

한국 민주주의를 이해하는 방법에 관한 하나의 논평*

최장집**

이 글은 현재 한국사회에서 통용되는 정치언어와 민주주의에 대한 상식화된 이해방식, 그로부터 만들어진 정치적 갈등이 얼마나 민주주의 발전에 기여할 것인가에 대해 비판적으로 논평한다. 특히 진보파 일각에서 이명박 정부는 민주주의가 아니다 라는 전제 위에 민주 대 반민주로 양분화해서 진영 간의 대결 구조로 이해하는 문제와, 이른바 “반 MB전선”을 기초로 민주대연합을 주창하는 슬로건 내지는 정치 전략에 함축된 의미를 분석한다. 이 글은 민주주의에 대한 최소주의적 정의의 관점에서 이러한 인식의 문제점을 조명하면서, 민주주의의 실천과 관련하여 오늘날 한국정치와 시민사회의 공론장에서 가장 중요하다고 생각하는 열 개의 주제를 골라 짧게 논평하는 형식으로 쓰인 단편적인 삽화들로 구성된다.

지금 정치적 갈등은 대결적이고 격렬하게 공격적인 언어의 홍수로 뒤덮이고, 보수파와 진보파 사이에 엄청난 이념적 차이와 중대한 정치적 이슈를 둘러싼 타협불가능의 투쟁처럼 나타나고 있다. 그러나 그것은 한국 민주주의의 발전방향과 보통사람들의 사회경제적인 삶의 문제를 둘러싼 중심적인 갈등이라는 측면에서 볼 때, 단지 가식적인 것이거나 부차적인 중요성을 가질 뿐이다. 한국 민주주의의 가장 심각한 문제는 다른 어떤 것도 아닌 참여의 위기이다. 민주화 이후 지난 20년 동안 투표율은 지속적이고 가파르게 하락해온 결과 투표불참자는 현재 시민유효투표자의 절반에 이르게 되었다. 진보파들이 강조하는 시민운동이 정당이 하지 못하는 참여를 확대하고 소외계층의 의사를 대표하는 것처럼

* 이번 기획논문은 사회과학계의 원로학자나 해당 분야 최고의 전문가들을 초빙하여 시의성 있는 주제에 대한 견해를 청취하는 자리로서 별도의 논문심사절차를 거치지 않고 비판사회학회와 《경제와사회》 편집위원회의 내부논의를 통해 투고요청과 게재 여부를 결정했습니다.

** 고려대학교 명예교수 jjchoi@korea.ac.kr

생각하지만, 진실은 그렇지 않다.

오늘날 한국사회의 중심적인 갈등구조는 대표된 영역과 대표되지 않은 영역, 즉 사회경제적으로 안정적인 중산층 이상의 제도 내로 통합된 사회계층과 서민으로 통칭되는 제도에 통합되지 못한 노동자, 사회적 약자, 소외세력 간의 갈등을 특징으로 한다. 오늘날 격렬하고 공격적인 언어와 레토릭을 앞세운 정치적 대립과 투쟁은 제도권 내에서 발생하는 갈등을 반영할 뿐이다. 이 점에서 진보적 운동을 통해 강화돼왔던 민주/반민주, 진보/보수의 대립구도가 아닌, 한국사회를 구성하는 모든 사회적 층위의 실제 사회경제적 문제를 다루기 위한 이념과 방법의 차이에서 발생하는 새로운 진보/보수, 좌/우의 구분이 필요하다. 정치경쟁의 새로운 패러미터가 요구된다.

1. 들어가는 말

민주주의는 시민주권과 정치참여를 그 핵심 내용으로 하며, 이를 어떻게 이해하느냐의 문제는 민주주의 발전에 지대한 영향을 미친다. 또 민주주의가 어떤 사회경제적 결과를 가져올 것인가에 있어서도 민주주의를 이해하는 문제는 커다란 중요성을 갖는다. 그러나 민주주의는 특정의 고정된 교범을 따라 작동하는 것이 아니기에 ‘무엇이 민주주의냐’를 이해하는 데는 어려움과 혼란이 따르기 마련이다. 민주주의의 이러한 성격은 민주주의에 대한 오해를 만들며, 민주주의와 민주주의가 아닌 것을 혼동하게 하는 요인이 된다. 민주주의의 이름으로 이루어진 정치적 실천조차 전혀 의도하지 않은 역설 내지 아이러니를 자주 만들어 내고, 스스로 옳다고 믿었던 논리와 이론들이 예상치 못한 나쁜 결과로 이어지는 경우도 허다하다. 이런 점에서 정치학과 민주주의 이론은 사회에서 당연시되어 온 기성의 상식에 반하는 위험한 학문의 성격을 감수해야 할 때가 많다. 반대로 바로 그런 이유 때문에 제대로 된 정치학과 민주주의 이론은 잘못된 이해방법과 잘못된 실천으로 인해 지불하게 되는 정치적 비용을 줄이고 시민의 정치생활과 복리를 증진하는 데 기여하는바 적지 않다고 본다.

이명박 정부의 집권 이후 최근까지, 민주주의와 정치현실을 이해하는 방법과 언어의 사용은 그 어느 때보다 혼란스럽다. 그것은 이명박 정부와 그 반대세력들

간의 격화된 정치적 갈등과 대립의 양상을 반영하는 것임에 분명하다. 이러한 상황을 만들어낸 여러 요인 가운데 보다 직접적으로 작용한 두 요인을 생각해볼 수 있다. 하나는 촛불시위와 전직 대통령의 죽음에 대한 애도라는 커다란 두 사건이 만들어낸 효과이다. 이명박 정부의 집권 전반부를 강타한 이 두 사건은 현 정부에 대한 비판과 반대를 격화시키는 계기로 작용했다. 또한 그것은 급진적 정서를 강화하는 것과 아울러 과거 반독재 민주화 운동 시기의 논리와 정서를 다시 불러들이는 결과를 낳았다. 다른 하나는 이명박 정부의 통치방식 내지 정책 결정 과정 나아가 그렇게 만들어지고 집행된 정책이 한국사회의 최상층에 대한 편향성과 사회적 취약층에 대한 배제의 내용을 갖는다는 점이다. 그 원인이 어떠하든, 격렬한 정치언어를 동반하는 극단적 대결이 좋은 민주주의를 만들고, 제도에 따른 실천을 통해 창출되는 사회적 분배 효과를 확대시킬 것이라 기대하기 어렵다. 극단적 정치언어를 동반한 격렬함은 오늘날 한국 민주주의가 건강함을 갖지 못한 것의 결과인 동시에 그 반영이며, 거기에 동반된 민주주의에 대한 잘못된 이해 방식은 한국사회가 직면하고 있는 중심 문제들을 보지 못하게 하고 그 문제들을 해결할 정치적 능력을 약화시킨다.

필자는 현재 일상적으로 통용되는 정치언어와 상식화된 이해방식 그리고 그로부터 만들어진 정치적 갈등이 얼마나 한국 민주주의의 발전에 기여할 것인가에 대해 커다란 회의를 갖는데, 이런 문제의식을 가지고 오늘날 우리의 정치현실에서 중요하다고 생각하는 열개의 주제를 뽑아 각각에 대한 나름의 생각을 말해보고자 한다. 특정의 이해 방식에 대한 비판적 이해 내지 논평을 내용으로 하는 열 개의 삽화로 봐줘도 좋겠다.

2. ‘민주 對 반민주’에 기초한 진영 간 대립 논리의 문제

이명박 정부에 반대하는 진보적 운동권 활동가, 야권 정치인들, 진보적 지식인들을 포함하는 사람들 사이에서 민주대연합 또는 선거연합이라는 말만큼 현재의 정치상황에서 지배적인 정치언어나 담론은 없을 것 같다. 이른바 “반MB전선”이라는 말 그대로 그것은 이명박 정부에 반대하는 광의의 세력을 한데 묶어

위력적인 세력화를 도모하지는 슬로건이자, 이명박 정부에 대응하는 특성의 전략적 언어라 하겠다. 그러나 전략적 언어로서 민주대연합과 선거연합을 같은 의미처럼 혼용해서 쓰는 경우도 많은데, 두 말의 뜻은 완전히 다르기 때문에 구분하는 것이 필요하다. 어느 나라든 하나의 지배적인 거대정당에 대응하기 위해서는 약하고 작은 정당들이 이념적 거리에 따라 서로 연대하는 것은 보편적인 현상이고 또한 필요한 것이기에 이를 특별히 비판적으로 말할 수 없을 것이다. 더욱이 한국과 같은 대통령 중심제와 단순다수제 선거제도가 양당제적 효과를 갖는다는 점을 고려할 때 선거연합은 필요한 전략이라고도 할 수 있다.

이와는 달리 여기에서 필자가 비판적으로 말하려고 하는 것은, “반MB 전선” 혹은 “민주 대 반민주”에 기초한 대연합의 주장과 논리이다. 그것은 현 정부를 반민주로 규정함과 동시에 그에 반대하는 세력을 민주로 양분해 정치 경쟁과 갈등의 축을 세우는 일종의 진영 논리를 내용으로 한다. 흡사 1980년대 민주화운동 시기를 주도했던 슬로건과 정조를 다시 불러들이는 것이라 하겠는데, 문제는 무엇보다도 오늘의 정치현실이 민주화운동 시기와 본질적으로 다르다는 점을 못 보게 한다는 데 있다. 민주화 투쟁이 비록 민주주의를 만들기 위한 투쟁이라고는 하나, 민주화 이후 제도화된 체제로서의 민주주의는 운동으로서의 민주주의와 그 성격, 규범, 원리가 근본적으로 다르다. 민주주의의 실천을 진영으로 나뉘어진 대결구도로 접근하는 것은 무엇보다 민주화 이후의 민주주의가 갖는 본질적 성격과 충돌한다. 운동의 시기 민주주의에 대한 이해는 기존의 군부독재 체제를 전면적으로 부정하고, 민주주의라는 새로운 정치체제로 대체하고자 하는 총체적 부정의 논리이자 변혁의 언어를 특징으로 한다. 그와는 달리 민주주의가 체제를 정당화하는 원리로서 실천되는 단계에서는 정부와 리더십이 권위주의적 요소를 포함하고 있다 하더라도 그것이 정치체제를 부정하는 내용을 가질 수는 없다. 왜냐하면 그 경우 정부나 집권 세력에 대한 반대는 민주주의 체제가 허용하는 실천, 즉 선거와 같은 정치경쟁의 틀을 통해 이루어지고 결실을 맺어야 하기 때문이다. 한마디로 민주주의는 정치참여의 평등이라는 원리와 더불어 그것이 제공하는 여러 제도적 기회와 과정을 통해 경쟁하는 세력들이 각자의 요구를 실현하는 체제인 것이다.

진영 간 대립의 논리가 파생시키는 문제점은 많다. 그것은 아와 피아, 적과

우군과 같이 양극화한 상황설정을 동반하고 하나의 진영이 적과 상대하기 위해 최대 힘의 결집을 요구한다. 때문에 진영 내부의 통합과 통일성의 가치를 극대화 하는 동안 견해의 차이와 내부 비판이 억압되기 쉽다. 이견과 반대의 목소리가 위축되는 것은 물론이지만 그 가운데에서도 소수세력의 의사표현이 심대하게 제약된다. 나아가 상대 진영을 감정적으로 적대하는 분위기가 만들어지면서 그들을 객관적으로 평가할 수 있는 조건을 약화시킨다. 상대에 대한 객관적 이해는 적대의식을 필요로 하는 진영 내부를 분열시키고 약화시키는 것으로 해석되기 때문이다. 상대를 악의 세력으로 공격하는 대열에 동참하도록 압박되고 강제되는 상황에서 안으로부터의 비판적 소리는 “연대에 찬물을 끼얹는” 행위로 이해되기도 한다.

진영 내부에서 자기비판이 허용되지 않는 것만큼 위험하고 비민주적인 것은 없다. 우리는 냉전 시기 남북한 대결구조를 통해 이런 유형의 억압논리, 즉 외부의 적과 대결한다는 명목으로 내부의 결속과 규율을 강화하는 논리에 너무나 익숙하다. 남한 내에서 군부 권위주의나 체제의 문제를 비판할 때 그것은 친북적이고 반국가적 행위로 억압과 제재의 대상이 된다. 남한 사회의 권위주의를 비판하고 빈부격차를 낳는 경제체제를 비판하는 문제와 남북한의 진영 대립에서 어느 편을 드는 문제가 완전히 다른 차원이듯이, 진보 내부의 비판과 자유로운 이견이 보수 진영을 편들거나 긍정하는 것으로 이해되는 억압적 문화가 지속되어서는 안 될 것이다.

민주대연합론은 그 자체가 헤게모니적 권력 효과를 갖기도 한다. 근본적으로 그것은 민주주의의 사회경제적 내용과 가치를 약화시키는 작용을 한다. 지난 두 정부와 지금의 야당의 정책을 특징짓는 엘리트 중심적이고 중산층 편향적인 성격을 지속시키는 동안 노동자나 농민을 중심으로 한 생산자 집단들의 참여와 사회경제적 불평등의 완화 그리고 분배적 가치를 대변하는 소리를 억압하기 쉽기 때문이다. 대연합이 지향하는 정책적 내용을 따지기보다 이명박 정부에 대한 저주와 혐오의 동원에만 과도하게 의존하는 현상은, 연합 그 자체를 무리하게 강박하는 것의 필연적 결과이자 권력을 상실한 야권과 운동권 엘리트들의 조급성을 반영하는 것이기도 하다. 지난날 우리는 그 반대방향에서 유사한 경험을 가졌다. 당시 권력을 상실한 보수파들이 김대중, 노무현 정부에 대해 이데올로기

색칠과 감정적 혐오를 동원하고 탄핵의 방법까지 써가면서 현직 대통령을 밀어내려했던 것은 유사한 사회심리적 현상이었다고 할 수 있다. 권력에 대한 진보파들의 욕망과 열정이 호소력을 갖기 위해서는 통치능력을 갖춘 정당으로의 변화 노력과 개혁적 인적 집단의 형성 노력 등 변화의 노력이 필요하다. 그렇지 않고 민주 대 반민주와 같은 낡은 진영의 논리만을 강조하게 될 때 정치를 선악의 문제로 환원시키게 되는 도덕(주의)적 민주주의관을 불러들이지 않을 수 없게 될 것이다. 그것은 정치를 종교적 근본주의와 닮은 것으로 추동하는 힘이다. 이러한 분위기에서 내용도 없이 증오의 동원만을 반복하는 한국 정치의 악순환은 끊어지기 어려울 것이다.

3. “이명박 정부는 민주주의가 아니다”라는 인식에 대해

오늘날 진보적 지식인들 사이에서 “이명박 정부는 민주주의가 아니다”라고 생각하는 사람이 적지 않다. 혹자는 현 정부를 5공, 3공, 또는 1공보다도 더 반민주적인 것이라 주장하기도 한다. 그들이 즐겨 사용하는 “재권위주의화”라는 말은 단순히 현 정부의 보수성을 비판하는 정도에 그치는 것이 아니라, 실제로 민주주의 체제가 권위주의로 역진적으로 이행했거나 그럴 벼랑에 서 있는 위기적 절박함을 뜻한다. 이러한 관점에서는 지난 두 정부와 현재의 이명박 정부를 같은 기준에서 비교하는 것은 허용될 수 없다. 왜냐하면 지난 두 정부와 현 정부는 동일한 민주주의 체제 하의 다른 정부가 아니라, 하나는 민주정부이고 다른 하나는 독재 정부이기 때문이다. 양자 사이에서 상대적인 비교는 가능하지도 또 그렇게 해서도 안 되는 것으로 여겨지기 때문이다. 지난 정부는 민주주의이기에 절대적으로 좋은 체제이며, 지금 정부는 권위주의이기에 절대 악이며, 그렇기에 윤리적으로도 동등한 비교는 불가능하다고 주장되기도 한다.¹⁾ 그러나 이러한 관점은 민주주의

1) 이러한 진술은 2월 중순 한국 민주주의와 이명박 정부를 주제로 한 한 토론회에 참여했던 필자 자신의 경험을 바탕으로 한다. 진보를 내세우는 지식인들, 운동권 엘리트들을 중심으로 한 40~50명 정도의 참여자 가운데 적지 않은 수가 이명박 정부 역시 엄연히 민주주의 정부이고 한국의 현 정치체제 또한 민주주의라고 보는 필자의 견해를 부정했다.

의 가장 기초적인 정의와 충돌한다. 간단히 정의할 때 민주주의는, 정치적으로 조직된 집단들 간의 선거경쟁에서 다수를 획득한 집단이 시민으로부터 통치를 위임받아 통치하는 체제이다. 세보르스키의 간명한 정의를 따르면, 집권당이 선거에서 패배할 수 있는 체제이다(Przeworski, 1991: 10). 만약 집권당이 선거에서 패배하지 않고 만년 집권한다면 그건 민주주의가 아닐 것이다. 선거가 주기적이지 않고 공정하지 않을 때 또는 결과를 다른 방법으로 뒤집을 수 있고 그래야 한다고 말한다면 그건 명백히 민주주의가 아닐 것이다. 선거에서의 패자가 그 결과에 승복하지 않을 때, 다시 말해 이명박 정부의 집권을 민주주의의 결과로 받아들이지 않을 때, 가장 민주적인 가치를 실천한다고 자임하는 진보파들이 민주주의의 기본 원리를 파괴하는 역설적 현상이 만들어진다. 향후 진보파가 선거에서 승리하게 되었을 때 보수파들이 동일한 태도로 도전한다면 어떻게 대응할 것인가. 그러한 주장과 논리적 전제들이 갖는 자기모순과 일방주의적 편향 때문에 대중적 설득력은 떨어졌고 진보는 더욱 왜소화되었다.

이명박 정부에 대한 비판을 할 때에도 생각해야 할 점이 많다. 대통령의 리더십 스타일과 정부의 정책결정 과정에서 나타나는 문제, 우리사회의 최상층과 대기업의 이익을 우선적으로 보장하는 정책, 이 과정에서 법의 지배 원리를 부정 혹은 왜곡하는 행위, 시민사회의 자율적 결사체나 사회경제적 약자들에 대한 억압적 권력 행사 등 우리가 비판적으로 봐야 할 문제들이 많다. 그런데 비판의 대상이 되는 여러 요소들은 크게 두 차원으로 분리될 수 있다. 하나는 리더십과 통치스타일 내지 정책 결정 과정에 있어서의 권위주의적 요소이다. 다른 하나는 정책의 내용과 성격에 있어서 우리사회 상층에 편향적인 보수성이다. 우리가 민주주의냐 아니냐 라고 말할 때 일반적으로 그것은 정치체제 내지는 통치체제의 한 유형을 가리킨다. 예컨대 왕정이나 귀족정, 군부권위주의 체제에 대응하는 개념으로서 민주정을 의미한다는 말이다. 민주주의 정치체제에서도 통치자들이나 시민들의 행태나 의식이 권위주의적 가치규범이나 행동양식을 나타낼 수 있지만 그것 때문에 특정의 정부나 정치체제를 민주주의냐 아니냐로 유형화하지는 않는다.

필자는 그들의 논리가 이명박 정부에 대한 최고의 반대일 수는 있어도 민주주의의 이론과는 매우 거리가 먼 것이라고 본다.

요컨대 민주주의는 우선 특정의 통치체제를 가리키는 말이기 때문에 그 차원의 작동 원리 내지 기본 요건을 중심으로 정의되고 판단되어야 할 것이다. 둘째로, 정부 정책의 내용이나 성격을 놓고 권위주의 또는 독재라고 말하는 것은 정부의 이념적 보수성과 혼동한 결과이다. 민주주의를 실질적 정책 내용 즉 평등한 부의 분배, 사회적 약자의 보호와 같은 기준으로 정의한다면 자유시장 경제정책이나 신자유주의적 독트린을 추구하는 나라, 예컨대 대처 정부하의 영국이나 레이건-부시 정부 하의 미국, 고이즈미 정부하의 일본 등은 모두 민주주의로 분류될 수 없을 것이다. 정책의 내용이나 성격을 기준으로 본다면 이들을 보수정부로 유형화하는 것이 옳고 실제 누구나 그렇게 정의한다. 따라서 이명박 정부 역시 한국적 조건에서 우리가 생각할 수 있는 보수정부의 하나로 보는 것이 훨씬 사실에 가깝고 합리적이다.

물론 이명박 정부에 대해 다음과 같은 비판과 항변은 가능하고 타당할 수 있다. 즉 선거에서의 승리, 국회에서의 과반수 다수당이라는 조건만으로 독단적이고 자의적인 국정운영이 정당화되지는 않는다. 제아무리 민주적으로 선출된 정부라 하더라도 지난 선거와 다음 선거 사이에 통치행위나 정책내용 그리고 그 결과 등 정부의 공적 행위에 전반에 대해 시민에 대해 책임지지 않으면 안 된다. 따라서 이명박 정부가 이러한 책임(성) (accountability, 혹자는 이를 설명 책임이라고 번역하기도 하나, 그보다 훨씬 범위가 넓은 책임성을 가리키는 개념이다.)의 규범을 잘 지키지 않는다고 말하는 것이 더 정확하다. 민주주의는 대표의 선출 못지않게 대통령과 정부의 권력행사나 통치행위, 정책결정을 광범위한 공적 심의의 대상으로 삼아야 하고, 이 과정에서 공적이성을 통한 사회적 의사형성이 가능할 수 있어야 하며, 이러한 심의의 결과가 다시 정부의 정책결정 과정에 투입되어야 함을 가리킨다. 이를 통해 집권 정부와 권력자를 견제하지 못한다면 민주적 책임성의 규범을 부과하는 문제는 지극히 실현하기 어려운 일이 된다. 실제로 민주주의의 이론과 실제에 있어 가장 어려운 과제는 선출된 권력을 어떻게 시민에게 책임지게 만들 것인가 하는 데 있다. 필자가 보기에, 책임의 부과 현실적으로 매우 어렵다는 사실이야말로 하나의 통치체제로서 민주주의가 갖는 핵심적 약점이 아닐 수 없다. 그리고 이 문제는 비단 이명박 정부뿐만 아니라 앞선 김대중, 노무현 정부에서도 유사하게 나타났으며, 대통령과 정부의 일방주의적 권력행사,

독선적 정부운영, 폐쇄회로적 정책 결정 등의 특징을 가져왔다.

4. 민주주의를 제도적, 절차적 수준에서만 정의하는 것은 부족하다는 오해

과거 반독재 투쟁 과정에서 형성되었던 우리 사회의 민주주의관은 민주화가 된 이후에도 계속해서 영향을 미쳤다. 그것은 일종의 최대강령적 민주주의관이라 부를 수 있는 것으로서 일종의 해방의 철학 내지 변혁의 정치학으로 나타났다. 한마디로 말해 모든 정치적 권위와 권력으로부터 벗어나 누구에 의해서도 대표되지 않는 직접적 인민주권을 실현하고, 자본주의가 아닌 새로운 생산체제의 건설을 지향하는 이상을 담는, 그야말로 완전히 새로운 어떤 공동체를 상념하는 것이었다. 그러나 실제 현실에서 우리가 성취한 민주화는 최소정치의 민주주의에도 미치지 못하는 낮은 단계일 뿐이었다. 그 결과 민주주의에 대한 과도한 기대와 현실에서의 미미한 결과가 만들어내는 열망-실망의 사이클은 민주화 이후 한국정치를 특징짓는 용어가 되어 버렸다. 동시에 민주주의를 상호 배타적인 두 수준으로 구분하는 접근도 강해졌다. 즉 형식적(혹은 제도적, 절차적) 민주주의와 실질적(혹은 내용적) 민주주의의 구분이 그것이다. 그러나 이 구분은 민주주의에 대한 잘못된 이해를 가져올 뿐만 아니라, 실천적 수준에서도 혼란을 야기하기 쉬운 부정적 효과를 갖기 때문에 폐기해 마땅하다고 생각한다. 이 말은 민주주의의 가치와 이상이 중요하지 않다는 말이 전혀 아니다.

자유와 평등이라는 인간의 근원적 가치와 그로부터 도출되는 인민주권과 정치적 평등은 모두 민주주의를 추동하는 힘이다. 그러나 현실에서 이러한 요구들이 정치나 이익갈등, 권력관계 속으로 직접 들어온다면 그 경우 정의감이나 도덕적 가치가 강조되는 것 이외에 별다른 힘을 발휘하지 못한다. 중요한 것은 얼마나 민주적 가치와 규범을 강조해 말하는 것으로 그치는 게 아니라, 이를 어떻게 현실적으로 구현할 수 있는가의 차원에 있다. 민주주의는 제도적으로 구현된 원리나 요건들을 활용하고 그 효능을 확대함으로써 좀 더 이상적인 민주주의를 향하여 발전해 갈수 있는 잠재력을 그 내부에 담고 있는 체제이다. 그러한 잠재력

이 어떻게 발현되느냐에 따라 민주주의는 발전할 수 있고, 물론 잘못할 때는 퇴보할 수 있다. 슈페터의 최소정의적 민주주의론에 따르면 민주주의는 권력을 잡기위한 엘리트들 사이에서 팀으로 조직된 선거경쟁의 체제이다. 이 단순한 듯 보이는 제도적 체제에서 선거가 거듭됨에 따라 엄청난 에너지와 다이내믹스가 창출된다. 그리고 그 과정에서 해당 사회의 집단적 갈등과 이익, 열정, 가치가 어떻게 대표되고 조직되느냐에 따라 민주주의의 실질적 결과는 크게 달라진다. 민주주의의 제도 속에서 정당은 이러한 역할을 수행하는 자율적 정치 결사체이자 대규모 대중 동원의 기제로 작동한다. 즉 민주주의가 실질적 결과를 만들어내는 것은, 실질적 민주주의의 과정이나 단계가 따로 있어서가 아니라, 민주주의의 제도와 절차들이 부여하는 공간에서 어떤 정치적 대안이 조직되고, 어떤 정당체제가 발전하고, 그러한 정당체제가 얼마나 넓게 사회를 대표하고 경쟁하고 통합하는가에 달려있는 것이다.

오늘날 한국 민주주의는 그 체제가 내포하고 있는 제도적 잠재력이 기능하지 못함으로써 인간 배제적인 성장지상주의만이 경제발전인양 추구되고 그로 인하여 보통사람들의 삶의 조건이 개선되지 못하는 결과를 가져오고 있다. 그러나 그것은 실질적 민주주의가 안 돼서가 아니라, 민주주의의 제도(또는 절차)가 제대로 기능하지 못한 것의 결과로 이해되어야 한다. 현대 민주주의 이론의 대가인 로버트 달은, 현실에서 실제로 실천되는 민주주의를 비판적으로 분석하기 위해 일종의 이념형 내지 순수형으로서 이상적 민주주의를 개념화했다. 그리고 그 이상적 민주주의의 요건을 다섯 영역, 즉 효과적 참여, 투표의 평등, 이슈에 대한 계몽된 이해의 획득, 의제에 대한 시민의 최종적 통제권, 시민됨의 포괄성을 제시한다(Dahl, 1998). 보다시피 이것들은 민주주의의 실질적 측면을 내용적으로 말하는 것이 아니라, 민주주의의 제도 또는 절차와 관련된 것이다. 우리는 절차적 민주주의는 이미 실현된 듯 간주하면서 뭔가 실질적 민주주의가 안 되어서 문제라고 말하지만, 실제로는 이러한 절차적 요건들이 좀 더 이상적 기준으로 가까이 갈 때 민주주의의 제도적 효과는 실질적으로 것으로 나타나게 될 것이다.

5. 민주주의의 주체로서 ‘깨어 있는 시민’을 상정하는 것의 문제

시민을 두 범주로 나누었던 것은 프랑스혁명 시기가 최초가 아닌가 한다. 인민주권과 정치적 평등의 원리에 기초한 선거권이 현실 제도로써 구현되었을 때 그것은 “적극적 시민(active citizen)”에게 한정하여 부여되었다. 일정한 금액의 납세를 한 성인 남성이 그들이었고 여성, 가난한 사람들, 하인 등은 배제되었다. 그러나 그 후 평등한 정치참여의 원리에 따른 보통 선거권이 일반화되면서 현대의 민주주의에서 이러한 시민 범주의 구분은 가능하지 않게 되었다. 한국사회의 진보적 지식인 일각에서 민주주의를 실천하는 주체로서 “깨어 있는 시민”을 상정하는 것은 설명을 필요로 한다. 그것은 민주주의에 대한 특정의 이해방법, 즉 민주주의를 사회정의의 실현을 위한 도덕운동으로 이해했던 방식과 관계된다. 그러므로 민주시민은 민주주의를 올바르게 이해하고 이를 실현하기 위해 행동하는 존재 내지 의식적으로 각성된 존재로 이해된다. 민주주의를 이렇게 인식할 때, 민주주의 세력이 아니라고 간주되는 집권정당에 투표하거나, 민주주의가 위협되고 있다는 현실인식을 공유하지 않거나, 집권정부를 규탄하지 않거나, 투표에 기권 내지 무관심한 사람들은 깨어 있는 시민의 범주에 속하기 어렵다. 민주 대 반민주의 구분과 마찬가지로 이러한 인식은 자의적이고 주관적이다. 여기에서 말하는 깨어 있는 시민이라는 말은, 앞장에서 로버트 달이 말했던 바의 시민들이 이슈에 대한 계몽적 이해를 가져야한다는 기준과는 다르다. 로버트 달은 올바른 판단을 위해 시민이 관련 이슈에 대해 충분한 정보와 지식을 획득할 수 있는 평등한 기회의 중요성을 말했다면, 깨어 있는 시민론은 민주주의를 도덕화 하는 어떤 정형화된 이해방식 위에서 현실을 독해하는 누군가가 설정한 코드에 일단의 시민들을 부응하는 상황을 지칭하는 말이다.

최근 대연합을 추구하고 있는 한 논평자의 표현을 빌리자면, “민주주의의 후퇴, 민생파탄, 평화위기”라는 정세관을 공유한 기초 위에서 “민주주의의 위기 극복”을 위해 “행동하는 양삼”으로서 나서야 한다는 절박한 주장에 반응할 때 그 시민은 깨어 있는 것이 된다(《한겨레》, 2010.02.18). 그것은 진보적 운동의 전통을 앞세운 엘리트주의적이고 도덕주의적 민주주의관의 한 형태로 이해될 수 있다. 왜냐하면 누군가가 먼저 민주주의를 도덕적인 요소를 중심으로 정의했을 때 그 해석자는

보통 시민들에 대해 일정한 도덕적 우위를 갖는 위치에 서게 되기 때문이다. 반면 사람들이 그렇게 정의된 민주주의를 수용하지 않을 때 그는 “깨어 있는 시민”이 되지 못한다. 그럼으로 시민은 민주주의가 무엇인지를 아는 도덕적 지도자에 의한 가르침의 대상이 된다. 이제 한 시민이 민주주의자가 되고, “깨어 있는 시민”이 되는 것은, 누군가에 의해 그에게 부여된 도덕적 규범을 행동으로 옮기고 시민된 책무를 수행할 때이다. 이러한 내용의 민주주의관은 시민에게 크든 작든 과도한 도덕적 의무를 부과하게 된다. 그런 논리에 따르면, 보통 시민들은 투사가 되기 전까지 민주주의를 실천할 수 없는 존재가 될 것이다.

민주주의의 본질은 누군가가 민주주의는 이런 것이다, 이런 것이어야 한다 라고 정의해주고 가르쳐주기 이전에 시민들이 일상적으로 실천할 수 있는 것들 속에서 발견되고, 진화하는 것으로 이해하지 않으면 안 된다. 이 점을 가장 날카롭게 지적한 이론가의 한 사람은 미국의 정치학자 샤프슈나이더이다. 그의 간결한 표현을 빌리면 “인민을 위해 민주주의가 존재하는 것이지, 인민이 민주주의를 위해 존재하는 것이 아니다.”(Schattschneider, 2008) 그의 관점에 의하면, 현실 속에서 인민은 온전한 주권자가 아니라 다만 절반의 주권자일 뿐이다. 민주주의 하에서 인민이 투표를 통해 자기의사를 표출하고 자신의 이익과 가치를 구현할 수 있으려면 정당의 역할이 결정적으로 중요하다. 정치적 리더십과 조직, 대중과 전문가의 협력 체제, 정치적 이슈의 올바른 정의, 투표자의 이익을 최대화할 수 있는 갈등축의 설정 등 민주정치의 대부분은 정당의 기능과 관련된 사항들이다. 따라서 민주주의를 잘 실천하는 것의 책임은, 도덕적 책무를 부과 받는 시민에 있는 것이 아니라, 시민의 의사와 요구를 잘 대표해야 할 정당에 있다. 지식인과 정치인들이 유념할 문제는, 민주주의에서는 그 누구도 시민들을 도덕적으로 압박할 특권을 갖지 못한다는 사실이다.

6. 국가의 파생권력으로서의 정당과 참여의 위기

오늘날 한국정치가 위기적 상황에 있다는 것은, 낮은 투표율 내지 민주화 이후 가파르게 떨어진 투표율의 저하현상에 의해 단적으로 표현된다. 민주화 이후

투표율은 1987/1988년 대선과 총선에서 각각 89.2%와 75.8%, 10년 뒤 1996/1997년 총선과 대선에서 각각 63.9%와 80.7% 또 그로부터 10년 뒤인 2007/2008년 대선과 총선에서 63.0%와 46.1%로, 20년 만에 30% 가까이 하락했다. 이러한 낮은 투표율은 유럽은 물론 일본과도 비교될 수 없고, 선진국 가운데 가장 투표율이 낮은 것으로 악명 높은 미국에 육박하고 있다.²⁾ 요컨대 오늘날 한국정치의 최대의 문제는 민주주의의 위기를 집약하는 지표로서 극도로 낮은 투표율이 아닐 수 없다. 한국 민주주의의 문제를 진단하고 이를 해결하기 위해 우리는, 한국에서 사람들은 왜 투표하지 않는가, 민주화가 된 지 20년 남짓한 신생민주주의 국가임에도 불구하고 왜 한국은 그 어느 나라보다도 투표율이 낮은가, 이 시기 동안 왜 투표율은 어느 나라와 비교하더라도 유례를 찾기 어렵게 가파르게 하락했나 라는 질문에 대답하지 않으면 안 된다. 이 문제를 탐구하는 것이야말로 한국 정치학자들의 최대 과제이기도 하다.

이와 관련해 극히 중요한 성과의 하나가 직업적인 정치학자가 아닌 현실정치의 현장에서 정당 활동과 노동운동을 했던 사람에 의해 이루어졌다는 사실은, 필자와 같은 한사람의 직업적 정치학자로 하여금 많은 것을 느끼게 한다. 최근 출간된 손낙구의 저서, 『대한민국 정치사회지도: 수도권 편』(후마니타스, 2010)는 위의 질문들에 대한 해답의 윤곽을 제시할 수 있는, 지금까지의 조사 연구 가운데서 가장 의미 있는 성과로 평가된다. 이 조사 결과를 토대로 보다 정교한 통계 기법을 사용해 더 많은 문제들이 대답될 수 있어야 할 것이다. 저자 손낙구는 2005년 인구센서스와 2004년 총선, 2006년 지방선거에 대한 선관위 자료를 토대로 서울, 경기도, 인천을 포함하는 수도권 총 1186동에서 주거형태(주택소유유무, 아파트나 아니냐하는 주거형태, 건축 연령, 주거공간의 크기 등등), 학력, 종교 등의 사회적 변수들과 주민의 투표행태 간의 상관관계를 밝힌다. 그는 자산소득이 크고, 학력이 높고, 종교인구가 많을수록 투표율이 높고, 그 역은 투표율이 낮다는 사실과 더불어 투표율이 높은 주거 지역일수록 한나라당 지지가 높고, 낮은 주거 지역일

2) 1945~1998년 사이 주요 국가들의 평균 투표율은 이탈리아 92%, 네덜란드 84.8%, 스웨덴 83.3% 독일 80.6%, 영국 74.9%, 일본 69%, 프랑스 67.3%, 미국 48.3%이다(Manza, 2009: 840).

수록 민주당의 지지가 높다는 사실을 발견했다. 바꾸어 말하면, 한국의 투표자들이 계급/계층적으로 구분되는 투표행태를 갖는다는 사실을 훨씬 구체적으로 서술할 수 있게 되었다. 기존 정당체제에 대한 불신 또한 지속적으로 높아져왔고, 그 결과 기권자가 유효 유권자의 절반에 이르게 된 저간의 사정도 이 연구는 잘 보여준다. 사회경제적 취약계층, 노동자, 서민의 세계를 대표하는 강력한 정당은 없는 반면 그 반대의 사회계층은 매우 분명한 정당 대안을 갖고 있음도 잘 볼 수 있다.

이러한 문제를 이해하기 위해서는 한국정당의 구조적 특성을 일별하는 것이 필요할 것 같다. 즉 한국에서의 정당은 사회 속에서 만들어지지 못하고 권력에 의해 위로부터 창출되었다는 특징을 갖는다. 정당은 국가권력의 파생물로서의 만들어졌고, 현재에도 그런 식으로 나타나고 재편되고 있다. 오늘날 정치세력화의 토대는 점점 더 특정의 정부에 참여하고 지지했던 경력 내지 그로부터 만들어진 공통의 경험이 되어가고 있다. 특정 정부나 국가 권력의 수혜 범위에 포함되었던 경험이 엘리트 집단의 정치적 정체성을 규정하는 강력한 요인으로 작용하고 있다는 말이다. 이로 인해 경제관료 중심적인 문제, 발전국가적 성장지상주의의 문제, 국가-재벌연합에 의한 성장 주도의 문제, 도시재개발과 대규모 건설프로젝트들의 문제, 노사관계나 서민경제의 문제 등에 대해 새로운 비전과 대안을 제시하는 일은 점점 더 어려워지고 있다. 요컨대 정당들은 그들 사이의 차이를 여야, 보수/진보, 좌/우 등 무엇이랴 부르든, 집단적 갈등을 만들어내는 가장 중심적인 사회경제적 이슈를 다루지 못하는 엘리트 중심의 취약한 구조를 갖기에 이르렀다. 이러한 환경 하에서 정치적으로 대표되지 못하는 제도권 밖의 사회 규모가 커지는 것은 피할 수 없는 일이다. 그것은 정당으로 이루어진 정치적 대표의 체계와 실제 사회경제적 이익 갈등 사이의 커다란 괴리를 의미하는 것으로, 오늘날 한국 정치의 최대 균열은 제도권과 비제도권 사이의 분열 현상으로 나타나고 있다.

한국 정치에서 제1당을 한나라당이라고 말한다면, 그것은 한국 정치의 절반을 말하는 것일 수는 있어도 그 이상은 되지 못한다. 오히려 “한국에서의 제1당은 투표하지 않는 무당파”라고 말하는 것이 더 사실에 가까울 수 있다. 유권자의 절반이 민주주의의 핵심 제도에 대해 기대를 갖지 않게 된 것, 이것이야말로 한국 민주주의의 문제를 가장 잘 집약하는 것이 아닐 수 없다. 미국의 선거 및

투표행태 연구의 개척자인 V. O. Key의 주장을 따르면 “너무나 단순한 진실은 정치인들이 투표하지 않는 계급 내지 시민 집단의 소리를 경청하도록 압박받지 않는다는 데 있다.”(Key, 1949/1964: 527) 이 점에서 볼 때, 오늘날 제도권 내에서의 여야당 간에 거의 사생결단식의 언사와 격렬한 투쟁을 보면서 필자는 그것이 가식적인 것은 아닐지 몰라도 그 어떤 중대한 사회적 내용을 갖는 것인지에 대해서 늘 의심하게 된다. 크게 봐줘도 그것은 대표된 영역에서 사회와 유리된 정치계급들 사이의 싸움일 뿐이다. 그리니 한국정치에서 보다 본질적이고 중요한 갈등은 여야당 간의 차이가 아니라, 투표자와 비투표자 사이의 균열이고, 제도권에 의해 대표되고 통합된 안정된 중상층을 한편으로 하고 제도권 밖의 사회집단인 서민 내지 사회적 약자들을 다른 한편으로 하는 정치적 괴리인 것이다. 따라서 오늘날 집권세력에 맞서 강력한 반대세력을 구축하려는 야권과 진보엘리트들의 지배적인 언어들(선거대연합이든 민주당연합이든 무엇이랴 부르든)이 진정으로 의미 있는 것이 되기 위해서는 어떻게 이들 투표하지 않는 유권자들을 투표하도록 이끌 것인가 하는 문제가 그 중심에 자리잡아야 한다고 본다.

7. 운동과 정치참여

누군가가 한국 민주주의는 참여의 위기를 맞고 있다고 말한다면, 이에 동의하는 사람이 별로 없을지 모른다. 앞서 노무현 정부는 스스로를 참여정부라고 명명하면서까지 참여의 가치를 강조했다. 그것은 민주주의의 핵심 원리를 강조했다는 점에서 좋은 일이다. 그러나 실제로는 민주주의의 핵심 원리로 강조되는 시민 개개인들이 평등한 참여의 확대를 의미하는 것이었다기보다, 정책결정 과정에 지식인과 전문가들의 참여가 비약적으로 확대되는 것으로 나타났다. 이른바 정책 엘리트의 광범한 출현이야말로 한국 민주화가 가져온 가장 큰 변화의 하나이다. 기존의 행정관료 라인과 그 외곽에 정책자문과 평가의 기능을 담당한 전문가 참여의 확대는 팔목할 만하다. 그러나 정책결정 과정에서 이러한 성격의 참여는 사회의 특정 지식인 엘리트 집단에 한정되는 현상이고, 그것은 정책의 사회적 투입측면을 확대하는 것이라기보다 산출측면에서 생산성을 증진하고자 하는

목적을 가진 참여라 할 수 있다. 이 부분에서의 참여가 중요하지 않다는 말이 아니다. 그러나 민주주의의 가치는 사회에서의 다양한 의사와 요구, 이익과 가치들이 광범하게 표출되고 집약되어 제도화된 정치과정과 정책결정 과정에 투입되는 측면의 확대에 더 큰 비중을 둔다.

이 章의 중심적인 관심사는, 지식인-전문가들의 정책결정 과정에의 참여라기보다는, 일반시민들의 정치참여에 관한 것이다. 앞 장에서 주로 정당을 매개로 하는 투표 참여를 말했지만, 여기에서는 운동이 얼마나 시민의 정치 참여에 기여하는가에 초점을 맞추어 보도록 한다. 운동의 전통이 강한 한국사회에서 운동권의 일반적인 인식은, 운동이 진보적이고 정당이나 자율적 결사체들이 할 수 없는 사회의 진보적인 소리를 대변하고 노동자, 중하층-서민을 포함하는 사회적 약자의 권익을 조직한다고 생각한다. 물론 그것이 틀린 말은 아니다. 한국사회에서 운동은, 제도권의 정당이 노동자, 사회적 약자를 대변할 수 없고, 시민사회에서 광범위하게 조직화된 이익결사체들이 형성되었거나 성장하지 못한 조건에서, 사실상 유일하게 그들의 의사와 열정, 이익과 가치를 대변하는 역할을 했다고 할 수 있다. 그러나 진보파 지식인들 일각에서 주장하듯, 정당이 아닌 운동이 민주주의 발전의 대안이자 희망이고 나아가서는 대의제 민주주의가 아닌 직접 민주주의가 진정한 민주주의라고 보는 것은 지나치게 낭만적인 관점이 아닐 수 없다. 필자는 그것이 현대 민주주의의 의미와 성격을 제대로 이해하지 못한 결과라고 생각한다. 운동은 그것이 동원되는 열정의 강도와 비용에 비해 효과가 미약하고 지속되기 어렵다는 약점을 갖는다. 강력한 집단적 에너지와 열정의 분출은 계속하기도 어렵고 한번 분산된 뒤에는 다시 결집하기도 어렵다.

운동은 열망-실망의 사이클을 쉽게 만들어낸다. 말하자면 운동은 일상적인 정치에 합당한 행동양식이 되지 못한다. 민주화운동 시기에 볼 수 있었던 운동의 중심 세력은 사회경제적 삶의 책임과 무게로부터 일정하게 벗어나 있었던 대학생들 필두로 한 교육받은 도시중산층이었다. 운동이 엘리트주의적, 중산층적 급진주의나 내용을 갖게 되는 것은 역사적으로 볼 때 거의 필연적이다. 운동이 효과적이고 중요한 것은 반독재 민주화를 향한 체제변화를 만들어내거나, 체제의 권위주의로의 퇴행과 같은 비상한 정치변화에 대응하거나, 또는 기존 체제가 경직되어 해결하지 못하는 새로운 이슈를 제기할 때이다. 운동은 갈등의 강도가

비상하게 높은 조건에서 발생하기 때문에 혁명적 열정이나 급진적 정서를 동반하게 된다. 또한 사회 전체의 일반 의사를 지향하는 도덕적이고 집단주의적 가치와 담론을 동반하기 때문에 사적 이익을 부정시하는 경향을 만들어낸다. 이러한 사고정향, 행동양식, 전략들은, 일상 속에서 보통사람들이 실천하는 민주주의, 점진적으로 개선되는 보통사람들의 사회경제적 문제를 다루는 데 있어서 효과적이지 못하다. 정당의 활성화와 그것을 매개로 한 선거참여가 중요한 이유는, 그 방법이 제대로 될 때만이 서민대중들, 사회적 약자들이 가장 쉽고 가장 적은 비용으로 정치적 영향력을 가질 수 있기 때문이다. 한국사회에서 선거, 시민운동, 이익집단, 교회활동, 집회 및 데모 등 여러 형태의 참여의 방법과 효과에 대한 경험적 연구들은 거의 없다시피 하다. 이 주제에 대한 미국의 연구 결과를 보더라도, 여러 종류의 참여의 채널 가운데서 시간과 돈에 있어 비용이 가장 적게 드는 것이 투표참여이고, 다른 방법을 통한 참여는 비용이 더 많이 들고, 그럴수록 사회적 약자의 참여율이 떨어지는 현상이 나타난다(Verba, Schlozman and Brady, 1995). 이런 문제를 고려하지 않은 채, 의식화되고 깨어 있고 행동하는 양심이 되라며 시민으로서의 덕목을 강조하는 것은 시간과 돈이 없는 사회적 약자에게 커다란 부담이 아닐 수 없다.

8. 공포의 동원

민주화 이후 처음으로 당 대 당 정권교체를 통해 김대중 정부가 등장했을 때, 보수파들은 정치적 탄압의 대상이었던 소외세력의 집권이라는 새로운 현상 앞에서 커다란 두려움을 가졌다. 진보적 정부로 인해 자신들의 기득이익을 상실할지 모른다는 데 대한 두려움이었다고 할 수 있다. 민주화 이후 최초로 민주적 선거를 통해 보수적인 이명박 정부가 집권했을 때 진보파들 역시 두려움을 가졌다. 대선/총선에서의 일방적 승리의 결과는 거대 여당을 창출했다. 이제는 야당이 된 과거의 집권세력은 한나라당 내 박근혜 계파보다도 약화되어 의회 내 견제력을 발휘하지 못할 정도로 줄어들었다. 일찍이 마키아벨리는 자유는 사회세력의 견제와 균형에서 만들어진다고 주장했다(Machiavelli, 1970: chapter 1~10). 이 점에서 볼

때 촛불시위는 신정부가 견제로부터 자유로웠던 상황에서 그에 부과한 제도 밖으로부터의 중대한 견제력이었다고 해석할 수 있다. 흥미롭게도 제도 안으로부터 가장 강력한 견제력은 야당으로부터가 아닌 한나라당 내의 박근혜 계파에서 나왔다. 제이무리 가치가 중요하다 해도 민주주의는 결국 사회세력 사이의 견제와 균형 그리고 국가 제도 내부로부터의 견제와 균형에 의해 유지된다. 한국 민주주의의 운명은 이명박 대통령이 갖고 있는 태도나 신념, 리더십 스타일에 의해서만 결정되는 것이 아니라 그와는 무관하게 제도 안팎에서 정부의 권력행사를 일방적일 수 없게 견제되는 조건이 어떠한에 의해 더 많이 좌우된다.

2007년의 대통령선거는, 누구나 결과를 확실하게 예측했을 정도로 매우 일방적인 것이었다. 선거운동 시기 집권세력 내지 진보파 일각에서는 민주대연합을 통해 대응하자는 주장을 했다. 이유는 한번 집권하면 보수세력의 장기집권 가능성이 클 것이라는 데 있었다. 그리고 그 모델 사례는 일본의 자민당 장기집권 체제였다. 오늘날 야당이나 운동권, 지식인 서클을 포함해 비판세력 사이에서 방송법개혁, 온라인 의사소통의 통제, 시민단체 활동에 대한 통제 등에 대한 절박한 대응을 주문하면서 내세운 논리는 보수 세력의 장기집권 음모였다. 그것은 또한 민주대연합의 필요성을 주장하는 근거의 하나로도 제시되었다. 그렇다면 보수의 안정적 장기집권은 얼마나 사실일수 있을까? 그럴 수도 그렇지 않을 수도 있겠지만, 최소한 필자는 이 문제의 구조를 말할 수는 있다. 그것은 보수세력들이 헤게모니, 즉 사회 다수의 지지를 안정적으로 끌어낼 수 있을 정도의 도덕적 지도력을 장기적으로 유지하고, 그와 아울러 효과적인 통치능력을 가질 수 있느냐 없느냐 하는 문제로 축약될 수 있을 것이다. 그리고 도덕적 지도력은 사회의 다수성원들에게 사회경제적 삶의 조건을 제공할 수 있느냐 없느냐 하는 능력을 말하는 것이기도 하다. 필자가 보기에 일본 자민당 장기집권 사례는 한국에서 보수 장기집권론의 설득력을 가늠해 볼 수 있는 좋은 준거로서 사용될 수 있다.

전후 일본의 정치적 파라미터(구조 내지 지평)는 분단된 한국에 비해 상당히 단순하다. 전전의 질서는 적절하게 개혁되었으면서도 완전히 파괴되지 않았고 그 결과 보수 헤게모니를 유지하는 것이 가능했다. 군부-재벌이 해체됨으로써 민주화-근대화를 위한 토대가 마련되었는데, 그러면서도 기존의 관료체제가 유지되어 전후 질서의 재건을 관리하는 중심적 역할을 수행했다. 그 결과 관료를

중심으로 재벌과 보수정치인을 연결하는 3자 연합에 의해 자민당체제가 구축되었는데, 대외적으로 이 체제는 미국 주도의 냉전 질서를 관리하는 역할을 수행하는 미-일동맹에 의해 뒷받침됐다. 그러면서도 재계 이익의 분화와 자민당 내 파벌들은 적절한 상호관계를 유지했는데, 자민당이라고 하는 거대 포괄정당 내에서의 파벌은 당을 구성하는 단순한 파벌이 아니라, 내부 경쟁과 유연성을 창출하는 다당제적 기능을 수행했다. 그와 동시에 자민당은 도시 중산층뿐만 아니라 IMF-JC로 대표되는 민간 부문에서의 노동자 이익, 농민, 그리고 도시 자영업자들을 포괄했다. 다시 말해 전통적인 농촌 이익과 경제성장에 의한 도시적 이익을 동시에 포괄할 수 있었다는 말이다. 자민당이 대표할 수 없는 사회적 이익과 갈등은 사회당, 공산당, 공명당, 민사당 등 다른 정당들을 통해 대표될 수 있었다. 일본 정치체제가 안정성을 유지할 수 있었던 원인은 이처럼 이데올로기적 스펙트럼이 완전히 개방됨으로써 모든 사회적 갈등들이 제도 내로 들어왔다는 데 기인이다. 요컨대 일본정치는 정치의 대표체제와 사회경제적 갈등과 균열에 있어 단절이나 괴리가 존재하지 않는다. 세계사적으로 볼 때 자민당에 비교될 수 있는 포괄정당은 아마도 독일의 기민-기사연 정도일 것이다.

여기에 비해 한국은 정치의 파라미터가 다층적이다. 무엇보다도 민족문제가 해결되지 않은 채 권위주의적 압축성장이 가져온 모든 복합적인 갈등 구조는 민주화 이후에도 저발전된 상태를 유지했던 정당체제의 협애함으로 인해 제도 내에서 해소되지 못하고 있다. 그 필연적 결과는 강력한 운동의 간헐적인 폭발로 나타났다. 민족문제는 분단의 조건 위에서 여전히 상존하고 노동문제는 재벌기업에 개별적으로 통합되거나 국가의 억압적 정책을 통해 강압적으로 제어되고 있다. 그러나 무엇보다도 국가-재벌 연합이 주도하는 경제성장과 관치경제는 부의 분배구조를 압도적으로 상층편향적으로 만들면서 중산층 이하의 사회계층에 성장의 혜택이 돌아가지 않는 양극화를 확대시키고 있다. 재벌중심 성장의 아킬레스건은 고용을 확대하지 못하는 것, 특히 대졸자-청년 실업률을 위험 수준으로 높이고 있다는 사실이다. 이러한 조건에서 강력한 국가 권력을 관장하면서도 허약한 견제와 균형으로 인해 대통령은 잠재적으로나 현재(顯在)적으로 권위주의적 성향을 드러내고 있다. 여기에 강력한 운동의 전통이 결합되어 있다. 권력과 부의 승자독식 구조, 정치적 대표체제의 낮은 제도화, 저발전된 정당, 재벌의

비대화, 분배구조의 양극화, 리더십의 행태와 스타일에서 일상적으로 내장돼있는 권위주의, 중산층 엘리트 중심의 사회구조 등 이 모든 요소들을 고려할 때 어떻게 한국에서 보수가 장기집권이 가능하다고 보는지, 의문이 아닐 수 없다. 한국에서는 보수의 안정적 장기집권을 가능케 하는 조건이 크게 결여되어 있다.

9. 거대건설프로젝트의 비극(1)－용산참사, 분노와 애도의 의식화

2009년 겨울 서울 도시재개발사업의 하나인 용산 4지구에서 경찰의 과잉진압이 불러온 참사는 근래에 보기 드문 비극적 사건이었다. 그것은 현 정부의 정책이 얼마나 폭력적이고 비인간적인가 하는 대표적인 사례로 남을 것이다. 그러나 이 사건의 원인을 이루는 도시재개발은 민주화 이후 모든 정부들이 공통적으로 연속선상에서 시행해왔던 신도시건설, 뉴타운개발 정책을 포괄하는 일련의 토지 부동산 정책이었다. 그러면서 서울에서의 뉴타운건설 계획뿐 아니라 판교신도시, 송파신도시 건설 등, “토건국가” 또는 “국토개조”라는 말이 쉽사리 나올 정도로 중앙정부와 지방자치정부들은 경쟁적으로 온 나라를 대규모 공사판으로 만들어 놓았다. 이 과정에서 발생하는 거대 건설기업들의 천문학적 이익과 그로부터 발생하는 부동산거래 이익은 인간적 삶의 안정성 내지 전통의 보전과 자연보호와 같은 다른 가치들을 송두리째 분쇄한 지 오래다. 지난 총선에서 서울뉴타운 개발 계획이 압도적 한나라당의 승리로 귀결된 것에 대해 진보파 지식인 일각에서는 유권자들이 다른 모든 가치를 제쳐두고 개발 이익을 추구한 결과가 그렇게 나타났다고 해석하면서, 이를 “욕망의 정치”라고 질타하기도 했다. 이 말은 “깨어 있는 시민”이라는 의미와도 비슷한 것으로 자의적으로 도덕적인 해석을 통해 보통 사람들에게 오명을 덧씌우는 것이나 다를 바 없다. 사적이익의 추구를 부정하고, 이를 도덕적으로 규탄하는 것은, 자신이 얼마나 도덕적인가를 말하면서 자위하는 것 이상의 의미를 갖지 못한다. 그것은 인간의 정치적, 사회경제적 삶의 보편적인 실재 내지 내용에 반하는 주장이 아닐 수 없다. 그러한 주장이 사회를 변화시킬 수 있는 것은 아무것도 없다. 여기에서 문제의 핵심은, 사람들로 하여금 부동산 이익추구에 몰두하는 것이 합리적일 수밖에 없도록 만든 부동산 정책과 그것이

조래한 사회경제적 구조라고 할 수 있다.

문제의 용산 4구역은, 한강부터 서울역 일대까지의 재개발지구의 하나이다. 그중 가장 큰 구역은 삼성건설이 공사를 전담할 공사비 27조수년 전 액수이기 때문에 현재는 더 많은 것으로 추산되는 국제무역지구를 포함해 총공사비 50조에 이르는 대규모 재개발계획의 한 부분에 불과하다. 삼성/포스코/대림 콘소시엄이 주관하는 4구역에서 이들의 예상수익은 1조 4천억 원으로 추산된다고 한다. 도시 재개발 정책 결정자들과 집행자를 한편으로 하고 영세세입자를 다른 한편으로 한 양자 사이의 힘의 관계는 완전히 일방적이다. “거대한 부정의(great injustice)”라고 말할 수 있는 이 사태에서 논의되지 않았던 중요한 문제의 하나는, 세입자들이 자신의 권익을 보호할 수 있는 결사의 자유 즉 헌법에서도 보장하는 기본권(헌법 21조)의 부재에 대한 것이다. 재개발정책은 건설회사-용역회사들에 의해 수행되거나 누구나 알다시피 그것은 경찰과 같은 정부기관, 구청, 구의회 의원 등 서울시 자치정부기구 인사들 사이의 긴밀한 공조 관계를 통해 이루어진다. 그에 대응하여 세입자들이 자신들의 이익을 보호할 수 있는 결사체를 조직할 수 없다면 이 강력한 권력을 제어할 수단은 아무 것도 없다.

이 지역에 관한 한 폭력과 위협은 다반사였고 법의 지배는 존재하지 않았던 것처럼 보인다. 물론 결사가 없는 것은 아니다. 전국철거민연합, 또는 용산 4지구의 철거민대책위 같은 것은 있지만, 국가기구와 재개발조합업체에 의해 활동이 제한됨으로써 제 구실을 하기 어려웠다. 이런 조건 하에서 철거민대책위 같은 조직의 간부들은 세입자 이익을 대변하기보다 재건축조합 측의 부당거래 유혹에 취약할 수 있다. 그것은 폭력적이고 억압적 조건에서 발생하는 부패인 셈이다. 이 문제는 1950~1970년대 사이 미국의 지역공동체 운동과 비교할 때 특징과 차이가 잘 드러난다. 미국의 주거지역 주민운동은 오바마를 대통령으로 만들었던 배경이 되었기 때문에 최근 큰 관심의 대상이 된 바 있다. 주민운동은 미 연방정부의 도시재개발 프로젝트와 전국 고속도로 프로젝트에 대항했던 피해주민 중심의 자발적인 지역운동 조직을 촉발시켰다. 이 지역주민운동이, 마침내 1965년 투표권법에 의해 흑인에게도 실제로 투표권이 부여되는 개혁의 효과와 맞물리면서, 민주당의 하부기반과 미국정치 전반에 커다란 변화가 발생했다. 1980년대 뉴욕, 시카고, LA를 비롯한 미국의 5대 도시에 흑인시장을 만들고, 급기야는 흑인 대통

령을 탄생시키는 기초는 이렇게 만들어졌다. 결사의 자유가 효력을 가질 때와 그렇지 않을 때 그것이 만들어 내는 전 사회적이고 정치적인 위력이 얼마나 큰가를 잘 보여주는 사례가 아닐 수 없다.

이 사건의 또 다른 한 측면은 도덕적 분노와 애도가 의식화(儀式化)하는 것으로 끝나는 문제이다. 사회적 부정의에 대해 분노하는 것은 큰 미덕이다. 그러나 분노와 애도 그 자체로 끝날 때 그것은 의미 있는 정치적 결과를 만들어내지 못한다. 그러한 현상은 우리사회의 한 특징이기도 하다. 사태의 희생자들을 위한 장례식에는 야당정치인, 운동권과 진보파 인사들을 포함하여 5,000명이라는 많은 사람들이 참여해 분노와 애도를 표했다. 그러나 그러한 분노의 표명이 용산 4지구의 비극을 불러온 도시재개발정책을 수정, 개선한다거나, 나아가서는 거대 도시 재개발 프로젝트를 재검토하는 계기가 되고, 이를 통해 그러한 비극의 재발 원인을 제거하려고 하는 노력이 뒤따르지 않는다면 커다란 의미를 갖기 어렵다. 인도적 문제 제기, 분노의 표명만으로는 구조화된 문제의 덩어리로서 사태의 개선을 위한 공동노력을 만들어낼 수 없다. 민주당이 용산사태를 규탄하지만, 그들 역시 추진자였던 과거의 도시재개발정책, 부동산토지정책을 스스로 비판적으로 검토하고 새로운 대안을 제시하지 않는다면, 그것이 얼마나 진정성이 있겠는가.

10. 거대건설프로젝트의 비극(2)－세종시 문제

현재 한국 정치의 최대 쟁점은 말할 것도 없이 행정수도건설을 원안대로 할 것인가, 아니면 혁신기업도시/교육도시를 결합한 새로운 도시를 건설할 것인가 하는 세종시 문제에 있다. 여기에서는 이 문제를 둘러싼 찬반 양론에 대해 어느 쪽이 옳은가에 대해 의견을 말하기보다, 그 과정에서 논의되지 않았거나 덜 논의된 문제에 대해 언급하고 싶다.

먼저 세종시 문제의 시작으로부터 현재에 이르기까지의 사태는 대통령의 심리적 동기를 통해 조명될 수 있을지 모른다. 그것은 매우 부정적인 내용을 함축하는데, 무엇보다도 그것이 강력한 국가와 이를 관장하면서 통치를 위임받은 대통령중심제의 권력 현상으로 이해되기 때문이다. 한국의 대통령은 그가 관장하는 권력의

범위가 엄청나게 큼에도 불구하고 그의 권력에 부여된 책임성, 그리고 견제와 균형으로부터는 큰 제약을 받지 않는다. 그 결과는 정치체제 전체의 문제를 대통령 개인에게로 집중시키는 초(超)대통령제(hyper-presidentialism) 현상을 만들고, 동전의 다른 면으로 “즉응의/즉흥의 정치(instant politics)”를 빚어낸다. 정책결정은 즉흥적, 단견적, 임시변통 등으로 특징되는 바, 정책의 결정과정에서는 충분한 공적 논의를 동반하지 않거나 있더라도 형식적인데 불과한 것으로 만든다. 그러다보니 정책의 직접적 영향을 받는 인구집단이나 기능적 이익집단의 의사표현이나 참여는 잘 허용되지 않는다. 특히 사회적 약자들의 이익과 가치가 반영될 수 있는 통로는 봉쇄된다. 아래로부터 관련 이해당사자의 참여가 제한적이고 위로부터 국가의 권한이 강력한 구조 아래에서, 대통령 개인은 역사적 위인이 되고자하는 유혹에 쉽게 빠질 수 있다. “나는 역사에 무엇을 남길 것인가?”, “나는 다른 대통령에 비해 얼마나 위대한 대통령일 수 있을까?”라는 물음으로 나타나는 대통령의 의지는 일종의 “위대함의 경쟁”이 아닐 수 없고, 그것의 가장 가시적인 성과는 거대 건설프로젝트로 나타난다. 대통령들 간의 경쟁, 특히 전임 대통령과 현임 대통령 간의 경쟁이 부추기는 심리적 동기는 세종시 사태의 배면에 있는 중요한 동인이다.

그러나 이 문제를 심리적 측면에서 바라보는 것만으로는 사태의 핵심에 접근할 수 없다. 세종시 원안이든, 수정안이든 이 이슈에 대해 우리는 국가재정 사용의 기회비용 문제를 제기할 수 있다. 왜 천문학적 자원이 소요되는 거대 건설프로젝트에 국가예산과 재정을 쏟아 부어야 하나 하는데 대한 문제 제기이다. 로버트 달은 의제에 대한 최종적 통제를 민주주의의 핵심요소의 하나로 강조한다. 시민들이 기존의 안보다 더 좋은 대안이 있다고 할 때, 이를 원래의 의제에 포함시키거나 대체할 수 있는 시민의 권리를 말한다(Dahl, 1998: 38). 세종시 문제의 경우 시민들이 제시할 수 있는 대안이란, 전직 내지 현직 정부들은 한정된 국가의 예산과 사회의 경제적 자원을 왜 천문학적 예산과 재정 자원이 소요되는 거대 건설프로젝트에 왜 우선적으로 투입해야 하나 라는 질문과 관련된다. 물론 현실에서 그 대안을 제시해야 할 가장 강력한 주체는, 특정의 시민의 의견을 조직하는 정당들일 수 있다. 만약 한국정치에서 정당이 제대로 기능한다면, 즉 정당이 보통사람들의 고용 증대와 복지 확대를 동반하는 시장의 개혁과 이를 통해 삶의 문제를 해결하는

역할을 한다면, 세종시 그 자체에 매몰된 찬반양론보다, 국가재정사용의 우선순위와 관련된 근본적인 논쟁을 제기해야 마땅하다. 잘못된 사업에 또는 우선순위가 낮아도 좋은 부문에 과도한 재정자원이 투입되면 될수록 다른 영역의 과제는 소홀해질 수밖에 없고, 잘못된 정책을 최우선순위에 놓고 정쟁과 논쟁이 치열하면 할수록 내용과 본질은 사라진 정치 다툼만 과도하게 부각될 뿐이다.

또 다른 문제는 거대 건설프로젝트의 목적과 관련된다. 원안이든, 수정안이든 수도권 집중의 완화와 지방분산 및 균형발전이 목적과 명분으로 제시되고 있다. 그런데 수도권집중과 그에 짝을 이루는 지방 분산은 지리적이고 공간적인 문제로만 접근될 수 있을까 하는 질문은 별로 따져지지 않았다. 필자가 보기에 재벌중심의 경제구조, 동심원적 엘리트 구조, 부동산 계급사회, 시민사회를 압도하는 과대성장된 국가 등 우리사회를 특징짓는 여러 구조적인 문제들과 수도권 집중 사이에 인과적 연결고리는 강력하고, 오히려 수도권 집중은 그러한 구조적인 문제들이 만들어 낸 결과라는 측면이 더 크다. 따라서 우리 사회의 전반적 구조를 개혁하는 문제를 수도권 집중 완화 문제를 같이 고려하지 않은 채, 자원의 공간적 재배치만으로 소기의 목적을 달성 할 수 있을지는 커다란 의문이다. 나아가서는 정치적 자원배분의 경쟁이 지역 대 지역으로 이루어질 때 선심성 공약의 형태로 나타나는 국가예산분배정치(pork-barrel politics)를 일반화시키고, 재정낭비를 초래할 위험성이 크다. 원안이든 수정안이든 지역 간 갈등과 예산배분 경쟁을 더욱 증대시키는 상황은 피할 수 없어 보인다.

11. 정치경쟁의 파라미터의 전환을 향하여－진영 간 갈등으로부터 보수/진보의 실질적 경쟁으로

문제 중심으로 논평하는 단편들로 구성된 글에서 결론이 있기는 어렵지만, 이 장은 결론의 의미를 갖는다고 하겠다. 진영으로 분획된 정치의 대결구조가 민주주의 발전에 부정적 효과를 갖는다고 앞서 말한바 있다. 그렇다면 어떻게 현실의 사회경제적 문제를 다룰 수 있는 정치적 갈등의 축을 형성하느냐 하는 문제는 민주주의 발전을 위해 중요하다. 일반적으로 그러한 갈등 축을 좌/우,

또는 보수/진보로 표현한다. 어느 사회든 이러한 구분은 있고, 민주주의와 관련해서도 필요한 것 혹은 필수적인 것이기도 하다. 그러나 그러한 갈등 축은 시대 변화에 부응하고 그 사회에 실재하는 사회경제적 균열에 상응할 때 민주주의 발전에 긍정적으로 기여한다. 한국사회의 정치적 대표의 체계는 실재하는 사회경제적 균열 및 갈등과 크게 괴리돼왔고, 그 결과 정당들은 사회경제적 문제를 풀어나가는데 중심적 역할을 수행하지 못했다. 좌/우, 보수/진보 뭐라고 부르던, 그간 그러한 구분은 한국의 역사적, 정치적 조건에서 이데올로기적으로 불리는 말 이상이 아니었다.

어찌되었든 이 구분은 그 동안 갈등하는 두 세력의 안과 밖 모두에서 강한 적대 의식을 동반하며 사용되어왔다. 보수파 인사들이나 보수언론들은 반대 진영의 구성원들 내지 그 지지를 받는 정부에 대해 좌파, 진보파라 규정했고, 그 반대도 마찬가지이다. 그런가 하면 각각의 진영을 구성하는 성원들은 그 진영의 특징을 담지하는 코드, 이념, 가치, 비전, 열정 등을 일정하게 공유하는 공통점을 갖는다. 하지만 앞서도 지적했듯 이러한 구분만으로는 오늘의 정치적, 사회적, 경제적 변화에 부응하기 어렵고, 따라서 변화를 필요로 한다. 앞에서 용산사태와 세종시 문제를 말했지만, 두 이슈 모두에서 진보/보수 정부 사이의 분명한 차이를 발견하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 용산참사에서 보듯 강한 분노의 감정을 표현하는 것이 진보적이고, 그렇지 않으면 보수적이 되는 것이 현실이다. 세종시 문제 역시, 원안을 찬성하면 진보, 수정안을 찬성하면 보수가 되기 십상이다. 그러다보니 현 정부의 보수성과 비민주성을 비판하는 야당과 진보파들은 현 정부에 적대적이라는 점에서 은근히 한나라당 박근혜파에 대해 일정한 연대감을 표현한다. 문자 그대로 적에 대한 적은 동지가 될 수 있다. 이러한 현상은 오늘날 한국의 진보가 사회경제적 문제와 그에 대한 정책에 있어서 그 어떤 일관되고 원칙 있는 이념적 틀과 정책 내용을 갖지 못한 것의 결과가 아닐 수 없다. 용산사태와 세종시 문제에 있어 실질적 힘의 소재가 재벌 건설기업의 이익에 있다고 할 때, 한국의 진보는 이 문제에 대해 어떤 대안을 갖는가? 야당과 한나라당 박근혜파 사이의 연대는 그 공백의 결과가 아닐 수 없는데, 그렇다면 무엇이 현재와 같은 여와 야, 진보와 보수 사이에서 사생결단식의 싸움을 만들어내냐? 필자가 보기에, 각 진영의 성원들은 말하기로 되어 있는 것을 말하고 보여주기

로 되어 있는 것을 행동하는 경향이 강하다. 즉 정치가 퍼포먼스로서의 언어와 행위로 이루어지고 있다는 것이다. 용산참사에서는 분노하기로 되어 있기 때문에 분노하고, 세종시 문제에서 수정안을 반대해야 하기 때문에 반대하지만, 정작 재벌 건설기업의 이익과 거대 개발프로젝트 위주의 국가정책 사이의 오래된 결착 구조에 대한 대안은 제시하지 못하고 있다. 필자는 이런 식의 진영 구분을 편의적으로 “지위적” 보수와 “지위적” 진보라고 부르고자 한다. 이데올로기적인 기준에서 누군가가 그 진영에 속해있기 때문에, 또는 이념적으로 설정된 범주에 위치하고 있기 때문에, 그 사람은 그 진영이 요구하는 코드를 습득하고 규범에 부응하는 행위와 언어를 사용하는 수행자가 될 뿐 그 내용에 있어서 구분은 약하기 때문에, 어제의 진보가 오늘의 보수로 전환하는 일은 그간 비밀비재했다.

한국의 일반적인 인식이나 언론들의 표현을 보면, 프랑스 사르코지정부, 독일의 메르켈정부를 우파정부라고 부르는 것을 볼 수 있다. 그래서 사르코지정부와 이명박정부는 같은 유형의 정부로 인식하는 듯하다. 그러나 그것이야말로 내용과는 무관하게 지위적 진보/보수의 구분을 통해 기계적으로 문제를 보는 것이다. 유럽 국가들은 2차대전 이후 시민주의적 경제체제, 사회적 시장체제에 대한 광범한 합의를 형성한 기초 위에서 좌우 경쟁을 해왔다. 유럽정치의 파라미터에서는 개인적 가치를 기본으로 한 미국식 자율적 시장체제를 추구하는 우는 존재하지 않는다. 1980~1990년대 신자유주의의 전성기에도 유럽의 복지국가 체제는 기본적으로 변하지 않았다. 최근 미국식 시장경제를 가장 첨예하게 비판하고 금융규제 제도를 도입할 것을 가장 강하게 주창하고 있는 선봉장은 사르코지대통령이다.

현재 실업률 10%에 육박하는 미국경제의 고민은 자율적 시장경제 원리를 통해 경제위기를 극복할 수 있을지에 대한 의문으로 나타나고 있다. 정부의 사회 보장 지출을 확대하지 않고서는 사회적 안정을 유지하기 어려운 한계에 도달하고 있기 때문이다. 유럽의 한 관찰자에 따르면, 현재 미국은 그들이 준봉하는 이데올로기, 그들이 사용하는 언어와 가치, 그들의 경제학 이론과는 무관하게 이미 사회민주주의 체제를 실제로 수용하려 하나 다만 유럽과는 달리 사회보호를 지원하는 재정이 부족할 뿐이라고 한다(*International Herald Tribune*, 2010.02.20~21). 마찬가지로 미국식 신자유주의를 적극적으로 수용해 성장을 유지해 온 한국이 어떻게 국가-대기업 중심의 성장지상주의를 통해 청년실업, 실업 및 비정규직노

동자, 취약근로계층의 고용불안과 소득감소, 열악한 영세자영업, 노사관계의 실종 그리고 그에 따른 빈부격차의 증대 등, 사회의 통합을 위협하는 조건을 완화해 갈 수 있을지, 그러면서도 지속적이고 안정적인 경제성장을 유지할 수 있을지는 지극히 의문이다. 그것은 오늘날 이명박 보수정부가 직면하고 있는 최대의 과제일 뿐만 아니라 또한 그와 경쟁하는 정치세력들이 풀어야 할 과제이기도 하다. 필자가 보기에 그것이 진보/보수 간 정치경쟁의 진정한 출발점이 되어야 한다. 즉 보수/진보는 실제의 사회경제적 문제에 대해 차이를 만들어가는 새로운 경쟁의 틀을 발전시키지 않으면 정치의 언어만 격렬할 뿐 내용은 달라지지 않는 악순환이 계속될 것이다. 실제 보수/진보 사이의 경쟁에 있어서 성장지상주의를 넘어, 고용, 분배, 노동, 교육, 사회보장 등 자율적 시장경제가 다루기 어려운 영역에서 대안의 개척 가능성은 광범하게 열려있다.

흥미롭게도 사회경제적 영역에서 새로운 경제이념을 수용하고 사회적 시장원리와 가치를 접목하면서 정책방향을 유연화하는 방향으로의 전환은 예상과는 달리 이데올로기적 대립을 약화시킬 수도 있다. 이는 두 가지 요소 때문이다. 하나는 기존의 지위적 보수/진보가 전쟁의 경험과 강한 적대의식을 동반하는 민족문제를 중심축으로 했기 때문에 경직되고 격렬한 반면 실제 사회구성원을 통합하는 기능은 약했다는 사실에 기인한다. 반면 사회경제적 문제영역에서 중앙과 좌에 걸쳐 넓게 열려 있는 영역의 이슈가 정치에 들어온다면 사회통합과 합의의 기반은 확대될 것이다. 다른 하나는 한국이 갖고 있는 국가주의적 전통이다. 지금까지 한국의 경제이념과 정책이 신자유주의 독트린에 의해 추동되었다고는 하나, 실제로는 영미식의 경제적 자유주의의 전통에서와 같이 개인 권리와 자유, 시장자율성과 기업주도에 의한 것이었다기보다 위로부터 국가가 주도하는 발전주의적 국가-재벌 연합을 통해 추진되었다는 특징을 갖는다. 기업과 시장에 대한 국가의 강력한 개입이 갖는 지시경제적(dirigiste), 또는 관치경제적 전통은 아직도 건재하다. 이러한 두 요소는 지금까지의 모든 문제의 원천이기도 하지만, 새롭게 변화를 주도할 수 있는 조건일 수도 있다. 이 점이야말로 보수에게 우위를 부여하는 요소이다. 진보뿐만 아니라 보수도 개명되고 친취척이 될 때 이 영역을 선점할 수도 있다. 따라서 사회경제적 이슈가 중심이 되는 정치의 갈등 축으로의 전환이 반드시 경직된 이데올로기 갈등을 동반하게 되는 것은 아니다.

민주대연합, 선거연합이라는 슬로건에서 나타나듯, 오늘날 야당과 진보의 최대관심사는 다가오는 여러 선거들에서 승리하는 것이다. 그러나 힘을 합친다는 것만으로 승리가 보장되는 것은 아니다. 야당과 진보파들이 재집권하기 위해서는 기존의 보수와 정부와 비교해 자신들도 혹은 그보다 우월하게 정부를 운영할 수 있다는 통치 능력을 말할 수 있어야 할 것이다. 그것은 오늘의 세계경제의 조건과 제약 속에서 성장과 분배, 복지, 환경이 병행발전 할 수 있는 실현가능한 비전과 프로그램을 발전시키는 노력으로부터 시작될 수밖에 없을 것이다. 정치체제로서 민주주의가 갖는 최고의 매력은 다수 시민의 요구에 부응하는 현실적인 대안을 조직하는 세력에게 통치자로서의 기회와 가능성을 열어준다는 데 있다.

□ 주요 용어

민주주의, 민주주의의 최소주의적 정의, 진보/보수의 정치적 구분, 참여의 위기, 정치적 패러미터

□ 참고문헌

- Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. Yale University Press.
- Key, V. O. 1949/1964. *Southern Politics in State and Nation*. Harvard. p.527.
- Machiavelli, Niccolo. 1970. *The Discourses*. Penguin. Book 1's chapter 1~10 main theme.
- Manza, Jeff. 2009. "The Right to Vote and Unequal Participation in American Politics." in Manza, Jeff and Sauder, Michael(eds.). *Inequality and Society: Social Science Perspectives on Social Stratification*. W.W. Norton & Company. p.840.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge University Press. p.10.
- Schattschneider, E. E. 2008. 『절반의 인민주권』. 현재호·박수형 옮김. 후마니타스 215쪽
- Verba, Sidney, Schlozman, Kay Lehman & Brady, Henry E. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press.
- Zimmermann, Klaus F. "Social Democracy in America?" *International Herald Tribune*, 2010.2.20~21.

societies is closely related to the conflicts between technocracy and democracy. Nuclear waste management system is an good example showing the politics of technology. The purpose of this paper is to compare nuclear waste management systems of Britain and Korea. Both Britain and Korea had experienced similar difficulties in finding nuclear waste disposal sites until the end of 1990s. However two countries have shown striking differences in terms of nuclear waste management paradigm since the early 2000s. Britain's nuclear waste management system can be characterised as STS(Science, Technology, and Society) paradigm, while Korea's system as technocratic paradigm. This paper compares the characteristics of these two paradigms and tries to answer what caused the differences between Britain and Korea. This paper concludes that the differences of two countries' political situation have made those differences in the evolution of two countries' nuclear waste management paradigms.

Keywords: nuclear waste management, technocracy, democracy, STS, comparative study, public and stakeholder engagement

A Comment on the way how to understand Korean Democracy

Choi, Jang-jip

These days Korean politics is flooded with aggressive and confrontational political languages and mood, thereby intensifying political conflict between the conservatives and the progressives. This situation is to some extent exacerbated by the way in which some sections of the progressive intellectuals and civic movement's activists understand democracy. This paper is a collection of ten vignettes on separate questions which critically comment on this problem. Since the Lee Myung-bak government inaugurated, the progressives have mounted on criticisms and oppositions against it, defining that it is not a democratic government. On this assumption they put forward a political slogan "a great democratic coalition for electoral victory" against the current conservative government based on the conception of political conflict and struggle between the two competing blocs, namely, democratic forces and anti-democratic forces. In Korean society thanks to the fact that the democracy

movement played a central role in democratic transition the legacy of movement is very strong, contrasting with the weak tradition of political party. Some progressive groups are fond of arguing democracy in terms of a maximalist definition rather than a liberal representative minimalist one. This paper examines why such a view is wrong and how they confuse democracy as a regime type with a particular government's characteristics including leadership style, policy contents, patterns of use of law, and so forth.

The stylized understanding of democracy taken by some progressives who cherish a moralistic, romantic and ideal view of democracy is ever more encouraged since the Candlelight Vigil and advocates civic movements and direct democracy rather than political party and representative democracy. Under the circumstances political participation is in crisis as shown in the steady and sharp decline of voter turnouts registering about 30% in the last twenty years. At the same time while straddling the strong state Korea's presidents enjoy no effective checks and balances, thereby bringing the presidential system into a hyper-presidentialism combined with "instant politics". At the core of problems is the weakness or underdevelopment of the Korea's parties and party system which are not capable of effectively dealing with social and economic problems which have been arising from the time honored growth-first economy led by the state. Finally an alternative strategy to this predicament is presented that the present left/ right, or conservatives/progressives dividing line which is clearly outmoded, also carrying heavily ideological connotation is reshaped. It would be to allow for a new political parameter in which parties compete and conflict in order to deal with the real social and economic issues and formulate policy alternatives.

Keywords: democracy, minimalist definition of democracy, political dividing line between progressives and conservatives, crisis of participation, political parameter.