

민주주의 3.0을 주창한다 -‘선비 민주주의’를 목표로-

박 세 일 (한반도선진화재단 상임고문, 서울대학교 명예교수/법경제학)

1. 문제의 제기--대한민국 민주주의 어디서 와서 어디로

대한민국이 1945년 해방된 이후 약 70년이란 시간이 지났다. 그 사이에 우리는 ‘건국-산업화-민주화’라는 국가목표를 성공적으로 성취하여 왔다. 그래서 세계 제2차 대전 후 식민지에서 해방된 나라 중 대표적으로 산업화와 민주화에 성공한 자랑스러운 나라가 되었다. 물론 우리나라는 산업화든 민주화든 간에 단기간 안에 압축적으로 성공시켜왔기 때문에 산업화와 민주화의 빛과 그림자만 있는 것이 아니라 그림자와 過도 적지 않은 것 또한 사실이다. 이제 21세기 ‘대한민국의 선진화와 한반도 통일’이라는 새로운 시대적 국가적 목표를 앞에 두고 지난날의 산업화와 민주화 역사의 빛과 그림자를 함께 돌이켜 보면서, 그 문제점들을 비판적으로 살펴보고, 앞으로 미래를 위하여 어떻게 개선하고 개혁하여 나갈 것인가?를 모색할 때가 되었다고 생각한다.

이 글은 대한민국의 민주주의가 지난 날 어떠한 변화와 발전을 하여 왔고 그것이 지금 제기하고 있는 문제점들은 무엇이고 앞으로 대한민국의 민주주의를 어떠한 방향으로 어떻게 발전시켜나 가야 하는가? 그래서 대한민국의 민주주의의 완성을 어떻게 이루어 낼 것인가? 하는 문제를 다루는데 목적이 있다.

1) 민주주의 1.0 의 단계: 방어적 半민주주의

대한민국의 민주주의는 지난날 두 단계의 발전의 시기를 지나 왔다고 본다. 제1단계는 1945년 해방 후 1987년경까지의 약 40여 년간의 기간이다. 이때는 한마디로 ‘권위주의적 민주주의’의 단계이다. 우리는 이를 ‘민주주의 1.0’이라고 부르도록 한다. 이 민주주의 1.0의 단계에서는 국가의 제1차 목표가 40-50년대에는 건국과 호국이었다. 오랜 식민지역사를 뒤로하고 새로운 ‘근대국민

국가'를 만드는 단계였다. 그리고 남쪽에서만 성공한 근대 국민국가를 북쪽의 공산주의의 공격으로부터 보호하는 단계였다. 이 建國과 護國의 단계의 민주주의는 기본적으로 '방어적 민주주의'였다. 그래서 서구에서 수입한 자유민주주의가 본래의 제도취지--자유와 인권 등의 실체적 민주주의--가 제한적으로 밖에 실현되지 못하였다. 민주주의 제도가 권위주의적으로 운영되어 왔다. 한마디로 '半민주주의'라고 보는 것이 합당할 것이다.

그런데 이러한 권위주의적 민주주의는 60-80년대까지 계속되었다. 이제는 국가목표의 우선순위가 건국과 호국에서 소위 産業化와 富國으로 바뀌었다. 그래서 산업화를 위하여 서구적 민주주의가 부분적으로 제한되는 역사가 계속되었다. 정당도 있었고 선거도 있었으나 그 운영은 비민주적이고 극히 권위주의적이었다. 국민의 기본적 인권의 하나인 자유권의 경우도 경제적 자유는 비교적 허용되었으나 정치적 자유는 극히 제한되어 왔다. 이러한 권위주의적 민주주의 半민주주의의 단계가 우리가 이야기하는 민주주의 1.0의 단계이다.

2) 민주주의 2.0의 문제: 民本없는 민주주의

이러한 권위주의적 민주주의가 1987년을 계기로 하여 '자유주의적 민주주의' 단계로 들어간다. 즉 민주주의 1.0이 '민주주의 2.0'으로 바뀌었다. 이제 서구적 자유민주주의가 만개하기 시작하였다. 그리고 오늘날까지 약 30년 가까운 시간이 지나고 있다. 민주화 투쟁의 시기에는 많은 사람들이 군사독재와 권위주의만 타도되면 대한민국의 민주주의는 저절로 성장하고 성숙할 줄 알았다. 시간만 좀 되면 저절로 완성될 줄 알았다. 그러나 역사는 반드시 그렇게 진행되지 아니해 왔다. 권위주의적 민주주의를 극복한 대한민국의 민주주의 2.0은 이제 새로운 문제들을 노정하기 시작하였다. 우선 두가지 문제가 등장하기 시작하였다.

민주주의 2.0의 첫 번째 문제는 '過剩민주주의'의 문제이다. 우선 자유주의적 민주주의는 좋으나 이제는 과잉자유주의의 문제가 등장하기 시작하였다. 개인적 자유가 공동체적 책임과 배려를 수반하지 않고 법치를 무시하고 민주적 헌법질서를 농단하는 정도까지 확산되기 시작하였다. 소위 췌법이 등장하기 시작했다. 이러한 분위기 속에서 각종 이익집단들이--지역 내지 직종단체들이--앞장서 자기들의 집단이익만을 위하여 목소리를 높이며 나아가면서 국가정책결정에 영향을 미치기 시작하였다. 목소리 큰 이익집단들이 앞장서 공공선을--국가가 추구하고 확보하여야 할 公共善을--훼손하기 시작한 것이다.

이와 더불어 민주주의적 절차 중 특히 '선거민주주의(electoral democracy)'가 반드시 有德하고 有能한 지도자를 뽑는다는 보장이 없음이 들어났다. 오히려 정치적 제스처에 능한 이미지 정치의 인기영합적 지도자를 뽑는 경우가 많아지기 시작하였다. 인기영합적인 이들 정치지도자의 포퓰리즘(populism)과 이익집단들의 집단이기주의가 결합하면서 국가정책은 산으로 올라가게 되었다. 아마 그 대표적인 경우가 수도권분할 즉 세종시 건설의 결정이었을 것이다. 오직 선거에서 재미를 보기 위한 목표로 진행된 해방 이후 최대의 포퓰리즘 정책이었다. 이러한 지도자의 포퓰리즘과 소

아직 이익집단의 야합이 많아지면 장기적인 국익을 목표로 하는 합리적인 국가의사결정이 거의 불가능해지고, 표를 의식한 단기적 인기영합적 국가결정만 많아지게 된다. 그러면 나라는 올바른 국가전략을 세울 수 없게 되고, 그러한 나라는 결국 국가실패로 가지 않을 수 없다.

민주주의 2.0의 두 번째 문제는 ‘過小민주주의’의 문제이다. 우리나라 민주주의 2.0의 중심에는 과잉민주주의의 문제가 등장하면서, 그 변방에는 과소민주주의의 문제가 아직 큰 문제로 남아 있다. 즉 다문화가정 외국인 노동자 등 소수자의 인권보호문제 등은 아직 크게 부족하다. 그리고 官과 民의 관계는 아직 甲과 乙의 관계 즉 관료주의적인 수직적 일방적 관계가 적지 않다. 官이 인허가권을 가진 경우에는 더욱 그러하다. 지방자치제의 일선창구나 경찰과 검찰 등 사법 현장에서는 아직도 인권무시, 정보독점, 권위적 상하관계가 많이 남아 있다. 특히 과소민주주의 문제는 사회적 경제적 약자의 경우 더욱 심대한 것이 가장 큰 문제이다. 헌법상 평등권의 큰 손상이다. 과잉민주주의나 과소민주주의의 문제가 심대하면 사실 민주주의는 虛構化될 위험이 크다. 절차적 민주주의 즉 ‘선거민주주의’는 도입되었지만 ‘실체적 민주주의’ 즉 ‘민본적 민주주의’는 존재하지 않게 된다. 한마디로 [민본주의 없는 민주주의]가 되는 셈이다.

民本主義란 무엇인가? 정치 즉 국가의 운영이 반드시 국가와 국민의 이익--국익과 공익--을 위하여 이루어져야 함을 의미한다. 정치 즉 국가운영이 정치인들이나 특정 이익집단들의 사익을 위하여 이용되어선 안 된다는 것이다. 禮記에 나오는 天下爲公이란 말이 바로 민본주의를 의미한다. 즉 천하는 모든 사람--백성--을 위한 것이어야 하고 특정 개인이나 집단을 위한 것이 되어서는 안 된다는 것이다. 과연 지금 대한민국의 정치는 국민모두를 위한 정치가 되고 있는가? 국가발전과 공익을 소중히 하는 정치가 되고 있는가? 환언하면 오늘날 민주주의 2.0은 과연 민본적 민주주의인가? 아니면 민본 없는 민주주의인가?

솔직히 오늘날 대한민국의 민주주의가 민본적 민주주의라고 단정하기 어렵다. 지금과 같이 과잉민주주의라는 뻥법과 포퓰리즘, 그리고 과소민주주의라는 인권의 사각지대와 권위주의의 잔존이 존재하는 한 대한민국의 민주주의 2.0은 아직 성숙한 민본적 민주주의가 아니다. 국민의 이익을 하늘처럼 생각하는 그래서 국가공동체의 발전을 선도하는 성숙한 민주주의가 아닌 것이다.

그렇다면 어떻게 할 것인가? 세상의 모든 사물이 그러하지만 민주주의라는 제도와 문화도 끊임 없이 변화하고 발전하는 것이고 또한 그러해야 한다. 여기서 우리는 반드시 “민주주의 3.0”을 구상해야 하는 이유를 발견한다. 더구나 대한민국의 경우에는 단순히 [민주화 이후 민주주의]의 문제 즉 과잉민주주의와 과소민주주의 문제를 극복하는 문제 이외에 한 가지 더 큰 과제가 있다. 즉 우리 민족의 숙원인 [통일 이후의 민주주의]의 문제가 그것이다. 지금까지 우리는 남한의 민주주의 문제에 우리의 관심을 집중하여 왔다. 그러나 머지않아 한반도가 통일되어 북한에도 본격적인 ‘근대국민국가(modern nation state) 만들기’가 시작되면, 통일한반도 전체에 알맞은 민주주의의 모습은 어떠한가? 하는 문제를 풀어야 한다. 그래서 민주주의 3.0에서는 [통일 이후의 민주주의]의 모습에 대한 우리의 구상과 설계가 들어가 있어야 한다.

이제 우리 대한민국은 민주주의 2.0의 과도기적 ‘발전단계’를 지나 민주주의 3.0이라는 민주주의의 ‘완성단계’로 들어가야 한다고 생각한다. 민주주의 1.0이 건국과 산업화 시대의 민주주의 즉 [도입기의 민주주의]였다면, 민주주의 2.0은 소위 민주화 시대의 민주주의 즉 [발전기의 민주주의]였고, 이제 우리가 모색하는 민주주의 3.0은 선진화와 통일의 시대의 민주주의, 즉 [완성기의 민주주의]라고 볼 수 있다. 그리고 이 민주주의 3.0은 민주주의 2.0이 제기한 과잉민주주의와 과소민주주의 문제 해결책과 더불어 통일이후의 민주주의의 바람직한 모습까지를 담아야 한다고 생각한다. 이 문제에 대한 서론적 시도가 이 글의 제1차적 목적이다.

2. 민주주의 3.0이란?

앞으로 우리가 21세기 추구해야 할 민주주의 3.0은 세 가지 민주주의의 결합으로 구성되어야 한다고 본다. 하나는 適正민주주의(optimal democracy)이고 다른 하나는 法治민주주의(rule-of-law democracy)이고 마지막은 統一민주주의(unification democracy)이다.

우선 적정민주주의란 권력의 원심력과 구심력이 적정수준에서 균형하고 조화하는 민주주의를 말한다. 그리고 이 원심력과 구심력의 적정균형이 지역에 따라 혹은 직종에 따라 계층에 따라 차이가 나지 않아야 적정민주주의이다. 주지하듯이 민주주의는 우선 권력의 분산을 가져온다. 지금까지 소수 지배--군주 혹은 군사독재--에서 다수의 지배로 즉 인민의 지배로 권력이 이동하는 것이 민주주의이다. 그러나 어느 나라 역사이든 이 권력의 분산이 과도하면 즉 遠心力이 과도하면 소위 ‘대중민주주의’를 넘어 ‘暴民민주주의’가 될 위험이 커진다. 무책임과 무질서가 지배하게 된다. 그러면 국가라는 공동체의 존립과 운영자체가 어렵게 된다. 그래서 19세기 말까지 서구 여러 나라에서 민주주의에 대한 부정적 시각--폭민화 내지 중우정치의 우려--이 적지 아니했다.¹⁾

반면에 이러한 무질서의 문제를 줄이기 위하여 권력의 구심력을 강화하면, 즉 권력이 점차 소수에게 집중되어 가면서 소위 ‘엘리트(전문가) 민주주의’가 등장하기 시작한다. 그러면서 이제는 국가운영의 효율성이 높아지기 시작한다. 그러나 여기서도 권력의 집중 즉 구심력이 과도하게 진행되면 단순한 ‘엘리트 민주주의’를 넘어 反민주 즉 ‘독재주의’로 전환될 위험이 생긴다. 무질서 대신에 독재와 권위주의가 등장할 수 있다. 한마디로 권력의 원심력이 커져 대중민주주의가 과도하게 되면 폭민주의로 갈 위험이 크고, 권력의 구심력이 커져 엘리트민주주의가 과도해지면 독재주의로 갈 위험이 생긴다. 따라서 이 둘의 사이--권력의 원심력과 구심력간--의 균형과 조화가 필요하고 이것이 우리가 이야기하는 ‘適正민주주의’이다.

한 가지 강조해 둘 것은 이 적정민주주의가 지역이나 계층내지 직종 등에 따라 그 균형과 조화의 정도가 달라져서는 아니 된다는 것이다. 특정 지역 내지 계층에는 과잉민주주의의 문제--원

1) 폭민화가 소수 선동가에 의하여 진행되고 선동가가 지배자가 되면 이제는 본격적인 衆愚정치가 펼쳐지게 된다. 그래서 폭민민주주의와 중우정치는 동전의 양면이 된다.

심력이 구심력보다 너무 커지는 폭민주의--가 등장하고, 다른 지역과 계층에는 과소민주주의의 문제--원심력보다 구심력이 너무 커지는 권위주의--가 등장해서는 안 된다는 것이다. 즉 적정 민주주의는 한나라의 모든 지역과 인구에 동일한 수준으로 관철되어야 한다. 여하튼 이러한 적정 민주주의가 선진화 통일의 시대의 우리나라의 민주주의--즉 민주주의 3.0--이 지향하여야 할 목표의 하나가 되어야 한다.

다음은 민주주의 3.0은 ‘법치민주주의’를 지향하여야 한다. 왜 법치주의(rule of law)인가? 법치주의란 너무나 기본적인 민주주의의 한 요소 아닌가? 새삼스럽게 이를 논할 가치가 있는가? 물론 그러하다. 그러나 한국의 경우는 법치주의를 강조하여야 할 특별한 역사적 이유가 있다. 이를 잊어서는 안 된다.

본래 歐美의 민주주의는 그 발전의 역사를 보면 ‘先 자유화 後 민주화’과정을 지나 왔다. 자유주의의 역사가 선거민주주의--모든 국민들이 보통선거권(universal suffrage)을 가지고 국가지도자를 선출하는 민주주의--가 들어오기 수 백년 전부터 시작되었다. 자유주의 즉 개인의 자유권, 행복추구권 등 기본적 인권을 소중히 하는 자유주의는 서구에서는 13세기 초 영국의 마그나 카르타 시대부터의 역사를 가진다. 군주제하에서도 자유주의는 끊임 없이 발전하였고, 그것은 입헌주의(constitutionalism)와 법치주의의 형태로 제도화되어 왔다. 우선 자유주의는 국가권력의 자의적 간섭으로부터 개인의 자유와 생명과 자산을 지키는 문제가 중요함으로 항상 입헌주의--군주도 헌법을 지켜야 한다는 주장--의 발달과 함께 진행되어 왔다.

동시에 자유주의는 국가권력과 개인 사이 뿐 아니라 개인과 개인 사이에도 나와 남의 자유의 영역을 확정하고 이를 서로 존중하여야 하므로--그래야 개인의 자유, 생명 그리고 재산이 지켜질 것임으로-- 반드시 ‘공정한 행위준칙’으로서의 ‘법치주의’를 전제로 하게 된다. 그래서 군주제하에서도 자유주의가 발전하여 왔다는 것은 군주제하에서도 입헌주의와 법치주의는 발전하여 왔다는 것을 의미한다. 이러한 오랜 자유주의--입헌주의와 법치주의--의 전통 위에서 유럽과 미국에서는 20세기 들어와 모든 국민들이 투표에 참여하여 지도자를 뽑는, 환언하면 모든 국민들이--성과 인종 계급 등에 관계 없이-- 보통선거권을 가지는 선거민주주의가 제도화되기 시작하였다.²⁾ 그래서 서구의 경우에는 선거민주주의가 도입된 이후 법치주의의 정착이 비교적 쉬웠다고

2) 미국의 경우 남성의 보통선거권은 형식적으로는 1870년에 도입되었으나 남쪽에서는 흑인들의 선거참여가 사실상--여러가지 조건을 부쳐서-- 배제되다가 1965년 이후가 돼서야 남성보통선거권이 인종에 관계없이 완전하게 도입된다. 그리고 여성 보통 선거권은 미국의 경우 1920년부터 도입된다. 프랑스의 경우는 1791년 남성에 대한 보통선거권이 부여되나 그 이후 군주제와 공화제 간의 정치적 부침을 경험한다. 여성에 대한 보통선거권은 1945년 이후부터 부여된다. 영국의 경우는 1918년부터 모든 남성에게 그리고 1918년부터 모든 여성에게 보통선거권이 도입된다. 일본의 경우는 1925년부터 모든 남성에게 그리고 1946년부터 모든 여성에게 보통선거권이 부여된다. 대한민국의 경우는 1948년 이후 남과 여 모두에게 보통선거권이 부여된다. 한마디로 성과 인종 계급 등에 관계없이 모든 국민들이 선거에 참여하는 선거민주주의는 21세기 현상이라고 보아야 한다. 선진국은 대부분 1945년경 이전에 그리고 후진국들은 1945년 이후에 보통선거권이 보편화되었다고 보면 대체적으로 옳다.

본다. 선거민주주의가 도입되기 이전 부터 이미 오랜 기간의 자유주의와 법치주의의 역사적 전통이 있었기 때문이다.

반면에 非서구국가들의 경우에는 오랜 자유주의의 투쟁의 역사 없이-- 따라서 입헌주의나 법치주의의 전통 없이-- 1945년 제2차 세계대전 이후 식민주의에서 벗어나면서, 서구로부터 선진 제도로서의 보통선거권에 기초한 선거민주주의가 수입되었다. 따라서 선거민주주의에 의하여 국민모두가 참여하여 선거로 국가지도자를 뽑지만 그 사회에서 정부나 국민 모두가 자유주의의식, 환언하면 헌법과 법치를 존중하는 의식은 대단히 낮은 편이었다. 자유주의의 충분한 성숙 없이--입헌주의와 법치주의의 충분한 성숙없이-- 민주주의--보다 정확하게는 선거민주주의--가 들어 온 셈이다. 그래서 非서구국가들에서는 한마디로 '先민주화 後자유화'의 역사의 과정을 거치고 있는 셈이다. 민주화는 되었는데 자유화는 아직인 상황이다. 국민 모두가 보통선거권을 가지고 지도자를 뽑는데 개인적 자유, 헌법적 가치, 법치의 존중은 대단히 취약한 상황이다. 그래서 이러한 나라들의 과제는 '민주화 이후 자유화'를 성공시키는데 있다. 즉 '민주화 이후 입헌주의와 법치주의의 정착'을 이루어 내야한다. 이것이 서구의 경우와 달리 非서구 新生민주주의 국가들에게는 대단히 중요하고 때로는 대단히 어려운 과제가 되고 있다.

우리나라도 예외가 아니다. 바로 '先민주화 後자유화' 국가의 하나이다. 아마 지금부터 자유주의를 이 땅에 뿌리내리는 노력이 중요한 과제가 될 것이다. 주지하듯이 자유주의는 사회적 책임이 함께 가야 한다. 그리고 그것은 법치주의의 존중으로 나타나야 한다. 우리사회에 아직 적잖이 뻗 법이 횡행하고 있다. 이것은 비록 선거민주주의라는 '절차적 민주주의'에는 성공하였지만, 개인의 자유와 인권 그리고 헌법존중과 준법정신을 내포하고 있는 '실체적 민주주의'를 정착시키는 데는 갈 길이 멀다는 것을 보여주고 있다. 대한민국은 이제 민주주의 2.0을 통하여 선거민주주의를 완성하였으므로 다음은 자유주의의 정착, 입헌주의와 법치주의의 정착을 통하여 민주주의 3.0을 완성해 나가야 하는 단계에 있다고 보아야 한다, 그래서 우리는 민주주의 3.0이 지향하여야 할 주요 목표의 하나가 법치주의이어야 한다고 주장한다.

마지막으로 민주주의 3.0은 '통일민주주의'를 지향하여야 한다. 통일민주주의란 무엇인가? 통일 시대에 남과 북을 모두 아울러 자유민주주의 국가--근대적 국민국가--를 만들기 위한 민주주의--통일한반도에 맞는 민주주의--가 통일민주주의이다. 좀 더 구체적으로 이야기하면 통일시대를 맞기 위한 민주주의 내지 통일시대를 완성시키기 위한 민주주의가 통일민주주의라고 볼 수 있다. 따라서 통일민주주의를 구상할 때는 세계민주주의의 보편적 원칙과 가치 이외에 우리 한반도에게만 특수한 다음과 같은 요소들이 감안되어야 한다.

(1) 우선 남과 북의 이질성을 극복하기 위한 환언하면 민족공동체성 회복을 도울 수 있는 민주주의여야 한다. 다른 선진국의 민주주의보다 국민통합과 민족통합을 더욱 중시하고 그것이 가능하도록 하는 여러 제도를 준비한 '민족통합형 민주주의'여야 통일민주주의가 될 수 있다.

(2) 통일 이후에 한반도 전체가 선진화되고 세계일등국가가 되어야 할 뿐 아니라, 이웃나라들과 함께 동아시아시대를 적극적으로 개척하여 나가는데 선도적 역할을 하여야 한다. 즉 동아시아를 평화와 번영의 지대로 만드는 데 핵심적 역할을 하는 세계중심국가가 되어야 한다. 이를 위해서는 올바른 국가대전략(grand national strategy)을 세우고 이를 추진할 수 있어야 한다. 그래서 통일민주주의는 이러한 국가대전략을 소중히 하는--국가대전략을 만들어 내고 추진할 수 있는--민주주의여야 한다. 그러한 의미에서 '국가전략형 민주주의'여야 한다.

(3) 통일 이후 우리가 21세기 동아시아의 시대를 열려고 하면 구체적으로 동아시아공동체--경제공동체와 안보협력체--를 만들어 나가야 한다. 그리고 이를 위해서는 우리는 우리나라의 특수성에만 적용될 수 있는 민주주의가 아니라 많은 나라가 따를 수 있는 인류 보편적 민주주의 모델을 제시하여야 한다. 우선 동아시아 여러 나라가 존중하고 따를 수 있는 '동아시아형 민주주의'를 제시할 수 있어야 한다.³⁾ 그러한 내용이 우리의 민주주의 3.0 속에 들어 있어야 한다. 그러한 의미에서 통일민주주의는 '동아시아형 민주주의'여야 한다.

이러한 3가지 민주주의, 즉 적정민주주의, 법치민주주의 그리고 통일민주주의라는 3가지 특징을 가지는 민주주의가 바로 우리가 구상하는 '민주주의 3.0'이다. 이것이 민주주의 2.0의 시대를 넘어 바로 '선진화 통일'의 시대에 대한민국이 지향하여야 할 민주주의의 이상적 유형이라고 생각한다.⁴⁾ 민주주의 3.0의 3대 축인 세 가지 민주주의의 내용 각각을 아래에서 좀 더 자세히 살펴보자.

1) 適正(optimal)민주주의--過剩민주화와 過小민주화

적정민주주의는 권력구조의 구심력과 원심력이 즉 국가운영의 전문성과 대중성이 균형과 조화를 이루는 민주주의를 의미한다.

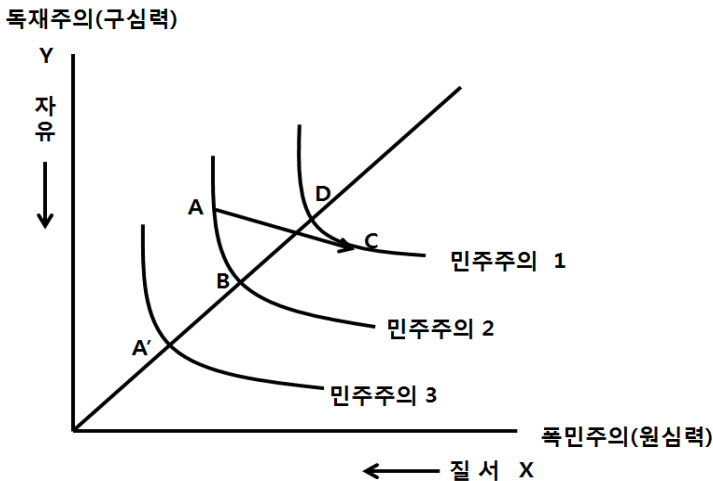
<그림 1>을 보자. X 축을 따라 오른쪽으로 이동하면 할수록 개인의 자유는 커진다. 그러면

3) 물론 시작은 동아시아형에서--동아시아 이웃나라들에게 감동을 주는 민주주의의 모델로서-- 출발하지만 우리의 민주주의 3.0의 보편성이 더욱 확대되면 지구촌 전체가 참고하고 존경하고 그리고 배우려하는 세계민주주의의 새로운 모델이 나올 수 있다고 생각한다. 그것은 전적으로 우리의 새로운 모범적 민주주의 모델을 만드는 이론적 능력과 이를 현실 속에서 구체적으로 제도화하여 성공시키는 실천적 능력에 달려 있는 문제라고 본다. 이제 우리도 서구화에만 치달지 말고 서구화와 한국화를 결합하여 창조적 세계화로 나아가 할 때가 아닌가 생각해 본다.

4) 여기서 '선진화 통일'이란 기본적으로 한반도 전체를 선진화하는 통일을 의미한다. 한반도 전체가 산업화 민주화 그리고 세계화하여 선진일등국가가 되는 세계상등국가가 되는 통일--그것을 지향하는 통일을 의미한다. 그래서 여기서의 통일은 단순히 분단 이전으로의 회귀를 의미하지는 않는다. 새로운 국가의 창조를 의미한다. 남에서만 성공한 근대국민국가를 북에서도 성공시키고 그 이후 함께 노력하여 세계일등의 선진국을 만드는 통일을 의미한다. 물론 여기서 선진화란 지금의 서구의 선진국을 모방하려는 노력이 아니라 우리 나름의 성숙하고 완전한 理想국가--예컨대 홍익인간국가--를 만들려는 노력이다. 그래서 서구화의 연장선상에서의 선진화가 아니라 세계와 한반도의 창조적 융합을 통한 선진화이다. 이 선진화 통일을 줄여서 '선진통일'이라고 할 수 있다.

분명 자유주의는--국정운영의 정당성(legitimacy)의 기초--확대되나 그것이 적정수준을 넘으면 무질서가 커지고 대중주의를 넘어 ‘폭민주의’가 등장할 수 있다.⁵⁾ 그리고 더 나아가서는 무정부가 등장할 수 있다. 그래서 국정운영의 효율성(eficiency)의 기반이 크게 약화된다. 이것이 바로 권력의 원심력이 과도하게 커진 경우이다. 반면에 Y축을 따라 올라가면 정반대의 경우가 등장한다. 질서가 강화되어 국정운영의 효율성은 높아지나 적정수준을 넘어서면 권위주의나 관료주의를 넘어 더 나아가서는 ‘독재주의’가 등장할 수 있다. 그래서 자유주의는 크게 후퇴하고 국정운영의 정당성이 파괴된다. 권력의 구심력이 과도하게 커진 경우가 된다. 이러한 두 가지 극단적 상황을 전제로 할 때 적정민주주의란 무엇인가?

<그림 1> 적정 민주주의



적정민주주의란 국정운영의 정당성과 효율성이 균화(균형과 조화)하는 경우이다. 권력의 원심력과 구심력이 균화하는 경우이다. 폭민주의와 독재주의라는 양극단의 어떤 중간지점에서 두 개의 경향이 균화하는 경우이다. 그래서 개인의 자유도 사회의 질서 즉 국정운영의 효율성을 크게 해하지 않는 범위 내에서만 허용되고, 동시에 사회의 질서도 개인의 자유 즉 국정운영의 정당성을 크게 해하지 않는 범위 내에서만 인정되는 경우이다. 자유를 허용하여도 폭민으로 가지 않고 질서

5) 여기서 적정수준이란 무엇인가? 이론적으로는 자유의 확대가 주는 총이익과 자유의 확대가 주는 총비용이 한계적(marginally)으로 일치하는 경우를 의미한다고 할 수 있다. 현실적으로 어느 수준이 적정인가는 시간과 공간에 따라 달라질 것이다. 선진민주주의국의 경우는 후진민주주의국보다 자유의 양이 많은 수준에서 적정수준이 결정될 것이고 큰 나라의 경우는 작은 나라의 경우보다 일반적으로 자유의 양이 많은 수준에서 적정수준이 결정될 것이다. 규모가 작은 나라가 자유의 쯤의 외부효과(negative externality)가 더 크고 쉽기 때문이다.

를 강조하여도 독재까지는 가지 않는 균형과 조화의 중간지대가 바로 적정민주주의이다.

좀 더 구체적으로 보도록 하자. 한 사회에서 자유도 질서도 모두 개인의 행복과 공동체의 발전에 기여하는 재화(goods)라고 볼 수 있다. 좋은 국정운영--개인의 행복과 공동체의 발전 모두를 위한--을 위해서는 그 사회가 가능한 이 자유와 질서라는 두 가지 재화를 많이 가질수록 바람직할 것이다. 그러나 불행이 이 두 가지는 서로 trade-off의 관계에 있다. 하나를 많이 가지면 다른 하나가 불가피하게 작아질 수 밖에 없다. 그것이 <그림 1>에서는 무차별 곡선으로 등장한다. 동일한 수준의 국정운영을--예컨대 민주주의 2 수준--생산하는데 자유와 질서 두 가지 재화가 필요한데 그 두 가지 재화의 다양한 결합의 모습을 보여주는 것이 무차별 곡선 2이다. 동일한 국정운영수준을 생산하는 데 가능한 많은 질서와 가능한 많은 자유를 동시에 가질수록 바람직하다. 그런데 앞에서 이야기하였듯이 자유와 질서는 서로 trade-off임으로 가능한 적은 자유를 희생하여 많은 질서를, 반대로 가능한 적은 질서를 희생하여 많은 자유를 얻을 수 있다는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 이 지점이 바로 ‘적정민주주의’이다. <그림 1>에서는 X와 Y가 만나는 0에서 45도의 각도로 우상향 하는 직선이 바로 이 적정민주주의의 선이다. 이 45도 선이 특정재화의 최소 희생으로 다른 재화를 최대한 얻을 수 있는 점들이다. 이 적정민주주의의 선과 무차별 곡선--동일한 수준의 국정운영 수준--과 만나는 점이 바로 그 시점에 그 나라에 가장 바람직한 적정민주주의가 된다. 즉 자유와 질서의 결합, 원심력과 구심력의 결합, 효율성과 정당성의 결합이 최적이 되는 수준의 민주주의이다. 표현을 달리하여 보면 소위 대중민주주의와 전문가민주주의간의 최적결합의 민주주의이다.

<그림 1>에서 민주주의 2와 민주주의 3을 비교하여 보자. 민주주의 3이 민주주의 2보다 성숙한 선진민주주의라고 볼 수 있다. 왜냐면 민주주의 3이 민주주의 2 보다 더 적은 독재주의와 더 적은 폭민주주의의 조합이 되기 때문이다 표현을 달리하면 보다 많은 자유(Y 축의 上方에서 0쪽으로 下向이동할 수록 보다 많은 자유가 허용)와 보다 많은 질서(X축의 右에서 0쪽을 향해 左向 이동할수록 보다 많은 질서가 가능)가 결합하는 즉 양립하는 조합들이기 때문이다. 민주주의 2보다 민주주의 3이 상대적으로 개인의 자유를 많이 허용하면서도 국가질서를 많이 높일 수 있는 점들의 결합을 보여주고 있기 때문이다. 그래서 그 만큼 국정운영의 수준이 --개인행복과 공동체 발전-- 높아짐을 의미한다. 자유는 창의를 수반하고 질서는 안정적 창의활동을 촉진하기 때문이다. 그 결과 국정운영이 보다 효율적이게 된다. 그만큼 민주주의가 개인행복과 국가성공을 함께 가져온다. 반면에 민주주의 2는 보다 큰 독재와 보다 큰 폭민의 결합이기 때문에 적은 자유를 허용할 수 밖에 없고 적은 질서를 기대할 수 밖에 없다. 자유와 질서의 결합 내지 양립수준이 민주주의 1보다 낮기 때문이다. 자유를 조금만 확대하여도 곧 무질서가 나오기 때문에 결국은 작은 자유와 작은 질서의 결합을 수용할 수밖에 없다. 그 만큼 국정운영의 수준은 낮아진다. 그래서 우리는 민주주의 2(中進 국정운영)에서 민주주의 3(先進 국정운영)로의 이동하는 것을 ‘민주주의의 성숙’ 혹은 ‘민주주의의 진화’라고 부를 수 있다.

‘민주주의 성숙’에는 두 가지 변화가 그 속에 있다고 보아야 할 것이다. 하나의 변화는 국민들의 자유가 많아져도 그것이 자유방임 내지 방종으로 가지 않고--폭민으로 가지 않고--스스로 내 부적으로 자기이기심을 억제하고--동양적 표현으로는 禮를 지키고--스스로 사회 공동체의 질서를 존중하는 수준--서양적 표현으로는 스스로 법을 지키는 시민적 준법정신--이 높아지는 것을 의미한다. 그리고 다른 하나의 변화는 국가지도자들의 先公後私와 정신과 국정운영의 전문성--한국적으로 표현하면 지도자들의 선비정신--이 높아지는 것을 의미한다. 이렇게 국민과 지도자들 사이에 두 가지 변화가 진행되면 그러한 사회는 국민 개개인의 자유가 많아져도, 소위 무질서와 폭민주의가 등장하지 않고, 또한 국가지도자의 자유와 재량이 많아져도 국정운영이 독재로 흐르지 않아 개인자유와 침해가 크지 않고 오히려 국정운영의 효율성과 전문성이 높아진다. 이렇게 국민과 지도자가 함께 변화할 때, 그리고 그러한 변화를 유도하는 ‘제도와 문화’가 잘 갖추어져 있을 때 민주주의는 성숙하게 된다. 이 두 가지 변화가 민주주의를 민주주의 2에서 3로 이동하는 動因이 된다고 할 수 있다. 그래서 일반적으로 성숙한 민주주의국가일수록 도표에서는 자유-질서-무차별곡선이 좌하향이동하게 된다. 그래서 X축과 Y축이 만나는 0점으로 가까이 이동하게 된다. 즉 최소한의 독재와 최소한의 폭민이 결합되는, 환언하면 최대한의 자유와 최대한의 질서가 결합하는 성숙한 민주주의 사회, 소위 선진민주주의 사회가 된다.

그런데 지금 우리나라에서는 1980년 90년대의 민주화의 시대를 지나면서 어떠한 변화가 있었는가? <그림 1>에서 보면 A에서 C로 이동한 것이 아닌가? 생각한다. 한마디로 독재는 줄어들었으나--그래서 자유는 확대되었으나--폭민주의가 커져서--무질서/무정부가 커져서---국정운영수준이 정치적 중진국에서 정치적 후진국으로 떨어져 버린 셈이 되고 있는 것은 아닌가? 즉 자유의 확대로 국정운영의 정당성은 높아졌으나 무질서/무정부의 확대로 국정운영의 효율성이 너무 많이 떨어져 버린 셈이 되었다. 그래서 국정운영의 수준이 중진 국정운영(민주주의 2)에서 후진 국정운영(민주주의 1)으로 하락한 것이다. 이것이 오늘날의 우리의 문제이고 대한민국에서 민주주의의 위기가 이야기 되는 이유가 아닐까? 생각한다.

따라서 우리는 두 가지 노력을 하여야 한다. 하나는 민주주의의 적정성을 회복하는 일이다. 즉 C에서 D로의 이동이다. 권력의 원심력을 줄이고 구심력을 강화하는 노력, 자유의 방만함을 줄이고 질서를 회복하는 노력, 국정운영의 정당성을 줄이고 효율성을 높이는 노력, 대중 민주주의적 요소를 줄이고 전문가 민주주의적 요소를 높이는 노력 등을 하여야 한다. 다른 하나는 민주주의의 성숙을 위한 노력이다. 이것은 D에서 B를 넘어 A'로 이동하는 것을 의미한다. 민주시민으로서의 정치의식수준을 높이고 동시에 지도자들의 리더십수준을 높이는 노력이 함께 일어나야 한다. 그리고 정당제도, 선거제도, 의회제도 등등의 정치관련 제도들을 개혁하여야 한다. 그래서 가능한 선비정신을 가진 ‘선비정치인’들과 ‘선비국민’들이 많이 나오도록 하는 제도적, 정책적 노력을 하여야 한다. 즉 국민과 지도자 모두의 가치관의 변화와 정치제도의 개혁이 함께 이루어져야 한다.

그런데 이러한 방향으로의 제도적 정책적 노력이 바로 필자가 주장하여 온 ‘공동체 자유주의적

민주주의'를 세우는 일이다.⁶⁾ 이를 동양적으로 표현하면 '민본적 민주주의'를 세우는 일이라고 볼 수 있다.

이제는 단순한 '자유주의적 민주주의'만 가지고는 불충분하다. 특히 자유만능주의나 자유지상주의의 가지고는 크게 잘못될 수 있다. 앞으로는 우리가 지향하는 민주주의는 '공동체 자유주의적 민주주의'가 되어야 한다. 국민이든 지도자들이든 모두가 자신들의 개인적 자유만이 아니라 공동체적 가치와 책임과 연대 등도 함께 소중히 하는 자유주의 즉 '공동체자유주의'를 목표로 하여야 한다. 그러한 마음가짐 내지 목표를 필자는 '선비정신'이라고 부른다. 그래서 앞으로 우리의 민주주의는 장기적으로는 선비정신을 가진 민주주의, 즉 '선비민주주의'로 나가야 한다고 주장하려 한다. 선비민주주의는 뒤에서 보다 본격적 논의를 할 계획임으로 여기서는 더 이상의 논의는 하지 않겠다. 다만 여기에선 21세기 대한민국에서는 단순한 서구적 '자유주의적 민주주의'만으로는 불충분하다는 점을 지적하고자 한다. 그리고 '공동체 자유주의적 민주주의'가 되어야 비로소 '민본적 민주주의', 즉 백성을 사랑하는 민주주의 환언하면 국민과 국가의 장기이익을 소중히 하는 민주주의가 될 수 있다는 점을 강조하고자 한다. 그리고 그것이 민주주의 3.0의 한 축인 적정민주주의를 결과한다고 볼 수 있다.

2) 法治민주주의-----자유주의를 향하여

민주주의 1.0이 과잉법치의 시대였다면 민주주의 2.0은 과소법치의 시대였다. 사실 과잉법치란 개념적으로 모순되는 말이다. 과잉법치에서 법치란 실은 진정한 법치가 아닌 人治를 의미한다. 지도자의 자의가 강제됨을 의미한다. 그래서 민주주의 1.0이던 민주주의 2.0이던 모두 법치는 부족하였다고 보아야 이론적으로 타당하다. 산업화 시대의 민주주의 1.0은 법치의 不在 그리고 민주화 이후의 민주주의의 2.0은 법치의 不足의 시대였다고 하는 것이 보다 정확한 표현일 것이다. 여하튼 사회구성원이 모두 따라야 할 '공정한 행위준칙'으로서의 법이 합리적으로 만들어지고 그 법이 공정하게 집행되지 않으면 그 사회는 법치사회가 아니고, 법치사회가 아니면 자유사회도 아니다.

왜 자유사회가 아닌가? 자유사회란 내가 하고 싶은 대로 마음대로 하는 사회가 아니다. 나의 행위가 타인에게 부당한 피해를 주지 않는 범위 내에서 내가 자유롭게 행동할 수 있는 사회가 자유사회이다. 그런데 타인에게 부당한 피해를 주지 않는 선을 책정하는 것이 법이다. 환언하면 '공정한 행위준칙'(universal rule of just conduct)을 제시하는 것이 법이다. 따라서 법치를 전제로 하여야 자유사회가 된다. 법치가 없으면 그 사회는 萬人에 대한 萬人의 투쟁이 지배하는 사회 즉 정글의 법칙이 지배하는 무질서와 무정부의 사회가 된다. 그러한 사회는 결코 자유사회가 될 수 없다.

6) 공동체자유주의는 대한민국의 21세기 국민통합과 국가발전의 이념으로 주창되었다. 국가조직 운영원리로서 그리고 국가정책의 결정원리로서 개인의 존엄과 자유와 창의를 확대를 기본으로 하되 공동체적 가치 연대, 건강성과 발전성을 동시에 소중히 하여야 한다는 주장이다. 서양적 자유주의와 동양적 공동체주의를 결합하여 개인완성과 국민통합 그리고 국가발전을 함께 이루자는 주장이다. 자세한 논의는 박세일·나성린·신도철 공저 '공동체자유주의: 이념과 정책' (나남신서 2009년 개정판)을 참조하라.

따라서 자유는 법치를 의미한다. 그런데 민주주의는 개인의 존엄과 자유를 존중하기 때문에, 아니 이를 전제로 하기 때문에, 당연히 민주사회는 자유사회이고 따라서 법치사회일 수밖에 없다.

그런데 앞에서 보았듯이 우리나라는 서구 여러 나라들과는 달리 자유주의의 전통이 대단히 약한 역사를 가지고 있었다. 오랫동안 군주제와 유교적 위계질서와 그 문화 속에서 살아 왔다. 그래서 개인의 존엄, 창의, 자유라는 개념들이 우리들에게는 생소하고 우리의 역사 속에서 자생적으로 발생하고 진화되어 온 개념들이 아니다. 해방 이후 비로소 서구의 민주주의가 법과 제도로 도입되었다. 그러나 우리나라에는 역사적으로 자유주의의 전통이 약하기 때문에 법치주의가 제대로 정착되기 어려웠다. 그래서 민주주의 1.0의 시대에는 법치보다 인치가 강했고, 민주화--선거민주주의--에 성공한 민주주의 2.0의 시대에도 법치보다는 뻗법이 적지 않게 횡행하게 되었던 것이다. 이 모두가 자유주의적 전통의 부족 그로 인한 법치주의 의식의 부족 때문이었다. 이제 우리는 민주주의 3.0의 시대에는 반드시 법치주의를 확고하게 세우고 우리사회에 뿌리 내리도록 노력하여야 한다. 그래야 진정한 자유사회가 가능하고 따라서 '성숙한 민주주의'가 가능하게 된다.

법치주의를 세우려면 몇 가지 분야에서 총합적이고 체계적인 노력이 필요하다.

첫째는 입법과정에서부터 올바른 법, 즉 정당한 법이 만들어져야 하고, 동시에 국민들이 지킬 수 있는 법이 만들어져야 한다. 우선 '법의 정당성'--공정한 행위 준칙--이 문제이다. 그 법의 내용이 정의로워야 하고 국가이익과 국민이익을 극대화하는 법이어야 한다. 소수 기득권자의 특권이나 이익을 지키는 법이어서는 곤란하다. 그 내용이 합리적이어야 하고 공정해야 한다. 즉, 법을 지키는 것이 정의로워야 하고 국민모두에게 이익이 되는 법이어야 한다. 다음에는 '법의 현실성'의 문제이다. 법이 국민들이 지킬 수 있는 내용의 법이어야 한다. 아무리 좋은 내용의 법이라고 하여도 국민들이 지킬 수 없는 내용의 법이면 법치를 할 수 없다. 아니 법치를 강제하는 것이 비합리적이 된다. 따라서 입법과정에 얼마나 '법다운 법'--정당성과 현실성--을 만드느냐 하는 문제부터 해결하여야 법치주의가 시작될 수 있다. 이것이 법치주의의 제1조건이다.

이와 관련 두 가지 지적할 사실이 있다. 하나는 국회입법의 위임내용이 과다하여 국회입법이 사실상 形骸化하는 경우이다. 국민의 권리와 의무와 관련되는 사항은 반드시 국민의 대표인 국회에서 제정하게 되어 있는데 상당부분을 행정에 위임하여 버리면 이것은 법치주의를 파괴하는 행위가 된다. 과도한 위임입법은 反법치이다. 다른 하나는 입법기록이 부족하고 유실되는 경우가 많아서 안 된다. 단순한 책임소재를 위해서가 아니가 국회를 일종의 학습기관(learning organization)으로 만들기 위해서도 개별입법의 취지와 과정 그 결과 등이 상세히 기록으로 남아야 한다. 그래야 역사 속에서 배우면서 입법의 정당성, 합리성, 현실성 등을 높여갈 수 있고 그래야 법치주의를 입법과정에서부터 진화시키며 정착시켜 나갈 수 있다.

두 번째 분야는 행정분야이다. 법치주의를 집행하는 곳은 행정부이다. 입법을 아무리 공정하고 합리적으로 그리고 현실적으로 만들었다 하여도 행정부가 법을 공정하고 합리적으로 집행하지 않으면 법치는 성립할 수 없다. 과연 우리의 행정은 그러한가? 그러한 법치주의의 능력과 의지를 가

지고 있는가? 행정에 법치주의의 정신이 약하면 불필요한 행정규칙을 양산하여 국민의 권리를 과도하게 침범할 수 있다. 그래서 국민의 생활 안정을 위한 예측가능성을 저해할 수도 있다. 이것은 분명 자유의 침범이고 법치의 위배이다. 또한 법치주의의 정신이 약하면 각종 행정재량권의 행사의 양태 자체가 지극히 관료주의적이고 권위주의적일 수 있다. 그래서 행정부의 법집행이 인간의 존엄과 자유, 그리고 국민의 생명과 재산을 최고 가치로 하는 법치주의의 정신을 크게 훼손할 수도 있다. 따라서 입법과정에서의 법치주의를 세우는 것 못지않게 행정과정에서 법치주의의 정신과 가치가 실현되도록 하는 노력--행정효율성의 제고, 과도한 규제해소, 행정책임성의 강화, 엄정한 법집행, 그리고 행정명령 등의 명확화 등등--이 필수적이다. 이것이 법치주의의 제2조건이다.

세 번째 분야는 司法분야이다. 사법분야에 법치주의를 세우려면 두 가지가 중요하다. 첫째는 우선 사법부가 公正無私한 판단, 정의로운 판결을 내릴 수 있어야 한다. 그래서 억울한 사람들이 없어야 한다. 그런데 소송비용이 너무 많이 들어 일부 사회경제적 弱者들이 공정한 재판을 받을 기회자체가 제한된다던가, 전관예우와 같은 악습으로 사회경제적 强者에 대한 사법부의 편파적 예우--끼리끼리 유착문화로 인한 예우--로 인하여 공정한 재판자체가 어렵게 된다던가 하면 이것은 사법부가 스스로 법치주의를 망가트리는 셈이 된다. 정의로운 판결을 받을 수 없어 억울한 사람들이 생기고 결국은 反법치가 된다. 다음으로 둘째는 소위 ‘자연되는 정의는 정의가 아니다’라는 法諺이 있듯이 사법과정자체가 너무 시간이 걸린다면--법조인력의 부족과 법원행정의 비효율 등으로--이 또한 법치주의를 공허하게 만드는 결과를 낳는다. 아무리 공정한 판결이 나온다고 하여도 시간이 너무 오래 걸리면 법치주의를 허구화할 수 있다는 점이다. 따라서 공정한 재판이 신속하게 이루어져야 법치주의가 산다.

따라서 사법분야에서의 법치주의를 살리기 위해서는 첫째, 무엇보다 일반 서민들--특히 사회적 경제적 약자--도 양질의 사법서비스를 받을 수 있도록 법률구조제도를 충실화하여야 하여야 한다. 둘째, 전관예우 등의 관행을 근절하고 공정한 양형기준들을 잘 맞들어 사법부의 편파적 온정주의를 막아야 한다. 그래야 공정판결이 가능하다. 셋째, 양질의 법조인력의 적정공급을 확보해야 하고, 법관의 관료화도 막아야 하고, 법원운영의 내부 민주화와 더불어 효율화 합리화도 기하여야 한다. 그래서 정의실현의 지연을 막아야 한다. 이것이 사법적 법치주의의 제3조건이다.

넷째 분야는 국민의 法意識 분야이다. 법치주의가 성공하려면 반드시 국민의 자발적인 尊法의식과 遵法정신이 함께 해야 한다. 일반국민들 사이에 법을 지키는 것이 자신의 자유를 지키는 것이라는 의식이 확고해야 한다. 동시에 법을 지키는 것이 공동체에 대한 사랑과 연대의 기본이라는 의식도 확고해야 한다. 특히 우리나라에서 국민의 법의식과 준법정신이 대단히 중요한 의미를 가지는 데는 특별한 역사적 배경이 있다. 과거 민주주의 1.0의 시대에는 법이 국민의 권익을 지키기 위한 수단이라기보다 통치와 지배의 수단이었던 면이 강했다. 그래서 탈법과 불법이 민주화 투쟁의 수단이 되었던 측면이 있었다. 이러한 탈법과 불법을 통한 민주화 투쟁의 전통이 남아서, 민주화 이후 민주주의 2.0의 시대가 되어서도 법을 가볍게 생각하고 수시로 준법을 거부하고 외면하

면서 무리하게 자기주장만을 하는 경향이 커져 왔다. 그래서 소위 췌법이 등장하기 시작하였다. 그리고 헌법과 법률 위에 ‘국민정서법’이 존재한다는 이야기까지 나오기 시작하였다. 이것을 과도 기적 현상으로 이해할 수는 있지만 크게 잘못된 일이다. 이제는 반드시 이러한 불법과 탈법의 관행, 법질서를 가볍게 생각하는 의식에 종지부를 찍고, 법치주의를 제도와 의식면에서 모두 확실하게 세우는 민주주의 3.0의 시대로 들어가야 한다. 진정한 자유주의의 성공을 위하여 이 땅에도 법치주의를 확실하게 뿌리 내려야 한다. 이것이 법치주의의 성공적 정착을 위한 제4조건이다.

3) 統一민주주의--발전과 통합의 변증법

민주주의 3.0은 통일시대의 한반도에서 남북한 주민 모두의 ‘통합과 발전’에 기여할 수 있는 민주주의여야 한다. 그러한 의미에서 통일민주주의여야 한다. 그러면 통일민주주의는 어떠한 내용과 역할을 하는 민주주의여야 하는가? 크게 보아 이미 앞에서 지적하였듯이 세 가지 역할을 하여야 한다.

하나는 한반도 전체의 ‘민족동질성’ 회복과 ‘국민통합’이다. 우리는 분명 하나의 민족이지만 분단시대 우리가 경험한 체제와 그 역사가 서로 너무도 다르기 때문에 혹자는 이제는 분단시대가 단순한 ‘분단국가’가 아니라, ‘분단민족’을 만들었다고 까지 주장한다. 서로 너무 대단히 많이 다르다는 것이다. 그래서 통일 후에 이 다름을 서로 수용하고 점차 하나로 통합하여 가는, 아니 갈 수 있도록 만드는 민주주의를 구상해야 한다. 통일 후에도 남과 북의 이념적 문화적 균열은 상당기간 남아 있을 수도 있다. 북의 집단주의와 폐쇄성과 남의 개인주의와 개방성은 쉽게 하나가 되기 어려울 수도 있다. 또한 서로의 경제사회적 발전수준이 크게 다름으로 남과 북의 경제사회적 지역균열(북의 후진경제와 남의 선진경제) 역시 상당기간 불가피 지속될 수도 있다. 또한 더 나아가 통일 과정에서 새로운 계급내지 계층이 남과 북에 공히 등장할 수 있고 그래서 새로운 형태의 계급 내지 계층갈등(통일한국의 중심부와 주변부간의 갈등)이 한반도에 등장할 수 있다. 한마디로 통일 후에도 한반도는 일정기간 다양한 형태의 分節사회 내지 葛藤사회(葛藤: 葛藤)의 모습을 가질 것으로 예상된다. 따라서 통일민주주의는 이러한 각종 분절과 갈등을 통합하는 기능을 하는데 제1차 목표를 두어야 한다. 그래서 ‘국민통합형 민주주의’가 통일민주주의이다.

그러기 위하여 우선 ‘단순 다수결 민주주의’로는 부족할 것 같다. 다수자와 소수자 간의 역진성이 낮은 경우에 다수결 원리를 강행하면 소수자의 보호가 구조적으로 크게 약하게 된다. 그리고 다수의 독재가 고착화될 위험도 있다. 따라서 분절과 갈등의 사회에서 단순 다수결 민주주의를 고집하면 사회적 분열과 분절을 더욱 악화시키게 된다. 한마디로 反통일이 될 위험이 있다. 그래서 통일민주주의는 ‘非다수결 민주주의 제도’를 많이 도입하여야 할 것이다. 소수자 권익의 헌법적 보호장치의 강화, 권력분립과 協治的 거버넌스의 강화, 현재나 법원의 사법심사제도의 강화, 그리고 單邦주의(unitary state) 보다는 聯邦주의의 도입검토, 온건 多黨制의 도입과 연합정권의 등장을 용이하게 하는 協議制 민주주의의 강화, 등등 여러제도의 창조적 구상을 많이 하여야 할 것이

다.

여기서 특히 연방주의의 도입문제는 적극적으로 검토해 보아야 할 것이다. 앞에서 지적하였듯이 통일 후 한반도는 다원사회와 분절사회로 갈 가능성이 크다. 그래서 [다양성 속에서 통일]을 기할 수 있는 정치제도가 필요하다. 따라서 연방주의의 도입문제를 적극적으로 검토해야 한다. 일반적으로 지방정부의 ‘개별통치’와 연방정부의 ‘공동통치’를 결합한 것이 연방제이다. 다만 우리나라의 경우에는 두 가지 강조할 점이 있다. 하나는 일반적으로 서구의 연방주의 하에선 연방정부와 지방정부간의 관계가 기본적으로 수평적 행렬적 관계이다. 그러나 우리나라에서는 연방과 지방과의 관계가 서구보다는 수직적 위계적 관계가 되어야 한다고 본다. 환언하면 국가의 대전략과 관련된 중요정책의 결정에는 연방정부의 권한이 지방정부보다 상대적으로 더 커야 한다. 그래서 개별 지역의 이해보다 국가공동체 전체의 이해가 국정운영에 보다 많이 될 수 있도록 하여야 한다. 다른 하나는 연방주의 하에 지방정부를 남과 북으로 나누는 식--소위 남북연방국가--으로 하는 것은 바람직하지 않다. 이것은 오히려 통일 후 등장할 수 있는 남과 북의 갈등적 분절적 구조를 더욱 강화하고 고착화할 위험이 있다. 오히려 예컨대 南을 5-6개의 지방정부로 北을 3-4의 지방정부로 나누어, 지방정부 8-10개를 가진 연방주의를 하는 것이 보다 바람직할 것이다.

통일 후 국민통합을 위하여 요구되는 중요한 또 하나의 제도적 혁신--통일민주주의가 요구하는 혁신--은 ‘온건 多黨制의 구축’이다. 지금과 같은 남한의 二元化된 지역정당구조--영호남갈등에 기초한 兩黨의 지역당구조--를 이대로 두어서는 안 될 것이다. 이대로 두면 북에서도 북한의 여러 지역적 이익에 기초한 지역정당들이 다수 등장할 위험이 발생한다. 이렇게 되면 안 된다. 따라서 현재 대한민국에서 오랫동안 지속되어 왔던 영호남 중심의 지역구도와 단순한 보혁 중심의 이념구도에 기초한 ‘기득권 양당제’는 혁파되어야 한다. 그래야 통합과 발전의 통일민주주의를 이루어 낼 수 있다. 그래서 전국정당의 성격을 가지는 그리고 다양한 이념적 포용력을 가지는 온건다당제가 등장하는 것이 가장 바람직하다. 그리고 이러한 온건다당제를 배경으로 소위 협의제 민주주의(consociational democracy) 혹은 합의제 민주주의(consensus democracy)적 요소를 대폭 강화해 나가는 것이 바람직할 것이다. 그래서 통일한반도에 온건다당제에 기초한 대연합정부의등장이 용이할 수 있도록 해야 한다. 그리고 다수자와 소수자간의 권력공유, 권력위임 등이 수시로 유연하게 등장할 수 있도록 해야 한다. 그래야 통일의 시대에 민족통일 국민통합을 성공적으로 이루어 나갈 수 있는 통일 민주주의가 가능하게 될 것이다.

통일 민주주의의 두 번째 내용내지 역할은 국가전략을 효과적으로 추진할 수 있는 민주주의여야 한다. 다양성의 인정과 수용이 대단히 중요하지만 동시에 국가의 비전과 전략을 효과적으로 추진하기 위해서는 통일성이 대단히 중요하다. 즉 민주주의의 원심력 못지않게 구심력의 확보가 중요하다라는 이야기이다. 특히 한반도는 통일 이후에도 북한의 경제개발과 민주화 그리고 남한과의 경제적 정치적 통합, 더 나아가 동북3성과 山東省 등 이웃지역과의 경제협력, 러시아의 극동지역의 경제개발과의 연계 등등을 성공적으로 이룩하기 위하여 국가의 전략적 역할이 대단히 중요하

다.

최근의 국제환경이 우리의 통일에 그리고 통일이후의 발전에 대단히 유리하게 움직이고 있는 것은 사실이다. 그러나 동시에 국제적 정치경제 환경의 유동성과 가변성, 불확실성과 예측불가능성도 대단히 커지고 있다. 따라서 국가는 보다 전략적으로 움직여야 한다. 그런데 다양성만을 강조하면 통일성이 약해져서 국가전략이 성공하기 어렵다. 우리 한반도는 통일 후에도 더욱 발전하여 동아시아 경제공동체와 안보협력체의 시대를 열어야 한다. 그래서 동아시아를 번영과 평화의 지대로, 21세기 세계발전의 중심지대로 만들고, 그 속에서 우리 통일한반도가 세계중심국가 역할을 하여야 한다. 그래서 통일을 통하여 남과 북의 근대국가 프로젝트를 완성시키고--북한은 통일을 통하여 비로소 근대국가가 될 것이다--21세기 세계국가로 도약해야 한다. 이를 위해선 우리 통일민주주의는 국민주권과 국가주권 사이--국민자유와 국가전략 사이에--에 균형과 조화를 잘 이루어 낼 수 있어야 한다.

어떻게 할 것인가? 한마디로 통일민주주의는 최고의 有德, 有能한 인재들이 국가운명을 맡도록 하는 민주주의가 되어야 한다. 그래야 국가전략이 성공할 수 있다.

지금 국가운영은 두 그룹에 의하여 운영된다. 하나는 '선출직'이고 다른 하나는 '임명직'이다. 선출직은 대통령과 국회의원 등이다. 그들은 선거를 통하여 국민이 직접 뽑는다. 정치적 지지와 인기가 국가운명을 담당하는 이유가 된다. 다음 임명직은 행정부 공무원과 사법부 공무원들이다. 이들이 국가운명을 담당하는 이유는 이들이 가지고 있는 국정운영의 전문성 때문이다. 그런데 정치적 지지와 인기로 뽑는 선출직의 경우 반드시 유덕 유능한 인재가 뽑힌다는 보장이 없다. 다수결 제도가 가지고 있는 구조적 문제로 인하여--실제로는 中位者(median voters)의 선호가 결정하기 때문에--대부분의 경우 중간수준의 인재가 뽑힐 가능성이 높다. 그러나 임명직의 경우에는 공직자 임용제도를 합리적으로 이용하면 최고의 인재들을 뽑아 낼 가능성이 크다. 일반적으로 선거를 통하여 뽑으면 대중성 내지 민주성이 올라간다. 그러나 임용제도로 통하여 뽑으면 전문성 내지 민본성이 올라간다. 여기서 민주성이란 투표를 통한다는 의미에서 국민에 의한(by the people)이란 뜻이고 민본성이란 국민이익을 우선한다는 뜻에서 국민을 위한(for the people)이라는 뜻이다. 민주성과 민본성이 반드시 함께 존중되어야 '실체적 민주주의' 혹은 '진정민주주의'(of the people)가 될 수 있다. 그러나 현실은 선출직은 민주성을 높이거나 전문성이나 민본성은 낮아질 위험이 있고, 임명직의 경우에는 오히려 그 반대의 경향을 가진다.

그래서 앞으로 국가의 전략성을 높여야 하는 통일민주주의 시대를 열려면 그리고 진정한 실체적 민주주의를 이 땅에 실현하려면 아래의 두 가지 노력을 하여야 한다. 하나는 선거제도와 임용제도를 개혁하여 가능한 최고의 인재들이 국정을 맡도록 만들어야 한다. 둘째는 선출직과 임명직의 권력을 균형조화시켜야 하고 서로 견제 감시하도록 만들어야 한다. 지금 우리나라는 선거제도와 임용제도를 보면 모두가 국가이익을 극대화할 수 있는 최고의 인재를 뽑아내어 민본의 시대를 열 수 있는 최선의 제도들은 아니다. 아니 오히려 대단히 흠결이 많다. 따라서 이 두 제도를 개혁

하는 노력이 필요하다.

지금 우리나라에서는 선출직과 임용직이 국가전략성을 높이기 위하여 서로 상호견제하고 상호 균형할 수 있는 관계인가? 아니다. 선출직이 임용직보다 과도하게 우위에 있고 위계적이고 권위적이다. 이것은 바뀌어야 한다. 선출직은 4년 내지 5년의 임기를 가지고 있기 때문에 일단 당선되면 국민적 감시를 받지 않는다. 행정부의 감시도 없고 사법부의 감시도 극히 예외적이다. 그렇다고 소속 정당의 감시와 감독을 받지도 않는다. 그러면서 무소불위의 권력을 휘두를 수 있다. 그래서 제왕적 대통령, 제왕적 국회가 될 위험성이 크다.⁷⁾

깊이 생각해 보면 선출직이나 임용직이나 모두 국정을 맡은 공직자들이다. 전자가 후자보다 더 큰 권력을 가져야 국정운영이 잘 된다는 보장이 없다. 오히려 전자는 선거를 의식하여 포퓰리즘에 빠질 위험이 크고, 그래서 그들의 행동의 결과가 장기적 국가이익에 반할 가능성도 적지 않다. 그렇다면 선출직과 임용직의 관계를 지금과 같은 甲과 乙의 관계--상하관계--로 두는 것이 과연 바람직한가? 그 대신 선출직과 임용직의 관계를 동등한 관계, 상호견제와 균형의 관계로 바꾸어서 국정운영의 민주성뿐만 아니라 전문성과 민본성을 함께 지켜 나가는 것이 바람직한 것은 아닐까? 환언하면 민주주의와 국가전략을 함께 살려 나가려면 대중성과 민주성을 목표로 하는 선출직과 전문성과 민본성을 목표로 하는 임명직을 서로 균형 조화하고, 견제 협력하도록 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 그래야 국가전략을 소중히 하는 민주주의 즉 통일민주주의를 만들어 나갈 수 있을 것이다. 그래서 통일 민주주의의 제2차적 목표는 국가의 전략성을 높이는 데 두어야 한다. 그러한 의미에서 '국가전략형 민주주의'가 통일민주주의이다.

통일 민주주의의 세 번째 내용 내지 역할은 21세기 동아시아의-- 아니 동아시아까지도 넘어-- 지구촌 전체의 보편적 민주주의의 모델을 제시하는 것이어야 한다. 아니 적어도 그러한 강력한 방향성을 가지고 있는 민주주의여야 통일 민주주의이다.

서구의 민주주의 모델은 서구적 역사와 문화 속에서 나온 제도이다. 그 곳에 인류 보편적 요소가 일부 있는 것도 사실이다. 그러나 서구의 역사적 문화적 특징이 과도하게 배여 있는 것도 또한 사실이다. 동양에서는 특히 동아시아에서는 국가지도자를 국민이 직접 뽑는다는 의미의 '절차적 민주주의'의 전통은 없었다. 그러나 국가지도자--군주--는 국민의 이익을 위하여 헌신하여야 한다는 의미의 '민본주의의 전통'은 대단히 강했다. 이것이 사실은 '동양적 민주주의'라고 할 수 있다. 절차적 민주주의(procedural democracy)라는 측면에서는 서양이 동양보다 앞서나 '실체적 민주주의'(substantive democracy)라는 측면에서는 동양의 민본주의가 서양의 민주주의보다 반드시 뒤 떨어진다고 할 수 없다.⁸⁾ 아니 오히려 앞서는 면이 많다.

7) 민주주의 1.0에서는 제왕적 대통령이 문제가 되었다. 그러나 오늘날의 민주주의 2.0에서는 오히려 제왕적 국회가 문제가 아닌가 생각한다. 민주화와 더불어 국회의 권한과 권능은 막강해졌는데 과연 국회의 국정운영능력과 국정책임능력은 어떠한가? 깊이 반성해야 한다. 그리고 국회제도와 운영의 개선안을 구상해야 한다. 그렇지 않으면 앞으로는 제왕적 대통령제 보다 제왕적 국회가 우리나라의 민주주의에 더 큰 위협이 될 것이다.

8) 절차적 민주주의란 비밀 보통 평등 선거를 통하여 지도자를 뽑는 것을 의미한다. 형식적 민주주의라고도 부

앞으로 통일한반도는 궁극적으로는 서구적 민주주의의 모델과 동아시아의 민본주의적 모델을 모두 포용하고 융합하여 한 단계 높은 21세기 인류보편의 모델을 만들고 이를 지향하도록 하여야 한다. 필자는 이러한 방향으로 우리가 노력해야 할 민주주의를 [선비민주주의]라고 부른다. 사실이 선비민주주의--동아시아 민주주의 모델 나아가 세계민주주의 모델--는 민주주의 3.0 이후의 과제일지 모른다. 그러나 민주주의 3.0 속에 이러한 선비민주주의 씨앗이 환연하면 그 세계보편적 모델을 목표로 하는 그 지향성이 반드시 내포되어 있어야 한다고 생각한다. 자세한 것은 뒤에서 상론하기에 여기선 문제와 그 중요성을 제기하는 것으로 하고 더 이상의 논의는 생략하도록 한다.

이상을 요약하면 민주주의 3.0의 한 축이 되어야 할 통일민주주의는 첫째 통일 이후 국민분절과 국민분열을 넘어서 국민을 통합할 수 있는 그래서 민족동질성을 다시 회복할 수 있는 ‘국민통합형 민주주의’여야 한다. 그리고 둘째로 국가비전과 국가전략을 효과적으로 수립하고 추진할 수 있는 민주주의여야 한다. 그래서 통일한반도를 21세기 세계중심국가로 만들어 나갈 수 있는 ‘국가전략형 민주주의’여야 한다. 셋째는 21세기 동아시아 아니 지구촌의 보편적 민주주의 모델을 제시할 수 있는 그러한 지향성을 가지는 민주주의여야 한다. 환연하면 ‘선비민주주의’를 지향하는 내용의 ‘인류보편형 민주주의’여야 한다.

3. 민주주의 3.0을 위한 기본개혁과제와 우선순위

이상과 같이 적정민주주의, 법치민주주의, 그리고 통일민주주의라는 내용을 가지는 민주주의 3.0을 위해서 우리가 추진해야 할 제도개혁과제는 상당히 많다. 그러나 여기서 그 수많은 개혁과제를 일일이 열거한 필요는 없다고 본다. 다만 그 수많은 개혁들을 성공적으로 이루어 내려면 우선 시급한 몇 가지 기본개혁과제들이 있다. 그리고 이들 기본개혁과제에는 우선순위가 있다. 즉 먼저 할 개혁이 있고 나중에 할 개혁이 있다. 이들 기본개혁과제들을 우선순위를 정하여 순차적으로 살펴보도록 한다.

모든 개혁이 성공하려면 우선 ‘개혁주체’가 등장하여야 한다. 민주주의 3.0의 성공을 위해서도 마찬가지이다. 민주주의 3.0을 추진할 역사주체가 우선 정치주체가 먼저 형성되어야 한다. 그래서 민주주의 3.0을 위하여 가장 우선해야 할 개혁은 ‘정치개혁’이다. 이를 통하여 유덕하고 유능한 정치개혁주체가 등장해야 한다. 그러면 정치개혁 중에서 무엇이 가장 시급하고 중요할까? 정치적 개

른다. 반면에 실제적 민주주의란 실제로 국민의 개개인의 존엄과 자유와 행복추구권이 보장되고, 대의제, 3권 분립, 그리고 법치와 정의가 지켜지는 민주주의를 의미한다. 내용적 민주주의 혹은 자유민주주의라고도 부른다. 오늘날 세계를 보면 절차적 민주주의는 이룩하였지만 실제적 민주주의가 되지 못한 경우가 늘어나고 있다. 즉 투표를 통하여 지도자를 뽑지만 그 지도자의 국정운영이 국민의 자유와 인권, 법치주의, 의회주의, 정의와 복지들을 전혀 존중하지 않는 경우가 늘어나고 있다. 그래서 이러한 경우를 非자유민주주의(illiberal democracy)라고 한다. 가장 극단적인 비자유민주주의, 즉 국민들이 지도자를 뽑았다는 의미에서 절차적 민주주의는 성립했지만 실제적 민주주의는 철저히 실패한 경우가 바로 히틀러의 경우이다.

혁주체를 형성하려면 우선 급한 것이 ‘정당개혁’이다. 그리고 ‘선거제도개혁’이다. 이 두 가지를 통하여 민주주의 3.0 개혁을 위한 유덕하고 유능한 정치개혁세력이 등장해야 한다. 그러면 그 다음에는 이들이 공무원개혁--특히 임용제도 개혁 등--을 성공적으로 추진하여 유덕하고 유능한 국정개혁세력을 만들어 내야 한다. 그래서 이 정치개혁세력(정치지도자)과 국정개혁세력(고위 공직자)이 힘을 합쳐야 새로운 개혁적 역사주체--정치지도자와 행정지도자--가 만들어 진다. 그리고 이들 개혁주체가 민주주의 3.0을 위한 각 분야의 개혁을 민주주의 3.0의 큰 그림을 가지고, 종합적이고 체계적으로 그리고 일관성 있게 추진해 나가야 한다. 그러면 민주주의 3.0의 시대를 활짝 열 수 있다.

이 두 세력--개혁적 정치세력과 개혁적 행정세력--이 힘을 합쳐 전문가들과 국민들의 의견을 수렴하면서, 해야 할 가장 우선적 개혁은 국가권력구조개혁과 의회개혁이 될 것이다. 그리고 본격적인 행정개혁과 사법개혁이 곧 뒤따라야 할 것이다. 그리고 나서 교육개혁과 언론개혁과 시민사회개혁 등이 성공적으로 이루어져야 대한민국의 민주주의가 3.0의 단계로 진입하게 될 것이다. 물론 이 외에도 변화하고 개혁하여야 할 과제는 한없이 많으나 우선 시급하고 핵심적인 기본 과제만 간추리면 위와 같다고 할 수 있다. 이하 우선순위에 따라 큰 개혁방향만 살펴보도록 하자.

1) 정당개혁과 선거제도 개혁

지금의 대한민국의 정당--민주주의 2.0 단계의 우리나라 정당--은 두 가지 특징을 가지고 있다. 하나는 대한민국 정당은 世界觀, 歷史觀, 國家비전과 國家戰略을 가지고 있지 않은 정당이라는 점이다. 세계관과 역사관이 없으니 가치와 사상이 없고, 가치와 사상이 없으니 국가비전과 국가전략이 나올 수 없다. 그리고 국가비전과 국가전략이 없으니 우선 득표의 극대화가 목표이고 그래서 단기적이고 인기영합적인 정책과 이미지 정치만이 양산되는 경향이 있다. 국가의 백년대계를 위한 장기국가전략과 국가비전은 거의 안 보인다. 장기적 비전과 가치가 아니라 단기적 당리당략이 정당의 대부분의 활동의 중심에 있다. 그러니 말은 민주주의이지만 민본정치는, 즉 국가전략과 국민이익을 우선하는 정치는 거의 실현될 수 가 없다. 한마디로 우리의 정당은 세계관과 역사관을 가진 가치정당, 정책정당이 아니라, 단기적 기득권만 지키려는 이익정당 포퓰리즘 정당이다.

다른 하나는 대한민국의 정당은 기본적으로 公黨이 아니라 私黨이고 朋黨이다. 정치적 보스와 국회의원들을 위한 선거운동용 정당에 불과하다. 당원이나 국민들을 위한 정당이 아니다. 우리나라 정당 활동에는 여야를 불문하고 국가비전을 제시하고 국민들과 소통하고 국가정책을 개발하고 당원을 교육하고 차세대 지도자들을 육성하는 公黨의 역할이 거의 안 보인다. 정치적 보스 중심의 패거리 정당, 공천장사와 권력야합을 위해 수시로 이합집산하는 원칙없는 賤民정당의 성격이 강하다. 그러면 정치의 私有化가 진행된다.

이상의 두 가지 특징--이익정치와 사유화된 정치--이 결합하면, 국가전략과 국가정책의 경

쟁은 거의 없고 오로지 지역구도와 이념구도에만 의지하여 지지와 득표를 호소하는 ‘기득권 양당제’가 등장한다. 여기에 ‘소선거구제’가 결합되니 all or nothing 식의 勝者獨食이 나오고 그래서 無限鬭爭이 나온다. 한마디로 권력투쟁만 있고 국가경영이 없는 무한투쟁의 일상화 정치가 된다. 그래서 오늘날과 같이 우리나라의 정치가 국가발전의 발목을 잡는 시대를 열고 있는 것이다. 이것이 민주화 이후 민주주의인 민주주의 2.0의 한 측면이다.

어떻게 할 것인가. 두 가지를 개혁해야 한다. 우선 [黨의 거버넌스]를 바꾸어 보스정당과 지역정당의 틀을 넘어서 당원과 국민을 위한 전국 정당을 만들어야 한다. 그리고 국가비전을 가진 가치정당과 국가전략을 가진 정책정당으로 바꾸어 나가야 한다. 이를 위해 당을 [政務대표]와 [黨務대표]로 이원화하는 것이 바람직 할 것이다. 국회 내 ‘의원의 모든 활동’은 정무대표(지금의 원내대표)가 관장하고 ‘당의 모든 활동’, 즉 국민소통, 당원 확보와 교육, 조직 관리와 차세대 육성, 당자금모금, 국가전략과 정책개발, 의원평가와 후보자 공천관리 등등은 모두 당무대표가 맡도록 이원화해야 한다.

그리고 당을 책임지는 (1)당무대표와 당의 (2)이념정책연구원장--여기서 국가비전과 국가전략을 개발하여야 한다--과 (3)사무총장--당의 조직 교육 공천 자금을 담당해야 한다--의 당 3역은 국회의원이 맡지 않는 것이 바람직하다. 오로지 당무에만 전념하는 당료나 당원 중 외부 전문가를 모셔오는 것이 좋다. 한마디로 당이 정책, 조직, 교육, 자금 등을 맡아야 하고 의원은 이들 문제로부터 자유롭게 만들어--직접적으로 지구당 관리 등을 하지 않고도--오로지 국회의 입법과 재정활동에만 전념할 수 있도록 만들어야 한다. 이래야 우리나라에서도 소위 ‘근대적 公黨’이 등장할 수 있다. 지금과 같은 허약한 약체정당--前근대적 봉당구조--을 이대로 두고는 강한 정치와 생산적 정치를 기대할 수 없다. 정치의 약체화를 막고 시대가 요구하는 개혁정치를 성공적으로 추진하려면 지금의 ‘前근대적 이익중심의 봉당구조’는 반드시 ‘근대적 가치중심의 공당구조’로 바뀌어야 한다. 그래야 대한민국의 민주주의가 3.0의 시대를 열어 갈 수 있다.

[당의 거버넌스]를 바꾸는 정당개혁과 반드시 함께 하여야 할 개혁은 선거제도개혁이다. 현행의 [소선거구제(단순 다수제)]를 이대로 두어서는 기득권양당제를 혁파할 수 없다. 지역구도와 이념구도의 질곡을 벗어날 수 없다. 따라서 선거제도를 개혁하여 독일제도에 가까운 단순다수의 소선거구 지역대표(50%)와 정당명부식 비례대표(50%)를 결합한 혼합형으로 하든가, 아니면 한발 더 나아가 단기이양식 중선거구제(50%)와 정당명부식 비례대표(50%)를 결합한 혼합형으로 바꾸는 것 등을 적극 검토하여야 한다.

물론 이 제안은 앞으로 우리나라가 통일 이후 상하원 2원제를 가진다면 下院의 경우에 해당되는 선거제도일 것이다. 상원의 경우는 단기이양식(single transferable vote) 선거제도나, 아니면 대한민국의 제2공화국 때의 참의원 선거방식이었던 제한연기투표방식 등의 선택을 생각해 볼 수 있다. 중요한 것은 이러한 선거제도 개혁을 통하여 당내에서도 정치인들 간의 ‘정치능력경쟁’이 공정하게 일어나도록 해야 한다. 그리고 더 나아가 이러한 선거제도 개혁을 통하여 제3정당의 등

장 가능성도 확실히 열어야 한다. 그래서 다원적 분절사회의 갈등의 문제를 풀 수 있는 ‘온건 다당제’를 만들어 정당과 정당사이의 국가비전과 국가전략의 경쟁, 국가정책의 경쟁을 보다 활성화해 나가야 한다. 그러면서 정책연대와 권력연립의 길도 활짝 열어야 한다. 그래야 과도한 이익정치의 시대, 권력투쟁 정치의 시대를 끝내고, 가치정치의 시대 즉 국가경영형 정치의 시대를 펼쳐 나갈 수 있다.

다시 강조하지만 지금의 소선거구제는 지역구도와 이념구도를 오히려 강화하여 [정치의 양극화]를 높이고 [독점적 기득권 양당제]를 고착시키는 데 크게 기여하는 선거제도이다. 비전경쟁과 정책경쟁을 원천적으로 위축시키는 제도이고 국민분열과 정치무능을 오히려 조장하는 선거제도이다. 따라서 당의 거버넌스 개혁과 더불어 근본적인 선거제도의 개혁이 반드시 있어야 한다.

더구나 통일을 생각하면 두 가지가 변화가 더욱 시급하다. 첫째는 지금의 [지역당구도]를 타파하는 것이다. 남한에 지역당이 존재하면 북한에도 지역당 등장 가능성이 높기 때문이다. 이는 결코 바람직하지 않다. 전국정당이 나와야 하고 온건 다당제로 가야 한다. 둘째는 이념적으로 포용력있는 정당이 나와야 한다. 이를 위해선 우선 지금의 [이익정당]의 틀을 가능한 빨리 깨고 [가치정당]이 등장해야 한다. 세계관 정당, 역사관 정당이 등장하여야 가치와 비전이 나오고 가치와 비전이 확실히 서야 단순한 정치적 담합이 아니라 [원칙있는 포용]을 할 수 있다. 따라서 가까이 오고 있는 통일시대를 대비해서도 지금의 소선거구제는 비례대표 내지 중대선거구제로 그리고 지금의 보스중심의 사당 내지 봉당적 거버넌스는 [당원과 국민 그리고 가치 중심의 정당]으로 크게 개조해야 할 것이다. 그래야 선진과 통일의 시대를 여는 민주주의 3.0으로 성큼 다가 갈 수 있다.

2) 공무원제도 개혁

이미 앞에서 지적하였듯이 공직자는 두 종류가 있다. 선출직이 있고 임명직이 있다. 각자가 나름의 자격으로 국정을 운영한다. 선출직은 국민으로부터의 위임으로 공직을 운영하고, 임명직은 자신이 가지고 있는 전문적 국정운영능력에 의지하여 공직을 담당한다. 전자는 대중성(대중적 지지)은 있으나 전문성(정책 전문성)이 부족하고, 후자는 그 반대이다. 그런데 사실 어느 나라든 국정운영의 70-80%는 공무원이 하는 것이다. 따라서 ‘좋은 국정운영’을 위해서는 공무원들이 유능하고 유덕하여야 한다. 그리고 이들이 사명감과 헌신성을 가지고 뛰어야 한다.

그런데 지금 우리나라 공무원제도는 두 가지 근본적 문제를 가지고 있다. 하나는 이미 앞에서도 잠깐 언급하였지만 우리나라 정부공무원들은 국회의와의 관계에서 대등하지 못하고 너무나 수직적인 상과 하의 관계이다. 갑과 을의 관계이다. 이는 잘못된 것이다. 이래서는 적정한--효율적이고 공정한--국정운영이 이루어질 수 없다. 국회가 정부를 감시하고 견제하는 것은 옳은 일이나 정부도 마찬가지로 국회를 감시하고 견제할 수 있어야 한다. 국회는 대중성을 가지고 상대를 견제하여야 하고 정부는 전문성을 가지고 상대를 견제하여야 한다. 그런데 지금 우리나라는 국회의 정부감시와 견제는 있으나 정부의 국회감시와 견제는 전혀 없다. 그래서 나타나는 현상의 하나가

‘과잉민주주의’이다. 행정부의 관료주의를 국회가 막아야 하듯이 국회의 포퓰리즘을 행정부가 막을 수 있어야 하는 데, 그래서 나라가 균형 있게 운영될 수 있어야 하는데 지금 전혀 그러하지 못하다. 우리나라는 국회의 행정부 감시 견제기능이 제한적인 것도 물론 문제이다. 그러나 행정부의 국회에 대한 감시 견제기능이 거의 전무하다는 것도 큰 문제이다. 이래서는 국회의 무책임한 포퓰리즘적 입법과 재정행위를 정부가 견제할 수 없다. 이 점을 앞으로 바꾸는 제도개혁을 고민해야 한다.⁹⁾

하나의 안으로서 생각할 수 있는 것은 super ministry 라고 할 수 있는 ‘국가기획원’을 행정부에 두는 것이다. 과거 우리나라에 산업화시대 큰 역할을 하였던 경제기획원의 21세기 확대판이라고 볼 수 있을 것이다. 이제 국가기획은 과거 산업화 시대와 같이 단순히 경제만으로 안 된다. 외교 국방부터 경제, 산업, 노동, 복지 나아가 문화 종교까지를 포괄하는 국가비전과 전략이 나와야 국가기획이 가능하다. 국가전략에 대한 뚜렷한 비전과 국가재정권과 기획권을 가지 국가기획원이라는 super ministry가 등장하면, 그 만큼 국회의 포퓰리즘적 입법의 남발과 특수지역이익을 위한 예산의 남용을 막고, 중-장기 국가전략이 보다 잘 작동할 수 있는 여지가 크게 커질 것이다.¹⁰⁾

또 다른 하나의 안은 입법부의 각종 입법활동--作爲에 의한 것이든 不作爲에 의한 것이든--에 대한 정부의 의견을 제시할 수 있는 제도를 고안하는 것이다. 새로운 입법활동--혹은 입법 불활동--에 대하여 행정부가 행정전문성에 기초한 의견제출을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 예컨대 행정부의 의견을 법제처가 모아서 국회에 전달하는 식이 좋을 것 같다. 물론 입법은 입법부의 전속사항이기 때문에 정부의 의견이 법적 구속력을 가질 수는 없다. 그러나 정치적 영향력은 가질 수 있고 이는 포퓰리즘 입법에 제동을 거는 등, 입법부에 대한 견제와 균형에 일정부분 기여할 수 있다고 본다.

우리나라 공무원제도가 가지고 있는 또 하나의 근본적 문제는 과연 지금 우리나라의 공무원제도가 유덕하고 유능한 인재들이 공무원 직종으로 몰려 오도록 하고 있는가? 아닌가? 그리고 공직에 들어온 다음에 공직자로서의 사명감과 헌신성을 가지고 마음껏 뛰도록 만들고 있는가? 아닌가? 하는 문제이다. 유능하고 유덕한 인재들이 많이 모여야--그리고 올바른 동기유발이 되어야--행정에서의 끊임없이 ‘창조적인 혁신’이 일어나고 그 결과 행정 서비스의 질이 높아지고 국민 행복과 국가발전이 동시에 달성될 수 있다. 지금 공무원들의 채용, 승진, 승급제도 그리고 보수제도와 평가 및 감사제도 등이 과연 어떠한가? 이러한 기능을 제대로 하고 있는가? 근본적으로 체계적으로 재검토하여 보아야 한다. 과연 우수한 인재들이 공직으로 들어오는가? 들어와서는 신바람

9) 물론 국회에 대한 감시는 결국 시민사회가 맡아야 하지 않느냐 하는 견해가 있을 수 있다. 옳은 이야기이다. 그러나 과연 대한민국에서 국회감시를 효과적으로 그리고 공정하게 할 시민사회가 있는가? 그 만큼 대한민국의 시민사회가 성숙되어 있는가? 비 정파적이고 중립적인가? 정책 전문성은 어떠한가?

10) 이 ‘국가기획원’이 뒤에서 논할 국가의 think tank인 ‘국가전략원’과의 긴밀한 관계 속에서, 그들의 지지를 받으며 중장기 국가전략을 수립하고 추진한다면 대국민적 설득력과 대 정치권에 대한 설득력이 크게 높아질 것이다. 그 만큼 국회의 포퓰리즘적 입법과 예산에 대한 견제가 된다.

나게 일하고 있는가? 관료주의에 안주하지 않고 복지부동하지 않고, 개혁적 혁신적 국정운영에 앞장 설 환경이고 조건인가? 그러한 동기유발의 제도들인가? 아닌가?

다시 강조하지만 정치개혁을 통하여 새로운 ‘개혁적 정치세력’이 형성되고 공무원개혁을 통하여 새로운 ‘개혁적 국정운영세력’이 형성되면 이 두 세력이 힘을 합쳐야 한다. 그래서 다음과 같은 민주주의 3.0을 위한 핵심개혁들을 각 분야별로 일관성 있게 추진하여 나아가 한다.

3) 국가권력구조와 의회개혁

민주주의 3.0을 위한 권력구조 개혁의 핵심은 두 가지이다. 하나는 대통령 ‘국정운영의 분권화’이다. 그리고 다른 하나는 대통령이 가지는 국가 상징성과 국민통합능력과 국가전략능력의 강화이다. 전자는 대통령의 국정운영이 일인지배의 單治형 보다는 다수 지도자들 간의 협의에 기초한 協治형 내지 共治형이 되어야 함을 의미한다. 가능한 권력을 일인에게 집중하지 말고 나누어 최고의 전문가들과 국정을 함께 운영하라는 의미이다. 그러한 의미가 대통령 국정운영의 분권화이다. 그리고 후자는 오늘날 우리 사회를 보면 민주주의 1.0 시대에 나타나던 ‘제왕적 대통령’의 힘은 크게 약화되고 있는 반면, 그 대신 ‘제왕적 국회’ 및 ‘제왕적 시민사회’가 새롭게 등장하고 있다. 이것이 민주주의 2.0 시대의 주요 특징으로 등장하고 있다. 이러한 과도한 국가권력의 원심력의 강화의 경향이 재조정되어야 함을 의미한다. 즉 행정부와 입법부 그리고 정부와 시민사회의 관계가 현재와 같이 과도한 불균형 상태--즉 행정부와 정부 < 입법부와 시민사회--가 되어있는 것을 고쳐, 이들 간의 관계를 새로운 수평적 균형과 견제의 관계로 재구성해야 함을 의미한다. 이 두 문제를 나누어 살펴보도록 하자.

우선 첫 번째 문제는 대통령 국정운영의 분권화의 문제이다. 지금 우리나라 대통령의 권한의 행사가 대통령 개인 일인에게 過집중되어 있다. 過부담되어 있다. 이것은 두 가지 위험을 가져온다. 하나는 독선과 독재의 위험이고 다른 하나는 국정운영의 비효율의 위험이다. 따라서 대통령의 권력행사가 보다 분권형 내지 협치형이 되는 것이 우선 바람직하다. 이러한 방향으로 가기 위한 하나의 안으로서 대통령을 국민이 직접선거를 통하여 4년 중임으로 뽑아 외치와 국방 그리고 교육을 맡게 하고, 나머지는 총리에게 맡기는 방법도 생각할 수 있다. 그리고 이러한 권한이 확대된 총리는 대통령이 추천하여 국회의 동의를 받아 뽑는 것도 생각할 수 있다. 이런 구상은 소위 ‘분권형 대통령제’의 한 유형이 될 수 있다. 그러나 한 단계 더 나아간다면 장기적으로는 국정운영 전체를 사실상 集團共治의 형태로, 즉 가능한 ‘협의형 협의제’의 형태로 운영하는 방향이 어떨까? 생각한다. 예컨대 5인 국정위원회(대통령, 총리, 당대표, 원내대표, 국가전략원장)가 협의하면서 국정을 共治型 내지 協治型으로 운영하는 식을 생각할 수 있다. 물론 대통령이 국가를 대표하고 핵심 국가정책을 최종 결정하지만 많은 주요결정을 분야별로 다른 위원들에게 사실상 위임할 수도 있다고 본다.

두 번째 문제는 대통령의 국민통합과 국가전략능력을 높이는 문제이다. 이를 위해선 대통령은

당선 이후 정당을 떠나 초당적으로 국정을 운영하는 것도 검토할 수 있다. 그러나 대통령의 국가 상징성과 국가계속성유지의 능력, 그리고 강력한 국민통합능력과 국가전략능력 등은 높은 수준에서 지켜지고 존경받아야 한다. 그래서 대통령과의 관계에서 제왕적 국회와 제왕적 시민사회가 등장하는 것은 바람직하지 않다. 이에 대한 견제제도가 있어야 한다. 다시 반복하지만 국가권력의 원심력이 과도하게 강하고 구심력이 과도하게 약화되면 합리적 국가운영과 국가전략이 제대로 작동할 수 없다. 국정운영이 산으로 가게 된다. 그래서 민주주의 3.0에서는 이것을 감안하여 행정부와 입법부 그리고 정부와 시민사회의 관계가 보다 조화롭게 상호견제하고 상호균형하는 관계가 되도록 세밀한 제도적, 정책적 노력이 있어야 한다. 과잉정부도 과잉국회도 과잉시민사회도 모두 성숙한 민주주의를 위해서는 민주주의 3.0을 위해서는 결코 바람직하지 않다.

다음으로 의회개혁의 방향은 다음과 같아야 할 것이다. 민주주의 1.0의 시대와는 달리 민주주의 2.0의 시대에는 의회의 권한과 역할이 대단히 커졌다. 제왕적 국회라고 할 정도로 커졌다. 그런데 문제는 국회의 힘은 커졌는데 국회의 국가정책능력과 국정운영 및 책임능력이 함께 제고되지 못했다는 데 문제가 있다. 그래서 특히 포퓰리즘의 유혹에 빠질 때 제왕적 의회의 힘을 견제하는 노력--예컨대 시민적 감시기능의 강화 등--과 더불어 국회의 정책전문성 내지 국가전략성을 높이는 노력--예컨대 비례대표제의 확대, 의원정책보좌기능의 강화 등--을 함께 하여야 한다.

앞으로 길게 볼 때 국회개혁과 관련하여 양원제의 도입을 검토할 수 있다. 한반도 통일의 시대를 생각하면 더욱 그러하다. 앞으로 우리나라에서 양원제를 도입할 때 상원이 가지는 역할 내지 의미는 두 가지이어야 할 것이다. 하나는 ‘소수자 보호’이다. 앞에서도 강조하였지만 남북통일 후를 생각할 때 북한지역에 대한 소수자보호 차원의 배려가 있어야 하는 것은 당연하다. 다른 하나는 상원이 입법부의 ‘정책전문성’ 내지 ‘국가전략성’을 높이는 기능을 하여야 한다.¹¹⁾ 구체적으로는 법률과 예산심의의 質을 높이는 기능을 하여야 한다. 국가의 중장기 과제와 관련된 법률과 예산의 경우, 그 심의의 질 즉 전문성을 높이는 역할을 상원이 맡아야 한다. 즉 일반의 일상법률과 예산은 하원에서 처리하더라도 국가의 중장기 목표--예컨대 안보나 교육 등--와 관련된 법률과 예산은 반드시 상원에서 좀 더 시간을 가지고 보다 깊이 있는 전문적 심의과정을 거친 후에 처리하도록 해야 한다. 그래서 상원의 구성과 심의절차는 자연히 소수자보호차원과 국정전문성과 국가전략성 강화차원을 동시에 감안한 방향으로 모색하여야 한다.

4) 행정개혁과 사법개혁

행정개혁의 기본방향은 두 가지이다. 첫째는 행정조직을 끊임없는 내부개선과 개혁이 가능한

11) 일반적으로 하원은 대중민주주의(mass democracy)를 대변하는 기구라면 상원은 엘리트 민주주의(elite democracy)/전문가 민주주의를 대변하는 기구로 볼 수 있다. 그래서 입법과정에 요구되는 대중성과 전문성의 균형과 조화를 목표로 한다고 할 수 있다.

‘자기혁신조직(self-innovation organization)’으로 만들어야 한다. 둘째는 행정조직을 스스로 자기성찰과 자기학습이 가능한 ‘평생학습조직(life-long learning organization)’으로 만들어야 한다. 정부전체에 몇 개의 부서를 둘 것인가? 개별부처를 어떻게 조직할 것인가? 등은 상대적으로 작은 문제이다. 앞에서 이야기한 유덕유능한 공무원들을 선발하여 배치한 후에는 그 조직이 새로운 안과 밖의 상황의 변화에 대응하여 끊임 없이 자기혁신을 할 수 있는 창의성과 유연성 그리고 적응력을 가지도록 만드는 것이 시급하다. 그렇게 되지만 하면 스스로 알아서 몇 개의 부처를 두고 어떻게 개별부처의 내부를 조직할 것인가 등등의 조직개혁은 자발적으로 구상하고 추진하여 나갈 것이다. 주지하듯이 어느 조직이든 자기혁신능력이 없으면 그 조직은 경직되고 심하면 경화되어 시대발전의 뒷다리를 잡게 된다. 그래서 민주주의 3.0, 즉 민본적 민주주의를 실현하려면 행정조직은 높은 혁신능력을 가지는 끊임없이 새로운 시도 새로운 혁신이 일어날 수 있는 조직이어야 한다. 그러면 어떻게 하여야 하는가?

답은 간단하다. 창의적 혁신적 공직자들을 찾아내어 크게 포상하는 길이다. 평가제도와 감사제도 속에 창조적 혁신을 높이 평가하는 항목이 들어가야 한다. 그리고 그 결과에 따라 창조적 혁신에 대한 보상의 수준--보수, 승진, 승급 등--을 획기적으로 높이어야 한다. 그래서 행정과 공무원문화를 창조적 혁신문화로 크게 바꾸어야 한다. 많은 기업들이 기업문화를 창조와 혁신의 방향으로 바꾸려고 노력하고 있다. 이들의 기업들의 성공적인 혁신경험이 행정분야에도 큰 참고가 될 것이다.

행정조직을 위와 같은 의미의 창조적 ‘자기혁신조직’으로 만들려면 그 전제의 하나가 행정조직이 ‘평생학습조직’이 되어야 한다. 스스로 성공과 실패의 정책경험에서 교훈을 배우고 그 교훈이 다음 책임자들에게 체계적으로 전수될 수 있어야 한다. 그래야 유사한 과오를 다시 범하지 않고 새로운 창조적 정책시도를 할 수 있다. 행정조직을 어떻게 학습조직으로 만들 것인가? 여러 제도적 구상을 할 수 있으나 아마 반드시 필요한 것의 하나가 ‘정책실명제’일 것이다. 정책실명제는 정책을 최초로 구상한 특정인에게 정책결과에 대한 법률적 책임을 물으려 하는 것이 아니다. 오히려 왜 그러한 정책이 시작되었고 어떠한 의도로 어떠한 과정을 통하여 추진되었으며, 성공한 이유는 무엇이고 실패한 이유는 무엇인가 등을 자세히 정리하여, 뒤에 오는 공직자들에게 체계적으로 그 교훈을 전수하기 위해서 이다. 그래야 행정조직도 자기학습조직이 될 수 있다. 유사한 실패를 반복하지 않는 그리고 새로운 길을 찾아갈 수 있는 조직이 될 수 있다.

다음으로 민주주의 3.0을 위한 사법개혁의 핵심은 무엇일까? 過小민주주의의 폐해를 고치는 것이 사법개혁의 핵심과제이다. 이를 위해서는 우선 사법제도가 소중히 하여야 할 5가지 가치를 회복하고 그 수준을 높이는 일이 시급하다.

첫째는 효율성이다.

앞에서도 지적하였지만 ‘지연되는 정의는 정의가 아니다’라는 法諺이 있다. 사법절차에 너무 시

간과 경비가 들면 그것은 정의실현에 큰 장애가 된다. 그러한 의미에서 지금과 같이 사건해결에 너무 시간과 경비가 많이 들면 즉 사법제도의 효율성이 낮으면 그만큼 과소민주주의를 결과하게 된다. 같은 맥락에서 동일한 사건을 형식적으로만 두 번씩 재판하는 현재의 1.2심 구조도 앞으로 제도적 보완이 요구된다고 할 수 있다. 또한 경찰행정에서 현장성을 강화하는 것은 구체적 정의실현에 대단히 중요한데 지금 우리의 치안경찰조직은 너무 분권화가 안 돼 있고 중앙집권화가 심하다. 그만큼 정의실현이 비효율적이고, 그만큼 과소민주주의의 경우를 만들고 있을 것이다. 非효율적인 사법제도와 관행의 예는 아마 산만큼 많을 것이다.

둘째는 중립성이다.

사법제도가 정치적으로 중립적이어야 함은 기본이다. 특히 검찰과 사법경찰의 경우 정치적인 중립이 생명이다. 법관의 경우도 법원행정처의 관료주의 온정주의 편의주의 등에 휘둘러서는 안 된다. 그러면 재판절차와 결과의 중립성을 지키기 어려울 수 있다.

셋째는 공정성이다.

예컨대 판사의 철학과 이념에 따라 판결의 결과가 크게 달라지면 사법제도는 공정성을 잃는다. 양형기준이나 구속과 불구속의 기준 등 도 가능한 과학적이고 객관적이어야 한다. 최근에 우리나라에서도 일반인의 상식을 크게 벗어나는 이념적 편파성을 보이는 판결들이 나오면서 사법부에 대한 신뢰--공정성에 대한 신뢰가 크게 추락하고 있다. 사법부 지도부 내부의 자성이 시급하다.

넷째는 전문성이다.

사법제도가 전문성에서 사회경제와 기술과학의 변화를 따라가지 못하면, 효율적이고 공정한 판결을 할 수 없다. 경찰과 검찰의 경우도 마찬가지이다.

다섯째는 엄정성이다.

법은 엄정하고 예외 없이 강력하게 집행되어야 한다. 특히 경찰력이 강력해야 한다. 법집행이 공정하지 못하면 그것도 사실은 과소민주주의를 결과하는 한 요인이 된다.

사법제도에서 이상의 5가지의 가치가 약화되면 그것은 항상 사회 경제적 약자에게 더 불리하게 더 불공평하게 나타나기 쉽다. 예컨대 사법제도가 비효율적이면 그 고통이 경제사회적 약자들에게 더 부담이 가기 쉽다. 마찬가지로 사법제도의 중립성, 공정성, 전문성 그리고 엄정성이 약해지면 약해질수록, 반드시 그 부담은 경제사회적 약자에게 더 많이 집중된다. 그래서 이들 사회경제적 약자들의 기본적 인권에 대한 피해가 더 많이 일어나고 과소민주주의가 이들에게 더 집중적으로 나타난다. 따라서 과소민주주의를 줄여나가기 위해선 사법제도의 효율성, 중립성, 전문성, 공정

성, 엄정성을 높이는 노력과 더불어 반드시 사회경제적 약자들이 모든 사법서비스를 적은 비용으로 이용할 수 있도록 하는 제도보완--법률구조사업 등--이 반드시 함께 해야 한다. 환언하면 사회구성원 모두에게 사법제도와 사법서비스에의 접근기회가 공평해야 한다는 이야기이다. 특정 사회적 약자들에게는 변호사 서비스 비용이 너무 높을 수 있고, 혹은 자신들의 권익이 침해되어 있다는 사실도--법률지식의 부족으로-- 모를 수도 있다. 이렇게 되면 과소민주주의가 된다. 따라서 사회 경제적 약자들에게 법률정보와 법률서비스를 싸게 공급하는 제도개혁이 반드시 필요한 것이다.

여기서 한 단계 더 나아가면 사법제도 내부의 '끼리끼리 유착구조'를 깨는 노력이 반드시 함께 진행되어야 한다. 사법제도내부의 모든 직종들--판사, 검사, 변호사, 경찰 등--은 기본적으로 '가치집단'이어야 한다. 그런데 이들이 끼리끼리 서로 봐주는 이익집단화의 경향을 보이고 있다. 그래서 요즘 전관예우라든가 '법 피아'라든가 하는 이야기가 나오고 있다. 도대체 우리나라에선 어째서 전직 법관들이 대형로펌에서 고문으로 일하면서 사법부의 판결과정에 자신들의 개인적 영향력을 행사하는 것이 공공연히 허용되는가? 이것은 개인의 사익을 위하여 판결이라는 국가적 공적 결정을 왜곡시키는 일이 아닌가? 우리나라에서 법관의 일탈행위가 적지 아니한데 어째서 대한민국의 법관의 탈락률이 세계에서 가장 낮은 수준인가? 이 모두가 사익을 위하여 공익을 파괴하는 집단이기주의, 특권계층의 끼리끼리 봐주기 문화가 아닌가? 라는 비판들이 나오고 있다. 이 모든 것은 기본적으로 反법치이고 反민주이다. 한마디로 賤民민주주의이다. 우리나라 과소민주주의의 중대한 한 측면이 된다. 이를 근본적으로 광정하는 노력이 함께 이루어져야 민주주의 3.0이 요구하는 진정한 사법개혁이라고 할 수 있다.

5) 교육개혁, 언론개혁, 그리고 시민사회개혁

지난 50여 년간 산업화와 민주화를 이룬 후 이미 선진화와 통일의 시대에 들어간 우리사회에서 교육개혁의 핵심방향은 무엇이어야 하는가? 세계화와 정보화의 시대에 민주주의 3.0을 이룩하기 위하여 오늘의 교육은 어떠한 방향으로 개혁되어야 하는가? 크게 보아 방향은 다음과 같은 3가지가 아닐까? 첫째는 교육의 세계화와 정보화이다 둘째는 공동체 교육의 강화이다 셋째는 지속적 혁신가능의 교육 거버넌스의 구축이다.

우선 교육내용과 교육방식을 세계화하고 정보화하여야 한다. 세계화 시대가 요구하는 최고의 유능한 세계적 인재를 길러낼 수 있어야 하고 정보화시대의 첨단과학정보인재를 길러낼 수 있어야 한다. 한마디로 교육의 수월성이 제1차적 기본방향이 되어야 한다. 과학기술과 경영환경이 급속히 변화하고 있는데 이러한 변화시대가 요구하는 '최고의 인재'를 길러내지 못하면 그것은 다음 세대의 미래를 포기하는 것이 된다.¹²⁾ 많은 나라에서 대졸자 실업 등 고등교육의 실업문제가 심

12) 여기서 최고의 인재란 무엇을 의미하는가? 세계화 정보화시대의 최고의 인재는 나름으로 세계에 특이한 가치적 기여(unique value contribution)를 할 수 있는 능력을 가진 인재를 의미한다. 종전의 산업화시대 선진

각해지고 있는 데 그 이유의 50% 이상이 고등교육의 부실에 있다. 국제경쟁력 없는 교육이 각종 기득권 때문에 개혁되지 못하고 지속되고 있기 때문이다.

다음은 공동체교육의 강화이다. 인간은 기본적으로 공동체적 존재이다. 따라서 교육의 내용과 방향은 인간이 가지는 공동체성을 보존하고 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 그래서 인성교육이 중요하고 나라사랑, 역사사랑, 자연사랑 교육이 중요하다. 그런데 우리나라의 경우 산업화시대도 민주화시대도 이러한 의미의 공동체교육이 대단히 부실하였다. 특히 민주화시대에 더욱 부실하였다. 공동체강화라는 측면에서 반드시 강조해야 할 것은 세계화, 정보화시대에 걸맞는 수월성 교육을 받을 수 있는 기회가 모든 사회계층에 열려있어야 한다는 점이다. 사회경제적 약자에게도 의지와 능력만 있으면 최고의 교육을 받을 수 있는 기회가 확실하게 보장되어 있어야 한다. 공동체 강화는 소위 교육의 내용이 공동체의식을 제고하는 방향이어야 함과 동시에 교육의 기회가 모든 사회구성원들에게 공정하게 보장되어야 함을--교육의 형평성이 보장되어야 함을--의미한다.

다음은 이러한 방향으로--세계화와 정보화 그리고 공동체화의 방향으로--교육의 내용과 방식이 끊임 없이 개선되고 개혁되어 나가려면 교육거버넌스가 창조와 혁신에 대하여 친화적인 거버넌스가 되어야 한다. 이것이 필수적이다. 정부의 교육정책이 과도히 보수적이고 간섭적이고 권위주의적이고 관료주의적이라면 그러한 나라에서 교육이 지속적인 창조적 자기혁신을 할 수 없다. 세계화와 정보화에 따라 경제기술상황은 끊임없이 변화하는 데 교육제도와 관행이 뒤쳐지는 상황이 겹쳐 된다. 마찬가지로 변화와 개혁에 소극적인 소유자/오너경영자 혹은 기득권에만 안주하려는 교사조직들에 의하여 학교경영이 구태의연하게 지배되고 있으면, 그러한 경우 역시 교육은 시대변화에 뒤쳐지게 되고 그래서 차세대를 실패하는 세대로 만들게 된다. 따라서 반드시 필요한 것이 창조적 혁신이 가능한 학교 거버넌스를 만들어야 교육개혁이 성공할 수 있다. 이러한 3가지 방향으로 교육개혁을 할 수 있어야 민주주의 3.0 시대를 여는 교육개혁이 될 것이다.

그렇게 하려면 대통령위원회로 교육개혁위원회를 만들어야 한다. 그래서 1995년 당시 교육개혁위원회가 제시한 5.31교육개혁의 추진상황에 대한 평가--지난 20년간의 교육개혁행정에 대한 자기반성--에서부터 시작하여 새로운 21세기형 종합적 교육개혁안을 만들어야 한다. 5.31개혁안 중 성공한 것이 무엇이고 실패한 것이 무엇인가? 그 원인들은 무엇인가? 앞으로도 지속해야 할 부분과 버릴 부분은 무엇인가? 그리고 지난 20년간의 변화를 감안할 때 새롭게 추가되어야 할 교육개혁부분은 무엇인가? 등등을 종합 정리하여 21세기 선진통일의 시대에 맞는, 민주주의 3.0시

국가를 모방하고 추격하던 시대의 인재와는 질이 다르다. 당시에는 외국어를 잘하고 수학을 잘하고 지식이 많고 하는 것이 중요하였으나 이제는 그렇지 않다. 이제는 창조적이고 낙관적이고 혁신적인 능력이 중요하다. 이제는 지식의 양은 문제가 되지 않는다. google을 통하여 세계적 지식에의 접근은 누구나 쉬워졌다. 따라서 knowledge 보다는 새로운 사고능력, 창조적 혁신능력, 남과 team을 만들어 함께 협력할 수 있는 능력, 소통할 수 있는 능력 즉 skill이 중요하다. 그리고 skill 보다 사실 더 중요한 것은 motivation 즉 동기능력이다. 적극적이고 낙관적 사고와 태도 그리고 강력한 열정과 사명감 등등이 즉 motivation이 더 중요하다. 이러한 지식 기술 동기를 균형있게 갖춘 인재가 세계화 정보화 시대가 요구하는 최고의 인재일 것이다.

대에 맞는, 새로운 교육개혁안이 나와야 하고 이것이 강력하고 체계적으로 추진되어야 한다. 한 가지 추가할 사항은 교육개혁위원회 구성에서 여당과 야당의 견해를 대변하는 전문가들을 참석시켜, 임기는 10년 정도로 하고, 일단 개혁안이 확정되면 최소한 10년 이상은 누가 정권을 잡든지간에 일관성 있게 추진될 수 있는 제도적 틀을 만들어야 한다. 적어도 그러한 체계를 갖추어야 한다.

다음은 언론개혁이다. 민주주의 3.0 시대의 언론개혁의 핵심은 무엇이어서 하는가? 언론에서도 과잉민주주의와 과소민주주의의 두 가지 문제가 동시에 나타난다. 언론에서의 과잉민주주의는 언론의 자유성은 무제한적으로 강조되는데 언론의 책임성 내지 공익성은 극히 부족한 경우를 의미한다. 언론기관 스스로가 객관적 사실과 진실을 추구하지 않고, 자신들의 이해관계나 이념적 성향 때문에 -- 의도적이든 혹은 부지불식간에 -- 사실과 진실을 은폐하고 왜곡하는 경우를 의미한다. 아니 경우에 따라서 언론이 자신들의 이념이나 이해관계를 선전하고 선동하는 수단으로 언론을 사용하는 경우까지 등장한다. 이것은 결코 올바른 자유언론이 아니다. 건강한 언론이 아닌 것이다. 특히 SNS 등을 통한 언론활동에 그러한 경우가 적지 않게 나타나고 있다. 이것이 바로 민주주의 2.0의 단계에서 나타나는 언론문제이다. 이를 극복하기 위하여 언론기관에 어떠한 외적, 법률적 강제와 어떠한 내적, 윤리적 규율이 필요한가를 깊이 생각해 보아야 한다.

또 하나는 언론에서의 과소민주주의의 문제이다. 이것은 공권력과 私 권력이 언론을 자신들의 개별적 목적을 위하여 이용하려는 경우에 발생한다. 여기서 공권력은 물론 국가이고 정권이다. 그리고 사권력은 기업집단일 수도 있고 각종의 지역직종집단일 수도 있다. 노동조합일 수도 혹은 시민단체일 수도 있다. 과거 민주주의 1.0의 시대에는 공권력에 의한 언론의 일방적 이용과 지배의 문제 즉 언론에서의 과소민주주의 문제가 많았다. 그런데 민주주의 2.0의 시대가 되어서는 오히려 사권력에 의한 언론의 이용과 압박의 문제가 많이 등장하고 있다. 이것도 과소민주주의의 문제이다. 물론 둘 다 잘못이다.

민주주의 3.0 시대의 언론은 두 가지를 기본으로 하여야 할 것이다. 하나는 너무나 당연한 이야기이지만 언론은 사실, 진실 보도를 생명으로 하여야 한다. 홍보와 선전선동의 수단이 되어서는 안 된다. 이를 허용하는 것은 스스로 언론자유의 묘혈을 파는 셈이 된다. 이것이 언론의 제1의 책임성 내지 공공성이다. 이를 위해 정보공개법의 보완, 회의공개법의 신설, 취재원보호법의 제정 등을 생각할 수 있다.

둘째는 언론은 자신의 전문성 제고에 노력하여야 한다. 각종의 사실과 진실을 보도하는 방식, comment와 평가 등에서 높은 전문성이 나타나야 한다. 단순한 다수의 즉흥적 입장이나 공중의 일시적 여론만을 전달하는 것으로는 부족하다. 단순한 다수의 즉흥적 일시적 견해가 아니라 심사숙고한 그리고 전문가들의 견해가 반영된 소위 개명된 여론(enlightened public opinion)이 나오도록 언론이 앞장서 노력하여야 한다. 이것이 민주주의 3.0 시대에 언론에게 요구되는 제2의 책임성 내지 공공성이다. 나는 평소에 輿論(public opinion)과 公論(public judgement)을 나누는 것이

바람직하다고 본다. 전자는 단순한 다수의 견해이고 기본적으로 일시적이고 가변적이다. 그리고 인상적이고 표피적인 경우가 많다. 여기에 국민 스스로의 심사숙고가 들어가고 공익을 우선하는 전문가들의 견해까지가 충분히 감안되어야 ‘개명된 공중의 견해’ 즉 公論이 된다.

민주주의 3.0의 시대의 여론은 사실보도 진실보도를 제1의 생명으로 그리고 ‘輿論의 開明化’를 위한 公論의 보도를 제2의 생명으로 하여야 한다. 이를 위하여 순수공익프로그램의 개발과 순수 공익방송의 설립 등도 필요하다.

다음은 시민사회의 문제를 다루어 보자. 민주주의 1.0의 시대에는 시민사회가 너무 위축되어 있었다. 그러나 민주주의 2.0 시대에는 시민사회가 과도하게 만개되었다. 그런데 문제는 시민사회가 특히 전국적 규모를 가지는 일부 거대시민사회가 빠르게 이념화되고 정파화되어 버렸다. 그리고 일부는 기득권 세력이 되어 버렸다. 그래서 시민사회가 가져야 하는 자산인 대외 공공성과 중립성, 그리고 대내 민주성 등이 크게 파괴되어 버렸다. 그래서 민주주의 3.0의 시대에는 새로운 시민사회가 나와야 하는--아니 만들어져야 하는 과제를 가지게 되었다.

본래 현대 국가(state)에서 국가는 수직적 질서이고 正義내지 공평을 기본가치로 한다. 그리고 시장(market)은 수평적 질서로서 效率 내지 이익을 기본가치로 한다. 그러면 시민사회(civil society)는 어떠한 모습이고 어떤 가치를 목표로 하여야 하는가? 시민사회는 수평적 질서로서 博愛 내지 연대를 기본가치로 해야 한다. 그래서 정의와 효율과 박애가 함께 이루어져야 바람직한 공동체라고 할 수 있고, 바람직한 선진국가의 모습이라고 할 수 있다.

국가가 대변하는 정의나 시장이 대변하는 효율은 대단히 중요하지만 그것만으로 국가 혹은 사회가 건강한 공동체성을 유지하고 발전시키는 데는 크게 미흡하다. 그래서 박애와 연대라고 하는 시민사회가 지향하는 가치가 현대국가의 거버넌스에서 불가결한 핵심부분이--세 기둥 중의 하나가--된다고 보아야 한다. 그렇게 중요한 시민사회가 지금 우리나라에서는 크게 약화되고 파괴되고 있다. 이념화 되고 정파화 되고 기득권화되었기 때문이다. 시민사회가 나와서 법치를 존중하지 않고 뺑뺑이에 앞장서는 경우도 적지 않다. 이렇게 되면 시민사회가 민주주의의 심화에 기여하기 보다 賤民化에 더 기여하게 된다. 이래선 안 된다. 그래서 우리사회에서 지금 건강한 시민사회를 새롭게 구축하는 것은 민주주의 3.0의 시대를 맞이하기 위하여 대단히 중요하고 불가결한 핵심과제가 되고 있다. 어떻게 할 것인가?

새롭게 시작해야 한다. 지금 거대시민사회조직은 아니지만 지역에서 작은 규모로 그러나 지역 주민들의 구체적 삶의 이슈를 가지고, 이를 공동체적 사랑으로 해결하려고 노력하는 --박애와 연대의 가치를 소중히 하면서--시민사회운동들이 적지 않게 있다. 이들이 새로운 희망의 싹이 되어야 한다. 이들 새로운 운동은 시민사회에 본래의 가치인 자발성, 독립성 그리고 민주성을 기본으로 하여야 한다. 건강한 시민운동/시민사회란 국민 한 사람 한 사람의 善한 의지가 모여야 하고 정부나 기업의 도움이 아니라 스스로 설 수 있는 정신적, 경제적 독립성을 가져야 하고 그리고 내부적 민주성--간부와 회원 간의 민주성--이 확보되어야 한다. 이 세가지 기본원칙을 확실히

하면서 건강한 시민사회를 만들어 나가는 노력이 새롭게 피어나야 하고, 이것이 민주주의 3.0 시대에 시민사회의 새로운 모델이 되어야 한다고 생각한다.

한 가지 강조해 둘 사항이 있다. 주지하듯이 현재 우리나라에 와 있는 탈북자가 약 2만 7천명이고, 조선족 동포들도 50만명이 넘는다. 여러 가지 어려움을 겪고 있는 이들의 삶에 도움이 되는 그리고 그들의 문제와 연대하는 시민운동들이 많이 나와야 한다고 본다. 동시에 북한 동포들의 문제--인권문제와 기아문제 등등--에 관심을 가지고, 여러 가지 방법으로 북한 동포들의 삶의 개선을 도우려는 시민운동들이 많이 나와야 한다. 더 나아가 한반도 통일과정에서 남과 북의 경제적, 사회적, 문화적, 정신적 통합에 기여하려고 준비하는 다양한 시민운동들이 많이 나와야 한다. 이러한 방향으로 시민사회가 성숙되어 갈 때 통일은 크게 앞당겨질 것이고, 통일민주주의를 한 축으로 하는 민주주의 3.0의 시대도 더 빨리 도래할 수 있을 것이다.

4. 민주주의 3.0을 넘어 선비민주주의로

지금까지 현재 우리나라에 필요한 민주주의 3.0을 논하여 왔다. 그런데 필자의 생각으로는 우리나라 민주주의에 대한 논의와 구상은 앞으로 민주주의 3.0을 넘어서 선비민주주의의 방향으로 나가야 한다고 생각한다. 왜냐하면 민주주의 3.0은 통일 한반도에 맞는 민주주의이다. 그러나 지금 동아시아에는 새로운 민주주의의 모델에 목말라 있다. 아니 동아시아만이 아니라 전세계 지구촌이 새로운 민주주의 모델을 찾고 있다. 지난 20세기의 서구의 민주주의 모델--자유민주주의 모델--도 많은 나라들이 이를 받아들여 각국에 정착시키려 노력하였지만 21세기에 들어서면서 잘 작동하지 않고 있다. 아니 정치적 선진국이라고 볼 수 있는 유럽이나 미국에서도 종전의 자유민주주의 모델이 여러 가지 어려움에 봉착하고 있다. 심각한 국민 내부분열과 포퓰리즘으로 인하여 합리적 국가의사결정도 안 되고 국민통합도 제대로 잘 안 되고 있다. 서구민주주의에 대한 대안이라고 스스로 주장하는 중국의 '국가자본주의' 모델에 대하여도 그 보편성에 대하여 여러 나라들이 공감하지 않고 있다. 그래서 한마디로 세계민주주의는 지금 이론적으로도 현실적으로도 위기이다.

필자는 이에 대한 답이 '선비민주주의'가 아닐까 생각한다. 따라서 우선 동아시아의 민주주의 모델로--더 나아가 세계민주주의 모델로--우리는 선비민주주의를 주창하려한다. 그래서 앞으로 대한민국이 민주주의 3.0에 성공하여 선진화와 통일을 이루고 나면 그 다음으로 병행하여 노력하여야 할 것이 바로 선비민주주의라는 담론을 발전시키고 그 이론화와 제도화를 함께 구상해 보는 것이 아닐까 생각한다.

1) 왜 선비민주주의인가?

동양에서는 오랫동안 '좋은 정치'가 실현되려면 '좋은 지도자'가 나와야 한다고 생각하였다. 그

래서 비록 군주제하에서도 가능한 좋은 정치가를 길러내는 데 많은 노력을 하였다. ‘좋은 군주(明君)’와 ‘좋은 신하(賢臣)’가 국가발전의 기본이고 백성의 삶의 질을 높이는데 즉 民本을 실현하는데 대 전제가 된다고 생각하였다. 그래서 좋은 군주를 만들려고 어려서부터--世子 때부터--仁義禮智의 마음을 확충하기 위해--人心/慾心を 억제하고 道心/良心을 키우기 위해--혹독한 제왕학 교육을 시켜 왔다. 또한 좋은 신하를 얻으려고 과거시험제도를 통하여 천하의 유덕하고 유능한 인재를 뽑으려고 많은 노력을 하여 왔다. 또한 좋은 신하--좋은 사대부가 되려면 어려서부터 반드시 修己治人의 학을 공부하도록 하였다. 자신의 내면의 수양을 통하여 백성과 나라의 이익을 먼저 생각하는 ‘先公後私’의 정신과 세속적 욕심에 휘둘리지 않는 ‘禁慾과 淸貧’의 정신을 닦도록 요구하여 왔다. 그러한 훈련이 된 인재들 중에서 국가경영학--사실 유학의 사서삼경 그 자체가 모두 제왕학이고 국가경영학이다--에 밝은 사람들을 뽑아 나라 정치와 나라 일을 맡기려 하였다. 동시에 일반 백성들에게도 정도는 다르지만 모두 나라와 이웃을 위하여 그리고 임금과 부모를 위하여 합당한 인간의 도리를 지킬 것을 가르쳤고 또 그러한 가르침을 따를 것을 기대하였다.

한마디로 동양에서는 ‘좋은 정치’를 위하여 즉 백성의 이익과 나라의 발전을 위한 정치--民本 정치--를 위하여, 가장 노력한 분야가 ‘좋은 사람’, 좋은 정치 지도자--임금과 신하--그리고 일반 백성들을 양성하는 데 그 중점을 두었다. 즉 사람을 바꾸어서 좋은 사람을 많이 만들어 이 세상을 좋은 세상으로 만들려 하였다. 한마디로 사람을 바꾸어서 즉 좋은 교육을 통하여--修己治人과 內聖外王의 교육을 통하여, 민본주의, 즉 백성을 위한 정치를 이룩하려고 하였다.

반면에 서양에서는 ‘좋은 정치’가 되려면 ‘좋은 제도’가 있어야 한다고 생각해 왔다. 그래서 좋은 제도의 개발에 많은 노력을 하여 왔다. 성서적으로 보면 어차피 인간은 原罪가 있는 죄인이기 때문에 즉 ‘이기적 존재’이기 때문에 이러한 상식적이고 이기적인 인간을 전제로 어떻게 좋은 제도를 만들어 좋은 정치가 되도록 할까? 에 초점을 맞추어 왔다. 그래서 군주제 시대에는 입헌주의(constitutionalism)--헌법을 통한 국가권력, 군주권의 제한--를 도입하여 군주를 견제하면서 국민개개인의 자유확대에 노력하였다. 그 이후 ‘군주제’보다 국민들이 정치지도자를 직접 선출하는 ‘민주제’가 국민 개개인의 자유를 확대하고 보장하는데 좀 더 진일보한 제도라고 생각하게 되어, 군주제를 민주제로 바꾸는 정치개혁을 하여 왔다. 또한 모든 국가권력은 집중될 때--군주제 이든 민주제이든--불가피하게 독선과 독재로 달린다고 보고 이를 견제하기 위하여 국가권력을 입법 행정 사법 등으로 나누어, 그리고 정당을 여와 야로 나누어--서로 견제하고 균형하도록 하는 것이 좋은 정치--국민의 자유와 권익을 위한 정치--를 위한 제도라고까지 생각하게 되었다. 한마디로 좋은 정치를 위하여 민주주의라는 ‘제도의 내용’을 다양하게 발전시켜 나가야 한다고 생각했다. 즉 정치인 개개인의 유덕함에 의지하기 보다는 제도의 투명성과 상호견제성, 엄격성과 공정성 등등에 의지하여 좋은 정치를 이룩하려고 하였다.

요약하면 동양에서는 민본주의를 위한 정치지도자의 교육, 제왕학과 국가경영학 교육에 치중하여 온 반면, 서양에서는 민주주의를 위한 제도개발과 개혁--자유선거, 삼권분립, 여야대립 등--

에 치중하여 왔다고 볼 수 있다.

우리가 여기서 주창하는 선비민주주의란 이러한 동양의 민본주의 전통과 서양의 민주주의 전통을 결합하고 융합해 낸 개념이다. ‘제도의 문제’와 ‘인간의 문제’를 함께 풀어 나가는 민주주의를 우리는 ‘선비민주주의’라고 부르기로 한다. 선비형 정치지도자와 선비형 국민 즉 ‘큰 선비’인 왕과 신하 그리고 ‘작은 선비’인 백성들이 함께 만들어 나가는 민주주의가, 표현을 바꾸면 ‘민본적 민주주의’가 여기서 이야기하는 ‘선비민주주의’이다.

본래 동양의 민본주의와 서양의 민주주의의 기본 이상은 같았다. 정치는 백성을 위하여 있고, 백성의 자유와 권익을 위한 정치를 하여야 한다는 이상은 같았다. 다만 그 접근방법이 사람 우선이나 제도 우선이나의 차이였을 뿐이 아닐까 생각한다. 주지하듯이 같은 제도라도 그 제도를 운영하는 사람의 인품과 능력에 따라 제도의 결과가 크게 달라진다. 반면에 사람의 인품과 능력에만 의지하고 제도적 준비가 부실하면, 정치적 결과는 우연적 요소에 많이 좌우되고 구조적으로 불안정해지기 쉽다. 그래서 백성을 위한 정치가 될 수 없다.

오늘날 전 세계의 민주주의의 위기는 두 곳에서 온다고 본다. 하나는 제도의 문제이고 다른 하나는 인간의 문제이다. 그래서 민주주의를 살리려면 그래서 민본적 민주주의--백성을 위한 민주주의--를 실현하려면 ‘제도개혁’과 더불어 지도자의 ‘인간개혁’ 즉 인적수양이 함께 이루어져야 한다고 본다. 그래서 우리는 동양의 민본주의와 서양의 민주주의를 결합하고 상호보완적으로 융합하여야 한다고 생각한다. 이것이 바로 우리가 만들어 추구하는 선비민주주의이다.

한 가지 지적할 사항은 여기서의 선비란 단순히 조선조시대의 性理학자들을 의미하지 않는다. ‘선비’란 순수한 우리나라 말로서 우리민족의 역사에서 선비란 우리 민족의 ‘정치적, 정신적 지도자’였다. 단순한 정치적 지도자가 아니라 도덕성과 靈性을 갖춘 정신적 지도자였다. 그래서 서율대 한영우 교수는 고조선 때의 檀君이 우리나라 최초의 선비라고 주장하고 있다. 신라시대에는 화랑도가 선비였고 고구려시대에는 조의선인(阜衣先人)들이 선비고 고려시대에는 在家和尚이나 香徒가 선비였다고 볼 수 있다. 물론 조선조 시대에는 수기치인하는 성리학자들이 당시의 선비들이었다. 따라서 선비민주주의란 도덕성/영성을 가진 지도자(큰 선비)와 국민(작은 선비)들이 함께 만들어 가는 민주주의라고 볼 수 있다.

선비민주주의에서는 지도자는 단순히 정치성과 권력성 뿐 아니라 도덕성과 영성을 가져야 한다고 생각한다. 특히 지금의 대한민국 나아가 통일한반도의 지도자는 더욱 그러해야 한다고 생각한다. 왜 그럴까? 우리 한민족은 본래 중국의 북방/동방에서 살던 東夷族으로서 유목민족으로 시작된다. 그 이후 시간이 가면서 동방으로 그리고 남방으로 이동하여 한반도에 들어와 살면서 농경민족화하였다. 그래서 우리 한민족에는 두 가지 DNA가 있다고 본다. 하나는 ‘유목민족의 DNA’이고 다른 하나는 ‘농경민족의 DNA’이다. 그런데 유목민족의 지도자들은 끊임없이 대평야를 이동하여야 하는 자신의 민족/종족에게 어디로 가야 하는지? 어디로 가야 물과 목초가 나오고 어디로 가야 다른 종족이나 맹수들의 공격을 받지 않는지를 알아야 하고 이를 제시하여야 한다. 따라서 지식과

경험과 영성이 필요하다. 백성들의 먹고 사는 문제를 새로운 목초지로 안내하면서 지도자가 직접 풀어주어야 한다. 자신의 민족/종족을 끌고 어디로 가야 할지 그 목표와 비전을 제시해 주어야 한다. 잘못 지도하면 그 민족/종족은 먹고사는 문제를 해결하지 못하고 크게 어려움에 처하게 된다. 따라서 민족/종족의 미래는 지도자의 지식과 경험과 영성에 크게 의존하게 된다.

반면에 농경민족/종족의 지도자들의 경우에는 백성들 스스로가 먹는 문제를 해결하기 때문에 구태여 새로운 목표와 비전을 제시할 필요가 별로 없다. 치산치수 정도 잘하여 농사를 짓는데 크게 불편함이 없도록 하는 것으로 충분하다고 볼 수 있다. 사실 농경민족의 경우에는 백성들이 스스로 먹는 문제를 잘 해결하고 있기 때문에 가능한 苛斂誅求를 하지 않는 지도자, 백성을 그대로 두는 지도자가 성군이다. 그래서 가능한 세금을 낮추고 관료부패를 잘 척결하는 지도자이면 충분히 성군이다. 官이 나와서 이러저러한 간섭을 하면 할수록 백성들은 힘들어 진다. 그래서 농경민족의 지도자는 가능한 아무 일도 안하는 지도자, 있는지 없는지 모르는 지도자, ‘최소정치’를 하는 지도자가 성군이다. 그래서 유가나 도가에서는 백성들이 임금인 누구인지 모르는 시대가 태평성대라고 하였다.

우리 한민족에게는 유목민족과 농경민족의 DNA가 모두 있다고 본다. 그래서 정치지도자에게 두 가지 덕목을 요구한다. 하나는 도덕성 즉 인격이다. 금욕하고 선공후사하는 정신이다. 그래야 부패를 척결하고 정부간섭을 최소화하는 최소정치를 할 수 있다. 또 다른 하나의 덕목은 나라가 나가야 할 방향을 제시하는--국가목표와 국가이상을 제시하는 지식과 경험 그리고 영성이다. 이론적 전문성과 지도자적 영성이다. 이상의 두 가지 덕목을 잘 갖춘 지도자가 바로 선비의 이상형이다. 선비는 금욕과 청빈과 선공후사의 도덕성을 가지고 동시에 나라경영--치국평천하--의 이론과 전문성을 갖춘 인재이다. 따라서 이 두 가지 덕목을 갖춘 선비들이 중심이 되어 이끌어 가는 민주주의가 선비민주주의이다. 또한 그러한 선비들이 정치와 행정의 중심에 서도록 하는 정당 제도 선거제도 의회제도 행정제도 등이 바로 선비민주주의이다.

여하튼 이러한 방향으로 ‘서양의 제도’와 ‘동양의 정신’을 결합시켜 보려는 노력은 19세기 말 그리고 20세기 초 우리나라의 초기 근대화 시기에도 있었다고 본다. 그래서 나온 학자들의 주장이 東道西器와 舊本新參 등이었다. 그리고 당시 신흥종교들도 ‘물질이 개벽하니 정신을 개벽하자’는 주장을 많이 했다. 근본적 문제의식은 지금과 같았다고 본다. 과학문명과 제도발전은 서양이 월등하니 이들을 배워오고 반면에 정신문화와 인간교육은 동양이 월등하니 그 좋은 전통은 지켜나가자는 주장이었다. 아주 올바른 방향이었다고 생각한다. 그러나 당시 이러한 사상과 주장을 실현시킬 만한 ‘정치적 세력’이 우리나라 내부에 없었다. 당시는 밖에서는 제국주의 세력들이 호시탐탐 한반도를 넘보고 있었고, 안에서는 개화파와 수구파간의 투쟁과 반목이 격심하였다. 그래서 국민 분열은 심했고, 국민의 마음을 모아, 한 방향으로 몰고 갈 정치적 정신적 리더십은 없었다. 그래서 결국 일제의 식민지가 되었던 것이다.

그런데 해방 후 진행된 우리의 근대화는 기본적으로 西歐化였다. 우리의 전통적 장점을 살릴

물질적 정신적 여유가 없었다. 우리나라의 근대화는 두 단계로 진행되었는데 하나는 보리고개를 벗어나기 위한 ‘산업화’ 그리고 다른 하나는 군사독재에서 벗어나기 위한 ‘민주화’였다. 이 두 가지 그 기본은 모두 철저히 ‘서구화’였다.¹³⁾ 우리에게 맞는 산업화 우리에게 맞는 민주화를 생각할 안목도 여유도 없었다. 그래서 우리는 적어도 형식적으로 외형적으로 서구적인 산업화와 민주화에 성공하였다. 그러나 이제 우리는 21세기 선진화와 통일을 생각해야 하는 시기에 왔다. 이제는 더 이상 무조건 서구적 기준을 가지고는 우리의 미래를 만들어 갈 수 없는 시점에 이르렀다. 아니 산업화와 민주화가 너무나 서구화 즉 서구적 기준만을 중심으로 진행되어 왔기 때문에 지금 우리는 많은 부작용을 낳고 있다. 이제부터의 선진화는 단순한 산업화와 민주화의 연장이 아니다. 이제는 ‘창조적 선진화’이어야 한다. 이제부터는 동양적인 것과 서구적인 것을 결합하여 창조적으로 산업화하고 민주화하여 명실 공히 세계1등국가가 되는 것이. 세계모범국가가 되는 것이 바로 ‘창조적 선진화’이다. 이제 우리는 그 길목에 서 있다.

2) 선비민주주의를 위한 4가지 제도개혁

(1) 국가전략원--21세기 集賢殿

21세기는 국가전략이 중요해 지는 시대이다. 21세기 세계화 정보화 시대에는 과학기술과 정치 경제환경의 변화 속도가 대단히 빠르고, 불확실성이 증가하며 예측가능성이 크게 떨어지는 시대이다. 그래서 국가도 전략적으로 움직이지 않으면 성공하기 어렵다. 또한 유목민의 지도자는 국가 비전과 국가목표를 제시할 수 있는 지도자여야 한다. 단순히 가렴주구를 하지 않는 것만으로 충분한 농경민의 지도자들과는 질적으로 다르다. 한마디로 국가전략이 중요해지는 시대이다. 국가전략이 올바르게 설정되고 추진되려면 무엇보다 중요한 것이 국론을 바로 세우는 일이다. 그리고 전문가들이 심사숙고한 의견인 공론(public judgement)이 이 국론을 세우는데 기초가 될 수 있어야 한다. 그래서 국가의 견해가 바로 서야 한다. 국가의 견해가 분열갈등하고 무지몽매하면, 그 국가는 올바른 국가비전도 국가전략도 세울 수 없고 따라서 발전의 길로 갈 수 없다.

그런데 국가의 견해 즉 국론을 세우는 데는 두 가지 방법이 있다. 하나는 국민들의 다양한 견해와 이해관계를 모아서 서로 조정하고 타협하여 소위 다수가 수용할 수 있는 균형상태(equilibrium)를 찾아내기 위하여 최종적으로 이를 다수결로 확정시키는 방법이 있다. 다른 하나는 국민들 각자가 자신의 견해나 이해관계를 주장하기 전에 전문가(이론전문가와 실무전문가)들의 견해를 충분히 듣고, 그리고 자신들의 사익과 나라의 공익을 어떻게 조화할 것인지를 고민하면

13) 뿐만 아니라 지금까지의 산업화와 민주화는 기본적으로 과거적 질서를 극복하기 위한 노력이었다. 즉 가난과 독재를 극복하기 위한 노력이었다. 미래를 위한 구상의 측면은 약했다. 이제 우리는 어떠한 나라를 만들어야 하는가 하는 국가이상을 세워야 하고 그 위에서 선진화와 통일을 생각해야 한다. 여기서 우리는 지난날 우리 민족이 가져온 정신적 유산의 가치를 다시 발굴하고 음미하고 선진화와 통일을 위한 미래구상에 반영하는 노력을 하여야 한다. 그래서 이제는 동양과 서양을 합치는 창조적 선진화를 하여야 한다.

서, 과연 무엇이 모두를 위한 최선의 국론이 되어야 하는가를 토론하면서 함께 찾아가는 방법이 다. 전자가 ‘서구적 방법’이라면 후자는 ‘동양적 방법’이라고 볼 수 있다.¹⁴⁾

선비민주주의를 위하여 필수적 제도적 장치의 하나는 국가전략을 바로 세우기 위하여 전문가들의 전문지식과 지혜와 경험을 모아내는 장을 마련하는 일이다. 21세기 集賢殿을 세우는 일이다. 그리고 이들의 견해가 우리사회의 공론이 되어야 하고 더 나아가 국론을 형성하는데 결정적으로 중요한 역할을 하여야 한다. 즉 이들이 만든 공론을 중심에 놓고 정부와 국민이 여와 야가 의견을 모아 국론을 결정하는 방향으로 가야 한다.

이를 위하여 지금 대한민국의 여러 정부연구소를 하나로 통합하여야 한다. 그래서 그 수는 각 부처의 in-house think tank로 만들어, 각 부처 내부로 보내고, 나머지 수는 하나로 묶어 독립적으로 국가전략원을 만들어야 할 것이다. 그래서 국가전략원은 안보 외교 국방부터 경제 무역 산업은 물론 교육 노동 복지 더 나아가 문화 예술 종교까지 국정전반을 종합적으로 심층적으로 연구하는 우리나라 최고의 두뇌집단이 되어야 한다. 물론 국가전략원은 非정파적이고 非정치적이어야 한다. 오직 중장기적 관점에서 국가가 나가야 할 비전과 목표, 풀어야 할 핵심국가과제 그리고 풀 수 있는 국가전략 등을 종합적 체계적으로 연구하여--각각에 대한 올바른 공론을 세워--정부와 국민과 그리고 여야의 정치권에 보고하고 그들의 올바른 선택--국론을 세우는 일--을 도와야 한다. 그래서 국가전략연구원은 선비민주주의로 가는 필수적 제도의 하나이다.

(2) 정치지도자 아카데미---21세기 經筵制度

여러 다양한 직업 내지 직종 중에 정규의 아무 교육도 훈련도 없이 될 수 있는 직종이 바로 정치인이라는 직종이다. 이는 크게 잘못된 일이다. 정치인들은 국민복을 위하여 아주 중요한 사람들이다. 나라발전과 선비민주주의를 위하여 이들을 훌륭한 정치인으로 교육하고 훈련시키는 길이 반드시 준비되어야 한다. 이러한 관점에서 몇 가지 제도적 고안이 필요하다고 본다.

첫째는 선출직/선거직 정치를 지망하는 인재들을 모아 교육하는 기관이 있어야 한다. 가능하면 국회에 정식 학교로 두는 것도 좋다. 과도기로 외주를 주어도 좋다. 여하튼 지방자치의원 지자체장 그리고 국회의원 등을 지망하는 차세대 정치인재들이 체계적인 교육과 훈련을 받도록 하여야 한다. 국회에 국립으로 두는 경우이외도 대학이나 정당 그리고 사회단체들에서도 다양한 정치지도자 아카데미 프로그램을 경영하는 것은 대단히 바람직하다고 본다. 물론 이러한 교육과정이 국민들의 피선거권을 제한하는 제도가 되어서는 안 된다. 즉 반드시 이러한 교육과정을 이수하여야 선거에 출마할 수 있다는 제약을 하는 것은 옳지 않다. 그러나 가능하면 정치지망생들은 대부분이

14) 서구적 방법은 모든 사람들이 마음껏 자신의 권익에 대한 주장을 하도록 하고, 이들 주장을 모아 그 균형점/타협점을 찾는 방법으로 다수결의 방식을 활용한다. 그래서 국론을 확정하는 방법이다. 동양적 방법은 자기의 권익에 대한 주장은 가능한 자제하면서 무엇이 전체의 이익이 될 것인가를 심사숙고하도록 하고 서로 토론하면서 가능한 합의적 방법으로 국론에 도달하도록 하는 방법이다. 따라서 후자의 경우 전문가의 역할이 중요하게 된다.

정치인으로서의 유능함과 유덕함을 갖추고 정치인으로서의 career를 시작할 수 있어야 한다. 그래서 교육이 필요한 것이다. 교육내용은 당연히 정치지도자의 철학과 덕목, 세계화와 동아시아변화, 헌법과 민주주의와 시장경제, 21세기 국정과제에 대한 이해, 선거관련 제도, 국민과의 소통 등등이 되어야 할 것이다.

둘째는 선출직에 당선된 정치인들에 대한 체계적 교육프로그램이 있어야 한다. 예컨대 지자체 의원이나 국회의원에 초선으로 당선되면 반드시 소정의 정치교육을 받도록 하는 것이 바람직하다. 예컨대 국회나 대학이나 정당에서, 또는 몇몇 조직이 공동으로 그러한 프로그램을 운영하도록 하고, 초선 당선자들은 반드시 체계적 정치교육--의회제도에 대한 이해--을 임용 전에 받도록 하는 것이 좋다. 많은 경우 선출직 일을 하면서 현장에서 배우는 경우가 적지 않은데 이것은 대단히 큰 낭비이고 때로는 큰 입법실패를 가져올 수 있다.

셋째는 대통령이나 도지사 등의 경우에는 최고의 정책전문성을 가지는 특보제도를 제도화하는 것이 좋을 것이다. 특보단을 조직할 때 세 가지가 중요하다. 하나는 현재 국정현안이 되고 있는 문제보다는 그 직책이 고민하여야 혹은 풀어야 할 중장기 국가과제에 대하여 조언할 수 있는 인재들로 구성하는 특보제도여야 한다. 최고의 이론전문가와 최고의 실무전문가/ 과거 국정경험자 등이 그 일을 맡아야 한다. 둘째 이 특보단은 정치지도자의 철학 가치, 중장기 정책조건 뿐 아니라 반드시 외부의 비판을 전달하여야 한다. 과거 집현전의 역할뿐 아니라 과거의 司諫院의 역할도 하여야 할 것이다. 셋째 이 특보단은 예컨대 최소한 월1회 반드시 정기적으로 정치지도자들과 대변하여야 한다. 정치지도자들이 부담을 느끼지 모르나 과거에 조선조 시대에도 그러하였다. 그러나 경연에서 신하의 충언과 성인들의 말씀을 경청하지 않은 지도자가 성공한 경우는 적다. 그래서 반드시 정기적으로 만나야 한다. 국가 최고의 지도자 일수록 사실은 '역사와 대화'할 시간을 많이 가져야 한다. 일상적 업무에 휘둘러서는 훌륭한 정치를 할 수 없다. 그래서 특보단 제도를 과거의 경영제도처럼 활용하면 할수록 좋은 정치를 기대할 수 있을 것이다. 선비민주주의를 위한 필수적 제도의 하나이다.

(3) 민주시민참여교육-----21세기 萬民共同會議

민주주의의 성공은 그 나라의 국민의 수준과 의지, 열정 등이 결정한다. 선비정신은 정치지도자들에게만 요구되는 것이 아니고 일반국민들에게도--물론 정도의 차이는 있겠지만--선비적 문화가 요구된다고 보아야 한다. 그래서 공자께서 君君臣臣 父父子子, 즉 임금은 임금답고 신하는 신하다워야 하고 아버지는 아버지답고 자식은 자식다워야 한다고 했다. 환연하면 지도자의 leadership도 중요하지만 국민들의 followership도 중요하다는 이야기이다. 특히 21세기 국민들은 단순히 정치의 객체가 아니다 핵심적 주체이다. 아니 그래야 민주주의가 형해화하지 않고 내실화될 수 있다. 소위 민본적 민주주의가 될 수 있다. 그렇다면 민주시민의 자세는 무엇일까? 두 가지 아닐까? 하나는 생산적 토론의 문화이다. 그리고 이러한 생산적 토론에 적극적으로 참여하는 문화

이다. 이것이 민주시민의 첫째 책임이다. 그리고 다른 하나는 생산적 토론을 통하여 합의된 내용을 존중하는 문화 그리고 국가의 법과 사회질서를 자발적으로 지키는 문화이다. 이것이 민주시민의 둘째 책임이다.

21세기 국민들은 정치과정에 적극참여하여야 한다. 물론 직접 민주주의적 요소를 강화하여 지금의 의회제/간접민주주의를 대체하여 보자는 것은 아니다. 다만 의회제민주주의가 가지고 있는 문제점과 한계를 보완하기 위하여 평상시 국민의 정치참여의 기회가 확대되어야 한다는 것이다. 이를 위한 하나의 방식은 19세기 말 근대화 주창자들이 활용한 ‘만민공동회의의 방식’이 좋다고 생각한다. 주요한 시대적 과제 내지 의제에 대하여 국민들이 모여 질서 있게 자신들의 의견을 제시하고 토론하고 그 결과를 수렴하여 정부 책임자나 최고 정치인들에게 전달하는 방식이다. 물론 만민공동회의 토론의 결과는 법적 구속력을 가지는 것으로 할 수는 없다. 그러나 정치적 영향력을 수 있다. 이러한 장이 열릴 때 많은 국민들이 참여하여야 하고 성숙한 생산적 토론을 할 수 있어야 한다. 이것이 국민의 측면에서 선비민주주의를 배워 나가는 아니 실천하는 하나의 제도가 될 수 있다고 본다. 이 만민공동회의는 반드시 민간이 주도하여야 한다. 다만 한 가지 만민공동회의에서 일부라도 폭력이 발생하는 경우에는 공권력이 책임지고 철저히 막아야 한다. 그래야 생산적 토론이 가능하고 많은 국민들의 자유스러운 참여가 가능해진다. 또한 그래야 선비민주주의가 커 나갈 수 있다. 국민의 선비성을 키우는 제도적 장치라고 볼 수 있다.

(4) 合議制 協治主義----21세기 和白제도/ 宰相合議制

21세기 세계화 정보화시대는 유목민적 성격이 강해지는 시대이다. 따라서 국가비전과 국가전략이 대단히 중요해지고 정치지도자의 역할도 이 점에서 크게 기여할 수 있어야 훌륭한 지도자가 될 수 있다. 농경민의 경우에는 가렴주구를 하지 않는 [최소정부]가 가장 훌륭한 정부일 수 있으나 유목민의 경우에는 그 민족/종족이 나가야 할 목표와 방향을 정확히 제시할 수 있는 [똑똑한 정부]가 가장 훌륭한 정부가 된다. 그러면 어떻게 똑똑한 정부를 만들 것인가? 여기서 한 나라의 최고의 집단지혜를 최대한 동원할 수 있는 방법이 무엇인가를 고민하여야 한다. 단순한 일인지배 그리고 다수결원리에 의지한 의사결정과정은 바람직하지 못하다. 우선 일인지배의 경우 그 최고지도자가 최선의 유덕유능한 인재라면 문제가 없으나 그렇게 되리라는 보장이 어디 있는가? 만일 그렇지 못할 때 그 지도자의 결정이 국가와 국민에 주는 해악이 대단히 클 수 있고 이것을 막을 길이 없다. 또한 다수결원리에 기초한 의사결정은 신속한 의사결정의 방법인 것은 사실이나 소수의 의사와 소수의 지혜가 완전히 외면될 가능성이 크고 그 만큼 최종결정에서 소외된 그룹을 만들어 내어 정책의 추진동력이 제한적일 수 있다.

우리나라 역사 속에서는 군주제 하에서도 일인지배보다 집단지성이나 집단지혜를 활용하려는 제도와 노력이 많았다. 과거 신라시대의 和白제도나 고구려의 諸家會議 그리고 백제의 政事巖會議 등이 그 대표적인 예이다. 그리고 조선조시대에도 3정승의 재상합의제, 그리고 君臣共治주의

등의 역사와 전통이 많았다. 앞으로 이러한 집단지도/공치제도 내지 協治제도의 전통과 문화를 재발견하여 활용하는 것이 바람직하다고 본다. 그리고 의사결정을 다수결 원리에 의존하기 보다는 가능한 전원의 동의를 모아내어--모두의 의견을 수렴하여--만장일치에 가까운 합의를 이끌어 내려는 노력이 중요하다고 본다. 한마디로 앞으로 선비민주주의를 위하여 중요한 의사결정구조를 ‘合議制 協治型’으로 制度化하는 것이 바람직하다고 본다. 사실 東夷족의 역사에서는 유목민이기 때문에 지도자의 능력과 결정이 중요하여서 화백제도와 같은 공치제도가 그리고 지도자 결정에서도 선거제 보다 推戴制가 많이 활용되었다고 한다. 과거의 제도와 문화이지만 참고하여야 한다고 본다. 오늘날 우리나라의 대학총장도 대사찰의 주지도 선거로 뽑는 경우가 많은데 과연 최고의 인재가 선거를 통하여 다수결로 뽑힐 것인가? 오히려 ‘합의제형 추대제도’가 더 좋은 제도는 아닌가? 그래야 유덕한 그리고 유능한 지도자가 나올 가능성이 더 많은 것 아닌가? 깊이 생각해 보아야 한다.

오늘날 대통령중심제도라는 일인지배도 과연 바람직한 제도인가 깊이 생각해 볼 때가 되었다고 생각한다. 특히 오늘날과 같이 국정운영의 전문성이 많이 요구되는 상황에서 대통령 일인에게 과도한 권력의 집중은 비민주성 이전에 비효율을 만들어 낼 수 있다.¹⁵⁾ 우선 과도집중은 본인에게 큰 부담이 될 뿐 아니라 국정운영의 비효율성을 크게 높일 수 있다. 그래서 사실은 좀 더 협치적 국정운영이 필요하다고 본다. 구체적인 방법으로는 2원집정부제나 동시에 정부통령제 등을 도입할 수도 있다. 그러나 이것은 헌법을 개정해야 한다. 헌법개정을 위해서는 보다 심층적 연구와 전문가들의 합의, 국민적 이해가 있어야 한다. 우선 헌법을 개정하지 않고도 국정운영을 분권형 내지 협치형으로 할 수 있는 길이 전혀 없다고는 할 수 없다. 예컨대 현행헌법 하에서도 대통령이 총리 임명시 그 결정을 국회에 부탁하고, 부처장관의 임명을 실제로 총리 추천에 의지하는 길이 있다. 물론 이것은 대통령이 국정운영철학이 협치형 내지 공치형이어야 가능한 일이다. 그래서 대통령의 리더십 이 중요하다. 그러나 개인의 능력 철학에만 의지하는 것이 불완전하기 때문에 중장기적으로는 헌법을 포함한 필요한 정치제도의 개혁이 있어야 한다. 그 때 중요한 것은 이제는 ‘단독통치 과반수투표’의 정치만으로는 성공적인 정치가 어려운 시대이라는 인식이다. 어떠한 형태든지 사실상 5인내지 7인위원회 형식의 ‘집단지지도적 공치적 구조’를 도입하고 더불어 중요 의사결정

15) 대통령의 국정운영이 좀 더 분권적이고 협치적이어야 한다는 주장과 대통령부(府)의 권력이 너무 과도하다는 주장 즉 제왕적 대통령이라는 주장은 다른 주장이다. 내가 보기에는 민주주의 2.0이 되면서 대통령부의 권력은 과거 민주주의 1.0시대와 비교하여 크게 약화되었다. 오히려 이제 문제는 제왕적 국가나 제왕적 시민사회가 문제가 되고 있다. 따라서 민주주의 3.0을 위해선 대통령과 국회, 정부와 시민사회와의 관계가 재조정되어야 한다고 본다. 대통령과 정부의 국민통합 국가계속 국가전략성을 강화하는 방향으로 변화하여야 한다고 본다. 그러한 방향으로 대통령부의 기능과 역할을 강화하는 속에서 필자가 여기서 강조하는 것은 대통령의 국정운영은 보다 분권적이고 협치적이어야 한다는 이야기이다. 천하의 인재를 모아 집단지성을 모아야 하고 가능한 권한을 집중하지 말고 나누어 주면서 국정운영을 하여야 한다는 이야기이다. 대통령은 국가의 목표와 헌법 가치, 시대정신, 국가전략 등의 국가의 기본만 바로 세우고 이를 지키는 일을 하면 된다. 나머지 국정은 총리 장관 등에 맡기면 된다고 본다.

이 ‘합의제 협치형’이 되도록 만들어야 한다. 그래야 민주화의 요구와 전문성의 요구를--대중성의 요구와 집단지성의 활용을--조화할 수 있는, 서구의 민주주의와 동양의 민본주의의 요구를 조화할 수 있는, 선비민주주의로 한 걸음 더 다가 갈 수 있다고 본다.

5. 맺는 말

1) 인간완성과 사회완성

앞으로 민주주의 3.0 그리고 이를 넘어서 선비민주주의를 세워나가려면 선비민주주의의 정신적 기초, 철학적 기초가 좀 더 천착되어야 한다. 우선 과연 인간 개개인의 삶의 목표는 무엇이어야 하는가? 삶의 목표가 인간의 행복, 인간의 성숙, 인간의 완성이라고 한다면 과연 인간의 성숙과 완성은 무엇을 의미하는가? 그리고 사회의 바람직한 모습이 인간의 성숙과 완성을 가능하게 하는 사회여야 한다면 그러한 사회는 어떠한 내용을 가져야 하는가? 역으로 인간의 바람직한 모습이 사회의 발전과 완성을 가능하게 하는 인간이어야 한다면 그러한 인간의 성숙은 그리고 완성은 어떠한 내용을 가져야 하는가? 한마디로 인간완성과 사회완성을 동시에 가능하게 하는 인간관과 사회관, 더 나아가 이 두 가지가 실현될 수 있는 선비민주주의의 구조와 내용은 무엇이어야 하는가? 앞으로도 끊임없는 이론적 천착과 창조적인 제도적 구상이 나와야 한다.¹⁶⁾

2) 통일의 天時를 맞이하여

한반도에 통일의 시대가 다가오고 있다. 이 다가오는 통일의 천시를 반드시 통일의 완성으로 성공시켜야 한다. 그러기 위하여서는 우리나라의 현재의 민주주의 즉 민주주의 2.0을 크게 개조하여야 한다. 이대로는 국가가 정치적 의사결정을 합리적으로 공정하고 효율적으로 할 수 없다. 이대로는 자본주의의 증대하는 모순을 합리적으로 제어할 수 없고 해결할 수 없다. 이대로는 통일을 향한 국민의 합의도 모으기 어렵고 북한은 물론 이웃나라들에게 설득력 있고 일관성 있는 통일정책을 추진하기도 어렵다. 이대로는 안 된다. 그래서 민주주의를 대대적으로 개조하여야 한다.

민주주의 3.0으로 개조하여야 한다. 여기에 두 가지 어려움이 있다. 하나는 우리 사고의 자주성 독자성의 부족이다. 서구의 경험과 제도는 큰 도움이 되지만 이 나라에 맞는 제도를 만들려면 우

16) ‘인간의 완성’을 어떻게 보아야 할까? 인간이 스스로를 어떻게 이해하고 규정하는가? 즉 물질적 존재로 보든가 아니면 정신적 존재로 보든가 아니면 더 나아가 영적 존재로 보든가? 그리고 인간이 스스로를 소아적 존재로 보든가 아니면 대아적 존재로 보든가 아니면 더 큰 무아적 존재로 보든가?에 따라서 인간의 완성의 정도가 달라지는 것 아닐까? 인간이 스스로를 물질보다는 정신으로 그리고 더 나아가 영적 존재로 파악하면 할수록 그리고 자신을 소아 보다는 대아로 더 나아가 큰 무아로 이해하면 할수록 그 인간은 더 완성되는 것이 아닐까? 그리고 ‘사회’의 완성이란 이러한 영적존재로서의 인간, 큰 무아적 존재로서의 인간들이 많이 나올 수 있는 질서 여건 환경을 만들어 주는 사회가 바람직한 사회 좀 더 완성된 사회가 아닐까? 그래서 결국은 완성된 인간이 많이 사는 사회가 완성된 사회가 아닐까?

리의 정신, 문화, 전통을 소중히 하여야 하는데, 그리고 양자를 창조적으로 결합하여야 하는데, 우리나라의 지성의 분위기와 지적 전통이 그러하지 못하다. 극단적인 서구 추수주의가 있는가 하면 극단적인 폐쇄적 민족주의가 있다. 창조적 東道西器를 위해선 우리의 정신이 우선 자주적이면서도 개방적이어야 한다.

다른 하나는 기득권의 반대이다. 서구의 제도가 들어 와서 나쁜 역사--비교적 성공의 역사--를 가지고 있다. 비록 문제가 있는 제도라 하여도 한번 제도가 들어오면 그 제도를 중심으로 각종의 특권과 기득권이 형성된다. 그래서 기존 제도를 합리화하고 개혁하자고 하면 별 때처럼 나서서 반대하는 경향이 있다. 특히 민주주의 2.0 이후 더욱 이러한 경향이 성하다. 그래서 국가개조가 어렵다.

사실 우리나라는 대대적인 국가개조가 필요한 나라이다. 각종 정치 경제사회 제도도 바꾸어야 하고 의식도 문화도 바꾸어야 한다. 지도자도 바꾸어야 하고 국민도 바꾸어야 한다. 대대적인 국가개조가 되어야 대한민국의 선진화와 한반도의 통일도 가능하다. 사실 이 대대적인 국가개조를 위한 첫 단계가 바로 정치개혁이다. 정치제도의 혁신과 정치세력의 개편이다. 민주주의 2.0을 민주주의 3.0으로 바꾸는 일이다.

이제 한반도의 도약을 향한 선진통일의 시기가 다가오고 있다. 이 기회에 우리가 반드시 현재의 민주주의 2.0을 민주주의 3.0으로 바꾸어 통일과 선진화를 이루어 내야 한다. 반드시 성공해야 한다. 그리고 더 나아가 동아시아의 보편적 민주주의 모델로 선비민주주의를 제시하면서 세계모범국가 세계존경국가가 되어, 21세기 동아시아의 시대 세계중심에 우뚝 서는 선진통일강국을 만들어야 할 것이다. 이것이 이 시대를 사는 우리 지도자들과 국민들에게 한반도의 역사의 神이 주는 명령이고 숭고한 시대적 사명이다.