성 방안,” 안병직 편, 『한국 민주주의의 기원과 미래』(시대정신, 2011), pp.383-402.

자주적 민주시민으로 탄생한 것이다. 따라서 우리들이 4월혁명의 공화주의 정신을 이어 받아야 한다.

그리고 4월혁명의 교훈을 중심으로 한국 민주주의의 현실과 과제를 되새겨 보았다. 4월혁명의 교훈은 독재 방지, 부정선거 방지를 통한 선거민주주의 확립, 정당의 사당화 방지를 통한 정당발전, 공화주의 정신 등이다. 4월혁명의 첫 번째 교훈인 독재 방지의 측면에서 한국 민주주의 현실을 분석해 보면, 이제 노골적인 독재정권의 등장보다 포퓰리즘의 부상이 우려된다. 이를 방지하려면 과도한 대통령의 권한을 수평적, 수직적으로 분산하고, 정당이 진정한 민주주의자와 포퓰리스트를 구별하여 후자를 공직후보에 내세우지 않아야 하고, 최종적으로는 유권자들이 선거에서 포퓰리스트를 가려낼 수 있어야 한다. 다음으로 4월혁명의 두 번째 교훈인 부정선거 방지와 선거민주주의 확립이라는 측면에서 한국의 선거정치를 분석해 보면 민주화 이후 선거제도의 비경쟁적 요소를 많이 개선하였다. 그리고 깨끗하고 공명정대한 선거문화를 확립하기 위해 노력한 결과 관권선거와 금권선거는 크게 줄어들었다. 그러나 올해 총선에서 보는 것처럼 선거에서 정책 대결이 실종되어 유권자의 정책 선호를 알 수 없기 때문에 유권자의 의사가 국정에 반영되기 어렵고, 나중에 정치적 책임을 묻기도 어렵다. 또 양대 정당이 올해 도입한 준연동형 비례대표제를 악용하여 군소정당의 비례의석을 빼앗고, 의석을 거의 양분함으로써 앞으로 좌우정당간의 진영대결이 우려된다. 향후 선거민주주의의 품질을 높이려면 선거제도의 공정성을 높이고, 정책 정당을 육성하고, 유권자들이 정책과 공약을 중심으로 올바른 선택을 해야 한다. 4월혁명의 세 번째 교훈은 자유당의 사당화에 대한 응징에서 보는 것처럼 정당민주주의의 확립이라고 할 수 있는데, 이런 측면에서 현행 정당정치를 평가해 보면 정당이 여전히 제 기능을 수행하지 못해 안타깝다. 이를 해결하려면 현행 정당의 유동성, 지역성, 비민주성을 개선해 나가야 한다. 마지막으로 다루고자 하는 4월혁명의 교훈은 공화주의 정신인데, 이런 측면에서 현행 정치를 평가해 보면 공화주의의 위기라고 할 수 있다. 오늘날 한국 사회는 공화주의가 강조하는 공동체적 우정, 시민의 정치적 책임의식, 공직자의 윤리와 책임성을 보여 주지 못하고 있다. 정치적 양극화로 인해 좌우 진영이 서로 상대방을 타도의 대상으로 보고, 또 시민의 정치적 책임의식의 약화로 인한 무책임한 정치적 요구와 시위, 특히 공직자의 권력 남용과 도덕성 결여가 심각하다. 좌우 진영이 힘을 합하여 공화주의 정신을 고양시켜, 우리 사회가 공공선의 창출, 애국심의 함양, 지도층의 솔선수범과 각성, 국민통합, 공동체적 우애가 넘쳐나기를 바란다. 이러한 공화주의적 민주주의가 4월혁명 60주년을 맞이하는 우리들이 나가야 할 정치적 좌표다.



토론

4월혁명, 한국민주화운동의 진정한 시발점

김세균(서울대학교 명예교수)

4월 민주혁명을 어떤 기본적인 관점을 가지고 접근할 것인가를 밝히는 선상에서 현시기 한국 민주주의의 현실과 과제를 구명하고 있는 매우 좋은 발표글이다. 무엇보다 그가 공화주의적 민주주의를 4월혁명 60주년을 맞이하는 우리들이 나가야 할 정치적 좌표로 제시하고 있는 것에 대해 적극적인 찬성을 보낸다. 사족에 불과하지만 내 의견을 몇 마디 보태겠다.

(1) 민주주의를 자유주의적 민주주의로 한정시키지 말아야 한다. 그리고 민주주의를 선거민주주의/절차적 민주주의와 실질적 민주주의, 정치적 민주주의와 사회적-경제적 민주주의, 대의제 민주주의와 참여민주주의, 중앙수준의 민주주의와 지역수준의 민주주의 등등으로 보다 포괄적인 관점에서 접근할 필요가 있지 않을까?

(2) 포퓰리즘의 문제: 제2차대전 이후 유럽의 정치는 애초에는 갈등하는 사회적 세력들을 타협으로 이끈, 사민당으로 대표되는 온건좌파 정당과 보수당으로 대표되는 온건우파 정당 간의 선의의 경쟁과 타협에 의해 규정되었다. 미국 역시 민주당과 공화당 간의 이른바 뉴딜연합체제가 구축되었다. 그러나 1970년대 중반 이후 지속된 자본축적 위기와 이 위기를 벗어나기 위한 신자유주의적 구조개편이 1980년대 이후 본격화되면서 비정규직의 급증, 경제적 불평등의 심화 등이 이루어졌고, 이로 인해 대중의 불만이 증대하였다. 신자유주의화에 앞장서거나 순응해 간 기존 정당들이 이런 불만들을 대변할 능력을 상실하였다. 이를 배경으로 이른바 '우익포퓰리즘'과 '좌익포퓰리즘'이 출현하였다. 포퓰리즘이 주요한 정치운동으로 출현한 것은 그 사회가 기존의 정치적-사회적 타협/합의체제로서는 더 이상 안정과 균형을 이룰 수 없음을 알리는 징표다.

(3) 현재의 한국의 정당은 여전히 공당(公黨) 또는 대중정당(mass party)의 모습을 갖추지 못하고 파벌 내지 '잡동사니 정당(hodge-podge party)'인가? 당명이 술하게 바뀌고, 많은 이합집산 등이 이뤄지고 있지만, 내가 보기엔 이른바 김대중/노무현을 계승하는 더불어민주당은 한국의 자유주의정당을 대표하는 정당으로, 그리고 '미래통합당'은 한국의 보수정당을 대표하는 정당으로 확고하게 자리 잡은 것으로 보인다. 그렇지만 전자의 경우 신특권층화 경향이 강하게 나타나고 있고, 후자의 경우 자기혁신의 과제 앞에 놓여 있다. (그리고 이들 양대세력의 과도한 대중동원 정치는 한국정치의 새로운 문제점을 만들어 내고 있고, 당내 민주주의의 결여, 당의 정책개발 능력의 부족 등도 커다란 문제다.) 이와 관련해 현시기 한국 민주주의가 직면하고 있는 가장 중요한 문제는 내가 보기엔 정권을 장악한 자유주의세력의 신특권층화 경향, 한국 보수세력의 자기혁신 능력의 부족과 지체, 실질적 민주주의와 사회경제적 민주주의를 후퇴시키는 사회적-경제적 불평등의 확대-심화 등이다.

(4) 공화주의적 민주주의, 어떻게 실현시킬 것인가?

(5) 전자대표문제/ 선관위가 비례위성정당을 합법으로 인정한 것이다.

정당 미발달의 원인

심지연(경남대학교 명예교수)

김용호 교수의 논문은 4월혁명의 교훈을 객관적으로 파악하고 한국 민주주의의 현실을 분석하여 한국정치가 나아가야 할 방향을 정확하게 제시했다고 생각한다. 특히 4월혁명을 분석하면서 통합적인 접근을 통해 공화주의적인 가치를 구현해야 한다고 하는 주장은 탁견이라고 하지 않을 수 없다. 이는 한국현대사에 대해 민주화와 산업화라는 이분법적인 시각이 갖는 한계를 극복하기 위한 시도라고 사료되며, 이를 계기로 앞으로 학계에서 통합적인 접근법을 활용한 현대사 연구가 활성화되기를 기대해 본다.

이와 동시에 4월혁명의 교훈에 비추어 한국 민주주의가 어떠한 문제점을 지니고 있는지 그리고 그에 대한 처방은 무엇인지에 대해서도 건설적인 대안을 제시했다고 본다. 특히 오늘날 전 세계적으로 대두되고 있고, 우리의 정치현실에서도 예외가 아닌 포퓰리즘의 대두에 우려를 표하고 이를 방지할 필요가 있다는 주장에 대해서는 이견이 없으리라고 생각된다.

전반적으로 김 교수의 견해에 동의하면서 단편적인 생각 몇 가지와 함께 ‘정당 미발달’의 원인을 제시해 보고자 한다.

우선 4월혁명부터 1987년까지 27년간을 ‘민주주의의 사회경제적 기반을 구축한 시기,’ 또는 ‘4·19 이후 20여 년 동안 산업화를 통해 농업사회에서 산업사회로 전환’ 등의 언급이 있는데, 이는 가치중립적인 차원에서는 그럴 수도 있겠다는 생각이 든다. 그러나 4월혁명을 부정한 5·16 군사쿠데타에 대한 구체적인 언급이 없는데다가, 4·19 주도세력이 민주화세력과 근대화세력으로 분화되었다는 논지에 대해서는 반론의 여지가 있으리라고 예상된다. 이처럼 5·16에 대한 언급이 누락된 것은 아마도 민주화 과정과 산업화 과정에 대한 통합적 접근을 강조하는 과정에서 파생된 문제가 아닐까 하는 생각이 든다.

둘째, “대통령제를 유지하는 경우 비례대표제 확대나 결선투표제를 도입하는 것은 신중하게 생각해야 한다”고 주장했는데 이는 비례제를 확대해야 한다는 학계의 다수 의견과는 배치된다고 생각한다. 21대 총선을 대비해서 선관위는 ‘지역구 200석 비례제 100석’안을 제시한 바 있고, 선관위원으로서 김용호 교수도 이 안을 마련하는 데 참여한 것으로 알고 있는데 비례제 확대에 대한 김 교수의 견해가 바뀐 것인지 궁금하다.

셋째, 대통령제의 효율성을 고려하면 양당제를 유도하는 소선거구제가 필요하고, 대표성을 제고하려면 다당제를 유도하는 비례대표제가 필요하다고 하면서 ‘이러한 딜레마를 해결하는 방안은 정당의 수를 최대한 줄이는 방향으로 비례대표제를 고안하는 것’이라고 주장하고 있다. 그런데 소선거구제와 비례제라고 하는 상호 배치되는 내용 두 가지를 동시에 실현하는 제도가 현실적으로 가능한 것인지 의문이 든다. 군사정권 때처럼 정당 허가제를 도입하여 관제 여당과 관제 야당을 만들기 전에는 불가능하다고 생각한다. 그리고 정당의 이합집산과 당명 변경을 방지하여 정치적 책임성을 높이기 위해 ‘정당 창당과 정당 해산 요건을 강화해야’ 한다고 했는데, 정당 ‘해산요건’은 몰라도 정당 ‘창당요건’ 강화는 헌법에 보장된 결사의 자유를 침해할 우려가 있다고 생각한다(참고로 2014년 현재는 총선에서 2% 미만으로 득표하면 정당 등록을 취소하도록 규정한 정당법을 위헌으로 판정한 바 있다).

토론자의 입장에서는 정치인의 이합집산 방지를 위해 정당 창당이나 해산 요건을 강화하는 것보다는 공천제도의 개혁이 더 중요하다고 생각한다. 이합집산에 가장 큰 영향을 주는 것이 공천제도이기 때문이다. 경험적으로 볼 때 정치인이 특정 정당에 참여하거나 탈당하는 배경에는 거의 예외 없이 공천문제가 크게 작용했다. 국회의원 선거나 대통령 선거나 마찬가지로 정당 내에서 공정한 경선이 이루어진다면 탈당해서 별도의 정당을 만드는 명분은 급격하게 약화될 것이고, 그 결과 이합집산은 자동적으로 줄어들 것이다. 따라서 정치인들의 이합집산을 막고자 한다면 무엇보다 공정한 공천제도를 확립하는 것이 필요하다. 그러나 이를 정당 스스로가 하지 못하기 때문에 법제화할 필요가 있다. 예를 들어 경선시기(선거 1달 전) 규정, 오픈 프라이머리 도입 등을 명문화해서 공천을 이유로 탈당과 합당을 반복하는 것을 막는 것이 더 효율적이라고 생각한다.

이와 동시에 정당의 이합집산으로 정당체제가 뿌리내리지 못하고 浮遊하는 이유는 유권자들의 심판을 피하고, 변화했다는 이미지를 줌으로써 유권자의 눈을 속이고자 하는 무책임의 정치에서 비롯되었는데, 이러한 무책임의 정치를 조장하는 것이 바로 국고보조금 제도다. 우리의 국고보조금제도는 다른 나라와 달리 총선득표율을 보조금 배분의 주요 기준으로 삼는 것이 아니라, 국회의원수를 주요 기준으로 삼고 있다. 후보에 대한 선거비용 보전이 후보 개인에 대한 보조인 반면, 국고보조금은 정당에 대한 보조라는 측면에서도 의원수가 아니라 정당의 총선 득표율을 기준으로 하는 것이 더 타당하다고 본다.

국회의원수가 보조금 배분의 기준이 되면, 국고보조금이 정당의 이합집산에 어떤 페널티

도 주지 못한다. 20대 말 국회에서 보듯이 국회의원이 당적을 옮길 때 국고보조금도 따라가게 되어, 어느 의미에서는 당적 변경을 조장하는 격이 된다. 그러나 정당의 득표율이 국고 배분의 기준이 되면 달라진다. 예컨대 정당명을 개명하거나 이합집산을 하는 경우 그 정당은 국고보조의 대상이 안 되며, 다음 선거에서 일정한 득표를 해야만 국고보조금 배분의 대상이 되는 것이다. 우리의 정당이 국고에 주로 의존해서 운영되는 것을 감안하면, 국고보조금의 배분방식만 바꾸어도 정당의 이합집산을 상당히 줄일 수 있을 것이다.

‘정당 미발달’의 원인은 김 교수가 지적한 것처럼 권위주의의 유산 때문이라고 생각하며 이에서 벗어나기 위해 제시한 방안에 대해서도 김 교수와 생각을 같이한다. 그렇지만 오늘날 정당이 발전하지 않고 지지자나 유권자로부터 괴리되어 퇴행적인 행태를 거듭하고 있는 것은 ‘정당의 준정부기관화,’ ‘정당 간부의 준공무원화’라고 하는데 더 큰 원인이 있다고 생각한다. 이는 정당이 당원의 당비나 지지자들의 후원금으로 운영되는 것이 아니라, 주로 국가가 주는 보조금에 의해 운영되어 왔기 때문에 정부기관 또는 공무원과 유사한 행태를 보이고 있다는 것이다. 1980년 국고보조금제도가 처음 도입되면서 정당들은 지속적으로 보조금 액수를 늘려왔는데, 보조금 증액에 대해서는 여야 구별 없이 의견의 일치를 보고 있다. 기업들이 카르텔을 형성하고 담합을 통해 이익을 추구하는 것과 유사한 행태를 정당들이 보여 주고 있는 것이다.

기본적으로 우리의 정당은 국고보조금에 지나치게 의존하는 경향이 있다. 일례로 2018년도 정당의 수입현황에서 당비/국고보조금 비율을 보면 더불어민주당이 27%/52%, 자유한국당이 16%/51%로 되어 있다. 이처럼 정당 운영에 필요한 비용의 압도적인 부분을 국가에 의존하고 있기 때문에 정당은 정부기관에 준하는 기구로 변질될 수밖에 없고, 정당의 간부나 직원도 공무원처럼 국가로부터 급여를 받는 존재로 되고 만 것이다. 정당이라고 하는 것이 국민과 정부를 연결하는 교량적인 역할을 하는 것인데, 정부에 의존하다 보니 국민과 괴리되고 이로 인해 교량 기능을 상실하는 현상이 나타날 수밖에 없다. 마찬가지로 정당 직원들도 관료의 신분으로 되다 보니 당원이나 유권자들과 소통하며 여론을 수렴하는 기능을 상대적으로 등한시하는 결과를 초래하는 것이다.

이처럼 ‘정당의 준정부기관화,’ ‘정당 간부의 준공무원화’로 인해 교량기능과 여론수렴기능의 공백이 초래될 수밖에 없었고, 이러한 공백을 메울 필요성에서 시민단체가 대두되게 된 것이다. 정당이 제 역할과 기능을 하지 않다 보니 시민단체가 이를 대신하는 현상이 나타난 것이다. 시민단체들이 국민과 소통하며 국민의 요구를 정부에 전달하는 역할을 떠맡게 되었다는 것이다. 즉, 정당으로서는 자신이 해오던 교량 역할을 시민사회단체에 대행시키는 일종의 교량기능의 ‘아웃소싱’을 한 셈이 된다. 정당이 자신이 해야 할 일을 하지 않고 외부에 용역을 주어 대신하게 하는 현상은 구체적인 예를 들지 않더라도 주변에서 흔히 볼 수 있다고 생각한다.

이처럼 정당이 본래의 기능인 교량 역할을 하지 않음으로써 여러 문제들이 나타나고 있는데 여기서 가장 큰 문제는 국민이 직접 선출하지 않았기에 대표성이 담보되지 않는 시민사회단

체가 정부에 과도하게 접근하는 부작용이 발생한다는 것이다. 이에서 더 나아가 시민단체가 정당을 특정 방향으로 유도하거나 대체하려는 본말전도현상마저 나타나고 있다. 문제는 이처럼 꼬리가 몸통을 흔드는 본말전도현상을 견제할 아무런 장치도 없다는 것인데, 이것이 오늘날 포퓰리즘으로 연결되어 민주주의를 위태롭게 하고 있다고 본다. 이러한 차원에서 한국정당 미발달의 근본적인 원인을 찾아야 하지 않을까 생각한다.

4·19민주혁명의 역사적 의의와 4·19 민주혁명 60주년에서 성찰하는 민주화와 산업화, 공화주의, 정당과 선거제도 개혁

임혁백(고려대 명예교수, 광주과학기술원(GIST) 석좌교수)

4·19민주혁명이 일어난 지 60주년이 되었습니다. 60주년이라는 말은 역사적 시간에서 볼 때 diamond jubilee 또는 one AMO(American Multi-decadal Oscillation, 60년)라고 부릅니다. 4·19민주혁명 60주년이라는 말은 4·19 혁명이라는 역사적 시간의 60주기(diamond jubilee)의 완성을 기념하는 경축일인 동시에 4·19 민주혁명을 역사적으로 성찰할 수 있는 주기가 되었다는 의미를 갖고 있습니다.

이러한 경사스러운 4·19 민주혁명 60주년을 맞아 김용호 교수가 4·19 민주혁명을 역사적으로 재조명하고 60주년 시점에서 바라본 한국 민주주의의 문제점을 진단하고 미래의 한국 민주주의의 발전을 위한 개혁 대안까지 제시한 창왕찰래(彰往察來)의 훌륭한 발제를 한데 대해 축하하면서, 미력하나마 김용호 교수의 발제를 보충·보완하는 토론을 해보도록 하겠습니다.

1. 4·19민주혁명의 역사적 의의

4·19민주혁명이 일어난 1960년은 사무엘 헌팅턴 교수가 이야기한 제2차 민주화 물결(the second wave of global democratization)이 역류를 맞던 시점이었습니다. 2차 세계대전 이후 미국의 압력으로 구 제국주의 국가들이 식민지를 해방시켜 줌으로써 제3세계에서 광범위한 민주주의로의 전환이 있었고, 전승국에 의한 패전국(독일, 일본, 이탈리아)의 외삽적(externally imposed) 민주화도 일어나 전 세계적인 제2차 민주화 물결이 일어났습니다. 한국도 예외가 아니어서 일본 제국주의에서 해방되어 독립되고 미군정에 의해 외삽적으로 미국식 민주주의가 이식되었습니다. 그런

데 1950년대 말부터 제2차 민주화 물결로 탄생한 신생 민주주의들은 군부 쿠데타 또는 민간 독재자에 의해 하나씩 전복되는 제2차 민주화의 역류(seconde reverse wave)가 있었는데 한국에서도 민간독재에 의해 민주화가 역류되었으나, 4·19민주혁명은 민주화의 역류를 다시 민주주의로 되돌려 놓는 쾌거를 이룩했습니다.

4·19민주혁명의 역사적 의의를 평가하면,¹ 첫째, 제2차 세계민주화의 역류라는 반동적 물결을 거슬러, 비록 한국에 한정되었지만, 독재정권을 무너뜨리고 민주주의를 회복시켰다는 점에서 세계 민주화 역사에서 금자탑을 쌓은 ‘민주혁명’입니다.

둘째, 4·19민주혁명은 러시아와 중국 같은 계급혁명이 아니고 학생, 지식인, 도시중산층이 주동이 된 자유주의 혁명이었고, 냉전의 정점에서 냉전의 최전방에 있는 반공 전초국가(outpost)에서 한국전쟁 이후 초 과대성장된 강압국가기구로 무장된 독재정권을 무너뜨리고 민주주의를 회복했다는 점에서 불가능을 가능하게 한 민주혁명입니다.

셋째, 4·19민주혁명은 해방시간(1945-1948년)에서 미국과 미군정이라는 외부세력에 의해서 외삽된 ‘선물’로 1950년대 한국 민주주의가 안고 있었던 정치적 시민권의 자생성, 권리쟁취성의 문제를 해결한 혁명적 사건입니다. 한국인들은 4·19민주혁명을 통해 전근대적인 가산주의, 정실주의, 권력을 사유화하고 있던 민간독재정권을 몰아내고 스스로의 힘으로 근대적 민주 시민권을 쟁취한 역사적 사건이었습니다.

넷째, 4·19 민주혁명은 냉전의 최전선 국가에서 한국전쟁 발발 10년(휴전 후 7년) 만에 부패한 반공독재정권을 무너뜨리고 민주주의를 회복시킨 시민정치혁명입니다. 한국전쟁으로 한국 사회가 필요로 하는 규모와 강도를 넘어서는 억압적 국가기구가 과대 성장되고, 고도로 ‘군사화된 사회’하에서 보통 시민들이 자발적으로 봉기하여 자생적으로 민주혁명을 성공시킨 역사적 사건이었습니다.

다섯째, 대학생과 지식인이 주도한 자유주의적 민주혁명이라는 것입니다. 이승만 정권하에서 3백산업을 중심으로 한 수입대체 산업화가 일어났지만 산업혁명이라고 부를 정도의 산업화는 이루어지지 않았습니다. 그러나 이승만 정권하에서 ‘교육혁명’을 통해 사회는 ‘근대’로 가파르게 진행하고 있었습니다. 그래서 이승만 정권하에서 근대화를 ‘산업화 없는 근대화’의 시기라고 부릅니다. 미군정에 의한 보통의무교육제도의 도입, 교육을 중시하는 전통적 유교문화, 전쟁으로 인한 전통적 신분제의 파괴와 평등화, 급진적으로 유동적인 사회의 등장으로 전 계층에 교육열이 폭발하였고, 유동적 사회에서 모든 자원을 교육에 투자하는 교육혁명이 1950년대에 일어났습니다. 1950년대의 교육혁명으로 대학생과 지식인이라는 범주의 비정상적으로 과대 성장한 고급 교양인력 집단이 등장하였으나, 1950년대 말 한국의 산업화수준은 이러한 고등인력을 수용할 수 없었고, 고용되지 못한 고등인력은 기득권 전반에 대해 불만을 가진 실망세력이 될 수밖에 없었습니다. 4·19민주혁명은 ‘산업화 없는 근대화’ 사회에서 대학생, 언론인, 교수,

1 임혁백, 『비동시성의 동시성: 한국 근대정치의 다중적 시간』(고려대 출판부, 2014).

실업상태에 있던 지식인 룬펜 프롤레타리아트가 주동이 되어 일으킨 자유주의적 정치민주화운동이었습니다.

여섯째, 4·19민주혁명으로 탄생한 제2공화국은 1년이 못 되어 다시 정치군인이 주도하는 군사쿠데타에 의해 전복되었습니다. 그래서 사람들은 4·19민주혁명을 ‘실패한 혁명,’ ‘대리혁명,’ ‘미완의 혁명,’ ‘좌절된 혁명’으로 폄하하기도 하지만, 가장 민주적인 제2공화국 헌법이 제정되었고, 권위주의 독재정권하에서 자행된 불법, 위법, 폭력을 처벌하고 정의를 다시 세우는 ‘전환기적 정의’(transitional justice)가 실현되었습니다. 장면정권은 경제제일주의를 표방하면서 경제 근대화를 위한 설계를 하고 있었습니다. 그러나 민주적 선거를 통해 선출된 민주정부가 9개월 만에 군사쿠데타로 전복됨으로써 4·19민주혁명의 정신과 비전은 실현될 수 있는 시간을 가지지 못한 채 좌절되었습니다.

4·19민주혁명은 장기적 역사시간의 관점에서 보면 실패한 혁명이 아니었습니다. 4월 민주혁명은 전복된 뒤에도 한국의 시민사회에게 민주화 성공의 집단적 기억으로 저장되어 그 후 민주화 운동을 추동하는 정신적 동력과 자원이 되었고, 권위주의 정권에게는 최소한의 민주주의의 외양을 유지해야 한다는 압력으로 작용하여 권위주의 체제하에서 민주화 운동이 지속될 수 있는 정치적 공간을 제공하게 하였습니다. 4·19민주혁명의 성공과 좌절의 기억은 그 후 민주화 세력들에게 민주화를 위한 최적의 전략을 가르쳐 주었고, 민주화의 실패를 반복하지 않기 위해 필요한 반면교사가 되었습니다. 일례로, 1987년의 민주화 성공은 냉전체제하에 있는 한국에서는 계급혁명에 의한 민주화는 가능하지 않고 최소한의 절차적 민주주의 회복을 요구하는 자유주의적 민주화만이 실현가능하다는 4·19민주혁명의 교훈을 1987년 민주화 운동지도자들이 학습하고 실천한 데서 비롯된 것입니다.

2. 4·19민주혁명과 산업화, 민주화

4·19민주혁명은 산업화 없이도 민주화가 가능하다는 것을 보여 줌으로써 “산업화 없이 민주주의는 불가능하다”는 베링턴 무어의 “No Bourgeoisie·No Democracy” 테제를 반증한 역사적 사건입니다. 1950년대의 교육혁명에 의해서 과대 성장한 교양 지식인 집단에 의해서 ‘산업화 없는 민주화’인 4·19민주혁명이 실현되었기 때문입니다. 1950년대 말에 3백경기가 끝나면서 경기가 급강하하자 지식인과 화이트칼라의 실망과 불만이 커져 갔고 경제수준에 걸맞지 않는 도시의 이상비대화로 초래된 도시의 공간적 불안정성이 근본적 변화를 갈망하는 하층민들의 정치적 불만을 분출할 수 있는 공간을 제공하여 4·19민주혁명이 일어났다는 경제결정론적 설명이 있습니다. 그러나 베링턴 무어는 경제발전이 민주화를 촉진한다는 근대화론적 민주화 이론의 기초를 제공한 반면, 4·19민주혁명은 경기의 급강하가 대중적 불만의 분출로 인한 민주화를 촉진한다는 데이비스(Davies)의 J-curve 혁명이론을 더 그럴듯하게 만들었습니다.

그러므로 근대화와 민주화가 긍정적(positive) 상관관계를 갖는다는 근대화론의 민주화 이론은 4·19민주혁명을 발생론적으로 설명하는 데는 적합하지 않습니다. 4·19 민주혁명은 기본적으로 ‘산업화 없는 민주혁명’이었기 때문입니다. 그러나 1987년 민주화 혁명을 성공시킨 사회경제적 기반은 4월 혁명에서 1987년 민주화 시기까지 “대학생과 지식인들을 중심으로 분출된 민주화와 산업화의 열망”이라는 김용호 교수의 지적은 지극히 타당하다고 생각합니다. 1960대는 근대화(modernization)가 세계적 시대정신(Weltgeist)이었습니다. 4월 민주혁명을 주도 하였던 대학생들과 1961년 5월 쿠데타를 주도했던 군 장교들이 모두 근대화를 열망했으며, 민족주의를 이야기하였습니다. 그런데 근대화의 기본 축이 무엇이 되어야 하는가에 대해서는 의견을 달리하였고 서로 충돌하였습니다. 대학생과 청년들은 근대화를 민주화와 민족건설로 이해하였고, 쿠데타 주역들은 산업화로 이해하고 있었습니다. 대학생들과 군 장교들은 ‘민족적 민주주의’에서 타협점을 찾는 듯했습니다. 젊은 대학생들은 서구식 민주주의를 부정하지 않지만 서구식 민주주의가 한국에 ‘부적합’한 것은 서구식 민주주의를 받아들일 사회경제적 준비가 되어있지 않았기 때문이라면서 산업화를 통해 경제발전을 이룩하여 민주주의를 받아들일 준비를 해야 한다면서 근대화론을 지지하였습니다. 민족적 민주주의를 매개로 한 4월 혁명과 5월 쿠데타의 주역 간의 화해는 1963년 선거에서 나타났습니다. 일부 혁신 진보적인 대학생들은 박정희와 윤보선의 대결을 근대 대 전근대의 대결로 보고, 겉으로 드러내지는 않았지만, 상당수가 박정희에 표를 던졌습니다. 그러나 대학생들과 쿠데타 세력은 한일협정, 3선 개헌을 둘러싸고 충돌하였습니다. 대학생들은 한일협정에서 박정희의 민족적 민주주의가 민족적이지 않은 외세 의존적 반민족주의라는 것이 드러났다면서 거리로 나섰습니다. 그러나 박정희 정권이 해외시장에 의존하는 수출지향적 산업화 전략을 선택하면서 대학생과 군부정권은 충돌의 길로 갈 수 밖에 없었습니다.

“산업화 없는 민주화”인 4월 민주혁명에서 “민주화 없는 산업화”로의 전환은 박정희 정권과 전두환 정권까지 지속되었습니다. 그러나 민주화 세력이 반 근대화세력이라는 일부의 주장은 사실이 아니고 대한민국을 근대화된 국가로 만들어야겠다는 열망은 대학생 세력에게 가장 강하게 나타났으며, 그 열망이 대학생들로 하여금 경제적으로 근대화된 권위주의 정권하에서 정치적 근대화인 민주화를 추동했던 동력이 되었습니다.

3. 4·19 민주혁명과 공화주의

4·19 민주혁명에서 대학생들이 분노한 것은 이승만정권의 가산주의(patrimonialism)였습니다. 막스 베버에 의하면 가산주의 지배자는 권력을 사유화하며, 사유재산처럼 세습화하려 합니다.²

2 Max Weber (G. Roth and C. Wittich (eds.), *Economy and Society* (University of California Press, 1978).

이승만은 국가를 거대한 가족으로 개념화하고 자신을 국부 즉 유교적 가부장주의가 동심원적으로 확장된 '나라가족'(國家)의 아버지(國父)로 만들고 국민은 거대한 나라가족의 일원으로 편입시키는 유교적 가부장주의에 기초한 '일민주의(一民主義)'³와 가산주의를 결합한 권위주의 독재를 하였습니다. 가산주의는 부패, 정실주의, 친인척주의, 인치주의, 후원-수혜주의 그리고 정당의 사당화와 파당화와 선택적 친화력을 지니고 있습니다.

대학생들은 가산주의 독재에 반대하면서 자유민주주의의 회복이라는 구호를 내걸고 거리로 나왔습니다. 대학생들의 자유민주주의는 공화주의에 기초하고 있었습니다. 왜냐하면 정치적 스펙트럼에서 공화주의는 가산주의의 정반대에 서 있기 때문입니다. 공화주의는 고대 그리스의 *res publica*, 공자의 천하위공(天下爲公)에서 보듯이 공공성, 공익성, 공개성, 투명성, 공유성, 정치에 적극적으로 참여하는 공민(公民)의 정치를 실현하려는 정치이념입니다.⁴ 미국 헌법의 아버지인 제임스 매디슨은 인간은 기본적으로 파당을 지어서 개인적 또는 집단적 사익을 추구하는 성향이 있다는 성악설을 믿는다면서, 이러한 '파당의 해악'(mischief of faction)을 방지하기 위해 대통령, 의회, 대법원, 상원과 하원, 연방과 주간의 견제와 균형을 실현할 수 있는 제도적 장치를 그물망처럼 촘촘하게 짜놓음으로써 모든 정치인들과 대표들이 공익을 실현하도록 강제되는 공화주의(republic) 헌법제도를 디자인했지, 순수 민주주의(pure democracy) 제도를 디자인하지 않았다고 *Federalist Papers* (Alexander Hamilton, John Jay와 공저)에서 분명히 밝히고 있습니다.⁵

4월 혁명정신은 공화주의 정신에 기초하고 있다는 김용호 교수의 주장은 전적으로 옳습니다. 대학생들은 공공성의 정치를 실현하기 위해 가산주의 독재정권의 축출과 정치인들과 대표들이 공익과 공공성을 실현하도록 강제되는 새 헌법을 제정하고 그러한 독재를 방지할 수 있는 헌법하에서 새 민주정부를 구성할 것을 요구하였습니다.

4. 정당과 선거 제도의 개혁

김용호 교수가 한국의 선거제도는 개혁이 이루어졌으나 이번 총선에서 양대 정당이 연동형 비례대표제를 위성 비례정당으로 악용하여 제도가 목표로 한 소수정당의 의석수 증가를 무산시켜버리는 참사를 낳았다면서 선거품질을 높이기 위해 더 나은 선거제도로의 개혁이 필요하며, 한국의 정당은 '정당 없는 민주주의'의 '잡동사니 정당'(hodge podge party)에 불과하다고 혹평하면서 근본적인 정당제도의 개혁이 필요하다고 주장한데 대해 전적으로 공감합니다.

3 이승만, [一民主主義概述] (서울: 일민민주주의보급회, 1949).

4 孔子, 『禮記』 禮文編.

5 Alexander Hamilton, James Madison, John Jay(ed. by J. Cooke), *The Federalist* (1787, 1788, Wesleyan Univ. Press, 1961).

그런데 김용호 교수가 주장하는 공화주의 정신에 충만하고 포폴리즘을 최소화할 수 있는 민주주의 제도를 디자인하기 위해서는 무엇보다도 김용호 교수가 이야기한 제도적 정합성(institutional compatibility) 또는 제도적 조응성(institutional accordance) 원칙을 충족시키는 것이 중요합니다. 제임스 매디슨은 고대 그리스의 직접 민주주의 또는 순수 민주주의(pure democracy)에서 발견되는 포폴리즘과 파당의 해악을 방지하고 공화주의적 민주주의를 실현하기 위해서 고대 로마공화국에서 채택했던 민주정, 귀족정, 군주정의 혼합정체(mixed constitution)로 부터 지혜를 얻어 삼권분립, 비대칭적 독립성을 가진 대법원, 순수 민주주의의 원리에 기반한 하원과 주정부 간 등가주의(parity)를 보장하는 귀족주의적 상원, 전 국민적 대표성을 가진 대통령 간의 견제와 균형을 보장하는 헌정체제를 디자인했습니다. 이러한 매디슨의 혼합정체적 헌정체제는 양당제적 정당체제와 승자독식주의의 단순다수 지역구 선거제도, 대통령 선거인단의 주별 대표성 독점과 같은 선거제도와 잘 조응함으로써 미국의 대통령제 헌정체제는 농경시대부터 탈근대사회까지 훌륭하게 작동하고 있는 성공적인 헌정체제로 지속되고 있습니다.

한국의 경우, 48년 이후 대부분의 기간을 미국식 대통령제로 운영해 왔습니다. 4·19민주혁명 이후 내각책임제를 도입했으나 9개월 만에 붕괴한 실패의 경험으로 인해 국민들 간에 지속가능한 제도로 인식되고 있지 않고 아직 대다수는 대통령제를 선호하고 있습니다. 그렇다면 공화주의에 충만하고 포폴리즘을 방지할 수 있는 헌정제도, 정당, 선거제도의 조합은 중임제 대통령제와 온건 다당제, 그리고 이를 가능케 하는 단순다수 지역구 대표와 정당투표 비례대표를 2 대 1 정도로 혼합한 복합선거제도의 조합이 바람직하다고 생각합니다. 그리고 대통령제하에서 전 국민을 대표하는 대통령의 정통성을 높이기 위해 결선투표를 도입하는 것이 필요하다고 생각합니다.

촛불혁명의 시원으로서 4.19혁명

강원택(서울대학교 정치외교학부 교수)

1.

4월 혁명이 60주년이 되었지만 이 사건이 갖는 정치사적 의미에 대한 충분한 논의가 이뤄지지 못했다는 아쉬움이 있다. 4월 혁명이 우리 정치에 미친 큰 의미에 대한 학술적 논의가 이번 행사를 계기로 활성화되기를 기대한다.

2.

4월 혁명이 갖는 가장 중요한 의미는 자유민주주의의 가치가 한국 사회에 '내재화'되는 계기를 마련했다는 점이다. 신생 독립국가였던 대한민국 구성원 다수에게 당시 자유민주주의는 여전히 낯선 개념이었다. 서구에서처럼 한 사회 내부의 자생적 발전 과정을 거쳐 자유민주주의로 이행한 것이 아니라, 한국에서 그 체제는 해방 정국에서 다양한 논의가 있기는 했지만, 근본적으로는 외적 요인의 영향에 의해 마련된 측면이 강했다. 따라서 해방 이후 15년, 대한민국 정부 수립 이후 12년이 지난 1960년의 시점에 자유민주주의란 대다수 국민에게 여전히 익숙지 않은 개념이었다.

이 때문에 4월 혁명은 서울대 문리대 학생들을 포함한 학생, 지식인, 언론인 등 엘리트가 주도한, 그리고 외부의 정보와 새로운 지식에 개방적인 도시를 중심으로 한 사건이었다. 그러나 4월 혁명으로 인해 이승만 대통령이 해야하면서 외래의 사상, 엘리트의 전유물이던 자유민주주

의 가치가 한국 사회에 내재화되도록 만들었다.

국민이 선출하는 대통령에게 과거 왕조 때의 '국왕'과 같은 권위와 존경심을 표하는 전통적 정치 문화가 여전히 강했던 시절에, 최고 정치 지도자라고 해도 권력의 향배를 정하는 공정한 절차를 지키지 않고 법을 지키지 않게 된다면 그 자리에서 물러날 수 있다는 사실을 엘리트 이든 아니든, 도시에 거주하든 아니든, 전국의 모든 국민이 깨닫게 된 사건이었다. 즉 자유민주주의가 전제하는 견제 받는 권력, 법의 지배, 권력 분산, 시민의 자유, 혹은 Locke 저항권과 같은 가치가 사회적으로 내재화되는 계기를 4월 혁명이 만들어 낸 것이다. 다시 말해, 헌법적 규정에서 정치 현실로 자유민주주의가 한국 사회에 다가오게 만들었다.

3.

4월 혁명은 촛불혁명의 기원이라고 할 수 있다. 4월 혁명은 시민의 정치 참여의 중요성, 공공 문제에 대한 시민의 관심과 참여의 중요성을 경험하게 한 의미 깊은 사건이었다. 발제자의 표현대로 하면, '공화주의 정신'이다. 4월 혁명 "당시 대학생과 시민들은 개인의 이익에 연연하지 않고 자발적으로 자신의 희생을 무릅쓰고 공익을 위해 3·15부정선거를 규탄하고 이승만 독재에 항거하였다." 학생과 시민이 공동체적 유대감, 연대감을 갖고 부정선거와 독재라고 하는 공동체의 문제를 해결하기 위해 자발적으로 참여했다.

이러한 4월 혁명의 정신은 권위주의 체제의 억압 속에서도 연연히 이어져 왔으며, 2016-17년의 촛불집회에서도 다시 그 정신은 부상했다. 불의한 권력으로 인한 공동체의 문제를 해결하기 위해 시민들이 자발적으로 거리로 나섰고, 참여한 시민들은 공공의 이슈를 두고 연대감과 유대감을 가졌다. 그리고 60년 전처럼 중대한 정치적 변화를 이끌어 냈다. 4월 혁명 때처럼 정치 지도자의 사적 이익이 공공의 이해관계를 해친다고 생각될 때, 시민들은 공동체 가치의 회복을 위해 촛불을 들고 거리로 나섰던 것이다.

4.

4월 혁명의 정치사적 의미에 대한 우리 사회의 보다 큰 관심이 필요한 만큼, 이 거대한 사건이 오늘날 우리에게 주는 의미에 대해서도 많은 논의가 필요하다. 세계화, 정보화, 4차 산업혁명의 시대가 되면서 국가 주도보다 민간 영역, 시민의 역할이 중요해졌다. 공동체의 문제에 시민 개인의 관심과 참여가 더욱 중요해졌다.

또한 발제자가 지적한 대로 정치적 양극화의 문제 역시 심각하다. 공공성에 대한 강조, 공익을 위한 참여, 공동체적 우정과 같은 4월 혁명이 남긴 공화주의적 가치가 오늘날에 구현되어

야 한다는 점에 동의한다. 그와 함께 4월 혁명이 우리 사회에 자유민주주의적 가치를 깨닫게 한 사건이었던 것처럼, 자유주의가 전제하는 다원주의, 상대방에 대한 배려, 다름에 대한 존중 역시 오늘날 우리 사회의 심각한 분열과 갈등 해소를 위해 되돌아봐야 할 가치이다.

이와 함께 제도적 개선책에 대한 고민도 필요하다. 4월 혁명이 공정하지 못한 선거에 대한 항거였다면 이제 절차적 수준의 민주주의는 그 사이 많은 진전이 있었다. 그러나 한국의 선거 민주주의에서 득표율과 의석율 간의 괴리와 같은 대표성의 제도적 왜곡 문제는 여전히 남아 있고, 그로 인해서 정당체계 역시 다양한 가치가 반영되지 못하는 양당제적인 형태로 남아 있다. 지난 총선에서 나타난 이른바 ‘준연동형 비례대표제’처럼 정치권의 농간을 막으면서 높은 비례성을 구현할 수 있는 선거제도의 개혁이 필요하다. 그리고 4월 혁명이 독재체제에 대한 항거였다면 민주화 이후 독재에 대한 우려는 사라졌다. 그러나 여전히 ‘제왕적’으로 불리는 강한 대통령제는 유지되고 있고 대통령이 정치적 갈등의 중심에 놓여 있다는 점에서는 4월 혁명 이후 60년이 지난 지금까지도 우리 사회는 아직 해결해 내지 못하고 있는 것이다. 분권적인 형태로 통치 체제를 개혁 하는 일 또한 우리에게 남겨진 과제이다.