

6월민주항쟁 19주년 기념 학술대토론회

- 6월민주항쟁과 한국 민주주의의 현주소 -

- 주 최 : 민주화운동기념사업회
- 일 시 : 2006년 6월 29일 (목) 09:30 ~18:00
- 장 소 : 한국언론재단(프레스센터) 19층 기자회견장

1. 내용의 일부 혹은 전체를 인용, 발췌하는 경우에는 반드시
저자와 출처를 밝혀 주셔야 합니다.
 2. 본 자료는 <http://www.kdemocracy.or.kr/KDFOMS/>에서
열람하실 수 있습니다.
-

민 주 화 운 동

당신이 만든 우리의 희망입니다

민주주의 발전과 통일한국의 미래.
대한민국의 저력을 이야기 할 때마다
민주화운동의 소중한 경험과 정신을
힘주어 들려주시시오.

민주화운동기념사업회는
우리들의 소중한 뜻이 펼쳐지도록
국민들과 함께 새로운 희망을 만들어 나갈 것입니다.


서울시 중구 정동 34-5 배재정동빌딩 1-3층
전화 02-3709-7500 팩스 02-3709-7530
<http://www.kdemocracy.or.kr/>

한국 민주주의와 제도적 실천으로서의 민주주의

최 장 집(고려대 아세아문제연구소 소장)

1. 들어가는 말

(1) 제도적 실천으로서의 민주주의는 여러 가지 의미로 이해될 수 있다. 한편으로 “제도적 실천”이라는 말은 정치권이나 시민사회에서 자주 제기되는 “제도개혁”으로 이해될 수도 있다. 최근 지방선거 이후 정치권일각에서 제기하고 있는 현행 대통령제도의 개혁 논의가 그 대표적인 예라 하겠다. 그것은 정치지형과 정치상황의 변화를 반영하는 것임에도 불구하고 외견상으로는 객관적 필요 내지 순수한 제도이론의 논리로 표현되고 있다.

현재의 대통령제가 5년 단임제라 현직 대통령이 충분한 시간을 가지고 국정을 안정적으로 운영할 수 없다든가, 대통령임기와 총선의 임기가 일치하지 않아 정치혼란이 가중된다든가, 현직 대통령과 정부의 국정수행을 평가하는 중간선거라는 제도적 요소가 없어서 문제라거나, 혹은 이런 이유들로 인해 지방을 위한 선거가 변질되어 여당이 지방선거에서 일방적인 패배를 안게 되었다든가 등의 주장이 그것인데, 사실상 내용적으로는 헌법 개정 문제를 제기하고 있는 것에 다름 아니다. 필자가 이 글에서 말하고자 하는 제도적 실천은 민주주의의 발전을 위해 제도개혁, 또는 헌법 개정이 필요하다는 그런 주장을 위한 것이 아니다. 이 글은 오히려 현재 제기되고 있는 제도개혁 논의와는 매우 다른 문제의식

으로 접근하고자 한다.

(2) 민주주의의 핵심은 제도적 실천이며 이는 잘 제도화된 정당정치와 사회발전에 대한 합리적 비판과 정책대안으로 경쟁하는 좋은 정당체제의 발전을 의미하는 것으로, 발표자는 이러한 제도적 실천이 민주주의 발전의 중심에 위치해 있다는 점을 강조하고자 한다. 발표자가 이해하는 민주주의는 평등한 정치참여를 통해 인민의 권력을 국가내로 투입하는 것을 그 핵심 내용으로 한다. 그러나 동시에 그러한 과업은 인민이 선출한 대표에 의해 수행되기 때문에 그 결과가 자주 인민의 민주주의가 아니라 정치인들의 민주주의로 변질되기 쉬운 제도적 실천을 통하지 않고서는 실현될 수 없다. 그러므로 현실의 민주주의는 민주주의의 가치와 규범을 한편으로 하고, 제도적 실천을 다른 한편으로 하는 양자 사이에 위태롭게 걸쳐있는 통치체제라 할 수 있다.

그리고 민주주의의 정치 예(기)술은 이 양자를 적절하게 배합하는 일일뿐만 아니라, 그 무게중심을 한 쪽 극에 치우쳐 있는 데에서 다른 극의 방향으로 적절하게 움직이는 능력이라 생각한다. 이 글에서 말하는 제도적 실천은 “민중권력론” 혹은 한국의 전통에서는 자주 “운동의 정치”로 표출되는 데서부터 정당간 경쟁을 중심으로 사회의 요구가 보다 다원적으로 제도화될 수 있는 방향으로 나아가는 움직임을 강조하려는 것이다.

(3) 제도적 실천의 문제는 흔히 제도의 특성과 효과를 고립시켜 보는 순수 제도이론의 대상만이 아니다. 그것은 제도를 구현하는 정치철학적, 이념적 문제와 이 제도가 작동하는 사회경제적 맥락을 포함한다. 따라서 이 글에서 말하는 제도적 실천의 의미는 넓고 포괄적이다. 좋은 제도란 제도 그 자체가 갖는 많은 장점만을 의미하기보다는 이 제도가 잘 작동될 수 있는 정치의 하부기반과 사회적 조건을 포함하는 일련의 세트로 이해되어야 한다. 그렇기 때문에 제도의 발전이란 그 제도를 움직이게 하고 또 좋은 결과를 만들어낼 수 있도록 하는 정치적 조건을 발전시키는 문제와 직결된다. 아무리 좋은 제도를 갖다놓는다 하더라도 그 하부기반이 뒷받침되지 않을 때 제도는 원래의 의도대로 작동하지 않으며, 결과적으로 나쁜 제도가 될 수도 있다.

2. 민주화의 궤적과 제도적 실천의 중요성

(1) 발표자는 여러 차례에 걸쳐 한국의 민주화를 “운동에 의한 민주화”로 특징지은 바 있다. 강력한

군부권위주의의 붕괴는 민주화를 열망하는 강력한 민중적 열정·에너지의 분출과 동원 없이 불가능했다. 운동을 추동했던 사람들에게 민주주의는 군부독재를 타도한 그 자리에 민중권력을 창출하는 것이 아닐 수 없었다. 이로 인해 민주파들 스스로 정당성과 도덕성을 가졌다고 자임하고 그에 자긍심을 가졌을 뿐만 아니라, 다른 사람들도 이를 강하게든, 약하게든 인정하지 않을 수 없었다. 권위주의시기 대다수 중산층과 기득세력들은 이들에 대해 일정한 부채의식 내지 열등감을 가졌다. 사회적, 정치적 의식의 수준에서 민주파들이 정당성과 도덕성을 가졌던 것과 정치실천적, 현실적 수준에서 운동이 주도했던 민주화과정이 일치되는 동안 민주주의와 민주파는 헤게모니를 가졌다고 할 수 있다. 그러나 모든 운동이 그러하듯 한국 민주화운동의 변화궤적도 일반적인 패턴을 피할 수 없었다. 운동의 탈동원화 혹은 그러한 과정으로의 전환이 그것이다.

그러나 이 탈동원화가 의미 있는 결실을 갖느냐 갖지 못하느냐의 여부는 이후 그들이 민주주의의 가치와 규범을 실현할 수 있는 이념과 비전, 정책을 제도화할 수 있느냐 없느냐하는 문제와 직결된 것이었다. 여기서 말하는 제도화란 민주화라는 비상한 변화의 시기를 주도했던 운동으로부터 민주주의를 일상적인 것으로 만드는 정치의 제도화를 의미한다. 말할 것도 없이 그 중심에는 정당정치의 문제가 놓여 있다. 요컨대 운동 시기 민주파들의 이상은 현실에서 그에 부응하는 정당의 건설을 통하지 않고서는 불가능하다.

(2) 다음 항에서 다시 논하겠지만, 결론적으로 말해 민주파들은 좋은 민주적 정당을 건설하는데 실패했다. 그 결과는 기존의 보수적인 야당과 민주파들이 중심이 된 여당 간 경쟁이 사회적 비전이나 사회경제적 정책면에서 차이를 거의 찾아볼 수 없는 수준으로 수렴되는 것이었다. 그것은 동시에 민주파들이 민주화 이후 초기과정에서 가질 수 있었던 정당성이나 도덕성에 대한 프리미엄을 상실하는 과정이기도 했다. 탈동원화의 후반부는 민주적 제도화의 계기와 맞물리는 시기라고 할 수 있다. 이러한 제도화의 계기는 민주정부 하에서 특히 김대중 정부 시기 이후 빈번하게 제기되는 제도개혁, 그 중에서도 대통령의 권한과 임기, 중간평가를 위한 대통령선거와 총선 주기의 조정 등을 중심으로 한 정부형태, 대통령제 권력구조의 변화를 겨냥한 헌정개혁 논의로 나타났다. 제도적 실천이란 정치를 수단으로 하여 민중적 권력, 새로운 사회경제적 요구들이 정치체제내로 투입된 새로운 경쟁의 틀을 형성하고 그 틀 안에서 일상적인 정치를 활성화하는 것을 의미하는 데 반해, 기존의 제도개혁 내지 헌정개혁의 접근은 차이를 갖지 않는 정당들이 그들 정치의 실패를 정당화하거나 극복하기 위해 그 방법이나 출로를 정치 밖의 제도 변화에서 찾으려는 시도라고 할 수 있다.

3. 현행 대통령제의 개혁이 과연 얼마나 한국 민주주의 발전에 이바지 할 수 있나?

(1) 한국의 대통령제를 이해하기 위해 먼저 정부형태의 제도적 특징을 살펴보도록 하겠다. 일찍이 후앙 린쯔를 비롯하여 지오반니 사르토리, 아렌트 라이파트 등 주요 정치학자들은 대통령제와 의회중심제의 두 이념형적 모델과 이들의 중간 형태를 포함하여 정부형태에 대한 장단점을 비교하는 이론들을 제시한 바 있다. 린쯔, 아담 쉐보르스키와 같은 일군의 학자들은 대통령제에 대한 의회중심제의 우월성을 강조한 반면, 사르토리나 필립 슈미터와 같은 학자들은 제도 그 자체가 장단점을 갖는다는 관점에 부정적 입장을 취하면서 그보다는 이 제도가 작동할 수 있는 정치적, 사회적 조건을 보다 더 강조하고 있다. 이러한 제도 문제와 관련하여 발표자의 관점은 후자 그룹의 주장이 보다 설득력이 있다는 것이다.

(2) 후앙 린쯔가 대통령제를 비판하는 논거는 상당한 설득력을 갖고 있다. 그는 대통령제의 다섯 가지 특성을 다음과 같이 제시한다. ① 민주주의의 이중적 정당성, ② 임기조항에 따른 경직성, ③ 책임성과 그 확인 가능성, ④ 승자독식, ⑤ 재선의 부재와 그에 따른 부정적 효과. 여기에 대통령제가 정당 발전을 저해하는 중요한 요인이라는 논거가 추가될 수 있다.

첫 번째 특성은 국민의 직접선거를 통해 선출·구성되는 대통령과 의회가 모두 민주적 정당성을 갖기 때문에, 국가의 양대 대표기구가 충돌할 때 이를 조정할 수 있는 적절한 메커니즘이 존재하지 않는다는 것이다. 둘째, 대통령제는 경직된 임기조항을 갖기 때문에, 정치적, 경제적, 사회적 위기상황에 유연하고 융통성 있게 대응할 수 없다는 주장이다. 세 번째 특성과 관련하여 대통령제 하에서 지지자들은 누구를 선출하는가를 분명히 확인할 수 있고 그 책임성을 물을 수 있다는 장점을 말하지만, 이 문제에 있어서도 오히려 의회중심제가 보다 효과적이라는 것이다. 넷째, 무엇보다 대통령중심제는 다수를 획득하는 선거의 승리가 모든 것을 갖고 패자는 모든 것을 상실하는 승자독식을 보장하며, 그렇기 때문에 정치 갈등과 양극화를 강화하는 문제를 안고 있다는 주장이다. 요컨대 대통령제는 제로섬 게임으로 특징지을 수 있지만, 의회중심제는 주요 정당들에 대한 비례적 보상을 특징으로 한다는 것이다. 다섯째, 대통령제는 단임이나 중임만을 허용함으로써 임기연장을 허용치 않는다. 이것이 갖는 문제는 임기연장을 피하는 시도로 인해 권력 승계의 위기를 초래한다는 것이다. 그러나 그보다 더 중요한 문제는 잦은 권력교체로 인해 사회변화를 위한 중요한 정책프로그램들이 정책적 연속성을 가지고 수행되기가 어렵고, 정책의 단절과 후임 정권에 대한 불신을 가중시킴으로써 졸속적인 정책이나 야당 탄압, 그리고 예산을 단기적 관점에서 소비할 유인을 강화한다는 것이다.

(3) 민주화 이후 한국의 상황도 린쯔가 위에서 지적한 대통령제의 부정적 요소를 거의 대부분 공유하고 있다. 이중적 대표성의 딜레마로 운위되는 여소야대에 따른 분할정부 상태는 민주화 이후 모든 정권들이 예외 없이 직면했던 문제였다. 대통령중심제가 갖는 경직성은 현직 대통령들이 임기 말에 이르러 레임덕상황에 직면했을 때 불거져 나온 정책 실패나 부정비리 의혹과 같은 여러 형태의 문제와 결합하면서, 대통령을 무력하게 만들었다. 그 결과 고도로 중앙집중화된 국가기구를 관장했던 강력한 대통령은 그와 정반대로 너무나 허약한 대통령으로 전락하기 일쑤였다. 가장 최근의 사례는 지방선거 이후의 노무현대통령이다. 여당의 극적인 참패는 상당한 임기를 남겨둔 대통령을 무기력하게 만들었다. 의회중심제나 프랑스와 같은 준대통령제의 경우 이러한 상황에서는 조기 총선을 통해 현 정부의 신임을 묻거나, 야당에게 정부운용을 위임함으로써 위기를 해소할 수 있다.

그러나 현행 대통령제 하에서 그런 일은 제도적으로 가능하지 않다. 이는 지방선거이후 여당일각에서 제도개혁을 제기하게 된 원인이기도 하다. 대통령제 하에서 유권자들은 선거 시 대통령 후보자들의 면면을 잘 알고 그에 따라 투표할 수 있는 장점을 가진다고 말하지만, 린쯔의 지적대로 투표자들은 실제로 그가 누구인지, 어떠한 능력을 가지고 있는지에 대해 의회중심제의 수상을 아는 것보다 오히려 못할 수 있다. 그럴 때 그 결과가 만들어내는 위험은 감당하기 어려울 정도로 클 수 있다. 또 대통령제의 지지자들이 분명하게 책임을 물을 수 있는 장점을 말하지만, 한국과 같이 대통령선거를 전후로 한 시기마다 정당이 바뀌면서 대통령과 정당간의 일체성이 약하거나 정당의 제도적 지속성이 약한 경우, 다음 선거에서 퇴임대통령의 업무수행에 대한 책임을 묻기란 대단히 어렵다. 한국의 상황에서 대통령제가 승자독식을 실현하고 정치의 양극화를 강화하는데 기여했다고 할 때 이를 부정하기도 어렵다. 결선투표제 없이 단순다수제를 통해 대통령을 선출하는 한국의 제도에서는 예외 없이 절반 이하의 지지표 획득으로 대통령이 만들어졌고 그에게 정책의 위임이 주어졌다. 한국의 대통령이 엄청난 권력과 권한을 행사한다고 할 때, 그것은 그를 지지하지 않은 더 많은 수의 나머지 유권자들을 소외시키고 배제하는 과도한 대표를 의미하는 것임에 분명하다.

마지막으로 임기연장을 허용치 않는 대통령제 하에서 현직 대통령이 임기연장을 시도할 위험이 높다는 약점과 관련해서는 우리 사회의 경우 민주화를 통해 이 문제를 거의 완전히 해결했다고 하겠다. 이는 한국 민주화의 큰 업적으로 평가할 수 있겠다. 그러나 제한된 임기를 갖는 대통령제가 정책의 연속성을 실현하기 어렵고 졸속적 정책을 증가시킨다는 약점은 한국의 현실과 크게 배치된다고 말하기는 어렵다.

(4) 이러한 조건으로 미루어볼 때 민주화 이후 현재까지 제도개혁을 제기하고 주창했던 사람들의 논거는 상당한 설득력을 갖는 것으로 보인다. 그러나 이러한 주장이 보다 광범위한 합의를 얻기 위해

서는 민주화 이후 대통령제의 실천을 통한 한국의 정치적 경험들이 진정으로 제도의 효과 때문이라고 말할 수 있는가를 보다 면밀하게 따져봐야 한다. 그것이 설명되지 않는 한 대통령제의 변화를 주장하는 논거의 설득력은 약하다고 할 수밖에 없다. 발표자가 이러한 제도개혁이 민주주의 발전에 기여할 수 있다는 주장에 부정적인 까닭은 보다 좋은 제도가 필요 없다든가, 일체의 제도개혁에 대해 부정적이기 때문에 그런 것은 아니다. 한국사회는 민주주의 발전과 더불어 기존의 제도 그 자체가 작동하면서 만들어내는 문제를 포함하여 국제환경의 변화나 사회경제적 변화로 인하여 전에는 직면하지 않았던 새로운 문제들을 갖게 되고, 이들 문제를 해결함에 있어 기존의 제도가 만들어내는 역기능이나 제약에 봉착하는 상황이 자주 발생하게 된다. 제도는 필요할 때 개선할 수 있으며, 이 경우 우리는 외국의 좋은 헌법, 좋은 제도를 참조하는 것이 극히 중요하다.

그럼에도 불구하고 제도의 개혁, 헌정체제의 변화와 같은 중요한 개혁은 극도의 신중함과 사려 깊음을 요구하는 영역이 아닐 수 없다. 무엇보다 제도는 그 자체의 학습 효과와 실천을 통해 제도를 작동시키는 양식을 필요로 하기 때문에, 기대와는 달리 제도의 차이가 만들어내는 실제 효과는 작을 수밖에 없다. 또한 제도변화는 새로운 제도에 대한 시행착오와 적응의 비용을 포함하고 있다. 발표자의 관점에서 제도문제는 두 가지 조건을 아울러 고려하지 않으면 안 되는 일련의 세트로 이해하는 것이 필요하다. 첫 번째 조건은 민주주의 하에서 제도를 움직이는 주요 행위자, 즉 정당체제의 문제를 고려하는 것이다. 정당은 사회의 이익과 갈등, 열정과 비전을 국가와 시민사회사이에서 매개하는 핵심적인 정치조직이며 행위자이기 때문이다. 이는 정당이 어떤 사회적 기반위에 위치하는가의 문제와 직결되어 있다. 두 번째 조건은 이 정당이 기반을 두고 있는 사회경제적 구조에 대한 고려이다. 이에 대해서는 다음 항에서 논하도록 하겠다.

(5) 여소야대에 의한 분할정부가 정책결정과 정부운영에 있어 제도적 장애가 된다는 것은 한국제도의 원형이 되는 미국 제도를 볼 때 설득력을 갖지 못한다. 사르토리의 말처럼 미국의 정치체제는 헌법 때문에 작동하는 것이 아니라, “헌법에도 불구하고” 작동하기 때문이다. 실용적 융통성, 약한 정당체제, 중앙예산의 지방배분정치(pork barrel politics)와 같은 요소들을 통해 이중대표성이 갖는 행정부와 의회 사이의 잠재적 갈등을 피할 수 있었기 때문이다. 문제는 정치행위자들이 체제를 작동시키려는 의지를 가지며 또 그렇게 정향되었기 때문에 작동이 가능한 것이었고, 그에 따라 미국의 대통령제는 이러한 보조적 메커니즘과 기능적 상보관계를 형성하게 되었다는 것이다.

민주화 이후 최초로 정부여당이 의회의 다수를 가졌음에도 불구하고 노무현 정부는 약속했던 개혁 법안들을 주도하지 못했다. 이는 대통령제가 반드시 강력한 대통령을 자동적으로 보장하는 것도 아니며, 제도적으로 행정부와 의회 두 영역 모두에서 권력을 갖는다 하더라도 선거에서 위임받은 정책을

실현하지 못하는 상황이 나타날 수 있음을 보여준다. 더욱이 시민사회에서 일반유권자 다수가 정치권 밖에서 개혁을 지지하고 있는 상황에서도 그러했다. 이러한 정책실행의 실패는 제도와는 무관한 허약한 정당, 허약한 리더십의 요인에 따른 결과임에 분명하다. 현직 대통령이 임기 말에 무력화되는 현상은 대통령제만의 문제가 아니며, 의회중심제 또한 정도의 차이는 있지만 유사한 양상을 보일 만큼 모든 권력의 속성이라 할 수 있다. 임기의 경직성이나 승자독식은 대통령제가 갖는 문제임에 분명하나, 오히려 인위적 다수를 형성하는 요소 때문에 대통령제가 제도적 안정성을 보장해주는 효과를 갖기도 한다. 의회중심제가 제대로 작동하지 못했던 프랑스 4공화국이나 독일의 바이마르공화국, 한국의 2공화국 등은, 제도적으로 정권을 안정화시키는데 있어 대통령제의 약점이 아니라 장점을 부각시켜주는 사례로 예시할 수 있다.

(6) 현재 한국 대통령제의 개혁사안에서 가장 강력하게 요구되는 것은 5년 단임제를 4년 중임제로 바꾸자는 것과 이와 더불어 제도적으로 중간평가가 가능할 수 있도록 대통령선거와 총선 주기를 일치시키자는 것이다. 특히 중간평가의 필요성을 내세우는 개혁 주장은 민주주의의 핵심원리가 대표-책임의 연계에 있다고 할 때 설득력을 갖는다. 요컨대 이들 제도개혁 요구의 핵심은 미국 대통령제를 모델로 그에 보다 더 가깝도록 개혁하자는 것이다. 과연 한국 민주주의의 발전을 위해 그러한 제도개혁은 필요한가? 5년 단임제를 바꾸어야 한다는 주장의 중심 논거는 대통령이 자주 바뀌기 때문에 레임덕이 빨리 오고 따라서 정책의 연속성을 실현하기 어렵다는 것이다. 이 주장이야말로 한국현실에서는 가장 설득력이 약하다. 민주화 이후 정부들이 5년 단임제라는 짧은 임기 때문에 정책의 연속성을 갖지 못했다는 것은 가상의 현실을 상정하는 것 이외의 다른 아무것도 아니다. 그동안 민주정부들은 기대했던 것과는 매우 상반적인 행태를 보여 왔다. 발표자가 다른 여러 기회를 통해 말해왔듯이, 민주화에도 불구하고 거시경제 정책, 사회경제 정책, 노동-복지 정책, 교육 정책, 농민 정책, 그리고 한미관계가 중심을 이루는 대외 정책 등 모든 주요 정책영역분야에 있어 거의 변화가 없었다. 하나의 중요한 예외는 대북정책 정도이다.

그러나 전체적으로 말해, 민주화와 여러 차례의 정권 변화에도 불구하고 단절이 이루어진 내용을 찾기 어렵다. 요컨대 구체제로부터 현재 민주정부까지를 포함하는 고도의 정책적 연속성이야말로 한국 민주화의 중요한 특성이라 할 수 있다. 이 연속성은 민주파들이 그리고 그들이 대거 참여한 정권이 아무런 대안적 비전과 정책을 갖지 못한 결과일 것이다. 대안적 정책이 존재하지 않는 조건에서 정책의 단절성을 걱정하는 것은 허구이거나 민주파들의 자기 변명적 우려에 불과하다.

(7) 대통령 연임과 관련한 논의에 비해 책임성의 강화를 위해 선거 주기를 조정하는 문제는 보다 논

의할 만한 가치가 있다. 그러나 중간평가가 반드시 미국처럼 돼야한다는 주장은 설득력이 약하다. 중간평가를 효과적이게 하는 가장 중요한 요소는 선거주기의 일치라는 제도적 조정이 아니라 정당체제를 어떻게 제도화할 것인가에 달려있다. 정당이 사회에 뿌리를 내리지 못한 상황에서 정책투입 기능을 갖지 못하거나 약하고, 또한 정당의 제도화 수준이 약한 한국의 정치현실에서 현 정부에 대한 평가는 대통령 개인에 대한 평가라는 의미를 강하게 띠었다. 민주주의에서 책임을 묻는 가장 중심적 수단이 선거임은 물론이다.

그리고 이 책임성은 선거가 갖는 두 가지 요소, 즉 회고적 투표와 전망적 투표를 통해 이루어진다. 정당의 연속성이 약한 곳에서 회고적 투표와 전망적 투표간의 연계는 강할 수 없다. 회고적 투표의 대상이 되었던 정당이 사라지거나 개편될 때 다음 선거에서는 전망적 투표를 실행하기가 어렵기 때문이다. 한국의 정당들은 대통령선거를 전후로 한 시기 언제나 권력과 사람을 중심으로 빠르게 재편되는 양상을 보여 왔다. 따라서 하나의 정부는 정당에 의해 수립되기보다는 대통령후보 내지 대통령을 중심으로 수립된다. 그렇기 때문에 우리는 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부라고 부르지 민자당 정부, 민주당 정부, 열린우리당 정부라고 말하지 않는다. 이러한 조건에서는 선거를 통해 정부 정책과 업적에 대해 책임을 묻기가 극히 어렵다.

이와 관련해 지난 5월의 지방선거는 하나의 흥미 있는 사실을 보여주었다. 지난 지방선거는 두 가지 정치적 기능을 수행했다. 하나는 지방선거 원래의 기능, 즉 지방정부의 대표를 선출하는 것을 말한다. 다른 하나는 중앙정치에 대한 중간평가의 기능을 보였다는 것이다. 후자가 아니었다면, 그토록 일방적인 표의 쏠림 현상은 나타나지 않았을 것이다. 즉 총선 주기가 중간선거적 기능을 갖지 못할 때는 지방선거가 그러한 역할을 가질 수 있다는 것이다. 5년 주기의 대통령선거와 4년의 총선은 그 차이가 짧게는 1년이 될 수도 있고, 길게는 4년이 될 수도 있는데, 후자의 경우에는 그 차이가 너무 길 수도 있다. 그러나 4년 주기의 지방선거가 그 사이사이에 끼어 중간선거 역할을 할 수 있다는 것을 보여주었다. 그 차이들이 다소간 불규칙적이라 하더라도 그것 때문에 제도를 바꾸어야 할 만큼 그렇게 중요한 문제를 갖는다고 보지는 않는다.

4. 민중권력의 대변자로서의 대통령으로부터 민주주의 제도 속에서의 대통령으로

(1) 제도개혁과 관련하여 발표자는 문제를 다르게 이해할 수 있다고 생각한다. 여기에서 무엇보다 먼저 생각해야 할 것은 민주주의체제 하에서 그리고 한국 민주주의의 발전을 위해서 대통령은 어떤

위상과 권력을 가져야 할 것인가 하는 문제이다. 바꿔 말해, 민주주의의 제도적 실천이라는 문제의식에서 바라본 제도로서의 대통령이 그것이다. 발표자의 관점에서 민주화 이후의 정치는 “거꾸로 선 정치”로 특징지을 수 있다. 사회적 기반을 갖는 정당체제의 발전, 정치의 하부기반의 강화를 통해 이루어지는 정치가 아니라, 어떤 정파가 대통령을 차지하느냐 그리고 이 대통령의 임기와 권한은 어떠해야 하느냐 하는 권력의 최정점에서 대통령 개인을 둘러싼 정치가 전개되고, 거기에서 갈등과 경쟁이 발생하기 때문이다. 게다가 이 현상은 계속해서 제어할 수 없는 정치적 열정과 갈등의 원천으로 작용하고 있다. 일찍이 그레고리 헨더슨이 말했던 “소용돌이의 정치”가 강화되고 있는 것이다. 헨더슨의 테제를 이끌어 내는데 원천이 되었던 토크빌은 국가권력의 중앙집중화라는 측면에서 프랑스는 혁명을 통해 구체제의 권력구조를 다원화한 것이 아니라 더욱 강화했다고 주장하면서 구체제와 혁명 이후 사회의 높은 연속성을 지적한 바 있다.

한국의 민주화 역시 프랑스혁명의 경우와 마찬가지로 권력 집중화의 현상을 강화하는 힘으로 작용한 것으로 보이며, 그로 인하여 민주주의체제가 구체제와의 연속성을 유지하고 있는 것으로 이해된다. 대통령제를 둘러싼 논의는 이러한 소용돌이의 정치를 사람 개인으로 의인화해서 이를 표상하고 있는 것이다. 한국민들은 민주주의를 어떻게 이해하나, 또 민주파들은 이를 어떻게 이해하나? 그것은 민주주의 하에서 국가권력과 대통령의 권력을 어떻게 이해하는가 하는 문제와 밀접한 연관성을 갖는다. 일찍이 권위주의시기 구체제 하에서 국가권력과 대통령의 권력·권한은 중앙집중화와 더불어 더욱 강력해졌고, 한국의 정치체제는 강력한 국가기구를 독점적으로 관장하는 강력한 대통령중심제로 알려지게 되었다. 박정희 대통령과 같이 군부권위주의의 수장이 아니더라도 이미 그 앞선 시기 이승만 자유당체제 역시 사인적 권위주의체제로 불릴 정도로 모든 정치권력이 일인의 대통령으로 집중되었고, 국가권력은 대통령의 인격과 동일시된 바 있다.

(2) 그렇다면 민주화 이후 대통령은 어떻게 민주화되었나? 즉 대통령은 어떤 권력과 권한을 담지하고 있으며, 대통령의 권력을 제한하는 제도적 장치는 무엇인가, 그리고 그것은 실제로 어떻게 작동하는가? 이 문제에 대한 답을 찾기 위해서는 운동이 추동한 민주화의 성격을 살펴보는 것이 필요하다. 한국 민주화의 성격은 “군부독재타도, 민주헌법쟁취”라는 슬로건 속에 잘 집약되어 있다. 그리고 이 민주헌법쟁취의 핵심은 대통령 직선제였다. 강권력을 수단으로 한 자의적 권력획득과 유지로 인해 정당성을 갖지 못했던 권위주의체제를, 대통령을 직선으로 선출함으로써 정당성을 갖는 민주정부로 대체한다는 것이었다. 민주적으로 선출된 대통령이라는 변화 외에 대통령의 권력과 역할에 대해 의미 변화가 이루어진 것은 아니었다. 이것은 강력한 대통령이라는 전통의 유지를 가능케 했다. 운동에 의한 민주화는 왜 이러한 구조를 변화시키지 못했나? 강력한 군부권위주의를 붕괴시키는 데는 민주화

를 열망하는 강력한 민중적 열정·에너지의 분출과 동원이 요구되었다. 운동을 추동했던 사람들에게 민주주의는 군부독재를 타도한 그 자리에 민중권력을 창출하는 것이 아닐 수 없었다. 그것은 선거를 통해 국민들이 직접 선출한 민주적 지도자, 대통령으로 구현되었다. 민중권력의 체현으로서의 대통령은 루소의 “일반의지”에 가까운 어떤 것으로 비유될 수 있을지 모른다. 그것은 민중권력이라는 의미 내용과 구성요소를 구체적으로 갖지 않았던 민주주의의 열정을 담는 어떤 원천적 힘의 덩어리처럼 느껴진다. 그것은 일종의 블랙박스처럼 속이 비어있는 어떤 분해되지 않은 일체성을 의미하는 것처럼 이해되기도 한다.

민주적으로 선출된 민주정부의 대통령은 스스로를 인민·민중·국민(people)의 대변자로 자임하든, 그의 지지자들이 그렇게 이해하든 국가의 일반의지를 대표한다는 점에서는 구체제의 권위주의적 대통령의 거울이미지와 같은 것이다. 국민의 지도자로서 강력한 대통령의 이미지는 구체제로부터 전수된 연속성을 가지며, 민주화로 인해 일반의지의 담지자라는 권위가 뒤틀리면서 그 위에 도덕성과 정당성까지 부가되었다. 강력한 대통령은 냉전시기 구체제의 지배구조가 남긴 강력한 보수적 정치·사회 기반을 개혁해야 한다는 민주적 힘의 요구에 대응하는 개혁자로서의 이미지를 가졌다. 요컨대 한국에서 민주화의 가장 중요한 내용은 민주적이고 개혁적인 대통령을 선출하는 것이었다. 사실상 대통령 개인의 의지와 능력에 대한 기대 내지 의존이라 할 수 있다. 그에 따라 민주파들에게 어떤 사회 정책을 추구하고 어떤 사회를 만들 것인가 하는 비전이나 실천의지의 문제의식은 상대적으로 약했다. 이것은 새로운 정당과 정당체제를 말하는 것인데 이러한 문제의식을 실현하지 못했다는 것이다. 이러한 조건에서는 민주파가 아무리 엄청난 열정을 가지고 대통령으로 의인화된 민주주의의 일반의지를 추구한다 하더라도, 그것이 점점 더 공허해지는 상황을 대면할 수밖에 없다. 대통령, 그리고 정부 내지 집권당에 참여한 민주파들이 새로운 정당으로 그들의 권력을 정당화하지도 그들의 비전을 제시하지도 못한 가운데 방대한 국가기구를 운영함에 있어 미숙함을 드러냈고 그로 인해 무능함을 노정하게 되었던 것이다. 대통령과 그를 지지하는 민주파들은 보수적 정당과 아무런 실체적 내용의 차이를 갖지 못했지만, 권력의 안정화와 유지를 위해 끊임없이 민주적 정당성과 도덕성을 앞세우며 보수세력에 대항하는 반보수세력의 통합을 강조했다. 이 정치경쟁의 공식은 이제 더 이상 유효할 수 없으며, 그것은 민주파임을 자처하는 정치인들의 실패를 표징 할 뿐이다.

(3) 발표자가 제도적 실천으로서의 민주주의의 중요성을 말하는 까닭은 민주주의의 성격과 관련된 두 가지 측면 때문이다. 하나는 한국의 경험이 이를 잘 보여주듯 민주주의로의 전환의 계기는 민중적 운동의 동원이 없이는 만들어지기 어렵고, 운동에 의한 민주화의 국면은 필연적으로 민주주의의 제도를 통한 일상적인 정치로 전환된다는 점이다. 다른 하나는 이러한 일상적인 제도적 실천을 통하지 않

고서는 민중적 요구와 힘을 국가의 권력행사와 정부의 정책결정과정 속으로 투입할 수 없다는 점이 다. 이를 위해서는 민주주의의 제도적 성격을 이해하는 것이 필요하다. 운동적 측면에서 민주주의는 억압받는 자들에 의한 자유와 평등의 요구와 그 실현을 지향하는 정치체제로 이해된다. 그러나 다른 한편 작동하는 제도의 측면에서 민주주의는 통치체제의 한 유형으로 이해된다. 운동에 의한 민주화로 특징되는 한국 민주주의의 발전단계는 이제 운동적 국면으로부터 일상적 정치의 국면으로 그 중심이 이동했다는 사실을 강조하지 않을 수 없다.

민주주의는 제도적 실천이라는 측면에서 이해하고 학습하지 않으면 안 되는 것이다. 여기에서 민주주의는 권위주의나 전제정과 같이 하나의 통치체제라는 사실이 중요하다. 그것은 인민 스스로가 통치하는 체제가 아니라, 그들을 통치할 통치자를 인민이 선출하는 체제이다. 그리고 그것은 한 사회의 일반의지를 형성하고 실현하는 집단적 노력을 통해 작동하는 것이 아니라, 다원적 사회구조로부터 발생하는 사회경제적 차이와 이념과 비전, 열정의 차이를 갖는 개인과 집단들을 조직하는 정당들 간 경쟁을 통해 작동한다는 것이다. 이러한 구조에서 선출된 대통령과 그가 주도하는 선출된 정부는 일시적인 투표의 다수에 의해 구성되며, 그들이 리더십과 정책을 통해 구현하는 합의 역시 일시적이라는 사실 위에서 작동한다. 민주주의는 그 정의에 있어 어디까지나 하나의 잠정적, 일시적인(pro tempore) 정부를 의미하는 것이다(Linz 1994, 16).

(4) 하나의 통치체제로 정의되는 민주주의의 제도화에 있어 핵심적 요소는, 민주적 책임성(accountability)의 원리이다. 필립 슈미터는 민주주의를 “통치자가 공적영역에서 그 행위에 대해 책임지도록 (또는 책임성을 갖도록) 시민들에 의해 제약되는 통치체제”라고 정의한다. 민주주의 제도의 특징은 대표 못지않게 책임 원리의 중요성에 있다. 만약 선출된 통치자가 그를 선출해준 투표자들에게 대한 책임으로부터 방면되어 자의적으로 행위하고 권력을 행사한다면, 그는 한낱 선출된 독재자이거나 선출된 왕에 불과할 것이기 때문이다. 따라서 이 책임성이 작동하지 않는다면, 그 체제는 더 이상 민주주의라고 부를 수 없게 된다. 이 점에서 대통령에 대해 “무책임하다”는 말만큼 혹독한 평가는 있을 수 없다. 사실 영국의 입헌군주제를 모델로 했던 미국 민주주의의 초기에는 많은 사람들이 대통령 선거를 왕을 선출하는 것으로 생각했다. 이러한 사실들이 함축하는 바는 민주주의의 성패와 작동여부는 선출된 대표를 어떻게 선출한 시민들의 요구에 부응하도록 묶어둘 수 있는가 하는 데 있다.

(5) 오늘의 한국현실에서 민주주의의 제도적 계기는 민주주의 국가도 민주적으로 선출된 대통령도 자의적 권력행사의 주체가 될 수 있다는 사실에 대한 자각과 함께 시작한다. 선출된 군주와 민주적 대통령의 차이는 바로 그 책임성의 부과 여부에 있다. 그 핵심적 차이는 전자가 전체를 대표한다면 후자

는 부분을 대표한다는 접근에 근거한다. 언제나 국가이익과 사회 전체이익을 바탕으로 정치를 이해하고 판단하며 전 국민이 하나의 목표로 결집하고 그 방향으로 내딛는 데 익숙하고 그럼으로써 하나의 민족주의적, 국가주의적 열정과 가치가 강력하게 분출하는데 좋은 토양을 갖는 한국사회에서, 국가와 정부의 수장이 전체이익이 아닌 부분이익을 대표한다는 생각은 얼핏 수용하기 어려울는지 모른다. 나아가서는 그러한 생각이 위협스럽게 보일 수도 있다. 그러나 그러한 사회의 모습과 정치는 민주주의 보다는 전체주의에 근접할 수 있는 사회나 체제가 아닐 수 없다. 국가의 지도자가 부분을 대표한다는 인식을 갖기 시작할 때 우리는 민주주의의 가치와 의식의 전환이 일어나는 계기를 얻을 수 있을 것이다. 정당이라는 뜻의 파티(party)라는 말은 곧 파트(part), 즉 부분을 의미하는 것이다. 물론 민주주의 하에서 대통령은 한 정당의 리더일 뿐 아니라 한나라의 수장이라는 이중적 역할을 떠맡는다. 그러므로 한 사회의 부분인 그의 지지자들의 이익과 요구를 대표하는 문제와 전체 사회의 이익을 대표하는 것 사이에 균형을 이룰 수 있어야 한다.

그러한 능력이 곧 대통령의 리더십이라 할 수 있다. 이 말이 의미하는 바는, 그가 대표하는 사회적 갈등을 정치과정의 틀 안으로 가져오고, 이를 공동체 전체의 이익에 이바지할 수 있도록 정치적 결정을 위한 의제로 만들 수 있는 능력이 중요하다는 것이고, 이를 가능케 하는 중심적 메커니즘이 정당이라는 뜻이다. 우리가 민주주의 하에서 책임성을 말할 때, 그것은 일차적으로 그 자신의 정당에 대한 책임, 선거에서 그를 대통령이 되도록 지지한 사회집단에 대한 책임성을 의미한다. 이러한 이해에 비추볼 때, 대통령이 공언해온 당정분리의 실제적 의미는 현실정치가 그에 부과하는 책임성으로부터 자유로워지겠다는 것이고, 필연적으로 그 결과는 파당적 이해관계를 대표하고 조정하는 민주정치의 역할을 벗어나 국민 위에 군림하는 권위주의적 대통령으로 변모하는 것이다. 요컨대 민중권력의 대표임을 자임하는 정부·대통령 역시 하나의 권력으로서 객관화되는 계기를 드러내고 있는 것이다. 나아가 제도적 실천으로서의 민주주의란 정당 간 교체 집권을 의미하는 것이고, 구체제와 보다 더 많은 관계를 가졌던 보수 그룹들도 이제는 민주적 방법으로 얼마든지 집권할 수 있다는 사실을 인지하게 되는 시점이라 하겠다.

(6) 이러한 관점에서 오늘의 현실 문제로 돌아와 대통령권력구조를 둘러싼 제도개혁 논의를 볼 수 있을 것이다. 여기에서 문제의 핵심은 국가권력·대통령권력을 어떻게 민주적으로 만드느냐, 즉 어떻게 효과적으로 대통령에 대해 책임을 부과하느냐 하는 것이다. 앞서 언급했듯이 현재 많이 제기되고 있는 제도개혁 논의 가운데 하나는 5년 단임제 하에서는 대통령이 제대로 일할 수도 없고, 정책의 연속성을 가지기도 어렵기 때문에 4년 중임제로 개정하는 것이 바람직하다는 견해이다. 그러나 이러한 대안은 그 어떤 보조적 제도를 동반한다 하더라도, 사실상 민주적 책임성을 증가하는 것을 담보함이

없이 대통령의 권한을 확대하는 것을 의미한다. 이는 발표자가 앞에서 논의한 내용과 반대되는 방향이다. 발표자의 관점에서는 대통령의 임기는 현재의 5년 단임으로 부족할 것이 없다. 대통령 중임제로의 개정이 필요하다는 주장은 미국 헌법을 하나의 모델로 끌어들이지 못한다. 그러나 미국의 대통령제는 행정부의 권력으로부터 독립적인 강력한 입법부와 그에 못지않게 강력한 사법부의 견제가 실제로 이루어지는, 즉 수평적 책임성의 원리가 작동하는 체제이다. 그것은 건국과 헌법 제정 이래 현재까지 하나의 정치문화로서 미국 사회에 깊이 뿌리내려 있다. 한국은 앞서서도 지적했듯이 권위주의-민주주의를 관통하면서 압도적으로 강력한 국가의 행정부권력과 국가·행정부 수반으로서의 강력한 대통령이라는 전통과 문화를 갖고 있다. 한국에서 입법부와 사법부가 미국과 같은 독립성을 유지하고 있는지, 그렇게 될 수 있는지, 그리고 그것이 바람직한지는 극히 의문스럽다.

(7) 로버트 달은 그의 책 『미국 헌법은 얼마나 민주적인가』에서 미국 헌법이 일반적 인식과 달리 비민주적인 요소를 얼마나 많이 갖고 있는지를 보여주면서, 미국 헌법 나아가 미국의 대통령제가 신비화될 만큼 특별한 점을 갖고 있지 않다는 사실을 보여주었다. 흥미롭게도 그는 미국 헌법에 대해 가차 없이 비판함에도 불구하고 미국 민주주의의 발전을 위해 헌법 개정이 필요하다고 말하지 않는다. 헌정체제, 즉 제도의 변화가 문제를 해결할 수 있다는데 대해 그는 회의적이다. 헌정체제가 문제를 갖는다는 것과 이를 개정해야 한다는 것은 다른 문제이다. 헌법이 내포하고 있는 비민주적 요소들이 초래한 정치적·사회경제적 결과를 분석하면서 이 문제에 대해 달이 암묵적으로 제시하는 해결책은, 한편으로 절차적 민주주의를 강화하고 다른 한편 경제의 소유구조와 생산체제의 변화가 어떻게 경제적 민주주의의 실현에 기여하는가 하는 것과 관련된 문제, 즉 민주주의의 기반 내지 “민주주의의 선결조건”(prerequisites)을 강조하는 것이다(Dahl 1986). 이와 관련한 달의 민주주의와 제도개혁에 대한 관점은 다음의 인용을 통해서도 확인할 수 있다.

“만약 나의 폴리아키(polyarchy, 다수지배체제 혹은 다수지배 민주주의) 이론이 전체적으로 타당하다면, 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 즉 일정한 사회적 선결조건이 부재한 상황에서는 어떤 헌정제도도 비전제적 공화정을 창출할 수 없다는 것이다. 수많은 남미 국가들의 역사는 이를 증명하기에 충분하다고 생각한다. 바꿔 말해, 민주주의를 강화하는데 있어 사회적 선결조건 존재는 어떤 특정한 헌법 디자인보다도 훨씬 더 중요하다. 소수의 전제를 우려하든 다수의 전제를 우려하든, 정치학자들이 관심을 기울여야 할 가장 중요한 핵심 변수는 헌법적인 것이 아니라 사회적 것임을 폴리아키 이론은 보여주고 있다”(Dahl 1956, 83).

5. 민주정치의 기반으로서의 사회적 조건

(1) 민주화 이후의 한국사회는 어떻게 특징지을 수 있나? 신자유주의적 가치를 준봉하는 사람들은 발표자가 여러 형태로 발표한 글과 책에서 모든 문제들의 근원을 신자유주의로 돌리고 있다고 비판한다. 내포가 지나치게 광범위한 일반 개념으로서 신자유주의라는 말은 매우 세련되지 못한 투명스런 개념으로 사용되는지라 그 비판에는 일면 타당한 측면도 있다. 그러나 여전히 발표자는 민주화 이후 한국사회의 가장 특징적인 변화는 신자유주의의 가치가 전일적으로 지배하는 사회의 출현이라고 생각한다. 민주주의의 정치세력화와 민주정부가 계속하여 실망스런 결과를 만들어내고 있는 것도 신자유주의를 대면하는 문제에서의 실패로부터 연유한다고 할 수 있다. 이 말은 반드시 신자유주의를 부정하고 다른 대안을 제시해야 한다고 주장하는 것은 아니다. 신자유주의를 수용하든, 변용하든, 반대하든 이 문제를 다루는 자신의 이론과 실천 가능한 체계적 대안을 가져야 하고, 그렇게 만들어진 정책의 결과에 대해 책임질 수 있어야 한다는 것이다. 그러나 그것과 달리 이들은 별다른 고민과 대안 없이 신자유주의적 헤게모니에 그대로 자신을 던져버렸다는 것이 발표자의 생각이다. 그렇다고 시민사회의 운동과 담론이 그에 대한 대안을 제시하는 것으로 보이지도 않는다. 시민사회라는 개념·담론은 민주화 이후 한국사회에서 국가영역으로부터 자율적인 어떤 시민적 자율의 공간으로서 다원화가 확대되면서 민주주의 발전의 중요한 자원이자 지지기반으로 성장해 온 것 같은 의미를 포괄한다. 그리하여 그것이 정치와 민주정부가 실패할 때 그에 대한 대안이 될 수 있는 것처럼 말한다. 발표자가 시민사회 담론을 제대로 이해했다면, 그것은 실제 한국사회의 모습과는 매우 다른 이미지에 불과한 것으로 보인다.

(2) 변화의 중요한 특징은 무엇보다 경제, 사회, 언론, 교육 등 사회의 주요 영역과 수준에서 거대기업, 거대조직 및 기관의 독점구조가 크게 확대됐고, 그 결과 한국사회의 위계구조도 매우 강화됐다는 점이다. 만약 다원주의를 사회의 자율적 권력중심의 조직과 자원의 확산이라고 정의한다면, 한국사회에서 다원주의는 발전하고 강화되기보다 반대로 퇴행하고 약화되었다고 볼 수 있다. 민간의 이니셔티브와 시장효율성을 강조하는 신자유주의의 헤게모니에도 불구하고, 민주화 이후 국가영역과 권력이 축소되고 약화된 것으로 보이지도 않는다. 그리하여 민주화이후 한국사회는 강력한 중앙집권의 전통을 갖는 약화되지 않은 국가와 사회의 주요영역에서 강력하게 집중화된 사적거대조직/ 사적거대권력들이 상호의존적 관계를 발전시키는 것으로 나타났다. 이 현상은 시민사회에서 생산자조직들의 성장을 비롯하여 자율적 조직들의 발전이 중심이 되는 다원화된 사회조직들의 발전과는 대조적인 것이다. 민주화 이후 한국사회는 노동과 같은 생산자집단이 매우 약체화된 반면, 강력한 국가와 시민사회의

거대조직화, 그리고 이들 간의 상보적 관계의 강화를 특징으로 한다. 토크빌이 강조하듯 사회중간집단의 발전을 민주주의의 보루라고 했을 때 이러한 구조는 그와는 매우 다른 유형이 아닐 수 없다. 토크빌의 이론을 응용하여 이를 전도시킨 윌리엄 콘하우저의 대중사회이론, 즉 중간집단의 부재가 국가와 원자화된 개인을 직접 대면토록 함으로써 파시즘적 현상을 초래한다는 논리와도 오늘의 한국사회는 상이한 구조라 하겠다. 헨더슨의 “소용돌이” 정치이론 역시 토크빌과 콘하우저의 이론을 적용한 것인데, 민주화 이후의 한국사회는 그 이론으로부터도 벗어난 하나의 매우 특징적인 구조를 발전시키고 있는 것으로 보인다. 이것이 민주주의 발전에 좋은 사회적 조건이 될 수 없음은 더 말할 것이 없다.

(3) 발표자가 제도적 실천으로서 민주주의의 중요성을 강조하는 까닭은, 표출되지 않고 대표되지 않는 시민·민중의 요구를 정당과 정당체제와 같은 제도를 통해 실현할 수 있으며, 그것이 그 사회적 기반으로서 사회의 다원주의적 구조를 강화하고 하나의 가치가 전일적으로 지배하는 것을 저지하는 가치다원주의를 발전시키는 출발점이 될 수 있다고 믿기 때문이다. 국가와 사회내 거대조직간 관계의 강화와 짝지어진 다원주의의 위축과 그로 인한 허약한 시민사회의 구조는 강력한 가치 획일주의를 발전시키는 사회적 토대가 된다. 이는 이사야 벌린이 말하는 “가치의 환원주의적·단원적” 견해의 강화를 말한다(Gray 1998, 52). 그것은 하나의 가치만이 사회를 지배하는 것이 아니라, 여러 가치가 다원적으로 공존하는 가치다원주의의 구조를 약화시키는 결과를 가져올 것임이 분명하다. 존 그레이가 『사이비 새벽』에서 신자유주의를 비판하는 논거는, 자유주의의 본질인 가치다원주의를 허용하지 않는 것, 차이와 반대에 대한 관용 내지 다른 가치와의 공존을 허용치 않는 이데올로기적 전체주의의 성격 때문이며, 그 이데올로기의 기획과 프로젝트에 따른 경제와 사회의 위계적 조직화라는 측면 때문이다. 그의 관점에서 신자유주의는 자유주의의 발전된 형태가 아니라 그와는 종류가 다른 이념으로 이해된다. 오늘날 한국사회의 모습은 다원주의의 위축과 신자유주의로 표상되는 가치단원주의가 강력하게 결합한 특성을 발전시키고 있다. 그 결과 오늘의 한국사회는 보수의 이름으로든 진보의 이름으로든, 정부는 정부대로 사회의 거대 대중매체들은 그들대로, 특정의 목표로 기획된 것이든 자연스러운 것이든, 끊임없이 대중적, 집단적 열정과 동원이 되풀이되는 가운데 제어하기 어려운 소용돌이 속으로 빠져들고 있는 형국이 아닌가 한다.

참고문헌

- Dahl, Robert A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- _____. 1986. *Democracy, Liberty, and Equality*. Norwegian University Press.
- _____. 2002. *How Democratic is the American Constitution?*. Yale University Press,
박상훈·박수형 역. 『미국 헌법과 민주주의』, 후마니타스.
- Gray, John. 1998. *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*. New Press.
- Henderson, Gregory. 1968. *Korea: The Politics of the Vortex*. Harvard University Press.
- Kornhauser, William. 1959. *The Politics of Mass Society*. The Free Press.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" Juan J. Linz & Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York University Press.
- Schmitter, Philippe C. & Terry Lynn Karl. 1996. "What Democracy is ... and is Not." Larry Diamond & Mark F. Plattner, eds. *The Global Resurgence of Democracy*. Johns Hopkins University Press.
- Schmitter, Philippe C. 2001. "Contrasting Approaches to Political Engineering: Constitutionalization and Democratization." mss. European University Institute.
- Tocqueville, Alexis de. 1832 [2003]. *Democracy in America*. Penguin Classics.
- Tocqueville, Alexis de. 1856 [1955]. *The Old Regime and the French Revolution*. Anchor Press.