

2023년 7월

민주주의 클러스터 1차연도 결과보고서

연구책임자 : 유흥림(사회대 정치외교학부), 임경훈(사회대 정치외교학부)

공동연구원 : 금현섭(행정대학원), 김주형(사회대 정치외교학부), 김현섭(인문대 철학과),
모경환(사범대 사회교육과), 박원호(사회대 정치외교학부), 송지연(국제대학원),
이옥연(사회대 정치외교학부), 전종익(법학전문대학원)



서울대학교 국가미래전략원

Institute for Future Strategy, Seoul National University

목차

서언	3
연구의 배경과 목표	6
I. 연구의 배경	6
II. 클러스터의 목표	7
III. 클러스터의 구성	8
연구 내용 및 제안	9
I. 진단과 평가	9
1. 민주주의의 세계적 추이: 민주주의의 침식과 독재화 경향	9
2. 한국 민주주의의 현 상황(I): 심화되는 사회경제적 양극화	23
3. 한국 민주주의의 현 상황(II): 갈등과 대립을 고착하는 정치제도	29
4. 한국 민주주의의 현 상황(III): 지연된 혁신과 시민교육	31
II. 개선 방향 제안	33
1. 갈등과 대립에서 협치로: 한국 정치제도의 개선 방향	33
2. 민주적 혁신과 시민교육의 활성화	35
III. 행사 및 주요 활동	44
향후 연구계획	46
I. 2차연도 연구계획	46
II. 3차연도 연구계획	47
참고문헌	48

서언

전 세계적으로 민주주의의 ‘퇴행’(backsliding) 혹은 ‘위기’(crisis)의 증상이 널리 관찰되는 가운데, 한국 민주주의의 현 상황에 대한 우려도 적지 않다. 정치적 대표체계의 왜곡과 편향, 사회경제적 불평등의 심화, 진영정치와 정치 양극화 속 의회와 정당에 대한 높은 불신, 왜곡된 미디어 생태계 등에 대한 우려가 높은 수준이다.

국내외 정세 및 환경 변화에 따른 초불확실성의 시대에 한국 정치가 당면한 정책적 과제는 산적해 있다. 국가 안보, 사회경제적 양극화 해소, 실업문제 해결과 경제 활성화, 헌법개정, 정치개혁, 검찰 및 사법개혁, 교육개혁, 지속가능한 환경 및 에너지 정책 등은 단기간에 일방적으로 해결책을 마련하기 어려운 과제들이다. 또한 사안에 따라 여론과 전문성, 공개성과 비밀보장, 시의적 고려와 공정성 등의 기준 설정 자체가 불확실하기도 하다.

현재 정치권은 산적한 정치, 사회, 경제적 난제에 대한 접점을 찾고 사회적 합의를 도출하기는커녕 오히려 갈등을 증폭시키고 있는 모습을 보이고 있다. 경쟁이 아닌 적대의 논리가 지배하는 정치과정은 이른바 ‘정치적 부족주의’(political tribalism)로 귀결되고, 주요 정치행위자와 정당이 선명성 경쟁에 기반한 팬덤 정치에 안이하게 기대면서 극단적인 목소리가 과대대표되는 악순환이 일어나고 있다. 이러한 정치과정에 대한 시민들의 불신이 매우 높은 것은 당연한 결과이다. 이른바 ‘제도권 정치’와 ‘거리의 정치’로 양분된 현 상황은 정치적 대표체계가 시민들의 요구와 기대를 충족하지 못하는 누적된 불만의 표출이라고 볼 수 있다. 기존의 정치과정이 자신을 대표하지 못한다는 좌절감이 온-오프라인 공간에서 배제적이고 폭력적인 방식의 정치활동으로 분출되고 있는 것이다. 특히 온라인 공간의 특수한 동학이 유도하는 동조현상과 반향실 효과 등이 극단적 목소리를 증폭시키고 있다.

‘정치의 무능’과 ‘참여의 위기’가 결합된 결과는 공론(公論)의 소멸이다. 정치과정을 통해 구성원들의 지혜를 모으고 타협점을 찾아가는 것이 아니라, 싸움에서의 승리를 위한 세력화와 전술적 고려만 남게 된 것이다. 이러한 상황에서 정치권은 여론의 압력에 민감하게 반응하면서도, 거꾸로 여론을 특정한 방향으로 몰고 가기 위한 전략적 개입에 몰두하게 된다. 시민들은 사안에 대해 충분한 정보와 독립적인 판단 근거, 토의의 기회를 제공받지 못한 채 외생적인 프레임에 갇히는 경향을 보인다.

현대 민주주의는 다양하고 상충하는 가치 및 정책목표들 간의 절충과 균형을 실현해야

한다. 절충과 균형의 필요성은 자유·평등의 가치와 입법과 정책수립을 통해 추구하는 공공재들 사이의 긴장관계를 고려할 때 부정할 수 없는 정치의 조건이다. 성숙한 민주주의 정치는 가치 및 목표들 간의 절충과 균형을 정치과정을 통해 달성해야 하며, 이 과정에서 광의의 정부와 시민을 매개하고 환류 형태로 결합하려는 노력이 바로 ‘공론정치’라 할 수 있다. 물론 공론정치가 권력 및 이익갈등의 현실을 반영하는 권력정치(power politics)와 선거 캠페인을 완전히 대체할 수는 없다. 그러나 법과 정책의 대상인 시민집단이 토의를 통해 공론을 형성하고, 그 영향력을 ‘소통적 권력’(communicative power)의 형태로 정치과정에 투입할 수 있다면 장기적으로는 입법과 정책결정의 정당성이 강화될 것이다.

현재 만연한 ‘여론정치’를 ‘공론정치’로 바꾸는 과정은 간단치 않다. ‘여론’은 기본적으로 개인들이 가진 견해의 산술적인 합을 뜻한다고 볼 수 있다. 하지만 그러한 견해의 질이나 형성과정을 따져 묻지는 않는다. 특정 시점에서 단면을 끊어서 물어보고 취합할 뿐이다. 예컨대 특정 사안에 대해 ARS로 여론조사를 실시할 때 고려되는 것이 이런 성격의 견해의 합이라고 볼 수 있다. 따라서 여론은 비록 전체 인구를 대상으로 취합한 것이라고 할지라도, 기본적으로 공적이라기보다는 개인적인 성격의 견해를 합한 것이다. 여기에서 개인의 견해가 토의를 거쳐 변화하거나 확장될 수 있다는 사실은 중요하지 않다. 그러나 사회갈등이 심각한 상황에서 투표와 여론 조사에만 의존한 다수결의 의사 결정은 공론의 장을 무력하게 만든다. 승패를 가르는 형태로 법과 정책이 결정되면, 공동선이 아닌 당파성을 앞세우는 선전과 투쟁이 정치의 장을 지배하게 된다. 그리고 정치과정은 설득의 노력 없이 각자의 선호를 합하기만 하는 요식적인 절차가 되어 버린다.

여론이 이처럼 사적 견해(private opinion)의 합의 성격을 갖는다면, 이와 대비되는 ‘공론’(deliberative opinion) 개념은 개인의 견해가 토론의 장을 거쳐 변화될 수 있다는 가능성에 기반한다. 내가 특정한 사안에 대해 어떤 견해를 가지고 있다고 밝히면 그만인 것이 아니라, 상대방이 물어올 경우 근거를 제시하고, 문제 제기가 있을 때 응답할 수 있어야 한다는 전제를 가지고 있다. 이것은 여러 사람의 견해를 단순히 취합하는 것과는 질적으로 다른 과정을 요청하는데, 그 핵심은 바로 자신의 견해를 공개적으로 표명하고 타당성을 인정받는 ‘공적인 정당화’(public justification) 절차, 그리고 토론과 설득의 과정을 거치면서 형성된 ‘숙고된 판단’(considered judgment)이다.

‘공론정치’ 개념을 강조하려고 하는 이유도 한국정치에서 바로 이러한 지점이 결정적으로 부족하기 때문이라는 판단 때문이다. 공적 정당화를 통해 대립하는 견해를 비전으로 묶어내 경쟁하는 것은 정당의 가장 기본적이고 중요한 기능이다. 그러나 한국의 정당은

그런 역할을 제대로 하지 못하고 있다는 데에 큰 이견이 없다. 시민사회도 많이 위축되어 있거나 진영논리에 포섭된 모습을 보인다. 시민들의 정치적 담론에서도 이기고 지는 것만 중요한 전쟁터 같은 광경을 자주 보게 되는데, 이른바 ‘공론장’(public sphere)이 제대로 작동하고 있는지 회의적일 수밖에 없는 상황이다.

한국 민주주의의 패러다임 전환이 시급하다. 이 연구는 그 비전과 방안을 제시하려는 민주주의 클러스터의 1년 간 노력을 집약하고 있다. 먼저 전세계적으로 관찰되고 있는 민주주의의 침식과 독재화 경향을 정리한다. 이 작업은 한국 민주주의를 세계 민주주의의 흐름이라는 큰 맥락 속에 위치짓고 현대 민주주의가 직면하고 있는 도전을 다각도로 파악할 수 있게 해준다. 이어서 위에서 제시한 공론정치를 확산하기 위한 구체적인 경로를 두 가지 제시한다. 그 중 첫 번째는 법·제도, 두 번째는 시민성(citizenship)에 각각 관련된다. 이 두 초점은 공론 형성의 두 주체에 대한 것이기도 하다. 첫 번째는 정당을 비롯한 정치권이고 두 번째는 시민들이 중심이 되는 공론장이다. 이 두 영역에서 각기, 그리고 함께 일어나야 하는 구체적인 변화에 대해 논의한다.

연구의 배경과 목표

I. 연구의 배경

‘민주화’ 및 민주주의의 ‘심화’에 관한 담론이 주를 이루었던 20세기 후반과 달리, 지금은 전세계적으로 민주주의의 ‘침식’과 ‘위기’, 독재화 시대로의 회귀에 대한 우려가 지배적인 상황이다. 한국 민주주의에 대한 분석과 전망도 그다지 낙관적이지 못한 경우가 많다. 민주주의에 대한 회의와 불신이 심화하는 상황에서, 공동체적 삶의 질서로서 민주주의의 미래에 대해 근본적으로 성찰하고 혁신 방안을 모색해야 하는 중대 국면이라 할 수 있다.

오늘날 민주주의의 지배적인 형태로 정착된 이른바 ‘자유민주주의’는 ‘대의제 정부 (representative government)’가 19세기와 20세기를 거치면서 점차 진화 및 민주화되며 확산한 역사적 결과물이다. 그 과정에서 민주주의의 원리와 제도가 과연 ‘좋은 정부 (good government)’를 구현할 수 있을 것인가에 대한 논쟁은 계속됐다. 이러한 근본적인 질문에 대한 성찰은 지금 시점에서 더욱 시급하게 요청된다. 급속한 과학기술 발전 및 지구화의 동학과 연동된 사회경제 구조의 변화, 불평등과 양극화의 심화, 배제적인 형태의 정체성 정치의 확산, 미디어 환경의 변화 등 여러 난제들에 전세계의 민주주의가 성공적으로 대응하지 못하는 모습을 보이고 있기 때문이다. 세계적인 흐름 속에서 제기되는 공통의 과제들에 더하여 한국 민주주의에 독특한 문제를 진단하고 해법을 찾는 문제도 마찬가지로 중요하다.

이러한 문제들에 지혜롭게 대처하기 위해서는 헌법, 선거, 정당, 의회, 행정부 등 민주주의의 공식적인 제도와 과정뿐만 아니라, 민주주의를 가능하게 하는 조건으로서 국가-사회-개인의 관계, 정치문화, 시민성, 시민사회와 공론장 등을 포괄하는 종합적인 관점이 필요하다. 각각의 연구주제에 대해 분절적으로 접근할 것이 아니라 통시적·역사적, 그리고 지구적·비교적 관점에서 체계화해야 한다. 그간 별개로 진행되는 경향이 강했던 이론적 연구와 경험적 연구를 종합하는 것도 중요하다. ‘민주주의 클러스터’는 이러한 지향 속에서 클러스터 구성과 활동 계획 등을 마련하였다.

II. 클러스터의 목표

본 클러스터의 활동 목표는 크게 세 층위로 구성된다.

첫째, 학술 연구의 층위에서 한국과 세계 민주주의의 현재와 미래에 대한 근본적인 질문들을 종합적, 체계적으로 연구하고 그 성과를 축적하고자 한다. 이를 통해 민주주의의 심화와 혁신을 위한 조건과 그 제도적 발현에 대한 이해를 심화할 것이다.

두 번째 목표는 정책의 층위에서 연구 성과를 사회적으로 확산하는 것이다. 이를 위해 학술 연구의 테두리를 넘어서 연구 결과물을 최대한 구체화하고 정책 대안으로 연계하는 작업을 수행한다. 다양한 형식의 발표회와 정기적으로 발간되는 브리프나 보고서가 중심적인 매체가 될 것이다.

세 번째 목표는 시민교육의 층위이다. 우리는 연구 과정에서 학계 안팎의 다양한 행위자들과 적극적으로 소통 및 교류할 것이다. 특히 젊은 세대가 스스로 공론을 주도하고 실천적 대안을 형성하는 것을 포함하여, 시민들의 정치적 역량을 강화하는 프로그램을 개발하고자 한다. 또 중장기적으로는 민주적 가치의 세계적 확산에 한국이 적극적으로 기여할 수 있는 실천적 방안들도 제시하고자 한다.

이상의 목표를 달성하기 위하여 민주주의 클러스터는 1) 역사적, 세계적 지평에서 한국 민주주의의 질적 심화 및 혁신 방안 제시, 2) 민주적 가치를 기반으로 시민성 함양을 위한 교육 프로그램 개발 및 확산, 3) 민주주의의 세계적 증진을 위한 한국의 공헌 방안 모색 등을 우선적으로 추진해야 할 과제로 선정하였다. 이를 바탕으로 아래 다섯 가지의 중점 연구주제를 설정하였다.

- 1) 세계적인 ‘민주주의의 위기’ 현상 분석
- 2) 한국 민주주의의 제도적 결함에 대한 진단과 개선 방향 제시
- 3) 양극화, 불평등, 공정의 문제에 관한 진단과 제안
- 4) 민주적 혁신의 담론과 실천
- 5) 미래 세대의 시민성과 정치적 역량 강화

III. 클러스터의 구성

민주주의 클러스터는 연구책임자 1인을 포함한 10명 내외의 위원들로 다학제적인 기획운영 위원회를 구성하여 제1차 연도 사업을 기획, 운영하였다. 또 기획운영위원회는 (1) 민주주의 글로벌 트렌드, (2) 한국 민주주의의 법·제도, (3) 불평등과 양극화, (4) 민주적 혁신과 시민 교육 등 네 개 영역의 분과로 나뉘어 활동하였다.

클러스터 구성원은 다음과 같다.

▷ 클러스터 헤드(연구책임자): 유홍림(사회대 정치외교학부)

▷ 기획운영위원: 금현섭(행정대학원), 김주형(사회대 정치외교학부), 김현섭(인문대 철학과), 모경환(사범대 사회교육과), 박원호(사회대 정치외교학부), 송지연(국제대학원), 이옥연(사회대 정치외교학부), 임경훈(사회대 정치외교학부), 전종익(법학전문대학원)

▷ 연구보조원: 임정연(정치외교학부 석사과정), 조하람(정치외교학부 석사과정)

연구 내용 및 제안

I. 진단과 평가

1. 민주주의의 세계적 추이: 민주주의의 침식과 독재화 경향 지속

오늘날 전 세계적으로 민주주의가 후퇴하고 있다는 것은 분명한 사실이다. 민주주의 다양성 연구소(V-Dem Institute)는 최근 보고서(Democracy Report 2023)에서 전 세계 민주주의가 탈냉전 전인 1986년 수준으로 회귀했다는 사뭇 충격적인 조사 결과를 발표했다(V-Dem Institute, 2023). 물론 이는 하루아침에 벌어진 일은 아니다. 민주주의의 전 세계적 후퇴는 2010년대 들어 본격화되기 시작해 최소 10년 이상 지속된 현상이며, 그 직전 10년 동안(2000년대)에도 세계 평균 민주주의 수준은 이미 정체 국면에 빠져 있었다. 실제로 민주주의가 진전하는(democratizing) 사례와 후퇴하는(autocratizing) 사례를 비교하면 대체로 2012년을 전후한 시점부터 후퇴하는 추세가 진전하는 추세를 앞지르는 경향이 확연히 드러난다.

비슷한 흐름을 프리덤하우스(Freedom House)의 자유 지수 변화로도 확인할 수 있다. 세계적으로 자유 지수가 하강한 사례가 상승한 사례를 초과하는 현상이 2006년 이래로 2022년까지 17년간 연속으로 이어졌는데, 그러한 후퇴는 특히 2009년부터 2021년까지 13년 동안 두드러졌다(Freedom House, 2023). 또 다른 민주주의 지수인 이코노미스트 민주주의 지수(EIU Democracy Index) 역시 비슷한 세계 평균의 하향 추세를 보고하고 있다. 다만 여기서는 민주주의 지수가 비교적 최근인 2016년 이후 본격적으로 지속적인 후퇴를 나타내고 있다(EIU, 2022). 전 세계 민주주의의 2016년 이후 후퇴 추세는 폴리티 프로젝트(Polity Project)의 폴리티 지수(polity2) 세계 평균 수치에서도 확인된다(Marshall and Gurr, 2020). 민주주의 수준의 측정 방식에 따라 정확한 시점에는 차이가 있지만 세계적으로 봤을 때 최근 민주주의가 후퇴하고 있다는 점에서만큼은 모든 주요 민주주의 지수들이 일치된 결론을 제시하고 있다.

1974년 시작해 1990년대에 정점을 이루었던 “민주화의 제3의 물결”이 2000년대를 거치며 점차 잦아들더니 마침내 그 흐름이 뒤집히고 만 것이다. 바야흐로 “독재화의 제3의 물결”(third wave of autocratization)의 시대가 도래했다고 할 수 있다(Luhrmann and Lindberg, 2019).

1) 민주주의 침식의 양상

민주주의 후퇴의 이전 물결들, 즉 전간기 유럽에서 벌어진 제1의 물결, 그리고 1960년대와 70년대 신생 독립국 민주주의가 독재 체제로 이행한 제2의 물결은 민주주의 체제의 붕괴(breakdown)가 그 특징적 양상이었다. 전자는 파시즘의 부상과 공산화 혁명으로, 후자의 경우 대체로 군부 쿠데타에 의해 당시 아직 유약했던 민주주의 체제들이 하루아침에 독재 세력의 손에 넘어갔다. 민주주의의 위기와 후퇴의 기존 양상이 경쟁적 선거를 요체로 하는 민주적 헌정 질서의 갑작스러운 중단 또는 폐기를 수반하는 완전한 독재체제(closed autocracy)로의 극적인 역전의 성격을 띠었기에 민주주의 후퇴는 대체로 민주주의 체제 ‘붕괴’와 동일시되었다(Linz 1978). 이 점에서 오늘날의 민주주의 후퇴는 과거와는 상당히 다른 양상을 보인다.

무력 찬탈로 민주주의 체제가 일거에 무너지는 일은 오늘날에도 간간이 벌어지고 있기는 하지만 더 이상 흔한 일은 아니다. 오늘날 민주주의가 후퇴하는 전형적 양상의 주된 특징은 한 번의 사태로 권위주의 체제로 이행하는 대신 권위주의 방향으로 점점 미끄러지는(backsliding) 일련의 과정을 통해 점진적으로 그리고 꾸준히 독재화가 진행된다는 점이다. 대체로 이 과정에는 입법부의 견제 기능 약화와 행정부 권력의 비대화, 야당 및 반대 세력 무력화, 사법부의 독립성 훼손, 언론 장악, 그리고 표현, 결사, 집회를 비롯한 시민적 자유의 제한 등 민주주의 다당제 선거 경쟁이 의미 있게 작동하기 위해 필수적으로 보장되어야 하는 제반 요소에 대한 각개격파 방식의 공격이 수반된다. 다분히 조용하고 때로는 은밀한 방식으로 이루어지는 이 과정이 일정 수준 이상 진행되고 나면 그 체제는 비록 ‘자유롭고 공정한’ 선거가 이루어지더라도 정권 교체가 더 이상 실질적으로 가능하지 않은, 사실상의 독재 상태와 다름없게 된다.¹⁾

여기에는 몇 가지 주목할만한 지점들이 있다. 우선, 오늘날의 독재자들은 민주주의의 외양, 그중에서도 특히 경쟁적 선거를 유지하려는 경향을 보인다. 즉, 오늘날의 독재는 선거를 통해 집권하고 선거를 통해 집권을 연장하는 선거독재체제(electoral autocracy)가 일반적이다(Luhrmann, Tanneberg, and Lindberg 2018). 민주화의 제3의 물결 직전인 1973년만 해도 선거를 아예 허용하지 않는 완전한 독재체제가 세계에서 차지하는 비

1) 붕괴와 뚜렷이 구별되는 이러한 양상의 민주주의 후퇴를 학자들은 민주주의의 퇴행(backsliding), 퇴보(regress), 후퇴(recession), 침식(erosion), 부식(decay), 탈민주화(de-democratization), 독재화(autocratization) 등 다양한 표현으로 개념화하고 있다(Bermeo 2016; Coppedge 2017; Diamond 2015; Ginsburg and Huq 2018; Haggard and Kaufman 2021; Tilly 2003). 이 중 퇴행(backsliding)이 가장 널리 사용되는 용어인 것으로 보인다. 구글스칼라(Google Scholar)에서 “democratic backsliding”으로 검색하면 12,500여 개의 검색 결과가 나오는데, 이는 두 번째로 많은 결과를 산출하는 “de-democratization”보다 두 배 가까이 많은 수치이다.

중이 55%로 절반을 훌쩍 넘었다. 하지만 2010년대에 이르면 이 비중이 15% 안팎의 수준으로 크게 줄어든다(V-Dem Institute, 2023: 11). 오늘날에는 10개 중 8~9개 국가에서 행정수반 선출을 위한 경쟁적 선거가 주기적으로 시행되고 있다. 권위주의 체제가 선거와 의회 등 민주주의 제도를 도입하거나 유지하려는 ‘합리적’ 이유를 설명하는 여러 이론이 제시됐지만, 민주화의 제3의 물결 및 탈냉전 이후 자리잡힌 이러한 선거의 보편화 현상에는 통치 정당성이 피치자의 동의에서 나오며 그것은 선거라는 절차를 통해 확보될 수 있다는 생각이 당연시되는 ‘이념적’ 요인 역시 영향을 미치고 있다는 점을 부정하기 어렵다. 이 점에서 설령 전 세계 민주주의 수준이 탈냉전 이전으로 회귀했다고 하더라도 그것이 곧 탈냉전 시기에 이른 민주적 진보 일체의 상실을 의미하는 것은 아님을 알 수 있다. 최소한 지금은 절대다수의 시민들이 자국의 지도자를 선출하는 선거에 참여할 권리를 누리고 있다.

둘째, 민주주의 후퇴가 ‘선거’ 민주주의의 종식을 수반하지 않는다는 것이 그러한 후퇴가 발생한 체제의 선거가 이전과 같은 수준으로 자유롭고 공정하다는 의미는 아니다. 그보다는 선거 공정성을 심하게 훼손하는 선거 절차에 대한 가시적이고 직접적인 공격은 오늘날 선거 자체가 갖는 상징적 의미가 워낙 크기에 최대한 회피한다는 의미이다. 선거 당일 자행하는 노골적이고 전면적인 선거 부정행위는 권위주의적 정권들도 감당하기 어려운 강력한 시민의 저항을 촉발할 가능성이 크다. 대신 민주주의에 대한 공격은 선거 경쟁의 운동장을 기울이는 데 집중된다. 지난 10년간 후퇴로 이어진 구체적 항목들을 살펴보면, 사전검열, 언론인 탄압, 언론사 통폐합 등의 방식으로 언론을 통제하고, 정부를 비판하거나 정부가 표방하는 정책에 반하는 의견을 내거나 시민의 집단행동을 유도하는 발언을 한 사람들을 형사 처벌하는 등 표현의 자유에 대한 공격이 가장 두드러졌다. 그 다음으로 많이 공격받은 민주주의 구성 요소는 자율적인 시민사회 단체의 활동, 즉 결사와 집회의 자유였다(Freedom House, 2023: 13; V-Dem Institute, 2023: 25). 결국 오늘날의 권위주의 정권은 선거 자체를 공격하기보다는 선거를 의미 있게 만드는 데 필요한 조건인 시민적 자유에 대한 공격, 또는 민주주의의 대각선(diagonal) 차원에 대한 공격에 주력함으로써(Wunsch and Blanchard, 2023), ‘자유롭고 공정한’ 선거를 시행해도 자신들이 충분히 이길 수 있는 ‘기울어진 운동장’을 만들고자 하는 것이다. 선거 절차에 대한 보다 직접적인 공격은 최후의 수단으로 사용되거나 이에 대한 시민들의 저항 능력이 이미 충분히 거세되었다고 판단될 때 시도된다.

셋째, 오늘날 민주주의 후퇴는 선거 말고도 다른 민주주의의 형식적 요건들을 대체로 유지한 채 진행된다. 선거로 선출된 의회, 그리고 (형식적) 독립성을 보장받는 사법부의 존재가 대표적이다. 행정부 권력을 장악한 권위주의적 지도자가 시민적 자유를 제한하는

조치를 하며 독재화를 지속해서 추진하기 위해서는 민주주의의 수평적 책임성 (horizontal accountability)을 담보하는 장치인 이들 의회와 사법부라는 걸림돌을 제거해야 한다. 민주화의 제3의 물결 시기에 민주주의 체제로 이행한 사례들의 민주주의 후퇴의 패턴을 4가지 유형으로 나누어 분석한 분슈와 블란차드(Wunsch and Blanchard, 2023)는 이와 관련해 흥미로운 관찰을 제시한다. 이에 따르면, 위에서 언급한 대각선 차원(시민적 자유)의 퇴행은 4가지 유형 모두에서 공통으로 관찰되었으나 의회와 사법부의 견제 기능 약화를 수반하는 수평적 차원의 퇴행은 민주주의 후퇴 정도가 가장 심각한 두 가지 유형에서 주로 두드러졌다. 이러한 분석 결과가 시사하는 바는 비록 수평적 차원의 민주주의가 작동되더라도 다른 차원의 민주주의 후퇴가 일어나는 일을 완전히 막을 수는 없지만, 수평적 차원의 민주주의가 심하게 훼손되면 민주주의의 전면적 후퇴를 막기는 어렵다는 점이다. 결국 수평적 책임성의 기제는 민주주의의 최후의 보루인 셈이다.

마지막으로, 오늘날의 독재자는 많은 경우 최소한 초기에는 선거에서 상당히 광범위한 다수 유권자의 강력한 지지를 누리며, 이렇게 다수파의 지지를 얻고 있다는 사실이 이들이 이후 자신에게 권력을 집중시키는 독재화 과정을 추진할 수 있게 하는 정치적 정당성의 원천을 이룬다. 자신과 자신이 이끄는 정당만이 진정한 인민의 의지를 대표하기에 행정부 권력을 제약하는 의회와 사법부, 정부에 비판적인 언론, 정부 반대 활동을 조직하는 시민사회는 모두 인민의 의지 실현을 가로막는 반민주주의 세력으로 척결해야 할 대상일 뿐이다. 이들은 다수의 지지를 선거에서 동원하기 위해 그동안 기존 정치 과정에서 외면 받았던 서민들의 목소리, 이들의 불만, 불행, 불안을 적극적으로 대변하는 한편 소수의 권리와 자유를 보장하는 자유주의, 헌정주의의 장치들을 부패한 기득권 엘리트 이익의 수호자일 뿐이라고 공격한다. 요컨대 오늘날의 독재자는 기존 체제를 엘리트가 지배하는 “비민주주의적 자유주의”(undemocratic liberalism)로 규정하고 자신들이야말로 이를 다수 의지를 실현하는 “비자유주의적 민주주의”(illiberal democracy)로 바꾸는 ‘진정한 민주주의자’라고 주장한다. 전형적인 포퓰리즘 정치인 것이다.

2) 민주주의 침식의 원인

오늘날 민주주의의 후퇴가 전 세계적 현상이라면 민주주의가 후퇴하는 이유를 설명하는 이론은 그것의 전 지구적 성격을 설명할 수 있어야 한다. 여기에는 크게 두 가지 가설이 존재한다. 첫째는 세계 전체를 하나의 분석 단위로 놓고 민주주의 후퇴 현상이 어느 한 두 국가 혹은 지역에서 시작해 전 세계적으로 파급되는 확산(diffusion) 과정으로 설명하는 것이다. 이에 따르면, ‘성공한’ 민주주의 후퇴 사례를 보고 그 방식을 배우거나 그에

의해 고무받은 다른 잠재적 독재자들이 세계 곳곳에서 민주주의 후퇴를 시도하는 일종의 학습(learning)에 의한 확산이 일어나고 있다. 몇 가지 관찰이 이러한 해석을 지지한다.

첫째, 서로 보고 배우는 확산은 아무래도 같은 지역 내 인접 국가 간 일어날 확률이 높는데, 실제 민주주의의 후퇴 현상은 지리적인 클러스터를 형성하는 경향을 보인다. 성공적인 권위주의화의 사례들이 우선 인접 국가들에 영향을 주고 그곳부터 점차 지리적으로 확산해 가기 시작하는 것이다. 중국과 러시아 등이 대안적 권위주의 발전모델과 이념을 적극적으로 전파했거나, 그렇지 않았더라도 많은 잠재적 독재자들은 그로부터 이념적 지향점을 찾을 수 있었을 것이다. 그리고 앞서 논의한 대로 오늘날의 독재자들은 민주주의의 외양을 유지한 채 민주주의를 서서히 전복시키는 일련의 방법들을 주도면밀하게 사용하는 공통점을 보이는데, 이는 우연의 일치라기보다는 이들이 서로의 경험으로부터 적극적으로 배우기 때문이라는 증거가 존재한다(Schedler, 2013; Hall and Ambrosio, 2017). 이들은 과거와 동시대 독재자의 성공과 실패로부터 얻은 교훈을 바탕으로 최선의 생존 전략들을 하나의 도구상자(toolkit)처럼 만들어 놓고 이를 적극적으로 활용한다는 것이다. 그러나 이러한 설명은 국내 요인에 대한 고려가 없다는 점에서 불완전하다. 민주주의 후퇴를 용인하는 국내의 사회적, 경제적, 정치적 조건이 갖추어져 있지 않다면 아무리 외부의 영향을 크게 받는다고 하더라도 그것이 곧바로 국내 정치 변동으로 이어지는 않을 것이다.

두 번째 가설은 국내 요인에 초점을 맞춘다. 국가 내부의 사회경제적 변화, 그리고 이에 대한 기존 정치의 대응 실패가 민주주의의 위기를 초래했다는 관점이다. 세계적으로 동시에 각국의 사회경제적 변동을 추동하고 정치적 대응의 성격을 주도하는 힘으로는 세계화(globalization)가 가장 유력하다. 세계화가 초래한 국내 사회경제적 변화는 소득 불평등 증가와 문화적 충격으로 대별된다. 우선, 국가 간 교역의 증가와 생산요소의 이동이 국내 불평등을 증가시킨다는 점은, 특히 고소득 국가 맥락에서 그렇다는 점은 무역이론에서 잘 확립된 사실이다. 소득 불평등에 관한 여러 경험적 연구들도 그러한 경향을 보고해왔다. 물론 무역이론에 따르면 상대적으로 저소득 국가들에서는 풍부한 부존 요소인 노동의 상대적 소득이 증가해 소득 불평등이 낮아진다고 예측할 수 있으나 현실은 그렇지 않은 것으로 보인다. 세계 경제에 적극적으로 통합된 저소득 국가들은 급격한 경제성장을 달성하며 전체적으로 소득 수준이 높아졌으나 이 과정에서 소득 불평등 역시 크게 상승하는 과정을 겪었다. 요컨대 세계화는 대다수 국가에서 소수의 승자와 다수의 패자로 갈리는 사회 양극화를 심화시켰다.

세계화로 인한 문화적 충격과 관련해서는 타 문화권 이주민 유입의 영향이 주로 논의됐

다. 대체로 유럽에서는 무슬림 인구가 급증하면서, 그리고 미국에서는 중남미 출신 이주민이 증가하면서 이들 사회에서 종교, 인종, 언어 등 문화적 정체성을 둘러싼 사회 갈등 수준이 지난 수십 년간 큰 폭으로 상승했다. 하지만 세계화 시대의 정체성 문제는 단지 이들 선진국에 국한된 이슈가 아니다. 세계 각지에서 세계화는 급격한 사회변동을 가져왔다. 세계 경제 분업에 참여하는 과정에서 산업화와 도시화가 급격히 이루어졌고, 이는 곧 전통 사회에서 공동체에 결속되어 있던 수많은 사람을 원자화된 개인으로 내모는 결과로 이어졌다. 기존의 유대의 끈과 소속감이 해체된 이들 원자화된 개인은 이념의 공백 속에서 정체성의 위기를 겪기 쉽다. 이러한 배경에서 세계화가 진전되면서 역설적으로 종교 근본주의와 민족주의 같은 부족주의(tribalism) 성격의 이념이 그 공백을 채우기 시작했다.

그리고 이러한 경제적 소외와 정체성 위기는 한 사회 내에서 대체로 중첩되어 나타난다. 세계화의 과실을 누리는 집단은 글로벌화된 생활양식과 네트워크를 형성할 수 있고 다시 이를 통해 세계화가 제공하는 경제적 기회를 십분 활용한다. 이러한 과정을 거치면서 이들 엘리트 집단은 문화 다양성에 대한 높은 수용성을 지니게 되고 코스모폴리탄적 가치를 내면화하게 된다. 반면 세계화가 만들어낸 글로벌 경쟁체제에서 상대적으로 뒤처지거나 경제적 피해를 본 집단은 애초 국제적 역량과 경험이 부족할 뿐 아니라 그러한 역량과 경험을 체득할 기회 자체도 얻기 어려운 사람들이다. 이들은 이질적 문화에 대한 거부감과 외부에서 들어온 외집단에 대한 피해의식을 지니기 쉽지만 그러한 편견과 오해를 불식시킬 기회를 얻기는 어렵다. 이들이 특히 원자화되어 정체성 위기를 겪고 있다면 이들에게 부족주의적 이념적 호소는 큰 울림이 있다. 결국 지난 수십 년간의 세계화 흐름은 전 세계를 하나의 경제 단위로 통합시키는 과정에서 각 사회 내부에 조용하고 서서히 심대한 균열을 만들어 왔다. 균열의 한쪽에는 세계화의 경제적 혜택을 받는 코스모폴리탄 성향의 엘리트 집단이, 다른 한쪽에는 경제적으로 뒤처진 부족주의적 성향의 서민 집단이 있는 것이다.

전 지구적으로 하나의 통합된 시장을 창출하는 세계화 과정은 이렇듯 사회에 하나의 거대한 균열을 만들어내는 과정이기도 했다. 하지만 세계화의 효과는 여기서 그치지 않는다. 세계화는 각 나라의 정치가 사회경제적 변화에 대응하는 방식에도 영향을 미쳐왔다. 민족국가 단위 주권 체제하에서 세계화라는 강력한 외부적 힘은 국내 정치의 정책 자율성을 크게 제약하기 때문이다. “대안이 없다”(There is no alternative; TINA)라는 흔히 들리는 정부의 항변이 그러한 구조적 제약의 현실을 잘 말해준다.

경제적 세계화가 초래한 불평등 심화, 이민/난민 유입으로 인한 정체성의 충돌과 ‘타자성’에 대한 배제라는 요인 이외에도 과학기술 발전에 따른 미디어 환경 및 커뮤니케이션 방

식 변화도 정치적 양극화와 민주주의의 침식을 심화시키고 있다. ‘가짜 뉴스’로 통칭되는 왜곡된 정보의 생산과 확산, 무비판적 수용으로 인해 정치적 양극화 수준이 지극히 악성화 되는 현상(disinformation 또는 information disorder)이 전세계적으로 광범위하게 관찰되고 있다. 여기에는 정치인들의 의도적인 양극화 전략뿐만 아니라, 개인이나 기업 그리고 언론의 상업적 이익 추구, 시민들의 자기중심적 태도와 무관심 등이 동시에 작동한다. 궁극적으로 시민들이 민주주의보다 당파성에 더 애착을 가진 나머지 반향실(echo-chamber)에 갇혀 팬덤 정치와 정치적 부족주의(tribalism)를 강화시키는 정보만 수용할 경우 그 나라의 정치는 악성화된 양극화(‘toxic polarization’)의 굴레를 벗어나기 힘들다. 양극화 전략을 구사하는 정치세력이 노리는 것은 정치에 대한 무관심과 냉소, 민주적 견제의 무력화인데, 시민들이 바로 그러한 정치인들의 비민주적 행태를 용인하고 지지함으로써 민주주의의 침식 수준을 넘어 독재에 이르는 합법적 경로를 열어주는 것이다.

3) 민주주의의 침식 과정

가. 민주주의의 점진적 퇴행에 대한 인식의 어려움

과거 민주주의가 후퇴하는 경우, 군이나 경찰 집단이 무력으로 집권자를 축출하고 정권을 장악하는 쿠데타나, 선거를 통해 집권한 지도자가 계엄과 같은 비상 대권을 발동해 주기적 선거를 중단시키거나 자신의 권한을 급격히 확대해 실권할 가능성을 없애는 친위 쿠데타(self-coup)가 잦았다. 반면 최근 민주주의의 후퇴는 합법적인 경로를 통해, 느리게 오랜 기간에 걸쳐 파악하기 어려운 ‘스텔스’(stealth) 방식으로 전개된다. 국가기관 간 견제 기능의 약화로 자유롭고 공정한 선거 제도, 표현과 결사의 자유, 법적용의 정치적 불편부당성 등이 점진적으로 부식되어 결국 선거 절차는 시행되지만 정권 교체가 실질적으로 어려워져 권위주의나 독재 체제에 가까워지는 경우가 많다.

민주주의가 점진적으로 퇴행하는 경우 그 초기에 정치적 경쟁의 공정성을 미세하게 잠식하는 합법적인 공권력 행사를 개별적으로 보면, 정권교체 가능성을 줄이는 민주주의의 훼손인지 판별하기 어려울 수 있다. 초기에는 합법적인 공권력 행사가 정치적으로 공정한지 의심스러워 석연치 않은 정도에 불과하여, 이처럼 정권교체 가능성을 줄이는 누적적, 장기적 결과를 가져올지 예측하기는 쉽지 않다.

즉 민주주의의 부식이 진행될수록 그 악화를 막기가 어려워져 조기에 대응하는 것이 효

과적인데, 점진적 퇴행의 초기에는 그것이 퇴행임을 인식하기 어렵다는 것이 문제이고, 이러한 인식적 문제는 민주주의가 후퇴하는, 적어도 그 초기에, 중요한 원인이다. 민주주의의 퇴행 여부가 모호해 적지 않은 국민들이 이에 적극적으로 대항하지 않으면, 일부 국민들의 문제 제기만으로는 반대 여론의 압력이 충분히 형성되기 어렵고, 구심점이 될 수 있는 야당의 비판은 자신들의 정치적 이익을 위한 침소봉대로 치부되기 쉽다.

나. 정치적 양극화로 인한 민주주의 후퇴 용인

정치적 경쟁의 공정성을 훼손하는 공권력 행사가 합법적이고 개별적으로 보면 민주주의를 저해하는지 명확하지 않아 국민들이 일치하여 반대하기 어렵다는 것이 큰 문제이긴 하지만, 미세한 손상이 누적되어 정치적 경쟁의 규칙과 조건이 불공정해지는 민주주의의 침식이 어느 정도 진행되면 집권 세력의 일련의 행위들이 전반적으로 불공정함을 모르기 어렵고, 그 침식 과정은 여러 해에 걸쳐 발생하므로 민주 국가의 국민들은 선거를 통해 민주주의의 기반을 잠식하는 세력을 패퇴시킬 수 있다. 따라서 인식적 어려움만으로는 민주주의가 퇴행하는 이유를 설명하기에 충분하지 않고, 왜 유권자들이 정치적 경쟁의 장(場)을 불공정하게 만드는 세력을 묵인하고 지지를 철회하지 않는지에 대한 설명이 필요하다. 이에 대한 유력한 가설은, 정치적 양극화(polarization)가 심해지면 상당수의 국민이 민주주의 원리보다 파당적(factional) 이익을 우선시하여, 자신이 선호하는 정책을 대변하거나 감정적으로 지지하는 정당에 속한 후보가 비민주적인 행위를 하더라도 지지한다는 것이다(Milan Svobik, 2019).

a. 정책적, 이념적 양극화와 정서적 양극화

개별 정책에 대한 사람들의 견해가 중도적 입장을 중심으로 수렴하지 않고 복수의 극단적 입장으로 발산하여 의견 불일치가 커지는 것을 정책적 양극화(policy polarization), 각 정책에 대한 견해들이 일정하게 균집하여 한 사람이 가진 어떤 정책적 입장에서부터 그가 가질 다른 정책에 대한 입장을 예측할 수 있도록 분열되는 것을 이념적 양극화(ideological polarization)로 구별할 수 있다. 이와 같은 정책적, 이념적 양극화가 국회의원이나 정당인을 비롯한 정치를 주도하는 사람들의 집단에서 발생할 수 있고(elite polarization), 유권자나 국민 전체가 정책적, 이념적으로 양극화될 수도 있다(mass polarization). 그런데 정책적, 이념적 양극화는 자신이 속한 정치적 내집단(ingroup)과 속하지 않은 정치적 외집단(outgroup)을 구별하고, 어느 정치적 집단에 속하는지를 자신

의 정체성의 현저한 요소로 여기며, 내집단에 대해서 호감을 외집단에 대해서는 반감을 갖는 정서적 양극화(affective polarization)와도 구별된다.(Shanto Lyengar et al., 2012) 정치적 양극화의 정서적 측면을 강조하는 이론은 정치적 당파성(political partisanship)을 사회적 정체성(social identity)의 일종으로 본다. 사회적 정체성 이론에 의하면, 개인은 자신의 내집단이 외집단보다 우월하다는 데서 자존감을 얻고, 별다른 이유 없이도 내집단의 구성원을 외집단의 구성원보다 우대한다(Henri Tajfel and John Turner, 1979).

정당 구성원이나 지지자들 간의 정책적, 이념적 차이가 커지는 것을 당파적 발산(partisan divergence)이라 부르는데 당파적 발산은 정책적, 이념적 양극화가 아니라 정책에 대한 견해가 비슷한 사람들이 여러 정당에 흩어져 있다가 한 정당으로 모이는 당파적 정렬(partisan sorting)에 의해서도 발생할 수 있다(Nolan McCarty, 2019). 경험적으로 드러난 유권자들의 당파적 발산이 정책적, 이념적 양극화 때문인지, 아니면 당파적 정렬 때문인지에 대해서는 논쟁이 있다(Alan Abramowitz and Kyle Saunders, 2008). 그런데 정책적, 이념적 양극화가 아닌 당파적 정렬만으로도 정서적 양극화의 발생 가능성을 높이는 것으로 보인다(Lilliana Mason, 2015).

b. 양극화를 조장하는 정치적 사업가

자유로운 사회에서는 사람들이 살아온 방식과 환경, 경험이 다양하므로 상이하게 형성된 각자의 이익이 대립할 수 있고, 이익이 유사한 사람들의 집단 간에 갈등이 생길 수 있다. 또한 이를 적절히 조정하는 최적의 정책이 무엇인지에 대해 합리적이고, 호혜적으로 협력하려는 선의를 가진 사람들 간에도 의견이 일치하지 않는 것이 불가피하고 자연스럽다. 정책 시행의 결과는 시시각각 변하는 환경뿐만 아니라 수많은 사람의 대응 방식과 그 상호 작용에 따라 달라지는데, 다양한 인생관과 능력을 갖고 각기 다른 상황에 놓인 여러 개인이 정책에 어떻게 반응할지 예측하는 것은 매우 어려우며, 정책의 장단점 중 무엇이 얼마나 중요한지에 대한 평가도 가치관에 따라 다를 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 일부 정치인은 사안의 복잡성과 문제의 어려움, 정책대안들에 각각 장단점이 있어 무엇이 나은지 불확실함을 왜곡하며 사태를 단순화하여, 현안을 명쾌하게 해결할 수 있는 월등한 정책이 채택되지 못하고 상황이 불만스러운 원인은 특정인이나 세력 탓이라고 단정하고 비난한다. 이들은 사회의 불화가 표출된 부분으로 사람들의 주의를 끌면서, 경계가 명확한 집단 간의 상반된 이해가 제로섬으로 첨예하게 대립하는 것

처럼 사태를 개념화하여 잠재한 사회 갈등을 정치 쟁점화할 뿐만 아니라 증폭시킨다. 이들은 증폭시킨 여러 갈등이 교차하는 균열(cross-cutting cleavages)에 그치지 않고 해결되기 어려운 균열을 중심으로 정렬, 결합하도록 해석하는 이야기(narrative), 담론(discourse)를 유포하여 연합된 집단을 구성해 낸다. 그 담론에는 구성된 연합 집단과 대립하는 공동의 적(敵)을 지명하는 내용이 포함되고, 상정된 적대 관계, 전선(戰線)은 사실 미약하거나 느슨하게 중첩되는 이해를 가진 구성원들로 이뤄진 집단의 단결을 유도한다. 이와 같이 적대감을 불러일으켜 여러 집단을 단결시키는데 성공하면 자신의 정치적 영향력이 늘어날 것이므로, 이와 같이 양극화를 조장하는 정치인, 정치적 사업가(political entrepreneur)의 존재는 놀라운 일이 아니다.

c. 양극화에 동원되는 전략 및 담론으로서의 포퓰리즘

이와 같은 정치적 양극화에 동원되는 전략 구도 중 최근 가장 대표적인 것이 포퓰리즘(populism)이다. ‘포퓰리즘’은 여러 범주의 다양한 대상을 가리키는 용어로 쓰여 혼란을 낳기도 하지만, 여기서는 민주주의 후퇴의 한 요소로서 사회가 궁극적으로 두 동질적, 적대적인 진영 - ‘선량한 민중(the pure people)’ 대 ‘부패한 엘리트(the corrupt elite)’ - 으로 분리되며, 정치는 민중의 일반의지의 실현이어야 한다는 얇은 중심의(thin-centered) 이념으로 볼 수 있다(Cas Mudde and Cristóbal Rovira Kaltwasser, 2017). 이러한 포퓰리즘은 사회에는 다양한 가치관과 상이한 이익을 가진 여러 개인과 집단이 공존하므로, 가치관과 이익이 긴장, 갈등하는 경우 합리적 대화를 통해 가능한 한 합의를 모색하고 타협해야 한다는 다원주의와 대비된다.

포퓰리즘은 숙주 이념(들)과 결합해 ‘민중’과 ‘엘리트’가 어떻게 구성되는지에 따라 다양한 형태를 띠 수 있다. 예를 들어, 사회주의, 민족주의적 성격을 띠고 ‘자유로운 무역, 이민 정책으로 인해 피해를 입는 노동자 계급’ 대 ‘그로 인해 불공정한 이익을 보는 자본가 계급’으로 민중과 엘리트가 구성될 수 있고, 공동체주의, 보수주의적 성격을 띠고 ‘특정 종교를 믿고, 전통을 지키며 사는 농촌 공동체의 민중’ 대 ‘세속적 외래 문화에 물든 개인주의적 도시 엘리트’로 구성될 수도 있다. 형성된 포퓰리즘 담론의 내용이 헌법에 따라 행정부를 견제하여 국가 권력을 제한하는 입법부와 사법부를, 민중을 대변해 일반의지를 실현하려는 집권자를 방해하는 엘리트 세력의 제도적 장애물로 여기면, 포퓰리즘은 헌정주의(constitutionalism)와 상충할 수 있다. 다수의 의사에 반하더라도 소수 개인의 권리를 보호해야 한다는 관용과 존중이 엘리트의 이데올로기에 불과하고 이를 인정하면 민중의 일반의지 실현을 저해한다는 담론이 득세하는 경우, 포퓰리즘은 반자유주의적(illiberal)

성향을 강하게 드러내게 되며, 대중의 지지를 명분으로 하는 독재화의 토양을 제공한다.

d. 정치적 양극화의 확산과 고착

포퓰리즘과 같이 지지층을 선한 동질적 집단(‘우리’)으로 접합하고, 그에 적대적인 악한 집단(‘그들’)을 상정하여 사회를 양분하는 담론을 수용하는 사람은 지지하는 정치인이나 정당을 자신의 사회적 정체성의 중요한 요소로 삼는 경우가 적지 않다. 이러한 내면화는 같은 정체성을 공유하는 ‘동지’가 많고, 나아가 유사한 구조의 반대 담론이 형성, 수용되어 ‘우리’를 적대시하(는 것으로 보이는) ‘그들’이 생기면, 동조적, 경쟁적 상호 작용을 통해 강화되어 정서적 양극화로 이어지기 쉽다. 특히 양극화 담론을 강령으로 하는 정치 세력이 커지거나 선거에 승리해 정권을 획득했을 때, 상대 정치 세력이 탈양극화(depolarization)를 도모하는 대신 대립하는 양극화 담론을 동원해 대응하고 이를 수용하는 지지자들이 생기면, 양극화 담론이 실제에 부합하는 것처럼 보이고 더 확산하여 정파 간 분열을 가속할 것이다.

많은 유권자가 사회 문제를 단순화하여 상대 정치 세력의 탓으로 돌리는 담론을 받아들이고 상대 세력의 지지자들에 대해 반감을 갖게 되면, 이에 영합하려는 정치인이 생기고 상대방과의 합의와 타협을 추구하는 중도적 정치인은 득표하기 어렵게 된다. 정치인이 양극화를 주도하는 것이 아니라, 양극화된 유권자들의 수요에 맞춰 극단적 정책을 추구하고 상대 진영을 감정적으로 비난할 압력을 받게 되는 것이다(Danielle Thomsen, 2014). 선거법을 비롯한 정치제도가 양대 정파 중 하나에 속해야 유리하게 형성되고 - 예를 들어 소선거구-단순다수대표제에 정당 보조금, 선거비용 보전금도 양대 정당에 집중 지급되는 경우 - 두 정당이 이를 유지해 정치적 과점을 이루면, 서로 적대적인 어느 정당에도 속하지 않고 양극화의 흐름에 맞서려는 정치인이 설 자리는 더 좁아질 것이다. 나아가 각 진영이 상대 진영에 대한 반감을 지지 동원의 기제로 삼아 양 진영의 적대가 각 진영의 유지에 기여하면, 두 진영은 소위 적대적 공생 관계에 놓이게 된다. 정치인, 지지자들, 정치 제도가 상호 작용하여 상대 정치인과 지지자들을 적대시하는 정치인과 지지자들로 이뤄진 두 진영의 구조를 강화하는 과정이 지속되면, 어느 정치 세력도 일방적으로 정치적 양극화를 벗어날 수 없는 균형 상태가 고착된다.

정파에 대한 지지와 소속감이 사회적 정체성의 중요 요소로서 상대 정파와 그 지지자들에 대한 반감과 적의를 낳으면, 이러한 정서적 양극화는 상대에 대한 고정관념과 편견, 불신으로 이어지고, 이와 같은 인식과 감정은 행동으로 나타나 정치 영역뿐만 아니라 경

제, 사회 영역에서도 원활한 경제적 거래와 친밀한 대인 관계를 저해할 수 있다. 이는 비효율적일 뿐만 아니라, 다른 정파를 지지하는 사람들 간 상호 작용의 양이 줄고 질이 나빠지면, 정파적 편견을 ‘입증’하고 반감을 강화하여 정파간 분열이 더 심화될 것이다. 나아가 정파적 대립이 집단 간 분리와 갈등의 축인 다른 균열들 - 예를 들어, 거주지, 민족, 종교 - 과 결합해 여러 차원의 균열이 교차되지 않고 정렬한 전면적 균열을 형성하고, 사회를 다차원에서 전반적으로 양분하는 대(大)균열이 시민들의 사회적 정체성을 구성하여 대균열 양편의 구성원 간 상호 작용이 어느 정도 실제로 나빠지면, 사회 대분열의 실현에 일조하는 악순환의 고리가 된다. 정치적 사업가들이 유포한 양극화 담론이 시민들의 정체성 형성에 유입됨으로써 자기실현(self-fulfilling)되는 것이다. 이 경우 정치 활동은 사회를 통합시키는 것이 아니라, 적대적 분열의 원인이 된다.

e. 양극화의 심화를 초래하는 자본주의 생산 시스템의 변화

21세기 우리가 경험하고 있는 민주주의의 침식 현상은 단지 정파적 경쟁 전략이나 레토릭으로부터만 기인하고 있는 것은 아니다. 20세기 말부터 가속화되어 온 경제적 세계화와 과학기술/정보통신 혁명, 자본주의 생산체제의 변화 등으로 선진국들에서도 경제적 불평등과 안정적 중산층의 분해가 지속적으로 심화되어 왔으며, 이러한 사회경제적 양극화는 정치 스펙트럼의 좌, 우 모두에서 포퓰리즘의 득세를 초래하고 있다.

19세기 후반 산업화와 자본주의 발전을 통해서 임금노동자가 새로운 정치세력으로 등장했고 이들의 부상은 투표권 확대와 정치적 선호와 이익을 대표하기 위한 정당정치와 이익단체의 역할을 강화하였다. 이러한 선호체계에 기반한 정치적 대표성은 전후 서구 민주주의와 정당정치 동학을 설명하는 중요한 분석틀이었다. 하지만 기존의 정치적 제도와 정당정치 동학이 자본주의의 제도적 변화를 설명하는데 더이상 유효하지 않다는 비판에 직면하였다. 자본주의 생산 시스템의 변화로 안정적인 일자리와 관대한 복지정책의 혜택을 받았던 임금노동자들의 규모는 빠르게 감소하였고, 대신 불안정한 고용과 근로조건에 종사하는 노동자가 증가하였으며 자본과 노동이라는 명확한 이분법적 구분이 어려운 새로운 자본과 노동계층이 빠르게 늘어났다. 이러한 전환의 시기에 기존의 정당정치가 새로운 균열구조를 제대로 대표하지 못하면서 포퓰리즘(populism), 극우 정당(far-right party) 등 사회공동체의 통합과 안정을 위협하는 위험한 형태의 정치적 지형이 급속하게 확산하고 있다.

정보통신기술(ICT), 자동화(automation), 기계화 등 새로운 기술변화가 가져온 산업구조

와 생산시스템 및 일자리의 변화는 자본주의의 제도적 틀에 중대한 전환을 가져오고 있다. 많은 연구를 통해서 알려져 있듯이 기술발전과 생산성 혁명은 성장의 동력으로 작동하기도 하지만, 동시에 기업 생태계와 노동시장에 큰 변화를 가져오는 요인이기도 하다. 이는 국가의 정책적 지원을 통해서 빠르게 추진되는 경우도 있으나, 개별 기업들이 시장에서의 생존과 이익 극대화를 위해서 최우선 전략으로 선택하고 있다. 기업들의 새로운 생산 시스템 도입과 경영전략은 노동시장에 새로운 일자리를 창출하면서 기존의 일자리를 빠른 속도로 사라지게 하는 위험성도 내포하고 있다.

이와 같은 자본주의의 제도적 전환기에 민주주의는 사회구성원들이 새로운 시스템에 적응할 수 있도록 지원하고 또한 전환의 비용과 부담을 최대한 줄이는 방안을 모색하는데 중요한 역할을 담당해야 한다. 변화하는 생산시스템의 조건하에서 사회구성원들이 어떤 방식과 어느 수준으로 다양한 경제적 충격을 경험하고 있고, 정치적 공동체는 이러한 문제들에 어떻게 대응하고 정치사회적 부작용을 완화 또는 조정하고 있는지에 대해 세밀하게 비교 검토하고, 그런 토대에서 우리나라에서도 노동시장의 구조적 변화와 불평등 증가가 가져오는 정치경제적 함의를 고찰할 필요가 있다. 즉, 현재 진행되고 있는 한국 노동시장의 구조적 변화로 인한 불평등 증가와 민주주의 위기라는 긴장 관계 속에서 우선 문제점을 파악하고 이를 완화할 수 있는 정치적 기제 또는 정책적 대안을 살펴보는 것은 매우 중요하다.

자본주의 시스템에서 국가·자본·노동의 자율적인 조정과 협력을 바탕으로 형성된 조정시장경제(coordinated market economies, CMEs) 주요 사례 국가인 스웨덴의 경우 기술혁신이 가져오는 자본주의 생산 시스템과 노동시장 변화에 적응하기 위해서 국가·기업·노조가 새로운 기술습득 훈련과 직업 이동을 지원하는 공동의 정책 방안을 논의하고 제시하고 있다. 이러한 생산 시스템 전환의 부담과 비용 최소화를 통해서 스웨덴의 노동자들은 새로운 기술의 변화가 가져올 일자리의 변화를 크게 불안해하지 않고 사회적 불안정성 역시 상대적으로 낮게 유지하고 있다(Thelen, 2019). 반면 미국을 비롯한 자유시장경제(liberal market economies, LMEs)에서는 이러한 조정 기제를 활용하기보다는 시장을 통한 생산시스템 개편과 노동시장 변화를 가져오기 때문에 이러한 변화에 적응하기 어려운 기업들과 노동자들은 높은 경제적 전환의 비용과 불안정성을 경험하고 있다. 자본주의 다양성(varieties of capitalism, VoC) 논의에 따르면 한국과 일본은 대기업 중심의 조정에 기반한 자본주의 시스템이라고 분류되고 있으나(Hall and Soskice, 2001: 35), 현재 직면하고 있는 자본주의 제도의 변화 속에서 하이브리드(hybrid) 또는 자유시장경제(LMEs)로 진행하고 있다는 견해 역시 존재한다.

기술변화에 따른 산업구조와 노동시장 전환이 진행되면서 과거 제조업에 종사하는 생산직 노동자들이 중산층의 생활을 영위할 수 있었던 것과는 달리 최근 나타나고 있는 서비스업으로의 산업구조 전환은 중산층 비중은 줄어들고 상위 전문직과 하위 저임금 일자리만 증가하는 현상을 가져온다. 이는 부모 세대가 교육에 대한 투자를 통해서 자녀들의 사회적 계층 이동을 가능하게 할 수 있었던 가능성이 점차 사라지게 되면서 특히 전통적인 중산층(제조업 생산직에 종사하는 그룹)의 상실감을 가져오는 경향이 높다(Hochschild, 2016).

기술발전에 따른 노동시장 변화와 경제적 불평등의 정치적 함의를 살펴보는 연구들은 개인들이 노동시장 변화로 직면하게 되는 경제적 위험에 대한 심리적 인식 또는 평가에 따른 정치적 선호와 투표 행태(voting behavior)를 주요하게 분석하고 있다(Burgoon, Baute, and Noort, 2022; Busemeyer and Tober, 2022; Kurer, 2020; Rudea and Stegmüller, 2019). 이들의 연구에 따르면 대다수의 사람들은 경제적 불평등이 어느 정도 증가했는지에 대한 객관적 결과보다는 노동시장 변화 속에서 자신의 경제적 수준에 대한 상대적인 인식과 평가를 더욱 주요하게 고려한다. 특히 대다수 유권자들의 정치적 선호와 투표 행태가 상대적이고 심리적인 요인에 기반하고 있다면, 기존의 사회복지정책은 경제적 불평등에 대한 정치적 불만을 완화할 수 있는 기제로써 한계가 있다. 이는 노동시장에서 당면하게 되는 경제적 문제 자체보다는 이로 인한 사회적 지위(social hierarchy) 또는 위계질서 하락에 더욱 민감하게 반응한다는 논의로 연결된다(Gidron and Hall, 2017; Kurer, 2020).

이러한 기술변화가 가져오는 노동시장의 구조적 전환과 경제적 불평등 증가에 대응하는 국가의 전략에는 차이가 있다. 경제적 불평등에 대처하기 위한 사회복지정책을 중심으로 살펴본다면 정부의 당파성에 따라서 불평등 증가의 속도 조절과 분배 정치의 경로는 상이하다. 좌파 정당이 강조하는 사회복지정책은 노동시장에서 나타나는 물질적인 위험에 대한 보상기제로 작동하는 경향이 높다. 노동시장의 구조적 전환으로 실업이 증가한다면 실업급여, 재훈련 프로그램 등을 통해서 사회적 안전망과 새로운 일자리를 찾을 수 있는 기회를 제공한다. 하지만 노동시장의 구조적 전환으로 인한 사회적 지위 하락에 대한 불안은 우파 포퓰리즘 부상에 영향을 준다(Gingrich, 2019). 이는 현재 논의되고 있는 경제적 불평등과 경제적 불안정성이 경제 자체가 아니라 사회적, 심리적 요인이 작동한 결과라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 과거에는 유권자들의 이념적 스펙트럼이 경제적 요인 즉 계급(class)에 따른 정책 선호에 주요하게 기반하였다면, 이제는 (주로 교육 수준으로 측정되는) 개인의 사회문화적 배경 역시 정책 선호를 파악하는데 함께 고려하는 것이 중요하다는 주장도 더욱 설득력을 얻고 있다(Häusermann, 2010; Kitschelt and Rehm, 2022).

현재 진행되고 있는 자본주의와 민주주의 위기를 다루는 대부분의 연구는 미국과 서유럽 사례에 집중되어 있기에 한국을 비롯한 동아시아 국가들을 설명하기에는 여전히 제한적이다. 전후 고도성장을 달성했던 동아시아 자본주의는 역설적이게도 급변하는 국제경제 상황에 신속하게 적응하지 못하는 낡고 비효율적인 모델로 인식되고 있다.

한국의 자본주의는 영미식 자유방임적 자유시장경제(LMEs)와 유럽의 조정시장경제(CMEs)와는 상이하게 국가의 강력한 조정 능력이 작동하였고 자본과 노동의 자율적인 조정 기제는 약하거나 부재하였다. 고도성장기 한국은 권위주의 국가의 강력한 통치 하에서 경제사회적 불만을 효과적으로 통제하였고, 무엇보다 급속한 경제발전을 통한 경제적 보상과 번영은 자본과 노동을 포함한 사회구성원의 불만을 어느 정도 잠재우는 중요한 기제로 작동하였다. 그러나 민주화 이후 국가의 조정 능력이 약화 또는 사라진 상황에서 정치적 제도와 경제적 제도 갈등과 긴장은 더욱 높아지고 있다.

또한 제조업에 기반을 둔 한국 경제구조 특징을 고려한다면 최근의 기술혁신이 가져오는 자본주의 생산 시스템과 노동시장 변화는 기업과 노동자들에게 더욱 중대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 규격화된 대량생산(Fordism)에 기반한 제조업 중심의 산업구조에서는 저학력, 저숙련 노동자들도 상대적으로 안정된 일자리, 높은 수준의 급여, 관대한 사회복지 혜택을 누리며 중산층의 삶을 누릴 수 있었다. 그러나 새로운 기술발전을 통한 생산성 향상은 오히려 양질의 제조업 일자리를 축소하고, 고학력, 전문 지식과 기술을 보유한 노동시장의 상위 계층에게만 그 혜택이 집중되는 경향을 보여준다.

2. 한국 민주주의의 현 상황(I): 심화되는 사회경제적 양극화

세계화가 초래한 변동의 흐름에 대해 한국의 정당정치는 적절히 대응하지 못하고 있다. 권위주의 정부 시기에는 민주와 반민주의 대결로 정당정치 지형이 형성되었다면 1987년 민주주의 이행 이후 한국의 정당은 점차 카르텔 정당(cartel party)의 모습을 보여주고 있다. 정책의 차이에 따른 정당 간 경쟁이라기보다는 정치인과 정당들이 그들만의 리그를 견고하게 구축하고 그 내부의 정치적 경쟁에 몰두하고 있다. 최근 나타나고 있는 정치의 양극화(political polarization) 현상은 각 정당 내부의 일부 극단적인 지지층을 중심으로 정치적 구심점이 형성되면서 일반 국민 또는 다수 당원의 의사와는 다소 괴리되는 모습으로 발현되고 있다. 이러한 정치적 양극화 현상은 국민들의 정치에 대한 효용감을 낮추고 정치적 무관심과 냉소를 더욱 가속화 하는 방향으로 진행되고 있다.

앞에서도 설명하였듯이, 오늘날 민주주의 위기는 특정 국가 또는 지역의 문제가 아니라 전지구적 현상으로 나타나고 있다. 민주주의 퇴행의 결과라고 볼 수 있는 포퓰리즘 역시 전세계적으로 빠르게 확산하고 있다. 과거에는 포퓰리즘이 라틴 아메리카 등의 일부 국가 및 지역에서 나타나는 특수한 정치적 현상으로 논의되었다면, 최근에는 미국과 서유럽에서도 부상하고 있는 중대한 정치적 도전이다. 이러한 포퓰리즘의 등장 또는 확산을 설명하는 주요 요인은 경제적 불안정성과 불평등 증가를 들 수 있다. 역사적 사례 연구를 통해서 경제적 위기와 포퓰리즘의 확산을 분석한 아이켄그린에 따르면 ‘불안정성(insecurity)’와 ‘뒤처짐(left behind)’의 감정이 대중들이 경제적으로 불안정한 시기에 포퓰리즘을 지지하는 주요 원인으로 작동한다고 본다. 좌파 포퓰리즘은 반엘리트주의에 기반하여 기존 정치 엘리트와 정치 시스템에 대한 반발을 특징으로 한다면, 우파 포퓰리즘은 외국인, 소수자 등에 대한 적대감을 강조하는 경향이 있는데 이는 포퓰리즘이 반엘리트주의, 반다원주의에 기반하고 있음을 보여준다(Eichengreen, 2018).

경제적 불평등은 좌파 포퓰리즘과 연계성이 높고, 서유럽의 우파 포퓰리즘은 소수자, 이민자 등 외부인에 대한 타겟을 중심으로 확산되고 있다. 특히, 2008년 미국 발 금융위기 이후 경기 침체가 지속되며 유럽연합 회원국 간 격차에 더해 회원국 내 격차도 심화했다. 이러한 소득 격차 악화는 아랍의 봄과 시리아 내전으로 인해 급격하게 늘어난 이주민 유입으로 인해 만성적 실업률에 압박을 가한다는 사회 전반의 불만을 초래하기에 이르렀다. 그 결과 폭증하는 이주민에 대한 해법과 대처 비용 부담을 둘러싼 회원국 간 의견 차이가 증폭했고, 이를 지켜보는 유권자들의 불안감과 불만도 동시에 불거졌다. 특히 난민 문제를 둘러싼 회원국 간 참여한 대립은 쾰른, 파리, 브뤼셀, 니스, 베를린 등지에서 발생한 사태를 접하며 유럽회의주의를 심화시켰다. 더불어 난민의 절대적 다수인 무슬림 집단에 대한 반발이 궁극적으로 유럽통합의 존재 가치와 유럽 정체성에 대해 근본적으로 되묻는 계기를 마련했다고 볼 수 있다. 즉, 유럽연합의 정체와 유럽시민권에 대한 유권자의 확신 결여는 유럽연합의 의결안 불신, 유럽 차원의 합의에 대한 부인뿐 아니라 유럽이 제시하는 미래상 거부로 비화했다. 전통적으로 이민자들의 국가로 불려 왔던 미국 역시 이러한 ‘타자화’와 ‘배제’의 함정에 빠졌다. 이민자에 대한 적대감, 정체성 간의 대립 구도를 추동하는 서구의 우파 포퓰리즘의 기저에는 경제적 불평등과 불안이 배경으로 작용하고 있다.

V-Dem 연구에 따르면 2022년 기준으로 한국 자유민주주의 인덱스는 전체 비교대상 국가 중에서 상위 10-20%에 속하는 안정적인 수준이다(V-Dem Institute, 2023: 42). 하지만 최근 한국에서도 포퓰리즘에 대한 논의가 늘어나고 있다는 점은 경제적 불평등과 불안정성

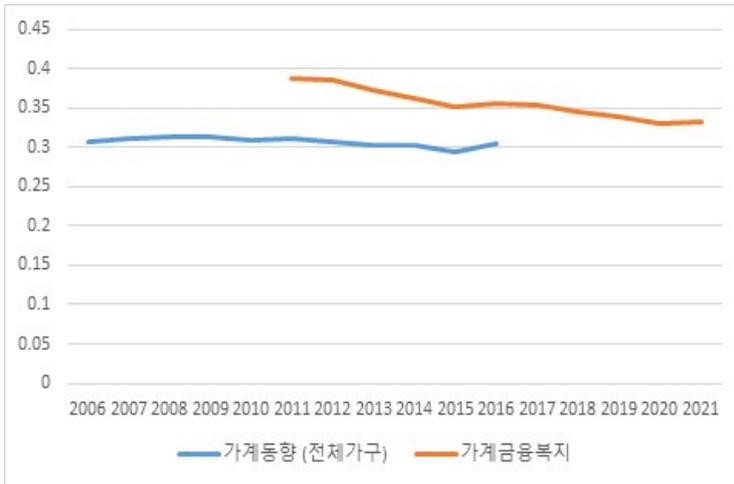
심화가 가속화되고 있음을 보여준다고 할 수 있다. 물론 기존에도 한국의 포퓰리즘에 대한 논의가 있었지만, 이는 특정 정치인 또는 정책에 대한 포퓰리즘이라고 언급하는 정도로 분석 범위가 상대적으로 제한적이었다.

한국적 맥락에서 포퓰리즘의 부상을 강조한 연구자들 역시 경제적 불평등, 경제적 불안정성, 경제적 위기 등을 주요 변수로 언급하고 있다. 이연호·임유진(2022)은 좌파 포퓰리즘 증가는 경제적 불평등의 증가와 진보 엘리트의 집권 전략이라고 주장한다. 도묘연(2020)은 경제성장률이 감소할 때 대중의 포퓰리즘 지지 성향이 높아진다고 분석하고 있고, 박선경(2022)은 시민들의 경제적 불평등에 대한 비관적 인식이 포퓰리즘 성향을 형성하는 주요 원인이라고 강조한다.

한국의 경제적 불평등을 살펴본다면 크게 소득과 자산으로 나누어 볼 수 있다. 일반적으로 노동시장 참여를 통해서 소득을 얻고 있는데 한국은 분절적 노동시장과 이중구조화를 심각하게 경험하고 있다. 노동시장의 불평등은 정규직과 비정규직으로 나뉘는 고용형태 뿐만 아니라 성별, 기업 규모 등 여러 중첩되는 축을 통해서 심화되고 있다(이명진 외, 2020; 전병유·신진욱, 2016). 그리고 자산 대부분은 부동산이고 자산 불평등은 OECD 국가 평균 수준이지만, 소득과 자산의 상관관계는 비교적 높은 것으로 나타났다. 흥미로운 현상은 객관적 불평등과 불평등에 대한 주관적 인식이 상당히 괴리되어 나타나고 있다는 점이다(이명진 외, 2020). 국제비교 측면에서 한국은 결과에 대한 불평등과 기회에 대한 불평등이 모두 높다는 인식을 보여주고 있는데 이는 객관적인 불평등뿐만 아니라 주관적인 불평등에 대한 인식을 개선할 필요가 있다는 점을 잘 보여준다(Bavetta, Donni, and Marino, 2017; 황선재·계봉오, 2018). 개인의 불평등에 대한 인식은 불평등한 현실에 대한 개인의 복합적이고 다차원적인 평가가 포함되어 있다는 점에서 향후 한국사회의 불평등을 보다 정확하게 이해하기 위해서는 객관적인 지표뿐 아니라 주관적인 인식에도 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다.

한국의 경제적 불평등이 증가하고 있다는 논의가 일반적이지만 아래의 지니계수와 임금 5분위 배율 자료를 살펴본다면 한국의 소득 불평등은 오히려 완화되는 경향을 보여준다 (아래의 그림 1과 그림 2 참조). 다만 객관적인 경제적 격차가 줄어들고 있다는 논의는 대중들에게 크게 다가오지 않는 것으로 보인다. 위에서 언급한 객관적 불평등과 주관적인 불평등에 대한 인식을 보다 면밀하게 살펴봐야 한다는 함의와 연결되는 논의이다.

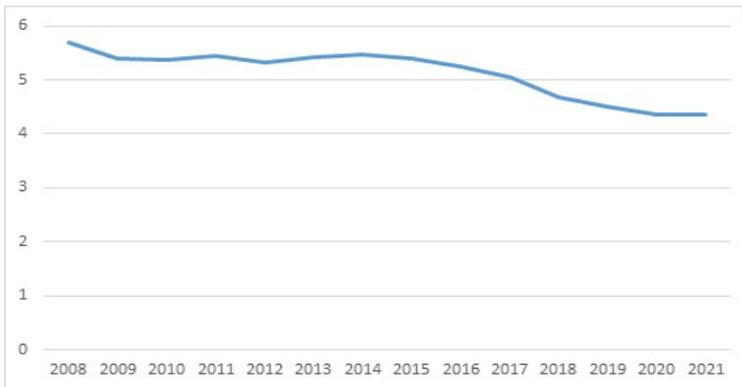
그림 1. 지니계수 (처분가소득)



출처: 국가지표체계, “지니계수”

<https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=2&clasCd=2&idxCd=4225>, 검색일: 2023.04.03.); 통계청 「가계동향조사」 및 「가계금융복지조사」.²⁾

그림 2. 임금 5분위 배율



출처: 국가지표체계, “임금 5분위 배율”

<https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=210&clasCd=2&idxCd=4216>, 검색일: 2023.04.03.); 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」.

다른 한편, 포퓰리즘의 확산을 경제적 요인보다는 기존 정치에 대한 불만족을 주요하게

2) 2014년까지는 「가계동향조사」 자료를 활용하여 작성하였으나, 2015년 이후는 고소득층 표본 대표성이 더 높은 「가계금융복지조사」를 통해서 자료를 작성하고 있다.

언급하는 연구도 다수 있다. 해거드와 카우프만은 비교적 맥락에서 정치적 양극화가 포퓰리즘 등장을 설명하는 주요 원인이라고 분석하고 있다(Haggard and Kaufman, 2021). 한국의 사례를 분석한 송승호·김남규(2023)는 기성 정치에 대한 불만족이 한국인의 포퓰리즘 태도를 형성하는데 경제적 요인보다 더욱 중요하게 작동하는 변수라고 주장한다. 한국에서의 포퓰리즘 성향을 분석한 하상웅(2018)의 연구는 기존 통념과 달리 한국에서는 청년층에 비해서 장년층과 노년층에서 더욱 강한 포퓰리즘 성향이 나타나고 있고, 중장년이라는 세대를 제외한 다른 주요 변수로는 이념 성향이 강한 유권자, 정치 지식이 높은 사람들이 오히려 포퓰리즘 성향을 보인다고 분석하였다(하상웅, 2018).

물론 이러한 정치적, 경제적 불만은 상호작용을 통해서 심화되는 경향이 있다. 권혁용(2023)은 경제적 위기의 심화가 정치적 양극화를 가속화하고, 유권자들은 민주적 가치와 규범에 대한 준수보다는 경제적 문제를 적절하게 해결할 수 있는 후보자의 능력을 중시하며 이는 권위주의적 지도자에 대한 선호로 귀결되는 현상을 보인다고 언급한다. 이러한 과정을 지나면서 민주주의 퇴행이 나타나고, 한국적 맥락에서는 민주주의 퇴행이 민주적 제도를 합법적으로 활용하여 점진적으로 나타나고 있고, 동시에 민주주의에 대한 위협은 포퓰리즘의 위협과 전문가 기술관료주의 위협 두 가지 측면에서 발생할 가능성이 높다는 점을 제시한다. 한국의 포퓰리스트 유권자들은 엘리트에 대한 반감은 높지만, 전문가에 의한 지배에 대해서는 선호한다는 측면에서 포퓰리즘 특징으로 주로 논의되고 있는 반엘리트주의, 반기득권 논의와는 차이가 있다는 점은 흥미롭다(허석재, 2022). 김동훈·하상웅(2020)의 연구는 소득 불평등의 심화가 민주주의 안정화에 위협이 된다는 주장을 확인하면서, 세대 내 계층 상승 가능성에 대한 믿음이 공고하다면 경제적 불평등이 민주주의 안정화에 미치는 악영향이 완화 또는 지연될 가능성이 있다는 점을 보여준다. 이는 경제적 불평등의 심화에도 불구하고 경제적, 사회적 이동의 여지가 남아있다면 정치적 갈등과 위기가 해소될 수 있는 가능성이 있음을 제시한다.

한국 사례를 분석한 논의는 아니지만, 서구 선진산업국가에서 진행되고 있는 기술변화와 지식경제로의 전환을 언급한 아이버슨과 소스키스 연구에서는 교육 시스템에서 기회의 균등이 낮은 상황(즉 사회적 계층 이동 가능성이 낮은 상황)에서는 포퓰리즘 정당의 출현 가능성이 높다고 본다. 흥미롭게도 한국과 일본은 이러한 기회의 균등이 낮은 국가 그룹에 포함되어 있고 따라서 포퓰리즘이 나타날 가능성이 높은 국가에 속한다. 또한 이들에 따르면 한국을 포함한 동아시아에서는 새로운 정치적 균열구조를 따라서 포퓰리즘 정당이 발생하기보다는 기존 정당들이 이민자에 대한 제한 등으로 대표되는 포퓰리즘적 정책을 이미 추진하고 있기에 상당한 정당정치에서 포퓰리즘적 특징을 가지고 있다고 평가한다(Iversen and Soskice, 2019). 아이버슨과 소스키스 역시 중산층의 '남겨짐(left out

of) 감정이 포퓰리즘 정당에 더욱 잘 반응하도록 한다고 예측하고 있다는 점에서 경제적 불평등과 경제적 위기가 민주주의 위기를 가져온다는 논의를 한국적 맥락에서도 보다 심도 있게 다룰 필요가 있다.

다른 한편, 정치적 양극화와 관련해서는 정당정치의 정서적 양극화(affective polarization)와 이념적 양극화(ideological polarization) 두 측면을 통해서 분석할 수 있는데, 지지하는 정당과 그렇지 않은 정당에 대한 유권자들의 감정적 태도가 다르고, 정치집단 사이의 이념적 거리가 멀어지고 있는 현상을 주요하게 살펴본다(김기동·이재묵, 2021; 이내영, 2022; 장승진, 2021; 장승진·한정훈, 2021). 그러나 한국이 당면하고 있는 경제적 불평등, 불안정성과 관련한 갈등의 축은 정당정치에 반영되기보다는 새로운 단면을 통해서 드러나는 경우가 많고, 한국의 포퓰리즘은 경제적 요인 자체보다는 지역, 세대, 성별 등 다른 정치적 변수에 의해서 가려지는 모습이 있다. 예를 들면 지난 선거에서 뚜렷하게 나타난 2030 세대 중심의 ‘젠더갈등’은 정치적 양극화를 설명하는 정서적, 이념적 갈등이 고조되었다기보다는 2030세대의 사회경제적 불만이 젠더라는 축을 중심으로 나타났다고 볼 수 있다. 그리고 아직 젠더갈등 수준으로 논의되지는 않았지만, 외국인 노동자 또는 이민자에 대한 혐오와 차별에 대한 발언 역시 온라인, SNS, youtube 등 새로운 미디어 환경에서 빠르게 확산하고 있다.

소득과 학력, 세대, 젠더, 이념에 따른 사회적 갈등과 관련하여, 우리 국민들이 체감하고 있는 수준은 이미 세계적으로 가장 심각한 층위에 속하는 것으로 조사되고 있다.³⁾ 대단히 우려스러운 점은 여당과 야당 모두 극단적인 이념적 정체성에 기반한 지지자들의 영향력이 강화되면서 정치적 양극화를 가속화하는 모습을 보이고 있지만, 여당, 야당 모두 앞서 언급한 노동시장 변화에 따른 경제적 불평등과 경제적 위기라는 근원적 문제들에 적극적으로 대응하고 있지 않고, 오히려 젠더와 세대 갈등을 증폭시켜 정체성 간의 대결 구도를 더욱 악화시키는 경향이 강하다. 경제적 양극화와 불안감이 ‘문화전쟁’과 맞물리며 정치적 양극화를 더욱 악화시키고 있는 것이다.

민주주의가 후퇴하기 이전 상태의 민주주의는 결코 결함 없는 민주주의가 아니었다. 특히 세계화 시대의 주류정치를 지배하는 코스모폴리탄 지향 엘리트 집단은 세계화의 경제적, 문화적 피해자들의 목소리를 시대에 뒤떨어진 편협한 국수주의로 폄훼하며 무시했다. 정부 정책이 부자, 대기업, 대도시 거주 중산층의 이해와 가치만을 반영하는 엘리트 편향을 심하게 드러내면서 갈수록 정권교체의 실질적 의미도 점차 상실해갔다. 견제와 균형, 법치 등 자유주의 원리는 겉보기에 잘 작동했지만, 그것은 엘리트의, 엘리트에 의한, 엘

3) https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-07/Culture%20Wars_Report.pdf.

리트를 위한 “비민주적 자유주의 체제”에 가까웠다고 할 수 있다. 이로 인해 선거 경쟁, 견제와 균형, 법치 등 자유민주주의적 제도와 가치에 대한 대중의 회의가 깊어졌다. 이러한 기존 체제의 비민주주의적 성격이 “선량한 민중을” 위한 “비자유주의적 민주주의”를 표방하는 포퓰리스트 반동을 낳게 되었다. 오늘날 포퓰리스트의 부상과 이들에 의한 민주주의의 후퇴는 그러한 대중의 사회적 반작용을, 마치 전간기 파시스트들이 그랬듯이, 나쁜 정치인들이 포획한 결과이다. 이러한 악순환의 늪에 빠지지 않으려면 우리 정치에 대한 근본적 성찰과 민주주의를 보호하기 위한 부단한 경계가 그 어느 때보다 절실하다.

3. 한국 민주주의의 현 상황(II): 갈등과 대립을 고착하는 정치제도

사실, 한국 민주주의의 현 상황에 대한 우려가 매우 커지고 있다. 한국의 경우 언론의 자유나 사법부의 독립성 등 민주주의 퇴행의 핵심적인 제도적 고리에서 위기의 징후가 선명하게 관찰된다고 보기는 어렵다. 하지만 정치적 대표체계의 왜곡과 편향, 사회·경제적 불평등의 심화, 진영정치와 정치 양극화 속 의회와 정당에 대한 높은 불신, 왜곡된 미디어 생태계 등에 대한 우려가 높은 수준이다.

현 상황에 대한 분석은 다각도로 진행되어야 하지만, 현재 한국 정치의 많은 문제가 거대 양당의 대립적 공생체제에서 기인한다는 진단에는 큰 이견이 없다. 정치적 갈등을 증폭시키는 것만으로도 국민 절반의 지지를 얻을 수 있는 상황에서 타협이 실종되고 모든 사안이 정쟁의 소용돌이에 빨려 들어가는 것은 그리 놀랍지 않다. 경제나 복지, 남북관계 등의 문제는 물론이고 환경, 여성, 교육, 과학기술 등 모든 정책들이 양당 대립의 프레임에서 정쟁의 대상이 되고 있는 것이다. 양당의 대립 구도로 인해 지방선거를 전국선거처럼 치르게 되면서 수많은 지역의 고유한 의제들이 제대로 다뤄지지 못하고 있는 점도 심각한 문제이다.

이처럼 ‘대표의 실패’에 따른 정당성의 위기와 ‘정부의 실패’가 낳은 사회통합의 위기가 결합되어 적대적 갈등을 증폭시키는 상황에서, 투표와 여론조사 등의 선호집약에만 의존한 다수결의 의사결정은 정치의 도구화와 파당 갈등을 조장하고, 법과 정책의 실효성과 안정성을 크게 훼손하고 있다. 승패를 가르는 선거와 의견수렴 과정에서 다수를 확보하려는 전략과 전술이 공론의 장을 무력하게 만들면 공동선에 대한 인식은 사라지고 파당적 이익을 앞세우는 선전 구호와 투쟁이 정치의 장을 지배하기 때문이다.

이처럼 갈등을 증폭하는 현재의 정치체제를 개편하기 위해서는 구체적인 법과 제도의 개혁이 필요하다. 하지만 정치개혁의 문제가 권력구조 개편을 중심으로 하는 개헌에 대한

논의로 수렴되는 경향은 다시 짚어봐야 한다. 물론 현행 대통령제 정부 형태의 변경 여부를 둘러싼 헌법 개정에 대한 논의가 활발한 것에는 그럴만한 이유가 충분히 있다. 특히 권위주의적 대통령제의 형태가 여전히 남아있는 부분에 대한 비판이 제기되고 있으며, 그 해결책으로 순수 의원내각제와 대통령 4년 중임제, 그리고 이와는 달리 협치형 또는 분권형 대통령제가 제시되고 있다. 권력구조 개편의 방향성에 대한 폭넓은 공감대가 형성되어 있다고 보기는 어렵지만, 권위주의적 대통령제의 잔재로서 남아있는 권력집중 현상에 대한 대응이라는 점에서 설득력을 가지는 것도 사실이다.

그러나 여기서 중요한 점은 아무리 권력구조의 개편이 이루어진다고 하더라도 선거제도와 정당체계 등 정치관계법이 함께 변경되지 않는다면 그 목적의 달성은 어렵다는 것이다. 예컨대 대통령의 임기를 4년으로 제한하고 1차에 한하여 중임을 허용한다 하더라도 대통령을 중심으로 한 권력집중 현상이 해소된다는 보장은 없다. 의원내각제나 분권형 대통령제가 도입된다 하더라도 선거제도 자체가 국민의 충실한 의사가 반영될 수 없는 구조로 되어 있고, 정당제도도 대통령을 포함한 몇몇 유력 정치인들이 실질적인 정당 내 권력을 장악할 수 있다면, 정당을 매개로 대통령과 내각, 국회의 권력이 일체가 될 수 있고 결국 권력의 분산은 어려워질 수 있다. 따라서 어느 경우에도 법률 수준에서 이루어지는 제도의 개혁이 수반될 때에만 헌법을 개정하자는 주장이 구체적으로 설득력을 가질 수 있다.

이처럼 법률 수준에서의 제도개혁 방안에 주목할 때, 특히 정치관계 입법에서 신규진입자나 소수정당 또는 무소속 후보자와 기존 국회의원이나 거대정당 소속 의원들이 선거 등 정치과정에서 공정하게 경쟁하고 국민들이 이들 중 우수한 후보를 의원으로 선출하도록 하는 것은 대의민주주의의 성공적인 운영과 정착을 위해 필수적인 것으로서 이는 그 자체로 국민 전체의 이익이 된다.

그런데 현재 우리나라의 정당정치 양상을 고려할 때 정치제도 개선이 원활하게 이루어지리라고 기대하기 어렵다. 오히려 당파적 양극화가 더욱 악성화되고 있고, 이로 인해 시민들의 좌절감과 무관심, 반정치적 정서가 커지고 있는 상황이다. 민주주의가 위기의 늪으로 빠져들기 매우 용이한 토양이 만들어지고 있다. 이를 막기 위해서는 민주주의의 회복탄력성(democratic resilience)을 높이려는 시민들 스스로의 자각과 노력이 필요하다.

4. 한국 민주주의의 현 상황(III): 지연된 혁신과 시민교육

위에서 살펴본 정치제도 개혁의 문제는 관련된 법안들에 대한 미시적인 관심을 넘어 민주주의 정치과정이 잘 작동하기 위한 조건들에 대한 근본적인 성찰을 또한 요청한다. 이렇게 볼 때 이른바 ‘민주적 혁신’(democratic innovations)에 대한 논의가 유용한 관점을 제공해준다. 민주적 혁신은 “시민참여의 확대와 심화를 통해 전통적 대의제 정치를 쇄신하고 재구성하려는 제도, 과정, 운동”을 가리킨다(김주형·서현수, 2021: 65). 즉 표준적인 대의제 정치의 기능 회복을 모색하는 데에 그치지 않고, 시민참여의 확장을 통해 민주주의 정치과정을 적극적으로 재구성하고자 하는 이론적, 실천적 시도를 가리키는 개념이다.

현재 민주주의에 대한 담론장을 이끄는 가장 중심적인 키워드는 단연 ‘위기’이다. 분기점에 놓인 민주주의의 미래에 대한 모색도 여러 갈래로 진행되고 있다. 그러나 포퓰리즘을 비롯해 현대 민주주의의 위기 징후에 대한 많은 분석들이 전통적인 민주주의의 가치와 제도배열의 ‘회복’에 대한 강한 지향성을 보인다는 점에는 역설적인 측면이 없지 않다(최장집, 2020; Levitsky & Ziblatt, 2018; Mounk, 2018; Muller, 2021). 일반적인 해석에 따르면 포퓰리즘과 같은 위기는 대의제 정치가 반응성과 책임성을 상실하면서 등장한 일탈 현상 내지는 오작동의 경고로 볼 수 있다. 이러한 분석이 유도하는 처방 또한 자연스럽게 대의민주주의의 원리를 상기하고 그 정상성을 회복하는 데에 집중된다. 수평적 책임성 메커니즘, 견고한 정당 정치, 정치권의 반응성 등 핵심적인 제도와 규범적 지향에 더해 이것들의 부드러운 작동을 가능케 하는 관용과 제도적 자제와 같은 이른바 ‘연성가드레일’을 복구해야 한다는 주장이다.

이러한 진단과 처방은 물론 정치개혁의 방향성에 대해 중요한 관점을 제시한다. 그러나 기존 패러다임의 ‘회복’이나 ‘보수’에만 집중해서는 대의민주주의의 표준적인 제도와 과정이 그간 노출한 한계를 간과하기 쉽다. 민주주의의 현 상황이 지금까지 잘 작동하던 이념과 제도가 외부적인 충격으로 인해 일시적인 난맥상에 빠진 것이 아니라, 현대사회의 변화한 맥락에서 상당 부분 적합성을 상실한 구조적인 취약성을 드러낸다고 볼 여지도 충분히 있기 때문이다. 이 경우 선거-정당-의회 중심의 교과서적인 정치과정과 제도를 어떻게 혁신적으로 재구성할 것인가의 문제가 제기된다.

이와 관련하여 민주주의의 위기에 대한 담론이 헌정주의와 대의민주주의의 법·제도 및 그 문화적 토대에 집중하면서 ‘시민성’(citizenship)의 문제를 상대적으로 소홀히 하고 있는 않은지에 대해서도 물어야 한다. 다른 정치체제와는 달리 민주주의가 시민들의 정치적 역량에 결정적으로 의존한다고 할 때, 장기적인 관점에서 비판적이고 참여적인 시

민을 길러내는 일은 결코 소홀히 할 수 없는 과제이다. 최근 여러 민주주의 국가에서 널리 관찰되는 극우 포퓰리즘 세력의 확장은, 견고한 시민성에 의해 뒷받침되지 않을 경우 정교하게 설계된 정치 관련 제도 또한 취약해질 수 있음을 보여준다. 즉 지속가능한 민주주의를 형성하고 운영하는 과정에서 시민들의 정치적 역량 강화라는 장기적인 과제를 우회하는 지름길은 존재하지 않음을 시사한다. 그렇다면 정치참여와 시민교육의 문제는 한국 민주주의의 질적 도약을 위한 고민의 중심에 자리해야 마땅하다.

사실 더 많고 더 질 높은 참여에 대한 요청은 이미 상당히 일상화되었고, 세계 각국의 정부와 비정부 기구도 이러한 흐름에 동참하고 있다. 국내에서도 참여예산제, 공론화위원회, 온라인청원 등이 꽤 널리 시행되고 있고 관련 연구도 이제 상당히 축적되었다. 그러나 특정한 유형이나 개별 실험에 대한 관심에 비해 민주적 혁신 전체를 아우르는 체계적인 연구는 그다지 많지 않은 형편이다.

공론화위원회나 온라인청원 등에 대한 학계와 시민사회의 평가도 엇갈린다. 대표적으로 정치권의 책임회피 수단에 지나지 않는다거나 포퓰리즘적 대중동원을 악화시킬 우려가 크다는 회의적인 시선이 적지 않다. 이러한 비판적 관점이 확산한 데에는 그동안의 여러 시도가 충분히 신중하게 설계 및 운영되지 못한 탓이 크다. 관 주도로 많은 사업이 추진되는 와중에 학계와 시민사회의 견제와 지원 역량이 부족했던 문제도 있다. 하지만 제도 설계와 운영의 기술 차원으로 모든 문제가 환원되지는 않는다. 민주적 혁신의 이론적 토대와 분석틀이 견고하게 다져지지 못한 탓도 크기 때문이다. 물론 민주적 혁신의 생태계를 구성하는 참여민주주의나 숙의민주주의 등에 대한 이론적, 실천적 관심은 결코 낮은 수준이 아니지만, 각각에서 통상적으로 제시되는 이론적 관점이 원용되거나, 눈에 띄는 몇몇 사례에 대한 분석이 분절적으로 진행되는 경향이 두드러진다. 이론과 분석틀, 국내 외의 사례를 아우르고 다양한 흐름들 사이의 잠재적 긴장 및 대의제 정치와의 관계까지 고려하는 종합적인 관점의 개발로 연결되지 못한 것이다.

요컨대 ‘혁신’이라는 지향이 공허한 수사로 전락하지 않고 분석과 제도개혁을 안정적으로 이끌기 위해서는 우선 그 필요성과 방향성이 설득력 있게 제시되어야 한다. 즉 현대 민주주의가 어떤 과제에 직면했는지, 기존의 작동방식과 분석틀이 한계를 보이는 지점은 어디인지, 그렇다면 어떤 방향의 쇄신이 필요한지 등의 문제에 대해 충분히 포괄적이고 응집력 있는 관점이 뒷받침되어야 하는 것이다.

이에 더해 국내의 시민교육 관련 제도와 관행에도 상당한 개선이 요청된다. 민주주의를 지탱하는 시민은 저절로 등장하는 것이 아니라 시민의 자질을 길러주는 시민교육을 통해

양성된다. 따라서 현대의 평생학습 사회에서는 전 생애에 걸쳐 이루어지는 체계적 시민 교육이 필요하다. 지속 가능한 민주주의를 확립하기 위해서는 시민들이 정치적 의사결정 과정에 적극적으로 참여하는 것이 중요하고, 이를 위해서 시민교육을 통하여 시민들이 바람직한 시민문화를 형성하는데 필요한 지식, 기능, 가치·태도를 함양해야 한다. 그러나 주로 사회 교과를 통해 실행되는 우리나라의 학교 시민교육은 정치 현안을 다루지 못하는 근본적인 한계에 처해 있고, 절대적인 학습량도 부족하다. 정당의 시민교육 또한 서구 선진국에 비해 매우 미흡한 수준에 머무르고 있다. 시민의 역량과 민주주의의 질을 높이기 위해서는 성인뿐 아니라 미래 세대를 위한 시민교육 강화를 위한 근본적인 개선책이 먼저 마련되어야 한다.

II. 개선 방향 제안

1. 갈등과 대립에서 협치로: 한국 정치제도의 개선 방향

민주주의 클러스터는 갈등과 대립이 고착된 한국 민주주의를 타협과 협치의 정치로 전환하기 위해 다음 네 가지 문제에 관한 공론화를 제안한다.

1) 연합과 타협이 가능한 방향으로 선거제도 개편

정치개혁을 위한 구체적인 안으로는 가장 먼저 선거법 개정 등을 통해 선거제도를 바꿀 필요에 대한 논의가 있어야 한다. 주지하다시피 87년 체제의 국회의원 선거제도는 단순 다수 소선거구제이다. 아무리 적은 득표를 하더라도 2등보다 1표만 많으면 당선되는 방식 하에서, 많은 사표가 발생하고, 소수의 지지를 받는 사람이 당선자가 되며, 특히 후보들은 상대방을 악마화하고 적대적 경쟁을 부추기게 될 유인이 강하다.

이러한 문제를 완화하기 위해 선호투표제 혹은 이와 유사한 결과를 만드는 결선투표제의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 선호투표제 하에서는 가장 득표가 적은 후보들이 순차적으로 탈락하면서, 이들이 얻은 표가 다음 순위의 후보로 이양된다. 이 과정이 과반 득표를 한 당선자가 나올 때까지 반복되는 것이다. 단순다수제와 비교했을 때 이 투표제의 장점은 상대 후보를 비방이나 적대가 아닌 연합과 협력의 대상으로 대하게끔 유도한다는 데에 있다. 즉 선거과정이 상대 후보와의 정책의 차이가 아니라 정책의 유사성을 찾는

과정이 될 수 있다는 것이다. 물론 문제가 없는 것은 아니다. 개표과정이 복잡하고 비용이 많이 들며, 선거 결과에 대한 신뢰의 문제가 제기될 수도 있다. 그러나 이러한 문제들에 대한 대응이 원천적으로 불가능하지 않다는 점도 중요하다.

만약 선호투표제의 도입이 너무 급진적이라면, 이와 유사한 효과를 가져오는 결선투표를 고려해볼 수 있다. 결선투표제 하에서는 어느 후보도 과반을 획득하지 못할 경우 1, 2위 후보를 두고 결선투표를 다시 진행하게 된다. 이 경우 선호투표와 유사하게 연합과 공생을 보다 강조하는 효과가 있다. 선호투표제와 결선투표제는 공히 적대와 대립으로 특징지어지는 한국의 정치과정을 훨씬 부드럽게 만들 수 있고, 정치적 중간층을 배려하는 선거를 유도할 가능성이 크다.

선호투표제 혹은 결선투표제의 다른 장점은 이것이 중도적 거대 정당에게 그다지 불리하지 않은 제도이고, 따라서 현재 양당에 의해 충분히 받아들여질 가능성이 있다는 점이다. 대통령 선거도 마찬가지이다. 물론 대선의 경우는 개헌 사항이지만, 갈등과 대립을 강화하고 고착시키는 단순다수제 선거제도보다 더 나은 대안들을 적극적으로 고려해볼 시점이 되었다.

2) 현재의 양당 독점체제 완화

현행 정당법의 정당설립 요건을 완화할 필요가 있다. 현재 우리 정당법은 모든 정당이 “수도에 소재한 중앙당”이 있어야 하는 것으로 규정하고 있다. 수도 소재 중앙당 조항은 5·16 쿠데타 직후 1962년에 만들어진 정당법에서부터 포함되었던 조항이다. 또한 5개 이상의 시·도당에서 각 1,000명씩, 최소 5천명의 당원이 있어야 정당을 설립할 수 있도록 되어 있다.

그 결과 서울지역을 중심으로 한 이른바 “대기업 정당”이 지방과 골목 상권까지 독점하고 있는 정치구조를 가지게 되었다고 볼 수 있다. 이 때문에 모든 정치적 의제들, 생활의 이슈와 지방의 의제들이 모두 수도에 중앙당을 두고 있는 거대 양당을 통하지 않으면 무의미해지는 양당 독점체제가 강고해진 것이다. 지방선거 때마다 현저하게 드러나지만, 지방정치는 중앙에 민원을 제기하는 정치가 되었고, 소수의 유권자들이 관심을 가지는 의제는 정치에서 배제되어온 것이 사실이다.

보다 폭넓고 실질적인 정치적 활동의 자유와 가능성을 보장하려면, 다양한 관점과 새로운

해결책을 제공하는 다원적인 정당 구조가 필요하며, 정당설립 요건의 완화는 그 첫걸음이 될 수 있다. 이미 국회에 관련된 법률안이 발의되어 있으니, 신속한 논의가 진행되어야 할 것이다.

2. 민주적 혁신과 시민교육의 활성화

앞서 강조한 것처럼 다른 정치체제와 달리 민주주의는 일반 시민들의 정치적 역량에 결정적으로 의존한다. 그렇다면 한국 민주주의의 질적 도약을 위해 법과 제도의 개혁 못지 않게 중요한 것이 바로 시민들의 정치적 역량을 키우는 일이다. 우리는 이처럼 시민성 강화를 위한 프로젝트를 민주적 혁신과 시민교육의 두 갈래로 제시한다.

1) 민주적 혁신의 제도화

민주적 혁신은 “시민참여의 확대와 심화를 통해 전통적 대의제 정치를 쇠퇴시키고 재구성하려는 제도, 과정, 운동”을 가리킨다(김주형·서현수, 2021: 65). 핵심적인 유형으로는 참여예산제, 타운홀 미팅 등과 같은 민회(popular assemblies), 시민의회와 공론조사 등으로 비교적 잘 알려진 미니공중(mini-publics), 시민투표, 시민발의 등의 직접입법(direct legislation) 등을 들 수 있다. 해외 학계에서 민주적 혁신의 담론이 확산된 것은 1990년대 중반 이후 숙의민주주의에 대한 관심이 폭발적으로 증가하고 참여민주주의와의 결합이 진행되면서부터라고 할 수 있다. 이후 이론적 분석을 넘어 현장의 실험 및 제도화의 경험과 연계되면서 관련 논의가 더욱 확장되었다.

현재 국내의 민주적 혁신 실험은 망망대해에 떠 있는 섬에 비유될 수 있다. 그러나 섬들의 수가 늘어나고 서로 연결되어 군도를 형성한다면 우리의 정치적 삶의 지형이 보다 민주적이고 안전한 형태로 변화될 수 있을 것이다. 아래에서는 시민참여의 제도화를 통한 한국 민주주의의 혁신 방안을 제시한다.

a) 시민포럼네트워크 구축

National Issues Forums, 21st Century Town Meetings, Deliberative Democracy Consortium과 같은 형태의 시민 참여포럼 체계의 인적/조직적 기반 구축이 우선적으로 필요하다. 갈등이 내재된 당면한 정책결정을 위해 일회성의 공적 포럼을 활용하는 것은

공론정치의 실현에 역행하는 결과를 낳을 수도 있다. 공론정치의 의의와 필요성에 대한 범사회적 인식과 포럼네트워크의 인적/조직적 기반이 박약한 상황에서 정부 주도의 일시적인 토의모델 시행은 자칫 참여포럼을 특정 정책 정당화의 도구로 전락시킬 위험이 크기 때문이다.

시민참여를 통한 민주적 혁신을 위한 중요한 조건은 이른바 ‘토의체계(deliberative system)’의 기반을 구축하는 것이다. 지역공동체 내에서의 스터디서클이나 토론모임이 활성화되고, 지방자치 수준에서의 정책결정에서 다양한 토의정치 실험이 확산되어 가고, 나아가 지역을 넘어선 국가적 정책 이슈들에 대한 시민포럼을 전국적으로 조직하고 운영할 수 있는 중립적 비영리조직/기구들의 네트워크가 형성되어야만 공론정치의 사회적 기반이 마련되었다고 할 수 있다.

공론조사, 시민배심모델 등의 기법과 방식은 포럼네트워크와 결합되어 활용되어야 한다. 민주적 혁신의 다양한 모델과 기법들은 당면한 이슈의 성격과 범위에 적합하게 변용 또는 결합되어 시행될 수 있다. 물론 변용과 결합의 경우에도 공적 토의의 실효성을 확보하기 위한 조건, 즉 다양한 견해의 포용과 동등한 기회 제공, 개방적이고 심도 있는 토의, 정책결정에의 영향력 확보 등의 기준이 충족되어야 한다.

시민포럼네트워크는 지역 및 전국적 센터들로 구성되며, 대학, 언론, 연구기관, 비영리단체, 지방/중앙정부가 파트너가 되어 구축될 수 있다. 특히 네트워크 총괄기구는 대학에 두는 것이 바람직하다. 현안에 대한 정보와 연구 결과에 기초한 토의 자료 제작과 배포, 전문가와 시민, 정책 결정자가 참여하는 토의 절차 마련, 토론 사회자 양성 프로그램 개발과 운영 등을 담당해야 한다. 전국적 센터들은 엄밀한 사실정보와 객관적 연구에 기초한 주요 이슈별 정책토의 가이드북(Issue Books) 또는 영상자료를 제작 보급하며, 전문가와 시민의 공동참여를 위한 면밀한 토의절차를 마련하고, 토의를 이끄는 전문사회자를 양성하는 기능을 담당하여야 한다.

b) 민주적 혁신의 확산을 위한 인적/재정적 기반 확충

민주적 혁신의 실험들이 거둔 그동안의 성과를 인정하더라도 그 한계 또한 부인할 수 없다. 자발적 시민포럼이 어느 정도 유용하다는 사실은 과거 뉴잉글랜드 지역의 타운홀미팅이나 세계 여러 지역의 마을협의체 등의 사례를 통해서도 알 수 있다. 그러나 이러한 활동은 미시적인 수준에 머무를 수밖에 없으며, 매년 각지에서 조직되는 수많은 시민포

럼에 참여하는 시민의 수는 어쩔 수 없이 제한적이다. 여전히 정치담론은 합리적 대화의 장으로 조직된 시민포럼보다는 정치선전과 구호로 가득 찬 선거캠페인에 의해 지배되고 있으며, 막대한 후원금과 국고지원금이 ‘반-토의적인(counter-deliberative)’ 선거캠페인의 미디어광고와 대중동원에 투입되고 있다. 이에 비해 민주적 혁신의 실천에 소요되는 재정적 지원은 매우 미미한 형편이다.

미국의 경우 AmericaSpeaks는 펀드 부족으로 활동을 마감하게 되었으며, 그나마 Kettering Foundation이나 Whitman Institute, Democracy Fund 등 비영리재단의 목적사업지원금이 없다면 미국에서도 공론정치의 장은 매우 위축될 것이다. 시민들이 시민의식의 발로에 의해 기회비용 대가와 인센티브 제공 없이 초청에 자발적으로 응해 토의의 장에 참여할 것을 기대하는 것은 다소 비현실적이다. 이에 대응하는 방법은 첫째로, 권력과 재원의 배분을 담당하는 정치지도자와 공직자들, 그리고 재단들이 공론정치의 확산이 결국 그들에게 이익이 된다는 점을 설득하는 것이다. 즉, 공론정치의 실천에 기여하는 경우 민주적 정당성과 책임성이 강화되고 시민들로부터 더 큰 지지를 확보할 수 있다는 사실을 적극 수용하게 하는 것이다. 실제로 이러한 설득에 의해 정부와 재단들이 공적 토의를 지원하는 사례가 늘고 있다. 둘째로, 정치적 영향력을 확대하려는 정당과 노조, 종교 및 사회단체들이 자신들의 활동의 일환으로서 공론정치체계를 긍정적으로 활용하게 하는 방법이다. 즉, 각 조직이 나름대로의 관심과 이익을 실현하기 위해 정치적으로 각축하는 과정에 공론정치의 실험을 결합시킴으로써 민주적 혁신의 활성화를 도모할 수 있을 것이다.

정치지도자 및 공직자 교육도 중요한 중장기적 과제이다. 세계 각지에서 정치지도자와 공직자들이 당면한 과제의 해결과 새로운 아젠다 제시를 위해 다양한 민주적 혁신 모델을 활용하는 사례가 점증하고 있지만 거대한 현실주의적 정치지형을 변화시키기에는 역부족이다. 지방에서 중앙정부에 이르는 각 층위의 정치지도자와 공직자들이 시민포럼의 토의과정을 그들의 업무수행의 필수적 부분으로 인식하기 위해서는 그들의 직업훈련 및 개발과정에 공론정치 교육을 포함시켜야 한다.

공론정치 이론가와 실천가들은 지방-중앙정부 및 의회와 협력하여 다양한 교육프로그램을 개발하고 실천의 기회를 제공함으로써 그들로 하여금 공론정치의 효용성을 숙지하게 해야 한다. 또한 정치지도자와 공직자를 대상으로 하는 대학의 고위직 전문교육과정에 공론정치와 민주적 혁신을 위한 커리큘럼을 마련하는 것도 중요한 방편이다.

2) 시민교육 활성화

a) 논쟁성과 중립성 문제

앞서 한국의 시민교육이 실효성 부족과 중립성의 굴레에 갇혀 제자리 걸음을 하고 있다는 점을 보였다. 정치적으로 논쟁적인 문제를 수업에서 다루는 것과 관련하여 정치교육의 모범적인 국가로 자주 인용되는 독일에서는 ‘보이텔스바흐 합의’가 정치교육의 기본적인 가이드라인으로 활용되고 있다. 2차 대전 이후 독일, 특히 서독에서는 학교 정규과목인 정치교육에서 어떤 내용을 다루어야 하는지에 대한 문제로 오랫동안 갈등하였다. 1976년 바덴-뷔르템베르크주의 보이텔스바흐에서 좌·우 다양한 스펙트럼의 이론가, 실천가, 교육자들을 초청한 토론회가 개최되었다. 이 토론회에서는 각자가 생각하는 정치교육의 방향에 대한 열띤 토론이 이루어졌는데 그 토론의 내용을 요약한 것이 바로 ‘보이텔스바흐 합의’이다.

1. 강압성 금지(Überwältigungsverbot)

수단이 무엇이든 관계없이 교사가 원하는 정치적 견해를 강제로 주입하고 학생들의 독자적 판단 형성을 방해해서는 안 된다.

2. 논쟁성 유지(Kontroversitätsgebot)

학문과 정치에서 논쟁이 등장하는 것처럼 수업에서도 그러한 논쟁을 다루어야 한다. 상이한 관점들과 다양한 대안들이 제시되지 않는다면 교화나 주입으로 흐를 위험성이 있다.

3. 학생의 행위 능력 강화(Schülerorientierung)

학생은 정치적 상황과 자신의 이익을 분석하고 자신의 이익을 위해 주어진 정치적 상황에 영향을 미칠 수 있어야 한다.

보이텔스바흐 합의의 세 가지 원칙은 오늘날 우리의 정치교육에도 유용한 가이드라인이 될 수 있다. 사회과교육에서는 이미 오래전부터 논쟁 문제를 학교에서 다루기 위한 교수·학습 방법이 개발되고 실행되어왔다. 정치교육을 포함한 사회과교육은 당연히 수업의 소재로 논쟁적인 공공 이슈들을 사용해야 하고, 그런 소재들은 학생들의 비판적 사고력, 사회문제에 대한 탐구 역량, 가치 판단 능력 등을 종합적으로 함양하는 데 효과적이라 보고 있다. 그런데도 교육 현장에서 정치적으로 논쟁적인 소재는 잘 다루어지지 않았다. 현실의 문제를 학교로 가져오는 것에 대해 학교와 교사가 많은 부담을 느끼기 때문이다. 그러나 학교에서 정치적 소재를 다루지 않는다는 것은 학생들이 사회에서 접하게 될 수 있는 많은 논쟁문제에 어떻게 대처해야 하는지를 가르쳐야 하는 교육의 역할을 방기하는 셈이다(모경환·차경수, 2021: 328).

우리나라 대부분의 정치 수업은 ‘논쟁문제를 다루어야 한다’는 교육적 필요성과 ‘교사는 중립적이어야 한다’는 사회의 요구 사이에서 교사는 소극적으로 처신하는 것을 택하게 된다. 왜냐하면 현실의 논쟁 문제를 다루지 않는다고 하여 교사를 비난하는 사람은 없지만, 실제성 높은 교육을 위해 논쟁 문제를 다룬 교사는 계속되는 자기검열과 주변의 걱정을 감수해야 하기 때문이다.

우리나라는 헌법⁴⁾과 교육기본법⁵⁾에서 교육의 정치적 중립성을 명시하고 있다. 교육의 중립성은 국가 권력이 부당하게 교육에 개입하는 것을 막아주는 보호막의 역할을 하지만, 역설적으로 교육적 필요에 의한 소재의 활용까지 제한하는 걸림돌이 되기도 한다. 예를 들어 우리나라 교과서에서는 실제 정치인과 정당의 모습을 볼 수 없다. 대통령을 제외한 정치인의 사진은 대부분 흐리게 처리되어 있거나 삽화로 대체된다.

결국 실제성이 현저하게 결여된 정치교육은 지식 중심 교육을 극복하기 어렵다. 현실의 논쟁문제는 교과서에 수록된 자료만큼이나 엄격한 교사의 자기검열을 거쳐 단순화되고 탈현실적인 소재로 각색된 후 수업에 도입된다. 정치 과목에 한국 정부와 외국 정부, 여당과 야당은 없고 갑 국과 을 국, A 당과 B 당만 존재할 뿐이다.

b) 미래 세대를 위한 정치교육 실험: 모의선거

정치교육이 실제성 없는 교육으로 인식되어 지속적으로 학생들에게 외면당할 수는 없다. 그러나 현실의 정치 소재를 학교에서 자유롭게 다루는 것은 사회적인 우려가 있다. 따라서 교육 중립성의 기준을 점진적으로 낮추려는 노력은 계속되어야 하지만, 그러한 노력을 촉발할 수 있는 계기를 마련할 필요가 있다. 우리는 그러한 도전으로 모의선거(mock election)를 제안한다.

모의선거란 국가에서 치르는 공직선거에 참여할 수 없는 청소년들이 실제 후보자들을 대상으로 투표하는 선거를 의미한다. 이는 학생들에게 선거 참여의 주체로서 자율성을 함양하고, 대표자 선출 기준과 사회적 쟁점에 대해 스스로 판단할 수 있는 능력을 기르며, 다양한 정치 참여 주체들의 활동이 집약적으로 나타나는 선거의 장에서 정보를 취사선택하고 정치적 판단력을 향상시키기 위한 교육적 활동이다. 이러한 모의선거는 정당, 이익

4) 헌법 제31조 ④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

5) 교육기본법 제6조 ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.

집단, 시민단체 등 다양한 정치 참여 주체들의 활동을 체험할 수 있는 기회를 제공하며, 학생들이 공론장에서 자신의 의견을 표현하는 것을 촉진하여 시민의식을 함양하는 데 기여한다(정필운, 2022: 451).

현재 우리나라에서도 모의선거를 실시하는 사례가 있으나, 학교가 주도적으로 모의선거를 실시하기에는 공직선거법 제9조(공무원의 중립의무 등)의 규정으로 인해 여러 가지 제약 조건이 따르고 있다. 이 규정은 공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(기관, 단체 등)가 선거에 대한 부당한 영향력을 행사하거나 선거 결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 안 된다는 것을 규정하고 있다. 이러한 이유로, 선거 결과에 영향을 미칠 수 있는 모의선거를 실시하는 것은 현행법을 위반할 소지가 있다는 중앙선거관리위원회의 유권해석이 나오고 있으며, 선관위는 시·도교육청이 주관하는 모의선거에 보다 엄격한 정치적 중립을 요구하였다. 예를 들어, 서울특별시 교육청이 제21대 총선(2020)을 앞두고 기획한 모의선거는 이러한 이유로 포기되기도 하였다(김명정, 2021).

우리나라와 달리 청소년 모의선거를 정치교육의 장으로 활용하는 해외 사례가 많다. 독일의 청소년 모의선거(Juniorwahl)는 연방 총선거, 주의회 선거, 유럽의회 선거의 실제 선거일로부터 일주일 전에 시작되며, 청소년들이 실제 선거에 출마한 후보자와 정당에 투표할 기회를 갖는다. 모의선거 결과는 선거 당일 정식 투표가 종료된 직후 발표되어 독일 시민들은 실제 선거 결과에 앞서 청소년 모의선거 결과를 먼저 접한다. 1999년부터 시작된 모의선거의 참여 여부는 청소년이 스스로 결정하며, 2017년 연방총선 청소년 모의선거에서는 전국 3,490개 학교에서 95만 명 이상의 학생이 등록했고, 79만여 명이 실제로 투표하여 83.1%의 참가율을 기록했다(선거연수원, 2017: 33-34).

독일의 모의선거는 12세 이상의 청소년을 대상으로 공익단체가 주관하며, 유럽의회, 연방정부, 주정부, 연방 및 주정치교육원의 지원을 받아 선거가 실시된다. 모의선거 3~4주 전부터 학교에서는 ‘민주주의와 선거’라는 주제의 수업을 통해 모의선거를 준비한다. 학생들은 스스로 선거관리위원회를 구성한 후, 선거인 명부를 작성하며 투표용지 배부, 투표함 개봉, 개표까지 전 과정을 체험한다. 물론 이 모든 선거 관련 물품(기표소, 투표용지, 안내 책자 등)은 무상으로 제공된다(김종갑, 2020).

캐나다는 2003년부터 ‘스튜던트 보트(Student Vote)’라는 학생 선거 프로그램을 운영하고 있는데, 이 프로그램은 온타리오 주에서 처음 시작되어 점차 전국적으로 확대되어왔다. 2015년 연방선거를 앞두고 실시된 모의선거에는 전국 6,600여 개 학교에서 92만여 명의 학생이 참가했다. 캐나다의 모의선거는 독일과 마찬가지로 공공기관에서 운영되며,

선거 주간에는 학생들이 후보자와 정당, 주요 정치 현안 등에 대해 조사하고 토론하며, 직접 선거관리위원회의 역할을 맡아 선거 전반을 관리한다(선거연수원, 2017: 35).

‘키즈보팅(Kids Voting)’은 미국에서 투표권이 없는 청소년들을 대상으로 모의선거 프로그램을 제공하는 공익단체이다. 이 프로그램은 초중등 교육과정에 속하는 학생들 전체를 모의선거 대상으로 삼으며, 주마다 모의선거를 지원하는 단위 조직을 운영한다. 또한 공식 선거일을 몇 주 앞두고 학교에 선거 관련 교육 프로그램을 제공하며, 학생들이 실제 선거일에 실제 후보자를 대상으로 온·오프라인 투표를 실시한다(김종갑, 2020). 이 프로그램은 애리조나 변호사협회에서 처음 계획되어 수년간의 실험과 매뉴얼 개발을 통해 1994년부터 미국 전역으로 확대되었으며, 학생들뿐만 아니라 모의선거를 준비하는 자녀들의 활동을 통해 부모님들도 투표장에 나가도록 유도하는 것이 목적이다. 또한 궁극적으로는 학생들이 성인이 되었을 때 선거에 참여할 의지를 높이도록 하는 프로그램이다(곽한영, 2017: 15).

선진 민주 국가들에서는 모의선거를 통해 청소년들에게 실제적인 선거교육을 제공하는 것은 물론, 시민들의 정치적 무관심을 해소하고 자녀의 선거 참여 활동을 통해 기성세대 부모의 정치적 책무감도 높여주는 효과가 있다는 점이 잘 알려져 있다. 이러한 장점들은 특히 우리나라에서는 정치교육이 교육 중립성의 문제로부터 자유로워지는 좋은 기회가 될 수 있다. 모의선거는 국가기관이 직접 운영하거나, 또는 독일이나 미국과 같이 정부의 지원을 받아 공익단체가 주관하는 방식으로 이루어지며, 이러한 방식은 학교가 정파성의 문제로부터 자유로워지는 장점이 있다. 특히, 단위 학교나 교사가 개별적인 부담을 지지 않고 선거를 계기로 모든 학생들이 전국적인 정치 현안과 공공 이슈를 탐구하고 토론할 수 있는 경험을 할 수 있다는 것은 정치교육이 지향하는 중요한 목표 중 하나이다.

우리나라는 이제 민주주의 선진국들과 견줄 만한 18세 참정권 국가가 되었다. 그러나 실제로는 청소년의 정치적 자유와 참정권을 보장하는 교육의 변화가 시급한 상황이라고 할 수 있다. 다행히 정치와 제도권에서도 변화의 움직임이 나타나고 있다. 중앙선거관리위원회는 개정된 정치관계법에 따라 학교의 모의선거 실시에 전향적인 입장을 보이고 있다. 또한 입법부에서도 모의선거 실시를 위한 개정 법률안을 발의해 놓은 상황이다.

c) 정당의 시민교육

2020년과 2022년의 공직선거법 개정으로 인해 선거권 및 피선거권의 연령 기준이 하향되었다. 2020년 1월 14일 개정된 공직선거법에서는 기존의 19세 이상에서 18세 이상으로 선거권 연령이 낮아졌으며, 이후 2022년 1월 18일 개정된 공직선거법에서는 국회의원과 지방의회의원, 지방자치단체장의 피선거권 연령도 기존의 25세 이상에서 18세 이상으로 낮아졌다. 이로써, 아직 고등학교를 졸업하지 않은 18세 청소년들도 선거권 및 피선거권이 보장되어 정치 참여의 기회를 얻게 되었다.

이처럼 「공직선거법」 개정으로 선거권 및 피선거권 연령이 18세로 하향되었지만, 선거에 출마하기 위해서는 보통 정당 추천 후보 자격을 얻어야 하고, 이를 위해서는 18세 이전부터 당원으로 가입하고 활동해야 한다. 따라서, 정당 가입 연령을 다시 하향시켜야 합리적이다. 이에 따라, 2022년 1월 21일 「정당법」이 개정되어 정당의 당원이 될 수 있는 연령 제한이 기존의 18세에서 16세로 낮아졌다.

2020년 선거권 연령의 하향과 2022년 피선거권 연령의 하향 및 정당 가입 연령의 하향을 통해 청소년의 정치참여 기회는 이전보다 확대되었다. 이로 인해 청소년들은 선거에서 투표권을 행사하거나 직접 출마하며, 정당의 일원으로서 정치적 발언권을 행사할 수 있는 기회를 가지게 되었다. 이러한 변화는 청소년의 참정권이 크게 확장된 것으로 평가될 수 있다. 특히 정당법 개정으로 인해 10대 청소년들도 정당 가입 및 당원 활동을 할 수 있게 되었는데, 이는 시민교육의 측면에서 몇 가지 의미를 가지고 있다.

첫째, 시민교육의 대상으로서 청소년을 예비 유권자가 아닌, 현재의 유권자로 바라보는 것이 바람직하다. 과거에는 만 19세 미만의 미성년자들이 선거권을 부여받지 못한 이유 중 하나로 해당 연령대의 청소년들이 아직 독립적인 정치적 판단 능력이나 의사 결정 능력이 부족하다고 판단했기 때문이다. 그러나 2020년에는 선거권 연령이 18세 이상으로 하향되었으며, 이는 해당 연령대의 청소년들이 일정 수준의 정치적 판단 능력을 갖춘 유권자로 취급해도 무리가 없다는 것을 의미한다. 따라서, 대다수의 청소년들은 이전과는 달리 정치 참여 권리가 유예된 수동적인 시민이 아닌, 자신들의 참정권을 적극적으로 행사할 수 있는 능동적 시민으로 인식되어야 한다.

둘째, 시민교육 내용으로서 정치교육의 역할과 중요성이 증대되었다. 체계적인 정치교육을 통하여 선거에서의 한 표가 주권자로서 국민이 행사하는 매우 중요한 권리와 수단임을 인식하도록 해야 한다. 또한 선거에 출마한다는 것은 그에 따르는 정치적 책임을 질 수도

있다는 점을 청소년들은 자각해야 한다. 정치교육을 통해 청소년들이 정당하게 선거권 및 피선거권을 행사하고, 정당 활동을 수행할 수 있도록 하는데 정치교육의 역할이 중요하다.

셋째, 학교 밖 시민교육의 장으로서 정당의 역할과 책임성이 강조된다. 기존에는 성인을 대상으로 한 정치교육이 주를 이루었으나, 정당 가입 연령이 낮아져 이제는 청소년들을 대상으로 한 정당에서의 정치교육도 중요한 과제로 부각되고 있다. 정당 내에서의 정치교육은 유권자들의 자발적 참여에 따라 이루어지기 때문에 동기와 태도 측면에서 큰 효과가 있지만, 가치편향성 및 공정성 문제를 피해갈 수 없으며 학교 내에서 이루어지는 공식적인 교육과정에 비해 인력, 시설, 예산 등에 제한이 있다. 따라서 정당의 정치교육이 제 역할과 기능을 다할 수 있도록 적극적인 감시와 지원이 필요하며, 학교 내 정치교육과의 연계 등 다양한 논의가 필요하다(이재희, 2022: 92~97).

유럽 국가 중 독일, 스웨덴, 영국 등은 우리나라보다 앞서 청소년의 정당 활동을 허용하고 있다. 이들 국가에서는 청년 조직을 통해 정치 신인을 발굴하고 길러낼 수 있는 기반이 활성화되어 있어 우리에게 많은 시사점을 제공하고 있다. 이들 국가에서는 정당의 이념에 따라 가입기준이 되는 연령을 다르게 두고 있지만, 모든 국가에서 청소년이 정당에 가입하여 활동하는 것은 가능하다.

위에서 언급된 유럽 국가의 정당들은 청년 조직을 운영하며, 이들 조직은 다소 차이가 있지만 자율적으로 운영될 수 있도록 권한이 부여되고 있다. 예를 들어, 스웨덴 사회민주당은 청년조직인 SSU(Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbundet)가 모정당의 의사결정과정에 큰 영향을 끼칠 수 있도록 청년조직의 권리를 보장하고 있다. 또한, 독일 사민당의 청년조직인 Jusos(Jungsozialistinnen und Jungsozialisten)는 학생들의 교육 조건, 학교생활, 인권 문제 등과 같은 직접적인 이해관계가 있는 문제에 대해 관심을 가지며 활동하고 있다. 또한, 나치의 잔재를 없애기 위한 ‘인종주의 없는 학교 - 용기 있는 학교(Schule ohne Rassismus - Schule mit Courage)’와 같은 프로젝트 활동도 하고 있다(신옥주, 2017: 336). 이러한 청년조직은 모정당이 참여한 내각에서 통과시킨 법률안의 인권침해 가능성을 비판하고 이에 대한 폐지를 촉구하기도 한다(김종갑·이정진, 2021: 3). 이처럼 청년 조직 활동은 자율적이고 능동적인 참여 경험을 제공하여 청년 정치인의 양성에도 기여한다.

유럽 국가들과 비교하면 아직 우리나라 정당들의 청년 조직과 청년 정치인의 활동 규모는 미미한 실정이지만, 당헌 및 당규를 통해 청년 조직의 기반과 청년의 정치 대표성을 어느 정도 보장하고 있다는 점은 앞으로의 발전 가능성을 시사한다. 또한, 정당의 당원으로서

정치 활동 및 정치 과정에 참여하며 겪는 일들은 모두 정치 교육의 일부으로 볼 수 있기 때문에(이재희, 2022: 95), 「정당법」 개정에 따라 일찍부터 정당 활동을 경험하게 되는 청소년을 위한 정치 교육의 방향과 미래를 고민해야 한다.

III. 행사 및 주요 활동

민주주의 클러스터는 1차연도에 총 2회의 학술회의, 9회의 세미나, 1회의 워크숍을 개최하였다. 이를 통해 클러스터 내외부에서 연인원 30여 명의 전문가로부터 세부 연구주제와 관련해 다양한 발표를 듣고 토론하였다. 공개 학술행사를 제외한 대부분의 경우, 이러한 ‘대화’(dialogue)는 채텀하우스 규칙(Chatham House Rule)에 따라 진행되었다. 구체적인 행사의 내역은 아래 표와 같다.

2022년도	
4월	(22일) 4월 내부 세미나 - 송지연(위기의 민주적 자본주의)
5월	(06일) 5월 내부 세미나 - 김주형(민주적 혁신의 이론과 실천) (27일) 5월 내부 세미나 - 김현섭(민주주의 침식 모델), 모경환(청소년의 시민의식 & 학교의 민주시민교육), 전종익(개헌의 조건과 정치개혁)
6월	(21일) 민주주의 클러스터 출범 기념식 및 학술 회의
7월-10월	SBS D 포럼 준비 작업
11월	(03일) SBS D 포럼 ‘다시 쓰는 민주주의’ 개최 (30일) 글로벌트렌드팀 내부 세미나 - 손병권(티파티 운동의 성격 전개 이론적 고찰)
12월	(13일) SBS 문화재단 공동 학술회의 - 한국 민주주의 혁신: 정치제도와 시민
2023년도	
1월	(04일) 글로벌트렌드팀 내부 세미나 - 조원빈(아프리카와 중동의 민주주의) (25일) 불평등팀 내부 세미나 - 강우창(성차별주의와 후보자 성별 효과)
2월	(03일-05일) 민주주의 클러스터 제주 워크숍(1차연도 정리, 2차연도 클러스터 계획 수립) (06일) 글로벌트렌드팀 내부 세미나 - 흥태영(근대국가와 민주주의 위기) (09일) 불평등팀 내부 세미나 - 김수한(조직과 민주주의) (22일) 불평등팀 내부 세미나 - 하상응(미국의 경제불평등과 정치양극화)
3월	(29일) 한국정치연구소 공동 주최 학술회의 - 윤왕희(한국 정당정치와 민주주의: 공천과 당원, 그리고 참여)

지난해 민주주의 클러스터의 가장 특기할만한 사업은 SBS와 협업하여 ‘SBS D 포럼: 다시 쓰는 민주주의’를 기획 및 진행한 것이다. 2022년 11월 3일 개최된 이 행사에는 민주주의 연구의 세계적 석학인 아담 쉘보르스키(Adam Przeworski), 얀 베르너 뮐러 교수(Jan-Werner Müller) 등도 참가하였다. 민주주의 클러스터에서는 책임교수인 유홍림 교수, 기획운영위원 모경환, 박원호, 전종익, 김주형 교수와 함께 하네스 모슬러(Hannes B. Mosler), 서현수, 이선우, 김명정 교수 등 클러스터 네트워크 전문가들이 연사 또는 공동 연구원으로 참여하였다. 연사들은 진영논리와 선거 캠페인 중심의 양극화된 ‘여론정치’를 지속적인 대화와 설득을 통해 타협을 이끌어 내는 ‘공론정치’로 전환해야 할 필요성을 역설했다.

이외에도 유홍림 책임교수는 민주주의 클러스터에서 축적된 논의를 바탕으로 <중앙일보>, <머니투데이> 등의 언론 지면을 통해 자유와 공화, 법치 등의 가치와 민주주의 사이의 균형, 시민적 덕성과 역량 강화, 정치 양극화 완화를 위한 정부와 시민의 공동 노력, 정치과정 쇄신을 위한 시민 주도 공론화 네트워크의 필요성 등에 관해 지속적으로 전파하였다. 한편 기획운영위원 박원호 교수는 ‘국회의장 직속 헌법개정 및 정치제도 개선 자문위원’으로 활동하며 국회의원 선거제도 개선안을 적극 제안하였다.

향후 연구계획

I. 2차년도 연구계획

2차년도 연구와 활동은 크게 다음 세 가지이다. 첫째, 1차년도에 개시한 연구를 심화하기 위해 불평등 및 양극화의 정치적 영향에 관한 분석을 이어가고, 민주주의 퇴행 관련 글로벌 트렌드에 대한 연구를 보다 심화한다. 둘째, 민주주의에 중대한 도전이 되고 있는 미디어 환경의 변화를 분석하고, 청소년 모의선거를 포함하여 시민교육과 시민참여의 다각적인 제도화를 위한 구체적인 방안을 제시한다. 셋째, 2024년 4월 10일에 실시될 예정인 제22대 국회의원 선거 이전에 필요한 정치제도 개선과 관련한 연구 및 정책 제안을 시도한다. 특히 공천문제를 포함한 정당개혁 문제를 먼저 다룰 필요가 있다.

또 2차년도부터는 정례 학술회의와 세미나에 더해, 민주주의에 중요한 함의를 지니는 이슈나 구체적인 사안 등에 대한 분석과 정책 제안을 담은 브리프 발간을 추진한다. 2차 연도의 경우 특히 2024년 총선을 염두에 두고 여러 정치 현안과 개혁 과제를 제시하는 시리즈를 고려한다. 또 2차년도부터는 여름방학을 활용하여 국내외 전문가들의 특강과 토론을 이어가는 연례 ‘민주주의 포럼’(가칭)을 조직, 운영할 계획이다. 그리고 2차연도의 경우, 서울대학교 평창캠퍼스에서 포럼을 개최하여 양극화, 정당개혁, 뉴미디어와 민주주의 등의 주제에 대한 밀도 있는 토론회를 개최하려고 한다. 마지막으로 연구성과 확산을 위한 언론, 시민단체, 학생 등과의 협업체계 구축 등으로 활동 영역을 넓혀갈 계획이다.

마지막으로 ‘한국 민주주의 인식 지표’(가칭, Korean Democracy Perception Index)의 개발을 시도해볼 계획이다. 현재 World Values Survey 등의 지표가 세계 각국의 가치관과 다양한 사회 현안에 대한 태도 및 인식을 정기적으로 조사하고 있으나, 한국 민주주의의 문제 진단과 개선방안 도출을 위한 자료로 활용하기에는 한계가 있다. 이 조사사업은 세계적 연구기관들의 조사 결과가 충분하게 포착하지 못하는 한국 정치와 민주주의에 관련된 한국인들의 주관적 인식 지형을 지속적으로 분석함으로써 우리 정치에 대한 과대 또는 과소 평가 측면들을 보다 정확하게 파악할 수 있게 하여 보다 적절한 대안 마련에 도움을 줄 것으로 기대된다.

II. 3차연도 연구계획

3차연도에도 1~2차연도 동안 진행된 민주주의 글로벌 트렌드, 한국 민주주의의 법·제도, 불평등과 양극화, 민주적 혁신과 시민교육 등에 관한 연구를 심화하여 구체적인 정책 제안과 연결되도록 계속 노력할 계획이다. 여름방학 중 연례 ‘민주주의 포럼’도 개최할 예정이다.

이외에 중점적으로 추진할 사업은 아래와 같다.

먼저 2024년 4월 총선 결과를 심도 있게 분석하는 학술회의를 개최하고 그 결과를 보고 서로 발간한다. 이번에는 통상적인 선거결과 분석과 달리 우리나라에서 ‘선거정치’가 갖는 의미와 근본적 결함에 대해 분석하여 한국 민주주의의 발전 방향을 설정하는 작업을 시도한다. 이와 관련하여 국회미래연구원이나 입법조사처 등 외부 기관과의 협업도 추진할 것이다.

2차연도에 개발을 시작한 ‘한국 민주주의 인식 지표’의 첫 번째 본조사를 실시하고 그 결과를 공표한다. 우선 2차연도에 시행된 문항 개발 등에 대해 전문가 그룹 자문을 거쳐 본조사 문항과 구체적인 진행 일정을 확정한다. 적절한 조사기관과의 협업을 통해 본조사를 실시하고 그 결과를 분석하는 학술회의를 개최한다. 이 조사 사업이 안착될 수 있도록 문항 및 조사 방법 등을 더욱 정교화하는 작업도 3차연도 동안 진행할 것이다.

아울러 3차연도에 새로이 진행할 역점 사업 중 하나는 한국 사회의 민주적 거버넌스 (democratic governance) 혁신의 방향성을 제시하는 것이다. 한국의 국가와 사회는 급속한 사회경제 구조의 변화, 세계 질서의 변동, 인구 감소, 기후 위기, 인공지능의 발전 등 다층적인 도전이 누적되는 상황에 적절하게 대응하지 못하고 있다. 이런 상황에서 국가가 당면한 도전에 대해 신속하게 포착하고 논의하며 정책 방향에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 민주적이면서도 기민한 거버넌스 메커니즘의 작동이 요구된다. 이는 정치나 선거 관련 법과 제도를 넘어서서 한국 민주주의의 질을 근본적으로 개선해야 하는 작업이다. 민주주의 클러스터는 3차연도 활동을 통해 국가 의제(national agenda)에 대한 우리 사회의 민주적 접근의 질을 높이는 연구 및 정책 네트워크를 구축해 나아갈 계획이다.

[참고문헌]

- 곽한영. 2017. “미국 선거교육 사례연구 -2008년 이후 대통령 선거 시기를 중심으로.” 『법교육연구』 12(3), 1-27.
- 권혁용. 2023. “한국의 민주주의 퇴행.” 『한국정치학회보』 57(1), 33-58.
- 김기동·이재묵. 2021. “한국 유권자의 당파적 정체성과 정서적 양극화.” 『한국정치학회보』 55(2), 57-87.
- 김동훈·하상응. 2020. “소득 불평등 인식과 정부신뢰: 주관적 계층 상승 가능성을 중심으로.” 『평화연구』 28(1), 49-85.
- 김명정. 2021. “체험 중심의 선거교육 방안 모색 연구.” 교육부 이슈페이퍼.
- 김종갑. 2020. “미국과 독일의 청소년 모의투표제도와 시사점.” 『이슈와 논점』 제1765호. 서울: 국회입법조사처.
- 김종갑,이정진. 2021. “독일 주요 정당의 청년조직과 시사점.” 『이슈와 논점』 제1859호. 서울: 국회입법조사처.
- 김주형·서현수. 2021. “민주적 혁신의 개념과 유형: 민주주의의 회복과 재발명 사이에서.” 『현대정치연구』 14(3), 53-95.
- 도묘연. 2020. “한국 포퓰리즘의 변화 추이와 영향 요인: 경제적 및 정치적 위기의 관점.” 『평화연구』 28(1), 241-285.
- 모경환·차경수. 2021. 『사회과교육(제3판)』. 서울: 동문사.
- 박선경. 2022. “경제적 불평등이 불러온 한국의 포퓰리즘? 경제적 불평등 인식과 경제적 취약계층의 포퓰리즘 성향 분석.” 『21세기정치학회보』 32(1), 1-24.
- 선거연수원. 2017. 『민주시민이 미래다』. 수원: 선거연수원 제도연구부.
- 송승호·김남규. 2023. “한국인의 정치적·경제적 불만과 포퓰리즘 태도.” 『한국정치학회보』 57(1), 59-84.
- 신옥주. 2017. “신진정치인의 정계진입 수월성의 기반이 되는 독일의 정치·교육시스템에 관한 고찰.” 『유럽헌법연구』 25, 327-366.
- 이내영. 2022. “한국 유권자의 정서적 양극화.” 『아세아연구』 65(4), 6-36.
- 이명진·안소영·강우창. 2020. “한국의 불평등 연구: 노동시장 불평등과 자산 불평등을 중심으로.” 서울: 국회미래연구원.
- 이연호·임유진. 2022. “문재인 정부의 민주주의와 포퓰리즘(populism).” 『문화와 정치』 9(3), 5-34.
- 이재희. 2022. “정당에서의 정치교육과 청소년 정치활동 참여: 청소년의 참정권 확대를 위한 관점에서의 검토.” 『법과인권교육연구』 15(2), 89-111.
- 장승진. 2021. “당파적 양극화 속 새로운 정치적 대상에 대한 이념적 인식: 윤석열 현상을 사례로.” 『한국정치학회보』 55(4), 71-90.
- 장승진·한정훈. 2021. “유튜브는 사용자들을 정치적으로 양극화시키는가? 주요 정치 및 시사 관련 유튜브 채널 구독자에 대한 설문조사 분석.” 『현대정치연구』 14(2), 5-35.
- 전병유·신진옥. 2016. 『다중격차: 한국 사회 불평등 구조』. 서울: 페이퍼로드.
- 정필운. 2022. “왜 모의선거교육인가? - 모의선거교육의 필요성과 입법적 개선 방안.” 『법학연구』 32(2), 449-481.

- 최장집. 2020. “다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안.” 『한국정치연구』 29(2), 1-26.
- 하상응. 2018. “한국 유권자의 포퓰리즘 성향이 정치행태에 미치는 영향.” 『의정연구』 24(1), 135-170.
- 허석재. 2022. “적과의 동침?: 포퓰리즘 성향과 정치과정 선호.” 『현대정치연구』 15(2), 73-104.
- 황선재·계봉오. 2018. “경제적 불평등 인식에 대한 경험적 인식: 한국 사례와 함의.” 『한국인구학』 41(4), 65-88.
- Alan S. Rosenbaum. 1988. *Constitutionalism-the Philosophical Dimension*. Greenwood Press.
- Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- Bavetta, Sebastiano, Paolo L. Donni, and Maria Marino. 2017. “An Empirical Analysis of the Determinants of Perceived Inequality.” *Review of Income and Wealth* (online version).
- Bermeo, Nancy. 2016. “On Democratic Backsliding.” *Journal of Democracy* 27(1): 5-19
- Budge, Ian. 2013. “Implementing popular preferences: Is direct democracy the answer?” In: *Evaluating Democratic Innovations: Curing the democratic malaise?*, edited by Newton, Kenneth, and Brigitte Geissel, 23-38. London: Routledge.
- Burgoon, Brian, Sharon Baute, and Sam Van Noort. 2023. “Positional Deprivation and Support for Redistribution and Social Insurance in Europe.” *Comparative Political Studies* Vol. 56(5): 655-693.
- Bussemeyer, Marius R., and Tobias Tober. 2022. “Dealing with Technological Change: Social Policy Preferences and Institutional Context.” *Comparative Political Studies* Vol. 56(7): 968-999.
- Devaney, Laura, Diarmuid Torney, Pat Brereton, and Martha Coleman. 2020. “Ireland’s Citizens’ Assembly on Climate Change: Lessons for Deliberative Public Engagement and Communication.” *Environmental Communication* 14(2): 1-6.
- Disch, Lisa, Mathijs van de Sande, and Nadia Urbinati, eds. 2019. *The Constructivist Turn in Representation*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Dryzek, John S. 2010. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- D. Theodore Rave. 2013. “Politician as Fiduciaries.” *Harvard Law Review* Vol. 126, No.3.
- Eichengreen, Barry. 2018. *The Populist Temptation: Economic Grievance and Political Reaction in the Modern Era*. Oxford: Oxford University Press.
- Elstub, Stephen and Oliver Escobar, eds.. 2019. *Hanbook of Democratic Innovation and Governance*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Farrell, David M. and Jane Suiter. 2019. *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*. Ithaca and London: Cornell Selects.
- Farrell, David M., Jane Suiter, Coldagh Harris, and Kevin Cunningham. 2020. “The Effects of Mixed Membership in a Deliberative Forum: The Irish Constitutional Convention of 2012-2014.” *Political Studies* 68(1): 54-73.
- Fishkin, James S.. 2009. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford and New York: Oxford University Press

- Fung, Archon and Erik Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London and New York: Verso.
- Fung, Archon. 2006. "Varieties of Participation in Complex Governance." *Public Administration Review* 66(s1): 66-75.
- Farand, C. 2021. French draft climate law criticised for weakening ambition of citizens' assembly. Climate Home News (2021.1.12.). (<https://www.climatechangenews.com/2021/01/12/french-draft-climate-law-criticised-weakening-ambition-citizens-assembly/#:~:text=The%20assembly%20of%2015%20citizens,a%20spirit%20of%20social%20justice%E2%80%9D,> 검색일: 2021.3.5.)
- Fung, Archon. 2012. "Continuous Institutional Innovation and the Pragmatic Conception of Democracy" *Polity* 44(4): 609-624.
- Giraudet L-G. et al. 2021. Deliberating on Climate Action: Insights from the French Citizens' Convention for Climate. hal-03119539f. ([https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-03119539,](https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-03119539) 검색일: 2021.3.5.)
- Geissel, Brigitte and Kenneth Newton, eds.. 2012. *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*. New York: Routledge.
- Goodin, Robert E.. 2008. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Grant, John. 2014. "Canada's Republican Invention? On the Political Theory and Practice of Citizens' Assemblies." *Political Studies* 62(3): 539-555.
- Han, Jeong Hun, Ramon Pacheco Pardo and Youngho Cho. eds. 2023. *The Oxford Handbook of South Korean Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Han, Seobin, and Hyeok Yong Kwon. 2020. "Employment Insecurity and Social Policy: Preferences for Investment vis-à-vis Consumption." *Policy and Society* 39 (2): 247-265.
- Haggard, Stephan, and Robert Kaufman. 2021. *Backsliding: Democratic Regress in the Contemporary World*(Elements in Political Economy). Cambridge: Cambridge University Press.
- Häusermann, Silja. 2010. *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century*. London: University of Oklahoma Press.
- Hochschild, Arlie R. 2016. *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*. New York: New Press.
- Iversen, Torben, and David Soskice. 2019. *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Jesse H. Choper. 1980. *Judicial Review and the National Political Process*. The University of Chicago Press.
- Keating, A., Kerr, D., Bengon, T., Mundy, E., & Lopes, J. 2010. Citizenship education in England 2001-2010: young people's practices and prospects for the future: the

- eighth and final report from the Citizenship Education Longitudinal Study (CELS).
 Department for Education Research Report DFE-RR059.
- Kerr, D. 1999. *Citizenship education in the curriculum: An international review*.
 National Foundation for Educational Research. UK.
- Kitschelt, Herbert P., and Philipp Rehm. 2023. "Polarity Reversal: The Socioeconomic
 Reconfiguration of Partisan Support in Knowledge Societies." *Politics & Society* Vol. 51(4): 520-566.
- Kriesi, Hanspeter. 2013. "Direct democracy: the Swiss experience." In: *Evaluating
 Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*, edited by Newton,
 Kenneth, and Geissel Brigitte, 39-55.
- Kurer, Thomas. 2020. "The Declining Middle: Occupational Change, Social Status, and
 the Populist Right." *Comparative Political Studies* 53(10-11): 1798-1835.
- Landemore, Hélène. 2020. *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the
 Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Lafont, Cristina. 2019. *Democracy without Shortcuts: A Participatory Conception of
 Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown
 Publishing.
- Linz, Juan J. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and
 Reequilibration*. Edited by Juan J. Linz and Alfred Stepan. Baltimore, MD: The
 Johns Hopkins University Press.
- Luhmann, Anna, and Staffan I. Lindberg. 2019. "A Third Wave of Autocratization is
 Here: What Is New about It?" *Democratization* 26(7): 1095-1113.
- Moon, Chung-in and M. Jae Moon. 2020. *Routledge Handbook of Korean Politics and
 Public Administration*. London: Routledge.
- Mounk, Yascha. 2018. *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and
 How to Save It*. Cambridge: Harvard University Press.
- Müller, Jan-Werner. 2021. *Democracy Rules*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Qvortrup, Matt. 2013. *Direct democracy: A comparative study of the theory and
 practice of government by the people*. Manchester University Press.
- Saward, Michael. 2006. "The Representative Claim." *Contemporary Political Theory* 5(3): 297-318.
- Seo, Hyeon Su and Tapio Raunio. 2017. "Reaching out to the People? Assessing the
 Relationship between Parliament and Citizens in Finland." *The Journal of
 Legislative Studies* 23(4): 614-634.
- Setälä, Maija and Theo Schiller. Eds. 2012. *Citizens' Initiatives in Europe - Procedures
 and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Shin, Gi-Wook. 2020. "South Korea's Democratic Decay." *Journal of Democracy* 31(3): 100-114.
- Slater, Dan, and Joseph Wong. 2022. *From Development to Democracy: The
 Transformations of Modern Asia*. Princeton: Princeton: Princeton University Press.

- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge, UK and New York: Cambridge University Press.
- Suteu, Silvia. 2015. "Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland." *Boston College International and Comparative Law Review* 38(2): 251-276.
- Svolik, M. W. 2015. "Which Democracies will Last? Coups, Incumbent Takeovers and the Dynamic of Democratic Consolidation." *British Journal of Political Science* 45(4): 715-738.
- Thelen, Kathleen. 2019. "Transitions to the Knowledge Economy in Germany, Sweden, and the Netherlands." *Comparative Politics* 51(2): 295-315.
- V-Dem Institute. 2023. *DEMOCRACY REPORT 2022: Defiance in the Face of Autocratization*. V-Dem Institute at the University of Gothenburg.
- Veugelers, W., & Groot, I, de. 2019. Theory and Practice of Citizenship Education. In W. Veugelers (Ed.), *Education for Democratic Intercultural Citizenship*. (pp. 14-41). Leiden-Boston: Brill. https://doi.org/10.1163/9789004411944_002
- Warren, Mark E. and Hilary Pearse, eds.. 2008. *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, P. 1996. *Civic virtues and public schooling: educating citizens for democratic society*. New York: Teachers College Press.
- Whiteley, P. 2014. "Does Citizenship Education Work? Evidence from a Decade of Citizenship Education in Secondary Schools in England." *Parliamentary Affairs* 67, 513-535.
- World Inequality Lab. 2022. *World Inequality Report 2022*.

인터넷 자료

국가지표체계, "지니계수"

(<https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=2&clasCd=2&idxCd=4225>,

검색일: 2023.04.03.).

국가지표체계, "임금 5분위 배율"

(<https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=210&clasCd=2&idxCd=4216>,

검색일: 2023.04.03.).