

시민의식 고양을 통한 민주주의발전 가능성 모색: 민주시민교육을 중심으로

차 명 제*

I. 보편적 현상으로서의 대의제 민주주의의 위기

21세기의 민주주의 위기는 정치가 사회와 그 구성원들에 대한 통제력과 결속력을 상실, 그리고 지구화(globalization)에 의한 전통적 민족 국가의 해체 등에 기인하고 있다. 다만 인류 역사상 그 어느 시대에도 정치가 안정적 기반을 확보하여 장기화된 경우는 극히 드물며, 따라서 정치의 위기 상황은 고대 메소포타미아 이후 문명의 흥망성쇠에서 공식처럼 등장하고 있다 해도 과언이 아니다. 이는 대개 국가 권력과 지도력에 대한 구성원들의 조직적인 반발로 권력의 정당성이 훼손되고 지도부에 대한 신뢰는 철회되어 국가권력의 진공상태가 조성되는 형태로 나타난다. 현대 민주주의 체제하에서 국민들의 정치에 대한 이러한 태도는 선거 불참에서부터 점차 그 강도가 강화되어 국가권력에 대한 공격의 형태까지 띠게 된다.

현재 우리가 경험하고 있는 정치적 위기 상황은 정치권의 통제력 상실과 사회 구성원들의 정치에 대한 반발과 저항의 형태로 나타나고 있으며, 그

* 동국대학교 생태환경연구센터 교수

원인은 바로 사회의 자유주의적 구조의 약화와 지구화된 경제로부터의 위협에 기인한다. 자유주의적 구조의 약화로 야기되는 민주주의의 내부적 위협은 다음과 같은 형태로 나타나고 있다. 사회 집단 사이의 갈등, 통치 집단에 대한 불신, 급변하는 주변 정세에 대한 통찰력 상실, 권력집단 사이의 갈등 심화와 이를 견제하고 통제할 수 있는 합의 메카니즘 부재 등이 정치를 위기 상황으로 몰고 가고 있는 것이다. 그러므로 정치는 이 위기를 극복하기 위해 대안을 마련하고, 정책을 개발하며, 대중 매체를 통한 긍정적 여론 형성을 위해 노력하나 이러한 시도들은 대부분 성과를 거두지 못하고 있을 뿐만 아니라 오히려 불신만 가중시켜 위기의 확대 재생산이라는 악순환이 거듭되고 있는 것이다. 또한 정치의 탈의회화도 매우 빠른 속도로 진행되고 있다. 의회가 독점했던 기존의 정치결정 구조가 시민사회의 제 집단과 이익 집단 등에 의해 도전을 받거나 혹은 분점되어, 권력분화 현상이 급속하게 진행됨으로써 이러한 탈의회화 현상이 나타나고 있는 것이다. 이제 의회도 다양한 결정 단위 중의 하나로 전락하고 있다. 따라서 삼권분립에 의거한 중앙의 정치 엘리트 중심의 고전적 통치행위가 시민사회와 이익집단, 그리고 지방이라는 “하위정치”¹⁾의 영역으로 옮겨져 가고 있으며, 노조와 같은 외부 집단과의 거래(혹은 타협)를 통해 통치행위가 이뤄지고 있는 것이다. 그러므로 국민의 대리자인 국회의원을 조차 이렇게 다양한 형태로 진행되고 있는 정치행위와 결정 내용에 대해 통제력과 교섭력 부재 적절한 대응력을 상실한 경우도 있고, 때론 의회가 형식적인 절차의 일환으로 사후에 의결하는 경우도 발생하게 되었다.

이런 의미에서 정당도 이제 사회운동과 집단의 이해를 더 이상 대변해 주지 못하는 쓸모없는 조직이 되고 말았다는 의구심이 국민들 사이에 확산되고 있다. 유권자들은 통제력이 약해진 의회에 대해 점차 의혹을 갖게 되

1) 울리히 벡(Ulrich Beck)이 사용한 개념으로 엘리트 중심 정치가 하위의 시민 중심의 개인적이고 집단적인 참여를 통해 이뤄지는 정치를 의미한다.

었으며, 의회를 더 이상 신뢰하지 않게 되었다²⁾. 즉 더 이상 선택할 후보와 정당이 없기 때문에 유권자들은 선거로부터 멀어지고 있는 것이다. 정치 공간에서 강력하고 설득력 있는 대안을 제시하지 못하는 허약한 정당성에 기초한 대의제 민주주의는 사회적 통합력을 상실하게 되고 언제든지 발생할 수 있는 외부의 위협과 충격으로부터 그 기초가 흔들리는 취약한 상황에 노출되게 된 것이다.

그렇다고 이러한 위기의 극복 주체를 국가가 아닌 지방정부나 국제기구로 아직 위임할 수도 없는 것이다. 그러므로 사회적 위기의 모든 책임은 여전히 국가의 몫이 아닐 수 없다. 그러나 국가는 이미 민주주의 정당성 위기를 극복할 여력도 능력도 없게 되었기에 국가의 탈국가화가 촉진되고 이는 재차 민주주의의 위기라는 악순환의 원인이 되기도 한다. 정치 공간에서 더 이상 강하고 설득력 있는 대안을 제시하지 못하는 허약한 정당성에 기초한 민주주의는 통합력을 상실하고 있을 뿐 아니라, 포퓰리즘으로 무장한 주변부로부터 보수적인 엘리트에 의해 통제되고 있는 중심부는 항상 도전의 위협에 처해 있다. 즉 중심으로 이동하는 주변부의 노마디즘적인 정서적 흐름에 의해 전통적 국가체제는 취약해 질 가능성이 그 어느 때보다 높은 것이다. 또한 지금까지 무시되고 간과되었던 이슈들과 운동 주체들이 이제 정치 중심으로 이동함에 따라, 기존의 제도 정치무대에서는 보다 다양하고 복잡한 권력투쟁과 분화가 이뤄진다. 이들에 의해 조작된 가식적 민주주의의 구호들이 각종 선거와 투표의 장에서 난무하고 있지만, 이들 정치 집단들의 집권 도구로 전략한 선거와 투표가 근간인 민주주의는 민중 추수주의적 대중재판관인 유권자의 손을 거치면서 이제 새롭게 확보된 민주적 활동공간이 다시 축소되고 약용될 소지가 생기는 것이다.

또한 공공영역은 민주적 여론의 형성의 장이라기보다는 오히려 이기적

2) 이러한 의회의 불신 현상을 클라우스 오페(Claus Offe)는 신뢰의 상실, 혹은 의회에 주었던 신뢰를 도로 거두어 들인다는 'Vertrauensentzug'으로 설명하고 있다.

이고 이념성에 경도된 집단들의 선전과 동원의 장으로 이용될 여지가 농후하다. 한국의 경우와는 차이가 있지만, 대부분의 민주주의의 선진국들에서는 보수적인 대중정당이 민주주의의 안정을 유지했다는 사실을 부인하기 어렵다. 그러나 이제 비전통적이고 포퓰리즘적 급진정당들과 정치적 무관심이라는 또 다른 거대한 정치세력에 의해 이러한 기반이 급속히 약화되고 있는 것이 현대의 민주주의의 위기로 규정할 수 있을 것이다.

민주주의에 대한 두 번째의 근본적인 위협은 ‘외부’로부터 오며, 이 요소가 내적인 자체 위험요소와 상호작용을 하면서 체제의 위기를 더욱 악화시킨다. “지구화”는 초국가적 협력관계가 강화되면서 민족국가와 국민경제 사이의 관계를 와해시키고 있다. 지구적 규모의 경제는 조세 및 복지국가의 장악력과 의회의 결정권에 대한 권능을 훼손시킴으로써 민족국가의 정치적이고 실질적인 주권을 잠식시켜 나간다. 다국적 투자자와 투기기관들은 정부의 보호정책과 같은 일탈적 행위에 대해서는 자본투자 철회로 압박하고 정부의 규제완화라는 ‘착한 행위’에 대해서는 자본투자로 보답한다. 전지구적으로 연결된 경제는 동시적이고 연속적인 지구적 시간의 영역에서 자유로이 움직이는 반면 민족국가의 정치는 복지제도 축소, 사회 양극화 방조 등의 지역 차원의 제로섬 게임을 계속할 수밖에 없다. 왜냐하면 민족국가는 외자의 유치를 위해 경제 제도 개선과 시장의 규제 철폐의 대가로 장기적으로는 사회적 결속력을 와해시키며, 이는 양극화와 사회적 빈곤이라는 사회적·정치적 비용의 지불을 감수할 수밖에 없게 된다. 정치적으로 의도된 경제의 탈규제와 정치적으로 필요한 사회적 통합은 장기적으로 상호 모순관계에 놓일 수밖에 없게 되었다.

현재 우리가 관습적으로 고수하고 있는 정당에 기초한 대의제 민주주의는 19세기 산업혁명과 시민혁명의 소산이라 해도 과언이 아니다. 그 이전까지 존재했던 군주제, 제국주의 체제, 봉건제, 신정주의 등은 더 이상 의식화된 개인과 복잡해지고, 과학화된 시장과 사회를 유지할 능력을 상실하게

되었다. 또한 20세기에 등장했던 극단적 전제정치와 국가사회주의, 군부독재와 일당 독재 역시 사회구성원들의 다양한 욕구와 광속으로 변화하는 주변 환경에 적응할 수 없게 되어 결국 종말을 고할 수밖에 없게 되었다.³⁾ 그런 의미에서 처칠의 주장대로 역설적이지만 지금까지 시도되었던 모든 정치형태 중 가장 취약하고 모순적인 체제인 민주주의가 현재까지 유일한 선택으로 남게 된 것이다. 하나 이 민주주의도 고도 정보사회와 후기 산업사회적 경제 체제, 그리고 지구화로 국민 국가의 의미가 탈색되고 있는 현 시점에서 유일할 선택인지에 대해 성찰적 논의가 전개될 필요가 있을 것 같다.

현재 우리가 당면하고 있는 민주주의의 위기 상황은 급속한 내/외부적 환경 변화에 기인하고 있다. 지금까지 주변부에 위치해 있던 다양한 사회 집단들의 중심부로의 진입, 의회 이외의 다양한 정책결정 주체와 단위, 사회구성원들의 고조된 권리의식과 민주주의에 대한 기대와 참여 공간 확대 등은 특정 소수에게 집중된 권력에 대한 새롭게 진입하려는 집단과 개인의 도전이 그 원인이다. 또한 지구화는 비록 그 부작용이 크다 할지라도 국가라는 작은 지리적 영역에 한정되었던 우리들의 감수성을 지구차원으로 확대시키는 데 크게 기여했다. 따라서 지구화는 하나의 새로운 가능성의 기회를 제공하고 있는 셈이다. 그리고 무엇보다 분명한 사실은 현재 진행 중인 지구화를 되돌릴 가능성은 전혀 없다는 점이다. 특히 지구화는 기술의 발달이 뒷받침되었기 때문에 국경이 없는 전자기술은 대부분의 문화 공동체를 투명하게 만들어 외부의 영향에 노출시키며, 이는 결과적으로 패쇄적이고 고립적인 사회를 민주주의의 영향에 노출시키는데 상당한 효과를

3) 물론 아직도 지구상의 대부분의 국가들은 전제적이고, 독재체제를 유지하고 있다. 그러나 이러한 체제는 유지의 대가로 자국 국민들의 억압과 희생이 수반되며, 이는 장기적으로 저발전과 빈곤의 악순환이 되풀이 되어 한 국가가 감당할 수 없는 지경으로 내몰리게 되어, 결국 전지구적 차원의 해결책이 모색될 수밖에 없게 된다.

갖게 된다. 기술은 지식과 정보의 확산을 제한하는 국가라는 방어막을 우회할 수 있는 수많은 가능성을 제공한다. 점에서 지구화의 긍정적 측면을 부정할 수는 없을 것이다.

이렇게 동전의 양면과 같이 득과 실로 작용하고 있는 내부의 민주화와 외부적 지구화로부터 강력한 도전에 직면하고 있는 대의제 민주주의에 대한 선택할 수 있는 새로운 형태의 대안적 정치체제로 다음과 같은 방안들을 생각해 볼 수 있을 것이 같다.

첫째로는 민족국가적 민주주의의 골격은 유지하면서 지능적으로 세계 시장에 적응하는 방식을 생각해 볼 수 있을 것이다. 국민국가 차원에서 규제되지 않는 자본 운동의 도전을 받아 들여 준비된 자신감을 토대로 가치와 미덕, 교육과 훈련을 통해 권력으로부터 비교적 자유롭고 강한 공익성을 갖춘 시민사회와 공동체를 강화하는 방식으로 기존의 대의제 민주주의를 보완할 수도 있을 것이다.

둘째로는 global 시민사회의 형성을 통한 지구화의 가능성을 최대한 수용하고, 부작용을 최대한 억제하는 방법도 있을 수 있다. 또한 투기자본의 탈세와 부정거래 등의 탈법행위에 대해 다자적인 사법적 거대 연결망을 지속적으로 확장시켜 그 가능성을 차단하는 방법도 생각해 볼 수 있을 것이다. 이 밖에도 자국의 패권주의를 추구하고 지구화의 추동국가들인 거대 강대국을 제외한 여타 180여 개국에 달하는 주권국가와 비정부기구 사이의 관계를 강화시키는 노력도 필요할 것이다.

II. 시민적 권리와 민주주의 사이의 모순

민주주의는 경제 발전이 전제되지 않는다면 실현 불가능하다. 경제발전

이 민주주의를 촉진시킨다는 사실은 바로 우리의 경험이 이를 잘 대변해 주고 있다. 그리고 한 사회에서 민주주의가 활성화되면 개인이 향유할 수 있는 권리도 그 만큼 확대될 것이라 점도 당연하게 인정되고 있다. 그러나 현재 한국의 상황에서는 민주주의와 개인의 권리, 혹은 인권과 민주주의 사이의 이러한 공식이 불변의 진리로 작동되지 않는 것 같다. 권위주의 정권 하에서 잠복하고 봉합되었던 제반 사회문제들이 민주화가 촉진되면서 폭발적으로 분출되어 사회가 오히려 더욱 혼란스러워졌고, 공동체적 정체성보다는 개인과 집단 중심적 사고와 가치체계들이 상호 갈등하고 충돌하여 심각한 사회혼란이 야기되고 있기 때문이다.

그러나 이러한 현상은 민주주의가 발달할수록 당연히 나타나는 현상일 수 있다. 민주주의(democracy)는 말 그대로 대중(demos)에 의해 통치(kratos) 되는 대중정치이다. 이러한 민주주의는 실질적 민주주의와 절차적 민주주의로 구분할 수 있다. 절차적 민주주의란 공정하고 투명한 선거를 통해 공직자를 선출하는 것으로 한국에서는 이 절차적 민주주의는 비교적 잘 시행되고 있고, 이는 Freedom House의 평가에서도 잘 나타나고 있다. 그러나 절차적 민주주의가 반드시 실질적 민주주의를 담보하지는 못한다. 공정하고 투명한 선거에 의해 선출된 정치가라 할지라도 소수의 기득권 창출을 위해 다수의 이해관계를 침해하거나 손상할 수도 있기 때문이다. 실질적 민주주의는 평등주의에 입각하여 재화와 용역, 그리고 기회가 사회의 각 구성원들에게 고루 향유되는 것을 의미한다. 민주주의는 근본적으로 다수에 의한 통치이기에 집단주의적 정치이론이며, 다수의 선을 실현하기 위한 정치체제이다. 이에 비해 인권은 자율성을 갖는 개인을 존중하며, 모든 개인에게 인간답게 살 수 있는 최소한의 권리를 보장하는 개인의 정치이론이다. 그러므로 집단적 민주주의와 개인의 자유와 권리 사이의 관계는 긴장되고 대립할 가능성이 항상 잔존하고 있다. 특히 한국과 같은 공동체적 응집력이 강한 사회에서는 지배적인 가치관이나 이념을 거부하거나 무시할 경우에

는 공동체로부터 격리되거나 배제 될 가능성이 매우 높으며, 이로 인해 집단 사이의 충돌 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

인권과 민주주의 사이의 잠재적 갈등은 자유민주주의적 복지국가의 실현을 통해 해결해왔다(도넬리 2005, 277쪽). 이 국가체제는 시민의 권리 보장과 인민주권의 실현, 사회 구성원들에게 경제와 사회적 권리 보장이라는 점에 있어 자유주의적이며, 민주적이고 복지의 실현을 가능케 해주는 가장 현실적인 이상적 대안이라 하겠다. 그러므로 민주주의의 공고화 과정은 우선 자유화를 통해 참정권과 선거권, 표현과 집회의 자유 등 기본적인 절차적 민주주의의 토대를 통해 실현될 것이다. 그 다음으로는 공정하고 투명한 선거 등을 통해 절차적 민주주의 확대 과정을 거치게 되는데, 이 때 선거를 통해 선출된 정치집단은 다수의 요구가 소수의 권리를 침해하지 않도록 학습과 훈련을 장기적이고 안정적으로 실시해야만 하며, 동시에 이를 제도적 장치를 통해 고착시킬 수 있어야 한다. 민주시민교육이나 지방자치제 확대, 시민사회와의 거버넌스 등이 좋은 예가 될 수 있다. 그리고 복지국가의 단계에서는 소수집단에게도 최소한 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 제화와 용역, 그리고 기회가 공정하게 제공되는 것을 의미한다. 그러나 이 복지국가는 지구화가 심화되고 있는 현재 전 세계적으로 심각한 도전에 직면하고 있는데, 사회 양극화로 인해 공정한 기회가 박탈당했거나 제공 받지 못한 집단들이 확대되고 이들의 불만과 저항에 의해 복지국가의 근간이 해체되고 있는 상황이다.

이러한 상호 모순적 과제를 해결하기 위한 대안으로 다시 전제적 군주제 또는 개인의 카리스마에 의존하는 권위주의 정권, 혹은 저급한 민족주의 이념을 앞세워 대중을 오도하는 포퓰리즘적 체제로의 회귀는 한 국가뿐 아니라 전 지구를 다시 불행으로 인도하는 지름길이 된다. 그러므로 지금까지 성취한 자유민주주의 체제를 더욱 확대/발전시킬 수 있어야 한다. 이를 가능케 하기 위해서는 다양한 사회집단들 사이에 사회적 배제, 배타와 증

오가 생기지 않도록 조정하여 일종의 공동체를 유지, 혹은 창출할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

또한 현대정치의 기초인 공동체의 가치와 이념을 무시하고 구성원들이 개인의 자율성과 권리를 지나치게 강조하는 것은 잘못된 자유주의이다. 과도한 권리 주장도 공공의 이익을 해치지 않는 범위 내에서 제기되어야 한다. 자연의 정화와 수용 능력 내에서 개발을 해야 한다는 지속가능발전 개념을 민주주의와 공동체 개념에도 적용할 수 있다. 사회 구성원들은 공동체적 자유주의 제도가 갖는 전체성을 침식하고 공통의 가치와 의미구조의 영역을 뜻하는 문화를 협소한 영역으로 축소시켜 자기 권익만 주장한다면, 가족과 이웃으로부터 직장과 국가에 이르기까지 모든 수준의 공동체가 파괴될 수 있다. 한때 종교와 관습, 지역공동체 사이에 친밀성을 통해 결속되었던 전통적인 사회는 이제 중첩된 정체성의 확대와 동시에 더 느슨하면서도 변화하기 쉽고 일시적인 관계만 존재하는 네트워크형 사회로 변모했다. 구성원들은 인터넷을 통해 세계의 모든 불특정 다수와 문화와의 접촉이 가능케 되었다. 그러나 이러한 접촉을 통해 형성되는 관계는 일시적이고 피상적이어서 견고하지도 않고 지속적이지도 못하다. 그러므로 이런 상황에서의 공동체 유지의 핵심은 시민사회이다. 민주주의의 핵심 구성요소가 바로 시민사회인 것이다. 시민사회가 발전하지 못하고, 이질적 집단에 대해 지나치게 비관론적인 공동체는 좁은 의미의 민족주의에 경도되고 타 집단에 배타적일 수밖에 없다.

시민성에 기초한 민주주의 사회는 문화적 다양성을 허용하고 이를 보다 적극적으로 발전의 동력으로 활용할 수 있어야 한다. 어떤 사회도 공동의 규범이나 가치 없이 존재할 수 없다. 따라서 지구화 시대에 적합한 다문화 사회가 안정적으로 존재하기 위해서는 인종, 종족, 종교 보다는 시민의식과 정치적 가치가 확고히 자리잡을 수 있어야만 한다.

Ⅲ. 한국에서의 민주주의 문제

한국은 일제 식민지 청산 이후 현재까지 민주주의 정착을 위해 끊임없는 시행착오를 거듭해 온 것 같다. 20세기 초반부터 후반까지 유교적 권위주의, 경제성장과 군부의 독재정치, 지역감정에 호소한 선거, 권력형 부패, 공작 정치, 정경유착 등을 경험하면서 민주주의를 정착시키는 데 어려움을 겪어 왔다. 이를 시기별로 분류 해 본다면 1950년대는 민주주의 도입기, 1960년대부터 80년대 후반까지는 민주주의 암흑기, 1980년대 후반 이후는 민주주의 정착기, 2000년 이후는 민주주의 전환기라고 규정할 수 있을 것 같다. 이렇게 점차 변화하고 있는 한국의 민주주의 상황에 대해 미국의 민간 인권 기구인 Freedom House는 2006년 연례보고서 《Freedom in the World》에서 한국의 민주주의 수준을 1.5점으로 평가하고 아시아 국가 중 가장 자유화된 국가군에 편입시켰다. 시민운동 중심의 민주화 노력이 그 만큼 성공적이었음을 프리덤 하우스도 인정한 셈이다. 그러나 이렇게 권위 있는 국제기구의 평가와는 달리 정작 다수의 한국인들은 한국의 민주주의 상황을 그리 높게 평가하지 않고 있다. 현재 한국에서는 공동체적 결속력과 가치의 해체, 정치지도집단의 사회 갈등 조정능력 상실과 주변 환경의 변화에 대한 통찰력 부재, 정치집단 사이의 갈등 심화, 구성원들의 정치집단에 대한 깊은 불신 등이 확산되어 있고, 그로 인한 사회적 혼란이 심화되고 있어, 외부의 평가와 달리 민주주의에 대한 위기의식이 전사회적으로 팽배해 있는 상황이다. 현재 과도한 자유민주주의가 공동체의 자정 능력과 인내의 한계를 넘고 있기 때문에 위기가 발생한다고 진단할 수도 있을 것이다.

이렇게 한국의 민주주의가 위기 상황에 직면하게 된 원인은 다음과 같다.

첫째, 정치지도 집단의 무능에 기인한다. 동요하는 관료들을 장악하거나, 정치집단 사이의 대립되는 이해관계를 조정하거나 정치 하위 집단의 도전을 제어할 능력도 없고, 불확실한 미래에 대해 불안해하는 사회구성원들에

게 새로운 가치관과 비전을 제시할 수도, 급변하는 주변 환경에 현명하게 대응할 능력도 부족하기 때문에 현재와 같은 사회적 혼란이 야기되고, 민주주의가 위기 상황에 놓이는 악순환이 되풀이 되고 있는 것이다. 이러한 위기 상황은 역시 현실을 제대로 파악하지 못할 뿐만 아니라 국민들에게 불안감만 조성하고 있어, 축적된 민주주의에 대한 경험도 없이, 단지 민주화 운동의 주역이라는 정당성 하나로 유권자들의 지지를 얻어 정권을 쟁취한 주변부 집단의 한계를 여실히 보여 주고 있는 것이다. 이들은 과거(군부 권위주의 정권)와의 단절을 시도했고, 국민들은 불안감을 갖고 이 단절 과정을 지켜보았다. 그 결과 과거 독재정권의 희생자였거나 불명예를 당한 이들에 대한 보상과 복권은 어느 정도 이뤄졌지만, 과거 청산을 통한 단절은 성공하지 못했을 뿐만 아니라, 해체와 단절을 통한 새로운 대안과 가치관을 제시하는 데도 성공적이지 못했다. 즉 과거의 공동체적 결속력은 해체되었지만 새로운 결속력이 창출되지 못해, 구성원들은 분열되고 객체화되어 공동체적 결집 동력을 상실한 것이다. 공동체의 가치관은 상실되고 개인과 집단의 이해관계만이 난무하는 무정부 상태로 전락하고 만 것이다.

둘째, 이념과 정책 정당의 부채를 짊어 수 있다. 한국의 정당은 오로지 정권을 쟁취하기 위한 도구 외에 정당으로서의 그 어떤 기능도 생략되어 있다. 권력을 위해서라면 언제든지 정당을 해산시키고, 새로운 정당을 만든다. 정치인들의 지적, 이념적, 정서적 공동체여야 할 정당이 정계개편이라는 검증되지 않은 개념을 동원하여, 수시로 해체와 창당을 반복하고 있어, 정당은 구성원들의 불신의 대상이 된지 이미 오래이다. 정치 엘리트들의 공동체가 결속력과 소속감을 창출하지 못하는 한 정당은 권력 쟁취의 수단과 도구에 지나지 않을 것이며, 이는 한국의 민주주의 발전에 핵심 장애요인으로 작용할 수밖에 없다. 특히 정당은 이념이나 이해를 공유하는 사회 집단과 구성원들의 대리자이어야 하는데 한국의 정당은 이러한 본래의 목적에 크게 벗어나고 있는 것이다. 정권 쟁취가 최우선 목표인 정치인들로

구성된 정당은 유권자들의 표만 얻을 수 있다면 상호 상충되고, 충돌되는 정책까지도 거리낌 없이 제시할 수 있게 된 것이다. 또한 정당의 정책생산 능력도 후진적이어서 충분히 검증되지 않았거나 비현실적인 정책들을 양산하고 있어, 유권자들로부터 번번히 외면당하게 되는 것이다. 후보를 선택하는데 어느 정당 소속여부인가를 그리 크게 고려하지 않는 유권자들의 태도에서도 정당에 대한 불신이 잘 나타나고 있다.

셋째, 사회 집단과 구성원들의 민주주의 혼란 부족도 한국의 민주주의 발전에 저해요인으로 작용하고 있다. 대의제 민주주의에서 국민이 유권자로서 정치에 개입할 수 있는 기회는 오직 선거뿐이다. 투표는 공동체 결속과 민주주의를 정착시키는데 핵심적 요소이지만 한편 시민의 명목뿐인 권리로 전락하기 쉽다. 선거를 통해 정권도 교체되고, 능력 있고 참신한 정치인이 등장할 수도 있다. 그러나 잘못된 선거의 위험성도 간과할 수는 없을 것 같다. 선거가 부적절한 정권과 정치인의 등용문으로 전락할 가능성도 배제할 수 없는 것이다. 유권자들의 잘못된 선택은 한 나라의 역사와 운명을 바꿀 수도 있다. 잘못 선택한 결과도 고스란히 유권자의 몫으로 되돌려지는 것이다. 인류 역사상 잘못 선택한 정권에 의해 어떤 피해와 부작용이 있을 수 있는지 굳이 히틀러와 스탈린까지 거슬러 올라가지 않더라도 우리 주변에서 흔히 경험하고 있다. 따라서 다수의 유권자들이 분별력 있고, 사려 깊은 판단을 할 수만 있다면, 시대의 정신과 요구에 부응하는 정치집단과 정치인들을 선택할 수 있을 것이고, 바로 이런 이유로 선거에 임하는 유권자들의 의식과 정치 수준이 민주주의 발전에 기본이 되고 있는 것이다.

정당정치의 부재, 정치지도자와 집단의 무능력과 통제력 상실, 유권자들의 민주주의 혼란 부족 등이 현재 한국의 민주주의를 빈사 상태로 내몰고 있는 것이다. 그러므로 이를 극복하고, 공동체를 재정비하고, 미래 지향적인 방향으로 전진하기 위해서는 비전과 이를 실현 시킬 수 있는 프로그램을 제시할 수 있는 정당과 정치인이 필요하며, 바로 이러한 정당과 정치인을 선

택할 수 있는 현명한 판단 능력을 갖춘 유권자 층이 두텁게 형성되어야 한다. 민주시민교육도 이를 실현할 수 있는 매우 유용한 방법이라 하겠다.

IV. 민주시민 교육의 과제

처칠이 민주주의 체제에 대해 비판을 하는 것은 이 체제가 민의를 완벽하게 수렴하지 못 할 뿐 아니라, 특정 집단에 의한 그릇된 여론 형성과 이를 통한 권력 장악 가능성 등의 허점투성이 정치체제라는 점을 강조하려는 것이라 하겠다. 모든 사회구성원과 집단의 욕구와 이해관계를 충족시키는 정치제도는 존재할 수 없기 때문에 민주주의는 항상 차악, 혹은 차선의 대안으로 자리매김 할 수밖에 없다. 각자의 생각과 취향이 다르듯이 정치에 대한 요구와 기대도 다양하다. 그러므로 최소한의 합의점(minimal consensus)은 그 누구도 만족시키지 못하지만, 또한 그 누구도 완전하게 배제시키지 않는다. 그렇기 때문에 민주주의가 아직 그 생명력을 유지할 수 있을 것이다. 다수에게 집권의 가능성이 개방되어 있고, 구성원들의 역량과 시민의식의 수준에 따라 여러 형태의 민주주의가 발현되고 있다. 바로 이러한 개방성과 가능성이 민주주의의 발전 잠재력이 되고 있는 것이다.

민주주의를 발전시키고 공고히 다지는 주체인 사회 구성원들의 역량과 잠재력은 바로 학습과 훈련, 그리고 축적된 경험의 결정체이기 때문에 이런 기회를 구성원들에게 제공하는 것은 국가와 공동체의 책임이자 의무라 하겠다. 그리고 국민들은 이러한 기회를 제공 받는 것이 당연한 권리인 것이다.

그런 의미에서 민주시민교육은 민주주의의 발전과 정착에 필수 불가결한 요소가 아닐 수 없다. 그러나 한국에서는 아직 이 교육이 본격적으로 시도된 적도 없고, 정치지도집단에서도 이 교육의 필요성을 인지하지 못하고

있는 실정이다. 1990년대부터 시민사회와 일부 학자들을 중심으로 이 교육의 필요성과 당위성이 지속적으로 요구되고 공론화되어왔으나 부분적으로만 일반 시민들을 상대로 이 교육을 실시해 오고 있고, 아직 민주시민교육의 제도화는 요원한 상태이다. 정당들의 당리당략에 의한 공약 남발과 정치인들의 무관심과 무지, 그리고 담당 정부 부처의 이기주의와 일부 학자들의 그릇된 인식과 왜곡이 시민교육의 제도화에 걸림돌이 되고 있다.

민주주의가 위기 상황에 처해 있을수록 민주시민교육의 필요성은 더욱 절실해 진다. 특히 현재 한국에서 나타나고 있는 민주주의의 위기 상황은 바로 민주시민교육의 결여와 그로 인한 통제 불능의 집단적 이기주의가 무차별적으로 표출된 결과로 해석될 수 있으며, 이는 우리에게 많은 시사점을 주고 있는 것이다.

절차적 민주주의가 한국에서 모범적으로 정착할 수 있었던 요인은 좋은 제도를 외부로부터 수용할 수 있었기 때문이다. 민주주의 발전을 촉진시킬 수 있는 제도라면, 그것이 유럽의 사회시장경제 제도에 입각한 복지주의 모델이건, 시민사회의 자율성과 작은 정부를 지향하는 영/미식 모델이건 정치토양이나 의식수준을 무시하고 무차별적으로 도입하였다. 그 결과 한국은 민주주의의 외연을 아시아 최고 수준으로 확대·발전시킬 수 있었다.

그러나 제도 수준을 벗어나 민주주의가 실질적으로 발전하기 위해서는 국민들로부터 신뢰를 얻기 위한 정부 차원의 진지한 노력과 통합 능력, 그리고 국민들의 민주주의 역량이 전제되어야 한다. 민주시민교육은 국가와 국민 사이의 일종의 계약이다. 국민들에게 민주주의를 학습할 수 있는 기회를 제공하는 동시에 국가도 그 민주주의를 실현시키려는 노력이 전제되어야 한다. 교육과 현실 사이에 일관성이 있어야만 교육이 소기의 성과를 거둘 수 있는 것이다. 민주시민교육이 효과를 거두려면 민주주의를 실현시키고 공동체적 결속력을 강화하려는 정부의 의지와 정당을 통한 대의제 민주주의를 안정화시키려는 정치집단들의 노력이 병행되어야 한다. 한 사회

에 적합한 정치문화의 창조는 장기간에 걸친 학습과 경험의 산물이다. 한국의 실질적 민주주의의 실현을 위해서는 민주시민교육의 도입과 제도화, 그리고 확산이 그 어느 때보다 시급하다. 이는 범국가적 과제로 인식되어 그 실현을 위해 노력해야만 할 것이다. 지난 20여 년 동안 민주시민교육은 주로 시민단체가 중심이 되어 실현해 왔지만 그리 만족할만한 성과를 거두지 못했다. 재정, 전문성, 지속성과 안정성 등의 결여가 바로 그 원인이었다. 특히 정부는 민주시민교육의 제도화와 안정적 기반의 유지를 위해 틀을 마련함과 동시에, 이제 그 내용의 방향에 대해서도 고민하지 않을 수 없게 되었다. 이를 위해 다음과 같은 사항들이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 현재 한국사회가 당면하고 있는 민주주의의 위기의 본질에 대한 성찰적 분석과 이를 효과적으로 교육할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 한국은 압축적 경제성장과 압축적 민주화를 실현시켰기 때문에 서구에서 발견되는 것과는 달리 그에 수반되는 부작용도 직접적이고 복합적일 수밖에 없다.

둘째, 이념 갈등에 대한 분석이 필요하다. 남북 분단 상태인 한국은 동족 상잔의 내전을 경험했다. 사망자 수만 무려 4백5십여만 명으로 당시 전체 인구의 15%가 희생되었다. 가히 종족 대량학살(genocide)로 규정지을 수 있을 참혹한 전쟁을 경험한 것이며, 남과 북이 아직도 휴전상태로 서로 총부리를 겨누고 있는 상황이다. 뿐만 아니라 한국 사회 내부에서는 50년이 넘는 이념 갈등이 분단과 맞물려 첨예하게 대립하고 있다. 민족과 이념이 중첩되고 혼재된 한국 사회의 갈등은 그 골이 너무 깊어 쉽게 화해하거나 타협점을 찾기 어렵기 때문에 상호 이해를 위한 정서적 교류도 필요하다. 이 역시 민주시민교육의 중요한 과제가 아닐 수 없다.

셋째, 시민사회의 역량 강화 방안이 모색되어야 한다. 지난 1990년대 이후 한국의 시민운동은 주도적인 사회운동으로써 민주주의 정착에 실질적인 노력을 해왔다. 공익성·헌신성·전문성·도덕성이 생명인 시민운동단체

는 현재 그 사회적 영향력을 많이 상실하기는 했지만 아직까지 한국사회에서 가장 신뢰 받는 집단으로 인식되고 있다. 그러므로 시민사회의 다양성과 건전한 발전을 위해 시민운동단체들의 역량강화와 안정적 운영은 매우 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 시민운동단체들은 시민들의 자발적 참여를 유도하고, 시민교육을 학습할 수 있는 기회뿐만 아니라, 시민들이 자발적으로 시민운동을 할 수 있는 역량과 전문성을 습득할 수 있는 장을 제공하기 때문이다.

넷째, 다문화 사회의 도래에 대한 준비도 필요하다. 현재 한국에는 약 1백만 명 이상의 외국인이 거주하고 있는 것으로 추산되고 있으며, 매년 만 쌍 정도가 국제결혼을 하는 것으로 알려져 있다. 이들 국제 결혼 부부 사이에 탄생한 혼혈아들의 수도 급증하고 있다. 그러므로 국내에서의 다문화 사회의 경험은 지구화를 슬기롭게 극복하고, 이 시대에 적응하는데 매우 중요한 계기를 마련해 줄 것이다. 그리고 이미 한국은 저출산·고령화 사회로 진입했고, 필요한 노동력을 충족시키기 위한 외국인들의 유입은 이미 기성 사실화되어 있다. 그러므로 타문화에 대한 이해와 공존은 선택 사항이 아닌 지구화 시대의 필수요건이 되고 있다.

다섯째, 동아시아 공동체에 대한 학습도 매우 중요하다. 한국과 북한, 일본과 중국, 대만과 몽골 등이 서로 국경을 맞대고 있는 이 지역은 문화적 동질성에도 불구하고 현재에도 끊임없는 국경분쟁과 민족갈등, 그리고 군사적 긴장이 조성되고 있다. 언제라도 충돌이 발생할 수 있어 군사적 회발성이 매우 높은 지역인 것이다. 동시에 세계에서 가장 높은 경제 성장을 하고 있기 때문에, 경제교류와 무역도 급증하여, 경제부분에서의 상호 의존적 관계가 빠르게 정착되고 있다. 따라서 이 지역의 안정은 곧 정치적, 경제적 번영을 의미하는 것이므로 하루 빨리 군사적 대치 상황을 해소하고 경제협력 을 통한 상호 번영의 노력이 필요하다.

여섯째, 끝으로 지구화이다. globalization은 이미 현 시대의 핵심 요인으

로 작용하고 있다. 지구화는 우리에게 기회도 제공하지만, 동시에 불안정과 사회적 혼란도 야기시킨다. 따라서 지구화의 가능성과 한계를 명확히 파악하여 현명하게 활용할 필요가 있다. 동시에 지구차원으로 확대된 network 공동체의 새로운 규범과 질서의 창출을 통한 공동체 결속 노력도 중요한 의미를 갖는다.

물론 위에 제시된 것 외에도 민주시민교육의 내용으로 고려되어야 할 항목이 많이 있을 것이다. 사회는 급변하고 있고, 이런 환경에 사회 구성원들이 슬기롭게 적응하고, 새로운 발전적 방향을 찾으려면 현실에 대한 이해, 정확한 판단, 이기적인 태도와 이타적 행동 사이에 균형을 필요할 것이다. 이에 민주시민교육은 우리가 직면하고 있는 현실문제들을 현명하게 극복하고 다가올 미래를 준비하는데 핵심적 기여를 할 것이 분명하다.

V. 맺는 말

한국의 민주주의는 시민사회에 의해 발전했다 해도 과언이 아니다. 1987년 6월 민주항쟁은 군부 권위주의 체제를 종식시켰고, 1990년대의 질차적 민주주의를 공고히 하는데 결정적 기여를 했다. 그러나 아이러니하게도 21세기로 접어든 현재에는 시민사회에 의해 국가와 기존 질서에 대한 불복종 운동이 추동되고 있다. 시민사회와 민주주의의 양면성이 한국사회에 동시에 나타나고 있는 것이다. 다양성과 타인의 권리 존중, 대화를 통한 합의 도출, 구성원들의 기본적 권리(시민적, 도덕적, 법적, 정치적, 경제적, 사회적 권리)의 보장을 요구하는 것도 중요하지만, 기존의 억압과 불평등을 고착시키는 질서와 규범을 해체시키려는 ‘시민불복종’ 운동도 시민사회의 핵심 요소 중에 하나이다. 그러므로 질서와 규범을 존중하는 것도, 질서와 규범을 해체시키는 것도 모두 시민사회의 핵심 가치이기 때문에, 민주사회에서

이 두 흐름의 갈등과 충돌은 필연적이라 하겠다. 민주주의는 구성원들에게 더 많은 자유와 권리를 보장으로써, 또한 구성원들은 책임과 자율성에 입각한 행동을 함으로써 지속적인 발전이 가능할 것이다. 그리고 이 민주주의도 상황에 따라 지속적으로 변화해야만 구성원들의 기본권을 충실히 보장해 줄 수 있게 된다. 그리하여 구성원들은 민주주의의 규범과 가치를 존중하게 될 것이며, 이런 변증법적 과정을 거치면서 민주주의는 지속적으로 발전 가능한 것이다.

이에 따라 민주시민교육은 정치엘리트를 포함한 전 구성원들에게 변화하는 현실에서 민주주의에 있어 존중할 것과 극복해야 할 것이 무엇인지 학습할 기회를 제공하는 역할을 수행할 수 있어야 한다.

민주시민교육이 소기의 목적을 달성하려면 교육과 현실의 유기적 관계가 필요하다. 교육만으로 현실을 변화시킬 수 없을 것이다. 민주시민교육을 통해 유권자들의 투표율이 상승한다고 해도, 유권자가 선택할 정당이나 인물이 없다면 다음 선거의 투표율은 다시 낮아지게 된다. 그러므로 이 교육이 지속적인 성과를 거두기 위해서는 유권자가 투표에 참여해서 긍정적인 변화를 감지하게 하고, 자기의 이해관계를 대변해 주는 대리자와 집단에 대한 신뢰를 갖게 할 수 있어야 한다.

민주시민교육의 활성화는 결국 정치집단의 변화와 자성, 정당의 정상화, 시민들의 관심, 교육의 안정화와 지속성을 보장하는 제도적 장치 마련, 그에 걸맞는 프로그램 등이 함께 진행될 수 있어야 가능해진다. 또한 민주시민교육은 21세기 지구화 시대를 대비해 한국 토양에 적합한 민주주의 제도를 정착시키는데도 기여하게 됨은 물론이다.

참고문헌

- 권터 그라스(외). 2006. 『세계화 이후의 민주주의』, 평사리
- 김영래(외). 2004. 『NGO와 한국 정치』, 아르케
- 반다나 시바(외). 『진보의 미래』, 두레
- 시민사회포럼. 2002. 『시민사회와 시민운동』, 아르케
- 심익섭. 2006. “지방선거 10년에 대한 평가와 정치발전”, 『선거관리』 제 51호, 중앙선거관리위원회
- 잭 도널리. 2002. 『인권과 국제정치』, 오름
- 정진민. 2006. “한국정당의 실태 및 개혁방안”, 『선거관리』제 51호, 중앙선거관리위원회
- 중앙선거관리위원회. 2006. 『유권자 의식조사』, 중앙선거관리위원회 자료집
- 차명제(외). 1999. 『독일의 대의제 민주주의와 정당정치』, 푸리드리히 에버트 재단 한국사무소
- 차명제(외). 2003. 『아시아의 시민사회』, 아르케
- Lipietz, A. 2000. *Die grosse Transformation des 21. Jahrhunderts*, Westfaelisches Dampfboot
- Herfried Muenkler(Hersg). 1992. *Die Chancen der Freiheit*, Piper