

## 현 단계 한국 민주주의의 제도적 평가: 역(逆)민주주의의 민주정권

홍재우  
(인제대 언론정치학부 교수)

- I. 민주주의에 대한 두려움과 바람
- II. 이명박 정권은 민주주의 정권인가?
- III. 갈등의 공존과 해소 그리고 제도화로서의 민주주의
- IV. 어떤 제도가 좋다고?
- V. 그렇다면 이명박 정권은?
- VI. 역(逆)민주주의로서의 이명박 정권

### I. 민주주의에 대한 두려움과 바람

한국 민주주의는 비교정치학의 측면에서 그리고 세계사의 관점에서도 유사한 예를 찾기 힘들 정도로 빠르게 정착되어 왔다. 경제성장과 정치민주화를 짧은 한 세대에 동시에 이룬 나라는 거의 없다는 것은 이미 대중적 상식이다. 한국 정치에 대한 우리의 불만은 넘쳐났지만 지난 20여 년 동안 솔직히 이 나라의 민주주의는 울퉁불퉁한 길을 걸으며면서도 그래도 조금씩 앞으로 나아가고 있다고 믿지 않았던가?

그러나 이제 두 전직 대통령의 서거, 용산 희생자들의 악몽, 그리고 불과 1년 반 사이 새로운 정권 아래에서 벌어진 여러 일들을 경험하며, 우리는 다시 한국 민주주의의 생존을 우려한다. 이 나라의 민주주의가 어디에 와 있는지, 어떤 모습을 하고 있는지, 우리에게 어떤 상처를 받았으며 동시에 우리에게 어떤 고통을 주고 있는지를 고민한다. 민주화의 과거와 오늘의 민주주의를 다시금 고민하는 까닭은 내일도 우리가 민주주의를 하고 있을 것인가 하는 두려움과 그 민주주의가 오늘의 것보다 나은 것이어야 한다는 바람 때문이다. 그 두려움과 바람에 작은 생각을 보태어 본다.

### II. 이명박 정권은 민주주의 정권인가?

최근 학계와 지식사회의 고민은 한국의 민주주의가 후퇴하고 있는가의 여부와 더불어 이명박 정권이 민주주의 정권이라 볼 수 있는가 하는 질문에까지 이르고 있다. 이 질문에 대한 학자들의 논의 과정과 내용은 앞으로 이명박 정부를 어떻게 봐야 하냐는 문제부터 현 단계 민주주의의 성격, 그리고 앞으로의 전망에 이르기까지 상당한 함의를 줄 것이다. 촛불시위와 노무현 대통령 사후 사회학계나 『문화과학』 등을 매개로 한 인문학자와 지식인들은 이명박 정부를 유사 파시즘 혹은 새로운 형태의 파시즘 X로 정의하면서 민주주의의 위기를 경고하고 있다. 이런 목소리들은 다소 정치적 수사(修辭)에 가까운 느낌이 들지만 그만큼 이명박 정권의 어두운 면이 더 이상 무시할 수 없는 상황이라는 인식이 확산되고 있음을 보여준다.

한편 이와 달리 정치학계에서, 특히 제도적 시각을 견지하는 학자들은 보다 객관적인 준거를 중시하는 판단을 내리고 있다. 이들은 이명박 정부가 최소한 민주주의의 틀 안에 있는 정부라는 사실을 의심하지는 않는 편이다. 일례로 민주주의에 관한 대표적인 정치학자인 최장집 교수는 이명박 정부의 성격이 민주적이 아니라 할 수는 없다고 명확히 말한다.

“이명박 정부가 서민 노동자를 소외시키며, 경찰 사법 정보기구들이 권위주의적 양태를 보인다고 비판할 수 있다. 보수정부라고 부를 수 있다. 하지만 민주주의가 아니라고 말할 수는 없다. 반민주적이라고 평하게 되면, ‘민주정부’ 라고 생각하는 앞선 정부들은 그만큼 긍정적으로 미화될 것이다.” (경향신문 2009.08.11)

앞 선 두 정부에 대한 객관적인 평가를 강조한 글이지만 최장집 교수는 분명 현 정권이 ‘반민주적’ 이라고까지 보지는 않고 있다. 더 이상 한국 민주주의가 민주 대 반민주의 구도로 이해될 수 없다는 진단으로 보인다. 아마도 이런 잠정적(?) 결론에 공감하는 정치학자는 상당수 될 것이다. 이런 판단의 이유는 공정한 ‘선거’ 를 통합 집권과 정권교체라는 민주주의 이행과 공고화의 여러 가지 제도적 조건을 이명박 정부가 충족했기 때문이라 추측된다.

즉, 대의제 민주주의에서 선거를 통한 집권의 정당성을 무시할 수는 없다는 것이다. 그렇다면 **제도적 시각**에서 현재 이명박 정권은 정말 이렇게 간단히 민주주의 정부라 할 수 있는가? 민주화 이후, 최소한 문민정부 이후 거의 사라졌던 반민주적 레짐의 재등장에 대한 연이은 경고는 그저 정치적 선동일 뿐인가? 정치제도적 접근은 오늘날 우리의 민주주의를 이해하는 데 어떤 유효한 지식을 만들어내고 있는가? 현 단계 민주주의에 대한 다양한 담론이 산출되고 있는 가운데 비교적 단순한 잣대를 가졌다고 생각되던 제도적 시각에서 오늘의 민주주의를 다시 바라보자.

### Ⅲ. 갈등의 공존과 해소 그리고 제도화로서의 민주주의

사실 과거 민주주의 이행에 대한 분석이 폭발적으로 성장할 때 제도주의적 접근은 체제 이행의 이론화에 대한 핵심적 공헌에도 불구하고 민주주의 이행 이후의 공고화 문제에 봉착해서는 상당한 비판을 받아왔다. 그것은 “불확실성의 제도화(institutionalization of uncertainty)” 라고 표현된 선거의 정당성과 권위에 대한 지나치게 단편적 이해 때문이기도 하지만, 민주적 선거의 시험을 통과한 신생 민주주의 국가들에서 나타났던 공고화에 이르지 못하는 실질적 민주정치의 장기간의 공동화(空洞化) 현상 때문이었다. 조금 과장하자면 제도적 시각만으로는 민주주의의 질적 변화와 그 내용을 설명하기 불가능하다고 간주되었다. 경쟁적 선거에 중점을 둔 “형식주의의 민주주의”에 대한 비난은 민주주의의 이론과 현실의 간격을 설명하며 어김없이 등장했다. 하지만 제도적 차원에서의 민주주의에 대한 이해는 그렇게 단순하지 않다. 제도의 렌즈를 통한 민주주의의 이해는 특정 조건의 ‘있고’, ‘없고’ 혹은 ‘이다’, ‘아니다’의 이분법에 근거한 디지털적 분석이 아니라 제도와 제도를 둘러싼 행위의 결과물이 만들어내는 “제도화(institutionalization)”의 서사를 이해하는 아날로그적 분석이어야 하기 때문이다.

이런 분석은 경험과학적 지식 생산 과정이 유혹하는 '분류'의 작업과 그 분류된 범주 속에서 실체를 가장 간단히 요약하여 판단하는 방식으로는 수행할 수 없을 것이다. 즉, 어떤 정치체제가 민주주의적이냐 아니냐, 혹은 권위주의적인가 아닌가는 하는 논란은 결국은 현실을 지나치게 이분법적으로 단순화함으로써 한 사회의 정치체제가 상정하는 궁극적인 목표에 도달하기 위해 알아야 할 체제 발전의 방향 감각을 상실케 할 위험이 매우 크다. 따라서 이 같은 특정 시간의 민주주의에 대한 이해를 총체적으로 달성하기 위해서는 매우 방대하고 집단적인 작업이 필요할 것이 때문에 이 글만으로는 충분히 그 목적을 이룰 수 없다. 다만 이 글에서는 그런 작업에 필수적인 제도적 시각으로 민주주의를 평가하기 위한 원칙들이 오늘의 현실과 어떻게 결부되고 있는가 살펴보겠다.

민주주의를 제도적으로 평가하기 위한 적절한 시작은 (민주주의 정치) 제도의 존재 이유부터 살피는 일이다. 아마도 민주주의를 연구하는 학자라면 무엇보다도 민주주의와 그 제도가 존재하기 위한 **근본 조건으로서 "갈등"**의 존재에 눈을 돌릴 것이다. 이 점은 최장집 교수의 최근 저작에서도 쉽게 찾아볼 수 있다(최장집 2009). 간단히 말해 민주주의 정치체제의 존재 이유는 사회적 갈등에 있다. 민주주의를 구성한 여러 제도들은 갈등을 조정하고 타협시키기 위해 고안되었다. 하지만 갈등 그 자체의 완전하고도 영구적인 해소를 추구하기 위해 제도가 만들어지지 않는 않았다. 오히려 갈등을 완전히 해소하고자 하며 사회적 합의만을 윤리적으로 강조하는 정치체제는 좌든 우든 극단적인 전체주의와 밀접한 연관이 있다. 이와 달리 민주주의는 패배와 승리를 모두 일시적 그리고 잠정적으로 만듦으로써 그 반복되는 과정을 통해 갈등을 조정하고 그 갈등의 당사자들이 전투적으로 행동하지 않게 하는 게임의 규칙을 마련하고 그 게임의 규칙에 대한 정당성(legitimacy)을 다수 대중으로부터 획득하는 체제를 의미한다. 그 규칙의 내용과

형식이 제도의 형태를 띠게 되기 때문에 **갈등 해결을 위한 제도의 작동 상황을 살피는 것은 민주주의가 제대로 운영되고 있는가를 판단하는 가장 기초적인 근거가 된다.**

따라서 체제의 제도적 기능에 정당성을 제공하고 갈등 구조와 양상을 조절, 판결하는 역할도 하는 선거에 첫 번째 초점을 맞추는 것은 당연한 일이다. 선거는 정치학자들이 한 국가의 민주주의 수준을 가늠할 때 가장 먼저 점검하는 사항이다. 공정한 (여기서의 "공정"은 경쟁과 표현의 자유에 대한 질적 내용을 담보하는 매우 포괄적이며 동시에 엄격한 의미를 지닌다) 선거의 여부는 선출된 정부에게 공적, 사적 분배의 문제에 관한 엄청난 권력을 제공하며 그 권력의 행사에 정당성을 부여하게 된다. 이것이 대의민주주의의 기본적인 아이디어이다. 하지만 대의민주주의는 매우 불충분한 체제이다. 시민은 대의민주주의 체제에서는 언제나 절반의 주인일 뿐이다. 따라서 권력의 위임은 갈등하는 집단 간의 불신(신뢰가 아니라)을 전제하며 존재한다. 그것은 민주주의가 갈등의 완전한 해소를 목적으로 하지 않기 때문이다. 따라서 갈등의 당사자들, 특히 선거의 패배자들은, 항상 위임된 권력의 범주와 행사 양상과 그 내용이 사전에 약속된 규칙에서 벗어날지도 모른다는 점에 대해 늘 염려할 수밖에 없다.

따라서 민주주의는 위임의 과정 이후에도 권력에 대한 수많은 제도적 견제의 기능을 준비한다. 현대 민주주의의 제도적 특징은 결국 **불신을 제도적 정치로 공식화하는 데** 놓여 있다고도 말할 수 있다. 야당의 존재와 권한, 3권 분립에 의한 견제와 균형, 시민의 인권과 참정권에 대한 법적 보장과 보호, 표현의 자유와 언론기구에 대한 여러 보장 등은 현존하지만 선거를 통해 잠재화된 갈등의 폭력적 충돌을 해결하는 민주주의의 중요한 제도적 측면이다. 따라서 **민주주의를 제도적으로 이해한다는 것은 선거로 시작해서 다음 선거에 이르는 모든 과정의 형식과 내용이 어떻게 총체적으로 "제도화" 되어 있는가를 따지는 것이다.**

제도화의 과정은 단순히 제도가 반복적으로 작동한다는 것만을 의미하지는 않다. 제도화는 제도의 작동과 그 결과가 제도의 존재 이유에 제대로 복무하고 있으며, 제도의 강제성이 행위자들에 의해서 자발적으로 존중되며, 제도의 작동을 왜곡시키려는 시도가 불가능한 상황을 의미한다. 민주주의가 갈등을 조절하는 제도적 메커니즘의 집합체라고 볼 때 제도화의 과정을 평가하기 위해서는 무엇보다 갈등의 해결을 위해 제도들이 어떻게 작동했는가를 추적해야 한다.

우선 정부가 지지세력과 반대세력을 포함한 시민사회 전반에 대한 반응성(responsibility)과 책임성(accountability)의 의무를 제대로 이행하는가를 따져야 한다. 대통령의 권한이나 의회의 다수파에만 의존하지 않고 정부는 정책의 추진에 대해 정당, 시민사회 등으로부터의 여러 가지 **요구들에 반응해야 한다.** 이것은 요구의 수용을 전제로 하는 것이 아니라 그 요구가 분출되고 전달되고 고려되는 과정을 충분히 납득할 수 있게 보장해야 한다는 것을 의미한다. 그리고 결정된 정책이나 정치적 행위의 과정과 결과에 대해 책임을 져야 한다. 이것은 갈등 해소를

위해 민주주의 정치가 제도적으로 작동하는 기본적인 원리이다.

다음으로 정부는 삼권분립과 같은 **제도적 견제와 균형을 충분히 존중**해야 한다. 특히 사법부에 대한 독립성을 보장해야 하고 법의 지배를 확고히 해야 한다. 법의 지배를 확고히 해야 한다는 것은 법을 자의적으로 해석하고 집행해서는 안 된다는 뜻이다. 이 같은 제도적 견제에 대한 존중이 필요한 것은 민주주의에 대한 다소 모호할 수 있는 도덕적 의무 때문이 아니라 그것이 대의제 민주주의의 권력위임의 일시성을 지탱해주는 제도적 기반이기 때문이다. 왜냐하면 어느 한 정파가 권력을 위임받은 후 중립이나 탈정치성이 요구되는 제도적 장치들을 형식적으로 혹은 내용적으로 훼손한다면 그것은 야당이나 갈등의 다른 진영에게 권력 교체의 가능성을 줄이는 명백한 반칙행위로 간주될 것이기 때문이다. 견제 제도의 존재는 집권 세력이 차기 선거에서 패배했을 때를 대비한 정치적 보험으로서도 의미가 있기 때문에 민주주의 정치의 반복적 유지를 위해서는 필수적인 것이다. 이런 측면에서 공권력의 도구들, 특히 경찰, 검찰, 군과 같은 **합법적 폭력을 행사할 수 있는 집단들을 정치화하거나 사유화하지 않는 것도** 포함된다.

이상의 논의를 간단히 말하자면 제도적 시각으로 본 민주주의는 선거라는 갈등 해결의 게임이 반복적이고 지속적으로 이루어져야 함은 물론, 선거와 선거 사이에도 민주주의가 선거를 필요로 하는 이유, 즉 갈등의 조정과 위임에 대한 불안감에 대해 지속적인 만족을 제공하는 방향으로 제도들이 작동하는 총체적 제도화의 과정이다. 여기서 한 가지 문제점은 한 정부를 이런 총체적 제도화의 시각으로 평가할 때, 민주적 제도화의 수준이 '높다', '낮다'의 차원만으로 분석하는 것은 큰 도움이 되지 않는다는 점이다. 이것은, 예를 들면, 궁극적으로 반민주적인 목표를 가졌거나 그런 결과를 가져온 정권도 그저 응답성이나 책임성이 낮다는 '민주주의의 수준'의 척도로만 분석할 가능성이 있기 때문이다. 중요한 것은 현재의 정부나 정권이 민주주의를 제도적 측면에서 어떻게 운영하고 어떤 변화를 주고 있는가를 파악하는 것이다. 분석의 핵심은 어떤 정부가 **민주정부냐 아니냐가 아니라 그 정부가 민주주의 발전에 어떤 방향성을 보여 주는가**이다. 그렇다면 이런 총체적 제도화의 틀을 갖고 우리는 현재 이명박 정권의 민주성에 대해서 어떻게 판단을 내려야 할까?

#### IV. 어떤 제도가 좋다고?

이명박 정권을 평가하기 전에 잠시 짧게 첨부하고 싶은 내용이 있다. 제도적 시각으로 민주주의를 평가하라는 요구를 받는다면 대개는 현 단계에 있어 선거제도, 권력구조 혹은 정당(정당은 좁은 의미로는 제도가 아니지만) 등의 문제점을 지적하며, 이들 특정 제도의 단점들에 현재의 정치적 위기가 출현했다는 지적을 내리곤 한다. (아마 이 글을 읽기 시작한 독자의 기대도 거기에 있었을 것이다.) 나아가 이에 따른 처방으로 특정 정치제도를 강력하게 추천하

곤 한다. 예를 들면 내각제나 의원집정부제라든가, 중대선거구제나 전국 비례대표제도 등이 그것이다. 제도 설계가 분명 특정한 사회적 문제를 해결하는 데 매우 중요한 역할을 하며 동시에 가장 손쉽게 취할 수 있는 방법이기도 하지만, 특정 제도의 단점만으로 체제와 체제이념에 대한 위기가 찾아오는 것은 아니다. 제도적 시각에서 민주주의를 판단한다는 것은 제도화가 어떻게 성공적으로 혹은 실패로 진행되는지를 먼저 살펴야 한다. 개별 제도의 장단점을 따지는 문제는 그 다음이며 이 글 이후에 다른 글에서 다루어질 수 있는 주제이다.

## V. 그렇다면 이명박 정권은?

다시 돌아가서 이명박 정권을 민주주의 제도화의 측면에서 어떻게 판단할 수 있겠는가? 앞서 밝힌 대로 이명박 정권은 분명 공정한 선거를 통해 집권한, 대의제 아래 민주적 '정통성'을 겸비한 정부이다. 때문에 쉽게 이명박 정부를 '반민주적 정부'로 낙인찍기는 사실 무리가 많다. 그렇다면 이명박 정권은 민주주의 제도화에서 어떤 면모를 보여주고 있는가?

첫째, 수차례 언급한 바와 같이 이명박 정권은 사회의 갈등을 조정하기 위한 제도 운영을 성공적으로 하고 있는가? 이런 제도적 운영의 핵심은 갈등, 특히 정치게임의 패배자와 사회적 약자들의 요구가 전달되고 그것에 대한 적절한 반응이 나타났는가를 보면 알 수 있다. 이에 대한 대답은 매우 부정적이다. 정책의 계급적 편향성, 정권 내 인적 구성의 편협성 등을 차치하고서라도 이명박 정부의 특징은 사회적 갈등의 존재 자체를 외면한다는 것이다.

즉 반대파의 입장 자체를 듣거나 혹은 설득하려고 하지 않는다는 데 있다. 이것은 사기업의 경영 효율성이 국가의 정치적 효율성을 대치한 데에서 명백히 나타난다. 정치는 결과보다는 결과에 도달하는 과정이 더 중요한데 이 부분이 생략되어 있다. 미국 쇠고기 협상과 광장정치의 발호, 그리고 그에 대한 일방적 대응은 이런 갈등 해결의 기제가 결여되고 목적에 대한 돌파만을 강조하는 신념이 권력의 핵심부에 존재한다는 사실을 대변해 주고 있다. 최근 쌍용자동차 사태에서 나타난 갈등에 대한 정부의 방관과 강경 일변도의 태도는 갈등당사자 중 어느 한편의 목소리를 전혀 수용할 의사가 없다는 사실을 명백히 보여준다.

어떤 이익을 대변할 것인가에 대한 목적이 매우 뚜렷한 반면 그 절차와 방법에 대한 고민이 없기 때문에 다른 이익은 억압 혹은 배제의 대상일 뿐 대화할 필요성을 느끼지 않는 것이다. '소통과 불통'의 문제가 발생하는 것이다. 이명박 정부의 소통 방식은 라디오 연설에서 보듯이 일방적이며, 4대강 사업에 대한 자의적 짜깁기 홍보에서 알 수 있듯이 진실하지도 못하다. "민주주의를 잘하는 것이 소통을 가능케 하는 방법이지, 소통에 대한 강조가 민주주의를 발전시키는 것은 아니다"라는 최장집 교수의 불평도 있었지만, 소통은 갈등의 존재 자체를 인정하기 때

문에 발생한다는 점에서 민주주의가 제도적으로 유지되기 위한 핵심적인 전제조건이다.

둘째, 이명박 정권은 선거와 선거 사이의 민주주의를 제도적으로 지속시키는 불신 해결의 제도화, 즉 권력의 견제와 균형의 제도들을 존중하고 있는가? 이 역시 부정적이다. 정당과 의회는 실질적으로 무력화되어 있다. 한국 정당의 문제가 단지 이명박 정권만의 문제는 아니지만 이 정부가 들어서면서 권력이 대통령과 그의 핵심 참모들에게 집중되니 심지어 여당까지도 정책 결정에서 소외되는 현상이 심화되고 있다. 의회도 마찬가지다. 의회 내의 대화와 타협의 시간과 전술은 청와대의 압박 하에 무의미해지기 일쑤이며 다수파의 전횡 하에 야당의 존재는 의미 없는 것이 되고 말았다.

사법부와 법의 집행에 관해서는 더욱 큰 문제가 있다. 촛불집회 사건과 관련한 신영철 대법관 사건의 전개과정과 결과는 사법부를 과거와 같이 권력의 시너 정도로 밖에 간주하지 않는다는 사실을 여실히 보여주었다. 원래 3권 분립에 의한 서로간의 견제는 대통령제의 대표적 특징임에도 불구하고 그런 제도적 견제가 전혀 작동하지 않고 있으며 기존의 문제점들이 더욱 악화되어 가는 형태로 나타나고 있다. 보다 심각한 것은 이런 권력분립의 제도적 장치들 중 청와대/행정부를 제외한 다른 권력기관들이 이런 비정상적 균형과 상실된 견제에서 벗어나려는 의미 있는 시도를 하고 있지 않다는 것이다.

뿐만 아니라 이명박 정부는 국가인권위원회같이 사회 각층의 비대칭적 권력관계가 물고 오는 소수자의 인권유린을 방어할 시스템조차 축소하였다. 이는 권력의 집행 가운데 불거져 나오는 비효율적이라 판단되는 반대들을 효과적으로 제거 또는 무시하기 위한 시도이다. 그리고 정치적 성향이 다르다는 이유로 문화 예술에 이르는 여러 정부 관련 단체의 임기가 보장된 책임자들을 대거 사전에 몰아냄으로써 반대와 이로 인한 갈등을 완전히 일소하고 목적에 따라 일제히 동원할 수 있는 체제를 구축하기도 했다. 결론적으로 이명박 정권 하에서는 정치적으로 중립을 띄거나 견제를 담당하는 제도 권력의 일부가 마비되어 있는 상태이다.

셋째, 이명박 정권은 권력의 칼을 사유화하고자 하는 유혹으로부터 자유로운가? 한 마디로 현 정권은 폭력을 동원할 수 있는 공권력의 기관들을 법의 제약에서 벗어나게 해 놓았다. 다시 말해 검찰, 경찰, 군 기무사 등의 행동 범주에 대한 제약을 느슨하게 하거나 남용하게 하도록 했는데, 이는 각 기관 내의 소위 “묻지마” 충성경쟁을 부추기고 보호하는 작용을 하고 있다. 권한을 넘어서거나 인권을 유린하거나 합리성을 무시하거나 심지어 법을 위반하는 행위들에 대해서도 그것이 정권에 대한 반대 세력을 적절히 제압하기 위한 것이라면 처벌하지 않거나 비합리적인 이유로 유야무야 시켜버렸는데, 이로써 권력기관 종사자들이 마음 놓고 충성경쟁을 벌일 수 있는 여건을 마련해 주었다.

검찰의 노무현 대통령 수사, MBC PD수첩 수사, 경찰의 각종 집회에 대한 지나친 폭력 대응, 군 기무사의 민간인 사찰 등이 대표적인 예이다. 이런 전통적인 권력기관뿐 아니라 중앙과 지방의 일반 공무원들까지도 그들의 행동을 지나치게 정치적 판단에 의지하게 함으로써 적극적으로는 권력에 대한 충성심을 ‘시장경쟁’에 내어 맡기는 현실을, 소극적으로는 인권보호, 헌법에 보장된 시민권에 대한 지지 등의 역할을 방기하는 상황을 만들어 놓았다. 한마디로 국가가 개인에게 행사하는 권한에 대한 제도의 규율과 범주의 질서를 훼손시켰다.

넷째, 이명박 정부는 권력의 정당성을 다시 묻는 선거와 이를 둘러싼 정치적 게임이 공정히 이루어질 수 있도록 보장하는가? 민주주의 제도화의 핵심은 대립하는 각 세력이 서로 공정한 경쟁을 하리라는, 경쟁의 결과가 영구적이지 않으리라는 불확실성에 대한 신뢰에 근거한다. 하지만 이명박 정부는 사회의 물질적 불균형을 정치적 균형에 그대로 적용함으로써 특정 세력에게 호혜적이거나 반대로 불공정한 경쟁의 조건을 만들려고 한다. KBS, YTN, MBC를 하나씩 점령해가는 식의 공중파 및 보도채널에 대한 통제는 반대 여론을 억누르고자 하는 목표가 정권 차원에서 얼마나 치밀하게 진행되고 있는지를 여실히 보여준다.

후속 작업인 미디어법 통과로 보수적 언론집단의 여론 독과점을 법으로 허용하고 심지어 각종 혜택을 통해 장려하려는 시도는 한 사회의 의제 설정(agenda setting)의 권한을 민주적 통제 없이 시장상황에 내어 놓기 위한 것이다. 반대로 인터넷 여론의 통제, 집회 및 표현의 자유에 대한 제한은 갈등하는 세력들이 공정하게 경쟁할 수 있는 여건을 제도적으로 왜곡시켜 특정 정파, 계급, 집단에게 유리한 정치 환경을 제공하고자 하는 것이다. 이것은 민주주의의 미래에 치명적인 위협이 될 것이다.

## VI. 역(逆)민주주의로서의 이명박 정권

이상의 내용을 요약하자면 이명박 정권은 사회적 갈등이 제도를 통해 사회적 합의나 공존 혹은 그것에 대한 인내에 도달하게 하는 민주주의의 총체적 ‘제도화’ 과정을 위협에 몰아넣고 있다. 이런 측면에서 이명박 정권에 의해 한국의 민주주의가 중대한 위기의 징후를 보인다고 평가하는 것은 지나친 예단이 아니다. 이명박 정권이 파시즘이나 나찌즘 혹은 과거의 군사 정부처럼 민주주의를 노골적으로 무시하며 특정한 대안적 정치체제를 목표로 내세우는 반(反)민주적 정권(anti-democratic regime)은 분명 아니다. 그러나 이명박 정권은 민주적 절차를 통해 탄생했음에도 불구하고 민주주의가 제도적으로 존재하는 여러 이유와 양상들을 무시하거나 경시함으로써 민주주의의 질적 내용을 악화시키고 있다.

이명박 정권의 성격이 파시즘이나 나찌즘의 정치적 성격과는 구별되지만 동시에 덜 공고화



된 민주주의가 만들어내는 정체성(停滯性) 혹은 민주주의에 대한 경험 부족에서 오는 정치적 미숙함과도 구분되는 체제적 특징을 갖고 있다. 국민의 정부나 참여정부 심지어는 그 이전의 문민정부도 수준이 문제였지 민주주의 정권이 아니었다고는 말할 수 없다. 이들은 덜 성숙한 민주주의였을 수는 있어도 민주주의를 후퇴시키고 장기적으로 민주주의 체제의 존립에 의문을 품게 만드는 정치를 만들어내는 체제는 아니었다.

하지만 현 단계의 이명박 정권은 분명 민주적 태생을 지니고 있어 반민주적 정권은 아니지만 민주주의의 질적 내용을 악화시키고 민주주의의 정상적인 제도적 작동을 마비시킨다는 점을 고려할 때 역진적 민주주의 정권(backward-propelling democratic regime)이라고 표현될 수 있을 것이다. 아직 학문적 시민권을 얻은 개념은 아니지만 역(逆)민주주의는 남미를 설명하기 위해 사용된 용어인 위임민주주의(delegative democracy)의 한국적 적용이라고도 할 수도 있겠다. 특히 책임성과 반응성이 저하된다는 측면에서 유사하다.

하지만 위임민주주의가 민주주의 공고화로 나아가지 못하고 정체되어 있으며, 국민투표에 대한 의존 등 포퓰리즘의 성격과 정치의 제도적 작동이 유약하다는 의미가 강한데 비해, 한국의 역민주주의는 이미 일정 정도 진행된 민주주의의 제도화 수준을 집권 세력이 특정 집단의 이익을 위해 악화시키며, 민주주의 체도를 철폐하지는 않지만 체도의 작동 양상을 왜곡하여 과거 권위주의 정권처럼 대중을 소외시키거나 침묵시키려 하는 등 결과적으로 사회적 갈등을 조장하는 민주주의의 제도적 운영 원리를 노골적으로 훼손한다는 특징을 갖는다. 그 결과물로서 시민을 축으로 하며 활동적인 대의제를 갖춘 진정한 민주주의의 활력은 사라지고 정치로부터 소외된 대중 속에서 형식만 민주적이고 교묘한 지배 장치로 무장한 새로운 권위주의가 탄생할 가능성이 있다. 그리고 이 과정에 대한 저항이 크다면 한국 사회는 계속해서 갈등의 해결 출구를 찾기 위한 지속적인 충돌로 점철될 것이다.

다양한 제도적 관점에서 판단할 때 현 이명박 정권의 체제적 성격은 민주주의 안에서 민주주의를 약화/악화시키는 역민주주의적이라고 볼 수 있으며 이런 방향성을 지닌 동적 분석 개념을 통해 현재와 앞으로의 이명박 정권의 정치적 성격을 보다 면밀히 분석하면 민주주의를 지속, 발전시키기 위한 체계적 대응방안을 모색할 수 있을 것이다.(2009/08/25)

#### ■ 참고문헌

최장집. 2009. 『민중에서 시민으로:한국 민주주의를 이해하는 하나의 방법』(돌베개)

최장집. 2009 "소통에 대한 이해와 오해" <경향신문> (2009. 08. 11/ 7면)



※코리아연구원은 회원님들의 정성어린 후원회비 및 기부금으로 정치·외교, 경제·통상, 사회통합 부문의 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 홈페이지([www.knsi.org](http://www.knsi.org))와 전화(02-733-3348)로 후원 및 회원등록이 가능하며, 후원회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 연말정산 때 세제혜택을 받을 수 있습니다.