



매튜 A. 크랜슨, 벤저민 긴스버그 지음 | 서복경 옮김 | 524쪽 | 23,000원

시민에서 고객으로,
주권자에서 자원봉사자로,
대중민주주의에서 개인민주주의로 전락한
현대 민주주의에 대한 최고의 비판서

“정부는 평범한 사람들의 능동적이고 집단적인 지지에 의지하지 않고도, 전쟁을 수행하고 세금을 걷고 정책을 집행할 수 있게 됐다. 정치 엘리트들은 대중의 정치 참여에 의지하지 않고 권력을 유지하며 행사할 수 있게 됐다. 그들은 유권자 대중을 주변화했고, 점차 법원과 관료들에 의존해 자신들이 원하는 것을 얻고 있다. 우리는 이런 경향을 대중민주주의(popular democracy)와 구분해 ‘개인 민주주의’(personal democracy)라고 부른다. 대중민주주의는 엘리트들이 정치의 장을 장악하기 위해 비엘리트들을 동원해야 했던 방식이었다. 반면 현재의 경향이 ‘개인적’인 이유는 통치의 새로운 기술들이 대중을 사적 시민들의 집합으로 해체시키고 있기 때문이다. 민주주의에 대한 대중의 경험은 집단적인 것이 아니라 점점 개인적인 것이 되어 가고 있다.”

9·11 테러 당시 “부시 대통령은 시민들에게 두려움을 가라앉히라고 했고, 위기에 직면해 자신의 본분을 다하라고 요구했다. 대통령이 평범한 미국인들에게 요구한 본분이란 정확히 무엇일까? 그는 시민들에게 애국가를 부르고 애국적인 생각을 하며, 무엇보다 쇼핑을 하라고 조언했다. 다른 말로 하면, 정부는 시민을 필요로 하지 않으며, 시민들은 경제나 부양하고 방해되지 않게 암전히 있는 것 말고는 할 일이 없다는 말이다. 2백 년도 더 전에 미국인들은 [시민군으로서 국가의 부름에 응답해 전 세계에 충성을 울리며 정치의 장에 들어섰다. 오늘날 정치의 장에서 그들은 전 세계에서 결제가 가능한 신용카드를 손에 쥔 존재로 간주될 뿐이다.”

한국 민주주의를 비춰주는 거울 같은 책

이 책은 미국 민주주의에 대한 인상적인 비판서이자, 민주화 이후 한국 민주주의가 왜 나빠졌는가를 비춰 주는 거울 같은 책이다. 혹자는 이 책을 “(미국판) 민주화 이후의 민주주의”라고 말한다. 주어를 미국에서 한국으로 바꾸어도 이상하지 않을 정도이다. 크렌슨과 긴스버그는 미국 민주주의가 나빠진 이유로, 정부 혹은 정치엘리트들이 더 이상 평범한 사람들의 능동적이고 집단적인 지지에 의존하지 않고도 권력을 유지하며 행사하고자 신들이 원하는 것을 얻을 수 있는 방법을 발견했다고 주장한다. 대중이 정치에 무관심해진 것이 아니라 더 이상 정치 엘리트들이 그들을 필요로 하지 않는 것이 문제라는 것이다. 혁신, 새로운 정치 혹은 개혁이라는 이름으로 이루어진 이 같은 변화는 정치를 집단으로서의 대중이 아니라 정치에 접근할 수 있는 의지와 지식과 능력을 가진 개인들의 영역으로 만들어 버렸다. 필자들은 이를 ‘개인민주주의’라고 부른다.

시민에서 고객으로

역사적으로 평범한 사람들은 전쟁에 참여하고 세금을 납부함으로써, 또한 고통스러운 대중 투쟁의 결과로서 법적 권리와 투표권을 비롯한 정치적 참여의 권리를 쟁취할 수 있었다. 수천만의 평범한 시민들이 정부의 세입 기반에 포함되고 시민군이 되면서, 대중의 순응을 장려하고 이해 갈등을 중재할 대의 기구와 정치제도의 힘도 함께 커졌다. 바꿔 말하자면 대중의 정치 참여가 확대된 것은 당시 정부가 평범한 시민의 지지와 협력에 의존하지 않을 수 없었기 때문이다.

그러나 이제 시민의 시대는 끝나가고 있다. 이들은 언제부터인가 정치인들의 수사(rhetoric)에만 존재하는 가상의 존재가 되어 버렸다. 예컨대 미국의 전 부통령 엘 고어의 “연방 정부 성과 평가 위원회”는 시민이라는 용어 대신 ‘고객’이라는 말을 사용한다. 시민이 고객으로 변형된 것은 중요한 의미를 갖는다. 시민은 정부를 소유하는 존재인 반면, 고객은 정부로부터 쾌적한 서비스를 받는 존재로 간주될 뿐이다. 시민은 공공의 목적을 위해 창조된 집단적 존재로서 정치 공동체의 구성원이다. 하지만 고객은 시장에서 개인적 필요를 충족하려는 개별 구매자들이다. 공무원들은 고객 친화적 태도를 견지하기 위해 항상 친절하고 좀 더 ‘이용자 친화적’이 되도록 교육받으며, 공공 기관들은 고객 친화적 환경을 조성하고 고객 만족도 조사를 실시한다.

시민에서 자원봉사자로

필자들에 따르면, “전통적인 시민교육은 학생들이 급우들과 학급·팀·학교를 운영하는 것과 마찬가지로, 동

료 시민들과 더불어 나라를 통치할 수 있도록 가르쳤다. 그러나 이제 많은 학교에서 선거 연습보다는 ‘학생 봉사 학습’으로 분명한 전환이 이루어지고 있다. 초·중등 학생들뿐만이 아니라 대학생들에게 자선단체, 시민 단체, 공익단체에 공공서비스를 제공하는 ‘자원봉사자’가 되도록 교육한다. 학생들은, 투표하는 대중이 한때 정부에 대해 요구했던 공공서비스, 주로 정부가 방치했거나 제공할 준비가 되어 있지 않은 서비스들을 생산하도록 요구받는다. 봉사 학습이 주권 행사 훈련을 대체해 온 것이다. 이제 우리는 정부에 대해 요구하는 것이 아니라 직접 수행하며, 그럼으로써 서비스를 실천하고 변화를 만들어 낸다는 개인적 만족감과 확신을 얻는 것이다.”

왜 시민은 주변으로 밀려났는가?

“시민은 국가와 정치 엘리트들이 필요로 하고 동원하기 때문에 정치적으로 이끌어지는 것이다. 만약 시민들이 수동적이고 정치에 무관심하고 개인적 관심사에 매몰되어 있다면, 그 이유는 우리의 정치 질서가 더 이상 정치에 대한 집단적 참여의 유인을 제공하지 않기 때문일 수 있다. 국가가 더 이상 과거처럼 시민을 필요로 하지 않거나, 시민들이 정치 엘리트들에게 성가신 존재가 되었거나, 그것도 아니면 시민적 ‘포상’이 국가가 감당하기에 너무 값비싸졌기 때문일 수 있다.”

시민의 도움 없이도 통치할 수 있는 새로운 기술의 발견

시민의 시대가 끝나고 있는 또 다른 이유는 시민의 도움 없이도 권력을 유지하게 하는 통치의 새로운 기술들이 대중을 사적 시민들의 집합으로 해체시키고 있기 때문이다. 특히 대중민주주의의 부패를 일소하기 위한 혁신주의 시대의 개혁이 가져온 결과는 매우 흥미롭다. 혁신주의자들의 반_대정당 개혁은 대중의 능동성을 수용할 수 있는 정부의 능력을 확대한 것이 아니라 축소시켰다. 그들은 정당 체제를 약화시켰고, 유권자 등록제를 통해 수백만 이민자들과 노동계급 유권자들의 투표권을 박탈했으며, 대중의 지지가 아닌 전문가에 기초한 관료제가 발전하는 데 기여했다. 예비 선거제의 도입은 공직 후보 지명에 대한 정당 지도자들의 통제력을 약화시켰다.

이 책이 열거하고 있는 새로운 통치의 기술은 우리에게도 꽤 익숙한 것들로 이미 활용되고 있거나 대안으로 거론되고 있는 것들이다.

- **공익소송, 이익집단 소송**: 민권운동이 한때 활용하는 방법이었으나 최근 이루어지고 있는 소송은 민주정치에 대체물이 되었고, 소송의 주요 수혜자들은 더 큰 광장에서 공개적으로 경쟁하기를 꺼려하거나 그렇게 할 수 없는 이익들이다. 대변자를 자임하는 이들이 정치의 영역이 아닌 사법의 영역에서 소송을 통해 정책을 결정하려 할 때 소수를 위한 개인민주주의는 다수를 위한 대중민주주의에 우위를 점하게 된다.
- **제도적 동원**: 민주당은 정부 사회 서비스 기관과 규제 기관, 소위 지원금 경제로 서로 엮인 비영리단체, 공공 기관 및 유사 공공 기관, 일군의 공익단체와 뉴스 매체의 주요 부문에 진지를 구축했다. 반면 공화당은 군사 및 국가안보 관련 기관, 이와 관련된 민간 기업과 민간 부문 이익집단, 종교단체, 그리고 보수 성향의 신문, 잡지, 싱크 탱크 및 라디오 방송국을 포괄하는 대중 매체 부문에 지지 기반을 건설했다. 이렇게 경쟁적으로 확보된 진지들은 정치권력을 보장하는 수단으로서 유권자 동원이라는 방식을 일부 대체해 왔으며, 치열한 정당 간 갈등과 낮은 유권자 참여라는 [모순적으로 보이는] 현상이 공존할 수 있는 이유 가운데 하나였다.
- **폭로, 조사, 기소**: 각종 스캔들을 폭로하고, 특별검사 등을 통해 조사하고, 법원으로 사건을 가져가는 방식. 워터게이트 논란 과정에 등장, 공화당 대통령을 공격하기 위한 민주당의 전략이었으나, 이후 클린턴 대통령을 공격하는 공화당의 무기가 되었다. 이를 통해 유권자를 동원하거나 유권자의 의견을 고려하지 않고 상대 정당

의 공직자를 몰아내거나 상처를 입힐 수 있게 되었다.

- **민영화와 바우처 제도**는 공공 부문이 관료적 비효율성과 낮은 반응성에서 벗어날 수 있는 대안으로 인식되었다. 하지만 변화된 정책들은 시민권이 침식되는 새로운 단계에 들어섰음을 의미했다. 바우처 제도와 '선택' 프로그램은 공공 정책을 사적 결정으로 해체시키도록 고안되었다. 예컨대, 학교 바우처 시스템에서 자녀 교육에 불만을 가진 부모는 불평을 하거나 다른 부모들과 연대해서 항의를 조직할 필요가 없다. 그저 좀 더 만족스런 다른 학교로 아이들을 보내는 선택을 할 수 있을 뿐이다.

혼자 정치하기: 개인민주주의

개인민주주의는 집단적 공격으로만 돌파할 수 있었던 정치의 장벽을 낮춘다. 정보의 자유, 정보공개법, 공청회 의무화, 입법 예고제와 공개 설명회 규정, 위원회 등의 '시민' 대표 할당제, 공공 기관의 '전화 상담 서비스', 개인이 선택할 수 있는 복지 서비스 등 이 모든 것과 기타 정책들은 시민들이 혼자서 정치를 하도록 만들었다. 그러나 외견상 시민 친화적으로 보이는 개인민주주의의 이런 장치들이 갖는 주된 효과는 미국 정치에서 시민의 역할을 위축시켰다는 점이다. 한때 정부 권력자와 정책 결정자가 되기 위해 지지자를 동원했던 조직가와 엘리트들은, 이제 소송을 통해 예전과 유사하거나 더 나은 결과를 얻을 수 있다는 사실을 발견했다. 지도자들이 더 이상 대중 동원 전략을 선호하지 않게 되었을 때, 시민들에게는 혼자서 이용할 수 있는 장치들이 남게 되었다. 이런 종류의 수단들은 약화된 시민권 행사에만 적용될 수 있을 뿐, 집단적 목표를 위한 정치동원을 낳는 경우는 드물다. 더 빈번하게 나타나는 결과는 서비스 개선을 위한 개인행동이나 개별화된 처방이다. 시민들에게 남겨진 선택지는, 정치적 이슈를 제기하거나 공공 정책의 변화를 요구하는 것이 아니라, 공공재를 직접 생산하거나 봉사 활동(환경 정화 또는 노숙자들에게 식사를 제공하는 일 따위)을 하는 것이다. 개인민주주의의 이런 차원은 개인적 만족감을 얻을 수 있고, 도움이 필요한 사람들이나 지역사회에 분명 기여할 것이다. 하지만 정치적 민주주의의 실행을 의미하는 것은 아니다.

결국, 개인민주주의는 정치에 참여할 수 있는 능력을 가진 개인들을 위한 것

"오에이치피OHP 필름 두 장을 겹치듯이 이 두 가지 현상을 겹쳐 놓아 보면, 한국 민주주의의 또 다른 모습이 보인다. 정당과 정치 엘리트의 정치 동원은 터부시되고 법과 제도가 이를 뒷받침하며 점점 더 동원을 제약해 온 상황에서, '행동하는 양심'과 '깨어 있는 시민'만이 정치의 공간을 독점할 때, 그 이면에 동원되지 않으면 참여조차 불가능한 시민들의 모습은 점점 보이지 않게 될 것이다. 개인으로서도 정치에 참여할 능력을 가진 일부 시민들은 여전히 정당의 중요한 동원 대상이며, 정치의 공간에 자기 자리를 가진다. 반면 정당도 동원을 포기했고 혼자서는 '자발적 참여'를 할 수 있는 조건이나 능력이 없는 시민들은 점점 더 정치의 변방으로 밀려나고 있다.

어떤 시민들은 정치에 불만이 있으면, 혼자서도 언론에 폭로할 수 있고, 소송을 제기할 수 있으며, 관료와 의회에 로비를 할 수 있다. 혹은 자신처럼 능력을 가진 동료 시민들을 조직할 수도 있다. 하지만 어떤 시민들은 동료 시민들과의 유대, 소통이 없으면 정치 정보를 해석할 수 없고, 정치 행동에 감히 나설 수 없으며, 시간과 돈과 힘이 드는 소송은 생각할 수도 없다. 불만이 있어도 다른 동료 시민들을 조직하기에는 시간과 에너지가 없으며 방법도 알지 못한다. 이들과 함께 정치 정보를 해석하고, 조직화 비용을 감당하며, 행동에 나섰을 때 불이익을 받지 않도록 보호해 주는 지원이 없다면, 이들이 정치에 '자발적'으로 참여하기를 기대하기는 어렵다.

한때 미국 민주주의에서 그 역할을 감당해 주었던 것이 정당과 정치 엘리트의 동원이었다. 그들은 평범한 시

민들의 힘을 필요로 했기 때문에, 법을 바꾸어 노동조합을 조직해 집단행동에 나서기 쉽도록 했고, 억울한 일을 당하면 큰 비용을 들이지 않고 법적인 구제를 받도록 보장했으며, 그들에게 필요한 것이 무엇인지 묻고 그들에게 필요한 정치 정보를 제공했다. 이런 도움을 바탕으로 시민들은 자신들의 이익을 지키기 위해 조직을 만들었고, 같은 처지에 놓인 동료 시민들과 정보를 교환하면서 대안을 모색했으며 집단행동에 나설 수 있었다.

하지만 지금 평범한 유권자들은 정치에 불만이 있을 때 할 수 있는 일이 별로 없다. 이 점에서 한국이나 미국의 유권자들은 다르지 않다. 그런 정당과 정치 엘리트들 갖지 못하고 있기 때문이다. 그래서 술자리 정치 비평과 정치로부터의 철수가, 그나마 할 수 있는 일이 되어 버렸다. 물론, 유권자 2명 가운데 1명은 투표에 참여하지 않는 현재의 상태를 어떤 빅브라더가 불순한 의도로 기획하고 만들어 낸 것은 아니다. 그때그때 정당과 정치 엘리트들은 최선의 전략적 선택을 했을 것이다. 하지만 그들이 정치 동원의 노력을 해태하거나 포기한 것의 결과라는 점은 분명하다."

웁킨이, "이 책은 무시당하고 있는 평범한 시민들의 민주주의에 관한 이야기"

"이 책은 '물질적 필요가 너무 중요하고 절실해서 탈물질주의를 향유할 능력이 없는, 정당이 보내는 우편 목록에조차 이름이 올라 있지 않고, 투표하지 않아도 굳이 관심 가져 주는 이가 없으며, 자신의 이익을 대표한다는 이익집단으로부터 초대받지 못하고, 자신의 이익을 대표해 진행되는 집단소송의 원고 명단에도 이름이 올라 있지 않으며, 그저 여론조사로 대표되는 가상적 시민(virtual citizen)으로만 존재하는 사람들'의 민주주의에 관한 이야기다. 또 '공동체가 위기에 처했을 때는 나라를 위해 뭔가 해야 할 것 같은 애국적 열정을 간직하고 있고, 이따금씩 역사에 나타나는 '열정의 순간'을 함께하지만, 곧 부모이자 생활인으로서의 책임 사이에서 타협할 수밖에 없는 평범한 시민들'의 민주주의에 관한 이야기다.

벤저민 긴스버그는 미국에서 가장 많이 읽힌다는 미국 정치 교과서(We the People : An Introduction to American Politics, 현재 8판까지 출간)의 공저자로, 이 책에서 매튜 크렌슨과 함께 2세기에 걸친 미국 민주주의 쇠퇴의 역사와 중요 문제를 한 권으로 잘 정리해 내고 있다. 또한 이 책의 가장 큰 미덕 가운데 하나는 번역자가 복잡하고 까다로운 각종 사건, 법률, 단체, 개념 등을 꼼꼼하게 웁킨이주로 달아주었다는 점인데, 미국적 맥락을 이해하는 데 큰 도움이 될 것이다.

지은이 | **매튜 A. 크렌슨**(Matthew A. Crenson)

1968년 시카고 대학교에서 정치학 박사 학위를 받았다. 존스홉킨스 대학교에서 38년간 교수로 재직했으며 현재 이 대학의 명예교수이다. 깐스버그와 함께 2002년 『다운사이징 데모크라시』를, 2007년에는 *Presidential Power: Unchecked & Unbalanced*을 함께 썼다.

주요 관심 분야는 미국 정치사이며, 저작으로는 *The Federal machine: Beginning Federal Bureaucracy in Jacksonian America*(1975), *Building the invisible orphanage: A prehistory in American welfare system*(1998) 등이 있다.



지은이 | **벤저민 깐스버그**(Benjamin Ginsberg)

1973년 시카고 대학교에서 정치학 박사 학위를 받았다. 1992년 코넬대학교에서 존스홉킨스 대학교로 옮겨와 현재 이 대학의 교수로 있다. 깐스버그는 미국 정치에 관한 논쟁적 저술들을 다수 발표한, 당대 미국의 대표적인 자유주의 정치학자로 꼽힌다. 대표 저서로 크렌슨과 공저한 두 권 이외에, *The Captive Public: How Mass Opinion Promotes State Power*(1986), *Politics by Other Means*(1990, 마틴 쉘프터와 공저), *The American Lie: Government by the People and other Political Fables*(2007) 등이 있다. 시어도어 로위(Theodore J. Lowi), 케네스 슬(Kenneth A. Shepsle)과 공저한 *American Government: Freedom and Power*은 미국에서 가장 널리 사용되는 정치학 교과서 가운데 하나다.

옮긴이 | **서복경**

2003년부터 5년간 국회도서관 입법정보연구원으로 재직했고, 2009년부터 현재까지 서강대학교 현대정치연구소 연구원으로 있다. 한국의 선거, 정당, 의회정치 정치과정에 관해 연구하고 있으며, 연세대학교, 서강대학교 등에서 강의를 해왔다. 역서로 『민주주의, 약자들의 희망이 될 수 있을까?』(이후, 2007)가 있으며, “대통령의 정책 결정 변화에 대한 집권당의 반응: 17대 국회 <공정거래법> 개정 사례 연구”(2011), “국회 위원회 제도의 기원에 관한 연구: 제헌국회 및 2대 국회를 중심으로”(2010), “투표 불참 유권자 집단과 한국 정당 체제”(2010) 등의 논문을 발표했다.

목차

서문

1_대중민주주의에서 개인민주주의로

현대적 시민 만들기

공공 행정의 새로운 과학

사회자본의 정치

누가 시민을 필요로 하는가?

개인민주주의의 짧은 역사

2_시민의 부상과 몰락

시민 행정가의 부상과 몰락

과세: 자발적 순응에서 자동화로

시민군 시대의 폐막

시민의 쇠퇴와 몰락

3_투표자 없는 선거

동원과 그 대안들

미국 유권자의 성장과 쇠퇴

동원의 해체: 혁신주의의 유산

부분적 재동원: 뉴딜

1960년대: 시민권, 베트남전쟁 그리고 '위대한 사회'

선거 동원인가, 새로운 정치인가?

새로운 정치의 성숙

4_오래된 후원 관계와 새로운 후원 관계

제도적 동원

새로운 후원 관계

관사석을 차지하기 위한 전투

제도 투쟁

폭로, 조사, 기소

2000년 대통령 선거

가상의 시민권: 여론조사

유권자에서 가상의 시민으로

5_흠어져야 산다

정부는 어떻게 이익집단들이 지지자를 동원하지 않고도

원하는 것을 얻을 수 있도록 도왔는가

공공 정책과 사적 정부

6_대중에서 메일링 리스트로

뉴딜과 이익집단 자유주의

노동의 문제: 운동이냐, 이익이냐?

이익 옹호 단체의 급증

7_개인민주주의의 법리학

법원의 역할 확대

소송과 '소수의 음모'

공모적 해결: 소송을 통한 과세

보호 이익의 영역: 멸종 위기종과 위기에 처한 이해관계

소송을 이용한 보복

동원과 대표

소송을 통한 정책 결정: 집단소송

민간 검찰

사법 권력

8_회원 없는 운동

시민권에서 적극적 차별 시정 정책으로

환경보호에서 남비로

시민으로 되돌아갈 수 있을까?

9_공공의 것을 민영화하기

민영화

정부 지원 기업: 공적 권력과 사적 목적

공공의 것을 민영화하기

바우처

비영리 부문: 고객과 자원봉사자들

지방분권

10_누가 시민을 필요로 하는가?

개인민주주의의 정치적 경향

해결책이 문제다

한 시대의 끝

페이퍼백 판 서설

옮긴이 후기

후주

찾아보기