

## ‘정치’로서의 공공성과 한국 민주주의의 쇄신

고 원  
상지대

〈논문요약〉

지난 수십 년간 세계적 추세와 마찬가지로 한국사회도 시장만능주의의 확산에 의해 시민의 기본적 권리가 황폐화되고 공동체 해체가 가속화하는 현상을 경험하였다. 이는 한국 민주주의의 심각한 위기로 전화(轉化)되었다. 이에 한국에서는 시장만능주의의 부정적 효과에 대한 대안으로서 ‘공공성’이라는 문제에 착목하는 많은 논의들이 진행되어 왔다. 지금까지의 논의들은 주로 공공성을 절차에 관한 단순한 협정이나, 사회경제적 수준에서 합리적 사회모형을 설계하는 것으로 이해해 왔다. 그러나 공공성에 대한 이해는 ‘정치’라는 관점, 즉 정치적 토론의 공간 속에서 조직되는 더 깊은 형태의 도덕적 함의라는 문제로까지 천착해 들어가지 않으면 안 된다. 시민의 삶의 불안정과 사회적 권리의 피폐에 대한 사회적 대응을 어렵게 만들어 온 것은 공동가치를 창출해 내는 사회적 합의 체계가 부재한 데서 기인한다. 정치는 이런 문제의 핵심에 위치해 있는 것이다. 이 글은 공공성의 핵심적 본질이 왜 ‘정치적인 것’ 인가를 설명하고, 공공성의 강화를 통한 시민사회의 활성화를 위해서는 사회적 갈등과 균열의 정치적 재구성, 다시 말해서 ‘정치개혁’을 위한 총체적 전략이 요구됨을 밝힌다. 그리고 그 같은 정치개혁의 핵심이 시민의 직접 참여와 대의제도의 조화에 있음을 강조한다.

■주요어: 공공성, 시민사회, 정치, 민주주의, 정치개혁

# 1. 연구 목적과 기존 연구의 흐름

## 1) 연구 목적

오늘날 전 세계적으로 민주주의는 위기를 맞고 있다. 민주주의의 위기는 시민의 탈정치화로 인한 공적 참여의 쇠퇴에서 단적으로 나타난다. 국가들마다 정도의 차이는 있지만 전 세계적으로 대의제의 체계는 시민대중의 욕구를 국가정책 속에 반영하는 역할을 수행하지 못해 강력한 불신의 대상이 되고 있다. 이 때문에 유권자들의 선거참여가 쇠퇴하고 무관심층이 점점 더 대규모로 급증하고 있다.

그렇다면 민주주의의 위기 상황이 초래된 원인은 무엇인가? 그에 대해서 여러 논자들은 현대 민주주의의 위기가 국가와 시장 각각이 확장되는 과정에서 시민사회가 위축된 데서 비롯된 것으로 파악하고 있다. 예를 들어 벤자민 바버(2006)에 따르면, 한편으로는 20세기 이후 지속적으로 팽창을 거듭해 온 거대한 정부와 다른 한편으로는 자본주의적 기업의 권력 증대 및 독점화 경향 속에서 시민사회가 그 특유의 역동성과 터전을 잃어버린 때문이라고 말한다. 하버마스 역시도 『공론장의 구조변동』이라는 책에서 시장기능의 확대와 국가권력의 확장에 의하여 일반의지를 대표하던 근대적 시민사회의 공공성이 축소되었다고 말한다.

현대 민주주의의 위기에 관한 최근의 논의는 과시즘이나 권위주의, 혹은 복지국가의 비대화와 같은 국가의 문제에서보다는 시장만능주의의 지구적 범람과 관련되어 이루어진다. 가령 로버트 라이히에 따르면 “자본주의와 민주주의라는 두 동력이 지구상에 확산되는 동안, 우리는 그 둘의 역할과 책임을 분명히 나누어 잡아주지 못했으며, 그 결과 민주주의 쪽이 희생되는 결과를 지켜보고” 있다(Reich 2007). 자유시장주의의 확산은 많은 사람들에게 전례 없는 번영을 안겨 주었지만, 동시에 소득과 부의 불평등을 확산시키고 직업 안정성을 뒤흔들며 지구 온난화 같은 환경문제 등

심각한 문제들을 동반하고 있다. 민주주의는 바로 이 같은 문제에 대해 시민들이 스스로 건설적인 방안을 찾을 수 있도록 허용하기 위해 고안된 것이지만, 시민들이 느끼는 정치적 무력감은 점점 더 커지고 있다.

그런데 오늘날 민주주의와 시장 사이의 균형의 붕괴와 그에 따른 여러 사회문제의 발생은 시민의 기본적 권리(civil right)를 심각하게 위협하고 시민사회를 위축시켰으며, 나아가서는 민주주의에 위기를 초래하는 원인이 되어 왔다. 쉐보르스키(1995)의 말을 빌리면, 우리는 “정치공동체의 상당 부분이 효과적인 시민권을 지니지 못한 민주주의”와 대면하고 있다. 시민의 기본적 권리란 거주 및 직업선택의 자유, 사상과 신앙의 자유 등 정치적 자유뿐만 아니라 사회적으로 타당하다고 여겨지는 대가를 받고 일할 권리와 최저한의 생존을 위해 필요한 소득을 받을 권리 등의 사회적 자유를 말하는데, 시장으로 대표되는 사적 영역의 급속한 확대가 민주주의 실현에 필요한 시민의 기본적인 권리에 관한 영역을 침습하고 있는 것이다.

한편 시장주의의 득세에 의한 사적 영역의 과도한 확대는 시민들의 공공의식을 파괴하는 경향이 있다. 롤스의 말(1998, 248)대로 “활발하고 계몽된 시민집단 전체가 민주정치에 활발하게 참여하지 않고 사적 생활에 일반적으로 침잠해 들어가는 것이 확실한 상황에서는 아무리 잘 구상된 정치제도라 할지라도, 팽창주의적 종교적 맹신과 민족주의적 맹종은 말할 것도 없이 권력과 군사적 영광을 위해, 또는 계층과 경제적 이익을 이유로 국가기관을 통해 지배하고 자신들의 의지를 부과하려는 자들의 손아귀에 들어가게” 되기 때문이다. 민주주의가 “시민들에게 정의의 가치와 자존감의 사회적 기반을 보장하여 시민들의 공적 지위를 확보해주는 체제이며, 시민들은 그러한 덕목으로서 공공의식을 함양”(롤스 1998, 253)하는 정치시스템이라고 했을 때 시장의 과잉에 의한 사적 영역의 범람은 민주주의를 공적 장치가 아닌 특수한 이해관계를 집행하는 장치로 전락시킬 우려가 있기 때문이다. 그런 점에서 오늘날 세계적인 탈정치화 현상은 시장과 민주주의 사이의 균형의 붕괴가 낳은 시민사회의 위축과 깊은 관련을 맺고 있다고

볼 수 있는 근거가 있다.

이처럼 시민사회의 위축이 곧 민주주의의 위기를 핵심적으로 규정하고 있다는 생각은 시민사회를 어떻게 복원할 것인가라는 문제로 이어진다. 그리고 이 시민사회 복원이라는 문제와 관련하여 ‘공공성’이란 주제가 논의의 중요한 초점으로 부상해 왔다. 시장주의의 득세에 의한 시민사회의 위축과 민주주의의 위기는 사회 전반의 ‘공공성 해체’라는 문제와 긴밀하게 연관되어 있다고 보는 것이다.

시장만능주의는 한국에서도 심각한 사회구조의 변화를 야기하였다. 특히 사회양극화의 급속한 심화로 인해 한국 사회는 국민국가로서의 기본적인 공동체성이 흔들리는 위협에 직면하고 있다. 박명림(2008)이 말하듯, 한국사회는 현재 아직은 본격적인 사회해체 상태에 놓여 있는 것은 아니지만 지금 그 경계를 넘을 위험선상, 초기상태에 놓여 있는 것이 분명하다. 특히 1997년 외환위기 이후 고용구조, 계층구조, 이념과 세대갈등, 중산층의 해체와 빈곤화, 상대적 절대빈곤율의 증가 등에서 볼 때, 사회해체는 가속화하고 있다. 한국의 양극화 속도, 소득 및 자산 격차, 비정규직 비율, 교육의 탈공공화, 빈곤화 등의 추세는 대한민국 헌법에 명시되어 있는 최소한의 시민의 기본적 권리에 관한 규정을 유명무실하게 하고 있다. 바로 이 같은 추세는 사회통합을 파괴하고 사회해체를 가속화시킴으로써 궁극적으로 민주주의 발전과 양립하기 어렵게 되어 가고 있다.

한국에서 진행되고 있는 사회 해체 현상은 시민의 공공적 윤리체계의 급속한 균열로 표출되었다. 바로 시민들에 의한 지대추구(rent seeking) 행동의 급증현상이 단적인 사례였다. 병역기피, 부동산투기, 조기유학열풍, 재산크기에 따른 구별 짓기 등 이런 일상의 병리적 문화현상들이 상하계층을 막론하고 사회 전염병처럼 널리 확산되어 왔고, 부동산 투기 열풍이 사회를 강타하면서 평범한 서민층 주부들까지 가세한 아파트 짬짜미 현상이 나타났다. 이런 속에서 자살, 흉악범죄와 같은 개인적 일탈이 급증하기도 했다. 그리고 이런 사회적 불안 심리와 좌절감은 정치에도 뚜렷하게 투영

되어 나타났는데, 지속적으로 낮아지는 투표율, 양극단을 오가는 유권자들의 정치적 선택, 탈정치 및 반(反)정치, 적대성의 정치, 분열된 욕망의 정치가 반복적으로 출몰하였다(고원 2008).

바로 이런 속에서 한국의 민주주의는 심각한 위기상황에 봉착하고 있다. 한국의 민주주의 발전 수준은 지난 20여 년 동안 괄목할 만한 성장을 거듭해 왔다. 그러나 근래 경제성장을 위해서라면 민주주의의 가치를 다소 희생할 수 있다는 태도들이 여론 속에서 증대해 왔으며, 그와 함께 과거 권위주의적 독재자가 미화되고 그를 향수하는 현상이 사회 전반에 팽배해 왔다. 이명박 정부의 등장 이후에 벌어진 절차적 민주주의의 후퇴, 자의적 재량주의의 강화와 법의 보편적 지배 원리가 약화되는 현상들은 그동안 우리 사회에 벌어진 흐름들이 축적되어 나타난 결과에 다름 아니었다.

그렇다면 오늘날 민주주의의 위기에 어떻게 대응할 것인가? 지금까지 한국에서 민주주의는 주로 소위 '87년 체제'라고 불리는 절차적 권리의 수준을 통해서 이루어져 왔다. 하지만 87년 체제의 민주주의는 현재 새롭게 펼쳐지고 있는 사회상황에 적합하게 대응능력을 발휘하기에는 효능성이 많이 떨어졌음이 입증되었다. 앞서서도 언급했듯이 오늘날 민주주의의 위기는 자유시장주의의 확산과 그에 따른 사회 전반의 탈공공화, 그리고 시민적 공공윤리의 약화에서 비롯되고 있다. 그렇기 때문에 민주주의를 더욱 강한 형태로 만드는 작업은 공공성을 복원하고 강화하는 문제와 핵심적으로 관련되어 있다. 그래서 이 글은 최근 우리 사회에서 많은 논의를 불러일으키고 있는 공공성에 대한 이해들이 상황적 적합성을 가지고 있는지 살펴보고, 나아가 그것을 민주주의 쇄신이라는 과제와 어떻게 결합시킬 수 있는지 탐구하고자 한다.

## 2) 기존 연구의 흐름과 문제의식

그동안 한국의 진보진영을 중심으로 공공성에 대해 많은 논의가 진행

되어 왔다. 한국에서 공공성이라는 개념이 등장한 계기는 1997년 외환위기 이후 시장주의에 입각한 구조조정이 진행되는 것에 반대하는 과정에서 주로 노동운동세력들이 대중운동의 의제로 채택한 데서 비롯되었다.<sup>1)</sup> 그러나 노동운동진영이 제기한 공공성 의제의 제기는 그다지 성공을 거두지 못하였고, 오히려 노동운동의 직업적 이익추구를 포장하는 수단으로 머물렀다는 비판을 초래하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 그후 공공성에 관한 논의는 진보학계를 중심으로 꾸준히 전개되어 왔다.

먼저 공공성에 대한 진보학계의 논의는 “공공성이란 무엇인가”로부터 시작되었다. 거기에서 공공성 개념에 대한 대부분 논자들의 이해는 ‘신자유주의적 시장’에 대한 반대라는 점에서 대체로 일치해 왔다. 시장주의에 대한 대안으로서 공공성 개념을 발전시키고자 시도해 왔던 것이다. 그런데 시장주의에 대한 대안으로서 공공성 개념에 대한 지금까지의 논의들은 주로 사회모델의 설계라는 관점 내지 사회모델을 구성하는 가치라는 차원에서 이해되어 왔다. 가령 오건호(2006, 5-9)는 공공성을 “심화되는 빈부격차를 해소하고 사회구성원들에게 필요한 기본생활을 사회적으로 보장하는 평등과 연대의 가치”라고 규정하고 시장과 이윤논리를 벗어나 생산·공급되는 사회적 서비스·재화 그리고 그것을 담보하는 사회제도의 영역으로 이해하고 있다.

최현(2006, 16-23)은 공공성 개념에 대해서 명확한 정의를 내리지는 않지만, 민주화 이후 공공성을 실현하는 핵심적 실천으로서 건전하고 지적인 시민을 양성할 수 있는 사회경제적 조건의 형성을 꼽고 있다. 그러면서 특히 1997년 경제위기 이후에는 시민들에게 사회안전망을 마련하는 실천

---

1) 전교조는 사교육체제, 교육개방 등 교육시장화에 반대하는 교육공공성을 핵심의제로 제시하고 있고, 보건의료 노동자도 의료시장 개방 반대, 공공의료기관 확대, 건강보험제도의 보험급여 확대 등 의료공공성을 핵심의제로 제시하고 있으며, 발전, 철도 등 기간산업 노동자들도 전력, 철도 민영화 반대 등을 내걸고 산업의 공공성을 주창하고 있다(오건호 2006, 5).

이 공공성을 확보하는 활동의 핵심이라고 주장하고 있다. 신진욱(2007, 31)은 공공성을 다수의 사회구성원에 미치는 영향, 만인의 필수 생활 조건, 공동의 관심사, 만인에게 드러남, 세대를 넘어서는 영속성 등의 의미요소가 포함되어 있는 것으로 보고 있다. 또 신정완(2007, 41)은 공공성을 공중의 시선에 대한 개방성, 의사결정과정의 민주성, 기본적 재화와 서비스에 대한 모든 사회구성원의 평등한 접근성, 비시장적 원리에 따른 자원배분의 강화, 국민적 자산과 사회경제적 의제에 대한 국민적 통제라는 함의를 가지고 있는 것으로 설명한다.

앞에서 살펴본 것처럼 지금까지의 공공성에 관한 논의들은 공공성을 절차에 관한 단순한 협정이나, 합리적 사회모델의 설계라는 차원에서 이해해 왔다. 그런데 이런 이해방식은 공공성을 ‘정치’라는 관점에서 이해하는 데까지 나아가고 있지 못하다. 공공성은 시민적 덕성, 즉 공공선에 봉사하겠다는 시민들의 각오와 능력의 발휘를 필요로 한다. 그를 위해서 그것은 정치적 토론의 공간 속에서 조직되는 더 깊은 형태의 도덕적 합의를 필요로 한다. 이런 선상에서 공공성의 핵심적 본질은 ‘정치적인 것’이라고 할 수 있으며, 따라서 공공성에 관한 연구는 사회적 갈등과 균열의 정치화라는 문제로까지 천착해 들어가지 않으면 안 되는 것이다. 그러할 때 공공성을 민주주의와 연계시키려는 시도 역시도 순수한 절차에 관한 단순 협정이나 대안적 사회모델의 설계라는 생기 없는 민주주의가 아니라, ‘강력하고 역동적인 민주주의의 재창조’라는 진정한 프로젝트의 의미성을 확보할 수 있을 것이다.

이 글은 바로 이상과 같은 문제의식 속에서 공공성의 의미를 분명히 하고 그것을 민주주의 이론에 연계시킬 때 어떤 사회개혁전략으로 정립되어 질 수 있는지를 모색하는 데 목적이 있다. 그리고 이때 공공성을 핵심으로 하는 사회개혁전략이란 궁극적으로 정치개혁으로 연결되어야 함을 주장하고자 한다.

## 2. 민주주의와 공공성의 관계

현재 우리가 사용하고 있는 공공성이라는 말은 상당히 추상적이고 복잡한 개념이다. 일반적으로 공공성(publicness)은 ‘공적인 것(the public)’의 속성을 말한다. 공공성이란 공동체의 유지, 발전을 위해서 필요한 공동이익의 범위, 사회구성원들의 역할과 행동의 규칙, 제도를 지칭하는 것이다. 그리고 그와 관련하여 생산·공급된 재화나 서비스를 공공재라고 부른다. 공공재(public good)는 사유재(private good)와 대비되는 개념으로 절대적으로 구별되지는 않지만, 사회구성원들이 재산과 신분의 차이에 관계 없이 자유롭게 접근하고 이용할 수 있는 특성을 갖고 있다.

흔히 공공성은 몇 가지 상이한 분석적 차원의 의미들이 결합되어 있는 것으로 이해되고 있다. 첫째는, 공개성, 개방, 여론 등의 의미를 갖는 것으로 사용되어진다. 이것은 유럽 중세시대 귀족과 성직자들에 의해 이루어졌던 비밀스럽고 의식적인 정치질서를 세속화하고, 시민과 대중들이 접근할 수 있게 만드는 것을 의미하는 것에서 유래했다고 한다. 둘째는, 형식적인 개방을 넘어서 ‘진실한(wahr)’, ‘정의로운(gerecht)’의 의미를 나타내는 것이다. 셋째는, 공적 질서, 공적 유용성, 공적 안정성과 같은 의미를 나타내는 것이다(조한상 2006, 73-74).

공공성은 사적 영역의 상위에서 사회 각 요소 간의 특수성의 조화를 통해 일반성, 즉 공동체를 유지 발전시키는 데 필요한 질서, 규칙, 가치를 만들어 낸다. 공공성은 사회 제반 분야의 연결망이고, 각각의 분야가 제자리를 잡을 수 있게 도와주는 역할을 한다. 다시 말해서 기든스(Anthony Giddens)가 “시장의 기능은 시장 스스로가 제공할 수 없는 다양한 공공재에 의존”(Giddens 2001)한다고 밝히고 있는 것처럼, 사적 영역의 발전도 공공성의 상태에 크게 의존하는 것이다.<sup>2)</sup>

하지만 공공성의 개념에 대한 이상의 논의가 충분한 이해를 제공해 준다고 볼 수는 없다. 왜냐하면 공공성이 구성의 원리인가 아니면 규제의 원



리인가, 정치적인 것인가 아니면 사회경제적인 것인가, 제도인가 아니면 규범인가 등의 문제에 대한 답을 제공해 주지는 못하기 때문이다. 공공성이 절차와 주체 그리고 내용이라는 각각의 측면적 요소들을 포함하고 있다면 그것들 사이의 상호관계는 구체적으로 무엇인가에 대한 의문은 여전히 남기 때문이다. 그런 문제와 관련하여 이 글은 공공성의 핵심적 본질이 ‘정치적’인 것임을 강조하고자 한다.

앞서 살펴본 것처럼 많은 사람들이 공공성을 사회구성원들에게 영향을 미치는 사회경제적 조건이나 공공복리와 같은 의미로 이해하고 있다. 하지만 그 순간 우리는 다수의 사람들 혹은 그들이 구성하는 공동체 전체에 영향을 미치는 중요한 사회경제적 조건이라고 판정할 수 있는 기준은 어디서 나오는 것인가라는 물음에 직면하게 된다. 그것이 만약 선험적인 대상이 아니라고 한다면, 그것은 다수의 사회구성원들 사이에서 올바르게 타당한 것으로 합의되고 확인되어야 한다. 그리고 그러한 합의의 과정에는 사회구성원들 다수가 평등하고 자유로운 조건에서 참여할 수 있을 때 진정

---

2) 비록 공공성이란 개념을 사용하지는 않았지만 그와 비슷한 의미를 갖는 이론적 개념들이 여러 학자들에 의해 개발되어 오기도 했다. 예를 들어 코즈(Ronald Coase)나 노스(Douglas North)와 같은 일군의 신제도주의학파의 경제학자들이 제시한 ‘거래비용(transaction cost)’이라는 개념이나 퍼트남(Robert Putnam) 등이 제시한 ‘사회적 자본(social capital)’ 등도 공공성의 역할과 기능에 관한 이론적 개념화의 시도라고 볼 수 있다. 신제도주의학파에 속한 일군의 경제학자들은 시장의 능력이 시장 외적 요소에 의존하고 있다는 것을 밝힌 바 있다. 코즈는 『기업의 본질』(1937)라는 논문에서 시장의 이용에는 비용이 드는데, 그것이 거래비용이며 시장 외에 ‘조직’으로서 기업이 생겨나는 이유는 “제품·서비스를 생산해 팔고 유통하는 데 반복적으로 드는 비용(거래비용)을 절감하기 위해”서라고 하였다. 또 그는 『사회적 비용의 문제』(1960)라는 논문에서 소유권이나 책임, 규칙 등 법적 결정이 갖는 효과를 경제학적 용어로 분석하는 틀을 처음으로 확정하였는데, 이 논문의 초점은 먼저 권리의 법적 경계획정, 즉 권리의 할당현상이 시장 메커니즘이나 개별교섭에 의한 효율적 자원배분과 어떤 관계가 있는지를 분석하고 있다. 또 코즈의 뒤를 이어 노스(1990)는 거래비용이라는 개념을 사회적·역사적으로 발전시켜 시장에서의 경제발전은 비시장적 제도들, 특히 그 중에서도 정치조직인 국가에 의해서 가장 결정적으로 영향 받는다는 것을 밝혀내었다. 한편 로버트 퍼트남(1993) 등에 의한 사회적 자본에 관한 논의도 이론적 맥락은 다르지만 시장에서의 경제적 성과가 시장 스스로의 힘에 의해서가 아니라 시장 속에 내재화된 정치, 사회, 문화, 이데올로기 등 다양한 제도적 요인에 의해 규정된다는 것을 밝히고 있다.

한 의미를 갖게 된다. 특히 민주주의 체제 하에서 자유롭고 평등한 사람들의 의사소통이라는 조건은 필수적이다.<sup>3)</sup>

그런 점에서 공공성을 의사소통과의 관계 속에서 설명하려는 하버마스(Jürgen Habermas)의 관점은 아주 적절하다. 그는 공공성(Öffentlichkeit)을 핵심적으로 공론장과 일치시키고 있는데, 공론장이란 사회구성원들 간의 이성적이고 비판적인 토론과 대화가 이루어지는 곳이라고 보고 있다.<sup>4)</sup> 하버마스의 이러한 공론장 개념은 토의민주주의(deliberative democracy) 이론의 철학적 토대를 제공하는 데 기여하였다. 그에 의하면 모든 관련자들이 합리적 담화의 참여자로서 동의할 수 있는 규범적 규제와 행동방식만 정당성을 주장할 수 있고, 그렇기 때문에 제도권력은 의사소통권력에 복종하여 시민들이 동의하는 한에서만 행사되어야 한다(하버마스 2000, 545). 그는 공공성을 시민들의 토의정치로 보고, 이것이야말로 대의정치가 수행하는 법률적 제도화의 기반이 되어야 함을 역설하고 있다(하버마스 2000, 556).

20세기 후반에 하버마스와 함께 토의민주주의의 이념을 전면부활시킨 존 롤스(John Rawls) 또한 공공성을 ‘정치’라는 관점에서 구성하고자 시도하였다. 롤스는 정치를 상호성의 공공영역을 구성해주는 원리로 보았다. 롤스에게 정치란 사회적 관계들에서 독립해 있는 상위의 독자적 질서이다. 그에게 국가란 ‘사회적 연합체들의 사회연합’(롤스 1998, 391)으로서 거기에는 사회의 여러 목적들과 신념들을 보호하면서 또 그것을 초월하

---

3) 공공성 개념의 어원인 publicus나 publica는 ‘인민’을 뜻하는 populus에서 나왔다. 키케로는 res publica를 res populi라고 풀이했는데, 이 말은 ‘인민의 것’이라는 뜻이다. 키케로에게 인민이란 ‘합의된 법과 공공이익에 의해 결속된 다중의 공동체’로 이해된다. 그런 점에서 공공성의 첫 번째 의미 요소가 “국정에 참여할 수 있는 자유민으로서의 인민”이라는 조한상(2009, 23)의 지적은 타당하다.

4) 하버마스에 따르면 사람들은 도구적 합리성이라는 이름하에 단지 자기중심적이고 이해타산적인 행위만을 하는 것이 아니라, 상호 양해를 통해 자신의 개인적 목표를 공동의 상황적 규제의 기저 위에서 서로 맞추어 나가기도 한다.

는 상위의 질서가 필수적인 바, 그것이 바로 정치적인 영역이 되는 것이다. 그러나 롤스에게 상위의 정치적 틀이란 인간들의 삶의 가치를 규정하고 사회의 목표를 정해주는 지배와 억압의 원리로서의 포괄적 교리가 아니다. 공공성은 높은 권력의 체화, 대표의 행위로서 과시적 공공성이 아닌 것이다. 그것은 어떤 실체적 사회원리에 대한 합의에 기초하는 것이 아니라, 각기 자신의 세계관과 가치관에 입각한 채 다만 공존의 정치적 영역을 확보하기 위한 합의에 기초한다(정태욱 2002, 53). 이처럼 롤스는 정치의 개념을 새롭게 천착하여 '관용에 기초한 공공성'이라는 입헌민주주의의 새로운 해석을 제시하였다. 롤스(1998)에게 입헌민주적 헌법이란 모든 세계관과 가치관들이 공존할 수 있는 상위의 정치적 틀이라고 보았다.<sup>5)</sup>

현대 공화주의의 관점 또한 공공성을 정치적인 것의 작용으로 파악한다. 공화주의에서는 정치의 자율성과 긍정적 기능을 높이 평가한다. 공화주의의 독특성은 정치가 갈등과 균열의 조직이며, 그것이 인간사회를 타락시키지 않고 혁신하는 원동력이라고 보는 것에 있다. 공화주의는 공공성이 단지 공존의 영역을 확보하기 위한 합의에 머무르지 않고 공동선에 대한 일정한 도덕적 합의에까지 다다를 수 있다고 본다. 그것은 민주적 토론과 정치적 쟁투를 통해서 공동선이 도출될 수 있다고 믿는 것이다. 호노한(2002)과 선스타인(1998)은 심의적으로 구성된 민주주의적 합의와 열린 상호의존적 공동체를 강조한다. 공화주의는 갈등에 대한 두려움과 타협을 지나치게 선호하고, 공공성을 하나의 중립성의 영역으로서의 단순한 절차에 대한 합의로 보는 다원주의의 관점과도 구별된다(안병진 2006, 90). 물론 공화주의가 말하는 공동선은 때때로 공동체주의의 결합처럼 선형적이거나 공유된 가치의 우선성을 강조하고 개인의 자율과 다양성을 과소평가

5) 그는 역작 《정치적 자유주의》를 통해 자유롭고 평등한 개인들 간의 평화공존을 위한 입헌체제를 제시하였다. 그의 정치적 자유주의는 관용과 민주주의라는 서구의 역사적 전통에 입각하여 개인주의와 공화주의를 결합한 것이라 평가할 수 있다(정태욱 2002, 161).

하는 경향을 나타내기도 한다. 그러나 공화주의의 공동선은 정치적 상호소통(정치적 쟁투의 과정을 포함하여)을 통해 구성되는 것인 만큼 획일적이고 고정된 실체가 아니라 본질적으로는 역동성을 띤 ‘갈등적 타협’으로 나타나게 된다. 그런 점에서 공공성에 대한 정치적 자유주의의 관점과 공화주의적 문제의식은 서로 접합될 수 있는 가능성을 내장한다.

근대 민주주의사회에서 공공성은 정치적 덕목의 관점에서 평등한 시민들이 서로 합당하게 받아들일 수 있는 기본적인 원칙과 그런 기준을 통해 확립된 공동선을 통해 발현된다. 근대 민주주의사회에서 공공성의 핵심을 ‘정치’라는 관점에서 파악할 때 그것은 어떤 적실성을 갖는 것인가?

첫째, 정치로서의 공공성의 관점은 시장과 경제활동을 통해서 특정이익이 공공복리로 표현되도록 하지는 자유시장주의의 관점으로부터 민주주의의 침식을 막을 뿐만 아니라, 국가의 임의적 개입에 의해 특수이익이 과잉 대표되는 민주주의의 왜곡을 견제하는 데 기여할 수 있다. 공공성으로서 정치가 자율성을 확보하고 사적 영역의 상위에서 국가질서를 구성할 때, 사적 영역의 이데올로기적, 경제적 다툼과 차이들 속에서 특정한 이해세력들이 전제권력을 획득하고 휘두르는 것을 방지할 수 있다. 그러면서도 다른 한편으로 공공성으로서 정치는 다양한 가치와 이익들이 공존할 수 있는 영역을 확보하는 역할을 수행한다는 점에서 사적 영역을 침범하거나 억압하지 않는다(정태욱 2002, 99-114).

둘째, 정치로서의 공공성의 관점은 기존 국가-시장의 이분법적 영역을 뛰어넘어 시민사회를 복원하고 그것을 통해 국가와 시장의 관계를 재구성하는 데 기여할 수 있다. 공공성이 민주주의적 토론과 상호소통을 통해 드러나는 사회에서는 근대 시민사회의 범주가 중요한 매개적 역할을 수행한다. 근대 시민사회는 참여자 간의 자유롭고 평등한 대화가 이루어지는 공간이다. 칸트가 공적 이성의 자유로운 교환과 대화를 강조한 것이나, 하버마스가 대화를 통한 의사소통적 합리성을 강조한 것도 이런 맥락에서라고 이해할 수 있는데(조한상 2006, 75), 여기서는 근대적 시민사회와 공공성이

매우 밀접한 관련을 갖는 것으로 파악되고 있다.<sup>6)</sup> 정치로서의 공공성이라는 관점은 국가주의와 시장주의 모두로부터 자율성을 확보하고 시민사회 복원을 통한 강한 민주주의 재건이라는 목적에 부합한다.

셋째, 정치로서의 공공성이라는 관점은 절차적 민주주의와 실질적 민주주의를 단절적으로 파악하지 않고 통합적으로 파악한다. 그것은 “자유롭고 평등한 시민들의 공정한 협력체계”라는 정치적 원리에 입각하면서도 사회적 권리(social right)의 문제에 효과적으로 대응할 수 있다. 그것은 정치적 자유와 사회경제적 평등을 효과적으로 연계시키는데, 정치적 자유를 실질적으로 평등하게 보장하기 위해서는 그것은 사회경제적 평등이라는 조건, 즉 톨스가 말하는 ①선거공영제 및 공공정책에 관한 정보의 보편화를 공적 지원, ②교육과 직업훈련 기회에서의 공정한 평등, ③소득과 부의 적절한 분배, ④실업구제의 최종적 대안으로서의 정부, ⑤기본적인 건강보장 등(정태욱 2002, 56)에 의해 뒷받침되지 않으면 안 되기 때문이다.<sup>7)</sup> 이러한 관점은 공공성을 특정한 사회경제적 조건으로 파악했을 때 자칫 지나치게 선형적 구성주의의 오류에 빠지게 되고, 나아가 독단성으로 흐를 수 있는 위험을 방지해 줄 수 있다.

6) 하버마스(2001)는 공공성은 근대 시민사회와 밀접한 관련성을 갖고 있으며, 근대 시민사회가 이른바 ‘공론장’ 또는 ‘공공성’ 이었다는 점을 강조한다. 하지만 한나 아렌트(1996, 73)가 말하고 있는 것처럼 고대 아테네의 폴리스와 같은 공공성도 근대 이전에 이미 존재했었다는 사실에 비추어 볼 때, 공공성을 근대 시민사회와 지나치게 엄격하게 결부시키는 것은 공공성 개념에 대한 정의(定意)의 보편성을 떨어뜨린다는 문제를 안고 있다. 또한 현대사회에서도 권위주의 혹은 국가주의 전통이 강한 사회나 반대로 시장주의 전통이 강한 사회에서도 공적 질서와 안정을 유지하기 위한 공적 담론, 공공정책, 공공재의 생산이 결코 못지않다는 점에서 공공성을 근대 시민사회와 동일시하는 것은 바람직하지 않다고 생각된다. 그럴 경우 공공성은 지나치게 규범화되고 동시에 신비화되면서 공공성이 사회과학적 이론 도구라기보다는 정치운동의 이데올로기적 도구로 변질될 가능성도 없지 않기 때문이다. 따라서 공공성은 모든 유형의 사회에 보편적으로 존재하는 것으로 파악되어야 하며, 다만 국가와 사회의 관계방식에 따라 다양한 유형의 공공성모델이 도출되는 것으로 이해되어야 할 것이다. 특히 근대사회에서는 국가, 시장, 시민사회 범주들 사이의 관계에 따라 여러 공공성 모델이 형성될 수 있다.

7) 그렇기 때문에 공공성을 핵심으로 하는 사회경제모델은 자유시장경제와 동의어가 아니라, 공공, 형평, 균등을 추구하는 사회적 시장경제의 모델과 친화성을 갖는다.

넷째, 정치적으로 평등한 권리의 확립과 상호소통이라는 공공성에 대한 관점은 시민적 덕성(civic virtue)이라는 매우 중요한 개념과 연결된다. 비롤리(2006)의 말처럼 공공성이 올바르게 발현되고 발전하기 위해서는 사회구성원들이 공동체에 대한 집합적 정체성을 갖고 그에 대해 헌신하고자 하는 시민적 덕성(virtue) 혹은 시민적 공공윤리를 발휘하는 것이 필요하다. 그렇기 때문에 토의민주주의에서는 그것이 자유주의와 공화주의 사이의 어떤 스펙트럼 속에 위치해 있든지 간에 시민의 공적 '참여'와 '토의'를 공통적으로 중시하게 된다. 그런데 시민의 공적 참여와 토의는 자유롭고 평등한 시민들 간에 이루어지는 갈등과 균열의 조직화, 그리고 그 속에서의 정치적 쟁투와 합의과정을 거침으로써 비로소 역동적일 수 있다. 그것은 정치를 단순히 이익의 양보와 타협, 그리고 갈등의 제거로 이해하는 다원주의의 정치관과는 다른 것이다. 바로 이 같은 정치관이 공적 참여와 상호소통을 통해 공동선을 만들어가는 능동적인 공적 시민의 창출로 이어지는 것이다. 공공성에 대한 이 같은 관점은 지대추구와 가족주의의 율타리 속으로 후퇴하여 탈정치화되어 나가는 현상을 극복하는 데 중요한 시사점을 줄 수 있다.

### 3. 자유시장주의적 · 엘리트 민주주의와 한국 민주주의의 한계

대의민주주의는 사회 규모의 증대와 복잡화로 인해 직접민주주의가 불가능한 조건에서 불가피한 대안으로 등장했으나, 오늘날 대의민주주의는 자유시장주의적 민주주의론에 의해 엘리트주의로 변질되어 왔다. 자유시장주의적 민주주의는 개인이 공공선보다는 사익에 의해 대부분 행동의 동기화가 이루어진다는 철학적 가정에 입각하여, 민주주의를 시장에서 소비자가 상품을 구매하는 행위와 동일한 것으로 간주하고 있다. 이는

민주주의를 “대중적 통제”라는 본래의 의미에서 “엘리트의 선택”으로 바뀌어버리는 것이다. 다시 말하자면, 일반 시민이 경쟁적인 엘리트 중 누가 자신을 지배할 것인지를 선택하는 기회를 부여하는 것으로 해석하고 있는 것이다.

자유시장주의적 민주주의에서 시민은 교육과 참여를 통해 공공재화에 대한 정치적 정책결정을 하는 능동적이고 적극적인 시민으로 간주되지 않는다. 민주주의의 의미는 경제적 성장과 소비자의 윤리와 같은 것으로 바뀌게 된다. 그러한 민주주의의 대표적 주창자인 슈페터는 민주주의에서 시민의 역할을 시장에서 상품을 소비하는 것과 같은 것으로 보았다(주성수 2006, 40). 여기에서 시민들은 정부가 제공하는 서비스의 소비자로서만 인식되며, 정치적 대표를 선출하는 참여자가 아니라 단순 감시자로서만 규정된다. 자신을 경제적 동물로 인정하는 시민의 관점에서 볼 때, 시민의 결사체는 기껏해야 소비자의 협력을 피하거나 권리보장 단체로만 느껴진다. 그것은 공동체가 실현할 수 있는 연대감, 공동체, 공공복지의 추구 등과는 거리가 한참 먼 것으로 된다(바버 2006, 34-35).

엘리트론자들은 민주주의를 “선거경쟁의 절차에 관한 제도화”라고 아주 협소하게 규정한다. 슈페터는 민주주의를 “정기적으로 행해지는 자유롭고 경쟁적인 선거를 통해 지도자를 선출하는 방법·제도·절차”라고 정의하였다(Schumpeter 1950, 269). 이는 그가 “민주주의는 정치가의 지배”이고, “인민들이 그들의 지배자가 되고자 하는 사람들을 승인하거나 거부하는 기회”라고 말한 것에서 알 수 있듯이, 민주주의가 ‘공공선’이나 ‘일반의지’와 같은 그 자체의 가치와 목적을 갖는다는 가정을 반대하고 하나의 정치적 방법(political method)으로 변질시키는 것이다.

자유시장주의가 그리는 민주주의모델은 “균형과 흥정의 게임”이며, 그 원형모델은 바로 시장(market)이다. 그러나 시장은 민주주의의 동의어가 결코 아니다. 시장은 민주정치체제나 자유로운 시민사회가 하는 일을 대신하도록 만들어진 것이 아니다. 시장은 바버가 말하는 것처럼 공동체적

이기보다는 계약적 속성을 보여주며, 내구재와 찰나적 꿈을 제공해 주지만, 공동의 정체성이나 집단적 소속감은 제공해 주지 못한다. 그렇기 때문에 시장은 완전고용, 안전한 환경, 공공보건, 사회안전망, 교육·문화적 다양성, 실질적 경쟁과 같은 시민권을 위축시키기도 한다. 여기에서 사람들은 명목적으로는 보편적이지만 다수의 사람들이 시민권을 행사하는 데 필요한 조건들을 누리지 못하게 되며, 쉐보르스키가 말하는 “시민권 없는 민주주의”라는 기괴한 모습을 띠고 나타나게 된다. 민주주의는 국가가 신자유주의로부터 집중포화를 당하여 교육, 건강, 식량에의 보편적 접근을 제공하는 것은 말할 것도 없고, 최소한의 기능이라 할 수 있는 물리적 안전의 보장을 제공할 수 있는 능력마저 상실하게 됨으로써 그 기초가 위태롭게 되어가고 있다. 즉 오늘날 민주주의는 시민들이 정부로부터 기대하는 일정 수준의 사회적 안정과 경제적 안정을 보장해 주는 데 실패하고 있고, 이 때문에 시민들의 정치적 무관심과 불신을 초래하고 있는 것이다.

현재 한국의 민주주의 역시 자유시장주의적·엘리트 민주주의가 갖는 내적 한계를 극복하지 못하고 있다. 최장집(2002, 45-46)에 의하면 87년 민주화 체제는 민주화를 창출해 낸 직접적 동력으로서 민주주의적 운동과 민주주의를 제도화해나가는 과정의 이원화 및 격리가 특징이라 할 수 있다. 더불어 한국의 민주화는 대통령의 독점적 권력을 항구화하려는 시도들을 견제할 수 있는 절차적 장치를 강화하는 것에 역점이 두어져 왔다. 반면에 아래로부터의 시민적 동력과 국가기구 사이의 이원적 구조는 사회 저변의 다양한 이해와 요구를 정치적으로 대표되지 못하게 배제함으로써 사회적 시민권의 실현을 제약하였다. 한국 민주주의의 이 같은 헌정체제의 특징은 사회의 주요 부문들 사이의 잦은 대립과 교착이라는 현상들을 낳았다. 노동·시민사회와 국가와의 격렬한 갈등과 대결로 인해 가두정치가 항상 만연하게 되었고, 제도권 내에서는 빈번한 여소야대 국회의 출현 속에서 대통령권력과 입법권력 간에는 이중대표성이 초래하는 대립과 교착이 지속적으로 발생하였다.



그럼에도 불구하고 한국의 민주화 주체세력들은 그 같은 민주주의관의 협애성을 극복하는 데 실패해 왔다. 김대중 정부와 노무현 정부하에서 진행된 정치개혁이 주로 ‘고비용 정치구조 타파’와 ‘효율성 증진’이라는 시장개혁의 목표에 종속되어 왔다는 사실은 민주화 주체세력들의 민주주의관이 자유시장주의적 민주주의를 크게 넘어서지 못한 것이었음을 보여 주는 것이었다. 그래서 이 시기에 한국사회는 여러 가지 조건들의 누적적 결과로서 매우 중요한 정치적 변동을 경험하게 되었다. 정치적 변동의 핵심은 정치적 대표성의 약화와 과점적 대표구조의 강화로 표현될 수 있다. 양당적 정당체제가 무너져 견제와 균형의 구조가 붕괴되고 이에 따라 대표성의 내용이 더욱 악화되었다. 또 사회적 파편성의 증대와 사회구성원 간의 적대감이 심해진 것도 중요한 정치적 변화였다. 즉 기존 민주주의의 한계를 이용하여 서민·중산층의 공포와 분노를 개혁파에 대한 공격으로 조직하는 ‘보수적 포퓰리즘’, 공기업, 대기업 노조 등을 특권층으로 규정하는 ‘신자유주의 포퓰리즘’의 정치가 강한 힘을 얻게 되었다(안병진 2008).

한국 민주주의의 내재적 취약성을 극대화시켜 드러낸 계기는 1990년대 이후 한국사회에 불어 닥친 세계화의 물결이었다. 세계화의 물결 속에서 한국 사회는 집합적 삶의 안정성과 예측가능성이 극단적인 수준으로까지 저하되어 왔다. 그것은 시민으로서 영위해야 할 최소한의 공공적 삶의 체계가 붕괴되었음을 의미하는 것이었다. 부모의 사회경제적 지위와 교육수준, 사교육비가 자녀교육의 수준과 자녀의 경제수준과 지위로 연결되는 현상이나 고용구조, 계층구조, 이념과 세대갈등, 중산층의 해체와 빈곤화, 상대적 절대빈곤율의 증가 등에서 보이는 사회적 흐름은 시민의 필수적인 기본권이 철저히 부정되고 있는 현실을 보여준다. 그럼에도 불구하고 한국의 민주주의는 그것의 내적 취약성으로 인해 신자유주의 세계화와 사회양극화 속에서 시민들의 공공적 삶을 보호하지 못해 왔다. 오히려 공동체의 균열과 파편화된 경쟁의 심화, 물질주의적 가치와 개발시장주의의 부활, 이권배분의 경제, 온정적 가족주의의 확산, 탈정치화라는 현상 위에 싸

튼 ‘욕망의 정치’ 출현을 저지하는 데 실패하였다. 정치적 공간의 위축과 탈정치화, 그리고 적대성의 정치는 결과적으로 한국사회에 가치·자원의 권위적 배분기제를 마비시킴으로써 급변하는 사회적 환경에 대한 적응력에서 실패를 노출시켰다. 따라서 공공성을 찾아 바로 세우는 것이야말로 한국 사회와 한국 민주주의의 위기를 극복하는 데 있어서 무엇보다 시급한 과제라고 할 수 있는 것이다.

#### 4. 정치의 복원과 ‘공공성’ 을 위한 민주주의의 모색

##### 1) 공공성의 강화와 정치개혁

우리는 앞서 탈공공화를 막고 공공성을 강화하는 것이 민주주의의 위기를 극복하는 요체라는 점을 살펴보았다. 그런데 문제는 탈공공화에 대한 사회의 효과적 대응이 이루어지지 못해 왔다는 데에 있다. 탈공공화에 대한 사회의 대응을 어렵게 만드는 것은, 박명림의 표현을 빌리자면 공론, 공준, 공공성, 공동가치나 정신이라고 할 어떤 합의나 합의체계가 부재하다는 현실에 기인한다. 현실의 혼돈과 미래의 불안은 근본적으로 공동의 가치를 만들어 내지 못하는 데서 출발한다(경향신문 2009.1.12).

사회가 공동의 가치를 만들어 내지 못한다고 하는 것은 그 사회의 정치역량이 극도로 결핍되어 있음을 나타낸다. 오늘날 한국 사회가 보유하고 있는 정치 역량은 정치의 존재 이유를 의문시할 정도로 소진되어 가고 있다. 한국에서 정치의 근본적 문제는 정치가 자율적 영역을 구성하지 못하고 오히려 사적 영역의 논리 속에 매몰된다는 데에 있다. 정치가 필수 역할인 가치배분, 토론과 합의, 기회균등, 법치를 외면한 채 효율성과 생산성의 논리에 지배당하고 있는 것이다. 정치의 중심 행위자는 더 이상 시민이 아

나라 기업과 시장이 되어가고 있다. 그에 따라 정치의 대표성은 급속히 협소화하고 왜곡되고 있다. 따라서 공공성 강화의 핵심은 정치의 복원, 즉 정치의 자율성을 확립하는 데 있다. 이는 한국의 당면한 사회개혁과 민주주의 발전의 핵심 영역이 '정치개혁'이라는 점을 시사한다.

정치의 복원은 정치개혁의 핵심과제를 구성한다. 정치의 복원은 지난 시기 한국사회가 추진해 왔던 정치개혁의 성과와 한계를 검토하고 정리하여 새로운 정치발전의 추동력을 만드는 실천의 연장선상에 있다. 지난 시기 정치개혁은 정치의 투명성을 높이고 검은 돈의 유입을 차단함으로써 정치의 공공성을 강화하는 데에 일정하게 기여했다. 그러나 다른 한편에서는 정치 자체에 대한 냉소와 혐오감을 유발함으로써 시민들의 탈정치화를 촉진하고 정치의 공간을 협소화시킨 면이 많았다.

지난 시기 정치개혁의 단절성을 극복하고 더 높은 차원의 정치발전을 진전시키고자 하는 연속성 속에서 보았을 때, 정치적 과제의 핵심은 '민중의 직접 참여와 대의제도의 조화'에 있다. 이는 시민들의 대표성을 강화하고 확대함으로써 자유롭고 평등한 권리에 의한 시민의 협력체계를 구축하려는 목표를 지향한다. 그럼으로써 국가, 시민사회, 기업 간의 협력, 조화, 협치 및 공치의 혼합통치, 즉 거버넌스를 발전시켜 탈관료화, 경량화, 분권화, 유연화를 통한 소통과 대화의 정치를 실현하고자 하는 것이다.

지금까지 대의민주주의의 한계를 보완하기 위하여 다양한 대안적 민주주의의 모델이 논의되어 왔다. 대표적으로는 토의민주주의, 결사체민주주의, 전자민주주의 등이 그것이다. 이들이 강조하는 초점은 각각 다르지만 그 문제의식은 공유되고 중첩되어 있다. 그 중에서도 토의민주주의의 모델은 이상에서 제시한 민주주의 혁신을 위해 많은 시사점을 줄 수 있다. 토의민주주의의 특징은 정치적 정책결정이 시민들과 대표들이 단순히 사익을 초월해서 일반적 이혜나 공공선에 대해 숙의하는 공공토론과 대화의 과정에서 생산될 때에만 정당한 것으로 간주된다는 것이다. 즉 토의민주주의는 '공공성'과 '참여'라는 두 가지 개념을 핵심가치로 삼는다. 토의민주주의

가 강조되는 배경은 인터넷, 전자모바일 등 의사소통 수단의 급진전이 많은 정보를 갖고 누구나 시간과 공간의 제약을 받지 않고 문제를 제기하고 의제를 제시하며 진지한 토의를 할 수 있게 해주었다는 것이고, 풍부한 정보와 다양한 사람들의 참여가 확대되면서 자기와는 다른 인종, 종교, 문화를 가진 사람들과의 차이를 인정하고 정체성을 중시하는 과정에서 토의의 중요성이 증대되었다는 점이다.

## 2) 시민참여의 강화와 제도화

이상의 관점에서 가장 먼저 요구되는 실천과제는 대의제도의 결손을 보완하기 위해 시민의 직접 참여를 가장 적합한 형태로 발전시키는 것이라고 할 수 있다. 여기에는 시민들이 공공적인 삶의 문제에 잘 반응할 수 있도록 시민사회를 재조직하고 시민사회에 기존에 국가가 갖고 있던 권한을 대폭 이양하는 것 등이 포함되어 있다. 민주주의에서 시민참여를 강화하는 것은 시민사회를 활성화하는 것과 깊게 관련되어 있다. 바버(2006, 56-60)에 의하면 시민사회란 정부와 그 주권을 행사하는 국가영역과 개인 및 시장에서의 계약에 의한 결사체가 존재하는 사적 영역 모두의 가치를 공유하면서 이 둘을 매개해주는 것인데, 이것은 자발적 참여를 장려하는 개방적이고 평등주의적인 회원들의 결사체이다. 바로 이 같은 시민사회가 충분히 확산되어 있을수록 강고한 민주주의를 확립한다.

시민사회는 정치와 공공업무에 시민들의 관심을 모으고 이들의 참여를 유도하는 기능을 수행한다. 그래서 UNDP(2000, 31)는 “시민사회 조직들은 정치, 문화, 경제, 사회 활동에 시민참여를 연결시켜 주고, 공공정책에 영향력을 행사하기 위해 그들을 조직하며, 특히 취약계층과 소외계층을 위해 공적자원에 대한 접근 기회를 획득한다”고 말한다(주성수 2006, 143). 그리고 시민사회가 이런 기능을 제대로 수행하기 위해서는 전통적인 이익집단의 역할과는 다른, NGO의 역할이 중요하게 대두한다. 바로 이상과

같은 점 때문에 OECD(1997, 7)는 “시민사회는 국가와 개인 사이에 존재 하며, 시민들이 매우 다양한 속성을 가진 자치적·조직적 및 집합적 활동을 개발할 수 있는 공공성”이라고 말한다. 이런 맥락에서 많은 사람들에게 의 해 시민사회는 시민들의 자유로운 활동과 만남을 통해 상호 신뢰와 유대를 강화하면서 붕괴되는 공동체의 재건을 가능하게 해주는 ‘사회자본’을 창출하는 기능을 한다고 인식되었다. 시민사회가 갖고 있는 시민들의 네트워크와 규범은 사회적 상호작용을 제도화시켜 기회주의를 축소하고 사회적 호혜성과 신뢰와 규범을 증진시키며, 또 정치적 상호작용과 경제적 거래를 원활하게 해주기 때문이다(UNDP 1998, 41).<sup>8)</sup>

물론 한국에 시민참여의 전통이 부재한 것은 아니다. 하지만 그것은 ‘거리의 정치’가 난무하는 데서 알 수 있듯이, 비제도적(unconventional) 영역에 주로 머물러 있다. 이는 시민참여의 제도화 수준이 낮다는 것을 의미한다. 대통령제의 본산인 미국과 비교해 봐도 한국의 정치는 시민참여라는 관점에서 여전히 후진적이다. 예를 들어 미국에서는 민의의 위임해석에 입각한 대중호소(going public)가 ‘대통령’이라는 제도적 존재 속에 각인되어 있을 뿐만 아니라, 그 외에 한국보다 훨씬 많은 관리들이 선거로 선출되고, 지방자치 수준에서도 다양한 시민참여의 전통이 활성화되어 있다.

따라서 한국정치의 기반에서 해결되어야 할 핵심적인 문제는 시민참여의 제도화라고 할 수 있다. 언론과 전문가집단, 권익집단을 포함한 시민사회가 정당들과 함께 건설적으로 국가의 운영에 기여하는 거버넌스(governance) 개편이 중요한 과제로 대두하는 것이다. 그런 맥락에서 정당

---

8) 물론 시민사회의 활성화가 그 자체로 민주주의를 활성화시키는 필요충분조건이라고 볼 수는 없다. 시민사회는 때로는 협의적으로 규정된 집단들의 이해와 목소리를 대변하는 한계를 가졌기 때문에 민주주의를 저해할 수도 있다고 지적된다(Thompson 2001, 29-31). 따라서 시민사회는 공적목표에 기초한 시민의식의 의식적 고취가 필요하게 된다. 이를 위해 사회가 민주시민교육을 중요하게 강조하고 실천하며, 사회적 효율성과 경제적 효율성이 양립할 수 있도록 인간성 개발에 대한 공공투자에 초점을 맞추는 것은 절대적으로 필요한 것이다.

정치의 영역에서 상향식 경선 등 시민참여가 더 활성화되어야 하고, 더 많은 정부의 관리들이 선거를 통한 선출과 소환의 대상이 되어야 하며, 국민 투표권, 입법발의권 등 직접민주주의 기제가 강화되어야 한다. 또한 토의 민주주의 실현의 구체적인 기제들을 발굴하는 것도 중요한 과제이다. 즉 다양한 참여제도를 통해 시민의 참여적 에너지를 흡수하는 방안을 모색해야 한다. TV, 인터넷, 모바일, UCC 등 다양한 매체기술들을 적극 활용하여 새로운 개념의 참여형태를 개발해야 한다. 그리고 참여적 의사결정제도를 발굴하고 강화하는 노력을 경주해야 한다. 이를테면 국가차원의 캐나다 의료시민포럼, 영국 블레어 정부가 도입한 국민패널(people's panel), 정책 배심제로서의 시민배심제(citizens' jury) 같은 정치실험들을 적극 도입하여야 한다.

### 3) 대의정치제도의 개혁

시민참여의 발전과 제도화를 위해서는 이에 조응하여 대의제도가 개혁되지 않으면 안 된다. 특히 공공성의 정치를 확립하는 데에 대의제도의 개혁은 필수적이다. 지금까지 한국의 대의제도는 시민들의 광범위한 부분을 제대로 대표하지 못함으로써 시민사회와의 부조응을 노정해 왔다. 독과점적 정치지배구조로 인해 정치는 여전히 시민에게 책임지지 않고, 시민들은 정치를 불신하는 악순환이 되풀이되어 왔다. 한국의 대의정치체제는 응집력과 일체감이 약화되면서, 견제와 균형의 제도가 조밀하게 작동하지 않아 의사결정의 합의점을 도출하지 못하고 정국교착이 빈번하게 발생해 왔다. 그 때문에 한국의 정치는 공적인 토론과 가치배분에 관한 합의가 이루어지는 공간이라기보다는 권력정치로 인한 만성적 갈등과 특수집단의 이익에 의해 왜곡된 사사화(privatization)를 극복해 오지 못하였다.

지금까지 한국의 많은 학자들은 한국의 민주주의가 절차적 수준에서 공고화된 단계에 돌입했다고 평가해 왔다. 그러나 그 같은 평가는 선거민

주주의(electoral democracy)의 기준에 비추어서는 적합할 수 있을지 모르나, 최장집(2007, 89)이 잘 지적하고 있듯이 현재 한국에서 시행되고 있는 민주주의의 제도와 실천은 절차적 민주주의의 원리나 기준에 크게 미치지 못한다. 심지어 민주정부라고 평가되는 김대중·노무현 정부 아래에서조차 국민생활에 심대한 영향을 미치는 중요한 사회의제들에 대해 국회와 시민사회 공론장에서의 토의가 생략되고, 협상과정이 극소수 관료들에 의해서만 전유되며, 국가 홍보기구를 동원한 여론몰이에 의해 정책결정이 빈발하게 이루어지는 모습은 그것을 잘 나타내 준다. 그래서 이런 정책사안에 대한 결정과정에서 시민들이 이 문제에 대한 정보원과 함께 이를 판단할 계몽된 이해의 기회가 있어야 하며, 그러한 조건이 작용했다면 실질적 민주주의의 기준에 부합하는 사회적 권리의 측면에서도 상이한 결과를 얻을 수 있었을 것이라는 지적은 매우 타당하다고 할 수 있다(최장집 2007, 91).

따라서 사회적 권리를 포함한 시민의 기본적 권리를 보장하고, 민주주의를 발전시키기 위해서는 시민참여의 확대와 함께 대의제도를 공공성에 부합하고 공론의 정치를 강화하는 방향으로 쇄신할 필요가 있다. 그리하여 대의제도의 총체로서 국가가 시민들에게 더 많이 책임질 수 있도록 해야 한다. 국가가 헌법에 규정되어 있는 시민의 기본적 권리의 충족을 이행해야 한다는 의무적 관념을 획기적으로 강화해야 한다. 이를 위해 대의제도의 개혁과제를 몇 가지 수준에서 정식화해보면 다음과 같다.

첫째로는, 의회정치의 정상화이다. 의회는 대통령제하에서 의회와 대통령의 이중적 권위체로서 양립하고 있지만 국정운영의 원칙과 지침이 되는 법과 제도를 생산한다는 점에서 근원적 중요성을 지닌다. 특히 의회는 대의민주주의의 제도에서 가장 중요한 공론장의 역할을 수행한다는 점에서 매우 중요하다. 그런데 이런 중요성에도 불구하고 한국에서 의회는 국민적 불신과 지탄의 대상이 되고 있다. 의회에서 여야 간의 갈등과 대립은 극한으로 치달았고, 대치와 파행이야말로 한국의 의회정치를 묘사하는 가장 일

반적 용어가 되어 버렸다. 바로 이런 의회가 시민들의 이익을 대표하고 대변하며 공공선을 창출해 낸다는 것은 불가능하다. 한국의 의회가 이처럼 공공의 이익을 창출하지 못하는 것은 무엇보다도 의회의 자율성이 약하기 때문이다. 한국의 의회는 외부 권력의 개입에 쉽게 노출되어 왔다. 행정부의 감시와 견제가 의회의 가장 중요한 기능임에도 불구하고 한국의 의회는 행정부를 감시하기는커녕 대통령과 행정부의 동원 대상으로 기능해 왔다. 따라서 의회의 자율성을 높이는 개혁은 공공성과 공론의 정치를 실현하는데 절대적으로 필요한 과제이다.

둘째로는, 정당정치의 개혁이다. 정당은 사츠슈나이더에 의하면 “민주주의의 창출자”이자 “민주주의를 작동케 하는” 중심 메커니즘이다(최장집 2007, 105). 정당은 이익결사체와 달리 사회의 다양한 특수이익을 공적 일반이익으로 조직해내어 대표·대변의 기능을 수행한다는 점에서 공공성을 실현하기 위해 매우 중요한 사회제도이다. 그런데 한국의 정당 현실은 공공의 이익보다는 정파적 이익을 앞세우면서 정쟁에 골몰하는 부정적 모습으로 비춰지고 있다. 또 그 구조에 있어서도 정당은 공적 토론을 수행하기 위한 구조라기보다는 권력쟁취를 위한 동원구조로 되어 있다. 또한 정당체제에 있어서도 진입장벽이 높고 양극적 대결구조로 편재되어 있다. 정당의 규율은 이념과 노선의 측면에서가 아닌 조직문화의 측면에서 경직되게 작동하고 있으며, 이에 입각하여 획일적인 당론정치가 지배하고 있다. 따라서 획일적인 조직문화에 입각하여 운영되는 정당구조를 극복할 수 있는 유연하고 다양성을 갖춘 경쟁력 있는 정당모델을 개발해야 한다. 그리고 정당체제에서 진입장벽을 낮추고 양극적 대결구조를 완화하여 공론장으로서 정당 본연의 모습을 복원해야 한다.

셋째로는, 대통령제하에서 행정부 권한의 합리적 조정이다. 한국의 대통령제는 미국의 대통령제보다 대통령과 행정부에게 훨씬 더 강력한 권력을 보장하고 있다. 한국에서 주요 공직자의 인사 권한과 예산 작성 및 집행에 관한 권한은 사실상 대통령에게 무제한적으로 부여되어 있다(최장집



2007, 181). 한국의 행정부는 미국과 달리 입법안 제출권을 가지고 있어 사실상 입법의제를 주도하고 있다. 또한 여당의원을 국무위원으로 임명할 수 있게 한 요소도 의회에 대한 대통령 권력의 과잉우위를 초래하는 원인이다. 이처럼 대통령과 행정부에 집중된 권력구조는 대권경쟁을 위해 정당과 의회의 거의 모든 자원이 동원되고 여기에 종속되는 결과를 가져온다. 즉 대권경쟁에 따른 보상과 박탈의 폭이 크기 때문에 제로섬적 권력투쟁이 벌어지는 것이다(강원택 2005, 153-163). 바로 이 같은 권력구조를 유지하는 한 한국의 대의정치는 공공성의 정치를 지향하기보다는 사사화된 권력투쟁의 정치를 지속하게 될 유인이 클 수밖에 없다. 따라서 대통령과 행정부의 권한을 의회 권한과의 균형이라는 관점에서 조정하기 위한 개혁이 필요하다.

## 5. 맺음말

오늘날 전 세계적으로 민주주의는 위기를 맞고 있다. 민주주의의 위기에 대해 많은 이들은 시장기능의 확대와 국가권력의 확장에 의하여 일반의지를 대표하던 근대적 시민사회의 공공성이 축소되었기 때문이라고 말한다. 최근의 자유시장주의의 확산은 민주주의와 시장 사이의 균형을 붕괴시킴으로써 시민사회를 위축시켰다. 시민사회는 “자유롭고 평등한 시민들의 공정한 협력체계”라는 이상을 지향하면서 시민의 기본적 권리 보장을 매개로 결속되어 있는 공동체이다. 그러나 자유시장주의의 과잉은 사적영역의 논리가 시민권의 영역을 침습하고 시민들의 공공의식을 파괴해 왔다. 한국에서 지난 수십 년간 전개된 사회구조의 심각한 변동도 동일한 맥락에서 이해될 수 있다. 시장만능주의의 확산으로 사회양극화가 급속히 전개되어 공동체의 해체현상이 가속화되었으며, 시민의 공공적 윤리체계가

의 급속한 균열현상이 나타나 왔다. 이런 일련의 요인들은 한국 민주주의의 발전에 심각한 위기를 던져주어 왔다. 따라서 민주주의의 위기를 극복하기 위해서는 공공적 시민사회를 어떻게 복원할 것인가라는 문제로 초점이 맞춰진다.

이와 같은 맥락에서 한국에서는 시장만능주의의 부정적 효과에 대한 대안으로서 ‘공공성’이라는 문제에 착목하는 많은 논의들이 진행되어 왔다. 지금까지의 공공성에 관한 논의들은 주로 공공성을 절차에 관한 단순한 협정이나, 사회경제적 수준에서 합리적 사회모델을 설계하는 것으로 이해해 왔다. 그런데 이런 이해방식은 공공성을 ‘정치’라는 관점에서 이해하는 데까지 나아가고 있지 못하였다. 공공성은 시민적 덕성, 즉 공공선에 봉사하겠다는 시민들의 각오와 능력의 발휘를 필요로 한다는 점에서 정치적 토론의 공간 속에서 조직되는 더 깊은 형태의 도덕적 합의라는 문제로까지 천착해 들어가지 않으면 안 된다. 일반적으로 공공성(publicness)을 공동체의 유지, 발전을 위해서 필요한 공동이익의 범위, 사회구성원들의 역할과 행동의 규칙, 제도라고 할 때, 그것은 사회구성원들 사이에서 올바르게 타당한 것으로 합의되고 확인되어야 한다. 공공성은 정치적 덕목의 관점에서 평등한 시민들이 서로 합당하게 받아들일 수 있는 기본적인 원칙과 그런 기준을 통해 확립된다. 이는 공공성의 핵심적 본질이 ‘정치적인 것’이라는 점을 나타내며, 따라서 공공성의 확장을 위해서는 사회적 갈등과 균열의 정치적 재구성, 다시 말해서 ‘정치개혁’을 위한 총체적 전략을 필요로 한다. 바로 여기에서 정치개혁은 공공성의 강화를 통한 ‘강력하고 역동적인 민주주의의 재창조’라는 목표와 연계되어진다.

근대 민주주의사회에서 공공성의 핵심을 ‘정치’라는 관점에서 파악할 때 그것은 다음과 같은 함의를 갖는다. 첫째, 공공성에 대한 이런 파악은 시장과 경제활동을 통해서 특정이익이 공공복리로 표현되도록 하자는 자유시장주의의 관점으로부터 민주주의의 침식을 막을 뿐만 아니라, 국가의 임의적 개입에 의해 특수이익이 과잉 대표되는 민주주의의 왜곡을 견제하

는 데 기여할 수 있다. 둘째, 기존 국가-시장의 이분법적 영역을 뛰어넘는 바, 시민사회를 복원하여 그것을 통해 국가와 시장의 관계를 재구성하는 데 기여할 수 있다. 셋째, 절차적 민주주의와 실질적 민주주의를 단절적으로 파악하지 않고 통합적으로 파악할 수 있다. 즉 정치적 자유와 사회경제적 평등의 문제를 효과적으로 연계시킬 수 있다. 넷째, 그것은 정치를 갈등과 균열의 조직화, 그리고 그 속에서의 정치적 쟁투와 합의 과정으로 보기 때문에 공적 참여와 상호소통을 통해 공동선을 만들어가는 능동적인 공적 시민의 창출이라는 영역으로까지 시야를 확장할 수 있다.

공공성의 정치를 통한 민주주의의 혁신이라는 프로젝트는 한국의 대의민주주의가 갖고 있는 내적 결손을 치유하는 것과 맞물린다. 1987년 이후 한국사회가 이룩한 민주주의는 자유시장주의적·엘리트 민주주의가 갖는 내적 한계를 극복하지 못해 왔다. 자유시장주의적·엘리트 민주주의는 민주주의를 시장에서 소비자가 상품을 구매하는 행위와 동일한 것으로 간주한다. 이는 민주주의를 일반 시민이 경쟁적인 엘리트 중 누가 자신을 지배할 것인지를 선택하는 기회를 부여하는 것으로 해석하는 것이다. 그러나 시장은 공동체적이기보다는 계약적 속성에 입각한다는 점에서 고용, 환경, 공공보건, 교육·문화적 다양성, 실질적 경쟁과 같은 시민권을 위축시키기도 한다. 바로 이것이 오늘날 민주주의가 시민들이 정부로부터 기대하는 일정 수준의 사회적 안정과 경제적 안정을 보장해 주는 데 실패하고, 시민들의 정치적 무관심과 불신을 초래하고 있는 이유이다.

한국의 민주주의 역시 민주정부하에서 진행되어 온 정치개혁이 주로 '고비용 정치구조 타파'와 '효율성 증진'이라는 시장개혁의 목표에 종속되어왔던 것에서 알 수 있듯이 민주주의관의 협애성을 극복하는 데 실패해 왔다. 그 결과로 한국사회에는 정치적 대표성이 더욱 약화되고 과점적 대표구조가 강화되며, 기존 민주주의의 한계를 이용한 적대성의 포퓰리즘 정치가 강한 힘을 얻기도 하였다. 한국 민주주의의 이 같은 내적 취약성은 세계화의 물결에 직면하여 집합적 삶의 안정성과 예측가능성이 극단적인 수

준으로까지 저하되고 공동체의 균열과 파편화, 물질주의적 가치와 개발지상주의의 부활, 이권배분의 경제, 온정적 가족주의의 확산, 탈정치화라는 현상을 더욱 증폭시켰다.

집합적 삶의 안정성과 예측가능성의 저하, 그리고 주로 사회경제적 수준에서 사회적 권리(social right)의 피폐화에 대한 사회적 대응을 어렵게 만들어 온 것은 공론, 공준, 공공성, 공동가치나 정신이라고 할 어떤 합의나 합의체계가 부재하다는 현실에 기인한다. 바로 한국사회와 민주주의의 위기를 극복하는 요체는 공공성을 찾아 바로 세우는 것이고 공동의 가치를 창출해 내는 합의의 체계를 확립하는 것이다. 즉 정치가 그것의 핵심 관건인 것이다. 그런데 한국 사회가 보유하고 있는 정치 역량은 정치의 존재 이유를 의문시할 정도로 소진되어 가고 있다. 한국에서 정치의 근본적 문제는 정치가 자율적 영역을 구성하지 못하고 오히려 사적 영역의 논리 속에 매몰된다는 데에 있다. 정치가 필수 역할인 가치배분, 토론과 합의, 기회균등, 법치를 외면한 채 효율성과 생산성의 논리에 지배당하고 있는 것이다.

정치의 복원은 정치개혁의 핵심과제를 구성한다. 지난 시기 정치개혁의 연속성 속에서 보았을 때, 정치적 과제의 핵심은 ‘민중의 직접 참여와 대의제도의 조화’에 있다. 이는 시민들의 대표성을 강화하고 확대함으로써 자유롭고 평등한 권리에 의한 시민의 협력체계를 구축하려는 목표를 지향한다.

먼저 대의제도의 결손을 보완하기 위해 시민의 직접 참여를 가장 적합한 형태로 발전시켜야 한다. 이는 시민들이 공공적인 삶의 문제에 잘 반응할 수 있도록 시민참여를 강화하고 시민사회를 활성화하는 것과 깊게 관련된다. 시민사회의 활성화를 위해서 한국정치의 기반에서 해결되어야 할 핵심적인 문제는 시민참여의 제도화이다. 언론과 전문가집단, 권익집단을 포함한 시민사회가 정당들과 함께 건설적으로 국가의 운영에 기여하는 거버넌스(governance) 개편이 중요한 과제로 대두하는 것이다. 그런 맥락에서 정당정치의 영역에서 상향식 경선 등 시민참여가 더 활성화되어야 하

고, 더 많은 정부의 관리들이 선거를 통한 선출과 소환의 대상이 되어야 하며, 국민투표권, 입법발의권 등 직접민주주의의 기제가 강화되어야 한다.

다음으로 시민참여의 발전과 제도화를 위해서는 이에 조응하여 대의제도가 개혁되지 않으면 안 된다. 특히 공공성의 정치를 확립하는 데에 대의제도의 개혁은 필수적이다. 지금까지 한국의 대의제도는 독과점적 정치 지배구조를 지속하면서 시민에게 책임지지 않았으며, 시민들은 정치를 불신하는 악순환이 되풀이되어 왔다. 양극화된 권력경쟁구조로 인해 한국의 대의정치체제는 응집력과 일체감이 약화되면서, 견제와 균형의 제도가 조밀하게 작동하지 않아 의사결정의 합의점을 도출하지 못하고 정국교착이 빈번하게 발생해 왔다. 그 때문에 한국의 정치는 공적인 토론과 가치배분에 관한 합의가 이루어지는 공간이라기보다는 권력쟁투를 위한 사사화(privatization)된 공간으로 존재해 왔다. 바로 이 같은 대의제의 취약성은 시장주의의 과잉으로 인한 시민의 사회적 권리의 피폐를 방지해 온 핵심적 요인이었다.

따라서 사회적 권리를 포함한 시민의 기본적 권리를 보장하고, 민주주의를 발전시키기 위해서는 시민참여의 확대와 함께 대의제도를 공공성에 부합하고 공론의 정치를 강화하는 방향으로 쇄신할 필요가 있다. 그리하여 대의제도의 총체로서 국가가 헌법에 규정되어 있는 시민의 기본적 권리의 충족에 대한 책임 관념에 투철해지도록 만들어야 한다. 이를 위해 대의제도는 의회정치의 자율성을 신장하고, 정당정치의 획일적인 구조와 과점적 진입구조를 해체해야 하며, 대통령 및 행정부의 권한을 의회와의 균형이라는 관점에서 합리적으로 조정해야 한다. 그럼으로써 대의정치의 공간이 공동의 가치에 대한 합의를 창출해 나가는 공론장이 되도록 만들어야 한다.

## 참고문헌

- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 인간사랑.
- 고 원. 2008. “이명박정부의 성격: 국가주의·개발주의로의 후퇴.” 『민주사회와 정책연구』 2008년 여름호.
- 바버, 벤자민. 2006. 이선향 역. 『강한 시민사회 강한 민주주의』. 일신사.
- 박명림. 2008. “탈공공화, 사회해체, 시장권위주의와 한국 민주주의의 미래.” 『한겨레와 함께하는 시민포럼』 2008.07.29.
- 신정완. 2007. “사회공공성 강화를 위한 담론전략.” 『시민과 세계』 제11호.
- 신진욱. 2007. “공공성과 한국사회.” 『시민과 세계』 제11호.
- 아렌트, 한나. 1996. 이진우·태정호 역. 『인간의 조건』. 한길사.
- 안병진. 2008. “민주화 이후 ‘민주주의의 역설’에 대한 공화주의자의 시각.” 참여사회연구소 월례포럼 발표문.
- 오건호. 2006. “노동운동의 사회공공성 확대전략: 요구에서 참여로.” 『공공성과 한국사회 진로』. 참여사회연구소 창립10주년 심포지엄 자료집.
- 정태욱. 2002. 『정치와 법치』. 책세상.
- 조한상. 2006. 『시민사회와 공공성: 시민사회에 관한 헌법이론적 고찰』. 고려대학교박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. 2009. 『공공성이란 무엇인가』. 책세상.
- 주성수. 2006. 『시민참여와 민주주의』. 아르케.
- 최장집. 2002. 『민주화이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기』. 후마니타스.
- 최장집 외. 2007. 『어떤 민주주의인가』. 후마니타스.
- 최 현. 2006. “한국사회 공공성의 위기와 시민운동의 진로 모색.” 『공공성과 한국사회 진로』. 참여사회연구소 창립10주년 심포지엄 자료집.
- 하버마스, 위르겐. 2000. 한상진·박영도 공역. 『사실성과 타당성』. 남출판.
- \_\_\_\_\_. 2001. 한승완 역. 『공론장의 구조변동』. 남출판.

- Coase, Ronald. 1960. "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics*, 1960, October.
- \_\_\_\_\_. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica*, 1937, November.
- Giddens, Anthony. 2002. *Where Now For New Labor*. Polity Press.
- Honohan, Iseult. 2002. *Civic Republicanism*. London: Routledge.
- OECD. 1997. "Final Draft of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance" ([www.oecd.org/dac/html/pubs/p-pdgg.htm](http://www.oecd.org/dac/html/pubs/p-pdgg.htm)).
- North, Douglas C. 1996. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Prezeworski, Adam. 1995. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Reich, Robert B. 2007. *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy, and Everyday Life*. Knopf.
- Schumpeter, Joseph. 1950. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Brothers.
- Sunstein, Cass, R. 1998. "Beyond the Republican Revival." *Yale Law Journal* 97.
- Thompson. 2001. *From Neighborhood to Nation*. Hanover: University Press of New England.
- UNDP. 1998. "Reconceptualising Governance" (<http://magnet.undp.org>).
- \_\_\_\_\_. 2000. "UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned" ([www.undp.org/Docs/gov/Lessons1.htm](http://www.undp.org/Docs/gov/Lessons1.htm)).

투고: 2009,3,30 심사: 2009,4,3 확정: 2009,5,4