

연구 보고서

한미FTA와 민주적 정당성: 절차적 민주주의가 완성되었다는 착각을 넘어

엄관용 (상임연구원) ekypd@naver.com

주요내용

- 노무현 정권에 이르러 한국의 절차적 민주주의가 완성되었다는 광범위한 통념의 타당성 여부를 한미FTA 추진을 계기로 살펴본다.
- 한미FTA를 추진하는 노무현 정권은 국민의 위임된 권력을 자의적으로 사용하고 있으며, 권력분립의 원리를 훼손하고, 스스로 정해놓은 절차도 지키지 않았으며, 조작과 선동으로 정책을 추진하고, 국민들의 알 권리를 봉쇄하고 있다는 점에서 절차적 민주주의의 기본요건을 거의 갖추지 못하고 있다.
- 참여정부의 민주주의는 절차적 민주주의 중에서도 가장 낮은 수준의 최소 민주주의로 그것은 엘리트 정치이고, 신자유주의의 정치적 상부구조로 변질되고 있다.
- 노무현 정권의 한미FTA 추진을 계기로 현재 한국의 민주주의 제도가 국민의 민주적 의사와 극심하게 분리되어 있다는 점을 확인할 수 있다. 결론적으로 민주주의의 절차적 정당성을 확보할 수 있는 새로운 제도적 시스템으로의 전환이 필요한 시점이다.

1 노무현 정권에 이르러 절차적(형식적, 정치적) 민주주의가 완성되었다는 착각: 민주적 정당성 문제로 바라 본 한미FTA 문제

- 한미FTA가 어떠한 결과를 초래할 것인가에 대한 논쟁은 수없이 진행되어온 만큼, 이제 한미FTA가 민주적 절차의 정당성을 얼마나 갖추고 있는가의 문제로 시각을 전환해 보고자 함. 노무현 정권에 이르러 절차적(형식적, 정치적) 민주주의가 완성되었다는 일반적인 평가의 타당성 여부를 한미FTA 추진을 계기로 살펴볼 수 있음
- 지난 2월 노무현 대통령의 일방적인 선언으로 시작된 한미FTA를 둘러싼 논쟁은 대체로 한미FTA의 경제적 효과를 중심으로 대립 구도가 형성되었음
- 국가정책이 가져올 ‘결과’와 ‘효과’에 대한 평가는 중요한 문제로 인식되고 있으나, 그 정책 추진 과정의 민주성 문제는 대체로 부차적인 것으로 인식되어 온 경향이 강함
- 만약 한미FTA가 한국 경제의 질적 도약에 득이 된다고 가정하더라도, ‘절차’와 ‘과정’을 중시하는 절차적 민주주의의 관점에서 평가할 때 한미FTA 추진의 민주적 정당성은 극히 취약
- 따라서, 한국 헌정사상 가장 민주적인 정권으로 인정되고 있는 노무현 정권은 실질적·사회경제적 민주주의는 말할 것도 없고, 절차적 민주주의 수준에서도 정당성이 취약한 정치적 신자유주의 정권이라 할 수 있음
- 노무현 정권의 한미FTA 추진은 현재 한국 민주주의 제도가 국민의 민주적 의사와 극심하게 분리되어 있다는 사실을 인식할 수 있는 계기. 결론적으로 민주주의의 절차적 정당성을 확보할 수 있는 새로운 제도적 시스템으로의 전환이 필요하다는 함의를

언을 수 있음

2 - (1) 대통령의 권력은 위임된 권력이 아닌 양도된 권력이 아님

- 대의민주주의란 오직 국민들의 의사를 통해서만 형성되는 ‘권력’을 대통령과 국회의원에 게 일시적으로 ‘위임’하는 정치이지, 선출된 대표자가 위임된 권력을 자의적으로 사용하도록 허락하는 ‘양도’의 정치가 아님
- 2002년 대선에서 노무현을 대통령으로 만들어 준 국민들의 동의와 탄핵 국면에서 대통령을 구출한 국민들의 지지는 노무현 대통령으로 하여금 민주적 의사를 반영하여 안정적인 국정 운영을 수행하라는 국민들의 권력 ‘위임’ 행위였음
- 그러나 대통령은 대선 과정에서 공약으로 제시된 바도 없고 이후의 국정 운영 과정에서 고려된 바도 없는 한미FTA를 국민적 공감대가 없는 상황에서 자의적으로 추진하고 있음
 - 물론 조약의 체결·비준은 헌법에 보장된 대통령의 권한
 - 헌법 제73조는 “대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다”고 명시하고 있음
 - 그러나 노무현 정권이 헌법에 규정된 대통령의 권한에만 근거하여 국민들의 의사를 무시한 한미FTA 추진의 정당성을 강변한다면, 이는 노무현 대통령과 참여정부의 민주주의에 대한 이해가 매우 일천한 것으로 평가할 수밖에 없음
 - 다른 한편, 한미FTA 추진이 비민주적인 자의적 권력행사임에도 불구하고 헌법적으로 정당화되고 있다면, 한국 헌법이 국민의 민주적 의사를 반영하지 못하는 제도라는 문제의식을 환기시킨다. 이는 자연스럽게 신자유주의적 세계화 국면에서 현행 한국 헌법의 타당성 여부를 검토할 필요성을 제기
 - 모든 종류의 국제 조약에 대해 국민들이 무조건 반대하는 것은 아님
 - 한미FTA는 이제까지의 FTA와 비교할 때 규모와 질적인 내용에서 근본적인 차이가 있기 때문임
 - 미국은 경제규모가 우리의 20배에 달하며, 현재 추진되고 있는 한미FTA는 가장 광범위하고 포괄적인 높은 수준의 FTA가 될 것임

- ‘이행의무 부과금지’, ‘투자자-정부 제소권’ 등의 문제점에 대해서는 이미 광범위하게 공유되고 있는 상황
 - 이는 한국 경제정책의 자율성에 심대한 타격을 줄 것이 예상됨
- 따라서 국민경제의 완전한 재편을 예고하는 국제 조약에 대한 민주적 안전장치가 필요하지만, 현재 대통령 훈령에서는 이러한 안전장치가 사실상 부재하거나 수단화되어 있음
 - 이러한 안전장치는 다양한 방법으로 구축할 수 있음. 국제 조약 체결 과정(협상 개시부터 조약 체결까지)에 대한 국회의 통제, 국민적 공감대 확인을 위한 참여 채널 확보, 협상 개시 전 다단계의 심의 절차가 보장되는 공청회, 이해당사자로 구성된 자문단, 정보 공개, 중요한 조약에 대한 국민투표제의 도입 등.
 - 이러한 안전장치가 정책결정 비용을 증대시켜 효율성을 저해하지는 않을 것. 오히려 안전장치 부재로 인한 사회적 갈등 비용 증가를 상쇄하는 효과를 낳을 것임
 - 국회와 국민들의 민주적 통제력으로 인해 정부가 추진하는 정책의 민주적 정당성이 높아질 것임
 - 이상의 제도적 안전장치는 정부가 추진하는 국제 조약이 민주적 통제력이 가해져야 하는 중요한 정책인가 아닌가를 판단하는 준거틀로 작용할 것임
- 민주주의에 대한 현대 사상가들의 복잡한 논의에 의존하지 않고 16세기 고전적 자유주의 사상의 원리로 보아도 노무현 대통령의 행태는 민주적 정당성의 기초에 해당하는 ‘위임된 권력’의 한계를 벗어난 행위
 - 경제정책의 자율성을 심각하게 훼손할 것으로 예상되는 중요한 국제 조약의 결정을 정부가 국민들의 민주적 의사를 확인하는 절차를 거치지 않고 미국의 시간표에 얽매어 졸속으로 추진하는 것은 노무현 정권의 권력 기반이 대한민국 국민인지, 미국 정부인지를 혼동하게 만듦
 - 한미FTA와 같이 중요한 국가정책은 최소한 대선이나 총선과정에서 국민들의 검증을 받아 권력을 위임 받은 정권이 추진하는 것이 자유민주주의적 대의민주주의 원리로 보았을 경우에도 타당함
 - 한미FTA 추진은 현재 시점에서 당연히 중단되어야 하며, 굳이 추진하고자 한다면 차기 대선이나 총선에서 공약으로 내세워 국민적 검증을 받아야 할 것
 - 만약 노무현 정권이 위임된 권력의 한계를 넘어 한미FTA를 지속적으로 추진한다면, 고전적 자유주의자인 존 로크의 처방대로 국민들은 민주공화국을 지키기 위해 ‘저항권’을 발동할 수밖에 없음

2 - (2) 노무현 정권은 ‘권력분립의 원리’를 파괴하고 있음

- 행정부-입법부-사법부로 구성되는 국가기관 간의 권력분립의 원리는 절대 권력의 부정과 부패, 자의적 권력 행사를 막기 위해 역사적으로 고안된 민주주의 발전 과정의 산물
 - 물론 자유주의 시대 권력분립의 원리는 인민들에 의한 ‘다수의 전제’를 막기 위한 지배계급의 전략으로 활용되기도 했으나, 그 합리적 핵심은 인민의 의사에 반하는 전제권력에 대한 통제에 있음
 - 절대 권력에 의해 일률적으로 사회를 통제하는 전체주의 사회의 실패는 인민의 정치적 권리를 보장할 수 있는 권력분립의 원리가 부재했기 때문이기도 함
- 한국 헌정체제는 기본적으로 대통령제이지만, 국민의 권력 위임을 분리하여 이원적 정당성의 원리를 채택하고 있음
 - 국민들의 직접 선거를 통해 대통령과 의회가 분리되어 선출되고, 각각의 국가기관이 국민들에게 책임을 지는 헌정체제
 - 이와 같은 이원적 정당성을 채택하는 이유는 권력기관의 자의적인 독단, 즉 국민에 대한 특정 국가기관의 횡포를 동등한 지위를 갖는 국가기관이 견제하고 통제하라는 데 있음
- 노무현 정권의 한미FTA 추진은 근현대 민주주의가 발전시켜온 권력분립의 원리를 침해하는 것이며, 현재 대한민국 헌법이 보장하고 있는 국회의 권한을 무시하는 행위
 - 우리 헌법 제 60조 1항에 따르면, “국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 주요한 국제조약에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권”을 가지고 있음
 - 국가 간 조약은 일종의 입법행위이기 때문에 입법부의 고유 권한이 되어야 함에도 불구하고, 국제관계의 특성으로 인해 헌법 상 이를 대통령의 권한으로 한 것. 다만 그 협상과정을 국회가 감시하여 최종적인 동의권을 행사하도록 한 것임
 - 따라서 헌법 조문에 명기된 국회의 동의권은 협상 결과에 대한 사후적인 동의권으로 해석해서

는 안 되고, 협상 개시, 협상 과정에 대한 국회의 충분한 감시와 평가를 전제하는 것

- 행정부의 독단을 통제할 권한을 부여받은 국회는 지난 2월 정부의 일방적인 한미FTA 개시 선언이 있기까지 이에 대해 전혀 알고 있지 못했음. 협상 과정에서도 중요한 정보를 제공받지 못하는 등 헌법기관으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있음
- 국회와의 어떠한 사전 협의도 없이 일방적으로 협상개시를 선언하고 추진한 것은 권력분립 원리에 대한 도전 행위이자 헌법에 규정된 조문을 형식적으로 이해한 헌법 무시 행위임. 여기에서도 한국 헌법의 기술적인 문제가 드러남

● 노무현 정권은 헌법을 매우 기계적으로 이해하여 국회가 순수하게 사후적 동의권만을 가진 것으로 치부하고, FTA 체결 절차를 대통령훈령으로 처리하고 있음

- 통상절차에 대한 법 규정이 없는 상황에서 FTA와 같이 중요한 국가 정책이 대통령훈령으로 절차가 규정되어 있는 것은 법치주의 원리에 어긋나는 입법미비의 상황
- 2004년 6월 8일 대통령훈령 121호로 제정된 ‘자유무역협정체결절차규정’은 행정부의 독단적인 정책 추진의 근거가 되고 있음. 이를 권영길 의원이 2월에 발의한 ‘통상협정의 체결절차에 관한 법률안’(이하 통상절차법안)과 비교해 보면 큰 차이가 있음

표 통상절차에 대한 현행 대통령훈령과 통상절차법안의 차이 비교

	대통령훈령 121호	통상절차법안
추진기관	<ul style="list-style-type: none"> - 외교통상부 산하 자유무역협정추진위원회 - 위원장: 외교통상부 통상교섭본부장 	<ul style="list-style-type: none"> - 국무총리 산하 통상위원회 - 위원장: 국무총리
비준동의안	<ul style="list-style-type: none"> - 자유무역협정의 협상 종결 이후 국회에 비준동의안을 요청 	<ul style="list-style-type: none"> - 조약을 추진하는 단계에서부터 국회의 동의를 얻도록 규정 - 조약추진동의 단계에서 국회는 특정 조약추진계획의 변경을 요구하거나 협상 추진방향, 조약의 범위 등에 대해 조건을 부과할 수 있도록 함 - 국회는 협상 종료 후 조약안이 문제가 있는 경우 정부로 하여금 재협상 할 것을 요청할 수 있음
협상진행상황 보고	<ul style="list-style-type: none"> - 협상의 중요 진행상황을 국회에 보고해야 한다고 규정되어 있으나, 그 범위와 내용, 시기 등의 내용이 명기되어 있지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> - 협상의 진행상황을 국회에 정기적으로 보고하도록 하고, 즉시 보고할 사항 등을 명확히 규정
정보공개	<ul style="list-style-type: none"> - 정보공개에 대한 특별한 규정 없음 	<ul style="list-style-type: none"> - 통상협상 및 통상조약에 관한 정보를 국민 및 이해당사자 등에게 신속·투

		명하게 공개하여야 한다고 정하고 공개할 수 없는 사유를 엄격히 제한
국민의 권리	- 형식적인 공청회 정도로 국민의 의견을 수렴하도록 규정	- 국민 또는 이해당사자 등이 정부 또는 국회에 대해 통상조약정책에 관한 의견을 제출할 수 있도록 하고 정부 또는 국회는 검토 결과를 통지하도록 함

- 통상절차법안이 통과된다면 현재 한미FTA 추진과 같은 통상조약과 관련된 행정부와 입법부의 권한 해석 문제는 현재의 헌법적 틀 내에서도 입법적으로 해결이 가능
- 단, 통상절차법안은 정부에 대한 국회의 수평적 통제라는 문제의식에 머물러 있음. 정부와 국회에 대해 수직적으로 국민들이 직접 통제할 수 있는 제도에 대한 고려 사항이 거의 없음
- 국민들이 부여한 권한을 제대로 행사하지 않고 이를 방기하고 있는 국회 역시도 권력분립 원리를 지키지 않는 것이며, 권리를 포기하고 의무를 소홀히 하는 것
 - 권영길 의원이 대표 발의한 ‘통상절차법안’이 국회에서 낯잠을 자고 있다는 점은 국회가 국민들의 의사를 무시하고 소임을 다하지 못하고 있다는 증거
 - 늑장을 부리다가 구성된 국회 한미FTA 특별위원회는 대부분의 국회의원들이 한미FTA에 찬성하는 사람들이고, 그 활동 기한이 2007년 6월 30일까지 한정되어 있어 사실상 정부의 협상 일정에 맞추고 있음. 이것은 한미FTA 특별위원회가 아니라 한미FTA 지원위원회라 할 수 있음. 현재 노무현 대통령이 구성 중인 대통령 소속 ‘한미FTA 지원위원회’를 따로 설치할 필요 없이, 국회의 특별위원회를 그대로 이용해도 될 것
 - 지난 8월 7일 재야파와 ‘국회 한미 FTA 연구모임’ 소속 의원을 중심으로 한 열린우리당 의원 21명이 “한미 FTA 특위 재구성하고 상설특위 설치하라! 비준동의권 내실화 할 통상절차법 제정 촉구한다!”는 제하의 설명을 발표. 그러나 이러한 소수 국회의원들의 목소리가 국회 차원의 대응으로 이어지기는 현실적으로 어려울 것으로 전망됨

2 - (3) 노무현 정권은 스스로 정해놓은 절차적 규칙도 지키지 않음

- 노무현 정부에서 2004년 6월 제정된 ‘FTA체결절차규정’(대통령훈령121호)에 따르면,

정부는 FTA 협상에 들어가기 전에 공청회를 마련하여 이해당사자들의 의견을 청취하고 이를 FTA 정책 수립에 반영해야 함

- 한미FTA와 관련된 최초의 공청회는 2월 2일에 진행되었고, 미국과의 협상 개시 선언은 2월 3일 새벽에 미국에서 이루어졌음
- 일반적으로 정책 결정 과정에서 'A → B → C'의 절차적 과정을 정해 놓는 이유는, A에서 논의된 결과가 B의 내용을 변경시키고, B에서 다시 숙고된 결과가 C에 영향을 준다는 것을 전제로 하는 것. 따라서 C는 언제나 A와 B의 '종속변수'일 수밖에 없음
 - 공청회(A), 대외경제장관회의(B), 한미FTA 협상 개시 발표(C)라는 일련의 과정들이 상당히 긴 숙고의 과정을 거쳐야 했음에도 불구하고, 1~2일 안에 시행되도록 급조
 - 만약 C를 '상수'로 놓고 A와 B를 C를 정당화하기 위한 도구적 수단으로 배치한 것이라면, 이는 절차적 정당성에 위배되는 행위
 - 따라서 한미FTA 협상 개시와 이후 일정을 다 정해놓은 상황에서 진행된 공청회는 정부 정책을 정당화하기 위한 들러리에 불과
- 단 몇 시간 차이로 공청회와 협상 개시 선언이 이루어졌다는 점에서 이해당사자들의 의견을 청취하여 이를 FTA 정책 수립에 반영해야 한다는 대통령훈령의 절차적 규칙은 전혀 지켜진 것이 아님
- 정부는 공청회를 개최했으나 대통령훈령을 어긴 것이 아니라고 주장하고 있음. 이는 현 정부의 민주주의 인식 수준을 보여주는 것이며, 정부가 스스로 제정한 훈령을 스스로 어긴 자기부정의 대표적인 사례
- 자신의 훈령을 스스로 부정한 것과 더불어, 이 정부의 간판인 '참여정부'의 '참여'란 '들러리 참여'에 불과한 것으로 판명
 - 참여정부의 참여는 포섭과 배제의 이데올로기

- 부차적인 영역에서 시민단체의 참여를 제도화시킴으로써 참여정부라는 외양을 갖추고, 한미FTA와 같은 본질적인 영역에서는 일체의 참여를 배제하여 엘리트 정치를 가속화하고 있음
- ‘외양’의 치장을 통한 정치는 마키아벨리식 권모술수의 전형

2 - (4) ‘조작’과 ‘선동’으로 추진된 정책은 절차적 정당성이 없음

- 노무현 정권은 한미FTA를 빠르게 추진하기 위해 각종 ‘조작’을 주저 없이 자행하고 있음
 - 정부가 한미FTA 대국민 홍보를 위해 유일하게 인용해 온 대외경제정책연구원(KIEP)의 한미FTA 관련 연구결과 자료들이 조작되었다는 의혹이 사실로 밝혀짐. 대외경제정책연구원은 한미FTA를 체결하면 GDP가 늘어나고 대미무역도 흑자를 유지할 것으로 전망. 그러나 민주노동당 권영길 의원의 조사에 따르면, 한미FTA가 발효되면 단기적으로 실질 GDP가 0.32% 감소하고 대미무역에서도 5조 원 가량 적자가 나는 것으로 밝혀짐
 - 한미FTA의 4대 선결조건(의약품 가격 인하 정책의 중지, 자동차 배출가스 기준 강화 방침의 취소, 광우병 파동으로 중단된 미국산 쇠고기 수입의 재개, 스크린 쿼터의 축소) 의혹에 대해 정부는 이것이 한미FTA와 무관하게 처리된 사안이라고 주장하지만 이는 허위로 드러남
 - 국정홍보처가 주관하는 홈페이지 ‘국정브리핑’은 지난 6월 14일에 대학생들의 인터뷰 기사를 실었으나, 실제 인터뷰를 하지 않고 무작위로 학생들의 이름을 붙인 조작 기사였음이 밝혀짐
- 또한 국정홍보처는 40억 원에 가까운 예산을 들여 TV, 라디오, 지하철, 도심 스크린, 인터넷 동영상과 배너 광고 등을 통해 한미FTA를 위한 대규모 선전을 진행하고 있음
 - 그러나 FTA에 따른 경제적인 효과를 객관적으로 전달하기보다는 더 나은 세계로 나아가기 위한 대한민국의 선택이라는 이미지를 심어주는 일방적 ‘선동’만을 국민들에게 전달하고 있음
- 사인들 간의 계약에 있어서도 사기에 따른 계약은 원천 무효인 것과 마찬가지로,

정부정책이 국민들을 기만한 상태로 추진된다면 그 결과가 어떻게 나든 원천 무효일 수밖에 없음.

2 - (5) 추진과정에서도 국민과 국회의 알 권리가 보장되지 않음

- ‘참여’라는 한국말을 아는 상식 있는 사람이라면, 참여의 전제조건이 ‘정보’의 대칭성에 있다는 점을 누구나 인정할 것. 아무 것도 알지 못하는 상태에서의 참여란 애초에 성립할 수 없는 개념
- 김현중 통상교섭본부장은 7월 14일 한국무역협회 조찬 강연에서 “한미FTA 협상을 국민적 공감대를 기반으로 진행한다는 원칙 하에 이해관계자와 지속적으로 대화해 나갈 예정”이며, “국민의 대표인 국회와 긴밀히 협의하고, 경제계와도 협력해 국내 업계의 입장을 최대한 협상에 반영하도록 노력할 것”이라고 말한 바 있음
- 그러나, 정부는 현재까지 한미FTA 관련 정보를 공개해 달라는 시민사회의 청구에 대해 ‘공개 시 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다’는 이유로 거부하고 있음
 - 7월 20일 외교통상부는 한미FTA농축수산물비상대책위원회(농대위)의 정보공개 요구를 거부
 - 7월 24일 외교통상부는 민주사회를위한변호사모임이 요구한 한미FTA 관련 정보공개 청구에 대해서도 비공개 결정을 내림
 - 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다는 명분을 내세우지만, 사실상 한미FTA와 관련된 이해당사자들의 눈을 가리고 한미FTA를 밀어붙이는 것에 불과
 - 김종훈 한미FTA 협상 수석대표는 7월 20일 서울 프레스센터에서 열린 한국언론재단 주최 포럼에 참석해 “개방으로 손해를 볼 사람들의 반대가 우려돼 협상 내용을 공개하지 않는다”고 말함
- 시민사회의 정보공개 청구뿐만 아니라, 국회의 협상 관련 자료 제출 요구에 대해서도

성실하게 임하지 않고 있음

- 국회 농림해양수산위원회는 7월 20일 전체회의에서 한미FTA 협상의 농수축산물 부문에 관한 자료 제출을 요구했으나, 농림부는 이를 거부
- 7월 31일 진행된 국회 한미FTA 특별위원회 첫 회의에서 심상정 의원이 5차 대외경제위원회 회의 내용에 대해 질의 했으나, 김현중 통상교섭본부장은 기억이 나지 않는다고 답변을 회피
- 이와 같이 국민의 알 권리를 봉쇄하고 진행되는 밀실합의는 절차적 민주주의의 충족 요건을 갖추지 못한 비민주적 정치 관행의 전형임

3 ‘노무현 정권=절차적 민주주의’의 완성이라는 착각

- 이상의 논의로부터 한미FTA를 추진하는 노무현 정권은 국민의 위임된 권력을 양도로 착각하고 자의적으로 사용하고 있다는 점, 권력분립의 원리를 훼손하고 있다는 점, 스스로 정해놓은 절차적 원칙도 지키지 않고 있다는 점, 조작과 선동으로 정책을 추진한다는 점, 국민들의 알 권리를 봉쇄하고 있다는 점에서 절차적 민주주의의 기본요건을 거의 갖추지 못하고 있음
- 노무현식 민주주의는 쉼페터식 최소 민주주의 정의만을 충족하고 있음
 - 쉼페터에 따르면 “민주주의란 ‘인민’이란 용어와 ‘지배’라는 용어의 어떤 의미에서도 인민이 실제로 지배하는 것을 뜻하지 않으며 ... 다만 인민이 자신들의 지배자가 되고자 하는 사람들을 승인하거나 거부할 기회를 가지고 있는 것을 의미할 따름”이기 때문에, 민주주의란 결국 “정치적 결정에 도달하기 위해 인민의 표를 얻기 위한 경쟁을 통해 결정권을 얻고자 하는 것을 그 협의 내용으로 하는 하나의 제도적 협정”임
 - 쉼페터식 민주주의 개념은 민주주의를 정기적인 공정한 선거를 통한 엘리트들 간의 경쟁이라는 가장 축소된 형태로 정의하는 것. 즉 선거 민주주의에 불과.
 - 노무현 정권이 한미FTA와 같은 중대한 사안을 선거를 통해 집권했다는 하나의 정당성만

가지고 추진하는 것은, 그들이 그토록 강조했던 참여정부라는 간판이 사실상 선거로 집권한 엘리트 독재의 치장물에 불과하다는 점을 천명하는 것

- 따라서, 노무현 정권에 이르러 절차적 민주주의가 완성되었고, 이제 정치적, 형식적 민주주의가 아닌 실질적·사회경제적 민주주의를 고민할 때라는 일반적 통념은 한미 FTA 협상 사례를 계기로 전면 재고되어야 함
- 참여정부의 정치는 형식적 민주주의 중에서도 가장 낮은 수준의 스펀터식 최소 민주주의이고, 그것은 바로 엘리트 정치이며, 신자유주의의 정치적 상부구조임
 - 한국의 신자유주의화를 완결할 한미FTA를 노골적으로 추진한다는 점
 - 선거에서의 집권이라는 협소한 정당성을 통해 신자유주의 정책을 정당화한다는 점
 - 신자유주의 경제 정책이 양극화를 초래하는 것과 마찬가지로 정치에서도 엘리트와 일반 국민들 간의 극심한 분리를 낳는다는 점에서 참여정부의 민주주의는 신자유주의의 정치적 상부구조, 즉 정치적 신자유주의라고 규정할 수 있음
- 노무현 정권이 굳이 글로벌 스탠다드를 받아들이고자 한다면, 미국식 경제가 아니라 미국식 정치부터 받아들여야 함
 - 가장 형식적인 민주주의를 추구한다고 평가되는 미국의 경우조차도 대외 통상협상에서 미국 정부는 국회와 이해당사자들의 요구를 반영하기 위한 노력을 함
 - 지난 3월 미국측 협상대표 커틀리의 발언: “우리 정부는 의회와 90일 간의 협의 기간을 갖는다. 이 기간 동안은 상대국과 협상을 벌일 수 없다. 우리는 모든 시안에 대해 기업가-노동자-NGO-의회를 포함한 이해당사자들의 의견을 구하고 협의할 것이다”
 - 미국 정부는 의회에 보내는 각종 보고서 전문을 무역대표부 인터넷 사이트에 공개하여 누구든지 그 내용을 확인할 수 있도록 함.
 - 이렇게 보면, 참여정부의 민주주의는 신자유주의의 전도사인 미국식 민주주의보다도 더욱 후진적인 민주주의라 할 수 있음

4 노무현식 민주주의를 넘어 국민의 민주적 통제력을 회복할 시기

- 한미FTA 추진을 계기로 확인된 노무현식 민주주의의 문제점에서 다음과 같은 합의와 과제를 발견할 수 있음
- 현재 한국의 민주주의 시스템은 새로운 제도적 형태로 변화되어야 함 → 한미FTA 추진을 계기로 87년 헌법의 문제점에 대한 공론화가 필요. 한국 헌법이 개정되어야 할 부분은 정치권과 대부분의 학자들이 말하는 권력구조 문제가 아니라, 국가 정책에 대한 국가기관 간의 위상 설정과 국민의 민주적 통제력 회복과 관련된 부분임. 즉 한국 헌법에 어떻게 국민의 민주적 의지를 투영시킬 것인가가 핵심적 과제가 되어야 함
- 정부의 일방적인 선전과 정보 은폐에도 불구하고, 국민들이 한미FTA의 실상을 점차 확실하게 인지하면서 반대 여론이 증가하고 있음 . → 이는 국민들의 민주적 의식 수준이 한층 상승하고 있다는 점을 보여 주는 사례로 더 이상 국민을 배제한 엘리트 중심의 정치가 불가능하다는 사실을 보여줌
- 민주공화국의 미래를 결정할 중요한 국가 정책에 대해서는 전(全)국민의 민주적 의사가 반영될 수 있어야 한다는 점 → 주요 국가 정책에 대해 행정부와 국회가 독단적인 행태를 보일 때 이를 ‘국민투표’의 권한으로 돌리는 제도적 장치가 마련되어야 함
- 행정부의 비민주적 행태를 바로 잡아야 할 국회가 제구실을 못하고 있다는 사실은 국회의원에 대한 국민의 민주적 통제력을 회복해야 한다는 점을 상기시킴 → 통상절차법의 제정을 미루는 등 한미FTA와 관련된 의무를 다하지 않은 국회의원에 대해서는 낙천낙선운동을 전개해야 하며, 법·제도적으로는 이들 국회의원들을 민주적으로 통제하기 위한 ‘국민소환제’를 실시해야 함

- 노무현 정권의 모든 정책에 대해 일관된 반대 입장을 취해온 한나라당과 조·중·동이 유독 한미FTA에 관한한 침묵 혹은 적극 지지의 입장에 서 있다는 사실은 이들이 한국사회의 신자유주의적 재편에 관한 한 노무현 정권과 공통분모를 형성하고 있음을 보여줌 ➡ 독재/민주의 구도가 신자유주의/반신자유주의 구도로 명확해짐. 절차적 민주주의 문제도 신자유주의적 형태의 민주주의와 반(反)신자유주의적 형태의 민주주의로 구분하여 이해할 필요. 위에서 파악한 노무현식 최소 민주주의는 신자유주의적 형태의 민주주의이며, 국민의 민주적 통제력이 중심이 된 민주주의는 반(反)신자유주의적 형태의 민주주의임
- 준비 안 된 정치세력의 집권이 얼마나 무서운 결과를 낳는가를 확인시켜 주고 있음. ➡ 민주화 운동 경력이나 구호보다 중요한 것은 집권세력이 얼마나 준비된 정책 역량을 갖추고 있느냐하는 점. 진보세력은 국민의 민주적 통제력이 정치에 반영되는 새로운 정책을 지속적으로 개발하여 준비된 정책 역량을 갖추어야 함
- 준비된 정책 역량은 두 가지 차원에서 확보할 수 있음
 - 첫째, 해당 정책의 현실적 타당성과 장기지속성
 - 둘째, 정책 수립 과정에 국민의 의사를 제도적으로 보장하여 국민적 합의와 지원을 지속적으로 도출해 나가는 것. 이는 해당 정책에 민주적 정당성을 부여하여 정책의 규범성을 한층 높일 수 있게 함
 - 현실성과 규범성이 상호 작용할 때 정책의 효율적인 집행이 가능. 노무현 정권이 후자의 규범성을 최종적으로 폐기할 때 나타나는 결과는 관료와 재벌에 대한 전면적인 의존일 수밖에 없음. 그 결과 노무현 정권이 추진하는 정책의 의존 범위는 점차 국민으로부터 분리되고 협소해지고 있음