

15호

Issue & Review  
on Democracy

# 민주화 이후의 민주화운동

## : 촛불시민혁명과 한국 민주주의

권진욱

한국민주주의연구소

한국민주주의연구소  
Institute for Korean Democracy

# 민주화 이후의 민주화운동

## : 촛불시민혁명과 한국 민주주의

권진욱

한국민주주의연구소

## 01

촛불시민혁명,  
민주화 이후의 민주화운동

2017년은 ‘촛불민주주의’의 해라 해도 과언이 아니다. 촛불집회를 통해 국민의 힘, 소위 촛불민심이 사회변화의 중대한 규정력이 되었기 때문이다. 지난 겨울-정확하게는 늦가을에서 초봄까지-을 뜨겁게 불살랐던 ‘촛불시민혁명’의 힘은 권위주의적인 국정을 일삼던 박근혜정부를 불사르고 그 계승과 실천을 명분과 목표로 새롭게 집권한 정부의 개혁에 큰 동력이 되고 있다. 여기서 촛불시민혁명이란, 지난해인 2016년 10월 29일부터 6개월 이상 서울 광화문을 포함한 전국 각지역에서 발생한 촛불집회를 중심으로, 그와 연계되어 한국에서 일어난 사회변동을 말한다. 촛불집회는 공식적인 것으로만 집계해도 최초발발일로부터 2017년 4월 29일 매주 토요일마다 총23회에 걸쳐 진행되었으며, 그 중심에는 체계적으로 집회의 방향과 주제를 제시한 ‘박근혜정권퇴진 비상국민행동’(퇴진행동)이 있었으나 다양한 일반시민들이 자율적으로 참여하여 약 1,700만명의 연인원(주최측 추산)이 참석하였다.

2017년은 한국민주주의 역사에서 또 하나의 분기점이 되는 해라고 할 수 있다. 촛불시민혁명은 ‘거리의 정치’를 통해서 비민주적인 적폐를 일소할 수 있는 단초를 만들었지만 다른 한편으로는 그동안 실질적 민주주의로 나아가게 할 사회대개혁을 향한 향후의 과제도 수면위로 부각시켰다. 지금까지의 현황으로 볼때 촛불집회는 절대적인 다수의 시민이 참석하여 평화적으로 구정권 퇴진과 심판을 이끌어낸 민주항쟁이자 21세기의 명예혁명이라 해도 과언이 아니다. 그러나 한국사회 내에서 과거의 민주화운동을 주도하거나 계승한 현재의 정권을 탄생시켰다고 해서, 한국 민주주의가 가장 진전되었다고 말하기에는 아직도 해결해나가야 할 과제들이 많다.

2017년의 다른 의미는 1987년 민주항쟁의 발발과 전개로부터 30주년이 되는 해라

는 것이다. 30년의 시간적 간격은 민주주의 발전과 민주화운동이라는 측면에서 볼 때 두 가지 측면에서 주목할만한 분석대상이라고 할 수 있다.

첫째는 소위 ‘사회운동 주기설’이라고 할 수 있는데, 기성 체제를 통해서 해소하기 힘든 사회변화에 대한 불만과 욕구가 누적되고 응집되어 분출된다는 것이다. 특히 민주화운동의 관점에서는 권위주의적인 제도정치에 저항하고 ‘거리의 정치’가 결정적인 사회변화를 추동하는 민주화로 이어지는 국면이, 경험적으로 볼 때, 한 세대에 해당하는 30여년마다 펼쳐지게 된다는 생각이 유통되고 있는 것이다. 사회운동에 대한 주기적 가설은 비과학적인 통념으로 치부할 수도 있지만, 거시적인 역사적 흐름으로 민주화운동을 바라볼 수 있다는 점에서 유의미하다. 특히 제도화, 국가화, 상징화된 민주화운동은 대한민국의 정부수립 이후에서 민주주의 이행기를 즈음한 시기까지로 사실상 민주화운동을 한정하지만, 사회운동의 관점에서는 독립운동이나 1990년대 이후의 촛불혁명과 반정부투쟁도 민주화운동과 궤를 같이하는 권위주의적인 국가의 통치행위에 전면적으로 대항하는 ‘저항의 정치’의 흐름으로서 유의미하게 분석할 수 있기 때문이다.

둘째는 동시대적 사건과 문화와 같은 사회경험을 공유하는 세대집단(cohort)간의 완전한 교체와 그에 따른 사회적 상황과 민주화운동의 전승이라는 점에서도 30년의 시간 경과를 엄중한 것이다. 민주주의 이행 이후에 태어나거나 자라난 지금의 청년 세대에게 민주화운동은 기억과 체득이 아니라, 교과서의 기술내용, 미디어의 보도나 자료, 부모세대의 무용담 등으로 학습되어지는 영역이다. 민주주의는 저절로 이루어지지 않으며 사회구성원들의 부단한 노력, 권위주의에 저항하는 민주화운동에 의해 만들어져 왔다는 사실이, 스스로 민주화운동에 나서본 적이 없었던 다음 세대에게도 일상적으로 인지되어야 한다.

그런 의미에서 두 차례의 촛불정국의 경험은 청년 세대에게 양가적(ambivalent) 감정 효과를 가져왔다. 촛불집회의 참여는 절대적 지지층이었던 청년세대들에게 있어서 ‘민주화 이후의 민주화운동’ 경험으로 의미지워질 수 있다. 국가의 권위주의적 통치에 저항하고 일정한 성취를 누림으로써 텍스트로만 배우던 민주화운동을 경험하는 참여적 효능감을 느끼게 했다. 반면, 민주주의의 퇴보(democratic retreat)를 경험하고 이

1) 2008년의 촛불집회는 정부가 미국산 쇠고기를 일방적으로 수입함에 따라 그 대응으로써 촉발되었다. 다양한 주체들이 분권적이고 정형화되지 않은 형태로 자발적으로 참여하여 저마다의 목소리를 내었다는 점에서 새로운 운동양식으로 평가받았지만, 많은 논쟁과 이념적 대립을 산출하면서 커다란 성과가 없이 소멸되었다. 이에 반해 2016년-2017년의 촛불집회는 박근혜 정부의 권위주의적인 정책과 특정세력에 의한 국정농단에 반하여 촉발되었다. 후자의 경우, 전자의 운동 전개 양식에 영향을 받았으나 국민절대 다수의 지지를 추구하면서 성공적으로 소기의 성과를 거두었다.

---

를 산출해온 제도정치와 기성세대에 대한 환멸과 불신감도 촛불집회와 이후의 대통령 선거에서 표출되었고 이념적 양극화가 세대라는 균열로 전면화되었다.

## 02

6월항쟁 이후,  
미완의 이행

대한민국 헌법의 공포문이자, 헌법의 제정 역사, 목적, 원리 등을 규정하고 있는 헌법 전문(前文)은 1919년의 3.1운동과 임시정부, 1960년의 4.19혁명의 계승을 언급하고 국민으로 하여금 민주개혁과 평화적 통일을 사명으로 삼을 것을 주문하고 있다. 그리고 촛불시민혁명 이후인 2017년 5월 새로 취임한 문재인 대통령은 4.19와 부마항쟁, 5.18, 6.10, 촛불혁명이 모두 연속선상에 있으며, 특히 촛불이 ‘미완의 6월항쟁을 완성 하라는 국민의 명령’으로 공식화하였다.<sup>2)</sup>

그렇다면 한국 역사에서 6월민주항쟁과 촛불시민혁명은 어떤 연관이 있는 것일까? 1987년의 6월민주항쟁은 1960년의 4월민주혁명, 1980년의 5월민주항쟁과 더불어 권위주의 통치에 항거해 민주주의를 복원시키려한 대표적인 민주화운동으로 손꼽힌다. 그뿐만 아니라 6월항쟁은 학생운동, 지식인, 종교계와 재야뿐만 아니라 일반시민이 참가한 전국적인 시민항쟁으로 집권세력으로부터 6.29선언을 이끌어내고 한국의 국가와 사회가 민주주의로 본격적으로 이행한 현재의 제9차 개헌으로 이어지는 커다란 성과를 냈다.

1987년 6월항쟁(길게 보아서는 87항쟁)은 한국의 민주화와 민주주의에 있어서 이행기임은 틀림없지만 그 의미를 해석함에 있어서 여전히 논쟁상태 위에 있는 것으로 보인다. 이는 한국의 민주주의 이행의 본질이 혁신적 민주화였나, 보수적 민주화였나 하는 관점의 차이로 귀결되는데 1987년이 이행기로서 갖는 이중적 성격-운동에 의한 민주화, 위로부터의 민주화-에 크게 기인한다고 할 수 있는데, 대략 열거하면 아래와 같다.<sup>3)</sup>

1987년의 이행은 ‘민주화운동’의 흐름에서 보면 ‘전민항쟁’인 6월항쟁에 굴복한 집

2) 5.18민주화운동 37주년 기념식 연설에서는 민주주의 가치를 보전하기 위해 5.18정신을 국회 동의를 통해 헌법 전문에 담겠다는 의지를 밝혔고, 이어서 6.10민주항쟁 30주년 기념식에서는 민주주의가 제도화 문화로서 후퇴없이 정착하기 위해 경제민주화 등 사회 개혁을 위한 노력을 기울일 것을 천명했다.

3) 6월항쟁과 관련한 지금까지의 연구 경향을 정근식(2017)은 사건사적 접근법, 국면사적 접근법(이행론), 구조사적 접근법(87년 체제론)으로 대별하고, 그 밖에 지정학적 관계나 세계체제론과 같은 국제관계론적 접근법으로 부연하고 있다. 이 분류에 의하면 6월항쟁의 동학을 강조하는 사건사적 접근은 운동으로서의 혁신적 민주화론, 6.29라는 결정적 국면과 이후의 개헌협상 게임, 민주화의 성과에 주목하는 보수적 민주화론은 이행론 등의 국면사적 접근과 친화성이 있다. 그러나 여기서 보수적, 혁신적이라는 이론적 입장을 연구자의 정치적 입장과 혼동하지 않을 필요가 있다.

권세력이 6.29선언을 한 것이라고 보는 것이 일반적인 사실관계에 벗어나지 않는다. 실제로 대학생과 지식인, 종교인과 재야 등이 총결집한 민주헌법쟁취국민운동본부(국본)을 정점으로 ‘넥타이부대(화이트칼라 노동자)’로 상징되는 일반시민이 결합한 6월항쟁의 열기가 6.26국민평화대행진으로 38개 시군에서 최고조에 다다르고 경찰력이 한계에 다다르는 와중에 6.29선언이 발표되었다. 수습하기 위해서 집권자인 대통령 전두환이 제시하는 틀 내에서 차기계승자였던 민주정의당 대표 노태우가 고심 끝에 6.29선언문의 내용을 작성하고 받아들였기 때문이다. 반면, ‘민주화’의 내용과 효과로 보는 쪽에서는 6.29를 더욱 결정적인 국면(critical juncture)로 본다. 집권 세력이 최후의 수단(5.18과 같은 군의 물리적 개입)을 자제하고 타협과 양보로 6.29선언이 이뤄졌으며, 정당활동 보장, 지방자치제, 언론의 자유보장 등과 같은 민주화의 구체적인 세부의제들을 선제적으로 제시하였다고 보는 것이다. 그러나 6.29선언과 이후 개헌게임이 ‘대통령 직선제 쟁취’ 수준에 그치던 6월항쟁의 요구를 상회하는 집권세력의 통큰 양보로 의미를 확대하는 일각의 주장들은 그 역사성을 놓치고 있기 때문에 커다란 오류를 범하고 있다. 이같은 민주화 의제들은 오히려 과거 제2공화국 당시 헌법과 유신 이전의 자유민주주의로 복원하는 수준에 불과했다(서중석 2017). 또한 6월항쟁에서 제시된 ‘호헌철폐 독재타도’(대통령 직선제 쟁취 요구)는 다양한 사회세력을 망라한 국본의 주도로 기획된, 최대다수의 지지를 얻기 위한 의도적으로 통일된 최소요구 사항이었기 때문이다. 민주화운동세력의 절대 다수는 이후 개헌 논의와 협상 게임에서 비록 정치사회(여당과 야당)에 의해 의도적으로 배제되었지만 언론자유 확대, 노동자 대투쟁의 전개나 시민사회운동의 폭발적 확대 등과 같이 아래로부터의 민주화 의제 보따리들을 순차적으로 개봉하였고, 지속적으로 전개하였다.

결론적으로 볼 때 민주화의 성과로 보면 5.16과 유신 이후의 권위주의 이전의 자유민주주의적 제도로 복귀하는 ‘보수적 민주화’이며, 절차적 민주주의를 넘어 이를 구체화할 실질적 사회개혁을 담아내지는 못한 미완의 민주화라고 할 수 있다. 하지만 민주화의 과정으로 보면 6월항쟁에 대한 대응으로 6.29선언까지는 ‘아래로부터의(시민사회가 주도한) 민주화’이지만, 현행 헌정질서인 9차개헌(1987년 10월 29일 공포) 협상 게임에 민중부문이나 시민사회로부터의 목소리가 전혀 반영되지 못했기 때문에 ‘위로

---

부터의(정치사회가 주도한) 민주화'로서의 성격을 동시에 가지고 있다.

촛불시민혁명이 형식적으로는 이전 정부의 퇴진과 함께 1막을 내렸지만, 궁극적으로 결국 남은 과제는 미완의 6월항쟁을 어떻게 완성해나가겠는가에 관한 과제이다. 6월 항쟁 기념식을 통해 대통령도 이미 선언했듯이, '제도로서의 민주주의'는 이제 역진하지는 않을 것이다. 경험적으로 볼때도 헌팅턴이 말한 '두 번의 정권교체 실험(the two turn-over test)이나 세보르스키가 말한 '우리 동네의 유일한 게임으로의 도입(군부 쿠데타 등의 권위주의 회귀 위험의 종식)'과 '6천불 이상의 국민당 소득(중산층 형성)'이라는 지표도 이미 오래전에 충족시켰다. 따라서 우리에게 중요한 것은 민주주의의 이행과 공고화(consolidation)를 넘어서 민주주의의 심화(democratic deepening)이다.

국정농단세력의 심판과 새로운 정권의 출현으로 촛불시민혁명의 1막이 마감되었다면 2막은 사회개혁으로 이어져야 한다. 민주주의는 정체되어 있는 것이 아니라 사회세력간의 대립과 화해, 그리고 끊임없는 운동의 결과물이다. 비록 권위주의로의 회귀 가능성은 매우 희박해졌다고 하더라도 정부의 권위적인 통치는 여전히 존재가능하며 그것이 부당하다면 제도정치 뿐만 아니라 그 밖에서도 시민의 목소리가 높아지는 것도 당연하다. 필자가 촛불시민혁명을 '민주화 이후의 민주화운동'으로 바라보는 이유도 그 때문이다. 하지만 촛불 이후의 한국사회는 국정농단세력의 심판과 정권 교체에 국한되지 말고 더 나아가 실질적인 민주주의 영역을 확장시켜나가야 한다. 단순히 더 권위주의적인 정권에서 덜 권위주의적인 정권으로의 교체가 아니라 명실상부한 민주주의로의 진전임을 증명하기 위해서는 실질적인 민주주의로의 성과를 보여야 한다. 형식적, 절차적 민주주의 도입과 제도화 이후에도 양극화와 빈곤, 세계화와 같이 시민의 삶을 위협하고 민주주의의 기반을 침식하는 다양한 공동체 내 의제들이 끊임없이 부상하기 때문이다.

## 03

촛불 이후,  
이행기 정의의 구현

5.18의 경우, 민주화운동의 일환으로서 1980년 민주화운동의 증언과 기억을 통해 ‘5월 운동’으로 이어지게 되어 ‘진상규명, 책임자처벌, 명예회복, 배상, 기념사업’으로 이어지는 ‘5월 문제 해결을 위한 5원칙’으로 구체화된 바 있다. 정근식(2017)은 이러한 광주 5원칙을 원용하여, (비록 5.18항쟁에 비하여 6월항쟁은 성격이 다르지만) 6월항쟁을 이러한 ‘이행기 정의(trasitonal justice)’<sup>4)</sup>의 접근방식으로 바라보자고 제안하고 있다. 구체적으로는 민주화운동으로서 진행형이기 때문에 특히 기념관의 설립과 시민교육에 초점을 맞춰야 한다는 것이다.

민주화운동기념관은 민주화운동 정신에 대한 기억, 기념의 사회화에 이바지할 수 있을 것이다. 과거의 텍스트로서 박제화되고 있는 민주화운동의 기억과 뜻을 기념하고 적극적으로는 6월항쟁 이후의 모습에서 더 나아가 사회변화에 조용하면서 발전하는 민주주의의 상을 공유하고 설계할 수 있는 장으로서 다양한 사업을 전개할 수 있을 것이다. 민주화운동 기념사업의 정수도 추수적인 과거회상이나 근대화 과정에서 가진 성취감의 재현이 아니라 현재의 민주주의가 중단 없이 발전하기 위한 동력을 가져오기 위한 공감과 영감의 확산에 있다. 현재 민주화운동기념사업회의 기념관 건립사업도 근시안적 설계나 일부인들의 이해관계를 초월하여 민주화운동의 정신 계승과 현재적 의미를 위해서 가장 바람직한 대안은 무엇인가라는 본질적인 차원에서 접근해 나가야 할 것이다.

시민교육은 현재 세대가 민주주의 공동체를 일궈나가는 역량을 키우는 학습활동이라고 할 수 있다. 민주주의와 관련하여 민주화운동 기념사업이 과거의 현재화와 관련한 것이라면, 시민교육의 활성화는 현재의 미래화와 관련한 것이다. OECD국가 중에

4) 이행기 정의는 정치변동 과정에서 과거의 폭력행위를 다루기 위해 과거청산 국면에서 작동하는 정의를 지칭하는 개념으로 ‘과도기 정의’ 등으로 불리기도 한다. 국가별 상황과 조건에 따라 다르게 나타날 수는 있지만 이행기 정의를 실현하려는 노력은 세계사적인 흐름으로서 나타나고 있다(김명희 2016).

---

서도 수위권에 드는 사회갈등지수를 보이는 한국사회에서 시민교육의 가장 중요한 역할은 사회통합이다. 촛불시민혁명에서 보았듯이 정체되고 동원되는 국민이 아니라 능동적이고 비판적인 역량을 갖춘 시민이 참여를 통해서 사회변화를 이끌고 민주주의를 보다 활력있게 만들고 있다. 근래의 시민교육의 선행지역에 관한 다수의 연구들은 시민교육의 거버넌스 환경은 사회주도형(북유럽, 영미)과 국가주도형(독일, 프랑스 등)과 같이 각국가의 상황과 맥락에 맞게 각자 발전해오고 있다(권진욱 2017). 다만 어느 유형이든 시민사회의 자활력이 필수적이며, 일반적인 성인을 대상으로하는 사회시민교육에서는 국가는 직접 교육을 수행하기 보다는 민간영역에서 주도하는 시민교육을 행정적·재정적으로 지원하거나 보충하는 역할을 맡고 있다는 점을, 한국사회에서 시민교육의 제도화 활성화 과정에서도 유의해야 할 것이다.

이 밖에도 일상적 영역에서의 민주주의가 확산되어야 한다. 일상에서의 민주주의란 민주주의적 가치와 원리가 특정한 시간과 장소에서 한정적으로 구현되는 것이 아니라 가정, 학교, 직장, 마을 등과 같은 삶의 공간 어디에서나 보편적으로 견지되는 것을 말한다. 한국사회는 여전히 혈연, 지연, 학연과 같은 비합리적인 연고주의나 권위주의적인 조직 문화가 흔하다. 조직 내에 민주주의가 확산되어야 한다. 조직 관련이론에서는 스스로 학습활동을 통해 변화해 나가는 조직을 이중순환학습(double-loop learning) 조직이라고 한다. 마치 두 개의 고리가 순환하는 것처럼, 기존의 권위를 강화하는데 치중하기보다 스스로에 대한 의문을 갖고 변화를 추동해나갈 수 있는 수평적이고 개방적인 조직이 많아져야 한다. 폐쇄적이고 위계적인 문화의 조직보다는 이러한 조직이 사회변화에 더욱 친화적이기 때문이다.

## 04

## 민주화운동이 남긴 질문 : 실질적 민주주의와 민주주의 심화

민주주의는 정치뿐만 아니라 경제, 사회, 문화 모든 분야에서 정부정책과 공동체의 생활을 관통하는 가장 중요한 원리로 자리잡게 되었다. 2017년은 ‘촛불’(그리고 ‘태극기’)로 상징되는 ‘거리의 정치’가 활성화되어 마침내 평화적으로 국정농단세력을 소환하고 새로운 정치권력으로 교체하는 정권변화(regime change)를 이끌어낸 시민혁명이 있었다는 점에서 각별한 의미를 갖는다.

하지만 촛불민심도, 그 계승을 천명한 정부의 전면적인 사회개혁 의지와 동력도 다시 찾아들지도 모른다. 경제민주화와 맞춤형복지의 전면화를 천명하면서 개혁 의제를 흡수하면서 당선되었지만 집권 이후에 이를 내동댕이친 이전의 정부가 지금의 비참한 말로를 걷게 되었듯이, 현재의 정부도 사회 개혁을 등한시한다면 촛불을 지지했던 바로 그 민심으로부터 버림받게 될 수도 있다. 촛불시민혁명의 2막은 실질적 민주주의의 확대와 민주주의의 심화로 이어져야 할 것이다.

실질적 민주주의의 확대를 위해서 경제와 복지 부문에서 국민의 삶을 개선시키는 정책은 앞으로도 가장 중요한 과제가 될 것으로 보인다. 지난 2012년 18대 대선에서 화두가 되었던 경제민주화와 복지의 확대가 대표적이며, 문재인 정부에서는 지난 정부에서 미미했던 두가지 의제의 실현에 박차를 가할 것으로 보인다. 대통령이 직접 6월 항쟁 기념식에서 제도적 민주주의를 넘어선 경제 민주주의를 강조했을 뿐만 아니라, 국정기획자문위원회도 지난 6월 8일 3대 우선 국정과제로서 저출산, 일자리, 4차산업혁명 대책을 선정했다고 발표하였다. 일단 정부의 정책의지는 충분하므로 경제적 민주주의 확대는 정책 실현 과정 속에서 어느정도는 가시적인 성과로 나타나게 될 것이다.

그러나 민주주의 발전을 위해서 가장 중요한 토대는 민주주의 문화를 성숙시켜나가

---

는 것이다. 일정한 민주적인 제도가 구축된 상황에서 민주적인 가치와 원리가 시민들 사이에 내면화된 문화까지 자리잡는다면, 공동체 차원에서 적은 사회적 비용으로도 예측하기 힘든 여러 가지 대내외적 문제들을 해결할 수 있다고 기대되기 때문이다. 민주화운동이 화석화되고 박제화된 승리감이나 역정으로 추억되는 것이 아니라, 생동하고 발전해나가는 실천적인 민주주의 역량으로 나타날 때 한국민주주의는 마침내 지속 가능한 발전의 길 위에 올라설 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 1) 권진욱. 2016. 「시민사회의 시민교육 체계 구축 과정 연구: 독일, 프랑스, 스웨덴, 미국, 영국을 중심으로」. 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소
- 2) 김명희, 2016. 한국 이행기 정의의 감정동학에 대한 사례연구: 웹툰 <26년>을 통해 본 5.18 부인(denial)의 감정생태계. 『기억과 전망』 34호.
- 3) 서중석. 2017. “6월항쟁의 전개와 의미.” 서중석 외. 『6월민주항쟁』. 한울아카데미.
- 4) 신명순 외. 민주화운동기념사업회 기획. 2016. 『한국의 민주화와 민주화운동』. 한울.
- 5) 임혁백. 2011. 『1987년 이후의 한국민주주의』. 고려대학교 출판부
- 6) 정근식. 2017. “6월항쟁 연구의 흐름과 재해석: 시각과 지평의 조정.” 서중석 외. 『6월민주항쟁』. 한울아카데미.
- 7) 한국정당학회 대한민국역사박물관 2017. 「6.29 민주화선언 학술토론회 자료집」.

# 민주화 이후의 민주화운동 : 촛불시민혁명과 한국 민주주의

## KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2017년 7월 10일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

서울시 종로구 율곡로 6 트윈트리빌딩 A동 6층

이 책자의 내용은 본 연구소의 공식견해가 아님

본 연구소의 승인없이 전재 및 인용을 금함

