

# 한선 프리미엄 리포트

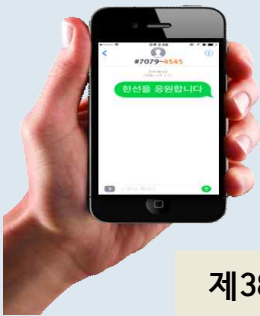
## HANSUN PREMIUM REPORT

[주 제] 민주주의는 만능이 아니다.

[발제자] 최병선 서울대 행정대학원 명예교수

[일 시] 2021년 11월 25일(목) 오전 9시 30분

[장 소] YouTube 한선TV 채널



☒ 문자 후원

#7079-4545

제386회 정책세미나 주요 내용

### 요 약

- 최근 민주주의 후퇴와 파괴의 전형적인 양상을 보이는 “신형 독재” 사례가 있다. 신형 독재자는 가상의 적을 공격하며 분열을 획책하고 사법부와 언론의 무력화를 통해 언론, 여론을 장악하고 선거법 개정을 통해 장기집권의 토대를 마련한다. 국민들이 신형 독재자의 기만에 잘 넘어가는 이유는 민주주의의 기본 운영원리를 깊게 이해하지 못하기 때문이다.

■ 신형 독재자들이 입에 달고 사는 말은 “국민의 뜻”이라는 말이다. 참된 민주주의의 뜻은 “국민의 뜻”이 아니라 “법의 지배”원리에 따를 때에만 가능하다. 민주주의란 국가 운영, 사회문제의 해결을 위해 합리적인 의사결정의 과정과 절차를 말한다. 어떤 사회문제나 국가정책에도 정답은 없다. 자유롭게 개방적인 토론과 비판을 통해 조금 나은 해결책을 찾는 것이 민주주의이다. 상호 이해와 설득, 타협을 중시하는 것이다.

## ◆ 민주주의 길 위의 위험요소들

- ◆ 민주주의는 우리가 원하는 것을 모두 가져다주지는 않는다. 성장과 발전, 복지국가, 공평과 정의 그 무엇도 보장하지 않는다. 심지어 민주주의를 하는 근본 이유인 국민의 자유와 권리의 보장조차 확실하지 않다. 민주주의에서 “국민의 뜻”임을 앞세워 개인의 자유와 권리를 제한하려는 모든 시도는 집단주의와 전체주의로 귀결된다. 민주주의의 사상적 기초는 개인주의이다. 국민 개개인의 자유와 권리가 최대한 보장될 때 다양성과 창의성이 꽃피고 도전정신과 실험이 진작되며, 이때 국가와 사회는 발전하고 국민 개개인이 행복을 누릴 수 있다.

## ◆ 민주주의는 만능이 아니다.

### 가. 민주주의와 “국민의 뜻”

- ◆ 링컨의 게티즈버그 연설문 중 “국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정부”라는 표현은 오늘날 민주주의를 대변하는 말로 알고 있지만, 민주주의 정부의 요체인 ‘제한적 정부’의 관념이 들어있지 않다. 국가권력이 무제한적이고 자의적으로 행사되면 개인의 자유와 권리는 지켜질 수 없다. 국가권력의 행사는 민주적 절차를 거쳐 제정된 법률이 정한 원칙과 테두리 내로 제한될 때만 정당하다. 국민에 의한 정부는 모든 국민이 참여하는 정부로 직접민주주의가 기술적으로 가능하더라도 결코 바람직하지는 않다. 선동이 너무 많아서 위험성이 크기 때문이다. 국민은 투표권을 행사하고 선출직이 국민의 의사를 대표하는 대의민주주의가 기본이 되어야 한다. 국민을 위한다는 명분도 적절치 않다. 파시스트 나치, 북한 모두 국민을 위한다는 명분으로 독재를 했기 때문이다.
- ◆ 자기 지배원리는 국민이 곧 통치자라는 말이다. 국민은 기본적으로 대표자를 선출하는 방식으로 주권을 행사한다. 국민의 동의만 있으면 민주주의 정부가 되는 것이 아니다. 나치나 북한도 국민의 동의 위에서 독재를 했다. 치자와 피치자가 동일하면 통치자의 선택이 국민의 선택이 되어버린다. 이는 치자가 국가권력을 자의적으로 행사하면서, 통치자는 자신의 선택은 “국민의 뜻”에 따르는 것일 뿐이라고 호도하거나 강변할 수 있게 된다. 이때 국민은 무슨 수로 통치의 잘못된 선택을 비판하고 책임

을 추궁할 수 있을까?

- ◆ 민주주의는 최선의 정치를 보장하지 않는다. 민주주의는 최악의 정치를 할 가능성이 가장 낮은 체제이다. 이 점에서 민주주의는 어떤 정치체제보다 우월하지만, 제도로 정착시키기는 쉽지 않다. “질그릇처럼 깨지기 쉬운” 것이 민주주의이다. 민주주의 위기는 민주주의의 운영 원리에 내재한다. 민주주의가 허용하는 자유를 악용하거나 자유에 따르는 책임을 무시하는 사람들을 배제할 수 없기 때문이다. 보통선거의 취약성도 그 중 하나이다. “대중영합적 공약”이 난무하고 “국민의 뜻”을 앞세운 “복지합정” 포퓰리즘이 득세하고 있다. 민주주의는 원칙 위에 서있고, 원칙을 중시하는 제도이다.

#### 나. 민주주의와 법의 지배, 권력 분립

- ◆ 민주주의의 면역체계는 법치주의인 ‘법의 지배’원리 견제와 균형의 원리, 불편부당한 언론과 사법부이다. 역사적으로 ‘법의 지배’ 관념은 민주주의보다 먼저 등장하였다. ‘법의 지배’의 실질적 수준은 국민의 민주주의 원리에 대한 인식 수준과 같다고 볼 수 있다. 권력은 분립되어야 한다. 권력분립은 독재의 출현을 막을 수 있는 핵심방어 기제이다. 권력분립은 다양성을 허용하고 사회 갈등과 모순 관리에서 절대적으로 유리하다.
- ◆ 민주주의는 철저하게 법 앞의 평등을 말한다. 결과의 평등이 아니다. 결과의 평등은 누군가의 자유와 권리를 억압하는 강제력이 행사되어야만 달성할 수 있다. 민주주의는 결과의 평등을 약속하지 않고 보장하려고 하지도 않지만 그렇다고 그런 상태의 실현을 가로막지도 않는다. 결과적으로 법 앞의 평등은 경제사회적 약자들이 자기의 처지를 개선할 수 있는 가능성을 열어준다.
- ◆ 사법부의 독립성은 민주주의에서 매우 중요하다. 사법부가 선출된 권력이 아님에도 권력기관이 된 이유는 사법부의 독립성 때문이다. 사법부는 판결을 통해 민주시민의 행동규준을 제시하고 사회 전체의 질서를 세우는 바탕이 된다.

#### 다. 민주주의와 깨어있는 국민

- ◆ 복지국가를 민주주의의 이상향으로 생각하는 사람이 있다. 그러나 복지국가적 접근은 자유민주사회를 전체주의 사회로 이끌어갈 트로이 목마다. 보편적 복지, 즉 오늘날 많은 사람들이 막연히 기대하는 복지사회는 개인 문제를 사회 책임으로 전가하여 건전한 국민정신의 쇠퇴를 불러올 수 있다. 이러한 복지국가를 빙자한 포퓰리즘은 정치적 무책임을 낳는다. 포퓰리즘은 국민의 열망과 시기와 질투, 분노에 불을 붙이는 방식으로 선동한다.
- ◆ 포퓰리즘의 폐해에서도 봤듯, 여론의 선동과 조작은 쉽다. 국민의 여론과 존중의 정도, 수준은 정책분야와 이슈에 따라 다르다. 따라서 정책은 여론을 따라야만 하는 것은 아니다. 정책은 여론을 따라야 한다는 말이 유난히 강조될 때는 경계심을 갖고

따져볼 줄 알아야 한다. 그것이 민주주의 국가의 현명하고 “깨어있는” 국민이다.

- ◆ 그렇다면 더 많이 참여할수록 민주주의는 더 잘 기능할까? 그렇지도 않다. 예를 들어 낮은 투표율을 이유로 억지로 투표를 강제한다면 이는 비민주적이고 투표결과 왜곡을 낳는다. 민주주의 제도의 핵심은 의사결정의 과정과 절차의 합리성이다. 절차적 합리성이 보장될 때 오차의 발견과 시정을 통한 합리적 선택이 가능해지는 것이다.
- ◆ 직접민주주의도 더 나은 민주주의라고 볼 수 없다. 현대 정책의 복잡성을 무시하는 다수결 만능주의로 인한 폐해가 발생할 수 있다. 다수결을 민주주의의 원리로 이해하는 사람들이 많으나 이는 옳지 않다. 다수결은 해법을 찾는 과정에서 결정의 정당성 확보를 위한 최종 수단에 불과하다. 다수결 자체가 결정의 정당성을 주장할 수 있는 핵심은 아니다.
- ◆ 민주주의 국가는 갈등을 당연시하며 관리 대상으로 본다. 민주주의 체제에서는 마찰과 갈등을 불가피하고 일상적인 요소로 보며 반대할 자유와 권리를 존중한다. 이것이 다른 정치 체제와의 차별성이고 우월성을 대변한다. 갈등을 사회발전의 중요한 원천으로 보며 경우에 따라 갈등을 장려함으로써 창의와 다양성을 추구한다.
- ◆ 민주주의가 잘 성숙해있으려면 민주주의의 마지막 보루인 “깨어있는” 국민이 되어야 한다. 민주주의 문화의 중요성을 인식하고 상호존중과 관용, 자기검손과 절제, 공공정신을 고양하는 자세가 필요하다. 민주주의 역사 속에서 민주주의가 실패한 나라는 무수히 많다. 미국의 제2대 대통령인 존 애덤스는 “민주주의는 영속되는 법이 없다. 곧 쇠퇴하고, 탈진하고, 자살한다. 이제껏 자살하지 않은 민주주의는 없다.”라고 했다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.

(한 통 2,000원)