

한국 정치지형의 변화와 민주화운동

윤상철 (한신대, 사회학)

I 서론 : 정치지형과 민주화운동

이 글은 한국의 민주화이행과정을 중심으로 정치지형의 변화와 민주화운동 사이의 상호관계를 탐색하고자 한다. 이 관계는 분석적으로는 일방향적이고 표출적이지만 현실적으로는 쌍방향적이고 회귀적인 인과관계로 구성된다. 따라서 민주화이행의 역사적 재구성에 그치지 않고 민주화운동의 현재적 상황과 역할, 그리고 향후 가능성을 성찰적으로 조명하게 될 것이다.

흔히 정치지형(political terrain)은 정치공간 혹은 정치체제와 유사한 개념으로 사용된다(손호철 1995). 정치지형을 정치사회에 제한하여 적용할 수 있지만 넓은 의미의 정치지형은 한 사회 안에서 상호 대립하는 다양한 지형들 간의 상호관계이다. 이에 근거하여 민주화이행 전후를 조망하는 분석틀로서의 정치지형은 국가 정치사회 시민사회 사이의 상호관계에 의해 규정된다(유재일 1993; 임영일 1992; 정대화 1995; 최장집 1993). 국가권력이 정치사회와 시민사회를 압도하는 정치지형이 권위주의적 정치지형이라고 한다면, 상대적으로 시민사회와 정치사회가 성장하여 국가의 독점적 권력을 이양 받은 정치지형은 민주주의적 정치지형이다. 민주화이행은 국가에 집중되어 있던 정치권력이 정치사회와 시민사회로 분산되고 이전되는 과정이고, 민주화운동은 이러한 권력 분산과 이전을 촉진시키기 위한 전사회적 운동이다(정대화 1995). 그러나 이러한 분석틀은 한 사회의 정치적 대립구조와 대립영역을 명시하고 현실적으로 존재하는 정치적 제도화의 영역과 한계를 잘 보여준다는 점에서 이행 전후의 정치구조를 비교하기에는 유용하지만, 구체적인

정치과정과 행위주체를 보여주기 어렵다(윤상철 1997).¹⁾

이 글은 그 대안으로서 톨리의 다원주의적 정치이론을 제시하고자 한다(성경룡 1993; 윤상철 1997; 톨리 1995; Tilly 1978). 상대적으로 강력하고 안정된 국가가 존재하는 사회의 현실적인 정치과정을 보다 잘 보여주는 이 모델에 따르면, 정치지형은 정치체 polity 내부 구성원의 경쟁 및 연합구조, 정치체 구성원과 도전자 간의 연합구조, 정치체 외부 도전자집단의 형성과 연합구조 등으로 구성된다.²⁾ 구체적인 맥락에서 보면, 지배블록과 제도야당세력의 연합구조, 지배블록과 지배연합의 형성, 제도야당세력과 피지배연합의 형성, 그리고 시민사회 내부의 다양한 계층적, 지역적 연대 등으로 해석될 수 있다. 이 분석틀에 입각하여 다음과 같은 추론이 가능해진다.

첫째, 지배블록의 통일성과 지배연합의 포괄성이 높을수록 정치적, 사회적 안정성은 높아진다. 상대적으로 지배블록과 대립하는 제도정치세력이나 국가에 대항하는 시민사회의 동원력은 약화된다. 따라서 사회는 정치체제의 민주성과 무관하게 상대적으로 높은 정치적 안정성을 유지한다. 그러나 사회가 분화할수록, 지배블록과 지배연합의 범위가 확장될수록, 권력자원의 분배를 둘러싼 지배블록과 지배연합 내부의 균열과 갈등은 증대하고, 이를 관리하는 체제유지비용은 증가한다.

둘째, 정치체 구성원(지배블록과 제도야당세력)의 경쟁과 협력은 시민사회에 직접적인 영향을 미친다. 정치체 구성원들 사이의 경쟁이 강화될수록 시민사회의 정치적 지원이 필요하게 되고, 그에 따라 시민사

1) 최근의 새로운 분석틀로서 제도정치와 운동정치의 상호관계 속에서 한국 민주주의의 변동과정을 고찰하고 있는 조희연 등의 논의 역시, 대립되는 두 정치공간의 상관관계를 구조적으로 분리시켜 조망한다는 점에서 이러한 비판을 벗어나기 어렵다(조희연 2001b).

2) 이 모델은 정치체 polity와 주민 population의 대립구조와 각 영역에서의 다양한 행위주체의 관계구조를 보여주는 정치체 모델 polity model과 이 행위자들 상호간의 권력경쟁을 보여주는 권력동원 모델 power mobilization model로 구성되어 있다. 정치체 모델이 정치지형을 제시하고 있다면, 동원모델은 사회집단들의 정치적 행위가 구성되는 과정을 보여주고 있다. 그런 의미에서 구조와 행위의 결합을 시도하고 있다고 볼 수 있다.

회의 정치적 동원이 보다 개방된다(McAdam, McCarthy, and Zald 1996). 역으로 시민사회의 정치적 동원이 상승할수록 정치체 구성원들 사이의 경쟁이 심화된다. 그러나 구성원들은 자신들의 공동이익이 침해받으면, 상호간의 연합이 강화되어 시민사회의 사회세력들은 정치과정에서 배제되면서 그 동원력이 약화되거나 왜곡될 수 있다(최장집 1996).

셋째, 시민사회 내부 다양한 집단들의 조직화와 동원력, 그리고 상호간의 통합력이 강할수록 국가와 정치사회에 대한 밑으로부터의 압력은 상승하고 체제의 민주화는 진전된다. 그러나 시민사회의 동원력과 통합력은 지배블록과 다른 정치세력에 의해 억압되거나 부양되기도 하고, 분할되어 견인되기도 한다. 이 과정에서 시민사회 내부의 강력한 사회운동의 존재여부가 관건이 된다.

이 글은 이러한 분석들에 입각하여 한국의 민주화이행과 그 이후의 과정을 조망하고자 한다. 본격적인 논의에 앞서 현재의 시점에서 민주화운동에 대한 새로운 분석이 왜 필요한지를 검토해보기로 하자. 사회변동의 역사적인 동학을 분석하는 이유는 과거의 정치변동이 현재에 어떠한 정치적 효과를 미치는가, 그리고 현재를 분석하는 데 있어서 어떠한 분석적 유용성을 지니는가에 따라 그 의미가 더해지기 때문이다.

현재의 한국사회는 민주화이행과 민주적 공고화의 시기를 거쳐 민주적 심화의 단계로 접어들었다.³⁾ 이행과 공고화기에는 정치적 민주주의의 실현과 제도화, 그리고 안정적 운영의 문제가 중요하였다면, 현재의 단계에서는 경제적 민주주의의 확장과 사회적 민주주의의 심화, 그리고 그 제도화가 중시된다(O'Donnell, Schmitter, and Whitehead 1986). 비단 정치세력 뿐만 아니라 사회집단 간의 경쟁도 이러한 과제를 둘러싸고

3) 모든 정치적으로 중요한 집단들이 태도와 행위에 있어서 핵심적인 정치제도를 정치적 경쟁에 있어서 유일하게 정당한 틀로 간주하고 민주적 경기규칙을 신봉한다면 민주적 공고화의 단계에 이르렀다고 볼 수 있다(Gunter et al. 1995:8). 더 나아가 민주적 심화democratic deepening는 민주적 공고화의 충분조건이자 진전된 단계로서 민주주의를 보다 자유롭고, 책임성 있고, 대의적이고, 접근 가능하게 한다(Diamond 1999:74).

이루어진다. 주목할만한 점은 이러한 민주적 심화를 둘러싼 정치사회적 갈등은 그 결과가 보장되어 있지 않으며, 경우에 따라서는 역전될 가능성도 있다는 사실이다. 즉, 민주적 심화가 이루어지지 않으면 정치사회적 갈등이 증대되며, 일단 심화가 이루어지기 시작해도 새로운 갈등이 표출되기 마련이다. 따라서 민주화운동과 이를 규정하는 정치지형에 대한 분석은 민주적 심화 단계에서도 여전히 현실적으로나 이론적으로 중요한 과제이다.

현재의 정치적 집권세력이 봉착하고 있는 상황이나 향후의 정치전망은 이러한 불가측한 경로를 잘 보여주고 있다. 구 지배연합 분파와 분리된 현 지배블록은 지속적으로 동요와 위기에 봉착하고 있으며 향후 전망은 정치체의 전반적인 재편을 예고하고 있다. 그 이유는 구 지배연합 분파와의 연합을 해체함으로써 민주주의의 재확장이 촉진되기보다는 정치적 지지기반을 위축시킴으로써 정치적, 경제적 수행능력을 전반적으로 약화되었기 때문이다. 여기에 집권세력 내부의 부패는 이행 이후에 지속적으로 상승한 국민적 기대를 좌절케 함으로써 집권세력의 통치력을 급격하게 약화시키고 있다. 뿐만 아니라 민주화로 실현된 정치적 제도화는 국가에 대한 정치사회의 영향력을 높임으로써 구 지배블록은 정치사회의 장에서 민주적 집권세력의 체제수행능력을 잠식하고 있다. 더구나 시민사회는 민주적 집권세력과 연합하여 민주적 심화를 진전시키기보다 다양한 분화와 내적 분열로 인하여 민주적 집권세력의 정치적 지지기반을 더욱 약화시키고 있다.⁴⁾

이러한 정치지형은 지역주의적 동원구조의 지속과 신자유주의적 조류의 강화, 그리고 미국의 신냉전적 북한압박전략 등과 상호작용하면서 민주적 집권세력의 입지를 약화시키고 구 지배블록이 재집권할 가능성을 높이고 있다. 따라서 분산된 부문운동의 활성화와 자율공간의 확대에서 민주화운동의 현재적 형태를 찾고 그에 기반을 둔 민주주의의 지

4) 시민사회는 급속히 분화되면서 국가와 정치사회로부터의 자율성을 높여나가고 있다. 시민사회의 사회세력들은 정치세력과의 제휴에 대해 스스로의 정체성과 정치적 정당성을 우선시하는 경향을 띠게 되었다. 따라서 민주주의체제가 파국적인 위기국면을 맞기 전에는 정치세력에 대해 일정한 거리를 둘 것이다.

탕가능성을 확신하기 어려울 정도로 정치지형은 악화되고 있다.⁵⁾ 나아가서 부정형 대중들의 정치적 지향 역시 현 수준의 민주화에 안주하는 경향에 압도됨으로써 향후의 정치적 전망을 어둡게 하고 있다.⁶⁾

현재의 정치지형이 민주적 심화의 위기를 낳고 있다면, 정치지형과 민주화 운동의 현재와 향후 전망에 대하여 다음과 같은 쟁점들이 제기될 수 있다. 첫째, 현재의 정치지형을 현 단계의 민주화, 즉 민주적 심화의 맥락에서 어떻게 평가할 수 있는가? 둘째, 현재의 사회운동을 민주적 심화를 촉진시키는 민주화운동의 맥락에서 어떻게 평가할 수 있는가? 다시 말하면, 그 한계와 가능성은 무엇인가? 셋째, 현재의 정치지형과 사회운동의 상호 관계 속에서 향후 민주화의 가능성은 어떻게 평가되는가?

요컨대 현재의 정치지형에서 민주적 심화를 실현할 수 있는 민주화운동, 혹은 시민사회의 정치적 동원이 가능할 수 있다면, 그 조건과 형태는 무엇인가에 초점이 맞추어질 수 있다. 이행 단계의 민주화운동이 정치적 민주화에 초점을 맞추고 있었다면 현 단계의 민주화운동은 민주적 심화에 초점을 맞추고 있다고 볼 수 있다. 전자가 국가와 정치사회를 대상으로 시민사회의 자유화와 정치적 확장을 추구하고 있었다면, 후자는 이미 확장된 민주적 제도화 속에서 국가와 정치사회뿐만 아니라 시민사회의 다른 집단들과의 정치적 경쟁의 구도 속에서 민주적 과제들의 근본적 실현을 추구하고 있다. 특히 민주적 심화의 과제와 관련하여 시민사회 내부의 분할과 상호 경쟁의 문제를 해결할 수 있는 가능성은 존재하는가의 문제를 제기할 수 있을 것이다.

이러한 문제제기에 답하기 위해서 민주화이행기와 비교하여 현재의

5) 분화된 사회적 요구들을 민주화라는 큰 흐름으로 통합해 나가는 쉽지 않다. 민주화이행기에는 민주화가 개별적 이익을 실현하기 위한 선차적이며 동시적인 과제라는 믿음이 있었으나 현 시점의 사회운동은 거대담론에 대한 부정적인 전제에 입각해 있다.

6) 일반대중들은 어떠한 정치세력이 집권하더라도, 어떠한 정치지형이 형성되더라도 민주화의 성취와 경향은 역전되기 어렵다고 인식하고 있는 듯하다. 그러나 민주주의의 역사는 이러한 믿음을 배반하는 많은 사례들을 보여주고 있다.

민주화운동의 가능성을 탐색해보는 것도 유의미한 시도라고 할 수 있다. 서로 다른 정치제도적 상황을 인정한다 하더라도 일종의 권력경쟁이라는 측면에서 조망한다면, 민주화이행 이후의 권력게임 역시 분석할 수 있다고 보인다.

■ 민주적 이행 : 민주연합의 형성

먼저 소단계로서 민주적 이행기를 살펴보기로 하자.⁷⁾ 여기에서 우리는 민주적 이행이 특수한 정치지형의 산물이라는 관점을 취한다. 그 이유는 인류의 민주주의 역사가 수차례의 진전과 퇴행의 역사이기 때문이다(Huntington 1991). 또한 정치체제의 특성, 세계체제 상의 지위, 경제발전 및 사회발전의 정도 등에 있어서 한국과 유사한 상황에 있었던 다른 국가들의 정치변동을 살펴보면, 한국의 민주적 이행이 반드시 일반적인 경로라고 보기 어렵다. 오히려 한국의 민주적 이행에 있어서는 중요한 정치적 행위자들의 정치적 선택과 그 긍정적 조합이 중요했다고 볼 수 있다. 물론, 그러한 정치적 행위자들 가운데에는 민주화를 추구했던 사회운동 세력들뿐만 아니라 권위주의체제의 지배블록과 제야당세력까지 포함된다. 다시 말하면, 이러한 정치적 행위자들의 역할과 상호관계에 의해서 한국의 민주적 이행이 가능했고, 또 그 성격이 결정되었다고 보아야 할 것이다. 이와 달리 그 정치적 행위자들이 다른 선택을 했을 경우를 상정할 수 있으며, 그 경우에는 다른 변동경로가 가능했을 수 있다.

7) 민주화이행의 시기구분은 논자에 따라 다양하다. 일반적으로 1987년 6월을 분기점으로 정치적 자유화기와 민주적 이행기로, 1993년 이후에 대해서는 체제공고화기로 구분되어 왔다(송호근 1994; 조효래 1995; Hsiao and Koo 1995). 이 글에서는 민주화를 지향한 사회적 동원이 이루어진 후에 신헌법이 만들어지고 그에 근거하여 새로운 정치체제를 형성하는 두 차례의 중요선거가 실시되는 시점까지를 민주화이행기로 보고자 한다. 즉, 1987년 초반부터 대통령선거와 국회의원 총선거가 치러지고 여소야대 하의 정치개혁이 이루어졌던 1988년 말까지 민주화이행기로, 1989년 이후의 시기를 권위주의적 지배블록이 복원되면서 확장적인 민주화가 억제되는 정체된 민주주의의 공고화기로 설정한다.

앞서의 논의에 기대어 한국 민주적 이행기의 정치지형을 살펴보자. 일반적으로 민주적 이행의 전제조건으로서 지배블록의 균열이 거론되었다(Kaufman 1986; Mainwaring 1992; O' Donnell, Schmitter, and Whitehead 1986). 그러나 1987년 민주적 이행 이전까지 한국의 지배블록은 정치적 통일성을 유지하고 있었다고 판단된다. 흔히 대통령 직선제개헌을 둘러싸고 5공 내부에 정치적 갈등이 있었다고 거론되었지만, 이를 명백하게 입증할만한 역사적 자료는 아직껏 제시되지 않았고 오히려 지배블록의 정치적 전술이었다는 해석이 더 유력하다(김성익 1993). 군 출신 정치인들과 군 내부의 강경파들 사이에 정치일정을 둘러싼 갈등이 있었다고 볼 수도 있으나 이 역시 객관적인 근거를 제시하기 어렵다. 다만 5공 정치세력이 사회운동에 대한 통제에 실패했을 경우에 군이 개입했을 수 있으나 이 역시 확인되지 않은 가능성 중에 하나일 뿐이다. 따라서 민주적 이행을 연 정치적 자유화의 계기는 정권 창출과정에서 발생한 광주항쟁으로 인해 제약된 정치적 정당성을 제고할 필요가 있었기 때문이었다. 당시에 지배블록은 체제가 상당한 정도로 안정되자 정권의 수행능력을 기반으로 정당성 결핍을 해소하고자 시도하였다. 동시에 밖으로부터의 정당화요구에 직면하게 되면서 5공 정권은 일종의 감압조치를 통하여 이에 대응하고자 하였다. 즉, 아시안 게임과 올림픽을 유치하기로 결정하면서 국제적인 민주화와 인권개선 요구에 직면하게 된 것이다. 정당성을 창출하기 위한 정치적 조치들은 체제의 통일성을 유지되고 있었기 때문에 제3세계의 다른 권위주의정권에 비해서는 용이하였다. 그러나 자유화조치는 항상적으로 기회와 위기라는 양면적 가능성을 담고 있었기 때문에 억압조치와 병행하거나 교대되면서 실시되었다. 즉, 체제의 정당성을 높일 수는 있으나 경우에 따라서는 밑으로부터의 압력이 기대 이상으로 상승하면서 체제의 통일성을 해치면서 체제 붕괴로 나아갈 수 있었기 때문이다.

지배블록이 비교적 통일성을 유지했던 반면 지배연합은 유신정권의 신중상주의적 지배연합 혹은 관료 권위주의적 지배연합의 동요를 보여주고 있었다(Haggard 1993). 1980년대에 접어들면서 비약적으로 성장한

재벌 등 자본은 국가주도의 경제자유화 정책에 대하여 반발하는 경향이 보였다. 물론 지배블록은 대자본을 중심으로 집중적인 재정적 지원을 퍼부음으로써 이들의 정치적 지지를 확보하고 있었다. 다른 정치적 대안이 없는 상황에서 재벌의 정치적 선택은 제한되었지만 이전 정권과는 다른 상황으로 변화하고 있었다(김형국 1992). 가장 중요한 변화는 국가주도적 발전전략 속에서 성장한 도시 중심의 중산층이 권위주의 체제에 대해서 이중적인 입장을 취하게 된 점이다(최장집 1993). 이들은 경제성장의 수혜층으로서 유신체제와 5공 출범에 대해서 소극적 지지를 보였지만, 점차 정치적 비민주성에 대해서 반기를 들면서 체제로부터 이탈하기 시작했다.⁸⁾ 이와 더불어 제3공화국 이래 지배연합의 주요 부분이었던 농민, 중소기업자 등 전통적인 친권위주의 세력이 이탈하기 시작하였다. 농민층은 전체 인구 중 구성비가 하락하면서 정치적 중요성이 하락하고 있었지만, 수입자유화조치, 경제자유화조치, 그리고 긴축정책 등으로 인해 이들의 지지이동은 더욱 뚜렷하게 나타났다. 이렇듯 지배연합을 구성하는 사회집단들이 권위주의적 지배블록에 대해 중립적이거나 부정적인 입장을 취함으로써 지배연합은 점차 약화되고 있었다. 그 결과 발전 이데올로기의 헤게모니가 약화되면서 피지배연합을 분할·지배할 수 있는 지배 이데올로기는 전통적인 반공 이데올로기로 제한되었다.

야당정치세력은 대중적인 정치인들을 중심으로 자유화 이후에 시민사회의 지지를 동원하는 데 성공하여 중대선거critical election였던 12대 총선거에서 사실상의 승리를 거두었다. 돌이켜 보면, 제도야당은 유신정권 이래 지배블록과 시민사회, 그리고 제도정치와 운동정치 사이에서 오가면서 스스로의 권력 강화를 위하여 이중적인 전술을 구사해왔다. 그 이유는 야당이 스스로의 집권가능성에 대하여 회의적이었기 때문이었다. 압도적 물리력을 보유한 권위주의적 지배블록과 불리한 간접선거 제도로 인하여 집권가능성이 전무한 상황에서 야당은 시민사회의 정치

8) 1978년 10대 총선거에서 가시화되기 시작한 도시 중산층의 이탈은 1984년 12대 총선거에서 야당이 주요 대도시 지역에서 압승하는 결과를 낳았다.

적 동원을 활용하여 체제 내적 권력 강화를 추구하고 있었다. 따라서 지배블록의 억압이 강화되면 타협전략을 구사하다가 지배블록의 억압이 약화되고 시민사회의 동원이 상승하면 선명노선에 입각한 대결 전략을 구사하였다. 1980년대의 상황은 지배블록의 극단적인 배제전략과 시민사회의 활성화된 동원에서 야당이 그 대중적 지지도를 기반으로 지배블록에 대한 투쟁전략으로 전환하였다고 볼 수 있다.

민주화운동세력은 시민사회의 폭발을 경험하면서 급속하게 성장하였으나 내적 통일성의 부재와 급진화로 인해 국가와 지배블록에 대해 위협적이지 못했다. 재야운동세력이 주축이 되어 사회 각 분야에서 폭발적으로 조직된 사회운동세력은 운동의 목표와 방법을 둘러싼 견해차를 극복하지 못하고 지배블록의 억압과 이데올로기 동원에 의해 수세적인 위치에 처해 있었다. 그 결과 1984년 이후 사회운동세력이 합의할 수 있는 동원목표가 정립되기에는 다소 시간을 필요하였다. 특히 노동운동세력을 중심으로 하는 급진화가 진전되면서 재야운동세력은 지속적으로 이데올로기 공세에 휘말려야 했다. 그 결과 민주화운동의 운동정치와 야당세력의 제도정치가 결합하지 못함으로써 반권위주의 세력은 그 잠재력에 비해 실질적 동원력은 낮았다. 시민사회의 허약한 동원은 그 분산성에도 기인하였지만 야당세력에 대한 부정적 견해 또한 주요하게 작동하였다. 야당세력의 정치적 성향 자체가 그러한 상황을 촉발시켰지만, 그 결과 시민사회의 정치적 동원을 전반적으로 약화시켰다. 특히 야당세력의 정치적 기반인 도시중산층의 정치적 동원을 이끌어내지 못함으로써 재야 사회운동세력의 고립을 자초한 측면이 있었다.

이러한 상황이 지속되는 일련의 시행착오 과정을 거쳐 시민사회의 민주화운동은 지배블록에 타격을 주기 위해 그 동원력을 최대화할 필요를 인식하게 되었다. 이를 위해서는 고립된 사회운동세력의 통합뿐만 아니라 지배연합의 일부 세력이나 중립적인 세력들을 포섭할 필요성이 대두되었다. 또한 제도야당세력과 연대할 필요성도 인식하고 있었다. 물론 1984년 총선에서 일시적인 선거연합이 이루어졌으나 그 연대의 폭은 제한적이었고 지속기간에 있어서도 일시적이었다(성경룡 1993).

다시 말하면, 1984년 정치적 개방 이후 민주화운동의 역사는 반권위주의 피지배연합을 성취하기 위한 시행착오의 역사였다고 말할 수 있다. 즉, 한국의 정치지형에서 실현가능한 정치연합이 무엇인지를 지배블록과의 투쟁을 통하여 확인하는 역사였다.

그런 의미에서 민주적 이행의 절정기에 출현한 국민운동본부는 민주화운동 진영의 그러한 필요성과 인식을 충족시키기에 적절한 조직형태였다. 우선 재야정치세력이 주도하면서 시민사회의 반권위주의적 지향과 제도정치권의 권력 강화 욕구를 결합시키면서 포섭하는 데 성공하였고, 둘째, 재야정치세력의 도덕적 정당성과 제도야당의 제도적 정당성이 지배연합에 포섭되어 있었던 중간층세력을 견인하는 데 효과적이었으며, 셋째, 이를 위해서 대중적 조직 동원 방식과 정치적 민주화의 운동슬로건을 온건한 형태로 제시하는 데 성공하였다. 즉, 직선제개헌의 슬로건화와 야당정치세력과의 연합은 당시 시민사회의 역량을 고려할 때에 적절한 선택이었다.

국민운동본부가 주도한 반권위주의 피지배연합은 당시의 시민사회와 제도야당의 정치적 역량을 고려할 경우 최선의 선택이었지만 이행 전후를 통하여 연합의 통합력을 유지하기에는 여러 측면에서 허약하였다. 첫째, 권력동원의 목표를 최소강령으로 온건화 함으로써 제도야당과 중간층에게 주도권을 넘겨줄 가능성이 높았을 뿐만 아니라 운동의 진행 과정에 따라 동원 프레임을 변형시킬 가능성을 스스로 막아 놓고 있었다.⁹⁾ 둘째, 국민운동본부가 기본적으로 도덕적 명망성과 언론매체의 호응에 힘입어 전국적인 사회운동조직을 지도하는 위치에 서 있었지만, 스스로의 하부조직을 가지고 있지 못하였고 지역의 사회운동조직이 일시적으로 연합한 형태였다. 따라서 지역의 조직들은 공동의 목표를 실현하였을 경우에는 언제라도 스스로의 목표를 위해 제각기 동원될 수 있는 가능성이 있었다. 특수한 정치지형이 형성되어 상부 우산조직과

9) 사회운동은 운동의 목표를 일정한 정도로 성취했을 경우에는 최초의 운동프레임을 변형시켜야 한다. 이에 실패할 경우에는 동원을 유지하기 어렵게 된다. 이에 관해서는 Snow, Rochford, Worden, and Benford(1986)과 Snow and Benford(1988)를 참고할 것.

하부 대중조직이 상승효과를 일으킬 수도 있으나 경우에 따라서는 하부조직의 분열을 막고 집중적인 동원을 일으킬 지도력이 붕괴할 수도 있었다. 셋째, 장기적인 전략이 부재한 상황에서 사회운동의 정치는 정치적 제도화가 진전되는 순간 그 사회적 효용성이나 전략을 상실할 가능성이 높았는데, 실제 정치과정으로 현실화되었다.

결론적으로 말하면, 사회운동세력의 동원에 의해 민주화이행은 촉발되었으나 장기적인 전략의 부재와 중산층 주도의 온건한 운동전략으로 인하여 지배블록의 타협전략에 적절하게 대처할 수 없었다. 그 결과 민주화 이행은 정치엘리트 사이의 타협에 의한 민주화로 귀결되었다. 구 지배블록은 인적, 물적 타격을 거의 입지 않았던 순조로운 이행이 실현되었을 뿐만 아니라 정치권력을 장악하는 데에도 실패하였고, 오히려 구 지배블록의 정치적 정당화에 기여하는 결과를 낳았다. 이에 반해 시민사회의 민주화운동세력은 민주화이행의 전 과정을 주도하지 못함으로써 성공한 이행의 성과를 제도권 정치세력에게 넘겨주었다. 제도야당 세력들은 강력한 대중동원력에 기반으로 하여 시민사회의 사회운동세력과 대중들을 직접 동원하는 데 성공하였다. 이로써 민주화운동 세력들은 스스로의 내적 통합을 유지하는 데에도 실패하였고, 이후의 정치과정은 제도권 정치세력에 의해 주도되었다. 나아가서 사회운동 자체의 분열은 장기간의 침체와 급진화를 낳게 되었다. 민주화운동세력의 분열은 노동계급과의 연합이 아닌 중간계층 주도(운동의 주도집단 뿐만 아니라 동원된 대중에 있어서도)의 피치배 친민주연합에서 예견되었던 것이며 이후 노동자 대투쟁을 통하여 확인되었다. 사회운동 내부에 다양한 분파들이 병립하면서 급속하게 조직되어 있었기 때문에 특정 계층이 주도할 경우에 연합의 붕괴는 필연적이었다.

Ⅲ. 민주적 이행 이후 : 민주연합의 분산화

민주적 공고화기는 민주적 이행으로 실현된 제도적 기반을 확장하고 친민주주의 정치적 태도와 행위를 확산시킴으로써 민주화이행의 성과

를 공고히 하는 시기이다. 이 시기에는 민주적 이행에서 시작된 정치적 제도화를 완결하고, 나아가서 성취한 제도화를 안정적으로 작동하도록 해야 한다. 그러나 민주적 공고화기의 민주주의는 여전히 불안정한 상태이고 주요 정치세력들 간의 관계에 따라 역전될 가능성도 상존한다. 따라서 민주적 공고화가 유지되기 위해서는 민주적 이행을 가능하게 했던 민주대연합의 동원력이 그 형태를 달리하여 유지되어야 한다.

그 첫 번째 시험대는 민주적 이행기에 발생하였던 노동자 대투쟁이었다. 노동자 대투쟁은 민주적 이행의 성취를 바탕으로 하여 이를 노동자 계급의 작업장 민주주의 차원으로 한 단계 확장시키고자 했다는 점에서 여전히 민주화운동의 성격을 띠고 있었다. 그러나 지배블록의 이데올로기 공세를 맞으면서 중간층의 위기의식을 높였을 뿐만 아니라 재야운동세력 및 제도야당세력의 중립 혹은 무관심을 초래하였으며, 결과적으로 미숙한 민주대연합을 명시적으로 분열시켰다. 그 이유로서 노동운동까지 포괄하는 민주대연합의 동원주체가 형성되어 있지 않았다는 점을 들 수 있다. 뿐만 아니라 시민사회의 구성원들 역시 다른 집단들의 요구를 수용할 정도로 민주적 정치의식이 성숙하지 않은 상태였다. 이러한 상황은 지속되어 그 이후의 통일운동이나 노동운동이 고양되면서 시민사회 내부에 민주연합이 형성될 가능성은 소진되어 갔다.

그 결과는 두 가지 양상으로 나타났다. 중간층적 민주화운동의 성격을 지닌 이른바 시민운동의 출현이다. 시민운동은 노동계급의 운동과 분리되어 제도 내부의 투쟁을 목표로 하였다. 정치사회에서는 중간층의 위기의식과 급진 민주화운동의 성장에 기대어 나타난 정치권의 보수화로써 정치체 내부의 보수세력이 결집한 이른바 3당통합이 발생하였다. 시민사회의 분열과 정치사회의 보수화는 민주화운동이 낳은 파국적 결과로써 민주주의의 확장에 우호적이었던 정치지형을 붕괴시켰다. 이러한 급진화와 분산적 동원의 경향은 지속되어 갔다. 1990년 전노협이 출범과 1991년 5월투쟁은 확장적 민주화운동의 급진화 경향을 더 높여나갔고, 그 결과는 시민운동의 독자화를 진전시켰다. 뿐만 아니라 정치사회와 시민사회의 분리 역시 제도화의 진전과 정치지형 변화의 결과로

볼 수 있다. 즉, 시민사회의 분열은 지배블록의 위기를 약화시키고 야당세력의 보수화를 촉진시켰다.

민주적 공고화기의 민주주의는 1990년 3당합당 이후 퇴행의 양태를 띠었으나 1993년에 김영삼정권이 등장하면서 급속히 추진된 정치개혁을 중심으로 다시금 진전되었다. 그 세부적인 과정을 살펴보기로 하자.

1988년 13대 총선은 대통령선거의 정치지형을 의회 내부로 옮겨 놓았다. 이른바 여소야대의 정치지형 속에서 민주적 제도화는 급속하게 진전되었고 이에 따라 노동운동과 통일운동이 강력하게 동원되었다. 이에 대하여 지배블록은 이른바 공안정국으로 대응하였고 급진적으로 확장된 민주화운동은 일시적으로 좌초하였다. 공안정국은 전래의 반공 이데올로기를 무기로 급진적 민주화운동을 억압하는 정치지형이었다. 국가와 시민사회 사이의 직접적인 충돌은 정치사회의 입지를 위축시켰고 이에 대한 대응으로써 출현한 3당합당을 계기로 국가와 정치사회를 한 축으로 하고 시민사회를 다른 축으로 하는 대립지형이 형성되었다. 3당합당 이후의 노태우정권은 민주주의의 진전과 역전이 동시에 이루어지는 일종의 이행기적 교착상태에 있었다. 그러나 김영삼 정권이 등장하면서 이러한 교착상태는 일단락되었고 민주적 정치개혁이 급속도로 추진되었다.

김영삼 정권 초기의 정치지형은 대통령 권력이 주도하는 일종의 위임민주주의의 양태를 띠었다고 볼 수 있다(O'Donnell 1992). 그 이유는 김영삼 정부가 민자당을 기반으로 집권하는 과정에서 구 지배블록 분파들이 정치사회를 경유하여 새로운 지배블록을 분점하고 있었기 때문이다. 따라서 김영삼 정권은 지배블록 내 권력투쟁과 민주적 개혁이라는 서로 성격이 다른 이중적 과제를 안고 있었다. 이에 김영삼 정권의 핵심세력들은 포퓰리즘적 위임민주주의의 형태로써 대중의 친민주주의적 성향을 적극 동원하면서 의회를 우회하여 민주적 개혁을 수행할 수 있었다. 그러나 동시에 구 지배블록 분파들을 제거하기 위한 권력경쟁이 동시에 진행되고 있었기 때문에 민주적 개혁이 지속되기 어려운 상황에 처해 있었다.

초기의 민주화이행의 최소민주주의 혹은 선거민주주의의 일차적 실현에 있었다면 김영삼 정권의 민주화는 더 나아가 정치적 민주화의 진전을 가로막는 후견적 권력집단을 해체하는 작업이었다. 따라서 일정한 정도로 구 지배세력이 청산된 이후에는 정체하게 되었다. 그 이유는 더 이상의 민주화는 구 지배블록의 청산에서 나아가 그들의 시민사회적 기반까지 배제함으로써 정권 스스로의 권력기반을 약화시킬 수 있었기 때문이다. 그 결과 군부개혁과 반부패 개혁에 있어서 김영삼 정권은 대중적 지지뿐만 아니라 시민운동과의 연합을 시도하였다가 중도에 그만두었다.

김영삼 정권이 국가 주도의 민주화를 추진하자 민주화운동세력은 외곽에서 이를 지원하였다. 그러나 정권 주도의 민주화가 정체되면서 참여연대와 같은 진보적 시민사회운동이 조직되었다. 참여연대는 정권의 보수화와 더불어 노동운동과 분리되어 있었던 시민운동의 보수화와 같은 전사회적 정체에 대하여 동시에 반기를 들었다고 판단된다(조희연 1999). 그러나 정권의 민주화 정체는 정치민주화에 국한되어 확장적인 민주화를 추구할 수 없는 지배블록 내부의 한계로 인하여 촉발되었으며, 시민사회가 다시 동원되기 전에는 민주적 심화는 불가능하였다고 판단된다.

민주화의 정체, 즉 정체된 민주주의 공고화의 계기로서 민주화운동세력의 체제 내 포섭을 들 수 있다. 즉, 민주적 공고화기의 민주화운동세력은 제도적 포섭의 단계에 접어든다.¹⁰⁾ 제도적 포섭은 운동정치 자체가 제도적 한계 안에 머무르게 되는 측면과 더불어 사회운동조직이나 활동가들이 스스로 제도화되면서 정당이나 이익집단 정치 안으로 개인 혹은 집단으로 흡수되어 가는 현상을 말한다. 결과적으로 민주화운동세력은 분화된 집단적 이해의 차이와 체제의 호선에 따라서 스스로 해체하게 된다. 그러나 모든 민주화운동세력이 체제 안으로 포섭되지는 않으며 새로운 세력이 출현하기도 한다. 참여연대의 예는 민주적 공고화기에도 민주화운동이 새로운 정치지형에 맞추어 새로운 목표를 설정하

10) 이에 대한 이론적 논의와 필리핀의 사례연구는 박기덕(2002)을 참고할 것.

면서 그 외연을 확장할 수 있다는 사실을 보여준다. 오히려 과거에 비해 보다 민주화된 상황에서 새롭게 동원되는 다양한 차원의 민주화운동을 포섭하면서 성장해가기도 한다. 다만 과거와 달리 권위주의체제에 대한 두려움이 존재하지 않기 때문에 더 다원적이거나 더 급진적인 동원의 양상을 보여주기도 한다. 1996년 노동법 개정 총파업의 사례는 중산층 주도의 민주화운동세력이 노동운동세력 주도의 급진적 민주화운동으로 분화되는 모습을 잘 보여주었다.

민주적 심화를 둘러싼 갈등은 김영삼 정권기에도 나타났으나 본격적인 단계는 김대중 정권이 외환위기를 극복하면서 누릴 수 있었던 일종의 비상대권을 벗게 된 이후부터라고 할 수 있다. 민주적 심화는 정치적 민주주의의 제도화가 일정한 수준으로 이루어지고 중요한 행위자들이 그 제도들을 근거로 스스로의 행위를 조정해나가는 단계부터 시작된다. 따라서 제도적 변경보다는 정치적 관행이나 문화, 의식의 변화가 필수적인 시점에 도달하게 되고, 이후에 경제적 민주주의와 사회적 민주주의의 확장을 가져오는 움직임이 발생한다.

현 단계의 민주적 심화는 심각한 장애에 봉착하고 있다. 현재의 지배블록은 광범위한 지배연합을 구축하지 못하고 구 지배연합의 지역주의적 동원에 봉쇄되어 있다. 정치사회를 장악하지 못한 소수파정권으로서 집권 초기의 비상대권체제시기를 제외하고는 대중적 동원조차 원활하게 이루어지지 못하고 있다. 그 결정적인 이유는 지역주의적 동원기제로 인하여 지배블록이 지배연합의 확장을 통한 정치적 지지의 안정화에 실패하고 있기 때문이다. 특징적인 점은 지배블록의 개혁정책이 사회집단 사이의 자원재분배를 추구함으로써 이를 둘러싼 시민사회 내부의 이익집단간 갈등이 심화되고 있다는 사실이다. 이로 인해 구 지배연합의 하위분파들은 자신들의 기득권이 해체되는 데에 대한 저항을 정치적으로 동원하고 있다(윤상철 2000). 특히 그 동안의 민주화로 인해 시민사회 상층집단의 정치적 자유화와 집단적 조직화가 동시에 촉진되어 그 동원력이 강화되어 있기도 하다. 이와 달리 개혁정책 수혜자들의 정치적 동원은 지체되어 있고, 신자유주의적인 경제정책으로 인해 붕괴

해가는 광범한 중산층들이 현 지배블록에 대해 등을 돌리고 있다.

결국 민주적 심화기의 정치지형은 집권 지배블록과 구 지배블록 사이의 정치적 대립으로 형성된 사회변동의 교착상태이다. 시민사회의 민주주의 세력이 현 지배블록의 개혁정책에 동의한다 하더라도 그 정치적 연합은 스스로의 정치적 정당성을 상실하게 하기 때문에 선택의 폭이 넓지 않다.¹¹⁾ 그렇다고 민주주의 세력이 구 지배블록과 연합할 수도 없다. 따라서 반부패운동과 같이 반민·반관 조직이나 비공식적 교류의 형태로 느슨한 연합을 취할 수밖에 없다(Yoon 2000). 다시 말하면, 현 지배블록의 이념적 복합성과 교착된 정치지형으로 인해 시민사회의 민주주의세력은 스스로의 소극적 동원 이외에는 다른 대안을 찾지 못하고 있다.

그럼에도 불구하고 민주화운동세력의 가능성을 총선시민연대에서 찾을 수 있다. 총선연대가 등장한 배경은 민주적 심화기의 정치적 교착상태로 인하여 민주화가 지체되었을 뿐만 아니라 외환위기를 해소하는 과정에서 경제적 분배구조가 악화되었던 상황이었다. 시민사회의 민주화 요구는 점차 확장되고 있었던 반면, 정치지형은 일종의 권력교착 상태에서 적절하게 대응하지 못하고 있었다. 민주화이행 이전에는 국가와 시민사회 간의 대결국면이 이루어졌다면, 현 민주적 심화기에는 구 지배블록이 지배하는 정치사회와 시민사회의 민주적 요구간의 대립구도가 이루어졌다고 볼 수 있다. 더구나 현재의 정권은 과거의 김영삼 정권과 달리 그간의 민주화로 인하여 국가권력이 정치사회를 우회하는 위임민주주의가 현실화되기 어려운 상황에 처해 있었다.

이러한 상황에서 시민사회의 민주주의운동은 정치민주화를 포함하여 확장된 민주화의 주된 걸림돌이 현재의 정치지형과 세계화로 인하여 허약해진 국가권력이 아니라 정치사회라는 사실을 인식하게 되었다. 그 이유는 정치사회가 시민사회의 정치적 요구를 대표하기보다는 폐쇄적

11) 실제로 2000년 낙선운동을 주도한 총선시민연대와 여권 핵심과의 결탁에 관한 음모론이 제기되었고, 한 정치인은 이들을 이른바 흥위병에 비유하기도 하였으며, 정부의 언론개혁정책을 지지한 시민단체에 대해서도 유사한 비난이 가해졌다(이연호 2001).

정당구조를 통하여 스스로의 집단적 이익을 추구하면서 반개혁적이고 반민주적인 방향으로 나아가고 있었기 때문이었다. 따라서 2000년에 출현한 총선시민연대는 시민사회의 민주주의운동이 국가권력을 포위하고 있는 정치사회를 대상으로 하여 이를 재편함으로써 시민사회의 정치적 대표성을 확장하고자 노력하게 되었다(정대화 2000). 그러나 총선시민연대의 민주화노력은 지역주의적 장벽과 제도화된 국가권력의 벽을 넘어서는 데 있어서 실패하였다. 수도권을 중심으로 지역주의가 상대적으로 약한 지역에서는 정치사회의 민주화노력이 어느 정도 성공을 거두게 되었으나 영남지역 등 지역주의가 강한 지역에서는 이를 넘어서지 못하게 되었다. 그 결과는 집권 지배블록의 권력분화를 촉진하였던 반면, 야당 정치세력의 정치적 기반을 더욱 공고히 하는 의도하지 않은 결과를 초래했다.

그런 의미에서 총선시민연대는 절반의 성공과 절반의 실패를 거두었다고 볼 수 있다. 정치세력들의 정치행위를 일정한 수준으로 규제했다는 점에서는 성공을 거두었지만, 정치적 대안을 제시하지 못하고 구 지배블록을 강화시켰다는 점에서는 실패하였다. 그럼에도 불구하고 그들의 활동은 시민사회 내에 다양한 변화를 낳았다. 노사모처럼 변화된 시민사회의 환경에 맞추어 국가권력을 재구성하려는 노력으로 나타나기도 하였던 반면, 정치체제와 독자적으로 정치와는 무관하게 스스로를 표출하는 붉은 악마현상 등을 낳고 있다. 그러나 노사모 역시 지역주의적 장벽에 직면하면서 그 성공의 가능성은 불투명하다. 붉은 악마 역시 시민사회의 중요한 동원양태이지만, 그 비정치성으로 인하여 모든 정치세력에 의해 편의적으로 활용됨으로써 민주주의의 확장에 긍정적 효과를 미치기 어렵다. 현재 민주화운동의 정체는 지역주의와 더불어 현 지배블록의 부패로 인하여 그 대안을 찾지 못하고 있는 상황에 기인한다. 시민사회의 사회운동세력은 정치적 대안이 존재하거나 정치체 내부의 적정한 연합세력이 존재할 경우에 문화적으로나 조직적으로 동원할 수 있는 가능성이 열린다(정철희 1995). 그러나 현 지배블록의 정당성 하락으로 인해 개혁연합의 가능성은 어둡기만 하다. 이러한 상황에서 유

일한 가능성은 시민사회 스스로가 가능한 형태의 정치세력화를 추진하는 방향이다. 그러나 그러한 노력들도 대선을 앞두고 있는 현시점에서는 적절한 동원전략이라고 보기 어렵다.

M. 이행의 유제와 민주적 심화의 장애

이제까지 한국의 민주화 이행 전반에 걸쳐 정치지형과 민주화운동 간의 관계를 살펴보았다. 이 절에서는 이행 전반에 대하여 민주적 심화와 의 관계 속에서 살펴보고자 한다. 이를 바탕으로 민주적 심화를 위해 민주화운동 세력이 무엇을 모색해야 하는가를 탐색한다. 민주화이행은 특정한 정치적 기회구조 하에서 진행되는 사회운동으로서의 민주화운동에 의하여 실현된다. 그 이행은 다양한 촉진요인과 장애요인에 직면하면서 이루어지고, 그 결과는 이후의 정치과정을 규정한다. 민주화이행에 있어서 필연적인 경로는 존재하지 않으며 어떤 경로를 선택하는가에 따라 그 이후의 경로가 결정된다. 이러한 경로의존적(path dependent) 정치과정을 조망하는 데 있어서는 열려진 가능성과 의도하지 않은 결과에 주목해야 한다. 민주적 이행에 장애로 간주되던 요인들이 이를 촉진하기도 하고 유리한 요인들이 장애를 낳기도 한다. 또한 동일한 요인들이 시점에 따라 서로 다르게 작동하기도 한다.

민주적 이행 단계에서는 미성숙한 시민사회, 특히 노동계급의 저성장이 이행의 성패와 그 성격을 결정하는 데 있어서 중요한 장애들이었다. 일반적으로 시민사회의 미성숙 혹은 저성장은 조직화된 시민사회의 결핍이라고 볼 수도 있다(Rueschemeyer, Stephens, and Stephens 1992). 그 결과 정치적 압력이 낮아서 민주화이행이 지체된다. 조직화의 수준이 높더라도 현실과 괴리된 급진적인 전략을 구사하거나 조직들 간의 통합성이 낮은 경우에도 장애로 작용한다. 형식적 통합성에도 불구하고 시민사회 내부의 내적 의사소통이 약하기도 한다.

그 장애들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 미성숙한 시민사회는 일시적인 동원을 할 수 있으나 그 동원력을 견지하기 어렵다. 둘째, 미성숙

한 시민사회는 이행을 촉발시킬 수는 있으나 이행 이후의 체계건설에 대한 대안을 제시하기 어렵다. 미성숙한 시민사회라 할지라도 국제적인 영향력이나 국내 정치지형에 의해 집중된 동원을 통하여 이행의 촉매 역할을 할 수는 있으나 지도력 부재로 인하여 이행의 전 과정을 주도하기 어렵다. 셋째, 미성숙한 시민사회 안에서는 다른 소수자 집단 간에 관용적이지 않다. 따라서 동원은 최소수준에 머무르거나 분산되기 쉽다. 넷째, 노동계급의 저성장은 초기의 정치적 민주적 이행을 순조롭게 하지만 민주주의의 확장에서는 부정적이다. 그러나 노동계급의 저성장이 대중적 기반이 없는 급진화를 초래할 경우에는 초기의 민주적 이행을 가로막을 수 있다. 다섯째, 노동계급의 저성장은 중간층을 비롯한 다른 사회집단이 주도하게 함으로써 이행을 동요하게 한다.

민주적 이행 단계의 촉진요인이자 장애로서 정치사회의 대중적 동원력을 들 수 있다. 한국 정치사회의 동원력은 뛰어난 대중정치인들의 존재에 기인한다. 그러나 민주적 이행 혹은 민주화운동과 관련하여 이들의 영향력이 높았던 다른 이유는 이들이 권위주의체제에 의해 정치체에서 배제됨으로써 정치사회와 시민사회의 경계가 불명료했기 때문이다. 정치사회의 주도는 제도적 안전판으로서 시민사회의 동원력을 높이는 결과를 낳는다. 다른 한편으로 대중정치인들은 정치지형에 따라 제도정치권에 안주하거나 직접 시민사회를 동원함으로써 시민사회의 전략적 목표를 훼손하거나 동원의 성과를 전취하였다. 그 이유는 시민사회의 동원력이 정치사회와의 관계와 정치사회 내부의 권력배치의 불안정에 의해 촉발되지만 그 관계가 밀접할수록 스스로의 정체성을 유지하기 어렵기 때문이다. 또 현실적으로 그 관계는 밀접하였다는 점을 이행 이전의 연계형태나 이행 이후 재야운동세력의 정치권 진입에서 확인할 수 있다.

또 다른 장애로서 지배블록의 통치능력을 들 수 있다. 지배블록의 높은 통치능력은 경제성장과 개혁적 중산층을 낳는다는 점에서 이른바 '성공의 역설'로 거론된다. 이 경우의 이행은 일단 성공하면 정치적 안정성이 높지만 민주화연합 내부에 분열이 내장되어 있다는 한계를 지

닌다. 즉, 한국의 구 지배블록은 물리적 국가기구에 의존하는 통치를 구사하면서도 중요한 집단들을 동원할 수 있는 이데올로기적, 경제적 자원을 지니고 있었다. 가령, 반공이데올로기를 통하여 보수적 집단과 노년층을, 발전이데올로기를 통하여 중간층과 상층을, 지역이데올로기를 통하여 강원, 영남 지역민들을 동원할 수 있었다. 그 결과 민주화운동세력이 구 지배블록에 대항하여 급진적인 전략을 구사하는데 한계가 있었으며 이러한 이데올로기를 통하여 민주화연합을 쉽게 붕괴시킬 수 있었다. 또한 구 지배블록은 한국 사회에서 가장 근대화된 집단으로서 다른 제3세계 국가의 지배집단에 비해 상대적으로 유연하고 개방적이었기 때문에 정치적 상황에 따르는 전략변경이 비교적 자유로웠다.

이상에서 살펴본 바와 같이 한국의 민주화이행은 권위주의적 지배연합의 정치적 통제능력이 높았다는 점에서 붕괴에 의한 이행보다는 그들의 정치적, 경제적 권력을 용인하는 상황에서 타협에 의한 이행의 가능성이 높았다고 볼 수 있다. 시민사회 일반과 노동계급의 미성숙, 정치사회의 대중동원력 등 역시 타협에 의한 이행을 낳은 요인들이었다. 이러한 상황에서 급진적인 세력에 의한 단절적 민주화이행은 설사 일단 성공하였다 하더라도 국가의 붕괴 혹은 민주화의 역전 등을 낳을 수도 있었다고 판단된다.

이행 자체 혹은 이행의 결과에서 비롯되는 장애들도 존재한다. 우선 이행과정이 제도정치권에 의해 주도됨으로써 여러 가지 장애들이 발생하였다. 제도정치권이 주도하는 이행은 이행의 범위를 정치적 민주화, 즉 최소요건 민주주의의 실현에 한정함으로써 이후의 민주적 심화에 걸림돌로 작동하였다. 제도정치권이 동원의 전략적 목표를 제시하고 시민사회의 민주화운동세력은 이를 준거로 동원원의 목표를 재설정하게 됨에 따라 민주화이행 자체를 주도할 수 없었다. 또한, 제도정치권의 분열이 시민사회 자체의 분열을 촉발시켰고, 그러한 분열구도가 극복되지 못하고 지속되었다. 일단 시민사회에 발생한 분열은 제도정치세력의 전략과 진전된 민주적 제도화의 효과로 인해 더욱 심화되었다. 나아가서 권위주의적 지배블록은 민주적 공고화와 심화단계에 대한 강력한

저항세력을 구축하고 있었다. 또한 이들은 신민주주의체제의 수행능력을 비판함으로써 민주적 정권의 불안정을 증대시켰다.

민주대연합의 상대적 권력이 약한 상황에서 이를 기반으로 형성된 정치세력은 집권과정에서 구 지배연합과 타협하거나 일부 분파와 연합할 수밖에 없었다. 그 결과 민주적 정권은 항상 불안정하였고 구 지배블록의 권력은 유지되었다. 즉, 정치적 허약성에 따르는 불가피한 전략적 선택이 그 허약성과 불안정성을 더 심화하는 악순환을 낳았던 것이다. 그 결과 집권한 민주세력의 개혁정책은 중도에 좌초하였고 민주대연합을 강화하기 위한 전략은 강력한 저항에 직면하였다.

현 시점에서 민주적 심화의 가능성을 탐색하기 위해서는 민주적 이행과 그 결과로 인한 장애들에 대해 보다 객관적인 성찰이 필요하다. 구 지배연합이 이행의 한 주체로 참여하는 민주화이행은 이행 자체의 보수성뿐만 아니라 상술한 바와 같이 여러 가지 부정적 유제를 남긴다. 그러나 특정한 정치지형에서 실현가능한 이행의 형태와 그 한계 및 성격에 대한 객관적 인식이 필요하다.¹²⁾ 또한 민주화이행은 흔히 국가 자체의 붕괴와 경제체제의 붕괴를 가져올 수도 있다는 점을 고려해야 한다. 따라서 이러한 위험을 회피하면서 민주화이행을 성취해내는 경로와 전략에 대한 유연한 평가가 필요하다. 즉, 이행에 개입하는 다양한 정치세력에 대한 특수한 평가보다는 한 사회가 성취할 수 있는 이행의 한계에 대한 객관적인 인식이 필요하다. 과도하게 정파적인 입장은 급진적 해석을 낳게 되고 결과적으로 이행을 더 불안정하게 할 수 있다.

이행을 둘러싸고 계급 간 균열이 발생하였고 노동자계급의 민주화요구가 좌절되면서 민주주의는 정체할 수 있지만 중간층이 이행에 대한 두려움에서 벗어나 민주화의 대열에 참여하였다는 점을 긍정적으로 평가할 필요가 있다. 또, 일단 1차적 민주화를 성취한 중간계층이 민주주의와 그 전망에 대한 확신을 견지하고 있다는 점 역시 중요하다. 그 이

12) 강정인(2000)은 민주주의 자체와 서구중심주의적 민주주의의 수용의 문제에 대해서 성찰적인 문제제기를 하고 있다. 그러나 우리 사회에서 설정된 민주주의의 목표를 급진적으로 적용함으로써 국가간 비교에 입각한 객관적 시각을 견지하지 못하는 비현실적 논의 역시 문제라고 볼 수 있다.

유는 중간계층의 민주화 욕구와 자신감은 민주주의의 결정적 역전의 가능성을 가로막기 때문이다. 즉 체제변동의 한계, 즉 역전의 방어막을 설정한다는 점이다.

이처럼 부드러운 이행은 지배블록의 저항을 최소화한다는 점도 고려되어야 한다. 부드럽고 온건한 이행은 중간층뿐만 아니라 지배블록의 두려움을 약화시킴으로써 이행에 대한 이들의 저항을 약화시킬 수 있다. 한 사회의 지배블록은 경우에 따라서는 자신들의 이익이 결정적으로 손상되지 않는 범위 안에서 체제관리비용을 감소시키는 방향으로 이행에의 동참여부를 결정한다. 따라서 억압비용이 관용비용보다 더 높다고 판단하는 경우에는 이행에 동의할 수 있다.

마지막으로, 이행의 성공은 사회운동뿐만 아니라 제도정치에 대해 인적, 조직적 자원을 제공하였다. 이행의 과정에서 시민사회의 조직화가 이루어지고 이들의 정치적 진출이 보수적인 직업정치인들 중심의 정치사회에 새로운 개혁의 바람을 일으켰다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 이행의 과정에서 성숙한 활동가들은 이후 사회의 변화에 조용하는 다양한 사회운동조직으로 이전해 가면서 시민사회를 활성화하는 밑거름이 되었다.

V. 결론 : 지속가능한 민주화 이행?

민주적 공고화기 이후에도 민주화의 진전과 역전의 상반된 경향은 공존한다. 제도적 안정성은 제고되지만 실제 운용이 비민주적인 민주주의의 '공동화' (hollowing out) 현상이 발생할 수 있다(Diamond 1999). 따라서 민주적 성취를 유지시키고 더 나아가 그 확장의 가능성을 높이기 위한 정치지형을 유지해야 한다. 그런 의미에서 민주화이행은 앞으로 나아가지 않으면 쓰러지는 굴렁쇠와 같은 운명에 처해 있다.

민주적 심화의 정치지형은 시민사회의 사회적 압력을 요구한다. 국가와 정치사회가 시민사회의 정치적 요구에 개방적인 정치지형이 형성되고 동시에 사회운동은 정치적 동원을 유지해야 한다. 특히 사회운동의

민주화압력은 다양한 방식으로 전개될 수 있다(Schmitter 1997). 압력정체pressure regime 그 자체의 동원에 의해서 민주화압력을 행사할 수 있다. 부문운동으로서 사회 하위 영역의 민주화를 촉진할 수 있고, 전국적 운동은 전체 사회의 민주화를 추동할 수 있다. 정치적 민주주의를 원활하게 작동시키고 경제적, 사회적 민주주의를 열어가야 한다. 나아가서, 압력정체와 선거정체electoral regime 혹은 대의정체representative regime 간의 상호관계에 의해 민주화압력이 전개될 수 있다. 압력정체는 경우에 따라서 선거정체의 공간인 정당을 통해서 혹은 대의정체의 공간인 의회를 통해서 민주화압력을 가할 수 있다. 보다 직접적으로 최종적인 정책입안 및 실행기관인 중앙정부 혹은 지방정부를 통해서 민주화압력을 가할 수 있다. 이 전제조건은 압력정체의 독자성이다. 압력정체가 선거정체나 대의정체에 동원되거나 흡수될 경우에는 정치적 균열이 정치사회에 의해 주도됨으로써 시민사회의 민주화 압력은 소실될 수 있다. 그러나 압력정체의 고립과 독자성은 민주화의 영역을 제약하기도 한다.

이와 관련하여 사회운동은 시민사회의 자율성과 이를 바탕으로 하는 사회적 민주화압력이 유지하는 중추이다. 사회운동이 없는 시민사회는 고립된 개인들로 이루어져 있을 뿐이다. 기본적으로 사회운동들은 그 구성원들을 대상으로 경쟁하는 조직들이기 때문이다. 그러나 사회운동은 구성원들의 이해와 그에 따른 정치적 목표가 다양하기 때문에 상호간에 경쟁하기 쉽다. 모든 사회운동들을 배제하는 특정한 정치지형에서는 협력에 기초한 연합이 이루어지지만 체제가 개방되어 각 집단의 이해가 실현될 가능성이 높을 경우에는 경쟁하기 쉽다. 뿐만 아니라 국가와 정치사회의 호선에 접근하기 위하여 경쟁하기도 한다. 따라서 경쟁하는 사회운동들은 스스로의 정체성을 유지하되 전사회적 민주화압력을 소모시키지 않는 방향으로 나아가야 한다.

이와 관련하여 한국사회에는 시민운동과 민중운동간의 대립축이 형성되어 있다(조희연 2001a, b). 이러한 대립축은 조직의 목표, 조직구성원들의 차별성, 시민사회 안에서의 경쟁관계, 이데올로기적 지형 등에 의

해서 형성된다. 한국의 시민운동과 민중운동간의 관계에서 알 수 있듯이 국가 및 정치세력과의 연합관계에 따라서 그 경쟁관계는 더 치열해질 수 있다. 그러나 그러한 경쟁은 국가와 정치사회에 대한 시민사회의 민주화 압력을 약화시키는 결과를 초래할 것이다.

시민사회의 시민의식, 특히 다른 집단에 대한 정치적 관용의 중요한 이유를 여기에서 찾을 수 있다. 타 집단에 대한 관용이 없는 상황에서는 사회집단 간의 갈등이 발생하기 쉽고 국가 혹은 정치세력에 의해 분리·동원된다. 시민사회의 정치적 관용은 민주적 심화단계에서 사회집단들의 자기 이익실현 요구에 대한 수용을 말한다. 민주화된 사회에서 다원적 이익집단의 자기 이익 실현욕구가 표출되는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 그러나 사회적 관용수준이 낮을 경우에는 개별 사회집단의 정당한 이익표출이 집단이기주의로 매도된다. 그 결과 시민사회 사회집단간의 경쟁과 배제가 강화되고 그에 따라 민주적 심화는 정체되기 마련이다. 그러나 시민사회의 시민의식, 특히 정치적 관용이 자리 잡기 위해서는 시민사회 성원들 간에 공동선에 대한 사회적 합의가 선행해야 한다.

공동선은 사회 성원들 간의 배제와 차별을 극복하는 매개체이지만 사회적 노력이 없이는 형성되기 어렵다. 흔히 다원주의적 민주주의 하에서는 다원주의 이상의 공동선은 존재하기 어렵다는 견해가 있다. 개인과 집단의 이익표출과 그 실현이 자연스럽게 공동선을 낳는다고 본다. 그러나 공동선에 대한 합의가 부재한 상황에서 개별 사회집단의 자유를 확장할 경우에 나타나는 결과는 사회집단간 힘의 격차에 따른 자원의 불공정한 재분배를 낳을 뿐이다. 실제로 권력자원은 사회집단간에 차등분배 되어 있으며 보이지 않는 손에 맡길 경우에 이러한 불평등구조는 재생산될 수밖에 없다. 따라서 공동선에 대한 전사회적 합의가 필요하다. 사회체제의 지향에 대한 합의가 이루어질 수도 있지만, 먼저 어떠한 사회문제를 쟁점화하고 탈쟁점화할 것인가에 대한 합의만이라도 이루어져야 한다. 이 합의는 민주화 이행기에 비추어보면 결코 수월하지 않지만, 그렇다고 불가능하지도 않다. 공동선의 쟁점화는 합의를

남게 못하더라도 상호간의 관용에는 이를 수 있기 때문이다.

다시 현실로 돌아와서 보면, 민주적 심화에 있어서 큰 장애는 개혁피로증후군과 기독교집단의 자기주장이다. 개혁피로증후군은 1987년 이후 15년 가까이 지속된 개혁 화두에 대해 일반대중이 갖고 있는 공공연한 부정적 정서이다. 이러한 정서는 일정한 수준으로 실현된 정치적 민주주의와 더불어 개혁정권의 거듭된 실패가 점철되면서 형성되었다고 볼 수 있다. 이 증후군은 사회적 상층의 개혁에 대한 저항과 하층의 개혁에 대한 좌절이 상호작용하면서 만들어졌고, 기독교집단의 자기주장이 강화되면서 더 심화되고 있다. 이제 이러한 장애들을 던고 민주적 심화를 이루는 기로에 서 있다. 그와 관련하여 한국 민주화이행의 역사는 새로운 국가권력을 어떻게 구성해야 하는가를 제시하고 있다. 정치체의 수준에서 보면, 과거의 권력연합이 진보적 민주세력과 이를 보완하는 보수세력 간의 불편한 동거체제였다면, 향후에는 보수세력을 배제한 개혁적 민주세력이 스스로의 외연을 보다 확장한 형태로 형성되어야 한다. 그러나 확장된 민주연합이라 할지라도 시민사회의 지원이 약하면 언제라도 붕괴하거나 보수화될 가능성이 존재한다는 점을 염두에 두어야 한다. 이를 위해서는 민주주의를 폭넓게 정의하여 민주화이행은 여전히 진행 중이고 따라서 민주화운동 역시 지속되어야 한다고 보아야 한다. 민주화운동의 방식에 대해서는 견해차가 있을 수 있으나, 우리 사회의 미래에 대한 거대한 합의를 통하여 그 차이는 극복할 수 있다.

<참고자료>

강정인. 2000. “민주주의의 한국적 수용: 서구중심주의에 비쳐진 한국의 민주화.” 『한국정치학회보』 34/2.

김성익. 1993. 『전두환육성증언』. 조선일보사.

김형국. 1992. “산업구조의 변화에 따른 국가와 자본의 관계.” 『한국의 국가와

- 시민사회』, 한국사회학회·한국정치학회: 한울.
- 박기덕. 2002. “필리핀의 정치변동과 시민사회의 역할: 호혜적 포섭, 전략적 동원 그리고 민주적 참여.” 『한국정치학회보』 36/1.
- 성경룡. 1993. “한국 정치민주화의 사회적 기원: 사회운동론적 접근.” 『한국 정치·사회의 새흐름』. 서울: 나남.
- 손호철. 1995. 『해방 50년의 한국정치』. 서울: 셋길.
- 송호근. 1994. 『열린 시장, 닫힌 정치』. 서울: 나남출판.
- 유재일. 1993. “한국 정치사회의 구조형성과 변화.” 『한국 정치·사회의 새흐름』. 나남.
- 윤상철. 1997. “한국 권위주의체제의 정치변동, 1983 1990.” 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 윤상철. 2000. “민주화, 지구화 그리고 이익집단의 정치.” 민주대학 컨소시엄 1주년 및 민주사회정책연구원 개원 기념 학술대회.
- 이연호. 2001. “김대중정부와 비정부조직 간의 관계에 관한 연구.” 『한국정치학회보』 35/3.
- 임영일. 1992. “한국의 산업화와 계급정치.” 『한국의 국가와 시민사회』. 한울.
- 정대화. 1995. “한국의 정치변동 1987 1992: 국가 정치사회 시민사회를 중심으로.” 서울대학교 정치학과 박사학위논문.
- 정대화. 2000. “낙천·낙선운동의 전개과정과 정치적 의의.” 『4.13총선: 캠페인 사례연구와 쟁점분석』. 서울: 문형.
- 정철희. 1995. “미시동원, 중위동원, 그리고 생활세계제도 사회운동론의 재구성을 위한 시론.” 『경제와사회』 25호.
- 조효래. 1995. “민주화와 노동정치 한국, 브라질, 스페인 비교연구.” 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 조희연. 1999. “참여연대 5년의 성찰과 전망.” 참여연대 창립 5주년 기념 심포지움. 동국대학교.
- 조희연. 2001a. “시민운동을 보는 민중적 관점, 민중운동을 보는 시민적 관점?” 성공회대 사회문화연구소·민주사회정책연구원·성공회대 NGO학과 공동주최 콜로키움.
- 조희연. 2001b. “한국 민주주의와 사회운동의 동학.” 『한국사회 재인식 2』. 서울: 나눔의 집.
- 최장집. 1993. 『한국민주주의의 이론』. 서울: 한길사.

- 최장집. 1996. 『한국민주주의의 조건과 전망』. 서울: 나남출판.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Haggard, Stephan & Moon, Chung in. 1993. "The State, Politics, and Economic Development in Postwar South Korea." *State and Society in Contemporary Korea*. Cornell University Press.
- Hsiao, Michael and Hagen Koo. 1995. "The Middle Classes and Democratization in East Asian Nic's : Taiwan and South Korea Compared." An International Conference on Consolidation the Third Wave Democracies: Trends and Challenges.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kaufman, Robert 1986. "Liberalization and Democratization in South America : Perspectives from the 1970s " in *Transitions from Authoritarian Rule*, edited by O' Donnell et al.
- Mainwaring, Scott. 1992. "Transition to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues." in *Issues in Democratic Consolidation*, edited by S. Mainwaring, G. O' Donnell, and S. J. Valenzuela.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald. 1996. "Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes Toward a Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements." in *Comparative Perspectives on Social Movements Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, edited by D. McAdam, J. D. McCarthy, and M. N. Zald. New York, NY: Cambridge University Press.
- O' Donnell, G. , P. Schmitter, and L. Whitehead. 1986. *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- O' Donnell, Guillermo. 1992. "Delegative Democracy."
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

- Schmitter, Philippe C. 1997. "Civil Society East and West." in *Consolidating the Third Wave Democracies Themes and Perspectives*, vol. 2, edited by L. Diamond, M. F. Plattner, Y. h. Chu, and H. m. Tien. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Snow, David A. , Jr. E. Burke Rochford, Steven K. Worden, and Robert D. Benford. 1986. "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation." *American Sociological Review* 51.
- Snow, David A. and Robert D. Benford. 1988. "Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization." *International Social Movement Research* 1.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Reading, Menlo Park, London, Sydney: Addison Wesley Publishing Company.
- Yoon, Sangchul. 2000. "Anticorruption Movement in Korea: Focusing on International Influence and Internal Political Context." *Korea Journal* 40.