



민주주의는 어떻게 전복되는가?^{*}

이 정 복^{**}

초 록

냉전 종식 후 민주주의 국가들의 수는 대폭 증가했지만 30년이 지난 현재 적지 않은 수의 민주주의 국가들에서 민주주의의 후퇴나 전복이 일어나고 있다. 자유민주주의체제가 선거민주주의체로 후퇴하거나 혹은 선거민주주의체제가 선거독재체로 전복되고 있다. 이 연구는 이와 같은 민주주의의 후퇴나 전복이 왜, 어떻게 일어나는지를 검토하는데 그 목적이 있다. 우선 이 연구는 민주주의 체제가 서구의 오랜 역사 속에서 어떻게 정착되어 왔는지를 개괄해 보고, 민주주의의 세 가지 대표적 이론인 경쟁민주주의론, 취합민주주의론, 그리고 속의민주주의론을 검토한다. 민주주의 역사는 이와 같은 역사가 없는 신생 민주주의국가들이 민주주의를 정착하기 어렵다는 것을, 민주주의 이론의 검토는 민주주의의 이상을 실현하는 것이 지난한 일이라는 것을 시사해 준다. 그 다음 이 연구는 민주주의가 어떻게 전복되었는가를 구체적으로 살펴본다. 역사적으로 민주주의는 세 번에 걸쳐 전복되었다. 첫 번째는 1920년대, 30년대에 파쇼세력에 의해서, 두 번째는 1960년대에 군부세력에 의해서, 세 번째는 최근 포퓰리스트세력에 의해서 민주주의가 전복되었다. 특히 세 번째의 전복은 대체로 민주적인 절차에 따라서 일어나고 있다는 특성을 나타내고 있다. 이와 같은 검토는 한국 민주주의를 비추어 볼 수 있는 거울이 될 것이다.

주제어: 전복, 민주주의의 역사, 경쟁민주주의론, 취합민주주의론, 속의민주주의론, 파쇼세력, 군부세력, 포퓰리스트세력

* 본 논문은 2020년도 대한민국학술원 전문학술활동 지원으로 이루어짐.

** 대한민국학술원 인문·사회과학부 제5분과 회원

 목 차

I. 서언	IV. 파쇼세력에 의한 민주주의 전복: 독일의 경우
II. 민주주의의 역사	V. 군부세력에 의한 민주주의 전복
III. 민주주의의 본질: 경쟁 민주주의, 취합 민주주의, 속의 민주주의?	VI. 포퓰리스트세력에 의한 민주주의 전복
	참고문헌
	ABSTRACT

I. 서언

헌팅턴은 30여년 전에 민주주의의 파도가 어떻게 지구상에 몰려오고 있는가에 대한 연구를 하였다.¹⁾ 이 연구는 헌팅턴의 연구결과를 준거로 삼으나 그의 연구 주제와는 다른 주제를 다른 접근법으로 수행하고자 한다. 즉 첫째로 그의 연구 주제는 민주주의가 어떻게 지구상의 여러 나라들에 몰려오고 있는지에 대한 것이지만 이 연구의 주제는 민주주의가 현재 지구상에서 어떻게 후퇴하고 있는가이다. 그의 연구가 민주주의의 후퇴를 다루지 않는 것은 아니다, 그의 연구는 민주주의의 후퇴도 다루고 있고 이 문제의 탐구에도 시발점이 될 수 있는 통찰력을 제공하고 있으나 그의 연구의 대부분은 그의 책 제목, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*에 나타나 있듯이 민주주의의 세 번째 파도에 대한 것이다. 둘째로 그는 이 주제를 연구하는데 있어 세 번째 민주주의 파도에 속하는 모든 나라들의 민주화 사례들을 관찰해서 이러한 민주화를 촉발시킨 공통의 원인들을 개괄하는 방식을 취하고 있는데 반해 이 연구는 민주주의가 수립되었다가 전복된 나라들 중 대표적인 몇몇 나라들만을 선택해 각각의 나라에서 민주주의가 어떻게 전복되었거나 전복되고 있는가를 구체적으로 살펴보는 방식을 취할 것이다.

헌팅턴은 민주주의 확산의 역사를 1828년부터 1926년까지의 오랜 기간, 1943년부터 1962년까지의 기간, 그리고 1974년부터 1990년까지의 세 시기로

1) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

나누고, 이 세 번째 시기의 민주주의 확산을 분석하고 있다. 그는 이 세 확산시기가 각각 축소시기에 의해 대치되었다는 것도 지적하고 있지만 그의 분석초점은 확산기, 그 중에서도 세 번째 확산기에 있다. 그는 이 확산과 축소의 시기를 각각 파도(wave)와 역파도(reverse wave)라고 명명하였다. 민주주의가 마치 밀려들어 왔다가 다시 빠져나가는 바다의 파도와 같다는 것이다. 그는 민주주의가 수립되고 파괴되는 국가들이 개별적으로 그렇게 되기보다는 서로 떼를 지어서 그렇게 된다는 것을 나타내기 위해서 이러한 표현을 썼는지 모르겠다. 그의 이러한 관찰은 민주주의가 다시 후퇴하거나 전복되고 있는 오늘날의 상황에도 잘 들어맞는다. 그가 이 연구를 마친 1990년에 제3의 민주주의 파도에 속하는 국가들 중 민주주의가 전복된 국가는 두 나라에 불과했지만 오늘날에는 나중에 소개하겠지만 훨씬 많은 나라들에서 민주주의가 전복되고 있고, 이 전복현상이 정치학자들의 주요한 연구대상으로 이미 떠올랐다.²⁾

이 연구는 민주주의가 어떻게 전복되는가 이지만 이러한 연구를 하는 이유는 민주주의가 더 발전되어야만 되는데 발전되지 못하고 오히려 전복되는 상황을 보다 명확하게 인식하자는데 있다. 특히 오늘날의 민주주의의 전복은 과거 군부 쿠데타에 의한 전복과는 달리 서서히 진행되고 있기 때문에 이 전복의 진행과정을 우선 인식하는 것이 중요하고, 이 연구는 이러한 인식을 위한 가이드를 제공하는데 그 목적이 있다. 이 연구는 헌팅턴의 연구주제와 연구방법과는 대조적이거나 그의 연구를 연장하는 연구이다. 이 연구는 그의 연구가 끝난 이후에 나타난 민주주의의 제3의 역파도 현상을 이러한 현상을 나타내고 있는 몇몇 대표적인 나라들에서 보다 구체적으로 살펴보는 것을 목적으로 하고 있기 때문이다. 이 연구는 헌팅턴 연구의 후편이라고 말할 수 있고, 그러한 의미에서 우선 헌팅턴이 민주주의의 세 번의 파도와 세 번의 역파도를 어떻게 정리하고 있고 그 원인은 어디에 있다고 보았는지 간단하게라도 소개할 필요가 있다.

그의 정리에 의하면 민주주의의 첫 번째 파도는 근대적인 의미에서의 민주주의 체제가 서구에서 처음 수립되는 파도이다. 이 기간에 수립된 민주주의 체제는 미국의 독립전쟁과 프랑스혁명에 그 뿌리를 가지고 있는 체제로 이 체제를 수립한 나라는 북아메리카 주의 미국과 캐나다, 유럽 주의 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아,

2) 예를 들면, Larry Diamond and Marc Plattner ed., *Democracy in Decline* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015), Steven Levitsky & Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (New York: Crown, 2018), Yascha Mounk, *The People vs. Democracy: Why Our Freedom is in Danger and How to Save It* (Cambridge: Harvard Univ. Press, 2018).

포르투갈, 스페인, 그리스, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 오스트리아, 스위스, 벨기에, 덴마크, 네덜란드, 아일랜드, 아이슬란드, 체코슬로바키아, 헝가리, 폴란드, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 오스트레일리아 주의 오스트레일리아와 뉴질랜드, 남미의 칠레, 콜롬비아, 아르헨티나, 우루과이, 아시아 주의 일본 등 32개국에 달한다. 한마디로 말해, 민주주의 체제를 처음 수립한 나라들은 일본을 제외하고는 모두 유럽 국가들이거나 유럽적인 국가들이다.

두 번째 파도는 제2차 세계대전의 결과로 일어났다. 서독, 이탈리아, 오스트리아, 일본 등 연합국 점령국가들, 터키, 그리스, 남미의 우루과이, 브라질, 코스타리카, 아르헨티나, 콜롬비아, 페루, 베네수엘라가 민주주의 체제를 수립하기 시작했다. 식민지였다가 제2차 대전이후 탄생한 신생국들 중 몇 나라도 민주주의를 채택하기 시작했다. 한국, 파키스탄, 말레이시아, 인도네시아, 인도, 스리랑카, 필리핀, 이스라엘, 그리고 아프리카의 가장 큰 나라인 나이지리아가 그러한 나라들이다. 이 기간 동안에 민주주의 국가의 수는 51개국으로 증가하였다. 이 숫자는 첫 번째 민주주의 파도기간에 비하면 19개국이 증가한 수이고 첫 번째 역파도 기간에 비하면 40개국이 증가 한 수이다.

세 번째 파도는 1974년 남유럽 포르투갈의 민주화를 시작으로 해서 1990년까지 약 30여개국이 민주주의를 채택해 민주주의 국가의 수가 62개국이 된 파도이다. 포르투갈, 스페인, 그리스, 에콰도르, 인도, 나이지리아가 1970년대에 민주화되었고, 그 후 1980년부터 1983년 사이에는 남미의 페루, 아르헨티나, 볼리비아, 온두라스와 아시아의 터키가, 1984년부터 1987년 사이에는 우루과이, 브라질, 필리핀, 엘살바도르, 과테말라, 한국, 그레나다, 수단이, 냉전이 종식되는 1988년부터 90년 사이에는 파키스탄, 폴란드, 헝가리, 동독, 체코슬로바키아, 루마니아, 불가리아, 니카라과, 칠레, 몽골이 민주화 되었다. 그는 그의 책에서 1990년 이후에 민주화될 수 있는 가능성을 보이고 있는 나라로 멕시코, 소련, 남아프리카, 타이완, 네팔, 파나마를 들었는데, 이 나라들은 그의 예측대로 일단은 대부분 민주주의를 수립하기 시작했다.

헌팅턴은 이와 같은 세 번의 민주주의파도가 각각 세 번의 역파도를 맞았다는 것도 지적하고 있다. 첫 번째 역파도는 제 1차 세계대전이 끝나고 세계적으로 경제공황이 있었던 시기인 1922년부터 1942년 사이에 일어났다. 이 기간에 미국, 캐나다, 영국, 스웨덴, 핀란드, 스위스, 아일랜드, 아이슬란드, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 칠레의 11개국만이 민주주의 체제를 유지하고, 이탈리아, 독일, 동구의

민주주의는 어떻게 전복되는가?

대부분의 국가들과 일본을 포함한 21개국은 민주주의체제를 유지하지 못했다. 거의 한 세기에 걸쳐 서서히 수립된 32개의 민주주의 국가들 중 그 3분의 2에서 민주주의 체제가 전복되었다. 두 번째 역파도는 1958년부터 1975년까지의 기간에 일어났다. 이 기간에 51개국의 민주주의 국가들 중 22개국의 민주주의가 전복되었다. 그리고 이러한 민주주의의 전복은 대부분 군부 쿠데타에 의한 것이었다는 특징을 가지고 있다. 남미의 경우 군부는 1962년에 페루, 1964년에 브라질과 볼리비아, 1966년에 아르헨티나, 1972년에 에콰도르, 1973년에 우루과이와 칠레에서 각각 쿠데타를 일으켜서 민주주의를 전복시켰다. 아시아의 경우 군부는 1958년 파키스탄에서, 1961년 한국에서, 1965년 인도네시아에서 각각 쿠데타로 정권을 장악하였다. 필리핀의 마르코스 정권은 민주적으로 선출되었지만 1975년부터 계엄령을 선포하고 독재정권으로 변화였고, 인도의 인디라 간디 정권도 민주적으로 선출되었지만 1975년에 민주주의 절차를 무시하고 비상사태를 선포하였다. 터키의 군부는 1960년, 1971년, 1980년에 각각 문민정치에 개입했고 1980년부터는 군부통치를 시작했다. 아프리카의 나이지리아도 1966년에 군부가 문민정권을 쓰러뜨리고 정권을 장악하였다.

첫 번째 역파도 속에 있었던 국가들은 독재적 전체주의 체제인 공산주의체제를 선택한 동구의 여러 나라들을 제외하고는 거의 모두가 2차대전 이후 두 번째 민주화 파도에 속한 나라들로 변화하였고, 두 번째 역파도 속에 있었던 나라들은 대부분이 세 번째 민주화 파도에 속한 나라들로 변화하였고, 냉전이 끝난 다음에는 민주화의 두 번째 파도를 타지 못했던 소련과 동구의 여러 나라들도 세 번째 민주화 파도 국가들이 되고 아프리카의 여러 나라들도 민주주의를 채택하기 시작했다. 헌팅턴은 그의 연구에서 1990년 당시 민주주의의 세 번째 파도가 계속되어 아직 민주화되지 않은 많은 나라들에서 민주화가 더 일어날지 여부에 대해서는 확실하게 예측하고 있지는 않으나 세계 여러 나라들에서 민주화를 추진하는 강력한 힘이 작용하고 있다고 관찰하였다. 이와 관련하여 후쿠야마는 헌팅턴이 *The Third Wave*를 낸 비슷한 시기에 “역사의 끝”을 선언하였다. 그는 이제 민주주의와 비민주주의체제들 간에 어떠한 체제가 자유와 평등, 그리고 인권을 보장해주는 체제이냐에 대한 이데올로기적 투쟁은 민주주의의 승리로 끝났다고 주장하였다.³⁾ 헌팅턴과 후쿠야마가 상정했던 바와 같이 민주주의 국가들의 수는

3) Francis Fukuyama, “The End of History?” *The National Interest*, no.16 (Summer), 1989, pp. 3-18와 동일 저자의 *The End of History and the Last Man* (New York: The Free Press, 1992) 참조

1990년 이후에도 계속 증가하여 오늘날에는 100개국 전후에 이르고 있다.

그러나 이 시기부터 민주주의의 세 번째 역파도도 일기 시작했다. 헌팅턴은 1990년 당시 나이지리아와 수단의 두 나라에서 이러한 역파도가 일어났다고 지적하고 이 파도가 앞으로 계속될 가능성을 배제하지 않았으나 그 가능성을 적극 주장하지도 않았다. 그러나 그 이후 정치학자들이 민주주의의 파도보다는 오히려 역파도에 더 관심을 기울여야 될 정도로 심상치 않은 역파도가 여러 나라들에서 일어나고 있다. V-Dem (Varieties of Democracy) Institute의 조사에 의하면 1994년부터 2018년까지의 기간에 자유민주주의 국가들 중 그리스, 헝가리, 폴란드를 포함한 12개국이 선거민주주의 (electoral democracy) 국가로 전락하였다. 선거 민주주의 국가란 선거로 국가의 통치자를 선출하지만 언론, 출판, 결사의 자유, 법의 지배, 행정부 수뇌에 대한 견제, 사법부와 검찰의 독립과 같은 자유민주주의의 구성요소가 충분히 보장되어 있지 않거나 상당히 결여되어 있는 체제를 가리킨다. 또 같은 기간 동안에 선거민주주의 국가들 중 22개국이 선거독재 (electoral autocracy) 국가로 전락하였다. 선거독재 국가란 선거로 통치자를 뽑으나 선거라는 운동장 자체가 집권세력에 유리하게 기울어져 있어 선거가 명목적 의미에서만 선거이고 그 때문에 정권교체의 가능성이 없는 국가를 가리킨다. 잠비아, 베네수엘라, 우크라이나, 터키, 토고, 세르비아, 러시아, 파키스탄, 니카라과, 몬테네그로, 몰디브, 케냐, 이라크, 온두라스, 코모로스, 벨라루스, 방글라데시는 확실히 이러한 선거독재 국가로 전락하였고 아르메니아, 기니, 레바논, 마다가스카르, 소말리아는 그 경계선에 있다.⁴⁾

이 시기에 미국과 유럽의 민주주의 국가들은 통치자를 공정한 선거로 선출하고 언론, 출판, 결사의 자유, 법의 지배, 기본권 보장, 행정부 수뇌에 대한 견제, 사법부와 검찰의 독립과 같은 민주주의의 중요한 요소들을 상대적으로 충실하게 존중하는 자유민주주의를 유지해 왔다. 그러나 이들 서방국가들의 민주주의는 공산주의와의 대결에서 승리한 1989-90년에 그 위신 (prestige)이 정점에 달한 이후 위신이 추락하기 시작했다. 이 시기 서방국가들의 신자유주의적 세계화 노선의

4) V-Dem Institute, "Democracy Facing Global Challenges: V-DEM DEMOCRACY REPORT 2019," p.16. V-Dem Institute는 2014년에 Steffan Lindberg 교수가 2014년에 창립한 독립적인 민주주의 연구소로 Sweden의 Gothenburg 대학 정치학과에 소재해 있다. 이 기관은 민주주의를 선거 (electoral), 자유(liberal), 참여(participatory), 숙의(deliberative), 평등(egalitarian)의 다섯 가지 차원과 원칙으로 개념화하고 측정하여 전 세계 202개 국가의 민주주의 정도를 평가한 보고서를 매년 발간하고 있다. 이 보고서의 발간을 위한 자료수집에는 3,000명 이상의 학자들과 전문가들이 참여하고 있다.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

결과로 이들 국가들의 노동자들이 경제적 피해를 보아 경제적 박탈감을 갖게 되고, 또 2008년에는 경제적으로 최강국이고 신자유주의를 이끌어오던 미국이 2차 대전 이후 처음으로 금융위기를 맞았다. 냉전 시대 서방 민주주의 국가들의 경제적 업적은 공산주의 국가들과는 비교가 안 될 정도로 높은 것이었으나 냉전 종식 후에는 공산당 일당독재국가인 중국에 비해 떨어지고 있고 머지않은 장래에 중국이 미국을 경제적으로 앞지를 것이라는 전망조차도 나오고 있다. 그러나 서방 민주주의의 위신이 경제적 업적 면에서만 깎인 것이 아니라 도덕적으로도 추락하기 시작했다. 미국, 프랑스, 네덜란드, 독일, 이탈리아 등의 서방 민주주의 국가들에서 여태까지 허용하던 해외부터의 외국인 이민을 반대하는 세력이 정치적으로 자라나기 시작했다. 이 세력은 외국인 노동자들이 자기나라 노동자들의 직장을 빼앗아가고 자기나라의 정체성 (identity)을 침식하고 있다고 주장하고 인종주의적 노선을 적극적으로 전파하고 있다. 미국에서는 2016년 트럼프가 반이민, 반세계화 노선으로 대통령에 당선되었고 2020년에는 트럼프의 이 노선은 선거에서 졌지만 투표자들의 47.1%, 7천4백만 명의 열렬한 지지를 받았고, 프랑스, 네덜란드, 독일, 이탈리아에서는 반이민, 인종주의 정당들인 국민전선, 자유를 위한 당, 대안당, 자유당이 각각 그 지지기반을 넓혀가고 있다. 서방 민주주의 국가들의 이와 같은 인종주의 노선은 민주주의 핵심가치인 자유, 평등, 인권에 위배되는 노선으로 서방 민주주의의 도덕성에 커다란 손상을 입히고 있다. 중국은 이와 같은 서방 민주주의의 경제적, 도덕적 맹점을 비난하고 중국식 체제를 이데올로기적으로 합리화하여 서방 민주주의와 대결하려는 움직임을 보이고 있다.

이 연구는 이상 소개한 바와 같은 민주주의의 세 번째 역파도 속에 있는 국가들 중 선거민주주의 국가에서 선거독재 국가가 된 베네수엘라와 터키, 그리고 자유민주주의 국가에서 선거민주주의 국가로 변모한 폴란드와 헝가리, 그리고 민주주의의 여러 도전을 경험한 미국을 중심으로 민주주의가 어떻게 전복될 수 있는지를 기술하고자 한다. 베네수엘라와 터키는 민주주의가 확실히 전복된 사례이고 폴란드와 헝가리는 민주주의가 전복되는 과정에 있으나 자유민주주의 국가로의 복귀도 기대해 볼 수 있는 나라들이다. 미국의 자유민주주의는 아무리 큰 위기를 맞는다 해도 이를 극복할 수 있는 역사적 전통을 가지고 있는 민주주의이나 트럼프 시대에 이것이 어떻게 후퇴했는가를 살펴보고자 한다. 오늘날의 민주주의 후퇴가 과거의 후퇴와는 어떤 면에서 유사하고 어떤 면에서 다른가를 이해하기 위해 민주주의의 첫 번째 역파도에 속하는 독일과 두 번째 역파도에 속하는 군부 쿠데타 국가

들의 민주주의가 어떻게 전복되었는가에 대해서도 간단히 소개할 것이다.

헌팅턴은 민주주의의 제3의 파도에 속하는 나라들 중 두 나라가 1990년 당시 까지 볼 때 제3의 역파도를 일으키고 있다고 지적했지만 그의 연구는 이미 지적한 바와 같이 제3의 파도에 속하는 모든 나라들을 조사하여 이로부터 이러한 민주화를 일으킨 원인들을 개괄해 내고 앞으로 이 나라들의 민주주의를 공고화 시켜 줄 수 있는 조건은 무엇인가에 대해서 논의하는데 초점을 두고 있다. 그러나 그는 민주주의의 제1 역파도와 제2 역파도의 경험으로부터 이러한 역파도를 일으키는 조건이 무엇이었는가에 대해서도 간단히 소개하고 있다.

우선 그는 제3의 민주주의 파도를 일으킨 독립변수들로 어떠한 것들을 들고 있는가? 그는 (1) 독재정권들의 업적 저하로 인한 정통성 결여의 심화, (2) 생활수준과 교육수준을 높이고 중산계층을 확대시킨 1960년대의 전례 없던 경제성장, (3) 제2회 바티칸회의 (the Second Vatican Council, 1963-65)를 계기로 한 가톨릭 교회의 적극적인 민주화 운동 옹호노선, (4) 1960년대 말의 EC (European Community) 확대, 1974년부터 시작된 미국의 “인권존중과 민주주의 지지”의 대외 정책, 1980년대 소련 고르바초프의 개혁개방, 구조개혁 정책, (5) 통신수단의 발달로 인한 전시효과 혹은 눈송이 효과 (demonstration or snowballing effects)의 증대를 들고 있다, 우리는 이 다섯 가지 요인 외에 1980년대 말 소련 공산주의의 붕괴로 민주주의의 대안체제가 없어지고 민주주의가 시대정신 (Zeitgeist)으로 부상한 것도 제3의 민주주의 파도 지속에 공헌한 요인으로 추가해야 할 것이다. 민주화를 위해서 이들 요인들 중 어떤 요인이, 혹은 이들 요인들의 어떠한 복합이 중요한 역할을 했는가는 나라와 민주화 시기에 따라 다르겠지만 각국의 민주화 요인은 이러한 요인들에서 찾아볼 수 있다는 것이 헌팅턴의 연구결과이다.⁵⁾

다음, 제3의 민주주의 파도에서 민주화된 신생 민주주의 국가들의 민주주의 공고화에 도움이 되는 요인들에는 어떠한 것들이 있는가? 헌팅턴은 이에 대해 바로 소개한 바와 같은 민주화 조건들도 고려해서 다음과 같은 가설을 제시하였다. 첫째로 이들이 이번 민주화 이전에 가진 민주주의의 경험이 긴 국가는 그 경험이 짧은 국가보다 민주주의 공고화의 가능성이 크다. 둘째로 경제발전 수준이 높은 국가는 그렇지 않은 국가보다 민주주의 공고화의 가능성이 크다. 셋째로 미국과 EC와 같은 나라들의 지지와 같은 외부환경을 가진 나라들은 그것을 가지지 않거나

5) Huntington, Chapter 2, pp. 31-108.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

약하게 가진 나라들 보다 민주주의 공고화의 가능성이 크다. 넷째로 제3 파도 초기에 국내적 민주화 요인들로 민주화된 나라들이 그 말기에 눈송이 효과와 같은 외부적 요인으로 민주화된 나라들 보다 민주주의 공고화의 가능성이 크다. 다섯째로 민주주의로의 이행이 합의적이고 덜 폭력적으로 이루어진 나라들이 갈등과 폭력을 통해서 이루어진 나라들 보다 민주주의 공고화의 가능성이 크다. 민주주의 공고화 가능성은 민주주의로의 이행과정이 민주세력과 독재세력의 타협에 의해 이루어진 경우(transplacement)가 크고, 민주세력이 독재세력을 타도하고 대체한 경우(replacement)가 약하고, 독재세력이 스스로 독재체제를 포기하고 민주주의를 채택한 경우(transformation)가 이 양자의 중간에 온다. 여섯째로 제3의 파도에 속하는 신생 민주주의 국가들은 인종적, 지역적 갈등, 빈곤, 사회경제적 불평등, 인플레이션의 만연, 엄청난 액수의 외채, 테러리즘, 경제에 대한 국가의 과도한 간섭과 같은 어려운 문제들을 풀어야 하는데, 이러한 문제들의 해결이 덜 어려운 나라들이 더 어려운 나라들 보다 민주주의 공고화의 가능성이 크다.⁶⁾

마지막으로 헌팅턴은 민주주의의 제1, 제2 역파도를 일으킨 조건들로 (1) 민주적 정부의 통치실패와 엘리트와 일반 국민들의 민주적 가치의 결여, (2) 1920년대 말과 같은 경제 위기로 인한 민주주의에 대한 신뢰상실, (3) 정치, 사회적 양극화, (4) 좌파세력을 배제하려는 보수적인 상층-중산층 계급의 결의, (5) 테러리즘과 반란으로부터 나오는 법과 질서의 파괴, (6) 비민주주의적인 외국 정부의 국내정치 개입, (7) 주요 국가의 민주주의 전복과 독재체제 선택, 주요 국가가 아니라도 몇 개의 신생 민주주의 국가들의 독재화, 그리고 중국과 같은 독재국가의 경제성장과 세력 확장으로 인한 전시효과나 눈송이 효과를 들고 있다. 헌팅턴이 제3의 민주주의 파도에 대해 책을 썼을 때까지에는 제3의 민주주의 역파도가 오늘날과 같이 이슈로 떠오르지는 않았기 때문에 그는 이 문제에 대해서는 자세히 논하지 않았다. 그러나 그가 제시한 제1, 2 역파도의 조건들은 민주주의의 제3의 역파도를 이해하는데도 도움을 줄 것이다.⁷⁾

이 연구는 민주주의의 제3의 역파도에 속해 있는 모든 나라들의 민주주의 전복 현상을 조사해서 그 공통된 특징이 무엇인가를 개괄하려는 것이 아니라 오늘날 그들 중 인구에 많이 회자되는 몇 나라들을 선택하여 민주주의의 전복현상을 구체적으로 소개하려고 한다는 것은 이미 언급한바와 같다. 그러나 이러한 소개를

6) Ibid., pp. 270-279.

7) Ibid., pp. 290-294.

하는데 있어 민주화와 역민주화를 촉발시키기 쉽다고 헌팅턴이 주장한 여러 독립 변수들은 어떻게 작용했는지도 살펴볼 것이다. 그런데 주목할 점은 제3의 역파도에 속하거나 이에 가까이에 있어 여기서 다루려는 나라들이 헌팅턴이 제시한 여러 독립변수들에 비추어 볼 때 민주적 공고화에 도움이 되는 주요한 조건들을 다른 나라보다 많이 가지고 있던 나라들이라는 점이다.

베네수엘라는 민주주의의 제2의 파도기에 민주주의로 이행하였고 헌팅턴의 민주화 연구가 끝난 1990년까지 민주주의체제를 유지한 나라, 즉 민주주의의 경험이 비교적 긴 나라이고 그가 제시한 민주주의 공고화에 유리한 조건들도 많이 가지고 있던 나라이다. 그러나 현재 베네수엘라는 민주주의가 이미 전복된 나라이다. 터키는 남유럽, 우루과이, 동독과 더불어 제3의 민주주의 파도의 다른 어떤 국가들 보다 유리한 민주주의 공고화의 조건을 가지고 있다고 헌팅턴이 지적한 나라이다. 그렇다면, 이 나라들에서는 민주주의가 왜 전복되었는가? 폴란드와 헝가리도 터키와 남유럽 등의 나라들보다는 덜 유리하나 그래도 민주주의 공고화에 도움이 되는 조건들을 많이 가지고 있는 나라들이라고 헌팅턴은 지적하였다. 그럼에도 불구하고 이 두 나라는 왜 민주주의가 전복되는 도상에 있는 국가로 현재 거론되고 있는가? 미국은 민주주의의 선도 국가이고 보루국가 이다. 그런데 트럼프 시대에 미국의 정치학자들은 왜 미국에서도 민주주의가 전복될 수 있다고 우려했는가? 이러한 질문들이 이 연구가 답하고자 하는 문제이다.⁸⁾

우리는 여기서 사용하는 민주주의의 기준을 명확히 하기 위해 민주주의가 수립되거나 전복되었다고 말할 때 무엇을 민주주의의 기준으로 삼았는지 소개할 필요가 있다. 우선 헌팅턴이 그의 연구에서 채용한 민주주의의 기준은 (1) 성인 남자들의 50%이상이 선거권을 가지고 있고 (2) 선거로 선출된 국회에서 다수의 지지를 유지하거나, 혹은 정기적인 선거에서 선출된 행정수반이다. 행정수반을 국민들이 선출하는 민주주의는 1689년 영국의 명예혁명, 1776년 미국의 독립전쟁, 1789년 프랑스의 프랑스 혁명을 계기로 서구에서 수립되기 시작했으나 이러한 민주주의 선발국들에서도 선거권은 처음에는 재산을 가지고 있는 극소수의 성인 남성들에게만 부여되었다. 미국만 해도 성인 남자들의 50% 이상이 선거권을 갖게 된 것은 1828년에 와서였다. 헌팅턴은 미국이 이때부터 민주주의 체제를 갖게 된 것으로 본다.⁹⁾ 오늘날에는 민주주의로 이행한 국가들은 모든 성인 남녀들

8) Ibid., p. 278.

9) Ibid., p. 16.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

에게 선거권을 부여하고 있고 모든 성인 남녀들에게 선거권을 부여하지 않는 나라는 민주주의로 이행했다고 보지 않는다. 서방의 민주주의 선발국들에게도 이러한 오늘날의 기준을 적용한다면 이 나라들도 1,2차대전 이후에나 민주주의로 이행했다고 보아야 할 것이다. 이 나라들이 성인 남녀 모두에게 선거권을 부여한 것은 대체로 이 때쯤이기 때문이다.

헌팅턴에게 민주주의 제3의 역파도국가들은 선거로 복수의 후보들 중에서 통치자를 선출하는 제도가 무너진 국가들을 가리킨다. 그러나 오늘날의 민주주의의 전복현상을 포착하려고 할 때 이 기준으로는 그 포착이 어렵다. 최근 러시아나 터키와 같은 독재국가의 통치자들은 복수의 후보들이 경쟁하는 선거를 없애는 것이 아니라 그러한 선거를 유지하고 그 절차에서 형식상으로는 과반수이상의 지지를 확보하여 장기집권을 하고 있기 때문이다. 헌팅턴의 민주화, 혹은 역민주화 기준의 이러한 맹점을 보완하기 위해 이 연구에서는 V-Dem Institute의 기준을 채택하여 민주주의를 평가할 것이다. V-Dem Institute는 민주주의 체제를 자유민주주의, 선거민주주의, 선거독재주의 체제의 세 가지로 분류하고 있다. 이 기관은 자유민주주의 인덱스 (Liberal Democracy Index, LDI)를 선거민주주의 인덱스 (Electoral Democracy Index, EDI)와 자유주의적 요소 인덱스 (Liberal Component Index, LCI)를 결합시켜 만들었다. 선거민주주의의 인덱스는 로버트 달의 “poliarchy”의 정의(elected officials, free and fair elections, inclusive suffrage, right to run for office, freedom of expression, alternative information, associational autonomy)를¹⁰⁾ 기준으로 만들었고 자유주의적 요소 인덱스는 법의 지배, 기본권 (civil liberties) 존중, 사법부와 입법부에 의한 행정부 견제라는 기준으로 만들었다.¹¹⁾ 자유민주주의 체제는 선거민주주의가 이와 같은 자유주의적 요소로 보완된 체제이고, 선거민주주의는 달의 “poliarchy”의 정의를 반영하는 체제이고, 선거독재 체제는 선거는 있으나 “poliarchy”의 특성도, 자유주의적 요소도 결여하고 있고 선거에 의한 정권교체의 가능성이 없는 체제이다.¹²⁾ 헌팅턴이 민주주의의 제3의 파도에 포함시킨 나라

10) Robert Dahl, *Poliarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971)과 *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989) 참조.

11) 여기서 자유주의적 요소는 이념으로서의 자유주의(liberalism)와 구별해야 한다. 자유주의는 국가의 간섭을 최소화하고 개인의 자유를 최대한 보장해야 한다는 정치경제적 이념으로 자유민주주의 체제는 보다 자유주의적일수도 있고 덜 자유주의적일 수도 있다.

12) V-Dem Institute, p. 10.

들은 대부분이 선거민주주의 국가들이나 이에 가까운 국가들이고 민주주의의 공고화라고 할 때는 이 선거민주주의의 공고화뿐만 아니라 자유민주주의로의 발전도 가리키는 것이다.

V-Dem Institute의 이와 같은 민주주의의 기준들이 객관적으로 아주 명확한 것은 아니다. 선거민주주의의 한 기준인 표현의 자유나 결사의 자유만 해도 이것들이 얼마나 보장되어 있는지에 대해 모든 사람들이 동의하는 평가를 내리기 어렵다. 자유주의적 요소의 기준인 법치, 기본권 존중, 행정부 견제나 삼권분립에 대한 평가는 선거민주주의에 대한 평가 보다 더 어렵다. 이 두 기준이 결합된 자유민주주의에 대한 판단 역시 어렵다. 예를 들어, 미국과 서구의 여러 나라들의 경우 유색인종들은 백인들에 비해 법 집행기관에 의해 차별대우를 받고 있다고, 다시 말해, 법치가 안 되고 있다고 생각하고 있으나, 우리들은 이 나라들을 자유민주주의 국가라고 평가한다. 우리는 엄격한 의미에서가 아니고 느슨한 의미에서만 어느 나라가 민주주의 국가인지, 아닌지를 판단할 수 있다. 우리들은 특정국가가 표현의 자유나 법의 지배를 완전히 보장하고 있지는 못하더라도 상당한 정도로 보장하고 있으면 그 나라를 민주주의 국가라고 평가한다. 이 경우 상당한 정도는 어느 정도를 가리키는 것이냐는 문제가 또 제기된다. 그 경우 우리들은 대체로 표현의 자유나 법의 지배가 있는 나라냐, 없는 나라냐를 따져서 있는 나라는 민주주의 국가, 없는 나라는 비민주주의 국가라고 평가할 수 있다. 그러나 이렇게 느슨한 평가를 하여도 민주주의 국가는 비민주주의 국가와는 명확히 구분된다. 현재 상당수의 우리 국민들은 우리 정부가 표현의 자유를 교묘한 방법으로 억압하고 법의 지배를 왜곡하고 있다고 평가하고 있지만 그래도 북한이나 중국이나 러시아에 비하면 비교가 안 될 정도로 표현의 자유와 법의 지배를 존중하고 있다고 평가하고 있을 것이다.

우리는 왜 민주주의의 전복에 관심을 갖는가? 그것은 민주주의의 유지가 우리들 개개인의 인간다운 생활을 위해 중요하고 민주주의의 전복은 개개인의 인간다운 생활을 파괴하기 때문이다. 이 문제에 대해 민주주의론의 대표적 이론가들인 헌팅턴, 달, 단은 어떠한 주장을 했는지 살펴보면 다음과 같다. 우선 헌팅턴은 민주주의가 왜 중요한가에 대해 네 가지 이유를 들었다. 첫째, 민주주의는 개인의 자유를 보장한다. 민주주의 국가도 개인의 자유를 유린할 수 있지만 민주주의 국가와 개인의 자유보장은 상당히 높은 상관관계를 나타내고 있다. 민주주의의 핵심은 자유라고 해도 과언이 아니다. 민주주의가 있는 나라에는 자유가 있고 자유

가 있는 나라에는 민주주의가 있다. 마찬가지로 민주주의가 없는 나라에는 자유가 없고 자유가 없는 나라에는 민주주의가 없다. 둘째, 민주주의의 국가는 정치적으로 비폭력적이다. 민주주의 국가에서는 비민주주의 국가에서보다 폭력적 정치행동이 덜 자주 일어난다. 정부형태인 민주주의와 비폭력, 혹은 정치적 안정은 두 개의 서로 다른 변수이나 이 두 변수는 서로 높은 상관관계를 나타내고 있다. 셋째, 민주주의의 확산은 세계평화에 공헌한다. 역사적으로 민주주의 국가들도 권위주의 국가들과 마찬가지로 자주 전쟁을 하였다. 그러나 19세기 초부터 오늘에 이르기까지 권위주의 국가들은 민주주의 국가들이나 다른 권위주의 국가들과 전쟁을 하였지만 민주주의 국가들은 대체로 서로 전쟁하지 않았다. 넷째, 민주주의의 확산은 민주주의 선도국인 미국에게 중요하다. 그러나 민주주의의 확산은 헌팅턴의 지적과 같이 미국에게만 중요한 게 아니라 민주주의를 추구하는 모든 민주주의 국가들에게 중요하다. 민주주의의 확산은 한국을 포함한 모든 민주주의 국가들에게 민주주의 유지에 유리한 외부적 국제환경을 제공하나 민주주의 전복의 확산은 이에 불리한 국제환경을 제공하기 때문이다.¹³⁾

다음, 달은 헌팅턴 보다 더 많은 이유를 들어 민주주의를 옹호하고 있다. 그는 민주주의가 그 대안 체제들에 비해 최소한 열 가지 이점이 있다고 주장하였다.¹⁴⁾ 첫째, 민주주의는 폭정(tyranny)을 막아준다. 정치에서 가장 중요한 일은 독재자의 등장과 그의 폭정을 막는 일이다. 역사적으로 많은 독재자들이 그들이 장악한 막강한 국가권력을 자의적으로 사용하여 그 국가의 구성원들을 탄압하고 살해하였다. 소련의 스탈린은 2천만 명 정도를 정치적 이유로 죽게 했고, 히틀러는 3천만명이 죽은 2차대전을 일으켰을 뿐만 아니라 6백만 명의 유대인을 학살하였고, 캄보디아의 폴 포트는 그 나라 인구의 4분의 1일인 200만 명 정도를 살해하였다. 북한의 김일성은 일제 강점기에 독립운동을 했던 공산주의자들을 상당수 죽였고, 김정일은 1990년 대 말 고난의 행군시대에 2백만명의 주민들을 굶어죽게 했고, 김정은은 그의 이복형과 고모부를 살해하고 수십만명을 정치범수용소에서 죽게 하고 있다. 민주주의 체제하에서도 많은 사람들이 부당하게 탄압을 받거나 살해를 당하는 경우가 있다. 그러나 민주주의에서는 그 희생자들의 규모가 폭정의 경우와는 비교가 안 될 정도로 작고, 또 이러한 부당한 일을 막기 위한 노력이 항상 존재한다. 독재자들은 그들의 권력이 언제라도 무너질 수 있다는 심한 불안감에서 이와 같은 학살을 자행하고, 이러한 학살은 그들

13) Huntington, pp. 26-30.

14) Robert Dahl, *On Democracy*, Second Edition (New Haven: Yale University Press, 1998), pp. 44-61.

의 권력 불안감을 오히려 더 크게 만들어 계속해서 더 큰 학살을 하게 만든다.

둘째, 민주주의는 국민들의 재산권이나 참정권과 같은 기본권을 보장하고 이를 보장해 주는 정치적, 행정적, 사법적 기관들을 두고 있다. 셋째, 민주주의는 어떠한 다른 정치체제보다도 더 넓은 자유를 국민들 개개인에게 보장해 준다. 넷째, 민주주의는 국민들의 기본적인 이해관계를 보호해 준다. 다섯째, 민주주의는 국민들에게 자율적인 선택의 자유를 행사할 수 있는 기회를 제공한다. 여섯째, 민주주의는 국민들이 도덕적 책임감을 발휘할 수 있는 기회를 제공한다. 일곱째, 민주주의는 국민들 개개인의 인간적 성장에 도움을 준다. 여덟째, 민주주의는 국민들 간 정치적 평등을 달성하는데 도움을 준다. 아홉째, 현대 대의민주주의 국가들은 서로 싸우지 않는다. 열째, 민주적인 국가들이 비민주적인 국가들보다 경제적으로 더 발전하는 경향이 있다.

마지막으로 단은 현대의 민주주의를 아테네의 직접민주주의와는 다른 대의민주주의(representative democracy)라고 보고 이 대의 민주주의가 제대로 작동되는 곳에서는 다음과 같은 세 가지 공헌을 하고 있다고 주장한다. 첫째, 대의민주주의는 국가의 권력이 국민 개개인들의 안전(physical security)을 해칠 수 있는 통치를 최소화하는 온건한 정부(moderate government)를 제공하는데 공헌하고 있다. 국가권력은 그 구성원들의 안전을 항상 위협하는 통치시스템을 가지고 있는데 대의민주주의는 정부권력을 그렇지 않은 통치시스템으로 만드는데 도움을 주고 있다. 단은 달과 마찬가지로 대의민주주의의 공헌을 무엇보다도 첫째로 개인의 안전을 위협하는 폭정을 피하게 해준다는 데서 찾고 있다. 둘째, 대의민주주의는 정부가 피지배자들에게 어느 정도의 책임(a modest measure of governmental responsibility)을 지게 만들어 준다. 국가가 국민들의 생활에 간섭하고 황폐화 시킬 수 있는 막강한 권력을 가지고 있다는 점에 비추어 볼 때 국가가 어느 정도의 책임감을 갖게 된다는 것은 획기적인 일이다. 그것은 국민들에게 경제적 번영과 만족을 제공하지 않는다 해도 최소한 그들이 증오하는 정부에 복종하는 불행을 막아준다. 그러나 미국과 같은 민주주의 국가에서 국민들의 반이상이 트럼프 대통령을 증오하고 있고, 한국에서도 많은 국민들이 문재인 대통령을 증오하는 현상을 볼 때 단의 이러한 주장을 우리는 상대적인 의미에서 이해해야 할 것이다. 세 번째 공헌은 이상 두 가지의 공헌보다 덜 분명하나 중요하다. 대의민주주의는 직접민주주의에 비해 민주주의를 자본주의경제에 안전하게 만들었고 국가권력을 자본주의에 도움이 되게 만들었다. 아테네의 직접민주주의는 가

민주주의는 어떻게 전복되는가?

난하고 사회적 지위가 낮은 대다수의 시민들이 부유하고 사회적 지위가 높은 소수의 시민들을 직접 통치하는 체제이고 그들은 토지의 평등한 분배와 채무의 무효화를 요구하고 부유층의 재산을 위협하였다. 국민들이 그들의 대표를 선출하는 현대의 대의민주주의는 아테네의 직접민주주의와는 달리 재산을 위협하는 이러한 요구가 정치적 의제로 나오는 것을 막아왔다. 다시 말해, 대의민주주의는 민주주의와 자본주의가 양립할 수 있게 만들어 주었다.¹⁵⁾

민주주의가, 달이 지적한 바와 같이, 살인적인 폭정을 피하게 해 주는 체제라는 것은, 다시 말해 민주주의가 우리의 생명과 안전에 대한 위협을 피하게 해 주는 체제라는 것은 민주주의가 우리의 삶 자체에 필요불가결한 조건이라는 것을 의미한다. 민주주의가 전복된다면 그것은 우리의 생명과 안전을, 즉 삶 자체를 위협할 것이기 때문이다. 더 나아가서 민주주의는 그것이 잘 작동되는 곳에서는 헌팅턴과 달이 지적한 바와 같이 자유, 인권, 번영, 평화와 같은 여러 가치들을 제공해주고 있다. 이러한 가치들이 실현되는 정도는 나라마다 다르고 상대적인 것이고, 그러한 결과는 단지 지적한바와 같이 제2차 대전 이후 민주주의와 자본주의의 특별한 결합의 소산이고, 민주주의가 이러한 결과를 지속해서 낼 것이라는 보장은 없다.¹⁶⁾ 민주주의의 이러한 이점들은 민주주의가 제대로 작동되는 국가들에서 찾아볼 수 있는 것이고, 제3의 민주주의 파도에서 탄생한 대다수의 신생 민주주의 국가들에서는 이러한 이점들을 크게 찾아볼 수 없는 것이 현실이다. 신생 민주주의 국가들이 앞으로 발전하여 이러한 이점을 충분히 나타낼 수 있을지도 미지수이다. 그러나 민주주의는 잘 운영된다면 이러한 이점들을 가질 수 있는 잠재력을 어떠한 다른 정치체제보다도 더 가지고 있는 체제라는 점에서 의미가 있다. 또한 설령 민주주의가 소기의 업적을 내지 못한다 해도 민주주의가 전복된다면 이를 대치하는 그 어떤 다른 정치체제도 민주주의의 이러한 잠재력을 갖지 못할 것이고, 그 체제는 업적 면에서 만족스럽지 못한 민주주의보다 더 나쁜 체제일 가능성이 더 높을 것이다. 독일의 바이마르 민주주의에 실망한 독일 국민들이 그 대신 선택한 나치 독재체제가 그러했듯이 말이다.

이 연구는 민주주의가 후퇴하거나 전복된 몇 개의 나라들에서 이러한 현상이 어떻게 일어났는가를 좀 구체적으로 살펴보는 연구이나 이에 앞서 이러한 후퇴나

15) John Dunn, ed., *Democracy: The Unfinished Journey* (Oxford: Oxford University Press, 1993), pp. 249-255.

16) John Dunn, *Breaking Democracy's Spell* (New Haven: Yale University Press, 2014).

전복의 배경에 민주주의 자체에 내재해 있는 특성으로 어떠한 것이 있는가에 대해서 개괄적으로 소개하고자 한다. 이러한 배경요인으로 제 II장은 민주주의가 서구에서 오랜 세월을 걸쳐 어떻게 수립되었는지를 살펴보고 제 III장은 민주주의 이상의 실현이 얼마나 어려운가를 이론적으로 살펴보고자 한다. 최근의 후발 민주주의 국가들이 직면하고 있는 도전은 서구 민주주의의 발전사와 민주주의의 이상과 현실의 갭이라는 콘텍스트 안에서 볼 때 더 잘 이해할 수 있기 때문이다.

II. 민주주의의 역사

헌팅턴이 제3파도의 민주주의국가라고 부른 대부분의 나라들은 선거민주주의 국가들이나 이 나라들은 장기적으로 볼 때 자유민주주의체제로 공고화되지 않으면 선거독재체제로 전락할 것이다.¹⁷⁾ 이렇게 보는 가장 큰 이유 중의 하나는 자유민주주의체제는 선거민주주의와 자유주의의 두 요소를 겸비하고 있는 체제인데 이 두 요소를 짧은 기간에 제도적으로 정착시키는 일은 매우 어렵기 때문이다. 자유민주주의체제는 V-Dem Institute의 기준에 따르면 선거와 언론, 결사의 자유를 포함하는 선거민주주의체제의 구성요소들 뿐만 아니라 이와 아울러 법치, 기본권보장, 권력분립주의에 의한 행정부 견제라는 구성요소들도 가지고 있는 체제이다. 처음 민주화를 한 나라가 선거제도를 수립하고 언론, 결사의 자유를 허용할 수 있지만 그 다음 통치에 있어 실제로 법치, 기본권보장, 권력분립을 존중하는 일은 어려운 일이다. 아니 선거를 공정하게 치루고 언론, 결사의 자유를 보장하는 일도 쉬운 일이 아니다. 제3파도의 선거민주주의국가들에서는 아직까지도 공정한 선거의 실시여부와 언론, 결사의 자유의 보장여부가 항상 경쟁하는 정치세력들 간의 논쟁거리이다. 또한 이러한 선거민주주의체제가 반드시 법치, 개인의 기본권, 권력분립을 보장하는 체제는 아니기 때문에 선거민주주의로 선출된 통치자가 법치, 개인의 기본권, 권력분립을 무시하고 있다는 비난이 대부분의 선

17) 선거독재주의체제는 민주주의체제라고 볼 수 없지만 중국과 같은 전체주의적 일당독재체제와는 구별되는 체제이고, 다시 선거민주주의체제나 자유민주주의체제로 발전할 기회를 완전히 박탈당한 체제는 아니다. 자카리아는 이 선거독재주의체제를 비자유주의적 민주주의체제(Illiberal Democracy)라고 부른 적도 있다. Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs*, Nov/Dec 1997, Vol. 76(6), pp. 22-43.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

거민주주의국가들에서 다반사로 일어나고 있다. 선거민주주의체제가 법치, 개인의 기본권, 권력분립을 보장하는 체제로 발전하지 않으면 선거민주주의체제 자체가 침식되게 마련이다. 공정한 선거를 치루는 일은 법치, 개인의 기본권, 권력분립이 보장되지 않는 정치체제에서는 어렵기 때문이다. 선거는 경쟁하는 정치세력들 간의 게임이고 그들은 게임규칙을 위반하고서라도 이기고자하는 본능적 욕망을 가지고 있다. 이 선거라는 정치게임이 공정한 게임이 되기 위해서는 그들이 반칙을 하지 않고 규칙을 지키게 강제하는 심판원들이 필요하다. 유권자들, 언론, 법, 독립적인 선거관리위원회와 사법부가 그러한 심판원들인데 그들은 법치, 개인의 기본권, 권력분립이 보장되는 정치체제에서만 공정한 심판원의 역할을 할 수 있는 것이지 그렇지 못한 정치체제에서는 탄압을 받거나 편파적인 심판원으로서의 전략을 강요받는다.

서구의 선발 민주주의국가들은 선거민주주의의 전통과 법치, 개인의 기본권 존중, 권력분립의 전통을 지난 2,500년의 역사를 통해서 쌓아온 나라들이고 대부분의 비서구 후발 민주주의국가들은 그러한 역사적 전통을 가지고 있지 않은 나라들이다. 비서구의 후발 민주주의국가들은 서구 선발 민주주의국가들의 민주주의를 이식해 온 나라들이다. 후발 민주주의국가들이 직면하고 있는 민주주의의 도전이 얼마나 어려운가를 이해하기 위해서는 선발 민주주의국가들의 민주주의가 2,500년의 역사 속에서 어떻게 수립되었는가를 간단하게라도 살펴볼 필요가 있다.

서구의 선발 민주주의 국가들은 (1) 고전적 그리스시대 (Classical Greece, 510-323 BC) 아테네의 직접민주주의, (2) 로마시대의 공화주의와 법치, (3) 중세시대 의회나 신분회의의 관행, (4) 영국, 미국, 프랑스의 민주혁명과 대의민주주의 (Representative Democracy)의 수립, (5) 그리고 정치적 평등(political equality) 혹은 보통선거제도(universal suffrage)의 점진적 확립이라는 역사를 가지고 있다. V-Dem Institute는 현대 자유민주주의를 공정한 선거라는 절차와 통치체제의 법치, 기본권 존중, 권력분립 정도를 기준으로 평가하고 있는데, 현대 민주주의의 이러한 기준은 2,500년에 걸친 서구의 오랜 역사적 경험에서 형성된 것이다.

민주주의는 기원전 500년경부터 사용되던 그리스어로 demokratia이고, 이 말은 demos (people)와 kratos (rule)가 합쳐진 말이고, 이 그리스어는 대략 2,000년 후인 16세기에 영어, democracy로 번역되었다.¹⁸⁾ 기원전 500년경에

18) R. Williams, "Democracy", in P.Green (ed.), *Democracy: Key concepts in critical theory* (New Jersey: Humanities Press, 1993), pp. 19-23.

그리스에서 사용되던 말이 영어로는 2,000년 후에나 번역되었다는 것은 영국에서 그 오랜 기간 동안 이 말이 사용되지 않았다는 것을, 다시 말해 영국인들의 관심영역 밖에 있었다는 것을 의미한다. 단은 민주주의가 오늘날에는 긍정적인 의미에서 모든 사람들이 사용하는 말이 되었지만 300년 전까지만 해도 좋은 정부형태가 아니라 나쁜 정부형태의 동의어(synonym)였다고 지적하고 있다.¹⁹⁾ 오늘날 모든 나라에서 자주 인구에 회자되는 말인 민주주의가 2,000년 동안이나 사용되지 않았다는 것은 그것이 그 오랜 기간 동안 나쁜 정부형태로 인식되었기 때문이다.

민주주의의 어원상의 의미는 the people's rule이고 이러한 의미를 반영하는 정치체제가 508-7 BC에 클레이스테네스(Cleisthenes)의 개혁으로 아테네의 도시국가에 처음 수립되었다. 클레이스테네스는 귀족출신으로 당시 아테네의 독재자(tyrant)였던 히피아스(Hippias)를 스파르타의 도움을 받아 무너뜨렸으나 집정관(archon)의 자리를 다른 귀족출신의 이사고라스(Isagoras)에게 빼앗겼다. 이사고라스는 클레이스테네스가 포함된 귀족가문들을 아테네로부터 추방하고 솔론(638-558 BC)의 개혁조치들을²⁰⁾ 무시하고 그 자신의 과두정(oligarchy)을 수립하려고 하였다. 그러나 아테네 시민들은 이사고라스의 이러한 시도에 분노하였고 그들은 아크로폴리스(Acropolis)에서 이사고라스와 그의 지지자들을 포위하여 내쫓고, Demokratia, 즉 민의 지배를 주장한 클레이스테네스를 그들의 집정관으로 선택하였다. 그리고 이 클레이스테네스가 여러 가지 개혁조치를 취하고 민주주의, Demokratia를 수립했다. Demokratia라는 말은 클레이스테네스의 개혁 이전에는 그리스에서 통용되는 말이 아니었으나 그 이후부터 자주 사용되는 말이 되었다.

아테네 시민들이 독재자 히피아스를 몰아내고 클레이스테네스를 집정관으로 앉힌 사건에 대해 역사적으로는 두 가지 해석이 있다. 하나는 아테네 시민들이 이사고라스의 과두정을 무너뜨리는데 있어 결정적 역할을 했다고 보는 해석이고, 다른 하나는 클레이스테네스가 이사고라스와의 권력투쟁에서 열세에 몰리자 아테네는 소수의 귀족이 아니라 시민들 모두가 직접 통치해야 한다는 구호로 시민들을 동

19) John Dunn, *Breaking Democracy's Spell*, p.14.

20) 솔론은 아테네가 극심한 빈부격차와 고리대로 시민다수가 채무노예들로 전락하여 이에 항의하는 반란을 일으킬 수 있는 위기의 시기에 집정관이 되어 빚을 저 노예가 된 채무노예들을 해방하고 채무불이행으로 노예가 되는 것을 금지하고 노예가 아닌 남성 자유인들에게는 민회에 참여할 수 있는 참정권을 부여하여 그 후 클레이스테네스의 민주정에 기초를 놓았다는 평가를 받고 있다.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

원하여 그와 경쟁관계에 있는 귀족을 무너뜨리고 정권을 획득하게 되었다고 보는 해석이다. 전자는 시민들이 주도적으로 민주주의를 수립하였다고 보는 해석이고 후자는 시민들이 두 귀족가문의 권력투쟁에 동원되어 한 가문이 승리하도록 도와 주는 보조적 역할을 하였다는 해석이다. 그러나 이 두 해석은 상호보완적이다. 민주주의를 주창한 클레이스테네스의 정치적 리더십이 없이 독재자에 대한 시민들의 불만만으로 독재자를 쫓아낼 수 없었을 것이고, 독재정치에 대한 시민들의 불만이 없었더라면 클레이스테네스의 민주주의 주창도 성공하지 못했을 것이기 때문이다. 이 사건에 대해 어떠한 해석을 하던 그 결과는 클레이스테네스가 역사상 최초의 민주주의 정치체제를 수립하였다는 것이다. 곧 소개할 이 정치체제는 461-429 BC의 페리클레스(Pericles)시대에 그 황금기에 도달했고, 404 BC 아테네가 스파르타와의 전쟁에서 패배한 후 침체되었으나 곧 복원되었고 아테네가 마케도니아에 정복된 338 BC까지 지속되었다. 클레이스테네스 시대 이전에 이미 다른 그리스 지역이나 현재의 시리아, 이라크, 이란이 위치하고 있는 지역에 자치체가 있었기 때문에 아테네를 민주주의의 발상지로 보아서는 안 된다는 주장도 있으나 오늘날에 이르기까지 오랜 기간 동안 민주주의의 시원으로 논의되고 있는 정치체제는 클레이스테네스가 수립한 아테네의 민주주의이다.²¹⁾

아테네는 그리스 아티카 지역의 수도이나 이 아티카 지역의 민주주의를 아테네 민주주의라고 부른다. 아티카는 면적이 1,000 평방마일로서 오늘날 홍콩과 비슷하고 인구는 432 BC에 215,000-300,000명 정도였고 노예들의 수는 110,000-80,000명 정도였다. 그들 중 45,000-30,000명만이 참정권을 가진 시민들이었고 그 나머지 여성들, 어린이들, 외국인들, 노예들은 참정권을 갖지 못했다. 아테네 Demokratia는 그 인구의 20-10% 이하만이 demos인 민주주의였다. 이 곳의 경제는 농업경제였고 BC 403년에 시민들의 4분의 3은 농토를 소유하고 있었다. 또한 아테네는 그리스가 페르시아와의 전투(490-479 BC)에서 이긴 후에는 이 지역 제1의 상공업 중심지로 발전하였다. 그리스에는 아테네 보다 훨씬 작은 도시국가(polis)들이 많았고 그 수는 100여개국에 이르렀다.²²⁾

이상과 같은 조건들을 배경으로 가지고 있는 아테네의 민주주의는 모든 시민들이 함께 결정을 내리는 직접민주주의였다. 아테네의 시민권자들은 전통적으로 혈

21) Brian S. Roper, *The History of Democracy: A Marxist Interpretation* (London: PlutoPress, 2013), pp. 14-36.

22) S. E. Finer, *The History of Government from the Earliest Times*, Vol. I (Oxford: Oxford University Press, 1997), p. 341.

연에 기초해 4개의 부족으로 구성되어 있었으나 클레이스테네스는 이를 10개의 지역적 그룹으로 개편하였다. 아테네의 정부는 민회 (ekklesia, Assembly), 위원회 (boule, Council), 집행관, 사법부로 구성되어 있었다. 민회는 원래 아고라 (agora, market-place)에서 개최되고 모든 시민들이 참여하는 회의였다. 이 민회에 실제로 얼마나 많은 시민들이 참여 하였는지는 모르나 상공인 계층의 시민들이 열심히 참여하였다. 민회는 기원전 5세기 중에는 일년에 10번 정도 모였고 40번 정도 모인적도 있었다. 민회는 시간적으로 그 스케줄이 10개로 나누어져 있어 10개의 지역 그룹들이 순차적으로 번갈아 가면서 이의 운영을 맡았고 이 민회의 사회자는 매일 이를 맡은 지역적 그룹의 시민들 중에서 추천으로 뽑았다. 민회는 전쟁과 평화, 동맹, 군대의 규모, 재정, 통화, 관세 등의 문제를 포함하는 모든 중요한 문제에 대해 토론하고 손을 들어 의사를 표현하는 투표로 최종적 결정을 내렸다. 위원회는 민회에서 토의할 안건을 정하고 민회의 결정을 집행하는 기관으로 일년 임기이고 한번만 연임할 수 있는 500명의 위원으로 구성되었다, 그리고 이 위원회는 10개의 지역적 그룹 각각의 30세 이상 지원자들 중에서 추천으로 뽑은 50명씩의 위원으로 구성되었다. 그들은 매일 만났고 그들의 책임은 무거우나 보수는 노동자 임금의 반 밖에 안 되어 지원자가 많지 않았던 것 같다. 집행관들은 민회와 위원회의 집행자들이다. 그들의 임기는 일년이고 연임은 허용되지 않았다. 이 집행관들은 10개의 지역적 그룹에서 각각 1명씩 보낸 집행관으로 구성되어 있는 경우가 많았고, 이 집행관은 지원자들 중에서 추천이나 투표로 뽑았다. 아테네의 30세 이상의 시민들은 원하면 법정에 배심원으로도 참여할 수 있었다. 매해 10개의 지역적 그룹이 각각 지원자들 중에서 600명씩을 추천으로 뽑아 총 6,000명의 시민들이 배심원으로 역할을 하였다.²³⁾

아테네의 민주주의는, 인구의 10-20% 이하만이 정치에 참여할 수 있는 시민이고 80-90%는 그러한 자격이 없는, 소수 시민들의 불평등 민주주의였다. 인구 중 상당수가 노예들이었고 아테네 시민들이 정치에 참여할 수 있는 물질 기반이 이들 노예들이었다고 볼 수 있다. 국가 구성원들은 모두가 시민인 현대의 기준에서는 아테네 민주주의는 민주주의가 아니다. 그러나 인구의 10-20%는 모두 정책결정에 직접 참여할 수 있는 권리를 갖고, 그들 중 많은 시민들이 추천에 의해 일생에 한번쯤은 정부의 직책도 맡고, 10개의 지역적 그룹들이 모두 평등하게 정부의 운영에 참여하는 직접민주주의였다. 현대 민주주의 국가들 중 인구의 10-20%가 정책결정에 직접 참여하고 정부 직책도 맡게 되는 국가는 없다.

23) Ibid., pp. 344-357.

그렇다면 이러한 아테네 민주주의의 치하에서 살았던 플라톤과 아리스토텔레스는 이러한 체제를 어떻게 평가했는가? 현대의 정치학자들은 아테네 민주주의가 인구의 대부분을 정치참여로부터 배제시키고 노예제를 당연한 것으로 받아드린 체제였다고 비판하고 있으나 플라톤과 아리스토텔레스는 이 점에서 아테네 민주주의를 비판하지 않는다. 그들은 현대의 정치학자들과는 달리 아테네의 이와 같은 정치적 불평등을 당연하게 받아드렸고 인구의 10-20%가 정치에 참여하는 것도 아주 부당하다고 평가하였다.

플라톤 (428/427 혹은 424-423-348/347 BC)은 소크라테스의 입을 빌려 민주주의가 아주 나쁜 정치체제라고 평가하였다.²⁴⁾ 그는 사회가 목수와 농민들과 같은 다수의 생산적 노동자들, 용감한 군인들과 같은 가디언들(guardians), 소수의 합리적이고 지혜로운 통치자들 (혹은 철인왕들)의 세 계급으로 구성되고 이 세 계급은 각각 개인 영혼의 세 가지 구성요소인 욕구(appetite), 정신(spirit), 이성(reason)에 해당한다고 보았다. 오직 소수의 합리적이고 지혜로운 사람들만이 통치자들이 될 수 있는 그의 모델에서는 어떠한 계급에 속하든지 간에 아테네 시민이면 모두가 통치에 참여하는 민주주의의 원칙은 나쁜 것이다. 아무나 배의 함장이나 의사가 될 수 없는 바와 같이 아무나 국가의 통치자가 되어서는 안 되기 때문이다. 그에 의하면 통치자가 될 수 있는 교육을 오랜 기간에 걸쳐 받은 최상의 사람만이 통치자가 될 수 있고 그러한 사람들이 통치자들로 있는 귀족정이 가장 좋은 정치체제이다. 그러나 이 귀족정은 용감한 군인들과 같은 사람들이 통치자가 되는 티모크러시(timocracy, rule by the honourable)로, 이 티모크러시는 소수의 부유층이 통치하는 과두정(oligarchy, rule by the few)으로, 이 과두정은 모든 시민들이 통치하는 민주정(democracy, rule by the people)으로, 그리고 이 민주정은 그 내부의 빈부의 갈등으로 한 사람이 지배하는 독재정(tyranny, rule by one person)으로 전락하기 쉽다. 그에 의하면 많은 사람들이 잘 못 다스리는 나쁜 민주정은 한 사람이 잘 못 다스리는 나쁜 독재정 보다 더 해로운 정치체제이다.

플라톤은 통치자가 되려는 사람들은 20세까지는 몸을 단련하고 감성을 발전시키기 위해 음악과 체육 교육을 받고, 20세와 30세 사이에는 마음의 훈련을 위해 인문학, 문법, 수사학, 논리학, 그리고 특히 수학 교육을 받고, 30세와 50세 사이에는 여러 사회생활에 종사하여 경륜을 쌓고, 마지막으로 50세가 되면 아카데미에 돌아와 10년 간 철학 교육을 받아야 한다고 주장하였다. 그는 이러한 교육과

24) Plato, *The Republic*.

정을 다 마친 사람들만이 통치자들이 될 수 있다고 강조하였다. 그의 이러한 주장은 비현실적인 것 같지만 이에는 두 가지 포인트가 들어있다. 첫째는 정치에 참여하기 위해서는 아주 높은 수준의 교육이 필요하다는 것이고, 둘째는 시민이 이론에 있어서나 실천에 있어서나 통치자가 될 수 있을 만큼 성숙되는 데에는 매우 오랜 세월이 걸린다는 것이다.

통치형태로서 민주주의를 전면적으로 거부한 플라톤과는 달리 그의 제자인 아리스토텔레스(384-322 BC)는 민주주의를 반은 부정하고 반은 긍정하였다. 아리스토텔레스는 도시국가를 홉스와 로크와 같은 사회계약론자들과는 달리 자연적인 공동체, 혹은 유기체로 보았다. 중요성에 있어 가족은 개인에 앞서고 도시국가는 가족에 앞선다고 보았다. 전체는 필연적으로 부분에 앞선다고 보았다. 그는 인간은 본성에 있어 정치적 동물(political animal)이고 인간이 동물과 다른 점은 그의 이성에 있다고 보았다. 그는 정치체제를 그 통치자의 수가 몇 명이나와 그 통치가 전체의 공공이익을 위한 것이냐, 혹은 개인들의 사사로운 이익을 위한 것이냐의 두 기준을 가지고 여섯 형태로 분류하였다. 그에 의하면 한 사람이 공익을 위해 통치하는 체제가 군주정이고 사익을 위해 통치하는 체제는 독재정이고, 소수가 공익을 위해 통치하는 체제가 귀족정고 사익을 위해 통치하는 체제는 과두정이고, 다수가 공익을 위해 통치하는 체제가 입헌제(Constitutional Government)이고 사익을 위해 통치하는 체제는 민주주의이다. 그는 군주정은 독재정으로, 귀족정은 과두정으로 전락하기 쉽다고 보았고, 입헌제는 민주정과 무정부 상태로 전락하기 쉽다고 보았다. 그는 도시국가는 교육과 경륜을 겸비한 지혜로운 통치자들을 필요로 하고 그러한 통치자들은 다수의 신뢰를 받는 것이 필요하다고 주장하였다. 그는 소수의 귀족정과 다수의 민주정과 혼합정(mixed polity)을 최선의 가능한 정치체제로 보았다. 재산을 가지고 있기 때문에 여가를 가지고 있고 여가를 가지고 있기 때문에 교육을 통해 지식을 얻을 수 있는 귀족들이 통치에는 필요하나 이와 아울러 다수의 동의도 필요하다고 보았다. 그는 절대적인 철인정치를 주장한 플라톤과는 달리 소수의 귀족들과 다수의 시민들이 조화를 이루어 통치하는 혼합정을 주장하였다.²⁵⁾

정치체제에 대한 평가기준이 오늘날에는 민주적이냐 아니냐가 중요하지만 동서고금을 막론하고 적용할 수 있는 기준으로 우리는 정치체제가 한 나라의 대내외적 번영과 안정을 산출하는 체제냐, 아니냐의 기준을 설정해 볼 수 있다. 여기서

25) Aristotle, *The Politics*.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

대내외적 번영이란 한 나라 사람들의 물질적, 정신적 생활을 풍요롭게 해주고 이를 위한 대외관계를 도모하는데 성공적인 상태를 가리키고, 대내외적 안정은 대내적 정치안정과 대외적 평화를 가리킨다.

플라톤이 민주주의를 맹렬하게 거부하고 소수의 철인들이 통치하는 귀족정을 주장하고 아리스토텔레스가 민주주의는 무정부상태로 전락하기 쉬워 귀족정과 민주정의 혼합정이 최선의 가능한 정치체제라고 주장한 것을 보면, 아테네 직접민주주의의 실제결과는 그 이상과 너무나 동떨어져 있고 너무나 불만족스러운 것이었고 선동가들과 궤변가들이 판을 치는 우중정치나 과두정치로 자주 전락했었을 것이라고 우리들은 상상해 볼 수 있다. 플라톤과 아리스토텔레스의 눈에는 이 체제가 아테네 주민들의 물질적, 정신적 생활을 풍요롭게 해주는데도, 대내외적 정치안정을 유지하는데도 대단히 불만스러운 업적 밖에 내지 못하는 나쁜 정치체제로 보였을 것임이 틀림없다.

그러나 아테네의 직접민주주의는 플라톤과 아리스토텔레스가 비판한 것 보다 더 치명적인 결점을 가지고 있었다. 그것은 도시국가의 직접민주주의가 도시국가의 범위 이상 그 세력을 확장할 수 없고 그 때문에 다른 국가들로부터의 위협에 잘 대처할 수 없다는 점이었다. 직접민주주의 국가는 그 이웃 지역들에 이의 복제체제를 이식할 수는 있어도 군주국가들과 같이 그 지역을 병합하여 세력을 확장할 수 없었다. 도시국가가 그 영토와 인구의 현 규모를 확장하면 직접민주주의는 불가능하기 때문이었다. 아테네의 직접민주주의는 직접민주주의라는 체제적 성격 때문에 그 도시국가의 범위 내에 있을 수밖에 없고 이러한 제약은 아테네 밖에 크고 강력한 왕국이나 제국의 위협을 막아낼 수 없게 하였다. 그리스의 도시국가들이 연합해서 그러한 위협을 막을 수도 있었지만 이러한 연합은 쉬운 일이 아니었고 도시국가들 간에, 아테네와 스파르타와의 갈등에서 보는 바와 같은 갈등도 자주 있었다. 결국 아테네를 포함한 그리스는 BC 338년에 마케도니아 알렉산더 대왕(356-323 BC)의 아버지인 필리포스 2세의 침공을 받아 패배하였고 아테네의 직접민주주의도 그 자취를 감추게 되었다.²⁶⁾

아테네 시민들에게, 그 시민의 범위는 전체 주민들의 10-20%밖에 안 되었지만, 정치참여가 그들의 매일 매일의 생활의 일부였고 정부나 (도시)국가는 멀리 떨어져 있는 것이 아니라 그들과 아주 가깝게 일체화되어 있는 존재였다. 그들은 시민이면 귀족이든 평민이든, 부자든 아니든 간에 동등한 정치적 권리(political

26) S. E. Finer, pp. 369-384.

equality)를 가지고 적극적으로 정부의 정책결정과 운영에 직접 참여함으로써 그들 모두의 선 생활 (good life)을 가능케 해 주는 공동선 (the common good)을 이룩할 수 있다고 믿었다. 아테네의 직접민주주의는 그 이후에 나타난 어떠한 다른 정치체제보다도 시민들의 활발한 정치참여를 권장하는 정치체제였다. 실제로 아테네의 시민들이 과연 얼마나 적극적으로 정치에 참여했는지, 3-4만 명의 시민들 중 몇 명이나 민회에 참여하고 그 많은 사람들이 어떻게 토의하고 결정을 내릴 수 있었는지, 그들의 도시국가와 얼마나 강한 일체감을 가졌는지, 얼마나 만족스러운 공동선을 이룩하고 선 생활을 영위했는지 정확히 알기 어렵다. 그러나 오늘날에도 아테네 직접민주주의의 이상은 참여민주주의의 이상적 모델로 남아있고 그 시대에 살았던 플라톤과 아리스토텔레스의 이에 대한 비판은 민주주의가 민의 지배가 아니라 우중의 지배로 전락할 위험성을 항상 가지고 있다는 경고를 우리들에게 던져주고 있다.

아테네에 Democracy가 수립된 시기와 비슷한 시기에 로마에는 Republic이 들어섰다. 로마의 귀족계급이 BC 509년에 왕정을 무너뜨리고 라틴어로 thing이나 affair를 의미하는 res와 public이라는 의미를 가진 publicus를 합친 Republic을 수립한 것이다. Republic은 공(公), 즉 사익이 아니라 공익을 위한 체제라는 뜻으로 공익은 개개인의 사사로운 이익이 아니라 우리가 살고 있는 공동체 전체의 이익을 가리키는 말이다. 이 Republic을 유교 문화권에서는 공화국(共和國)이라고 번역하고 있는데 여기서 공화는 주 나라 려왕때 제후들이 폭정을 일삼는 왕을 몰아내고 서로 함께(共) 화합해서(和) 통치를 한데서 연유한 말이라고 한다.²⁷⁾ 우리는 현재 공화국을 주 나라시대의 의미가 아니라 로마시대의 의미를 가진 것으로 이해하고 사용하고 있다.

그리스의 귀족이었던 클레이스테네스가 Democracy, 즉 “민의 지배”라는 가치를 들고 독재자를 몰아내고 정권을 획득하였다면 로마의 귀족들은 Democracy가 아니라 Republic, 즉 “공익”이라는 가치로 폭군을 무너뜨리고 권력을 획득했다. 그렇다면, 이 체제의 구조적 특성은 무엇인가? 그리스의 역사가인 폴리비우스는 기원전 2세기에 로마의 정치체제를 집정관들에 초점을 맞추어 보면 군주정이고, 원로원에 초점을 맞추어 보면 귀족정이고, 시민들의 민회에 초점을 맞추어 보면 민주정인 혼합정(mixed constitution)이라고 기술하였다.²⁸⁾ 폴리비우스가 관찰한

27) 김경희, <근대 국가개념의 탄생> (서울:까치, 2018), p. 8.

28) Brian S. Roper, p. 47.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

로마 공화정의 특징은 아리스토텔레스가 말한 귀족정과 민주정의 혼합정(mixed polity)과 비슷하다. 그러나 로마의 공화정은 귀족정으로 일방적으로 기울어진 혼합정, 혹은 귀족들의 과두정 이었다는 것이 이 시대를 전공하는 역사가들 대다수의 판단이다. 로마의 공화정은 귀족들의 집단지도체제 비슷한 것이었고 일반시민들의 요구를 민회를 통해 수렴하도록 되어 있지만 민회는 그들이 반란을 일으키지 못하도록 통제하는 기관이기도 하였다.

이 체제는 BC 45년에 시저(Julius Caesar)가 독재자로 등장해 실질적으로는 군주정과 같은 체제가 되었으나 1년 후 브루투스과 카시우스 등의 공화주의자들이 시저를 암살함으로써 잠시 공화정으로 복원되는 듯하였다. 그러나 시저의 양자였던 옥타비아누스가 경쟁자들을 물리치고 독재자가 되었고 BC 31년에 실질적으로 공화정을 종식시키고 군주정을 수립하였다. 이 로마의 군주정은 공화주의의 전통을 존중한다는 상징적 의미에서 비세습적 군주제를 유지했던 프린켄스시대(BC 27-AD 284)와 그 이후의 세습적 전제군주시대(284-476)로 나눌 수 있다. 옥타비아누스는 아우구스투스(Augustus, 존엄한 인물)라는 칭호를 가진 황제가 되었지만 공화주의를 존중하는 상징적 의미에서 자신을 프린켄스(princeps), 즉 제1시민이라고 불렀다. 그의 시대에 로마는 라인강 이남의 서유럽 전역과 북아프리카를 포함한 광대한 제국으로 영토를 팽창하였고 로마의 평화(Pax Romana) 시대가 수립되었다. 로마는 원래 도시에서 시작했으나 로마 공화국은 그 이웃 지중해 지역들을 전쟁을 통해 합병해 가면서 로마제국이 되었고 이 제국은 서로마제국이 망한 476년까지, 동로마제국은 그 이후에도 오랫동안 그 생명을 유지하였지만, 지속되었다.

로마 공화국은 자신들을 SPQR(Senatus Populus Que Romanus, 원로원 및 로마 시민)이라고 기술했다. 우리들은 이 SPQR이라는 말을 오늘날에도 로마 유적의 곳곳에서 찾아볼 수 있고, 이러한 유적은 로마 시대에 원로원과 로마 시민이 정치적으로 중요했다는 것을 나타내 준다고 볼 수 있다.

로마 공화국의 통치체제는 그 핵심 구성요소로 (1) 원로원(senate), 22명의 고위 집정관(magistracies)들, 그들을 선출하는 두 개의 민회(comitia centuriata, comitia tributa), 그리고 (2) 10명의 호민관들(tribunes of the people)과 그들을 선출하는 민회(concilium plebis)를 가지고 있었다.²⁹⁾

원로원은 과거 집정관을 역임한 귀족들로 구성되고 그 구성원들의 수는 BC 81

29) Ibid., pp. 37-61과 S. E. Finer, pp. 385-440.

년 이전에는 300명, BC 45년까지는 600명이었다. 원로원 의원은 임기가 종신이고 그 직을 후손에게 상속하였다. 원로원의 의원들을 임명하는 역할은 2명의 censors가 수행하였다. 원로원은 consul이나 praetor가 요청하는 경우에만 모였고 그가 제출한 문제들에 대해서 Senatus consultum이라는 의견서를 내었다. 헌법상 원로원은 의결기관이 아니라 자문기관이었다. 22명의 고위 집정관들은 직위 순으로 2명의 censors, 2명의 consuls, 6-8명의 praetors, 8명의 quaestors, 4명의 aediles로 구성되어 있다. censors는 귀족들과 평민들로 구성되는 시민들의 명부를 작성하고, consuls는 군대를 지휘하고, praetors는 법과 정의를 지키고, quaestors는 재정을 담당하고, aediles는 거리, 빌딩, 시장을 관장하였다. 그들 중 consuls가 왕정에서 왕이 갖는 권한을 행사하였다. 그들의 임기는 1년이었고 2명의 consuls는 각각의 결정을 서로 거부할 수 있는 거부권을 가졌으나 이를 행사한 적은 거의 없었다. comitia centuriata는 원래 시민군들을 가리켰는데, 그들은 centuries라고 불리는 투표 집단으로 조직되었고 centuries는 재산소유 정도에 따라 다시 다섯 계급으로 계층화 되고 이에 비례한 투표권을 갖게 되었다. comitia tributa는 centuriata와 같은 구성원들로 되나 투표를 위해 35개의 부족들로 조직되어 각 부족은 평등하게 투표권을 가졌다. centuriata는 집정관들을 선출하고 tributa는 전쟁과 평화문제에 대해 결정하고 법을 통과시켰다. 그러나 comitia centuriata나 comitia tributa는 집정관이 소집할 경우에만 모이고 집정관이 제시한 안건에 대해서만 투표하도록 되어 있었다.

원로원이 귀족계급의 독점기관이 되고 평민들은 원로원의 구성요원이 될 수 없었기 때문에 평민들은 귀족들에 대해 커다란 불만을 갖게 되었다. 특히 로마의 세력을 확장하는데 군인들이 중요하게 되고 대부분의 군인들은 평민계급에서 충원되었기 때문에 귀족들은 평민들의 불만을 무시할 수 없었다. 이러한 연유에서 생겨난 평민들의 민회가 concilium plebis이고 여기서 호민관들을 선출하였다. 지역적 부족이 집단적인 단위로 이 곳의 투표에서 1표씩 행사하였고, 로마 시에 4개의 지역적 부족집단, 농촌지역에 31개의 지역적 부족집단이 있었다. 호민관들은 concilium plebis를 소집하고 이 회의의 안건을 결정하는 권한을 가지고 있었다. 호민관은 평민들의 생명과 재산을 귀족들의 횡포로부터 보호하는 역할을 하였다. 그는 평민들의 요구를 consuls와 원로원에 전달하였고 후자의 결정을 거부할 수 있는 거부권도 가지고 있었다. 특히 평민들은 BC 450년 귀족계급의 이익을 대변하고 있던 관습법 대신에 그들의 이익을 보호하는 성문법인 12표 법을

로마가 제정케 하는데 성공하였다. 이 12표 법은 모든 시민들이 법 앞에 평등하다는 원칙을 수립했으나 귀족들의 자의적인 법 적용을 어느 정도 억제하는 역할을 하였다는데 의미가 있다.

화이너는 로마 공화국의 이와 같은 헌법을 법적인 의미에서는 “견제와 균형” 체제라고 볼 수 있다고 지적하고 있다. 그에 의하면 원로원은 자문기관이므로 이 기관을 빼놓고 볼 때 이 헌법구조는 서로 견제하는 체제(system)와 반체제(anti-system)의 두 개의 체제로 구성된다. 한 체제는 22명의 집정관들과 그들을 선출하거나 법안을 통과시키는 *comitia centuriata*, *comitia tributa*로 구성되고 이에 대항하는 다른 체제는 10명의 호민관들과 이들을 선출하는 *concilium plebis*로 구성된다. 전자의 체제는 대체로 귀족들을 위한 체제이고 후자는 평민들을 위한 체제이다. 또한 같은 체제 내에서도 견제와 균형이 존재한다. 전자의 체제에서는 집정관들과 *comitia centuriata*, *comitia tributa* 사이에, 후자의 체제에서는 호민관들과 *concilium plebis* 사이에 견제와 균형이 있다. 이뿐만 아니라 복수의 집정관들도 각각의 결정을 서로 간 거부할 수 있는 거부권을 가졌고 복수의 호민관들도 서로 간 그러한 권한을 가졌다.

그러나 화이너를 포함한 여러 학자들은 로마 공화국의 실체가 이러한 견제와 균형 체제와는 거리가 먼 것으로 본다. 화이너는 이와 같은 헌법은 법적 규정만 두고 볼 때는 통치기관들 간의 견제와 균형이 너무 철저하여 작동될 수 없는 것이었다고(unworkable) 평가한다. 그럼에도 불구하고 BC 133년까지는 이 헌법이 작동되었고, 그것이 작동된 것은 귀족들과 시민들이 성문화되지 않은 관례(unwritten conventions)를 존중했기 때문이라고 화이너는 보고 있다.³⁰⁾ 로마 공화국은 헌법상으로는 공화주의 원칙을 가지고 있지만 실질적으로는 과두정으로 운영되었다. 첫째, 원로원은 헌법에 규정되어 있는 바와 같은 자문기관이 아니라 귀족계급이 정치권력을 행사하는 기관으로 주권기관과 같은 권위를 가졌다. 둘째, 집정관들이나 호민관들의 소집이 없이는 *comitia centuriata*, *comitia tributa*나 *concilium plebis*와 같은 민회들을 열 수 없었다. 다시 말해, 집정관들이나 호민관들이 이러한 회의체들의 통제를 받기 보다는 그들이 이러한 회의체들을 통제하였다. 셋째, 로마 공화정은 초기에는 귀족들의 과두정이었으나 점차로 부유한 평민들이 집정관이나 호민관에 선출되어 귀족 과두정은 귀족-부자 과두정으로 대체되었다.

30) S. E. Finer, p. 440.

로마는 도시에서 출발해 현재의 이태리 전역을 차지하고 그 이상 유럽의 상당 부분을 통치하는 제국이 되었고, 로마의 평민들뿐만 아니라 정복지역의 이민족들에게도 전쟁포로들과 채무자들을 제외하고는 모두에게 시민권을 부여하였다. 그러나 시민들의 투표참여는 로마 시와 그 인근 지역에 제한되어 있었다고 보아야 할 것이다. 로마가 정복한 광활한 지역의 이민족 시민들이 시민권을 가졌지만 로마 시에서 개최되는 투표에 참여하기 위해 멀리서부터 로마로 왔다고 보기는 어렵기 때문이다. 또한 로마의 공화주의자들에게 시민들의 대다수를 구성하는 평민들은 신뢰하기 보다는 두려워해야 할 존재들이었다. 그들은 평민들의 에너지를 동원하면서도 그들을 제어할 수 있는 방도를 강구하였고 그 결과가 로마 공화국과 같은 정치체제였는지 모르겠다. 그들에게 시민들의 역할은 아테네 민주주의에 서와 같이 스스로를 다스리는 것이 아니라 그들을 다스릴 수 있는 현명한 통치자를 선출하는 것이었다. 공화주의자들은 이 통치자가 다수의 이익도 보호해야 하겠지만 다수의 이익은 소수의 이익과도 균형을 이루도록 해야 한다고 생각했다. 그들은 아리스토텔레스와 같이 소수의 현명한 사람들이 다수의 동의를 구해가면서 통치하는 혼합정을 가장 좋은 정치체제로 생각했다. 달은 이러한 견해를 귀족적 공화주의(aristocratic republicanism)라고 불렀다.³¹⁾

이와 아울러 우리는 로마 시대가 법을 발전시킨 시대라는 점을 빼놓을 수 없다. 로마법은 관습법, 신법(jus divinum)의 단계를 거쳐 12표 법에서 보는 바와 같이 성문화된 시민법(jus civile)으로 발전하였다. BC 4세기에는 로마시 법정관(praetor urbanus)을 두고 시민법에 따라 재판하게 하였다. 또 로마는 많은 이민족들을 정복하게 됨에 따라 그들 피지배 민족에게 적용될 수 있는 만민법(jus gentium)을 제정하고 BC 242년에는 외국인 담당 법정관(praetor peregrinus)을 신설하였다. 또한 자연법(jus naturale)이념도 로마 시대에 발전하였다. 키케로는 <공화국론>에서 자연법은 “자연과 일치하는 올바른 이성이고 만민에게 퍼져 있는 영원한 법”이며 “원로원이나 시민들의 힘으로도 우리 자신을 이로부터 벗어날 수 없게 하는 법”이라고 주장하였다.³²⁾

로마의 공화정은 귀족들의, 혹은 귀족들과 부자들의 과두정이었고 전제적인 군주제로 그 끝을 맺었다. 그러나 로마 공화주의자들의 이상은 집정관들이 시민군들의 회의체의 견제를 받고 또 평민들의 민회와 호민관들의 견제를 받고, 시민들

31) Robert Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), p. 26.

32) 차하순, <새로운 서양사 총론 1> (서울:탐구당, 2008), pp. 233-235.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

은 정치에 적극적으로 참여하고, 소수의 이익과 다수의 이익이 균형을 이루는 “견제와 균형”의 통치였다. 또 자연법을 존중하고 법치를 확립하는 것도 그들의 이상이였다. 이러한 이상이 로마시대에 잘 실현되지 못했지만 그 공화주의의 이상은 근대 민주주의의 발전에 지대한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 어떤 학자는 1789년의 미국 헌법의 기원을 로마의 유적, SPQR에서 찾아볼 수 있는 바와 같은 공화주의에서 찾아야 한다고 주장하기도 한다.³³⁾

로마의 공화정은 그리스의 민주정 보다 오래 존속했지만 시저와 옥타비아누스가 독재자로 등장하기 거의 100년 전인 BC 133년 이후부터 민란, 전쟁, 부패, 시민정신의 타락 등으로 무너지기 시작해서 옥타비아누스가 황제로 등극한 이후에는 독재적 군주정으로 바뀌었다. 그 후 1000년 이상이 지난 1100년경에 시민들이 정치에 참여하는 공화정이 플로렌스와 베니스와 같은 이태리의 도시들에서 나타났었다. 이 공화정은 처음에는 귀족계급과 대지주들로 구성되는 상층계급만 정치에 참여하는 체제였으나 시간이 지남에 따라 점점 사회경제적 지위가 그들 보다 낮은 중소 상공인들과 같은 도시민들, 즉 중산층도 정치에 참여하는 체제로 발전하였다. 그러나 이태리 북부 도시들의 이와 같은 공화정도 경제침체, 부패, 전쟁, 정치적 불안정과 같은 사태에 직면하여 1300년대 중반에는 무너졌다. 이러한 도시들에서의 공화정을 제외하면 로마가 공화정을 폐기한 이후 근대 민주주의가 태동하는 17-18세기까지의 1700년 동안 그리스의 민주주의와 로마의 공화주의의 이상은 지구상 어느 곳에서도 찾아볼 수 없었다.

로마 시대 이후 중세에는 신권과 속권의 대립이 있었고 속권은 신권의 견제를 받았으나 르네상스기를 거쳐 결국에는 속권이 승리하고 유럽의 모든 나라들은 군주정을 갖게 되었다. 아테네의 직접민주주의는 그 영토와 인구의 규모가 아테네와 비교가 될 수 없을 정도로 큰 유럽의 근대국가들에게는 적용하기 어려운 정치원칙이었고, 로마의 공화주의는 실제로는 전제군주제로 그 끝을 맺은 정치원칙이였다. 군주정-독재정, 귀족정-과두정, 민주정-우중정(愚衆政), 혼합정(공화정)들 간의 적자생존의 경쟁에서 군주정-독재정이 적자로 살아남았다고 볼 수 있다. 그러나 플라톤과 아리스토텔레스가 군주정은 철인왕이나 현인이 공동체의 전체이익을 위해 통치할 경우에만 좋은 정치체제이고 그렇지 못할 때는 독재정, 혹은 폭정으로 전락한다고 경고한 바와 비슷하게 영국과 프랑스의 군주정은 분권적인 봉건주의 시대를 거친 후 중앙집권적인 독재적 절대왕정으로 변화하였다. 근대 서

33) E. Wood, *Democracy against Capitalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p. 225.

구의 이와 같은 독재적 절대군주정에 불만을 품은 사회세력들의 봉기와 반란으로 민주주의와 공화주의 체제가 다시 나타나게 되었고 이 체제는 250년 정도의 발전과정을 거쳐 V-Dem Institute가 정의하고 있는 오늘의 자유민주주의체제로 발전하였다.

근대 서구에서 수립된 절대왕정으로부터 민주정으로의 변화는 점진적으로 평화롭게 온 게 아니라 영국의 시민혁명(1640-89), 미국의 독립전쟁(1776-90), 프랑스의 프랑스 혁명(1789-95)과 같은 폭력적인 혁명을 통해서 도래했다.³⁴⁾

영국의 시민혁명은 사회세력들의 절대왕정에 대한 불만에서 시작되었다. 스튜어트 왕조의 제임스 1세(재위:1603-1625)는 왕의 권력은 신으로부터 받은 것이라는 왕권신수설을 주창하고 왕은 국민에 대해서가 아니라 신에 대해서만 책임을 진다고 주장하였다. 그는 친가톨릭 정책과 반청교도주의(anti-puritanism) 정책을 표방하여 청교도들의 반발을 불러 일으켰고 의회(parliament)의 동의 없이 과세하여 의회와도 충돌하였다. 그를 계승한 찰스 1세(재위: 1625- 1649)도 제임스 1세의 왕권신수설과 친가톨릭, 반청교도주의, 반의회주의 정책을 그대로 계승하고 이를 보다 강력하게 추진하였다. 그러나 찰스 1세는 프랑스와의 전쟁자금을 마련하기 위해 의회와 타협하지 않을 수 없었다. 그는 1628년 소집한 의회에서 의회가 왕의 과세에 동의하는 대가로 왕은 의회의 동의 없이 과세하지 않고 불법적으로 인신구속을 하지 않겠다는 약속을 한 권리청원 (Petition of Rights)을 일시적으로 수용하였다. 그 후 그는 의회와의 이와 같은 타협을 존중하지 않고 친가톨릭 정책을 다시 추진하다가 1638년 스코틀랜드 장로교도들의 반란에 직면하여 반란 진압 자금 마련을 위해 1640년 11년 만에 다시 의회를 소집하였다. 그러나 의회는 왕의 요구를 거절하였고 찰스 1세는 의회를 곧 해산하여 이 의회는 단기의회(Short Parliament)로 끝나고 말았다. 찰스 1세는 국내의 소요와 스코틀랜드 군의 침입에 직면하여 의회를 다시 소집할 수밖에 없었고 이 의회는 20년 지속된 장기의회(Long Parliament)가 되었다. 이 장기의회는 왕의 소집 없이도 의회를 개최할 수 있다는 법안을 통과시키고 대간주(大諫奏, Great Remonstrance)를 공포하여 왕의 과오를 지적하고 내각을 의회의 책임 하에 둘 것을 요구하였다. 찰스 1세는 의회의 이와 같은 행위에 격분하여 친위군을 파견하여 주동자들을 체포하려고 하였고 이를 계기로 청교도 혁명이라고 불리는 내란(civil war)이 일어났다.

34) 영국의 시민혁명, 미국의 독립전쟁, 프랑스의 프랑스 혁명에 대한 요약적 기술에 참고한 주요 서적은 차하순, <서양사 총론 1,2>(2007)와 Sheri Berman, *Democracy and Dictatorship in Europe*(2019)이다.

이 내란에서는 전통적인 지주계급들의 지지를 받고 왕을 지지했던 기사파(Cavaliers)와 신흥 사회세력인 중산계층의 지지를 받는 단발파(Roundheads)가 대립하여 크롬웰(1599-1658)이 이끄는 단발파 의회군이 승리하였고, 그 후 의회는 찰스 1세의 재집권 시도에도 직면하였지만 이를 물리치고 1649년 그를 처형하였다. 그러나 이를 계기로 영국에 의회주의가 수립된 것은 아니었다. 크롬웰이 군의 지지를 배경으로 종신임기의 호국경(Lord Protector)이 되었고 그의 사후에는 무능한 그의 아들이 그의 지위를 계승하였다. 그리고 이를 배경으로 왕정복고가 일어나 찰스 1세의 아들이 찰스 2세로 즉위하였고, 그의 사후에는 아들인 제임스 2세가 즉위하였다. 찰스 2세와 제임스 2세는 찰스 1세의 통치노선을 답습하여 의회와 다시 충돌하였고, 세력이 커진 의회는 제임스 2세를 거부하고 제임스 2세의 딸이 왕비였던 네덜란드의 지배자 오렌지 공 윌리엄 3세를 영국 왕으로 초청하였다. 의회의 이러한 조치에 제임스 2세는 항거하지 않고 프랑스로 망명하여 피를 흘리지 않은 정권교체가 이루어졌고 새 왕은 법치, 의회의 징세권, 언론의 자유, 의회의 회기 등을 규정한 권리장전(Bill of Rights)을 승인하였다. 이것이 1689년 영국의 명예혁명이고 이 권리장전의 내용은 그 후 미국의 수정헌법 조문들과 프랑스의 “인간과 시민의 권리선언(Declaration of the Rights of Man and of the Citizen)”에서도 찾아볼 수 있다.³⁵⁾

윌리엄 3세가 죽은 후 그의 딸이 앤(Anne) 여왕(재위: 1702-1714)으로 즉위하였으나 후사가 없이 사망하여 독일의 하노버 가의 조지 1세(재위: 1702-1714)가 영국의 왕위를 계승하게 되었고 이 왕위는 그의 아들 조지 2세(재위: 1727-1760)로 이어지게 되었다. 독일의 하노버 가에서 온 영국의 왕인 조지 1세와 2세는 영어를 잘 하지 못했고 독일에도 관심이 있어 영국의 통치에 큰 관심을 기울이지 않았고 이 때문에 보다 용이하게 의회가 영국 정치의 중심 세력으로 부상하게 되었다, 영국의 의회세력은 17세기 후반부터 왕과 국교회를 지지하는 토리당(Tories)과 프로테스탄트 교파와 중산층의 이익을 중시하는 휘그당(Whigs)으로 구성되었고 명예혁명 이후 18세기 전반에 의회의 다수당이 집권하는 의원 내각제를 수립할 수 있었다. 영국의 정치체제는 17-18세기에 왕권신수설에 기반한 절대왕정에서 왕과 의회가 함께 통치하는 혼합정이라고 볼 수 있는 입헌군주제를 거쳐 왕은 군림하고 의회가 통치하는 체제로 변화하였다. 여기서 강조하고

35) Robert Hutchins & Mortimer Adler, ed., “Great Documents,” *Gateway to the Great Books*(Chicago: Encyclopedia Britannica, Inc.,1963), pp. 407-456.

싶은 점은 왕이 의회 내 다수당의 당수를 수상으로 지명하는 전통은 법의 규정이 아니라 관례에 의해 수립된 것이라는 점이다. 왕은 이러한 관례를 지키지 않아도 법적으로는 불법이 아니나 오늘날까지 충실히 지키고 있어 이 관례는 다른 나라의 헌법 이상의 효력을 발휘하고 있다. 이와 같은 변화는, 17세기에는 절대왕권과 의회세력이 충돌하여 내란으로까지 악화되고 왕이 처형당하는 폭력적 혁명을 동반했으나 18세기부터는 프랑스를 비롯한 다른 여러 유럽 나라들과 달리 커다란 정치적 불안정과 폭력적 충돌 없이, 점진적으로 평화롭게 일어났다. 영국은 전통적인 사회세력인 지주 귀족계급, 신흥 사회세력인 중산층, 그리고 그 이후에 사회세력으로 등장한 노동자 계급과 그들의 이익을 각각 대표하는 정치 지도자들이 서로 간 타협하면서 민주주의를 발전시켜 간 유럽의 유일한 국가가 되었다.

프랑스의 프랑스 혁명도 사회세력의 절대왕정에 대한 불만으로부터 시작되었다. 프랑스도 프랑스 혁명이 일어난 시기에 영국과 마찬가지로 왕권신수설에 기반한 절대왕정체제를 가지고 있었고, 프랑스의 절대왕정도 국가의 재정위기를 타개하기 위해서는 영국의 의회에 상응하는 신분회의(estates-general)의 협력이 필요했다. 신분회의는 제1, 2, 3신분의 세 신분회의로 구성되어 있었고 제1신분회의는 성직자들, 제2신분회의는 귀족들, 제3신분회의는 중산층 혹은 부르주아 계급, 공인(工人)들을 포함하는 도시 하층민들, 농민층을 각각 대표했다. 제1, 2신분에 속하는 성직자들과 귀족들은 당시 프랑스 인구 2,600만 명 중 1% 정도였고 나머지는 모두 제3신분에 속했다. 제1, 2신분은 세금을 전혀 내지 않거나 세금 감면을 받고 있는 특권층들로 대체로 절대왕정을 지지했고 제3신분은 이들 특권층과 절대왕정에 대해 이미 아주 강한 불만을 가지고 있었다. 이러한 상황에서 부르봉 왕조의 루이 16세(1754-1793)는 재정위기를 타개하기 위해 1세기 반 이상 소집한 일이 없는 신분회의를 1789년에 소집하였고 이것이 계기가 되어 프랑스 혁명이 일어났다. 제3신분 대표들은 회의 시작부터 루이 16세와 충돌하였고 그들은 파리 시민들의 집단적 시위와 폭동을 배경으로 루이 16세의 항복을 얻어낼 수 있었다.

그들은 국민제헌회의를 결성하고 이 회의는 1789년 8월 “인간과 시민의 권리선언”을 선포하였고 이에 기반해 1791년 9월 헌법을 제정하였다. “권리선언”은 영국의 “권리장전,” 미국의 “독립선언서,” 루소의 일반의사론의 영향을 받아 사람은 태어나면서부터 자유롭고 평등하고, 주권은 국민에게 있고, 법은 일반의사의 표현이고, 재산은 불가침의 권리라는 내용을 포함하고 있다. 새로 제정된 헌법은

민주주의는 어떻게 전복되는가?

군주제를 유지하면서 국가의 주요 기관으로 선거에 의한 2년 임기의 입법의회를 설치하는 내용을 가진 입헌군주제 헌법이였다. 군주의 선전포고와 조약체결은 입법회의의 동의를 받아야 하고 군주는 입법회의가 통과시킨 법률에 대해 거부권을 가졌으나 이 법률이 입법회의에서 3번 통과되면 군주의 승인 없이 법률로서의 효력을 발휘하도록 되어 있었다. 그러나 입법회의는 시민들을 능동시민(active citizen)과 수동시민(passive citizen)으로 나누고 투표권은 능동시민에게만 부여하였다. 능동시민은 일정액의 직접세를 납부하는 시민들로 그 수는 2,600만 인구 중 5만 명에 불과했다.

그러나 이 헌법에 따라 새로 선출된 의원들은 입헌군주제 헌법을 지지하는 우파 의원들과 이를 반대하는 좌파 의원들로 갈렸다. 지롱드 당의 좌파 의원들은 1792년 9월 입법회의의 주도권을 잡고 임시정부를 수립하고 국민공회(National Convention) 선거를 규정한 법령을 통과시키고 약 2천명에 달하는 왕당파를 반혁명세력으로 몰아 학살하고 입헌군주제를 폐지하고 공화정을 선포하였다. 입법회의는 능동시민과 수동시민의 구별을 폐지하고 21세 이상의 모든 남성 시민들에게 투표권도 부여하였다. 그러나 프랑스 최초의 이 공화국은 오래 지속하지 못했다. 의원들은 지롱드 당과 자코뱅 당으로 나뉘어 격렬한 권력투쟁을 하였고 좌파 지도자였던 자코뱅 당의 로베스피에르가 실권을 장악하고 루이 16세를 1793년 1월 기요틴으로 공개처형하고 공포정치를 시작했다. 그는 왕당파 혐의자들을 반혁명세력으로 몰아 기요틴으로 처형하였고 그 수는 파리에서 5천 명, 지방에서 2만 명 정도 되었다. 그러나 국민공회는 이러한 로베스피에르의 공포정치에 혐오감을 갖게 되어 1794년 그를 체포하여 기요틴에서 처형했고 이때부터 “테르미도르(더운 달, 7월 19일-8월 18일)의 반동”이 시작되었다. 많은 반혁명수감자들이 석방되고 로베스피에르의 입법은 폐기되고 프랑스 혁명은 다시 정상화 되는 듯 하였다. 국민공회가 결정한 정부 설치령에 따라 1795년 총통 5명으로 구성된 행정부와 양원제 입법부가 설치되었다. 그러나 프랑스 제1공화국의 이 정부는 제대로 작동되지 못하고 혼란만 야기시켜 이 시기 프랑스 혁명의 왕정폐기에 반대하는 오스트리아 등 여러 군주 국가들과의 전쟁에서 두각을 나타낸 나폴레옹의 쿠데타로 1799년 무너지게 되었다. 1789년의 프랑스 혁명은 결국 1799년 나폴레옹의 쿠데타로 끝을 맺었다. 나폴레옹은 프랑스 혁명의 이상을 유럽 전역에 전파하는 역할을 하였지만 1799-1804년은 공화국의 제1집정관으로, 1804-1814년은 제국(the First French Empire)의 황제로 프랑스를 독재적으로

로 통치하였다. 프랑스는 혁명 발발 10년 동안의 기간에 독재적 군주정으로부터 잠시 동안의 입헌군주제를 거쳐 민주적 공화정으로 이행했다가 나폴레옹이라는 포퓰리스트 군부 지도자의 독재적 군주정으로 다시 변하는 정변을 겪었다.

나폴레옹이 오스트리아, 영국, 러시아와 같은 전통적인 군주 국가들과의 전쟁에서 패배하여 실각한 이후 1814년 루이 18세가 다시 프랑스의 왕으로 즉위하였다. 왕정복고로 즉위한 루이 18세는 프랑스 혁명 이전 절대왕정의 군주가 아니라 시민들이 선출한 양원제 국회의 견제를 받고 법 앞의 평등과 언론의 자유와 같은 기본권이 강조되는 헌법 하의 입헌군주였다. 그러나 루이 16세와 그를 계승한 찰스 10세는 민주적 대의제도와 시민들의 기본권을 무시하고 프랑스 혁명 이전으로 복고하려고 시도하였고 이로 말미암아 1830년 내란이 일어나고 찰스 10세는 국외로 추방되었다. 새로 즉위한 루이-필립 왕은 입헌군주제의 군주로 정국을 안정시키려고 노력했으나 정치적 불안정과 폭력적 사태는 지속되었고 1848년 그는 시민들의 반정부 시위와 폭동을 이기지 못하고 국외로 도망갈 수밖에 없었다. 이에 프랑스는 새로운 국회를 선출했고 국회는 정국을 안정시키려고 노력하고 급진적인 개혁을 요구하는 노동자들의 시위를 진압하기 위해 국민방위군(National Guard)을 투입하였다. 국민방위군의 진압과정에서 4,500명이 사망하였고 12,000명이 체포되었다. 프랑스 정부는 이와 같은 무력진압으로 안정을 회복할 수 있었으나 노동자 계급을 포함하는 하층민들을 소외시키는 대가를 지불하였다. 프랑스는 1848년 12월에 선거권이 모든 성인 남성들에게 확대된 민주적인 대통령 선거를 실시했고 나폴레옹의 조카인 포퓰리스트 루이-나폴레옹을 제2공화국의 대통령으로 선출하였다. 그러나 루이-나폴레옹 대통령도 그 이전의 프랑스의 군주들과 마찬가지로 국회와 충돌하였다. 그는 국회의 견제를 수용하지 않았고 4년 단임의 대통령제를 수정하는 개헌을 시도하였다. 국회가 그의 개헌 요구를 거절하자 그의 군대는 1851년 12월 파리를 점령하고 그의 반대자들을 체포하고 시민들의 시위를 진압하였다. 그는 그의 임기 연장을 위해 황제에 취임하고 국회의 권한을 제한하는 헌법개정안을 국민투표(plebiscite, 이 용어는 로마 공화국의 concilium plebis의 plebis로부터 유래)에 부쳐 통과시켰다. 그는 프랑스 제2공화국의 공화정을 폐기하고 제2프랑스제국(the Second French Empire)의 황제가 되어 독일과의 전쟁에서 패배하는 1870년까지 장기간 집권하였다. 그 이후 프랑스에서 왕정복고는 일어나지 않았지만 프랑스가 프랑스 혁명 이후 군주정 체제를 완전히 청산하고 민주적 공화정을 정착시키는데 80년 정도가 걸렸다.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

루이-나폴레옹 체제의 붕괴는 프랑스의 보수주의자들과 급진주의자들 간의 투쟁을 다시 촉발시켰고 1871년 3월부터 5월까지의 1848년의 노동자들과 마찬가지로 급진적인 개혁을 요구하는 파리 코뮌(Paris Commune)이 파리를 점령하였다. 파리 코뮌은 여러 갈래의 보수주의자들을 단합시켰고 그들은 파리 코뮌을 무력으로 붕괴시켰으나 이 과정에서 2만명이 사망하였다. 그 후 프랑스는 1875년 제3공화국을 출범시켰고, 제3공화국은 각 도(department)에서 선거인단에 의해 선출된 의원들로 구성된 원로원과 성년남자들의 보통선거로 선출된 중의원, 그리고 양원 합동회의에서 선출한 7년 임기의 대통령을 두었다. 제3공화국은 전통적인 보수주의자들, 왕당파, 종교 세력으로부터 계속 공격을 받았고, 불량제 사건,³⁶⁾ 대통령 사위의 부정사건,³⁷⁾ 파나마 운하회사의 부정사건³⁸⁾ 등으로 위기에 처했고, 1894년부터 1906년까지 지속된 드레퓌스 사건(Dreyfus Affair)으로³⁹⁾ 사회가 양분되는 혼란을 겪었으나 프랑스가 제2차 세계대전의 발발로 나치 독일에 점령당하고 비씨(Vichy) 정권이 출범하는 1940년까지 존속하였다. 그러나 프랑스의 제3공화국은 영국과 비교하면 안정성이 많이 떨어지는 자유민주주의 체제였다고 볼 수 있다. 그리고 이와 같은 프랑스의 정치적 불안정은 의원내각제를 채택한 제4공화국 시대에도 지속되었다. 제4공화국 1946년부터 1958년간의 기간에 정부가 21번 바뀌었고 1958년 알제리 전쟁 때에는 군 일부가 반란을 일으키기도 하였다. 이에 드골 장군이 개입하여 군의 반란을 막고 의원집정제의 제5공화국을 출범시켰고 이때부터 프랑스의 자유민주주의는 안정적으로 운영되기 시작했다. 프랑스가 1875년 자유민주주의 체제를 수립하여 그것이 안정된 자유민주주의 체제, 혹은 공고화된 자유민주주의 체제(consolidated liberal democracy)가 되는데 다시 80년 정도가 걸렸다.

프랑스가 1789년의 프랑스 혁명에서 출발하여 1958년의 안정된 자유민주주의 체제를 이룩하는 데에는 169년의 세월이 걸렸을 뿐만 아니라 이미 지적인 바와 같이 많은 수의 인명살상이 있었다, 프랑스 혁명기에 27,000명 이상이 반혁명분자로 낙인찍혀 학살당했고, 1848년 노동자들의 시위 때 2,500명 이상이 학살되

36) 불량제 장군(1886-1889년 국방부 장관 역임)의 쿠데타 미수사건.

37) 대통령의 사위가 국가 최고훈장인 “레지옹 도뇌르”를 매매하여 대통령이 사임한 사건.

38) 파나마 운하회사의 부정으로 정치가들이 자살하고 은행가들이 해외로 도피한 사건.

39) 유대인 출신으로 프랑스 육군의 포병 대위였던 드레퓌스는 파리의 독일 대사관에 군사기밀을 전했다는 간첩혐의로 종신형을 선고 받았다. 그러나 이와 같은 간첩행위의 진범이 에스테라지 소령이라는 것이 밝혀졌지만 프랑스 육군은 이러한 사실을 비밀에 부치고 그를 무혐의 처분하고 드레퓌스는 재심에서도 같은 유죄판결을 받았다. 이에 에밀 졸라를 비롯한 프랑스 지식인들이 프랑스 군과 반유대주의자들을 비난하고 드레퓌스의 무죄 석방운동을 오랜 기간에 걸쳐 벌였고 그 결과 그는 결국 무죄 석방되었다.

있고, 1871년 파리 코뮌 때에 20,000명 이상이 학살되었다. 프랑스는 영국, 미국과 더불어 현대 민주주의의 발상지이지만 이를 정착시키는 일은 오랜 세월이 걸렸고 수많은 인명피해라는 대가를 지불했다. 프랑스는 1689년의 명예혁명 이후 입헌군주제 하에서 의원내각제 민주주의를 평화롭게 정착시킨 영국과는 매우 대조적이다. 영국의 정치지도자들과 사회세력들은 서로 타협하여 극렬한 분열을 막고 민주주의를 평화롭게 발전시킬 수 있었으나 프랑스의 정치지도자들과 사회세력들은 서로 타협하지 못하고 극렬하게 분열하고 때때로 폭력적으로 충돌하여 민주주의를 평화롭게 발전시킬 수 없었다. 이태리, 독일, 스페인과 같은 유럽 국가들의 민주주의도 프랑스와 비슷하게 오랜 세월의 시행착오와 어려움을 겪었다. 이러한 나라들에 비교하면 영국은 예외적인 경우라고 말할 수 있다. 서구의 민주주의 발달사는 민주주의가 결코 짧은 시일 안에 쉽게 정착되지 않는다는 사실을 너무나 뚜렷하게 보여준다. 이렇게 볼 때 정당간의 수평적 정권교체가 두 번 이상 일어나면 민주주의가 공고화되었다고 보는 헌팅턴의 견해는 성급한 결론이라고 아니할 수 없다.

여기서 우리는 아테네의 직접민주주의가 붕괴된 후 약 2,000년 만에 민주주의를 부활시킨 영국의 시민혁명과 프랑스의 프랑스 혁명에서 중요한 역할을 한 영국의 의회와 프랑스의 신분회의에 대해 간단하게나마 살펴 볼 필요가 있다. 의회나 신분회의라는 관행(practices)이 직접민주주의를 대의민주주의(representative democracy)로 변화시키는데 중요한 역할을 했기 때문이다. 이미 지적한 바와 같이 아테네의 직접민주주의는 영토와 인구가 아테네라는 도시국가보다 훨씬 큰 근대 국가에는 적용이 불가능한 정치원칙이었다. 그러나 한 사회의 구성원들이 대표를 선출해서 민주주의를 하는 대의민주주의는 근대 국가에도, 그 영토와 인구가 아무리 크다 해도, 적용할 수 있는 정치원칙이다. 이 대의민주주의를 영국, 미국, 프랑스의 민주혁명 이전에 주장한 정치철학자나 이론가는 없다. 대의민주주의의 대의 관행이 중세 시대 영국의 의회나 프랑스의 신분회의를 통해서 수립되었고 이것이 17세기에 아테네의 민주주의 원칙과 결합하여 대의민주주의 원칙이 된 것이다.

그렇다면, 중세 시대 의회나 신분회의의 관행은 어떻게 탄생하였는가⁴⁰⁾ 중세 봉건주의 시대의 왕은 내정이나 대외 전쟁수행에 돈이 필요했으나 그 돈을 자의

40) R. R. Palmer & Joel Colton, *A History of the Modern World*, Third Edition (New York: Alfred Knopf, 1965), pp. 29-32.

적인 과세로 마련하기 어려웠다. 중세의 봉건 유럽에는 로마 제국에서 볼 수 있는 바와 같은 과세제도가 없었다. 봉건시대의 영주들은 그들 자신들의 영지에서 나온 수입으로 살아야 했고 왕도 그 자신의 직할지에서 나온 수입으로 국정을 운영하였다. 왕은 특히 대외 전쟁이 일어났을 때에는 그의 직할지에서 나온 수입만으로는 충당할 수 없는 막대한 자금이 필요했다. 국정운영을 위해 왕은 그의 신하들인 영주들과 도시의 신흥부자들의 재정적 협력이 필요했고 이러한 협력의 대가로 그들의 요구를 수용하기도 하였는데, “권리청원”과 “권리장전”과 더불어 영국 민주주의의 3대 문서 중의 하나로 칭송되는 1215년의 “마그나 카르타(Magna Carta)”는 그 전형적인 예이다. 이 문서는 존 왕(재위기간: 1199-1216)이 영국의 귀족들, 고위 성직자들, 런던의 부유한 시민들의 협력을 얻기 위해 과거부터 누리던 권리를 인정하라는 이들 특권층의 요구를 수용한 문서로 그 12조에는 대의 없이는 과세도 없다는 내용을 포함하고 있다.

영국의 parliament는 라틴어 parliamentum에서 나왔고 이 parliamentum의 의미는 talking, 즉 말하기 이다. 영국의 왕은 국정운영을 위해 고위 성직자들, 귀족들과 가끔 말하는 모임을 가졌고, 12-13세기에는 그간 상당히 발전한 도시의 부유한 시민들도 이 말하기 모임에 초청하였다. 이것이 parliament의 시작이고 13세기에는 유럽 전역에 이러한 parliament가 생겨났다. 프랑스에서는 이를 estates-general, 즉 신분회의, 독일에서는 diets, 스페인에서는 cortes라고 각각 불렀다. 왕은 그의 정책을 선전하고 왕권을 강화하는 수단으로 이 말하기 모임을 이용했다. 왕은 이 모임의 왕에 대한 어떠한 구속력도 인정하지 않았고 이 모임에 참석한 특권층들도 그러한 구속력을 요구하지 않았다. 그러나 왕은 때때로 그들의 불평불만과 요구를 수용하였고 이를 국정에 반영하기도 하였는데, 이것이 의회 입법(parliamentary legislation)의 기원이라고 볼 수 있다.

영국의 왕은 국민의 대표자들이 아니라 각 신분의 대표자들을 parliament, 즉 의회에 초청하였다. 당시 유럽 사회에서 가장 높은 신분은 성직자들이고, 그 다음이 대지주 귀족들이고, 세 번째가 도시의 부유한 시민들이 구성하는 제3신분(third estate)이었다. 영국에서는 제1, 2신분의 대표자들이 상원을 구성했고 제3신분의 대표자들이 하원을 구성했다. 그런데 영국의 경우 이 하원에는 대지주가 아닌 소지주 귀족들의 대표자들도 참여했다. 다시 말해, 영국의 하원은 소지주 귀족들과 도시 시민들의 대표자들로 구성되었고 도시 시민들은 소지주 귀족들의 도움으로 그들의 영향력을 강화할 수 있었다. 프랑스에서는 세 신분을 각각 대표하

는 세 개의 신분회의를 두었고, 제3신분회의에는 부유한 시민들뿐만 아니라 그렇지 못한 공인들과 농민들의 대표들도 참여하였다. 그러나 이 의회나 신분회의의 소집권은 왕에게 있었다. 절대왕정시대의 영국과 프랑스의 왕들은 이 의회와 신분회의를 오래 동안 소집하지 않고 자의적으로 과세하다가 이들의 저항에 직면하였고, 재정위기로 이들을 소집하자 오랜 세월에 걸쳐 쌓였던 그들의 불만이 폭발하여 절대왕권의 붕괴로 이어지고 대의민주주의 체제가 출범하게 된 것이다.

영국과 프랑스의 민주혁명이 과세문제에 대한 절대왕권과 의회나 제3신분회의와의 충돌을 계기로 시작한 것과 비슷하게 미국의 민주혁명도 미국인들과 그들을 식민통치하던 영국정부와의 과세문제에 대한 충돌로부터 시작했다. 미국의 동부에는 1,600년대 초부터 영국의 종교적 박해를 피해서 온 청교도들이 많아 정착하기 시작했고 그들은 오랫동안 영국정부의 통치에 커다란 불만 없이 살았다. 그러나 1,700년 대 중반에 들어 미국 동부의 13개 주의 주민들은 경제적 이해관계에 있어 영국정부와 충돌하였고, 그 중 과세문제에 대한 충돌을 계기로 영국과 무력 충돌이 일어났다. 미국인들은 처음에는 대의 없이는 과세도 없다는 주장으로 영국 정부의 조세정책에 저항했으나 이 저항은 곧 영국으로부터 독립을 요구하는 전쟁(1775-1783)으로 비화되었다. 이 전쟁에는 프랑스가 적극 개입했고, 그 외 스페인, 네덜란드 등 많은 유럽 국가들이 영국을 견제하기 위해 미국 편을 들었다.

미국의 13개 주는 영국정부에 단합해서 대항하기 위해 1774년에 대륙회의(Continental Congress)를 결성했는데, 이 회의는 1776년 7월 4일에 제퍼슨이 기초한 “독립선언서(The Declaration of Independence)”를 채택하였다. 이 독립선언서는 “모든 인간은 평등하고 독립적이게 창조되었고, 이 평등한 창조로부터 타고난 양도 불가능한 권리를 부여받고, 그러한 권리 중에는 생명, 자유, 행복추구의 권리가 있고, 이러한 목표를 위해 피통치자들의 동의로부터 권력을 부여받는 정부를 수립하고, 어떠한 정부라도 이러한 목표를 파괴할 때에는 그 정부를 변화시키거나 폐기하고 새로운 정부를 수립하는 것이 우리들의 권리이다”라고 선언하고, 계속해서 “영국의 현재 왕의 역사는 반복적인 위해와 강탈의 역사이고 그것은 우리 13개 주들에 대해 절대적인 폭정(tyranny)을 수립하는 것을 목적으로 하고 있다”고 선언하였다. 레포르에 의하면 제퍼슨의 독립선언서 초안에는 노예제도를 반대하는 문구도 들어가 있었으나 이 문구는 대륙회의가 삭제했다고 한다.⁴¹⁾

41) Jill Lepore, *These Truths: A History of the United States* (New York: W.W. Norton &

영국과의 전쟁 중에 13개 주는 연합규약 (Articles of Confederation)을 만들고 인준한 적이 있으나 이 규약은 잘 작동되지 못했다. 이에 각 주의 대표들은 1787년 5월부터 9월까지 필라델피아에 모여 헌법 제정을 논의했고 그 결과로 현재의 미합중국 헌법이 나왔다. 이 헌법은 각 주의 인준을 거쳐 1788년 7월 2일에 선포되었고 그 다음 해에 이 헌법에 따라 워싱턴이 초대 대통령으로 당선되고 연방정부가 수립되었다. 헌법이 제정된지 3년 후에 최초로 수정헌법 조문 10개가 추가되었고 그 후에도 계속해서 수정헌법 조문들이 추가 되었다. 헌법은 연방정부의 구조를 규정하고 있고 수정헌법 조문들은 대개 개인의 권리를 보호하는 규정들이다. 최초의 수정헌법 조문 10개는 미국의 권리장전(Bill of Rights)으로 국회가 개인의 신앙, 언론, 출판의 자유를 제한하거나 정부의 자의적 권력행사에 반대할 수 있는 권리를 제한하는 입법을 할 수 없다거나 총기를 소유할 수 있는 자유를 침해할 수 없다는 것과 같은 조항을 포함하고 있다. 그 후의 수정헌법 조문 16개도 대부분이 개인의 기본권을 확대하는 내용을 가지고 있다.⁴²⁾

미국 헌법은 연방정부의 행정부, 입법부, 사법부 간의 관계가 “견제와 균형”을 이루도록 규정하고 있다. 예를 들어, 행정부 수반인 대통령은 입법부의 입법에 대한 거부권을 가지고 있고 입법부는 대통령을 탄핵할 수 있고, 대통령은 대법원 판사를 지명할 수 있고 대법원은 대통령의 통치행위가 헌법에 위배되는지 여부를 심사할 수 있고, 입법부는 지명된 대법원 판사를 인준하고 대법원은 입법부의 입법이 헌법에 위배되지 않는지 심사할 수 있다. 이러한 견제체계가 극단화 하면 정부가 작동되지 않을 수도 있다. 그러나 미국 정부의 견제와 균형 체계는 대체로 지난 두 세기 이상 원활하게 작동되어 왔다, 그것은 집권당이 행정부와 입법부를 장악해서 그들 간의 교착을 막거나 행정부를 장악한 정당과 입법부를 장악한 정당이 다른 경우에는 두 당이 그들이 장악한 부의 권한을 각각 극단적으로 사용하는 것을 자제하고 상호 관용했기 때문이다. 레비츠키와 지블랫은 제도적 권한 사용의 자제(institutional forbearance)와 상호관용(mutual tolerance)과 같은 성문화되지 않은 관행과 규범이 미국 민주주의의 작동에 커다란 공헌을 했다고 주장하고 있다.⁴³⁾

Company, 2018), p. 99.

42) Robert Carr, Marver Bernstein and Walter Murphy, *American Democracy in Theory and Practice*, Fourth Edition (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1963).

43) Steven Levitsky & Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (New York: Crown, 2018). pp. 118-144.

집권당이 그들에게 주어진 제도적 권한의 사용을 자제하고 야당의 핵심이익을 존중하는 관용의 자세를 갖는 것은 민주주의의 원활한 운영을 위해 필요하다. 미국의 남북전쟁(1861-1865)은 공화당의 링컨 대통령이 남부의 핵심이익인 노예제도를 폐지했기 때문에 일어났다. 링컨 대통령과 공화당은 노예제도를 폐지할 수 있는 정당한 제도적 권한을 가지고 있었고 이 권한을 사용해서 노예제도를 폐지한 것은 링컨 대통령과 미국 민주주의의 위대한 업적이다. 그러나 이 위대한 업적은 남북전쟁이라는 커다란 대가를 지불하였다.

미국의 공화당과 민주당은 남북전쟁이 끝난 후에도 흑인문제를 둘러싸고 격렬하게 대립하였다. 연방정부를 장악한 공화당 정권은 흑인 노예들을 해방 시켰을 뿐만 아니라 그들에게 선거권도 부여하였다. 이에 대해 미국 남부의 주들을 장악하고 있던 민주당 정치인들은 크게 반발하였다. 공화당 정권은 남부 흑인들의 선거권 행사를 보호하기 위해 연방정부의 강제력을 사용할 수 있는 제도적 권한을 가지고 있었으나 공화당 정권은 이의 행사를 자제하고, 남부의 민주당 정치인들이 흑인들의 선거권 행사를 막고 있는 것을 방치하였다. 그리고 이러한 상태가 시정된 것은 100년 후인 1960년대의 민권운동 이후였다. 미국의 흑인들이 노예 해방 후에도 100년 동안 정치적 차별을 받는 대가를 치렀지만 공화당은 당시 민주당의 핵심이익을 보호함으로써, 다시 말해, 민주당에 대해 제도적 권한사용을 자제하고 관용의 자세를 유지함으로써 민주당과 다시 극단적인 적대관계에 빠져들지 않고 경쟁하지만 협조하는 관계를 유지할 수 있었다.

제도적 자제와 상호 관용의 관행과 규범은 민주주의의 맹점인 다수의 폭정(tyranny of the majority)을 막는데 공헌한다. 그러나 미국의 헌법 자체도 다수의 폭정을 막을 수 있도록 설계되어 있다. 미국 건국 당시 이 헌법의 설계자들은 선거만으로는 다수의 폭정을 막을 수 없다고 생각했다. 그들은 앞서 언급한 견제와 균형 체계가 다수의 폭정을 막는데 공헌한다고 판단했다. 집권당이 행정부와 입법부를 모두 장악한 경우에는 이 체계는 깨지고 다수의 폭정이 나올 수도 있으나 이러한 경우에는 국회가 개인의 기본권을 제한하는 입법을 할 수 없다는 수정 헌법 조문들이 다수의 폭정을 막고 개인의 기본권을 보호하는 역할을 한다. 연방정부와 주 정부의 권한분리도 어느 한 정부가 폭정을 하지 못하게 만드는데 공헌한다. 상원의원과 대통령의 선거제도도 작은 주들에게 유리하게 되어있다. 캘리포니아나 뉴욕과 같은 큰 주든 알래스카나 하와이 같은 작은 주든 그 상원 의원 수는 두 명씩으로 똑같다. 대통령 선거제도도 전국민들이 직접 선출하는 것이 아

민주주의는 어떻게 전복되는가?

나라 주의 선거인단이 선출하도록 되어 있다. 이러한 헌법규정들은 헌법제정 당시 작은 주와 큰 주의 타협의 결과로 나온 것이나 큰 주의 폭정을 막고 작은 주의 정치적 영향력을 보호하는데 공헌하고 있다.

공화당의 트럼프의 대통령은 미국 민주주의가 오래 동안에 걸쳐 정착시킨 성문화되지 않은 여러 관행과 규범을 지키지 않고 미국 사회의 분열을 조장하고 미국 민주주의를 위기에 몰아넣었으나 2020년 대통령 선거에서 패배하고 민주당의 바이든 후보가 당선되었다. 바이든 대통령은 미국 민주주의의 관행과 규범을 복원하고 미국 사회를 통합하고 미국 민주주의를 정상화시켜야 할 과제를 가지고 있다.

남북전쟁의 위기가 있었고 트럼프의 비정상적인 통치 시기가 있었지만 미국도 영국과 마찬가지로 안정된 자유민주주의 체제의 수립과 정착이 프랑스나 다른 여러 유럽 국가들에 비교하면 순조롭게 진행된 예외적인 경우이다.

서구의 선발 민주주의 국가인 영국과 미국은 예외적으로 순조롭게 민주주의를 정착시켰고, 마찬가지로 선발 민주주의 국가인 프랑스는 한 세기 반 이상의 시행착오를 거듭한 끝에야 민주주의를 정착시켰고 이탈리아, 독일, 스페인 등 유럽의 여러 다른 나라들도 영미가 아니라 프랑스와 비슷한 경로를 밟은 후에 민주주의를 정착시켰다. 그러나 예외적인 영미든 예외적이 아니던 프랑스든 간에 모든 선발 민주주의 국가들의 민주주의는 처음에는 국가 구성원들 중 일부만이 참정권을 갖는 불평등 민주주의였다. 아테네 시대와 로마 시대의 민회 선거도 이 지역의 전체 주민들이 아니라 일부만이 참여하는 선거였고, 17-18세기, 영국, 미국, 프랑스의 선거도 그러한 선거로 출발하였다. 민주주의의 핵심원칙인 정치적 평등은 당시에는 국민들의 일부에게만 적용되는 원칙이지 모든 국민들에게 적용되는 원칙이 아니었다. 서구의 선발 민주주의 국가들이 재산소유정도, 인종, 성의 차별 없이 성인이 된 모든 국민들에게 선거권을 부여 하는 데에는 100년 이상 200년이 걸렸다.⁴⁴⁾

영국에서는 1265년부터 성인 남성들의 2-3%가 비정기적으로 실시하는 의회의 의원 선거에 참여하였다. 영국의 헨리 6세는 1432년에 당시에는 상당히 많은 재산이었던 40 실링 이상의 재산소유자만이 선거권을 갖는다고 규정하였다. 그 후 영국은 법령에 의해서가 아니라 관습적으로 재산소유자들만 선거에 참여하게 하였다. 영국은 군주정에서 의원내각제로 이행한 후인 1832년의 개혁법(Reform Act)에서 재산소유자에게 선거권을 부여했고 그 수는 남성성인 7명 중 1명꼴이

44) Wikipedia, "Suffrage".

있고, 그 후 1884년의 개혁법에서 성인 남성들 중 60%에게 선거권을 부여했다. 영국은 재산소유자든 아니든, 남성이든 여성이든 모든 국민들이 제1차 세계대전의 승리에 공헌했기 때문에 종전 후인 1918년의 국민대표법(Representation of the People Act)에서 21세 이상의 모든 남성들에게, 재산소유자로 30세 이상인 모든 여성들에게 선거권을 부여했다. 이 법으로 영국의 유권자 수는 전전의 770만에서 2천 백 4십만으로 증가하였고 그 중 여성 유권자 수는 850만 이었다. 그러나 유권자들 중 7% 이상이 사업가이거나 대학 졸업자이기 때문에 한 표 이상의 선거권을 행사했다. 영국은 그 후 1928년의 국민대표법에서 21세 이상의 모든 성인 남녀들에게 선거권을 부여했고, 1948년의 국민대표법에서 사업가들과 대학졸업자들에게 주던 복수투표권을 없앴고 1969년의 국민대표법에서 선거연령을 21세에서 18세로 낮추었고 지방 자치단체 선거에 남아있던 복수투표권을 폐기하였다. 영국은 투표제도를 오래 전부터 가지고 있었지만 1928년에 와서야 성인 남녀 모두가 투표할 수 있는 보통선거제도를 수립했다.

미국의 헌법은 처음에는 선거권에 관한 조문을 가지지 않았고 선거권 결정은 각 주의 주 정부에 맡겼다. 건국 초기에는 대부분의 주들은 백인 성인남성 재산소유자에게만 선거권을 부여했고 그것은 전국민의 6% 정도 되었고, 1856년에 와서는 재산 소유와 관계없이 대부분의 성인남성에게는 선거권을 부여하였다. 그러나 미국의 주들 중 5개 주는 1860년까지 일정액의 세금을 내지 않으면 선거권을 박탈하였고 2개주는 이러한 정책을 20세기까지 유지했다. 남북전쟁 이후 선거권에 관한 수정헌법 조문이 5개 추가되었고 이 조문들에 의해 미국은 재산소유, 인종, 성에 관계없는 보통선거권 제도를 확립했다. 1870년의 제15차 수정헌법 조문은 미국 시민은 인종, 피부 색깔, 이전의 노예신분 때문에 선거권의 제한을 받지 않는다고 규정했고, 1920년의 제19차 수정헌법 조문은 성(sex) 때문에 그러한 제한을 받지 않는다고 규정했고, 1961년의 제23차 수정헌법 조문은 D.C.(District of Columbia)의 주민들에게 선거권을 부여했고, 1964년의 제24차 수정헌법 조문은 어떠한 세금이던 세금을 내지 않았다고 해서 선거권의 제한을 받지 않는다고 규정했고, 1971년의 제26차 수정헌법 조문은 선거권 자격을 18세로 내렸다. 미국은 1870년의 수정헌법 조문으로 흑인들에게도 선거권을 부여했지만 흑인들은 실제로는 여러 제약 때문에 100년 가까이 선거권을 행사하지 못했고 그들이 선거권을 행사하기 시작한 것은 1960년대의 흑인 민권운동(Civil Rights Movement)의 결과로 1964년의 수정헌법 조문이 제정된 다음부터이다.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

그 후 미국 의회는 1965년에 선거권 행사에 인종적 차별을 두는 것을 불법화하는 투표권법(Voting Rights Act)을 제정했고, 미국 대법원은 Harper v. Virginia Board of Elections (1966) 케이스에서 주 정부의 인두세(poll tax)는 제14차 수정헌법 조문을 위반하는 것이라고 6:3으로 판결하였다. 그리고 이 이후에 미국의 흑인들은 보다 활발하게 투표에 참여하게 되었다. 미국은 헌법적으로는 1920년에 보통선거제도를 수립했지만 흑인들도 투표권을 행사하는 보통선거제도는 1964-1966년에 와서야 실행에 옮겨졌다.

프랑스는 프랑스 혁명 후 1792년에 영미와는 달리 재산소유와 관계없이 모든 성인남성들에게 선거권을 부여했으나 이는 실행되지 못하고 재산을 가진 246,000명에게만 선거권을 부여했었다. 그러다가 1799년의 선거에서는 모든 성인남성들에게 선거권을 부여하였고, 1850년에는 범죄자들과 홈리스(homeless)로부터는 선거권을 박탈하여 성인남성 유권자들의 수는 30% 감소하였다. 그러나 루이-나폴레옹이 1851년 12월 21일 국민투표를 실시할 때에 이러한 제약 없는 성인남성 보통선거제도를 수립했고 이 제도는 그 이후에도 유지되었다. 그 후 프랑스는 1944년에 21세 이상의 여성에게도 선거권을 부여하여 보통선거 제도를 수립했고, 1974년에는 유권자의 연령을 21세에서 18세로 내렸다. 프랑스는 1800년부터 남성 보통선거제도를 수립했으나 성차별 없는 보통선거제도는 1944년에 수립했다.

대한민국이 1948년 건국 당시에 채택한 것과 같은 아무 차별 없는 보통선거제도를 선택하는데 영국, 미국, 프랑스는 혁명이후의 시기만 계산해도 150년 정도가 걸렸다. 여기서는 소개하지 않았지만 서구에서의 보통선거 제도의 수립은 저절로 이루어진 것이 아니라 선거권을 갖지 못했던 상공인들, 중산층, 노동자들, 농민들, 여성들의 끈질긴 선거권 확대운동의 결과로 이루어진 것이다. 그렇다면, 선거권 확대에 왜 그렇게 오랜 세월이 걸렸는가? 민주혁명이 일어난 이들 여러 나라들에서 재산소유자는 소수였고 무산자가 다수였는데, 재산소유자들은 다수의 무산자들이 선거권을 획득하면 그들이 정권을 장악하여 재산소유자들의 재산을 빼앗아가는 결과가 나올 것을 두려워했기 때문이다. 그리하여 마르크스도 그가 살던 당시의 민주주의 국가는 부르주아 계급의 집행위원회에 불과하다고 비판하였다. 그러나 영국과 미국에서 무산계층도 경제성장에 따라 작은 재산의 소유자라도 되어감에 따라 선거권도 확대되었다. 대부분의 국민들이 재산 소유자, 혹은 중산층화 되어감에 따라 그들은 기존의 재산소유자들에게 더 이상 위협이 되지

않았기 때문에 선거권을 획득할 수 있었다고 볼 수 있다. 영미에서는 경제성장에 따른 중산계층의 확대가 계층 간의 갈등을 온건하게 만들고 이에 기반 해서 민주주의도 평화롭게 운영되었다고 볼 수 있다. 이에 반해 프랑스는 혁명 초기부터 남성 보통선거제도를 채택하였다. 재산소유자든 무산자든 모두가 남성이면 선거권을 갖게 되었다. 소수의 재산소유자와 다수의 무산자 간에는 경제적 이해관계의 갈등이 심했고 이들이 모두 선거권을 갖게 됨에 따라 심한 경제적 이해관계의 갈등은 심한 정치적 갈등으로 전화 되었고 민주주의의 평화로운 운영을 방해했다고 볼 수 있다.

서구의 선발 민주주의 국가들의 자유민주주의는 아테네의 직접민주주의, 로마 시대의 공화주의와 법치제도, 중세 시대 의회나 신분회의의 관행, 영국, 미국, 프랑스의 민주주의 혁명과 대의민주주의의 수립, 그리고 정치적 평등 혹은 보통선거제도의 점진적 확립이라는 오랜 역사의 축적된 결과로 나온 것이다. 선거라는 제도는 그리스, 로마시대에 기원을 두고 있고 대의 민주주의의 선거도 250년 전부터 실시하여 오늘에 이른 역사를 가지고 있다. 서구의 법치제도도 로마 시대부터 발전되어 온 제도이다. 언론, 출판, 결사의 자유와 양심의 자유와 같은 국민개개인의 기본권 보호의 전통도 250-350년 전의 영국의 권리장전, 미국의 독립선언서와 헌법, 프랑스의 인간과 시민의 권리선언 때부터 수립되기 시작한 전통이다. 견제와 균형체제도 로마의 헌정체계에서 찾아볼 수 있는 이상이었고 특히 미국이 건국 때부터 추구해 온 통치제도이다. 비서구의 신생 민주주의 국가들이 대부분 선거민주주의를 수립하더라도 자유민주주의로 발전하지 못하고 자유민주주의를 수립하더라도 이로부터의 후퇴를 막기가 쉽지 않은 중요한 이유 중의 하나는 그들이 서구와 같은 민주주의 발전의 오랜 역사와 전통을 가지고 있지 않은 데도 있다.

Ⅲ. 민주주의의 본질; 경쟁 민주주의, 취합 민주주의, 속의 민주주의?

앞서 우리는 V-Dem Institute의 기준을 따라 (자유)민주주의가 언론, 출판, 결사의 자유를 가진 국민들이 보통선거제도를 통해서 그들의 통치자를 선출하고 그러한 통치자들로 구성되는 정부는 법치를 확립하고 바로 언급한 자유를 포함한 국민들의 기본권을 보장하고 행정부, 입법부, 사법부 간의 견제와 균형을 체계로

민주주의는 어떻게 전복되는가?

이루는 정치체제라고 정의하였다. 이러한 정의는 기본적으로 민주주의에 대한 절차적 정의이고 V-Dem Institute는 이에 따라 어느 한 나라의 정치체제가 얼마나 민주적인가를 평가한다. 그러나 민주주의를 평가 할 때에는 이러한 절차뿐만이 아니라 그 절차가 어떠한 민주주의를 만들어 내는가에 대해서도 살펴보아야 한다. 우리는 민주주의의 절차와 그것이 만들어내는, 혹은 만들어내야만 하는 민주주의의 두 가지를 다 볼 때 민주주의의 본질을 더 잘 파악할 수 있다. 민주적 절차가 만들어 내는 민주주의의 내용이 무엇인지, 혹은 무엇이여야만 하는지에 대한 논의는 여러 가지가 있으나 여기서는 그 중 대표적인 세 가지를 중심으로 살펴보고자 한다. 그 중 하나인 슈페터의 민주주의론은 민주적 절차가 만들어 내는 민주주의의 내용을 현실주의적 관점에서 본 것이고 취합 민주주의론과 속의 민주주의론은 이를 이상주의적 관점에서 본 것이다.

첫째, 슈페터는 민주적 절차가 만들어내는 민주주의를 엘리트들 간의 권력경쟁체제라고 보았다. 시장경제가 기업들 간의 이윤경쟁체제를 만들어내는 것과 유사하게 민주주의는 정당들이나 정치인들 간의 권력경쟁체제를 만들어 낸다고 본 것이다. 시장경제가 기업들 간의 경제적 경쟁체제라면 민주주의는 정당이나 정치인들 간의 정치적 경쟁체제이다. 여기서 기업은 정당이나 정치인들이고, 소비자들은 투표자들이고, 기업이 추구하는 이윤은 정당이나 정치인들이 추구하는 지지투표이다. 이와 같은 경쟁체제는 독점체제에 비해 상당한 이점이 있다. 기업이 소비자들에게 배척당해 망하지 않기 위해서 세심한 주의를 기울여야 되는 것과 마찬가지로 정당이나 정치인들도 투표자들에게 배척당해 권력을 잃지 않기 위해서 세심한 주의를 기울여야 하기 때문이다. 기업들이 경쟁에 이기기 위해서는 소비자들의 선호에 더 맞는 상품을 만들어 내놓아야 하는 것과 마찬가지로 정당이나 정치인들도 투표자들의 선호에 더 맞는 정책을 만들어 내놓아야 한다. 슈페터는 언급하지 않았지만 이러한 경쟁체제에서는 기업들이 소비자들의 마음을 사로잡기 위해 광고경쟁을 하는 것과 마찬가지로 정당이나 정치인들도 투표자들의 마음을 사로잡기 위해 선전경쟁을 하고, 기업들이 경쟁규칙에 따라 공정한 이윤경쟁을 하도록 감시하는 역할을 정부가 한다면 정당과 정치인들이 공정한 권력경쟁을 하도록 감시하는 역할은 궁극적으로는 법치, 기본권 보호, 권력분립의 특성을 가지고 있는 민주적 정부가 한다.⁴⁵⁾

45) Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (New York: Harper, 1942), chapters 20-23.

슌페터의 경쟁 민주주의의 핵심 요소는 경쟁이다. 이 경쟁이 투표자들이 통치자들에 대해 leverage를 갖도록 만들어 주는 기제이기 때문이다. 통치자들이 경쟁자들과 권력경쟁을 하기 때문에 통치자들의 투표자들, 즉 국민들에 대한 지배(domination)는 제한적이 되고 그들의 복리를 돌보게 된다. 샤피로는 민주주의가 통치자의 지배를 제한하는 체제이고 슌페터의 경쟁 민주주의론은 이러한 의미에서 장점을 가지고 있다고 본다.⁴⁶⁾ 독재정이나 전체주의적 독재정에서는 권력경쟁이 없기 때문에 통치자들은 국민들의 기본권을 무시하고 탄압한다. 민주정에서는 권력경쟁이 있기 때문에 이러한 무자비한 지배는 어렵다. 집권당이나 집권정치인이 무자비한 지배를 한다면 정기적인 선거를 통해 경쟁정당이나 정치인에게 권력을 빼앗길 것이기 때문이다. 슌페터에 의하면 현실적으로 우리는 무정부, 권력독점체제, 권력경쟁체제의 세 가지 중에서 하나를 선택해야 하고 권력경쟁체제가 무정부나 권력독점체제 보다 훨씬 낫다.

이러한 슌페터의 민주주의론은 어느 사회든 엘리트가 지배하고 일반시민들은 무력하기 때문에 민주주의는 불가능하다고 본 모스카,⁴⁷⁾ 파레토,⁴⁸⁾ 미헬스의⁴⁹⁾ 엘리트론이나 미국 민주주의도 정치, 군사, 경제 엘리트들이 하나가 되어 그들의 이익을 위해 통치하고 일반시민은 그들의 조작대상에 불과하다고 주장한 밀즈의 권력엘리트론에⁵⁰⁾ 대해 엘리트들이 통치하는 것은 확실하나 그들 간에 경쟁이 있고 이 경쟁이 민주주의를 민주적으로 만드는 요인이라고 주장한 점에서 그들의 엘리트론을 비판하는 이론이라고 볼 수 있다. 달은⁵¹⁾ 미국이 어느 한 엘리트들의 지배를 받는 엘리트 민주주의의 나라가 아니라 분야에 따라 각각 다른 다양한 엘리트들이 미국을 지배하는 다원주의적 민주주의의 나라라고 주장했다. 슌페터는 이러한 다원주의적 리더십의 정치보다는 엘리트들이 경쟁에 따라 바뀌는, 혹은 엘리트들이 경쟁에 따라 순환되는 정치가 민주주의라고 보았다.

그러나 슌페터의 시장경제와 민주주의의 비유는 꼭 들어맞는 비유가 아니다. 첫째로 시장경제는 민주정치 보다 훨씬 더 경쟁적이다. 시장경제에서 경쟁하는 기업들의 수는 민주정치에서 경쟁하는 정당들의 수 보다 훨씬 더 많다. 어느 기업이 한 나라

46) Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory* (Princeton: Princeton University Press, 2003).

47) Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (1939).

48) Vilfred Pareto, *The Mind and Society* (1935).

49) Robert Michels, *Political Parties* (1915).

50) C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956).

51) Robert Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in American City* (New York: Yale University Press, 1961).

안에서 독점적이거나 과점적인 위치를 차지한다 해도 이 기업은 외국 기업과 경쟁해야 한다. 소비자들은 국내 회사의 상품이 마음에 들지 않으면 외국 회사의 상품을 살 수 있다. 이에 비해 정당들의 수는 대체로 두 개이거나 여섯 개나 일곱 개 정도이다. 이 정당들은 외국 정당들과 경쟁하지 않는다. 투표자들은 이들 정당들을 다 싫어할 수 있으나 그들 중에서 선택하여 지지투표를 던질 수밖에 없는 경우가 적지 않다. 정치 불신감이나 혐오감이 만연되어 있는 나라들에서는 투표자들이 이러한 선택을 할 수 밖에 없다. 둘째로 회사들이 생산하는 상품은 소비자들이 즉시 그 평가를 내릴 수 있으나 정당이나 정치인들이 내놓는 정책은 투표자들이 즉시 평가하기 어렵다. 투표자들은 과거의 정책에 대해서든 미래의 정책에 대해서든 올바른 평가를 하기 위해서는 상당한 시간이 지난 다음에 할 수 있고 또 제대로 평가를 하기 어려운 경우도 많다. 셋째로 기업들이 카르텔을 형성하면 이것은 공정경쟁 원칙에 위배되나 정당들은 일종의 카르텔을 형성하고 있다고도 볼 수 있으나 이것은 오히려 정치적 안정을 위해 바람직한 현상으로 간주되고 있다. 망해서 없어진 회사들은 수 없이 많으나 망해서 없어진 정당들은 흔하지 않고 대부분의 정당들의 존속기간은 오랜 기간에 걸쳐있다. 넷째로 기업들 간의 공정한 경쟁을 보장하기 위한 감시는 기업이 하는 것이 아니라 제3자인 정부가 하나 정당이나 정치인들 간의 공정한 경쟁을 보장하기 위한 감시는 집권당 정부가 하기 때문에 편파적일 위험성이 항상 존재한다.

이뿐만 아니라 스펀터의 경쟁 민주주의론은 국민들이 스스로 통치하거나, 혹은 대표자를 선출해서 통치하는 체제가 민주주의라는 고전적인 민주주의론을 다음과 같은 점에서 부정한다. 첫째, 시장경제에서 기업은 상품을 만들어내는 적극적 역할을 하고 소비자들은 이에 반응하는 수동적 역할을 하는 것과 유사하게 스펀터의 경쟁 민주주의에서는 정당이나 정치인들이 정책을 만들어내는 적극적, 능동적 역할을 하고 투표자들은 이에 반응하는 소극적, 수동적 역할을 한다. 소비자들이 스스로 기업을 운영하지 않는 바와 같이 투표자들이 스스로 정부를 운영하지 않는다. 소비자들이 기업의 주인이 아닌 것과 마찬가지로 투표자들이 정부의 주인이 아니다. 기업의 주인은 기업주이고 정부의 주인은 집권당이거나 집권정치인이다. 둘째, 기업이 소비자들을 대표하지 않는 것과 마찬가지로 정당이나 정치인들도 투표자들을 대표하지 않는다. 다시 말해, 투표자들은 대표를 선출해서 정부를 운영하지 않는다. 정당이나 정치인들은 권력경쟁에 이기기 위해서 투표자들의 선호에 맞는 정책을 내놓는 것이지 그들이 투표자들을 대표해서 정책을 내놓는 것이 아니다. 정당과 정치인들은 권력경쟁에 이기기 위해서 투표자들의 선호에 맞는

정책을 제시하고 그들의 지지를 호소한다. 대표(representation)가 아니라 경쟁(competition)이 정당이나 정치인들이 투표자들에게 호소하게 만든다.

둘째, 근대 이후의 민주주의 이론가들은, 스펀셔와는 달리, 민주적 절차로 공동선을 발견할 수 있다고 생각하고, 민주주의를 공동선을 실현하는 정치체제로 보았다. 루소는 이러한 주장을 한 대표적 인물이다. 그의 주장에 의하면 주권재민의 원칙에 따라 인민들 모두가 투표에 참여하는 사회계약으로 수립되는 주권체(the sovereign body)의 통치원칙은 일반의사(general will)이고 이 일반의사가 공동선이다. 이 일반의사는 전체의사(will of all)와 다르다. 전체의사는 우리들 개개인의 사적 이해관계를 나타내는 개인의사(individual will 혹은 particular will)들의 총합인데 비해, 일반의사는 사적 이해관계를 가지고 있는 우리들 모두가 공동체 생활을 위해 동의하는 의사이기 때문이다. 일반의사와 전체의사는 일반의사가 개인의사나 전체의사에 기반 해서 성립되는 만큼 중복되는 부분이 있을 수도 있으나 일반의사와 전체의사는 다르다. 일반의사는 개인의사나 전체의사를 초월해서 존재하게 되고 개인의사 혹은 사적 이익은 일반의사의 한계 내에서만 실현될 수 있다. 일반의사를 구현하고 있는 주권체는 양도불가능하고(inalienable), 나눌 수도 없고(indivisible), 항상 옳다(infallible). 우리들이 자유의사로 이러한 일반의사의 구현체인 주권체를 수립하고 이에 복종하는 것은 우리들의 자유를 제약하는 것이 아니고 오히려 보호하는 것이다. 그는 이 주권체의 일반의사를 파당(faction)이나 정당(party)이나 혹은 정부(government)의 일반의사와도 구분한다. 이들은 그들 각각의 일반의사를 가질 수 있으나 그것은 주권체의 일반의사가 아니고 주권체의 일반의사를 왜곡시킬 수 있다.⁵²⁾

여기서 우리는 그가 주권체와 정부를 구별하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 그에 의하면 주권체는 주권인민들(the sovereign people)을 가리키고 이 주권체는 일반의사의 실행을 위해 책임과 권한을 정부에 위임해야 한다. 주권체가 이 책임과 권한을 그리스의 민주주의에서처럼 다수가 지배하는 민주정에 위임하면 주권체가 정부의 집행역할을 찬탈하여 일반의사의 집행을 불가능하게 할 위험이 있다. 다른 한편, 주권체가 이 책임과 권한을 절대왕정과 같은 일인이 지배하는 군주정에 위임하면 군주가 주권체의 일반의사를 무시하고 그 스스로가 주권자가 될 위험이 있다. 그리스의 민주정과 유럽의 절대왕정은 둘 다 주권체의 일반의사 실행을 위협하는 정부형태

52) Victor Gourevitch, ed., Rousseau: *The Social Contract and other later political writings* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 41-81 (*The Social Contract*, Book I & II).

민주주의는 어떻게 전복되는가?

이다. 그의 주장에 따르면 주권체의 일반의사를 가장 잘 실행할 수 있는 정부형태는 선출적 귀족정(elective aristocracy)이다. 그는 이 선출적 귀족정을 자연적(natural) 귀족정이나 세습적(hereditary) 귀족정과 구별한다. 자연적 귀족정은 원시인들의 귀족정이고 세습적 귀족정은 가장 나쁜 정부형태이다. 민주정에서는 누구든지 정부의 행정관이 될 수 있지만 선출적 귀족정에서는 선출된 소수만이 행정관이 될 수 있다. 가장 지혜로운 소수가 그들의 이익이 아니라 일반의사의 실행을 위해 다수를 통치해야 되고 그러한 정부가 선출적 귀족정이다. 그는 이 선출적 귀족정을 현명하게 조정된 민주정부(democratic government wisely tempered)라고도 불렀다. 그는 작은 영토와 인구를 가진 아테네의 민주주의가 그가 살던 시대의 큰 민족국가에는 맞지 않고 혼란만을 야기하는 정부형태로 보고 민주주의를 옹호하지 않았다. 그러나 그가 주장한 선출적 귀족정은 오늘날의 대의민주주의를 가리킨다고 볼 수 있다.⁵³⁾

그렇다면, 일반의사는 어떻게 성립하는가? 일반의사, 즉 공동선이 어떻게 성립되는가의 문제는 오늘날에도 민주주의의 가장 큰 문제이고 이에 관한 루소의 말을 직접 인용하면 다음과 같다. “There is often a considerable difference between the will of all and the general will: the latter looks only to the common interest, the former looks to private interest, and is nothing but a sum of particular wills; but if, from these same wills, one takes away the pluses and the minuses which cancel each other out, what is left as the sum of the differences is the general will.”⁵⁴⁾ 여기서 루소는 일반의사는 공동이익을 가리키고 전체의사는 특수의사들의 총합에 불과하고 특수의사들에서 서로 상쇄하는 플러스와 마이너스를 떼어내고 거기서 차이의 총합으로 남는 것이 일반의사라고 말하고 있다. 이 말이 무슨 말인지 정확히 알 수 없으나 루소의 일반의사론에서 그 내용이 구체적으로 정확히 무엇이냐의 문제 보다 우리가 더 중요하게 생각하는 것은 루소가 이를 발견하거나 취합해 낼 수 있다고 주장한 사실이다. 곧 소개하겠지만, 오늘날의 사회적 선택이론(social choice theory)은 이러한 발견이나 취합이 불가능하다고 비판하고 있기 때문이다.

아테네 직접민주주의와 로마 공화정의 시민들은 빈부의 차이가 있었지만 오늘날에 비교하면 상대적으로 동질적인 시민들이고 그들의 이해관계는 공동선의 발

53) Ibid., pp. 82-120 (*The Social Contract*, Book III).

54) Ibid., p. 60.

견이 불가능하지 않을 만큼 조화로운 특성을 가지고 있었는지 모르겠다. 루소가 살던 시대도 아테네 시대보다 2,000년 이상 이후의 시대이지만 산업혁명 이전의 사회이고 이 사회의 시민들도 오늘날에 비교하면 상대적으로 동질적이고 조화로운 특성을 가지고 있었는지 모르겠다. 그 수가 매우 제한적이었던 과거의 시민들에 비해 거의 모두가 시민이 되는 오늘날의 시민들은 이질적이고 상호간의 갈등이 과거 보다 다양하고 깊다. 그들은 경제적 부, 사회적 지위, 종교, 인종, 지역, 교육, 문화, 언어 등에 있어 서로 다르고 이러한 여러 면에 있어서의 그들 간의 충돌은 광범위하고 심각하다. 어느 나라의 시민들이든 현대의 시민들은 과거의 시민들에 비해 더욱 이질적이고 덜 조화로운 특성을 가지고 있고 그 때문에 그들에게서 공동선을 발견하는 일은 과거 보다 더욱 어려운 과제라고 말할 수 있을 것이다.

그러나 사회적선택 이론가들은 시대 혹은 인류의 발전단계에 따른 시민들의 특성 변화와 관계없이 민주주의 체제하의 시민들이 투표를 통해서 공동선을 발견하는 것은 어렵다고 주장하고 있다. 그들은 아테네 민주주의에서든, 로마 공화정의 민회들에서든, 혹은 오늘날 대의민주주의에서든 시민들이 투표를 통해서 공동선을 발견하는 일은 엄격한 의미에서는 불가능하다고 주장하고 있다. 그들이 이러한 주장을 하는 중요한 근거는 노벨 경제학상 수상자인 애로우의 “불가능성 정리(impossibility theorem)”와 전략투표(strategic voting) 현상이다.

애로우는 셋 이상의 선호(preference)들에 대한 합리적 개인들 각각의 선호들을 합리적 사회적 선호로 취합하는 것은 불가능하다는 이론을 제시했다. 예를 들어 세 사람의 유권자 1,2,3이 세 가지의 선호들인 X,Y,Z에 대해 유권자 1은 $X P_1 Y, Y P_1 Z, X P_1 Z$ (여기서 P는 Preference의 약자이고 P_1 은 유권자 1의 선호를 나타내고 $X P_1 Y$ 는 유권자 1은 Y보다 X를 더 선호한다는 것을 나타낸다), 즉 XYZ의 선호순위를 나타내고, 유권자 2는 $Y P_2 Z, Z P_2 X, Y P_2 X$, 즉 YZX의 선호순위를 나타내고, 유권자 3은 $Z P_3 X, X P_3 Y, Z P_3 Y$, 즉 ZXY의 선호순위를 나타낼 경우 사회적선택은 (1) $Y P_2 X$ 인 반면 $X P_1 Y$ 이고 $X P_3 Y$ 이므로 X일 수도 있고, (2) $Z P_3 Y$ 인 반면 $Y P_1 Z, Y P_2 Z$ 이므로 Y일 수도 있고, (3) $X P_1 Z$ 인 반면 $Z P_2 X, Z P_3 X$ 이므로 Z일 수도 있으므로 유권자 1,2,3의 X,Y,Z에 대한 개별적 선호들(individual preferences)을 가장 좋은 하나의 사회적 선호(social preference)로 취합하는 것은 불가능하다는 것이다.⁵⁵⁾

55) 애로우는 개별적 선호들이 사회적선호로 전이되는 과정에서 요구되는 다섯 가지 조건을 제시하고 있는

전략적 투표는 유권자가 그 자신의 진정한 선호에 따라 투표하지 않고 어떤 다른 목적에 따라 투표하는 경우를 가리킨다. 유권자가 5명의 후보들에게 순위투표를 할 경우 그가 가장 선호하는 후보에 대해 가장 강력한 경쟁자가 될 후보에게 그 후보에 대한 그의 선호와 관계없이 가장 낮은 순위를 매겨 그의 탈락을 도모한다거나, 가장 선호하는 후보가 있으나 그의 당선 가능성이 없다고 판단하여 그에게 투표하지 않고 당선 가능성이 있는 후보에게 투표하는 것 등이 전략투표의 예이다. 이를 막기 위한 선거제도로 결선투표제가 있는데, 이것은 일차 투표에서는 유권자들이 선호를 정직하게 나타낼 수 있도록 하나 이차 투표에서는 그의 선호를 나타낼 수 있는 기회조차 없이 강제적으로 가장 많이 득표한 두 후보들 중 한 후보에게 투표하게 한다는 문제가 있다. 어떠한 정책적 이슈에 대한 투표에 있어서도 마찬가지이다. 투표자가 어느 이슈에 대한 선호 1,2,3 중 그가 가장 선호하는 것을 그것이 선택될 가능성이 없다고 판단할 경우에는 선택하지 않고 선택될 가능성이 있는 차선의 선호에 투표하는 것을 우리는 종종 볼 수 있다.

우리는 애로우 이론의 예와 전략적 투표의 예에서 민주주의를 침식할 수 있는 또 다른 문제점을 발견 할 수 있다. 그것은 집권자들이 투표자들의 선호를 안다면 그들에게 유리한 투표결과가 나올 수 있도록 통제(control 혹은 manipulate) 할 수 있다는 점이다. 애로우 이론의 예에서 집권자가 유권자 1,2,3의 XYZ에 대한 선호를 미리 알고 있고 집권자가 X라는 사회적 선호가 나오는 투표결과를 원한다면 투표 순서를 (1)과 같이하면 그러한 결과가 나올 것이다. 전략투표의 경우에는 1987년 말 노태우, 김영삼, 노태우의 예를 생각하면 집권자가 투표결과를 어떻게 통제할 수 있는지 쉽게 알 수 있다. 당시 집권세력은 김영삼, 김대중이 단일 후보로 나오지 않고 분열하여 둘이 다 후보로 나오면 노태우가 당선될 수 있다는 것을 알았다. 집권세력이 그들이 원래 반대했던 대통령 직선제를 수용한 것도, 또 김대중에게 자금지원이 들어가도록 내버려둔 것도 이와 같은 목적을 위해서였다. 또 대통령 선거제도로 과반수 지지를 요구하는 결선투표제를 채택하지 않고 한 번의 투표에서 최다수 득표자가 당선되는 투표제를 유지한 것도 같은 목적을 위해서였다. 1987년 대통령 선거가 프랑스와 같이 결선투표제를 채택하였

데, 그것은 집단합리성(collective rationality), 보편적 영역(universal domain), 약한 파레토 조건(weak Pareto condition), 비독재의 원리(nondictatorship), 독립성의 조건(independence of irrelevant alternatives)들이다. Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Second Edition (New Haven: Yale University Press, 1963)와 박효중, <민주주의와 권위> (서울: 서울대학교 출판부, 2005), p. 614-622.

있더라면 김영삼이 당선되고 노태우는 낙선했을 것이다. 애로우의 이론과 전략투표 현상은 시민들 개개인의 선호들이 투표를 통해서 하나의 사회적 선호로 취합될 수 없을 뿐만 아니라 집권자가 시민들의 선호에 대한 정보를 가지고 있으면 그가 원하는 투표결과가 나오게 통제할 수 있다는 것도 설득력 있게 보여준다.

투표가 개인들의 선호들을 사회적 선호로 취합할 수 없다면 그것은 일반의사, 공동선, 혹은 민의(popular will)도 국민들 개개인들의 선호들에서 취합할 수 없다는 것을 의미한다. 고전적 정치이론가들은 이의 실현을 추구하고 이를 가능하게 해주는 것이 민주주의라고 주장했지만 사회적선택 이론가들은 이러한 주장이 틀렸다는 것을 이론적으로 제시하고 있다. 그렇다면, 민주주의는 불가능한 것인가? 정치학자들 중 대표적 사회적선택 이론가인 라이커는 민주주의가 민의를 대변하고 일반의사나 공동선을 실현하는 취합 민주주의(aggregate democracy)로 되는 것은 불가능하나 유권자들이 투표를 통해서 그들이 볼 때 잘 못하는 통치자를 제거할 수 있다고 주장하였다. 그는 폭압적 통치자를 제거하고 통치자의 순환이 가능한 선거제도와 견제와 균형의 정부체계가 민주주의의 핵심요소라고 강조하고 있다. 이러한 민주주의론은 매디슨이 주장한 민주주의론(Madisonian democracy)과 미국 헌법의 민주주의와 같은 것이다.⁵⁶⁾

셋째, 이와 같은 사회적선택 이론가들의 주장에 대해 숙의 민주주의(deliberative democracy)를 주장하는 이론가들은 민주적 절차를 숙의적으로 만들어 공동선을 이룩할 수 있다고 주장하고 있다. 숙의 민주주의자들은 사회적선택이론의 “불가능성 정리”와 우리들이 흔히 볼 수 있는 전략투표 현상을 부인하지 않는다. 그러나 그들은 선호의 형성문제와 민주정치 본질을 사회적선택이론과는 다르게 파악한다. 사회적선택이론은 우리들의 선호를 주어진 것(given)으로 보나 숙의 민주주의자들은 우리들의 선호가 주어진 것이 아니라 숙의에 의해 형성되는 것으로, 혹은 만들어지는 것으로 본다. 일반의사, 공동선, 민의는 주어진 것이 아니라 우리들이 주체적으로 형성하고 만드는 것이다. 그것은 찾는 것이 아니라 만들어가는 것이다. 그들은 민주정치를 시장의 경쟁에 유추해서 생각하는 사회적선택이론과 달리 민주정치는 시장의 경쟁원칙 보다 더 넓은 것을 포함하고 있는 것으로 본다. 민주정치는 시장에서의 소비자의 선택 같은 것만으로 환원될 수 없는 공공의 활동(public activity)을 포함한다. 민주정치는 시장의 경쟁원칙도 가지고 있

56) William Riker, *Liberalism Against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* (San Francisco: W. H. Freeman, 1982).

지만 공동선의 원칙도 가지고 있다. 슈페터의 경쟁 민주주의론도 사회적선택이론과 같이 투표자의 선호는 주어진 것이고 민주정치の本질을 정당이나 정치인들 간의 경쟁에서 찾았다. 숙의 민주주의론은 슈페터의 경쟁 민주주의론과 사회적선택 이론가들의 민주주의에 대한 비판적 분석에 대항하고 이를 극복하기 위해 나온 이론이다. 숙의 민주주의론은 시민들이 숙의하면 공동선을 만들어 낼 수 있다고 주장하고 있다. 숙의를 하지 않기 때문에 공동선을 만들어내지 못한다고 본다. 숙의 민주주의론은 정치적 정통성을 단순히 다수결에 두어서는 안 되고 숙의를 거친 정치적 결정이나 아니냐에 두어야 한다고 주장하고 있다. 정치가들과 시민들은 다른 정치가들과 시민들과 토론하고 숙의하는 과정에서 무엇이 그들 모두를 위한 공동선이냐에 대해서 그들 각자의 인식을 조정하고 서로 더 동의하게 될 수 있다고 강조한다.

숙의 민주주의의 원조라고 말할 수 있는 하버마스는 숙의 민주주의의 숙의를 이상적 언어상황(ideal speech situation)에서의 숙의로 본다. 이상적 언어상황이란 숙의의 참여자들이 육체적, 정신적 강제를 포함한 어떠한 비합리적 강제의 영향이 전혀 없는 자유로운 분위기속에서 다른 참여자들의 주장을 오직 이성(reason)과 증거(evidence)에 기반 해서만 평가하고 모든 참여자들은 오직 합리적인 합의(rational consensus)를 달성하고자 하는 동기만을 가진 상황을 가리킨다. 하버마스는 이러한 상황에서 참여자들은 모두가 숙의에 참여해야 하고 어떠한 주장에도 의문을 제기할 수 있고 어떠한 주장도 제시할 수 있고 각자의 태도, 욕망, 필요를 거리낌 없이 표현하고 이러한 행동을 누구에 의해서든 제지당해서는 안 된다는 숙의규칙을 제시했다.⁵⁷⁾

이러한 숙의 민주주의의 목표는 진정한 합의(genuine consensus)이다. 진정한 합의는 예를 들어 80%의 참여자들이 동의하고 그 20%는 동의하지 않지만 그들도 80% 동의의 압력을 받아 마지못해 동의하거나 묵인하는 동의가 아니라 모두가 자율적으로 동의하는 합의이다. 숙의를 거듭하면 할수록 이러한 합의에 이를 가능성이 더 커지고 공동선을 이루어 낼 수 있다. 그러나 현실적으로 이러한 합의는 달성하기 어렵다. 가트먼과 톰슨은 숙의 민주주의가 이러한 합의를 달성하지 못하더라도 중요하다고 주장하고 있다. 그것은 합의는 아니더라도 상호간 존중하는 타협(compromise)을 이룩할 수 있게 해 주기 때문이다. 민주정치는

57) Jurgen Habermass, "Discourse Ethics" in his *Moral Consciousness and Communicative Action* (Cambridge: MIT Press, 1990), pp. 43-115.

항상 무엇이 공동선이나에 대한 대립과 갈등을 포함하고 있고 서로 대립하는 시민(citizen)들이 이에 대해 타협하는 정치이다. 숙의는 이러한 타협을 가능하게 해 준다. 그러나 숙의 민주주의가 합의나 타협을 만들어내지 못하여 시민들이 서로 계속 대립한다 해도 숙의는 그 속에서 상호존중(mutual respect)할 수 있도록 만들어 준다. 상호 존중은 관용(toleration)과 마찬가지로 서로 동의하지 않는 데에 동의하는 것(agreeing to disagree)으로부터 나온다. 그러나 관용이 상생의 태도(“live and let live” attitude)라면 상호존중은 이 보다 한 걸음 더 나아간 태도이다. 상호존중의 태도는 대립하는 시민들이 서로를 자유롭고 평등한 인격체로 대우하는 도덕적 가치(moral value)이고 정치적 경쟁자를 반대편(adversaries)으로 볼 뿐만 아니라 동시에 동료(colleagues)로도 보는 정치정향이다. 이러한 태도는 정치가들이나 시민들이 정치적 대립 속에서 살면서도 서로 더 동의할 수 있는 미래를 만들 수 있다는 희망을 현실적으로 가질 수 있게 해주는 태도이다.⁵⁸⁾

숙의 민주주의론의 이와 같은 생각은 아리스토텔레스에 그 기원을 두고 있다. 아리스토텔레스는 그리스어로 도덕적 능력(moral virtue)을 뜻하는 ethike가 그리스어로 습관(habit)인 ethos로부터 나왔듯이 도덕적 능력은 인간의 본성(nature)이 아니라 습관으로부터 나온다고 주장하였다. 예를 들어 우리가 보고 듣는 능력은 우리의 습관으로부터 나온 게 아니라 본성으로부터 나오기 때문에 미리 배울 필요가 없으나 습관으로부터 나오는 능력은 그것을 반복해서 함으로서(doing)만 배울 수 있다는 것이다. 그에 의하면 “건축가는 건축을 함으로서, 라이어(lyre) 연주자는 라이어를 연주함으로서 각각 건축능력과 라이어 연주능력을 배울 수 있는 바와 같이 우리들은 정의로운 행동을 함으로서 정의롭게 되고 현명한 행동을 함으로서 현명하게 되고 용감한 행동을 함으로서 용감하게 된다”.⁵⁹⁾ 숙의 민주주의자들도 시민들이 숙의를 통해 합의노력을 함으로서 합의하는 것을 배우게 되고 타협노력을 함으로서 타협하는 것을 배우게 되고 상호존중노력을 함으로서 상호존중 하는 것을 배우게 된다고 판단하고 있다.

숙의 민주주의론은 이와 같은 숙의를 가능케 해 주는 필요조건으로 시민들의 정치적 평등(political equality)을 들고 있다. 민주주의 국가에서 시민들은 선거

58) Amy Gutmann & Dennis Thomson, “Reflections on Deliberative Democracy” in Andre Bachtiger, et al. eds., *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2018), pp. 900-912.

59) Aristotle, *The Nicomachean Ethics* (Oxford: Oxford University Press, 1980). Book II, p. 23.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

때에 모두 똑같이 한 표식을 행사할 수 있다는 점에서는 정치적으로 평등하나 그 이외의 정치활동에 있어서는 평등하지 않다. 그들은 그들에게 중요한 이슈에 대해 유리한 결정을 얻어내기 위해 투표 이외에도 정치자금 기부와 선거운동 참여와 같은 여러 가지 정치활동을 하고, 그들이 얼마나 이러한 활동을 활발하게 할 수 있는가는 그들이 가지고 있는 경제적 자원에 달려있는 경우가 많다. 다시 말해, 시민들 간의 경제적 부의 차이는 민주주의의 필요조건인 정치적 평등을 손상시킨다고 말 할 수 있다. 속의 민주주의에 있어서도 시민들은 모두 속의의 절차에 참여할 수 있는 기회를 동등하게 가져야 한다. 그러나 여기서도 그들이 속의에 참여할 수 있는 능력은 평등하지 않다. 교육수준이 높은 사람은 낮은 사람보다 속의 능력이 더 높다고 말할 수 있고, 이러한 불평등은 속의 민주주의의 정당성(legitimacy)을 해칠 수 있다. 이에 보먼은 모든 시민들이 정치적 빈곤(political poverty)으로부터 해방되어야 하고 교육기관들은 시민들이 정치적 빈곤으로부터 해방되는 교육을 책임져야 한다고 주장하고 있다. 정치적 빈곤은 일단의 시민들이 속의 민주주의의 과정에 아젠다(agenda)를 제시하는 등 주도적으로 참여할 수 있는 능력을 결여한 경우를 가리킨다. 보먼에 의하면 이러한 정치적 빈곤은 공적 배제(public exclusion)와 정치적 포함(political inclusion)이라는 양면적 결과를 초래한다. 정치적 빈곤자들은 한편에 있어서는 공적 속의활동을 성공적으로 주도할 수 없어 배제당할 뿐만 아니라 다른 한편에 있어서는 배제 당했지만 정치적으로는 속의의 결론을 내리는데 지지한 시민들로 포함된다. 정치적 빈곤자들의 침묵은 속의능력이 높은 참여자들에 의해 그들을 지지하는 동의로 동원된다. 이러한 정치적 빈곤을 타파하는 교육이 속의 민주주의의 성공을 위해 절대적으로 필요하다.⁶⁰⁾

속의 민주주의는 경쟁 민주주의와 취합 민주주의에 대한 대안으로 제시되었지만 속의 민주주의도 현실적으로는 커다란 난관에 봉착해 있다. 첫째로 하버마스가 제시하는 속의의 이상적 언어상황은 존재하지 않는다. 정치적 토론과 속의는 모두 참여자들 간의 권력관계 속에서 이루어지고 있고 속의는 이러한 권력관계를 반영하는 속의로 전락하는 경우가 많다. 둘째로 속의가 합의, 타협, 상호존중의 결과를 초래하기 보다는 오히려 분열, 독단, 상호증오의 결과를 가져오는 경우도 있다. 셋째로 속의 민주주의의 필요조건인 정치적 평등도 실현하기 어려운 과제

60) James Bohman & William Rehg, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics* (Cambridge: The MIT Press, 1997), pp. 332-342.

이다. 속의 민주주의에서도 보다 능력 있는 시민들이 그렇지 못한 시민들 보다 더 큰 영향력을 행사한다.

크로우치는 미국과 서구의 선발 민주주의 국가들의 민주주의가 정당과 정치가들이 선전 및 광고 전문가들의 자문을 받아 의제를 정하고 이에 대해 선거토론의 쇼를 펼치는 탈민주주의(post-democracy)로 전락했다고 주장하고 있다. 그에 의하면 일반시민들은 과거 보다 더 수동적이고 소극적이고 그들이 지지하는 후보의 시그널에 따라 움직이는 로봇과 흡사한 존재로 전락하고 있다. 엘리트들이 중요한 정책 아젠다와 이에 대한 결정을 자기들끼리 다 내리고 일반시민들은 이를 지지하는 세력으로 동원될 뿐이다,⁶¹⁾ 미국과 서구 민주주의에 대한 이러한 평가는 과장된 혹평이지만 이러한 혹평은 이곳의 민주주의가 속의 민주주의로 발전하고 있지 못하다는 것을 나타내는 하나의 증거로 볼 수 있다.

어떤 사람들은 미국과 영국의 정치를 탈진실 정치(post-truth politics)라고 규정하기도 한다. 탈진실(post-truth)은 영국의 Brexit 국민투표와 미국 대통령 선거의 해였던 2016년에 이 단어의 사용빈도가 2015년에 비해 2,000% 증가하였다고 하여 옥스포드 사전이 Word of the Year로 채택한 단어이다. 탈진실 정치는 정책내용과는 관련이 없이 감성(emotion)에 호소하고 사실여부와 전문가의 견을 무시하고 어떤 화두(talking points)를 반복해서 주장하는 정치 스타일이다. 예를 들어 영국의 “Vote Leave”운동은 영국이 지불하는 EU membership의 비용이 일주일에 3억 5천만 파운드라고 주장했다. 영국의 통계청, BBC 뉴스 등은 영국이 EU로부터 상당액을 리베이트(rebate)로 되돌려 받기 때문에 이는 틀린 주장이라고 밝혀도 “Vote Leave”는 이를 받아드리지 않고 국민투표일까지 반복해서 주장했다. 미국의 트럼프는 오바마 대통령이 미국태생이 아니고, 불법 이민자들이 미국을 마약소굴로 만들고 있고, 기후변화는 없다는 화두를 주요 언론이 그것은 사실이 아닌 거짓말이라고 지적해도 멈추지 않고 반복해서 주장하였고, 최근에는 우편투표는 부정투표이고 이번 미국 대통령 선거가 부정선거였다고 계속해서 주장하고 있다. 그러나 이러한 탈진실정치에도 불구하고 영국의 “Vote Leave”운동은 Brexit에 성공했고, 트럼프는 2016년 대통령 선거에서 승리하였고 이번 부정선거 화두도 공화당 주류세력들이 지지하거나 반대하고 있지 않다. 탈진실 정치의 또 하나의 예는 음모론(conspiracy theory)의 이용이다. 예를 들어 QAnon은 미국의 극우파가 확산시키는 음모론 중의 하나이다.⁶²⁾ 그것은 사탄

61) Colin Crouch, *Post-Democracy* (Cambridge: Polity Press, 2004), p. 6.

을 숭배하는 일단의 pedophiles이 이와 싸우는 트럼프 대통령을 무너뜨리려고 음모를 꾸미고 있고 이 음모에는 민주당의 사회주의자들, 주요 언론인들, 조지 소로스 같은 금융인들이 가담하고 있다고 거짓 주장하고 있다. 이러한 음모론은 사실적 근거가 전혀 없고 말도 안 되는 주장이나 극우 방송인들이 이를 확산하고 있고 트럼프 대통령도 선거운동에서 이에 대한 질문을 받았을 때 이를 비난하는 대답은 하지 않았다.

이러한 탈진실 정치를 가능하게 해 주는 요인들로는 인터넷 기술의 비약적 발전에 따른 특정집단을 대상으로 거짓소문을 전략적으로 퍼뜨리는 microtargeting 선전 기술의 발달, 전통적인 언론매체를 대신하는 수많은 소셜 미디어(social media)의 등장, 전통적인 언론매체의 영향력 약화, 사용자가 선호하는 메시지를 골라 전달하는 소셜 미디어의 알고리즘(algorithm) 기술의 발달 등을 들 수 있다. 어느 누구라도 자기 의견을 인터넷에 올려 많은 독자들을 끌 수 있고, 그 의견은 사실 여부가 아니라 독자들의 클릭(click) 회수에 따라 정당성을 획득하고 있다. 전통적 언론기관들, YouTube 등을 이용한 수많은 1인 방송국들, 여러 소셜 미디어 등을 통해 정보가 범람하고 있는 상황에서 사람들은 자기 구미에 맞는 정보만을 선택해서 보고 있다. 이러한 정보환경은 국민 대다수를 내편, 네편으로 양극화시키고 자기 편 사람들의 말은 아무리 황당한 거짓말이어도 그대로 믿는 반면 상대편 사람들의 말은 사실에 근거한 진실이어도 믿지 않는 경향까지 초래시키고 있다. 이와 같은 탈진실 정치의 현상도 민주주의의 선도국인 미국과 영국의 정치가 속의 민주주의로 발전하고 있지 못하다는 또 하나의 증거로 볼 수 있다.⁶²⁾

디지털 통신은 사람들 간의 통신구조(communication structure)를 혁명적으로 변화시켰다. 첫째, one-to-many communication의 채널이 폭발적으로 증가하였다. 유선과 무선의 텔레비전, 라디오 방송 채널은 그 수를 셀 수 없을 정도로 많아졌다. 기존의 텔레비전, 라디오 방송은 그 설치비용이 대단히 컸으나 인터넷을 이용한 텔레비전, 라디오 방송은 YouTube의 예에서 보는 바와 같이 비용이 거의 들지 않기 때문에 그 수가 대단히 빠르게 증가하고 있다. 둘째, 인터넷의 발달로 many-to-many communication이 무한정하게 이루어지고 있다. 한 사람이 많은 사람들에게 메시지를 보내는 게 아니라 수없이 많은 다수의 사람들이

62) Wikipedia, "QAnon".

63) Lee McIntyre, *Post-Truth* (The MIT Press, Cambridge, 2018) and Wikipedia, "Post-truth politics".

수없이 많은 다수의 사람들에게 메시지를 보내고 있다. 셋째, 이러한 communication이 과거에는 한쪽에서 다른 쪽으로 메시지를 보내는 일방적인 경우가 많았는데, 오늘날에는 한쪽에서 다른 쪽으로 메시지를 보내면 다른 쪽에서 이에 답하고 답하는 쌍방향으로 이루어지고 있다. 이와 같은 디지털 혁명은 그것이 언론의 자유를 확장하여 민주주의에 긍정적 영향을 미치기도 하지만 바로 소개한 자와 같이 민주주의에 부정적 영향도 상당히 미치고 있다.

현재 미국 국민들은 남북전쟁 이래 가장 심각하게 분열되어 있다. 공화당과 민주당은 코로나 바이러스, 이민, 인종차별, 의료보험, 낙태, 동성결혼, 동맹국과의 관계, 대중관계, 대러관계, 대중동관계, 세계화, 기후변화 등의 여러 문제들에 대해 서로 타협하기 어려운 다른 정책을 제시하고 대립하고 있다. 이 뿐만 아니라 그들은 미국의 정체성(identity)을 둘러싸고도 극렬하게 대립하고 있다. 공화당은 백인 위주의 미국 정체성을 옹호하고 있는데 반해 민주당은 백인, 흑인, 라티노, 아시안 등으로 구성되는 다인종 정체성을 지지하고 있다. 미국의 정치가들과 시민들은 이러한 문제를 해결하기 위해 속의 민주주의를 채택하기 보다는 탈민주주의와 탈진실 정치를 적지 않게 택하고 있다.

민주주의의 이상은 국민들이 대표자들을 통해 스스로를 통치하는 것이고 그것은 대표자들이 일반의사, 공동선 혹은 민의에 따라 통치하는 것이다. 그러나 이 이상은 국민들의 복잡다기한 이해관계 때문에 취합 민주주의에서와 같이 찾아내는 일도, 혹은 속의 민주주의에서와 같이 만들어내는 일도 매우 어려운 이상이다. 사회적선택이론과 속의 민주주의론은 이론적으로 이것이 어렵다는 것을 잘 보여주고 있다.

민주주의의 본질이 나타내는 이상과 이를 반영하는 현실과는 서구의 선발 민주주의 국가들에서도 큰 갭(gap)이 있고 비서구의 후발 민주주의 국가들에서는 이보다 훨씬 더 큰 갭이 있다. 비서구의 후발 민주주의 국가들은 이 갭을 좁혀나간데 있어서 선발 민주주의 국가들 보다 훨씬 더 큰 도전에 직면해 있다.

민주주의 이상은 독재정권들을 무너뜨리는 데에는 역사적으로 커다란 힘을 발휘했다. 영국, 미국, 프랑스의 혁명가들은 절대왕정의 폭정으로부터의 해방을 부르짖었고 그 결과로 수립된 체제를 후세의 사가들이 토크빌의 <미국 민주주의의>에서 보는 바와 같이 민주주의라고 부르게 되었다. 그 후 20세기 초부터는 민주주의가 정치적 구호로 적극적으로 사용되기 시작했고 그 구호는 제2, 제3의 민주주의 파도에서 독재정권에 반대하는 국민들을 동원하는데 커다란 역할을 하였다.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

이뿐만 아니라 소련, 동구, 중국, 북한과 같은 전체주의적 독재국가들도, 1980년대 말 소련과 동구의 몰락으로 그 허구성이 드러났지만, 자기네 정치체제가 민주주의라고 주장하였다. 민주주의의 이상은 독재체제를 무너뜨리는데 커다란 힘을 발휘하고 독재국가들도 민주주의 국가라고 억지를 쓸 만큼 반박하기 어려운 이상이 되었다. 2,000년 이상 나쁜 정치체제라는 이미지를 가졌던 민주주의는 이제 좋은 정치체제의 대명사가 되었다.

그러나 피지배 국민들은 반독재투쟁으로 민주주의를 수립한 이후에는 그 이상의 실현이 매우 어렵다는 현실에 봉착하고 이상과 현실의 갭이 너무 크게 대해 불만을 갖게 된다. 이 불만의 정도는 나라에 따라 다르나 민주주의 후퇴나 전복의 가장 큰 배경 요인이다. 민주주의의 제1, 2의 역파도도, 현재 진행되고 있는 제3의 역파도도 이러한 이상과 현실의 커다란 갭을 배경으로 하고 있다.

서구의 선발 민주주의 국가들은 스펀터의 경쟁 민주주의 정도의 민주주의를 오랫동안 해 왔고 그것은 공동선을 만들어 내는 속의 민주주의로 발전하지 못하고 있다. 탈민주주의와 탈진실정치 현상을 지적하는 이론가들은 서구의 민주주의가 종래의 경쟁 민주주의 정도의 수준으로부터도 후퇴하고 있다고 걱정하고 있다. 비서구의 후발 민주주의 국가들은 스펀터의 경쟁 민주주의 정도를 수립하는데도 어려움을 겪고 있고 그 정도의 민주주의도 전복되는 현실에 직면해 있다.

우리는 제 IV, V, VI장에서 이러한 현실에 대해 보다 구체적으로 살펴보고자 한다. 제 IV장에서는 독일의 바이마르 민주주의가 어떻게 나치들의 파쇼체제로 전락하였는가를, 제 V장에서는 민주주의의 제2의 파도로 수립된 민주주의 국가들이 어떻게 군부 쿠데타에 의해 전복되었는지를, 제 VI장에서는 헝가리, 폴란드, 터키, 베네수엘라, 트럼프의 미국의 민주주의가 어떻게 후퇴하거나 전복되고 있는지를 간단하지만 구체적으로 소개할 것이다.

IV. 파쇼세력에 의한 민주주의 전복: 독일의 경우

헌팅턴이 소개한 바와 같이 1828년부터 1926년까지의 민주주의의 첫 번째 파도에서 민주주의를 수립한 나라들은 32개국에 달했으나 제1차 세계대전이 끝나고 경제공황을 거쳐 제2차 세계 대전이 발발하는 기간 동안에 미국, 영국, 캐나다

등 11개국만이 민주주의 체제를 유지하고 이탈리아, 독일, 스페인, 동구의 여러 나라들, 일본을 포함한 21개국은 민주주의체제를 유지하지 못했다. 독일에 앞서 이탈리아에서 민주주의의 전복이 일어났고, 스페인에서는 1936년에 좌파세력이 선거에서 승리하자 이를 받아드리지 못하는 우파세력과 내전이 일어나 결국에는 프랑코 장군의 독재체제가 수립되어 그가 사망하는 1975년까지 지속되었다. 현대 민주주의의 발상지 중 하나라고 볼 수 있는 프랑스에서도 프랑스 혁명 이후 정치적 분열과 혼란이 계속되어 전진과 후퇴를 반복하였다. 이 나라에서는 1789년의 민주주의 혁명 이래 두 번이나 왕정복고가 있었고 다섯 번의 체제변화가 일어났고, 안정된 민주주의가 수립된 것은 드골 장군의 이니시어티브로 1959년에 형식적으로는 이원집정체제이나 실제로는 대통령 중심제에 가까운 제5공화국이 수립된 이후의 일이다. 민주주의의 실패국들 중에서 독일의 경우를 살펴보고자 하는 것은 히틀러가 바이마르 헌법과 법에 따라 바이마르 민주주의체제를 파괴하고 나치체제를 수립하였다는 데 있다. 히틀러는 무력으로 정권을 장악하고 독일 국민들의 커다란 항의 속에서 나치체제를 수립한 것이 아니다. 그는 1930년대 초 선거에서 2007년 문재인 대통령이 한국의 유권자들로부터 받은 것과 비슷한 수준의 지지를 독일 국민들로부터 받았고, 그 수준의 지지를 가지고 나치 일당독재체제를 수립하는 법을 만들어 자유민주주의 체제를 파괴하였다.

독일인들은 고대부터 현 독일의 북부에서 살았고 독일이라는 이름의 지명은 1세기 경부터 나온다. 독일의 현 영토는 10세기부터 신성로마제국의 중심지였고 북부 독일은 16세기 종교개혁의 중심지였다. 나폴레옹 전쟁이 끝나고 1806년 신성로마제국 해체된 후 1815년에 독일연합 (German Confederation)이 결성되었고 1871년에는 프로시아 중심의 민족국가인 독일제국이 탄생하였다. 이 독일제국은 제1차 세계대전에서의 패배로 붕괴하였고, 그 대신 자유민주주의 공화국인 바이마르 공화국이 1919년에 탄생하여 이 공화국은 나치체제로 대체되는 1933년까지 지속하였다. 20세기 초의 독일은 영국이나 프랑스보다 늦게 제1차 세계대전에서 패배한 다음에야 빌헬름 2세가 황제로 있던 입헌군주제를 폐지하고 자유민주주의 체제를 채택하게 되었지만 유럽의 여러 국가들 중에서 경제적으로 가장 발전되고 국민들의 교육수준도 아주 높은 나라였다. 종교개혁을 이끈 루터의 나라이고 바흐, 모차르트, 베토벤과 같은 음악가의 나라이고 칸트와 헤겔과 같은 철학자의 나라인 독일이 어떻게 바이마르 민주주의체제를 버리고 전체주의적 일당독재체제인 나치 체제를 선택하게 되었는가?⁶⁴

1918년 패전에 직면한 독일군은 독일제국의 마지막 황제였던 빌헬름 2세를 폐위시키고 독일 의회와 독일 사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD)의 프리드리히 에베르트 (Friedrich Ebert)에게 11월 정권을 이양했고, 이로부터 독일의 민주주의가 탄생하게 되었다. 사회민주당은 1863년에 창당된 유럽에서 가장 오래 된 마르크스주의 정당으로 독일제국이 주도한 제1차 세계대전을 지지하고 독일 국민들로부터 가장 많은 지지를 받는 정당이었다. 제1차 대전 중 이 정당의 전쟁지지 노선에 반대한 일부세력이 떨어져 나와 독립 사회민주당 (Unabhaengige Sozialdemokratische Partei Deutschlands, USPD)을 결성했고 또 다른 일부 좌파세력은 공산당 (Kommunistische Partei Deutschlands, KPD)을 창당했지만 당시 사민당은 이러한 극좌파 정당들과 다른 어떤 우파 정당보다도 독일 국민들의 지지를 더 많이 받는 정치세력이었다.

그러나 사회민주당과 에베르트는 집권초기부터 좌우 정치세력들의 끈임 없는 도전을 받았다. 무엇보다도 첫째로 공산당 세력의 도전을 받았다. 공산당은 러시아가 볼셰비키 혁명 이후 채택한 인민위원회 체제의 수립과 급진적인 혁명을 원했고 의회민주주의체제의 수립과 점진적인 개혁노선을 추구했던 사회민주당을 극렬하게 반대하였다. 공산당 세력은 1919년 1월 초에 베를린에서 총 50만명의 노동자들이 참여한 스트라이크와 시위를 일으켰고 사회민주당 기관지를 발행하는 사옥을 습격하고 사회민주당 정부를 전복시키고자 했다. 이에 에베르트 수상은 극우적인 퇴역군인들로 구성된 자유단 (Freikorps)을 동원하여 이들을 진압하였고, 그 과정에서 1,000여명의 사상자들이 나왔고, 이 자유단은 공산당의 최고지도자인 칼 리프크네히트와 로자 룩셈부르크를 때려죽이고 그들의 시체를 유기하였다. 공산당이 주도한 이 시위를 스파르타시스트 봉기 (Spartacist uprising)라고 부르고, 이때부터 사회민주당과 공산당은 타협할 수 없는 원수지간이 되었다.

이 봉기가 진압되고 일주일만 지난 1919년 1월 19일에 의회선거가 있었고 이 선거에서 급진 좌파인 독립 사민당은 7.6%, 좌파인 독일 사민당은 38%, 좌파 자유주의의 독일 민주당(Deutsche Demokratische Partei, DDP)은 18.5%, 가톨릭 중도당 (Deutsche Zentrumspartei)은 19.7%, 우파 자유주의의 독일 국민당(Deutsche Volkspartei, DVP)은 4.4%, 강경 우파의 독일국가 국민당

64) Hans Mommsen, *The Rise and Fall of Weimar Democracy* (Chapel Hill, NC, 1996); Ian Kershaw, *Hitler: 1889-1936 Hubris* (W.W. Norton & Company, New York, 1998); Richard J. Evans, *The Coming of The Third Reich* (Penguin Books, 2003); Sheri Berman, *Democracy and Dictatorship in Europe* (Oxford University Press, 2019); Wikipedia.

(Deutschnationale Volkspartei, DNVP)은 10%의 득표를 각각 하였다. 사민당에서 떨어져 나온 독립 사민당은 사민당과 연립정부를 구성하기를 거부하였기 때문에 사민당은 이념적으로 그 바로 오른쪽에 있는 민주당, 카톨릭 중도당과 연립정부를 구성하였다. 같은 해 2월 선거에서 사민당의 에베르트가 대통령으로 선출되었고, 그는 독일 역사상 최초의 프롤레타리아 출신 평민 대통령이었다.

이 사민당 연립정부는 이미 지적인 바 있는 공산당과 독립 사민당의 공격을 계속 받았고 같은 해 6월에 베르사유 조약에 서명한 다음부터는 우파들로부터도 신랄한 공격을 받았다. 이 조약은 독일이 전쟁피해에 대해 모든 책임을 지고, 식민지를 포기하고 독일 영토의 일부를 프랑스, 벨기에, 폴란드에게 이양하고, 독일의 육군과 해군을 대폭 감축하고 육군 병력의 수는 10만 명으로 제한하고, 군수물자와 석탄 등과 같은 자원을 연합국들에게 양도하고, 200억 금화마르크를 배상금으로 지불할 것을 그 내용으로 하고 있었다. 이 조약의 내용은 독일 국민들을 격분시켰고 패전 직후부터 우파들이 주장하던 “Stab-in-the-back (Dolchstoßlegende)” 주장이 여론의 지지를 받기 시작했다. 이 주장은 독일 군이 전장에서 패배한 것이 아니라 후방의 유대인들과 혁명적 사회주의자들의 획책 때문에 패배했다는 주장이다. 많은 독일 국민들은 독일 군이 전쟁 상황을 국민들에게 잘 알리지 않았고 패전이 갑작스럽게 왔기 때문에 이 주장을 믿었다. 엄청난 배상과 이를 야기한 패전의 책임은 빌헬름 2세의 제국정부와 독일 군에게 있었지만 베르사유 조약의 내용은 정권을 이양 받아 배상협상을 담당할 사민당 연립정부가 그 책임을 뒤집어쓰게 만들었다. 사민당 연립정부는 두 달 후인 8월에 바이마르 헌법을 제정, 공포했지만 베르사유 조약을 그 배경으로 가지고 있는 이 체제에 대해 극우파들과 극좌파들은 공격을 멈추지 않았다.

볼프강 카프와 루덴도르프 장군이 이끄는 극우파 그룹들은 1920년 3월 13일에 정부전복을 목표로 하는 반란을 일으켰으나 군도 정부의 관리들도 이를 진압하는데 미온적이었고 그들 중 일부는 이를 지지하기까지 하였다. 노동조합들이 이를 반대하고 민주주의를 수호하기 위한 단체행동에 나서 이 반란은 실패하였으나 사회당 연립정부는 그들을 처벌하지 않았다. 정부전복 음모에 공식적으로 참가한 705명 중 카프만이 징역형을 받았다. 이에 연속하여 루르 지방에서는 극좌파의 봉기가 일어났으나 이 봉기는 군과 자유단에 의해 진압되었다. 이러한 극우, 극좌세력의 반란은 1920년 6월의 선거에 반영되어 연립정부를 구성하고 있던 사민당과 독일 민주당은 그 이전 선거 때에 비해 낮은 득표를 하였고 사민당 보다

민주주의는 어떻게 전복되는가?

더 좌파인 독립 사민당과 극좌파인 공산당, 그리고 이 보다 더 우파인 국민당과 국가 국민당은 그 이전에 비해 높은 득표를 하였다.

이 시기 사민당 연립정부와 바이말 체제에 도전하고 있는 국수주의적인 극우파 그룹들 중에는 나치당 (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, NSDAP)도 있었다. 이 당은 1920년에 창당되었고 1919년에 창립한 독일노동당 (Deutsche Arbeiterpartei, DAP)이 그 전신이었다. 이 당은 반유대주의를 주창하는 국수주의적이고 인종주의적인 정당이었고 마르크시즘과 공산주의를 철저히 배격하나 노동자들의 지지를 받기 위해 반자본주의적 성격도 나타내고 있는 정당이었다. 히틀러는 1919년에 독일노동당 모임에 참가하였고 연설가로서 두각을 나타내 이해 년 말부터는 이 당의 홍보책임자가 되었고, 1921년부터는 이 당의 후신인 나치당의 지도자가 되었다. 1923년에 히틀러와 나치당은 뮌히에서 바이마르 공화국을 전복하기 위해 반란을 일으키고 베를린에서는 군이 이 반란에 가담할 것이라고 믿었으나 뮌히에서 이 반란은 실패하였고 베를린에서는 군이 일어나지도 않았다. 이 쿠데타 사건으로 나치당은 활동금지를 당했고 그 주동자들은 체포되었으나 법원은 이들에 대해 가벼운 처벌만을 가했다. 히틀러는 5년 징역형을 선고받았으나 9개월 후에 석방되었고 감옥에 있는 동안 <나의 투쟁> (Mein Kampf)을 집필하였다. 이 책은 1925년에 출판되었고 그때부터 1932년의 기간에 228,000부가 팔렸고 그가 수상 직을 처음 맡은 1933년에는 100만부가 팔렸다.

히틀러는 1924년 말 감옥에서 석방된 후 나치당을 재건하기 시작했다. 그는 앞으로는 정치활동에 있어 불법적 수단을 사용하지 않고 법적 절차를 준수하겠다고 약속하고 당국에 나치당에 대한 활동금지조치를 취소해 달라고 요청하였다. 그는 베르사유 조약을 무효라고 주장하고 범독일주의, 반유대주의, 반공산주의를 주창하는 연설로 독일 국민들의 지지를 받고자 노력했다. 또한 그는 국제 자본주의와 공산주의가 유대인들의 음모라고 극렬하게 비난하였다. 그러나 나치당에 대한 독일 국민들의 지지는 아직까지는 미미했다. 나치당은 불법화되었기 때문에 1924년 선거에 나치자유운동이라는 이름으로 참여하였으나 3%를 득표하는데 그쳤고, 1928년 5월 선거에서 다시 합법화된 나치당은 2.6%의 득표밖에 하지 못하였다. 이러한 상황에서 히틀러와 그의 나치당이 유력한 정치세력으로 성장하여 집권까지 할 것이라고 생각한 사람은 아무도 없었다.

패전 직후부터 독일 국민들은 전쟁비용과 배상금 지불의 부담으로 악성 하이

퍼 인플레이션 (hyperinflation) 속에서 살아야 했다. 1 달러에 대해 독일이 지불해야 할 마르크는 1919년 4월에 12 마르크, 그해 12월에 47 마르크, 1921년 11월에 263 마르크, 1922년 7월, 8월, 10월, 12월에 각각 493 마르크, 1,000 마르크, 3,000마르크, 7,000 마르크, 1923년 1월, 4월, 7월, 8월, 9월, 10월, 11월, 12월에는 각각 17,000마르크, 24,000 마르크, 353,000 마르크, 4,621,000 마르크, 98,860,000 마르크, 25,260,000,000 마르크, 2,193,600,000,000 마르크, 4,200,000,000,000 마르크 였다. 나치 시대의 삶을 일기에 남긴 빅터 클렘퍼러(Victor Klemperer)는 1923년 7월 24일에 커피 한잔과 케이크 한 개 값으로 12,000 마르크를 지불했으나 8월 3일에는 커피 한잔과 세 개의 케이크 값으로 104,000 마르크를 지불했다고 기록하고 있다. 독일의 마르크는 그야말로 아무 가치가 없는 휴지조각같이 되어 버렸고 독일 국민들은 이러한 악성 하이퍼 인플레이션 속에서 대단히 어려운 경제생활을 영위해야 했다.⁶⁵⁾ 그러나 독일의 연립정부는 연합국들과 배상금 지급에 대해 재협상하고 1923년 11월에는 화폐개혁도 단행하여 1924년부터는 이와 같은 악성 하이퍼 인플레이션은 더 이상 일어나지 않았다. 바이마르 공화국 체제는 1924년부터 1928년까지는 정치적으로 극우파들의 쿠데타 시도와 극좌파들의 혁명적 소요에, 경제적으로는 악성 하이퍼 인플레이션에 시달려야 했던 그 이전 시대에 비하면 상대적으로 안정을 찾아가는 것 같았다.

그러나 독일 국민들의 바이마르 체제에 대한 지지는 이 체제를 지지한 정당들과 이 체제를 반대한 정당들의 지지율 변화를 보면 강화되지 않고 오히려 약화되었다는 것을 알 수 있다. 앞서 소개했지만 첫 번째 사민당 연립정부는 좌파였던 사민당, 좌파 자유주의 정당인 독일 민주당, 가톨릭 중도당으로 구성되었고 이 세 정당이 바이마르 체제를 지지하는 핵심 정당이었다. 이념적으로 사민당 보다 더 왼쪽에 있는 독립 사민당과 공산당도, 또 중도당 보다 더 오른쪽에 있는 독일 국민당과 독일국가 국민당도 바이마르 체제를 지지하지 않았다. 바이마르 체제를 지지한 사민당, 민주당, 중도당의 세 정당은 1919년 1월 선거에서 76.2%라는 압도적인 지지를 받았다. 다시 말해, 독일 유권자들의 4분의 3이 바이마르 체제를 지지하는 이 세 정당을 지지하였다. 그러나 이 세 정당에 대한 지지율은 1920년 6월 선거에서는 48%, 1924년 5월 선거에서는 43%, 1924년 12월 선거에서는 49.6%, 1928년 5월 선거에서는 49.9%였다. 1920년대를 통해서 바이마르 체제

65) Evans, pp. 103-109.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

를 지지하는 정당들을 지지하는 유권자들의 수는 과반수 정도였고, 그렇지 않은 유권자들의 수도 비슷한 과반수에 달했다.

사민당은 패전 직후 독일제국의 구레짐으로부터 정권을 이양 받아 바이마르 체제를 만들어 낸 중심세력이었으나 1920년대를 통해서 이 체제를 강화하는 역할을 충분히 하지 못했다. 첫째, 사민당은 마르크스주의 정당이었고, 자본주의는 무너지고, 지배계급이 부르주아 계급으로부터 프롤레타리아 계급으로 바뀔 것이라고 믿고 있는 정당이었다. 그러나 사민당은 바이마르 공화국의 탄생을 위해 부르주아 정당들과 협력해야 했고 그들의 협력을 얻기 위해서 이러한 좌파이념에 충실 할 수도 없었고 그렇다고 이 이념을 수정하거나 방기할 수도 없는 어정쩡한 입장에 처해 있었다. 둘째, 사민당은 에베르트가 독일의 초대 대통령직을 맡았지만 바이마르 시대에 바뀐 스무 번의 내각 중에서 여덟 번 만 연립정권의 일원으로 참가하였고 그 중 수상 직을 맡은 것은 네 번뿐이었다. 사민당은 그 득표율이 1919년 37.9%, 1920년에 21.9%, 1924년 5월 20.5%, 1924년 12월 26.0%, 1928년 29.8%였고 이 모든 선거에서 제1당의 위치는 유지하였다. 바이마르 체제의 두 번째 지지세력이었던 독일 민주당은 그 득표율이 1919년의 18.6%에서 1920년 8.3%, 1924년 5월 5.7%, 1924년 12월 6.3%, 1928년 4.8%로 하락하여 바이마르 체제의 지지세력으로서의 중요성을 1920년대에 잃고 있었다. 이 체제의 또 하나의 지지세력이었던 가톨릭 중도당은 1919년 19.67%, 1920년 13.6%, 1924년 5월 13.4%, 1924년 12월 13.6%, 1928년 12.1%의 득표를 하여 1920년대에 상대적으로 안정적인 지지율을 유지하였다. 그러나 이 정당도 1933년 히틀러 독재의 문을 열어 준 수권법에 대해 망설였지만 찬성투표를 한 것을 보면 바이마르 민주주의체제에 대한 지지가 확고했다고 볼 수 없다.

바이마르 체제를 반대하고 소련과 같은 볼셰비키 체제의 수립을 주장한 독일 공산당은 1920년 선거에서는 2.1%의 득표밖에 못하였으나 사민당에서 떨어져 나온 극좌파들의 독립 사민당이 1922년 해체된 이후에는 이들을 흡수하여 그 득표율을 10%대로 높였다. 공산당의 득표율은 1924년 5월 12.6%, 1924년 12월 8.9%, 1928년 10.6%였다. 강경우파인 독일국가 국민당은 바이마르 시대의 연립정권에 두 번 참여한 바 있지만 바이마르 체제를 반대하였다. 이 당은 호엔츨레른 왕조의 복귀, 의무 병역, 베르사유 조약의 수정, 구식민지 회복, 독일인들의 독일 이외 지역, 특히 오스트리아의 독일인들과의 관계강화, 유대인 영향력 제거를 요구하였다. 이 당의 득표율은 1919년 10.30%, 1920년 15.10%, 1924년 5

월 19.50%, 1924년 12월 20.50%, 1928년 14.20%로 이 당은 유권자들로부터 1920년대에 높은 지지를 받다가 1928년에 그 지지율이 좀 하락하였다. 독일 국민당은 바이말의 대부분의 연립내각에 참여했으나 이 당도 바이마르 체제를 전적으로 지지하지는 않았다. 이 당의 득표율은 1919년 4.4%, 1920년 13.9%, 1924년 5월 9.2%, 1924년 12월 10.1%, 1928년 8.7%였다.

독일의 바이마르 헌법은 득표율에 비례해서 정확하게 의석수를 나누어 갖는 비례대표제도를 선거제도로 채택하고 있었고 이 제도는 독일에 바로 소개한 바와 같은 다당체제를 유지시키는데 공헌 하였다. 그러나 비례대표제가 이와 같은 다당체제를 야기한 것은 아니다. 바로 소개한 정치세력들은 대부분이 그 이전의 독일제국 시대부터 오랜 기원을 가지고 있는 정치세력들이었고 비례대표제는 이러한 정치세력을 그대로 유지시키는데 공헌했다고 볼 수 있다. 독일의 바이마르 공화국이 미국이나 영국과 같은 단순 다수 선거제도를 채택하였다면 이와 같이 분열된 여러 정치세력들이 양대 정당으로 합쳐졌을 것이라고 장담할 수는 없다. 또 선거제도는 정치세력들 간의 타협의 산물로 나오는 것이기 때문에 바이마르 공화국은 처음부터 단순 다수 선거제도를 채택할 수 없었다.

1919년부터 1933년까지의 바이마르 공화국은 그 내각이 스무 번 바뀌어서 그 평균 수명은 8개월도 못되었다. 내각이 바뀔 때 마다 다수의 정당들이 인사와 정책을 둘러싸고 싸웠고 이러한 연립정부는 안정적이고 강한 정부일 수가 없었다. 이 정부는 과감한 정책을 펼 수 없는 약한 정부였고 독일이 당면한 위기를 대처하는데 효율적인 정부는 아니었다.

바이마르 체제의 대통령직은 내각의 이와 같은 문제점을 보완해 주는 장치였으나 그것도 바이마르 체제의 강화에 도움이 된 제도라고 말할 수는 없다. 나중에 소개하지만 아 제도가 종국적으로는 바이마르 체제를 파괴하는 역할도 했기 때문이다. 바이마르 헌법은 비스마르크가 반세기 전에 만든 독일제국의 헌법을 수정한 것이었다. 바이마르 헌법은 독일제국 헌법에 나와있는 황제(Kaiser) 제도를 국민들이 직접 선출하는 대통령 제도로 바꾸어 놓았다. 독일 국민들이 선출하는 대통령은 7년의 임기를 가졌고 의회와의 관계에 있어서는 독립적인 정통성을 가지고 있었다. 바이마르 헌법 48조는 대통령에게 비상대권을 부여하고 있었다. 독일 대통령은 각 정당들 간의 타협이 어려운 사안에 대해서 이 비상대권을 이용하여 처리하고, 법과 질서가 위협을 받을 때에는 군을 동원하여 이를 유지할 수 있었다. 의회는 대통령의 이와 같은 비상대권을 견제하기 어려웠다. 의회가 대통령

민주주의는 어떻게 전복되는가?

의 비상대권에 따른 조치를 거부하는 경우에는 헌법 25조가 대통령이 의회를 해산할 수 있다고 규정하고 있기 때문이다. 이 뿐 만아니라 일단 대통령이 비상대권에 따른 조치를 취한 경우 이는 기정사실화(fait accompli)되어 의회가 번복하기도 어려웠다.

초대 대통령이었던 사민당의 에베르트 대통령은 재임 중 136번이나 비상대권을 행사하였다. 그는 법과 질서를 파괴하는 행위에 대해서 이 권한을 행사한 경우가 많았는데, 우파들의 소요에 대해서는 관대하나 공산당과 같은 극좌파들의 소요에 대해서는 아주 단호한 처벌을 내리는 특성을 나타냈다. 그는 군으로부터 정권을 이양 받았기 때문에 군과 우호적인 관계를 유지했고, 우파적인 성격을 가질 수밖에 없는 군을 개혁하지 못했다. 그렇다고 해서 그가 우파들로부터 지지를 받고 있는 것은 아니었다. 그는 마르크주의 정당인 사민당의 대통령이었고 그러한 그를 우파들은 독일의 패전과 베르사유 조약에 책임이 있는 배신자라고 비난하였다. 그는 임기 만료 전인 1925년 2월 28일에 54세의 나이로 사망하였고, 그의 후임으로는 힌덴부르크(Paul von Hindenburg)가 당선되었다. 힌덴부르크는 독일군 원수(Field Marshal)였고 국민들에게는 독일제국의 전쟁영웅으로 알려진 인물이었다. 그는 우파 정당들의 통합후보로 입후보하여 쉽게 대통령에 당선될 수 있었다. 그는 대통령에 당선된 이후 바이마르 헌법을 충실히 지키고 비상대권도 사민당의 에베르트와 같이 자주 행사하지 않았다. 그러나 그는 독일제국의 충성스러운 장군이었고 바이마르 민주주의를 지켜야 한다는 믿음을 굳게 가지고 있는 대통령은 아니었다.

우리는 여기서 1928년의 선거결과를 다시 소개할 필요가 있다. 그것은 당시의 정치세력들 간의 힘의 관계를 나타내는 지표이기 때문이다. 그 결과는 공산당 10.6%, 사민당 29.8%, 민주당 4.8%, 가톨릭 중도당 12.1%, 국민당 8.7%, 국가 국민당 14.20%, 나치당 2.6%(나머지는 기타 군소정당들)였다. 바이마르 체제의 원래 지지세력이었던 사민당, 민주당, 가톨릭 중도당의 총득표율은 46.7%로 과반수가 못 되었으나 사민당과는 원수지간인 공산당이 10.6%, 극우파들인 국민당, 국가 국민당, 나치당의 총득표율은 25.5%로 국민들의 바이마르 체제에 대한 지지가 압도적인 것은 아니었지만 어느 정치세력도 이를 뒤엎을만한 국민들의 지지를 가지고 있지는 않았다. 이러한 정치상황이 어떻게 5년 후인 1933년에는 나치 독재체제가 수립되는 정치상황으로 바뀌게 되었는가? 이러한 변화에는 1929년에 시작된 대공황이 커다란 역할을 하였다.

1928년 선거결과로 출범한 사민당(29.8%), 민주당(4.8%), 가톨릭 중도당(12.1%), 국민당(8.7%)의 네 당으로 구성된 사민당 연립내각은 연합국들로부터 독일의 배상금 지불의무를 완화하고 그들이 계획보다 5년 일찍 라인랜드로부터 철수하겠다는 약속을 받아냈다. 그러나 그 다음해인 1929년에 일어난 대공황은 이 연립내각을 실각시켰을 뿐만 아니라 1930년 선거에서 극우 반체제 정당인 나치당의 대약진(2.6%에서 18.3%)과 극좌 반체제 정당인 공산당의 약진(10.6%에서 13.1%)을 가져다주었다. 이 선거에서 기존의 우파, 극우파 정당들의 득표율은 하락하였고 좌파 정당인 사민당은 제1당의 지위는 지켰지만 그 득표율은 24.5%로 하락하였다. 나치당은 별 존재감이 없던 극우정당에서 일거에 두 번째로 큰 득표를 한 정당이 되었고 공산당은 세 번째로 큰 득표를 한 정당이 되었다. 기존의 우파, 극우 정당들의 지지표들이 상당부분 나치당으로, 사민당 표의 일부가 공산당으로 옮겨갔다고 볼 수 있다.

1929년부터 1932년 간 대공황으로 독일의 공업생산량은 거의 반으로 줄어들었고, 국민소득은 3분의 1이 감소하였고, 주식가격은 폭락하였고, 은행들은 파산하고, 실업자 수는 6백만에 달했다. 이 공황은 연립내각의 구성정당들 간의 정책적 대립을 가져왔고, 특히 실업보험제도에 대한 대립은 타협할 수 없을 정도로 심각했다. 실업자 수의 증가는 실업보험준비금의 커다란 적자를 가져왔고, 이에 대해 사민당은 보험 준비금을 더 마련해야 한다고 주장하였고 국민당은 이 실업보험금의 삭감을 요구했다. 사민당 중심 내각은 구성정당들이 이 문제에 대해 타협하지 못하고 상호 극심히 대립하여 사퇴할 수밖에 없었다. 이후부터는 어느 정당도 다른 정당들의 협조를 얻어 연립정부를 구성할 수 없었고, 힌덴부르크 대통령은 의회 내 의원들의 지지와 관계없이 수상을 지명하게 되었다. 힌덴부르크 대통령은 가톨릭 중도당의 보수주의자 하인리히 브뤼닝(Heinrich Bruenich)를 수상으로 지명했다. 1930년 선거에서 지지율이 떨어졌지만 여전히 제1당이었던 사민당은 내각에 참여하지는 않고 브리닝을 차악책으로 지지했다. 그러나 브뤼닝은 미국의 루스벨트 대통령과는 달리 긴축재정정책을 채택하고 독일의 사회보장체계를 약화시키는 정책을 채택했고 이러한 정책은 사민당의 강렬한 반대에 부딪히고 의회 내 다수의 지지를 받을 수 없었다. 이에 브뤼닝은 의회가 아니라 힌덴부르크 대통령의 비상대권에 의존해 통치할 수밖에 없었고, 이때부터 독일 정치는 의회중심 정치에서 대통령중심의 독재정치로 변화하기 시작했다. 또한 브뤼닝은 그의 정책에 대해 신랄한 비판을 가하고 있는 자유주의적이거나 사회주의적인 신문

민주주의는 어떻게 전복되는가?

들을 검열하고 표현의 자유를 제한하기 시작했다. 예를 들어, 그는 1932년에는 공산당 기관지인 The Red Flag을 평균 3일에 한번 꼴로 발간하지 못하게 했다. 그를 뒤이어 수상이 된 파펜(von Papen)은 브뤼닝 보다 더 강력하게 표현의 자유를 탄압했다는 사실을 여기 덧붙여 둔다. 히틀러가 정권을 장악하기 2년 전부터 표현의 자유는 무너지기 시작했다.

대공황 속의 1930년 선거에서 대약진한 나치당은 독일 사회의 각계각층의, 특히 중산계층과 농민계층의 지지를 얻기 위해 커다란 노력을 기울였다. 나치당은 독일의 자본가들을 안심시키고 그들의 지지를 얻기 위해 당의 반자본주의적 정책을 수정했다. 나치당은 도둑강도 같은(raffendes) 자본과 창조적인(schaffendes) 자본을 구분하고 전자의 자본은 반대하나 후자의 자본은 지지한다는 자세를 명확히 했다. 나치당에 따르면 전자의 자본은 금융자본, 상업자본과 같이 유대인들이 지배하는 자본으로 독일 국민들에게 해악을 끼치는 자본이고, 후자의 자본은 공업과 생산을 발전시키고 독일 국민들의 정신을 반영하는 자본이다. 나치당의 명칭에 들어가 있는 socialism은 자본주의를 비판하여 노동자들의 지지를 받기 위해 만들어 놓은 것이나 나치당은 노동자들의 지지뿐만 아니라 독일 자본가들의 지지도 획득하기 위해 그들을 적극 지원한다는 자세를 명확히 했다.

브뤼닝의 긴축재정의 정치적 결과는 1932년 7월 선거결과에 반영되어 나왔다. 나치당은 이 선거에서 37.3%의 득표를 하여 제1당이 되었고 공산당은 14.5%의 득표를 하였다. 대공황을 유태인 금융자본의 농간이라고 공격한 나치당의 선전과 자본주의를 파괴하지 않는 한 대공황은 피할 수 없다고 주장한 공산당의 주장을 상당수의 국민들이 받아드렸다는 증거이다. 사민당은 21.6%를 득표하여 바이마르 공화국 출범이후 계속 유지해 오던 제1당의 자리를 나치당에게 내주었다. 나치당은 극우적 입장에서 바이마르 체제를 부정하던 정당이고 공산당은 극좌적 입장에서 이를 부정하던 정당이다. 1932년 7월 선거는 두 반체제 정당이 의회 내 과반수이상의 의석을 차지하게 만들었다. 힌덴부르크 대통령은 이 선거 바로 전에 브뤼닝의 후임으로 그가 임명한 파펜 수상을 선거 후에도 유임시켰다. 그러나 의회 내에 전통적인 극우파 정당인 국가 국민당을 제외하고는 그를 지지하는 정당이 없었고 국가 국민당은 이번 선거에서 6%를 하회하는 정도의 득표 밖에 못한 군소 정당이었다. 같은 해 9월에 나치당은 그들이 제일 싫어하는 당인 공산당과 협력하여 파펜에 대한 불신임안을 제출하고 이 안을 의원들의 압도적 다수의 지지로 통과시켰다. 이로서 파펜 내각은 실각하고 독일은 같은 해 11월에 다시

선거를 하게 되었다. 이 선거에서 나치당은 그 이전 선거 보다 4.3%, 즉 200만 표 낮은 33%의 득표를 하였고 공산당은 2.5% 높은 17%를 득표했다. 사민당은 1% 낮은 20.6%를 득표했다. 이 선거 결과는 나치당이 약간 후퇴했지만 나치당과 공산당의 두 반체제정당이 여전히 50%의 의석을 확보해 바로 4개월 전의 선거결과와 비슷한 것이었다.

이러한 선거결과에도 불구하고 힌덴부르크 대통령은 제1당인 나치당의 히틀러를 수상으로 임명하지 않고 군 출신의 쉘라이허 장군(General Kurt von Schleicher)을 수상으로 임명하였다. 그러나 그는 의회 내에 어떠한 지지기반도 갖지 못하고 파펜과 마찬가지로 나치당과 공산당이 언제든지 불신임안으로 실각시킬 수 있는 불안한 수상이었다. 이에 파펜을 비롯한 우파 정치인들이 나치당의 히틀러를 수상으로 임명해 달라는 청원을 힌덴부르크 대통령에게 하게 되었고 그는 이를 받아들여 1933년 1월 30일 히틀러를 수상으로 지명하였다. 파펜은 히틀러 내각의 부상으로 입각하여 히틀러가 수상이 되더라도 그가 히틀러를 조정하고 중심적 역할을 할 수 있다고 믿었다.

그러나 수상에 취임한 히틀러는 우선적으로 그의 반대자들이 협력하여 과반수 이상을 차지하는 정치블럭을 만들지 못하도록 하는데 신경을 썼다. 그의 반대자들이 뭉쳐서 의회 내 과반수 이상의 힘이 되면 그들은 히틀러 내각을 불신임하고 실각시킬 수 있기 때문이었다. 히틀러는 수상에 취임한 이틀 후에 힌덴부르크 대통령에게 의회 해산과 이에 따른 선거를 요청했고, 그 결과 3월 21일이 선거일로 결정되었다. 그런데 1933년 2월 27일에 의회 건물에 대한 방화사건이 일어났다. 이 방화는 한 네덜란드 공산주의자의 단독범행이었지만 히틀러는 이를 공산주의자들의 음모라고 비난하면서 힌덴부르크 대통령에게 헌법 48조의 비상대권에 기반해 이의 재발을 방지하는 조치를 취할 것을 요청하였다. 이에 따라 그 다음 날인 2월 28일에 힌덴부르크 대통령은 법원의 판결이 없어도 구금을 허용하고 국민의 기본권을 무시할 수 있는 Reichstag Fire Decree를 공포하였다. 이 조치에 따라 공산당의 활동이 억압을 받았고 약 4,000명의 공산당 당원들이 체포되었다. 나치당은 3월 21일 선거에서 그 득표율을 43.9%로 높였지만 단독 과반수에 미치지 못해 또 다른 극우파 정당인 독일국가 국민당과 연립내각을 만들었다.⁶⁶⁾

히틀러는 선거 이틀 후인 3월 23일에 수권법(Ermaechtigungsgesetz, Enabling Act)을 의회에 상정했다. 이 수권법의 정식명칭은 Gesetz zur Behebung der

66) Wikipedia, "Adolf Hitler".

Not von Volk und Reich (Law to Remedy the Distress of People and Reich)였고, 이 법은 4년간 히틀러 내각에게 의회의 동의 없이도 법을 제정할 수 있는 권한을 부여하였다. 이 법은 헌법과 충돌할 수 있기 때문에 이를 방지하기 위해 의회 내 출석의원들의 3분의 2이상의 지지가 필요하도록 했다. 그리고 히틀러는 이와 같은 지지를 확보하기 위해 Reichstag Fire Decree를 적용하여 81명의 공산당 의원들을 체포하였고 몇 명의 사민당 의원들은 의회에 출석하지 못하도록 막았다. 나치당의 준군사조직인 SA(Sturmabteilung, stormtroopers)가 의회 내 경비를 서고 밖에서는 이 법에 대한 반대자들이 시위를 하고 있는 분위기 속에서 이 법은 441:84로 통과되었다. 나치당 이외의 우파정당들은 물론, 망설이던 가톨릭 중도당까지도 모두 이 법에 찬성하였다. 오직 사민당만이 이 법에 반대하였으나 아무 소용이 없었다. 이 법으로 히틀러는 의회의 동의 없이 독일을 통치할 수 있는 독재적인 통치권한을 획득했다. 그리고 이것은 공산당과 사민당만 반대하고 그 외의 자유주의적 정당들, 보수적 정당들, 그리고 극우적 정당들이 모두 찬성하는 것이었다.

히틀러는 이 권한을 가지고 정당들을 해산하기 시작했다. 그는 우선 사민당을 불법화하고 그 자산을 몰수하였다. 많은 노동조합 지도자들이 메이데이 행사를 위해 베를린에 모여 있는 동안에 SA는 전국 각지의 노동조합 사무실을 점령하고 노동조합을 불법화하고 그 지도자들을 체포하였다. 그 대신 히틀러는 그의 국민공동체(Volksgemeinschaft) 노선에 따라 노동자들, 관리인들, 회사 소유자들 등 모두가 참여하는 독일 노동전선을 결성케 했다. 6월에는 다른 정당들도 해산하도록 압력을 가했다. 히틀러 연립내각의 파트너였던 극우적인 국가 국민당도 이 당의 당수를 강제로 사임시키고 해산케 했다. 그리고 히틀러는 7월 14일에 나치당만이 독일의 유일한 합법정당이라고 선언하였다. 이와 같은 독일정치의 독재화 과정에서 SA는 히틀러에게 많은 도움을 주었지만 이 조직의 우두머리인 뢰름(Ernst Roehm)가 히틀러의 잠재적인 경쟁자로 떠오름에 따라 히틀러는 뢰름을 포함한 그의 반대자들을 6월 30일과 7월 2일 사이에 직접 살해하거나 체포하였다. 이 사건을 독일에서는 “긴 칼의 밤”(The Night of Long Knives)라고 부르고 히틀러는 이 사건 이후 나치당에서 아무 경쟁자 없는 확고부동한 위치를 차지하게 되었다.

히틀러가 수권법을 통과시키고 나치당 이외의 모든 정당들을 불법화하고 노동조합을 해산하고 나치당 내의 경쟁자들을 제거하는 등의 이 모든 일에, 다시 말해, 바이마르 체제를 해체하고 나치 일당독재체제를 수립하는데 걸린 기일은 불

과 6개월 밖에 되지 않았다. 이것은 히틀러가 독재체제의 수립을 향해 신속히 움직였기 때문만이 아니라 독일의 반좌파 정당들과 국민들이 이미 바이마르 체제를 불신하여 독재체제수립을 향한 이러한 변화에 대해 거센 반발을 보이지 않았기 때문에 가능한 일이었다.

고령의 힌덴부르크 대통령은 1934년 8월 2일에 사망했다. 그 전날 히틀러 내각은 the “Law Concerning the Highest State Office of the Reich”를 제정했다. 이 법은 힌덴부르크가 사망하면 대통령 직은 폐지되고 대통령의 권한은 수상의 권한과 통합된다고 규정하였다. 히틀러는 이제 행정부의 수반임과 동시에 국가 원수였고, 공식적으로 Fuehrer und Reichskanzler라고 불렸고, 나중에는 단순히 Fuehrer라고 불리게 되었다. 두 최고위 직책의 이와 같은 통합은 8월 19일에 다시 국민투표에 회부되었고 투표자들 중 88%의 지지를 받았다. 수권법은 두 번 갱신되었다. 의회선거는 1938년까지는 실시되었으나 나치스트들만의 단독 후보들에게 투표하도록 되어 있었고 이 후보들은 투표자들의 90% 이상의 지지를 받았다.

히틀러가 수립한 나치당 일당독재체제는 히틀러 정부가 대공황을 극복하고 경제를 재건하고 유태인이 아닌 독일인이라면 대부분이 상대적으로 잘 사는 복지국가를 만드는데 성공함으로써 커다란 도전을 받지 않고 그대로 유지되었다. 히틀러는 집권하자마자 완전고용을 정책목표로 세우고 이를 위한 일자리 창출 프로그램을 실행에 옮겼다. 그는 고속도로, 운하, 주택과 다른 인프라구조들을 건설하기 시작했고, 사기업들은 고용을 늘리고 주당 노동시간과 작업시간 이외의 노동을 제한하도록 했고, 은행은 대출을 늘리도록 했다. 독일 경제는 살아나기 시작했고 실업자 수는 기적적으로 줄어들었다. 히틀러가 집권한 1933년에 6백만에 달하던 실업자 수는 1934년 말에 240만으로 감소하였고 1938년에는 독일경제는 완전고용을 달성했다. 이러한 경제회복은 이 시기 세계경제가 공황을 극복하고 다시 도약한데 힘입은 바가 컸지만 독일 국민들은 이를 히틀러의 업적으로 생각했다. 이뿐만 아니라 히틀러는 무상 고등교육, 가구 및 유아 지원, 연금, 건강보험, 교양 프로그램 및 오락 지원, 휴가 지원 등 광범위한 사회복지체계를 마련했다. 히틀러 정부는 독일 국민들이면 누구나 극장의 공연과 음악회를 아주 낮은 입장료를 내고 즐길 수 있고, 휴가와 여행도 낮은 비용으로 갈 수 있도록 재정적인 보조를 아끼지 않았다. 그는 독일을 신분, 계급, 교육에 관계가 없이 능력만 있으면 누구든지 성공할 수 있는 “사회적으로 공정한 국가”를 만들고, 국민들이 신분과 계급에 따라 분열되지 않고 하나로 통합되는 국민공동체(Volksgemeinschaft)를 만들겠다고 선언하였다. 독일 국민들은 경제회복과 복지제도의 혜택을 광범위하

민주주의는 어떻게 전복되는가?

게 누리게 됨에 따라 이러한 공약이 헛된 공약이 아니었다고 느꼈을 것이다. 독일 국민들은 나치당 일당체제를 폭정이라고 보기 보다는 선의의 독재(wohlfuehl-Diktatur)라고 인식했다고 보는 사람도 있다.⁶⁷⁾

이와 아울러 히틀러는 외교정책에 있어서도 대성공을 거두었다. 그는 베르사유 조약의 독일에 대한 제약조건들 중 그때까지 남아있는 것은 모두 무효화 했고, 중부와 동부 유럽의 독일민족을 독일에 통합시켰고, 1938년에는 오스트리아를 합병하여 독일의 민족주의자들이 이루고자 했던 것을, 비스마르크도 이루지 못한 것을, 전쟁 없이 이룩했다. 버먼은 “히틀러가 여기서 멈추었더라면 나치 정권은 독일 역사에서 가장 성공적인 정권으로 기록 되었을지도 모른다”고 평가하였다.⁶⁸⁾ 그러나 주지하다시피 히틀러는 집권하자마자 반유태주의 나치이념에 따라 유태인들을 박해하기 시작하여 독일에 사는 유태인들 중 반이 1938년까지는 독일을 떠나야 했고, 그 후 6백만 명의 유태인들과 그 외의 수없이 많은 무고한 사람들을 학살한 홀로코스트(holocaust)를 주도했고, 1939년부터는 3천만 명에 가까운 군인들과 민간인들이 죽은 제2차 세계대전을 일으켰다. 히틀러의 나치 일당독재정권은 역사상 인류에 대해 가장 잔악무도한 범죄를 저질렀고 이러한 범죄는 나치 일당독재정권의 성격에서 나온 것이었다.

V. 군부세력에 의한 민주주의 전복

앞서 소개한 바와 같이 2차대전 발발을 전후로 12개국으로 감소한 민주주의 국가의 수는 1945년 종전 후 다시 증가하기 시작하여 1962년에는 36개국으로 증가하였다. 독일, 이탈리아, 일본 등의 패전국가들이 다시 민주주의 체제를 수립했고, 2차대전 이후 독립을 획득한 신생국가들도 서방진영에 속하는 나라들은 민주주의를 채택하였다. 신생국들이 채택한 민주주의는 서구의 초기 민주주의와 같이 선거권이 재산소유자들에게만 국한된 제한 민주주의(limited democracy)가 아니라 성인이 된 국민들에게는 모두 선거권을 부여하는 무제한 민주주의(full democracy)였다. 영미의 민주주의는 초기에는 절대다수의 무산자는 제외하고

67) Aly Goetz, “Die Wohlfuehl-Diktator,” *Der Spiegel*, October 2005, 56.

68) Berman, p.255.

극소수의 재산소유자들이 운영하는 민주주의였으나 2차대전 이후에 탄생한 신생 국가들의 민주주의는 절대다수의 무산자와 극소수의 재산소유자들 모두가 참정권을 가지고 있는 민주주의였다. 사회경제적 발전수준이 떨어지고 민주정치의 경험이 없는 신생국들이 일거에 모든 국민들이 참여하는 민주주의를 채택하였으니 이것이 제대로 운영될 리가 없었다. 일찍 산업화에 성공한 서구제국이 200년에 걸쳐 수립한 민주주의를 후진 신생국가들이 일거에 수립할 수는 없는 일이었다. 신생국가들의 민주주의는 명목적인 의미에서만 민주주의였다.

그러나 이러한 명목적 민주주의도 정치적 분열과 혼란의 지속을 이겨내지 못하고 1960년대와 70년대를 통해서 전복되는 경우가 많았다. 아시아, 아프리카에서는 신생국가들이 모두 빈곤국가들이었고 이러한 빈곤국가의 정치인들이 빈곤의 퇴치를 위해 매진하기보다는 서로 권력싸움에만 몰두하여 분열과 혼란만을 조장하니 일반 국민들은 정치인들을 불신하게 되었고 이를 배경으로 일사불란한 명령 체계를 가지고 있는 군부가 쿠데타로 국가권력을 장악하게 된 것이다. 라틴 아메리카에서는 여러 나라들이 아시아, 아프리카에 비해 사회경제적으로 발전된 상태에 있었고 민주주의 경험도 가지고 있었으나 정치인들이 한편의 지주, 자본가들과 다른 한편의 노동자들 간의 이해관계의 충돌을 슬기롭게 조정하지 못했기 때문에 군부가 노동자들을 탄압하고 지주, 자본가들의 이해관계를 보호하는 쿠데타를 일으킨 경우가 많았다. 전전에 파쇼국가였던 독일, 이탈리아, 일본의 민주주의에 대해서도 1950년대와 60년대에는 과연 다시 전복되지 않을까 하는 우려가 상당히 있었으나 역사상 유례없는 빠른 경제발전이 배경이 되어 이러한 일은 일어나지 않았다.

VI. 포퓰리스트세력에 의한 민주주의 전복

현재 100여개에 이르는 민주주의 국가의 수는 줄어들지 않고 있다. 그러나 적지 않은 수의 민주주의 국가들이 민주주의의 전복으로 이어질 수 있는 징후를 나타내고 있다. 우리들은 최근 이러한 징후를 자유주의 전통이 약했던 신생 민주주의 국가들에게서 뿐만 아니라 자유주의 전통이 강한 서구의 민주주의 국가들에게서도 찾아볼 수 있다. 이러한 민주주의의 전복이 1960년대와 1970년대에는 군

부 쿠데타에 의해 일어났지만 최근에는 자유선거로 선출된 통치자들에 의해 자행되고 있다. 그리고 이러한 나라들은 세 가지의 공통된 특징을 나타내고 있다. 첫째, 이러한 나라들의 통치자들은 퍼주기식 사회복지정책을 수립하거나 이민자들을 엄격하게 통제하는 종족주의적 노선을 수립함으로써, 다시 말해, 포퓰리스트 정책으로 지지표를 확보하고 있다. 둘째, 그들은 자기편은 항상 옳고 상대방은 항상 나쁘다는 진영논리를 펴서 국민들을 극심하게 분열시키고 있다. 통치자가 권력유지방책으로 국민통합노선을 채택하기 보다는 국민분열노선을 채택하고 있다. 통치자가 그의 지지자들의 반대세력에 대한 분노를 심화시켜 그들이 보다 많이 투표장에 나올 수 있게 자극하는 선거전략을 채택하고 있다. 셋째, 그들은 여야간의 원활한 민주주의 운영을 위해 필요한 법적 제도적 자제를 하지 않고, 법과 제도를 자기편에게 유리하게 편파적으로 운영하거나 개혁이라는 미명하에 개악하고 언론의 자유와 같은 국민의 기본권을 침해하고 있다. 헝가리, 폴란드, 터키, 베네수엘라, 그리고 트럼프의 미국이 최근 그러한 나라들로 세계적 주목을 받고 있다.

1. 헝가리와 폴란드⁶⁹⁾

헝가리와 폴란드 중 헝가리는 1차대전까지 입헌군주국이었던 오스트로-헝가리 제국의 일원이었고, 폴란드는 유럽에서 제일 먼저 1791년에 성문헌법을 채택한 유서 깊은 나라였다. 이 두 나라는 2차대전 이후 구소련의 위성국가가 되어 공산 독재체제를 채택하였으나 이에 대한 항거운동이 매우 강렬하게 일어났었고 1989년 냉전 종식 후에는 민주주의로의 이행이 순조롭게 진행되어 유럽연합(European Union)의 회원국이 된 나라이다. 그러나 최근 헝가리는 빅터 오반(Viktor Orbán)이 이끄는 자유청년당(FIDESZ)이 2010년 선거에서 중도좌파정당 출신 수상의 비리 스캔들을 배경으로 선거에 승리한 이래 민주주의가 전복되는 징후를 나타내고 있다. 공산 독재시대에 반독재 민주투사였던 오반이 국가주도의 경제적 재분배 정책을 적극 추진하고 아랍 피난민들의 이민을 일정부분 수용하라는 유럽연합의 권고를 거부하는 등 포퓰리스트 노선을 견지하고, 상대세력

69) Federico Vegetti, "The Political Nature of Ideological Polarization: The Case of Hungary," *Annals*, AAPSS, 681, January 2019, pp.78-96 and Hubert Tworzecki, "Poland: A Case of Top-Down Polarization," *Annals*, AAPSS, 681, January 2019, pp.97-119.

을 부패한 세력으로 내몰고, 반민주적 통치체제를 노골적으로 수립해 나가고 있다. 그는 집권 후 사법부, 특히 헌법재판소의 권한을 축소하는 개헌을 하였고, 헌법재판소의 재판관들을 그의 지지자들로 채웠다. 그는 선거관리위원회도 그의 지지자가 장악하도록 만들었다. 그는 정부가 지원하는 모든 텔레비전, 라디오 방송국들을 하나의 큰 회사로 합병하고 그의 지지자를 이 회사의 사장으로 임명하는 등 여러 가지 방법으로 언론 통제를 하고 있다. 헝가리의 언론자유지수는 오반이 집권한 2010년에 세계에서 23번째였으나 2019년에는 87번째로 하락하였다. 헝가리의 사회학자, 별린트 마가는 헝가리가 오반의 측근 인사들이 정부와 공기업의 요직을 전부 차지하고 정부의 모든 이권도 독점하고 있는 “마피아 국가”로 전락하였다고 비판하고 있다. 얼마 전 오반은 자유민주주의를 반대한다고 공개적으로 발언하여 파문을 일으킨 적도 있다.

폴란드도 2015년에 집권세력의 부패 스캔들을 배경으로 법과 정의의 당(PiS)이 대통령직과 의회를 모두 장악한 이래 민주주의가 무너지는 징후를 나타내고 있다. 이 당은 집권 이후 유아보조금을 인상하고, 의료보험의 적용범위를 확대하고, 은퇴자들의 연금보상을 늘리는 등의 대대적인 소득재분배정책을 추진하고 있다. 이 뿐만 아니라 공산독재 붕괴 이후 국가기업들과 집단농장들의 매각이 잘못되었다고 비판하고 경제전반에 간섭하고 있고 국가가 국민들의 취업, 주거, 유아보호의 책임을 져야 한다고 강조하고 있다. 이 당은 국가 기관의 정치적 중립성을 손상하는 제도개혁도 강행하였다. 사법부, 특히 최고법원인 헌법재판소를 장악하기 위해 그 재판관 수를 늘리고 자기파 법관으로 이 자리를 채웠다. 그럼에도 불구하고 헌법재판소가 집권세력에게 불리한 판결을 내린 후에는 아예 헌법재판소의 권한을 축소시켜 버렸다. 이 당은 국영 텔레비전과 방송국들을 장악하고 정부의 선전기관으로 전락시켰다. 과거의 집권세력도 국영 언론기관들을 장악했지만 현재와 같이 집권당에게 비판적인 방송인들은 전부 출연금지를 시키는 조치 같은 것은 취하지 않았었다. 또한 이 당은 폴란드가 히틀러의 유대인 학살에 협조한 역사적 사실을 지적하는 것을 불법화하는 법도 제정하였다. 폴란드는 대통령과 수상이 있으나 그의 아버지가 공산독재시대에 반독재운동에 앞장섰던 야로슬로 카진스키(Jaroslaw Kaczynski)가 법과 정의의 당의 의장으로 막후에서 실권을 행사하고 있다.

2. 터키⁷⁰⁾

터키는 오토만 제국이 1차대전에서 패배하여 이 제국이 해체되고 군주제가 폐지된 이후 터키 독립전쟁의 영웅인 무스타파 케말(Mustafa Kemal)이 아타투르크(Ataturk, 터키의 아버지)로서 세속주의를 바탕으로 1923년에 수립한 공화국이다. 터키는 오랫동안 아타투르크의 추종자들이 이끄는 단일정당의 지배하에 있었고 2차대전 이후 1946년부터 복수정당 하에서의 선거로 통치자를 선출하는 민주주의 국가가 되었다. 이러한 터키의 민주주의는 1960년과 1980년의 군부 쿠데타, 1991년과 1997년 군부의 정치간섭으로 중단되기도 하였으나 정치발전은 계속되어 터키는 2005년부터는 유럽연합의 회원국이 되기 위한 가입협상에 들어갔다. 그러나 유럽연합은 2019년에 터키가 반민주적인 독재국가로 전략함에 따라 이 협상을 중단시켰다. 에도간(Recep Tayyip Erdogan)이 2003년 수상이 된 이래 케말의 세속주의 대신 이슬람주의를 내걸어 다수국민들의 지지를 확보하는 데 성공하고, 2016년에는 군부의 쿠데타 시도를 좌절시켰지만, 사법부를 장악하여 반대파들을 대대적으로 감옥에 보내고, 언론의 자유를 심각하게 침해하고 있기 때문이다. 그는 터키의 의원내각제를 최근 대통령 중심제로 바꾸어 일인지배체제를 수립하였고, 이러한 개헌이 있기 전부터 언론기관을 철저히 통제하고 있다. 그는 터키에서 가장 영향력이 컸던 도간 미디어 그룹(Dogan Media Group)이 집권세력의 부정과 비리를 파헤치고 정부에 비판적인 언론 본연의 자세를 보였을 때에는 이 회사의 뉴스와 논평을 모두 가짜 뉴스라고 공격하였다. 그는 이 언론기관이 이러한 공격에도 자세를 바꾸지 않자 이 회사를 세금포탈 혐의로 기소하고 그 소유주를 비리혐의로 조사하고 결국에는 소유주가 이 그룹을 집권당의 추종자에게 매각할 수밖에 없게 만들었다.

헝가리, 폴란드, 터키는 현재 비자유주의적 민주주의국가(illiberal democracy)로 전락하고 있다. 이 곳의 통치자들은 선거로 선출되었지만 민주주의의 자유주의적 구성요소인 법의 지배, 권력분립, 언론과 결사의 자유와 같은 국민들의 기본권을 존중하기 보다는 이를 약화시키거나 무너뜨리는 노선을 채택함으로써 자유민주주의를 비자유주의적 민주주의로 전복시키고 있다.

70) Murat Somer, "Turkey: The Slippery Slope from Reformist to Revolutionary Polarization and Democratic Breakdown," *Annals*, AAPSS, 681, January 2019, pp.42-61.

3. 베네수엘라⁷¹⁾

베네수엘라는 오랫동안 스페인의 식민지였다가 19세기 초에 공화국으로 독립하였고, 경제적으로는 세계에서 가장 많은 석유 매장량을 가지고 있는 나라이다. 이 나라는 1980년대 초까지 전세계적으로는 중간 정도의 소득수준을 가지고 라틴 아메리카의 국가들 중에서는 가장 잘 사는 민주주의 국가로 꼽히었으나 현재는 가장 못사는 독재국가로 몰락하였다. 이 나라 사람들은 식료품과 의약품과 같은 기본 생활필수품이 부족하여 영양실조와 질병에 시달리고 있고 전기와 물도 부족해 커다란 불편을 겪고 있다. 유엔 조사 등에 의하면 현재 총인구의 94%가 빈곤 속에 있고, 총인구의 75%의 체중이 평균 8kg 감소하였고, 총인구의 10%가 넘는 340만명이 베네수엘라를 떠나 콜롬비아와 브라질 등으로 이주하였다. 아랍권 신문인 알 자지라(Al Jazeera)는 이 나라 사람들은 현재 배급식품을 사기 위해 하루 종일 줄을 서서 기다려야 하고, 중산계층들조차 먹을 것을 찾아 쓰레기통을 뒤지기 시작했다고 보도한 바도 있다. 과거 우리나라 보다 높거나 비슷한 소득수준을 가지고 있던 베네수엘라가 이처럼 처참하게 몰락하는 데에는 20년이 걸렸다. 육군 중령출신으로 좌파포퓰리스트 운동을 이끌고 집권세력의 부패와 싸우던 우고 차베스(Hugo Chavez)가 1998년 대통령에 당선된 이래 퍼주기식 사회복지정책과 반시장적 경제정책으로 계속 2000년, 2006년, 2012년에 대통령에 당선되고, 그의 사후에는 부통령이었던 니콜라스 마두로(Nicolas Maduro)가 똑같은 노선으로 2013년에 대통령에 당선되어 베네수엘라를 오늘의 처참한 베네수엘라로 만든 것이다. 차베스가 1998년에 비교적 공정한 자유선거에서 대통령으로 당선될 수 있었던 것은 그 이전의 집권정당들이 극심한 경제적 불평등을 방지하는 등의 정책실패를 거듭했고 1990년대에는 경제를 바로 잡기위해 긴축재정정책을 폈으나 이것이 서민들의 반발을 크게 샀다는 배경을 가지고 있다. 그러나 우파정권의 실정으로 탄생한 차베스 좌파정권은 우파정권 보다 훨씬 더 큰 실정을 범하고 있다. 베네수엘라는 1958년 이후 1998년까지 40년간 정당 간의 정권교체가 일어나는 민주주의를 유지하였으나 차베스가 집권한 이래 어마어마한 실정에도 불구하고 정당 간의 정권교체는 20년간 일어나지 않고 있고, 오늘날 이

71) Moises Naim & Francisco Toro, "Venezuela's Suicide: Lessons From a Failed State," *Foreign Affairs*, Nov/Dec 2018, Vol. 97(6), pp. 127-138 and Maria Pilar, Garcia-Guadilla & Ana Mallen, "Polarization, Participatory Democracy, and Democratic Erosion in Venezuela's Twenty-First Century Socialism," *Annals, AAPSS*, 681, January 2019, pp.62-77.

민주주의는 어떻게 전복되는가?

나라는 민주국가가 아니라 독재국가로 분류되고 있다. 그리고 이와 같은 경제적, 정치적 참상의 배경에는 좌파포퓰리스트 정책 이외에도 지속적인 반자유주의적 체제변혁이 있다.

차베스는 집권하자마자 헌법개정을 추진하고 이에 성공하였다. 그는 헌법회의(Constituent Assembly)를 소집하여 새로운 헌법초안을 만들고 이를 국민투표로 통과시켰다. 그는 이 헌법회의가 의회와 사법부 보다 우위의 권한을 보유하고 주장하였다. 새 헌법은 참여민주주의, 혹은 직접민주주의를 강조하는 헌법이나 당시 야당들의 의견도 반영하여 대의민주주의도 반영한 헌법이었다. 이 헌법에 대해 야당들은 참여보다는 대의를 더 중요시하고 국민 개개인의 자유와 권리를 강조하는 해석을 한데 반해, 차베스와 좌파들은 인민들의 정치참여와 직접민주주의를 중요시하고 개개인의 권리보다는 인민전체의 집단적인 권리를 강조하는 해석을 하였다. 또한 차베스는 상층과 중산층의 이해관계를 무시하고 다수의 서민들에게 퍼주기식으로 국가재정을 분배하는 여러 가지 법령을 인민전체를 위한다는 미명하에 국회의 심의와 통과없이 선포하고 시행하였다. 이로부터 여야 간의 충돌이 일어났고 야당은 차베스의 헌법위반을 규탄하고 그의 하야운동을 시작하였다. 차베스는 야당과 그 지지자들을 인민의 적으로 몰았고 야당은 차베스가 선거로 당선되었으나 그의 정통성을 인정하지 않았다. 차베스는 그의 하야운동을 주도한 정치인들의 블랙리스트를 만들고 그들을 법정에 새우고, 그에게 비우호적인 판사들이나 언론인들을 체포하고, 그를 비판하는 텔레비전 방송국을 폐쇄하였다. 또한 그는 대통령의 임기제한을 철폐하여 영구집권의 발판도 마련하였다. 이에 반발한 야당의 반차베스 운동도 더욱 거세게 되었고, 이와 같은 좌우의 충돌은 정치인들뿐만 아니라 국민들도 차베스 반대파와 지지파로 분열시켜서 서로가 상대방을 정치적 경쟁상대가 아니라 패배시켜야 할 적으로 보게 만들었다.

이와 같은 정치적 양극화는 차베스가 암으로 사망하고 마두로가 2013년 49.12%를 득표한 보수야당 후보에 대해 50.61%를 득표하여 대통령에 당선된 이래 더욱 악화되었다. 당선 직후 마두로는 차베스가 실현하지 못한 목표인 코뮌국가(Communal State)를 만들려고 시도하였으나 오일가격의 하락으로 인한 경제적 어려움 때문에 이를 만드는 데는 실패하였다. 그러나 2015년 국회의원 선거에서 야당이 과반수를 훨씬 상회하는 의석을 차지한 이래 마두로는 차베스와 마찬가지로 의회의 심의와 통과없이 법령으로 통치하고 있다. 야당은 이에 항의하고 마두로 하야운동을 벌리고 있고 마두로 정권은 이를 탄압하고 있다. 마두로는

2017년에는 헌법회의의 의원선거를 실시하고 이 헌법회의가 의회의 헌법상의 권한을 무력화시키도록 만들었다. 그는 대법원도 그의 지지자들로 구성해서 의회를 무력화시키는 판결을 내리도록 만들었다. 그는 같은 해에 이 헌법회의가 임기가 2021년까지 보장되어 있는 검찰총장을 그의 측근의 부정부패를 수사한다고 해서 해임하도록 만들었다. 마두로는 2018년 선거에서 67.8%의 득표로 대통령에 재선되었으나 야당은 이를 부정선거로 규탄하고 있고 미국, 독일, 프랑스, 알제틴, 브라질, 칠레 등의 여러 나라들도 야당의 이러한 주장에 동의하고 있다. 현재 몇 년째 여야는 거리에 그들의 추종세력을 동원하여 대중동원 투쟁을 벌이고 있고 서방의 민주주의 국가들이 마두로 정권에 퇴진압력을 행사하고 있으나 이 좌파독재정권은 아직도 견재하고 있다.

헝가리, 폴란드, 터키의 집권세력은 그들에게 유리하게 법을 제정하거나 헌법을 개정하고, 사법부를 편파적으로 만들고, 언론기관들을 장악하거나 탄압하는 방법으로 자유민주주의의 자유주의적 구성요소를 파괴하고 있다. 베네수엘라의 좌파독재세력은 이 세 나라의 경우보다 더욱 적나라하게 기존헌법에 따라 구성된 의회를 완전히 무시하고 새로운 국가기관을 만들고, 대통령 임기제한을 철폐하고, 그들에게 비판적인 인사들을 탄압하는 방식으로 민주주의를 파괴하였다. 한마디로, 이들이 위반하고 파괴한 것은 법의 지배, 권력분립, 언론의 자유와 같은 기본권을 보장하고 있는 자유민주주의 헌법이다. 하버드 대학의 정치학 교수들인 스티븐 레비츠키와 대니얼 지블렛은⁷²⁾ 이 헌법을 민주주의의 하드웨어(hardware)라고 부른다. 헝가리, 폴란드, 터키는 이 하드웨어를 정도의 차이는 있지만 약화시키거나 무력화시키는 방법으로, 베네수엘라는 이를 완전히 무시하고 부정하는 방법으로 민주주의를 전복시키려고 하거나 이미 전복하였다.

4. 트럼프 시대의 미국⁷³⁾

이들 네 나라와는 달리 트럼프 시대의 미국에서는 민주주의의 하드웨어인 헌법을 약화시키거나 무력화시키는 방식이 아니라 민주주의의 소프트웨어, 즉 성문화

72) Steven Levitsky & Daniel Ziblatt,

73) Alan Abramowitz & Jennifer McCoy, "United States: Racial Resentment, Negative Partisanship, and Polarization in Trump's America," *Annals, AAPSS*, 681, January 2019, pp.137-156 and Nancy Bermeo, Reflections: Can American Democracy Still Be Saved?, *Annals, AAPSS*, 681, January 2019, pp.228-234.

되지 않은 관행과 규범을 무시하는 방식으로 민주주의의 전복 징후가 나타났다. 민주주의의 운영은 이를 보장해 주는 성문헌법이라는 하드웨어뿐만 아니라 이 헌법을 원활하게 돌아가게 만드는 헌법에 성문화 되지 않은 많은 관행과 규범, 즉 소프트웨어를 필요로 한다. 레비츠키와 지블렛은 민주주의의 규범, 즉 소프트웨어가 없이는 민주주의가 제대로 작동될 수 없다고 주장하고, 그 소프트웨어 중에서도 상호관용(mutual toleration)과 제도적 자제(institutional forbearance)라는 규범의 중요성을 강조하고 있다. 앞의 네 나라의 경우와 같이 미국도 건국 초기부터 오늘에 이르는 오랜 기간 동안에 여야의 정치세력들이 상대방을 적(enemy)으로 간주하고 죽기살기로 싸운 적이 있었다. 그 대표적인 사례는 수십만 명의 인명살상이 있었던 남북전쟁이다. 그러나 미국의 정치인들은 상대방을 이와 같이 죽여야 할 적으로 보기 보다는 경쟁상대이고 국정의 파트너라고 보는 것이 그들 자신들과 미국을 위하는 길이라는 것을 터득하고 상호관용의 규범을 확립하였고, 또 이러한 관용의 규범은 권력자가 그의 법적, 제도적 권한을 철저히 행사하기 보다는 이러한 권한행사를 자제하는데서 나오기 때문에 제도적 자제의 규범도 수립할 수 있었다고 레비츠키와 지블렛은 강조하고 있다.

실로 오랜 기간 동안 민주주의의 모범국가였고 전 세계에 민주주의를 확산시키는데 앞장서온 미국의 민주주의가 신생 민주주의 국가들처럼 전복징후를 보였다는 것은 미국 민주주의의 소프트웨어가 트럼프 대통령의 규범파괴적인 언사와 행동 때문에 손상을 입었다는 것을 가리키는 것이다. 레비츠키와 지블렛은 미국 민주주의가 지난 200여 년 동안에 수립한 성문화되지 않은 여러 민주주의의 규범, 즉 소프트웨어를 인종주의적 반이민정책으로 대통령에 당선된 트럼프가 파괴하고 있다고 경고하였다. 여기서 미국 민주주의의 여러 규범이 어떻게 수립되었고 트럼프가 이를 어떻게 파괴하였는지를 살펴 볼 지면상의 여유는 없다. 몇 가지 사례를 통해서 이를 단편적으로 소개하면 다음과 같다.

첫째로 정치가들이 상대방을 죽여야 할 적으로 본다면 민주주의는 유지될 수 없다. 정치가들이 상대방을 적으로 본다면 종국적으로는 민주주의를 무너뜨리고서라도 적을 죽이려 할 것이고, 이와 같은 일은 바로 지적인 바와 같이 미국에서도 남북전쟁 때 일어난 일이나 미국의 공화당과 민주당은 남북전쟁이 끝난 후에도 흑인문제를 둘러싸고 격렬하게 대립하였다. 연방정부를 장악한 공화당 정권은 흑인 노예들을 해방 시켰을 뿐만 아니라 선거권도 부여하였다. 이에 대해 미국 남부의 주들을 장악하고 있던 민주당 정치인들은 크게 반발하였다. 공화당 정권

은 남부 흑인들의 선거권 행사를 보호하기 위해 연방정부의 강제력을 사용할 수 있는 법적, 제도적 권한을 가지고 있었으나 공화당 정권은 이의 행사를 자제하고, 남부의 민주당 정치인들이 흑인들의 선거권 행사를 막고 있는 것을 방치하였고 그 때문에 미국 남부에서는 오랫동안 민주당 일당지배체제가 유지되었다. 그리고 이러한 상태가 시정된 것은 이미 지적한 바와 같이 100년 후인 1960년대의 민권 운동 이후였다. 미국의 흑인들이 노예해방 후에도 100년 동안 정치적 차별을 받는 대가를 치렀지만 공화당은 당시 민주당의 핵심이익을 보호함으로써, 다시 말해, 제도적 자제를 함으로서 민주당과 극단적인 적대관계에 빠져들지 않고 경쟁하지만 협조하는 관계를 유지할 수 있었다.

둘째로 여야의 정치인들은 선거를 통해서 권력을 획득을 할 수 있는 기회가 비슷하다고 믿어야 집권 시에 제도적 자제를 하고 상호 관용할 수 있다. 한번 선거에 승리한 대통령이 그의 현직 프리미엄을 이용하여 계속 집권을 하려고 한다면 여야 간의 이러한 관계는 깨지기 쉽다. 우리나라에서는 이승만 대통령, 박정희 대통령이 원래 있던 헌법의 임기제한조항을 없애는 개헌을 함으로서 한국 민주주의는 순조롭게 발전하지 못하고 좌초당하고 말았다. 우리나라와 달리 미국 헌법에는 원래 대통령 임기제한 조항이 없었다. 초대 대통령인 워싱턴이 대통령을 두 번하고 물러났고, 그 이후의 대통령들도 이러한 선례를 따랐다. 두 번 이상 대통령을 하고자 했던 대통령도 있었으나 그가 소속한 당의 정치인들이 압력을 가해 못하게 만들었다. 미국의 대통령과 정치인들이 스스로 대통령은 두 번만 할 수 있다는 전통을 세우고 이것이 규범이 된 것이다. 프랭클린 루스벨트 대통령이 이러한 전통과 규범을 어기고 대통령에 네 번 당선 된 이후 이 전통과 규범은 미국 헌법의 한 조항으로 들어가게 되었지만 건국 이래 170여년 동안 미국 정치인들 모두가 자발적으로 지켜 온 전통이고 규범이었다.

셋째로 과거 미국의 대통령들도 오늘날의 헝가리, 폴란드, 터키, 베네수엘라의 집권자들과 마찬가지로 입법부를 무력화 시키고 대법원을 장악할 수 있었고, 야당은 대통령에 대해 탄핵발의를 자주하거나 하야운동을 할 수 있었으나 이러한 일은 미국에서는 일어나지 않았다. 미국 대통령은 의회를 무력화시키기 위해 행정명령을 남발하거나 대법원을 장악하기 위해 대법관 정원을 조정하지 않았다. 미국 민주당의 루스벨트 대통령은 그의 뉴딜 정책에 대한 대법원 판결에 불만을 품고 그의 지지자들을 대법관에 더 임명하기 위해 대법관 정원을 늘리려고 했으나 민주당의 다른 정치인들이 이를 막았다. 다른 한편, 야당도 입법부와 사법부를

민주주의는 어떻게 전복되는가?

장악했다고 해서 이를 이용해 대통령을 탄핵하거나 하야운동을 하지는 않았다. 250년에 가까운 미국 민주주의에서 야당이 대통령을 탄핵한 것은 트럼프 탄핵을 포함해 세 번 있었고 어느 누구도 탄핵재판으로 대통령 직에서 쫓겨나지 않았다. 한국 민주주의는 지난 30년 동안 두 번의 탄핵이 있었고 한 사람은 대통령 직에서 쫓겨났다.

넷째로 민주주의의 가장 중요한 절차인 대통령 선거에 있어서도 미국은 성문화되지 않았지만 정치인들이 지켜 온 여러 가지 선거운동 규범들을 가지고 있다. 레비츠키와 지블렛은 그러한 규범들로 네 가지를 들고 있다. 첫째 미국의 대통령 후보들은 선거절차의 정당성에 의문을 거의 제기하지 않았다. 미국 선거에서 부정선거 사례는 거의 없고, 선거는 주 정부가 관리하기 때문에 연방정부가 이를 조작할 가능성은 없기 때문이다. 그러나 설사 주 정부가 관리하는 선거절차에 약간의 문제가 생겼다 해도 대통령 후보들은 그 결과에 모두 승복해 온 전통을 가지고 있다. 둘째 그들은 상대방 후보의 정당성에 의문을 제기하지 않았다. 그들은 상대방을 범죄자라든가 매국노라고 비난하지 않고 국민을 대표하는 후보로서의 정당성을 상호간 인정하였다. 셋째 그들은 20세기의 전 기간을 통해 폭력사용을 용인하지 않았다. 넷째 그들은 비판자들의 기본권을 위협하지 않았다. 그들은 대통령에 선출되면 비판자들을 수사하거나 감옥에 넣겠다고 위협하지 않았다.

이러한 관행들 중에서 승복의 관행은 1896년 대통령 선거에서 민주당 후보였던 윌리엄 브라이언이 선거가 끝나고 개표가 시작된 이후 판세가 공화당 후보였던 윌리엄 매킨리에게 유리하다는 것이 분명해졌을 때 그에게 당선 축하전보를 보낸 것으로부터 시작되었다. 그 이래 오늘에 이르기까지 대통령 선거에서 패배한 후보는 승리한 후보에게 전화, 라디오, TV를 통해서 개표가 시작된 날이나 그 다음날에 양보의 연설(concession speech)을 하는 것이 관행이 되었다. 대개 이 양보의 연설은 패배자가 선거에 졌다는 것을 인정하고 그 동안 그를 지지한 국민들에게 감사의 뜻을 표하고 그들이 추구하고자 했던 정책적 이상은 앞으로도 계속 살아남을 것이라고 강조하고 승리자를 축하하는 내용을 담고 있다. 이 승복의 관행은 패배한 후보가 대통령 선거로 분열된 국민들을 통합시키는데 앞장서서 공헌한다는 의미도 있지만 미국 민주주의의 원활한 운영을 위해서 매우 중요하다. 미국의 대통령 선거법은 선거일로부터 35일 이내에 개표와 이 과정에서 일어날 수 있는 소송도 완료하여 538명의 대통령 선거인단을 확정해야 한다고 규정하고 있다. 건국 이후 여태까지 1876년의 선거를 제외한 모든 대통령 선거에서 35일

이내에 개표과정이 완료되고 양당 후보들 간의 분쟁 없이 대통령 선거인단이 확정되어 미국 민주주의는 원활하게 운영될 수 있었다.

그러나 대통령 선거일로부터 35일 이내에 어떠한 이유에서든 개표가 완료되지 않아 선거인단을 확정하지 못하면 어떠한 사태가 벌어지는가? 지난 번 대통령 선거 전에 미국의 언론은 세 가지 일이 벌어질 수 있다고 주장하였다. 첫째, 투표소 현장투표의 판세가 우편투표를 완전히 포함시키지 않아 트럼프에게 유리할 경우 그는 우편투표의 개표가 완료되기 전에 승리를 선언할 수 있고, 이 경우 민주당의 바이든 후보와 선거분쟁이 일어날 것이다. 그리고 이 분쟁이 대법원으로 간다면 그것은 트럼프에게 유리할 수 있다. 트럼프는 지난 9월 사망한 자유주의자 긴즈버그 대법관 후임에 보수주의자 애미 코니 바레트를 지명하여 그녀가 인준된다면 대법원은 6:3으로 보수 대법원이 될 것이기 때문이다. 둘째, 어느 주의 대통령 선거 투표결과가 분쟁 속에 빠지면 주 의회의 다수당이 이와는 상관없이 선거인단을 선정할 수 있는데, 대통령 선거인단이 이와 같이 주 의회의 다수당에 의해 선정된다면 그것은 대통령 선거의 투표결과에 따른 선거인단과는 다를 것이고 트럼프에게 유리 할 수도 있다. 셋째, 대통령 선거일로부터 35일 이내에 개표가 완료되지 않은 주들이 많아 어느 후보도 선거인단의 과반수이상(270표)의 지지를 확보하지 못하면 하원이 대통령을 선출하게 되고, 이 경우는 각 주가 그 의원 수가 많던 작던 간에 한 표씩을 행사하게 되어 있어 트럼프에게 유리하다. 민주당이 하원의 다수당이나 민주당은 22개 주에서만 공화당 보다 더 많은 의원수를 가지고 있고 26개 주에서는 공화당 보다 더 작은 의원수를 가지고 있다. 만일 2020년에 대통령을 하원이 선출한다면 민주당의 바이든 후보는 국민 전체의 지지도가 공화당의 트럼프보다 10월 6일 현재 평균 53%: 42%로 더 높고 민주당은 공화당보다 232석대 198석으로 더 많은 의석을 하원에 가지고 있음에도 불구하고 대통령에 선출되지 못할 것이고 그 대신 소수파의 트럼프가 대통령에 선출될 것이다. 이상 세 가지의 경우와 같은 최악의 사태가 발생하면 미국은 정치적 혼란과 내전에 빠져들 것이고 그것은 미국 민주주의의 종언이 될 것이다. 지난 120여 년간 미국의 대통령 후보들이 지켜 온 승복의 관행은 실로 미국 민주주의의 원활한 운영을 위해 꼭 필요한 규범이다.

이와 같은 미국 민주주의의 전통과 규범에 비추어 볼 때 미국의 민주주의는 4년 전 트럼프가 공화당 대통령 후보로 선출된 이후 커다란 도전에 직면하였다. 미국 국민들은 한국 국민들이 문재인 지지자들과 반대자들로 극렬하게 분열되어 있듯이 트럼프

민주주의는 어떻게 전복되는가?

의 지지자들과 반대자들로 극렬하게 분열되어 있다. 공화당의 트럼프와 민주당은 코로나 바이러스, 이민, 인종차별, 의료보험, 낙태, 동성결혼, 동맹국과의 관계, 대중관계, 대러관계, 대중동관계, 세계화, 기후변화 등의 여러 문제들에 대해 서로 타협하기 어려운 다른 해결책을 제시하고 대립하고 있다. 그러나 이러한 정책적 대립의 기저에 깔려있는 더 근본적인 대립은 미국의 정체성(identity)을 둘러싼 양측 지지자들 간의 대결이다. 공화당의 트럼프는 백인 위주의 미국 정체성을 옹호하고 있는데 반해 민주당은 백인, 흑인, 라티노, 아시안 등으로 구성되는 다인종 정체성을 지지하고 있다. 현재 미국의 인구는 3억 3천만명이고 그 중 73%가 백인이나 라티노계 백인들을 제외한 앵글로 아메리칸 백인들은 60.7%이다. 이 앵글로 아메리칸 백인들은 2045년에는 50% 이하로 떨어져서 그 때에는 비백인들이 백인들보다 더 많게 될 것이다. 공화당의 트럼프 대통령은 인구의 이러한 변화전망에 대해 커다란 우려를 표명하고 백인 위주의 정체성 유지를 위한 반이민정책을 강력하게 추진하였고 이를 열광적으로 지지하는 콘크리트 지지층을 가지고 있다. 미국 국민들은 백인종 정체성을 지키려는 트럼프 지지자들과 이에 반대하고 다인종 정체성을 수립하려는 민주당 지지자들로 분열되어 있다. 그런데 미국 국민들의 정체성을 둘러싼 분열은 계층적 분열과도 중복되어 극복하기 어려운 분열로 고착화되고 있다. 미국 국민들 중 블루 칼라 노동자들, 농민들, 대학교육을 받지 않은 층은 공화당의 백인종 정체성을 지지하고 있는데 반해 화이트 칼라 노동자나 하이테크 종사자들, 도시 거주자들, 대학교육을 받은 층은 민주당의 다인종 정체성을 지지하는 경향을 나타내고 있다. 미국의 블루 칼라 노동자들은 원래 민주당 지지자들이 많았으나 최근 공화당 지지자들이 더 많게 되었다. 이와 아울러 전자의 미국 국민들은 미국이 여태까지 앞장서서 추진해 온 세계화 정책을 반대하고 후자의 미국 국민들은 이를 계속 지지하는 경향도 나타내고 있다. 미국의 정치가들은 과거 상호간 남북전쟁에서 보는 바와 같은 폭력적 대결도 하였지만 대체로 분열을 타협시키고 통합하는데 공헌해 왔다. 그러나 트럼프는 이러한 분열을 타협시키고 통합하는 노선이 아니라 이를 과장하고 조장하는 노선을 그의 정치전략으로 채택하였다.

트럼프는 레비츠키와 지블렛가 미국의 대통령 후보들이 한 세기 이상 대체로 지켜 왔다고 주장한 선거운동 규범들도 2016년의 대통령 선거 때부터 지키지 않았다. 첫째 트럼프는 2016년 대선 당시 힐러리가 수백만명의 불법이민자들과 사망한 사람들까지도 동원하여 선거를 조작하려고 하고 있다는 근거 없는 주장을 되풀이 하였다. 그는 당선된 이후에도 수백만 표의 불법투표가 있었다고 아무 근

거 없이 주장하였다. 둘째 그는 대통령 후보가 되기 오래 전부터 오바마 대통령이 미국에서 태어나지 않았고 이슬람교도라고 근거 없이 주장했고, 상대 후보인 힐러리를 국무장관 재직기간에 이메일을 부적절하게 관리했다고 해서 감옥에 잡아넣어야 한다고 주장하였다. 그는 대통령이 된 다음에도 힐러리를 수사해야 한다고 주장하였다. 상대방 후보를 이와 같이 위협한 사람은 트럼프 이외에는 없다. 셋째 트럼프는 2016년 대선 당시 그의 지지자들의 폭력을 용인하였을 뿐만 아니라 이를 조장하는 행태를 보였다. 그는 그의 유세장에서 그를 반대하는 시위자들에게 폭력을 가한 그의 지지자들에게는 소송비용을 부담하겠다고 공언하였다. 그는 대통령이 된 이후에도 미국의 인종주의에 반대하는 시위대를 공격한 백인 우월주의자들을 비난하지 않고 오히려 변호하는 발언을 거듭하였다. 넷째 트럼프는 그에 대해 비판적인 대부분의 언론기관들에 대해 가짜뉴스를 만들어내고 있다고 비난하고 “언론은 국민의 적이다”라고 선언하였다. 독재자인 터키의 에도간이나 베네수엘라의 마두로가 비판적인 언론을 공격하는 언사로 언론을 공격하고 이러한 언론을 고발하겠다고 위협하였다. 그는 대통령이 된 다음에 언론을 수사하지는 않았지만 같은 어조로 언론을 계속 공격하였다.

트럼프는 대통령이 된 이후 그의 권한행사에 있어 자제력을 발휘하기 보다는 권력남용을 하였다는 비판을 받고 있다. 그는 우크라이나 대통령에게 미국의 군사원조의 대가로 지난 번 11월 대통령 선거에서 그의 라이벌이 될 바이든 전 부통령의 아들을 우크라이나에서의 부패혐의로 조사하라고 요구하였다. 이것은 대통령 권한의 남용이고 탄핵사유이다. 이 때문에 민주당이 다수당인 하원은 그를 탄핵하였으나 공화당이 다수당인 상원은 이를 부결시켰다. 그는 대통령에 당선된 직후부터 그의 권한행사에 있어 자제력을 보이지 않았다. 그는 FBI가 러시아의 미국 대통령 선거개입문제를 수사하지 말아야 한다는 그의 희망을 무시하고 이에 대한 수사를 계속한 이 기관의 코미 국장을 10년의 임기를 가지고 있고 그가 임명한 사람이나 일방적으로 해임하였다. 미국 대통령은 그의 FBI 국장을 임기 만료 전에 해임할 수 있는 권한을 가지고 있으나 이렇게 일방적으로 해임한 것은 미국 역사상 처음 일어난 일이다. 그는 그의 측근의 자금 세탁문제를 수사하고 있는 연방 검사도 이를 계속 수사한다고 해서 해임하였고, 그가 임명한 법무부장관 제프 세션스도 러시아의 선거개입 수사에서 손을 떼고 중립을 지키고 있다고 해서 그를 비난하고 결국에는 해임하였다. 그는 미국 민주주의의 오랜 전통이고 규범인 제도적 자제의 규범을 깨뜨렸다.

지난 2020년 대통령 선거에서도 공화당 후보인 트럼프 대통령은 4년 전과 마찬가지로 레비츠키와 지블렛가 미국 선거운동의 관행으로 강조한 규범들을 계속 지키지 않았다. 첫째로 그는 부정투표의 가능성을 지난 선거에서도 제기하였다. 이번 코로나 사태로 미국의 유권자들 중 우편투표를 하는 유권자들이 파격적으로 많아졌는데 이 우편투표에 부정이 있을 수 있다고 근거 없이 주장하였다. 9월 29일 제1차 대통령 후보 토론에서 사회자는 트럼프와 바이든 두 후보에게 선거 결과에 승복하겠느냐는 질문을 했다. 이에 대해 바이든 후보는 그렇게 하겠다고 분명하게 대답하였으나 트럼프는 이에 대한 대답을 회피했다. 10월 7일 펜스 부통령과 해리스 민주당 후보의 토론에서도 펜스는 이에 대한 대답을 회피했다. 둘째로 트럼프는 4년 전 힐러리를 범죄자라고 비난했던 것과 같이 바이든을 비난하지는 않았다, 그러나 그는 이미 지적한 바와 같이 바이든의 아들을 부패혐의로 수사하라고 우크라이나에 압력을 가한 바 있고 이번 대선 토론에서는 그의 아들을 약물 중독자라고 비난하는 등 인신공격을 퍼부었다. 그는 부통령 후보들 간의 토론 후에는 해리스 후보를 공산주의자(communist)이고 괴물(monster)이라고 비난하였다. 셋째로 그의 유세장에서 4년 전과 같은 폭력사태는 일어나지 않았으나 그는 폭력사태를 야기하는 경향이 있는 백인 우월주의자들을 비난하지 않았다. 제1차 대선 토론에서도 백인 우월주의자들을 거부하느냐의 질문을 받았는데 이에 답변하지 않았다. 넷째로 그의 언론에 대한 공격은 지난 번 선거에서도 지속되었다.

이러한 그의 행태 중 가장 문제가 되고 있는 것은 그가 지난 11월 3일의 선거 결과에 승복하겠다는 입장을 밝히지 않고 부정투표의 가능성만 부각하였다는 점이다. 뉴욕 타임즈의 칼럼니스트 토마스 프리드만(Thomas Friedman)은 2020년 8월 18일에 그의 칼럼, “Will 2020’s Election Be the End of Our Democracy?”에서 미국 역사상 처음 미국 국민들은 자유롭고 공정한 선거를 갖지 못하고 트럼프가 선거에 지고 바이든이 이길 경우 평화로운 정권교체가 일어나지 않을 수도 있다고 경고하였다. 그는 코로나 바이러스의 위협 때문에 많은 유권자들이, 특히 노년층의 유권자들이 투표장에 직접 나가서 투표하지 못할 것이고, 우편투표로 선거권을 행사할 것이라고 예상하였다. 그러나 그는 트럼프 대통령이 우편투표는 부정투표가 많은 투표라는 악선전을 계속하고 있을 뿐만 아니라 과거 선거 때보다 훨씬 많은 우편투표를 신속히 처리하기 위해서 필요한 우편국에 대한 재정적 지원을 거부하고 있다고 비판 하였다. 미국 국민들의 반은 우

편국의 사보타지 때문에 그들이 던진 투표가 충분히 계산되지 못했다고 믿는 반면 나머지 반은 트럼프에 의해 우편투표는 부정투표라고 설득당한다면, 이것은 2000년 부시 대 고어(Bush v. Gore)의 경우처럼 대법원이 판결할 수 있는 선거 분쟁에 머물지 않고 미국 민주주의의 종언이 될 것이라고 프리드만은 주장하였다. 바톤 겔만(Barton Gellman)은 2020년 10월에 발간된 아틀란틱(The Atlantic) 11월 호의 "The Election That Could Break America"에서 트럼프의 선거참모들이 투표와 개표과정을 트럼프에게 유리하게 통제할 수 있는 여러 가지 방법을 강구해 놓고 있다고 자세히 보고하였다. 트럼프는 투표율이 높으면 그에게 불리하고 우편투표도 그에게 불리하다고 생각하기 때문에 그의 선거참모들은 높은 투표율과 신속한 개표를 막는 전략을 수립하고 있다는 것이다. 겔만은 트럼프 지지자들이 투표장에서 폭력사태를 일으켜 투표를 방해하는 일까지도 일어날 수 있다고 경고하였다. 프리드만과 겔만의 경고는 미국 민주주의가 직면할 지도 모르는 참사를 막기 위한 것이지만 대통령 선거 때에 이와 같은 참사를 걱정하는 일은 과거에는 없었다.

바이든의 전국적 지지율은 선거기간 내내 트럼프 보다 상당히 앞섰으나 이러한 전국적 지지율이 누가 대통령에 선출될 것인가를 결정해 주지는 않는다는 것은 주지의 사실이다. 공화당의 트럼프 대통령, 그 이전 공화당 대통령이었던 부시는 둘 다 상대 민주당 후보 보다 전국적으로는 지지투표 수가 작았지만 대통령 선거 인단 수를 더 많이 확보하여 선거에 승리하였다. 미국의 대다수의 주들은 민주당 후보를 항상 선택하는 블루 스테이트(Blue States)와 공화당 후보를 항상 선택하는 레드 스테이트(Red States)로 구분되고 나머지 10여개의 경합주들(Swing States, 혹은 Battleground States)의 판세가 누가 대통령이 될 것인가를 결정하게 된다. 지난 선거에서 바이든과 트럼프는 플로리다, 펜실바니아, 미시건, 위스콘신, 노스 캐롤라이나, 애리조나 주의 6개 주에서 치열하게 대립하였다. 이 모든 주들에서 바이든이 그 지지율에 있어 트럼프를 약간 (5% 정도나 그 이하) 앞서고 있었으나 이러한 경합주들에서 실제로 누가 승리할 것인가는 확실히 예측하기 어려웠다. 지난 2016년 대선에서 트럼프는 힐러리가 승리할 것이라는 여론조사의 예측과는 달리 이들 모든 주에서 승리하였다. 또한 트럼프 대통령측은 판세가 불리할 경우 이러한 경합주들 중에서 투표를 방해하거나 개표를 지연시키는 전략을 선택하여 바이든의 승리를 방해할 수도 있다고 미국의 언론은 우려하였다.

이러한 참사를 막기 위해 바이든 지지자들은 유권자들이 우편투표보다는 가능

민주주의는 어떻게 전복되는가?

한 한 투표장에 직접 나가 투표할 것을 권고하였다. 특히 젊은 유권자들이 코로나 바이러스에 취약한 노년 유권자들이 코로나 바이러스의 두려움 없이 투표장에 나갈 수 있도록 자원봉사를 할 것도 권고하였다. 이러한 운동이 지난 번 대통령 선거에 얼마나 큰 효과를 나타냈는지는 미지수이다. 미국의 언론은 바이든이 트럼프에게 개표 초반에 확실하게 크게 승리하지 않는다면 트럼프는 개표 지연 전략으로 재집권을 시도할 것이라고 예측하였다.

트럼프 대통령은 10월 2일 코로나 확진판정을 받고 월터 리드 병원에 4일 입원하였다가 완치되기도 전에 백악관으로 퇴원하였다. 그는 마스크 착용이나 사회적 거리두기에 모범을 보이기는커녕 이를 지키지 않는 모습을 보임으로서 미국 국민들도 마스크 착용과 사회적 거리두기를 지키지 않게 유도하였다는 비난을 받았으나 그의 자세는 코로나 감염 이후에도 바뀌지 않았다. 그는 10월 15일의 제 2차 대선토론회를 그의 감염 때문에 화상토론회로 하자는 대선토론회위원회의 제안을 거부하고 감염 2주가 되기 전에 대규모 연설회를 펜실바니아 주를 비롯한 경합주들에서 하였다. 트럼프는 전국적 지지율과 선거운동자금 모금에 있어 바이든에게 뒤지고 있는 상황에 직면하여 지난 번 선거가 정치적 스캔들(political scandal)이 될 것이라고 근거 없이 주장하였다.

지난 번 대통령 선거에서 전국적으로 바이든은 8,000만표를, 트럼프는 7,400만 표를 얻었고 선거인단 수에 있어서도 바이든이 상당한 차이로 앞섰다. 그러나 트럼프는 미국의 언론이 예측한 바와 같은 행태를 보였다. 첫째 그는 우편투표의 개표가 완료 되기 전에 그가 승리하였다고 11월 4일 선언하였다. 둘째 그는 우편투표의 개표가 상당히 진전되어 바이든의 당선에 거의 확실시 된 그 다음 날부터 대통령 선거가 부정선거였다고 주장하고 선거소송을 이어갔다. 셋째 그는 대통령 당선자인 바이든에로의 정권이양 절차를 3주 정도 지연시켰다. 트럼프의 선거소송은 모두 기각되었고 바이든은 대통령에 취임하였다. 그러나 트럼프는 바이든의 취임식에 참석하지 않았고 그가 취임한지 4개월이 넘는 현재에도 지난 번 대통령 선거가 부정선거였다고 계속 주장하고 있다. 대다수의 공화당 의원들과 지지자들도 트럼프의 부정선거 주장을 믿고 있다. 트럼프와 공화당은 지난 124년 간 지켜온 승복의 관행을 깨뜨리고 미국 민주주의의 위신에 손상을 입히고 있다.

바이든이 대통령에 취임한 이후에 미국 민주주의는 트럼프 이전시대와 같은 정상시대로 돌아갈 것인가? 이것은 바이든의 정치적 리더십과 트럼프 이후 공화당의 정치적 리더십에 달려 있다. 미국 국민들은 앞서 지적한 바와 같이 남북전쟁

이후 어느 때 보다는 심각하게 분열되어 있어 양당의 정치 지도자들은 이 분열을 봉합하기 위해 노력해야 할 것이다. 트럼프는 4년 전 미국 민주주의의 관행이었던 여러 행동규범들을 지키지 않고 분열을 조장하는 리더십으로 정권을 획득하였고, 이와 같은 민주주의의 규범무시와 분열의 리더십은 미국 민주주의를 벼랑 끝으로 몰고 갔었다. 미국은 이를 극복할 수 있는 통합의 리더십을 필요로 하고 있다. 바이든은 제1차 대선 토론 직후 남북전쟁 당시 격전지였고 링컨 대통령이 자유의 수호라는 미국의 목적을 위해 전사한 용사들을 추모한 펜실바니아 주 게티스버그에서 국민들이 미국의 목적을 위해 단합할 것을 호소하였다.

참 고 문 헌

- Alan Abramowitz & Jennifer McCoy, "United States: Racial Resentment, Negative Partisanship, and Polarization in Trump's America," *Annals, AAPSS*, 681, January 2019.
- Aristotle, *The Nicomachean Ethics* (Oxford: Oxford University Press, 1980).
- Aristotle, *The Politics*.
- Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Second Edition (New Haven: Yale University Press, 1963).
- Sheri Berman, *Democracy and Dictatorship in Europe* (Oxford University Press, 2019).
- Nancy Bermeo, "Reflections: Can American Democracy Still Be Saved?", *Annals, AAPSS*, 681, January 2019.
- James Bohman & William Rehg, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics* (Cambridge: The MIT Press, 1997).
- Robert Carr, Marver Bernstein and Walter Murphy, *American Democracy in Theory and Practice*, Fourth Edition (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1963).
- Colin Crouch, *Post-Democracy* (Cambridge: Polity Press, 2004).
- Robert Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in American City* (New York: Yale University Press, 1961).
- Robert Dahl, *Poliarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).
- Robert Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989).
- Robert Dahl, *On Democracy*, Second Edition (New Haven: Yale University Press, 1998).
- Larry Diamond and Marc Plattner ed., *Democracy in Decline* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015).
- John Dunn, ed., *Democracy: The Unfinished Journey* (Oxford: Oxford University Press, 1993).
- John Dunn, *Breaking Democracy's Spell* (New Haven: Yale University Press, 2014).
- S. E. Finer, *The History of Government from the Earliest Times*, Vol. I (Oxford: Oxford University Press, 1997).
- Francis Fukuyama, "The End of History?" *The National Interest*, no.16 (Summer), 1989.
- Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: The Free Press, 1992).

- Aly Goetz, "Die Wohlfuehl-Diktator," *Der Spiegel*, October 2005, 56.
- Victor Gourevitch, ed., *Rousseau: The Social Contract and other later political writings* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).
- Amy Gutmann & Dennis Thomson, "Reflections on Deliberative Democracy" in Andre Bachtiger, et al. eds., *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2018).
- Jurgen Habermass, *Moral Consciousness and Communicative Action* (Cambridge: MIT Press, 1990).
- Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).
- Robert Hutchins & Mortimer Adler, ed., "Great Documents," *Gateway to the Great Books* (Chicago: Encyclopedia Britannica, Inc., 1963).
- V-Dem Institute, "Democracy Facing Global Challenges: V-DEM DEMOCRACY REPORT 2019".
- Jill Lepore, *These Truths: A History of the United States* (New York: W.W. Norton & Company, 2018).
- Steven Levitsky & Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (New York: Crown, 2018).
- Lee McIntyre, *Post-Truth* (The MIT Press, Cambridge, 2018).
- Robert Michels, *Political Parties* (1915).
- C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956).
- Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (1939).
- Yascha Mounk, *The People vs. Democracy: Why Our Freedom is in Danger and How to Save It* (Cambridge: Harvard Univ. Press, 2018).
- Moises Naim & Francisco Toro, "Venezuela's Suicide: Lessons From a Failed State," *Foreign Affairs*, Nov/Dec 2018, Vol. 97(6).
- R. R. Palmer & Joel Colton, *A History of the Modern World*, Third Edition (New York: Alfred Knopf, 1965).
- Vilfred Pareto, *The Mind and Society* (1935).
- Maria Pilar, Garcia-Guadilla & Ana Mallen, "Polarization, Participatory Democracy, and Democratic Erosion in Venezuela's Twenty-First Century Socialism," *Annals, AAPSS*, 681, January 2019.
- Plato, *The Republic*.
- William Riker, *Liberalism Against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice* (San Francisco: W. H. Freeman, 1982).

민주주의는 어떻게 전복되는가?

Brian S. Roper, *The History of Democracy: A Marxist Interpretation* (London: PlutoPress, 2013).

Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (New York: Harper, 1942).

Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory* (Princeton: Princeton University Press, 2003).

Murat Somer, "Turkey: The Slippery Slope from Reformist to Revolutionary Polarization and Democratic Breakdown," *Annals, AAPSS*, 681, January 2019.

Hubert Tworzecki, "Poland: A Case of Top-Down Polarization," *Annals, AAPSS*, 681, January 2019.

Federico Vegetti, "The Political Nature of Ideological Polarization: The Case of Hungary," *Annals, AAPSS*, 681, January 2019.

Wikipedia, "Adolf Hitler".

Wikipedia, "Post-truth politics".

Wikipedia, "QAnon".

Wikipedia, "Suffrage".

R. Williams, "Democracy," in P.Green (ed.), *Democracy: Key concepts in critical theory* (New Jersey: Humanities Press, 1993).

E. Wood, *Democracy against Capitalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs*, Nov/Dec 1997, Vol. 76(6).

김경희, <근대 국가개념의 탄생> (서울:까치, 2018).

박효중, <민주주의와 권위> (서울: 서울대학교 출판부, 2005).

차하순, <새로운 서양사 총론 1,2> (서울:탐구당, 2008),

ABSTRACT

How Democracy Backslides

Lee, Jung Bock*

Many democratic countries mostly established around the time of the end of the Cold War are backsliding into less democratic ones or even into anti-democratic ones. Liberal democracies are turning into electoral ones, and electoral ones into electoral autocracies. The purpose of this study is to investigate why and how these democracies are backsliding or dying. First, this study reviews the long history of western democracies from the Athenian democracy to the present, and introduces three theories of democracy: Schumpeter's theory of competitive democracy, aggregative democracy and deliberative democracy. The history of western democracy and three theories of democracy will show why it is difficult for democracy to take roots in a country that decides to adopt it. Second, this study investigates how democracies have faced a backsliding or a death. Democracy has backslided or died three times historically by the Fascists, militarists, and populists. It will introduce how these three anti-democratic political forces have overthrown their democracies respectively. This study will provide us with a mirror against which we can see the nature of political change occurring in recent Korea.

Key words: backsliding, history, competitive democracy, aggregative democracy, deliberative democracy, Fascists, militarists, populists

* Member, The National Academy of Sciences, Republic of Korea