

# 민주화 이후의 한국 민주주의 민주주의를 심화시키기 위해

정일준

## 한국 민주주의에 대한 불안 또는 불만:

### 저항의 기억과 참여의 추억

노무현 '참여정부'가 들어선지 100일이 지났다. 노무현 정권의 출범은 국가에 의해 위로부터 동원당하던 대중의 제도정치시대가 지났음을 의미한다. 이제는 시민사회 안에서 자발적으로 참여하는 다중의 문화정치시대이다. 노무현 정권은 군사권위주의 정권에 대해 처절한 선흥빛 저항의 기억을 간직한 '386세대'와 '노사모,' '붉은 악마,' '촛불시위' 등을 통해 한 바탕 흥겨운 직접 참여의 추억을 간직한 '2030세대'의 뜨거운 성원에 의해 탄생했다. 물론 젊은 세대 외에도 광범한 중산층과 노동계급 및 고른 지역별 지지가 노무현 정권 탄생에 기여했음은 물론이다.<sup>1</sup>

노무현 정권은 1987년 6월 항쟁으로 물꼬를 튼 민주화 이행 이후 3기에

1 최장집, 「한국민주주의와 좋은 정부의 조건에 관해」, 『시민과 세계』, 당대, 2003년 상반기 제3호, pp. 10~23.

해당하는 탈권위주의 정권이다. 한국 사회는 박정희 정권(1961~1979년), 전두환 정권(1980~1988년), 노태우 정권(1988~1993년)으로 이어진 30여 년에 걸친 군사권위주의 정권에서 김영삼의 '문민정부' (1993~1998년), 김대중의 '국민의 정부' (1998~2003년)를 거쳐 노무현 시대를 맞고 있다. '한국 정치에 가장 큰 영향력을 행사하는 집단'에 대한 최근의 여론조사 결과는 한국 권력 엘리트의 정치적 영향력 부침을 바라보는 시민의식의 변화를 잘 보여준다. 6월 항쟁 직후인 1988년 조사에서 군부(32.3%)·학생(28.5%)·국회의원(13.2%)·언론인(6.3%)·재야 세력(3.9%) 순이었음에 비해, 이번 조사에서는 국회의원(33.6%)·시민단체(14.9%)·언론인(12.6%)·재벌(10.5%) 순으로 나타났다.<sup>2</sup> 적어도 겉보기에는 지난 15년간 한국에서 지배 엘리트 교체를 통해 어느 정도 민주화가 이뤄진 것처럼 보인다. 그런데 '민주화 이후 한국 사회가 질적으로 나빠졌다'는 지적이 나오고 있으며, 민주주의에 걸었던 열망만큼 실제 상황이 나아지지 않은 데 대한 일반 시민의 실망이 급속하게 확산되고 있다.<sup>3</sup> 또 다른 쿠데타에 의해 한국 민주주의가 후퇴할지도 모른다는 불안을 느끼는 국민은 소수라 해도 민주화 이후 민주주의의 더딘 진전에 불만을 가진 시민은 민주화 이후의 민간 정권 아래서 오히려 늘어가고 있는 것처럼 보인다. 심지어 갓 출범한 노무현 정권에 대한 지지도조차 취임 초에 비해 큰 폭으로 하락했다.<sup>4</sup>

이 글에서는 거의 주기적으로 폭발적 정치 참여와 냉소, 민주주의에 대한 열망과 실망이 급격히 교차하는 한국 민주주의의 특징을 역사적이면서 비교사회적인 맥락에서 살펴보고자 한다.<sup>5</sup> 먼저 한국 민주화의 궤적을 비교

2 『한겨레』, 2003년 5월 15일, 41면.

3 최장집, 『민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기』, 후마니타스, 2002.

4 『한겨레』(2003년 5월 26일, 1면)에 따르면 취임 초에 비해 지지도가 14% 낮아졌다고 한다. 또 조선일보와 한국갤럽이 노무현 대통령 취임 100일을 맞아 실시한 여론조사에 따르면 노무현 정권의 국정 수행에 대해 '잘하고 있다'며 지지를 보낸 국민이 40.2%로 '잘못하고 있다'며 지지하지 않은 국민이 41.4%로 나타났다. 『조선일보』(2003년 6월 2일, 1면).

지평에서 추적하면서 앞서의 두 민간 정권이 추구했던 개혁의 허실을 살펴본다. 다음으로 한국 민주주의의 현재 조건을 탈냉전과 전지구화의 진전이라는 맥락에서 되돌아본다. 그리고 미국이 한국 민주주의에 끼친 영향을 살펴본 다음, 한국 민주주의의 심화를 위해 노무현 정권이 추구해야 할 통치 구조에 관해 제언하고자 한다.

### **비교 지평에서 본 한국 민주화의 특징:**

#### **김영삼·김대중 정권과 개혁정치**의 딜레마

비교 시각에서 볼 때 한국은 권위주의로부터 이행을 넘어 민주주의의 공고화 단계에 돌입했다고 할 수 있다. 그러나 권위주의와 민주주의라는 이분 구조로는 한국 민주주의의 위상을 파악하기 어렵다. 한국 민주주의의 현주소를 정확하게 알기 위해서는 민주주의를 절차적 수준에서 세분해 볼 필요가 있다. 비교적 공명하고 자유로운 선거가 이뤄지고 있다는 점에서 선거민주주의 단계에 도달해 있지만, 정치적 및 사회적 권리를 시민 모두가 확보하지 못했다는 점에서 자유민주주의 단계에는 이르지 못했다고 볼 수 있다. 한국을 비롯한 대부분의 제3파 신생 민주주의 third wave democracy 국가들은 보편적 선거 제도의 도입을 통해 수평적 정권교체에 이르는 수준에 도달해 있지만 여전히 불완전한 정치적 경합과 사회적 포용이 이뤄지는 가운데 정부의 책임성과 국민의 대표성이 잘 조화되지 못하고 있다.<sup>6</sup>

한국 민주화의 특징은 한마디로 지연된 민주화 이행과 제약된 민주주의 공고화라고 볼 수 있다. 일반적으로 민주화 방식이 민주주의의 형태에 적지 않은 영향을 미친다고 볼 때, 한국 민주주의가 선거민주주의 단계를 넘지

---

5 주한 미대사관 문정관 출신인 그레고리 헨더슨은 이미 1960년대에 이와같은 한국 정치의 특징을 '소용돌이' 현상이라고 지칭한 바 있다. 『소용돌이의 한국 정치』, 한울, 2000(1968).

6 자세한 것은 임현진·정일준, 「한국 민주주의의 현주소: '세계화' 정책과 신자유주의적 구조조정」, 『한국 사회 발전 연구』, 나남, 2003, pp. 339~364 참조.

못하고 있는 주된 이유는 권위주의로부터 민주주의로의 이행 과정에서 찾을 수 있다.<sup>7</sup> 한국에서 민주주의 이행은 민주화를 위한 아래로부터의 도전 국면에서 제도권 야당 및 재야 사회운동 세력의 온건파와 권위주의 체제의 개혁파 사이의 타협에 의해 가능했다. 이런 '거래에 의한 이행'은 정치 엘리트 수준에서 정치 협약을 낳았지만 불행히도 전체 사회 수준에서 사회 협약을 이끌어내지는 못했다. 지식인, 학생, 노동자, 중산층이 시민사회에서 한국 민주화를 추동했지만, 정작 정치사회에 포진한 정치 엘리트들은 권력 장악 내지 유지에만 몰두한 나머지 민주주의의 심화를 위한 사회 협약에는 관심이 거의 없었다. 이는 김영삼 정권과 김대중 정권이 서로 정도의 차이는 있지만 구체제와 신체제 사이의 혼합정체 성격을 가졌던 것과 무관치 않다. 두 민간 정부는 결국 구체제와의 결합에 의한 인적 청산의 미비로 인해 광범한 개혁을 정력적으로 추진했음에도 불구하고 소기의 성과를 거둘 수 없었던 것이다. 권위주의로부터의 이행을 의미하는 민간 정부로서 김영삼 정권과 김대중 정권은 정치권력의 획기적 교체를 논리적으로 예고했다. 각자의 이해와 목표를 추구하는 여러 사회정치적 행위자들 사이의 제도적 관계로서 정치권력의 성격을 정의한다면, 민간 정부의 등장은 권위주의 시대와는 다른 정치권력의 형성을 가져올 수 있는 것이다. 그러나 두 민간 정부의 변형주의 transformalism에 의한 집권은 정치권력의 근본적 변화를 가져오지 못했다. 경상북도의 민정당과 충청도의 신민주공화당과 경상남도의 통일민주당 사이의 1990년의 3당 합당에 의한 김영삼 정권의 등장과 전라도의 새정치국민회의와 충청도의 자민련 사이의 1997년의 2당 선거연합에 의한 김대중 정권의 성립이 바로 그것이다. 결국 '문민정부'나 '국민의 정부'나 하는 화려한 수사의 배후에는 특정 지역을 연고로 하는 기존 정치 세

---

7 Chung, Il-Joon, "Demilitarizing politics in South Korea," Mary Callahan ed., *Militaries in the Politics of Democratic Reform*, Seattle, University of Washington Press, 2003.

력들 사이의 제휴가 자리 잡고 있었다.

한국 현대사에서 김영삼 정권과 김대중 정권만큼 총체적인 개혁을 시도한 예를 찾기는 쉽지 않다. 민선·민간 정부로 출발한 두 정권은 권위주의 시대의 잔재를 청산한다는 역사적 사명감에서 정치·경제·외교·언론·법 등 사회 전반에 걸쳐 일대 수술을 가하고자 했다. 그러나 불행히도 두 정권은 거의 똑같이 5년이란 짧은 집권 기간 안에 개혁을 마무리한다는 과욕으로 인해 소기의 성과를 거두지 못했다. 두 정권은 개혁이 혁명보다 어렵다는 역사의 진리를 경시하고, 정권재창출이라는 정치사회 안의 게임에 몰두함으로써 오히려 기존의 정치 균열과 사회 갈등을 증폭시켰다는 책임을 면하기 어렵다. 두 정권 모두 가시적 비전과 거시적 대안에 근거한 현실적 정책이라는 실행가능한 개혁 프로그램을 만들지 못함으로써 결과적으로 정책 혼선과 사회 혼란을 조장했다고 볼 수 있다.

비교 지평에서 볼 때 신생 민주주의 국가들이 개혁을 추진하는 과정에는 네 가지 선택지가 있다. 첫째, 정부의 포고령주의 decretism, 둘째, 정부가 국민을 강제하는 명령주의 mandatism, 셋째, 국회의 합의를 통한 의회주의 parlimentalism, 넷째, 자본과 노동의 타협을 통한 조합주의 corporatism가 그것이다. 김영삼 정권은 최초의 문민정부라는 자부심과 높은 대중적 지지에 입각해서 주로 명령주의에 입각해 개혁을 시도했다면, 김대중 정권은 노사정 합의에 의한 조합주의를 부분적으로 활용해 개혁을 추구했다. 두 정권 모두 의회주의를 경시했다. 그리하여 개혁 추진은 국민적 합의를 통해 사회 정치적 긴장을 해소하기보다 그것을 오히려 증폭시키는 결과를 낳았다. 이것이 바로 김영삼, 김대중 두 민간 정부가 추진한 개혁의 딜레마라고 볼 수 있다.

#### **현 단계 한국 민주주의의 대내외적 조건:**

#### **지연된 탈냉전과 차별적 전 지구화**

한국 민주주의를 탈냉전과 자본주의 전지구화라는 맥락에서 살펴볼 필요가 있다. 한국 민주주의의 성패에는 정치문화나 사회 구조와 같은 내생적 변수뿐만 아니라 탈냉전, 전지구화라는 외생적 변수가 연관되어 있기 때문이다.

한국의 국가 성격과 민주주의 발전은 세계 수준의 냉전 체제와 한반도 수준의 분단 체제를 반영한다. 그런데 냉전 체제의 해체와 남북관계의 개선은 한국 민주화에 이중적인 영향을 끼쳤다. 냉전 시대 모든 민주주의에는 두 가지 유형의 권위가 있었다. 시민으로부터 유래하는 권위와 적으로부터 유래하는 권위가 그것이다.<sup>8</sup> 냉전과 분단으로 인한 상투적인 적, 즉 ‘공산당’과 ‘빨갱이’의 존재는 한·미 간의 갈등 및 한국 내부 사회 세력 간의 대립을 은폐하고 억지로 봉합할 수 있게 해줬다. 냉전은 공포에 입각한 세계 질서였고, 북한의 위협은 한국의 내적 위기를 계속 외적 원인, 즉 ‘북괴’ 탓으로 돌릴 수 있게 했다. 이제 탈냉전과 남북 화해로 말미암아 그동안 유지되어 오던 공포의 균형은 불평의 균형으로 대체됐다. 강력한 외부의 적이 소멸됨으로 말미암아 이제 한국의 국가는 사회 갈등을 상위에서 규율할 국가안보라는 전가의 보도를 상실했다. 이제 자본주의와 공산주의, 남한과 북한의 투쟁은 자본주의 국가들 간의 투쟁, 남한 내부에서의 만인의 만인에 대한 투쟁으로 바뀌었다. 국가안보의 우선성과 긴급성이라는 국민적 합의가 깨진 빈터를 영구 평화가 채우고 있는 것이 아니라 오히려 사회 구성원 상호 간의 영구 투쟁이 메우고 있는 셈이다. 사실 냉전기에 정치는 기껏 보수정당 간의 권력 다툼이나 사회 정책으로 오그라들어 있었다. 이제서야 정치가 되돌아오고 있다.

한국 민주주의에 서로 표리를 이루고 있는 김영삼 정권의 세계화 정책과 김대중 정권의 구조조정 정책은 기존의 국가-사회 관계의 급격한 변화를

---

8 올리버 백, 정일준 옮김, 『적이 사라진 민주주의』, 새물결, 2000(1995) 참조.

초래함으로써 한국 민주주의의 진로에 매우 중요한 영향을 미치고 있다. 오늘의 한국은 역사상 유례를 찾기 어려울 정도로 자본주의 세계 체제에 통합되어 있다. 이런 개방은 세계 체제 시각에서 보자면 자본주의적 전지구화의 결과이기도 하지만, 국가적 차원에서 보자면 김영삼 정권의 세계화 정책과 김대중 정권의 구조조정 정책의 결과이기도 하다. 김영삼 정권의 잘못된 세계화 정책으로 인해 1997년의 경제 위기가 초래됐다. 이를 IMF의 구제금융에 의해 극복하는 과정에서 김대중 정권이 신자유주의적 구조조정을 단행했다. 이런 일련의 과정에서 한국 민주주의가 질차적 수준에서 향상된 것은 사실이지만, 점증하는 사회정치적 긴장 속에서 정체되고 있다. 두 민간 정부를 거치면서 한국의 민주주의는 헛돌고 있다고 해도 과언이 아니다. 수평적 정권교체가 됐다고 하지만 참여민주주의를 향해 나아가는 데 한계를 보이고 있다.

전지구화가 오늘의 자본주의를 특징 짓는 성격이라면 구조조정은 그것을 작동케 하는 주된 기제로서 기존의 생산 관계와 지배 양식의 변화를 통해 민주주의의 성숙에 심대한 영향을 미친다. 발전도상국가에 관한 한 전지구화는 경제 성장과 민주주의에 대해 긍정과 부정의 양면적인 영향을 미치고 있는 것으로 드러나고 있다. 전지구화가 세계 무역의 확대를 통해 부의 확대를 가져오지만 지역·국가·지방 수준에서는 극심한 빈부 격차를 초래하고 있다는 것은 잘 알려져 있다. 대체로 전지구화의 수혜자는 기존의 중심부 국가들로서, 대부분의 발전도상국가들은 일부 중진국들을 제외하고는 피해자로 전락하고 있다. 경제 성장은 물론 분배도 잘 안 되는 형편에서 대부분의 발전도상국가들은 민주주의를 정착시키려 안간힘을 쏟고 있지만 지극히 절차적 수준을 넘어서지 못하고 있는 것이다. 전지구화는 국가 간 경계를 넘어 세계적 규모의 자본 축적을 가능케 하는 자본, 재화, 서비스의 자유로운 소통을 위한 경쟁의 민주주의이지 평등의 민주주의가 아니다. 게다가 전지구화 과정에서 경제 성장의 혜택을 보는 발전도상국의 경우 그런

민주주의조차도 분배의 불균등으로 인해 사회 갈등과 정치 균열이 늘어나면서 중대한 도전에 직면하고 있다. 신자유주의적 구조조정은 한편으로 참여와 분배라는 민주화의 논리와 다른 한편으로 경쟁과 효율이라는 시장의 논리 사이에 내재한 긴장을 촉발한다. 특히 국제 자본을 유치하기 위해 구조조정을 효과적으로 처리하는 과정에서 기술관료들이 위로부터 '지시받는 민주주의 guided democracy'를 원한다면, 일반 시민은 정책 수립 과정에서 그들의 이해를 신장하기 위해 아래로부터의 '참여민주주의'를 바란다. 발전도상국가들의 정부가 위와 밑으로부터의 구조조정 중 어떤 방식을 취할 것인가는 선택의 문제이기도 하지만, 지구 경제 안의 위상, 국가의 정책 능력과 강도, 국회 내에서의 여당의 위치, 자본과 노동의 상대적 집중도의 차이, 시민사회의 성숙도 등에 따라 달라진다.

민주주의가 정착되지 않은 발전도상국가들의 경우 구조조정 과정에서 평등의 이데올로기로서 민주주의는 축적의 이데올로기로서 시장과 충돌한다. 축적의 논리로서 시장이 개인의 자원 배분과 소비를 위한 권리를 강조하는 반면, 다수의 지배 방식으로서 민주주의는 그런 배분과 소비 면에서 만인이 평등할 권리를 중시한다. 그러나 신자유주의적 구조조정은 참여와 평등보다 경쟁과 효율을 선호하기 때문에 사회 성원들을 개인의 권리를 강조하는 시장 상황으로 내모는 경향이 있다. 결국 발전도상국들은 시장친화적 구조조정 과정에서 점증하는 사회적 격차로 인한 갈등과 균열에 직면하게 되고, 극심한 경기불황의 시기에는 그것들이 빈약한 사회안전망으로 인해 정치 안정을 위태롭게 할 정도로 폭발하게 된다. 발전도상국가들에 대한 비교연구는 민주주의만이 경제 위기 아래에서도 체제의 생존을 지켜주는 버팀목을 보여주고 있다. 구미 국가들과는 달리 철차적 민주주의가 완성되지 못한 상황에서 구조조정 시기에 나타나는 사회 갈등과 정치 균열은 경제 위기를 즉각 체제 위기로 바꿔 놓을 수 있기 때문이다. 이는 한국의 민주주의가 현재의 수준을 넘어 심화되어야 하는 직접적인 까닭이기도 하다.



### 미국과 한국 민주주의: 억제와 증진을 넘어선 헤게모니 프로젝트

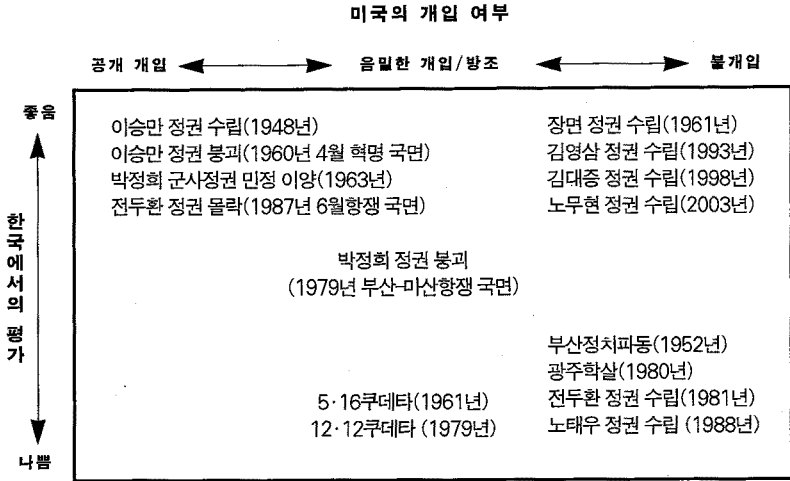
한국 민주주의가 진전됨에 따라 미국을 바라보는 시각이 극적으로 변하고 있다. 과거에는 미국이 대내외 한국 문제의 해결사였다. 지금은 오히려 미국이 문제라고 인식된다.<sup>9</sup> 한·미 관계의 전반적인 성격을 놓고도 물론 의견이 갈리지만, 미국이 한국 민주주의를 억제했는가 deterring 아니면 증진시켰는가 promoting를 놓고도 한국민의 의견은 날카롭게 대립한다. 전자를 지지하는 이들은 미국이 자국의 이익을 위해 이승만의 민간독재 정권과 박정희, 전두환, 노태우로 이어지는 역대 군사독재 정권을 지지했다고 주장한다. '80년 광주'는 미국이 얼마나 한국 민주주의에 무관심할 뿐 아니라 저해 세력인지를 잘 보여줬다는 것이다. 미국은 한국에서 민주주의를 증진시키기는커녕 그것을 억제하는 데 관심을 보였다고 본다. 이는 한국이 민주화 되면 될수록 대미 관계에서 보다 자주적인 입장을 취할까 두려워 할 것이라는 논리로 이어진다. 후자는 미국이 한국에 민주주의라는 이념과 제도를 이식시켰을 뿐 아니라 한국의 허약한 신생 민주주의가 뿌리내리고 성장하도록 물심양면으로, 또 정치권의 앞면과 후면에서 각고의 노력을 기울였다고 본다.<sup>10</sup> 한국 민주주의가 오늘날처럼 발전하는 데는 미국의 역할이 크다는 것이다. 한국이 민주화될수록 과거 독재 정권 시기와 같은 '불편한' 관계는 청산되고 한·미 관계는 더욱 돈독해질 것으로 전망한다.

〈그림 1〉은 한국의 주요 정치 변동에 대한 미국의 개입 여부와 그런 개입에 대한 한국에서의 평가를 나타낸다. 물론 한국 정치 변동에 끼친 미국의 영향력은 이처럼 드러난 행위 수준의 사례에 국한되지 않는다. 필자는 거시적이고 제도적인 수준에서 볼 때 미국은 한국 민주주의 발전에 기여했다고

9 홍성태·노순택, 『반미교과서』, 당대, 2003.

10 미국이 1945년부터 1965년까지 다방면에 걸쳐 한국의 제도 형성에 끼친 영향에 대해서는 도절드 스톤 맥도널드, 『한·미 관계 20년사: 해방에서 자립까지』, 한울, 2001 참조.

〈그림1〉 한국정치변동에 대한 미국의 개입 여부와 한국에서의 평가



본다. 물론 구체적인 정치 변동의 국면에서 미국이 권위주의 정권 편을 든 적이 있다는 사실을 간과하지 않는다. 그렇지만 미국의 방해로 한국 민주주의 발전이 저해됐다는 주장에는 동의하지 않는다. 구체적인 행위 수준에서 살펴보자면 한국 민주주의를 발전시킨 것은 말할 것도 없이 한국인 자신이다. 그렇지만 거시적으로 자유민주주의 문화 이식과 민주 제도의 정착이라는 차원에서 보자면 미국의 기여를 무시할 수 없다는 것이다. 여기서 논의하고자 하는 문제는 미국이 한국에 이식시키고 정착시키고자 했던 민주주의의 성격이다. 미국은 다수 대중의 참여와 합의라는 의미에서의 아래로부터의 민주주의보다는 엘리트 수준의 정권교체라는 경쟁의 규칙을 마련하기 위한 다두제 polyarchy를 증진시키고자 했던 것으로 보인다." 다두제는 어떤 정치 세력도 과반수의 지지를 확보할 수 없게 만든다. 그런데 다두제는 대내적 권력 행사에는 별다른 장애가 없지만, 대외 정책을 놓고는 심각

한 문제점을 노정한다. 한국이 놓여 있는 세계 체제상의 위치와 한·미 간의 쌍무적인 관계에서는 한국의 국가가 국내 지배·피지배계급의 이해뿐 아니라 초국적 자본과 미국의 국익도 반영해야 하기 때문이다. 한국의 국가는 국내 지배계급에 의해 포획됐다기보다 미제국의 헤게모니에 의해 침투당했다고 볼 수 있다. 그래서 역대 군사권위주의 정권의 지도자나 민간 민주주의 정권의 지도자를 막론하고 모두 미제국이 부과한 헤게모니로부터 자유롭지 못하다. 엄밀하게 평가하자면 앞선 두 민간 정권이 추진한 '개혁'은 국내 불평등 구조를 개선하기 위한 구조조정이었다기보다, 전 지구적인 불평등 구조에 한국을 '개방'한 구조 적용이었다. 그리고 이런 정책은 두 민간 정권이 적극적으로 선택했다기보다 세계 체제로부터 부과된 가파른 선택지를 수용한 것이었다.

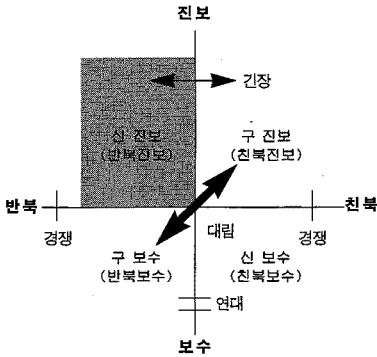
미국의 한반도 군사 재배치는 미제국의 지구 통치 Global Governance라는 관점에서 이뤄진다. 김대중 정권이 '친북적' 이거나 노무현 정권이 '반미적' 이어서 군대를 줄이거나 옹기거나 빼거나 하지 않는다. 충분히 친미적이었던 이승만 정권과 박정희 정권 아래서 대규모 주한미군 감군이 이뤄졌다.<sup>12</sup> 물론 한국민이 일치단결해서 미군 철수를 요구하면 미국은 주한미군을 철수시킬 것이다. 미국이 주한미군 철수를 반대하는 게 아니다. 문제는 한국민 대다수가 미군 철수를 원하느냐이다. 사실 미국은 한국의 정권교체 자체에는 별로 관심이 없다. 민주화된 한국에서는 누가 정권을 잡든 상관없기 때문이다. 미국은 한국을 자신의 제국 판도 안에 붙들어두기 위해 경성 권력을 동원할 필요도 없다. 연성 권력만으로도 충분하기 때문이다. 한국이 정치군사적으로 뿐만 아니라 경제, 사회, 문화적으로도 얼마나 미국화됐는

11 Robinson, William I., *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996 참조.

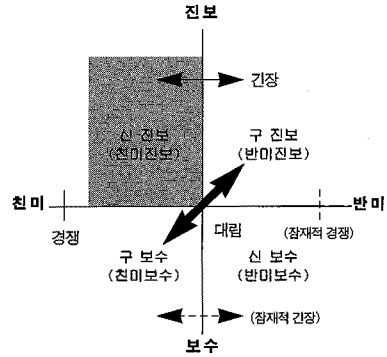
12 김일영·조성렬, 『주한미군: 역사·쟁점·전망』, 한울, 2003.

지를 직시해야 한다. 게다가 탈냉전 이후 미국은 명실상부한 지구제국이다. 과거의 제국과 다른 미제국의 특징은 이제 지구상에 미제국의 바깥이 없다는 점이다. 한국은 '부처님 손바닥 안'이다. 한국 민주주의가 진전되면 대미 자주가 증진되는가? 한국 민주화의 궤적과 현단계 한국 민주주의의 대내외 조건을 고려해 볼 때, 한국 민주주의의 진전은 오직 '제한적으로만' 대미 자주를 증진시킨다는 점을 인식해야 할 것이다.

〈그림2〉 반북/친북과 진보/보수 교차



〈그림3〉 친미/반미와 진보/보수 교차



〈그림 2〉와 〈그림 3〉은 반북/친북과 친미/반미를 진보/보수와 교차시킨 것이다. 그림을 통해 알 수 있는 것은 한국에서 진보가 협소하게 '친북' 이나 '반미' 와 거의 동일시되고 있다는 점이다. 여기서 '반북' 이 북한을 적대시하거나 봉괴시키자는 뜻은 아니다. '친미' 또한 미국을 무조건 숭상하고 추종하지는 말이 아니다. 문제는 '어떤 북한' 을 반대하느냐 또는 '어떤 미국' 과 친하게 지내고자 하느냐는 것이다. 진정한 '진보' 이려면 정치적 자유, 경제적 풍요, 개인적 인권이 보장되지 않는 북한의 모습에 대해서 비판

할 수 있어야 한다. 또 미국을 무조건 배척할 것이 아니라 우리에게 필요한 부분은 적극적으로 활용하려는 자세를 가져야 한다. 이제 남북 화해협력으로 접어든 탈냉전 시대에 시대착오적인 구진보(친북 진보, 반미 진보) 대구보수(반북 보수, 친미 진보)의 소모적인 이념적 대립구도를 넘어서야 한다. 이제 변화한 현실을 반영해 신진보(반북 진보, 친미 진보)가 신보수(친북 보수, 반미 보수)와 생산적으로 경쟁하는 구도가 성립하기 위해서 진보 진영의 사고전환 뿐 아니라 보수 진영의 환골탈태가 요구된다.

### **제도개혁을 위해: 이념보다 현실에 기반해 심의민주주의를 심화하자**

한국 민주주의는 외양에 비해 아직 실속이 덜 찼다고 할 수 있다. 실질적 민주주의와 절차적 민주주의 사이의 간격은 체쳐놓고라도, 최소 민주주의 기준에서 볼 때조차도 국민의 대표성과 정부의 책임성이 제대로 구현되고 못하고 있다. 여야 정당들의 정책 형성 기능이 취약하다 보니 시민사회의 다양한 이해 대변이 제대로 이뤄지지 못함으로써 국민의 대표성이 왜곡되고 있다. 행정부 독주 아래 삼권 분립의 경시는 '수평적 책임성'의 훼손과 함께 정부의 시민사회에 대한 통제는 '수직적 책임성'의 약화를 가져오고 있다.

한국 민주주의가 양질의 것이 되기 위해서는 갈 길이 멀다. 제3파 민주주의 비교 경험에서 볼 때 한국의 민주주의는 정부의 책임성과 국민의 대표성이라는 측면에서 그동안 엄청난 성취를 이뤘음에도 불구하고 여러 영역에서 다양한 한계를 노출하고 있다. 국가와 시민사회의 관계는 여전히 대칭적이지 못하며, 양자를 매개하는 정치사회 또한 취약하다. 무엇보다도 한국 사회의 다양한 이해를 결집, 대변, 조정해 주어야 할 정당들이 여전히 연고주의와 고객주의에서 헤어나지 못함으로써 시민사회 안에서 상충하는 계급적·집단적·부문적 이해를 조정하는 정책을 수립하는 데 기여하기는 커녕 걸림돌이 되고 있다.

정당교체를 포함하는 민간 정부의 연속적 등장이 민주주의의 심화에 필요조건이지만 충분조건은 아니다. 한국 민주주의의 성쇠는 전 지구적 탈냉전을 어떻게 한반도 수준에서 제도화시키며, 나아가 경제적 전지구화와 구조조정이라는 도전에 잘 대처해 나가느냐에 달려 있다. 한국의 경제 성장과 민주주의 진전이라는 관점에서 보면 현재의 조건은 과거보다 좋지 않다. 냉전 체제 아래서 보장받던 경제적 반대 급부는 사라졌다. 우리는 IMF 위기를 겪으며 지연된 제도 전환의 대가를 톡톡히 치른 바 있다. 그런데 아직도 교훈을 충분히 얻지 못한 듯 하다. 라틴 아메리카와 동부 유럽의 발전 경험은 민주주의가 전 지구화의 영향 아래 구조조정에 따른 사회경제적 성과에 따라 진전되거나 후퇴한다는 사실을 가르쳐 주고 있다. 원래 구조조정이 지니는 권력과 부의 재분배 역학은 그 실익을 둘러싸고 사회 내의 주요 계급들과 집단들 사이의 이해 갈등을 유발하기 마련이다. 구미 국가들과 달리 발전도상국가들의 민주주의는 그런 이해 갈등을 해소할 수 있는 절차상의 합의 기제를 아직 갖추지 못하고 있다. 제3파 민주주의가 이행 이후 공고화 단계에서 지체되고 있는 이유도 전 지구화와 구조조정 과정에서 불가피하게 나타나는 정치 균열과 사회 갈등을 극복할 수 있는 문화, 제도, 규범, 절차가 허약하기 때문이다. 그러므로 한국으로서는 앞으로 보다 늘어날 사회 정치적 긴장을 해결할 수 있는 민주주의의 심화가 급선무라 할 수 있다.<sup>13</sup>

어떻게 한국 민주주의를 심화시킬 것인가? 노무현 정권에 앞선 두 민간 정권의 경험을 타산지석으로 삼아야 한다. 김영삼 정권과 김대중 정권은 전 지구화와 구조조정을 통해 한국을 보다 부강한 나라로 만들고자 했다. 그러나 두 민간 정권은 개혁이란 명분에 집착한 나머지 가시적 전망과 구체적 전략에 소홀히 함으로써 탈냉전의 제도화와 전지구화에 따른 구조조정을

---

13 민주주의의 심화 논의에 대해서는 Fung, Archon and Erick Olin Wright eds., *Deepening Democracy*, New York, Verso, 2003 참조.

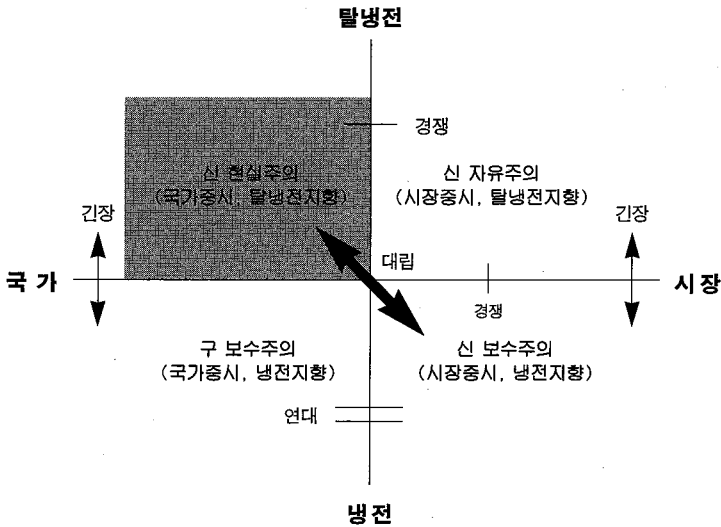
오도한 감이 없지 않다. 특히 그들은 개혁 명분에서 공유하는 바가 많았으나 지역주의에 편승해 서로를 부정함으로써 개혁을 위한 세력 연합을 도모하는데 실패했다. 더욱이 그들은 법치보다 인치에 의존함으로써 개혁의 일관성과 투명성을 유지할 수 없었다. 무리한 세계화 정책과 신자유주의적 구조조정 정책을 '개혁' 이라고 강변했지만, 그것은 성공해도 또 실패해도 경제적 불평등과 사회적 불의를 심화시킬 뿐이었다. 전 지구화된 자본주의 안에서 한국이 앞으로 생존·번영하기 위해서는 구조조정은 피할 수 없는 과정이다. 그러므로 전지구화와 구조조정에 대한 새로운 접근이 요구된다. 자본주의에도 영미, 독일, 스칸디나비아, 일본, 싱가포르 등 여러 가지 방식이 있다 Varieties of Capitalisms. 이 전 지구화와 구조조정에 대해 보다 자아 준거적인 시각과 준비가 필요하다. 전 지구화와 구조조정이 지니는 득실과 명암을 우리의 실정에 맞게 소화, 흡수할 수 있는 탄력적 운영이 우리에게 요구되는 것이다.

한국 민주주의의 심화를 위해서는 평등과 참여라는 가치를 지향하는 동시에 국가의 역할과 기능을 재평가해야 한다. 노무현 정권이 들어선 지금 한국의 국가는 더욱 더 딜레마에 빠져들고 있다. 세계 경제의 여건 변화로 경제 관리자로서의 한국의 국가 능력은 훼손됐음에 반해 각각의 문제 영역과 각 지방이 안고 있는 구체적인 문제를 국가가 나서서 해결해주기를 바라는 바람과 목소리는 점점 커져가고 있다. 새만금개발을 둘러싼 논란, NEIS 시행을 둘러싼 논란, 호주제 폐지를 둘러싼 논란 등이 그것이다.

노무현 정권이 맞이하고 있는 문제는 이것이다. 지난 반세기 동안의 압축적인 자본주의 산업화로 인해 경제적인 계급 분화가 어느 때보다 진전된 것이 지금의 상황이다. 자본가계급은 자기들대로, 노동자계급은 또 그들 나름대로 계급정치를 꿈꾼다. 대결의 정치다. 민주화가 충분하지는 않지만 어느 정도 진전된 상황에서 계급 대립을 중재할 수 있는 국가의 역할은 매우 제한적이다. 그런가 하면 결코 덜 중요하지 않은 수많은 집단들의 이질적인 정치

적 요구가 터져 나오고 있다. 민주화가 어느 정도 진전됐지만 충분히 제도화 되지 않은 조건에서 어떻게 국가가 이들 상이한 요구들에 우선 순위를 부여 하고 나아가 사회 공통의 관심사로 끌어올려 해결책을 모색할 것인가?

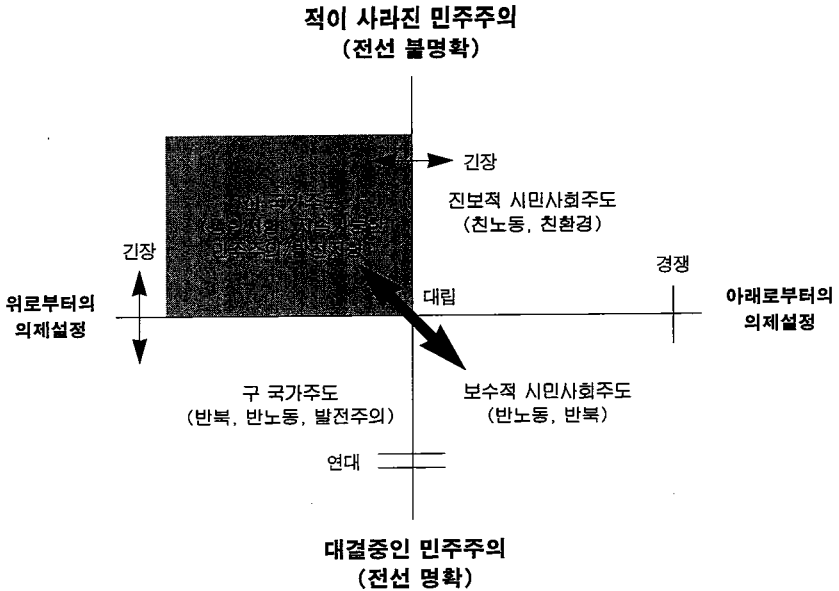
〈그림4〉 국가/시장 중시와 탈냉전/냉전 지향 교차



〈그림 4〉는 탈냉전 국면에서 지난 두 민간 정권의 시장을 중시하는 신자유주의적 개혁 노선이 가져온 폐해를 국가를 중시하는 신현실주의 개혁 노선에 의해 어떻게 조정해나가야 할지를 나타낸다. 또 〈그림 5〉는 냉전의 종식과 남북 대결 구도의 완화로 국방상의 긴급 상황이 현저히 약화되고 적이 불분명해진 상황에서 문제 해결을 위해 진보와 보수로 분화된 시민사회뿐 아니라 국가가 어떻게 의제를 설정해나갈 것인지를 보여준다. 요컨대 국가가 아직 죽지 않았다는 것이다.<sup>14</sup> 신현실주의 노선에 입각한 신 국가 주도



〈그림5〉 위로부터/아래로부터의 의제설정과 적이 사라진/대결중인 민주주의



노무현 정권은 '시장의 전횡' 과 '시민사회의 분열' 로부터 다중의 이익을 보호, 육성, 강화해야 할 것이다.

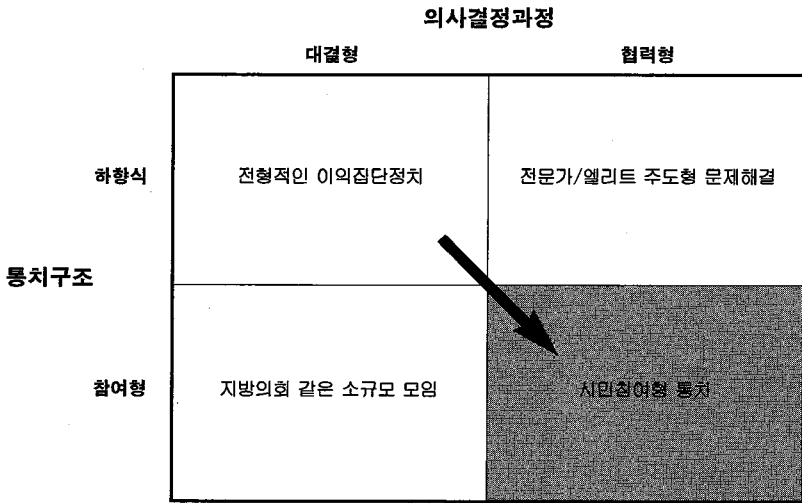
**맺음말: 주체적 시민 참여형 통치 구조를 확립하자**

대립과 대결의 정치를 자립과 연결의 정치로 바꾸어 나가기 위해 노무현 정권은 냉전과 분단 체제에 조용한 구체제를 해체하는 동시에 아래로부터의 참여를 제도화하는 이중적 제도개혁 프로젝트를 실행해야 한다. 그리하

14 린다 위스, 박형준·김남준 옮김, 『국가 몰락의 신화: 세계화 시대의 경제 운용』, 일신사, 2002 참조.

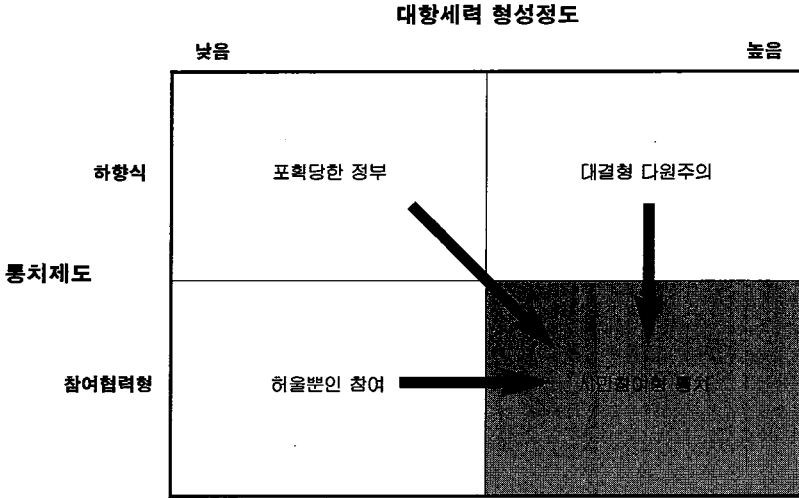
여 아래로부터의 참여와 위로부터의 개혁이 선순환을 이룰 수 있도록 해야 한다. 노무현 정권 스스로가 참여정부를 표방할 만큼 노정권의 탄생 자체가 다중의 참여에 의해 가능했다. 이제 제도개혁을 통해 참여의 폭을 확대시켜야 한다. 또 참여의 폭이 확대되어야 그것을 바탕으로 개혁의 심도가 깊어진다.

〈그림6〉 통치구조와 의사결정 과정의 다양성



〈그림 6〉은 각각 통치 구조가 하향식인가 참여형인가 또 의사결정 과정이 대결형인가 협력형인가에 따라 정치 형태를 구분해 본 것이다. 현 단계에서 가장 두드러진 전형적인 이익집단 정치를 시민 참여형 통치로 바꾸어야 한다. 다른 한편 전문가와 엘리트 주도에 의한 위로부터의 문제 해결 방식을 아래로부터 관련 당사자인 시민에 의한 의제 설정을 우선하는 심의민주주

〈그림7〉 네 가지 통치체제유형



의로 심화시켜야 한다. 〈그림 7〉은 통치 제도가 하향식인가 또는 참여 협력형인가를 횡축으로하고 국가와 시민사회 안의 지배 집단에 대해 대항 세력이 얼마나 형성되어있는지를 종축으로 삼아 통치 체제 유형을 구분한 것이다. 여기서 강조할 점은 국가와 시민사회 영역을 막론하고 기득권 세력에 대해 충분한 대항 세력 countervailing power이 형성되지 않고서는 주체적 시민 참여형 통치를 정착시키기 어렵다는 것이다. 어떤 통치 체제를 추구해나가느냐에 따라 한국 민주주의는 영구히 심화될 수도 또 한없이 지체될 수도 있다.

1980년대에는 밑으로부터의 ‘국가와 혁명’을 사조했다. 이때 국가는 ‘억압 및 착취의 도구’일 뿐이었다. 1990년대에는 위로부터의 ‘국가와 개혁’을 일정하게 실천했다. 이때 국가는 ‘개혁의 도구’였다. 이제 2000년대에는 아래로부터의 참여와 옆으로부터의 연대를 통한 ‘국가와 민주주의’를

실현할 때이다. 국가는 타도해야 될 대상도, 잘 쓰면 이로운 중립적 도구도 아니다. 그것은 국내외의 계급 이익이 응축된 복합적인 갈등의 장이다. 국가는 폐기될 수 없다. 다만 역사적 사명을 다함으로써 소멸되어야 한다. 그러기 위해 국가는 부단하게 민주화되어야 한다. 민주화 시대의 국가는 일부 국민에게는 천사도 될 수 있는 동시에 다른 일부에게는 악마도 될 수 있는 양면성을 지녔다. 국가는 변화의 교두보인 동시에 보수의 망루이다. 한국의 국가는 아직 만족할 만큼 민주화되지 못했다. 한국의 시민사회는 충분히 성숙하지 못했다. 더욱이 최근 들어 진보적·보수적 시민사회로 급속히 분화 중이다. 한국의 정치사회는 여전히 저발전된 상태이다. 한국은 전통적으로 강한 국가에 비해 약한 시민사회라는 특징이 있다. 비록 민주화 투쟁 과정에서 시민사회는 괄목할만한 성장을 거듭했지만 국가를 견제할 정도로 충분히 성숙하지 못했다. 국가와 시민사회를 매개할 정치사회는 정당정치의 취약으로 인해 주요 사회 계급과 집단들의 다양한 이해를 정책으로 만드는 데 성공적이지 못했다. 한국 사회의 성, 세대, 계층, 지역, 이념상의 다양성과 갈등을 수용하는 데 정당정치는 무기력했다. 정당정치가 엘리트 정당 수준에서 지역 기반을 중심으로 운영되고 있기 때문이다. 따라서 현 시기 한국 민주주의 심화의 초점은 역시 정치 개혁이다. 아래로부터의 의제 설정과 관련해서 지금처럼 시민의 직접 참여가 절실한 적도 없다. 또 이런 의제를 공론화하는 데 언론의 역할만큼 중요한 것도 없다. 따라서 언론 개혁 또한 초미의 과제이다. 시민의 참여에 의해 추동되는 정치 개혁과 언론 개혁 없는 경제 개혁, 사회 개혁, 나아가 남북관계 개선은 요원하다.

한국의 국가는 시민사회와의 관계에서는 강한 국가였지만 세계 체제에서 중심부국가 특히 미국과의 관계에서는 약한 국가였다. 이점을 명심하자. '소용돌이 정치'의 회오리 속에서 노무현 정권이 탄생했다. 그런데 거기까지다. 바람으로 단기간의 한판 승부인 선거를 이길 수는 있어도 장기적인 통치를 할 수는 없다. 통치의 기본은 안정이다. 국가안보, 사회 안정, 개인

안녕이 보장되어야 한다. 개혁을 해도, 남북 화해를 해도 내부 안정과 지지 확보가 먼저다. 그러기 위해 민주주의를 활성화시키는 동시에 심화시켜야 한다. 운동정치는 민주주의의 활성화에 기여할 수 있다. 그렇지만 민주주의 심화를 위해서는 주체로 각성된 시민이 구체적인 자신의 삶의 자리에서 문제를 제기하는 적극적인 참여와 아울러 정부 및 전문가 집단에 의한 중재가 필요하다. 하부 정치와 제도의 결합이 중요하다. 아래로부터의 의제 설정과 옆으로부터의 연대, 그리고 위로부터의 전문 지식 제공으로 문제 해결의 실마리를 찾아가야 한다. 한국의 국가는 만능 해결사가 아니다. 그렇다고 이익집단 정치에 포획당해 무장해제된 무가력한 제도도 아니다. 국가가 나서서 기술관료적으로 모든 문제를 해결해줄 수는 없지만, 그렇다고 해서 국가를 통하지 않고서 문제 해결은 난망하다. 우리가 감당할 수 없는 밖으로부터의 군사적, 정치적, 경제적, 문화적 도전도 심각한데, 우리가 조절할 수 있는 내부의 문제는 가능한 한 대결적인 자세보다 협력적인 과정을 통해 해결해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 돈, 권력, 지위 등 사회적 희소재를 가진 계층이나 집단의 참여와 협력을 유도해내는 작업이 절실하다. 노무현 정권이 혁명 정권이라면 이들을 타도하거나 배제할 수 있다. 그렇지만 노무현 정권은 국회에서 소수와 정권이자 민주주의와 함께 하는 개혁 정권이다. 노무현 정권이 진정한 '참여정부'가 되고자 한다면 노정권의 탄생에 반대했던 세력에게도 참여할 기회를 주어야 한다. 노무현 정권 탄생에 이미 참여한 지지층은 좀더 인내하고 지켜봄으로써 힘을 보태주어야 한다. 노무현 정권이 처한 대내외적 한계 상황을 인식하고 기대 조정을 해야 한다. 노무현 정권을 지지하지 않는 층도 '너죽고 나죽자'는 식으로 무작정 비판만 할 일이 아니다. 지난 대선의 패배는 여당이 잘해서라기보다 야당인 한나라당이 국민의 지지를 확보하지 못해서 자초한 것이다. 인정할 것은 인정하고 따질 것은 따져야 한다. 국민을 바라보고 대안을 제시하면서 대결과 협력을 적절히 배합해야 한다. 노무현 정권의 현명한 통합적 리더십이 구체적인 사

안을 둘러싸고 주체적 시민 참여를 통한 협력적 의사결정 과정과 결합함으로써 한국 민주주의가 새로운 단계로 심화될 수 있기를 희망한다. ■

---

정일준 ijchung00@hotmail.com | 사회학박사, 하버드대 연구원, 워싱턴대 객원교수 역임, 현재 한국역사학회 전임연구원이자 이화여대·성공회대 강사. 논문으로 「남북한의 대미정책과 미국」, 「그날 이후: '9월 11일'은 미국을 어떻게 바꿔놓았나」 등 다수.