

다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안

최 장 집* | 고려대학교

이 글은 문재인정부의 개혁정책이 한국민주주의발전에 얼마나 기여했는가에 대해 평가한다. 그것은 진보와 보수 간의 극단적인 양극화와 더불어 민주주의의 위기를 불러왔다. 대통령으로의 권력집중화는 강화됐고, 법의 지배는 위험에 놓였다. 시민사회와 시민운동은 위로부터 국가에 통합되면서 사회적 다원화와 정당의 발전에 부정적인 힘으로 등장했다. 한국에서도 포퓰리즘적 정치형태를 발견하게 된다. 이 글은 자유주의적 입헌주의에 입각하여 대통령으로의 권력집중의 분산과 새로운 유형의 정당정치에서 변화의 출발점을 찾는다.

주제어: 문재인 정부의 개혁정치, 진보-보수간의 양극화, 민주주의의 양극화, 국가에 의한 시민운동의 통합

I. 위기

한국 민주주의는 양극화의 심화로 위기를 맞고 있다. 진보와 보수 간 정치 갈등의 양극화는 이른바 ‘조국 사태’를 통해 분출된, 광화문과 서초동의 대중 집회에서 상징적으로 표출된 바 있다. 그것은 이데올로기나 이념, 또는 가치의 양극화를 넘어, 하나의 집단적 열정과 또 다른 집단적 열정의 충돌을 동반하는 ‘감정의 양극화’를 불러온다는데 더 큰 문제가 있다.

진영 간 대립이 공론장을 해체하고 사회를 양분하며 극단적인 갈등으로 나타날 때, 민주주의를 뒷받침하는 제도들은 순기능적으로 작동하기 어렵다. 그것을 움직이는 윤리와 규범은 효능을 상실하며, 통치 불능 상태에 빠질 수 있다. 이러한

*정치외교학과 명예교수

양극화는 한국의 민주주의 정치체제가 건강하게 작동 또는 발전할 수 없도록 하는, 다음의 세 가지 현상을 동반한다. 그것들은 때로 양극화의 원인이기도 하고, 때로 결과이기도 하면서 서로를 강화한다.

첫째, 대통령은 초집중화된 권력을 통해 정부를 운영 내지 통치한다. 그 결과는 두 방향으로 나타난다. 하나는 특정의 통치체제가 민주주의일 수 있게 하는, 삼권 분립을 불가능하게 한다는 것이다. 그로 인해 법의 지배가 가능하지 않은 ‘전제정’ 적 상황을 만들어낼 위험이 크다. 다른 하나는 대통령을 정점으로 하는 집행부 권력의 확장은 이성적 공론장을 해체하며 시민사회의 다원주의적 발전을 가로막는다는 데 있다

둘째, 선거의 승자로서 여당과 패자로서 야당 간 타협과 협력을 만들어내지 못하게 한다. 민주주의에서 집권당은 공공정책을 주도하며 안정적으로 정부를 운영해야 하는 책임을 안고 있다. 당연히 그 일은 야당 없는 일방적 행위를 통해서가 아니라 야당과의 상호작용을 통해 이루어지며, 야당과의 상호작용을 타협과 협력으로 이끄는 능력을 통해 실현된다. 하지만 격렬한 여야 갈등 상황은 정치과정을 전체를 일상적 선거 캠페인으로 전환시켜 버린다. 여당은 승자로서 정치과정을 주도하려 하는 동안 “패자인 야당은 참을 수 없는 대가를 부과받기” 때문이다 (Przeworski 2019, 8). 이러한 조건에서는 패자는 저항하게 되고, 승자는 여론과 운동을 동원하는 통치에 전념하게 된다. 그 결과 선거가 끝난 이후, 즉 선거와 선거 사이의 평상시에도 정부는 선거 캠페인과 유사한 방식으로 정치를 이끌게 되는 데, 이러한 정부를 ‘캠페인 정부’라는 말로 표현할 수 있을지 모른다. 국가나 정부 영역은 물론 시민사회 전체가 과도한 정치화(over-politicization)와 양극화된 대립의 상황에 빠지게 된 것은, 이러한 캠페인 정부가 가져온 부정적 효과와 무관하지 않다.

셋째, 격렬한 정치 양극화의 조건에서는, 사회 저변으로부터 요구되는 이해당사자들의 다원적 의사를 대표하고 반영하며, 체계적이고 일관된 프로그램을 추진해 성과를 만들어내기가 어렵다. 중요하고 큰 개혁은 의회 다수의 동의는 물론 반대하는 세력과의 타협과 협력을 필요로 하기 때문이다. 지난 촛불시위 과정에서 정부에 대해 표출된 수많은 사회경제적 여망에도 불구하고 이를 다룰 수 있는 정책 기조는 만들어지지 못했다. 정부가 다뤘어야 했는데 다루지 못한 주요 정책 영역들은 다음과 같다. 정책 의제의 최상위에는 빈부격차의 축소와 노동 문제가 있다.

그 아래에는 대기업 거버넌스의 원칙을 세우고, 중소기업 발전을 위한 정책을 설계하며, 자영업 비중의 축소에 대응하는 대안을 만들고, 젊은 세대의 교육 문제와 청년 실업 문제, 노령화에 따른 사회복지 안전망 확대 등의 정책들이 있다. 하지만 이러한 정책 과제를 말하기 이전에 그것을 가능케 하는 정치적 조건이 만들어지지 못했다. 우리는 20대 국회를 통해 여야 의원들의 물리적인 격돌로 입법부가 난투장이 되는 상황을 지켜볼 수 있었다. 민주적 게임 룰이라 할 선거제도를 바꾸는 입법은 정당 간 합의에 의한 것이어야 한다는 불문율도 지켜지지 않았다. 이 사실만으로도 필자는 20대 국회를 민주적으로는 최악의 국회라고 평가한다. 그것은 정치만이 아니라 시민사회에서 양극화의 거울 이미지로 이어졌다. 이러한 상황에서 증대한 사회경제적 갈등 이슈들이 정당 간 타협과 합의를 통해 입법화되기를 기대하는 것은 비현실적이다.

II. 위기의 해부

1. 대통령 권력 확대의 동학, 특히 문재인 행정부 이후

문재인 행정부의 개혁자들은 촛불시위 이후의 상황을 1980년대 민주화 이래 최고로 넓게 열린 개혁의 공간으로 이해했다. 그러나 결론적으로 말해, 한국의 민주화는 이행과 공고화를 순조롭게 거쳐 현재에 이르렀다 하더라도, 사회적 요구와 가치, 열정을 정치적으로 조직하고 갈등을 제도화하는 데는 결코 성공하지 못했다. 1980년대 민주화 운동세력이 민주주의를 이해했던 방식이 그러했듯이, 촛불시위 이후의 정치 상황에서도 대통령과 집권세력은 개혁의 사령탑을 자임했다. 사회로부터 개혁의 요구가 강하게 분출할 때, 이를 정치적 다원주의의 방법으로 수용하고 통합하기보다는, 거의 독점적이고 일방적으로 통치권(mandate)을 부여받은 것처럼 이해하고 대응했다. 촛불시위가 중도는 물론 합리적 보수를 아우르는 ‘사회적 대연정’과 ‘탄핵 정치동맹’의 성격을 가졌다는 사실은 부정되었다. 개혁의 추진은 대통령에 의해서만 추진되어야 하는 것이 되었고 다른 정치 세력이나 야당은 배제되어야 했다.

일찍이 토크빌은 혁명은 평민들의 평등을 향한 요구에 대응하기 위해 권력

의 집중과 집적을 실현하는 ‘통치체제의 중앙 집중화’로 귀결된다는 점을 지적한 바 있다. 권력의 중앙 집중화는 혁명 이후 공화정의 본질적 측면이 아닐 수 없다. 그러나 권력의 중앙 집중화는 동시에 행정의 중앙 집중화(administrative centralization)를 동반했다. 이 두 개의 중앙 집중화는 상호 모순적이다. 권력의 중앙 집중화가 평민의 평등 실현을 위해 필수적이었다면, 행정의 중앙 집중화는 중앙정부의 권력 집중화가 낳을 수 있는 전제정화를 견제할 수 있는 분권적 기반을 위협하기 때문이다. 따라서 권력의 중앙 집중화가 행정의 중앙 집중화와 중첩된다면, 시민의 자유를 건강하게 유지하고 강화할 수 있는 사회 조직들을 유지, 발전시키는 일은 어렵다. 이런 방식으로 토크빌은 혁명 이후 프랑스 공화정의 양면성에 주목했다(Tocqueville 2004, 109-110).

한국의 민주화 과정에서 강한 국가라는 조건과 대통령의 권력 확장은 밀접하게 결부된다. 이는 세 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 강력한 국가는 시민사회와의 대쌍적(對雙的) 관계를 통해서 볼 때 그 특징을 드러내는 개념이다. 그리고 한국에서 강한 국가라는 현상은 분단국가의 성립과 더불어 시작된 것으로, 잘 발달된 행정관료체제에 의해 그 실체적 힘이 구현된다.

둘째, 잘 발달된 관료행정체제를 장착한 한국의 ‘발전 국가’는 막스 베버의 ‘합리화’ 이론을 통해 잘 설명될 수 있다. 합리화는 관료행정체제를 발전시키는 중심 동력이다. 또한 관료행정체제의 발전과 병행하는 자본주의 산업 발전의 동력이기도 하다. 민주화 이후에도 합리화는 정부의 조직 원리이자 시장에서 활동하는 기업 조직의 원리가 아닐 수 없다.

돌아보면 한국의 국가는 권위주의산업화와 더불어 정부의 행정관료체제, 특히 경제 행정관료체제를 발전시켰다. 이 점이 왜 민주화 이후 민주주의 시대에 문제가 되나? 정당 정치인이든, 시민사회 활동가든, 언론사의 기자든, 그가 누구라도 경제 행정관료체제의 운영자들만큼 전문 지식과 정보를 갖추는 일은 쉽지 않다. 정부 정책을 객관적으로 이해하고 평가하고 숙의하고 대안을 구상할 때, 그들은 정부 행정관료체제의 정보에 의존하게 될 뿐 아니라 그들의 가치관과 관점에 의해 지배되거나 큰 영향을 받는다. 그것은 베버가 정치 윤리를 갖는 정치인을 관료와 대립되는 개념으로 설정한 이유이다. 바꿔 말해, 관료행정체제가 왜 자유를 억제하는 역할을 하는가를 말하는 것이다. 이 점에서 토크빌과 베버는 같은 맥락

에 있다. 민주화가 본질적으로 평등을 지향한다고 할 때, 문제가 되는 것은 개인적 그리고 시민적 자유의 운명이다. 대통령을 정점으로 하는 선출된 정부의 운영자들이 가진 철학과 개혁 프로그램이 빈곤할 때, 정권이 임기 후반으로 가면서 권력 누수가 증가할 때, 통치는 내용적으로 관료지배로 전환되고 그와 동시에 자유의 기반은 위협을 받는다.

셋째, 신자유주의를 경제의 운영 원리로 삼는 한국 사회에서 국가권력은 사적 경제 영역과 시민사회의 전체 영역으로 팽창한다. 동시에 그것과 병행하여 대통령 권력도 팽창한다. 그 대표적인 사례는 공적 영역과 사적 영역 사이에 광범하게 존재하는 여러 기능적 공간에서 다양하게 존재하는 준(準) 공적기구들이다. 이를 서구에서는 ‘꽁고’(quango)라 부르는데, 그것은 정부의 공적 역할을 사적 민간 기구, 기업이 위임받아 대행하는 기관 내지 업체들을 일컫는다.¹⁾ 또한 한국의 중앙 부처 산하에는 공식적으로 400여 개의 공기업과 공사가 있다. 그러나 정부의 예산이나 운영 자금 지원을 통해 운영되는 준 공적기관들은 수천 개에 이른다. 이 공간은 자주 부정과 비리, 무책임의 온상이 된다. 어쨌든 국가 영역의 확장은 대통령 권력이 동반하는 여러 형태의 부대(附帶) 이익(perk)의 자원이 된다.

2. 법의 지배가 위협받는 현실

민주화 이전 오랜 권위주의 시기 동안 법의 지배는 위협받는 상황에 놓이는 것은 항시적인 것이고, 또 일상적이었다. 민주화 이후 개정된 ‘민주 헌법’에도 불구하고 이러한 유산은 쉽게 없어질 수 없었다. 경로 의존성은 쉽게 사라지지 않기 때문이다. 법의 지배는 법이 지배하는 것은 아니다. 법을 운영하는 사람이 지배하는 것을 가리킨다. 법이 곧 현실이 되는 것은 아니라는 뜻이다. 법과 법 운영자, 집행자 사이에는 넓든, 좁든 괴리가 존재한다. 그렇기에 법의 지배를 위해서는 법의 정신과 그것을 지키는 사람의 행위 규범이 중요하다.

한국의 헌법은 제헌 헌법으로부터 87년 민주 헌법에 이르기까지 그 자체로는 자랑할 만한 좋은 내용을 갖고 있었다. 제헌 헌법의 제정자들은, 한편으로 대통령

1) 우리는 세월호 사건 때, ‘언딘’, ‘한국선급’ 같은 이름도 생소한 해양구난 업체나 선박 기술 검토, 승인 및 검사를 위한 비영리 민간기업체들이 관련 정부 기관의 외주를 받아 공적 역할을 하는 사례들을 잘 들여다볼 수 있었다.

중심제, 개인의 자유 보장 등을 담은 미국 헌법의 장점을 받아들였고, 다른 한편으로는 의회 중심제적 요소, 헌법기관으로서의 정당, 개인의 사회경제적 권리 인정, 독립적인 헌법재판소를 담은 전간기 독일 바이마르공화국 헌법의 좋은 점들을 취합했기 때문이다. 그러나 실제 현실은 다르다. 『청와대 정부』의 저자 박상훈은 “한국의 대통령제를 민주주의보다는 권위주의 쪽으로 이끄는 역할을 한 것은 청와대였다”라고 말한다(박상훈 2018, 13). 대통령이 마음만 먹으면 헌법 86조가 명기하고 있듯이 현행 헌법의 테두리 안에서도 국회가 국무총리를 선출하게 할 수 있다. 헌법 87조가 말하듯 국무총리가 장관들에 대한 실질적 제청권을 발휘하게 할 수도 있다. 그러나 지금 민주주의를 제도적으로 뒷받침하는 헌법의 정신과 달리 국무총리와 내각은 청와대의 한 부속 기구에 불과하다.

두루 알다시피 법의 지배는 삼권분립과 함께 통치체제로서의 정부를 구성하는 세 기구 간의 견제와 균형에 의해 가능하다. 그렇지 않을 때 대통령중심제는 전제정으로 빠진다. 그러나 강력한 대통령을 중심으로 하는 한국의 대통령 중심제는 원천적으로 전제정의 위험을 안게 된다. 한국에서는 대통령을 배출한 정치 세력, 정당이 사실상 세 기구의 권력 모두를 갖기가 쉽다. 아니 쉽다기보다는 실제로 현실이 그렇다. 미국의 두 정치학자 스티븐 레비츠키와 대니얼 지블랫은 『어떻게 민주주의는 무너지는가』에서 두 가지 점을 특별히 강조한다(Levitsky and Ziblatt 2018). 하나는 ‘가드레일의 존중’이다. 삼권분립만으로는 충분치 않다. 정당들 사이에서 권력투쟁의 자제와 평등한 권리가 중요하다는 인식이 전제된 행위의 규범은 그래서 중요하다. 다른 하나는 집행부 수장인 대통령이 가져야 할 규범인데, 핵심은 자신의 권력 사용에 대한 절제에 있다. 특히 입법부와 사법부에 대한 대통령 권력의 절제는 삼권분립이 효력을 가질 수 있는 중심적인 규범이 아닐 수 없다.

대통령에게 제도적으로 부여된 권력 행사의 절제와 관련된 규범이 지켜지지 않음은 최근 사법 행정관료 기구의 수장이 ‘조국 사태’로부터 ‘청와대 비서실의 선거 개입 의혹’을 다루는 방법에 이르기까지 일련의 행위에서 잘 드러난 바 있다. 또한 ‘고위공직자 범죄수사처법’(공수처법으로 약칭) 제정 과정에서 나타난 문제도 마찬가지다. 이 법의 결정과정에서도 대통령 권력이 절제의 규범을 존중하면서 행사되었다고 보기는 어렵다. 오히려 대통령의 권력 행사 방식은 법의 지배라는 대(大) 원칙과 충돌하는 것으로 보인다.

필자는 일찍이 미국 헌법의 아버지 제임스 매디슨이 『연방주의자 논설』 10번에서 말한 “어느 누구도 자신의 사안에 재판관이 되는 것은 허용되지 않는다.”라는 말을 떠올리게 된다(Hamilton, Madison, and Jay 2019, 82). 그것은 민주주의의 가장 중요한 요건이다. 누구도, 어떤 제도나 기관도 ‘법 위에 군림’(legibus solutus)할 수 없기 때문이다. 또한 필자의 관점에서 보자면 공수처법은 민주주의에 있어 지극히 위험한 법이다. 이유는 이렇다. 우선 왜 모든 것에 우선하여 검찰 개혁이 그토록 한국 민주주의를 위해 최우선의 개혁 아젠다가 되어야 하는가 라는 문제 자체에 설득력 있는 답을 찾기가 어렵기 때문이다. 또한 그 법은 다음과 같은 부정적 결과를 만들어내기 쉽다는 문제도 있다.

① 무엇보다 가장 문제가 되는 것은, 대통령이 신설되는 기관의 수장 임명권을 가짐으로써 그렇지 않아도 강력한 대통령에게 또 다른 엄청난 권력을 부여하는 결과를 가져올 가능성이 크다. 그리하여 새 법은 대통령을 위한 법이 될 위험성이 높다. 따라서 대통령의 전제정화를 제도화하는 가능성을 불러올 수 있다.

② 민주화 이후 정당 간 갈등이 심해질 때마다, 법은 정치 투쟁의 중심에 섰다고 할 수 있다. 특히 최근 몇 년에 이르러서는 여당과 야당 간 쟁투가 언론 보도와 사법 절차에 크게 의존하는 양상이 심화되었다. 그러할 때 민주주의 하에서의 정치가 선거나 정당, 의회의 기능을 통해서가 아니라 다양한 형태의 스캔들에 의해 지배하는 현상으로 치환될 수 있다. 언론에 폭로된 스캔들을 중심으로 정치가 여론 동원과 경찰의 조사, 검찰의 기소와 같은 비정치적이고 사법적인 절차에 의해 압도되는 현상을 말하는 것이다. 이른바 ‘다른 수단에 의한 정치’가 한국의 민주주의를 지배하게 되는 우려를 낳는다.²⁾ 새로운 법은 선출직, 임명직을 포함하여 한국 정치를 움직이는 고위공직자를 대상으로 하기에 한국 민주주의는 법적 투쟁을 중심으로 전개될 위험을 높인다.

③ 이 법은 직접 민주주의의 형태를 부정적인 방향으로 표출시킬 수 있다. 국민청원의 형태를 통해 또는 인터넷 전자소통 매체들을 통해, 법적 고발은 물론 판결 이전에도 고위공직자들의 부정, 비리 등을 공개적으로 여론화하는 위험을 안고 있다. 그 결과 반대당 인사, 또는 정치적 비판자에 대해 공적, 사적으로 제재를 가

2) 이 말은 미국 클린턴 정부시기를 사례로 쓰여진 진스버그와 셰프터의 책에서 처음 개념화되었다(Ginsberg and Shefter 1999).

하기가 쉽다. 그러므로 공수처법이 시행된다고 할 때, 그것은 직접 민주주의의 한 제도인 주민소환제 또는 탄핵과 유사한 효과를 불러올 수 있다.

④ 이 법은 법률 제정자가 천명한 목표와 달리 검찰 관료조직을 혼란에 빠트리
고 분열시켜 민주적 사법 절차를 더욱 어렵게 만드는 결과를 불러올 수 있다.

우리는 일찍이 볼 수 없었던 코로나바이러스의 전 세계적 확산이라는 엄청난 충격 앞에서, 이 현상이 세계적 차원에서 민주주의에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 새로운 문제를 대면하게 되었다. 그러나 이미 그에 앞서 세계적 수준에서 전개되고 있던 민주주의의 위기 현상이 많은 정치학자, 법학자들의 큰 관심을 동반하면서 가장 중요한 연구주제의 하나로 등장한 바 있다. 이들이 공통적으로 주장하는 바는, 만약 민주주의가 붕괴된다고 한다면 그것은 과거처럼 파시즘 운동이나 군부 쿠데타와 같은 방식에 의한 것이 아니라는 점이다.

그들은 민주주의의 위기 심화를 ‘끓는 물에 던져진 개구리’에 비유될 수 있다고 말한다.³⁾ 끓는 물에 개구리를 넣으면 뜨거워 얼른 튀어나온다. 그러나 미지근한 물에 개구리를 넣고 서서히 데우면 그 물에 적응하면서 여유를 즐기다가 결국 나중에는 뜨거운 물에서 죽게 된다. 기존의 민주주의가 나쁜 법과 나쁜 실천으로 서서히 나빠질 경우, 민주주의는 사람들이 위기를 의식하지도 못하는 사이 퇴행을 거듭하다가 종말을 맞을 수도 있다는 것을 비유적으로 표현한 것이다(Ginsburg and Huq 2018, 77-119; Przeworski 2019, 176). 필자 역시 그러한 관점이 설명력을 갖는다고 본다. 법의 지배 원리가 서서히 침식되는 사이 민주주의도 위기에 처할 수 있다.

3. 시민사회의 구조와 성격 변화

한국의 시민사회와 국가 간 관계와 관련해, ‘강력한 국가 대(對) 쟁론적 시민사회’라는 말만큼 그 특성을 잘 표현한 것이 없다(Koo 1993, 231-249). 시민사회는 강력한 민주화 운동의 사회적 기반이었다. 서구와 비교할 때 한국의 시민사회는 독특하다. 서구 시민사회가 국가와 개인 사이에서 사회경제적 이익을 조직하는 이익결사체들의 충위를 중심으로 한 것이라면, 한국에서 그것은 교육받은 도시

3) “Boiling Frog”에 대해서는 Wikipedia 참조. https://en.wikipedia.org/wiki/Boiling_frog

중산층이 중심이 된 ‘가치 중심의 운동’의 형태로 나타났다. 그런 의미에서 한국의 시민사회는 시민운동이라는 익숙한 표현으로 그 특징을 포착할 수가 있다.

한국의 시민운동은 소비자운동, 환경운동, 여성운동, 미투 운동은 물론 최근의 정의기억연대의 여러 사례에서 볼 수 있듯, 개인의 인권 보호로부터 식민유산 청산이나 한일관계 이슈에 이르기까지 실로 광범한 문제영역에서 수많은 종류의 운동을 포괄한다. 이들은 직업집단이나 생산자 조직의 형태를 띠고 자신들의 사회경제적 권익 신장을 추구하는 이익결사체들과는 근본적으로 구분된다. 자기 집단의 부분이익을 추구하는 이들과는 달리, 한국의 시민운동은 공익적 가치의 추구를 다른 무엇보다 중시하기 때문이다.

교육받은 도시 중산층이 중심이 되었던 1980년대 한국의 민주화 운동은 1990년대 시민운동으로 이어졌고, 이들은 당시의 야당(현재의 민주당)이 가진 취약한 정치적, 사회적 기반을 보완하고 뒷받침하는 역할을 했다. 따라서 노무현, 문재인 행정부 하에서 이들 시민운동의 역할과 영향력이 넓고 빠르게 확대·강화된 것은 어쩌면 자연스러운 일인지 모른다. 넓게 보면 한국 진보와 개혁의 정치 담론을 떠받치고 있는 것은 이들 시민운동이라 할 수 있다. 그들이 진보와 개혁의 이름으로 권력의 중심을 차지하게 됨에 따라 그 위세는 한국의 정치와 사회 여러 층위에서 긍정적 기여 못지않게 부정적인 양상을 표출하기에 이르렀다.

시민운동이 국가에 대한 자율적인 비판과 저항의 역할에서 벗어나 개혁을 주창하는 정부의 사회적 기반이자 행위자 집단으로서 공권력을 창출하고 집행하는 역할을 맡게 된 것은, 한국 민주주의의 발전 과정에서 보면 필연적일 수도 있겠지만 시민사회의 존재 이유에서 생각해 보면 가히 극적인 전환이 아닐 수 없다. 그것은 그들 스스로에게도 커다란 딜레마를 안겨준다. 시민사회는 그 정의에 있어 자유주의의 산물이다. 왜냐하면 국가와 시민사회의 구분은 곧 자유주의의 기본 전제이자 그것의 구체적 표현이라 할 수 있기 때문이다.

자유주의적 원리에 따르면 시민사회는 국가로부터 자율성을 가지며 권력을 추구하지 않는 것을 본질적 요소로 한다. 그렇다면 문재인 정부 하에서 시민사회/시민운동은 국가권력과 어떤 관계를 갖는다고 볼 수 있을까? 오늘날 현실에서 보면 그 역할은 정당과 다를 바 없는 정치 행위인가, 아니면 권력에 이르는 징검다리이자 발판인가와 같은 다시 비판적인 질문을 제기하게 한다. 시민사회/시민운동의 이러한 역할 변화로 인해 나타난 결과는 시민사회의 가장 중요한 특징이자 보루

라 할 공론장이 위축, 소멸한 것이다. 기존의 공론장은 파당적 권력 관계의 하위 범주로 통합되어 버렸기에, 더 이상 정당 간 경쟁이나 갈등 라인을 초월하여 독립적이고 자율적으로 존립할 수 없게 되어 버렸다. 공론장의 소멸, 시민운동의 파당적 재편은 대학과 지식사회에도 영향을 미쳤고, 대부분의 지식인 그룹 역시 권력에 포섭되는 과정을 밟는 것으로 나타났다.

21대 총선은 특정 시민운동 출신들이 선거를 위해 급조된 정당의 후보로 선거 경쟁에 나서고 국회의원으로 선출되는 모습을 보여주었다. 그리하여 시민운동이 곧 정당이고, 정당이 곧 시민운동인 현상이 현실이 되었다. 정당과 운동 간 역할의 전치(轉置) 현상은 한국 민주주의의 발전·전개 과정에 있어 분명 역사적 사건임에 분명하다. 한편으로 정당은 시민운동으로 협소화되고, 다른 한편으로 시민운동과 지식인 그룹은 국가 영역과 정치사회의 한 하위 범주로 통합되었다. 공론장의 소멸은 이 과정의 다른 모습이 아닐 수 없다.

국가권력과 시민사회/시민운동의 결합은 호혜적인 상호의존 관계를 발전시키게 됐다. 이는 이들 양자 사이에는 ‘특혜와 지원을 대가로 정치적 지지를 교환하는 관계’(clientelism)가 자리 잡았다. 이는 지방 정부 차원에서도 마찬가지로 나타났다. 대의민주주의보다 직접민주주의가 강조된 것은 이런 변화를 정당화하는 한 방편이었다. 시민참여 민주주의, 시민참여 거버넌스 등의 모토로 방대한 예산이 시민운동이나 시민운동 출신들로 구성된 유사 공적 기관으로 분배된 것도 새로운 변화가 아닐 수 없다. 물론 이 과정을 주도한 것은 시민운동이 아니라 관료행정 체제였다는 사실은 지적해 두는 것이 필요하다. 어디까지나 시민운동과 그 활동가들은 관료행정 측의 예산 집행과 평가체계에 종속적인 역할에 머물러 있어야 했기 때문이다. 이처럼 중앙정부와 지방자치체 수준 모두에서 시민운동 활동가들이 정부의 공적 행위의 하위 파트너로 광범하게 참여하기에 이른 것은 한국 시민사회의 구조 변화를 실감하게 한다. 과거 유신 시대에 사용됐던 ‘행정적 민주주의’라는 형용 모순적 말을 연상시킬만한 일이 아닐 수 없다.

미국 정치학자 테오도어 로위는 노동조합, 직능조합, 농민단체, 기업단체 등 미국의 여러 기능적 영역에서 이익집단에 관한 연구를 한 뒤, ‘타락의 철칙’(the iron law of decadence)이라는 개념을 만들어냈다. 처음 이익결사체들은 사회 저변으로부터 노동자, 농민, 직능인, 중소 기업인들을 조직하고 확대해 나간다. 그렇게 힘을 키운 단체들은 자신들의 이익을 관철시키기 위해 국가의 정부 관료들과도 협

력 관계를 발전시킨다. 그러나 그 과정에서 운동이나 이익단체의 활동가들은 계속해서 기층 시민들을 동원하고 조직하는, 어렵고 힘든 일보다 상대적으로 쉽고 노력이 덜 드는 정부 관료들과의 협력 관계에 더 많이 의존하게 된다. 이렇게 해서 결국 운동과 이익결사체들이 국가에 포섭되어 타락한다는 것이다(Lowi 1971, 170-185; Crenson and Ginsberg 2013, 206). 한국의 시민운동이 국가에 흡수·통합되는 메커니즘도 이와 크게 다르지 않은 것으로 보인다.

4. 정당 소외의 문제

정당은 대통령으로부터 소외되어 있다. 한국 민주주의의 전개 과정에서 집행부 수장인 대통령으로의 권력집중은 가장 뚜렷한 경로 의존성을 보여준다. 대통령의 강력함은 사법부는 물론 의회 권력의 취약성과 동전의 양면을 이룬다. 그것은 곧 대통령 권력에 대한 정당의 취약성을 뜻하는 것이기도 하다. 의회가 정당들 사이의 갈등, 토론, 타협을 통해 법을 만들어내는 대표기구가 될 수 있도록 하는 것은, 그 안에 정당에 속한 정치인들이 존재하고 활동하고 있기 때문이다. ‘위임 민주주의’라든가 ‘국민투표식 민주주의’라든가 하는 말은 국민의 대표로서 선출된 대통령은 있지만, 삼권분립 원리의 존중을 통해 자신의 공적 역할을 수행하는 과정에서 책임(성)의 원리를 실천하는 대통령은 희귀하다는 것을 표현한다. 이런 조건에서 민주주의와 유사(類似) 권위주의 사이의 경계는 애매하고 또 모호하다.

정당이 대통령을 만들기보다 선출된 대통령이 그 자신의 지지기반을 가지면서 위로부터 정당을 창출하고 통제하는 것이 실제 현실에 가깝다. 정당의 정파나 정치인들의 유형적 특징을 말할 때면 그들이 갖는 이념이나 정책 대안이 기준이 되지 못한다. 그보다는 대통령과의 관계가 중요하다. 흔히들 말하는 친박, 비박, 또는 친문, 비문이라는 말에서 보듯, 대통령과의 거리나 친밀도를 중심으로 하는 당내 파벌 구도가 한국정당 정치인들의 특성을 구분하는 사실상 유일한 기준이 되었다. 그것은 정당을 통제하고 그 위에 군림하는 대통령의 권력을 보여주는 지표가 아닐 수 없다. 박근혜 정부 시기 총선 후보 공천은 대통령과 청와대가 직접 관여했다. 21대 총선에서 민주당의 후보 공천 과정 역시 그와 다를 바 없었다.

한국에서 모든 권력은 위로부터 창출된다. 이런 조건에서 정부 여당이 대통령 권력의 하위기구 이상의 역할을 발휘하지 못하는 것은 필연적이다. 그러나 그 결

과는 대통령을 위해서나 민주주의의 건강한 작동을 위해서나 전혀 긍정적이지가 않다. 정당, 특히 정부 여당은 사회의 다원적 기반과 조건들, 의사와 요구들을 통치 체제 내로 투입하는 역할을 해야 한다. 통치체제로서의 정부와 사회를 매개하는 기구로서 정당의 관계가 괴리될 때, 강력한 대통령은 쉽게 사회와 단절되고 고립된 이른바 ‘은둔형 대통령’으로 귀결될 수 있다.

모든 것이 대통령 선거를 중심으로 소용돌이치는 한국 정치에서 대통령 선거 운동을 위해 조직되고 운영되는 캠프 정치는 움직일 수 없는 특징으로 자리를 잡게 됐다. 캠프 정치는 취약한 정당이 만들어낸 산물 내지 부수적 현상이다. 그리고 그로 인해 정당은 더 주변화 되었다. 진보파들의 정치가 보수보다 훨씬 더 캠프 정치에 의존하는 것도 특기할 만하다. 캠프 정치는 정당정치와 근본적으로 다르다. 캠프 중심 정치는 정당과 달리 민주주의의 가장 본질적인 기능, 즉 대표와 책임의 연결고리 역할을 수행하는 것으로부터 자유롭다. 선거 캠프는 누구를 대표하고, 누구에게 책임지는가와 같은 정치적 소명으로부터 자유롭다. 그들의 행위에 대해 신념이나 책임의식을 가질 필요도 없다. 캠프에서 활동하는 이들은 선거기술자들이다. 전략가들이고 정치상담자들이고, 미디어전문가들을 포함하는 스피ن 닥터들이다. 그들과 더불어 캠프의 중심을 이루는 또 다른 집단은 교수, 전문가, 전직 관료, 법률가 등 여러 분야를 대표하는 명사들이자, 정책 자문역들이다.

이들이 어떤 공통의 가치와 이념을 지녔는지는 분명치 않다. 정치인들이 가져야 하는 윤리 의식이 필요하지도 않다. 대통령 후보나 정당이 내거는 선거 공약과 이들 자문역들이 기회 있을 때 천명하는 정책 방향에는 정반대되는 것들도 흔하다. 선거 공약에서 가장 중심이 되는 영역인 경제정책에서 특히 그러하다. 그러므로 공직 추구하고 권력에 대한 열망이라는 공통점을 제외한다면, 그들은 어떤 정치 규범이나 행동 정향을 공유하지 않는 ‘아노미(anomie)’ 집단이거나,⁴⁾ 정치 자문역으로서 견지하는 윤리를 발견하기 어려운, 무도덕한(amoral) 집단이다. 그리하여 선거에서 대통령 후보가 당선될 경우, 캠프 구성원들은 후보와의 거리 내지 그간의 역할과 기여도에 따라 새로 수립된 정부의 수많은 공직에 충원될 수 있는 인적 풀로서 역할을 한다. 이는 정당이 아닌 캠프가 정부를 구성한다는 의미에서, 캠프 정부의 출현이라 부를만한 변화다.

4) 여기에서 ‘아노미적(anomie) 시민’이라는 말은 Schmitter(2018)를 참조로 한 것이다.

캠프 정치는 그동안 한국 정치의 또 다른 강력한 현상으로 등장한, 말하자면 특정 인물을 열렬하게 지지해서, 특정 정치인을 열정적으로 따르는 “빠”라고 불리우기도 하는 일종의 ‘컬트적’(cultist) 운동과 결합되기에 이르렀다. ‘빠’ 현상은 강고한 결속력과 공격성을 핵심으로 하는 한 정치운동이라 하겠는데, 그것이 강력한 것은 여러 형태의 인터넷 소셜 미디어가 한국 정치와 선거 과정을 지배하는 힘으로 등장했기 때문이다. 이러한 정치 운동이 동반하는 집단적 공격성은 그동안 한국 사회에서 점차 진행되어온 ‘사회적 다원주의의 약화’와 병행하는 ‘아노미적 시민’의 창출을 사회적 자원으로 한다고 말할 수 있겠다. ‘빠’의 집단적 행위와 그 역할은 두 방향에서 한국의 정치와 시민사회에서 격변적 결과를 몰고 올 정도의 영향력을 갖는다.

하나는 앞서 말한 시민사회 공론장의 황폐화이다. 이는 ‘동원된 다수의 전제정’이라 말할 수 있는 현상이기도 하다.⁵⁾ 그들은 소수의 리더가 이끌어가지만, 그들이 움직이는 것은 소셜 미디어를 수단으로, 가상적으로 조직된 다수이다. 이들 조직된 다수가 공론장을 지배하면서 여론을 주도하고, 이견이나 비판을 공격하는 상황을 만들어내며 사실상 언론 자유를 제약하는 결과를 만들어냈다. 다른 하나는 그것이 정당정치와 선거에 미치는 부정적 영향력이다. 요컨대 그것은 정당을 주변화하고 대통령 중심주의를 실제로 작동시키는 효과적인 힘이다. 이들은 대통령 선출을 위한 예비선거와 본선에서 강력한 결속력을 갖는 지지자 집단을 동원할 수 있는 힘을 갖기 때문이다. 이러한 힘은 실제로 공천과 선거 과정에서 결정적인 영향력을 행사할 수 있는 것으로 보인다. 대선만이 아니라 총선에서도 그 영향력은 발휘된다. 이들 소셜 미디어를 움직이는 몇몇 주역들이 정당 지도자보다 더 큰 영향력을 갖는 것임은 물론이다.

또한 정당은 대통령만이 아니라 대중으로부터도 소외된다. 시민으로부터 소외되는 데는 언론과 시민운동이 만든 반(反)정치 정서의 효과가 크다. 이러한 반정치 정서의 기원은 한국에서 운동에 의해 주도된 민주화 시기는 물론 그 이후의 민주주의의 공고화시기로 거슬러 올라간다. 이때는 민주화로의 이행과 더불어 선거공간이 열리고 민주화에 참여했던 젊은 세대들이 시민운동에 본격적으로 참여했

5) ‘다수의 전제정’(tyranny of the majority)이라는 말은 Mil(1989, 6-8)과 Tocqueville(2004, 283-300)을 참조. 필자는 이 말 앞에 ‘동원된’이라는 접두사를 붙였다.

을 때이다. 기성의 정치와 선거공간은 권위주의 시기 활동했던 정치인들에 의해 선점되어 있는 환경에서, 민주화를 도덕적인 표상으로 이해하고 구질서의 전면적 개혁을 상념하고 지향했던 젊은 세대의 시민운동 활동가들은 직업정치인들에 대해 부정적 인식을 발전시켰기 때문이다.

시민운동은 구정치인들을 권위주의와 일정하게 타협하고 공존했던 구질서의 한 부분으로 이해했다. 그 때문에 많은 적든 부패하고 부도덕하고 무능하고 당파성을 중심으로 활동하는 직업정치인 집단이라는 이미지를 확산하는 데 앞장섰다. 시민운동은 제도화된 기성 정치권을 부정시하고, 선거 과정 자체를 도덕화하려 했다. 이는 정당 중심의 제도권 정치에 대한 시민운동의 개입, 내지는 새로이 개방된 선거 과정에 시민운동이 참여하는 하나의 방식으로 자리 잡았다. 이런 식으로 그들 자신을 점차 정치 세력화하는 동시에 기성 정치집단을 약화시키는 그들의 정치 참여방식을 발전시켰다. 그 결과 2000년대 초 노무현 정부에 이르렀을 때 이들은 정부의 중심적인 지지 세력의 하나로 등장하게 되었다.

민주화 이론의 개척자들인 후앙 린츠와 알프레드 스테판은 민주화에 대한 그들의 연구에서, ‘반정치의 정치’(politics of antipolitics)라는 말을 사용한다(Linz and Stepan 1996, 271). 특히 폴란드의 민주화를 설명하기 위해 그랬다. 이 말은 국가로부터 독립적인 자유의 공간을 창출하려는 열망에서 비롯되었다. 이는 폴란드의 민주화 운동 시기에 합당한 말로, 민주주의가 공고화된 뒤의 한국적 상황과는 분명 다르다. 그렇지만 후보 자격 요건 또는 부패 이력의 검증과 같이 도덕적 기준을 내걸고 제도권 밖에서 기성정치에 반하여 행위 하는 시민운동이 그 내용에 있어 반정치적인 것은 다를 바 없다. 말로 표현되는 것은 반정치적이지만, 어디까지나 그것은 새로운 정치참여 방식의 하나임이 분명하다. 이 점에서 한국에서의 상황이 폴란드 민주화 과정과는 다르다 하더라도 시민운동의 정치참여가 ‘반정치의 정치’라는 성격을 가졌던 것만큼은 동일하다. 어쨌든 이러한 성격의 정치참여 방식, 내지는 정치 운동이 유권자들로서 일반 시민들의 정치관에 커다란 영향을 미친 것만큼은 분명하다. 그러한 운동은 정치 그 자체를 도덕적으로 이해하도록 함으로써 정당과 정치인에 대한 부정적 태도를 갖도록 하는데 기여했다.

정당은 사회적 갈등을 대표한다. 갈등을 다루는 데 있어서 핵심적인 역할을 담당하는 정치 조직체이다. 정치적 경쟁과 갈등이 도덕적인 가치를 함축한다 하더라도, 동시에 쟁론적일 수밖에 없는 것 역시 분명한 현실이다. 시민운동이 주도하

는 정치 운동 방식이 민주적 정치과정과 다르다는 것을 시민에게 이해시키는 일은 어렵다. 즉 사회의 다원적 요구와 의사를 정치과정에 투입해 실제 정책으로 전환시키는 과정에서 정당 간 갈등과 타협을 본질로 하는 민주적 정치과정이, 시민운동이 내세운 도덕적이고 비타협적인 자세에서는 받아들이기 어려운, ‘원칙의 훼손’이나 배신으로 이해되기 때문이다.

정당정치와 시민운동은 근본적으로 다른 차원의 활동이고, 다른 성격의 역할이다. 시민운동의 트레이드마크라 할 도덕적이고 반정치적인 민주주의관은 역설적이게도 정치의 효율적 가치를 중시하는 산출 중심 정치관과 쉽게 접맥될 수 있다. 언론과 운동이 만들어낸 반정치적 정서는 김영삼 정부 이래 2000년대 초 노무현 정부에 이르는 동안 일련의 정치관계법 개정을 통해 법적, 제도적으로 구체화되었다. 결과적으로 정당과 시민의 단절은 심화되었고 정당은 왜소화되기에 이르렀다(박수형 2011). 정당의 이러한 왜소화된 모습은 촛불시위 이후 정치의 중심이 제도권 내에 놓이는 것이 아니라, 오로지 상대를 증오하고 부정하는 진영 간 대립을 둘러싼 열정의 동원과 결합하면서 제도 밖의 광장으로 옮겨져, 심각한 정치위기를 불러오도록 하는 상황과 결코 무관하다고 말할 수 없다.

필자는 2020년 4월에 치러진 21대 총선은 민주화 이후 정당정치의 약화와 왜소화, 나아가 한국 민주주의의 위기의 현 상황을 극적으로 드러내는 중요한 사건으로 이해하게 된다. 정당들의 인재영입은 거짓 쇼나 다를 바 없었다. 중계방송에 가까운 여론조사는 물론 단기적 목적에 부응하는 정치 아이디어의 기교들은 언론과 선거 과정을 장악했다. 투표자들은 어느 당이 어느 당인지 이름조차 분간하기 어려운, 급조되고 파편화된 정당 명부 앞에서 혼란에 빠지기 일쑤였다. 21대 총선은 한국 정치사에서 그렇듯 정당정치의 왜곡과 왜소화를 유감없이 드러내 보이는 대표 사례라는 오명으로 남게 됐다. 지금 우리는 선거 전보다 훨씬 더 거대해진 권력과 영향력을 장착한 대통령과, 훨씬 더 분절화되고 그동안 우리가 지향하려 했던 정치의 모습으로부터 일탈한 정당정치를 바라보게 되었다. 대통령 권력과 의회 권력이 불균형과 부조화를 이루며, 한국 민주주의를 위태롭게 이끄는 현상을 보게 된 것이다.

III. 한국 민주주의의 위기를 넘어서기 위한 기초적 조건들

1. 민주주의에 대한 이해와 오해

민주화 운동이 가져온 민주주의에 대한 이해방식, 줄여 말해 ‘운동론적 또는 운동 중심 민주주의관’을 살펴보는 것으로부터 위기 극복의 대안을 생각해 보고자 한다. 운동 중심 민주주의관은 앞서 지적했듯 ‘반정치적 정치’로 정의할 수 있다. 그 특징은 무엇보다 도덕적이고 관념적이고 이념적이라는 것이다. 이러한 민주주의관은 공익, 내지 전체 공동체를 위한 대의에 복무할 수 있는 민주적 인간형, 말하자면 ‘춷불 시민’이나 ‘깨어있는 시민’을 전제로 한다. 그들을 이상화하면서 ‘역사적 과제’의 성취를 위한 주체로 호명한다. 이것이 제도적 모습으로 구현되고 표현된 것이 직접 민주주의와 포퓰리즘이다. 직접 민주주의의 흥기와 포퓰리즘의 위험은 앞에서도 언급했던 여론에 의한 통치와 소셜 미디어 같은 의사소통 매체에 의해 촉진된 ‘동원된 다수의 전제정’이라는 위험을 불러올 수 있다. 그것은 그들만이 전체 시민을 대표할 수 있다는 믿음에 기초한 ‘도덕화한 반(反)다원주의’이자 ‘제도 밖에서 행위하는 인민 개념’을 본질로 한다(Müller 2016, 32, 69). 이런 환경에서는 개인의 도덕적 자율성에 의한 판단, 언론의 자유, 이성적 공론장의 활성화가 구현되기 어렵다.

그러므로 오늘날 한국의 정치위기를 해소하기 위해서는 민주주의가 무엇을 의미하는가를 올바르게 이해하는 것으로부터 시작하는 것이 무엇보다 중요하다. 민주주의는 ‘주의’라는 번역어가 가져올 수 있는 오해, 즉 이념으로 정의될 수 있는 것이 아니다. 그보다는 하나의 통치체제, 통치를 총괄하는 정부(regime/government)를 의미한다.⁶⁾ 그 뜻은 제임스 매디슨이 『연방주의자 논설』 51번에서 말한 것, “먼저 정부가 피치자를 통제할 수 있도록 해야 하고, 그 다음으로는 정부가 그 자체를 통제하게 해야 한다.”라는 말을 통해 잘 표현된다(Hamilton, Madison, and Jay 2019, 397).

6) 한국에서 민주주의라는 말은 ‘주의’라는 말이 지칭하듯 통치체제로서의 민주정이 아닌 이념으로 이해되는 경우가 많다. 이 번역은 영어의 일본어 번역에서 유래한다. 이렇게 번역된 이유는 메이지유신 이후 일본 지식인들이 수용한 계몽사상과 자유민권운동의 영향에서 기인한 것으로 보인다.

조반니 사르토리의 표현을 따르면, 민주주의는 단순히 ‘인민의 권력’(demokratia, 즉 people’s power)이 아니라 ‘인민에 대한 인민의 통치’, 또는 ‘인민을 통치하는 인민의 권력’이다(Sartori 1997, 143). 이러한 대전제를 이해하지 않고서는 갈등의 불가피성과 민주주의의 제도적 기제들이 가진 가치와 역할을 이해할 수 없다. 인민의 평등한 자유와 법 앞의 평등한 권리가 인민 권력의 산물이라면, 누가 그러한 자유를 지켜 줄 수 있나? 민주적으로 건설되고 제도화된 국가/정부를 민주적으로 운영하는 것이 아니고서는 불가능하다.

2. 제한적 국가와 사회적 다원주의로의 지향

통치체제로서 민주주의를 이해한 다음 민주주의를 건강하게 작동할 수 있는 정치적 조건을 찾는다면 그것은 무엇일까? 그 해답은 시민 개인의 권리에 의해 ‘제한된 국가’(limited state)로의 지향에 있다. 그것을 위해 필요한 것 혹은 그 결과로 나타나야 하는 것은 다원적 사회의 발전이다. 실제로 국가권력의 강화와 확장은 ‘자유주의적 입헌주의’의 정신 및 헌법의 조문 그 자체와 충돌하면서 발생한 결과물 이상이 아니다. 이는 두 차원을 갖는다.

하나는 헌법 자체에 의한 것은 아니다. 그보다는 선출된 정치인과 관료들에 의한 권력 남용, 권력의 자의적 행사 또는 정당하지 못하거나 불법적인 권력 행사의 산물이다. 다른 하나는 국가의 세 권력 부서 사이에서 견제와 균형의 원리를 통해 실현되어야 할 ‘수평적 책임성’의 취약함은 물론 선출된 대표와 행정관료 사이에서 실현되어야 할 ‘수직적 책임성’의 취약함에서 발원한다. 따라서 제한된 국가가 실현될 수 있는 조건들로서는 ‘청와대 정부’의 축소와 대통령 권력의 제한, 입법부에 대한 집행부 권력의 통제, 헌법재판소 역할의 강화, 중앙정부에 대한 지방정부의 상대적 자율성 강화가 우리가 지향할 수 있는 과제에 포함될 수 있을 것이다.

민주화 이후 한국 사회에서 강한 국가의 확대와 더불어, 그 짝을 이루는 것은 국가에 의해 흡수되고 통제되는 ‘약한 시민사회’였다. 그것은 ‘국가 중심의 다원주의’로 표현될 수 있다. 일찍이 후앙 린츠는 민주화 이전 권위주의의 핵심적 특성의 하나로 ‘제한적 다원주의’를 제시한 바 있다(Linz 2000, 175-176). 그러한 특성은 국가권력에 의한 사회적 통제 또는 억압에서 비롯된다. 그러나 한국에서는 민주화에도 불구하고 다원주의적 사회를 발전시키는 데 성과를 내지 못했고 단일

주의적 사회를 만들어 내는 결과로 이어졌다. 아노미적 시민의 출현은 이러한 조건에서 가능했다. 이는 민주화 이후 한국 사회가 ‘제한적 다원주의’에서 ‘제한되지 않은 다원주의’로 나아가지 못하고, 거꾸로 단원주의로 퇴행했음을 의미한다.

이 퇴행을 설명할 수 있는 원천은 권위주의적 국가의 지속 혹은 그것을 기반으로 하는 확장적 국가에 있다. 촛불시위 이후 진보적 정부의 성립과 그 운영 방식은 진보적 정당에 의해서가 아니라 진보적 시민운동의 동원에 힘입은 바 크다. 그리하여 정부의 중심적 지지 집단으로서 시민운동은 지지-혜택의 연결망을 통해 국가에 흡수되었고, 그 결과는 자율적 시민운동의 소멸로 나타났다. 국가/정부와 시민운동의 결합은 그 비용을 치르지 않을 수 없다. 그것은 사회를 다원주의적으로 발전시키지 못하는 것이다.

정부 정책을 지지하고 여론을 불러들여 정부 지지를 확대하는 운동은, 사회의 전면적인 정치화와 더불어 시민운동의 권력화를 가져왔다. 사회적 가치 지향과 의견, 열정들을 하나로 획일화하면서 전체 사회를 그 방향으로 움직여온 것도 사실이다. 그러는 동안 시민사회와 시민운동을 이끌었던 대표적인 조직, 기관 또는 운동 단체들은, 이제 명실상부 권력기관으로 자리 잡았다. 이러한 시민운동단체들의 역할과 성격의 전환은 곧 국가에 의한 위로부터의 시민사회의 통합을 의미하는 것이 아닐 수 없다. 국가-시민사회 통합의 과정과 결과가 곧 사회적 다원주의의 취약성, 사회적 공론장의 소멸로 이어지는 것은 필연적이다.

‘다원주의 없는 시민사회’는 그 정의상 시민사회가 아니다. 이러한 조건에서는 시대와 사회 변화에 대응할 수 있는 이념, 가치, 사상이 창출되기 어렵고, 또한 언론의 자유, 이견, 비판이 허용되기 어렵다. 동시에 사회의 다양한 기능/직능 이익들과 사회적 계층 구조의 차이를 결집하여 대표할 수 있는 정치적 대표의 체계와 아울러 정당 체계를 건강하게 발전시킬 수 있는 토대는 취약해지거나, 소멸된다. 이 속에서 민주주의가 발전하기를 기대하는 것은 난망한 일이다.

3. 위기에 대한 이해

위기는 갈림길을 의미한다. 그리고 뭔가 중요한 것이 변해야 하는 상황을 뜻한다. 그리하여 어떤 선택을 하느냐에 따라 위기는 과거를 극복하는 어떤 새로운 전환점이 될 수도 있고, 더 나쁜 상황으로 빠져들어 민주주의를 위협에 빠뜨릴 수

도 있다. 오늘의 한국이 직면하고 있는 상황은 현재의 위기를 벗어날 수 있는 좋은 선택을 필요로 한다. 이탈리아의 마르크스주의 이론가 안토니오 그람시는 “옛것은 죽어가고 새것은 아직 태어나지 않은” 상황을 위기라고 정의했다(Gramsci 1971, 276). 이런 문제의식을 통해 우리는 촛불시위 이후 전개되는 한국 민주주의와 정치의 위기를 생각해 볼 수 있다.

필자는 오늘날 정치위기의 중심에는 민주화 이후 보수 대 진보로 대표되는 정당체제와 그것을 이끌었던 정치세력에 있다고 본다. 더 나아가 그것이 표출해 보이는 정치적 리더십의 위기가 있다고 이해한다. 오늘의 정치 상황을 위기라고 말하고 있지만, 그것은 먼저 보수로부터 왔다고 할 수 있다. 그 연원은 대통령탄핵을 불러온 박근혜 정부만이 아니라 앞선 이명박 정부를 포함하는 보수의 통치위기가 만들어낸 결과물이 아닐 수 없다.

촛불시위 이후 문재인 정부의 등장은 한국 민주주의가 새로운 단계로 들어가는 전환점으로 기대됐다. 그러나 필자는 지금 한국 민주주의는 위기에 처해있다고 말한다. 그 위기를 만들어 낸 데는 진보의 위기가 중심에 있고, 그것을 선도했던 학생운동 세대의 엘리트 그룹과 그들과 결합된 이른바 ‘뺑’ 세력이 있다. 필자에게 지금의 정치위기는 이 두 집단 사이의 내밀한 친화성을 발전시킨 것의 결과물로 이해된다. 오늘의 정치위기는 이들의 정치적 실패를 표현한다.

촛불시위 이전 보수의 위기는 무엇보다도 보수적이면서도 일정하게 권위주의적인 정부 운영 방식을 고수했던 것과 무관하지 않다. 민주주의 하에서 그것은 허용될 수 없다. 그렇다면 현재 진보의 위기는 무엇인가? 그들이 선도하는 위기는, 민주화를 위한 투쟁 하에서나 상상할 수 있는 초현실주의적이고 관념적인 개혁을 중심으로 했다는 점에서 찾을 수 있다. 그런 개혁 방식이 민주화 이후의 민주주의를 실천하고, 발전시킬 수 있는 방식이라고 이해하기는 어렵다. 적폐청산을 모토로 하는 과거 청산 방식은 한국 정치와 사회에 극단적 양극화를 불러들이고, 감당하기 어려운 사회 분열을 초래함으로써 개혁의 프로젝트가 무엇을 지향하든 성과를 낼 수 없는 상황을 만들었다. 그럼에도 불구하고 개혁자들은 한국의 현대사가 잘못됐다는 전제 위에서 과거의 잘못된 역사 자체를 바로 세우겠다고 나섰다. 이는 ‘국정교과서 만들기’와 다름없는 역사관이 아닐 수 없는 일인데, 다른 점이 있다면 진보 정치가들을 거의 항구적인 개혁을 주창하게 만드는 “개혁꾼”(reform monger)으로 만들었다는 데 있다.

설사 개혁의 주체들이 스스로를 도덕적 개혁자로 자임했다 하더라도, 실제 현실은 그들이 설정한 높은 도덕적 기준과 규범들에 비슷하게라도 다가가지 못한다. 현실은 변화되지 않는 데 개혁의 목표나 담론은 과도한 조건에서 창출되고 확산된 갈등은 더욱 극렬하게 나타날 수밖에 없다. 그것은 이성적 정치 행위의 결과물로서 양극화가 아니다. 그보다는 상대에 대한 굉장한 거리감을 인위적으로 보여주는 것이자, 서로의 공유할 수 있는 갈등이 아니라 “나눌 수 없는 갈등”, 감정과 열정이 충돌하는 갈등 상황으로 한국의 정치공동체를 몰아넣는 결과를 가져왔을 뿐이다.

지금은 새로운 정치계급으로 등장한 과거 학생운동 세력이 문제의 해결자이기 보다는 문제 그 자체가 되어 버린 것은 큰 역설이 아닐 수 없다. 그들과는 다른 가치나 경험을 가진 새로운 정치가 요구되는 것도 그 때문이다. 그것은 이상과 현실이 균형을 이루고, 앞선 민주화 운동 세대들로 인해 가로막혔던 새로운 젊은 세대들의 광범한 정치참여가 가능할 수 있는 길을 말한다.

4. ‘담론 정치’와 ‘조직 정치’의 만남 – 젊은 세대의 정치참여를 위하여

새로운 정치를 위해서는 문제를 두 가지 수준으로 구분해 생각해 볼 수 있다. 하나는 정치적 실천의 상위 수준에서 사회적 요구를 대표하는 비전과 프로그램을 구성하는 문제이다. 그것은 곧 지적, 이론적, 담론적 문제를 포괄한다. 다른 하나는 정치적 실천의 하위수준, 즉 직접적인 정치 행위 수준에서의 문제이다. 이 영역은 담론을 사회적 권력으로 실질화 하는 자율적 결사체 내지 조직을 만드는 문제이다. 앞의 것이 담론 창출의 공간 내지 기반이라 할 수 있는 시민사회의 이성적 공론장을 창출하는 것과 직결되는 문제라면, 뒤의 것은 정당 정치의 새 영역에 관련된 문제라 할 수 있다.

‘담론 정치’라는 말과 관련하여, 필자는 먼저 1990년대 초 테오도어 로위의 미국정치학회 회장 취임 연설로부터 영감을 받았다는 사실을 언급하고 싶다(Lowi 1992, 1-7). 그는 미국의 정치학은 남북전쟁 이후 연방의 안정적 통합과 산업화에 따른 자본주의 시장경제를 바탕으로 한 국가 건설의 산물이라는 것, 즉 그 정치적 필요의 결과물이라는 것을 말한다. 그러나 정치학은 단순히 정치 현상을 수동적으로 설명하고 분석하는 데서 끝나서는 안 되고, 경험적 현실을 넘어 무엇이 시민

들에게 가장 필요하고 바람직한 것인가 하는 문제를 추구하는 데 있다고 강조한다. 가치 추구적이고 경험 초월적인 학문으로서의 역할을 다해야 한다는 것이다.

필자는 한국의 정치 현실에서 이것이 반드시 정치학자들만의 과업이라기보다 정치적 실천을 고민하는 지식인 일반의 바람직한 사명이라고 이해한다. 그가 말했던 정치학의 역할은 한국 정치의 재구성을 위한 시민사회 공론장의 부활과 확대에 직결되는 것이 아닐 수 없다. 앞에서도 말했지만, 한국 사회에서 지난날 민주화의 보루였던 시민사회는 스스로 공론장 자체를 소멸시키는 결과를 가져왔다. 그로 인해 정치에 대한 비전과 가치관의 상실을 불러왔다. ‘아노미적 시민’의 대량 창출도 그 결과였다. 인터넷 미디어의 스타들이 여론을 창출하고, 주도하면서 ‘동원된 다수의 전제정’이라는 현상을 불러오는데 앞장설 수 있었던 것은 이러한 환경에서 일어난 일이다.

그와는 달리 공론장의 부활을 동반하는 담론 정치는 한국 정치를 이성적인 것으로 만들고, 사회 저변의 요구와 기대에 천착할 수 있도록 만드는데 기여해야 한다. 만약 경쟁하는 진보와 보수의 정당들 사이에 그들이 지향하는 이념, 가치, 비전이 일관되고 안정적이고 신뢰할 수 있게 된다면, 권력 획득만을 추구하는 배타적이고 강도 높은 열정은 점차 안정화되고 합리적 근거를 갖는 경쟁으로 전환될 수 있을지 모른다.

‘조직 정치’는 정당정치와 그 행위자로서 정치인들과 관련된 실천적 영역이다. 지난날 필자가 자주 말해왔던 ‘사회적 기반을 갖지 않는 정당’에 대해 다시 언급하는 것이 필요하겠다. 한국의 정당은 정당으로서의 일관된 이념과 비전, 정책 대안을 발전시키지 못했다. 물론 그 비슷한 것이 전혀 없었던 것은 아니다. 그렇지만 내용 없는 레토릭, 선거용 슬로건 이상의 구실을 하지 못했다. 이 점에서 한국의 보수정당과 진보정당은 큰 차이가 없다. 정당은 이념적으로 완결성과 실력에 기초한 권위를 갖지 못하기 때문에, 실제 정당을 움직이는 힘은 정당 내부로부터가 아니라 정당 밖으로부터 오는 경우가 더 많았다. 보수 언론이나 소셜 미디어 스타들이 그들이다. 자립적 기반을 갖지 못한 정당들은 시민사회의 다원적 구조의 부재와 그 부재의 조건에서 표출되고 있는 ‘아노미적 시민’과 짝을 이루며 유지되고 있다. 이를 변화시킬 ‘조직 정치’는 민주주의 정치의 중심에서 정당으로서 조직적 완결성을 가지려는 노력과 함께 그것을 성취하려는 방향을 향해 일관되게 나아갈 때 가능할 것이다. 그래야만 새로운 가치와 비전, 프로그램을 담은 ‘담론

정치'와 만나고 상호관계를 발전시킬 수 있을 것이다.

IV. 맺는말

우리가 데모크라시라고 말하는, 이미 세계 여러 나라에서 현실에서 실천되고 있는 민주주의와 그것이 가진 이상으로서 인민 스스로의 통치체제(self-government) 사이에는 분명한 차이가 존재한다. 아마도 그것은 우리가 민주주의를 추구하는 한 영원히 메꾸어 질 수 없는 간격인지도 모른다. 그렇기에 현실에 발을 딛되 더 나은 이상을 추구하는 것은 민주주의에 내장된 본질적 측면이기도 하다. 장 자크 루소가 인민 스스로의 통치체제를 정당화하는 '일반의지'(volonté générale)라는 개념을 통해 인민 민주주의의 이론을 정립했던 것은 두루 아는 사실이다. 그러나 모든 인민이 한꺼번에 대표될 수 없는 것이라고 한다면, 특정 집단(또는 특정 집단들의 합)이 만년 다수가 되는 결정을 어떻게 '일반의지'라고 부를 수 있을까?⁷⁾

만년 다수의 결정을 통해 정치의 일체성을 구현하는 것과 한 정치공동체의 균형적 다수가 인민 모두의 의지를 반영할 수 있는 결정을 창출하는 것은 다른 문제이다. 한 정치공동체에서 모든 사람의 의사가 반영될 수 있는 다수의 결정이라고 할 수 있는 것은 영원히 가능하지 않을 수도 있다. 그것이 비슷하게라도 가능하려면 사회적 의사와 사회경제적 이익이 다원화돼 있고, 그것들을 대표할 수 있는 정당들의 조직화가 가능해야 할 것이다. 그래야 이들 간의 또는 그들의 연합 간에 시차를 두면서 교차적으로 집권하는 것이 가능할 수 있다. 민주주의가 산술적 다수가 아니라, 시차를 두고 교차 집권하는 방식에 의해 인민 전체의 통치를 실현하는 것은, 정치결사체로서의 정당의 제도화와 발전을 필수적인 요건으로 한다. 이 점을 새삼 다시 상기할 필요가 있다. 지난 세기 192-30년대에 이르러 인민주권은 정교한 이론 틀로 정립되었고, 2차 대전 이후 독일, 영국 등 중서부 유럽 국가들이나 스칸디나비아 국가들에 의해 실천적으로도 가능해질 수 있었던 것은 바로 그

7) 이 질문에 대한 해답을 추구하는 대표적인 연구는 Przeworski(2010)를 참조.

런 변화가 있었기 때문이다.⁸⁾

우리가 오늘의 한국정치 위기에 대응하기 위해 새로운 정치에 대해 논할 때 무엇보다 먼저 생각해야 할 것은, 민주주의의 원리와 규범에 부응할 수 있는 정치적 실천이다. 이론이 현실을 포괄하고 현실이 이론과 양립할 수 있어야 한다. 그러할 때 정당이 어떻게 밑으로부터의 사회의 요구들을 대표하고, 이념과 비전을 담은 담론의 창출자로서 역할을 할 수 있을까 하는 목표가 설정될 수 있다. 나아가 여론의 추종자가 아닌 여론의 계도자로서 정당이 민주적 제 역할을 할 수 있는지에 관한 것도 고민할 수가 있게 된다.

앞에서 말했거니와, 한국의 시민사회와 그 단체들이 국가권력에 포섭된 것에 대해 비판적으로 말하게 되는 것은, 그들 시민운동이 사회경제적 조건으로부터 발생하는 요구와 변화를 담을 수 있는 다원주의적 사회구조의 발전을 가로막는 것은 물론, 자유로운 의견과 의사, 가치의 다원주의를 허용하지 않기 때문이다. 사회의 단원화는 다른 것의 장점을 허용치 않음으로써 사회를 획일화하고 경색시킨다. 그러한 환경 하에서는 단일하고 형식화된 수사나 슬로건은 있을지 몰라도 무이념이 지배하는 사회가 창출된다. 정당들 역시 그 위에 적당히 안주하면서 정치계급 창출의 온상 역할을 할 수 있다.

진보와 보수는 민주주의의 두 이념적 기둥이라 할 수 있는 평등과 자유의 가치를 중심으로 각각 그들의 정치적 역할과 존재 이유를 합리적으로 정립하고 이론적으로 설명하고 정책적으로 프로그램화할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 국가 행정관료체제와 사회의 자율적 결사체 사이에서 공적 영향력은 어떻게 배분되어야 하는지, 경제 운영의 방식에 있어서 성장과 분배, 기업과 노동 사이에 공공정책의 비중은 어떤 우선순위로 나뉘 수 있어야 하는지, 한반도의 평화공존을 위해 대북정책은 어떠한지, 미국과 중국, 일본 등과의 국제관계는 어떻게 설정되어야 하는지 등, 그 해답은 결코 하나가 아닐 것이다. 진보와 보수의 정당들은 이에 대해 답해야 하고, 그것을 정책화해야 하고, 실제로 실천할 수 있는 실력을 키워야 한다.

진보와 보수 사이의 이념 갈등에 역겨워진 사람들은 또 무슨 이념이냐고 반문

8) 전간기의 켈젠(Hans Kelsen), 2차 대전 후의 보비오(Norberto Bobbio), 1980년대 이후의 세보르스키(Adam Przeworski) 등이 이 방향에서 민주주의 이론을 발전시킨 대표적인 이론가들이다.

하면서 비판하려 들지 모른다. 그러나 정치의 본질이 갈등에 있다고 할 때, 그 갈등은 이념적으로나 이론적으로 명시적으로 언표되고 천명되지 않으면 안 된다. 그럴 때 우리가 지금까지 충분히 살펴보았듯이, 명시적으로 설명될 수 없는 비이성적 열정과 적대를 둘러싸고, 우리 스스로를 ‘동원된 다수’의 폭력적 상황에 내던지는 일상에서 벗어날 수 있다. 그런 적대와 열정의 대립은 몽매주의에 가까운 갈등, 그 이상이 아니다. 필자는 덮어놓고, 타협과 협력, 협치를 정치의 덕목으로 강조하는 접근방식에 분명히 반대한다. 차이와 다름이 가치 있게 다뤄지지 못하면 민주주의는 존재 이유를 상실한다.

또한 필자는 의사소통 매체의 발전된 기술로 민주주의를 대신할 수 있다는 주장에 대해서도 비판적이다. 민주주의는 자본주의 경제발전에도 불구하고 하는 것이다. 의사소통 기술이 제아무리 발전한다 해도 그것으로 갈등을 조정할 수 없기 때문에 민주주의가 필요한 것이다. 오히려 새로운 미디어 매체들에 대한 무비판적인 의존이나 접근이 적대적 열정의 동원에 의한 갈등의 확산과 심화를 낳는 점에 주목해야 하고, 정당을 통해 사회적 갈등을 줄이고 통합하는 고전적 방법이 여전히 민주주의 정치의 중심적 기능임을 생각해야 할 것이다.

투고일: 2020년 5월 22일

심사일: 2020년 5월 27일

게재확정일: 2020년 6월 1일

참고문헌

- 박상훈. 2018. 『청와대 정부』. 서울: 후마니타스.
- 박수형. 2011. “민주화 이후 한국의 정치제도 변화에 관한 연구.” 고려대학교 박사 학위 논문.
- Crenson, Matthew A., and Benjamin Ginsberg 저. 서복경 역. 2013. 『다운사이징 데모크라시 : 왜 미국민주주의는 나빠졌는가』. 서울: 후마니타스.
- Ginsberg, Benjamin, and Martin Shefter. 1999. *Politics by Other Means*. New York: W. W. Norton & Company.
- Ginsburg, Tom, and Aziz Z. Huq. 2018. *How to Save A Consitutional Democracy*.

- Chicago: The University of Chicago Press.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. trans. by Quentin Hoare. New York: International Publishers.
- Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay 저. 박찬표 역. 2019. 『페더럴리스트』. 서울: 후마니타스.
- Koo, Hagen. 1993. "Strong State and Contentious Society." In Hagen Koo, ed. *State and Society in Contemporary Korea*. Ithaca: Cornell University Press.
- Levitsky, Steven, and Danial Ziblatt 저. 박세연 역. 2018. 『어떻게 민주주의는 무너지는가』. 서울: 어크로스.
- Linz, Juan J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lowi, Theodore J. 1971. *The Politics of Disorder*. New York: Basic Books.
- _____. 1992. "The State in Political Science: How We Become What We Study." *American Political Science Review* 86, No. 1(March), 1-7.
- Mill, John Stuart. 1989. *On Liberty and other Writings*. edited by Stefan Collini. Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, Jan-Werner. 2016. *What is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Przeworski, Adam. 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2019. *Crisis of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering*, 2nd ed. New York: New York Press.
- Schmitter, Philippe C. 2018. "'Post-Liberal' Democracy: A Sketch of the Possible Future?" <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/2018/Post-liberal-Democracy.draft.pdf>(검색일: 2020. 6. 11).
- Tocqueville, Alexis de. 2004. *Democracy in America*. trans. by Arthur Goldhammer. New York: The Library of America.

ABSTRACT

Reconsidering the Korean Democracy: Crisis and Alternative

Choi Jang-jip | Korea University

This essay is a critique of the reforms under the Moon Jae-In government, being evaluated in terms of healthy development of the Korean democracy. The reforms are the main cause for bringing about an extreme polarization between the right and the left in Korean politics, and the crisis of democracy as well. The presidential power became even more centralized and the rule of law has been weakened. The civil society and the citizens' movements are integrated from above by the state, and thereby restraining societal pluralism and a robust development of political parties. A degree of populist politics is widely observed in the practice of Korean democracy. This essay proposes as an alternative the principle of liberal constitutionalism, the decentralization of the presidential power, and the restructuring of party politics.

Keywords: the reform politics of Moon Jae-in administration, the extreme polarization of the left and the right, crisis of the Korean democracy, clientelism by the state and citizens' movements, the restructuring of party politics in need