



'민주화'의 환상을 넘어서

저자 (Authors)	김동춘
출처 (Source)	황해문화 , 2005.12, 20-38 (19 pages)
발행처 (Publisher)	새얼문화재단
URL	http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE01747656
APA Style	김동춘 (2005). '민주화'의 환상을 넘어서. 황해문화, 20-38.
이용정보 (Accessed)	성공회대학교 220.149.185.50 2016/01/10 20:48 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다.

이 자료를 원저작자와의 협의 없이 무단게재 할 경우, 저작권법 및 관련법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

The copyright of all works provided by DBpia belongs to the original author(s). Nurimedia is not responsible for contents of each work. Nor does it guarantee the contents.

You might take civil and criminal liabilities according to copyright and other relevant laws if you publish the contents without consultation with the original author(s).

‘민주화’의 환상을 넘어서

김동춘

1. 머리말

한국은 동아시아권에서는 물론 세계에서 매우 빠른 기간에 민주화를 성취한 나라로 칭송되어 왔으며, 특히 언론자유에 있어서는 거의 세계 정상 반열에 섰다. 필리핀, 인도네시아, 태국 등 민주화를 겪은 아시아 대부분의 국가에서는 아직도 구지배층이 권력을 장악하고서 과거 독재정권 하의 인권침해 사건들에 대한 청산작업을 완강하게 저지하고 있는데 반해, 한국은 이러한 과거의 질곡을 거의 벗어던졌다. 군부는 정치의 장에서 물러났으며, 공안기구의 민주화 역시 크게 진척되었고, 냉전의 상징인 분단의 장벽도 상당히 무너졌으며, 미국에 대한 일방적 예측관계도 크게 변화되고 있다.

그럼에도 불구하고 현재 한국사회에는 민주화 피로증이 심각한 양상으로 확산되어 있다. 지역주의 극복, 탈권위주의를 표방한 참여정부는 일부 세력에게는 거의 조롱의 대상이 되고 있으며, 700만을 상회하는 빈곤층의 삶은 절망으로 치닫고 있다. 외환위기 이후의 사회적 양극화는 견잡을 수 없는 상태로까지 진척되어 있으며, 사실상 ‘사회적 타살’로 볼 수 있는 자살률은 OECD 국가 중 거의 최상위를 기록하고 있다. 서민들은 치

솟는 주택 교육비로 신음하고 있으며 현대판 ‘노예’라고까지 지칭되는 비정규직 노동자가 전체 노동자의 과반을 넘어섰다. 그래서 1987년 이후의 민주화가 국민의 삶의 질의 개선과 행복을 가져다 주었는지 심각한 회의가 널리 퍼졌다. 절차적 민주주의, 탈권위주의, 지방 분권, 대미종속 극복 등의 문민정권이 표방한 가치에 대해 이견을 제시하는 사람은 없지만, 그것이 과연 민중들의 삶에 무엇을 가져다 주었는가라는 의문이 심각하게 제기되고 있는 실정이다. 이웃 일본에서 10년 동안의 경제 침체가 정치적 무관심과 우익세력의 득세로 나타났듯이 이러한 민주화 피로 현상은 우익 선동정치나 유사 파시즘의 온상이 될 소지도 있다.

아직 사법 행정영역은 물론 사회경제 영역, 풀뿌리 차원에서 우리의 민주화는 초보적인 상태이므로 민주주의는 이런 영역으로 더욱더 확대 심화되어야 한다는 주장이 있고, 그것은 매우 타당하다. 그런데 힘들고 지친 대중들은 그다지 인내심이 높지 않다. 현 정권의 핵심인사들은 1987년 이후 민주화가 지역주의 정치구도로 정착되는 바람에 개혁세력의 정치적 동력이 제한되어 있다고 보면서 한나라당과의 대연정까지 주장한 바 있으나, 위기의 본질은 지역주의에 있는 것이 아니라 사실은 문민정부나 참여정부의 대안부재에 있다는 비판이 더욱 설득력을 얻고 있다. 특히 지난 해 4·15 총선으로 자유민주주의 세력이 행정부와 의회까지 장악했는데도 국가보안법 등 자유민주주의를 심각하게 제약하는 제반 입법의 청산이 이루어지지 않고 있으며, 사립학교법 등 민주주의 제도화·공고화를 위한 제한 입법화나 제도개혁이 제대로 추진되지 못하는 것이 사실이기 때문이다.

미네르바의 올빼미는 진정 황혼이 깃들어야 날기 시작하는가? 아니면 ‘문민정권’, ‘참여정부’라는 허깨비 때문에 우리는 1987년 당시의 요구들과 경험들을 오직 선별적으로 기억하게 되었는가? 그렇지 않으면 신자유주의라는 복병이 모든 것을 뒤틀어 버렸는가? 참여정부의 인기가 바닥을 기고 있으며, 민주화라는 담론이 오히려 냉소의 대상이 된 지금, 지난 십수 년의 기억의 지층을 들추면서 우리의 위치를 가늠해 볼 필요가 있다.

2. 민주주의라는 난제

흔히 ‘인민의 지배’로 집약되는 민주주의는 지배자를 선출하는 하나의 방법으로 볼 수 있기 때문에 쉽게 도입, 정착시킬 수 있는 제도로 간주하는 경향이 있지만, 사실 민주주의는 그 자체로도 대단히 이루기 어려울뿐더러 유지하기도 어려운 프로젝트다.” 특히 정치적 민주주의가 작동하기 위해서는 정치 게임의 구성원이 절차를 지킬 의지와 양보의 정신이 있어야 하며, 책임 있고 양심적인 관료집단이 존재해야 하고, 자질있는 정치가가 육성되어 있어야 하며, 대중들이 의사를 표현할 수 있는 자유가 허용되고, 그들이 지혜롭게 판단할 수 있도록 충분히 성숙되어 있어야 한다.

한편 민주주의의 절차를 거쳐서 선출된 후보가 반드시 독재자보다 우수하다고 볼 수 없으며, 또한 경제적인 성과의 측면만 본다면 민주적 방식이 독재보다 효율적이거나 생산성이 높다고도 볼 수도 없다. 이처럼 단기적으로는 낭비와 혼란을 가져올 수도 있는 민주주의 제도를 옹호하기 위해서는 민주주의가 왜 사회의 다수의 구성원이 ‘선한 삶’에 이르는 데 그토록 중요한 제도인가에 대한 가치 합의도 필요하고, 민주주의가 정치영역을 넘어서서 경제영역에까지 도입될 수 있는지에 대한 논의도 필요하다.

그런데 언제부터인가 우리는 그냥 정치권력이 교체될 수 있고, 민주적 제도와 법만 도입하면 민주주의가 쉽게 이루어질 것인 양 여유로운 경향이 있으며, 왜 그것이 우리가 추구해야 할 중요한 가치인지를 원점에서부터 논의하지 않은 채 지나왔다. 지난 1987년 이후 대통령 직선제와 5년 단임제 문민정권 등장 이후 정권 초기의 시행착오와 정권 말기의 레임덕 현상, 정치적 의사결정에 이르는 과정에서의 소모적인 갈등과 정치투쟁, 그리고 득표를 의식한 정치가들의 인기 영합적 행태 등을 생각해보면 사

1) David Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford: Stanford University Press, 1995, p5.

실상 20여 년 이상 지속된 군사독재가 국가의 일관된 방향설정, 특히 경제발전과 국민 복지를 위해서는 더 효율적이었다는 결론까지도 내릴 수 있다. 박정희 향수라는 것도 어떻게 보면 지난 10여 년 이상 이러한 낭비와 혼란을 겪은 국민들이 무소불위의 권력을 가진 한 지도자가 20여 년 동안 통치함으로써 가능했던 정치와 정책의 일관성을 ‘무망하게’ 그리워하는 점도 있다.

사실 냉정하게 생각하면 선거, 혹은 다수자의 지배라는 정치 형식과 동일시되는 온 정치적 민주주의라는 것은 사실상 선거를 통해서 거의 교체될 수 없는 기성의 사회경제 권력과 기득이익들을 합법적 절차를 통해 합법화, 제도화해 줄 수 있는 덧과 같은 것이기도 하다. 슈페터가 지적했듯이 단순 다수결은 인민의 의사를 유효하게 반영하기보다는 오히려 인민의 의사를 왜곡하는 측면도 있고,²⁾ 프랑스 정치학자 버나드 마넝이 주장했듯이 선거라는 방법이 민주적이라는 것은 신화에 불과할지 모른다. 마넝은 민주주의와 선거는 다른 것이며, 어떤 점에서 선거는 엘리트 지배를 영속시키는 기제라고 지적하고 있다.³⁾ 미국은 물론이고, 필리핀, 태국 등 아시아 여러 나라의 사례를 보면 자본주의 사회에서 선거가 어떻게 합법적 방식으로 부자들에게 안정된 권력을 보장해주는지를 잘 볼 수 있다.⁴⁾

군부독재의 종식이 반드시 민주화를 가져오지 않을 수 있고, 민주화가 반드시 대통령 직선제를 의미하는 것은 아니며, 민주주의는 대단히 이루기 어려운 프로젝트라는 것을 어느 정도 알고 있었음에도 불구하고 1987년 당시 한국의 학생, 지식인, 젊은이들이 목숨을 바쳐 민주화를 외쳤던

2) 슈페터, 이상구 역, 『자본주의, 사회주의, 민주주의』, 삼성출판사, 1981, 368쪽.

3) “그래서 그는 권력의 교체가능성과 기회의 평등성이 보장되는 추첨제야말로 민주주의 정신에 부합한다고 주장한다.” 버나드 마넝, 광준혁 옮김, 『선거는 민주적인가』, 후마니타스, 2004.

4) 이 점에서 경제적 민주주의 없는 정치적 민주주의는 근본적으로 한계를 갖는다고 볼 수 있다. 자본주의와 민주주의의 양립불가능성에 대한 마르크스주의의 지적들을 음미할 필요가 있지만 과거의 사회주의가 진정한 민주주의의 이상을 실현했는지에 대해서는 비판적 결론이 나 있고, 현재 남아있는 북한, 쿠바 등의 사회주의가 그것을 구현하고 있는지에 대해서는 회의론이 지배적이다.

이유는 대중이 자신의 대표를 선출할 수 있고, 정치권력의 교체가능성을 열어줄 수 있는 정치질서는 거역할 수 없는 시대적 대세라고 생각했기 때문이다. 6·29 선언 이후 '좌경세력 척결'을 빌미로 내세운 노동운동 탄압과 김영삼, 김대중 등 정치인들의 대선 행보에 대해 우려를 해온 민주화세력은 민주화의 유산(流産)을 심각하게 우려하였으며, 제도권 정치 세력의 타협에 의한 87년 헌법이 '배반'의 전주곡임을 알아챘으나, 민주화를 대통령 직선으로 제한하려는 정치권의 헤게모니를 흔들지 못했다. 그리고 일부 민주화 세력은 '현실정치'의 한계를 인정하자고 하면서 그 구도를 수용하였다. 당시 지배세력은 민주화는 선거, 대통령권한 축소, 국정감사 부활 등 1972년 유신 이전으로 돌아가는 정도로 제한했으며 그것을 넘어서려는 어떤 시도도 '체제 위협'이라고 낙인찍었다. 그래서 노태우·김영삼 정부가 들어선 이후 작업장에서의 민주주의 즉 노동운동은 여전히 탄압의 대상이 되었고, 경제민주주의 즉 경실련이 제창한 토지공개념과 금융실명제 요구는 좌초하였다.

1990년대 이후 한국에서 민주화를 '선거' 혹은 권력 교체가능성이라는 개념으로 왜소화시킨 이후 일어난 일들을 보면 선거과정에서의 대규모 불법 정치자금 수수, 1990년 3당 합당과 같은 위임된 권력집단의 폭력에 가까운 합종연횡, 선거라는 절차를 통해서 과거 반민주, 반인권 전력을 가진 구시대 인사들의 정치권 대거 진출, 지역주의에 의해 굴절된 대중들의 왜곡된 의사표현, 선출된 정치가들의 야합, 부패, 불성실한 국회활동 등 이루 말할 수 없는 반민주적인 사례들을 떠올릴 수 있다. 민주주의 즉 선거를 통한 집권가능성은 정치자금 동원력에 의해 좌우되었는데, 결국 민주주의는 금권정치와 같은 말이 된 셈이다. 일찍이 루소가 영국의 민주주의를 비판하면서 선거가 끝나면 유권자는 또다시 노예로 변한다고 지적했듯이 한국에서도 선거만 다가오면 정치가들은 온갖 공약이 남발하거나 민원에 민감하다가도 일단 선거에서 승리하기만 하면 대중들이 거의 통제할 수 없는 지배세력으로 둔갑했다. 이러한 선거 민주주의에 분노를 느낀 사람들이 시민단체를 조직하고 낙선·낙천 운동 등과 같은 초유의

선거개입 운동까지 벌인 것은 주지의 사실이다.

선거가 민주주의를 농단한 대표적인 사례는 지금까지의 수차례의 대선과 총선, 한보비리, 세풍사건, 대통령 아들들의 비리사건, 삼성, 두산, SK 등 대선자금 사건 등 각종의 거대한 부패사건이었던 것은 분명하지만, 그것이 대중들에게 환멸감을 준 비근한 사례로서 지방자치단체 선거, 각 시도 교육감 선거, 국립대학의 총·학장 선거 등을 들 수 있다 지방자치제 1~3기를 거치면서 뇌물수수, 선거법 위반 등 자치단체장에 대한 기소건수는 142건으로, 4명당 1명꼴로 기소되는 불명예가 계속됐는데, 실제 부정부패 건수는 그것을 훨씬 능가할 것이다. 간선제인 교육감 선거는 더욱 혼탁하다. 올해 들어서도 전국 16개 시·도 교육감 가운데 3명이 부정선거 등 혐의로 구속되거나 불구속 상태에서 재판을 받았다. 직선제가 도입된 이후 치러지고 있는 국공립대학의 총 학장 선거는 학문의 전당인 대학의 권위와 학자들의 명예를 완전히 실추시킬 정도로 돈과 연고에 지배되고 있으며 혼탁하고, 반지성적이라는 점은 주지의 사실이다. 이를 바라본 대중들은 지자체 선거 등의 극히 낮은 참여율과 돈과 지역주의에 휘둘리는 자신과 동료들의 행태는 문제삼지 않은 채, 그리고 더 나아가 선거법 등 경쟁 규칙의 공정성, 자질있는 후보자의 등장 가능성 등은 생각해 보지 못하고 “민주화가 밥 먹여 주는가”라고 아무 생각없이 불만을 터트리게 된 것이다.

선거, 혹은 절차적 민주주의는 경쟁을 통해 지배자의 교체를 가능하게 해 준다는 이데올로기 효과를 갖고 있기 때문에 선거로 선출되었다는 사실이 갖는 정당화 효과도 엄청나다. 그래서 부정부패 사건, 반인권 전력으로 지탄을 받아온 인사들도 ‘선거’에서 유권자들의 심판을 받았다고 선포하면서 돈과 지역주의에 힘입어 국회로 진출한 일이 비밀비재했다. 그래서 웬만해서는 이들을 사퇴시키거나 소환하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 그래서 각 시도에서 교육감 비리사건들을 바라보는 교사들은 차라리 군사독재 시절과 같은 임명제였다면 갈아치우기가 훨씬 수월했을 것이라고 탄식할 정도다. 선거법이 비교적 엄격해져서 일단 국회의원에

당선되더라도 안심하기는 어렵게 되었고, 지방자치 차원에서 주민소환제 도입도 논의되고 있는 것은 사실이지만, 우리는 '87년 헌법'으로 집약된 '민주화' 혹은 '민주주의'라는 구호가 하나의 허깨비처럼 우리의 시야를 지배하면서 다수의 대중들을 그것만 쳐다보도록 만들었으며, 민주화운동의 경력자들도 정권교체, 개혁 등의 구호를 남발하면서 그 허깨비를 '실재'라고 강변해왔다는 사실을 새삼 생각해볼 필요가 있다.

3. 지구적 신자유주의

1987년 이후 한국의 민주화 과정에 가장 영향을 미친 외적인 환경으로는 세계적 차원에서 전개된 탈냉전과 지구화, 그리고 지구적 신자유주의였다고 볼 수 있다.

지구화는 국가단위 경제활동을 국제적인 시장경제에 노출시키고, 국가의 경제정책을 친시장적인 방향으로 변형시킬 것을 요구한다. 그래서 국가차원의 경제 조절, 노사타협, 복지제도 등을 흔들고, 시장을 국가 우위에 서게 만든다. 탈규제, 민영화, 노동시장 유연화 등을 특징으로 하는 신자유주의 경제정책은 거의 모든 나라에서 나타난다. 그래서 조세, 복지, 중소기업 육성 정책 등에서 충분한 토대를 갖추지 못한 후발국 역시 이러한 지구적 신자유주의에서 자유롭지 못할뿐더러, 오히려 이런 나라에서 더욱 노골적인 신자유주의가 나타날 수 있다.

이념형으로 본다면 서구 발전된 자본주의 국가들은 20세기 초반까지 자유주의 - 2차 대전 이후의 복지국가 - 그리고 20세기 후반의 신자유주의의 경로를 겪고 있지만, 여타 후발국이 그러하듯이 한국은 자유주의 단계도, 복지국가의 단계도 거치지 않았다. 말하자면 개발독재체제에서 유사 신자유주의로 이행하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 여기서 우리가 주목해야 하는 것은 냉전 개발독재의 성격이다. 이 체제는 정치적으로는 파시즘과 유사한 것이었지만 경제적으로는 요즈음의 신자유주의의 내용을 어느 정도 갖고 있었다. 한국처럼 국가가 정치경제적으로 대외 종속적이

었던 나라에서 국가는 국민들에 대해서는 억압적이었다. 국가의 대외적 종속성은 실제로 동원 가능한 경제자원 즉 하부구조적 힘의 취약성을 보여주는 것인데, 권력재생산과 정책수행을 위해 자본가와 토지소유자들에게 의존하지 않을 수 없었다는 것을 의미한다. 그래서 재벌과의 구조적 유착은 불가피했고 따라서 관료들 역시 기업가들과 공생관계에 있었다. 그래서 유럽 복지국가와 달리 개발독재 국가의 경우 국가는 국민을 시장으로부터 국민을 보호하는 존재였다기보다는 국가가 곧 최고의 시장으로서 역할을 했다고 볼 수 있다. 그래서 한국과 같은 나라에서 외세에 의한 국가 주권의 제약은 이미 지구화 이전부터 늘 나타났던 현상이었으며 한국은 애초부터 신자유주의였다는 지적역시 단계론적 역사발전 경로를 겪지 않는 한국 자본주의의 모습을 잘 드러내준다.⁵⁾

한국의 냉전자유주의는 원래 자유민주주의의 기본 원칙, 특히 사상과 표현의 자유 및 노조결성의 자유 등 기본권에 대한 제한을 수반하였는데, 이것이 지구적 신자유주의와 결합되면서 또다시 사회 제반 영역에서의 민주화의 요구에 대해 심각한 제약이 가해지게 되었다. 군부독재의 붕괴는 원래 정치적 민주화와 경제적 자유화를 동시에 가져왔으며 양자를 충돌시켰다. 그러나 20세기 후반 후발자본주의 국가인 한국의 입장에서 민주화와 자유화의 요구는 19세기, 20세기 중반 서구의 것과는 다른 지평 위에서 있었다. 즉 민주화는 아직 해체되지 않은 냉전체제라는 제약 속에 있었고, 자유화는 재벌체제를 기둥으로 하는 고도로 발전된 자본주의 경제 질서 위에서 진행되었다. 즉 한국의 민주화는 과거 자본주의 국가와는 다른 경로를 걸었다. 우선 남북한의 대결체제가 민주화의 요구를 반공주의로 억압할 수 있는 명분을 제공하고 있었다. 노태우 정권하의 1989년 무렵의 공안정국의 조성, 김영삼 정권하의 김일성 사망당시의 조문파동, 김대중 정권하에서의 이데올로기 시비 등이 대표적인 예였다. 그래서 이러한 조건에서 자유화는 말대로 합리적이고 투명한 시장경제의 정착을

5) 손호철, 『신자유주의 시대의 한국정치』, 푸른숲, 1999 참조.

의미하는 것이 아니라 이미 무소불위의 힘을 갖고 있었던 독점 대기업 특히 재벌기업의 무차별적인 시장장악을 용인, 정당화시키는 결과를 가져왔다.

정치적 민주화는 물론 아직 사회경제적 민주화로 진전되지도 못한 한국에서 신자유주의 경쟁담론은 민주화보다는 시장화의 길을 강조하면서, 민주화 특히 사회경제 민주화의 극히 초보적인 요구도 냉전자유주의의 담론을 사용하여 공격하였다. 그래서 1990년대 이후 한국의 신자유주의는 냉전자유주의와 충돌하는 것이 아니라 사실 한 몸을 이루고 있다. “일등만이 살아남은 세상”이라는 삼성의 광고 카피는 신자유주의 경쟁주의를 집약하고 있는데, 이것은 과거 군사주의하에서 군대나 학교에서 적용되던 획일적 약육강식의 논리와 기본적으로 동일한 논리구조를 갖고 있다. 군사주의 획일성과 시장적 획일성은 상통하는데, 그것은 모두 냉전 극우지배체제가 만들어 놓은 시민사회의 위축현상을 반영하고 있다. 국가가 과거부터 친시장적이었으며, 시민사회보다는 강대국의 힘이나 외국 자본의 요구에 부응한다는 점이 가장 노골적으로 드러났을 때가 바로 외환 위기를 맞았을 때이다.

외환위기 당시 IMF의 요구 조건을 한국정부가 거절하기는 어려웠다고 하더라도, 당시 지배층과 언론이 한국의 경제현실과 부합하지도 않았던 IMF의 요구를 거의 100% 받아들여 그들의 요구대로 따라하지 않으면 국가가 망할 것처럼 떠들어댄 것도, 이러한 파시즘적 극우독재, 획일주의의 표현이라고 보아야 한다. 노벨상 수상 경제학자 스티글리츠가 지적한 것처럼 그 우수한 한국의 엘리트 경제관료들이 외국금융기관의 도덕적 해이는 따지지 않은 채 모든 책임을 한국의 민중들이 지도록 했던 IMF의 오만함과 무리한 요구에 대해 한마디 반론조차 제기하지 못한 것은 단순히 이들보다 한국경제를 훨씬 모르고 있는 IMF의 대안이 적절하다고 판단했기 때문이 아니라 그 전부터 국민의 편에 서기보다는 외세의 요구, 자본의 논리에 너무나 익숙해져 있었기 때문이다. 경제관료, 재벌의 입장에서 보면 시장개방, 해외 자본 유입, 기업 구조조정은 하나의 위기였던

것은 분명하지만 자신이 노동자들처럼 생존의 기로에 서는 처지는 아니었다. 이 시점부터 한국의 서민의 생존은 정권보다는 시장 특히 국제자본에 종속되었으며, 그야말로 민주주의는 더욱 레토릭으로만 남았다.

그래서 외환위기를 계기로 하여 전면화된 한국의 신자유주의는 개발국가, 혹은 냉전자유주의 원칙을 훼손하기는커녕 그것을 변형 확대시키는 결과를 가져왔다. 예를 들어 외환위기를 겪고서도 재벌은 독립 경영체제로 변화되지 않았고, 금융기관은 공적자금의 지원을 받았으며, 구조조정은 빅딜의 방식으로 마무리되었다. 외국자본이 들어오자 이들 재벌기업이 적대적 인수합병의 위협에 노출되자 정부는 자시주 취득 한도를 확대하였고, 지주회사 설립을 허용하였다. 국민의 세금인 막대한 공적자금을 투입하고서도 그에 대한 사후 감사나 관리는 거의 이루어지지 않았다. 그리고 노동유연화 조치 역시 사실상 과거 군사독재 시절의 노동억압 체제를 사실상 변형한 것이었다. 일부 대기업을 제외하고서 노동유연화는 전체적인 경제시스템의 유연성 강화를 수반한 것이 아니라 하층의 힘없는 노동자들을 해고할 수 있는 사용자의 권한 강화, 즉 수량적 유연성을 강화하는 쪽으로만 귀결되었다. 노조의 설립이 형식적으로 보장되기는 했으나 권한은 더욱 약화되었고, 노사정위원회가 설립되었으나 민주노총 등 전국단위 노조는 경제정책에까지 발언권을 가진 파트너로 인정받지는 못했으며 시장의 작동을 방해하지 않을 수 있을 정도만의 힘만 인정되었다.

1998년 이후 4대 보험 등 그나마 국가복지의 기본 체제가 갖추어진 것은 외환위기라는 비상상황의 결과였다고 볼 수 있다. 이에 대한 긍정적인 평가가 없는 것은 아니지만, 내용을 들여다보면 그것의 보장성이 현저하게 떨어지기 때문에, 냉전자유주의, 개발독재 시절의 기본 도식인 성장=복지의 틀을 뛰어넘었다고 보기는 어렵다. 즉 1998년 이후 사회경제적 민주화의 진척은 신자유주의의 압력에 의해 심각하게 굴절, 후퇴하였다.

한국의 신자유주의는 통상의 시장주의, 즉 기업의 투명성, 합리성과는 무관한 군사독재 이래의 우승열패 논리이며, 탈법적인 삼성의 후계 승계의 사례가 보여주듯이 기업의 불법이나 반사회적 행동도 시장과 성장의

이름으로 정당화하는 반민주, 반자유주의 논리라 볼 수 있다. 과거에는 저항세력을 ‘빨갱이’라고 낙인찍고 체포 투옥 고문을 했다면 이제는 김상열 대한상의 회장이 강정구 교수를 비판하면서 그의 강의를 들은 학생이 “시장경제를 제대로 이해하고 있는지 의문”이라고 말하고 “취업 시 불이익을 주겠다”고 발언한 것처럼, 기업집단이 사회 사찰의 주역의 자리를 차지하고 있다. 그래서 오늘의 청년 학생들이 이러한 발언에 대해 느끼는 위축감은 과거 데모하던 학생들이 느꼈던 것보다 훨씬 심대하다. 왜냐하면 기업의 사찰은 과거 공안기구의 사찰과 달리 운동권 학생들에게만 적용되는 것이 아니라 모든 학생들에게 적용되는 것이기 때문이다. 그래서 청년들은 이제 자기존중감과 민주주의의 가치를 자발적으로 포기하고 살아남기 위해 기업사회의 노예를 자청한다.

4. 교체, 감시되지 않는 권력

‘민주화’는 대통령, 국회의원 등 상층부의 권력을 교체 가능한 것으로 만들었으며 권력을 국민의 감시권에 노출시켰다. 그러나 자본주의하의 절차적 민주주의라는 것은 실제로 교체불가능한 권력이 엄존하는 사실은 은폐하고 있다. 사실 민주화 이후 한국에서도 숨바꼭질하듯이 이미 실제 권력은 다른 곳으로 넘어갔다.

사실 1980년대 내내, 그리고 6월 항쟁기간 동안 민주화운동을 강 건너 불 보듯이 했던 상당수의 한국인들은 당시에 사실상 기업 권력에 속박되어 있었기 때문에 움직일 수 없었다. 과거나 현재나 기업주는 종업원에 대해 사실상 가장 무서운 권력이다. 기업 내에서 종업원은 자유로운 존재가 아니며, 기업 내 의사결정은 민주적이지 않다. 그래서 일부 사학은 2005년 오늘 시점에도 1980년대처럼 여전히 ‘동토의 왕국’이다. 시장은 소비자들의 기호에 의해 좌우되기 때문에 합리적이지는 하나 민주적이지는 않으며, 구매력있는 소비자들이 지배하기 때문에 구매력 없는 사람들은 지분을 갖지 못한다. 종업원에게 가해지는 사용자의 인사권, 해고권은

군사독재하 대통령의 권한보다 무섭다. 시장이 불안해질수록, 기업 간의 경쟁이 격화될수록 사용자와 종업원의 힘의 역학관계는 더욱 기울어진다. 그런데 냉혹한 시장질서는 경쟁력없는 기업을 끊임없이 도태시키고, 기업 역시 살아남기 위해 사활을 건 전투를 해야 하기 때문에, 기업가들은 자신은 절대 권력자가 아니라는 점을 누누이 강조한다. 실제 기업은 더 많은 임금을 받고자 하는 종업원의 자발적인 헌신성에 기대어 움직이기 때문에 마치 권력체가 아닌 것처럼 보인다. 그런데 자신에게 유리한 후보를 대통령과 국회의원으로 만드는 데 결정적인 힘을 발휘할 수 있고, 자신에게 불리한 입법을 저지시킬 수 있고, 자신에게 유리한 여론만을 조직적으로 유포할 수 있고, 정부 사법부 언론가 학계의 우수한 인재를 자신의 종업원으로 만들 수 있는 대기업을 권력이 아니라고 할 수 있을까?

기업이라는 권력, 시장의 힘에 사실상 포섭되었으면서 ‘민주화’에 속고 있는 대표적인 집단이 노동자들이다. 기업차원에서의 단결권 확보, 단체교섭의 제도화, 조합 민주주의 제도화는 분명히 노동자들에게 약간의 힘을 부여하였다. 그리고 모든 사용자들이 노조를 눈엣 가시처럼 여기는 것도 이들이 실제 중요한 견제세력이 되었다는 것을 거꾸로 보여준다. 그런데 여기에도 닳이 있다. 1987년 이후 기업별 노조설립은 노동세력의 역량을 강화시킨 효과가 있지만, 그에 못지않게 노동자들을 자본의 하위 파트너로 만들고 노동자의 연대를 해체시킨 효과도 있다. 예를 들어 현대자동차 노동자들이 비정규직 해고를 묵인한 것은 이들이 부도덕하기 때문이 아니라, 기업별 노조 제도화의 귀결이라고 봐야 한다. 한편 노동자들은 단위노조나 전국단위 노조 모두 내부 선거 정치투쟁에 골몰하여 결국 범 노동 층의 조직역량을 소진시키고 결과적으로 노조를 자본주의 시장경제와 경제사회질서 내에 점차 편입되는 결과를 가져왔다는 점을 자각하지 못하고 있다. 즉 ‘반쪽만의’ 노조민주화는 다른 조직이 그렇듯이 조직을 과도하게 정치화시키고, 조직의 지속성과 미래를 고민하는 집단의 설 자리를 없앴으로써 결과적으로 사용자가 언제나 교섭에서 우위에 서게 만들었다. 기업과 노조의 구조적 유착은 결국 노조비리 사건으로 비화되었다.

그러나 교체되지 않는 권력의 대표자는 바로 국가기구다. 군사정권하에서는 대통령, 군부, 공안기구 등 통치기구의 정치적 요구에 종속되어 있었기 때문에 그 존재와 역할이 부각되지 않았지만, 이제 선거정치를 통해서 권력의 중심이 이들 통치기구에서 국가 내 다양한 기구로 분산되자 가장 강한 조직력과 지속성을 갖는 집단이 부각되는데, 바로 관료조직과 사법조직이다. 흔히 이들 조직은 정치권력의 하나의 도구로 간주되는 경향이 있지만, 사실상 이 기구의 구성원들은 독자적인 이해관계를 갖고 있다. 즉 정부의 권한 확대를 통한 관료 개개인의 정치경제적 이익추구가 그것이다. 특히 관료집단은 국가예산을 집행하는 주체이자 전문성을 갖고 있는 집단이기 때문에 어떤 선출된 권력도 이들을 무시하고서는 일을 추진할 수 없게 되어 있다. 사법부 특히 검찰은 식민지, 군사독재 이후 기소 독점권 등의 권력자원을 누리고 있기 때문에, 군사정권하에서는 비록 정치권력에 예속되어 있었다고 하지만, 민주화 이후 그러한 족쇄가 사라진 다음에는 1994년 전·노 두 전직 대통령 기소유예 처분, 기업가들에 대한 무혐의 처분, 대선자금 수사 회피 등 사실상 자신의 마음대로 권력자들을 구속하거나 풀어줄 수 있는 무소불위의 권력체로 등장하였다.

그런데 식민지와 분단하에서 오랜 기간 동안 강화된 국가권력은 관료, 법관의 힘을 크게 비대화시켜 놓았는데, 이들이 실제 사회 내 약자의 민원을 해결한다거나 서비스를 하는 자세를 갖거나 스스로의 정화능력, 전문성과 책임성을 배양하는 모습을 보인 적이 거의 없다. 정치권력은 관료와 사법부의 상층부에 대한 인사권을 장악함으로써 이들을 계속 도구화·정치화해 왔기 때문에 그것에 저항해서 자신의 독자적인 힘과 공정성을 기를 기회를 갖지 못했으며, 기업 및 시민사회의 이익집단과 유착하거나 그들의 사실상의 대리자가 되어 심각한 부패의 고리를 형성해 왔다. 스펀터가 지적하듯이 유능한 관료들은 정치가들을 지도하거나 교육까지 할 수 있기 때문에 현상적으로 정치가들이 관료를 지배하는 것처럼 보이지만 자세히 보면 사실 관료가 '뜨내기' 정치가들을 지배하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 한국에서도 1987년 민주화 이후 권력의 중심이 과거의

군부, 공간기구 등 통치기구에서 선출된 정치권력으로 이행하자 관료, 법관의 발언권이 커지게 되었다. 즉 이들은 ‘단순한 도구’가 아니라 자신이 내린 결정에 대한 정책적 책임은 입법자들인 정치가들에게 전가시키면서도 자신의 이권을 챙기는 ‘살아있는 기계’로 기능하였다.⁶⁾

한편 민주화는 통상 지배의 성격을 변화시키는데, 다수의 합의와 공론을 통한 의사결정이라는 형식이 바로 그것이다. 이러한 지배의 중심에 서 있는 것이 언론이다. 특히 1990년대 이후 정보화 사회로의 진입은 언론기관의 역할을 더욱 비대화시키는 경향이 있다. 언론은 의제설정, 현상에 대한 축소 및 확대 등을 통해서 기존이 현실을 자신의 프리즘으로 재해석해서 수용자들에 전달한다. 언론은 여론을 수렴하기도 하지만, 사기업의 성격이 강한 한국의 언론의 경우 특히 광고시장 즉 기업의 이해에 주로 종속되어 있다. 한국의 경우 방송은 정치적으로 종속되어 있지만 신문의 경우 거의 전적으로 시장에 의존해 있기 때문에 군사정권하에서는 사실상 방송의 정치적 예측성이 문제가 되었지만 민주화 자유화 이후에는 기업집단의 이해를 반영하고 있는 신문이 더욱더 의사소통을 왜곡할 가능성이 높아졌다.

이들 교체되지 않는 권력체들은 지난 군사정권에서도 공공조직으로서 보다는 주로 사익을 옹호하는 조직으로 기능해 왔는데, 민주화 국면에서 자신의 부끄러운 과거를 청산하고 공익에 복무하는 조직으로 거듭나야 할 과제를 안게 되었다. 그러나 이들은 극우반공주의, 국가주의, 성장주의 가치관과 권위주의를 버리지 못하고, 자신의 기득권을 유지하기 위해서 강자에게는 복종했다가도 취약한 문민정권에 대해서는 유독 자유, 자율, 독립성을 외친다는 공통점을 갖고 있다. 그리고 이들의 행태는 대체로 거대자본과 친화적이며 노동자나 사회적 약자에 대해서 냉혹하다. 문민정부는 대체로 ‘정치 자본’의 취약했기 때문에 더욱더 이들 교체되지 않는 권력의 눈치를 보았다. 그리고 지구화와 신자유주의는 작은 정부 혹은 기업

6) 막스 베버의 주장. 막스 베버, “국가사회학”, 금종우·전남석 공역, 『지배의 사회학』, 한길사, 1981, 347쪽.

가적 정부를 이상적인 것으로 설정하였으나, 관료의 기득권을 침해하지는 못했고, 오히려 관료, 사법부, 언론 모두 ‘치열한 경쟁 시대’에 기업의 공헌을 적극적으로 인정해야 한다는 논리를 내세워 군사정권 시절과 다름 없이 다수 국민의 편을 들기보다는 자본의 편을 들고 있다. 어떻게 본다면 민주화 이후의 문민정권은 이들 교체되지 않는 권력 위에 얹혀 있는 섬과 같은 존재라고 봐도 좋을 것이다.

김대중 정부의 좌초가 대표적인 사례다. 김영삼과 달리 김대중은 출발부터 극우세력에게서 좌파라는 낙인이 찍힌 처지였는데, 즉 관료, 사법, 언론 등 교체되지 않은 권력을 그대로 둔 상태에서 그의 정치적 선택의 폭은 오히려 김영삼보다 더 좁아졌다. 2000년 무렵 의약분업에 대한 의사집단의 집단저항이 대표적인데, 시민-정부 연합안인 의약분업안이 제출되자 보수언론과 야당, 의사집단이 들고 일어나 정부와 시민단체를 빨갱이로 몰기 시작했다. 결국 의약분업은 거의 누더기가 되고 말았다. <조선일보>의 작품인 최장집 교수 사상시비는 김대중 정부의 기선을 제압하기 위한 이들 ‘교체되지 않는 권력체’, 구 기득권 세력의 총공세의 성격이 강했다. 이러한 조건하에서 김대중 정부는 ‘빨갱이’로 몰리지 않으려고 시장에 대한 억제와 칼을 드는 일을 더욱 조심할 수밖에 없었고, 군사정권에 버금가는 노동탄압 정책을 실시하였고, 감옥을 국가보안법 위반자로 채웠다.

5. 정치의 실패와 시민운동의 대안?

현대 자본주의 국가에서는 국가의 실패·시장의 실패만 있는 것이 아니라 정치의 실패라는 것도 있다. 자본주의하의 정치가는 사실상 기업가와 유사하다. 좀 과장해서 이야기한다면 이들은 자신의 정치활동을 위한 ‘엄마 젖’을 주는 실력자인 대기업가에게 간접 고용된 존재라고도 볼 수 있다. 국가개입주의의 한계, 그리고 시장만능주의의 문제점 못지않게 정치가들의 단기이익 추구하고 반공의적인 행동도 주목해야 한다. 즉 부도덕한

기업들이 시장에서 생존하기 위해 소비자에게 유해한 물질도 생산 유포시킬 수 있듯이 정치집단 역시 다수득표, 재선, 권력 장악을 위해서는 국가나 공동체의 장기적인 이해를 희생시키고 자신의 이익을 앞세울 수 있다. 특정 이념과 가치, 그리고 정치철학이 확고하지 않는 정당, 정치지도자일수록 이러한 경향은 더욱 두드러진다. 이 경우 정치가들은 표를 얻을 수 있는 일에 수단과 방법을 가리지 않게 되고, 정작 중요한 사안은 등한시할 수 있다. 즉 시장만 근시안적인 것이 아니라 정치도 근시안적일 수 있다. 한국처럼 대통령 단임제가 실시되는 나라에서 근시안적 행태는 더욱 강화된다.

김영삼 정부가 극우의 공세에서 탈피하기 위해 신공안정국을 조성한 것, 그리고 OECD 가입이라는 성과에 도취되어 외환위기에 대비하지 못한 것이 그 대표적이다. 김대중 정부 역시 경제위기 조기 극복이라는 정치적 성과에 매달려 경제민주화 혹은 지구화 시대에 맞는 장기적인 시스템 구축에 진력하지 못하고 경제위기 돌파의 방편으로 노동시장 유연화 조치, 부동산 거품을 조장한 것이 대표적이다. 결국 김대중 정부는 사회복지 정책에서 일정한 진전을 이루었고, 카드 남발 허용, 부동산 규제완화 등의 조치로 소비를 조장하여 단기 경기를 회복하였으나 우리 사회를 치유할 수 없을 정도로 양극화시키는 데 기여한 것도 사실이다. 그렇게 본다면 오늘의 심각한 사회 양극화는 바로 민주화운동의 적자라고 자칭하는 이 '국민의 정부'에서 본격화된 것이라고 해도 과언이 아니다.

이 두 정권 그리고 지금의 참여정부하에서 민주화의 이름으로 시장의 힘은 더욱 증대되었고, 기득권 세력에게 엄청난 부를 안겨다 줌과 동시에 다수의 중산층을 빈곤층으로 전락시켰다. 그 일차적 원인은 바로 분단, 냉전 자유주의, 개발독재와 그것이 남겨놓은 권력 지형이라고 볼 수 있다. 그러나 이들 정치세력과 그들에게 편승했던 민주화 세력이 내건 민주화라는 구호는 사실상 이들의 집권을 정당화해준 레토릭이 아니었나 하는 비판도 가능하다. 1987년 이후 한국은 민주화 국면이라고 부르기보다는 무엇보다도 경제자유화, 즉 시장권력의 강화과정이었으며, 그것은 곧 노동

자나 사회적 약자에게 더 큰 시련의 시기일 수 있다는 것을 의미한다. 그래서 통상 제3세계에서 민주화란 사실상 다국적 기업과 국내 대기업의 지배를 더욱 더 용이하게 하기 위한 전략이라는 비판이 제기되는데 한국의 사례도 그것을 잘 보여주고 있다. 즉 1997년 외환위기가 없었다면 김대중 정부는 없었을 것이라는 지적이 그것인데,⁷⁾ 민주화가 해외자본 진입의 좋은 환경이 된다는 이야기다.

결국 1987년 미완의 민주화운동의 후계자는 1990년대 시민운동이었다고 볼 수 있다. 1987년 민주화가 사실상 학생, 지식인, 일부 중간층의 투쟁의 산물이지 대다수의 국민들의 경우 소극적이거나 수동적이었기 때문에 민주화의 성과는 주로 1990년대의 시민운동의 등장으로 집약되었고, 1987년 당시 대규모 파업투쟁을 벌이기는 했지만 정치투쟁의 전면에 나서지는 못했던 노동운동은 여론집단적 성격을 가진 시민운동에게 이후의 사회 정치적 의제설정의 주도권을 넘겨주었다. 즉 정치사회에서 시민운동의 과잉 대표성과 노동세력의 정치적 취약성은 1987년 민주화가 이후의 한국사회에 남긴 부정적 흔적이라고 볼 수 있다. 즉 노동운동이 의미있는 사회 세력으로 부상하지 못하고, 신자유주의 시장경제를 용인하는 자유주의적 시민운동이 실제 시민사회나 정치사회의 의제설정을 주도하게 됨으로써, 결과적으로 기업사회의 도래를 촉진시키고, 비록 의도한 것은 아니었다고 하더라도 사회 양극화를 더욱 확대시키는 데 기여한 것은 아닌지 돌아볼 필요가 있다. 그리고 시민운동의 대중적 기반의 취약성은 대중들 즉 유권자들을 참여지향적 시민으로 변화시키지 못했다.

87년 헌법, 절차적 민주주의, 기업별노조의 제도화, 경제 자유화 등으로 지난 18년간의 집약된 민주화의 도정은 이러한 외적인 제약과 내적인 역

7) 이른바 워싱턴 컨센서스라는 것에 의해 남미나 아시아의 외환위기는 대체로 이들 나라의 대통령 선거 국면에 발생하여 권력을 잡을 수만 있다면 무슨 일이라도 할 준비가 되어 있는 대선후 보들로 하여금 국제자본의 요구를 거의 100퍼센트 수용하지 않을 수 없게 만들고, 어떤 점에서 민주 세력이 권위주의 세력보다 정당성의 기반을 갖추고 있기 때문에 이들 해외 투기자본이나 IMF의 요구에 더욱 순종적일 수 있고, 따라서 민주 인사의 등장이 더 유리할 수 있다는 진단이 바로 그러한 이유다. 손호철, 『신자유주의 시대의 한국정치』, 푸른숲, 1999, 196쪽.

량의 한계, 정치적 선택의 실패 속에서 확실하게 한계에 봉착했다. 그 한계의 결과는 무차별적인 시장 자본주의와 '욕망의 천하통일', 온 중산층의 부동산 투기꾼화, 400만의 신용불량자와 700만의 최저생계비 이하의 빈곤층 퇴적으로 나타나고 있다.

6. 환상을 넘어서

여야의 타협에 의해 구렁이 담 넘어 가듯이 제정된 87년 헌법에 대해 이미 당시에 많은 민주화운동 단체는 강력한 비판을 제기한 바 있다. 87년 헌법의 핵심 내용인 대통령 직선제와 단임제, 국정감사 실시와 헌법재판소 설치 등은 민주화의 완성이 아니고 출발점에 불과했으며, 민주주의 정착과는 더더욱 거리가 멀다는 것을 인지하고 있었던 민주화 세력의 상당수는 이후 노동사회의 민주화, 과거청산, 그리고 사회주의 붕괴와 지구화의 물결 속에서 민주화의 동력이 크게 약화될 것을 크게 우려하면서 그에 대해 나름대로 대응해 왔지만, 노태우 정권 5년의 기간은 이러한 과제를 결정적으로 후퇴시켰다.

과거와 달리 이제 법의 이름으로 시행된 노동 배제와 과거청산의 지지 부진함이 이후 정치적 역학관계에 미치는 효과, 국민들을 중앙정치에서든 풀뿌리 차원에서든 정치사회의 실질적인 주체로 등장하는 것을 저지한 효과는 실로 심대했다. 그것은 민주화 이후의 권력관계에서 노사 간의 힘의 균형을 자본 측에 훨씬 유리하게 구조화하는 계기가 되었으며, 미봉적 과거청산은 5공 군부세력을 비롯한 구 기득권 세력의 부활을 조장하였고, 중세기 종교적 이단자에 대한 박해의 현대판이라 할 수 있는 국가보안법을 여전히 살아있게 만들었으며, 지역사회를 토착세력과 여러 이권세력의 수렵장으로 만들었다. '민주화' 세력의 지리멸렬함과 사회경제적 의제에 대한 상대적 무능함, 그리고 시장자본주의와 소비문화의 확산, 정보화 사회의 제반 징후들은 한국사회가 서 있는 좌표 자체를 헛갈리게 만들었다.

참여정부가 뒤늦게나마 검찰, 언론개혁의 의지를 표방하고 과거청산의 중요성을 인정한 것은 87년 ‘민주화’의 한계를 넘어서려는 시도라 할 수 있으나, 이들 교체되지 않는 권력의 힘은 너무나 막강하고, 시장자본주의의 힘은 이들이 감당할 수준 이상이다. 그런데 문민정부와 참여정부는 노동을 적으로 돌리고도 민주주의를 공고화할 수 있다는 착각을 갖고 있다. 이미 정치권력권에 진입하여 그 단맛을 누리게 된 구 민주화 세력의 상상력은 고갈되었으며, 이들이 아직도 좋은 사회를 만들려는 열망을 아직도 있는지는 의심스럽다.

그래서 우리는 빛바랜 ‘민주화’ 담론, 그리고 민주주의라는 용어를 잠시 뒤로 밀쳐놓고 새로운 개념을 만들어야 할 시점에 왔다. 오늘 한국사회가 처한 최대의 과제는 바로 기업국가, 기업사회의 무서운 압박으로부터 어떻게 대중들의 어깨를 짓누르는 짐을 내려주고 그들이 숨쉴 공간을 만들어 놓을 수 있는가이다. 정부와 지자체, 언론, 사법부, 대학이 모두 기업처럼 되거나 기업의 요구에 부응하는 형태로 재편될 것을 요구받는 사회에서 기업의 이윤추구 가치가 아닌 사회적, 인간적 가치가 존재할 수 있는지를 보여주고 실천하는 문제다. 모든 국가기구와 사회조직이 공간기구화되던 시절에는 민주화가 희망이었지만, 모든 국가기구와 사회조직이 기업조직화되고 재벌기업의 반사회성과 불법성을 비판하기 위해서는 상당한 위험부담을 감수해야 하는 새로운 형태의 조지 오웰식 ‘1984년’인 오늘에는 과거와는 다른 구호와 담론과 대응이 요구된다. 독점 대기업이 본연의 과제에만 충실하고 시장논리가 우리의 생활세계를 식민지화하는 것을 막아내기 위해서는 형평, 공생, 정의, 지속가능성, 연대 등의 가치와 그에 필요한 실천전략, 새로운 주체형성이 필요하다. 그것을 위해 우선은 87년 민주화의 환상으로부터 확실히 벗어나야 한다. 이제 민주화라는 말은 그만하자. ❷

『황해문화』 편집자문위원, 성공회대학교 사회과학부 교수. 1959년생. 서울대학교 대학원 사회학 석·박사. 주요저서 「1960년대의 사회운동」, 『분단과 한국사회』, 『근대의 그늘』, 『전쟁과 사회』, 『미국의 엔진, 전쟁과 시장』 등. dckim@mail.skhu.ac.kr <http://dckim.skhu.ac.kr>