

6월민주항쟁 19주년 기념 학술대토론회

- 6월민주항쟁과 한국 민주주의의 현주소 -

- 주 최 : 민주화운동기념사업회
- 일 시 : 2006년 6월 29일 (목) 09:30 ~18:00
- 장 소 : 한국언론재단(프레스센터) 19층 기자회견장

1. 내용의 일부 혹은 전체를 인용, 발췌하는 경우에는 반드시
저자와 출처를 밝혀 주셔야 합니다.
 2. 본 자료는 <http://www.kdemocracy.or.kr/KDFOMS/>에서
열람하실 수 있습니다.
-

민 주 화 운 동

당신이 만든 우리의 희망입니다

민주주의 발전과 통일한국의 미래.
대한민국의 저력을 이야기 할 때마다
민주화운동의 소중한 경험과 정신을
힘주어 들려주시시오.

민주화운동기념사업회는
우리들의 소중한 뜻이 펼쳐지도록
국민들과 함께 새로운 희망을 만들어 나갈 것입니다.


서울시 중구 정동 34-5 배재정동빌딩 1-3층
전화 02-3709-7500 팩스 02-3709-7530
<http://www.kdemocracy.or.kr/>

6072 6072 0 0
6072 6072 0 0
6072 6072 0 0

6월민주항쟁과
한국 민주주의의 현주소

개회식 : 09:30~10:00

▶ 인사말 : 함세웅(민주화운동기념사업회 이사장)

1. 제1부 (10:00~12:00) : 6월민주항쟁의 기념과 계승·발전

▶ 사회 : 안병욱(가톨릭대)

발표 1 : 한국 민주화운동과 6월민주항쟁의 기념 7
정해구(민주화운동기념사업회, 성공회대)

발표 2 : 민주화운동의 계승과 발전 - 87항쟁 이후 사회운동의 평가와 전망23
김상곤(한신대)

토론 : 김태일(민주노총), 이태호(참여연대), 정근식(서울대), 정성현(6월민주항쟁계승사업회)

오찬 1200~13:00

2. 제2부 (13:00~15:00) : 민주화·세계화 이후의 한국 민주주의

▶ 사회 : 김호기(연세대)

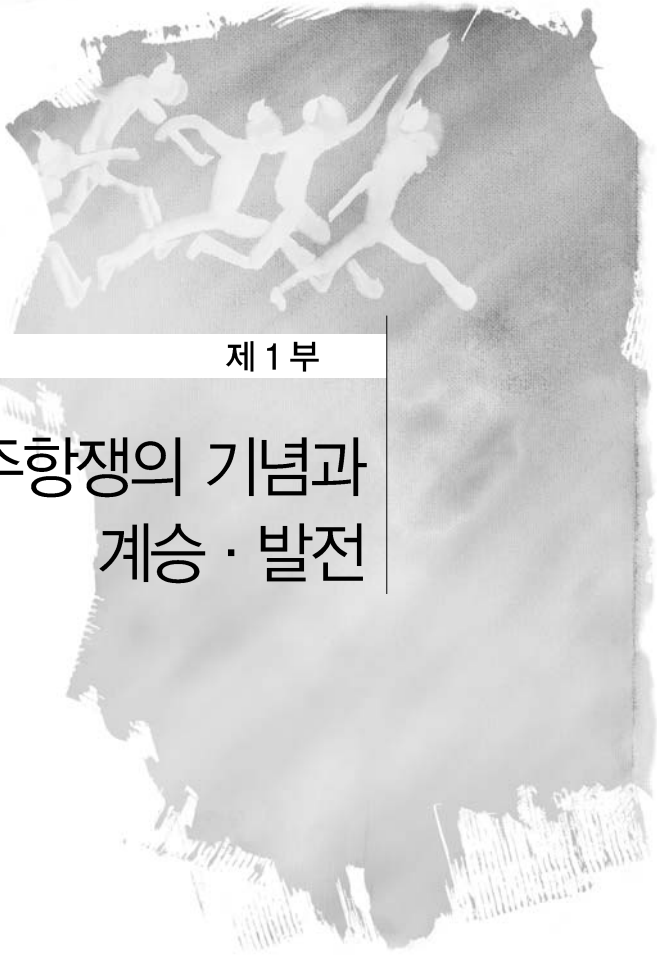
발표 1 : '사회국가', 그리고 '민주헌정주의': 한국 민주화 20년의 성찰과 하나의 대안 47
박명림(연세대)

발표 2 : 세계화 이후 경제 · 사회 민주주의의 현주소 63
장상환(경상대)
토 론 : 김제선(대전참여자치시민연대), 김형기(경북대), 박찬표(목포대), 신광영(중앙대)

3. 제3부 (15:20~18:00) : 종합토론

▶ 사회 : 서중석(성균관대)
기조발제 : 한국 민주주의와 제도적 실천으로서의 민주주의 85
최장집(고려대)
토 론 : 김상봉(전남대), 김호기(연세대), 손호철(서강대), 안병욱(가톨릭대),
이병천(강원대), 이종오(명지대), 정현백(성균관대)

만찬 18:00



제 1 부

6월민주항쟁의 기념과 계승·발전

한국 민주화운동과 6월민주항쟁의 기념

정 해 구(성공회대 사회과학부 교수, 민주화운동기념사업회 연구소장)

1. 머리말

1987년에 발생했던 6월민주항쟁은 2006년 올해 6월로서 벌써 19주년이 되었고 내년 2007년 6월이면 20주년이 된다. 거의 20년의 시간이 흐름 지금, 6월항쟁은 현재의 한국 민주주의가 아직도 그 연장성 상에서 전개되고 있다는 점에서 현재적인 사건이기도 하다. 그러나 민주화운동의 본격적인 출발점이었던 4·19 이후 거의 반세기 이상이 흘렀고 6월항쟁 이후로도 거의 20여년의 시간이 흘렀다. 또한 6월항쟁의 민주화 이후에도 탈냉전의 도래, 이에 뒤이어 닥쳐왔던 신자유주의적 세계화의 물결, 그리고 정보기술의 급속한 발전으로 인한 지식정보사회의 도래 등 많은 상황의 변화가 있었다. 그런 점에서 6월항쟁이 점차 과거의 역사가 되어가고 있는 것도 사실이다.

이 같은 시점에서, 특히 6월항쟁 20주년을 1년여 앞두고 있는 지금의 시점에서, 우리는 20여 년 전의 6월항쟁과 그것을 가능하게 했던 민주화운동의 역사가 현재에 있어 그리고 앞으로 전개될 미래에 있어 어떻게 남겨지고, 또 남겨져야 할 것인가를 생각해볼 필요가 있지 않은가 한다. 그것은 지난 민주화운동의 기억을 유지하면서도 그 경험과 정신을 현재와 미래의 민주주의 발전으로 연결시킬 필요가 있기 때문이다. 바로 여기에서 과거 민주화운동과 6월항쟁을 어떻게 기념할 것인가의 문제가 제기된다. 물론 과거의 역사를 기념한다는 것은 어떤 점에서 그것을 형식화시키고 박제화시키는 일이 될

수도 있다. 그러나 다른 한편 과거를 기념한다는 것은 그 과거를 기억하여 이를 현재와 미래에 전달함으로써 그 기억을 보다 일상화시키고 따라서 모든 사람들의 의식 속에 그것을 자리 잡게 하는 것이기도 하다.

이와 관련, 우리는 지금부터 적어도 내년 6월항쟁 20주년이 되는 시점에 이르기까지 6월항쟁과 이를 가능하게 했던 민주화운동이 어떻게 기념되어야 할 것인가가 본격적으로 논의될 필요가 있다고 생각한다. 물론 민주화운동을 기념하기 위한 민주화운동 기념관 또는 민주주의기념관에 대한 논의는 이미 시작된 바 있다. 그러나 그것을 포함하여 종합적인 차원에서 과거 민주화운동과 그 정점으로 6월항쟁에 대한 기념의 문제가 이제 본격적으로 논의될 필요가 있는 것이다. 6월항쟁 20주년을 1년 앞둔 지금으로부터 이 문제에 대한 논의가 본격적으로 이루어질 경우, 적어도 6월항쟁 20주년이 되는 내년 6월에는 이에 대한 어떤 합의와 결정이 이루어질 수 있을 것이라 본다.

이 글은 이를 위한 논의의 출발로서 과거 민주화운동과 그 정점으로 6월민주항쟁을 어떻게 기념할 것인가를 살펴보기 위한 것이다. 이를 위해 이 글은 다음과 같은 점들을 살펴보고자 한다.

첫째는 민주화운동과 6월항쟁이 한국 민주주의의 출발과 그 전개 조건을 결정지은 한국 근현대 역사 속에서 어떤 위상과 의미를 갖고 있는지를 검토하는 일이다. 즉 그것은 한국 근현대 역사 이행 속에서 시작되고 전개되었던 한국 민주주의에 대한 거시적 조망 속에서 특정한 시기에, 즉 1960년 4·19혁명으로부터 1987년 6월항쟁을 통한 권위주의체제의 민주화가 이루어졌던 시기까지 전개되었던 민주화운동의 위상과 의미가 어떤 것인가를 검토하는 일이다.

둘째는 한국 민주주의의 전개 속에서, 특히 약 20여 년간에 걸쳐 이루어진 민주화 이후의 민주주의와의 관계 속에서 4·19혁명에서 6월항쟁에 이르는 이 특정한 시기에 이루어졌던 민주화운동의 특징이 무엇인지를 확인하는 일이다. 이는 과거의 민주화운동이 현재의 민주주의 맥락 속에서 이해되고 해석되는 일도 필요하지만, 현재와는 다른 과거의 역사적 환경 속에서 그 특유의 특징과 의미를 가질 수도 있기 때문이다.

셋째는 민주화 이후 거의 20년이 지난 현재의 시점에서 과거 민주화운동과 6월항쟁이 어떻게 기념되어야 할 것인가를 보다 구체적으로 살펴보는 일이다. 사실 민주화운동과 6월항쟁 기념은 과거 민주주의 역사에 대한 이해의 문제일 뿐만 아니라, 기념이란 또 다른 방식으로 그것을 현재와 미래의 민주주의와 연결시키는 문제라 할 수 있다. 그런 점에서 우리는 그 연결에 있어 과거의 민주주의가 현재와 미래에 구체적으로 어떻게 남겨지고 기념되어야 할 것인지를 생각할 필요가 있을 것이다.

2. 한국 근현대 역사와 민주화운동의 역사적 위상

근대 이후 서구의 민주주의는 자본주의 발전과 시민혁명에 힘입어 시민사회 중심으로 이루어졌다. 따라서 서구의 민주주의는 그 초기 부르주아지 주도로 전개되었고, 이후 그것은 산업화의 진전에 따른 노동자계급의 확대 및 그 정치적 진출과 더불어 부르주아지와 노동계급 양자의 타협 속에서 발전했다고 할 수 있다. 물론 이 같은 서구의 부르주아 민주주의의 경로 이외에 독일과 일본과 같이 반동적 자본주의로 인해 파시즘적 경로를 밟은 나라도 없지 않으며, 러시아와 중국과 같이 농민혁명을 통해 국가사회주의의 경로를 밟은 나라도 없지 않다.¹⁾

그러나 베링턴 무어가 언급했던 부르주아 민주주의와 파시즘 그리고 국가사회주의의 경로 이외에 이들과는 다른 근현대 역사 이행의 다른 경로는 없었던 것일까? 나는 그렇지 않다고 생각한다. 이들 경로 이외에도 근현대 역사 이행의 제3세계적 경로가 있었다고 생각하기 때문이다. 즉 근대 이행에 뒤늦은 제3세계의 대부분 나라들은 자체적으로 자본주의적 산업화와 시민혁명의 근대적 과제를 수행하지 못한 가운데 제국주의 강대국의 식민 지배를 받지 않을 수 없었다. 뿐만 아니라 독립 후에도 그들은 뒤늦게 근대적 국가형성과 산업화 그리고 민주화 등의 근대적 과제들을 수행하지 않으면 안 되었지만, 그것 역시 독립 후 강하게 구축된 권위주의체제 속에서 시도되어야 했다.²⁾ 그런 점에서 우리는 제국주의의 식민지배를 거쳐 그 독립 후 권위주의체제의 지배 속에서 민주화를 추구했던 제3세계적 경로를 위의 세 경로 이외에 제4의 근현대 역사 이행의 경로로 간주할 수 있을 것이다.

보다 큰 맥락에서 볼 때 한국의 근현대 역사 이행 역시 제3세계 대부분의 나라들이 밟아왔던 이 같은 제4의 경로를 밟았다. 즉 한국은 그 스스로 근대 이행의 자생적인 동력을 만들어내지 못한 가운데 제국주의의 열강의 침탈 속에서 결국 일제의 식민지가 되었기 때문이다. 또한 한국은 일제로부터의 해방 후에도 오랫동안 권위주의체제의 경험을 갖지 않을 수 없었다. 특히 일제로부터 해방 후 국제적 냉전과 더불어 전개되었던 남북 분단과 전쟁이 미친 영향은 현대 한국의 역사적 특수성을 더욱 강화시켰다. 따라서 한국의 근대적 과제, 즉 식민지배로부터의 해방에 따른 국가건설의 과제, 산업화의 과

1) 이와 관련하여 베링턴 무어(Barrington Moore)는 농업사회에서 산업사회로의 이행에 대한 거시적 비교 분석을 통해 그 이행이 부르주아 민주주의의 경로, 파시즘의 경로, 그리고 농민혁명을 통한 공산주의의 경로 등 세 가지 경로를 통해 이루어졌음을 말하고 있다. 베링턴 무어, 진덕규 옮김, 『독재와 민주주의의 사회적 기원』, 까치, 1985.

2) 물론 식민지배로부터의 독립 후 혁명적 민족주의에 바탕하여 국가사회주의의 경로를 밟은 나라들도 존재하며, 그 대표적인 나라로서 북한을 꼽을 수 있다.

제, 그리고 민주화의 과제 등은 이상과 같은 역사적 배경 속에서 추구되지 않으면 안 되었다.

한국 민주화운동을 살펴보기에 앞서 우리가 먼저 살펴볼 필요가 있는 것은 이 같은 근현대 역사 이행의 환경이 한국 민주주의, 특히 그 출발에 미친 영향이다. 우선 한국이 자생적인 근대 이행에 실패하고 일제의 식민통치를 받지 않을 수 없었던 것은 다음과 같은 점에서 한국 민주주의의 출발에 매우 부정적인 영향을 미쳤다. 첫째는 한국의 일제 식민지화가 19세기 말 발생했던 동학농민혁명과 독립협회의 활동 등 이후 한국 민주주의의 맹아가 될 싹을 없애버렸다는 점이다. 둘째는 군국주의적이고 파시즘적인 일제의 식민통치는 그 기간 동안 한국인이 민주주의를 경험할 어떠한 여지도 제공하지 않았다는 점이다.³⁾ 셋째는 일제의 식민기간 동안 강력하게 구축되었던 식민지 국가는 이후 민주주의 발전에 부정적인 영향을 미쳤던 강한 국가주의의 전통을 남기게 되었다는 점이다.

따라서 한국의 민주주의는 그 어떤 민주주의 경험도 갖지 못한 상태에서 일제로부터의 해방 후에야 비로소 시작될 수 있었다. 그러나 그것이 제대로 작동되고 운영되었던 것은 아니다. 일제 식민지배의 강한 국가주의적 유산뿐만 아니라, 해방 후 분단과 전쟁 과정에서 강화되었던 냉전 반공주의에 의해 이제 갓 출범한 민주주의는 왜곡되지 않을 수 없었기 때문이다. 따라서 미국에 의해 제도와 형식으로 위로부터 주어졌던 한국 민주주의는 그 출발과 더불어 변형되었다. 이승만정권의 반공 권위주의체제가 바로 그것이었다. 그리고 그것은 이후 박정희 정권 시기 압축적 산업화 과정에서 개발 권위주의체제로 이어졌고, 나아가 그것은 신군부세력의 5공독재 체제로까지 이어졌다.

우리는 한국 민주화운동이, 한국 민주주의가 뒤늦게 시작되었고 뒤늦게 시작된 그것조차 그 발전에 매우 부정적이었던 바로 이 같은 척박한 역사적 환경 속에서 전개되었다는 사실을 상기할 필요가 있다. 그러나 민주주의 발전의 이 같은 척박한 환경에도 불구하고 한국의 민주주의는 매우 빨리 아래로부터의 민주화운동으로 전화될 수 있었다. 즉 해방 후 위로부터 주어졌던 한국 민주주의는 그 척박한 환경 속에서도 1960년 4·19혁명을 통해 아래로부터의 민주화운동으로 전환되었다. 그리고 그것은 이후 1960-70년대에 걸쳐 박정희 개발독재에 대한 지속적인 저항 속에서, 나아가 1980년대에 광주항쟁에 대한 유혈진압을 통해 등장한 5공 독재에 대한 격렬한 저항 속에서 전개되고 성장할 수 있었다. 그리고 그것은 1987년 민주화 요구의 범국민적 항쟁인 6월민주항쟁으로까지 이어졌다. 그 결과 한국 민주화운동은 오랫동안 지속되었던 권위주의체제의 퇴각을 가능하게 만들었고 이에 따라 마침내 권위주의체제의 민주화가 이루어질 수 있었다.

한국 민주주의가 제대로 시작되고 발전하기 어려웠던 이상과 같은 한국 근현대 역사 이행의 상황

3) 물론 독립운동 과정에서 그 운동에 공화제의 채택 등 민주주의적 요소가 도입되기도 했으나, 그것이 일제 식민지배 기간 동안 일반 대중들의 민주주의적 경험과 관련이 있는 것은 아니다.

을 감안할 때, 한국 민주화운동과 6월민주항쟁은 다음과 같은 역사적 위상과 의미를 가진다.

우선 한국 근현대 역사 이행의 현실을 감안할 때, 그것은 한국 민주주의의 출발과 그 발전을 어렵게 만들었던 척박한 역사적 환경에도 불구하고 인간의 집단적 의지와 노력을 통해 민주주의를 가능하게 만들었던 역사적 계기라고 할 수 있다. 그런 점에서 볼 때, 그것은 역사적 맥락은 다르지만 그 의미에 있어서는 17세기 영국의 청교도혁명이나 명예혁명 또는 18세기 프랑스의 대혁명에 비유될 수 있을지 모른다. 영국이나 프랑스의 혁명이 인간의 집단적 의지와 노력을 통해 절대주의를 타파함으로써 근대적 민주주의의 출발을 가능하게 만들었다면, 한국의 민주화운동은 인간의 집단적 의지와 노력을 통해 한국 근현대 이행 과정에서 오랫동안 구축되었던 비민주적 국가권력을 극복하는 계기가 되었다. 다음으로 민주화운동은 권위주의체제에 의해 왜곡되지 않을 수 없었던 한국 민주주의를 정상화시킨 역사적 동력이었고, 그런 점에서 민주화운동의 정점에 위치하고 있는 6월항쟁은 권위주의체제의 민주화를 가능하게 만들었으므로 왜곡된 한국 민주주의를 올바르게 정립시킨 한국 민주주의 역사의 전환적 계기였다.

3. 한국 민주주의 전개와 민주화운동의 특징

한국 민주주의의 전개 속에서 4·19혁명으로부터 6월민주항쟁에 이르기까지 이루어졌던 민주화운동의 특징은 무엇인가? 특히 민주화 이후 20여년에 걸쳐 전개되었던 민주화 이후의 민주주의와 비교하여 그 이전의 민주화운동이 갖는 특징은 무엇인가? 이와 관련하여 우리는 한국 민주주의 전개를 권위주의체제의 민주화가 이루어졌던 1987년 6월항쟁을 기준으로 그 이전과 이후로 나누어 볼 수 있을 것이다. 그 이전은 한국에 민주주의가 도입되었으나 권위주의체제가 지속되는 가운데 민주주의 발전은 지체되고 오히려 권위주의체제에 저항했던 민주화운동이 전개되었던 시기이다. 그 이후는 권위주의체제의 민주화라는 민주주의의 정상적인 작동의 기본적인 전제가 갖춰진 가운데 한국 민주주의가 전개되었던 시기이다.

1) 한국 민주주의의 전개

우선 앞에서 언급한 바와 같이 한국에서 민주주의가 본격적으로 도입되었던 것은 일제로부터의 해방 후 미국에 의해서였다. 즉 국제적 냉전의 전개 속에서 한반도에서 공산주의세력과 대치하지 않을

수 없었던 미국은 한국에 강력한 반공체제를 구축하는 한편, 자유진영의 상징적 장소였던 한국에 미국식 민주주의의 제도와 형식을 부과했다. 그러나 그것은 일제로부터 이어진 강력한 국가주의의 유산과, 해방 후 분단과 전쟁의 과정을 통해 강화되었던 냉전반공주의로 인해 제대로 작동하기 어려웠다. 외견상 민주주의의 제도와 형식을 갖추었지만 실제적으로는 권위주의의 실천으로 귀결되었던 이승만 반공독재가 바로 그 결과였다. 다시 말해, 그것은 제도와 형식에 있어서는 민주주의의 모습을 띠고 있었지만 그 실질적 내용은 권위주의의 실천이었던 것이다.⁴⁾

그럼에도 불구하고 우리가 주목하지 않을 수 없는 것은 1950년대 중반부터 이승만 권위주의체제에 대한 반대가 확산되었고, 그런 가운데 1950년대 후반 민주주의에 대한 의식이 학생과 지식인 그리고 도시의 중산층 등 국민의 계몽된 부분을 중심으로 상당 정도 확산되었다는 점이다. 그리고 그것은 이승만정권의 3·15부정선거를 계기로 촉발된 1960년 4·19혁명으로 이어졌다. 이와 관련, 우리는 4·19혁명의 발생을 사회계급적인 차원에서 설명할 수 있을까? 그것은 쉽지 않다. 일제 식민기간 동안 누적되었고 해방 후 분출되었던 한국사회의 민족적·계급적 갈등이 분단과 전쟁을 통해 반공세력의 최종적 승리로 끝난 조건에서 당시에 4·19혁명을 추진할 수 있었던 집단적 세력으로서의 사회계급은 존재하지 않았기 때문이다. 오히려 그것은 과거의 계급구조가 일단 붕괴된 공백 상황에서 민주주의의 내용을 먼저 접하고 그 의식을 수용할 수 있었던 국민의 계몽된 부분에 의해 주도되었던 민주혁명이라 할 수 있었다.

그러나 4·19혁명은 5·16쿠데타에 의해 이내 붕괴했다. 시민사회의 혁명적 동력이나 장면민주당 정권의 정국운영 능력이 과대 성장된 국가 억압기구, 특히 그중에서 물리적 강제력을 갖춘 군부세력의 쿠데타 시도를 통제하기 어려웠기 때문이다. 그러나 아무튼, 4·19혁명은 위로부터 제도와 형식으로만 주어졌던 한국의 민주주의를 아래로부터 운동의 민주주의로 전환시킨 중대한 계기였다. 따라서 이후 한국의 민주주의는 권위주의체제에 저항하는 민주화운동의 형태로 전개되게 되었다. 즉 이후 민주화운동은 1960-70년대의 박정희 정권 기간 동안 한일굴욕외교 반대투쟁, 3선 개헌 반대투쟁, 그리고 유신독재 반대투쟁 등으로 이어졌고, 1980년대에 들어 전두환 5공 독재에 대한 저항을 통해 성장하고 강화되었다. 그리고 이 같은 민주화운동의 연장선상에서 발생한 1987년 6월항쟁은 마침내 권

4) 민주주의가 제대로 발전할 수 없었던 이 같은 현실에서 도입된 당시의 민주주의에 대해 최장집은 '조숙한 민주주의'(prematre democracy)로 표현하고 있다. "사회에서의 정치적 혼란은 내란에 가까운 정도로 극심하고, 정치적 대표체계에 참여할 수 있는 이데올로기적 폭은 매우 협애하고, 자본주의 산업화가 이루어지기 이전에 민주주의가 도입되었다는 점에서 당시 한국의 민주주의는 '조숙한 민주주의'라 할 수 있다." 최장집, 『한국민주주의의 조건과 전망』, 나남출판, 1996, 21쪽.

위주의체제의 민주화를 이루어낼 수 있었다.

여기에서 우리는 민주화운동의 항쟁으로의 발전을 가져왔던 원인이 무엇인가를 살펴볼 필요가 있다. 민주화운동이 대규모 대중 참여의 항쟁으로 이어졌을 때, 그리고 그것이 권위주의체제의 억압을 넘어섰을 때, 권위주의체제의 민주화는 가능했기 때문이다. 우리는 그것을 다음과 같은 두 측면에서 살펴볼 수 있는데, 그 하나는 경제성장의 실적과 안보위기의 위협을 통해 자신의 정당성을 유지·강화해왔던 독재정권이 장기집권과 인권탄압 등으로 점차 그 정당성을 상실해갔기 때문이다. 특히 1979-80년 '서울의 봄' 시기 신군부세력의 쿠데타와 광주항쟁에 대한 유혈적 진압은 초기부터 5공정권의 정당성을 크게 훼손했다. 다른 하나는 독재정권에 대한 저항을 통해 성장해왔던 민주화운동이 역설적으로 광주의 패배의 경험 속에서 더욱 강화될 수 있었기 때문이다. 그리하여 학생과 재야세력 중심의 민주화운동은 결국 민주야당과 사회운동까지 포괄하는 최대 민주화연합으로 이어졌고, 이 같은 연대는 박종철 고문치사사건 및 4·13호헌초치 등 일련의 계기를 거치면서 대규모 대중 참여의 6월민주항쟁의 분출로 이어지기에 이르렀던 것이다.

1987년 6월항쟁 이전의 한국 민주주의 전개가 위와 같이 전개되었다면, 그 이후의 민주주의는 어떻게 전개되었는가? 이와 관련, 우리는 그것을 살펴보는 데에 다음과 같은 변화된 상황을 고려할 필요가 있을 것이다. 하나는 민주화의 효과로서 국가권력이 약화되고 이에 따라 자율화된 정치사회와 시민사회의 발전이 가능하게 되었다는 점이다. 우선 정치사회의 차원에서는 민주적인 선거가 실시되고 이를 통해 민간정부 구성이 가능해졌고, 비록 지역주의적 모습을 보이기는 했지만 경쟁적인 정당 정치가 이루어질 수 있게 되었다. 다음으로 민주화 이후 시민사회는 그것이 국가권력으로부터 자율화됨으로써 보다 분화되고 다양화될 수 있었다. 민주화 이후 한국 민주주의의 전개에 있어 중요한 영향을 미쳤던 또 하나의 변화는 민주화 이후 도래했던 탈냉전과 세계화 그리고 정보화 등의 영향이다. 특히 신자유주의적 세계화의 영향은 한국사회의 변화에 커다란 영향을 미치지 않을 수 없었다.

이상과 같이 변화된 상황 속에서 이루어졌던 민주화 이후 한국 민주주의의 구체적인 전개과정을 살펴보면, 우선 1987년 민주화 이후 과거 권위주의체제를 대신하는 새로운 민주주의체제가 들어섰는데, 그것은 과거 독재세력의 후계세력인 보수세력과 민주야당 중심의 민주세력 사이에 이루어진 일종의 경쟁체제이자 타협체제였다. 그리고 그러한 경쟁과 타협을 지탱시켜준 정치적 기반은 지역주의였다. 따라서 민주화 이후 한국정치는 비지역주의적 정치세력의 진입이 거부되는 상황에서—물론 그럼에도 민주노동당의 제도정치권 진입이 뒤늦게 이루어졌다—주로 보수세력과 민주세력만이 경쟁하는 그러한 모습을 보여주었다. 이 같은 상황에서 정치사회와 시민사회의 민주진영은 민주개혁을 추진하고자 했고 이에 대해 보수세력은 그 개혁이 자신들의 기득권을 침해할 것을 우려, 이를 저지하고자 했다. 따라서 민주화 이후 전개되었던 상황은 민주개혁을 둘러싸고 보수세력과 민주세력간의 갈등이 이

루어지고 이로 인해 자주 정치적 교착상태가 발생했던 그러한 상황이었다.

그러나 이 같은 갈등과 교착상태의 상황에도 불구하고, 민주화 이후 몇 번에 걸친 정권기간 동안 한국의 민주주의는 적어도 다음과 같은 발전을 이룩했다. 즉 노태우정부의 시기에는 ‘의사(疑似)민주화’의 개혁이, 김영삼 정부 시기에는 문민화의 개혁이 이루어졌다. 또한 탈냉전의 영향 속에서 김대중 정부 시기에는 햇볕정책이 추진됨으로써 반공주의의 헤게모니는 상당 정도 약화되었고, 노무현 정부 시기에는 반부패 및 탈권위주의의 개혁이 이루어졌다. 그런 점에서 볼 때, 민주화 이후의 한국 민주주의는 보수세력과 민주세력의 갈등에도 불구하고 적어도 정치적 민주주의의 측면에서는 나름의 발전을 이룩했다고 할 수 있다. 물론 지역주의정치와 이로 인한 정치적 무관심과 혐오는 시민들의 적극적인 정치참여와 정당정치의 발전을 제약하고 있지만, 그것이 이상의 정치적 민주주의의 성과를 무화시키는 것은 아니다.

한편 1997년 IMF위기 이후 본격화되었던 신자유주의적 세계화의 추세는 한국사회에 강력한 영향을 미치고 있고, 앞으로도 강력한 영향을 미칠 것으로 보인다. 우선 그것은 시장의 영향력을 증대시키는 한편 국경을 넘나드는 국제적 자본의 영향력을 더욱 강화시키고 있다. 또한 그것은 효율성과 경쟁력 중심의 논리를 사회 전역에 확산시키고 있다. 물론 이 같은 신자유주의적 세계화가 한국사회의 효율성 증대와 한국경제의 경쟁력 제고에 기여할지 모른다. 그러나 동시에 그것은 사회의 모든 성원들이 제각각 사적 이익추구에 몰두하게 만듦으로써 한국사회의 공동체성을 더욱 약화시키는 한편 경제적 개인주의를 강화시키고 있다. 뿐만 아니라 그것은 한국사회 전반에 걸쳐 그리고 각 부문에 있어 급속한 양극화를 초래하고 있다. 따라서 한국사회는 현재 신자유주의적 세계화의 영향 속에서 급속한 변모를 겪고 있으며, 이 같은 변모는 한국사회로 하여금 공동체 해체의 위기와 사회적·경제적 민주주의의 위기에 직면하게 만들고 있는 것이 지금의 현실이라 할 수 있다.

결국, 민주화 이후 전개된 한국 민주주의는 문민화, 햇볕정책, 반부패, 탈권위주의 등 정치적 민주주의의 측면에서는 일정 정도 성공을 거두었다고 할 수 있다. 그러나 동시에 한국의 민주주의는 신자유주의적 세계화와 시장 강화에 의해 급속한 양극화의 모습을 보이고 있는 현실에 직면하여, 일반 대중들의 삶과 직접적으로 연결되는 사회경제적인 문제들에 대해 그 대책을 마련하고 미래의 대안을 조직화하는데 실패하고 있는 것도 사실이다. 특히 이 같은 실패가 한국의 보수세력에 의해서가 아니라 민주화 이후 정권 장악에까지 이른 민주세력에 의해 저질러지고 있다는 점에서, 그것은 민주세력의 무능력을 보여주는 것이기도 하다.

2) 한국 민주화운동의 특징

이상에서 살펴본 것처럼, 한국 민주주의 전개는 1987년 6월민주항쟁을 기준으로 그 전 시기는 주로 권위주의체제에 저항했던 민주화운동을 중심으로, 그 이후의 시기는 민주화와 탈냉전 및 세계화 등의 변화된 상황 속에서 이루어졌다. 이 같은 한국 민주주의의 전개에 있어 후자의 민주주의가 전자의 민주주의의 연장선상에서 이루어졌음은 물론이다. 그러나 동시에 후자의 민주주의는 민주화 이후 변화된 상황이라는 새로운 환경 속에서 이루어졌다는 점에서 전자의 민주주의와 일정한 차이도 보여주고 있다. 따라서 우리는 이 양자의 민주주의를 상호 비교함으로써 후자의 민주주의에 비해 전자의 민주주의, 즉 민주화운동이 어떠한 특징을 가졌는지를 파악해볼 수 있을 것이다.

우선 1987년 6월항쟁 이후에 전개된 민주주의를 살펴본다면 그것은 다음과 같은 특징을 갖는다고 할 수 있다. 첫째는 민주화가 불확실성의 제도화를 의미하듯, 민주화 한국 이후의 민주주의는 상당 정도 제도화되었다. 우선 민주화 이후 민주주의 전개에 있어 1987년 개정헌법에 의한 헌정체제가 정상적으로 작동했다. 뿐만 아니라 비록 지역주의에 기반 한 것이지만 정당정치의 역할과 비중이 보다 강화되었다. 물론 민주화운동에 뒤이은 사회운동 역시 민주화 이후의 민주주의에 영향을 미쳤다. 그러나 그 역할은 과거의 민주화운동에 비해 상당 정도 축소되었다.

둘째는 민주화 이후 변화된 상황에 의해 민주주의의 추구 내용 역시 상당 정도 변화되었다는 점이다. 우선 민주화와 탈냉전은 민주주의 확대에 유리한 공간을 제공했는데, 그것은 민주주의가 국가와 정치의 차원을 넘어 사회 일반으로 확대되는 것으로, 또한 중앙정치 차원을 넘어 지방자치의 확대 등으로 나타났다. 나아가 그것은 민주주의의 외연이 인권과 평화 등으로까지 이어지게끔 만들었다. 그러나 다른 한편 민주화 이후 민주주의의 내용 변화에 가장 결정적으로 영향을 미쳤던 것은 근래에 급속히 확대된 신자유주의적 세계화의 영향이라 할 수 있다. 즉 그것은 한국사회의 공동체성을 급속히 약화시켰고 사회 전반에 걸친 경쟁의 심화와 사적 이익을 둘러싼 갈등을 증대시켰다. 또한 그것은 사회양극화 등 사회경제적 불평등을 심화시켰다. 따라서 민주화 이후의 한국 민주주의는 사회통합과 공공성 확대, 그리고 사회경제적 민주주의 강화 등 새로운 과제에 직면하지 않을 수 없었다.

1987년 6월항쟁 이후의 민주주의가 이상과 같은 특징을 갖는다면, 이에 비해 그 이전의 민주화운동은 어떠한 특징을 보여주고 있는가? 무엇보다도 먼저 우리가 지적해야 할 것은 그것이 '운동'에 의한 민주주의라는 것이다. 여기에서 운동에 의한 민주주의란 제도에 의해서가 아니라 민주화를 원하는 자발적인 인간 집단들의 의지와 열정 그리고 그 노력에 의해 추구되는 민주주의라 할 수 있다. 또한 그것은 권위주의체제의 탄압에 대항하여 전개되는 저항운동이라는 점에서 많은 희생과 헌신을 요구받는다. 따라서 이 같은 민주화운동에는 그 운동을 가능케 해준 주체들의 역할과 그들의 결집시켜주

는 정신적 요소가 매우 중요하지 않을 수 없다. 그렇다면 운동의 주체들은 누구이고 그들을 결집시켜 주었던 정신적 요소는 무엇인가?

이와 관련하여 나는 앞에서 4·19혁명이 과거의 계급구조가 일단 붕괴된 속에서 민주주의 내용을 먼저 접하고 그 의식을 수용할 수 있었던 국민의 계몽된 부분에 의해 주도되었던 민주혁명이라 언급했다. 4·19혁명의 주체가 대학생과 지식인 그리고 도시 중산층을 중심으로 이루어졌던 것은 바로 그 때문이었다. 4·19혁명을 가능하게 했던 이 같은 주체들의 구성이 이후 근본적으로 변화된 것은 아니다. 이후 민주화운동의 중심세력이었던 학생운동과 재야세력은 4·19때보다 확대되고 조직화되었지만, 기본적으로 4·19혁명 주체의 연장선상에 있었기 때문이다. 물론 이후 민주화운동의 성장과정에서 그 외연에 민주야당과 노동운동을 위시한 사회운동이 결합되었지만, 그 중심에는 여전히 학생운동과 재야세력이 있었다. 그런 점에서 민주화운동의 주체는 특정한 계급세력이라기보다는, 민주화를 요구했던 우리 사회의 보다 지적이고 계몽된 선진 집단들이라 할 수 있었다. 그리고 이러한 집단들이 점차 확대되고 강화되어가면서 그것은 민주화운동이라는 하나의 블록을 구성했던 것이다.

그렇다면 이들 주체들의 운동을 가능하게 했던 정신적인 요소는 무엇인가? 그것은 역사의식이나 시대정신 등 역사와 사회에 대한 의식이었고, 그러한 의식에서 보았을 때 마땅히 존재했어야 하나 현실적으로 존재하지 않는 사회정의에 대한 도덕적 의무 같은 것이었다. 그런 면에서 그것은 현실에서 비롯되었지만 그 지향은 매우 포괄적이고 이상적이기도 했다. 이를테면 민주화운동의 주요한 지향인 자주·민주·통일이나 민주·민중·민족과 같은 개념들이 바로 그것이었다. 또한 그것은 개인들의 사적 이익에 바탕 한 것이 아니라 공동체가 공동으로 추구해야 될 가치를 지향하고 있었다. 민주화운동에 참여했던 수많은 사람들이 자신의 사적 이익을 넘어 오랜 기간에 걸쳐 끝없는 노력과 희생을 기꺼이 감수했던 것은 민주화운동이 바탕하고 있는 바로 이 같은 정신적 요소 때문이었다. 그런 점에서 민주화운동에 참여했던 사람들은 어느 정도는 그들이 지향하는 이상적인 목표의 실현을 위해 노력했던 '총체적 인간' (total citizen)⁵⁾의 모습을 띠고 있었다.

이와 관련하여 한국 민주화운동 주체들, 특히 학생운동의 경우 이 같은 정신적 기반은 1980년 광주 이후 사회과학적 변혁이론과 만나면서 한국적 급진주의로 이어지기도 했다. 우선 광주항쟁에 대한 신군부세력의 유혈적인 진압과 이로 인한 광주시민의 희생은 많은 사람들로 하여금 신군부세력의 야만성과 비인간성에 대해 분노하게 만들었고, 희생자들과 함께 하지 못했던 죄의식과 책임감을 느끼게

5) 최장집은 다렌도르프(R. Dahrendorf)의 개념을 빌려, '총체적 인간' (total citizen)을 "총체적 변혁을 추구하면서 이상사회를 구축하고자 사람의 모든 것을 투척하는, 자기희생적인 변혁에 복무하는 인간"으로 설명한다. 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스, 2002, 229쪽.

만들었다. 따라서 이 같은 격렬한 정서는 광주와 같은 사태를 낳은 한국사회 현실에 대한 비판과 강력한 변화의 갈구로 이어졌고, 바로 이 같은 갈구를 논리적으로 채워주었던 것이 바로 사회과학적 변혁이론이었다. 즉 광주 이후 민주화운동 주체들의 정신적 상황과 결합된 변혁이론적 사회과학은 한국 민주화운동에 있어 급진주의의 새로운 흐름을 만들어냈던 것이다.

그러나 민주화운동의 주된 흐름은, 특히 그것이 일반 대중들의 광범위한 참여와 결합하게 되었을 때 보다 대중적인 방향을 지향했고 보다 온건하고 현실적인 목표를 추구했다. 4·19혁명 당시 그 참여자들이 규탄했던 것은 부정선거와 부정부패였다. 박정희 정권 시기 많은 사람들이 분노했던 것은 압축적 산업화를 위해 일부 사람들의 희생을 당연시했던 상황에 대한 것이거나 박정희의 장기집권을 위해 자주 침해되었던 인권유린에 대한 것이었다. 광주항쟁 당시 그 억압의 공포에도 불구하고 대다수 광주시민들이 저항에 나섰던 것은 계엄군의 진압에 의해 인간의 존재 자체가 부정되고 유린되는 데에 대한 반발에서였다. 또한 광주 이후 1980년대 민주화운동이 내세웠던 대통령 직선제 개헌의 온건한 목표는 광범위한 대중들의 참여를 가능하게 만들었다. 즉 대중적 민주화운동이 추구했던 것은 공명선거, 억압으로부터의 자유, 사회적 약자에 대한 연민, 인간의 존엄성과 인권의 보호, 그리고 주권자로서 민주정부를 선택할 수 있는 기본적 권리의 확보 등, 민주주의 시행의 가장 기본적인 것들이었다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 한국 민주화운동은 한국의 특정한 역사적 시기와 환경에서 수많은 사람들이 한편으로는 민주주의의 이상적인 목표를, 다른 한편으로는 그것의 현실적인 목표를 달성하고자 했던 인간적 의지와 행동의 표현이었다. 그리고 그러한 민주화운동에는 그러한 인간적 의지와 행동을 결집시키고 그것을 한데 묶어주었던 도덕적 일체감 같은 것이 있었다. 그 결과 민주화운동은 마침내 그것이 지향했던 이상적 목표는 아니지만, 민주주의의 정상적인 작동을 가능하게 했던 권위주의 체제의 민주화라는 현실적인 목표를 이루어낼 수 있었다.

그러나 역설적이게도 민주화가 진전될수록 운동의 민주주의는 제도의 민주주의에 의해 대체되는 운명에 처하게 된다. 또한 민주화 이후 변화된 상황에 따라 민주주의의 추구 내용도 변화하게 된다. 따라서 시간이 흐를수록 1987년 이전의 민주화운동의 모습은 사라져가고, 그것은 점차 과거가 되지 않을 수 없다. 그렇다고 과거의 민주화운동이 가지고 있었던 독특한 모습과 가치들이 존재하지 않았던 것은 아니다. 과거의 그것은 민주주의 발전의 척박한 환경 속에서도 그것을 극복하고자 했던 인간 의지와 노력을 보여주었고, 사적 이익에 의해 분열되고 있는 현재의 사회에서는 쉽사리 기대하기 어려운, 공동체의 사회정의라 여겨졌던 것에 대한 자기 헌신과 희생을 보여주었다. 즉 과거의 민주화운동은 그 시대만이 보여줄 수 있는 민주주의의 '미덕'⁶⁾을 보여주고 있었다.

4. 6월민주항쟁 20주년, 민주화운동 기념 어떻게 할 것인가?

이상에서 살펴본 바와 같이 민주화운동과 그 정점으로서의 6월민주항쟁은 그 이후의 민주주의와는 다른 자신만의 독특한 모습과 가치들을 보여주었다. 그러나 민주화 이후 시간은 흘러 6월항쟁은 이제 올해로써 19주년을 맞게 되고, 내년이면 20주년을 맞게 된다. 6월항쟁 이후 거의 20여년이 흐른 바로 이 같은 시점에서 우리는 민주화운동의 기념 문제를 검토해보지 않을 수 없다. 그것은 이미 20여년의 시간이 흐른 지금 민주화운동은 점차 과거가 되어가고 있고, 따라서 그것은 과거의 역사로서 일단 정리될 필요가 있고, 이에 바탕하여 기념의 형태로 현재와 미래의 한국 민주주의로 연결될 필요가 있기 때문이다.⁷⁾

이와 관련하여 우리는 우선 민주화운동과 6월민주항쟁은 과연 기념되어야 하는가 하는 전제적 문제를 제기할 필요가 있을 것이다. 나는 그것이 다음과 같은 이유에서 기념되어야 한다고 본다. 첫째는 한국 근현대 역사 이행의 어려운 과정을 넘어 이제 한국사회의 발전 수준은 상당 수준에 이르렀다고 보기 때문이다. 즉 한국사회는 일제의 식민 지배를 거쳐 해방 후 분단과 전쟁을 겪으면서도 국가건설과 산업화 그리고 민주화 등의 근대적 과제들을 이미 수행했다. 뿐만 아니라, 한국 민주주의 정립의 전환적 계기가 되었던 6월항쟁 발생 이후 거의 한 세대에 이르는 20여년의 시간도 흘렀고, 이에 따라 민주화운동을 경험하지 못한 세대 또한 본격적으로 등장하고 있다. 따라서 이제 민주화운동과 6월항쟁은 일단 한국 민주주의 역사의 한 과정으로 정리될 필요가 있다.

6) 이와 관련하여 브루스 커밍스는 한국의 민주주의 운동을 다루는 장의 제목을 '미덕 II'라 제목을 붙이며, 이에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. "이 운동을 미덕의 범주에 다시 묶는 것은---- 한국인들이 20세기에 들어 탈피했다고 믿는 도덕적 질서가 그들의 마음에 여전히 작용하고 있음을---- 시사하기 위해서이다. 그리고 무엇보다도 어느 사회에서나 민주주의란 태어날 때부터 주어지는 선물이나 정치체제가 아니라 단 한 발의 전진을 위해서도 싸워 쟁취해야 하는 것임을 배우기 위해서이다." Bruce Cummings, 김동노 외 역, 『브루스 커밍스의 한국현대사』, 창작과 비평사, 2001. 제7장.

7) 이와 관련하여 민주화운동의 기념과 계승·발전의 의미를 어떻게 이해할 것인지에 대한 논란이 있을 수 있다. 일반적으로 기념은 그 말의 사전적 의미처럼 과거를 상기하여 그 기억을 새롭게 하는 것만으로 이해되며, 계승과 발전은 과거를 이어받아 이를 현재와 미래의 것으로 만드는 것을 의미한다. 그러나 나는 기념의 개념 역시 그 속에 계승과 발전의 의미를 함축하고 있다고 본다. 기념을 일단 과거를 상기하되, 그 기억을 통해 현재와 미래에 있어 그 과거를 보다 일상화하고 문화화 하는 것으로 보기 때문이다. 그런 점에서 민주화운동을 기념한다는 것은 민주화운동의 경험과 정신을 기억하고, 그 기억을 통해 과거의 경험과 정신을 현재와 미래에 일상화하고 문화화 하는 일이라 할 수 있다.

둘째 민주화운동과 6월항쟁에 대한 기념이 필요한 것은 민주화 이후의 민주주의의 전개 속에서 한편으로는 과거 민주화운동에 대한 기억투쟁의 필요성 때문이며, 다른 한편으로는 과거청산을 통한 국민통합과 화해의 필요성 때문이다. 즉 민주화 이후 상당 시간에 걸쳐 변화된 상황에서 자칫 과거의 민주화운동의 경험과 정신은 쉽게 잊혀지기 쉽다. 그러나 현재의 민주주의가 과거의 민주주의의 연장선 위에 있고 그 바탕 위에서 지속적으로 발전해야 한다는 점에서 그것은 새삼 기억될 필요가 있다. 그러나 민주화운동에 대한 이 같은 기억은 현재와 미래의 갈등과 분열 자체를 위한 것이 아니다. 그것은 민주주의의 진전과 더불어 국민통합과 화해로 승화될 필요가 있는 기억이기도 하다. 그런 점에서 현재 이루어지고 있는 각종의 과거청산작업은 그것을 위한 예 작업이라 할 수 있다.

셋째는 민주화운동과 6월항쟁은 기념을 통해 현재와 미래에 이어질 필요가 있기 때문이다. 여기에서 기념을 통해 민주화운동이 현재와 미래로 이어진다는 것은 곧 그 경험과 정신이 일상화되고 문화화 된다는 것을 의미한다. 즉 민주화운동의 경험과 정신은 그 기념을 통해 한국 민주주의의 역사적 자산으로 남게 되며, 일상적이고 문화적인 것으로 남는 그것은 알게 모르게 후대의 모든 사람들이 민주시민으로 성장하고 살아가는데 필요한 자양분을 제공하게 된다. 이는 민주화운동의 운동으로서의 민주주의가 이제 문화와 생활로서의 민주주의가 되어야 함을 의미한다. 한편 한국 민주화운동의 성공적인 결과는 동아시아를 위시한 제3세계 민주화운동의 선구적 모범이 되고 있다는 점에서 그 경험과 정신은 기념을 통해 보다 국제적으로도 확산될 필요가 있다.

이상과 같은 이유에서 민주화운동과 6월민주항쟁이 기념되어야 한다면, 그것은 어떻게 기념되어야 할 것인가? 그것은 다음과 같은 세 차원에서 기념될 필요가 있다.

우선 6월민주항쟁 발생의 6월 10일이 국가기념일로 제정되어야 한다. 6월항쟁이 권위주의체제의 민주화를 가져옴으로써 한국 민주주의 역사에 있어 전환기적 계기가 되었다는 점에서 6월항쟁 발생 일인 6월 10일을 국가기념일로 제정하는 것은 당연하다. 민주화운동 과정의 주요 사건이었던 4·19과 5·18이 이미 국가기념일로 제정되어 있는 만큼 민주화운동의 최고 정점에 있는 6·10을 이제야 국가기념일로 제정한다는 것은 오히려 뒤늦은 일이다.⁸⁾ 나아가, 6월항쟁은 수십 년 간에 걸쳐 지속되었던 권위주의체제의 민주화를 가져왔던 범국민적 민주항쟁으로서, 한국 근현대 역사에 있어 민주주의를 제대로 정립시킨 계기로서 그 역사적 의미는 일제 식민지배 시기의 전 민족적 독립운동이었던

8) 현재 국가기념일 제정은 대통령령인 '각종 국가기념일 등에 관한 규정'에 의거, 국무회의를 거쳐 대통령이 선언하는 것으로서 이루어진다. 국가기념일로 지정되면 주관부처가 정해지고, 이후 부처 자체적으로 예산을 확보해 기념식과 그에 부수되는 행사를 전국적인 범위로 행할 수 있고 주간이나 월간을 설정하여 부수 행사를 할 수 있다.

3·1운동에 필적한다고 할 수 있다. 따라서 그것은 국가 차원에서 경축할만한 역사적 의미를 지녔다. 그런 점에서 6·10에 대한 국경일 제정 또한 장기적으로 검토될 필요가 있다.⁹⁾

다음으로 민주화운동과 6월민주항쟁은 민주화운동(민주주의)기념관 건립으로 기념되어야 한다. 사실 민주주의 발전에 매우 부정적인 역사적 환경 속에서 이루어졌던 한국의 민주화운동은 그 과정에서 수많은 사람들의 부단한 노력과 그 과정에서의 희생과 헌신을 통해 이루어졌다. 따라서 그 경험과 정신은 기념관 건립을 통해 기념되는 한편 현재와 미래의 민주주의로 이어지고 확산될 필요가 있다. 그리고 이를 위해 민주화운동(민주주의)기념관 건립 운동이 전개될 필요가 있는데, 그것은 민주진영을 넘어 범국민적인 차원에서 추진될 필요가 있으며, 정부 역시 이에 적극 협조할 의무가 있다.¹⁰⁾ 한편 정부는 현재 미군기지 이전의 용산에 민족역사공원 건립을 추진하고 있는데, 고통과 고난으로 점철된 한국 근현대 역사의 대미(大尾)를 장식하고 있는 민주화운동에 대한 기념관¹¹⁾은 바로 여기에 건립될 필요가 있다.

한편 이와 같이 민주화운동(민주주의)기념관 건립을 통해 민주화운동이 기념된다면, 그것은 다음과 같은 목표와 방향을 가질 필요가 있다. 첫째는 과거 민주화운동에 대한 기억과 성찰이다. 과거 우리의 민주화운동은 그 경험과 정신을 통해 민주주의의 가치와 의미를 보여주고 있는데, 이에 대한 기억과 성찰을 통해 우리는 그것을 새롭게 인식할 필요가 있기 때문이다. 둘째는 민주화운동에 바탕하여 이루어지는 민주주의적 소통과 연대이다. 민주화운동에 바탕한 민주주의의 경험과 가치는 세대와 세대간에, 지역과 지역간에, 그리고 한국과 타 간에 소통되고, 이 같은 소통을 통해 그들 사이에 민주주의의 확산과 연대가 이루어질 필요가 있기 때문이다. 셋째는 현재와 미래를 위한 민주화운동 및 민주주의에 대한 교육과 문화이다. 즉 과거의 민주화운동은 현재와 미래에 민주주의의 발전과 확산으로

9) 국경일 지정은 '국경일에 관한 법률'의 개정에 의해 이루어진다. 현재 3·1절(3월 1일), 제헌절(7월 17일), 광복절(8월 15일), 개천절(10월 3일), 한글날(10월 9일) 등이 국경일로 지정되어 있다.

10) 민주화운동 기념관 건립계획에 대한 체계적인 연구는 성공회대 민주주의와 사회운동연구소, 『민주화운동 기념관 건립 기본계획(안) 수립 연구용역』, 2004.7 참조.

11) 20세기 한국 근현대 역사의 거시적 관점에서 볼 때, 일제 식민지배에 저항했던 독립운동은 독립기념관 건립을 통해 기념되고 있다. 또한 해방 후 분단의 상황에서 발생했던 한국전쟁은 전쟁기념관 건립을 통해 기념되고 있다. 그러나 해방 이후 가장 중요한 역사 발전인 민주화운동 일반과 6월항쟁에 대해서는 특별히 기념하고 있지 않다. 그러나 일제하 독립운동이 독립기념관 건립을 통해, 그리고 한국전쟁이 전쟁기념관을 통해 기념되고 있다는 점에서, 전후 한국사회 발전을 위한 최대의 운동이었던 한국 민주화운동과 6월항쟁 또한 민주화운동(민주주의)기념관 건립을 통해 기념될 필요가 있다.

이어질 필요가 있는데, 그것은 교육을 통한 민주시민의 육성과 민주주의의 일상화, 문화화를 통해 이루어질 필요가 있다.¹²⁾

마지막으로 민주화운동과 6월민주항쟁은 민주주의 시민축제로서 기념될 필요가 있다. 사실 과거 민주화운동은 오래기간에 걸친 매우 고통어린 과정이었다. 그러나 그것은 미래의 민주주의 부활을 위한 것이었고, 현실적으로도 그것은 이후 모든 사람들이 그 혜택을 향유할 수 있는 민주주의의 확대와 발전으로 이어졌다. 따라서 민주화운동에 대한 기념, 특히 그 과정에서 전국적인 대규모 대중 참여에도 불구하고 비교적 그 희생이 적었던 6월항쟁은 추모의 차원을 넘어 민주주의 시민축제로서 다시 부활될 필요가 있다. 그러나 여기에서 민주주의 시민축제는 상업적으로 오염된 축제가 아니라, 적극적 시민으로서 시민 모두가 참여하여 민주주의 발전을 기념하고 기원하는 공공적 축제라 할 수 있다.

결국 민주화운동의 정점이었던 6월민주항쟁이 발생한 이후 20여년이 시간이 흐른 지금의 시점에서, 또한 근현대로의 진입 과정에서 고통과 고난으로 점철되었던 20세기 역사를 정리하고 이에 바탕하여 21세기의 더 큰 발전을 이루어내기 위해 한국 민주화운동은 새롭게 정리되고 조명될 필요가 있다. 그리고 그것은 무엇보다도 민주화운동과 6월항쟁에 대한 기념을 통해 이루어질 필요가 있다. 6월항쟁 20주년을 1년여 앞둔 지금, 우리는 이를 위해 범국민적 노력을 기울일 필요가 있으며, 그리하여 6월항쟁 20주년이 되는 바로 그 시점에서는 적어도 그 기념의 국민적 합의와 그 구체적 내용의 결정이 이루어질 필요가 있다.

————— 12) 성공회대 민주주의와 사회운동연구소, 앞의 책, 36-46쪽.

민주화운동의 계승과 발전: 87항쟁 이후 사회운동의 평가와 전망

김 상 곤(교수노조 위원장, 한신대 경영학과 교수)

1. 머리말

5·31지방선거에서 상대적으로 개혁적인 세력이 이른바 '부패 수구정당'에 참패당한 것을 두고 여당과 대통령의 실정과 무능을 비판하는 소리가 높다. 그러나 한국의 개혁적·진보적 사회운동¹⁾ 진영 역시 이 패배로부터 자유로울 수 없다. 이른바 “민주화세력의 집권으로 망가진 대한민국”이라는 보수 세력의 공세는 매우 왜곡된 것이지만 그러나 국민은 상대적 개혁세력을 외면하고 부패한 수구정당에

1) 이 글에서 우리가 다루는 사회운동은 시민운동과 민중운동을 포괄한다. 다만 민중운동과 시민운동이라는 관성적 분류는 최근 한국 사회운동의 분화 속에서 경계가 모호해지고 있는데 이를테면 개량적 민중운동, 조합주의적 민중운동이라는 분류도 가능하고 특히 최근 보수적 시민운동과 급진적 시민운동의 분화는 민중운동과 시민운동이라는 이분법을 무색케 하고 있다. 따라서 이하에서 우리가 관례에 따라 편의적으로 민중운동과 시민운동을 각각 지칭할 때 그것은 이들 운동 각각의 현실태를 지칭하기보다 전통적인 그 지향성을 기준으로 하는 편의적 분류이다. 이 때 시민운동은 시민사회운동, 비정부운동, 신사회운동 등을 통칭하지만 여기에서는 정치·사회·경제적으로 일반민주주의 그 이상을 지향하는 진보적 시민운동을 주요 범주로 한다. 민중운동은 노동운동, 농민운동, 빈민운동 등 대중적 계급운동과 전선운동, 계급적 지식인운동 등을 통칭하는데 여기에서는 진보적 변혁을 전망하는 운동을 포괄하는 범주로 한다. 김상곤(2003b), p.391 참조. 따라서 이하에서 우리가 민중운동과 시민운동을 지칭할 때에도 이들 각각을 이른바 혁명과 개량이라는 전통적인 이분법으로 도식화하는 것과는 거리가 먼 것이다.

지지표를 몰아주었다.

이번 패배는 단순히 ‘노무현과 집권 여당’의 패배가 아니다. 열린우리당의 개혁 실패가 가져온 결과이지만 다른 면에서 보자면 민주노동당의 정체뿐 아니라 심지어 일부 시민운동 진영의 지방의회 진출까지 위축된 결과까지를 포괄적으로 의미한다. 자유주의적 개혁세력과 진보주의적 개혁세력 모두에 대한 피로감, 거부감이 감지되고 있기 때문이다. 따라서 이번의 패배에 대해 개인 ‘노무현’의 통치 스타일과 부적절한 언행을 비판하고 여당의 아마추어리즘, 개혁 실패를 비판하면서 집권 여당 내 상대적 개혁세력과 선을 긋는다 해서 사회운동 진영의 동반 추락의 가능성과 그에 따른 책임이 완전히 면제되지는 않을 것이다.

기실 ‘노무현 개인’은 2002년 대선에서 국민적인 개혁의 여망 아래 바람을 일으키며 집권하였고 지난 17대 총선에서도 사회운동 내부에 의견이 갈렸던 탄핵국면을 어쨌거나 ‘특유의 스타일’로 정면 돌파하면서 상대적 개혁세력의 다수당 진입을 주도하였다. 재벌 및 언론을 제도적으로 개혁하지 못하면서 불필요한 발언과 마찰로 중간층의 피로감을 가중시킨 이른바 참여정부 집권층의 ‘특유의 스타일’에 비판의 여지가 있다하더라도 그것은 일화적인 것이다. 보다 중요한 것은 한국사회의 물질적 토대와 연관된 수구 보수정치의 여전히 강력한 구조적 효과, 그리고 개혁 대안을 추동하지 못한 민주화 세력의 담보라고 하겠다.

지방선거 결과가 나오자마자 발 빠르게 노무현 대통령을 비롯한 집권 여당의 실정과 무능만을 전면적으로 비판하는 일부 개혁적인 언론과 개혁세력의 태도는 앞으로 사회운동 진영의 또 다른 위상 추락을 불러올 수 있다. 이번의 패배를 전후하여 상대적 개혁세력인 집권여당이 지지기반을 상실하는 것과 더불어 자칫 한국의 진보적 사회운동 진영 전반의 위상도 도덕적으로나 정치적으로 동반 추락할 우려가 있다고 본다.

국민의 정부를 거쳐 참여정부에 이르는 상대적 개혁세력의 잇따른 집권은 5월항쟁과 87항쟁²⁾까지 거슬러 올라가는 정치적·사회적 변화의 연장선상에 있다. 폭압적 군부세력의 청산과 개혁적 민주세력의 집권이라는 성공 외에도 87항쟁 이후 한국사회가 달성했던 정치경제적 성과나 사회문화적 진전

2) 6월항쟁과 7~9월 노동자대투쟁 16주년을 기념하는 2003년의 한 토론회에서 이들을 묶어 ‘87항쟁’으로 규정하지는 제안이 있었는데 그 후 시민사회단체와 노동민중단체를 포함한 사회운동 진영에서 이러한 제안이 폭넓게 논의되고 있다. “이는 단순한 용어 사용 차원이 아니라 80년 5월항쟁의 맥을 이은 87년의 두 항쟁을 하나의 국민항쟁으로 승화시키는 의미이자 시민사회운동과 노동민중운동의 흐름이 하나에 맥을 대고 있다는 의미를 확인하는 것이기도 하다. 이것은 80년대의 변혁운동 이래 분화·발전되어 온 두 운동이 서로의 접점을 확인하고 21세기적 연대와 결합의 지점을 모색해야 할 당위성을 부여하는 것이기도 하다.” 이 제안에 대해서는 김상곤(2003a) 참조.

은 세계 근현대사에 유례가 드문 위업적인 것이 사실이다. 여러 가지 한계에도 불구하고 국민의 정부나 참여정부를 거치면서 6·15선언이나 권위주의 청산 등 한국의 개혁세력이 거둔 성과 역시 그 한계와 함께 객관적인 평가를 받아야 할 것이다.

이번 지방선거에서 개혁세력의 패배는 그것이 단순히 수구 부패세력의 성공으로 치환되지 않는다는 점에서 한국사회에 여전히 남아있는 또 다른 역동성을 보여주는 것으로 볼 수 있다. 그와 함께, 개혁 일반을 지지하되 그 방식과 페이스가 좀더 사회통합적인 방식으로 무리 없이 진행될 것을 기대하는 한국사회 저변의 기대에 대해 자유주의적 개혁세력이나 진보적 개혁세력 모두가 보다 진지하게 경청할 필요성을 보여주는 것이기도 하다.

예컨대 ‘오만한 정권에 대한 심판’이라는 언설이 설사 부당하고 저열한 정치공세라 할지라도 그런 공세가 가능한 정서적 공간이 존재한다는 것 자체를 고려할 필요가 있다는 것이다. 도덕적 우월감을 내세워 개혁의 당위성만을 주장할 경우 개혁의 사회적 동원력이나 결집도는 크게 떨어질 수 있기 때문이다. 그런 점에서 그것은 수구, 극우와 구별되는 한국사회의 ‘건전한 보수층’의 존재에 대해 그 가능성 및 현실성을 모두 진지하게 검토할 것을 요구하는 것이기도 하다.

그런 의미에서 상대적 개혁세력의 이번 지방선거 패배는 ‘87년 체제’의 의의와 한계를 점검하면서 그에 바탕 하여 21세기 한국사회가 나아갈 방향과 내용에 대해 새로운 개혁·진보담론과 그 실천방안을 마련하는 또 하나의 발전적 전기로 받아들여야 할 것이다. 말하자면 이제 한국사회는 87항쟁으로 가능했던 개혁의 사회적 동원력이 한 순환을 마감하고 새로운 순환을 예비하는 과정에 있다는 것이다. 새로운 순환을 누가 어떻게 준비하느냐에 따라 다음 세대 한국사회의 진로가 그려질 것이다.

이러한 기본 입장에서 이 글에서는 먼저 제2절에서 87항쟁으로 이어지는 80년대 한국 사회운동의 전개과정에 대해 살펴본다. 여기서 우리는 5월항쟁이 급진적 사회운동의 대중화를 가져왔으며 전후 분단체제 하에서 한국 시민사회가 가지고 있던 반공주의적 레드콤플렉스를 돌파하여 정치적 냉소주의를 극복하는 계기였다고 파악한다. 그리고 그러한 돌파가 온갖 저항정치의 시범을 통해 87항쟁으로 이어지는 한국 사회운동의 고양기를 열었다고 평가하고 87항쟁의 배경과 의의를 정리한다.

여기서는 87항쟁이 5월항쟁의 민주화 담론을 국민화 하여 군부독재의 종식을 마련한 ‘국민항쟁’이었다고 평가할 것이다.³⁾ 또 87항쟁이 광범위한 계급적 연대에 기초하여 전개되었으며 그 결과가 자유주의적 개혁세력의 집권으로까지 이어졌다고 정리할 것이지만, 그러나 그 동력은 5월항쟁이래 급

3) 이 글에서 우리가 ‘국민항쟁’이라고 지칭하는 경우 그것은 운동의 탈계급성을 가리키는 것이 아니라 초계급성·초정파성을 지칭하는 것이다. 그것은 보다 정확하게는 그 사회운동의 의제가 갖는 정치경제적·사회문화적 보편성으로 인하여 폭넓은 계급 간 연대가 형성되면서 항쟁이 전개되었음을 강조하는 것이다.

진적·대중적 사회운동이 저변에서 견인해 낸 구조효과에 있었다고 정리할 것이다. 이어서 제3절에서는 80년대 한국 사회운동의 이념적 분화과정과 그 이후의 정치세력화 과정을 살펴볼 것이다.

제4절에서는 21세기 한국사회의 발전 전망을 사회공공성 강화와 공공참여적 사회경제민주주의의 틀로 제시한다. 우리는 세계화의 효과가 양극화로 나타나고 있는 현실에서 공공성의 확장은 이를 선순환으로 돌릴 수 있는 매개고리로서 가장 유효하고 현실적인 대안이며 나아가 한국사회가 그간 이룩한 역동적 민주화의 역량을 리모델링한다면 한국적 개방, 또 다른 세계화의 길도 가능하다고 전망할 것이다.

그리하여 현 단계 자본주의세계체제 속에서 한국이 차지하고 있는 위상과 역할에 주목하면서 민주적·참여적으로 규제되는 “공공참여적 사회경제민주주의”의 형성을 강조하고 이를 위해 교육, 의료, 문화, 에너지 등 사회적 보편서비스의 영역을 늘이고 이에 대한 공공성 원리의 확대를 주장한다. 발전 전략의 이러한 전환 속에서 새로운 성장 동력과 고용 창출을 찾을 수 있다고 본다. 이어서 이를 위한 87년 체제의 극복 기제를 제시할 것이다.

마지막으로 결론에 대신하여 필자는 87항쟁의 저항정치를 21세기 대안정치로 바꾸어내는 민주적 구조개혁의 과제와 그 조건을 제시할 것이다. 특히 87년 체제가 보여주는 자유주의적 개혁의 한계에 주목하면서 이를 통합적 사회운동과 연대의 훈련으로 돌파할 것을 제안할 것이다.

2. 5월항쟁에서 87항쟁으로 – 급진적·대중적 사회운동의 확산

한국의 현대사는 4월혁명, 5월항쟁, 그리고 87항쟁으로 이어지는 국민적 저항의 역사로 점철되어 있다. 그것은 한편으로 현대 한국 사회운동의 역동성을 보여주는 것이면서 동시에 한국 자본주의 발전 과정의 압축성과 역동성을 시사하는 것이기도 하다. 한국에서 자본주의적 축적은 일본의 제국주의 발흥 등 외세에 의해 촉발되고 전후 분단 상황 속에서 미국을 중심으로 한 세계적 자본주의 분업구조에 의해 규정당하면서 특수하게 왜곡되고 압축되면서 전개되어 왔다. 따라서 한국사회는 국내외 모순이 복잡하게 중첩되면서 때로 폭압적으로 왜곡되고 때로 압축적으로 비약하면서, ‘한강의 기적’과 ‘전투적 노동운동’이 병존하는 독특한 역동성을 발휘해 왔다.⁴⁾

4) 이는 한국 자본주의의 발전 과정에서 자본의 성공과 노동의 성공이 극단적인 방식으로 상호규정하고 있음을 보여주는 것이면서 동시에 자본주의 발전의 일반적 동학을 나타내는 것이다.

이들 국민적 저항은 다시 한국 근대사의 동학혁명과 3·1운동이라는 민족운동의 전통으로 거슬러 올라간다. 해양세력과 대륙세력이 충돌하는 한반도의 지정학적 특수성으로 인하여 한국의 근대화 과정은 그 자체가 선진 강대국의 강압적 개입에 맞서는 대결과 저항의 과정으로 전개되었으며 이 때문에 한국 근대사에서 자본주의적 근대 시민사회로의 요구는 언제나 부르조아적 요구 그 이상의 저항을 내포하게 된다. 전후 냉전체제 속에서 한반도 분단이 고착화되고 남한경제가 미국 중심의 국제분업 체제의 하위 단위로 편입되면서 친미 독재정권에 맞섰던 1960년 4월혁명이래 한국의 사회운동은 언제나 대내외적 규정 속에 전개되어 왔다.

1) 80년대와 5월항쟁

한 사회의 역사 발전은 평소 수십 년의 역사를 집약하는 격동의 시기를 겪으면서 전개되는데, 그런 의미에서 한국 근현대사에서 “80년대”가 차지하는 위치는 가히 폭발적인 것이었다. 한국사회에서 이제 하나의 고유명사가 되다시피 한 “80년대”는 단순히 연대기적 10년이 아니라 한국 근현대사의 질적 전환으로서의 사회발전양태 혹은 사회운동양태를 지칭하는 정치경제적 질적 개념, 나아가 사회문화적 질적 개념이 되어 왔다.

질적 개념으로서 한국의 “80년대” 자체가 1980년 5월의 민중항쟁으로 시작되지만 87항쟁은 기실 이러한 질적 개념으로서의 80년대를 총괄적으로 특징짓는 사회발전의 폭발적 비약이었다고 할 수 있다.

1980년 5월 광주민중항쟁은 군부독재의 반민주적, 반국민적 속성에 저항하여 급진적이고 대중적인 저항정치 전형을 보여주었다. 분단과 한국전쟁을 거치면서 반공주의가 득세하고 과장된 이념 대립 속에서 레드콤플렉스와 소시민적 정치냉소주의가 만연하던 한국사회에서 5월항쟁은 집회, 시위, 대중토론, 무장봉기, 자위적 민중질서 등 온갖 저항정치를 시현하였다.

또한 5월항쟁은 군부쿠데타와 광주학살의 배후에 미국의 역할이 있었음을 대중적으로 확인하면서 80년대 한국사회에 미국 지배체제의 반민중성을 폭로하고 한반도에서 민족문제가 민중 생존권문제와 만나는 접점을 확인하는 계기가 되었다. 그리하여 5월항쟁의 양적, 질적 고양 속에서 이를 계승한 87항쟁은 30년 가까운 권위주의적 군부독재의 후퇴를 강요하고 한국 사회운동의 대중적 확산을 가져왔다.

5월항쟁 자체가 1980년 5월 어느 특정지역에서 돌출한 사건이 아니라 좁게는 유신체제의 붕괴를 가져왔던 노동자 생존권 투쟁, 부마항쟁, 그리고 80년 봄의 사북노동자를 비롯한 노동자와 시민, 학생들의 민주적 권리, 생존권적 요구의 연장선상에 있었던 것이다. 결국 5월항쟁은 1970년대 민주화

운동과 민중생존권 투쟁의 연장선상에 있으면서 한국 자본주의의 급속한 전개과정에서 압축성장한 모순구조에 대하여 기층 민중을 중심으로 양심적 시민세력이 연대하여 전개한 급진적·대중적 민중항쟁이었다.

이후 80년대에 걸쳐 한국의 사회운동은 70년대 민주화운동의 한계를 고민하고 한국사회 안팎의 근본적인 모순구조를 깊이 인식하게 되었다. 그리하여 안팎으로 계급갈등과 민족갈등이 중첩된 한국 사회의 근본문제에 대한 과학적 담론이 확대되고 독점 재벌자본과 반민주적 독재정권의 유착, 그리고 이를 옹호하는 외세에 대한 실증적 분석 노력이 전개되었다.

이에 따라 한국사회의 수탈적 구조를 극복하고 실질적 민주주의를 확립하는 과제는 결코 기층 민중운동과 분리되어서는 사고될 수 없다는 인식이 확대되었다. 이에 따라 그동안의 급속한 축적에 따른 자본주의적 사회관계의 비약적인 확장으로 토대가 확보된 노동운동, 농민운동, 도시빈민운동 등 기층 민중운동의 중심적 지위가 분명하게 되었으며 이러한 기층 민중운동의 대중화가 87항쟁의 동력으로 작용하였다.

2) 87항쟁의 배경과 의의

60년대 고도성장으로 전후 황금기를 맞은 세계 자본주의는 70년대 두 차례의 석유위기를 거치면서 80년대에는 만성적인 과잉생산의 경제침체를 맞이한다. 이에 대해 대외적으로는 영국 대처정권의 규제 완화와 복지 축소, 민영화, 그리고 미국 레이건 행정부의 공급 중시 경제정책을 중심으로 신자유주의적 축적전략이 경제침체의 새로운 돌파구로 등장하고 있었다.

대내적으로는 중복과잉투자 해소를 위한 산업구조 개편이 이루어지고 경제개방과 정부의 개입 축소 등의 경영 자율화가 입안되었다. 그러나 일견 자유주의적인 이러한 민간주도 경제로의 전환은 중화학공업화 이후 규모가 비대해진 재벌 중심의 민간대자본의 위상 변화와 그에 따른 권력-대자본 간 관계 설정 양식의 변모일 뿐, 노동자, 농민 등 기층 민중에 대한 통제에서는 병영적 탄압이 계속되었다. 1986년의 노동법 개악과 국가보안법 체제의 강화는 5·17쿠데타 정권의 속성을 여실히 보여주는 것이었다.

그러나 한국 자본주의의 고도성장과 그에 따른 급속한 산업화의 결과로 도시 노동자인구가 팽창하고 중산층이 증대하고 있었으며 특히 5월항쟁이래 80년대 한국사회를 특징지은 일상적인 민주화 시위와 거리투쟁 등으로 사회 전반에 반독재 민주화 의식이 고양되고 있었다. 여기에다가 광주학살의 야만성과 반인도주의적 행태에 대한 폭로가 확대되면서 5·17 쿠데타 세력은 최소한의 정당성도 주장할 수 없었고 그리하여 그 철권통치에도 불구하고 권위주의 체제를 제도화하는 데 실패하였다. 박

총철 열사 고문치사 사건과 4·13 호헌조치는 쿠데타 세력의 도덕적·정치적 치부를 적나라하게 보여주면서 범국민적 저항을 결집시키는 계기가 되었다. 그리하여 각계각층의 호헌철폐 선언과 투쟁 선포가 국민운동을 만들어내고 산업 현장의 대투쟁을 폭발시킨 것이었다.

그런 점에서 87항쟁은 5월항쟁의 급진적 변혁 전망에 의해 저변의 동력을 견인 받으면서 이를 최대민주화연합으로 확장시켜 나간 통합적 국민항쟁이었다고 할 수 있다. 이제 그 의의를 다음과 같이 구체적으로 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 87항쟁은 좁게는 6월부터 9월까지의 민주항쟁과 노동자대투쟁을 의미하지만 사실은 1987년 까지의 변혁운동의 성과를 밑거름으로 1987년 초부터 조성된 정세를 돌파해 나가는 일련의 항쟁 과정을 총괄한다. 이 일련의 항쟁 결과 쿠데타 세력과 미국 측으로부터 직선제 개헌의 6·29선언을 받아내고 시민사회와 민주노조의 정치사회적 공간을 확보한 것이었다.

둘째, 87항쟁은 4월혁명과 5월민중항쟁의 국민적 저항과 변혁적 전망을 다같이 이어 받고 있으며 이후의 사회운동의 중간 발원지 역할을 하고 있다. 6월민주항쟁 시 직접적인 슬로건은 직선제 쟁취를 비롯한 반독재 민주화였으며 이 항쟁에는 반외세자주화, 재벌개혁과 경제민주화의 내용이 함께 담겨 있었다. 그리고 이의 연장선상에서 현장노동자들의 인권과 노동권 확보 대투쟁이 7월부터 9월까지 집중적으로 전개되었으며 노동자 대투쟁은 현장민주주의, 산업민주주의, 노동해방 등을 내용으로 하는 민주노동조합운동으로 확대·발전하였다.

셋째, 87항쟁은 5월민중항쟁이 계기를 마련한 급진적 사회운동을 대중적으로 확산시켜 한국사회의 민주주의담론을 ‘국민화’ 하였다. 4월혁명이 학생운동 중심이었고, 5월민중항쟁을 지역 민중이 주도하였다면, 87항쟁은 시민, 학생, 사무직 노동자, 현장노동자, 지식인, 재야운동세력 등의 참여 하에 전개되었다.

넷째, 87항쟁은 이후의 시민운동과 민중운동의 동원(同源)으로서 두 운동의 분화·공간을 제공하였다. 물론 87항쟁을 구성하는 두 사건의 성격과 위상에 약간의 차이가 있지만 민주, 자주, 인권이라는 기본가치를 공유하고 있다. 87항쟁을 계기로 시민적인 가치를 기반으로 민주적인 사회개혁을 담당할 새로운 시민운동체들이 조직되고 민중적인 가치를 담지 할 진보적인 민중운동체들이 광범위하게 확장되어 우리 사회의 민주화운동을 한 단계 진전시켰다.

이후 한국의 개혁적인 시민운동은 태생적인 자양분을 민중운동에서 받아왔으며 민중운동은 그 추동의 활력소를 시민운동에서 취하면서 양자는 상호침투하고 있다. 더욱이 패권적으로 급변하는 최근의 국제정세, 분단 상황 속에서 항상적 위협을 안고 있는 한반도, 수구적 보수세력이 총집결하면서 최근 보여주는 적극적 공세 등은 87항쟁의 이러한 통합적 계승이 대단히 중요하다는 것을 말해준다.

수구적 보수세력의 결집은 그자체가 87항쟁 이후 개혁세력의 재집권에 이르는 일련의 상황에 의해

방어적으로 추동된 것이기는 하지만, 정치경제 분야뿐 아니라 사회문화 분야에까지 세대에 걸쳐 깊이 뿌리내리고 있는 우리 사회의 수구 기득권세력이 그간의 방어적 태세에서 새로이 적극적 공세로 나서면서 개혁세력 전반에 대한 폄하를 시도하고 있다. 뿐 아니라 이들의 공세가 사회운동 분야에까지 확산되면서 상대적으로 진보적 사회운동 진영의 위축과 정체성 동요를 가져올 수 있다는 우려도 있다. 이는 오늘의 시점에서 87항쟁의 발전적 계승이 절실히 요구되는 또 다른 이유이기도 하다.

3. 87항쟁 이후 한국 사회운동의 이념적 발전 과정과 정치세력화

외세의 개입에 의한 근대화, 전후의 분단 상황을 거치면서 한국의 사회운동은 이념적으로도 많은 제약과 탄압을 받아왔는데, 5월항쟁과 87항쟁은 한국사회의 이념적 지평을 넓히는 결정적 계기였으며 이를 바탕으로 개혁적·진보적 정치세력화가 시도되어 왔다.

민중운동은 70년대에 파시즘적 군부독재에 대항하기 위해 반파시즘 재야운동을 펼쳤으며 그 저변에는 민중주의적인 지향이 견지되고 있었다. 80년대에는 5월민중항쟁의 영향과 전투적인 민중운동으로 사회변혁주의가 운동의 중심 이념적 역할을 하였다. 90년대에는 절차적 민주주의가 일정 정도 제도화되고 시민운동이 성장하면서 급진적 변혁운동이 상대화되고 민주주의의 구체화, 이를테면 일상의 개혁과 민주화, 사회 각 분야에서의 권위주의의 탈피, 참여적이고 분권적인 풀뿌리 민주주의가 강조되었다.

한국의 시민운동은 70년대까지는 불모지이다시피 하였으며 애국적인 관변 시민운동, 엘리트 중심의 시민운동 등이 극우이념과 보수적 사상에 바탕 하여 존재하고 있었다. 80년대에는 시민적인 수준에서는 보수주의가 팽배하였지만 새롭게 생성되던 시민운동은 민중운동과 궤를 같이 하면서 전투적인 성격을 가지고 있었는데 이를 ‘민중주의적’ 시민운동이라 해도 좋을 것이다. 87항쟁 이후 80년대 말부터 자유주의적인 시민운동단체들이 생기고 개혁이 사회적 담론이 되면서 90년대의 시민운동은 개혁주의적인 성향을 중심으로 급진주의적인 경향까지 폭넓은 스펙트럼을 보여준다. 87항쟁 이후 상대적으로 위축되어가던 보수·극우주의적인 시민단체들의 활동은 그동안 명맥을 유지하던 상황에서 벗어나 최근 새로운 공세 속에 합법화·제도화 되는 경향을 보이고 있다.

2000년대 사회운동의 이념적 경향을 보면 민중운동의 경우 개량주의를 둘러싼 논쟁, 시민운동의 경우에는 보혁구도가 각각 특징적으로 나타나고 있다. 민중운동은 여전히 급진적 진보주의를 지향하고 있지만 개량주의를 둘러싼 대립과 논쟁이 심각한 수준으로 전개되고 있다. 시민운동에서는 ‘개

혁·급진주의 대 보수·극우주의'의 대립구도가 구체적으로 형성되고 있다. 2003년의 3·1절 관련 행사, 한미관계(한미동맹), 북핵 문제, 한국전쟁, 대통령 탄핵 문제, 이라크 파병, 미군 감축 등을 바라 보는 시각차가 진보와 보수의 대립적 집단행동으로 현실화하고 있으며 보수주의를 표방하는 시민단체들의 조직화가 크게 진행되고 있다.

그리하여 사회운동의 핵심적 추세는 70년대에는 반과시즘 재야운동, 80년대에는 민주변혁운동이었다면 90년대에는 급진적 개혁운동이 초점이었으며 2000년대에는 민주적 개혁운동으로 사회운동의 중심이 잡혀가고 있는 것으로 보인다.

이러한 이념적 분화는 또한 87항쟁 이후 한국 사회운동의 정치세력화와 긴밀히 연관되어 있다.

87항쟁 이후 한국의 이른바 '재야운동'과 사회운동은 반합법전선체 중심론, 야당 강화론 또는 범민주연합당론(민주대연합론), 독자창당론 등의 경향들이 결합하는 가운데 정치세력화를 위한 모색을 전개해 왔다. 87항쟁 이후의 정치세력화 움직임은 대체로 개혁정치(개혁적 보수정치)의 흐름, 진보정치의 흐름, 그리고 최근 대두되고 있는 시민운동세력의 정치세력화로 나누어 볼 수 있다.⁵⁾

이 중 개혁적인 정치세력화는 재야운동과 사회운동 활동가들이 기존의 보수 정당의 개혁을 명분으로 편입되어 들어간 것이 대부분이며 열린우리당의 집권세력 역시 크게 보아 이 흐름에 속한다고 볼 수 있다. 이 경우 그 이념적 지향은 대체로 자유주의적 개혁 성향과 맞닿아있다.

그러나 1988년 2월 재야파의 평민당 입당으로부터 16대 대선 전후의 개혁당 창당, 2002년 대선 이후의 열린우리당 통합에 이르기까지 보수정치의 개혁을 주장하며 참여한 정치세력화 집단은 부분적인 정치개혁·정당개혁을 추진하기는 하였지만 기존의 보스정치와 인맥정치의 폐해를 극복하지는 못하였다.

경우에 따라서는 오히려 보스에 줄서거나 하위탑장(subaltern)이 되는 길을 걷는 경우가 상당히 많아서 결과적으로 전근대적인 한국 정당정치의 장식품 내지는 보조재 역할에 그친 측면이 크다. 개혁과 참여를 내걸고 출범한 노무현 정부의 열린우리당에 결합되어 있는 개혁정치세력은, 노무현 대통령 자신까지도 포함하여, 이전과 같은 노골적인 보스정치나 부패의 사슬로부터는 "상대적으로" 자유로운 것으로 보이지만 이전의 정치세력화 그룹과 차별성을 보일 수 있을지 아직은 속단하기 어려울 것 같다.

다음으로 87항쟁 직후의 대통령직선제 국면에서 백기완 후보 추대위원회로부터 구체화된 진보적인 정치세력화는 1988년 민중의 당과 진보정당결성을위한정치연합(진정연) 등으로 이어졌다. 그러나

————— 5) 한국 사회운동의 정치세력화에 대한 보다 자세한 설명은 김상곤(2004a)를 참조할 수 있다.

1990년 민주당 창당에 참여했던 노동·민중운동 출신의 핵심 당료들이 14대 총선 패배 이후 당시의 보수집권여당에 합류하는 데서 알 수 있듯이, 한국사회의 물질적 토대는 진보진영 개인 활동가들의 도덕적 결단을 간단히 압도해 버리는 구조적 효과를 발휘해 왔다. 그만큼 한국사회에서 진보진영의 정치세력화는 지난한 것이어서, 1997년 국민승리21에 이은 민주노동당의 출범과 2004년 17대 총선에서의 일정한 약진은 제도권 정치에서 진보 대 보수의 축을 형성하는 전기가 되었다.

1999년 청년진보당의 실험, 2002년 지방선거 국면에서 급진적 환경운동 진영의 녹색당 창당, 그 밖에 2003년의 사회민주당과 2004년 녹색사민당의 실험 등도 진보정치세력화의 노력들이었다.

끝으로 자유주의적 개혁이념의 연장선상에서 절차적 투명성과 부패척결 등을 내건 시민운동의 정치세력화가 있다. 90년대 들어 시민운동의 폭발적인 성장 속에서 16대 총선 당시 시민운동진영은 총선연대를 만들어 낙천·낙선운동을 전개하였으며 17대 총선에서는 낙천·낙선운동의 네거티브 전술 외에 물갈이연대를 통한 당선운동을 전개하여 포지티브 정치 참여를 구사하였다. 양성평등을 지향하는 여성단체들의 국회 진출운동, 일부 환경운동 활동가들의 의회 진출 시도도 시민운동 내 정치세력화의 한 축을 이루었다.

87항쟁 이후 시민운동은 기층 민중운동이 포괄하지 못하는 다양한 공익적 의제운동으로 우리 사회 일상의 민주화에 기여해 왔으며 특히 대의정치의 취약성을 보완하는 정치감시운동을 통해 제도권 정치와는 다른 시민정치공간을 확대해 왔다. 그러나 87항쟁 이후의 민주화 국면에서도 한국의 물질적 토대는 여전히 총수 중심의 세습적 전근대적 재벌체제가 지배해 왔고 그 강력한 구조적 효과는 정치질서에서도 근대적 의미의 정책정당의 길을 지체시키고 반봉건적 지역주의 정당체제를 온존시켰다. 이런 한국 정치질서의 전근대성으로 인하여 시민운동의 정치 개입은 근대적 정당의 부재를 보완하는 준정당적인 종합적 정치 감시에 주력해 왔다.

다만 2004년 '탄핵 후폭풍' 국면에서 광화문 촛불집회 등 시민정치의 쇄도 속에 치러진 17대 총선에서 민주노동당이 원내에 진출함으로써 한편으로 진보정치의 가능성과 다른 한편으로, 아직은 미약하지만, 어쨌든 근대적 정책정당으로의 정치질서 재편의 적은 가능성이 거론되고 있다. 이러한 변화는 향후 시민운동의 정치세력화가 지금까지와는 다른 경로를 모색하도록 요구하고 있으며 무엇보다도 기존의 보수정당의 개혁 차원이 아닌 진보적인 정치조직화의 큰 틀 속에서 논의될 것을 요구하는 것이다. 2006년 5·31 지방선거에서 국민이 보여준 심판의 의미도 이러한 차원에서 해석되고 받아들여져야 한다고 본다.

4. ‘이후 체제’ – 공공참여적 사회경제민주주의 체제 – 를 위한 제언

87년 체제의 특성은 형식적 민주주의와 그에 기반 한 자유주의적 개혁이라고 볼 수 있다. 하지만 이것도 개혁세력이 강력한 추진 주체가 되어 지속적인 힘을 발휘할 때만 비로소 가능하다. 아직도 미완인 87년 체제를 완성하기 위해서도 87년 체제 이후에 대한 구상과 추진력 재생산을 마련해 가야 한다.

1) 공공성에 대한 재인식

1997년 이후 더욱 심화된 한국사회의 양극화는 그동안 축소되어온 우리 사회의 공공성문제에 새로운 관심을 모으고 있다. 그리하여 소극적 의미에서는 사회안전망 강화로부터 적극적 의미의 고등교육 및 사회교육의 보편화, 의료와 고용의 권리, 고령화 사회에서 노년의 삶의 질 보장에 이르기까지 공공성을 둘러싼 담론은 그간의 수동전략(negative strategy)으로부터 능동전략(positive strategy)으로 한국 사회운동의 담론과 실천을 확대하는 매개고리로 작동하고 있다.

이와 관련하여 1997년 외환위기 이후 자유주의적 개혁담론의 파급 속에서 관치에 대한 거부가 공공영역 일반을 소홀히 하면서 시장주의적 조절에 대한 과도한 환상으로 이어진 점이 검토되어야 한다. 이는 한국에서 신자유주의가 이례적인 이데올로기적 성공을 거두었다고 평가되는 배경과 의미를 천착하는 작업이 될 것이다.

앞에서 살펴보았듯이 5월항쟁에서 87항쟁에 이르기까지 한국 사회운동은 다양한 이념적 스펙트럼을 보여 왔다. 그럼에도 불구하고 5월항쟁의 치절한 투쟁 전통으로 인하여 80년대 이후 한국 사회운동의 저변에는 한국 사회의 근본모순에 대한 고민과 급진적 대중운동의 지향이라는 요소가 한국 사회운동의 도덕적·정치적 긴장을 유지하는 자기규율의 역할을 해 온 측면이 있었다. 1980년대 말 현실 사회주의가 와해되고 각종 포스트-근대의 담론들이 파급되는 속에서 한편으로 개성과 다원성이 강조되면서도 여전히 이러한 전통은 한국 사회운동에서 관성처럼 상당히 오래 지속되어 왔다.

그러나 1997년의 외환위기와 그 후에 불어 닥친 구조조정의 열풍은 ‘관치’와 국가주의, 관료주의에 대한 비판을 몰고 왔으며 이와 함께 관치에 대한 비판이 종종 공공성 일반에 대한 거부감으로 확대되기도 하였다. 외환위기에 뒤이은 개혁이 주로 국가주의에 대한 비판과 시장주의적 개혁을 중심으로 전개되면서 87항쟁 이후 상호 견제와 비판 속에 긴장을 유지해 온 자유주의적 개혁세력과 진보적 민중운동 진영 사이에서 전자의 분위기가 우세해지는 경향이 전개되었다. 특히 구조조정의 급박한 공세 속에서 수세적 생존권투쟁에 내몰린 민중운동 진영 일부에서 이른바 ‘전투적 실리주의’의 운동방식

이 전개되자 공공성 투쟁은 종종 ‘공공부문의 철밥통 지키기’의 집단이기주의로 비판되기도 하였다.

이처럼 1997년 외환위기는 한국의 성장 패턴 및 축적 구조에 커다란 전환점을 가져왔다. IMF의 구조조정 프로그램은 기업지배구조의 개선과 금융부문·공공부문의 구조조정과 노동시장의 유연화를 강도 높게 요구하였고 심지어 구체적으로 공기업 민영화를 강도 높게 요구하기도 하였다. 특히 세계은행의 구조조정 차관은 그 전제조건으로 전력·가스 등 에너지부문 공기업의 민영화를 직접 거명하였다. 이러한 공공부문과 공공성 해체 과정을 거치면서 사회운동 진영은 공공성 문제에 보다 근본적으로 인식하고 현실적으로 천착하게 되었다.

2) 대안사회의 전망 - 사회적 공공성과 공공참여적 사회경제민주주의

최근 한국사회의 발전 전망에 대한 의견들이 적극적으로 개진되고 있는데 이러한 거시담론의 부활을 더욱 유의미하게 만들기 위해서는 그러한 거시담론이 구체적 현안에 대한 정책제시능력으로 실질화 될 수 있어야 한다. 이 글에서는 그러한 실질화의 매개고리로서 사회적 공공성 강화를 제시하고자 한다.

세계화의 효과가 양극화로 나타나고 있는 현실에서 공공성의 확장은 이를 선순환으로 돌릴 수 있는 매개고리로서 가장 유효하고 현실적인 대안이라고 본다. 나아가 한국사회가 그간 이룩한 역동적 민주화의 역량을 리모델링한다면 한국적 개방, 또 다른 세계화의 길도 사회적 공공성의 정립을 통해 가능할 수 있다.

신자유주의를 둘러싸고 때로 전개되는 진보·개혁 진영의 공허하고 추상적인 논란은 국민들이 일상 경제와 생활 속에서 기대하는 구체적 대안과 종종 거리가 먼 것이었고 이것이 개혁진영 일반에 대한 아마추어리즘이라는 폄하, 신뢰의 절하로 이어진 측면이 있다. 예를 들어 열린우리당을 비롯하여 자유주의개혁세력은 신자유주의에 대한 태도를 설정하지 못한 채 사안에 따라 우왕좌왕하다 결국은 신자유주의 쪽으로 기울었고 민주노동당이나 진보적 개혁세력은 구체적이고 정밀한 대응정책을 내놓지 못한 채 비판을 계속하다 보니 현실성이 떨어지고 국민적 관심을 끌어올리기가 어려웠다.

따라서 지금의 이 상황은 현 단계 자본주의세계체제 속에서 한국이 차지하고 있는 위상과 역할에 주목하면서 민주적·참여적으로 규제되는 공공참여적 사회경제민주주의의 틀을 지향하고, 이를 위해 교육, 의료, 문화, 에너지 등 사회적 보편서비스⁶⁾의 영역을 늘여서 이에 대한 공공성 원리를 확대해 나가는 것이 절실하다. 그리고 통일과 세계화에 따른 대외개방은 이러한 원리에 따라 배치되어야 한다. 이러한 발전전략의 전환 속에서 새로운 성장 동력과 고용 창출도 도모될 수 있다고 전망한다.

이 때 민주적·참여적으로 규제되는 공공참여적 사회경제민주주의는 일반민주주의의 과제 뿐 아

나라 사회경제민주주의의 과제를 포괄적으로 지향하는 것이고 그 내포로서 공공참여의 형식을 강조하는 것이다. 왜냐하면 독점화가 일반화된 현대자본주의에서 사회경제민주주의에 의해 내실화되지 않는 일반민주주의는 쉽게 형해화 될 수 있기 때문이다. 독점자본의 한국적 특수태로서 재벌체제가 정치경제, 사회문화, 교육 등 사회 전 분야의 정책결정과정에서 막강한 독점력을 발휘하고 있는 한국의 경우 이러한 지적은 매우 중요하다.

그 대표적인 예로서, 국민의 정부와 참여정부 하에서 연이은 노동 관련 법 개악은 ‘법치(法治)에 의한 불평등의 제도적 심화’를 적나라하게 보여준다. 헌법재판소의 잇따른 보수적 판결도 참여적 사법제도의 도입이 시급하다는 것을 웅변하고 있다. 87년 체제의 한계, 혹은 사회경제민주주의에 의해 내실화·실질화 되지 못한 절차적 민주주의의 한계와 폐해는 이처럼 일상을 지배하고 있다.

3) 사회적 공공화와 지속가능한 발전체제

최근에 한국사회를 둘러싼 정치·경제·문화의 담론 구조가 크게 변화하고 있다. 그러한 변화 속에서 한편으로 개성과 다양성이 강조되고 시민사회의 역할 증대가 강조되었다. 이것은 그동안 한국사회에 잔재해 있던 봉건성과 전근대성의 하나로서 관치주의에 대한 비판, 족벌경영에 대한 비판으로 연결되었다. 이 시기 한국에서 자유주의 또는 신자유주의가 개혁담론으로서 일정한 성공을 거둔 배경에는 이러한 봉건잔재 척결의 문제의식이 작동했다고 할 수 있다. 이를 둘러싼 논란은 때로 시민운동 진영 일부와 민중운동 진영 일부 간에 필요 이상 과도한 대립과 반목을 낳기도 하였다.⁷⁾

그런데 근현대 한국사회에서 관치 및 국가주의의 기원을 살펴보면, 일찍부터 한국사회는 일제 하 식민지 경험과 미군정 치하를 겪으면서 행정기구의 양적 발전이 상대적으로 비대했다고 볼 수 있다. 또 그간의 국가 주도 경제 발전을 거치면서 국가부문의 팽창이 시민사회의 성숙을 압도하여 ‘개발독재’의 폐해가 지적되기도 하였다.⁸⁾

6) 흔히 국민들의 일상생활에 긴요한 서비스로서 용도·비용 측면에서 대체재적인 서비스를 공급받기 어려운 특징을 가질수록 보편적 서비스의 성격이 강하다고 말한다. 중요한 것은 사회적 보편서비스의 내용과 범위가 고정되어 있는 것이 아니라 한 사회가 발전할수록 심화되고 확대되어 나간다는 것이다.

7) 예컨대 전력산업 분할매각·민영화 반대를 둘러싸고 일부의 ‘민영화 찬성론’을 둘러싼 논란이라든지 또 다른 일부에서 정부-자본-시민단체를 싸잡아 신자유주의 앞잡이 내지 신자유주의 3자 동맹으로 몰아 부친 예들이 그것이다.

8) 이하 김상곤(2004b), pp.24-27 참조.

그럼에도 불구하고 GDP 대비 재정 지출의 비중, 공무원 1인당 인구 수 대비, 전체 고용에서 공공 부문이 차지하는 비중 등 한국의 공공부문 비중은 선진국에 비해 여전히 상대적으로 낮다. 따라서 한국의 공공부문은 한편으로 여전히 남아있는 전근대적 관료주의를 척결하고 다른 한편으로 사회영역의 확대 속에서 민주적으로 자신의 영역과 기능을 확대해야 하는 과제를 동시에 안고 있다.

따라서 한국의 경우 관치의 폐해나 관료주의의 비효율성⁹⁾을 시장경쟁의 복원과 국가 역할의 축소를 통해 접근해서는 곤란하다. 이는 정부의 실패와 반사적 대립물이라고 할 수 있는 시장 실패를 초래하여, 해당부문의 공공성이 훼손될 가능성이 크기 때문이다.¹⁰⁾ 더구나 최근 한국의 사회경제적 발전 수준은 단순히 개별적인 시장에서의 의사 조정을 뛰어 넘는 사회 전체 수준에서의 조정과 시장(경쟁) 외적인 사회적 합의를 요구하고 있고, 또 실제 그것을 수행할 수 있는 사회적 여건과 의사소통의 메카니즘이 빠른 속도로 성장하여 왔다. 따라서 시장 실패와 정부 실패, 혹은 시장중심의 효율성과 관료적인 공공성이라는 양 극단을 오가는 방식이 아니라, 시장 실패와 정부 실패를 모두 지양하면서 공공부문에 대한 민주적인 통제장치와 사회적 합의 과정을 통해 공공성과 효율성을 새롭게 조합하는 방식이 필요하다.

이 경우에는 사전적이든 사후적이든 일정한 사회적 합의 과정이 요구되는데 국가관료 주도의 일방적 의사결정이 사후적으로 문제가 되어 관계 당사자들의 반발에 부딪힌다든지 그리하여 예컨대 주민 투표 실시 요구에 부딪힌다든지 하는 사회적 갈등의 비효율성과 그에 따르는 정치경제적·사회문화적 비용을 생각한다면 복잡하더라도 사전적인 합의 과정을 제도화시켜 나가는 노력이 필요하다고 본다.

다만 그러한 제도적 정착 과정이 당위적 요구만으로 하루아침에 이루어질 수 있는 것은 아니라는 점에서 사회적 합의의 정치·문화적 훈련 과정이 중요하다고 하겠다. 이러한 사회적 훈련과 정 속에서 정치권, 관료, 재벌, 이익집단 등 특정 그룹의 의사결정 독점에 따르는 폐쇄적 의사결정의 문제점도 개방적 토론과 의사결정 과정의 투명성 확보라는 훈련 과정을 통해서 지양될 수 있을 것이다.

9) 다만 관료주의란 반드시 행정부 등 국가 기구에 고유한 것은 아니다. 한국의 경우 총수의 전횡과 서열화된 기업문화 등 재벌과 민간 대기업의 경영관행은 경직적인 관료주의의 또 다른 전형을 보여주기도 한다.

10) 공공부문이 지닌 사회역사적 의미와 특수성을 무시한 채, 시장형태 비교라는 이론적 추상에서 미시적·정태적 분석을 통해 경쟁과 공기업 독점을 비교하게 되면, 경쟁은 항상 사회적 자원 배분의 최적화와 생산자의 이윤 및 소비자의 후생극대화를 보장하는 것으로 인식되고, 공기업 독점은 항상 X-비효율, Averch-Johnson Effect 등 부정적인 시장 왜곡과 자원 배분 왜곡 등으로 인식되는 교과서적인 이분법에 빠지기 쉽다.

특히 경제 발전에 따른 다양한 사회적 욕구의 분출로 인해 한국사회는 이미 시장원리나 효율성만으로 해결하기 어려운 여러 가지 중요한 사회적·정치적 과제들이 산적해 있다. 여기에서 구조조정을 통하여 ‘잃은 자와 얻은 자 사이의 사회적 갈등비용’은 향후 한국사회가 해결해야 할 또 다른 과제로 대두되고 있다.

이에 따라 외환위기 이후 자유주의 개혁그룹 사이에 광범위하게 유포되어 온 시장의 효율성 개념에 대해서도 새로운 접근과 보완이 필요해졌다.¹¹⁾ 개별 기업이나 개별 경제주체의 후생극대화가 사회 전체의 후생극대화로 연결되지 않는 역사적 현실(이른바 구성의 오류)은 시장기구에 대한 새로운 통제방식을 요구하고 있다. 이 때 다양한 사회 구성원의 욕구를 감안할 때 그 방향은 이해 당사자의 참여와 민주적 절차를 따라 효율성을 추구하는 것이며 우리는 그것을 우리 사회 각 부문에서 “민주성과 효율성을 결합하는 일종의 참여적 공공성의 원리”라고 할 수 있을 것이다.

특히 에너지, 교육, 문화, 의료 등과 같은 사회적 보편서비스의 제공에 있어서는 시장에서의 균형 가격 결정 외에 소득정책이나 산업정책 차원의 목표가 중요하게 부각되고 사회 발전에 따른 사회구성원 간 합의에 따라 환경, 성장의 지속가능성 등과 같은 사회적 목표가 새로이 설정될 수도 있다. 그리고 이 때 비로소 단순한 경제적 효율성이 아니라 사회적 효율성이 증진될 수 있는 것이다.

아울러 21세기 삶의 질과 관련하여 지속가능한 사회발전 체제는 기존의 에너지과소비적 제조업 중심에서 환경친화적이고 사회적으로 민주적이며 안정적이면서 경제적으로 효율적인 체제, 즉 환경성과 사회성 그리고 경제성의 세 가지 차원을 조화시킨 사회발전시스템으로의 전환을 요구하고 있다. 이 때 환경적 차원과 사회적 차원의 목표는 개별적인 시장 선택에 맡길 문제가 아니라 생태적 관점과 사회적 관점에서 결정되어야 할 사회적 집단 선택의 문제이다. 그러므로 이러한 지속가능한 사회발전 체제로의 전환 과정에서 사회 전반의 장기적 목표를 설정하고 그 실현 과정에서 사회적인 불평등과 불안정이 초래되지 않도록 사회적 틀을 형성하여야 한다. 그리고 지속가능한 성장으로의 이러한 정책 전환과 공공성을 강화하는 과정 속에서 새로운 성장 동력과 고용 창출의 기회가 마련될 것이다.

이와 관련하여 개혁진보세력이 유념해야 할 또 하나의 과제로 수도권과 지방의 양극화가 있다. 그

11) 이하의 논의는 김윤자의 사회적 효율성 개념(김윤자, 1999, ‘공기업민영화 : 비판과 대안’, 진보평론 제 2호), 조영탁의 환경성·사회성·경제성 간의 논리적 조율(조영탁, 2004, ‘에너지체제의 전환과 천연가스산업’, 본 보고서 수록), 안현호의 동태적 효율성 개념(안현호, 2004, ‘한국의 전력산업구조개편에 대한 비판적 고찰’, 공공부문연구회 “21세기 한국의 전력산업”, 한모임) 등에서 시사 받은 것이다. 이들 각각은 논리적 선후관계와 개념구성에서 일정한 차이가 있지만 시장원리에 대한 사회적 통제와 보완을 통해 오히려 더 높은 장기적·거시적 효율성을 추구한다는 맥락에서 공통의 문제의식을 지니는 것으로 보인다.

동안 정부 정책이나 심지어 사회운동 진영의 대안조차 주로 수도권에 주목한 경우가 대부분이었다. 예컨대 최근 논란이 되고 있는 제조업 공동화의 경우 참여정부는 이를 오히려 산업구조 고도화의 과도 정도로 설명하고 있다. 정보통신 분야를 비롯한 첨단산업을 중심으로 산업구조 고도화가 순조롭게 이루어지고 있다는 것이다.¹²⁾

그러나 지방 소도시도 아닌 부산, 대구, 광주와 같은 지방 대도시에서조차 사정은 전혀 다르다. 섬유 등 전통산업은 쇠퇴하고 있는데 이를 대신할 첨단산업은 수도권에 몰려 있어 지방경제뿐 아니라 문화, 교육 전반이 위축되고 있는 것이다. 각종 자유무역협정 논의에서도 정부는 단기적으로 무역적자 확대와 같은 부작용이 있겠지만 장기적으로는 기술 이전과 외국자본 유입으로 국민경제에 이익이 크다고 설명한다. 그러나 이는 수도권에 집중되어 있는 첨단산업의 경우 어느 정도 설명이 될 수 있겠으나, 기계와 자동차산업을 주력으로 하는 동남권 지역경제는 자유무역협정으로 심각한 타격을 받을 것이다.

이와 비슷한 구체적인 예를 중소기업 육성대책에서도 볼 수 있다. 정부는 작년부터 그간의 보호위주 정책에서 탈피하여 혁신형 중소기업을 집중적으로 지원하여 혁신주도형 성장을 달성하겠다고 하는데, 집중 육성한다는 혁신형 중소기업이나 기술혁신형 중소기업이 대부분 수도권에 위치하고 있어서 이는 사실상 수도권과 지방의 경제력 격차를 더욱 벌어지게 하리라는 우려가 높다.

4) 87년 체제의 극복 기제

87년 체제를 극복하고 저항의 정치를 대안의 정치로, 자유주의적·절차적 민주주의를 공공참여적 사회경제민주주의로 이끌어내기 위해서는 무엇보다도 우선 대안세력을 모으고 재생산하는 시스템을 갖추어야 한다. 다음으로 사회운동 진영은 장기적이고 거시적인 방향 설정과 그것을 매개하는 구체적인 중·단기 정책목표를 유기적으로 연관 지어 제시할 수 있는 정치적 능력과 정책개발 능력을 아울러 갖추어야 한다. 즉 대안능력의 집적과 재생산이 이루어질 수 있는 체제를 마련해야 한다.

최근 사회운동 각 부문에서 개혁적·진보적 싱크탱크(think-tank)의 설립이 잇따르고 있고 노동조합 역시 산업별 연구소 설립에 나서고 있는데 이는 모두 87년 체제의 한계를 극복하고 그 발전적 계승을 위해 스스로 대안능력을 갖추려는 노력이라고 볼 수 있지만 이제 시작에 불과하다. 마지막으로 포괄적인 대안정치세력화를 위한 거시적·미시적 구조도 종합적으로 마련되어야 한다.

————— 12) 이하는 홍장표(2006) 참조.

국민의 정부와 참여정부를 거치면서 집권 개혁세력의 부패와 보수화, 새로운 기득권 그룹화를 보면서 이제 사회운동은 자유주의적 개혁조차도 한국사회 근본모순에 대한 거시적 전망 속에 위치 지워져야 비로소 가능한 것이며 생산현장과 생활현장에서 기층 민중과 서민대중의 지지가 확고할 때에만 가능하다는 것을 확인하고 있다.

5. 맺음말 - 총화지향적 사회운동과 실질적 사회경제적 이행

우리는 87항쟁의 의의를 정리하면서 그것이 갖는 국민항쟁적 의의를 강조하였다. 5월항쟁 이후의 급진적 변혁운동과 70년대 이후 전통적 재야운동의 자유주의적 지향이 갖는 일정한 정파적·이념적 차이에도 불구하고 자연발생적 대중 동원은 이의 해소를 강제하였으며 그리하여 사회운동세력의 강력한 결집을 가져왔던 것이다.

이와는 대조적으로 5·31 지방선거에서 상대적 개혁세력이 참패한 데에는 우리 사회 개혁진영 전반에 대한 포괄적 거부감이 잠복해 있는 것으로 보인다. 5·31 선거 결과에 대해서는 별도의 정확한 정치사회적 분석이 필요할 것이지만 '87년 체제'의 한계라는 우리의 문제의식에 초점을 맞춰 우선 지적할 수 있는 것은 그러한 거부감의 배경에 개혁세력에 대한 신뢰의 상실이 작동하고 있다는 것이다. 즉 개혁진영이 사회적 개혁 의제를 추동하는 사회적 동원 능력이 부족하고 현안에 매진하는 집중력이 떨어지는 데서 오는 안정감 부족, 사회운동 부문별로 혹은 정파별로 개혁 구심의 분산, 그에 따른 역량 분산 등이 국민적 신뢰의 밀집도를 떨어뜨렸다는 것이다.

앞서 말했듯이 87년 체제의 극복을 위해 한국 사회운동에게 시급하게 요구되는 것은 개혁 역량을 결집시켜 사회운동의 시너지 효과를 극대화하는 것이다. 그리고 이를 재생산해 낼 수 있는 시스템을 갖추는 것이다. 우리는 이것을 '총화지향적 사회운동'이라고 지칭한 바 있다.¹³⁾ 총화지향적 사회운동은 현재의 객관적인 상황이나 주체적 과제면에서 한국의 민중운동과 시민운동이 각자의 운동 정체성의 차이와 일상적 운동 지향의 차이를 인정하면서도 이 차이를 전체 운동 발전의 원동력으로 활용하여 역동적 연대를 강화해 나가는 것이다.

총화지향적 사회운동 구조를 만들기 위해서는 민주성, 개혁성, 공공성이라는 최소한의 공동 목표를 형성할 수 있어야 한다. 이를 위해 우선 각 운동단체 상층부 간의 소통과 합의의 구조를 넓혀가면

————— 13) 이하 김상곤(2004c) 참조.

서 낮은 수준부터 공동사업·공동전술의 유대를 쌓아나가야 한다.

이러한 공동 목표의 설정과 총화지향적 사회운동의 구축을 위해서는 다양한 운동 간의 원활한 의사소통 채널이 일상화·구조화 되어야 한다. 이러한 의사소통구조를 통해 운동 내외의 정세를 공유하고 문제인식의 기본틀을 서로 이해하며 공동 목표의 범위를 점진적으로 확대해 나가면서 관련 영역별 논의를 교차하여 진행해 나가야 한다.

그리하여 먼저 민중운동은 수세적인 구조조정 반대를 넘어 적극적이고 구체적인 대안전략을 제시할 수 있어야 한다. 특히 최근의 양극화 논쟁 속에서 민중운동은 양극화의 피해자이면서 그 극복의 주된 동력이지만 동시에 개량과 개혁의 이해 당사자로서의 민중운동, 더 나아가 개혁의 대상으로서의 민중운동이라는 설정도 가능해지고 있다. 따라서 이른바 전투적 실리주의, 조합주의와 소모적 정파대립을 극복함으로써 힘의 분산을 막고 탄력성 제고와 사회적 컨센서스 확보로 새로운 민주주의적 이슈에 대한 대응능력을 갖추어야 한다.

1997년 외환위기 이후 구조조정과 시장주의적 개혁이 급속하게 진행되면서 민중운동이 주변화되고 있다는 우려는 단순히 자유주의적·개량적 개혁의 효과만은 아니다. 관성적인 거시담론 외에 그것을 구체화하는 '지금 여기'의 구체적 내포의 빈곤, 빠르게 변화하는 한국 사회의 현실에 대한 상상력 빈곤 등은 한국의 노동·민중운동이 풀어야 할 시급한 자기과제이다.

다른 한편 시민운동은 자유주의적 개혁과 공공지향적 개혁을 명백하게 구별하여 시민운동의 종합적·거시적 지향을 스스로 명확히 할 필요가 있다. 특히 언론을 대상으로 하는 활동보다 대중 활동에 무게중심을 두고 대중성의 한계를 보완하는 노력과 한국사회 발전의 궁극적 비전을 갖추어야 한다. 따라서 한편으로 민중운동과의 의제 공유와 연대가 필요하고 특히 시민운동세력의 정치사회적 객관성 확보를 위해 재정적으로나 인적 구조에 있어서 독자적 조건을 확보해 나가야 한다.

그런데 위에서 제안한 총화지향적 사회운동이나 연대의 실질화는 사실 각각의 사회운동 간의 차이를 전제하는 것이다. 차이가 있으니까 연대하는 것 아니겠는가. 또한 차이가 있으니까 연대의 시너지 효과가 있는 것 아니겠는가. 다만 각각의 다양한 사회운동이 한국사회의 근본문제에 대한 각각의 궁극적 목표와 비전을 구축해 가지고 있어야 하며 그것을 현 단계에서 관철하는 구체적 정책을 개발하는 과정에서 상호 연대를 모색하여야 한다.

한국에서는 근대화가 압축적으로 진행되면서 근대 시민사회의 자기고민 과정 또한 생략되거나 압축되는 경향이 존재하는데, 이로 인하여 때로 사회운동 진영 내부에서도 사회권의 전제로서의 근대적 개인권 혹은 인격권에 대한 존중과 진지한 고민이 생략되는 경우가 있다. 한국사회 문화 인프라의 이러한 취약성은 때로 단체 간 차이를 과장하거나 불필요한 대립으로 치달게 만들어 소모적 논쟁과 과장된 갈등을 낳기도 한다.

여기에서도 80년대의 폭압적 군부독재와 맞서 싸우던 한국 사회운동의 치열한 전통이 자칫 극단 투쟁의 관성을 낳아 낮은 요구에나 높은 요구에나 똑같이 극단적 투쟁 수단을 동원하는 오류를 낳기도 한다. 그리고 이러한 오류들은 사회운동 내부의 결집과 연대를 방해할 뿐 아니라 여전히 남아있는 한국사회의 소시민적 보수성향 속에서 자칫 개혁 진영에 대한 정서적 거부감을 파급시킬 우려도 있다. 현 단계 한국 사회운동 앞에 놓인 위의 과제들을 수행하기 위해서는 이러한 내부의 과제들이 아울러 진지하게 고민되어야 할 것이다.

우리 사회의 민주적 구조개혁을 지향하는 사회운동은 앞으로의 진보적 정치세력화 방침에 대해서도 미래지향적으로 공동으로 고민해 들어가야 하며 특히 시민운동의 정치세력화는 보수정당의 개혁 차원이 아닌 진보적인 정치조직화의 틀 속에서 논의되고 추진되어야 효과적일 것이다.

5·31 지방선거에서 시민운동과 민중운동 진영은 각각 그리고 일부 연대하여 풀뿌리 민주주의 선거 국면에 참여하였다. 특히 민주노동당은 국회에 진출하여 활동한 경험을 살리고 자기 당 출신 지자체 단체장에 대한 징계가 부당했음을 증명하고 정당에 대한 국민들의 지지를 재확인하기 위해 적극적으로 대응하였다. 하지만 양 진영의 공동대응과 연대에는 많은 문제와 한계가 노정되었으며 선거 결과도 집권 열린우리당의 참패일 뿐 아니라 사회운동 진영의 정치세력화 움직임에도 일정한 패배로 기록되고 있다.

사실 참여정부의 출범은 민중 진영과 시민운동 진영의 사회운동 활동가 일부가 입각하거나 주요 직책에 포진하면서 87년 체제의 연장선상에서 자유주의 개혁세력의 집권으로 기대를 모았다. 참여정부는 그 지지 기반과 태생 배경에 있어서 시민민주주의적 권력의 성격을 기본적으로 갖고 있으며 우리 사회 각 부문에서 권위주의의 청산, 투명성과 시민참여의 확산 등 일반민주주의의 진전에 일정한 기여를 하였다. 이 점에서 여타 보수 정당과 구별되는 상대적 개혁세력이라고 할 수 있다.

참여정부 스스로도 출범 초기부터 참여와 개혁을 주 슬로건으로 하여 민주적인 리더십과 시스템적 관리체제를 형성함으로써 자주적인 개혁을 하겠다는 원칙을 표방하였다. 하지만 참여정부는 재벌개혁정책의 후퇴, 시장주의적 교육·의료정책과 노동유연화정책의 강화, 이라크 파병 과정의 비민주성, 전략적 유연성 논란과 주한 미군의 재배치 논란, 한미FTA 협상과정의 불투명성 등이 불거지면서 더욱 개혁 후퇴를 비판받고 있다. 특히 사립학교법을 비롯한 최소한의 개혁입법조차 개악될 가능성이 보이고 한미FTA처럼 중장기 사회경제 발전에 지대한 영향을 미치는 사업들이 줄속으로 추진되고 있어 참여정부 후반에 대한 우려와 불신이 더욱 커지고 있다.

참여정부는 개혁을 위해 시민사회의 파트너적 협력정치를 요구했면서도 사회운동 진영의 개혁 요구에는 국민적 기대의 통합 조정이라는 이름 아래 선별적으로 대응해 왔으며 이는 과거의 권위주의 정권의 통치 행태와 유사한 면을 보이고 있다. 특히 집권 후반 개혁 동력을 상실하면서 정부 내 의사

결정 과정의 폐쇄성, 대통령 1인에 과도하게 의존하는 정책 결정 등 점차 또 다른 형태의 '탈권위적 권위주의' 등장이 현실화되고 있다. 참여정부의 이러한 한계는 재벌체제와 경제력 집중이라는 한국 사회의 물질적 토대 위에서 자유주의 권력이 가질 수밖에 없는 한계이자 형식적 민주주의의 실체이기도 하다. 그런 의미에서 이것은 동시에 '87년 체제'의 한계이기도 하다.

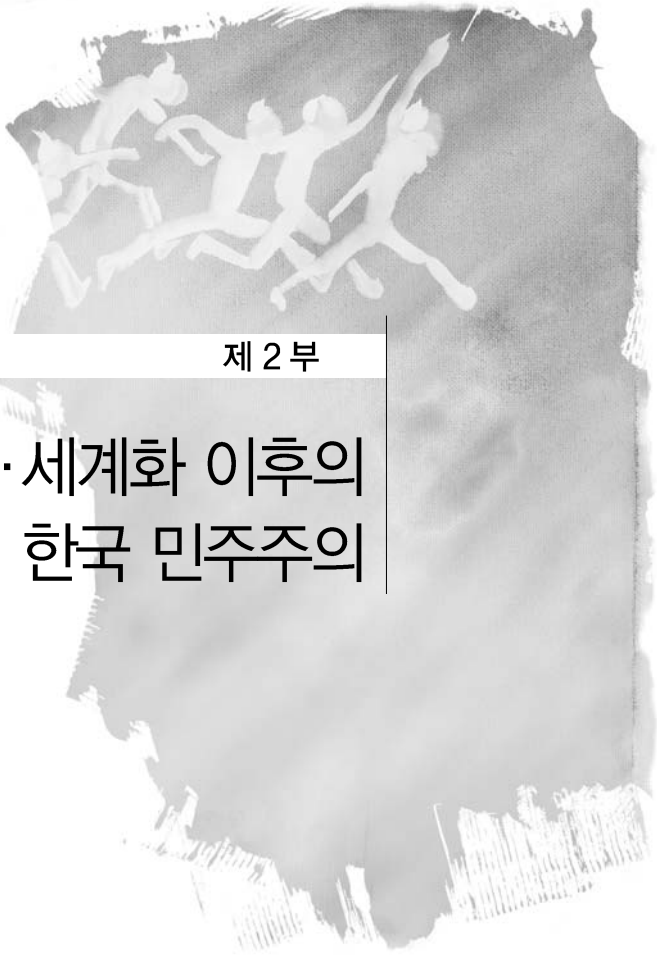
이는 87항쟁 이후 민주화의 외연이 확대되었음에도 불구하고 한국의 민주주의가 질적으로 담보하고 있는 것은 재벌 중심의 경제력 집중 등 한국사회의 물질적 토대가 발휘하는 구조적 효과가 여전히 강력하기 때문이다. 그러나 이와 동시에 개혁진보 진영이 제도권 정치의 중요성을 충분히 이해하지 못하거나 활용하지 못한 책임도 똑같이 존재한다. 양심세력으로서의 관성적 결벽성이 제도권 정치와의 거리두기를 가져온 측면도 있다. 이는 그 나름대로 의미가 있는 것이기는 하지만 사회운동만으로는 사회개혁에 한계가 있으므로 역할분담 차원에서도 제도권 정당정치를 진보 대 보수의 정치구도로 나아가 자기의 장으로 만들려는 보다 적극적이고 획기적인 정치적 노력이 요구된다.

87년 체제의 발전적인 극복을 위해서 사회운동 진영은 미약하지만 이미 형성된 보수 대 진보의 정치사회적인 구도를 더욱 강화하여 이제까지 이룩한 절차적 민주주의를 제도적으로 완성하고 사회적 공공성을 중심가치로 실질적 민주주의, 공공참여적 사회경제민주주의로 추동해 낼 사회경제적 실천의 주체를 세워내야 한다. 이를 위해 한국사회의 발전의 원동력이 되어온 사회운동 진영이 진보적인 사회조직화와 전반적인 정치세력화를 이루어서 한국사회의 진보적인 발전의 중심축을 담당할 여건을 조성해야 한다. 다시 말하면 실질적인 사회경제적 이행을 이룩해 나갈 수 있는 '이후 체제'를 담당할 개혁진보세력과 정당을 육성할 수 있는 폭넓은 바탕을 마련해야 한다.

참고문헌

- 강남훈(1997), '지식인운동의 전개—교수들의 민주화운동을 중심으로', 학단협 『6월민주항쟁과 한국사회 10년』 II, 1997.5. 당대.
- 교수단체(2002), 2002년 대통령 선거 평가 토론회 자료집, 2002 대선 교수네트워크.
- 김상권(1997), '정치사회운동으로서 5월운동의 평가와 계승', 나간채 엮음 『광주민중항쟁과 5월운동 연구』, 전남대학교 5·18연구소.
- 김상권(1996), '5·18운동의 정치사회적 계승과 발전 전망', 전남사회연구회 등 심포지엄 『5·18운동의 평가와 계승』 1996.5.16.
- 김상권(2001), '권력재편기의 민중운동과 시민운동: 개혁과 연대의 과제', 『동향과 전망』 2001년 가을, 한국사회과학연구소.
- 김상권(2002), '새로운 세기 한국 사회운동의 발전 조건과 과제', 연대와 성찰: 사회포럼 2002.
- 김상권(2003a), '6월민주항쟁 이후 사회운동의 변화와 과제', 6월항쟁 16주년 토론회, 2003.6.10.
- 김상권(2003b), '민주화 이행과 한국 사회운동', 학단협 『민주주의는 종료된 프로젝트인가』, 도서출판 이후.
- 김상권(2004a), '87년 항쟁의 현재적 의의와 과제', 6월항쟁 17주년 토론회 2004.6.10.
- 김상권(2004b), '에너지체제와 사회적 효율성', 김상권 외 저, 공공부문연구회 공공부문 대안총서 2 『21세기 한국의 천연가스산업』 수록, 도서출판 노기연.
- 김상권(2004c), '시민운동 민중운동 진보정당 그리고 참여연대, 참여연대 10주년 기념 『참여와 연대로 연 민주주의의 새 지평』, 도서출판 아르케
- 김윤자(1999), '공기업 민영화: 비판과 대안', 『진보평론』 제2호.
- 김재홍(2003), '제4세대 신당의 대의명분', 주간 오마이뉴스, 52호, 2003.5.9.
- 김호기(2004), '탄핵, 4·15총선과 민주개혁의 방향', 탄핵무효 부패정치청산 범국민행동 국민 대토론회 2004.6.1.
- 나간채 엮음(1997), 『광주민중항쟁과 5월운동 연구』, 전남대학교 5·18연구소
- 노기연(2002), "신자유주의 세계화 반대투쟁의 현황과 과제" - 노기연 창립 11주년 기념토론회 자료집.
- 민주노총(2002), "김대중 정부 5년 평가 - 신자유주의 정책, 노동자에게 무엇을 남겼나?", 정책보고서 2002-11.

- (사)참여사회연구소, 민주사회정책연구원(2001), “전환기의 한국사회, NGO의 역할은 무엇인가?”,
공동심포지엄 자료집.
- 손호철(1999), 『신자유주의시대의 한국 정치』, 푸른숲.
- 송주명(2003), ‘한국의 지식인운동—민교협과 교수노조를 중심으로’, 김진균 편 『저항, 연대,
기억의 정치 1』, 문화과학사.
- 송주명(2004), ‘진보적 개혁과 민주주의,’ 연대, 진보로의 전환 : 사회포럼 2004.
- 안현효(2004), ‘한국의 전력산업구조 개편에 대한 비판적 고찰’, 공공부문연구회 공공부문 대안총서 1
『21세기 한국의 전력산업』, 한모임.
- 이회수(2002), ‘민중운동의 현황과 과제, 민주화운동기념사업회 『기억과 전망』 창간호.
- 전남사회문제연구소편(1988), 『5·18광주민중항쟁자료집』, 도서출판 광주.
- 정기영·김윤철(2003), ‘한국정치운동 연구의 현황과 과제’, 민주화운동기념사업회 『한국정치운동 관련 문헌해제』
- 정대화(2003), ‘16대 대선과 시민사회의 과제, 연대와 전진 : 사회포럼 2003.
- 정영태(2002), ‘진보정당과 선거, 민주화운동기념사업회 『기억과 전망』 창간호.
- 정해구(1997), ‘6월민주항쟁과 한국사회 10년’ II, 학단협 『6월민주항쟁과 한국사회 10년』 II, 1997.5. 당대
- 조영택(2004), ‘에너지체제의 전환과 천연가스산업’, 공공부문연구회 공공부문 대안총서 2 『21세기 한국의 천연가스
산업』, 도서출판 노기연
- 조현연(2002), ‘한국의 민주화 과정과 정치적 보수지배체제의 재편’, 『진보평론』, 현장에서 미래를
- 조희연(2002), ‘한국의 국가·제도정치의 변화와 사회운동’, 한국사회포럼 ; 연대와 전진, 2002.2.7.
- 조희연(2003), ‘87년 이후의 수동혁명적 민주화와 시민운동의 구조적 성격 : 맑스주의와 한국의 시민운동’,
맑스큐무날레 조직위원회 엮음, 『지구화시대 맑스의 현재성』, 문화과학사.
- 한국사회포럼(2006), “한국사회포럼2006 - 논쟁이 돌아온다”, 2006.3.23-25.
- 학단협(1997), 『6월민주항쟁과 한국사회 10년 I, II』. 당대
- 학단협(1999), 『5·18은 끝났는가』, 푸른숲.
- 홍장표(2006), ‘서울표준시와 지방시’, 부산일보, 2006.1.20.



제 2 부

민주화·세계화 이후의
한국 민주주의

‘사회국가’, 그리고 ‘민주헌정주의’: 한국 민주화 20년의 성찰과 하나의 대안¹⁾

박 명 립 (연세대 교수)

1. 문제 제기:

한국의 민주화 – 무엇을 이루었고 무엇을 이루지 못하였나?

(1) 역사적으로 한국의 민주화는 두 개의 시기로 나눌 수 있음. 87년 체제와 97년 체제

① 민주화 제1기; 노태우-김영삼 정부 시기. 기본적으로 87년 체제로 명명가능.

② 민주화 제2기; 김대중-노무현 시기. 87년 체제의 특성을 보지한 또 하나의 민주체제로서 97년 체제로 명명 가능.

(2) 민주화 1기 출발의 규정요소는 ① 6월 항쟁, ② 헌정민주체제의 등장, ③민주세력분열의 세 가지. 민주화 2기의 규정요소는 ① 환란과 IMF체제 및 ② 건국 이래 첫 번째 평화적 정권교체의 둘.

1) 본 발표는 87년 이후 한국의 민주화·민주주의 전개에 대한 전반적 조망을 담고 있는 하나의 소묘에 불과하다. 따라서 이 글과 보완관계에 있는 헌법적 제도적 문제에 대한 상세한 분석과 대안에 대한 이론적 경험적 논의는 최근 발표된 필자의 다른 몇몇 글들을 참조할 수 있다. 또한 본고의 여러 곳에 필요한 각 주 역시 추후 논문을 완성하는 과정에서 삽입할 예정이다. 시간관계상 완성하지 못한 부분 역시 발표에서 보충될 것이다.

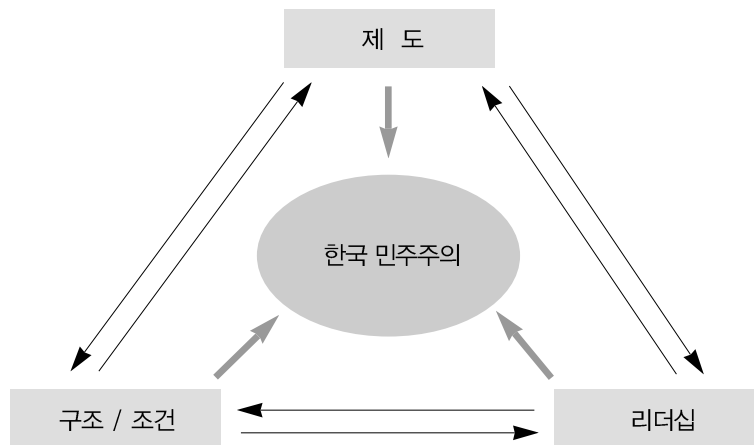
(3) 권위주의 정부와 민주정부를 가른 1기 못지않게 2기의 출범 요인도 중요. 즉 한국의 민주주의는 현재 두 개의 국면 속에 놓여있음. 하나는 87년 체제, 다른 하나는 97년 체제로서 양자의 이중 규정을 받고 있음.

(4) 한국의 민주주의가 무엇을 이루었고 이루지 못하였는가를 탐색, 이 이중 규정의 특징과 동력을 규명하고 한계를 극복하며 대안을 모색하는 것이 오늘 발표의 목적. 거시적 문제와 미시적 문제의 결합을 통해 한국 민주주의의 현재와 미래에 대한 대안을 모색해보려는 것이 발표의 요점임.

(5) 본 발표가 대답하려는 핵심 질문은 두 가지.

① 첫째는 한국의 민주주의가 직면한 최대 문제로서 민주주의의 실현이 민주정부의 문제해결능력 향상과 사회성원들의 삶의 질 향상을 담보하지 못한다는 점. 왜 한국에서는 ① 민주주의(제도) 발전, ② 유능하고 안정적인 민주정부, ③ 일반 민중의 삶의 질 향상 사이에 정(正)의 상관관계를 보여주지 못하고 있는가?

② 둘째 이론적 모색으로서 본 발표는 기본적으로 한국민주주의를 구조/조건, 제도, 리더십의 세 수준, 또는 영역 사이의 관계의 동학(relational dynamics), 또는 만남의 동학 사이의 어느 지점에서 파악하고 있음. 즉 이중 어느 하나만의 배타적인 접근으로 파악하지 않으려는 문제의식의 산물임. 한국의 민주주의는 이제 제도가 내용을, 또는 내용이 제도를 규정하는 상호 침투, 규정, 결정단계에 돌입하였다고 할 수 있음. 그것은 리더십과의 관계 역시 동일함. 이 셋 사이의 긴밀한 동학에 대한 천착



〈그림 1〉 한국 민주주의의 지형과 관계 동학

없이 이제 한국민주주의는 객관적으로 분석되기 어려움.

(6) 본 발표가 결론적으로 제시하려는 **한국 민주주의의 바람직한 대안은 제도로서의 '민주헌정주의' - '민주법치국가' 및 내용으로서의 '사회국가'**임. 그럴 때 제도와 내용 양자는 상호 규정관계에 놓임. 한국적 조건에서 둘을 결합한 하위 영역의 구체적 표현은 '**민주국가**', '**법치국가**', '**사회국가**', '**평화국가**', '**생태국가**' 라고 할 수 있음. (이 다섯 가지는 한국 민주주의가 지향해야 할 비전의 요체이나 본 발표에서 이것들이 상세히 논의될 공간은 없음.)

그것은 현재의 한국 민주주의가 민주주의의 핵심가치인 **민주성, 안정성, 책임성, 효율성**을 만족할 수준으로 보여주지 못하고 있다는 판단에서 연유함. 이 네 가지를 함께 이룰 수 있는 대안은 무엇인가?

2. 한국 민주화의 기본 방향과 성취

1987년 이후 오늘날까지 한국의 민주주의는 빠른 탈권위주의화와 공고화의 길을 걸어옴.

(1) **탈군사화 - 문민화** : 민주주의 자체는 위협받지 않고 20년 동안 동일 헌법에 의한 민주정부수립 반복. 근본 위협요소는 사라짐. 노태우-김영삼 정부를 거치며 탈군사화는 돌이킬 수 없는 확고한 지점을 통과하였음. 군부권위주의 31년만의 문민통치 복원, 문민우위 원칙의 회복은 92년 선거의 또 다른 의미였음.

(2) **참여의 확대** : 87년 이후 시민적 참여의 기본적 제약은 사라지고 정치적 경쟁과 선거는 민주적이고 공정하였음. 선거부정과 관리의 문제로 인한 정당성 논쟁은 거의 완벽하게 사라짐. "**민주적 게임의 룰**"이 확립된 것은 한국 민주화의 가장 큰 성과.

(3) **시민권의 원칙** : 개인 자유와 시민권은 중대한 제약 없이 신장되고 확대됨.

(4) **권력분립** : 권력분립의 진전 속도가 매우 빨랐음. 한국사회의 뿌리 깊은 제도와 관행으로서의 제왕적 대통령제(imperial presidency)는 종식됨. 특히 민주화 2기의 노무현 정부 들어 이는 확고해짐.

==> 근대 민주주의의 양대 원리인 시민권의 원칙과 권력분립 원칙에 비추어 한국 민주주의의 근본적 결여요인은 없음. 결국 비교적 관점에서 볼 때, 건국 이래 가장 안정적인 민주주의를 유지하고

반복해 옴. 라틴아메리카나 동구의 신생 민주주의와 비교 할 때도 안정성, 효율성, 책임성의 일정 수준을 보여 옴. 그러나 이것은 제도와 내용 두 수준 모두에서 결코 만족스런 성취는 아니었음.

3. 한국 민주화의 거시 - 구조적 특성

한국의 민주화는 다음의 세 수준에서 몇 가지 주요 현상과 중첩되어옴. 주목할 만한 현상이자 동학임.

(1) **국제 수준** : 한국의 권위주의 통치는 세계 냉전 시대와 거의 일치. 과거 냉전과 같은 초국적 조건은 늘 민주주의에 불리한 조건을 제공. 그러나 민주화는 빠른 탈냉전, 세계화 및 신자유주의화와 중첩. 탈냉전 및 세계화와의 일치는 한국 민주화의 방향을 좌우한 결정적인 요인. 탈냉전의 결과 이제 한미동맹은 과거처럼 한국의 권위주의/민주주의 수준과 내용을 결정하는 유일한 변수로서의 역할이 종식된 지 오래임.

(2) **한반도/남북관계 수준** : 남북관계 개선, 접근 및 북핵 위기의 반복이라는 2중성과 병행 진행. 과거 냉전 시대에는 일관되게 권위주의에 유리하던 북한요인의 영향이 탈냉전 이후 한국 민주주의에는 긍정과 부정의 이중적 요인으로 바뀜. 과거의 적대적 의존의 동학은 민주화의 진행과 함께 해체됨. 미국의 일방주의와 북핵 위기에 불구하고 햇볕정책의 영향으로 인한 진보개혁 정권의 탄생은 과거에 한국정치를 (권위주의적인 방향으로) 규정하던 양대 요소인 미국요인과 북한요인이 국내요인에게 그 영향력에서 밀리기 시작하였음을 의미. 거시적으로 중대한 전환점의 의미를 지님.

그동안 한국민주주의를 결정하는 핵심적 대외요인은 두 가지- 북한요인과 미국요인. 2002년 12월 대통령 선거의 시점은 참여한 2차 북핵 위기와 9.11테러 이후의 미국 부시 정부의 일방주의 절정의 시점. 둘 다 한국의 보수적 정서를 크게 강화하는 요인이자 사건. 그럼에도 불구하고 보수·안정·친미 후보 대신 민주·평화·개혁 후보가 당선. **민주주의의 내부 요인이 북한요인과 미국요인을 극복하기 시작한 사례.** 식민과 분단 경험 국가로서 한 세대 만에 유일하게 세계 10위권 경제규모와 중견국가 (middle power)로 급속하게 성장한 성공국가로서의 한국민들의 의사·요구를 선거를 통해 분명하게 표출.

(3) 국내 수준 : 민주화와 네 가지 주요 특징의 중첩. 한국의 민주화는 시장화, 지역화, 양극화, 탈(脫) 정당화와 중첩되어 진행되어옴 ==> 이는 한국 민주주의의 내용이자 특성인 동시에, 민주정부와 정당들의 연속적인 무능으로 인해 민주주의를 위협하고 있는 요인들이기도 함.

① 시장화 : 한국의 민주화는 권력이 급속히 시장으로 이동하는 과정과 일치. 한국적 맥락에서 시장화는 두 가지 의미를 지님. 하나는 실제의 정책결정과정에서 시장의 권력이 확대됨을 의미. 시장은 이제 국가와 사회의 정책결정의 거의 모든 영역에 개입하고 있음. 다른 하나는 국가의 정책결정에서 시장 요소에 대한 고려가 크게 증대되고 있음을 의미. 시장의 반응, 시장의 저항이라는 용어가 민주정부의 정책결정에 공공연하고 자연스럽게 사용되기 시작. 그러나 그 시장 자체의 공정성이나 윤리성, 민주성에 대한 비판담론은 실종된 지 오래임. (예컨대 부동산-아파트 정책에 대한 강남권의 담합과 대응도 시장의 이름으로 정당화되는 단계에 이름)

② 지역화 : 87년 이전 한국정치균열의 근본 계선은 오랫동안 급진 대 보수(40년대 및 국가형성기), 도시 대 농촌= 여촌야도(50-60년대), 그리고 민주 대 반민주(70-80년대)로 전이해왔음. 그러나 87년 이후 지역 균열은 한국정치와 선거를 결정하는 핵심요인으로 기능해옴. 88년 총선, 3당 합당, 92년 대선과 총선, 96년 총선과 97년 대선... 등 대부분의 선거는 지역요인에 의해 결정됨. 민주화가 지역주의의 해소에 역행하는 방향으로 진행되어온 것은 큰 특징임. 엄밀히 말해 몇몇 특정 지역 수준의 선거결과는 대부분 예정되어있다는 점에서 불확실성의 제도화라는 민주주의 이론에 위배됨. 최근 들어 지역주의는 일정하게 동요하는 특성을 보이고 있으나 아직 해체의 단계에 접어든 것은 아님.

③ 사회경제적, 이념적 양극화 : 양극화는 두 수준에서 심각하게 진행되고 있음. 경제적 양극화와 이념적 양극화로 인한 사회적 통합성의 해체. 경제적 양극화의 경우 1분위와 10분위 소득격차 49.5배, 3년 연속 출산율 세계최저, 20대 전반 사망원인 1위 자살, 전체 자살율 OECD 4위 및 40대 이상 1위, 교육과 부동산 격차의 극도의 심화 등을 노정. 민주화 이후 세계화 및 시장화 20년의 사회경제적 결과는 분명하였던 것임. 민주주의의 사회적 기반인 중산층 및 건강한 시민계층의 붕괴. 이념적 양극화의 경우 수구꼴통-친북좌파, 사회주의 경제정책, 이념적 낙인찍기, 반북-반미집회 등에서 볼 수 있듯이 이미 두 노선, 두 세력, 두 집회, 두 이념 사이의 거리는 상당히 멀어짐. 이로 인해 중산층과 자유주의 세력의 민주주의로부터의 이반현상이 두드러지게 나타나고 있음. 이는 민주주의의 기본 전제로서의 사회통합이 민주정부 하에서 깨져나가고 있는 현실의 반영임.

경제적 양극화(빈부격차)가 국내 수준에서, 이념적 양극화(보수/진보)가 북한과 미국을 둘러싼 영역에서 진행되고 있다는 점에서 한국의 민주화는 지금 내외 양요소로부터 도전받고 있는 것임. 양극화로 인한 사회통합의 해체는 시장에 대한 저항이 아니라 민주정부에 대한 실망과 저항으로 연결된다는 점에서 한국 민주주의의 위기로 연결될 수 있음. 비교적 관점에서 보아, 또한 이론적으로 이러한

민주정부에 대한 저항은 장기적으로 한국 민주화의 방향을 보수주의로 선회·고착시킬 수 있다는 점에서 민주정부들로 인한 사회통합실패-양극화 심화는 민주주의 자체에 대한 위협이라는 자기부정적 효과를 불러올 것임이 분명함.

④ 정치의 탈(脫)정당화 : 정치의 주체가 과거 정당 중심에서 민주화 이후에는 정당을 포함한 시민단체, 법원, 언론으로 4원화함. 특이하게도 민주주의를 둘러싼 영역 경쟁 현상이 일어남. 즉 시민단체, 법원, 언론의 영향력 확대가 정당정치를 크게 위축시킴. 따라서 민주주의의 영역은 넓어진 동시에 좁아졌다는 독특한 특성을 보여 줌. 근대민주주의의 범형인 정당민주주의·의회민주주의의 골간은 제도적으로는 넓어진 동시에 사회적으로는 다른 제도적 사회적 요인에 의해 크게 침식되고 위축되어옴. 과거에는 대통령요인이 정치/민주주의 영역을 위축시킨 근본요인이었다면 이제는 위의 세 요인이 추가됨. 따라서 시민단체, 법원, 언론의 영향력의 확대가 민주주의에 반드시 긍정적인 요인이라고만 할 수는 없음. (이 점은 사실 재벌, 언론, 종교, 학교 등 민주주의를 밀받침하는 골간으로서의 중간집단의 보수화 및 양극화와 맞물려 있는 현상이랄 수 있음. 사회적 수준, 즉 민주주의의 사회적 하부구조의 민주화가 천연된 요인의 정치적 표현이기도 한 것이라는 점이다.)

4. 한국 민주주의의 헌법·제도적 - 정치적 특징

이제 한국민주주의는 헌법과 제도가 매우 중요한 단계에 돌입함. 헌법이 말하고 제도가 중요해짐.(constitution speaks, 또는 institution matters.)

(1) 정치의 사법화(judicialization) : 87년 이전에 헌법과 제도는 정치·인치의 장식물에 불과하였음. 헌정민주주의(democratic constitutionalism)의 복원이 마치 민주화와 동일시되었던 것은 그러한 조건의 반영이었음. 그러나 민주화와 함께 사법부의 역할증대 및 정치사회적 이슈의 사법적 처리 비중의 급증이 동시에 진행. 최근 들어 우리 사회의 핵심 사안 즉 국가보안법, 양심적 병역거부, 대통령 탄핵, 신행정수도, 호주제, 이라크파병, 새만금-천성산 등 환경문제, 직업선택의 자유(안마사 사례), 성별(性別)선택(성전환 인정문제)···에 이르기까지 정치와 일상의 많은 핵심 사안들이 의회나 정당, 즉 민주주의 정치 영역과 공간에서의 정치적 토론, 정책결정, 심의, 타협방식이 아닌 점점 더 사법기구, 법률, 법원, 소송에 의해 최종 향방이 좌우되면서 고전적 의미의 정치와 민주주의의 영역이 크게 축소·위축되고 있음.

문제는 헌법과 법률의 영역이 아닌 민주주의와 정책, 정치 영역의 문제들마저 '최종적으로는' 사법 절차와 심사, 결정의 영역으로 넘어간다는 점. 심각한 사법주의, 헌정주의 사회가 되어가고 있음. 결국 사법사회, 소송사회가 되면서 법의 지배(rule of law)를 넘어 법률가의 지배(rule of lawyer)가 되려하고 있음. 한국의 민주주의는 지금 헌정주의의 강한 영향과 압박을 받고 있는 상태임. 이것은 헌법화/제도화가 민주화와 항상 유리되었던 한국 민주주의의 구조적 제약요인으로부터 발원하는 것임. 이는 87년 체제의 등장과정에서도 동일하였음. 한국의 민주화/시민사회는 운동영역에서의 역할로 종식, 민주화 이후의 제도화와 헌법화의 문제를 항상 엘리트들 간의 협약과 거래로 남겨놓음.

(2) **분점 정부(divided government)의 반복.** 87년 민주화 이후 한 번도 정상적으로 대통령 배출 정당과 의회 다수당이 일치하는 단점정부를 가져본 적이 없음. 대통령과 분점정부가 반드시 정치적 효율성과 안정성을 해친다고 할 수는 없으나 이러한 지속은 행정부·대통령과의 의회, 지배당과 반대당의 관계를 항상 불안정하거나 또는 자주 교착상태나 마비상태(gridlock)에 빠지도록 만들. 탄핵사태를 포함한 “권력창출 이후 임기 중의” 끊임없는 헌법문제는 물론 3당 합당(내각제 약속), DJP 연합(내각제 합의), 권력구조 개편 공약(2006년 중 개헌 약속, 노무현 대통령의 선거 및 대통령 당선자 시절) 등 “권력 창출 자체의” 방법과 주제 문제에서조차 지속적으로 헌법문제가 야기되는 것은 이러한 제도적 한계의 사후표출이라고 할 수 있음.

(3) **헌법정치(constitutional politics), 헌정의제(constitutional agenda)의 반복과 미해결 :** 87년 이후 노무현정부에 이르기까지 '모든' 민주 정부들은 중간평가 공약, 3당 합당, 내각제 개헌합의, 내각제 개헌 약속(DJP), 재신임 추진, 개헌 공약(노무현), 탄핵파동 같은 '헌법적' 사태에 예외 없이 직면. 동시에 정당질서의 인위적 재편이나 헌법적 약속(권력구조 변경 등), 탄핵파동이 없이 여소야대-분할정부(divided government) 상태를 정상적으로 극복한 정부는 하나도 없었음. 모든 민주정부들을 관통하는 이러한 반복현상은 '헌법적' 사태의 연속이 결코 민주정부들의 무능과 정치공학의 산물만은 아니라는 점을 보여줌. 이는 제도가 정치권, 헌법이 민주주의를 제약하는 문제점을 분명히 드러내줌. 민주화 이후 모든 민주정부 아래에서 연속적인 헌법문제 등장은 민주정부의 헌법적 정치적 안정성을 침해. 이러한 반복되는 제도적 특성은 특정 정권의 문제가 아니라 결국 한국 민주주의가 현재의 헌정체제와 제도로는 안정성, 효율성, 책임성, 민주성을 동시에 담보할 수는 없다는 결론에 다다르게 함. 따라서 3당 합당, 1997년 대선, 2002년 대선에서 모든 민주정부들이 개헌을 약속하였으나 모두 무산. 위로부터의 정치공학적인 제도접근, 권력게임적 헌법변개시도는 성공할 수 없다는 점을 분명하게 보여줌.

(4) 대통령책임제에서 대통령 무책임제로, 대통령무책임제에서 정당무책임제로

① 정당체제의 불안정성 : 정당체제의 불안정성과 단절성은 한국 민주주의문제의 또 다른 중심에 놓임. 정당정치와 정책의 아무런 연속성을 갖지 못함. 우선 87년 이후 여야권력교체는 한번이었으나 집권당은 무려 7번이나 바뀜.(민주정의당-민주자유당-신한국당-한나라당-새정치국민회의-새천년민주당-열린우리당) 노동과 사회문제의 배제로 인한 대표기능의 협애성, 시민사회와의 괴리 및 자율성이라는 양대 특징을 갖는 한국정당체제에서 이러한 단절 현상은 정당이 정책결정과 집행의 중심에 전혀 서지 못하는 헌정제도의 다른 표현.

② 현재권력과 미래권력의 충돌과 긴장 : 5년 단임의 직접적이고 심각한 폐해의 하나로서 대통령 임기 일정 시간이 지나면 대통령과 지배당, 대통령(세력)과 차기유력주자(세력)간의 권력긴장과 갈등은 매 정권마다 반복되어옴. 노태우-김영삼, 김영삼-이회창은 물론 최근의 노무현-열린당 사이의 갈등에 이르기까지 이점은 현재의 헌법과 제도 하에서는 필연적인 현상임. 동시에 임기의 상대적 짧음으로 인해 레임덕은 매우 빨리 찾아오고 집권세력의 사실상의 분열은 책임정치의 총체적 실종을 가져옴. '재임 중 업적' 과 '차기 정권 창출' 로 서로 다른 근본목표를 갖는 단임 대통령과 여당의 긴장은 정당 정치의 연속성과 능력을 현저히 약화시킴. 그 결과 모든 민주정부는 임기후반 개혁의 실종, 무능, 내부 분열을 결과.

③ 정당의 정책·역할·능력을 평가하는 정당선거·정책선거의 실종 : 대통령책임제가 아니라 대통령 무책임제로, 대통령 무책임제가 아니라 사실상 정당무책임제가 됨. 새로운 대통령 후보들은 자기가 속한 민주정당·민주정부의 정체성과 정책성으로 득표하려는 것이 아니라 가능하면 정당에서 떨어져, 또는 그것을 부정하거나 다른 요인과의 결합을 통해 후보 자신의 요소로서 득표하려고 함. 따라서 대선은 특정 정당의 업적과 노선에 대한 평가가 아니라, 즉 정당투표(party voting)는 실종되고 후보투표(candidate voting)로 귀결됨. 반대로 임기 중의 선거는 의회선거이건 지방선거이건 모두가 정당 투표이자 중앙 선거임. 선거들 사이의 이러한 모순과 차이는 5년 단임제의 구조적 한계이자 문제로써, 주권에 관한 민주주의의 본질과 유리. "정부를 평가하는" 총선과 지방선거는 '정당투표' 인 반면, "정부를 창출하는" 대통령 선거는 '후보투표' 로 극적으로 괴리되는 이유가 제도적 특성에서 발원. 특정지역의 이미 예정된 선거결과 역시 정당체제의 발전은 물론 불확실성의 제도화라는 민주주의의 전제와 충돌. 현재의 5년 단임제는 대통령무책임제를 넘어, 정당이 결과에 책임을 지지 않는, 정당에게 책임을 물을 수 없는 정당무책임제라고 할 수 있음.

(5) 노동의 배제 : 민주화에도 불구하고 왜 한국의 노동은 전투적 저항을 멈추지 않고 있는가? 자본주의 시장경제체제인 한국에서 노동의 안정은 민주주의의 중요한 기반이자 동력이다. 그렇다면 노동

의 이익은 권위주의시대에 비해 제도적으로 잘 반영되고 있는가? 거의 아니라고 할 수 있다. 동시에 노동을 포함한 민중(운동)진영과 시민운동을 포함한 온건개혁 진영, 즉 이른바 노동-자유의 분리 역시 한국 민주화의 특징.

96~97년 노동법 과동이 보여주는 바는 97년 IMF체제 이전에 이미 민주정부 하에서 시장화의 진전과 함께 노동의 배제가 지속되었음을 의미. 97년 체제에서는 더욱 악화. 민주노동당의 진출에도 불구하고 한국의 노동 부문이, 제도정치 영역내의 정당을 활용하지 않고 지속적인 운동과 저항의 정치를 하는 이유는 그들의 이익과 요구가 정당체제를 통하여 제대로 반영되지 않기 때문. 동시에 전투적 노동운동이 양극화와 저임금, 고용불안, 노동유연성에서 일정 정도 벗어나 있는 부문을 중심으로 전개되고 있다는 점은 노동운동 자체의 문제점을 그대로 반영.

이상의 요인들로 인한 한국 민주주의의 심각한 문제는 제도적 절차적 안정성의 침해 및 그로 인한 능력과 책임성(accountability)의 상실임. 왜 노동의 지속적인 배제, 시민사회의 거리에서의 즐기찬 도전이 계속하여 이어지고 있는가? 문제의 핵심은 직접민주주의적인 요구가 얼마나 현재의 대의-정당민주주의의 체제에서 반영되고 있는가 임. 과거의 권위주의적 안정성이 곧 민주적 안정성일 수는 없었듯이 현재의 사법적 안정성이 곧 민주적 안정성과 능력을 의미하는 것은 결코 아님. 한국의 현정 체제는 구조적으로는 안정되어있으나 제도적으로는 결코 안정적이고 효율적인 체제라고 할 수 없음. 늘 반복되는 헌법문제를 치유하지 않고는 이토록 커다란 비용을 극복하기가 결코 쉽지 않음. 요컨대 민주성 없는 안정성은 없는 것임.

5. 한국 민주주의의 대안 모색

한국 민주주의의 핵심적 대안가치는 두 가지라고 할 수 있음. 하나는 시장국가를 넘는 사회국가이고, 다른 하나는 헌정민주주의를 넘는 민주헌정주의=민주적 법치주의라고 할 수 있음. 그럴 때 절차=제도로서의 민주주의와 내용=실질로서의 민주주의 사이의 충돌을 극복하는 동시에 둘에 대한 통합적 이해가 가능함. 사회국가를 통해서 민주주의의 조건과 내용을 강화하고, 민주헌정주의를 통해 참여와 제도를 안정적으로 보장하는 쌍방향 선순환 구조를 갖추게 되는 것이다.

(1) 사회화와 인간화 - 사회국가의 건설 : 민주주의의 지속적인 발전을 위해서는 시장화·양극화의

극복과 사회통합을 위한 민주정부의 노력이 절실함. 민주적 능력을 통한 민주주의 강화 전략이 필요한 것이다. 즉 시장국가의 한계를 넘어 사회국가를 건설하려는 대안의 모색이 절실한 시점임. 사회국가 건설은 민주헌정주의와 함께 한국 민주주의의 가장 시급하고 중요한 과제라고 할 수 있음. 헌법에 아예 국가의 적극적인 사회적 역할을 규정한 사회국가 비전을 규정한 유럽적 대안들에 특별히 주목할 필요가 있음. 동시에 현대한국에서의 경험, 예컨대 이승만과 박정희의 초기 평등주의가 오히려 한국 사회의 거시적인 발전의 동력이었음을 새롭게 주목해야. 하나의 전체 통계를 보자. 우리가 과연 성장이 부족하여 위와 같은 양극화에 직면하였는가를 보기 위해.

박정희 시대인 1961-70년의 10년 동안 연평균 GDP 성장률은 8.45%, 71년-79년은 8.27%였다. 전두환 시기인 1981-87년은 8.7%였다. (10.26 직후 -1.5%를 기록한 80년 제외), 노태우 시기인 88-92년의 시기 동안은 8.36%, 김영삼 93-97년 시기 동안은 7.1%, 김대중의 99-2002년 시기 동안은 7.2%(IMF 위기로 인해 -6.9%를 보인 98년 제외)로서 지속적으로 상당한 고성장이었다. 노무현 정부는 현재 평균 3.85%(각각 03년 3.1% 및 04년 4.6%)를 보여주고 있다.²⁾ 비교를 위해 오늘의 세계통계를 하나 살펴보자. 한국과 유사한 1인당 GDP가 1만\$~2만\$ 사이의 5개국의 평균경제성장률은 2003년 2.42%, 2004년 3.98%이다. 반면 1인당 1만\$이하 국가들(14개)의 그것은 각각 4.0%, 5.75%이다. 2만\$ 이상 국가들(22개 국가)의 그것은 각각 1.57%, 3.33%이다.³⁾ 한국은 박정희 시대이건 오늘의 민주화 이후 시대이건 한국은 다른 사례들보다 더 빠르게 성장하였음을 알 수 있다. 그렇다면 저성장=친분배, 반시장=친평등 정책이 문제의 핵심이라는 보수적 비판은 사실에 위배될 뿐만 아니라 설득력을 상실한다.

오히려 민주정부의 적극적 역할을 통해 시장화가 초래한 문제를 극복하고 시장경쟁에서 탈락한 부문과 계층을 포용하고 끌어안는 사회화로써 치료해야하는 것. 거기에서 시장과 국가의 역할은 뚜렷하게 구별될 뿐만 아니라 민주주의의 사회경제적 과제를 결코 시장에게만 맡겨놓을 수 없는 본질적 조건이 존재함. 국가의 적극적 역할을 강조하는 사회국가 건설을 위한 구상과 디자인은 최근의 급속한 시장화와 신자유주의의 폐해를 극복하면서 동시에 민주주의 자체의 보호를 위해 필수적이다. 나아가 최근의 민주주의 이론을 빌면 이러한 사회화 프로젝트는 민주주의의 궁극적 목표인 인간화를 함의한다. 한미 FTA 역시 현재와 같은 방향으로 진행이 될 경우 민주정부의 역할을 더욱 위축시킴으로써 시장화와 양극화를 더욱 촉진, 민주주의와 인간화에 바람직한 영향을 끼치기 어려울 것이다.

2) 이상의 통계는 <http://ecos.bok.or.kr>에서 추출, 정리. 상세한 연도별 통계는 생략한다.

3) 이상의 통계는 <http://nso.go.kr>에서 추출, 정리. 상세한 개별 통계는 생략한다.

(2) 헌법과 제도의 변개 : 헌법개혁 - 헌정민주주의(constitutional democracy)를 넘어 민주헌정주의(democratic constitutionalism)/민주적 법치주의(democratic rule of law)로

① 현재의 헌정제도로는 능력 있고 안정적인 민주정부를 안출하기 어렵다는 점이 증명. 무엇보다도 앞서 살펴보았듯 현 헌정체제와 제도의 유지를 위한 사회적 정치적 비용이 너무 크다는 점이 중요. 헌법개혁을 통해 이 비용을 크게 줄여야. 현재의 '5년 단임' '대통령제' 및 '선거주기' (지방, 의회, 대통령) 체제에서 사회경제적인 구조개혁을 시도하고 성공적 효과를 나타내기란, 정책의 연속성과 결과의 측면에서 거의 불가능. 특히 단임의 민주정부가 시장의 힘을 넘어서기란 불가능. 현재의 정부형태·임기·선거주기 조합은 정당정치와 정책 산출과 집행능력을 심히 제약, 단임 정부의 업적을 위한 시장친화 정책을 강요.

② 대안은 그동안의 한국 민주주의 발전의 가장 뚜렷한 특징의 하나인 민주화와 헌법화=제도화의 극적인 단절과 괴리가 아니라, 민주화의 헌법화=제도화에의 침투와 반영이 결정적으로 중요. 요컨대 그동안 이분법적으로 인식되어온 운동과 제도의 결합, 즉 시민적 이니셔티브(운동과 참여)의 제도(헌정과 법치)로의 확장, 민주주의의 헌정제도로의 확산과 침투 문제의식과 해법이 결정적으로 중요함. 그리하여 헌법과 법치가 민주주의를 규정하는 것이 아니라 거꾸로 민주주의가 헌법과 법치의 영역으로 확장되어야 함. 헌정민주주의가 아니라 민주헌정주의/민주적 법치주의가 바람직한 대안.(J. Habermas, S.Wolin, Bruce Ackerman). 그것이 또한 법치, 헌정주의의 목표의 하나인 안정을 이룰 수 있는 요체. 왜냐하면 민주성이 보장되지 않으면 사회변화의 폭 만큼 (기존의) 헌정주의에 포함되지 못하는 영역에서 갈등이 항상 빈발.

③ 하나의 제도적 대안은 이렇다. 시민적 참여에 의한 헌법개혁을 통해 대통령 임기는 4년 중임으로 변경, 대통령선거와 지역대표 국회의원선거를 일치, 비례대표의원을 지역대표의 2분의 1 수준으로 대폭 증가시켜 '중간평가'로서 이들 비례대표선거를 정당명부제를 통해 대통령 임기 중반에 실시, 감독부의 신설, (반)직접민주주의의 강화와 대의민주주의와의 충돌 지양, 사법부에 대한 민주적 통제의 강화, 국민소환제의 실시 등... 이상의 장치로 임기 불일치, 선거주기, 분할정부, 정당발전 문제를 동시에 접근하여 주권 충돌과 책임성의 문제를 극복. 정당정치와 정당리더십의 발전은 이러한 헌법체계의 가장 의미 있는 산물이 될 것. 민주성, 안정성, 효율성을 동시에 증진시킬 수 있는 대안의 하나.

④ 제도로서의 민주주의는 완성(completion)되는 것이 아니라 사회적 조건에 맞게 끊임없이 진화(evolution)하는 것. 일부 보수파에서는 "다른 모든 것은 바꿀 수 있어도 헌법은 안된다"는, 강력한 헌정주의, 헌법불변주의, 헌법정전주의, 헌법예외주의가 존재. 이러한 헌정주의, 헌법예외주의는 일부 민주진영(민주노동당)에서도 존재, 노동·정당·사회 개혁은 지속적으로 요구하면서도 헌법개혁은 반대. 이러한 접근은 과거 권력공학으로서의 헌법개혁에 익숙해온 관성의 반영으로서 옳은 방식이 아

님. 헌법 자체도 사회적 산물이라는 의식을 갖는 것이 중요할 뿐만 아니라 시민적 민주개혁 의제로서의 헌법을 인식하는 것이 중요함. 헌법개혁논의가 정치권, 특히 집권세력 및 대통령 주도로 시작되고 발의되는 순간부터 논의는 정치공학과 권력게임의 차원으로 전이하는 동시에 실패할 것.

⑤ 최근 정치권의 주요 주장의 하나인 “대통령 선거 공약 이후 다음 정부에서 개헌하자”는 주장은, 바람직한 민주주의를 위한 논의가 아니라 전형적인 현실회피의 권력담론. 민주화 이후 세 번의 개헌 시도 좌절을 보자. i) 1990년 3당 합당(내각제 합의)과 ii) DJP 연합과 97년 대선(내각제 합의와 약속-집권), iii) 2002년 노무현 대선 공약과 집권. 집권 이후 권력구조 개편을 포함한 개헌 공약. 그는 개헌을 주요 공약으로 까지 약속. 세 번 모두 한 번도 권력자 주도의 개헌기도는 성공하지 못했고 약속은 지켜지지 않음. 세 번의 실패에 비추어 네 번째로 다음 집권자의 공약은 다를 것이라고 가정하고 다음 대통령 임기에 개헌을 추진하자는 논의는 논리적 합리적 사실적이지 않다. 그동안 개헌을 시도 하거나 또는 실천해온 부문은 주로 이승만-박정희-전두환-노태우·김영삼-DJP연합-노무현 등 권력자들이나 집권당. 시민적 이니셔티브와 함께한 1987년을 제외하고는 모두 실패했거나 실패한 개헌들. 이 점이 중요.

⑥ 최근의 일부 보수적 담론은 개헌을 추진하면 양극화를 포함한 중요한 정치적 사회경제적 개혁을 못하고, 소모적 논쟁에 빠져서 선진국가발전 진입이 어렵다고 주장. 가장 잘못된 논의. 그것은 권력자나 특정 집단이 국민의사에 기반 하지 않은 정치공학적 접근일 때 해당하는 말. 사실은 그조차도 보편타당한 주장은 아님. 과거 권위주의 시기의 개헌을 염두에 둔 비판. 최근 스위스와 독일, 남아프리카 공화국은 정반대의 사례. 스위스는 65년 이후 지속적인 개헌 논의, 독일은 전후 수 십 번(51번)을 개헌하면서도 개혁과 선진 발전을 지속해옴. 남아프리카 공화국 역시 개헌문제로 인해 여러 가지 사회경제사안과 정치개혁에 지지부진했다는 평가는 듣기 어려움. **헌법개혁은 질 높은 선진민주국가로 나아가는 사회개혁을 위한 중요한 수단이자 통로인 것임.**

⑦ 한국정치에서 헌법문제는 이제 민주주의 발전을 위해 피할 수 없는 문제. 전술한 헌법문제들이 해소되지 않는다면 한국의 민주주의는 두 수준에서 도전받을 것. 하나는 헌법규범이 실제 한국정치의 특성 및 동학을 반영하지 못함으로써 지속적으로 일상정치와 헌법정치, 민주주의와 헌법주의, 다수지배와 법의 지배가 유리되고 충돌하면서 현실 사회 및 정치 문제의 ‘헌법범위 내에서의’ 민주적 해결에 실패할 것이라는 점. 특히 시민사회의 요구가 헌법화, 제도화를 통해서 헌법규범으로 수용되지 않는다면 양자의 괴리는 더욱 커질 것이고 헌법적 불안정성을 키워갈 것. 다른 하나는 일상시기에 반복되는 헌법문제의 빈발로 민주적 능력을 통한 문제해결에 실패하고 지속적으로 허약한 민주정부를 갖게 될 것이라는 점. 노태우 정부 이래 노무현 정부에 이르기까지 현실정치에서 반복돼 온, 분명한 제도적 이유와 근원을 갖는 헌법문제를 해소하지 못한다면 이 문제에 소요되는 사회비용은 더욱 커질

것이고, 우리사회와 정부의 민주적 능력은 더욱 저락, 때론 민주주의의 위기로 상승될 가능성도 존재함.

⑧ 좋은 사회를 위한 헌법개혁논의는 이제 피할 수 없는 과제. 그러나 헌법을 포함한 제도를 바꾼다고 곧바로 현실이 변화하는 것은 아니다. 법과 정치의 영역이 항상 맞물려 있는 것은 더욱 아니다. 모든 제도적 대안은 사회현실과 만나면서 크게 수정되거나 변질된다. 따라서 헌법문제가 정치사회 현실과 유리되어 독립적 차원에서 대안으로 존재할 수 있다는 견해는 수용되기 어렵다. 특별히 한국처럼 제도와 현실의 간극이 극적으로 컸던 사회에서는 더욱 그러하다. 따라서 조문위주의 헌법개정보다는 헌법개혁이 중요하며, 헌법개혁보다는 헌정개혁이 더욱 중요하다. 아무리 좋은 조항이 헌법조문에 있다 해도 실제의 현실에서 작동되지 않으면 그 조항은 의미 없는 것. 따라서 헌법현실을 개혁하는 헌법개혁이나 사회개혁 없는 헌법개정은 무의미. 그럼에도 불구하고 민주제도를 수정하는 헌법개정은 헌법개혁의 한 핵심부분이 되며, 나아가 헌정개혁과 사회개혁을 위한 중대한 단초. 헌법변화는 사회변화의 한 조건이자 미래설계의 출발이 될 수 있는 것이다.

(3) 정당 역할의 복원과 확장 :

① 정당(제제)의 이념 및 대표 스펙트럼의 확대, 시민사회와의 괴리 극복, 노동의 포용(을 통한 갈등의 완화 및 안정성 제고), 정당의 능력, 책임성, 연속성의 제고를 위한 헌정 및 정치·선거개혁은 더 이상 미룰 수 없음.

② 정당, 시민단체, 언론, 사법부 사이의 자율적인 영역 및 역할 조정을 통한 정당역할의 증대를 모색해야할 필요성이 있음. 아니면 차제에 아예 반직접 민주주의(semi-direct democracy)가 급격히 증대하는 서구와 한국의 최근의 현실을 반영, 정당민주주의와 (반)직접민주주의의 결합을 추구하는 새로운 양태의 민주주의 모델을 개발할 필요도 있을지 모름. 이 점은 한국 민주주의의 추후 과제임.

(4) 평화화 : 한국의 민주주의는 냉전과 남북적대로부터 오랫동안 규정받아옴. 그러나 6월항쟁 이후 민주주의의 발전은 평화·통일문제에서 온건정책을 가능케 한 근본요소. 즉 내적 민주주의의 발전이 분단체제/남북관계 변화의 한 선결요소라는 점을 증명. 최초의 평화적 정권교체 이후 이러한 관계동학은 더욱 급격하게 진행. 남한의 국력 우위와 대북 민주화야말로 바로 다른 무엇보다도 통일문제를 파열시킨, 동시에 남북관계를 변환시킨 가장 중요한 요인. 결국 남한 시민사회의 성장은 두 수준, 즉 (대내) 민주화와 (대북) 온건정책의 도입 모두를 가능하게 했던 근본 동력이었던 것.

그러나 민주화 이후 북핵문제로 인한 대북·대미문제의 내부 문제화 및 최근의 격렬한 이념갈등은 여전히 이 문제가 한국 민주주의 조건과 동학의 끝나지 않은 규정요소의 하나라는 점을 보여줌. 특히

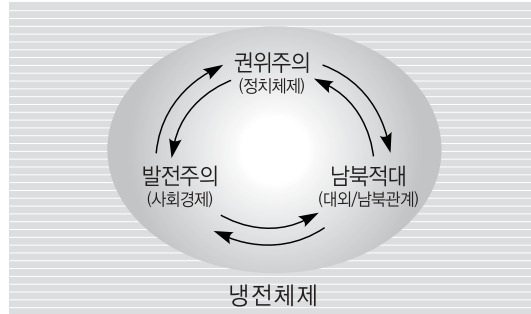
남북화해시도가 남남갈등, 남남균열로 이어지는 균열의 전이는 민주주의를 침식하고 다시 남북갈등으로 전화. 즉 민주화 --> 남북화해시도 --> 남남갈등 --> 민주주의 침식-->남북재갈등으로 이어지는 연환구조에 비추어 민주화를 달성한 남한 시민사회가 민족문제를 둘러싼 이념갈등을 지혜롭게 넘어야한다는 점은 민주주의 발전을 위해 중요한 과제. 남북관계의 평화화를 통해 그것이 한국 민주주의와 부(負)의 관계가 아니라 정(正)의 관계에 놓일 수 있는 조건으로 변환시켜야. 민주화가 남북관계 개선의 요인의 하나였다면 이제는 평화구축이 민주주의 발전의 요소로 기능해야한다는 점임.

민주주의의 결과 변환된 남북관계 · 통일문제의 내부 환원동학이 초래할 효과의 방향은 이제 매우 중요. 만약 남북관계를 둘러싼 남한에서의 이념갈등과 투쟁의 계선이 정부정책을 둘러싼 공적 공방 수준을 넘어, 이미 부분적으로 드러나듯 시민사회 영역에서, 직접 조직과 조직, 이익과 이익, 노선과 노선 사이의 만성적 대결로 전이한다면 문제는 대단히 심각해질 수 있기 때문. 공적 통제를 벗어난 사회적 영역에서의 쟁투는 상시 폭력상태를 방불케 할 것. 그러할 때 이념 · 민족문제는 좌우를 막론하고 민주주의를 공격하는 가장 효과적인 무기가 될 것. 적나의 갈등과 투쟁을 통제하고 조절할 민주정부의 능력 보유는 필수. 시민사회가 민족문제를 둘러싼 무법의 이념투쟁의 공간이 될 때 민주주의와 평화를 위한 보루로서의 시민사회의 긍정적 역할은 사라짐. 평화를 통해, 그리고 그곳을 향해 나아가면서 민주주의의 영역 내에서 열정의 제어를 숙고하고 사려해야할 지점에 도달.

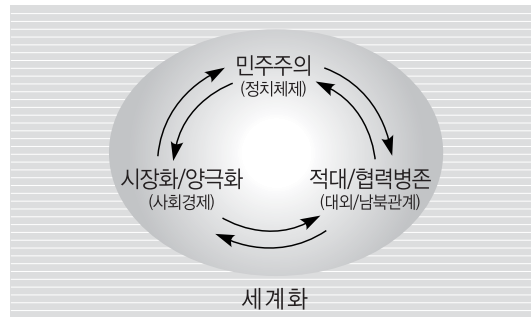
6. 결론에 대신하여

(1) 발제자의 결론은 민주주의, 사회화/인간화, 평화화 사이에 하나의 통합적 선순환 모델을 통해 국가와 사회의 이상적 발전을 이루어보자는 것이다. 아래의 그림들은 한국 민주주의의 시기별 핵심 조건과 경로, 동학을 보여주는 일방 하나의 대안적 경로를 제시해준다.

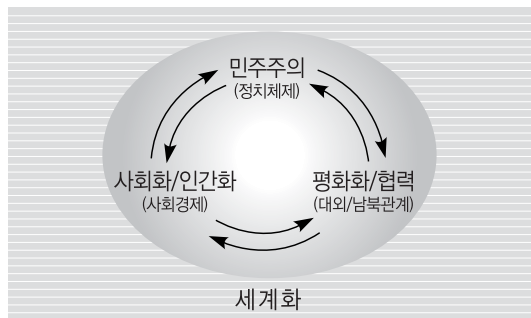
I. 냉전시대 - 민주화 이전



II. 탈냉전 민주화 이후 - 현재(87년체제 - 97년체제)



III. 평화화, 민주화, 사회화/인간화를 위한 대안모델(사회국가)



〈그림 2〉 한국 민주주의의 대안모델 : 민주화 - 사회화 - 평화화 통합 모델의 비전과 제언

(2) 그러할 때 궁극적으로 한국사회는 민주헌정주의와 사회국가 모델을 통해 민주국가, 법치국가, 사회국가, 평화국가, 생태국가를 지향하고 달성할 수 있을 것이다.

세계화 이후 경제 · 사회 민주주의의 현주소

장 상 환(경상대 경제학과 교수, 진보정치연구소장)

오늘날 한국사회는 1987년 6월 민주항쟁 이후 정치적 민주화가 형식적으로는 다소 진전되었지만 실질적인 정치적 민주화는 별로 진전되지 못하고 있다. 자본주의 사회에서 정치의 역할이 계급갈등을 제도화하고 평화적으로 조정하는 것이라고 한다면 한국 정치는 보수 양당이 독점하는 구조로서 노동자와 자본가간의 계급 대립 현실을 제도정치에 반영하지 못하고 있다. 여기에 더해서 사회경제적 민주주의가 위기에 처해 있다는 지적이 강하게 제기되고 있다(최장집, 2005).

대중의 실제 생활에서는 경제 · 사회 민주주의가 훨씬 중요하다. 경제적 생활 안정과 인간다운 삶을 좌우하는 것이기 때문이다. 껍데기만 남은 정치적 민주주의만으로는 다수 국민의 행복을 보장하지 못한다. 실제로 한국사회는 자본주의 경제의 일반적 문제인 독점자본의 지배 강화, 불황과 실업, 빈부 격차 확대 등의 문제가 극단적으로 심화되고 있다. 노동자의 절반 이상인 816만 명이 비정규직으로 4인 가족 최저생계비 113만 원에 미달하는 110만 원의 월급으로 살아가고 있다. 342만 농민들은 쌀값까지 하락하는 현실 속에서 경작할 농작물을 찾지 못하고 평균 2,700만원의 부채에 시달리고 있다. 농민들은 줄을 이어 자살하고 있고 분노한 농민들은 여의도에서 격렬한 시위를 벌였다. 356만 명에 이르는 영세상인들은 재벌과 다국적기업의 할인점들에 쫓기어 벼랑 끝에 이르렀다. 전 국민의 15%에

달하는 716만 빈곤계층 가운데 138만 명만이 기초생활수급을 받고 있다. 신용불량자는 322만 명에 달한다. 전체 인구의 10%인 480만 명에 달하는 장애인은 이동권마저 누릴 수 없다. 저임금과 빈곤으로 출산율은 1.16으로 OECD 국가 가운데 최하로 떨어졌다. 부모 이혼으로 홀로 살게 된 권 모 군이 최근 집에서 사육하던 개에 물려 사망하는 참극이 벌어졌다. 한 마디로 사회적 해체와 노동력 재생산 위기 현상이 나타나고 있는 것이다. 이 모두는 다수 민중들의 경제생활 문제가 해결되지 못한 결과이고 경제·사회 민주주의가 아주 낙후되어 있음을 말해준다.

이 글은 경제 사회 민주주의가 무엇인가를 밝히고 한국 사회에서 1990년대 이후 세계화가 급속히 진전되고 있는 가운데 경제·사회 민주주의가 어떤 상황에 처해 있는지 살펴보고자 한다.

1. 경제·사회 민주주의란 무엇인가

대한민국 헌법은 경제 민주화를 헌법 이념으로 규정하고 있다 1987년 개정된 헌법은 우선 제 119조 1항에서 “대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.”고 함으로써 시장경제와 경제적 자유를 그러나 동시에 119조 2항에서는 “국가는 균형 있는 국민 경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 하여 시장경제가 가져올 여러 문제를 시정하기 위한 국가의 역할을 중시하고 있으며, 그 목적은 ‘적정 소득 분배, 경제력 남용 방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화’에 있음을 분명히 하고 있다.

그러면 경제 민주주의란 무엇을 의미하는가. 그것은 경제민주주의를 보는 시각과 입장에 따라 다르다. 1987년 6월 민주항쟁을 계기로 우리 사회의 전반적 민주화가 진행되면서 경제민주주의 논의도 활발해졌다. 변형운(1992)은 경제민주화를 ‘경제의 민주적 관리’로 간단히 정의하고 경제의 ‘민주적’ 관리란 비전제적, 비군사독재적, 비독점적, 비명령적 관리를 의미한다고 했다. 그리고 경제민주화의 모델로서 일본의 전후 민주개혁(재벌해체 집중배제, 노동 민주화, 농지개혁 등)을 제시하고 한국 경제 민주화의 현재적 과제로서 ‘민주적인 노조, 농민조직, 소비자조직의 결성 촉진’, ‘실질적인 기업공개 주식분산의 추진’, ‘독과점 및 경제력 집중의 규제 강화’, ‘금융자유화의 추진’, ‘경제계획의 실질적인 신축화, 유연화’ 등을 제시했다. 그러나 이러한 경제민주화 인식과 과제 제시는 당시 상황에 입각한 것이고, 1997년 외환위기 이후 자본주의적 모순에 따른 경제위기가 심화되는 등 상황이 크게 달라진 현재, 경제민주화의 과제도 달라진다고 할 수 있다. 경제민주주의란 일반적으로는 경제력에 대한

통제와 경제적 의사결정에 다수 민중들이 민주적으로 참여하는 것을 말한다. 그러나 여기에는 크게 보아서 두 가지 견해가 있다.

자유주의적 시각: 경제민주화=경제자유화

자유주의자들은 경제민주화를 ‘정부주도경제’에서 ‘민간주도경제’로의 이행, 즉 ‘경제자유화’로 해석한다. 아담 스미스와 같이 자유주의적 입장에서는 경제민주주의란 ‘시장에 의한 경제력의 통제와 시장구조에의 참여를 통한 분배’를 의미한다. 완전한 경제적 자유가 주어지고 있는 곳에서는 이익과 불이익이 평등화되는 경향이 있다는 논리이다. 특권 부여에 의한 경쟁의 억제 또는 과도한 지원을 통한 과도한 경쟁, 노동과 재화의 이동 제한(무역독점 등을 통한) 등은 경제성장뿐 아니라 경제적 불평등도 초래한다는 것이다.

신자유주의자들은 경제민주주의를 대중자본주의(popular capitalism)와 동일시한다. 그러나 대중자본주의는 민주적 소유와 통제를 보장하지 못한다. 영국에서 보수당 대처 수상인 대중자본주의 실험이 보여주듯이 국영기업의 민영화와 주식 소유분산 등을 통한 주식 소유의 확대는 소유와 경제력 집중 완화를 의미하지 않는다. 또한 그것으로 민주적 통제의 정도가 높아지지도 않았다. 핵심적인 경제적 결정은 여전히 이윤극대화 논리에 입각해 있고, 경영자와 관리자들에게 장악되어 있기 때문이다.

한국에서 자유주의자들은 경제민주화가 시장경제질서를 해치는 것으로 공격한다. 윤용준은 이렇게 말한다. “경제 질서와 이것을 보호하는 건전한 권위는 불행히도 자칭 「문민정부」로 오는 민주화 과정에서 파괴되어 왔음을 볼 수 있다. 1987년 10월에 발표된 개정 헌법을 보자. 제119조 2항을 보면 「경제의 민주화」를 위하여 경제에 대한 규제와 조정을 할 수 있다고 규정했다. 이는 권위주의 청산 등 1970년대 이후 압축 성장의 부작용을 해소하려는 노력이라 볼 수 있다. 재벌 집중 해소, 빈부 격차, 후생 복지, 노사 문제 등의 사회복지정책은 세계화라는 시대적인 흐름을 따른 것으로 긍정적인 면도 있다. 그러나 경제 질서는 민주화의 대상이 아니다. 민주주의의 기본은 모든 국민이 정치에 참여한다는 것이다. 모든 국민이 경제에 참여한다는 것은 헌법에 명시된 「시장경제」에서 이미 보장되어 있다. 개정헌법의 경제 민주화는 사회복지정책을 의미하며, 이것이 대중영합주의(Populism)나 사회주의와 합세하면 경제의 실패를 가져온다.”(윤용준, 2003).

시장자유주의의 나팔수인 자유기업원과 밀접하게 협력하고 있는 안재욱은 시장경제 만능론을 주장한다. “정부가 시장에 개입하면 이러한 시장메커니즘이 깨지게 되어 비효율적이고 생산성이 낮은 경제주체들이 생존하고 희소한 자원을 사용함으로써 경제성장이 저해된다. 따라서 경제성장이 극대화되기 위해서는 정부의 간섭이 극소화되어야 한다. — 박정희 경제정책의 패러다임은 철저한 차별화

정책으로 잘하는 기업에 지원하는 것으로 경제성장의 원동력이 되었으나 관치경제는 정경유착, 부정 부패, 도덕적 해이, 다수의 패자가 양산되었다— 한편 우리나라가 장기 침체로 들어서고 성장잠재력이 하락하기 시작한 것은 1987년의 제9차 헌법 개정을 통하여 “경제의 민주화”를 추구한 시점과 거의 일치한다. 1960년~1987년 28년간 경제성장률 추세치는 8.9%였던, 반면 1988년~2002년 15년간의 5년간의 추세치는 4.9%로 크게 낮아졌다. 1980년대 후반에 평등주의 정책이 강화되었다. 1980년에 제정된 공정거래법이 여러 차례 개정되면서 1987년부터는 계열사 간 상호출자 및 채무보증한도 설정, 지주회사 설립 금지, 순자산 40% 이내 출자총액제한, 계열사 간 내부거래 규제 등을 주 내용으로 하는 30대 그룹에 대한 경제력집중 규제정책을 제도화하였다. 1991년부터는 30대그룹에 대한 소위 업종전문화 정책이 도입되어 대기업의 업종다각화를 통한 경제력 확장에 대한 규제가 더욱 강화되었다. 그리고 1998년 외환위기 이후에는 대기업 집단의 지배구조 투명성 제고와 재무구조 개선이라는 명분 하에 구조조정본부의 해체, 200% 부채비율, 사외이사제도 도입 등의 규제들을 추가로 도입하여 획일적으로 시행하였다. 이 모두가 차별화를 부정하는 획일적인 평등주의에 기초한 규제였다. 또한 경제민주화 개념이 들어오면서 노조운동의 기초가 ‘경영민주화’였다. 경영민주화의 논리는 기본적으로 ‘노’와 ‘사’가 서로 다르다는 사실을 수용하지 않는 평등주의적 사고다. 최근에는 노조의 경영참여를 제도화하여 강제하려 하고 있다. 주 5일 근무제를 중소기업 대기업, 업종에 관계없이 획일적으로 도입하거나, 외국에서 이미 실패한 기업 간 차이를 부정하는 산별노조를 도입한 것 역시 차별화를 부정하는 평등주의적인 사고에서 나온 것이다. 평등주의적 정책은 잘하는 기업에 대한 처벌이다. 따라서 기업의 활동이 감소하고 경제의 역동성이 떨어져 국민경제가 쇠퇴하고 소비자의 후생이 감소한다. 그러므로 이 시점에서 기업의 활력회복과 국민경제의 발전, 그리고 소비자, 국민 대중의 복지향상을 위해 오직 우리가 취해야 할 조치는 정부의 시장개입을 최소화하고 기업의 일을 시장에 맡기는 일이다”(안재욱, 2005).

민경국은 근로자 경영참가의 결과는 독일의 경험으로 볼 때 부정적이라고 주장하면서 한국에서 근로자 경영참가 제도를 도입해야 할 경제적 이유도, 도덕적 이유도 없다고 주장한다. 독일의 근로자 경영참가 경험이 부정적인 이유는 자발적으로 도입한 것이 아니라 강제적으로 도입했고, 경영참가 이전보다 주주와 노동자간의 이해관계 대립이 증가했고, 노동자들의 반대로 기업의 모험적인 기술혁신이 저해되었으며, 기업의 의사결정이 정치화되었기 때문이라고 한다(민경국, 2004). 그러나 이러한 주장들은 자본의 지배, 재벌의 지배, 외국자본의 지배를 강화하는 결과를 가져온다. 자원의 소유와 운영에서 압도적 지위를 가지고 있는 자본가는 수적으로는 소수이지만 상품과 서비스의 생산과 분배과정에서 다수 민중들에 대해 절대적 우위에 있기 때문이다.

사회민주주의적 시각: 소유와 운영에서 직접 생산자의 참여와 결정

반면 사회민주주의자들은 기업의 소유와 경영 및 거시경제 운영에서 직접적 생산자의 참여와 결정권이 보장되는 것으로 경제민주주의를 이해한다. 영국의 시드니 웹은 『산업민주주의』(Industrial Democracy, 1897)에서 발달한 민주주의국가에서 노동조합이 수행하는 장래의 역할로서 산업민주주의를 지향해야 한다고 주장했다. 내부적으로 민주주의를 확립한 노동조합은 종래의 지방적, 직능적 조직으로부터 산업별로 전국적 집권적인 조직형태를 통하여 노동자의 민주적 조직으로서 산업경영의 속에서 고용조건에 관한 집단적 교섭을 통하여 사용자의 전제를 배제하고 노동조합의 참가를 확립해 가는 것이 필요하다는 것이다. 이 제도는 정치적 관계에 있어서의 민주제와 경제적 관계에 있어서의 민주제로 발전시켜 산업민주제로 나아가게 되고, 이러한 산업민주제는 트러스트에 의한 거대한 산업 형태이든 공공관리의 형태를 취하는 경우이든 민주주의국가에서는 불가결하다는 것이다.

한국의 경우에 진보적 법학자 곽노현 교수는 문민정부의 재벌정책에 대해서 중상층 중심이 될 재벌기업 공개와 공기업 사유화를 위주로 한 소유분산정책 대신 재벌기업에 독점이윤세나 초과이윤세를 물리고 그를 재원으로써 재벌기업의 소유를 종업원 및 사회에 점진적으로 이양하는 방안을 제시한다. 그리고 업종 전문화 및 전문경영화 정책 대신 노동자의 경영진 통제 및 노동과정 참여확대를 중심으로 한 경영민주화정책을 대안으로 제시한다(곽노현, 1994). 또한 곽 교수는 오늘날 한국 경제 현실에 비춰봐서 실천에 옮겨야 할 경제민주화의 내용은 규제완화가 아닌 규제과정의 민주화, 기업공개 촉진이나 종업원 소유 촉진과 사유재산권 규제, 한국은행의 정부 내 독립 보다는 민주적 재편, 노사협조주의 이데올로기 대신에 경영참여 제도화, 토지공개념 대신에 토지공유제, 기업의 사회적 책임에 있어서 기업 재량 대신에 헌법 명령 등을 주장하고 있다(곽노현, 1995).

독일 사회민주당과 경제민주주의

경제민주주의의 현실적 실천은 독일의 경험이 대표적이다. 독일 바이마르 공화국에서 사회민주당 이론가들은 사회주의로 나아가는 단계로서 경제 민주주의(Wirtschaftsdemokratie)를 주장했다. 좌파가 국가권력의 집중과 사유재산의 폐절을 주장하고 사회주의 혁명의 길을 제기한 것에 대해서 사회민주당 주류파는 국회 개설에 의한 민주주의적 국가체제로의 개혁과 독일경제의 생산과 노동의 양 측면에서의 노동자의 공동참가의 길을 추구했다. 바이마르헌법에서는 소유권의 보장, 공공의 복지를 위한 공용수용에 대한 적절한 보상, 사적 경제기업의 사회화, 피용자의 경영참가 등이 규정되었다. 사유재산에 기초하는 생산수단의 지령권력을 점차 제한하고 사회주의로 질서 있게 유도해간다고 정식화

된 사회입법의 중심은 이익분배 모델, 공동결정 모델, 노동공동체 모델로 집약되었다. 이 중 이익분배는 단체교섭과 노동협약제도를 통하여 확립되고, 노동공동체 모델은 노동조합의 단결권 용인에 의해 이루어졌다. 또 공동결정 모델은 1920년의 경영협의회법에 의해 경영참가제도로써 실현되었다. 이 시기의 경영참가는 경영 특히 당해 경영의 종업원대표로서 경영협의회가 사용자와, 노동협약에 규정이 없는 경우에는 일정 사항(임금률, 임금지급방법, 작업시간, 휴가, 도제교육 등)에 관하여 경영협정을 체결하고 혹은 노동협약에 반하지 않는 협정을 체결한다는 수준이었다.

제2차 대전 후 서독은 바이마르기의 경제민주주의를 계승했다. 전후 ‘철강 석탄산업에서 공동결정법’(1951년)과 ‘경영조직법’(1952년)을 통해 경영참가와 공동결정제도가 재도입되었다. 1951년 공동결정법에서 석탄 철강업에서는 감사회의 절반(5명)이 고용자대표에서 선출되었기 때문에 공동결정이 일단 실현되었지만, 석탄 철강업 이외에 적용된 1952년 경영조직법은 감사의 3분의 1을 피용자로부터 선출하는 것에 머물렀다. 또 경영조직법에 의한 경영협회의 권한은 구 경영협의회법의 노동조건에 관한 경영협정의 체결, 인사 관련 안건(고용, 직무전환, 해고 등)에 관한 정보 획득권, 거부권, 사용자의 의견청취의무 등이 규정되었다. 나아가서 경제적 안건(제조 공정 및 작업공정, 생산계획, 사업체의 경제적 상황, 생산 상황 및 판매상황 등)에 관해서도 경영협의회에 정보 획득권, 협의권, 종업원 전원 혹은 대부분에 중대한 불이익을 결과하는 경우에는 공동결정권을 부여하고 있었다. 1976년 공동결정법 개정으로 공동결정의 범위가 확대되고 모든 산업의 2,000명 이상 고용 기업에서는 노동자 대표 이사 6명으로 공동결정을 하는 제도가 확립되었다.

경제·사회민주주의란

경제력의 두 가지 주요 측면은 생산수단에 대한 소유와 생산과정에 대한 통제이다. 자본가는 소유를 기반으로 해서 생산과정에 대해 통제력을 행사한다. 경제민주화란 경제의 운영과정(생산, 분배, 소비)에서 직접적 생산자의 지배와 통제력을 높이는 것을 의미한다. 거시경제 운영에서 경제정책 기조의 결정에 참여하는 것, 예산의 편성과 지출에서 민중의 참여와 민주적 통제를 확립하는 것, 금융기관의 소유와 경영에서 노동자와 이해관계자들의 참여와 통제를 확립하는 것, 기업의 소유와 경영을 민주화하는 것 즉 노동자 스스로가 기업의 경영자를 민주적으로 선출하고 기업의 이윤을 나눠 가짐으로써 그들이 생산한 부의 분배에 참여하는 것, 소득분배의 불평등을 개선하는 것, 대외경제관계에서 공정한 무역과 투기자본에 대한 통제를 확립하는 것 등을 의미한다.

경제 민주주의 하에서 비용, 가격, 신제품, 생산계획 등을 결정하는 데 있어서는 시장의 역할을 인정한다. 무엇을 생산할 것인가는 수요자, 소비자의 요구에 따라서 결정된다. 제품과 서비스에 값을 어

떻게 매길 것인가는 다른 노동자 통제 기업과의 경쟁을 통해서 결정된다. 노동자들에게 얼마나 보수를 지급할 것인가는 총매출 가운데 비용을 제외하고 남은 몫의 크기에 제약을 받는다. 기업은 사회적으로 소유되고, 공장과 작업장은 해당 직장 노동자들에 의해서 통제된다. 기업 노동자들은 감가상각 기금을 보전해야 하고 중앙정부가 관리하는 투자기금 조성에 일정 몫을 부담해야 한다. 이 부담은 자본재 재산세의 형태를 취한다. 이윤은 노동자들이 자율적으로 처분한다.

한편 사회적 민주주의란 사회생활 영역에서 민주주의가 보장되는 것을 말한다. 교육, 종교 활동, 사회단체 활동 등에서 민중의 참여와 결정이 보장되어야 하는 것이다.

2. 경제·사회 민주주의의 현주소

거시경제 운영의 비민주성

1) 경제정책 기초 — 신자유주의와 ‘기업하기 좋은 나라’

현재 한국경제의 거시경제 운영은 신자유주의 기초하의 성장정책과 ‘기업하기 좋은 나라’ 구호에 의해 지배되고 있다. 정부는 2005년 경제정책의 최우선 목표를 40만개의 일자리 창출과 지속 성장에 두고, 일자리 창출을 위해서 성장을 지속하는 것을 경제운영의 기본방향으로 제시했다. 성장을 위해서는 개방과 경쟁을 촉진하고, 규제 완화, 기술혁신, 신성장동력 발굴 등을 추진하고, 중소기업, 서비스산업 등의 경쟁력 제고와 일자리 창출의 여지가 큰 부분에 정부의 역량을 집중하면서 경쟁촉진과 구조조정과 정에서 불가피하게 발생하는 사회적 약자에 대한 보호를 강화한다는 것이다. 그리고 지역 균형발전과 고령화대책 등을 통해 지속가능한 성장의 토대를 마련하겠다고 한다(재경부, “2005년 경제운영 방향”, 2005. 1). 성장 중시 경제정책의 모습이 분명하게 드러난다. 참여정부 경제정책 기초는 신자유주의이다. 양극화 문제 해결, ‘동반 경제성장’이라는 정책방향은 자본가와 노동자·민중이라는 두 계층의 지지를 모두 얻겠다는 것인데, 구호는 민중을 위한 복지확대이지만 실제로 수행하는 정책은 선진화, 규제 완화, 개방 등 신자유주의이다.

또한 노무현 정부는 ‘기업하기 좋은 나라’ 실현, ‘1인당 국민소득 2만 달러’ 달성을 국정 지표로 설정했다. 그리고 계속해서 너무 강한 노동조합이 노동시장을 경직화시켜 외국인투자환경을 악화시킨다고 주장한다. 이러한 정부 경제정책은 당정협의, 정부와 재계간의 협의를 통하여 결정되는데 이 과

정에서 재벌은 자신의 이해관계를 관철한다.

나아가서 재벌들은 경제 민주화를 위해 국가가 경제 전반에 대해 규제와 조정권을 행사할 수 있도록 헌법 119조의 경제조항이 개정되어야 한다고 주장한다. 공정거래법은 원래 경쟁력 강화를 위해서 나온 것이지만, 결국 경제민주화의 무기로 사용되고 있고 기업이 성장하는 것을 막는 조항이 너무 많다는 것이다. 좌승희 전 한국경제연구원장은 “국가 균형발전, 대기업 규제, 경제 민주화 등 대한민국 경제의 기본 질서를 규정한 헌법 119조는 사실상 경제사회주의적 조항으로 자율적인 기업 성장을 가로막고 관치경제를 합리화하는 낡은 시대의 헌법 규정”이라며 “폐지하거나 근본적으로 수정해야 한다.”고 주장했다. 2004년 보수적 헌법학자와 변호사들이 출범시킨 ‘헌법포럼’도 현행 헌법의 ‘국가경제’ 개념을 폐기하고 ‘시장방임 경제’ 개념을 강화하기 위한 논쟁에 대비하고 있다.

노동자는 거시경제 운영에서 완전히 배제되고 있다. 노사정위원회에서 노동조합은 실질적으로는 배제대상이 되고 있다. 노사정위원회는 형식상 3자 기구이나 실제로는 노동자를 대화 상대방으로 인정하지 않고 정부의 구조조정 수행을 위해 노동자를 포섭하는 역할을 하고 있다. 겉보기에는 3자 위원회인 것 같지만 정부와 사측이 우위에 있고 노동자 측은 들러리에 불과하다. 노사정위원회의 이런 성격은 구조조정에 대해서는 아예 논의대상에서 제외하거나 논의한다고 해도 “구조조정은 해야 한다”는 말만 되풀이하면서 실질적인 대화를 거부하는 데서도 잘 알 수 있었다. 민주노총이 참가하고 있지 않은 노사정위원회는 다른 대화 통로를 막는 역할을 하고 있다. 민주노총에서 대화를 요구하면 정부, 언론, 사측은 노사정위원회를 전가의 보도라도 되는 양 “노사문제는 대화로 풀어야 한다. 민주노총이 노사정위원회에 들어와서 대화를 해야 한다”라면서 대화를 막는 수단으로 삼고 있다. 2001년 2월 노사정위원회에서는 복수노조 허용 5년 유예, 전임자 임금지급금지 인정 등 노동기본권침해사항에 합의했다. 그리고 국회는 노사정위원회 합의를 핑계 삼아 이를 전격적으로 통과시켰다. 이와 같이 노동기본권을 침해하고 있는 기구라면 노동조합에서 참가하기 어렵다.

김대환 노동부 장관의 반복되는 노동자 경멸적 언행의 결과 2005년에 한국노총조차 노사정위원회를 탈퇴하기에 이르렀다. 노사정위원회가 성공하기 위해서는 노동자계급 좌파정당의 확고한 정립, 실질적인 산별노조 등 노동조합의 결합력 강화, 국가의 상대적 자율성 보장 등이 충족되어야 하는데 한국에서는 이러한 조건이 전혀 구비되어 있지 않다.

2) 재정의 비민주적 운용

한국에서는 재정이 극히 비민주적으로 운용되고 있다. 우선 예산수립과정을 보면 각 중앙관서의 장은 2월말까지 다음년도 신규사업과 주요계속사업에 대한 투자계획서를 기획예산처에 제출한다. 이

를 토대로 기획예산처는 3월말까지 다음년도 예산편성의 기본방향과 각 중앙관서의 예산요구기준을 담은 예산안편성지침을 작성·통보한다. 각 중앙행정기관은 4~5월 동안 예산안편성지침에 의거하여 지방자치단체, 사업자단체 등 예산수혜자 집단으로부터 예산요구를 받아 이를 내부적으로 조정한 후 5월말까지 예산요구서를 작성하여 기획예산처에 제출한다.

기획예산처는 지출한도와 편성기준을 감안하여 중앙행정관서와의 협의 등을 거쳐 6~8월중 예산요구사업을 심의하여 정부의 예산안을 확정하여 편성한 후 헌법에서 정한 시한인 10월 2일까지 국회에 제출한다. 국회의 정부예산안 심의는 예산결산특별위원회의 종합정책 질의로 시작되고 개별 상임위가 소관 정부예산안에 대해 예비심사를 하고 그 결과를 예결위에 통보한다. 이어 세부예산내역을 심사하는 부별심의를 거쳐 10명 내외의 예결위원으로 구성된 계수조정소위원회가 열린다. 계수소위는 각 상임위원회의 소관 예산에 대한 예비심의 결과, 정책질의 및 부별심의 결과 등을 토대로 사업별로 구체적인 예산금액을 조정한다. 계수소위에서 조정된 예산안은 예결위 전체회의에 상정되어 의결된다.

마지막으로 국회 본회의에서 예산안을 의결함으로써 새해 예산이 확정된다. 철저히 정부주도로 예산이 편성되고 국민들의 참여가 제도적으로 보장되어 있지 않으며, 9월에 제출되는 예산을 꼼꼼하게 심의할 시간적 여유가 없기 때문에 의회의 예산 통제는 허구적이다. 정기국회 회기내에 예산을 심의하는 것은 실질적 개입의 여지가 극히 제한적이다.

결산도 형식적으로 이루어진다. 각 중앙관서의 장은 세입·세출결산보고서를 작성해 다음년도 2월말까지 재정경제부장관에 제출한다. 재정경제부장관은 이를 집계한 후 국무회의의 심의와 대통령 승인을 얻어 6월 10일까지 기획예산처장관과 감사원에 제출한다. 감사원은 이것을 검사하고 그 결과를 8월 20일까지 재경부장관에게 송부한다. 정부는 세입·세출결산서를 회계년도 개시 120일전(9월 2일)까지 국회에 제출하고 국회는 이를 심의, 의결한다. 국회의 결산 심의는 정부의 지출행위에 대한 정치적 책임을 묻는 것에 불과하고 의결로 정부는 책임을 벗어나게 된다. 또한 재정지출과정에서는 물자의 조달과 건설사업의 발주과정에서 부패가 구조화되고 있다.

정부 재정은 긴급한 복지 수요를 충족하기에는 너무나 빈약하다. 전체 재정에서 복지지출이 차지하는 비중은 OECD 평균이 51.7%인 데 반하여 우리나라는 26.6%에 불과하다. 2001년 현재 GDP 대비 사회복지지출은 1990년 4.25%에서 2001년에는 8.7%로 확대되었으나 OECD 평균 22.4%의 약 40% 수준에 불과하고 멕시코의 11.8%보다도 낮다. 한국의 조세부담률은 아주 낮다. 2003년 현재 조세부담률은 20.4%로 26위, 사회보험을 합친 국민부담률은 25.3%로 28위에 불과하다(OECD 평균은 28.2%, 37.6%). 또한 직접세 비중은 10.4%에 불과하여, OECD국가 평균에 비해 무려 5.3%포인트나 낮다. OECD 국가들만큼 직접세를 거둔다면 지금도 약 40조원의 직접세를 더 거두어야 한다. 그런데

도 한나라당은 8조 9천억 원에 달하는 감세안을 국회에 버젓이 제출하고 있다. 이것은 일부 서민에게 세금감면 혜택을 주는 듯하지만, 실제로는 부자들에게 수십 배의 특혜를 베푸는 방안이다. 정부는 감세에는 반대하지만 예산확대가 아니라 예산유지에 급급하고 있다. 한나라당과 보수언론에서 주장하는 적자 재정과 국가 채무 증가에 대한 우려에 대해 수세적으로 대응하기 때문이다.

실제로 그동안 정부는 세율 인하를 해왔다. 법인세율의 경우 김대중 정부는 지난 2001년 기업경쟁력을 위한다는 명목으로 세율을 28%에서 27%, 16%에서 15%로 1% 포인트씩 인하하여 기업에게 매년 약 7,500억원의 세금감면을 선사했다. 또한 노무현정부도 법인세가 인하된 지 불과 2년만인 2003년에 다시 2% 포인트 인하하여 기업에게 매년 2조 3천억 원의 특혜를 주었다. 소득세율도 김대중 정부 시절 2001년에 최고세율 40%를 36%로 인하했고, 노무현 정부는 3년만인 2004년에 다시 소득세율을 1% 포인트씩 내렸다.

3) 외국자본이 지배하는 금융

외환위기 후 금융 구조조정의 결과 금융기관은 외국자본에 지배당했다. 제일은행, 한미은행, 외환은행이 해외자본에 매각되었다. 제일은행은 2000년 1월 뉴브리지 캐피탈이 51%의 지분을 매입했고, 한미은행은 2000년 9월 모르간은행과 칼라일이 17.9%의 주식을 매입하여 최대주주가 되었고, 2004년 3월에는 시티그룹이 한미은행의 지분을 100% 보유하게 되었다. 외환은행은 2003년 10월 론스타가 51%의 지분을 인수했다.

그리고 해외자본에 매각되지는 않았다고 할지라도 외국인의 국내은행 주식 소유가 크게 증가하여 외국인 지분이 50%를 넘어서는 은행이 4개로 늘어났다. 이 중 3개 은행은 외국인이 최대주주가 되었으며, 2개 은행에서는 외국인이 이사로 이사회에 참여해 경영활동에 직접 개입할 수 있게 되었다. 증권시장에서도 1998년 5월 외국인에 대한 주식 투자한도 전면 폐지에 따라 외국인의 국내 주식보유는 크게 증가했다. 1997년에는 외국인의 주식보유액이 시가총액 대비 14.6%에 불과했으나, 2004년 7월 말에는 43.9%까지 증가했다. 외국인 주식투자 증대에 따라 국내 기업의 외국인 소유도 크게 늘어났다. 외국인이 최대주주인 상장기업 수는 2004년 10월 현재 25개사이며, 최대주주보다 외국인의 주식 보유비중이 큰 회사 수는 1999년 32개사에서 2004년 10월 현재 48개사로 늘어났다. 더욱이 외국인이 5% 이상 주식을 보유하고 있는 회사 수는 2001년 말의 55개사에서 2004년 6월 22일 현재는 거의 3배 가까운 149개사로 늘어났다.

이러한 외국자본의 금융기관 소유경영 지배에 따라 서민들은 금융기관으로부터 소외되고 금융기관은 수익성 위주 경영으로 부동산 담보 소비자 대출에 집중해 산업자금의 공급을 통한 경제성장 기

여에 소홀한 모습을 보이고 있다.

기업의 소유 · 경영 의비민주성

1) 재벌의 이중적 독재체제 심화

민주화 이후 재벌의 지배력은 강화되었다. 외환위기 이후 김대중 정부가 추진한 재벌개혁의 핵심은 부채비율의 인하에 의한 기업경영의 안정이고 총수 일족의 기업지배구조는 거의 개혁하지 않았다. 참여정부 역시 김대중 정부의 재벌개혁 정책을 계승하였다. 2004년에 들어와서 대기업그룹은 약진하여 국민경제에 대한 독재체제를 강화했다. 자산규모 5조원 이상 23개 기업집단의 전체 매출과 영업이익은 505조원과 46조원으로 전년대비 각각 18.1%, 42.4% 증가했다. 순이익도 34조원으로 72.3%나 늘었다(금융감독원, “2004년 회계연도 자산규모 5조원 이상 기업집단 재무제표 분석”, 2005. 8. 2). 국내총생산(GDP)에 대한 자산 5조원 이상 기업집단 매출액 비율은 2001년 58.8%에서 2004년 64.8%로 크게 늘어났다. 재벌 총수일족의 재벌 계열기업 지배력도 강화되어 2005년 4월 현재 상호출자제한 기업집단 38개의 경우 총수 일가는 4.94%의 적은 지분으로 계열사간 순환출자 등으로 높은 내부 지분을 51.21%를 확보하고 있다.

삼성그룹의 ‘왕재벌’ 위상도 갈수록 강화되고 있다. 삼성그룹은 2004년 현재 총 자산 202조원으로 전년 대비 6.9% 증가했고, 23개 그룹의 총자산에서 삼성이 차지하는 비중은 32.9%에 달했다. 이는 2위인 현대차 총자산 규모의 3.5배에 이르고 나머지 상위 4개 기업집단의 전체 자산규모보다도 107,670억원 많다. 특히 삼성의 비금융 부문과 금융부문이 각각 88조와 125조원으로 전체 기업집단에서 차지하는 비중 각각 21.1%와 58.9%를 차지해 세계적인 제조업체인 삼성전자의 이미지와 달리 금융그룹 성격이 더 강한 것으로 나타났다. 매출액에서도 삼성그룹은 전년보다 17.7% 증가한 144조원으로 23개 기업집단 전체 매출의 28.6%를 차지했고, 현대차보다 약 2.7배 많았다. 당기순이익 역시 127,706억원으로 전체의 38%를 차지했다. 삼성그룹은 국내 55개 기업집단 중 총수일가(총수+친족)가 가장 적은 지분으로 기업집단을 지배하는 경우로서, 삼성 이건희 회장의 지분은 0.28%에 불과하고, 일가(배우자 혈족 8촌 이내, 인척 4촌 이내) 지분까지 합해도 0.84%로 결국 이건희 회장 일가는 0.84% 지분을 이용한 계열사 출자를 통해 내부 지분율을 52.62%나 확보하고 있는 것이다.

나아가서 삼성그룹은 독점재벌에 대한 규제 자체를 무력화시키려고 공정거래법에서 금융계열사의 결권권을 제한한 것에 대해 위헌소송을 제기하고 ‘금융산업 구조개선에 관한 법률’을 어기고 있다. 금융계열사 자산은 주주의 것이 아니라 가입자의 것이므로 공정거래법은 애초 금융계열사의 자산이

특정기업의 이해에 의해 사용되지 못하도록 금융계열사의 의결권을 원천적으로 금지해 왔다. 이에 삼성그룹이 앞장서 '적대적 M&A 위협'을 유포하며 공정거래법 개정을 요구하였고, 2002년 1월 공정거래법이 개정되어 의결권이 30%까지 허용했다. 2004년 공정거래위원회는 다시 금융계열사의 의결권을 금지하는 개혁을 추진하였으나, 삼성의 저항에 부딪혀 3년간 5%씩 축소하여 2008년에 15%까지 제한하는 것으로 절충했다. 그러나 삼성은 적반하장격으로 지난 6월 29일 의결권 제한이 위헌이라며 헌법소원을 제출했다. 가입자의 돈을 총수 일가가 사용하면서도 당연한 사유재산권 행사라는 논리이다. 또한 삼성그룹은 '금융산업 구조 재건에 관한 법률'에서 금융기관이 동일 계열사 기업의 지분을 5% 넘어 소유할 경우 금융감독위원회의 승인을 받아야 하는 규정을 어기고 있다. 이것은 산업자본과 금융자본의 분리를 정착시키기 위한 조치로서 1997년 법 개정에 따른 것이다.

현재 삼성생명은 삼성전자 지분 7.25%를 소유하면서 금융감독위원회에 승인을 신청하지도 않았고, 금융감독위원회는 위법적 취득에 대하여 아무런 조치도 취하지 않고 있다. 삼성카드도 에버랜드 지분 25.64%를 소유하여 소유제한 5%를 위반하고 있다. 다른 재벌들은 모두 위법사항 시정조치를 단행했으나 유독 삼성그룹만 위법사항을 시정하지 않고 있다. 그리고 이러한 삼성의 위법에 대하여 재정경제부, 금융감독위원회 모두 별다른 조치를 취하지 않았으며, 현행 금산법을 개정하여 삼성의 불법 소유 지분을 합법화하는 '삼성 봐주기' 행태를 보이고 있다. 삼성재벌이 고위공무원과 전직 판검사 등을 스카우트해서 집중적으로 로비를 편 결과라고 할 수 있다. 이러니 '삼성공화국'이라는 비판이 나오는 것은 당연하다.

2) 노동자 경영참가 배제

재벌 총수의 경영 전횡을 견제할 유력한 방안인 종업원 경영참가의 실패는 어떠한가. 종업원 경영참가는 전략적, 기능적, 작업장 차원의 경영참가로 구분할 수 있다. 현재 한국의 실태를 보면 '전략적 차원'의 경영참가는 아주 낮다. 기업의 경영전략 결정이나 장기계획 수립 등이 아직 경영진의 고유권한으로 인식되어, 노동자에게는 사후에 통보하는 형태로 진행되고 있는 것이다. 작업현장의 경영혁신과 관련한 내용인 '작업장 차원'의 경영참가도 복지 등과 관련된 '기능적 차원'의 경영참가 수준보다 낮다. 근로조건과 함께 전통적인 경영참가의 영역에 속하는 '복지'에 대한 경영참가가 가장 높고, '정보공유', '작업 및 작업환경', '인적자원개발', '기업의 지배구조', '경영전략에 대한 참가'가 그 뒤를 잇고 있다(황기돈, 2001). 이렇게 볼 때 현재의 종업원 경영참여는 기업경영에 핵심적인 영역인 투자결정 등에 대해서는 거의 이루어지지 못하고 있다. 이렇게 때문에 재벌총수 등 기업의 대주주는 경영을 전횡할 수 있는 것이다.

노동시장에서 자본의 지배력 강화—비정규직 확대와 임금격차 심화

정부는 1990년대 이후 국가경쟁력의 제고를 위해 노동시장의 유연화가 필요하다는 이유로 노동의 유연화 전략을 꾸준히 추진해 왔고 IMF 경제위기를 계기로 더 강화되었다. IMF와 국내외 자본들은 경제위기와 구조조정 과정에서 해고를 용이하게 하고 노동비용을 줄이기 위해 고용의 유연성을 요구하였고 그 내용은 정리해고제와 근로자파견제 도입이었다. 정부는 이러한 국내외 자본의 요구를 적극 수용하여 노사정위원회 합의라는 형식을 빌려 정리해고제와 근로자파견제를 전격적으로 도입하였다. 1998년 제정된 정리해고제는 법률상의 미비점과 법률시행상의 불법행위 만연 등으로 인해 노동자의 고용안정을 크게 위협하는 요인으로 작용하고 있다.

근로기준법에서는 정리해고와 관련하여 경영상의 긴박한 이유가 있어야 하고, 해고회피노력을 다 해야 하며, 공정하고 합리적으로 대상자를 선정해야 하고, 노조나 근로자 대표와 성실한 협의를 거쳐야 한다는 4원칙을 규정하고 있으며 해고된 날로부터 2년 이내에 근로자를 채용할 때는 해고근로자를 우선 채용하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 이러한 정리해고 관련 조항들이 너무 추상적이어서 정리해고가 무분별하게 이루어지거나 정리해고자 선정이 자의적인 경우가 많다. 또 이상의 절차규정을 사용주가 어기는 경우에도 처벌 조항이 없기 때문에 그 강제력, 구속력이 없는 것도 문제이다.

정리해고 요건 완화와 근로자 파견제 도입의 영향으로 비정규직이 크게 늘어났다. 비정규직 노동자는 경제위기 이후 전체 임금노동자의 절반을 넘어선 이래 2000년 58.4%에서 2001년 55.7%, 2002년 56.6%, 2003년 55.4%, 2004년 55.7%(813만 명)로 절반이 넘는다. 비정규직 임금은 정규직 노동자의 절반 수준으로 저임금의 온상이 된다. 상용직 노동자의 중위 임금은 월 약 180만원인데 OECD 기준으로 이의 2/3 이하인 월 120만 원 이하를 저임금 노동자로 규정할 때 전체 임금 노동자 1,458만 명의 47.9%인 699만 명이 저임금노동자이고 이들 저임금 노동자의 18.7%는 정규직이지만 압도적 다수인 81.3%인 568만 명이 비정규직 노동자이다. 여성 노동자의 비정규직 문제가 더 심각해서 전체 여성노동자의 70.5%가 임시·일용직 노동자이며 임금은 남성노동자의 63%에 불과하다.

토지 주택 소유의 불평등 심화와 부동산 투기 격화

토지와 주택 소유의 불평등이 심각하다. 우선 토지소유의 불평등 정도를 보면, 2005년 7월 15일 행정자치부에서 발표한 전국 토지소유현황에 의하면, 면적기준으로 2004년말 현재 총인구의 상위 1%인 48만 7천 명이 전체 사유지 56,661km²(171억 7천만 평)의 51.5%에 해당하는 29,165km²(883,788

만 평)를 소유한 것으로 확인됐다.

또 총인구의 상위 5%가 82.7%인 46,847km², 상위 10%가 51,794km²인 91.4%를 각각 차지하고 있는 것으로 집계됐다. 이들이 보유한 땅을 2004년 말 현재 공시지가로 환산하면 상위 1%는 사유지 전체 가액 1,145조원의 37.8%에 해당하는 433조 원 어치를 갖고 있으며 상위 5%와 상위 10%는 사유지 전체가액의 67.9%인 777조원과 82.5%인 945조 원 어치를 각각 보유하고 있는 것으로 추산됐다.

주택소유의 편중도 또한 심각한 수준이다. 2003년 10.29 조치를 마련하는 과정에서 행정자치부가 발표한 2002년 말 기준 세대별 주택소유현황을 보면 전국의 주민등록 세대는 1,673만 세대이고 개인이 소유한 주택 수는 1,370만 호이다. 1,370만 호의 주택을 갖고 있는 총세대수는 832만 세대이다(평균 1.65호 소유). 따라서 전체 세대의 절반이 넘는 841만 세대(50.3%)는 무주택자이다. 자기 집이 있는 832만 세대 중 1세대 1주택은 556만 세대이다(전체 세대의 34.1%). 집을 두 채 이상 갖고 있는 1세대 다주택은 276만 세대(전체 세대의 16.7%)로, 이들이 차지한 집은 모두 814만 호(전체 아파트의 71%)이다. 집 부자들이 평균 집을 세 채(2.95호)씩 차지하고 있는 것이다. 이들 집부자 중에서 집을 5채씩 차지한 세대는 11만 5천 세대, 6채~10채를 차지한 세대는 14만 세대에 이르고, 3만 세대는 11채에서 20채까지 차지하고 있다. 결국 전체의 절반이 넘는 사람들은 무주택자인데, 전체의 1.7%에 불과한 29만 세대가 집을 5~20채까지 소유하고 있는 것이다.

2000년 이후 부동산 투기가 격렬하게 전개된 이유는 수요 측면에서 주택을 위와 같이 실수요가 아니라 투자, 투기용으로 구입할 수 있게 허용하고 있고, 공급 측면에서 공공주택 중심이 아니라 민간 건설업자 주도로 주택을 공급하고 있기 때문이다.

소득분배의 불평 등 심화—사회양극화의 급진전

세계화와 경제위기 이후 소득분배 불평등이 심화되어 1997년 0.283이었던 지니계수는 1998년 0.316으로 수직상승한 뒤 1999년엔 0.320으로 높아졌고, 이후 등락을 거쳐 2004~2005년 연속 0.310을 나타냈다.

전체 국민의 15%를 차지하는 빈곤계층 716만 명 가운데 소득인정액(소득평가액 + 재산의 소득환산액)이 최저생계비의 120%를 초과하는 자 315만 명을 제외하고 지원이 필요한 빈곤계층 401만 명 중 2/3인 263만 명(비수급 소득빈곤층 즉 소득인정액은 최저생계비 미만이나 부양의무자가 있거나 재산기준으로 인해 수급자가 되지 못한 계층 177만 명, 빈곤위험계층 즉 소득인정액이 최저생계비의 100~120%에 해당하는 계층 86만 명)이 사각지대에 놓여 있다. 현재 기초수급자가 138만 명에 불과하고, 「희망21」에 의하더라도 2006년에 기초수급자는 고작 11만 6천 명 늘어나 150만 명에 머물 예

정이다.

신용불량자 수가 급증했다. 그 수는 1997년에 143만 명에 불과했는데 외환위기를 겪으면서 1998년에 무려 50만 명이 늘어났고 2001년 245만 명, 2003년 372만 명으로 급증했다. 1999년 5월 카드 한도서비스(70만원)를 폐지하여 신용불량사태에 기름을 부었으며, 2001년 신용카드사태를 우려한 금감위가 카드영업 규제(길거리 모집 금지)를 건의했으나 재경부, 규제개혁위원회가 모두 거절하여 카드대란으로 폭발한 것이다. 정부 발표에 의하면 신용불량자가 2004년 361만 명에서 2005년 9월 317만 명으로 올해 들어와 약 40만 명 감소했다. 그러나 신용불량자수가 실질적으로 감소했는지는 의문이다. 신용불량자 기준이 바뀌면서 50만 원 이하 소액연체자가 신용불량자에서 제외된다든지, 신용불량자 중에서 매월 대략 5천여 명이 사망하는 등 기술적 요인이 있다. 정부 신용불량대책의 심각한 문제점은 민간금융기관이 중심이 된 대책에만 치중하고 공적회생제도를 방기해 왔다는 점이다.

민간기구 중심 대책의 핵심은 신용불량자들에게 분할상환을 유도하고 결국 원금을 모두 회수해 가는 것에 있다. 개인파산제의 경우 2000년부터 2005년 7월까지 거의 5년 동안 신청자수가 1만 7천 명에 불과하다. 신용불량자들이 법원에 가도 면책을 받기가 너무 까다롭고, 비용도 많이 들며, 파산면책을 받는 경우 취업제한으로 일자리 얻기가 거의 불가능하기 때문에 개인 파산신청을 기피하는 것이다.

대외경제관계의 비민주성

다수 국민들은 불평등하고 비민주적인 대외경제관계 때문에 고통을 당하고 있다. 국제통상 협상은 정부 주도로 이루어지고 정부는 정보 공개는 통상전략상 불리하다는 이유로 통상협상 내용을 공개하지 않는다. 국민들은 물론 국회의원들도 자세한 모르는 가운데 협상이 타결되면 국회에 비준을 요청한다. 국회는 내용 수정 없이 형식적으로 비준을 해주게 된다. 지극히 비민주적이다.

구체적인 사례로서 지난 9월 9일 대법원은 전북학교급식조례 가운데 우리 농산물 사용 조항이 WTO 협정에 위배된다는 이유로 전북도의회 재의결은 무효라는 판결을 내렸다. 전북도의회 변호인단은 “WTO 협정에 대한 위반 여부에 대한 판정은 WTO 분쟁해결기구만이 재판권을 갖고 있으므로 대법원은 재판권이 없다”고 주장했다. 그러나 대법원은 “재판권 관할에 관한 WTO 조항은 WTO 체약국들 사이에서 효력을 가질 뿐이므로 체약국이 아닌 광역지방자치단체 의회가 제정한 이 조례안이 가트 제3조 제1항, 제4항 등에 위반되는지를 대법원이 판단할 수 있다”면서 변호인단의 주장을 받아들이지 않았다.

그러나 농업통상 전문가 송기호 변호사가 적절하게 지적하고 있듯이 WTO협정은 국내에서 일반

법률과 같은 직접효력(direct effect)을 가지지 못하는 것으로 봐야 한다. 또한 막대한 예산을 지원하여 학교급식을 하며 자국 농산물 사용을 의무화하고 있는 미국과 유럽 등이 소규모 예산을 지원해 국산 농산물 사용을 촉진하는 한국 지방자치단체의 학교급식조례를 WTO에 제소할 가능성은 거의 없다. 경남도의회 의원 송기호변호사가 일본의 판례 등을 제시하는 등 더욱 구체적인 반론을 펴자 대법원은 자신이 없었던지 지난 9월 30일에 예정되었던 경남급식조례에 대한 판결을 연기했다. 농민들과 민주노동당이 국회비준 저지와 연기를 주장하고 있는 쌀 개방유예 협상도 협상타결과정뿐 아니라 국내의 정책적 준비도 되지 않은 채로 강행 통과시키려 하는 것은 극히 비민주적이다.

노동기본권의 허구화

사회적 차원의 민주주의 현실을 보면 우선 노동기본권이 허구화되는 등 노사관계 민주주의가 후퇴하고 있다. 명목상의 불법 파업을 이유로 파업에 따른 손해를 민사사정으로 청구하거나 임금을 가압류하는 일이 빈발하고 있다. 노동문제를 노동법이 아니라 민법으로 규율하려는 반역사적인 행태이다. 노동자들의 노동조합 조직률은 1980년대 말 20% 수준에서 계속 하락해 2004년 현재 10.6%로 떨어졌다. 노동조합도 기업별 노조에 머물러 중소기업 노동조합의 교섭력은 아주 약하다. 물론 미국도 한때 30%를 훨씬 웃돌았던 노동조합 조직률이 현재 12.5% (민간부문은 7.8%)로 떨어진 상태이다.

보편적 사회복지의 결여

사회복지 분야에서는 '사회안전망' 과 '생산적 복지' 가 복지정책의 주된 이념으로 되고 있는데 이것은 시장 실패자에 대한 사후적 대응에 그치는 것이다. 노동 여부에 관계없이 기본적 생활을 누릴 권리인 사회적 시민권은 보장되지 못하고 있다.

교육의 관료적, 자본적 통제

오늘날의 교육현장은 정부 관료와 자본의 합작에 의해 통제되고 있다. 재벌들은 사회교과에서 시장경제의 한계를 지적하고 기업의 사회적 책임을 강조하는 것까지도 반시장적 반기업적인 것이라고 수정과 삭제를 요구하고 표준교과서 시안을 만드는 시도를 하고 있다(장상환, 정성진, 2006).

학교급식법을 개정하여 직영급식을 하고 식재료를 국산농산물로 하라는 학부모들의 요구는 사립

학교 운영자들의 반발과 교육당국의 예산 지원 기피로 대형 급식사고가 빈발하고 있다.

4. 경제·사회 민주주의의 후퇴와 사회의 재생산 위기

경제·사회 민주주의의 후퇴는 경제적 재생산의 위기를 심화시키고 정치도 보수화시킨다. 양극화가 심해질수록 국민들은 사회 밑바닥으로 떨어지지 않도록 개별적으로 발버둥친다. 우선 자녀교육에 매달리고 이것은 과도한 사교육비 부담과 과다한 대학생 수로 귀결된다. 과중한 교육비 부담 때문에 자녀 출산을 기피하게 된 결과 출산율이 1.06으로 세계 최저로 내려가게 되었다. 이것은 사회의 경제적 재생산이 심각한 위협에 처하게 되었음을 의미한다. 한편 이러한 양극화 심화 속에서 노령화가 진전되면서 다수 국민들은 노후 대비와 질병 등 제반 위험에 대비하여 소득 가운데 많은 부분을 보험료로 지출한다. 보험료 납입금액이 2004년 현재 60조원으로 GDP의 8~9%에 달한다. 그런데 수령하는 보험금은 40조원에 불과했다. 20조원이 보험 모집인 수당과 회사운영비로 사용된 것이다. 엄청난 낭비와 비효율이다. 공적인 사회보장 제도로 할 경우에는 운영비를 대폭 줄일 수 있고 그만큼 효율적이다.

그리고 소득분배 악화는 소비를 위축시켜 경제 침체를 장기화시키고 있다. 산업연구원 강두용의 연구, “소비 부진의 구조적 원인”(2005)에 의하면 최근 한국 경제의 경기부진의 주요인은 소비침체에 있는데 그 배경에는 소득 양극화 등의 분배구조 변화에 기인한 소비성향의 하락이 원인으로 작용했다.

지난 5월 지방선거에서 보수야당 한나라당이 압승한 것도 경제 사회 민주주의 후퇴로 일반 국민들이 진보세력의 정치적 힘에 의한 분배의 개선과 양극화 완화의 가능성을 낮게 보기 때문이다. 다수 민중들은 분배 개선의 가능성이 낮은 상황에서 성장률을 높여서 성장의 과실이 자신에게 조금이라도 돌아오는 것을 기대하는 현실적 길을 찾게 되었다고 할 수 있다. 여기에 보수 정치세력의 참주선동, 민주주의의 허구화, 파시즘 대두의 위험성이 있다.

참고문헌

- 강두용, 2005 「소비부진의 구조적 원인: 소득 양극화 및 분배구조 변화와 소비성향의 하락」, 산업연구원.
- 강원돈, 1999 「사회적이고 생태학적인 경제민주주의를 향하여」 『신학사상』 제105집.
- 곽노현, 1993 「주식회사 대기업의 내부지배구조에 대한 규제방향: 경제민주주의적 관점」 『민주법학』 6권, 민주주의법학연구회.
- 곽노현, 1994 「문민정부의 재벌정책에 대한 비판과 대안 모색: 경제민주주의적 관점」 『한국사회의 법과 민주주의』
- 곽노현, 1995 「한국의 경제헌법과 경제민주화」 『민주법학』 제9호, 민주주의법학연구회.
- 김덕중, 1988 「한국경제와 경제민주화」 『경제학연구』 Vol.36, No.1, 한국경제학회.
- 민경국, 2004 「근로자 경영참가, 무엇이 문제인가」, 한국경제연구원.
- 배진한, 2001 「노동자 경영참가가 경영성과에 미치는 효과에 대한 실증분석」 (2001년 경제학 공동학술세미나 — 한국노동경제학회 발표논문집).
- 변형운, 1998 「경제민주화의 과제」 『경제학연구』 Vol.36 No.1, 한국경제학회.
- 안재욱, 2005 「평등주의에 입각한 관치경제, 잘하는 기업에 오히려 벌주는 꼴」 『기업사랑』 2월호, 자유기업원.
- 윤용준, 2003 「김대중 노무현 정부의 권위 파괴로 경기침체 10년 이상 계속될 것」 『월간 조선』 2003년 12월호.
- 임휘철, 1997 「6월항쟁 이후 한국경제 10년의 평가 경제민주화의 현주소」 『동향과 전망』 제34호, 한국사회과학연구소.
- 장상환, 2001 「경제민주주의와 삶의 질」 『세계정치경제』 제8호, 세계정치경제연구소.
- 장상환·정성진, 2006 「최근의 경제교과서 비판에 대한 검토」 『중고교 경제교과서 무엇이 문제인가』 (한국사회경제학회 포럼 발표논문).
- 정병수, 1988 「산업민주주의의 이념과 목표」 『경제학연구』 Vol.36 No.1, 한국경제학회.
- 정운찬, 1990 「경제민주화, 잘 돼가고 있는가」 『계간 사상』 1990년 가을호, 사회과학원.
- 정이환, 1993 「일터의 민주화와 경제민주화—산업민주주의에 대한 일 고찰」 『경제와 사회』 제18권, 한국산업사회학회.

- 조영철 1997 「시장, 조직, 경제민주주의」 『사회경제평론』 10호, 한국사회경제학회.
- 조원희 2000 「신자유주의에 편승한 경제민주화 운동 비판과 대안 모색」 『동향과 전망』 제47권, 한국사회과학 연구소.
- 주현 1997 「좌절된 경제 민주화 — 국가경쟁력이 경제민주화를 파괴하다」 『사회평론』
- 최장집 2005 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스.
- 황기돈 2001 「근로자 경영참가의 실태와 과제」



제3부

종합토론

한국 민주주의와 제도적 실천으로서의 민주주의

최 장 집(고려대 아세아문제연구소 소장)

1. 들어가는 말

(1) 제도적 실천으로서의 민주주의는 여러 가지 의미로 이해될 수 있다. 한편으로 “제도적 실천”이라는 말은 정치권이나 시민사회에서 자주 제기되는 “제도개혁”으로 이해될 수도 있다. 최근 지방선거 이후 정치권일각에서 제기하고 있는 현행 대통령제도의 개혁 논의가 그 대표적인 예라 하겠다. 그것은 정치지형과 정치상황의 변화를 반영하는 것임에도 불구하고 외견상으로는 객관적 필요 내지 순수한 제도이론의 논리로 표현되고 있다.

현재의 대통령제가 5년 단임제라 현직 대통령이 충분한 시간을 가지고 국정을 안정적으로 운영할 수 없다든가, 대통령임기와 총선의 임기가 일치하지 않아 정치혼란이 가중된다든가, 현직 대통령과 정부의 국정수행을 평가하는 중간선거라는 제도적 요소가 없어서 문제라거나, 혹은 이런 이유들로 인해 지방을 위한 선거가 변질되어 여당이 지방선거에서 일방적인 패배를 안게 되었다든가 등의 주장이 그것인데, 사실상 내용적으로는 헌법 개정 문제를 제기하고 있는 것에 다름 아니다. 필자가 이 글에서 말하고자 하는 제도적 실천은 민주주의의 발전을 위해 제도개혁, 또는 헌법 개정이 필요하다는 그런 주장을 위한 것이 아니다. 이 글은 오히려 현재 제기되고 있는 제도개혁 논의와는 매우 다른 문제의식

으로 접근하고자 한다.

(2) 민주주의의 핵심은 제도적 실천이며 이는 잘 제도화된 정당정치와 사회발전에 대한 합리적 비판과 정책대안으로 경쟁하는 좋은 정당체제의 발전을 의미하는 것으로, 발표자는 이러한 제도적 실천이 민주주의 발전의 중심에 위치해 있다는 점을 강조하고자 한다. 발표자가 이해하는 민주주의는 평등한 정치참여를 통해 인민의 권력을 국가내로 투입하는 것을 그 핵심 내용으로 한다. 그러나 동시에 그러한 과업은 인민이 선출한 대표에 의해 수행되기 때문에 그 결과가 자주 인민의 민주주의가 아니라 정치인들의 민주주의로 변질되기 쉬운 제도적 실천을 통하지 않고서는 실현될 수 없다. 그러므로 현실의 민주주의는 민주주의의 가치와 규범을 한편으로 하고, 제도적 실천을 다른 한편으로 하는 양자 사이에 위태롭게 걸쳐있는 통치체제라 할 수 있다.

그리고 민주주의의 정치 예(기)술은 이 양자를 적절하게 배합하는 일일뿐만 아니라, 그 무게중심을 한 쪽 극에 치우쳐 있는 데에서 다른 극의 방향으로 적절하게 움직이는 능력이라 생각한다. 이 글에서 말하는 제도적 실천은 “민중권력론” 혹은 한국의 전통에서는 자주 “운동의 정치”로 표출되는 데서부터 정당간 경쟁을 중심으로 사회의 요구가 보다 다원적으로 제도화될 수 있는 방향으로 나아가는 움직임을 강조하려는 것이다.

(3) 제도적 실천의 문제는 흔히 제도의 특성과 효과를 고립시켜 보는 순수 제도이론의 대상만이 아니다. 그것은 제도를 구현하는 정치철학적, 이념적 문제와 이 제도가 작동하는 사회경제적 맥락을 포함한다. 따라서 이 글에서 말하는 제도적 실천의 의미는 넓고 포괄적이다. 좋은 제도란 제도 그 자체가 갖는 많은 장점만을 의미하기보다는 이 제도가 잘 작동될 수 있는 정치의 하부기반과 사회적 조건을 포함하는 일련의 세트로 이해되어야 한다. 그렇기 때문에 제도의 발전이란 그 제도를 움직이게 하고 또 좋은 결과를 만들어낼 수 있도록 하는 정치적 조건을 발전시키는 문제와 직결된다. 아무리 좋은 제도를 갖다놓는다 하더라도 그 하부기반이 뒷받침되지 않을 때 제도는 원래의 의도대로 작동하지 않으며, 결과적으로 나쁜 제도가 될 수도 있다.

2. 민주화의 궤적과 제도적 실천의 중요성

(1) 발표자는 여러 차례에 걸쳐 한국의 민주화를 “운동에 의한 민주화”로 특징지은 바 있다. 강력한

군부권위주의의 붕괴는 민주화를 열망하는 강력한 민중적 열정·에너지의 분출과 동원 없이 불가능했다. 운동을 추동했던 사람들에게 민주주의는 군부독재를 타도한 그 자리에 민중권력을 창출하는 것이 아닐 수 없었다. 이로 인해 민주파들 스스로 정당성과 도덕성을 가졌다고 자임하고 그에 자긍심을 가졌을 뿐만 아니라, 다른 사람들도 이를 강하게든, 약하게든 인정하지 않을 수 없었다. 권위주의시기 대다수 중산층과 기득세력들은 이들에 대해 일정한 부채의식 내지 열등감을 가졌다. 사회적, 정치적 의식의 수준에서 민주파들이 정당성과 도덕성을 가졌던 것과 정치실천적, 현실적 수준에서 운동이 주도했던 민주화과정이 일치되는 동안 민주주의와 민주파는 헤게모니를 가졌다고 할 수 있다. 그러나 모든 운동이 그러하듯 한국 민주화운동의 변화궤적도 일반적인 패턴을 피할 수 없었다. 운동의 탈동원화 혹은 그러한 과정으로의 전환이 그것이다.

그러나 이 탈동원화가 의미 있는 결실을 갖느냐 갖지 못하느냐의 여부는 이후 그들이 민주주의의 가치와 규범을 실현할 수 있는 이념과 비전, 정책을 제도화할 수 있느냐 없느냐하는 문제와 직결된 것이었다. 여기서 말하는 제도화란 민주화라는 비상한 변화의 시기를 주도했던 운동으로부터 민주주의를 일상적인 것으로 만드는 정치의 제도화를 의미한다. 말할 것도 없이 그 중심에는 정당정치의 문제가 놓여 있다. 요컨대 운동 시기 민주파들의 이상은 현실에서 그에 부응하는 정당의 건설을 통하지 않고서는 불가능하다.

(2) 다음 항에서 다시 논하겠지만, 결론적으로 말해 민주파들은 좋은 민주적 정당을 건설하는데 실패했다. 그 결과는 기존의 보수적인 야당과 민주파들이 중심이 된 여당 간 경쟁이 사회적 비전이나 사회경제적 정책면에서 차이를 거의 찾아볼 수 없는 수준으로 수렴되는 것이었다. 그것은 동시에 민주파들이 민주화 이후 초기과정에서 가질 수 있었던 정당성이나 도덕성에 대한 프리미엄을 상실하는 과정이기도 했다. 탈동원화의 후반부는 민주적 제도화의 계기와 맞물리는 시기라고 할 수 있다. 이러한 제도화의 계기는 민주정부 하에서 특히 김대중 정부 시기 이후 빈번하게 제기되는 제도개혁, 그 중에서도 대통령의 권한과 임기, 중간평가를 위한 대통령선거와 총선 주기의 조정 등을 중심으로 한 정부형태, 대통령제 권력구조의 변화를 겨냥한 헌정개혁 논의로 나타났다. 제도적 실천이란 정치를 수단으로 하여 민중적 권력, 새로운 사회경제적 요구들이 정치체제내로 투입된 새로운 경쟁의 틀을 형성하고 그 틀 안에서 일상적인 정치를 활성화하는 것을 의미하는 데 반해, 기존의 제도개혁 내지 헌정개혁의 접근은 차이를 갖지 않는 정당들이 그들 정치의 실패를 정당화하거나 극복하기 위해 그 방법이나 출로를 정치 밖의 제도 변화에서 찾으려는 시도라고 할 수 있다.

3. 현행 대통령제의 개혁이 과연 얼마나 한국 민주주의 발전에 이바지 할 수 있나?

(1) 한국의 대통령제를 이해하기 위해 먼저 정부형태의 제도적 특징을 살펴보도록 하겠다. 일찍이 후앙 린쯔를 비롯하여 지오반니 사르토리, 아렌트 라이파트 등 주요 정치학자들은 대통령제와 의회중심제의 두 이념형적 모델과 이들의 중간 형태를 포함하여 정부형태에 대한 장단점을 비교하는 이론들을 제시한 바 있다. 린쯔, 아담 쉐보르스키와 같은 일군의 학자들은 대통령제에 대한 의회중심제의 우월성을 강조한 반면, 사르토리나 필립 슈미터와 같은 학자들은 제도 그 자체가 장단점을 갖는다는 관점에 부정적 입장을 취하면서 그보다는 이 제도가 작동할 수 있는 정치적, 사회적 조건을 보다 더 강조하고 있다. 이러한 제도 문제와 관련하여 발표자의 관점은 후자 그룹의 주장이 보다 설득력이 있다는 것이다.

(2) 후앙 린쯔가 대통령제를 비판하는 논거는 상당한 설득력을 갖고 있다. 그는 대통령제의 다섯 가지 특성을 다음과 같이 제시한다. ① 민주주의의 이중적 정당성, ② 임기조항에 따른 경직성, ③ 책임성과 그 확인 가능성, ④ 승자독식, ⑤ 재선의 부재와 그에 따른 부정적 효과. 여기에 대통령제가 정당 발전을 저해하는 중요한 요인이라는 논거가 추가될 수 있다.

첫 번째 특성은 국민의 직접선거를 통해 선출·구성되는 대통령과 의회가 모두 민주적 정당성을 갖기 때문에, 국가의 양대 대표기구가 충돌할 때 이를 조정할 수 있는 적절한 메커니즘이 존재하지 않는다는 것이다. 둘째, 대통령제는 경직된 임기조항을 갖기 때문에, 정치적, 경제적, 사회적 위기상황에 유연하고 융통성 있게 대응할 수 없다는 주장이다. 세 번째 특성과 관련하여 대통령제 하에서 지지자들은 누구를 선출하는가를 분명히 확인할 수 있고 그 책임성을 물을 수 있다는 장점을 말하지만, 이 문제에 있어서도 오히려 의회중심제가 보다 효과적이라는 것이다. 넷째, 무엇보다 대통령중심제는 다수를 획득하는 선거의 승리가 모든 것을 갖고 패자는 모든 것을 상실하는 승자독식을 보장하며, 그렇기 때문에 정치 갈등과 양극화를 강화하는 문제를 안고 있다는 주장이다. 요컨대 대통령제는 제로섬 게임으로 특징지을 수 있지만, 의회중심제는 주요 정당들에 대한 비례적 보상을 특징으로 한다는 것이다. 다섯째, 대통령제는 단임이나 중임만을 허용함으로써 임기연장을 허용치 않는다. 이것이 갖는 문제는 임기연장을 피하는 시도로 인해 권력 승계의 위기를 초래한다는 것이다. 그러나 그보다 더 중요한 문제는 잦은 권력교체로 인해 사회변화를 위한 중요한 정책프로그램들이 정책적 연속성을 가지고 수행되기가 어렵고, 정책의 단절과 후임 정권에 대한 불신을 가중시킴으로써 졸속적인 정책이나 야당 탄압, 그리고 예산을 단기적 관점에서 소비할 유인을 강화한다는 것이다.

(3) 민주화 이후 한국의 상황도 린쯔가 위에서 지적한 대통령제의 부정적 요소를 거의 대부분 공유하고 있다. 이중적 대표성의 딜레마로 운위되는 여소야대에 따른 분할정부 상태는 민주화 이후 모든 정권들이 예외 없이 직면했던 문제였다. 대통령중심제가 갖는 경직성은 현직 대통령들이 임기 말에 이르러 레임덕상황에 직면했을 때 불거져 나온 정책 실패나 부정비리 의혹과 같은 여러 형태의 문제와 결합하면서, 대통령을 무력하게 만들었다. 그 결과 고도로 중앙집중화된 국가기구를 관장했던 강력한 대통령은 그와 정반대로 너무나 허약한 대통령으로 전락하기 일쑤였다. 가장 최근의 사례는 지방선거 이후의 노무현대통령이다. 여당의 극적인 참패는 상당한 임기를 남겨둔 대통령을 무기력하게 만들었다. 의회중심제나 프랑스와 같은 준대통령제의 경우 이러한 상황에서는 조기 총선을 통해 현 정부의 신임을 묻거나, 야당에게 정부운용을 위임함으로써 위기를 해소할 수 있다.

그러나 현행 대통령제 하에서 그런 일은 제도적으로 가능하지 않다. 이는 지방선거이후 여당일각에서 제도개혁을 제기하게 된 원인이기도 하다. 대통령제 하에서 유권자들은 선거 시 대통령 후보자들의 면면을 잘 알고 그에 따라 투표할 수 있는 장점을 가진다고 말하지만, 린쯔의 지적대로 투표자들은 실제로 그가 누구인지, 어떠한 능력을 가지고 있는지에 대해 의회중심제의 수상을 아는 것보다 오히려 못할 수 있다. 그럴 때 그 결과가 만들어내는 위험은 감당하기 어려울 정도로 클 수 있다. 또 대통령제의 지지자들이 분명하게 책임을 물을 수 있는 장점을 말하지만, 한국과 같이 대통령선거를 전후로 한 시기마다 정당이 바뀌면서 대통령과 정당간의 일체성이 약하거나 정당의 제도적 지속성이 약한 경우, 다음 선거에서 퇴임대통령의 업무수행에 대한 책임을 묻기란 대단히 어렵다. 한국의 상황에서 대통령제가 승자독식을 실현하고 정치의 양극화를 강화하는데 기여했다고 할 때 이를 부정하기도 어렵다. 결선투표제 없이 단순다수제를 통해 대통령을 선출하는 한국의 제도에서는 예외 없이 절반 이하의 지지표 획득으로 대통령이 만들어졌고 그에게 정책의 위임이 주어졌다. 한국의 대통령이 엄청난 권력과 권한을 행사한다고 할 때, 그것은 그를 지지하지 않은 더 많은 수의 나머지 유권자들을 소외시키고 배제하는 과도한 대표를 의미하는 것임에 분명하다.

마지막으로 임기연장을 허용치 않는 대통령제 하에서 현직 대통령이 임기연장을 시도할 위험이 높다는 약점과 관련해서는 우리 사회의 경우 민주화를 통해 이 문제를 거의 완전히 해결했다고 하겠다. 이는 한국 민주화의 큰 업적으로 평가할 수 있겠다. 그러나 제한된 임기를 갖는 대통령제가 정책의 연속성을 실현하기 어렵고 졸속적 정책을 증가시킨다는 약점은 한국의 현실과 크게 배치된다고 말하기는 어렵다.

(4) 이러한 조건으로 미루어볼 때 민주화 이후 현재까지 제도개혁을 제기하고 주창했던 사람들의 논거는 상당한 설득력을 갖는 것으로 보인다. 그러나 이러한 주장이 보다 광범위한 합의를 얻기 위해

서는 민주화 이후 대통령제의 실천을 통한 한국의 정치적 경험들이 진정으로 제도의 효과 때문이라고 말할 수 있는가를 보다 면밀하게 따져봐야 한다. 그것이 설명되지 않는 한 대통령제의 변화를 주장하는 논거의 설득력은 약하다고 할 수밖에 없다. 발표자가 이러한 제도개혁이 민주주의 발전에 기여할 수 있다는 주장에 부정적인 까닭은 보다 좋은 제도가 필요 없다든가, 일체의 제도개혁에 대해 부정적이기 때문에 그런 것은 아니다. 한국사회는 민주주의 발전과 더불어 기존의 제도 그 자체가 작동하면서 만들어내는 문제를 포함하여 국제환경의 변화나 사회경제적 변화로 인하여 전에는 직면하지 않았던 새로운 문제들을 갖게 되고, 이들 문제를 해결함에 있어 기존의 제도가 만들어내는 역기능이나 제약에 봉착하는 상황이 자주 발생하게 된다. 제도는 필요할 때 개선할 수 있으며, 이 경우 우리는 외국의 좋은 헌법, 좋은 제도를 참조하는 것이 극히 중요하다.

그럼에도 불구하고 제도의 개혁, 헌정체제의 변화와 같은 중요한 개혁은 극도의 신중함과 사려 깊음을 요구하는 영역이 아닐 수 없다. 무엇보다 제도는 그 자체의 학습 효과와 실천을 통해 제도를 작동시키는 양식을 필요로 하기 때문에, 기대와는 달리 제도의 차이가 만들어내는 실제 효과는 작을 수밖에 없다. 또한 제도변화는 새로운 제도에 대한 시행착오와 적응의 비용을 포함하고 있다. 발표자의 관점에서 제도문제는 두 가지 조건을 아울러 고려하지 않으면 안 되는 일련의 세트로 이해하는 것이 필요하다. 첫 번째 조건은 민주주의 하에서 제도를 움직이는 주요 행위자, 즉 정당체제의 문제를 고려하는 것이다. 정당은 사회의 이익과 갈등, 열정과 비전을 국가와 시민사회사이에서 매개하는 핵심적인 정치조직이며 행위자이기 때문이다. 이는 정당이 어떤 사회적 기반위에 위치하는가의 문제와 직결되어 있다. 두 번째 조건은 이 정당이 기반을 두고 있는 사회경제적 구조에 대한 고려이다. 이에 대해서는 다음 항에서 논하도록 하겠다.

(5) 여소야대에 의한 분할정부가 정책결정과 정부운영에 있어 제도적 장애가 된다는 것은 한국제도의 원형이 되는 미국 제도를 볼 때 설득력을 갖지 못한다. 사르토리의 말처럼 미국의 정치체제는 헌법 때문에 작동하는 것이 아니라, “헌법에도 불구하고” 작동하기 때문이다. 실용적 융통성, 약한 정당체제, 중앙예산의 지방배분정치(pork barrel politics)와 같은 요소들을 통해 이중대표성이 갖는 행정부와 의회 사이의 잠재적 갈등을 피할 수 있었기 때문이다. 문제는 정치행위자들이 체제를 작동시키려는 의지를 가지며 또 그렇게 정향되었기 때문에 작동이 가능한 것이었고, 그에 따라 미국의 대통령제는 이러한 보조적 메커니즘과 기능적 상보관계를 형성하게 되었다는 것이다.

민주화 이후 최초로 정부여당이 의회의 다수를 가졌음에도 불구하고 노무현 정부는 약속했던 개혁 법안들을 주도하지 못했다. 이는 대통령제가 반드시 강력한 대통령을 자동적으로 보장하는 것도 아니며, 제도적으로 행정부와 의회 두 영역 모두에서 권력을 갖는다 하더라도 선거에서 위임받은 정책을

실현하지 못하는 상황이 나타날 수 있음을 보여준다. 더욱이 시민사회에서 일반유권자 다수가 정치권 밖에서 개혁을 지지하고 있는 상황에서도 그러했다. 이러한 정책실행의 실패는 제도와는 무관한 허약한 정당, 허약한 리더십의 요인에 따른 결과임에 분명하다. 현직 대통령이 임기 말에 무력화되는 현상은 대통령제만의 문제가 아니며, 의회중심제 또한 정도의 차이는 있지만 유사한 양상을 보일 만큼 모든 권력의 속성이라 할 수 있다. 임기의 경직성이나 승자독식은 대통령제가 갖는 문제임에 분명하나, 오히려 인위적 다수를 형성하는 요소 때문에 대통령제가 제도적 안정성을 보장해주는 효과를 갖기도 한다. 의회중심제가 제대로 작동하지 못했던 프랑스 4공화국이나 독일의 바이마르공화국, 한국의 2공화국 등은, 제도적으로 정권을 안정화시키는데 있어 대통령제의 약점이 아니라 장점을 부각시켜주는 사례로 예시할 수 있다.

(6) 현재 한국 대통령제의 개혁사안에서 가장 강력하게 요구되는 것은 5년 단임제를 4년 중임제로 바꾸자는 것과 이와 더불어 제도적으로 중간평가가 가능할 수 있도록 대통령선거와 총선 주기를 일치시키자는 것이다. 특히 중간평가의 필요성을 내세우는 개혁 주장은 민주주의의 핵심원리가 대표-책임의 연계에 있다고 할 때 설득력을 갖는다. 요컨대 이들 제도개혁 요구의 핵심은 미국 대통령제를 모델로 그에 보다 더 가깝도록 개혁하자는 것이다. 과연 한국 민주주의의 발전을 위해 그러한 제도개혁은 필요한가? 5년 단임제를 바꾸어야 한다는 주장의 중심 논거는 대통령이 자주 바뀌기 때문에 레임덕이 빨리 오고 따라서 정책의 연속성을 실현하기 어렵다는 것이다. 이 주장이야말로 한국현실에서는 가장 설득력이 약하다. 민주화 이후 정부들이 5년 단임제라는 짧은 임기 때문에 정책의 연속성을 갖지 못했다는 것은 가상의 현실을 상정하는 것 이외의 다른 아무것도 아니다. 그동안 민주정부들은 기대했던 것과는 매우 상반적인 행태를 보여 왔다. 발표자가 다른 여러 기회를 통해 말해왔듯이, 민주화에도 불구하고 거시경제 정책, 사회경제 정책, 노동-복지 정책, 교육 정책, 농민 정책, 그리고 한미관계가 중심을 이루는 대외 정책 등 모든 주요 정책영역분야에 있어 거의 변화가 없었다. 하나의 중요한 예외는 대북정책 정도이다.

그러나 전체적으로 말해, 민주화와 여러 차례의 정권 변화에도 불구하고 단절이 이루어진 내용을 찾기 어렵다. 요컨대 구체제로부터 현재 민주정부까지를 포함하는 고도의 정책적 연속성이야말로 한국 민주화의 중요한 특성이라 할 수 있다. 이 연속성은 민주파들이 그리고 그들이 대거 참여한 정권이 아무런 대안적 비전과 정책을 갖지 못한 결과일 것이다. 대안적 정책이 존재하지 않는 조건에서 정책의 단절성을 걱정하는 것은 허구이거나 민주파들의 자기 변명적 우려에 불과하다.

(7) 대통령 연임과 관련한 논의에 비해 책임성의 강화를 위해 선거 주기를 조정하는 문제는 보다 논

의할 만한 가치가 있다. 그러나 중간평가가 반드시 미국처럼 돼야한다는 주장은 설득력이 약하다. 중간평가를 효과적이게 하는 가장 중요한 요소는 선거주기의 일치라는 제도적 조정이 아니라 정당체제를 어떻게 제도화할 것인가에 달려있다. 정당이 사회에 뿌리를 내리지 못한 상황에서 정책투입 기능을 갖지 못하거나 약하고, 또한 정당의 제도화 수준이 약한 한국의 정치현실에서 현 정부에 대한 평가는 대통령 개인에 대한 평가라는 의미를 강하게 띠었다. 민주주의에서 책임을 묻는 가장 중심적 수단이 선거임은 물론이다.

그리고 이 책임성은 선거가 갖는 두 가지 요소, 즉 회고적 투표와 전망적 투표를 통해 이루어진다. 정당의 연속성이 약한 곳에서 회고적 투표와 전망적 투표간의 연계는 강할 수 없다. 회고적 투표의 대상이 되었던 정당이 사라지거나 개편될 때 다음 선거에서는 전망적 투표를 실행하기가 어렵기 때문이다. 한국의 정당들은 대통령선거를 전후로 한 시기 언제나 권력과 사람을 중심으로 빠르게 재편되는 양상을 보여 왔다. 따라서 하나의 정부는 정당에 의해 수립되기보다는 대통령후보 내지 대통령을 중심으로 수립된다. 그렇기 때문에 우리는 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부라고 부르지 민자당 정부, 민주당 정부, 열린우리당 정부라고 말하지 않는다. 이러한 조건에서는 선거를 통해 정부 정책과 업적에 대해 책임을 묻기가 극히 어렵다.

이와 관련해 지난 5월의 지방선거는 하나의 흥미 있는 사실을 보여주었다. 지난 지방선거는 두 가지 정치적 기능을 수행했다. 하나는 지방선거 원래의 기능, 즉 지방정부의 대표를 선출하는 것을 말한다. 다른 하나는 중앙정치에 대한 중간평가의 기능을 보였다는 것이다. 후자가 아니었다면, 그토록 일방적인 표의 쓸림 현상은 나타나지 않았을 것이다. 즉 총선 주기가 중간선거적 기능을 갖지 못할 때는 지방선거가 그러한 역할을 가질 수 있다는 것이다. 5년 주기의 대통령선거와 4년의 총선은 그 차이가 짧게는 1년이 될 수도 있고, 길게는 4년이 될 수도 있는데, 후자의 경우에는 그 차이가 너무 길 수도 있다. 그러나 4년 주기의 지방선거가 그 사이사이에 끼어 중간선거 역할을 할 수 있다는 것을 보여주었다. 그 차이들이 다소간 불규칙적이라 하더라도 그것 때문에 제도를 바꾸어야 할 만큼 그렇게 중요한 문제를 갖는다고 보지는 않는다.

4. 민중권력의 대변자로서의 대통령으로부터 민주주의 제도 속에서의 대통령으로

(1) 제도개혁과 관련하여 발표자는 문제를 다르게 이해할 수 있다고 생각한다. 여기에서 무엇보다 먼저 생각해야 할 것은 민주주의체제 하에서 그리고 한국 민주주의의 발전을 위해서 대통령은 어떤

위상과 권력을 가져야 할 것인가 하는 문제이다. 바꿔 말해, 민주주의의 제도적 실천이라는 문제의식에서 바라본 제도로서의 대통령이 그것이다. 발표자의 관점에서 민주화 이후의 정치는 “거꾸로 선 정치”로 특징지을 수 있다. 사회적 기반을 갖는 정당체제의 발전, 정치의 하부기반의 강화를 통해 이루어지는 정치가 아니라, 어떤 정파가 대통령을 차지하느냐 그리고 이 대통령의 임기와 권한은 어떠해야 하느냐 하는 권력의 최정점에서 대통령 개인을 둘러싼 정치가 전개되고, 거기에서 갈등과 경쟁이 발생하기 때문이다. 게다가 이 현상은 계속해서 제어할 수 없는 정치적 열정과 갈등의 원천으로 작용하고 있다. 일찍이 그레고리 헨더슨이 말했던 “소용돌이의 정치”가 강화되고 있는 것이다. 헨더슨의 테제를 이끌어 내는데 원천이 되었던 토크빌은 국가권력의 중앙집중화라는 측면에서 프랑스는 혁명을 통해 구체제의 권력구조를 다원화한 것이 아니라 더욱 강화했다고 주장하면서 구체제와 혁명 이후 사회의 높은 연속성을 지적한 바 있다.

한국의 민주화 역시 프랑스혁명의 경우와 마찬가지로 권력 집중화의 현상을 강화하는 힘으로 작용한 것으로 보이며, 그로 인하여 민주주의체제가 구체제와의 연속성을 유지하고 있는 것으로 이해된다. 대통령제를 둘러싼 논의는 이러한 소용돌이의 정치를 사람 개인으로 의인화해서 이를 표상하고 있는 것이다. 한국민들은 민주주의를 어떻게 이해하나, 또 민주파들은 이를 어떻게 이해하나? 그것은 민주주의 하에서 국가권력과 대통령의 권력을 어떻게 이해하는가 하는 문제와 밀접한 연관성을 갖는다. 일찍이 권위주의시기 구체제 하에서 국가권력과 대통령의 권력·권한은 중앙집중화와 더불어 더욱 강력해졌고, 한국의 정치체제는 강력한 국가기구를 독점적으로 관장하는 강력한 대통령중심제로 알려지게 되었다. 박정희 대통령과 같이 군부권위주의의 수장이 아니더라도 이미 그 앞선 시기 이승만 자유당체제 역시 사인적 권위주의체제로 불릴 정도로 모든 정치권력이 일인의 대통령으로 집중되었고, 국가권력은 대통령의 인격과 동일시된 바 있다.

(2) 그렇다면 민주화 이후 대통령은 어떻게 민주화되었나? 즉 대통령은 어떤 권력과 권한을 담지고 있으며, 대통령의 권력을 제한하는 제도적 장치는 무엇인가, 그리고 그것은 실제로 어떻게 작동하는가? 이 문제에 대한 답을 찾기 위해서는 운동이 추동한 민주화의 성격을 살펴보는 것이 필요하다. 한국 민주화의 성격은 “군부독재타도, 민주헌법쟁취”라는 슬로건 속에 잘 집약되어 있다. 그리고 이 민주헌법쟁취의 핵심은 대통령 직선제였다. 강권력을 수단으로 한 자의적 권력획득과 유지로 인해 정당성을 갖지 못했던 권위주의체제를, 대통령을 직선으로 선출함으로써 정당성을 갖는 민주정부로 대체한다는 것이었다. 민주적으로 선출된 대통령이라는 변화 외에 대통령의 권력과 역할에 대해 의미 변화가 이루어진 것은 아니었다. 이것은 강력한 대통령이라는 전통의 유지를 가능케 했다. 운동에 의한 민주화는 왜 이러한 구조를 변화시키지 못했나? 강력한 군부권위주의를 붕괴시키는 데는 민주화

를 열망하는 강력한 민중적 열정·에너지의 분출과 동원이 요구되었다. 운동을 추동했던 사람들에게 민주주의는 군부독재를 타도한 그 자리에 민중권력을 창출하는 것이 아닐 수 없었다. 그것은 선거를 통해 국민들이 직접 선출한 민주적 지도자, 대통령으로 구현되었다. 민중권력의 체현으로서의 대통령은 루소의 “일반의지”에 가까운 어떤 것으로 비유될 수 있을지 모른다. 그것은 민중권력이라는 의미 내용과 구성요소를 구체적으로 갖지 않았던 민주주의의 열정을 담는 어떤 원천적 힘의 덩어리처럼 느껴진다. 그것은 일종의 블랙박스처럼 속이 비어있는 어떤 분해되지 않은 일체성을 의미하는 것처럼 이해되기도 한다.

민주적으로 선출된 민주정부의 대통령은 스스로를 인민·민중·국민(people)의 대변자로 자임하든, 그의 지지자들이 그렇게 이해하든 국가의 일반의지를 대표한다는 점에서는 구체제의 권위주의적 대통령의 거울이미지와 같은 것이다. 국민의 지도자로서 강력한 대통령의 이미지는 구체제로부터 전수된 연속성을 가지며, 민주화로 인해 일반의지의 담지자라는 권위가 뒤틀리면서 그 위에 도덕성과 정당성까지 부가되었다. 강력한 대통령은 냉전시기 구체제의 지배구조가 남긴 강력한 보수적 정치·사회 기반을 개혁해야 한다는 민주적 힘의 요구에 대응하는 개혁자로서의 이미지를 가졌다. 요컨대 한국에서 민주화의 가장 중요한 내용은 민주적이고 개혁적인 대통령을 선출하는 것이었다. 사실상 대통령 개인의 의지와 능력에 대한 기대 내지 의존이라 할 수 있다. 그에 따라 민주파들에게 어떤 사회 정책을 추구하고 어떤 사회를 만들 것인가 하는 비전이나 실천의지의 문제의식은 상대적으로 약했다. 이것은 새로운 정당과 정당체제를 말하는 것인데 이러한 문제의식을 실현하지 못했다는 것이다. 이러한 조건에서는 민주파가 아무리 엄청난 열정을 가지고 대통령으로 의인화된 민주주의의 일반의지를 추구한다 하더라도, 그것이 점점 더 공허해지는 상황을 대면할 수밖에 없다. 대통령, 그리고 정부 내지 집권당에 참여한 민주파들이 새로운 정당으로 그들의 권력을 정당화하지도 그들의 비전을 제시하지도 못한 가운데 방대한 국가기구를 운영함에 있어 미숙함을 드러냈고 그로 인해 무능함을 노정하게 되었던 것이다. 대통령과 그를 지지하는 민주파들은 보수적 정당과 아무런 실체적 내용의 차이를 갖지 못했지만, 권력의 안정화와 유지를 위해 끊임없이 민주적 정당성과 도덕성을 앞세우며 보수세력에 대항하는 반보수세력의 통합을 강조했다. 이 정치경쟁의 공식은 이제 더 이상 유효할 수 없으며, 그것은 민주파임을 자처하는 정치인들의 실패를 표징 할 뿐이다.

(3) 발표자가 제도적 실천으로서의 민주주의의 중요성을 말하는 까닭은 민주주의의 성격과 관련된 두 가지 측면 때문이다. 하나는 한국의 경험이 이를 잘 보여주듯 민주주의로의 전환의 계기는 민중적 운동의 동원이 없이는 만들어지기 어렵고, 운동에 의한 민주화의 국면은 필연적으로 민주주의의 제도를 통한 일상적인 정치로 전환된다는 점이다. 다른 하나는 이러한 일상적인 제도적 실천을 통하지 않

고서는 민중적 요구와 힘을 국가의 권력행사와 정부의 정책결정과정 속으로 투입할 수 없다는 점이 다. 이를 위해서는 민주주의의 제도적 성격을 이해하는 것이 필요하다. 운동적 측면에서 민주주의는 억압받는 자들에 의한 자유와 평등의 요구와 그 실현을 지향하는 정치체제로 이해된다. 그러나 다른 한편 작동하는 제도의 측면에서 민주주의는 통치체제의 한 유형으로 이해된다. 운동에 의한 민주화로 특징되는 한국 민주주의의 발전단계는 이제 운동적 국면으로부터 일상적 정치의 국면으로 그 중심이 이동했다는 사실을 강조하지 않을 수 없다.

민주주의는 제도적 실천이라는 측면에서 이해하고 학습하지 않으면 안 되는 것이다. 여기에서 민주주의는 권위주의나 전제정과 같이 하나의 통치체제라는 사실이 중요하다. 그것은 인민 스스로가 통치하는 체제가 아니라, 그들을 통치할 통치자를 인민이 선출하는 체제이다. 그리고 그것은 한 사회의 일반의지를 형성하고 실현하는 집단적 노력을 통해 작동하는 것이 아니라, 다원적 사회구조로부터 발생하는 사회경제적 차이와 이념과 비전, 열정의 차이를 갖는 개인과 집단들을 조직하는 정당들 간 경쟁을 통해 작동한다는 것이다. 이러한 구조에서 선출된 대통령과 그가 주도하는 선출된 정부는 일시적인 투표의 다수에 의해 구성되며, 그들이 리더십과 정책을 통해 구현하는 합의 역시 일시적이라는 사실 위에서 작동한다. 민주주의는 그 정의에 있어 어디까지나 하나의 잠정적, 일시적인(pro tempore) 정부를 의미하는 것이다(Linz 1994, 16).

(4) 하나의 통치체제로 정의되는 민주주의의 제도화에 있어 핵심적 요소는, 민주적 책임성(accountability)의 원리이다. 필립 슈미터는 민주주의를 “통치자가 공적영역에서 그 행위에 대해 책임지도록 (또는 책임성을 갖도록) 시민들에 의해 제약되는 통치체제”라고 정의한다. 민주주의 제도의 특징은 대표 못지않게 책임 원리의 중요성에 있다. 만약 선출된 통치자가 그를 선출해준 투표자들에게 대한 책임으로부터 방면되어 자의적으로 행위하고 권력을 행사한다면, 그는 한낱 선출된 독재자이거나 선출된 왕에 불과할 것이기 때문이다. 따라서 이 책임성이 작동하지 않는다면, 그 체제는 더 이상 민주주의라고 부를 수 없게 된다. 이 점에서 대통령에 대해 “무책임하다”는 말만큼 혹독한 평가는 있을 수 없다. 사실 영국의 입헌군주제를 모델로 했던 미국 민주주의의 초기에는 많은 사람들이 대통령 선거를 왕을 선출하는 것으로 생각했다. 이러한 사실들이 함축하는 바는 민주주의의 성패와 작동여부는 선출된 대표를 어떻게 선출한 시민들의 요구에 부응하도록 묶어둘 수 있는가 하는 데 있다.

(5) 오늘의 한국현실에서 민주주의의 제도적 계기는 민주주의 국가도 민주적으로 선출된 대통령도 자의적 권력행사의 주체가 될 수 있다는 사실에 대한 자각과 함께 시작한다. 선출된 군주와 민주적 대통령의 차이는 바로 그 책임성의 부과 여부에 있다. 그 핵심적 차이는 전자가 전체를 대표한다면 후자

는 부분을 대표한다는 접근에 근거한다. 언제나 국가이익과 사회 전체이익을 바탕으로 정치를 이해하고 판단하며 전 국민이 하나의 목표로 결집하고 그 방향으로 내딛는 데 익숙하고 그럼으로써 하나의 민족주의적, 국가주의적 열정과 가치가 강력하게 분출하는데 좋은 토양을 갖는 한국사회에서, 국가와 정부의 수장이 전체이익이 아닌 부분이익을 대표한다는 생각은 얼핏 수용하기 어려울는지 모른다. 나아가서는 그러한 생각이 위협스럽게 보일 수도 있다. 그러나 그러한 사회의 모습과 정치는 민주주의 보다는 전체주의에 근접할 수 있는 사회나 체제가 아닐 수 없다. 국가의 지도자가 부분을 대표한다는 인식을 갖기 시작할 때 우리는 민주주의의 가치와 의식의 전환이 일어나는 계기를 얻을 수 있을 것이다. 정당이라는 뜻의 파티(party)라는 말은 곧 파트(part), 즉 부분을 의미하는 것이다. 물론 민주주의 하에서 대통령은 한 정당의 리더일 뿐 아니라 한나라의 수장이라는 이중적 역할을 떠맡는다. 그러므로 한 사회의 부분인 그의 지지자들의 이익과 요구를 대표하는 문제와 전체 사회의 이익을 대표하는 것 사이에 균형을 이룰 수 있어야 한다.

그러한 능력이 곧 대통령의 리더십이라 할 수 있다. 이 말이 의미하는 바는, 그가 대표하는 사회적 갈등을 정치과정의 틀 안으로 가져오고, 이를 공동체 전체의 이익에 이바지할 수 있도록 정치적 결정을 위한 의제로 만들 수 있는 능력이 중요하다는 것이고, 이를 가능케 하는 중심적 메커니즘이 정당이라는 뜻이다. 우리가 민주주의 하에서 책임성을 말할 때, 그것은 일차적으로 그 자신의 정당에 대한 책임, 선거에서 그를 대통령이 되도록 지지한 사회집단에 대한 책임성을 의미한다. 이러한 이해에 비추볼 때, 대통령이 공언해온 당정분리의 실제적 의미는 현실정치가 그에 부과하는 책임성으로부터 자유로워지겠다는 것이고, 필연적으로 그 결과는 파당적 이해관계를 대표하고 조정하는 민주정치의 역할을 벗어나 국민 위에 군림하는 권위주의적 대통령으로 변모하는 것이다. 요컨대 민주권력의 대표임을 자임하는 정부·대통령 역시 하나의 권력으로서 객관화되는 계기를 드러내고 있는 것이다. 나아가 제도적 실천으로서의 민주주의란 정당 간 교체 집권을 의미하는 것이고, 구체제와 보다 더 많은 관계를 가졌던 보수 그룹들도 이제는 민주적 방법으로 얼마든지 집권할 수 있다는 사실을 인지하게 되는 시점이라 하겠다.

(6) 이러한 관점에서 오늘의 현실 문제로 돌아와 대통령권력구조를 둘러싼 제도개혁 논의를 볼 수 있을 것이다. 여기에서 문제의 핵심은 국가권력·대통령권력을 어떻게 민주적으로 만드느냐, 즉 어떻게 효과적으로 대통령에 대해 책임을 부과하느냐 하는 것이다. 앞서 언급했듯이 현재 많이 제기되고 있는 제도개혁 논의 가운데 하나는 5년 단임제 하에서는 대통령이 제대로 일할 수도 없고, 정책의 연속성을 가지기도 어렵기 때문에 4년 중임제로 개정하는 것이 바람직하다는 견해이다. 그러나 이러한 대안은 그 어떤 보조적 제도를 동반한다 하더라도, 사실상 민주적 책임성을 증가하는 것을 담보함이

없이 대통령의 권한을 확대하는 것을 의미한다. 이는 발표자가 앞에서 논의한 내용과 반대되는 방향이다. 발표자의 관점에서는 대통령의 임기는 현재의 5년 단임으로 부족할 것이 없다. 대통령 중임제로의 개정이 필요하다는 주장은 미국 헌법을 하나의 모델로 끌어들이지 모른다. 그러나 미국의 대통령제는 행정부의 권력으로부터 독립적인 강력한 입법부와 그에 못지않게 강력한 사법부의 견제가 실제로 이루어지는, 즉 수평적 책임성의 원리가 작동하는 체제이다. 그것은 건국과 헌법 제정 이래 현재까지 하나의 정치문화로서 미국 사회에 깊이 뿌리내려 있다. 한국은 앞서서도 지적했듯이 권위주의-민주주의를 관통하면서 압도적으로 강력한 국가의 행정부권력과 국가·행정부 수반으로서의 강력한 대통령이라는 전통과 문화를 갖고 있다. 한국에서 입법부와 사법부가 미국과 같은 독립성을 유지하고 있는지, 그렇게 될 수 있는지, 그리고 그것이 바람직한지는 극히 의문스럽다.

(7) 로버트 달은 그의 책 『미국 헌법은 얼마나 민주적인가』에서 미국 헌법이 일반적 인식과 달리 비민주적인 요소를 얼마나 많이 갖고 있는지를 보여주면서, 미국 헌법 나아가 미국의 대통령제가 신비화될 만큼 특별한 점을 갖고 있지 않다는 사실을 보여주었다. 흥미롭게도 그는 미국 헌법에 대해 가차 없이 비판함에도 불구하고 미국 민주주의의 발전을 위해 헌법 개정이 필요하다고 말하지 않는다. 헌정체제, 즉 제도의 변화가 문제를 해결할 수 있다는데 대해 그는 회의적이다. 헌정체제가 문제를 갖는다는 것과 이를 개정해야 한다는 것은 다른 문제이다. 헌법이 내포하고 있는 비민주적 요소들이 초래한 정치적·사회경제적 결과를 분석하면서 이 문제에 대해 달이 암묵적으로 제시하는 해결책은, 한편으로 절차적 민주주의를 강화하고 다른 한편 경제의 소유구조와 생산체제의 변화가 어떻게 경제적 민주주의의 실현에 기여하는가 하는 것과 관련된 문제, 즉 민주주의의 기반 내지 “민주주의의 선결조건”(prerequisites)을 강조하는 것이다(Dahl 1986). 이와 관련한 달의 민주주의와 제도개혁에 대한 관점은 다음의 인용을 통해서도 확인할 수 있다.

“만약 나의 폴리아키(polyarchy, 다수지배체제 혹은 다수지배 민주주의) 이론이 전체적으로 타당하다면, 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 즉 일정한 사회적 선결조건이 부재한 상황에서는 어떤 헌정제도도 비전제적 공화정을 창출할 수 없다는 것이다. 수많은 남미 국가들의 역사는 이를 증명하기에 충분하다고 생각한다. 바꿔 말해, 민주주의를 강화하는데 있어 사회적 선결조건의 존재는 어떤 특정한 헌법 디자인보다도 훨씬 더 중요하다. 소수의 전제를 우려하든 다수의 전제를 우려하든, 정치학자들이 관심을 기울여야 할 가장 중요한 핵심 변수는 헌법적인 것이 아니라 사회적인 것임을 폴리아키 이론은 보여주고 있다”(Dahl 1956, 83).

5. 민주정치의 기반으로서의 사회적 조건

(1) 민주화 이후의 한국사회는 어떻게 특징지을 수 있나? 신자유주의적 가치를 준봉하는 사람들은 발표자가 여러 형태로 발표한 글과 책에서 모든 문제들의 근원을 신자유주의로 돌리고 있다고 비판한다. 내포가 지나치게 광범위한 일반 개념으로서 신자유주의라는 말은 매우 세련되지 못한 투명스런 개념으로 사용되는지라 그 비판에는 일면 타당한 측면도 있다. 그러나 여전히 발표자는 민주화 이후 한국사회의 가장 특징적인 변화는 신자유주의의 가치가 전일적으로 지배하는 사회의 출현이라고 생각한다. 민주주의의 정치세력화와 민주정부가 계속하여 실망스런 결과를 만들어내고 있는 것도 신자유주의를 대면하는 문제에서의 실패로부터 연유한다고 할 수 있다. 이 말은 반드시 신자유주의를 부정하고 다른 대안을 제시해야 한다고 주장하는 것은 아니다. 신자유주의를 수용하든, 변용하든, 반대하든 이 문제를 다루는 자신의 이론과 실천 가능한 체계적 대안을 가져야 하고, 그렇게 만들어진 정책의 결과에 대해 책임질 수 있어야 한다는 것이다. 그러나 그것과 달리 이들은 별다른 고민과 대안 없이 신자유주의적 헤게모니에 그대로 자신을 던져버렸다는 것이 발표자의 생각이다. 그렇다고 시민사회의 운동과 담론이 그에 대한 대안을 제시하는 것으로 보이지도 않는다. 시민사회라는 개념·담론은 민주화 이후 한국사회에서 국가영역으로부터 자율적인 어떤 시민적 자율의 공간으로서 다원화가 확대되면서 민주주의 발전의 중요한 자원이자 지지기반으로 성장해 온 것 같은 의미를 포괄한다. 그리하여 그것이 정치와 민주정부가 실패할 때 그에 대한 대안이 될 수 있는 것처럼 말한다. 발표자가 시민사회 담론을 제대로 이해했다면, 그것은 실제 한국사회의 모습과는 매우 다른 이미지에 불과한 것으로 보인다.

(2) 변화의 중요한 특징은 무엇보다 경제, 사회, 언론, 교육 등 사회의 주요 영역과 수준에서 거대기업, 거대조직 및 기관의 독점구조가 크게 확대됐고, 그 결과 한국사회의 위계구조도 매우 강화됐다는 점이다. 만약 다원주의를 사회의 자율적 권력중심의 조직과 자원의 확산이라고 정의한다면, 한국사회에서 다원주의는 발전하고 강화되기보다 반대로 퇴행하고 약화되었다고 볼 수 있다. 민간의 이니셔티브와 시장효율성을 강조하는 신자유주의의 헤게모니에도 불구하고, 민주화 이후 국가영역과 권력이 축소되고 약화된 것으로 보이지도 않는다. 그리하여 민주화이후 한국사회는 강력한 중앙집권의 전통을 갖는 약화되지 않은 국가와 사회의 주요영역에서 강력하게 집중화된 사적거대조직/ 사적거대권력들이 상호의존적 관계를 발전시키는 것으로 나타났다. 이 현상은 시민사회에서 생산자조직들의 성장을 비롯하여 자율적 조직들의 발전이 중심이 되는 다원화된 사회조직들의 발전과는 대조적인 것이다. 민주화 이후 한국사회는 노동과 같은 생산자집단이 매우 약체화된 반면, 강력한 국가와 시민사회의

거대조직화, 그리고 이들 간의 상보적 관계의 강화를 특징으로 한다. 토크빌이 강조하듯 사회중간집단의 발전을 민주주의의 보루라고 했을 때 이러한 구조는 그와는 매우 다른 유형이 아닐 수 없다. 토크빌의 이론을 응용하여 이를 전도시킨 윌리엄 콘하우저의 대중사회이론, 즉 중간집단의 부재가 국가와 원자화된 개인을 직접 대면토록 함으로써 파시즘적 현상을 초래한다는 논리와도 오늘의 한국사회는 상이한 구조라 하겠다. 헨더슨의 “소용돌이” 정치이론 역시 토크빌과 콘하우저의 이론을 적용한 것인데, 민주화 이후의 한국사회는 그 이론으로부터도 벗어난 하나의 매우 특징적인 구조를 발전시키고 있는 것으로 보인다. 이것이 민주주의 발전에 좋은 사회적 조건이 될 수 없음은 더 말할 것이 없다.

(3) 발표자가 제도적 실천으로서 민주주의의 중요성을 강조하는 까닭은, 표출되지 않고 대표되지 않는 시민·민중의 요구를 정당과 정당체제와 같은 제도를 통해 실현할 수 있으며, 그것이 그 사회적 기반으로서 사회의 다원주의적 구조를 강화하고 하나의 가치가 전일적으로 지배하는 것을 저지하는 가치다원주의를 발전시키는 출발점이 될 수 있다고 믿기 때문이다. 국가와 사회내 거대조직간 관계의 강화와 짝지어진 다원주의의 위축과 그로 인한 허약한 시민사회의 구조는 강력한 가치 획일주의를 발전시키는 사회적 토대가 된다. 이는 이사야 벌린이 말하는 “가치의 환원주의적·단원적” 견해의 강화를 말한다(Gray 1998, 52). 그것은 하나의 가치만이 사회를 지배하는 것이 아니라, 여러 가치가 다원적으로 공존하는 가치다원주의의 구조를 약화시키는 결과를 가져올 것임이 분명하다. 존 그레이가 『사이비 새벽』에서 신자유주의를 비판하는 논거는, 자유주의의 본질인 가치다원주의를 허용하지 않는 것, 차이와 반대에 대한 관용 내지 다른 가치와의 공존을 허용치 않는 이데올로기적 전체주의의 성격 때문이며, 그 이데올로기의 기획과 프로젝트에 따른 경제와 사회의 위계적 조직화라는 측면 때문이다. 그의 관점에서 신자유주의는 자유주의의 발전된 형태가 아니라 그와는 종류가 다른 이념으로 이해된다. 오늘날 한국사회의 모습은 다원주의의 위축과 신자유주의로 표상되는 가치단원주의가 강력하게 결합한 특성을 발전시키고 있다. 그 결과 오늘의 한국사회는 보수의 이름으로든 진보의 이름으로든, 정부는 정부대로 사회의 거대 대중매체들은 그들대로, 특정의 목표로 기획된 것이든 자연스러운 것이든, 끊임없이 대중적, 집단적 열정과 동원이 되풀이되는 가운데 제어하기 어려운 소용돌이 속으로 빠져들고 있는 형국이 아닌가 한다.

참고문헌

- Dahl, Robert A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- _____. 1986. *Democracy, Liberty, and Equality*. Norwegian University Press.
- _____. 2002. *How Democratic is the American Constitution?*. Yale University Press,
박상훈·박수형 역. 『미국 헌법과 민주주의』, 후마니타스.
- Gray, John. 1998. *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*. New Press.
- Henderson, Gregory. 1968. *Korea: The Politics of the Vortex*. Harvard University Press.
- Kornhauser, William. 1959. *The Politics of Mass Society*. The Free Press.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" Juan J. Linz & Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York University Press.
- Schmitter, Philippe C. & Terry Lynn Karl. 1996. "What Democracy is ... and is Not." Larry Diamond & Mark F. Plattner, eds. *The Global Resurgence of Democracy*. Johns Hopkins University Press.
- Schmitter, Philippe C. 2001. "Contrasting Approaches to Political Engineering: Constitutionalization and Democratization." mss. European University Institute.
- Tocqueville, Alexis de. 1832 [2003]. *Democracy in America*. Penguin Classics.
- Tocqueville, Alexis de. 1856 [1955]. *The Old Regime and the French Revolution*. Anchor Press.