

## 복합 위기와 지속가능 민주주의: 민주주의의 효과성과 효능성을 중심으로

이원영\*

현재 세계는 체계적 위험이라고 할 수 있는 복합 위기에 직면해 있다. 기후 위기, 지정학적 위기, 스태그플레이션의 위험 등 글로벌 차원의 위기는 특정 국가에 국한되는 문제가 아니라 글로벌 체계를 뒤흔들 수 있는 위험으로 체계에 편입되어 있는 모든 국가들에게 영향을 끼치는 보편적 위기이다. 이와 더불어 각 국가들은 자국의 사회적 조건에 따라 내적으로 해결되지 못하고 누적되어온 문제를 안고 있으며, 이러한 문제들은 글로벌 차원의 복합 위기와 맞물려 개별 국가들의 특수한 위기로 발현된다. 한국의 경우 1997년 외환위기 이후 한국 사회에 누적되어온 불평등 문제와 인구소멸 문제가 글로벌 복합 위기라는 보편적 위기와 결합 되어 나타나는 것이 한국 사회의 특수한 위기이며, 포퓰리즘적 정치 경향은 위기 극복을 더욱 어렵게 만들고 있다. 한국 사회의 특수한 위기는 기존의 신자유주의 패러다임에서 비롯되었거나, 신자유주의 패러다임에 의해 악화되고 있다. 위기 극복은 민주주의의 효과성과 효능성의 강화를 통해 가능할 것이다.

본 연구는 UN에서 제기한 '지속가능발전' 패러다임을 수용하여, 민주주의의 효과성과 효능성에 입각한 '지속가능 민주주의' 패러다임으로의 전환 가능성 모색을 목적으로 한다.

### | 주제어 |

복합 위기, 지속가능 발전목표(SDGs), 지속가능 민주주의, 민주주의의 효과성과 효능성, 굿 거버넌스

## I. 들어가며

민주주의는 역사적으로 늘 도전에 직면했다. '인민의 지배'라는 의미로 고안된 민주주의 제도는 처음부터 '인민의 지배'를 회피하려는 구체제(Ancien Régime)의 저항에 직면했다. 20C 초에는 세계적인 대공황의 위기에서 등장한 파시즘의 도전에 직면했다. 또한 2차 세계대전 이후 소련을 위시한 현실 사회주의 블록이 등장하고 미국과 소련을 정점으로 하는 양극 체제의 냉전 시기, 제3세계에서 등장한 다양한 권위주체 체제가 민주주의를 위협했으며, 미국과 소련은 자신들의 필요에 따라 권위주의 체제 국가들을 지원했다. 그렇지만 1970년대 중반부터 탈냉전을 전후한 1980년대 후반과 1990년대 초반까지 사이에 세계 각지에서 권위주의 국가들의 민주화 이행(democratic transition)이 진행되었으며, 헌팅턴은 이를 '제3의 물결'이라고 지칭했다(Huntington, 1991). 이러한 역사적 과정을 경험하면서 민주화 이행과 민주주의 공고화(consolidation of democracy)에 대한 연구가 민주주의 연구에 주요한 주제로 떠올랐다. 탈냉전을 경험하면서 후쿠야마는 이를 '역사의 종언(the end of history)'라고 지칭했으며 민주주의는 더 이상 흔들리지 않는 보편적인 정치 체제가 되었다고 주장했다(Fukuyama, 1989). 그러나 탈냉전 이후 신자유주의가 전면화되면서 민주화의 거센 물결은 세계화(globalization)의 거센 물결로 대체되었다. 그런데 세계화를 통해 신자유주의가 전면화된 이후, 2000년대 후반에서 2010년대 초반에 발생한 글로벌 금융위기의 여파로 세계 도처에서 발호한 포퓰리즘이 민주주의를 위협했다.

이렇듯 민주주의는 역사적으로 늘 도전에 직면했다. 그럼에도 불구하고 여전히 민주주의는 세계가 지향하는 정치 체제로서 보편적 의미를 지니고 있다. 그런데 민주주의는 많은 도전을 극복하면서도 대의민주주의라는 비교적 일관된 형식을 유지하였지만, 주요한 내용에 있어 변화

가 나타났다. 대공황 이후 권력을 장악한 추축국(Axis Power)의 파시즘 세력이 일으킨 제2차 세계대전이 연합국의 승리로 귀결되면서 전후 새로운 국제정치경제 질서가 브레튼우즈 협정을 통해 수립되었다. 이는 대공황 이전의 고전적 자유주의로 복귀한 것이 아니라 대공황을 야기했던 국가 주도의 보호주의와 경쟁적 통화 가치의 평가절하를 방지하고 국내 경제의 자율성을 충족시키기 위하여 ‘배태된 자유주의(embedded liberalism)’ (Ruggie, 1982)로 새롭게 구축된 것이었다. 이러한 국제정치경제 질서와 조응하여 정치적으로는 유럽을 중심으로 사회민주주의라는 새로운 유형의 복지국가 체제가 등장했다.

그렇지만 1970년대의 스태그플레이션(stagflation)을 겪게 되면서 1970년대 말, 1980년대 초 영국에서 대처 수상, 미국에서 레이건 대통령이 집권한 이후, 사회민주주의의 복지국가 체제는 시장 중심의 신자유주의의 교의에 잠식되기 시작했다. 1990년대에 들어와 미국의 클린턴 대통령과 영국의 토니 블레어 수상이 집권하면서 기존의 사회민주주의 복지국가 체제와 글로벌 자유시장의 조화를 시도하는 ‘제3의 길’ 노선을 통해 신자유주의의 교의가 수용되었다. 신자유주의는 정치적으로 국가의 역할을 축소하고, 금융자유화를 위한 제반 탈규제를 제도화했다. 그 결과 정치적, 경제적, 사회적 불평등이 확대되었으며, 이는 민주주의가 해결해야 할 의제에 변화를 야기했다. 그러나 2007년 미국에서 서브프라임 금융위기가 발생하고 이것이 글로벌 금융위기로 발전하게 되면서 신자유주의 교의가 흔들리게 되었고, 세계 도처에서 포퓰리즘이 정치적으로 세력을 확장하게 되었다. 포퓰리즘은 타자에 대한 혐오를 통해 자신들의 정체성을 확인하는 정치로 민주주의를 위협했다. 그렇다면 현재 세계가 직면하고 있는 위기는 무엇이며, 또 그것은 민주주의에 어떤 위협이 되고 있는가? 그리고 이러한 위기를 극복하는 과정에서 민주주의는 어떻게 변화해야 할 것인가? 이 글은 이러한 질문에 대하여 위기를

극복하는 과정에서 민주주의의 패러다임이 전환되며, 그러한 패러다임 전환은 위기의 성격과 위기에 대한 국가들의 대응에 따라 나타난다고 주장한다. 현재 세계가 직면하고 있는 위기는 기존의 신자유주의 패러다임으로 극복하기 어려운 위기이며, 따라서 민주주의 패러다임 전환의 필요성이 제기된다는 것이다. 현재 세계가 직면한 위기는 세계 차원의 체계에 포섭되어 있는 모든 국가들이 직면한 보편적 위기이며, 이러한 보편적 위기는 개별 국가들에 내부적으로 누적되어 온 문제들과 결합되어 개별 국가의 특수한 위기로 구체화한다. 이 글에서는 개별 국가의 특수한 위기에 대해 한국의 사례를 중심으로 분석하고자 한다. 아울러 현재 직면하고 있는 위기를 극복하기 위한 새로운 민주주의 패러다임으로 2015년 UN 총회에서 2030년까지 달성할 것을 결의한 ‘지속가능 발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)’의 패러다임을 수용하여 ‘지속가능 민주주의(Democracy for Sustainable Development)’라는 새로운 민주주의 패러다임 정립 필요성을 제안하고자 한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 민주주의에 대한 위협을 주제로 다루는 선행연구 검토와 민주주의 패러다임 전환과 지속가능성에 대한 이론적 검토를 하며, 3장에서는 세계가 직면하고 있는 보편적 위기로서 복합위기와 개별 국가인 한국 사회 차원에서 내부적으로 누적되어 온 문제가 결합되어 나타나는 한국 사회의 특수한 위기에 대하여 정리한다. 이어 4장에서는 이러한 위기 극복을 위한 민주주의의 새로운 패러다임으로 ‘지속가능 민주주의’ 패러다임으로의 전환 필요성을 제기하고, 5장 결론에서는 위기 극복을 위한 민주주의의 지향에 대해 정리한다.

## II. 이론적 검토

### 1. 민주주의의 위기 위협에 대한 선행연구 검토

민주주의가 위기에 직면했다는 것은 민주주의를 지수화하여 평가하는 여러 기관들의 발표에서 확인할 수 있다. 2023년 3월, 미국의 프리덤 하우스(Freedom House)에서 발간한 『세계의 자유 2023(Freedom in the World 2023)』 보고서에 따르면, “세계적 차원에서 자유는 17년째 연속으로 쇠퇴하고 있으며 민주주의를 향한 투쟁이 반환점에 다가서고 있다”고 한다. “권위주의 체제는 극단적으로 위협스러운 양상을 보이고 있지만 물리치기 어려운 상황이 되었으며, 표현의 자유에 대한 억압이 세계적인 민주주의 쇠퇴의 주요한 원인이 되고 있으며, 자유에 대한 투쟁이 10년 넘게 지속되고 있다”고 했다(Freedom House, 2023).

EIU(Economist Intelligence Unit) 역시 2023년 2월에 발간한 『민주주의 지수 2022(Democracy Index 2022: Frontline democracy and the battle for Ukraine)』에서 민주주의가 2021년에 비해 정체되어 있음을 지적했다. “전 세계 인구의 절반에 못 미치는 43.1%만이 민주주의로 분류될 수 있는 국가에서 살고 있으며, 그중 단지 8%만이 완전한 민주주의(full democracy)에서 살고 있다”고 하면서, 이는 “2015년의 8.9%에 비해 감소한 것”이라고 했다. 그리고 “전 세계 인구의 1/3 이상이 59개국의 권위주의 통치하에 살고 있으며, 36개국이 혼종 체제(hybrid regime)로 분류”된다고 했다. 그런데 특징적인 것은 미국이 ‘결함있는 민주주의(flawed democracy)’로 평가되었다는 점이다. 그리고 “2022년은 2021년에 비해 코로나19 팬데믹 현상이 완화되어 정부의 규제가 완화되었지만 민주주의의 각종 지표에서 큰 변동이 나타나지 않고 정체된 것은 실망스러운 것”으로 평가하고 있으며, “락다운 이후 경기 회복 역시 큰 진전을 이루지 못했다”고 평가했다(EIU, 2023).

스웨덴의 민주주의 다양성 연구소(Variety of Democracy Institute)에서 발간한 『민주주의 보고서 2022(Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?)』에서도 2021년의 민주주의에 대하여 “세계의 평균적인 사람들이 향유하고 있는 민주주의의 수준이 1989년 수준으로 하락했으며, 지난 30년 동안 민주주의가 이룩했던 진전이 뿌리째 뽑힌 것”이라고 평가했다. 또한 “독재 체제가 증가하여 전 세계 인구의 약 70%에 해당하는 54억 명이 독재 치하에서 살고 있다”고 평가했다. 특히 “10년 전과 비교해 볼 때 5개국에서 표현의 자유가 증진된 것에 반해 35개국에서 표현의 자유가 정부에 의해 악화되었으며, 양극화(polarization) 문제가 5개국에서 개선된 것에 반해 32개국에서 악화되었다”고 평가했다(V-dem Institute, 2022).

그런데 다이아몬드에 따르면 이러한 민주주의 쇠퇴 혹은 정체 경향은 갑작스러운 것이 아니다. 그는 ‘제3의 물결’이 세계적 경향으로 나타난 이후 민주화 후퇴(democratic recession) 현상이 오히려 일반화되었다고 했다. 그리고 2006년 이후, 권위주의적 경향이 더욱 강해졌으며, 탈냉전 이후 15년 동안 민주화 이행의 경향이 나타났지만 지난 15년 동안은 그에 반하는 경향이 나타났다고 했다. 이런 경향을 더욱 부추기는 것이 미국에서 나타난 지속적이고 충격적인 민주주의의 쇠퇴라고 지적했다(Diamond, 2022: 169). 지난 15년의 시간은 신자유주의가 발전의 교의로 받아들여지던 시기였는데, 이 시기의 또 다른 특징 중 하나가 바로 포퓰리즘(populism)의 발호였다. 이 시기 미국에서는 2016년, 트럼프가 대통령에 당선되었고, 그리스의 시리자, 이탈리아의 오성운동, 스페인의 포데모스 등이 집권했거나 정치적으로 새롭게 도약했다. 다른 한편에서 영국은 브렉시트(Brexit)를 선택했고, 프랑스에서는 2018년과 2022년 대선에서 극우파인 국민전선의 마린 르펜이 결선투표에 올랐다.

포퓰리즘은 민주주의에 의해 구축된 정당성(legitimacy)의 패턴에 대

한 도전이다. 베버가 구분한 세 유형의 정당성-합법적(legal), 전통적(traditional), 카리스마적(charismatic) 정당성- 중에서 포퓰리즘은 카리스마적 정당성의 변형된 형태로부터 도출된다. 포퓰리즘의 맥락에서 법과 제도의 유지는 그 자체로 끝이 아니며 ‘공동선(common good)’의 실현에 복무하는 경우에만 정당하다고 간주될 수 있다. 따라서 법은 ‘공동선’의 해석을 적용하는 포퓰리스트의 시종(servant)이다. 그러한 경우에는 지도자의 이해관계를 확인시켜주며, 다른 이익을 억누르는 선언적 과정이 이상적인 것이 된다. 또한 위협받고 있거나 취약한 상태의 사람들이 사회에 집단으로 존재한다면 집단 이기주의는 포퓰리즘의 호소력이 설득력을 지닐 수 있는 주요한 요인이 된다(Madlovics and Magyar, Winter 2021: 830-834).

이러한 포퓰리즘은 인민에 대한 호소와 반(反)엘리트주의, 현실 타파 주장, ‘적’과 ‘우리’의 이분법적 사회상, 선동을 통한 단순화, 인민의 고양과 권위주의의 실제, 불안의 정치와 음모론, 심장 지대 혹은 이상적 지역의 설정, 카리스마적 지도자에 대한 의존 등을 특징으로 한다. 그중 인민에 대한 호소와 반엘리트주의는 포퓰리즘 일반에 적용되는 보편적 속성이며, 나머지 전부는 개별적 속성이므로 포퓰리즘의 실제 현상 형태에 따라 다르게 나타난다(정병기, 2020). 포퓰리즘의 반(反)다원주의와 비자유주의는 극단적인 이념 대결의 고착, ‘정치적 부족주의’의 등장, 정치의 사법화와 사법의 정치화, 선동적인 가짜 뉴스의 범람을 낳는다. 포퓰리즘은 정치사회를 공통의 정서와 신념으로 무장한 세력들이 벌이는 권력 쟁취의 무한 전쟁터로 전환시킨다(Levitzky and Zibblatt, 박세연 역, 2018). 따라서 포퓰리즘은 민주주의의 내재적 속성에서 발현된 현상으로 볼 수 있지만, 민주주의와 동일시될 수는 없는, 그리고 민주주의가 존재하는 곳이라면 어디서든 생겨날 수 있는 부산물로 간주할 수 있다. 즉 포퓰리즘은 민주주의의 내부에, 하지만 그것의 중심이 아닌

가장자리에 위치하면서 언제든지 민주주의를 위협할 수 있는 존재이다(김주호, 2018: 219-220).

그런데 이렇게 포퓰리즘이 발호하는 상황에서 코로나19 팬데믹은 민주주의에 대한 또 다른 위협으로 다가왔다. 2020년 초부터 전 세계로 번져나간 코로나19 바이러스는 세계적으로 자유의 심각한 쇠퇴를 가져왔으며, 선거와 법의 지배에 있어 결함을 야기하고, 집회와 결사의 자유에 대한 심각한 제약에 이르기까지 다양한 측면에서 민주주의를 취약하게 했다. 물론 민주주의 국가와 권위주의 국가 모두 코로나 바이러스와의 싸움에서 성공과 실패를 경험했지만, 권위주의 국가의 시민들은 민주주의를 위협하는 정책에 저항할 수 있는 수단이 상대적으로 더 적었다. 결국 코로나19 팬데믹에 의해 촉발된 변화는 정치적 조건을 악화시키고 인종적 불평등과 젠더 불평등을 심화시켰으며, 이는 앞으로도 장기간 영향을 끼칠 수 있는 위협이 되었다. 2012년 이후 민주주의 지수 중 가장 크게 쇠퇴한 표현의 자유는 코로나19 팬데믹 시기에 더욱 후퇴했다. 또한 코로나19 팬데믹은 경제 불황과 실업율의 증가를 초래하여 경제적 위기의 주요한 원인이 되었다. 이러한 상황은 소득 불평등을 포함하여 많은 영역에서 사회적 격차의 확대를 가져왔다. 일반적으로 소득 격차가 큰 국가들일수록 기본권에 대한 보호가 더 취약하다. 즉 코로나19 팬데믹은 민주주의를 위협하는 요인이 되었다(Repucci and Slipowitz, 2021: 53-56). 나아가 민주주의의 후퇴가 지속되고 있는 상황에서 발생한 코로나19 팬데믹은 결과적으로 권위주의 체제의 강화로 귀결될 수 있다는 우려를 낳았다. 특히 포스트 코로나 시대에도 경제 침체가 계속된다면 이는 포퓰리즘 혹은 권위주의 체제의 확산에 비옥한 토양으로 작용할 수 있을 것이다.

이미 전 지구적으로 진행되고 있는 기후 위기 역시 민주주의를 심각하게 위협하고 있다. 기후 위기의 심화는 불평등의 심화를 야기할 수 있



다. 동일한 재난 상황에서도 빈곤층이 받는 영향이 훨씬 더 치명적이기 때문이다. 즉 부는 상층에 축적되지만 위험은 하층에 축적되기 때문에 위험은 계급 격차를 확대하며, 사회 불평등은 더욱 심화된다. 따라서 기후 위기로 인한 긴급사태와 파국적 사회의 도래는 민주주의의 위기를 초래할 수 있다. 위기 상황은 (계엄령과 같이) 민주주의의 중지를 정당화할 수 있으며, 위기가 일상화되면 사람들은 비민주적 상황에 익숙하게 된다. 결국 기후 위기가 야기하는 재난적 상황은 기존의 사회경제적 불평등 구조의 강화로 귀결될 수 있다. 아울러 기후 위기로 인한 자연재해는 사회적 증오를 유발할 수 있으며, 심각한 혐오 정치로 발전할 수 있다. 특히 정치적 양극화가 나타나고 있는 사회에서 자연의 불확실성이 가져오는 위험과 피해는 새로운 매킨시즘과 마녀사냥을 부추길 수 있다(이나미, 2016: 17-20). 이때 포퓰리즘은 전 지구적 위기의 해결을 위한 글로벌 협력을 저해한다. 미국에서 트럼프 대통령이 임기를 시작하면서 파리 기후 협약을 탈퇴한 것처럼, 포퓰리즘은 기후 위기와 같은 전 지구적 위기에 대한 대응에 있어 무임승차(free riding) 문제를 더욱 뚜렷하게 발현시킬 수 있다.

그런데 민주주의의 위기와 위협에 대한 연구들은 각각의 위기적 징후에 대해 분석하고 있지만, 위기 발생 혹은 악화를 야기한 구조적 원인에 대해서는 크게 주목하고 있지 않다. 20C의 포퓰리즘이 경제적 저발전에 맞닥뜨리고 비공식경제 부문에 의존해 살아가는 인구 비율이 높았던 라틴아메리카에서 나타난 이례적 정치경향이었던 데에 반하여, 21C의 포퓰리즘은 경기침체 상황에서 나타나는 ‘과발전(hyperdevelopment)’, 생활 수준의 하락, 외견상 다루기 어려운 환경 문제 등에 시달리는 서구의 핵심 나라들에서 출현하고 있는 문제이다(Gerbaudo, 남상백 역, 2022: 50).<sup>1)</sup>

1) 20C 중반의 포퓰리즘은 당시 국제정치경제 질서의 구조에서 (반)주변부적 층위에 있던 라틴아메리카 국가들에서 나타났다. 반면에 최근 미국, 프랑스, 영국 등과 같은 서구 핵심 국가들에서 등장하고 있는 포퓰리즘은 탈냉전 이후 공고화된 신자유주의 국

21C의 경기침체는 신자유주의의 위기인 글로벌 금융위기 이후 지속되었다. 또한 코로나19 팬데믹이나 기후 위기와 같은 비정치적 위기들은 비록 신자유주의 체계의 외부에서 발생했거나 신자유주의 체계 구축 이전부터 발생한 위기라고 할 수 있지만, 신자유주의 체계에 구조적으로 연계되고, 그 내에서 심화되어 온 위기라는 점에 주목할 필요가 있다. 이 글에서는 이점에 주목하여 위기에 대한 분석과 그 해결 방향을 모색하고자 한다.

## 2. 신자유주의 세계화, 국민국가, 민주주의의 정치적 트릴레마

1970년대의 스태그플레이션은 전후 유럽을 중심으로 형성된 복지국가 체제에 위기를 가져왔다. 바로 이 시기에 영국의 대처 수상과 미국의 레이건 대통령은 신자유주의 교의를 국가 운영 철학으로 격상시켰다. 신자유주의는 최소국가와 개인의 책임을 강조한다는 점에서 자유주의의 전통을 이어받고 있지만, 시장에 의해 국가가 형성된다는 점에서 국가에 의해 시장이 형성되는 자유주의와 달라진 점을 보여준다. 신자유주의는 사회의 모든 영역을 경제적 형식으로 재편하려는 통치적 노력과 함께, 시장 자체가 국가의 기저에서 “국가를 조직하며 운영하는 원리”가 된다. 신자유주의는 복지국가 시기 탈상품화(decommodified)되었던 공공 서비스 영역을 사유화(privatized)하면서 재상품화했다. 또한 이전까지 상품 논리가 관철되지 않았던 영역, 즉 개인의 안전, 노후, 공동체적 의례 등까지도 상품화했다(배성인, 2014: 98-100).

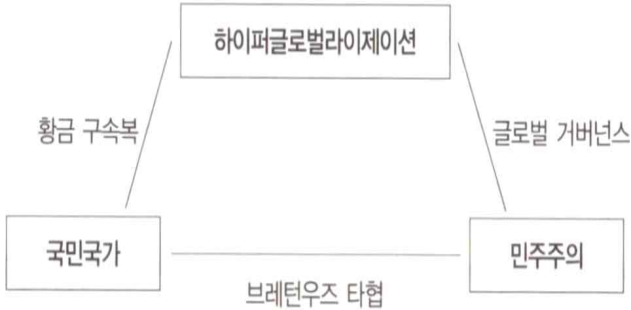
---

제정경제 질서의 구조에서 최상층에 위치한 서구 핵심 국가들에서 나타나고 있다. 이러한 차이는 산업자본 중심의 국제정치경제 질서가 무역을 통해 위기를 (반)주변부 국가들에게 전가할 수 있었기에 20C 포퓰리즘이 라틴아메리카와 같은 곳에서 나타났던 것에 반하여 21C의 포퓰리즘은 신자유주의 질서의 핵심인 금융 자본 그 자체에서 위기가 발생하였기 때문에 위기를 전가할 수 없었기에 서구 핵심 국가에서 나타난 것이라고 할 수 있다.

이러한 신자유주의 교의에서 시장은 개인들의 주체적 책임하에 경제 논리를 정치와 사회영역에 침투시켜 평등에 기초했던 민주주의의 원칙을 무너뜨린다. 그 결과 비정규직 노동자, 여성 노동자, 노인, 도시빈민 등과 같은 사회적 약자들은 고용 불안에 시달리게 되고 결국 사회적 패배자로 내몰리게 된다. 즉 신자유주의의 자유는 사회적 약자들을 사회적 패배자로 내몰 수 있는 강자들의 자유가 되며, 사회적 약자들에게 필요한 생존권 보장과 같은 사회적 자유는 박탈된다. 신자유주의에서 자유는 국가의 개입을 반대하고 탈규제를 요구하는 시장의 자유이다. 또한 국경을 넘어 원활하게 상품이 이동하기 위한 자본의 자유이다. 특히 ‘배태된 자유주의’에서 국경을 넘는 이동이 제한되었던 금융자본이 이제 자유롭게 국경을 넘어 이동할 수 있도록 해주는 금융자본의 자유이다.

신자유주의의 교의가 세계적 규범처럼 수용된 이후에 민주주의의 쇠퇴가 나타나기 시작한 것은 우연이 아니다. 세계화 현상이 민주주의를 쇠퇴시키는 것에 대해 로드릭은 ‘정치적 트릴레마(political trillemma)’라는 개념으로 설명했다. 깊은 세계화(hyperglobalization) 현상과 민주주의 사이에는 근본적인 긴장이 존재한다. 깊은 세계화는 국내 정치의 축소와 대중으로부터의 기술 관료 보호가 반드시 수반되어야 한다. 따라서 깊은 세계화와 국내 사회적 합의의 충돌은 국제 경제의 핵심적인 특징이다. 로드릭은 깊은 세계화와 국민국가, 그리고 민주주의라는 세 마리 토끼를 한꺼번에 잡을 수 없으며, 두 가지만이 동시에 성립 가능하다고 설명하면서 이를 트릴레마라고 표현했다(Rodrik, 고빛샘·구세희 역, 2011: 280-293). 다음의 <그림 1>이 이에 대한 설명이다.

〈그림 1〉 세계 경제의 정치적 트릴레마



출처: Rodrik, 고빛샘·구세희 역, 2011: 293

2차 세계대전 이후 수립된 브레튼우즈 체제는 국민국가의 자율성과 민주주의를 우선적으로 고려했던 국제정치경제 질서였다. 이는 2차 세계대전 직전이었던 20C 초에 나타난 보호주의와 대공황에 대한 성찰에서 비롯된 것이었다. 브레튼우즈 체제는 세계화를 제한함으로써 국민국가의 자율성과 민주주의에 대한 보장을 이룰 수 있었다. 그런데 신자유주의 세계화가 진행되면서 국내 정책, 즉 국민국가의 자율성과 충돌하게 되었다. 세계화는 중앙은행, 재무 당국, 규제 기관 등 경제 정책을 결정하는 기관의 독립, 사회보장보험의 실종 또는 민영화, 법인세 축소, 노사 간의 사회적 협약 붕괴, 시장의 신뢰를 유지하기 위한 국내 발전 목표 재설정 등과 같은 국내 정치 여건이 필요하다. 따라서 게임의 규칙이 세계 경제의 요구에 휘둘리고, 자국 내 집단의 통제를 받으면 국가 경제에 관한 정책 결정은 제한될 수밖에 없다(Rodrik, 고빛샘·구세희 역, 2011: 294-295). 결국 세계화 시대에는 민주주의가 오직 세계적 수준에서만 실현될 수 있다는 것을 의미한다. 만약 민주주의를 포기하고 국민국가를 선택한다면 20C 초 자유주의의 시대로 되돌아가는 것을 뜻한다. 사실 신자유주의의 진전은 이러한 방향으로의 선택을 의미하고 민주주의의 작동에 심각한 문제들을 일으킨 것이다(정진영, 2018: 88).

이는 세계화에 따른 경쟁압력 때문이다. 세계화는 국경을 가로질러 쉽게 이동할 수 있는 자본과 이동성이 낮은 노동 사이에서 전자에 유리한 환경을 형성하게 된다. 세계화를 통해 자본은 높은 수익률을 추구하기 위해 자유롭게 이동할 수 있게 되었으며, 생산성 증대나 산업평화를 위해 굳이 노동과 타협해야 할 필요는 사라졌다. 노동의 강력한 요구에 대해서는 해외로 이전하는 것으로 대응할 수 있게 되었다. 정치적 지지를 필요로 하는 정부는 자본의 탈출을 막고 유입을 증대시키기 위하여 자본에 대한 규제를 줄이고 노동과 복지를 위한 부담을 경쟁적으로 줄이게 된다. 이른바 ‘바닥을 향한 경주(race to the bottom)’이 나타난 것이다. 따라서 사회적 불평등이 증대하고 국가에 의한 사회적 보호는 줄어들게 되어 결국 민주주의의 안정을 위해 필요한 사회적 합의 기반이 파괴된다. 결국 재정수입은 축소되고, 규제와 조정을 하는 국가 능력은 약화되어 증대하는 사회적 요구에 대처할 수 있는 민주 정부의 능력은 축소된다(정진영, 2018: 88-89).

국가 능력이 약화된 상황에서 불평등의 증가와 사회적 보호의 축소가 야기한 사회적 균열이 포퓰리즘의 발호가 가능한 조건이 되었다. 이와 더불어 세계화로 인하여 국경의 장벽이 낮아진 상황은 코로나19 바이러스가 국경을 넘어 빠르게 전파될 수 있는 조건이 되었다. 또한 세계화가 깊어지는 상황에서 자본의 이해관계를 관철시키기 위한 환경 파괴가 세계 도처에서 일어났으며, 이로 인하여 기후 변화는 기후 위기로 발전하게 되었다. 이러한 상황에서 글로벌 금융위기라는 ‘시장의 실패’를 치유하기 위하여 국가가 시장에 개입하게 되었고, 결국 세계화와 국민 국가의 자율성이 양립하게 되면서 민주주의는 약화되었다.

그러나 뒤이어 발생한 코로나19 팬데믹에 대응하여 국가가 주도하여 국경을 통제하게 된 것은 부분적이거나 국가가 신자유주의 세계화를 통제하는 상황이 형성된 것이었다. 이를 통해 국민 국가의 귀환과 더불어

민주주의가 강화될 수 있는 조건이 구축된 것이다. 과거 민주주의의 역사가 보여주듯이 당면한 위기를 극복하기 위한 민주주의 패러다임의 전환을 통해 민주주의는 강화될 수 있다. 그렇다면 현재 세계가 직면한 위기는 무엇인지를 정리해 보도록 하자.

### Ⅲ. 세계가 직면한 보편적 위기와 한국이 직면한 특수한 위기

현재 세계와 각 국가들이 직면하고 있는 위기의 성격과 그 귀결점에 대해 기계적 도식화의 위험을 무릅쓰고 규정해 보자면 다음과 같다. 첫째, 현재 세계가 직면하고 있는 위기는 개별 국가들이 포섭되어 있는 국제정치와 국제정치경제 체계(system)를 위협하고 있는 체계 차원의 위협(systemic risk)이며, 거의 모든 국가들이 이에 노출되어 있는 보편적 위기이다. 둘째, 이러한 보편적 위기는 개별 국가의 상황과 조건에 따라 개별 국가들에게 전이된다. 그런데 개별 국가들은 보편적 위기와 별개로 내부에 누적된 고유한 문제들을 안고 있다. 전이된 보편적 위기와 내부의 고유한 문제들이 결합되면서 개별 국가의 특수한 위기로 나타난다. 셋째, 이러한 위기를 극복하는 과정에서 민주주의 패러다임의 전환이 나타나게 된다.

이를 바탕으로 현재의 보편적 위기와 한국의 특수한 위기를 살펴보도록 하겠다.

#### 1. 세계가 직면한 보편적 위기: 체계 차원의 위협으로서 복합위기

세계는 지금 다양한 위기적 상황에 직면해 있다. 여러 종류의 인수공통(人獸共通) 감염병이 이미 다양한 경로를 통해 전파되고 있으며, 앞으로 계속 등장할 것이라고 예측되는 상황이다. 특히 코로나19 팬데믹

상황은 한때 전 세계가 락다운에 직면할 정도로 위기적 상황이었다. 그런데 코로나19 팬데믹으로 인하여 사람과 상품의 자유로운 이동을 통제하게 되면서, 탈냉전과 세계화 이후 자본과 상품 이동의 자유화를 위하여 허물어졌던 국경의 벽이 다시 높아지게 되었다. 즉 의도하지 않았을지라도 세계화에 대한 통제가 가해지기 시작했던 것이다.

그런데 2007년의 글로벌 금융위기를 극복하기 위하여 미국, 일본 및 EU는 막대한 유동성을 시장에 공급했다. 막대한 유동성 공급은 양적완화와 저금리 통화 정책을 통해 이루어졌으며, 이는 코로나19 팬데믹 상황에서도 지속되었다. 이로 인하여 각 국가들은 인플레이션에 직면하게 되었다. 인플레이션에 직면하게 되자 미국의 연준은 금리 인상을 단행했으며, 여타 주요 국가들의 중앙은행들도 잇달아 금리를 인상했다. 문제는 여전히 진행 중인 경제 침체였다. 따라서 인플레이션과 경제 침체가 중첩되어 나타나는 스태그플레이션(stagflation)이 나타나게 되었다. 특히 이러한 상황에서 미국의 실리콘밸리은행(SVB)의 뱅크런으로 인한 파산은 또 다른 금융위기의 가능성에 대한 우려를 낳고 있으며, 세계 경제의 전망을 더욱 어둡게 하고 있다.

다른 한편, 압도적 무력으로 단기간에 러시아가 승리할 것 같았던 러시아-우크라이나 전쟁은 1년 넘게 지속되고 있다. 이 전쟁은 유럽 지역(region)의 지정학적 위기를 넘어 국제정치 질서와 국제정치경제 질서에 불안정을 야기하고 있다. 많은 전문가들은 전쟁이 발발한 동유럽 지역에 뒤이어 국제정치 질서와 국제정치경제 질서를 뒤흔들어 놓을 수 있는 지정학적 위기 발생 가능 지역으로 중국-타이완 이슈와 한반도 평화 이슈가 있는 동북아 지역을 주시하고 있다. 이러한 지정학적 갈등의 근본적 원인은 미국과 중국 간의 패권 경쟁이다. 이는 이미 지역 차원을 넘어 신냉전으로 발전되고 있다. 미국 중심 질서를 유지하기 위해 미국이 추진하고 있는 민주주의의 가치 동맹과 중국, 러시아 등 미국 중심 질

서에 저항하는 세력 간의 국제정치, 국제정치경제적 갈등이 그것이다.

또 다른 한편에서 이미 심각하게 진행되고 있던 기후 변화 문제는 이제 기후 위기라고 표현해야 할 정도로 더욱 급박한 문제가 되었다. 2019년 지구의 평균 온도는 산업화 시기 이전보다 1.1°C 상승하여 과학자들이 ‘수용할 수 없는 위험’이라고 경고한 지점에 근접해 가고 있다. 심지어 2100년에는 3°C까지 상승할 수 있다는 심각한 전망이 나오고 있다. 이는 우리 생태계에 되돌릴 수 없는 재앙이 될 것이다. 기후 위기로 인하여 극지의 얼음이 녹아 해수면이 상승하여 뉴욕, 상하이, 아부다비, 오사카, 리우데자네이로 등의 도시들이 물에 잠길 수도 있다. 최근 세계 도처에서 엄청난 인명 피해를 수반하고 있는 심각한 폭서, 가뭄, 태풍 등의 90%는 기후 위기로 인한 것이다.(Guterres, 2020).

이렇듯 최근 세계가 직면한 위기들은 다양한 측면에서 동시다발적으로 나타나고 있다. 2023년 1월, 세계경제포럼(WEF, World Economy Forum)이 발간하는 『글로벌 리스크 보고서 2023(Global Risks Report 2023)』에서는 최근 세계가 직면한 위기 상황을 ‘복합위기(polycrisis)’<sup>2)</sup>라고 진단했다. ‘복합위기’는 세계적 차원에서 여러 가지 위기 상황이 동시에, 그리고 중첩되어 나타나는 것을 의미한다.

보고서에서는 2023년의 당면한 위협으로 생활 필수 비용 상승 위기, 경제 침체, 지경학적 갈등, 기후 위기, 사회적 양극화 등을 지적했다. 또한 향후 10년 내에 도래할 위협으로 되돌릴 수 없을 정도로 파괴될 수 있는 자연 생태계의 위기, 연달아 일어날 수 있는 다양한 전염병 위기, 신종 무기의 출현과 새로운 갈등에 따른 인간 안보의 위기, 디지털 의존

2) ‘복합위기’는 프랑스 철학자 에드가 모랭이 1990년대에 처음 이야기한 개념이었다. 그리고 지난 2016년, 시리아 난민 문제, 브렉시트 문제 등 유럽 연합이 여러 가지의 위기 상황에 직면했을 때, 당시 유럽 연합의 클로드 용커 집행위원장도 이에 대해 ‘복합 위기’로 지칭한 바 있다. 이에 대해서는 Kate Whiting, (2023), “This is why ‘polycrisis’ is way of looking at the world right now,” (<https://www.weforum.org/agenda/2023/03/polycrisis-adam-tooze-historian-explains>). 참조.



과 사이버 안보 불안 위기, 세계적으로 부채의 고통이 야기하는 경제적 안정성의 위기 등을 지적했다 (World Economy Forum, 2023: 31-49). 글로벌 인플레이션 심화, 러시아-우크라이나 전쟁 장기화 등 불확실성이 높은 지구적 위기들이 상호 연계되면서 국제사회의 불안을 가중시킬 것이라 전망했다. 또한, ‘기후 변화 완화 실패’, ‘지정학적 갈등 심화’, ‘대규모 자연재해’ 등 상위 위험 요소로 선정된 지구적 도전들이 현재 동시다발적으로 인류를 위협하는 ‘다중 복합위기’ 시대를 열어나갈 것이라고 우려했다(윤정현, 2023: 1).

다른 한편, 글로벌 금융위기를 예측하면서 ‘닥터 둠(Dr. Doom)’이라는 별칭으로 불리기 시작했던 누리엘 루비니 교수는 현재 세계가 크고 거대한 열 가지의 위협에 직면해 있다고 하면서, 이를 ‘초거대 위협(Megathreats)’라고 명명했다. 열 가지의 위협이란 부채 축적과 부채의 덩, 장기간 지속된 저금리 정책과 금융위기, 인공 지능과 업무 자동화, 탈세계화와 세계화의 종말, 강대국 간의 지정학적 충돌, 인플레이션과 스태그플레이션, 통화 붕괴, 소득 불평등과 포퓰리즘, 세계적 유행병 그리고 기후 위기 등이 그것이다. 이러한 위협들은 하나하나가 모두 해결하기 어려운 난제이기도 하지만 동시에 발생하는 10개의 초거대 위협은 각 위협의 산술적 합을 뛰어넘는 훨씬 심각한 문제를 야기한다고 지적했다(Roubini, 박슬라 역, 2023).

이렇듯 현재 세계가 직면한 위기는 각각의 사안이 심각한 위협이 되는 문제일 뿐만 아니라, 증첩되는 위기 속에서 세계의 체계를 위협하며, 나아가 자연 생태계조차 위협하는 그야말로 체계적 차원의 위험(systemic risk)이다. 체계적 차원의 위험이란 체계를 구성하는 대부분의 영역에서 서로 관련된 붕괴 현상이 전체 체계의 붕괴를 야기하는 위험이다(Renn, Lucasa, Haas and Jaeger, 2019: 402). 이러한 체계적 차원의 위험은 복잡성, 불확실성, 모호성, 파급효과 등의 네 가지 특성을 지니고 있으며,

지역적 경계를 넘어 전 세계로 전파될 수 있고, 또한 상호 연계되어 있어 복잡한 인과적 구조를 야기하면서 계속 진화하는 특성을 보여준다(Renn, 2021: 128-129).

이렇게 볼 때 우리가 현재 직면하고 있는 복합 위기 혹은 초거대 위협들은 우리 삶의 존재적 근거가 되는 자연과 경제활동 공간인 시장, 그리고 사람과 사람이 관계를 맺고 함께 살아가고 있는 사회에 대한 심각한 위협이다. 바로 이점에서 UN에서 제기한 ‘지속가능 발전(Sustainable Development)’의 문제의식이 위기 극복의 방향으로 검토되어야 할 것이다.

UN에서 제기한 ‘지속가능한 발전’을 달성하기 위해서는 현재 우리가 살아가고 있는 체계의 지속을 넘어 새로운 (지속가능) 체계로의 대전환이 요구된다. 체계 차원의 위협에 대한 대응은 위기에 직면한 체계의 변화와 발전을 통해서 가능하기 때문이다. 그런데 지속가능한 발전은 특정한 국가가 일방적으로 주도하여 달성할 수 있는 문제가 아니라 초국적 협력을 필요로 하는 문제이다. 따라서 개별 국가의 대응 역시 지구적 차원의 지속가능성이라는 방향 하에서 모색되어야 한다. 그런데 어느 국가나 세계 체계 차원의 위협과 별도로 국가 내부적으로 누적되어 온 문제를 안고 있다. 이에 대해 개별 국가 내부적으로 누적되어 온 문제에 대한 사례로 한국 사회에 누적되어 온 문제에 대해 살펴보도록 하자.

## 2. 한국 사회에 누적된 문제들: 불평등 확대와 인구소멸, 그리고 포퓰리즘적 경향

글로벌 차원의 체계적 위협 외에도 개별 국가에는 내부적으로 해결되지 못한 문제들이 누적되어 있으며, 이는 한 국가 차원의 체계적 위협으로 진화한다. 한국 사회 역시 세계 체계 차원의 문제가 한국 사회에 전이된 문제와는 별개로 한국 사회 내부적으로 누적되어 온 문제들이

있으며, 한국 사회의 전반적 체계를 위협하는 문제로 진화하고 있다. 이를 크게 보아 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

먼저 사회경제적 불평등과 그로 인하여 파생되는 다양한 영역에서의 양극화(polarization) 문제를 지적할 수 있다. 사회경제적 불평등은 소득 불평등과 자산 불평등 영역에서 가장 대표적으로 나타난다. 발전국가 시기 상대적으로 소득 불평등이 낮은 국가로 분류되었던 한국은 1997년 외환위기를 겪은 이후 소득 불평등의 확대가 두드러지게 나타났다. 소득 계층간의 소득 비율을 기준으로 볼 때 상위 10% 가구의 소득 비중과 하위 10% 가구의 소득 비중 차이는 1988년 9.83에서 1993년 8.82와 1996년 8.43으로 감소 추세를 보이다가, 2000년 12.85로 크게 증가했다. 지니계수 측정으로 보자면 한국의 경우 1996년에 0.296으로 가구 소득 불평등이 심하다고 볼 수 없는 국가군에 속했으나, 2000년에는 지니계수가 급격히 커져 0.352로 나타났다. 경제위기를 거치면서 소득 불평등 정도가 급격히 확대되었다고 볼 수 있다(신광영, 2006: 52). 이러한 확대 추세는 현재까지도 이어지고 있다. 그런데 소득 불평등 문제보다 더 심각한 문제는 자산 불평등 문제이다. 자산 불평등은 교육, 경제활동, 여가와 수명에 이르기까지 전 생애과정에 영향을 미치기 때문에, 또한 소득 불평등에 비해서 변화가 더 어렵기 때문에 더 본질적인 불평등이라고 볼 수 있다(신광영, 2006: 54).

사회경제적 불평등 문제에서 중요한 점은 불평등 변화의 추세이다. 향후 불평등 정도의 확대 혹은 감소 가능성이 해당 사회 구성원 모두의 행위에 영향을 주며, 그 결과 사회의 진보 혹은 퇴보가 결정될 수 있기 때문이다. 불평등의 확대 혹은 감소 가능성은 사회의 계층고착화 정도에 따라 변화할 수 있다. 즉 사회의 계급 계층적 이동 가능성, 특히 상향 이동 가능성이 크면 클수록 불평등 감소의 가능성이 높아지며, 반대의 경우 불평등 확대의 가능성이 높아진다. 한국의 경우 하위 및 상위 소득

분위의 지속성이 모두 증가한 국가로 분류된다. 이는 최하위계층과 최상위계층의 계층 이동성이 현저히 낮은 계층고착화가 진행되고 있다는 의미이다. 한국의 많은 중간계층은 적어도 3개월간 최저생활을 유지하는 데 필요한 재정자산을 가지고 있지 않다. 즉 중산층의 삶은 계층적 지위와는 상관없이 실질적인 위기에 처해 있다. 특히 중하위 계층의 경우 1990년대에 비해 2010년대에 소득하락의 위험이 증가한 것으로 보고되었다(김성욱, 2022: 85-90). 이러한 통계는 한국이 계층고착화의 정도가 높으면서 중산층의 잠재적 계층 하락 가능성은 높은 나라이며, 따라서 불평등의 확대 가능성이 크다는 것을 말해주고 있다.

사회경제적 불평등에 따른 계층고착화는 사회적 양극화를 심화시켰다. 특히 사회적 양극화는 단지 소득 양극화에 국한되지 않고 주거, 교육, 소비, 의식 등 시민들 삶의 전 영역에서 나타나고 있다. 주거 공간이 분리되고, 출신 학교가 분리되고, 교우 관계가 분리되고, 취미가 분리되고, 결혼 배우자들이 분리된다는 것은 결국 우리 사회 내부에 극단적으로 분리된 두 집단, 두 사회가 형성된다는 것을 의미한다. 이와 같이 현재 한국 사회의 양극화는 단순한 경제적 불평등을 넘어서는 매우 다차원적이고 중층적인 현상이라고 할 수 있다(김원식, 2013: 224). 이러한 불평등과 양극화 현상은 중앙(정부)과 지방(정부)의 격차 확대에도 영향을 끼친다. 역대 정부의 다양한 균형발전 정책에도 불구하고 중앙과 지방의 격차는 경제적으로 수도권(중추 기능(구상)과 지방의 생산 기능(실행)이라는 위계적 구조에 입각하여 나타난다. 서울 및 수도권은 최상위 1극에 해당하는 우월적·독점적 지위를 가지며, 지방은 부가 유출·착취되어 계속 낙후된 지역으로 머물 수밖에 없는 공간적 불평등 구조가 작동하는 것이다. 이는 단순히 경제력의 편중에 따른 불균등의 문제를 넘어 위계적 분업 구조상의 지위에서 발생하는 ‘관계적’이고 ‘구조적’인 불평등이다(이상봉, 2018: 114). 이와 더불어 코로나19 팬데믹 이후 급

격하게 나타나고 있는 디지털 전환은 교육 격차와 세대 간 격차에 따라 기존에 이미 나타난 정보 격차에 따른 디지털 불평등 문제를 더욱 확대시키고 있으며, 이는 사회적 양극화를 더욱 심화시키는 것으로 귀결된다. 결국 사회경제적 불평등에 따라 다양한 영역에서 진행되고 있는 양극화의 심화는 사회를 분열시키며, 심각하게 분열된 사회는 사회 통합성을 저해하고 결국 그 지속가능성을 위협하는 문제가 된다.

두 번째로 인구소멸이 야기하는 지방소멸 문제와 초고령화 사회의 문제를 들 수 있다. 한국은 이미 인구 절벽을 지나 인구 감소 상태에 들어갔다. 물론 현재 한국의 인구 감소 문제가 급박하게 한국 사회의 존립 기반을 붕괴시킬 수 있는 상황까지 다다른 상태라고 보기는 어렵다. 그러나 이러한 상황에서 여전한 수도권 인구 집중 현상은 지방소멸의 위기를 가속화시키고 있다. 지방소멸 문제는 한국 사회의 지역 간 격차 확대를 야기하여 한국 사회 공간의 불균형을 심화시키고, 결국 돌이킬 수 없는 임계지역으로 지방을 몰아가고 있는 문제이다. 이는 결국 한국 사회의 통합적인 정체성을 붕괴시키는 문제로 귀결되어 하나의 공동체로서 한국 사회의 지속가능성을 위협하는 문제가 된다.

다른 한편 인구소멸 현상은 결국 출생률 저하의 문제이기 때문에 이로 인한 노령 인구 비율의 급격한 증가는 한국 사회를 빠르게 초고령화 사회로 변화시키고 있으며, 이로 인한 다양한 위기 상황이 나타나고 있다. 현재 한국의 인구는 2020년부터 출생률보다는 사망률이 더 큰 인구 감소 상태에 들어가 고교 졸업생 45만명에 대해 대학 정원은 전문대를 포함하여 55만명으로, 약 10만명 정도가 많은 상황이다. 출생률은 0.81명으로 세계 최저인데, 현 인구를 유지하기 위해서는 70만 명이 출생해야 하지만 현재 불과 26만 명이다. 1970년대 100만 명에서 현재 1/4로 감소한 것이다. 통계청에서 발표한 우리나라의 인구 추세에 따르면 2023년 5,168만에서 40년 후에는 3,700만, 약 100년 후에는 1,500만 정

도가 되리라는 전망이다. 그러나 실제로 인구가 감소하고 있으나 도시에서 쉽게 느끼지 못하는 이유는 소규모 도시에서 대도시로, 특히 수도권으로 인구가 이동하기 때문이다. 국회 입법조사처에 따르면 소멸위험 지역이 시군구는 108개소, 읍면동은 1,971개소이다(최의소, 2022: 94). 반면에 한국의 기대수명은 2015~2020년 82.5세로 1970~1975년 63.1세에 비해 19.4세(30.7%) 증가할 전망이다. 한국의 고령인구(65세 이상) 구성비는 2019년 14.9%로 1970년(3.1%)에 비해 5배로 증가한 수준이며, 이후 계속 증가해 2067년에는 46.5%로 높아질 전망이다(박철, 2019). 따라서 한국은 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화되고 있는 국가가 되었다.

고령화 현상은 수도권보다 지방에서 더욱 빠르게 진행되고 있기에 지방소멸의 문제를 더욱 심각한 현실의 문제로 만들고 있다. 게다가 서울의 출생률은 0.98(2014년)에 그치고 있으며, 대부분의 서울시 자치구와 지방 광역시의 일부 자치구들이 가장 낮은 출생률을 기록하고 있는 현실에 입각해 보면, 지방에서 수도권으로 젊은 층들이 ‘블랙홀’과 같이 흡수되고 있지만, 대도시의 높은 생활비와 일자리에서의 경쟁 탓으로 더욱 더 자녀를 낳기 어려운 현실이라는 것을 알 수 있다(이상호, 2016: 13).

인구 감소 문제는 이와 같은 사회 구조적 문제가 원인이라는 점에서 그 심각성이 더해지고 있다. 특히 인구 감소로 인한 지방소멸 문제와 고령화 사회 문제의 해결을 위해서는 이제까지와 같은 표피적인 지원 정책을 넘는 근본적 해결책을 요구하고 있다.

세 번째로는 한국 정치의 포퓰리즘적 경향을 들 수 있다. 불평등 문제를 포함하여 사회적 차원에서의 지속가능성을 위협하는 문제들과 사회 자체의 생존을 위협할 수 있는 인구소멸 문제들이 크게 보아 우리 사회가 이제까지 해결하지 못하고 누적된 문제들이다. 이러한 문제들은 체계적 차원의 위협으로 확장된 글로벌 차원의 복합 위기 혹은 초거대 위협의 문제들과 결합되어 한국 사회의 문제를 더욱 심각한 위기로 몰아가

고 있다. 이는 결국 정치 영역에서 적절한 해법을 찾아야 하는 문제들이다. 바로 민주주의의 ‘효능성(efficacy)’과 ‘효과성(effectiveness)’의 문제가 된다. 즉 민주주의를 통해서 우리가 직면하고 있는 문제 해결의 방안을 찾을 수 있어야 하고, 적어도 해결을 위한 동력을 제공해 주어야 한다는 것이다. 그렇지만 현재 우리의 정치는 이러한 문제들의 해결을 위한 모색이나 노력보다는 정당 간 혹은 정당 내에서 진영에 입각한 권력투쟁만이 유독 강조되어 보이는 것이 현실이다.

지난 2월, 영국의 이코노미스트 인텔리전스 유닛(EIU)에서 발표한 세계 국가들의 ‘민주주의 지수(Democracy Index 2022)’에서 우리나라는 2021년 16위에서 2022년 24위로 그 순위가 하락했다. 다만 8.03의 평점을 받아 24위를 차지하면서 평점 8.0 이상인 24개국에 대해 부여한 ‘완전한 민주주의(full democracies)’ 수준을 가까스로 유지할 수 있었다. EIU는 대립적인 정당정치와 이분법적인 정치문화가 한국의 민주주의를 후퇴시키고 있다고 분석했다. 물론 이러한 정치문화는 비단 한국에 국한된 것은 아니다. 이미 2010년대 중반 이후 세계 도처에서 극심한 적대적 정치 지형이 형성되었다. ‘포퓰리즘 시대’의 도래가 바로 그것이다.

이러한 현상은 한국 정치에서도 이제 익숙한 현실이 되었다. 최악의 선거로 평가받는 지난 20대 대통령 선거전은 한국 사회가 직면한 위기 상황의 해법을 둘러싼 논쟁이 아니라 상대 후보의 약점을 더욱 치명적으로 만들기 위한 공격만이 기억에 남는 선거가 되었다. 대통령 선거 이후 여야 모두 상대 정당에 대한 극단적 적대감을 보여주고 있다. 이와 더불어 노조, 여성 및 성소수자와 같은 사회적 약자와 소수자에 대한 혐오는 정치 영역에서 이들이 제기하는 문제를 회피하게 하였으며, 이들과의 연대를 소극적이게 했다. 나아가 한국 사회가 직면한 다양한 문제에 대한 책임이 마치 사회적 약자와 소수자에게 있는 것처럼 유포하는

가짜 뉴스와 이에 입각한 정치적 공격은 이들을 사회적 배제의 대상으로 삼는 희생양 정치의 행태를 보여주고 있다. 또한 정치의 사법화 혹은 사법의 정치화는 이이제이(以夷制夷)와 같은 정치 기술로 상대를 제압하는 수단이 될 뿐이다. 이와 더불어 기성 정치 엘리트에 대한 국민적 비호감 문제를 해결하는 방식이 정치 혁신을 통해서가 아니라 정치 영역 외부의 특정 전문 영역 출신 엘리트들, 특히 검찰 출신 인사들을 중심으로 대체되고 있는 것은 사법 권력이 정치권력 혹은 행정권력을 잠식하여 민주주의의 근간인 삼권 분립의 훼손을 우려하게 한다.

즉 현재 한국 정치의 모습은 같은 정당 내에서도, 그리고 정당들 간에서도 권력투쟁을 통한 기성 정치 엘리트의 교체를 바탕으로 자기 세력 확장에만 몰두하는 것으로 보인다. 한국 정치를 포퓰리즘이라고 명백하게 규정할 수는 없지만 현재 한국 정치에 포퓰리즘적 경향이 날로 강화되고 있는 것은 사실이며, 이는 한국 사회가 직면한 위기의 해결을 정치 영역에 기대하기 어렵게 한다.

이러한 한국 사회 내부에서 누적되어 온 문제들은 세계 체제 차원의 위험과 증첩되어 한국 사회의 특수한 위기로 발전한다. 특히 한국처럼 국제 체제에 대한 연계 정도가 높은 국가에 있어 그 위기는 더욱 심화된다. 글로벌 스테그플레이션의 위험과 글로벌 금융위기의 가능성은 한국의 경제에 실시간으로 직접적인 영향을 준다. 지구적 기후 위기 문제에 대해서도 한국은 전면적으로 노출되어 있을 뿐만 아니라, 기후 위기 문제에 대한 대응에 있어 새로운 국제 표준에의 적응 여부는 새롭게 형성되고 있는 국제정치경제 질서에의 편입 혹은 탈락의 또 다른 변수로 작동할 수 있다. 아울러 미중 간의 갈등을 축으로 하는 한반도와 동북아 지역에서의 지정학적 갈등은 한국의 정치·경제·사회 모든 면에 직접적인 영향을 끼친다. 즉 세계 체제 차원의 위험은 한국 사회에도 투사되어 한국 사회의 문제로 전이되며, 이는 한국 사회 내부의 누적된 문제와 상



호작용하면서 각각의 위기를 증폭시키게 된다. 그러나 이를 해결해야 할 정치 영역에서 나타나는 포퓰리즘적 경향은 문제 해결을 심각하게 저해한다. 그렇다면 이러한 문제의 해결 방향은 어떠해야 하는가? 그리고 문제 해결을 위한 과제는 어떤 것이 있을까?

#### IV. 위기 극복을 위한 방향과 과제: 민주주의의 ‘효과성’과 ‘효능성’에 따른 패러다임 전환

글로벌 차원의 복합 위기와 한국 사회 내부적으로 누적된 문제들은 결국 민주주의 시스템을 통해 해결 방안을 찾아야 한다. 현재 민주주의의 과제는 글로벌 복합 위기와 한국 사회 내부적으로 누적된 문제들의 해결 방향을 찾아야 한다는 것, 다시 말해 민주주의 시스템의 작동을 통해 그 ‘효과성(effectiveness)’와 ‘효능성(efficacy)’을 입증할 수 있어야 한다는 것이다.

민주주의에 대한 지지는 해당 국가의 제도 수행력(performance)에 의해 크게 영향을 받는다고 할 수 있는데, 국가 능력의 약화는 결국 민주주의의 수행력을 약화시키게 된다. 이러한 수행력은 경제적 수행력과 정치적 수행력으로 나누어 생각할 수 있다. 먼저 경제적 수행력을 강조하는 입장은 민주주의에 대한 시민들의 태도가 경제적 조건에 보다 더 영향을 받는다고 주장한다. 그런데 신자유주의적 경제개혁이 경제적 불평등을 심화시키게 되면서, 시민들은 체제에 무관심해지고 나아가 민주주의에 실망하게 된다는 사실이다. 민주주의에 대한 지지가 민주주의에 대한 수요와 공급의 함수라고 할 때 이는 자연스러운 일이라고 할 수 있다(강우진, 2012: 154). 시민들은 민주주의가 사회의 중요한 문제를 해결할 수 있다고 기대한다. 이것을 민주주의의 ‘효과성’이라고 할 수 있

다. 민주주의 효과성에 대한 시민들의 실망은 현재 집권하고 있는 정부에 대한 지지 철회로부터 정치 체제 전반에 대한, 즉 민주주의 체제에 대한 불신으로까지 나아갈 수 있다. 즉 민주주의의 효과성에 대한 만족도가 약화될 때, 장기적으로 민주주의 원칙에 대한 지지가 감소하고 민주주의 외부에서 다른 대안을 찾으려 할 수도 있다.

이러한 민주주의 효과성에 대한 기대는 다양한 정치, 경제, 사회적 의제에서 나타난다. 근대 민주주의에서 일반적인 대의민주주의 체제가 다양한 의제들에 대한 해결 방안을 찾지 못한다면 이는 대표하는 자와 대표되는 자가 괴리되었다는 것을 의미한다. 이런 점에서 정치과정에 대한 시민들의 참여에 의한 문제 해결 방안의 모색, 즉 민주주의의 ‘효능성’ 또한 중요한 과제라는 것을 알 수 있다. 민주주의에 핵심적 요소라고 할 수 있는 참여는 민주주의의 효능성을 보여주는 것이다. 그런데 참여는 반드시 직접 참여로만 구현되는 것이 아니라 간접 참여로도 충분한 성과를 거둘 수 있다. 직접적인 참여가 선거에서 투표하거나 정당 등 유관기관에 가입하는 것과 같은 전통적인 방식, 그리고 시위 혹은 파업과 같은 비전통적인 방식을 포함한다. 이에 비해 간접 참여는 특정한 정치적 목적 없이 사회활동에 자발적으로 참여하는 것을 뜻하며, 이는 명확한 정치적 활동보다는 타인과의 연대를 통한 사회적 자본(social capital)의 축적 과정이라고 할 수 있다(변현수, 2017: 109-110)

이렇게 볼 때 현재 민주주의가 직면한 위기 해결의 과정은 민주주의의 ‘효과성’의 확보를 위한 위기 해결의 방향 설정과 참여를 통한 민주주의 ‘효능성’을 확인하는 것이 되어야 할 것이다. 따라서 민주주의의 ‘효과성’과 ‘효능성’을 확인할 수 있는 위기 극복의 방향과 방안에 대해 정리해보도록 하겠다.

## 1. 위기 극복의 방향: 지속가능 민주주의로의 패러다임 전환

복합 위기와 한국 사회 내부적으로 누적된 문제들에 대한 해결 방안의 모색을 위해서는 의제의 다양성 만큼 다양한 모색이 필요하다. 기후 위기 해결을 위한 탄소 중립과 에너지 전환 문제, 미중 패권 경쟁 속에서 한미 관계만을 중심에 놓는 동심원 외교를 넘어 독자적 외교 공간 마련을 위한 다초점 외교 전략의 수립, 한반도 평화 보장을 위하여 안보 군사 협력 트랙과 병치(並置)가능한 주변국들과의 실용적·협력적 평화 트랙 모색, 세계적 차원의 스태그플레이션과 금융위기에 대비하는 다자적 경제 네트워크 구축, 불평등 극복과 양극화 해소를 위하여 사회적 약자에 대한 정책적인 사회 투자 방안 모색, 지방소멸을 극복할 수 있는 전략적 자원 배분 정책 등이 필요하다. 그렇지만 이 의제들은 그 자체로 새로운 것은 아니다. 그러나 여전히 해결되지 못한 의제들이라는 점을 고려할 때 새로운 상상력과 접근법이 필요하다. 이를 위해 민주주의가 해결해야 하는 의제들에 대한 접근법에 있어 패러다임 전환이 요구된다.

위에서 제기한 의제들은 사실 2015년, UN 총회에서 사람과 지구 번영, 자유와 보편적 평화를 위한 행동계획으로 채택한 '지속가능 발전목표'의 17개 목표와 169개의 세부 목표에 포괄되는 내용들이다. '지속가능 발전목표'는 갑작스럽게 등장한 것이 아니다. 1968년 로마클럽(Club of Rome)이 설립된 이후 50여년 동안의 축적된 논의를 집대성한 것이다. 1972년 스톡홀름 회의라 통칭되는 'UN 인간환경회의'에서 환경문제를 비롯하여 인구, 식량, 자원, 야생생물 보호 등 광범위한 분야에 대한 논의를 통해 'UN인간환경선언'이 채택되었으며, 1987년, '환경과 개발에 관한 세계위원회'에서 『우리 공동의 미래(Our Common Future)』라는 보고서를 통해 지속가능발전 개념을 최초로 제창했다. 이어 1992년, '환경과 개발에 관한 UN 환경개발회의'가 브라질의 리우에서 개최되어 환경과 개발에 대한 기본 원칙을 담은 '리우 선언'이 채택되었다.

1997년에는 기후변화협약 체결국 총회가 교토에서 개최되어 선진국에 온실가스 배출 삭감 목표가 부과되고 각 국가들의 감축률 수치 목표가 정해진 ‘교토의정서’가 채택되었다. 그리고 2000년, UN 정상들이 ‘새천년 개발목표(MDGs, Millenium Development Goals)’에 합의했다. 빈곤과 기아 퇴치, 보편적 초등교육 달성, 성평등 추진과 여성지위 향상, 영아 유아 사망률 절감, 산모 건강 증진, 질병 퇴치, 지속가능한 환경 보장, 국제 파트너십 구축 등 8개 목표로 구성된 MDGs는 주로 개발도상국의 인적자원 개발에 초점을 둔 것이었다(이창언, 2022: 130-131). 이를 계승한 것이 SDGs이다. SDGs의 17개 목표가 <그림 2>이다.

<그림 2> 우리 세계를 바꾸기 위한 17개 목표



출처: UN Sustainable Development Goals

이러한 SDGs의 목표 실행은 현재 세계가 직면한 복합위기에서 제기 되는 문제들의 해결과 직접적으로 연관된다. 기후위기 해결을 위한 노력은 물론이고, 지정학적 갈등에 대한 대응 역시 ‘평화’가 화두가 될 때 한국 사회뿐만 아니라 세계 체계의 안정을 담보할 수 있을 것이다. 한국

사회에 직접적으로 전이되는 글로벌 경제 침체와 스태그플레이션에 대한 대응에 있어서도 사회경제적 불평등이 완화되는 방향에서 대응책을 모색해야 한다. 또한 인구소멸 문제가 야기하는 지방소멸과 초고령화 사회 문제 해결 역시 불평등 완화와 빈곤 문제 해결과 직접 연관된다.

이러한 문제들은 세계 체제 차원에서도 이미 제기된 문제이자 한국 사회 내부에서도 과거로부터 누적되어 온 문제들이다. 그런데 신자유주의의 교의는 이러한 문제들의 해결을 어렵게 하는 것을 넘어 오히려 악화시켜 왔다. 따라서 세계가 직면한 복합 위기와 한국 사회에 내부적으로 누적되어 온 문제 해결을 위하여 지속가능 발전목표의 방향에 입각한 민주주의 패러다임 전환이 필요하며, 그것을 '지속가능 민주주의'(sustainable democracy)로 지칭하고자 한다. '지속가능 민주주의' 패러다임이란 당면한 위기의 해결이 '지속가능 발전목표'의 해결과 직접 연관이 있다는 의미와 더불어 민주주의의 효과성과 효능성의 확인을 통해 민주주의 체제의 지속가능성을 보장해야 한다는 이중적 의미를 갖는다.

시민들이 느끼는 민주주의 효과성과 효능성에 따라 민주주의에 대한 시민적 지지 여부가 결정되며, 이에 따라 민주주의의 지속가능성이 결정된다. 민주주의를 통해 해당 사회가 직면하고 있는 위기가 극복될 수 있다는, 즉 민주주의 효과성이 확인될 때 민주주의에 대한 시민적 지지를 이끌어 낼 수 있다. 특히 현재 직면하고 있는 위기 극복을 위해서는 그 의제들의 속성 상 중앙정부만의 노력이 아니라 중앙(정부)과 지방(정부)의 협력, 정부와 시민(사회)의 협력이 필요하다. 즉 민주주의의 효능성이 확인되어야 한다. 따라서 현재 직면한 위기 극복을 위한 의제 설정과 실효적 해결 방안의 제안이 민주주의 효과성과 효능성을 입증할 수 있는 핵심 요인이 되며, 그것이 민주주의 체제의 지속가능성을 담보해 줄 수 있다. 이는 기존의 신자유주의 패러다임으로부터 새로운 패러다임으로 전환할 때 가능할 것이다. 그렇다면 이러한 패러다임 전환을 위

해 어떤 과제가 놓여 있는지 살펴보도록 하겠다.

## 2. 지속가능 민주주의 실현을 위한 과제: 위기 극복 의제 선정, 거버넌스, 포폴리즘의 제어

패러다임의 전환은 수시로 나타나거나, 주체의 의지만으로 나타날 수 있는 것은 아니다. 토마스 쿤에 따르면 기존의 정상과학으로 설명할 수 없는 변칙 현상이 등장하고, 이러한 변칙 현상에 대해 기존 패러다임의 구성 요소들을 다른 것으로 대체하여 설명하는 것조차 한계에 봉착할 때 패러다임 전환이 시작되며, 새로운 이론이 등장하면서 완성된다고 한다(Thomas Kuhn, 김명자·홍성욱 역: 148-149). 현재의 위기는 기존 신자유주의가 야기한 위기라는 점에서, 그리고 신자유주의 패러다임의 구성 요소를 부분적으로 대체하여 실험했던 제3의 길 역시 위기를 방지하지 못했다는 점에서 패러다임 전환의 필요성이 제기된다고 할 수 있다. 따라서 민주주의 패러다임 전환을 위해서는 새로운 관점에서 당면한 위기 극복을 위한 시도들이 필요하다. 이러한 점에서 다음과 같은 위기 극복을 위한 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 의제 선정에 있어 변화가 필요하다. 복합 위기와 한국 사회 내부의 누적된 문제 해결을 위하여 이스틴이 ‘사회를 위한 가치의 권위적 배분(the authoritative allocation of values for a society)’라고 정의내린 정치 영역에서 민주주의 가치에 입각하여 의제에 대한 접근이 이루어져야 한다. 따라서 어떤 가치에 입각하여 의제들의 시급성과 중요성에 대한 기준을 세울 것인가에 대한 인식의 공유가 필요하다. 이에 따라 의제들의 분류와 우선 순위 선정, 그리고 해결 방안에 대한 모색이 이루어져야 한다. 그런데 이제까지 이 글에서 논의한 위기는 결국 ‘환경·경제·사회’에 대한 위협이며, 따라서 시급하고 중요한 의제 선정의 기준은 ‘환경·경제·사회의 지속가능성’<sup>3)</sup>이어야 한다. 즉 현재 위기를 극복하기 위

한 의제 선정과 해결 방안 모색은 ‘환경·경제·사회의 지속가능성’에 대한 인식의 공유에서부터 해결 방안의 모색이 이루어져야 한다. 특히 환경 문제, 경제적 문제 그리고 사회적 문제가 각각 개별적으로 존재하는 위험들이 아니라, 서로서로 영향을 끼치면서 더욱 증폭되고 있는 체계 차원의 위험이라는 인식에 입각하여, 근본적으로 ‘지속가능성’이라는 새로운 패러다임으로 접근하여 종합적 해결 방안을 모색해야 한다.

둘째, 협력적 거버넌스의 확립과 이를 바탕으로 문제를 해결하는 실질적 사례 창출이 필요하다. 현재의 복합 위기는 정치적 진영의 문제가 아니며, 정치적 진영 논리에 따라 해결 방향이 결정될 수 있는 문제가 아니다. 세계 체계 차원의 체계적 위험은 특정한 국가에 한정된 위험이 아니며, 모든 국가들의 협력을 통해 해결해야 하는 위험이다. 한 국가의 특수한 위기 역시 한 국가 내에서 특정한 계급 계층에 국한된 위기가 아니며, 해당 위기를 둘러싼 다양한 이해관계 집단이 협력을 통해 해결해야 하는 위기이다. 따라서 문제 해결을 위한 실질적인 협력 거버넌스의 수립과 실행이 기본 원칙이 되어야 한다.

일국 차원에서 민주적이고 효과적인 거버넌스는 그 자체로 보편적인 지속가능 발전목표이며 경제, 사회, 환경 부문의 목표들을 달성하기 위한 수단이다. 효과적인 거버넌스를 위해서는 국내와 글로벌 수준에서 관련 이해당사자들의 참여와 협력이 필요하다. 여기서 이해당사자는 국가뿐 아니라 다양한 비국가 행위자들까지 포함하는 것을 의미하며, 지속가능 발전을 이루기 위해서는 (행정부뿐 아니라 입법부와 사법부를 포함하는) 정부, 국제기구, 기업, (미디어, 대학 및 Think Tank 등을 포함하는) 시민사회 등 다양한 행위자들의 참여와 협력이 중요하다. 결국

3) 지속가능성에 대하여 세 차원에서 접근하는 연구에 대해서는 Ben Purvis, Yong Mao and Darren Robinson, “Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins,” *Sustainability Science*, 2019; 김이성, “지속가능발전과 SDGs의 변증법적 전개 과정에 대한 고찰: 환경, 경제, 사회를 중심으로,” 『환경철학』, 2021.12. 참조

한마디로 국내 수준과 글로벌 수준에서 민관 협치(協治)의 ‘거버넌스 정치’가 필수적이다(김의영, 2016: 67-68).

굿 거버넌스(good governance)는 참여민주주의와 대의민주주의가 상호배타적이지 아니라 보완적일 때 가능하다. 국가(또는 정부)와 시민사회 사이에서 굿 거버넌스 체제는 다양한 행위자들의 합의와 협력 그리고 파트너십을 중요한 원칙으로 하여, 공공선을 위해 민주적 참여가 가능한 수평적인 관계를 맺을 때 가능하다. 굿 거버넌스는 정책의 효율적인 결정이 이루어지는 과정에서(효율성) 참여와 의견수렴이 적절히 반영되는(민주성) 두 가지 측면을 모두 지향하는 관점이다. 이는 정치과정에서 다양한 행위자들의 참여를 보장하는 민주성과 복잡한 이해관계의 상황 속에서 효율적인 공조와 상호협력이 이루어지는 효율성이 동시에 고려되는 개념이다.

이렇게 볼 때, 앞서 지적했듯이 지방소멸의 문제 극복을 위해서도 거버넌스가 필요하다. 중앙과 지방정부 간의 관계를 일방적이지 아닌 쌍방적인 관계로, 지배-복종이 아닌 협력적이며 협상적인 관계로, 의존적이고 종속적이지 아닌 상호의존적이며 교환적인 관계라는 인식이 필요하다(이승모, 유재원, 2016: 87). 예를 들어 중앙정부가 지방정부와 진영을 뛰어넘어 의제 중심의 협력적 거버넌스의 구축을 통해 성과를 도출한다면, 지방(정부) 차원에서부터 민주주의의 ‘효과성’과 ‘효능성’이라는 결과를 얻을 수 있을 것이다. 이러한 지방(정부)의 성과는 중앙(정부) 차원에서도 의제를 중심으로 하여 진영을 뛰어넘는 협력적 거버넌스 구축에 긍정적 영향을 줄 수 있을 것이다. 진영을 뛰어넘는 의제 중심의 협력적 거버넌스가 성과를 보여주게 된다면, 민주주의 시스템의 작동을 통한 위기 극복의 주요한 실행 모델이 될 수 있을 것이다.

셋째, 가짜 뉴스, 희생양 정치 등 탈진실의 포퓰리즘 경향에 대한 제어가 필요하다. 앞서 지적한 것처럼 포퓰리즘 등장의 경제적 원인으로



소득 불평등, 경제적 쇠퇴, 세계화와 자유무역 확대에 의한 실업 및 고용 불안정성 등을 들 수 있다. 포퓰리즘이 등장하는 정치적 징후로는 대의민주주의를 포함한 제도권 정치에 대한 불신이 팽배해지고, 외부 집단에 대한 배타성과 반다원주의에 대한 대중적 지지가 높아지고, 메시아적 정치신인이 등장하는 것 등을 들 수 있다. 즉 포퓰리즘 등장 1차적 조건이 경제위기라면, 그 위기 상황에서 정치적 반작용을 악용하는 정치신인의 등장이 2차적인 조건이라 할 수 있다. 그런데 포퓰리즘은 유권자의 지지 없이 존재할 수 없다. 포퓰리즘을 지지하는 유권자들은 기존 정치 질서에 대한 불신과 기성 정치인에 대한 혐오감을 표현한다. 이 맥락에서 포퓰리즘은 모든 분야 전문가의 의견을 신뢰하지 않는 반지성주의(anti-intellectualism)와 맞닿아 있기도 하다(하상응, 2018: 140).

한국 사회에 있어서도 여성 혐오 범죄와 젠더 갈등, 지하철 승차 시위 등에서 나타나는 장애인 이동권 문제 해결을 둘러싼 갈등, 노조에 대한 공격과 노동 시간 확대 문제 등에서 나타나는 노동 개혁 갈등 등에서 사회적 약자와 소수자에 대한 공격으로 정치적 프레임이 짜여졌으며 소위 사회 개혁의 주요한 정치적 도구로 활용되었다. 또한 상업적 이유로 생산, 유포되고 있는 가짜 뉴스가 정치, 경제, 사회 모든 영역에서 사회적 갈등을 적대적 갈등으로 왜곡시키고 있다. 진영 논리에 따른 권력투쟁이 여야 정당 간은 물론이고 같은 정당 내에서도 가장 주요한 정치적 동인이 되었으며, 사회적 차원에서도 편 가르기를 통한 비타협적 대립이 제반 갈등의 주요한 양상으로 나타나고 있다. 이러한 포퓰리즘적 양상이 제어되지 않는다면 사회적 갈등은 만성적인 사회 증후군이 되어 사회의 지속가능성에 치명적 결과를 초래할 수 있다.

소위 인민과 엘리트의 구분에 입각한 포퓰리즘을 방지하기 위해서는 먼저 기성 정치와 질서에 대한 이유 있는 불만이 민주주의의 시스템으로

부터의 이탈을 통해 분출되는 것이 아니라 민주주의 시스템 내에서 개혁과 발전의 동력이 될 수 있도록 수렴되어야 한다. 이를 위해 불평등과 사회적 양극화 해소를 위한 해결 방안의 모색이 사회적으로 진행되어야 한다. 불평등과 사회적 양극화는 정치·경제·사회 모든 영역에서 나타나고 있기에, 특정 집단 혹은 특정 영역만의 노력으로 해결될 수 있는 것이 아니다. 따라서 사회 전 영역에서 이를 해결하기 위한 다양한 노력을 행정부가 지원하고 민간 영역과 협력하여 공동 실행하는 것이 필요하다. 경제 영역에서 기업이나, 교육 영역에서 대학 역시 불평등과 양극화 해소를 위하여 다양한 노력을 경주할 수 있도록 정부의 유인 동기 제공이 필요하다.

이와 더불어 다양성이 존중되는 다원주의에 입각한 사회 통합 규범의 제도화가 필요하다. 이를 위해 시민사회의 요구가 정치 영역에 전달되는 연결 통로로서 정당 역할의 변화와 발전이 필요하다. 특히 자신의 정당을 지지하지 않는 집단의 요구에 대해서도 적극적으로 경청하는 전향적인 정당의 역할이 필요하다. 시민사회는 공공 영역에 대한 적극적 감시와 대안 마련뿐만 아니라 가짜 뉴스를 억제하는 활동 등을 통해 국민적 신뢰를 회복하는 것이 필요하다. 즉 다양한 영역에서 사회 통합의 규범을 세우는 노력이 제도적으로 진행되는 것이 중요하다.

결국 민주주의 패러다임의 전환을 위해서는 민주주의의 효과성과 효능성에 대한 사회적 확인이 필요하다. 이는 곧 우리 사회가 직면한 위기 극복을 위한 우선적 의제 설정과 그 해결을 위한 굿 거버넌스의 실행을 통해 민주주의의 효과성과 효능성을 확인하는 과정이라 할 것이다.

## V. 결론: 연대의 정치와 지속가능 민주주의

현재 세계는 복합위기에 직면해 있다. 한국 사회 역시 내부적으로 누적되어 온 문제들이 복합위기와 만나 한국의 특수한 위기를 형성하고 있다. 그런데 기존의 신자유주의 패러다임은 이러한 위기의 구조적 원인이거나 혹은 위기를 악화시키는 요인이 되고 있다. 따라서 위기의 극복을 위해서는 기존의 신자유주의 패러다임에서 새로운 패러다임으로의 전환이 필요하다. 이 글에서는 이를 ‘지속가능 민주주의’ 패러다임으로 제안했다. ‘지속가능 민주주의’는 패러다임 전환의 방향이며, 그 내용을 어떻게 채울 것인가 하는 것이 향후의 연구 과제라 하겠다. 이러한 연구를 위하여 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있다.

민주주의는 취약한 제도이다. ‘후보를 가려내는 역할을 내던진 정당’, ‘경쟁자를 적으로 간주하는 정치인’, ‘언론을 공격하는 선출된 지도자’ 등과 현상이 민주주의의 붕괴 조짐을 알리는 명백한 신호들이다. 결과적으로 민주주의를 지키는 건 헌법 같은 ‘제도’가 아니라 상호 관용이나 제도적 자제와 같은 ‘규범’이다. 상호 관용은 경쟁자를 자신과 동등한 권리를 가진 자로 대우하는 태도다. 누군가가 나와 다른 의견을 가지고 있더라도 헌법 안에 있다면 이 역시 존중받을 만하며 그가 갖고 있는 정치적 위치 역시 인정하겠다는 것이다. 제도적 자제는 법적 권리를 절제하며 행사하는 태도다. 법을 이용해 경쟁자를 압박할 수 있는 상황에서도 법의 취지를 생각하고 경쟁자를 존중하면서 자신의 권리를 행사하는 것이다(Levitzky and Ziblatt, 박세연 역, 2018).

최근 세계 도처에서 발호하고 있는 포퓰리즘 현상은 선거를 통해 정당하게 선출된 권력자들에 의해 합법적으로 민주주의가 무너질 수 있다는 것을 보여주고 있다. 이는 바로 정치적 대표체제로서의 정당정치의 위기, 즉 (대의)민주주의의 ‘대표’(representation)에 대한 심각한 문제

제기와 맞닿아 있다. 대표되지 못하다는 것, 배제되고 있다는 것이야말로 최근의 포퓰리즘 현상을 이해하는 핵심 고리라고 할 수 있다. 현대 민주주의가 대표를 통해 작동하는 체제이면서 그러한 대표가 유권자로서의 인민에 의해 끊임없는 형성 및 재형성 과정을 거쳐 갱신되는 체제라면, 그것은 대표라는 말 자체에서 드러나듯이 배제된 것을 포함(inclusion)하여 다시(re) 제시(presentation)하는데에 그 진정한 해법이 있다는 사실이다(현재호, 2022: 48-49).

근대 민주주의는 인민이 주권을 유지하나 그들에 의해 선출된 능력 있는 소수의 시민에게 통치권을 양도하는 간접적이고 대의적인 방식으로 제도화되었다. 하지만 대의민주주의는 인민의 의지가 대표자에 의해 제대로 대변되지 않을 경우, 응답성의 결여와 인민주권의 불충분한 실현이라는 위협에 빠질 수 있다. 대표하는 자와 대표되는 자의 괴리 때문에 대의하는 과정에서 인민의 의사가 축소, 변형, 왜곡되어 있기 때문이다. 이 경우 민주정치는 주권자 인민이 정치적으로 주변화된 채 이루어지는 정치 엘리트들 간의 경쟁에 불과하다. 인민주권을 실현하기 위한 수단으로 도입된 대의제가 도리어 인민주권의 실현을 저해하고 있는 것이다(김주호, 2018).

그렇다면 결국 배제된 것을 복원하는 과정에서 누구를 대표할 것인가, 그리고 어떤 내용을 포함할 것인가 하는 문제가 현재 민주주의에 대한 위협을 극복하기 위한 방향이 될 것이다. 누구를 대표할 것인가 하는 점에 있어서 현재 한국 정치에서 배제된 사회적 약자와 소수자가 포함되어야 한다. 이를 위해 사회적 약자를 배제 대상 혹은 공동의 적으로 돌리는 ‘혐오의 정치’에서 사회적 약자와 함께하는 ‘연대의 정치’가 복원되어야 한다. ‘연대의 정치’를 통해 불평등 문제와 사회적 양극화의 해결을 위한 정치의 방향성을 찾아야 할 것이다. 다양한 영역에서의 불평등과 양극화의 해결을 위한 정치는 결국 민주주의의 위기를 극복할

수 있는 대표(대의)의 문제를 해결하는 방향이 될 수 있다. 또한 한국 사회 체계에 대한 위협을 극복하기 위한 굿 거버넌스의 실현을 위해서도 다양한 사회 구성원들과의 ‘연대의 정치’가 필요하다. 나아가 포퓰리즘적 경향을 제어하기 위하여 다원주의적 사회 통합 규범의 제도화에 있어서도 역시 다른 세력과 집단을 같은 사회의 동등한 주체로 인정하는 ‘연대의 정치’가 필요하다.

이러한 ‘연대의 정치’는 ‘지속가능 민주주의’ 패러다임의 토대가 된다. ‘연대의 정치’는 결국 함께 살아가는 세상, 곧 지속가능한 세상을 지향하기 때문이다. 이러한 노력을 통해서 복합위기의 시대에 한국 사회 내부적으로 누적된 문제가 폭발하는 것이 아니라 지속가능한 발전의 새로운 시대를 향한 동력으로 전환될 수 있을 것이다. 위기의 시대를 새로운 기회의 시대로 바꿀 수 있도록 민주주의 시스템을 작동시켜야 하는 것은 우리 모두의 몫이다.

참고문헌

- 김성욱(2022), “한국 사회 불평등과 격차 해소를 위한 정책 제안 연구,” 『사회와 복지』, 제4권, 제1호.
- 김원식(2013), “한국사회 양극화와 다차원적 정의,” 『사회와 철학』, 제26집.
- 김의영(2016), “지속가능발전과 거버넌스: 한국의 실태와 제안,” 『국가전략』, 제22권 1호.
- 김이성(2021), “지속가능발전과 SDGs의 변증법적 전개 과정에 대한 고찰: 환경, 경제, 사회를 중심으로,” 『환경철학』, 제32권.
- 김주호(2018. 12), “포퓰리즘의 등장 배경으로서 응답하지 않는 민주주의: 독일 사례를 중심으로,” 『한국사회학회 사회학대회 논문집』.
- 박철(2019.10), “지방소멸과 주민자치, 그리고 도시재생,” 『주민자치』, 제96권.
- 배성인(2014), “신자유주의 시대 개인과 국가의 정치적 관계와 민주주의,” 『21세기 정치학회보』, 제24집 3호.
- 변현수(2017), “정치효능감이 정치 냉소주의와 정치참여에 미치는 영향,” 『입법과 정책』, 제9권 제2호.
- 신광영(2006), “한국의 불평등 구조와 추이,” 『민주사회와 정책연구』, 통권9호.
- 윤정현(2023), “글로벌 리스크 보고서로 본 다중복합 위기 시대의 도전과 실천 과제,” 『국가안보전략연구원 이슈 브리프』, 420호.
- 이상봉(2018), “한국 사회 중앙-지방 불평등에 대한 문화적 접근,” 『로컬리티 인문학』, 제20권.
- 이상호(2016), “한국의 ‘지방소멸’에 관한 7가지 분석,” 『지역 고용동향 브리프』.
- 이승모·유재원(2016), “한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서,” 『국가정책연구』, 제30권 제2호.
- 이창언(2022), 『SDGs 교과서』. 서울: 선인.
- 정병기(2020 봄), “포퓰리즘의 개념과 유형 및 역사적 변화: 고전 포퓰리즘에서 포스트포퓰리즘까지,” 『한국정치학회보』, 54집 1호.
- 정진영(2018 가을), “세계화와 자유민주주의 위기의 두 얼굴: 신자유주의와 포퓰리즘의 정치적 동학,” 『한국정치학회보』, 52집 4호.
- 최의소(2022.11), “인구소멸 위험과 탄소배출 최소화를 위한 자연형 하수처리,” 『대한토목학회지』, 제70권 제11호.
- 하상응(2018), “한국 유권자의 포퓰리즘 성향이 정치행태에 미치는 영향,” 『의정연구』, 제24권 제1호.

현재호(2022), “포퓰리즘-‘집단적 아이덴티티’를 건설하는 하나의 방식,” 『한국 정치학회보』, 56집 5호.

Diamond, Larry(2022 January), “Democracy’s Arc: From Resurgent to Imperiled,” *Journal of Democracy*, Volume 33, Number 1.

Diamond, Larry and Gi-Wook Shin, eds.(2014), *New Challenges for Maturing Democracies in Korea and Taiwan*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Easton, David(1968), *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Knopf.

Fukuyama, Francis(1989 Summer), “The End of History?” *The National Interest*, No. 16.

Gerbaudo, Paulo, 남상백 역(2022), 『거대한 반격: 포퓰리즘과 팬데믹 이후의 정치』, 서울: 다른백년.

Giddens, Anthony(1998), *The third way: the renewal of social democracy*, Cambridge: Polity Press.

Goldin, I., and M. Mariathasan(2014), *The Butterfly Defect: How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It*. Princeton: Princeton University Press.

Huntington, Samuel(1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.

Kuhn, Thomas, 김명자·홍성욱 역(2021), 『과학혁명의 구조』, 서울: 까치글방.

Levitzky, Steven and Daniel Ziblatt, 박세연 역(2018), 『어떻게 민주주의는 무너지는가』, 서울: 어크로스.

Madlovics, Bálint and Bálint Magyar(2021 Winter), “Populism as a Challenge to Legal-Rational Legitimacy: The Cases of Orbán and Trump,” *Social Research*, Vol. 88, Iss. 4.

Purvis, Ben, Yong Mao and Darren Robinson(2019), “Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins,” *Sustainability Science*.

Renn, Ortwin(2020 June), “New challenges for risk analysis: systemic risks,” *Journal of Risk Research*.

Renn, Ortwin, Klaus Lucasa, Armin Haas and Carlo Jaeger(2019), “Things are different today: the challenge of global systemic risks,” *Journal of Risk*

*Research*, Vol. 22, No. 4.

Repucci, Sarah and Amy Slipowitz(2021 April), "Democracy in a Year of Crisis," *Journal of Democracy*, Volume 32, Number 2.

Rodrik, Dani, 고빛샘·구세희 역(2011), 『자본주의 새판짜기』, 파주: 21세기 북스.

Rodrik, Daniel(2018), "Populism and the economics of globalization," *Journal of International Business Policy*.

Ruggie, John(1982), "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*, Vol. 36, No. 2.

Roubini, Nouriel, 박슬라 역(2023), 『초거대 위협: 앞으로 모든 것을 뒤바꿀 10가지 위기』, 서울: 한국경제신문.

World Economic Forum(2023), *The Global Risks Report 2023, 18<sup>th</sup> edition*.

EIU(2023, February), *Democracy Index 2022: Frontline democracy and the battle for Ukraine*. (<https://www.protagon.gr/wp-content/uploads/2023/02/Democracy-Index-2022-final.pdf>)

Freedom House(2023), *Freedom in the World 2023*, ([https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW\\_World\\_2023\\_DigitalPDF.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf)).

Guterres, António(2020), "The Climate Crisis - A Race We Can Win," (<https://www.un.org/en/un75/climate-crisis-race-we-can-win>).

V-dem Institute(2022), *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?*, ([https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf)).

Whiting, Kate (2023.3.7.) "This is why 'polycrisis' is way of looking at the world right now," (<https://www.weforum.org/agenda/2023/03/polycrisis-adam-tooze-historian-explains>).



Abstract

Polycrisis and the Sustainable Democracy: Focusing on the effectiveness and the efficacy of Democracy

Wonyoung Lee  
(Gyeongju University)

Nowadays, the world faces the 'Polycrisis' which may be called as the systemic risk. The climate crisis, the geo-political crisis, and the risk of the stagflation etc., which are universe not to be limited to the specific country but to impact to all the countries which exist in the global system. However, all the countries have the accumulated but not-solved problems in accordance with their social condition in them. Those can be appeared as the special crisis combined with the global polycrisis. In Korea, there are the most critical three problems. One is the inequality problem which makes the political, economical and social polarization more serious since the financial crisis in 1997. The other is the population extinction, which leads the province extinction and the hyper-aging society. Those problems combined with the global polycrisis, construct the Korean special crisis. But the populist political trend, which is the last critical problem, makes the Korean special crisis more difficult to overcome. The populist political trend only focuses on the political attack to the rival party for the political interest. And what is worse, they attack the rival party even with the fake news. Some of those crises result from the Neo-Liberalism paradigm. Or Neo-Liberal paradigm exacerbates some of those crises. Thus to overcome the crises, at first, we need the transition from the Neo-Liberal paradigm. And if we do not overcome through the effectiveness and the efficacy of democracy, the threat to the democracy itself like the emergence of populism will be strengthened. The direction to overcome the crises coincides with the accomplishment of SDGs (Sustainable Development Goals) which was resolved at UN General Assembly in 2015. Therefore, we need the 'Sustainable Democracy' paradigm as the new paradigm to overcome the crises and for the sustainability of the democracy.

Key Words: polycrisis, SDGs, SD(Sustainable Democracy), effectiveness and efficacy of democracy, good governance

논문신청일: 2023.04.16.

논문심사일: 2023.04.20.

게재확정일: 2023.04.25.