민주화와 탈민주화의 동학

찰스 틸리 저, 이승협 · 이주영 옮김, 『위기의 민주주의』, 전략과 문화, 2010

김정한
고려대 민족문화연구원 HK연구교수

1. 탈민주화 시대의 비교연구

2008년에 세상을 떠나며 그가 남긴 것은 51권의 저서와 5백여 편의 논문 그리고 57개의 서류 캐비닛이었다. 그래서 만일 '연구 노동자'라는 표현이 허락된다면, 찰스 틸리(Charles Tilly)의 이름을 그 명부에서 누락하기는 어려울 것이다. 물론 그의 연구 성과는 대부분 단독 저술일지라도 대개 집단적인 자료 수집과 토론의 산물이라는 점을 감안해야 하지만, 대규모로 이루어진 공동 연구의 지휘자 또한 틸리였다는 사실도 간과하지 않아야 한다. 그를 '척(Chuck)'이라는 애칭으로 부르던 가까운 동료들은 틸리가 늘 서류와 필기구를 들고 있었다고 기억한다.[1] 『위기의 민주주의』는 마치 사무직 노동자처럼 연구에 전념하던 그가 마지막으로 출간한 저서이다. 또한

1) 찰스 틸리의 삶과 연구에 관한 주요 기록과 자료는 〈Tributes to Charles Tilly〉(http://essays.ssrc.org/tilly)에서 찾아볼 수 있다.

서문에서 밝히고 있듯이, '민주주의'를 주제로 다룬 그의 "모든 작업의 정점이자 결산"이다.[2] 그래서 우리는 틸리의 방대한 저술들을 모른 척한 채 다행스럽게도 이 책 한 권만 읽으면 그의 민주주의 연구의 정수를 알게 될 것이라고 기대할 수 있다.

모두가 민주주의를 전면에 내우면서도 정작 민주화의 전망은 갈피없이 떠돌고 있는 '민주주의 시대'에, 비교연구(comparative research)의 거장인 '척'은 어떤 새로운 얘기를 담아내고 있을까? (자유)민주주의 체제가 눈덩이 효과(snowball effect)를 내며 전 세계로 확산되고 있던 시대에 비교 연구는 확실히 유망한 학문이었다. 새뮤얼 헌팅턴(Samuel P. Huntington)이 회고하듯이, 역사적으로 민주화는 1828~1926년에 처음으로 제도화되는 제1의 물결을 경험하고, 식민지 해방과 더불어 1943~1962년에 제2의 물결을 일으켰으며, 군부독재의 종식과 현실 사회주의의 해체를 특징으로 하는 1974~1990년에 제3의 물결로 일렁거렸다.[3] 비교 연구의 발전에는 미국식 민주주의를 세계에 이식하려는 헤게모니 국가의 관심과 자신감도 크게 한몫했을 것이다. 흔히 비판되고 있듯이, 특정 지역의 국민국가가 무슨 조건에서 어떤 과정을 거쳐 민주화를 달성할 수 있는가 하는 문제설정은 일정 부분 냉전(冷戰)의 학문적 효과에서 나온 산물이었고, 그만큼 정부의 대대적인 지원을 받는 연구소에서 수십 명에서 많게는 백여 명이 참여하는 집단적인 작업으로 연구될 수 있었다.

그럼에도 불구하고 다양한 국민국가들의 유사성과 상이성을 비교하기 위해 조작적 정의(operational definition)에 따라 주요 변수들을 추출하고 양화(量化) 자료들을 축적하면서 역사적 비교의 '방법론'을 개발하는 분

---

2) 『위기의 민주주의』(*Democracy*, Cambridge University Press, 2007), 이승협 · 이주영 옮김, (전략과 문화, 2010), x쪽. 이하 이 책에서의 인용은 괄호 안에 쪽수만 표기한다.

3) Samuel P. Huntington, "민주주의의 세 번째 물결," 송호근 · 임현진 편, 『전환의 정치, 전환의 한국사회』(사회비평사, 1995).

과학문은 높은 성장률을 기록했다. 이 시대에 틸리는 역사사회학(Historical Sociology)이라는 사회학의 하위 분야를 개척했고, 특히 "공동 이익을 추구하기 위해 사람들이 함께 행동하는" 집합행동(collective action)을 중심 주제로 삼아서, 다면적인 시간과 공간을 넘나들며 '거대 구조, 폭넓은 과정, 대규모 비교'를 표어로 하는 연구방법론을 정교하게 다듬었다.[4)]

그러나 오늘날은 기존의 비교 연구에 어울리는 시대는 아니다. 1980년대 이후 금융자본이 주도하는 세계화로 인해 곳곳에서 민주주의는 형식적이든 실질적이든 후퇴하고 있다. 그리고 지난 G20회의에서 확인할 수 있듯이, 미국의 헤게모니는 서서히 쇠퇴 징후를 드러내고 있다. 이와 같은 정세는 산업화 내지 자본주의 발전이 민주주의를 확대시킨다고 하는, 일종의 진화주의를 가정하는 비교 연구의 매력과 장점을 크게 감소시킨다. 무엇보다 정치적 민주주의가 이미 확립되어 있음에도 불구하고, 형식적이든 실질적이든 시민권이 급속히 축소되고 있는 현 상황에 대한 설명력이 빈약할 수밖에 없기 때문이다. 아마 서문에서 틸리가 이 책의 "진짜 제목"은 "민주주의, 민주화, 탈민주화"이며, 그 상호관계의 동학(dynamics)을 살펴보는 데 목적이 있다고 강조하는 것도 동일한 맥락을 염두에 두고 있기 때문일 것이다. 말하자면, 민주화(democratization)와 탈민주화(de-democratization)를 동시에 설명할 수 있는 주요 변수들의 상호작용을 밝혀내는 일이 그가 상정한 연구 과제이다.

2. 국가와 시민의 공공정치

개념 정의가 모든 학문의 얼개이듯이, 민주주의 연구도 민주주의를 어떻게 정의하느냐에 크게 좌우된다. 우선 틸리는 기존의 민주주의 개념을 크게 네 가지로 분류하고 반박한다. 첫째, 입헌주의적 접근(constitutional

---

4) 양길현 외 옮김, 『동원에서 혁명으로』(서울프레스, 1995); 박형신 · 안치민 옮김, 『비교역사사회학: 거대 구조, 폭넓은 과정, 대규모 비교』(일신사, 1999) 참조.

approach)은 특정한 정치체제가 시행하고 있는 법제도에 초점을 맞추지만, 선언된 (민주적) 원칙과 일상적인 (반민주적) 실천 사이에 괴리가 있을 경우 헌법의 민주화 수준에 대한 오해를 초래한다. 둘째, 실질적 접근(substantive approach)은 특정한 정치체제가 조성하는 삶과 정치의 조건을 중시하지만, 여러 원칙들을 균형 있게 측정하기가 곤란하다. 예컨대 빈곤하지만 평등한 체제와 부유하지만 불평등한 체제 가운데 어느 쪽이 더 민주적인지 비교할 수 없다. 셋째, 절차적 정의(procedural definition)는 특정한 정치체제에서 실시되는 공정한 경쟁 선거에 주목하지만, 절차적인 선거민주주의가 확립되어 있어도 민주적 자유가 제한적인 경우에는 적절한 설명력을 갖추지 못한다. 넷째, 과정 지향적 접근(process-oriented approach)은 일정한 상황에서 지속적으로 작동해야 하는 최소한의 민주적 과정을 강조하는데, 이를테면 로버트 달은 다두제 민주주의(polyarchal democracy)의 요소로 '민선 관료, 자유롭고 공정한 일상적 선거, 표현의 자유, 대안적 정보에 대한 접근권, 결사체의 자율성, 포괄적 시민권' 등 여섯 가지를 제시한 바 있다. 틸리는 과정 지향적 접근이 가장 바람직하다고 평가하면서도, 달이 제시한 기본 요소들은 민주주의 체제인지 여부를 '예-아니오'로 판단하는 정적인 단답형 목록에 불과하며, 이런 한계를 벗어나기 위해서는 동적인 과정을 드러내는 주요 변수 목록을 발전시켜야 한다고 지적한다.

이에 대한 틸리의 대안이 공공정치(public politics)이다. 공공정치는 국가와 시민사회의 관계가 가시적으로 드러나는 영역이며, 이를 분석하여 국가와 시민 사이의 상호작용이 일어나는 양상을 살펴볼 수 있다. 국가와 시민사회의 관계를 중시하는 그의 정의에 따르면, 민주주의는 "국가와 시민사회의 정치적 관계가 폭넓고, 평등하고, 보호받으며, 구속력 있는 협의"가 이루어지는 체제이다(24쪽). 다시 말해서, ①범위(breadth, 전체 인구 가운데 공공정치에서 포괄되거나 배제되는 수준), ②평등(equality, 시민들 사이의 평등과 불평등의 수준), ③보호(protection, 국가의 자의적 행위로부터 보호되는 수준), ④구속력 있는 상호 협의(mutually binding consultation, 공공정치

에서 상호 협의가 서로에게 구속력을 갖는 수준) 등이 민주주의를 정의하는 핵심 요소이다. 따라서 민주화는 이상의 네 차원이 높은 수준을 향해 나아가는 평균적 상향운동이며, 반면에 탈민주화는 평균적 하향운동이다.

또한 그는 공공정치와 관련하여 이와 같은 민주화와 탈민주화의 동학을 보여줄 수 있는 주요 변수들을 세 가지로 제시한다. 첫째 공공정치와 신뢰 네트워크의 통합력 증감, 둘째 공공정치와 범주적 불평등의 분리력 증감, 셋째, 공공정치에 대한 주요 권력센터의 자율성 증감이 그것이다.

먼저, 신뢰 네트워크(trust networks)는 개인들 사이에서 "가치 있고 중요하며 장기적인 자원과 기획을 공유하는 강한 유대관계"이며(122쪽), 대표적인 예는 친족 그룹, 종교 분파, 혁명 공모자, 신용집단 등이다. 이 신뢰 네트워크는 체제에서 이탈되어 있을 때 민주화에 장애물이 되지만, 체제에 통합되어 구속력 있는 상호 협의에 참여할 경우 민주화를 촉진할 수 있다.

범주적 불평등(categorical inequalities)은 상이한 집단들의 경계선을 중심으로 사회적 삶이 조직되는 것을 의미하며, 성별, 인종, 종교, 민족, 국적, 계급 등의 범주에 의거해서 정치적 권리와 의무상의 차이가 형성될 경우 탈민주화가 일어난다. 따라서 민주화 과정은 공공정치에서 범주적 불평등을 분리시키는 데 달려 있다.

끝으로, 자율적 권력센터(autonomous power centers)는 공공정치 외부에서 작동하면서 국가와 시민의 상호작용에 영향력을 행사할 수 있는 혈족, 종교체, 경제조직, 군대 등을 가리키며, 이 권력센터들이 공공정치의 구속력을 벗어난 채 강제적 수단을 사용해 국가 운영에 개입할 경우 민주화는 불가능해진다. 따라서 국가 운영에 대한 공공정치의 통제력을 강화하고 공공정치에 대한 일반인의 영향력을 확대함으로써, 국가 내외부에 있는 권력센터들의 자율성을 제거하거나 억제할 때 민주화가 가능할 수 있다. 요컨대 "모든 시대와 장소에서 민주화를 촉진하는 과정은 신뢰 네트워크를 공공정치에 통합시키고, 범주적 불평등을 공공정치에서 분리시키며, 공공정치에 대한 주요 권력센터의 자율성을 억제하는 것으로 이루어

진다"(40쪽).

3. 민주화와 탈민주화의 조건

신뢰 네트워크, 범주적 불평등, 자율적 권력센터 등은 국가와 시민 사이의 상호작용을 변화시키는 세 가지 정치적 과정이다. 이처럼 기존의 민주주의 이론들을 비판하고 민주화와 탈민주화를 동적인 과정으로 이해하면서 그 주요 변수들을 추출해내는 틸리의 솜씨는 여전히 탁월하다. 그러나 여기에 몇 가지 의문이 없을 수 없다. 먼저, 이 책에서 주로 동원하는 통계자료가 기존에 나와 있는 〈프리덤하우스〉의 지표라는 점은 그가 설정한 세 변수들이 과연 적절한 기능을 수행하고 있느냐는 물음을 던지게 한다. 〈프리덤하우스〉에서는 정치적 자유와 시민적 자유에 관해 각각 10개의 문항으로 매년 국가별 민주주의 점수를 측정해오고 있는데(2-4쪽),[5] 이에 근거해서 민주화와 탈민주화 수준을 평가한다면 결국 민주주의는 〈프리덤하우스〉에서 이해하는 정치적 · 시민적 자유와 다르지 않을 것이므로, 굳이 또 다른 복잡한 변수들을 제시하는 것은 불필요한 일이 아닐 수 없다.[6]

다음으로, 틸리의 민주주의 정의는 일종의 동어반복이라는 혐의에서 자유롭지 않다. 예를 들어 개인들의 신뢰 네트워크가 공공정치에 통합될수록 민주화가 증대한다고 주장할 때, 민주화는 정의에 따라 공공정치에 더 많은 시민들이 참여하는 것이므로(범위의 차원), 여기서 원인과 효과는 혼란스럽게 뒤섞인다. 또한 공공정치에서 범주적 불평등이 제거될수록 민주화가 증대한다고 주장할 때, 민주화는 정의에 따라 불평등이 제거되는 것

---

5) 정치적 자유와 시민적 자유에 대한 연도별, 국가별 점수는 〈Freedom House〉(http://www.freedomhouse.org)의 "map of freedom in the world"에서 찾아볼 수 있다.

6) 실제로 한 서평은 틸리의 정교한 논의를 정치적 자유(자유 공정 선거, 소수자의 권리 존중 등)와 시민적 자유(법 앞의 평등, 표현의 자유 등)로 단순화시켜 이해하고 있다. Andrea Petres, "Book Review: Democracy," *Euro Polis: Journal of Political Analysis and Theory*, Issue 3, July 2008.

이므로(평등의 차원), 무엇이 원인이고 무엇이 효과인지 구별할 수 없는 순환적 설명을 맴돌게 된다. 이는 자율적 권력센터의 경우에도 마찬가지이며(보호와 구속력 있는 상호 협의의 차원), 결국 '민주화가 민주화를 가져 온다'는 식의 동어반복이 발생한다.[7] 다시 말해서 신뢰 네트워크를 공공정치에 어떻게 통합할 수 있는지, 공공정치에서 범주적 불평등을 어떻게 제거할 수 있는지, 또는 자율적 권력센터들을 어떻게 억제할 수 있는지, 이 '어떻게'의 차원에 대해 틸리는 설명하지 않는다.

그럼에도 불구하고 이 책에는 주의를 기울여야 할 통찰력이 있다.

첫째, 신뢰 네트워크라는 개념이다. 사실 1960년대 이후 '청년 틸리(young Tilly)'는 집합행동, 혁명, 계급 구성, 도시화, 전쟁, 국민국가의 형성 등의 주제를 탐구하면서 '대규모 비교'를 통해 어떤 구조적 차이들이 확립되는가 하는 점을 양적 자료들로 세밀하게 논증하는 데 주력했으며, 이런 연구에서 문화주의적 가치, 기호(학), 이데올로기적 동기, 의미체계의 전환 등은 전혀 고려 사항이 아니었다. 예컨대 집합행동을 다룰 경우에도 구조와 행위의 관계라는 분석틀에서 집합행위에 영향을 미치는 '외재하는 힘들'과 어떤 집합행위로 나아가게 되는 '일련의 규칙에 따른 선택'을 분석하는 데 초점이 맞춰져 있었다. 반면에 1990년대 이후 '노년 틸리(mature Tilly)'는 동원화의 주체적 측면, 관계적 요인, 행위자들의 복잡한 상호작용에 주목하기 시작했고,[8] 특히 민주주의에서 사회적 네트워크가 수행하는 기능에 관심을 기울이는데, 그 결과물이 신뢰 네트워크라는 개념이다. 틸리는 민주주의 사회에서 사람들이 서로 신뢰하고 협력할 뿐 아니라, 국가 행위를 신뢰하고 시민의 의무를 다하도록 하는 기제로서 신뢰 네트워크가 결정적

---

7) 이런 한계에 대해서는 Matthew R. Cleary, "Book Review: Democracy," *Political Psychology*, Vol. 29, Issue 2, April 2008 참조.

8) 이와 같은 연구틀의 전환에 결정적인 영향을 미친 것은 더그 맥아담(Doug McAdam)과 시드니 태로우(Sidney Tarrow)이다. 틸리는 『위기의 민주주의』를 '지성적 민주주의자 시드니 태로우'에게 헌정하고 있다(v쪽).

인 역할을 담당하고 있다고 주장한다.[9] 틸리의 연구에 대해, 미국 사회학의 오랜 전통인 방법론적 개인주의를 비판하고 사회적 관계를 중시하는 관계적 현실주의(relational realism)라고 평가하는 이유도 여기에 있을 것이다.[10] 물론 민주주의와 개인들의 연계망 사이의 관계에 주목하는 것이 틸리의 고유한 업적이라고 보기는 어렵다.[11]

둘째, 국가 능력에 대한 강조이다. 국가 능력(state capacity)은 국가 행위자(관료, 국가기구 등)가 비국가적 자원, 활동, 개인 관계망에 개입하여 그것들의 분배 구조 및 분배 구조 간의 관계를 변화시키는 능력이며(28, 59-60, 266쪽), 틸리는 성공적인 민주화를 위해서는 높은 국가 능력이 필수적이라고 지적한다. 민주적 의사결정을 총괄하고 그 결과를 실행에 옮길 수 있는 국가의 능력이 없다면 민주주의는 작동할 수 없으며, 약한 국가는 시민을 보호할 수 없고 구속력 있는 상호협의를 이행할 수 없다는 것이다. 물론 높은 국가 능력은 정부 관료나 엘리트들이 자신의 이익을 위해 국가권력을 악용할 기회를 제공함으로써 민주화를 좌절시킬 가능성이 있지만, 고능력(high-capacity) 체제는 저능력(low-capacity) 체제에 비해 민주화를 강력히 추진할 수 있고 탈민주화의 요소들(특히 자율적 권력센터들)을 효과적으로 통제할 수 있다. 흔히 '약한 국가와 강한 시민사회'를 민주화의 조건으로 제시하는 일반적인 시민사회론을 상기해본다면, 틸리의 논리는 착오적인 것처럼 보일 수도 있겠다. 그렇지만, 민주화 직전에 국가 능력이 높거나 민주화 과정에서 국가 능력이 함께 상승하지 않을 경우 탈민주화의

---

9) Jack A. Goldstone, "From Structure to Agency to Process: The Evolution of Charles Tilly's Theories of Social Action as Reflected in his Analyses of Contentious Politics," *The American Sociologist*, Published Online: 20 August 2010.

10) Adam Ashforth, "Charles Tilly: Biographical Memoirs," *The American Philosophical Society*, Vol. 153, No. 3, September 2009.

11) 예컨대 로버트 퍼트남, 안청시 옮김, 『사회적 자본과 민주주의』(박영사, 2006); 프랜시스 후쿠야마, 구승회 옮김, 『트러스트』(한국경제신문, 1996) 참조.

가능성이 높아진다는 통계 분석은 특히 '약한 국가'를 선호하는 신자유주의 시대에 많은 시사점을 제공한다. 물론 국가의 역할에 대한 강조는 틸리의 오랜 지론이다. 집합행동론의 경우에도 주어진 상황에서 이익을 극대화하기 위해 조직을 중심으로 대중동원이 이루어질 때 집합행동이 일어난다는 그의 논리에서 엿볼 수 있듯이, '조직'을 가장 중요한 요소로 내세운 바 있다. 그는 주로 정치권력을 둘러싼 정치적 상호작용을 비중 있게 다루기 때문에, 정치 갈등과 투쟁에 대한 강조는 그 투쟁의 목표이자 주요 당사자인 국가의 역할을 부각시킬 수밖에 없다.[12)]

셋째, 사실 이 책에서 가장 인상적인 주장 가운데 하나는 탈민주화 과정에 대한 통찰이다. 민주화에 대한 틸리의 기본 관점은 권위주의 체제에 대항해 비폭력적인 거대한 대중동원이 이루어진 곳에서 민주주의로의 체제 전환이 이루어졌다는 데 있다. 반면에 일반적으로 탈민주화는 민주주의에 대한 대중의 불만 때문이 아니라, 엘리트들의 변절(defection)에서 기인한다(67쪽). 통치자와 엘리트들이 체제 위기로 인식하는 과정(그들의 권력에 대한 위협)이 진행되는 상황에서 민주화를 수용했던 엘리트들이 민주적 계약에서 변절할 때 탈민주화가 일어나고, 이 때문에 민주화는 '아래로부터' 국가의 호응을 이끌어내는 장기적인 과정의 산물이지만, 탈민주화는 민주화보다 급속히 빠른 속도로 '위로부터' 진행된다는 것이다. 대중들이 민주주의에 환멸을 느끼는 등의 이유로 민주화 과정에서 이탈하는 것이 아니라, 통치자와 엘리트들이 자신들의 권력 위기에 대응하는 과정에서 탈민주화가 시작된다는 분석은 이 책이 한국사회에 던지는 가장 중요한 전언이다.

---

12) 린 헌트, "찰스 틸리의 집합행위," 테다 스카치폴 엮음, 박영신 외 옮김, 『역사사회학의 방법과 전망』(민영사, 1986) 참조.