

## ‘기억하지 않는 정치’와 대의제 민주주의의 위기

최 희 식\*

### I. 기억하지 않는 정치

세종시 이전 문제로 국가가 떠들썩한 적이 있다. 어느 이는 국민에 대한 약속을 절대화하며 원안 처리를 주장하고, 어느 이는 국가적 미래를 이유로 수정해야 한다고 주장하며 평행선을 달렸다. 이에 이명박 대통령은 TV에 출연하여 사죄하고 수정의 정당성을 설명하였으며, 정운찬 총리는 여러 번 총청도를 방문하여 민심을 설득하려 하는 등 ‘친절한 정치’를 연출하려 하였다. 세종시 수정안에 대한 시비를 제쳐둔다면, 소통하는 정치라는 측면에서는 진일보한 모습을 보여준 것은 사실이다. 이는 일부 정치인과 국민들이 세종시 이전을 공약한 2007년 대선을 기억하고 있었기에 가능했다. 정치 공간에서 기억이 가지는 힘을 여실히 보여준 사례인 것이다.

선거는 민주주의를 유지하고 강화하는 핵심 제도이다. 정치인은 국민에 대해 무엇을 할 것인지 약속(公約)을 하며, 국민들은 제시된 상품들을 판단하여 일정한 공약 패키지를 선택한다. 당선된 정치인과 선택된 공약은 국민들의 위임으로 간주되며, 정치인은 이를 실시하는 과정에서 국민에게 보고하는 의무(설명 책임성, accountability<sup>1)</sup>)를 진다. 그리고 다음 선거에서 국민들은 그러

---

\* 국민대학교

한 의무 이행과 그에 대한 평가를 기반으로 선거에서 책임을 따진다. 이러한 설명책임성은 선거를 중심으로 구축된 대의제 민주주의의 핵심개념인 것이다.

이러한 시스템이 유지되기 위해 가장 중요한 것은 국민과 정치인 모두 선거 시의 공약을 기억하고 이를 잊지 않는 것이다. 무엇보다 국민들 내에 공약은 공적인 약속이며 이를 특별한 일이 없는 한 지켜야 하는 것이 민주주의의 기본원리라는 인식이 공유되어야 한다. 즉 ‘기억하는 정치’는 대의제 민주주의의 기본적 심성일 것이다. 기억한다는 것은 그만큼 공적인 약속을 소중히 여기는 것이며, 선거를 통해 이루어진 주권자(국민)와 대리인(정치인) 사이의 위임관계(혹은 계약관계)를 확고히 한다는 의미이기 때문이다.

하지만 한국 국민은 공적인 약속에 대한 믿음이 약하다. 이는 선거 시 제시된 공약이 제대로 실천된 적이 없다는 불신에 기인한다. 즉 공약(公約)은 공약(空約)이라는 진실 아닌 진실이 뿌리 깊게 자리잡고 있기에 공약은 기억할 가치가 없는 것이다. 그러기에 국민들은 선거에서 제시된 공약에 관심을 가지지 않고 이를 무시하고 지역주의 혹은 개인 평가를 기반으로 투표를 한다. 그리고 선거가 끝나면 공약은 당선된 정치인뿐만 아니라 국민들 속에서도 잊혀진다. 그러기에 모든 정치적 이슈는 ‘과거’라는 뿌리를 지니고 있는데, 마치 지금 형성된 것처럼 백지상태에서 다시 시작한다.

무엇보다 과거 권위주의 정부가 국민의 요구를 무시하고 독단적 정치를 펼친 것에 대한 반발로 정치는 국민의 의사를 올바르게 반영하는 것이 중요하다는 신념을 내재화했기 때문일 것이다. 즉 우리나라 국민의 대부분은 정치는 주권자인 국민의 의사를 올바르게 반영할 의무(책임성, responsibility)가 있으며, 이것이 민주주의의 기본 원리라고 믿는 경향이 강하다. 종종 수업 시간에 학생들에게 민주주의는 무엇인지 말해보라고 하면, 십중팔구 국민의 뜻을 잘 반영하는 것이라고 한다. 정치는 주권자인 국민의 뜻과 의사에 복종해야 한다

1) 한국에서는 釋明책임성이라고 번역되는 경우가 있다. 일본에서는 說明책임성으로 번역되고 있으며, 본 평론에서는 이 용어를 사용한다.

는 것이다. 오랜 독재에서 벗어난 신생민주주의 국가가 가끔 국민의 직접적 정치참여로 불안정한 정치 상황을 연출하는 것은 아마 이런 역사적 경위 때문일 것이다.

이처럼 한국 사회에는 국민과의 약속을 성실히 지켜가는 것의 중요성에 대한 인식이 희박한 상황에서 국민 의사의 정확한 반영이 민주주의라는 단편적인 인식만이 국민 의식에 자리잡고 있다. ‘기억하지 않는 정치’는 어쩌면 이러한 국민 인식 속에서는 당연한 것이다. 한국 국민이 대의제 민주주의에 강한 불신을 가지고 있고, 국민 의사의 정확한 반영을 요구하면서 직접 민주주의에 호소하려는 경향이 강한 것은 이 때문일 것이다.

세종시 이전 문제를 보더라도, 세종시 이전이 국민 이익에 부합하지 않다는 논리가 우선되며 타협의 실마리가 잡히지 보이지 않으면 국민 투표에 부처자는 주장이 쉽게 제기된다. 즉 직접 민주주의에 호소하고자 하는 것이다. 이러한 현상은 세종시 이전 문제에만 한정되지 않는다. 폐기물 처리장 유치 문제를 두고 바로 주민 투표를 실시하려는 경향이나, 제주도 해군기지 유치문제에서 보듯이 주민의 의사를 무시하고 일방적으로 정책을 밀어붙이는 지사를 해임하기 위해 주민투표를 실시한 예에서도 잘 확인된다. 물론 이러한 주민 투표제, 주민 소환제가 지방자치 제도에 핵심적 제도임에 틀림없으나, 지방자치의 역사가 일천한 한국에 유독 빠른 속도로 이러한 직접 민주주의적 제도가 정착되어 가는 것은 국민 의사를 올바르게 반영하는 것이 민주주의라는 인식이 얼마나 뿌리 깊게 자리잡고 있는지를 보여주는 사례일 것이다. 그렇지만 지방자치의 수준이 높아진 것은 아니다. 선진적 제도가 도입되었음에도 불구하고 지방자치와 지방정치의 발전 수준은 답보상태에 머물며, 오히려 제도와 행태 사이의 괴리만 증폭시키고 있다. 중앙 정치 또한 다를 바 없다. 국민 경선제라는 선진적 제도만큼 정당정치가 개선되었는지 의구심만 들뿐이다. 우리가 대의제 민주주의의 본질을 다시금 들여다보고 고민해야 하는 이유는 여기에 있지 않나 싶다.

설명책임성이 선거 시 공약(혹은 위임관계), 즉 과거에 대한 기억을 축으로 현재와 미래를 엮어내는 동력을 지닌다면, 국민 의사의 올바른 반영을 강조하는 책임성은 작금의 국민 의사, 즉 현재를 축으로 미래를 엮어내는 동력을 지닌다. 그만큼 설명책임성은 대의제 민주주의의 안정성과 불가분의 관계이며, 책임성은 직접 민주주의의 역동성에 근접한다. 물론 설명책임성과 책임성이 무조건 모순적이지는 않다. 때에 따라서는 국민이 선택한 공약이 국민의 뜻으로 간주된다는 측면에서 설명책임성과 책임성은 일치한다. 하지만 두 원리는 명백히 논리적 귀결이 다른 모순적 성격을 가지고 있다. 어찌보면 민주주의는 이러한 설명책임성과 책임성의 내재적 모순 위에 기능하며, 이 두 원리의 적절한 조합이 민주주의에 역동성과 창조성을 부여한다.

하지만 한국 사회에서는 설명책임성에 대한 근본적 성찰이 부족하고, 이에 따라 국민들은 자신의 의사를 반영시키기 위해 직접 행동하려는 경향이 강하다. 이는 대의제 민주주의에 대한 신뢰를 약화시키고, 대의제 민주주의의 위기를 불러오고 있다. 그런 의미에서 우리와 같이 정치와 선거에 대한 불신이 강했던 일본 사회가 어떻게 정치공간에 기억을 복원시킴으로써 정치에 대한 신뢰를 회복하려 노력하는지를 살펴볼 필요가 있다.

## II. 일본의 매니페스토 운동과 그 정착

일본 정치는 파벌정치, 무책임한 정치, 금권정치의 이미지를 가지고 있다. 일면 타당한 것이며, 일면 잘못된 인식이기도 하나, 최소한 일본 국민들 스스로가 자국 정치에 대한 '편견화된 이미지'를 가지고 있다는 것은 사실이다. 자민당의 장기집권 속에서 국민들은 이러한 구태의연한 정치에 실망하고 새로운 정치를 구현하기 위해 노력해 왔다. 90년대 이러한 정치개혁을 위한 움직임은 본격화되었고, 중선거구제에서 소선거구제로의 제도 개혁, 정치자금규정법의 개정에 의한 불법정치자금의 차단 등은 대표적인 개혁이었다.

무엇보다 주목할 것은 매니페스토 운동이다. 이는 명백히 설명책임성에 기반하여 선거를 중심으로 민주주의를 재구축하려는 움직임이다. 원래 매니페스토는 라틴어의 ‘손(manus)’과 ‘치다, 빠르게 움직이다(fendere)’가 합성된 단어라는 설이 유력하다. 이에 따라 매니페스토는 ‘책임있는 약속, 계약’, ‘직접 손으로 계약문서를 작성하다’는 의미가 내포되어 있다. 옥스퍼드 사전에 의하면 매니페스토는 “정당이 총선거 후에 정권을 담당할 경우에 반드시 입법화하겠다고 약속한 정책개요를 공식적으로 문서화하여 선거기간 중에 공표하는 국민에 대한 서약서”이다.

이러한 매니페스토는 1834년 영국 보수당 당수 로버트 필이 “유권자들의 환심을 사기 위한 공약은 결국 실패하기 마련”이라며 구체화된 공약의 필요성을 강조하면서 시작되었다. 이것이 일본에 도입되면서 더욱 정밀화된 개념으로 발전하였는데, 일반적 선거공약과는 달리, 구체적 시책, 실시기한, 수치 목표, 재원 나아가 우선순위 등 사후 검증 가능한 정책을 제시하여 유권자와 후보자 사이에 계약관계를 형성하는 공약이라고 정의된다.

또한 일본 사회는 이러한 매니페스토를 기반한 선거 사이클을 도입하려 했다. 소네 야스노리(曾根泰教) 게이오대학 교수에 의하면, 매니페스토 사이클은 다음을 의미한다. a) 매력적인 매니페스토를 제시한 정당이 선거에 승리하여 정권을 잡는다, b) 집권정당은 정책실현에 노력하여, 유권자는 그 달성도를 차기 선거에서 평가한다, c) 달성도가 낮은 경우 혹은 야당의 매니페스토가 설득력을 가지는 경우, 차기 선거에서 정권교체 된다. 중의원 선거는 매니페스토 사이클의 시작점으로 간주되며, 참의원 선거는 이에 대한 중간평가로 위치설 정된다.

결국 매니페스토가 성공적으로 기능하기 위해서는 매니페스토 작성, 매니페스토 실행, 매니페스토 달성도 측정이 불가피하다. 매니페스토 작성 과정에서 각 정당은 자체적인 힘으로 매니페스토를 작성해야 하고, 이는 정당의 정책생산능력을 제고시킬 수 있다. 또한 구체적 공약인 매니페스토가 선거 시에

국민에게 제공됨에 따라, 국민은 앞으로의 국정방향을 가능하게 되며 현안에 대한 정보를 제공 받을 수 있어 국가 운영에 대한 기본 정보가 국민에게 제공된다. 또한 백화점식 정책나열에 불과했던 기존 선거공약에서 벗어나 매니페스토를 제시함으로써 진정한 정책선거를 실현하여 선거에 대한 관심과 신뢰를 회복할 수 있다.

또한 매니페스토 검증과 달성도 측정 과정에서 시민사회의 적극적인 참여가 필요하다. 물론 일차적으로 각 정당은 스스로 자신의 약속에 대해 검증하고 달성도를 측정하여 국민들에게 보고해야 한다. 이로써 정당과 국민과의 소통을 확보할 수 있을 것이다. 하지만 매니페스토 검증과 달성도 측정은 명백히 시민사회의 몫이다. 시민사회가 매니페스토 검증 및 달성도 측정 과정을 주도함으로써, 정책결정과정에서 간접적으로 참여 가능하며 이로써 시민사회의 정치적 관심을 증대시킬 수 있다.

실제 이러한 매니페스토 시스템은 시민사회의 부단한 노력으로 2003년 국정선거에서 처음 도입된 이후 일본 정치에 정착되었다고 판단되어 진다. 2009년 역사적 정권교체를 이루었던 중의원 선거는 철저하게 매니페스토 경쟁 선거였다. 민주당은 고이즈미 정권 이후 추진되었던 구조개혁노선이 사회의 양극화를 조장하고 격차사회를 대두시켰다고 주장하며, “생활이 제일(生活が第一)”이라는 모토 하에 이를 시정하기 위한 다양한 정책을 제시하였다. 2만 6천엔의 어린이 수당 지급, 고등학교 수업료 면제(실질적 의무교육제의 확대), 연금 및 의료제도의 개혁, 농가수입 보조금 지급 등 매우 구체적인 정책을 제시한 것이다.

그리고 국민들은 이러한 민주당의 매니페스토를 신뢰하고 투표하였고, 역사적인 정권교체를 이루었다. 민주당은 이러한 국민의 선택을 충실히 집행하려 하고 있으며, 그 진행과정을 국민들에게 시시각각 보고하고 설명하고 있다. 그야말로 중의원 선거 시에 제출된 매니페스토는 ‘불문 헌법’처럼 여겨지며 국민과 정부 사이의 소통을 매개하고 있다.

### III. 정치에서 기억의 복원

일본의 매니페스토 운동은 한국에게 매우 시사성이 높은 사례이다. 일본형 매니페스토는 2007년 지방선거부터 한국에 도입되기 시작했으며, 시민사회가 주도적으로 위 운동을 정착시키기 위해 노력하고 있다. 하지만, 국민들의 무관심으로 정착에 성공했다고 단언하기는 힘들다. 그만큼 한국 사회가 매니페스토 운동의 핵심 개념인 설명책임성 보다는 국민 의사의 직접적 반영을 중시하는 단편적 인식에 머물러 있다는 반증일 것이다.

일본의 매니페스토 운동을 보면서 가장 중요하다고 느껴지는 것은 정치 공간에 기억을 복원해야 한다는 점이다. 일본 사회에 매니페스토 운동이 정착한 것은 국민들이 선거 시 정당이 내걸었던 공약을 기억하면서 정당에 압력을 가하고 있기 때문이었다. 이렇게 눈을 부릅뜨고 지켜보는 국민들 앞에, 여당은 자신의 약속을 다시금 되새기며 이를 얼마나 실천했는지, 앞으로 어떻게 할 것인지를 설명하며 끊임없이 국민과 소통하려 노력해야 했다.

때에 따라서는 경제사정의 변화 등으로 선거 시 내걸었던 공약을 수정해야 할 때도 있다. 하지만 선거를 기억하는 국민들 앞에, 여당은 왜 그 공약을 수정해야 하는지, 그러한 사정은 어떠한지 구체적으로 설명하지 않으면 안되었다. 민주당 정부가 선거 시 공약한 고속도로 요금 무료화를 왜 연기할 수밖에 없는지 구체적 자료를 가지고 설명하는 모습은 바로 공약을 뚜렷히 기억하는 국민이 존재하기 때문이었다.

무엇보다 언론의 역할이 컸다. 언론은 끊임없이 선거 공약을 기억하며, 이것이 어떻게 진척되고 있는지 관심을 두고 보도했다. 언론과 국민 모두 과거를 기억하고 있었고, 이를 지켜보고 있었다. 이들의 존재는 일본 정치의 행동양태를 바꾸었다. 정치 공간에 기억이 복원되어, 그 기억을 바탕으로 국민과 정치의 의사소통은 더욱 활발해졌다는 사실을 알 수 있다. 정치는 약속을 어떻게 실현해 가고 있는지, 만약 수정해야 한다면 왜 수정하는지, 시시각각 국

민들에게 설명하고, 그 과정에서 국민과 정치 사이의 커뮤니케이션은 활발해졌다. 이에 따라 약화되었던 선거, 국회 등 대의제 민주주의 제도에 대한 국민의 신뢰가 복원되어 가고 있다.

정치에 기억을 복원시킨다는 의미는 단순하지 않다. 그만큼 국민들의 민주주의에 대한 인식이 심화되어야 한다. 공약이 민주주의에 지니는 의미를 명확히 인식하며, 이를 기반으로 민주주의를 구축하려는 노력이 정착되어야 한다. 정치를 국민의사의 정확한 반영으로 파악하는 경향이 강한 한국에게는 더욱 절실히 요구된다고 하겠다.

물론 설명책임성은 민주주의 원리의 하나에 불과하다. 설명책임성은 선거와 의회를 축으로 하는 대의제 민주주의를 강화하며 국민과 정부 사이의 소통 역할을 훌륭히 소화하고 있다. 하지만 이는 책임성 원리에 의해 보충되어야 한다. 국민과의 약속을 절대화하는 순간, 정치는 약속의 이행이라는 협소한 행위로 전락하여 정치적 상상력은 고갈될 것이 뻔하기 때문이다. 일본만 보더라도, 국가재정이 위험수위에 이르러 국가신뢰도에 악영향을 미치고 있는 현재, 민주당은 약속 이행이라는 철의 원칙에 스스로 발목을 묶어두고 국가의 미래를 위한 상상력 있는 정치를 펼치지 못하고 있다. 또한 변화된 정치 상황에 따라 국민에게 약속한 정책이 국민들이 원하지 않은 정책이 되어 책임성 관점에서 수정되어야 하는 상황도 벌어지기 때문이다. 무엇보다 선택된 공약이 국민 전체의 의사로 치환됨으로써 ‘다수의 폭정’을 유발하여 민주주의 발전에 역행할 수도 있기 때문이다.

결국 기억하는 정치와 국민 의사의 정확한 반영은 민주주의의 양 축이며, 이를 어떻게 조화스럽게 만들어 가느냐는 정치의 예술이며, 정치적 상상력의 공간이기도 하다. 다만, 이러한 조건이 발현되기 위해서는 현재 한국 국민이 소홀히 하고 있는 기억을 정치 공간에 복원시키는 작업이 우선적으로 요구되고 있다는 것은 자명해 보인다.