‘Democracy’는 민주주의가 아니라 다수정이다: 공화주의와의 차이를 논하며*

최정욱(건국대학교 정치외교학과 교수)
drchoi@konkuk.ac.kr

【 목 차 】

Ⅰ. 서론
Ⅱ. ‘Democracy’의 이해에 있어서 개념적 혼동의 역사적 고찰: ‘Republic’에 대비하여
Ⅲ. 다수정으로서의 ‘Democracy’에 관한 일반적 검토
Ⅳ. 우리나라 현실정치에 대한 여러 가지 함의
Ⅴ. 결론

주제어: 민주주의, 공화국, 공화주의, 자치정, 다수정, 민주공화국

이 글에서는 우리에게 도대체 ‘democracy’란 무엇인가에 대한 논의를 시작하고자 한다. 외래어인 이 단어의 의미를 흔히 ‘민주주의’로 번역하고 이해하면서 많은 오해를 가져왔다고 본다. 그렇기 때문에 이 글에서는 영어의 ‘democracy’를 민주주의나 민주정이 아닌 다수정으로 이해하는 것이 원래의 의미를 충분히 살릴 수 있다고 보며 이렇게 볼 때 ‘democracy’가 갖는 원리와 한계 및 함의를 살펴본다. 우리가 ‘democracy’를 민주정이 아닌 다수정으로 이해하게 되면, 우선은 ‘democracy’와 ‘republic’ 사이의 혼동을 피할 수 있으며 그와 동시에 ‘democracy’에 대한 보다 전통적인 이해에 충실할 수 있을 것이다. 우선 이 글은 ‘democracy’를 ‘민주’주의 또는 ‘민주’정이라고 이해하면서 생기는 용어상의 혼란을 ‘republic’의 번역과 대비하여 살펴보는

* 저자는 부족한 원고에 대한 논평을 아끼지 아니하신 여러 선생님들께 대단히 감사하다는 말씀을 전하고자 합니다.

것으로 시작한다. 하지만 이러한 단순한 서양 용어의 번역 문제에 그치지 않고 나아가 다수정으로서의 'democracy'의 원리와 구체적인 의미를 살펴본다. 그 다음 절에서는 이렇게 다수정으로서 'democracy'를 이해할 때 생기는 한계점 내지 결함을 몇 가지 살펴본다. 마지막으로 논의를 요약하는 동시에 이러한 다수정으로서 'democracy'를 바라보는 입장이 우리나라 현실 정치에 어떤 함의를 갖는지를 숙고해 보는 것으로 결론에 대신하고자 한다.

논문접수: 2009.3.26/ 심사완료: 2009.4.29/ 게재확정: 2009.5.10

Ⅰ. 서론

우리는 영어의 'democracy'라는 용어를 '민주주의'로 번역하는 것에 너무나 익숙해져 있기 때문에 이에 대해서 좀처럼 의문을 제기하지 않는다. 이 글의 저자 역시도 늘 그렇게 배워왔고 또 이에 관해서 의문을 제기한 적은 지금까지 없었다. 정년을 얼마 앞둔 앞 세대 선생들한테 물어봐도 그분들도 그렇게 배웠다고 한다. 하지만 최근에 공화국과 민주주의의 차이와 공통점을 묻는 학생들에게 명확한 답을 제시하고자 하면서 'democracy'를 우리말로 '민주주의' 혹은 민주정으로 번역하여 민이 주인인 정치체제를 의미한다는 것으로 규정하는 것에 뭔가 문제가 있다는 생각을 하기 시작하였다.[1)]

무릇 학문이라는 것이 통념에 대한 비판 내지 의문의 제기라고

1) 삼국사기 등 고전에 국인(國人)이라는 말이 나오는데, 언제부터인가 이 단어는 사용되지 않고 있다. 오히려 국민이라는 단어가 사용된다. 비록 왕이 폐위되었는데도 여전히 우리는 국민 혹은 인민 혹은 시민이라는 단어를 사용한다. 왜 민이라는 단어가 영어의 'people'을 번역하는데 어떻게든 사용되게 되었는지도 반추하여 보아야 하지만 여기보다는 후속연구에서 다루어야 할 문제이다.

본다면, 이 글 역시 학문의 범주에 속한다. 비록 이 글은 현대 정치학이 정치과학으로 추구하는 실증적 정치현상 연구는 아니지만 핵심적인 기본 개념에 대해서 비판적이고 종합적인 검토를 함으로써 정치과학의 기초를 공고히 한다는 의미에서 정치과학의 시대에도 여전히 필요한 작업이라고 본다. 또한 너무나 많이 인용되는 단어이자 연구된 주제이기에 기존에 학자들의 시각에 따라서 전혀 새로운 내용이 없다고 볼 수도 있겠지만 일정한 시각에서 'democracy'와 같은 핵심개념에 대한 총체적 정리와 검토는 여전히 중요한 작업이다.

이 글에서는 우리나라 정치상황 속에서 흔히 등장하는 '민주적'(democratic) 혹은 '민주주의'(democracy)라는 단어가 갖는 매우 많은 의미들 중에서 아주 원론적인 의미에 속하는 다수정(rule by the majority or the many)으로서의 의미를 부각하여 보고자 한다. 그리고 이렇게 'democracy'를 다수정으로 이해할 때 의미하는 바와 그것의 한계를 정리하여 보고 이러한 정리를 통하여 우리나라의 현실정치에서의 갈등에 던지는 함의를 논의하는 것으로 마무리하고자 한다. 우선 이 글은 'democracy'를 우리말에서 '민주'주의 또는 '민주'정이라고 해석하면서 생기는 용어상의 혼란을 'republic'의 번역과 대비하여 살펴보는 것으로 시작한다.

본론에 들어가기 전에 혹여 발생할 수 있는 오해를 염려하여 몇 가지 사항을 지적하는 것이 필요하다. 우선 이 글은 기본적으로 이미 광범위하게 사용하고 있는 'democracy'라는 영어단어를 민주주의가 아닌 다른 단어로 번역하여 사용하자는 제안서가 아니다. 이것은 바람직하지만 관행을 볼 때 불가능한 일이다. 여기서 하고자 하는 것은 대중적으로 사용하는 민주주의라는 번역이 글자 그대로 던져주는 의미, 즉 민이 주인이라는 의미에서 벗어나 다수정으로서의 'democracy'로 이해할 때 의미가 차별 나는지를

살펴보고자 할 따름이다. 즉, ‘democracy’의 번역상의 오류를 지적하고자 하는 것이 아니라 그것이 갖는 다수정으로서의 의미를 반추하여 보고자 하는 것이다.

또한 같은 단어를 오랜 세월에 걸쳐서 사용하게 되면 흔히 현대에 올수록 원래적 의미에서는 멀어지고 그 단어에 새로운 시대상황에 맞는 갖가지 수식언이 붙어 다닌다. 이것은 ‘democracy’라는 단어도 예외가 아니다. 흔히 민주주의를 논의할 때 오늘날에는 그 앞에 심의(deliberative), 참여(participatory), 자유(liberal), 공화주의적(republican), 인민(people’s), 엘리트(elitist), 고전적인(classical), 근대적인(modern), 매디슨식(Madisonian), 다원주의적(polyarchal), 직접(direct), 간접(indirect), 자본주의적 등등의 수식언이 흔히 따라다닌다(Held 2006; Dahl 1956). 물론 이러한 논의들, 예를 들면, 국내에 이미 많이 소개된 심의민주주의에 대한 논의(이현아 2007)와 자유주의와 공화주의 간의 논쟁(곽준혁 2005; 김동수 1994) 등도 중요하다. 하지만 이 모든 형용사를 둘러싼 논쟁 이전에 우리는 수식언의 본체에 해당하는 ‘democracy’ 자체에 대해서 그 의미를 고찰해보고자 한다. 특히 그것이 다수지배로 번역될 때 통상적으로 이해하는 민이 주인인 나라라는 의미와 어떤 차이가 있는지를 한 번 정리하여 보고자 한다. 즉, 흔히 ‘democracy’의 어원을 구성하는 ‘demos’를 번역 또는 이해할 때 어떤 이는 다수(majority)로 해석하고 어떤 이는 국민 혹은 인민(people)으로 해석한다. 예를 들면, 민주주의에 관한 주요한 일차문헌들을 망라하고 있는 *Democracy: A Reader*(Blaug and Schwarzmantel 2000, 25)에는 페러클레스의 유명한 장례식 연설문을 번역할 때 ‘demos’를 전체 국민 혹은 인민(the whole people)으로 번역하였고, 정치사상의 전통적인 교재 중 하나인 *Princeton Readings in Political Thought*(Cohen and Fermon 1996, 14)에는 똑같은 문장에서 그

것을 단순히 다수(the many)로 번역하였다.[2] 이것은 단순히 용어상의 번역 문제가 아니라 ‘democracy’를 어떻게 이해하느냐를 두고 보이는 의견의 차이에서 나오는 것이다. 이러한 의견의 차이를 둘러싼 역사를 여기서 검토하는 것은 별개의 글에서 논의하여야 할 주제라고 보고 다만 이 글에서는 이러한 차이가 있음을 지적하고 그 중에서 다수로 해석하는 할 때, 그것이 갖는 원리와 한계를 우리나라 상황 속에서 종합적으로 한 번 고찰하여 보고자 한다.

마지막으로 이 글은 어떤 완전히 새로운 주장을 내세우기보다는 기존의 여러 논의들을 한 번 종합적으로 정리하여 우리나라 상황에 한 번 비추어 보는 데에 의의를 두고 쓴 것이다. 필자에 따라서 생각이 다를 수 있지만, 이러한 기존 주장의 정리와 적용의 작업 역시 창의적인 개념의 발굴과 더불어 학문에 대한 기여라고 보아야할 것이다. 어떻게 보면 ‘democracy’를 다수정으로 규정하는 것은 너무나 당연하여 아무런 논쟁점도 안 될 것으로 보일지 모른다. 하지만 이것은 결코 그렇지 않다는 것을 지적하는 것으로도 의미가 있다. 왜냐하면 저자의 경험에 비추어 볼 때, 많은 학자들이나 대중들에게 ‘democracy’가 무엇이냐고 물어본다면 아마도 십중팔구는 국민이 주인인 나라라고 답하거나 아니면 자유와 평등이 지배하는 사회라고 답할 것이기 때문이다. 나아가 심지어 소수의 권익이 보호되는 사회나 아니면 인권이 보장되는 사회라는 식으로 답할 수도 있다. 즉 이것은 민주주의를 다수정이라고 말하는 것이 결코 당연하거나 간단하지 않다는 것을 의미한다. 다수정으로서의 ‘democracy’가 갖는 의미와 한계 그리고 시사점 등은 충분히 다시금 그 의미를 새겨볼 필요가 있다고 본다.

---

2) ‘demos’에 대한 보다 자세한 논의는 Sartori(1987), 2장 참조.

II. 'Democracy'의 이해에 있어서 개념적 혼동의 역사적 고찰: 'Republic'에 대비하여

우리나라에서 'democracy'의 의미에 대한 혼동이 있음은 그것이 'republic'과 관련하여 어떻게 사용되는지를 보면 쉽게 알 수 있다. 몇 가지 예를 들어보자. 첫째로, 우리나라 헌법 제1조이다. 우리나라 헌법 제1조는 "대한민국은 민주공화국이다(제1항). 대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다(제2항)"라고 명시하고 있다. 여기서 "대한민국은 민주공화국이다"를 영어로 직역하여 보면, "The Republic of Korea is(or shall be) a democratic republic"가 될 것인데 이렇게 놓고 보면 뭔가 이상하다는 생각을 금할 수 없다. 즉, 용어에 대한 일관성이 없이 앞의 'republic'은 민국으로 뒤의 'republic'은 공화국으로 번역하였다. 만약에 일관성 있게 이 영어 문장을 우리말로 다시 번역한다면, "대한민국은 민주민국이다" 아니면 "대한공화국은 민주공화국이다"가 될 것이다. 우리가 'republic'을 그 뜻이 일반인들에게 잘 와 닿지 않는 공화국이 아니라 쉽게 민국이라고 옮긴다면, 우리는 헌법 제1조의 민주라는 단어가 추가로 의미하는 바가 궁금해진다. 만약에 그것이 제2항의 내용, 즉 민이 주인이고 모든 권력은 민으로부터 나온다는 것을 의미한다면, 굳이 "democratic"이라는 수식언을 붙일 필요가 없을 것이고 단지 공화국 또는 민국이라는 말로도 충분하기 때문이다. 다시 말하면, 민이 주인이고 주권은 군주가 아닌 국민에게 있다는 의미를 전달하려면 'republic'이라는 말로도 충분하다.

둘째로, 이러한 민주주의에 대한 혼란은 비단 1987년의 헌법제정자들만의 문제가 아니다. 제1조의 1항은 근대 우리나라 역사상

가장 비민주적이라고 평가하는 과거 박정희 시대 유신헌법 또는 그 이전 제헌헌법, 아니 이보다 더 거슬러 올라가 일찍이 1919년 대한민국임시정부 헌법에도 그대로 나오는 조항이다. 이러한 임시정부 헌법 조항은 조소앙 등 임시정부 헌법의 초안을 작성하였던 사람들의 머릿속에서 하루아침에 나온 것이 아니라, 그 이전에 있었던 서양 정치 개념의 도입과정에서 있었던 관행을 그대로 반영한 것으로 보인다. 독립신문과 같은 1890년대 조선 말 개화기의 글을 보면 우리나라 선지자들은 'republic'을 민주국 또는 민주지국 또는 민주공치국 등으로 번역하여 소개하였다. 그 당시 독립신문의 글들을 살펴보면, 'democracy'라는 용어보다는 'republic'이라는 용어가 훨씬 더 광범위하게 소개되었는데, 이것은 세계 다른 나라 정치체제 또는 국체 중 'republic'을 그 당시 조선의 정치체제였던 군주국에 대비하여 소개할 필요가 있었기 때문이었다. 이런 과정에서 한자말인 민주라는 두 글자는 'democracy'를 지칭하는 말이 아니라 'republic'을 지칭하는 말로 사용되었던 것이다. 다시 말하면, 초창기 우리나라가 서양문물을 접할 때, 민주국은 오늘날 학계에서 하고 있는 바와 같이 'democracy'를 번역한 것이 아니라 'republic'을 번역한 말로 주로 사용되었다. 이러한 번역의 연장선상에서 보면, "대한민국은 민주공화국이다"라는 말은 처음 사용되었을 당시에는 그냥 "대한민국은 [군주국이 아니라] 공화국이다"라는 말일뿐이지 굳이 오늘날 우리가 흔히 이해하고 있는 바와 같이 'democracy'라는 별도의 단어를 'republic'에 추가하여 이해한 것이 아니었을 가능성이 있음을 시사한다.

셋째로, 이러한 개항기의 '민주'에 대한 이해는 비단 우리나라 학자들만의 문제가 아니었다. 그것은 개항기의 우리나라에 영향을 주었던, 동시대의 청나라 역시 마찬가지였다. 청나라 학자들은 '民主'를 'republic'과 'democracy' 둘 다 가리키는 것으로 섞어 사용

하였다. 오히려 '民主'라는 말이 서양 사상 도입 초창기에, 보다 정확하게는 20세기 초까지는 '共和'라는 말보다 'republic'을 가리키는 말로 더 광범위하게 사용되었던 것이 현실이었다.

그 당시 서양에서 'republic'의 통상적인 의미가 세습군주국에 반대되는 정치체제를 말하여 왔던 까닭에 청나라에서 'republic'이라는 단어를 받아들이면서 그것을 칭하기 위하여 '民主'라는 용어를 사용한 것은 오늘날의 시각에서 보면 별로 대수로운 일이 아닐 수도 있다. 하지만 청나라 사람들이 서양사상 도입 초창기에 民主라는 두 개의 한자를 민이 주인이라는 뜻으로 사용한 것은 청나라 근대사에서 코페르니쿠스적 전환의 결과였다. 왜냐하면, 그때까지 '民主'라는 단어는 군주 즉, 황제를 가리키는 말로 사용되었기 때문이다. 즉, 전통적으로 한자문헌에서 '民主'는 민이 주인이라는 뜻이 아니라 민의 주인이신 황제를 의미하는 것으로 사용되었다. "민의 주인으로서 민을 위하는 황제"라는 의미의 '民主'라는 단어가 "민이 바로 주인"이라는 뜻의 민주로 전화된 것은 놀라운 사실이라고 볼 수밖에 없다.

한편 영어의 'democracy'를 칭하기 위하여 '民主'라는 한자 단어를 사용한 최초의 문헌은 청나라의 만국공법이라고 한다. 만국공법은 1832년에 출간된 영문 서적 *Elements of International Law*를 청나라 정부의 명을 받아서 미국 선교사인 마틴(W. A. P. Martin)이 주관하여 1864년에 한문으로 번역한 책이었다. 즉, 1864년에 와서야 비로소 청나라에서도 민주를 민의 주인인 황제를 칭하는 용어가 아닌 영어의 'democracy'를 번역한 단어로 사용되기 시작하였다는 말이 된다(Jin, Liu, and Lam 2005).

이에 반해 청에서 共和라는 용어를 현대적인 용법처럼 'republic'을 명확히 칭하기 위하여 처음으로 사용한 예가 발견된 것은 1896년이었다고 한다. 하지만 'republic' 영어 용어자체는 그 이전에 도

입되고 1896년 전까지는 청나라에서는 'republic'을 칭하기 위하여 民主라는 한자말을 사용하였다는 것을 의미한다. 그리하여 민주라는 말은 청나라에 서양문물이 도입되는 초창기에는 'democracy'를 칭하는 동시에 또한 'republic'을 칭하는 것으로 동시에 사용되었던 것이다(Jin, Liu and Lam 2005).

이렇게 우리나라나 청나라나 두 나라다 민주라는 용어는 요즈음의 공화를 의미하는 말로 보다 더 빈번히 사용된 전례가 있고 이러한 전례는 후대에 민주라는 용어와 공화라는 용어를 구분하지 않고 혼용하여 사용하는데 영향을 미쳤다고 볼 수가 있을 것이다.

마지막으로 이러한 민주와 공화의 혼용은 비단 과거 19세기 서양문물의 수용과정에서만 나타나는 것은 아니다. 서양학자들 중에서도 'democracy'와 'republic'을 구분하는 것을 무의미하다고 보는 이가 있다. 이러한 주장을 펴는 요즈음 학자들로 가장 대표적인 인물로는 미국에서 현대 민주이론(democratic theory)을 선도해왔다고 해도 과언이 아닌 인물인 달(R. Dahl)이다. 그는 'democracy'와 'republic'은 내용상으로는 차이가 없고 다만 하나는 그리스어에서 기원한 것이고 다른 하나는 로마어에서 기원한 것이 차이점이라고 한다(달 1998, 33-34).[3)]

이러한 용어상의 혼란을 뒤로 하고 여기서는 'republic'과 'democracy'는 차별적인 것으로 간주하고자 한다. 이러한 차별성을 강조하기 위하여 여기서는 'democracy'를 민이 주인이라는 의미를 나타내는 공화국 또는 민국 또는 민주국이라는 용어와 혼동되지 않도록 다

3) 하지만 이러한 달의 주장은 비단 매디슨의 연방주의서신 10번(Hamilton, Madison, and Jay 1961)에 나오는 내용과도 다를 뿐만 아니라, 공화정에 대한 논의를 많이 하고 있는 근대 사상가인 몽테스키외와도 다르다. 몽테스키외에 따르면 'democracy'와 'republic'은 별개의 개념이다. 따라서 그에게는 민주공화국은 동의어반복이 아니라 귀족공화국과 분리하여 존재하는 어떤 정치체제이다(Montesquieu 1989, 10-11).

수정로 규정하고자 한다. 이러한 규정은 'democracy'에 대한 전혀 다른 이해를 수반한다. 즉 이것은 앞에서 언급하였던 'demos'에 대한 두 가지 다른 해석 중 국민이나 인민이 아닌 "다수"로의 해석의 전통에 근접하는 것이다. 이와 관련하여서는 절을 바꾸어 논의하기로 하자.

III. 다수정으로서의 'Democracy'에 관한 일반적 검토

1. 원리에 관한 종합적 검토: 자치정(self-rule) 대 다수정(majority rule)

'democracy'를 다수정(majority rule)과 동일시하는 것은 어쩌면 너무도 당연할 것 같지만 어떤 학자들은 이러한 규정에 동의하지 않는다. 예를 들어 하이랜드(Hyland 1995, 75)의 경우 'democracy'를 다수정과 등치하는 것은 오류라고 지적하고 있으며, 우드러프의 경우 'democracy'의 진짜 모습은 다수정에 있지 않다고 말한다(Woodruff 2005, 3).[4] 또한 라이블리 역시 처음에 제임스 브라이스(Jame Bryce)의 다수정에 의한 'democracy'의 규정을 언급하는 것으로 시작하였지만 결국은 다수정에 의한 규정을 포기하고 'democracy'를 궁극적인 목표(ends), 즉 모두의 참여와 평등을 가지고 규정하고자 하였다(Lively 2007).[5] 달이나 사토리와 같은 학

4) 우리가 흔히 'democracy'의 근대적 의미를 설정하였다고 보는 사상가인 로크의 경우에도 다수정의 원칙은 자연상태에서 벗어나 인간이 공동체(community) 혹은 시민사회(civil society) 혹은 정치집단(body politic)을 형성하는 순간 그 모든 공동체의 운영의 원리가 되며, 다수정의 원칙이 정립되지 않는다면 그것은 곧 공동체의 부재를 의미한다고 하였다(Locke 1988, 330-333).

자들이 이미 지적하고 있듯이, 'democracy'의 의미에는 매우 이질적인 내용이 포함될 수 있고 이것에 대해서 학자에 따라서 자신의 논점에 따라서 다르게 정의할 수 있기 때문에 여기서 어떤 정의가 더 올바르다거나 정확하다는 논의는 무의미하다. 다만 여기서는 그것을 다수정으로 이해하는 것을 전제로 하면 어떤 의미를 갖는지를 살펴보고자 한다. 다시 말하면 여기서는 이 글의 논지와 부합하게 'demos'를 둘러싼 두 가지 다른 의미의 해석과 관련이 있는 두 가지 이해 방식, 즉 다수정과 자치정의 관점에 관해서만 이야기하고자 한다. 이 두 가지 이해방식은 'democracy'라는 동일한 전통 속에 포함되어 있지만 이 둘은 매우 이질적인 원리이며 서로 상충되는 면도 많다.

또한 여기서 미리 밝혀두고자 하는 것은 'demos'의 해석에 따라서만 아니라 "kratia"의 해석에 따라서 'democracy'가 아주 다르게 이해될 수 있다는 것이다. 이것은 특히 직접과 간접민주주의 논의에서 "대의"와 "지배"의 연관관계와 관련하여서도 주목되는 문제이지만, 여기서는 이것을 공동체 운영과 관련한 결정권과 거부권을 의미하는 것으로 좁혀서 논할 것이다.

'democracy'에 대한 두 가지 해석 중 하나는 그것을 통상적으로는 정치적인 결정의 대상이 되었던 피지배자인 민이 주인으로서 나라를 지배하는 것으로 이해하는 것인데 우리는 이것을 국민자치정(self-rule)으로서 'democracy'를 이해하는 전통이라고 부를 수 있을 것이다. 이러한 이해방식의 제1원칙은 권력의 행사로부터 영향을 받는 피지배인들(the ruled)이 바로 권력의 행사의 주체(the ruler)가 되어야 한다는 것이다. 이러한 이해를 가장 강력하게

5) 라이블리의 글은 원래 1975년에 쓴 그의 저서 *Democracy*의 제1장이지만, 슘페터 이후 민주주의에 대한 학자들의 연구들을 4권의 책 속에 모아둔 Saward(2007)에 제1장으로 재출간되었다.

대변하는 사상가는 루쏘이다. 그는 'democracy'를 주권자(sovereign)와 신민(subject)의 일치에서 찾고 있다(Rousseau 1987). 현대에 와서 이러한 흐름은 번하임(John Burnheim 1985) 등에서 찾아볼 수 있다. 이러한 'democracy'의 이해에 따르면 아무리 특정 정치체제가 공정하고 투명하게 운영되고 공공선을 잘 도모하더라도 통치의 대상이 되는 사람들이 통치과정에서 주체로서 참여하지 못한다면 체제의 정당성은 사라지게 된다. 그리하여 플라톤의 철인왕이 통치하지 말아야 하는 이유는 그가 공공선을 제대로 파악하지 못하기 때문이거나 그가 개인적으로 사리사욕을 추구할 가능성이 있기 때문이 아니라 정치대상이 되는 구성원이 정치의 주체로서 나서지 못하기 때문이다.

자치의 원칙에 기반을 둔 'democracy'에서는 이상적인 정치는 모든 사람들이 참여하는 정치형태이다. 이러한 원칙에 따르면, 보다 많은 사람들이 권력의 행사에 참여하는 것(rule by all)이 바람직한 것이다. 그리하여 자치정으로서 'democracy'에서는 정치적으로 지배받는 소수자가 최소한 이상적으로는 존재할 수 없는 것이다. 다른 말로 하면, 자치정에서는 정치적인 야당이 존재하지 않고 또한 그런 야당의 존재는 바람직하지도 않다. 보다 극단적인 경우에는 루쏘와 같이 신민 개개인과 주권자를 매개하는 중간 단계의 어떠한 결사체도 반민주적으로 낙인찍을 수 있다(Rousseau 1987, 155-6).

이것은 비교정치에서 'democracy'에 대한 한 논쟁과도 연관성이 있는데, 이 논쟁에서 핵심은 소수파로서의 야당의 존재가 'democracy'를 규정하는 필수적인 요인인가 하는 점이다(Jung and Shapiro 1995). 자치를 강조하는 입장에서는 이 질문에 대한 답은 당연히 아니오가 될 것이다. 왜냐하면 이런 전통에서는 소수를 야당으로서 남기는 것보다는 합의정신을 존중하여 가능한 소수도 지배당 또는 여

당의 일부가 되도록 만드는 것이 바람직하기 때문이다.

모두가 나라정치의 주인이자 주체가 되어야 한다는 자치정으로서의 'democracy'의 전통은 곧바로 여야가 구분이 안 되는 民 또는 국민이 주인이라는 민국(또는 공화정)의 개념과도 일맥상통한다. 다만 민국(공화정)에는 군주가 아니라 민이 주인이라는 의미가 강조될 뿐이지만, 군주가 이미 사라진 사회에서는 이러한 민국(공화정)의 주장은 곧바로 자치정으로서의 'democracy'의 이념과 부합한다. 민이 스스로 다 같이 통치하여 공공선을 도모한다는 공화의 개념과 자치의 개념은 서로 일맥상통하는 바가 있다.

하지만 이와는 전혀 다른 전통에서 'democracy'를 이해할 수도 있다. 그것은 'democracy'를 다수가 지배한다는 것(majority rule)을 원칙으로 하는 정치체제로 단순하게 이해하는 것이다. 다수정으로 'democracy'를 이해하는 것은 'democracy'라는 단어의 'demos'를 다수로 인식하는 것(rule by the many or majority)에서 출발한다(Thucydides; Cohen and Fermon 1996, 15 재인용).[6] 언뜻 보기에는 이것이나 앞의 자치정으로서 'democracy'에 대한 이해방식 간에는 서로 별로 차이가 없는 것처럼 보일지 모른다. 하지만 둘 사이에는 분명한 차이가 있다. 이제 다수정으로서의 'democracy'가

6) 사토리(1987)의 경우 국민전체에 의한 통치는 비현실적이고 불가능한 것으로 처음부터 간주하고 'democracy'는 당연히 다수지배라고 보지만 이런 경우에도 그는 절대적 다수지배와 소수의 권리에 의해서 제한받는 제한적 다수지배를 구분하고 있다. 여기서는 굳이 그의 표현을 빌리자면, 절대적 다수지배라고 해석할 때 어떤 의미가 있는지를 반추하여 보고자 한다. 사토리가 말하는 제한적 다수지배이론(majority rule limited by minority rights)은 미국학자들 대부분이 미국의 헌법의 민주주의의 원리로 받아들이는 것이다. 가능한 하나의 원리로 규정한 'democracy'를 이 글에서는 살펴보는 것이 취지이다. 소수의 권리를 다수지배 자체의 원리에서 추론할 수 있는 파생적 제2원리로 규명하지 않는 이상 제한적 다수지배이론은 다수지배이외의 어떤 또 다른 원리를 단순하게 병치하는 이론이다.

자치정으로서의 'democracy'와 갖는 차이점을 살펴보자.[7]

첫째, 다수에 의한 통치로서 'democracy'에서는 무엇보다 일인에 의한 통치(rule by the one), 즉 이른바 독재정치를 반대한다. 이런 점에서는 앞의 자치 개념과 별로 다를 바가 없지만 다만 반대하는 이유가 서로 다르다. 즉, 자치개념은 궁극적으로 타인에 의한 통치를 반대하기 때문에 아무리 뛰어난 일인에 의한 공공선의 통치라고 할지라도 용납이 안 된다(Dahl 1989, 65-82).[8] 이에 반하여 다수정으로서의 'democracy'에서는 일인이 통치하는 것보다는 보다 많은 다수가 통치하는 것이 공공선에 보다 근접할 수 있다고 보는 까닭에 반대하는 것이다. 과장해서 말한다면, 공공선이라는 것은 정치구성원의 다수를 떠나서 존재하는 어떤 초월적인 선이 아니라 다수의 선이 바로 공공의 선에 가장 근사하는 것이라고 본다.

둘째, 'democracy'를 다수에 의한 통치로서 이해하는 경우 타인에 의한 지배와 'democracy'가 양립할 수 있다고 본다. 비록 어떤 사람이 자신에게 영향을 미치는 결정과정에 참여하지 않았다고 하더라도 그것이 다수에 의한 결정이라면 그는 마땅히 승복하여야 한다는 것이 다수정으로서의 'democracy'다. 하지만 자치정으로서의 'democracy'의 원리에 따른다면, 그런 경우 그는 승복할 이유가 없다.

셋째, 다수정의 원리는 1인이 적극적으로 모든 권한을 행사하는 것을 반대하지만 또한 동시에 1인이 소극적으로 거부권을 행사하는 것도 반대한다. 즉, 적극적인 의미로든 아니면 소극적인 의미

7) 아리스토텔레스의 경우 'democracy'는 다수에 의한 통치이지만 정체를 구성하는 전체의 이익이 아니라 다수들 자신의 이익을 도모하는 올바르지 않은 체제이다.

8) 여기서 그 일인이 명시적으로 권한을 위임받은 경우에는 다르다. 대의제의 문제는 여기서 논외로 한다.

로든 1인이나 극소수의 사람들에 의해서 전체가 좌우되는 일은 있을 수 없다. 이것은 앞의 자치정으로서의 'democracy'와 가장 크게 다른 점이다. 자세히 설명하면, 다수정의 원리는 한 사람이 결정을 내리는 것도 반대하지만 한 사람이 아무리 반대한다고 해서 집단적인 결정을 못 내리게 하는 것도 반대한다. 1인(또는 소수)에 의한 결정(decide)과 1인(또는 소수)에 의한 결정의 거부(veto) 둘 다를 반대한다. 자치정의 원리는 가능하다면 마지막 한 명까지 소외되는 일이 없도록 노력하지만 다수정의 원리는 소수한테 이끌려 다니는 것을 결코 바람직하게 보지 않는다.

이 문제는 다수지배의 원칙에서 가장 중요하기 때문에 보다 체계적으로 살펴보도록 하자. 통치하는 주체자의 수에 따라서 우리는 1인에 의한 통치와 모두에 의한 통치라는 양 극단을 설정할 수 있을 것이다. 1인에 의한 통치가 바로 독재통치이고 모두에 의한 통치는 이른바 '직접민주주의'의 이상이라고 볼 수 있는 모두의 참여와 모두에 의한 결정이 이루어지는 통치 즉, 만장일치정 혹은 만인의 의견이 모두 다 같이 중요하게 반영되는 통치일 것이다. 이 중간에 우리는 통치주체자의 비율에 따라서 무수히 많은 통치형태를 개념적으로 구분할 수 있을 것이다. 하지만 논의의 편의를 위하여 소수에 의한 통치(rule by the few), 과반에 의한 통치 즉 다수정(rule by the majority), 2/3의 합의에 의한 통치(rule by the super majority or consensus) 4가지로 나누어서 보자.[9] 앞에서 말한 양극단의 두 통치형태와 이 가운데 세 가지 종류의 형태 중에서 자치의 원리는 참여의 확대에 최우선을 두기 때문에

9) 의사결정방식과 정치체제는 구분되어야 한다고 보는 사람들이 있을 수 있을 것이지만, 통치의 기본은 의사결정이고 이 공동체의 전체결정을 내리는데 참여하는 사람의 수(권한을 위임한 사람의 수를 포함하여)와 공동체결정을 내리는데 필요한 의결정족수가 정치체제를 구성하는 가장 중요한 구성요소이다.

만장일치통치에 가까울수록 이상적으로 본다. 하지만 다수정의 원리는 50%+1의 합의를 추구하는 정치제제를 가장 이상적으로 본다. 그 이유는 다음 문단에서 논하고 있는 바와 같다.

50%+1의 정치가 이상적인 이유는 우리가 한 명이 전결하는 체제도 막고, 그와 동시에 한 명이 결정을 막는 것도 못하게 정치체제를 짠다고 한다면, 우리가 도달 할 수 있는 이상적인 균형점은 50%+1의 합의를 추구하는 정치이기 때문이다. 예를 들어서 100명으로 구성된 공동체에서 우리가 공동체의 운명을 결정하는데 100%의 동의를 필요로 한다고 하자. 이런 경우 단 한 명의 거부권이 엄청난 힘을 발휘하게 되어 공동체 전체가 이 한 명에게 끌려 다니게 된다. 그리고 99%, 98%, 97% 등의 동의가 필요하다고 한다면 각각 2명, 3명, 4명 등의 거부권이 공동체의 운명에 막대한 영향력을 미치게 된다. 이런 식으로 공동체의 운명을 결정하는데 필요한 참여자의 수나 결정자의 수를 줄여간다면 그 수가 줄여드는 대신에 거부권을 행사하기 위하여 필요한 사람의 수가 늘어나게 되어 소수의 거부권이 갖는 힘이 점점 줄어들게 된다. 하지만 반대로 결정에 필요한 참여자의 수가 50% 이하로 내려가게 된다면, 예를 들어서 1%, 2%, 3% 등이라면 우리는 역으로 거부권이 아닌 결정권을 가진 소수에 의하여 공동체 전체가 끌려 다니게 되는 상황에 직면하게 된다. 그리하여 우리는 소수가 공동체의 운명과 관련하여 어떠한 결정도 못 내리고 또한 소수가 공동체운명과 관련하여 어떠한 거부권도 행사하지 못하게 정치를 한다면, 이상적인 균형점은 50%+1이다. 즉, 다수, 보다 정확하게 말한다면 과반의 다수에 의한 공동체운명 결정방식을 추구하는 정치가 바로 황금의 정치이다.[10)]

10) 여기서 우리는 흔히 왜 'democracy'에서 민주적인 의사결정의 방식으로 과반수의 참석과 과반수의 찬성을 필요로 하는지를 알 수 있다. 이것은

과반에 의한 통치가 이상적인 이유는 그것이야말로 소수에 의한 지배 즉, 결정과 거부 모두를 막는 정치이기 때문이다. 하지만 어떤 이들은 곰곰이 생각한 연후에 다수에 의한 통치가 반드시 50%+1만을 이론적으로 도출하는 것은 아니라고 주장할지도 모르겠다. 왜냐하면 우리가 소수에 의한 거부와 결정을 막는 것 두 가지 원칙에 동일한 비중을 둘 때만 그러한 결론에 도달하기 때문이다. 만약에 소수에 의한 거부를 막는 것이 소수에 의한 결정을 막는 것보다 더 중요하다고 한다면, 우리는 공동체운명 결정의 균형점은 과반수 이하로 이동할 것이다. 이런 경우에는 단순다수결(plurality rule)도 다수정의 원칙에 부합하는 것으로 간주할 수 있을 것이다. 반대로 소수에 의한 결정을 막는 것이 소수에 의한 거부를 막는 것보다 더 중요하다고 본다면, 다른 말로 하면, 가능한 많은 사람이 참여하도록 하고 소수가 거부권을 행사하는 것을 두려워하지 않는다면, 공동체운명의 결정의 균형점은 과반이상으로 이동될 것이다. 이런 경우에는 레이프하트(Arend Ljiphart)가 역설하고 있는 합의제형 민주정(consensual democracy)이 오히려 다수정에 부합한다고 볼 수 있을 것이다.

그렇지만 이 두 가지 어느 경우에든 다수정으로서의 'democracy'의 순수 제1원칙, 즉, 다수가 지배해야 한다는 원칙과 소수에 의한 어떠한 형태의 지배도 막아야 한다는 것에서 어느 정도 후퇴한 것이다. 왜냐하면 다수지배의 제1원칙 그 차제만으로는 소수에 의한 결정이든 거부이든 어느 것을 더 중시할 수 있는 근거를 이끌어 낼 수가 없기 때문이다. 즉, 앞의 제1원칙이 아닌 제3의 어떠한 원칙을 끌어 들이지 않는다면 무게중심을 왼쪽이든 오른쪽이든 이동한 것에 대해서 엄밀하게 방어를 하기 힘들 것이다. 사

결코 우연히 아니며 과반수라는 숫자는 자의적인 숫자도 아니다.

실 공동체운명 결정의 균형점을 과반 이상으로 이동하기 위하여 소수의 결정보다 소수의 거부를 더 대수롭지 않게 생각한다면 이것은 아마도 바로 소수의 권익보호라는 새로운 원칙을 도입하였기 때문에 가능한 것이다(예, 제임스 메디슨의 권력분립론이나 레이프하트의 대연정론). 다른 한편 그 반대로 무게중심을 이동한 것은 또 다른 제3의 원칙, 한 예를 들면 결정의 효율성의 증진이라는 원칙을 도입하였기 때문에 가능할 것이다. 이 경우 어떤 것이든 소수자의 목소리에 불평등하게 더 많은 비중을 부여하는 꼴이 될 것이다. 이런 면에서 볼 때, 단순다수결의 모형이든 합의형의 모형이든 모두 다 순수한 다수정의 원칙을 변형한 것뿐이고 다수정의 정석은 어디까지나 어떠한 형태의 소수에 의한 지배도 막는 것이고 이것은 과반의 원칙을 의미하는 것이다.

넷째로, 위의 논의에서 알 수 있듯이 다수정의 원리는 정치체제의 구성원 개개인의 목소리를 철저하게 동등시 하는 것을 전제로 한다. 이것은 평등을 'democracy'의 규정요소(defining element)로 규정하는 일부의 이론가들과 맞서는 것이다 평등은 'democracy'를 규정하는 요인이 아니라 오히려 그것이 작동하려면 필요한 전제조건에 속한다. 즉, 다수정은 개개인의 정치적 비중이 그 개개인의 개인적이거나 사회경제적 속성과 상관없이 동등하다고 볼 때만 작동이 가능하다. 그리하여 'democracy'가 제대로 작동하려면, 어떤 개인의 능력이 뛰어나다고 그의 목소리가 보다 비중 있게 다루어지는 것도 아니고 그가 돈이 많다고 보다 비중하게 다루어져서도 안 되며, 그가 귀한 집 자손이라고 하여 보다 많은 대우를 받는 것도 아니고 그가 보다 유식하거나 다른 사람보다 매력적인 인물로 태어났다고 하여 더 비중 있게 다루어져서도 안 된다. 뿐만 아니라, 어떤 사람이 의견을 개진하는 강도(intensity)가 강하다고 하여 그의 목소리가 더 많이 반영되어서도 안 된다(강도의 문

제는 Dahl 1956, 4장 참조). 즉 극렬하게 혹은 극단적인 방법으로 자신을 표현하는 소수자이든 조용하게 침묵하는 소수자이든 그 수가 동일하다면 동일한 대접을 받는 것을 전제로 한다. 이것은 현대 경제학에서 개개인의 효용은 개인 간 비교가 불가능하다고 보는 대전제와 마찬가지이다(Morrow 1994, 2장). 어떠한 이유로든 소수가 특혜를 받는 것은 다수정의 원리와 어긋난다. 특정한 사람들 혹은 집단에 대한 특별한 대우는 다수정의 원리가 아닌 제3의 원리에서 이끌어 내어야만 하는 것이다. 우리는 그것을 단순히 다수정으로서의 'democracy'의 이름으로는 옹호할 수 없다.

이에 반해서 모두의 참여와 한 명도 소외 없는 정치공동체의 건설을 이상으로 하는 자치정에서는 개개인의 목소리가 반드시 동등하게 다루어지지 않을 수도 있다. 그리하여 어떤 이가 다른 이보다 어떤 문제에 대하여 보다 강하게 반발한다면 그를 포용하기 위하여 나머지 다수의 양보를 기꺼이 받아내고자 한다.

아무리 소수의 의견이 강하게 개진되고 다수가 침묵하고 있더라도 다수정의 원리에서 중요한 것은 침묵하고 있는 다수의 원하는 바이다. 하지만 다수의 의견을 과학적으로 파악하는 시스템이 없는 사회에서는 시끄러운 소수의 목소리가 곧 전체의 목소리인 양 들리는 환청효과가 날 수도 있다. 이러하기 때문에 다수정의 사회에서는 다수의 의견을 제대로 파악하는 시스템의 구축이 무엇보다 중요하다. 그리고 또한 그만큼 중요한 것은 다수의 의견이 파악되었을 때 소수가 아무리 강한 불만이 있더라도 이들 스스로가 다른 사람들에 비해서 더 많은 대접을 받아야 한다는 생각을 버리고 다수의 의견에 승복하는 것이 중요하다.

이런 시각에서 볼 때, 추가로 언급할 필요가 있는 것은 다수정으로서의 'democracy'가 필요로 하는 평등은 경제적 평등이나 사회적인 평등을 의미하지 않으며 단지 목소리 또는 결정권과 거부

권의 평등이다. 역으로 뒤집어 보면, 이것은 사회경제적으로 불평등한 사람들임에도 불구하고 정치적인 결정과 거부에서는 동일한 대우를 받아야 한다는 것을 말한다. 즉, 'democracy'는 사회적인 대우의 평등이나 경제적인 평등을 전제로 하지 않으며 그러한 평등은 'democracy'를 규정하는 요소도 아니다. 고래로 'democracy'가 빈민들을 위한 정치체제로 비추어진 것은 단순히 빈민이 수적인 다수를 차지하는 보편적인 정치현실에서 비롯되는 착시현상이며, 다수정의 논리 그 자체와는 상관이 없는 파생적인(derivative)의미에 불과하다.

마지막으로, 앞에서 이미 간단히 언급한 바와 같이, 다수정으로서의 'democracy'는 언제나 지배하는 다수에 반대하는 소수의 피지배자의 존재를 당연시한다. 다시 말하면, 소수의 피지배자의 존재를 인정하는 그 자체가 바로 다수정으로서의 'democracy'의 특징이다. 이런 상황 속에서 비로소 여당이 아닌 야당이 존재할 수 있는 것이다. 하지만 만약에 자치정로서의 'democracy'에서처럼 모두가 참여하는 것이 바람직하다고 본다면, 여당과 야당 혹은 다수당과 소수당이라는 말은 의미가 없게 되며 언제나 국민 혹은 인민이라는 보다 포괄적이고 모호한 말만 유행할 것이다. 자치로서의 'democracy'에서는 참여, 포용, 대화, 타협, 합의 등이 강조된다. 그런 개념적 틀 속에서는 소수당의 존재 근거를 논리적으로 규정하는 것이 어렵기 때문에 소수자의 역할을 하는 야당의 존재는 언제나 반대를 위한 반대를 하는 부정적인 세력으로 몰아붙이는 위험에 빠질 수가 있다. 이렇게 야당 또는 소수자의 존재를 분열과 사회 혼란과 결부하여 보는 현상은 마치 동전의 양면처럼 어떻게 하든 대화와 타협으로 소수의 참여와 포용을 이끌어 내야 한다는 주장과 병존한다. 하지만 다수정으로서의 'democracy'에서는 기본적으로 갈등, 분열, 경쟁, 대결 등을 사회의 일반적 현상

혹은 정상적인 일부로 받아들인다. 극단적으로 보면 아무리 대화와 타협을 하려고 해도 접점을 도저히 찾을 수도 없으며, 모두가 언제나 다수가 될 수도 없고 누군가는 소수파로 전락할 수밖에 없는 정치적 상황이 존재할 수도 있다는 것을 전제로 한다. 다시 말하면, 다수정으로서의 'democracy'는 광범위한 사회적 합의와 소수에 대한 배려보다는 복수의 목소리 또는 이질적인 사회구성을 자연적인 상태로 인정하고 다수와 소수 간의 경쟁과 대결을 당연한 것으로 전제한다.

지금까지는 이념형(ideal type)의 다수정을 상정하고 그것의 원리를 지극히 단순화하여 살펴보았다. 이 결과 우리는 이러한 이념형의 다수정의 논리가 갖는 한계 또한 보게 된다. 이러한 내재적 한계 또는 아킬레스건에 관해서는 이제 다음 소절에서 다루고자 한다.

2. 다수정의 아킬레스건

다수정의 원리를 엄격히 적용한다면, 다수가 지배를 한다. 즉 다수가 결정권과 거부권을 갖는다. 소수는 결정을 내리지도 또한 결정을 거부할 수도 없다. 다수의 결정에 소수가 자신의 이익에 반한다고 반발하는 것은 다수가 지배하여야 한다는 원리를 거부하는 것이다. 하지만 소수는 언제나 어떤 경우에도 다수의 지배를 수용하여야만 하는가 하는 의문이 생긴다. 비록 다수정의 원리가 풍미하는 사회에서도 목소리의 평등 이외에도 다수정의 안정적 운영을 위하여서 갖추어야 할 전제조건들이 있다. 뒤집어 말하면 이러한 전제조건은 다수정의 원리가 지내고 있는 내적인 위험요소들이다. 흔히 이러한 위험요소 때문에 19세기 이전까지는 일반적으로 'democracy'를 부정적인 단어로 간주하였고 오늘까지도 순수한 의미의 다수정을 어떻게든 그대로 받아들이지 않고 여러 가

지로 보완하여 'democracy'를 정의하고자 한다. 여하튼 이러한 위험요소들은 이미 다른 연구자들이 많이 지적한 사항이기 때문에 여기서는 체계적으로 정리하는 것으로 그치고자 한다.

그 전제조건 중 가장 두드러지는 것은 어떤 특정의 소수자가 어제도 소수자이었고 오늘도 소수자이고 내일도 소수자가 될 것이 확실하다면 다수정의 원리는 안정적으로 운영될 수 없다. 즉, 특정 개인이 영원한 다수와 영원한 소수자로 분리된 세계에서 자신의 선택과 의지에 상관없이 어느 한 쪽에 소속된다면 이것은 다수정의 원리에 대한 중대한 도전이다.

하지만 여기에서 주의할 점은 어떤 사회가 어떤 기준으로 특정 시점에서 소수자와 다수자로 분열되었고 그 이후에도 그렇게 분열되어 있다고 하더라도 이것만으로는 다수정의 원리에 대한 도전으로 볼 수는 없다. 다수정의 원리에 대한 도전은 그러한 분열 자체만으로는 생기지 않는다. 오히려 그러한 분열의 존재를 다수정의 원리는 전제로 한다. 그러한 분열이 애초부터 없었다면 굳이 다수니 소수니 하는 편 가름이 필요하지 않았을 것이다.

다만 문제가 되는 것은 어떤 특정 개인이 그러한 다수와 소수의 분열에서 지속적으로 어느 한 편에, 특히 소수의 편에 속하게 되는 것이고 이러한 소속이 그 개인만이 아니라 그의 자자손손에까지 이어지는 경우가 문제된다. 즉, 사회적 이동이 한 세대 내나 여러 세대 간에 걸쳐서 거의 없는 경우가 위험한 것이다. 특히 위험한 것은 그러한 다수와 소수의 분열이 자의에 의한 선택의 결과가 아니라 태생적인(ascriptive) 속성을 띠는 경우에 더욱 문제가 된다.

또 다른 문제점으로 지적할 수 있는 것은 다수정의 원리에 대한 도전은 어떤 특정 사회에서 어떤 주어진 시점에 다양한 정치적인 균열이나 문제들이 있다고 할 때 어떤 특정 개인이 모든 문

제나 균열에 있어서 예외 없이 소수자로 드러나는 경우이다. 즉, 다수정의 원리가 안정적으로 작용하려면, 어떤 개인이 하나의 특정 이슈에 있어서 다수정의 원리에 의하여 패배하였을지라도 또 다른 하나의 특정 이슈에 있어서는 승리할 가능성이 남아 있어야 한다. 그렇지 않을 경우 그 개인은 그 체제를 수용할 이유가 없다.

이렇게 개개인의 시각에서 볼 때 다수와 소수의 분열이 시간적으로나 이슈구조상 고정되지 않아야 한다는데 합의를 하더라도 문제는 여전히 남는다. 그것은 바로 어느 정도의 소수가 그러한 항구적인 균열구조에 빠지지 말아야만 다수정의 원리가 정당하다고 볼 수 있는가하는 문제이다. 정치체제의 소속 구성원 모두가 언제나 그러한 항구적인 구조에 빠지지 않도록 보장한다는 것은 어려운 일이다. 특정 개인이나 무리가 극소수에 그친다면 우리는 사소한 문제로 간과해버릴 수도 있을 것이다. 문제는 어느 정도의 수가 감내할 수 있는 소수이고 아니냐하는 것이다. 이 새로운 문제에 대한 답을 다시 다수정의 원리에서 이끌어 낼 수 있을 지는 미지수이다. 이런 점에서 이 문제는 다수정의 원리로 해결할 수 없는 자체적인 한계 혹은 아킬레스건 중 첫 번째로 지목할 수 있는 것이다.

이와 연관하여 다수정 원리의 문제로서 지적할 수 있는 것은 바로 그 원리가 지배할 수 있는 지배영역의 범위문제이다. 이것은 궁극적으로 정치의 영역과 비정치의 영역을 설정하는 문제와 일치한다고 볼 수 있다. 특정시점에서 지배적인 위치를 점한 다수가 과연 다수정의 원리를 내세워 결정할 수 있는 사안의 영역이 어디까지인가는 하는 점이다. 이러한 의문은 바로 미국의 건국의 아버지라고 불리는 매디슨(J. Madison)이 말하고 있는 다수의 폭정을 염두에 두고 제기되는 것이다.

다수가 그 지위를 이용하여 인간적인 생존을 위한 기본적인 권

능까지도 소수자들에게서 빼앗는다면 그것은 소수자의 입장에서는 받아들이기 어려운 일이다. 소수자는 비록 일시적으로 정치적인 소수자로 전락하였다고 하더라도 아니 항구적으로 다수자가 될 가능성이 없다고 하더라도 자신이 속한 특정 정치체제의 속성과 상관없이 인격체로서 누려야만 할 기본적인 권한이 있을 것이다. 이러한 권한은 정쟁의 대상이 될 수 없으며, 따라서 다수도 함부로 침해할 수 없을 것이다. 이러한 사고가 바로 근대 인권주의나 근대 자유주의 사상 또는 자연법사상의 기저에 깔려있다고 하겠다. 여기서 짚고 넘어가야할 문제는 많은 논자들의 경우 흔히 인권이나 기본권의 보장을 'democracy'를 규정하는 요인으로 간주하는 경향이 있다. 하지만 다수정으로서의 'democracy'는 인권과 얼마든지 상충할 수 있는 것이다. 인권은 특정 정치체제를 초월하여 인류 보편적인 권한을 지칭하는 반면 정치체제의 다수는 언제나 사회특수적일 수밖에 없기 때문이다.

다수정의 입장에서 바라볼 때, 근대 자유주의의 핵심논지는 바로 특정 다수의 권력으로부터 자유 혹은 다수의 권력으로부터 침해받지 않을 자유의 영역을 설정하는 것이다. 이러한 자유권은 곧바로 생존권과도 연결된다는 점에서 우리는 공감을 할 수 있지만, 여전히 경계선의 설정은 문제로 남는다. 어떤 영역과 이슈들이 자유의 영역에 속하여야만 하고 어떤 영역이 다수와 소수 사이의 정쟁의 영역으로 속하여만 하는지를 가리는 일이 중요할 것이다. 다수정의 원리는 바로 이러한 영역을 설정하는 일까지 다수로 결정할 수 있느냐하는 의문을 남긴다. 따라서 이것이 다수정의 원칙 자체로서는 해결할 수 없는 두 번째 아킬레스건으로 남는다.

마지막으로 다수정 원리의 한계로 지적할 수 있는 것은 다수가 과연 무엇의 다수인가하는 점이다. 이것은 비록 다수가 결정할 수 있는 영역이 정하여져 있다고 하고 또한 동시에 그 영역 내에서는

다수가 지배하는 것을 인정한다고 하더라도 여전히 그 다수가 어떤 사람들 중에서의 다수인가하는 문제는 남는다. 극단적으로 우리는 'democracy'에서 온전한 시민으로 대우받는 사람의 수를 아주 제한적으로 설정하여 놓고 그 중에서 다수가 지배하면 'democracy'라고 규정할 수도 있을 것이다. 우리는 이러한 예를 노예, 여성, 미성년자 등을 배제하였던 고대 그리스의 "democracy," 노예, 여성, 미성년자, 무산자 등을 배제하였던 과거 미국과 영국의 'democracy' 등에서 찾아볼 수 있다.[11] 이 모든 경우에 지배하는 "다수"보다는 지배받는 자가 실제로 수적으로 우세한데도 불구하고 우리는 여전히 인류최초의 'democracy' 혹은 근대 최초의 'democracy'라고 간주한다. 물론 오늘날의 시각에 보아 이러한 규정이 문제가 있음을 인지하고 일부학자들은 'democracy' 앞에 "제한적인(limited)"라는 수식언을 붙이곤 한다. 하지만 전체국민 중에서 10%를 겨우 넘거나 안 되는 사람들만이 참정권을 가진 그런 정치체제를 우리는 제한적이라는 수식언을 달았을지라도 과연 'democracy'라고 부를 수 있을까 의문이다. 실제로 영국은 20세기 초에 와서야 비로소 인구의 10% 넘는 인구가 참정권을 가지게 되었다(Dahl 1989, 236). 우리가 그 이전이나 그 때의 영국의 정치체제를 'democracy'라고 부를 수 있는 유일한 이유는 제한된 인구들이지만 그들 내부에서는 다수정의 원리에 의해서 운영되었다는 점에서 그러할 것이다. 이러한 사례는 바로 무엇의 다수인가 하는 문제가 'democracy'의 세 번째 아킬레스건이라는 것을 여실히 보여준다. 그에 대한 확답을 다수정의 원리만으로 이끌어 낼 수 없다는 것은 확실하다. 이 문제는 달(Dahl)이 기존의 민주이론(democratic theory)들이 한결같이 주인인 국민, 즉 "people"의 경계선 문제와 관련하여 침묵

11) 고대 아테네 민주주의에 관한 최근의 문헌은 Thorley(2004)와 Woodruff (2005) 참조.

하고 있었다고 지적한 것과도 일맥상통한다(Dahl 1979).

이 문제와 관련하여 추가로 생각해볼 것은 민족국가(nation state)와 'democracy'의 우선순위 문제이다. 'democracy'의 확립은 민족 혹은 국민(nation)의 경계선의 확립을 전제로 한다는 린쯔의 명제도 이러한 'democracy'의 아킬레스건의 시각에서 바라볼 수 있다(Linz and Stepan 1996, 16-37). 이것은 다수의 종족들로 구성된 어떤 'democracy'에서 특정 소수종족이 별도의 민족국가를 수립하려고 할 때, 과연 그 분리의 문제를 다수정의 원리로 결정할 수 있을까하는 문제가 생긴다. 여기서 문제는 전체 분리되기 이전의 인구 중에서 다수인가 아니면 분리하고자 하는 집단의 인구 중에서 다수인가 아니면 분리를 반대하는 인구의 다수만으로 충분한가 하는 문제이다. 이것이 시사하는 바는 다수와 소수를 나누기 이전에 우리는 우선 무엇의 다수와 소수인가에 관한 경계선에 관해서 합의가 선행되어야 한다는 것이다. 이것은 'democracy'의 원리가 정치의 제1근본 원리는 될 수 없으며 뭔가 그에 선행하는 제1의 원리가 있음을 다시 한 번 보여주는 것이다.

IV. 우리나라 현실정치에 대한 여러 가지 함의

지금까지 우리는 민이 주인이라는 식으로 이해하는 통상적인 'democracy'에 대한 이해를 지양하고, 그것을 다수정으로 이해할 때 갖는 의미와 한계점 등을 포괄적으로 살펴보았다. 이 절에서는 이러한 논의가 갖는 우리나라 현실정치에 대한 함의를 한 번 살펴보고자 한다. 우리가 'democracy'를 민이 주인이라는 식으로 한자의 뜻을 풀이하지 않고 다수정으로 명확히 이해할 때 이것이 우리나라 현실정치에 던지는 함의로는 다음 몇 가지를 들 수가

있을 것이다. 첫 번째 함의는 우리나라 1987체제 즉 지금의 정치체제의 기본 틀 중 하나인 대통령의 선출방식과 관련이 있다. 요즈음 와서 우리나라 일각에서는 1987년 당시에 야당의 분열을 전제로 하여 여당이 승리할 수 있게 만들었던 적이 있는 단순다수결제(plurality rule)는 민주적인 대표성에 취약한 제도이고, 이것을 보다 민주적으로 만들기 위해서는 결선투표를 도입하여야 한다는 주장을 흔히 내놓는다. 그런데 이러한 주장을 이론적으로 뒷받침하기 위해서는 'democracy'를 여기에서와 같이 다수정으로 이해하여야만 한다. 이에 반해서 단순히 참여나 자치의 원리로는 결선투표의 도입을 옹호하기에는 역부족이다. 결선투표의 도입으로 반드시 선거에서의 참여율이 높아지지 않는다면 결선투표는 참여나 자치의 원리와는 거리가 멀다. 그것은 다만 이미 투표에 참여한 사람들 중에서 선거를 한 번 더하여 과반수를 채워서 뽑을 것인가 아니면 과반에 미달하더라도 그냥 한 번으로 뽑을 것인가라는 문제를 다루는 것이기 때문이다.

하지만 다수정으로서의 'democracy'의 입장에서도 결선투표의 문제는 여전히 남는다. 왜냐하면 그것은 무엇의 다수인가를 다수 자체가 결정을 하지 못하기 때문에 다수를 가장 엄격하게 해석하여 유권자 전체의 다수라고 보는 경우, 결선투표의 승자가 반드시 이것을 충족시킨다고 볼 수 없기 때문이다. 물론 다수의 경계선의 문제를 고민하지 않는다면 결선투표는 분명히 다수정의 입장에서 보았을 때 바람직한 개혁의 방향이다.

둘째로 중앙선거관리위원회에서는 최근의 투표율 저하를 매우 심각한 민주주의의 위기로 보고 있다. 이것은 분명히 자치와 참여의 원리에서 보면 그러하다고 볼 수 있다. 하지만 다수정의 'democracy'의 입장에서 보면 반드시 그러한 것만은 아니다. 왜냐하면 앞에서 논의한 바와 같이 다수정의 원리는 다수의 경계선을 설정하여 주

지는 않으며 그 경계선과 별도로 참여자의 다수라고 단순히 이해하는 경향이 있기 때문이다. 따라서 그러한 원리에서 바라보면, 몇 명이 투표에 참여하였느냐가 중요한 것이 아니라 참여자 중에서 과반을 획득하였느냐 아니냐가 오히려 더 중요하다. 하지만 여기서도 다수의 경계선 혹은 모집단의 문제를 가지고 이야기한다면 논의는 이렇게 간단하지는 않은 것이 사실이다.

셋째로 지적하고자 하는 것은 국회를 'democratic'하게 운영한다는 것이 무엇을 의미하는가 하는 의문과 관련이 있다. 1987년에 군부에 의한 소수지배가 종식되고 다수정의 원칙이 도입된 지 거의 20년이 넘었지만 여전히 우리 사회는 다수의 지배 원칙이 확립되어 있지 않으며, 소수자의 주장에 비교적 관대한 편이다. 이러한 소수자가 이른바 사회적인 약자인 경우 더욱 그러하다. 소수자에 대한 특별한 배려와 다수정의 원칙에 대한 완화 내지 희석은 바로 민주정치의 최대 전시장이라고 볼 수 있는 국회에서 찾아볼 수 있다. 우리나라 국회는 과거 반민주시대에 정권의 정당성이 취약하여 가능하다면 야당을 끌어안고 가려고 노력하였던 권위주의 시대의 산물인 합의제적인 운영을 여전히 유지하고 한다. 이것은 국회 내의 상임위원회의 의장과 의석 배치에도 그대로 반영되어 미국의 의회 운영방식과 정반대로 국회의 다수파가 모든 상임위를 장악하지 못하고 자신이 차지한 의석비율 정도만큼만 지배권을 행사하도록 제도화 되어 있다. 이 결과 소수파인 야당도 상당한 수의 상임위를 장악하여 국회의결 과정에서 중요한 비토게이트(veto gate)를 지키고 있어 상당한 영향력을 행사할 수 있도록 되어 있다. 또한 의회의 결정 방식의 정도(正道)를 표결이 아니라 합의로 간주하는 전통 때문에 표 대결을 가능한 미루거나 하지 않으려고 한다. 그 결과 표결은 기본적으로 다수파와 소수파가 합의를 한 다음에 들어가는 요식절차 정도로 간주되는 것이

관례이다. 물론 국회 내에서 어쩔 수 없이 최후의 수단으로 표결을 강행하여야만 하는 경우가 있는데 이런 경우 표결을 막기 위하여 소수파에 속한 정당이나 의원들이 격렬한 몸싸움을 벌이거나 아니면 표결을 반민주적인 국회운영이라고 비난하고 표결 결과에 대해서도 승복을 하지 않는 모습을 자주 접한다. 물론 다수정의 원칙에 따르면 반민주적인 사람들은 다름이 아니라 그러한 다수의 결정에 승복을 거부하는 자신들임에도 불구하고 말이다.

이렇게 'democracy'를 다수의 지배와 연결하는 것을 꺼리는 현상은 "민주주의적" 정치지도자들조차도 자신이 국민 중의 일부, 비록 그것이 다수일지라도, 그 일부를 대변한다는 것을 인정하기 꺼리게 만들고 언제나 자신들은 국민전체를 대변한다고 비현실적으로 주장하게 만들었다. 그리하여 정당의 이름에 보면 분파적 이름을 갖고 있는 정당은 아주 소수이고 나머지 정당들은 대부분 국민 혹은 하나 혹은 우리 혹은 통일(합) 등 집단전체를 상징하는 용어를 주로 사용하게 만들었다. 이것은 민주주의 자체가 다수와 소수의 편가름과 다수의 지배를 대전제로 한다는 사실을 경시한 데서 비롯되는 것이다.

넷째로, 앞에서 다수정 원리의 아킬레스건으로 지적한 내용들도 우리나라 정치에서 얼마든지 찾아볼 수 있다. 그리하여 어떤 경우에는 다수의 의견을 물을 대상인 특정 이슈의 이해당사자 조차 정확히 분간하기 힘든 경우가 있다. 예를 들어보자. 한동안 정국의 최대 이슈가 되었던 전라북도 부안군 위도 핵폐기물 처리장이 그러한 예인데, 핵폐기물 처리장을 설치함으로서 방사능 오염가능 지역에 사는 주민(위도 주민)만을 대상으로 다수의 의견을 물을지 아니면 그 특정 지역이 속한 지방자치의 단위정부에 소속된 주민(부안군민)의 의견을 물을지 아니면 상위 지방자치단위인 전라북도 주민 전부가 의결에 참여하여야 하는지 아니면 이것은 환경문

제와 국가전체의 에너지 수급정책 문제라고 보고서 남한 전체 국민이 이에 대해서 의견을 개진하는 것이 올바른 것인지 모호한 부분이 있다. 다수정의 원리만 가지고는 이것 중 어느 것이 더욱 더 민주적이라는 결론을 내릴 수 없다. 왜냐하면 그 어느 집단이든 해당 집단의 다수의 의견을 반영하기만 하면 되는 것이기 때문이다. 따라서 그 어느 집단의 의견이 다수정의 원리에 부합하는지 갑론을박하는 것은 다수정의 원리로는 해결될 수 없는 것이다.

혹자는 물론 보다 많은 사람들이 참여하는 것이 더 민주적이라고 주장할지 모르며 따라서 위의 핵폐기물 사건에서 보면 국민전체를 모집단으로 의견을 구하는 것이 올바르다고 볼지 모른다. 하지만 이러한 주장은 다수정의 원리와는 상관이 없으며 오리려 자치정의 원리와 가깝거나 보기에 따라서 자치정의 원리와도 상관이 없을 수 있다. 왜냐하면 자치정의 원리는 기본적으로 제3자의 개입원칙을 반대하며 어떤 결정으로 영향을 받는 사람들 전부가 의사결정 과정에 참여하는 것을 원칙으로 하는데, 이 경우 어떤 모집단이 직접적인 영향력에 놓인 집단인지 파악하기 어렵기 때문이다.

이외에도 다른 많은 함의가 있겠지만, 한 가지만 더 언급하고 이 절을 마무리 하고자 한다. 그것은 요즈음 언론에 자주 등장하는 포퓰리즘(populism)과 관련이 있다. 이것을 우리말로 혹자는 인기영합주의라고 번역을 하는데 이런 경우 항상 부정적인 의미를 지닌다. 하지만 다수정의 입장에서 볼 때 포퓰리즘은 언제나 부정적인 것만은 아니다. 다수정은 오히려 인기 혹은 다수의 여론에 부응할 것을 요구한다. 다만 우려스러운 것은 인기가 과연 다수의 진정한 의견과 일치하는가 하는 점이다.

이와 관련하여 우리나라 정치의 문제점으로 부각이 되는 또 다른 점은 바로 다수의 의견을 확인하는 절차의 부재이다. 우리나라

정치적 갈등 당사자들은 서로가 여론을 등에 업고 있다고 주장한다. 여론에 밀려 파업을 취소하거나 여론에 힘입어 무엇을 한다는 보도를 자주 접하는데 이때 여론이 과연 진정한 다수의 의견과 일치하는지 확인할 길이 없다. 현재 여론조사의 문제점 등은 차치하고라도 제대로 여론조사가 이루어졌다고 하더라도 과연 표피적인 대중의 의견이 진정한 다수의 의견인가 의문이 남는다. 이와 관련한 문제를 극복하기 위해서 어떤 이들은 기존의 여론조사에다 토론기능을 강화한 새로운 여론조사 형식인 공론조사(deliberative polling)를 도입하고자 하며 우리나라에도 소개된 바가 있다(Fishkin 1991). 이 방식은 여느 여론조사방식에 비하여 비용이 과대하게 들어가지만 공론을 심층적으로 파악하는데 도움이 되어 우리나라 현실정치의 문제점을 해결하는데 고려해 볼만하다고 본다.

Ⅴ. 결론

이 글에서는 어쩌면 모든 사람들이 당연히 받아들이는 'democracy'는 "민주주의"라는 인식과 그것이 직설적으로 의미하는 바, 즉 국민이 주인인 나라라는 해석이 결코 당연한 것이 아님을 지적하였다. 이렇게 당연할 것 같은 해석과 이에 바탕을 둔 교육 때문에 우리는 막상 너무나 단순한 'democracy'의 또 다른 의미, 즉 다수가 지배하는 것이라는 사실을 망각하고 이야기할 때가 많다. 오히려 정반대로 소수의 권익이 보호되는 사회라든가 아니면 심지어 국민국가의 경계선을 넘어 특정 정치체제를 초월하여 존재하는 보편적인 이념이자 가치인 인권을 바로 민주주의와 등치하는 경향도 종종 우리사회에서 볼 수 있다. 또한 근대 민주주의 꽃이라는 의회에서도 우리는 흔히 "다수당의 반(反)민주적인 폭거와 횡

포"라는 아이러니한 표현을 자주 사용하는 것을 볼 수 있다. 이런 상황 속에서 이 글은 민주주의를 다수지배로서 인식할 필요성을 강조하고 이렇게 단순하게 인식한 다수정으로서의 'democracy'의 원리와 내적인 한계점 세 가지를 정리하고 우리나라 현실정치에 던지는 5개 정도의 함의를 종합적으로 고찰하여 보았다.

서론에서도 언급하였지만, 여기서 다시 강조하자면, 요즈음 우리 정치학계에서 학자들이 대개 그러하듯이 개별 세세한 주제에 대한 심층적이고도 창의적인 이론적 기여를 하는 것도 중요하지만 이와는 달리 보편적인 핵심개념에 대해서 나름대로의 문제의식을 가지고 광범위하게 정리하고 현실 정치에 비추어 보는 작업도 우리나라 정치학계의 발전을 위해서 필요하다고 하겠다. 이 글은 이런 시각에서 보면 전자라기보다는 후자에 속하는 글이다.

우선 제2절에서는 이러한 논의의 필요성에 공감하지 못하는 사람들에게 논의의 필요성을 상기시키기 위하여 예비적인 고찰로 대한민국헌법 제1조를 분석하여 보았다. 여기서의 국민이 주인이고 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 사상을 민주주의와 등치하는 경우 어떤 문제가 발생하는지를 지적하여 보았다. 그것은 바로 제1조에 나오는 용어인 공화국, 민국, 민주가 별로 차별성이 나지 않게 만들어 용어반복에 불과하다는 결론에 도달하게 된다는 것이다. 이러한 동의어반복(tautology)을 극복하기 위하여서는 'demos'를 다수로 규정하고 'democracy'를 다수정으로 해석하여 볼 필요가 있다는 주장을 하였다. 이것은 반대로 'demos'를 국민 내지 인민으로 이해하고 'democracy'를 국민이 주인인 나라 혹은 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정부로 규정하는 전통에서 벗어나서 살펴볼 필요성을 있음을 지적하는 것이다.

제3절에서는 그렇게 'democracy'를 다수정으로 단순하게 규정할 때 그것이 어떤 의미를 갖는지를 종합하여 보았는데, 그것을

요약하면 다음과 같다. 첫째, 다수에 의한 통치로서 'democracy'에서는 무엇보다 일인에 의한 통치(rule by the one), 즉 이른바 독재정치를 반대한다. 그것은 또한 타인에 의한 지배와 'democracy'가 양립할 수 있다고 본다. 셋째로 그것은 지배하는 다수에 반대하는 소수의 피지배자의 존재를 당연시한다. 나아가, 그것은 1인이 적극적으로 모든 권한을 행사하는 것을 반대하지만 또한 동시에 1인이 소극적으로 거부권을 행사하는 것도 반대한다. 마지막으로 그것은 정치체제의 구성원 개개인의 목소리를 철저하게 동등시 하는 것과 동일한 것은 결코 아니지만 그러한 식의 평등을 대전제로 한다. 즉, 평등이 곧 'democracy' 자체를 규정하는 요소는 아니지만, 그것을 위한 전제조건임에는 확실하다.

이렇게 단순화하여 다수정으로서 'democracy'를 이해할 때, 그것은 불가피하게 다음과 같은 세 가지 내재적인 한계점을 갖는다. 우선 그것은 다수와 소수의 분열이 시간적으로나 이슈구조상 고정되지 않아야 한다는데 합의를 하더라도 어느 정도의 소수가 그러한 항구적인 균열구조에 빠지지 말아야만 다수 지배의 원리가 정당하다고 볼 수 있는가하는 문제는 다수정의 원리 자체를 통하여서는 해답을 찾을 수는 없다는 것이다. 둘째로 그것은 다수정의 원리가 지배할 수 있는 지배영역의 범위를 다수정의 원리 그 자체로는 설정할 수 없다는 것이다. 이것은 궁극적으로 정치의 영역과 비정치의 영역을 설정하는 문제와 일치한다고 볼 수 있다. 특정시점에서 지배적인 위치를 점한 다수가 과연 다수정의 원리를 내세워 결정할 수 있는 사안의 영역이 어디까지인지를 그 원리 자체로서는 규정할 수가 없다는 것이다. 마지막으로 다수정 원리의 내재적 한계로 지적할 수 있는 것은 다수가 과연 무엇의 다수인가하는 점이다. 이것은 비록 다수가 결정할 수 있는 영역이 정하여져 있다고 하고 또한 동시에 그 영역 내에서는 다수가 지배

하는 것을 인정한다고 하더라도 여전히 그 다수가 어떤 사람들 중에서의 다수인가하는 문제를 다수정의 원리로 결정할 수는 없다는 것이다.

제4절에서는 이러한 다수정으로서의 민주주의에 대한 개념 정리를 바탕으로 그것이 한국정치에 갖는 다섯 가지 정도의 시사점, 즉, 결선투표의 도입 문제, 투표율의 저하, 국회 내 의사결정 방식의 문제, 방폐장 건설을 둘러싼 갈등의 문제, 포퓰리즘과 다수의 의견을 확인하는 문제 등을 지적하여 보았다. 이 결론에서는 그 중 한 가지만 언급하고자 한다. 앞서 2절에서 지적한 바와 같이 실제로 개념상의 혼동만이 있는 것이 아니라 현실정치에서도 혼돈이 있기 때문에 이것을 지적하고자 한다. 다수정의 입장에서 바라볼 때 제일 당황스러운 것은 소위 '민주주의자'라는 사람들이 가장 반민주적인 발언을 한다는 것이다. 예를 들면, 국회에서 '민주적으로'(democratically) 의사결정을 한다고 할 때, 본회의의 표대결을 통하여 다수를 확인하고 그것에 따라서 정당성을 확보하는 것을 두고서 국회의원들, 특히 소수당의 경우, 반민주적인 작태라고 비난할 때가 종종 있다는 것이다. 가능한 합의와 대화를 통하여 모두가 참여하는 방식으로 의사결정을 내리는 것이 민주적(democratic)이라고 보는 것이다. 이러한 반민주적이라는 비난은 정치인들이 상대방을 비난할 때 스스로 "정치적인 공세를 펴지 마세요"라고 주장하는 것과 다름없이 자가당착적인 것이다. 이러한 인식자체가 국회 내에서의 물리적인 충돌을 정당화하고 나아가 정치 불신을 키우는 원인이 될 수 있다는 사실을 한 번 반추해볼 필요가 있다고 본다.

끝으로 추가 연구의 필요성 혹은 방향성을 지적하면서 마치고 싶다. 헌법에 나오는 기본원칙 중 전문에 나오는 '자유민주적 기본질서'라는 말과 본문의 첫 조항인 제 1조에 나오는 민주공화국

이라는 말에서 우리는 민주가 우리나라의 국가 질서를 규정하는 매우 중요한 단어라는 사실을 실감할 수 있다. 하지만 이 민주라는 단어가 많은 이론가나 사상가들이 이미 인정하고 있듯이 너무나 다양한 의미로 사용되고 있는 정치학 용어 중 하나이기 때문에 그것의 의미에 대한 우리나라에서의 국민적 혹은 학계의 합의가 이루어지지 않는다면 국가의 기본질서를 이해하는 데도 많은 혼란을 겪을 것이다. 또한 단순히 민주가 아닌 자유민주가 의미하는 바가 무엇인지 그리고 단순히 민주국가가 아닌 민주공화국인 것이 의미하는 바가 무엇인지 또한 공화국이라는 용어가 헌법에 등장함에도 불구하고 과연 공화주의 정신이 우리나라 헌법정신을 형성하는 중요한 사상적 원칙으로 작용하고 있는지, 만약에 단순히 군주국가가 아니라 공화주의 정신을 정말로 숭상한다는 의미에서의 공화국이라면 우리에게 공화주의란 무엇인가 등을 보다 깊이 있게 연구할 필요가 있다고 본다. 이 글에서 토론하고 있는 다수정으로서 'democracy'에 대한 이해는 이러한 문제의식을 갖고 쓰인 글이지만 문제에 대한 답의 제시라기보다는 오히려 문제제기에 가까운 글이다. 헌법에 나오는 민주에 관한 보다 체계적인 이해를 위해서는 세 가지 개념, 민주, 공화, 자유를 중심으로 한 서구의 정치사상사에 대한 이해와 더불어 그것의 우리나라에로의 수용과정에 대한 역사적 이해를 추가로 필요로 한다. 예를 들어, 이어서 이루어져야 하는 연구 작업의 한 예로는 'democracy'라는 단어가 갖는 고대에서부터 서양사상사에서 있는 그대로 가졌던 의미에 관한 세밀한 논의가 될 수 있을 것이다. 후학들에 의한 끊임없는 덧칠에도 불구하고 우리는 이전의 시대마다 그것이 사용된 정확한 의미와 맥락을 객관적인 시각으로 추적하여 볼 필요가 있을 것이다. 이를 통하여서만 우리는 오늘날 우리가 그것에 부여하는 의미가 얼마나 시대적 보편성과 특수성을 갖는지 판별할 수가

있을 것이다. 이것은 페리클레스와 크세노폰(Xenophon)에서부터 이차대전 이후 로버트 달과 사토리에 이르기까지 고전적인 문건들에서 'democracy'라는 단어가 가졌던 의미에 대한 재고찰을 의미한다.

참고문헌

곽준혁. 2005. "민주주의와 공화주의: 헌정체제의 두 가지 원칙."『한국정치학회보』39:3, 33-57.

김동수. 1994. "민주주의와 공동체주의: 자유주의 공동체주의 논쟁을 넘어서."『한국정치학회보』28:1, 275-296.

로버트 달. 김왕식 외 번역. 1998.『민주주의』. 서울: 동명사.

이영애. 1990. "민주주의 원리의 재고찰."『한국정치학회보』24:2, 277-293.

이현아. 2007. "우리는 토론을 통해 이성적 상호성에 도달할 수 있는가?"『한국정치학회보』41:4, 69-90.

정용화. 1998. "조선에서의 입헌민주주의 관념의 수용: 1880년대를 중심으로."『한국정치학회보』32:2, 104-124.

Arblaster, Anthony. 1994. *Democracy*. Buckingham: Open University Press.

Aristotle. 1946. *The Politics of Aristotle*. Ernest Barker, ed. and trans. Oxford: The Clarendon Press.

Bessette, M. Joseph. 1980. "Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government." Robert A. Goldwin and William A. Schambra, eds. *How Democratic is the Constitution?* Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Blaug, Richardo and John Schwarzmantel. 2001. *Democracy: A*

Reader. New York: Columbia University Press.

Burheim, John. 1985. *Is Democracy Possible? An Alternative to Electoral Politics*. Cambridge: Polity Press.

Cohen, Mitchell and Nicole Fermon, eds. 1996. *Princeton Readings in Political Thought: Essential Texts since Plato*. Princeton: Princeton University Press.

Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

_____. 1979. "Procedural Democracy." Peter Laslett and James Fishkin, eds. *Philosophy, Politics and Society*. New Haven: Yale University Press.

_____. 1956. *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: The University of Chicago Press.

Fishkin, James. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven: Yale University Press.

Hamilton, Alexander, James Madison and John Jay. 1961. *The Federalist Papers*. Clinton Rossiter, ed. New York: Mentor.

Held, David. 2006. *Models of Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Hyland, James L. 1995. *Democratic Theory: The Philosophical Foundations*. New York: Manchester University Press.

Jin, Guantao, Qingfe Liu and Lap-wai Lam. 2005. "From 'Republicanism' to 'Democracy': China's Selective Adoption and Reconstruction of Modern Western Political Concepts (1840-1924)." *History of Political Thought* 26:3, 468-501.

Jung, Courtney and Ian Shapiro. 1995. "South Africa's Negotiated Transition: Democracy, Opposition and the New Constitutional Order." *Politics and Society* 23:3, 269-308.

Liberty Library of Constitutional Classics (http://www.constitution.org/liberlib.htm).

Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven:

Yale University Press.

Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Lively, Jack. 2007(1975). "The Meaning of Democracy." in Michael Saward, ed. *Democracy: Critical Concepts in Political Science* vol. 1, 23-56. London: Routledge.

Locke, John. 1988. *Two Treatises of Government.* Peter Laslett, ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Montesquieu. 1989. *The Spirit of the Laws.* Anne M Cohler, Basia C. Miller, and Harold S. Stone, trans. and ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Morrow, James D. 1994. *Game Theory for Political Scientists.* Princeton: Princeton University Press.

Rousseau, Jean-Jacques. 1987. "On the Social Contract." Donald A Cress, trans. and ed. *Jean-Jacques Rousseau: The Basic Political Writings.* Indianapolis: Hackett Publishing Company.

Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited.* Chatham, NJ: Chatham House.

Saward, Michael, ed. 2007. *Democracy: Critical Concepts in Political Science.* vol. 4. London: Routledge.

Schumpeter, Joseph A. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy.* New York: Harper Perennial.

Thorley, John. 2004. *Athenian Democracy.* New York: Routledge.

Woodruff, Paul. 2005. *First Democracy: The Challenge of an Ancient Idea.* New York: Oxford University Press.

Xenophon. c. 424 BCE. "On the Polity of the Athenians." Ancient History Sourcebook (http://www.fordham.edu/HALSALL/ANCIENT/424pol-athens.html).

ABSTRACT
Comparative Democratic Studies Vol. 5, No. 1
June 2009

The Understanding of Democracy as Majority Rule: In Contrast with the Idea of Republic

Jungug Choi
Department of Political Science, Konkuk University
drchoi@konkuk.ac.kr

This study addresses the issue of what democracy per se means. The termof democracy often comes with a great number of adjectives being attached to it such as "liberal," "people's," and "deliberative." However, it is time to think again about the very meaning of democracy without any adjective. Meanwhile, the Koreans often understand the fundamental meaning of democracy as "*minjujuui*," namely, popular sovereignty or the people's self-rule. This conventional understanding of democracy in Koreadoes not make any distinction between republic and democracy. However, this study contests this popular idea in Korea, by asserting that democracy is simply the rule by the majority and distinct from the idea of republic. This understanding of democracy, unlike the conventional idea of democracy in Korea, leaves open the possibility that there may be a non-democratic type of republicor a non-republican form of democracy. This study also discusses the theoretical implications and limitations of this simple understanding of democracy.

Keywords: demoracy, republic, republicanism, *minjujuui*, self-rule, majority rule, democratic republic