

아시아리뷰

제15권 제3호(통권 35호), 2025

자유 주제



비교 시각에서 본 한국 민주주의의 미래: 정치개혁의 과제*

임현진 서울대학교 명예교수 겸 아시아연구소 연구원/대한민국학술원 회원

제3파 민주화 국가 중 한국은 권위주의로부터 민주주의로의 이행을 거쳐 공고화를 이룬 대표적인 사례이다. 이러한 한국의 민주주의가 근래에 들어 몹시 흔들리고 있다. 가장 대표적인 사건이 2024년 12월 3일 윤석열 대통령의 비상계엄 선포였다. 국회의 탄핵소추에 따른 헌법재판소의 판결로 그는 2025년 4월 4일 퇴진하였다. 이 와중에서 정치적 불확실성 아래 국정 운영을 위한 거버넌스가 무너지고 진보와 보수 사이의 진영대립이 악화하였다. 한국은 대통령 중심제 아래 기본적으로 소선거구제에 입각한 단순 다수결주의(simple majoritarianism)를 채택하고 있다. 다수결주의는 50% 미만이라도 소수점 +만으로도 승자독식(winner-takes-all)을 가져온다. 윤석열 정부에서 대통령의 제왕적 권력과 거대 야당의 의회 권력 사이에 충돌도 대선과 총선에서의 서로 다른 승자독식에 따른 결과이다. 한국은 민주주의 공고화 단계에서 국민과 정치 지도자들이 민주적 규범과 게임의 규칙을 내면화하는 데 성공적이지 못했다. 이러한 정치문화의 미성숙이 대의제도의 왜곡과 시민사회의 분열을 야기하고 있다. 한국은 계층, 지역, 이념, 세대, 젠더, 고용 갈등 아래 팬덤정치로 인해 정치적 양극화가 매우 심각하다. 이 글에서는 한국 민주주의의 제도적·규범적 취약성을 극복하기 위하여 정치대표체제와 이익조정체제의 개혁 방안을 논의하고 있다. 나는 합의제 정치와 사회 코포라티즘으로의 전환을 통해 다수와 소수가 공존하는 권력분점 아래 작금 심화된 사회갈등과 진영대립을 극복할 수 있다고 주장한다.

주제어 포퓰리즘, 팬덤정치, 진영대립, 정치적 양극화, 정치대표체제, 이익조정체제, 단순 다수결 정치와 합의제 정치, 사회 다원주의와 사회 코포라티즘

I. 머리말

한국의 민주주의가 혼란에 빠져 있다. 제2차 세계대전 이후 제3파 민주화 국가 중 권위주의로부터 민주주의로의 이행을 거쳐 공고화를 이룬 매우 보기 드

* 이 글은 한국학술원과 일본학사원이 2025년 9월4일 일본 동경에서 공동으로 주최한 제17회 한·일 학술포럼에서 발표한 것을 토대로 수정, 보완한 것이다. 귀중한 논평을 해 주신 일본 동경대학교의 와타나베 히로시(渡辺浩) 명예교수와 한국 연세대학교의 신명순 명예교수에게 감사를 드린다. 그리고 이 글의 초고 작성과정에서 유익한 제언을 해 주신 서울대학교 아시아연구소 강명세 박사, 김중철 박사, 공석기 박사, 그리고 김해원 박사후보에게 고마움을 전한다.

문 사례로 한국을 꼽을 수 있다. 1980년대 말 민주화 이후 지금까지 보수와 진보 정권 사이의 수평적 정권교체를 네 차례 이루었다. 이러한 한국의 민주주의가 지난 20년 사이 세 번에 걸친 대통령 탄핵 아래 법치주의, 삼권분립, 의회주의가 바로 서지 못하면서 흔들리는 모습을 보여주고 있다.

가장 대표적인 사건이 2024년 12월 3일 윤석열 대통령에 의한 비상계엄 선포였다.¹ ‘155분의 악몽’이었다. 대통령 윤석열은 국회의 탄핵소추에 따른 헌법재판소의 인용으로 2025년 4월 4일 대통령직에서 파면되었다. 내란 및 직권남용이라는 국헌문란으로 그는 헌정사 처음으로 현직 대통령으로 체포, 구속되는 불명예를 안았다. 1987년 민주화 이후 대통령에 대한 탄핵은 노무현 이후 박근혜를 거쳐 세 번째 경우로 한국 민주주의의 제도적·규범적 기반이 취약하다는 사실을 말해주고 있다.²

한국 민주주의의 제도적·규범적 취약성은 여러 면에서 나타난다. 비교 시각에서 보면 제3파 민주화의 경우 권위주의로부터 탈피는 쉽지만 민주주의를 공고화시키는 것은 매우 어렵다. 왜냐하면 민주적 규범과 게임의 규칙을 일상화하는 것은 시민의식의 성숙과 정치문화의 변화와 같이 오랜 시간이 걸리기 때문이다. 한국의 경우 1993년 김영삼정부의 수립으로 군부를 배경으로 한 권위주의를 청산하고 민주주의로 이행하였다. 그러나 민주적 절차에 따른 경쟁선거 아래 이루어진 네 번의 수평적 정권교체는 공고화의 필요조건일 뿐 충분조건은 아니었다. Fukuyama(1995)에 의하면 민주주의가 공고화되기 위해서는 이데올로기, 제도, 시민사회, 그리고 문화의 네 수준에서 변화가 따라야 한다. 한국의 경우

¹ 국회가 비상계엄 해제를 결의한 후 국무회의의 의결을 거쳐 계엄은 6시간 만에 종료되었다. 윤 대통령은 계엄 발표에서 “북한 공산세력의 위협으로부터 자유 대한민국을 수호하고...파렴치한 중북 반국가세력들을 일거에 척결하기” 위한 목적을 강조했다. 나아가 국회를 ‘범죄자 집단의 소굴’로 지칭하고 ‘입법 독재’를 하고 있다고 지적했다. 계엄포고령에 의해 국회와 지방의회, 정당의 활동과 정치적 결사, 집회, 시위 등 일체의 정치 활동이 금지되었다. 군인과 경찰이 국회에 진입했지만 국회로 모인 시민들의 계엄 선포에 대한 저항 아래 국회에서 해제 요구 결의안이 통과됨으로써 물리적 충돌 없이 막을 내렸다.

² 해방 이후 한국의 80년 헌정사에서 12번의 비상계엄이 선포되었다. 1972년 10월 26일 박정희가 유신을 선포한 이후 52년 만에 현직 대통령이 선포한 계엄령이다. 1980년 5월 17일 신군부에 의해 전국적으로 확대된 비상계엄이 마지막이었다. 이는 1980년 5월 18일 광주민주화운동으로 이어졌다.

국민은 민주주의에 대한 이데올로기적 정당화는 공유하였지만, 한편으로 탈(脫) 권위주의에 따른 정치제도의 개혁을 이루지 못했고 다른 한편으로 시민사회의 성장이 신뢰에 기반한 정치문화의 변화를 가져오지 못했다고 볼 수 있다.

한국의 정치제도는 미국과 비슷하게 대통령제와 단순 다수제 선거제가 결합되어 승자독식에 따른 권력독점의 문제를 안고 있다. 트럼프 제1기에 이어 제2기의 미국정치가 진보와 보수 사이 분열이 심각한 것처럼 한국의 정치 역시 극심한 양극화 위기에 처해있다. 미국 정치학자들은 최근 저서에서 미국이 직면한 정치적 양극화를 ‘당파적 국가’(Partisan Nation)라고 명명했다(Pierson and Schickler, 2024). 사실 이들의 명명은 한국에 적용하는 것이 더 적절하다. 윤석열 정부 아래 국회의 다수파와 여당의 불일치에 따른 분점정부(divided government) 아래에서 끊임없는 정부와 의회 사이의 대치는 ‘소란의 나선’(spiral of disturbance)을 가져왔다. 대화와 타협이 없는 적대정치로 인해 민주주의는 크게 흔들렸다. 윤석열 정부에 이어 이재명 정부에 들어와서도 여야가 서로 국정파트너로 받아들이지 않고(mutual toleration) 제도적으로 자제(institutional forbearance)하지 못함으로써 극한 대결의 정치는 지속되고 있다(Levitsky and Ziblatt, 2018 참조). 윤석열 정부에서 대통령의 제왕적 권력과 다수파에 의한 의회 권력 사이의 충돌에 따른 정치균열과 사회갈등이 심각하게 늘어났다. 한국의 정치는 야당의 입법독주, 탄핵남발, 예산농단과 대통령의 일방적 거부권 행사가 부딪치는 ‘오징어 게임’에 빠졌었다. 12.3 계엄이란 비극은 대선 직후부터 나타난 ‘용산 권력’과 ‘여의도 권력’ 사이의 충돌 결과에 다름 아니다.³ 행정부와 입법부에 이어 사법부도 장악하려는 이재명 정부에서 협치(協治)는 안 보이고 독치(獨治)가 대신하고 있다.

민주주의가 원활히 작동하지 않는 배경에 정당정치의 부전(不全)이 있다. 여야 정당은 시민사회의 다양하고 복합적인 이해관계를 정책경쟁을 통해 대변해 주어야 한다. 그렇지 않으면 시민사회의 운동정치가 정당정치를 대신할 수 있다. 시민사회는 여전히 민주화 이행기의 동원적 단계에 머물러 있다. 민주적 가치와 규범에 따른 공통의 준법의식, 신뢰, 배려와 환대, 공감과 협동이라는 사회

³ 윤석열 정부 출범 2개월 후 2022년 7월 21일 더불어민주당의 박홍근 원내대표는 국회교섭단체인 설에서 대통령에 대한 탄핵을 경고했다.

적 자본의 확충이 이루어지지 못했다. 세 번에 걸친 대통령의 탄핵 사태에서 보았듯이 정당정치의 부전은 시민사회의 폭발을 통해 대의민주주의에 대한 회의를 가져왔다. 대의민주주의의 한계를 보강하기 위해 시민의 참여는 매우 중요하다. 민중은 우매한 것 같지만, 능동적 시민으로 주체화됨으로써 변화를 이끌 수 있다. 하지만 광장에서의 직접민주주의가 일상화되면 민주주의는 다수의 횡포에 의해 무너질 수 있다. 윤석열 대통령의 계엄과 그에 대한 탄핵은 한국의 민주주의가 비틀거리면서도 다수에 의해 포획되지 않고 다시 일어서는 복원력(resilience)을 보여주었지만 앞으로의 지속성(sustainability)에 대해 철저한 고민이 필요하다.

이 글의 목표는 두 가지이다. 첫째, 계엄과 탄핵의 과정에서 나타난 한국 민주주의의 혼란의 원인과 결과를 논의한다. 둘째, 민주주의의 퇴행을 차단하고 안정을 이루기 위해 정치대표체제와 이익조정체제를 중심으로 정치개혁의 과제를 제시한다. 따라서 먼저 전 세계적으로 위기에 처해있는 민주주의의 현실에 대해 간략히 살펴본다. 다음으로 한국 민주주의의 제도적·규범적 취약점을 개선하기 위하여, 첫째로, 한국 민주주의가 기반하고 있는 다수제 정치와 사회다원주의의 한계에 대해 검토하고, 둘째로, 그러한 한계를 보완하기 위한 대안으로 합의제 정치와 사회 코포타티즘의 가능성을 타진해 본다. 결론적으로 이러한 분석을 통해 한국 민주주의의 심화를 위한 이론적, 정책적 함의를 비교 시각에서 구할 것이다.

II. 전 지구적 민주주의의 위기

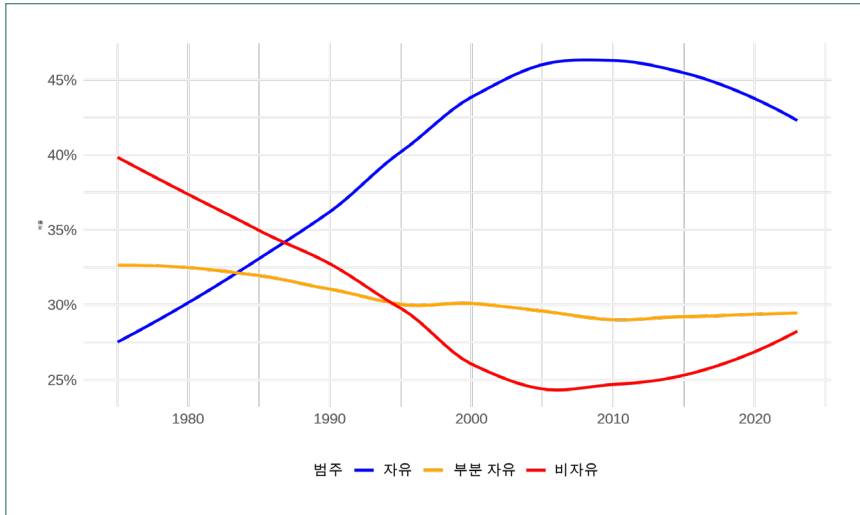
원래 민주주의란 이념형에 지나지 않는다. 현실적으로 존재하는 것은, 달(Dahl, 1971)이 적절히 개념화한 대로, 다두제(多頭制, polyarchy)이다. 다수의 지배로서 다두제는 엘리트나 집단 사이의 경쟁을 통해 다중의 선호가 반영될 뿐이다. 그러므로 민주주의는 여러 정치체제들 중 최선일 뿐이지 완벽하지 못하다. 이러한 민주주의는 내재적 모순을 안고 있다. 첫째, 인민(demos)의 지배(kratos)로서 민주주의에서 인민은 전체 국민을 지칭하는 인민주권(popular sovereignty)을 의미

할 수도 있고, 국가를 가리키는 국가주권(national sovereignty)을 함의할 수도 있다. 둘째, 민주주의가 추구하는 만민평등(equality of all)의 이상은 현실적으로 실현 불가능하다. 만민평등은 개인의 경제적, 정치적, 사회적 자유 추구를 제약할 수 있다. 나아가 다수결의 원칙에 따라 다수의 지배가 소수의 배제를 가져올 수도 있다. 셋째, 민주주의의 1인1표(一人一票)의 원칙은 시장경제의 1원1표(一元一票)의 현실과 충돌한다. 민주주의의 참여와 평등의 가치와 시장경제의 논리인 경쟁과 효율 사이에 긴장이 따른다.

미국정치학회 회장을 역임한 샤츠슈나이더(Schattschneider, 2016)는 국민은 민주주의의 주체임에도 불구하고 ‘절반의 주권자’(semisovereign people)에 지나지 않는다고 지적했다. 인민의 지배로서 민주주의는 선거를 통해 선택받은 소수의 엘리트들이 거꾸로 다수의 국민을 지배한다. 오래전 루소(Rousseau)가 설파한 대로 국민은 선거 전에는 주인으로 대접받지만, 선거 후에는 노예로 전락한다. 그러한 대의민주주의에 식상한 시민은 온라인이나 거리로 나가 민주주의를 직접 하려 한다. 민주주의가 흔들릴 수 있다.

오늘날 민주주의는 전 세계적으로 위기를 맞이하고 있다. 민주주의는 앞으로 전진할 수도 있고 뒤로 후진할 수도 있는 것이 역사의 경험이다. 그러나 아시아, 라틴 아메리카, 아프리카의 후발 민주주의 국가들뿐만 아니라 유럽, 북미 등 선진 민주주의 국가들에서조차 근래에 이르러 민주주의가 혼란에 빠져 있다. 이러한 민주주의의 혼란은 흥미롭게도 지난날처럼 쿠데타, 반란, 대중봉기 등에 의하기보다 합법적 선거—때로 부정선거나 투표조작을 포함—를 통해 등장한 집권자가 ‘스텔스적으로’ 민주적 규범과 제도를 스스로 무너뜨리는 특징을 보이고 있다(Prezeworski, 2019). 개인 지도자를 중심으로 권력의 전제화를 통해 민주주의의 퇴행과 권위주의의 부활이 일어나고 있다. 이러한 견지에서 일단의 학자들은 21세기 민주주의는 ‘위기’(crisis)에서 ‘후퇴’(retreat, backsliding, regression)를 거쳐 ‘퇴화’(degeneration)하고 있다고 주장한다(Calhoun et al., 2022 참조).

레비츠키와 지블렛(Levitsky and Ziblatt, 2018: 97-117)에 의하면 민주주의란 게임의 규칙으로서 헌법, 심판으로서 사법부, 그리고 공동의 행위수칙으로서 규범을 필요로 한다. 동네 축구가 아니다. 주요 정치 행위자로서 집권세력과 반대세력이 법의 지배를 따라야 하지만 서로 관용하면서 제도적 권한을 최대한 자제하



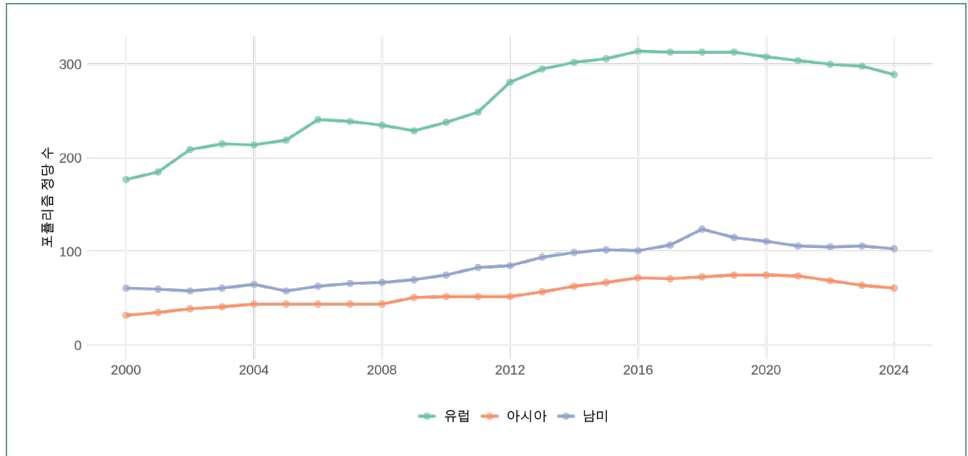
출처: Freedom House, *Freedom in the World Reports 2024*.

그림 1 전세계 자유민주주의의 역행, 1975-2023

지 않으면 민주주의는 극한 대결로 치달을 수 있다. 공동체적 가치 아래 서로 공존하면서 평화적으로 경쟁하는 게임의 규칙을 지켜야 한다. 선거를 통해 언제든지 권력을 획득할 수 있다는 기대를 갖고 여야 정당이 국정 파트너로 상호 신뢰하고 수용하지 않으면 민주주의는 위태로워진다.

프리덤하우스(Freedom House, 2024)는 지난 20년간 민주주의를 향유하는 국가는 줄어들고 반대로 권위주의로 쇠락한 국가들이 늘어나고 있다고 지적한다(그림 1 참조). ‘자유’ 국가군의 비중은 2000년대 후반 하락한 반면, ‘비(非)자유’ 국가군에 속하는 국가는 증가하여 2023년 30%에 근접한다.

이러한 민주주의의 쇠퇴는 막강한 권력을 지니는 지도자의 출현에서 보듯이, 자국 중심의 국가주의의 포장 아래 국민을 적과 동지로 갈라치는 일종의 포퓰리즘적 성향을 나타내고 있다. 뉴미디어의 시대 정치는 정치인은 여론과 선전을 위해 포퓰리즘이 유혹으로부터 벗어나기 쉽지 않다. 선거 전후 집권기반을 마련하기 위하여 포퓰리즘은 국민이란 이름 아래 일부 특정 계층, 집단, 부문만을 지지기반으로 한다. 그러므로 인민주권이란 미명 아래 포용 아닌 배제가 일어난다. 결과적으로 여러 정치세력이 함께하는 다원주의 아래 게임의 규칙에 따



출처: The PopuList Project. <https://populist.org/>

그림 2 포퓰리즘 정당의 변화, 2000-2024

른 타협과 공존의 정치를 부정한다. 비교시각에서 민주주의의 전복을 분석한 이정복(2021: 285)에 의하면 포퓰리즘은 “자기편은 항상 옳고 상대방은 항상 나쁘다는 진영논리를 펴서 국민을 극심하게 분열시키고 있다. … 국민통합노선을 채택하기보다는 국민분열노선을 채택하고 있다”고 지적한다. 시민의 자발적 참여를 이끌어내기보다 뉴미디어를 통한 여론 조성에 의해 집회와 시위를 조직하여 동조적 집단, 부문, 계층을 동원하여 대립의 정치를 가져온다. 선전과 선동을 위해 가짜뉴스, 허위정보, 댓글조작이 늘어난다. 미국의 트럼프, 러시아의 푸틴, 터키의 에르도안, 헝가리의 오르반, 폴란드의 카진스키, 베네수엘라의 차베스와 마두로, 브라질의 보우소나루, 아르헨티나의 하비에르 밀레이 등이 좋은 사례이다. 대체로 이들은 자국 우선주의 아래 경제적 변영과 정치적 자존이라는 미려한 수사를 통해 사회관계망서비스(SNS)를 포함한 뉴미디어를 활용하여 여론을 움직임으로써 국민을 결집하고 동원하는 경향을 보인다(그림 2 참조).

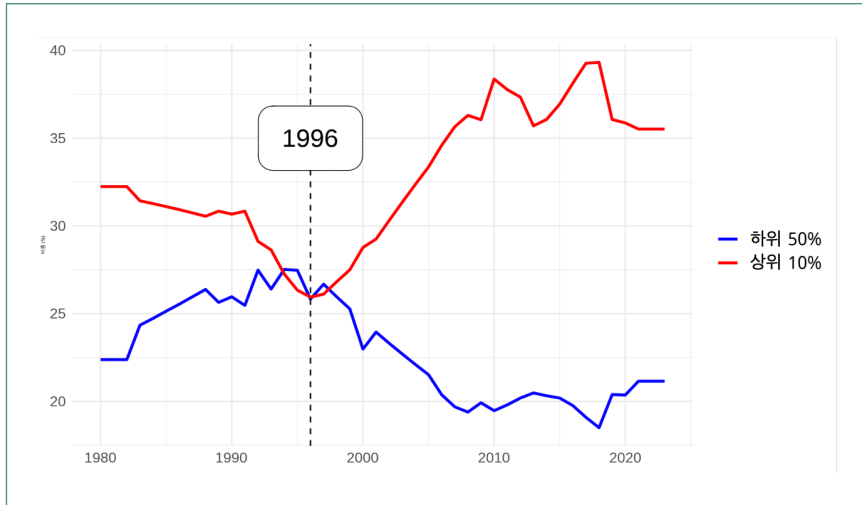
포퓰리즘은 정당정치의 부전에 따른 대의민주주의의 실패에서 기인하고 있다. 정당은 대의민주주의 작동에 필수적 기제이다. 그러나 정당이 특정인의 팬덤정치에 의해 지배된다면 정책대결을 기반으로 한 시민사회의 다양하고 복잡한 이해관계의 수렴이 불가능하다. 미국의 정당연구는 예비선거 도입 이후 전통

적 정당의 역할이 쇠락하는 것에 대해 우려한다(McCarty and Schickler, 2018). 정당 엘리트는 선거에서 승리라는 정치적 목적을 위해 다수 주권자를 위하기보다 진영정치의 포로가 될 수 있다. 팬덤정치는 ‘우리 대(對) 그들’이란 포퓰리즘적 적대적 프레임을 통해 상대 정당을 악마화하여 극단적 대립의 정치를 가져온다. 한국의 경우 여야 지도자들은 자신들의 페르소나를 중심으로 강력한 형태의 팬덤을 조직한다. 포퓰리즘 지도자는 합리적 정책제시가 아니라 조작적 감정이입을 통해 지지자들의 동원과 헌신을 유도한다.⁴

포퓰리즘은 좌나 우 성향을 불문하고 정치적 수사는 강하지만 일관된 체계적 이데올로기를 결여하고 있다. ‘얇은 이데올로기’(thin ideology)에 가깝다(Mudde, 2004). 포퓰리즘은 국민을 ‘부패한 엘리트’와 ‘깨끗한 대중’으로 이원화하여 전체 국민의 ‘일반의지’(volonté generale)라는 명분 아래 그러한 정치 및 경제 지배엘리트를 징치하고자 한다. 국민의 위와 아래 사이 즉, 엘리트와 대중 사이의 격차를 파고들고 있다. 시장만능의 세계화의 와중에서 늘어나는 소득과 자산의 불평등으로 인한 생활, 의식, 문화, 규범의 양극화가 그것이다. 지난날의 진보와 보수라는 1차원적 사고로는 설명이 어려운 것이 오늘의 현실이다. 예를 들어, 오늘날 한국사회에서 일어나고 있는 갑질문제, 끈대현상, 미투운동 등은 독립적 문화를 지향하는 세대와 젠더의 표출로서 이념으로만은 설명이 안 된다고 볼 수 있다.

지난 반세기 동안 한국의 민주주의는 비약적으로 성장하였다. 영국의 이코노미스트(*Economist*)에 의하면, 한국은 네 가지 유형의 민주주의—‘완전한 민주주의’(full democracy), ‘결함 있는 민주주의’(flawed democracy), ‘민주주의·권위주의와 혼합형 체제’(hybrid democracy), 그리고 ‘권위주의 체제’(authoritarian)—중 첫 번째에 속한다. 2023년 기준으로 한국은 총점 10점 만점에서 8.09점을 차지하여

⁴ 급속한 세계화의 와중에서 경제적 불평등과 사회적 양극화가 심화되면서 대의민주주의를 이끈 어은 중도 좌파나 우파 정당의 지지기반이 무너지고 있다. 최근 유럽에서 보듯 좌우 극단주의가 포퓰리즘으로 나타나고 있다. 우파 포퓰리즘은 ‘국가주권’(national sovereignty)의 시각에서 외국인 혐오, 이민자 유입 반대, 사회적 소수자의 권리 억제, 그리고 좌파 포퓰리즘은 ‘인민주권’(popular sovereignty)의 관점에서 노동권의 보호, 복지증진, 재정확대를 내세우고 있다(Mouffe, 2018). 이러한 좌우 성향의 서로 다른 포퓰리즘에 대해 우파 포퓰리즘과 달리 좌파 포퓰리즘이 기존의 지배해계모니의 해체를 통해 민주주의의 급진화를 향해 나아갈 수 있는 기회를 제공한다는 견해도 있다.



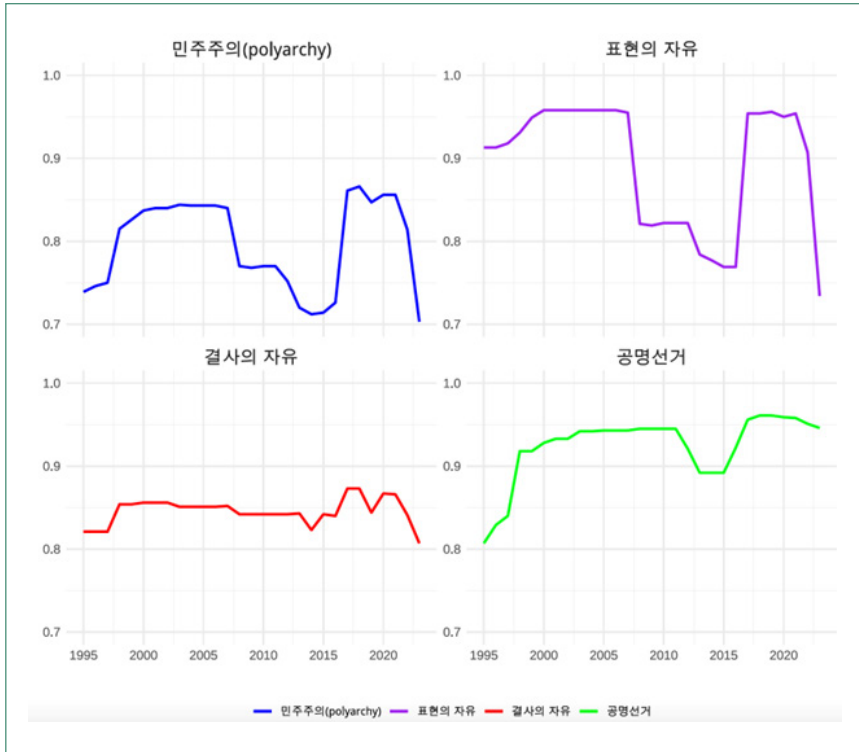
출처: World Inequality Report 2022.

그림 3 하위 50% 대 상위 10% 소득, 1980-2023

167개국 중 22위를 차지하고 있다(Economist Intelligence Unit, 2024). 그러나 2020년부터 4년째 ‘완전한 민주국가’(full democracy)로 평가를 받던 한국은 2024년 평가에서 ‘결합있는 민주주의’ 국가로 하락했다.⁵ 이념적 진영논리에 기반한 시민 참여가 합리적 토론과 타협보다 대립하는 정치문화에 따른 극단적 정치 양극화가 민주주의의 질적 성숙을 지체시키고 있는 것으로 평가하고 있다(Economist Intelligence Unit, 2025).

세계불평등연구소(World Inequality Lab, 2022)에서 발표하는 국가별 소득 불평등 데이터에 의하면 한국은 OECD 회원국 중 비교가능한 30개국 가운데 멕시코 다음으로 불평등이 악화되고 있는 것으로 나타났다. 그림 3이 보여주고 있듯이, 1990년대 중반을 전기로 한국의 소득 최상위 10%가 전체 소득에서 차지하는 비중이 급격히 높아졌고, 하위 50%가 차지하는 비중은 20%대로 떨어졌다. 코로

⁵ 민주주의 성숙도는 10점 기준으로 8점이 넘는 국가는 ‘완전한 민주국가’, 6점 초과~8점 이하는 ‘결합 있는 민주국가’, 4점 초과~6점 이하는 ‘민주·권위주의 혼합형 체제’, 4점 미만은 ‘권위주의 체제’ 등 4단계로 구분한다. 아시아 지역에서는 대만이 8.92로 10위, 그리고 일본이 8.4로 16위를 차지하고 있다.



출처: V-Democracy Dataset, v 14.

그림 4 민주주의의 지수 변화, 1995-2023

나 19 팬데믹을 거치면서 한국의 소득분배가 더욱 나빠진 것으로 보인다. 상위 계층으로 소득이 집중되면서 하위 계층의 소득이 줄어든 것이다. 민주주의가 정착되기 위해서는 사회경제적 기반이 중요하다. 참여와 경쟁이 형식적으로 이루어짐으로써 일부 계층의 이해만이 절차적 민주주의에 반영되는 한계가 나타난다. 결국 사회적 권리(시민권)나 경제적 급부(복지)의 확대와 같은 민주주의의 실질화가 이루어져야 할 것이다. 경제적 불평등과 사회적 양극화는 민주주의의 기반을 침식할 수 있다.

스웨덴의 V-Democracy Institute(2024; 2025)에 따르면, 한국은 윤석열 정부에 들어 자유민주주의 최상위 32개국 중 유일하게 “민주화에서 독재화”(28위→50위)된 국가이다. 즉, 자유민주주의에서 선거민주주의 단계로 하강하였다. 대체로

복수정당제에 기반한 공명선거와 같은 절차적 민주주의는 잘 이루어지고 있지만, 실질적 민주주의라 할 시민이 누려야 할 민주적 권리(democratic rights)와 정부가 앞장서야 할 법의 지배(rule of law)가 잘 구현되고 있지 않다고 평가한다. 그리고 집단·계층·세대 간 대결을 부추기는 정치문화가 매우 취약한 것으로 나타나고 있다. 그림 4는 무엇보다 표현의 자유가 위축되어 있음을 알려준다. 공명선거는 안정적인 반면 표현과 결사의 자유가 하락함으로써 종합적 지수가 떨어졌다. 향후 이 부분에 대한 개선이 없다면 한국의 민주주의에 대한 평가는 바뀌지 않을 것이다.

III. 한국 민주주의의 현실: 정치적 양극화의 심화

1. 사회갈등, 팬덤정치, 그리고 진영대립

한국인들은 민주주의를 최선의 정치체제로 받아들인다. World Value Survey(2022)에 의하면 1996년부터 2021년까지 다섯 차례에 걸친 조사에서 70% 이상이 민주주의를 지지하는 것으로 나타났다. 그런데 흥미로운 사실은 한국인들의 삼분의 이(3/2)가 대통령제를 좋아하고, 특히 강력한 지도자를 선호하고 있다는 것이다. 이러한 강력한 지도자에 대한 선호는 선진 민주주의 국가들인 미국, 일본, 독일, 프랑스보다 2~3배 높다. 오래된 왕조국가의 중앙집권체제의 전통, 유교의 가부장적 권위주의의 잔존, 남북분단에 따른 북한의 군사적 위협, 중국과 일본 주변 강대국의 압박, 분권과 자치의 지방정치 경험의 부족 등이 카리스마를 지닌 권위주의 리더십에 대한 기대와 의존을 높일 수 있다. 제왕적 대통령제를 문제시하면서도 권위주의 리더십에 대한 선호는 비단 보수뿐만 아니라 진보에서 거의 비슷하게 나오고 있다.

여기서 중요한 사실은 한국인들은 진보와 보수를 불문하고 대의민주주의보다 참여민주주의를 더 좋아한다는 것이다. ‘식물국회’나 ‘동물국회’란 경멸적 표현이 말해주듯 의회의 역할에 대한 불신이 적지 않다. 의회에 대한 불신은 바로 대의민주주의에 대한 회의로 이어지고 있다. 대화와 타협 없는 의회주의에 대해

매우 비판적이다. 따라서 대의민주주의보다 참여민주주의가 국민의 의지를 더 잘 대변하며, 또한 의회에 의해 견제받지 않는 리더십으로서 권위주의적 지배를 명시적으로 지지하고 있다(Kwon, 2024: 22-23). 이러한 이유에서 그들은 특히 의회에 의해 견제받지 않는 지도자를 좋아하는 모순을 보인다. 참여민주주의를 통해 직접적으로 영향을 미치면서 권위주의 지도자를 선호하는 모순적 정치의식에서 시위문화가 발달하고 이를 팬덤정치가 부추기고 있다는 추론이 가능하다.

2024년 12월 3일 비상계엄 선포와 해제 이후 보여준 한국의 시위문화에 대해 구미 정치학자들은 매우 독특하다고 평가하고 있다. 2025년 4월 4일 헌법재판소의 대통령에 대한 파면 결정이 있기까지 탄핵 찬반(贊反)이라는 거리의 시위에서 서울의 경우 주말마다 적게는 3만 명 많게는 10만 명이 모였다. 대통령의 탄핵 찬반에 대해 진보와 보수가 광장에서 서로 다른 주장을 내놓으면서 일부 과격시위로 법원이 파괴되는 불상사도 일어났다. 예를 들어, 계엄선포 47일을 맞이하는 2025년 1월 19일 극우집단이 윤석열 대통령에 대한 구속영장을 발부한 서부 법원을 침입하여 난동을 벌였다. 이는 미국에서 2021년 1월 6일 대선 패배를 불복하는 트럼프 극렬지지층이 의회를 난입했던 것과 비슷한 현상이다. 정치적 양극화 상황에서 흔히 극렬 지지자들의 흥분과 분노는 폭력행동으로 나타날 수 있다(Kalmoe and Mason, 2022). 그러나 자신들에게 불리한 사법부의 판단에 대해 정치적 폭력으로 대응한다면 삼권분립과 더불어 민주주의를 지탱하는 법의 지배는 가능하지 않다. 시민사회가 두 극단으로 갈라지고 일종의 이데올로기적 내전으로 비화된 것이다.

서구 역사의 경험에서 보면 자본주의는 시민사회 없이 작동하지만, 민주주의는 시민사회 없이 가동하지 못한다. 한국은 민주주의로의 이행과 공고화 이후 어려울 때마다 시민사회가 살아 움직여 왔다. 전 세계적으로 시민사회의 공간이 위축된 것과 달리 한국은 그 반대로 확장되어 왔다. 지난번 대통령 탄핵을 둘러싼 진보와 보수가 전개한 거리의 시위에서 시민들의 참여와 열기가 매우 뜨거웠다. 과거 대만의 ‘해바라기 학생운동’, 홍콩의 ‘레인보우 혁명’, 프랑스의 ‘노란 조끼 운동’에 비교가 안 될 정도의 큰 규모에 거의 사상자 없이 非폭력의 평화적 시위가 이루어졌다는 사실 자체가 놀랍다. 비록 법원난입이 있었지만, 쓰레기도 정리하고, 약탈과 방화는 전혀 없었다. 광장에서 짚돌과 화염병 대신 ‘종이

돌’(paper stones)을 통해 거리의 의회(street parliament)를 엮으로써 계엄 찬반을 통해 시민이 권리와 책임을 다하는 힘 있는 민주주의(empowered democracy)에 대한 강력한 열망을 보여주었던 것이다.

이러한 시민사회의 폭발에서 시민들은 광장에서 발표와 토론을 통해 공유, 공감, 공존이라는 가치 아래 대의민주주의에 직접민주주의, 참여민주주의, 토론민주주의, 청중민주주의를 결합한 일종의 혼합민주주의(heterarchy)의 가능성을 보여주었다. 시민주권의 시각에서 국가란 무엇인가라는 문제제기를 통해 민주공화국의 의미를 음미하는 기회를 가졌다. 한국 헌법 1조 2항 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”를 되새긴 것이다. 우리가 직면한 여러 가지 정치개혁의 과제를 ‘사회적 이슈화’하는 역할을 했다. 시민들은 모래알처럼 흩어진 대중을 넘어 사회관계망서비스(SNS)를 통해 호모 모빌리쿠스(homo mobilicus)로서 의견을 교환하고 여론을 모으는 공중에 머무르지 않고 다양한 정체성을 가진 이질적 집단들로 이루어진 다중(multitude)의 모습을 보였다. 그러나 박근혜 대통령 탄핵과 달리, 윤석열 대통령 탄핵에서는 공정과 정의에 목마른 젊은 세대가 주류로 떠올랐다. 흥미로운 사실은 20대~30대 MZ세대 중 탄핵 찬성은 여성, 탄핵 반대는 남성이 주축을 이루었다. 급진 페미니즘에 대한 반발로 ‘이대남’은 보수화되고, 양성평등의 기치 아래 ‘이대녀’는 진보적이 되고 있다, 특히 탄핵 전후 거대 양당이 극단적 지지층을 자극하면서 ‘빛’에 못지 않게 ‘태극기’의 세력이 확장되고 있다. 이번 탄핵에서는 극우파에 우파의 일부가 가담하면서 汎민주주의 개혁 세력에 대해 압박을 가한 것이 특기할 만하다.⁶ ‘빛’은 민중가요를 부르는 대신 응원봉을 들고 K-팝을 ‘떼창’했다.⁷ 광우병 시위에서는 노조 등 시민단체에 의한 위로부터의 조직화가 있었고, 박근혜 탄핵에서는 시민들의 자발적 참여 아래 ‘촛불’이 주류를 이루었다. 그러나 윤석열 탄핵에

⁶ 2024년 12월 21일 남태령의 시위에는 세대, 계층, 성별을 넘어 노래방 도우미, 쿼어 시민, 장애인, 아리셀 유족을 포함한다. 그러나 최근 극우 유튜버에 자극받은 2030 남성이 탄핵 반대에 가담함으로써 평화적인 시위에 폭력과 파괴가 나타났다.

⁷ 촛불 대신 응원봉을 들었다는 점에서 ‘촛불혁명’에서 ‘빛의 혁명’으로 바뀌었다. 소녀시대의 ‘다시 만난 세계’와 지드래곤의 ‘빼앗아계’를 들으면서 이들은 우리 모두 함께라는 공감과 연대 의식을 키운다. MZ 여성은 정의(正義), 남성은 공정(公正)을 주장한다.

서는 ‘빛’과 ‘태극기’ 모두 선전과 선동을 편용함으로써 진영대립이 심화되었다.⁸ ‘태극기’는 헌법재판소의 판결을 수용하지 않았고, ‘빛’은 대법원의 판결을 정면 부인했다.

한국의 시민참여는 힘있는 민주주의를 지향한다. 시민들의 결집에서 각자도생으로 물고 가는 바깥으로는 시장만능의 세계화, 안으로는 사회경제적 양극화에 대한 잠재된 저항이 표출되고 있다. 촛불혁명의 정신을 구현하지 못한 문재인 정부의 실패를 반복하지 않기 위해 광장의 사회개혁에 대한 요구를 법률과 제도에 담아야 한다. 여야 정당의 정파적 이해에 따른 탄핵 이후의 대권경쟁 아래 사회개혁을 통한 새로운 체제의 도래는 지연되고 있다.⁹ 국민의힘과 더불어 민주당은 보수와 진보라는 정책경쟁보다 상대방에 대한 증오의 정치를 하고 있다. 대화와 타협 없는 의회주의가 정치적 양극화를 부채질하고 있다. 정권이 바뀔 때마다 보수와 진보 가리지 않고 신생권력이 전임정권을 단죄하기 위해 보복 수사를 마다하지 않는다. 한국의 민주주의는 여야 사이의 야수의 정치로 인해 민주주의가 국민을 광기로 몰아가는 데모크레이지(democracy)가 되고 있다(김진현, 2024: 96).

한국의 경우 이미 오래전부터 시민사회가 진보와 보수로 갈라져 왔지만, 윤석열 대통령 탄핵찬반을 통해 서로 적대적인 집회와 시위가 전개되었다. 이러한 시민운동의 극단적 양극화는 이념적 편차를 떠나 자기편향적 도덕적 판단에 따라 정치적 편가르기를 가져오는 팬텀정치와 깊이 관련되어 있다. 특정 정치인을 열광적으로 지지하는 팬텀정치는 나쁜 사회적 자본이다. 신뢰의 반경이 좁아 내부적으로 결속력은 강하지만 외부적으로 포용력이 결여된 채 매우 공격적 성향을 보인다. 민주화 이후 한국 민주주의의 한계를 연구한 최장집에 의하면, 과거 한국사회 중심부에 자리잡은 386학생 운동권 세대의 엘리트 그룹 중심으로 팬

⁸ 극우 대열에 개신교 일부의 참여가 눈에 띈다. 전광훈은 아웃사이더, 손현보는 인사이더로서 극우를 이끌고 있다.

⁹ 최근 OECD(2024)의 조사에 의하면 정부에 대한 신뢰는 OECD 30개 국가들 중 15위로 상위권이나, 국회에 대한 신뢰가 하위권인 28위를 차지하고 있다. 국민은 가장 부패한 집단으로 국회의원을 지목하고 있다. 정치개혁의 최대 장애물이 국회이다. 기득권에 안주하고 있는 여야 의원들은 선거제도의 개선에 부정적이다.

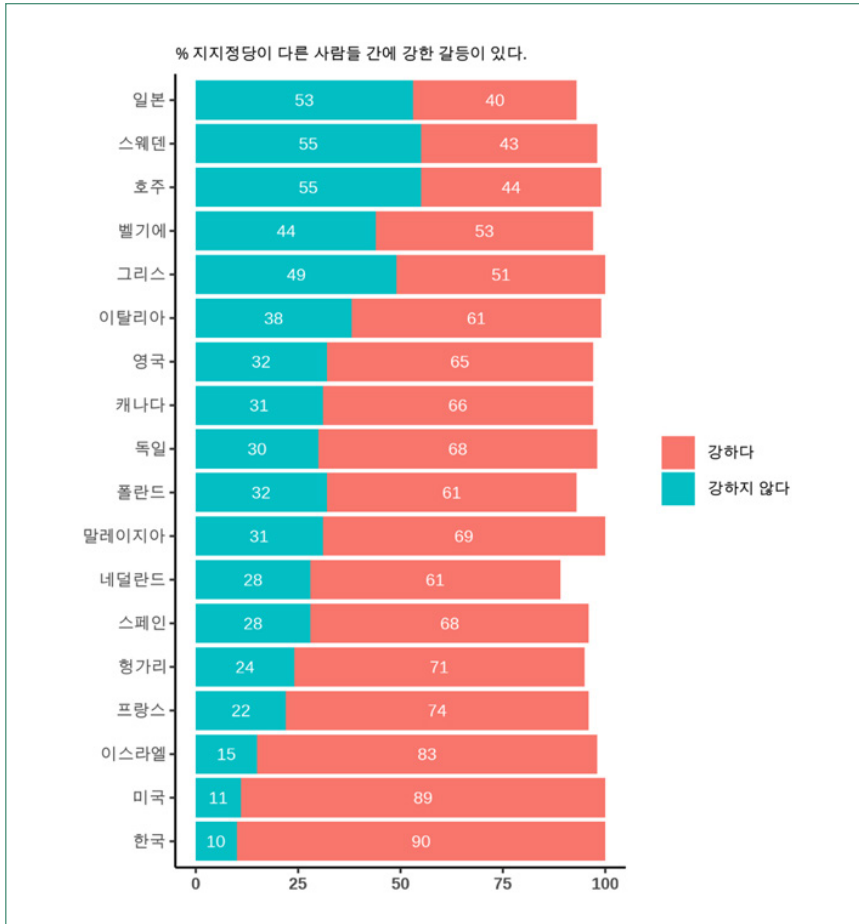
덤정치는 ‘빠’세력의 잘못된 정치운동에 기반하고 있다. 원래 자발적 지지세력으로 출발한 ‘노사모’, ‘박사모’ 등은 ‘노빠’, ‘박빠’, ‘문빠’ 등 열광적 지지층으로 바뀌었고, 근래에는 ‘개딸’, ‘대깨운’(‘윤어게인’) 등 강성 지지층으로 이어지면서 일종의 ‘그림자 권력’으로 정치세력화되어 있다. 이들은 인터넷 소셜 미디어를 통해 여론을 주도하여 공론장을 왜곡하고, 상대방의 이견(異見)이나 비판을 가혹하게 공격을 하면서, 장외에서 과격 시위를 불러일으키는 결과를 가져오고 있다고 볼 수 있다(최장집, 2020: 13 참조).

최근의 퓨(Pew) 연구소의 조사에 따르면 세계에서 정치적 양극화가 가장 심한 나라가 한국이다. 그림 5에 의하면 국민의 90%가 정당이 다르면 서로를 부정하고 있다. 한국 다음으로 미국이 89%이고, 스웨덴 43%, 그리고 일본이 40%로 가장 낮다. 맥코이 등(McCoy et al., 2022)의 척도에서 보면 한국 정치의 양극화는 가장 나쁜 악성 상태에 있다. 최근 한국보건사회연구원(2025)의 조사에 의하면, 한국인들은 10명 중 9명이 진보와 보수 사이의 정치 갈등을 가장 심각하다고 보고 있다.¹⁰

한국은 압축발전의 과정에서 양적 성장이 질적 성숙으로 이어지지 못하면서 배고픈 사회(hungry society)가 화난 사회(angry society)로 바뀌어 왔다. 사회 도처에서 지역, 이념, 계층, 세대, 젠더, 고용 갈등이 서로 교차하면서 중복되고 있다. 민주주의는 합의된 게임의 규칙에 의해 다양하고 복잡한 사회갈등을 조정하는 최선의 정치제도이다. 승자뿐만 아니라 패자도 받아들일 수 있는 공정한 게임의 규칙이 작동하는 것이 중요하다. 다수에 의한 독점을 막아주고, 승자와 패자의 주기적 교체를 통해 기회의 균등을 늘려줄 수 있다.

한국의 경우 사회갈등이 극단적 정치적 양극화로 이어지는 이유는 정치 지도자들이 팬덤정치 아래 여러 가지 사회갈등을 정치동원의 수단으로 악용하기 때문이다. 팬덤정치는 소셜 미디어를 통한 여론 조작에 의해 특정 정치인을 이상화하는 일탈적 포퓰리즘이다. 극단적 선악의 잣대로 상대방을 악마화한다. 더불어민주당이나 국민의힘은 특정 정치인에 대한 지지를 최대화하기 위하여 모든

¹⁰ 정치적 양극화는 사회적 거리감으로 표출된다. 정치성향이 다르면 연애나 결혼할 의향이 없다는 사람이 58.2%, 그리고 친구나 지인과 술자리를 같이할 생각이 없다는 사람이 33.2%로 나타났다.



출처: Pew Research Center Survey, 2021

그림 5 정당 차이에 따른 갈등의 정도

사회갈등을 당파적으로 세분화하는 데 사용하고 있다. 객진영(2025: 80)이 날카롭게 지적했듯이, 한국사회의 “갈등구조는 … 특정 정당 지도자에 대한 맹목적인 지지가 다른 사회적 이익에 대한 선호를 상쇄함으로써 다양한 균열 구조의 한 축이 한 방향으로 정렬되고 중첩되는 구조를 형성하고 있다”라고 설명한다.

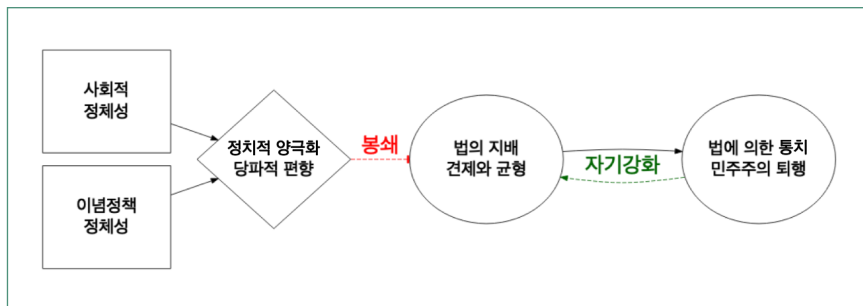
이러한 ‘중첩적 교차균열’은 작금 더불어민주당과 국민의힘에서 극명하게 나타나고 있다. 진보정권은 ‘인민주권’ 아래 상대방을 친일, 친미로 공격하면서 ‘내

란세력'으로 매도하고, 보수정권은 '국가주권' 아래 상대방을 친중, 친북으로 매도하면서 '중북좌파'로 채색한다. 팬덤정치에 따른 진영대립은 광장에서 시비를 가리기보다 감정에 호소하면서 민주주의는 시끄러워진다. 진보와 보수 사이의 중간지대가 무너진다. 알고리즘의 지배로 공론장에서 소통과 대화가 왜곡된다. 가짜뉴스에 의해 반향(反響)되는 자기확증 효과(echo chamber)로 일부 진보와 보수는 진실을 외면한 채 좌우로 갈려 증오와 분노 아래 치킨게임을 벌이면서 양극으로 치닫는다. 두 개의 국민으로 분열하고 충돌한다.

그림 6은 정치적 양극화와 민주주의 안정성 사이의 관계를 통해 작금의 한국 정치의 위기를 잘 설명해 주고 있다(강명세, 2024). 양극화의 정치가 어떻게 잠재적으로 민주주의를 위협하여 그것을 퇴행시키는가를 알려주고 있다. 정치적 양극화의 기원은 정체성과 이념/정책이다. 그러나 그 원인이 무엇이든 양극화가 공고해지면 견제와 균형은 작동하지 않는다. 일부 극렬 활동가 등이 정당정치를 장악하면서 당파적 편향성은 악화된다. 소위 '개딸'이나 '대깨운'으로 회자되는 극소수의 활동가나 '김어준'이나 '고성국'으로 대표되는 당파적 미디어가 예비선거 경선에 개입하여 정당엘리트를 위락파락할 수 있다. 극단적 소수는 정체성에서 편향성으로 전환하는 것을 넘어 민주주의를 퇴행시키는 데 결정적 역할을 한다. 그러므로 '소수의 독재'(tyranny of the minority)를 봉쇄하여 정치엘리트를 중간지대로 회귀시키는 정치개혁이 필수적이다(Levitsky and Ziblatt, 2023). 정치적 양극화가 심각해지면 당파적 시민은 위로부터의 법에 의한 강압적 통치를 받아들인다. 삼권분립에 대한 인식도 취약해진다. 법의 지배가 무너지면 권력은 견제되지 않고 균형은 존재하지 않게 된다. 결국 민주주의는 후퇴한다.

한국언론재단(2023)에 따르면, 한국 국민의 절반 이상인 53%가 유튜브를 통해 뉴스를 소비하고 있다. 이는 세계 46개국 평균 30%의 두 배에 가깝다. 문제는 일부 유튜버가 극우 혹은 극좌의 시각에서 가짜뉴스를 만들어 온라인 선동에 나서고 있다는 점이다.¹¹ 선량한 시민이 '음모론'에 빠져 거리로 나가게 만드는 배경이다. 여론왜곡과 대중선동을 통해 감정을 정치화하고 정치의 양극화를

¹¹ 유럽연합의 디지털서비스법(DSA)이나 독일의 네트워크집행법처럼 투명성 확립 아래 불법·유해 콘텐츠를 차단할 수 있는 법·제도적 규제가 필요하다.



출처: 강명세(2024: 15)에서 재구성.

그림 6 양극화, 견제와 균형 그리고 민주주의

고착화한다. 여러 차례 걸친 선거관리위원회의 조사에도 불구하고 시민 중 일부는 유튜버의 선동으로 부정선거의 망령에 빠져 있다. 선거관리위원회가 중국 해커와 결탁하여 한국을 포함하여 전세계 선거를 조작하고 있다고 믿는다. 이들은 ‘태극기’ 부대가 윤석열 대통령 탄핵 반대시위를 통해 선거부정으로부터 한국을 지켜줄 것으로 본다. 인터넷과 스마트폰에서 알고리즘에 의해 탈(脫)진실의 확증편향을 고착시키고 있다. 한국은 역사적으로 유교문화 아래 성리학의 영향으로 흑백논리가 강하다. 해방 전후 이념대결 아래 남북 분단이 ‘빨갱이’와 ‘파랭이’를 가르는 이른바 ‘양도론’을 가져왔다. 자기편이면 살릴 놈이고 상대방이면 죽일 놈이 된다. 정치적 양극화는 제법 오랜 뿌리를 갖는다.

한국 민주주의가 민주화 30년 이후 더 나아가지 못하고 있는 까닭은 토론(discussion), 협상(bargaining), 합의(concertation)라는 사회적 대화(social dialogue)의 미숙에 있다. 거리의 시위문화는 사회적 대화를 통해 제도정치로 흡수되어야 한다. ‘거리의 의회’는 대의민주주의의 한계를 잘 말해준다. 한국과 같은 대규모 국가에서 직접민주주의는 불가능하다. 공론화를 통한 숙의가 중요하다. ‘거리의 의회’는 한시적으로 직접민주주의에 가까이 갈 수 있지만, 이성보다 감정에 호소하는 파열음을 내는 소음민주주의(dinocracy)에 그칠 수 있기 때문이다. 이제 민주주의의 심화를 위하여 정치대표체제와 이익조정체제의 숙고를 통해 정부-의회-시민사회 사이의 관계를 살펴보아야 한다.

2. 정치대표체제와 이익조정체제: 단순 다수제 정치와 사회 다원주의의 한계

제2차 세계대전 이후 지금까지 미국은 15명 대통령, 한국은 13명 대통령, 영국은 19명 총리, 일본은 34명 총리를 두었지만, 독일은 불과 8명 총리만을 가졌다.¹² 아데나워(Adenauer)가 14년, 콜(Kohl)과 메르켈(Merkel)이 각기 16년 총리로 재직했다(안병영, 2022). 영국과 일본도 독일과 같이 내각책임제이다. 왜 유독 독일이 정치적 안정에서 돋보이는 이유가 무엇일까?

바로 정치연합을 가능케 하는 민주주의의 제도에 열쇠가 있다. 하나는 선거를 통해 의회와 정부를 연결하는 정치대표체제, 다른 하나는 이익집단을 통해 시민과 정부를 매개하는 이익조정체제이다. 영국, 일본, 미국, 한국 등의 단순 다수제(simple majoritarian) 정치는 승자독식과 권력독점이 나타난다. 이와 달리 독일의 합의제(consensus) 정치는 선거 이후 다수파와 소수파가 연정을 구성하여 각료배분과 정책공조를 통해 효율성을 높인다. 노사정 3자 협의에 기초한 코포라티즘이 시민사회의 복잡한 이해조정을 도와준다.

한국의 정치대표체제는 아직도 '87년 체제'를 넘지 못하고 있다. 중앙정부가 독주하는 가운데 지방정부는 아직도 분권과 자치로 나아가지 못하고 있다. 대통령 5년 단임제는 대통령에게 비상선포, 계엄령, 국가안보를 위한 국민투표 등 막강한 권한을 부여하고 있다.¹³ 그러나 취임 전에는 권력야합, 그리고 취임 후에는 권력누수의 위험을 안고 있다. 이러한 제도 아래 정부정책의 형성과 집행 과정에서 연속성과 일관성이 떨어진다. 수평적 정권교체의 경우는 물론이고 동일 정당에서 권력승계가 일어나더라도 정책 형성과 집행이 단절적이다. 재집권이 불가한 상황에서 레임덕 현상이 빨리 도래함으로써 대통령의 업무 수행이 차질을 빚을 수 있다. 5년마다 이루어지는 대선은 정책 경쟁이 아니라 마치 전쟁을 치르듯 온갖 비방과 모함으로 제로섬 투쟁이 진영대립 아래 나타나고 있다. 특히 대통령과 국회의원의 선출 시기가 다름으로 인해 의회선거에서 견제심리가 나타남으로써 서로 다른 정파가 권부를 분할하는 경우가 발생할 수 있다. 바

¹² 권력구조의 성격은 다르지만, 의원집정제인 프랑스는 대통령 25명, 총리 27명이 거쳐 갔다.

¹³ 국회 해산권은 삭제하였다.

로 극단적 대결의 정치를 가져오는 분점정부 아래 이중적 정체성(dual legitimacy)의 문제이다.

건국 이래 한국은 1987년까지 아홉 번 헌법을 개정했다. 그 이후 38년 동안 헌법을 수정한 적이 없다. 거의 모두 격변기에 정치적 사건을 배경으로 헌법 개정이 이루어졌다. 민주주의의 발전이기보다 민주주의의 쇠퇴였다. 장기적 안목에서 국민주권의 신장이라는 목표보다 단기적 시야에서 권력 나눠먹기에 대한 이해가 작용했기 때문이다. 이제 헌법 개정의 방향은 국민주권의 확대를 겨냥하여 권력구조 개편을 넘어서야 한다. 헌법에 살아 숨쉬는 민주, 인권, 평화, 평등, 환경 등 시대가치의 구현이 보다 중요하다. 특히 국민의 기본권 신장과 지방자치 분권에 대한 관심을 키워야 한다.

한국 사회가 다원화되고 계층·세대·이념·젠더·고용 등 복합갈등이 심화되면서 이른바 '87년 체제'의 산물이라 할 5년 단임 대통령제가 수명을 다한 것은 사실이다. 대통령 5년 단임제는 당시 '3김' 사이의 권력나누기를 위한 편의로 등장한 바 있다. 그러므로 이제 국민들의 다양하고 복잡한 이해관계를 대변하고 늘어나는 불평등과 양극화를 극복하기 위한 정치대표체제와 이익조정체제의 개혁이 필요한 시점이다. 지금의 대통령 5년 단임제는 국회의원 임기 4년과 서로 엇갈림으로써 국회의 행정부에 대한 견제나 대통령의 임무수행에 대한 국회의 비협조라는 문제를 지니고 있다. 이른바 4×5 매직의 관점에서 보면, 헌법 개정의 적기는 국회의원 임기와 대통령 임기가 맞물렸던 2012년이었다. 이번 조기 대선에서 개헌 합의가 이루어지지 않으면 다시 2032년까지 기다려야 한다.

한국은 대선과 총선에서 단순 다수결주의를 따르고 있다. 권력구조에서 승자독식에 의한 집권자의 독재가 일어날 수 있다. 과반이 안 되더라도 다수파의 과잉대표로 인해 동기가 아닌 '억압에 의한 결정'(Steiner, 1981)이 일어난다. 대통령의 권력과 의회권력의 충돌이 좋은 보기이다. 그러므로 소수파의 참여와 권리를 보장하여 다수파의 월권을 견제하는 반(反)다수주의적(countermajoritarian) 정치체제로 전환되어야 한다(임혁백, 1994). 한국사회의 갈등과 균열이 진영대립으로 치닫는 이유도 민주주의의 기본원리인 소수파의 참여를 보장해 주지 못하기 때문이다.

총선의 경우 전체 의석의 절대 다수를 소선거구제에 기반한 단순 다수제에

따라 국회의원을 선출하기 때문에 거대 여야 정당의 지역주의에 근거한 엘리트 카르텔이 형성된다. 결선투표나 선호투표 없는 단순 다수결의 대선 제도로 인해 선거가 과열되고 승자독식의 권력의 독점이 일어난다. 비례대표제가 형식적으로 유지되면서 시민사회의 다양하고 복잡한 이해관계를 담아내지 못하고 있다. 이러한 선거제도의 개혁 없이 대표성과 책임성을 제고하기 어렵다.

국회의원 선거에서 2등보다 한 표만 많으면 당선되는 소선거구제는 많은 사표를 만들고 승자독식아래 대표성과 비례성을 왜곡하고 있다. 지난 총선에서 사표의 비율을 보면 17대 50%, 18대 47%, 19대 46%, 20대 50.3%, 21대 44%, 22대 42%이다(표 1 참조). 특히 2024년 제22대 총선의 경우 야당인 더불어민주당은 불과 5.48%의 차이로 여당인 국민의힘보다 무려 71석 많은 161석을 차지했다.¹⁴ 유권자 유효 투표의 거의 절반 내외가 사표로 국민의 50%가 “나를 대표하는 의원이 없다”고 절망한다. 과연 국회가 국민을 대표하는 민의의 기관인가라고 반문할 수 있다.

대통령 선거의 경우 2022년 제20대 대선에서 유권자의 투표율은 77.15%로 비교적 높았으나 1위 윤석열 후보 48.56%와 2위 이재명 후보 47.83% 사이의 차이는 불과 0.73%에 지나지 않았다. 2025년 제21대 대선도 비슷한 양상을 보였다. 전체 유권자의 79.4%가 투표한 가운데 이재명 후보가 1위(49.42%), 김문수 후보가 2위(41.15%), 그리고 이준석 후보 3위(8.34%)였다. 보수 후보 2위과 3위의 합계 지지율이 1위 이재명 후보보다 0.42% 높았다. 당선자에 대한 국민적 합의를 높이기 위해 결선투표 아니면 선호투표가 필요한 이유이다.

되돌아보면, 당시 윤석열과 이재명 두 사람은 역대 대선후보 중 국민에게 전폭적 지지를 받지 못하는 비(非)호감 후보였다. 그러나 촛불 이후 등장한 문재인 정부의 실정에 대한 불만과 보수층의 집결로 간만의 차로 승패가 갈렸다. 대선 이후 윤석열 정부의 극우 편향적 공직자 인사, 반중 한미일 공조 등 국내외 정책에 대한 불만이 있었지만, 대통령 취임 직후부터 무려 178회에 걸친 대통령

¹⁴ 여당 국민의힘 90석, 그의 위성정당 국민의미래 18석으로 모두 108석, 그리고 야당 더불어민주당 161석, 그의 위성정당 더불어민주당연합이 14석으로 합계 175석을 차지했다. 조국혁신당 12석, 개혁신당 3석, 새로운미래 1석, 진보당 1석 등 17석을 합치면 개헌선 200석에 8석 모자라는 192석을 야당 쪽이 점유하고 있다.

표 1 역대 총선과 사표 비율

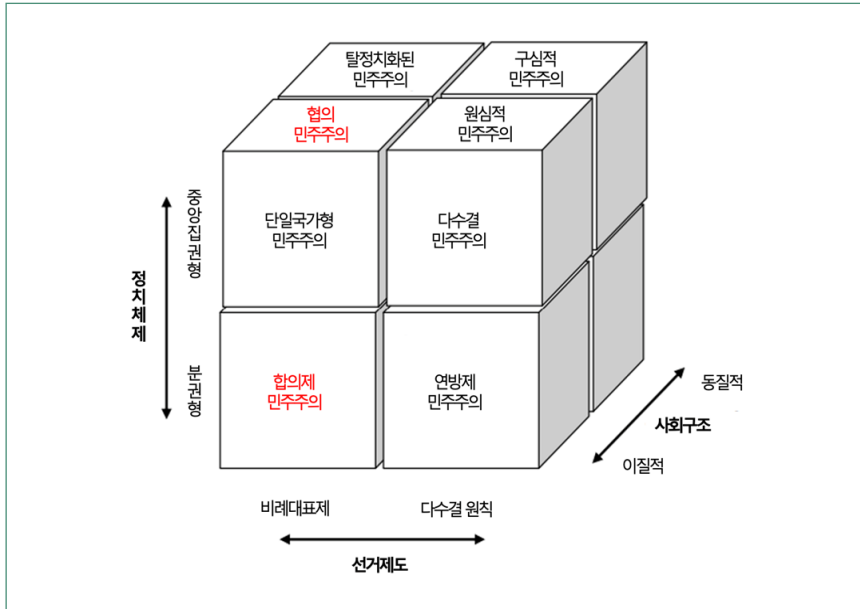
	투표수	사표	사표 비율
22대 총선	29,234,129	12,136,757	41.52%
21대 총선	28,741,408	12,567,432	43.73%
20대 총선	24,360,756	12,258,430	50.32%
19대 총선	21,792,851	10,120,550	46.44%
18대 총선	17,212,690	8,105,059	47.09%
17대 총선	21,263,745	10,629,856	49.99%

퇴진을 위한 집회가 열렸다. 윤석열 정부는 제왕적 권력 아래 검찰정치로 야당을 압박했고, 더불어민주당은 거야여소 아래 의회에서 비토정치로 맞섰다. 더불어민주당이 장악한 국회는 입법권, 탄핵권, 예산권을 편용하면서 강대강 대치가 이어졌다. 다수당인 야당은 정부 주요 공직자, 방통위원장, 감사원장, 검사들에 대해 27번에 걸친 탄핵을 진행했고, 또한 대통령은 25번에 걸친 특검법안에 대해 모두 거부권을 행사했다. 윤석열 정부 아래 여소야대의 의회에서 연합정치의 제도적 장치가 없었기 때문에 입법을 통한 정책협력이 거의 이루어지지 못했다고 볼 수 있다.

이 점에서 ‘연합정치’¹⁵아래 관료배분, 각료임명, 정책공조를 통해 공존과 화합을 나아갈 수 있는 다수제 정치를 제안할 수 있다(Lijphart, 1977 참조). 그림 7에서 레이파트는 애초 협의 민주주의(consociational democracy)를 통해 사회갈등과 정치균열을 해소할 수 있다고 보고, 차후 다수제 정치와 합의제 정치를 구분하여 협의 민주주의를 후자의 관점에서 상술한다(Lijphart, 1999: 30-45).¹⁶ 합의제 정치는 비단 사회균열이 심각한 경우뿐만 아니라 그렇지 않은 나라들에서도 가장 이상적인 정치체제라고 주장한다. 합의제 정치는 다당제 아래 비례성이 높은 혼합형 선거제도를 채택하여 연합정치를 지향한다. 의회주의의 정착 아래 분권과

¹⁵ 이에 관해서는 결론에서 세 가지 유형을 소개하고 있다.

¹⁶ 협의 민주주의 특징으로 다음의 8가지를 나열할 수 있다. 1) 집행권력의 분점, 2) 행정부와 입법부의 균형, 3) 강한 양원제, 4) 다당제, 5) 다차원적 정당체제, 6) 비례대표제, 7) 연방주의와 분권화, 8) 성문헌법과 소수파 비토권.



출처: Lijphart(1977; 1999). Doorenspleet and Pellikaan(2013: 243)에서 재인용.

그림 7 민주주의의 유형

자치가 자리잡혀 있다(최태욱, 2014: 18).

서부 유럽은 단순 다수제로부터 합의제 정치로 제도적 변화를 거쳐 코포라티즘적 이해 조정에 의해 사회갈등의 해소를 위해 노력해 왔다. 다수제 정치에서 어제의 다수가 오늘의 소수가 되고 그 정반대가 미래에 이루어진다 해도 소수는 항상 정치과정에서 배제된다. 그러지 않아도 사회분화 와중에서 균열이 교차하고 있는 가운데 승자독식에 따른 다수에 의한 권력 독점은 소수가 참여할 여지를 막아버림으로써 사회갈등을 확산시킨다. 서부 유럽의 경험은 나라마다 다르지만 인종, 종교, 언어, 계급, 지역에 따른 분열과 대립을 해소하기 위해 소수를 정치과정에 동참시키는 합의제 정치를 통해 다양한 이익집단의 복잡한 이해를 수렴할 수 있는 코포라티즘적 사회적 대화를 제도화시켜 왔다. 표 2는 국가와 사회 관계에서 이익조정 네 가지 유형을 제시하고 있다. 한국은 국가단원주의를 거쳐 지금은 사회다원주의에 도달해 있다. 앞으로의 과제는 사회코포라티즘적 차원에서 정부가 조절자로서 여러 이익집단들의 다양하고 복합적 이해

표 2 국가와 사회 관계에서 본 이익조정 네 가지 유형

	사회다원주의	사회 코포라티즘	국가 코포라티즘	국가 단일주의
정치체제	민주주의 선발국	민주주의 선발국	권위주의 후발국	권위주의 후발국
이익집단구조	자율적, 수평적, 경쟁적	자율적, 수직적, 경쟁적	강제적, 수직적, 비경쟁적	강제적, 수직적, 비경쟁적
대표국가	미국, 영국	스웨덴, 오스트리아, 네덜란드, 독일	멕시코, 브라질	한국, 대만
행동주체	집단	집단과 국가	국가	국가
이익집단활동	정부기구 밖에서 활동, 대의회 및 정당활동 중시	정부기구 밖에서 활동하나 정부기구와 의회에 제도적으로 참여	관계화된 이익집단들 동원	관계화된 이익집단을 통해 억압
계급관계	경쟁적	상호보완적	상호배타적	상호배타적
정부역할	중립자	조절자	통제자	통제자

출처: 김영래 외(1995: 2)에서 재구성.

관계를 사회적 대화를 통해 수용, 대변하는 것이 중요하다.

서부 유럽의 경험은 자본주의 시장과 민주주의 정치가 공존할 수 있는 해법을 찾으면서 복지국가의 문을 열었다고 평가할 수 있다. 지난날 이 지역 국가들은 적지 않은 사회갈등을 겪었다. 자본주의 전개 과정에서 대량실업을 위시하여 계층과 집단 사이의 불평등이 증대됨으로써 민주주의는 위기를 여러 차례 맞이한 바 있다. 자본주의는 부의 양에 의해 소수와 다수를 가르지만, 민주주의는 투표의 수에 의해 승패를 결정하기 때문에 서로 갈등적이다. 이러한 자본주의 시장과 민주주의 정치는 서로 보완되지 않으면 파국을 맞이할 수 있다. 그렇기 때문에 가능한 모든 사회성원들의 참여 아래 공존할 수 있는 합의제 정치와 사회 코포라티즘이 필요하다고 지적할 수 있다.

한국사회의 분화는 급격하다. 지금의 양당 중심 제도로는 시민사회의 다양하고 복잡한 이해관계를 대변하기 어렵다. 국회의원 300석 중 47석의 비례대표제는 형식적이다.¹⁷ 이 정도의 의석수로는 소수파의 참여를 보장해 주기 어렵다.

¹⁷ 일본의 중의원 총 465명 중 지역구 289명과 비례대표 176명이고, 참의원 총 248명 중 지역구 148명과 비례대표 100명이다. 비례대표의 경우 한국이 15.6%에 불과하다면, 일본은 중의원은 폐쇄

지금의 소선거구제는 양당제와 어울린다. 사회분화에 따른 갈등과 균열을 해소하려면 다양한 계급, 집단, 부문의 목소리를 담을 수 있는 다당제가 불가피하다. 그러나 내각제나 분권제를 향한 권력구조의 개혁은 다당제가 정착될 수 있도록 소선거구제를 중대선거구제나 동농복합선거구제로 개편해야 한다. 그러나 국회의원들은 지역구 기득권으로 인해 소선거구제에 매달려 있다.

중앙선거관리위원회는 지역구 200석과 비례대표 100석을 제안한 바 있다. 21대 국회는 외면하였다. 따라서 100% 연동형 비례대표제라도 도입했어야 한다. 오히려 21대 총선에서 여야 거대 정당의 담합으로 비례용 위성정당이 출현했고, 이것은 22대 총선에도 그대로 적용되었다. 실제 득표와 의석수 사이의 비례성은 떨어졌고 대표성은 망가졌다. 위성정당이 없었다면 군소정당에 돌아갔을 15석 내외를 거대 정당이 가져감으로써 양당 중심의 독점정치를 더욱 굳혔다.

IV. 정치개혁의 과제: 합의제 정치와 사회 코포라티즘

한국 정치의 증원은 좁다. 팬덤정치에 의해 지지자를 극단으로 가르는 진영대립으로 인해 좌우가 원심화된다. 극단적 좌우로 편향되지 않도록 중간지대를 넓혀야 한다. 독일의 경우 사회적 연대 위에 자유와 평등의 조화를 시도한다. 일찍이 교조적 맑스주의와 결별했다. 혁명을 통한 사회주의로의 이행에 집착하기보다 민주적 개혁을 추구한다. 중도 좌우 정당의 연합에 의한 실용주의 정치가 사회포용적 복지국가로의 길을 열어 준다. 합의제 정치와 코포라티즘이 사회적 대화를 통해 시민사회와 의회와 정부를 서로 연결한다.

한국이 산업화와 민주화를 동시에 이루었지만 힘의 집중과 부의 편중을 넘지 못하고 있다. 사회경제적 양극화와 정치적 양극화가 밀접히 관련되어 있다. 그러므로 민주주의의 심화를 위해서는 무엇보다 한국사회의 갈등과 분열을 완화할 수 있도록 정치제도의 틀을 다시 짜야 한다. 민주주의 퇴행을 복원하기 위한 정치개혁의 핵심은 지금까지와 같은 승자독식을 방지하고 반대세력의 입지

형으로 40.3%, 그리고 참의원은 개방형으로 36.2%에 달한다.

와 활동을 허용하는 데 있다. 패자가 공정한 선거를 통해 집권가능한 기회도 보장되어야 한다. 이를 위해서는 정부권력에 대한 제어가 필수적이다. 또한 예비 선거를 개혁하여 극렬한 소수가 정당을 지배하는 것을 막음으로써 진보와 보수 사이의 중화(中和)를 강화해야 한다.

사회가 분화되고 다양성이 교차하면서 대치선이 복잡해지고 있다. 지역, 계층, 이념, 세대, 젠더, 고용의 차이에 따른 사회균열이 늘고 있는 가운데 특정 정치세력들 사이에 진영대립이 격화되고 있다. 이를 해결하기 위해서 이미 강조했듯이 여러 정당이 의회에서 경쟁하면서 정부와 정책을 협의하는 정치대표체제, 그리고 시민사회 이익집단들 사이의 다양하고 상충적인 이해를 정부와 조율하는 이익조정체제의 변화가 절실하다. 이를 위해 이해관계자 자본주의에 주목할 필요가 있다. 다수제 정치에서 합의제 정치, 그리고 파편화된 다원주의에서 사회 코포라티즘으로의 전환이 그것이다.

근래 ESG의 열풍에 따라 이해관계자자본주의가 자주 거론된다. 그러나 주주자본주의 아래 ‘이해관계자’는 자칫 장식품으로 끝날 수 있다. 기둥은 주주자본주의인데 지붕을 이해관계자 자본주의로 얹으려는 것과 같다. 그러다가 자본주의 자체가 흔들릴 수 있다. 이해관계자를 자본주의에 접목하여 주주자본주의의 한계를 넘어서야 한다.¹⁸

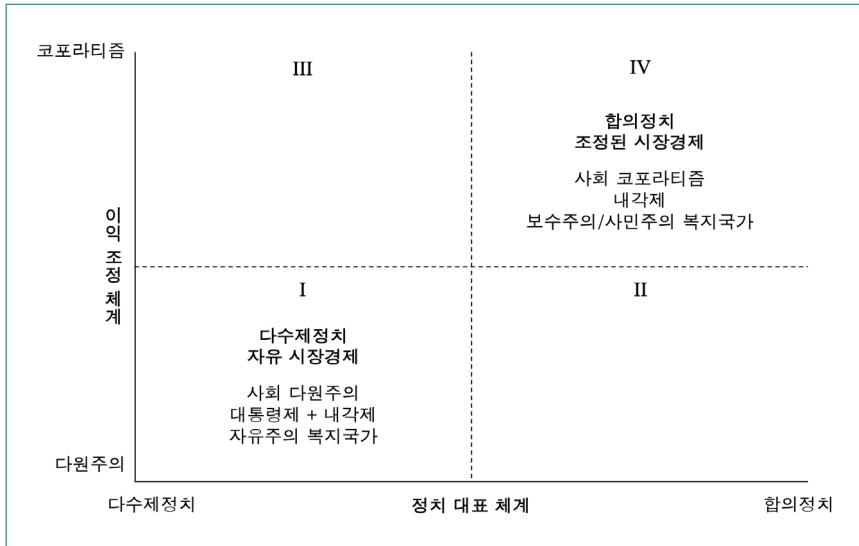
자본주의 아래 자유와 평등의 성취는 시장경제와 민주주의를 제도적으로 연결시킴으로써 가능하다. 케인즈적 복지국가는 ‘재분배’(redistribution)를 매개변수로 하여 자유와 평등을 조화시키고자 했다. 이 점에서 경제성장과 사회복지의 조화를 시도한 서부 유럽 국가들의 경험이 매우 유용하다. 이들 국가는 이해관계자 자본주의 아래 의회-행정부 관계의 차원에서 보면 합의제 정치(Lijphart, 1999), 그리고 노사정 관계를 중심으로 보면 사회 코포라티즘 기제(Lehmbruch, 1984; Katzenstein, 1985; Kitschelt et al., 1999)를 구현하고 있다. 자유와 평등의 가치 조화는 자본주의 아래 사회성원들의 복잡다단한 이해관계를 조정하는 정치경제체제를 만듦으로써 가능한 것이다(안재홍, 2013; 2014; 2018 참조).

¹⁸ 일본에서는 공익(公益)자본주의, 그리고 한국에서는 기업의 사회적 가치에 대한 강조로 나타나고 있다.

안재홍(2014: 122-125)은 다음과 같은 정치경제체제의 분석틀을 제시하고 있다. 민주주의 정치와 자본주의 시장이 안정적으로 공존해 사회통합이 이루어지려면 선거-정당-의회-행정부로 이어지는 정치대표체제와 자본주의 시장에서 발생하는 이해갈등을 조정하는 의회-이익집단-의회로 이어지는 이익조정체제가 서로 보완적이어야 한다. 선거의 정치는 유권자의 수를 반영하지만 유권자 각각이 가지는 이해(interest)의 강도를 반영하지는 못한다. 반면 이익집단의 정치는 제한된 수만을 대상으로 하지만 참여자들이 가지는 이해의 강도를 반영한다(Dahl, 1956). 수를 대표하는 정치대표체제와 이해의 강도를 반영하는 이익조정체제가 보완적인 관계를 유지할 때 사회의 갈등을 줄이고 통합으로 나아갈 수 있다. 의회가 그러한 정치대표체제와 이익조정체제를 연결하는 기능을 수행한다. 일종의 정치연합으로서 합의정치는 의회에서 여러 가지 산업, 노동, 소득, 조세 등 사회경제정책에 의해 뒷받쳐져야 하기 때문이다. 정치 연합의 형태가 바뀌거나 일련의 정책 조합이 경제성장과 사회복지를 선순환시키지 못할 때 정치대표체제와 이익조정체제의 총합으로서 정치경제체제는 변화할 수밖에 없다.

주주자본주의와 이해관계자자본주의의 특징과 차이를 정치대표체제와 이익조정체제의 두 차원에서 도해화한 것이 그림 8이다. 양자를 가르는 본질이 다수제정치와 합의정치의 차이에 있다. 주주자본주의는 자유 시장경제를 기반으로 국가와 사회 관계가 사회 다원주의를 취한다. 주로 대통령제 아래 소선거 지역구 기반의 일위 대표제가 특징이다. 이와 대조적으로 이해관계자자본주의는 조정된 시장경제를 기반으로 국가와 사회 관계가 사회 코포라티즘을 취한다. 주로 내각제 아래 비례대표제가 특징이다. 결국 애머블(Amable, 2003)의 자본주의 유형으로 보면 한편으로 영미식 자본주의와 다른 한편으로 유럽식 사회민주주의 모델과 대조를 이룬다고 볼 수 있다. 여기서 중요한 사실은 이해관계자자본주의를 추구하는 나라들이 주주자본주의를 취하는 나라들보다 경제성장과 사회복지의 측면에서 성과가 크다는 것이다. 범죄율과 투옥률도 낮고, 외국인에 대해 수용적이고 해외원조도 많다. 이는 정치대표체제와 이익조정체제의 차이에 기인한다고 볼 수 있다(임현진, 2023: 802-804).

자본과 노동 사이의 동반관계를 중시한다는 측면에서 이해관계자 자본주의는 국가가 조정자의 위치에서 다양하고 상충되는 이해욕구를 코포라티즘의 기



출처: 임현진(2023: 803).

그림 8 주주자본주의와 이해관계자자본주의: 정치대표체계와 이익조정체계의 차이

제에 의해 흡수함으로써 정당체계가 지니는 이익대변상의 부족한 부분을 보완할 수 있다. 독일의 경우 노사 간의 공동결정(co-determination)과 이윤공유(profit sharing)를 통해 정부의 시장개입을 전제로 한 사회결속 위에서 높은 생산성과 양질의 복지를 추구하는 사회적 시장경제를 운영하고 있다. 노사 간의 공정성, 신뢰도, 그리고 책임성이 주요 특징이다. 기업 관리상의 공동결정은 자본의 성격을 보다 사회적으로 만들어 주면서 효율성, 지속성, 경쟁력을 갖는 기업을 사회의 중심에 서게 할 수 있다. 그렇기 때문에 기업은 소수에 의해 소유되는 재산이 아니라 국민 모두가 참여하는 공동체로 인식된다. 즉, 개인과 전체의 조화를 중시한다.

합의제 정치에서 비례대표제는 복잡다단한 시민사회의 이해를 반영하면서 코포라티즘은 이익집단들이 정부와 정책을 협의하고 결과에 대한 책임을 공유하게 해준다. 어느 사회이고 다수는 유동적이다. 선거를 통해 오늘의 다수가 내일의 소수가 되고 그 반대가 이루어진다. 다수제 정치에서 소수가 배제됨으로써 다수의 독재가 일어날 수 있다. 또한 과반이 안되더라도 승자독식이 일어난다.

이른바 대표성의 왜곡으로 소수가 빠진 다수 일변의 정책이 형성될 수 있다. 특히 소셜 미디어를 이용한 진영논리에 따라 정치적 양극화가 심해질 때 코포라티즘에 기반한 사회적 대화는 여러 이해관계자 사이의 사회협약(social pacts)을 이룰 수 있다.

그럼에도 불구하고 사회 코포라티즘은 세계화가 시장 중심으로 돌아가면서 예전과 같이 기능하지 못하고 있다. 실제로 스웨덴 모델이나 독일 모델은 최근 들어 잘 작동하지 않고 있다. 특히 세계화 시대에는 노동의 이동과 기업의 합병이 자주 일어나기 때문에 사회 코포라티즘은 한계를 노정하고 있다. 사회 코포라티즘은 기업규모와 고용관계를 다양화해야 하는 도전에 직면한다. 경쟁력 향상을 위해 근로자들에게 고용안정을 보장해 주면서 노동력을 탄력적으로 운영해야 한다. 외국에 합작 내지 독자 기업을 설립하거나 국내에서 다른 기업을 인수, 합병하는 기회가 늘어나기 때문이다. 특히 노동시장의 이중화에 직면하여 과거와 달리 자본에 비해 노동의 교섭력이 약화되고 있다(Baccaro and Howell 2020 참조).

이미 지적했듯이 한국의 5년 단임제는 대통령의 레임덕을 일찍 가져오고 정부의 효율성과 정책의 지속성도 떨어뜨린다. 이왕 대통령제를 하려면 4년제 대통령의 중임을 포함하여 부통령제의 신설을 검토할 필요가 있다. 그리고 내각책임제가 안정적이고 효율적이지만 그것을 무조건 대안이라고 말하기 쉽지 않다. 일본의 경우 소선거구제에 기초한 내각책임제는 당내 파벌-관료집단-거대기업 사이의 야합으로 총리의 국정운영에 심각한 지장을 초래하고 있다. 의회주의의 정점으로 내각책임제가 자리잡기 위해서는 정치인의 식견과 자질 향상, 수용과 협상 문화의 발달, 그리고 직업관료제의 정착이 필수요건이다. 특히 정당들 사이의 정책대결이 취약한 상황에서 내각책임제는 국민의 의사와 무관하게 정치인 사이의 야합을 가져올 수도 있다. 그리고 내각제를 도입하기 위해서는 아래로부터의 공천제도의 도입과 함께 지금의 소선거구제를 중대선거구제 혹은 동농복합선거구제로 바꾸어야 한다. 권력구조, 선거제도, 그리고 정당제도의 개편이 서로 밀접히 연관되어 있다.

유럽에서도 내각제는 입헌군주제 아래 또는 의원집정제의 형태로 운영되고 있다. 우리의 경우 내각책임제의 수용은 정경유착의 심화와 아울러 정당담합을

가져올 수 있다. 1990년 보수대연합의 고리가 내각책임제였으나, 김영삼은 밀약을 버리고 대통령이 되었고 총리를 노린 김종필은 물을 먹었고 노태우는 퇴임 후 힘을 잃고 감옥으로 갔다. 1996년 DJP연합도 내각제를 전제로 가능했지만, 김대중은 김종필을 총리에 앉히는 대신 개헌은 무시해버렸다. 정권 유지나 창출을 위해 내각제는 권력 나눠먹기로 악용되었다. 현행 대통령제에도 권력분산의 측면에서 내각제적 요소가 다분히 포함되어 있다. 그러므로 국회가 추천하는 책임총리제의 형태로 권력분산을 유도할 수 있다.

가장 경계해야 할 것이 분권제이다. 분점정부의 모순을 극복하기 위해 대통령이 외치, 총리가 내치를 맡자는 이원집정제는 매우 위험하다. 분권제는 내각의 정치전통이 있는 곳에서 가능한 권력구조다.¹⁹ 프랑스에서 볼 수 있듯이 서로 다른 정당의 대통령과 총리가 동거정부를 구성할 때 분권제는 행정부 안에서의 노선 차이로 인해 국정난맥과 혼란을 자초하게 되어 있다. 이원집정제의 효시 불란서의 동거정부는 중요한 국내의 현안 해결에서 나타나는 파열음으로 인해 시민사회의 분열과 갈등을 더욱 조장한 바 있다.

소선거구제와 달리 중대선거구제는 선거를 인물보다 정당 위주로 치르게 하는 장점이 있다. 특히 승자독식의 현행 다수투표제 아래에서 소선거구제는 새로운 정당의 원내진입이나 지역구도를 타파하기가 쉽지 않다는 단점을 갖는다. 그럼에도 중대선거구제는 겉으로 특정 정당의 지역독점을 완화하는 것처럼 보이지만 실재는 의석분포의 지역교차를 통해 기존 정치엘리트 카르텔을 강화하는 결과를 가져올 수 있다. 다당제의 정착을 위해 중대선거구제로의 개편을 신중히 고민해 볼 필요가 있지만, 한국이 채택하고 있는 1인 2표의 폐쇄형 비례병립제를 독일식 권역별 개방형 정당명부식 비례대표제로 강화하여 소선거구제의 한계를 보완할 수도 있다. 선거의 중심에 정당을 내세울 수 있고, 신진 인물과 정당의 진출을 용이하게 만들어 주면서 지역에 근거한 정치엘리트 카르텔을 깰 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 그러나 현행 국회의원 정수를 유지하면서 비례대표를 늘리려면 지역구를 축소해야 하는데 여야 정당 모두 기득권 유지를 위해 외면하고 있다.

¹⁹ 프랑스식 이원집정제는 독일식 연정에 비해 정치의 안정성과 정책의 효율성이 떨어진다.

V. 결론: 이론적·정책적 함의

한국 민주주의는 시대착오적 계엄령 선포로 인해 크게 흔들렸다. 비록 민주주의의 기본 가치에 대한 국민의 믿음은 확고하지만, 그 이전과 달리 탄핵 찬반 집회가 서로 격돌하면서 법치에 기반한 게임의 규칙이 무너질 뻔했다. 범(汎)민주주의 세력이 진영대립에 따른 대립과 충돌을 완화시켜 주어야 하는데 양극단으로 갈라진 시민사회를 아우르기에는 힘이 벅차다. 극단적 좌우로 갈라져 있는 시민사회를 중원에서 대화와 소통으로 이끌 수 있도록 사회운동과 시민단체의 역량 강화가 필수적이다. 한국 민주주의가 지속력을 가지려면 성숙한 시민의식과 정치문화에 바탕한 시민참여가 무엇보다 중요하기 때문이다. 이를 위해 이재명 정부는 기존의 노사정위원회를 발전적으로 해체, 개편하여 노사, 이념, 부문, 세대, 젠더 사이의 대화와 소통을 이끌 ‘사회적 대화’에 나서도록 해야 한다. 지금의 노사정위원회는 심의기구로서 아무런 결정권한이 없는 ‘얘기장’(talking place)에 지나지 않는다. 노사간에 중요한 건의나 제안이 이루어지더라도 국회가 거부하면 그만이다. 독일과 네덜란드를 포함하는 서부 유럽의 경험이 시사하듯 이해갈등을 극복하는 데 노사정위원회만큼 효과적인 조정력을 지니는 기구도 없다. 노사정위원회를 국회 소속의 독자적 사회적 대화기구 개편하여 진영대립을 포함한 여러 사회갈등도 조정할 수 있도록 자율성과 독립성을 주어야 한다. 노사정위원회 아래 사업장 단위의 사업장위원회를 중심으로 전국 단위의 산업·직능·영역별 부문위원회를 만들고, 그것을 최종적으로 노사정위원회를 삼자합의 방식으로 운영하자는 것이다. 중앙과 지방 수준에서 주요 이익집단과 시민단체의 참여 아래 교섭결과가 준수될 수 있도록 노사정위원회가 합의사항을 적극 집행하는 것이 필요하다.

한국 민주주의의 심화를 위해 정치대표체제와 이익조정체제를 근본적으로 개조하지 않으면 앞으로 남은 2020년대는 성숙된 민주주의를 갈망하는 한국인에게 ‘긴 혼란의 10년’(a long decade of chaos)이 될 수 있다. 작금 여야는 ‘적과 동지’라는 이분논리에 빠져 ‘배제의 정치’에서 벗어나지 못하고 있다. 강성 지지층에 매어있는 팬덤정치에 의존하는 한 민주주의는 여야의 제로섬 정치로 인해 극한 대결로부터 자유롭지 못할 것이다. 지금 계엄과 탄핵이라는 급격한 정치적

충격은 극복하였지만, 두 쪽의 극단적 팬덤이 시민사회를 적대적으로 양분하고 있다. 포용과 융합의 정치가 들어설 자리가 없다. 모든 사회갈등을 빨아들이는 진영대립을 극복하지 못하면 한국 민주주의는 퇴행과 좌초의 길로 접어들 수 있다.

이제 내란(內亂)과 외환(外患)은 법적으로 정죄하고, 정치적으로 편용하지 말아야 한다. 관용과 자제가 없으면 ‘헌법적 하드볼’(constitutional hardball)로 돌아올 수 있다. 특검의 정치화와 권력의 사법화를 통해 국민을 극단적으로 편가르는 분노와 야수의 정치에서 벗어나야 한다. 특히 이재명 정부는 입법부에 이어 행정부를 장악하고 사법부마저 통제함으로써 무소불위(無所不爲)의 정권으로 나아갈 수 있다. ‘국민주권정부’라는 ‘완전히 새로운 나라’의 ‘모두의 대통령’이라는 대통령 취임 연설에서 사인화(私人化)된 국가의 모습이 보인다. 일인이 절대적 권력을 행사하는 전제정치(autocracy)의 우려가 나타난다. 헌법정신, 법치주의, 삼권분립을 통한 견제와 균형이 깨지면 민주적 규범과 제도는 스텔스적으로 조용하게 무너지기 마련이다. ‘표면적으로 합법을 가장한 민주주의’(semi-legal democracy), 즉 ‘경쟁적 권위주의’(competitive authoritarianism)에 다름 아니다(Levitsky and Ziblatt 2023).

민주주의는 ‘선출하는 다수’가 ‘선출된 소수’에 의해 거꾸로 지배받는 모순을 지닌다. 한국도 그러한 대의민주주의의 위임과 대리 문제를 극복해야 한다. 지방분권과 주민자치를 통한 풀뿌리 민주주의의 강화가 하나의 해결책이 될 수 있다. 지역수준에서 숙의와 공론화를 통한 분권과 자치는 시민의 참여를 아래로부터 강화시켜 줄 수 있다. 주민발안, 주민투표, 주민소환 등이 그것이다. 스위스는 란츠 게마인데(Landsgemeinde)를 통해 주민자치를 실시하며, 1년에 4~5번에 걸쳐 중대 사안마다 국민투표를 통해 정책결정을 한다. 미국이 민주주의가 초기에 정착할 수 있었던 것은 지방에서 주민자치를 통한 시민의 정치참여와 권력공유에 기인한다. 한국의 경우 읍면동-시군구-광역 시도에 걸쳐 전국 ‘시민의 회’의 구성은 소규모 민주주의의 부활을 통해 국가권력의 전제화를 방지할 수 있다. 일종의 ‘열린 민주주의’이다(Landemore, 2020 참조). 전국적 단위의 시민의회는 풀뿌리 수준에서 분권과 자치를 통해 한편으로 일반대중의 정치적 무관심과 반(反)정치 정서를 바꾸고 다른 한편으로 의회의 친(親)엘리트적 기득권 성향의 입법기능을 바로잡는 데 도움을 줄 수 있다.

이론적 함의: 한국의 민주주의는 ‘87년 체제’를 넘지 못하고 있다. 현행의 다수제 정치대표체제와 파편화된 다원주의의 이익조정체제를 바꾸어야 한다. 권위주의 시대 1.0은 끝났다. 사회가 분화했고 시민이 주인인 소득 3만 불 시대이다. ‘87년 체제’의 2.0은 어렵다. 이제 한국 정치 3.0으로 가야 한다. 제2차 세계대전 이후 세계 여러 나라들의 정치적 안정성과 효율성을 보면 내각제가 대통령제는 물론 분권제보다 높다. 독일의 내각제가 좋은 보기이다. 내각제 자체보다 합의제의 정치대표체제와 코포라티즘의 이익조정체제가 지니는 장점에서 기인한다. 독일은 교조적 맑스주의로부터 탈피하여 사회주의로의 이행에 매몰되지 않는 중도 좌우 정당의 연합에 의한 실용주의 정치가 선취적 복지국가로의 길을 열어 주었다. 합의제 정치가 다수제 정치보다 넓은 합의의 공간을 제공하며 노사정 3자 협의에 기초한 코포라티즘이 이해조정에 유리한 것이다.

정책적 제언: 한국은 거대 양당 중심의 독점구조 아래 극도의 대결정치가 되풀이되고 있다. 제왕적 대통령제로부터 벗어나야 하지만 시민사회의 다양하고 복합적인 이해관계를 대변하기 위해서는 다당제로 가야 한다. 대통령제, 내각제, 분권제의 장단점을 평가하면서 권력구조, 선거제도, 정당체제를 전면적으로 바꾸어야 한다. 대다수 국민은 4년 중임의 대통령제를 선호한다. 그러므로 내각제나 분권제로의 개헌 이전에 현재의 대통령제 아래 책임총리제를 제안한다. 그리고 ‘연합정치’를 통해 독치(獨治)를 넘어 협치(協治)를 이끌어야 한다. 연합정치는 여야가 정책협치와 각료배분에 의해 동등 다수의 지배를 가능케 하는 통합정부, 일부 소수파의 비토권을 인정하면서 정책연대나 각료임명을 하는 공동정부, 그리고 다수파와 소수파가 선거 결과에 따라 대등한 지배를 가능케 하는 연합정부 등 세 가지 형태로 나눌 수 있다. 내각제에서 자주 이루어지는 대연정(grand coalition)은 연합정부의 한 형태이다.

참고문헌

- 강명세. 2024. “정서적 양극화는 민주주의를 퇴행시키는가?” 2024년 정치학회 연말학술대회 발표문.
- 곽진영. 2025. “관용과 수렴의 정치가 절실하다”. 계간 『철학과 현실』 2025년 여름(145)호: 75-87.
- 김영래·정영국·문태훈·김혁래. 1995. “이익갈등 조정제도의 비교연구”. 『국제정치논총』 35(1): 261-286.
- 김진현. 2024. 『대한민국 100년 통사(1948~2048): 과거사·현재사·미래사의 통시적·통장적 통합사』. 대한민국 역사박물관.
- 안병영. 2022. “왜 독일모델인가”. 『한국행정포럼』 178: 4-15.
- 안재홍. 2013. 『복지자본주의의 정치경제의 형성과 재편. 서유럽 강소·복지 5개국의 경험과 한국의 쟁점』. 후마니타스.
- 안재홍. 2014. “서유럽 강소·복지국가 모델의 동학과 한국형 사회모델의 무산”. 『의정연구』 20(3): 121-52.
- 안재홍. 2018. “정치경제 레짐의 변동에 대한 집단행동 이론 시각의 접근: 서유럽 작은 복지국가의 비교사례 연구”. 『한국정치연구』 27(3): 145-75.
- 이정복. 2021. “민주주의는 어떻게 전복되는가,” 『학술원논문집』, 제60집 1호: 211-304.
- 임혁백. 1994. 『시장, 국가, 민주주의』, 나남.
- 임현진. 2023. “한국 자본주의의 개조를 위한 제도설계: 정치대표체계와 이익조정체계를 중심으로,” 『학술원논문집』, 제62집 1호: 761-826.
- 최장집. 2020. “다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안.” 『한국정치연구』 29(2): 1-26.
- 최태욱. 2014. 『한국형 합의제 민주주의를 말하다』, 책세상.
- 한국보건사회연구원. 2025. 『사회갈등에 대한 한국인의 인식 변화와 시사점』, 한국보건사회연구원.
- 한국언론재단. 2023. 『디지털 뉴스 리포트 2023』, 한국언론재단.
- Amable, Bruno. 2003. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Baccaro, Lucio and Chris Howell (유형근 역). 2020. 『유럽 노사관계의 신자유주의적 변형』, 한울아카데미.
- Calhoun, Craig, Dilip P. Gaonkar and Charles Taylor, 2022. *Degenerations of*

- Democracy*, Cambridge: Harvard University Press.
- Dahl, Robert A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
- Doorenspleet, R. and H. Pellikaan. 2013. "Which Type of Democracy Performs Best?". *Acta Politica* 48: 237-267.
- Economist Intelligence Unit. 2024. *Democracy Index 2023*. The Economist.
- Economist Intelligence Unit. 2025. *Democracy Index 2024*. The Economist.
- Freedom House. 2024. "Freedom in the World 2024." Freedom House. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW_2024_DigitalBooklet.pdf
- Fukuyama, Francis. 1995. "The Primacy of Culture", *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 1.
- Kalmoe, Nathan, and Lilliana Mason. 2022. *Radical American Partisanship: Mapping Violent Hostility, Its Causes, and the Consequences for Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Katzenstein, Peter. 1985. *Small States and World Markets*. Cornell University Press.
- Kitschelt, Herbert et al. 1999. "Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies." Kitschelt et al. eds., *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 427-60.
- Kwon, Hyeong-ki. 2024. "Troubled Democratization: Weimar and Korea Compared". Paper presented at International Conference on South Korea's Modernization in a Comparative Perspective, University of Washington, Seattle, October 25-26, 2024.
- Landemore, Hélène. 2020. *Open Democracy: Reinventing Popular Rule of the Twenty-First Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Lehmbruch, Gerhard. 1984. "Concertation and the Structure of Corporatist Networks." John H. Goldthorpe, ed., *Order and Conflict in Contemporary*

- Capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 60-80.
- Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Broadway Books.
- Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt. 2023. *Tyranny of the Minority. Why American Democracy Reached the Breaking Point*. Crown
- McCarty, Nolan, and Eric Schickler. 2018. "On the Theory of Parties," *Annual Review of Political Science* 21: 175-193.
- McCoy, Jennifer, Benjamin Press, Murat Somer, and Ozlem Tuncel. 2022. "Reducing Pernicious Polarization: A Comparative Historical Analysis of Depolarization," Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper, May 2022.
- Mouffe, Chantal. 2018. *For A Left Populism*. Verso.
- Mudde, Cas. 2004. "The Populist Zeitgeist," *Government and Opposition* 39 (Autumn 2004).
- OECD. 2024. *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment*. OECD Publishing, Paris.
- Pew Research Center Survey. 2021. "Diversity and Division in Advanced Economies."
- Pierson, Paul, and Eric Schickler. 2024. *Partisan Nation: The Dangerous New Logic of American Politics in A Nationalized Era*. Chicago: University of Chicago Press.
- Prezeworski, Adam. 2019. *Crises of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schattschneider, Emer E. 2016. *The Semi-Sovereign People: A Realist View of Democracy in America*. Oxford: Oxford University Press.
- Steiner, Jüing. 1981. "The Consociational Theory and Beyond," *Comparative Politics* 13(3):339-354.
- V-Democracy Institute. 2024. *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg: V-Dem Institute.
- V-Democracy Institute. 2025. *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization - Democracy Trumped?*. University of Gothenburg: V-Dem Institute.
- Chancel, L., T. Piketty, E. Saez, G. Zucman, et al. 2022. *World Inequality Report*

2022. World Inequality Lab. wir2022.wid.world

Haerpfer, C., R. Inglehart, A. Moreno, C. Welzel, K. Kizilova, J. Diez-Medrano, M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin and B. Puranen (eds.). 2022. *World Values Survey: Round Seven - Country-Pooled Datafile Version 6.0*. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WVSA Secretariat. World Value Survey. doi:10.14281/18241.24

Abstract

The Future of Democracy in South Korea from a Comparative Perspective: A Proposal for Political Reform

Hyun-Chin Lim Seoul National University

South Korea has long been regarded as one of the most successful cases of third-wave democracy, achieving democratic transition and consolidation after a period of authoritarian rule. In recent years, however, Korean democracy has entered a phase of profound instability. The most critical moment occurred on December 3, 2024, when President Yoon Suk-Yeol declared martial law, an action that triggered impeachment proceedings by the National Assembly and culminated in his removal from office by the Constitutional Court on April 4, 2025. This constitutional crisis revealed the fragility of governance under conditions of political uncertainty and intensified polarization between progressive and conservative blocs. Operating under a presidential system and single-member districts with a simple majoritarian electoral rule, South Korea's institutional design enables a winner-takes-all outcome even with marginal pluralities. This framework has generated recurrent clashes between an "imperial presidency" and an opposition-dominated legislature, producing an institutional deadlock. Moreover, the failure of both political leaders and the public to internalize democratic norms has distorted representative institutions and fostered divisions within civil society. These dynamics have been exacerbated by fandom politics, with social conflicts across class, region, ideology, generation, gender, and labor markets, pushing political polarization to

critical levels. This paper explores institutional and normative reforms aimed at overcoming these vulnerabilities. It argues that a shift toward consensus politics and social corporatism can facilitate coexistence between majority and minority forces, thereby mitigating the deepening partisan conflict and restoring democratic resilience.

Keywords | Populism, Phandom Politics, Political Polarization, Political Representation System, Interest Mediation System, Simple Majoritarian Politics and Social Pluralism, Consensus Politics and Social Corporatism

