

한국정치와 가치의 권위적 파탄*

이 현 휘**

“정치란 한정된 가치를 권위적으로 배분함으로써 사회 전체의 이익을 증진시키는 행위다(politics is an authoritative allocation of limited values for the whole society).” 정치학 교과서에서 정치의 의미를 설명할 때 가장 빈번하게 인용하는 개념 중 하나다. 이 개념을 제시한 데이빗 이스튼(David Easton)에 따를 때, 정치 공동체 구성원 다수가 한정된 가치를 둘러싸고 전개하는 갈등 내지 투쟁은 저절로 해결되지 않는다는 것이다. 그렇다면 그런 갈등을 방치할 경우 정치 공동체는 끊임없는 분열의 길을 걷지 않을 수 없을 것이다. 따라서 정치 공동체가 건강하게 생존하려면 구성원 간의 갈등을 인위적으로 조정할 수 있는 어떤 메커니즘이 반드시 필요한데, 이스튼이 볼 때 그것은 가치를 권위적으로 배분하면서 사회의 특정 그룹에 국한된 이익이 아니라(not for a group within society) 사회 구성원 전체를 아우르는 공익을 꾸준히 구현하는 ‘정치’라는 것이다.

그렇다면 이스튼이 제시한 정치의 개념을 놓고 볼 때 한국정치의 현주소는 어떻게 평가할 수 있을까? 물론 그가 제시한 개념이 완벽한 기준일 수는 없다. 학자들 사이에서 그 개념의 이론적, 경험적 적실성 등을 둘러싼 논쟁이 끊임없이 제기되기 때문이다. 하지만 우리가 이스튼이 제시한 개념을 하나의 이념형(ideal type)으로 간주할 때, 한국정치의 독특한 성격을 날카롭게 포착할 수 있는 ‘수단’으로 활용할 수 있을 것이다. 2011년 한국사회에서 커다란 쟁점으로 부각되었던 서울시 무상급식 정책 논란을 사례로 한국정치의 특성을 구체적으로 파악해 보

* 이 글은 한국영어영문학회 2011년 국제학술대회 (11월 17일 - 19일, 온양관광호텔)에서 발표 한 내용을 수정 보완한 것이다. 발표를 권장해 주신 김지영 선생님께 감사의 말씀을 드린다.

** 경희대

기로 하자.

서울시는 2009년 25개 초등학교를 시범학교로 지정해서 우수 농축산물을 급식에 사용할 수 있도록 학교당 평균 4천만 원씩 총 10억 원을 지원했으며, 시범사업 시행 후 점진적으로 지원 규모를 확대해 나가는 계획을 세웠다. 그런 와중에 서울시 초·중·고 학생 4천 6백 명이 급식비를 미납하고, 위탁 급식업체의 경영난으로 서울 지역 일부 학교가 단축수업을 하면서 학생들이 점심을 거르는 사태가 빚어졌다. 이에 따라 이른바 무상급식 문제가 불거졌다. 그러자 민주당은 2010년 1월 25일 ‘뉴민주당의 약속’의 교육 분야에서 보편적 무상급식을 실현하겠다는 정책을 내놓았다. 이후 민주당, 민주노동당, 창조한국당, 진보신당, 국민참여당 등 야 5당은 정책 협약식을 맺고 6월 2일 지방선거에서 친환경 무상급식을 공약으로 선거운동을 하기로 합의했다. 지방선거 결과 서울 시장은 재선에 성공한 한나라당의 오세훈이 차지했다. 그러나 서울시 25개 기초단체장 중 21개 단체장이 민주당에서 당선되었고, 서울시 의회의 의석도 민주당이 다수를 차지했으며, 서울시 교육감 역시 진보진영의 단일화 후보였던곽노현이 당선되었다. 이로써 야당은 친환경 무상급식 정책을 강력하게 추진할 수 있는 모멘텀을 얻게 되었다. 그러나 오세훈은 하위소득 50%까지 무상급식을 확대할 수는 있지만, 전면적 무상급식은 복지 포퓰리즘을 초래할 수 있기 때문에 수용할 수 없다는 입장을 견지했다. 양측은 ‘보편적 복지’와 ‘선별적 복지’를 각각 표방하면서 한 치도 물러서지 않았다. 그런 와중에 서울시 의회는 2011년 1월 6일 서울시와 한나라당의 반대에도 불구하고 의장 직권으로 무상급식 조례안을 통과시켰다. 이에 대해 오세훈은 “시의회가 어떤 죄를 짓고 있는지도 모르고 죄를 짓고 있다”고 비판하고, “복지의 탈을 쓴 망국적 포퓰리즘과는 절대 타협할 수 없다”면서 “서울시 의회가 서해 뱃길, 한강 예술섬 등 서울의 미래를 위한 사업 예산을 삭감함으로써 서울의 꿈과 시민의 삶을 후퇴시킨 것에 대한 모든 책임은 민주당이 져야 한다”고 역설했다. 급기야 오세훈은 8월 24일 무려 182억 원을 투입한 주민투표를 통해 무상급식 여부를 결정하기로 하고, 선거에서 패배할 경우 시장직에서 사퇴하겠다는 초강수를 두었다. 하지만 오세훈은 선거에서 패배하고 말았다. 그러자 자신의 약속대로 8월 26일 시장직에서 전격 사퇴했다. 무상급식 문제는 10월 26일 서울 시장 보궐

선거에 범야권 단일후보로 출마해서 당선된 박원순에 의해서 일단락되었다. 그는 취임 첫날인 27일 오전 초등학교 5·6학년 무상급식 예산 185억 원을 서울시 교육청에 지원하는 서류를 결재했다.

박원순은 취임 첫날 무상급식 예산 지원안을 제일 먼저 결재한 까닭을 묻는 기자들의 질문에 “시정을 파탄 낸 갈등을 빨리 정리하고 싶었기 때문이었다”고 답변했다. 박원순의 평가에 따라 때, 그동안 무상급식 문제를 둘러싸고 전개된 서울시의 정치는 가치의 권위적 배분이 아니라 ‘가치의 권위적 파탄(an authoritative bankruptcy of values)’을 적나라하게 실천한 사례였다. 이런 특성은 8월 24일 주민투표에서 약 182억 원, 그리고 10월 26일의 시장 보궐선거에서 약 300억 원의 예산을 사용했다는 사실만 고려해도 쉽게 납득할 수 있다. 오세훈과 서울시 의회가 극단적으로 대립하는 대신 정치적 타협을 통해 이른바 차선의 예술(an art of the second best)을 성취했다면 480억 원에 달하는 천문학적 예산을 ‘낭비’할 필요가 전혀 없었기 때문이었다. 실제로 김문수 경기도 지사의 경우 서울시 의회처럼 민주당이 경기도 의회의 다수 의석을 차지한 상황에서 역점사업을 살리는 대신 친환경 급식 예산을 확대하는 방식으로 의회와 타협함으로써 정치적 파국을 피할 수 있었다.

지난해 말 미국 『월스트리트저널』은 인터넷 홈페이지에 2010년 올해의 사진 157장을 게시하면서 북한의 연평도 포격 사진과 한국의 여야 국회의원 몸싸움 사진 2장을 포함시킨 바 있다. 한국정치의 현주소를 상징하는 이 두 사진을 보면 무상급식 문제에서 오세훈이 선택한 정치적 행위는 전형적 사례에 속하고, 김문수가 선택한 정치적 행위는 예외적 사례에 속한다는 사실을 쉽게 추론할 수 있다. 실제로 17대 국회 전반이 2년간 국회가 열린 470일 중 40%에 달하는 190일 동안 국회가 파행되었다. 국회 파행의 주요 원인은 경제 및 민생과는 크게 상관없는 정파적 이해관계에서 비롯된 것이 대부분이었다. 그러나 이런 모습은 17대 국회 뿐만 아니라 그 이전과 이후 국회에서도 매우 빈번하게 반복된 것이었다. 또한 삼성경제연구소에서 발간한 『한국의 사회갈등과 경제적 비용』(2009. 6. 24.)에 따르면 “한국은 27개 OECD 회원국 중 네 번째로 사회갈등이 심한 국가”인데, 이를 비용으로 환산하면 “1인당 GDP의 27%에 달하는 것”으로 나타났다. 또한 한국

사회의 갈등지수가 이처럼 높게 나타나는 주요 원인 중의 하나로 한국정치의 취약한 갈등조정능력을 꼽았다. 정부능력을 보여주는 정부효과성지수는 OECD 평균 1.43보다 낮은 1.26으로 23위에 그쳤다. 보고서를 작성한 박준 연구원은 “사회 갈등지수가 10% 하락할 경우 1인당 GDP는 7.1% 증가하는 효과가 있을 것”으로 추산했다. 또한 한국사회의 갈등 수준을 완화하려면 “합리적 토론문화 정착, 법치주의 고도화, 사회지도층의 사회공헌도 활성화 등이 필요하다”고 말했다.

한국정치가 가치의 권위적 배분 대신 가치의 권위적 파탄을 고질적으로 반복하는 까닭은 무엇인가? 해답의 실마리를 찾으려면 이스튼이 제시한 정치 개념을 다시 살펴볼 필요가 있다. 가치의 권위적 배분을 통해 사회 전체의 이익을 창출할 수 있으려면 정치적 행위자가 경제학의 경제인(economic man)처럼 자신의 이익을 위해 합리적으로 행위하는 존재라는 전제를 반드시 충족해야만 한다. 정치적 행위자가 자신의 이익을 위해 합리적으로 행위하는 데도 불구하고 사회 전체의 이익을 창출할 수 있는 까닭은 무엇인가? 그것은 무엇보다도 정치적 행위자가 혈연, 학연, 지연 등과 같은 인간의 강고한 사적 유대로부터 ‘독립한’ 존재이기 때문이다. 그렇기 때문에 인간의 사적 유대의 범위를 넘어서는 사회 전체의 공적 규범을 준수하는 가운데 자신의 이익을 추구할 수 있게 된다. 이 경우 개인의 사익과 사회의 공익 간의 긴장이 해소되면서 양자의 공존공영이 가능하게 된다.

이스튼이 제시한 정치 개념을 역사에서 가장 근사하게 구현한 사례로는 프로테스탄트 종파(Protestant sects)의 구성원들이 만들어낸 식민지 시기 미국의 민주주의를 꼽을 수 있다. 이들은 일체의 세속적 가치를 부정하고 초월적 신에 헌신하는 가운데 자신이 속한 다양한 사적 유대로부터 ‘독립한’(disengagement from the immediate social routine) 존재들이었다. 인간 실존 그 자체의 독립성을 확보한 종교적 개인주의(religious individualism)가 탄생한 배경이 여기에 있었다. 하지만 이들은 모래알처럼 고립된 존재가 아니라 초월적 신 앞에서 평등하게 존재하는 대단히 윤리적인 존재였다. 전자가 방종(licence)의 주체라면 후자는 자유(liberty)의 주체였다. 전자의 집단이 모래더미(sandpile)에 불과하다면 후자의 집단은 퇴니스가 정의한 이익사회(Gesellschaft)에 가까운 것이었다. 이익사회에 가까운 까닭은 집단의 질서가 인간의 사적 유대(personal relationship) 대신 신뢰, 정직, 페어플레이, 사회적

책임, 준법 등과 같은 비인격적 조직원리(impersonal and binding principle)에 기초를 두었기 때문이다. 공동체 구성원이 이러한 비인격적 조직원리를 준수하면서 삶을 영위할 때 공동체 전체의 이익을 창출할 가능성 또한 높아진다. 그런데 공동체의 번영은 지상에서 신의 왕국의 건설이라는 종교적 의무를 가시적으로 실천하는 것이기도 했다. 따라서 비인격적 조직원리는 공동체 구성원 개개인의 사익과 공동체 전체의 공익을 매개하면서 신의 소명을 이행할 수 있게끔 해주는 결정적 관건이었다. 미국의 민주주의에서 가치의 권위적 배분이 가능할 수 있었던 배경이 여기에 있었다.¹⁾

하지만 한국 역사에서는 씨족의 유대가 붕괴된 적이 없었다. 인류 역사에서 씨족을 붕괴시킨 힘은 두 가지가 있었는데, 하나는 씨족의 유대를 부정한 기독교

1) 프로테스탄트 종파는 인류의 일부는 구원으로 예정되고 나머지는 멸망으로 예정되었다는 프로테스탄티즘의 이중 예정설(double predestination) 때문에 대단히 배타적인 성격을 띤다. 프로테스탄트 종파의 구성원은 현세 내 금욕윤리(inner-worldly asceticism)를 철저히 실천함으로써 자신이 구원으로 예정되어 있다는 사실을 객관적으로 입증할 수 있는 사람만으로 엄격하게 한정되었기 때문이다. 미국 민주주의는 이처럼 배타적인 종파에 터를 두었다는 점에서 '귀족적 민주주의(aristocratic democracy)'라고 할 수 있다. 미국이 표방하는 자유 역시 인류 보편의 자유가 아니라 신이 선택한 신성한 공동체(holy community), 즉 미국에 국한된 배타적 자유였다. 미국 민주주의가 명백한 숙명(manifest destiny), 인도주의적 개입(humanitarian intervention) 등의 명분으로 타국에 정권교체(regime change) 등과 같은 무자비한 폭력을 빈번하게 행사했던 궁극적 까닭 역시 이중 예정설에서 찾아볼 수 있다. 그런데 기독교 신학에서 예정설을 정초한 최초의 인물은 바울이었다. 예수는 모든 인간에게 사랑의 신이 내재한다고 가르쳤다. 인류 보편의 사랑의 윤리를 설파한 예수에게서 예정설이 들어설 여지는 없었다. 그러나 바울은 예수의 내재 신관(immanent God)을 신과 인간의 교감이 불가능한 초월 신관(transcendental God)으로 대체함으로써 예정설이 들어설 여지를 제공했다. 더욱이 바울은 예수의 사랑의 신관을 폭력적 신관으로 대체하기까지 했다. 바로 여기에서 세상을 성과 속, 교회의 안과 밖, '예수 천국, 불신 지옥' 등과 같이 준별하는 2분법적 사고방식이 태동했으며, 이후 그런 사고방식은 기독교 신학 전체에서 관철되었다. 화이트헤드가 기독교 신학을 결정적으로 망쳐놓은 장본인을 바울로 꼽은 이유가 여기에 있다. 그런데도 최근 바디우, 지젝 등을 중심으로 세계 자본주의의 획일주의, 공동체의 문화적 특수성, 포스트모더니즘의 상대주의 등을 동시에 극복할 수 있는 새로운 보편의 윤리를 바울에게서 찾으려는 노력이 전개됨으로써 세계 학계의 주목을 끌고 있다. 하지만 서구 지성사에 대한 피상적 이해를 바탕으로 구성된 그들이 답론이 그토록 손쉽게 유도되었다는 사실은 '난센스의 유행(fashionable nonsense)'이라고 밖에 평가할 수 없을 것이다.

였고, 다른 하나는 씨족의 유대를 붕괴시킬 정도로 강력한 국가의 관료정치였다. 그러나 한국 역사에서 이 두 가지 힘이 뿌리를 내린 적은 없었다. 그래서 “한국 사회는 확대 씨족체계에 기반을 둔 매우 분절된 부족사회”를 탈피할 수 없었다. 이러한 씨족의 유대는 현대 한국 사회에서 학연, 혈연, 지연 등과 같은 다양한 모습으로 표출되고 있다. 이처럼 씨족의 유대가 건재한 사회는 씨족 내부와 외부 를 확연하게 구분하는(the in-group/ out-group distinction) 양상을 보인다. 씨족 내부 구성원끼리는 가족의 형제윤리에 기초해서 서로 신뢰하고, 경제적으로 어려울 때 서로 도와주면서 강고한 유대를 유지한다. 이와 달리 씨족 외부에서 존재하는 모든 인간은 불신 대상이거나 교묘하게 이용할 대상으로 간주되며, 필요할 경우 무자비하게 억압할 대상으로 전략하기도 한다. 그런데 한국 사회에서 씨족 내부와 외부 를 준별하는 윤리는 조선 시대 신유학의 ‘벽이단(關異端)’ 사상과 착종되면서 더욱 강고하게 자리를 잡았다. 즉 씨족 내부는 정통으로 자임하고, 씨족 외부는 이단으로 몰아세움으로써 씨족 간의 소통과 타협의 가능성을 원천적으로 봉쇄해 버리고 말았다.

한국인이 항시 씨족, 혈연, 학연, 지연 등과 같은 사적 유대가 지배하는 집단의 멤버로서 존재하고, 그 집단이 다시 벽이단 사상으로 무장했을 때, K. A. 남궁이 통찰한 다음과 같은 갈등 패턴의 출현이 불가피했다.

한국인이 (그들 자신의 가정이나 문화에서 말로서) 싸울 때는 남한 사람이건 북한 사람이건 상관없이 항시 자신의 분노가 정당하다고 주장한다. 그들은 자기네가 전적으로 옳고, 상대방은 전적으로 틀렸으며, 자기네의 ‘진지함’과 ‘도덕성’을 상대방에게 전달하기 위해서는 극단적인 언어를 사용해야만 한다는 전제 하에서 싸움을 시작한다.

한국인의 갈등 패턴을 고려할 때, 오세훈이 서울시 의회가 죄를 짓고 있기 때문에 절대로 타협할 수 없다고 말하면서 모든 책임을 민주당에 전가한 것은 우연이 아니었다. 그뿐 아니다. 예컨대 인조가 광해군의 대외정책을 극단적으로 부정하면서 친명사대정책으로 급격하게 선회한 것, 이명박 정부가 김대중과 노무현

정부의 대북 협력정책과 정반대의 대북 대결정책을 채택한 것 등도 한국인의 갈등 패턴을 전형적으로 실천한 사례였다.

한국인의 갈등패턴은 한국 사회의 집단과 집단을 가로지르는 공적 이익의 창출을 방해하는 가장 강력한 힘이었다. 그래서 한국정치는 가치의 권위적 배분 대신 가치의 권위적 파탄을 습관적으로 반복할 수밖에 없었다. 최근 민주당 박기춘 의원은 특임장관실이 지난해 9월 11일 전국 19세 이상 남녀 1000명을 대상으로 실시한 여론조사 결과를 입수해서 공개한 바 있다. 여론조사 결과에 따르면 응답자의 72.6%가 '우리 사회는 공정하지 않다'고 답변했다. 또한 3년 전과 현재의 공정성 수준을 묻는 질문에도 응답자의 73.1%가 '공정해지지 않았다'고 답변했다. 이런 결과는 한국정치의 가치의 권위적 배분 능력이 현저하게 취약하다는 사실을 단적으로 말해준다고 할 수 있다. 정치 경험이 전혀 없는 안철수가 정치권의 유력한 대권주자의 지지율을 단숨에 넘어설 수 있었던 까닭, 역시 정치 경험이 없는 박원순이 제도권 정당의 후보들을 제치고 서울 시장에 당선될 수 있었던 까닭 등도 한국정치로부터 가치의 권위적 배분을 기대하는 국민의 열망 때문이라고 할 수 있을 것이다.