

CONTENTS

Program / 04

Opening Address / 08

Presentation:

1. [Keynote Address]

Is Perfect Democracy Possible?5 1

Kyong-Dong KIM

2. Democracy: Between Hope and Despair5 5

David HELD

3. Why Did Democratization Backslide? Japan in the 1920s and '30s 7

Hiroshi WATANABE

4. Crisis of Democracy and Economic Reforms in Korea7· 9

Haeran LIM

5. Why Is Liberal Democracy in Trouble?721

Marc F. PLATTNER

6. Is Mature Democracy Feasible in Korean Society?

– A Psycho-cultural Approach –541

Wan-ki PAIK

목 차

프로그램 / 06

개회사 / 10

發表:

1. [基調 發表]
완벽한 민주주의가 가능한가? 3
김경동
2. 민주주의: 희망과 절망 사이 6
데이비드 헬드
3. 민주화가 왜 후퇴했는가? 1920-1930년대 일본 사례 5-22
와타나베 히로시
4. 한국의 민주주의 위기와 경제개혁 42
임혜란
5. 자유 민주주의는 왜 위기에 처해있는가? 72
마크 플래트너
6. 한국 사회에서 성숙한 민주주의는 가능한가? 322
백완기



PROGRAM

- Theme: Democracy in Crisis
- Date: 20 October, 2017

9:30~10:00	Registration	
10:00~10:05	Opening Declaration	Sin Taek KANG (NAS)
10:05~10:15	Opening Address	Sook-II KWUN (President, NAS)
10:15~10:45	Keynote Address	Kyong Dong KIM (NAS, Chair of Organizing Committee)
		“Is Perfect Democracy Possible?”
10:45~11:00	Break	

SESSION 1: Rethinking Democracy from a Global Perspective

Moderator: Hyun-Chin LIM (NAS)

11:00~11:30	David HELD (Professor, University of Durham)	
		“Democracy: Between Hope and Despair”
11:30~11:45	Discussant	
11:50~13:00	Lunch	

SESSION 2: Democracy in Asia

Moderator: Jung Bock LEE (NAS)

- 13:00~13:30 Hiroshi WATANABE (Professor Emeritus, University of Tokyo)
“Why did Democratization Backslide? Japan in the 1920s and 30s”
- 13:30~14:00 Haeran LIM (Professor, Seoul National University)
“Crisis of Democracy and Economic Reform in Korea”
- 14:00~14:30 Discussant
- 14:30~15:00 Break

SESSION 3: Institutional Design to Consolidate Democracy

Moderator: Hy Sop LIM (NAS)

- 15:00~15:30 Marc F. PLATTNER (Editor, *Journal of Democracy*)
“Why is Liberal Democracy in Trouble?”
- 15:30~16:00 Wan-ki PAIK (NAS)
“Is Mature Democracy Feasible in S. Korea?”
- 16:00~16:30 Discussant

Concluding Session

Moderator: Byung Joon AHN (NAS)

- 16:30~17:00 All Presenters and Discussants
- 17:00 Closing



프로그램

- 주제: 위기속의 민주주의
- 날짜: 2017. 10. 20

9:30-10:00	등록
10:00-10:05	개회선언 강신택 (학술원)
10:05-10:15	개회사 권숙일 (학술원 회장)
10:15-10:45	기조연설 김경동 (학술원 회원, 조직위원장) “완벽한 민주주의는 가능한가?”
10:45-11:00	휴식

1부: 세계적 관점에서 다시 생각해보는 민주주의

좌장: 임현진 (서울대 명예교수, 학술원 회원)

11:00~11:30	데이비드 헬드 (Durham대 교수) “민주주의 : 희망과 절망 사이”
11:30~11:45	논평 : 임혁백 (고려대) / 질의
11:50~13:00	점심

2부: 아시아의 민주주의

좌장: 이정복 (서울대 명예교수, 학술원 회원)

- 13:00~13:30 와타나베 히로시 (Tokyo대 명예교수)
“민주화가 왜 후퇴했는가? 1920-1930년대 일본사례”
- 13:30~14:00 임혜란 (서울대)
“한국의 민주주의 위기와 경제개혁”
- 14:00~14:30 논평 : 한상일 (국민대), 신명순 (연세대) / 질의
- 14:30~15:00 휴식

3부: 민주주의 공고화를 위한 제도적 설계

좌장: 임희섭 (고려대 명예교수, 학술원 회원)

- 15:00~15:30 마크 플래트너 (*Journal of Democracy* 편집위원장)
“자유민주주의는 왜 위기에 처해있는가?”
- 15:30~16:00 백완기 (고려대 명예교수, 학술원 회원)
“한국사회에서 성숙한 민주주의는 가능한가?”
- 16:00~16:30 논평 : 손호철 (서강대), 김홍우 (학술원) / 질의

종합토론

좌장: 안병준 (연세대 명예교수, 학술원 회원)

- 16:30~17:00 모든 참석자 및 토론자
- 17:00 폐회

Opening Address

Honorable members of the National Academy of Sciences, and distinguished guests from home and abroad,

I am very delighted to have you here with me in the 44th International Conference in this season of tinted leaves boasting their splendid beauty.

In particular, I would like to express my deepest gratitude to Professors David Held, Hiroshi Watanabe, and Marc F. Plattner for not minding a long flight to attend this conference. I would also like to thank the speaker, Professor Haeran Lim, as well as the panel members including Professors Hong Woo Kim, Sang-il Han, Myung Soon Shin, Hochul Sonn, and Hyug Baeg Im.

The International Conference of the National Academy of Sciences is intended to have a cool-headed view to analyze the issues of our times from the perspective of all humanity and identify substantial alternatives.

This year's conference is held under the banner of "Democracy in Crisis". We have invited renowned scholars from the East and the West to put the spotlight on the values and potential of democracy that is propping our society.

The highlights of the sessions include: firstly, rethinking democracy from a global perspective; secondly, democracy in Asia; and thirdly, institutional design to consolidate democracy. Today's conference will serve as a significant opportunity to make a diagnosis on democracy in the 21st century and identify ways to restore its value.

The topic of the conference this year, "Democracy in Crisis," may imply that democracy is facing a crisis and challenges. But I feel tempted to read it "democracy

does not change amid crisis.” I hope that today’s occasion will serve as momentum to reiterate the value and importance of democracy in the volatile times and remind the intellectual of their social responsibility and duties.

The immaculacy of this international conference owes to many people’s efforts. I would like to thank Dr. KyongDong Kim for taking the program planning for the conference and serving as the chair of the organizing committee and the plenary speaker. And I would also like to thank the members of the organizing committee and the secretariat for their immaculate admin support. Lastly, I would like to reiterate my gratitude to the members and all the attendees for their presence in this conference despite their busy schedules.

Thank you.

October 2017

Sook-II KWUN

President of the National Academy of Sciences, Republic of Korea

개 회 사

존경하는 대한민국학술원 회원님, 그리고 이 자리에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분,

화려한 단풍이 자태를 뽐내는 아름다운 계절에 여러분들을 모시고 제44회 국제학술대회를 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

특히 이번 학술대회를 위해 멀리 외국에서 방문해 주신 데이비드 헬드 교수님, 와타나베 히로시 교수님, 그리고 마크 플래트너 교수님께 깊이 감사드립니다. 또한 발표자로 수고해주실 임혜란 교수님과 토론자로 애써주실 김홍우 교수님, 한상일 교수님, 신명순 교수님, 손호철 교수님, 임혁백 교수님께도 깊이 감사드립니다.

대한민국학술원 국제학술대회는 전 인류적 관점에서 시대적 현안을 냉철하게 분석하고, 실질적인 대안을 모색하는데 그 의의가 있습니다.

올해는 우리 사회의 버팀목인 민주주의의 가치과 가능성을 재조명하기 위해 동서양의 석학들을 모시고 ‘위기속의 민주주의’라는 주제로 개최하게 되었습니다.

각 세션별로 다루어지는 내용은 첫째, 세계적 관점에서 다시 생각해보는 민주주의 둘째, 아시아의 민주주의 셋째, 민주주의 공고화를 위한 제도적 설계입니다. 오늘 이 자리는 21세기 민주주의 현실을 진단하고 가치회복을 위한 방법적 모색이 이루어지는 의미 있는 시간이 될 것입니다.

금년 국제학술대회의 주제인 ‘위기속의 민주주의’는 ‘위기와 도전에 직면한 민주주의’라는 의미도 있겠지만, 저는 ‘위기 속에서도 변치 않는 민주주의’라고 해석하고 싶습니다. 따라서 오늘 국제학술대회가 혼돈의 시대에 민주주의의 가치와 중요성을 다시 한 번 확인하고, 지성인으로서의 사회적 책임과 의무를 일깨우는 계기가 되기를 희망합니다.

국제학술대회를 위해 노력해주신 많은 분들이 계시기에 오늘 이렇게 훌륭한 행사가 마련되었습니다. 금년 학술대회의 조직위원장으로, 프로그램 기획과 기초연설을 맡아주신 김경동 회원

님과 조직위원회 위원님, 또 빈틈없는 행정지원을 해 주신 사무국 여러분께도 감사드립니다.
아울러 바쁘신 중에서도 이번 학술대회에 참석해주신 회원님들과 모든 참석자 여러분께 다시
한 번 진심으로 환영과 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2017. 10.
대한민국학술원 회장 권 숙 일

發表文 (英文)

[Keynote Address]

Is Perfect Democracy Possible?

Kyong-Dong KIM*

Keynote Speech to be delivered at the International Conference on "Democracy in Crisis: Challenges and Opportunities," hosted by the National Academy of Sciences, Republic of Korea, on October 20, 2017, at the Grand Conference Hall of the Academy.

Draft not for Quotation

I. Introduction

Before I venture into the task of answering the question I put forth in my title, we might as well listen to Harold J. Laski, a leading political scientist of the early twentieth century, as he lamented: "The general temper of the world is one of profound and widespread disillusionment. Our generation seems to have lost its scheme of values. Certainty has been replaced by cynicism; hope has given room to despair...The spirit which denies has triumphed over the spirit which affirms (Laski, 2015 [1933]: 16, 17). This quotation appears in his book entitled *Democracy in Crisis* in which he further uttered rather abrasive words directly related to democratic politics, including "the scepticism of parliamentary system"(2015: 43), "a wider disillusionment with democracy, a greater scepticism about popular institutions" (2015: 47), "the decay of our political

* Member, National Academy of Sciences, Republic of Korea
Professor Emeritus of Sociology, Seoul National University

system”(2015: 61), “the decay of representative institutions” (2015: 67), “the legislatures of the modern state are in an unsatisfactory condition” (2015: 77), and “the crisis of capitalist democracy” (2015: 147). He was not alone in expressing negative sentiments of the times: economist Joseph A. Schumpeter (1942) offered his observation in the following terms, according to Lipset (1993: 119): “Western democracy and capitalism were in trouble. Democracy was going downhill, not up” in the face of “worldwide economic depression, the rise of fascism, and the outbreak of global war, and the advent of socialism which he apparently would have hated.”

Nearly one century has elapsed since these two prominent intellectuals of the twentieth century had expressed their disappointment at the state of democracy in the Western world. Personally, therefore, it is quite puzzling that there is this mysteriously grim mood surrounding the problems encountered by democracy which is shared not only by many of the professionals and experts in political science, political sociology, and the press, but also by ordinary people almost the world over. Would you readily accept it to be simply by accident if you come across two pieces of press item appearing in the same weekly journal almost consecutively in a matter of a couple of weeks, repeating the exactly identical phrase “under threat.” Perhaps I may be risking the unnecessary use of too much space here, but I dare introduce these two incidents of news magazine articles.

The first case is a letter to the editors by an ordinary reader of *Time* magazine writing from Vienna which appeared in the issue of July 10/July 17, 2017. The heading of this letter was “Draining Democracy,” and it ended with “Democracies are *under threat* everywhere. Time for all good people to stand up and be counted.” (*Time*, 2017a: 4; emphasis mine). It was referring to the special issue report appeared in the issue of the week of June 19, 2017 of the same weekly dealing with US President’s Washington hotel which was depicted as “The Swamp Hotel: How Trump’s D.C. outpost became a dealmaker’s paradise for diplomats, lobbyists and insiders” on the cover. And this special topic article was entitled as “The Suite of Power: Why Donald Trump’s Washington Hotel is the Capital’s New Swamp.” And interestingly enough, this was

followed by another piece appearing in August 7 issue of *Time* (2017b: 8). This was a regular report of a journalist, Ian Bremer, whose title read, “Liberal democracy is eroding right in Europe’s backyard” and it concluded with the statement that “Even inside the West’s most powerful clubs, liberal democracy is *under threat*. Be skeptical that E. U. leaders can –or that Trump Administration will –do much about it (emphasis mine).” Bremer was fingering the so-called Visegrad countries including Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia, plus Turkey, their neighbor to the east. Let me add one more quote here. Most recently at this writing, former US President Jimmy Carter was cited as saying that “Elections cannot guarantee democratic governance. This will be even more true as digital technology advances.” This was a verbatim introduced in *Time* magazine issue of September 25, 2017, referring to his argument in an earlier article in the *New York Times* that elections need to be better safeguarded against digital threats (*Time*, 2017c: 18).

It should sort of send a chill down your spine if you seriously reflected on the simple fact that the same is repeated by both an ordinary reader and a professional journalist in a relatively short interval of only a couple of weeks. Something must be happening to democracy or at least liberal democracy that causes this concern. More recent studies have come to be more explicit in expressing serious worries about the problems of democracy. This is a fact in spite of the outwardly optimistic developments in the global political scenes, recording more than eighty countries making transitions to democracy, over the past four decades during the so-called the “third wave” of global democratization (Diamond and Shin, 2014: 1; Huntington, 1990).

Skepticism seems to counter this view of the brighter side of democratic advancements, for instance, as the following indicates: “Since the turn of the millennium, and particularly over the last decade, no fewer than twenty-five democracies have failed around the world, three of them in Europe (Russia, Turkey and Hungary). In all but Tunisia, the Arab Spring was swallowed by the summer heat. Is the Western god of liberal democracy failing?” (Luce, 2017: Kindle Locations 142-144). Concern over the future of democracy is not confined to Europe and the Middle East. In the so-called

success cases of East Asia, South Korea (Korea hereafter unless otherwise indicated) and Taiwan, a research report indicated that the representative institutions in these two countries were in trouble (Park and Chu, 2014: 63). And overall the picture of these “two emerging democracies” suggest that they are “now secure but still imperfect and at times disappointing to their citizens who, because of higher levels of education and access to information, have also become more cynical” (Diamond and Shin, 2014: 21).

A journalist and author, Edward Luce (2017) offers his observations on the current state of Western democracy in the following terms:

Western liberalism is under siege. (Luce, 2017: Kindle Locations 130-131)

degeneration of Western politics (Kindle Locations 160-165)

the crisis of Western liberalism (Kindle Locations 184-185)

“Whether the Western way of life, and our liberal democratic systems, can survive this dramatic shift of global power is the question of this book” (Kindle Locations 317-318).

the crux of the West’s crisis (Kindle Locations 184-185)

“Since the start of this century, the West has forfeited much of its prestige. Our political model is no longer the envy of the world. As Western democracy has come into question, so too has its global power” (Kindle Locations 1701-1702).

“It is a tragedy that democracy is on the retreat at this time” (Kindle Location 2017).

“The crisis of Western democracy is also a crisis of international relations. They are two sides of the same coin. Western liberal democracy is not yet dead, but it is far closer to collapse than we may wish to believe. It is facing its gravest challenge since the Second World War” (Kindle Location 2173).

If the next few years resemble the last, it is questionable whether Western democracy can take the strain. People have lost faith that their systems can deliver. More and more are looking backwards to a golden age that can never be regained (Kindle Locations 2374-2376).

Let us listen to another non-academic, a professional digital analyst, Martin Gurri (2014). In his analysis of the impact of the new digital technology on democratic politics, he also has a few comments related to the crisis of democracy in the contemporary world. The short list looks as follows:

multiple failures of democratic governments (Kindle Location 3829)

“Democratic governments have failed, and have been perceived to fail” (Kindle Location 3042).

“The rhetoric of democratic politics seems to have gotten out of whack with the reality of what democratic governments can achieve” (Kindle Locations 3053-3054).

“The mystery under analysis is the decline of the great democratic institutions” (Kindle Locations 3067- 3068).

Now we can turn to our colleagues, professional political scientists, to heed to their pessimistic assessment of the times, with respect to democracy. Even David Held who is widely known for his well-crafted comparative analysis of various models of democracy throughout the history of civilizations also tackled this issue of crisis of democracy and in doing so had to mention “the growing ‘crisis of democracy’ from the late 1960s” (Held, 1996: 235) and presented the view that “democracy in this age represents a sham in its existing form” (Held, 1996: 298). As early as the mid-1970s, Crozier and others (1975) put out a report commissioned by the Trilateral Commission entitled *The Crisis of Democracy* and “maintained that democracies were threatened by an overload of demands and irresponsible claims,...and that political authority was increasingly undermined by critical media and intellectuals; these ‘dysfunctions’ were seen as conducive to the rise of ‘anomic democracy’” and “democracy unnatured by its excess” (Papadopoulos, 2013: 1).

In a decade into the new millennium, Yannis Papadopoulos (2013) thus seriously ventured into a more pointed analysis of crisis of democracy, contending that “something happened to democracy” (2013: 1). We will of necessity review major points he raises

in his work shortly, but samples of his remarks also reflect the sense of negative assessment of the times, as “the influence of democratic politics on political decisions has been weakened” (2013: 1-2), “a degradation of its substance” (2013: 2), “hollowing out of democratic politics-democratic deficit” (2013: 3), and “degradation of democratic quality” (2013: 237).

II. So What Happened to Democracy?

The title of my speech is “Is Perfect Democracy Possible?” To be very candid, the plain and simple answer to this bold question, at least to me, would be a flat “No.” The main topic of this gathering is “Democracy in Crisis” and then how come perfect democracy is taken up here? Probably this juxtaposition implicitly suggests that we would like to see a perfect democracy if at all possible and yet we are still disappointed at the inability of nations to reach that goal in actuality after so many generations of civilizational experiments. This may be a realization of “a contradiction between the naive conception of democracy that is often in our heads and the reality of the way that the governmental process works” (Stoker, 2006: 80, quoted in Papadopoulos, 2013:3). Upon this awakening, I decided to go back to the ground zero of the whole matter of democracy (or modern liberal democracy that we all apparently cherish or wish to cherish). This brought me back to Abraham Lincoln’s profoundly simple image of democracy: “Government of the people, by the people, for the people” which he so persuasively asserted shall not perish from the earth.

The more I conscientiously ponder upon this sentence, the more I become assured that this too much abridged a notion of democracy has misled many of us in the enterprise of studying and doing research on the subject matter as well as those who have partaken in the business of running democratic governments. And we may start tackling the true meaning of the three essences of democratic government one by one.

1. Government of the People

1) The True Meaning of “Government of the People”

The first question is “What exactly is the meaning of the phrase ‘government *of* the people.?’” The focus of this question is on the definition of the single preposition “*of*.” If you interpret it to mean that this is my government, which of the usages like my family, my spouse, my car, my school, my company and the like would correctly represent the meaning? “The central problem facing liberal political theory,” according to Held (1996: 75), “was how to reconcile the concept of the state as an impersonal, legally circumscribed structure of power with a new view of the rights, obligations and duties of subjects. The question was: how was the ‘sovereign state’ to be related to the ‘sovereign people’ who were recognized as the legitimate source of the state’s power?” Any further detailed examination is spared here for the sake of parsimony. But one fundamental flaw of this proposition of government of the people is that it does not really convey the meaning pertaining to the term “*of*” in any concrete sense. It only refers to the source of legitimacy of the state power in relation to that of the people in abstraction.

Relative to this idea of people as the source of government power and legitimacy, authors have discussed such issues as democratic sovereignty, political autonomy, self determination, democratic individuality, political privacy, the will of the people, popular empowerment, majority rule, and the like, assuming that they represent the essence of government of the people. Unfortunately, however, controversies and queries surrounding them have not really been resolved by any theory of democracy as yet. Just to quench our curiosity, we may want to stop a person on the street or a group of individuals in a random crowd and ask them to explicate how they understand the meaning of the phrase “government of the people” or how they perceive it to be. Well educated or not, very few would be able to articulate the precise meaning of the words in concrete terms. No wonder, those concepts cited above supposed to convey the idea of “government of the people” are too abstract, lacking substantive connotations in concrete

terms by which the ordinary people could easily grasp its meaning. In short, therefore, the idea of government of the people must have been a fictitious concept which maybe should have been excluded from the vocabulary of democracy from the beginning. In other words, the proposition initially may well have been confined only to “government by the people and for the people” in order for us to be able to argue more concretely about how and why democratic government is needed and should be operated properly in relation to the people.

Perhaps one central issue in this line of reasoning actually has to do with how the people may materialize the power bestowed on them to realize their will and fulfill their needs. The closest you could come to would be the matter of democratic decision-making. If the government is truly of the people then it has to be one in which the people themselves can really make decisions over the important affairs of their life without any interference from any forces in society, including government. To be very honest to ourselves, is it really possible for this to happen in real life? This immediately raises two most crucial questions of “who we mean the people are” in the real world and “how they make such decisions.” Since this question of “how” comes next with respect to government by the people, we shall focus on the question of who the people are.

Political scientists of course offered reasonable answers in terms of the system of collective decision-making allowing extensive involvement of citizens “in the diverse forms of political affairs that significantly affect them” (Dahl, 1979, 1985, 1989, as cited in Held, 1996: 310). For a “fully” democratic system, it should meet the criteria of “effective participation” of citizens, “enlightened understanding” on the part of citizens, insured “voting equality at the decisive stage,” “control of agenda,” and “inclusiveness” (Dahl, 1989, chs 6-9, as quoted in Held, 1996: 311). We still do not see the individual citizen in this picture. Would each individual citizen be “fully” conscious of his/her “sovereign power” in action in this scheme? Those criteria in fact are indications of “how” people can take some part in the decision-making processes provided by the “system,” with the only exception of “enlightened understanding.” They

may be part of this system but they do not actually take the concrete action of making the so-called final decisions. Still somebody else is doing it, supposedly “for” them. This will be our third issue of government for the people.

What I am saying in this context, therefore, is that in the real life of political decision-making, people do not actually make them, somebody else is doing it for them. In this view of democratic decision-making, the real picture of people disappear because the need and will of the people do not count directly, as Crouch (2004, 112, cited in Papadopoulos, 2013: 228) has pointed out, “Relations with citizens are important as a source of legitimacy for the elites, but in reality, citizens do not count much.” It is the system that is taking the job of actually making decisions for the people in the name of the will of the people. Government of the people is an ideological fiction, only government by the people and for the people take on real form and substance. Even Max Weber regarded the idea of “the sovereignty of the people” to be quite simplistic (Held, 1996: 169). Still, even in such forms, the idea of people is not clearly delineated. Citizens they are, and subjects they are. And as such their political status and roles must be redefined only in relation to the state, in such terms as rights and duties, liberty and equality, and all those congeries of abstract concepts justifying the democratic polity. They essentially represent the issues of government “by” the people and “for” the people, not necessarily touching directly upon “of” the people.

2) Who Are the People?

This argument now calls for examination of the genuine meaning of “the people.” Who are they? Simply stated, the people in a democratic society are citizens above all but in relation to government they are subjects of the state, according to Held (1966: 75). And yet, we might want to listen to a different voice which declares that (Luce, 2017: Kindle Locations 1019-1023).

- In one form or another, most Western democracies have long enshrined the people as sovereign (Britain is one of the exceptions that prove the rule). Yet we have

always known there is no such thing as the people. It is a useful fiction. Perhaps the curtain has now been pulled too far back for us to keep up the pretence. In another flight of wit, Brecht once said: ‘All power comes from the people. But where does it go?’

There is an interesting and illuminating definition of “democracy” appearing in the *Oxford Universal Dictionary* (Onions, 1955: 478) as “That class of the people which has no hereditary or special rank or privilege; the common people 1827” which was adopted in English language in the early nineteenth century as indicated in the quote here (1827). Historically, in a sense, “Political democracy developed in response to the demand for the abrogation of privilege. In modern European history its cause was the liberation of a commercial middle class from domination by a landholding aristocracy.” In short, according to Luce (Kindle Locations 147-151), Barrington Moore famously said, ‘No bourgeoisie, no democracy.’ This liberation was to be realized by the widespread grant of “universal suffrage” (Laski, 2015: 49). In this picture, people are the middle class. But with the adoption of universal suffrage reaching all the members of a collective with only carefully delineated exceptions such as those ill-disposed by physical and/or mental ill-health or social isolation owing to anti-social deviant behavior and the like, they now are the mass or multitude of individuals in some social-political units. They are the common people, ordinary people, and as such their characteristics have come to be featured somehow in different imageries over time.

In the literature on democracy, historically, citizens have been depicted either with positive or negative imageries (Bermeo, 2003; 7-18). From the favorable view points, they are heroic individuals resisting arbitrary or tyrannical action of the state. Civil society with a dense network of such people is a requisite for a successful democracy, and may contribute to the development of a good and effective government by providing “state elites with ‘clear counsel’ on ‘authentic’, rather than contrived, needs” (Bermeo, 2003: 7-11).

On the other hand, more negative pictures by various scholars have been presented (Bermeo, 2003: 15-18). For instance, Aristotle tended to deeply suspect “the wisdom

of the poor” and believed that superior individuals deserved superior political powers. J. S. Mill was concerned about “the ignorance and especially selfishness and brutality of the mass” (Bermeo, 2003: 15). Lipset (1960 as cited in Bermeo, 2003: 16) argued that “the lower working class tends to have authoritarian potentials most likely to cause extremist and intolerant movements in modern society” owing to “low education, low participation,...little reading, isolated occupations, economic insecurity and authoritarian family patterns.” Such a negative view has been the basis of theories on breakdown of democracy in which ordinary people were always deemed a major medium of democratic failure.

In addition, Walter Bagehot, the Victorian essayist, feared that he still could not conceive of the “ignorant people” assuming office themselves (Luce, 2017: Kindle Locations 1379-84). And he was joined by Laski (2015, 67) who in his discussion on the decay of representative institutions detected the first great element of difficulty in the electorate (people) itself. And he goes on to say that “The assumptions of capitalist democracy require universal suffrage; without it, there is illogic at the heart of the liberal state. But universal suffrage confers political power upon masses of citizens the greater part of whom is enfolded in a purely private life, and devoid of interest in, or knowledge of, the political process,” in short, it is based on “the ignorance of the multitude” (Laski, 2015: 73). Walter Lippmann who was a brilliant contemporary of Laski was much more elaborate in his view of “the ability of ordinary people to connect with the realities of the world beyond their immediate circle of perception. Such people made decisions based on ‘pictures in their heads’ – crude stereotypes absorbed from politicians, advertisers, and the media – yet in a democracy were expected to participate in the great decisions of government. There was no ‘intrinsic moral and intellectual virtue to majority rule.’” (Gurri, 2014: Kindle Locations 199-203) regarding

the ability of ordinary people to connect with the realities of the world beyond their immediate circle of perception. Such people made decisions based on ‘pictures in their heads’ – crude stereotypes absorbed from politicians, advertisers, and the media

- yet in a democracy were expected to participate in the great decisions of government. There was no 'intrinsic moral and intellectual virtue to majority rule.

In 1927 when he published *The Phantom Public* the public “appeared to him to be a fractured, single-issue-driven thing.” And his “disenchantment with democracy anticipated the mood of today’s elites. From the top, the public, and the swings of public opinion, appeared irrational and uninformed. The human material out of which the public was formed, the ‘private citizen,’ was a political amateur, a sheep in need of a shepherd, yet because he was sovereign he was open to manipulation by political and corporate wolves (Gurri, 2014: Kindle Locations 203-207).

Of course, there is a more balanced view of ordinary people as has been suggested more recently. In this perspective, they are usually disassembled with partial identities as “voters,” “demonstrators,” or “members” of public associations, but a neutral definition by Bermeo (2003: 3) has that

The ordinary people...are simply citizens. Some might call them “the masses” or “the public,” but both terms have connotations of singularity that do a disservice to the heterogeneity of the group. The term “people” draws our attention to the individuality of the group’s membership and the adjective “ordinary” underscores the fact that they have no extraordinary powers vis-à-vis the states in which they live...They are the people who compose the vast majority of the citizenry in virtually every country in the world.

Nonetheless, on the basis of extensive research, Bermeo concludes that the primary responsibility for the failure of democracies does not lie on ordinary people but on the elites who were incapable, power-hungry, and ignorant of public opinions, for the dense network of civil society filled with ordinary people tend to prevent radical polarization (Bermeo, 2003: 227).

Again, the unfolding of contemporary politics manifests a much more complicated picture of the place of ordinary people conceived as the public. Of so many factors

affecting democratic politics today, the economic stagnation is the outstanding one causing the instability of democracy in the Western world. If the middle class is the backbone of liberal democracy as Barrington Moore declared earlier, ‘No bourgeoisie, no democracy,’ then it is this category of the public that suffers most. They are the ‘squeezed middle’ in America, the ‘left-behinds’ in Britain and the ‘couches moyennes’ in France, or better yet, the ‘precariat’ whose lives are dominated by economic insecurity. The trouble is their weight of numbers is growing and with it their impatience, too (Luce, 2017: Kindle Locations 147-151).

To hold together liberal democracy intact, economic growth is most effective. As long as different segments of society fight over the fruits of growth, it is relatively easy to uphold the rules of the political game, but if those fruits disappear, or are monopolized by a fortunate few, then things turn nasty. As the West’s middle-income problem has turned real and deepening due to the most crushing effect of stagnation, (Luce, 2017: Kindle Locations 400-401), the public has been losing its trust in political institutions to an all-time low. “There is no such thing as the popular will, just a series of messy deals between competing interests” (Luce, 2017: Kindle Locations 1442-1445). Unfortunately, “the politics of interest group management turn into a zero-sum battle over declining resources.” And it is leading to stark and growing inequality (Luce, 2017: Kindle Locations 160-165). This is the crux of the West’s crisis with societies split between the will of the people and the rule of the experts, in other words, “the tyranny of the majority versus the club of self-serving insiders” (Luce, 2017: Kindle Locations 1449-1450).

Under the circumstances, the public now turns their rage towards the ruling elite or the dominant minority bursting out into the form of street demonstrations, rallies, sit-ins and candlelight vigils, with very little leeway besides them. At this point, the populist politicians do not lose any time taking advantage of this explosive public outrage to agitate them to stand by their side. The trouble, however, is that the true populist loses patience with the rules of the democratic game (Luce, 2017: Kindle Locations 1676-1677), and not only becomes opposed to the elites, but also an enemy of pluralism.

Alas, though, “without a plural society democracy loses its foundation” (Luce, 2017: Kindle Locations 1682-1683). Awakened together with this upsurge of populism is the “Belief in an authoritarian version of national destiny” “staging a powerful comeback” placing “Western liberalism ...under siege” (Luce, 2017: Kindle Locations 130-131). And we hear an ironic confession on the part of Western observers themselves in the order of saying that “We have put arsonists in charge of the fire brigade. The bad news is that populists such as Donald Trump and Nigel Farage are winning the fight. The good news is that the fightback has a lot of room for improvement” (Luce, 2017: Kindle Locations 2174-2179).

The story does not end here. Where do we detect the room for improvement is next question. We may find it in another revolutionary change we are witnessing today caused primarily by the incredibly swift advancements in the information-communication technologies (ICT) and the newly opened horizon of digital world of social media and its friends. According to a professional data analyst (Gurri, 2014), while he was “enthralled by the astronomical growth in the volume of information, but the truly epochal change was the revolution in the relationship between the public and authority in almost every domain of human activity” (Gurri, 2014: Kindle Locations 164-166). This was possible by the transformation of information consumers into producers, which by means of digital magic led to the crisis of an established order – grand hierarchies of power and money and learning (Gurri, 2017: Kindle Locations 159-161). Recall that the central problem of liberal political theory was how to relate the ‘sovereign state’ to the ‘sovereign people (Held, 1996: 75). And this question is brought back into the scene with a different issue of how the sovereign people are turning back to the sovereign state by the aid of ICT.

This new phenomenon also has its own history. Early in its beginning, “public discussion was limited to a very few topics of interest to the articulate elites and politics ruled despotically over the public sphere. But the wave of fresh information exposed the poverty and artificiality of the establishments” (Gurri, 2014: Kindle Locations 116-118). On the side of the public, “that passive mass audience on which so many

political and economic institutions depended had itself unbundled, disaggregated, fragmented into...vital communities: groups of wildly disparate size gathered organically around a shared interest or theme” (Gurri, 2014: Kindle Locations 151-153).But “the voice of the vital communities was a new voice: that of the amateur, of the educated non-elites, of a disaffected and unruly public. It was at this level that the vast majority of new information was now produced and circulated.” This may even be an intellectual earthquake which propelled the tsunami (Gurri, :Kindle Locations 155-157).

In the process, the public now stood up facing and challenging authority which is not only embedded in the state. They are, according to Gurri (2014: Kindle Locations 226-230):

“office-holders, regulators, the bureaucracy, the military, the police but also in corporations, financial institutions, universities, mass media, politicians, the scientific research industry, think tanks, ‘nongovernmental organizations,’ endowed foundations and other nonprofit organizations, and the visual and performing arts business. Each of these institutions speaks as an authority in some domain. Each clings to a shrinking monopoly over its field of play.”

The way the public influences authority may go in a circular transmission of information to relevant agents or even individual citizens. For example, “the news media footage may come from cell phone videos, taken by the public on the spot and communicated via Facebook. They are then re-posted online –on YouTube, and on thousands of niche sites. This may be considered as a case of new media driving news coverage” (Gurri, 2014: Kindle Locations 471-473).

Taking the example from Tunisia, a regime which had ruled with unquestioned authority for 23 years was toppled by a mostly disorganized public. Among the probably many factors, one important factor that played into this outcome was the effect of the information sphere – on the global public, on the Tunisian public, and on the Tunisian authorities themselves. And much of the information coming from Tunisia during the protests reflected the work and the will of the public. No doubt, the turmoil in that

country began spontaneously, on the streets. But in the case of Egyptian revolution of 2011, it was originated online, as a virtual invitation to revolution scheduled on Facebook Events, by an ordinary citizen, “a decent young man, humble in demeanor, markedly different from the pompous officials, angry revolutionaries, and otherwise peculiar personalities prevalent in Egypt’s politics” (Gurri, 2014: Kindle Locations 478-484; 502-505).

I have no intention nor space to go into detailed discussion of this case, but the political implications of this type of revolution cannot be lightly dismissed. This young man attempted to bridge the gap between virtual and real in the political domain and succeeded. He sought to mobilize the Egyptian public against their government from a Facebook page, and this happens to be an entirely new approach to mobilization of the public, making it “the work of amateurs, ordinary people, the untutored public” attacking power and authority (Gurri, 2014: Kindle Locations 525-531). Even in the case of the kinds of collective political action by ordinary people like the Tea Party movement and the Occupiers of Wall Street, “people from nowhere constituted into hundreds of local networks, interacting by means of digital platforms like Meetup and Facebook but firmly rejecting any official organization, hierarchy, leadership, and spokespersons” as usually detected in the conventional revolutionary movements (Gurri, 2014: Kindle Locations 3197-3202).

There is no doubt that we shall have to wait and see what may unfold from now on in the arena of digital politics, and yet the implications for the future are something that we should keep an eye on. And this brings me to the next issue of “government by the people.”

2. Government by the People

In the above discussion on the question of who constitutes the people, the issue of government by the people has already been touched upon sporadically here and there. If government is to be run by the people, the main question would be directed to how the people might influence government action by means of what kind of mechanisms

of influence. If we are living in small-scale city states like those of the ancient Greeks, direct participation by the citizens in whatever occasion calling for their voice, this would be close to the ideal of government by the people. Unfortunately, of course, we are dealing with the mass of ordinary people in the contemporary context. And the thinkers and theorists who were responsible for developing the standard liberal democratic ideas logically separated the state and the citizen linking the two by the very abstract notion of sovereignty on the ground that it became impossible to have the people as the mass of citizenry directly take part in the process of democratic governance in general and democratic politics as well.

The only option left to the people or the public turned out to be indirect participation of one form or another, at least formally speaking, that is. In other words, the important decisions concerning the goals of the nation and the life and wellbeing of the people have been delegated to some groups of individuals in the name of representation. These groups are now making all those decisions on behalf of the mass. To legitimize their act of making decisions, these representatives now are to be selected by the people for whom they are supposed to make the final delivery of results of their decisions in the form of various public policies and measures, now actually made by the hands of the bureaucracy in the administrative apparatus of the state. The selection process is called election. Because of the liberal theory of sovereignty, autonomy, and equality of the individual citizen, the election is performed by these citizens on the basis of “one person, one vote” principle, and the result of elections is to be accepted or rejected by majority rule. That is the formal framework of the so-called representative democracy framed by the liberal democratic theories and practiced by most of the formally democratic nations established and maintained according to the belief in government by the people (Held, 1996)..

So far so good, as long as it is a formal theoretical paradigm. When it comes to real politick, however, those lofty principles are tainted by a variety of conditions surrounding the representative institutions of government. The problems of government by the people is therefore to be examined in the quality of election and the legislature.

1) Elections

Once you have regular elections selecting your own representatives, it is ordinarily assumed, democracy is attained. This, however, is found to be a very precarious presupposition in the context of the real world conditions surrounding those elections taking place every so often in most of the democracies today. Already in the early decades of the twentieth century, prominent social thinkers like Max Weber, Schumpeter, and Laski, noted in different terms that democracy as an institutional arrangement to generate and legitimate leadership “has at best a most tenuous relation to classical meaning of democracy: ‘rule by the people’ (Held, 1996: 179-180). Thus, Schumpeter quickly pointed out,

democracy does not mean and cannot mean that the people actually rule in any obvious sense of the terms ‘people’ and ‘rule’. Democracy means only that the people have the opportunity of accepting or refusing the men[*sic*] who are to rule them...Now one aspect of this may be expressed by saying that *democracy is the rule of the politician*

And this practice of accepting or refusing takes place at the ballot stations. To analyze this phenomenon more closely, you need to look into two separate yet intricately related categories of individuals involved in the practice of elections, namely, the political candidates who aspire to be elected for seats in the assembly of representatives, on the one hand, and the voters who cast ballots to select their representatives, on the other. It takes some dissection of these two categories of “political actors” to grasp the real meaning of elections. Moreover, some aspects of the very institution of elections may also be examined to see if there are any pitfalls and shortcomings in the whole process.

Since our subject is government by the people, we might as well start with the electorate first. Part of the problems of the electorate has already been introduced when we discussed the issue of who the people are and a few critical remarks only will

be introduced here. For example, even long time ago, Laski (2015: 67 ff.) singled out some of those shortcomings of the electorate. They are the “masses of citizens” who are “devoid of interest in, or knowledge of, the political process. The importance of elections actually lie in their results, but these ignorant multitude” (Laski, 2015:73), in general, have ”not been adequately educated for its special political task, and the problem of organizing it for the end falls into the hands of the political parties...Parties have to capture public opinion. But the elements of public opinion do not grow out of knowledge, and they are not the product of reason “ (Laski, 2015: 68). Knowledge and reason remain at the service of the interests in conflict. And when people make decisions to choose their governors, they are influenced by considerations which escape all scientific analysis (Laski,2015: 68). Moreover, “the position of the electorate remains highly unsatisfactory” because “it is free only at election-time, that freedom is but the prelude to a new domination” (Laski,2015: 75).

But in today’s world with the technological advances available to ordinary people together with the improved opportunities for more and better education, we may not easily dismiss the level of knowledge and the ability of reasoning of the ordinary electorate as insignificant. Rather, we may need to turn our attention to the widespread apathy toward politics mainly owing to the lost of trust by the general public of the representative government. And this leads us to the question of the results of elections. Once again, the critical remarks on the consequences of elections focus on the personnel of the legislature which is formed with those successful candidates who were elected. Some critics, according to Laski (2015: 79), the very democratic processes of election “multiply the chances that the mediocrity will emerge.” .

Laski’s own view is that the personnel forming the parliamentary assembly does not need to be experts and people of eminence in their fields of work, for such background does not necessarily guarantee nor is proof for their “talent for the art of statesmanship” Laski (2015: 79). Thus, he argues, “A legislative assembly is neither a collection of specialists nor a body of statesmen. It is an average sample of ordinary men, deflected now this way, now that, by the drift of public opinion, and organized by its leaders

to accept a policy which those leaders regard as desirable” and as such “a parliament still does better than any alternative institution so far devised” (Laski, 2015: 80). Nonetheless, he acknowledges that “the legislatures of the modern state are in an unsatisfactory condition...They are so overwhelmed with work that they have no time for the adequate discussion of any single legislative project. They are so driven by the pressure of party control that the private member has, for the most part, been reduced to the status of a voting machine.” And for the renewal of their mandate, they are largely preoccupied with the need for re-election or have to submit to various pressures to maximize their chance of staying in office (Laski, 2015: 77-78). No doubt, there are other observations on these matters, but we will now move to the “decay” of representative institutions.

2) Representative Democracy Dissected

As the elections are over and the new legislature is formed as the representative organ of the state, its members now participate in the process of decision-making and in policy formations through political parties they belong to. At this juncture, I would like to introduce, very briefly though, a recent work on the crisis of democracy which presents a very articulate analysis of the problems of the current form of representative democracy mainly in the West (Papadopoulos, 2013). This work primarily deals with the changes and challenges facing the existing democracies of Western Europe and North America, asking such questions as “Do citizens have meaningful opportunities to exercise power?” “How much control do politicians have over policy-making?” and “Have we entered the ‘winter’ of democracy?” (Papadopoulos, 2013: back cover). Responding to an earlier work by Crozier *et al.* (1975) which “maintained that democracies were threatened by an overload of demands and irresponsible claims, leading to uncontrolled expansion of government activities, and that political authority was increasingly undermined by critical media and intellectuals,” which symptoms had already been singled out by much earlier critical reflections by thinkers like Laski and Schumpeter, the author argues that “the influence of democratic politics on political decisions has been weakened – not

that it is too strong” (Papadopoulos, 2013: 1-2).

And Papadopoulos characterizes the main challenges to representative democracy by using a set of newly coined vocabulary, including cartelization and presidentialization of party politics, mediatization and audience democracy, internationalization, Europeanization, and multilevel governance, collaborative governance and cooperative policy-making, empowering the citizen or the customer, limits to majority rule in the form of agencification and judicialization, and the winter of democracy. Any lengthy descriptions of these transformative phenomena are not possible and only very condensed gist of these ideas will be introduced.

Cartelization and Presidentialization:As citizens in heterogeneous societies become less loyal to parties and their trust in politicians erodes, elections become more competitive among parties with similar platforms, making it increasingly difficult to attract voters, and hence personal attributes of leadership becomes the focal points for voting choices. “This is the electoral face of a personalization of politics that induces parties to become presidentialized,” leading to the internal power balance shifts in favor of leadership to the detriment of the rank and file. And when parties win the government, the power shift now occurs in favor of the executive to the detriment of the legislature. In consequence, representative institutions become less effective in producing legislation and in holding the executive accountable on behalf of the citizenry (Papadopoulos, 2013: 215-216).

Mediatization and Audience Democracy:With the weak voter loyalty, parties attempt to receive favorable treatment by the media which tends to follow a predominantly commercial logic which in turn has to personalize in order to dramatize politics, rely on the advice of communication (or rather public relations) specialists than the party machine in the election campaign, and they spend huge amounts of money on media advertisements. Moreover, a gap has been created between mediatized front-stage politics and back-stage policy making (Papadopoulos, 2013: 77, 216).

Internationalization, Europeanization, and Multilevel Governance.Especially in the case of Europe which came to be combined under the banner of European Union (EU),

the internationalization of political decision-making has come to undermine the effectiveness of legislatures in each nation-state, weakening domestic governmental accountability but amplifying the centralization effect of party presidentialization. Outside Europe, the extent of influence may vary depending on the nation-state or global issues at hand but the general globalization process may have some similar effects as well, by increasing the complexity of problems largely due to the problem-solving mechanisms are multilevel and transcending national boundaries (Papadopoulos, 2013: 216-217).

Collaborative Governance and Cooperative Policy-Making. If the international forces influence domestic policy-making in each nation-state, forming a multi-level cooperative governance type, there emerge new forms of governance by new types of interaction and cooperation between public and private actors, with creation of new roles for private actors in the political decision-making and the production of public goods. This is defined by the OECD as “distributed public governance” but here is called collaborative governance, and the main types of non-state actors participating in this kind of decision-making process include so-called PIGs (private interest governance) such as various interest group associations, “fringe bodies, extra-governmental organizations, independent non-majoritarian institutions and quasi-autonomous non-governmental organizations” (OECD, 2002, as quoted in Papadopoulos, 2013: 117-118; Pauly and Grande, 2005: 15). Of course, this trend is the result of the limited resources of public authorities, leading to their dependence on other non-public actions, and cooperative forms of governance are set up to remedy the insufficiencies of formal majority rule. But there arises the problem of the diffusion of accountability of these various horizontally cooperating forces as representatives of particular interests becoming influential in such governance settings (Papadopoulos, 2013: 219-221, 137-139).

Empowering the Citizen or the Customer. Other more participatory experiments to involve ordinary citizens closely in decision-making have been attempted. Notable among them is what is called “New Public Management” (NPM) doctrines and their derivatives. Basically adopting the strategy of customer service in private businesses,

to improve responsiveness of the state, more direct channels of expression of the needs of the specific segments of the population personally affected by state service delivery were open. This was supposedly to help the clienteles of administration to gain influence on the process. The problem overlooked in this sort of programs, however, was that for any effective ways to make their voices heard, the citizen clients needed a high degree of organization. For this reason, therefore, all those affected were not able to enjoy the equal opportunities for the services they were supposed to have benefitted by. And since these reforms were programs of new public “Management,” the bureaucracy in charge kept the upper hand in the design and management of policy-making networks, leaving politicians risking their own roles and prerogatives. And in terms of consumer empowerment, it did not seem to have been fully realized and accountability for conduct in government through electoral mechanisms became less effective (Papadopoulos, 2013: 15-16, 169-170).

Agencification and Judicialization. To deal with the pitfalls of majority rule, another trend has been the growing power of independent agencies of government and courts. Regulation by independent bodies, called agencification, is justified for its function to safeguard the public interest from the self-interest of politicians or the risk of monopoly of decision-making by particular interests of various interest groups in civil society. And the role of courts is viewed as that of protecting minority and safeguard individual rights. By means of agencification, important decisions that do impact market or an economic sector are issued instead of regular state bureaucracy, and judicialization means the increased influence of courts on policy-making (Papadopoulos, 2013: 16-19, 220-221).

A general characteristic of these reforms is that by the increased role of the unelected bodies in decision- or policy-making that are not democratically accountable, “the role of elections as the core accountability mechanism of representative democracy is further weakened” and the role of the partisan representative circuit is declined (Vibert, 2007 as cited in Papadopoulos, 2013: 4, plus 220-221). These mechanisms introduced by the author are much more complicated but the core problems have to do with the overall

trend of the shrinking role and power of representative institutions, and the voices of ordinary people are “squeezed out,’ as the economically powerful continue to use their instruments of the influence.” In what is referred to as post-democracy, “virtually all the components of democracy survive,” yet, “many citizens have been reduced to the role of manipulated, passive, rare participants” (Crouch, 2004: 5, as quoted in Papadopoulos, 2013: 228). Of course this tendency was observed by other authors as introduced earlier in this presentation.

3. Government for the People

In the previous section which dealt with the question of government by the people, many components of discourses in fact have already touched on the issue of government for the people, rather indirectly and latently though. In a sense, in the analysis of the general trend of declining role of representative politics, Papadopoulos introduced different forms of “democracy with adjectives,” each placed with the key players. For instance, in advocacy democracy they are cause groups, in plebiscitary democracy, presidentialized political leaders, in audience democracy, the media, and in monitory democracy, the media again but additional guardian institutions like courts, ombudsmen, auditing bodies, etc. In such forms, each has contributed one way or another to the relative retreat of legislative body of government, with variable effects on it. I cannot go into the complex mechanisms of such influences on representative government suggested by the author. One outstanding feature of these variants of adjective democracy is that they generally induce technocratization of policy making, largely by the disproportionate involvement of oligarchic power. And one of the consequences of this development has been manifested in the substantiation of the proposition that “initially the principle of representation was alien to democracy” (Manin, 1997 as cited in Papadopoulos, 2013: 232).

This observation is not only relevant to the thesis of government by the people but also leads to the issue of government for the people. Technocratization of decision-making by oligarchy reflects social and cultural inequalities which in turn affect

political participation because then decision-making in representative politics can hardly mirror the plurality of social values and interests adequately. Thus, this form of decision-making yields various “broken promises” of representative democracies. Here rises the fundamental question of what representative government can do *for* the people. In this type of policy making by technocratic elites, voters or people do not really count much because “votes count, but resources decide” (Rokkan, 1966: 105, as quoted in Papadopoulos, 2013: 233).

One way of characterizing these trends in contemporary representative democracies is “a symptom of the divorce between the sphere of politics and the sphere of policy-making” or in more down-to-earth terms, the gap between front-stage and back-stage politics (Papadopoulos, 2013: 235). While party politics operating in the representative institutions in the front-stage is not only more visible due to its extensive media exposure but is losing its substance, technocratic policy-making largely invisible to the public for its working arena is in the back stage. The issue of accountability falls on the shoulders of the elected representatives. Elections, political parties and legislatures lose their pivotal role and a degradation of democratic quality takes place back-stage (Papadopoulos, 2013: 235).

Under the circumstances, citizens increasingly reserve their party loyalty, some become more actively critical, whereas others feel dispossessed from their political influence, and come to distrust politicians. And on the way to successful campaigns to elicit votes, a vicious circle of political distrust works, “in which an inflation of promises in the field of competitive politics leads to an expectations gap; this gap leads to disenchantment among the public with political performance and to low trust for politicians...this kind of spiral effect mainly eroded respect for politics and politicians,...spillover effects affect more generally and more deeply the foundations of democratic legitimacy” (Papadopoulos, 2013: 232, 240). And this problem of low trust by the people for politicians, politics, and representative democracy is shared by many nations around the world. Just to cite a sample of such a concern, for example, Luce (2017: Kindle Locations 2023-2024) pointed out that “Trust is the glue of a successful free society;

fear is the currency of the autocrat. It is the former that is most desperately needed.”

The above discussion leads us back to the question of government for the people, because the loss of public trust for representative democracy basically stems from the apparent inability of government to deliver whatever services and policy measures to benefit the people, satisfying their needs and meeting their demands, by listening to their grievances, and the like. If left alone with such a trend, it may even trigger a “revolutionary impulse fueled by strangely personal utopian expectations” .Gurri, (2017: Kindle Locations 4565-4569).

The failure of democratic governments to deliver on equality, social justice, full employment, economic growth, cheap apartments, happiness, and a meaningful life, has driven the public to the edge of rejection of representative democracy as it is actually practiced. Some have gone over the edge. Failure has bred frustration, frustration has justified negation, and negation has paved the way for the nihilist, who acts, quite sincerely, on the principle that destruction of the system is a step forward, regardless of alternatives.

When it comes to this point, it seems inevitable to return to the proposition of “government by the people” from that of “government for the people.” If the ultimate goal of any government is to serve the people for the sake of their wellbeing and happiness, then we must be able to develop a different form of government by the people, perhaps other than a simplistic liberal representative democracy relying almost solely on simple elections.

III. In Closing

The problems discussed so far may be regarded as major challenges which could negatively impact the three basic elements of the quality of democracy, representation (government of the people), participation (government by the people), and accountability

(government for the people). Thus far, analysts of those challenges to the fate of democracy have suggested their own versions of remedies under the changing circumstances. Of particular interest are the proposals put forth by the likes of Gurri (2014) as to the role of the advanced ICT technologies with the widespread use of social media. Or *Papadopoulos* (2013: 246) suggests that the elected representative institutions of government should strive to enhance and extend their supervisory functions to bodies that do not think they are threatened for their relative distance from accountability to the citizenry and the elected representatives. In addition, the involvement of other participatory bodies should be encouraged.

These proposals surely do imply some possibilities of ameliorating the difficulties of the current state of liberal democracy. But mind you technologies are mere instruments of communication which have their own inherent limitations. Institutional reforms thus far have not really been successful to fully overcome those shortcomings under consideration. There are more fundamental questions that call for our serious attention in the areas of the actual *modus operandi* in the democratic politics of the contemporary world and the guiding principles behind them.

One such root problem has to do with the pitfalls of capitalist democracy. Our earlier predecessors like Laski and Schumpeter were looking to the emerging socialist democracy in their own times of the gloomy 1930s as a possible alternative to the decaying capitalist democracy, even though they themselves were not still abandoning their belief in the capitalist economic system as such. Abrogation of privilege was one of the central causes of the rise of liberal democratic system in the early age of democracy in the West. As far as this credo stands as the crucial element of liberal democracy even today and into the future as well, the capitalist economy especially the neoclassical version prevailing these days, with the dominant hand of the unbridled financial market ideology, certainly does not seem to meet the standards expected originally by the pioneers of liberal democracy.

The crucial shortcoming of this version lies in its inability to overcome or if possible to correct the tendency to create special privileges for the extremely unequal and

inequitable rewards attributed to the financial capitalist stockholders and CEOs of those leading corporations, plus the general inclinations of such a system to create a broad condition of socio-economic inequality to the extent that is unnecessary even from the vantage point of liberal capitalist ideology. Socio-economic inequality here refers not only to the economic resource allocation but also to the use of decision-making power in the political sphere.

If this observation has any merit, therefore, we need to seek and create a socio-economic system which can in the minimum reduce the unnecessary and unfair extreme inequalities in the distributive system of society. Unless this is realized, liberal democracy has no future. This is not to suggest that we go back to some form of socialist system. If one can embrace the basic principles of some version of communitarianism, there might be ways to correct the current malaise of liberal democracy mainly caused by the distorted capitalist economic system and the accumulated mechanisms of political power sharing. Such experiments as social enterprise may be one of the examples that deserve serious consideration in the economic sphere. But in this presentation, I am going to introduce a new principle of socio-economic organization, tentatively named as the Decentralized Plural Communitarian Collectivism. This was originally proposed as the principle of social organization of a visionary version of human society for the future of human civilization, namely the “Cultured” Advanced Mature Society attained by means of “Cultured” Development (Kim, K.-D., 2017a).

It is not necessary to explain what these concepts mean here, but the gist of the ideas contained in them may be in order. It envisions a society where both power and economic resources are not concentrated in or monopolized by an elite minority of the society and cultural pluralism is widely and commonly accepted and practiced. And yet, decentralization and pluralism entail the hazard of societal disintegration if they go to the extremes without any check. This risk may be reduced by additional principles of organization, communitarian and collective in nature. Implied here is the *yin-yang* dialectic of opposing principles dynamically interacting in a constant cycle of correcting

weaknesses and flaws that may incur in the process, which is managed by the principles of flexibility and moderation. Note that these principles are adopted from the wisdom of the *I-ching* (역경, 易經) the *Book of Change*, one of the ancient Confucian classics.

Substantively, then, this type of society requires the following conditions: 1) sustained economic growth; 2) protection and conservation of the ecological environment; 2) healthy democratic politics; 3) welfare enabling the elimination of the “left-behinds” or those who are excluded from wellbeing and feeling dissatisfied with life; 4) culturally rich and flourishing allowing every member of society to equitably enjoy cultural resources; and 5) morally sound and ethically decent society. This type of society may have name like “Voluntary Welfare Society.” This is not a welfare state, it is a welfare society which is run by the voluntary participation of the members. Now comes in this picture of a society the question of political democracy. In this connection, let me introduce an ideal-type image of an ancient agrarian community, strongly recommended by the Master himself, that is, Confucius, which is called these days as a society of Great Unity (*taedongsahoeor ta t'ungshih hui*; 대동사회, 大同社會). According to the Master's words from the *Book of Rites*, this type of society manifests the following features (Fung, 1983: 377-8, Kim K.-D., 2017a: 194-195). Confucius, referring to historical records of the practice of the great *Tao* during the period of the Three Dynasties ruled by those sagely eminent men, which Confucius wished to emulate in his pursuit of ideal models of social life, lays out the basic features of this type of society in the following ways, as paraphrased in translation from the Chinese version.

When the great *Tao* was in practice, the world was common to all. In other words, the public consciousness for the good of the community was unusual. Then, he gives concrete examples of how the common good was pursued. 1) Men of talent, virtue and ability were selected to look after the affairs of public interest. 2) Among the ordinary people, sincerity was emphasized and friendship was cultivated. Therefore people loved not only their own parents, but they cared for the parents of others. Nor did they treat as children only their own sons, but they looked after others'

children as well. 3) A sufficient provision was secured for the aged till their death, employment for the able-bodied, and a means of upbringing for the young. Special kindness and compassion were shown to widows, orphans, childless men, and those who were disabled by disease, so that they all had the wherewithal for support. Men had their proper work, while women had their places to return (or homes). 4) They hated to see the wealth of natural resources undeveloped and wasted, but neither did they hoard wealth for their own use. They hated not to exert themselves, but when they did it was not for the sake of their own benefit. 5) Thus (selfish) scheming was repressed and was not advanced. Robbers, thieves and rebellious traitors could not find any place to show themselves, and hence the outer doors were left open. This was the period of Great Unity.

Now, we can detect in this quote a sentence mentioning that men of talent, virtue, and ability were chosen to take care of the public affairs, which in fact implies some tint of possibly democratic governance. As a matter of fact, there are ideas in the Confucian thoughts of politics which resemble some elements of democracy. First of all, in traditional Confucianism, the idea of government for the people (*wimin*, *wei-min*; 위민, 爲民) is prominent. This is rooted in what may be called the “people-centered” (*minbon*, *minpen*; 민본, 民本) doctrine. To think about it, one may simply assume that if one can truly and genuinely build a political system which works perfectly “for” the people, then this you can admit deserves to be called a democratic polity. Of course, you also have to know how actually you can achieve this goal, and then the questions lead to the issue of government by the people, and eventually you may justify your thesis of government of the people.

At any rate, the doctrine of government for the people is tested in Confucian ideas by the performance or result of government functions, by the criteria of whether the ruler’s government has produced sufficient benefits to the life of the people or has caused sufferings to the people. Its significance is understood in terms of its sociopolitical functions that the ruler is expected to perform, including maintenance of order, fair

distribution of wealth for the sake of the people who actually produce the wealth, and effective personnel and budget management for the strong and rich state. Viewed in this functional framework, it is natural and rational that the ruler should seek advice and counsel from anyone equipped with qualifications and knowledge required of such a role, regardless of that person's social status, an egalitarian image of society.

One interesting idea that enters the scene is that if the ruler was unfit, inept, or morally wrong and thus performed poorly and brought harm to the people rather than benefits, then the people may replace the ruler by way of petitions to the government officials, mass demonstrations, or even insurgencies, only under the banner of the Mandate of Heaven. How is this possible when the ruler is the son of Heaven endowed with the omnipotent power to take even the lives of the people at will? It is because of the thesis that the king was selected by the will of the people. Only the process was a bit different.

For example, according to one of the great Confucian scholar-officials of the Practical Learning School in Korea in around the eighteen through the nineteenth centuries, Chŏng Yag-yong (1762-1836), pen name Tasan, explains in his treatise on the "Origin of Magistrate" how the ruler came to the throne as follows (Kim H.-S., 1979: 30 1-302; Pak C.-S., 1983:348; Shin Y.-H., 1997: 51-52): Kim K.-D., 2017b: 182):

In the beginning, there were only people(min). How could a ruler exist! People used to live in natural collectivities. Some got into squabbles with neighbors, but no solution was in sight. There was an old man who spoke well of fairness and came to handle the incident correctly. Neighbors from all four directions admirably succumbed to his judgment and installed him all respectfully to the position of village head, they called. As people in different villages ran into trouble with those of other villages yet could not find solutions, they requested an elderly person with outstanding wisdom and knowledge to render correct judgment. These villages installed him to the head of five-hundred households. The same happened among the five hundred household districts and

the wise and virtuous elder was installed to the head of province. Heads of these provinces chose one person to become governor of the state and those governors of all four directions selected one of them to become their leader and called him emperor-king. The root of emperor-king originated from village chief. The ruler exists for the people.

This step-by-step selection process signifies the process of forming government by the people. On the basis of this principle, one then go ahead and remove the ruler by the will of the people. In another article “On King T’ang,” the same Tasan advances his thesis of this removal of the ruler in the following words (Han Y.-U. 1971:33; Kim H.-S., 1979: 302; Shin Y.-H., 1997: 55; Kim K.-D., 2017b,:183):

How was the king born? Did he descend from Heaven like the rain? Did he gush forth from beneath the earth like a spring? No. Installed by five households, a man becomes the chief of a *lin*; recommended by five *lin* a man becomes the head of *hyǒn*. Nominated jointly by these chiefs of *hyǒn* a lord is born. It is the king who is chosen by these lords. Therefore, it can be said that the king is appointed by the will of the people. Because the person installed by the people becomes the king, without such installation by the people one cannot be a king (the son of Heaven)...Therefore, if the five households do not like the chief of their *lin*, they hold a conference and elect a new chief; if five *lins* do not agree, 25 households discuss the matter and elect a new chief. Likewise, if the lords do not like their king, they hold a conference and elect a new king. This is like five households replace the head of *lin* and 25 households choose a new head. How can it be called a chastisement of the king?

As matter of fact, similar thoughts are found in Tasan’s legal theories. If government exists for the sake of the people, then the rules that government enacts to keep order in society must also be made and enforced for the people. This idea of

people-centeredness is also detected in his thesis on the process of creating laws. In the same article on the “Origin of Magistrate” cited above, he describes the upward process of legislation in the following terms (Shin Y.-H., 1997: 58; and Yi S.-M., 2009: 346-347; Kim K.-D., 2017b: 184)

Those days, the village head made laws in accordance with the desires of the people and submitted them to the head of five-hundred households. The head of five-hundred households made laws in accordance with the desires of the people and submitted them to the head of province, then the head of province submitted them to the governor of state, who in turn sub-mitted them to the emperor. Therefore, all those laws were convenient and comfortable to the people.

Enactment of laws, therefore, is to be solidly grounded on the mandate of Heaven and the feelings of the people, and their implementation should be carried out so as not to harm the people but to bring mercy and benefit to them. This calls for prudence and mercy as the cornerstone of criminal justice.

Now that we have a theory of rulership apparently reflecting a form of democratic government by the people on the basis of the principle of upward selection process of leaders on different levels of government, what about the idea of government of the people? In the traditional Confucian thoughts, the sovereignty of the ruler lies in the mandate of Heaven, a mysterious providence. But Tasan delicately reinterprets this thesis of the Heavenly mandate in connection with his Confucian theories of human mind. He acknowledges the role of the Heavenly ruler (*sagnje*) by saying that all the kings and magistrates under Heaven are subjects of the Heavenly ruler, and the matter of selecting and installing the emperor (the son of Heaven, *ch'ŏnja*, *t'ien-tzu*, 天子, 天子, as was called in China) lies only in Heaven's mind (Kim H.-S., 1979:301). But from the view point of his theory of human nature, the moral side of man's nature was endowed from Heaven and further the autonomous consciousness to make decisions

is part of human mind. And according to Confucian teachings, therefore, to follow the nature (of man) is to follow the Way (of Heaven) or the mandate of Heaven. Viewed in this light, therefore, the idea that political legitimacy of a ruler lies in the will of the people means at once that it originates in the mind of Heaven, as well. To the ruler, people are Heaven and the mind of the people is the mind of Heaven.

No doubt, this kind of thesis is outdated in view of the scientific development of modern times, but it gives us an idea of how one might justify the sovereignty of the people depending on the cultural tradition of each society. In the Western thoughts, it is the God-given property which is inalienable, although such an idea has been secularized over time. One may still need some sort of cultural ground for theories like the root of sovereignty. Either way, they are abstract and obsolete ideas. That is why I asserted that the notion of government of the people may be dropped from the discourses on democracy. Government for the people is crucial and hence by the people. That should suffice, as we ask why we need government and the obvious answer is because we need some people to handle public affairs related to the comfortable and safe life of the people, and we the people pay them by our tax, period.

Leaving that comment behind, we may move to the issue of selecting the representative personnel in the Confucian thoughts. We know that the ruler was selected by a form of election, step-by-step upward selection. What about those who serve in the government? Here, the recruitment of government officials is the sole right and responsibility of the ruler in the monarchical system, of course. This means that the will of the people only will be reflected if the ruler decides to perform his duty mandated by Heaven. We shall note at this point only that it was through civil service examinations conducted by the state, a sort of meritocratic personnel recruitment system. This will be taken up shortly in the discussion of the representative body of government.

I am now suggesting that we might want to change the institution of elections adopting some form of merit-based step-by-step upward selection processes. It is not possible to describe the details of this type of election programs, but the basic ideas are simple enough that it is about time we should leave behind the simplistic, populist one-person,

one-vote system that has demonstrated so much of ineptness and inadequacies thus far in many democratic countries all around the world by now. What is suggested here entails a system of two-tier representative organs: one selected by popular votes which should take place step-by-step starting from the grass root community levels, which still will represent localities; and the other, a meritocratic organ selected indirectly by the other body of popular representation on the basis of the professional competence of each candidate recommended by different sectors, segments, clusters or strata of the general populace. Both should involve very careful processes of selection at each level by intensive and extensive conscientious deliberation and discussion on the part of the citizenry. The first organ may use some form of tea-party or town hall meetings, plus the ever advancing network of social media and whatever may come next. In the case of meritocratic choice by the first body of popular representation, the same approach of serious discussions in the hall of deliberation may be adopted. One final and the most important condition in this regard is that any unnecessary privileges ought to be eliminated from the bag of compensation for their service, in both cases of representative body. They should serve the people with a strong sense of mission and commitment, not in pursuit of personal gains or shining prestige of a high status.

As the representative institutions for the people, the input of the will of the people into the process of enacting laws and making policies should be made by careful and sincere listening of the voice of the people expressed in the form of needs, demands, grievances, and what have you, as directly as possible by means of local meetings and social media dialogues, and the like. In this process, of course, the members of the legislative assembly should not be swayed by any special interest groups with vested interest. And whatever demands and proposals for legislation or policy-making by the various segments and strata of the general populace should be made openly and formally only through the legally approved and established consultation processes with the official body of the assembly in the appropriate fields of specialty or expertise. And the spirit of check and balance should be strictly respected between the legislative, judicial, and administrative branches of government in such a way that the supervisory function of

the legislature should be much more strengthened.

At stake in this context is the urgent moral renewal of the global scale. As Luce (2017: Kindle Locations 133-137) has eloquently stated,

Material conditions may improve. But humanity's moral condition is constant. There is no spiritual or political finale towards which history is guiding us... humankind's moral progress is a question that can never be settled. History does not end. It is a timeless repetition of human folly and correction. It follows that there is no single model of how to organise society.

In the same spirit, I would suggest that we may want to go back to the past of East Asian thoughts, particularly Confucianism which tells us that anyone wishing to become a government official and serve in the government, you need to cultivate your mind in the order suggested below. First, 1) if you wish to order your states well, 2) you should regulate your families; 3) to regulate your families, you should cultivate your persons; 4) to cultivate your persons, you should first rectify your minds; 5) to rectify your minds, you first seek for absolute sincerity in your thoughts; 6) for absolute sincerity in your thoughts, you first extend your knowledge; and finally, 7) this extension of knowledge lay in the investigation of things (Fung, 1983: 362).

To apply this principle of learning for cultivation of your mind requires the inculcation by the members of all the three branches of government and other auxiliary public agencies and other social organizations of the Confucian doctrine of unceasing effort to cultivate one's minds relentlessly so that they may be authentic public servants loyal to the name, that is, government for the people. The citizens, too, must be sufficiently trained and enlightened by the same Confucian spirit to avoid any illicit conduct in expressing their will and keeping a watchful eye on the performance of the public servants in their respective functions.

This may sound too ambitious and still ambiguous requiring much more stringent and rigorous programs of concrete nature to be worked out in concert. But what is

suggest here is that maybe it is time that we humans in all parts of this globe should be truly serious about this sort of radical or revolutionary transformations of our system of politics. Otherwise, I don't think our political system whichever name it may carry is not going to work for the benefit of the human beings. If and only if we could take this road to reach that point suggested here, yes, perfect democracy may be possible.

References

- Bermeo, Nancy. 2003. *Ordinary People in Extraordinary Times*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Crozier, Michel, et al. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commissions*. New York: New York University Press.
- Crouch, Colin. 2004. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Dahl, Robert. 1989.
- Diamond, Larry and Gi-Wook Shin. 2014. *New Challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Fung Yu-lan. 1983. *A History of Chinese Philosophy. I & II*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Gurri, Martin. 2014. *The Revolt of the Public and the Crisis of Authority in the New Millennium*. Kindle Edition.
- Han Yŏng-U. 1971. "Chong Yag-yong: The Man and His Thought." *Korea Journal* (August): 24-35.
- Held, David. 1996. *Models of Democracy*. 2nd ed. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Kim Han-Sik. 1979. *Political Thoughts of the Practical Learning School*. Seoul: Iljisa (in Korean).
- Kim Kyong-Dong. 2017a. *Alternative Discourses on Modernization and Development: East Asian Perspectives*. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Kim Kyong-Dong. 2017b. *Confucianism and Modernization in East Asia: Critical Reflections*. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Laski, Harold J. 2015 [1933]. *Democracy in Crisis*. London and New York: Routledge.
- Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday.

- _____.1993. "Concluding Reflections." Pp. 119-131 in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., . Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Luce, Edward. 2017. *The Retreat of Western Liberalism*. New York: Little, Brown Book Group. Kindle Edition.
- Manin, Bernard. 1997. *Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD, 2002. *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies*. London: OECD.
- Papadopoulos, Yannis. 2013. *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy*. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Onions, C. T. 1955. *The Oxford Universal Dictionary on Historical Principles*. Oxford: Oxford University Press.
- Pak Ch'ung-Sök. 1983. "The Idea of People-centeredness in the Practical Learning Thoughts." Pp. 339-349 in Lee Urho, ed., *In-depth Study of Korean Thoughts*. Seoul: U-sök (in Korean).
- Park Chong-Nin and Chu Yun-han. 2014. "Trends in Attitudes Toward Democracy in Korea and Taiwan." Pp. 27-67 in Larry Diamond and Gi-Wook Shin, eds., *New Challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Pauly, Louis W. and Edgar Grande. 2005. "Reconstituting Political Authority: Sovereignty, Effectiveness, and Legitimacy in a Transnational Order." Pp. 3-21 in Edgar Grande and Louis W. Pauly, eds., *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twentieth Century*. Toronto: Toronto University Press.
- Rokkan, Sterin.1966. "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism." Pp. 70-115 in Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Schumpeter, Joseph A. 1976 [1942]. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin.

- Shin Yong-Ha. 1997. *A Study of Social Thoughts of the School of Practical Learning in the Late Chosŏn*. Seoul: Chisiksanŏpsa (in Korean).
- Stoker, Gary. 2006. *Why Politics Matter: Making Democracy Work..* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Time*. 2017a. "Draining Democracy." Conversation. July 10/ July 17: 4.
- Time*. 2017b. "Room With a View of the Swamp: The Suite of Power." *The Features*. June 19: 18-25.
- Time*. 2017c. "Verbatim." September 25: 18.
- Vibert, Frank. 2007. *The Rise of the Unelected*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yi Sŏng-Mu. 2009. *A Study of the History of Thoughts of the Chosŏn Dynasty*. Seoul: Chisiksanŏpsa (in Korean).

Democracy: Between Hope and Despair

David HELD*

There are two striking historical facts. First, political leaders of radically diverse views profess to be democrats. Political regimes of all kinds describe themselves as democracies. Yet what many of these regimes say and do is often substantially different from one to another throughout the world. Democracy appears to legitimate modern political life: rule-making and law enforcement seem justified and appropriate when they are 'democratic'. But it has not always been so. From Ancient Greece to the present day, the majority of political thinkers have been highly critical of the philosophy and practice of democracy. A general commitment to democracy is a very recent phenomenon.

Second, while many states today are democratic, the history of their political institutions and processes reveals the fragility and vulnerability of democratic arrangements. The history of twentieth century Europe alone makes clear that democracy is a remarkably difficult form of government to create and sustain: Fascism, Nazism and Stalinism came very close to obliterating it altogether. More recently, the western-led wars in Afghanistan, Iraq and Libya had as one of their goals the replacement of authoritarianism with democratic government; as the wars have failed, so has this objective, revealing by default the complex and subtle conditions required for democracy to flourish. Democracy has evolved through intensive social struggles over long time periods, and is frequently sacrificed in such struggles. Today, we are witnessing the

* Professor, University of Durham

resurgence of authoritarianism and new threats to democracy. While this phenomenon is not new, it begs urgent questions which we need to focus on.

The organisers of the conference, *Democracy in Crisis* (Seoul, Korea, 20th October 2017), have posed several important questions: Why are modern democracies in trouble? What are the international and domestic factors involved in the decline of democracies? What does democratic decline hold for the future? Can resurging authoritarianism survive? I will try and respond to these questions in what follows. Before I focus on modern democracies, I want to take a step back to reflect on the strength and weaknesses of democracies before the current surge of authoritarianism.

Democracy is built on the values of citizenship, and the equal political freedom of all citizens. The equal standing of every member of the political community is the heart beat of the democratic process. Recognition of the other is, in principle, built into the fabric of democratic societies even though clash of interests, intense political debate and daily conflict of judgement and opinion are routine. The ideal, the hope and the aspiration of democracy is to include all citizens, to ensure self-determination, to find ways of accommodation, even in the face of disagreement and political conflict.

Three models of democracy

Three great models of democracy have been articulated over time: the self-governance of city-states or republics, or, in other words, direct democracy; democracies over great territories and time spans, or liberal and/or representative democracy; and democracy beyond borders, or supranational democracy, global democracy and cosmopolitan democracy.

The emergence of city-states, and the formation of direct democracy, occurred in antiquity, in Ancient Greece in particular, as well as in Italy from the 12th century. This is a democracy of cities and its urban citizens, famous for its direct rule in assemblies. Its core features are well known, and can be summarised in four points: a) direct participation of citizens in legislative and judicial functions, b) the assembly of citizens

as the sovereign power, c) no distinctions of privilege between citizens and public officials, and d) short terms of office for all.

All citizens meet to debate, decide and establish the law. The principle of government is the principle of direct participation, and the process of government is based on what Pericles, the great Athenian citizen, politician and general, once said, ‘proper discussions.’ This means free and unrestricted discourse, guaranteed by *isegoria*, an equal right to speak in the ‘sovereign’ assembly (*ekklesia*) (Finley, 1973: 18-19). Decisions and laws are to be founded on conviction – the force of the better argument – and not on mere habit, custom or brute force. If the law is properly created within the framework of citizens’ engagement in public life, it may legitimately command obedience. This is the rule of citizen-governors.

Of course, this was always a democracy of men, of prosperous men, and of male nobility based on the surplus of slaves and the labour of women. However, direct democracy had another fatal flaw, which was its inability to deal with serious antagonisms and clashes of interest. It lacked a formal mechanism for handling intense political conflict and, hence, only had personal ways of dealing with opponents – by silencing, banishing, or even killing them. Since political power was not structured by a firm constitutional or governmental system, political battles became interpersonal battles, often ending in the physical removal of opponents (Finley, 1983: 118-119). While the ideal of a self-governing community or republic endured as a source of inspiration for many modern political thinkers, its entrenchment in Athens and elsewhere posed questions about its stability and durability under conditions of complexity and clashes of interest.

Liberal or representative democracy sought to address these difficulties, not only in city-states, but also in polities which spanned great territories and time zones. The triumph of liberal democracy over Church, lordship, princes and principalities, was a huge step forward in the history of political self-determination, the struggle for inclusive citizenship, the politics of peaceful accommodation and the creation of a method of ensuring the accountability of the governors to the governed. Its chief characteristics

include: a) the state as an 'impersonal' body whose powers are legally circumscribed and entrenched in the rule of law, b) the separation of powers, c) universal franchise, regular elections, secret ballots, competition between factions, and d) sovereignty of the people, but vested now in representatives who can exercise state functions.

In the nineteenth and twentieth centuries, democracy took on its distinctively contemporary form: a cluster of rules and institutions permitting the broadest participation of the majority of citizens in the selection of representatives who alone can make political decisions. Modern representative democracy overcomes the limits of classical democracy because regular elections force a clarification of public issues, and the elected few, able to withstand the political process, can set out and defend the national interest as they understand it (Schumpeter, 1976; Held, 2006: chs 3-5). If they fail to do this in a compelling way, they can, of course, be removed from power. The contrast between the ancient and the modern is inescapably a contrast between particular locales, tightly knit communities and a concern for equality, on the one hand, and large nation-states, centralised bureaucratic hierarchies, interconnected commercial societies, the free pursuit of private interests, and competitive political factions, on the other. The risks of political instability remain, but they are not any longer intrinsic to the form of democracy itself.

Having said this, liberal democracy has, almost from its inception, suffered from a number of structural difficulties, three of which will be discussed below (Held, 2006). First, liberal democracy has a propensity to short-termism. The electoral cycle tends to focus policy debate on short-term political gains and satisfying the median voter. The short duration of electoral cycles ensures that politicians are constantly concerned with their own electoral standing, which may compromise hard policy decisions that require a great deal of political capital. It is extremely difficult for governments to impose significant changes on an electorate upon whose votes they depend, in order to tackle a problem whose impact will only be felt in the future, by future generations, for example, in matters of climate change or restructuring of the economy.

Second, liberal democracies can be characterised by self-referring decision-making.

Democratic theory and politics build on a notion of accountability linked to fixed, bounded constituencies. They assume there is a symmetry and congruence between decision-makers and decision-takers within the boundaries of the nation-state. Any breakdown of equivalence between these parties, i.e. between decision-makers and stakeholders, or between the inputs and outputs of the decision-making process, tends not to be heavily weighed. Democratic politicians owe their support to that most virtuous source of power: their people. The externalities or border spillover effects of their decisions are not typically a primary concern.

Third, liberal democracies feature interest group concentration. In democracies, greater interest group pluralism risks reducing the provision of public goods because politicians are often forced to adopt policies that cater to the narrow interests of small groups (Olson, 1982). The democratic process rewards small, well organised interest groups and this results in their proliferation. Also, strong competition among such groups can lead to gridlock in public decision-making, delaying both the implementation and effectiveness of public goods provision (Midlarsky, 1998). Moreover, democracies often struggle to present meaningful participatory opportunities to their citizens as sectional groups and propertied interests seek to define the political landscape in terms of their priorities. In a world of substantial income inequalities, the possibilities of free and equal engagement in public life are typically skewed to the wealthy (Dahl, 1985).

Liberal, or representative democracy, as a model of democracy, made perfect sense in the age of state-formation; in an age in which ‘national communities’ of fate were being forged, alongside the centralisation of political decision-making in newly bounded communities. But, today, this is far from the sole political formation of our time; from the late nineteenth century, and accelerating after 1945, globalisation has reshaped our world (Held et al, 1999). The deepening and intensification of global interconnectedness across many sectors of human activity – economic, commercial, legal, political and ecological – make this world a world of overlapping communities of fate, whereby the fate and fortunes of countries are deeply intertwined (Held, 2010). This is not just measured by the existential troubles of our era such as climate change and the spread

of weapons of mass destruction, but also in the minutiae of everyday life, which bind us into chains of global production and financial transactions. To borrow Immanuel Kant's immortal phrase, we are 'inescapably side by side'. The model of liberal, representative democracy is a democracy for silos, for nation-states – and not for a world of routinized interconnectedness and externalities that do not recognise boundaries.

The extensity, density and velocity of global interconnections today create a world of both extraordinary opportunity and risk. Opportunity because an economic division of labour stretching across the world, world trade patterns, global communication infrastructures, and a rule based multilateral order create unparalleled prospects for prosperity, development and peaceful coexistence. Risk because never before have human communities been so densely interwoven and, hence, crisis in one part of the world can quickly ramify across the world. Accordingly, the era is one of significant promise and colossal challenges.

This world of interconnectedness, externalities and risk suggests the glimmer of an idea of another – the third- model of democracy, of a democratic public life that stretches across the world, as globalisation does. We can track this glimmer and some of its roots by following the story of the source and scope of sovereignty in international law, that is, of rule-making in the international arena.

The changing rules of the interstate system

The rules of the interstate system, and sovereignty over territory in particular, were set by those with effective power from the late 16th century: might makes right. Sovereignty in the modern period could never just be about the rights of indigenous people, because colonizers sought to disregard these. Sovereignty was thus established and secured through effective power – holding a territory and displaying the flag. Up to the foundation of the United Nations, sovereignty trumped other values with a claim to universality in the international arena. From the development of the UN onward, however, sovereignty was spliced together with human rights and democratic standards

in a complex amalgam. And with these developments – with the foundation of the UN system, the development of the European Union, and the beginnings of a global environmental regime – stepping stones were laid down for a universal constitutional order, stepping stones which were clearly marked, and with a clear direction of travel (Held, 2004; 2010).

Within this context, the meaning of sovereignty shifted in international law from effective power to, in principle, rightful authority – authority that upholds human rights standards and democratic values. The law of war was complemented by human rights conventions, together setting down limits to what it is that human beings can do to each other in war and other forms of organised violence perpetrated by state or non-state actors. The principles of accountability and self-determination were enshrined in these agreements and, through the second half of the 20th century and the early 21st century, became entrenched in waves of democratization, marked by such events as the fall of the Soviet Union, the election of Nelson Mandela as President of South Africa, and the Arab Spring. In Europe, too, something remarkable happened: the most war-mongering and destructive continent in history turned from Hobbes to Kant and created a pacific union in which war among EU countries was effectively banished for the first time. In addition, sovereignty was no longer regarded as unitary and absolute, as authority became parcelled out at many levels, and citizenship became synonymous with membership in diverse communities – cities, subnational regions, states and supranational associations.

Accordingly, citizenship could be envisaged, as it already is in the EU, as equal membership in the diverse, overlapping political communities which uphold common civic and political values and standards. Citizenship, thus conceived, is not built on the exclusive membership of a single community but on a set of principles and legal arrangements which link people together in the diverse communities which significantly affect them. Accordingly, patriotism would be misunderstood, if it meant, as it all too often has done, ‘my country right or wrong’. Rather, it comes to mean loyalty to the standards and values of rightful authority – to common civic and political principles,

appropriately embedded (see Habermas, 1992).

Suitably developed, this conception of global politics envisages a multilayered and multilevel polity, from cities to global associations, bound by a common framework of law, a framework of law anchored in human rights and democratic principles – model 3 as I called it earlier (Held: 1995). The state does not wither away in this conception; rather, it becomes one element in the protection and maintenance of political authority, democracy and human rights in the dense web of global forces and processes that already shape our lives. Perhaps more importantly still, it points to a political order no longer exclusively anchored in *raison d'état* and hegemonic state projects, but in principles of global cooperation and cosmopolitan association.

Of course, this vision remains at some considerable distance from many of the daily practices of geopolitics. How far states are willing to share their authority with other global agencies, or surrender core aspects of their sovereignty to international law and regulation, is a pressing question. It is a reasonable hypothesis that states are more likely to comply with policy outcomes and the regulatory standards of international and transnational agencies when the latter are congruent with their interests (see Held, 2014: 66-67). When this is not the case, however, and states are confronted with policy outcomes and standards contrary to their interests, sovereignty is typically evoked and restated as a means to trump the agenda of global collaboration and coordination. This will typically be the case in areas effecting states' security and economic interests; in other sectors, such as global health and climate change, where common interests can be more clearly delineated, a commitment to shared policies, concerns and values is more likely to prevail.

In addition, there are huge forces seeking to ensure that any passage across the stepping stones to a universal constitutional order is not just unsafe but seemingly impossible. The war on terror bypassed international law, weakened the UN system, and sought to place the US and its allies in a position to extend the era of Western influence. It also sought to ensure that American or British conceptions of power and rulership remain dominant in the world, launching a series of calamitous and disorganising wars

which have returned 'home' to domestic politics with often radically destabilising effects, for instance, in the form of terrorism or the rise of migration, and the complex and difficult politics that has emerged around these issues in many countries(Held, 2016).

The politics of accommodation at risk

Even in this fraught and imperfect world, the idea of the politics of compromise and accommodation could, until recently at least, just about survive. Political compromises were made, negotiations continued, rhetoric rose and fell with the ebb and flow of democratic politics. Barring some extreme examples, legislators from different sides of the aisle could still talk and have coffee across most if not all democratic countries. However, even this thin common ground is slipping away. All ideologies regard their views as right, but in the politics of accommodation, opposing views are at least considered valid. This no longer appears to be the case in several countries, with opponents and opposing views increasingly delegitimised and discarded, and their advocates mocked, dehumanised and even threatened. Recent examples range from Trump's America to Brexit Britain, from Orbán's Hungary to Modi's India, and from Erdoğan's Turkey to Duterte's Philippines. When political systems become tolerant to falsehood and deceit on seismic levels, and when they even offer promotion to those who champion lies, democracy becomes vulnerable and highly fragile. And when those who oppose this are ridiculed and cast aside, the politics of accommodation begins to fracture.

The retreat to nationalism and militant identity politics is counter to the process of accommodation that has underpinned European and world peace since the end of the Second World War. It is as if all that was learnt in the wake of World War II and the Holocaust and the Gulag risks being undone. And yet, it would be false to assign all responsibility for the erosion of accommodation to right wing populist politics alone. Exclusionary politics can, and does, come from all sides of the political spectrum. The difference between the far-left and far/alt-right is that the former remains at the margins

at the time of writing, while the latter has been galvanized and empowered in some critical respects.

The 1930s saw the rise of xenophobia and nationalism in the context of prolonged and protracted economic strife, the lingering impact of World War I, weak international institutions and a desperate search for scapegoats. The 2010s has notable parallels: the protracted fallout of the financial crisis, ineffective regional and international institutions, and a growing xenophobic discourse that places virtually all blame for every problem on some form of Other. In the 1930s the politics of accommodation gave way to the politics of dehumanisation, war and slaughter. In the 2010s, we are taking steps down a dangerously similar path. The question remains: will knowing this help us choose a different route?

At issue is whether and to what extent the equal moral standing of each and all, social and political tolerance, human rights, and the equal liberty of all persons in the democratic process continue to play a constitutive role in contemporary life. When the politics of accommodation is under pressure, and the patience for the protracted world of deliberation, negotiation and compromise runs out, the temptation is to look for short cuts, for political leaders who might impose their charismatic, albeit arbitrary, will. The dangers are all too obvious – a political system, rigged in favour of the privileged, increasingly impervious to opposition and challenge, and in the hands of those who will corrupt it further. The alternative is to recover the core ideas and concepts of democratic life, mediated by the rule of law and accountable to all citizens. Between authoritarianism and a renewal of democratic life stand a set of institutions (including the division of powers, the rule of law, and bills of rights) and agents of change (among others, committed politicians, lawyers, and civil society activists) whose workings and pressures will help determine the direction of political travel in the years ahead. Whether we build on the democratic and institutional achievements of the past, or bury them in a nightmare of the living, remains, at this point in time, unclear.

Gridlock and the rise of nationalism

In order to grasp the reasons why we are at a crossroads in global politics, it is important to understand the deep drivers of political change in recent decades. One of the central concepts needed to unlock this is ‘gridlock’ and the way it threatens the hold and reach of the post-Second World War settlement and, alongside it, the principles of the democratic project and global cooperation (Hale, Held and Young, 2013). The post-war institutions, put in place to create a peaceful and prosperous world order, established conditions under which a multitude of actors could benefit from forming stable political institutions, developing corporations, investing abroad, creating global production chains, and engaging with a plethora of other social and economic processes associated with globalization. This is not to say that these institutions were the only cause of the dynamic form of globalization experienced over the last few decades. Changes in the nature of global capitalism, including breakthroughs in transportation and information technology, are obviously critical drivers of global interdependence. Nonetheless, all of these changes were allowed to thrive and develop because they took place in a relatively open, peaceful, liberal, institutionalized world order (cf. Ruggie, 1982). It was an effective design, and it worked for many decades.

These developments, however, have now progressed to the point where our ability to engage in further global cooperation has been altered. That is, the economic and political shifts in large part attributable to the successes of the post-war rule-based order are now amongst the factors grinding that system into gridlock. As a result of the remarkable success of global cooperation in the post-war order, human interconnectedness weighs much more heavily on politics than it did in 1945, and the need for international cooperation is marked. Yet the “supply” side of the equation, institutionalized multilateral cooperation, is stalling. In areas such as nuclear proliferation, the explosion of small arms sales, terrorism, failed states, global economic imbalances, financial market instability, global poverty and inequality, biodiversity losses, water deficits and climate change, multilateral and transnational cooperation is now increasingly ineffective or threadbare. Gridlock is not unique to one issue domain, but

appears to be becoming a general feature of global governance: cooperation seems to be increasingly difficult and deficient at precisely the time when it is extremely urgent.

There are four reasons for this blockage, or four pathways to gridlock: rising multipolarity, institutional inertia, harder problems, and institutional fragmentation. Each pathway can be thought of as a growing trend that embodies a specific mix of causal mechanisms. First, reaching agreement in international negotiations is made more complicated by the rise of new powers like India, China and Brazil, because a more diverse array of interests have to be hammered into agreement for any global deal to be made. On the one hand, multipolarity is a positive sign of development; on the other hand, it can bring both more voices and interests to the table that are hard to weave into coherent outcomes. Second, the core multilateral institutions created 70 years ago, for example, the UN Security Council, have proven difficult to change as established interests cling to outmoded decision-making rules that fail to reflect current conditions. Third, the problems we are facing on a global scale have grown more complex, penetrating deep into domestic policies and are often extremely difficult to resolve. Fourth, in many areas international institutions have proliferated with overlapping and contradictory mandates, creating a confusing fragmentation of authority.

These trends combine in many sectors to make successful cooperation at the global level extremely difficult to achieve. The risks that follow from this are all too obvious. To manage the global economy, prevent runaway environmental destruction, reign in nuclear proliferation, or confront other global challenges, we must cooperate. But many of our tools for global policy making are breaking down or inadequate – chiefly, state-to-state negotiations over treaties and international institutions – at a time when our fate and fortunes are acutely interwoven. Signs of this today are everywhere: climate change is still threatening all life as we know it, conflicts such as Iraq continue to run out of control, small arms sales proliferate despite all efforts to contain them, migration has increased rapidly and is destabilising many societies, and inequality threatens the fabric of social life across the world.

Today it seems that gridlock also has a self-reinforcing element. The rise of nationalism

and populism across the world can be seen as part of a downward spiral in which gridlock leads to unmanaged globalization or unmet global challenges, which in turn help to provoke anti-global backlashes that further undermine the operative capacity of global governance institutions. Gridlock not only emerges from self-reinforcing interdependence, in which globalization has deepened beyond the management capacity of the institutions that helped create it, but is also compounded by its pernicious impact on national politics. The result can be a schizophrenic crisis as we are caught between deepening interdependence and major global challenges that require sophisticated multilateral and transnational management, on the one hand, and populist and nationalist movements that seek to demolish or weaken our capacity to do so, on the other.

The vicious circle of self-reinforcing gridlock

There are four stages to the process of self-reinforcing gridlock (see Held and Hale et al, 2017: ch 1): see figure 1 below.

Figure 1: The vicious cycle of self-reinforcing gridlock



Source: Hale and Held, 2017: 253.

First, we face a multilateral system, as previously noted, that is less and less able to manage global challenges, even as growing interdependence increases our need for such management. Second, in many areas this has led to real and, in many cases, serious harm to major sectors of the global population, often creating complex and disruptive knock-on effects. Perhaps the most spectacular recent example was the 2008–9 financial crisis, which wrought havoc on the world economy in general, and on many countries in particular.

Third, these developments have been a major impetus to significant political destabilization. Rising economic inequality, a long-term trend in many economies, has been made more salient by the financial crisis, reinforcing a stark political cleavage between those who have benefited from the globalization, digitization, and automation of the economy, and those who feel left behind, including many working-class voters in industrialized countries. This division is particularly acute in spatial terms: in the cleavage between global cities and their hinterlands. Global cities like London, Paris, Shanghai, New York, and San Francisco have become nodes of power and influence in the global economy. Their citizens have benefited directly as opportunities have sharply risen. By contrast, those in the hinterlands, typically rural areas and deindustrialized cities, have often been left behind in absolute and relative terms, building up frustrations and resentments. The effect on politics has been profound, with a number of nationalist and populist movements emerging and, in some cases, winning elections (or otherwise seizing power) in many countries. These developments should not be considered surprising. Research shows that over the course of history, right-wing populist movements and financial crises are strongly correlated (see Funke, Schularick and Trebesch 2016).

The financial crisis is only one area where gridlock has undercut the management of global challenges and undermined political support for global cooperation and the achievements of the post-war period. Consider the global response to terrorism. International cooperation has failed to prevent extremists from attacking civilians around the world, although it has, of course, clearly prevented many such attacks. The attacks

that have taken place have been all too effective in stimulating a public discourse in many countries that sees a long-lasting war between Islamists and the West. This sentiment, in turn, can lead to political pressure for militarized responses that can create as many terrorists as they eliminate, as well as anti-Muslim policies that breed further resentment.

The failure to manage terrorism, and to bring to an end the wars in the Middle East more broadly, have also had a particularly destructive impact on the global governance of migration (see Held, 2016: ch21). With millions of refugees fleeing their homelands, many recipient countries have experienced a potent political backlash from right-wing national groups and disgruntled populations, which further reduces the ability of countries to generate effective solutions to problems at the regional and global level.

We see such trends across many different kinds of countries. But the anti-global backlash is heterogeneous and rife with contradictions. It encompasses terrorism in the name of Islam and Islamophobic discrimination against Muslims. It includes leftist rejection of trade agreements and right-wing rejection of environmental agreements. The powerful tie that unites these disparate movements is a rejection of global interdependence and collective efforts to govern it. The resulting erosion of global cooperation is the fourth and final element of self-reinforcing gridlock, starting the whole cycle anew.

Democracy at risk

At the current conjuncture, modern democracy lies between hope and despair. It offers hope because it shows the way to contain despotism and tyranny through the separation of powers, the rule of law and the electoral system, and to subject political claims to tough political scrutiny through parliamentary debate, the press and social media. This hope builds on centuries of philosophical and political debate about how best to frame political communities in constitutional and democratic institutions and processes. While direct democracy cannot offer such a framework, it can complement liberal democracy by highlighting how small communities might be self-governed in the wider

context of representative democracy.

Modern democracy was supported by the post-Second World War institutional breakthroughs that provided the momentum for decades of sustained economic growth and geopolitical stability, even though there were, of course, proxy wars fought out in the global South. This enabled the steady transformation of the world economy, the shift from the bipolar Cold War to a multipolar order, and the rise of global communication and networked societies. However, what works then does not work as well now, as gridlock freezes problem-solving capacity in global politics. From the global financial crisis to new waves of migration and shifting patterns of terrorism, gridlock, alongside the fallout from the 9/11 wars, helped engender a crisis of democratic politics, as the politics of accommodation gave way to populism and authoritarianism across the world. While this remains a trend which is not yet set in stone, it is a powerful and dangerous development, and constitutes not just a setback for the idea of supranational democracy, but for liberal democracy itself. Accordingly, it can reasonably be said that democracy today is at its darkest moment since 1945.

Hegel reminds us in the *Element of the Philosophy of Right* that ‘the owl of Minerva begins its flight only with the onset of dusk’ (1991: 23). We cannot yet know whether the democratic order will be eclipsed in the period ahead. Major leaps forward in the institutional structures of nations and the world order often follow major wars and calamities. But political wisdom requires that we learn to make significant and strategic changes before tragedies unfold, and not just with hindsight. After all, our ability to harm ourselves has increased; when weapons of mass destruction, global pandemics, and environmental collapse loom, reform-through-crisis becomes a very unattractive option. Looking back at the institutional world order set down after 1945, and the reasons for its successes and failures, it is clear that we have to understand and grasp these if we are to avoid the cycle of calamitous tragedies and institutional change. How we shift from the postwar institutional order to a new structure of democracy and managed interdependence is a major long-term question. But it is not a question that is easily answered.

References

- Dahl, R. 1985. *A Preface to Economic Democracy*. Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Finley, M. I. 1973. *Democracy, Ancient and Modern*. London: Chatto and Windus.
- Finley, M. I. 1983. *Politics in the Ancient World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Funke, M., Schularick, M. and Trebesch, C. 2016. 'Going to Extremes: Politics after Financial Crises, 1870–2014.' *European Economic Review*, 88 (C): 227–60.
- Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms*. Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Hale, T., Held, D. and Young, K. 2013. *Gridlock: Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most*. Cambridge: Polity Press.
- Hale, T. and Held, D., et al. 2017. *Beyond Gridlock*. Cambridge: Polity Press.
- Hale, T. and Held, D. 2017. 'Conclusion: Breaking the Cycle of Gridlock', in Hale, T. and Held, D., et al. 2017. *Beyond Gridlock*. Cambridge: Polity Press. 251-67.
- Hegel, F. 1991. *Elements of the Philosophy of Right*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, D. 1995. *Democracy and the Global Order*. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. 2002. 'Law of States, Law of Peoples', *Legal Theory* 8 (1): 1-44.
- Held, D. 2004. *Global Covenant*. Cambridge: Polity.
- Held, D. 2006. *Models of Democracy*, 3rd edn. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. 2010. *Cosmopolitanism: Ideals and Realities*, Cambridge: Polity Press
- Held, D. 2014. 'The Diffusion of Authority'. In Weiss, T. G. and Wilkinson, R. *International Organization and Global Governance*. London: Routledge. 60-72.
- Held, D. 2016. *Global Politics After 9/11: Failed Wars, Political Fragmentation and the Rise of Authoritarianism*. London: Global Policy.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, A., and Perraton, J. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity.
- Midlarsky, M. I. 1998. 'Democracy and the Environment: An Empirical Assessment'. *Journal of Peace Research*. 35 (3): 341-361.
- Olson, M. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and*

Social Rigidities, New Haven: Yale University Press.

Ruggie, J. G. 1982. 'International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.' *International Organization* 36 (2): 379-415.

Schumpeter, J. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin.

Comments on David Held, “Democracy: Between Hope and Despair”(2017)

Hyug Baeg IM*

It is my great honor to comment on worldly-known scholar on democracy, Professor David Held. I confess that when I taught democracy and democratization for 30 years, I used David’s *Models of Democracy* as the main text. Also I appreciate Professor Held for sharing knowledge and wisdom about the state of democracy in the era of globalization. Let me briefly summarize what Professor Held talk about in this paper and then talk about my thought on Professor Held’s argument.

Professor Held argues that his second model of democracy, that is liberal or representative democracy has receded to the third model of democracy, that is global, supranational, and/or cosmopolitan democracy as the world has become more and more interconnected financially, economically, environmentally as well as politically beyond borders. With the decline of state sovereignty over territory, citizens have moved their loyalty from exclusively territorial nation state to multilayered and multilevel authorities of cities, subnational regions, states, and supranational associations and polity. In the era of post-Westphalian global democracy, even though nation states have not withered away, they become one of multiple political authorities sharing sovereignty with sub-national, local authorities and supranational regional community of states..

Professor Held seems to be pessimistic about the state and the prospect of global democracy. He diagnoses that global democracy is in crisis or what he calls in gridlock

* Professor Emeritus, Korea University and Chaired Professor, GIST (Gwangju Institute of Science and Technology)

because despair overshadows hope with regard to the future of global democracy. Global democracy creates both opportunities and risks. Opportunities for global democracy are global communication infrastructure, emergence of governmental and non-governmental multilateral, transnational organizations, stronger rule of law and human rights, and unprecedented global prosperity and long lasting Kantian global peace.

However, Professor Held argues that risks overwhelm opportunities with regard to the global expansion of democratic public life. The major elements, both endogenous and exogenous, that have challenged to good governance of global democracy that Professor Held mentions are the demise of politics of accommodation, the rise of anti-globalist populism and nationalism, decreasing international cooperation, environmental externalities, and international terror. These elements have challenged the prosperity and deepening of global democracy and created and created risks, gridlock, and even crisis in global democracy. Global democracy has not solved global financial crisis, new wave of migration, global poverty and inequality, militant identity politics, terrorism, and climate change, but has engendered crises of democracy in many countries such as Brexit Britain, Trump's America, Orban's Hungary, Erdogan's Turkey, and Duterte's Philippines.

In overall, Professor Held excellently described the current state of global democracy. After having talked about the opportunities and risks that global democracy has been facing, and the hope and despair for the future of global democracy, Professor Held concludes pessimistically that global democracy is now in vicious cycle of self-reinforcing gridlock that not only freezes problem-solving capacity of global democracy, and therefore, threaten the future of global democracy.

I applause Professor Held for his excellent explanation of the current risks, gridlock, and crisis of global democracy. Suppose that Professor Held as I know is a proponent for global democracy and supporting cosmopolitan democracy, hearing a pessimist view on global democracy from him is a little surprise to me and I came to know the seriousness of risks that global democracy is facing.

Even though I agree mostly with Professor Held with regard to the crisis of global

democracy, I would like to talk a few words of mine about the crisis of global democracy. ,

First, I would like talk about Professor Held's lack of causal explanation. He describes and explains the currents state of crisis of global democracy and the risks and gridlock that global democracy is facing, but he does not explain adequately how this crisis has come from. Professor Held emphasizes that nationalism, populism, militant tribalism (ethno-religious identity politics) as the sources and symptoms that have caused the crisis of global democracy. As far as I know, those sources are not the cause, but the outcome of neo-liberal globalization.

Neoliberal globalization has made worse social and economic inequality. As Neo-liberal globalization produced social polarization and created "1% vs 99% society," those who have suffered the economic and social effects of neoliberal globalization have revolted against 1% financial elites who led the financial globalization. Neoliberal globalization not only created domestic inequality but also inter-regional inequality between rich TRIAD (North America, EU, East Asia) and poor developing South. As poverty and economic inequality got worse to threat decent life, anti-globalist "neo-tribalism" such as nationalism, populism, ethno-religious fundamentalism, and terrorism prospered and have threatened new fragile democracies in those poor South. Even though such "neo-tribalism" has been based on identity cleavages and conflicts, it becomes revolt movement against neoliberal globalization because globalization, they thought, threatened their material security. The elite of neo-tribalism called on the identity-based neo-tribalism to mobilize militant masses to the street and to the international terror.

Because of neoliberal globalization, inequality and polarization became even worse in advanced countries in the West. In 2008, as greedy and unbridled global finance (haute finance) incapacitated regulatory framework of national government as well as international financial regulatory agencies, market failed to function and Global Financial Crisis erupted in the heart of global finance, Wall Street, and spread out globally.

Since Global Financial Crisis in 2008, global order has entered into post-Neoliberal globalization. Neoliberal globalization has evoked revolt of the masses in the advanced

democracies. In the summer 2016, the British people voted yes to Brexit and demonstrated their anger against globalization that has generated economic inequality, mass unemployment by the infusion of workers from Arab, Turkey, and Eastern European Bohemians. In November 8, 2016 presidential election, populist Donald Trump won over elitist Hillary Clinton, by means of creating Trump phenomenon called Trumpism and of combining anti-globalist ethnic neo-tribalism (anti-Mexican immigrants and Islam), religious fundamentalism (Christian Right), economic protectionism, and political isolationism.

Having said that the cause of the crisis of global democracy is economic inequality and polarization and the revolt of the masses mobilized by identity politics, we have to solve the crisis of democracy by reducing economic inequality and taming popular militancy against neoliberal globalization. I think Candlelight Revolution in Korea would give a clue to resolve crisis of global democracy. Since 1997, South Korea, too, entered in the era of neo-liberal globalization. Under the Lee Myung-bak government (2007-2012), extreme neo-liberalism produced a retreat of democracy. During the Park Geun-hye presidency, the retreat of liberal democracy reached its zenith, but ultimately stopped by Candlelight Revolution which ousted Park Geun Hye. Park's presidency devolved into Bonapartism, patrimonialism, and pre-modern magicalism. Park was ousted by representative bodies that followed the order of millions of sovereign people to impeach Park, that gathered in the street parliament, called the "candlelight revolution." Candlelight revolution was completed with electing a new democratic government. Candlelight revolution in Korea created a heterarchy democracy that can provide an answer to global democracy in crisis. Heterarchy democracy is a mixed constitution of hierarchical representative democracy and horizontally communicating mass participatory democracy. In Candelight Revolution, people in the candlelight street parliament demanded the impeachment of president Park and the representatives accepted the demands of candlelight people and impeached the president in accordance with the rule of law and constitutional due process. The ousting of dictators and forming a new government were made with the mixture of agora democracy and representative

democracy, i.e., heterarchy democracy. Heterarchy democracy is a system that combines social media democracy and representative democracy so that citizens, as sovereign people, are no longer the mere recipient or consumer of policies made by their representatives, but rather directly involved in the process to supply and produce public policies, as ‘prosumer’ or ‘pro-user’ of public policies. This is a form of democracy where the citizen, government and the market co-produce collective or public goods of the polity with politics of on-off line communication, accommodation, inclusion, and participation.

Heterarchy democracy is being experimented elsewhere in the world: e-Democracia in Brazil, vTaiwan, Parlement et Citoyens in France, Gwanghwamun Street 1 in Korea, Decide Madrid in Spain, Better Reykjavik in Iceland, Podemos in Spain, Pirate Party in Germany and Island, and M55 in Italy. The experiments of heterarchy democracy are being made both at local as well as central government level by means of communicating using open source online platform based on principles of citizen participation, empowerment, deliberation, institutionalization, transparency and accountability.

Why Did Democratization Backslide? Japan in the 1920s and '30s

Hiroshi WATANABE*

1. "Party Politics": Its Rise and Fall
2. Politicization of the Military
3. How and Why Did the Parliament and Political Parties Lose Their Power So Easily?
4. Conclusion

1. "Party Politics": Its Rise and Fall

From the early 17th century until the end of 1867, Japan was ruled by a hereditary warrior class (samurai). The overlord of the class was the head of the Tokugawa family, who was called shogun. The country under his rule is called Tokugawa Japan.

Tokugawa Japan was divided into more than 200 fiefs (excepting the lands and cities under the direct rule of the Tokugawa government), each of which was governed by a hereditary local lord (daimyo), who was a samurai and a vassal of the shogun. Daimyo were allowed to govern their fief in their own way as long as its peace and order were not disturbed.

Each daimyo had his own samurai-vassals, who were organized to form the local army and government. The samurai army itself was the government and the government was actually an army.

* Professor, University of Tokyo

Yet in spite of this militaristic façade, Tokugawa Japan was extremely peaceful. Except for one major rebellion in the early 17th century, peace prevailed for more than two centuries internally and externally. Samurai worked as administrators and judges as well as guards of their lord and his residences, while nominally preparing for the next battle that never came.

The style of samurai governing was autocratic and authoritarian. Punishment of criminals was rigorous and brutal, as Montesquieu famously pointed out.¹⁾ Commoners had to keep kneeling on the ground, lowering their heads, whenever a daimyo procession, which was often very long, passed by. The shogun's procession was even more exalted, and indeed, commoners were not permitted to see it: they had to stay in their houses with all the windows shut and sit on their knees on the first floor to avoid looking down at him. The shogun and his procession marched in absolute silence through the deserted streets of his capital, Edo (today's Tokyo), which ordinarily bustled with more than one million inhabitants.

But from 1853, this hallowed and supposedly invincible Tokugawa government repeatedly lost face in negotiations with the Western powers, which were armed with miraculous new technology, namely the steamship and telegraph. The Tokugawa regime collapsed suddenly in 1867 and a new government, with the emperor as its figurehead, was established in the Meiji Revolution (or Meiji Restoration, as it is also commonly known). This revolutionary government was formed by former low-ranking daimyo vassals who deeply begrudged the rigid hereditary system of Tokugawa times.

The Meiji government abolished the hereditary class system, including the daimyo, whose fiefs were confiscated and put under the direct rule of the new central regime. The government then proceeded to "civilize" Japan to make it wealthy and strong like the major Western countries. If they did not mold Japan after the model of the "civilized" countries of the West, the new leaders thought, Japan would be colonized by them. With the assistance of hired Western scholars, they introduced a Western-style legal and education system, including by founding the University of Tokyo in 1877. Moreover,

1) Montesquieu, *De l'esprit des lois*, I-VI-13 "Impuissance des lois japonaises."

they built a unified national army based on conscription.

In 1889 a written constitution was promulgated in the name of the emperor and a parliament was established.²⁾ This constitution was not a contract between the emperor and the people, having been established formally by the emperor himself. Even so, with it the Japanese believed that they had finally acquired a constitutional monarchy like that of many contemporary European kingdoms—that they had caught up with the “civilized” countries of Europe in terms of main political institutions.

The word “constitutional” (*rikken*) came to be widely used with nationalistic pride. Many Japanese thought that by becoming constitutional (or “civilized”), Japan’s government had finally ceased to be absolute and arbitrary (or “uncivilized”). “Constitutional politics” signified that the arbitrary use of political power would be prevented through the approval of laws and the annual budget by a parliament of popularly elected deputies. Accordingly many political parties included the word *Rikken* in their formal name, such as *Rikken Seiyukai*, *Rikken Doshikai*, and *Rikken Minseitō*.

Thus within only 23 years after the collapse of the Tokugawa clan’s “feudalistic” rule, a popularly elected parliament became the central arena of Japanese national politics, a first in Asia. Considering the country’s long tradition of autocratic rule by a hereditary warrior class, this was surely an amazing achievement.

In the beginning, the right to vote was narrowly limited to men 25 years or older who had paid more than 25 yen in direct national taxes during the year before the election. The number of qualified voters in the first general election in 1890 was about 453,000, or merely 1.1 percent of the total population.³⁾ But tax increases, inflation, and reforms combined to gradually raise this figure, which reached about 5 percent in 1919. In 1925, male “universal suffrage” was finally realized as all 12 million Japanese men 25 years and older became eligible to vote. The voting rate was about 80 to 90 percent in most elections.⁴⁾

2) This parliament, usually called the Diet, consisted of the House of Peers and the House of Commons, the first of which was filled by the oligarchs of the Meiji government (the revolutionary leaders who had toppled the Tokugawa regime), former daimyo, retired high-ranking officials, and so on. In this paper, I will hereafter use “parliament” to refer to the popularly elected House of Commons.

3) 升味準之輔『日本政党史論』第2巻(東京大学出版会、1966年)153頁。

According to the constitution, the emperor could freely appoint any person (that is to say, any man) as minister, including prime minister; ministers did not need to be members of the parliament. But as a constitutional monarch who was not accountable for political decisions, in practice the emperor always accepted the “advice” of his close aides, and prime ministers actually appointed the other ministers in their cabinet. In the beginning, those aides were the oligarchs (former leading revolutionaries) of the Meiji government, who recommended one another in turn to serve as prime minister. But the oligarchs soon realized, after fierce collisions with the parliament, how difficult it was to manipulate popularly elected deputies, the majority of whom they needed on their side to pass the annual budget and new laws.

Finally, the leading oligarch, Ito Hirobumi (1841-1909), organized his own political party (Rikken Seiyukai) and became prime minister in 1900, in what amounted to a bitter compromise for both the oligarchs and party members. For many years these party members had fought against the “tyrannical” oligarchical government in defense of “people’s rights and power,”—and yet now they belonged to a party led by an oligarch. To some of them, that was humiliating, although there was no denying that this compromise also gave them opportunities to become ministers and high officials and exercise power for good.

In this way, parliamentary party politics became gradually established in Japan.

Particularly after World War I, “democracy” became a vogue word, and further democratization looked to be the historical trend not only in Europe but also in Japan. According to Yoshino Sakuzo (1878-1933), the leading advocate of the Japanese democracy movement at the time, democracy did not contradict the sovereignty of the emperor because it concerned how sovereignty was used, and not where it resided.

In 1918 Hara Takashi (1856-1921), the skillful leader of the majority party in the parliament (Rikken Seiyukai) and himself a member of parliament, became prime minister. All the ministers of his cabinet belonged to his party except those of the army and navy, who were required to be professional military men, and foreign affairs, who

4) 同、第4卷(東京大学出版会、1968年)297頁。

as a custom was chosen from among professional diplomats. His is considered to be the first genuine party cabinet in Japanese history.

In the six cabinets formed from 1924 until 1932, the leaders of the two major parties basically took turns becoming prime minister. Whenever a cabinet failed in its administration, the leader of the opposition party became the new prime minister, in a change of governments that at the time was called “the normal way of constitutional politics” (*kensei no jodo*). It appeared that the system of parliamentary cabinets like that in Great Britain had been firmly established.

Even as late as 1937, when the army had already taken over the government, one Marxist argued it to be undeniable that “liberalism and democracy are the political common sense of today’s Japanese people.”⁵⁾

However, parliamentary party politics gradually ceased to work in the 1930s. Although elections took place until 1942 in accordance with the constitution, the parliament functioned to merely rubber-stamp the actions of the military. Even questions by members to the government were sometimes checked beforehand by the military. Not one of the prime ministers between 1931 and 1945 were party members; most were military men. One prime minister even asked prospective ministers to quit their parties before he would appoint them to his cabinet. From 1936 until 1945 almost all the budgets and laws proposed by the government passed the parliament unanimously.⁶⁾

The military overwhelmed all other organs of the state (including the emperor), even without revisions to the constitution. They controlled the media. And they invaded the main parts of China in 1937 and started a catastrophic war with the United States and Britain in 1941.

What happened? Why did the democratization of Japanese politics, which had appeared to be going along a right path for several decades, backslide so drastically?

Those are the questions that I would like to answer in this paper.

5) 坂野潤治『日本憲政史』(東京大学出版会 2008 年)204 頁。

6) 季武嘉也・武田知己『日本政党史』(吉川弘文館、2011 年)172—3 頁。

2. Politicization of the Military

At a parliamentary session on November 28, 1945, Shimomura Sadamu (1887-1968), who as the last minister of the imperial army was charged with dissolving that body following Japan's surrender to the Allied forces, "deeply apologized" to the nation, blaming the military's unjustifiable intervention into politics for the current miserable and painful situation.⁷⁾ That was obvious enough to everybody at the time, although clearly many others were also responsible.

The military's intervention into politics began in the 1920s, when the end of World War I and the economic depression that followed placed strong pressure on its posts, salaries, and budgets to be cut back for the first time in its history. Arms reductions in 1922 and 1925 eliminated about 96,400 military positions and 3,400 officers.⁸⁾ When the 1922 Washington Conference set limits on the warships of major countries, including Japan, the navy was displeased; when the London Conference in 1930 tried to extend that limit, the navy was furious. Several high-ranking navy officers and generals publicly criticized the cabinet, warning that the new limit would put Japan in grave danger.

As Alexis de Tocqueville points out, in an aristocratic society the military is led by hereditary noblemen, who fight as a noble duty rather than out of personal ambition (*la noblesse oblige*). But the morale of a democratic army that is not based on a hereditary class system depends on the ambitions of military men, who naturally seek opportunities for promotion, that is to say, war; thus a democratic military tends to be warlike.⁹⁾ This logic would certainly seem to apply in the case of the imperial military's haughty warnings for the security of the nation.

The 1920s and '30s were also the time when the first generation of career military men educated in the special military boarding schools established after the Meiji Revolution arrived at the top of the military hierarchy. Separated from ordinary citizens and treated as elites sometimes from childhood, they were trained by veterans of the

7) 『第八十九回 衆議院議事速記録』第1号、13頁。

8) 筒井清忠『昭和戦前期の政党政治：二大政党制はなぜ挫折したのか』(筑摩書房、2012年)32-3頁。

9) Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* II (1840), III, XXII "Pourquoi les peuples démocratiques désirent naturellement la paix, et les armées démocratiques naturellement la guerre."

Sino-Japanese War (1894-95) and Russo-Japanese War (1904-05) who instilled in them the desire to fight and win in the next major war exactly as their teachers had done. Naturally they were proud, arrogant, narrow-minded, and warlike. Since they were not citizens put temporarily into uniform, but belonged to a special tribe, as it were, they found it unacceptable to lose their jobs and sink to being a mere ordinary citizen. The military, in their eyes, had to keep expanding.

To accomplish its purposes, the military made use of the prestige and prerogative of the emperor¹⁰⁾ as well as nationalism and patriotism.

For one, it criticized the 1930 London Treaty limiting the number of warships, which in the end it had been forced to accept under financial and diplomatic pressure, by asserting it to be a violation of article 11 of the constitution giving the emperor command of the army and navy. Needless to say, the emperor himself could not and did not actually issue orders to the military; the article was only intended to preclude the parliament from intervening in specific military actions. In any case it was doubtful that the cabinet's decision to conclude the treaty violated the article, given that the cabinet held the legitimate power to draft the annual budget, including military expenses.

The military, especially its younger officers, came to develop a bitter animosity toward cabinets in the 1920s. As this was precisely the heyday of party politics as “the normal way of constitutional politics” (*kensei no jodo*), these people also hated political parties, party politics, and the parliament. As they saw it, party politicians might be elected by the people, but the military was still the core of the Empire of Japan since it directly belonged to the emperor, the sovereign. In contrast to politicians, with all their corruption, the military was based on pure patriotism. Its innocent and loyal soldiers, conscripted mainly from poor rural areas, made the military much closer to the people than elitist politicians and businessmen who worked only for the profit of the *zaibatsu* (*chaebol* in Korean), the oligopolistic conglomerates owned by a few families.

The radicals of the military were anti-elitist, populist, and patriotic. They firmly

10) For the historical reasons behind the introduction of so-called emperor worship by the Meiji government, see 와타나베 히로시, 「교(教)와 음모 : ‘국체’(國體)의 한기원」, 와타나베 히로시·박충석 공편 『한국·일본·서양』(아연출판부, 2000).

believed that they were right. And since they were right, anyone who opposed them was ignorant and stupid or, worse, wicked and malicious. (As Jan-Werner Müller emphasizes, populists are not only anti-elitist but also antipluralist.)¹¹⁾

The members of the military, especially its radical factions, began to act according to their own plans. Some of their superiors frowned, of course, but kept silent, since the factions had sympathizers in the highest echelons of the military and they did not wish to jeopardize their future career. They were more afraid of the troubles and conflicts that suppressing the radicals would cause within the military than of the possible tragedies that those radicals' policies might bring down on the nation. The entire military gradually came to be led by the radicals, who attacked their critics verbally and even physically, accusing them of violating the imperial prerogative.

In September 1931 the radicals within the army started an invasion of Manchuria (the present-day Dongbei region of China), in an action that was endorsed by the army as a whole after the fact. Although Wakatsuki Reijiro (1866-1949), then prime minister and president of the Rikken Minseito party, tried to stop this military venture, his request to the army was ignored and he was forced to accept the invasion as a *fait accompli*.

In May 1932, armed groups of young naval officers, army cadets, and right-wing activists attacked the prime minister's office, the headquarters of Rikken Seiyukai, the metropolitan police, and the central bank, murdering prime minister and Rikken Seiyukai president Inukai Tsuyoshi (1855-1932). The participants in this act of terrorism were punished by law, but they nevertheless succeeded in intimidating politicians, bureaucrats, judges, and the media. Public opinion was sympathetic to the terrorists' motives, if not necessarily their means.

To murder a prime minister who had been appointed by the emperor would logically seem to be a rebellion against the emperor. But the radicals were unconcerned with the actual opinions and thoughts of the emperor. Since they were right, earnest, and patriotic, the emperor must of course be in sympathy with them; if not, that was because the court vassals who surrounded him were confusing and deceiving him. The terrorists

11) Jan-Werner Müller, *What Is Populism?*, University of Pennsylvania Press, 2016.

believed that the emperor had been forced by his surrounding officials to appoint a despicable man such as Inukai and to allow selfish villains to stay in high positions. Removing these corrupt politicians and court officials was the best way to restore the emperor's true wishes. They believed that they were right and, therefore, absolutely loyal to the emperor; it was their opponents who were disloyal.

In this sense, the radicals were not only anti-elitist, populist, and patriotic, but also authoritarian.

In the same year, leading financiers were assassinated one by one. And in February 1936 young radical officers of the army attempted a coup d'état. Leading 1,400 soldiers, they occupied central Tokyo and murdered the highest court adviser, the minister of finance, a general who had not sufficiently cooperated with their movement, and others. (The prime minister was also attacked, but narrowly escaped by hiding in a small corner of his official residence.)¹²⁾ The coup failed in four days and its 16 leaders were later executed, but the parliament was almost paralyzed after this bloody incident. From this time on, prime ministers were selected from those who would not cross and possibly enrage the military. In this way, the cabinet and the administration grew to go along with the military.

Still, in the April 1937 election the Rikken Seiyukai won 179 seats and the Rikken Minseitō 175 seats out of a total of 466 (the voting rate was 70 percent, much lower than in former elections).¹³⁾ Although with cooperation the two parties could have formed the overwhelming majority in the parliament and held the military in better check, the small difference in the number of seats and the animosity between them made that very difficult.

In July 1937 the army started a major invasion into the main parts of China. The military, which by then had come to tightly control the media, brazenly asserted that this was a just defensive action for securing the rightful interests of Japan against illegal attacks by Chinese forces. The public believed its story. The backslide of Japanese democratization reached the last stage: the years between 1937 and 1945 are often called the age of fascism in Japanese history.¹⁴⁾

12) 岡田啓介『岡田啓介回顧録』(中央公論社、1987年)153-93頁。

13) 升味準之輔『日本政党史論』第6巻(東京大学出版会、1980年)380頁。

3. How and Why Did the Parliament and Political Parties Lose Their Power So Easily?

As we can see, then, the political change in 1920s and '30s Japan was sudden and astonishing. Why did it happen?

One evident reason was the economy. The post-World War I economic depression and the deeper depression after the sudden 1929 financial collapse in the United States bred irritation, worry, and even desperation. Compared with the previous year, Japan's GDP decreased 10 percent in 1930 and 9.3 percent in 1931.¹⁵⁾ Consequently many people lost faith in the established economic and political institutions. (During the late 1930s the economy turned up significantly because of huge spending by the military—a kind of Keynesian policy without that name.)

The second reason was the influence of socialism, interest in which intensified among reform-minded intellectuals from the turn of the century. The 1917 Russian Revolution impressed many Japanese intellectuals and some workers. A 27-volume Japanese-language edition of the complete works of Marx and Engels was published between 1928 and 1935. Some believed that all economic, social, and political problems could be solved by socialist revolution. Such people were scornful of parliamentary politics and uninterested in a parliament dominated by “bourgeois parties”; what was important for them was direct action for the coming revolution. Thus leftist intellectuals did not seek to stand up against the attacks on the parliament and political parties by rightist activists and the military. Indeed, the troubles of the parliamentarians gave some of them an opportunity to indulge in a bit of *schadenfreude*.

14) There is some debate on whether it is actually appropriate to call the situation in Japan in those years “fascist.” Surely, Japan was strange for a fascist state: there was no dictator, and the level of *Gleichschaltung* within state organs was low, with the army, navy, and administration continuing to fight fiercely both within and among themselves. As it is often pointed out, Japan plunged into its reckless wars not because it was unified, but rather because it was so divided that nobody could stop the irrational course into which the conflict and competition among various forces had steered the country, even though quite a few people in the government saw its peril. This is one reason the Japanese are still wondering who were really responsible for what happened.

15) 季武嘉也・武田知己(編)『日本政党史』(吉川弘文館、2011年)155頁。

The third reason was the influence of fascism. The prolonged depression in many parts of the world inspired people to think that the existing capitalist economy and liberal democracy needed to be reformed. One alternative was socialism; another was fascism, or national socialism. To some in Japan, the emergence of Nazi Germany and Fascist Italy appeared to point to a new direction for world history, one that they thought Japan should follow. *Fassho* (from the Italian *fascio*) quickly became a vogue word in Japan. Conservatives and liberals worried about the tide of *fassho*. In May 1932, immediately after Inukai's assassination, the emperor commented to his close senior adviser that no one close to *fassho* should become the next prime minister (though such "private" remarks never made their way out).¹⁶⁾

These three reasons, however, cannot fully explain the sudden halt of democratization in Japan, which really was an extraordinary event when looked at from a broad historical perspective.

Parliamentarism and party politics had deep roots in modern Japanese society and history, beginning in 1868, when the newly established Meiji government announced the Charter Oath of Five Articles in the name of the emperor in order to integrate disparate factions and consolidate its still-fragile power. Article One read as follows:

Deliberative assemblies shall be widely established and all matters decided by public discussion.¹⁷⁾

Nobody could deny this principle, since breaking with hereditary autocracy was regarded to be one of the most important reasons why the revolution had been necessary. Understandably, the principle was often quoted to promote Japan's democratization, and the establishment of a parliament by the constitution was interpreted as being its natural development.

During the 1870s and '80s numerous local notables and intellectuals joined the so-called Freedom and People's Rights Movement seeking a popularly elected parliament. They submitted petitions to the government again and again. They organized

16) 原田熊雄(述)『西園寺公と政局』第2卷(岩波書店、1950年)288頁。

17) Translation by Andrew Gordon, *A Modern History of Japan from Tokugawa Times to the Present* (Oxford University Press, 2003), p. 78.

meetings and demonstrations and published newspapers and journals; they even drafted constitutions on their own. There were also several bloody riots. For many such activists, the promulgation of the Meiji Constitution was a triumph, since it meant that the sovereign emperor himself had solemnly promised to renounce the arbitrary use of his power and that of the government and to establish a parliament. The constitution and the parliamentary system, in short, were backed by strong popular support.

Moreover, from December 1912 onward the so-called Movement for Protection of Constitutional Politics drew the participation of hundreds of thousands of people. This movement was triggered by the forced resignation of Prime Minister Saionji Kinmochi(1849-1940), the president of the Rikken Seiyukai party, and his replacement by Katsura Taro (1847-1913), widely regarded as a leader of the Old Guards who opposed party politics. Until Katsura stepped down in February 1913, numerous mass meetings took place in cities. Tens of thousands surrounded the parliament building in Tokyo at times to protest. Riots occurred in at least five major cities including Tokyo. Thirty-eight police boxes were smashed and the buildings of government newspapers were attacked. Several people were killed and 168 (including 110 policemen) were injured.¹⁸⁾ What this demonstrated was that the Japanese people of the time were quite prepared to stand up if their expectations for the development of constitutional politics were disappointed.

In 1918, as I discussed above, Hara Takashi formed what is considered to be the first genuine party cabinet in Japanese history. However, when Hara was assassinated by a 19-year-old boy in November 1921, there was no mass protest. When Prime Minister Hamaguchi Osachi (1870-1931), president of the Rikken Minseitō party, was shot by a rightist in November 1930, the people likewise remained silent. And when Prime Minister Inukai, president of the Rikken Seiyukai party, was murdered by young navy officers in May 1931, there was a movement petitioning for clemency.

What happened? Why did the Japanese people not rally around party politics, constitutional politics, and parliamentary democracy, when their long-held expectations

18) Andrew Gordon, *A Modern History*, p. 132.

looked to be finally fulfilled?

For one, the realities of “party politics” had disappointed and disgusted many people once they saw how the parties were using the power they had acquired. Prime ministers and those of his cabinet who belonged to the same party were not shy about distributing posts and other rewards to their fellow party members and supporters. It was famously said that in this period even postmasters and heads of local police in small towns changed whenever the prime minister changed. When Hamaguchi became prime minister in 1929, the heads of the police departments in 45 out of 47 prefectures were fired or transferred, all because arbitrary investigation into electoral violations was an important tool for winning elections.¹⁹⁾ When Inukai became prime minister, 34 prefectural governors were replaced by members or sympathizers of his party.²⁰⁾ These “party governors” were expected to distribute prefectural money for public works to benefit party members and supporters.²¹⁾

In July 1921 the *Toyo keizai shimpo*, the most liberal journal of the time, wrote that when the Hara cabinet started, the people thought that the stubborn and tyrannical Old Guards in the government would be wiped out and the country would change drastically. But the people were deeply disappointed. They realized that political parties were merely interested in acquiring and using political power for their own benefit, not in seeking national interests and the people’s welfare. A popular movement to protect constitutional politics would never develop again.²²⁾

By August 1923, the *Toyo keizai shimpo* was reporting that people’s minds had changed completely and that they were cursing party politics, having become thoroughly disgusted with the unashamed partisanship. The journal feared that this might lead to political regression²³⁾—an amazingly foresighted observation, as it turned out!

Yoshino Sakuzo, the most influential proponent of democracy in the 1910s, wrote in February 1929:

19) 筒井清忠『昭和戦前期の政党政治：二大政党制はなぜ挫折したのか』(筑摩書房、2012年)167-8頁。

20) 升味準之輔『日本政党史論』第5巻(東京大学出版会、1979年)286頁。

21) 同、310頁。河島真『戦争とファシズムの時代へ(日本近代の歴史5)』(吉川弘文館、2017年)45頁。

22) 岡義武『転換期の大正(日本近代史大系第5巻)』(東京大学出版会、1969年)164頁。

23) 同、191-2頁。

It does not bear repeating that the heyday of the Seiyukai party means the flourishing of a government that goes against national interests and people's welfare.²⁴⁾

Second, many people were repelled by issues concerning political parties and money. As the number of voters grew, so did the money spent on elections.²⁵⁾ Especially after male "universal suffrage," the amount of campaign funding required by candidates spiked sharply, resulting in increased bribery. In 1926, Prime Minister Wakatsuki himself was interrogated at his official residence by a public prosecutor on the suspicion of bribery.²⁶⁾ Whenever such a case became public, the parties denounced each other venomously.

The need for money also motivated political parties to establish deeper ties to the oligopolistic *zaibatsu* conglomerates. It was well known which party was close to which *zaibatsu*. For instance, the wife of Prime Minister Kato Takaaki (1860-1926, in office 1925-26) was the eldest daughter of the president of the Mitsubishi *zaibatsu*. In the 1900s and '10s, moreover, businessmen began to join parliament.²⁷⁾ It came to be widely believed that political parties were receiving donations from *zaibatsu* and other businesses and working for them in return.

Therefore, even though the voting rate still remained high in this period (85.8 percent in 1920, 88.91 percent in 1924, 78.69 percent in 1928, and 80.70 percent in 1930,²⁸⁾ the parties for which the people cast their votes could not be said to have been truly *theirs*, unless they happened to be one of those privileged few who were in a position to receive direct benefits.

Moreover, this was an age when the idea of the welfare state had yet to be accepted, not only in Japan but also in most capitalist countries. The economic liberalism of the time was not kind to poor people, who perhaps only naturally looked outside of party politics for a solution to their problems in the face of severe and lasting depression.

Third, the intense rivalry and animosity between political parties effectively proved

24) 吉野作造「現代政局の展望」、『中央公論』1929年2月号、70頁。

25) 升味準之輔『日本政党史論』第5巻(東京大学出版会、1979年)263-70、292-3頁。

26) 筒井清忠『昭和戦前期の政党政治：二大政党制はなぜ挫折したのか』(筑摩書房、2012年)57-61頁。

27) 升味準之輔『日本政党史論』第5巻(東京大学出版会、1979年)5、77-8頁。

28) 升味準之輔『日本政党史論』第5巻(東京大学出版会、1979年)294頁。

their own undoing.²⁹⁾ The opposition party did everything it could to hurt the credibility and legitimacy of the cabinet and the ruling party.³⁰⁾ Petty money scandals were denounced in the parliament as though they were major threats to the state. Minor negligences in administration were criticized as clear signs of the cabinet's incompetence. Moreover, the opposition party habitually used the emperor as a tool for discrediting the current cabinet. Any incident could be interpreted as proof of the prime minister's disrespect and disloyalty toward the emperor. This in turn put the prime minister in a bind, as he could not very well argue that such small things did not matter; anything related to the emperor had to be treated deadly seriously.

There were institutional reasons as to why the opposition party worked so hard to pursue scandal rather than policy. As discussed earlier, prime ministers were appointed by the emperor on the advice of one or more senior statesmen (*genro*), former prime ministers who enjoyed high prestige. A prime minister resigned when he was judged to be a failure first by public opinion, and then by the senior statesmen (and by extension the emperor). In such cases the next prime minister was selected from the opposition party (as opposed to when a prime minister left office because of ill health or death, in which case his successor was appointed from the same party). The appointment of a prime minister was not the automatic result of an election determining the majority party. On the contrary, administrative favoritism generally served to give electoral majority to the ruling party; then, when the prime minister of that party resigned, the leader of the opposition would take his place.

Naturally enough the opposition party concentrated more on hurting and pulling down the prime minister than on winning the support of the people through the appeal of its policies. When the prime minister changed, the new opposition party did the same. The two major parties fought fiercely, although the policy distance between them was actually not so significant. That created the impression that the political parties were

29) 加藤陽子『昭和天皇と戦争の世紀(天皇の歴史 第8巻)』(講談社、2011年)205-9頁。河島真『戦争とファシズムの時代へ(日本近代の歴史5)』(吉川弘文館、2017年)20頁。御厨貴『政党政治はなぜ自滅したのか?』(文藝春秋、2017年)34頁。

30) 岡義武『転換期の大正(日本近代史大系第5巻)』(東京大学出版会、1969年)157頁。

interested only in bickering with each other and not in working for the people, although they were suffering from the depression.³¹⁾

Even more suicidal for the political parties was their use of the military to gain support. For instance, when the cabinet attempted to conclude the London Treaty on the reduction of warships, the opposition party sided with the military, accusing the cabinet of illegally intruding into the military's prerogatives. In short, the opposition aided the military in reducing the power of the parliament and the cabinet. It must have known the long-term consequences, but went through with the choice nonetheless. Even after the murder of the prime minister in May 1932 the parties did not cooperate with each other to defend party politics and constitutional politics. By then, probably, they already knew that the people would only sneer at them even if they asserted that the survival and development of those institutions were indispensable to national interests and the people's welfare.

4. Conclusion

The takeover of governments by anti-elitist, populist, nationalistic, and authoritarian groups occurred again and again in the 20th century world. It continues to happen today. Probably, it happens not only because the groups are clever and aggressive, but because the establishment paves the way for their success, consciously and unconsciously, by alienating the ordinary population.

31) 御厨貴『政党政治はなぜ自滅したのか?』(文藝春秋、2017年)38-9頁。

Bibliography

Primary Sources

- 『衆議院議事速記録』(国立公文書館デジタルアーカイブ)<http://www.digital.archives.go.jp>
- 森島守人『陰謀・暗殺・軍刀：一外交官の回想』岩波書店、1950年。
- 原田熊雄(述)『西園寺公と政局』全9巻、岩波書店、1950年～1956年。
- 東郷茂徳『時代の一面』(1952年)中央公論社、1989年。
- 岡義武・林茂(校訂)『大正デモクラシー期の政治：松本剛吉政治日記』岩波書店、1959年。
- 原奎一郎・林茂(編)『原敬日記』全6巻、福村出版、1965年～1967年
- 岡田啓介『岡田啓介回顧録』(1977年)中央公論社、1987年。
- 『中央公論』(月刊誌)、中央公論社、1929年～1937年。

Secondary Sources

- 田中隆吉『日本軍部暗闘史』(1947年)中央公論社、1988年。
- 岡義武『転換期の大正(日本近代史大系第5巻)』東京大学出版会、1969年。
- 升味準之輔『日本政党史論』全7巻、1965年～1980年。
- 『国史大辞典』全14巻、吉川弘文館、1979年～1993年。
- 鳥海靖『日本近代史講義：明治立憲制の形成とその理念』東京大学出版会、1988年。
- 百瀬孝『事典 昭和戦前期の日本：制度と実態』吉川弘文館、1990年。
- 北岡伸一『政党から軍部へ、1924～1941(日本の近代5)』中央公論新社、1999年。
- 加藤陽子『戦争の日本近代史』講談社、2002年。
- Andrew Gordon. *A Modern History of Japan from Tokugawa Times to the Present*.
Oxford University Press, 2003.
- 坂野潤治『近代日本政治史』岩波書店、2006年。
- 加藤陽子『満州事変から日中戦争へ(シリーズ日本近現代史5)』岩波書店、2007年。
- 坂野潤治『日本憲政史』東京大学出版会、2008年。
- 川田稔『満州事変と政党政治：軍部と政党の激闘』講談社、2010年。
- 季武嘉也・武田知己(編)『日本政党史』吉川弘文館、2011年。

- 加藤陽子『昭和天皇と戦争の世紀(天皇の歴史 第8巻)』講談社、2011年。
筒井清忠『昭和戦前期の政党政治：二大政党制はなぜ挫折したのか』筑摩書房、2012年。
河島真『戦争とファシズムの時代へ(日本近代の歴史5)』吉川弘文館、2017年。
坂野潤治『帝国と立憲：日中戦争はなぜ防げなかったのか』筑摩書房、2017年。
加藤陽子『とめられなかった戦争』文藝春秋、2017年。
御厨貴『政党政治はなぜ自滅したのか?』文藝春秋、2017年。

Pierre Rosanvallon. *La contre-démocratie : La politique à l'âge de la défiance*. Éditions du Seuil, 2006.

Dani Rodrik. *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*. Oxford University Press, 2011.

Jan-Werner Müller. *What Is Populism?* University of Pennsylvania Press, 2016.

Crisis of Democracy and Economic Reforms in Korea

Haeran LIM*

I. Introduction

The recent candlelight protests, the impeachment of the president, and the *taegukgi* protests confronting thereto raise the necessity to reevaluate democracy in Korea. The fact that citizens try to resolve social conflicts directly rather than through parliamentary democracy clearly indicates that party politics, the heart of democracy, is incompetent and not well serving its assumed roles. Furthermore, many social indicators, such as high inequality, low fertility rate and aging population, and the worst elderly poverty and suicide rates among the OECD member countries, also drive us to the reconsideration of democracy in Korea. The increasingly worsening of these indicators suggests that the social base of democracy is collapsing.

Democracy in Korea has grown both quantitatively and qualitatively since the 1987 democratization. Some find that democracy passed the consolidation stage and has entered the deepening stage (Son et al. 2010). Discussions over the democratic consolidation practically reflect interests that democracy should not regress towards authoritarianism any more. A democracy can be deemed consolidated when democracy is perceived as the only game where political forces can interact with each other and a perception of electoral democracy is widely accepted. Even though Korea accomplished democratic consolidation, however, it has many challenges remaining unsolved. Indeed,

* Professor, Seoul National University

Korea's democracy still shows many signs of democratic stagnation or recession. Frequent changes of political parties centering around powerful presidential contenders and citizens' distrust in politicians and political parties provide good examples of a low level of institutionalization in the party system. Confrontation between the ruling party and the oppositions has resulted in repeated limping in parliamentary operation and the poor management of state affairs.

Discussions over the deepening of democracy reflect interests that democracy should go beyond political democracy and be expanded to economic and social democracy. Democracy is deepened and expanded when it advances beyond political equality and pursues improvements in economic equality and social participation and liberalization. However, democracy in Korea appears to weaken democratic deepening, rather than strengthening. Democratization is accompanied not by economic equality and social stability but by polarization and social instability, which is represented in increasingly worsening social and economic indicators.

Then what is the cause of the crisis of democracy in Korea? Why is the social base of democracy dismantling and collapsing, and why is the party system, the core of democratic procedures, not working? This study aims to explain in what forms the crisis of democracy is manifesting itself in Korea and investigate what the causes of the crisis are. The existing literature on the causes of the crisis of democracy has a limit in that they too much focused on the influence of cold war and the institutional factor of democratic process. This study takes a different approach from the existing studies, more emphasizing political economy aspects. It first analyzes how global megatrends such as globalization and informatization influenced the crisis of democracy in Korea. It also attempts to explain the relationship between economic reforms and the crisis of democracy.

This study is structured as follows. Chapter 1 is an introduction to the objectives and topics covered by this study. Chapter 2 contains theoretical reviews and explains the notion of democracy. Chapter 3 presents how the crisis of democracy manifests in Korea, categorized into the dismantling of social base and the collapse of

parliamentary democracy. In Chapter 4, the causes of such a crisis are analyzed, categorized into the influence of the global megatrends and the influence of economic reforms pursued to overcome the financial crises. Finally, Chapter 5 presents the conclusion and implications of this study.

II. Theoretical Consideration on Democracy

We need to start with the definition of democracy to discuss whether democracy is stagnant and regressed. Democracy is defined as *demos (people) + kratos (rule)*, i.e., rule by the people. In its narrow and procedural meaning, democracy means political democracy, political equality, and Schumpeter's principle 'one person, one vote'. In its comprehensive and substantial meaning, however, it embraces not only political equality but also the guarantee of social and economic rights (Held 1996). More concretely, Robert Dahl's polyarchy refers to a political and procedural democracy underpinned by the two pillars of participation and contestation (see Table 1). On the contrary, David Held's democratic autonomy implies an ideal state of democracy that goes beyond political democracy and further pursues social and economic democracy.

<Table 1> Robert Dahl's polyarchy

		Participation, inclusiveness	
		Low	High
Liberalization	High	Competitive oligarchies (South Africa)	Polyarchy (Denmark)
	Low	Closed hegemonies (Chile: 73-88 Pinochet)	Inclusive hegemonies (USSR)

Source: Dahl (1971).

Combining various views on democracy, we can suggest four types of democracy.¹⁾ First, political democracy corresponds to Dahl's polyarchy, which guarantees fair electoral competition among elites and basic political rights of the general public, such as freedom of thought and association. Second, social democracy extends to social rights which guarantees the minimum level of human dignity, for example, freedom from poverty. Third, producers' democracy is the soft underbelly of the capitalist society. Some advanced capitalist societies have implemented industrial democracy that engages workers in major decision making processes, which is a rudimentary form of producers' democracy. Fourth, everyday democracy is a main interest of postism. As all social relationships inherently have power relations therein, all social relationships in our everyday lives are associated with democracy. Typical examples include gender democracy and minority democracy. Taking this view, the scope of democracy and democratic movements is significantly expanded. Not only does democracy include political equality in its procedural meaning, it is also extended to the guarantee of social and economic rights in its comprehensive, substantial meaning.

New independent countries tend to first accomplish democracy in the procedural meaning by ensuring political equality, and then pursue democracy in substantial meaning to resolve economic inequality issues. These processes do not necessarily happen in sequence. It is not clear which one precedes between the procedural and substantial meanings. The problem here is potential conflicts between the core values. For example, freedom and equality collide against each other in a liberal democratic system. Korea has achieved, to an extent, political freedom and is pursuing economic freedom. Upper and upper-middle classes that hold dominating power are more inclined to freedom, while lower-middle and lower classes are more inclined to equality. Those seeking freedom will try to deter the public from being increasingly involved in politics. Which democratic value is given more emphasis, between freedom and equality, depends on individual countries' historic legacies and institutional characteristics. Where to focus on and how to balance between the two values remains a major task not only to Korea

1) Son 2002; Choi 2002. They see democracy in a wider meaning that comprehends all politics, economy and society rather than considering it as its narrow meaning.

but also to all democratic societies (Kim 2005, 83). Such a question is left to the value judgement of an individual and the choice of a society, and coordinating conflicts surrounding it falls under the domain of politics (Kim 2012, 115). In this sense, democracy should be interpreted in a more comprehensive meaning and understood as a process to coordinate conflicts among different values and collect opinions.

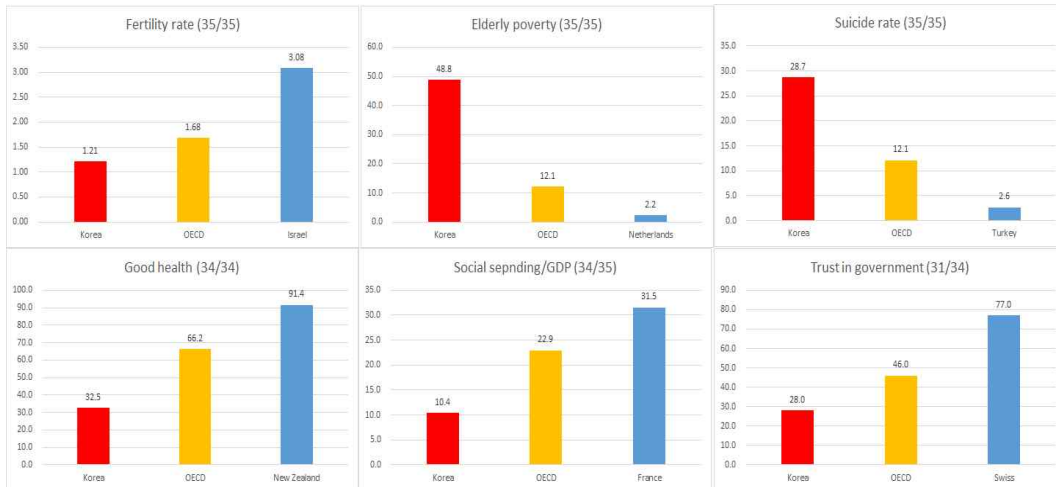
III. Crisis of Democracy in Korea

For the development of democracy, first, we should have a strong and expansive social base which are sources of various interests and different values. Second, we also an institutionalized system through which those various demands can be transmitted and differences are resolved. In Korea, social base for democracy is dismantling and the institutional system cannot play its assumed role.

1. Dismantling of social base

According to OECD social and economic indicators, Korea shows a deteriorating trend in life quality and some signs of huge risk for the society are also observed. It ranks bottom in positive indicators such as the fertility rate and healthy population rate but top in negative indicators such as elderly poverty and suicide rates. Trust in the government, too, is among the worst. These indicators suggest Korea's democracy is in trouble.

(Figure 1) Social and Economic Indicators in Korea (%)



Source: OECD (2016), Society at a Glance 2016.

Polarization following the collapse of the middle class should be highlighted as the background of the increasingly worsening signs of a society at risk. Recently the Korean society has witnessed hot debates on the satirical term of ‘Hell Chosun’ and the ‘Spoon Class’. The spoon class theory, which claims that an individual’s economic status in his/her lifetime is determined by the amount of fortune inherited from his/her parents. According to a report by the National Assembly Research Service, top 10% people possess 44.9% of the total income in Korea. Being only the second to the USA of 47.8%, such a figure clearly shows how serious polarization and income inequality are in the Korean society. There is even a report that Korea will become the most unequal country among the OECD members in 2020.²⁾

2) The calculation of a nation’s Gini coefficient (ranges from 0 to 1, inequality in income distribution worsens as the index comes closer to 1) may vary depending on statistic data used. Based on data from the Korea Tax Service, Korea’s Gini coefficient is only second to the USA. When Statistics Korea measures the Gini coefficient, however, it uses the Household Survey Data instead of the tax authority’s data. The resulting Gini coefficient calculated by Statistics Korea (0.259 as of 2015) is placed in the moderate level among the OECD countries. Given that most of the OECD members are European countries with income distribution working well, being in the middle may imply that income distribution in Korea is relatively working fine. However, higher earners’ income shown in the Household Survey Data tends to be smaller than the actual. The nation’s Gini coefficient in the current measurement system does not fully reflect higher earners’ incomes, indicating possible underestimation of inequality. (*Hankook*

The general public have a strongly negative perception about income inequality. In a survey of the public's perception of the social class ladder, 90.7% of the respondents thought that the passing down of wealth from generation to generation is a serious problem.³⁾ In the Korean society, people's sentiment about inequality has reached a very serious level. Income inequality results in wealth inequality. Whereas those with no income are unable to accumulate wealth, the highest earners can convert surplus after spending into financial or real estate assets, accumulate them, and pass them over to the next generation. In the Korean society, the concentration of wealth held by top 1% increased from 25.5% in 2008 to 34.1% in 2014 within only six years. While 69.0% of the 400 richest stock holders in America made their fortune by their own efforts, only 25.0% of the 100 richest in Korea were self-made riches (Park 2017, 43-4). Although in the USA only 31.0% are the hereditary rich, concerns about the inheritance of wealth are increasing. With 75.0% being the hereditary rich, the problem in Korea is more serious. What is even more problematic is that in Korea the concentration of income has increased faster than any other countries since the Asian financial crisis. Whereas the income concentration held by top 10% in the USA increased by 7.3% between 1995 and 2012, that in Korea increased by 15.7% during the same period, marking the fastest income polarization in the OECD.

What are the effects of income and wealth inequality on economic growth and democracy? In a capitalist society, inequality, to an extent, is unavoidable and can motivate work, innovation, and entrepreneurship. However, to what extent inequality should be tolerated in a capitalist economy remains debatable. Globally, there have been continued arguments that income is increasingly concentrated on a small number of people and inequality becomes increasingly worse since the 1970s. A conservative economic magazine, *The Economist*, presented an analysis that the current income inequality is so high as to hinder growth. The article laid stress on that inequality should

Ilbo, "Hankuk Gyeongjereul Malhanda : Yanggeukhwa [Speak of the Korean economy: Bipolarization]," July 13 2016).

3) Korea Economic Research Institute 2015. *Gyecheungsangseung Sadarie Daehan Gukmininsik Seolmunjosa* [survey of the public on their perception of the social class ladder], August 26 2015.

be remedied so as not to hinder growth, and many countries are pursuing reforms that way (*The Economist* October 13 2012).

Competition and inequality is innate in any capitalist society. Income and wealth should be determined by individuals' capabilities and efforts. If they are not determined by individuals' capacity but by external factors such as inheritance, the society is not a fair society. Indeed, Korea has taken a more growth-oriented development paths between growth and distribution. Some insist that in the early stages of economic development, concentrating income on a small number of people allows them to start businesses and educate themselves and is better than leaving everyone poor (Barrow 2000). In addition, advocates of neo-liberalism insist that trickle-down effect is a natural solution to income inequality.

The neo-liberalism lost much of its persuasiveness after the 2008 financial crisis, and income inequality was pinpointed as a main cause of the financial crisis (Park 2017). The debt of low income classes increased as income inequality became increasingly worse, which served as a trigger of the financial crisis. Worsened inequality combined with political pressure to boost the real estate market resulted in distortions in the loan market and increased household debts.

Polarization and worsening of inequality undermines social trust and interferes with social integration. A market economy only works with the social capital of trust, cooperation, and rule. Workers and other players in the economy would not feel motivated to work hard if they find themselves treated inequally and unfairly. Unfairness can erode or even destroy the market economy. The efficiency of the economy can be sustained by efficient adjustment of transactions in unpredictable situations. Such cooperative adjustment is feasible only with trust between parties of transactions (Shin 2015).

Not only does worsened inequality possibly serve as a trigger of an economic crisis, it may also cause a crisis of democracy. The worsening of economic inequality hinders equal political participation, and political equality is practically impossible where economic inequality is worsening. In other words, it is not feasible to sustain political

democracy without remedying economic inequality. Indeed, it is difficult to abide by the principle of equal participation in politics where economic inequality is severe. For example, there is a 29% gap in voter turnout between top 20% and bottom 20% earners in Korea, which is the worst among the OECD countries, falling far behind the USA (23%), France (10%), Sweden (6%), and Australia (2%) (OECD 2015). “The rich get richer, the poor get poor” is also the case in voter turnout, implying that the problem of working hours and working environment serve as a barrier to political participation. Attention needs to be paid to the argument that as neo-liberal capitalism advances, economic inequality worsens, and this in turn may lead to setbacks in democracy. In Korea, there is a concern that democracy remains stalled in plutocracy and elitism democracy dominated by *chaebols*’ and large enterprises’ money (Kim 2005, 84). Economic reforms to improve inequality are essential for the development of democracy.

2. Crisis of representation: collapse of parliamentary democracy

Comparing to other countries, Korea’s liberal democracy seems to run relatively well, being ranked 37th out of 174 countries.⁴⁾ Detailed results are shown in Table 2. In the electoral category, Korea ranked 42nd, in the liberal category 31st, in the egalitarian category 35th, in the participatory category 58th, and lastly, in the deliberative category 81st. Low-ranked areas include voter turnout in the participatory category (103th), reasoned justification (107th) and the range of consultation (120th) in the deliberative category.

In the electoral category, Korea has regressed in terms of the freedom of expression in the last decade. For example, Korea was shown to be relatively non-democratic in government censorship against media and the internet, media bias, the freedom of academic and cultural expression, and the freedom of discussion. The focus in the deliberative components is on the importance of public reasoning and respectful dialogue, and Korea’s score has gone down from 0.92 in 2005 to 0.74 in 2016. This is attributable to the recent situations and is an issue of concern (V-Dem Institute 2017, 42).

4) V-Dem Institute 2017.

<Table 2> The V-Dem Liberal Democracy Index (LDI): Case of Korea

5 Principles of Democracy Ideals	Component indices	Rank
Electoral (Polyarchy) 42nd	-freedom of association	-82
	-clean election index	-17
	-freedom of expression	-65(regressed)
Liberal 31st	-equality before the law and individual liberty	-32
	-legislative constraints on the executive index	-21
	-judicial constraints on the executive index	-44
Egalitarian 35th	-equal protection index	-52
	-equal distribution of resources index	-18
	-equal access index	-49
Participatory 58th	-civil society participation index	-95
	-direct popular vote index	-103
	-local government index	-26(improved)
	-regional government index	-3
Deliberative 81st	-reasoned justification	-107(regressed)
	-common good justification	-28
	-respect for counterarguments	-57
	-range of consultation	-120(regressed)
	-engaged society	-40

Source: V-Dem Annual Report 2017

The voter turnout rate in the Korean presidential elections went down from 70.8% in 2002 to 63% in 2007 followed by a rebound to 75% in 2012. The most recent election in 2017 marked a remarkable rise in voter turnout. In autumn last year, people went out to the street holding candlelights in their hands when they faced the political scandal, commonly called the Park Geun-hye-Choi Soon-sil gate. Amidst the political upheaval of Park being impeached by the National Assembly in December 2016 and the Constitutional Court ruling to uphold the impeachment in March 2017, people's aspiration to replace the regime led to a large turnout in the presidential election in May 2017. However, the long-term trend of voter turnout is declining. The decline in voter turnout may be considered a universal phenomenon commonly seen in advanced democratic countries. But the average voter turnout rate of the OECD countries in 2012

was 70.4%, higher than 50.8% in the Korean parliamentary election in 2016 (OECD 2016).

The problem is that the decline in voter turnout is caused by distrust in politics and politicians and younger generations' disinterest in politics (Son et al. 2009). The crisis of democracy in Korea can be considered as a crisis of representation rather than a crisis of participation. People's trust in the parliament and political parties is touching the bottom, even lower than a half of the level of trust in other least-trusted groups, including large enterprises, labor unions, and the police. Between the 2007 presidential election and the general election in 2016, nine out of ten voters showed strong distrust, saying that politicians act quite differently before and after election.⁵⁾

At the center of Korean people's distrust in politics is party politics. Korea's party politics has shown limitations in coordinating and resolving social and economic conflicts, or reaching social integration. The candlelight protest was a political movement and citizens' response to the incapable party politics (Kim 2012, 141). In every society, there are conflicts and cleavages arising from different interests, and parties are important organizations to speak for and coordinate such social conflicts and cleavages within the institutional framework of politics. This is best represented by the statement "no political parties, no democracy." One of key problems of the party politics in Korea is that it prefers the status-quo and is incapable of reflecting various thoughts and interests. Parties in Korea have failed in advocating various new interests and demands from the society but have only been serving as an advocate for those vested interests.

This may be attributable to many reasons. A reason is that the post-war anti-communist framework limited the ideological scope of the parties. Another reason for the continuance of the status-quo oriented party system even after democratization lies in the top-down nature of the transition process to democracy. The third reason is that after democratization, democratic activists were absorbed by and merged with the existing political parties, resulting in a legislative system ruled by two parties' vested

5) *Joongang Ilbo* 'Hanguk Minjujeuineun Chamyoeui Wuigi Anin Daepyoseongeeui Wuigi [Korean democracy is in a crisis of representation, not a crisis of participation],' October 2016.

interests. Fourth, regionalism and frequent changes of political parties following strong political leaders served as obstacles to the institutionalization of the party system (Choi 2005). Thus, political parties were not able to play the assumed role and Korea's democracy did not work well.

A democratic system should be able to derive a social agreement through open discussions on conflicted interests. Accordingly, party politics should take that role in a representative system. But the main problem of Korean politics is that party politics has been unable to do so, not reflecting diversified new demands from the society. As a result, Korean politics features in increases in citizens' direct participation, represented by the candlelight protest.

IV. Political and Economic Factors Affecting the Crisis of Democracy in Korea

Existing studies have provided some explanations on the crisis of democracy in Korea, focusing on the structural problem of party politics.⁶⁾ To better understand the crisis of democracy, we need to further explanation on the dismantling of social base as well as on malfunctioning of party politics. This study takes a different approach from other existing, by analyzing the effect of megatrends of globalization and informatization and the effect of internal economic reforms on the crisis of democracy in Korea.

1. Megatrends: Globalization and informatization

Since the 1970s, parties in Western democratic societies have been weakened overall. This has resulted in increases in doubts and unbelief about the roles of political parties in connecting between the state and civil society. In consequence direct contact between society and the state has increased with the advancement of media. Political parties

6) Kang emphasizes that the obstructs to an equal democracy in Korea are the single-member electorate system, majoritarianism, the presential system, and regionalism. This means economic inequality stems from the political institutions. He asserts that the transition of the proportional representation system is necessary for an equal democracy. Kang 2010.

in Korea are considered as pre-mass parties that are repeatedly established and dissolved depending of political leaders' rise and fall. According to Yong-ho Kim, the parties in Korea are "volatile, formless hodge-podge parties that have fragments of mass parties, catch-all parties, cartel parties, and electoral-professional parties" (Kim 2008, 74). The parties in Korea already have such a structural problem, and the megatrends give another layer of negative effects to this situation.

Globalization and informatization have fundamentally changed political and social environments. The structural power of capitalism and neo-liberalism played its roles in weakening the social base of party politics. Class parties are considered to have lost their ideological and organizational bases as globalization has fragmented and dissolved the classes (Kim 2008). Given the expansion of the elements of direct democracy propelled by informatization, one may not find partisan democracy as the sole alternative. The emergence of the internet further weakened the social base of party politics in Korea (Kang 2009). The vulnerable party politics has been replaced by the influence of social movements of civil society and media.

The first megatrend, informatization, had two negative impacts on party politics in Korea. First, in an informatized society, the emergence of the internet has changed the way people participate in politics. In the past, parties served as intermediaries connecting between the state and civil society. However, the internet enabled individual citizens to directly and efficiently contact the state. In addition, now civil society can collect and act in a mass without any political intermediaries. In Korea, the emergence of the Internet served as momentum for people, who already had disgust and distrust in politics, to stand apart from party politics. In Western democracy with established party politics, the emergence of the internet did not necessarily mean the weakening of parties. However, in Korea with fragile base for party politics, the emergence of the internet further weakened the functions of parties.⁷⁾ The recent events of the candlelight protests voluntarily organized by civil society clearly show the seriousness of the crisis that

7) Kang 2009, pp. 133-134. Political groups such as candlelight protests against the 2006 US military armored vehicle incident, the Rohsamo movement, and the 2008 candlelight protests against US beef import were organized on the Internet, not by political parties.

political parties in Korea are faced with in representing various interests. There have also been arguments that, if not feasible to institutionalize party politics by organizing mass parties in an information society, it may be desirable to create a new intermediary to replace parties and connect between the state and civil society.⁸⁾

Second, the structural and organizational link between parties and civil society has been weakened. Since democratization, regionalism has served as an effective interlink between parties and voters. Despite the criticism that it hinders the development of policy-driven parties, regionalism sustained common bonds between voters and parties that represent their native places. However, the recent ebb of regionalism has led to weakened structural connections between parties and voters. In particular, how parties and candidates run campaigns has changed. Support or objection of netizen groups', has as strong influence as interest groups and media have on elections. Accordingly, parties are making efforts to attract netizens, as much as they do to attract party members and donators. The opening of parties and the expansion of opinion polls enabled by informatization has weakened the original function of parties to foster political elites and recruit party members.

The second megatrend, globalization, too, has brought negative impacts to the structure of party politics in Korea. The ideological base of class parties has been lost by globalization. Along with globalization, Korea faced a financial crisis in 1997, which resulted in changes in the social class structure. Korea experienced fragmentation and reorganization in its social class structure in the 1990s and afterwards (Koo 2007). The fragmentation of classes meant internal decomposition within the three major classes, i.e., upper, middle and working classes. The reorganization of classes refers to the process by which the fragmented subclasses are reorganized into those that have vested interests of class and those that do not in the course of globalization, leading to social polarization. Until the 1980s, the working class in Korea grew as a relatively homogenous group,

8) Kim 2008. p.70. He points out the need to discuss if it is possible to grant netizen groups such as Rohsamo roles similar to political parties, bestow them official positions to represent citizens and bring them to political account. In the background of such an argument is the crisis of the partisan system in Korea.

forced to work long hours with low pay under strict labor control by the state. In the post-Fordist production system in the 1990s and onwards, however, the working class became fragmented by many factors including labor market flexibility policies and the vitalization of labor movements. The internal fragmentation of the working class was furthered by the labor market conditions, for example confrontations between large enterprises (LEs) and small/medium enterprises (SMEs), regular and non-regular workers, and union members and non-members.⁹⁾ Since 1997, Korean companies have increased policies geared towards labor market flexibility and this has resulted in increases in non-regular workers that account for more than a half of all wage earners. There are gradual increases in non-regular workers working for SMEs in fading industries, or even if hired by large enterprises, suffering from unstable employment, and in foreign workers that are in the lowest stratum of the working class. The middle class in Korea, too, can be divided into upper-middle, stable middle, and unstable middle classes.¹⁰⁾ There are findings that after the 1997 financial crisis those once considered of the middle class have dropped out of the middle class. Whereas most middle-class people lost jobs and experienced voluntary retirement and salary cuts, upper-middle-class people invested their surplus in the plunged real estate market and had their assets multiplied, which contributed to social polarization.¹¹⁾ As internal competition and instability is becoming increasingly worse, the middle class in Korea has become an unstable, closed class struggling with relative deprivation, rather than serving as a social buffer as they once used to do. In this sense, the fragmentation and reorganization of the classes may negatively affect democracy in Korea by dismantling the social base.

Globalization had a big impact on the ebb of class politics in Western democracy. The weakening of the state by globalization caused fundamental stirs in the power

9) So-called labor aristocrats, high-wage skilled workers in technical occupations in *chaebol* companies, should be seen separately from other workers in terms of economic, social and cultural capitals. Koo 2007.

10) Upper-middle-class people refer to high-wage professionals, managers, business owners, and independent propertied groups. Koo 2007, p. 275.

11) The wealthy middle class in Korea society has formed a vested interest group and distinguishes themselves from other middle and working class people regionally, socially and culturally, leading to social bipolarization. Koo 2007.

dynamics among the components of the state's internal political and economic system, i.e., state, labor and capital, contributing to the transition to a capital-dominated system. Fordism-based traditional industries became periphery, and post-Fordism, post-industrialization, and technical capitalism took the central place. The traditional working class became dismantled, and class politics based on them became on the wane. In the 1970s, the existing structure of class politics in Western democracy was collapsed by Keynesian compromise politics, and class politics became a core in western democracy through the explosive mobilization of labor classes. Afterwards, class politics weakened following the change of globalization. Korea did not experience the rapid transition to labor politics as Western European countries did in their democratization process. Possible explanations of this include the effects of the country's division and anti-communist ideologies, conservative forces' monopoly of the political landscape, and the limited significance of the democratic transition. In Korea's democratization, the cleavage between democratism and anti-democratism was replaced not by the class cleavage but by regional cleavage.¹²⁾ In Korean politics, class parties should have developed new, effective ideologies and policy measures to keep up with changes in the megatrend including globalization, but they did not. The fragmentation and reorganization of the classes following globalization restricted the potential of class politics. Accelerated globalization led to increased recognition of social polarization and inequality, ripening conditions to call for democracy in its comprehensive substantial meaning. Notwithstanding, it seems very unlikely that the Korean party politics would witness the rebirth of class politics (Kim 2008).

Another important change that accompanied globalization is the change in the ideological landscape. Along with globalization, the principles of the market and

12) In 2004, the Democratic Labor Party of Korea advanced into the parliament, though limited in number, thanks to the introduction of the proportional representation system. The emergence of the Democratic Labor Party posed a significant institutional change of labor politics in the nation's party politics dominated by the regional cleavage. However, it is the regional cleavage, rather than the class cleavage, that retains dominating influence on the presidential and general elections. In addition, the Democratic Labor Party was dissolved in 2011 with the launch of the Unified Progressive Party, which was later dissolved by a Constitutional Court order in December 2014.

competition take precedence over other social and moral values and the privileges of economic winners are respected. Entering a neo-liberal society where the market and competition precede, Korean society has become inclined to stability and risk aversion, instead of innovation and creativity. Jim Rogers criticized such an inclination, saying that Korea will be an attractive place to invest if united but is not at the present. “Young people in Korea are looking for something stable. I was surprised that they are dreaming of becoming public servants rather than competing in Silicon Valley. What concerns me is that while the Korean population will decrease in the future with debts increasing, everyone wants to be a public servant. Then who’d repay the debts? Will they be able to compete with China, Myanmar, and Vietnam? It’s a sad thing.”¹³⁾ Such a phenomenon in Korean society is actually consistent with the fact that all players in the economy are showing a tendency to avoid risk after the financial crisis. Households, businesses and financial institutions learned the importance of risk management from the 1997 financial crisis, but it also served as momentum for individual players in the economy to be increasingly inclined to risk aversion. As a result, business investment reduced and households became increasingly inclined to safer assets, which in turn hampered the long-term growth potential of the national economy and contributed to the worsening of inequality (Kim and Lee, 2013).

2. Economic reforms: Interests and Ideas of neo-liberal reforms

Since the financial crisis in 1997, Korea’s economic reforms has been oriented towards neo-liberalism and the government has been sticking to such a basic direction despite many challenges. One of the important issues surrounding economic reforms pursued whenever a new administration gained power is *chaebol* reforms. It was a very important task to remedy the polarization of the industrial structure. However, in any government, such a reform fizzled out with a tame ending, failing in achieving a substantial reform.

13) Jim Rogers is a legendary investor well known for his portfolio Quantum Fund that gained 4,200% return. He is considered one of the world’s top three investors along with Warren Buffett and George Soros. *Seoul Economy*. August 3 2017, *The Good Insight* on KBS1 TV, aired on August 11 and 18 2017.

Finally, economic democratization emerged as the *Zeitgeist* in the presidential election in 2012. However, the economic democratization policy, too, has failed in accomplishing its original objectives and intentions. Amid domination by neo-liberal economic reforms, policies seeking *chaebol* reforms and the mutual development of LEs and SMEs have not been successful, worsening the dismantling of the social base.

The dismantling of the social base and the weakening of the party system has been propelled by the effect of the megatrends of globalization and informatization. Such a situation can be improved through reforms. However, it is difficult to succeed in such reforms in their intended directions, and they may bring other outcomes depending on their content and direction. A reform has limitations in achieving its originally intended results as it amplifies conflicts between groups affected thereby and benefitted therefrom. In particular, it is much more likely to end up with failure if against the interests of the privileged, as they can take advantage of various measures throughout society to go against the reform.

A reform, by nature, should bring “change to restrain the power of the current privileged and to improve the economic and social status of the underprivileged” (Hirschman 1963). Or, a reform may mean “changes towards a bigger social, economic or political equality, or the expansion of participation in society and politics” (Huntington 1968). Whereas Hirschman highlighted the breaking of the status quo in terms of the power relations and hierarchial order, Huntington laid emphasis on the democratic significance of reforms, that is, the guarantee and expansion of political rights and the realization of economic and social equality. A reform is innately inclined towards a transition to a society that is better than the status quo. The problem here is that reaching a social consensus on what a better society is cannot be taken for granted.

Economic reforms vary in content and direction depending on time and region. For example, the economic crisis in the 1930s resulted in a Keynesian therapy, i.e., the expansion of the proactive roles of the state. On the other hand, emerging democratic countries sometimes stick to classical economic reforms towards a smaller government and market liberalization. Countries that faced a debt crisis during the 1970s and 80s

set the direction of their economic reforms towards stable macroeconomic and restructuring policies. The old communist economies in the 1990s experienced reforms from socialism to capitalism and aimed at liberal economic reforms including the privatization of state enterprises. Thus, economic reforms innately have different directions therein depending on specific countries' historical contexts and crises they face (Lim 2009).

After the 1997 financial crisis, Korea pursued neo-liberal economic reforms as part of its endeavors to restructure the economy. The Korean government implemented currency and foreign exchange policies, fiscal policies, free trade and capital transaction policies, business restructuring policies, and labor market reform policies as requested by the IMF. Restructuring in many areas including industry, finance, labor and government was conditioned to fully embrace neo-liberalism rather than easing inequality, hence leaned towards efficiency and growth. Some put this in a nutshell as the paradox of liberalization, that is, the establishment of market domination and the regression of democracy (Choi 2001, 292; Park 1999).

The economic reforms in the Kim Daejung regime were based on neo-liberalism as requested by the IMF. Reforms pursued included business reforms, labor reforms, financial reforms, government reforms, and political reforms. Business reforms were formulated with improving the transparency of business management, abolishing cross payment guarantee, improving financial structure, selecting core sectors, and highlighting the accountability of controlling shareholders and the management, and were seasoned with measures to improve the managerial and ruling structure of non-bank lenders, curb cross-shareholding, and block unfair inside transactions. For *chaebol* reforms, the business acquisition and merger market was opened, cross-shareholding and debt guarantee was banned, the outside director system was strengthened, and the rights of minority shareholders were enhanced. The Kim administration considered reforming *chaebols* necessary to find a breakthrough in the economic crisis. However, the *chaebol* reforms then meant reforms in the *chaebol* structure to improve their competitiveness, rather than lessen them. Accordingly, the direction of the reforms was to ease the

regulations on large enterprises. Examples included the introduction of the general holding company system in 1999, the introduction of the financial holding company system in 2000, and the abolition of the ceiling on total of equity investment in 1998 (Yoon 2016). At that time, *chaebols* were considered the culprit that brought on the crisis, and the government urged them to conclude some re-structural big deals. Once democratized, all governments went from a developmental state to a neo-liberal state.¹⁴⁾ They took policies pillared by deregulation, financialization, capital liberalization, opening, and flexibility. The Kim administration tried to vitalize economic activities by making the labor market flexible and to minimize income inequality by expanding the social security net while pursuing increases in employment. However, they had difficulties in tackling income inequality as they intended to maintain the government's fiscal soundness (Yoon 2016, 621).

The primary objective of the *Chaebol* policy before the financial crisis was to curb the concentration of economic power on them. After the financial crisis, however, improving their ruling structure and turning them into holding companies came into the spotlight. The worsening of monopoly by conglomerates and the concentration of economic power on them after the financial crisis caused damage to democracy not only in the economy but also in politics. The market is dominated by financial capitals such as major banks and institutional investors at home and abroad and is not a democratic system ruled by the common good. The neo-liberal economic reforms increased inequality by the increased domination of the market principle. In the 2000s and afterwards, income inequality and polarization have become the hottest debates in Korean society (Lim 2010). The increase of inequality caused another challenge to democracy. As people are increasingly inclined to the thinking that their society is not fair, they become less interested in and more pessimistic about politics, which makes it difficult to realize political democracy of "one person, one vote." The more people

14) Whether Korea went from a developmental state to a neo-liberal state after democratization and the financial crisis still remains arguable. While they took neo-liberal thoughts as the orientation of their economic reforms, they also retained the institutional vestiges of the former development state, for example maintaining the industrial policy. Business restructuring and venture promotion policies of the Kim administration retained the characteristics of the industrial policy in the past. Kim 2012.

find mobility between social classes unfeasible, the more difficult it becomes to achieve democracy. Debates on economic democratization triggered by the 2012 presidential election reflected people's concern about this problem.¹⁵⁾

Economic democratization was first introduced in the 1987 amendment to the Constitution. Article 119(2) of the Constitution includes the expression "... to democratize the economy through harmony among the economic agents." Economic democratization is to expand democratic principles to the economy. This can be understood through two domains of economic actors. The macro domain of economic actors is about democratic relationships between the major players in the economy, i.e., large enterprises and SMEs. The micro domain of economic actors is about democratic relationships between interested parties such as shareholders and workers within a firm (Noh 2012). Therefore, economic democratization should not be limited to *chaebol* reforms but extended to various areas. However, campaign pledges for economic democratization have rarely been implemented. The economic democratization reforms in the Park administration were primarily focused on temporary corrections of the harmful effect of economic concentration. And this resulted in the *chaebol* policy being limited to a narrow framework of issues such as favoring subsidiaries or win-win policy between LEs and SMEs rather than economic democratization (Song 2016).

In the Korean economy, the inefficiency, low facility investment, and the low R&D investment of SMEs have long been an issue of concern along with the industrial structure dominated by LEs. Despite various government policies and efforts for the mutual survival of LEs and SMEs, there have remained gaps in their profitability. In quantitative aspects such as the number of companies, production, and value added,

15) Korea is criticized as the "Galaxy Republic." Samsung and Hyundai Motors hold 80% of the total net profits of the top 30 listed companies in Korea, a half of them held by Samsung Electronics, and a half of them from its Galaxy smart phones. The evils of the imperialistic management led by *chaebol* companies are burden to people. "Economic democratization is considered the key to determine the success or failure of the national economy by improving business environments by reorganizing the business ruling structure." (*Hankook Ilbo*, October 13 2016. "*Hangukeun Galaxy Gonghwaguk ... Gyeongjeminjuhwa Sigeup* [Korea is the 'Galaxy Republic' ... urgent need for economic democratization]")

the importance of large enterprises has decreased, with small and medium enterprises becoming more important. However, qualitative indicators such as productivity and profitability indicators show the opposite of increasingly worsening polarization between SMEs and LEs. To some extent, the gap between LEs and SMEs, may be inevitable. Given LEs and SMEs are in organic relationships through subcontracts, however, SMEs becoming less profitable while large enterprises' profitability improving is not a desirable situation.¹⁶⁾ Polarization aggravated in the 1990s after democratization. As union activities increase after democratization, companies reduced direct employment, expanded automatic production facilities, and increased outsourcing, which contributed to the deepening of polarization between companies (Lim 2010). LEs further gained economic power and market dominance after the financial crisis. The economic structure became further inclined to LEs in the course of the restructuring of insolvent companies during the crisis.

One of main causes of polarization between LEs and SMEs is unfair subcontracting. Accordingly, the government has taken various measures to prevent unfair subcontracts, but only with limited effects. Each government so far has pursued SME promotion policies, but they have rarely produced significant outcomes (Lim 2010). There have been too many, not too less, SME promotion policies and policies for the mutual survival of LEs and SMEs. But most of the SME promotion policies were just pork-barrelling policies (Lim 1998). In addition, the government has stuck to pro-LEs policy and has not actively implemented pro-SMEs policies. Even policies for the shared growth of LEs and SMEs had limitations in the actual practice.

Since 1997, the economic reforms have been geared towards neo-liberalism, and the economic reforms intended to prevent the problem of the existing *chaebol*-dominated industrial structure have failed in producing meaningful outcomes. In the period of a developmental state, *chaebols* and the state kept a exclusive coalition relationship. Still

16) Samsung Electronics made annual operating profits of at least 10 trillion won every year from 2010 to 2012 after the global financial crisis. Hyundai Motors, too, earned three to five trillion won of profits annually, but the profitability of their suppliers declined during the same period, meaning that it was a boon only to large enterprises. Lim 2010.

the state and *chaebols* maintain reciprocal relationship, *Chaebols* have benefitted from the succession of ownership, tax benefits, protection from rule of law, and other legal and policy advantages. In Korea, the state and *chaebols* have served as key drivers and players of the economy. But at the same time they have contributed to worsening of inequality (Choi 2017). Korea's economic reforms to improve the negative influence of the *chaebol* structure have not been successful due to the reciprocal relationship between the state and *chaebols*.

V. Conclusion

Some argue that democracy in Korea passed the consolidation stage and has entered the deepening stage since the 1987 democratization. However, the recent situations suggest that it may have succeeded in consolidating democracy but been stagnant or regressed in qualitatively deepening democracy. Such a crisis of Korea's democracy is manifested by the failure of party politics in the representative system and the dismantling of social base for democracy. The party structure that is assumed to coordinate and integrate conflicting values and interests in the society is not fulfilling its role. The interests and values of plural civic groups are manifested through civil politics such as candlelight protests rather than being integrated through institutional paths of parliamentary system. In addition, social polarization has been worsening in the Korean society since the 1997 financial crisis. This has led to the collapse of the middle class, the stronghold of democracy, resulting in the crisis of democracy. This study aimed to analyze these signs of crisis with a viewpoint of political economy.

In this study, we claim that the megatrends of globalization and informatization played significant roles in weakening the party politics and the representative system and the dismantling of the social base of democracy in the Korean society. Globalization weakened class politics and worsened social polarization by fragmenting and reorganizing the classes. Informatization further weakened the already-vulnerable party system, thereby increasing the role of direct democracy. In a representative system, the

party system as the institutional mechanism should be strengthened, and needs to be complemented by some of direct democracy. However, in the Korean society, the role of direct democracy has expanded to such an extent that the representative party system is in danger.

In addition to the effects of these megatrends, the crisis of democracy are also attributable to the economic reforms since the Asian crisis. The Korean government took neo-liberalism as the basic stance of its economic reforms. Economic reforms to resolve problems arising from the *chaebol* structure did not produce any significant outcomes. As the government has stuck to pro-LE policies, it has not been able to aggressively drive policies for the shared growth between LEs and SMEs and the improvement of subcontracting practice. The coalition relationship between the state and *chaebols*, which played leading roles in the nation's economic development, worsened social polarization and inequality.

Democracy in Korea will have difficulty in overcoming the crisis unless the behavior of actors in the society change. A crisis often works as an important force of reforms. Thus, the crisis of democracy in Korea encourages the necessity and motivation for reforms. The recent situations clearly revealed the problem of the prolonged cronyism between the government and *chaebols*, which contributed to the crisis of democracy in Korea. To overcome such a problem, social base for pluralist political democracy should be recovered and strengthened through reforms. The social base for democracy should also be expanded by the development of plural social groups. In order for democracy to qualitatively deepen without being stagnant and regressed, it should be underpinned by the institutionalization of party politics together with expansion of such social base.

References

(Korean references)

- Choi, Hyung-ik. 2001. “*IMF Woehanwigi Ihu Baljeongukga Gaehyeok Noneuiwa Hangukeui Minjujueui: Bipanjeok Gochal* [Discussions over developmental state reforms after the IMF financial crisis and democracy in Korea: A critical review],” *Korean and World Politics* 17(2).
- Choi, Jang-Jip, et al. 2017. *Yangsonjapi Minjujueui* [Ambidextrous democracy], Humanitas.
- Choi, Jang-Jip. 2002. *Minjuwaha Ihueui Minjujueui* [Democracy after democratization], Humanitas.
- Choi, Jang-Jip. 2006. “*Hanguk Minjujueuiwa Jedojeok Silcheonuroseoewi Minjujueui* [Democracy in Korea and democracy as a institutional practice],” Korea Democracy Foundation Academic Symposium.
- Hankook Ilbo, “*Hankuk Gyeongjereul Malhanda : Yanggeukhwa* [Speak of the Korean economy: Bipolarization],” July 13 2016
- Jang, Hoon. 2010. *20yeoneui Silheom: Hanguk Jeongchigaehyeokeui Irongwa Yeoksa* [A test of 20 years: Theories and history of political reforms in Korea], Nanam.
- Kang, Myeong Sei. 2010. “*Bulpyeongdeunghan Minjujueuiwa Pyeongdeunghan Minjujueui* [Inequal democracy and equal democracy],” *Memory and Future Vision*, winter ed., no. 23.
- Kang, Won-Taek. 2009. “*Hanguk Jeongdangyeongue Daehan Bipanjeok Geomto: Jeongdangjojikyuhongeul Jungsimuro* [Critical review of Korean party studies: Centering on party organization types],” *Korean Party Studies Review* 8(2).
- Kim, In June and Rhee, Yeongseop. 2013. *Gukjegeumyungron* [International finance], Yulgok Publishing Company.
- Kim, Sang-jo. 2002. “*Chaebol, Geumyunggaeheok, Kim Daejung Jeongbu Pyeonggawa Chagi Jeongbueui Gwaje* [Evaluation of *cheabol*, financial reforms, and the Kim Daejung administration and tasks for the upcoming government],” *Democratic*

- Society and Policy Studies* 2(2).
- Kim, Soojin. 2008. "Jeongdangjeongchiwa Gyegeupjeongchi, 'nodongeopneun minjueui'eui Yewoeseonge Gwanhan Gochal [Consideration of party politics, class politics, and the exceptionality of 'democracy without labor'],'" *Korean Journal of Area Studies* 26(3).
- Kim, Yeong-Myeong. 2005. "Hanguk Minjueuieui Seonggyeokgwa Gwaje [The character of Korean democracy and challenges]," *Comparative Democratic Studies* 1(2).
- Kim, Yeong-Myeong. 2014. "Hanguk Minjueuieui Baljeongwa Toebo: Roh Moo Hyun Jeongbuwa Lee Myung Bak Jeongbu [Development and retrogression of Korean democracy: Roh Moo Hyun administration and Lee Myung Bak administration]," *Journal of Korean Politics* 23(3).
- Kim, Yong-bok. 2012. "Hanguk Minjueuieui Baljeongwa Jeongdangjeongchi: Choi Jang-Jip Gyosueui Jeongdangminjueuirone Daehan Bipanjeok Gochal [Development of Korean democracy and party politics: Critical consideration of Professor Choi Jang-Jip's partisan democracy theory]," *Korean Culture Research* 56.
- Kim, Yong-Ho. 2008. "Hanguk Jeongdangyeonguei Hanmunjeok Jeongcheseong Hwakripeul Wuihan Seongchal [Reflection for the establishment of the academic identity of Korean party studies]," *Korean Party Studies Review* 7(2).
- Korea Economic Research Institute. 2015. *Gyecheungsangseung Sadarie Daehan Gukmininsik Seolmunjosa* [survey of the public on their perception of the social class ladder], August 26 2015.
- Korea Economic Research Institute. 2017. *Sujeogyegeupron Seminar* [Spoon class theory seminar], August 9 2017.
- Lee, Changmin. 2017. "Gieopjibaegujo Gaehyeongae Daehan Jeeon [Recommendations on business ruling structural reforms]," *The Korean Economic Forum* 10(2).
- Lee, Jeong-Bok. 2010. *Hanguk Jeongchueui Bunseokgwa Ihae* [Analysis and understanding of Korean politics], Seoul National University Press.

- Lee, Kang-Ro. 2002. “*Hangukeseoeui Gaehyeokgwa Minjujueui Gonggohwa: Kim Young Sam Kim Daejung Jeongbueui Gaehyeokgwa Minjujueuieui Baljeon* [Reforms and consolidation of democracy in Korea: Reforms and democratic development in the Kim Young Sam and Kim Daejung administrations],” *Journal of Social Science* 18(2).
- Lim, Haeran. 2010. “*Hanguk Daejungsogieop Yangeukhwa Hyeonsangeui Jeongchijeongje* [Politics and economy of bipolarization of large enterprises and SMEs in Korea],” *The 21st Century Political Science Review* 20(1).
- Mun, Eun-hyeong. 2017. “*Hanguk Budongcheungeui Teukseonge Gwanhan Yeongu* [A study on the characteristics of swing voters in Korea],” *Korea Party Studies Review* 16(2).
- Noh, Jin Seok. 2012. “*Hanguk Heonbeopsang Gyeongjuminjuhwaui Euimi* [The significance of economic democratization in the Korean Constitution],” *Democratic Legal Studies* 50.
- Park, Jong-kyu. 2017. *Wurinara Sodeulbulpyeongdeungeui Chuiwa Wonin Mit Jeongchaek Mokpyo* [The trends and causes of income inequality in Korea and policy objectives,] KIF Research Report 2017-03, Korea Institute of Finance.
- Shin, Kwang—Sik. 2015. “*Gyeongjeminjuhwa, Nonrangwa Silche* [Economic democratization, controversy and reality],” *The Korean Economic Forum* 7(4).
- Sohn, Byoung Kwon, Park, Kyung Mee, and Lim, Sung Hack. 2010. “*Hanguk Minjujueuieui Hyeonhwang Jeongeuwa Minjujueui Simhwaui Munje* [Definition of the present of Korean democracy and the problem of the deepening of democracy],” *Dispute Resolution Studies Review* 8(1).
- Son, Ho Cheol. 2002. “*Hanguk Minjujuei: Minjuhwa Wundongeuui Oeyeongwa Naepo* [Korean democracy: Extension and intention of democracy movements],” *Memory and Future Vision*, Korea Democracy Foundation. vol. 1, no. 0.
- Song, Won Keun. 2016. “*Woehwaneuigi Ihu Chaeboljeongchaek Byeonhwawa Gaehyeokbanghyang* [Post-financial crisis changes in the *chaebol* policy and the orientations of reforms],” *Memory and Future Vision*, summer 34.

Yoon, Min Jae. 2016. “*Minjuhwa Ihu Shinjayujueui Ganghwawa Saheogyeongjeongchaekuei Teukjing: Kim Daejung Jeongbueui Saryereul Jungsimeuro* [Strengthening of new-liberalism and features of socioeconomic policies after democratization: Centering on the case of the Kim Daejung administration],” *Journal of Humanities and Social Science* 7(4).

(Foreign references)

Bunce, V. “Democratization and Economic Reform,” *Annual Review of Political Science*. 4. 2001.

Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.

Diamond, Larry and Marc F. Plattner. 1995. *Economic Reform and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Held, David. 1996. *Models of Democracy*. Stanford University Press.

Kalinowski, T (2007) “Democracy, Economic Crisis, and Market Oriented Reform,” *Comparative Sociology*, 6(3)

Lim, Haeran. 1998. *Korea's Growth and Industrial Transformation*. London: Macmillan Press. 1998.

Lim, Haeran. 2009. “Democratization and the Transformation Process in East Asian Developmental state: With a focus on financial reform in Korea and Taiwan,” *Asian Perspective* 33(1) Spring.

Lim, Haeran. 2010. “Transformation of Developmental States and Economic Reform in Korea,” *Journal of Contemporary Asia*. May. 40(2).

Mo, Jongryn and Chung-in Moon. “Korea After the Crash,” *Journal of Democracy* 10(3) 1999.

OECD. 2016 *Society at a Glance 2016* Oct 5. OECD Social Indicators.

Przeworski, Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. 1991.

Przeworski, Adam and Fernando Limongi, “Political Regimes and Economic Growth,”

Journal of Economic Perspective 51. 1993.

Sorenson, George. *Democracy and Democratization*. Boulder: West View Press.1993.

The Economist. 2012.10.13. “Inequality and World Economy: True Progressivism”.

V-Dem Institute. 2017. *Democracy at Dusk?* V-Dem Annual Report 2017.

Why Is Liberal Democracy in Trouble?

Marc F. PLATTNER*

Why Is Liberal Democracy in Trouble?

It is now widely acknowledged that liberal democracy is, if not in crisis, at least in serious trouble, having lost the position of virtually unchallenged global preeminence it had achieved by the beginning of this century. The steep decline in democracy's prestige in the world reflects growing doubts about whether it can win the competition for the future. This is partly due to the resurgence of authoritarian regimes as serious competitors to Western democracies in both hard and soft power. China's extraordinary economic progress has made it a model for some developing countries and has undermined the notion that liberal democracy is the only form of government appropriate for an advanced modern society. In speculating about whether liberal democracy can recover its former vitality, there are two plausible historical analogies: the 1930s, which led to war, and the 1970s, which led to democratic renewal.

* Editor, *Journal of Democracy*

Marc F. Plattner is founding coeditor of the *Journal of Democracy*, a quarterly publication launched in 1989 that addresses the problems and prospects of democracy around the world. He is also co-chair of the Research Council of the International Forum for Democratic Studies at the National Endowment for Democracy (NED). Until 2016, he was vice president for research and studies at NED, where he had served as director of program from 1984 to 1989.

Why Is Liberal Democracy in Trouble?

The title of this international conference is “Democracy in Crisis,” and its thematic statement begins with an unqualified assertion: “Today we are witnessing the decline of democracy and the resurgence of authoritarianism worldwide.” Only a couple of years ago such an assessment of the state of democracy in the world would have been considered highly controversial and perhaps even wildly pessimistic. Yet today similar judgments are being voiced in every region of the globe, and newspapers and bookstores, not to mention blogs, are filled with them. A few scholars may still resist the notion that democracy has been in decline (Lührmann, Mechkova, and Wilson 2017), but their ranks are dwindling.

It is true that nowadays democracy tends to be undermined through gradual erosion rather than sudden and dramatic collapse or outright reversion to authoritarian rule. And by most measures, the decrease in the number of countries classified as democratic has been slight—not the kind of plunge that Samuel P. Huntington would have described as a “reverse wave” of democratization (Huntington 1991). But two recent developments have alarmed even many of those who had long remained optimists: First, the erosion of liberal democracy in countries such as Hungary, Poland, and Turkey that not long ago had been regarded as exemplars of democratic transition. Second, the victory of the Brexit referendum in Britain and the election of Donald Trump to the presidency of the United States, which are widely seen as demonstrating the appeal of populism to voters even in the world’s two longest-established democracies.

I agree with the organizers of this conference that today the real question for debate is not *whether* liberal democracy is in trouble but *why* its condition is so precarious. Democracy’s current difficulties must be viewed in the context of the enormous gains it made during the final quarter of the twentieth century. In 1975, it also had appeared to be in a period of steep decline. That year, Daniel P. Moynihan, a leading defender of democracy who served briefly as U.S. Ambassador to the United Nations and then for four terms as a member of the U.S. Senate, lamented, “Liberal democracy on the American model increasingly tends to the condition of monarchy in the nineteenth

century; a holdover form of government . . . which has simply no relevance to the future. It is where the world was, not where it is going” (1975: 6). Yet at that very moment, what Huntington later labeled the “third wave” of democratization was just getting under way in Southern Europe. By the time it had run its course in the early 2000s, the third wave had made democracy the world’s most common form of regime. Far from being confined to “a handful of North Atlantic countries” (7), as Moynihan had described the situation in 1975, democratic regimes gained a foothold in virtually every region and civilization in the world. In the process, the Soviet Union collapsed, and liberal democracy came to be viewed around the world not as a spent force but as the embodiment of the future.

It is the sense that democracy is “where the world is going” that now has faded, even if the number of states that still can plausibly claim to be democracies hardly has diminished. This loss of confidence in the superiority and the destiny of democracy is apparent both in the advanced industrial democracies and in the younger democracies that have emerged in developing and postcommunist countries. Similarly, the rise of populism is not a phenomenon that has occurred only in the West. In fact, evidence of its recent surge first emerged outside the long-established democracies.

I was particularly struck by a series of elections that took place in three newer democracies during the year *before* the Brexit and Trump victories—in Poland, the Philippines, and Peru. These countries may be close alphabetically but they are far apart both geographically and culturally. All three were not only democratic success stories of the third wave, but had recently been performing quite well economically. Yet in Poland in October 2015, voters gave a parliamentary majority to the illiberal Law and Justice party of Jarosław Kaczyński, which promptly set out to attack the institutional checks and balances safeguarding Polish democracy. In Peru in the spring of 2016, Keiko Fujimori, the daughter of populist former dictator Alberto Fujimori, came within half a percentage point of winning the presidency, and her party won a huge majority in the legislature. Then in May, Filipinos elected as their president populist Rodrigo Duterte, who not only has presided over a wave of extra-judicial killings, but gave

an honored reburial in Manila's Cemetery of Heroes to ousted dictator Ferdinand Marcos. So in three very disparate countries that had undergone highly praised democratic transitions and appeared to be on the path toward democratic consolidation, citizens voted in large numbers for populist candidates whose support for liberal democracy was very much in doubt.

The upsurge of populism and illiberalism, then, has clearly been a global phenomenon. To be sure, local conditions significantly influence the way in which these new threats to liberal democracy manifest themselves, and a few countries have been unaffected by them. But the global character of these trends indicates that some larger causes must be at work. In my view, this weakens the force of the kinds of analyses, very common in the United States, that focus on factors such as stagnating wages or the loss of manufacturing jobs. These may be important in the advanced industrial countries, but they do not seem to apply to younger democracies.

I also am skeptical about the relevance of institutional design for explaining the current democratic malaise. This is not because I doubt that institutional design matters for the consolidation and the health of liberal democracy. In fact, the publication that I edit, the *Journal of Democracy*, has devoted much of its attention and many of its pages to discussions comparing the advantages of parliamentarism and of presidentialism (Horowitz 1990; Linz 1990a; Linz 1990b; Lipset 1990), as well as the merits of different electoral systems and their suitability under varying conditions (Gladdish 1993; Lijphart 1991a; Lijphart 1991b; Lardeyret 1991; Quade 1991). Yet the recent trends highlighted in the thematic statement of this conference—democratic recession, authoritarian resurgence, and the rise of populism—do not seem to be correlated with specific institutional variations among democracies. These negative developments seem to be afflicting presidential, semi-presidential, and parliamentary regimes alike, and countries with both proportional representation and plurality election systems. So although these questions of institutional design remain important for the future of democracy at the country level, they do not really help us to understand what has been a sweeping and relatively sudden global democratic downturn.

I cannot pretend to offer a comprehensive analysis of all the factors that have been at work. No doubt, the poor domestic performance of many democracies in recent years with regard to economic growth and effective governance is part of the explanation. But I believe that some of this has been cyclical, and there seem to be signs of economic recovery on the horizon. In any case, here I want to explore some of the global factors that help to account for democracy's recent troubles. All of them are connected, I believe, to the steep decline in democracy's prestige in the world and to growing doubts about whether it can win the competition for the future. In the mid-1990s, following the ideological and then political collapse of the USSR, democracy's preeminence was practically unchallenged. I am fond of quoting a passage from a 1996 article by the Georgian political scientist Ghia Nodia that neatly summed up the situation at that time: "The greatest victory of democracy in the modern world," he wrote, "is that . . . it has become fashionable. To live under autocracy, or even to *be* an autocrat, seems backward, uncivilized, distasteful, not quite *comme il faut*—in a word, 'uncool'" (1996: 20). Unfortunately, fashions are changeable, and today democracy's claim to being cool is increasingly regarded as outdated.

One key reason for liberal democracy's recent woes is the resurgence of authoritarianism. In my view, this is not just an accompaniment but a chief cause of democracy's fading appeal. In an article entitled "The Democratic Moment" published in the autumn of 1991, I asserted that we had entered a "new post-Cold War world—a world with one dominant principle of political legitimacy, democracy, and only one superpower, the United States" (Plattner 1991). It appeared that, at least for a time, there were no serious geopolitical or ideological competitors that could challenge the hegemony of democracy and its American guarantor. The big question, of course, was whether this was just a temporary interlude or whether it represented, as Francis Fukuyama famously suggested, "the end point of man's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government" (1989: 4).

I concluded that we could not yet know what the duration of the democratic moment

might be, suggesting that the biggest potential challenge to its persistence would be the emergence (though impossible to predict) of a new and widely attractive ideology. Today, however, it seems fairly clear that the threat to liberal democracy is coming not from some new ideology but from the revival of various disparate forms of authoritarianism.

The authoritarian resurgence has become apparent in the geopolitical arena, especially with Russia's invasion of Ukraine, its annexation of Crimea, and its intervention in Syria; with China's assertive policies in the South China Sea; and with Iran's stepped up military involvement in the Arab world. Moreover, while the democracies of Europe and North America were reducing their defense budgets in the first half of the current decade, China and Russia were sharply increasing their military spending (SIPRI 2017). It is now widely agreed that China, Russia, and Iran are bidding for hegemony at least in their own regions, and that China and Russia have wider global ambitions as well. At the same time, the foreign policy of the West and especially of the United States was becoming more passive and even isolationist. What Charles Krauthammer had identified as the "unipolar moment" of complete U.S. military dominance has now clearly come to an end (Krauthammer 1990-91). Moreover, American policy has ceased to show anything like the degree of commitment to the defense and advancement of democracy that it did a decade ago.

The new vigor of the leading authoritarian regimes has also made itself increasingly evident in the realm of "soft power." While regimes in places such as China, Russia, Iran, Saudi Arabia, and Venezuela may not adhere to a common ideology, they all share the concern that their rule may be undermined by the advance of democracy. Hence, they have set out to undermine global democratic norms; to weaken the international organizations in which these norms had become embedded and create new organizations based on authoritarian norms; to build their influence in the global media and information space; to curtail the role of independent civil society organizations; and to restrict independent expression on the internet (Diamond, Plattner, and Walker 2016).

Despite any other ideological and geopolitical conflicts they may have with one

another, the authoritarians have been able to collaborate on many of these soft-power issues. This cooperation takes two forms:

First, these regimes study what their authoritarian counterparts are doing and often then adapt similar policies to their own purposes—part of a larger phenomenon that has been dubbed “authoritarian learning.” Russia, for example, has been a trailblazer in developing measures to restrict the space for independent civil society organizations, and particularly to create obstacles to their receipt of foreign funding. China and many other countries have followed Russia’s example, passing their own laws that impose onerous requirements on NGOs. In the matter of regulating the internet, on the other hand, it is China that has taken the lead, and Russia and other countries have copied some of its restrictive policies.

Second, the authoritarians work together directly to advance their interests in regional and international bodies. They have succeeded in hampering the effectiveness of the human rights and democracy activities of organizations like the OSCE, the Council of Europe, and the OAS, and they are working to achieve multilateral agreements that would give national governments greater authority in overseeing the Internet. The prodemocratic norms that the international community had come to accept earlier in the post-Cold War period are in danger of being seriously eroded.

While the democracies hardly seemed to notice, the Chinese and the Russians in particular have been scaling up their activities in the realm of soft power, to which they now devote enormous energy and resources. For example, it has been estimated that the Chinese spend as much as \$7 to \$10 billion annually on overseas media and propaganda, and some experts believe these figures are too low (Brady 2015). As major Western news outlets have been shutting down their bureaus abroad, China has been vastly expanding the overseas presence of its media. The scope of Russia’s efforts in international media and disinformation have been highlighted by revelations about Russian interference in the U.S. and the French presidential elections. As a result, the West has finally begun paying serious attention to the international “information space.”

A broader challenge facing the democracies comes from the rise of the Internet and

of social media. This initially appeared to be a development that would boost the fortunes of democracy by fostering greater openness and making it harder for dictators to repress opposition. Alas, it seems not to be turning out that way. Authoritarian regimes have proven surprisingly agile at containing the potentially liberating aspects of the new communications technologies, and now they are even using them to meddle in the politics of the democracies.

The wealth that has enabled the authoritarians to pursue their expensive efforts in the domain of soft power has also been employed more directly by them to secure political advantage. Venezuela has used concessions in the price of oil to win foreign policy backing and support in the OAS from countries in Central America and the Caribbean. Similarly, Russia has used energy policy as a weapon in Central Europe and the Balkans and has directly contributed funds to pro-Putin forces in the region. But it is above all the Chinese who have deployed their rapidly growing economic resources to advance their political interests. Today China provides developing countries with alternative markets, trading partners, and sources of military and development aid. Moreover, Chinese assistance does not require the recipient country to accept conditions regarding government accountability or human rights.

Unlike the other leading authoritarian states, which all are heavily dependent on oil revenues, China has developed a diversified and remarkably productive economy that has grown at an unprecedented rate for over three decades. This not only has given it the wherewithal to expand its military might and its soft power but has also enabled it to appear to offer a model for other countries that wish to boost their economic growth without having to democratize.

The notion of a “China model” or a “Beijing consensus” has no doubt been overhyped. In terms of its specific institutional features, the China model cannot easily be replicated. But what the Chinese example does seem to show is that there are alternative paths to economic development and to modernization. There are good reasons to expect that China’s economic progress will soon run into serious obstacles. But its success up to this point makes it much more difficult to argue that liberal democracy is the only

ticket to a prosperous and modern civilization. Hungary's populist Prime Minister Viktor Orbán has explicitly cited the superior global competitiveness of China and other Asian states as a justification for trying to build an "illiberal state" in his country that will outperform Western liberal democracies (Orbán 2014). If China continues to thrive, liberal democracy will indeed confront a serious competitor, and its claim to be the only political form appropriate for an advanced society will grow less and less persuasive.

The rise of China is part of a broader global pattern in which non-Western countries, especially in Asia, are coming to account for a much greater share of global GNP. The financial crisis of 2008, whose initial impact was much greater in the advanced industrial countries than elsewhere, accelerated this trend. In addition, the crisis generated a global political response that altered the international architecture for managing the world economy. The leading Western democracies, which had previously held annual economic consultations within the Group of Seven (G-7), decided to expand the number of participants to include the leading non-Western economies. Thus the G-20 came to supplant the G-7 as the most important forum for dealing with the global economy.

This change entailed a diminution of the influence of the democracies, but not necessarily a dramatic one. Of the members of the G-20, only three were plainly nondemocratic—China, Russia, and Saudi Arabia. In fact, most of the developing countries added to the G-20—Argentina, Brazil, India, Indonesia, Mexico, South Africa, South Korea, and Turkey—were arguably democratic. It seems clear that for historical and demographic reasons the proportion of the world economy generated by the Western democracies is fated to gradually decline. But one could envision an outcome in which their counterparts among the developing countries would shore up the otherwise declining influence of the liberal democracies in international councils.

So far, however, this has not really come to pass. First of all, most of these countries, especially those outside of Asia, have not fared terribly well in the years since 2008. Korea, having come through the corruption scandal that led earlier this year to the impeachment of its president, seems to be doing better than many of the others. But even apart from their internal troubles, most of these new G-20 members have not

made support for liberal democracy a key priority of their foreign policy. They have tended instead to see themselves as belonging to the global South in opposition to the former Western colonial powers. Viewing international politics from this North/South perspective, they often have been reluctant to join Western countries in countering authoritarian regimes in the developing world.

I realize that I have painted a bleak picture of the declining international standing of liberal democracy in the world today, and I would not shrink from labeling the situation as critical. Perhaps though, it would be more accurate to call it an emerging or impending crisis, for I do not think it is too late to meet the challenge and even turn it into an opportunity for democratic renewal.

One way of speculating about what the future might hold for liberal democracy is to look back at the history of earlier periods of democratic crisis. Reasoning about the future on the basis of historical analogies is, of course, a risky game, as every era has its own distinctive features, and all other things can never be equal. Despite its dangers, however, the use of historical analogies is a useful and almost unavoidable approach in thinking about the future. The question, however, is which is the most appropriate analogy to choose.

In July of 2017 *Foreign Policy* published a very interesting article addressing this question by Hal Brands of Johns Hopkins University's SAIS and Charles Edel of the U.S. Naval War College (Brands and Edel 2017). They explore it largely from a geopolitical perspective and out of a concern with U.S. foreign policy, but I think their analysis, *mutatis mutandis*, is no less useful for those concerned primarily with the fate of democracy. Besides, they would argue that, given the U.S. role as the leader of the world's democracies, the fortunes of America and of democracy over the next few decades are likely to be tightly intertwined.

Brands and Edel begin their article by noting two alternative historical analogies that might help to illuminate our present situation:

Are we living through an era that resembles the 1930s, when authoritarian leaders

were on the march, democratic leaders failed to stand up to them, the international system buckled, and the world was dragged into war? Or are we living through something more like the late 1970s, when America, recovering from its long engagement in a losing war and pulling itself out of a prolonged economic slump, began to take the course corrections that allowed it to embark on a period of national recovery and reassert its international ascendancy?

The authors make interesting comparisons of the conditions in each of these earlier eras with those of today, but they conclude that the better analogy is to the 1970s. Their assessment is that the more likely outcome is that we will “someday look back on the present as a prelude to renewal, not a prelude to disaster.” But this optimistic assessment is hedged about with caveats. In particular, they note that their forecast rests on the supposition that the United States will be able to pull out of its current malaise, pursue far-sighted policies designed to take advantage of the weakness of its authoritarian competitors, and provide effective leadership to the democratic world. If that should not turn out to be the case, they fear that the 1930s analogy may prove to be the more accurate one after all.

There are, however, different ways of interpreting the democratic breakdowns that occurred between the two world wars. In an article published in the July issue of the *Journal of Democracy* entitled “The Real Lessons of the Interwar Years,” three scholars at Denmark’s Aarhus University contend that the conventional understanding of the interwar analogy is mistaken. According to their analysis, those democracies that had been established before the First World War held up remarkably well amid the international turmoil of the interwar period. “Only in new and fragile democracies,” they argue, “did the economic, political, and social dislocations of the 1920s and 1930s tear apart the democratic fabric” (Cornell, Møller, and Skaaning 2017: 15).

This would suggest that the greatest danger in the near future confronts not the long-established democracies but those of the third wave. The Aarhus scholars’ findings, however, do not lead them to deny that “even long-established democracies in Western

Europe and North America may today be facing a perilous situation” (15). Scholars Roberto Stefan Foa and Yascha Mounk have recently introduced the term “deconsolidation” to account for the possibility that even deeply entrenched democracies may not be immune to breakdown (2016; 2017). Their argument is based in part on public opinion data that show falling citizen support for democracy, and their interpretation of these data has been widely debated by social scientists. Nonetheless, their basic argument countering the assumption that consolidated democracies simply cannot break down remains strong.

One of the intellectual pillars of confidence in the stability of consolidated democracies has been the empirical finding of Adam Przeworski and his colleagues that countries with a per-capita annual income above a certain level have never broken down (Przeworski et al. 1996). The conclusion that they derived from this finding in 1996 was quite unequivocal: “Above \$6,000, democracies are impregnable and can be expected to live forever: no democratic system has ever fallen in a country where per-capita income exceeds \$6,055 (Argentina’s level in 1976).”

There is good reason, however, to believe that this supposed law of social science is no longer valid in the twenty-first century. Classifying whether (and when) countries are democratic is a disputable and tricky business, but one prominent scholar has contended that Turkey has already violated this rule (Brownlee 2016), and Hungary and Poland may not be far behind.

In any case, it is a grave mistake for social scientists to presume that because something has not happened before, it can never happen. Scholars who studied communism before the 1980s could have plausibly claimed that consolidated communist regimes never break down. But then they did.

So I think that it is foolish to believe that any of our democracies are immortal, and I worry about their survival in the years ahead. But I also think that we should not underestimate their resilience. If I had to bet, my money would be on the 1970s analogy. We are certainly in for a period of crisis, but I think democracy will come through it.

References

- Brady, Anne-Marie. 2015. "Authoritarianism Goes Global (II): China's Foreign Propaganda Machine." *Journal of Democracy* 26(4): 51-59.
- Brands, Hals and Charles Edel. 14 July 2017. "The Gathering Storm vs. the Crisis of Confidence." *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2017/07/14/the-gathering-storm-vs-the-crisis-of-confidence-trump-1930s-1970s>.
- Brownlee, Jason. 23 March 2016. "Why Turkey's Authoritarian Descent Shakes Up Democratic Theory" *Washington Post*. The Monkey Cage. www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/23/why-turkeys-authoritarian-descent-shakes-up-democratic-theory/?utm_term=.2f5100f766cf.
- Cornell, Agnes, Jørgen Møller, and Svend-Erik Skaaning. 2017. "The Real Lessons of the Interwar Years." *Journal of Democracy* 28(3): 14-28.
- Diamond, Larry, Marc F. Plattner, and Christopher Walker, eds. 2016. *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Foa, Roberto Stefan and Yascha Mounk. 2016. "The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect." *Journal of Democracy* 27(3): 5-17.
- Foa, Roberto Stefan and Yascha Mounk. 2017. "The Signs of Deconsolidation." *Journal of Democracy* 28(1): 5-15.
- Francis Fukuyama, "The End of History?" *The National Interest* 16 (1989): 3-18.
- Gladdish, Ken. 1993. "Choosing an Electoral System: The Primacy of the Particular." *Journal of Democracy* 4(1): 53-65.
- Horowitz, Donald L. 1990. "Debate—Presidents vs. Parliaments: Comparing Democratic Systems." *Journal of Democracy* 1(4): 73-79.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma.
- Krauthammer, Charles. 1990-91. "The Unipolar Moment." *Foreign Affairs* 70(1): 23-33.
- Lardeyret, Guy. 1991. "Debate—Proportional Representation: The Problem With PR." *Journal of Democracy* 2(3): 30-35.
- Lijphart, Arend. 1991(a). "Constitutional Choices for New Democracies." *Journal of*

- Democracy 2(1): 72-84.
- Lijphart, Arend. 1991(b). "Debate—Proportional Representation: Double-Checking the Evidence." *Journal of Democracy* 2(3): 42-48.
- Linz, Juan J. 1990(a). "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1(1): 51-69.
- Linz, Juan J. 1990(b). "Debate—Presidents vs. Parliaments: The Virtues of Parliamentarism." *Journal of Democracy* 1(4): 84-91.
- Lipset, Seymour Martin. 1990. "Debate—Presidents vs. Parliaments: The Centrality of Political Culture." *Journal of Democracy* 1(4): 80-83.
- Lührmann, Anna, Valeriya Mechkova, and Matthew Wilson. 26 June 2017. "Is Democracy on the Decline? Not As Much As Some Pundits Want You to Believe." *Washington Post*. The Monkey Cage.
www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/06/26/is-democracy-on-the-decline-not-as-much-as-some-pundits-want-you-to-believe/?utm_term=.4600e786afd2.
- Moynihan, Daniel, P. 1975. "The American Experiment." *The Public Interest* 41 (Fall): 4-8.
- Nodia, Ghia. 1996. "How Different Are Postcommunist Transitions?" *Journal of Democracy* 7(4): 15-29.
- Orbán, Viktor. 26 July 2014. Twenty-Fifth Bálványos Summer Free University and Student Camp. Tuzsádfürdő, Romania.
www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp.
- Plattner, Marc F. 1991. "The Democratic Moment." *Journal of Democracy* 2(4): 34-46.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 1996. "What Makes Democracies Endure?" *Journal of Democracy* 7(1): 39-55.
- Quade, Quentin L. 1991. "Debate—Proportional Representation: PR and Democratic Statecraft." *Journal of Democracy* 2(3): 36-41.
- "SIPRI Military Expenditure Database." 2017. Stockholm International Peace Research Institute. www.sipri.org/databases/milex.

<Comments> Why Liberal Democracy Is In Trouble?
-Learning from History-

Hochul SONN*

1. It is my great honor to participate in this important and timely conference. Marc F. Plattner, as one of the most renowned experts on democracy, provides us with an excellent analysis of the current status of liberal democracy. I agree with Plattner's arguments that the decline of liberal democracy is global and does not correlate with specific institutional variations and that the famous empirical finding of Adam Przeworski about economic development level and democracy is no longer valid. I also learned a lot from his analysis of 'international cause' of the decline of liberal democracy, that is, 'aggressive expansion' of the leading authoritarian regimes (China etc.) in contrast to passive and isolationist policy of the leading liberal democratic countries.
2. Mr. Plattner's focus on international dimension makes us understand the often ignored aspect of the issue but does not seem to succeed in disclosing the main cause of the decline of liberal democracy. Based on his argument that institutional approach cannot explain the current decline, I will discuss the issue from more 'macro-historical' perspective. I also present more 'pessimistic' prospect of the future, that is, 'the new 1930s'.
3. I agree that with the fall of the actually existing socialism in the 1990s, liberal democracy has become not only the most advanced but also the only form of

* Sogang University, Political Science

desired political system in the world, even though Fukuyama's theory of 'the End of History' is wrong. However, liberal democracy is a synthesis of liberalism and democracy, and its history is really short, that is, around 100 years. Even though universal suffrage is a necessary condition for political democracy, liberalism had for a long time fought against it for fear of 'tyranny of the majority', that is, the poor. As Goran Therborn persuasively showed, only in the early 20th century, liberalism finally reconciled with democracy thanks to pressure from below and thank to new 'flexibility' of capitalism(Fordism in contrast to 'bloody' Taylorism). However, the tension between liberalism(at its base, 'possessive individualism' and ultimately capitalism) and democracy has not disappeared. I think the recent decline of liberal democracy is closely related to this tension.

4. Why do populism and authoritarianism(including 'creeping authoritarianism' in the most democratic countries) reemerge rapidly? We must remember that populism, that is, a political system in which 'outsider'-politicians appeal directly to the mass with anti-politics and anti-establishment rhetoric, grows under two conditions. It grows when liberalism and its political system fail to meet the need of the majority people, mainly economic needs and when alternative ideologies such as socialism are incapable of attracting the people as well. And current rise of 'authoritarian populism'(the term coined in the 1980s to characterize Thatcherism) is closely related to '*neo-liberal (financial) globalization*' which had introduced to overcome the economic crisis of fordism and fiscal crisis of welfare state in the 1980s. Neo-liberal globalization has accelerated the latent tension within liberal democracy: it has reinforced (economic) liberalism whereas it has undermined democracy(starting from Huntington's argument of 'excess democracy' and 'crisis of governability' in the 1970s). In particular, it has undermined liberal democracy mainly by producing the following two consequences. It has resulted in unprecedented social polarization(called 'the 1% versus 99% society') in recent years. It has deprived from individual nations the resources and capacities to meet the people's demands. Surely, there are many other reasons for decline of liberal democracy. However,

neo-liberal globalization seems to me the main cause.

5. As 'chaos theory' and 'complexity theory' demonstrates, even natural science seems to think that 'prediction' is impossible. So prediction is a far more difficult task in social science. However, as a social scientist, I see so many symptoms which remind me of the 1930s, such as great depression, rise of neo-fascism, protectionist surge etc. And yet we can prevent the coming of 'the 1930s' because "men make history", even though "they do not always make it as they please"(Marx). Our future depends on *whether society will be able to control the market and not vice versa*(Karl Polyani). To put it precisely, it depends on *whether we will be able to control neo-liberal financial globalization*. We must have 'pessimism of the intellectual, optimism of the will'(Gramsci).

Postscript:

It is strange that this conference on the crisis of liberal democracy is held in Korea where liberal democracy starts to 're-bloom' thanks to the Candle Revolution that toppled 'authoritarian' president. The contrast between the global trend and the peculiar Korean situation makes us question whether Korea is ahead of the global trend or behind it. Is the Candle revolution showing that Korea had already passed through 'the little 1930s'('the Lost Decade' of the two conservative governments which had rapidly undermined democracy)? Or Is the recent resurgence of democracy a short 'belle epoch' heading towards 'the 1930s'?

Is Mature Democracy Feasible in Korean Society? - A Psycho-cultural Approach -

Wan-ki PAIK*

1. Introduction

The history of democracy in South Korea is only about 70 years old, commencing with the establishment of the government in 1948 to today in 2017. However, the politics during a 36-year period - 12 years under the Rhee Syngman regime (1948-1960), 16 years under the Park Chung-hee regime (1963-1979), and 8 year under the Chun Doo-hwan regime (1980-1988) - were rather dictatorships, sharply contrasted from democracy. The prominent political features during this period were limited access to power, inconveniences of political activities, control of the executive branch over the National Assembly and judicial authority, and strong government control of the media. However, the adoption of the liberal democratic constitutional order and the development of anti-communist sentiment during the Rhee Syngman regime as well as the accumulation and expansion of economic power through industrialization during the Park Chung-hee regime have become the foundations and framework for today's democratic society, despite both regimes being dictatorial in nature. Since 1987 democracy in South Korea has been in full operation. The liberal democratic constitution was established to restore the basic order and system of liberal democracy, which liberated political activities and stimulated competition for power. Elections were held regularly, the

* Member, National Academy of Sciences, Republic of Korea
Professor Emeritus, Korea University

administration's totalitarianism diminished¹⁾, and the political neutrality of the military was declared. In addition, the three peaceful regime changes from the Kim Dae-jong administration (1998-2003), Roh Moo-hyun administration (2003-2008), and Moon Jae-in administration (2017-) have furthered the development of South Korean democracy. The development of democracy in South Korea since 1987 captured the world's attention. Due to such remarkable democratic development, South Korea is regarded as a nation where democracy developed most successfully in Asia, alongside Japan.²⁾ In short, South Korean democracy has entered the stage of consolidation in procedural and institutional regards.

Under these circumstances, the question about how satisfied South Korean citizens are with the actual implementation and performance of their democracy has become an important research topic and concern.

According to various polls, the trust and preference of ordinary citizens for democratic politics has continuously fallen. For example, the level of trust and preference was 65% in 1996 but dropped to 43% ten years later, by 2006. Satisfaction with the implementation of democracy fell from 61% in 2003 down to 48% in 2006. More ominously, distrust of the democratic political system has grown further; confidence in the National Assembly dropped from 49% in 1996 to 7% in 2006, and confidence in political parties fell from 39% in 1996 to 9% in 2006.³⁾ It is true that this distrust remains today.

2. Psycho-cultural Approach: From the Perspective of Civic Consciousness

The previous chapter showed that the institutional organization and consolidation of

1) The elimination of the President's right to proclaim emergency martial law and dissolve the National Assembly, the intensification of the National Assembly's right to inspect and supervise the administration, the securing of the independence of the judiciary, and the establishment of the Constitutional Court are good examples.

2) Chong-Min Park, "South Korea's disaffected democracy," Edmund S. K. Fung and Steven Drakeley, eds, *Democracy in East Asia : Issues, Problems and Challenge in A Region of Diversity*, New York: Routledge, 2013, p. 40.

3) Aforementioned thesis. pp. 38-39.

democracy does not necessarily make people feel satisfied with democracy. This means that while the organization of the system may satisfy the essential conditions, it does not constitute sufficient conditions for the maturation of democracy.

It has also been argued that the core system of democracy such as “Government of the people, by the people, for the people”, people’s sovereignty, general elections, responsible government, and so forth has contributed to the emergence of Nazism and fascism.⁴⁾ This argument asserts that it is not easy to distinguish democracy from dictatorship based on institutional aspects and that there must be more than ideology or institutions for democracy to work successfully. Aristotle emphasized that citizens need to be trained to fit into the democratic government in order to establish a successful democratic government. Alexis Tocqueville pointed out that democracy is not a political system that can succeed everywhere.⁵⁾ Tocqueville stressed that the successful operation of democracy depends on lifestyle and or way of life in his description of American democracy.⁶⁾ Zevedei Babu performed an in-depth analysis of democracy based on psychological structure and lifestyle. He stated that the way of life that contributes to democracy has specific social and political structures and certain types of behavior and character patterns. Babu also pointed out that the key concepts of democracy are individuality, critical minds, objectivity, and psychological flexibility. He pointed out that democracy is difficult to see succeed without a rationalization of life in all areas. Emotional, impulsive, and blind lives are what he is most wary of.⁷⁾ Recently, Robert N. Bellah et al. have analyzed democracy from a cultural and psychological perspective in accordance with individualism and the American lifestyle.⁸⁾

4) Zevedei Barbu, *Democracy and Dictatorship: Their Psychology and Pattern of Life*, Routledge and Kegan Paul, 1956, pp. 5-15.

5) *Ibid*, requoted from p. 70.

6) Alexis Tocqueville *Democracy in America, vol 1 and 2*. Random House, 1990.

7) Zevedei Barbu, *op. cit.*, pp. 3-5, 70.

8) Robert N. Bellah et al. *Habits of the Heart*, Harper & Row, 1985.

3. Details of the Psycho-cultural Approach⁹⁾

This chapter will discuss how democracy can be matured and activated according to the conditions of the main context of democracy, such as freedom, equality, power, individualism, process, elitism, and security consciousness.

(1) Ordering of Freedom

The noblest value in human life is freedom. This is to say that human history is the history of freedom. The history of the struggle for freedom can be referred to as the history of mankind. Freedom is the most important value to man, providing the possibility of liberation and hope, but comes with explosive destructiveness at the same time.

The primary aspect of freedom is liberation. Liberty is to be free from bondage or oppression. However, if freedom is only liberation, it is likely that freedom could cause disaster. Historically, freedom has often been unable to protect itself, caught in the emotional dimensions of the human experience.

The history of mankind indicates that freedom has paved the way for civilization and creation and at the same time has also brought disaster in indulgence and destructiveness.

Many lives were sacrificed in the name of freedom in the course of democratization. The reason the revolution could not successfully come to fruition is the indiscreet indulgence and the destructiveness of freedom. The April 19 Revolution in South Korea was not successful because of the destructive indiscreetness of freedom. Freedom is hard to gain, and even harder to keep. Freedom can be achieved at the level of emotion, but not kept at the level of emotion. The reason freedom did not develop smoothly and continue to exist is that freedom could not expand from the level of emotion to the level of order. Freedom must expand into the level of order in order to persist. Freedom that is not accompanied by order and a sense of responsibility only causes

9) This is the condensed summary of the author's [Theory of Democratic Culture, Pakyoungsa, 1994]

destruction and confusion. Freedom needs to be established as an order that accompanies a sense of responsibility in order to promise production, creation, and prosperity. This indicates that freedom is not something that anyone can enjoy. There is a saying in England that says only a moral person can enjoy freedom, and this directly expresses how difficult it is to maintain freedom.

Freedom must be established as the order that involves responsibility within constraints in order to provide humanity with the seeds of hope, creation, and prosperity. In other words, only restricted freedom can promise mankind prosperity. The saying that “there is no freedom in a place with lots of freedom” means that there is no freedom constrained with responsibility, but only freedom representing liberation.¹⁰⁾ History has shown over and over again that freedom that only emphasizes liberation brings confusion, chaos, and destruction.

There are two major ways to limit freedom. One is a heteronomous method and the other is an autonomous one.

First, let's take a look at heteronomous constraints. There are many different types of heteronomous constraints, but the most important one is the constraint by state power and by neighbors. State power plays a role of restricting freedom, but it also protects it at the same time. Commonly, state power is regarded as the opposite of freedom, but state power is essential in protecting and retaining freedom. Tocqueville pointed out that state power is needed in order to defend freedom, but too much or too little of it will kill freedom.¹¹⁾ It is impossible to know precisely how much state power is required to maintain freedom, but at least it is possible to see that freedom can survive under the protection of state power. One thing is clear - that the appropriateness scale of state power is in reverse proportion to social constraints or autonomous constraints to be described later. In other words, the scale of state power is reduced in a society where social constraints and autonomous constraints have developed. The reason the scale of state power that restricts freedom is small in advanced societies is that

10) Wanki Paik, [Theory of Democratic Culture], Nanam, 1994, 35-55.

11) Jacob P. Mayer, *Alexis de Tocqueville: A Biographical Study in Political Science*, Harper and Brothers, 1960, pp. 70-85.

autonomous constraints and social constraints have developed.

Next, let's take a look at social constraints. Social constraints are also called constraints by neighbors. Social constraints are universalized when freedom is constrained by social practices, habits, or other people's eyes. These social constraints play a crucial role in expanding freedom as a whole. These social constraints are developing more in advanced societies with lots of freedom. People try to observe traffic regulations while driving because of neighborhood watch and the eyes of others rather than police crackdowns. In America, people are obligated to mow their own lawn and this is because of neighborhood watch. Everyone has to mow their lawns because not mowing one's lawn will harm the neighbors' lawns. In other words, there is no freedom in not cutting one's own lawn because of neighborhood watch. Professors have no freedom to give absurd presentations when they present their papers. Panels do not tolerate the presentation of absurd papers. If a panel compliments an absurd paper, it is an act of the extermination of freedom, not an act of extending freedom.

Let's take a look at autonomous constraints. First, to give the conclusion, freedom offers more power when it is subject to autonomous constraints over other constraints. In other words, it exerts more power when it is constrained by inner authority. There are three autonomous constraints: constraint by reason, constraint by sense of guilt, and constraint by responsibility. Rationality and guilt are lofty, noble, and sophisticated constraints. Such a constraint is a high-level constraint and is hardly expected from ordinary people.

Next, let's look at constraints by responsibility. The responsibility is the most common restraint in everyday life. People cannot evade responsibility regardless of who they are. Freedom comes when one feels and fulfills their responsibilities. Freedom is not lost when it is accompanied by the fear of responsibility. It is necessary to think about what responsibility is, then. Richard H. Niebuhr stated that responsibility is to correspond to what is expected.¹²⁾ Therefore, the nature of responsibility is the fitting action. Responsible people are those who respond to the demands made to them. People can

12) Richard H. Niebuhr, translated by Jin-hong Jeong, [Responsible Ego], Ewha Womans University Press, 1983, p. 67.

enjoy freedom when they take responsibility for their own decisions, choices, and consequences thereof. Lack of responsibility causes a loss of freedom. Freedom in the consciousness of responsibility expands opportunity, expands self, and realizes the best self.

There are three responsibilities: ethical responsibility, legal responsibility, and obligation. Ethical responsibility is also called moral responsibility, but it is not a responsibility that anyone can bear. It is a responsibility that cannot be universalized among ordinary citizens or ordinary people because it is a responsibility that can only be borne within a high level of consciousness.

Legal responsibility is literally the responsibility stipulated in the law. It is the responsibility that is punished when that responsibility is not fulfilled. In this sense, it can be said to be a heteronomous responsibility. Legal responsibility is a passive measure because it is the last measure to guarantee minimum behavior. However, legal responsibility plays a huge role in protecting freedom. It is quite natural for a society or a country with a strong law-abiding spirit to easily evolve into a democratic society or country. Until the end of the Second World War, Germany and Japan were the incarnations of the totalitarian state. One of the important reasons that these countries could easily transform into democratic countries was their strong law-abiding spirit. In this light, it can be said it was the poor law-abiding spirit of the citizens that made it difficult for Korean society to easily evolve into democratic society. Freedom cannot be protected in a society where its members think it is foolish to abide by the law, and the same applies to democratic society.

Obligation is the most active responsibility among autonomous responsibilities, and it is considered the optimum responsibility to extend freedom and display creativity. This responsibility is not a responsibility that one reluctantly fulfills like legal responsibility, but a responsibility that one enjoys fulfilling, and the subsequent mobilization of energy is enormous. In other words, the possibility of creation is also high. Lectures and research can hardly demonstrate creativity when lectures and research are constrained by having to fulfill legal responsibilities. However, lectures and research

given based on a sense of obligation promises creativity. People with a strong sense of obligation do not want unearned income because they think it takes effort, expense, time, and hard work to accomplish something. They enjoy freedom in production and creation that involves pain. For the freedom of professors, the freedom to research and teach enthusiastically with a sense of obligation is true freedom, and only this type of freedom promises the extension of knowledge and creativity. If a professor focuses on something other than research and teaching, freedom as a professor will be lost. That type of freedom is the freedom of indulgence, and it will only produce a foul odor. This is not only applied to professors. An artist can enjoy freedom as an artist when he or she concentrates only on creation. The freedom of a public official promises a bright society when they are committed to providing quality services to their customers. Politicians will lose their freedom when politicians concentrate only on seizing and keeping the power rather than the development and safety of the country and the nation. When freedom loses a sense of obligation and is caught in the wave of liberation and indulgence, freedom will only leave disaster.

Obligation develops professional ethics, which requires actions corresponding to the profession. Although professional ethics is informal and internal, it has a stronger binding force upon related professionals. When a society develops professional ethics, freedom naturally involves responsibility and evolves into order.

Today, Korean society has not established professional ethics regardless of the field. Chun, Hae Jong pointed out in his writing, “Professional Ethics of Korean Traditional Society”, that it was traditionally difficult to establish professional ethics in Korean society. The public post was the only profession worthy of revealing, and it was a custom that they made an appeal to the king to take back a position when they were called to a position. Declining was the means to keep the position and also a hidden desire for a higher position. At the time, agriculture, commerce, and industry were considered humble occupations. Professional ethics could not be developed.¹³⁾ Professional ethics could not develop in a position-oriented society where its members

13) Chun, Hae Jong, “Work Ethics of Korean Traditional Society,” Asan Social Welfare Foundation, [Work Ethics of Industrial Society]. 1981, pp. 47-55.

formally declined official posts while secretly coveting higher positions. Professional ethics has been on everyone's lips after the society underwent industrialization. However, it has yet to find its place. Lim, Hy Sop found the reason professional ethics could not be established from the commercialistic occupational view, explaining that people regarded professions as a means of pursuing economic gains rather than as a calling.¹⁴⁾ Surely, money cannot be put aside because the occupation is the means to make living. However, it is difficult to establish sound professional ethics when people neglect their work or put it aside, seeking only money. In other words, professional ethics cannot be established when people try to make money without working hard.

Freedom should be further restricted in the upper class, the ruling class, or the 'haves'. In other words, freedom becomes noble and democracy expands and becomes active when more of these people in such classes restrict their freedom and fulfill their responsibilities. Indulging in extravagance and dissipation on the excuse of being wealthy will make freedom disappear. The reason England achieved the most mature democratic society first is that the upper classes limited their freedom and fulfilled their responsibilities to a greater extent than the lower classes.

All of the above suggests that freedom activates and matures democracy when it is established and expanded into the order involving responsibility, leaving behind indulgence and the consciousness of liberation.

(2) Equality as Rational Discrimination

Previous paragraphs showed that freedom has positive and negative side effects. The same applies to equality. Equality is more extreme than freedom; equality threatens the existence of democracy when it is claimed unconditionally, mechanically, and indiscreetly, and the harm from it is beyond imagination. Regarding the positive aspects of equality, it elevates the position of people in a lower status to an upper status. However, equality also has a vulgar and decadent aspect. In other words, for equality,

14) Lim, Hy Sop, "Ethics of Professions (1)," Asan Social Welfare Foundation, [Work Ethics of Industrial Society], 1981, p. 191.

people tend to pull down those with upper statuses to their level, rather than work to elevate their own status, and unfortunately, people are more familiar with the latter.¹⁵⁾

Equality can be described in various ways depending on how it is viewed and there are many different types of equality. The most important types are intrinsic equality and distributive equality. According to intrinsic equality, the value or dignity of man is the same across ages and social statuses. This is to say human rights and dignities are equal for everyone. Surely, intrinsic equality was not developed in a day. Even in England, wealthy and educated upper classes had more voting rights than those in lower classes, and this was true not so long ago. In America, women won their voting rights not long ago. Today, however, intrinsic equality has become universal, and no one objects to this idea.

The equality that must be resolved by confronting the problem of establishing democracy is distributive equality. Distributive equality is also divided into mechanical equality that claims uniform distribution and equality by ability, which claims distribution based on ability. Equality by ability can be called rational discrimination. However, mechanical equality does not contribute to democratic development at all, but rather leads it to destruction. When equality is claimed unconditionally and argued mechanically and uniformly, all order will be broken and the society will fall into a mire of confusion. Essentially, equality is hardly achieved where there is human desire. Human desire is a mindset that wishes to have more than others, to be more successful, and to rise to higher positions. This is a dynamic element of distinction. This desire is manifested as possession or social status. John Wilson pointed out that people prefer a master-slave relationship rather than an equal relationship.¹⁶⁾

People have the desire for equality and also inequality at the same time. In other words, people want to be equal while differentiated from others. The pursuit of identification is the logic of equality and the pursuit of differentiation is the logic of discrimination. People have a desire to be equal to others when they are in lower

15) Alexis de Tocqueville, *op. cit. vol. 1*, p. 53.

16) John Wilson, *Equality*, Hutchinson of London, 1966, p. 153.

positions. However, people want to be differentiated when they are at the same level. The desire to be differentiated is the seed of creation. In other words, society becomes dynamic and promises originality, creativity, and productivity when people compete in good faith with the desire to be differentiated from one another. It is important to know that the will to pursue discrimination and inequality is inherent in human consciousness. Equality does connote differentiation when its concept is examined in depth. Equality basically encourages human independence and self-reliance. This independence promotes individualization, which induces discrimination. Equality ultimately accompanies discrimination.

Democracy does not get along well with this unconditional and uniform equality. Equality that can promote the development of democracy is rational discrimination that treats people based on their abilities. Aristoteles pointed out that not discriminating against something to discriminate against is the same as discriminating against something not to discriminate against.¹⁷⁾

The intrinsic equality described above can be taken as the basis for claiming unconditional equality. In other words, this is to say human personality and dignity are the same regardless of status and ability. However, the consciousness of equality succeeded in disrupting the absolute dynasty and the status system, but did not succeed in establishing democracy. Democracy is activated only when equality is established as rational discrimination. Discrimination in this sense is rational discrimination. Equal opportunity is the basis for justifying rational discrimination. The basic standard that justifies rational discrimination is equal opportunity. The same opportunity shall be given in order to justify discrimination. This is to give the same opportunity in order to discriminate.

The idea of equal sharing can easily be understood as ‘to live poorly altogether’ than ‘to live richly altogether.’ The will to reform does not emerge either individually or socially in a society where the consciousness of equality is prevalent. One of the key reasons why communism did not succeed is this consciousness of equality.

17) Aristoteles, *The Politics*, trans, T. A. Sinclair, Penguin, 1962, pp. 73-77.

Strictly speaking, equality in a democratic society is the possibility of being equal, not that everyone is and should be equal. The possibility of being equal and equality are completely different. The possibility of being equal has upgrading dynamics, while equality involves the status quo. The former tends to motorizes human energy, but the latter tends to desert human energy. The right to enjoy equality is an individual responsibility, but not socially guaranteed.

(3) Modalities of Democracy-friendly Power

Where there is a man there is order and where there is order there is power. Man naturally pursues power. Those who unconditionally loathe, deny, and distrust power do not contribute to the development of a democratic society. Power may be the object of affirmation but should not be the object of denial. At the same time, power may be the object of criticism, but should not be the object of distrust. However, since power can make mistakes, Sidney Hook argues that it should be at least the object of intelligent distrust, even when it is not the object of blind distrust.¹⁸⁾ Intelligent distrust is to install a check system where power can be abused or misused. When power is not checked and does not become the object of criticism, power turns into dictatorship and eventually follows the path of destruction. For power is dangerous and prone to abuse and has self-righteous and explosive aspects, power must be checked. Montesquieu's claim for the separation of powers was not to share power, but to keep power in check. Power must be checked and criticized at least for its own survival.

Unlimited power is a danger and sin in and of itself. The human mind is neither perfect nor suitable for exercising almighty power selflessly. Power turns into violence when man with limits tries to exercise almighty power.

The depersonalization of power is required to prevent the monopoly of power. The depersonalization of power means that the origin of power is not man but institutions or law. If man is the origin of power, it causes the phenomenon of human dominance or governance by man, which annihilates governance by law. This governance by man

18) Sidney Hook, *Reason, Social Myths and Democracy*, Humanities Press, 1960, pp. 1112-1116.

finds the origin of politics in human beings or morals, and it may promise moral politics centering on philosophers, but does not promise democratic politics. In governance by man, power takes the form of absolute violence, which only impedes the development of democratic society. Here, it is necessary to talk about the relationship between power and authority. Power involves physical force and coercion, but authority is only accepted and adopted because it is developed through wisdom, knowledge, and expertise. Democracy diminishes as power grows, in inverse proportion. However, when authority rises, it fosters and expands democracy proportionally.¹⁹⁾

The following are the aspects of power that contribute to the development of democracy.

First, is the legitimacy of power. All power must come from people and must be born through competition in good faith according to the principle of national sovereignty. Such power can be a subject of trust, become a part of people's lives, and appeal to people to hold themselves back when a mistake is made. If power is seized anomalously or is developed unjustly and illegitimately, this power will end anomalously. Power that does not come through competition in good faith is characterized by extreme closeness, exclusiveness, self-righteousness, and secrecy.

Second, is the representation of power. Power is asked to represent the whole nation. Power is hardly recognizable as state power when it represents only a certain class or part. It is difficult for power to have totality in the development process. Once established, however, power must move away from partiality and represent totality. Political parties can have supporters mainly in the middle class, the working class, or a specific area in the process of establishment. However, that power can hardly become state power if it represents only the base that supported it.

Third, is the circulation of power. In a democratic society, power should not be perpetually monopolized by one person or one political party. Power must be circulated and replaced in order to persist. Political powers coexist when they are replaced through competition in good faith, but power that is not taken away will end as one-off power.

19) Refer to Im, Hyug Baeg [Democracy in Korea after 1987: 3-Kim Politics Period and Afterwards], 2011, Korea University Press, p43-45.

Power in a totalitarian society or a communist society takes the form of dictatorship by a single power or single person, which inevitably ends in violence.

Fourth, is the service of power. For power to be a part of people's life, it must exist in the form of service. If power exists in the relationship between top dog and underdog or the relationship between the ruler and the subordinate, power becomes the subject of disgust and moves away from the people. People love in advanced societies because power exists and acts in the form of service. When power exists in the form of absolute violence, power becomes the object of hatred. In Korean society, presidents in the past have exercised absolute power without exception. It is true that President Young-sam Kim and President Dae-joong Kim, who dedicated themselves to the struggle for democratization, also led the country in an imperial style. The recent impeachment of President Geun-hye Park is not unrelated with the absoluteness of power.

Fifth, is the economy of power. The exercise of power should be minimized as much as possible. It is not only the excessive consumption of material or money that should be called into question, but also the overuse of power should be kept in check. The saying that power should be conserved means that power should be used appropriately and moderately. Power is respected and supported when it is spared and conserved. The person who exercises 100% of the power given to him is a normal person. The person who uses more than 100% will be caught in a trap of power eventually. However, the person who uses only 70% or 80% of the given power given to them will win the respect of others and raise the dignity of power. When power is conserved, power will win support and become part of people's consciousness.

Six, is the liquidity of power. It is also called openness. When power is exercised secretly behind closed doors, it becomes a subject of fear. When power is sealed, it will be monopolized by the dictator and those who are around him and trusted. Closed power eventually leads to a reign of terror and a path to self-destruction.

Seventh, is the distribution of power. If power is centralized to a single person or a single organization, it inevitably gives rise to dictatorship. The more power is centralized, more personalized, abused, and irresponsible power will become. Power

should be distributed among central and local governments, legislative, judicial, and administrative branches, political parties, and between and within agencies in competition. Power becomes competitive and dignified when shared.

(4) Diffusion of the Coexistent Ego based on Personal Ego

The essence of individualism is to treasure freedom and the rights of individuals, and this transforms into liberal democracy when extended to the political realm and capitalism based on the principles of the market economy. Individualism is the origin of all civilizations and creations in human life. An individual is always an independent variable, never a dependent variable, under any circumstances. All systems, organizations, groups, and norms including the state are the means for the self-development of individuals, and not a purpose unto themselves.

However, individuals cannot live by themselves. Individuals are beings that have to live together. Here, the individualistic self evolves into the relational self, and when this relational self evolves further, it becomes a co-existential self. Individual selves are also the roots and bases of community consciousness and communitarianism. The co-existential self-evolved from the personal self can be a democratic self, but the co-existential self or communitarianism evolving from community-exclusivism from the beginning does not contribute to the development of democracy, but rather impedes it. Order can develop smoothly when it departs from individual freedom or interest, but history shows that order does not last long when it departs from the state, community, or a specific organization. The following will explain the co-existential self that departed from the personal self as described here.

First, the co-existential self is a self-positive self. Acknowledging oneself is to accept oneself the way it is. Robert Lane and Alex Inkeles explained that it is to acknowledge oneself, accept oneself, respect oneself, and claim and pursue one's rights and interests squarely.²⁰⁾ The co-existential self accepts oneself and recognizes one's preciousness,

20) Robert Lane, *political ideology*, Free press, 1962, pp. 130-171; Alexis Inkeles, "National Character and Political System," in J. K. Jsu (ed.), *Psychological Anthropology: Approaches to Culture and*

and therefore, does not imitate or mimic others. Humanity education also does not ask anyone to become anyone else; it rather asks the person to become himself or herself, not someone else.²¹⁾

Second, the co-existential self is manifested in the form of community consciousness and national consciousness. The co-existential self can stretch out limitlessly from oneself without an exclusive boundary or fence. Community is important and country is precious because the self is precious. Research based on personal consciousness shows that people with stronger co-existential self-consciousness are much more patriotic than normal. The Gallup International Poll for the European Value System Study conducted in 1982 shows how strong patriotism is in England and America. 71% of Americans and 62% of the English responded affirmatively to the question, “Are you prepared to go to war for your country, risking your life?” On the contrary, only 35% of Germans answered the same.²²⁾ British and American societies are characterized by individualism. However, their patriotism and national consciousness are stronger than state or community exclusivists.

Third, the co-existential self is a self that can think and criticize through conscious reasoning, not the co-existential self dominated by instinct, impulse, and emotion. Conscious reasoning is to respond productively and creatively with elasticity and resilience, without reacting based on traditions, habits, instincts, or impulses when facing something. Generally, unconscious responses are characterized by rigidity and fixedness and make compromise and negotiation difficult.

Fourth, the co-existential self recognizes the limitation of its own ability. People have both physical and mental limitations. They are not expected to find the right answer quickly because there are limits to the cognitive power of human beings. No one is declared right or wrong. Criticism is accepted because everyone thinks they can be wrong. Professionalism is all that is promised when it is believed there is a limit to one’s ability. This consciousness of limitations eventually leads to ego expansionism.

Personality, The Dorsey Press, 1961, p. 95.

21) Seung-ick Moon, [Politics and Subject], Chung-Ang University Press, 1984, 卩]. 24.

22) Jeong-gap Seo, [Politics of Inharmony: America’s Experience], Revised, Beobmunsa, p. 96.

Professionalism and divisionism do not take place when everyone claims almightiness. It rather arouses dictatorship and self-righteousness. The ability to solve problems improves when specialized strengths are put together based on the sense of limits. The world is understood more comprehensively when one's limited knowledge and someone else's limited knowledge are combined. Completeness and comprehensiveness are achieved through limitedness and partiality. This limitative thought frees man from dogmatic thinking. Democracy is never active when dogmatic thinking is dominant.

Fifth, the co-existential self has a sense of responsibility in everything that happens around oneself. Everything that happens around oneself happened because of oneself, not anyone else. This is absolute self-reliant thinking. Man can become the energy for the development of democracy when they are self-reliant based on a sense of responsibility.

(5) Society Respecting Fact more than Truth

Democracy can prosper more favorably on facts rather than truths. In other words, those who prefer facts can become more familiar with democracy than those who prefer truths. Democracy and truth are not well suited to each other. Whereas truth advocates absoluteness and authority, democracy advocates relativity and compromise. Truth by itself represents obstinateness and dogmatism, while democracy refuses them. Truth pursues only one path when democracy searches for many paths. Truth always tells the correct answer and right from wrong, but democracy has no capability of doing so. While truth emphasizes invariance, democracy emphasizes variability.

Generally, people who love truth are prone to uniformity. In some way, they are trying to live comfortably and idly. They think there is the answer in the truth and everything will be positive if they live only by truth. They try to settle in the truth. It is easy for them to become a slave of truth. People who rely on truth even try to deny facts.

People with a strong democratic tendency prefer fact to truth. They try to find the right answer within facts and do not try to ignore facts while sticking to the truth. Fact-oriented people are willing to accept a fact and fight against it no matter how

disadvantageous it is to them. This leads to the consciousness of management. They learn the flexibility of principles within reality and do not fall into dogmatism. Truth-oriented people do not develop the consciousness of management, as they try to settle in the truth. Democracy is created and developed in the consciousness of management.

Compromise or negotiation is activated when facts, interests, or conveniences are the basis for solving problems. However, this becomes difficult when they are based on truth or morality. People who stand on truth and morality make compromise and negotiation difficult on the basis of clarity and justification. Democracy will not develop when people stand on clarity and justification.

Truth-oriented people love uniformity and stereotypes and do not tend to acknowledge the diversity, flexibility, and differences that are the conditions for the successful implementation of democracy. The first condition for the smooth implementation of democratic society is the acknowledgement and acceptance of difference. Generally, fact-oriented people regard someone else's personality as someone else's, not their own. On the other hand, truth-oriented people tend to condemn others with differences blindly and rigidly, instead of acknowledging differences.²³⁾ Democracy can hardly succeed in societies where differences are not acknowledged and universalized. In a truth-oriented society, where downward and compulsory order is universalized, it is difficult to form an upward and self-sustaining order, which is the basic order of democratic society.

(6) Culture of Power

Democracy does not flourish when it is riddled by poverty and powerlessness. Power here is not moral or ethical power but a tangible power such as economic power, science and technology, and military power. Communism was able to penetrate into poor regions but not rich and powerful regions. It is not surprising that liberal democracy has developed alongside industrialization. Industrialization created wealth, which created the middle class, laying the foundations of democratic society.

23) Zevedei Barbu, *op. cit.*, p. 106.

Many theorists pointed out that economic power has a decisive influence on democratization. For example, Adam Smith pointed out that the increase in wealth is directly related with the reduction of power. To put it simply, power decreases when wealth increases and expands in reverse proportions. Montesquieu and James Stewart pointed out that the monarch's arbitrary and authoritarian decision-making is diminished when economic power increases through industry and commerce. Particularly, Stewart argued that the accumulation of economic power is the most effective means to counter foolish tyranny.²⁴⁾

Industrialization and the changes in social structure resulting therein lead to a society in which negotiation skills develop. It is no surprise that Americans developed democracy with a businessperson's temperament.

The scale of economic power is reversely proportional to the intensity of conflict. The intensity of conflict grows when poverty is deepened. Poverty feeds violence and cruelty in individuals and groups. Demonstrations in poor areas cause violence and bloodshed, but demonstrations in well-to-do areas are peaceful. The fact that recent nationwide candlelight vigils by millions of people ended peacefully without violence and with order is not irrelevant to economic power. This economic power can be considered to have been a cornerstone in establishing and fixing democratic order. The accumulation of economic power through industrialization offers a base for democracy to flourish. Perhaps it is extremely fortunate for South Korea that it achieved industrialization before democratization. In this light, the industrialization promoted by the Park Chung Hee regime and the accumulation of economic power are considered to have contributed greatly to the democratization of South Korea.

(7) Process over Result

A process-oriented mind means that any result or achievement must have a reasonable process. It is difficult for a society that has no process or ignores process to give birth

24) Albert O. Hirshman, *The Passion and the Interests*, Princeton University Press, requoted, p. 87, 100.

to democratic order. The society that would tolerate any measure if that measure produces a good result is often riddled by violence and disorder.

Korean society traditionally places an emphasis on results over process. Even traditional phrases place an emphasis on results, ignoring process. Examples are “The end justifies the means”, “Winning is the best plan”, “The winner becomes a king and the loser, a rebel”, and “Finish with a single stroke.” People who live in a society where these sayings are true think that they are fools if they live according to legitimate methods and processes and try to take things without difficulty. Even when it comes to making money, they try to get rich quick. They look for a single solution that fits all. They hate tough processes. These tendencies develop a cut-in-line culture. The result-oriented culture cuts off the democratic order from its shoots.

Process-orientation promises the emergence of the following.

First, it is the creation of strength. Strength is created when undergoing a process. The more difficult the process, the greater the strength becomes. Just and creative strength is created in a process-centered life. In a society where process is neglected, the practice of handling things ‘carelessly’ or ‘half-heartedly’ is prevalent. It is literally a ‘careless culture’ and a ‘half-hearted culture’. Under these practices, sloppy work in construction becomes common. This is not true in construction alone. Sloppiness is prevalent in all fields, including politics, economics, academics, education, and the arts. Democratic order requires the strength of good quality and can hardly be formed under these conditions.

Second, order is formed when the emphasis is given to the process. In other words, the order is established when the steps to take are taken. Order is not formed and unconventional methods prevail when an emphasis is placed on results only.

Third, it provides an opportunity for related interests to be claimed and reflected. All benefits are expressed and adjusted through a process. Although this process does cause conflict and confrontation, the conflict also must be resolved through a process, leading to violence if resolved otherwise. The process of reconciling conflict is democratic order. Only order established through conflict has the strength to survive

and tolerate. Where there is a human society, there is a conflict. It is more beneficial to acknowledge and accept conflict than to fear and avoid it. Order is established in the process of managing and resolving conflicts. The peace gained through conflict, rather than without conflict, guarantees safety. Conflicts expressed foster democracy, but conflicts hidden do not. Korean society traditionally loathes and fears conflict. Unlike Germany or Japan, which deters conflict due to reasons of unity, Korea dampens conflict due to reasons of harmony. Conflicts are not expressed but hidden because the society emphasizes harmony. However, conflicts hidden will explode eventually, making it difficult to establish democratic order.

In conclusion, it is necessary to develop a process-oriented mindset rather than a result-oriented mindset in order to establish the mature order of a democratic society.

(8) Democratic Elitism

The history of mankind shows that the ruling class can be a noble class centering on a monarch, a representative elected by the people, the people, and the elite who won the competition. However, it was only the Greek city-state where people participated in politics directly. In other cases, society was ruled by a few people, no matter what the structure was called. There is a case where the society was ruled by people ideologically. A typical example of this is a communist society. Communism is said to be a system dominated by proletarians, yet it is, in fact, a dictatorship ruled by even fewer people than any other system.

Democracy is also called ‘Government by the People’. However, is this ‘government approved by the people’ in a strict sense as described by Schumpeter? This is not to say that the people are directly involved with politics, but that people regularly have an opportunity to tolerate or deny persons in charge of politics.²⁵⁾

Max Weber once said in his famous paper, “Politics as a Vocation”, that democracy is like the marketplace. He is arguing that it is a mechanism in which the weak fall behind and the competent and powerful take their places in the competition for power.

25) Schumpeter, *Capitalism, Socialisms, and Democracy*, pp. 284-5.

In other words, democracy is a system where the elites are born through competition. If democracy works via the principles of competition, the birth of the elite is by destiny and is inevitable. Competitive elitism forms the core of democracy in this argument.²⁶⁾ The elite will have to take charge in order to lead the chaotic world of politics in a productive and efficient way.

The political domain is difficult to approach logically because it is different from other domains by nature. It can be described as the world of composite art tangled with various elements, not the world that can be logically explained. Extensive knowledge and wisdom are required in order to lead this world of composite art. Democratic politics asks for the elite's leadership, indeed. Most people think that democratic politics is politics that ordinary citizens can implement, but that is not true. The world of politics is being repeated, however, in a highly complex world, such that it requires leadership with great expertise and broad knowledge, rather than ordinary and simple knowledge. It is easy to think that citizens will lead politics if civil society arrives and matures, but this is also not true. In a civic society, democracy becomes more mature when it is led by the elite.

William Kornhauser argues that the elite must be isolated from the people in order to operate the democratic system more effectively, meaning that the elite must be out of direct contact with the general public in order to perform their duties better. This is to say the elites shall secure quite a bit of liberty and independence from public interference, and the political system becomes more stable when the distance between the elites and the public becomes greater. From this light, the established elite system is the guardian of the democratic system.²⁷⁾

Direct democracy, which is frequently being discussed recently, plays a role of complementing the deficiencies and imperfections of the representative system, however, it cannot replace the representative system. The usefulness of direct democracy in which the people participate directly in politics cannot overcome the limitations of this merely

26) David Held, *Models of Democracy*, Stanford University Press, 1987.

27) William Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, Free Press, 1959, pp. 35-40.

complementary role.

What are the qualities of the democratic elites who would lead a democratic system?

First, the elite should be born through competition in good faith among people. The elite must be born among people by their own efforts and no other benefits can be the source of being elite. In a period of totalitarianism, pedigree, hereditary status, noble title, ownership of large areas of land could be qualifications for the elites within the system. Today, resources that qualify elites are character, qualifications, skill, sharp judgment, vision for the future, and the expertise required in the field.

Second, the elite system must be circulative and open. Anyone should have open door to be an elite when he or she has outstanding skill, expertise, knowledge, character, judgment, and so forth. If the existing ruling classes prevent people of such qualities to become new elites in order to retain their privileges perpetually, then these classes are exclusive and extremely conservative powers, not an elite class. The elite system can take root within people when circulation is secured. The elements of corruption and degradation will pile up in a society where the circulation of the elite is not guaranteed. Vilfredo Pareto pointed out that revolution occurs when decadent elements accumulate in a closed elite group and superior qualities accumulate in the lower classes.²⁸⁾ The circulation and replacement of the elite are required in preventing revolution and maintaining the safety and balance of society. In Korean society, the elite class is formed mainly based on attributive elements such as blood, school, and region, and it can be said that they are quite exclusive and closed. This type of elite class is represented by partiality and bias and cannot be considered as an elite class representing society as a whole.²⁹⁾

Third, the elite are required to be armed with the spirit of ‘noblesse oblige’, which means to take the initiative and set examples with a sense of responsibility and justice. The active implementation of democracy in advanced societies such as England and

28) Vilfredo Pareto, *The Mind and Society: A Treatise on General Sociology*, 4 vols, Dover, 1963, p. 1431.

29) Seung-jo Han, “Power Elites in Korean Politics,” coauthor with Woon-tae Kim et al., [Theory of Politics in Korea] Pakyoungsa, 1994, pp. 555-6; Seong-cheol Yang, [Theory of Government in Korea: Study on High Ranking Administrative Elites in History], Pakyoungsa, 1994.

America is owed to the spirit of exhaustive “noblesse oblige” of the upper class. Take a look at the trends and patterns of elites in Korean society. They lack a sense of service and responsibility to the nation, society, and people, seeking personal or family gain only. Kim, Kyung Dong pointed out that elites in each field of society have deserted the sense of justice, sense of honor, and service spirit and only pursue their personal interests, and this type of conduct impedes social integration by arousing jealousy and hatred in the hearts of the general public.³⁰⁾

Fourth, elites must have a basic code that is agreed implicitly. This can be called a sense of unity among the elites. David Truman argues that the established sense of unity of the elite is the basic foundation for anti-democratic behavior of anti-elites.³¹⁾ The basic code here is that the principles of liberal democracy and the market economy must be observed and the freedom, equality, protection of private property, and guarantee of competition shall be retained no matter who comes to power.

(9) Internalization and Generalization of Security Consciousness

The establishment and activation of the political system of liberal democracy requires the absence of hostile forces threatening national security. One of the reasons that England and America developed a democratic system smoothly is that there was no threat to national security around them. In the case of South Korea, its national security is threatened by neighboring countries more than perhaps any other place in the world. In particular, North Korea’s communist regime, which denies the legitimacy of liberal democracy, poses a threat on the Korean Peninsula at all times. China’s communist regime is also a force to be wary of in terms of political ideology. South Korea needs to be armed with a sense of anti-communism in order to consolidate and develop liberal democracy further. This is more so because confrontation with a communist regime, in South Korea’s case, is a matter of life and death. Fortunately, South Korean society

30) Kim, Kyung Dong “Culture of Development and Culturally Refined Development”, [Social Criticism] Ed.11, Nanam, 1994, p. 227.

31) David Truman, “The American System in Crisis”, *Political Science Quarterly*, December, 1959, pp. 481-497.

developed a strong anti-communist consciousness through the Rhee Syngman regime and after suffering through the Korean War, and this anti-communist consciousness became solidified through the Park Chung-hee regime. This historical process has contributed to the development of today's anti-communist consciousness.

4. Conclusion

In short, the history of democracy has been difficult. This is rather natural, because many complex elements such as ideology, institutions, and culture are intertwined in its working. No matter how the ideology or the institution is organized and consolidated, democratic politics can easily end up in a superficial form if the cultural elements that support them and lubricate them are not available. Moreover, democracy does not grow in logic, theory, or thought but in practice, experience, and trial and error, which makes its maturation or development more difficult. This lends to the saying that there can be a miracle in economics, but not in politics.

Like monarchy and dictatorship, democratic politics have no final destination or end. Democracy continues to move forward toward perfection in the form of incompleteness. In other words, democracy always involves problems. Even mature democracy has problems. The essence of democracy is that it involves problems and is the process of resolving the problems independently and autonomously without depending on other forces.

It seems that the present state of democracy in South Korean society has been on track in terms of ideology and institutions, however, it also appears that it is still at an early stage from a cultural psychological perspective, such as lifestyle and civic consciousness. Nonetheless, this cultural perspective has been paving the way for maturation along with the passage of time, shedding a light of optimism on the development of democracy in South Korea.

發表文 (國文)

[基調 發表]

완벽한 민주주의가 가능한가?

김경동*

I. 서론

본인이 제기한 질문에 답하기 전에 20세기 초의 선도적인 정치학자 라스키의 탄식 어린 언명을 음미하고자 한다. “오늘날 세계의 분위기는 깊은 환멸로 가득 차있다. 우리 세대는 가치의 틀을 상실하고 확실성은 냉소주의가 대체하였으며 희망은 절망에 자리를 내주었다..부정의 정신이 긍정의 정신을 능가하고 맡았다 (Laski, 2015 [1933]: 16, 17). 실은, 이 인용문은 『민주주의의 위기』라는 제목의 저서에 나오는 글인데, 그 책에는 다음과 같은 자못 거친 표현이 자주 등장하는 것도 주목할 만하다. “의회제도 회의론” (2015: 43), “민주주의가 안겨준 환멸, 대중영합적 제도를 향한 더 심각한 회의론” (2015: 47), “우리 정치체제의 쇠퇴” (2015: 61), “대의기관의 쇠락” (2015: 67), “만족스럽지 못한 상태에 놓인 현대국가의 의회” (2015: 77), 그리고 “자본주의적 민주주의의 위기” (2015: 147) 등이다. 이런 부정적 정서를 표출한 이는 비단 라스키만이 아니었다. Lipset (1993: 119)에 의하면, 경제학자 슈페터도 “서구 민주주의와 자본주의는 난관에 부딪혔다. 세계적인 경제불황, 과시즘의 상승세, 세계전쟁의 발발.. 그리고 슈페터라면 증오했을 사회주의의 창궐에 직면하여 민주주의는 향상이 아니라 추락을 하는 중이다” (Schumpeter, 1942)라고 설파하였다.

이런 걸출한 지식인들이 서방세계의 민주주의에 실망한다는 생각을 표현한지도 벌써 거의 일세기가 가까워 온다. 생각해보면 이처럼 민주주의를 둘러싼 어두운 정서를 현재에도 정치학, 정치사회학, 언론 등의 전문가들뿐 아니라 일반 사람들까지 거의 전세계적으로 공유한다니 참으로 불가사의한 현상이 아니라 할 수 없다. 가령, 『타임』 지 같은 시사주간지에 한 두주간격으로 “위기에 처한” 민주주의라는 용어를 사용한 보도를 되풀이 했다면 믿기지 않을 수도

* 대한민국학술원 회원, 서울대학교 명예교수

있을 것이다. 그래서 지면을 할애하면서 이 기사 내용을 잠시 소개하고자 한다.

첫 번째 기사는 2017년 7월 10일/17일 격주판에 실린 독자의 편지인데, 여기서는 “고갈하는 민주주의”라는 제목으로 시작하여 “온 세상의 민주주의가 위기에 처해 있다. 선량한 인민이 모두 들고 일어나 목소리를 내어야 할 때다”로 끝맺는다 (*Time*, 2017a: 4; 강조점 필자 추가). 그런데 이 편지는 2017년 6월 19일 동일 주간지의 특집 기사를 언급한 내용이었다. 그 기사는 미국의 트럼프 대통령 소유의 워싱턴 소재 호텔에 관한 것이었는데, 그 특집의 제목은 “권력의 호화판 호텔방: 왜 도널드 트럼프의 워싱턴 호텔이 미국 수도의 새로운 늪지대인가?”였다.

흥미롭게도 같은 해 8월 7일자 (2017b: 8)에는 전문 언론인 이언 브레머가 기고한 또 다른 기사가 실렸는데, 이 글의 제목은 “자유민주주의는 바로 유럽의 뒤편에서 침식하고 있다”였다. 그가 내린 결론은 “심지어 서구의 가장 강력한 핵심부 안에서 자유민주주의는 위기에 직면하고 있다. 그런데 유럽연합의 지도자들 - 아니면 트럼프 행정부가 이 문제를 두고 무슨 뽕죽한 수라도 쓸 수 있으리라고 굳이 믿을 필요는 없어 보인다. 그러면서 브레머는 폴란드, 헝가리, 체코공화국, 그리고 슬로바키아, 이에 덧붙여 이들의 동쪽 이웃나라 터키와 같은 확고한 민주국가들을 지목한다. 여기에 한 기사만 더 추가한다. 아주 최근에는 전 미국대통령 카터는 『뉴욕 타임즈』에 실린 글에서 “선거가 민주적 통치를 보장할 수는 없다. 이점은 디지털 기술이 더욱 발달할수록 더 그러할 것이다” 라고 했다는 보도가 역시 『타임』지에 실렸다 (『타임』, 2017c: 18).

이 같은 언론의 표정을 읽으면서 어쩌면 민주주의 아니면 자유민주주의에 무슨 문제가 있는가를 묻지 않을 수 없다. 최근의 여러 연구에서도 이런 문제를 공공연하게 지적하고 있다. 이점은 지난 몇 십 년에 걸친 전지구적 민주주의 이행의 소위 “제3의 물결” 과정에서 80 국가 이상에서 이행이 일어났다는 통계적 기록에도 불구하고 나타나는 것이 신기하다 (Diamond and Shin, 2014: 1; Huntington, 1990).

그러니까 그러한 낙관론에 반론을 제기하는 예를 보면 이러하다. “새 천년 시작 이래, 특히 지난 10년 사이에 25개국 이상의 민주주의가 실패했고 그 중 셋 (러시아, 터키, 헝가리)이 유럽 국가다. 튀니시아를 제외하면 아랍의 봄은 여름의 폭서가 집어삼켜 버렸다. 과연 자유민주주의를 수호하는 서구의 신은 패배자인가?” (Luce, 2017: Kindle Locations 142-144). 민주주의의 미래에 관한 염려는 유럽과 중동에만 국한하지 않는다. 동아시아의 성공사례인 남한과 대만에서도 대의기구가 문제를 노정하고 있다는 보고가 보인다 (Park and Chu, 2014: 63). “민주주의 성장”의 보기인 이 두 나라는 전반적으로 민주주의가 안정적이긴 하지만 아직도

불완전하고 때로는 시민들에게 불만스러운 모습인데, 그 이유는 시민의 교육수준과 정보 접근성이 향상하면서 더 냉소적이 된 탓이기도 하다” (Diamond and Shin, 2014: 21).

여기서 언론인 저술가인 루스 (2017)가 제시하는 서방 민주주의의 현상태를 지적하는 표현의 예를 소개하고자 한다.

서구 민주주의는 공격으로 포위당한 상태다” (Luce, 2017: Kindle Locations 130-131)

서방 정치의 타락 (Kindle Locations 160-165)

서구 자유주의의 위기 (Kindle Locations 184-185)

“서방의 생활양식과 우리의 자유민주주의 체제가 과연 전지구적인 힘의 극적인 이전을 견뎌낼 수 있느냐 하는 것이 이 책이 제기하는 질문이다” (Kindle Locations 317-318).

서방의 위기라는 수수께끼 (Kindle Locations 184-185)

“금세기 초 이래 서방세계가 누리던 위세를 상당히 상실하였다. 우리의 정치 모본이 더 이상 전 세계의 선망의 대상도 아니고, 서구 민주주의가 문제시 되고 있으며, 그 전 지구적인 힘도 의문시 하기에 이르렀다” (Kindle Locations 1701-1702).

“현재 민주주의가 후퇴하고 있다는 사실은 비극이다 (Kindle Location 2017).

서방 민주주의의 위기는 곧 국제관계의 위기다. 동전의 양면과 같다. 서구 민주주의가 아직은 절명하지는 않았지만 그래도 우리가 믿고 싶어하는 것보다는 붕괴에 더 근접해 있다.

제2차 세계대전 이래 가장 심대한 도전 에 직면하고 있다” (Kindle Location 2173).

“지금부터 몇 년 간이 지난 몇 년과 유사하다면 서구 민주주의가 그 압력을 견뎌낼 수 있을 지가 의문이다. 인민은 자기네 체제가 무엇을 해줄 수 있을 거라는 믿음을 상실하였다. 더욱 더 많은 사람들이 다시 오지도 못할 과거의 황금시대를 그리워한다” (Kindle Locations 2374-2376).

이번에는 새로운 디지털 기술이 정치에 미칠 충격적 영향을 분석하는 또 다른 비전문가 (Guri, 2014)의 말을 들어본다. 그 또한 현대의 세계적인 민주주의 위기 관련 언급을 다음과 같이 제시하고 있다.

민주정치의 다양한 실패의 모습 (Kindle Location 3829)

“민주정치는 실패해왔고, 실패한다고 인식하고 있다” (Kindle Location 3042).

“민주정치를 둘러싼 수사는 민주적인 정부가 성취할 수 있는 현실과는 동떨어지게 상태가 매우 불량하다” (Kindle Locations 3053-3054).

“여기서 분석하는 신비의 실체는 위대한 민주적 제도의 쇠퇴다” (Kindle Locations 3067-3068).

지금부터는 전문적인 정치학도들의 민주주의 관련 논평을 경청하기로 한다. 인류 문명사에 나타난 민주주의의 모형에 관한 비교연구로 학계를 대표하는 헬드는 이미 1960대부터 “점증하는 ‘민주주의의 위기’”를 거론하기 시작하였고 (Held, 1996: 235), “이 시대의 민주주의도 현재 상태에서는 걸만 번드레한 헝잡이나 마찬가지로”라고 갈파하고 있다 (Held, 1996: 298). 곧 이어 1970년대 중반에도 『민주주의의 위기』라는 주제로 보고서를 제출한 크로지에 등 (Crozier et al., 1975) 이 다음과 같은 주장을 한 바 있다. “민주주의는 각종 요구의 과부하와 무책임한 주장 등으로 위협을 받고 있다...그리고 정치권의 권위는 비판적인 언론매체와 지시인들이 더욱더 손상시키고 있다, 이 같은 ‘역기능’은 ‘물가치적인 민주주의’를 자아내고...” “민주주의는 부적절한 과잉 때문에 자연스러움을 상실하고 있다” (Papadopoulos, 2013: 1).

최근에 파파도풀로스 (2013)는 드디어 “민주주의는 뭔가 잘못 되고 있다”는 주장과 함께 민주주의 위기의 분석에 나섰다. 그 내용의 요약만 바로 개관하겠지만, 그의 표현도 몇 가지 보기로 들겠다. “정치적 결정행사에 미치는 민주정치의 영향력은 약해졌고” (2013: 1), “민주주의의 실체가 타락하였으며” (2013: 2), “민주정치가 공허해졌고 - 민주주의는 허점을 드러내었다” (2013: 3), 그리고 “민주주의의 질적 저하” (2013: 237) 와 같은 보기가 있다.

II. 그러면 민주주의에는 무슨 일이 일어났는가?

본 강연의 주제는 “완벽한 민주주의는 가능한가?”이다. 솔직히 간단히 말하자면 적어도 필자가 보기에는 한 마디로 “아니오”다. 본 국제회의의 주제는 “민주주의의 위기”인데, 왜 이 주제인가? 아마도 우리는 잠재적으로 완벽한 민주주의가 가능했으면 하는 막연한 희망을 지니기 때문일 것이다. 그러나 현실적으로는 오랜 문명 차원의 실험에도 불구하고 우리는 여전히 실망하고 있다. 이런 인식은 “우리의 머리 속에 지닌 비교적 순수한 민주주의관과 실제 정부의 작동과정이 일어나는 것 사이의 모순”을 알게 된 데서 유래할지도 모른다. 그래서 필자는 우리가 그렇게도 소중히 여기는 근대 자유민주주의의 뿌리라 할 만한 링컨 대통령의

유명한 명제, “국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정부는 지구상에서 사라지지 않을 것이다”로 돌아가서 검토를 하고자 한다. 생각해보면, 우리는 이처럼 영리하게 축약한 세 가지 명제가 우리처럼 민주주의를 연구하는 전문가뿐 아니라 실제 정부를 운영하는 사람들의 길을 잘못 들게 인도했다는 인상을 지울 수가 없다. 그래서 이제부터 이 유명한 세 가지 명제를 하나씩 따져보기로 한다.

1. 국민의 정부

1) “국민의 정부”의 참뜻

우선 물어야 할 질문은 “‘국민의 정부’라는 말의 정확한 의미는 무엇인가?”이다. 이 질문은 “국민의”라고 할 때 “의”에 초점이 모인다. 누구의 정부냐 하는 말이 나의 가족, 나의 학교 등처럼 나의 정부라는 말이 어떻게 성립하느냐 하는 문제다. 헬드 (1996: 75)에 따르면, 원래 자유민주주의 정치이론의 핵심 과제는 비인격적이고 법적으로 규정한 권력구조로서 국가의 개념과 신민의 권리, 의무, 책무 등에 관련한 새로운 관점을 어떻게 서로 조화시키는가 하는 문제였다. 여기서 던진 질문은 ‘주권국가와 그 국가권력의 정당한 원천으로 인정받는 ‘주권국민’의 관계를 어떻게 정립하느냐였다.’ 그런데 그러한 명제의 근본적인 약점은 “국민의” 정부의 진정한 의미를 구체적으로 전달하지 못한다는 점이다. 다만 국가권력의 정당성의 원천이 국민이라는 매우 추상적인 관념을 전달할 뿐이다.

물론 이 문제와 관련해서는 수많은 학자들이 민주적 주권, 정치적 자율, 자가결정권, 민주적 개성, 정치적 사생활의 자유, 국민의 뜻, 국민에게 부여하는 권한, 다수결 등의 개념이 국민의 정부라는 개념의 요체를 표상한다는 전제를 깔고 논의를 펼쳐왔다. 그러나 불행하게도, 이를 둘러싼 논쟁은 어떤 민주주의 이론에서도 해결을 보지 못한 채 지속하고 있다. 가령 일반 시민에게 “국민의 정부”가 무엇을 뜻하는지 물어보면 학력수준을 막론하고 누구도 정확한 답을 내놓지 못할 것이다. 요는, 이 말이 너무도 추상적이어서 그들이 구체적인 내용을 잘 이해할 수 없다는 방증이다. 따라서 이 관념 자체는 일종의 허구적 개념으로서 애초에 민주주의 관련 어휘에 포함하지 말았어야 할지도 모른다. 결국, 이런 명제는 “국민에 의한, 국민을 위한 정부”라는 두 가지로만 한정해도 충분히 민주주의에서 “인민”이 핵심임을 보여 줄 수도 있었던 말이다.

이 논의에서 정작 다루어야 할 쟁점은 어떻게 하면 인민이 국민의 자격으로 자기네의 뜻과

욕구를 실현할 수 있는지를 묻는 것이어야 할 것이다. 이 쟁점을 다루기 위해 가장 현실적인 과제는 민주적인 의사결정 내지 결정행사 문제다. 만일 정부가 진정으로 국민의 정부라면 인민 모두가 정부를 포함한 그 누구의 간섭도 받지 않고 자신들의 삶에 중요한 문제에 관한 결정행사를 자율적으로 시행할 수 있어야 한다는 의미다. 하지만 솔직히 현실적으로 이런 일이 일어날 가능성이 얼마나 있는가? 이 문제는 즉각 두 가지 과제를 수반한다. 첫째는 국민, 혹은 인민이 도대체 누구인가, 둘째는 어떻게 그들이 의사결정을 하는가의 문제다. 여기 두 번째 과제는 다음에 국민에 의한 정부를 다룰 때 별도로 논의하므로 여기서는 인민은 누구인가의 질문에 집중하기로 한다.

두 말할 나위도 없이 “자기들에게 심각한 영향을 미칠 여러 형식의 정치적 사안에 관한” 의사결정의 제도에 시민이 광범위하게 집합적으로 참여하는 현상에 관한 정치학자들의 그럴싸한 해답은 드물지 않다 (Dahl, 1979, 1985, 1989, as cited in Held, 1996: 310). “충분히” 민주적인 체제라면, 적어도 “효과적인 시민의 참여,” 시민의 “계몽한 이해,” “결정적인 단계에 투표할 수 있는 평등권”의 보장, “의제에 관한 통제력,” 그리고 “포용”의 기준에는 부합할 수 있어야 한다는 의견도 있다 (Dahl, 1989, chs 6-9, as quoted in Held, 1996: 311). 이런 장면이라 해도 개개 시민의 모습은 쉽사리 보이지 않는다. 이 같은 설명 틀이라면 시민 각자는 개인으로서 자신의 ‘주권자로서 권능’의 작동은 “충분히” 인지할까? 이 네 가지 기준도 자세히 보면 그 같은 기준도 결국은 “계몽한 이해”를 제외하면 체제가 제공하는 결정행사 과정에 “어떻게” 관여하고 참여하는지의 문제에 불과하다. 그러니까, 인민은 그 같은 체제의 일부일 뿐이지 실제로 결정적인 최후의 결정과정에는 누군가 저들을 “위해” 결정을 내리는 게 현실이다. 바로 이 주제는 마지막에 다룰 인민을 위한 정부를 논의하면서 분석을 하게 된다.

이 맥락의 주요논지는 이렇다. 실제의 상황에서 정치적 결정과정에서는 인민이 직접 결정행위를 하지 않고 제3자가 그들을 위해 대행한다. 이것이 현실의 민주적 결정행사이므로 인민의 모습은 사라지고 그들의 욕구와 뜻은 직접 중요한 요소로 자리하지 않는다. 크라우치 (Crouch, 2004, 112, cited in Papadopoulos, 2013: 228)는 이렇게 말했다. “엘리트층에게는 시민과 맺는 관계가 정당성의 원천으로서 주요하지만, 실제로는 시민은 별로 중요한 사람이 아니다.” 인민의 이름으로 인민을 위해 체제가 결정행사를 하기 때문이다. 그러니, 인민의 정부라는 관념은 이념적인 허구일 뿐, 오로지 국민에 의한 정부와 국민을 위한 정부만이 실체를 갖는 현상이다. 심지어 막스 베버조차도 “국민주권”이라는 개념은 지나치게 단순한 것으로 간주하였다 (Held, 1996: 169). 그렇더라도, 바로 인민 혹은 국민이라는 관념 자체는 아직도 명백하게

규명한 바가 없다. 시민이고 신민일 따름이다. 그런 지위를 두고 그들의 정치적 지위와 역할은 국가를 상대로 하는 권리와 의무, 자유와 평등, 기타 민주주의적 정체를 정당화하기 위한 각종의 추상적인 개념을 동원하여 재 규정해야 한다. 그런데 이런 문제는 결국 국민에 의한 정부, 인민을 위한 정부라는 쟁점이기도 하다.

2) 인민이란 누구인가?

여기서 한 가지 밝혀둘 것은 **people**이라는 단어의 번역이다. 본래 이 단어는 넓은 의미의 사람들 즉 광범위한 일반개념이다. 단지 국가의 맥락에서는 국민이 되기도 하지만, 이때도 본래의 인민인 것만은 부인할 수 없다. 따라서, 이 둘을 혼용하고자 한다. 자 이제부터는 그 “인민”이 민주주의 사회에서는 과연 어떤 사람들인지를 규명하려 한다. 일차적으로 이들은 시민이지만 동시에 국가에게는 신민 (**subjects**)이기도 하다 (Held, 1966: 75). 그러나 다른 견해도 있다 (Luce, 2017: Kindle Locations 1019-1023).

이런 저런 형식으로 대다수 서방 민주정치에서는 인민을 주권자로서 신전에 고이 모셔왔다 (영국이 이 법칙을 증명하는 예외 중 하나다). 하지만 우리는 인민이라는 것은 존재하지도 않는다는 걸 진작부터 알고 있었다. 그건 일종의 유용한 허구다. 아마 우리가 더 이상 아닌 척하기에는 커튼이 너무 멀리 뒤로 물러나 버린 건지도 모른다. 재치를 발휘해서 브레히트가 꼬집은 대로, “모든 권한은 국민으로부터 온다. 그런데 그 권한은 도대체 어디로 가는고?”

참고로 옥스퍼드 유니버설 사전에서 규정한 “민주주의” 정의 한가지를 소개한다 (Onions, 1955: 478). “세습이나 기타 특별한 지위와 특권을 누리지 않는 계급의 사람들; 보통 평민 1827.” 이런 뜻으로 쓰기 시작한 시기가 1827년이라고 명기한 것도 주목할 만하다. 그래서, 역사적으로 보면, “정치적 민주주의는 특권 철폐의 요구에 대응하여 전개해온 제도다. 근대 유럽의 역사에서 민주주의는 지주귀족계급의 지배에서 해방하려는 상업중산층의 대의였다” (Laski, 2015: 49). 한 마디로, 사회학자 무어가 말한 대로, “부르주아지 없이 민주주의도 없다.” (Luce, Kindle Locations 147-151에서 재인용). 이 같은 해방은 후일 “보편적 선거권”이라는 명목으로 중간계급을 넘어 한 사회의 자주적 판단이 어려운 특수한 범주의 사람들만 빼 인민 전체로 확장하게 되었다. 따라서 인민은 이제 한 정치사회 단위에 속한 대중 또는

다중의 개인들을 뜻하게 되었다. 말하자면 보통의 평민, 보통사람들이다. 물론 이런 사람들을 묘사하는 표현이나 특징은 관점에 따라 다양하다. 민주주의 관련 문헌에서 시민을 묘사한 역사적 관점은 긍정, 부정으로 나뉘기도 한다. 이런 보통사람들은 긍정적으로 보면 자의적이고 폭군적인 국가의 행위에 저항하는 영웅적인 개인들이다. 민주주의가 성공하려면 이런 인민의 밀도 높은 연결망이 필수적이고 이들은 “국가 엘리트층에게 꾸며낸 가짜 욕구보다도 ‘진정성 있는’ 욕구에 관한 ‘결백한 조안’을 제공함으로써 선하고 효과적인 정부의 발전에 기여할 수 있다” (Bermeo, 2003; 7-18).

다른 한 편으로, 부정적인 특성 묘사도 있다 (Bermeo, 2003: 15-18). 예컨대, 아리스토텔레스는 “빈자들의 지혜”에 깊은 회의를 가졌고 우월한 사람들이 우세한 정치적 권력을 누릴 자격이 있다고 하였다. 밀도 “대중의 무식과 특히 자기중심적 이기주의와 잔혹상”을 염려하였다. 립세트는 (Lipset, 1960 as cited in Bermeo, 2003: 16) “하급 근로자들은 권위주의적인 잠재력을 지니는 경향이 있어서 현대사회의 극단적이고 무관용적인 운동을 일으킬 소지가 가장 크다.” 그 이유는 “저학력, 저조한 참여,... 적은 독서량, 고립적인 직업, 경제적 불안정 및 권위주의적인 가족유형 등이다” 이런 부정적인 견해는 민주주의 붕괴론의 기초를 이루었고 거기서는 보통사람들이 민주주의 실패의 주요 매개가 되었다고 간주한다.

영국 빅토리아 시대의 문인 배조트는 “무식한 인민”이 나라의 공직을 맡는다는 생각을 할 수 없음을 두려워 했다 (Luce, 2017: Kindle Locations 1379-84). 그에 이어 라스키 (2015: 67)도 대의기구의 쇠퇴는 유권자 (인민) 자체의 크나큰 문제점이라고 지적하였다. 이어, “자본주의적 민주주의는 보편적 선거권을 필수로 가정한다. 그렇지 않으면 자유주의 국가의 핵심적인 비논리가 성립하게 된다. 하지만 보편적 선거권이란 대다수가 순전히 사적인 생활에 파묻혀 있고 전정과정과 관해서는 관심도 지식도 없는 대중에게 정치권력을 제공한다.”...“한마디로 다중의 무식꾼들 말이다” (Laski, 2015: 73). 라스키와 동시대의 뛰어난 지성인인 리프만은 “보통사람들이 자신이 인지할 수 있는 가장 가까운 주변을 넘어서는 세상의 현실과 결부하는 능력”에 관한 한층 더 세련된 견해를 표명하였다. “이들은 - 가령 정치인들, 자신과 적대적인 사람들 및 언론매체로부터 받아들인 조잡한 고정관념 등 - ‘자기네 머리 속에 있는 그림’에 기초해서 의사결정을 하는 사람들이었다. 그런데도 민주주의는 이들이 정부의 더 거대한 의사결정에 참여하기를 기대하였다. 다수결 법칙이란 ‘본질적으로 도덕적이고 지적인 덕목’을 결여한 것이었다” (Gurri, 2014: Kindle Locations 199-203). 그리하여 1927년에 발간한 『유령 공중』이라는 저서에는 공중은 “잘게 쪼개지고 단일 쟁점에 몰두하는” 사람들로 묘사하였다.

그리고 그의 “민주주의에 관한 환멸”은 오늘날의 엘리트층의 정서를 예측이나 한 것 같았다. 정상에서부터, 공중과 여론은 모두 비이성적이고 정보부족의 양상으로 비쳤다. 이 공중을 형성하는 인적 요소, 즉 ‘사적인 시민’은 정치 아마추어에 불과하여 목동을 필요로 하는 양과 같은 존재인데, 주권자라는 지위 탓에 정치와 대기업군의 늑대들의 조정에 노출되는 존재였다 (Gurri, 2014: Kindle Locations 203-207).

물론, 근자에는 보통사람들에 관한 이 두 가지 관점의 균형을 시사하는 보기도 있다. 이런 관점에서는 통상 보통사람들을 “유권자 (투표권자),” “시위자,” 아니면 공공협회 등의 “구성원” 같이 부분적인 정체를 내세워 해체하여 묘사한다. 그러나 아래와 같이 중립적인 견해도 있다 (Bermeo, 2003: 3).

보통사람들이란...간단히 말해서 시민이다. 사람에 따라 “대중” 혹은 “공중”이라 부르기도 하지만 이 두 가지 표현은 너무 한 가지 특이성만 강조해서 이 집단의 이질적인 다양성을 표출하지 못한다. “인민”이라는 단어는 어떤 집단의 구성원인 개인을 주목하고 “보통”이라는 형용사는 이 사람들이 자기 사는 국가에 대치하여 특별한 권능을 갖지 못하다는 점을 강조한다...요는 이 사람들은 세상 모든 나라의 시민의 거대한 대다수를 이루는 사람들이다.

여하간, 상당히 광범위한 연구 끝에 버미오가 내린 결론은 이러하다 민주주의가 실패한 일차적인 책임은 이들 보통사람들인 인민에게 있지 않고, 무능하고 권력욕에 허기지고, 여론에 무지한 엘리트층에게 있다. 왜냐하면 보통사람들로 가득찬 시민사회의 밀도 높은 연결망이야말로 급진적인 양극화를 저지하는 경향이 있기 때문이다 (Bermeo, 2003: 227).

실제 공중으로 인식하는 보통사람들의 지위에 관한 현시대 정치의 묘사는 훨씬 더 복잡적이다. 그런데 한 가지 중요한 사실은 오늘날 민주정치에 영향을 미치는 온갖 요인들 중에도 경제적 침체가 서구 민주주의의 불안정을 자아내는 가장 두드러진 것이라는 점이다. 앞에서 소개한 사회학자 모어의 선언 (“부르주아 없이, 민주주의는 없다”) 처럼 중간계급이 민주주의의 중추라면 바로 공중 가운데서 이 범주가 가장 고통 받는 집단이다. 미국에서는 이들을 일컬어 “가운데 끼인 인민”이라 하고, 영국에서는 “뒤에 버려진 계층”이라 하며, 프랑스에서는 “중간층”이라 부른다. 좀더 극명하게 표현하자면, 삶이 온통 경제적인 불안정의 지배를 받는 “위험천만의 불안층”이라 할만하다. 문제는 이들의 숫자가 늘고 있으며 동시에 참을성도 증대한다는 사실이다 (Luce, 2017: Kindle Locations 147-151).

자유민주주의를 온전히 지탱하기 위해서는 경제성장이 가장 효과적이다. 사회의 다양한 부분 요소들이 성장의 열매를 두고 다투는 한에서는 정치적인 게임의 규칙을 지키기는 비교적 쉽다. 그러나 그 열매가 사라져버리거나 행운의 소수자들만이 독점을 해버리면 문제는 골치 아프게 된다. 서방세계의 중간소득계층의 문제가 침체의 가장 실질적인 결과 때문에 현실로 드러나면서 (Luce, 2017: Kindle Locations 400-401), 공중의 정치제도와 그 기관을 향한 신뢰도는 최저 수준으로 상실하게 되었다. 이런 상황에서는 “국민의 뜻이란 존재하지 않게 되고, 그냥 경쟁하는 이해관심 집단 사이의 지지분한 거래만이 득실거린다” (Luce, 2017: Kindle Locations 1442-1445). 불행하게도, “이해관심집단 관리를 해야 하는 정치는 감소일로에 있는 자원을 두고 너 아니면 나라는 제로섬 전투로 변질하고 만다.” 이로써 매우 뚜렷한 불평등이 증폭한다 (Luce, 2017: Kindle Locations 160-165). 이야말로, 사회가 인민의 뜻과 전문가집단의 통치 사이의 간극으로 쪼개진, 다른 말로는, “다수의 폭정과 자기욕심 채우기에 급급한 소수집단의 대결로 분열하고 있는 현실이 바로 서방세계 위기의 핵심 문제라 할 것이다” (Luce, 2017: Kindle Locations 1449-1450).

이런 상황에서, 공중은 이제 통치집단 또는 소수 지배층을 향해 분노를 노정하고 별 다른 출구를 찾지 못하면 거리로 나가 시위, 농성, 촛불 집회 등으로 저항한다. 이런 시점에 위험한 일이 발생할 수 있다. 대중영합주의 성향의 정치집단은 이 기회를 절대 놓치지 않으려 한다. 군중을 자극하는 선동으로 분노한 인민을 자기편으로 세우려 시도한다. 그러나, 철저한 대중영합주의자는 일반적 민주정권의 규칙에 실증을 내고, 엘리트 집단에만 반대하는 게 아니라 결국은 다원주의의 적으로 돌변한다 (Luce, 2017: Kindle Locations 1676-1677). 하지만 “다원주의 사회가 아니면 민주주의는 그 근간을 상실하는 것을 어쩌랴!” (1682-1683). 대중영합주의의 상승세는 “권위주의적 국가명운론을 내세워” “강력한 정계복귀의 무대를” “서구 자유주의를 포위하여 공략에 나서려 한다” (Luce, 2017: Kindle Locations 130-131). 여기서 우리는 “우리는 소방부대에다 방화범을 투입하고 말았다. 좋지 않은 소식은 도널드 트럼프와 나이젤 파라주 같은 대중영합주의자들이 이 싸움에서 이기고 있다는 것이다. 다만, 이에 대항하는 싸움에는 개선의 여지가 상당히 많다는 좋은 소식도 있다” (Luce, 2017: Kindle Locations 2174-2179). 논의는 여기서 끝나지 않고, 어디에서 그 개선의 여지를 찾느냐 하는 질문이 있다. 아마도 그것은 눈부시게 빠른 속도로 전재하는 정보통신기술 혁신과 거기서 파생한 사회적 매체 - 우리에게는 에스 엔 에스 (SNS, Social Network Services) 로 알려진 매체와 그 주변 기술이 아닐까 한다. 정보분석 전문가의 말을 들어 본다 그는 “정보량의 천문학적인

증가에 매혹 당하면서도 진정으로 획기적인 변화는 인간활동의 거의 모든 영역에서 공중과 권위집단의 관계에서 일어나는 혁명이다 (Gurri, 2014: Kindle Locations 164-166). 이는 정보 소비자를 생산자로 변용시킴으로써 가능해졌다. 이로써 디지털 마술이 기성체제 전반 - 권력과 돈과 지식의 거대 위계서열 - 의 위기를 초래한 것이다. (Gurri, 2017: Kindle Locations 159-161). 앞서, 자유주의 정치이론의 중심 과제는 “주권국가”와 “주권자 인민”의 관계를 어떻게 규정하느냐였다는 지적을 상기할만하다. 결국 정보통신 기술혁신에 힘입어, 이 문제를 되돌아 보면 이제는 어떻게 주권자 인민이 주권국가에 대항하게 되느냐 하는 새로운 과제와 만난다. 이 같은 새로운 현상은 그 나름의 역사가 있다. 애초에는 “공중의 논의는 생각을 명료하게 표명할 줄 아는 엘리트층의 관심사인 소수의 주제만 한정해서 다루었고 정치 는 공중의 영역에 독재적인 방식으로 통치를 하였다. 그런데 신선한 정보의 파도는 이들 기성체제가 얼마나 공허하고 인위적이었는지를 폭로하고 말았다.” (Gurri, 2014: Kindle Locations 116-118). 한 편, 공중의 편에서는 “수많은 정치경제 기구가 의존해왔던 그 대중 청중이 이제는 스스로 묶인 데서 풀려나고 해체하고 분화해서 견잡을 수 없는 규모의 별별 집단들이 한 가지 이해관심 또는 주제를 중심으로 유기적으로 집합한 새로운 살아 있는 공동체로 변신하였다.” (Gurri, 2014: Kindle Locations 151-153). 그런데 “이 살아 있는 공동체의 목소리는 새로운 목소리였다. 아마추어로서, 교육받은 비엘리트이며, 불만에 가득찬 사나운 목소리였다. 바로 이 수준에서 거대한 규모의 새로운 정보 대 다수를 생산하고 배포하였다.” 이를 두고 쓰나미를 몰아온 지적인 지진이라 해도 좋을 것이다 (Gurri, :Kindle Locations 155-157).

이 과정에서 공중은 권위에 직면하여 똑 바로 서서 도전을 하게 되었다. 그 대상은 국가뿐이 아니고 - 공직자, 규제담당자, 관료집단, 군대, 경찰, 그리고 대기업, 금융기관, 대학, 대중매체, 정치인, 과학연구산업, 연구기관, ‘비정부기구’, 재단과 기타 비영리기구, 그리고 시각 및 공연 예술산업 등을 포함한다. 이들은 각기의 영역에서 권위의 주체로 발언한다. 모두 각각 자기네 활동 분야에서 점점 축소하는 독점에 매어 달려 있다” (Gurri, 2014: Kindle Locations 226-230). 공중이 권위주체에 영향을 미치는 방식은 해당 책임자나 심지어 개개 시민에게 일종의 순환적 전달의 형식을 띤다. 가령, “보도매체의 내용물이 휴대전화 영상에서 보내온 것이라면, 이를 공중이 즉각 현장에서 받아 페이스북으로 소통하면, 이를 다시 유튜브나 기타 수천개의 지엽적인 사이트에 온라인으로 올리게 된다. 이를 두고 새로운 매체가 보도내용을 추동하는 사례로 간주할 수도 있다” (Gurri, 2014: Kindle Locations 471-473).

구체적으로 튀니시아의 보기를 들어보자. 누구도 의문을 제기하지 않은 권위로 23년을 통치

한 정권이 거의 조직을 갖추지도 않은 공중에 의해 무너졌다. 이런 결과를 가져오는 데는 여러 요인이 있지만 그 중 매우 중요한 것은 정보 분야의 효과였다 - 전 지구의 공중, 튀니시아의 공중, 그리고 튀니시아의 권위주체 자체 모두에게 그 효과가 작용한 셈이다. 이들의 저항 운동 과정에서 튀니시아로부터 흘러나온 정보의 다수는 공중의 작업과 의지를 반영하는 것이었다. 물론, 이 나라의 소동은 길거리에서 자연발생적으로 일어났다. 그러나 이집트의 2011년 혁명은 한 보통시민이 페이스북 이벤트에 기획한 가상 혁명 참가 초대의 형식으로 온라인에서 시발한 것이었다. 이 사람은 “거만한 관리나, 성난 혁명운동가나, 또는 기타 이집트 정치에서 흔히 볼 수 있는 그 나름의 특이한 인물이 아니라 언행이 아주 평범한 팬클럽은 젊은이었다 (Gurri, 2014: Kindle Locations 478-484; 502-505).

이런 사례를 자세히 소개할 여지는 없지만, 이런 유형의 혁명은 가벼이 다룰 문제가 아님은 명백하다. 이 젊은이는 정치 영역에서 가상과 현실 사이의 간극을 이어보려 시도했고 성공한 것일 뿐이다. 그는 페이스북 지면에서 이집트 공중을 동원하여 정부와 대항하게 하려 시도하였고, 이야말로 공중을 동원하는 새로운 접근임에 틀림없다. 말하자면, “누구에게도 교시를 받지 않은 아마추어 보통인민”이 권력과 권위를 공격하는 일을 한 셈이다 (Gurri, 2014: Kindle Locations 525-531). 심지어 티 파티나 월가의 점령 같은 보통사람들의 집합적 정치행위도 “상투적인 혁명운동에서 볼 수 있는 공식 조직, 위계서열, 지도자 및 대변인 등의 인습을 굳건히 거부하고, 어디서 온 지도 모르는 인민의 무리가 수백개의 지방 연결망을 자체 구성하여 미트업이라든지 페이스북 같은 디지털 플랫폼으로 상호작용하며 소통한 사람들이었다 (Gurri, 2014: Kindle Locations 3197-3202).

이와 같은 디지털 정치의 씨름판에서 과연 어떤 현상이 벌어지게 될지는 두고 볼 일이지만 미래 정치에 끼칠 영향만은 주의 깊게 관찰해야 할 사항임에는 틀림없다. 그러면 이제 “국민에 의한 정부”를 검토할 차례다.

2. 국민에 의한 정부

위에서 국민 혹은 인민은 과연 누구인지를 논의하는 과정에서 국민에 의한 정부라는 주제를 간헐적으로나마 취급하였다. 만일 국민에 의해서 정부가 움직인다면 어떤 영향력의 작동 기제로써 국민이 정부의 활동에 영향을 미치느냐 하는 것이 주된 질문이 될 것이다. 과거 그리스의 사례처럼 소규모 도시국가라면 시민의 목소리를 내야 할 필요가 생길 때마다 직접 참여하면 된다. 아마도 이런 참여가 인민에 의한 정부의 이상형에 가장 근접할 지도 모른다. 유감이지만,

오늘날의 맥락에서는 보통사람들의 대중을 다루어야 한다. 적어도 표준 자유민주주의를 다루는 사상가나 이론가는 국가와 시민을 논리적으로 구별해서 추상적인 주권 개념으로 연계하게 했는데, 그 이유는 바로 다수의 시민 대중이 민주적 정부운영이나 민주정치 과정에 직접 참여할 수 없기 때문이었다.

그러니 인민 혹은 공중에게 남은 선택지는 간접 참여뿐이다. 요는, 국가의 목표라든지 국민의 삶과 안녕(복리)에 관한 중요한 결정은 대의제도라는 이름으로 다른 제3자의 집단에다 위임하였다. 이들이 인민을 위하여 대신 이 모든 결정을 내린다. 그런 대리 결정행사의 정당성을 확보하기 위해서는 그런 일을 맡아 할 대표를 국민이 선출하게 하였고, 이들로 하여금 자기네가 만든 각종 정책을 행정부의 관료들이 국가의 기구를 빌려 국민을 위해 시행하게 하였다. 대표선출 과정은 선거라는 제도로 규정하였다. 개인의 주권, 자율, 평등을 강조하는 자유주의 이론은 “1인 1표” 원리를 채택하였고, 선거결과는 다수결 원칙으로 가부를 결정하도록 하였다. 되풀이할 필요가 없는 내용이지만, 일단 요약하면 이것이 바로 자유민주주의의 이론이 형성하였고 국민에 의한 정부라는 신념에 의지해서 세계 수많은 나라들이 실행해온 이른바 대의민주주의의 기본 틀이다 (Held, 1996).

이 자체는 그냥 형식이론의 패러다임으로서 대체로 문제가 없어 보인다. 그런데 실제의 현실정치로 오면, 이 대의정부 기구를 둘러싼 여러 가지 조건들이 이 고상한 원리를 오염시켜 왔다는 것을 부인하기 어렵다. 그런 문제점은 선거제도와 입법기구라는 두 가지 차원에서 검토하게 된다.

1) 선거

정규적인 선거로 대표를 선출하기만 하면 민주주의는 성취한 것으로 간주하는 게 상례다. 하지만, 실제 수많은 민주국가에서 치르는 정규적인 선거를 보면 이 가정이 상당히 흔들림을 알 수 있다. 알고 보면 이미 20세기 초반에 벌써 베버, 슈페터, 라스키 같은 대표 사회사상가들이 정당한 지도자를 생성하기 위한 제도장치로서 민주주의는 “국민에 의한 통치”라는 고전적 민주주의의 의미하고는 기껏해야 매우 빈약한 관계 밖에 갖지 못한다”라고 여러 형식으로 언급한 바 있다 (Held, 1996: 179-180). 그래서 슈페터는 다음과 같이 지적하였다 (Schumpeter, 1976: 284-285, as cited in Held, 1996: 180, with emphasis added by Held).

민주주의는 ‘국민’과 ‘통치’라는 말 그대로 실지 국민이 통치함을 의미하지 않고 의미할 수도 없다. 민주주의는 오직 국민이 자신들을 통치할 사람들을 수용 또는 거부할 기회를 갖는다

는 의미밖에 없다. 그러니 이런 현상의 한 가지 특징은 *민주주의란 정치인의 통치로 표현하면 된다고 할 것이다.*

바로 이 수용과 거부는 투표장에서 이루어진다. 이 문제를 더 자세히 검토하기 위해서는 두 범주의 사람들을 구별해서 분석할 필요가 있다. 하나는 투표하는 유권자이고 또 하나는 선거에 출마하는 후보자이다. 우선 여기서는 이 두 집단을 따로 검토하고 이어서 선거제도 자체도 문제가 없는지 살펴보려고 한다.

지금 다루는 주제가 국민에 의한 정부니까 유권자에 관한 논의부터 먼저 시작한다. 일부 투표권자의 문제점은 인민의 특성을 분석할 때 이미 언급한 바 있지만 추가로 몇 가지 비판적 논의만 하기로 한다. 예를 들어, 라스키 (2015: 67 ff)는 오래 전에 유권자의 한계를 다음과 같이 지적하였다. 이들은 “정치 과정에 관한 관심도 지식도 없는 시민대중이다. 선거의 중요성은 그 결과에 있는데, 이들 무식한 다중은 대체로 이처럼 특별한 정치적 과업에 적합한 교육도 받지 못하였고, 또 그 결과를 얻기 위한 조직의 문제는 정당의 손에 달려 있다. 정당은 여론을 장악해야 하는데, 여론을 구성하는 요소들은 지식이나 이성의 산물도 아니다. 지식이나 이성이란 갈등하는 이해관심을 정당화하는 데 봉사할 따름이다. 그리고 사람들이 자기네 통치인들을 뽑을 때는 어떤 과학적 분석과도 관계없는 고려에 영향을 받는다. 더구나, 유권자의 자유는 오로지 선거 때만 유효하지 이런 자유란 또 새로운 지배의 전주곡에 불과하므로 그들의 지위는 참으로 만족스럽지 못하다 (Laski, 2015: 68, 73, 75).

그러나 오늘날처럼 기술혁신과 더 나은 교육을 더 받을 기회가 많아진 상황에서는 보통의 유권자라 해도 그들의 지식수준과 이성적 사유의 역량을 가변이 치부할 수 없을 수도 있다. 오히려 더 심각한 문제는 대의기구를 향한 일반국민의 신뢰의 상실에서 기인하는 무관심이라 해야 할 것이다. 따라서, 선거에 결과에 관련한 비판적 언급은 선거에 이기고 입법부를 구성하는 사람들의 특성에 초점을 맞추는 것이 더 적절하다. 가령 라스키만 해도 이 선거라는 민주적 과정 자체는 “범용한 인물을 대표로 뽑는 기회를 증대시키는 일에 불과하다고 단정할 정도다 (Laski, 2015: 79).

라스키 자신의 생각으로는 대의기구인 의회의 구성원은 반드시 자기 분야의 전문가나 탁월한 능력 혹은 경력의 소유자일 필요는 없다고 보았다. 왜냐 하면 그런 배경이라고 “정치가다운 기술을 발휘할 재능”을 보장하지는 않기 때문이다. 따라서, 그의 생각에는 “입법회의가 전문가나 정치가들의 집합체는 아니다. 그저 여론의 흐름에 따라 이리저리 흔들리고, 지도자가 바람직하다고 생각하는 정책을 수용하도록 지도자가 조직하는 보통사람들의 평균적인 표본이다. 다만

그런대로 의회는 역시 지금까지 고안해낸 다른 어떤 대안적인 제도보다는 더 잘 운영하는 기구다 (Laski, 2015: 79, 80).

그럼에도 불구하고, “현대의 입법부는 만족스럽지 못한 상태다...과도한 업무에 시달려서 한 가지 입법과제조차도 적절하게 논의할 시간도 없고, 정당의 압력에 떠밀려서 의원 개개인은 단지 거수기의 지위로 전락할 따름이다. 그리고 유권자의 선택을 새로이 받기 위해서는 재선의 필요에 거의 몰두하다시피 해야 할뿐 아니라 계속 의원직을 유지하기 위한 기회를 극대화하려고 각종의 압력에 굴복해야 한다” (Laski, 2015: 77-78). 물론, 이 문제에 관해서는 이와는 다른 견해도 있을 수 있지만, 이제는 대의제도와 그 기구의 “부패” 혹은 “쇠퇴” 문제로 넘어가야겠다.

2) 대의민주주의의 해부

일단 선거가 끝나면 국가의 대의기구인 의회를 새로이 구성하고 의원들은 이제 정당에 소속하여 의사결정과 정책결정 과정에 참여하게 된다. 이 대목에서 최근 서구 중심의 대의민주주의의 현황에 관한 매우 면밀한 분석을 시도한 파파도풀로스 (Papadopoulos, 2013) 의 연구를 간략하게 소개하려고 한다. 이 연구는 주로 유럽과 북미주의 현존하는 민주주의가 당면한 변화와 도전을 주로 다룬다. 그리고 저자가 제기하는 질문은 다음과 같다 (Papadopoulos, 2013: back cover). “시민은 과연 권력을 행사할 의미 있는 기회를 누리는가?” “정치인들은 정책형성에 어느 정도의 통제력을 행사할 수 있는가?” 그리고 “우리는 민주주의의 ‘겨울’에 들어서 있는가?” 등이다. 이미 허두에서도 일부 밝혔지만, 크로지에 등 (Crozier *et al.*, 1975) 의 보고서에는 “민주주의가 지나친 요구와 무책임한 주장 때문에 과부하가 일어나는 위협에 직면해 있다. 이로써 정부의 활동이 통제가 불가능할 만큼 확대한 반면, 정치적 권위는 비판적 매체와 지식인들로 말미암아 점점 더 침식 당하고 있다”는 주장을 하였거니와, 이런 징후는 오래 전에 라스키나 슈페터가 지적한 것들인데, 파파도풀로스 (Papadopoulos, 2013: 1-2)는 오히려 “정치적 결정에 미치는 민주정치의 영향력은 너무 강한 게 아니라 약화일로에 있다”고 주장한다.

그리하여 그는 몇 가지 특이한 표현을 고안하여 대의민주주의가 당면한 도전의 특징을 정리하였다. 그 현상을 저지는 이렇게 표현한 것이다. 정당정치의 카르텔화 또는 대통령화, 매체와 청중의 민주주의, 국제화, 유럽화 및 중층 통치, 협업통치와 협력적 정책형성, 시민 또는 고객의 힘 실어주기, 각종 공공기관과 사법부에 의한 다수결 통치의 제한, 그리고 민주주의의 겨울

등이다. 이를 모두 하나씩 자세히 해설할 여지는 없고 아주 간단한 개요만을 소개한다.

카르텔화와 대통령화: 이질적인 인구를 지닌 사회의 시민들은 정당 충성심이 약화하고 정치인을 향한 신뢰도 침식하면서, 정당들의 정당정책은 비슷해서 유권자를 유인하기는 더 어려워지므로 정당들 사이의 경쟁은 격화하고 따라서 선거는 점차 정당 지도자의 개인적인 특성이 주목의 초점이 되어간다. “이런 현상은 정당이 마치 대통령이 이끄는 집단처럼 변질하게 하는 정치의 개인화라는 선거의 민 낫”이다. 이로 말미암아 정당의 일반 구성원들에게는 불리해지는 정당 내부권력의 지도자 중심 권력 쏠림이 발생한다. 그리하여 정권을 장악하는 정부 안에서도 권력이 입법부에게 불리한 행정부 중심의 권력이동이 일어난다. 결과적으로, 대의기구는 입법 행위에서나 시민을 대신하여 행정부의 책임을 묻는 일의 효과가 반감한다 (Papadopoulos, 2013: 215-216).

언론매체와 청중의 민주주의: 시민의 정당 충성심이 약해지면 정당은 언론매체의 유리한 보도와 홍보를 얻어내야 하는데, 매체는 거의 일방적인 상업주의 논리로 작동하므로 당내의 선거기제보다는 소통전문가 (즉 광고 전문가)에게 의존해야 하고 결국 당은 언론 홍보에 거액을 자금을 쏟아 부어야 한다. 더구나 이로 인해서 매체화한 전면의 공개정치와 보이지 않는 무대 뒤의 정책형성 사이에는 간격이 생길 수밖에 없다 (Papadopoulos, 2013: 77, 216).

국제화, 유럽화 및 중층 통치: 특히 유럽처럼 유럽연합 (EU, European Union)의 테두리에 묶이게 되면, 여기에는 불가피하게 정치적 결정행사의 국제화가 각 개별국가의 입법부의 실효성을 손상시키게 되고 내국 정부의 책임성을 약화시키면서 정당 내부의 대통령화에 의한 권력 집중을 확대하게 된다. 유럽 외의 국가에서는 나라마다 전지구적 쟁점의 성격에 따라 상의하겠지만, 일반적인 전지구화의 효과는 유사하게 나타날 것이다. 이런 사례에서도 문제해결 기제가 다층의 수준에서 초국가적, 다국가적으로 작용할 수 있기 때문에 결과는 역시 비슷하다 (Papadopoulos, 2013: 216-217).

협업 통치와 협력적 정책형성: 국제적 수준의 초국가적 영향력 발휘도 있지만, 국내에서도 공공 부문과 사적 부문 사이의 새로운 상호작용과 협력에 의한 새로운 통치의 형식이 떠오른다. 즉, 사적 부문의 사람들이 정치적 결정행사와 공공 재화의 생산 과정에 간여하게 되는 새로운 역할을 창출한다. 이를 두고 국제경제협력개발기구 (OECD)는 “공공 통치의 배분”이라 규정하고, 파파도풀로스는 협업 통치라 이름한다. 이처럼 비 국가 부문에서 이런 종류의 결정행사 과정에 참여하는 소위 사적 이해관심의 통치 행위자들의 보기는 다음과 같다. 각종의 이익집단, “외변집단, 정부 외 조직체, 독립적이고 비 다수 기구, 반민 반관 비 정부기구” 등이다 (OECD,

2002, as quoted in Papadopoulos, 2013: 117-118; Pauly and Grande, 2005: 15). 물론 이런 추세는 공적 권위기구가 통괄하는 자원의 한계에서 결과하는데 그로 말미암아 사적인 부문의 활동에 의존하게 되고 그 과정에서 공식적 다수 통치의 부족분을 메우기 위한 협력적 통치를 창설하게 된다. 하지만 여기에는 수평적으로 협조하는 각종의 세력들에게 책임을 분산시키는 문제가 발생한다. 이런 통치구조에서는 특정 이해관심을 대변하는 세력들이 영향을 미치기 때문이다 (Papadopoulos, 2013: 219-221, 137-139).

시민 또는 고객의 힘 실어주기: 그 밖에 보통시민들이 의사결정에 깊이 참여하는 실험적 시도가 있다. 그 중 두드러진 보기로 소위 신공중관리 (NPM) 교조와 그 파생제도가 있다. 민간기업의 고객서비스 전략을 채용하여, 국가의 대응성을 개선하기 위하여 어떤 국가 서비스 제공의 영향을 직접 받는 특정 인구집단의 욕구를 표출할 수 있는 직접적인 통로를 개설하는 시책이다. 이는 행정의 고객이 정책시행 과정에 영향력을 획득하도록 도우려는 취지로 시작한 것이다. 그런데 이런 프로그램에서 간과한 문제점은 시민고객의 목소리를 경청하기 위한 효과적인 방식이 되려면 고도의 시민조직이 필요하다는 점이었다. 이런 이유로 결국 이런 서비스가 필요했던 모든 시민이 골고루 혜택을 누리지 못했던 것이다. 그리고 이는 역시 공공 “관리”의 성격을 띤 시책이었으므로 담당 관료집단이 우세한 위치에서 정책형성 연결망을 디자인하고 관리하게 되었고 결과적으로 정치인들은 자기네 역할과 특전을 일부 포기해야 했다. 고객에게 힘을 실어 준다고는 했지만 실지로는 완벽하게 실현을 보지 못했고 선거라는 기제로써 정부 행위의 책임을 묻는 것도 효과가 떨어졌다 (Papadopoulos, 2013: 15-16, 169-170).

각종 공공기관과 사법부에 의한 다수결 통치의 제한: 다수결 통치의 약점을 보완하기 위한 또 하나의 추세는 정부외곽의 상대적으로 독립적인 각종 공공기관과 사법부의 권한이 커진 것이다. 이처럼 독립적인 기구에 의한 규제는 자기중심적 정치인들의 이해관심과 시민사회의 여러 이익집단이 자신들의 특수이익을 끌어들어서 의사결정을 독점하려는 의도로부터 공공의 이해관심을 보호하는 기능 때문에 정당화가 가능하다. 그리고 사법부의 역할은 소수자를 보호하고 개인의 권리를 보장하기 위한 것이다. 요컨대, 공공기관이 국가관료체제 대신에 시장과 경제부문에 충격을 줄 수 있는 중요한 결정을 내릴 수 있게 하고, 정책입안 과정에 법원의 영향력이 점차 커지는 것을 의미한다 (Papadopoulos, 2013: 16-19, 220-221).

이 같은 개혁의 일반적 특성 한 가지는, 민주적으로 책임을 물을 수도 없는 비 선출 기구가 의사결정과 정책결정에서 역할이 더 커졌다는 점이다. 이로써 “대의민주주의의 책임정치에서 핵심적인 역할을 하는 선거의 권한이 약화하고 있으며 정당의 대표회로의 역할이 감퇴하게

된 것이다 (Vibert, 2007 as cited in Papadopoulos, 2013: 4, plus 220-221). 이 저자가 제안한 그와 같은 기제는 내용이 더 복잡적이지만 핵심적인 문제는 대의기구의 역할과 권한이 전반적으로 축소하고 있다는 것이며, “경제적으로 강력한 집단이 자신들이 영향력을 휘두를 수 있는 수단을 지속적으로 사용하는 한에 있어서는 보통사람들의 목소리가 ‘계략에 의해 밀려나게 된다.’” 이른바 후기 민주주의라 일컫는 관점에 의하면 “민주주의의 거의 모든 구성요소가 생존은 하지만, 수많은 시민들은 조정 당하고, 수동적이며, 희귀한 참여자들로 전락하고 말았다” (Crouch, 2004: 5, as quoted in Papadopoulos, 2013: 228). 물론 이런 추세는 다른 학자들도 지적하고 있다.

3. 국민을 위한 정부

지금까지 논의한 내용에는 이미 국민을 위한 정부의 여러 과제를 직·간접적으로 다루었다. 대의민주주의 쇠퇴를 논하면서 파파도폴로스는 앞에 “형용사를 첨부한 민주주의”의 다양한 형태와 그 각각의 주역들을 잠시 소개하였다. 가령, 주창 민주주의에서는 대의를 추구하는 집단, 투표 민주주의에는 대통령화한 정치지도자, 청중 민주주의에는 대중매체, 그리고 감시 민주주의에서는 매체와 아울러 법원, 옴부즈맨, 감사기관 등이 그 주역이다. 이런 형식으로 이들은 정부의 입법기구의 상대적 후퇴에 이런저런 영향을 미치며 기여를 해왔다. 이 저자가 소개한 내용을 여기서 더 자세히 해설할 수는 없고, 그러한 형용사가 붙은 민주주의의 일반적인 특징 중 눈에 띄는 것은 저들이 결국은 소수의 과도정치적인 권력기관들이 과도하게 개입하여 정책결정의 기술관료화를 초래한다는 점이다. 이러한 현상의 결과로 어찌면 “처음부터 대표제도라는 원리가 민주주의하고는 조화할 수 없는 것이었다” (Manin, 1997 as cited in Papadopoulos, 2013: 232)는 명제가 현실로 나타났는지도 모른다.

이러한 관찰은 비단 국민에 의한 정부라는 명제뿐 아니라 국민을 위한 정부라는 쟁점과도 유관성이 있다. 과도독재정치에 의한 의사결정의 기술관료화는 사회문화적 불평등을 반영하고 이는 또 정치참여를 좌우하는데, 결국 대의정치의 의사결정으로는 다원적인 사회적 가치와 이해관심을 적절하게 반영할 수가 없기 때문이다. 그래서 이런 형식의 결정행사는 대의민주주의의 “지키지 못한 약속”만 양산한다. 여기에 바로 대의정의 정부가 국민을 위해서 과연 무엇을 할 수 있느냐 하는 근본적인 질문이 떠오른다. 이런 식의 기술관료적 엘리트집단의 정책 형성과정에는 유권자 또는 국민은 별로 중요한 취급을 받지 못한다. 왜냐 하면, “투표도 중요하지만, 결정은 자원이 하기 때문이다” (Rokkan, 1966: 105, as quoted in Papadopoulos, 2013:

233).

오늘날의 대의민주주의에서 나타나는 이런 추세는 다름 아닌 “정치의 영역과 정책형성의 영역 사이의 분리의 한 증후군이다” (Papadopoulos, 2013: 235). 무대 전면의 대의기구에서 작동하는 정치는 매체가 널리 노출하기 때문에 가시적일 뿐 아니라 그 내용을 잃어버리는 반면에, 기술관료적 정책결정은 무대 뒤에서 작동하기 때문에 대체로 눈에 보이지 않는다. 책임의 쟁점은 선거로 뽑힌 대표들의 어깨에 얹혀 있다. 선거, 정당, 그리고 입법회의 등은 그들 본연의 중추적 역할을 상실하고 민주주의의 타락은 무대 뒤에서 일어난다 (Papadopoulos, 2013: 235).

이와 같은 상황에서는 시민들은 점점 더 정당을 향한 충성심을 유보하게 되고, 그 중 어떤 이들은 적극적 비판세력이 되며, 또 다른 사람들은 스스로의 정치적 영향력을 박탈당했다 느끼며 결국에는 정치인을 믿지 못하게 된다. 그러므로 유권자의 표 획득에 성공하려면 정치적 불신의 악순환이 작동한다. “경쟁이 심한 정치 마당에서 약속은 부풀어지고, 그 결과는 기대의 격차로 귀착한다. 이 격차는 정치적 성과에 관한 공중의 환멸을 자아내고 정치인을 향한 신뢰도는 더 떨어진다...이런 종류의 나선형적 효과는 정치와 정치인에 대한 존경심을 침식하고...여기서 흘러 넘친 효과는 민주적인 정당성의 근간에 더욱 더 일반적으로 더욱 더 깊이 영향을 미친다” (Papadopoulos, 2013: 232, 240). 이처럼 정치인, 정치, 그리고 대의민주주의 등에 대한 저조한 신뢰의 문제는 세계 수많은 나라에서 공통으로 나타난다. 그러한 문제에 관련한 염려는 이런 식으로 표현하기도 한다. “신뢰는 자유로운 사회를 하나로 성공적으로 통합해주는 접착제다. 공포는 전제정치에 유포하는 화폐격이다. 지금 가장 결사적으로 필요한 것은 바로 신뢰다” (Luce, 2017: Kindle Locations 2023-2024).

이상의 논의는 다시 우리를 국민을 위한 정치로 되돌린다. 대의민주주의가 공중의 신뢰를 상실한 까닭은 기본적으로 정부가 국민의 욕구를 충족시켜주고, 그들의 요구를 들어주고, 불만에 귀 기울이면서, 국민에게 혜택을 주는 서비스와 정책을 제공할 능력의 부족에서 연유하기 때문이다. 이런 추세가 지속하는 대로 방치한다면 “기이하게도 개인적인 유토피아의 기대가 불쏘시개가 된 혁명적 충동”을 자극할 수도 있다 (Gurri, 2017: Kindle Locations 4565-4569).

민주정부가 평등, 사회정의, 완전고용, 경제성장, 값싼 아파트, 행복 그리고 의미 있는 삶을 제공하는 데 실패함으로써 공중을 현실에서 작동하는 대의민주주의를 거부하는 막다른 절벽까지 떠밀어간 셈이다. 어떤 이는 이미 절벽에서 떨어졌다. 이 같은 실패는 욕구좌절을 초래하였고, 좌절은 부정을 정당화했으며, 부정은 허무주의로 가는 길을 포장하였고,

허무주의는 매우 진심으로 체제의 파괴야말로 전진하는 한 걸음이라는 원리에 입각해서 다른 대안은 무시한 채 행동한다.

사태가 이 지경에 이르면 “국민을 위한 정부”라는 명제에서 “국민에 의한 정부”의 명제로 되돌아 가는 것이 불가피할 듯하다. 다시 말해서, 어떤 정부든 그 지향하는 바 궁극의 목표가 국민 혹은 인민의 안녕과 행복을 위해 봉사를 하는 것이라면, 아마도 단순논리에 서 있는 자유주의적 대의민주주의 대신에 무언가 정말 국민에 의한 정부를 제대로 개발하는 것이 필수라는 생각을 해보지 않을 수 없다.

III. 결론

지금까지 검토한 문제점들은 적어도 민주주의의 질적인 특성을 표상하는 세 가지 요소, 즉, 대의정치 (국민의 정부), 참여정치 (국민에 의한 정부), 그리고 책임정치 (국민을 위한 정부)에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 주요 도전으로 간주해도 무리가 없을 것 같다. 지금까지도 민주주의의 명운을 좌우할만한 도전을 분석한 사람들은 각기 자기 나름으로 변하는 상황을 고려한 개선책, 치유방안을 제시해왔다. 거리 (2014) 같은 정보통신기술 분석전문가는 광범위하게 활용하는 사회적 매체 같은 선진 정보통신 기술의 역할에 주목하였다. 파파도폴로스 (2013:246)는 선거로 성립한 정부의 대의기구가 시민이나 선출대표에 대한 정치적 책임과는 상대적으로 거리가 멀기 때문에 위협을 느끼지 않는다는 정치적 기구와 체도를 향해서 자신들의 감독기능을 증진시키고 강화해야 한다고 시사한다. 이에 덧붙여 여타의 참여정치 기구들도 이 기능에 동참하도록 권유해야 할 것이다. 물론, 그런 제안들은 현재 자유민주주의가 처한 처지의 어려움을 완화하는 방안으로서 유용할 수도 있다 그러나 기술이란 그 자체의 내재적인 한계를 안고 있는 수단에 불과하다. 이제까지의 제도적 개혁들도 그러한 약점을 완전히 극복하는 데 성공하지 못한 것 같다. 우리가 주목해야 할 것은 현재 세계가 경험하는 민주정치의 실질적 운용방식은 물론 그 이면의 지도원리까지도 포함하는 근본적인 과제라고 할 것이다.

그런 근원적인 문제점의 함정 같은 걸림돌 중에는 자본주의적 민주주의가 있다. 초기 사상가들 중에 라스키나 슈페터 같은 이들은 스스로 자본주의 경제체제의 신봉을 버리지는 않았지만 당시 암울한 1930년대의 상황에서 쇠퇴하는 자본주의적 민주주의의 대안으로 새로이 등장한 사회주의에 관심을 보이기는 했다. 앞서 지적한 대로, 특권의 철폐가 초기 서구 민주주의의

중심 대의였다. 이 신념이 오늘날까지도, 그리고 미래를 지향할 때까지, 자유민주주의의 핵심적인 것이라면, 현대의 자본주의 경제, 특히 고삐 풀린 금융시장 논리가 지배하는 신자유주의 경제체제는 초기 민주주의를 제창하던 개척자들이 원래 기대했던 표준에는 걸맞지 않는 듯이 보인다. 현대의 자본주의 민주주의의 결정적인 약점은 금융자본의 대주주나 주요 대기업군의 최고경영자 같은 인물에게 돌아가는 극단적으로 불평등하고 정의롭지 않은 보상체계가 창출하는 특별한 특권과 특전을 극복하거나 개선할 능력이 있느냐 하는 의문과 관계가 있다. 게다가, 이런 체제는 자유주의 자본주의적 이념의 관점에서 보아도 불필요할 정도의 사회경제적 불평등의 일반적 조건을 창출하는 대체적인 성향도 문제가 된다. 여기서 사회경제적 불평등이란 경제적 자원의 분배뿐 아니라 정치부문에서 결정행사를 할 권한도 포함하는 자원의 불평등을 일컫는다.

만일 이러한 관찰이 고려할 만하다면, 사회의 자원배분 체계에서 도저히 불필요하고 공정하지 않은 극단적 불평등을 감소시킬 최소한의 조건이라도 갖춘 사회경제적 체제를 추구하고 창출할 필요가 있다. 만일 이 정도의 조건조차 실현할 수 없다면, 자유주의적 민주주의는 미래가 없다. 그렇다고 다시 일정한 모습의 사회주의 체제로 돌아가자는 제안은 아니다. 만일 우리가 모종의 공동체주의적 원리를 기본으로 받아들인다면, 왜곡된 자본주의 경제체제와 여태껏 누적해온 정치권력의 공유기제 등이 창출한 현재의 불안한 자유민주주의의 병폐를 고칠 길을 찾을 수 있을 것이다. 가령 사회적 기업 같은 실험이 적어도 경제분야의 개선을 위한 방안의 하나로 고려해볼 만한 사례가 될 수도 있다. 다만, 이 강연에서는 전혀 새로운 사회경제조직 원리를 한 가지 소개하려고 한다. 잠재적으로 “분권적 다원적 공동체주의적 집합주의”라 한다. 이 원리는 본인의 새로운 발전이론이 제시하고 추구하는 “문화적 교양으로 정화한” 발전에 의해서 미래비전인 사회상, 즉 “문화적 교양으로 정화한” 선진성숙사회의 이론에서 개발한 것이다. 이에 관한 해설은 생략하고 개략적인 특성만을 언급한 것이다 (Kim, K.-D., 2017a).

이 개념이 뜻하는 것을 요약하면 이렇다. 우선 권력과 경제적 자원이 소수의 엘리트층에게 독과점적으로 집중해 있지 않고 문화적 다원성을 널리 그리고 일상적으로 수용하고 실천하는 사회다. 그럼에도, 분권화와 다원주의는 극단으로 치달으면 사회의 해체까지도 초래할 수 있는 위험성이 있으므로 이를 완화하고 감소하기 위해서는 공동체주의적 집합주의 원리도 요구하게 된다. 이처럼 표면상 상반하는 원리를 대대적으로 위치시키는 것은 상호간에 약점과 단점을 교정하면서 순환적으로 상호작용하는 역동성을 드러내면서 이를 효율적으로 관리하는 특징을 중시하는 음양변증법의 논리에서 차용한 것이다. 이는 다름 아닌 고대 유크의 고전인 역경의

지혜가 그 원천이다.

이러한 원리로 작동하는 사회의 특성은 내용적으로는 다음과 같은 조건을 충족시킬 수 있어야 한다. 1) 지속적 경제성장, 2) 생태환경의 보호와 보전, 3) 건강한 민주정치, 4) “뒤쳐져 따돌림을 받는” 사람들, 즉 일반적인 복지혜택을 박탈당하거나 그로 인한 삶의 불만족을 품는 사람들이 없는 복지, 4) 구성원 모두가 문화적 자원을 향유할 수 있는 문화적 풍요, 그리고 5) 도덕적, 윤리적으로 건전한 사회를 지향한다. 이런 사회를 일컬어 “자발적 복지사회”라 지칭한다. 복지국가가 아니라 구성원들의 자발적 참여로 이루어지고 운영하는 사회를 말한다. 바로 이와 같은 사회의 모습에서 우리는 정치적 민주주의의 위상을 추구한다. 이 맥락에서 우선 고대 농경사회의 공동체를 그리는 공자의 대동사회의 이념형적 특성을 소개하고자 한다. 유학의 고전, 『예기』에 나오는 문장을 그대로 인용하거나와 이런 사회의 모습은 공자가 늘 흠모하던 고대 중국의 삼대라 일컫는 시대에 성인들이 큰 도를 행함으로써 성립하는 공동체를 그린 것으로 장황하지만 그대로 옮긴다 (Fung, 1983: 377-8; Kim K.-D., 2017a: 194-195).

공자가 말씀하였다. 큰 도가 행하여지자 천하를 공기(公器)로 생각하여 (사사로이 그 자손에게 세습하는 일이 없고) 지혜롭고 유능한 사람이 있으면 선택하여 일을 맡겼다. 성실과 신의를 배우고 익히며 화목함을 닦고 실행하였다. 그러므로 사람들은 홀로 자기의 어버이만을 친애하지 않았으며 홀로 자기의 아들만을 사랑하지는 않고 널리 남의 부모나 아들에게도 애감을 넓혔다. 늙은이로 하여금 그 생을 편안히 마칠 수 있게 하고, 건장한 사람은 쓰일 곳이 있게 하며 어린이는 의지하여 성장할 곳이 있게 하고 과부나 외롭고 폐질에 걸린 사람은 다 부양 받을 수 있게 하며, 남자는 분수에 맞게 일할 자리를 나누고 여자는 돌아가 지킬 가정을 얻었다. 생활에 쓰는 물품이 헛되게 땅에 버려져 낭비하는 것을 꺼리지만 반드시 자기 혼자 쓰려고 사사로이 감추어 쌓아 두지도 않았다. 반드시 자기 자신의 사리를 위해서만 힘쓰지는 않았다. 그런 까닭에 음모, 도적, 난신적자와 같은 말이 생겨날 빌미조차 없고 바깥 문을 잠그는 일이 없는 이상적인 공동체가 온 세상에 이루어진다. 이를 일컬어 대동의 사회라 한다.

이 글에서 우리는 지혜롭고 유능한 사람이 있으면 선택하여 일을 맡겼다는 구절에 주목하고자 한다. 말하자면 유교적 능력주의의 단서다. 이 주제는 후에 다시 언급하겠지만, 이제부터는 유학사상에 담긴 민주주의적 사유의 특징을 집중적으로 추적하기로 한다. 이는 다름 아닌

“민본사상” 과 “위민사상”이다. 만일 어떤 사상체계 안에서 진정으로 인민을 “위해” 거의 완벽하게 정치를 하는 체제를 지목하는 이론을 찾을 수 있으면 이야말로 민주적 정체론이라 해도 무방할 것이다. 그러자면 이 목표달성을 위해 실지로 어떻게 정치를 할 것인지를 알아야 하고 이는 곧 인민에 의한 정부의 쟁점으로 이어지고 종래에는 인민의 정부라는 논지로 결과하게 될 것이다.

여기서 중요한 것은 유학에서는 인민을 위한 정부라는 논지는 통치자가 과연 인민의 삶을 위해 충분한 혜택을 제공하는지 아니면 고통을 안기는지를 기준으로 해서 정부 기능의 성과로써 판가름한다는 점이다. 인민을 위한 정부인지의 여부는 다음과 같은 내용에서 통치자의 사회정치적 기능의 성과를 검토한다는 말이다. 예컨대, 질서유지, 실지로 부를 산출하는 인민을 위한 부의 공정한 배분, 그리고 강하고 부유한 국가를 위해 필요한 인력 및 재정 관리의 효율성 등이 평가의 대상이 된다. 이런 통치의 기능적 관점에서 보면 통치자는 그 어떤 인물이든 사회적 지위를 막론하고 필요한 자격과 지식을 구비한 사람이면 그들과 협의하고 의견을 청취하는 것이 당연하고 합리적인 처사라 할 것이다. 이때 놓치지 말아야 할 것은 여기에는 아무나 능력과 경륜이 있으면 의논 상대가 될 수 있다는 평등의 관념이 깃들어 있다는 점이다.

아울러, 이런 접근을 하는 유교적 통치철학에서 또 한 가지 중요한 요소는 만일 통치자가 무능하고, 자격이 없고, 도덕적으로 부적합하면서 성과도 수준 이하인지를 인민에게 혜택은커녕 고통만 가져다 준다면, 정부관리의 청원과 충고 (소위 상소), 군중시위, 심지어 때로는 반란에 의해서 인민이 통치자를 대체할 수도 있다는 이론이다. 다만 이때는 천명에 의해서만 그런 과정을 허용한다는 특징이 있다. 이처럼 하늘의 뜻을 존중하는 사상은 왕은 본래 인민의 뜻으로 선택 받았기 때문이라는 논리를 담고 있는데, 그 근거는 인민의 뜻은 곧 하늘의 뜻이라는 천명이론에 있다.

그런 이론을 가장 극명하게 표명한 사례는 조선시대의 대표적인 실학과 유학자인 다산 정약용 (1762-1836)에서 찾을 수 있다. 다산은 “원목”이라는 글에서 다음과 같이 설파하였다 (김한식, 1979: 301-301; 박충석, 1983: 348; 신용하, 1997: 51-52; Kim K.-D., 2017b: 182).

태초에 오로지 ‘민’ 즉 백성만이 있었다. 왕이 어떻게 존재하였겠는가! 인민은 자연스러운 집합체 속에 살고 있었다. 그러다가 사람들이 이웃과 다툼 일이 생겼지만 해결책이 없었다. 한 노인장이 있어 공정한 말을 하여 사건을 바르게 해결하는 모습을 보였다. 사방의 이웃들이 그의 판단에 승복하고 향장이라 이름하는 마을의 우두머리로 모셨다...이처럼 사방의

지방장관들이 저들 중 한 사람을 자기들의 지도자로 모시고 제왕이라 불렀다. 이리하여 제왕의 기원은 다름 아니 마을의 우두머리 향장에서 비롯한 것이다. 그러므로 통치자는 백성을 위하여 있는 사람들이다.

같은 논리로 “탕론”이라는 글에서는 지도자(왕)는 아래로부터 뽑아 올려야 하며 그러기에 임금이 임금 노릇을 제대로 못할 때는 백성들이 들고 일어나 폐위를 시켜도 문제가 없다는 논지가 두드러진다. 적어도 절차상 “5가가 인이 되어 인장을 뽑고, 5인이 이가 되어 이장을 뽑고, 5리가 현이 되어 현장을 뽑고, 현장이 제후를 추대하고, 제후가 천자를 추대한다”는 상향 추대이론에 기초해서, 다음은 임금이 제대로 임금 노릇을 못할 때는 백성들이 그를 쫓아내도 된다고도 하였다. 맹자가 일찍이 주장한 혁명론에 기초하였다 (이성무, 2009: 346). 우선 여기서 중요한 내용은 정부를 구성하는 과정을 풀뿌리 수준에서 인민으로부터 단계별로 추대하여 지도자를 선출했다는 사실과 그 원리를 그대로 원용하면 이번에는 인민의 의사를 좇아 왕을 축출할 수도 있다는 것이다 (신용하, 1997: 55; Han Y.-U. 1971:33; Kim K.-D., 2017b.:183).

그와 맥을 같이 하는 민본과 위민의 원리는 다산의 법사상에서도 나타난다 (신용하, 1997: 58; 이성무, 2009: 346-347; Kim K.-D., 2017b: 184). “이정은 백성의 희망을 좇아 법을 제정해 당정에게 올리고, 당정은 백성의 희망을 좇아 법을 제정해 주장에게 올리고, 주장은 국군에게 올리고, 국군은 황상에게 올린다.” 그리하여 그 모든 법은 인민을 편리하고 편안하게 한 것이었다. 이처럼 법의 제정도 천명과 백성의 뜻에 굳건히 기초해야 하고 법의 집행도 인민을 해롭게 하지 않고 은덕과 혜택을 가져다 주도록 해야 한다. 그러려면 형사제도 또한 유교적인 예과 덕에 기초하여 집행해야 한다.

그러한 상향식 통치자의 선출과 법률의 제정에 관한 이론이 인민에 의한 정부라는 명제를 반영한다면 여기서 인민의 정부라는 문제는 어떻게 추론할 수 있는가? 전통 유학사상에서 통치자의 주권은 추상적인 천명에 기초하였다. 그런데 정다산은 이 천명 관념을 유학의 인간 심성의 이론과 연계하여 재해석함으로써 현실성을 보완하려 하였다. 먼저, 하늘에는 천제(상제)가 있어서 하늘 아래의 모든 군주와 목민관은 천제의 신하로서 지상에서 통치하는 아들(천자) 제왕의 즉위여부는 하늘의 뜻으로 좌우한다 (김한식, 1979: 3010). 그러나 인성의 심리학적 관점에서는 인간의 마음, 특히 도덕적인 특성도 하늘이 부여한 것이며 자율적인 의식으로 의사결정을 한다. 유학의 고전 『중용』의 첫 구절은 “하늘이 사람에게 내려 준 것을 ‘본성’이라

하고, ‘본성’에 따르는 것을 ‘도’라하고, ‘도’를 닦는 것을 ‘가르침’이라 한다”(天命之謂性 率性之謂道 修道之謂教)로 시작한다(김학주, 2009: 4). 따라서, 통치자의 정치적 정당성의 원천이 인민의 뜻에 있다 함은 곧 하늘의 마음, 즉 천명에서 연유한다 함이고, 임금에게는 인민이 하늘이고 인민의 마음이 곧 하늘의 마음이다.

두말 할 나위도 없이, 이런 관념 자체는 과학이 지배하는 오늘날에는 시대착오적인 측면이 있지만 인민의 주권 즉 민권 개념을 정당화하기 위해서는 각기 사회의 문화적 전통도 중요한 몫을 한다는 점을 가변이 무시할 수도 없다. 서방문화의 관점에서는 민권이란 신이 부여한 속성이므로 절대적인데, 이 관념도 이제는 세속화한 추상관념에 불과하다. 여하간, 추상적이든 구시대적이든, 이런 이유로 아예 국민주권관, 즉 주권은 인민으로부터 나온다는 국민의 정부 명제를 민주주의론에서 더 이상 주목할 필요가 없겠다는 주장이 나오는 것이다. 역시 가장 핵심인 명제는 인민을 위한 정부라는 것이고 이를 뒷받침하고자 할 때 인민에 의한 정부론이 유용해진다. 이주 간단명료한 명제는 인민은 정부가 필요하고 그 이유는 인민 스스로가 모두가 동시에 함께 정부라는 국가기구를 꾸려나가는 것이 비현실적이므로 누군가 대신해서 인민의 안녕과 행복을 증진하려는 기구를 운영해야 하고 이를 위해 인민은 세금을 내는 것이 정치의 현실적인 모습이다.

이제는 대표자를 선출하는 쟁점과 관련한 유학의 사상은 무엇인지를 자세히 검토하기로 한다. 맹자에서 시작하여 다산에 이르는 오랜 유학의 정치철학에서는 풀뿌리 인민의 수준에서부터 단계적으로 인민이 집합적인 절차로 추대하여 마지막에 제왕이라는 통치자를 선출하는 것을 기본으로 삼았다. 물론, 현실역사에서는 그런 절차가 거의 무시 당한 채 세습에 의한 통치가 지배적이었음을 잘 안다. 그럼에도 이론적으로는 그와 같은 단계적 상향 추대의 이론은 지금도 유효하다. 그러면 이제는 통치자를 그렇게 선출했다 전제하고, 그 통치자는 국민을 위한 정부를 운영하는 데 필요한 인재를 선발해야 하므로 이 문제를 다루기로 한다. 과거에는 그 인재들을 과거라는 시험제도로 선발했다는 점이 유교국가의 특징이다. 이 제도는 매우 특이한 능력주의에 기초하고 있었다. 그 능력의 평가는 유학의 가르침을 중심으로 후보자의 인품과 인문학적 자질 등을 판단하는 것이었다. 지금은 왕조가 아닌 민주공화정을 두고 민주주의적 대의정치를 위한 대표 선출의 문제가 주관심사다. 본인은 이와 같은 능력주의를 비단 정부의 관료 채용에만 적용할 것이 아니라 대의기구의 대표를 선출하는 데서도 시도할 필요가 있다고 주장하려는 것이다.

앞에서 우리는 현대 민주주의 정치에서 선거의 중요성은 물론 1인1표식 일반투표제도와

다수결 원칙 등을 지나치게 강조한 결과의 부정적인 측면에 관해서 검토한 바 있다. 그 과정이 담고 있는 각종 부정적인 요소를 극복하기 위한 조치로서 일종의 상향식 추대제도와 능력주의 선출제도를 시도하기를 제안하는 것이다. 이 강연에서 그 구체적인 절차와 방법을 상론할 여지는 없고 개략적인 특성만 개관하고자 한다. 이런 제안의 내용은 사실상 아주 기본적인이고 단순하다고 할 수도 있다. 그것을 실시하는 사회나 집단마다 그 내용을 실천할 때는 각자 나름 대로 가장 합리적이고 효과적인 방안을 고안하여 실행하면 될 것이다. 이 개혁방안에는 크게 두 종류의 대의기구를 제안한다. 하나는 여전히 일반투표제를 실시하여 선출하는 대의기구이고 다른 하나는 능력주의에 입각하여 특별히 추대하여 선출하는 전문가 대표기구다.

첫 번째 일반 대의기구는 1인1투표로 실시하되 최소 지역단위에서부터 상향 단계식 추대의 형식을 취하는 방안이다. 다만 최소 단위에서부터 반드시 상당한 시간을 들여서 예비후보자를 천거 받고 이들에 관한 심도 있는 논의를 깊이 할 수 있는 장치가 필요하다. 이 단계에서부터 가령 사회적 매체 (우리나라에서는 통상 에스엔에스 라함)를 특별히 개방하고 지정하여 대화를 하든지 또는 이와 동시에 가능하고 필요하다면 티파티 모임이나 타운 홀 집회의 형식으로 지역 유권자들이 수시로 모임을 갖고 깊은 토론을 거치는 과정을 요한다는 말이다. 어차피 민주정치는 시간을 요하고 느리게 진행되는 것을 전제한다. 매우 긴급한 사태는 정부의 기구에서 시책을 마련하고 실시하면 되는 것이고 특히 대의기구 구성을 위한 대표자 선출은 많은 시간과 담론을 소요하는 것이 유익하다. 이른바 숙의에 의한 정치를 이 단계에서부터 실현해야 한다는 말이다.

두 번째 전문가 특별대표기구는 능력주의에 의존한다. 일찍이 20세기 초 라스키는 민주주의의 대의기구 구성원은 특별히 전문성을 갖춘 인재의 모임이 아니라 단정했지만, 21세기의 세계는 그때와는 다른 세상이다. 현대의 전지구화 속에 사는 인민 또는 보통사람들은 그렇게 단순하지 않고 사회구조와 기능이 상당히 고도로 분화하고 복잡성 정도가 크기 때문에 이런 시대의 정치는 상당한 수준의 전문성을 필요로 한다. 그러므로 이 대표기구는 주로 시민사회의 각양각색의 전문분야와 특수부문을 대표할 수 있어야 하고 따라서 대표가 될 인물은 그러한 분야와 부문에서도 가장 탁월한 전문성을 갖춘 일종의 엘리트 인재여야 합당하다. 이들 역시 각 분야와 부문 별로 최소 단위의 지역에서 역시 첫 번째 일인일투표 제도와 마찬가지로 상향식 추대 형식을 밟아 선발하도록 하는 것이 합당하다.

이러한 절차로 선출하는 대표들이 가장 심각하게 명심해야 할 기본적인이고 절대적인 조건 한 가지가 있다. 그것은 이 대표들은 어떤 차별적인 특권이나 특전을 누리겠다는 생각을 완전히

버려야 한다는 점이다. 이들이 뽑혀 온 이유는 인민을 위한 정부를 진정으로 올바르게 운영하기 위한 인민의 진정한 대표로서 사명감을 가지고 헌신 하겠다는 각오로 임해야지, 그 자리를 빌미로 어떤 특별대우를 받거나 위세를 부리거나 하는 그런 위치가 아님을 굳게 믿고 명심해서 언행을 신중하게 하고 온 국민의 모본이 되어야 하기 때문이다. 지금까지, 특히 우리나라에서는, 이 대표기구의 의원들이 마치 무슨 큰 벼슬이나 한 것처럼 거들먹거리고 다니며 자신들의 이익 챙기기에 급급하며 온갖 특권을 누리려는 그 잘못된 자세 때문에 나라가 전혀 발전을 하지 못하고 뒷걸음질만 치고 민주주의가 제대로 뿌리를 내리지 못했던 사실을 우리 모두는 뼈저리게 반성하고 새로운 각오로 임해야만 여기서 제안하는 새로운 민주주의 원칙이 살아날 것이다.

이렇게 뽑은 국민의 대표기구는 진정으로 “국민을 위한 정부”를 운영하겠다는 결심으로 임해야 한다. 그 첫 번째 과제는 우선 국민이 고파하는 정책이 무엇일지를 탐색하는 일부터 해야 한다. 그러자면 국민의 목소리를 현장에서 직접 경청하는 일이 급선무다. 그들의 욕구, 요구조건, 고충 등 열린 마음으로 귀기울여 들어 주는 자세가 필수다. 물론 이런 노력은 직접 대면으로도 가능하고 타운 홀 모임 같은 형식으로도 좋을 것이며 사회적 매체를 너리 활용하는 것도 중요하다. 이 과정에서 특별히 조심할 것은 어떤 특정 이익집단이나 특권층의 요구나 회유에 쉽게 휘말리지 않아야 한다는 점이다. 어떤 특정 인구 집단이나 계층에서 제출하는 정책입안과 입법에 필요한 그 어떤 요구사항이나 제안이든 항상 개방적이고 공식적으로 허용하는 합법적인 통로와 절차로 겸허하게 청취하여 의견을 구하고 자문에 임하도록 해야 할 것이다. 정부 안에서는 민주주의 정부운용의 기본인 삼권분립 원칙을 철저히 준수하고 입법부의 감독 감시 기능을 최대한 발휘하여야 할 것이다.

이런 맥락에서 민주주의, 특히 자유민주주의를 정상화 하기 위해, 가장 긴요한 요건 은 전지구적 차원의 도덕적 쇄신이다. 언론인 루스 (2017: Kindle Locations 133-137)가 이렇게 응변으로 외쳤음을 상기했으면 싶다.

물질적인 조건은 개선할 수도 있다. 하지만 인간의 도덕적 조건은 상수로 남아 있다. 역사가 우리를 지도하는 정신적 혹은 정치적 대단원은 없다...인류의 도덕적 진보는 끝내 해결할 수 없는 문제다. 역사는 끝나지 않는다. 역사란 인간의 어리석음과 그 교정의 끝없는 반복이다. 따라서 사회를 조직하는 단일 모델이란 존재하지 않는다.

그처럼 인간사회의 조직원리는 단일할 수 없음을 우린 역사에서 보았으니, 이제는 서구 자본주의적 민주주의의 원리를 대체할 수 있는 대안도 한 번 변쯤은 생각해볼 만하다. 그래서 다시 한 번 역사로 돌아가 과거의 동아시아 문화, 특히 유교사상에서도 교훈을 찾아볼 수도 있을 것 같다. 누구나 정부 공직자로서 국민을 위해 봉사할 생각이 있는 사람이라면 한 번 심시숙고 해 봄직한 유학의 가르침 한 가지를 소개한다. 만일 국가의 질서를 잡겠다는 생각을 한다면, 2) 자신의 가정부터 잘 정돈해야 하고, 3) 가정을 잘 정비하려면, 자신의 인간수양을 도모해야 하고, 4) 인간수양을 하고자 하면 우선 자신의 마음을 바로 가다듬어야 하고, 5) 자신의 마음을 가다듬으려면 자기 생각 속에 절대적인 성실함을 찾아야 하고, 6) 자기 생각의 절대적인 성실함을 얻으려면 자신의 지식을 넓혀야 하고, 그래서 마지막으로, 7) 지식을 넓히려려면 사물을 궁극에까지 탐구해야 한다 (Fung, 1983: 362).

민주주의의 참뜻을 살리고자 이와 같은 마음수양을 위한 유교적 가르침의 원리를 실생활에 적용하려면 정부 모든 부처와 유관 공공기관 및 기타 사회조직체의 구성원들은 진정성 있는 국민을 위한 정부라는 이름에 충실한 진정한 공복으로서 간단없는 마음의 수양으로 스스로를 가다듬는 노력을 끊임없이 해야 할 것이다. 또한, 시민의 처지도 마찬가지다. 민주주의가 요구하는 바 자신의 요구를 제대로 표출하는 한편, 대의원들이나 공직자들의 행동과 성과를 예리하게 감시함에 있어서 어떤 불법적인 행위도 저지르지 않으려면 위에서 제시한 유교적 정신을 구비하고자 노력함으로써 충분히 훈련을 쌓고 계몽한 시민으로 거듭나야 할 것이다.

이런 제안이야말로 지나치게 야심차고 모호한 것일 터이고 이를 실천하려면 상당히 엄격하고 꼼꼼하게 구체적인 프로그램을 창출해서 실천하려고 해야 할 것이다. 그러나 이 시대야말로 전 세계의 인류가 우리의 정치 체제 자체에 이 정도의 급진적이고 혁명적인 변화를 시도할 생각을 심각하게 고민해야 할 때인지도 모른다. 그렇지 않고서는 어떤 명목의 정치 체제든 인간의 혜택을 위하여 움직이지 않을 것이라 생각한다. 만에 하나 우리가 정말로 여기에 제안한 길로 나아가 그 목표를 달성할 수만 있다면, 그야말로 “완벽한 민주주의”는 가능할 것 같다.

참고문헌

[국문]

- 김학주. 2009. 『중용』. 서울대학교출판부.
- 김한식. 1979. 『실학의 정치사상』. 일지사.
- 박충석. 1983. “실학사상에 있어서의 민본주의.” 이을호 외. 『한국사상의 심층연구』: 339-349. 우석.
- 신용하. 1997. 『조선후기 실학의 사회사상 연구』. 지식산업사.
- 이성무. 2009. 『조선시대 사상사 연구 (2)』. 지식산업사.

[영문]

- Bermeo, Nancy. 2003. *Ordinary People in Extraordinary Times*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Crozier, Michel, et al. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commissions*. New York: New York University Press.
- Crouch, Colin. 2004. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Diamond, Larry and Gi-Wook Shin. 2014. *New Challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Fung Yu-lan. 1983. *A History of Chinese Philosophy. I & II*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Gurri, Martin. 2014. *The Revolt of the Public and the Crisis of Authority in the New Millennium*. Kindle Edition.
- Han Yǒng-U. 1971. “Chong Yag-yong: The Man and His Thought.” *Korea Journal* (August): 24-35.
- Held, David. 1996. *Models of Democracy*. 2nd ed. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Huntington, Samuel P. 1990. *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth*

- Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Kim Kyong-Dong. 2017a. *Alternative Discourses on Modernization and Development: East Asian Perspectives*. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Kim Kyong-Dong. 2017b. *Confucianism and Modernization in East Asia: Critical Reflections*. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Laski, Harold J. 2015 [1933]. *Democracy in Crisis*. London and New York: Routledge.
- Lipset, Seymour Martin. 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday.
- _____. 1993. "Concluding Reflections." Pp. 119-131 in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., . Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Luce, Edward. 2017. *The Retreat of Western Liberalism*. New York: Little, Brown Book Group. Kindle Edition.
- Manin, Bernard. 1997. *Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD, 2002. *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies*. London: OECD.
- Papadopoulos, Yannis. 2013. *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy*. London and New York: Palgrave Macmillan.
- Onions, C. T. 1955. *The Oxford Universal Dictionary on Historical Principles*. Oxford: Oxford University Press.
- Park Chong-Nin and Chu Yun-han. 2014. "Trends in Attitudes Toward Democracy in Korea and Taiwan." Pp. 27-67 in Larry Diamond and Gi-Wook Shin, eds., *New Challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Pauly, Louis W. and Edgar Grande. 2005. "Reconstituting Political Authority: Sovereignty, Effectiveness, and Legitimacy in a Transnational Order." Pp. 3-21 in Edgar Grande and Louis W. Pauly, eds., *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twentieth Century*. Toronto: Toronto University Press.

- Rokkan, Sterin. 1966. "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism." Pp. 70-115 in Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Schumpeter, Joseph A. 1976 [1942]. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin.
- Stoker, Gary. 2006. *Why Politics Matter: Making Democracy Work*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Time*. 2017a. "Draining Democracy." Conversation. July 10/ July 17: 4.
- Time*. 2017b. "Room With a View of the Swamp: The Suite of Power." *The Features*. June 19: 18-25.
- Time*. 2017c. "Verbatim." September 25: 18.
- Vibert, Frank. 2007. *The Rise of the Unelected*. Cambridge: Cambridge University Press.

민주주의: 희망과 절망 사이

데이비드 헬드*

두 가지 인상적인 역사적 사실이 있다. 첫째, 매우 다양한 관점을 가진 정치 지도자들이 모두 민주주의자임을 자처하고 있다. 모든 종류의 정권들은 스스로를 민주주의라고 자칭한다. 그러나 이들 중 대부분의 정권이 말하고 행하는 바는 전 세계적으로 크게 다르다. 민주주의는 현대의 정치 생활을 정당화해 주는 것처럼 보인다. 규칙 제정과 법 집행은 ‘민주적’일 때 정당하고 타당하게 보인다. 그러나 언제나 그랬던 것은 아니다. 고대 그리스에서 현재까지, 대다수의 정치사상가들은 민주주의의 이론과 실천에 대해 매우 비판적이었다. 민주주의에 대한 보편적인 헌신은 아주 최근의 현상이다.

둘째, 오늘날 많은 국가들이 민주주의를 따르고 있지만, 그들의 정치적 제도와 절차의 역사는 민주주의 제도의 허약성과 취약성을 드러낸다. 20세기 유럽의 역사만 살펴보더라도 민주주의는 구성하고 유지하기에 상당히 어려운 통치 형태라는 것을 분명히 알 수 있다. 파시즘, 나치즘, 스탈린주의로 인해 민주주의는 완전히 말살 당할 위기에 처해 있었다. 보다 최근에 서구국가가 주도한 아프가니스탄, 이라크 그리고 리비아 전쟁은 권위주의를 민주주의 정부로 대체하려는 목표를 가지고 있다. 전쟁의 실패로 인해 그 목표 역시 실패하였고, 민주주의가 번영하기 위해 요구되는 복잡미묘한 전제조건을 본의 아니게 드러내게 되었다. 민주주의는 오랜 기간에 걸쳐 치열한 사회적 갈등을 통해 진화해왔고, 이러한 갈등 속에서 종종 희생되기도 한다. 오늘날 우리는 권위주의의 부활과 민주주의에 대한 새로운 위협을 목격하고 있다. 이러한 현상이 새로운 것은 아니지만, 우리가 주목해야 할 시급한 질문에 대한 답을 요구한다.

2017년 10월 20일 대한민국 서울에서 개최되는 ‘위기속의 민주주의’ 학술대회에서 주최자들은 몇 가지 중요한 질문들을 제기했다. 현대 민주주의가 위기에 직면한 원인이 무엇인가?

* Durham 대 교수

민주주의의 쇠퇴를 초래한 국내외적 요인은 무엇인가? 민주주의의 쇠퇴가 미래사회에 시사하는 바는 무엇인가? 부활하는 권위주의가 지속될 수 있을 것인가? 나는 다음과 같은 접근을 통해 이 질문들에 답변하고자 한다. 현대 민주주의에 초점을 맞추기 앞서, 나는 현재와 같은 권위주의가 확산되기 이전의 민주주의가 지녔던 강점과 맹점에 대해 먼저 고찰할 것이다.

민주주의는 시민권의 가치와 모든 시민의 동등한 정치적 자유에 기초한다. 정치 공동체 내 모든 구성원들의 평등한 지위는 민주주의의 핵심적인 특징이다. 이해관계의 충돌, 격렬한 정치적 논쟁, 일상적인 판단과 의견의 대립에도 불구하고, 타인에 대한 인식은 원칙적으로 민주주의 사회의 구조에 근거한다. 민주주의의 이상, 희망 및 열망은, 의견 대립과 정치적 갈등에도 불구하고, 모든 시민들을 포용하며, 자결권을 보장하고, 합의에 도달할 수 있는 방법을 모색하는 것이다.

세 가지 민주주의 모델

민주주의를 설명할 때 지속적으로 언급되는 세 가지 대표적인 모델이 있다. 도시국가 또는 공화국의 가치, 즉 직접 민주주의; 거대한 영토와 오랜 기간에 걸쳐 확산된 민주주의, 즉 자유민주주의 그리고 혹은 대의민주주의; 국경을 초월한 민주주의 또는 초국가적인 민주주의, 즉 국제 민주주의 및 범세계주의적 민주주의.

12세기부터 이탈리아를 비롯한 고대 사회, 특히 고대 그리스에서 도시국가가 출현했으며 직접 민주주의가 이루어지기 시작하였다. 이는 의회의 직접 통치로 잘 알려진, 도시 및 도시민들을 중심으로 한 민주주의의 한 형태이다. 이러한 민주주의의 잘 알려진 특징으로는 다음과 같은 4가지가 있다. a) 입법 및 사법 기능에 시민들의 직접 참여, b) 주권으로서 시민 집회, c) 시민과 공무원 간 동등한 혜택, d) 모든 공직의 짧은 임기.

모든 시민들은 직접 만나 법에 대해 논의하고 결정하며 최종 법안을 확정한다. 통치의 원칙은 곧 직접 참여에 있으며, 통치의 과정은, 위대한 아테네 시민으로 정치가이자 장군이었던 페리클레스가 한때 언급했던 ‘적절한 토론’을 토대로 이루어진다. 이때 적절한 토론이란 자주적인 의회(*ekklesi*)에서 발언할 수 있는 동등한 권리(*isegoria*)가 보장되며, 어떠한 제한도 받지 않는 자유로운 논의를 의미한다(Finley, 1973: 18-19). 의결과 법률은 단순한 습관, 관습 또는 무력이 아닌 더 나은 논쟁의 힘인 신념에 기초해야 한다. 일반 시민들이 공공 영역에 참여할 수 있는 구조 속에서 법률이 올바르게 확립된다면, 법에 대한 이행을 합법적으로 요구할 수

있을 것이다. 이는 시민 통치 체제의 기본 원칙이다.

물론, 이는 항상 남성, 부유한 남성, 그리고 잉여 노예와 여성 노동력을 소유한 남성 귀족들의 민주주의였다. 그러나, 직접 민주주의가 지닌 또 하나의 결점은 심각한 적대의식과 이해관계의 충돌을 다루는 데 무능력했다는 점이다. 당시 직접 민주주의는 극심한 정치적 대립을 해결하기 위한 공식적인 메커니즘이 부재하여, 갈등의 대상을 처리하는 데 있어 상대방을 묵인하고 추방시키거나 심지어 살인하는 등 사적인 방식만이 횡행하였다. 정치 권력이 확고한 헌법이나 정부 체제에 의해 구조화되지 않았기 때문에, 정치적 갈등은 대인관계에 관련된 싸움이 되었고, 종종 상대방을 물리적으로 제거함으로써 끝을 맺게 되었다(Finley, 1983: 118-119). 자치 공동체 및 공화국의 이상은 수많은 현대 정치 사상가들에게 영감의 원천으로 여겨졌으나, 아테네 및 다른 지역의 고착 현상은 복잡한 이해관계의 충돌이 발생하는 상황하에 이러한 시스템의 안전성과 지속성에 대한 의문을 제기했다.

자유민주주의 혹은 대의민주주의는 도시국가뿐만 아니라, 거대한 영토와 시간대에 걸친 정치 체제에서 이러한 어려움을 해결하고자 하였다. 교회, 귀족, 왕권 및 공국에 대한 자유 민주주의의 승리는 정치적 자결권의 역사, 포괄적인 시민권을 위한 투쟁, 평화적인 합의의 정치 그리고 통치자가 피통치자에 대한 책임을 보장하는 방법의 생성에서 커다란 진일보를 이루었음을 의미한다. 그 주요 특징은 다음과 같다. a) 권력이 법의 원칙에 의해 확립, 제한되는 '비인격체'로서 국가 b) 권력의 분리, c) 보편적 선거, 정기적인 선거, 비밀 투표, 정당 간 경쟁, 그리고 d) 국가적 기능을 행사할 수 있는 대표자들에게 위임된 국민의 주권.

19세기와 20세기의 민주주의는 정치적 의사결정을 내릴 수 있는 대표자를 선출하는 과정에 대다수 시민들의 광범위한 참여를 허용하는 법적, 제도적 집합체에 기반하여 뚜렷한 현대적인 형태를 취했다. 현대의 대의민주주의는 고전적인 민주주의의 한계를 극복했다고 할 수 있는데, 이는 정기적인 선거를 통해 공공 문제가 분명해지고, 정치에 내성을 가진 소수의 선출된 사람들이 그들이 이해한 바에 따라 국가의 이익을 추구하고 옹호하기 때문이다(Schumpeter, 1976; 2006: chs 3-5). 그들이 이러한 임무를 설득력 있게 수행하지 못한다면, 물론 그들의 권력은 박탈 당할 수 있다. 고대와 현대 사이의 차이는 한편으로는 특정 지역, 단결된 지역사회와 평등에 대한 관심과 다른 한편으로 거대한 국가, 중앙 관료적 계층 구조, 상호 연결된 상업 사회, 사적 이익에 대한 자유로운 추구, 그리고 경쟁적 정치 세력 사이의 불가피한 차이에 있다. 여전히 정치적 불안정의 위험이 존재하지만, 더 이상 그 자체가 민주주의 체제의 본질적인 속성은 아니다.

그러면서도 자유 민주주의는 거의 초창기부터 여러 가지 구조적 어려움을 겪었으며, 그 중 세 가지를 아래에서 논의하고자 한다(Held, 2006). 첫째, 자유 민주주의는 단기주의 경향이 있다. 선거 주기는 정책 논쟁을 단기적인 정치 이득과 중간 투표자들을 만족시키는데 초점을 두는 경향이 있다. 선거 주기가 짧아지면 정치인들은 지속적으로 선거에서 자신의 입지에 대해 관심을 가지게 되고 막대한 정치적 자본을 필요로 하는 정치 의사결정에 힘겹게 타협을 하게 된다. 정부 입장에서는 주로 미래 세대들에게 영향을 주는 문제들(예: 기후변화 또는 경제 구조조정)을 해결 하기 위해 투표권을 가진 유권자들에게 중대한 변화를 요구하기가 상당히 어렵다.

둘째, 자유 민주주의는 자기 추천 의사 결정에 의해 특징지어질 수 있다. 민주주의 이론과 정치는 고정된 경계를 지닌 선거구와 관련된 책임성의 개념에 기저를 두고 있다. 그들은 국가의 경계 내에서 의사 결정권자와 결정을 따르는 자 간의 균형과 조화가 존재한다고 가정한다. 이러한 당사자들, 즉 의사 결정권자와 이해 관계자 간의 혹은 의사결정 과정의 투입물과 산출물 간의 동등성의 붕괴는 중요시되지 않는다. 민주당 정치인들은 가장 고결한 힘의 근원인 국민들의 지지에 크게 의존한다. 일반적으로 의사 결정의 외부 효과 또는 주변 파급 효과는 주요 관심사가 아니다.

셋째, 자유 민주주의의 특징은 이익 단체의 결집이다. 민주주의 국가에서 정치인들은 종종 소규모 집단의 한정된 이해 관계를 충족시키는 정책을 채택해야 하기 때문에 이해 단체의 다원주의가 강화되면 공공재의 공급을 축소하는 위협을 무릅써야 한다(Olson, 1982). 민주주의의 절차는 소규모의 잘 조직된 집단의 이익에 부응하게 되며, 이는 결과적으로 이러한 이익 집단들의 확산으로 이어진다. 또한, 그러한 단체들 간의 치열한 경쟁은 공공 의사 결정에서 교착 상태를 초래할 수 있으며, 이는 공공재 공급을 이행하고 결과를 도출하는 과정 모두를 지연시킬 수 있다(Midlarsky, 1998). 더욱이, 민주주의 국가는 국민들에게 진정한 참여 기회를 제공하는 데 어려움을 겪는데, 이는 특정 당파와 금전적 이해 관계로 얽혀 있는 집단들이 그들의 우선 순위에 따라 정치 상황을 좌우하려 하기 때문이다. 실질적으로 소득 불균형이 존재하는 세계에서 공공 영역에 대한 자유롭고 평등한 참여 기회는 대개 부유층에 편향되어 있다 (Dahl, 1985).

자유 민주주의 혹은 대의 민주주의는 민주주의의 한 모델로서, 주권 국가 형성 시대, 즉, 새로이 경계를 확립한 지역사회에서 정치적 의사결정이 중앙 집권화됨과 동시에 '국가 공동체'의 운명이 막 구축되었던 시기에 완벽한 타당성을 지녔다. 그러나, 이는 오늘날 우리 시대의

정치 체제 형성을 설명하는 단일한 모델이 아니다. 19세기 후반부터, 특히 1945년 이후 가속화된 세계화는 전 세계를 재구성하였다 (Held et al, 1999). 인간 활동의 여러 부문 -경제적, 상업적, 법적, 정치적 그리고 생태적 영역에 걸쳐 전 세계적인 상호 연관성이 심화되고, 강화됨에 따라 전 세계를 중첩된 운명 공동체로 만들고, 이로 인해 각 국가의 운명과 성쇠가 상호 밀접하게 관련을 맺게 되었다 (Held, 2010). 이는 기후 변화와 대량 살상무기의 확산과 같은 우리 시대의 실존적 문제 뿐만 아니라, 우리를 세계적인 생산 및 금융 거래의 사슬에 묶는 일상 생활의 세부 사항들에 의해 가시적으로 드러난다. 임마누엘 칸트의 불멸의 구절을 빌리자면, 우리는 ‘불가피하게 나란히’ 존재할 수 밖에 없다. 자유, 대의 민주주의 모델은 민족국가를 위한 민주주의이지, 상호관련성이 일상화되어 있으며 경계와 무관한 외부효과가 발생하는 세계를 위한 모델은 아니다.

오늘날 전 세계적인 상호 관계가 형성되는 강도, 집중도, 속도는 새로운 기회와 위험 모두를 유발할 수 있다. 기회는 전 세계로 확산되고 있는 경제적 노동 분업, 세계 무역 구조, 글로벌 통신 인프라 및 다자간 질서에 기반한 법률이 경제적 번영, 발전, 평화적 공존의 측면에서 비할 데 없는 가능성을 창출하기 때문이다. 위험은 인간 공동체가 이렇게 조밀하게 얽혀 있지 않았던 과거와 달리, 현재 국제 사회에서는 한 지역에서 발생한 위기가 전 세계로 빠르게 확산될 수 있기 때문이다. 따라서, 이 시대는 중대한 약속과 거대한 도전의 시대이다.

상호 연관성, 외부 효과 및 위험이 있는 이 세계는 세계화 추세와 같이 전 세계로 확산된 민주적 공공 영역에 대한 희미한 또 다른 생각, 즉 제3의 민주주의 모델을 제시한다. 우리는 국제법에서 주권의 근원과 범위, 즉 국제 무대에서의 규칙 제정의 역사를 추적하여 이 희미한 기미와 그 근원의 일부를 파악할 수 있다.

국가간 체계의 변화하는 질서

국가간 체계의 질서와, 특히, 영토에 대한 주권은 16세기 후반부터 실권을 가진 사람들에게 의해 규정되었다. 즉, 권력이 정의를 만든다. 현대시대의 주권은 결코 원주민들의 권리에 관한 것만은 아니었는데, 이는 정복자들이 이 문제를 간과했기 때문이다. 따라서 주권은 영토를 소유하고 국기를 내세운, 실권을 통해 확립되고 보장되었다. 국제연합(UN)이 설립될 때까지, 주권은 국제 사회에서 보편성에 대한 주장과 함께 다른 가치보다 중시되었다. 그러나 UN의 창립 이후, 주권은 인권 및 민주주의 규범과 연결지어 하나의 복잡한 이슈로 다루어졌다. UN

체제의 확립, 유럽연합(EU)의 발달, 국제적인 환경제도의 시작과 같은 진보와 함께, 보편적인 헌법 질서를 위해 발판이 마련되었으며, 이는 명확한 방향 제시와 함께 분명하게 명문화되었다 (Held, 200; 2010).

이러한 맥락에서 주권의 의미는 국제법 상 실권에서, 원칙적으로 정당한 권한, 즉 인권 규범 및 민주주의 가치를 옹호하는 권한으로 바뀌었다. 전쟁법은 인권 협약에 의해 보완되었고, 국가 또는 비국가 활동세력이 저지른 전쟁과 다른 형태의 조직된 폭력 속에서 인간이 서로에게 할 수 있는 행위에 대한 제약이 함께 설정되었다. 책임과 자결권의 원칙은 이러한 협약들을 통해 정식으로 다루어 졌으며, 20세기 후반에서 21세기 초까지 소련의 붕괴, 남아프리카 공화국의 넬슨 만델라 대통령 당선, 아랍의 봄과 같은 사건들로 대표되는 민주화의 물결 속에서 단단히 자리잡게 되었다. 유럽에서도 주목할 만한 사건들이 발생하였다. 역사상 가장 전쟁에 몰두하고 파괴적이었던 대륙이 흡스에서 칸트로 전향하면서 EU 국가들 간의 전쟁이 처음으로 사라지고 평화로운 통합이 탄생하였다. 또한, 권한이 여러 단계로 나누어 지면서, 주권은 더 이상 단일하고 절대적인 것으로 간주되지 않으며, 시민권은 도시, 하위 국가 지역, 국가 및 초국가적 단체와 같은 다양한 공동체의 구성원과 같은 뜻을 갖게 되었다.

따라서 시민권은 이미 EU에서와 같이 공통의 시민적 및 정치적 가치와 규범을 옹호하는 다양하고 중첩된 정치 공동체의 구성원들이 동등하게 지니는 권리로 여겨졌다. 시민권은, 알려진 바와 같이, 단일 공동체의 독점적인 권리가 아닌, 사람들에게 중요한 영향을 미치는 다양한 공동체 내에서 사람들을 서로 연결시키는 일련의 원칙과 법적 합의에 기반을 두고 있다. 따라서, 애국심을 흔히 ‘내 나라의 옹고 그림’으로 규정하는 경우 오해를 불러일으킬 수 있다. 오히려, 애국심은 정당한 권한의 규범과 가치, 즉 올바르게 내포된 공통의 시민적 및 정치적 원칙에 대한 충성을 지칭한다 (Habermas, 1992).

적절하게 전개된 이 세계 정치의 개념은 도시에서부터 국제적인 단체에 이르기까지 다층적이고 다면적인 정치적 조직체를 가정하며, 이는 공통된 법적 체계, 즉 앞서 모델3에서 언급한 인권 및 민주주의 원칙에 기반을 둔 법적 체계와 결부되어 있다. 이 개념에서 국가는 약화되지 않는다. 오히려 국가는 우리 삶을 이미 구성하고 있는 국제 세력들과 질서의 조밀한 연결망 속에서 정치적 권한, 민주주의, 인권을 보호하고 유지하는 데 있어 하나의 주요한 요소가 된다. 무엇보다 중요한 것은, 정치질서가 더 이상 오로지 국가적 이성 및 패권주의적 국가사업에 입각하여 형성되는 것이 아닌 국제 협력과 범세계적인 유대의 원칙에 기반을 두고 있다는 점이다.

물론, 이러한 관점은 지정학과 관련된 다수의 실제 사례들과는 상당히 거리가 있다. 시급한 문제는 국가가 다른 국제기관과 자신의 권한을 얼마나 공유하려고 하는지 혹은 주권의 핵심적 측면을 국제법 및 규제에 얼마나 양도할 수 있는가이다. 후자가 자국의 이익과 부합할 때, 국가는 정책 성과와 국제 기관 및 초국가적인 기관의 규제 기준을 준수할 가능성이 더 높다는 것은 합리적인 가설이다 (Held, 2014: 66-67). 그러나 그렇지 않은 경우, 즉 국가가 자국의 이익에 위배되는 정책 성과와 규제 기준에 직면한다면, 주권은 주로 국제 협력 및 조정의 의제를 넘어서는 수단으로 등장하고 다시 언급된다. 이는 국가 안보 및 경제적 이익에 영향을 미치는 영역의 경우에 해당할 것이다; 국제 보건, 기후변화와 같이 공동의 이익이 명확하게 규정되어 있는 다른 분야에서는 공동의 정책, 관심사 및 가치에 대한 헌신이 더 우선시 될 수 있다.

더불어, 보편적인 헌법질서의 근간을 가로지르는 어떠한 통로도 안전하지 않을 뿐만 아니라 겹보기에 불가능하다는 점을 확실히 하고자 하는 거대한 세력이 있다. 테러와의 전쟁은 국제법을 위반하고, 유엔 체제를 약화 시키며 궁극적으로는 미국과 그 동맹국들이 서구 지배의 시대를 연장시킬 수 있는 위치에 있도록 하는 데 목적이 있다. 또한 이는 권력과 통치권에 대한 미국과 영국의 개념이 전 세계에서 우위를 점하는 데 기여하였으며, 일련의 제양과 같은 혼란스러운 전쟁을 초래하여 국내 정치를 극단적으로 혼란스러운 상황으로 몰아넣었으며, 많은 국가에서 이러한 문제와 관련하여 발생하고 있는 테러리즘 조성, 이주의 증가 및 복잡하고 어려운 정치 체계 등이 그 사례라 할 수 있다 (Held, 2016).

합의 정치의 위기

이 걱정스럽고 불완전한 세계에서 조차, 적어도 최근까지는 타협과 합의의 정치에 대한 생각이 간신히 존재할 수 있었다. 정치적 타협이 이루어졌으며, 협상은 계속되었고, 민주주의 정치의 조류와 함께 수사학적 언어들이 부상했다가 사그러들었다. 일부 극단적인 사례를 제외하면, 서로 다른 정당의 국회의원들은 민주주의 국가가 아니더라도 여전히 커피를 마시며 담소를 나눌 수 있었다. 그러나 이 작은 공감대마저 사라지고 있다. 모든 이태올로기는 그들의 견해를 옳다고 여기지만, 합의의 정치에서는 반대 의견들도 타당하게 여겨진다. 많은 나라에서는 더 이상 이러한 경우가 나타나지 않는다. 반대자와 반대 의견의 권위가 점점 더 실추되어 폐기되며, 그들의 옹호자들은 조롱당하고 인간성을 말살당하며 심지어 목숨의 위협을 받는다.

트럼프의 미국에서부터 영국의 브렉시트, 오르번의 헝가리에서부터 모디의 인도, 그리고 에르도안의 터키에서부터 두테르테의 필리핀까지 최근의 사례들이 이러한 현상을 잘 보여준다. 정치 체제가 엄청나게 난무하는 거짓과 사기에 관대해지고 심지어 거짓말을 하는 사람들을 승진시킬 때, 민주주의는 매우 취약하고 쇠퇴하게 된다. 그리고 이에 반대하는 사람들이 조롱당하고 낙오될 때, 합의의 정치는 분열되기 시작한다.

민족주의와 전투적인 정체성에 기반한 정치로 후퇴하는 것은 2차 세계 대전이 끝난 후, 유럽과 세계 평화를 뒷받침해왔던 합의 과정에 대한 반작용이다. 마치 2차 세계 대전과 나치에 의한 유대인 대학살, 강제 노동 수용소 사건을 통해 경험한 모든 위험들이 아직 끝나지 않은 것처럼 말이다. 그러나, 합의의 정치가 쇠퇴한 것에 대하여 보수파의 포퓰리스트 정치가들에게 모든 책임을 묻는 것은 잘못된 것이다. 배타적인 정치는 모든 정치적 측면에서 발생할 수 있으며, 실제로 그러하다. 극 진보파와 극보수파/대안 우파 사이의 차이점은 전자는 현 시점에 소수로 남아있는 반면 후자는 일부 중요한 영역에서 권한을 가지고 효력을 발휘해 왔다는 점이다.

1930년대는 경제 위기가 장기적으로 지속되고, 제1차 세계 대전의 후유증이 잔존해 있으며, 국제기관이 약화되고 필사적으로 희생양을 찾던 시기로 외국인 혐오증과 함께 민족주의가 부상하였다. 2010년대는 두드러지게 유사한 경향이 나타난다: 금융 위기로 인해 장기화된 경제 악화, 지역 및 국제 기관의 효력 약화, 사실상 모든 일상의 문제를 다른 외형의 타인에게 전가하는 외국인 혐오에 관한 열띤 논쟁이 그 실례들이다. 1930년대에 합의의 정치는 인간성 말살, 전쟁 및 대량학살의 정치에 의해 무너졌다. 2010 년대에 우리는 위험할 정도로 비슷한 경로를 답습하고 있다. 다음과 같은 문제는 여전히 남아있다. 이를 이는 것이 우리가 다른 경로를 선택하도록 할 것 인가?

민주주의의 절차상 개인 혹은 모든 사람의 평등한 도덕적 지위와 사회적, 정치적 관용, 인권 그리고 동등한 자유가 동시대에도 주요한 역할을 계속하고 있는지 여부와 그 역할을 어느 정도로 하는가에 대한 논란이 있다. 합의의 정치가 압박을 받고, 숙고, 협상, 그리고 타협이 지체되는 현상에 대한 인내심이 고갈될 때, 자신의 독단적인 권력 의지를 이용하고자 하는 정치 지도자들은 손쉬운 방법을 찾고자 하는 유혹에 빠지게 된다. 그 위험성은 너무나 명백하다 - 반대와 도전에 점점 더 무감각한 특권층의 기호에 따라 조작되고 향후 이를 부패하게 만들 사람들의 손에 넘겨진 정치 체제. 대안은 법치주의에 의거하여 모든 시민들이 납득할 수 있는 민주적인 삶의 핵심적인 사상과 개념을 회복하는 것이다. 권위주의와 민주주의적 삶의 재생

사이에는 일련의 제도들(삼권분립, 법치주의 및 권리장전을 포함)과 변화의 주체들(그 중에서도 열성적인 정치인, 변호사, 그리고 시민사회 운동가)이 있으며, 이들의 활동과 영향력은 향후 몇 년 간 정치의 방향을 결정하는 데 영향을 미칠 것이다. 우리가 과거의 민주적, 제도적 업적을 기반으로 발전해 나갈지 아니면, 이들을 현 시대의 악몽 속에 묻을지 여부는 현 시점에서 아직 명확하지 않다.

교착상태 (Gridlock)와 민족주의 대두

우리가 세계 정치의 기로에 서 있는 이유를 올바르게 파악하려면, 최근 수십 년 동안 정치적 변화에 미친 주요 요인들을 이해하는 것이 바람직하다. 이 문제를 해결하기 위해 ‘교착상태 (Gridlock)’라는 주요 개념과 제2차 세계 대전 이후 도출된 합의가 이 교착상태에서 미치는 영향과 그 범위 뿐만 아니라, 민주주의적 사업과 국제협력 원칙을 모두 위협하는 상황을 인식해야 한다 (Hale, Held and Young, 2013). 세계 질서의 평화와 번영을 위해 전후에 설립된 기관은 조건들을 명시하여 수많은 활동 주체들이 이 조건들에 의거하여 정치기관을 안정화시키고, 기업을 성장시키며, 해외 투자를 하고, 세계적인 생산구조를 마련하며, 세계화로 인해 발생된 다양한 사회적/경제적 과정과 맞물려서 이익을 얻을 수 있었다. 그렇다고 해서 이러한 기관들 만이 지난 수십 년에 걸쳐 경험한 다양한 모습의 세계화를 주도 한 것은 아니다. 운송 및 정보 기술에서 중대한 돌파구를 비롯하여, 세계 자본주의 본질의 변화를 일으키는 주요 요인은 국제적 상호 의존성이다. 그럼에도 불구하고, 이러한 모든 변화들은 상대적으로 개방적이고 평화로우며 자유롭고 제도화 된 세계 질서 안에서 일어나기 때문에 번영하여 발전할 수 있었고 (cf. Ruggie, 1982), 그 효과가 수십 년 동안 지속되었다.

그러나, 이러한 발전이 향후 우리의 국제적 협력 구도를 바꾸었다. 즉, 전후에 확립된 규칙을 기반으로 한 질서가 전 세계적으로 확산되는데 이바지 한 경제적/정치적 변화가 이제는 그 체제를 교착상태에 빠뜨리는 원인이 된다. 전후의 질서 안에서 국제협력의 눈부신 발전으로 인해, 인간 간에 상호 연관성이 1945년 보다 현대 정치에 훨씬 더 큰 비중을 차지하며, 국제협력의 필요성이 더욱 뚜렷해진다. 그러나, 이 상관 관계의 “공급” 측면 인 제도화된 다자간 협력은 교착상태에 있다. 더욱이, 다자간 그리고 초국가적 협력이 핵 확산, 소형 무기 판매의 폭발적인 증가, 테러리즘, 실패한 국가, 세계 경제의 불균형, 불안정한 금융 시장, 세계적인 빈곤문제 및 불평등, 생물 다양성의 손실, 물 부족 및 기후 변화와 같은 영역에서 이제는 점점 더 비효율적

이거나 진부한 것으로 비춰진다. 교착상태는 하나의 문제에만 국한되지 않고, 글로벌 거버넌스의 일반적인 특성으로 나타난다. 다시 말해서, 매우 긴급한 상황이 발생할 시, 바로 협력하는 것이 더욱 더 어려워지고 불충분해 보인다.

이러한 교착상태를 일으키는 네 가지 이유들 혹은 요인들을 살펴보자면, 다극성 증가, 제도적 타성, 힘든 문제 그리고 제도적 분열이다. 각 요인은 특정하게 결합된 인과 방법을 구현하는 증가 추세로 여겨질 수 있다. 첫째, 서로 밀접하게 관련된 다양한 이해 관계들이 국제적 합의에 도달해야 하기 때문에, 인도, 중국, 브라질과 같은 신흥 세력들의 등장으로 국제 협상은 더욱 더 복잡해진다. 한편으로는, 다극성이 발전의 주요 요인 이지만, 다른 한편으로는, 일관된 성과를 얻기 어려운 의견과 이해관계 모두를 협상 테이블에서 논의할 수 있게 한다. 둘째, 유엔 안전 보장 이사회와 같이 70년 전에 창설된 주요 다자간 기구들의 경우, 정해진 이해 관계가 시대에 뒤떨어진 의사결정 원칙만 고수함으로써, 현 상황을 제대로 반영하지 못하기 때문에 변화하기 어렵다고 평가된다. 셋째, 우리가 직면한 국제적 문제는 점점 더 복잡해지고, 국내 정책에 깊이 파고들어 종종 해결하기가 매우 어렵다. 넷째, 국제기구들은 여러 분야에서 중첩되고 모순된 지시를 갖고 급증하기 때문에 권한이 분열되어 혼란에 빠진다.

여러 분야에서 이러한 추세가 결합되어 성취하기가 극히 어려운 국제협력력을 성공적으로 이끌지만, 이에 수반되는 위험은 너무나 명백하다. 따라서, 세계 경제를 관리하고, 견잡을 수 없는 환경 파괴를 방지하며, 핵 확산을 막거나, 기타 국제적 문제들에 맞서기 위해서 협력은 필수 불가결한 요소이다. 그러나, 우리의 운명과 성쇠가 밀접하게 관련 지어 질 때, 우리가 갖고 있는 방법들로 국제정책 수립을 하는 경우, 그 대다수의 방법들이 특히, 조약과 국제제도에 대한 국가 간의 협상 시 적당치 못하다. 오늘날 이러한 징후들은 어디에서나 나타난다. 즉, 널리 알려진 대로 기후 변화는 모든 생명체를 끊임없이 위협하고, 이라크 분쟁은 여전히 통제할 수 없는 나머지, 엄청난 노력에도 불구하고 소형 무기 판매를 급증하게 하며, 이주가 급격히 증가해서 많은 사회들을 불안정하게 만들고, 불평등은 전 세계적으로 사회생활 구조에 위협을 가한다.

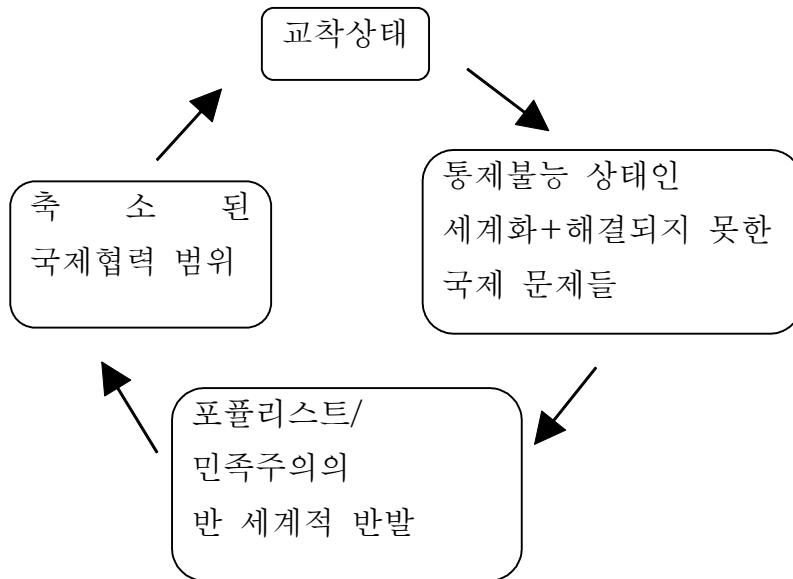
오늘날 교착상태는 자체 강화요소를 갖고 있다. 교착상태가 이어지면서 세계화가 통제불능 상태가 되고, 국제적 문제들이 해결되지 못함에 따라, 민주주의 쇠퇴의 일부분으로 여겨지는 민족주의와 포퓰리즘이 전세계적으로 대두된다. 이는 결국, 글로벌 거버넌스 기관의 운영 역량을 더욱 약화시키는 반 세계적인 반발을 유발시킬 수 있다. 교착상태는 자체 강화 상호 의존성으로부터 생겨나고, 이를 바탕으로 세계화는 기관의 관리 역량을 넘어서서 심화될 뿐만 아니라,

국가 정치에 미치는 치명적인 영향으로 인해 더욱 악화된다. 한편으로는 복잡한 다자간 그리고 초국가적 관리와 다른 한편으로는 그렇게 하기 위한 우리의 능력을 없애거나 약화시키고자 하는 포퓰리스트와 민족주의 운동을 요구하는 심화한 상호 의존성과 주요 국제적 문제들 사이의 딜레마에 빠져 그 결과는 정신분열병 위기가 될 수 있다.

자체 강화 교착상태의 악순환

자체 강화 교착 상태에는 4 단계 과정이 있다 (Held and Hale et al, 2017: ch 1 참조). 아래 그림 1 참조.

그림 1: 자체 강화 교착상태의 악순환



출처: Hale and Held, 2017: 253.

첫째, 앞서 언급한대로, 상호 의존성의 증가로 인해 국제적 문제들을 해결할 필요성이 커짐에 따라, 그러한 문제들을 점점 더 해결할 수 없는 다자간 체제에 직면하고 있다. 둘째, 여러

분야에서 이것이 사실로 판명되었고, 대부분의 경우에 세계 인구의 주요한 부문들에 심각한 피해를 입혀서, 종종 복잡하고 혼란스러운 연쇄반응을 일으켰다. 아마도, 가장 최근의 극단적인 사례는 2008-9년의 금융 위기로서, 이 위기는 세계 경제 전반과 특히 많은 국가에 큰 혼란을 가져왔다.

셋째, 이러한 전개는 정치적 불안정화에 중대한 자극이 되었다. 수많은 경제 분야에서 장기적인 추세인 경제적 불평등의 대두가 경제 위기로 인해 경제의 세계화, 디지털화 및 자동화로부터 이익을 얻은 사람들과 산업화된 국가에서 많은 노동자 계급의 유권자를 비롯하여 소외된 느낌을 받은 사람들 사이에 극명한 정치적 분열을 악화시키면서 더 두드러졌다. 이러한 분열은 공간적 측면에서 특히 심각하다. 즉, 세계적인 도시와 그 내륙지역 간의 분열이 심각하다. 런던, 파리, 상하이, 뉴욕, 샌프란시스코와 같은 세계적인 도시들은 세계 경제에서 권력과 영향력의 교점이 되었다. 이러한 도시에 살고 있는 시민들은 기회가 급격히 증가함에 따라 직접적으로 혜택을 보았다. 반대로, 농촌지역과 산업화 되지 않은 도시와 같은 내륙지역에 거주하는 시민들은 종종 좌절감과 억울함을 갖은 채 여러모로 뒤처져 왔다. 정치에 미치는 영향은 많은 민족주의 및 포퓰리스트 운동이 출현하고, 경우에 따라, 많은 국가에서 선거에서의 승리 (또는 그렇지 않으면 권력 장악)로 인해서 엄청났다. 이러한 전개에 대해 놀라워할 필요도 없다. 연구에 따르면, 역사적으로 보수파 포퓰리스트 운동과 금융 위기가 밀접하게 연관되어 있다 (Funke, Schularick and Trebesch 2016).

교착상태가 국제적 문제를 해결할 수 있는 역량을 저해하고, 국제협력과 전후시대의 업적에 대한 정치적 지원을 약화시킨 유일한 영역이 금융위기이다. 테러리즘에 대한 전세계적인 대응을 생각해 보면, 물론, 국제협력을 통해 수많은 전쟁을 막아냈지만, 극단주의자들이 전세계 민간인들을 공격하는 것을 막지는 못했다. 발생한 전쟁은 이슬람교도와 서구 간의 오래 지속된 전쟁을 바라보는 많은 국가에서 대중적 담론을 유발시키는데 매우 효과적이었다. 이러한 정서는 결국 더 많은 분노를 일으키는 반 이슬람교도 정책 뿐만 아니라, 이를 통해 제거해야 할 만큼 많은 테러리스트들을 배출할 수 있는 무력 대응에 대한 정치적 압력을 초래할 수 있다.

테러리즘을 막지 못하고, 보다 넓은 의미에서 중동 전쟁을 종식시키지 못한 것은 이주에 대한 글로벌 거버넌스에 특히 악영향을 끼쳤다 (Held, 2016: ch21). 고국을 떠난 수백만의 난민들로 인해, 이들을 받아들인 많은 국가들이 보수파의 민족주의 단체 및 불만스러워 하는 국민들로부터 강력한 정치적 반발을 경험했으며, 이로 인해 이 국가들은 지역적/세계적 문제들에 대한 효과적인 해결책을 마련할 만한 능력이 떨어진다.

우리는 그러한 추세를 여러 국가에서 심심찮게 목격한다. 그러나, 반 세계적인 반발은 여러 다른 형태로 나타나며 모순으로 가득하다. 이는 이슬람교의 이름 하에 테러리즘과 이슬람교도에 대한 이슬람 혐오 차별을 포함한다. 그것은 무역 협정에 대한 진보파의 거부와 환경 협약에 대한 보수파의 거부를 역시 포함한다. 서로 전혀 다른 이 움직임들을 통합시키는 강한 유대 관계는 국제적 상호 의존성과 그것을 통치하기 위한 공동의 노력을 거부하는 것이다. 국제협력의 쇠퇴는 다시 새롭게 시작하는 자체 강화 교착상태의 네 번째이자 마지막 요소이다.

민주주의의 위기

이 위급한 시기에 현대 민주주의는 희망과 절망 사이에 놓여 있다. 삼권분립, 법치주의, 선거 제도를 통해 전제 정치와 폭정을 막는 한편, 의회 논쟁, 언론과 소셜 미디어를 통해 정치를 철저히 조사하는 방법을 보여주기 때문에 현대 민주주의는 희망을 제시한다. 이는 헌법적/민주적 제도와 절차에서 정치 공동체의 틀을 마련하는 최선의 방법에 대해 수 세기에 걸쳐 이론적이고 정치적인 논쟁을 해왔다. 직접 민주주의가 그러한 체제를 제공할 수는 없지만 대의 민주주의의 광범위한 맥락에서 소규모 공동체가 어떻게 자치 단체가 될 수 있는지에 중점을 둬으로써 자유 민주주의를 보완 할 수 있다.

물론, 제3세계에서 대리 전쟁들은 일어났지만 수십 년 동안 지속적인 경제 성장과 지정학적 안정을 가속화 시킨 제2차 세계 대전 이후에 마련된 제도적 돌파구는 현대 민주주의를 뒷받침했다. 이는 세계 경제의 안정적인 변화, 양극화 된 냉전에서 다극성 질서 체제로의 전환, 그리고 글로벌 통신 및 네트워크화 된 사회의 증가를 가능하게 했다. 그러나, 교착상태가 세계 정치의 문제 해결 능력을 마비시키기 때문에, 과거에 효과가 있던 것이 현재는 그 효과를 볼 수 없다. 합의 정치는 전세계적으로 포퓰리즘과 권위주의에 의해 무너졌기 때문에, 세계 금융 위기에서부터 새로운 이주 물결과 변화된 테러리즘 양상에 이르기 까지, 9/11 전쟁으로 인한 좋지 못한 결과와 함께, 교착상태는 민주정치의 위기를 불러일으켰다. 이는 아직까지 변할 수 있는 하나의 추세로 남아 있는 반면, 강력하고 위험한 전개이며, 초국가적 민주주의 뿐만 아니라 자유 민주주의의 발전을 저해한다. 따라서, 오늘날의 민주주의가 1945년 이후로 암흑기에 있다고 얘기하는 것이 타당할 수 있다.

헤겔은 *권리 철학의 요소* 라는 자신의 저서에서 ‘미네르바의 올빼미가 황혼이 시작될 때만 날기 시작한다는 점’을 우리에게 상기시킨다 (1991: 23). 우리는 민주주의 질서가 앞으로

쇠퇴할지 여부는 아직 알 수 없다. 국가의 제도적 구조와 세계 질서를 확립하기 위한 중요한 조치는 종종 심각한 전쟁과 재앙을 부른다. 그러나, 비극이 시작되기 전에 그리고 나중에 깨닫기 전에 중대하고 전략적인 변화를 일으키는 방법을 배우라고 저명한 정치학자들이 충고한다. 결국, 우리 자신을 해칠 수 있는 능력이 증가했다. 대량 살상 무기, 세계적인 전염병 및 환경 붕괴가 곧 닥칠 것으로 보일 때, 위기를 통한 개혁은 매우 좋지 못한 선택이 된다. 1945년 이후 확립된 제도적인 세계 질서와 그 성공과 실패의 원인을 되돌아 볼 때, 우리가 재앙을 초래하는 비극과 제도적 변화를 피하려면 이를 반드시 이해하고 파악해야 한다. 우리가 전후에 확립된 제도적 질서에서 민주주의와 세심히 관리된 상호 의존성의 새로운 구조로 어떻게 바꾸는지가 장기적인 주요 문제이지만, 간단히 대답할 수는 없다.

References

- Dahl, R. 1985. *A Preface to Economic Democracy*. Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Finley, M. I. 1973. *Democracy, Ancient and Modern*. London: Chatto and Windus.
- Finley, M. I. 1983. *Politics in the Ancient World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Funke, M., Schularick, M. and Trebesch, C. 2016. 'Going to Extremes: Politics after Financial Crises, 1870–2014.' *European Economic Review*, 88 (C): 227–60.
- Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms*. Cambridge: Cambridge Polity Press.
- Hale, T., Held, D. and Young, K. 2013. *Gridlock: Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most*. Cambridge: Polity Press.
- Hale, T. and Held, D., et al. 2017. *Beyond Gridlock*. Cambridge: Polity Press.
- Hale, T. and Held, D. 2017. 'Conclusion: Breaking the Cycle of Gridlock', in Hale, T. and Held, D., et al. 2017. *Beyond Gridlock*. Cambridge: Polity Press. 251-67.
- Hegel, F. 1991. *Elements of the Philosophy of Right*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, D. 1995. *Democracy and the Global Order*. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. 2002. 'Law of States, Law of Peoples', *Legal Theory* 8 (1): 1-44.
- Held, D. 2004. *Global Covenant*. Cambridge: Polity.
- Held, D. 2006. *Models of Democracy*, 3rd edn. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. 2010. *Cosmopolitanism: Ideals and Realities*, Cambridge: Polity Press
- Held, D. 2014. 'The Diffusion of Authority'. In Weiss, T. G. and Wilkinson, R. *International Organization and Global Governance*. London: Routledge. 60-72.
- Held, D. 2016. *Global Politics After 9/11: Failed Wars, Political Fragmentation and the Rise of Authoritarianism*. London: Global Policy.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, A., and Perraton, J. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity.
- Midlarsky, M. I. 1998. 'Democracy and the Environment: An Empirical Assessment'. *Journal of Peace Research*. 35 (3): 341-361.
- Olson, M. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and*

Social Rigidities, New Haven: Yale University Press.

Ruggie, J. G. 1982. 'International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.' *International Organization* 36 (2): 379-415.

Schumpeter, J. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen and Unwin.

데이비드 헬드 교수의 “Democracy: Between Hope and Despair” (민주주의: 희망과 절망사이에서)

임혁백*

세계적인 민주주의 석학인 데이비드 헬드 교수의 발표에 토론을 맡게된 것을 무한한 영광으로 생각합니다. 저는 30년간 민주주의를 강의해왔는데 항상 헬드교수의 Models of Democracy (1판, 2개정판, 3개정판)를 주 교재로 사용했다는 것을 고백드립니다. 또한 저는 헬드 교수님이 한국학자들과 세계화시대의 민주주의의 현 주소에 관한 그의 지식과 지혜를 공유해주신데 대해 감사드립니다. 저는 헬드 교수의 논문과 발표를 요약하고 나서, 헬드교수의 논지에 대한 저의 생각을 말씀드리겠습니다.

헬드 교수는 그가 이야기한 제2의 민주주의 모델, 즉 자유민주주의 또는 대의 민주주의는 제3의 민주주의 모델인 글로벌 민주주의로 자리를 내주었다고 주장합니다. 제3의 민주주의 모델인 글로벌 민주주의는 초국가적 민주주의 또는 코스모폴리탄 민주주의로 부르기도 합니다. 글로벌 민주주의는 세계가 민족국가의 국경을 넘어서 금융, 경제, 정치, 환경이 지구적으로 상호연결되면서 가능했습니다. 국경에 대한 민족국가의 주권이 약화되면서 시민들은 더 이상 배타적으로 영토적 주권국가에 충성을 바치지 않고 다층적이고 다중적인 권위체인 도시, 지방, 국가, 초국가 단체와 정치체제 (polity)로 충성을 이전하고 있습니다. 포스트 베스트팔리아 (Westphalia) 시대의 글로벌 민주주의 하에서 국민국가 (nation state)는 사라지는 않았지만, 그들은 이제 지방적 권위체와 초국가적인 지역국가공동체와 주권을 공유하는 다중적 권위체들 중의 하나로 전락했습니다.

그런데 헬드교수는 글로벌 민주주의의 현 주소와 미래에 대해 비관적입니다. 그는 글로벌민주주의가 위기 또는 그가 이야기하는 교착상태 (gridlock)에 빠져있다고 진단합니다. 왜냐하면,

* 고려대 명예교수, 광주과학기술원(GIST) 석좌교수

미래의 글로벌 민주주의의 전망에 대한 절망이 희망을 압도하고 있기 때문입니다. 글로벌 민주주의는 기회와 위험을 동시에 창출했습니다. 글로벌 민주주의가 창출한 기회는 글로벌 소통인프라, 정부 그리고 비정부적인 다자주의적이고 초국가적인 조직의 등장, 더욱 강력해진 법의 지배와 인권보장, 전례없는 글로벌 번영과 장기지속적인 칸트적 글로벌 평화입니다.

그러나 헬드교수는 현재 이러한 기회에도 불구하고 민주적 공공생활의 세계적 확장에 관해서는 위험에 기회를 압도하고 있다고 우려합니다. 헬드교수가 이야기하는 글로벌 민주주의 좋은 거버넌스에 도전하는 내생적 그리고 외생적 요소는 정치적 포용주의의 쇠퇴, 반세계주의적 포퓰리즘과 민족주의의 발흥, 국제협조의 쇠퇴, 환경적 외부효과의 증대, 국제테러의 증가 등입니다. 이러한 요소들은 글로벌 민주주의의 번영과 심화에 도전하고 글로벌민주주의의 위험, 교착, 위기를 낳고 있습니다. 글로벌 민주주의는 글로벌 금융위기, 새로운 이민과 이주의 물결, 글로벌 빈곤과 불평등, 전투적인 정체성 정치의 발흥, 테러주의, 기후변화를 해결하지 못했을 뿐 아니라 급기야는 영국의 브렉시트, 미국의 트럼프주의, 향기리의 오만 독재, 터키의 에르도간 독재, 필리핀의 두테르테 독재의 등장에서 보는 바와 같이 여러나라에서 민주주의의 위기를 초래했습니다.

전반적으로 헬드교수는 글로벌 민주주의의 현 상태에 관해 매우 빼어난 설명을 하고 있습니다. 헬드교수는 글로벌 민주주의에게 주어진 기회와 위험, 글로벌 민주주의의 미래에 관한 희망과 절망을 이야기한 뒤, 글로벌 민주주의는 현재 자기강화적인 교착상태의 악순환에 빠져 있다는 비관적인 결론을 내리고 있습니다. 자기강화적인 교착상태는 글로벌 민주주의의 문제해결능력을 열어붙게 하여 글로벌 민주주의의 미래를 위협하고 있다고 우려하고 있습니다.

저는 헬드교수의 글로벌 민주주의의 위험, 교착, 위기 진단에 박수를 보내고 싶습니다. 그런데 제가 알고 있는 글로벌 민주주의의 지지자이고 코스모폴리탄 민주주의의 가능성을 이야기해 온 헬드교수로부터 글로벌 민주주의에 대한 비관론을 듣게되어 조금 놀랐습니다. 그러나 글로벌 민주주의의 옹호자인 헬드교수가 비관론을 이야기한다는 것이 현재 글로벌 민주주의가 처한 위험과 위기의 심각성을 말해주는 것이라 믿습니다.

저는 글로벌 민주주의의 위기에 대한 헬드교수의 진단과 주장에 대부분 동의합니다. 그럼에도 불구하고 글로벌 민주주의의 위기에 대한 저의 생각을 짧게 이야기할까합니다.

첫째, 헬드교수 발표문에서 나타나는 인과적 설명의 문제를 이야기하고 싶습니다. 헬드교수는 글로벌 민주주의의 현재 상태와 글로벌 민주주의가 처한 위험과 교착상태를 잘 묘사하고 설명하고 있습니다. 그러나 헬드교수는 글로벌 민주주의의 위기가 어디에서 왔는가에 관해

충분히 설명하고 있지 않습니다. 헬드교수는 민족주의, 포퓰리즘, 전투적 부족주의 (인종-종교적 정체성 정치)를 글로벌 민주주의의 위기를 불러온 원천이자 증후군이라고 강조하고 있습니다. 그러나 그러한 원천과 증후군은 위기를 불러온 ‘원인’이 아니라 신자유주의적 세계화의 ‘결과물’입니다.

신자유주의적 세계화는 사회적 그리고 경제적 불평등을 더욱 악화시켰습니다. 신자유주의적 세계화가 사회적 양극화와 ‘1% 대 99%’ 사회를 낳으면서 신자유주의적 세계화의 사회적, 경제적 효과로 고통받았던 대중들이 금융세계화를 이끌던 금융엘리트에 대해서 반란을 일으켰습니다. 신자유주의적 세계화는 국내적 불평등을 낳았을 뿐 아니라 세계의 지역간 불평등을 심화시켰습니다. 부유한 북반구 삼각지역 (TRIAD: 북미, EU, 동아시아)과 가난한 남반구의 개발도상국간의 불평등은 갈수록 커지고 있습니다. 빈곤과 경제적 불평등이 심화되어 시민으로서의 품위를 지킬 수 없는 정도로 악화되면서 민족주의, 포퓰리즘, 인종-종교적 근본주의 그리고 테러리즘과 같은 반세계화주의적 ‘신부족주의’가 번성하게 되었고 이러한 신부족주의는 가난한 남반구의 개발도상국의 연약한 신생 민주주의를 위협하고 있습니다. 그러한 신부족주의는 분명 정체성간의 갈등과 균열에 기초하고 있지만, 신부족주의는 신자유주의적 세계화에 대한 반란운동이 되어갔습니다. 왜냐하면 그들은 세계화가 자신들의 물질적 안전을 위협하고 있다고 생각했기 때문입니다. 신부족주의 엘리트들은 정체성에 기반한 신부족주의를 호명하여 전투적인 대중들을 거리로 동원하고 국제테러활동에 가담시키고 있습니다.

신자유주의적 세계화로 서구의 선진 민주주의 국가들 내의 불평등과 양극화도 더욱 악화되어 가고 있습니다. 2008년에 고삐풀린 탐욕스런 거대 글로벌 금융자본이 정부와 국제금융규제기관의 금융규제 틀을 무력화시키면서 시장의 실패가 일어났고 글로벌 금융위기가 글로벌 금융자본의 심장부인 월스트리트에서부터 발발하여 전 세계로 번졌습니다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 글로벌 질서는 신자유주의적 세계화 이후 시대로 접어들었습니다. 2016년 영국인들은 브렉시트(Brexit)에 표를 던져 경제적 불평등, 아랍, 터키, 동구에서 온 이주자들로 인해 대량으로 일자리를 빼앗긴데 대한 분노를 표시하였습니다. 2016년 11월 8일 미국인들은 엘리트주의자인 힐러리 클린턴 대신 포퓰리스트인 도널드 트럼프를 대통령으로 선출하였습니다. 트럼프는 종족적 신부족주의 (반멕시코 이주민, 반 이슬람), 종교적 근본주의 (Christian Right), 경제적 보호주의와 정치적 고립주의를 결합시킨 반세계화적인 트럼프즘 (Trumpism)으로 당선되었습니다.

이와같이 글로벌 민주주의의 위기를 초래한 원인은 경제적 불평등과 사회양극화와 정체성의

정치에 의해 동원된 대중들의 반란이라는 것을 받아들인다면 우리는 경제적 불평등의 감소와 신자유주의적 세계화에 대한 전투적 대중의 저항을 순화시켜 민주주의의 위기를 해소해야 합니다. 나는 한국에서 일어난 촛불혁명이 글로벌 민주주의의 위기를 해소할 수 있는 실마리를 제공해 줄 것이라 생각합니다. 1997년 말에 한국은 신자유주의적 세계화의 시대에 진입하였습니다. 그후 이명박정부하 (2007-2012)에서 극단적인 신자유주의는 민주주의의 후퇴를 초래했습니다. 그러한 민주주의의 후퇴는 박근혜정부하에서 정점에 도달하였다가 2016년 말에야 정지되었습니다. 박근혜 대통령은 보나파르티즘, 가산주의, 전근대적 주술주의로 퇴보하였고 민주주의는 허울만 남았습니다. 박근혜 대통령의 권위주의로의 회귀는 국민적 저항을 초래하였습니다. 광화문 광장에 모인 수백만의 주권시민들은 대의기구에게 대통령을 탄핵하도록 명령하였고, 의회는 박근혜 대통령을 탄핵소추하였고, 헌법재판소는 탄핵결정을 하였습니다. 한국의 대의 기구는 질서있게 법치의 원리와 적법절차에 따라 박근혜 대통령을 탄핵하였습니다. 독재자의 축출과 새 민주정부의 구성은 광장 민주주의와 대의 민주주의가 결합한 헤테라키 민주주의 (heterarchy democracy)에 의해 이루어졌습니다. 헤테라키 민주주의는 소셜미디어 민주주의와 대의 민주주의를 결합한 민주주의이다.

헤테라키 민주주의 하에서 시민들은 더 이상 대표들이 공급한 정책의 단순한 수용자 또는 소비자가 아니라, 직접 정책결정에 참여하고 정책을 공급하는 공공정책의 공급수요자 (prosumer) 또는 공급이용자 (pro-user)가 될 수 있습니다. 헤테라키 민주주의는 시민, 정부, 시장이 공동으로 온-오프 라인 소통, 수용, 포용, 참여를 통해 정치공동체의 공공재 또는 집합재를 생산하는 민주주의입니다.

지금 세계 곳곳에서 신자유주의 세계화 이후 시대의 민주주의로서 헤테라키 민주주의를 실험하고 있습니다. 브라질의 e-Democracy, 타이완의 vTaiwan, 프랑스의 parlement et Citoyens, 한국의 광화문 1번가, 아이슬란드의 Better Reykjavik, 스페인의 Podemos, 독일과 아이슬란드의 해적당, 이태리의 M5S 등이 헤테라키 민주주의의 실험입니다. 헤테라키 민주주의의 실험은 중앙과 지방에서 오픈 소스 온라인 플랫폼을 이용한 소통으로 이루어지고 있고, 헤테라키 민주주의를 운영하는 원리는 시민참여, 시민힘실어주기, 속의, 제도화, 투명성 그리고 책임성입니다.

민주화가 왜 후퇴했는가? 1920-1930년대 일본 사례

와타나베 히로시*

1. “정당정치”: 흥망성쇠
2. 군대의 정치화
3. 의회와 정당이 어떻게 그리고 왜 그렇게 쉽게 권력을 잃었는가?
4. 결론

1. “정당정치”: 흥망성쇠

17세기 초부터 1867년 말까지 일본은 세습되는 무사 계급 (사무라이)에 의해 통치되었습니다. 이 계급의 지배자는 쇼군이라고 칭한 도쿠가와 집안의 우두머리였습니다. 그의 통치하에 있는 나라를 도쿠가와 일본이라고 불렀습니다.

도쿠가와 일본은 200개 이상의 영지 (도쿠가와 정부의 직접 통치하에 있는 땅과 도시 제외)로 나뉘어 졌으며, 각 영지는 쇼군의 사무라이와 가신인 세습되는 영주 (다이묘)가 통치했습니다. 다이묘는 평화와 질서를 해치지 않는 한, 자신들 만의 방법으로 영지를 통치할 수 있었습니다.

각각의 다이묘에는 지방의 군대와 정부를 조직하기 위해 형성된 자신의 사무라이-가신을 가지고 있었습니다. 사무라이 군대 자체는 정부였고, 정부는 실제로 군대였습니다.

그러나, 이 군국주의적인 외관에도 불구하고, 도쿠가와 일본은 매우 평화로웠습니다. 17세기 초에 발생한 한번의 중대한 반란을 제외하면, 평화는 내부적으로나 외부적으로 2세기 이상 동안 유지되었습니다. 사무라이는 자신의 주인과 주인의 거주지의 경호원으로 뿐만 아니라,

* 동경대학교 교수

관리자와 재판관으로 일했으나, 절대로 일어나지 않은 다음 전투를 위해 명목상 준비했습니다.

사무라이 통치 스타일은 독재적이고 권위주의적이었습니다. 범죄자의 처벌은 몬테스키외가 지적한 것처럼), 엄격하고 잔인했습니다. 보통 매우 길었던 다이묘 행렬이 지나갈 때마다, 평민들은 계속 땅바닥에 무릎을 꿇고 머리를 낮추어야 했습니다. 쇼군의 행렬은 더욱 격상되었으며, 평민들은 그 행렬을 보는 것이 허락되지 않았습니다. 모든 창문을 닫고 집안에 머물러야 하며, 쇼군을 내려다보지 않기 위해 1층에서 무릎을 꿇고 있어야 했습니다. 쇼군과 그의 행렬은 평소에 백만 명이 넘는 주민들로 붐비는 수도인 에도(오늘날의 도쿄)의 황량한 거리를 통과해 완전한 침묵 속에 행진했습니다.

그러나 1853년부터 이 신성하고도 천하무적의 도쿠가와 정부는 기적의 신기술, 즉 증기선과 전보로 무장한 서구 세력과의 협상에서 계속 체면을 잃었습니다. 도쿠가와 정권은 1867년에 갑자기 붕괴되었고, 메이지 혁명(그것은 또한 일반적으로 알려진, 메이지 유신)에서 명목상의 최고위자로 천왕이 통치하는 새로운 정부가 세워졌습니다. 이 혁명적인 정부는 도쿠가와 시대의 엄격한 세습체제를 매우 시기한 다이묘의 계급낮은 신하들에 의해 수립되었습니다.

메이지 정부는 다이묘를 포함한 세습계급 제도를 폐지했으며, 다이묘의 영지들은 몰수되어 새로운 중앙정권의 직접 통치하에 두었습니다. 그런 다음, 정부는 일본을 “문명화하여” 서구 국가와 마찬가지로 부유하고 강하게 만들었습니다. 메이지 정부가 서구의 “문명화된” 국가의 모델을 따라 일본을 만들지 않았다면, 새로운 지도자들은 일본이 그들에 의해 식민지화가 될 것이라고 생각했습니다. 고용된 서구 학자들의 도움으로 그들은 1877년 도쿄 대학을 설립하는 것을 포함하여 서양식 법률 및 교육 시스템을 도입했습니다. 더욱이 그들은 징병제에 근거하여 통일된 군대를 만들었습니다.

1889년 천황의 이름으로 성문법이 제정되었고, 의회가 설립되었습니다.²⁾ 이 헌법은 천황 자신이 정식으로 설립한 천황과 국민 간의 계약이 아니었습니다. 그럼에도 불구하고, 일본인들은 마침내 수많은 동시대의 유럽 왕국들과 같은 입헌 군주국을 획득했다고 믿었습니다. 그들은 정치제도적으로 볼 때는 유럽의 “문명화 된” 국가들을 따라 잡았습니다.

“입헌”(릭켄)이라는 단어는 민족주의 자존심과 함께 널리 사용되었습니다. 많은 일본인들은 입헌(또는 “문명화”)이 됨으로써 일본 정부는 마침내 절대적이고 독단적인(또는 “비 문명화

1) Montesquieu, *De l'esprit des lois*, I-VI-13 “Impuissance des lois japonaises.”

2) 이 의회는 보통 Diet 라고 불리는데, 상원 (House of Peers)와 하원 (House of Commons)으로 구성되었으며, 그 중 첫 번째는 메이지 정부의 과도제 집권층의 일원들 (도쿠가와 정권을 무너뜨린 혁명적 지도자들, 전직 다이묘, 퇴직한 고위층 공무원 등에 의해 채워졌습니다. 본 보고서에서, 나는 대중에 의해 선출된 하원을 언급하기 위해 이후에 “의회”를 사용할 것입니다.

단) 것이 아니라고 생각했습니다. “입헌 정치”는 대중에 의해 선출된 의원들의 의회가 법률과 연간 예산안을 승인함으로써 정치 권력의 독단적인 사용을 막을 수 있음을 의미했습니다. 따라서, 많은 정당에는 립켄 세이유카이, 립켄 도시카이, 립켄 민세이토와 같은 정식 명칭의 립켄이라는 단어가 포함되었습니다.

따라서, 도쿠가와 일족의 봉건제의 붕괴 이후 23년 만에 투표에 의해 선출된 의회가 아시아에서 최초로 일본의 국가 정치의 중심 무대가 되었습니다. 세습 무사계급에 의한 독재 정치의 오랜 전통을 고려해 볼 때, 이것은 분명히 놀라운 업적이었습니다.

처음에는 투표권이 선거 이전 연도에 25엔 이상의 국세를 납부한 25세 이상 남성에게만 한정되었습니다. 1890년의 첫 번째 총선에서 유자격 유권자의 수는 약 453,000명으로 전체 인구의 1.1%에 불과했습니다.³⁾ 그러나, 세금 인상, 인플레이션 및 개혁이 합쳐져서 1919년에 약 5%에 이르는 수치로 서서히 증가했습니다. 1925년에는 25세 이상의 모든 1,200만명의 일본 남성들이 투표권을 얻게됨에 따라, 남성의 “보통 선거권”이 마침내 실현되었습니다. 대부분의 선거에서 투표율은 약 80~90%였습니다.⁴⁾

헌법에 따르면, 천황은 총리를 포함하여 장관으로 아무나 (즉, 남성은 누구나) 자유롭게 지명할 수 있습니다. 장관들은 국회의원이 될 필요가 없었습니다. 그러나, 정치적 결정에 책임이 없는 입헌 군주로서, 실제로 천황은 그의 가까운 보좌관들의 “조언”을 받아 들였고, 총리는 실제로 자신의 내각의 장관들을 임명했습니다. 처음에 그 보좌관들은 메이지(明治) 정부의 과두제 집권층 (이전 선두적인 혁명가)이었으며, 순서에 따라 서로를 추천해 총리직을 수행했습니다. 그러나 과두제 집권층은 의회와의 격렬한 충돌 이후에 곧 국민에 의해 선출된 의원을 조종하는 것이 얼마나 어려운지를 깨달았습니다. 대다수의 사람들은 연간 예산과 새로운 법안을 통과시키기 위해 의원들의 대다수를 자기 편으로 만들어야 했습니다.

마지막으로, 과두 정치 지도자인 이토 히로부미 (1841-1909)는 자신의 정당 (립켄 세이유카이)을 조직하고 1900년에 총리가 되었으며, 과두 정치 지도자와 정당의 당원들은 타협을 했습니다. 수년 동안 이 당원들은 “국민의 권리와 권력”을 지키기 위해 “압제적인” 과두 정치 정부에 맞서 싸웠습니다. 그러나 그들은 과두제 집권층이 이끄는 당의 당원이 되었습니다. 이 타협이 정당 당원들이 장관들과 고위 공무원이 되고, 공공선을 위해 힘을 행사할 수 있는 기회를 준 것도 부인할 수 없지만, 그들 중 일부는 굴욕감을 느꼈습니다.

이런 식으로 일본에서는 의회 정당정치가 점차 확립되었습니다.

3) 升味準之輔『日本政党史論』第2卷(東京大学出版会、1966年)153頁。

4) 同、第4卷(東京大学出版会、1968年)297頁。

특히, 제1차 세계 대전 이후에는 “민주주의”가 유행이 되었으며, 민주회는 유럽 뿐만 아니라 일본에서도 역사적인 추세인 것 처럼 보였습니다. 당시 일본 민주주의 운동의 주창자였던 요시노 사쿠조 (1878-1933)에 따르면, 민주주의는 천황의 주권과 모순되지 않았습니다, 왜냐 하면, 민주주의는 주권이 어떻게 사용되었는지에 관한 것이었고, 주권이 어디에 속하는지가 아니었기 때문입니다

1918년 의회 (릭켄 세이유카이)에서의 다수당의 탁월한 지도자이자, 의원인 하라 타카시 (1856-1921)가 총리가 되었습니다. 그의 내각에 있는 모든 장관들은 직업 군인이여야 하는 육군과 해군 장관들과 전문 외교관들 중 관례로 선출되는 외무 장관을 제외하고 그의 당에 속했습니다, 그의 정당은 일본 역사상 최초로 진정한 정당 내각으로 여겨집니다.

1924년부터 1932년까지 형성된 6개의 내각들에서 두 개의 다수당 지도자들은 기본적으로 차례로 총리가 되었습니다. 행정부가 운영을 실패했을 때마다, 야당 지도자가 새 총리가 되었고, 당시 정부의 교체를 “헌정의 정도(kensei no jodo)”라고 불렀습니다. 대영 제국과 같이 의회 내각 제도는 확고하게 수립된 것으로 보였습니다.

심지어 육군이 이미 정부를 장악했던 1937년 말에도 한 마르크스주의자는 “자유주의와 민주주의가 오늘날의 일본 국민의 정치적 상식이 되었다는 것”을 부인할 수 없다고 주장했습니다.

그러나 1930년대에는 의회 정당정치가 점차 중단되었습니다. 비록 헌법에 따라 1942년까지 선거가 실시되었지만, 의회는 군대의 행동을 잘 살펴 보지도 않고 인가하는 역할을 했습니다. 정부에 대한 의원들의 질문 조차도 때때로 군대에 의해 사전에 검열되었습니다. 1931년과 1945년 사이에는 총리들 중 단 한 명도 정당출신이 아니었습니다. 대부분은 군인이었습니다. 어떤 총리는 예비 장관들에게 자신의 내각으로 임명하기 전에 정당을 그만 둘 것을 요청했습니다. 1936년 부터 1945년까지 정부가 제안한 거의 모든 예산과 법률이 만장일치로 의회를 통과했습니다.⁶⁾

군대는 헌법 수정 없이도 국가의 모든 다른 기관들 (천황 포함)을 제압했습니다. 그들은 미디어를 통제했고, 1937년 중국의 주요 지역을 침략하여 1941년에 미국 및 영국과의 비극적인 전쟁을 시작했습니다.

어떻게 되었을까요? 수십 년 동안 올바른 길을 간 것처럼 보였던 일본 정치의 민주화가 왜 급격히 퇴보 되었을까요?

그것들은 내가 이 보고서에서 대답하고 싶은 질문들입니다.

5) 坂野潤治『日本憲政史』(東京大学出版会 2008 年)204 頁。

6) 季武嘉也・武田知己『日本政党史』(吉川弘文館、2011 年)172—3 頁。

2. 군대의 정치화

1945년 11월 28일 의회 회기에서 제국 군대의 마지막 장관으로서, 일본의 연합군에 대한 항복에 이어서 그 군대를 해산시키는 책임을 맡은 시모무라 사다무(1887-1968)는 현재 비참하고 고통스러운 상황이 군대의 부당한 정치 개입때문이었다고 인정하면서 국민들에게 깊이 사과했습니다. 다른 사람들도 책임이 있지만, 그 당시 그것은 모두에게 분명했습니다.

군대의 정치 개입은 1920년대에 시작되었습니다. 군대는 제1차 세계 대전의 종식과 그에 따른 경제적 침체로 인해 역사상 최초로 직위, 월급 및 예산 삭감이 강하게 요구되었습니다. 1922년과 1925년의 무기 감축으로 약 96,400명의 군대의 직책과 3,400명의 장교를 없앴습니다.⁷⁾ 1922년 워싱턴 회의에서 일본을 포함한 주요 국가의 전함에 대한 제한이 설정되었을 때, 해군은 불쾌감을 느꼈습니다. 1930년 런던 회의에서 그 제한을 연장하려 하자, 해군은 분노했습니다. 몇몇 고위 해군 장교와 장군은 새로운 제한이 일본을 심각한 위협에 빠뜨릴 것이라고 경고하면서 내각을 공개적으로 비판했습니다.

알렉시스 드 토크빌이 지적하듯이, 귀족 사회에서 군대는 개인적인 야심 (*la noblesse oblige*)이 아닌 고귀한 의무로 싸우는 세습 귀족들에 의해 주도되었습니다. 그러나, 세습 계급 체제에 기초하지 않은 민주적인 군대의 사기는 자연스럽게 승진을 위한 기회를 모색하는 군인들의 야망, 즉 전쟁에 달려있습니다. 따라서, 민주적인 군대는 호전적인 경향이 있습니다.⁸⁾ 이 논리는 분명히 국가 안보에 대한 제국 군대의 거만한 경고의 경우에도 적용되는 것처럼 보입니다.

1920년대와 1930년대는 메이지 (Meiji) 혁명 이후, 설립된 특수 군사 학교에서 교육을 받은 1세대 직업 군인이 군대 계급구조의 최상위에 올랐던 시기였습니다. 평범한 시민들과 분리되고 때로는 어린 시절부터 엘리트로 대우 받아 중일 전쟁 (1894-95)과 러일 전쟁 (1904-05)의 참전 용사들에 의해 훈련을 받았습니다. 이 참전 용사들은 자신들의 선생님들이 했던 것처럼 똑같이 다음에 있을 전쟁에 나가 싸워서 이기기를 바라는 마음을 그들에게 주입시켰습니다. 당연히 그들은 자랑스럽고, 거만하며, 편협하고, 호전적이었습니다. 그들은 군복을 잠시 입은 시민들이 아니라, 특별한 집단에 속했기 때문에, 직장을 잃고 평범한 시민이 되는 것을 받아들일 수 없었습니다. 그들의 시점에서 군대는 계속 확장되어야 했습니다.

7) 筒井清忠『昭和戦前期の政党政治：二大政党制はなぜ挫折したのか』(筑摩書房、2012年)32-3頁。

8) Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* II (1840), III, XXII “Pourquoi les peuples démocratiques désirent naturellement la paix, et les armées démocratiques naturellement la guerre.”

그 목적을 달성하기 위해, 군대는 민족주의와 애국심 뿐만 아니라, 천황의 특권과 특혜⁹⁾를 이용했습니다.

군은 군함의 수를 제한한 1930년 런던 조약을 비판했고 - 결국 금융 및 외교적 압박하에 이것을 받아들여야 했지만 - 천황에게 육군과 해군의 통수권을 준 헌법 제11조를 위반했다고 주장했습니다. 말할 필요도 없이, 천황 자신도 실제로 군대에 명령을 내릴 수 없었습니다. 그 헌법 조항은 의회가 특정한 군사 행동에 개입하는 것을 막기 위한 의도로만 사용되었습니다. 어쨌든, 내각이 군사 비용을 포함해서 연간 예산 초안을 작성할 수 있는 합법적인 권한을 갖고 있다는 점을 감안할 때, 조약을 체결한 내각의 결정이 이 헌법 조항을 위반했다고 볼 수 있을지는 의심스럽습니다.

군대, 특히 젊은 장교들은 1920년대에 정부 내각을 향한 심한 적개심을 갖게 되었습니다. 시대가 “헌정의 정도(*kensei no jodo*)”로서의 정당 정치의 전성기였기 때문에, 이 사람들은 정당, 정당 정치 및 의회를 싫어했습니다. 그들이 보았을 때, 정당 정치가들이 국민들에 의해 선출될 수도 있지만, 군대는 천황 즉 주권자에게 직접 속해 있기 때문에, 여전히 일본 제국의 핵심이었습니다. 여러 부패에 물들어 있는 정치인들과는 달리, 군대는 순수한 애국심을 기반으로 했습니다. 가난한 시골 지역에서 주로 징집된 무고하고 충성스러운 병사들은 소수의 가족들이 소유한 과점 기업인 자이바츠(한국어로 재벌)의 이익만을 위해서 일하는 엘리트 정치가들이나 사업가들보다 국민들에게 훨씬 가까웠습니다.

군대의 급진주의자들은 반 엘리트적이고, 포퓰리스트적이며, 애국적입니다. 그들은 자신들이 옳았다고 굳게 믿었습니다. 그리고 그들이 옳았기 때문에 그들을 반대하는 사람은 무지하고 어리석거나 나쁘고, 사악하며 악의적이었습니다. (얀 베르너 뮐러가 강조하는 것 처럼, 포퓰리스트들은 반 엘리트 주의자 일뿐만 아니라, 반 다원주의자입니다.)¹⁰⁾

군대 구성원들, 특히 급진과 파벌들은 자신들의 계획대로 행동하기 시작했습니다. 파벌들이 군 내의 최고 계급에 동조자를 갖고 있었고 그들 상급자들은 미래를 위태롭게 하고 싶지 않았기 때문에, 눈살을 찌푸렸으나 침묵을 지켰습니다. 그들은 급진주의자들의 정책이 국가에 초래할 수 있는 비극 보다는 군대 내에서 급진주의자들을 억압하는 것이 일으킬 수 있는 어려움과 갈등을 더욱 두려워했습니다. 군대는 점차적으로 국내비판자들을 구두로, 심지어 육체적으로

9) For the historical reasons behind the introduction of so-called emperor worship by the Meiji government, see 와타나베 히로시, 「'교'(教)와 음모 : '국체'(國體)의 한기원」, 와타나베 히로시·박충석 공편 『한국·일본·서양』(아연출판부, 2000).

10) Jan-Werner Müller, *What Is Populism?*, University of Pennsylvania Press, 2016.

공격한 급진주의자들에 의해 주도되었습니다.

1931년 9월에 군대 내의 급진주의자들은 나중에 군대 전체가 승인한 행동으로 간주된 만주(현재의 중국 동베이 지역) 침략을 시작했습니다. 립켄 민세토 정당의 총리와 의장이었던 와카츠키 레이지로(1866-1949)는 군대의 감행을 멈추려고 시도했지만, 군대에 대한 그의 요구는 무시되었고, 그는 침공을 기정 사실로 받아들여야 했습니다.

1932년 5월, 무장한 젊은 해군장교, 육군 사관생도 그리고 우익 운동가들이 총리실, 립켄 세이유카이, 대도시의 경찰서 및 중앙은행 본부들을 공격하여 총리이자 립켄 세이유카이 의장인 이누카이 츠요시(1855-1932)를 살해했습니다. 이 테러 행위에 가담한 사람들은 법률에 의해 처벌되었지만, 정치가, 관료, 판사 및 언론인들을 위협하는 데 성공했습니다. 여론은 테러리스트들의 방법에는 동조하지 않았지만, 그들의 동기에는 동조했습니다.

천황이 임명한 총리를 살해하는 것은 논리적으로 천황에 대한 반란으로 보일 것 입니다. 그러나 급진주의자들은 천황의 실제 의견과 생각에 관심이 없었습니다. 그들이 옳았고, 진지하고, 애국심이 강했기 때문에, 천황은 당연히 그들과 공감해야 합니다. 그렇지 않다면, 그것은 그를 둘러싸고 있는 궁정의 가신들이 그를 혼란스럽게 만들고 있었기 때문입니다. 테러리스트들은 천황이 주변 당국자들에게 속아 이누카이와 같은 비열한 인물을 임명하고 이기적인 악당들이 높은 자리에 머물도록 했다고 믿었습니다. 부패한 정치가와 공무원들을 제거하는 것이 천황의 진정한 소망을 회복시키는 가장 좋은 방법이었습니다. 그들은 자신들이 옳고 천황에 대한 절대적인 충성심을 가졌다고 믿었습니다. 불충실한 자는 그들의 반대자들 이었습니다.

이런 의미에서, 급진주의자들은 반 엘리트적이고, 포퓰리스트적이며, 애국심이 강할 뿐만 아니라, 권위주의적이었습니다.

같은 해, 주요 금융가들이 하나씩 암살당했습니다. 그리고 1936년 2월 군대의 젊은 급진적인 장교들은 쿠데타를 시도했습니다. 1,400명의 군인을 이끌고 도쿄 중심부를 점령하고 고등 법원 고문, 재무장관, 자신들의 쿠데타에 충분히 협조하지 않았던 장군 등을 살해했습니다. (총리도 또한 공격 받았지만, 그의 관저의 작은 구석에 숨어서 간신히 도망쳤습니다.)¹¹⁾ 쿠데타는 4일 만에 실패했고 16명의 지도자들은 나중에 처형 되었지만, 의회는 이 피 묻은 사건 이후 거의 마비 상태에 빠졌습니다. 이때부터 총리는 군대를 반대하지 않고 격분하지 않게 하는 사람들로부터 선출되었습니다. 이런 식으로, 내각과 행정부는 군대와 함께 가야했습니다.

하지만, 1937년 4월의 선거에서 총 466석 중 립켄 세이유카이는 179석, 립켄 민세이토는

11) 岡田啓介『岡田啓介回顧録』(中央公論社、1987年)153-93頁。

175석을 얻었습니다 (투표율은 70%로 이전 선거보다 훨씬 낮음).¹²⁾ 양측이 협력을 통해 의회에서 압도적인 다수를 구성하고 군대를 보다 잘 견제할 수 있었지만, 좌석 수의 작은 차이와 그들 사이의 적대감은 협력을 매우 어렵게 만들었습니다.

1937년 7월에 군대는 중국의 주요 지역으로 침공을 시작했습니다. 언론을 철저히 통제하던 군대는 이것이 중국군의 불법적 공격에 대한 일본의 정당한 이해관계를 보장하기 위한 방어 조치라고 단호하게 주장했습니다. 대중은 그 이야기를 믿었습니다. 일본 민주화의 퇴보가 마지막 단계에 이르렀습니다. 1937~1945년은 흔히 일본 역사에서 파시즘의 시대라고 불립니다.¹³⁾

3. 의회와 정당이 어떻게 그리고 왜 그렇게 쉽게 권력을 잃었는가?

보시다시피, 1920년대와 30년대 일본의 정치적 변화는 갑작스럽고 놀라운 것이었습니다. 왜 그런 일이 발생했습니까?

하나의 명백한 이유는 경제였습니다. 제1차 세계 대전 이후의 경제 불황과 미국의 갑작스러운 1929년 금융 붕괴 이후의 깊은 불황은 짜증, 걱정 및 절망을 가져왔습니다.

전년과 비교했을 때, 일본의 GDP는 1930년에 10%, 1931년에 9.3% 줄었습니다.¹⁴⁾ 결과적으로 많은 사람들이 확립된 경제 및 정치 제도에 대한 신념을 잃었습니다. (그러나 1930년대 후반에는, 일종의 케인지언 정책이라고 볼 수 있는 군대의 막대한 지출 때문에 경제가 크게 성장했습니다.)

두 번째 이유는 사회주의의 영향, 즉 세기의 전환기에 개혁 지향적 지식인들 사이에서 이에 대한 관심이 급증했습니다. 1917년 러시아 혁명은 많은 일본 지식인들과 일부 노동자들에게 깊은 인상을 주었습니다. 마르크스와 엥겔스의 전체 저작물 27권의 일본어판이 1928년과 1935년 사이에 출판되었습니다. 어떤 사람들은 모든 경제적, 사회적, 정치적 문제들이 사회주

12) 升味準之輔『日本政党史論』第6巻(東京大学出版会、1980年)380頁。

13) 그 기간 동안 일본의 상황을 “파시스트”라고 부르는 것이 실제로 적절한 지에 대한 논란이 있습니다. 물론, 일본은 파시스트 국가로 부르기에는 맞지 않았습니다. 독재자가 없었고, 국가 기관 내의 통치 수준도 낮았습니다. 육군, 해군, 그리고 행정부는 계속해서 그들 내부에서 그리고 그들 간에 치열한 싸움을 벌였습니다. 자주 지지했듯이, 일본은 무모한 전쟁에 돌입했습니다. 이것은 일본이 통합되었기 때문이 아니라, 너무 분열되어 아무도 비합리적인 방향을 멈출 수 없어서 여러 세력들 간의 갈등과 경쟁이 일본을 이끌었습니다. 그럼에도 불구하고, 정부 관계자들은 그 위험을 보았습니다. 이것은 일본인이 아직도 일어난 일에 대해 누가 정말로 책임이 있는지 궁금해 하는 한 가지 이유가 있습니다.

14) 季武嘉也・武田知己(編)『日本政党史』(吉川弘文館、2011年)155頁。

의 혁명에 의해 해결 될 수 있다고 믿었습니다. 그런 사람들은 의회 정치를 경멸했고, “부르주아 정당”이 지배하는 의회에는 무관심했습니다. 그들에게 중요한 것은 차기 혁명을 위한 직접 행동이었습니다. 따라서, 좌파 지식인들은 우익 운동가들과 군대에 의한 의회와 정당에 대한 공격에 맞서기 위해 노력하지 않았습니다. 실로, 국회의원들의 곤경은 그들 중 일부에게 Schadenfreude(남의 곤경에서 은밀하게 느끼는 즐거움)에 탐닉 할 기회를 주었습니다.

세 번째 이유는 파시즘의 영향이었습니다. 세계의 여러 지역에서 장기간 나타나는 불황은 사람들로 하여금 기존의 자본주의 경제와 자유 민주주의가 개혁될 필요가 있다고 생각하게 했습니다. 하나의 대안은 사회주의였습니다. 다른 하나는 파시즘 또는 국가 사회주의였습니다. 일본에도 어느 정도, 나치 독일과 파시스트 이태리의 등장이 일본이 따라야 할 세계사의 새로운 방향을 제시하는 것처럼 보였습니다. Fassho (이탈리아어 fascio에서 파생)는 일본에서 유행하는 단어였습니다. 보수파와 진보파는 fassho의 물결에 대해 우려했습니다. 1932년 5월 이누카이의 암살 직후, 천황은 그의 가까운 고위 고문에게 fassho에 밀접한 관련이 있는 사람은 차기 총리가 될 수 없다고 말했습니다 (그런 “사적인” 논평은 외부로 결코 보도된 적은 없지만).¹⁵⁾

그러나 이 세가지 이유들은 넓은 역사적 관점에서 보았을 때 정말로 괄목할만한 일이었다면 일본의 민주화가 갑자기 중단된 것을 충분히 설명할 수 없습니다.

의회와 정당 정치는 근대 일본 사회와 역사에 뿌리 깊게 남아 있었습니다. 1868년 새로 설립된 메이지 정부가 천황의 이름으로 5개 조항의 헌장을 선포하여 이질적인 파벌들을 통합하고 여전히 취약한 권력을 통합하기 시작했습니다. 제1조항은 다음과 같습니다.

심의회는 널리 설립되어야 하며, 모든 문제들은 공론에 의해 결정되어야 한다.¹⁶⁾

세습적 독재 체제를 깨뜨리는 것이 혁명이 필요한 가장 중요한 이유들 중 하나라고 여겨지기 때문에 아무도 이 원칙을 부인할 수 없었습니다. 이해할 수 있듯이, 이 원칙은 종종 일본의 민주화를 촉진하기 위해 인용되었으며, 헌법에 의한 의회의 설립은 이에 따른 당연한 발전으로 해석되었습니다.

1870년대와 80년대에는 지역의 많은 유명 인사들과 지식인들이 투표에 의해 선출된 의회를 설립하라는, 소위 말해서, ‘자유민권운동’에 참여했습니다. 그들은 정부에 반복해서 청원서를

15) 原田熊雄(述)『西園寺公と政局』第2卷(岩波書店、1950年)288頁。

16) Translation by Andrew Gordon, *A Modern History of Japan from Tokugawa Times to the Present* (Oxford University Press, 2003), p. 78.

제출했습니다. 그들은 회의와 시위를 조직하고 신문과 저널을 출판했습니다. 그들은 심지어 스스로 헌법을 초안했습니다. 또한 피의 폭동이 여러 번 있었습니다. 그러한 많은 활동가들에게 메이지 헌법의 공포는 승리였습니다. 주권자인 천황 자신이 자신의 권력과 정부의 독단적인 사용을 포기하고 의회를 설립하겠다고 엄숙하게 약속했기 때문이었습니다. 간단히 말해서, 헌법과 의회 제도는 강력한 지지를 받았습니다.

더욱이, 1912년 12월부터 소위 말하는 헌정옹호 운동이 수십만 명의 사람들의 참여를 이끌어냈습니다. 이 운동은 릭켄 세이유카이 의장 인 사이온지 킨모치 총리 (1849-1940)의 강제 사임과 정당 정치를 반대하는 구세력의 지도자로 널리 알려진 카즈라 타로 (1847-1913)의 총리취임으로 야기되었습니다. 그리하여 카즈라가 1913년 2월에 물러날 때까지 수많은 대규모 집회들이 열렸습니다. 수만 명의 사람들이 항의하기 위해 때때로 도쿄의 의회 건물을 둘러쌌습니다. 폭동은 도쿄를 포함해서 적어도 5개 주요 도시에서 발생했습니다. 38개의 파출소가 피해를 입었고, 친정부 신문사 건물이 공격 당했습니다. 몇몇 사람들이 사망했고, 168명 (경찰 110명 포함)이 부상당했습니다.¹⁷⁾ 이것이 시사하는 바는 입헌 정치 발전에 대한 기대가 좌절되었다면, 일본 국민들은 이에 항의해서 일어설 준비가 되어있었다는 것입니다.

위에서 논의한 바와 같이, 1918년에 하라 타카시는 일본 역사상 최초의 진정한 당 내각으로 간주되는 것을 탄생시켰습니다. 그러나 하라가 1921년 11월에 19세 소년에 의해 암살당했을 때, 대규모 집회는 없었습니다. 릭켄 민세이토 정당의 의장인 하마구치 오사치 (1870-1931) 총리가 1930년 11월에 우익 급진주의자의 총에 맞았을 때, 사람들은 마찬가지로 침묵했습니다. 그리고, 릭켄 세이유카이 정당의 의장 인 이누카이 총리가 1931년 5월에 젊은 해군 장교들에 의해 살해됐을 때, 관대한 처분을 청원하는 운동이 있었습니다.

무슨 일이 일어났습니까? 오랫동안 기다려온 기대가 마침내 성취 될 것처럼 보였을 때 왜 일본 국민들은 정당 정치, 입헌 정치 및 의회 민주주의를 지지하지 않았을까요?

첫째, “정당 정치”의 현실은 많은 사람들이 정당들이 획득한 권력을 어떻게 사용하는지를 알게 되면서부터 그들을 크게 실망시켰습니다. 총리와 같은 당에 소속된 내각의 장관들은 동료 당원과 지지자들에게 직책과 다른 보상을 분배하는 것에 대해 부끄러워하지 않았습니다. 이 시기에 총리가 바뀔 때마다 작은 마을의 우체국장 및 지방 경찰청장도 바뀌었다는 것이 널리 회자되었습니다. 1929년 하마구치가 총리가 되었을 때, 47개 현들 중 45개 현의 경찰청장들이 해임되거나 전출되었는데, 이는 선거위반에 대한 임의 조사가 선거 승리에서 중요한

17) Andrew Gordon, *A Modern History*, p. 132.

도구였기 때문입니다.¹⁸⁾ 이누카이가 총리가 되었을 때, 34명의 현 지사들이 당원이나 동조자로 대체되었습니다.¹⁹⁾ 이 “정당 지사”는 공공 사업을 위해 현의 돈을 당원과 지지자에게 제공할 것으로 예상되었습니다.²⁰⁾

1921년 7월, 당시의 가장 진보적인 성향의 동경경제신문은 하라 내각이 출범했을 때, 정부 내의 완고하고 압제적인 구세력이 멸망하고 국가가 크게 바뀔 것이라고 국민들이 기대하고 있다고 보도했습니다. 그러나 사람들은 크게 실망했습니다. 그들은 정당이 국익과 국민의 복지를 추구하는 것이 아니라 자신의 이익을 위해 정치 권력을 획득하고 사용하는 것에 관심이 있다는 것을 깨달았습니다. 그래서 입헌 정치를 보호하려는 시민 운동은 다시는 발발하지 않았습니다.²¹⁾

1923년 8월까지, 동경경제신문은 사람들의 마음이 완전히 바뀌었고, 정당 정치를 저주하고 있으며, 부끄러움을 모르는 파쟁을 완전히 혐오하고 있다고 보도했습니다. 저널리스트는 이것이 정치적 퇴보²²⁾로 이어질 수도 있다는 것을 우려했습니다. 결과에 나타난 바와 같이 이것은 앞을 내다보는 관찰이었습니다.

요시노 사쿠조는 1910년대 민주주의에 있어서 가장 영향력이 있는 지지자로서 1929년 2월에 다음과 같이 썼습니다.

세이유카이 정당의 전성기가 국익과 국민의 복지에 반하는 정부의 전성기였다는 것은 실로 받아들이기 어려운 불행한 일이다.²³⁾

둘째, 정당과 돈에 관한 문제로 많은 사람들이 혐오감을 느끼게 됩니다. 유권자의 수가 늘어남에 따라, 선거에 지출된 돈도 증가했습니다.²⁴⁾ 특히 남성의 “보통 선거권” 이후, 후보자들이 요구하는 선거 자금 지원액이 급격하게 증가하여 뇌물 수수가 증가했습니다. 1926년 와카츠키 총리는 뇌물 수수 혐의로 검찰에 의해 그의 관저에서 심문을 받았습니다.²⁵⁾ 그러한 사건이 공개 될 때 마다, 정당들은 서로를 악의적으로 맹렬히 비난했습니다.

18) 筒井清忠『昭和戦前期の政党政治：二大政党制はなぜ挫折したのか』(筑摩書房、2012年)167-8頁。

19) 升味準之輔『日本政党史論』第5巻(東京大学出版会、1979年)286頁。

20) 同、310頁。河島真『戦争とファシズムの時代へ(日本近代の歴史5)』(吉川弘文館、2017年)45頁。

21) 岡義武『転換期の大正(日本近代史大系第5巻)』(東京大学出版会、1969年)164頁。

22) 同、191-2頁。

23) 吉野作造『現代政局の展望』、『中央公論』1929年2月号、70頁。

24) 升味準之輔『日本政党史論』第5巻(東京大学出版会、1979年)263-70、292-3頁。

25) 筒井清忠『昭和戦前期の政党政治：二大政党制はなぜ挫折したのか』(筑摩書房、2012年)57-61頁。

돈의 필요성은 또한 정당들이 과점적 자이바츠들과 보다 긴밀한 관계를 수립하도록 동기를 부여했습니다. 어떤 정당이 어떤 자이바츠와 가까웠는지는 잘 알려져 있었습니다. 예를 들어, 카토 타카야키 (1856-1926, 1925-26년 재임) 총리의 부인은 미쓰비시 자이바츠 (Mitsubishi zaibatsu) 사장의 장녀였습니다. 또한 1900년대와 1910년대에는 기업인들이 의회에 합류하기 시작했습니다²⁶⁾ 정당이 자이바츠 (zaibatsu) 및 기타 사업체로부터 기부금을 받고 그 대가로 그들을 위해 일하고 있다고 널리 알려졌습니다.

따라서, 투표율이 여전히 이 기간에 (1920년 85.8%, 1924년 88.91%, 1928년 78.69%, 1930년 80.70%)²⁷⁾ 높아도 직접 혜택을 받을 수 있는 위치에 있던 소수의 특권을 가진 사람들 중에 속하지 않을 경우, 일반 사람들이 투표를 한 정당이 진실로 그들의 정당이라고 할 수 없었습니다.

더욱이, 이 시대는 복지 국가의 개념이 일본 뿐만 아니라 대부분의 자본주의 국가에서도 받아들여지지 않은 시대였습니다. 당시의 경제적 자유주의는 가혹한 사람들에게 가혹하였고, 지속적인 불황에 직면하여 그들은 문제 해결을 정당 정치 밖에서 찾게되었습니다.

셋째, 정당들 간의 치열한 경쟁과 적개심은 정당들을 모두 붕괴시켰습니다²⁸⁾ 야당은 내각과 제당의 신뢰성과 합법성을 해치기 위해 할 수 있는 모든 것을 했습니다²⁹⁾ 사소한 돈 스캔들은 의회에서 국가에 대한 주요 위협인 것처럼 비난 받았습니다. 행정부의 사소한 과실은 내각의 무능에 대한 명백한 징후로 비판 받았습니다. 더욱이, 야당은 천황을 현재의 내각을 불신하기 위한 도구로 사용했습니다. 모든 사건은 총리의 천황에 대한 불손과 불만의 증거로 해석되었습니다. 이것은 작은 일들이 중요하지 않다고 주장 할 수 없게 만들었고 총리를 곤경에 빠뜨렸습니다. 천황과 관련된 것은 뭐든지 심각하고 치명적으로 다루어져야 했습니다.

왜 야당이 정책보다는 스캔들에 더 집중을 했는지에 대한 제도적 이유가 있었습니다. 앞에서 언급했듯이, 총리는 소수의 원로와 높은 명예를 가진 전직 총리의 조언을 받는 천황에 의해 임명되었습니다. 총리는 처음에는 여론에 의해, 그리고 원로 정치가에 의해 실패한 것으로 판단되면 사임했습니다. 이와 같은 경우에는 차기 총리가 야당에서 선출되었습니다 (건강이나 사망으로 인하여 총리가 퇴임한 경우에는, 후임자가 같은 당에서 임명됨). 총리 임명은 다수당

26) 升味準之輔『日本政党史論』第5卷(東京大学出版会、1979年)5、77-8頁。

27) 升味準之輔『日本政党史論』第5卷(東京大学出版会、1979年)294頁。

28) 加藤陽子『昭和天皇と戦争の世紀(天皇の歴史 第8巻)』(講談社、2011年)205-9頁。

河島真『戦争とファシズムの時代〜(日本近代の歴史 5)』(吉川弘文館、2017年)20頁。御厨貴『政党政治はなぜ自滅したのか?』(文藝春秋、2017年)34頁。

29) 岡義武『転換期の天正(日本近代史大系 第5巻)』(東京大学出版会、1969年)157頁。

을 결정하는 선거 결과에 의한 것이 아니었습니다. 관료기구의 여당편향은 일반적으로 여당에 선거승리를 제공했습니다. 그 당의 총리가 사직 할 때, 야당의 지도자는 그의 자리를 차지했습니다.

당연히 야당은 정책을 호소하여 국민의 지지를 얻는 것보다 수상을 해치고 무너뜨리는데 더 집중했습니다. 총리가 바뀌자 새로운 야당도 마찬가지로였습니다. 두 주요 정당은 정책적 거리가 실제로 그렇게 멀지는 않지만 치열하게 싸웠습니다. 이는 정당들이 불황으로 고통을 겪고 있음에도 불구하고 사람들을 위해 일하는 것이 아니라 서로 파쟁하는데만 관심이 있다는 인상을 심어주었습니다.³⁰⁾

정당을 자살로 이끈 것은 정당이 지지를 얻기 위해 군대를 이용한 것이었습니다. 예를 들어, 내각이 전함 삭감에 관한 런던 조약을 체결하려고 시도했을 때, 야당은 내각이 군대의 권한에 불법적으로 개입했다고 비난하면서 군대의 편을 들었습니다. 요컨대, 야당은 의회와 내각의 권력을 줄이는데 군대를 지원했습니다. 그들은 이러한 행동의 장기적인 결과를 알고 있었음이 확실하나, 그럼에도 불구하고 이러한 선택을 했습니다.

1932년 5월 수상의 살해 이후에도 정당은 정당 정치와 입헌 정치를 옹호하기 위해 서로 협력하지 않았습니다. 그때 아마도 그들은 정당의 생존과 발전이 국익과 국민의 복지에 없어서는 안될 것이라고 주장하더라도 국민들이 단지 비웃을 것이라는 것을 이미 알고있었습니다.

4. 결론

반 엘리트주의적이고 포퓰리스트적이며, 민족주의적이고, 그리고 권위주의적인 집단에 의한 정부의 장악은 20세기의 세계에서 반복적으로 발생했습니다. 그것은 오늘날에도 계속 발생하고 있습니다.

그러한 집단이 영리하고 공격적이기 때문이 아니라, 기성세력이 일반 대중을 소외시킴으로써 의식적으로 그리고 무의식적으로 그들의 성공을 위한 길을 열어주기 때문에 이러한 불행한 일이 일어납니다.

30) 御厨貴『政党政治はなぜ自滅したのか?』(文藝春秋、2017年)38-9頁。

참고문헌

주요 출처

『衆議院議事速記録』(国立公文書館デジタルアーカイブ)<http://www.digital.archives.go.jp>

森島守人『陰謀・暗殺・軍刀：一外交官の回想』岩波書店、1950年。

原田熊雄(述)『西園寺公と政局』全9卷、岩波書店、1950年~1956年。

東郷茂徳『時代の一面』(1952年)中央公論社、1989年。

岡義武・林茂(校訂)『大正デモクラシー期の政治：松本剛吉政治日誌』岩波書店、1959年。

原奎一郎・林茂(編)『原敬日記』全6卷、福村出版、1965年~1967年

岡田啓介『岡田啓介回顧録』(1977年)中央公論社、1987年。

『中央公論』(月刊誌)、中央公論社、1929年~1937年。

Secondary Sources

田中隆吉『日本軍部暗闘史』(1947年)中央公論社、1988年。

岡義武『転換期の大正(日本近代史大系第5卷)』東京大学出版会、1969年。

升味準之輔『日本政党史論』全7卷、1965年~1980年。

『国史大辞典』全14卷、吉川弘文館、1979年~1993年。

鳥海靖『日本近代史講義：明治立憲制の形成とその理念』東京大学出版会、1988年。

百瀬孝『事典 昭和戦前期の日本：制度と実態』吉川弘文館、1990年。

北岡伸一『政党から軍部へ、1924~1941(日本の近代5)』中央公論新社、1999年。

加藤陽子『戦争の日本近代史』講談社、2002年。

Andrew Gordon. *A Modern History of Japan from Tokugawa Times to the Present*.
Oxford University Press, 2003.

坂野潤治『近代日本政治史』岩波書店、2006年。

加藤陽子『満州事変から日中戦争へ(シリーズ日本近現代史5)』岩波書店、2007年。

坂野潤治『日本憲政史』東京大学出版会、2008年。

川田稔『満州事変と政党政治：軍部と政党の激闘』講談社、2010年。

季武嘉也・武田知己(編)『日本政党史』吉川弘文館、2011年。

- 加藤陽子『昭和天皇と戦争の世紀(天皇の歴史 第8巻)』講談社、2011年。
筒井清忠『昭和戦前期の政党政治：二大政党制はなぜ挫折したのか』筑摩書房、2012年。
河島真『戦争とファシズムの時代へ(日本近代の歴史5)』吉川弘文館、2017年。
坂野潤治『帝国と立憲：日中戦争はなぜ防げなかったのか』筑摩書房、2017年。
加藤陽子『とめられなかった戦争』文藝春秋、2017年。
御厨貴『政党政治はなぜ自滅したのか?』文藝春秋、2017年。

Pierre Rosanvallon. *La contre-démocratie : La politique à l'âge de la défiance*. Éditions du Seuil, 2006.

Dani Rodrik. *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*. Oxford University Press, 2011.

Jan-Werner Müller. *What Is Populism?* University of Pennsylvania Press, 2016.

‘민주화가 왜 후퇴했는가? 1920-1930년대 일본 사례’에 대한 토론문

한상일*

민주주의와 총동원체제 사이에 끼어있는 1920년대와 30년대는 일본 현대사에서 특이한 시대라 할 수 있습니다. 특히 와타나베 선생님이 제기한 왜, 무엇이, 어떻게 정당중심의 의회민주주의가 그렇게 허망하게 군부중심의 총동원체제로 전환했을까 하는 명제는 일본을 공부하는 사람들에게 주요한 관심 주제의 하나입니다.

오늘 와타나베 선생님이 이 문제를 명쾌하게 설명하고 있어 일본 정치사를 공부하고 있는 저에게는 많은 참고가 됐습니다. 선생님의 보고를 바탕으로 이 시대에 대한 저의 생각을 말씀드리고, 견해를 달리하는 부분에 관하여 선생님의 고견을 듣도록 하겠습니다.

메이지 유신 후 일본이 지향한 국가목표는 서양을 ‘따라잡는’ 것이었습니다. 와타나베 선생님의 ‘문명화-civilize’와 같은 의미가 아닐까 생각됩니다. ‘부국강병,’ ‘식산흥업,’ 문명개화’ 등은 모두 서양을 ‘따라잡기’ 위한 수단이고 방편이었습니다. 일본 최대 선각자로 꼽히는 후쿠자와 유키치가, “서양의 문명이 우리나라를 부강하게하고, 우리의 황통을 빛낼 수 있는 유일한 길이라면 무엇 때문에 이를 취하기를 주저하겠는가? 단연코 서양문명을 택해야만 할 것이다”『學問のすすめ』(1872)]라고 주장했고, 이는 후쿠자와 개인만의 신념이 아니라 당시 부강개명이라는 국가목표에 공감했던 모든 사람이 공유했던 인식이라고 생각합니다.

메이지 일본은 헌법, 의회, 정당, 군사, 교육, 산업 등 모든 면에서 서양 제도와 기술을 받아들이면서 서양을 ‘따라잡기’ 위하여 혼신의 노력을 기울였고, 그 후 반세기를 지나 청일러일 두 전쟁과 제1차 세계대전을 거치면서 열강과 어깨를 나란히 했습니다.

일본 근현대사에서 다이쇼(大正)시대로 불리는 1910년대를 지나 20년대 중반에 이르기까지의 일본은 메이지 국가가 목표로 했던 서양을 ‘따라잡은’ 듯했습니다. 와타나베 선생의 용어를

* 국민대학교 명예교수

빌리면, ‘문명화된-civilized’ 듯했습니다.

일본은 밖으로는 미국과 영국 다음가는 대국 지위를 확보했습니다. 1919년 파리에서 열린 강화회의에는 전승국으로 출석했고, 그 이듬해에 창설한 국제연맹에는 상임이사국 지위에 올랐습니다. 안으로는 정치적으로 보통선거와 정당 중심의 의회민주제도가 정착했고, 경제적으로 자본주의 경제구조가 자리를 잡았고, 사상적으로는 상디칼리즘에서 민주주의까지 공존할 수 있었고, 그리고 문화적으로는 대중문화가 만개했고, 모더니즘 또는 아방가르드 예술이 풍미했습니다.

그러나 실상은 서양을 ‘따라 잡은 것’이 아니라, ‘따라 잡은 듯’ 했을 뿐입니다. 오히려 이 시대는 국가사회주의운동의 대표적 이론가였던 쓰쿠이 다쓰오(津久井龍雄)가 인정했듯이 “국가를 위하여 바람직스럽지 못한 악조건이 유감없이 노정된” 시대였다(津久井龍雄, 『日本國家主義運動史』, 1942).

대중 속으로 뿌리를 내리지 못한 정당정치는 부패했고, 왜곡된 자본주의는 재벌만을 위한 경제였고, 메이지의 억압에서 해방된 사상의 자유는 오히려 사회적 혼란을 부추겼습니다. 서양의 상징이라 할 수 있는 의회정치와 자본주의를 ‘따라잡은’ 결과가 오히려 부패와 빈곤과 전통적 일본 혼의 상실로 인식되면서 ‘복고’의 바람이 거세게 일어났고, 기타 잇키를 위시한 초국가주의자의 이데올로기가 확산되면서 테러와 쿠데타의 길을 닦았습니다. ‘데모크라시’는 이름아래 진행된 정치가 아이러니컬하게도 쇼와군국주의의 길을 닦지 않았나 생각됩니다.

와타나베 선생님은 의회와 정당의 권력상실의 이유로; 경제 침체, 사회주의의 영향, 파시즘, 그리고 정당 자체의 문제점으로, 당리당략, 정경유착, 스캔들의 정치화 등을 지적했는데 정확히 지적이라고 생각합니다. 그러나 보다 본질적이고 원천적인 이유는 정당의 출현과 민주주의에 대한 정치인의 신념 있지 않나 생각합니다. 와타나베 선생님은 “의회주의와 정당 정치는 메이지의 5개조 선언 이래 근대 일본사회와 역사에 뿌리 깊게 남아있다”고 강조하고 있습니다만, 동의하면서도 전적으로 수긍할 수 없는 부분이 있습니다.

모리스 뒤베르제에 의하면 서양에서의 정당은 elite-based party나 mass-based party로 출발했습니다. 그러나 일본에서 그렇지 않았습니다. 일본에서 정당은 정한론에서 밀려난 불만세력, 또는 서남전쟁에서 패배한 세력이 무력으로 메이지를 전복시킬 수 없다는 것을 깨달은 후 조직화한 세력이라 할 있습니다.

그렇다고 해서 제가 정당이 전개한 자유민권운동이나, 1890년 이후 정당이 의회에서 예산권을 가지고 정부와 협상을 통해서 정치권력 확대를 위한 노력, 또는 투표권을 확대하기 위한

정당의 투쟁을 과소평가하는 것은 결코 아닙니다. 다이쇼 정변이 보여준 바와 같이 정당의 역할은 크게 평가해야만 할 것입니다.

그러나 1910년대 정당이 정권의 주체가 될 수 있었던 것은 민주정치에 대한 정치인의 확실한 신념이나 정당의 투쟁 결과만은 결코 아니었습니다. 보다는 안에서의 ‘자연스러운’ 정치권력구조의 변화와, 밖에서 ‘민주주의의 대세’라는 국제조류가 더 큰 이유가 아니었나 생각합니다.

국내 정치구조 변화라 함은 메이지 체제 성립 이후 절대적 영향력을 행사했던 원로의 쇠퇴와 그 기능 약화를 의미합니다. 천황 전제정치의 고문이자 ‘실질적’인 정치 운영자였던 원로는 관과 군을 완전히 장악하고 통제하면서 모든 중요 정책을 결정하고 집행했습니다. 그러나 메이지 시대가 막을 내리면서 원로에게 부과된 국가적 과제라 할 수 있는 부국강병, 식산흥업, 대륙진출은 이미 상당히 성취됐고, 이는 메이지를 이끌었던 정치 지도자의 역사적 임무가 끝났다는 것을 의미하는 것이기도 합니다. 러일전쟁 후 원로들은 점차 정치 ‘지도자’에서 ‘조정자’로, 그리고 권력 ‘주체’에서 ‘상징적’ 존재로 그 역할을 달리했습니다. 동시에 그들은 육체적으로도 노쇠했고, 역사의 현장에서 사라져갔습니다. 원로의 정치적 역할이 달라짐에 따라, 정치를 담당하게 될 계층은 결국 기성 정치구조의 바탕이었던 관료, 군, 그리고 정당일 수밖에 없었고, 이들 사이의 우열경쟁에서 정당이 권력의 주체로 부상했습니다.

이러한 내부변화와 맞물려 있는 제1차 세계대전과 그 후 국제사조의 주류로 등장한 ‘민주주의의 세계화’라는 외적 현상이 일본에서 정당 중심의 의회제도가 정착할 수 있는 중요한 동인을 제공하지 않았나 생각합니다. 세계대전 후 민주주의는 모든 국가가 추구하는 정치 이념으로 대두했고, 일본도 이러한 국제조류에 합류했습니다. ‘데모크라시’, ‘민주주의’ 또는 ‘민본주의’라는 단어가 일상어로 사용될 만큼 민주주의가 보편적 가치로 등장했습니다. 1917년 당시 육군 참모차장이었던 다나카 기이치(田中義一)가 “오늘날 세계의 유행어는 단연 민주다. 무슨 일이든지 민주라고 한다...누구든 이 말을 쓰지 않으면 안 되는 세태가 차츰 되어가고 있다”(中央報德會編, 「自治の新思潮」, 1918)고 한 것은 당시 일본이 체험하고 있던 시대 조류를 상징적으로 설명해주고 있습니다.

안에서 나타난 정치구조 변화와 밖에서 밀려오는 새로운 정치이념은 일본 정치구조의 한 축에서 추진되어 온 정당 중심의 의회민주주의 실현을 가능케 했다고 할 수 있습니다.

그러나 1920년대를 지나면서 의회정치가 구체화되고 정치 대중화가 강화될수록, 정당은 국민들로부터 유리되는 기현상을 보였습니다. 그것은 정당이 민주주의라는 이념과 시대정신에 투철했다기보다는 국제조류와 정치 대중화에 편승한 정당과 정치인은 국가진로를 주도하는

비전과 리더십을 보이지 못했습니다. 일반 대중은 물론이고 의회정치 실현에 많은 기대를 가졌던 지식인, 중산계층, 국민 대중의 실망과 불신이 증대하면서 의회주의는 물론이고 정당정치를 배척하는 이율배반적인 현상이 나타나게 되었습니다. 캐롤 글럭(Carol Gluk)의 연구가 보여주고 있는 것처럼 다이쇼기를 지나면서 “농민이나 무산계급은 물론이고 좌익과 우익의 극단주의자, 그리고 교육받은 엘리트들도 정당을 정부와 더불어 오용의 근원으로 규정”하기에 이르렀습니다(Carol Gluk, *Japan's Modern Myths*, 1985). 대중적 지지기반을 상실하고 엘리트로부터 배척받는 정당과 정당정치의 생명은 길 수 없었다. 오히려 극단주의가 성장할 수 있는 토양을 만들어 주었습니다.

1920년대와 30년의 일본정치는 의회민주주의라는 틀을 갖추었으나, 그 틀을 운영하는 정당이나 정치인은 아리스토텔레스의 용어를 빌리면 국가경영의 ‘권위적인 기예’나 ‘주종 기예’로서의 역할을 다하지 못하지 않았나 생각됩니다.

고노에 후미마로가 5·15사건 직후 정치인의 자세를 “국책은 본래 정치가가 수립하는 것이고, 군부는 이 국책을 바탕으로 국방계획을 수립하는 것이 정상이다. 그런데 오늘의 정치가는 당리당락에만 몰두하기 때문에 국책을 고민할 시간이 없다”(『近衛文麿公清談録』, 1936)는 것이 당시 일본 의회민주정치의 실상이었습니다.

1. 정당의 출현, 의회민주주의가 정착할 수 있었던 국내외적 상황, 그리고 정치를 운영했던 정치인의 민주주의에 대한 신념을 본다면 1930년대 일본 민주주의의 후퇴는 필연이 아니었나 생각되는데 선생님의 견해는 어떻습니까?
2. 1930년대 지식인의 역할이 무엇인지 궁금합니다. 다이쇼 데모크라시가 풍미했던 시대 많은 자유주의, 진보주의, 혁신지식인들이 민주주의와 의회정치를 위하여 활동했는데, 20년대 후반 30년대 그들의 역할은 무엇이었나요?
3. 55년체가 종식된 1993년 이후 2차 아베내각이 등장하는 2012년 때까지의 일본정치를 <니혼게자이신문>이 “매해 수상의 정기이동”을 지적하면서 1920년대와 30년대의 정치에 비유한 글을 읽은 기억이 있는데 선생님께서는 앞으로의 일본정치를 어떻게 전망하십니까?

한국의 민주주의 위기와 경제개혁

임혜란*

I. 서론

최근의 촛불민심과 대통령의 탄핵사건, 그리고 이에 맞서는 태극기 집회는 한국 민주주의에 대한 재평가를 필요로 한다. 사회적인 갈등을 의회민주주의라는 절차를 통해 해결하지 못하고 시민들이 직접 나서 해결을 하려 한다는 것은 민주주의의 핵심인 정당정치가 무능화되었고 전혀 역할을 하지 못하고 있음을 여실히 드러내주고 있다. 또한 헬조선, 저출산·고령화, OECD 최고의 노인빈곤률 및 자살률 등 악성 지표들은 한국 민주주의의 기초 여건의 현실에 대해 다시 한번 고민하게 만든다. 이와 같은 악성 지표들이 확대되는 것은 민주주의의 토대인 사회계층의 기반이 붕괴된다는 것을 의미해주고 있기 때문이다.

한국의 민주주의는 1987년 민주화 이후 양적, 질적으로 성장해 왔다. 일부에서는 한국 민주주의가 공고화의 단계를 넘어서 민주주의의 심화(democratic deepening) 단계로 접어들었다고 평가하기도 한다(손병권 외 2010). 민주주의의 공고화 논의는 민주주의가 더 이상 권위주의로 퇴행해서는 안 된다는 실천적인 관심을 반영하고 있다. 정치세력이 상호작용할 수 있는 유일한 게임이 민주주의라는 인식, 즉 선거 민주주의가 광범위하게 수용될 때 민주주의의 공고화가 이루어졌다고 본다. 한국의 민주주의는 항시 쿠데타의 위험가능성이 높은 베네수엘라나 푸틴 지배하의 러시아와는 다르다. 그러나 한국이 민주주의의 공고화를 이뤘다 해도 아직 해결해야 할 과제는 상당히 많다. 한국의 민주주의는 사실상 민주주의의 정체 또는 퇴행이라고 볼 수 있는 위기 가능성의 징후가 많다. 유력한 대권후보를 중심으로 이합집산하는 정당정치, 정당과 정치권에 대한 국민의 낮은 신뢰도 등 한국 정당정치는 낮은 제도화의 수준을 반영한다. 여야 간 의회내 대립으로 인해 의회운영의 파행과 국정운영의 총체적 부실이 반복되고 있다.

* 서울대학교 교수

민주주의의 심화 논의는 민주주의가 정치적 민주주의를 넘어 경제적 민주주의 및 사회적 민주주의 단계로 확대되어야 한다는 당위성을 반영하고 있다. 민주주의 발전에 따라 정치적 평등을 넘어 경제적 평등이 향상되고 사회적 참여와 자유화가 증진될 때 민주주의가 심화 확대된다고 볼 수 있다. 그러나 한국의 민주주의는 심화 단계로 접어들었다기보다는 오히려 심화를 악화시키는 방향으로 나타나는 현상을 많이 보이고 있다. 민주화와 더불어 경제적 평등성 및 사회적 안정성이 향상되었다기보다는 불평등이 악화되고 사회적 불안이 증대되어 악성지표들이 더욱 악화되고 있는 것이다.

이처럼 민주주의 토대를 위한 사회적 기반이 해체 및 붕괴되고 민주주의 절차의 핵심인 정당체제가 전혀 역할을 하지 못하는 등 한국 민주주의 위기가 발생한 이유는 무엇인가? 본 연구는 한국 민주주의 위기가 어떤 형태로 나타나고 있는지를 설명하고 그러한 위기가 발생하게 된 원인을 분석하고자 한다. 기존 연구는 많은 경우 냉전적 이념의 한계, 정치과정의 제도적 설명에 국한해 민주주의 위기의 원인을 분석해 왔다. 본 연구는 기존연구와는 다른 정치경제적 시각에 초점을 두어 범세계적 메가트렌드인 세계화와 정보화가 한국 민주주의 위기의 발생에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴본다. 또한 정부가 추구해온 경제개혁이 민주주의 위기와 어떤 관계가 있는지를 아울러 분석하고자 한다. 본 연구는 보다 정치경제적 시각에서 대외 및 대내적 인 요인들이 민주주의의 발전에 미친 영향에 대해 보완적 관점에서 분석해 보려고 한다.

이하 본 연구의 목적은 다음과 같다. 1장은 서론으로 연구의 목적과 문제를 제기한다. 2장은 본 연구의 이론적 검토 부분으로 민주주의 개념에 대한 이론적 논의를 소개한다. 3장은 한국 민주주의의 위기가 어떤 형태로 나타나고 있는지를 크게 사회기반의 해체 위기와 의회민주주의의 대표성 위기로 나누어 살펴본다. 4장은 이러한 위기를 가져온 요인들을 세계화 및 정보화로 대변되는 범세계적 메가트렌드의 영향, 그리고 국내적으로 메가트렌드에 대처하고 위기를 극복하기 위해 추구되었던 경제개혁의 영향으로 나누어 분석한다. 마지막 5장은 본 연구의 결론과 함의를 제시한다.

II. 민주주의의 이론적 논의

민주주의가 정체되고 있는지의 여부를 논의하기 위해서는 우선 민주주의의 정의(definition)에 대해 논의해 봐야 한다. 민주주의의 개념은 Demos(people) + Kratos(rule) = rule by the people, 인민에 의한 지배로 정의된다. 민주주의를 협의적 의미, 과정적 의미(procedural

meaning)로 이해하면 정치적 민주주의. 정치적 평등, 슈페터의 1인1표의 원칙을 의미한다. 그러나 민주주의를 포괄적 의미, 실질적 의미(substantial meaning)로 이해하면 정치적 평등뿐만 아니라 사회 경제적 권리의 보장을 포함한다(David Held 1996). 구체적으로 로버트 다알(Robert Dahl)의 ‘다두체제(Polyarchy)’는 정치민주주의, 절차적 의미의 민주주의로서 참여(participation)와 경쟁(contestation)이 그 두 축이다(표 1 참조). 그러나 헬드의 ‘민주적 자율성(democratic autonomy)’은 실질적 의미의 민주주의로 정치적 민주주의에서 더 나아가 사회적 경제적으로 민주화되는 이상적 상태의 민주주의를 뜻한다.

<표 1> Robert Dahl 의 Polyarchy(다두체제)

		참여의 정도(Participation, Inclusiveness)	
		Low	High
자유화 (Liberalization)	High	Competitive oligarchies (South Africa)	Polyarchy (Denmark)
	Low	Closed hegemonies (Chile: 73-88 Pinochet)	inclusive hegemonies (USSR)

출처: Dahl 1971.

민주주의는 이처럼 과정적, 절차적 의미의 정치적 평등에서 더 나아가 포괄적, 실질적 의미의 사회경제적 권리의 보장까지 포함해 볼 수 있다. 이와 마찬가지로 민주주의를 상호보완적인 4가지 범주로 제시한 포괄적 견해도 있다.¹⁾ 첫째, 정치적 민주주의는 달(Dahl)의 다두체제(Polyarchy)의 수준으로, 엘리트간의 공정한 선거경쟁과 일반국민의 사상과 결사의 자유와 같은 정치적 기본권이 보장되는 수준을 의미한다. 둘째, 자유권에 대비되는 사회권의 문제로서 빈곤으로부터의 자유 등 최소한의 존엄성과 관련된 사회경제적 권리의 문제를 포함하는 사회민주주의를 의미한다. 셋째, 자본주의 사회에서 가장 취약한 부분인 생산자 민주주의를 들 수 있다. 일부 선진 자본주의 사회에서는 주요한 의사결정에 노동자들을 참여시키려는 산업민주주의를 실시해 오고 있는데 이는 생산자 민주주의의 초보적 형태이다. 넷째, 포스트주의가 관심을 갖는 일상상의 민주주의로, 모든 사회적 관계에는 권력관계가 내재되어 있으므로, 일상적인 사회적 관계는 모두 민주주의와 관계되어 있다. 젠더민주주의, 소수자 민주주의 등이 그 대표적 사례이다. 이 관점에 의하면 민주주의와 민주화 운동의 범위는 상당히 넓다.

1) 손호철 2002. 최장집 2002. 민주주의를 좁은 의미로 이해하기 보다는 정치, 경제, 사회를 포괄하는 넓은 의미로 이해하고 있다.

신생독립국가의 민주화 과정은 일단 정치적 평등에 의한 과정적 의미의 민주주의를 달성한 후 경제적 불평등을 해소하기 위한 실질적 의미의 민주화 과정을 추진하는 경향이 있다. 이 과정은 순차적으로 이루어지지 않는다. 과정적 의미와 실질적 의미 가운데 어떤 것이 더 우선적인지 명확하지는 않다. 문제는 핵심 가치들이 근본적으로 충돌할 수도 있다. 예를 들어, 자유 민주주의 체제에서는 자유와 평등은 충돌한다. 한국에서의 정치적 자유는 어느 정도 달성되었고, 이제 자본과 시장의 경제적 자유가 추구될 것이며, 이는 지배권을 확보한 상층 및 중상층부에 의해 요구된다. 평등에 치중하는 집단은 중하 및 하층계급의 시민사회이다. 자유를 추구하는 집단은 대중의 정치참여의 확대를 저지할 것이다. 민주주의의 가치인 자유와 평등 가운데 어떤 가치에 더 방점을 뒀느냐 하는 질문은 개별국가의 역사적 유산과 제도의 특징에 따라 서로 다르다. 이 둘 사이에서 어느 가치에 더 치중할 것이며 어떤 방식으로 균형을 잡을지는 한국 뿐만 아니라 모든 민주주의 체제의 영원한 숙제이다(김영명 2005, 83). 민주주의를 이해할 때 이처럼 핵심 가치를 나열할 수는 있지만, 핵심 요소 및 가치의 나열은 문제를 해결하는데 도움이 못된다. 핵심 요소들 간의 상호관계와 우선순위에 대한 판단은 별개일 수 있기 때문이다. 결국 개인의 가치판단과 사회의 집단적 선택에 맡겨진 문제이며, 이를 둘러싼 갈등을 조정하는 것이 정치의 영역이다(김상조 2012, 115). 그런 점에서 민주주의는 앞서 제시한 다양한 영역 및 가치의 관점인 실질적 가치를 내포해야 하며, 민주주의는 이와 같은 다양한 가치의 갈등을 조정하고 수렴하는 과정으로 이해해야 한다.

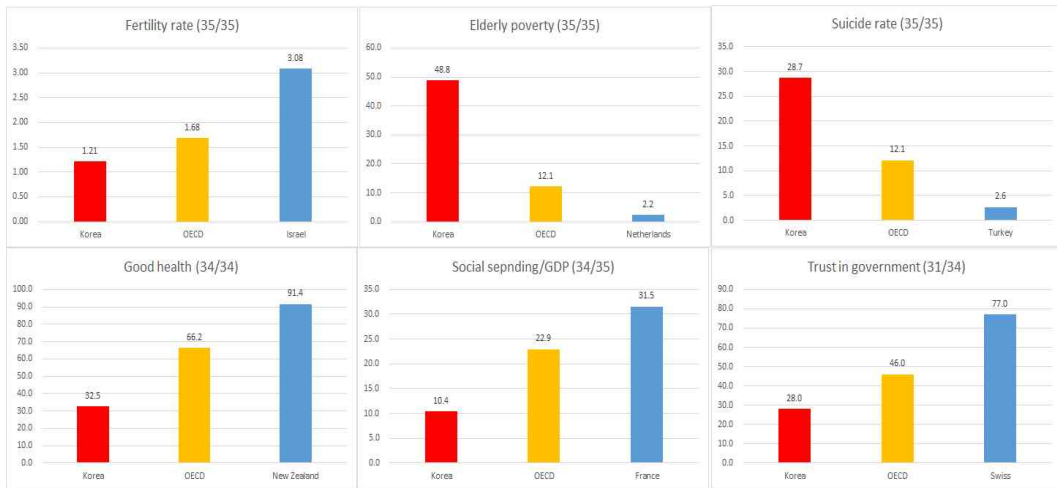
민주화 이전에 가졌던 민주주의에 대한 좁은 관점으로는 민주화 이후의 민주주의를 제대로 실천하기는커녕 이해하기도 어렵다. 그간 학자들은 민주주의를 최소정의적 관점, 즉 보통선거권, 주기적인 선거, 정당간의 경쟁을 통한 정부의 구성 등 민주적 경쟁의 규칙을 확립하는 절차적 최소요건으로 이해해 왔다, 그러나 민주주의는 정치의 체제이기보다 사회의 상태를 의미한다는 사실을 이해해야 한다. 민주주의가 가능하기 위한 사회적 기반을 논의할 때 그 사회적 기반은 다원주의 가치가 인정되며 다양한 가치의 갈등을 조율하는 정당정치의 발전을 지칭한다.

Ⅲ. 한국 민주주의의 위기

1. 사회기반의 해체

OECD 사회지표로 본 한국은 최악의 위험사회의 징후가 곳곳에서 나타나고 있다. 한국은 양성지표인 출산율, 건강률 등에서는 최하위, 그리고 음성지표인 노인빈곤률, 자살률에서는 최고를 기록하고 있다. 또한 정부신뢰도 역시 최저를 보여 민주주의 위기의 신호를 나타내고 있다 (그림 1 참조).

(그림 1) 한국의 사회·경제 지표 (%)



Source: OECD (2016), Society at a Glance 2016.

이처럼 위험사회의 징후가 확대되어온 배경으로 중산층의 붕괴에 따른 양극화에 주목할 필요가 있다. 최근 한국사회는 헬조선, 수저계급론을 둘러싸고 논쟁이 지속되어 왔다. 부모로부터 물려받은 부에 따라 평생의 사회적 경제적 지위가 결정된다는 수저계급론과 이러한 통념과 달리 사회 소득계층의 이동 가능성이 크다는 상반된 견해가 대립되고 있다(한국경제연구원 2017). 입법조사처에 따르면, 세계 상위 소득 데이터베이스와 국제통화기금(IMF) 자료를 분석한 결과, 2012년 한국은 상위 10%가 전체 소득에서 44.9%를 차지하는 소득집중도를 보여준다. 소득집중도는 소득 상위권 구간에 속한 사람들이 전체 소득에서 차지하는 비중을 산출해 경제 내 소득불평등 정도를 판단하는 지표이다. 이는 47.8%를 차지한 미국 다음으로 높은 수치이며 한국사회의 양극화와 소득 불평등을 잘 반영하는 지표이다. 2020년이 되면 OECD 국가 가운데 한국이 가장 불평등한 국가가 될 것이라고 전망되기도 한다.

소득불평등을 나타내는 지수는 소득집중도뿐만 아니라 도시가구 기준 소득분위별 상대소득 비중, 지니계수, 빈곤율, 그리고 소득이동률 등을 포함하여 살펴볼 수 있다. 박종규(2017)의 연구결과, 1990년대 이후 IMF 경제위기까지는 소득분위별 상대소득, 지니계수, 빈곤율의 지표로 본 소득 불평등은 악화되었다가, 글로벌 금융위기 이후 2015년까지는 다소 개선되었다²⁾ 이와 달리 소득집중도와 소득이동성의 경우는 글로벌 경제위기 이후에도 지속적으로 분배가 악화되는 것으로 나타났다.³⁾

보다 심각한 것은 일반 국민들의 소득불평등에 대한 인식이 매우 부정적이라는 점이다. 일반국민들의 ‘계층사다리’에 대한 인식조사에서 부의 대물림이 심각한가의 질문에 90.7%가 그렇다 라고 대답했다.⁴⁾ 한국사회의 부의 불평등에 대한 체감온도는 이미 심각한 수준이다. 소득불평등의 결과는 부의 불평등을 낳는다. 소득이 없는 사람들은 부를 축적할 수 없는 반면, 최고 소득층은 지출하고 남은 소득을 금융자산 내지 부동산 자산으로 변환하여 축적하고 이를 다시 다음 세대로 세습할 수 있기 때문이다. 한국사회에서 상위 1%가 차지하는 부의 집중도는 2008년 25.5%에서 6년 만에 34.1%로 증가했다. 미국 400대 주식 부자들 가운데 69%가 자수성가한 사람들로 구성되어 있다면, 2015년 한국 상장사 상위 100대 주식부자 가운데 자수성가한 사람들은 25%에 불과하고 세습 주식부자들이 75%이다(박종규 2017, 43-4). 미국은 세습부자가 31%인데도 세습화의 가능성에 대한 사회적 우려가 높아지고 있다. 한국의 세습부자 비율은 75%라는 점에서 더욱 심각하다. 보다 문제가 되는 것은 한국의 상위 10% 소득비중이 아시아외환위기 이후의 그 어느 나라보다 가파른 속도로 올랐다는 것이다. 1995년부터 2012년 사이 미국의 소득집중도는 7.3%포인트 올랐는데, 이 기간 한국의 상승 폭은 15.7%에 달했다. 세계에서 가장 빠른 속도로 소득 양극화가 진행 중인 것이다.

소득불평등과 부의 불평등은 경제성장과 민주주의에 어떤 영향을 미치는가? 자본주의 사회에서 어느 정도의 불평등은 불가피하다. 자본주의의 불평등은 근로와 혁신유인, 그리고 기업가 정신을 유발한다. 그러나 자본주의 경제에서 어느 정도의 불평등이 용인될 수 있는지에 대해서

2) 지니계수(0~1 사이에서 1 에 가까울수록 소득분배가 불균형을 의미하는 지수)는 어떤 통계를 활용하느냐에 따라 다르게 매겨지나 국제청 통계로 계산해보면 우리나라가 미국 다음으로 높게 나온다. 통계청이 지니계수를 산정할 때는 국제청 통계가 아니라 가계동향조사 통계를 쓰게 되는데, 이 경우 우리나라의 지니계수(2015년 기준 0.295)는 OECD 국가 중에서 중간 수준이라고 나온다고 한다. OECD 국가 대부분이 소득분배가 잘 작동하는 유럽국가들이고 이들 사이에서 중간 정도면 한국이 비교적 소득분배가 잘 되고 있다고 생각할 수도 있다. 그러나 가계동향조사에선 상위 소득자의 소득이 실제보다 적게 파악되는 면이 있다. 현행 지니계수에는 고소득층의 소득이 제대로 반영되지 않아 불평등 정도가 과소평가될 수 있는 소지는 있다고 한다. 한국일보 2016. 7. 13.

3) 한국은 2016년 지니계수가 0.304로 OECD 국가 평균(0.317) 이하 수준이다. OECD 2016.

4) 한국경제연구원 2015.

는 논쟁이 지속되고 있다. 세계적으로 1970년 이래 소득이 소수에 집중되고 불평등이 악화되었다는 논의는 지속적으로 제기되어 왔다. 보수경제지 *The Economist* 역시 현재의 소득불평등이 성장을 저해할 수 있는 수준에 이르렀다는 분석을 제시한 바 있다. 성장을 저해하지 않는 선에서 불평등은 치유되어야 하며, 이러한 개혁은 많은 국가에서 실행되고 있다고 강조했다(*The Economist* 2012.10.13). 경쟁과 불평등은 어느 자본주의 사회에나 내재되어 있다. 소득과 부는 개인의 역량과 열정에 의해 결정되어야지, 본인이 통제할 수 없는 외부적 구조에 의해 결정된다면 이는 부당하며, 이는 신분사회와 다를 바 없다. 사실 한국사회는 성장과 분배의 이분법적 논의에서 많은 경우 성장주도적 발전패턴을 지속해 왔다. 소득불평등의 순기능을 강조하는 입장에 의하면, 경제개발 초기에는 소수에게 소득을 집중적으로 몰아줌으로써 그들만이라도 창업과 교육의 기반을 마련하는 것이 모두가 가난하게 남아있는 것보다 낫다고 한다. 더 나아가 영국의 대처수상의 신자유주의 사조는 경제성장으로 인한 낙수효과(trickle-down effect)가 소득불평등을 자연스럽게 치유하도록 해야 한다고 했다. 이러한 논의는 성장(효율성)과 재분배(형평성)의 trade off 주장과 맞닿아 있다. 효율성을 지향하다보면 형평성이 희생되며, 형평성을 추구하다보면 효율성은 희생될 수밖에 없다는 이분법적 논의이다. 이 논의는 신자유주의적 사고 및 시장근본주의적 경제철학의 핵심이다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 신자유주의 논조는 상당히 설득력을 잃게 되었고 금융위기의 원인으로 소득불평등이 지목되기도 했다(박종규 2017). 소득불평등이 심화되면서 저소득층의 부채가 증가했고 이는 금융위기의 씨앗이 되었다. 불평등이 악화되면서 가계부채의 증가를 원하는 정치적 압력으로 금융부문의 대출을 왜곡시키는 결과를 낳게 되었기 때문이다.

양극화와 불평등의 증대는 사회적 신뢰를 저하시키며 사회통합의 걸림돌이 된다. 시장경제는 신뢰, 협력, 준법 등의 사회적 자본 위에서 제대로 작동할 수 있다. 노동자 등 경제주체는 불공정하고 부당한 취급을 받는다고 생각하면 열심히 일할 동기를 갖기 못하게 된다. 불공정은 시장경제의 기반을 잠식하고 파괴할 수 있다. 사업자간 장기거래에서는 예측불가의 상황에서 거래를 효율적으로 조정해야 경제의 효율성을 유지할 수 있다. 이러한 협력적 조정은 상대방간의 신뢰가 존재해야 가능해진다(신광식 2015).

불평등의 확산은 경제위기 뿐만 아니라 민주주의 위기의 원인이 될 가능성도 높아진다. 실질적 의미의 경제적 불평등이 높아질 때 평등한 정치적 참여 역시 어렵고 경제적 불평등이 심화된 곳에서의 정치적 평등은 현실적으로 가능하지 않다. 즉 경제적 불평등을 치유하지 않은 채 정치적 민주주의를 시행하는 것은 가능하지 않은 것이다. 실제적으로 경제불평등이

악화된 곳에서의 정치참여의 평등 원리는 지켜지기 어렵다. 예컨대 한국은 소득상위 20% 계층의 투표율과 소득하위 20% 계층의 투표율 격차는 29%에 달하며, 이는 OECD 국가중 최악이다. 미국(23%) 프랑스(10%) 스웨덴(6%) 호주(2%)와 비교해 볼 때 상당한 차이를 보인다(OECD 2015). 노동시간의 문제와 환경 구조가 정치참여를 저해하는 요인으로 작용하는 등 투표율까지 부익부 빈익빈 현상이 지속되고 있다. 신자유주의적 자본주의의 심화와 함께 경제적 불평등이 심화됨으로써 민주주의가 퇴보할 가능성이 커지고 있다고 있다는 논의에 귀 기울일 필요가 있다(김영명 2005, 84). 민주주의 발전을 위해서는 불평등 개선을 위한 경제개혁이 필수적인 것이다.

2. 대표성의 위기

한국 민주주의에 대한 평가를 비교국가적 시각에서 볼 때 자유민주주의 지표 순위는 전체적으로 세계 국가 174개국 가운데 37위라는 비교적 높은 성과를 보여준다(V-Dem Institute 2017). 아래의 <표 2>는 이를 보다 구체적으로 보여주고 있다. 첫째, 선거적 요소(electoral component index)는 결사의 자유, 공정선거, 표현의 자유 항목으로 구성되어 있는데 전체 174개국 가운데 42위를 차지한다. 둘째, 자유주의적(liberal component index)요소는 법앞의 평등과 개인의 자유, 행정부에 대한 입법부의 견제, 행정부에 대한 사법부의 견제 항목으로 구성되어 있으며, 이는 31위를 차지한다. 셋째, 평등주의적 요소(egalitarian component index)는 평등 보호권, 자원의 평등한 분배, 동등한 접근 등으로 구성되는데 이는 35위를 차지한다. 넷째, 참여적 요소(participatory component index)는 시민사회의 참여, 직접투표, 지방정부, 지역정부 요소로 구성되어 있으며 이는 58위를 차지한다. 마지막으로 토의적 요소(deliberative component index)는 숙의적 정당성, 공익 정당성, 반대의견에 대한 존중, 협의정도, 연계된 사회 요소를 포함하며, 81위를 차지한다. 이 중에서 비교적 낮은 순위를 보이는 항목은 참여 항목에서의 투표율이 103위, 토의적 요소의 숙의적 정당성이 107위, 협의정도 항목이 120위를 보이고 있다.

한국은 첫 번째 지표인 선거적 구성요소 가운데 ‘표현의 자유’ 항목에서 지난 10년간 퇴보적 양상을 보여주고 있다. 예를 들면 정부의 언론과 인터넷 검열, 미디어 편견(media bias), 학문적 문화적 표현의 자유, 토론의 자유 등에서 비교적 비민주적이었다. 또한 참여적 구성요소 가운데 투표율 지표에서 낮은 순위를 보여주고 있다. 토의적 구성요소는 정책결정과정의 공론화(public reasoning), 상호존중적 대화(respectful dialogue) 중요성을 강조하는데, 한국은 2006

년 0.92에서 2016년 0.74로 떨어졌다. 이는 최근 사태에 기인한 것으로 우려될 사항이라고 평가하고 있다 (V-Dem Institute 2017, 42).

<표 2> The V-Dem Liberal Democracy Index (LDI): 한국사례

5 Principles of Democracy Ideals	Component indices	Rank
Electoral (Polyarchy) 42위	-freedom of association	-82
	-clean election index	-17
	-freedom of expression	-65(후퇴)
Liberal 31위	-equality before the law and individual liberty	-32
	-legislative constraints on the executive index	-21
	-judicial constraints on the executive index	-44
Egalitarian 35위	-equal protection index	-52
	-equal distribution of resources index	-18
	-equal access index	-49
Participatory 58위	-civil society participation index	-95
	-direct popular vote index	-103
	-local government index	-26(발전)
	-regional government index	-3
Deliberative 81위	-reasoned justification	-107(후퇴)
	-common good justification	-28
	-respect for counterarguments	-57
	-range of consultation	-120(후퇴)
	-engaged society	-40

출처: V-Dem Annual Report 2017

한국의 대선 투표율은 2002년 70.8%, 2007년 63%로 투표율이 하락하다가 2012년 75.8%로 회복했으나 이번 선거까지 80%를 넘기지는 못했다. 이번 대선은 20년새 지속적인 하락세를 보이던 투표율을 크게 끌어올렸다. 지난해 가을부터 박근혜 전 대통령과 최순실의 국정농단 게이트로 쏠쏠 민심이 불타오르고, 12월 국회의 대통령 탄핵과 지난 3월 헌법재판소의 탄핵 인용(과면) 결정까지의 정국 격변 속에서 정권 교체의 열망이 투표 열기로 이어졌기 때문이다. 그러나 한국 민주화 초기 제 13대 대선은 89.2%, 제 13대 총선은 75.8%로 높은 투표율을 보였으나 제 17대 대선은 63.0%, 2008년 제 18대 총선은 46.1%로 투표율이 저하되는 등 전체적으로 하락세를 반영해 왔다. 투표율 하락은 선진 민주주의 국가에서 보편화 되는 현상이

라고 볼 수도 있다. 그러나 2012년 기준 OECD 평균투표율은 70.4%로 2016년 한국 국회의원 선거 투표율인 50.8% 보다 높음을 알 수 있다(OECD 2016).

문제는 투표율 하락의 원인이 정치와 정치인에 대한 불신과 젊은 세대의 정치적 무관심에 있다는 점이다(손병권 외 2009). 한국 민주주의는 ‘참여의 위기’라기 보다는 정치 불신에 따른 ‘대표성의 위기’라고 볼 수 있다. 국회와 정당에 대한 신뢰도는 하위권인 대기업·노조·경찰 신뢰도의 절반에도 못 미칠 정도로 바닥을 치고 있다. 2007년 대선부터 2016년 4·13 총선까지 조사에서는 유권자 10명 중 9명은 ‘선거 전후 정치인의 행동은 상당히 다르다’며 강한 불신을 드러냈다. 정부 신뢰도 역시 OECD 평균(2014년 43%)보다 한참 낮은 25% 수준이다(한겨레 2016).

한국 정치불신의 중심에 정당정치가 있다. 한국 정당정치는 사회경제적 갈등을 조정하고 해결하거나 사회통합을 이루는데 한계를 보여왔다. 촛불집회는 국민들이 정당정치의 무능에 답하기 위한 운동정치였다(김용복 2012, 141). 어느 사회이건 사회는 다양한 이해에 따라 갈등과 균열이 있으며, 정당은 정치의 틀 안에서 사회 갈등과 균열을 대변하고 조정하는 중요한 조직이다. ‘정당없이 민주주의 없다’ 라는 주장은 이를 잘 반영한다. 한국 정당체계의 핵심적 문제 가운데 하나는 정당이 다양한 이념과 이해를 반영하지 못하는 수구정당체계라는 점이다. 한국의 정당은 사회의 다양한 이익과 요구를 대변하지 못하고 기득권층만을 대변해 왔다. 한국의 정당체계가 이렇게 된 원인은 다양하다. 냉전반공체제는 정당 간 협소한 이념적 범위를 제한했다. 민주화 이후에도 수구정당체계가 지속하는 이유는 민주화이행과정의 보수적 성격에 있다. 민주화운동세력이 민주화 이후 기존 정당으로 흡수, 통합되면서 기득권 양당체제의 경로로 넘어간 것도 그 원인으로 설명된다. 지역주의와 1인 정치지도자에 따른 유동적 이합집산 과정은 정당체제의 제도화의 걸림돌로 작용했다(최장집 2005). 한국 정치불신의 핵심에 정당의 무능화가 있기 때문에 민주주의가 제대로 작동하지 못하는 것이다. 현대사회에서 직접민주주의는 어렵기 때문에 법이 제한한 정도에 따라 시민의 정치참여가 결정된다(김영명 2005). 자유민주주의는 의회민주주의라 이해할 수 있다. 민주주의체제는 사회적 공론화의 과정을 거쳐 갈등하는 가치에 대해 사회적으로 합의에 이르는 과정을 수행할 수 있어야 한다. 대의제에서는 따라서 이 과정을 정당정치가 그 역할을 수행해야 한다. 그러나 한국정치의 가장 큰 폐단은 정당정치가 그 역할을 수행해 오지 못했다는 데 있으며, 다원화된 사회요구를 반영하지 못했다. 이러한 폐단의 결과 한국정치는 촛불정치와 같은 시민의 직접참여 방식이 증가하는 특징을 보인다.

한국 민주주의를 위기에 처해 있다고 보는 근거로 정당정치 실패와 민주주의를 위한 사회 기반의 와해를 들 수 있다. 정당정치의 구조적 문제는 반공체제의 이념적 제한, 민주화이행의 보수적 성격, 그리고 제도적 요인으로도 설명 가능하나⁵⁾ 본 연구는 기존연구와 달리 메가트렌드인 세계화와 정보화의 영향을 살펴본 후 국내 내부적인 경제개혁의 영향을 분석해 볼 것이다.

IV. 한국 민주주의 위기의 정치경제적 요인

1. mega-trend: 세계화와 정보화

1970년대 이후 서구 민주주의사회에서 정당은 전반적으로 약화되기 시작했다. 국가와 시민 사회를 연계해 왔던 정당의 역할에 대한 의구심과 회의가 증대하고, 대신 미디어의 발전에 따른 시민사회와 국가의 직접적 접촉이 보다 증대한 것도 그 이유이다. 한국의 정당은 정치지도자의 정치적 부침에 따라 창당과 해산을 거듭하는 대중이전정당(pre-mass party)이라고 평가된다. 김용호는 한국정당은 ‘유동적이며 무정형의 정당으로 대중정당, 포괄정당, 카르텔정당, 선거전문가 정당의 요소를 모두 조금씩 가진 잡동사니 정당(hodge-podge party)에 불과하다고 봤다(김용호 2008, 74). 한국정당은 이미 이와 같은 구조적 문제를 갖고 있는데, 메가트렌트 현상은 이러한 상황에 또 다른 부정적 영향을 미치게 된다.

세계화와 정보화는 과거와는 다른 정치환경과 사회경제적 균열을 가져왔다. 자본주의의 구조적 힘, 신자유주의는 정당정치의 기반을 약화시키는데 나름의 역할을 했다. 세계화로 인해 계급이 과편화, 해체됨에 따라 계급정당은 이념적, 조직적 기반을 상실했다고 본다(김수진 2008). 정보화로 인해 직접 민주주의의 요소가 확대되고 있어 정당민주주의가 유일한 대안이라고 할 수 만큼 없게 되었다. 인터넷의 등장은 한국 정당정치의 기반을 더욱 약화시켰다(강원택 2009). 그동안 취약한 정당정치를 대신한 것은 시민사회, 언론과 같은 사회운동의 영향력이었다.

첫 번째 메가트렌드 현상으로 정보화는 한국정당정치에 다음과 같은 두 가지 부정적 영향을 미쳤다. 첫째, 정보화 사회에서 인터넷 등장은 정치참여의 방식을 바꿔 놓았다. 과거 정당은 국가와 시민사회를 연계해 주는 중간 매개 기구로서의 역할을 해왔다. 그러나 인터넷을 통해 개별 시민은 직접 국가와 효율적으로 접촉할 수 있게 되었다. 또한 시민사회는 정치적 매개

5) 강명세는 한국의 평등한 민주주의를 가로막고 있는 장애물은 소선거제, 다수제, 대통령제, 그리고 지역주의임을 강조한다. 경제적 불평등의 원인은 정치적 제도 때문이라는 것이다. 비례대표제로의 전환은 평등한 민주주의를 위해 필요함을 강조한다. 강명세 2010.

기구없이 자발적으로 결집하고 행동할 수 있게 된 것이다. 한국에서의 인터넷 등장은 정치권 전반에 대한 혐오와 불신으로 인해 더욱 정당 정치에 거리감을 두는 계기가 되었다. 정당정치가 확립된 서구 민주주의에서는 인터넷 등장이 반드시 정당의 약화를 가져오지는 않았다. 반면에 한국에서는 정당정치의 기반이 취약한 상황에서 인터넷이 등장함으로써 정당기능을 보다 더 약화시켰다.⁶⁾ 한국 사회의 최근까지 일어난 시민사회의 자발적 촛불 시위 운동은 한국 정당이 이익표출과 이익결집의 기능에 있어 얼마나 심각한 위기에 놓여 있는지 잘 보여준다. 정보화 사회에서 대중정당을 만들어 정당정치를 제도화하는 것이 힘들다면, 정당 대신 국가와 시민사회를 연계하는 새로운 매개체를 만드는 것이 바람직할 수도 있다는 논의도 등장한 바 있다.⁷⁾

둘째, 정당과 시민사회의 구조적, 조직적 연계가 취약해졌다. 민주화 이후 지역주의는 정당과 유권자를 효과적으로 연계해 주는 고리로 기능해왔다. 지역주의는 정책정당의 발전을 가로막는다는 문제점에도 불구하고, 유권자와 출신지역을 대표하는 정당과의 연대감을 유지해왔다. 그러나 최근 지역주의의 퇴조와 더불어 정당과 유권자 간의 구조적 연계가 취약해졌다. 특히 정당과 후보의 선거운동방식이 달라졌다. 이익집단과 미디어 못지않게 네티즌 집단의 지지나 반대가 선거과정에 중요한 영향을 미치게 된 것이다. 정당들은 당원이나 재정후원인 못지않게 네티즌 지지자를 확대하기 위해 노력하게 되었다. 정보화에 따른 정당개방화, 여론조사의 확대 등을 통해 정치 엘리트 육성과 충원의 정당의 본래기능이 보다 약화된 것이다.

두 번째 메가트렌드 현상인 세계화는 한국 민주주의의 핵심인 정당정치의 구조에 또 다른 부정적 영향을 가져왔다. 세계화로 인해 계급정당의 이념적 기반이 상실되었다. 세계화와 더불어 한국은 1997년 외환위기를 맞이하였으며, 그로 인해 사회적 계급구조는 변화하게 된다. 1990년대 이후 한국의 계급구조는 분절화, 재구성화의 단계를 경험한다(구해근 2007). 계급의 분절화는 상류계급, 중간계급, 노동자 계급의 3대 계급 내에 생기는 내부적 분절을 의미한다. 계급의 재구성은 분절화된 계급분파가 세계화 과정 속에서 계급적 이권을 가진 집단과 그렇지 못한 집단으로 재구성되어 사회적 양극화 현상을 가중시키는 것을 의미한다. 한국의 노동계급은 1980년대까지 국가의 강력한 노동통제 속에서 저임금과 장시간의 노동을 강요당하며 비교적 동질적인 집단으로 성장했다. 그러나 1990년 이후 포스트포디스트 생산체제에서 노동시장의 유연화 정책과 노조운동의 활성화 등 여러 요인에 의해 노동계급이 분절화되었다. 노동계급

6) 강원택 2009, pp. 133-134. 2002년 미국 장갑차 사건 촛불시위, 노사모 운동, 2008년 미국 쇠고기 수입관련 촛불 시위 등 정치적 집단을 조직하고 동원한 것은 정당이 아니라 인터넷 공간이었다.

7) 김용호 2008, p.70. 예컨대 노사모와 같은 네티즌 집단에게 정당과 같은 역할을 부여하고 국민의 대표기능을 담당하도록 공직을 맡기고 정치적 책임을 물을 수 있는 제도가 가능하지 토론해야 한다고 논의한다. 이와 같은 논의가 나오는 배경에는 한국 정당제도의 위기를 단면으로 드러내는 것이 아닐 수 없다.

의 내부분화는 대기업/중소기업, 정규직/비정규직, 노조가입/비가입 등의 노동시장의 조건에 의해 강화된다.⁸⁾ 1997년 이후 한국 기업의 노동시장 유연화 정책 증대는 임금노동자의 절반 이상을 차지하는 비정규직 노동자를 증대시키는 결과를 낳았다. 사양산업의 중소기업에 종사하거나 대기업에 취업되어 있더라도 고용불안에 시달리는 비정규직, 노동계급의 최하위 지위를 차지하고 있는 외국인 노동자들도 그 수가 점차 증가하고 있다. 한국의 중산층도 상류중산층, 안정적 중산층, 그리고 불안정한 중산층으로 나뉘볼 수 있다.⁹⁾ 1997년 외환위기 이후 과거 중산층에 속했던 이들이 객관적, 주관적으로 중산층에서 탈락했다는 분석결과가 있다. 대다수의 중산층은 실직, 명예퇴직, 임금 삭감 등을 경험했으며, 이와 달리 상류 중산층은 위기 이후 오히려 여유자본을 폭락한 부동산에 투자하여 자산 증식의 기회로 삼음으로써 사회 양극화에 일조하였다.¹⁰⁾ 한국 중산층은 내부적 경쟁과 불안정이 증가함에 따라 과거와 같은 사회완충적 역할을 하기 보다는 보다 폐쇄적이며 상대적 박탈감이 증대하는 불안정한 계층집단이라고 할 수 있다. 그런 점에서 계급분질성과 재구성의 현상은 사회기반의 해체를 통해 한국사회의 민주주의에 보다 부정적 영향을 미칠 수 있다.

세계화는 서구민주주의 계급정치의 퇴조에 큰 영향을 미쳤다. 세계화로 인한 국가약화는 국가 내부 정치경제체제를 구성하고 있는 국가, 노동, 자본사이의 힘의 역학관계를 근본적으로 흔들며 자본우위의 체제로 이행하는데 일조했다. 포드주의에 기반한 전통적 산업이 주변부로 넘어가고 중심부는 탈포드주의적, 탈산업화, 기술 자본주의로 이행했다. 전통적 노동계급은 분해되고 이를 바탕으로 한 계급정치는 퇴조의 길을 걷게 된다. 1970년대 들어서면서 서구민주주의의 기존 계급정치구조는 케인즈주의에 입각한 타협정치로 인해 와해되어 계급투쟁에 근간을 둔 계급정당 정치는 구조적으로 변화되었다(김수진 2008). 서구 민주주의는 노동정치의 폭발적 동원을 통해 계급정치가 그 근간이 되었었고, 이후 세계화의 변화에 따라 계급정치는 약화되었다. 한국은 서구유럽의 민주주의 과정에서 보여주었던 노동정치의 폭발적 전환을 경험하지 못했다. 그 이유는 분단과 반공이데올로기의 영향, 보수세력의 정치지형 독점, 민주화이행의 제한된 의미로 이해가능하다. 한국 민주화는 민주 대 반민주 균열을 계급균열이 아닌 지역균열로 대체시켰다.¹¹⁾ 한국정치에서 계급정당은 세계화 등 변화된 지형에 따라 효과적인 이념과

8) 노동귀족이라 불리는 재벌기업의 기술전문직에 종사하는 고임금 숙련노동자는 경제적, 사회적, 문화적 자본의 차원에서 다른 일반 노동자들과는 괴리를 보이고 있다고 봐야 한다. 구해근 2007,

9) 상류중산층은 고액 임금의 전문직, 관리직 종사자와 기업주 또는 독립자본가 집단을 의미한다. 구해근 2007, p. 275.

10) 한국사회의 부유중산층은 기득권 집단을 형성하면서 다른 중산층 및 서민층과 지역적, 사회문화적으로 유리되어 사회 양극화를 가져온다. 구해근 2007.

정책수단을 새롭게 강구했어야 하는데 그러지 못했다. 세계화에 따른 계급분열과 재구성 현상은 계급에 기반을 둔 계급정치의 가능성을 어렵게 했다. 세계화가 가속화되면서 사회적 양극화 및 불평등에 대한 인식이 증가했고, 따라서 실질적 의미의 민주주의의 필요성에 대한 조건이 무르익었다. 그러나 그렇다고 하여 계급정치가 한국정당구조에 부활할 가능성은 거의 없다고 본다(김수진 2008).

세계화와 더불어 나타난 중요한 변화는 이데올로기 지형의 변화이다. 시장의 논리와 경쟁의 법칙이 다른 사회적, 도덕적 가치의 기준보다 우선하게 되었으며, 경제적인 승자의 기득권이 존중되는 사회적 환경으로 변화하게 된 것이다. 시장의 논리와 경쟁의 법칙이 우선하는 신자유주의 사회가 되었으나, 그 결과 한국사회는 혁신과 창의성 대신 안정과 위험기피 선호의 사회가 되었다. 짐 로저스는 한국이 통일이 될 경우 매력적인 투자처가 될 것이나, 현재로는 그렇지 않다고 비판했다. “한국 젊은이들이 안정적인 것을 바라는데, 실리콘밸리에서 도전을 하는 것이 아니라 공무원이 되고 싶다고 한 것이 나에게서는 놀라웠다. 내가 걱정되는 것은 앞으로 한국의 인구도 줄어들 것이고, 빛도 점점 늘어나고 있고 모든 사람이 공무원이 되고 싶다는 것이다. 그렇다면 이 빛을 누가 갚을 것인가. 중국, 미얀마, 베트남과 어떤 경쟁을 할 수 있을까. 슬픈 일이다”라고 했다.¹²⁾ 이러한 한국사회의 현상은 사실상 외환위기 이후 모든 경제주체가 위험기피 성향을 보이는 것과 일맥상통한다. 1997년 외환-금융위기는 가계, 기업, 금융부문에 게 위험관리의 중요성을 인식시켜주었지만 개별 경제주체의 위험 기피성향을 증가시키는 계기도 되었다. 그 결과 기업의 투자가 감소하고 가계의 안전자산 선호성향이 커지면서 국민경제의 장기 성장잠재력을 저하시키고 동시에 불평등도 악화시키는 한 요인이 되었다(김인준 이영섭 2013).

2. 경제개혁: 신자유주의 개혁이념과 이해

1997년 외환위기 이후의 한국의 경제개혁 방향은 신자유주의였다. 이러한 기본방향은 여러 도전에도 불구하고 지속되어 왔다. 새로운 정부가 들어설 때마다 등장한 경제개혁 이슈 중

11) 2004년 제한적이나 비례대표제의 도입에 힘입어 민주노동당은 의회진출에 성공하나 민주노동당의 출현은 지역균열이 지배적이었던 한국 정당정치에 있어 노동정치의 의미있는 제도적 변화였다. 그러나 계급균열보다 지역균열이 대선과 총선의 경우 지배적 영향을 미치고 있다. 또한 2011년 통합진보당이 출범하면서 해산하였고, 다시 통합진보당은 2014년 12월 헌법재판소 판결에 따라 해산되었다.

12) 짐 로저스는 워렌 버핏 조지 소로스과 함께 세계 3대 투자가이자 퀴텀펀드 공동 설립자로, 4200% 수익률 신화의 주인공이다. 서울경제. 2017. 8. 3, 명견만리 KBS 1 시사프로그램. 2017. 8. 11. 18 일

중요한 것으로 재벌개혁을 들 수 있다. 산업구조의 양극화 문제를 해결하기 위해서도 재벌개혁은 매우 중요한 과제였다. 그러나 매 정부마다 이 개혁과제는 용두사미 격으로 변화되어 실질적 개혁이 이뤄지지 못했다. 결국 2012년 대선 때 시대정신으로 등장한 것이 경제민주화였다. 경제민주화 정책 역시 본래의 목적과 의도가 실천되지 못하였다. 신자유주의적 경제개혁이 주도적인 가운데 재벌개혁과 대중소기업 상생개혁 정책은 성공하지 못하여 오늘날 사회세력 기반의 와해 현상을 악화시켰다.

본 연구는 한국 민주주의의 위기를 사회기반의 해체, 그리고 대표성의 위기라는 측면에서 살펴봤다. 사회기반의 해체와 정당체제의 약화 현상은 메가트렌드인 세계화와 정보화의 영향을 받아 진행되었다. 이와 같은 문제는 개혁과정을 통해 개선될 수 있다. 그러나 개혁은 의도한 바대로 성공하기도 어려울 뿐만 아니라 개혁의 내용과 방향 자체가 무엇이나에 따라 또 다른 결과를 가져올 수 있다. 개혁은 개혁으로 인해 피해를 입는 집단과 이익을 얻는 집단 간의 갈등을 증폭시키기 때문에 본래 의도한 성과를 이뤄내는데 한계가 있다. 특히 기득권 계층의 이익에 반하는 개혁은 더욱 실패할 가능성이 크다. 기득권 계층은 사회 전역에 다양한 수단을 통해 개혁반대를 위한 노력을 기울일 수 있기 때문이다.

본래 개혁이란 ‘지금까지의 특권 집단의 권력이 억제되고, 혜택을 받지 못하던 집단의 경제적 지위와 사회적 신분이 향상되는 변화’를 가져와야 한다(Hirschman 1963). 또는 개혁이 ‘보다 더 큰 사회적, 경제적, 또는 정치적 평등의 방향으로의 변화, 사회와 정치에서의 참여의 확대’를 의미할 수도 있다(Huntington 1968). 허쉬먼이 한 사회에서의 권력관계와 신분질서의 현상과 파적인 측면을 강조한 것과 달리, 헌팅턴은 개혁이 민주적인 정치적 권리의 확보와 확대 그리고 경제적 사회적 평등의 실현이라는 민주주의적 의미를 강조하고 있다. 개혁은 현재 상태보다 더 바람직한 사회로의 변화를 내포한다. 문제는 더 바람직한 방향이 무엇이나에 대한 사회내 합의가 당연히 이뤄지는건 아니다.

경제개혁은 시기와 지역에 따라 그 개혁의 내용과 방향이 다르다. 예를 들어 1930년대의 경제위기는 케인지언적 처방, 즉 국가의 적극적 역할의 확대라는 정책적 처방을 낳았다. 반대로 신생 민주주의 국가들의 경우는 보다 작은 정부, 시장 자유화라는 고전적 경제개혁의 방향을 고수하기도 한다. 1970년 1980년대의 부채위기 국가들은 안정적 거시경제정책, 구조조정 정책을 경제개혁 방향으로 지향한다. 1990년대 구공산주의 체제는 사회주의에서 자본주의로의 개혁과정을 경험하면서, 국영기업의 민영화 등 자유주의적 경제개혁 방향을 지향한다. 이처럼 경제개혁이란 특정 국가의 역사적 맥락과 위기에 따라 서로 다른 개혁방향을 내포한다(Lim

2009).

1997년 외환위기 이후 한국의 경제개혁은 구조조정의 일환으로 신자유주의 경제개혁을 추진해 온 바 있다. 한국정부는 IMF가 요구한 통화 및 환율정책, 재정정책, 무역 및 자본거래 자유화 정책, 기업 구조조정정책, 노동시장 개혁정책 등을 시행하였다. IMF 위기 이후 산업, 금융, 노동시장, 정부부문 등 다양한 영역에서의 구조조정은 불평등의 완화보다는 신자유주의를 전면적으로 받아들이는 조건이었기 때문에 효율과 성장추구에 방점이 찍혔다. 이는 시장패권주의의 성립과 민주주의의 퇴행이라는 ‘자유화’의 역설로 압축된다고 평가되기도 했다(최형익 2001, 292; 박은홍 1999).

김대중 시기의 경제개혁은 IMF 요구에 의한 신자유주의적 기조에 기반했다. 기업개혁, 노동개혁, 금융개혁, 정부개혁과 정치개혁을 추진했다. 기업개혁은 기업경영의 투명성제고, 상호지급보증해소, 재무구조 개선, 핵심부문 선정, 지배주주 및 경영진의 책임강화를 강조하고 제2금융권의 경영지배구조개선, 순환출자의 억제, 부당내부거래의 차단을 추가했다. 재벌개혁은 기업의 인수 및 합병 시장을 개방하고 상호출자나 채무보증을 금지하며 사외이사제도의 강화 및 소액주주 권한의 강화를 포함했다. 김대중 정부는 경제위기 돌파를 위해 재벌개혁이 필요하다고 봤다. 그러나 재벌개혁은 재벌을 약화시키는 것이 아니라 경쟁력 증대를 위한 재벌구조의 개혁을 의미하였다. 따라서 개혁의 방향은 대기업에 대한 규제를 푸는 것이었다. 예컨대 1999년 일반지주회사 제도 도입, 2000년 금융지주회사 도입, 1998년 출자총액제한제도 폐지 등을 들 수 있다(윤민재 2016). 재벌은 당시 위기의 주범으로 인식되었기 때문에 빅딜과 같은 기업 구조조정이 정부의 압력하에 진행되기도 했다. 민주화 이후 모든 정부는 발전국가를 벗어나 신자유주의적 국가로 나아갔다.¹³⁾ 규제완화, 금융화, 자본자유화, 개방화, 유연화 등을 축으로 한 정책으로 나아갔다. 김대중 정부는 노동시장의 유연화를 통해 경제활동을 활성화하려고 했으며, 고용증대를 추구하면서 사회안전망 확충을 통해 소득불평등을 최소화하려고 했으나 의도한 성과를 가져오지는 못했다(윤민재 2016, 621).

외환위기 이전의 재벌정책은 경제력 집중 억제가 주요 목표였다. 외환위기 이후에는 기업지배구조개선과 지주회사화가 주된 이슈가 되었다. 외환위기 이후 거대기업에 의한 독점 심화와 경제력 집중은 경제 영역뿐만 아니라 정치영역에서의 민주주의도 훼손하였다. 신자유주의적

13) 민주화 이후 그리고 외환위기 이후 한국은 발전국가를 벗어나 신자유주의 국가로 나아갔는지의 여부는 아직 논란의 여지가 많은 이슈이다. 경제개혁의 방향은 신자유주의 이념이었으나, 과거 발전국가의 유산은 산업정책의 유지 등 제도적으로 지속, 병존해 왔기 때문이다. 김대중 정부시기의 기업 구조조정 및 벤처기업 육성도 과거 산업정책의 속성을 그대로 반영한다고 볼 수 있다. 김우찬. 2012.

경제개혁은 시장 원리의 확대에 따른 불평등의 확산을 가져왔다. 소득불평등, 양극화 등이 2000년대 이후 한국사회를 강타한 논쟁적 이슈였다(임혜란 2010). 불평등의 확산은 민주주의에 또 다른 도전을 가져왔다. 사회가 공정하지 않다고 하는 인식이 증대할수록 국민들의 정치에 대한 무관심과 비판이 증대하고, 1인1표라는 정치민주주의의 실현 자체는 어렵게 된다. 사회적 이동이 어렵다고 보는 인식이 증대할수록 민주주의는 더욱 어렵다. 2012년 대선을 통해 제기된 ‘경제민주화’는 이러한 문제에 대한 우려를 잘 반영하는 개혁이슈였다.¹⁴⁾

경제민주화 조항은 1987년 헌법 개정에서 처음 도입되었다. 경제민주화 조항은 헌법 제 119조 제 2항 ‘경제주체간의 조화를 통한 경제민주화’란 부분에서 기원한다. 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화는 어떻게 이해될 수 있는가? 경제민주화는 경제영역에서도 민주적 원칙들을 적용하여 헌법상 민주주의 원리를 확장하는 것이다. 경제민주화는 거시주체 영역과 미시주체 영역으로 나누어 이해할 수 있다. 거시주체는 경제의 주요 주체라 할 수 있는 대기업과 중소기업간 민주적 관계에 대한 것으로 이해할 수 있다. 미시주체는 기업의 주주나 노동자와 같은 이해관계자간의 민주적 관계에 대한 것이다(노진석 2012). 따라서 경제민주화는 재벌개혁에 국한되기 보다는 광범위한 영역을 포괄하는 것이어야 한다. 예를 들면, 민주주의의 본질이 자치라면 경제민주화는 기업민주주의일 수 있다. 사실상 경제민주화 관련 공약 대부분은 제대로 지켜지지 않았다. 박근혜 정부의 경제민주화 개혁은 경제력 집중이 낳은 폐해를 일시적으로 시정하기 위한 측면이 강했다. 이는 재벌정책을 일감 몰아주기와 대기업 중소기업 상생발전이라는 좁은 프레임에 가두는 결과를 가져왔다(송원근 2016).

한국경제에 있어 중소기업의 영세성, 낮은 설비투자 수준, 연구개발 투자의 낮은 효율성 등의 문제는 한국의 대기업 중심의 산업구조와 더불어 지속적으로 우려의 대상이 되어 왔었다. 한국의 대기업과 중소기업간 상생을 위한 다양한 정부정책과 노력에도 불구하고 수익성 차이의 격차는 지속되어 왔다. 사업체의 수, 생산액, 부가가치 등 양적인 측면에서 대기업의 비중은 축소되는 추세를 보인 반면, 중소기업은 그 비중이 증가되어 왔다. 그러나 양극화를 반영하는 생산성 및 수익성 지표를 검토해 보면 질적인 측면에서 대 중소기업간 양극화가 심화됨을 알 수 있다. 대기업과 중소기업의 격차는 존재할 수도 있고 불가피한 측면도 있다. 그러나 대기업과 중소기업은 하도급거래 등을 통해 지속적으로 유기적인 관계를 맺고 있는데 대기업의

14) 한국은 갤럭시 공화국이라고 비판받는다. 우리나라 30대 상장기업 순이익의 80%를 삼성과 현대자동차가 차지하고, 그 중 50%를 삼성전자가, 이중의 반은 갤럭시 스마트폰에서 나온다. 재벌 주도 황제경영의 폐해는 국민의 부담으로 전가된다. “경제민주화가 기업 지배구조 개편을 통한 기업환경 개선으로 국가경제의 성쇠를 좌우하는 열쇠”라고 본다. 한국일보 2016.

수익성이 향상되는 시기에 중소기업의 수익성이 하락했다면 이는 바람직하지 않다.¹⁵⁾ 민주화 이후 1990년대에도 양극화가 가속화되었다. 민주화 이후 노조활동이 활발해지자 기업들은 고용을 줄이고 생산자동화 시설을 늘리고 외주하청을 증가시킴으로써 기업간 양극화가 확대되었다(임혜란 2010). 외환위기 이후 대기업의 경제력 비중 및 시장 지배력은 크게 증가하였다. 외환위기 이후 대기업의 지배력이 보다 강화된 이유는 부실기업 정리과정에서 산업별로 대기업 중심의 경제구조가 보다 심화되었기 때문이다.

대기업과 중소기업간 양극화의 원인 가운데 하나는 불공정 하도급 거래이다. 따라서 정부는 불공정하도급 거래 방지를 위한 다양한 조치를 취해왔으나 그 성과는 제한적이다. 역대 정부별 중소기업 육성정책은 지속되어 왔지만 그 성과는 미미했다(임혜란 2010). 중소기업 진흥정책 및 대기업, 중소기업 상생정책은 부재했다기 보다 과다했다. 그러나 한국의 경우 중소기업을 육성하고자 하는 정책 대부분이 선심성 구호에 의한 정책이었다(Lim 1998). 또한 정부는 친대기업 정책을 지속해 왔기 때문에 하도급관련 정책을 강력하게 실행하지 않았다. 대기업, 중소기업 상생정책 마저도 현실화되는데 한계가 있었다.

1997년 이후 경제개혁의 방향은 신자유주의적이었으며, 기존의 재벌중심적 산업구조의 폐해를 막기 위한 경제개혁은 그 성과를 내지 못했다. 과거 발전국가 시기 국가와 재벌은 폐쇄적인 상호연합관계의 특성을 보였다. 현재의 국가-재벌관계 역시 이러한 상호호혜적 관계임을 부정할 수 없다. 재벌은 오너십의 상속, 세금 혜택, 법의 지배로부터의 보호, 법적 정책적 혜택 등을 받아왔다. 한국의 국가와 재벌은 그동안 한국경제의 혁신(innovation)을 가져온 핵심적 동인이자 주체였다. 그러나 성장의 주체인 이들 관계는 동시에 불평등의 원인 제공자였다(최장집 2017). 국가, 재벌간의 상호호혜적 관계로 인해 재벌구조의 폐해를 개선하려는 경제개혁은 성공할 수 없었다.

V. 결론

1987년 민주화 이후 한국의 민주주의는 공고화(consolidation)의 과정을 지나 심화(deepening)의 단계에 들어섰다고 평가되기도 한다. 그러나 최근의 일련의 사태는 한국 민주주

15) 삼성전자는 글로벌 금융위기 이후인 2010-2012년 매년 10조 이상의 막대한 영업이익을 벌어들였고 현대차 역시 매년 3조5조원에 달했지만 협력사들의 영업이익률은 이 기간에 하락세를 보여 대기업의 호황에만 그치고 있었다. 임혜란 2010.

의가 공고화에는 성공했는지 모르나, 한국 민주주의의 질적 심화과정은 오히려 후퇴했다고 볼 수 있게 한다. 이러한 한국 민주주의의 위기는 대의제의 핵심적 기제인 정당정치와 민주주의를 위한 사회세력 기반의 와해로 나타나고 있다. 사회 내 갈등하는 다양한 가치와 이해를 조율하고 집약해야 하는 정당구조가 그 역할을 제대로 하고 있지 못하는 것이다. 다원적인 사회내 세력의 이해와 가치가 제도적 통로를 통해 집약되기 보다는 촛불운동의 시민정치로 반영되고 있다. 또한 한국사회는 1997년 외환위기 이후 사회적 양극화 현상이 확대되어 왔다. 이에 따라 민주주의의 보루인 중산층이 붕괴되면서 민주주의의 위기를 맞이하고 있다. 이러한 위기징후에 대한 정치경제적 분석이 본 연구의 목적이다.

본 연구는 우선 메가트렌드인 세계화와 정보화가 한국사회의 정당구조의 약화 및 사회기반의 와해를 가속화시키는데 큰 역할을 했다고 주장한다. 세계화는 계급정치를 약화시켰으며, 계급 내 분화와 재구성을 통해 사회적 양극화의 방향을 강화시켰다. 정보화는 취약한 한국의 정당제도를 보다 약화시킴으로써 직접민주주의적 요소의 역할을 증대시켰다. 대의제에서는 제도적 기제로서의 정당제도를 강화할 필요가 있으며, 직접민주제적 요소는 보완적 차원에서 병행될 수는 있다. 이와 달리 한국사회에서는 직접민주적 요소가 대의제적 정당제도를 위협할 수 있을 정도로 그 역할이 확대되어왔다. 민주주의의 위기 가능성이 높아진 데에는 이러한 메가트렌드적 영향 외에도 한국 경제개혁의 역할을 지적해 볼 수 있다. 경제개혁의 기본적인 방향은 신자유주의적 이념이었으며, 위기를 가중시킨 재벌구조의 문제를 개선하기 위한 경제개혁은 그 성과가 미미했다. 정부는 친대기업정책을 지속해 왔기 때문에 대기업, 중소기업 상생정책 및 하도급거래 개선을 위한 정책을 강력히 실행하지 못했다. 경제성장의 주역인 국가와 재벌간의 상호호혜적인 관계는 사회적 양극화라는 폐해를 가져온 원인으로 작용했다.

개혁방향과 개혁의 주체세력이 변화하지 않는 한 현재 한국 민주주의의 위기 가능성은 줄어들지 않을 것이다. 개혁은 늘 위기로부터 그 필요성과 추진동력이 형성된다. 그런 점에서 한국 사회의 민주주의 위기는 경제개혁의 필요성을 확산시킬 것이다. 무엇보다 최근 일련의 사태는 정부와 재벌간 지속적인 유착관계의 문제를 여실히 드러냈다. 이러한 문제들을 극복하기 위해서는 경제개혁을 통해 다원적 정치민주주의를 위한 사회적 기반이 회복되어야 한다. 민주주의를 위한 사회적 기반은 양극화를 벗어난 다원화된 사회세력의 발전으로 변화되어야 한다. 이러한 사회적 기반의 확대를 바탕으로 성장한 정당정치의 제도화가 기반이 되어야 민주주의는 정체되지 않고 질적으로 심화될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강명세. 2010. “불평등한 민주주의와 평등한 민주주의,” 『기억과 전망』 겨울호 23호.
- 강원택. 2009. “한국 정당연구에 대한 비판적 검토: 정당조직유형을 중심으로,” 『한국정당학회보』 8(2).
- 김상조. 2002. “재벌, 금융개혁, 김대중 정부 평가와 차기 정부의 과제,” 『민주사회와 정책연구』 2(2).
- 김수진. 2008. “정당정치와 계급정치, ‘노동없는 민주주의’의 예외성에 관한 고찰,” 『세계지역연구논총』 26(3).
- 김영명. 2005. “한국 민주주의의 성격과 과제,” 『비교민주주의연구』 1(2).
- 김영명. 2014. “한국 민주주의의 발전과 퇴보: 노무현 정부와 이명박 정부,” 『한국정치연구』 23(3).
- 김용복. 2012. “한국 민주주의의 발전과 정당정치: 최장집교수의 정당민주주의론에 대한 비판적 고찰,” 『민족문화연구』 56.
- 김용호. 2008. “한국 정당연구의 학문적 정체성 확립을 위한 성찰,” 『한국정당학회보』 7(2).
- 김인준 이영섭. 2013. 『국제금융론』 율곡출판사.
- 노진석. 2012. “한국 헌법상 경제민주화의 의미,” 『민주법학』 50.
- 문은형. 2017. “한국 부동산의 특성에 대한 연구,” 『한국정당학회보』 16(2).
- 박종규. 2017. 『우리나라 소득불평등의 추이와 원인 및 정책목표』 KIF 연구보고서 2017-03 한국금융연구원.
- 손병권, 박경미, 임성학. 2010. “한국 민주주의의 현황 정의와 민주주의 심화의 문제,” 『분쟁해결연구』 8(1).
- 손호철. 2002. “한국 민주주의: 민주화 운동의 외연과 내포,” 『기억과 전망』 민주화운동기념사업회. 1권 0호.
- 송원근. 2016. “외환위기 이후 재벌정책 변화와 개혁방향,” 『기억과 전망』 여름 34.
- 신광식. 2015. “경제민주화, 논란과 실제,” 『한국경제포럼』 7(4)
- 윤민재. 2016. “민주화 이후 신자유주의 강화와 사회경제정책의 특징; 김대중 정부의 사례를 중심으로,” 『인문사회 21』 7(4).
- 이강로. 2002. “한국에서의 개혁과 민주주의 공고화: 김영삼·김대중 정부의 개혁과 민주주의의 발전,” 『사회과학논총』 18(2).

- 이정복. 2010. 『한국정치의 분석과 이해』 서울대학교 출판문화원.
- 이창민. 2017. “기업지배구조 개혁에 대한 제언,” 『한국경제포럼』 10(2).
- 임혜란. 2010. “한국 대·중소기업 양극화 현상의 정치경제,” 『21세기 정치학회보』 20(1).
- 장훈. 2010. 『20년의 실험: 한국 정치개혁의 이론과 역사』 나남.
- 최장집 2002. 『민주화 이후의 민주주의』 후마니타스.
- 최장집 2006. “한국 민주주의와 제도적 실천으로서의 민주주의” 민주화운동기념사업회 학술토론회 자료집
- 최장집 외 2017. 『양손잡이 민주주의』 후마니타스.
- 최형익. 2001. “IMF 외환위기 이후 발전국가 개혁논의와 한국의 민주주의: 비판적 고찰,” 『한국과 국제정치』 17(2).
- 한겨레. 2016. “한국 민주주의는 참여의 위기 아닌 대표성의 위기,” 10.19.
- 한국경제연구원. 2015. 계층상승 사다리에 대한 국민인식 설문조사, 8. 26.
- 한국경제연구원. 2017. 수저계급론 세미나 8. 9.
- 한국일보 2016. “한국경제를 말한다: 양극화,” 7. 13.
- 한국일보 2016. “한국은 ‘갤럭시 공화국’ ··· 경제민주화 시급,” 10. 13.
- Bunce, V. “Democratization and Economic Reform,” *Annual Review of Political Science*. 4. 2001.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
- Diamond, Larry and Marc F. Plattner. 1995. *Economic Reform and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Held, David. 1996. *Models of Democracy*. Stanford University Press.
- Kalinowski, T (2007) “Democracy, Economic Crisis, and Market Oriented Reform,” *Comparative Sociology*, 6, 3, pp. 344-73.
- Lim, Haeran. 1998. *Korea’s Growth and Industrial Transformation*. London: Macmillan Press. 1998.
- Lim, Haeran. 2009. “Democratization and the Transformation Process in East Asian Developmental state: With a focus on financial reform in Korea and Taiwan,” *Asian Perspective* 33(1) Spring.

- Lim, Haeran. 2010. "Transformation of Developmental States and Economic Reform in Korea," *Journal of Contemporary Asia*, May. 40(2).
- Mo, Jongryn and Chung-in Moon. "Korea After the Crash," *Journal of Democracy* 10(3) 1999.
- OECD. 2016 *Society at a Glance 2016* Oct 5. OECD Social Indicators.
- Przeworski, Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.1991.
- Przeworski, Adam and Fernando Limongi, "Political Regimes and Economic Growth," *Journal of Economic Perspective* 51. 1993.
- Sorenson, George. *Democracy and Democratization*. Boulder:WestViewPress.1993.
- The Economist. 2012.10.13. "Inequality and World Economy: True Progressivism".
- V-Dem Institute. 2017. *Democracy at Dusk?* V-Dem Annual Report 2017.

“한국의 민주주의 위기와 경제개혁” 에 대한 토론문

신명순*

1. 제목의 “위기”: 진정 한국의 민주주의는 위기 상황인가?

현재 한국의 민주주의가 ‘위기’라고 보는 견해는 정확한가? 위기란 일상적인 상황이 계속되다가 특정 시점에 상황이 급격히 변해서 일상적이 아니라 위험한 상황이 되는 것이다. 현재 한국의 민주주의가 위기라고 진단하는 정치학자는 없다. 민주주의가 제대로 작동하지 않는다거나, 민주주의가 정착하지 않았다거나, 민주주의의 진전이 순조롭지 않다거나, 민주주의의 공고화가 되지 않았다거나, 또는 민주주의가 심화되었다고 하기에는 부족하다던가 등의 견해는 있을 수 있으나 현재의 민주주의가 위기라고 보는 견해에는 동의하기가 어렵다.

현재 한국의 민주주의가 위기라고 본다면, 이전에는 민주주의가 제대로 되어 나가던 상황이 다가 지금은 위기라 할 수 있는 상황이 되어야 하는데, 논평자의 견해로는, 1987년 민주화가 시작된 이후 한국 민주주의의 진전은 만족스럽지는 못하지만 점진적이고 지속적으로 진전되어 왔다고 보며, 일부 학자는 이 논문에서 인용한 학자들의 견해도 있듯이 민주주의의 공고화가 이룩된 정도라는 견해도 있다. 1987년 이후 현재까지 한국의 민주주의는 부족하고 불만족스러운 수준의 상황이 계속되어 왔고 어느 특정 시점부터 ‘민주주의가 위기에 봉착했다’라고 진단할 정도로 민주주의가 악화되거나 붕괴의 위기를 맞고 있는 상황이 아니기 새삼스럽게 민주주의의 위기라는 주장을 수용하기가 어렵다. 만일 그런 상황이라면 그 시점이 1987년부터 현재까지의 기간 동안에 언제부터 위기의 징후가 시작되었고 또 왜 ‘위기’가 시작되었는지를 밝히는 것이 필요하다.

저자는 왜 한국의 민주주의가 위기라는 이유를 첫째 사회기반이 해체되었기 때문이라고 보았다(4쪽의 3장 1절) 그러면서 “한국은 최악의 위험사회의 징후가 곳곳에 나타나며, 출산율

* 연세대학교 명예교수

과 건강률 등에서 OECD국가들 중 최하위이고 노인빈곤률과 자살률은 최고이며 정부신뢰도가 최저이기 때문에 민주주의 위기의 신호를 나타내고, 위험사회의 징후가 확대되었다”고 했다. 저자는 민주주의의 위기라는 용어와 위험사회라는 용어를 동일 개념으로 쓰는데 이것은 부적절하며 이런 지표를 제시하면서 주장을 할 때에는 “한국에는 출산율이 낮다”거나 한국은 자살률이 높다라는 주장을 해야 하며 이런 현상을 바탕으로 “한국은 위험사회의 징후가 있다”라거나 “한국의 민주주의는 위기이다”라고 해서는 안된다. 어느 국가의 출산율이 낮고 건강률이 낮고 노인빈곤률이 높고 자살률이 높다고 해서 그 사회가 위험사회라는 결론도 정확한 진단이 아니다. 이러한 비율이 낮거나 높은 사회는 ‘위험사회’라 할 때 그 사회의 무엇이 위험하다는 것인가도 불명확하다. 출산을 안하거나 자살을 많이 하는데는 나라마다 다양한 이유가 있을 것인데 무조건 이런 것이 낮거나 높으면 그 사회는 위험하다고 진단하는 것은 잘못이며 더 나아가 그렇기 때문에 ‘민주주의가 위기이다’라는 견해는 전혀 정확한 분석이 아니다.

또 ‘정부신뢰도 가 최저이기 때문에 민주주의 위기의 신호가 나타난다’ 라고 했다. 실제로 한국에서는 정부에 대한 국민의 신뢰도가 매우 낮다. 그러나 이 한 가지 지표만을 가지고 ‘민주주의가 위기’라는 주장은 너무 큰 논리의 비약이다. ‘정부에 대한 신뢰도’라는 지표는 민주주의나 민주정치의 정도를 측정하는 수많은 지표들 중의 하나에 불과한데 나머지 수많은 지표들은 모두 무시한 채 이것 하나만으로 ‘민주주의가 위기 신호’라고 주장하는 것은 심각한 타당성의 문제가 있다.

또 4쪽의 문장에서는 ‘위험사회의 징후가 나타난다’라거나 ‘민주주의 위기의 신호가 나타난다’가 쓰고 있는데 징후나 신호가 나타나는 상황과 위기 상황은 같은 것이 아니다. 이런 점에서 제목을 ‘한국 민주주의의 위기 징후 나 신호’라고 쓰는 것은 적절할 수 있지만 ‘위기’라고 쓰는 것은 논문의 내용을 읽지 않은 독자에게 한국 민주주의가 정말로 ‘위기’인 것으로 오해하게 만들 수 있다.

4쪽에서 저자는 주장의 근거로 OECD의 <한국의 주요 악성 지표들>이라는 표를 제시하고 있는데 이런 자료를 가지고 ‘한국은 위험사회’라거나 ‘한국 민주주의는 위기’라는 결론을 이끌어 내는 데는 큰 문제가 있다. 첫째로, 다른 지표들도 마찬가지로 ‘자신이 건강하다는 느낌’이 32.5라서 OECD 최하위이고 위험사회라 했는데 우선 OECD는 누가, 언제, 누구를, 어떻게, 조사하거나 측정해서 나온 수치인지를 밝힌다면 이런 수치가 신뢰성을 가질수 있겠지만, 그런 설명도 없이 이런 숫자 하나를 가지고 한국사회가 건강한 사회다 건강한 사회가 아니다 라고 주장하는 것은 그런 주장이 정말 맞는 건인지를 받아들이기가 힘들다. 이런 종류의 자료(data)

는 대상국가들 사이의 차이를 상대적으로 비교하는데는 유용할 수 있으나 비교가 아니라 개별 국가의 본질을 심층적으로 파악하기 위한 자료가 아니다. 위의 지적처럼 32.5라는 수치가 한국 사회의 건강상태를 정확하게 나타내는 것인지를 받아들이기도 힘들지만, 다른 차원에서 그러면 이런 수치가 얼마가 되면 건강사회인가? 평균보다 높으면 건강사회이고 평균보다 낮으면 건강에 문제가 있는 사회인가? 등의 의문이 있다. 이 자료는 OECD국가들의 순위를 알아보는 데는 유용할 수가 있으나 순위가 35국 중에서 몇 위까지는 건강사회이고 아니고를 알 수 있는 자료가 아니다.

2. 분석에 사용한 자료의 타당성과 신뢰성의 문제

한국사회가 위험사회인지 아닌지(사실 이 질문은 이 논문의 주제도 아니지만), 한국이 민주주의가 위기인지 아닌지를 알기 위해서는, 이런 수많은 국가들을 대상으로 동일한 지표를 적용하여 수집한 자료를 사용 할 것이 아니라, 한국의 상황을 잘 알고 있고 심층적이 자료의 수집이 가능한 한국 학자가 직접 수집한 자료를 사용하는 것이 바람직하다. 저자는가 한국의 민주주의를 경제적 시각에서 분석할 때 핵심 변수로 경제적 불평등과 사회적 참여의 증진과 사회적 참여의 자유화를 언급했다. 이외에 소득불평등과 부의 집중도 양극화 등을 언급하고 있는데, 과연 한국의 민주주의가 경제적 시각에서 위기인지 아닌지를 밝히기 위해서는, 일차적으로 저자의 문제의식을 밝혀줄 변수(variable)들이 무엇인지를 명확히 설정하고 그런 변수들을 측정하기 위한 지표(indicator)들을 결정한 후 그에 해당하는 자료(data)을 연구대상 기간 동안 저자가 직접 조사하거나 또는 한국 학자들이 심층적으로 연구 조사해서 수집한 자료로 분석한다면 정확한 연구가 보장될 것이다.

그렇지 않고 이 논문에서와 같이 다른 연구자의 논문들에서 필요한 수치만을 선별적으로 인용하면서 저자의 주장을 펴게 되면 저자도 언급하듯이 “전체적으로 소득분배가 개선되었는지 악화되었는지에 대해 서로 엇갈린 측정결과를 보여주고 있다”(5쪽)와 같은 평가가 나오게 된다. 보다 근본적으로는 타인이 글에서 언급하는 단편적인 수치나 지표를 가지고 과연 경제적 시각에서 본 한국의 민주주의가 진정한 위기인지에 대해 독자에게 확신을 줄 수 있을 것인지 의심된다.

다른 한가지는, 5-6쪽의 논의에서 한국의 상황만 제시하면서 한국 민주주의가 위기임을 논증하면 되지 미국, 프랑스, 스웨덴, 호주 등과 비교할 필요가 없다. 이유는 이 논문은 한국의

문제를 분석하고자 하는 것이지 한국의 상황을 다른 국가들과 비교하기 위한 것이 아니기 때문이다. 6쪽에서 더 지적할 것은 “한국은 소득 상위 20% 계층의 투표율과 소득 하위 20% 계층의 투표율 격차는 29%에 달하며 — 미국(23%), 프랑스(10%), 스웨덴(6%), 호주(2%)”라고 비교하는데, 미국은 한국과 수치가 거의 비슷하니 언급할 필요도 없고 호주는 모든 유권자가 투표해야 하는 의무투표제이기 때문에 애초에 한국과 비교대상이 되지 않는다. 또한 OECD의 2015년 자료만을 가지고 저자의 주장을 입증하려하는데 그것이 아니라 1987년 민주화이후 모든 선거들에서 상위 20%와 하위 20% 계층들의 투표율의 차이에 변화가 있었는지 또 있었다면 언제 있었는지 그리고 그런 변화가 그 이후의 선거들에서 지속적으로 나타났는지 등을 보여주어야만 독자들은 과연 한국 민주주의에서 변화가 있었고 그것이 위기의 징후를 보인다는 점에 수긍할 수 있을 것이다.

3. 6쪽의 “대표성의 위기” 논의 부분에 대해 지적할 점은 다음과 같다. 첫째는 V-Dem Liberal Democracy Index의 한국사례를 근거로 저자의 주장을 입증하려는 것은 위의 OECD 자료에서 지적한 바와 같이 똑 같은 문제가 있다. 174개국을 비교하기 위한 목적으로 동일한 지표로 174개국을 대상으로 모은 자료(data)와 한 국가(여기서는 한국의) 상황을 심층적으로 분석하기 위해 한국의 상황을 잘 알고 있는 학자나 기관이 모은 자료 사이에는 큰 차이가 있다. 174개국을 비교하기 위해 만든 자료는 그 목적을 위해 사용해야지 이러한 지극히 단편적인 자료를 가지고 한 국가의 정치상황을 설명하려 하면 불충분한 자료 때문에 잘못된 평가나 주장을 할 위험성이 커진다. 또한 이 자료는 <표 2>에서도 나타나듯이 174개국 중에서 한국의 순위가 어디에 있는가를 파악하는데는 유용할 수 있겠지만 그것이 한국 민주주의의 정도가 위기인가 아닌가를 제대로 알려줄수 있는 자료가 될 수 없다.

만일 VDem 자료를 모으기 위해 사용한 변수나 지표들이 한국 민주주의의 위기를 분석하는데 타당성이 높은 것들이라면, 이런 변수나 지표들을 사용해서 한국의 사례를 심층적으로, 분석 대상기간 동안의 년도별 자료(annual data)를 수집해서 분석한다면 정확한 분석결과가 나올 것이다.

8쪽에서 선거 때의 투표율 상승이나 하락을 가지고 민주주의가 잘 되고 있는지 위기인지를 논의하는 것에는 문제가 있다. 투표율은 제13대 대선 때의 최고 89.2%에서 제17대 대선 때의 최하 63%를 오르내리고 있는데, 대선이나 국회의원선거 또는 지방자치선거에서 투표율이 오르내리는 것은 각 선거마다 나름대로 특별한 이유가 있기 때문이다. 또 투표율 하락의 원인을

‘정치와 정치인에 대한 불신과 젊은 세대의 정치적 무관심 때문’이라고 인용하고 있는데 그러면 선거 때마다 유권자의 정치와 정치인에 대한 불신이나 젊은 세대의 정치적 무관심이 63%와 89%의 투표율 사이를 오르내릴 정도도 변화한다는 것인가?, 그리고 선거 때마다 정치나 정치인에 대한 불신이 급변하는 투표율의 이유라고 한다면 그렇게 선거 때마다 변하는 변수를 어떻게 투표율 등락의 원인이라고 할 수 있는가? V-Dem에서 투표율을 사용했으니 그것을 가지고 한국 사례를 설명하려고 하기 보다는 오히려 한국에서의 정치와 정치인에 대한 불신자료, 젊은 세대의 정치적 무관심 자료, 국회와 정당에 대한 신뢰도를 조사한 자료들을 찾아 모은 다음 민주화가 시작된 1987년부터 현재까지의 특징이나 변화를 보여주는 분석을 한다면 훨씬 더 설득력 있고 정확한 분석이 될 것이다.

8쪽에서는 한국 민주주의의 위기의 근원으로 정당정치의 문제를 논의하고 있는데 이 논의에도 문제가 있다. ‘촛불집회는 국민들이 정당정치의 무능에 답하기 위한 운동정치’였다는 인용을 하고 있는데 이런 식의 주장이나 인용을 하기 위해서는 촛불집회 전에 정당정치가 심각하게 문제가 되거나 비판의 대상이 되었던 사건이 있었음을 보여줘야 한다. 그런 것을 제시하지 않는다면, 또 국민들이 정당정치의 무능을 정말로 중요하게 생각한다면 왜 평시에는 국민들이 아무런 행동을 안하고 있다가, 촛불이나 광우병이나 세월호 때만 이런 행동을 하는지를 어떻게 정당정치의 무능 때문에 그런 행동을 한다고 주장할 수 있나? 또 그런 행동을 통해 정당정치의 무능은 계속 해결되지 않고 있는데 국민들은 왜 언제는 가만 있고 또 언제는 행동하는가를 설명할 수 있는가?

8쪽에서 “한국정당체계의 문제 중 하나는 정당이 다양한 이념과 이해를 반영하지 못하는 수구정당체계... 한국정당은 기득권층만을 대변... 냉전반공체제는 정당 간 협소한 이념적 범위를 제한했고... 민주화 이후에도 수구정당체계가 지속하는 이유는 민주화과정의 보수적 성격” 등으로 2005년도에 쓰여진 최장집의 글을 인용하고 있다. 우선 민주화가 시작되어 8년 밖에 되지 않았던 2005년 상황에서는 이런 식의 잘못된 인식을 가지고 있는 사람이 있을 수도 있었겠지만 이 글이 쓰여진 후 12년이란 많은 세월이 흐른 2017년 현재까지 이런 인식을 가지고 있는 사람은 없을 것이다. 현재의 정당정치에서 많은 문제점과 부족한 점이 있다 하더라도 2005년의 정당정치 상황과 2017년의 정치상황은 완전히 다르다. 저자는 자신은 “본 연구는 기존연구와 달리 메가트렌드인 세계화와 정보화의 영향을 살핀 후...”라고 했기 때문에 위의 주장은 저자의 주장이 아니라 기존연구 경향을 소개한 것이라고 변명 할 수도 있을 것이다. 그러나 토론자가 지적하고 싶은 점은, 정당정치의 실패가 민주주의가 위기에 처하게 만든

근거라는 주장을 하려면, 정당정치를 전문으로 전공하는 학자들이 현재의 정당정치를 분석하고 문제를 지적한 연구결과를 인용하면서 현재 문제가 되고 있는 것들을 보여주어야지, 정당정치 전문가가 아닌 학자가 12년 전에 썼던 글을 인용하면서 저자 주장의 근거로 삼으려 한다는 점이다.

또 하나의 문제는, 민주주의의 위기의 근거를 찾는데(혹은 대표성의 위기로) 왜 정당정치의 실패만을 논의하는가이다. 한국의 민주주의와 관련하여 정당정치 못지 않게 중요한 것이 국회에서 이루어지는 의회정치, 그리고 선거정치이다. 정당정치의 작동은 실제로는 국회와 대통령이 만드는 정책을 통해서 이고, 한국에서 민주주의의 성공이나 실패에 영향을 미치는 것은 정당을 기반으로 활동하는 국회의원들과 국회의 활동이 핵심이다. 이런 것이 약한, 예를 들면 국회의석이 2·3석밖에 없는 군소정당은 민주주의의 성공이나 실패나 또는 공고화나 위기에 사실상 아무런 역할을 할 수가 없다. 즉 정당정치라고 할 때, 그 실현은 국회의 의회정치를 통하지 않고는 이루어질 수 없다. 그런데 한국의 국회정치나 선거정치가 내포하는 심각한 문제들은 제외한 채 정당정치의 실패만으로 민주주의의 위기를 분석하려 한다면 결과는 제대로 분석이 되지 못할 것이다.

4. 한국 민주주의 위기의 정치경제적 요인

4장(9쪽부터)에서 제목은 ‘한국 민주주의 위기의 정치경제적 요인’으로 되어 있어 정치경제적 요인으로 인해 민주주의의 위기가 온 것을 논의하려는 것으로 생각하게 된다. 그러나 9쪽의 논의내용은 정보화가 정당정치에 영향을 미쳤다는 것만을 논의하고 있으며 정보화가 민주주의의 위기를 가져온 것에 대해서는 전혀 논의를 하지 않고 있다. 저자는 정당정치의 위기가 즉 민주주의의 위기이기 때문에 정당정치의 위기가 정보화에 영향을 받은 것을 보여주면 그것이 곧 정보화가 민주주의의 위기에 영향을 미친 것을 보여주는 것이다 라고 생각하는 듯하다. 의회정치와 선거정치는 제대로 되고 있는데 정당정치만 문제가 있는 것이 한국의 상황이 아니기 때문에, 이런 식으로 접근을 하려면 의회정치나 선거정치가 정보화나 인터넷의 영향을 받아 부정적으로 변하고 있는지도 분석해야 한다.

이와 관련해, 저자의 이런 식의 분석은 문제가 있다. 2장의 민주주의의 이론적 논의에서 저자가 주장하는 핵심은 “민주주의는 다양한 영역 및 가치의 관점인 실질적 가치를 내포해야 하며”(3쪽) “민주화 이전에 가졌던 민주주의에 대한 좁은 관점(절차적 민주주의)으로는 민주주

의를 제대로 실천도 이해도 어렵기 때문에 그간 학자들의 민주주의에 대한 최소정의적 관점(보통선거, 주기적 선거, 정당간의 경쟁을 통한 정부구성) 보다는 민주주의가 정치의 체제이기 보다 사회의 상태를 의미한다는 사실을 이해해야 함으로” 절차적(procedural) 민주주의에서 더 나아가 실질적(substantial) 의미의 민주주의로 나아가야 한다고 본다. 이에 포괄적, 실질적, 사회경제적 권리의 보장 등을 분석해야 한다고 저자는 지적했다.

이런 점에서 본다면 한국 민주주의의 위기를 정치경제적 요인으로 보겠다는 제목처럼, 세계화나 정보화가 한국의 실질적 민주주의에 어떤 영향을 미쳤는지를 파악해야 한다. 구체적으로는 정보화가 사회기반의 해체, 소득불평등, 부의 집중, 양극화, 불평등의 증대 등에 어떤 부정적 영향을 미쳤는가를 보는 것이 정치경제적 접근으로 민주주의의 위기를 보는 것이 될 것이다. 그러나 정당정치는 이러한 실질적 민주주의가 강조하는 지표가 아니라 국회, 선거 등과 더불어 절차적 민주주의에서 핵심으로 논의되는 대상이다. 이런 점에서, 왜 실질적 민주주의에서 강조하는 정치경제적 지표들에 대해 미치는 정보화의 영향을 논의하지 않고 정보화가 정당정치에 미치는 악영향만 논의하는지 의문이다.

이에 비해 4장에서 두 번째 메가트렌드로 제시한 세계화 논의에서는 세계화의 영향으로 계급의 분절화를 가져왔고 중산층이 붕괴되고 노동계급이 분절화되었으며, 대기업/중소기업, 정규직/비정규직, 노조원/비노조원, 노동시장 유연화 정책증대, 비정규직 노동자가 양산되었다는 등의 경제적 또는 정치경제적 문제를 적절히 다루고 있다.

그러나 “세계화로 인해 계급정당의 이념적 기반이 상실되었다”(10쪽)거나 “한국정치에서 계급정당은 세계화 등 변화된 지형에 따라 효과적인 이념과 정책수단을 새롭게 강구했어야 하는데 그러지 못했다”(11쪽)는 식의 주장은 한국에서 중요한 역할을 하며 영향을 미치는 계급정당이 존재하는 것이 아닌가 라는 착각을 하게 만드는 주장이다. 신자유주의나 세계화가 한국 경제에 영향을 미쳤다고 이야기 되는 시기(특히 외환위기)에 과연 이념적 기반을 상실했다고 말할 확고한 계급정당이 있었다거나, 효과적 이념과 정책수단을 강구했다면 민주주의의 위기가 나타나지 않았을지 모르는 중요한 계급정당이 존재했었는가를 생각할 때 그렇지 않았기 때문에 이러한 분석은 적절하지 않은 것으로 생각된다.

5. 4장 2절의 “경제개혁: 신자유주의 개혁이념과 이해”에서 저자는 “신자유주의적 경제개혁이 주도적이었고, 재벌개혁과 대중소기업의 상생개혁정책은 성공하지 못해 사회세력 기반의

와해현상을 악화시켰다”(12쪽)고 했다. 그러면서 김대중정권 시기에 추진한 기업개혁, 노동개혁, 금융개혁 등이 오히려 재벌이나 대기업을 위한 것으로 보고(12쪽) 있고, 김대중정부가 노동시장의 유연화를 통해 경제활동을 활성화하려 하고 고용증대를 추구하고 사회안정망 확충을 통해 소득불평등을 최소화 하려 했으나, 건전재정을 유지하려해 소득불평등이 이루어지기 힘들었다'고 분석했다. 또한' 민주화 이후 모든 정부는 발전국가를 벗어나 신자유주의적 국가로 나아갔다'고 보고 있다. 경제적으로 국가적 위기 상황이었던 1979년의 외환위기에서 정부가 취해야 할 경제정책은 아무런 경제적 문제가 없는 평상시에 정부가 취하는 경제정책과 당연히 달라야 하는데 저자는 그런 정책적 차이가 필요하다는 것을 무시하는 듯하다.

이 논문의 핵심적 주장이라고 볼수 있는 실질적 민주주의 그리고 그 핵심인 불평등의 해소, 부의 보다 공평한 배분, 노동계급에 대한 정책적 배려, 대기업과 중소기업의 관계 등의 경제적 또는 정치경제적 문제들에 대해 민주화 이후 또는 외환위기 이후의 모든 정부가 동일한 정책을 행한 것은 아니다. 특히 김대중정부나 노무현정부, 그리고 현재의 문재인정부가 위의 쟁점들을 포함하는 경제민주화의 추진에서 김영삼, 이명박, 박근혜정부와 정책적 차이가 없었다고 보는 것이 과연 타당한 분석인지 의심된다.

그러면서도 저자는 14쪽에서는, 대기업과 중소기업 간의 상생을 위한 다양한 정부의 정책적 노력이 있었고, 이들간의 불공정 하도급 거래를 방지하기 위해 정부가 다양한 조처를 취했고, 역대 정부는 중소기업 육성정책을 지속하고 있고 “중소기업 진흥정책 및 대기업, 중소기업 상생정책은 부재했다기 보다 과다했다”라고 언급하면서도, 대기업과 중소기업 간의 수익성 차이는 지속되고, 불공정 하도급 금지 정책의 성과는 약하고, 중소기업육성정책의 성과는 미비하다고 주장한다. 이런 저자의 주장 또는 견해를 읽으며 드는 생각은, 정부는 나름대로 경제적 불평등의 완화(애초에 해소는 불가능 함으로)를 위해 많은 노력을 하고 있음에도 불구하고, 그런 것들이 단기간에 해결되지 않았다고 비판만 한다면 도대체 어떻게 하라는 것인지 답답한 마음이 든다.

6. 결론에서 저자가 주장하고자 하는 것은 “개혁의 방향과 개혁의 주체세력이 변화하지 않는 한 현재 한국 민주주의의 위기 가능성은 줄지 않을 것”이며 구체적으로는 정부와 재벌 간의 지속적 유착관계나 정부의 친대기업정책을 해결해야 한다는 것이다. 이에 대해 우선은 정부와 재벌 사이가 지속적 유착관계를 계속하고 있다거나 정부가 친대기업정책을 쓰고 있다는

주장이 현 한국의 정부 재벌관계를 정확하게 보고 있는 것인지 의심된다. 현재 한국의 10대 재벌이나 50대 재벌이라고 할 수 있는 기업들이 대체 정부로부터 어떤 특혜를 받고 있는지에 대한 구체적인 논거가 부족해 이런 주장을 받아들이기가 힘들고, 또 삼성과 현대를 비롯한 몇몇 대기업을 제외하면 과연 나머지 대기업들이 재벌이라는 이름으로 한국의 경제민주화를 저해하는 세력이라는 지탄을 받을 정도로 경제민주화의 저해세력이라 할 수 있는지 의문이다. 또한 한국의 GDP나 수출에서 엄청난 역할을 차지하고 있는 삼성이나 현대가 구체적으로 한국의 경제적 민주화나 사회기반의 붕괴에 악영향을 미치고 있기에 이런 주장을 하는지도 이해하기 어렵다. 또 한국에서 재벌문제만 해결하면 경제적 의미의 민주주의의 위기는 해소되는 것인지도 의문이다. 마지막으로 이 논문에서는 그동안 여러 정부가 추진해온 다양한 복지정책들에 관해서는 전혀 논의를 하지 않고 있는데, 논평자의 의견으로는 불평등이나 사회기반의 해체 등을 포함한 민주주의의 경제적 측면에서 나타나는 문제에 대처하는데 복지정책을 중요한 요인으로 분석하는 것이 바람직하다는 생각이다.

자유 민주주의는 왜 위기에 처해있는가?

마크 플라트너*

자유 민주주의가 왜 어려움에 처해 있는가?

자유 민주주의가 위기에 직면하지는 않았지만, 금세기 초까지 자유 민주주의가 성취해서 누구나 인정하는 세계적인 우위를 실제로 놓쳤기 때문에, 적어도 어려움에 처해있다는 점은 현재 널리 알려진 바이다. 전 세계에 퍼진 민주주의의 명성이 급속도로 쇠퇴하는 것은 향후 경쟁에서 이길 수 있는지 여부에 대한 의구심만 커진다. 이는 부분적으로 하드파워 및 소프트 파워에서 서구 민주주의 국가들에 만만찮은 경쟁자로 독재정권이 부활했기 때문이다. 중국의 놀라운 경제진보는 일부 개발도상국의 본보기가 되었으며, 이를 통해서 자유 민주주의가 진보된 현대사회에 적합한 유일한 정부 형태라는 생각에 제동을 걸었다. 자유 민주주의가 과거의 명성을 회복할 수 있을지 여부를 추측하는 데 있어서 그럴듯한 역사적 유사점이 두 가지 발견된다. 하나는 전쟁을 초래한 1930년대이고, 나머지 하나는 민주주의를 부활시킨 1970년대 이다.

* 마크 플라트너는 1989년에 출간된 계간지이며, 전세계 민주주의의 문제점과 전망을 다루고 있는 *Journal of Democracy*의 창립 공동 편집자이다. 그는 또한 국가 민주주의 기금의 국제포럼 연구회 공동의장으로 활동 중이며, 1984년에서 1989년까지 국가 민주주의 기금에서 프로그램 책임자로 근무했으며, 2016년까지 동 기관의 조사 및 연구부서에서 부회장을 역임했다.

자유 민주주의가 왜 어려움에 처해 있는가?

본 국제 학회의 주제는 “민주주의의 위기”이며, 이 주제와 관련해서 다음과 같이 단언한다. “오늘날 우리는 전 세계적으로 민주주의의 쇠퇴와 권위주의의 부활을 목격하고 있다.”

몇 년 전 까지만 해도 세계 민주주의에 대한 이러한 평가는 논란의 여지가 많고, 심지어 매우 비관적으로 여겨졌다. 그러나, 오늘날 세계 각지에서 유사한 평가가 내려지고 있으며, 블로그 뿐만 아니라, 신문과 서점에도 그러한 평가 일색이다. 일부 학자들은 민주주의가 쇠퇴하고 있음을 여전히 주장할 수 있지만(Lührmann, Mechkova, and Wilson 2017), 그들의 주장을 지지하는 회원들은 점차 줄어들고 있다.

오늘날 민주주의는 갑작스럽고 극적인 붕괴 혹은 노골적으로 중앙집권체제로 회귀하기 보다 오히려 점진적인 쇠퇴로 인해서 약화되고 있는 것이 사실이다. 누가 뭐래도 민주주의로 분류된 국가의 수는 조금 감소했으나, 사무엘 P. 헌팅턴이 민주화의 “반대물결”로 표현한 쇠퇴의 형태는 아니었다(Huntington 1991). 그러나, 최근 두 가지 전개된 국면으로 인해 오랜 낙관론자들조차 놀랐다. 첫째, 얼마 전까지 민주주의적 이행의 전형으로 여겨졌던 헝가리, 폴란드, 터키와 같은 나라의 자유 민주주의의 쇠퇴이며, 둘째, 영국에서 브렉시트 국민투표의 승리 및 도널드 트럼프의 미국 대통령 당선이며, 특히 민주주의가 가장 오래 정립된 이 두 나라에서조차 포퓰리즘이 투표자의 관심을 끌었다는 점이 널리 알려졌다.

본인은 오늘날 진정한 논쟁 질의는 자유 민주주의가 어려움에 처해 있는지가 아니라, 그 상태가 왜 그렇게 위태로운지에 대해 본 학회 주최측과 같은 생각이다. 민주주의가 겪는 현재의 어려움은 20세기 후반에 얻은 막대한 이득에서 짊어봐야 한다. 민주주의는 1975년에 가파른 쇠퇴기에 접어들었다. 그 해에 유엔 주재 미국대사로 잠시 근무한 후, 미 상원 4선 의원을 역임한 민주주의의 선두적인 옹호자인 다니엘 P. 모니한은 “미국식 자유 민주주의는 19세기에 점차 군주제로 치우치게 되어 이러한 정부의 지배 형태는 미래에 적절치 못하다. 즉, 세계가 지향해야 할 정부의 지배 형태가 아니라, 기존의 형태라고”하면서 한탄했다(1975: 6). 그러나, 그 당시 헌팅턴이 민주화의 “제3의 물결”이라고 나중에 일컫는 것은 남부 유럽에서 시작되고 있었다. 2000년대 초반에 자연스럽게 전개되었을 당시, 제3의 물결은 민주주의를 세상에서 가장 보편적인 체제로 만들었다. 모니한이 1975년의 상황을 표현한 것처럼, “소수의 북대서양 국가들”(7)에만 국한되는 것이 아니라, 민주주의 체제가 실제로 모든 지역과 전세계 문명에서 그 발판을 마련했다. 그 과정에서 소비에트 연방이 붕괴되었고, 자유 민주주의는 그 영향력을 지닌 채, 미래의 전형으로 여겨졌다.

민주주의라고 그럴듯하게 주장할 수 있는 국가의 수가 거의 감소하진 않았지만, 민주주의는 “세계가 지향해야 할 것”이라는 그 의미가 이제 서서히 퇴색해져 가고 있다. 민주주의의 우위 및 운명에 대한 신뢰감 상실은 선진화 된 민주주의 국가들 뿐만 아니라, 개발도상국 및 공산화 후의 국가들 내에서 생겨난 신흥 민주주의 국가들에서 더욱 뚜렷하게 나타난다. 마찬가지로, 포퓰리즘의 대두는 서구에서만 나타나는 현상이 아니라, 실제로, 오래전부터 확립된 민주주의 국가들 밖에서 먼저 나타났다.

본인은 브렉시트와 트럼프의 승리 이전에 폴란드, 필리핀, 페루와 같은 신흥 민주주의 국가들에서 치러진 일련의 선거들로 인해 특히 놀랐다. 이 국가들은 알파벳순으로 가깝게 있지만, 지리적으로나 문화적으로 멀리 떨어져 있다. 이 세 국가들은 제3의 물결이라는 민주주의 성공 사례 일 뿐만 아니라, 최근에는 경제적 발전을 매우 훌륭히 이뤄내고 있다. 그러나, 2015년 10월 폴란드 유권자들은 야로스와프 카친스키의 반자유적 법과 정의당에 과반수 투표를 해서, 폴란드의 민주주의를 보호하는 제도적 견제와 균형을 비판하는데 신속히 착수했다. 2016년 봄 페루에서 포퓰리스트 인 전 독재자 인 알베르토 후지모리의 딸, 케이코 후지모리가 대권을 잡는 비율이 절반을 차지했고, 그녀가 속한 정당은 의회에서 압도적인 표를 얻었다. 한편, 같은 해 5월에는 재판을 치르지 않고 살인을 주도했을 뿐만 아니라, 축출된 페르디난 마르코스를 마닐라의 영웅묘지에 명예롭게 이장을 하게 한 필리핀 포퓰리스트 인 로드리고 두테르테가 대통령으로 선출되었다. 따라서, 민주주의 이행에 대해 매우 칭찬 받고, 민주적 통합을 향해 노력하는 것처럼 보였던 매우 다른 세 나라들의 경우, 시민들은 자유 민주주의에 대해 비판적인 포퓰리스트 후보자들에게 다수의 투표를 했다.

그 당시 포퓰리즘과 반자유주의의 급증은 분명히 세계적인 현상이었다. 확실히, 지역 조건의 경우, 자유 민주주의에 대한 새로운 위협이 어떤 방식으로 나타나는지에 큰 영향을 미쳤으며, 일부 국가들은 영향을 전혀 받지 않았다. 그러나, 이러한 추세에 대한 전반적인 특성은 일부 더 큰 원인이 반드시 작용해야 한다고 지적한다. 본인이 보기에, 이것은 미국에서 흔히 볼 수 있는 형태의 분석력을 약화시키며, 부진한 임금이나 생산직의 손실과 같은 요인들에 초점을 맞추고 있다. 이는 선진국에서 중요 할 수 있지만, 신흥 민주주의 국가에는 적용되지 않을 수 있다.

본인은 또한 현재 민주주의의 문제점들을 설명하기 위한 제도적 설계의 관련성에 대해 회의적이다. 이것은 제도적 설계가 자유 민주주의의 통합과 안녕에 중요하지 의구심을 품었기 때문이 아니다. 실제로 본인이 편집한 저널인 「*민주주의 저널*」은 다양한 선거제도의 장점과

다양한 조건 하에서 그 적합성(Gladdish 1993; Lijphart 1991a; Lijphart 1991b; Lardeyret 1991; Quade 1991) 뿐만 아니라, 의회정치와 대통령제의 장점을(Horowitz 1990; Linz 1990a; Linz 1990b; Lipset 1990) 비교하는데 많은 관심과 노력을 쏟았다. 그러나, 본 학회의 주제에서 강조한 최근 추세, 즉 민주주의 퇴보, 권위주의 부활 그리고 포퓰리즘의 대두는 민주주의 국가들 간의 특정 제도적 변화와 상관 관계가 없는 것으로 보인다. 이러한 부정적인 전개는 대통령제, 분권형 대통령제, 의회제 그리고 비례 대표제와 다수대표제를 갖추고 있는 국가들에 고통을 주는 것으로 보인다. 따라서, 이러한 제도적 설계 문제는 국가 차원에서 민주주의의 미래를 위해 중요하게 남아 있지만, 실제로는 우리가 전면적이고 갑작스러운 세계 민주주의 쇠퇴를 이해하는 데 도움이 되지 않는다.

지금까지 작용해왔던 모든 요인들에 대해 본인이 포괄적으로 분석하는 것은 어느정도 한계가 있다. 의심의 여지없이, 경제성장과 효과적인 통치에 대해서 최근 여러 민주주의 국가들의 시시한 국내 성과가 그 설명을 대신한다. 그러나, 저는 이 중 일부는 순환적이라고 믿으며, 경기 회복의 조짐이 곧 보인다. 어쨌든, 여기서 본인이 민주주의의 최근 문제점들을 설명하는데 도움이 되는 몇 가지 세계적인 요인들을 분석하고자 한다. 이 요인들은 세계 민주주의 명성의 급격한 쇠퇴와 미래를 향한 경쟁에서 이길 수 있는지에 대해 커져만 가는 의구심과 관련이 있다. 1990년대 중반, 소련의 이데올로기적/정치적 붕괴 이후, 민주주의의 우위는 실질적으로 이의 없이 받아들여졌다. 본인은 그 당시 상황을 깔끔하게 요약한 조지아 출신의 정치학자인 기아 노디아의 1996년 기사의 한 구절을 인용하고자 한다. “현대 세계에서 민주주의의 가장 위대한 승리는”... “그것이 유행이 되었다. 독재정치 하에 살거나, 심지어 독재자가 되는 것은 격식에 맞지 않게 퇴보적이고, 미개하며 혐오스러운 것처럼 보이고, 한마디로 말해서 ‘비호감적’으로 보인다(1996: 20). 안타깝게도, 유행은 변할 수 있으며, 오늘날 민주주의가 멋지다고 주장하는 것은 점차 구식이라고 여겨진다.

자유 민주주의의 최근 문제들에 대한 근본적인 원인은 권위주의의 부활이다. 본인의 견해로는, 이는 단순히 수반되는 것이 아니라, 민주주의에 대한 옹호가 점차 쇠퇴되는 주요 원인이다. 1991년 가을에 출간된 “민주주의적 순간”이라는 제목의 기사에서 본인은 냉전 이후의 새로운 세계, 즉 정치적 합법성, 민주주의 그리고 미국이라는 오직 하나의 초강대국을 포함한 하나의 지배적인 원칙을 지닌 세계에 진입했다고 주장했다(Plattner 1991). 적어도 당분간은 민주주의 패권과 이를 보증하는 미국에 도전할 만한 지정학적 또는 이데올로기적 경쟁자가 없었던 것으로 보였다. 물론, 큰 문제는 이것이 일시적인 간극인지 또는 프란시스 후쿠야마가 지적했듯이

“인간의 이데올로기적 진화의 종점이자, 서구 자유 민주주의를 인간 정부의 최종 형태로 보편화”(1989: 4) 시키는 것으로 나타내는지 여부였다.

지속성에 대한 가장 큰 어려움은 새롭고 대단히 매력적인 이데올로기의 출현(예측은 불가능하지만)을 제안하면서, 본인은 민주주의가 지속되는 시기가 무엇인지 아직 알지 못한다는 결론을 내렸다. 그러나, 오늘날 자유 민주주의에 대한 위협은 일부 새로운 이데올로기가 아니라, 여러가지 이질적인 형태의 권위주의의 부활에서 오는 것이 분명하다.

특히, 러시아의 우크라이나 침공, 크림반도의 합병, 시리아 내전 개입, 남중국해에서 중국의 적극적인 정책 그리고 아랍 세계에 이란의 군사적 개입으로 인해서 권위주의의 부활이 지정학적으로 눈에 띄게 되었다. 더욱이, 유럽과 북미의 민주주의 국가들이 지난 10년 중 전반기에 국방예산을 감축하는 반면, 중국과 러시아는 군비지출을 급격히 늘렸다(SIPRI 2017). 현재 중국, 러시아, 이란이 적어도 자신들의 지역에서 패권을 위해 시도하고, 중국과 러시아가 더 큰 세계적인 야망을 갖고 있다는 것이 널리 인식되고 있다. 동시에 서구의 외교 정책, 특히 미국의 외교 정책은 더욱 수동적이고, 심지어 고립주의적으로 되고 있다. 찰스 크라우터머가 미국의 완전한 군부 지배력의 “단극적인 순간”으로 확인한 것은 이제 분명히 끝이 났다(Krauthammer 1990-91). 더욱이 미국의 정책은 10년 전에 했던 민주주의의 옹호와 발전에 대한 약속의 정도와 같은 것을 보여주지 않았다.

또한, 선도적인 독재정권의 새로운 활력은 “소프트 파워”의 영역에서 점점 더 분명해졌다. 중국, 러시아, 이란, 사우디 아라비아, 베네수엘라 같은 곳에서 정권들이 공통의 이데올로기를 따르지 않을 수 있지만, 그들은 모두 자신의 규칙이 민주주의의 발전에 의해 약화될 수 있다는 우려를 공유하고 있다. 따라서, 그들은 세계 민주주의 규범이 포함된 국제기구를 약화시키고 권위주의적 규범에 근거한 새로운 기구를 만들기 위해서, 또한, 전 세계 미디어와 정보 공간에서 그 영향력을 구축하고, 독립적인 시민사회 조직의 역할을 축소시키기 위해서 그리고 인터넷 상에 독립적인 표현을 규제하기 위해 세계 민주주의 규범을 약화시키기 시작했다(Diamond, Plattner, and Walker 2016).

그들이 서로 겪을 수 있는 기타 이데올로기적이고 지정학적인 갈등에도 불구하고, 독재국가들은 많은 소프트 파워 문제점들에 대해 협력할 수 있었다. 이러한 협력에는 두 가지 형태가 있다:

첫째, 이 정권들은 독재정권을 갖춘 상대국들이 무엇을 하고 있는지 연구하고, 흔히 “권위주의적 학습”이라고 불리는 더 큰 현상의 일부인 자신들의 목적에 유사한 정책을 적용시킨다.

예를 들어, 러시아는 독립적인 시민사회 조직을 위한 활동 영역을 제한하고 특히, 외국 기금 수령을 방해하는 조치를 만드는데 있어 선구자 역할을 해왔다. 중국과 기타 여러 나라들은 NGO에 대한 까다로운 요구 사항을 부과하는 자체 법률을 통과시키면서 러시아의 전형을 따랐다. 다른 한편으로는, 인터넷을 규제한다는 측면에서 주도해 왔던 것은 중국이고, 러시아와 기타 나라들은 그 규제 정책의 일부를 모방했다.

둘째, 독재국가들은 지역 및 국제기구 내에서 자신들의 이익을 증진시키기 위해 직접 협력하고 있다. 그들은 OSCE, 유럽 평의회, OAS와 같은 조직의 인권 및 민주주의 활동의 효율성을 저해하는데 성공했으며, 다자간 협약을 맺어서 정부 기관이 인터넷을 감독하는데 더 큰 권한을 부여했다. 냉전 이후 국제 사회가 일찍 받아들였던 민주주의를 선호하는 규범이 심각하게 침해될 위험에 처해 있다.

민주주의 국가들이 거의 눈치 채지 못했던 반면, 중국과 러시아 사람들은 특히, 본인들이 현재 막대한 에너지와 자원을 투자하고 있는 소프트 파워의 영역에서 활동을 확대해 왔다. 예를 들어, 중국인들은 해외 언론과 선전에 매년 70 ~ 100 억 달러를 지출하고, 일부 전문가들은 이 수치가 너무 낮다고 평가한다(Brady 2015). 주요 서구 언론사들이 해외 지국을 폐쇄한 반면, 중국은 자국의 매체를 해외에 대폭 확대시켜왔다. 국제 매체와 잘못된 정보에 대한 러시아의 노력은 미국과 프랑스 대선에 대한 러시아의 간섭으로 폭로되었다. 결과적으로 서구 세계는 마침내 국제적인 “정보 공간”에 더 많은 관심을 기울이기 시작했다.

민주주의 국가들이 직면한 더 큰 어려움은 인터넷과 소셜 미디어의 대두이다. 이는 초기에 더 크게 개방시키고, 독재자들이 야당을 억압하기 어렵게 함으로써 민주주의의 운명을 향상시키는 새로이 전개된 국면으로 보였다. 아아, 그렇지만 그런 식으로 될 것 같지는 않다. 독재정권은 새로운 통신 기술의 잠재적으로 자유로운 측면을 놀라울 정도로 민첩하게 억제하는 것으로 입증되었으며, 이제 민주주의 정치에 간섭하기 위해 이 기술들을 사용하기조차 한다.

독재 국가들이 소프트 파워 영역에서 값비싼 노력을 치를 수 있게 해준 부는 또한 정치적 이점을 확보하기 위해 이들에 의해 더 직접적으로 사용되었다. 베네수엘라는 중앙아메리카와 카리브해 국가들의 OAS에서 외교정책 뒷받침 및 지원을 얻기 위해 석유 가격을 양보했다. 마찬가지로 러시아는 중앙 유럽과 발칸 지역의 에너지 정책을 무기로 사용했으며, 해당 지역에서 친 푸틴 세력에 기금을 직접 기부했다. 그러나 정치적 이익을 증진시키기 위해 급속히 증가하는 경제적 자원을 배치한 것은 특히 중국인들이다. 오늘날 중국은 개발 도상국에 대체시장, 교역 상대국 그리고 군사 및 개발 원조를 제공한다. 더욱이, 중국의 지원은 수령국이 정부

책임이나 인권에 관한 조건을 수락할 필요가 없다.

모든 국가가 석유 수익에 크게 의존하고 있는 다른 선도적인 독재 국가들과는 달리, 중국은 30년간 전례 없는 속도로 성장해 온 다양하고 매우 생산적인 경제를 발전시켜 왔다. 이것은 군사력과 소프트 파워를 확장 시킬 수 있는 돈을 제공했을 뿐 아니라, 민주화 하지 않고도 경제 성장을 촉진시키고자 하는 기타 국가들의 전형을 제공하는 것처럼 보였다.

“중국 모델” 또는 “베이징 합의”의 개념은 의심할 여지없이 과장되었다. 구체적인 제도적 특징의 관점에서 중국 모델은 쉽게 모방될 수 없다. 그러나, 중국의 사례가 보여주는 것은 경제 발전과 현대화에 대한 대체 경로가 있다는 것이다. 중국의 경제적 진보가 곧 심각한 장애물에 부딪히게 될 거라는 충분한 근거가 있으나, 지금까지의 성공은 자유 민주주의가 번영하고 현대적인 문명의 유일한 길이라고 주장하는 것을 반박한다. 헝가리 출신의 포퓰리스트 인 빅토르 오르반 총리는 자신의 나라에서 “반자유주의 국가”를 건설하려는 시도에 대한 정당성으로 서구 자유 민주주의 국가들을 능가할 중국과 기타 아시아 국가들의 우수한 국제 경쟁력을 명시적으로 언급했다(Orbán 2014). 중국이 계속 번영한다면, 자유 민주주의는 만만찮은 경쟁자와 마주하게 될 것 이며, 진보된 사회에 적합한 유일한 정치적 형태라는 주장은 더욱 설득력을 잃게 될 것이다.

중국의 성장은 비 서구 국가, 특히 아시아에서 세계 GNP에서 훨씬 더 큰 비중을 차지하게 될 더 광범위한 국제적 패권의 일부이다. 2008년 금융 위기는 선진국의 경우 초기 영향이 다른 국가보다 훨씬 컸으며, 이러한 추세를 가속화 시켰다. 또한, 그 위기는 세계 경제를 관리하기 위한 국제 구조를 변화시킨 세계적인 정치적 대응책을 만들어냈다. G-7 내에서 연례 경제 협의를 이전에 개최했던 선도적인 서구 민주주의 국가들은 선두적인 비 서구 국가들을 포함하기 위해 참가자 수를 확대하기로 결정했다. 따라서, G-20은 세계 경제를 다루기 위한 가장 중요한 토론회로 G-7을 대신하게 되었다.

이 변화는 민주주의 국가들의 영향력을 감소시켰지만, 반드시 극적인 것만은 아니다. G-20 회원국들 중 중국, 러시아, 사우디 아라비아만이 비 민주주의 국가들이었다. 실제로 아르헨티나, 브라질, 인도, 인도네시아, 멕시코, 남아프리카 공화국, 한국, 터키와 같이 G-20에 추가된 대부분의 개발도상국들은 거의 틀림없이 민주주의 국가들이었다. 역사적이고 인구학적 이유로 서구 민주주의 국가들에 의해 창출된 세계 경제 규모는 점차 감소할 것으로 명백히 보인다. 그러나 개발도상국들 사이의 상대국들이 국제 협의회에서 자유 민주주의 국가의 쇠퇴한 영향력을 강화시킬 성과를 기대할 수 있다.

그러나 지금까지는 이것이 실제로 일어나지 않았다. 우선, 이들 국가의 대부분, 특히 아시아를 제외한 대부분의 국가들은 2008년 이후로 아주 좋은 성과를 거두지 못했다. 올해 초 대통령의 탄핵을 촉발한 부패 스캔들을 겪은 한국은 다른 많은 국가들 보다 더 나은 것처럼 보인다. 하지만, 각국의 내부 문제를 제외하고도 이 새로운 G-20 회원국들 대부분은 자유 민주주의를 자국의 외교 정책의 핵심 우선과제로 두지 않았다. 대신에 이들은 이전의 서구 식민지 세력에 반대하여 제3세계에 속했던 것으로 스스로 판단하는 경향이 있었다. 이러한 북/남 관점에서 국제 정치를 바라 볼 때, 그들은 개발도상국에서 독재 정권에 대항하여 서구 국가들과 합류하기를 꺼려했다.

본인이 오늘날 전세계 자유 민주주의의 국제적 위상이 쇠퇴하는 것에 대한 절망적인 모습을 설명했고, 상황을 계속해서 비판적으로 묘사했다. 그것을 새롭게 출현하거나 임박한 위기라고 부르는 것이 더 정확할지 모르지만, 본인은 그 시련에 잘 대처하고 심지어 그것을 민주주의 부활을 위한 기회로 바꾸는 것이 아직 늦지 않았다고 생각하지 않기 때문이다.

자유 민주주의에 대한 미래가 무엇인지에 대해 추측하는 한 가지 방법은 이전의 민주주의의 위기 시대의 역사를 되돌아 보는 것이다. 역사적인 유사점을 기반으로 한 미래에 대한 추론은 물론, 모든 시대가 그 자체로 독특한 특징을 가지고 있으며, 다른 모든 것들은 결코 평등할 수 없으므로 위험한 게임인 것은 사실이다. 그러나 그 위험에도 불구하고, 역사적인 유사점에 대한 분석은 미래를 대비할 때 유용하고 불가피한 접근방법이다. 그러나, 문제는 어떤 것을 선택하는 것이 가장 적합한 유사점인가 하는 것이다.

2017년 7월판 「외교 정책(Foreign Policy)」은 존 홉킨스 대학의 SAIS의 할 브랜드와 미국 해군대학의 찰스 에델이 이 문제를 제기한 매우 흥미로운 기사를 발간했다(Brands and Edel 2017). 그들은 지정학적 측면과 미국 외교 정책에 대한 우려에서 그것을 주로 연구하였으나, 본인 생각에 필요한 부분만 약간 수정한 그들의 분석은 민주주의의 운명과 주로 관련이 있는 사람들에게 역시 유용하다. 게다가, 세계 민주주의 국가들의 선두주자로서 미국의 역할을 감안할 때, 향후 수십 년 동안 미국과 민주주의의 운명은 밀접하게 관련될 것이라고 주장할 것이다.

브랜드와 에델은 현 상황을 파악하는데 도움이 될 수 있는 두 가지 대안적인 역사적 유사점을 언급함으로써 본인들의 기사를 써내려가기 시작한다:

권위주의 지도자들이 행진하고, 민주주의 지도자들이 그들에게 저항할 수 없으며, 국제 체제가 흔들리고, 세계가 전쟁의 소용돌이에 끌려 들어간 1930년대와 비슷한 시대를 우리

가 살고 있는가? 혹은 패전 뿐만 아니라 오랜 교전을 벗어나 회복하고 장기간의 경제 침체에서 빠져 나온 미국이 국가 회복을 시작하고 국제적으로 지배력을 행사할 수 있는 궤도 수정을 시작했을 때인 1970년대 후반과 같은 시대를 우리가 살고 있는가?

저자들은 이 초기 시대의 상황과 오늘날의 상황을 흥미롭게 비교하지만, 1970 년대가 가장 유사하다고 결론을 내린다. 그들은 우리가 현재를 “언젠가 재난에 대한 서곡이 아닌, 부활에 대한 서곡으로 되돌아 볼 것”이라고 평가한다. 그러나 이 낙관적인 평가는 경고와 함께 제약을 받는다. 특히, 미국이 현재의 문제점에서 벗어나, 권위주의 경쟁자들의 약점을 이용하기 위해 고안된 선견지명이 있는 정책을 추구하고, 민주주의 세계에 효과적인 리더십을 제공할 수 있을 거라는 가정이 그들의 예측과 밀접한 관련을 갖는다. 그것이 사실로 드러나지 않는 경우, 그들은 1930년대의 유사점이 결국 더 정확한 것으로 밝혀질까 두려워한다.

그러나 두 번의 세계 대전 사이에서 발생한 민주주의의 붕괴를 해석하는데 다양한 방법이 있다. 「민주주의 저널(Journal of Democracy)」 7월호에 “두 번의 세계 대전에서 얻은 진정한 교훈”이라는 제목으로 실린 기사에서, 덴마크의 오르후스 대학의 세 학자들은 두 번의 세계 대전 사이의 유사점에 대한 보편적인 이해가 잘못되었다고 주장한다. 그들의 분석에 따르면, 제1차 세계 대전 이전에 설립된 민주주의 국가들은 두 번의 세계 대전의 국제적 혼란 속에서 매우 잘 견뎠다. 그들은 “새롭고 허술한 민주주의 국가에서만 1920년대와 1930년대의 경제적, 정치적, 사회적 혼란이 민주주의의 구조를 허물었다”라고 주장한다(Cornell, Møller, and Skaaning 2017: 15).

다시 말해서, 가까운 장래에 오랫동안 확립된 민주주의 국가들이 아니라, 제3세계 국가들이 가장 큰 위협에 직면하게 될 수도 있음을 나타낸다. 그러나 오르후스 학자들의 연구 결과는 “서유럽과 북미에서 오랫동안 확립된 민주주의 국가들조차도 오늘날 위험한 상황에 직면할 수 있음”(15)에 부인하지 못하게 한다. 학자들인 로베르트 스테판 포아와 아쉬아 몽크는 굳건히 확립된 민주주의 국가들조차도 붕괴에 영향을 받을 수 있는 가능성을 설명하기 위해 “분리”라는 용어를 최근에 도입했다(2016; 2017). 그들의 주장은 부분적으로 민주주의에 대한 시민들의 지지 하락을 나타내는 여론 데이터에 근거하며, 이 데이터에 대한 그들의 해석은 사회 과학자들에게 의해 널리 논의되었다. 그럼에도 불구하고, 통합된 민주주의 국가들이 단순히 붕괴될 수 없다는 가정을 반박하는 그들의 기본적인 주장은 여전히 확실하다.

통합된 민주주의 국가들의 안정에 대한 신뢰하는 부분들 중 하나는 1인당 연간 소득이 일정

수준 이상인 국가들은 결코 붕괴되지 않았다는 아담 쉐보르스키와 그의 동료들의 실증적인 결과였다(Przeworski et al. 1996). 그들이 1996년에 발견한 결과는 매우 분명했다. “1인당 연간 소득이 6천불 이상인 민주주의 국가는 확고하게 영원히 유지될 것으로 예상된다. 1인당 소득이 6,055불을 초과하는 나라에서 민주주의 체제가 붕괴한 적이 없었다(Argentina’s level in 1976).”

그러나 소위 사회과학 법칙이 더 이상 21세기에 타당하지 않다고 믿는 데는 그럴 만한 이유가 있다. 국가가 민주적인지 아닌지(그리고 국가가 민주적일 때)를 분류하는 것은 논쟁의 여지가 있고 까다롭지만, 한 저명한 학자는 터키가 이미 이 규칙(Brownlee 2016)을 위반했으며, 헝가리와 폴란드도 곧 그렇게 되리라 주장했다.

어쨌든 사회 과학자들이 이전에 어떤 일이 일어나지 않았기 때문에 결코 일어날 수 없다고 추정하는 것은 중대한 실수이다. 1980년대 이전에 공산주의를 연구한 학자들은 통합된 공산주의 체제가 결코 붕괴되지 않는다고 그럴듯하게 주장할 수 있었다. 그러나 공산주의 체제는 결국 붕괴되었다.

따라서, 우리 민주주의 국가들 중 어느 하나도 영원히 존재하리라고 믿는 것은 어리석은 일이라고 보며, 앞으로 몇 년 내에 그들의 존재가 걱정되는 것은 사실이다. 그러나, 본인은 우리가 그들의 회복력을 과소 평가해서는 안된다고 생각한다. 내기를 하자면, 본인은 1970년대의 유사점에 걸겠다. 우리는 분명히 위기 속에 있지만, 민주주의가 위기를 모면할 것이라고 생각한다.

참고문헌

- Brady, Anne-Marie. 2015. "Authoritarianism Goes Global (II): China's Foreign Propaganda Machine." *Journal of Democracy* 26(4): 51-59.
- Brady, Anne-Marie. 2015. "Authoritarianism Goes Global (II): China's Foreign Propaganda Machine." *Journal of Democracy* 26(4): 51-59.
- Brands, Hals and Charles Edel. 14 July 2017. "The Gathering Storm vs. the Crisis of Confidence." *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2017/07/14/the-gathering-storm-vs-the-crisis-of-confidence-trump-1930s-1970s>.
- Brownlee, Jason. 23 March 2016. "Why Turkey's Authoritarian Descent Shakes Up Democratic Theory" *Washington Post*. The Monkey Cage. www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/23/why-turkeys-authoritarian-descent-shakes-up-democratic-theory/?utm_term=.2f5100f766cf.
- Cornell, Agnes, Jørgen Møller, and Svend-Erik Skaaning. 2017. "The Real Lessons of the Interwar Years." *Journal of Democracy* 28(3): 14-28.
- Diamond, Larry, Marc F. Plattner, and Christopher Walker, eds. 2016. *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Foa, Roberto Stefan and Yascha Mounk. 2016. "The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect." *Journal of Democracy* 27(3): 5-17.
- Foa, Roberto Stefan and Yascha Mounk. 2017. "The Signs of Deconsolidation." *Journal of Democracy* 28(1): 5-15.
- Francis Fukuyama, "The End of History?" *The National Interest* 16 (1989): 3-18.
- Gladdish, Ken. 1993. "Choosing an Electoral System: The Primacy of the Particular." *Journal of Democracy* 4(1): 53-65.
- Horowitz, Donald L. 1990. "Debate—Presidents vs. Parliaments: Comparing Democratic Systems." *Journal of Democracy* 1(4): 73-79.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* Norman: University of Oklahoma.
- Krauthammer, Charles. 1990-91. "The Unipolar Moment." *Foreign Affairs* 70(1): 23-33.
- Lardeyret, Guy. 1991. "Debate—Proportional Representation: The Problem With PR."

- Journal of Democracy 2(3): 30-35.
- Lijphart, Arend. 1991(a). "Constitutional Choices for New Democracies." Journal of Democracy 2(1): 72-84.
- Lijphart, Arend. 1991(b). "Debate—Proportional Representation: Double-Checking the Evidence." Journal of Democracy 2(3): 42-48.
- Linz, Juan J. 1990(a). "The Perils of Presidentialism." Journal of Democracy 1(1): 51-69.
- Linz, Juan J. 1990(b). "Debate—Presidents vs. Parliaments: The Virtues of Parliamentarism." Journal of Democracy 1(4): 84-91.
- Lipset, Seymour Martin. 1990. "Debate—Presidents vs. Parliaments: The Centrality of Political Culture." Journal of Democracy 1(4): 80-83.
- Lührmann, Anna, Valeriya Mechkova, and Matthew Wilson. 26 June 2017. "Is Democracy on the Decline? Not As Much As Some Pundits Want You to Believe." Washington Post. The Monkey Cage. www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/06/26/is-democracy-on-the-decline-not-as-much-as-some-pundits-want-you-to-believe/?utm_term=.4600e786afd2.
- Moynihan, Daniel, P. 1975. "The American Experiment." The Public Interest 41 (Fall): 4-8.
- Nodia, Ghia. 1996. "How Different Are Postcommunist Transitions?" Journal of Democracy 7(4): 15-29.
- Orbán, Viktor. 26 July 2014. Twenty-Fifth Bálványos Summer Free University and Student Camp. Tusnádfürdő, Romania. www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp.
- Plattner, Marc F. 1991. "The Democratic Moment." Journal of Democracy 2(4): 34-46.
- Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 1996. "What Makes Democracies Endure?" Journal of Democracy 7(1): 39-55.
- Quade, Quentin L. 1991. "Debate—Proportional Representation: PR and Democratic Statecraft." Journal of Democracy 2(3): 36-41.
- "SIPRI Military Expenditure Database." 2017. Stockholm International Peace Research Institute. www.sipri.org/databases/milex.

<토론문> 왜 자유민주주의는 위기인가? -역사에서 배우기-

손호철*

1. 시의적절하고 중요한 역사적인 학술회의에 토론자로 참가할 수 있게 된 것은 개인적으로 영광이다. 플레트너소장의 글은 민주주의에 대한 세계적인 최고의 전문가답게 자유민주주의의 현 상태와 그 원인에 뛰어난 분석을 보여주고 있다. 개인적으로 자유민주주의의 후퇴는 특정한 제도적 유형을 넘어서 지구적 현상이라는 그의 주장, 1인당 6000달러를 넘으면 민주주의는 무너지지 않는다는 웨보르스키의 실증분석이 타당성을 잃고 있다는 그의 주장에 동의한다. 또 자유민주주의의 위기의 ‘국제정치적 원인’에 대한 그의 분석(자유민주주의 주도국들이 점점 고립주의경향을 취하고 있는 반면 중국 등 권위주의국가들이 공세적으로 팽창주의를 추구하고 있다)으로부터 많은 것을 배웠다.
2. 국제정치적 원인에 대한 저자의 분석은 우리가 등한시한 측면을 볼 수 있게 만들어준 것은 사실이지만 그 분석이 자유민주주의가 위기에 빠진 근본적인 원인을 밝혀주지는 못하고 있는 것 같다. 나는 위기의 원인이 특정한 제도적 틀을 넘어서고 있다는 그의 주장에서 기초하되 한 발자국 더 나가 이 문제를 제대로 분석하려면 제도분석을 넘어서 보다 거시적인 거시역사분석(macro-historical approach)에 의존해야 한다고 주장하고자 한다. 나아가 발제자와 달리 미래에 대해 비관적 시각(‘1930년대’ 시나리오)을 펴고자 한다.
3. 나는 후쿠야마의 역사종말론은 황당한 주장이지만 소련동구몰락이후 자유민주주의가 세계적으로 사실상 유일한 이상적 정치체제모델로 자리 잡았다는 것에 동의한다. 자유주의와 민주주의의 불안정한 혼합체인 자유민주주의는 그 역사가 100년 정도밖에 되지 않을

* 서강대학교 교수. 정치학

정도로 짧다는 것에 주목해야 한다. 사실 자유주의는 오랫동안 민주주의의 최소조건인 보통 선거권을 ‘다수(가난한)의 독재’(tyranny of the majority)를 가져온다는 이유로 결사반대 해왔다. 테르본이 잘 보여주었듯이, 자유민주주의와 민주주의의 갈등은 20세기 들어서야 밑으로부터의 투쟁과 이를 수용할 수 있었던 자본주의의 탄력성(유혈의 테일러주의를 극복한 포드주의)에 의해 자유주의가 보통선거권을 수용하고 자유민주주의로 발전하면서 비로써 해소됐다. 그러나 이후에도 자유주의(그 근처에 있는 ‘소유적 개인주의’(possessive individualism)와 자본주의)와 민주주의간의 긴장은 사라지고 않고 지속되고 있다. 최근의 자유민주주의의 쇠퇴는 이 같은 긴장과 밀접한 관련이 있다는 것이 내 생각이다.

4. 왜 포퓰리즘과 권위주의(서구 등 ‘민주주의 발달국’에서의 ‘아금아금형 권위주의’<creeping authoritarianism>을 포함하여)가 최근 급증하고 있는가? 우리는 다음과 같은 사실을 기억해야 한다. 포퓰리즘이란 기성정치가 불신을 받을 때 ‘아웃사이드 정치인’이 정당등 정상적인 정치과정을 건너뛰고 ‘반정치(anti-politics)’의 수사로 대중에게 직접 호소하는 정치 체제이며 1) 경제위기 등으로 자유민주주의가 다수대중의 요구를 충족시켜주지 못할 뿐 아니라 2) 사회주의 등 대안적 이념이나 정치체제 역시 대중의 지지를 받지 못할 때 등장한다. 현재와 같은 ‘권위주의적 포퓰리즘’(authoritarian populism, 1980년대 대 처주의를 설명하기 위해 등장한 용어)의 부상은 1980년대 포드주의와 복지국가의 위기극복을 위해 도입한 ‘신자유주의적(금융) 지구화(neoliberal financial globalization)’와 밀접한 관련이 있다. 신자유주의적 지구화는 자유주의를 강화하고 민주주의를 약화시켜(헌팅턴은 1970년대에 이미 ‘민주주의의 과잉’과 ‘통치의 위기’를 이야기했다) 자유민주주의 내에 잠재해 있던 갈등을 분출시키고 있다. 특히 지구화는 다음과 같은 과정을 거쳐 자유민주주의를 위기로 몰고 가고 있다. 이는 세계를 심각한 양극화로 몰고 가고 있다(‘1대 99의 사회’). 동시에 지구화는 개별국가들이 다수국민들의 요구를 들어줄 수 있는 능력과 자원을 빼어가고 있다. 물론 자유민주주의가 위기에 처해지고 있는 데에는 다른 이유들도 있을 것이다. 그러나 신자유주의적 지구화가 위기의 주된 원인이라는 것이 내 생각이다.
5. 카오스이론이나 복잡성이론이 보여주듯이 이제 자연과학에서도 미래에 대한 예측은 불가능하다는 입장이 대세가 되고 있는 것 같다. 따라서 사회과학의 경우 더 말할 것도 없다. 그럼에도 불구하고 사회과학자로서 나는 요즈음 시방에서 1930년대의 증후군들(대공황, 네오파시즘의 부상, 무역전쟁 조짐 등)을 보고 있다. 그러나 “항상 우리가 바라는 데로는

아니라고 하지만, 인간이 역사를 만든다”는 마르크스의 말대로, 우리는 우리의 실천을 통해 1930년대의 재림을 막을 수 있다. 이는 플라니의 주장대로 우리가 (시장이 사회를 통제하는 것이 아니라) *사회가 시장을 통제하게 만들 수 있느냐*, 구체적으로 우리가 *신자유주의적 세계화를 통제할 수 있느냐*에 달려있다. ‘지적 비판과 의지의 낙관’으로 미래를 만들어 나가야 한다.

후기:

자유민주주의의 위기에 대한 국제회의가 촛불혁명 덕으로 자유민주주의가 다시 ‘만개’하고 있는 한국에서 열린 것은 묘한 일이다. 세계적 추세와 한국현실간의 부조화는 우리로 하여금 한국이 세계를 앞서가고 있는 것인가, 아니면 뒤에서 쫓아가고 있는 것인가 묻게 만든다. 한국은 ‘작은 1930년대(민주주의가 후퇴한 이명박근혜정권의 ’잃어버린 10년‘)을 이미 거쳐서 세계시간을 앞서 가는 것인가? 아니면 세계와 대비되는 현재의 국면은 짧은 ’좋은 시절(belle epoch)에 불과하고 민주주의의 위기로 향해가고 있는 것이라는 점에서 뒤쳐져 있는 것인가?

한국 사회에서 성숙한 민주주의는 가능한가? - 문화심리학적 시각 -

백완기*

1. 서론

한국의 민주주의 역사는 1948년 정부수립과 더불어 2017년 오늘에 이르기까지 불과 70여년 정도 밖에 안 된다. 그런데 이승만 정권(1948-1960)의 12년과 박정희 정권(1963-1979)의 16년 및 전두환 정권(1980-1988)의 8년 도합 36년간의 정치는 민주정치와는 거리가 먼 독재체제였다. 이 시기의 두드러진 정치적 특징은 권력에 대한 한정된 접근, 정치활동의 부자유, 행정부의 의회와 사법기관의 통제, 정부의 강력한 언론통제 등이었다. 그러나 비록 독재체제였지만 이승만 정권의 자유민주주의 헌법질서의 채택과 반공노선의 구축 및 박정희 정권의 산업화를 통한 경제력의 축적과 확장은 오늘의 민주사회를 건설하고 다지는데 바탕과 골격의 역할을 하였다고 할 수 있다. 그러나 한국의 본격적인 민주주의는 1987년부터 가동되었다고 할 수 있다. 자유민주주의 헌법이 제정됨으로서 자유민주주의 기본질서와 제도가 회복되었다. 정치적 활동은 자유스러워지고, 권력추구에 대한 경쟁이 활성화되고, 선거가 정기적으로 공정하게 치루어졌고, 행정부의 독주현상도 격감되었고,1) 군의 정치적 중립도 선포되었다. 여기에 다 김대중 정부(1998-2003), 노무현 정부(2003-2008) 및 문재인 정부(2017-)까지 세 차례에 걸친 평화적 정권교체는 한국 민주정치의 발전을 한층 격상시키게 되었다. 1987년 이후의 한국의 민주주의 발전은 실로 괄목할 만 하여 세계가 놀랄 정도였다. 이러한 발전양상으로

* 대한민국 학술원 회원, 고려대학교 명예교수

1) 대통령의 비상계엄 선포권과 국회해산권이 없어지고, 국회의 행정부에 대한 감사 감독권이 강화되고 사법부의 독립성도 확보되고 헌법재판소를 설치한 것 등은 좋은 예이다.

한국은 일본과 더불어 아세아에서 가장 민주주의가 성공적으로 발전한 국가로 평가받은 바 있다.²⁾ 한국은 한마디로 절차적이고 제도적인 면에서 민주주의가 공고화의 단계에 들어섰다고 할 수 있다.

그러면 한국 국민은 실제 민주정치의 운영과 실적에 대해서 어느 정도 만족하고 있는가의 문제는 중요한 연구과제와 관심사가 되지 않을 수 없다.

그런데 여러 가지 여론조사에 의하면 일반시민들의 민주정치에 대한 신뢰와 선호가 시간이 갈수록 낮아지고 있다는 것이다. 예컨대 신뢰와 선호수준이 1996년에 65%였는데 10년 후인 2006년에는 43%로 낮아졌다. 민주정치의 운영에 대한 만족도에서 2003년에는 61%였던 것이 2006년에는 48%로 떨어졌다. 더욱 불길한 것은 민주적 정치제도에 대한 불신이다. 국회에 대한 신뢰는 1996년의 49%에서 2006년에는 7%로 떨어졌고, 정당에 대한 신뢰도 1996년의 39%에서 2006년에는 9%로 급락하고 있다.³⁾ 이러한 불신현상은 오늘에도 이어지고 있는 것이 사실이다.

2. 문화 심리적 접근: 시민의식의 관점에서

우리는 앞에서 민주주의가 제도적으로 정비되고 공고화되었다고 해서 국민이 민주주의에 만족감을 느끼지 않는다는 것을 알게 되었다. 여기서 우리는 제도의 정비는 민주주의의 성숙화에 필수조건은 되어도 충분조건을 되지 못한다는 것을 알게 된다.

그리고 민주주의의 핵심제도인 ‘국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정부’, 인민주권, 보통선거, 책임정부 등은 나치즘이나 파시즘의 등장에도 기여하였다는 것이다.⁴⁾ 이러한 주장은 제도적인 측면에서는 민주주의와 독재체제를 구별하기가 쉽지 않다는 것이다. 여기서 민주주의가 성공적으로 작동하려면 단순한 이념이나 제도 이상의 그 무엇이 있어야 한다는 것이다. 일찍이 아리스토텔레스(Aristotle)는 성공적인 민주정부를 수립하려면 시민을 민주정부에 맞도록 특별한 양육이 필요하다고 역설한 바 있다. 알렉시스 토크빌(Alexis Tocqueville)은 민주주의는

2) Chong-Min Park, “South Korea’s disaffected democracy,” Edmund S. K. Fung and Steven Drakeley, eds, *Democracy in East Asia : Issues, Problems and Challenge in A Region of Diversity*, New York: Routledge, 2013, p. 40.

3) 위의 논문. 38-39 면.

4) Zevedei Barbu, *Democracy and Dictatorship: Their Psychology and Pattern of Life*, Routledge and Kegan Paul, 1956, pp. 5-15.

어디에서나 성공할 수 있는 정치체제가 아니라고 지적하고 있다.⁵⁾ 토크빌은 미국민주주의를 서술하면서 민주주의의 성공적인 운영여부는 생활습관이나 삶의 양식에 달려있다고 역설하고 있다.⁶⁾ 이어서 제베다이 바부(Zevedei Babu)는 민주주의를 심리구조와 생활양식에 초점을 맞추고 심도 있게 분석하고 있다. 그는 민주주의에 기여하는 삶의 양식(way of life)이란 특성의 사회 및 정치적 구조, 특성의 행위유형(types of behavior) 및 성격패턴을 지니고 있다는 것이다. 민주주의의 핵심적인 개념은 개인성(individuality), 비판적 자세(critical mind), 객관성, 심리적 융통성 등이라고 지적하고 있다. 그는 모든 분야에서 삶의 합리화(rationalization)가 일어나지 않고는 민주주의는 성공하기가 어렵다고 지적하고 있다. 그가 가장 경계하는 것은 감정적이고 충동적이고 맹목적인 삶이다.⁷⁾ 근래에 와서는 로버트 벨라(Robert N. Bellah) 등이 개인주의와 미국인 생활양식에 맞추어 민주주의를 문화 심리적 시각에서 분석하고 있다.⁸⁾

3. 문화 심리적 접근의 구체적 내용들⁹⁾

여기서는 민주주의의 주요내용들인 자유, 평등, 권력, 개인주의, 과정, 엘리티즘, 안보의식 등이 어떤 모습으로 존재할 때에 민주주의가 성숙화 되고 활성화될 수 있는가를 다루어 보기로 한다.

(1) 자유의 질서화

인간생활에서 가장 고귀한 가치는 자유라고 할 수 있다. 그래서 인간의 역사는 자유의 역사라고 할 수 있다. 자유를 위한 투쟁의 역사가 인류의 역사라고 할 수 있다는 것이다. 자유는 인간에게 가장 소중한 가치로서 해방과 희망의 가능성을 제공하면서 동시에 폭발적 파괴성을 지니고 있다.

자유는 일차적인 모습은 해방성이다. 여기서의 해방성은 우선 속박이나 압제에서 벗어나는 것이다. 그런데 자유가 해방성에만 머물러 있다면 그 자유는 폭발성의 화염에 휩싸여 재앙만을

5) *Ibid*, p. 70 에서 재인용.

6) Alexis Tocqueville *Democracy in America*, vol 1 and 2. Random House, 1990.

7) Zevedei Barbu, *op. cit.*, pp. 3-5, 70.

8) Robert N. Bellah et al. *Habits of the Heart*, Harper & Row, 1985.

9) 이 부분은 필자의 [민주주의 문화론, 박영사, 1994]을 압축 요약한 것임

가져다 줄 가능성이 크다. 그런데 역사적으로 더듬어 볼 때에 자유는 감정의 차원에 휘말려 자유 스스로를 지키지 못하는 경우가 많았다.

다시 반복하지만 인류의 역사를 더듬어 볼 때에 자유는 문명과 창조의 터전을 닦아왔지만 동시에 방종과 파괴성 속에서 재앙을 가져다 준 것도 사실이다.

민주화 과정 속에서 자유라는 이름으로 수많은 생명들이 희생을 당하였다. 프랑스 혁명 당시 혁명이 성공적으로 결실을 하지 못한 것은 자유의 무분별한 방종과 파괴성 때문이라고 할 수 있다. 우리의 4.19 혁명도 성공적으로 진행하지 못하였던 것은 자유의 파괴적 무분별성 때문이었다고 할 수 있다. 자유는 쟁취하기도 어렵지만 쟁취한 자유를 지키기는 더욱 어렵다. 자유는 감정의 차원에서는 쟁취할 수 있지만 감정의 차원에서는 지켜지지 않는다. 자유가 순조롭게 발전하고 존속하지 못하였던 것은 자유가 감정의 차원에서 질서의 차원으로 승화하지 못하였기 때문이다. 자유가 지켜지려면 질서의 차원으로 승화되어야 한다. 질서와 책임의식을 동반하지 않는 자유는 파괴와 혼란만을 야기 시킨다. 자유는 생산과 창조와 번영을 약속하려면 거듭 말하지만 책임의식을 동반한 질서로 자리를 잡아야 한다. 여기서 자유는 아무나 향유할 수 있는 존재가 아니라는 것을 알 수 있다. 영국의 속담에 도덕적인 사람만이 자유를 향유할 수 있다는 것은 자유가 얼마나 지켜지기가 어렵다는 것을 단적으로 이야기 해주고 있다.

자유는 인류에게 희망과 창조와 번영의 씨앗을 제공하려면 제약 속에서 책임을 동반한 질서로 승화되고 자리를 잡아야 한다. 다시 말해서 제약된 자유만이 인류에게 번영을 약속할 수 있다는 것이다. “자유가 많은 곳에 자유가 없다”는 이야기는 해방성을 띤 자유만 난무하고 제약된 책임성을 띤 자유는 없다는 이야기다.¹⁰⁾ 해방성만을 강조하는 자유는 혼란과 무질서와 파괴만을 가져 왔다는 것을 역사는 수없이 보여 주고 있다.

자유를 제약하는 방법으로 우선 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 타율적인 방법이고 다른 하나는 자율적인 방법이다.

타율적 제약부터 살펴보기로 한다. 타율적 제약에는 여러 가지가 있을 수 있겠으나 가장 중요한 것은 국가권력과 이웃에 의한 제약이다. 국가권력은 자유를 제약하는 역할을 하지만 동시에 보호하는 역할도 한다. 흔히 국가권력하면 자유와 상극되는 개념으로 생각하지만 국가권력은 자유를 보호하고 지키기 위해서도 반드시 필요하다. 일찍이 토크빌은 자유를 지키기 위해서 국가권력이 필요한데 그것이 너무 많아도, 반대로 너무 적어도 자유는 죽는다고 지적하고 있다.¹¹⁾ 우리는 자유를 지키기 위해서 국가권력이 어느 정도 필요한지 그 규모는 정확하게

10) 백완기, [민주주의 문화론], 나남, 1994, 35-55.

11) Jacob P. Mayer, *Alexis de Tocqueville: A Biographical Study in Political Science*, Harper and Brothers,

알 수는 없지만 최소한 자유는 국가권력의 비호 속에서 존속할 수 있다는 것을 알 수 있다. 한 가지 명백한 것은 국가권력의 적정성 규모는 사회적 제약이나 자율적 제약과 역비례 관계에 있다는 것이다. 다시 말해서 사회적 제약이나 자율적 제약이 발달한 사회에서는 국가권력의 규모는 적어진다는 것이다. 선진사회에서 자유를 제약하는 국가권력의 규모가 작은 것은 자율적 제약이나 사회적 제약이 발달하였기 때문이다.

다음에 사회적 제약에 대해서 살펴보기로 한다. 사회적 제약은 이웃에 의한 제약이라고도 한다. 사회적 관행이나 습관이나 남의 눈치 때문에 자유가 제약될 때에 사회적 제약은 보편화된다. 이러한 사회적 제약은 전체적 자유를 확장시키는데 결정적으로 기여한다. 이러한 사회적 제약은 자유가 많은 선진사회 일수록 발달하고 있다. 운전 을 하면서 교통법규를 지키려는 것은 경찰의 단속보다는 이웃의 감시와 눈초리가 무섭기 때문이다. 미국의 경우 자기 집 잔디지만 반드시 깎아야 하는데 이것은 이웃의 감시 때문이다. 자기 집 잔디지만 잔디를 깎지 않으면 이웃에 피해를 주기 때문에 반드시 깎아야 한다. 즉 이웃의 감시 때문에 잔디를 깎지 않으면 자유가 없다. 교수가 논문을 발표할 때에 엉터리로 준비 없이 발표할 자유가 없다. 엉터리 논문을 발표할 때에 토론자는 이를 용납하지 않는다. 토론자가 엉터리 논문을 칭찬할 때에 이는 자유의 말살행위이지 자유를 신장하는 행위는 아니다.

이어서 자율적 제약에 대해서 살펴보기로 한다. 우선 결론부터 이야기 하면 자유는 타율적 제약보다 자율적 제약을 받을 때에 더욱 힘을 발휘한다. 즉 내부의 힘(inner authority)에 의해서 제약을 받을 때에 힘이 더욱 발휘한다는 것이다. 자율적 제약에는 세 가지가 있다. 이성(reason)에 의한 제약, 죄의식(sense of guilt)에 의한 제약, 책임(responsibility)에 의한 제약이다. 이성과 죄의식은 차원 높고 고귀하면서도 세련된 제약장치라고 할 수 있다. 이러한 제약장치는 고차원의 높은 제약장치이기 때문에 보통사람들에게는 기대하기 어렵다.

다음에는 책임에 의한 제약을 살펴보기로 한다. 일반생활에서 가장 보편화될 수 있는 제약장치가 책임이다. 인간은 누구를 막론하고 책임에서 벗어날 수가 없다. 책임을 느끼고 성실하게 수행할 때에 자유는 따라 다닌다. 자유는 책임의 두려움(fear of responsibility)을 동반할 때에 그 모습을 잃지 않는다. 그러면 책임이란 무엇인가를 살펴볼 필요가 있다. 니버(Richard H. Niebuhr)는 책임은 무엇인가 기대되는 것에 상응하는 것(correspond)이라고 지적하고 있다.¹²⁾ 따라서 책임의 본질은 적합한 행위(fitting action)라는 것이다. 책임적 인간은 응답하는 인간으로서 자기에게 과해진 요구에 대응하는 인간이다. 인간은 스스로 결정하고 선택하고 거기서

1960, pp. 70-85

12) Richard H. Niebuhr, 정진홍 역, [책임적 자아], 이대 출판부, 1983, p. 67.

나오는 결과에 대해서 책임을 질 때에 비로소 자유를 향유할 수 있는 것이다. 책임의 결여는 자유를 상실케 한다. 책임의식 속에서 나타난 자유는 기회를 확장하고 자아를 확장하고 최선의 자아(the best self)를 실현시킬 수 있다.

책임에는 세 가지가 있는데 윤리적 책임, 법적 책임 및 책무적 책임이다. 윤리적 책임은 일명 도덕적 책임이라고도 하는데 아무나 감당 할 수 있는 책임은 아니다. 높은 차원의 의식 속에서 감당할 수 있는 책임이기 때문에 일반시민이나 보통사람들에게는 보편화되기 어려운 책임이다.

법률적 책임은 글자 그대로 법에 규정된 책임이다. 그 책임을 이행하지 않을 때 벌을 받는 책임이다. 이러한 의미에서 그것은 타율적 책임이라고 할 수 있다. 법률적 책임은 최소한의 행위보장을 위한 최후의 수단이기 때문에 소극성을 면하지 못하고 있다. 그러나 법적 책임은 자유를 지키는데 크게 역할을 하고 있다. 준법정신이 강한 사회나 국가가 민주사회나 국가로 쉽게 진입 할 수 있는 것은 너무나도 당연한 일이다. 2차 대전이 끝나기 전 까지만 해도 독일과 일본은 전체주의 국가의 화신(化身)이었다. 이러한 국가들이 쉽게 민주주의 국가로 쉽게 탈바꿈 할 수 있었던 중요한 요인의 하나가 이들의 강한 준법정신이었다. 한국사회가 쉽게 민주사회로 진입이 어려웠던 것은 국민들의 빈약한 준법정신이었다고 할 수 있다. 법을 지키면 손해라고 생각하는 사회에서는 자유가 지켜질 수 없고 민주사회가 건설되기 어렵다.

책무적 책임(obligation)은 자율적 책임 중에서 가장 적극성을 띤 책임으로서 자유를 신장시키고 창의성을 발휘하는데 최적의 책임이라고 할 수 있다. 이러한 책임은 법적 책임처럼 마지못해 하는 책임이 아니라 즐거워서 하는 책임이기 때문에 힘의 동원력(mobilization of energy)이 방대하다. 따라서 창조의 가능성도 높다. 교수가 법적 책임을 다하기 위해서 연구하고 강의 할 때에 그 강의와 연구는 창의력을 발휘하기 어렵다. 그러나 책무적 책임 속에서 하는 강의와 연구는 창의력을 약속하고 있다. 책무적 책임이 강한 사람들은 무엇을 성취하기 위해서는 노력, 비용, 시간, 고통 등을 투하하여야 한다고 생각하기 때문에 불로소득을 원치 않는다. 이들은 고통을 수반한 생산과 창조 속에서 자유를 만끽한다.

교수의 자유는 책무적 책임감 속에서 열심히 연구하고 가르치는 자유만이 참 자유로서 이러한 자유만이 창의력과 지식의 확장을 약속한다. 교수가 연구와 가르치는 일보다는 다른 일에 열을 올리게 되면 교수로서의 자유는 상실하게 된다. 이러한 자유는 방종의 자유로서 악취만을 풍길 뿐이다. 어찌 이러한 현상이 교수에게만 해당할 것인가! 예술가는 오직 창작에만 몰두할 때에 예술가로서의 자유를 향유할 수 있다. 공직자의 자유는 어떻게 하면 질 좋은 서비스를

고객에게 제공할 수 있을가에 전념할 때에 그 자유는 밝은 사회를 약속하게 된다. 정치가가 국가와 국민의 발전과 안위보다는 권력의 쟁탈과 유지에만 여념이 없을 때에 정치가는 자유를 잃게 된다. 자유가 책무적 책임감 속에서 벗어나서 해방과 방종의 물결에 쌓이게 되면 자유는 재앙만 남기게 된다.

책무적 책임은 직업윤리(professional ethics)를 발전시킨다. 그 직업에 상응하는 행위를 요구하는 것이 직업윤리다. 직업윤리는 비공식적이면서도 내면적이기는 하지만 당해 직업인에게 구속력은 어느 공식적 규범보다 구속력이 강하다. 어느 사회나 직업윤리가 발달하면 자유는 자연스럽게 책임성을 동반하게 되고 질서로 승화하게 된다.

오늘날 우리사회는 어느 분야를 막론하고 직업윤리가 확립되어 있지 않다. 전해중은 “한국전통사회의 직업윤리”라는 글에서 전통적으로 한국 사회에서는 직업윤리가 확립되기 어려웠는데 그것은 내세울 만한 직업으로는 관직밖에 없었는데 관직에 부름을 받으면 우선 사양하는 상소부터 올렸다는 것이다. 사양은 그 직을 유지하는 수단이었으며 오히려 더 높은 관직을 바라는 속셈이었다는 것이다. 그리고 이 당시의 농(農)·상(商)·공(工)은 낮은 천직(賤職)으로서 직업윤리가 발달할 수 없었다는 것이다.¹³⁾ 겉으로는 관직을 사양하면서 속으로는 더 높은 자리를 탐내는 지위정향적 사회에서는 직업윤리가 발달할 수 없다. 산업화를 겪으면서 직업윤리가 사람들의 입에 오르내리기는 하였으나 아직은 제 자리를 잡지 못하고 있다.

임희섭은 직업윤리가 확립되지 못한 이유를 상업주의적 직업관에서 찾고 있다. 직업을 천직(天職)으로 삼고 있는 것이 아니라 경제적 이득을 추구하는 수단으로 삼고 있기 때문이라는 것이다.¹⁴⁾ 물론 직업을 통해서 생계수단을 얻기 때문에 돈이라는 것을 직업과 뗄 수는 없다. 그러나 맡은 일은 소홀히 하거나 뒷전에 미루고 돈만 벌려고 할 때에 건전한 직업윤리는 확립되기 어렵다. 다시 말해서 열심히 일을 하지 않고 돈만 벌려고 할 때에 직업윤리는 확립되지 않는다.

자유는 상류계급이나 지배계급 또는 가진 자 계급에서 더욱 제약되어야 한다. 다시 말 해서 이러한 계급에 속하는 사람들일수록 자유를 제약하고 책임을 다 할 때에 자유는 고귀성을 발휘하고 민주주의는 확장되고 활성화된다. 돈이 많다고 해서 사치와 낭비를 일삼거나 권력이 많다고 해서 함부로 남용하고 휘둘러대면 자유는 사라질 수밖에 없다. 영국이 가장 성숙한 민주사회를 먼저 이룩할 수 있었던 것은 상류계급일수록 자유를 제약하고 책임을 다 하였기 때문이다.

13) 전해중, “한국전통사회의 직업윤리,” 아산사회복지사업재단, [산업사회의 직업윤리], 1981, pp. 47-55.

14) 임희섭, “전문직의 윤리의식(1),” 아산사회복지사업재단, [산업사회의 직업윤리], 1981, 께. 191.

지금까지의 설명을 한 마디로 요약하면 자유는 방종과 해방의식에서 벗어나서 책임을 동반한 질서로 승화되고 자리 잡을 때에 민주주의를 활성화시키고 성숙화 시킨다는 것이다.

(2) 합리적 차별로서의 평등

앞에서 우리는 자유에는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 있다는 것을 밝힌바 있다. 평등 역시 마찬가지다. 평등은 자유보다 더 과격성을 지니고 있어 평등이 무조건적이고 기계적이고 무분별하게 주장될 때에 민주주의의 존립을 위협함으로써 그 폐해는 상상을 초월한다. 우선 평등의 긍정적 측면을 살펴보면 낮은 사람들을 위로 올라가게 하는 상향적 역할을 한다. 그러나 평등에는 천스럽고 타락한 모습도 지니고 있다. 즉 아래 있는 사람들이 노력을 해서 상승하겠다는 자세보다 위에 있는 사람들을 자기들 수준으로 끌어 내리려는 성향도 지니고 있는데 불행하게도 인간은 후자에 더욱 익숙하다는 것이다.¹⁵⁾

평등은 보는 시각에 따라 여러 가지로 설명될 수 있고 종류도 여러 가지다. 이 중에서도 가장 중요한 것은 내재적 평등(*intrinsic equality*)과 분배적 평등(*distributive equality*)이다. 내재적 평등은 인간의 값어치나 존엄성은 남녀노소나 신분의 고하를 막론하고 동일하다는 것이다. 인간의 권리나 존엄성은 누구를 막론하고 평등하다는 것이다. 물론 이러한 내재적 평등도 하루아침에 이루어진 것이 아니다. 영국만 하더라도 재산이 많고 학력이 높은 상류계급들은 그렇지 못한 사람들보다 투표권이 많았는데 이것은 오래전의 일이 아니다. 미국의 경우에도 여성이 투표권을 갖게 된 것은 오래전의 일이 아니다. 그러나 오늘날 내재적 평등은 세계 어느 곳에 서나 보편화 되어있어 여기에 이의를 제기하는 사람은 없다.

민주주의의 장착화문제와 정면으로 대결하면서 풀어야 할 평등은 분배적 평등이다. 분배적 평등에도 획일적이고 균일한 배분을 주장하는 기계적 평등이 있는가 하면 능력별 배분을 주장하는 능력별 평등이 있다. 능력별 평등을 합리적 차별이라고도 할 수 있다. 그런데 기계적 평등은 민주주의 발전에 전혀 도움이 되지 않고 오히려 파괴의 길로 인도한다. 평등이 조건 없이 주장되고 기계적이고 획일적으로 주장될 때에 모든 질서는 깨지고 사회는 혼란의 늪으로 빠지게 된다. 본질적으로 인간의 욕구가 있는 곳에 평등이 존재하기란 어렵다. 인간의 욕구란 남보다 더 가지고 싶고, 더 잘되고 싶고, 더 높이 올라가고 싶어 하는 마음이다. 이것은 구별의 동적 요소이다. 이러한 욕구는 소유나 사회적 신분으로 나타난다. 그래서 윌슨(*John Wilson*)같은 이는 인간은 근원적으로 평등의 관계보다는 주종의 관계(*master-slave relationship*)를 더욱

15) Alexis de Tocqueville, *op. cit.* vol. 1, p. 53.

좋아한다고 지적하고 있다.¹⁶⁾

인간은 근원적으로 평등의 욕구와 불평등의 욕구를 동시에 가지고 있다. 다시 말해서 동일화를 추구하면서 동시에 구별화를 원하는 것이 인간이다. 동일화를 추구하는 것은 평등의 논리요 구별화를 추구하는 것은 차별의 논리다. 평등해지려고 하는 욕구를 지니는 것은 남보다 아래 있을 때이다. 그러나 인간은 동일한 수준에 있을 때에는 구별되기를 원한다. 구별되려는 욕구는 바로 창조의 씨앗이다. 다시 말해서 인간들이 구별되고 싶은 욕구를 가지고 선의의 경쟁을 펼칠 때에 사회는 동적이 되고 창의력과 창조성 및 생산성을 약속한다. 차별과 불평등을 추구하는 의지는 인간의식 속에 내재하고 있다는 것을 알 필요가 있다. 그리고 평등의 개념을 깊숙이 따져보면 스스로 차별성을 내포하고 있다. 평등은 근원적으로 인간의 자립성과 독자성을 독려하고 있는데, 이러한 자립성은 인간의 개별화를 촉진하고 개별화는 차별을 유도한다. 평등은 궁극적으로 차별을 동반한다.

민주주의는 이러한 무조건적이고 획일적인 평등을 좋아하지 않는다. 민주주의 발전을 촉진시킬 수 있는 평등은 능력별로 대우받는 합리적 차별이다. 아리스토텔레스(Aristoteles)는 차별해야 할 것을 차별하지 않는 것은 차별해서는 안 될 것을 차별하는 것과 같은 잘못이라고 지적하고 있다.¹⁷⁾

무조건적 평등을 주장하는 근거로서 앞에서 설명한 내재적 평등을 들 수 있다. 즉 인간의 인격과 존엄성은 신분의 고하와 능력의 고하를 막론하고 같다는 것이다. 그러나 평등의식은 절대왕조와 신분제도를 붕괴시키는 데에는 성공하였지만 민주주의를 정착화 시키는 데에는 성공하지 못하였다. 민주주의는 평등이 합리적 차별로 자리 잡을 때에만 활성화된다. 이때 차별은 합리적 차별이다. 합리적 차별을 정당화하는 근거기준이 기회균등이다. 차별을 정당화하려면 기회는 동일하게 주어야 한다는 것이다. 즉 차별하기 위해서 기회를 똑같이 주지는 것이다.

그리고 똑같이 나누어 갖지는 사고는 ‘똑 같이 잘 살자’는 사고보다는 ‘똑 같이 못 살자’는 방향으로 유도하기 쉽다. 그리고 평등의식이 팽배해 있는 사회에서는 개인의 차원에서나 사회의 차원에서 개혁의 의지가 일어나지 않는다. 공산주의가 성공을 거두지 못한 가장 큰 이유 중의 하나가 이러한 평등의식 때문이라고 할 수 있다.

민주사회에서 평등은 엄격히 말해서 ‘평등해 질 수 있는 가능성’(the possibility of being equal)이지 누구나 평등하고 평등해야 한다는 이야기는 아니다. 평등해 질 수 있는 가능성과

16) John Wilson, *Equality*, Hutchinson of London, 1966, p. 153.

17) Aristoteles, *The Politics*, trans, T. A. Sinclair, Penguin, 1962, pp. 73-77.

평등은 그 개념이 전혀 다르다. 평등해 질 수 있는 가능성은 상향성(upgrading)과 동태 성을 내포하고 있을 때에 평등은 현상유지성(status quo)을 내포하고 있다. 전자는 인간의 에너지를 동력화 시키지만 후자는 인간의 에너지를 사장시키려는 경향이 있다. 평등의 향유권은 각자의 개인 몫이지 사회가 보장해주는 몫이 아니라는 것이다.

(3) 민주 친화적 권력의 존재양상

인간이 있는 곳에 질서가 있고 질서가 있는 곳에 권력이 있기 마련이다. 인간의 권력추구욕은 자연스러운 현상이다. 권력을 무조건 혐오하고 부정하고 불신하는 사람들은 민주사회를 건설하는데 기여하지 못한다. 권력은 긍정의 대상이 되어도 부정의 대상이 되어서는 안 된다. 동시에 권력은 비판의 대상이 되어도 불신의 대상이 되어서는 안 된다. 그러나 권력은 잘못을 저지러 수 있기 때문에 후크(Sidney Hook)같은 이는 맹목적인 불신(blind distrust)은 아니더라도 지혜로운 불신(intelligent distrust)의 대상이 되어야 한다고 주장한다.¹⁸⁾ 여기서 지혜로운 불신이란 권력이 남용되거나 악용될 소지가 있는 곳에 견제장치를 설치하지는 것이다. 권력이 견제되지 않고 비판의 대상이 되지 않을 때에 권력은 반드시 독재화되고 결국은 파멸의 길을 밟게 된다. 권력은 위험하고 남용되기 쉽고 독선성과 폭발성을 지니고 있기 때문에 권력은 견제되어야 한다는 것이다. 몽테스키외(Montesquieu)가 권력분립을 주장한 것도 권력을 나누어 갖자는 것이 아니라 권력을 견제하지는 것이었다. 권력은 살아남기 위해서도 견제되고 비판의 대상이 되어야 한다.

무제한의 권력은 그 자체가 위험물이요 죄악이다. 인간의 마음이란 전능의 권력을 사심 없이 행사하는데 완전하지도 적합하지도 않다는 것이다. 한계의 인간이 전능의 권력을 행사하려고 할 때에 권력은 폭력화된다.

권력의 독점현상을 막기 위해서 권력의 탈 인간화(depersionalization of power)가 요구된다. 권력의 탈 인간화는 한마디로 권력의 근원은 인간이 아니라 제도나 법이라는 것이다. 인간이 권력의 근원이라고 생각할 때에 인간지배현상 즉 인치(人治)가 나타는데 인치는 법치를 소멸시켜 버린다. 인치주의는 정치의 근원을 인(仁)이나 도덕에서 찾는데 인치주의는 철인중심의 도덕정치를 약속 할지는 모르지만 민주정치는 약속하지 못한다. 인치주의에서 권력은 허다히 무소불위의 폭력적 모습으로 나타나 민주사회의 발전에 해독작용을 할 뿐이다. 여기서 잠깐 권력과 권위의 관계에 대해서 언급할 필요가 있다. 권력은 물리적 힘과 강제성을 내포하고

18) Sidney Hook, *Reason, Social Myths and Democracy*, Humanities Press, 1960, pp. 1112-1116.

있지만 권위는 지혜, 지식, 전문성 등을 토대로 해서 형성되기 때문에 받아들여지고 수용되기만 한다. 여기서 권력이 커지면 민주주의는 역비례로 작아진다. 그러나 권위는 커지면 커질수록 비례적으로 민주주의를 키우고 확장시킨다.¹⁹⁾

그러면 민주주의 발전에 기여하는 권력의 모습을 탐색하여 보기로 한다.

첫째, 권력의 정당성이다. 국민주권의 원리에 의해서 모든 권력은 국민으로부터 나오고 권력은 선의의 경쟁을 통해서 탄생되어야 한다는 것이다. 이러한 권력은 신뢰의 대상이 될 수 있고 국민의 생활 속에 뿌리를 내릴 수 있고, 실수를 저질러도 국민에게 참아달라고 호소할 수 있다. 권력이 변칙적 방법으로 장악되거나 구축과정이 부당하고 불법적이라면 이러한 권력은 변칙적으로 종언을 고하게 된다. 선의의 공개경쟁을 통하지 않는 권력은 극도의 폐쇄성, 배타성, 독선성, 내밀설(內密性) 등으로 특징지워진다.

둘째, 권력의 대표성이다. 권력은 국민전체를 대표할 것이 요구된다. 권력이 특정계층이나 부분만을 대표할 때에 국가권력으로 인정되기 어렵다. 어떤 권력이나 구축과정에서 전체성을 띠기는 어렵다. 그러나 일단 성립된 권력은 부분성을 벗어나서 전체성을 띠어야 한다. 성립과정에서 정당들은 그 지지기반이 중산층일수도 있고 노동계급일 수도 있고, 특정지역일수도 있다. 그러나 권력은 자기를 지지한 기반만을 대표하면 국가권력으로 자리잡기 어렵다.

셋째, 권력의 순환성이다. 민주주의 사회에서 권력은 한 사람이나 한 정당에 의해서 영구적으로 독점되어서는 안 된다는 것이다. 권력은 지속적으로 존재하기 위해서도 순환되고 교체되어야 한다. 정치권력은 선의의 경쟁을 통해서 교체될 때에 서로가 공존하고 공생하지만 빼앗기지 않는 권력은 일회성에서 끝나게 된다. 전체주의 사회나 공산주의 사회에서 권력은 일당 및 일인독재의 성격을 띠게 되는데 이는 필히 폭력화 속에서 종말을 고하게 된다.

넷째, 권력의 봉사성이다. 권력이 국민의 삶속에 자리를 잡으려면 봉사의 모습으로 존재해야 한다. 권력이 갑·을 관계나 지배복종의 관계로 존재하게 되면 권력은 혐오의 대상이 되어 국민으로부터 멀어진다. 선진사회에서 권력이 국민으로부터 사랑을 받게 되는데 이는 권력이 봉사의 모습으로 존재하고 역할을 하기 때문이다. 권력이 무소불위의 폭력적 모습으로 존재할 때에 권력은 증오의 대상이 된다. 우리사회에서 역대의 대통령들은 예외 없이 무소불위의 권력을 행사한 바 있다. 민주화투쟁에 헌신해 온 김영삼 대통령이나 김대중 대통령도 제왕적 스타일로 나라를 이끌었던 것이 사실이다. 최근에 일어난 박근혜 대통령의 탄핵사건도 권력의 무소불위성과 무관하지 않다.

19) 여기에 대해서는 임혁백 [1987년 이후의 한국 민주주의: 3 김 정치시대와 그 이후 2011년, 고려대 출판부, 43-45 참조

다섯째, 권력의 절약성이다. 권력의 행사는 되도록 최소화되어야 한다는 것이다. 물질이나 돈의 과소비(過消費)만 문제 삼을 것이 아니라 권력의 과소비도 경계해야 한다는 것이다. 권력이 절약되어야 한다는 이야기는 권력이 적절하고 절도 있게 사용되어야 한다는 이야기이다. 권력은 아껴지고 절약될 때에 존경과 사랑을 받는다. 자기에게 주어진 권력을 100% 다 행사하는 사람은 보통사람이다. 100%이상을 사용하는 사람은 결국 권력의 덫에 걸리기 마련이다. 그러나 주어진 권력의 70%나 80%만을 사용하는 사람은 주위로부터 존경을 받고 권력의 위엄을 세우게 된다. 권력이 절약될 때에 권력은 사랑을 받게 되고 국민 속에 자리를 잡게 된다.

여섯째, 권력의 통풍성이다. 공개성이라고도 한다. 권력이 밀폐되어 있고 비밀스럽게 행사되면 공포의 대상이 된다. 권력이 밀폐되어 있으면 독재자와 주변의 신임 받는 몇 사람에게 독점되기 마련이다. 폐쇄적인 권력은 결국 공포의 정치로 몰고 가 자멸의 길을 밟게 된다.

일곱째, 권력의 분산성이다. 권력이 한 사람이나 한 기관에 집중되어 있으면 독재정치는 필연적으로 나타나게 되어있다. 권력은 집중 될수록 사인화(personalization)되고 남용가능성과 무책임성이 커진다. 권력은 중앙과 지방간, 입법, 사법, 행정간, 정당 간, 경쟁관계에 있는 기관 간 및 기관 내에서도 분산되어야 한다. 권력은 서로 나누어 가질 때에 경쟁력을 갖추게 되고 품격을 갖춘 모습을 지니게 된다.

(4) 개인적 자아를 토대로 한 공존적 자아의 확산

개인주의의 본질은 개인의 자유와 권익을 소중히 여기는 것으로 이것이 정치영역으로 뻗어나 가면 자유민주주의가 되고 경제적으로 나가게 되면 시장경제의 원리를 토대로 한 자본주의가 된다. 개인주의는 인간생활에서 모든 문명과 창조의 씨앗이라고 할 수 있다. 개인은 항상 근원적으로 독립변수이지 종속변수가 될 수 없다. 국가를 포함해서 모든 제도, 조직, 집단, 규범 등은 각 개인의 자아개발을 위한 수단이지 목적이 될 수 없다.

그런데 개인은 혼자서는 살 수가 없다. 더불어 살 수 밖에 없는 존재가 개인이다. 여기서 개인적 자아(individualistic self)는 관계적 자아(relational self)로 발전하게 되고 이러한 관계적 자아가 더욱 확산되면 공존적 자아(co-existential self)로 자리를 잡게 된다. 그런데 여기서 명심할 것은 공동체의식이나 공동체주의도 그 뿌리와 밑바탕은 개인적 자아라는 것이다. 개인적 자아를 토대로 해서 발전한 공존적 자아는 민주적 자아(democratic self)로 될 수 있지만 처음부터 공동체우선주의로 생성한 공존적 자아나 공동체주의는 민주주의 발전에 기여하지

못하고 오히려 민주주의 발전에 저해의 역할을 한다는 것이다. 질서의 출발이 개인의 자유나 권익일 때에는 그 질서는 순조롭게 발전할 수 있지만, 질서의 출발이 국가나 공동체나 특정단체 일 때에 그 질서는 오래가지 못한다는 것을 역사는 수 없이 증명하고 있다. 그러면 여기서 이야기 하는 개인적 자아에서 출발한 공존적 자아에 대해서 설명하여 보기로 한다.

첫째, 공존적 자아는 자기 긍정적 자아이다. 자기를 긍정한다는 것은 자기를 있는 그대로 받아들인다는 것이다. 레인(Robert Lane)이나 인켈스(Alex Inkeles)같은 이는 민주적 성격으로 자아를 긍정하고, 자기를 받아들이며, 자신을 존경하고 자기의 주장과 이익을 떳떳하게 주장하고 추구하는 것이라고 지적하고 있다.²⁰⁾ 공존적 자아는 자기를 받아들이고 자기의 소중함을 인식하고 있기 때문에 구태여 다른 사람을 모방하거나 흉내 내려고 하지 않는다. 인간 교육에서도 누구처럼 되어보려는 교육은 시키지 않는다. 다른 사람이 아닌 너 자신이 되어보라고 주장한다.²¹⁾

둘째, 공존적 자아는 결국 공동체의식과 국가의식으로 발현된다. 공존적 자아는 배타적인 경계나 울타리 없이 나를 중심으로 무한히 뻗어 나갈 수 있다. 내가 소중하기 때문에 공동체가 중요하고 국가가 소중한 것이다. 개인의식을 토대로 공존적 자아의식이 강한 사람일수록 애국심이 더욱 강하다는 것은 연구조사에서도 밝혀진바 있다. 1982년에 실시된 구미인의 가치관 연구조사(Gallup International Poll for European Value System Study)에서도 영국인과 미국인의 애국심이 얼마나 강한가를 잘 보여주고 있다. 즉 “나라를 위해서 목숨을 걸고 전쟁에 나갈 각오가 되어있는가?”라는 질문에 미국인은 71%, 영국인은 62%가 그렇다고 대답하고 있다. 이에 비해 높으리라고 기대했던 독일인은 35%에 그치고 있다.²²⁾ 영국이나 미국사회는 개인주의로 특징 지워진다. 그러나 이들의 애국심과 국가의식은 국가나 공동체우선 주의자들보다 더 강하다.

셋째, 공존적 자아는 의식적 사유작용을 통해서 사고하고 비판할 수 있는 자아이다. 본능과 충동과 감정에 의해서 지배되는 자아는 공존적 자아는 아니다. 의식적 사유작용을 한다는 것은 어떤 사태에 부닥칠 때에 전통이나 습관이나 본능이나 충동으로 대응하지 않고 신축성과 탄력성을 지니면서 생산적이고 창조적으로 대응한다는 것이다. 일반적으로 무의식적 반응은 경직성과 고정성으로 특징 지워져 타협과 협상을 어렵게 한다.

20) Robert Lane, *Political Ideology*, Free press, 1962, pp. 130-171; Alexis Inkeles, “National Character and Political System,” in J. K. Jsu(ed.), *Psychological Anthropology: Approaches to Culture and Personality*, The Dorsey Press, 1961, p. 95.

21) 문승익, [정치와 주체], 중앙대학교 출판부, 1984, p. 24.

22) 서정갑, [부조화의 정치: 미국의 경험], 개정판, 법문사, p. 96.

넷째, 공존적 자이는 자기능력의 한계를 인식하고 있다. 인간은 물리적인 면에서나 정신적인 면에서 한계가 있다고 생각한다. 인간의 인지력(cognitive power)에는 한계가 있기 때문에 정답을 바로 찾을 수 있다고 생각하지도 않는다. 또 누구의 말은 옳고 누구의 말은 틀렸다고 단언하지도 않는다. 모두가 틀릴 수 있다고 생각하기 때문에 비판이 용인된다. 자기 능력에 한계가 있다고 생각할 때에 직업적 전문주의(professionalism)를 약속한다. 이러한 한계의식은 결국 자아확장주의로 인도하게 된다. 서로가 전능성(almighty)을 주장할 때에 전문주의나 분업주의는 일어나지 않는다. 오히려 독재와 독선을 불러일으킨다. 한계성을 토대로 전문화된 힘이 한데 합쳐졌을 때에 문제해결력이 향상된다. 즉 나의 한계적 지식과 너의 한계적 지식이 합쳐졌을 때에 세상은 보다 종합적으로 이해된다. 완전성이나 종합성은 한정성과 부분성을 통해서 이루어진다. 이러한 한정적 사고는 인간을 교조적 사고에서 벗어나게 한다. 교조적 사고가 지배적일 때에 민주주의는 결코 활성화되지 않는다.

다섯째, 공존적 자이는 자신의 주위에서 일어나는 모든 일에 책임의식을 지니고 있다. 내 주위에서 일어나는 모든 일은 나의 탓이지 누구의 탓도 아니라는 것이다. 철저한 자아 의존적 사고이다. 인간은 책임의식을 토대로 자아의존적일 때에 민주주의 발전의 활력소가 될 수 있다.

(5) 진리보다 사실이 존중되는 사회

민주주의는 진리보다 사실 속에서 더욱 순조롭게 성장할 수 있다. 즉 진리를 좋아하는 사람들보다 사실을 좋아하고 가까이 하려는 사람들이 민주주의에 더욱 가까워질 수 있다는 것이다. 민주주의와 진리는 쉽게 말해서 궁합이 잘 맞지 않는다. 진리가 절대성과 권위성을 내세울 때에 민주주의는 상대성과 타협성을 내세운다. 진리는 그 자체 아집성과 교조성을 띠고 있는 반면에 민주주의는 이들을 거부한다. 진리는 한길만을 추구할 때에 민주주의는 여러 가지 길을 탐색한다. 진리는 항상 정답을 가르쳐주고 흑백을 가려주지만, 민주주의는 이러한 능력이 없다. 진리가 불변성을 강조할 때에 민주주의는 변화성을 강조한다.

일반적으로 진리를 좋아하는 사람일수록 획일주의에 빠지기 쉽다. 어찌 보면 편안하고 게으르게 살려고 하는 사람들이다. 진리 속에 정답이 있고 진리대로만 살면 모든 것이 다 잘된다고 생각한다. 따라서 이들은 진리 속에 안주하려고 한다. 이러다 보면 진리의 노예가 되기 쉽다. 진리에 의지해서 사는 사람들은 사실까지도 부인하려고 한다.

민주적 성향이 강한 사람일수록 진리보다 사실을 더 좋아한다. 이들은 사실 속에서 정답을

찾으려고 하지 진리에 집착하면서 사실을 외면하려고 하지 않는다. 사실 정향적(fact-oriented) 사람들은 그 사실이 아무리 자기에게 불리하더라도 그 것을 받아들이고 그것과 대결하면서 싸우려고 한다. 여기서 대처의식이 발생한다. 이들은 현실 속에서 원리의 신축성을 익힘으로서 교조주의에 빠지지 않는다. 그러나 진리 정향적(truth-oriented) 사람들은 진리에 안주하려고 하기 때문에 대처(對處)의식이 자라지 못한다. 민주주의는 대처의식 속에서 생성하고 발전한다.

문제해결의 기준으로 사실이나 실리(實利) 또는 편의(convenience)일 때에 타협이나 협상은 활성화되지만 그 기준이 진리나 도덕이 될 때에는 타협이나 협상을 어렵게 한다. 진리와 도덕을 앞세우는 사람들은 허다히 선명성과 명분 성을 내세워 타협이나 협상을 어렵게 한다. 명분과 선명성을 내 세울 때에 민주주의는 자라지 못한다.

진리 정향적 사람들은 확일적이고 일체적이고 정형화된 것을 좋아하기 때문에 민주주의의 성공적 운영조건들인 다양성과 신축성, 융통성 및 차이성을 인정하려 하지 않는다. 민주사회의 원활한 작동의 제일의 조건이 차이성의 인정과 수용이다. 일반적으로 사실 정향적 사람들은 타인의 성격을 타인의 것으로 받아들이지 자기의 일부로 생각하지 않는다. 반면에 진리 정향적 사람들은 경직적 통합(rigid integration) 속에서 차이를 인정하지 않고 맹목적으로 매도하려 든다.²³⁾ 차이가 인정되지 않고 보편화되지 않은 사회에서는 민주주의는 성공하기 어렵다. 그리고 진리 정향적 사회에서는 하향적이고 강요적 질서가 보편화되기 때문에 민주사회의 기본적 질서라고 할 수 있는 상향적이고 자생적 질서는 형성되기 어렵다.

(6) 힘의 문화

가난하고 힘이 없는 곳에 민주주의는 자라지 못한다. 여기서 이야기하는 힘은 도덕적이고 윤리적인 힘이 아니라 경제력, 과학 기술력, 군사력 등 유형적인 힘을 이야기 한다. 공산주의는 가난한 지역은 침투할 수 있었지만 잘 살고 힘이 있는 지역은 침투하지 못하였다. 자유민주주의가 산업화와 더불어 발전하였다는 것은 하나도 놀라울 일이 아니다. 산업화는 부를 창출하였고 부는 중산층을 생성시켜 민주사회의 터전을 닦게 하였다.

경제력이 민주화에 결정적으로 영향을 준다는 것은 여러 사상가들에 의해서 지적되고 있다. 예컨대 아담 스미스는 부의 증대와 권력의 축소는 직결되어 있다고 지적하고 있다. 쉽게 말해서 부가 증대하고 팽창하면 할수록 권력은 반비례로 축소된다는 것이다. 그런가 하면 몽테스

23) Zevedei Barbu, *op. cit.*, p. 106.

키외와 제임스 스튜어트는 산업과 상업을 통해서 경제력을 키우면 군주의 자의적(恣意的)이며 권위주의적인 의사결정은 격감된다고 지적한바 있다. 특히 스튜어트는 경제력의 축적은 어리석은 폭정에 대항하는 가장 효과적인 수단이라고 주장한바 있다.²⁴⁾

산업화와 그에 따른 사회구조의 변화는 협상기술이 발달하는 사회로 인도한다. 미국사람들이 장사꾼의 기질 속에서 민주주의를 발전시켰다는 것은 하나도 놀라운 일이 아니다.

그리고 경제력의 크기는 그 만큼 역비례로 갈등의 격렬성을 완화 시킨다. 빈곤할수록 갈등의 격렬성은 커지게 되어있다. 빈곤은 개인이나 집단에게 격렬성과 포화성을 키워준다. 가난한 지역의 시위는 폭력성과 유혈 성을 불러오지만 경제적 여유가 있는 지역의 시위는 평화적 모습을 지닌다. 최근의 전국적인 수백만 명의 촛불시위가 폭력성을 띠지 않고 질서를 지키면서 평화적으로 마쳤다는 것은 경제력과 무관하지 않다. 이만큼 경제력은 민주질서를 확립시키고 정착화 시키는데 초석의 역할을 한다고 할 수 있다. 산업화를 통한 경제력의 축적은 민주주의가 자랄 수 있는 터전을 마련하여 준다. 한국 사회에서도 민주화 이전에 산업화를 먼저 이룩하였다는 것은 천만다행한 일이라고 생각할 수 있다. 이러한 의미에서 박정희 정권의 산업화의 추진과 경제력의 축적은 한국의 민주화를 다지는데 기여한바가 크다고 할 수 있다.

(7) 결과보다 과정을

과정중심의 사고란 어떠한 결과나 성취도 거기에는 합당한 과정이 있어야 한다는 것이다. 과정이 없거나 무시되는 사회에서는 민주질서가 탄생되기 어렵다. 결과만 좋으면 어떠한 과정도 용인된다는 사회에서는 폭력과 무질서가 난무하기 마련이다.

한국 사회는 전통적으로 과정보다 결과를 중요시한다. 우리의 일상생활을 들여다 볼 때에 과정을 무시하고 결과만을 중시하는 속담들이 너무 많다. 예컨대 “모로 가도 서울만 가면 된다”, “이기는 것이 상책이다”, “이기면 군왕이 되지만 지면 역적이 된다”, “단칼에 해 치운다” 등이다. 이러한 사회에서 사는 사람들은 정당한 방법과 과정을 통해서 살면 손해를 본다고 생각하며 무엇이든지 쉽게 얻으려고 한다. 돈을 벌어도 일확천금이나 한탕주의로 벌려고 한다. 단칼에 모든 것을 풀려고 한다. 힘든 과정을 싫어한다. 여기서 새치기문화가 발달한다. 결과지상주의 문화는 민주질서의 형성을 처음부터 차단하여 버린다.

과정 정향적(process-oriented) 사고는 다음과 같은 것들의 출현을 약속한다.

첫째, 힘의 창출이다. 힘은 과정을 겪으면서 창출된다. 힘든 과정일수록 큰 힘이 창출된다.

24) Albert O. Hirshman, *The Passion and the Interests*, Princeton University Press, 재인용, p. 87, 100.

정당하고 창조적인 힘은 과정중심의 생활 속에서 생성된다. 과정이 경시되는 사회에서는 무엇을 시도할 때에 ‘대충’ 아니면 ‘적당히’ 처리하는 관행들이 만연한다. 글자 그대로 ‘대충문화’요 ‘적당문화’이다. 이러한 관행 속에서 부실공사는 만연하게 된다. 부실공사는 꼭 건축에만 해당되는 개념이 아니다. 정치, 경제, 학문, 교육, 예술 등 모든 분야에서 부실공사가 난무한다. 부실공사 속에서는 양질의 힘을 토대로 하는 민주질서는 형성되기 어렵다.

둘째, 과정을 중시할 때에 질서가 형성된다. 다시 말해서 밟아야 할 순서를 밟을 때에 질서가 형성된다는 것이다. 결과만을 중시할 때에 변칙이 무성하고 질서가 형성되지 않는다.

셋째, 관계된 이익들이 주장되고 반영되는 계기를 마련하여 준다. 모든 이익들은 과정을 통해서 표출되고 조절된다. 물론 이러한 과정은 갈등과 대립을 야기 시키는 것이 사실이다. 그러나 갈등은 과정을 통해서 해결되어야지 다른 방법으로 해결되면 폭력화 된다. 갈등이 조정되는 과정이 곧 민주질서이다. 갈등을 통해서 이루어진 질서라야 생존력과 포용력을 지니게 된다. 인간사회가 있는 곳에 갈등이 있기 마련이다. 갈등을 무서워하고 회피하는 것보다 이것을 긍정하고 받아들이는 것이 보다 적극적이다. 갈등을 관리하고 해결하는 과정 속에서 질서는 자리를 잡게 된다. 갈등이 없는 평화보다 갈등 속에서 얻어진 평화가 안전을 보장한다. 표출된 갈등은 민주주의를 키우지만 숨겨진 갈등은 민주주의를 키우지 못한다. 한국 사회는 전통적으로 갈등을 혐오하고 무서워한다. 독일이나 일본처럼 단결을 앞세워 갈등을 저지하는 것이 아니라 인화(人和)를 내세우면서 갈등을 잠재운다. 인화를 강조하기 때문에 갈등이 표출되지 않고 숨어버린다. 숨어버린 갈등은 어느 뎡가 일시에 폭발함으로써 민주질서의 형성과정을 힘들게 한다.

결론적으로 민주사회의 성숙한 질서를 구축하기 위해서는 결과 정향적 사고보다는 과정 중심적 사고를 가져야 한다는 것이다.

(8) 민주적 엘리트즘

인류의 역사를 살펴보면 지배계급은 군주를 중심으로 한 귀족계급일 수도 있었고, 국민이 뽑은 대표자인 경우도 있었고, 민중인 경우도 있었고, 경쟁 속에서 태어난 엘리트인 경우도 있었다. 그런데 민중이 직접 정치에 참여한 경우는 회람의 도시국가밖에 없었다. 그 외에는 명칭만 다르지 소수가 지배하는 사회였다. 이데올로기상으로 인민이 지배한다는 경우도 있다. 대표적인 경우가 공산주의 사회이다. 그러나 공산주의는 무산대중인 프롤레타리아가 지배하는 체제라고 하지만 실제로는 어느 체제보다 소수가 지배하는 독재체제이다.

민주주의 역시 ‘국민에 의한 정부’(government by the people)라고 하지만 엄격히 말해서 슈페터(Schumpeter)가 이야기한 ‘국민에 의해서 동의된 정부’(government approved by the people)라는 것이다. 국민이 직접 정치를 담당한다는 이야기가 아니라 국민이 정치담당자를 용납하거나 거부하는 기회를 정기적으로 갖는 것 외는 아무것도 아니라는 것이다.²⁵⁾

베버(Max Weber)는 일찍이 그 유명한 논문 “직업으로서의 정치”(politics as a vocation)에서 민주주의는 마치 시장바닥과 같은 것이라고 지적한바 있다. 즉 권력을 향한 경쟁 속에서 약자가 도태되고 유능한 강자들이 자리를 차지하게 하는 장치라는 것이다. 다시 말 해서 경쟁 속에서 엘리트가 탄생되는 것이 민주주의라는 것이다. 민주주의가 경쟁의 원리 속에서 작동하는 것이라면 엘리트의 탄생은 운명적이지요 필연적이라고 할 수 있다. 여기서 경쟁적 엘리티즘(competitive elitism)은 민주주의의 핵을 이루고 있다.²⁶⁾ 어차피 난장판인 정치판을 생산적이고 효율적으로 이끌려면 엘리트가 담당할 수밖에 없다.

본래 정치영역이란 다른 영역과 달라 논리적으로 접근하기가 어렵다. 논리적으로 풀어지는 세계가 아니라 여러 가지 요소들이 복합적으로 뒤엉킨 종합적인 예술의 세계라고 할 수 있다. 이러한 예술의 세계를 이끌고 가려면 고차원의 지식과 지혜가 필요하다. 민주정치야 말로 엘리트의 리더십을 요구하고 있다. 허다히 민주정치는 평범한 시민들이 운영할 수 있는 정치라고 생각하지만 이는 잘못된 생각이다. 정치의 세계는 다시 반복하지만 고차원의 복잡한 세계이기 때문에 평범하고 단순한 지식보다는 고도의 전문성과 폭넓은 지식을 갖춘 리더십을 요구하고 있다. 허다히 시민사회가 도래하고 성숙해지면 시민들이 정치를 주도하게 될 것이라고 생각하기 쉽다. 그러나 이것은 잘 못된 생각이다. 성숙한 시민사회일수록 엘리트가 주도할 때에 민주주의는 더욱 성숙해진다.

콘하우저(William Kornhauser)같은 이는 민주체제를 보다 효과적으로 운영하기위서는 엘리트층을 민중으로부터 격리시켜야 한다는 것이다. 엘리트는 맡은바 업무를 보다 잘 수행하기 위해서 일반대중들의 직접적인 접촉으로부터 벗어나 있어야 한다는 것이다. 다시 말해서 엘리트는 대중의 간섭으로부터 상당한 정도의 자유와 독립을 확보해야 한다는 것이다. 엘리트와 대중간의 거리가 멀면 멀수록 정치체제는 안정된다는 것이다. 이러한 의미에서 확립된 엘리트 체제는 민주체제의 수호자라는 것이다.²⁷⁾

요 지음 자주 논의되는 직접민주주의는 어디까지나 대의제의 미비점과 부족한 점을 보완하는

25) Schumpeter, *Capitalism, Socialisms, and Democracy*, pp. 284-5.

26) David Held, *Models of Democracy*, Stanford University Press, 1987,

27) William Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, Free Press, 1959, pp. 35-40.

역할을 하지 대의제를 대체하는 역할은 결코 할 수 없는 것이다. 국민이 직접 정치에 참여하는 직접민주주의의 유용성은 어디까지나 보완적인 역할을 한 한계성에서 벗어나지 못하고 있다. 그러면 민주체제를 이끌고 갈 민주적 엘리트들은 어떠한 모습으로 존재해야 하는가?

첫째, 엘리트는 국민 속에서 선의의 경쟁을 통해서 탄생되어야 한다. 엘리트는 스스로 노력에 의해서 국민 속에서 태어나야지 여타의 어는 것도 엘리트의 출처가 될 수 없다. 전제주의 시대에는 제도적으로 혈통, 세습적 지위, 작위, 대토지 소유 등이 엘리트가 되는 근거가 될 수 있었다. 엘리트가 될 수 있는 자원은 인품, 자격, 능력, 예리한 판단, 앞을 내다보는 혜안, 해당분야에서 요구하는 전문성 등이다.

둘째, 엘리트 체제는 순환성과 개방성을 띠고 있어야 한다. 누구든지 능력, 전문성, 지식, 인품, 판단 등에서 빼어나면 엘리트가 될 수 있는 길이 열려 있어야 한다. 기존의 지배계급들이 자기들의 특권을 영속적으로 누리려고 새로운 세력의 진입을 차단한다면 이러한 계급들은 폐쇄적인 수구세력이지 엘리트 계급은 아니다. 순환성이 확보될 때에 엘리트체제는 국민 속에 뿌리를 내릴 수 있다. 엘리트의 순환성이 보장되지 않은 사회에서는 부패와 퇴화의 요소가 축적되기 마련이다. 파레토(Vilfred Pareto)는 혁명이란 폐쇄적인 엘리트집단에 퇴폐적인 요소가 축적되고 하류계층에 우월한 자질들이 축적될 때에 일어난다고 지적하고 있다.²⁸⁾ 이처럼, 엘리트의 순환성이나 교체성은 혁명을 막고 사회의 안전성이나 균형성을 유지하는데 필요하다. 한국 사회에서의 엘리트 계급은 혈연, 학연, 지역 등의 귀속적 요소들을 중심으로 형성되어 배타성과 폐쇄성이 농후하다고 볼 수 있다. 이러한 엘리트 계급은 부분성과 편파성을 띠고 사회전체를 대표하는 엘리트 계층이라고 할 수 없다.²⁹⁾

셋째, 엘리트는 책임감과 정의감으로 솔선수범하는 ‘노블레스 오브리츠’ 정신으로 무장 될 것이 요구된다. 영국이나 미국 등 선진사회에서 민주정치가 활력 있게 작동하는 것은 상류계층의 철저한 ‘노블레스 오브리츠’정신에 힘입은 바도 크다. 한국 사회에서의 엘리트들의 성향과 패턴은 어떠한가? 국가나 사회나 국민에 대한 봉사와 책임의식은 박약하고 어떻게 하면 일신과 가문의 영달을 꾀하는가에 급급하다고 볼 수 있다. 김경동은 사회 각 분야의 엘리트들은 정의감과 염치와 봉사정신을 내팽개쳐 버리고 자기들의 권익추구에만 몰두하고 있고, 이들의 이러한 작태는 중산층 이하의 국민들의 가슴에 시기와 증오심을 불러일으킴으로서 사회통합을 어렵게 한다고 지적하고 있다.³⁰⁾

28) Vilfred Pareto, *The Mind and Society: A Treatise on General Sociology*, 4 vols, Dover, 1963, p. 1431.

29) 한승조, “한국정치의 권력엘리트” 김운태 외 공저, [한국정치론] 박영사, 1994, pp. 555-6; 양성철, [한국정부론: 역대정권 고위직 행정엘리트 연구], 박영사, 1994.

넷째, 엘리트 간에는 암묵적으로 동의하는 기본규범이 있어야 한다. 이것을 엘리트간의 일체감이라고 할 수 있다. 트루만(David Truman)은 확립된 엘리트의 일체감은 반 엘리트들(anti-elites)의 반민주적 행위를 저지 시킬 수 있는 기본적 바탕이라고 주장하고 있다.³¹⁾ 여기서 이야기하는 기본규범이란 누가권력을 잡아도 자유민주주의와 시장경제의 원리를 준수하고 자유, 평등, 사유재산의 보호, 경쟁의 보장 등이 유지되어야 한다는 것이다.

(9) 안보의식의 내면화 및 보편화

자유민주주의의 정치체제를 확립하고 활성화시키는 데에는 주변에 국가안보를 위협하는 적대세력이 없어야 한다. 영국이나 미국이 순조롭게 민주주의 체제를 발전시킬 수 있는 요인의 하나가 주변에 국가안보를 위협하는 세력이 없었다는 것이다. 한국의 경우는 어느 나라보다 주변으로부터 안보의 위협을 받고 있다. 특히나 자유민주주의 체제를 부정하는 북한의 공산정권은 항시 긴장해야 할 위협세력이다. 중국의 공산정권도 정치적 이념면에서는 경계해야 할 세력들이다. 한국은 자유민주주의 체제의 공고화와 발전을 위해서 공산주의를 거부하는 반공의식으로 무장될 것이 요구된다. 공산주의 정권과의 대결은 생사의 대결이기 때문에 더욱 그러하다. 다행히 한국 사회는 이승만 정권과 더불어 한국전쟁을 겪으면서 반공의식을 강하게 지니게 되었고 이어서 박정희 정권을 거치면서 반공의식을 더욱 다지게 되었다. 이러한 역사적 과정은 오늘의 반공의식을 구축하는데 기여한바 크다.

4. 결 론

민주주의 역사는 한마디로 험난한 역사라고 할 수 있다. 그럴 수밖에 없는 것이 이념, 제도, 문화 등 여러 복합적인 요소들이 한데 뒤엉켜 작동하고 있기 때문이다. 아무리 이념이나 제도가 다져지고 정비되고 공고화 되어도 이것들을 받쳐주고 원활하게 작동케 하는 문화적 요소가 갖추어지지 않으면 민주정치는 걸치레의 모습에서 끝나기 쉽다. 더욱이 민주정치는 논리나 이론이나 사상 속에서 자라는 것이 아니라 실천과 체험과 시행착오 속에서 자라기 때문에 그 성숙화 과정이나 발전과정이 더욱 험난하다. 경제에는 기적이 있을 수 있지만 정치에는

30) 김경동, “개발의 문화와 문화적으로 다듬어진 발전”, [사회비평] 11 호, 나남, 1994, p. 227.

31) David Truman, “The American System in Crisis”, *Political Science Quarterly*, December, 1959, pp. 481-497.

기적이 있을 수 없다는 것은 이를 두고 하는 말이다.

민주정치는 군주체제나 독재체제처럼 최종의 목적지나 종착점이 없다. 항시 미완성의 모습으로 완성을 향해서 전진하는 것이 민주주의다. 따라서 민주주의는 항시 문제를 내포하고 있다. 성숙화 된 민주체제라고 해서 문제가 없는 것이 아니다. 문제를 지니면서 그것을 다른 세력에 의지하지 않고 자주적이고 독자적인 차원에서 해결해 나가는 과정이 민주주의의 실체라고 할 수 있다.

한국 사회에서 민주주의의 현주소는 이념이나 제도 면에서는 본 궤도에 들어섰다고 할 수 있지만 문화 심리적 측면 즉 삶의 양식이나 시민의식의 차원에서는 아직 초보적 단계에 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 문화적 측면도 세월과 더불어 성숙화의 길을 다지고 있어 한국의 민주주의 발전은 낙관적이라고 할 수 있다.

‘한국 사회에서 성숙한 민주주의는 가능한가?’에 대한 토론문

김홍우*

백완기 교수님의 논문, “한국 사회에서 성숙한 민주주의는 가능한가? - 문화심리학적 시각 -”은 백 교수님의 오랜 고뇌와 농축된 성찰이 압축적으로 담겨있는 글이라고 생각합니다. 이 글에 대한 저의 토의는, 첫째 논문의 요지를 정리하고, 둘째 이 논문 가운데 문제점들이 없는지를 밝히고, 셋째 이 논문의 백미라고 생각되는 “백완기 교수의 자유론”에 대한 토론자의 보충발언과, 그 연장선상에서 본 학술대회의 주제인 “민주주의 위기론”에 대해 사건을 덧붙이고자 합니다.

첫째, 논문의 요지: 한국은 절차적이고 제도적인 면에서 민주주의가 공고화의 단계에 들어섰지만, 운영과 실적면에서는 아직도 취약한 수준에 머물러 있습니다. 여기서 백 교수님께서서는 민주주의의 주요 내용들인 자유, 평등, 개인주의, 과정, 엘리트즘, 안보의식 등이 어떤 모습으로 존재할 때 민주주의가 성숙화되고 활성화되는지를 검토합니다.

둘째, 논문의 문제: 백 교수님 논문의 영문 제목은 “Mature Democracy is Feasible in Korean Society? - Psycho-Cultural Approach -”이다. 여기서 “Democracy”라는 주제가 본문에서는 2가지로 번역되고 있습니다. 하나는 “민주주의”이고, 다른 하나는 “민주정치”입니다. 이 두 가지 용례들 중, 백 교수님께서서는 “민주정치”보다는 “민주주의”를 압도적으로 더 선호하시는 것으로 보입니다. 그 이유는 백 교수님의 “정치에 대한 강한 불신감” 때문이 아닌가 생각됩니다. 좀더 부연하면, 백 교수님께서서는 “이론”으로서, 그리고 “이념”으로서의 “민주주의”에 대해서는 상당한 애정과 높은 가치를 두고 있지만, “실천”으로서의, 그리고 “현실”로서의 “민주정치”에 대해서는 깊은 실망과 불신감을 갖고있다고 해석되며, 이 글도 바로 이와같은 불일치의 이유를 이론적으로 따져보고, 그 해결책을 제시해보려는 시도로 시작된 것이 아닌가

* 서울대학교 명예교수, 대한민국학술원 회원

추정해 봅니다. 그러나 한가지 확실히 해둘 것은 (1) Democracy를 대하는 데 있어 ‘민주정치적’이기 보다는 ‘민주주의적’이라는 것은 ‘실천’의 관점 보다는 ‘이론’과 ‘이념’을 앞세울 가능성이 높다는 것이고, (2) Democracy는 일상적 삶과 그러한 삶의 구체적 경험 안에서 접근할 때만 비로서 올바르게 볼 수 있고, 판단할 수 있다는 것입니다. 왜냐하면 Democracy는 원래 ‘정치’라는 실천의 영역에 속한 “정부형태(forms of government)”의 문제였기 때문입니다. (3) 이와같은 실천적 접근을 Democracy에 대한 1차적 접근이라 부르고, 이를 Democracy에 대한 2차적 또는 이론적 접근과 구분짓고자 합니다. (4) 백 교수님의 “민주주의”와 “민주정치”의 혼용은 바로 이 구분을 없애고, 자칫 백 교수님이 말씀하시는 “생활양식으로서의 민주주의론”까지도 왜곡하고, 훼손시킬 수 있다는 점입니다. (5) ‘생활’은 실천의 영역입니다. 그것은 ‘이론’이나 ‘이념’에 앞서 (좀 어렵게 표현해서) 이미 있는 “선-술어적” 또는 “선-범주적” 영역입니다. 그리고 모든 “술어적, 범주적” 개념들은 이와같은 선행하는 삶과 실천으로부터 나온 2차적 산출물 들이지. 그 반대가 아니라는 것입니다.

셋째, 백완기의 자유론: 이 논문의 핵심적 부분은 민주주의의 “구체적 내용들” 중, 그 첫 번째에 해당되는 “자유의 질서화”(PP3-6)를 다룬 부분이라고 생각됩니다. 이 장은 “인간 생활에서 가장 고귀한 가치는 자유라고 할 수 있다”는 말로 시작됩니다. 이어서 백 교수는 “자유”의 모습”을 2가지로 구분합니다. 하나는 “해방성을 띤 자유”이고, 다른 하나는 “책임성을 띤 자유”입니다. 그리고 “자유는 방종과 해방의식에서 벗어나서 책임을 동반한 질서로 승화되고 자리 잡을 때에 민주주의를 활성화시키고 성숙화시킨다”고 결론을 짓습니다. 저의 토론은 이 부분에 대한 ‘보충발언’이 되겠습니다.

- 1) 저는 백 교수님의 “해방적 자유”와 “책임적 자유”의 구분에 전적으로 동의합니다. 다만 이를 기존의 정치학과 정치사상의 입장에서 보충하므로서 그 의미를 보다 명료화하고, 그 메시지를 더 충실히 하기위해, 이들을 “liberty”와 “freedom”으로 각각 구분하고자 합니다. 한가지 사족을 덧붙인다면, 저는 이러한 구분을 2017년 6월1일자 <대한민국학술원통신>에 실린 “게티스버그 연설의 재음미”(pp.2-3)에서 시도한 바 있음을 밝혀드립니다.
- 2) 제 글의 내용을 간략하게 요약하면, 링컨이 게티스버그 연설에서 밝힌 자유, 다시말해서 “국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정부”에 의해 새롭게 태어난 “자유”는 “liberty”가 아닌 “freedom”이며, 이 “freedom”은 “특정한 장소에 공간화된 (또는 백 교수님 논문의 표현을 빌리면) ‘자리잡은’ 자유”입니다. 이 “freedom”은 그 “공간성” 때문에 “제한성 (limitedness)”을 갖으며, 이런 이유에서 “무제한적(un-limited)”인 liberty와 구분됨

니다.

- 3) 뿐만아니라 백 교수님은 이 두가지 자유의 구분이 자유주의 운동의 성패를 갈라놓는 key라고 보면서, “해방성만을 강조하는 자유는 혼란과 무질서와 파괴만을 가져왔다는 것을 역사는 수 없이 보여주고 있다”고 경고합니다. 여기서 백 교수님은 liberty 즉 “해방적 자유”는 ‘해방성’과 아울러 ‘파괴성’의 양면성을 갖고있다고 밝힙니다. 즉 “자유는—해방과 희망의 가능성을 제공하면서 동시에 폭발적 파괴성을 지니고 있다”는 것입니다. 실제로 역사상의 수많은 자유주의 혁명운동은 regime change에는 성공했지만, 자유의 성취라는 본래적 과제에서는 많은 경우에 실패로 끝났는데, 토론자는 이러한 “자유”의 실패(failure of freedom)가 일차적으로는 freedom과 liberty 간의 차이를 혼동한 데서 기인한 것으로 보는 입장입니다. 이런 점에서 링컨이 노예해방의 결정적 시점에서 “liberty”와 “freedom”을 구분하고, 노예 해방의 초점을 “liberty”로부터 “freedom”으로 이동시킨 것은 그 의의를 아무리 강조해도 지나치지 않다고 생각합니다.
- 4) 오늘 저는 “자유”의 성공을 위해 “freedom의 공간화”를 이해할 필요가 있다고 봅니다. “freedom의 공간화”란, 저의 기고문에 따르면, “여기에 있는 볼 수 있고, 만질 수 있고, 들을 수 있고, 맛볼 수 있고, 느낄 수 있는” 그런 자유입니다. 그 의미를 좀 더 이해하기 위해 저는 Elinor Ostrom의 저작, Governing the Commons(1990)에 잠시 주목하면서, 여기에 소개된 사례 가운데 “산림 소유권의 국유화”에 대한 설명을 들어보고자 합니다. Ostrom에 의하면, 대부분의 나라에서 “산림의 국유화는, 지역주민들이 자원의 생산성을 유지하고 토양부식을 감소시키는 방향으로 산림을 관리할 수 없다는 이유로 제안되었습니다. “소규모 부락이 대대로 공동의 산림을 소유하면서 자치적으로 규제해 온 나라들”에서는 이와같은 “국유화는 곧 몰수를 의미”했다. 보다 정확하게 말하면, “국유화”는 “자치적”인 지역주민들에게는 심각한 ‘freedom의 박탈’이라는 것이다. 이 지역의 주민들은 그들의 지역적 공간에서 여러 세대에 걸쳐 거주하면서 축적한 경험을 토대로 공동의 산림을 자치적으로 관리해왔습니다. ‘국유화’는 이러한 주민들의 자치적 관리의 ‘freedom’을 박탈해 버린 것입니다. 그러나 “이런 지역 부락민들은 전부터 산림 자원을 얼마나, 어떻게 사용할 것인가에 대해 자체적인 규칙을 만들어 상당히 주의 깊게 자원을 활용해 왔습니다. (국유화 이후) 몇몇 국가에서 국가기관(다시 말하면, 외부기관)이 나서서 산림의 이용에 관한 상세한 규제안을 발표하였지만, 정작 이러한 규제안을 집행할 만큼 충분한 산림 요원을 둘 수는 없었습니다. 고용된 산림요원들도 봉급이 아주 낮았기 때문에 뇌물을

받는 것이 소득 수준의 보안책이 되곤 했습니다. 그 결과 산림은 황폐화되었고, 파괴되었으며, “태국, 니제르, 네팔, 그리고 인도 등에서 공유산림의 국유화가 초래한 파괴적인 결과”는 이미 잘 알려진 것이라고 Ostrum은 말합니다.(오스트럼, pp.56-57)

- 5) Ostrum의 저작에서 특히 괄목할 부분은 자유의 지역 내재적 특징을 보여주는 부분입니다. 즉 특정 지역 안에 거주하는 사람들에게는 어렵지 않게 잘 보이지만, 외부인에게는 좀처럼 보이지 않는 자유가 존재한다는 것입니다. 저는 이 자유를 “in-visible localized freedom”이라 부르고자 합니다. 일찍이 백 교수께서는 <<민주주의 문화론>>에서, “개별적 인간들이 서로가 전능성(almighty)을 주장할 때에 전문주의나 분업주의는 일어나지 않는다.- 한정성을 토대로 전문화된 힘이 한 데 합쳐졌을 때에 큰 규모의 양질의 힘이 축적된다.- 다시 말해서 완전성이나 종합성은 한정성을 통해서 이루어진다.”(pp.123-124)고 지적하신 바 있습니다. 마찬가지로 저 역시 “자유의 완성”은 바로 “비가시적 지역 내재적 자유” 즉 “in-visible localized freedom”을 활성화하는 데서 찾아야 한다고 봅니다. 그러나 Ostrum에 의하면, “시장”이나 “국가”와 같이 자신의 “전능성”을 강하게 믿는 외부인들은 각 지역의 “비가시적 지역 내재적 자유(in-visible localized freedom)”를 쉽사리 간과하며, 그 때문에 지역자치는 파괴되고, 자유는 실종된다는 것입니다.
- 6) 이런 점에서 저는 제노폰(Xenophon)의 <히어로>를 다시 한번 상기해 봅니다. 과거 평민시절의 히어로에게는 상대방의 ‘자발적 호의’를 이는 것이 특별히 문제되지 않았을 것입니다. 그러나 군주가 된 뒤 이후부터 그는 사람들의 ‘자발성(willingness)’을 식별하는 것이 불가능함을 알게 되었습니다. 마침내 그는 ‘자발적 사랑’을 원하면서도 그 ‘자발성’이 참인지 거짓인지를 분간할 수 없게 되었다고 시모니데스(Simonides)에게 실토했습니다. 이 이야기를 되새겨 보면, 히어로는 군주가 된 이후, 거주공간이 달라지고, 그 거주공간 안에서 영위되는 삶의 형태와 양식이 바뀔에 따라, 지금까지 익숙했던 평민에 대해선 낯선 외부인이 되고, 지금까지 “평민으로서” 자연스럽게 “볼 수 있고, 만질 수 있고, 들을 수 있고, 맞볼 수 있고, 느낄 수 있었던” 평민들의 자유로운 “자발성”이 더이상 직접적으로 지각되지 않는다는, 일종의 “지각 불감증”의 고백으로 보여집니다.
- 7) 그러나 백 교수님에 의하면, “자유[가] 고귀성을 발휘할” 때가 있다는 것입니다. 그것은 “상류계급이나 지배계급 또는 가진자 계급”에 속한 사람들이 “(자신들의) 자유[liberty]를 제약하고 책임을 다 할 때”라는 것입니다. 이와같은 “자유”의 고결한 모멘트”를 Ostrum의 말로 바꾸어 표현하면, 시장이나 국가 또는 정부가 자신의 한정성을 겸허히 받아들이고,

외부인이 아닌 내부인으로서, 각 지역의 “비가시적 지역 내재적 자유(in-visible localized freedom)”들에 대해 민감하게 반응하며 공감하고 교감할 때라고 할 수 있겠습니다. 그렇다면, 에이브리햄 링컨은 바로 그와같은 능력을 갖춘 “고결한 자유인”의 좋은 예로, A. Smith가 말한 “invisible hand”는 그러한 “자유인”의 능력을 함축적으로 표현한 말로 해석해 볼 수는 없을까요? 이것이 백 교수님께 드리는 저의 질문입니다.

감사합니다.

SPEAKER'S PROFILE

Profile: KIM Kyong–Dong

▷ Academic Career

1961 - 1967	Full-time Instructor, Assistant Professor, Seoul Women's University
1965 - 1966	Research Fellow, East-West Center, Hawaii, USA
1968 - 1969	Full-time Instructor, Seoul National University
1971 - 1977	Full-time Instructor, Assistant Professor, Associate Professor, North Carolina State University at Raleigh, NC, USA
1977 - 2002	Associate Professor, Professor, Seoul National University
1983 - 1986	Director, Institute of Social Sciences, Seoul National University
1986 - 1987	Fellow, Woodrow Wilson Center for International Scholars, Washington, DC, USA
1987 - 1989	Dean of Planning and Coordination, Seoul National University
1989	President, Korean Sociological Association
1991 - 1993	Executive Director, SNU Development Foundation
1991	Directeur Associé (Visiting Professor), l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, France
1996, 1998	Visiting Professor, Duke University
1996 - present	Adjunct Professor, Asian/Pacific Studies Institute, Duke University
1999 - 2007	Chairman of Board, Korean Association for Information Society
2001 - 2012	Visiting Professor, KDI School of Public Policy and Management
2002 - present	Professor Emeritus, Seoul National University
2002 - present	Member, National Academy of Sciences, Republic of Korea
2007 - 2014	Distinguished Professor, Graduate School of Practical Theology
2010 - 2015	Research Grant for Distinguished Scholars, for International Publication of a Book from Korea Research Foundation
2011 - 2015	Visiting Professor, KAIST College of Business
2012. 1	Visiting Scholar, East-West Center, Hawaii, USA

2013. 1 Visiting Scholar, Academia Sinica, Institute of Sociology, Taiwan
2015. 8 – present Visiting Professor, the Graduate Institute of Peace Studies, Kyung Hee University

▷ Education

- 1959 BA in Sociology, College of Liberal Arts & Sciences, Seoul National University
1959 - 1961 MA Candidate, the Graduate School, Seoul National University
1961 - 1962 MA in Sociology, the University of Michigan
1969 - 1971 PhD in Sociology (1972), Cornell University

▷ Awards and Recognitions

- 1993 Grand Prize for Scholarly Achievements, The 19th Joong-Ang Cultural Grand Prize,
The Joong-Ang Ilbo Daily
1994 The 5th Free Economy Book Prize, Korea Federation of Industrialists
1995 Presidential Citation for Meritorious Public Service
1999 *Who's Who in Asia and the Pacific Nations*, International Biographical Centre, Cambridge, UK.
1999 Twentieth Century Achievement Award: *Five Hundred Leaders of Influence*, Raleigh,
NC: American Biographical Institute.
2001 The 16th Sung-Gok Academic Culture Prize (Humanities & Social Sciences),
The Sung-Gok Academic Culture Foundation
2002 *Who's Who in the 21st Century*, International Biographical Centre, Cambridge, UK

- 2002 *Okjo* Medal for Meritorious Public Service
- 2010 Marquis *Who'sWho in the World 2010*
- 2010 Distinguished Alumnus, the Fulbright Korean Alumni Association
- 2012 Honorable Man from Andong, the City of Andong
- 2013 The Carbon Culture Grand Prize, the Korea Chemistry Society
- 2014 The 28th Inch'on Prize in Humanities and Social Science, The Inch'on Memorial Association,
DongA Ilbo Daily
- 2017 The 13th Kyung-Ahm Prize in Humanities and Social Science,
Kyung-Ahm Education and Culture Foundation

▷ Membership in International Associations

- 1962 – present American Sociological Association
- 1972 – present International Sociological Association
- 1972 – present Alpha Kappa Delta (American Sociological Honor Society)

▷ Publications

I. Authored Books in English

- *Alternative Discourses on Modernization and Development: East Asian Perspectives* (London and New York: Palgrave Macmillan, 2017).
- *Korean Modernization and Uneven Development: Alternative Sociological Accounts* (London and New York: Palgrave Macmillan, 2017).
- *Confucianism and Modernization in East Asia: Critical Reflections* (London and New York: Palgrave Macmillan, 2017).
- *Rethinking Development: Theories and Experiences* (Seoul: Seoul National University Press, 1985).
- *Man and Society in Korea's Economic Growth: Sociological Studie* (Seoul: Seoul National University Press, 1979).

II Co-authored Book in English

- *The Two Koreas: Social Change and National Integration*. (Edison, NJ: Jimoondang International (with Lee On-Jook), 2003)

III. Edited Books in English

- *Social Change in Korea* (Paju: Jimoondang (with Korea Herald), 2008).
- *East Meets West: Civilizational Encounters and the Spirit of Capitalism in East Asia*. (Leiden and Boston: Brill (with Hyun-Chin Lim), 2007).
- *Aging in East and West: Families, States, and the Elderly*. (New York: Springer Publishing Co (with Vern Bengtsen et al.), 2000).
- *Asia in the 21st Century: Challenges and Prospects* (Seoul: Panmun Book Co (with Su-hoon Lee), 1990).
- *Dependency Issues in Korean Development: Comparative Perspectives*. (Seoul: Seoul National University Press, 1987).

IV. Book Translated into English

- *The Koreans: Their Mind and Behavior*. By Kim Jae-Un. (Seoul: Kyobo Publishers, 1991)

V. Articles Published in Japanese

- “矛盾した政治意識 韓国” 特輯: 擡頭するアジアの中産層. <世界> 616(12): 2-75. (1995)
- “韓国の 社會變動と 政治發展.” <國際問題> 345(12月): 31-46. 日本 國際問題研究所. (1988)
- “アジアの發展における政治的淘汰の原理.” <社會學評論> (日本社會學會) 33(1):4-15. (1982)
- “變化の古典 <易經>の研究: アシアの勞使關係のより良きモデルの探究.” <日本勞動協會雜誌> 269: 40-51. (1981)

VI. Article Published in Chinese

- “Modernization and Modernity: An Alternative Approach to Korea’s Modernization.” *World History* 5 (October 15: Beijing, China): 93-101. transl. by Zhāng Dé-míng; proof. by Jiāng Péng. “現代化和現代性—韓國現代化的別一種觀點” 張德明 譯, 姜芑 校, <世界歷史> 第5期 (10月 15日 出版, 中國 北京): 93-101. (2005)

VII. Article Published in French

- “Confucianisme introuvable, confucianisme retrouve.” *Espace-Temps* (Paris) 45-46:60-70. (1991)

VIII. Articles and Chapters Published or Presented in English outside Korea (since 2000)

- 2012 “Modernization, Civil Society, and Volunteering: The Role of NPOs. Keynote Address. 2012 Tripartite International Forum of Civil Society and Volunteerism on More Enhanced Roles of Civil Society in Accordance with the Changing Social Policy. August 22-24, Beijing, China.
- 2007 “Reflections upon the Dilemmas of Civilization: The Wisdom of *Yin-Yang* Dialectics.: Pp.13-33 in Kyong-Dong Kim and Hyun-Chin Lim, eds., *East Meets West: Civilizational Encounters and the Spirit of Capitalism in East Asia*. Leiden: Brill.
- 2007 “Alternative Discourses in Korean Sociology: The Limits of Indigenization.” *Asian Journal of Social Science* 35 (2): 242-257.
- 2006 “Political Selectivity and Cultural Response in the Process of Modernization and Globalization: North and South Korea Compared.” Pp. 151-181 in Goeran Therborn and Habibul Haque Khondker (eds) *Asia and Europe in Globalization: Continents, Regions and Nations*. Leiden and Boston: Brill (with Lee On-Jook).
- 2005 “Alternative Modernities Emerging *via* Selective Modernization: The Case of the Two Koreas.” Paper presented at the Workshop, “*History of Modernity Reconsidered: East Asian Paths and Patterns*” at the 20th International Congress of Historians, Sydney, July 3-9.

- 2004 "The Culture of Industrial Relations in Korea: An Alternative Sociological Approach." *Asian Journal of Social Science* 32(3): 458-475.
- 2001 "Aging in East and West at the Turn of the Century." Pp. 3-16 in V. L. Bengtson, Kyong-Dong Kim, G. C. Myers, and Ki-Soo Eun (eds.) *Aging in East and West: Families, States, and the Elderly*. New York: Springer. (with Bengtson et al.)
- 2000 "Cultural Stereotypes of Old Age." Pp.227-242 in V. L. Bengtson, Kyong-Dong Kim, G. C. Myers, and Ki-Soo Eun (eds.) *Aging in East and West:Families, States, and the Elderly*. New York: Springer.

IX. Articles and Chapters in English Published or Presented inside Korea

- 2017 "Is Perfect Democracy Possible?" Keynote Speech, International Conference on "Democracy in Crisis: Challenges and Opportunities," organized by the National Academy of Sciences, Republic of Korea. October 20. Seoul.
- 2015 "Formation and Development of Capitalism in the Modernization of East Asia: An Alternative Theoretical Explication." Keynote Speech delivered at the International Conference on "Capitalism and Capitalisms in Asia: Origin, Commonality and Diversity," organized by Seoul National University Asia Center & Korea Social Science Research Council, sponsored by MK Business News, October 22-23, 2015, Seoul National University, Seoul, Korea.
- 2014 "Corporate Volunteering in Korea: Current State and Future Tasks." Keynote Speech, Korea Forum of Volunteerism. 2014 East Asia Civil Society & Volunteerism Forum, October 30, Jeonju, Korea.
- 2014 "Is Confucianism Still Relevant in the Twentieth Century World?" Keynote Speech.
The 21st Century Human Value Forum. July 3-6, Andong, Korea.
- 2012 "Globalization of Andong Studies." Keynote Address. The 2012 International Conference of Andong Studies o 'Andong Culture in the Age of Global Village,' organized by the Institute for Promotion of Korean Studies. June 25. Andong.

- 2011 “Volunteer Frame and Volunteer Culture.” *Ewha Journal of Social Sciences*(『사회과학연구논총』) 25:141-170 (with Yojin Kim).
- 2011 “The Role of the Voluntary Sector of Civil Society in Promoting Co-Prosperty and Harmonious Life of Northeast Asia.” Keynote Speech, Korea Forum of Volunteerism.
- 2011 Tripartite International Forum of Volunteerism, November 16, Seoul.
- 2009 “How Are We to Understand Asia? Perceptions and Identities.” Keynote Speech, International Conference on “Asia in the Changing World: Looking Back and Forward,” organized by Seoul National University Asia Center, College of Social Science, Seoul National University, September 23, Seoul.
- 2009 “The Myths of ‘Cultural Lag’ in Korean Politics.” Plenary Speech, The World Congress for Korean Politics and Society 2009 on “Korea at the Crossroads,” organized by the Korean Political Science Association, August 20-22, Seoul.
- 2008 “Selective Modernization and Alternative Modernities: In Search of an Alternative Theory.” *Journal of the National Academy of Sciences, Republic of Korea: Humanities and Social Sciences* 47(2): 105-161.
- 2005 “Modernization as a Politico-Cultural Response and Modernity as a Cultural Mixture: An Alternative View of Korean Modernization.” *Development and Society* 34(1).
- 2005 “Convergent Adaptations and Divergent Reactions to Globalization as the Extended Process of Modernization.” Keynote Speech, International Conference on “Globalization and Socio-Cultural Changes in Comparative Perspective,” organized by the Korean Sociological Association. October 21, Seoul.
- 2003 “Presidential Election and Social change in South Korea.” *Development and Society* 32(2): 293-314.
- 2002 “Reflections upon the Dilemmas of Human Civilization: The Wisdom of Yin-Yang Dialectics.” *Development and Society* 31(2): 189-209.
- 2000 “The Culture of Capitalist Development in East Asia.” *Asian Perspective* 24(3): 5-21.

- 2000 "Toward 'Cultured' Cyberculture: A Civilizational Perspective." Pp. 55-68 in *Culture in the Cyber Age*. The Asia-Europe Forum Report. Kyongju World Culture EXPO 2000.
- 2000 "System *versus* Lifeworld Discrepancies in Two-Korea Relations." (with LEE On-Jook).
Paper presented at the International Conference on "*the Reshaping of Inter-Korean Relations: Peace, Economic Development, and Unification*." Center for Social Sciences and the Unification Forum, Seoul National University, December 14, 2000.

X. Books in Korean

- *Voluntary Welfare Society: Sociology of Future-Oriented Volunteering and Sharing*. (Arche, 2012)
- *The Sociology of Christian Community Building: Theory and Practice of Koinonia*. (Handul, 2010)
- *Civil Society and Voluntary Action: Philosophy and Practical Issues*. (Arche, 2007)
- *Societal Development of Korea*. (Jimoondang, 2002)
- *Sociology of the Future*. (Nanam, 2002)
- *Is Korea to be an Advanced Society? Civilizational Reflections*. (Samsung Economic Research Institute. 2000)
- *Education in Korea: Sociological Diagnosis and Prescriptions*. (Jimoondang, 1998)
- *Sociology Today*. 2nd Rev. (Bagyöngsa, 1997)
- *Korea Still Has Visions: The Sociology of Vision*. (Jimoondang, 1996)
- *Try Once Again with Concentrated Ki*. (Seoul: Jimoondang, 1996)
- *Social Change in Korea*. (Seoul: Nanam, 1993)
- *Korean Values and Social Attitudes: Empirical Assessment of Social Change*. (Seoul: Bagyöngsa. 1992)
- *Toward a Flexible Society*. (Nanam, 1991)
- *Sociological Theory and Methodology*. (Bagyöngsa, 1989)

- *The Dialectics of Man and Society*. (Chosŏn Ilbo Press, 1988)
- *Sociology of Industrial Relations*. (Kyŏngmunsa, 1988)
- *Sociology Today*. Rev. Ed. (Bagyŏngsa, 1985)
- *Modern Sociological Issues*. (Bŏmmunsa, 1983)
- *Economic Growth and Social Change*. (Hanul, 1983)
- *Korean Society: The 1960s and 1970s*. (Panmun Book Co. 1982)
- *Modern Society and the Future of Mankind*. (Pyŏngminsa. 1980)
- *Sociology of Development*. (Munhak-gwa-Jisŏngsa. 1979)
- *Humanistic Sociology*. (Minumsa. 1978)
- *Sociology Today: The Sociological Concern*. (Bagyŏngsa. 1978)

XI. Co-Authored or Edited Books in Korean

- *Social Ethics in Korea: Business, Vocational, and Cyber Ethics*. (Cholhak Gwa Hyonshil (with Yojin Kim), 2010).
- *Social Change in the Cyber Age*. (Jimoondang (with Park Kil-Sung et al), 2002)
- *Socio-Economic Visions of Korean Managerial Elite for the 21st Century*. (Munhak-gwa-jisŏngsa (with Lim Hyun-Chin et al), 1999)
- *Understanding Information Society*. (Nanam(with Kim Won-Dong et al), 1998)
- *Disaster Management in Japan: The Case of Kobe Earthquake*. (Seoul National University Press(with Lee Won-Dok et al), 1997).
- *New Technology and New Industrial Relations*. (Hanul (with Shim Yunjong), 1995)
- *Nuclear Energy and Local Interest*. (Seoul National University Press (with Hong Doo-Seung), 1992)
- *In Search of Korean Social Science Methodology*. (Seoul National University Press (with Ahn Chung-Si), 1986)
- *Social Research Methods*. (Bagyongsa (with Lee On-Jook), 1986)
- *One Generation of Change in Korean Society*. (Seoul National University Press (with Chung Won-sik et al.), 1985).
- *Local Government and Community Development in Korea*. (Seoul National University

- Press (with Ahn Chung-Si et al.), 1985)
- *The Logic of Korean Development*. (Hungsadan Press (with Chin Tök-Kyu et al.), 1984)
 - *Toward a Better Self*. (Döksöng Women's University Press (with Chung Wön-Sik et al.), 1984)
 - *Methods of Social Science Research*. (Bagyongsa (with Kim Kwang-Woong et al.), 1983)
 - *Social Science Methodology*. (Korea Open University Press (with Cha Chae-Ho et al.), 1982)
 - *Modernization: Current State and the Future*. (Seoul National University Press (with Lee Hong-Koo et al.), 1979)
 - *Social Research Methods*. (Hanguk Learning Materials (with Lee Man-Gap and Han Wan Sang), 1979)

In addition to the above works, since 1964 up to 2017, spanning a half century, 43 articles and chapters in English and over **one hundred sixty** (160) journal articles and/or book chapters and 38 research reports in Korean have been published, in areas covering development and modernization, social change and industrialization, industrial and occupational sociology, stratification, sociological theory and methodology, Confucianism and religion, education, literature, quality of life and social indicators, city and rural community, futures studies, youth, and American society.

Profile: David Held

▷ Summary

- Author of over 60 written and edited books and an extensive number of academic articles on democracy, democratization, globalization, global governance and global policy – over a 30- year period. One of the most cited international social scientists: according to one standard measure regularly in the top 15 social scientists in the world; the highest H-Index (69) in the UK in Political Science and International Relations, with over 39,000 citations.
- Regularly invited to make presentations to high ranking public officials including Heads of State, diplomats, military leaders and other government officials, and intergovernmental organisations.
- Far reaching administrative and management experience in both universities and the private sector. Founder and Director of Polity Press (www.polity.co.uk), the Durham Global Policy Institute (www.dur.ac.uk/gpi) and the Wiley-Blackwell flagship journal, Global Policy (www.globalpolicyjournal.com).
- Wide ranging teaching experience at a diversity of university levels, including developing and implementing new degree programmes at both undergraduate and postgraduate levels in both leading research-driven universities and at the Open University, UK.
- Organised over 250 outreach and public engagement events, such as lectures, seminars and cultural events, making full use of social media to project content.
- Extensive fundraising experience for the benefit of both research and the wider university community.

▷ Education

February 1976 PhD, Political Science (Kennedy Scholar),
Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA

June 1975 MSc (Grade A), Political Science (Kennedy Scholar),
Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA

June 1973 BSc (First Class Honours) Management Science Institute of Science and
Technology, Manchester University, UK

▷ Employment

1/2012 – present	Master, University College, Durham University
1/2012 – present	Professor of Politics and International Relations School of Government and International Affairs, Durham University, UK
5/2013 – present	Director, Institute of Global Policy, Durham University
2011 - present	Visiting Professor of Philosophy, LUISS University, Rome
2009 - present	General Editor, Global Policy Journal
1984 - present	Director, Polity Press

Additional Professorial Academic Appointments

10/2000 -12/2011	Graham Wallas Professor of Political Science London School of Economics and Political Science
2004 - 2011	Co-Director, LSE Global Governance, London School of Economics and Political Science
2/1991 - 9/2000	Professor of Politics and Sociology, Open University, UK

▷ Select Publications

- *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing When We Need it Most*, co-authored with Thomas Hale and Kevin Young, Polity Press, 2013, approx. 240 pp.
- *Global Governance at Risk*, with Charles Roger, Polity Press, 2013, approx. 300 pp.
- *Climate Governance in the Developing World*, with Eva-Maria Nag and Charles

- Roger, Polity Press, 2013, approx. 240 pp.
- *Handbook of Transnational Governance Innovations*, edited with Thomas Hale, Polity Press, June 2011, xxv+411 pp.
 - *Global Inequality: Patterns and Explanations*, with Ayse Kaya, Polity Press, 2006, 296 pp.
 - *Global Governance and Public Accountability*, with Mathias Koenig-Archibugi, Blackwell Publishing, 2005, viii + 290 pp.
 - *Global Covenant*, Polity Press, 2004, xxi +201pp
 - *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, co-authored with Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perriton, Polity Press and Stanford University Press, 1999, xxii + 532 pp.

Profile: Watanabe, Hiroshi (渡邊 浩)

▷CURRENT TITLE

Professor Emeritus, the University of Tokyo

Professor Emeritus, Hosei University

▷PROFESSIONAL EXPERIENCE

4/2010 - 3/2017 Professor of the History of Japanese Political Thought
Faculty of Law, Hosei University

12/1983 - 3/2010 Professor of the History of Japanese (East Asian) Political Thought
Graduate School of Law and Politics / Faculty of Law, the
University of Tokyo

8/2003 - 3/2005 Executive Vice-President of the University of Tokyo

4/2000 - 3/2002 Dean, Graduate School of Law and Politics/ Faculty of Law, the
University of Tokyo

3/1973 - 12/1983 Associate Professor of the History of Japanese Political Thought,
Faculty of Law, the University of Tokyo

7/1969 - 3/1973 Research Associate, Faculty of Law, the University of Tokyo

▷EDUCATION

June 1969 Bachelor of Arts, Faculty of Law, the University of Tokyo

▷SERVICE

2004-2006 President, Japanese Political Science Association

2011-2014 Chairman of the Board, University of Tokyo Press

▷ MAJOR PUBLICATIONS (BOOKS)

- *Kinsei Nihon Shakai to Sogaku*. (Early Modern Japanese Society and the Neo-Confucianism) The University of Tokyo Press, 1985. (translated into Korean and published in 2007.)
- *Kinsei Nihon Seiji Shiso*. (Political Thoughts of Early Modern Japan) Hosodaigaku Kyoiku Shinkokai (Tokyo), 1985.
- *Higashi-Ajia no Oken to Shiso*. (Political Thoughts of Early Modern East Asia) The University of Tokyo Press, 1997. (translated into Chinese and published in 2016.)
- *Kinsei Nihon Shakai to Sogaku* (enlarged edition), The University of Tokyo Press, 2010.
- *Nihon Seiji Shisoshi, 17-19 Seiki*. (A History of Japanese Political Thought, 1600-1901) The University of Tokyo Press, 2010. (translated into English and published by I-House Press (Tokyo) in 2012. Also, translated into Korean and published by Korea University Press in 2017.)
- *Higashi-Ajia no Oken to Shiso*. (Enlarged edition), The University of Tokyo Press, 2017.
- Park Chung Soek and Watanabe Hiroshi(eds.), *Kokka Rinen to Taigaininshiki, 17-19 Centuries*(Keio University Press, 2001), which includes my monograph, Shisomondai-toshiteno “Kaikoku”(“Opening to the World”: Is that Right or Wrong?)
- Watanabe Hiroshi and Park Chung Soek(eds.), *Kankoku, Nihon “Seiyo”*: *Sono Kosaku to Shiso Henyo* (Keio University Press, 2005), which includes my monograph, Kyo to Inbo: Kokutai no Ichikigen(An Origin of the Emperor Worship in Modern Japan).
- Park Ching Soek and Watanabe Hiroshi(eds.), *“Bunmei”, “Kaika”, “Heiwa”*: *Japan and Korea*,(Keio University Press, 2006), which includes my monograph, Kyoso to “Bunmei”: Nihon no Baai (Competition and “Civilization”: the Case of Japan)

▷ MAJOR ARTICLES (that are not included in the books)

- “Michi” to “Miyabi”: Norinaga-gaku to “Kagaku”-ha Kokugaku no Seijishisoshi-teki Kenkyu (Politics and Poetry: A Study of the Thoughts of the Motoori Norinaga School in Tokugawa Japan). *Kokka Gakkai Zasshi*, (1) September 1974, (2) November 1974, (3) March 1975,(4) May 1975.
- “Fufu Yubetsu” to “Fufu Aiwashi” (“Distinction between Man and Wife” and “Intimacy of Man and Wife”). *Chugoku: Shakai to Bunka*, 15, 2000.
- Tokugawa Nihon niokeru “Sei” to Kenryoku (Gender, Sexuality and Power in Tokugawa Japan). *Seiji Shiso Kenkyu*, 1, 2001.
- “Oyake” “Watakushi” no Gogi: “Ko” “Shi” “Public” “Private”tono Hikaku nioite (The Meanings of Oyake and Watakushi in Comparison with Gong-Si and Public-Private). Sasaki Takeshi et al. (eds.), *Ko to Shi no Shisoshi* (Intellectual History of Public and Private), The University of Tokyo Press, 2001.
- “Meiji Ishin”-ron to Fukuzawa Yukichi (What was the “Meiji Restoration”? : Fukuzawa Yukichi’s Interpretation). *Kindai Nihon Kenkyu* 24, 2007.
- Anshan Rejimu to Meiji Kakumei (L’Ancien Régime et la Meiji Révolution). Matsumoto Reiji et al. (eds.), *Tocqueville to Democracy no Genzai* (Tocqueville and Democracy Today), The University of Tokyo Press, 2009.
- Jukyo to Fukuzawa Yukichi (Confucianism and Fukuzawa Yukichi). Fukuzawa Yukichi Kyokai (ed.), *Fukuzawa Yukichi Nengan* (The Annals on Fukuzawa Yukichi) 39, 2012.

Profile: Haeran Lim

▷ Principal Experience

2015. 9 – 2017. 8	Director, Institute of Gender Research, SNU
2010. 9 – 2012. 8.	Director, Institute of the Korean Political Studies, SNU
2009. 9 – 2010. 2.	Chair, Department of Political Science, SNU
2007. 9 – 2008. 6.	Visiting Fellow, CNAPS, Brookings Institution
2006. 3 – 2007. 6	Chair, Department of Political Science, SNU
2006 – present	Associate Professor, Department of Political Science, Seoul National University,
2004 – 2005	Assistant Professor, Seoul National University
2003 – 2004	Assistant Professor, School of International Relations, Catholic Univ. of Korea
2001 – 2003	Full Time Lecturer, School of International Relations, Catholic Univ. of Korea
1999 – 2000	Post-Doc, Ewha Womans University

▷ Education

1996	Ph.D., Political Science, University of California, Davis,
1987	M.A., Political Science, Ewha Womans University
1984	B.A., Political Science, Ewha Womans University

▷ Honors, Fellowships, Grants

Grants, Seoul National University Asia Center, 2015 – 2016
CNAPS Fellowship, Brookings Institution, 2007 – 2008
Research Grants, Seoul National University, 2004 – 2005
Grants, Sungkok Research Foundation, 2003

Grants, Korea Research Foundation, 2002 - present
Nonresident Tuition Fellowship at U.C. Davis, 1992 - 1993
Teaching Assistantship, U.C, Davis, 1990 - 1992
Graduation with First Honor, Ewha Womans University, 1984
Fellowship of Honor, Ewha Womans University, 1981 - 1984

▷ Other Activities

2016. 1 - 2016. 12.	Vice-President, Korean Association of International Studies
2015 - present	Audit Committee Member, Supreme Court
2014. 1 - 2015. 12.	Vice-President, Korean Political Science Association
2013. 1 - Present	Board of Director, Korean Association of International Studies
2012. 1 - Present	Board of Director, Korean Political Science Association
2011. 9 - 2016. 8	Ethics Management Committee and Ombudsman, Korea Foundation
2008. 9. - 2010. 8.	Editor, Journal of Korean Political Studies
2005 - 2007.	Planning and Evaluation Committee, National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences
2005 - present	Executive Committee, Korean Political Science Association
2005 - 2008.	Editorial Board, Korean Association of International Studies
2003	Advisory Committee, Presidency Takeover Committee
2002 - 2007.	Advisory Committee, Ministry of Foreign Affairs and Trade
2002	Advisory Committee, National Security Council
2001 - 2004	Research Fellow, Korea Institute for Future Strategies
1997 - 2000	Lecturer, Ewha Womans Univ, Catholic University of Korea, etc.

▷ Publications

Books

- *Revisiting East Asian Developmental Model in Changes of 21st International Political Economy*. SNU Press. forthcoming. (in Korean)
- *Korea Agenda 2017*. Nanok Publishing Co. 2017. (in Korean: co-authored)
- *Regional Cooperation and Community Building in East Asia*. Nanam Publishing Co. 2013. (in Korean: co-authored)
- *Integration of the Korean Society in a Free Economy*. SNU Press. 2010. (in Korean: co-authored)
- *Diffusion and Internalization of Governance*. Seoul: Daegyung. 2009. (in Korean: co-authored)
- *E-voting and Democracy*. Seoul: In-gan Sarang. 2009. (in Korean: co-authored)
- *Informatization and National Strategy*. Pureun-gil. 2006. (in Korean: co-authored)
- *Politics and Governance*. Bobmunsa. 2002. (in Korean: co-authored)
- *Korea's Growth and Industrial Transformation*. London: Macmillan Press. 1998

Published Papers

- “The Institutional Dynamics of U.S. Participation and Negotiation of TPP,” *Korean Journal of EU Studies* 20(2), 2015. (in Korean: co-authored with Soohyun Cho)
- “Industrial Transition of Mozambique and Developmental State Model Applicability,” *Journal of Korean Political Studies* 24(2), 2015. (in Korean: co-authored with Hye-lim Yoo)
- “Production Globalization and Changes in Production Network: Comparative Study between a EU firm and a Korean firm,” *Korean Journal of EU Studies* 19(2), 2014. (in Korean: co-authored with Hanna Cho)
- “Political Economy of Financial Reform in Korea,” in In June Kim and Yeongseop Rhee (eds.), *Overcoming Financial Crises: The Korean Experience*, SNU Press, 2013. (co-authored with Yeongseop Rhee)

- “Political Economy of the Policy Changes in the Korean Conglomerate Corporate Governance: With an Emphasis on the Political Salience,” *Peace Research* 22(2), 2014. (in Korean: co-authored with Min-Jong King)
- “Political Economy of the Polarization of LEs-SMEs Industrial Structure in Korea,” *Korean Social Science Review* 3(1), 2013.
- “Globalization of Production and Transformation of Regional Production Network in East Asia,” *Peace Research* 21(1), 2013. (in Korean)
- “The Order of International Political Economy in an Era of Great Transformation: Hegemony and the Transformation of Neoliberalism,” *Korea & World Politics* 28(1), 2012. (in Korean)
- “Politics of Gender Equality: With an Emphasis on the Sameness and Difference Approach,” *Journal of Women's Studies* 21(3), 2011. (in Korean)
- “Good Governance of the New Industrial Policy in Korea: Promotion Strategy of Regional Economic Growth and the Daedeok Innopolis,” *East and West Studies* 22(1), 2010. (in Korean).
- “Transformation of Developmental States: Political Economy of Economic Reform in Korea,” *Journal of Contemporary Asia* 40(2), 2010.
- “Democratization and the Transformation Process in East Asian Developmental States: Financial Reform in Korea and Taiwan,” *Asian perspective* 33(1), 2009.
- “Political Economy of Financial Supervisory Reform in Korean,” *Journal of Korean Political Studies* 18(1), 2009. (in Korean: co-authored with Ha Na Lee)
- “Political Economy of East Asian Developmental States,” in KPSA (ed.), *Introduction to Political Science*, Bobmunsa, 2008. (in Korean)
- “Comparative Studies of the Social Capital among Korea, Taiwan, and Japan: With a Focus on Trust in Cluster,” *Journal of Korean Political Studies* 16(2), 2007. (in Korean)
- “East Asian Developmental State and Governance: With a Focus on the Industrial Policy of Korea and Taiwan in Informatization Period,” *New Asia* 13(1), 2006 (Spring). (in Korean)

- “The U.S. Trade Policy in the Bush Administration: The Role of Ideas and Interests,” *Korea & World Politics* 21(2), 2005 (Summer). (in Korean)
- “Informatization and the State in Taiwan,” *The 21st Century Political Science Review* 15(2), 2005 (September). (in Korean)
- “Korea-U.S. Trade Conflict and Korea-U.S. Alliance,” in Yongseop Han (ed.), *Self-Reliance or Alliance: Korea's Security and Foreign Policy in the 21st Century*, Oreum, 2004. (in Korean)
- “Financial Globalization and Taiwan's Response: Focusing on the Financial Liberalization and Financial Reform,” *Korean Political Science Review* 37(5), 2003 (December). (in Korean)
- “Political Economy of Korea-U.S. Trade Disputes in Automobile Industry,” *The Korean Journal of International Relations* 43(3), 2003 (October). (in Korean)
- “Globalization and Trade-Industrial Policy in Korea,” in Young-Kwan Yoon and Keun Lee (eds.), *Globalization and Political Reform in Korea*, Hanoul-Academy, 2003 (July). (in Korean)
- “The U.S. New Trade Policy and the Role of Idea,” *Korean Journal of EU Studies*, 2002 (December). (in Korean)
- “Changes in International Political Economy and Economic Security,” in IPE Research Forum (eds.), *Legacy from the 20th century: Global Economy and International Politics*, Sahoe-Pyeongron, 2000. (in Korean)
- “Reevaluation of Comparative Analysis between Korea and Taiwan: Focusing on the Process of Industrialization,” *Journal of International Political Economy* 3, 2001. (in Korean: co-authored with Seokjun-Lim)
- “Crisis in Industrial Transformation: Comparative Analysis among Korea, Taiwan, and Japan,” *Korea and World Politics* 17(2), 2001. (In Korean)
- “Critical Review on the Woman's Studies in Korea,” *Korean Political Science Review* 35(2), 2001. (in Korean: co-authored with Mikyung Lee)
- “Trust in Subcontracting Relations Between the Large Enterprises and Small-Medium Enterprises in Korea: With Implications for Economic Development,” *International*

Studies Review 3(2), 2000 (December).

- “Trust and Economic Development: Comparison of Subcontracting Relationship among Korea, Japan, and Taiwan,” *The Korean Journal of Policy Studies* 15(1), 2000.
- “Crisis in East Asia: East Asian Model and Regional Economic Cooperation,” *The Korean Journal of International Relations* 40(2), 2000. (in Korean)
- “New Concept of Economic Security,” *Journal of Security Studies* 10(1), 1999. (in Korean)
- “Global Capitalism and Capital Accumulation of Korea: Hegemonic Structure, the State, Production,” *International and Area Studies* 8(3), 1999. (in Korean: co-authored with Seungook Ahn)
- “Economic Crisis and the Patterns of Industrial Transformation in Korea and Taiwan: Industrial Policy and Political Coalition,” *Korean Political Science Review* 33(1), 1999. (in Korean)
- “Politics of Industrial Transformation in Korea: Coalition and Industrial Policy,” *Pacific Focus* 13(2), 1998.
- “The Politics of Industrial Transformation in Korea: A Coalition Approach,” Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of California, Davis, 1996.
- “The Political Theory of J. J. Rousseau: Critical Analysis of the Social Contract Theory,” M.A. Thesis, Department of Political Science, Ewha Womans University, 1987.

Profile: Marc F. Plattner

▷ Summary

- Founding coeditor of the *Journal of Democracy*, a quarterly publication launched in 1989 that addresses the problems and prospects of democracy around the world. He is also co-chair of the Research Council of the International Forum for Democratic Studies at the National Endowment for Democracy (NED).
- He is the author of *Democracy Without Borders? Global Challenges to Liberal Democracy* (2008) and *Rousseau's State of Nature* (1979), a study of the political thought of Jean-Jacques Rousseau. He has also coedited thirty books on contemporary issues relating to democracy. The most recent of these are *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy* (2016); *Democracy in Decline?* (2015); *Democratization and Authoritarianism in the Arab World* (2014); *Will China Democratize?* (2013); *Democracy in East Asia: A New Century* (2013); *Liberation Technology: Social Media and the Struggle for Democracy* (2012); *Poverty, Inequality, and Democracy* (2012); *Debates on Democratization* (2010); and *Democratization in Africa: Progress and Retreat* (2010). His articles on a wide range of international and public policy issues have appeared in numerous books and journals.

▷ Employment

1989–present	Editor , <i>Journal of Democracy</i>
2012–present	Co-Chair , Research Council, International Forum for Democratic Studies
2012–present	Chair , International Advisory Board, M.A. in Governance, Leadership and Democracy Studies, Portuguese Catholic University
2002–2016	Vice-President, Research & Studies , National Endowment for Democracy
2015 (spring)	Visiting Fellow , Institute for Human Sciences (IWM), Vienna
2011 (winter)	Visiting Fellow , St. Antony's College, Oxford University, U.K.

2002–2003	Visiting Professor , Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico di Fiesole, Italy
1994–2012	Director , International Forum for Democratic Studies
1989–2002	Counselor , National Endowment for Democracy
1984–1989	Director of Program , National Endowment for Democracy
1983–1984	Fellow , National Humanities Center, Research Triangle Park, NC
1981–1983	Advisor on Economic and Social Affairs , United States Mission to the United Nations
1975–1980	Program Officer , The Century Foundation, NY
1971–1975	Managing Editor , <i>The Public Interest</i> , NY
1973–1975	Adjunct Assistant Professor of Political Science , Touro College, NY

▷ Education

1974	Ph.D., Government—Cornell University
1966	A.B., Classics and Political Science—Yale University
Academic Awards:	Phi Beta Kappa (Yale, 1964) Summa cum laude (Yale, 1966) New York State Herbert H. Lehman Fellowship (1966–70) Earhart Foundation Fellowship (1970–71)

▷ Publications

Authored Books and Monographs

- *Democracy Without Borders? Global Challenges to Liberal Democracy* (Rowman and Littlefield, 2008).
- *Rousseau's State of Nature: An Interpretation of the Discourse on Inequality* (Northern Illinois University Press, 1979).
- with James R. Ferguson, *Report on Network News Treatment of the 1972 Democratic Presidential Candidates* (Alternative Educational Foundation, 1972).

Edited Books

- Editor, with Larry Diamond and Christopher Walker, *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy* (Johns Hopkins University Press, 2016)
- Editor, with Larry Diamond, *Democracy in Decline?* (Johns Hopkins University Press, 2015)

Articles and Book Chapters

- “Is Democracy in Decline?” in *Democracy & Society* 13 (Fall–Winter 2016).
- “Is Democracy in Decline?” in *Journal of Democracy* (January 2015). Translation in *Nova Cidania* 56 (Summer 2015) in Portuguese.
- “Flirting with Disaster,” in *Journal of Democracy* (October 2014).
- “The End of the Transitions Era?” in *Journal of Democracy* (July 2014).
- “The end of the Cold War ushered in an era of expanding freedom. Is the golden age of democratic transitions drawing to a close?” in *Foreign Policy* (July 2014).
- with Larry Diamond, Francis Fukuyama and Donald L. Horowitz, “Reconsidering the Transition Paradigm” in *Journal of Democracy* (January 2014).
- “Reflections on ‘Governance’” in *Journal of Democracy* (October 2013).
- “Media and Democracy: The Long View” in *Journal of Democracy* (October 2012).
- “Comparing the Arab Revolts: The Global Context” in *Journal of Democracy* (October 2011).
- “The Impact of the Economic Crisis: From the G-8 to the G-20” in *Journal of Democracy* (January 2011).
- “The Authoritarian Challenge” in *Journal of Democracy* (October 2010).
- “Populism, Pluralism, and Liberal Democracy” in *Journal of Democracy* (January 2010).
- “Introduction” in *Is Democracy Exportable?* Zoltan Barany and Robert G. Moser, eds. (Cambridge University Press, 2009).
- “Mistaken Identity” in *Journal of Democracy* (October 2008).

- “The History of a Word” in *Journal of Democracy* (April 2006).
- “Two Kinds of Internationalism” in *The National Interest* 79 (Spring 2005). A longer version was published as “Internationalism and Democracy,” in *Philosophy* 80 (October 2005). Translation in *Commentaire* 113 (Spring 2006) in French.
- “L’Europe n’est pas politique: Réponse à Thierry Chopin” in *Commentaire* 109 (Spring 2005).
- “Building Democracy After Conflict: Introduction” in *Journal of Democracy* (January 2005).
- “The Quality of Democracy: A Skeptical Afterword” in *Journal of Democracy* (October 2004).
- “Sovereignty and Democracy” in *Policy Review* 122 (December 2003 – January 2004). Translations in *Arcana* 53 (5/2003) in Polish, *Nova Cidania* 19 (January-March 2004) in Portuguese, *Merkur* 660 (April 2004) in German, and *Commentaire* 106 (Summer 2004) in French.
- “Making Sense of the European Union: Competing Goals, Conflicting Perspectives” in *Journal of Democracy* 14 (October 2003).
- “Globalization and Self-Government” in *Journal of Democracy* 13 (July 2002).
- “In Rawls’s Wake” in *The Public Interest* 146 (Winter 2002).
- “The Trouble with Parties” in *The Public Interest* 143 (Spring 2001).
- “Exploring Globalization” in *Journal of Democracy* 10 (October 1999).
- “From Liberalism to Liberal Democracy” in *Journal of Democracy* 10 (July 1999).
- “Traditions of Accountability” in *The Self-Restraining State*, Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner, eds. (Lynne Rienner, 1999).
- “Liberalism and Democracy” in *Foreign Affairs* 77 (March–April 1998).
- “Liberal Democracy, Universalism, and Multiculturalism” in *Multiculturalism and American Democracy*, Arthur M. Melzer, Jerry Weinberger, and M. Richard Zinman, eds. (University Press of Kansas, 1998).
- “Rousseau and the Origins of Nationalism,” in *The Legacy of Rousseau*, Clifford Orwin and Nathan Tarcov, eds. (University of Chicago Press, 1997).

- “Two Views of Liberalism,” in *Journal of Democracy* 7 (October 1996).
- “The Uses of Civil Society,” in *Journal of Democracy* 6 (October 1995).
- “Human Rights,” in *The Encyclopedia of Democracy*, 4 vols., Seymour Martin Lipset, ed. (Congressional Quarterly, 1995)
- “Exploring the End of History,” in *Journal of Democracy* 3 (April 1992).
- “The Democratic Moment,” in *Journal of Democracy* 2 (Fall 1991). Reprinted in *Current*, 339 (January 1992) and in *The Global Resurgence of Democracy*, Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. (Johns Hopkins University Press, 1993).
- “Rousseau’s Legacy,” in *The Public Interest* 104 (Summer 1991).
- “The First Democracy,” in *Journal of Democracy* 2 (Winter 1991).
- “Natural Rights and the Moral Presuppositions of Political Economy,” in *From Political Economy to Economics—and Back?* James H. Nichols, Jr., and Colin Wright, eds. (ICS Press, 1990).
- “Capitalism,” in *Confronting the Constitution*, Allan Bloom, ed. (AEI Press, 1990).
- “The New Egalitarianism,” in *Capitalism and Equality in America*, Peter L. Berger, ed. (Hamilton Press, 1987).
- “Can Unequal Representation Be Fair?—Justice, Voting Rights and International Organizations,” in *This World* 12 (Fall 1985).
- “The New International Regulatory Order” in *The Public Interest* 77 (Fall 1984).
- “Thinking About the ‘North-South Gap’” in *This World* 7 (Winter 1984). Reprinted in *The Best of This World*, Michael A. Scully, ed. (University Press of America, 1986).
- with Kenneth L. Adelman, “Western Strategy in a Third World Forum,” in *Atlantic Quarterly*, Spring 1983.
- with Kenneth L. Adelman, “Third World Voting Patterns at the United Nations,” in *The Third World: Premises of U.S. Policy*, 2nd ed., W. Scott Thompson, ed. (Institute for Contemporary Studies, 1983).
- “American Democracy and the Acquisitive Spirit,” in *How Capitalistic is the Constitution?* Robert A. Goldwin and William Schambra, eds. (American Enterprise Institute, 1982). Reprinted in *South Africa’s Crisis of Constitutional Democracy: Can*

the U.S. Constitution Help? Robert A. Licht and Bertus de Villiers, eds. (AEI Press, 1994).

- “The Good Old Cause” in *The Public Interest* 62 (Winter 1981).
- “The Welfare State vs. the Redistributive State,” in *The Public Interest* 55 (Spring 1979). Reprinted in *Current Issues in the American Economy*, 3rd ed., Robert C. Puth, ed. (Washington, D.C.: Heath, 1980).
- “The Real Meaning of ‘Income Redistribution’” in *The Public Interest* 50 (Winter 1978).
- “The Rehabilitation of Punishment,” in *The Public Interest* 44 (Summer 1976).
- “The New Political Theory,” in *The Public Interest* 40 (Summer 1975).
- “Nietzsche’s Antagonist” in *The Denver Quarterly* 10 (Spring 1975).
- “Campaign Financing—The Dilemmas of Reform,” in *The Public Interest* 37 (Fall 1974).
- “The Attack on Economics,” in *Claremont Journal of Public Affairs* 2 (Spring 1973).
- Numerous shorter articles and reviews in a wide variety of publications, including *The Wall Street Journal*, *Washington Post*, and *The New York Times Book Review*.

▷ Selected Recent Academic Presentations

Portuguese Catholic University (June 2017)

Bucerius Law School, Hamburg (July 2016)

Portuguese Catholic University (June 2016)

Michigan State University (October 2015)

University of Texas at Austin (October 2015)

University of Dallas (September 2015)

University of North Texas (September 2015)

Baylor University (September 2015)

Institute for Human Sciences, Vienna (April 2015)

Portuguese Catholic University (February 2014)

Portuguese Catholic University (March 2013)

College of Europe, Natolin (Warsaw) (April 2012)
Institute for Human Sciences, Vienna (June 2011)
St. Antony's College, Oxford, U.K. (March 2011)
Portuguese Catholic University, Estoril (June 2010)
Colgate University, Hamilton, NY (November 2009)
Boston College, Brookline, MA (October 2009)
Portuguese Catholic University, Lisbon (October 2008)
Hertie School of Governance, Berlin (October 2008)
Central European University, Budapest (April 2008)
American University, Washington, DC (February 2008)

Profile: 백완기

성명: 백완기(Wanki Paik)

생년월일: 1936년 11월 9일

현직: 고려대학교 명예교수

대한민국 학술원 회원

1. 학 력

1955-1959 서울대학교 문리과대학 정치학과 졸업(정치학사)

1959-1961 서울대학교 행정대학원 졸업(행정학석사)

1968-1972 The Florida State University(정치학박사)

2. 교육경력

1975-1978 국민대학교 법정대학 행정학과 부교수 및 교무처장.

1978-2002 고려대학교 정경대학 행정학과 교수

1981 한국정치학회 연구이사

1983-1984 한국행정학회 연구담당 부회장

1985-1986 한국행정학회 회장

1988-1990 고려대학교 행정문제연구소 소장

1994-1996 한국사회과학협의회 회장

1996-1998 고려대학교 정경대학 학장

2002- 고려대학교 명예교수

2007- 대한민국 학술원 회원

3. 상 훈

2002 근정포장

2005 한국행정학회 학술공로상

2016 인촌상(동아일보사)

4. 저 서

- [한국정치론] 공저(김운태 한승조 윤근식 윤형섭 양병영), 서울: 박영사, 1976.
- [한국의 행정문화], 서울: 고려대학교 출판부, 1982.
- [한국정치행정의 체계] 공저(김운태 강신택 외), 서울: 박영사, 1982.
- [제3세계 연구(II) - 아랍문화 -], 서울: 한국정신문화연구원, 1983.
- [행정학], 서울: 박영사, 1984.
- [Korean Administrative Culture], Seoul: Korea University Press, 1990.
- [민주주의 문화론], 서울: 나남, 1996.
- [문화와 국가경쟁력] 공저(신유근 외), 서울: 박영사, 1996.
- [한국행정학의 기본문제들], 서울: 나남, 1996.
- [성경과 민주주의 - 문화론적 접근 -], 서울: 예영, 1999.
- [한국행정학 50년 - 문헌검토를 중심으로 -], 서울: 나남, 2005.
- [인촌 김성수의 삶 - 인간자본의 표상 -], 서울: 나남, 2012.

5. 논 문

- “한국행정의 근대화에 대한 문화심리학적 접근,” [한국행정학보] 제9호, 1975, pp. 71-102.
- “발전적 가치관과 Taboo 문화,” [논문집], 국민대학교, 1975, pp. 89-114.
- “한국행정학의 학문성 정립문제: 과학주의 입장에서,” [한국정치학회보], 제12집, 1978, pp. 73-91.
- “한국의 행정문화: 의식주의를 중심으로,” [한국행정학보], 제12호, 1978, pp. 112-127.
- “한국행정에 있어서 움부즈만 제도의 정착화 가능성,” [한국행정학보], 13호, 1979, pp. 199-216
- “북한의 권력구조분석 - 중앙인민위원회를 중심으로 -,” [북한법률행정논총], 제3집, 고려대학교 법률행정연구소, 1979, pp. 81-101.
- “한국행정에 있어서 평가제도의 도입연구,” [법률행정논집], 제17집, 고려대학교 법률행정연구소, 1979, pp.209-218.
- “행정체제의 변화유형: 발전행정의 시각에서,” [한국정치학회보], 제14집, 1980, pp. 105-122.
- “예산에서 자원배분의 문제,” [법률행정논문집], 제18집, 고려대학교 법률행정연구소, 1980,

- pp. 259-271.
- “공익에 관한 제 학설의 검토,” [법률행정논집] 제19집, 고려대학교 법률행정연구소, 1981, pp. 243-269.
- “정책결정에서 공익의 문제,” [한국정치학회보], 제15집, 1981, pp. 139-159.
- “한국의 근대화에서 행정의 공과,” [사회과학논집], 제10집, 고려대학교 정경대학, 1982, pp. 145-154.
- “합리성에 관한 소고,” [한국정치학회보], 제17집, 1983, pp. 395-414.
- “엘리트 지배론,” [사회과학연구] 제7집, 조선대학교 사회과학연구소, 1984, pp. 173-191.
- “2000년대의 지방행정문화,” [2000년대 지방행정의 좌표], 지방행정연구원, 1985, pp. 63-96.
- “행정기능의 배분 및 재정립문제,” [한국행정학보], 제20권 제1호, 1986, pp. 15-30.
- “민주문화의 개념정립,” [한국정치학회보], 제20집 제2호, 1986, pp. 13-30.
- “한국적 행정이론의 성립가능성 모색,” [한국정치학회보], 제21집 제2호, 1987, pp. 163-183.
- “한국행정의 정 위치탐색,” [한국정치연구], 서울대학교 한국정치연구소, 1987, pp. 271-284.
- “공직의 윤리,” [사회변화와 윤리], 한국사회과학연구협회의, 법문사, 1989, pp. 202-223.
- “남, 북한 행정체제의 비교,” [북한법률행정논총] 제7집, 고려대학교 법학연구소, 1990, pp. 219-257.
- “다산의 목민사상과 공직자 윤리의식,” [사상과 정책], 경향신문사, 1990 가을호, pp. 32-43.
- “행정의 갈등관리능력의 제고방안,” [한국사회개발연구], 고려대학교 아세아문제연구소, 1990, pp. 55-97.
- “가족주의적 행정문화의 공과,” [문화전통과 사회발전], 미원문화재단, 1991, pp. 112-132.
- “정도전의 권력관 연구: 재상중심의 권력구조를 중심으로,” [사회과학연구논집] 제17집, 고려대학교 정경대학, 1992, pp. 35-50.
- “행정학에서 유학적 응용: 율곡의 정치, 행정사상을 중심으로,” 윤시순 외 공저 [공자사상의 발견], 서울: 민음사, 1992, 254-283.
- “공직자의 의식과 행태변화를 저해하는 요인과 변화유인책,” 한국행정연구원 [공직자의 의식과 행태개선], 1994, pp.23-42.
- “경제자유화의 기수: 김재익론,” 이정범 편저 [진환시대의 행정가], 나남, 1994, pp. 167-212.
- “한국행정과 부패문화,” [정치부패의 실체와 처방], 한국부패학회, 1996, pp. 1-13.
- “사실주의적 행정문화,” [한국행정연구], 한국행정연구원, 제9권 제2호, 2000 여름호, pp.

104-117.

“건설 및 건축분야 행정부패의 원인과 그 처방에 관한 연구,” [정부학연구], 7권 1호, 2001, pp. 7-46.

“한국행정과 공공성,” [한국사회와 행정연구], 18집 2호, 2007, pp. 1-22.

“한국의 행정문화와 외래이론에 의존한 정부혁신의 정합성,” [정부학연구] 제14권 제1호, 2008, pp. 5-33.

“공공성 논의의 필요성,” 윤수재·이민호·채종현 편저 [새로운 시대의 공공성 연구], 법문사, 2008, pp. 17-31.

“한국사회에서 공공성의 개념정립과 역대 정권을 통한 정착화 과정,” [학술원 논문집] 인문사회과학편, 제52집 1호, 2013, pp. 177-221.

“알렉시스 드 토그빌(Alexis de Tocqueville)의 생애와 사상,” 서울대학교 행정문제연구소, [행정논총], 제53권 제4호, 2015, pp. 1-45.

The Organizing Committee for The 44th International Symposium
The National Academy of Sciences, Republic of Korea

Kyong Dong KIM (Member, NAS) - Chairperson

Byung Joon AHN (Member, NAS)

Wanki PAIK (Member, NAS)

Jung Bock LEE (Member, NAS)

Hyun-Chin LIM (Member, NAS)

Proceedings of the NAS International Symposium are published
annually by the National Academy of Sciences, ROK.

All correspondences relating to the proceedings should be
addressed to The National Academy of Sciences
59 Banpo-daero 37-gil, Seocho-gu, Seoul 06579
Tel: +82-2-3400-5250 Fax: +82-2-535-8836
E-mail: academy@moe.go.kr Website: www.nas.go.kr

© All rights of reproduction in any form are reserved.