

바른미래연구원 이슈페이퍼

Vol.36 2019년 11월 04일
www.brmrins.or.kr

올해의 단어 '조커'와 '내전'

김중식 연구위원
uuyouu@naver.com

*이 글은 필자의 개인의견이며, 바른미래연구원의 공식입장과 다를 수 있음

1 | '조커'와 '내전'

- 2019 지구촌의 올해의 단어 '조커'
 - 만연한 불평등과 기득권 정치에 대한 '조커'들의 분노가 지구촌 강타
 - 전 세계 조커들이 그들을 대의(代議) 하지 못하는 '엘리트 민주주의'의 파산을 선고
 - 민주주의의 위기(포퓰리즘 득세)¹⁾, 대의민주주의의 위기로 이어짐
 - 좌·우 포퓰리스트들이 직접민주주의를 대안으로 제시
 - ※ 중동·남미는 물론 영국(브렉시트)·미국(트럼프) 등 전·현 글로벌 패권국가도 마찬가지
 - ※ 유럽의 경우 오스트리아 자유당, 영국 독립당, 프랑스 국민전선 등과 덴마크 국민당 등 북유럽은 난민에 대한 혐오로 우파 포퓰리즘 강세. 폴란드·체코·헝가리 등 동유럽에서도 민족주의 등 우파 포퓰리즘 득세. 경제가 나쁘고 실업률이 최고조에 이른 스페인 포데모스, 이탈리아 오성운동, 그리스 시리자 등 남유럽은 좌파 포퓰리즘
- 2019 대한민국의 올해의 단어 '내전'
 - 엘리트 정치의 파산을 선고한 전 세계 조커들과 다르게, 우리나라는 '조커'들이 '엘리트'(조국과 박근혜)의 수호천사를 자임

1) 스티븐 레비츠키의 『어떻게 민주주의는 무너지는가』(어크로스, 2018)는 합법적으로 선출된 통치자에 의한 민주주의의 잠식·후퇴 현상을 지적

- 이는 한국 유권자들이 정책보다 정체성(이념·지역 등)에 투표²⁾하기 때문인 것으로 보임
- 따라서 양대 기득권세력은 극한의 갈등으로 지지층을 결집하는 ‘반정치’를 증폭시킴
- 양대 진영의 직접민주주의는 “조국 내전” “광장 내전” “해방공간 찬·반탁 운동의 재림” “스페인 내전을 연상시킴” 등으로 귀결됨³⁾

2 | 내전의 뿌리는 ‘직접민주주의 과잉’

○ ‘촛불 절대화’는 문재인 정부의 신앙

- 직접민주주의는 ‘혁명정부’의 무기이자, “운동권 민주주의”의 소산
- 대통령 개인과 집권여당 차원에서 협치(거버넌스) 개념의 부재
- ※ 문재인 대통령 ” 대의정치가 충분히 민의를 반영하지 못한다고 생각 들 때 국민들이 직접 의사 표시를 하는 것은 대의민주주의를 보완하는 직접민주주의 행위로서 긍정적 측면도 있다고 본다” (2019.10.7. 청와대 수석·보좌관회의), “국민들은 주권자로서 평소 정치를 구경만 하고 있다가 선거 때 한 표 행사하는 간접민주주의로는 만족하지 못한다. (중략) 그렇게 (간접민주주의를) 한 결과 우리 정치가 이렇게 낙오됐다, 낙후됐다” (2017.8.20. 취임 100일 대국민보고대회)
- ※ 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제」(2017.7.19.)에 따르면, 첫 번째 국정 목표는 “국민이 주인인 정부” 다. 이를 구현할 첫 번째 전략은 직접민주주의이고, 첫 번째 국정과제는 적폐청산이다.(“전략 1 : 국민주권의 촛불민주주의 실현” “국정과제 1 : 적폐의 철저하고 완전한 청산”)

□ 100대 국정과제 속 직접민주주의⁴⁾

- “국민은 통치 대상이 아니라 나라의 주인이자 정치의 실질적 주체”
- “주권자 국민은 ‘나’를 대표하지 못했던 기존 정치의 한계를 넘어 국민 개개인이 권력의 생성과 과정에 직접 참여하고 결정하는 새로운 국민의 출현”
- “아래로부터의 민주주의, 직접민주주의, 정의민주주의 지향”

2) 최준영, ‘갈등과 교착의 한국 대의민주주의 - 누구의 책임이며 어떻게 할 것인가’(한국정당학회보, 2018). 이 논문은 바른미래당이 중도적 정체성을 창출해 제3정당의 위치를 굳건히 해야 한국 대의민주주의가 발전한다고 보고 있으나, 그 성공 가능성은 낮다고 봄. 팬스브릿지의 3가지 대의유형론에 따르면, 유권자는 1)정책 2)회고 3)정체성을 두고 투표하는 데 이것이 대의민주주의 유형을 결정. 그런데 한국 유권자는 정체성에 투표하므로, 정당은 정체성을 대의함

3) 민주당은 광화문 집회에 대해 “내란 선동”으로 규정

4) ‘국민성공시대’(이명박) ‘국민행복시대’(박근혜)는 국민을 객체로 본 반면, ‘국민주권시대’(문재인)는 국민을 주체로 본다는 주장도 있음

- 대의민주주의 정상화 없이 “거리정치” “광장정치”⁵⁾로 직행
 - 정당민주주의 결핍 상태에서 직접민주주의는 1)기득권 정치엘리트들의 일방적 권력 행사 2)합리성보다 진영논리에 매몰 3)포퓰리즘(“합리적 개혁보다 집권세력의 권력유지 또는 비집권세력의 권력획득 수단으로 악용”)으로 가는 길목이 될 수 있음
 - “민주적인 파시즘” “정의로운 포퓰리스트” “법과 절차를 지키는 독재자” 등 ‘형용 모순’은 민주주의에 대한 도전
 - ※ 문재인정부는 포퓰리즘(대중의 지지 획득을 위해 선심성 정책을 남발)과 파시즘(지도자와 인민의 직접적인 결합이라는 명분으로 의회를 무시) 혐의가 있으나, 엘리트 정치 전반에 대한 부정이 아니라 갈등·분열의 진영논리를 구사한다는 점에서 ‘내전’의 한 당사자에 가까움
- 내전의 또 다른 당사자는 제1야당
 - 문재인정부를 “좌파독재” “친문독재”로 규정⁶⁾, ‘비토(veto)크라시’로 맞대응
 - ‘원외’ 한계 드러낸 황교안 한국당 대표의 “상습가출”(장외투쟁) 리더십
 - ※ 한국의 좌우는 안보 이슈를 제외하면 정책 측면에서 큰 차이가 없어보임. 그럼에도 사생결단의 세대결을 벌이는 이유는 화해 불가능한 이념적 정체성(민족주의 vs 국가주의) 때문인 것으로 보임. 거대양당의 거리정치는 ‘집토끼’ (확고한 지지층)의 결집을 위한 ‘합리적 선택’ 임

3 | ‘내전’의 피해자는 국민

- “대표성 없는 직접민주주의는 갈등의 원천”⁷⁾
 - “촛불시위를 민주주의의 승리로 해석한다고 하더라도 대의제 민주주의 원리에 따라 정치를 의회·정당 중심의 제도 안으로 수렴하는 대신 광장에서 운동의 정치를 확대하는 직접민주주의 추구는 커다란 방향착오”⁸⁾

5) 박상훈은 『청와대 정부』에서 정당·의회·내각 아닌 청와대 중심의 국정 운영, 국민과 지지자를 동원하는 정치를 지향한다는 점에서 문재인정부와 박근혜정부가 비슷하다고 주장. 한국의 결손민주주의로는 비자유민주주의(이명박·박근혜 정부 때 대선개입을 통한 선거체계의 훼손과 위헌적 통치행위), 후견민주주의(최순실 사태), 위임민주주의(대의제 민주주의를 건너뛰고 국민의 직접적 지지에 의존하는 ‘청와대 정부’) 등

6) 나경원 한국당 원내대표 등은 2019년 5월 이후 문재인정부를 ‘신독재 정권’으로 규정. “문재인 정부가 추구하는 독재국가를 완성하는 마지막 퍼즐이 조국 법무부 장관과 선거제 개편”. 이는 영국 시사주간지 《이코노미스트》가 정리한 ‘신독재 4단계론’(▲위기 시 카리스마를 내세워 집권 ▲적(敵)들만 찾아내기 ▲언론·사법 등 권력기관 장악 ▲선거기관을 바꾸는 것)을 인용

7) 『가짜 민주주의가 온다』 (티머시 스나이더, 부키, 2019)에 따르면, 신(新)권위주의는 민주주의의 가면을 쓰고 등장

8) 최장집, '한국의 민주화와 민주주의에 대한 불만'(6월민주항쟁30년사업추진위원회·서울시 공동주최 ')

- 직접민주주의는 대의민주주의의 보완재로서 직접민주주의의 제도화와 대의민주주의 복원은 병행되어야 함
- 대의민주주의의 한계를 지적함과 동시에 그 한계에 도전하는 것이 대의민주주의 정신
- 국회가 문제해결 대신 문제유발 시 '정치적 사법화' '사법의 정치화'로 3권분립 훼손

□ '다른 수단에 의한 정치'(Martin Shefter, Benjamin Ginsberg)

○ '정치적 사법화'(juridification of politics)

- 선출되지 않고(unelected), 견제받지 않으며(unchecked), 책임지지 않는(unaccountable) 비정치적 헌법기구인 사법부의 '정치적 실천'

※ 제왕적 대통령을 대체하는 제왕적 사법부의 출현(Neier)

※ 국민의 주권 소외이자, 민주주의 근본원칙인 '대표와 책임의 원리' 을 훼손

- "법의 지배가 정치적 무기가 되면 법의 지배라는 원칙은 훼손됨"(Maravall)

○ 원인은 정당정치의 부재, 결과는 사법부의 정치화

- 정치의 사법화는 의회의 불능·불임에서 오히려 사법부 문제 아닌 의회의 문제

○ 개혁의 제도화에 실패

- "직접민주주의를 강조하면 시민의 힘이 세질 것 같지만 행정권이 강해지는 역설이 벌어진다 는 것은 세계적으로 공통된 현상"⁹⁾

- 국회를 '패스'하는 '시행령 정치' 수준으로 보면 문재인정부가 이명박·박근혜정부와 별다르지 않거나 더 나쁜 상태¹⁰⁾

※ "구두 지시로 모든 걸 해결하려는 게 매우 위험" ¹¹⁾(윤여준)

※ 100대 국정과제 완수 위해 제·개정 필요한 법령 400개는 국회에서 만드는 것임. 또한 검찰개혁 의 핵심인 수사권·기소권 분리 역시 국회(패스트트랙)에서 연내 처리 가능

한국의 민주화 30년-세계 보편적 의미와 전망' 국제학술대회, 2017.11), "직접민주주의가 대의제 민주주의보다 더 좋고 더 발전된 형태라는 전제는 현대 대의제 민주주의를 잘못 이해"

9) 박상훈, "특하면 입법 패싱, 위헌논란 부르는 문 정부 '시행령 정치'"(중앙일보, 2019.11.4.)

10) 채이배, 위 중앙일보(2019.11.4.). '역대 정부 법률·시행령(대통령령)·시행규칙(총리령·부령) 심사 및 공포 건수 집계'에 따르면 문재인 정부 2년4개월여 동안(2017년 5월 10일~2019년 9월 27일) 2053건의 시행령이 공포됨. 이는 박근혜 정부 4년2개월간(2013년 2월 25일~2017년 5월 9일) 3667건의 55.9%, 이명박 정부 5년(3762건)의 55%를 넘는 수치. 오롯이 문재인 정부의 해였던 2018년(896건) 수준으로 시행령을 개정한다고 가정하면 5년간 4480건

11) 윤여준, 위 프레시안(2017.6.12). 문재인정부의 '시행령 정치'는 출범(2017.5.10) 직후부터 지속적으로 제기된 문제임

4 직접민주주의의 제도화와 블록체인

- 직접민주주의의 제도화
 - ‘참여’(민주주의의 양)와 ‘심의회’(민주주의의 질)로 의사결정의 민주적 정당성 제고
 - 사상적으로 공화주의 (직접민주주의와 대의민주주의의 조화)
 - 선거제도에서는 결선투표제 도입과 독일형 연동형 비례대표제 강화
 - 국민투표, 국민발안, 국민소환 강화
 - 사회적(국가적) 대타협을 위한 숙의민주주의(다수결 원리와 합의에 의한 결정을 결합)

□ 블록체인 직접민주주의

- 스페인 신생정당 ‘포데모스 (Podemos)’는 블록체인 기반의 투표 ‘아고라 보팅 (Agora Voting)’으로 직접민주주의 구현
- 호주 ‘플렉스’는 정당 내 블록체인 기반 투표 운영 시스템으로 ‘이슈 기반 직접 민주주의 (IBDD)’를 주장
 - ※ IBDD(Issue Based Direct Democracy) : 유권자가 자신이 더 중요하게 생각하는 이슈에 대한 투표를 위해 다른 이슈에 대한 투표를 포기하는 투표권 거래제* 등 제안. 유권자들의 표에 다른 가치를 부여해 표의 실질적 가치를 높임
- 미 실리콘밸리에서는 투표권을 위임하도록 한 ‘리퀴드 민주주의’ 실험
- 한국도 중앙선거관리위원회가 ‘블록체인 기반 온라인 투표 시스템’ 개발 중

- 방법적으로 인터넷 민주주의에서 블록체인 민주주의로¹²⁾
 - 스마트폰만 있으면 누구나 ‘문제’를 일으킬 수 있는 세상¹³⁾
 - 웹은 거대한 소수가 개인정보를 축적하고 통제하는 중앙집중형 구조, 가짜뉴스의 온상¹⁴⁾
 - 반면, 블록체인은 ‘웹+신뢰’ ‘정보+가치’ 구현, 광장정치¹⁵⁾의 극단적 양극화 방지¹⁵⁾ ㉠

12) 블록체인을 공직선거에 전면도입한 나라는 에스토니아 정도뿐. 우리도 공직선거에는 시범 실시 거쳐 단계별 확대가 바람직. 국립과학공학의학아카데미(NASEM)는 “블록체인을 이용한 투표가 유망해 보일지라도 이 기술은 선거에서 근본적인 안전 문제를 해결할 수 없어 보인다”고 평가

13) 『정치가 던지는 위험』(콘돌리자 라이스 외, 21세기북스, 2019)은 “예측 불가능한 소셜 리스크”의 핵심으로 스마트폰을 꼽음. 미국의 테마파크기업 ‘씨월드 엔터테인먼트’는 범고래 쇼 관련 다큐멘터리 ‘블랙피쉬’(2013)로 주가 60% 폭락. 2010년대 중동 민주화운동은 과일 노점상 청년의 분신을 휴대폰으로 촬영해 페이스북에 올린 것으로 시작된 자스민혁명(튀니지)이 그 발단이었음

14) 드루킹, 검색어 순위조작, 통합진보당 대리투표(2012) 등 디지털 민주주의의 한계와 위험이 노정됨. 현 정부의 청와대 국민청원 등 SNS 의견수렴 역시 정치적으로 치우친 여론 쏠림이 나타남

15) 블록체인 민주주의의 장점으로는 정치 참여의 확대, 투표 과정의 부정 방지, 투명성 제고, 비용 절감, 절차 간소화 등이 꼽히고 있음