

12호

Issue & Review
on Democracy

복합지배민주주의를 향하여

장 우 영

대구가톨릭대학교 정치외교학과

한국민주주의연구소

Institute for Korean Democracy

복합지배민주주의를 향하여

장 우 영

대구가톨릭대학교 정치외교학과

01

정치실패와 협치

해를 넘어 연인원 1,600만명이 참가한 촛불집회와 헌법재판소의 탄핵결정으로 박근혜 정부는 조기에 막을 내렸다. 이는 민주주의 혁명으로 수립된 2공화국 이후 장면 정부에 이어 헌정사상 두 번째로 타력에 의해 정부가 무너진 불행한 사건이다. 불법적인 쿠데타에 의한 장면 정부의 붕괴와, 합리적인 민심에 의한 박근혜 정부의 붕괴는 역사의 역설적인 반전을 보여준다. 민주주의 이행 30년으로 시기를 좁혀보면, 여섯 명의 대통령 중 두 명이 국회에 의해 탄핵소추되었고 그 중 한 명은 파면되었다. 이것이 오늘날 한국 민주주의의 단면이다.

대통령제 민주주의에서 대통령의 실패는 곧 중대한 국가 위기이고 그 고통은 온전히 국민의 몫으로 돌아온다. 우리는 정상권력이 작동하지 못하는 상황에서 과도정부가 내우외환에 시달리는 현실을 목도하고 있다. 국정농단과 탄핵심판의 여파로 가중된 외교·안보 위기와 저성장 경제 그리고 복지부동 행정은 “이게 나라냐”라고 외치는 민심의 절규를 방증한다. 그나마 다행스러운 것은 시민참여와 헌법의 권능에 힘입어 헌정질서를 유지하고 차기 정부 구성을 목전에 두고 있다는 것이다. 이것이 바로 한국 민주주의의 저력이다.

이 시점에서 우리는 대통령제 민주주의를 포함해서 현재의 대의민주주의의 근본적인 문제점에 대해 회의하지 않을 수 없다. 우선 박근혜 정부의 실패는 대통령을 정점으로 한 제도·리더십·정책의 총체적 실패를 뜻한다. 이는 특히 후발 민주주의 국가에서 빈번하게 나타나는 위임민주주의(delegate democracy)를 주된 원인으로 이해할 수 있다. 즉 유권자 다수의 지지를 앞세워 의회·야당·언론·시민사회와의 대화와 협력을 거부하는 통치 행태이다. 박근혜 전 대통령이 임기 내내 ‘불통’의 대명사로 일

컬어졌던 것은 만인이 공감하는 바이다. 요컨대 민주적으로 선출되었으나 독단적으로 통치하는 행태에 이미 정부실패의 씨앗이 움트고 있었던 것이다. 여기에 우리나라 대통령제의 제왕적 요소들은 인사와 각종 정책에서 무소불위의 전횡을 촉진하였다.

다음으로 박근혜 정부 실패의 근본 원인은 대통령에게 있지만 대의정치집단도 책임을 면하기는 어렵다. 집권당의 경우 국민의 대표라는 본분을 잊고 대통령의 거수기로 전락하였다. 특히 특정 계파는 대통령의 사유화된 전위대 역할을 하며 정부에 대한 견제와 균형을 파괴하였다. 야당의 경우 고질적인 내분과 계파갈등으로 국정농단을 제어하는데 실패하였다. 또한 집권당의 대안세력으로서의 개혁성과 책임정치의 면모를 보여주지도 못하였다. 지난 20대 총선에서 집권당의 패배와 양당제의 붕괴는 이러한 대의정치 실패를 규탄하는 결과였다.

이 퇴행적인 현실을 넘어서기 위해서는 독점된 통치를 개방된 협치로 바꾸는 정치의 대전환을 모색해야 한다. 협치는 다양한 차원에서 시도될 수 있다. 즉 정부와 의회, 집권당과 야당, 대표와 시민, 중앙과 지방 차원에서 활발한 의제공유와 정책결정이 이루어져야 한다. 협치는 융합(convergence) 패러다임을 필요로 한다. 즉 아와 타를 대립적으로 구분하고 배척하는 것이 아니라, 서로의 차이를 수용하며 견제와 협력을 추구하는 패러다임이다. 융합을 통해서 대의민주주의와 참여민주주의는 서로를 보완하며 새로운 민주주의를 창안해나갈 수 있을 것이다. 또한 오늘의 현실에서 융합은 적폐청산과 국민통합의 두 수레바퀴를 지혜롭게 굴리는 보검이 될 수 있을 것이다. 결국 민주주의는 언제까지나 진행형이라는 점에서, 한국 민주주의 30년은 그 공과를 거울삼아 새로운 전환의 계곡을 건너야 할 시점이다. 이러한 시각에서 이 소고에서는 협치의 근간으로서 융합의 의미를 탐색하고, 그것이 민주주의 재활성화에 어떻게 투영될 수 있는지 다소 전망적인 논의를 진행해보고자 한다.

02

융합 패러다임

사전적으로 융합은 ‘매듭 또는 한 지점에 함께 오는 것’(bend or come together at a point)으로 정의되는데, 즉 이질적인 요소들이 수렴되는 과정을 뜻한다. 정보통신정책연구원의 미래연구보고서(2009)는 융합을 “사회와 기술 발전에 상응하여 이질적 요소들이 경계를 넘나들며 모이고(수렴) 섞이고(혼합) 바뀌고(변형) 거듭나면서(재구성) 새롭게 창발하는 현상”으로 정의한다. 오늘날 융합의 개념은 두 가지 점에서 새롭게 인식된다. 먼저 융합이 방송과 통신 같은 특정 부문에 국한된 현상이 아니라는 것이다. 즉 융합은 사회적으로 구획된 모든 부문과 경계를 통괄하는 현상이다. 다음으로 융합은 물리적 결합은 물론 보다 근본적으로는 화학적 결합을 지향한다. 즉 개체의 기능적 통합을 넘어 새로운 정체성의 발현을 지향한다(김국진 2003).

그렇다면 융합이 반드시 필요하고 항상 효용을 낼 수 있을까? 첫째, 융합의 발생은 근본적으로 적자생존의 논리와 맞닿아 있다. 인류사를 돌이켜보면 적자생존의 생태계에서 개체로서보다는 집합체로서의 존재가 인간의 생존과 종의 상속 가능성을 증대하였다. 즉 유사 이래 인간만이 문명사회를 구성하고 자연 생태계를 지배하며 지속적으로 진화할 수 있었던 것은 개체 간의 관계 융합과 집단화를 통해서였다. 가령 협업과 분업 같은 노동에서의 관계 융합은 인간을 사회적 존재로 정립시키는데 결정적인 역할을 하였다. 그리고 융합의 성격은 시기적으로 큰 변화를 겪는데, 근대 이전까지는 공동체 기반의 타율적 융합의 시대였다면, 근대 이후 개인의 자율성이 증대하면서 개체 기반의 자율적 융합으로 무게중심이 이동해왔다.

둘째, 융합은 선택적일 수도 필연적일 수도 있다. 인간 공동체에는 죄수의 딜레마나 집단행동의 딜레마 등 개체 중심주의(idiocentrism)가 작동하는 반면, 이로 인해 그것

을 상쇄할 수 있는 융합의 필요성이 고양된다. 특히 탈근대 흐름 속에서 융합의 필요성은 점점 커지고 있다. 즉 필연적 융합의 영역이 확장되고 구조화되어간다는 것이다. 그것은 사회의 탈경계적 유동성 및 복잡성 이슈의 증대와 상호의존의 심화에 따른 것이다. 가령 단일민족성이 약화되고 다문화사회로 이행하는 우리사회의 현실이 비근한 예이다. 이는 국민국가의 쇠퇴와 세계화의 부상을 배경으로 민족주의와 노동시장이 재구성되는 단면이다(임혁백, 2009). 즉 국가를 구성하는 제 요소와 부문이 국경을 넘어 교환되고 혼합되어 새로운 정체성을 창발하는 것이다. 세계화 논리의 패권성에도 불구하고 재편되는 국제관계에서 융합을 도외시한 이탈은 국가를 외딴 섬으로 고립시킬 수 있다.

셋째, 오늘날의 융합은 지속가능한 발전(sustainable development)을 목표로 한 혁신과 효율의 동기에서 더욱 강하게 촉진되고 있다. 이른바 무한경쟁의 기치는 시장과 정부를 비롯해서 사회 전역으로 융합의 물결을 확산하고 있다. 전통적 산업 경계를 무너뜨리는 하이브리드 산업, 적정기술(appropriate technology) 기반의 협동경제와 공유경제, 큰 정부와 작은 정부를 가로지르는 정부 3.0 모델, 학문과 지식의 통섭, 디지털 사회혁신 프로젝트 등은 범세계적인 융합 현상이다(한국정보화진흥원, 2015). 요컨대 ‘혁신하지 않으면 도태된다’는 전통적 논리는 ‘융합을 통해 지속가능한 발전을 촉진해야 한다’는 정책으로 계승되고 있다.

융합은 전 사회적 현상이기 때문에 정치 분야도 예외일 수는 없다. 정치과정에서 융합은 미디어 환경과 생활세계의 변화를 축으로 기존의 정치적 조직과 경계 및 제도와 관행을 조정하고 재구조화하는 현상이다. 특히 매스미디어의 등장 이래 대의정치는 새로운 커뮤니케이션 체제에 조응하는 양상이 고착되었다. 가령 대표와 시민 간의 ICT(Information Communication Technologies) 기반의 융합은 정당과 선거 영역에서 매우 두드러진 특징이다(장우영, 2015). 정치에서 시민과의 융합은 고대 이후 근대에 이르는 동안 전범(典範)을 찾을 수 있다. 즉 정치사조와 정체(polity) 수준에서 융합의 원형이 발견된다.

우선 정치사조의 측면에서 서양의 공화주의와 동양의 화이부동(和而不同)은 대표적인 융합 담론이라 할 수 있다. 공화주의는 개인(주의)과 공동체(주의)를 수렴하여 시

민적 덕성(civic virtue)을 갖춘 시민을 상호 연결하고 공공영역과 공익을 활성화한다는 융합적 가치를 내포하고 있다. 보다 멀리는 이질적 가치를 다원적으로 조화시켜 공동체 발전을 지향한다는 화이부동도 고대 중국정치의 이상을 내포하고 있다. 이러한 사조의 공통점은 개인과 개인 및 개인과 공동체 간의 관계와 역할을 대립적으로 이해하지 않고 공동의 이익을 위하여 정체성을 재구성하는데 목표를 가지고 있다. 오늘날 개인의 권능과 기술 환경이 크게 신장되면서, 이러한 사조는 ‘다중(multitude) · 집단지성(collective intelligence) · 네트워크 개인주의(networked individualism)’ 등 개체 중심의 미시 담론으로 다원화되고 있다.

다음으로 정체(polity)의 측면에서 혼합정(mixed constitution)을 예로 들 수 있다. 로마 시대 정치가인 키케로(Marcus Tullius Cicero)는 자신의 저서(국가론)에서 한 계층이 권력을 독점한 순수 정치는 처음에는 좋은 정치를 펼칠 수 있지만, 결국에는 공동체 구성원 모두를 위한 정치가 아니라 지배 계층의 이익을 위한 배타적인 정치를 하게 되기 때문에, 다양한 계층을 혼합해서 정체를 운영해야 한다고 주장한다(김경희, 2011). 대의민주주의에서 혼합정의 현실태는 달(Robert Alan Dahl)에 의해 다두정(poliarchy)으로 발전되었다. 즉 엘리트가 권력과 민주주의를 전유하는 것이 아니라, 정치적 평등과 기본권에 토대해서 시민 참여와 대표 경쟁을 촉진함으로써 민주주의를 발전시켜야 한다는 것이다(Dahl 2000). 이러한 사조는 현대 정치과정의 재구조화에 적지 않은 영향을 미치고 있는데, 정치적 독점을 협업과 분업으로 전환하여 정책을 조정하는 협치가 대표적인 예라 할 수 있다.

03

복합지배민주주의

데모스(demos)와 크라토스(cratos)의 조합이 함축하듯이, 민주주의는 그 자체에 융합의 원리를 내포하고 있는 개념이다. 이렇듯 양립하기 어려운 가치를 수렴하고 인류의 보편적 좌표로 역할하는 것이 민주주의의 힘이라 할 수 있다. 그러나 풀뿌리는 외면되고 엘리트가 중심이 된 대의민주주의가 보편적인 현실이다. 이 민주주의 모델의 약점은 융합이 아니라 관계의 분리와 힘의 쏠림에 의해서 작동한다는 것이다. 즉 ‘대표 대 위임’이라는 이원적 경계가 구조화되고, 대표가 수탁자(trustee)로서 권한을 독점적으로 행사한다는 것이다. 이와 더불어 대표의 부패, 사익추구 행위, 비합리적 정책결정 등으로 유권자와의 거리도 점점 멀어지고 있다. 또한 많은 국가들에서 다수지배체제(majoritarian system)가 뿌리내림으로써, 시민사회의 균열이 선택적으로 반영되고 합의제 정치가 왜곡되는 양상을 겪고 있다.

대의민주주의의 문제점에 대한 대안으로 ICT를 매개한 경쟁적 민주주의 모델이 논의되어왔으나 궁극적인 처방전이 되지는 못하였다. 대표적으로 직접민주주의 모델은 온라인에서도 여전히 물리적인 한계를 극복하지 못할 뿐더러, 실행 범위를 좁힐 경우 국민투표제 민주주의(plebiscitary democracy)와 다를 바 없는 것으로 여겨진다. 또한 ICT 발전과 시민 권능의 신장을 배경으로 참여민주주의가 진일보하였으나, 여전히 대표와 이원적 경계를 형성하고 통치보다는 감시·비판 기능에 경도되어 있다. 현실적으로 대표를 배제한 민주주의 모델은 상정하기 어려우며, 그것은 책임정치의 부정으로 나타나기 십상이다. 따라서 대의민주주의의 대체재 또는 보완재의 성격을 넘어 융합재로서의 모델을 궁구할 필요가 있다.

필자의 인식과 거의 같은 관점에서 박명림(2012)은 다음과 같이 주장한다. “최근 시

민참여의 증대와 직접민주주의 확대 요구에 대해 보수담론과 지배적 민주주의 이론을 중심으로 한 정당중심 문제해결론이 지니는 중대한 문제점은 정치의 영역을 협애한 정당 자체의 영역으로 현저하게 축소시킨다는 점이다. 요체는 정당 편하와 참여 편하의 양극단을 넘는 대안의 추구이다. 직접민주주의와 간접민주주의, 정당과 참여는 기실 이항대립의 양자택일 관계가 아니다. 마찬가지로 참여민주주의를 확장하려 한다고 해서 대의를 부정해서도 안 된다. 현대 민주주의의 양대 기축인 참여와 정당은 상호 보완·발전해야 한다. 이상적 통치체제를 향한 인류의 오랜 꿈이자 원리인 혼합정을 21세기에 다시 상상해야 한다.”

이러한 면에서 임혁백(2015)은 복합지배민주주의(heterarchial democracy) 모델을 시론적으로 제안한다. 이는 대표 대 위임의 경계를 초월한 융합 기반의 민주주의 모델이라고 할 수 있다. 여기에서 복합지배의 구조는 위계(hierarchy)와 연계(network)를 효율적으로 조합한 혼계(heterarchy)이다. 즉 대의민주주의가 공급자 중심의 위계형 모델이라면, 복합지배민주주의는 수요자를 통합한 혼계형 모델이라 할 수 있다. 복합지배민주주의는 정치적 책임성을 담보하기 위해서, 수평적 연계와 수직적 위계 원리를 배합한다. 참고로 이와 유사한 기제로 거버넌스가 확대되어왔으나, 주체 간의 권한이 균점되지 않고 숙의와 토론이 결핍되었으며 정책과정에 한정된 관 주도의 위계적 파트너십이 주된 형태로 나타나고 있다. 따라서 거버넌스를 질적으로 혁신하고 정치과정으로 확대해야 하는 과제가 제기된다. 이와 관련해서 복합지배민주주의를 촉진할 수 있는 조건으로 사회적 측면에서 개방적 참여, 숙의, 사회자본(social capital), 시민의 권능, 협력적 경쟁시스템이 강화되어야 한다. 그리고 기술적 측면에서는 유비쿼터스 ICT와 빅데이터(big data), 및 풍부한 식견을 가진 시민(fully informed citizens)이 뒷받침되어야 한다.

복합지배민주주의는 협치의 주체로 역할할 수 있는 시민의 덕성과 능력을 전제한다. 즉 단순한 참여나 목소리의 과잉을 넘어 공고한 사회적 연대와 공적 숙의 그리고 정치적 책임성을 갖춘 시민의 존재를 요청하는 것이다. 네그리와 하트(Negri and Hardt, 2008)는 이러한 탈근대형 시민으로서 다중(multitude)의 개념을 강조한다. 다중은 통일성이 아닌 다양한 개성과 이질성으로 구성된다는 점에서, 단일 정체성을 강

조한 민중·인민·계급 등과 구분된다. 네그리와 하트는 전 지구적인 체제의 정치적 경제적 투쟁들이 민주주의의 위기와 관련되어 있다고 판단하는데, 이 같은 위기를 극복할 실마리를 다중의 다양성과 차이성을 활용하는 민주주의 양식에서 찾을 수 있다고 주장한다. 요컨대, 다중은 상호 인정하는 각각의 차이점들에 토대해서 다양한 이슈형성과 지구적 네트워크 구성 및 시민참여의 주체가 된다(장우영·송경재, 2009).

시민의 입장에서 복합지배민주주의는 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 정부와 대의정치집단에 폭넓게 참가해서 대표의 책임성을 강제하고 스스로의 책임성도 배양한다. 둘째, 시민 간의 연대성을 강화하여 비민주적 통치 행위를 제어한다. 셋째, 사회적으로 합의된 국가 비전과 정부 목표에 대한 자발적 충성을 강화한다. 넷째, 사회 문제와 정책과제에 대한 창조적 해결과 학습 능력을 배양한다. 다섯째, 민주적 훈련을 통하여 강요와 대결이 아닌 타협과 협상의 정치문화를 고양시킨다(임혁백, 2015).

<표 1> 시장, 위계, 연계, 혼계 비교

조직원리	시장	위계	연계	헤테라키
행위자 관계	거래	권위	신뢰	협동
교환양식	비반복적, 익명적 거래	국가권위에 대한 일상적 반복	반복적 거래	이해당사자들의 비대칭적 비동시적 집단 거버넌스
효용극대화원리	타자 이익에 대한 무관심	기득권 이익	개인적 이익	집단재, 공공재
변화의 속도	드라마틱하나 급진적이지 않게 변화함	느리게 변화함	급속하고 급진적으로 변화함	감각적 반응적으로 변화함
지식관리	계약	정책	협약	합의
질서아키텍처	이항적 거래의 집합	노드의 사슬	셋 이상의 노드 연결망	셋 이상의 연계된 위계의 트리아드

출처: Stephenson(2009), 임혁백(2015)에서 재인용.

04

우리가 주권자다

촛불시위가 절정에 달한 지난해 연말 필자는 전국의 집회 참가자들(1,250명)을 대상으로 설문조사를 진행했다. 주요 설문 중 두 가지를 소개하면 다음과 같다. 첫째, 대통령 퇴진 이후 가장 믿을 수 있는 정치집단은 누구인가라고 질문했다. 이에 대해 참가자들의 대다수가 ‘국민 자신’이라고 응답했으며, 그 수치는 선택지의 모든 공적 기관들(집권당 · 야당 · 과도정부 · 헌법재판소 · NGO 등)의 지지도 합계를 압도했다. 둘째, 우리나라가 앞으로 지향해야 할 민주주의 모델이 무엇이나고 질문했다. 이에 대해서는 ‘참여민주주의’, 그리고 ‘참여와 대표를 융합한 민주주의’라는 두 응답이 비슷한 수치로 가장 높게 나타났다.

이러한 응답 결과가 국민 일반의 의사를 대표하는 것은 아니다. 그럼에도 국가적 위기를 타개하는데 참가자들이 공공기관을 별로 신뢰하지 않는다는 점, 그리고 대표와 함께 시민참여가 병립되어야 한다는 점은 곱씹어 봐야 할 대목이다. 결국 그들이 초래한 문제를 내가 해결한다는 공적 열망이 촛불 민심이라는 것이다. 이러한 맥락에서 대표와 시민을 융합한 협치의 중요성이 확인된다.

아울러 광장의 촛불과 태극기의 대립도 엄중하게 인식된다. 촛불과 태극기는 동일한 시간대에 동일한 공간을 공유했다. 그러나 동시성의 비동시성, 즉 서로를 이해하지 못하는 인식이 괴리가 너무도 심각하게 드러났다. 주지하듯이 촛불과 태극기는 극단적인 대립의 표상이다. 그래서 혹자는 좌우대립으로 점철된 해방정국이 21세기에 다시 등장했다고 비탄했다. 이러한 점에서 적폐는 청산하되 국민인 통합하는 융합과 협치의 지혜가 절실하게 요청된다.

복합지배민주주의는 개념적으로 제도적으로 완성된 민주주의가 아니다. 아직 그것은 추상적이고 논쟁적이며 동시에 미래지향적인 잠재적 모델이다. 따라서 복합지배민주

의는 창의적으로 실현해야 할 민주주의이며, 무엇보다 성숙한 시민 없이 도달할 수 없는 민주주의이다 따라서 이 전인미답의 민주주의 여정에 어떻게 나서야 할 것인지 사회정치적인 논의와 합의를 모색해야 한다. 그것이 이번 대선의 시대정신이며 민주화 30년을 넘어 훨씬 더 가파른 전환의 계곡을 건너야 하는 21세기 민주공화국의 정언명령인 것이다. 이제 우리는 “이게 나라냐”는 외침을 넘어 “우리가 주권자다”라는 울림으로 공명해야 한다.

참고문헌

- 1) 김경희. 2011. 『공화주의』. 서울: 책세상.
- 2) 김국진. 2003. 『방송통신융합의 이해』. 서울: 나남출판.
- 3) 박명림. 2012. “한국 정당연구와 역사구조적 접근: 문제와 대안 모색.” 장훈·임성학 외. 『한국 정당정치 연구방법론』. 서울: 나남. 63-105.
- 4) 임혁백. 2009. 『신 유목적 민주주의: 세계화, IT혁명시대의 세계와 한국』. 서울: 나남출판.
- 5) 임혁백. 2015. “헤테라키 민주주의와 미래정치.” 임혁백·송경재·장우영. 『빅데이터 시대의 정치패러다임 변화: 헤테라키 민주주의의 전망』. 대구: 한국정보화진흥원.
- 6) Negri, A. & Hart, M. 조정환·정남영·서창현 역. 2008. 『다중』. 서울: 세종서적.

복합지배민주주의를 향하여

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2017년 4월 10일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

서울시 종로구 율곡로 6 트윈트리빌딩 A동 6층

이 책자의 내용은 본 연구소의 공식견해가 아님

본 연구소의 승인없이 전재 및 인용을 금함

