

한국형 발전국가에서 사회적 다원화와 불평등에 따른 합의 민주주의의 요구: 세계화와 외환위기 및 코로나19 이후에 '민주주의의 질' 성찰*

김석동 | 서울대학교 · 성균관대학교

| 국문요약 |

민족적 동질성과 사회경제적 평등은 다수결 민주주의가 형성되는데 우호적인 조건이다. 반면 사회적 다원화와 불평등이 증가하게 되면 다수결 민주주의보다는 합의 민주주의가 대표성을 향상하여 민주주의의 질을 더 효과적으로 개선할 수 있다. 한국사회가 세계화와 외환위기 이후에 사회적 다원화와 사회경제적 불평등을 경험하면서, 경제민주화를 반영할 수 있는 합의 민주주의로 정치개혁의 요구가 거세지고 있다. 세계화 이후에 한국은 민족적 동질성의 약화와 함께 외국인과 탈북자 유입의 증가로 인해 사회적 다원화의 경향이 점차 강해지고 있다. 아울러 한국은 국가건설 초기에 평등한 사회였으나, 1997년 외환위기 이후의 저성장 시대에 특히 2020년 이후의 코로나19 대유행의 국면에 사회경제적 차원에서 불평등한 사회로 전환되고 있다. 게다가 한국의 급속한 산업화 과정에서 서울과 수도권 중심의 경제발전으로 인해 중앙과 지방 간의 양극화가 심해지고 있다. 이와 같은 사회경제적 불평등은 선거에서 현저한 쟁점으로 부상해왔으며, 반(半)다원적 사회로의 전환은 잠재적 쟁점이다. 이에 따라 한국 정당과 시민사회는 보편적 복지국가와 경제민주화 의제를 개헌 등의 담론을 통해 제기해왔다.

주제어 | 사회적 다원화, 불평등, 발전국가, 합의 민주주의, 민주주의의 질

* 본 연구는 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A3A20658 38).

익명의 세 심사자분의 건설적인 논평에 감사드립니다. 학술회의에서 이 논문의 초고에 대해 유익한 조언을 전달해주신 김형철, 서복경 선생님께도 감사드립니다. 필자의 연구에 대해 생산적인 토론의 기회를 열어준 서울대 행정대학원 정부경쟁력연구센터에도 감사를 포함합니다.

1. 서론

한국은 전후(戰後) 국가건설 과정에서 동원체제를 형성해왔으며, 1987년 민주화 이후에도 다수결 민주주의(majoritarian democracy) 제도를 유지해왔다. 일본, 한국 및 대만과 같은 동아시아 발전국가(이하부터는 ‘발전국가’로 약칭)는 중앙 집권적 정부와 동원체제로 일반화되어 왔다(Woo-Cumings 1999).

민족적(ethnic) 동질성과 사회경제적 평등은 다수결 민주주의가 형성되는데 우호적인 조건이다. 한국은 국가건설 시기부터 단일민족 신화에 기초하여 민족적으로 동질적인 사회였다. 한국은 국가건설과 고도성장기 동안 사회경제적으로 비교적 낮은 불평등을 유지했다. 이러한 낮은 불평등의 주요 이유는 국가건설 초기의 혁신적 토지개혁이 자산과 소득의 평등을 가져왔기 때문이며(Deininger and Olinto 2000), 부수적으로 교육개선과 낮은 실업률에 기인한다(Kim 2018, Chapter 4). 낮은 불평등에 힘입어, 한국에서 다수결 민주주의 제도가 형성되었다.

사회적 다원화 측면에서 한국은 국가건설 시기에는 단일민족 국가라는 민족적 정체성이 강한 사회였지만, 탈냉전 이래 세계화를 거치면서 국내인구 대비 외국인 이민자와 탈북자의 비율도 증가하여 민족적으로 이질적인 사회로 변모하고 있다. 다만 한국이 민족·언어·종교가 다양한 인도와 같은, 또는 두 민족 간에 분단된 사회인 벨기에와 같은 다원적 사회는 아니다. 한국에서 이민자가 정치세력화할 정도의 사회균열은 발생하지 않아서 사회적 다원화는 (현저한 쟁점이라기보다는) 잠재적 쟁점이다.

한편 사회경제적 불평등은 1997년 외환위기를 거치면서 선거에서 ‘현저한(salient)’ 쟁점으로 부상해왔다. 이러한 위기 이후에 저성장을 겪으면서 시민들은 불평등의 증가를 인식하게 되었다. 특히 외환위기는 과거 고도성장과 비교적 낮은 불평등과 대비되었으므로 발전국가모델의 비효율성을 알리는 ‘중대한 전환점’이었다(김석동 2020).

불평등은 또한 2020년에 전 세계를 강타한 코로나19 바이러스(COVID-19: 이

하부터 ‘코로나19’의 대유행에 따라 더욱 증가해왔다. 한국에서도 국내경제가 침체에 빠지고 국제교류와 민간 경제활동의 제약이 심해지자, 고용시장이 협소해지고 자영업자의 폐업도 속출하고 있다. 이에 따라 2020년 4월 총선에서 주요 쟁점은 정부의 코로나19 위기대응과 함께 재난기본소득 제공을 통한 취약계층 보호였다.

불평등에서 또 다른 중대한 변화는 중앙과 지방 간의 양극화가 심해져서 지방 분권화의 압력이 커지고 있다는 점이다. 정치적·경제적·사회적 권력과 자원이 서울을 비롯한 수도권으로 집중되어왔다. 한국 인구의 과반이 수도권에 몰려 있지만, 비(非)수도권에서 많은 소도시와 군(郡) 단위 농촌 지역은 지방소멸의 위기에 직면해 있다(이상호 2018). 수도권으로의 권력집중을 완화하기 위해 지방분권화는 선거 때마다 현저한 쟁점으로 부상해왔다. 노무현과 문재인 행정부는 세종시로의 행정수도 이전과 세종시의 수도 기능 강화를 추진해왔다.

한국에서 세계화와 외환위기 이후에 또한 코로나19 위협을 겪으면서 사회적 다원화와 불평등이 증가함에 따라, 조합주의와 지방분권화를 포함한 헌법개정과 정치개혁 요구는 합의 민주주의(consensus democracy)와 상응하고 있다. 왜냐하면, 현저한 쟁점으로서 외환위기 이후 불평등이 가속화되자 시민들은 경제민주화(이동원 2013)와 보편적 복지국가를 요구해왔으며, 고용위기를 극복하기 위해 조합주의 틀 내에서 노사정 간의 대타협을 요청해왔기 때문이다(마인섭 2004, 120). 조합주의는 합의 민주주의의 주요 구성요소이다(Lijphart [1999] 2012, Chapter 9). 코로나19 장기화 이후 사회보호 서비스를 통해 사회경제적 약자를 보호해야 한다는 압력이 커지고 있다. 합의 민주주의를 옹호하는 또 다른 이유로서 잠재적 쟁점인 사회적 다원화에 대응하여 대표성을 도모하는 합의 민주주의는 이질적인 사회에서 갈등을 극복하기에 적합한 제도이기 때문이다(Lijphart [1999] 2012, Chapters 4 and 16). 동질적인 사회일수록 합의 지향적 사회를 구축할 수 있고(Hirschman 1973), 발전국가모델도 한국과 일본처럼 합의 지향적 사회에 잘 작동할 수 있다(Jones and Sakong 1980, 271-272, 304). 사회적 다원화

와 불평등이 심해질수록 심각한 갈등이 노출되기 때문에 시민사회는 포괄적 합의를 도모할 수 있는 정치제도를 요구하고 있다.

본고는 합의 민주주의를 통해 대표성이 향상되어 불평등이 해소되면 민주주의의 질이 향상될 수 있으므로 합의 민주주의 방향으로의 정치개혁이 제도적으로 적합함을 강조한다. 2장은 민주주의의 두 가지 전망인 다수결주의와 합의주의에 대해 토론한다. 3장과 4장은 왜 한국에서 합의 민주주의로의 요구가 증가하고 있는가에 대한 인과관계를 사회적 다원화와 불평등의 차원에서 각각 설명한다. 5장은 한국에서 합의 민주주의 이행으로의 압력에 대하여 다양한 쟁점영역을 비교한다. 마지막으로 결론은 한국에서 민주주의의 질을 평가하고, 본 논문을 요약한다.

II. 이론적 검토와 분석틀

1. 민주주의의 두 가지 전망: 다수결 민주주의 對 합의 민주주의

레이프하트(Lijphart [1999] 2012)의 『민주주의의 유형(Patterns of Democracy)』은 정치제도가 의사결정에서 협소한 다수를 채택하는지 이 다수의 규모를 최대화하는가에 기초하여 세계의 민주주의를 다수결 민주주의와 합의 민주주의로 분류한다. 행정부-정당 차원과 연방제-단방제 차원이라는 두 차원을 통해 다수결 민주주의와 합의 민주주의 간의 다양한 제도를 범주화하고, 정당정치에서 입법부-행정부 간의 권력균형과 중앙-지방 간의 권력분권화의 차원에서 정부성격을 논의한다.

다수결 민주주의가 대통령제, 양당제, 다수결 선거제, 단방국가(unitary state) 및 단원제와 같은 승자독식정치(winner-take-all politics)이자 권력집중적 체제라면, 합의 민주주의는 의원내각제, 다당제, 비례대표제, 연방국가 및 양원제와 같

은 권력공유의 정치이자 권력분산적 체제다(Lijphart [1999] 2012, Chapter 1). 민주주의 연구자들은 민주주의가 다수의 지배라는 점에 동의하지만, 레이프하트는 한 가지 질문을 던진다. 인민들이 의견의 일치를 보이지 않을 때 정부는 누구의 이익을 수용해야 하는가? 다수결 모델은 정부는 인민 단순다수의 입장을 수용하는 반면, 합의 모델은 정부는 가능한 최대한의 다수에 대응해야 하며 의사결정에서 포괄적 다수를 만들어야 한다는 것이다(Lijphart 1984, 4; Lijphart [1999] 2012).

파월(Powell 2000, 4-5)도 선거제의 측면에서 다수결 민주주의의 對 비례대표 민주주의로 민주주의의 두 전망을 제시한다. 다수결 민주주의는 인민의 권력을 정책결정자에게 직접 전달한다. 반면, 합의 민주주의의 맥락에서 비례대표 민주주의(proportional democracy)는 다수결 민주주의보다 대표성을 더 확보할 뿐만 아니라 정책결정과 정부의 통치 양자에서 중위투표자(median voter)의 관점에 더 가깝다. 소수자의 대표성과 소수자와 중도 정당 간의 연정 가능성을 고려하면, 비례대표 민주주의가 다수결 민주주의보다 중위투표자의 관점에 더 부합한다. 레이프하트에 따르면 합의 민주주의가 다수결 민주주의보다 사회경제적 평등과 정부성과의 측면에서 민주주의의 질(quality of democracy)을 높이는 데 더 이점이 있다. 레이프하트는 합의 민주주의를 “더 자애롭고 더 온화한(kinder, gentler)” 민주주의로 옹호한다(Lijphart [1999] 2012, Chapter 16).

물론 다수결 혹은 합의 민주주의 어느 쪽의 요소만 가지고 있는 순수한 이상형(ideal type)은 드물다. 하지만 대통령제와 양당제와 아울러 중앙집권적 정부를 가지고 있는 한국의 정치제도는 합의 민주주의보다는 다수결 민주주의에 더 가깝다(최태욱 2014; Lijphart [1999] 2012, Chapter 14).

한국의 민주주의 학계에서는 합의 민주주의로의 개헌이나 정치개혁이 대표성의 측면에서 적합함을 주장해왔다. 합의 민주주의의 두 축인 정당정치 차원과 연방제 차원으로 선행연구를 정리할 수 있다. 먼저 입법부와 행정부 간의 관계를 다루는 정당정치 차원에서 대통령제 개혁이나 온건다당제의 제도적 적합성에 관

한 연구는 합의 민주주의의 이상과 부합한다. 다수결 민주주의의 주요 구성요소로서 대통령제 개혁에 관한 토론이 진행되어왔다. 특히 일부 학자들이 논의한 의원내각제(안순철 2004)나 준대통령제(강원택 2001)로의 개헌은 합의 민주주의를 도모한다. 박종철(1995, 36)은 남북한 통일 후 다당제라는 가정에 따라 정치적 효율성을 유지하면서도 정치사회적 갈등을 해소하고 이익대표체계를 제도화해야 함을 강조하면서, 온건다당제와 함께 선거에서 비례성의 확대를 제시한다. 홍재우·김형철·조성대(2012)는 연립정부가 의원내각제에서 일반적이지만 대통령제 하의 연립정부에서도 그 정치적 효과가 민주적 거버넌스에 긍정적임을 강조하였다. 대통령선거의 결선투표제와 의회선거의 비례대표제는 연립정부를 통해 합의주의를 이끈다. 반면 대통령선거와 국회의원 총선거의 동시선거는 연립정부 구성을 저해한다. 연합정치는 대통령제가 가지는 주요 문제점인 정치적 교착상태, 임기의 경직성 및 승자독식정치를 해소할 수 있다. 유재성 외(2017, 2-3)는 갈수록 행정국가화·복지국가화되는 경향에서 국민의 다양한 정치적 요구들이 분출되고 있으므로, ‘다당제하에서의 합의형 입법정치’를 모색한다.

그다음으로 연방제-단방제 차원에서 연방제와 지방분권화는 합의 민주주의의 핵심적 요소이다. 성경룡(1997)은 통일한국의 정치·사회적 기반조성을 위해 분권형 통일국가 모델의 구성요소 하나로서 연방주의를 제시한다. 강원택(2018a)은 2017-18년에 부상한 개헌 논의에서 지방분권의 강화가 주요 의제로 부상하고 있으므로, 지방분권이 지역 간 균형발전뿐만 아니라 민주주의의 질과 지역공동체 형성을 위해 필요하다고 주장한다. 그 구체적인 방안은 주로 지방자치단체의 자율성을 확보하고, 단체장 1인 중심의 승자독식정치를 극복하고 풀뿌리 민주주의와 협치를 제도화하며, 지역주의 정당정치를 극복하기 위해 지역정치 내에서 견제와 균형을 확립하는 것이다.

한편 필자는 다수결 민주주의로부터 합의 민주주의로의 전환에 대한 압력을 가져오는 주요 요인으로 (잠재적 쟁점인) 사회적 다원화와 (현저한 쟁점인) 불평등에 초점을 맞춘다. 이러한 원인변수들은 탈냉전 이후의 세계화와 외환위기 및

코로나19 이래 중요한 쟁점으로 부상해왔다. 상대적으로 사회적 다원화가 잠재적 쟁점이라면 불평등의 심화는 현저한 쟁점이다. 이 두 변수로 인해 합의 민주주의로의 이행이 왜 제도적으로 적합한지를 검토할 필요가 있다. 나아가 본고는 권력구조(대통령제 對 의원내각제), 정당제, 선거제 및 연방제와 같은 각각의 구성요소를 포괄하는 합의 민주주의라는 거시적 분석수준에서 정치제도를 논의한다. 김재한·레이프하트(1997)는 합의 민주주의라는 거시적 차원의 정치개혁은 제시하면서, 지역주의의 부정적 효과를 줄이고 권력을 분산시키기 위한 권력 구조가 합의 민주주의에 부합해야 한다고 주장한다. 하지만 레이프하트(Lijphart 1999)가 1999년에 출판한 『민주주의의 유형』에는 한국이 포함되어 있지 않다. 왜냐하면, 그 당시만 하더라도 한국이 민주주의의 역사가 30년간을 넘길 만큼 성숙한 민주주의 국가가 아니었기 때문이다. 그러나 레이프하트(Lijphart [1999] 2012, Chapter 4)는 2012년에 이 저서의 개정판에서 한국을 포함하여 민주주의 역사가 30년을 넘긴 신생민주주의 국가들을 추가하여 36개 민주주의 국가에 대한 민주주의의 유형을 분류하고 민주주의의 질을 평가하였다(레이프하트 2016, 8-9).

필자는 기존 연구를 확장하여 왜 한국에서 사회적 다원화와 불평등 심화로 인해 합의 민주주의의 요구가 커지고 있는지를 설명한다. 합의 민주주의는 대표성을 도모할 수 있으므로(Lijphart [1999] 2012, Chapter 16), 다원적 사회에서 소수파의 배제를 방지함으로써 민주주의의 질을 높일 수 있다. 나아가 본고는 대표성의 확대를 통해 합의 민주주의가 불평등을 개선하여 민주주의의 질을 높일 수 있음을 강조한다.

2. 민주주의에 대한 제도주의 분석

역사적 제도주의는 중대한 전환점(critical juncture)에 대한 분석을 통해 제도를 역동적으로 유지하도록 하는 제도의 지속과 환류 메커니즘(feedback mechanism)

을 설명한다. 제도의 지속과 변화는 결정적·근본적으로 변화하게 되는 중대한 전환점과 또 그것이 지속하는 시기인 단절된 균형(punctuated equilibrium)으로 구분할 수 있다(Krasner 1984; 1988). 역사적 제도주의는 제도변화의 유인으로서의 외부 충격을 강조한다. 위기상황에 따른 중대한 전환점에서 정치는 주어진 규칙에 따라 자원을 배분하는 문제가 아니라 게임의 규칙을 새롭게 설정하는 문제로 전환된다. 다원적 사회의 도래와 불평등의 증가로 인해, 특히 외환위기라는 중대한 전환점을 거치면서 한국의 민주주의 체제는 새로운 제도적 균형이 요구되고 있다.

본고의 제도주의 분석은 사회적 다원화와 불평등의 증가로 인한 합의 민주주의로의 제도적 적합성을 평가한다. 레이프하트는 많은 민주주의 국가들에서 합의 민주주의로 전환되고 있는 경향을 확인한다(Lijphart [1999] 2012, 249-254). 레이프하트의 기본적인 가정은 다원적 사회(plural society)는 합의 민주주의에 제도적으로 적합하며(Lijphart [1999] 2012, 53-57; 1984, 127-128, 141), 대표성에 더 나은 정부성과를 보인다는 것이다(Lijphart [1999] 2012, Chapter 16). 본고는 사회적 다원화가 잠재적 쟁점이다라도 불평등은 현저한 쟁점으로 부상해왔으므로, 불평등 해소를 위해 합의 민주주의의 요구가 커진다는 점을 강조한다. 합의 민주주의로의 제도개혁을 통해 대표성이 향상되어 불평등이 해소되면 민주주의의 질이 향상될 수 있다.

정치참여의 제도화 차원에서 다수결 민주주의는 협소한 다수에 의해 정부가 구성되고 통치되는 배제의 정치라면, 합의 민주주의는 광범위한 다수의 정치세력을 정부 구성에 포함하는 포용의 정치다. 레이프하트(Lijphart 1984, 21)에 의하면, 다수의 지배와 정부를 구성하는 집권여당 對 야당의 대결적 패턴(government-versus-opposition pattern)은 배제의 원칙들(principles of exclusion)이기 때문에 비민주적이다. 패배한 집단을 정책결정에서의 참여에 배제하는 것은 민주주의의 우선적 의미를 위반한다(Lewis 1965, 64-65). 다원적 사회에서 합의 민주주의가 필요한 이유는 합의 민주주의가 반대보다는 합의를 강조하고 패

배한 집단을 배제하기보다는 포함하고 또 근소한 과반수에 만족하는 대신에 지배하는 다수의 규모를 최대화하고자 시도하기 때문이다. 다원적 사회는 종교, 이데올로기, 언어, 문화, 민족 또는 인종 간의 균열에 따라 실질적으로 여러 하부사회로 분열되고 파편화된 사회이다. 이 하부사회는 각 집단 자신의 정당과 이익집단 및 의사소통의 통로로서 대중매체를 가지고 있다. 다수결 민주주의는 이러한 다원성을 받아들이기엔 유연성이 부족하다. 이 조건에서 다수결 원칙은 비민주적일 뿐만 아니라 위험하다. 왜냐하면, 권력의 접근에 지속해서 부정당하는 소수파는 체제에서 배제되고 차별받을 것이며, 체제에 대한 충성심도 잃어버리게 될 것이기 때문이다(Lijphart 1984, 22-23).

사회균열이론(social cleavage theory)의 관점에서 한국은 점차 비(非)다원적 사회에서 반(半)다원적 사회로 변모하고 있으며 불평등이 심해지고 있으므로 사회균열이 다양한 차원에서 복합화되고 있다. 립셋과 로칸(Lipset and Rokkan 1967)에 따르면, 사회균열구조는 정당제 형성에 영향을 미친다. 유럽에서 종교개혁과 아울러 국민혁명(national revolution)과 산업혁명을 거치는 동안, 사회균열구조는 1) 중심부 對 주변부, 2) 국가 對 교회, 3) (산업자본가의) 제조업 對 (지주계급의) 농업, 4) 자본가 對 노동자라는 네 가지 중요한 갈등을 중심으로 형성되었다. 이에 따라 이데올로기적으로 좌파정당과 우파정당들이 형성되었다. 한국의 전후 국가건설 과정에서 혁신적 토지개혁의 성공으로 지주계급은 저항세력이 되지 못했고, 냉전구조 하에서 반공주의와 경제발전의 담론이 지배하면서 노동자계급은 억압받았다. 강원택(2018b, 10, 26)에 따르면, 미 군정과 이승만 정권 치하에서 반공 체제 내에서 제도화된 한국의 민주주의는 절차적 민주주의를 강조하는 자유민주주의였지만, 좌파 이념과 세력을 정치와 사회에서 배제함으로써 매우 협소한 이념적 스펙트럼 내로 제한되었다. 강원택(2011)은 립셋-로칸 모델을 한국 정당제 형성에 적용하여, 국민혁명을 해방 이후의 단정 대 통일 노선 간의 갈등, 산업혁명을 박정희 정권 출범 이후의 근대화로 간주한다. 한편 한국의 민주화와 외환위기 이후에, 그리고 지역주의를 주도했던 이른바 3김 정치인

(김영삼, 김대중 및 김종필)의 퇴장과 아울러 낡은 반공주의에 따른 반북정서와 반미주의가 퇴색되었다. 이에 따라 유권자의 정치적 선택을 지배해 온 기존 균열은 약화된 반면, 경제의 저성장이 유지되면서 사회적 양극화, 사회적 이동성의 약화 등이 중요한 쟁점으로 부상하였다(강원택 2013, 8).

유럽의 정당제에서는 정당강령(*party program*)에 따라 이데올로기적 정당이 발전해왔던 반면, 많은 개발도상국의 정당제에서는 부족, 인종집단 또는 종교와 같이 비(非)이념적 균열이 현저한 쟁점이 되어왔다. 따라서 개도국 정당제는 립셋과 로칸(Lipset and Rokkan 1967)의 명제와 달리 이념적 균열과 그에 따른 국민혁명과 산업혁명에 의해 진화되어오지 않았다. 동아시아 발전국가에서 정치적·경제적 전환은 립셋과 로칸이 관찰했던 서유럽에서의 국민혁명과 산업혁명과 대조된다. 발전국가에서는 전후 국가건설 과정에서 토지개혁을 통해 기득권 계층이 해체되어 유럽혁명에서 중요한 행위자였던 지주, 농민계급 및 종교집단들로부터 중대한 저항이 없었다(Kim 2018, Chapter 3). 특히 중앙집권적 정부, 효율적인 관료제 및 합리적 정부계획에 따른 경제발전은 동원체제를 강화하였다(Johnson 1982; Woo-Cumings 1999).

유럽의 국민혁명과 산업혁명과 비교할 때 한국의 주된 전환은 냉전 하에서 전후 국가건설, 그 후에 발전국가의 발전, 그리고 토지개혁과 동반된 급속한 산업화(특히 수출지향적 산업화)라 할 수 있다. 국가건설 시기부터 1990년대 초까지의 급속한 산업화 시기에 장기적 경제발전에 대한 정부성과와 비교적 불평등이 낮았던 사회경제적 배경으로 인해 한국의 사회균열구조에서 보수당은 외환위기 이전까지 선거에서 이점을 발휘하였다. 오랜 군부 권위주의 정권이 지배하던 시기에 민주화는 또 다른 주요 균열이었다(Kim 2018, Chapter 6). 이 구도 하에서 동원체제가 형성되었고, 민주화 이후에도 다수결 민주주의 제도가 정착하였다.

한편 외환위기와 코로나19를 거치면서 사회경제적 불평등과 탈냉전 및 세계화 이후에 한국에서 다양한 사회균열이 형성되어 합의 민주주의에 우호적인 환경이 형성되고 있다. 우선 경제적 불평등이 증가하면서 보편적 복지국가와 경제

민주화의 요구가 쟁점화되면서 진보진영 및 중도좌파정당들이 이 쟁점들을 선거에서 선점해왔다. 또한, 탈냉전 이후 보수진영은 반공 논리를 확산할 수 없게 되자 진보진영이 국회와 여론에서 영향력을 세력을 확대해나갔다. 세계화 이후 이민자와 탈북자가 증가하고 있다. 이러한 사회균열구조의 다층화를 고려하면, 다수결 민주주의보다는 합의 민주주의가 대표성뿐만 아니라 정부성과에도 이점이 있다(Lijphart [1999] 2012, Chapter 16).

본고는 한국이 왜 합의 민주주의로 이행에 대한 압력이 커지고 있는가에 대한 인과적 메커니즘을 설명한다. 한국에서 국가건설 이후 동원체제가 형성되었고, 민주화 이후에도 경로의존 효과로 인해 다수결 민주주의 요소 다수가 유지되었다. 하지만 한국은 탈냉전과 세계화 이후에 사회적 다원화를, 그리고 외환위기와 코로나19 이후에 사회경제적 불평등을 경험해왔다. 이러한 중대한 전환점 이후에 대표성을 반영하는 제도적 균형은 다수결 민주주의보다 합의 민주주의에 더 가깝게 될 것이다. 특히 불평등의 심화 이후에 불평등을 해소하기 위해 복지국가를 발전시키는데 다수결 민주주의보다는 합의 민주주의가 더 효과적이다(최태욱 2014).

아래의 <표 1>은 한국형 발전국가에서 (종속변수로서) 합의 민주주의의 요구가 증가에 대한 인과관계를 설명하기 위해 (독립변수로서) 사회적 다원화와 사회경제적 불평등을 제시하고 있다. 사회적 다원화가 잠재적 쟁점이라면, 불평등은 현저한 쟁점으로 선거에서 부상해왔다. 사회적 다원화가 부상한 계기로서 세계화 이후에 민족주의가 퇴색되고 동원체제가 쇠퇴했을 뿐만 아니라 외국인 이민자와 탈북자가 증가하고 있다. 불평등이 현저한 쟁점으로 부상한 주요 이유는 외환위기와 코로나19 이후의 저성장 시대에 고용위기와 수도권과 지방 간의 양극화 등으로 사회경제적 불평등이 증가해왔기 때문이다. 정당들은 선거를 앞두고 보편적 복지국가, 경제민주화 및 지방분권화를 주요 의제로 제기해왔다. 동원체제하에서 고도경제성장과 비교적 낮은 불평등은 민주화 이후에 경로의존 효과로서 다수결 민주주의가 유지되어온 조건이라면, 외환위기와 코로나19 이후에

불평등은 합의 민주주의로의 요구가 커진 조건이다.

〈표 1〉 한국형 발전국가에서 사회적 다원화와 불평등에 따른 합의 민주주의의 요구

변수	발전국가모델 진화	발전국가모델 쇠퇴	쟁점의 수준과 의제
국제적 상황변수	전후 국가건설; 남북한 체제경쟁	1) 세계화, 체제경쟁 종식; 평화구축 요구 2) 외환위기, 코로나19	잠재적 쟁점: 연방제 통일방안 구체화
주요 독립변수			
1) 사회적 다원화	강력한 민족주의; 동원체제 형성	민족주의 퇴색; 동원체제 쇠퇴; 이민자와 탈북자의 증가	잠재적 쟁점: 비례대표제 확대의 필요성 증대
2) 사회경제적 불평등	고도경제성장; 사회경제적 평등 (낮은 실업); 중앙집권적 발전	지성장; 사회경제적 불평등, 특히 고용위기, 그리고 수도권과 지방간의 양극화	현저한 쟁점: 보편적 복지국가, 경제민주화 및 지방분권화 요구 증대
제도의 지속과 변화	경로의존: 다수결 민주주의의 형성	증대한 전환점: 합의 민주주의의 요구	

III. 사회적 다원화: 단일민족 국가의 해체와 세계화

3장과 4장은 사회적 다원화와 불평등 차원에서 1990년대 초 이전까지 다수결 민주주의에 우호적이었던 기반을 검토한 후에, 합의 민주주의의 압력이 증가하게 된 요인을 설명한다.

1. 다수결주의: 민족적 동질성과 동원체제

한국전쟁 이후 국가건설과 국가 주도의 산업화 시기 이래 형성된 동원체제는 다수결 민주주의의 우호적인 조건 중의 하나였다. 남북한의 체제대결 하에서 남북한 각자는 동원체제를 강화하였다. 한국에서는 권위주의 정권의 강압적 통치로 인해 동원체제가 유지되었다. 냉전기 권위주의 정권은 야당뿐만 아니라 민주화와 사회경제적 평등을 추구하는 진보세력 및 시민단체를 국가보안법을 활용해서 민주화를 억압해왔다. 1987년 민주주의 이행기에 권위주의 지도부와 민주화 집단들 간의 협상을 통해 형성된 헌법과 정치제도는 다수결 민주주의의 구성요소를 가지고 있었다.

한국에서 국가건설 시기부터 민족적으로 동질적인 사회였고 사회경제적 평등이 유지되었던 점은 다수결 민주주의 형성에 유리한 조건이었다. 민족적 동질성, 특히 한국적 맥락에서 단일민족 국가라는 신화는 민족주의를 발전시키는 우호적인 기반 중의 하나였다. 한국은 강력한 민족주의를 발휘하여 국가의 주요 목표인 국가발전과 경제발전을 추구하면서 국민의 결속을 강화함으로써 집단주의적인 동원체제를 고착시켰다(Woo-Cumings 1999, 8). 이에 기초하여 동원체제는 민주화 이후에도 다수결 민주주의와 친화성을 가져왔으며, 경로의존 효과에 힘입어 다수결 민주주의가 유지되었다.

민족적 동질성과 사회경제적 평등은 동원체제와 다수결 민주주의 유지에 우호적인 요소이다. 허쉬만(Hirschman 1973, 561)은 국가가 “터널효과(tunnel effect)”를 잘 갖추고 있다면 경제성장과 공정성(equity)은 순차적으로 해결될 수 있다고 주장한다. 터널효과는 평등(equality) 수준에 대한 현재와 미래의 만족에 의존하는 개인의 인내이다. 한국에서 시민들의 취약한 복지체제뿐만 아니라 동원체제에 대한 인내는 일종의 터널효과이다. 이 터널효과는 토지개혁을 통한 초기의 평등한 분배에 따라 지지받을 수 있었고 나아가 준(準)완전고용(near-full employment)—매우 낮은 실업—과 공교육을 통해 장기간 낮은 불평등으로 유지

되었다. 허쉬만에 따르면, 동질적인 사회에서 경제적 불평등에 대한 인내는 상당히 크다.

2. 합의주의에 대한 압력: 단일민족 국가의 해체와 세계화

제2차 세계대전 이후 한국에서 단일민족 국가라는 신화와 함께 강력한 민족적 정체성을 공유하면서 동원체제가 건설되었지만, 1990년대 세계화 이래 국내인구 대비 외국인과 탈북자의 비율이 점차 높아지고 있다. 이러한 배경을 고려할 때, 한국에서 대표성을 강화하는 합의 민주주의 요소가 확대되어야 할 필요가 있다.

1990년대 이후의 세계화 이래 한국은 민족적 동질성의 약화와 함께 사회적 다원화—비(非)다원적 사회에서 반(半)다원적 사회로의 전환—의 경향이 점차 강해지고 있다. 레이프하트(Lijphart [1999] 2012, 53-57)는 다원적 사회일수록 합의제 민주주의가 제도적 친화성이 있다고 가정하며, 다원적 사회, 반다원적(semi-plural) 사회 그리고 비다원적(non-plural) 사회를 구분한다. 레이프하트는 뿌리 깊은 지역주의의 영향으로 지역 기반 정당 간의 경쟁으로 인해 한국을 반다원적 사회로 분류한다.

한국은 국가건설 시기에는 민족적으로 동질적인 사회였고 사회경제적 불평등이 낮았기 때문에 분명히 비다원적 사회이다. 한편 레이프하트가 민주주의 국가를 분류했던 기준연도인 2010년이 훨씬 지난 현재 한국은 비다원적 사회에서 반다원적 사회로 변화하고 있다. 부수적인 이유로서 세계화 시대에 외국인과 탈북자의 유입이 증가하고 있어서 민족적 동질성이 다소 약해지고 있으며, 중대한 이유로서(자산·소득 불평등과 지역 간 불균등 발전에 기인한) 사회경제적 불평등도 커지고 있기 때문이다.

우선 탈냉전 이후에 한국에서 민족적 동질성에 근거한 민족주의가 퇴색되었다. 한국에서 권위주의 정권은 급속한 산업화 시기에 강력한 민족주의를 활용하였다. 하지만 산업화가 고도화되면서, 특히 1987년 민주화 이후에 민주주의가

공고화되면서, 강력한 동원체제는 한국에서 제도적으로 적합하지 않다.

또한, 1990년대 후반부터 많은 탈북자는 한국에 정착해서 살고 있다. 탈북자들은 주로 북한에서의 체제위기와 경제난 때문에 한국에서 삶을 선택해왔다. 한국 정부는 UN난민협약에 따라 또한 국내법에 따라 한민족으로서 한국에서의 정착을 지원하고 보호하고 있다. 통일부의 “북한이탈주민정책: 최근현황”(검색일: 2021.01.10)을 보면, 북한이탈주민의 수는 2000년대 이후 지속 증가하여 2003-11년에는 연간 입국 인원이 2,000-3,000명 수준에 이르렀던 반면, 2012년 이후 입국 인원이 점차 줄어들었어도 1,000명대 이상 꾸준히 북한이탈주민의 입국 추세가 유지되고 있다. 탈북자를 비롯한 북한 국민도 남한 국민과 민족적으로 동질적인 집단이지만, 남북한 국민 사이에 70여 년간의 오랜 분단으로 정치·경제·사회·문화 각 차원에서 이질감이 커지고 있다. 합의 민주주의는 탈북자와 남한 국민 간의 사회경제적 통합뿐만 아니라 향후 남북한 통일 과정에서도 남북한을 포괄하는 정치통합을 도모할 수 있다.

마지막으로 한국인 인구 대비 외국인의 비율은 결혼과 직업시장을 위한 이민으로 증가하고 있다. 행정안전부(2020)의 통계조사에 따르면, 외국인주민 비율은 2006년 1.1%(주민등록인구 대비)에서 2019년 4.3%(총인구 대비)로 약 4배 가량 증가하였다. 2006년은 주민등록인구(48,782,274명) 대비, 2019년은 총인구 대비 비율로 통계기준에 차이가 있어서 단순 비교에는 한계가 있지만, 외국인주민 수는 최초 조사 연도인 2006년 536,627명에서 2019년 2,216,612명으로 약 4배 이상 증가하였다. OECD는 총인구 중 외국인, 이민2세, 귀화자 등 ‘이주배정인구’가 5%를 넘으면 다문화·다인종 국가로 분류하고 있다(행정안전부 2020). 한국 내 외국인 증가 추세를 볼 때 한국은 가까운 미래에 다문화 국가가 될 것이다. 그래서 세계화에 따른 사회적 다원화는 합의 민주주의에 대한 요구를 증가시킬 수 있는 잠재적 쟁점이다.

IV. 사회경제적 불평등의 증가: 경제민주화에 대한 요구

1. 다수결주의: 전후 국가건설과 산업화 시기의 사회경제적 평등

전후 국가건설과 산업화 기간에 한국은 사회경제적 평등을 유지해왔기 때문에, 중앙집권적 정부를 포함하여 다수결 민주주의의 제도를 유지해왔다. 사회경제적 평등이 장기간 유지되면서 권위주의 정권은 일종의 ‘터널효과’로서 취약한 복지체제에 대해 국민에게 인내를 강요하였다. 산업화 시기에 경제발전과 사회경제적 평등에 대한 성과가 부수적으로 다수결 민주주의의 지속에 우호적인 영향을 미쳤다.

한국은 국가건설 시기에 자산과 소득의 측면에서 전 세계적으로 평등한 국가 중의 하나였다. 한국전쟁뿐만 아니라 전후처리 과정으로서 토지개혁도 지주계급을 포함한 지배계급을 해체하였다. 또한, 교육과 낮은 실업률도 비교적 낮은 불평등을 유지하는 부수적인 요인이었다(Kim 2018, Chapter 4). 한국, 일본, 및 대만 등의 발전국가에서는 제2차 세계대전 이후 1950-60년대 진행된 혁신적 토지개혁에 힘입어 토지 지니계수의 측면에서 토지의 평등을 이루었고(Deininger and Olinto 2000), 아래 <표 2>에서 보듯이 토지개혁 이후에 소득 지니계수도 상대적으로 낮았다(Kim 2018, Chapter 1). <표 2>는 Varieties of Democracy의 2016년 버전은 지니계수를 제시하지만, 최신 2021년 판은 지니계수를 포함하지 않는다. 그래서 필자는 최근 지니계수에 관해 OECD의 Stat Income Distribution Database도 참고하였다(검색일: 2021.03.21). 이용 가능한 가장 최근 연도는 괄호 안에 있다(가령 한국의 (19)는 2019년이다). 한국의 가장 최근 자료는 통계청(20/12/18)에서 참조하였다. 하지만 OECD 통계는 대만을 포함하지 않으므로, 최근 대만 자료는 CIA의 The World Factbook을 참조하였다. 지니계수는 일반적으로 연간 변이가 작아서, 단순화를 위해 <표 2>에서 10년 단위로 소득 지니계수의 변화가 제시되어 있다.

<표 2> 주요 민주주의 국가들의 토지·소득 지니계수

국가	일본	한국	대만	독일	프랑스	스웨덴	노르웨이	미국	영국
토지 지니	43.2	33.85	46	55.39	54.4	45.64	39.14	73.1	67.73
소득 지니									
년도									
1940	46.7			47.86		49		43.60a	37.27
1950	35.49	34b	57.4b	44.5		50.8		43.1	35.2
1960	36.7	32.25	45.55	38	50.53	54.3	37.4	42.3	35.4
중략									
1990	35	34.25	30.9	26.7	28	21.9	41	42.7	33.5
2000	31.9	35.33	31.9	29	28.2	29.2	28.8	40.1	34.6
2010	31.9	31.6	33.9	27	27	23	30	46.4	32
최근	33.9(15)	33.9(19)	33.8(12)	28.9(17)	30.1(18)	27.5(18)	26.2(18)	39(17)	36.6(18)

출처: 소득 지니계수(income Gini coefficients)는 Varieties of Democracy project(2016), OECD(검색일: 2021.03.21), CIA에서 참조함. 한국 최근 자료는 통계청(20/12/18)에서 참조. 토지(land) 지니계수는 Deininger and Olinto(2000)로부터 가져옴.
참고: a: 1944; b: 1953.

<표 2>의 시사점 중의 하나는 현재 한국이 부동산 양극화 문제를 겪고 있지만, 국가건설 당시만 하더라도 토지 지니계수의 측면에서 토지자산이 평등한 사회였다는 점이다. 부동산 양극화는 중앙집권적 발전계획에 따른 도시와 농촌 간의, 지역 간의 불균등 경제발전, 특히 수도권 중심의 발전에 부분적으로 기인한다. 현재에는 수도권으로의 지나친 집중으로 인한 비효율과 중앙과 지방 간의 발전 격차로 인해 지방분권화의 요구가 커지고 있다. 또 다른 시사점은 한국은 국가건

설과 고도성장 단계에서 소득 지니계수 측면에서 불평등이 증대한 정점으로 떠오르지 않았다는 점이다. 물론 지니계수가 불평등을 나타내는 지표 중의 하나여서, 계층 간의 세부적인 차이가 아니라 국가의 전반적인 불평등 경향만을 보여줄 뿐이다. 하지만 한국의 고도성장기에 고용과 교육에서의 성과도 불평등 완화에 우호적 요인이다(한편 외환위기와 코로나19 이후에 고용의 악화는 다음 절에서 논의한다). 사회경제적 평등으로 인해 분배갈등이 적어서 한국은 성장 지향적 동원체제를 효과적으로 건설하였다.

비교적 관점에서 유럽 조합주의 국가는 합의 민주주의의 틀 내에서 민주적 조합주의의 형태로, 그리고 비례대표제와 다당제 및 연정의 제도적 효과로 복지국가 발전을 이룩하였다. 동아시아 발전국가와 유럽 복지국가는 모두 조합주의 형태의 개입주의 국가이지만, 발전국가는 국가 중심의 위계적 국가·사회 관계이면서, 노동이 배제된 합의 체계인 보수적 조합주의를 형성해왔다(Pempel and Tsunekawa 1979). 보수적 조합주의는 국가보다는 시민사회의 역량을 강조하는 사회적 조합주의 또는 민주적 조합주의와 다르다. <표 2>가 제시하듯이 유럽은 제2차 세계대전 시기와 1950년대까지만 해도 불평등한 사회였다. 주요 강대국인 독일과 프랑스뿐만 아니라 보편적 복지국가의 모델로 알려진 스웨덴도 극심한 불평등을 경험하였다. 하지만 이러한 국가들은 지속적인 사회복지 지출과 복지국가의 제도화로 점진적으로 평등한 사회로 이행되어왔다. 과거에는 이 국가들이 한국보다 지니계수가 더 높았으나, 최근 기준으로는 한국을 비롯한 발전국가들의 지니계수가 더 높다.

반면 한국을 비롯한 발전국가는 취약한 복지체제를 유지했음에도 불구하고, 국가건설 및 급속한 산업화 시기인 1990년대 이전까지 토지개혁의 이점을 발휘하여 그리고 준완전 고용—즉, 매우 낮은 실업—과 교육의 분배 효과에 힘입어 자산과 소득의 평등을 유지하였다(김석동 2020). 한국은 국가건설 초기의 사회경제적 평등에 기초하여 중산층이 확대되고 교육이 개선되었기 때문에, 장기간에 걸쳐 높은 경제성장을 달성하였다. 정부가 국가 주도의 산업화를 효과적으로

진행함에 따라 동원체제를 강화하였다. 이러한 동원체제는 민주화 이후에도 다수결 민주주의와 친화성을 가져왔다.

2. 합의주의에 대한 압력: 외환위기와 코로나19 이후 사회경제적 불평등

한국은 국가건설 초기에 평등한 사회였으나, 외환위기 이후 특히 코로나19 대유행 이후 경제침체를 겪으면서, 사회경제적으로 불평등한 사회로 전환되고 있다. 특히 복지체제가 취약하여 사회복지 지출이 낮고 노약자와 여성 및 빈곤층을 보호할 수 있는 사회안전망이 협소하므로, 불평등이 가속화되고 있다. 외환위기 이전의 고도성장 단계에서는 높은 수준의 고용과 교육이 분배 효과를 가지고 있어서 분배갈등이 심각한 사회적 쟁점으로 부상하지 않았다. 하지만 저성장 시대에는 비정규직·청년실업·정리해고 등의 고용갈등이 구조화되어왔다. <표 3>에서 보듯이, 통계청(21/01/20)에 따르면 실업자 수가 최근 5년간 점차 증가하는 추세에 있으며, 작년 코로나19 위기 이후 2020년 12월에 이르러서는 큰 폭으로 증가하였다. 또한 <표 4>에 따르면 외환위기 직후에 비자발적 퇴직자가 증가하였고 2018-19년에도 증가하였다. 고도성장기와 달리 현재에는 고용을 통한 분배 효과가 한계에 다다랐다.

<표 3> 연도별 실업자 수

단위: 만명.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020(12월)
실업자	97.6	100.9	102.3	107.3	106.3	113.5

출처: 통계청(21/01/20).

〈표 4〉 연도별 연령대별 비자발적 퇴직자 (매년 12월 조사기준 당해연도 퇴직자)

	전체 (A)	40대	50대	40+50대 (B)	4-50대 비율(B/A)
2000년	1,756,589	357,818	317,404	675,222	0.384
2001년	1,542,203	318,402	305,341	623,743	0.404
2002년	1,250,962	250,649	251,350	501,999	0.401
중략					
2014년	1,475,351	217,446	334,552	551,997	0.374
2015년	1,267,599	201,674	260,355	462,029	0.364
2016년	1,257,554	172,064	265,177	437,241	0.348
2017년	1,271,749	155,095	250,839	405,933	0.319
2018년	1,472,381	176,250	280,825	457,076	0.310
2019년	1,444,791	186,652	301,891	488,544	0.338

출처: 비자발적 실업자 자료는 추경호 의원실, 통계청 마이크로데이터 분석. 단위: 명. 연합뉴스(20/02/16)에서 재인용. 필자가 계산한 4-50대 비율은 40+50대 (B)를 전체 (A)로 나눈 값이다.

한국이 고도성장기에 낮은 불평등이 유지되어왔던 바와 달리, 외환위기는 사회경제적 불평등이 가속화된 ‘중대한 전환점’이라 간주할 수 있다. 한편 유럽의 제도화된 복지국가에서는 실업률이 높아도 실업보험을 포함한 사회안전망이 구축되어 있고, 사회복지 지출로 세전 지니계수와 세후 지니계수를 비교할 시에 평등한 재분배가 이뤄질 수 있다. 하지만 저성장 시기에 한국에서 경제적 약자를 보호할 수 있는 사회안전망이 포괄적으로 구축되어 있지 못하여 복지체제가 취약하다. 실업자 수가 증가하고 고용의 질이 나빠지면 불평등을 해소하기 어려우므로, 불평등은 사회적 평화—즉 사회적 합의의 구축—에 심각한 위협이 되어왔다. 그래서 김대중 정부 시기인 1998년에 발족한 노사정위원회는 민주적 조합주

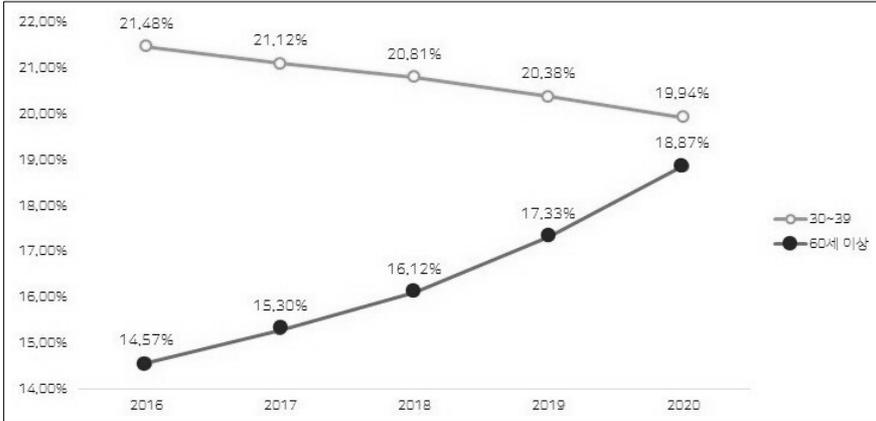
의의 틀 내에서 경영진과 노동조합이 외환위기를 극복하고자 사회적 합의에 도달하기 위한 시도로서 도입되었다(마인섭 2004, 120). 불평등이 심각해질수록 포괄적 합의를 추구하는 조합주의의 필요성이 커지고 있다. 조합주의는 합의 민주주의를 도모하는 요소 중의 하나이다(Lijphart [1999] 2012, Chapter 9).

한국은 1990년대 초반까지는 고도성장 하에 고용갈등이 적어서 불평등이 심각하지 않았지만, 외환위기를 겪으면서 저성장과 불평등이 동반된 시대에 고용의 질이 나빠졌다. 외환위기 이후 직업시장에서 비정규직과 일용직의 비중이 증가하여 고용의 질이 떨어지고 있으며 청년 구직자의 취업 기회도 줄어들어서 청년실업도 사회문제가 되어왔다. 비정규직 및 시간제 노동자들이 생계를 위해 두잡(two jobs)을 찾는 비중도 상당히 증가해왔다. <표 3>이 기술하는 바와 같이, 비자발적 실업자 수는 외환위기 이후부터 2000년대 초반에 대폭 증가하였으며, 최근에도 경제활동을 주도하는 40대와 50대의 증가가 두드러지고 있다(연합뉴스 20/02/16). 이러한 고용위기로 인해 불평등이 심해지면서 분배 문제는 구조적으로 해결하기 더욱 어려워지고 있다.

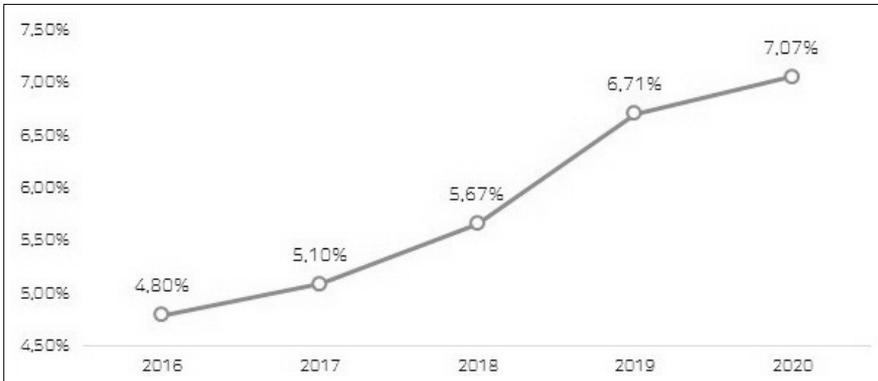
코로나19 팬데믹(pandemic) 이후 고용시장이 결빙되어 취업 대상자인 20대와 30대의 취업률이 급락하여, 미래의 중산층이 와해될 위기에 처해 있다. 이러한 대외적 충격으로 인해 임금과 노동시간에서 상대적으로 취약한 노동자들이 정규직 노동자와 고소득자와 자산계급가에 비해 더 큰 생존의 위협을 느끼고 있다. 취업 기회를 상실한 수많은 구직자가 불가피하게 비정규직이나 시간제 일자리를 찾거나 저임금 노동에 내몰리고 있다. <그림 1>에서 보듯이 코로나19 위협이 본격화된 2020년 이후로 전체 취업자 내 연령별 비중 추이에서 청년들의 취업 비중이 작고, 주당 17시간 이하 취업자 비중도 증가하여 고용의 질이 낮아져 왔다(통계청; 헤럴드경제 21/01/16에서 재인용). 2021년 초 현재 기준으로 외환위기 이후에 최악의 실업난을 겪고 있다. 기업들이 코로나19 위기로 고용을 줄여야 했기 때문에 20년 만에 가장 많은 일자리를 잃었고 실업률은 10년 만의 최고치를 기록했다(통계청 2021; 머니투데이 21/01/13).

〈그림 1〉 코로나19 이후에 청년들의 취업난과 고용위기

1. 전체 취업자 내 연령별 비중추이



2. 주당 17시간 이하 취업자 비중



출처: 통계청; 헤럴드경제(21/01/16)에서 재인용.

게다가 사회경제적 약자들은 중산층과 상류층보다 코로나19로 인한 보건위기에 더욱 취약하다. 빈곤계층은 생존의 위협에 직면해 있어서 팬데믹 시기에 집에

대피해 안락한 삶을 누릴 여유가 없다. 그들은 생존을 위해 일하러 가야 한다. 그들이 사회적 거리를 두거나 안전한 곳에서 안식을 취하는 것과 같은 전염병 억제 정책을 따르기가 쉽지 않다. 근로 취약계층은 비대면 재택근무가 쉽지 않다. 사무직 노동자보다 생산직 노동자들이 업무 특성 때문에 재택근무가 힘들다. 재정자원이 많고 기간시설이 잘 갖춰진 대기업이 아니라 중소기업에 근무하는 노동자들에게는 재택근무의 선택지가 협소하다.

민간경제 차원에서는 2020년 이래 팬데믹으로 인해 국제적으로 인간의 이동이 제약되어서 경제침체가 전 세계적으로 확산하였을 뿐만 아니라 국내경제에서 민간의 경제활동이 위축되어왔다. 정부의 방역 조치와 사회적 거리두기로 인해 자영업자들의 폐업이 속출해왔다. 이에 따라 정부의 재난기본소득 제공을 포함한 사회보호 서비스는 코로나19로 인해 타격을 입은 자영업자와 문화예술인을 비롯한 경제적 약자들을 포괄적이면서도 충분한 재원으로 보호하기 위한 정책들이다.

한편 산업부문 차원에서는, 국가 간 이동이 제한되어 항공업과 관광업 및 서비스업이 큰 손실을 입어왔던 반면, 비대면 활동과 연관된 제조업과 서비스업 및 IT 산업은 확대되고 있다. 코로나19 위기에 기회가 확대된 산업과 피해가 큰 산업 간의 이익 격차가 커서, 경제계는 경제가 회복되더라도 “K자형 경제회복” 형태로서 산업부문의 양극화를 우려하고 있다. 팬데믹 장기화 이후에 정당들은 중소기업들의 경영난을 해소하고 피해업종을 구제하기 위한 정책들을 제시하고 있다. 포괄적 합의에 도달하기 위해 조합주의를 통해 이익을 공유하는 산업 생태계가 구축되면 산업부문의 양극화를 효과적으로 해소할 수 있을 것이다.

한국에서 사회경제적 약자를 보호하기 위하여 보편적 복지국가 건설의 필요성이 커지고 있다. 외환위기를 계기로 사회안전망의 미비와 동반된 저성장으로 인해 실업자 증가와 고용 불안정 및 비정규직 양산을 경험해왔다. 이러한 불평등으로 인해 빈부 격차가 확대되고 있다. 고도성장 단계에서는 비정규직에 대한 차별 해소와 노동조합의 정치세력화가 상대적으로 현저한 쟁점이 아니었다. 반면 저

성장 시기가 도래하자 비자발적 높은 실업률을 기록하는 동시에, 정규직과 비정규직 간의 임금과 고용보호의 격차가 커지고 있다.

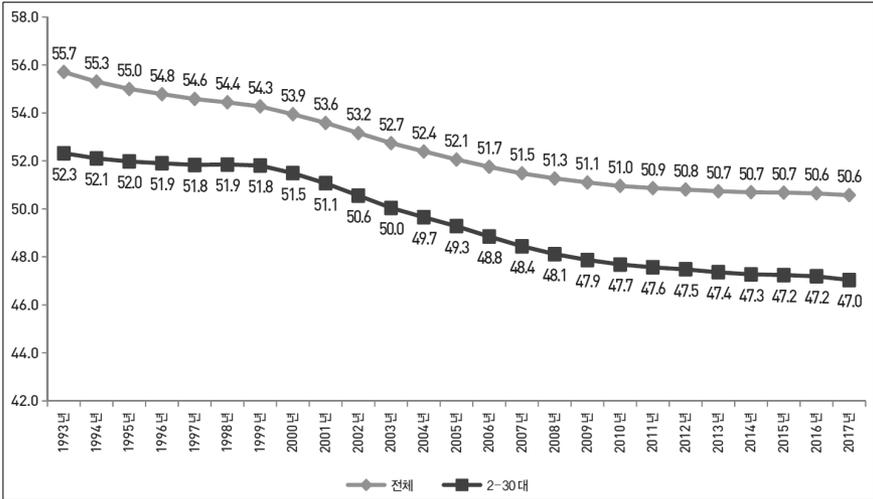
한편 한국에서 부동산의 양극화뿐만 금융자산 측면에서도 자산의 불평등이 증가해왔다. 자본주의가 고도화될수록 토지 및 부동산과 같은 비금융자산보다 이자와 주식배당과 같은 금융자산이 자산에서 더 큰 비중을 차지한다. 특히 한국은 외환위기를 거치면서 1990년대 후반부터 자산의 양극화가 심해져 왔다. 김낙년(2019)에 따르면, 2017년 기준으로 한국 성인 인구의 상위 10%, 1%, 0.1%의 전체 순자산 소유는 대략 62.9%, 23.9%, 10%이다.

한국이 선진국으로서 자본주의의 고도화를 이루었지만, 사회경제적 불평등과 계층 간 양극화를 경험하고 있으므로, 보편적 복지국가와 경제민주화에 대한 요구가 커지고 있다(이동원 2013). 진보 또는 중도개혁 정당은 시민단체와 연대하여 불평등을 해소하고 부패와 정경유착을 척결하기 위해, 그리고 사회민주적 복지체제를 입법화하기 위해 연대해왔다. 정당 간의 연합, 그리고 정당과 시민단체 간의 연대는 합의 민주주의의 요소 중의 하나인 조합주의에서 구체화할 수 있다.

한국에서 사회경제적 불평등의 또 다른 중대한 차원은 중앙과 지방 간의 양극화이다. 이러한 양극화는 수도권 중심의 경제발전에 기인한다. 경제발전계획에서 “선택과 집중 전략” 전략에 따라 중앙집권적 발전을 도모하면서 수도권으로 인적·경제적 자원이 집중되었다. 한국은 서울공화국이라 일컬을 정도로 서울로 권력과 자원이 집중되었지만, 서울 내에서도 강남과 강북의 경제적 기반도 차이가 두드러졌다. <그림 2>가 시사하는 바와 같이, 경제활동의 주축이 되는 청년세대와 40-50대 등의 중장년층 다수는 대학교육, 직업활동이나 자녀교육을 위해 수도권에서의 생활을 선호해온 결과로, 삶의 질이 낮고 사회경제적 기회가 부족한 지방에서의 주거를 외면하여서 비수도권 인구가 점차 감소하고 있다. 궁극적으로 중앙-지방 간의 양극화는 지방소멸 위기를 부추겨왔다(이상호 2018).

<그림 2> 전국 인구 중에서 비수도권의 상대 인구비중 변화 추이

(단위 : %)



출처: 통계청, 국가통계포털 주민등록인구자료를 기반으로 산출. 이상호(2018, 4)에서 재인용.

중앙집권적 발전계획에 따른 수도권과 지방 간의 불균등 발전은 부동산 양극화를 부추긴 요인 중의 하나이다. <표 2>에서 설명한 바대로, 한국은 국가건설 시기에 토지자산의 측면에서 평등한 국가 중의 하나였지만, 부동산의 양극화로 인해 불평등이 증가하고 있다.

중앙-지방 간의 양극화를 해소하기 위해 대통령들과 정당들은 지방분권화를 의제화해왔다. 특히 노무현 대통령은 수도 이전을 대선 공약으로 내세웠고, 이 공약을 실현하기 위해 행정부 일부와 공공기관 및 공기업을 지방으로 이전시켰다. 하지만 수도 이전은 헌법재판소에 의해 위헌으로 판결받아서, 세종시는 행정수도의 역할에만 머물고 국가를 대표하는 수도의 기능은 완전히 갖추지 못하고 있다. 하지만 민주화와 함께 지방선거가 부활한 이래, 비수도권의 지방자치단체

장들은 지역균형발전을 위해 지방의 자율성을 강화하는 계획을 세워왔다. 따라서 한국은 지방분권화 정책을 이행할 때, 중앙과 지방 간의 갈등을 효과적으로 완화할 수 있다. 한국은 합의 민주주의의 틀 내에서 지방분권화를 포함한 사회경제적 평등을 반영하여 발전국가모형을 수정함으로써 포괄적 합의의 정치경제를 구축할 필요가 있다.

V. 사회적 다원화와 불평등에 대한 쟁점 영역 간 비교

민주화 이후 한국에서 정치제도는 다수결 민주주의와 유사하였지만, 사회적 다원화와 사회경제적 불평등으로 인해 합의 민주주의로의 압력이 커지고 있다. 이 장은 이러한 원인변수를 다양한 쟁점 차원으로 분석한다. 레이프하트(Lijphart 1984, 127-128)의 저서 *Democracies*는 정당제에 영향을 미치는 갈등구조와의 관계를 구체화하여, 1) 사회경제적 쟁점, 2) 종교적 쟁점, 3) 문화적·민족적(cultural-ethnic) 쟁점, 4) 도시·농촌 쟁점, 5) 체제지지(regime support) 쟁점, 6) 외교정책 쟁점, 7) 탈(脫)물질주의(postmaterialism) 쟁점 등의 쟁점 차원을 제시했다. 레이프하트에 따르면, 사회경제적 쟁점이 정당제에 미치는 영향력이 가장 크고, 그다음으로 종교, 도시·농촌, 외교정책 쟁점 순으로 정당제의 형성에 연관되며, 다차원적 쟁점이 복합적으로 존재할수록 다당제의 경향이 높아진다(Lijphart 1984, 141).

이 책의 담론을 발전시킨 『민주주의의 유형』(Lijphart [1999] 2012)은 동일한 기준의 쟁점 차원은 제시하지 않고, <표 4>와 같이 다원적, 반(半)다원적 및 비(非)다원적 사회로 삼분화된 척도를 제시하고 있다. 본고는 *Democracies*(Lijphart 1984)에서 제시된 사회적 다원화와 불평등 차원을 한국에 적용하여, <표 5>에서 제시한다. 쟁점 차원에서 고(High)는 쟁점의 현저함(salience)이 높음, 중(Medium)은 현저함이 중간 수준이다. 아래 열과 우측 칸에서 쟁점 차원 총합은 고를 1점,

중을 0.5점으로 수치화할 때의 점수이다. 중앙-지방 양극화가 크다는 점에서 도시·농촌 쟁점은 현저한 쟁점, 사회경제적 쟁점과 외교정책 쟁점은 중간 수준의 쟁점으로 표현하였다.

〈표 4〉 다원주의 차원에서 민주주의 지수

사회 구분	인구	정부-정당제	연방-단방제
다원적			
인도	1,155,348	0.63	1.08
스페인	45,958	-0.63	0.42
캐나다	33,740	-1.03	1.81
벨기에	10,789	1.1	0.44
스위스	7,731	1.67	1.59
이스라엘	7,442	1.38	-0.81
트리니다드	1,339	-0.79	-0.34
모리셔스	1,275	0.42	-0.17
소계		0.34	0.50
반다원적			
미국	307,007	-0.63	2.18
독일	81,880	0.63	2.33
프랑스 IV			
프랑스 V	62,616	-0.89	0.02
이탈리아	60,221	1.13	-0.16
한국(2010)	48,747	-1.29	-0.1
네덜란드	16,531	1.17	0.28
오스트리아	8,364	0.64	0.97
핀란드	5,338	1.48	-0.83
룩셈부르크	498	0.38	-0.89
소계		0.29	0.42

非다원적			
일본	127,560	0.71	0.15
영국	61,838	-1.48	-1.12
아르헨티나	40,276	-1.01	1.34
호주	21,875	-0.65	1.58
그리스	11,283	-0.55	-0.77
포르투갈	10,632	0.04	-0.63
스웨덴	9,302	0.87	-1.09
덴마크	5,529	1.35	-0.42
노르웨이	4,827	1.09	-0.67
코스타리카	4,579	-0.38	-0.12
아일랜드	4,450	0.38	-0.46
뉴질랜드	4,316	-0.17	-1.65
우루과이	3,345	0.31	-0.84
자메이카	2,670	-1.56	-0.43
보츠와나	1,950	-1.62	-0.52
몰타	415	-0.75	-0.36
바하마	342	-1.33	-0.18
아이슬란드	319	0.55	-1.09
바베이도스	256	-1.2	-0.53
소계		-0.28	-0.41

출처: 인구는 레이프하트(Lijphart [1999] 2012, 54-55 <표 4.3>)에서 참고. 그다음에 나열된 두 열인 민주주의 지수는 그 책 부록에서 인용. 그 부록에는 1945-2010와 1981-2010, 두 기간에 대한 지수가 있지만, 본고는 최근 경향을 비교하기 위해 후자만 제시함. 참고: 인구 (천 단위), 2009.

〈표 5〉 한국 정당제의 쟁점 차원 비교: 과거와 현재(1997년 외환위기 이후)

				쟁점	차원			
시점	사회경제	종교적	문화·민족	도시·농촌	체제지지	외교정책	탈물질	차원 수
과거					고			1.0
현재	중			고		중		2.0

출처: 열들에 나열한 쟁점 차원은 레이프하트(Lijphart 1984, 130)의 TABLE 8.1에서 가져왔다. 한국에 대한 적용은 필자가 추가.

필자는 레이프하트(Lijphart 1984, 127-128)가 제시한 정당제에 영향을 미치는 갈등구조를 한국에 적용하여, 한국이 어떻게 사회적 다원화와 불평등이 증가하고 있는지를 설명한다. <표 5>에서 표현한 바대로, 민주화 이전에는 권위주의 정권에 대한 저항과 권위주의 하의 과거청산 문제가 쟁점이 되겠으나 민주화 이후에는 체제지지가 현저한 쟁점은 아니다. 반면 외환위기와 코로나19를 거치면서 1) 사회경제적 쟁점, 4) 도시·농촌 쟁점, 6) 외교정책 쟁점이 현저한 쟁점이 되어왔다.

사회적 다원화에 관해, 한국은 건국 이후 민족적으로 동질적인 사회였으므로 비다원적 사회였던 반면에, 세계화 이후에 민족주의가 퇴색되면서, 점차 민족적 이질성이 커져서 반다원적 사회로 전환되고 있다. 한 국가 내에서 소수민족 및 외국인이 전 국민 중에서 차지하는 비중이 클수록 다원적 사회로 분류될 수 있으며 이 국가들은 대체로 합의 민주주의 체제가 적합하다. 민주주의 국가들, 특히 벨기에와 스위스는 민족·언어 등 다양한 차원의 균열로 다원적 사회라 여겨지며, 합의 민주주의를 통해 정부성과를 개선해 왔다(Lijphart [1999] 2012, Chapter 3). 한편 민족적 동질성이 매우 강한—국민 대다수가 단일민족이라고 믿는—사회에서는 합의 민주주의보다는 다수결 민주주의가 더 안정적으로 정착되었다. <표 4>에서 한국은 다수의 다원주의 국가보다 인구가 더 많다. 한국과 일본은

상대적으로 인구가 많은 국가임에도 불구하고, 민족적 정체성이 강한 국가였으므로 비다원적 사회였다. 레이프하트는 지역균열로 인해서 한국을 비다원적 사회로 구분하고 있지만, 민족적 동질성 차원에서 과거에는 비다원적 사회였다. 한편 2000년대 이후 전형적인 단일민족 국가에서 외국인의 비율이 점차 커지는 이질적인 사회로 점차 변화하고 있다. 또 다른 한편으로 한국에서 탈북자의 증가도 사회적 다원화를 촉진하고 있다.

한국에서 세계화 이후 이민자와 탈북자가 증가하면서, 문화적·민족적 쟁점도 세대를 거치면서 두드러질 것이다. 국가건설 당시부터 한국은 단일민족 국가로서 문화적·민족적 차원에서 매우 동질적인 사회였으나, 3장에서 설명한 바대로 한국은 2000년대 이후로 외국인의 이민 증가로 이질적인 사회로 점차 변모하고 있다. 아울러 탈북자가 국내인구에서 차지하는 비중도 점차 증가하고 있다. 이러한 이민자·탈북자 집단은 아직 1세대에 불과하나 2, 3세대를 거치면서 사회적 다원화의 경향은 강화될 것이다. 앞으로 남북한 평화구축 논의가 활발해지면 이 쟁점은 더욱 현저해질 것이다.

사회적 다원화의 또 다른 차원에서 남북한 관계와 탈북자 증가를 고려하면, 외교정책도 점차 현저한 쟁점이 되고 있다. 남북한 관계에서 한국의 진보진영은 평화구축의 요구가 제기해왔던 반면, 다수의 탈북자를 비롯한 보수진영은 북한의 민주화와 인권개선과 같은 체제변화를 의제의 우선순위를 두어왔다. 1980년대 말까지 냉전과 북한과의 체제 대립 하에서 친북세력에 대한 정치적 배제와 반공주의 노선으로 인하여 국내정치에서 외교적 갈등은 그 이후 시기와 비교할 때 상대적으로 약했다. 한편 중도개혁 성향의 노무현 정부는 한국외교정책의 전통적 노선인 한미동맹에서 벗어나 미국과 중국 간의 관계에서 외교적 균형을 모색하였다. 탈냉전 이래 한국의 진보적인 시민단체는 무역협상, 주한미군 주둔비와 미군의 민간인에 대한 범죄 등의 쟁점이 부각될 때마다 반미주의를 내세웠다. 또 다른 한편 국제사회에서 중국의 외교적 영향력이 강화되고 있으며, 중국의 개혁개방 이후 한국 경제에서 중국 시장의 의존도가 커지고 있다. 이러한 배경에

서 중국은 한미동맹에 균열을 일으키고 친중 정책을 형성하도록 압력을 행사하고자 하는 의도를 표출해왔다.

한국이 외환위기와 코로나19를 경험하면서 사회적 다원화보다는 사회경제적 불평등이 합의 민주주의로의 개혁을 요구하는 더 현저한 쟁점으로 부상해왔다. 여기에서 불평등은 소득과 자산의 불평등뿐만 아니라 중앙-지방 간의 양극화도 포함한다. 한국은 건국 이후 사회경제적으로 평등한 사회였으나, 외환위기와 코로나19 이후에 경제침체로 인해 불평등한 사회로 전환되고 있다. 고도성장 시기에는 토지개혁과 교육개선 및 매우 낮은 실업 등에 의해 상대적으로 불평등 쟁점이 표출되지 않았다. 하지만 외환위기와 코로나19 이후 저성장 시대에는 불평등이 증가해왔다. 사회경제적 불평등에 관해 본고는 청년실업을 포함한 실업률 증가, 비정규직 증가와 같이 고용의 질 하락, 조기 정리해고와 같은 고용위기와 취업난, 자영업자의 폐업, 그리고 노인·여성을 비롯한 사회경제적 약자의 빈곤을 방지할 수 있는 사회안전망의 미비뿐만 아니라 중앙-지방 양극화를 강조한다.

이 맥락에서 도시·농촌 쟁점 차원에서는 중앙집권적 경제발전 과정에서 수도권, 특히 서울로 정치·경제·문화·교육 등 다차원의 권력이 집중되면서, 또한 수도권과 지방 사이에 삶의 질의 격차도 커지고 있다. 박정희 정권 이래 경제발전을 위한 강력한 정부계획을 주도적으로 집행했던 불균등 산업화 정책으로 인해 도시와 농촌 사이에 그리고 수도권과 지방 사이의 갈등이 심각해져 갔다. 중앙-지방 간의 양극화가 현저한 쟁점으로 부상하여서, 정당들은 세종시 행정수도 건설과 정부 및 공공기관의 지방 이전과 같이 지방분권화 정책을 제시해왔다.

필자가 제시한 사회적 다원화와 불평등 지수와 3장과 4장에서의 분석을 반영하여 레이프하트(Lijphart 1984, 130-141)가 제시한 7개의 쟁점 차원을 고려하면, 한국은 비다원적 사회로부터 반다원적 사회로 전환되고 있다. 레이프하트(Lijphart [1999] 2012, 57)에 따르면, 대부분의 반(半)다원적 사회들은 중대하지만 오로지 온건하게 분열적인 인종적 혹은 종교적 차이를 내재하고 있다. 레이프하트는 지역 간 경쟁구도(regional rivalries)의 현저함을 고려하여, 한국을 반다원

적 사회로 간주한다. 하지만 지역주의 투표 경향은 영남과 호남 간의 사회경제적 격차보다는 김영삼 對 김대중, 그리고 그 이전에 박정희 對 김대중 간의 정치지도자의 라이벌 구도와 함께 카리스마적 정치지도자가 지역 기반에 강력한 영향력을 발휘해왔던 점에 기인한다. 한국의 국가건설 및 산업화 시기에 동질적인 민족적 정체성과 사회경제적 평등은 비다원적 사회의 요소이며, 한국의 정당정치에서 지역주의는 반다원적 사회로 평가할 수 있는 요소이다. 한편 세계화의 도래와 외환위기 및 코로나19 이후 저성장 시대에 사회적 다원화와 불평등이 커지고 있으며, 레이프하트의 척도로 보면 1) 사회경제적 쟁점, 4) 도시·농촌 쟁점, 6) 외교정책 쟁점 차원에서 다원화 경향이 강해지고 있다.

한편 사회적 다원화와 사회경제적 불평등 두 차원 각각에서 정도의 차이에 따라 합의 민주주의의 압력은 국가마다 다를 수 있다. 가령 어떤 국가가 비(非)다원적 사회로서 연방제-단방제 차원에서는 특히 영토와 인구가 작은 국가이면서 민족적·인종적 차원에서 동질적인 사회라면, 연방제에 대한 압력은 강하지 않을 것이다. 한국에서 지방분권화에 대한 압력은 커지고 있지만, 연방제와 양원제는 남한 내부에 적용하기에는 합의되어 있지 않다. 한국에서는 외환위기와 코로나19 이후에 민족적 이질성보다는 사회경제적 불평등이 더 현저한 쟁점으로 부상해왔다. <표 4>에서 작은 국가와 동질적인 사회에서는 연방제 지수의 값이 크지 않다. 현재 한국에서 합의 민주주의의 압력은 연방제-단방제 차원보다는 행정부-정당 차원에서 더 크다.

하지만 비다원적 사회를 가진 국가 중에서도 스웨덴과 같이 과거에 사회경제적 불평등을 경험했던 국가들은 합의 민주주의 제도에 힘입어 평등한 사회로 전환되었다(불평등에 관해서는 <표 2> 참조). 스웨덴, 덴마크 및 노르웨이에서는 행정부-정당 차원에서 권력분산 및 권력공유를 실현하는 정치제도인 의원내각제, 다당제 및 비례대표제가 안정적으로 정착되어 있다. 이 국가들은 비다원적 사회임에도 불구하고 행정부-정당 차원에서 합의 민주주의의 경향이 강하다. <표 4>에서 보면 비(非)다원적 사회의 행정부-정당 차원에서 평균값이 -0.28이

다. +2로 갈수록 합의 민주주의의 이상형에 부합하고, -2로 갈수록 다수결 민주주의의 이상형으로 간주된다. 스웨덴, 덴마크 및 노르웨이 이 세 국가의 값은 0.87, 1.35, 1.09이어서, 다원적 사회의 평균값인 0.34보다 합의 민주주의의 경향이 오히려 더 강하다.

한편 한국은 다른 반다원적 사회보다 대통령제, 양당제, 소선거구제, 중앙집권적 정부와 같은 다수결 민주주의에 가까운 정치제도를 더 많이 가지고 있다. 물론 사회적 다원화 및 사회경제적 불평등 추세에도 불구하고, 상당수의 한국 시민들은 합의 민주주의의 모든 요소를 선호하지는 않으며 합의 민주주의의 일부 제도에만 공감할 것이다. 가령 시민들은 의원내각제보다는 대통령제에 더 친숙하고, 연방제와 양원제는 시기상조라 여길 것이다. 시민들의 일부 제도에 대한 친화성은 경로의존 효과에 의한 것이지, 그 제도가 효율적임을 의미하지 않는다. 하지만 다수의 시민은 대표성 확대와 불평등 해소를 위해 비례대표제 개혁과 지방분권화 확대의 필요성에 대해 공감할 것이 있다. 한국의 사회적 다원화와 불평등 정도를 고려하면 민주주의의 질을 높이기 위해 합의 민주주의로의 개혁이 필요할 것이다.

VI. 결론

한국에서 1997년 외환위기와 2020년 코로나19 이후의 저성장 시대에 취약한 복지체제로 인해 합의 민주주의의 요구의 현저한 쟁점으로서 사회경제적 불평등이 심해지고 있다. 또한, 세계화에 따라 이민자와 탈북자의 증가로 잠재적 쟁점으로서 사회적 다원화가 점차 진행되고 있다. 사회적 다원화는 합의 민주주의에 대한 요구의 잠재적 쟁점이라면 불평등은 현저한 쟁점이다. 이러한 불평등으로 인해 시민들은 경제민주화와 보편적 복지체제를 요구하고 있다. 한국이 합의 민주주의의 이상에 부합하는 개혁을 통해 대표성을 확대하여 불평등을 개선하면, 민주주

의의 질을 개선할 수 있다.

한국에서 권력공유와 분산을 통해 대표성을 강화함으로써 한국의 계층 간 불평등과 지역 간 양극화를 해소하는 것이 필요하다. 레이프하트(Lijphart [1999] 2012)가 제시한 바와 같이, 다수결 민주주의가 대통령제, 양당제, 다수제 선거제, 단방국가 및 단원제와 같은 승자독식정치이자 권력집중적 체제라면, 합의 민주주의는 의원내각제, 다당제, 비례대표제, 연방국가 및 양원제와 같은 권력공유의 정치이자 권력분산적 체제이다. 합의 지향적 정치제도는 불평등을 해소하여 사회통합을 도모할 수 있다.

본고의 제도주의 분석을 요약하면, 민족적 동질성과 사회경제적 평등은 다수결 민주주의가 형성되는데 우호적인 조건이지만, 사회적 다원화와 불평등이 증가하게 되면 다수결 민주주의보다는 합의 민주주의가 대표성을 향상하여 민주주의의 질을 더 효과적으로 개선할 수 있다는 것이다. 한편 한국사회가 세계화와 외환위기 이후에 사회적 다원화와 사회경제적 불평등을 경험하면서, 경제민주화를 반영할 수 있는 합의 민주주의로 정치개혁의 요구가 거세지고 있다.

한국전쟁 이후의 국가건설과 국가 주도의 산업화 시기 이래 형성된 동원체제는 다수결 민주주의의 우호적인 조건 중의 하나였다. 사회경제적 측면에서 한국에서 국가건설 시기부터 민족적으로 동질적인 사회였고 낮은 불평등이 유지되었던 점은 다수결 민주주의의 정착에 유리한 조건이었다. 게다가 국가건설과 산업화 초기에 한국은 낮은 불평등을 유지해왔으며, 고도 경제성장이 동반되었기 때문에 한국은 중앙집권적 정부와 정치제도, 특히 다수결 민주주의를 유지할 수 있었다.

한편 세계화 이후에 한국은 민족적 동질성의 약화와 함께 외국인과 탈북자 유입의 증가로 인해 사회적 다원화의 경향이 점차 강해지고 있다. 1990년대 후반부터 많은 탈북자가 한국에 정착해서 살고 있다. 한국인 인구 대비 외국인의 비율은 결혼과 직업시장을 위한 이민으로 증가하고 있다.

또한, 한국은 국가건설 초기에 평등한 사회였으나, 1997년 외환위기 이후의

저성장 시대에 특히 2020년 이후의 코로나19 대유행의 국면에 사회경제적 차원에서 불평등한 사회로 전환되고 있다. 외환위기는 한국형 발전국가모델의 변화를 초래한 중대한 전환점이었다. 한국의 급속한 과정에서 서울과 수도권 중심의 경제발전으로 인해 중앙과 지방 간의 양극화가 심해지고 있다. 이와 같은 사회경제적 불평등은 선거에서 현저한 쟁점으로 부상해왔으며, 반(半)다원적 사회로의 전환은 잠재적 쟁점이다. 이에 따라 한국 정당과 시민사회는 보편적 복지국가와 경제민주화 의제를 개헌 등의 담론을 통해 제기해왔다. 이러한 중대한 전환점을 겪으면서 한국은 민주화 이후 ‘민주주의의 질’을 성찰할 필요가 있다.

참고문헌

- 강원택. 2001. “한국 정치에서 이원적 정통성의 갈등 해소에 대한 논의: 준대통령제를 중심으로.” 『국가전략』 7권 3호, 29-50.
- 강원택. 2011. “한국에서 정치 균열 구조의 역사적 기원: 립셋-룩칸 모델의 적용.” 『한국과국제정치』 27권 3호, 99-129.
- 강원택. 2013. “한국 선거에서의 ‘계급 배반 투표’와 사회 계층.” 『한국정당학회보』 12권 3호, 5-28.
- 강원택. 2018a. “한국 민주주의와 지방 분권: 성공을 위한 제도적 고려사항.” 『한국과국제정치』 34권 1호, 25-49.
- 강원택. 2018b. “한국 정당 정치 70년: 한국 민주주의 발전과 정당 정치의 전개.” 『한국정당학회보』 17권 2호, 5-31.
- 김낙년. 2019. “우리나라 개인 자산 분포의 추정.” 『경제사학』 43권 3호, 437-482.
- 김석동. 2020. “발전국가에서 토지·교육평등 및 경제민주화의 경제발전에 대한 역할.” 『한국정치연구』 29집 2호, 183-211.
- 김재한·아렌트 레입하트(Arend Lijphart). 1997. “합의제와 한국의 권력구조.” 『한국정치학회보』 31권 1호, 99-120.
- 마인섭. 2004. “노사갈등과 참여정부의 역할: 전략적 노사동맹을 통한 변형.” 『신아세아』 11권 4호, 116-137.
- 머니투데이. 2021. ““한국 실업률 10년래 최고치…IMF이후 최악” -블룸버그.” 21/01/13.
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021011313415746322&outlink=1&ref=%3A%2F%2F> (검색일: 2021.01.16).
- 박종철. 1995. “통일한국의 정치적 갈등구조와 온건다당제.” 『한국과국제정치』 11권 2호, 35-60.
- 성경룡. 1997. “분권형 통일국가 모델의 탐색: 연방주의의 논리.” 『통일한국의 정치·사회적 기반조성을 위한 기초연구』 중 제4 세부과제. 서울: 숭실대학교 사회과학연구원.

- 안순철. 2004. “내각제와 다당당체제: 제도적 조화의 모색.” 진영재 편. 『한국 권력 구조의 이해』. 서울: 나남출판.
- 연합뉴스. 2020. “작년 직장서 밀려난 40·50대 49만명…5년 만에 최대.” 20/02/16.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200215048200002> (검색일: 2020.02.16).
- 유재성·한정택·임유진·강신구·노정호. 2017. “다당제 하에서 합의형 입법정치 모색.” 국회입법조사처. 정책연구용역보고서. 11월.
https://www.nars.go.kr/brdView.do?cmsCd=CM0010&brd_Seq=22253 (검색일: 2020.01.05).
- 이동원. 2013. “경제민주화 정책에 관한 새로운 접근방향: 대기업집단 정책을 중심으로.” 『경쟁법연구』 27권, 3-36.
- 이상호. 2018. “한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로.” 『고용동향 브리프』. 한국고용정보원. 7월.
<https://www.keis.or.kr/user/extra/main/2107/publication/publicationList/jsp/LayoutPage.do?categoryIdx=126> (검색일: 2018.09.25).
- 최태욱. 2014. 『한국형 합의제 민주주의를 말하다: 시장의 우위에 서는 정치를 위하여』. 서울: 책세상.
- 통계청. “지니계수.” 20/12/18.
https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1407.
- 통계청. 2021. “2020년 12월 및 연간 고용동향.” 1월 13일.
http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=387733 (검색일: 2021.01.13).
- 통일부. “북한이탈주민정책: 최근현황.”
<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/>
(검색일: 2021.01.10).
- 행정안전부. 2020. “2019 지방자치단체 외국인주민 현황.” 세종시. 10월 29일.
https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_00000000014&ntId=80781 (검색일: 2021.01.10).
- 헤럴드경제. 2021. “코로나로 취업 못한 90년초반생 영영 도태된다…“민간일자리

만들여 기회보전해줘야.” 21/01/16.

<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20210115000869> (검색일: 2021.01.16).

홍재우 · 김형철 · 조성대. 2012. “대통령제와 연립정부: 제도적 한계의 제도적 해결.” 『한국정치학회보』 46권 1호, 89-112.

Central Intelligence Agency (CIA). The World Factbook.

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>.

Deiningner, Klaus, and Pedro Olinto. 2000. “Asset Distribution, Inequality, and Growth.” Research Working Paper; no. WPS 2375. Washington, DC: World Bank.

Hirschman, Albert O. 1973. “The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development.” *Quarterly Journal of Economics* 87(4): 544-566.

Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.

Jones, Leroy, and Il Sakong. 1980. *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Kim, Seokdong. 2018. “Developmental States’ Weak Welfare Regimes but Long-term Low Inequality: Why Economic Nationalism Promotes Solidarity for Egalitarianism rather than Conflict for Resource Monopoly.” Ph. D. Diss., Claremont Graduate University.

Krasner, Stephen D. 1984. “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics.” *Comparative Politics* 16: 223-246.

Krasner, Stephen D. 1988. “Sovereignty: An Institutional Perspective.” *Comparative Political Studies* 21(1): 66-94.

Lewis, W. Arthur. 1965. *Politics in West Africa*. London: George Allen and Unwin.

Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government*. New Haven: Yale University Press.

- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. [1999] 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (2nd Edition). New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 김석동 역. 2016. 『민주주의의 유형: 다수결 민주주의와 합의 민주주의 간의 정부 형태와 성과 비교』. 서울: 성균관대학교출판부. Lijphart, Arend. [1999] 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (2nd Edition). Yale University Press.
- Lipset, Seymour M., and Stein Rokkan. 1967. "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction." In *Party Systems and Voter Alignments*, edited by Seymour M. Lipset and Stein Rokkan, 1-64. New York: Macmillan.
- OECD. Stat Income Distribution Database.
<http://stats.oecd.org/index.aspx?Datasetcode=IDD> (검색일: 2021.03.21).
- Pempel, T. J., and Keiichi Tsunekawa. 1979. "Corporatism without Labor? The Japanese Anomaly." In *Trends Toward Corporatist Intermediation*, edited by Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, 231-270. London: Sage.
- Powell, G. Bingham, Jr. 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- Varieties of Democracy (V-Dem) Project. 2016. Version 6. March.
<https://www.v-dem.net>.
- Woo-Cumings, Meredith. 1999. "Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development." In *The Developmental State*, edited by Meredith Woo-Cumings, 1-31. Ithaca: Cornell University Press.

Demand for Consensus Democracy Depending on Social Pluralization and Inequality in the Korean Developmental State: ‘Quality of Democracy’ after Globalization, the Financial Crisis, and COVID-19

Kim, Seok-Dong | Seoul National University; Sungkyunkwan University

Ethnic homogeneity and socioeconomic equality are conditions favorable for the formation of majoritarian democracy. Meanwhile, as social pluralization and inequality increase, consensus democracy can enhance the quality of democracy more effectively through enhancing representation than majoritarian democracy. As Korean society experiences social pluralization and socioeconomic inequality after globalization and the financial crisis, there is an increasing demand of political reforms for consensus democracy that reflects multiculturalism and economic democratization. Since globalization, South Korea has become increasingly more plural due to the weakening of ethnic homogeneity, as well as the increasing influx of ethnic minorities, foreigners, and North Korean defectors. Furthermore, during state building, South Korea was an egalitarian society, but is rapidly transforming into an unequal society in the socioeconomic dimension during the era of low economic growth after the financial crisis, particularly in the post-2020 COVID-19 pandemic. Moreover, during Korea’s rapid industrialization period, polarization between center and periphery has intensified due to economic development centered on Seoul and the metropolitan area. This socioeconomic inequality has emerged as a salient issue in elections, and the transition to a semi-plural society is a potential issue. Accordingly, Korean political parties and civil society have raised agendas of universal welfare state and economic democratization through discourse such as constitutional amendment.

Key Words | Social Pluralization, Inequality, Developmental State, Consensus Democracy, Quality of Democracy