

## 임혁백, 『1987년 이후의 한국 민주주의: 3김 정치시대와 그 이후』

(고려대학교 출판부, 2011)

박찬욱 서울대학교 정치외교학부

이 책의 저자는 지난 4반세기 가까이 전개되어 온 한국 민주주의를 거시적으로 조망하고 있다. 저자는 현대한국정치 분야의 선도적인 연구자일 뿐만 아니라 정치비평에도 조예가 깊은 대표적 정치학자라고 할 수 있다. 이 저서는 현실세계를 분석하는 예리한 통찰력을 넘어서 그것을 변화시키는 행동을 위한 실천적 지혜를 제공한다.

이 책은 서설과 14개의 장을 포함한다. 서설에 이어지는 장은 저자가 이미 개별적 글로 발표하였던 것을 주제별로 정리하여 다시 묶어 놓았다. “서설 — 1987년 이후의 한국 민주주의를 보는 눈”은 이 저작을 관통하는 저자의 분석 시각을 명료화하고, 각 장을 결합하기 위해 새로 작성된 것으로 보인다. 서설이 도입부로서 포함되지 않았다면 이 책은 여러 장을 병렬적으로 묶은 것에 지나지 않을 수도 있었는데, 서설로 말미암아 전체적 통일성이 그런대로 갖추어졌다.

평자는 정치 현상 가운데서도 주로 정치 제도와 행태에 주목하는, 비교적 협소한 학문적 관심사를 추구해 왔기 때문에 연구의 맥락을 파악하기 위해 현대 한국의 정치를 총체적으로, 또한 통시적 안목으로 파악하는 저자인 임혁백 교수의 글을 즐겨 읽고 적지 않은 도움을 얻는다. 평자를 비롯해서 미시적, 제도적 및 행태적 연구에 중점을 두는 한국정치 연구자일수록 임 교수의 분석에 주목 하길 권한다.

그런데 이 책의 주된 독자는 현대한국정치를 연구하는 정치학자들에 국한되지 않을 것이다. 이 책은 한국정치를 비판적으로 살펴보고 한국정치의 미래 방

향을 고민하는 많은 지식인들에게 호소력이 크다고 생각된다. 이 책은 가설을 정립하고 자료 수집을 거쳐 검증하는 실증과학적 연구의 성과를 제시하는 부류에 속하지 않는다. 그것보다는 저자가 목도하는 현상의 의미에 대한 통찰력 있는 해석을 시도하고 저자의 규범적 입장에서 시비를 가리는 비평의 성격이 강하다. 임 교수의 날카로운 서술적 분석은 독자의 지적 호기심을 유발하기에 충분하다. 글에 군더더기가 별로 없어 밑줄을 치고 읽다보면 페이지마다 밑줄로 그득해진다.

저자의 규범적 입장은 제1부의 1장과 2장에서 드러난다. 이 책에는 분석 틀이나 기본 이론의 장이 별도로 마련되어 있지 않지만, 저자가 정치를 비판적으로 논의하는 기준을 파악하기 위해서 서설 이전에 제1부를 먼저 읽을 수 있을 것이다. 제1부에서 저자는 현대 민주주의에 있어서 정치적 권위와 공공성에 대하여 내실 있는 교과서처럼 일목요연하게 정리하면서 자신의 관점을 피력한다. 부분적으로 서양과 한국의 정치전통에 대한 거친 일반화의 면모가 없지 않지만 민주적 권위와 공공성 정치를 주창하는 입장은 많은 공감을 자아낸다.

제1장에서 저자의 논지는 다음과 같다. 민주주의에서의 탈권위주의가 잘못 인식되어 권위의 해체로 나타난다면 이것은 통치의 위기를 초래한다. 민주적 권위의 과제가 대두된다. 민주적 권위를 확립하기 위해서는 심의민주주의와 대의제민주주의를 결합할 것이 요청된다. 논쟁적인 중요 공적 문제는 시민들이 직접 참여해 토론과 대화를 통해 합의적 결정을 이뤄내는 심의민주주의를 통해서 해소하는 것이 바람직하다. 비논쟁적이고, 법과 원칙에 따라 일상적으로 결정되고 처리될 수 있는 문제는 민주적으로 권력을 위임받은 대표와 정부 당국자가 책임지는 대의제민주주의를 통해 해결한다. 그런데 대의제민주주의에서 대표는 법적 지위의 획득에 그치지 않고 전문지식을 갖추어야 하며 시민의 추종력을 확보하는 통합적 리더십으로써 민주적 권위를 구축해야 한다.

제2장에서 저자는 정치의 공공성을 서양과 한국의 정치사를 통해 논의한다. 그 요지는 다음과 같다. 서양의 고대 아테네민주주의에서는 시민의 공동체 참여를 통해 공공성을 실현하고자 하였고, 로마공화국 시기에는 시민적 덕성, 공공업무에 대한 참여와 책임을 강조하는 공화주의가 살아 있었다. 로마 공화주의는 귀족정, 민주정, 군주정을 결합함으로써 정치의 공공성을 실현하고자 하였

다. 근대 르네상스 시대에 마키아벨리는 자치도시공화국에 기반을 둔 공화주의를 설파하였다. 절대군주국가에서 신흥 부르주아지의 공론장이 형성되었다. 그 후 몽테스키외와 매디슨의 자유주의적 공화주의가 이어졌다. 자본주의적 민주주의 시대에는 시민친화적 시장을 통한 공공선이 요청된다. 탈근대 사회는 혁신적인 IT 기술을 기반으로 정주사회가 유동적인 유목사회로 바뀌고 있다. 민주주의도 정치조직의 경량화·분권화·유연화, 시민요구에 대한 신속한 응답, 개방적 네트워크에 의한 연결, 개방적인 정치, 높은 수준의 포용성을 특징으로 하는 신유목적 민주주의로 변해가고 있다.

저자는 한국정치사에서 삼국시대, 통일신라, 고려, 조선에서 공공성 정치의 전통이 면면히 계승되었다고 주장한다. 그런데 조선 말에 이르러 공론정치가 노론의 국정 지배와 함께 쇠퇴했다는 것이다. 저자는 현대한국에서 민주화 이후 정치의 중심에 서게 된 3김에 의한 사당정치가 공공성 정치의 발전을 저해하였고, 신자유주의가 도입되면서 공공성의 정치가 실종되었다고 말한다. 특히, 이명박 정부는 정치의 탈공공성을 가속화하는 정책을 추진하고 있다고 덧붙인다. 공공성 정치의 복원을 위해서는 시장을 사적 영역으로만 보지 않는 공화주의적 관점이 필요하다. 정치지도자는 국민과의 소통을 강화하고 시장주의 정치를 벗어나 공인의식을 발현해야 한다는 것이다.

이 책을 다 읽고 그 내용을 반추해보면 저자인 임 교수는 경제발전을 견인하는 민주주의, 그리고 사회변화에 조응하여 선택과 변혁을 주도하는 정치를 설파하는 정치우위론자라는 결론을 얻는다. 그렇지만 정치체제의 성격을 경제적 또는 사회적 기반 조건과 연관시켜 규정하고 서술한다. 다시 말하면, 임 교수의 정치 인식에 있어서는 국가와 시장의 양자 관계, 또는 국가, 시장과 시민사회의 3자 관계에 대한 통합적 파악이 대단히 중요하다. 그리하여 서설에서부터 저자는 3김 정치를 가산주의적 민주주의이자 신자유주의적 민주주의로 명명하고, 3김이 사라진 이후의 정치에서는 신자유주의 민주주의의 지속과 신유목적 민주주의의 활성화를 특징으로 주목한다.

3김 정치를 다루는 제2부에서는 제3장이 주옥이라고 할 수 있다. 이 장은 민주주의 공고화 이론을 바탕으로, 가산주의적 민주주의 시대에 이룩한 업적(군부 개혁과 권위주의 비리청산, 선거경쟁의 제도화, 평화적 정권교체 등), 부정적 유산(분열적 지역주의,

정당의 정당화, 부정부패의 온존 등)과 이월과제(국민참여형 정책정당 건설, 선거제도 개혁, 정치자금 개혁 등)를 상세히 논의한다. 제4장과 제5장은 각각 권위주의 과거청산과 의회정치 문제에 초점을 맞추고 있는데 이 저서에서는 제3장에 비하여 보조적 위치에 있다.

제3부의 주제는 3김 시대의 정치경제학이다. 외환위기에 뒤따른 신자유주의적 경제구조조정을 다루는 제7장이 핵심이다. 제6장은 발전국가론을 비롯해서 한국의 경제적 성공을 설명하는 이론을 개관하고, 제8장은 재벌개혁의 문제에 초점을 맞추는데 제7장과 중복되는 논의가 적지 않다. 여기까지의 논의를 통해서 국가로부터 시장으로 권력의 중심축이 옮겨간 신자유주의적 민주주의의 면모가 잘 드러나게 된다.

제4부에서는 3김 시대 이후의 민주주의와 자본주의를 다루는데 노무현 대통령 시기가 주로 해당된다. 신자유주의적 민주주의가 지속되는 양상을 그리고 있기는 한데 정치경제 분석은 제3부에 비하여 취약한 편이다. 그 대신 사회 변화와 더불어 새롭게 대두되는 정치 문제에 초점이 맞추어진다. 제9장은 정보화 혁명과 전자민주주의, 제11장은 노무현 정부 시기부터 제기된 개헌 문제, 제12장은 시민사회의 활성화에 대하여 논구한다. 평가가 보기에 이 장이 제4부에서 중추적 위치에 있다. 신유목적 시민사회가 등장하고 이 변화된 사회에서 공공성 확립이 주요 과제라는 논지이다. 제10장의 주제는 월드컵과 미래한국의 거버넌스인데, 독자들에게 다소 생뚱맞게 느껴질 수도 있겠지만 마치 양념처럼 지적 흥미를 더하고 있다. 여하튼, 정치의 세대교체를 의미하는 노무현 대통령의 등장과 함께 현대한국정치에 대한 분석은 국가, 시장, 시민사회 3자의 역동적 상호작용에 주목하게 되는 것이다.

결론에 해당하는 제5부 가운데 제13장은 건국 이후 한국 국가의 성격을 거시사적으로 고찰한다. 냉전이 전개되는 상황에서 영토와 민족이 분단된 결손국가의 건설로부터, 외환금융위기와 함께 도래한 신자유주의 국가까지 논하고 있다. 이 부분은 여러 국가론자들의 기존 논의와 크게 배치되지 않는다. 그런데 미래한국을 그리는 저자의 개념은 독창적이다. 즉 신유목 사회가 되고 신유목 민주주의 국가로 변화한다는 것이다. 저자에 의하면, 신유목 민주주의는 21세기 IT 혁명이 출현시키는 국가, 시장과 시민사회의 혼합통치체제이다. 저자에게 있어

서 이는 미래를 묘사하는 실증적 개념이면서 동시에 그렇게 되어야 하는 규범적 개념이기도 하다. 평가가 보기에 이 개념의 규범성에 관해서는 좀 더 체계적인 논구가 필요하지 않은가 한다.

제5부의 두 번째가 되는 제14장은 이 저서의 마지막을 장식한다. 한국 민주주의의 질을 높이기 위한 과제가 제시된다. 임 교수는 노태우 정부로부터 노무현 정부에 이르기까지 그 성과와 흠결을 균형적으로 지적한다. 그런데 2007년 대선 승리로 등장한 이명박 보수정부에 대해서는 사뭇 비판적이다. 민주주의가 후퇴했다고 단호하게 평가한다. 2008년 총선 시 공천을 두고 계파 간 갈등을 겪고 여당이 가산제적 사당으로 전락했고, 부자와 기업에 친화적이며 시장주의적인 정책으로 공공성을 위축시켰으며, 소통의 리더십 결여와 언론자유의 축소 및 공안법치의 강화가 두드러졌다는 것이다.

이 책에서의 논의는 이명박 정부의 전반기까지를 다루고 있는데 앞으로의 분석은 대상 시기를 임기 말까지 확장하여 보완할 필요가 있을 것이다. 이를테면, 세종시 문제의 경우에 여당 내에서 친박계의 반대로 이 대통령은 자신의 입장을 관철하지 못하였다. 이는 여당의 사당화와는 반대의 현상이다. 그리고 이 대통령은 집권 중반에 공정사회, 공생발전 등을 외치면서 사회경제적 양극화 완화를 정책의제로 삼는 노력을 경주하기도 하였다. 물론 다분히 수사에 그쳤다는 비판이 가능하겠으나 이명박 정부의 담론은 2012년 총선과 대선에서 주요 정당이 복지, 경제민주화, 일자리 창출을 다투어 말하는 분위기로 연결되었다. 평가는 이명박 정부를 옹호할 생각은 추호도 없다. 다만, 균형적 시각에서 저자의 비판적 입장에 대한 논쟁의 여지를 고려해 볼 뿐이다.

저자는 대체로 집권엘리트에 초점을 맞추어 현실의 민주주의를 평가하고 또한 복지가 실현되는 질 높은 민주주의를 주문한다. 그런데 민주공화주의의 관점에서 체제의 주인 되는 일반시민이 자유를 누릴 권리를 주창하는 동시에 공공성을 지키는 책무를 다해야 한다고 말하지 않을 수 없다. 과거 권위주의체제에서 시민의 정치적 태도와 행위에 대한 비판적 평가는 집권엘리트의 비민주적 행위를 옹호할 우려가 없지 않았지만 성숙한 민주주의를 지향하는 비판론에서는 시민 개인이나 집단의 역할에 대한 분석과 평가도 포함되어야 할 것이다.

임 교수는 해박한 비교정치학자로서 여러 국가의 정치에 대한 연구에서 도출

된, 상당히 일반화된 개념들을 한국정치 분석에 적용하고 있다. 이러한 학문적 시도는 공간적, 시간적 비교의 맥락에서 한국정치를 파악하는 데에 의미 있는 기여가 될 수 있다. 임 교수는 정치학 저술을 넘어서 고전이나 현대의 명저로부터 착안하여 화려한 용어를 만들거나 골라 적절하게 구사하는 능력이 있다. 전형적인 예로써 ‘신유목적 민주주의’라는 개념을 들 수 있겠다. 이 저서는 이러한 개념과 용어에 힘입어 학자뿐만 아니라 지적 호기심이 강한 일반 교양인을 끌어당기는 매력을 가지고 있다.

투고일: 2012년 6월 15일 | 게재확정일: 2012년 6월 22일