
특집 I

민주주의와 신자유주의 사이에서
—한국 ‘자유주의정권’ 10년의 정치

민주화 20년과 노동사회의 민주화

미완의 민주주의와 사회권의 위기
—정치의 위기와 ‘사회권의 악순환 고리’

김대중·노무현 정부 10년의 남북관계

‘ 10 *

손호철

서강대 정치외교학과 교수

〈논문요약〉

이 글은 김대중·노무현 정권이라는 ‘자유주의정권 10년의 정치(1998~2008년)’를 자유권과 정치적 민주주의를 중심으로 살펴보는 데 그 목적이 있다. 김대중·노무현 정부는 국가보안법 구속자수의 급감 등이 보여주듯이 자유권이 강화되고 정치적 민주주의가 역사적으로 가장 발달한 시기였다. 그러나 제한적 정치적 민주주의를 넘어 완전한 자유민주주의로 발전하는 데 실패했다. 또 이들 정권이 추구한 신자유주의정책 속에 내재한 신자유주의적 경찰국가적 경향에 의해 정치적 민주주의가 계속 잠식당해야 했다. 다시 말해, 일국민 전략이라는 헤게모니프로젝트가 신자유주의적 축적전략에 의해 발목이 잡힌 것이다. 그리고 이들의 신자유주의정책의 결과인 사회적 양극화에 분노한 대중이 이명박 정부를 지지함으로써 이들이 어렵게 이룩해 놓은 민주주의마저 위협을 받고 있다.

■주요어: 민주주의, 자유권, 신자유주의, 김대중·노무현, 이명박

*이 글을 쓰는 데 필요한 노동관련 자료(표 5 등)를 찾아준 박지훈 군에게 감사드린다. 그리고 이 글에 대해 좋은 지적을 해준 익명의 심사자들에게도 감사드리고 심사자들의 지적을 수용하려고 나름대로 노력을 했다. 특히 원래의 원고의 경우 자유권과 정치적 민주주의 이외에도 제왕적 대통령과 사당정치를 다룬 별

1. 들어가며

김대중·노무현 정부라는 ‘자유주의정권¹⁾ 10년’을 거쳐 출범한 이명박 정부가 이제 3년차에 들어 반환점에 이르렀다. 특히 지난 2년반 동안 광우병 문제로 촉발된 촛불시위로부터, 월스트리트발 세계금융위기, 박연차 게이트로 인한 노무현 전 대통령의 비극적인 죽음, 노 전 대통령에 이은 김대중 전 대통령의 죽음 등 많은 일이 있었다.

이 같은 정세 속에서 ‘냉전적 보수세력’은 지난 자유주의정권 10년(1998~2008년)을 ‘잃어버린 10년’이라고 규정하고 지난 10년에 대한 부정적 평가에 기초한 강한 정치공세를 벌이고 있다. 이에 대해 자유주의 진영에서는 지난 10년이 다수 국민에게는 잃어버린 10년이 아니라 오히려 ‘되찾은 10년’이었으며, 냉전적 보수세력과 낡은 독재세력에게나 잃어버린 세월이었던 ‘잃어버린 보수 10년,’ ‘잃어버린 독재세력 10년’이라고 반박하고 있다. 또 김대중·노무현 정부를 계승하고 있는 민주당에서는 냉전적 보수세력의 공세에 대항하기 위해 ‘민주정부 10년 위원회’를 구성해 김대중·노무현 정부의 업적에 대한 적극적인 평가에 나섰다. 김대중·

도의 장을 가지고 있었으나 이 부분은 ‘민주주의와 신자유주의 간의 긴장’이라는 이 글의 전체적인 문제의 식과 일치하지 않는다는 것이 한 심사자의 지적이었다. 이 같은 지적은 타당한 것이고 원래 원고가 지나치게 길어진 문제도 이미 알고 있어서 김대중 정부와 노무현 정부 간의 연속성보다는 단절성이 강한 재왕적 대통령과 사당정치부분의 경우 이를 보완해 별도의 논문으로 만드는 것이 낫다고 판단해 최종 원고에서 삭제했다.

1) 이 글에서 김대중·노무현 정부를 일부에서 사용하고 있는 ‘민주정부’(10년)나 일부 보수단체에서 사용하고 있는 ‘좌파정권’ 대신에 ‘자유주의정권’이라고 부른 이유에 대해서는 아래 참조. 그리고 이 글은 한국의 이념적 스펙트럼에 대해 진보-보수의 이분법이 부적합하며 대신 한나라당과 같은 ‘냉전적 보수’와 민주당과 같이 탈냉전적이지만 신자유주의와 시장에 우호적인 ‘자유주의’(개혁)세력, 그리고 신자유주의와 시장에 비판적인 ‘진보’세력이라는 3분법이 더 적합하다는 입장을 취하고 있다. 이에 대해서는(손호철 2006, 350-353; 365-367) 참조. 또 일각에서는 ‘정부’라는 용어는 긍정적 의미로 ‘정권’이라는 용어는 부정적 의미로 사용하는 것으로 간주하나 이는 잘못된 것으로 이 글에서는 ‘정부’와 ‘정권’을 같은 의미로 모두 사용했다. 또 김대중·노무현 대통령의 호칭의 경우 전 대통령 대신 김대중 대통령, 노무현 대통령으로 사용했다.

노무현 정부를 둘러싼 공방은 여기에 그치지 않는다. 이 같은 공방과는 별개로 ‘진보’ 진영과 노동운동계에서는 김대중·노무현 정부가 추진한 신자유주의정책과 이에 따른 유례없는 사회적 양극화를 상기시키며 한나라당과 같은 냉전적 보수세력이 아니라 민중에게 지난 10년은 ‘잃어버린 10년’ 이었다고 비판하고 있다(김상수 2010).

결국 자신들의 이념이 무엇인가에 의해 좌우되고 기본적으로 이념에 의해 재단되어지는 이 같은 정치적 공방을 넘어서기 위해서는 김대중·노무현 정부 10년의 공과 과, 성과와 한계에 대한 객관적인 평가가 필요하다. 이 글은 이 같은 문제의식에서 김대중·노무현 정부 10년을 ‘정치’ 영역을 중심으로 분석하고 평가해보고자 한다.

2. 몇 가지 전제들

본격적인 논의에 앞서 짚고 넘어가야 할 몇 가지 문제들이 있다. 첫째, 이 글이 다루고자 하는 주제인 ‘김대중·노무현 정부라는 자유주의 정권 10년의 정치’ 에서 ‘정치’ 라는 문제이다. 구체적으로, 이 글은 자유주의정권의 정치, 경제, 외교, 대북정책 등 다양한 영역 중 정치 영역을 다루고 있지만, 정치, 경제와 같은 일상적인 분류는 사실 엄격하게 말해 잘못된 것이다.

왜냐하면 정치, 경제, 문화 같은 분류는 유명한 ‘토대-상부구조론’의 변형으로 정치, 경제라는 것이 자율성을 가지고 자기재생산을 하고 있는 자율적이고 자기완결적인 공간 내지 층위라는 전통적 견해에 기반해 있기 때문이다. 그러나 이는 틀린 것이다. 예를 들어, 경제는 스스로 자기재생산을 하는 자율적이고 폐쇄적인 공간이고 이에 국가가 사후적으로 개입하는 것이 아니다. 국가의 개입이 없이는 결코

자기 재생산을 할 수 없다는 점에서 경제는 이미 그 속에 이미 국가가 내재해 있는, 이미 정치적인 공간이다.²⁾ 다시 말해, 이 세상에 비정치적인 ‘순수한 경제’란 존재하지 않으며 정치, 경제 등은 분리된 폐쇄적 공간이 아니라 사회적 관계의 다양한 ‘내재적 계기’ 들에 불과하다.

이 점에서 권력과 정치에 대한 푸코의 ‘내재성 테제’ (Foucault 1980)는 정곡을 찌른 것이다. 권력과 정치란 다른 사회현상들과 분리된, 선거나 정당 등과 관련된 고유한 현상이 아니라 모든 사회현상을 관통하고 모든 사회현상에 내재된 것이다. 한 마디로, 모든 사회적 관계가 정치적인 것이다. 따라서 민주주의 역시 단순히 정치영역의 문제가 아니라 경제의 문제, 공장에서의 지시-복종의 문제 역시 민주주의의 문제이고 정치(‘공장의 정치’, ‘공장전제정’)³⁾의 문제이다. 또 다음에서 다룰 신자유주의라는 ‘경제정책’의 문제 역시 단순한 경제문제를 넘어서 민주주의의 문제이다.

그러나 이 같은 내재성 테제에도 불구하고 실제 분석에 있어서는 정치, 경제, 문화와 같은 분류가 현실적으로 필요할 수밖에 없는 것이 사실이다. 김대중·노무현 정부의 다양한 측면들을 나누어 분석하는 이번 기획에 있어서도 기획의 특성상 정치, 경제, 사회분야와 같은 영역의 구별이 논의의 중복 등을 고려할 때 불가피하다. 따라서 이 글에서는 정치에 대한 일상적 인식을 넘어서야 한다는 큰 문제의식을 전제로 한 상태에서 연구의 필요상 불가피하게 전통적인 정치에 대한 분류법에 의해 이 논문을 작성할 밖에 없음을 밝힌다.

둘째, 시기구분의 문제이다. 다시 말해, 김대중·노무현 정부 10년을 한국현대사에서 어떻게 위치지을 것인가 하는 문제이다. 결국 이 문제는 노태우, 김영삼 정부와 이 두 정부 간의 단절성과 연속성, 나아가 이 두 정

2) 이 같은 시각의 대표적인 예와 이에 대한 자기비판에 대해서는 Poulantzas (1968)와 Poulantzas (1976) 참조.

3) 이에 대해서는 Marx (1975) 참조.

부와 이후 들어선 이명박 정부와의 연속성과 단절성이라는 문제와 연관될 수밖에 없다. 이와 관련, 참조할 수 있는 것은 최근 논란이 되고 있는 한국 체제논쟁이다(김종엽 2009; 손호철 2009a; 조희연·서영표 2009). 역사적으로 한국의 사회체제는 극우반공체제인 48년 체제, 개발독재체제인 61년 체제, 이 중 정치체제를 민주화한 87년 체제, 61년 체제의 남은 반쪽인 경제체제(발전국가체제)를 해체해 신자유주의체제로 전환한 97년 체제로 변화해 왔다(손호철 2009a, 40-46).

이 같은 문제의식에서 볼 때 김대중·노무현 정부는 신자유주의체제인 97년 체제와 밀접한 관련이 있다. 따라서 이전 정권과 구별되는 김대중·노무현 정부의 특징은 신자유주의체제라는 경제체제가 가장 중심에 자리잡고 있다. 반면에 이 글의 주제인 정치체제의 경우 60년 자유당정권 집권이후 37년의 여야 간의 정권교체와 자유주의세력의 집권이라는 특징을 갖고 있지만 경제체제만큼 그 이전 정권과 단절성을 부여하기에는 무리가 따른다. 김대중·노무현 정부 이후에 출범한 이명박 정부와의 관계도 마찬가지다. 이에 관해, 일각에서는 그 단절성을 강조하며 08년 체제를 이야기하기도 한다(조희연 2009). 물론 이명박 정부 들어 경제정책의 우경화, 그리고 이 글의 주제인 정치영역에서의 재권위주의화가 일어나고 있는 것은 사실이지만 그 단절성을 과장해 08년체제가 97년체제를 대체했다고 보는 것은 잘못이다. 08년체제는 김대중·노무현 정부와 단절성과 연속성을 모두 갖고 있는, 97년체제의 하위체제일 따름이다(손호철 2009b).

나아가 정치의 중요한 부분인 정당정치라는 면 등에서는 김대중 정부와 노무현 정부를 하나로 묶어 10년을 논하는 것은 문제가 많다. 3김의 사당정치 등과 관련해, 오히려 김영삼, 김대중 정부를 하나로 묶고 사당정치와 제왕적 대통령제와 단절을 기한 노무현 정부를 이들과 분리시켜 다르게 분석하는 것이 옳다.⁴⁾ 이처럼 김대중·노무현 정부 10년을 하나로 묶어

4) 이 점에서 정치적 민주주의라는 측면에서 1987년 이후를 시기 구분한다면 제1기 민주화와 제2

분석하더라도 다양한 수준에서의 공통점과 차이점에 눈을 감아서 안 된다는 것이 이 글의 전제이다.

이와 관련, 집고 넘어갈 또 다른 문제는 김대중·노무현 정부라는 두 정권에 대한 호칭이다. 민주당은 ‘민주정부 10년 위원회’라는 명칭이 보여주듯이 이 정권의 호칭으로 ‘민주정부’를 선택하고 있다. 그러나 이는 그 이전의 김영삼 정부, 그리고 이후의 이명박 정부가 ‘민주정부’가 아니라는 전제에 기초한 것으로 적절치 않은 용어이다. 김대중·노무현 정부가 김영삼, 이명박 정부에 비해 상대적으로 민주적이었던 것은 사실이지만 이 네 정부는 모두 정치학적으로 ‘제한적 정치적 민주주의’ 정부(아래 참조)라고 볼 수 있다. 따라서 이 중 둘만을 ‘민주정부’라고 지칭하는 것은 적절하지 않다. 오히려 김영삼, 이명박 정부가 ‘냉전보수적’ 색채가 강한 것에 비해 이들 정부들은 ‘자유주의적’ 성향이 강했다는 점에서 ‘자유주의정권’이라고 부르는 것이 더 적합하다. 또 냉전적 보수진영에서는 이들 정부를 ‘좌파정권’이라고 부르지만 이 역시 좌파라는 개념을 희화한 정치적 공세에 불과하며 이들 정부의 성격은 기본적으로 자유주의적이라고 보는 것이 맞다.⁵⁾ 따라서 이 글에서는 이들 정권 10년을 ‘자유주의정권 10년’이라고 부를 것이다.

셋째, 이 글은 기본적으로 김대중·노무현 정부 10년의 정치를 이 두 정부의 두 개의 모순적 성격이라고 볼 수 있는 ‘민주주의⁶⁾와 신자유주의

기 민주화를 나누는 분기점은 김대중 정부가 집권한 1998년이 아니라 3김정치가 끝나고 노무현 정부가 출범한 2003년이라는 필자의 입장이다(손호철 2006, 66). 노무현 정부 역시 공식적으로 이 같은 입장을 취하고 있다(국정홍보처 2008b, 191).

5) 이에 대해서는 주 1)과 손호철 (2010, 137-144) 참조.

6) 물론 민주주의는 이를 정치적 민주주의로 국한시키는 일반적인 견해와 달리 정치적 민주주의, 사회경제적 민주주의, 생산자 민주주의, 일상성의 민주주의, 대외적 민주주의라는 복합적 측면을 가진 총체적인 것으로 파악해야 한다(이에 대해서는 손호철 2007a 참조). 그러나 이 글에서는 특별한 언급이 없는 한 민주주의를 이 글의 주제와 관련이 있는 정치적 민주주의 문제로 국한시키고자 한다.

간의 길항관계’로 이해하고자 한다. 김대중·노무현 전 대통령은 군사 독재에 저항한 민주화운동 출신의 정치지도자로서 여러 한계에도 불구하고 한국의 역대 대중정치인들과 대통령 중 민주주의에 대한 신념이 가장 강하고 민주주의, 즉 자유민주주의를 실현시키하고자 가장 노력한 지도자들이라는 사실은 부인할 수 없다. 나아가 김대중·노무현 정부 10년은 아래에서 구체적으로 보여주겠지만 한국현대사, 아니 한국사에서 정치적 민주주의가 가장 발달했던 시기라고 할 수 있다(〈표 1〉 참조). 이 점에서 김대중·노무현 정부의 정치의 중심축에는 (정치적) 민주주의가 자리 잡고 있다.

그러나 동시에 김대중 정부는 1997년 경제위기 극복을 위해 시장만능의 신자유주의적 경제정책을 무비판적으로 수용했고 노무현 정부 역시 이를 계승하고 한미FTA를 추진하는 등 신자유주의 정책을 추진해 나갔다.⁷⁾ 그리고 신자유주의는 기본적으로 민주주의를 축소하고 공격하는 경향을 가지고 있다. 국제적 논의만 하더라도 한 연구자가 미국의 신자유주의의 효시인 레이건 정부에 대해 ‘친근한 파시즘(friendly fascism)’ (Gross 1980, xiii)이라는 권위주의화의 경향을 지적한 이래 많은 학자들이 그 같은 우려를 표명한 바 있다. 옹거는 “신자유주의가 선호하는 정치형태는 민주주의이되 너무 많은 민주주의가 아닌 상대적 민주주의(relative democracy)”라고 비판했다(Unger 1999, 68). 다른 학자

7) 물론 이들 정부가 신자유주의정책을 펼 것이 어느 정도까지 구조적으로 결정된 것이고 어느 정도까지가 정권의 선택이었는지는 논쟁적이다. 특히 김대중 정부가 신자유주의정책을 펼 것은 김영삼 정부가 금융자유화가 초래한 경제위기 때문에 어쩔 수 없었던 면이 매우 크다. 그러나 중요한 것은 그 원인이 무엇이든 이들이 신자유주의정책의 수행자였다는 사실이다. 나아가 신자유주의정책이 단순히 경제위기 등으로 강제된 것이라고 보기만도 어렵다. 김대중 대통령은 이미 1980년대 미국망명시절 국영기업의 민영화와 해외직접투자 유치 등 신자유주의정책을 주장했고(Kim 1985, 31-32) 김대중시절 민주노동위원장이었던 이갑용은 1998년 IMF 경제위기 초기 캄보디 IMF 총재를 만나 노동자 강제해고를 부추기고 노동자 정리해고를 통해서만 구조조정을 하느냐고 항의하자 그것은 IMF가 시킨 것이 아니라며 “그건 너희 정부에 가서 따지라”고 답했다고 한다(이갑용 2009, 208).

들도 신자유주의가 ‘권위주의적 포퓰리즘’(Jessop 1984), ‘야금야금형 파시즘(creeping fascism)’(Roy 2003, 67), ‘전도된 전체주의(inverted totalitarianism)’(Wolin 2003), ‘원형파시즘(proto-fascism)’(Giroux 2004, 9-31), 내지 “우리 주위에, 때로는 평상복 장으로 상존하는 영구파시즘(eternal fascism which is around us, sometimes in plainclothes)”(Eco 1995, 15)과 선택적 친화력을 갖는 다고 경고한 바 있다.

구체적으로 신자유주의는 기본적으로 1)노동자, 농민 등 기층 민중들의 반대를 억누르고 노동의 유연화, 시장개방 등 이의 생존권을 위협하는 정책을 추진해야 하기 때문에, 2)이들의 생존권을 박탈하고 사회적 양극화를 심화시킴으로써 이처럼 심화된 사회적 갈등을 관리하기 위해 공권력에 의존해야 하기 때문에, ‘경찰국가(신자유주의적 경찰국가)’로 나아가는 경향이 내재해 있다(김세균 2007; 손호철 2007b). 결국 이 같은 신자유주의의 ‘경찰국가적’ 경향은 김대중·노무현 정부의 자유주의적 지향과 민주주의적 지향에도 불구하고 이 두 정권이 적지 않은 경우 권위주의적 내지 (신자유주의적) 경찰국가적 방향으로 나가도록 만들었다는 것이 이 글의 큰 문제의식이다.

마지막으로, 이 글은 자유주의 10년의 정치를 정당정치로부터 부정부패, 지방자치, 정부혁신에 이르는 모든 분야를 스케치식으로 모두 다루기 보다는 ‘선택과 집중’ 전략을 통해 자유권과 정치적 민주주의를 집중적으로 다루고자 한다.⁸⁾

8) 김대중 정부가 끝나갈 무렵 김대중 정부 5년을 평가하고 노무현 정부의 개혁과제를 제시한 한 주요 시민단체의 집단연구의 경우, 정치분야를 부정부패와 정치자금 중심으로 분석하고 있을 뿐 기이하게도 사상, 표현의 자유와 같은 정치적 민주주의는 아예 다루지도 않았다(경향신문·참여연대 편 2003).

3. 자유주의 10년의 정치: 자유권과 정치적 민주주의를 중심으로⁹⁾

1) 사상의 자유

김대중·노무현 정부는 오랜 민주화투쟁 출신의 대통령이 이끄는 자유주의정권답게 정치적 민주주의의 발전을 위해 많은 기여를 했다. 그 결과 김대중·노무현 정부 10년은 아직까지는 한국현대사, 아니 한국사에서 정치적 민주주의가 가장 발달했던 시기라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 물론 1987년 이후 한국 민주주의가 점진적으로 발전해 온 것을 고려하면 김대중·노무현 정부가 가장 민주적이었던 것은 시기적으로 노태우, 김영삼 정권 이후에 집권했다는 점에 기인하는 면도 적지 않다. 그러나 민주주의가 반드시 직선적으로 발전하는 것은 아니라는 점에서 김대중·노무현 정부의 민주성의 원인을 단순히 시간적 요인으로 치환해서는 안 된다(〈표 1〉 참조).¹¹⁾

논의의 출발점으로 삼을 수 있는 것은 보수적이지만 정치적 민주주의를 ‘정치적 권리(political rights)’와 ‘시민적 자유(civil liberties)’라는 범주를 중심으로 장기간 지속적으로 평가해온 프리덤 하우스의 한국 민주주의에 대한 평가이다(〈표 1〉 참조).

프리덤 하우스의 등급에 따르면 한국현대사에서 가장 정치적 민주주의가 발달한 시기는 노무현 정부 마지막 임기 4년인데 이는 맞는 이야기이다. 즉 프리덤 하우스는 2004년 총선에서 1960년 4·19 혁명 이후 처

9) ‘자유권’이란 유엔의 ‘시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약’에 규정된 시민적, 정치적 자유들, 다시 말해 자유민주주의의 핵심인 사상, 표현, 언론, 집회의 자유 등을 의미하며 유엔의 ‘경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약’이 규정하고 있는 ‘사회권’과 대립되는 개념이다. 그리고 이 같은 자유권이 정치적 민주주의, 자유민주주의의 핵심이라고 할 수 있다.

10) 이에 비교할 수 있는 다른 대상은 제2공화국이지만 이는 단명한 정권이었기에 비교하기에는 적합하지 않다.

11) 이는 김대중·노무현 정부 이후 집권한 이명박 정부가 여러 자유권들을 오히려 축소시키고 이에 따라 정치적 민주주의가 일정하게 후퇴하고 있는 점을 고려하면 쉽게 알 수 있다.

(표 1) 한국정치적 민주주의의 역사적 추세

정권	전두환		노태우		김영삼		김대중		노무현		
	1980	1987	1988	1992	1993	1997	1998	2002	2003	2004	2007
정치적 권리	5	4	2	2	2	2	2	2	2	1	1
시민적 자유	6	4	3	3	2	2	2	2	2	2	2

주: 숫자는 등급으로 낮을 수록 좋은 것임

출처: www.freedomhouse.org

음으로 자유주의 세력으로 국회 권력이 넘어가는 등 선거와 정치가 한 단계 업그레이드됐기 때문이라는 이유로 노무현 정부의 2년차인 2004년부터 한국의 정치적 권리를 그 이전의 2등급에서 1등급으로 올렸다. 다만 노무현 정부가 『참여정부 국정운영백서』(국정홍보처 2008a, 102)에서 자신들의 업적을 과대포장하기 위해 이 같은 평가를 왜곡 인용한 것은 심각한 문제이다.¹²⁾

그리고 프리덤 하우스의 평가에 따르면 김영삼 정부도 김대중 정부와 같은 점수로 점수만 놓고 보자면 두 정권의 민주주의 발달 수준은 비슷하다. 그러나 김영삼 정부의 정치적 민주주의 수준은 상대적으로 김대중 정부보다 뒤떨어진다. 이는 정치적 민주주의의 수준을 결정하는 다양한 자유권, 특히 그 중에서도 분단이라는 특수한 상황과 관련하여 우리 사회에서 가장 침해받고 있는 사상의 자유가 두 정권하에서 얼마나 보장되었는가를 비교해 보면 쉽게 알 수 있다. 구체적으로 말해, 사상의 자유가 자유주

12) 프리덤 하우스는 노무현 정부 첫째(2003년) 정치적 자유의 등급을 2등급으로 평가하고 2004년 총선을 이유로 2004년부터 이를 1등급으로 올렸으나 『참여정부 국정운영백서』는 2003년부터 1등급이었던 것으로 왜곡 인용하고 있다. 또 언론 자유의 경우 등급으로 발표하지 않고 점수로 발표해 2002년까지 30점이었던 것이 노무현 정부 들어 29점으로 좋아졌다가 2006년부터 다시 30점으로 나빠진 것으로 평가했는데 『참여정부 국정운영백서』는 노무현 정부 들어 2등급에서 1등급으로 올라갔다고 인용했고 다시 점수가 나빠진 2006년 이후는 아예 표에서 빼버렸다. 언론의 자유는 프리덤 하우스가 아니라 백서가 본문에서 인용한 국경없는 기자회의 평가로 표를 만들었을 수 있는데 국경없는 기자회 역시 등급이 아니라 나라별 순위로 발표한다. 나아가 자신들의 집권 이후 나아지지 않고 그대로 2등급으로 남아 있는 시민적 권리는 인용에서 빼버렸다.

〈표 2〉 국가보안법 구속자수의 역사적 변화

(단위: 년, 명)

냉전적 보수 정권 시기			자유주의 정권 시기	
전두환 정권 (1980~1987)	노태우 정권 (1988~1993)	김영삼 정권 (1993~1998)	김대중 정권 (1998~2003)	노무현 정권 (2003~2006)
220	306	398	212	36

의정권 들어 얼마나 개선되었는가를 살펴보기 위해 이와 밀접히 관련되어 있고 반민주악법의 상징이 되어 있는 국가보안법에 의한 구속자수의 역사적 추세를 분석해 볼 필요가 있다(〈표 2〉 참조).¹³⁾

위의 표가 보여주듯이 사상의 자유를 제약하는 국가보안법에 의한 구속자수가 자유주의정권 10년 들어 크게 줄어들었다. 김대중 정부 들어서 김영삼 정부에 비해 거의 절반수준으로 줄어들었다. 따라서 프리덤 하우스가 시민적 자유에서 두 정권을 같은 점수를 줬지만 이를 같은 점수 내에서도 보다 상세하게 비교하자면 두 정권의 정치적 민주주의 수준은 다르다고 볼 수 있다. 나아가 노무현 정부 들어서는 그 수가 다시 김대중 정부의 1/6에 불과한 연 평균 30명대로 줄어들어 엄청난 변화가 나타났다. 이는 자유주의정권 10년 동안 사상의 자유와 같은 자유권과 정치적 민주주의가 크게 신장되었다는 것을 의미한다.

참고적으로, 자유권과 정치적 민주주의라는 측면에서 김대중·노무현 정부와 이명박 정부를 비교할 필요가 있다. 이명박 정부는 아직 현재 진행형인 정권이라는 점에서 총체적인 평가는 시기상조이다. 다만 지금까지만 놓고 보자면 언론의 자유, 집회의 시위의 자유, 인터넷의 자유 등 여러 면에서 규제를 강화하고 있어 자유권이 축소되고 있는 것은 사실이다.¹⁴⁾ 프리덤 하우스는 이명박 정부의 집권 첫해인 2008년의 한국의 정치적 권리

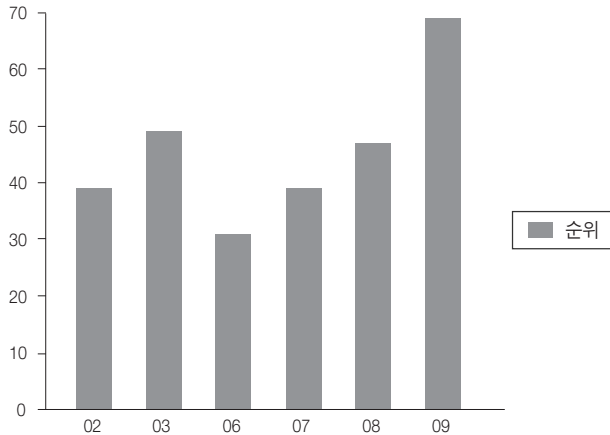
13) 이 표는 손호철 (2007a, 376)에서 따온 것임.

14) 이 문제는 사상의 자유문제는 아니지만 맥락상 여기에서 논의하는 것이 적합해 여기에서 논의했다.

와 시민적 자유에 대해 노무현 정부 시기와 같은 1등급과 2등급을 줬다.¹⁵⁾ 따라서 이 평가만 볼 때는 자유권과 정치적 민주주의가 후퇴하지 않은 것처럼 보인다. 그러나 다른 기관들의 평가를 보면 그렇지 않다.

언론과 인터넷의 자유를 평가해온 국경 없는 기자회(RSF)의 평가가 대표적인 예이다(www.rsf.org). 이 평가에 따르면 한국의 언론자유는 김대중 정부 말 세계 39위에서 노무현 정부 들어 임기 초 보수언론과 갈등을 빚으면서 49위까지 떨어졌다가 2006년 31위까지 올랐지만 임기 말 기자실 폐쇄 등으로 다시 39위로 낮아졌다. 그러던 것이 이명박 정부 들어 2008년 47위에 이어 2009년 들어 69위로 2년 사이에 무려 30위나 낮아졌다(〈그림 1〉 참조). 인터넷의 자유 역시 미네르바의 구속, 사이버 모독죄 등으로 이명박 정부하의 한국은 북한, 쿠바 등 12개국에 선정되어 있는 ‘인터넷의 적국’의 다음 단계인 ‘인터넷 감시국’ 11개국에 선정되어 있다. 즉 현재 한국의 인터넷 자유는 스리랑카, 태국, 터키, 아랍 에미레이

〈그림 1〉 한국 언론의 자유순위



15) 2009년의 평가는 아직 발표되지 않았다.

트 수준으로 잘 봐줘야 세계에서 끝에서 23번째, 나쁘게 보면 끝에서 13번째에 속해 있다는 이야기이다. 이는 이명박 정부 들어 자유권과 정치적 민주주의가 일정하게 후퇴하고 있으며 민주주의가 반드시 직선적으로 발전하는 것은 아니라는 것, 김대중·노무현 정부의 민주성의 원인을 단순히 시간적 요인으로 치환해서는 안 된다는 것을 보여주고 있다.

이 같은 사실을 대전제로 하여 두 가지 측면에 더 주목할 필요가 있다. 첫째, 김대중·노무현 정부 10년 동안 국가보안법 구속자수가 크게 줄어드는 등 정치적 민주주의가 크게 발전했지만 대표적인 악법인 국가보안법의 폐지에는 실패함으로써 한국정치의 수준을 진정한 정치적 민주주의 내지 자유민주주의 수준으로 끌어올리지는 못했다는 점이다. 김대중·노무현 정부가 진정한 자유민주주의, 정치적 민주주의였는가를 평가하기 위해서는 민주주의가 무엇인가 하는 문제를 살펴보아야 한다.

민주주의에 대한 고전(Dahl 1971)으로부터 최근의 대표적인 연구들은 민주화가 일정하게 이루어졌다고 하더라도 여전히 “특정한 정당이나 이념적 흐름을 금지하는 것”은 과거와 같은 독재는 아니지만 (온전한 민주주의나 실질적 민주주의는 말할 것도 없고) 부분적인 민주주의인 정치적 민주주의 내지 형식적 민주주의라고 볼 수 없다고 주장하고 있다. 즉 이 같은 금지를 하는 체제는 ‘제한적 정치적 민주주의(limited political democracy)’ (O’Donnell & Schmitter 1986, 9) 내지 ‘제한적 형식적 민주주의(restricted formal democracy)’ (Huber et al. 1997)에 불과하다는 것이다

이 기준을 적용할 때 김대중·노무현 정부의 민주주의의 수준은 한국 역사상 “최초로 ‘수식어 없는’ 민주정부”라는 일각의 평가와 달리(정대화 1998, 227) 자유권의 일정한 진전에도 불구하고 ‘제한적 정치적 민주주의’ 내지 ‘제한적 형식적 민주주의’ 수준을 넘지 못했다고 평가받을 수밖에 없다. 사실 이 같은 사실은 노무현 전 대통령 자신도 잘 인식하고 있었다. 즉 그는 임기 초기인 2003년 6월 일본 방문 중 일본공산당 위원장을 만나 “나는 한국에서도 공산당이 허용될 때라야 비로소 완전한 민주주의

가 될 수 있다고 생각한다”고 말했다가 자유민주주의를 반공주의로 착각하고 있는 한나라당과 냉전적 보수세력으로부터 공격을 받아야 했다(한국일보 2003/06/11).¹⁶⁾ 결국 이 같은 사상의 자유의 제약 때문에 위에서 인용한 프리덤 하우스가 부끄럽게도 김대중·노무현 정부하에서의 시민적 자유의 수준을 대만(1등급)보다 낮은 2등급으로(그리고 김영삼 정부와 같은 등급) 평가했다.

이와 관련, 주목할 것은 김대중·노무현 정부는 그 자유주의적 성격에도 불구하고 대표적인 반민주악법인 국가보안법의 폐지를 아예 시도하지도 않았거나, 시도했지만 전략부채 등으로 실패했다는 사실이다. 김대중 정부는 아예 국가보안법 폐지를 시도조차 못한 경우이다. 집권 초기의 경제위기가 안정되면서 1999년 정기국회를 겨냥해 시민사회단체들은 본격적인 국가보안법 폐지운동을 펴나갔다. 그러나 여당인 새천년민주당이 국회의 299석 중 115석밖에 갖지 못하고 있는 상황에서 한나라당의 반대, 유신독재 세력인 김종필 자민련 총재와의 연정에서 오는 한계, 그리고 김대중 정부 자체의 개혁의지의 부족 등으로 김대중 정부는 국가보안법을 폐지하거나 개정하려는 제대로 된 노력을 아예 해 보지도 않았다. 아니 김대중 정부는 자신들이 추구하는 신자유주의 구조조정에 반대하는 노동자들을 구속시키고 탄압하는 전가의 보도로 국가보안법을 악용함으로써 정권 초기의 경우 국가보안법 구속자수가 오히려 이전 정권보다 늘어났다(〈그림 2〉 참조).

노무현 정부의 경우는 상황이 달랐다. 탄핵에 의해 열린 우리당이라는 자유주의세력이 한국정당사상 처음으로 과반수의석을 차지했고 민주노동당이라는 진보정당, 창당과정에서 갈등을 겪었다고는 하지만 기본적으로

16) 이는 노 전 대통령이 얼마나 정확한 민주주의에 대한 이해를 갖고 있었는가를 보여주는 중요한 사례이다. 다만 완전한 민주주의는 단순한 정치적 민주주의를 넘어서 사회경제적 민주주의 등을 포함한다는 점에서 노 전 대통령의 발언 중 “완전한 민주주의”는 “완전한 정치적 민주주의”로 바뀌어야 정확한 것이다.

〈표 3〉 김대중 정부, 노무현 정부 국회의회석 분포 비교

	김대중 정부 (1999년 말)	노무현 정부 (2004년 말)
진보정당		10석 (민주노동당)
자유주의 정당	115석 (새천년민주당)	161석 (열린우리당-152 새천년민주당-9)
냉전적 보수 정당	180석 (한나라당-133, 자민당-55)	125석 (한나라당-121, 자민당-4)

주: 1999년과 2004년 말은 김대중·노무현 정부에서 각각 국가보안법 폐지가 쟁점이 됐던 시점임

같은 자유주의 세력인 민주당 등 국가보안법 폐지법안을 통과시킬 수 있는 충분한 의석을 갖고 있었다. 즉 법안 통과에 필요한 150석보다 훨씬 많은 162석(민주당 제외시)~171석(민주당 포함시) 의석을 가지고 있었다(〈표 3〉 참조).

그리고 이 같은 의석과 반 한나라당 분위기(탄핵과 ‘차떼기’ 대선자금 소동에 따른)에 힘입어 노무현 정부는 국가보안법폐지를 비롯한 야심적인 4개 개혁법안 입법에 나섰다. 그러나 전략부재 등으로 실패하고 말았다. 구체적으로, 비록 진보개혁세력이 국회의 다수의석을 차지했다고는 하지만 우리 사회를 지배하고 있는 냉전적 보수세력의 강력한 헤게모니를 고려할 때 국가보안법 문제를 이념전쟁으로 몰고가기보다는 인권문제로 여론화시켰어야 했다. 또 설사 법안을 한나라당 등의 반대로 날치기 통과를 시킬 수밖에 없더라도, 노 대통령이 박근혜 한나라당 대표와 보수층의 지도자들을 만나 설득 노력을 기울이는 등 국민의 지지를 얻기 위한 여론전을 통해 명분을 충분히 축적한 뒤 표 대결로 갔어야 했다.

그러나 그것이 아니라 노 대통령이 어느 날 갑자기 국가보안법은 “독재시대의 낡은 유물이므로 칼집에 넣어서 박물관으로 보내야 한다”고 일

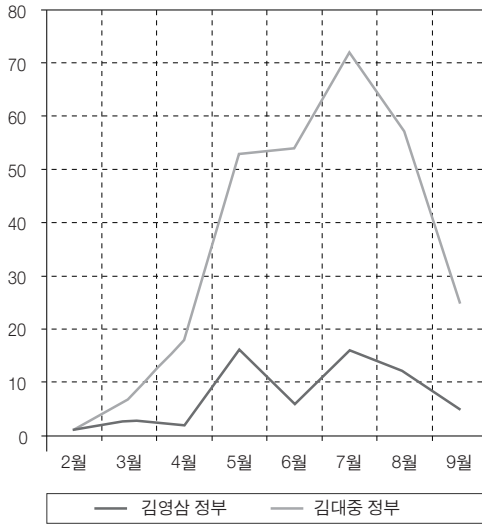
방적인 선전포고를 하고 나섰다(한겨레 2004/09/05). 게다가 국가보안법 폐지를 둘러싸고 여야가 첨예하게 대치하고 있는 상황에서 이해찬 총리가 국회 대정부질문 과정에서 한나라당을 “차떼기당”이라고 비판하고 한나라당의원들과 극렬한 설전을 벌리는 자충수를 두고 말았다(프레시안 2004/10/28).¹⁷⁾ 이에 한나라당은 국회등원을 보름 이상 거부했고 여당은 국회의 정상화와 예산처리를 위해 한나라당에 국가보안법 등 개혁법안의 합의 통과를 약속해야 했다. 이에 따라 국가보안법을 폐지할 수 있는 절호의 기회는 사라지고 말았다.

노 대통령의 열린우리당 싱크탱크 역시 비슷한 견해를 보여주고 있다. 열린정책 연구원은 국가보안법 폐지 등 개혁법안이 “한나라당의 이념적 지지기반이 빠르게 협소해지고 있음을 감안할 때 무리한 목표설정이 아니었으나 유리한 이념지형의 변화를 제대로 활용하지 못했고 한나라당과의 기 싸움이 아니라 국민을 상대로 여론을 움직이는 데 초점을 뒤야 했으나” 노무현 대통령의 국가보안법 폐지 발언과 이해찬 총리의 ‘한나라당 차떼기당’ 발언 등 “총체적 전략부재와 리더십 부재로 보수세력만 결집시키고 개혁입법에 실패했다”고 평가했다(연합뉴스 2005/04/17). 다시 말해, 노무현 정부의 국가보안법 폐지에 실패한 주된 원인은 김대중 정부처럼 국회의식의 부족과 같은 구조적 조건이 아니라 오히려 전략부재와 무능이라는 주체적인 측면이었다.

둘째, 전체적으로 볼 때는 김대중·노무현 정부라는 자유주의정권 10년 동안 국가보안법 구속자 등 양심수가 대폭 줄어들어 자유권이 크게 향상되었지만 김대중 정권 초기의 경우 등 양심수가 오히려 이전보다 늘었다고 하는 사실에 주목할 필요가 있다. 김영삼 정부 초기 8개월간의 국가보안법

17) 이에 대해 이해찬 전 총리는 당시 노 전 대통령이 헌법재판소의 실행정수도 특별법에 대한 위헌결정을 강력하게 비판하여 이것이 정국에 큰 파장을 불러올 것으로 보였기 때문에 판을 바꾸기 위해 의도적으로 분란을 일으킨 것이라고 후에 해명했다(테일리 서프라이즈 2007/08/31).

(그림 2) 김영삼, 김대중 정부 임기 초 비교
(국가보안법 구속자수)



구속자수와 김대중 정부 초기 8개월간의 국가보안법 구속자수를 비교한 다음 <그림 2>가 이를 잘 보여주고 있다.¹⁸⁾ 그림이 보여주듯이 충격적이게도 취임 후 8개월 동안의 국가보안법 구속자수는 김영삼 정부 시절 60명에서 김대중 정부 들어 287명으로 오히려 무려 4.7배가 늘어났다.

이 같은 ‘기이한 현상’이 일어난 것은 김대중 정부가 집권 초기 경제 위기 극복을 위한 신자유주의 정책을 강력하게 추진하면서 이에 대한 저항을 단기간에 잠재우기 위해 이에 저항하는 노동자 등에 대해 무리하게 불온서적 소지혐의 등을 이유로 국가보안법으로 구속했기 때문이다. 국가보안법 위반 구속자수만이 아니다. 오랫동안 양심수 현황을 추적해온 민가협이 집계해 따르면 전체 양심수 역시 김영삼 정부 초기 8개월 동안 134명에 불과했던 것이 김대중 정부 들어서는 538명으로 4배로 늘어났다. 다시 말해,

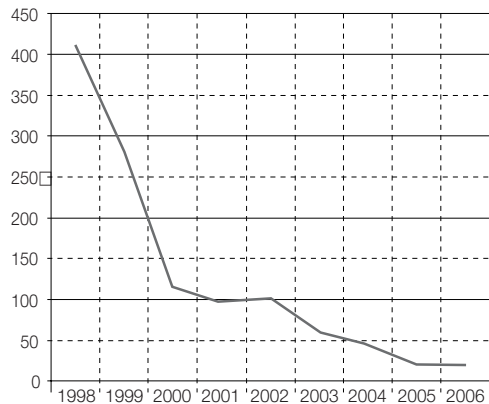
18) <그림 2>는 손호철(1999, 179-181)에서 인용한 것이다.

신자유주의정책에 의한 (신자유주의적) 경찰국가적 억압성이 김대중 정부가 갖고 있던 자유주의적 경향, 민주주의적 경향을 압도한 것이다.

이 문제를 다른 각도에서 살펴보는 것도 문제를 이해하는 데 도움을 준다. 즉 위와 같이 김대중 정부 초기를 김영삼 정부 초기와 비교하는 대신 김대중·노무현 정부 10년 동안의 시기별 국가보안법 구속자수의 변화추세를 살펴보는 것이다. 이를 분석해 보면 <그림 3>과 같다. <그림 3>이 보여주듯이 자유주의정권의 국가보안법 구속자수는 김대중 정부 초기였던 1998년과 1999년 피크를 이루었다가 2000년을 기점으로 급속하게 줄어들었다. 이는 신자유주의를 강력하게 추진했던 김대중 정부 초기 그 억압성이 최고조에 달했다가 신자유주의적 구조조정이 어느 정도 마무리되고, 2000년 6월 남북정상회담이 이루어져 남북한 간에 평화체제가 자리 잡으면서 그 억압성이 급속히 줄어들었다는 것을 보여주고 있다.

이를 보다 구체적으로 분석해볼 필요가 있다. 우리 사회에서 자유권을 억압하는 억압성은 여러 측면에 기인하지만 크게 보아 ①적대적 분단과 관련된 것과 ②자본축적, 특히 신자유주의와 관련된 것이라고 볼 수 있다.

<그림 3> 김대중·노무현 정부 연도별 국가보안법 구속자수



이와 관련, 2000년 이후 국가보안법 구속자 수가 크게 줄어든 것이 얼마만큼이 남북정상회담과 남북관계의 개선에 의한 것이고, 얼마만큼이 신자유주의적 구조조정이 마무리된 것인지 판단하는 것은 불가능하다. 그러나 만일 구속자수가 급감한 것이 주로 전자, 즉 남북관계 개선에 기인한 것이라면 김대중 정부 들어 임기 초기 국가보안법 구속자수가 급증한 것도 김대중 정부가 분단고착적이고 냉전적 노선을 택했기 때문이라는 주장에 이르게 되는 바, 이는 맞지 않는 주장이다. 따라서 2000년 이후 국가보안법 구속자수가 급감한 것이 남북관계 개선에 의한 바도 적지 않지만 이에 못지않게 신자유주의적 구조조정이 어느 정도 마무리되어 국가보안법과 같은 극한적인 방법으로 노동운동을 통제할 필요성이 적어졌기 때문이라고 해석하는 것이 타당할 것이다.

2) 기타 자유권들

김대중·노무현 정부 10년 동안 자유권이 확대되고 정치적 민주주의가 발전했다는 증거는 이들 정권 동안 사상의 자유가 확대되어 국가보안법 구속자수가 줄어든 것 이외에도 많다. 김대중 정부는 국가인권위원회를 만들어 인권의 발전에 초석을 놓았으며¹⁹⁾ 노사정위원회를 만들어 서구식의 사회적 코포라티즘과 민주적 거버넌스의 모델을 도입하는 한편(손호철 1999; 노중기 2007; 정병기 2008)²⁰⁾ 그동안 금지되었던 교원노조를 합법화했다. 또 노동조합의 정치활동을 합법화함으로써 보수독점의 한국정치에서 진보정당이 성장할 수 있는 발판을 만들어주었다. 노무현 정부 역

19) 다만 김대중 정부는 국가인권위원회를 정권으로부터 독립된 헌법기관으로 해야 한다는 인권단체들과 시민단체들의 끈질긴 요구를 받아들이지 않았다. 그 결과 이명박 정부 들어 국가인권위원회의 활동이 크게 위축되고 독립성을 잃어버리는 방향으로 나가고 있다.

20) 물론 이 같은 사회코포라티즘의 틀을 처음 도입한 것은 김대중 정부가 아니라 김영삼 정부의 노동법개혁위원회(노개위)이다.

시 많은 제약이 있기는 하지만 공무원노조를 합법화시켰고 사표를 양산하여 유권자들의 표의 등가성을 파괴하는 ‘승자 독식’의 선거제도를 개혁해 정당명부식 비례대표제를 도입함으로써 소수자의 목소리를 반영하고 진보정당이 성장할 수 있는 발판을 만들어줬다. 그 결과 2004년 총선에서 민주노동당이라는 진보정당이 사실상 1961년 5·16 쿠데타 이후 40여 년 만에 처음으로 원내에 진출할 수 있게 됐다.

그러나 이 같은 성과들 역시 자세히 살펴보면 기본적으로 이 글의 핵심가설, 즉 김대중·노무현 정부 10년의 정치는 이들 자유주의정권의 민주적 성향이 신자유주의정책에 따른 경찰국가적 속성에 의해 부단히 간섭되고 왜곡된 과정이라는 가설을 벗어나지 못하고 있다. 이는 김대중·노무현 정부의 ‘노동개혁’의 내용을 살펴보면 잘 알 수 있다. 다음의 <표 4>가 잘 보여주듯이 교원노조합법화, 노조의 정치활동 허용, 공무원 노조 합법화와 같은 노동(집단적 노사관계) 개혁과 자유권의 확대²¹⁾는 정리해고의 합법화, 파견근로제 도입과 같은 신자유주의적인 개별적 노사관계의 개악을 대가로 한 것이라는 한계를 안고 있었다.

<표 4> 김대중·노무현 정부의 노동 개혁

	개혁 (집단적 노사관계)	개악 (개별적 노사관계)
김대중 정부 (노사정위원회 합의)	1. 교원노조 합법화 2. 노조 정치활동 허용 3. 공무원노조합법화(불이행) 4. 실업자노조 허용(불이행)	1. 정리해고 합법화 2. 파견근로제 합법화
노무현 정부	1. 공무원 노조 합법화 (제한적 허용)	1. 파견근로제 대폭 확대

21) 물론 이 같은 조치들이 노동과 관련되어 있다는 점에서 사회권의 문제인 것처럼 생각하기 쉬우나 기본적으로 결사의 자유와 정치적 자유에 대한 것이라는 점에서 자유권의 문제이다.

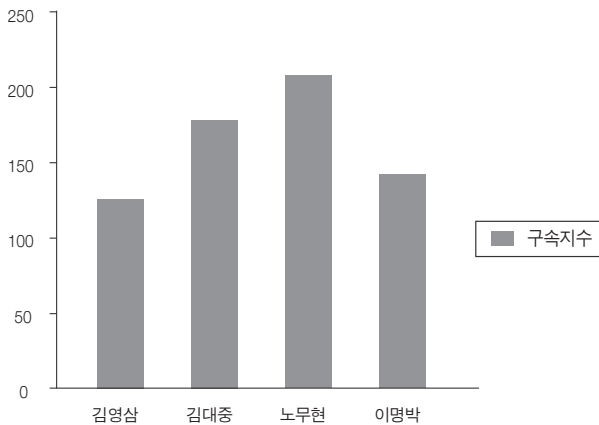
〈표 5〉 정권별 노동자 구속자수

김영삼 정부					김대중 정부					노무현 정부					이명박
93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	2008년
87	188	165	149	43	219	129	97	241	206	204	337	109	271	121	141
총 632명 (연평균 126명)					총 892명 (연평균 178명)					총 1,042명 (연평균 208명)					141명

자료: 구속노동자후원회, “구속노동자 현황,” 각년도

노동문제들과 관련해 김대중·노무현 정부의 민주주의적 경향이 신자유주의, 보다 구체적으로 신자유주의적인 경찰국가에 의해 계속 침해당했다는 것은 다음과 같은 통계와 사례들이 웅변적으로 보여주고 있다. 우선 통계를 보자면, 국가보안법 구속자수는 김대중·노무현 정부 들어(특히 신자유주의적 구조조정을 강력하게 추진했던 김대중 정부 초기가 지나고 나서) 급속히 줄어든 것과는 대조적으로 노동자들의 구속자수는 오히려 이전 정부보다 늘어났다(〈표 5〉〈그림 4〉). 즉 노동자들의 구속자수는 김영삼 정

〈그림 4〉 노동자 구속자수(연평균)



주: 이명박정부는 2008년 1년 수치임

부 시절 연평균 126명에서 김대중 정부 들어 연평균 178명, 노무현 정부 들어 208명으로 오히려 계속 늘어났다. 사실 이를 이명박 정부와 비교하더라도 집권 첫째 노동자수는 김대중 정부 219명, 노무현 정부 204명으로 이명박 정부의 141명보다 오히려 많았다.

이밖에 다음과 같은 사례들도 민주주의적 성향에도 불구하고 김대중·노무현 정부에 내장되어 있었던 (신자유주의적) 경찰국가적 경향을 보여주고 있다. 김대중 정부의 대표적인 사례는 ①2000년 롯데호텔노조 파업 과잉진압과, ②2001년 대우자동차 파업 폭력진압사태다. 롯데호텔사태는 비정규직의 정규직 전환을 요구하며 1,000명이 농성을 하며 잠을 자고 있던 호텔 불룸 등에 새벽에 테러 진압 경찰특공대 3,800명을 투입해 과잉진압을 함으로써 장애인과 임산부에게까지 중상을 입혔다. 그 잔혹성 때문에 1980년 광주를 닮은 ‘김대중 정부의 광주’로 불린 이 사건은 특히 김대중 정부가 이 사건 전에 있었던 의사들의 파업과 고엽제 전우회들의 폭력시위에 대해 미온적으로 대응한 것과는 너무도 대조적이어서 정치개혁시민연대 등이 “국민의 정부이기를 포기하고 평형성을 잃은 가진자 중심의 공권력 행사”라는 성명서를 발표했다(연합뉴스 2006/06/29). 법원 역시 노조원들이 “밀폐된 공간에 모여 있었음에도 불구하고 경찰특공대가 섬광탄을 발사하고 진압 후에도 장애인임을 밝히는 노조원을 방패와 경찰봉으로 구타하는 등 과잉진압한 것이 인정된다”며 불법파업 진압에 과잉폭력을 행사해온 공권력에 대해 역사상 처음으로 손해배상 책임이 있다고 판결했다(한국일보 2001/09/05).

2001년 대우자동차 노조 파업도 마찬가지다. 대우자동차는 1997년 경제위기에 따른 해외매각을 위한 정지작업으로 2001년 2월 1,750명이라는 엄청난 규모의 노동자들을 정리 해고했다. 이에 노동조합이 정부의 구조조정에 반대하는 투쟁에 들어갔으며 4월 10일 시위 중이던 노조원들에 대해 경찰은 충격적인 폭력진압을 벌였다. 특히 경찰의 잔인한 폭력진압장면을 찍은 비디오가 공개되면서 비판적인 여론이 형성되어 전국적으

로 수만 명이 참여하는 규탄대회가 열렸다(연합뉴스 2001/04/15).

(신자유주의적) 경찰국가적 경향과 억압성은 노무현 정부에도 계속됐다. 우선 이명박 정권에게 영세 상인들을 죽음으로 몰고 간 ‘용산참사’가 있었다면, 노무현 정부에는 ‘시위농민 살해 참사’가 있었다. 쌀 수입개방과 한미자유무역협정 추진에 반대해 2005년 11월 15일 전국농민총연맹 주최로 열린 농민집회에 참석했던 2명의 농민이 경찰들에게 구타를 당해 숨을 거둔 것이다. 당시 언론보도에 따르면, 한 집회에서 2명 이상의 사망자가 발생한 것은 1980년 광주민중항쟁 이후 처음 있는 일로, 경찰청장이 옷을 벗고 대통령이 직접 사과를 하고 재발방지 약속까지 했다.²²⁾ 그러나 얼마 뒤 파업에 참여했던 포항건설 노동자가 또다시 경찰의 진압과정에서 폭력에 의해 의식을 잃고 결국 숨을 거뒀다.

또 다른 사건은 노무현 정부 초기 있었던 노동자들의 ‘열사정국’이다. 노무현 정부 초기 대선공약으로 제시됐던 친노동적 약속들이 너 달도 안 돼 파괴되면서 91년 노태우 정부의 공안정국에 저항했던 열사정국 이후 분신, 투신 등 가장 많은 열사들이 생겨났다.²³⁾ 그러나 이에 대해 노무현 대통령은 이들의 죽음에 대해 조의를 표하고 이들을 죽음으로 몰고 간 노동현실을 개혁하려고 노력하는 것이 아니라 “지금과 같이 민주화된 시대에 노동자들의 분신이 목적을 달성하기 위한 투쟁수단으로 사용되어서는 안 되며, 자살로 인해 목적이 달성되는 일은 없어야 한다는 점을 분명히 했어야 했다”며 정부대응이 미온적이라고 오히려 관계 장관들을 강도 높게 질책했다(한겨레 2003/11/06).

이밖에 직접적으로 신자유주의와 연결시킬 수 없다고는 하지만 2003

22) 사실 이명박 정부 초기 있었던 광주병 반대 촛불시위 당시에도 경찰에 의한 사망자는 한 명도 없었다.

23) 이에 대해 한 노동연구가는 “노태우 정권도 출범하고 공안정국으로 전환하는 데 14개월이나 걸렸는데, 노무현 정권은 ‘신’ 공안정국으로 전환하는 데 불과 너 달밖에 걸리지 않았다”고 비판했다(조돈문 2003).

년 부안 방폐장 반대 운동에 대한 탄압, 미군기지 이전 과정에서 발생한 2006년 5월 대추리의 폭력적 진압 역시 주목해야 할 사안들이다. 특히 문규현 신부가 “박정희의 개발독재와 전두환의 피 묻은 군화들” 연상시키는 ‘제2의 광주’, ‘노무현의 광주’ 라고 공개서한을 통해 비판한 부안 사태는 국민들의 참여를 강조하여 ‘참여정부’를 자칭했던 노무현 정부의 민주주의의 한계를 잘 보여준다는 점에서 집고 넘어갈 필요가 있다(고길설 2005).

지역 주민들과 군의회가 반대하는 방사능 폐기장을 군수와 군의회 의장이 독단적으로 유치 신청을 함으로써 촉발된 부안사태는 인구 2만 3천의 부안읍에 무려 8천 명의 전투경찰이 진입하여 주민들의 정당한 시위를 원천 봉쇄하고 시위자들을 무자비하게 진압하는 등 사실상 계엄상태라 해야 할 정도로 지역 전체가 봉쇄·고립되고 통제되었다. 특히 노 대통령은 절차적 하자가 분명한 유치 신청을 독단적으로 강행한 군수를 두둔하여 부안 주민들의 공분을 샀다. 또한 정부는 자신들이 먼저 주민들에게 제안한 방폐장 유치 찬반 주민투표를 주민들이 수용하자 실시 유보로 태도를 바꿈으로써 신뢰성을 상실했다. 주목할 만한 것은 사태가 이렇게 전개되면서 흥분한 부안 주민들이 군수를 폭행하는 사건이 발생했을 때, 보여준 노무현 대통령의 반응이다. 노무현 대통령은 기다렸다는 듯 폭력적 집회와 시위가 반복되는 것을 예방할 수 있도록 “집회·시위 관련 법률에 부작용이나 개선할 점이 없는지 법제처가 제도를 검토하라”고 지시했다(한겨레 2003/09/10).

그리고 이 같은 대통령의 지시에 따라 노무현 정부는 2003년 말 ▲집회시 소음규정 ▲주요도로 행진 금지 ▲집회신고 가능기간 제한 ▲폭력집회 때 남은 집회 금지와 동일 목적 집회 금지 ▲사복경찰 집회 출입 ▲집회 시위 자문위원회 신설 ▲집회신고 보완기간 조정 등 시민단체들이 독소조항이라고 지적한 ‘집회금지조항’을 추가한 집시법개정안을 만들어 한나라당의 적극적인 지원 속에 이를 통과시켰다. 즉 핵심적인 자유권 중의 하나인

집회 및 시위의 자유가 노무현 정부에 의해 오히려 후퇴한 것이다.

아이러니한 것은 노무현 정부가 이처럼 집회 및 시위의 자유를 후퇴시켰음에도 불구하고 노무현 대통령이 탄핵을 당했을 때 정작 노 대통령을 구한 것은 국민들의 촛불집회였다는 사실이다. 그리고 이 같은 집회가 야간집회를 금지한 실정법 위반이라 막아야 한다는 경찰의 입장에 대해 집시법 개악을 주도했던 노무현 정부의 핵심 관계자들은 “자발적이고 민주적인 의사 표현방법으로 어떠한 불법도 위법도 아니다”고 반박했다.

이 같은 역사에도 불구하고 탄핵사태가 해결되자 노무현 정부는 한미 FTA를 추진하면서 다시 한번 집회와 시위의 권리를 후퇴시켰다. 노무현 정부가 한미FTA를 일방적으로 추진하면서 노동자, 농민 등이 이에 대한 반대집회를 열려고 하자 이를 허가하지 않고 원천봉쇄했다. 이에 2007년 초 국가인권위원회가 직접 나서 노무현 정부가 남발하고 있는 집회금지를 위헌적인 집시허가제의 도입이라고 철회하도록 권고했다. 그러나 노무현 정부는 이를 무시하고 한국 시위문화의 세계적인 브랜드가 된 3보 1배 평화행진 집회마저 불허하고 원천 봉쇄했고 그 과정에서 시위 참가자와 기자들에게 무차별적으로 폭력을 가했다(손호철 2007b).

이 같은 김대중·노무현 정부의 모순을 국가론의 시각에서, 즉 조절이론과 ‘후기’ 풀란차스를 발전시킨 전략관계적(strategic-relational) 국가론의 시각에서 분석해볼 필요가 있다(Poulantzas 1978; Jessop 1990; 손호철 2002). 이들 이론들은 한 국가를 분석하기 위해서는 해당 국가가 추구하는 구체적인 헤게모니 프로젝트와 축적전략을 살펴봐야 한다고 주장하고 있다. 이 같은 문제의식을 수용해 김대중 정부와 노무현 정부의 모순을 이들이 추구한 헤게모니 프로젝트와 축적전략이라는 면에서 분석해보면 다음과 같다.

김대중·노무현 정부는 서민과 중산층의 정당, 나아가 ‘국민의 정부’와 ‘참여정부’를 자칭하며 그동안 소외되었던 서민 등 사회적 약자들을 포용하여 하나의 국민으로 통합시키는 ‘일 국민(one nation)’ 헤게모니 프

로젝트를 추구했다고 볼 수 있다. 나아가 그동안 소외됐던 노동자들을 정책결정과정정에 포함시키려고 했던 이들 정권의 노사정위원회라는 틀 역시 이 같은 일 국민 헤게모니 전략의 한 표현이었다. 그러나 이 같은 헤게모니 프로젝트는 결국 사회적 양극화를 통해 하나의 국민이 아니라 (사회가 점점 잘사는 20%와 점점 못사는 80%로 나뉘어지는) '20대 80의 사회'와 '이 국민(two nations)'을 창출하는 신자유주의, 포스트포드주의라는 축적전략에 의해 잠식당해 결국 실패할 수밖에 없었다.

노사정위원회 역시 사회코포라티즘이라는 민주적이고 노동포용적인 형식, 즉 '일 국민적'인 형식과는 대조적으로 내용적으로는 노동자들에게 노동의 유연화 강제 등 반노동적인 신자유주의를 내용으로 하고 있음으로써, 다시 말해 노동배제적인 '이 국민'을 내용으로 하고 있었다. 그 결과 결국 노사정 대타협에 서명을 해준 민주노총지도부가 대의원들에 의해 불신임을 당하고 민주노총이 노사정위원회를 탈퇴함으로써 사실상 실패하고 말았다. 이는 헤게모니 프로젝트라는 것이 자의적이고 의지적인 것이 아니고 피지배계급에게 물질적 양보를 제공해 줄 수 있는 물질적 능력 등에 의해 제약을 받는 바 축적전략에 의해 조건지어지기 때문이다(Jessop 1990, 210).²⁴⁾

4. 나오며: 자유주의정권 10년의 비극

이 글은 김대중·노무현 정권 10년의 정치의 공과, 성과와 한계를 자유권과 정치적 민주주의를 중심으로 집중적으로 살펴보았다. 그러나 지난

24) 이 점에서 일 국민 전략이라는 헤게모니 프로젝트는 기본적으로 포스트포드주의가 아니라 포드주의라는 축적전략과 친화성을 갖는다.

자유주의 정권 10년에 대한 평가는 제왕적 대통령제의 극복, 정당정치, 부정부패문제, 정부혁신, 지방분산과 균형발전, 과거청산 등 정치영역의 다른 문제들에 대한 평가,²⁵⁾ 나아가 경제와 외교, 대북정책, 사회, 문화 등 각 영역에 대한 평가를 종합한 총체적인 평가에 의해 이루어져야 할 것이다. 물론 이는 이 논문의 범위를 넘어선 것이고 이에 대한 체계적인 평가는 필자의 능력을 넘어선 것이다. 그러나 큰 흐름은 이야기할 수 있을 것 같다.

크게 보아, 자유주의정권 10년의 업적 중 가장 높은 평가를 줄 수 있는 대북관계일 것이다. 이는 국민들의 평가와도 일치하는 것으로 김대중·노무현 정부는 남북관계를 비적대적인 평화공존체제로 변화시키는 놀라운 성과를 거두었다. 그러나 경제영역의 경우 냉전적 보수세력이 만들어 놓은 경제위기를 극복하는 등 많은 성과를 거두었음에도 불구하고 신자유주의 정책을 통해 군사독재정권보다 더 심각한 사회적 양극화를 초래하는 등 많은 문제점을 야기시켰다.²⁶⁾ 따라서 정치영역은 자유주의정권의 업적 중 중간 점수, 즉 높은 점수를 받을 대북정책과 낮은 점수를 받은 경제 사이의 중간 점수를 받을 수 있을 영역이라고 볼 수 있다. 그리고 잊지 말아야 할 것은 김대중·노무현 정부의 정치를 한국정치의 역사 속에서 이해하는 비교정치의 시각이다. 이 같은 시각에서 보자면, 김대중·노무현 정부가 위

25) 이 중 과거청산은 자유주의정권, 특히 노무현 정부의 중요한 업적인 바 이에 대해서는 국정홍보처 (2008b, 264-349) 참조. 균형발전을 위한 지방분산과 분권 역시 중요한 업적(국정홍보처 2008a, 147-158)이지만 이는 기업도시, 혁신도시처럼 기본적으로 신자유주의적 지방분산, 분권의 방향으로 나아가고 주민은 소외되고 지방건설업자들과 지방도호 정치인들만 수혜자가 되는 '주민 없는 지방분산, 분권' 내지 '시민 없는 지방분산, 분권'이라는 한계를 안고 있다. 다시 말해, "정당정치인, 기업, 지방자치정부, 이 정책으로 혜택을 보는 지역의 수혜자들 사이의 이익연합정치가 주 내용"을 이루고 있고 "이러한 정책들이 지역주의를 완화하고자 하는 의도에서 시작되었다고 하더라도 실제의 결과는 지역간 정치경쟁을 자극하고 만드는 데 기여할 뿐"이어서 오히려 지역주의를 심화시키고 있다(최장집 2005, 290-291). 제왕적 대통령과 정당정치(사당정치)의 경우 김대중·노무현 정부 간에 단절성이 가장 강한 분야로서 제왕적 대통령과 사당정치의 극복이 노무현 대통령의 가장 큰 업적이라고 할 수 있다.

26) 김대중·노무현 정부의 양극화의 구체적인 추세에 대해서는 손호철 (2008, 303-304) 참조. 성장에 있어서는 김대중·노무현 정부가 결코 무능하지 않았다. 문제는 성장이 아니라 분배였다.

에서 구체적으로 살펴보았듯이 많은 한계를 보였지만 한국정치의 수준을 과거보다 한 단계 업그레이드시켰으며 한국정치사에서는 가장 민주적인 정치를 보여준 것은 부인할 수 없다.

그러나 문제는 자유주의정권 10년이 사회적 양극화 등을 통해 민심이반을 야기함으로써 냉전적 보수세력을 완전히 복권시켰고 이들이 그동안 자유주의 정권들이 어렵게 이루어 놓은 민주주의의 성과들을 다시 후퇴시키고 있다는 사실이다. 물론 헌팅턴에 따르면 이 같은 “민주지도자에 대한 환멸과 권위주의지도자에 대한 향수” 그리고 이에 따른 “친권위주의적 지도자에게로의 두 번째 정권교체”는 민주주의의 공고화로 가는 첫 걸음이다 (Huntington 1991, 262-263; 266-267).²⁷⁾ 즉 이들 정권의 신자유주의정책에 따른 서민들의 민생고는 국민들 사이에 박정희 향수를 불러일으켰고²⁸⁾ 이 같은 대중의 분노와 반란은 18대 대선과 총선에서 이명박 대통령과 한나라당에 압도적인 승리를 선사했다.²⁹⁾ 그리고 이명박 정부와 한나라당은 다양한 악법 등을 통해 민주주의를 후퇴시키고 있다. 이것이 자유주의정권 10년의 비극이다. ~~다~~

27) 그러나 이 친권위주의적 지도자가 자유권 등 민주적 제 권리들을 후퇴시킨다면 이는 전혀 다른 이야기이다.

28) 지난해 9월 실시한 여론조사에 따르면 우리 역사에 가장 기여한 대통령이 누구냐는 질문에 대해 75.6%가 박정희라고 답한 반면 김대중, 노무현이라고 답한 사람은 각각 12.9%와 4.4%에 불과했다(중앙일보 2009/10/22).

29) 이에 대해 김헌태 한국여론조사연구소 소장은 노무현 대통령과 그를 둘러싼 386 등 “민주화 엘리트들이 사회경제적 현안을 방치하면서 대중이 배신감을 느끼고 2006년부터 여론 흐름에 급격한 반동이 일어났”고 민주화 세력에 대한 “대중의 복수”가 2007년 대선과 2008년 총선 결과라고 분석하고 있다(김헌태 2009).

참고문헌

- 경향신문·참여연대 편. 『김대중 정부 5년 평가와 노무현 정부 개혁과제』. 한울.
- 고길섭. 2005. 『부안, 끝나지 않은 노래』. 엘피.
- 국정홍보처. 2008a. 『참여정부 국정운영백서 1: 총론/대통령 발언록』. 국정홍보처.
- _____. 2008b. 『참여정부 국정운영백서 2: 민주주의』. 국정홍보처.
- 김세균. 2007. “신자유주의 경찰국가와 한국의 민주주의.” 『마르크스주의연구』 제4권 2호.
- 김상수. 2010. “노동에 배반하는 정치경제에 대한 분노: 이갑용 민노총 전위 원장을 만나다.” 『프레시안』, 2010/02/26.
- 김종엽 편. 2009. 『87년체제론』. 창작과비평.
- 김현태. 2009. 『분노한 대중의 사회』. 후마니타스.
- 노중기. 2007. 『한국의 노동정치와 노동운동』. 한신대학교 출판부.
- 민주노동당 정책위원회. 2001. 『김대중 정부 3년 평가와 대안』. 이후.
- 손호철. 1999. 『신자유주의 시대의 한국정치』. 푸른 숲.
- _____. 2002. “밥 제습의 전략관계적 국가론.” 손호철. 『근대와 탈근대의 정치학』. 문화과학사.
- _____. 2006. 『해방 60년의 한국정치』. 이매진.
- _____. 2007a. “한국민주주의 20년: 성과와 한계, 그리고 위기.” 학술단체협의회·민주화운동기념사업회 편. 『한국민주주의의 현실과 도전』. 한울.
- _____. 2007b. “신자유주의적 경찰국가.” 『한국일보』, 2007/03/19.
- _____. 2009a. “한국사회체제론을 다시 생각한다.” 『한국과 국제정치』 제25권 2호(여름).
- _____. 2009b. “사회적 서술주의와 추상성의 혼돈을 넘어서.” 『마르크스주의연구』 제16호(겨울호).

- _____. 2010. 『빵과 자유를 위한 정치』. 해피스토리.
- 이갑용. 2009. 『길은 복잡하지 않다』. 철수와영희.
- 정대화. 1998. “김대중 정부의 성격과 과제, 개혁-진보세력의 역할.” 『경제와 사회』 봄호.
- 정병기. 2008. “한국 역대정권과 노동의 관계.” 『진보평론』 제28호(겨울호).
- 조돈문. 2003. “참여정부의 ‘죽음의 정치’ 이데올로기 다섯 가지.” 민교협주최 정세토론회발제논문(2003/11/25).
- 조희연. 2009. “‘87년체제’ ‘97년체제와 민주개혁운동의 전환적 위기.” 김종업편. 『87년체제론』.
- 조희연·서영표. 2009. “체제논쟁과 헤게모니전략.” 『마르크스주의 연구』 제15호(가을호).
- 최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스(제2판).
- _____. 2008. 『한국민주주의 무엇이 문제인가』. 생각의 나무.

- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Eco, Umberto. 1995. “Eternal Fascism.” *The New York Review of Books*. November-December.
- Giroux, Henry. 2004. *The Terror of Neoliberalism: Authoritarianism and the Eclipse of Democracy*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Gross, Bertram. 1980. *Friendly Fascism: The New Face of Power in America*. Boston: South End Press.
- Huber, Evelyne et al. 1997. “The Paradox of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, Social Democracy.” *Comparative Politics*.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in Late Twentieth Century*. Norman: Univ. of Oklahoma Press.
- Jessop, Bob. 1984. “Authoritarian Populism, Two Nations and Thatcherism.” *New Left*

Review, no. 147(Sept./Oct).

_____. 1990. *State Theory*. Cambridge: Polity Press.

Kim, Dae Jung. 1985. *Mass-Participatory Economy*. Lanham: Center for International Studies, Harvard Univ.

Marx, Karl. 1975. *Capital I*. New York: International Publishers.

Munck, Ronaldo. 2005. "Neoliberalism and Politics, and the Politics of Neoliberalism." In Alfredo, Saad-Filho and Deborah Johnston, eds. *Neoliberalism: A Critical Reader*. London: Pluto.

O' Donnell, Guillermo, and Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.

Poulantzas, Nicos. 1973. *Political Power and Social Classes*. London: Verso.

_____. 1978. *State, Power, Socialism*. London: Verso.

Roy, Arundhati. 2003. *War Talk*. Cambridge: South End Press.

Unger, M. 1999. *Democracy Realized: The Progressive Alternative*. London: Verso.

Wolin, Sheldon. 2003. "Inverted Totalitarianism: How the Bush Regime Is Effecting the Transformation of Fascist-like State." *The Nation*. May 19.

투고: 2010.3.31 심사: 2010.4.30 확정: 2010.5.6
--