

## 민주주의의 공고화와 정권교체: 한국과 몽골의 경험 비교

양길현\*

### 1. 머릿말

민주화는 크게 두 번에 걸친 정치적 변환을 거쳐 진행된다. 첫 번째의 이행은 통상 권위주의가 물러나고 그 대신에 민주주의가 등장하는 것을 지칭한다. 이 첫 번째 이행에서 나타나는 절차적 차원에서의 정치적 동학이란 전국적인 수준에서 자유롭고 공정한 선거가 이루어져 그 결과에 따라 새로운 정부가 구성되는 일련의 과정을 의미한다. 그러나 첫 번째 민주화에서 목표로 설정된 민주주의는 최소한의 민주주의를 뜻하는 '선거민주주의'로서 이는 민주주의의 도입이자 실질적 민주주의를 향한 시작일 뿐이다. 왜냐하면 선거는 분명 대의제의 결과를 가져오지만, 그렇다고 선거가 자동적으로 자유를 확보해 주는 것은 아니기 때문이다. 다시 말해서 "대표자를 선거를 통해 선택한다는 것이 마치 우리가 그들을 통해 법을 만드는 것으로 해석될 수는 없는 것이며, 또한 우리의 대표들이 우리가 실제로 원했기 때문에 우리가 자유로운 것은 아닌 것이다." (사르토리 1990, 446) 이처럼 자유는 우리가 법을 제정하는 자들의 권력을 통제하고 제한할 수 있을 때 비로소 주어지는 것이라고 본다면, 선거의 도입이라는 첫 번째의 이행에 이어 권력을 통제하고 제한하는 데로 나아가는 두 번째의 이행이 요구된다는 것이다.

절차적 차원에서 두 번째의 이행은 많은 경우 첫 번째의 이행 보다 "더 복잡하고 더 많은 시간을 요구하는 (것으로서)....민주적으로 선출된 정부가 제도화되고 공고화된 민주적 정체로 나아가는 과정"(O'Donnell 1994,56)이다. 린즈의 정의에 따르면 "주요 정치행위자나 정당 또는 이익집단, 군대, 공공기관 그 누구도 민주주의적 과정 외에 권력을 획득할 수 있는 다른 방안이 있다고 생각하지 않으며... (그리하여) 민주주의만이 '장내의 유일한 게임'으로 보여"(Linz 1990, 158)지는 가운데 정치문화 속에 배어있는 민주주의로 더욱 발전되어 나가는 국면을 거치는 정치과정으로 파악된다. 그렇다면 민주화의 첫 번째 이행이 완료되고 나서 두 번째 이행이 시작되는 정치적 계기를 어떻게 설정하느냐 하는 것이 문제가 된다.

이 점과 관련하여 헌팅톤은 "민주화를 가져왔던 첫 번째의 선거에서 권력을 잡은 정당이나 정치 집단이 다음 선거에서 패배하여 승자에게 정치권력을 넘겨주는"(Huntington 1992, 266-267) 이른바 평화적 정권교체를 이룰 경우 민주주의의 공고화가 시작된 것으로 볼 수 있다는 얘기를 하고 있다. 이처럼 절차적 측면에서 정권교체를 민주주의의 공고화의 시작인 것으로 파악하는 이유는 1) 첫째, 선거를 통해 유권자가 직접 정치지도자를 교체해 나간다는 것이야말로 하나의 민주적 정치

\* 제주대학교 윤리교육과

과정이라는 '참여'의 측면을 가장 생생하게 보여주기 때문인 동시에 2) 둘째, 정권교체의 경험은 다음 선거에서 정권교체가 가능하다는 것을 널리 확인시켜 줌으로 해서 정치지도자들이 국민들의 의사에 귀를 기울일 가능성이 그만큼 증대하게 된다는 '반응'<sup>3)</sup>의 측면을 강화시켜 주기 때문이다.

민주주의의 공고화로 지칭되는 두번째 과정은 첫번째의 이행 과정과 비교할 때 보다 덜 극적이기 때문에 이에 대한 학문적 연구가 그만큼 덜 이루어지고 있다. 따라서 이 논문은 민주화의 첫번째 이행 이후 전개되는 공고화 과정, 특히 보다 구체적으로는 평화적 정권교체가 가능했던 정치, 경제적 과정을 비교 분석하는 데 관심을 갖고 있다. 평화적 정권교체를 비교연구 함에 있어 이 논문은 한국과 몽골이라는 전혀 이질적인 두나라의 경험을 비교함으로써 평화적 정권교체가 가능할 수 있는 조건을 추적하는 데 목적을 두고 있다. 몽골은 1990년 민주화가 시작된 이후 1993년 대통령선거에 이어 1996년 국회의원 선거에서 평화적 정권교체를 이룩함으로써 그리고 한국은 1987년 민주화가 시작된 이후 1992년 대통령선거와 1997년 대통령선거를 선거를 통해 평화적 정권교체를 이룩함으로써 두나라 모두 민주주의의 공고화 문턱을 넘어서고 있다. 따라서 이 논문은 이들 두나라가 각기 평화적 정권교체를 이루게 된 일련의 정치과정을 살펴본 다음 이들 두나라의 평화적 정권교체를 통해 도출해 낼 수 있는 이론적 함의를 이끌어내는 순서로 논의를 전개하게 될 것이다.

## 2. 몽골의 1996년 평화적 정권교체

### (1) 1993년 대통령선거

1992년 국회와 지방정부 선거에서 참패한 이후 MDP(Mongolian Democratic Party : 몽골민주당), MRP(Mongolian Renewal Party : 몽골쇄신당), MNPP, UP 등 4개의 야당은 10월 부통령을 지낸 바있는 간볼드(D. Ganbold)를 당수로 하여 사유화와 시장경제 그리고 다원화의 기치아래 MNDP(Mongolian National Democratic Party: 몽골국민민주당)의 단일정당으로 통합되어 나간다. MNDP는 1993년 대통령 선거에서의 승리와 야당의 정치적 영향력을 확보하기 위해서 제2야당인 MSDP(Mongolian Social Democratic Party: 몽골사회민주당)와 대통령후보 단일화에 합의를 이루어 나가는 데 이에 따라 1993년 대통령선거를 둘러싸고 MPRP(Mongolian People's Revolutionary Party : 몽골인민혁명당)와 야당연합간의 양파전 대결이 예상되었다. 그러나 선거법이 대통령후보의 연령하한을 45세로 제한하고 있었기 때문에 45세가 넘으면서 전국적인 지명도를 가진 대통령후보감이 없다는 것이 야당연합의 최대 약점으로서 부상하게 된다.

1993년의 대통령선거와 관련한 야당연합의 이러한 약점은 아이러니컬하게도 집권여당인 MPRP의 내분으로 인해 극적으로 보강될 수 있게 된다. 즉 1992년 총선 이후 MPRP가 지배하는 보수적인 국회와 상대적으로 진보적인 성향의 오치르바트(P. Ochirbat) 대통령간에 의견의 불일치와 갈

3) 민주주의를 정부의 '반응'이라는 측면에 강조 점을 두고 있는 달(Dahl)에 따르면, 민주주의란 "모든 시민에게 완전하게 또는 거의 완전하게 반응하는 성질을 그 자체 특징의 하나로 갖는 정치체제"(달, 1992: 55)로 정의 내리고 있다.

등이 자주 발생하게 된다. 대표적으로 1993년 오치르바트 대통령이 주재하기로 되어 있는 <범몽골 국제대회>를 둘러싸고 이를 반대하는 MPRP<sup>4)</sup>와 이를 추진하려는 대통령간의 갈등과 1992년 가을에 통과된 조세법을 둘러싼 국회와 대통령간의 갈등이 그것이다. (Ginsburg 1995, 468) 이러한 갈등은 헌법재판소에 회부되어 대통령의 대회개최권과 법률거부권이 추인 됨으로써 일단 오치르바트 대통령의 승리로 나타나게 되는데, MPRP와 대통령간의 이러한 갈등 속에서 오치르바트가 MPRP의 독주를 저지해 나가는 만큼은 몽골의 개혁과 민주화의 기수로서 국민들로부터 많은 지지와 인기를 누리게 된다. 그러나 MPRP와 대통령간의 갈등은 오치르바트 대통령에 대한 MPRP의 불신과 거부로 비화되어 나가기 시작하여 결국은 1993년 6월로 예정된 대통령선거를 둘러싸고 MPRP 내부에서 현직 대통령인 오치르바트 대신 오랫동안 MPRP 당보인 Unen의 편집장으로 일해왔던 투데브(L. Tvdev)를 MPRP 대통령 후보로 내세우는 것으로 나타나고 만다.<sup>5)</sup> 오치르바트의 이러한 후보 탈락은 야당연합에게 오치르바트를 단일 대통령후보로 옹립하여 1992년 총선에서의 패배를 설욕할 수 있는 결정적인 계기를 마련해 주게 된다.

1993년 6월 6일 시행된 대통령선거는 51% 대 46%로 투데브의 승리를 예상하는 여론조사를 발표하는 등 MPRP의 언론홍보와 통제에도 불구하고 38.7%를 얻은 투데브에 대해 57.7%를 얻은 오치르바트의 승리로 나타난다. (Batbayar 1994, 42) 오치르바트는 수도인 울란바토르의 12개 지구 모두 농촌의 18개 지역 중 14개에서 승리를 거둔 것으로 나타났다. 오치르바트의 승리는 한편으로는 야당연합의 단일후보를 통한 야당표의 결집으로부터 가능한 것이기도 하지만, 그 못지 않게 현직 대통령이 갖는 지명도와 신헌법 제정을 주재하면서 몽골의 개혁의 대부로서 내세울 수 있는 오치르바트 개인적 인기도 중요하게 작용했다 1993년 대통령선거에서 MPRP가 패배하게 된 중요한 이유중 하나는 국민들로부터 인기를 얻고 있었던 오치르바트 대신 투데브를 후보로 내세우게 되는 이유가 국민들에게 정당화하고 설득하는 데 실패했기 때문이었다. MPRP는 오치르바트가 2년간에 걸친 대통령의 재임시 그가 한 일이 전혀 없기 때문이라는 이유를 제시하지만, MPRP의 이러한 대국민 홍보가 몽골 국민들이 '강을 건너기 전에 말을 바꾸기를 원하지 않는다'는 야당의 홍보 보다 설득력이 없었다. 더군다나 만약 투데브와 같은 '강경 공산주의자가 대통령이 된다면 몽골의 민주화를 바라는 서방국가들로부터의 경제지원이 줄어들게 될 것이라는 야당 측의 주장이 더 국민들에게 호소력을 가졌다.

이는 1990년 이후 몽골이 지난날의 소련을 대신하여 서방권의 원조에 의존해야 하는 현실 속에서 몽골 국민들이 이러한 원조를 보다 순조롭게 보장해 주리라 기대되는 개혁지향의 오치르바트를 선택하는 것으로 나타나게 되었다는 것을 뜻한다. 또한 MPRP의 지방당 간부들의 입장에서 보면 사실상 야당 후보 두사람이 후보로 나선 대통령선거에서 굳이 어느 한 목을 일방적으로 강력히 지지하지 않음으로써 투데브를 지지하는 쪽으로 MPRP의 표가 조직화되지 못했다는 것도 MPRP가 패배하게 된 또 하나의 이유였다. (Hannam 1993, 13) 다시 말해서 오치르바트의 승리는 MPRP의

4) MPRP가 이 대회를 반대하는 이유는 중국 지배하에 있는 내몽골이 이 대회에 참여하게 되어 있어서 그것이 중국의 신경을 거스리게 되리라 보았기 때문이었다.

5) MPRP가 국민들의 인기를 누리고 있었던 현직 대통령을 후보에서 탈락시킨 것은 정부내 개혁지향적 흐름과는 별도로 여전히 몽골의 정치, 특히 MPRP와 국회가 보수파에 의해 지배되고 있음을 보여주고 있는 것이었다.(Hannam 1993b, 12)

약 30%가 야당 후보로 나선 오치르바트를 지지하는 등 MPRP 내부의 분열로부터도 힘입은 바가 컸다. (Batbayar 1994, 43) 이로써 1993년 대통령 선거 이후 1996년 총선까지 야당 대통령과 여당 국회가 지배하는 분리정부가 출현하게 된다

1993년 야당대통령의 선출은 이로써 향후 MPRP의 일당 지배적 통치를 견제해 나가는 중요한 제도적 장치를 야당이 보유하게 되었다는 데에 그 정치적 의미가 큰 것이었다. 무엇보다도 오치르바트는 국민의 직선에 의해 민주적으로 선출된 대통령이기 때문에 헌법에 보장된 법률거부권과 입법발의권 및 민원증재(ombudsman) 역할을 통해 MPRP를 견제하는 데 보다 유리한 정당성과 효과성을 동시에 보유할 수 있게 되었다. 야당 대통령의 당선은 입법의 위헌여부를 독자적으로 심사할 수 있는 권한을 가진 헌법기관인 헌법재판소의 9명의 재판관 중 3명을 대통령이 임명--나머지 6명 중 3명은 국회가 그리고 3명은 대법원이 임명하도록 되어 있다--할 수 있음으로 해서 헌법재판소의 공정성과 독자성이 그만큼 신장될 수 있게 되었다.

## (2) 1996년 총선

1993년 야당대통령의 당선을 통해 민주화의 안착을 보장하는 제도적 장치가 마련되면서 이제 몽골의 야당은 이를 토대로 하여 1990년 경제개혁, 개방의 흐름 속에서 다양한 부문에 걸쳐 성장해 온 비정부기구 등 시민사회의 잠재력을 통해 다시 한번 민주화의 수준을 한 단계 높여나가기 위한 준비를 해 나갈 수 있게 된다. 이 때 1994년 4월의 단식투쟁은 몽골의 민주화와 관련하여 또 하나의 중요한 관문이 될 수 있는 언론자유화의 문제를 정치권의 최대 쟁점으로 부각시키면서 시민사회와 야당의 힘을 정치권에 반영시켜 나간 하나의 정치적 계기를 제공해 주게 된다. 1993년 대통령 선거에서 야당후보가 승리하기는 했지만, 선거과정에서 나타난 MPRP의 언론통제에서 극명하게 드러나듯이 언론자유화의 문제는 향후 정권의 평화적 교체를 포함하여 몽골의 민주화를 좌우하는 중요한 가늠자로서 역할하게 될 것임이 분명하게 되었다. 신문과 출판물에 대한 검열과 통제가 단순히 폐지되는 차원을 넘어서서 특히 야당이 지지기반을 도시를 넘어서서 농촌으로까지 확대하고자 할 경우 광범위하게 흩어져 살고 있는 농촌지역까지 전국적인 보급망을 갖고 있는 TV와 라디오에 대해 MPRP의 통제를 자유화시키는 것이 필요 불가결한 것이었다. 1990년 이후 세번의 선거를 거치면서 언론자유는 1996년 국회의원 선거에서 야당의 승리 가능성을 좌우할 수 있는 중요한 요인이라는 인식이 제기되기에 이른 것이었다. (Ginsburg 1995, 469)

1994년 4월 울란바토르의 수크바타르(Sukhbaatar) 중앙광장--울란바토르의 중앙광장은 4월의 단식투쟁을 거치면서 언론자유와 민주주의를 위한 공개토론의 장소로 자리잡게 된다--에 20명이 모여 정부와 국회의 부패에 대한 항의로 시작된 단식투쟁은 점점 더 많은 사람의 참여와 다른 도시로의 확산으로 이어지게 된다. 여기에 곤칙도르즈(R. Gonchigdorj)의 주도하에 야당 국회의원들까지 합세하면서 점차 자스라이(Jasray) 정부의 퇴진과 집회 및 시위 그리고 언론의 자유를 요구하는 전국적인 규모로 발전해 나가게 된다. 이는 1992년 총선에서 40%가 넘는 득표를 했음에도 불구하고 76석 중 고작 5석밖에 얻지 못함으로써 의미있는 반대의 목소리가 국회에 반영되지 못한 데 대한 울분과 반발이 비 제도권 정치에서 출구를 찾아나서게 된 것임을 뜻하는 것이었다. (Sveringhaus 1995, 71) 12 일간 계속된 시위는 오치르바트 대통령의 중재하에 1994년 4월 25일 선

거법 개정과 시위 및 출판의 자유 보장 그리고 부패방지 조치 실시 등 3가지 사항에 관해 여야간의 타협이 이루어짐으로써 평화 적인 조정과 해결을 보게 된다. 1994년 4월의 여야간 타협은 분리 정부의 취약성과 정치적 불안정에 처한 국민들의 우려에도 불구하고 이러한 합의를 도출해 내는데 기여한 대통령의 중재 역할을 통해 헌법의 유효성을 높일 수 있었고 여야간의 평화적 협상능력을 재고시킴으로써 향후 몽골의 민주주의의 앞날에 밝은 희망을 불러일으켜 주었다. (Ginsburg 1995. 470)

이처럼 여야간의 합의와 협상을 통해서 정치적 갈등이 해결되는 평화적 방식이 자리잡아 가는 가운데 1996년 6월 30일 세번째 총선이 실시되기에 이른다. 이 선거에서는 1992년 총선에서 승리를 거둔 여당의 자신감과 1993년 대통령 선거에서이긴 야당의 자신감이 맞붙은 접전이 예상되었었다. 그러나 선거 결과는 총 76석의 의석 중 여당인 MPRP는 25석을 얻은 데 반해 야당연합에 참여했던 MNDP가 34석, MSOP가 13석 그리고 야당연합에 가담했던 무소속이 3석을 얻어 야당연합은 총 50석을 얻는 것으로 나타난다. (Ginsberg 1997. 61) 이 선거에서 야당연합이 승리함으로써 야당은 대통령과 국회를 모두 장악하게 되는 이른바 명실상부한 정권교체를 이룩하기에 이른다. 이제 몽골은 아시아에서는 처음으로 레닌주의정당이 야당에게 권력을 이양하는 정치적 민주화까지 이룩한 나라로 기록되기에 이른다.

1996년의 국회의원 선거에서 MPRP에 대해 야당연합이 승리를 거둘 수 있게 된 데에는 크게 정치과정상의 연쇄적 상호작용과 시민사회의 성장 그리고 국제적 맥락이라는 3가지 요인이 중요하게 작용한다. 첫째 1996년의 선거를 둘러싸고 1990년대 초에 진행된 몽골의 국내 정치과정상의 연쇄효과가 야당에게 유리한 기회를 제공해 주었다는 점이다. 이는 다시 3가지로 나누어 볼 수 있는데, 하나는 1990년 이후 MPRP가 주도하는 경제개혁 개방이 기대와는 달리 인플레이와 저성장으로 머물고 있는 데 대한 국민들의 반발이 정권교체를 통해 경제성장의 가능성을 모색하는 것으로 나타났다는 점이다. 둘은 1992년 선거에서 패배했던 경험과 1993년의 대통령선거에서 승리를 거둔 경험은 야당으로 하여금 야당연합을 통해 득표력의 결집을 이루어 나가도록 하는 교훈을 가져다주었다는 점이다. 과거의 정치과정을 통해서 습득된 교훈은 1996년 3월 제1야당인 MNDP와 제2야당인 MSOP간에 연합이 이루어지도록 하는 중요한 정치적 압력으로 작용하였다. 셋은 1993년 대통령 후보선출을 둘러싸고 발생한 MPRP의 내분이 대통령선거에서의 패배를 가져옴으로써 MPRP의 효과적인 리더십이 흔들리게 되었다는 점이다. 이에 반해 1993년 대통령선거에서의 야당의 승리는 야당으로의 정권교체가 오히려 정치안정과 효과적인 경제개혁을 수행해 나갈 수 있는 것으로 인식되기에 이르게 된다.

둘째 1996년 선거에서 야당의 승리는 1990년 민주화와 경제개혁, 개방 이후 지속적으로 성장해 나온 시민사회의 활력이 야당에게 유리하게 작용하였기... 때문에 가능한 것이었다. 이는 이미 1994년 언론의 자유를 요구하는 단식투쟁과 1995년 교사들의 시위<sup>6)</sup>에서 보듯이 시민사회의 공식·

6) 1995년 4월 전국적인 교사들의 시위는 1990년 이후 극심한 인플레이로 인해 실질임금이 2/3나 떨어짐으로써 생활에 어려움을 겪고 있는 공공분야의 봉급생활자들을 대표하여 봉급 인상과 근로 조건 개선 등을 요구하며 80개 학교에서 총 4,500명 이상의 교사들이 참여하는 가운데 가을까지 계속 되었다. (Severinghaus 1996. 96) 이 시위는 다른 행정관료들의 경우에 맞춰 40%의 봉급 인상을 포함하여 공공서비스의 개혁 약속을 받아내는 성과를 보이지만 동시에 인플레이를 억제하려는 자스라이 정부의 노력을 크게 제약하기도 한다.

비공식 조직들은 신들의 의사를 정치권에 효과적으로 반영시킬 만큼의 정치적 활력을 보여준 바 있다. 또한 1990년 의 개혁 개방 이후 새로이 태동한 몽골의 대표적인 비정부기관으로서는 MSPW(Movement for Society Progress for Women: 사회진보여성운동), MAPH(Mongolian Association of Private Herders- 몽골 영목축업자협회), MGM(Mongolian Green Improvement: 몽골녹색운동), CCMCO(Central Council for Mongolian Children's Organisations. 몽골아동기구중앙협의회) 등을 들 수 있는데,(Cleary 1995.145) 대표적으로 MSPW는 1996년 선거에서 농촌 구석구석까지 파고들어 야당의 정강정책을 홍보하면서 동시에 정치에 대한 참여의식 고취와 민주주의의 필요성을 인식하도록 하는 유권자교육을 통해 야당의 득표를 올리는 데 크게 기여하였다. (Thayer 1997. 23) 1996년 선거에서 새로 당선된 국회의원 가운데 17명이 개인기업을 운영하고 있거나 비정부기구(NGOs)에서 활동을 하던 사람들이었다는 것은 몽골의 시민사회의 성장을 그대로 반영한 것이었다. (Ginsberg 1997, 61)

셋째 1996년 선거에서 야당의 승리는 공식·비공식적으로 몽골의 민주화를 견인해 나간 국제적 압력과 지원으로부터 많은 도움을 받았다. 1991년 CMEA(Council of Mutual Economic Assistance: 상호 경제원조위원회)의 붕괴 이후 경제파산에 직면하게 된 몽골은 서방권의 경제원조로 버티어 나가게 되는데,<sup>7)</sup> 몽골에 대한 서방권의 경제원조는 몽골의 국민총생산의 25%에 달함으로써 구실상 1980년대 소련에의 의존과 크게 다르지 않은 대외의존 상태에 놓이게 된다. (Bruun and Odgaard 1996, 26) 그 결과 몽골의 정치지도자들이 모스크바를 찾아가는 대신에 몽골원조단의 연례조정회의에 참석하기 위해 도료를 찾아가는 차이는 몽골로 하여금 민주주의에로 나아가도록 하는 중요한 국제적 맥락을 구성하게 된다. 또한 1996년 총선에서 야당이 승리를 거둘 수 있었던 또 하나의 중요한 요인은 야당의 선거캠페인에 대한 미국의 지원이다. 특히 미국 공화당의 IRI(International Republican Institut : 국제공화회)<sup>8)</sup>는 1996년 선거에서 야당의 선거캠페인과 정강정책의 작성 뿐만 아니라 중요하게는 야당연합을 조정해 나가는 데 배후에서 일정한 역할을 함으로써 야당의 승리를 가져오는 데 크게 기여하였다. (Thayer 1997, 19) 엔크사이칸(E. Enksaikhan) 수상이 나중에 실토하였듯이, “그들(IRI)의 도움이 없었다면 (야당이) 1996년 선거에서 승리하기가 그렇게 쉽지는 않았을 것”(Thayer 1997, 19에서 재인용) 이었다.

1996년 선거에서 MPRP가 패배했다고는 하지만 MPRP는 자신이 얻은 25석과 보수적인 정당인 UTP(United Traditionaf Party: 연합전통당)가 얻은 1석을 합쳐 26석을 간신히 채움으로써 국회 재적의원의 3분의 1을 넘을 수 있음으로 해서 신정부의 독주를 견제하는 역할을 할 수 있게 된다. MPRP의 견제력은 1990년 이후 MPRP에 대해 비판적인 노선을 견지해 왔던 MNDP 당수 엘벡도르즈(Elbegdorj)가 국회 부의장으로 지명되자 이에 제동을 거는 것으로 나타나는데, 이는 MPRP

7) 린트너는 1990년대 초 몽골에 대한 소련의 지원이 사라지게 되면서 몽골이 경제위기에 처하게 되자 중국이 몽골에 대한 새로운 후원자로 나타날 가능성이 크게 되자 몽골에 대한 중국의 영향력을 줄이고자 하는 의도에서 서방권 국가들이 몽골의 민주화와 경제개방에 대해 지대한 관심과 지원을 보내게 된 것으로 파악하고 있다.(Lintner 1995. 30)

8) 탈냉전 이후 미국의 민주당과 공화당은 모두 제3세계의 민주화에 기여할 목적으로 각각 민주당의 NDI(National Democratic Institute for International Affairs)와 공화당의 NRI(National Republican Institute for International Affairs)를 설립하였는데, IRI는 바로 공화당의 NRI의 후신이다. (Robinson 1996. 95)

사람을 국가안보위원회 위원으로 받아들이는 오치르바트 대통령의 중재를 통해서 해결될 수 있었다. (Ginsberg 1997, 61) 1996년 총선 이후 중앙정치와 도시지역에서는 MPRP가 야당으로 물러났지만, 1996년 10월에 실시된 지방의회 선거에서는 MPRP가 유효투표의 60%를 얻음으로써 지방에서는 여전히 영향력을 보유하고 있음을 보여주었다.

### 3. 한국의 1997년 수평적 정권교체

1997년 12월 17일 한국의 제15대 대통령선거는 몇가지 점에서 1987년과 1992년 선거와는 다른 양상을 보여주었다. 이회창이 처음에 집권당 사상 초유의 자유경선에서 승리하여 여당 후보로 대권 도전에 나서게 됨에 따라 과거의 어느 여당 후보도 누려보지 못한 여론의 각광과 갈채를 받으면서 전도 유망하게 달려나갈 것으로 기대되었었다. 그러나 이회창의 대권열차는 제대로 가속 행진을 해보지 못한 채 서행과 정체를 반복하게 된 가장 큰 이유는 과거와는 달리 집권당 후보의 처지와 위상이 완연히 달라졌기 때문이었다. 지난날 이른바 여당불패의 신화를 낳았던 6가지의 여당후보의 이점들, 다시 말해서 "1)영남표의 결집, 2)강구한 반DJ정서, 3)막대한 자본과 조직, 4)중앙정부와 지방정부, 광범위한 친여조직에 의한 관권선거, 5)북한(또는 색깔) 변수, 6)여권 단일후보 대 야권후보 분열(80년대 이후) 구도"(양권모 1997, 121)가 이번 15대 대선에서는 사라져 버렸다는 것이다.<sup>9)</sup> 15대 대선강국이 시종 혼미와 우여곡절을 겪으면서 불확실성을 노정하고 막판까지 예측불허의 혼전을 거듭하게 된 이유가 바로 이 때문이며, 이러한 혼전은 또한 역설적으로 "불확실성을 제도화하는 과정, 즉 모든 이익을 불확실성에 종속시켜 나가는 과정"(쉐보르스키 1987, 116)으로서의 민주주의가 한국에서 한단계 더 공고화되어 나가고 있음을 반증해 주고 있는 것이기도 했다.

1997년 12월 18일 제15대 대통령선거에서 김대중이 1,032만 6,275표(40.3%)표를 얻어 993만 5,718표(38.7%)를 얻은 이회창을 누르고 대통령에 당선되었다. 이로써 한국은 1992년에 야당 정치지도자였던 김영삼이 여권후보로 대통령에 당선됨으로써 수직적 정권교체를 달성한 이후 이번 제15대 대통령선거에서는 야권 단일후보인 김대중이 대통령에 당선됨으로써 수평적 정권교체를 달성했다. 이제 한국은 1987년 최초의 민주화 선거를 치른 이후 두 번에 걸친 대통령선거를 거치면서 확실하게 민주주의의 공고화 문턱을 넘어서게 되었다고 보겠다. 15대 대선은 지역별 지지로는 서쪽의 김대중과 동쪽의 이회창으로, 그리고 도시-농촌간 지지로는 대도시의 이회창과 중소도시 및 농어촌

9) 제15대 대선에서 지난날 여권후보의 이점이었던 6가지 요인이 대부분 소실하게 된 이유로는 1)이회창후보가 비영남 출신임으로 해서 영남권으로부터 지역몰표가 받기가 쉽지 않았다는 점, 2)야당정치인인 김영삼 대통령을 한번 거침으로 해서 그리고 TV토론회를 통한 김대중의 이미지 변신이 성공을 거듭으로 해서 반DJ정서가 상당한 정도로 회석되었다는 점, 3)대선자금의 명에 시달리는 김영삼대통령을 지켜보면서 대선자금의 가공할 위험성을 너무도 잘 알게 된 이회창이 대쪽 소신 때문에 대선자금을 거두지 않아 여당조직을 움직일 돈이 없었다는 점, 4)오익제 월북사건에서 보듯이 색깔공방이 여당후보인 이회창 보다는 제3의 후보인 이인제를 도와주는 것으로 나타남으로 해서 북한변수가 이회창을 거들어 줄 가능성이 그만큼 줄어들었다는 점, 5)그리고 신한국당이 경선후유증에서 벗어나지 못해 이인제는 경선불복 후 출마선언한 데다 박찬중, 이수성, 이한동 등 신한국당 비주류 경선 주자들로부터도 적극적인 지원을 얻어내지 못하는 등 분열을 거듭하고 있었다는 점 등을 들 수 있다. (양권모 1997, 122-126)

의 김대중으로 차별성을 보여주었다. (중앙일보 1997년 12월 20일)선거전이 시작되기 전에는 당선 불가<sup>10)</sup>였던 김대중이 39만 557표라는 근소한 표 차이이기 는 하지만 이회창을 누르고 당선될 수 있었던 것은 많은 요인들에 힘입은 것이지만, 적어도 다음과 같은 몇가지 요인들이 결정적으로 중요하게 작용하였다.

우선 정치연합이라는 측면에서 보면 소위 'DJT연합'이라 일컬어지는 김대중-김종필-박태준간의 여당후보단일화야말로 수평적 정권교체를 가능케 한 첫번째 요인이었다. 김대중은 지역패권을 비판하는 지역등권론을 제시하면서 지역간 정권교체의 가능성을 DJT연합으로 구체화시킴으로써<sup>11)</sup> 제15대 대선에서 3김청산이라든가 세대교체에 못지 않게 정권교체를 유의미한 정치적 과제로 부각시키는 데 성공하였던 것이다. 반김대중 지역주의를 반김영삼 지역주의로 역이용한 DJT연합은 김대중=호남의 한계를 벗어나도록 하는 데 일조를 해 주었고, 여권에서 일을 한 경력이 있는 김종필과의 연대는 김대중이 가지지 못한 특성인 안정을 보완해 주고 김대중에 대해 의구심을 갖고 있었던 보수계층의 우려를 덜어주는 데 도움을 주었다. 월북한 오익제 전 천도교교령이 김대중에게 보냈다는 편지를 이유로 '오익제 편지사건'이라는 복풍이 제기되자 김종필은 "안기부와 한나라당이 다시 색깔론을 일으키려는 구태를 저지르려 하고 있다"며 색깔론 방어의 최전방에 나서주었는데 (김성호 1998, 14). 노년층이나 50대 후반의 장년층을 제외하고는 유권자 대부분이 색깔논쟁에 대해 식상해 있었다는 사회적 변화의 흐름에서 김종필의 김대중 옹호는 복풍을 잠재우는 데 커다란 도움을 주었다. 또한 포철신화의 주역인 박태준과의 연합도 당시 IMF 경제위기를 극복해 나갈 수 있는 김대중의 경제회생능력을 부각시켜 주고 기존의 경제운용방식에서도 급격한 변화가 없을 것임을 시사해 주는 것으로 받아들여졌다.<sup>12)</sup> "5년 동안 경제를 부도낸 김영삼대통령과 한나라당의 이회창후보는 심판하자"는 박태준의 경제실정 공격은 김대중의 선거전을 측면지원하는 데 유용하게 활용되었다. (김성호 1998, 14) 결국 DJT연합이 김대중의 대통령당선을 가져오는 데 결정적인 영향을 미칠 수 있었던 것은 한국정치의 고질적인 병폐인 지역연고주의 투표를 최대한 활용할 수 있었다는 데에 있다. 지역연고주의에 기반한 투표가 지배적인 한국의 정치풍토에서 김종필과의 연합은 대전, 충남에서 35만표 이상이 이회창 보다 김대중을 찍는 데로 가도록 했고 충북에서도 5만표 이상이 김대중을 지지하였다. 또 박태준, 박철언, 김정길, 노무현 등 영남권인사와의 연대에 힘입어 김대중은 부산에서 15.3%, 대구에서 12.5%, 경남, 북에서 각각 11.0%, 13.7%라는 두자릿수 득표를 얻어낼 수 있었다.

- 
- 10) 합리적 유권자의 전략적 투표행위라는 측면에서 보면, 1)여권지지표가 분산되고 2)자민련 지지자의 압도적 다수가 김대중을 지지하며 그리고 3)진보세력이 다른 후보자를 내지 않거나 혹은 후보자를 내더라도 무시해도 좋을 만큼의 득표에 그쳐야 한다는 3가지 조건이 충족되지 않는 한, 김대중으로는 정권교체가 절대불가 하다고 주장되고 있었다. (유시민 1997, 74-76)
  - 11) 정권교체의 가능성을 기대할 수 있는 DJT연합의 5% 시너지효과는 1995년 서울시장 선거에서 김종필 자민련총재가 민주당의 조순후보를 지지하자 서울지역 충청도 출신표가 5%정도 이동했던 경험에서 추론된 것이다. (안기석 1997, 167)
  - 12) IMF 구제금융 신청으로 인해 경제관리능력이 또 하나의 쟁점으로 나타나기 시작하자 김대중은 1997년 12월 3일 자민련 중앙당 후원의 밤 행사에 참석해 "한강의 기적을 이뤄낸 자민련 김종필 명예총재와 포철신화의 주역인 박태준 총재 그리고 경제를 아는 내가 황금의 트리오를 연대해 변 반만에 국제제통화기금체제를 극복하겠다"며 DJT 3인연대의 경제회생능력을 자신있게 피력해 나갔다. (김성호 1997, 15)



둘째로 김대중이 대통령으로 당선될 수 있었던 또 하나의 결정적 변수는 김영삼정부의 경제실패와 대미외교실패이다. 문민정부라는 이름으로 출범한 김영삼정부는 압도적인 국민적 지지를 받으면서 출발했지만 말기에 한보비리와 IMF 태풍을 거치면서 김영삼정부에 대한 지지도는 조사의 의미조차 없는 0%의 수준으로 추락하고 알았다. (『동아일보』, 1998년 2월 22일) 400억원 부채가 임기 5년을 거치면서 2천억원으로 늘어나게 된 중요한 이유의 하나가 김영삼정부의 개혁실패<sup>13)</sup>로부터 연유한다고 파악되고 있는 한, 대통령선거를 코앞에 둔 1997년 12월 3일의 시점에서 경제신탁통치, 경제주권상실, 12.3 국치 등으로 표현되는 국가부도위기 사태로 인해 더욱 악화된 국민들의 불만은 그대로 집권여당의 공동책임을 묻는 데로 나아가갈 수밖에 없는 것이었다. IMF 국가부도사태를 둘러싸고 김대중과 이인제는 이를 초래한 집권여당의 책임론으로 이회창을 몰아부쳐 나가자 이회창은 “경제를 살리기 위해서는 안정이 절대적으로 필요하다”는 사후처방을 위한 안정론과 김대중의 IMF재협상 발언<sup>14)</sup>에 대한 역책임론 맞불로 대응해 나간다. (김성호 1997. 32) 그러나 이회창이 사실상 여권 후보로서 대통령 선거전에 나서는 것이 사실인 한, 김영삼대통령이 신한국당을 탈당하고 김영삼정부와의 차별성을 보여주기 위해 신한국당과 민주당을 통합하여 새로이 한나라당으로 개칭한다고 하여 이회창이 IMF 경제위기를 초래한 집권여당으로서의 공동책임을 벗기는 어려운 것이었다. 결국 여권이 경제를 망쳤다는 일반국민들의 불만이 야권 후보로서의 김대중에 대한 지지로 나타나게 되는 것은 다른 많은 선거전에서 보듯이 경제실패와 정치변동간의 함수관계를 그대로 반영하는 것이었다.

김영삼정부의 대미외교실패도 간접적으로 야당후보인 김대중에 대해 미국이 호의와 암묵적 지원으로 변신하도록 하는 데 기여했다. 1997년 5월 김대중은 미국 국방대학원에서 대북 햇볕론과 주한미군 철수반대 등을 소신 있게 피력함으로써 미국의 대북정책 기조에 부응하는 자신의 대북관을 밝힌바 있는데, 이는 지난 5년 동안 강은노선을 오락가락한 김영삼대통령의 대북정책<sup>15)</sup>에 대해 이를 내심 못마땅하게 여겨온 클린턴 행정부에게는 김대중을 ‘북한의 개방을 유도해 연착륙시킨다’는 미국의 정책<sup>16)</sup>과 발을 맞출 수 있는 정치지도자인 것으로 인식하도록 하는 하나의 계기를 마련해 주었다. 물론 미국이 공개적으로 특정후보를 지지할 수는 없는 것이지만 과거와는 달리 김대중에게 은근히 힘을 실어주는 듯한 움직임이 미국정부 안팎에서 다양하게 포착되고 있었다. 예를 들면 미국 국무부 한국 담당 과장인 애릭 존과 미국 중앙정보국 한국거점장인 마이클 브라운 등 고위 관료들이 빈번하게 김대중과 접촉하면서 정보를 제공해 주었는가 하면, 1997년 10월 13일자 「워싱

13) 김영삼정부의 개혁 실패에 대해서는 실패하게 된 원인을 주체세력의 문제, 통치자의 퍼스널리티의 문제, 사회문화적 토대, 국내외적 상황요인, 개혁 프로그램의 전략이라는 5가지 차원으로 나누어 다각적으로 분석하고 있는 (석철진 1998, 160-197 참조.)

14) IMF 구제금융신청과 관련하여 김대중은 처음에 재협상을 주장했다가 이로 인해 한국의 대외신인도가 더욱 떨어지게 되었다는 이회창과 여론의 공격으로 곤혹을 치르게 되자 자신의 주장은 재협상이 아니라 추가협상인 것으로 설명하면서 가까스로 어려움에서 빠져나갔다. (『조선일보』, 1997년 12월 19일. 5)

15) 김영삼정부의 대북정책의 문제점으로서 박건영(1998, 92-94)은 1)통치철학의 빈곤, 2)대결적 사고체계, 3)정책의 비민주성, 4)정치결정주의, 5)정책결정 과정의 체계성 결여, 6)장기적이고 총체적인 전략의 부재를 들고 있다

16) 탈냉전 시대에 접어들면서 특히 미국의 클린턴행정부는 북한을 단순히 적대세력으로 배제하기보다는 자신의 관리권으로 끌어들이는 것이 더 미국의 국익에 부합하는 것으로 파악하는 쪽으로 변화를 보이고 있었다. (이종석 1998, 115)

톤포스트」는 '일부 미국 관리들이 오는 12월 한국 대선에서 정권교체를 바라고 있다'는 기사를 실는 등이 그것이다.(이숙이 1997. 26-27) 이러한 암묵적인 미국의 지원은 한국내 반DJ 성향의 정치권과 언론은 물론이고 정보기관이라든가 군, 재벌 등 다양한 기득권층들로 하여금 과거에 비해 김대중에 대한 무조건적인 기피나 반대를 덜 하도록 하는 데 기여를 할 수 있는 것이었다.

셋째는 여권은 지역적으로 이회창이 대구-경북을 그리고 이인제는 부산-경남을 차지하는 분열상을 보이는데 반해 야권은 DJT연합을 통해 호남-충청을 연결짓는 후보단일화를 이룩함으로써 야당단일화의 시너지효과를 높여나갔다는 점이다. 처음에는 1997년 15대 대통령선거인 경우도 과거와 마찬가지로 신한국당 후보=차기 대통령이라는 공식이 성립될 정도로 여권의 승리가 예견되고 있었다. 이회창은 김대중과 같은 정도의 연고표를 보유하고 있지는 않았지만 그대신 여권의 막강한 조직표와 3김정치에 대한 국민들의 광범위한 거부감 그리고 대쪽, 원칙, 법대로와 같은 이미지를 통해 반김대중의 선동표를 흡수함으로써 신한국당의 대통령후보로 결정된 직후의 여론조사에서는 52%의 높은 지지도를 확보하고 있었다. (고도원 1997. 47)그러나 이회창 아들의 병역기피 문제로 인해 이회창에게 쏟았던 법대로 이미지의 선동표가 급속히 달아나기 시작하자 경선에서 탈락되었던 이인제가 경선결과에 불복하고는 출마의사를 밝히게 되면서 여권후보의 최대, 최고 지지기반인 조직표마저 찢어지는 결과를 초래하게 되고 선거전은 시소오게임을 벌이는 양상으로 변하게 된다. 이인제의 독자출마는 1)첫째 이회창후보와 김영삼대통령간의 갈등 속에서 김영삼대통령과 민주계의 후원을 노린 이인제의 정치적 재산과 2)둘째 이회창이 병역문제로 어려움을 겪으면서 여론조사 지지도가 1997년 10월말까지 무려 3달 동안이나 15%대에 머무는 데 반해 이인제는 이회창보다 높은 지지를 받고 있는 것으로 나타난 데 대한 자신감, 그리고 3)셋째 선거구도가 여권이 분열되는 3자구도가 된다고 하여도 결국 지역연고 주의를 내세운 선거전에서는 반김대중의 표가 종국적으로는 상대적으로 우세한 여권후보에게로 몰아갈 것이라는 유권자들의 사표방지 투표행태에 거는 기대가 배후에 깔려있었던 것이다.<sup>17)</sup> 이는 1987년 대선에서 야권의 자만과 오판으로 김대중-김영삼간의 후보단일화가 이루어지지 않아 야당지지도가 분산되어 온 것과 대조를 이루는 것이었다. 선거전의 종반이 김대중-이회창간의 양자대결구도로 나타나자<sup>18)</sup> 이회창 진영은 이인제를 찍으면 김대중이 당선된다는 논리로 이인제로 향해 있는 반김대중표를 이회창에게로 몰아가고자 애썼지만, 국민신당 후보로 나선 이인제가 사퇴를 하지 않는 한 이회창이 이인제 보다 우세하다고 하여 이인제 지지도가 이회창에게로 갈 수는 없는 것이었다. 이처럼 한 때 "사행심에 젖은 정치도박"으로 간주되었던 이른바 "여권 후보의 난립과 여권표의 절묘한 분산"(유시민 1997. 79) 덕분에 김대중의 당선이 가능했다는 것이다.

넷째는 김대중 진영의 선거전략이 유효하게 김대중의 지지도 1위 고수를 확보해 주었다는 점이

17) 이인제는 조직표나 연고표의 취약성에도 불구하고 그 대신 이회창의 추락으로 방황하는 부동표를 새대교체. 40대. 박정희 신드롬을 통해 무서운 기세의 선동표로 전환시키는 데 성공을 거두는 듯 싶었지만, 국민신당=YS당이라는 다른 진영의 공세로 인해 대구-경북 지역의 반김영삼 선동표를 상당부분 잃게 되면서 결국 492만 5,591표(19.2%)의 득표를 얻어 3위에 머무는 것으로 끝나고 만다. (고도원 1997.47)

18) 선거전 종반이 김대중-이회창 양자대결구도로 기울게 된 중요한 하나의 변수로서 이회창-조순연대를 들 수 있는데, 이-조연대는 이회창에게 등을 돌렸던 여권의 조직표와 연고표 일부가 다시 이회창에게로 회귀할 수 있는 명분을 제공해 주었다. (고도원 1997. 48)

다. 15대 대선을 거치면서 대규모 청중동원이나 옥외연설 능력보다는 언론영상매체의 활용을 통한 이미지호소가 득표를 결정짓는 것으로 전환하여 나가게 되는데,<sup>19)</sup> 김대중의 승리는 바로 이러한 선거캠페인의 변화에 적응을 잘 한 대에서도 그 한 원인이 있다. 종래 국민들에 비친 김대중의 이미지는 능력 있고 똑똑하다는 긍정적 측면과 함께 말을 자주 바꾼다거나 변신에 능하다라는 부정적 요소를 동시에 가지고 있기 때문에, 이를 타개하기 위해서 크게 두가지 선거전략으로 나타났다. 하나는 김대중으로 표상되는 3김에 대한 국민들의 반감을 누그러뜨리기 위해 TV광고나 토론에서 뉴DJ가 아닌 '탈 DJ' 또는 'DJ파괴'라는 개념을 통해 지금까지와는 전혀 다른 솔직하고 감성적인 DJ의 모습을 만들어나가는 데 성공을 거두었다는 것이다. (윤영찬 1997, 217-218) 실제로 특히 12월 1일에 열렸던 제1차 텔레비전토론회<sup>20)</sup>에서 김대중은 논리적이고 차분한 태도가 좋은 평가를 받은 데 반해 이회창은 김대중과 이인제의 협공에 시달리면서 감정적으로 대응하는 듯한 태도를 보임으로 해서 점수를 따는 데 실패한 것으로 평가를 받았다. (김종철 1997, 11) 다른 하나는 때마침 IMF 경제위기를 맞게된 이유의 하나가 김영삼대통령의 리더쉽부재에 있다고 인식되면서 강력한 리더쉽과 경륜있는 국정능력이 요구되고 있었기 때문에 김대중 진영은 확장형 지도자로서의 DJ의 자질을 일종의 부국강병론인 '광개토왕릉'으로 홍보해 나가는 데 성공을 거두었다는 것이다. (윤영찬 1997, 28) 또한 김대중 진영의 선거전략과 관련해서 보면 2여 1야의 선거구도를 2중 1강의 구도로 고착시키기 위해 특히 경선불복이라는 치명적인 약점을 갖고 있는 이인제로 하여금 이회창을 견제하도록 원거리 조정하는 "以李制李" 전략이 성공을 거둔 것도 김대중의 당선에 많은 도움을 주었다.

사상 유례없는 공명선거<sup>21)</sup>로 평가를 받고 있는 15대 대선에서 야당후보인 김대중이 대통령으로 당선된 것은 무엇보다도 한국현대사에서 1960년 장면정부 이후 처음으로 정권교체가 평화적으로 이루어 졌다는 데에서 그 중요한 의미를 찾을 수 있다. 박정희정부 이래 그런대로 승승장구 경제성장을 지속해 왔던 역대 집권세력에 대해 이번 대선에서는 국민들이 IMF 경제위기를 초래한 책임을 물어 냉엄한 심판을 내림으로써 이제 집권 경험이 없는 '만년 야당' 세력이 처음으로 국가를 경영할 수 있는 기회를 맞게 되었다. 이런 의미에서 한국은 정권교체를 통해 "만성적 부패구조의 근원인 정경유착과 공직사회의 정치적 편향성을 해소할 수 있는 전기"("한겨레", 1997년 12월 19일, 3)를 마련하게 된 것으로 평가를 내릴 수 있다. 김대중대통령 시대의 또 다른 의미를 찾아보면 "민주화 운동세력과 합리적 보수세력을 합친 '상대적 개혁' 세력이 야당의 이름을 걸고 집권에 성공했다"("한겨레", 1997년 12월 19일, 3)는 것인데, 이는 또한 역으로 향후 정국이 국가운명을 둘러싸고 공

19) 언론영상매체가 동원되는 현대의 선거캠페인 "개인적 이미지, 상징적 연출, 음향의 짜릿한 효과, 시각적 효과가 있는 말들이 쟁점, 주장, 국정계획 그리고 선거공약평가 보다도 전적으로 중요하게 여겨지는"(기든스 1998, 226) 변화를 보이고 있다.

20) 15대 대선에서 중요성을 띠게 된 대선후보들의 텔레비전토론회는 자칫 내화외빈의 '텔런트정치'만을 양산하는 게 아니냐는 우려가 없는 것은 아니지만 대체로 대규모 청중동원에 따른 고비용 정치구조를 개선하고 유권자들이 안방에 앉아서 후보자들의 능력을 차분하게 비교 평가하는 데 도움이 된다는 점에서 긍정적인 평가를 받았다. (김성호 1997, 30-31)

21) 박빙의 선두다툼에서 다소 흑색선전이 없었던 것은 아니지만 역대 선거에 비해 유권자의 판단을 제약하는 관권과 금권의 동원이 가장 적었다는 점에서도 15대 대선은 한국 민주주의의 성숙도를 한 단계 올린 것으로 평가받고 있다.

동정부인 김대중의 국민회의와 김종필-박태준의 자민련간의 일정한 내부갈등이 일어날 수 있음을 예견해 주고 있기도 하다. 또 하나 이번 15대 대선은 호남과 충청간의 지역연합을 중심축으로 하여 호남 출신의 대통령이 당선된 것이기 때문에 이를 계기로 '내부식민지론'이 제기될 정도로 첨예화 된 지역모순을 해소하고 민주주의의 공고화에 걸맞는 사회통합이 한단계 더 고양되는 전기가 되리 라는 기대와 함께 투표결과가 영남-강원의 이회창과 호남-충청의 김대중으로 나타난 여야지지의 지역분할구도를 앞으로 어떻게 해소해 나갈 것인가 하는 어려운 과제를 남겨놓고 있다.

#### 4. 결 론

지금까지 살펴보았듯이 몽골과 한국은 각각 1996년과 1997년에 민주주의의 공고화와 관련하여 정권의 평화적 교체를 경험했다. 몽골<sup>22)</sup>은 1990년과 1992년에 그리고 한국은 1987년에 각각 정치적 민주화의 시작을 의미하는 선거를 치렀지만, 양국 모두 민주화의 첫번째 선거에서는 권위주의 적 지배연합이 승리를 거두는 것으로 귀결되었다. 민주화의 시동기에서 기존의 권위주의 지배연합이 정권 재창출에 성공을 거둔 것은 민주화의 대응적 성취에 있어서는 불만족스러울지 모르나 민주화의 순조롭고 안정적인 진전에는 도움을 주는 양면성을 띠는 것이었다. 다행스럽게도 몽골과 한국은 정권의 평화적 정권교체까지 안정적으로 달성함으로써 재3세계 민주화와 공고화의 모범적 사례로 자리를 잡고 있다. 몽골과 한국은 정권의 평화적 교체를 통해 지난 시절 민주화 시동기의 불만족을 점진적이고 안정적으로 해소해 나가고 있다는 점에서 향후 민주주의의 한단계 높은 수준으로의 공고화까지 기대하게되었다.

몽골의 1993년 대통령선거와 1996년 총선 그리고 한국의 1997년 대통령선거는 몽골과 한국의 민주주의 공고화를 시동하는 중요한 자리를 차지하고 있다고 하겠다. 이렇게 볼 때 몽골과 한국에서 평화적 정권교체를 가능하게 했던 주요한 요인들을 점검하는 것은 향후 다른 나라의 평화적 정권 교체에 대한 전략적 지침으로 활용할 수 있다는 점에서, 여기서는 주로 몽골과 한국의 경험에 초점을 맞춰 비교분석적인 요인 검토작업을 하기로 하겠다.

첫째, 몽골과 한국의 경험은 평화적 정권교체에 있어 야당이 연합하여 단일후보를 내는 것이 얼마나 중요한지를 새삼 일깨워주고 있다. 이러한 야당단일후보 경험은 필리핀의 아끼노니 카라과의 차모로가 선거에서 집권여당 후보를 이겼던 경험에서도 그대로 나타나고 있다. 집권여당의 상대적 잇점을 넘어서야 하고 반여당의 표를 하나로 집결해 내기 위해서는 야당이 단일후보를 내는 것이 절대적인데, 이를 소홀히 한 선거의 결과는 거의 항상 야당의 패배로 나타난다는 것은 선거에 있어 하나의 공리라고 볼 수 있지 않을까 하는 생각이다.

둘째, 한국과 몽골의 경험은 집권여당의 자만이 선거에서 패배를 가져오게 한 결정적인 요인임을 밝혀주고 있다. 몽골의 경우 1990년과 1992년 총선에서 MPRP가 예상외의 압도적인 승리를 거두게 되면서 오치르바트 대통령 등 당내 개혁적 성향의 인물들을 경시하게 되고 이는 결국 여당의 표 분열을 가져오고 말았다. 한국의 경우도 신한국당 공천 = 차기대통령 등식에 함몰된 신한국당

22) 몽골의 민주화를 의미하는 1990년총선과 1992년 총선에 대해서는 양길현 1998, 313-328 참조.

내 차기 후계자들의 이전투구의 경쟁과 그에 따른 집권당내 분열은 여권표의 분열로 그대로 연결되어 나타나고 말았다. 몽골과 한국 모두 여권이 분열되어도 선거에서 승리를 거둘 수 있다는 자만과 경솔이 여당의 패배를 가져왔다.

셋째, 한국과 몽골의 경험은 모두 선거에 있어 경제문제의 중요성을 다시 한번 일깨워주고 있다. 사실 선거란 집권세력이 이룩한 경제적 성과를 평가하면서 동시에 대항세력의 경제적 성취 가능성에 대한 기대가 작용하는 가운데 표의 주된 흐름이 결정되는 지도자 선출의 한 방식이기도 하다. 몽골의 경우 MPRP 집권시기 내내 경제적 어려움이 전혀 해결되지 않고 있는 데 대한 불만 그리고 MPRP의 경제관리 능력에 대한 회의가 야당연합에 대한 지지로 전환해 나갔다. 한국의 경우도 IMF에 긴급구제금융을 신청해야 할 정도로 국가경제가 부도위기에 몰렸다는 것을 지난 30여년간 고도성장의 감화에 젖어있던 한국인에게는 청천병력과 같은 충격이었고, 이러한 충격은 집권여당에 대한 책임추궁과 새로운 경제관리자로서의 야당에 대한 지지로 나타났다. 동서고금을 막론하고 경제위기는 정치변동의 주요한 추동력으로 작용해 왔음은 주지의 사실이다.

넷째, 한국과 몽골의 경험은 특히 1980년대 이후 제3세계 민주화에 있어 미국의 직·간접적인 영향력의 중요성을 부각시켜 주고 있다. 세계경찰국가로서 뿐만 아니라 인권과 민주주의를 증진시켜 나간다는 대의명분이 미국의 국익과 일치할 경우 미국의 대외적 개입과 간섭은 더욱 확대되어 나갈 전망이다. 문제는 향후 인권과 민주주의의 증진이 미국의 국익에 불리하게 작용할 경우는 1960-70년대처럼 친미독재를 용인하는 쪽으로 선회해 나갈 것인가 하는 점이다. 만약 반미적인 성향의 민주주의 국가가 확산되어 나간다는 것은 곧 팩스 아메리카나가 종식되어 가고 있음을 뜻한다고 한다면, 여전히 미국을 대신하여 민주주의의 시동과 공고화를 지원해 나갈 국제적 압박--그것이 어느 강대국이든 국제지구든 또는 국제여론이든--은 여전히 중요한 역할을 담당하게 될 것으로 생각한다.