

2021-4

Democracy Academic Fellows
Report on Democracy Overseas

폴란드 ‘법과정의당(PiS)’과 민주주의 결손

Poland's Law and Justice Party (PiS) Presiding over the
Country's Recent Democratic Deficits

David Alenga

Norwegian University of Science and Technology

폴란드 ‘법과정의당(PiS)’과 민주주의 결손

David Alenga

Norwegian University of Science and Technology

01

역사적 배경

최근 폴란드의 정치 상황이 가진 의미를 이해하기 위해서는 제2차 세계 대전 이후 폴란드의 역사를 되돌아볼 필요가 있다. 물론 폴란드의 역사는 천 년 이상 되었고, 이 긴 역사 동안 영토와 구성원, 그리고 가장 결정적으로 정치적 상황에 많은 중대한 변화가 있었다.¹⁾ 그러나 폴란드 현대사의 윤곽은 1939년 나치 독일, 그리고 제2차 세계 대전 중 소련의 침공과 점령이 만들었다고 할 수 있다. 제2차 세계대전 이전의 폴란드는 대다수를 이루는 토착 민족과 우크라이나인, 유대인, 독일인 등으로 구성된 다민족 국가였다.

폴란드의 인구와 영토 구성은 1945년 종전까지 나치 독일과 소련의 점령을 받으면서 전쟁 중 인명 손실, 고의적인 탄압과 박해, 비자발적 이주 및 다양한 형태의 강제 추방으로 인해 실질적인 변화를 겪었다. 1939~45년 나치 독일 점령기에도 폴란드 망명 정부가 명목상으로나마 국가의 업무를 계속 관리하였지만, 소련군이 나치 군대를 몰아낸 1944년 후반에 사실상의 권력 공백을 메우기 위해 소련이 폴란드 내 공산주의자들로 구성된 집단을 과도정부로 내세웠다.²⁾ 그리고 1945년 종전 후 이 공산주의자들은 소련의 조정을 통해 이후 폴란드 인민공화국으로 알려지게 될 정부의 비호 아래 폴란드의 실질적 통치자가 되었다.³⁾

정치적인 문제 외에도 전후 처리의 일환으로 폴란드가 겪은 또 다른 결정적인 변화는 영토 문제였다. 테헤란 회담을 시작으로 연합국 정상들은 독일과 소련을 맞댄 폴란드의 국경을 재정의하기로 합의했다. 공산주의자들로 새로 구성된 폴란드 정부는 은밀하게 진행된

- 1) 폴란드의 복잡한 역사에 대한 더 자세한 논의는 다음 문헌에서 찾아볼 수 있다. Czubyty, Jarosław (2009). "What is to be Done When the Motherland Has Died? The Moods and Attitudes of Poles After the Third Partition, 1795–1806 [모국이 사라졌을 때 무엇을 할 수 있는가? 폴란드 제3분할(1795–1806) 이후 폴란드인의 감정과 태도]". *Central Europe*. 7 (2): 95–109; Berghahn, Volker R. (1999). "Germans and Poles, 1871–1945 [독일인과 폴란드인, 1871–1945]". In Keith Bullivant, Geoffrey J. Giles and Walter Pape, eds., *Germany and Eastern Europe: Cultural Identities and Cultural Differences [독일과 동유럽: 문화적 정체성과 문화적 차이]* (pp. 15–46). *Yearbook of European Studies*.
- 2) Engel, David (2014). *In the Shadow of Auschwitz: The Polish Government-in-exile and the Jews, 1939–1942 [아우슈비츠의 그림자에서: 폴란드 망명정부와 유대인들, 1939–1942]*. UNC Press Books.
- 3) Applebaum, Anne (2012). *Iron Curtain: The Crushing of Eastern Europe 1944–56 [철의 장막: 44–56년 동유럽의 충돌]*. London: Allen Lane.

몰로토프-리벤트로프 협정(Molotov-Ribbentrop Agreement)⁴⁾에서 소련이 점령한 영토가 소련에 종속되도록 국경을 서쪽으로 이동시키라는 소련 지도자 스탈린의 요구를 암묵적으로 받아들였다. 따라서 폴란드는 동부 지역의 대부분을 소련에 내어주었고, 이 지역은 이후 우크라이나와 서부 벨라루스의 일부가 되었다. 역으로 폴란드는 그단스크, 브로츠와프, 동프로이센 등 폴란드의 기존 서부 국경 밖의 독일 영토를 전후 보상으로 양도 받았다. 이에 따라 폴란드의 지리적 위치는 전쟁 이전에 비해 서쪽으로 이동하게 되었다.

이 새로운 현실은 재구성된 폴란드 정부를 공산주의자들이 장악하게 된 상황과 동시에 일어났다. 소련의 지도와 헤게모니적 지배 아래 폴란드 공산주의자들은 오랜 기간 자유에 대한 열망이 사그러들지 않는 국가와 국민을 통치하였다. 그러나 1980년대 중반이 되자 폴란드는 민족 국가로서 또 다른 새로운 국면에 접어들기 시작하였다. 폴란드 공산정권은 죽어가는 경제 상황 속에서 정치·경제 체제 개혁에 대한 엄청난 압력을 받게 되었고, 결국 1989년에 몰락하면서 어쩌면 민주주의를 향한 가장 대담한 실험을 하게 될 폴란드 제3공화국을 위한 길을 열었다. 1989년 이래 폴란드는 전례 없는 개방성과 정치적 다원주의를 가져온 개혁 과정에 착수했다. 이때까지 당연하게 여겨졌던 공산당의 권력 독점이 사라지면서 이후의 모든 선거에서 다양한 정당이 참여할 수 있게 되었다. 1989년 폴란드에서 시작된 정치적 변화는 많은 이들이 상상도 못했던 방식으로 곧 동유럽 전체에 큰 반향을 일으켰다.

4) 공식적으로 독소 불가침 조약으로 명명된 이 협정은 1939년 8월 23일 모스크바에서 소련 외무장관 바체슬라프 몰로토프(Vyacheslav Molotov)와 독일 외무장관 요아힘 폰 리벤트로프(Joachim von Ribbentrop)가 협상 및 체결하였다.

02

폴란드의 민주주의: 일보전진, 이보후퇴

그러나 폴란드의 이러한 정치적 변화를 지지하던 이들에게 실망스럽게도, 폴란드의 탈공산주의 성과는 현재 미묘하지만 확실한 퇴행을 겪고 있다. 최근까지 폴란드는 과거 유럽 공산주의의 심장부에서 자유 민주주의를 지키는 요새로 여겨졌다. 폴란드가 가진 이러한 상징적 의미 때문에 폴란드 민주주의의 후퇴는 특히 여러모로 큰 우려를 낳고 있다. 어떻게 이렇게 된 것일까? 이 글은 폴란드 민주주의의 현 상황과 그 넓은 함의를 분석함으로써 이 질문에 답하고자 한다. 다시 말해, 이 질문을 폴란드의 반자유주의 행보 속 패러다임 전환을 이루는 여러 개별적인 정치 상황들의 프리즘을 통해 바라보고자 한다.

폴란드의 가장 유명한 민주주의 아이콘인 레흐 바웬사(Lech Walesa)는 베를린 장벽의 붕괴는 상징적인 사건이었지만, 공산주의에 대한 진정한 심판은 항량한 동구권 국가들의 조선소에서 시작했다고 말했다.⁵⁾ 역설적으로 공산당의 무자비한 권위주의 덕분에, 소비에트 블록의 하향식 마치스모(machismo)에 대항하고 민주적 열망이 표현될 공간을 만들기 위한 상향식 시민사회 저항 운동이 일어난 것이다. 극동 러시아의 캄차카 반도⁶⁾에서 프라하의 거리, 그리고 그단스크의 부두까지, 오랜 고통을 참아온 소비에트 블록의 사람들이 엄청난 역경에도 불구하고 공산당의 권위주의를 역사의 고철 더미로 보냈다. 다시 말해, 1980년대 후반 폴란드의 흔들리는 정치적 상황은 20세기 역사의 흐름을 변화시키는 큰 해류를 이루는 파도였던 것이다.⁷⁾

이 정치적 파동은 레흐 바웬사, 바츨라프 하벨(Vaclav Havel) 등과 같은 활동가와

5) Walesa, Lech (1991), "The Struggle and the Triumph: An Autobiography [투쟁과 승리: 레흐 바웬사 자서전]," Arcade Publishing.

6) David Remnick (1993), "Lenin's Tomb: The Last Days of the Soviet Empire [레닌 무덤 : 소비에트 제국의 마지막 날]," Vintage.

7) 폴란드에서 가장 중요한 반공 시민 단체는 자유노조 또는 연대노조로 불려진 독립자치노동조합 '연대'였다. Aleksander Smolar (2009), "Self-limiting Revolution": Poland 1970-89 [폴란드의 제한적 혁명: 1970-89], in Adam Roberts and Timothy Garton Ash (eds.), Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present [시민 저항운동과 힘의 정치: 간디부터 현재까지의 평화주의 운동], Oxford University Press.

수천 명의 일반 시민이 주도하였다. 이 활동가들의 작업은 이후 번성하게 되는 자생적 시민 사회의 발판을 마련했다. 탈공산주의 정부의 일원이 된 자유노조(Solidarity Movement)⁸⁾운동가들은 그들의 지하 정치운동 경험을 바탕으로 민주주의 규범의 확산을 폴란드 외교 정책의 핵심 기조로 삼을 것을 강하게 주장했다.⁹⁾ 같은 맥락에서, 그들은 처음부터 폴란드의 탈공산주의 체제 전환이 대서유럽 제도로의 통합을 향하도록 하는 것을 목표로 했다. 이러한 노력은 결국 1999년 북대서양 조약 기구(NATO) 가입과 2004년 유럽 연합(EU) 가입을 이루어냈다.¹⁰⁾ 또한 폴란드의 탈공산주의 체제 전환에 대한 큰 관심과 지지는 2014년 도널드 투스크(Donald Tusk) 총리가 유럽연합 정상회의 상임의장으로 선출되는 데 기여했다. 그러나 불과 4년 후, 폴란드는 불명예스럽게도 심각한 법치주의 위반을 이유로 EU 회원국으로서 최초로 리스본 조약 제7조에 따라 제재를 받을 위기에 처하게 되었다.¹¹⁾

8) 1980년 그단스크의 레닌 조선소에서 설립된 독립자치노동조합 '연대'는 자유노조 또는 연대노조로 불려졌으며 폴란드 정부가 인정한 최초의 자치 노동 조합이다. 연대노조는 폴란드의 권위주의적 공산정권을 몰락시키기 위한 투쟁에서 중심적 역할을 한 것으로 널리 인정받았으며, 그 공로로 연대노조의 지도자인 레흐 바웬사는 1983년 노벨 평화상을 수상했다. 더 자세한 내용은 다음을 참조할 것: Paczkowski, Andrzej; Byrne, Malcolm; Domber, Gregory F.; Klotzbach, Magdalena (2007). From Solidarity to Martial Law: The Polish Crisis of 1980-1981 [연대에서 계엄령으로: 1980-81년 폴란드의 위기]. Central European University Press.

9) Ibid

10) Joanna Fomina and Jacek Kucharczyk, "The Specter Haunting Europe: Populism and Protest in Poland [유럽을 떠다니는 망령: 폴란드의 포퓰리즘과 시위]," Journal of Democracy 27 (October 2016): 58-68.

11) Human Rights Watch, "EU: Use Article 7 Now to Protect European Values – Concerted Action Needed to Counter Rule of Law Threats in Poland and Hungary [유럽연합: 유럽의 가치를 보호하기 위해 제7조를 당장 사용하자 – 폴란드와 헝가리의 법치 위기에 대응하는 단결된 움직임이 필요하다]," <https://www.hrw.org/news/2021/06/18/eu-use-article-7-now-protect-european-values>

03

폴란드 민주주의의 후퇴를 주도하는 ‘법과정의당’

폴란드의 점진적 민주주의 후퇴가 가진 함의를 이해하기 위해서는 한발짝 뒤로 물러나 현재 바르샤바에서 일어나고 있는 퇴행적 정치의 역사적 하위 텍스트(subtext)를 바라봐야 한다. 폴란드 민주주의의 급격한 방향 전환은 2015년 선거가 가져온 정계의 격심한 변화에서 비롯되었다.¹²⁾ 2015년 선거는 중도파 정당인 시민 강령(Civic Platform)의 도널드 투스크에게 패배를 안기고 보수적인 법과정의당(PiS)의 승리를 가져왔다.¹³⁾ 보수파인 법과정의당이 집권할 수 있었던 건 여러 요인들 중에서도 폴란드의 탈공산주의 개혁의 성과에 대한 불만과 이 개혁의 근간이 되는 제도에 대한 회의가 커져간 데에 있다. 탈공산주의 체제 전환은 어렵다는 것은 만인이 동조하는 사실이다. 그러나 민주주의 체제로의 전환이 가져온 진통과 그에 따른 경제적 영향은 폴란드 사회에 불균형적으로 분배가 되었고, 이는 이십여년 후 폴란드 국민의 상당수가 더이상 개혁의 성과가 나타나기를 기다릴 수 없게 되거나 아예 환멸을 느끼게 된 결과를 낳게 되었다. 이러한 마음을 가진 국민들이 법과정의당의 불만정치(grievance politics)에 공감하여 투표권을 행사했다고 볼 수 있다.

권위주의적 공산주의 통치에 대한 저항의 중심에 국민들의 생활고가 있었다는 사실을 다시금 기억할 필요가 있다. 여전히 폴란드 국민 대부분의 기억 속에는 빈 선반이 즐비한 상점 앞에 줄을 서야 했던 고된 시간이 깊이 새겨져 있다. 폴란드 국민은 민주주의 이행이 가져올 가장 큰 변화가 필연적인 경제발전이라고 믿었다. 이러한 믿음을 가장 분명히 드러낸 것은 다름아닌 연대노조의 레흐 바웬사가 내건 “1억 즐로티(100 million zloty)”라는 거창한 캠페인 슬로건이다. 종전 이후 폴란드 최초로 민주적으로 선출된 대통령이 되기 위해 바웬사는 1990년 대선에서 새로이 개혁될 민간 부문 경제에 투자할 수 있도록 모든 시민에게 1억

12) Jan Cienski (October 25, 2015), “5 takeaways from Poland’s election: The right’s return to power carries bigger repercussions for domestic policy than abroad [폴란드 선거에서 얻을 수 있는 5가지 교훈: 우파 정권으로의 복귀는 국외보다 국내 정치에 더 큰 영향을 미친다],” accessed from <https://www.politico.eu/article/5-takeaways-polish-election-2015-law-justice-civic-voters-kaczynski-tusk-eu-pis-szydlo/>

13) “Rightwing Law and Justice party wins overall majority in Polish election [우파 법과정의당이 폴란드 선거에서 다수당이 되다],” <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/27/poland-law-justice-party-wins-235-seats-can-govern-alone>

즐로티를 지원하겠다는 공약을 내세웠다.¹⁴⁾ 그러나 약속된 재정적 지원 대신, 폴란드 국민들은 EU 가입을 목표로 하는 개혁 조치의 일환으로 엄격한 재정 감축이 필요하다는 말을 들었다. 민주주의 이행기 동안 물질적 번영을 얻지 못한 사람들에게 이 깨진 약속은 경제발전에 대한 공수표를 대표적으로 상징하는 밈(meme)이 되었다.

2015년 선거 공약대로, 정권을 잡은 법과정의당은 민주주의 원칙과 제도를 퇴행시키는 구조조정을 추진해왔다. 가장 먼저 표적이 된 것은 사법부였다. 예를 들어, 큰 논란을 불러일으킨 2016년 헌법재판소와의 대결에서 법과정의당 행정부는 비민주적인 사법제도를 도입하고자 했다. 이 사법제도는 법과정의당이 선출한 사람들을 헌법재판관으로 임명할 수 있도록 함과 동시에 헌법재판소가 특정 사안에 대해 독립적으로 판결할 수 있는 여지를 없애는 조치를 받아들이도록 강압할 의도를 담고 있었다.¹⁵⁾ 이와 더불어 법과정의당은 그들과 동조하는 재판관들을 임명하기 위해 현직 대법관 대다수를 퇴출시키는 강력한 캠페인을 추진했다. 대법원의 권한은 논쟁의 여지가 있는 판결을 쉽게 뒤집을 수 있도록 하는 사법개혁으로 인해 약화하였고, 지금까지 독립적 기관이었던 국가사법위원회는 행정부의 재판관 임명에 대한 거부권 행사를 통해 행정부의 통제하에 놓이게 되었다.

법과정의당은 또한 탈공산주의 개혁의 주요 성과 중 하나인 분권화를 강력하게 공격했다. 정부 자금과 보조금의 분배를 이용한 강압적인 전술로 지방 정부의 권한을 중앙 정부로 다시 가져오고 있다.¹⁶⁾ 2016년 초에는 집회의 자유를 심각하게 제한하는 법안을 의회에서 통과시키면서 민주주의의 기본 규범을 더욱 훼손시켰다. 이 새로운 법은 정부의 뜻에 맞지 않는 단체를 억압하고 친정부 단체를 키울 수 있도록 고안되었다는 의도가 명백히 보일 정도로 편향적이다.¹⁷⁾ 반자유주의로의 지속적인 전향 속에서 법과정의당은 선거위원회와 같은 중요한 기관의 감독자에 그들이 선출한 사람들을 임명하고 있다. 사법제도 개혁을 포함한 법과정의당의 이러한 조치들은 공산당의 권력 조직을 연상시킨다. 2017년에는 공청회를 배제하고 시위를 무시한 채 1999년에 도입된 교육개혁을 되돌리기 위한 작업에 착수했다.

이 모든 걱정스러운 행보의 배후에는 법과정의당의 독단적인 지도자인 야로스와프

14) Włodzimierz Knap (2013), "Lech Wałęsa: a walking paradox [레흐 바웬사: 걸어다니는 패러독스]," <https://voxeurop.eu/en/lech-walesa-a-walking-paradox/>

15) Christian Davies, "Hostile Takeover: How Law and Justice Captured Poland's Courts [적대적 인수: 법과정의당은 어떻게 폴란드의 사법부를 장악했는가]," <https://freedomhouse.org/report/analytical-brief/2018/hostile-takeover-how-law-and-justice-captured-polands-courts>

16) Human Rights Watch, (2017), "Eroding Checks and Balances Rule of Law and Human Rights Under Attack in Poland [폴란드의 견제와 균형, 법치와 인권의 훼손]," <https://www.hrw.org/report/2017/10/24/eroding-checks-and-balances/rule-law-and-human-rights-under-attack-poland>

17) Ibid

알렉산데르 카친스키(Jarosław Aleksander Kaczyński)가 있다.¹⁸⁾ 카친스키를 비방하는 사람들의 눈에는 법과정의당에서 절대 권력을 행사하는 그가 폴란드 반자유주의의 “회색 추기경(Grey Cardinal)”으로 여겨진다. 카친스키가 법과정의당에서 지닌 권력은 여러모로 권위주의 공산정권 하에서의 암울했던 시대를 연상시킨다. 그 당시에는 공산당의 지도자가 왕좌 뒤에 있는 실질적 권력자였다.

법과정의당의 반자유주의 행보가 유럽연합에 경종을 울리자 카친스키는 그와 법과정의당이 “주권 민주주의” 원칙에 따른 거버넌스를 실행하고 있다고 빠르게 반박했다. 그들은 의회에서 다수당이 되어 통치의 정당성을 부여 받았으며, 오직 폴란드 국민에게 책임을 다할 의무가 있다는 것이다. 이러한 카친스키의 사고방식으로는 유럽연합의 문제제기가 모욕적이다. 그러나 그는 사실상 주권을 앞세워 폴란드의 심각한 민주주의 결손을 숨기고 있다.

18) Henry Foy, “Jarosław Kaczyński: Poland’s Kingmaker [야로스와프 카친스키: 폴란드의 킹메이커],” Financial Times, 26 February 2016

04

폴란드 민주주의가 나아갈 길

한편, 법과정의당의 반자유주의적 행보는 지속적인 반발을 마주하고 있다. 현상황에서 법과정의당이 만들어낸 민주주의 결손은 폴란드 민주주의의 명성을 조금 떨어뜨린 정도이다. 반면에 법과정의당 덕분에 그나마 남아있는 폴란드 시민사회가 최근 정치 상황에 대해 적극적으로 나서게 되었다. 성소수자, 여성, 그리고 인권 관련 단체들이 연합하여 싸움을 이어나가고 있고, 사법부와 지방 선거에 과도하게 개입하는 법과정의당을 막기 위해 시민사회 단체들이 협력하고 있다. 또한, 유럽연합 정상회의 상임의장 임기를 마친 도널드 투스크 전 총리가 폴란드의 민주주의적 퇴보를 되돌리기 위해 국내 정치로 복귀하고 있다. 카친스키와 그의 신봉자들의 반자유주의 숭배에 맞서는 헌신적인 민주주의자들의 자유를 확대하기 위해 법과정의당의 퇴행적인 세계관에 대응하는 지속적인 캠페인이 시급히 추진되어야 한다.

Poland's Law and Justice Party (PiS) Presiding over the Country's Recent Democratic Deficits

David Alenga

Norwegian University of Science and Technology

01

Background

The significance of Poland's recent political developments can best be understood through the prism of its post-World War 2 history. However, it is worth acknowledging from the outset that the country's history goes back a thousand years. During this same period, there have been critical changes in territory, demography and most crucially political fortunes.¹⁾ But the real contours of the country's modern history was shaped by the invasion of Nazi Germany in 1939 and subsequently by the Union of Soviet Socialist Republics (USSR) in the hey days of World War 2. In the lead up to the war, ethnic Poles consisted the majority of what was a multi-ethnic country composed of Ukrainians, Jews, Germans among others.

By the end of hostilities in 1945 the overall demography and territorial composition of the occupied Poland will be materially altered. An outcome that was a consequence of war fatalities, deliberate pogroms, involuntary migration and other forms of forced deportations. The 1939–45 occupation notwithstanding a government-in-exile continued to nominally administer the affairs of what was nominally the Polish state. But as the Soviet Red Army forced the Nazi army's retreat in the latter half of 1944, the USSR propped up a nascent communist group to fill the de facto power vacuum on the ground.²⁾ By the end of the war in 1945 the communists through Soviet machinations became the de facto rulers of a liberated Poland under the aegis of

1) For further discussions of Poland's complex history see Czubaty, Jarosław (2009). "What is to be Done When the Motherland Has Died? The Moods and Attitudes of Poles After the Third Partition, 1795–1806". *Central Europe*. 7 (2): 95–109; Berghahn, Volker R. (1999). "Germans and Poles, 1871–1945". In Keith Bullivant, Geoffrey J. Giles and Walter Pape, eds., *Germany and Eastern Europe: Cultural Identities and Cultural Differences* (pp. 15–46). *Yearbook of European Studies*.

2) Engel, David (2014). *In the Shadow of Auschwitz: The Polish Government-in-exile and the Jews, 1939–1942*. UNC Press Books.

what became known as the Polish People's Republic.³⁾

In addition to the political matters, another consequential change that Poland underwent as part of the post-war settlements was on the question of territory. Beginning with the Tehran Conference, the Allies agreed to redefine Poland's boundaries with both Germany and the USSR. The newly installed communist government of Poland acquiesced to Soviet leader Stalin's demand to have the borders shift further Westward to include territories captured under the covert Molotov–Ribbentrop Agreement.⁴⁾ Thus Poland ceded much of its Eastern territories to what became part of the Ukrainian Soviet Socialist Republic and Western Belarus. Conversely, several territories to its western frontiers notably Gdansk, Wroclaw and East Prussia formerly under German control was granted to Poland as compensation. Thus relative to its prewar geography, Poland shifted westwards by the end of the war.

This new reality coincided with what would become nearly six decades of communist rule under a reconstituted Polish state. Under both the tutelage and hegemonic dominance of the USSR, the Polish communists would preside over a country and a people whose yearnings for freedom remained resilient throughout those years. Then beginning in the mid-1980s Poland was poised to enter another new phase of its existence as a nation state. Combined with a moribund economy, the communists came under immense pressure to reform both the political and economic system of the country. The communist would eventually fall in 1989 paving the way, for arguably, the country's boldest experimentation with democracy under the Third Polish Republic. Since 1989 the Polish state has been set on a course of reforms that brought in unprecedented openness and political pluralism. Hence, the communist party's hitherto unquestioned near monopoly of power was undone, allowing for the participation of a diverse range of political parties in all subsequent elections. The political developments set in motion in Poland in 1989 would soon reverberate across the entire region, in ways that many observers never saw coming.

3) Applebaum, Anne (2012). *Iron Curtain: The Crushing of Eastern Europe 1944–56*. London: Allen Lane.

4) Formally dubbed the Treaty of Non-Aggression between the Union of Soviet Socialist Republics and Germany, the deal was negotiated and signed by Soviet Foreign Minister Vyacheslav Molotov and his German counterpart Joachim von Ribbentrop in Moscow on August 23, 1939.

02

Democracy: One Step Forward, Two Backwards

To the disappointment of its admirers, Poland is currently in the throes of a subtle but definitive backsliding in its post-communist democratic gains. Up until recently Poland, for good reason was viewed as the bastion of liberal democracy in what used to be European communism's heartland. This regression is in more ways than one, an issue of significant concern, especially for the symbolism it conjures. It beggars the question how did it come to this? This essay attempts to engage with this question through an axiomatic analysis of where Poland's democratic culture is currently standing and its broader implications. It will approach it through the prism of a number of individual developments, if taken as a whole speaks to the significant paradigm shift in Poland's flirtation with illiberalism.

It is worth recalling how Lech Walesa, Poland's foremost pro-democracy icon sanguinely observed that while the fall of the Berlin Wall was rich in symbolism, communism's real moment of reckoning started in the shipyards of the dreary Eastern bloc nations.⁵⁾ Thanks paradoxically to the implacable authoritarianism of communism, a bottom-up civil society resistance movement emerged to both counter the top-down machismo of the Soviet bloc and create room for democratic aspirations to be expressed. Against seemingly insurmountable odds, the longsuffering peoples of that bloc, stretching from the Kamchatka Peninsula in the Russian Far East⁶⁾ to the streets of Prague and indeed the docks of Gdansk condemned authoritarianism to the scrap heaps of history. In other words, the unsettling political developments in late 1980s Poland was but one wave in an

5) Walesa, Lech (1991), "The Struggle and the Triumph: An Autobiography," Arcade Publishing.

6) David Remnick (1993), "Lenin's Tomb: The Last Days of the Soviet Empire," Vintage.

ocean of currents that would materially alter the history of the 20th Century.⁷⁾

The agitations were led by activists like Lech Walesa, Vaclav Havel and a collective of nameless thousands. It was the work of these activists that became the building block for the establishment of a nascent and eventually a thriving civil society. Drawing from their experiences in the underground, some of the Solidarity Movement's⁸⁾ activists who entered the post-communist government, pushed hard to make the promotion of democratic norms abroad a key tenet of Poland's foreign policy.⁹⁾ In the same vein, it was their mission right from the go, to ensure Poland's post-communist transition is oriented towards integration into the Western Atlantic institutions. The culmination of these efforts was accession, first to the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in 1999 and subsequently the European Union (EU) in the first decade of this century.¹⁰⁾ Such was the regard for Poland's post-communist democratic transition that the country's premier Donald Tusk was elected in 2014 to be President of the European Council. A mere four years later, however, Warsaw gained the ignoble designation as the first member state of the EU to be in serious violations of the rule of law that it came under threat of being sanctioned under the Lisbon Treaty's Article 7.¹¹⁾

7) The most important anti-communist civic organization in Poland was the Independent Self-Governing Trade Union known as Solidarity. See Aleksander Smolar (2009), "Self-limiting Revolution": Poland 1970-89', in Adam Roberts and Timothy Garton Ash (eds.), *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-violent Action from Gandhi to the Present*, Oxford University Press.

8) Founded in 1980 at the Lenin Shipyard in Gdansk, the Independent Self-Governing Trade Union popularly referred to as the Solidarity Movement was the first ever autonomous trade union to be recognized by the state. Solidarity was widely credited for playing a central role in the fight to end authoritarian communist rule in Poland, for which its leader Lech Walesa was awarded the Nobel Peace Prize in 1983. For more details see Paczkowski, Andrzej; Byrne, Malcolm; Domber, Gregory F.; Klotzbach, Magdalena (2007). *From Solidarity to Martial Law: The Polish Crisis of 1980-1981*. Central European University Press.

9) Ibid

10) Joanna Fomina and Jacek Kucharczyk, "The Specter Haunting Europe: Populism and Protest in Poland," *Journal of Democracy* 27 (October 2016): 58-68.

11) Human Rights Watch, "EU: Use Article 7 Now to Protect European Values," <https://www.hrw.org/news/2021/06/18/eu-use-article-7-now-protect-european-values> Concerted Action Needed to Counter Rule of Law Threats in Poland and Hungary

03

The PiS Driving the Democratic Retreat

To understand the significance of this creeping illiberal turn one needs to step back in order to appreciate the historical subtext of the current corrosive political processes at play in Warsaw. This abrupt turn in Poland's democratic orientation was down to seismic shifts in the domestic political constellations that came with the elections of 2015.¹²⁾ It witnessed the triumph of the conservative Law and Justice Party (PiS), mainly at the expense of Donald Tusk's centrist Civic Platform.¹³⁾ Among other factors, the conservative PiS ascended to power in the 2015 elections on the back of growing discontent with Poland's post-communist reforms and its accomplishments thereof. Couple that with a corresponding growing skepticism of the very foundational institutions that brought the reforms about. Granted it was universally agreed that the post-communist transition promised to be difficult, the birth pains of democracy and the economic dividend had a disproportionate impact on different sectors of Polish society. Which explains why two decades down the line, a critical mass of the populace, were either impatient with the progress made or become altogether disillusioned. It is arguably this segment of the voting bloc that found resonance in the grievance politics of the PiS.

Again, it is worth remembering that the clarion call against authoritarian communist rule at its core were dictated by the bread-and-butter questions of the masses. For most people, the drudgery of queuing in front of stores with empty shelves was still

12) Jan Cieski (October 25, 2015), "5 takeaways from Poland's election: The right's return to power carries bigger repercussions for domestic policy than abroad," accessed from <https://www.politico.eu/article/5-takeaways-polish-election-2015-law-justice-civic-voters-kaczynski-tusk-eu-pis-szydlo/>

13) "Rightwing Law and Justice party wins overall majority in Polish election," <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/27/poland-law-justice-party-wins-235-seats-can-govern-alone>

deeply etched in their minds. The greatest promise of the transition to democracy, the masses were made to believe was the inevitability of economic development. The most evident manifestation of these sentiments came from none other than the Solidarity Movement's own Lech Walesa with his grandiose "100 million zloty" campaign slogan. In his bid to become Poland's first postwar democratically elected president, Walesa run his 1990 campaign by promising to offer each citizen a subvention of 100 million zloty to enable them invest in the newly reformed private sector economy.¹⁴⁾ Rather than the promised financial handouts, Poles were told they needed stringent belt tightening measures as part of the reform measures ostensibly geared at gaining EU accession. In many respects, this became the most visible memes of the broken promises of economic prosperity, as seen by those who didn't realize the full effects of material prosperity in the intervening decades.

In line with its electoral mandate, the PiS has since coming into office presided over regressive restructuring of the principles and institutions of democracy. Its first shot across the bow was aimed at the judiciary. For example, in a highly contentious 2016 showdown with the Constitutional Tribunal, the PiS administration sought to elbow its way into implementing undemocratic procedural measures. The intended outcome of such measures was to pave the way for installing its handpicked appointees to the Tribunal in addition to pressuring the body to accept measures that will all but hamstring its leeway to independently rule on topical cases.¹⁵⁾ Additionally, the PiS has launched a vigorous campaign to coerce the exit of the majority of the sitting justices of the Supreme Court in order to make way for new PiS-sympathizers on the bench. The authority of the Supreme Court was set to be undermined by legislative reforms that would make it easy to reverse contentious judicial rulings. The National Council of the Judiciary, which had hitherto been an autonomous body, was being forced to come under the control of the Executive in ways that gave the government a veto on judicial appointments.

Decentralization, one of the major post-communist reform achievements has been vigorously assaulted by the PiS. Using the power of the purse, the PiS has been

14) Włodzimierz Knap (2013), "Lech Wałęsa: a walking paradox," <https://voxeurop.eu/en/lech-walesa-a-walking-paradox/>

15) Christian Davies, "Hostile Takeover: How Law and Justice Captured Poland's Courts," <https://freedomhouse.org/report/analytical-brief/2018/hostile-takeover-how-law-and-justice-captured-polands-courts>

using the disbursement of funds and subsidies as a coercive tactic to wrest back control of power from local governments back to the central government.¹⁶⁾ *In yet another attack on a cardinal democratic norm, it rammed a bill through parliament in early 2016 that all but severely limited the freedom of assembly. So skewed was the new law that its intentions were patently designed to ensure that the government reserved the power to muzzle groups deemed undesirable while favoring those in its good graces.*¹⁷⁾ Continuing this turn towards illiberalism, hand-picked political appointees have been lined up to be granted titular oversight responsibilities of important institutions like the elections commission. These measures together with those against the judiciary are strikingly reminiscent of the organization of power under communist rule. Without public consultation and in utter disregard to protests, the PiS government set about in 2017 to undo crucial education sector reforms that were instituted in 1999.

Behind all these worrying signs lies the long shadow of the maverick PiS leader Jarosław Aleksander Kaczyński.¹⁸⁾ To his detractors Kaczyński's omnipresence in the PiS is the embodiment of the "Grey Cardinal" of Polish illiberalism. Kaczyński's control of the PiS is in many ways very reminiscent of the dark days of communist authoritarianism, where the Party boss was de facto the real power behind the throne.

As the PiS's illiberal moves trigger alarm bells in Brussels, Jarosław Kaczyński has been quick to counter saying there is nothing to see. He and the PiS are committed to a process of governance shaped by the principle of "sovereign democracy." Being the majority party in parliament confers on them the legitimacy of governance and accountable to the Polish people and only them. On the premise of this mindset, Kaczyński considers it an affront to be queried by Brussels. This line of reasoning is conveniently deployed to cloak serious democratic deficits behind a dubious veneer of sovereignty.

16) Human Rights Watch, (2017), "Eroding Checks and Balances Rule of Law and Human Rights Under Attack in Poland," <https://www.hrw.org/report/2017/10/24/eroding-checks-and-balances/rule-law-and-human-rights-under-attack-poland>

17) Ibid

18) Henry Foy, "Jarosław Kaczyński: Poland's Kingmaker," Financial Times, 26 February 2016

04

The Way Forward for Poland's Democracy

In the meantime, for all their flirtation with illiberalism the PiS has routinely had to contend with sustained pushback. In its current state, the PiS orchestrated democratic deficits has marginally degraded Poland's democratic credentials. To their credit, what is left of Poland's civil society is by no means passive observers to the recent political development in their country. A determined coalition of civic groups representing sexual minorities, women's reproductive rights advocates and human rights NGOs are continuing to hold the torch. There is a coalition of civil society organizations working in collaboration to mount challenges against the excesses of the PiS in the courts and in the ballot box in local elections. For example, having finished his term as the EU's top diplomat, former prime minister Donald Tusk is returning to domestic politics in an attempt to undo Poland's democratic backsliding. Going forward, a crucial and sustained campaign to counter the PiS's regressive worldview is urgently needed to expand the latitude for committed democrats to hold the line against the illiberal fetish of Kaczynski and his acolytes.

폴란드 ‘법과정의당(PiS)’과 민주주의 결손

Poland's Law and Justice Party (PiS) Presiding over the
Country's Recent Democratic Deficits

Democracy Academic Fellows: Report on Democracy Overseas

발행일 2021년 10월 10일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

경기도 의왕시 내손순환로 132

이 리포트의 내용은 연구자의 견해로서 연구소의 공식 견해와 다를 수 있습니다.