

## 2008년 촛불집회와 한국 대의민주주의의 개혁 방향\*

임경훈\*\*

본 연구는 2008년 촛불집회의 원인으로 지목된 한국 대의민주주의의 결함과 그 극복 방안을 검토한다. 촛불집회를 '다중'의 '집합지성'의 발현으로 규정하기에는 그 경험적 근거가 취약하며, 직접민주주의에 대한 요구도 실행 가능한 제도적 대안들을 구체화하고 있지 못하다. 한국정치의 고질적 결함인 '소통의 부재' 현상을 완화하기 위해서는 정치사회의 활성화를 통해 대의제의 대표성, 반응성, 책임성 수준을 높여야 한다. 그런데 기존의 정치개혁들은 장기적인 관점에서 정치사회의 활성화를 기하기보다는 가시적 성과에 집착하여 정책정당의 성장기반을 오히려 훼손했다. 이 연구는 예산 및 입법 영역에서 우리 국회의 권한과 역할이 지나치게 제한되어 있기 때문에 정치사회가 본연의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 점을 강조한다. 현재의 정치사회에 대한 부정적 인식에도 불구하고 정치개혁에 관한 발상을 근본적으로 바꾸어 의회권력을 먼저 강화해야만 시민사회와 국가를 매개하는 정책정당의 성장과 정치사회의 활성화를 기대할 수 있다.

주제어: 광우병, 촛불집회, 대의민주주의의 위기, 정치개혁, 다중

2008년 촛불집회는 한국 민주주의의 현주소를 집약하여 보여주었다. 이 촛불시위는 2000년대 이후 나타난 일련의 시위들과의 연속성을 보이기도 했지만, 운동 스타일이나 참여자 구성 등에서 기존 집회들과는 상당히 다른 양상으로 전개되었다. 이러한 2008년 촛불집회의 원인이나 배경, 참여 주체의 특징, 운동의 조직 양태 및 전개과정 등에 관해서 이미 촛불집회 과정에서부터 많은 관찰과 연구가 진행되

\* 이 연구는 서울대학교 사회과학연구원 기획연구과제 “한국 민주주의의 평가: 미국산 쇠고기 수입 재개와 촛불집회 국면을 중심으로”(2008년)의 지원을 받아 수행되었음.

\*\* 서울대학교 정치외교학부 교수

어 왔다. 특히, 2008년 촛불집회는 한국 대의민주주의의 결함과 그 해결 방안을 둘러싼 논쟁을 촉발시켰다. 이른바 한국 민주주의의 ‘소통의 위기’, 이를 해소하는 대안으로서 ‘다중’의 집합지성과 시민의 직접행동에 기초한 직접민주주의를 강조하는 담론이 등장하였고, 이에 대한 반론으로서 정책정당 활성화를 통하여 정치사회 역할을 강화해야 한다는 주장이 제기되었다. 본 연구는 후자의 주장과 마찬가지로 한국 대의민주주의에서의 ‘소통의 결함’이 정치사회의 활성화를 통해 완화될 수 있다고 판단한다. 그러나 본 연구는 지금까지의 정치개혁과 달리 대통령과 국회 사이의 권력배분 문제를 근본적으로 교정하는 제도개혁이 수반되어야만 정책정당의 성장과 정치사회의 활성화가 가능하다는 점을 강조하고자 한다.

### 1. 2008년 촛불집회의 주요 특징

1987년 민주화 이후에도 우리 사회는 중요한 정치적, 사회적 갈등을 민주주의의 제도적 기제들을 통해 해소하지 못한 채 막대한 사회적 비용을 치르면서 봉합해왔다. 대의민주주의 제도가 그 역할을 다하지 못하면서 우리 사회는 2000년대 들어 일련의 촛불집회들을 경험하였다. 2002년 미군 장갑차로 인해 사망한 효순, 미선 추모 촛불문화제로 시작된 촛불집회는 2003년 부안 핵폐기장 반대, 2004년 노무현 대통령 탄핵 반대, 2006년 새만금개발 반대, 2007년 한미 FTA 반대 등으로 이어지면서 이제 우리 사회의 대표적 시위 또는 사회운동 방식으로 자리 잡았다. 2008년 촛불시위는 이러한 전례들과 유사하면서도 이전의 경우와는 구별되는, 다음과 같은 새로운 양상들을 보여주었다.

첫째, 2008년 촛불시위는 그 확산 속도나 지속성에서도 매우 놀라운 것이었지만, 참여자 측면에서도 이전과는 비교할 수 없을 정도로 매우 다양하고 이질적인 구성을 보여주었다. 촛불집회 참여자들은 대체로 진보적 성향을 보였으나 그 이념적 성향은 국면의 전개 과정에 따라 다소 변화하였으며, 특히 초기 국면 참여자들의 경우에는 직업, 연령, 소득, 계급적 위치 등과 특별히 관련이 없는 것으로 나타나기도 하였다. 이들의 진보성은 신자유주의나 FTA에 대한 반대, 친북반미주의의 측면보다는 잉글하트(Ronald Inglehart)가 강조한 개인주의적, 민주적, 탈물질주의적 성향

에서 주로 나타났다고 관찰되기도 하였다(조기숙, 2009; 조기숙·박혜윤, 2008; 김욱, 2010). 이와 달리, 이갑윤(2010)은 탈물질주의적 성향보다는, 지역, 세대, 이념 등 기존의 정치적 균열이 미국산 쇠고기 수입 문제를 계기로 생활정치 영역에까지 확장된 측면이 강하다고 주장한다. 이러한 관찰 결과의 차이는 참여주체에 대한 조사가 충분히 이루어지지 않은 점도 있겠지만, 참여자들의 구성 자체가 특정한 방향성을 규정하기 어려울 정도로 매우 복잡적이었던 것을 보여준다.

아울러, 우리 사회에서 비정치적이라고 생각되었던 10대나 여성들의 적극적 참여 역시 특기할 만하다. 촛불시위의 초기 참여자들은 주로 10대 중고생, 특히 ‘촛불 소녀’로 상징되는 여학생들이었다. 뿐만 아니라 촛불 시위 내내 젊은 여성, 주부들의 참여가 매우 두드러져서 촛불집회가 ‘아마조네스’에 의해 주도되었다는 평가도 있다. 이들 청소년들이나 여성들은 특별히 진보적이거나 반미적이라고 보기도 어려울 뿐만 아니라 예전에는 정치활동에 적극적이지도 않았던 행위자들이다. 이처럼 우리 사회에서 정치 활동과는 무관해 보이던 10대 학생들과 여성들이 촛불집회 초반부터 이른바 생활정치의 광장에 새로운 정치주체로 등장한 것이다(김영옥, 2009). 그러나 여성의 참여가 괄목할 만했다고 해서 촛불집회가 이들에 의해 주도되었다고까지 평가하기는 어렵다. 통계적으로도 남성이 여성보다 참여율이 높은 것으로 나타났다(이갑윤, 2010). 다만, 이들의 참여는 그 동안의 한국사회 변화를 반영하는 한편, 이슈의 특성, 시위문화의 축제성 등 2008년 촛불집회의 다른 특징들과 밀접히 연관되어 있었다. 반면, 이들과 달리 시위 참여자 중 2000년대 초반 월드컵 등을 경험한 20대 청년층의 참여는 눈에 띄게 적었다. 세대담론의 지나친 단순화는 경계해야 되지만 이러한 차이는 이른바 ‘88만원 세대’로 지칭되는 20대와 ‘웹 2.0 세대’로 불리는 10대 간의 차이를 반영하는 것으로 해석되었다(전상진, 2009).<sup>1)</sup>

둘째, 2008년 촛불집회는 광우병 위험이라는 생활정치적 이슈에 의해 촉발되었다. 2008년 집회에 다양한 계층과 섹터로부터 참여자들이 충원되고 시위가 장기간 지속된 데에는 광우병 위험이라는 보편적 공포감이 작용하였다. 즉, 2008년 촛불집

1) 사실 20대는 17대 대선에서 10명 중 6명이 투표를 포기했고, 42.5퍼센트가 이명박 후보를, 15.7퍼센트가 이회창 후보를 지지하였다. 이명박 후보에 대한 20대의 지지율은 30대의 경우보다 높았고, 이회창 후보에 대한 지지는 어떤 다른 연령대보다도 높게 나타났다(이동연, 2009: 293).

회는 벡(Ulrich Beck)이 말한 위험사회에서의 ‘불안의 연대’를 극명하게 보여주었다(정태석, 2009). 우리 사회가 경제성장을 거듭하면서 국민들이 환경과 생태, 먹거리의 안전성 문제 등의 생활정치적 이슈들에 더 큰 관심을 갖게 된 것은 사실이다. 그러나 그동안 이러한 이슈들은 국지적 갈등을 일으켰을 뿐이다. 그런데 2008년 갑자기 불거진 광우병 위험이라는 이슈는 산업, 지역, 계층에 따른 이해득실 차원을 넘어 거의 대부분의 국민을 피할 수 없는 손실과 위협의 영역으로 밀어 넣는 문제로 인식되었다. 이런 점에서 2008년 촛불집회는 이전의 정치, 경제, 사회적 갈등에 따른 시위와 뚜렷이 구별된다. 이전 2년간 한미 FTA 반대 운동이 이루어내지 못한 대규모 동원이 이루어진 이유가 바로 여기에 있는 것이다. 이슈 자체가 지닌 이러한 특성으로 인해 탈물질주의적, 탈근대적 생활정치 그리고 여성의 ‘돌봄’의 정치가 한국 사회에 본격적으로 도래한 것이라는 주장들이 확산되기도 하였다.

셋째, 2008년 촛불집회는 시위의 조직과 동원 과정에서 방송과 인터넷 매체가 지닌 영향력을 재확인하는 계기가 되었다. 2008년 촛불집회는 신문매체의 감소된 사회적 영향력을 다시 한번 확인시켜 주었으며, 이와 함께 양극화된 우리 언론계의 현실과 우리나라 방송매체의 지나친 센세이셔널리즘 경향도 극명하게 보여주었다. 특히, 지식정보사회화가 고도로 진행된 우리 사회에서 여론 형성과 참여의 방식이 급속도로 바뀌고 있다는 점도 여실히 확인되었다. 촛불집회 내내 인터넷 매체와 웹 2.0을 통한 개방적 네트워킹이 매우 활발하게 이루어졌다. 그리고 집회의 의제 형성과 동원 확산이 포털 사이트, 모바일 기기, 인터넷 카페나 블로그, ‘아프리카’와 ‘컬러 tv’ 등의 UGC 등을 통해 온라인과 오프라인을 넘나들면서 폭발적으로 이루어졌다.

넷째, 촛불집회의 조직이나 운동의 전개과정에서 참여자들은 위계적 조직이 아니라 느슨한 네트워크를 통해 자발적으로 참여하는 양태를 보였다. 기존의 한미 FTA 반대시위가 민주노총이나 전농 등 특정 단체에 의해 주도되었던 데 반해, 2008년의 경우 정당과 시민사회단체의 영향력은 제한적이었다. 2008년 촛불집회 참가자들은 기존 조직들의 매개나 지휘에 부정적으로 반응하면서 자발적 직접행동에 기초하여 시위와 관련된 주요 문제들을 현장에서 결정하는 모습을 보였다. 실제로 야당뿐만 아니라 사회운동 단체들마저도 “대중을 뒤쫓아 가는데 급급했다”는 관찰이 일반적이다(강내희, 2009: 116). 민주당은 5월 말이 되어서야 뒤늦게 장외투쟁을 선언하고

6월 초 ‘국민주권 민생안정 비상시국회의’를 조직하였다. 그러나 민주당은 시위 과정에서 주변적 역할을 수행하다가 타이밍을 보아 재등원하는 것으로 만족해야 했다. 시위대가 진보정당들을 특별히 선호한 것도 아니다. 진보 사회단체들이 촛불시위의 의제를 이른바 ‘1 + 5’ 의제로 확대시키는 데는 성공하였으나, 그렇다고 ‘대책위(광우병 위험 미국산 쇠고기 전면 수입을 반대하는 국민대책회의)’에서 다수를 점한 진보세력이 시위를 지도할 수 있었던 것은 아니다. 남구현의 관찰에 따르면, “강기갑을 연호하는 시민은 안타깝게도 민노당의 깃발을 따르지 않았으며, 진중권을 연호하는 시민은 진보신당의 지휘를 받지 않았다. 신자유주의 반대, 한미 FTA 반대 운동을 이끌어 왔던 운동권 세력은 거대하게 분출한 아래로부터의 동력에도 불구하고, 상황 판단조차 제대로 하지 못하고 그저 깃발을 들고 뒤쫓아 다닐 수밖에 없었다”(남구현, 2008: 41-42).

이상과 같은 특징을 지닌 2008년 촛불집회는 후반에 접어들면서 참여자 구성, 운동 스타일, 이념적 지향, 조직 양태 등에서 다소 변화하는 모습을 보였다. 집회 후반인 7월에 접어들어서는 상대적으로 중도나 보수 성향 참여자의 비율은 줄고 진보적 참여자들이 훨씬 많아지는 양상을 보였다. 운동방식도 초기의 문화제, 평화시위의 양상에서 물리적 충돌까지도 포함하는 양상으로 변화하였고, 보편적 시민참여로부터 깃발에 의한 조직참여자들이 늘어난 이념차별적 저항으로 변화하였다(이현우, 2008).

전체적으로 볼 때, 이슈의 특성, 조직 양태, 야당과 진보적 사회단체들이 보여준 영향력의 한계, 집회 참가자들의 다양성 등을 고려하면, 촛불집회의 성격을 단순히 반신자유주의나 반미주의로 규정하기는 어렵다. 두 달여 넘게 전개된 촛불집회가 끝난 후 불과 얼마 지나지 않아 치러진 서울시 교육감 선거 결과는 촛불집회 참여자들 사이에 존재하는 이질성, 비조직성, 이념적 애매성을 다시 드러낸 것이었다고 할 수 있다. 다른 한편, 촛불집회의 복합적이고 애매한 성격은 위기에 처한 한국 민주주의를 지금까지와는 완전히 다른 차원에서 개조할 것으로 기대되는 이른바 ‘다중(multitude)’ 등장론의 배경이 되기도 하였다.

## 2. ‘다중’의 ‘집단지성’을 통한 직접민주주의?

2008년 촛불집회의 성격 규정과 관련해서는 친북좌파에 의한 선동, 대선 결과에 대한 불복종, 디지털 포퓰리즘, ‘위험한 불장난’ 등 보수 우파의 부정적 평가가 있는 반면, 기존의 대의민주주의와 구별되는 새로운 가능성을 보여준 것이라는 진보적 평가가 대립하고 있다. 후자는 생활정치, 여성의 돌봄(caring)의 정치, 탈근대적·탈물질주의적 정치, 광장의 정치, 디지털 정치, 참여민주주의, 직접민주주의 등의 표현을 사용하면서 새로운 정치의 등장을 환영하거나 기대하였다(김호기, 2008; 홍성태, 2008). 이러한 진보적 평가 내에서도 다양한 입장들이 있지만, 2008년 촛불집회에 정당성을 부여하는 가장 강력하고 새로운 관점은 ‘다중(multitude)의 등장’이라는 관찰이었다고 생각된다.

이진경(2008), 조정환(2009) 등은 2008년 촛불집회를 다중이 발휘한 집단지성(swarm intelligence)의 발현으로 파악한다. 이진경의 주장에 따르면, 촛불집회는 탈근대적 주체를 형성했으며 세계에서 집단지성을 가장 성공적으로 구현한 사례였다. 인터넷 포털 사이트 ‘다음’의 ‘아고라’는 ‘집단지성의 성지’로 불려지기도 하였다. 유사한 맥락에서 백옥인(2008)은 소이어(K. Sawyer)의 이론을 원용하여 촛불집회 과정에서 다중심 네트워크를 통한, 정치성과 축제성을 결합한 창발적 다중의 형성에 주목하였다.

그런데 하트와 네그리(Hardt and Negri, 2004)가 제시한 ‘다중’은 그 존재나 형성 여부에 대해 실증적 검증을 하기 어려운 개념이다. 다중의 형성 여부는 현재의 조건을 뛰어넘는 정치적 프로젝트에 달려 있다. 이런 맥락에서 하트와 네그리도 불가피하게 ‘아직 형성되지 않은 다중(not-yet multitude)’이라는 용어를 같이 사용하고 있기도 하다. 이러한 개방적, 가능론적 속성으로 인해 ‘다중’은 관찰자의 희망적 사고에 따라 그 형성 여부에 대한 판단이 내려질 수 있다.

촛불집회 참여자들은 그 다양성에도 불구하고 원자화된 개인으로서 행동하지 않았다. 촛불집회 과정에서 나타난 사회적 차이를 넘는, 느슨하고 유연한 네트워크를 통한 연대, 온라인과 오프라인을 넘나들며 나타난 소통과 협력 등은 하트와 네그리가 말한 ‘다중’과 유사한 특징들을 갖는다. 그러나 2008년 촛불집회 참여자들

은 하트와 네그리의 ‘다중’과 뚜렷이 구별되는 특징들도 지닌다. 경제적 측면에서 ‘다중’이 실업자, 학생, 여성, 빈민, 난민, 소수인종 등 ‘노동계급의 비보장층’으로 구성되는 것으로 이해되는 데 반해, 2008년 촛불집회 참여자들은 그러한 구성을 보이지는 않았다(최현, 2009). 촛불집회 참여자들은 시위 이전과 이후 노동이나 빈곤 관련 사회적 이슈들에 특별한 반응을 보이지 않았다. 그리고 앞 절에서도 지적했듯이, 집회 참여자들이 반신자유주의적 변혁을 지향했다고 규정하기도 어려운데, 보다 다양한 사회적 섹터들로부터 참여자들이 충원되었던 집회 전반기의 경우에는 더욱 그러하다. 더구나 촛불집회 참여자들은 국가와 민족의 경계를 넘어서는 지향을 보여주지도 않았다. 요컨대, 촛불집회의 긍정성을 높이 평가하는 입장에서 볼 때에도 촛불집회 참여자들은 혁명지향적, 목적의식적 계급 주체, ‘항상적으로 정치적인 것의 주체’로 파악되지 않으며, 다중론이 기초로 하는 ‘모든 삶의 영역에서 네트워크에 기반한 활동’, ‘집단들 간 연대를 통해 공통된 것의 생산’이라는 요건을 충족시키지 않았다(오현철, 2010).

또 다른 문제는 촛불집회 참여자들이 이른바 집단지성(swarm intelligence)을 발휘했는가 하는 것이다. 예를 들어, 조희정·강장묵(2008) 등은 2008년 촛불집회 과정에서 집단지성이 ‘무수히 발현되었다’고 주장한다. 그러나 이들이 거론하는 사례들은 주로 운동의 전개나 방식에 관한 것들이다. 반면, 이들은 가장 핵심적인 문제, 즉 미국산 쇠고기의 위험성 여부에 관한 과학적 판단과 관련하여 집단지성이 발휘되었는지에 대해서는 아무런 언급도 하지 않고 있다.<sup>2)</sup>

촛불집회 참여자들의 집단지성을 옹호하는 입장에서는 집단지성이 과학적 정답을 찾는 것이 아니며, 그보다는 공동체의 의사결정에 시민이 직접 참여, 토의함으로써 그 정당성을 제고하는 측면을 더 강조할 수도 있을 것이다. 예를 들어, 오현철(2010)은 촛불집회가 다양성, 독립성, 탈집중성에 기초한 토의민주주의가 대의민주주의를 대체할 가능성을 보여준 것으로 평가하고 있다. 그러나 집회 참가자들 사이

2) 이들이 대표적 예로 열거하고 있는 것은 ‘명박산성’, ‘국민 MT’, ‘레고놀이’ 등의 각종 풍자 묘사, 닭장 투어, 자발적 자수, 자발적 연행, 인터넷 생방송, 인터넷 촛불집회, 비폭력, 불복종 매뉴얼, 해외 사이트로의 온라인 엑소더스, 당선 무효소송, 한나라당 출신 지자체장 소환운동, 사제 피켓, 조중동 광고기업에 대한 불매운동, 집회 현장에서의 카메라 감시 촬영, 국민토성, 해외인권단체에 조사 요청 등이다(조희정·강장묵, 2008: 319, 주 7).

의 심의가 과연 적절히 이루어졌는지는 계속 의문으로 남는다. 촛불시위 참여자의 상당수는 왜곡된 정보들을 충분히 거르지 못하고 과장된 정보에 의해 오도, 편향되는 경향을 보였다. 온라인과 오프라인에서 무수히 많은 토론들이 전개되었지만, 집회 참여자들은 자신들이 지닌 기존의 생각을 강화하는 정보는 수용하면서 그와 배치되는 정보에 대해서는 외면, 억압하는 경향을 보였다. 자신이 지닌 생각과 다른 정보를 제공하는 전문가들에 대해서는 설명의 합리성보다는 그 배후를 의심하는 경향을 뚜렷이 드러냈다. 즉, 반대 의견에 대한 공격과 배제로 인해 합리적, 성찰적 토론이 가능한 공론장이 형성되지 못하였다(홍성구, 2009). 이러한 사회적 분위기 속에서 많은 전문가들은 분란에 휩싸이지 않으려고 적극적 설명을 회피하는 경향을 보였다. 나중석(2009)의 지적대로, 이른바 ‘집단지성’이 전문가집단의 독단과 허구를 폭로하는 긍정적 역할도 하지만 동시에 극단적 반지성주의로도 치달을 수 있음을 보여주었던 것이다. 다중의 오류 가능성을 지적하지 않은 채 ‘집단지성’을 일방적으로 칭송하는 것이야말로 대중융합주의의 한 단면이다.

마지막으로, 촛불집회 참여자들이 ‘집단지성을 발휘한 다중’이었다 하더라도 민주주의와 관련하여 중대한 문제를 제기한다. 즉, ‘다중’에 기초한 직접민주주의를 주창한다면, 그것은 ‘다중’과 그 나머지는 이분법적 구도를 초래할 수밖에 없으며(박구용, 2009), 따라서 이러한 대립 구도를 해결하는 또 다른 제도적 기제를 필요로 하게 된다. 그러나 시민들의 직접행동을 통한 민주주의가 더욱 지속, 강화되어야 한다는 입장은 이 딜레마를 해결할, 상시적으로 작동 가능한 구체적인 제도를 제안하고 있지 못하다. 일부에서 요구하는 대통령 소환제나 국민투표제 등의 직접민주주의적 요소들을 활용한다고 해도 기존의 대의제를 대체하는 것이 아닌 보완하는 수준이 될 수밖에 없으며, 그 제도적 장단점이나 활용 조건에 대해서도 매우 신중한 검토가 필요하다.

이하에서는 촛불집회의 원인으로 지목된 우리 정치에서의 ‘소통의 실패’ 문제를 이명박 정권의 차원과 권력구조의 차원으로 나누어 살펴봄으로써, 보다 근본적인 제도개혁 방향을 제시하고자 한다.



### 3. 이명박 정부의 ‘소통의 실패’

2008년 촛불시위를 촉발시킨 직접적인 원인으로 갑작스러운 협상 타결, ‘PD 수첩’의 과장 보도, 인터넷 상의 괴담 유포나 선동 등을 꼽을 수 있을 것이다. 그러나 촛불시위 확산의 놀라운 속도나 규모, 지속성을 이해하기 위해서는 왜 국민이 정부의 설명을 신뢰하지 못했는가, 왜 보수나 중도 세력의 일부도 이명박 정부에 대한 지지를 유보하게 되었는가라는 보다 근본적인 차원에서 접근해야 한다.

촛불집회 과정에서 이명박 대통령은 두 차례나 대국민 사과를 하면서 소통의 실패를 자인했다. 이러한 실패 조짐은 이미 인수위원회 시절부터 지적되었는데, 이명박 정부는 영어 몰입 교육, 이른 바 ‘고소영-강부자’ 내각 구성, 종부세 감세 등 국민 정서와는 동떨어진 행보를 보였고, 대운하 등의 정책에서는 국민 다수의 반대를 무릅쓰고라도 관철하겠다는 태도를 보였다. 이러한 일방적 국정운영 기조는 여론의 질타 속에 잠시 수그러들었으나 4월 총선에서 한나라당이 압승하자 다시 고개를 들었다. 미국산 쇠고기 협상 타결은 이명박 대통령 특유의 CEO 리더십과 양대 선거에서의 압승이 어우러진 가운데 보수적, 신자유주의적 성장주의가 막 본격화되려는 시점에 이루어졌다.

사실, 유권자들은 이명박 정부에 대한 전폭적인 권한 위임으로 해석될 수도 있을 정도로 2007년 대선과 2008년 총선에서 한나라당에 압승을 안겨주었다. 2007년 12월 이명박 대통령은 역대 대통령 선거 사상 가장 큰 차이인 560만 표 이상의 차이(득표율로는 22.6% 차이)로 정동영 후보에 압승하였다. 2008년 4월 18대 국회의원 선거에서 한나라당은 299석 중 과반수가 넘는 153석을 차지하였고, 이후 친박연대와 무소속 의원들까지 입당시킴으로써 172석까지 그 의석수를 늘릴 수 있었다.

그런데 17대 대선은 역대 대통령 선거 중 가장 낮은 투표율(63%)을 기록했고, 유효투표수 중 이명박 후보의 득표율(48.7%)은 노무현 후보의 득표율(48.9%)보다도 낮았다. 그리고 18대 총선에서 한나라당의 정당 득표율은 37.5퍼센트였는데, 낮은 투표율을 감안하면 전체 유권자 중 17.3퍼센트의 유권자로부터만 지지를 받은 셈이다. 즉, 집권여당은 표면적으로는 야당에 일방적으로 승리하면서 행정부와 국회 모두를 장악하게 되었지만, 유권자 전체를 기준으로 하면 그 지지기반이 상당히 협소

하였다. 이명박 후보-한나라당의 승리는 지지층 확대나 유권자들의 적극적 지지에 의해서라기보다는 노무현 정부의 실패에 따른 반사이익이라는 측면이 더 강하였다.

지지기반의 이러한 취약성을 충분히 인식하지 못한 채, 이명박 정부는 대운하 논쟁의 예에서도 드러났듯이, 대표성이나 반응성, 책임성보다는 전폭적인 권한 위임 (delegation)의 측면을 더 강조하는 태도를 보였다. 더구나 의회 경력이 거의 없는 이명박 대통령의 이른바 CEO 리더십은 ‘여의도 정치와의 거리두기’로 나타났는데, 이러한 스타일은 정책 결정 과정의 투명성이나 사회적 협의를 중시하지 않는 것이었다. 이 대통령의 일방적 리더십 스타일 등으로 인해 당선 후 60퍼센트를 넘던 대통령에 대한 지지도는 불과 세 달 만에 40퍼센트대로 하락하였다. 호남과 진보 성향의 국민들은 물론, 보수 및 중도 성향의 유권자들마저도 이 대통령의 정책기조나 국정운영 방식에 이미 실망감을 나타내고 있었다.

이명박 정부가 광우병 위험 가능성에 대한 충분한 검토나 설명이 없이 갑작스럽게 수입재개를 결정하자 이명박 정부에 대한 불신은 더욱 광범위하게 확산되었다. 여러 해 동안 국민들은 미국산 쇠고기가 안전하지 않다는 설명을 들어왔다. 노무현 정부 시절 농림부장관은 이물질 검출기를 동원하여 쇠고기 수입 물량 전체를 세밀하게 검사하고 작은 뼈 조각 하나만 나와도 당해 수입 물량 전체를 반송하였다. 이러한 과정은 TV 등 언론매체를 통하여 대대적으로 보도되었다. 정부의 이러한 태도는 쇠고기 수입과 관련된 협상에서 대미 협상력을 높이려는 전략의 일환이었을 수 있다. 그러나 이러한 과정을 통해 우리 국민은 미국산 쇠고기의 안전성에 대해 이미 강한 의구심을 갖게 되었다. 이러한 상황에서 정부의 갑작스러운 입장 변경은 매우 의아하게 받아들여질 수밖에 없었다.

물론, 미국산 쇠고기 수입 문제와 관련해서는 노무현 정부 당시 이미 협상이 사실상 타결된 것이었기 때문에 이명박 정부로서는 억울한 점도 있을 것이다. 임기 말에 노무현 정부가 쇠고기 수입 문제를 정략적으로 처리했다는 것은 잘 알려진 사실이다. 쇠고기 수입 재개 문제로 인해 한미 FTA 협상 자체가 결렬될 가능성이 높아지자, 2007년 3월 29일 노 대통령은 부시 대통령에게 직접 전화를 걸어 국제수역사 무국의 권고를 존중할 것이라는 약속을 하였다. 그러나 17대 대통령 선거 패배 이후 노무현 대통령은 입장을 바꾸어 30개월 월령 이하의 쇠고기만을 수입할 수 있다는 점을 미국 측에 통보하라는 지시를 관계장관회의에서 내렸고, 2008년 1월 문제

인 수석은 자신이 주재한 회의를 통해 미국의 제안을 수용할 수 없다는 정부의 최종 결정을 확인하였다(민동석, 2010: 88-90). 이러한 입장 변경은 이듬해 4월로 예정된 18대 총선에서의 위협부담을 줄이기 위한 것이었다. 이명박 정부는 노무현 정부도 인식한 이슈의 민감성을 충분히 감지하지 못한 셈이다.

국민들을 다시 설득하기 위해서는 상당한 시간과 노력이 필요했음에도 불구하고, 이명박 대통령은 자신의 첫 해외 정상회담을 우리 국민들이 매우 부정적으로 평가하고 있던 부시 대통령과 하기로 하고, 쇠고기 협상을 그 정상회담 직전에 타결토록 하였다. 그렇게 함으로써 이명박 정부는 대부분의 국민들에게 쇠고기 협상이 줄속으로 이루어진 협상이라는 인상을 주게 되었다. 더구나 촛불집회 초기에 정부는 광우병 위험에 관한 과학적 지식의 한계로부터 야기되는 국민들의 불안감을 무시하거나 소통을 단절하는 방식으로 대응하였다(노진철, 2009). 대통령과 정부 인사들의 부적절한 발언들, 정부와 보수 진영에서 제기된 ‘배후론’과 ‘괴담론’, ‘홍보’를 ‘소통’으로 잘못 이해하는 정치적 미숙함 등은 특별히 진보적 성향을 지니지 않은 국민들마저 실망시키기에 충분하였다.

그 결과, 이 대통령에 대한 지지도는 10퍼센트대로 급락하였다. 그리고 한 조사에 따르면, 이 대통령 지지자 중 1/4이 촛불집회에 참여했거나 참여할 의사가 있었고, 이회창 지지자 중 절반 가까이가 집회 참여에 긍정적 태도를 보일 정도로 보수층에서도 정부에 대한 불신이 높아졌다. 촛불시위 참여자의 20퍼센트 정도만이 쇠고기 수입 재협상을 관철시키기 위해 참여했다고 밝힌 반면, 70퍼센트 정도는 참여 동기를 정부와 대통령에 대한 분노 표현, 이 대통령의 다른 정책을 지지하거나 대통령 탄핵을 위한 것이라고 응답할 정도였다(이현우, 2008).

요컨대, 촛불집회가 견잡을 수 없을 정도로 확산된 이유는 출범 초기부터 국민 여론과는 동떨어진, 일방적 국정 운영 모습을 보인 이명박 정부가 미국산 쇠고기 수입재개라는 매우 민감한 사안에 대해서 정치적으로 둔감했을 뿐만 아니라 촛불집회 전개과정에서도 국민의 불안에 공감하기보다는 괴담론, 배후론 등으로 대응함으로써 국민의 신뢰를 더욱 잃었기 때문이다. 결국, 국민들은 두 차례의 대통령 사과도 진심 어린 것으로 받아들이지 않게 되었다. 그런데 이명박 정부의 이러한 ‘소통의 실패’는 리더십 차원을 넘어 한국 대의민주주의의 제도가 지닌 구조적 결함으로부터 기인한 측면이 크다는 데 문제의 심각성이 있다.

#### 4. 한국 대의민주주의의 결함: 취약한 정치사회

2008년 촛불시위는 1987년 민주화 이후에도 계속되어 온 우리나라 대의정부 및 정치사회의 문제점들을 고스란히 드러냈다고 할 수 있다. 이명박 대통령의 CEO 리더십이 지닌 특징 중 하나는 소위 ‘여의도 정치와 거리두기’인데, 이러한 스타일은 정도의 차이는 있으나 역대 대통령들에게서 모두 찾아볼 수 있다. 민주화 이후에도 우리 역대 대통령들은 국회와 정당을 경시하는 경향을 보여 왔으며, 위임민주주의적 속성이 많이 완화된 이후에도 행정부 독주의 국정운영 방식은 크게 바뀌지 않았다. 즉, 한국 정치는 대의민주주의의 주요 가치인 대표성, 반응성, 책임성 등을 제대로 구현하지 못해 왔다.

2008년 촛불시위의 배경이 된 한미 FTA 문제 역시 노무현 정부 시절 정치사회나 시민사회에서 충분히 논의되지 않은 상태에서 대통령의 다소 갑작스런 결정에 의해 추진되었으며 행정부는 이러한 대통령의 국정우선과제를 뒤따르는 데 급급했다. 집권 여당의 전임 당의장이나 의원들마저 항의하는 단식농성을 할 정도로 우리 국회나 정당들은 이 문제를 결정하는 과정에 특별히 영향을 미치지 못했다. 2008년 미국 쇠고기 수입 재개에 관한 한미 간 협상 타결 과정에서도 정치사회와 시민사회 모두 다시금 소외된 것이다. 이러한 양상은 한미 FTA 협의 개시로부터 타결에 이르기까지 전 과정에 걸쳐 미국 의회가 자국 협상 대표단과 구체적 항목에 대해서까지 매우 긴밀하게 협의해 온 것과 큰 대조를 이룬다.

대통령제를 채택하고 있는 우리 헌정제도 상 대통령이 주요 정책 결정 과정을 주도하는 것은 당연한 일이다. 그러나 준대통령제를 택하고 있는 프랑스는 물론, 미국과 같은 대통령제 민주주의 국가들과 비교해 볼 때에도, 대통령과 의회 간의 권력 관계에서 우리 국회는 그 권한이 상대적으로 매우 제한되어 있다. 이로 인해 우리 정당들은 정책 형성 및 입법을 위한 동기부여나 자원, 능력이 취약하다. 그 대신 우리 정당들은 대통령 선거를 위한 도구(electoral machine)로서만 그 존재 이유를 갖는다. 국회의원 선거조차도 정부를 견제하는 대의기구 구성 절차라기보다는 차기 대통령 선거를 위한 전초전으로서의 의미가 더 크다. 정치사회 전체가 권력 정점을 향한 소용돌이 속으로 빨려 들어가는 현상이 여전히 지속되고 있는 것이다.

대통령으로서는 주요 정책을 추진하는 과정에서 집권당이나 야당과 사전에 적극적으로 소통할 유인이 적다. 마찬가지로 야당들도 승자독식 체제 속에서 대통령의 정책에 협조할 유인이 적고, 정책 대안을 제시하면서 경쟁하기보다는 대통령의 실패로부터 반사이익을 얻으려는 유인이 강할 수밖에 없다. 이러한 상황에서 중요한 사안일수록 국회에서 심의조차 제대로 진행되지 못하고 농성, 몸싸움, 날치기 등에 의해 졸속 처리된다. 이에 따라 정치사회 전체가 당리당략에 의한 이전투구라는 매우 부정적인 이미지를 갖게 되었다. 대통령들은 이처럼 부정적 평가를 받는 ‘여의도 정치’로부터 초연한 존재인 양 행동해 왔다. 이런 악순환 속에서 대의기구들 사이의 협의와 견제, 수평적 책임성(horizontal accountability) 기제가 제대로 작동하지 못해 왔다.

정치사회에 대한 국민들의 불신이 누적되면서 대통령이나 정당들은 주기적으로 국민의 불만을 희석시키기 위한 전략들을 구사해 왔다. 그 한 가지는 그 무능력을 해결하는 기반을 근본적으로 재구축하기보다는 화장만 고치는 방식이다. 선거 때마다 정파 간 이합집산을 반복하거나 새로운 인물을 영입하여 이른바 ‘물같이 공천’을 하는 것 등이 대표적 예들이다. 이에 따라 정당 활동보다는 행정부나 법조계, 재계, 언론계, 학계 등 정치사회 외부에서 경력을 쌓은 정치 신인들이 국회에 진출해 왔다. 그러나 이러한 충원 방식으로 인해 정치적 전문성과 경륜을 갖춘 정치가들이 양성되지 못하였다. 새로이 영입된 인물들도 대부분 시간이 지나면 과거의 구태를 반복해 왔다. 우리 정당들이 2000년대 들어 도입한 국민경선제는 자신의 후보들조차 스스로 선정할 능력도 없다는 것을 고백한 것에 불과하며, 이로 인해 정당 정치의 기반은 오히려 더욱 훼손되었다.

정치권이 국민들의 불신을 완화하기 위해 구사한 또 다른 전략은 정치개혁을 반복하는 것이다. 그런데 1997년 IMF 경제개혁 이후의 정치개혁은 대체로 이른바 ‘고비용 저효율’ 정치를 개혁하는 데 초점이 맞추어져 왔다. 예를 들어, 국회의원 수, 정당운영 비용이나 선거 비용 등을 줄이고 각종 선거들의 주기를 일치시키는 것이 개혁의 주된 의제가 되었다. 이들 사안이 중요할 수도 있지만, 이러한 개혁 방향은 효율성의 문제로만 재단할 수 없는 민주적 정치과정에까지도 신자유주의적 사고가 확장된 결과라고 할 수 있다. 박찬표(2007)의 관찰에 따르면, 이러한 일련의 정치개혁은 ‘포괄정당-선거 전문가 정당-원내 정당화 및 의원 자율성 제고’의 방향

에서 이루어진 것으로서, 이에 따라 지구당 폐지, 중앙당 축소, 원내대표 강화 등이 이루어져 왔는데, 이러한 변화는 오히려 정책정당화의 기반을 약화시켜 왔다. 제도로서의 의회와 정당 자체를 어떻게 강화시킬 것인가의 문제는 정치사회에 대한 국민들의 누적된 불만에 파묻혀 제대로 논의되지도 못하였다.

요약하자면, 그동안의 정치개혁이나 물갈이 공천 등은 특정 정치지망생이나 대권후보자 개인들에게는 유리할 수도 있으나, 단기적으로 가시적 성과를 보여주는 데 급급했을 뿐, 장기적으로는 정치사회의 역량을 오히려 약화시키는 것들이었다. 정당들은 당장의 선거 경쟁에서 승리하기 위해 정치사회 전체로 보아서는 제로섬도 아닌 마이너스 섬 게임의 악순환 궤도를 그려왔다. 정치인들 스스로 자신들의 정치적 이득을 위해 정치사회의 존재 의의를 부정하는 언행들을 반복해 왔으며, 대통령들도 정치사회의 부정적 이미지로부터 반사이익을 얻으려 했다. 앞으로도 근본적인 제도 개편이 수반되지 않는다면 우리 정치사회가 정책 결정 과정에서 주도적 역할을 할 유인이나 가능성을 찾을 수 없고 유능한 인재들일수록 정치사회에 일찍 발을 들여놓을 이유도 없을 것이다.

## 5. 의회 권력 강화의 필요성

최장집(2008)은 진보진영 일부에서 요구하는 대통령 소환제나 직접민주주의로는 우리 대의민주주의의 문제를 해결할 수 없으며 정당과 자율적 결사체를 중심으로 한 정치적 대표체계가 강화되어야 한다고 주장한다. 필자는 이러한 시각에 동의한다. 그러나 문제는 어떻게 정치사회를 활성화시킬 것인가이다. 최장집 등은 우리의 정당체계가 정책적 균열 구도에 따른 정당 간 경쟁에 입각해 있지 않은 것이 우리 대의민주주의의 가장 중대한 결함이라고 인식하고 그 원인으로 우리 정치의 보수적 기원과 지역경쟁을 지적해 왔다. 그런데 이러한 설명 자체로부터 우리 정치사회의 결함을 해결하는 특별한 대안이 도출되지는 않는다.

2008년 촛불집회가 노정한 ‘소통의 부재’ 현상을 완화하기 위해서는 우리 대의민주주의의 반응성, 책임성, 대표성을 강화해야 한다. 그러기 위해서는 지금까지 방치되어 온 의회의 취약한 권력 기반을 제도적으로 먼저 강화해야 한다. 정당 수준에

서의 혁신이나 정당-시민사회 관계의 긴밀화를 제안하는 경우(고원, 2008)도 있으나, 이는 근본적인 처방이 되지 못한다. 정책 형성 및 입법과 관련하여 대통령 및 행정부가 국회를 압도하면서 독주하는 한, 정치사회가 소통의 통로 역할을 제대로 수행할 수 없고 정책정당도 성장하기 어렵기 때문이다. 그런 조건에서는 모든 정치적 경쟁이 대통령 선거를 중심으로 전개되고, 잠재적 대선 후보자들의 정치적 이해관계에 따라 정당이 운영되며 정파들 간 이합집산이 반복된다. 결국, 정책이 아닌 ‘인물’에 의한 정치가 이루어지고 정당의 명운이 소수 인물들의 부침에 따라 결정될 수밖에 없다. 우리 정당들을 정책정당으로 성장하도록 유도하기 위해서는 먼저 국회가 말 그대로 ‘중요한 곳’이 되어야 한다.

민주화 이후 정부형태와 관련된 개헌 논의는 의원내각제나 준대통령제로의 전환 여부와 관련된 것들이 주를 이루었다. 필자는 의회 권력 강화를 위해 우리 헌정제도를 반드시 의원내각제로 바꾸어야 한다고 생각하지는 않는다. 대통령제, 의원내각제, 준대통령제 사이에는 제도적 장단점들이 교차하고 또 특정 정부형태가 그 장점을 잘 발휘하기 위해서는 사회적 맥락과 잘 결합되어야 하기 때문에 일률적으로 어느 정부 형태가 가장 바람직하다고 단언하기는 어렵다. 그리고 헌정공학적으로 바람직한 제도라 하더라도 국민의 선호 여부가 결정적 관건이다. 민주화 이후 대통령제의 폐해가 지적되고 개헌 논의가 불거질 때에도 우리 국민의 다수는 대통령제 유지를 선호해 왔다. 그래서 개헌을 하더라도 대통령 단일제의 폐해에 주목하여 중임을 허용하자는 제안이 많은 지지를 받아 왔다. 아울러 분할정부 출현 가능성을 줄이고 사회적 비용을 낮추기 위해 대통령 선거와 국회의원 선거 주기를 일치시키는 제안도 설득력을 높여 왔다. 그러나 이러한 방향에서만 개헌이나 정치제도 개선이 이루어질 경우 대통령 권한이 더욱 강화되고 상대적으로 국회의 역할은 여전히 위축될 가능성이 높다. 필자는 우리 대의민주주의의 결함을 어느 정도 극복하기 위해서는 대통령제를 유지하는 경우 무엇보다도 의회의 권한을 대폭 확대하는 일이 우선되어야 한다고 생각한다.

현재 우리나라 대통령제는 권위주의적인 초대통령제(superpresidentialism)는 아니지만, 다른 민주국가들과 비교할 때 대통령이 국회와 정당을 압도하는 정도가 심한 편에 속한다. 이런 관찰은 슈거트와 캐리(Shugart and Carey, 1992)의 비교 조사에서도 잘 나타난 바 있다. 이에 따르면, 내각 구성 및 해임, 탄핵, 의회해산 등 4개

부문으로 구성되는 비입법권력(nonlegislative power) 영역에서는 우리나라 대통령의 권한이 특별히 강한 편이 아니다. 16점을 만점으로 하는 척도를 적용할 경우, 이 영역에서 이원집정부제를 지닌 프랑스의 경우 대통령 권한은 4점 정도이다. 반면, 미국 대통령은 이 영역에서 11점 정도의 권한을 갖고 있다. 이에 비해, 미국 대통령보다 권한이 강한 것으로 인식되고 있는 우리 대통령은 비입법 영역에서는 9점 정도의 권한만 갖고 있다.

이와 달리, 입법적 권력(legislative powers) 영역에서 우리 대통령은 다른 나라 대통령들에 비해 상대적으로 강한 권한을 지닌다. 슈거트와 캐리는 대통령의 입법 권한을 비토권, 포고령 권한, 입법 제안, 예산, 국민투표 부의권 등 6개 영역에 걸쳐 24점 만점 척도에 의해 계산하고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 입법 영역에서 미국 대통령이 2점, 프랑스 대통령이 1점인데 반해, 우리 대통령은 6점에 해당하는, 상당히 강한 권한을 보유하고 있는 것으로 나타난다. 우리나라 대통령은 특히 예산과 관련된 권한 부문에서 4점 만점 중 3점을 기록함으로써 슈거트와 캐리가 조사한 나라들 중 예산 권한이 가장 큰 것으로 조사되었다.

또한 슈거트와 캐리의 조사가 새삼 상기시키고 있는 점은, 1987년 헌법개정 시 우리나라 대통령의 비입법 권한이 12점에서 9점으로 축소된 것과는 달리 입법 권한은 제3공화국 시기와 마찬가지로 비교적 높은 6점을 계속 기록하고 있다는 사실이다. 이는 민주화 이후 대통령의 비입법 권한은 더 강화된 반면 입법 권한은 12점에서 대폭 축소되어 우리나라 대통령보다도 낮은 5점을 기록하고 있는 칠레의 경우와 뚜렷이 구별된다.<sup>4)</sup> 즉, 우리나라의 경우, 민주화 이후에도 예산과 입법 영역에서는 대통령과 국회 사이의 권한 배분이 권위주의 시대와 달라지지 않은 것이다. 이는 민주화 과정이 대통령 직선제 도입 문제를 중심으로 전개되고 유력한 대선 후보자들의 선호가 절충된 헌법이 제정되다 보니 막상 민주화 이후 의회 권한을 어떻게 확대할 것인가의 문제가 심도 있게 검토되지 못했기 때문이다.

3) 질적으로 내용이 다른 두 영역 간의 비교는 무의미하지만, 입법 영역 권한의 만점이 더 높은데도 불구하고 대체로 대통령들의 권한은 비입법 영역보다 입법 영역에서 절대 점수 상으로도 낮은 점수를 보인다.

4) 브라질 대통령의 경우에는 민주화 이후 입법 권한이 더욱 강화되었는데, 이는 대통령이 보유한 강한 포고령 권한 때문이다.



우리나라에서 국회에 대한 대통령의 권력 우위는 이러한 헌법상의 권한 배분 이외의 여타 요인들에 의해서 더욱 강화된다. 너무도 잘 알려져 있듯이, 우리나라에서는 대통령이 행정부뿐 아니라 청와대를 포함하여 막강한 권력 기관과 자원을 동원할 수 있는 반면, 정당이나 국회는 정책 및 입법 활동을 뒷받침 할 인적, 물적 자원을 결여하고 있다. 공식적, 비공식적 관계에서 국회의 이러한 일방적 열세로 인해 민주화 이후에도 국회와 정당은 정책 형성과 입법 과정에서 적극적 역할을 할 유인을 상실하고 대통령의 의제 선점과 이니셔티브에 대응하기도 바쁜 상태로 전략하였다.

우리 국회는 예산의 작성 과정에서는 거의 아무런 역할을 하지 못할 뿐만 아니라 예결산안의 심의도 졸속으로 처리하기 다반사이다. 입법과 관련해서는, 민주화 이후 국회의원들의 활동이 양적으로 괄목할 정도로 활발해진 것은 사실이지만, 막상 그 내용을 들여다보면 매우 부실하다는 점을 쉽게 알 수 있다.<sup>5)</sup> 중대한 사안일수록 정부 제출 법안인 경우가 많고, 정쟁으로 인해 법안 심의가 졸속으로 이루어지기 일쑤이다. 현재 우리 국회에 의원발의 법률안의 입안이나 제출과 관련된 특별한 규칙조차 없다는 사실은 우리 국가가 본연의 임무인 입법 기능에 얼마나 소홀한가를 단적으로 보여준다.

헌정제도 상 입법부와 대통령과의 권한 배분 문제도 재검토되어야 하지만 국회 차원에서 예결산 심의나 입법 활동이 충실히 이루어질 수 있도록 각종 제도들도 개편, 정비되어야 한다. 예를 들어, 공청회 제도 등 입법절차의 정비, 입법 관련 전문성을 제고할 지원 기구나 인력(예를 들어, 미국의 General Accountability Office, 일본의 의원법제국과 유사한 기구들) 강화, 상시국회제도 도입 등의 문제를 적극적으로 고려해야 한다.

5) 예를 들어, 의원발의는 그 절대 건수에서도 대폭 늘어나 정부 제출 안건 수를 포함한 법안 접수 총 건수에서 차지하는 비중도 제17대 국회의 경우 85퍼센트를 상회할 정도로 늘어났다. 그러나 이러한 의원발의가 의원들의 실적 부풀리기 의도에서 이루어진 경우가 많고, 사실상 정부가 입안한 법안을 의원이 대신 발의하는 경우, 이전 국회에서 부결되거나 폐기된 법안이 다시 제출되는 경우 등 충실하지 못한 법안들이 남발되고 있다. 그 결과 17대 국회의 경우 의원 제출 법안의 약 80퍼센트가 폐기되거나 철회됨으로써 정부 제출 법안의 50퍼센트 정도가 원안 그대로 또는 수정안의 형태로 가결되는 것과 큰 대조를 보인다(홍완식, 2008).

필자의 이러한 제안에 대해 국회권력을 지금보다 대폭 강화하는 것이 마치 ‘고양이에게 생선 맡기는’ 결과를 초래할 수도 있다는 반론이 제기될 수도 있다. 지금처럼 정치사회 전체가 불신 받고 있고, 제도권 정치가 아닌 시민운동을 기반으로 하는, 새로운 정치세력 출현에 대한 국민적 기대가 높은 상황에서 정당과 국회의 역할을 오히려 강화하자는 제안을 여론이 쉽게 수용하지 않을 수 있다. 그러나 새로운 정치세력이나 인물이 제도권 정치에 진입하더라도 기존의 대통령-의회 관계가 유지되는 한, 일시적인 개선 효과는 있을 수 있지만 과거의 구태가 반복될 가능성이 높다. 필자가 주장하는 제도 개선 방향이 과도기적으로 부정적 결과를 초래할 가능성도 없는 것은 아니지만 우리 정치의 고질적 병폐를 해소하기 위해서는 보다 근본적인 발상의 전환이 요구된다.

여기서 우리는 베버의 충고에 다시 한번 주의를 기울일 필요가 있다. 베버는 의회에 의해 승인된 가이드 라인에 따라 행정부가 운영되는 것을 대의민주주의가 제대로 작동하기 위한 최소한의 조건으로 이해하였다(Weber, 1978: 1408). 그에 의하면, “의회의 무기력함은 그 지적 수준이 매우 억압되어 있다는 것을 의미한다. 비정치적인 우리 지식층들이 믿고 있는 순진하고 도덕적인 전설은 인과관계를 뒤집어서 이해하고 있는 셈인데, 그 전설이란 의회적 삶이 낮은 수준의 것이기 때문에 마땅히 의회는 무기력하게 계속 남아야 한다는 것이다. 그러나 … 의회의 수준이라는 것은 중요한 이슈들에 대해 단순히 토론하느냐 여부가 아니라 과연 의회가 중대한 문제들에 결정적 영향을 미칠 수 있는가에 달려 있다. 다시 말해, 의회의 질은 의회에서 실제 벌어지는 일이 과연 중대한가에 달린 것이다”(Weber, 1978: 1392).

의회 권력의 강화는 대의기구들 사이의 소통과 책임성 확보 수준을 높일 뿐 아니라 정치사회의 토대 자체를 재구축하는 첫 걸음이다. 정치적 외부자들의 갑작스러운 등장에 기대어 우리 정치의 결함을 교정하려고 하는 한, 우리 민주주의의 질적 심화는 더욱 요원해질 뿐이다. 강한 의회야말로 유능한 정치가들을 검증하고 길러낼 가장 중요한 기제이다. 베버도 강한 의회와 약한 의회의 차이가 궁극적으로는 의회가 정치지도자를 충원하는 곳인가 아니면 관료적 경력과 선동가적 재능을 추구하는 곳인가의 차이라고 보면서, 단순히 연설하는 의회가 아니라 효과적으로 작동하는 의회가 있어야 진정한 지도자들을 고르고 길러낼 수 있다고 지적한 바 있다(Weber, 1978: 1411, 1466). 요컨대, 한국 대의민주주의의 반응성과 책임성 수준을

높이고 정치사회를 활성화시키기 위해서는 무엇보다도 의회 권력 강화를 앞으로의 정치개혁의 기본 방향으로 설정해야 하는 바, 이후 개헌 논의에서는 이 문제를 더욱 적극적으로 검토해야 할 것이다.

\*\*\*\*\*

이상에서 본 연구는 2008년 촛불집회가 노정한 우리 대의민주주의의 결함과 그 완화 방안을 검토하였다. 실현 가능한 제도적 대안들을 구체적으로 제시하지 않은 채 시민의 직접행동에 의한 결정을 주장하는 것은 무책임한 일이다. 우리 사회가 대의민주주의 제도를 더 잘 운영할 수는 없는지에 대한 성찰이 궁극적으로 대의정부라는 것 자체가 완벽하지 못한 제도라는 비판에 묻혀버려서는 안 될 것이다. 우리 정치에서 고질화된 ‘소통의 부재’ 현상은 정치사회의 활성화를 통해 완화될 수 있다. 다만, 그것은 지금까지 주로 고려된 것과는 근본적으로 다른 방향에서 제도 개혁이 이루어질 때 가능하다는 것이 필자의 주장이다. 무엇보다도 의회 권력의 대폭 강화가 앞으로 정치개혁의 핵심이 되어야 한다. 정당들이 소통의 매개자 역할을 제대로 수행하고, 대의기구들이 반응성과 책임성 있게 운영되며, 유능한 정치인들이 성장하기를 원한다면, 정치개혁의 기본 방향에 대한 우리의 발상 자체부터 근본적으로 전환되어야 한다.

참고문헌

- 강내희(2009), “촛불정국과 신자유주의: 한국 좌파의 과제와 선택”, 홍성태 엮음, 《촛불 집회와 한국사회》, 문화과학사.
- 고원(2008), “촛불집회와 정당정치개혁의 모색”, 《한국정치연구》 제17집 제2호: 95-119.
- 김영옥(2009), “여성주의 관점에서 본 촛불집회와 여성의 정치적 주체성”, 《아시아여성연구》 제48권 제2호: 7-34.
- 김욱(2010), “촛불시위와 한국 시위문화의 변동: 거시적 변화에 대한 미시적 설명”, 《한국정당학회보》 제9권 제2호: 33-59.
- 김호기(2008), “촛불집회와 세계화의 정치”, 《촛불집회와 한국사회: 과제와 전망》(한국정치사회학회 특별 심포지엄 자료집).
- 나중석(2009), “촛불집회를 통해 본 정치와 문화의 연관성에 대한 성찰”, 사회와 철학 연구회 엮음, 《촛불, 어떻게 볼 것인가》, 울력.
- 노진철(2009), “2008년 촛불집회를 통해 본 광우병 공포와 무지의 위험소통”, 《경제와 사회》 겨울호(통권 제84호): 158-182.
- 남구현(2008), “촛불의 정치, 몇 가지 쟁점들”, 남구현 외, 《2008 촛불의 정치: 대한민국은 민주공화국이다?》, 메이데이.
- 민동석(2010), 《대한민국에서 공직자로 산다는 것: 협상대표는 동네북인가》, 나남.
- 박구용(2009), “촛불과 지성”, 사회와 철학 연구회 엮음, 《촛불, 어떻게 볼 것인가》, 울력.
- 박찬표(2007), “민주주의의 대 민주주의”, 최장집 · 박상훈 · 박찬표 공저, 《어떤 민주주의인가》, 후마니타스.
- 백육인(2008), “촛불시위와 대중: 정보사회의 대중 형성에 관하여”, 《동향과 전망》 제74호: 159-188.
- 오현철(2010), “촛불집회와 집합지성: 토의민주주의적 해석”, 《민주주의와 인권》 제10권 제1호: 167-196.
- 이갑윤(2010), “촛불집회 참여자의 인구사회학적 특성 및 정치적 정향과 태도”, 《한국정당학회보》 제9권 제1호: 95-120.
- 이동연(2009), “촛불집회와 스타일의 정치”, 홍성태 엮음, 《촛불집회와 한국사회》, 문화과학사.
- 이진경(2008), “촛불은 ‘근대의 벽’을 넘는 과정 — 촛불, 100일을 말하다”, 《인터넷 한겨레》 2008년 8월 8일.
- 이현우(2008), “정치참여 유형으로서의 촛불집회: 대표성과 변화”, 건국 60주년 기념 공동학술회의 발표문.

- 전상진(2009), “2008년 촛불현상에 대한 세대사회학적 고찰”, 《현대정치연구》 제2권 제1호: 5-31.
- 정태석(2009), “광우병 반대 촛불집회에서 사회구조적 변화 읽기: 불안의 연대, 위험사회, 시장의 정치”, 《경제와 사회》 봄호(통권 제81호): 251-272.
- 조기숙(2009), “2008 촛불집회 참여자의 이념적 정향: 친북반미좌파 또는 반신자유주의?”, 《한국정치학회보》 제43집 제3호: 125-148.
- 조기숙·박혜운(2008), “광장의 정치와 문화적 충돌: 2008 촛불집회에 대한 경험적 분석”, 《한국정치학회보》 제42집 제3호: 243-268.
- 조정환(2009), 《미네르바의 촛불》, 갈무리.
- 조희정·강장묵(2008), “네트워크 정치와 온라인 사회운동: 2008년 ‘미국산 쇠고기 수입 반대 촛불집회’ 사례를 중심으로”, 《한국정치학회보》 제42집 제3호: 311-332.
- 최장집(2008), 《한국민주주의 무엇이 문제인가》, 생각의 나무.
- 최현(2009), “촛불집회와 정체성의 정치: 민중, 시민과 다중”, 홍성태 편, 《촛불집회와 한국사회》, 문학과학사.
- 홍성구(2009), “촛불집회와 한국사회의 공론영역: 속의민주주의와 공화주의를 중심으로”, 《사이버 커뮤니케이션학보》 통권 제26권 제1호: 77-116.
- 홍성태(2008), “촛불집회와 민주주의”, 《경제와 사회》 겨울호(통권 제80호): 10-39.
- 홍완식(2008), “의원입법의 절차적 합리화 방안: 법률안 제출 이전 단계를 중심으로”, 입법조사처 보고서.
- Hardt, Michael and Antonio Negri (2004), *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*, New York: Penguin Press.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max (1978), *Economy and Society*, Guenther Roth and Claus Wittich eds., Berkeley: University of California Press.

## Candlelight Protests and South Korean Democracy

Leem, Kyung Hoon\*

This study examines the defects of the Korean democracy which were highlighted by the candle protests in 2008. Criticizing the arguments for direct democracy based on so called “swarm intelligence” of the “multitude,” it stresses the need for institutional reforms to improve responsiveness and accountability of the Korean representative democracy. Political reforms, the author notes, so far have failed to promote the growth of policy-oriented parties because they have not addressed the weakness of the National Assembly. The author calls for change in our way of thinking regarding political reforms and emphasizes the need for significant changes in the distribution of power between the President and the National Assembly.

**Keywords:** variant Creutzfeldt-Jakob Disease, candlelight protests, crisis of representative democracy, political reforms, multitude

---

\* Professor, Department of Political Science and International Relations, Seoul National University