

33호

Issue & Review  
on Democracy

# 청년이 일어서야 세상이 바뀐다

## - 2019 신년에 생각하는 민주주의의 전망 -

김 동 춘

민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소 소장

# 청년이 일어서야 세상이 바뀐다

## - 2019 신년에 생각하는 민주주의의 전망 -

김 동 춘

민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소 소장

## 01

## 세계정치는 지금 : 정당정치의 위기와 청년 정치세력의 등장

2018년 초 영국 이코노미스트(Economist)지가 60개 정도로 설정한 민주주의 지표 조사에 의하면, 전세계에서 ‘완전한 민주주의’를 누리는 인구는 5%에 미치지 못하며 거의 1/3 이상의 인구가 권위주의 체제 아래에 있고, 조사대상 167개국 가운데 대략 89개 국가가 2017년 당시 그 전 해에 비해 더 낮은 점수를 받았다고 한다.<sup>1</sup> 독일 홀로코스트 연구자 크리스토퍼 브라우닝(Christopher R. Browning)은 지금의 미국은 1·2차 대전 사이, 파시즘이 등장하기 직전의 독일과 매우 유사하다고 말하면서 미국의 민주주의는 거의 질식 상태에 있다고 비판하고 있다.<sup>2</sup> 그는 바이마르 공화국 시절 독일의 힌덴부르크 대통령이 헌법상의 비상대권을 발동하여 언론의 자유를 억압하고 노조를 탄압하였으며, 의회 활동을 정지시켜 결국 스스로 무덤을 파서 히틀러의 집권을 예비한 것처럼 오늘날 트럼프 주도의 미국도 대외적으로는 고립주의와 일방주의, 우방과의 무역 분쟁 등을 일으키고 대내적으로는 노골적 탈법과 인종주의 전파, 사법부의 독립성을 침해하는 등 ‘비자유주의적인 민주주의’의 길로 가고 있다고 비판했다.<sup>3</sup>

이미 10년 전부터 정치학자 래리 다이아몬드(Lary Diamond)는 ‘민주주의의 후퇴’를 경고했지만, 그 후 세계 거의 모든 나라의 민주주의는 더 심각하게 후퇴하였다. 지금 프랑스는 마크롱의 부자 감세와 유류세 인상 정책의 비판에서 시작되어 기성 정치집단 전체를 거부하는 ‘노란 조끼’ 시위가 계속되고 있다. 작년 독일에서는 극우 신나치 정당이 의회에서 76석의 의석을 확보했고, 사회민주당은 참패를 했다. 바야흐로 우익 포퓰리즘(populism)이 자유민주주의와 사회민주주의의 작동에 거의 무력하게 만들었다는 비판이 일반적인 진단이

1) “Democracy continues its disturbing retreat”, Economist, Jan. 31. 2018

2) “The Suffocation of Democracy”, Christopher R. Browning, New York Times, Oct, 15, 2018

3) 폴 크레그 로버트(Paul Craig Roberts)는 만약 진실이 알려진다면 미국은 게슈타포 하의 독일보다 더 자유롭지 않을뿐더러, ‘자유와 민주 미국’이라는 것은 거짓이라는 사실이 폭로될 것이라고 비판하기도 한다.  
<https://www.paulcraigroberts.org/2017/04/20/freedom-democracy-tyranny/>

---

다. 심지어 좌파 이론가인 무페(Mouffe)는 자유민주주의에는 기대할 것이 없으니 좌파 포퓰리즘을 적극적인 대안으로 고민해야 한다고 주장한다.<sup>4</sup> 이러한 민주주의의 후퇴에는 영국의 노동당과 미국 민주당, 프랑스 사회당 등 원래는 개혁 노선을 내세웠으나 실제로는 친기업, 반서민 정책을 펴 사회경제적 양극화를 더욱 더 부추긴 것에 대한 거부감도 깔려 있다.

노동운동의 힘에 기반을 둔 중도좌파(PT) 정권이 집권을 했던 브라질에서는 사회자유당의 극우파 보우소나르(Jair Bolsonaro)가 대통령으로 당선되어 극히 노골적으로 반민주적이고 권위주의적인 노선을 취하고 있으며, 과감한 감세정책, 친기업 반노동 정책을 표방하는 것은 물론 아마존의 숲을 태워버리자는 정책으로 전 세계 환경주의자들을 비웃고 있다.

물론 이러한 권위주의로의 회귀라는 흐름 속에서 새로운 정치세력, 특히 청년세대의 등장도 주목할 만하다. 2017년 말 아이슬란드에서는 41세의 반전 페미니스트이자 범죄문학 전문가인 여성 자콥스도티르(Katrín Jakobsdóttir)가 수상이 되었다. 2018년 미국의 중간선거에서는 바텐더 경력에 있는 29세의 라틴계 여성 오카시오-코르테스(Alexandria Ocasio-Cortez)가 연방 하원의원으로 입성했다. 2018년 서울에서 개최된 촛불 1주년 국제회의에 참석했던 스페인 청년정당이자 제3당 포데모스(Podemos)의 전략분석 사무국장은 32세 여성이었다. 아이슬란드는 '동일노동 동일임금'을 법으로 제정했고 남녀 간의 임금 격차 '0'를 목표로 하고 있다. 미국의 오카시오 코르테스는 '녹색 뉴딜'을 위해 부자들에게 75%의 세금을 거두어야 한다고 주장하고 있으며, 스페인의 거대정당 독점체제를 뒤흔든 포데모스는 시민들이 온라인을 통해 직접입법을 하자고 제안했다.

결국 최근 서구가 자랑해 온 자유민주주의, 즉 역전 불가능할 정도로 공고화되었다고 믿어져왔던 지난 100여년 동안의 대의제 민주주의 - 언론자유, 정당정치, 사법독립, 주기적이고 공정한 선거와 정권의 교체 - 의 여러 기반이 크게 흔들리는 것은 틀림없다. 이것은 1945년 파시즘 붕괴이후에 회복했던 서구 민주주의, 즉 자본주의 경제 질서와 보통선거로 집약되는 민주주의 간의 타협체제가 위기에 봉착한 것을 의미한다. 두말할 것도 없이 그것은 신자유주의 세계화, 금융자본의 세계적 지배 아래에서 민주주의의 작동이 심각한 장애 상태에 있음을 말해준다. 경제적 양극화, 불평등의 심화, 노동시장에서의 내부자와 외부자 간의 균열, 복지 후퇴, 난민의 유입 등, 최근 한 세대 동안 진행된 사회경제질서는 민주주의의 기반을 침식했다. 극도의 적대와 혐오가 대중들의 정신세계를 지배하고, 가짜뉴스가 난무하면서 공론의 장은 심각하게 훼손되었으며, 실업상태에 있는 청년들은 기성 기득권 정치에 환멸감을 갖게 되었다. 그래서 제도정치권의 구호는 허공에 떠도는 공허한 외침으로 들리게 되었다. 정당은 이러한 사회경제적인 의제를 해결할 수 있는 능력을 거의 상실하였기 때문이다.

---

4) 'For A Left Populism': An interview with Chantal Mouffe\*,  
<https://www.redpepper.org.uk/for-a-left-populism-an-interview-with-chantal-mouffe>

---

결국 초국적 금융자본과 대자본의 이해가 개별 국가의 재정, 조세, 복지 정책을 크게 좌우하게 되면서 심각한 청년실업, 양극화 등에 대해 각국의 기성 정치권의 문제해결 능력이 크게 저하되었다는 점에서 민주주의 후퇴의 거시구조적 이유를 찾을 수 있을 것이다.<sup>5</sup> 물론 각 나라의 사정을 들여다보면 정치체제, 책임정치의 정도, 대중참여 수준과 시민사회의 역량 등 여러 가지 조건이 민주주의의 전진 혹은 후퇴와 관련되어 있을 것이다.

우리가 2019년 한 해 한국 민주주의의 지속 및 확장 가능성을 모색하기 위해서는 우선 정치체제 변화, 정당정치 활성화, 정부의 투명성과 책임성 보장, 관료·사법부·언론의 개혁과 정상적인 작동 등 제도적 차원에서 민주주의를 활성화시키는 여러 조건이 어떻게 가능할지 살펴봐야함과 동시에, 남북관계와 북미관계를 포함하여 초국가적 조건과 국내 사회경제적 조건이 민주주의에 어떤 영향을 미칠 것인지도 고려해야 한다. 특히 시민사회의 역량 강화, 특히 새로운 정치주체의 등장, 특히 청년들이 정치 사회적 주체로 나서는 일이야말로 이것을 현실화할 수 있는 가장 중요한 쟁점이 될 것이다.

---

5) 이런 와중에 중국은 자신의 일당독재 정치체제가 선거 민주주의보다 우월하다고 공공연하게 주장하고 있다. 그러나 선출되지 않은 엘리트의 집단이 국가의 경제발전을 위한 일사불란한 동원에는 단기적으로 효율적일수도 있으나, 중국이 주장하는 것처럼 권위주의가 민주주의보다 사회통합은 물론 지속적 경제발전에도 훨씬 더 우월하다는 주장은 입증되지 않았다. 전 세계적으로 봐도 사회정의, 형평성, 행복지구, 경제의 지속가능성 등 모든 가치는 민주주의가 제대로 작동하는 나라에서 실현된다는 것은 거의 논박의 여지가 없다고 볼 수 있다.

## 02

## 선거와 제도정치는 민주주의를 보장해줄까? : ‘선출 권력’과 ‘선출되지 않은 권력’

사람들은 민주주의라고 하면 먼저 선거를 떠올린다. 자기와 관련된 문제에 자신이 주인으로 참가하는데 선거보다 더 중요한 절차 혹은 제도는 없을 것이다. 즉 민주주의는 인민의 지배, 즉 인민이 자신의 처지나 이익에 미칠 수 있는 모든 의사결정 과정에 참여하는 것을 의미한다고 했을 때, 경쟁적인 정당제도, 주기적이고 공개적인 투표, 법의 지배, 국민투표, 언론의 자유 등이 민주주의 혹은 민주주의의 기본 요건이다. 선거는 인민의 지배와 책임정치의 원칙을 실현할 수 있는 중요한 통로이자 방법이다. 그러나 래리 다이아몬드도 ‘질적으로 더 높은 수준의 민주주의’를 이루려면, 정당들 간 양극화와 부패, 기업권력의 정치관여, 부유층의 정치적 의사 결정 부당개입 같은 문제들을 풀어가야 한다고 말했고,<sup>6</sup> 필자도 ‘기업사회’로의 변화가 한국 민주주의의 가장 큰 위협이라고 지적하였다.<sup>7</sup>

현대 민주주의 체제에서 대통령, 수상, 정치가 등 권력을 가진 사람들을 비롯한 모든 국민은 법 앞에 평등한 존재다. 헌법과 법률은 특정 정체 아래에서 거주하는 모든 국민(시민권자)들에게 적용되며, 실정법을 어길 경우 누구라도 처벌될 수 있다. 그리고 공적인 지위는 세습될 수 없게 되어 있고, 법인의 최고경영자나 대주주도 합법적인 절차를 거치지 않고 경영의 전권을 자식들이나 가족 구성원에게 물려줄 수는 없다. 결국 법 적용의 보편성, 비인격적인 지배, 지위의 세습 불가능성 근대 민주주의의 근간이라 할 수 있다.

그런데 대의제 민주주의 아래에서 과연 보통의 대중들이 자신이 실제로 원하는 것이 무엇인지, 그리고 국가나 사회의 미래를 위해 필요한 일이 무엇이며, 누가 그런 역할을 할 수 있을지 제대로 판단할 수 있을 정도로 준비되어 있을까? 그리고 그런 판단력을 가질 수 있을 정도로 충분한 정보와 지식을 갖고 있을까? 결국 투표는 개인의 자유로운 선택이나, 여기서 개인은 무지, 편견, 미신, 선동, 압력, 이기주의에 의해 매우 굴절된 생각을 갖는 경우가 많고, 이러한 개인들의 선택으로서 투표 결과, 즉 정권의 창출과 유지 역시, 사회나 국가의 유지와 발전, 개개인의 행복을 보장해 줄 수 없는 대표나 정당에 의해 독점될 수 있다. 대체로

6) “기업중심 한국, 자유민주주의 개념에 착각”, <한겨레신문>, 2011.8.18

7) 김동춘, 『1997년 이후 한국사회의 성찰 - 기업사회로의 변환과 과제』, 도서출판 길, 2006 참조

후발국가, 즉 민주주의가 성숙하지 못한 전 세계 대부분의 국가나 최근 민주주의의 후퇴를 겪고 있는 서구 인민들의 불행은 여기에서 기인한다.

한편 기존의 헌법, 선거법, 정당법, 정당정치에 관행, 대중들의 의식 등에 의해 공익 마인드를 가진 최적의 후보자가 권력권에 진출할 수 없다면, 또한 공적으로 제기될 수 있는 의제나 정책이 선거 시점에 거론될 수 없고, 미디어를 통한 토론의 자유가 보장되지 않거나, 상업적인 언론 등에 의해 공론이 굴절된다면, 그리고 유권자들이 선거라는 절차와 기존의 정당이 자신의 문제를 해결할 수 없다고 실망하여 선거에 불참한다면, 선거는 민주주의와 무관한 것이 된다. 선출된 정치가나 집권한 정당이 공약을 파기해도 그들을 비판, 소환할 수 없다면, 민주주의 체제에서 선거는 자신을 지배할 ‘군주’를 옹립하는 요식 행위에 불과하게 된다. 그리고 아무리 선거를 통해 최선 혹은 차선의 인물을 선출하더라도, 언제나 특정 계층, 지역 출신 사람들이 권력을 독점하면 선거의 의미는 사라진다. 게다가 선출된 사람이 선의를 갖고서 민의를 대변하려 해도, 자신의 실적과 재선 가능성에 더 집착하여 정작 거시적이고 구조적인 변화에는 전혀 관심이 없다면, 선거가 아무리 반복되어도 변화는 일어나지 않을 것이다.<sup>8</sup>

‘선출 권력’과 집권 정당, 특히 대통령을 비롯한 소수의 최상위 권력자들이 국가나 사회의 가장 중요한 문제에 결정권을 갖는다는 기성 언론과 교육의 지속적인 선전은 실재를 보여주지 않는 가면무도회와 같다. 지금 유럽과 미국 등 ‘정치 선진국’에서 발생하는 청년들의 시위와 정당정치에 대한 높은 불신, 낮은 투표율 등의 민주주의 위기 현상은 모두 대중들이 자신이 선출한 권력을 불신하고 지지를 철회한 행동들이다. 즉 ‘정치 위의 정치’, ‘정치 아래의 정치’ 가시권의 정치를 오히려 더 심각하게 좌우하고 있기 때문이다. 선출권력이 선출되지 않은 권력에 압도당하는 상황, 세습 권력이 선출 권력을 압도하는 상황, 법 위의 권력이 존재하는 상황, 이것을 미국 정치학자인 셸던 월린(Sheldon Wolin)은 ‘전도된 전체주의’라 불렀다. 전도된 전체주의는 한편으로 국가의 권위와 자원을 이용하면서도 복음주의 종교와 같은 여타의 권력형식과 결합해, 법인 기업들로 대변되는 사적인 통치체계와 전통적인 통치(정부) 사이의 공생관계를 부추김으로써 자신의 동력을 획득한다고 주장한다.<sup>9</sup>

흔히 ‘그림자 정부’라고 부르는 무대 뒤의 권력이 실제하고, 이 권력이 무대 위의 권력을 실질적으로 움직인다면 민주주의는 이름으로만 존재할 것이다. 여러 공간기구가 사법 절차를 대신했던 87년 이전의 한국을 연상하면 된다. 그러나 이명박·박근혜 정부에서도 국정원, 국방부, 경찰 등의 정부기관은 댓글부대를 운영해서 선거 과정에 직접 개입했다. 그리고 대법원은 정부와 ‘재판거래’를 했다는 사실까지 드러났다. 그런데 87년 이전과 다른 점은 이들

8) 선거민주주의의 한계에 대해서는 버나드 마넵, 곽준혁 옮김, 『선거는 민주적인가』, 후마니타스, 2004 참조

9) 셸던 월린, 우석영 옮김, 『이것을 민주주의라고 말할 수 있을까 - 관리되는 민주주의와 전도된 전체주의의 유령』, 후마니타스, 2013 참조

---

공안기관이나 사법부, 검찰이 2012년 대선 과정뿐만 아니라, 여러 가지 방법으로 한·일 위안부 협상, 통합진보당 해산, KTX 승무원 정리해고, 쌍용차 파업 등 광범위하게 국가의 사회 경제적 사안에 개입했으며, 특히 사법부와 검찰은 박근혜 정부와 보조를 맞추어 삼성 등 재벌대기업이 가장 크게 관심을 갖고 있는 사안에 편향적으로 개입했다는 점이다.

‘그림자 정부’ 즉 선출되지 않은 권력의 위세가 가장 노골적으로 드러난 것이 장충기 전 삼성미래전략실 사장에게 보낸 문자들이었다. <사사 인>의 주진우 기자는 “초기 특검이 국정 농단사건을 수사할 때 특검은 ‘한국은 박근혜가 대통령인줄 알았는데 알고 보니 최순실이 대통령이였다’는 말들을 했는데, 막바지 삼성수사를 하는 과정에서는 ‘대통령은 이재용이었고, 장충기는 비서실장이었다’ 라고 이야기를 한다”라고 전했다. 한국사회의 권력이 어디에 있는가를 보여주는 한 에피소드다. 검찰 수사과정에서 드러난 장충기 사장에 보낸 언론계 고위직들이 보낸 “무한충성”, “과분한 은혜”, “괘도난마와 같은 통찰” 등 낮간지러운 표현과 더불어 국정원, 사법부, 검찰과 삼성의 유착을 보여주는 수많은 문자들은 삼성이 얼마나 막강한 힘을 갖고 있는지를 가장 상징적으로 보여준 사례였다.<sup>10</sup>

사법부, 검찰, 관료집단, 그리고 재벌대기업이 ‘선출되지 않은 권력’이라 볼 수 있는데, 87년 민주화 이후에는 과거의 공안기관 대신에 이들이 제도권 정치를 압도하고 있다. 이것을 우리는 민주주의의 위축, 혹은 질식 상태라 부를 수 있다. 이러한 질식 상태는 바로 국민들은 이러한 권력을 통제할 수 있는 힘과 방법이 없거나, ‘그림자 정권’이 가시적 정권 위에 있으며, 이들을 통제해야 민주주의의 기반을 확대하고 자신의 문제를 해결할 수 있다는 것을 알지 못하는 상황이다. 즉 대중의 일상은 사회경제적 처지에 크게 좌우되는데, 이러한 처지는 당장의 사용자, 모기업, 건물주 등이 좌우한다. 한 겨울에 살던 집에서 쫓겨나지 않을 수 있는 권리, 부당 해고를 원상회복할 수 있는 권리는 대중에게 절체절명의 과제이다. 그러나 이러한 주거권과 생존권 문제가 계속되고 있는 이유는 기존 정부나 정치권이 이런 문제를 외면하거나, 소수의 관심 있는 의원이 제출한 법안이 10년, 혹은 20년째 잠자고 있기 때문이며, 피해자가 고소와 고발을 해도 경찰과 검찰이 수사를 제대로 하지 않거나 법원이 경제적 강자를 처벌하지 않기 때문이다.

그래서 선거로 선출된 대통령과 국회도 다수 국민들이 고통 받고 있는 이러한 문제를 제대로 해결하지 못한다. 정치권, 사법부와 검찰은 대체로 경제적 강자의 편에 선다. 물론 경제적 강자들의 공식 혹은 비공식적인 로비가 입법과 행정을 압도하는 것이 가장 큰 이유다. 그러나 그것만으로는 양심적인 정치가나 법률가도 다수 대중의 권리박탈이나 경제적 고통을 외면하게 되는 현실을 제대로 설명할 수 없다. ‘시장’, 혹은 ‘효율’이라는 ‘신의 명령’이 제도권 정치 위에서 정언명령처럼 떠도는 점을 주목해야 한다. 즉 시장을 작동하게 하고, 경쟁이 살

---

10) “삼성 장충기 문자 “무한충성”, “과분한 은혜” 보냈던 기자는”, <미디어 오늘>, 2018.04.02



---

아남게 해야, 결국 국가나 사회의 부가 창출되고, 그렇게 기업의 부가 창출되어야 경제적 약자의 몫도 생긴다는 매우 단순하지만 강력한 논리가 오늘의 시대를 지배하고 있다. 시장주의, 신자유주의는 권력 밖에 있는 것이 아니라 권력 그 자체다.<sup>11)</sup>

경제와 정치는 분리되어 있다는 것은 일종의 이데올로기로서 큰 힘을 발휘한다. 그러나 경제권력이 정치권력을 좌지우지하면, 선거를 통한 정권교체가 거의 무의미해지며 기업, 즉 경제권력 앞에서 숨을 못 쉬는 사람이 정치적 주권자로 등장할 가능성은 거의 없다. 즉 자본주의 사회에서 경제는 가장 중요한 정치다. 그래서 기업들 간의 권력관계, 기업 내의 권력관계는 민주주의의 토대라 할 수 있다. 한국에서 재벌의 존재 자체, 즉 경영권의 세습은 재벌 대기업 내 의사결정의 신속성이라는 장점이 있으나, 그 기업 내부의 사용자와 피고용자의 관계, 그리고 기업집단과 하청 중소기업과의 관계, 그리고 이들 기업집단 내의 정규직과 비정규직의 관계 등 모든 사회적 관계를 수직서열화 할 것이다. 이것은 대한항공 조씨 일가의 땅콩 회항 사건, 그리고 조씨 3모녀의 각종 갑질 사태에서 우리는 충분히 확인했다. 언론은 이런 일이 터질 때마다 재벌 총수일가의 도덕적 문제로 돌리는 경향이 있지만, 이것은 재벌가의 세습을 정당화해주는 법과 제도, 행정의 집행 등과 관련된 것이다.

과연 시장은 민주적으로 통제할 수 있는가? 경제민주화라는 말은 성립할 수 있는가? 대중들은 회사로 출근해서는 사장이 죽으라면 죽은 시늉까지 해야하는 경우도 있다. 하청업체인 태안화력에서 24살의 나이로 이승을 뜬 김용균은 자발적으로 회사에 입사해서, 주어진 노동조건에 대해 군 말없이 일을 했다. 그에게 과연 민주주의는 사치였나? 그에게 죽을 정도의 위험한 작업장에 들어가기 거부할 방법이 있었나? 조재범 코치에게 수년 동안 폭력과 성폭력을 당하면서도 국가대표 자리를 박차고 나오지 못한 심석희에게 민주주의는 과연 무슨 의미를 가진 것일까? 조재범에게 “운동 그만두고 싶어?”라는 말을 들으면서 연습을 했던 그녀는 살아갈 방법이 없었던 것일까? 아마 이들 이 시대의 모든 청년들에게 민주주의는 ‘사치’였고, 자신의 권리 주장은 도저히 불가능한 일이었을지 모른다. 하루하루 치열한 경쟁 속에서 생존을 도모해야하는 사람들에게 정치 혹은 민주주의는 먼 나라의 이야기일지 모른다. 이들에게는 대통령이 아니라 사용자, 회사, 코치, 체육계가 거부할 수 없는 엄청난 권력이었다.

시장이라는 권력은 시장에서 교환 능력이 없는 사람들에게는 거역할 수 없는 엄청난 폭력이다. 그리고 ‘경쟁력’이라는 무기가 없는 사람, 그러한 경쟁력을 기를 수 있는 여건을 갖지 못한 사람들에게 선거, 정당, 법은 다른 세상 이야기이다. 선거, 정당, 법은 “1등만이 살아남는다”, “기업이 잘 되어야 노동자도 산다”는 논리 앞에서 초라해 진다. ‘선출된 권력’은 ‘선출

---

11) 이에 대한 가장 탁월한 분석은 미셸 푸코, 심세광역, 『생명관리정치의 탄생- 콜레즈드프랑스강의 1978-1979』, 난장, 2013 ; Pierre Bourdieu, “L'essence du néolibéralisme”, <https://www.monde-diplomatique.fr/1998/03/BOURDIEU/3609>

---

되지 않은 권력'을 견제하여 다수의 인민, 즉 공공의 이익에 복무하는 임무를 가진 존재로 되어 있지만, 대통령과 국회, 정당이 이들 선출되지 않은 권력을 제어하지 못하는 것은 물론. 이들이 주장하는 논리에 동조할 경우 민주주의는 결정적으로 후퇴할 수밖에 없다.

결국 오늘날의 한국에서 사법, 검찰, 정부 개혁은 민주주의가 작동할 수 있는 일차적인 관문이며, 시장과 경쟁의 논리에 민주주의가 어떻게 응답할 수 있는가의 문제, 즉 재벌대기업이 하청기업과의 관계에서 부당한 거래, 정치권과 사법부에 대한 부당한 영향력 행사, 노동자나 소비자의 항의에 대해 응답할 수 있는가의 문제는 정치적 민주주의의 시금석이라 하지 않을 수 없다. 시장권력 즉 경제력이 법을 압도하게 될 경우, 경제력이 과거처럼 가시적인 방법으로서가 아니라 구조적인 방법으로 주권자의 권리를 무력화할 경우, 선거를 통한 정치권력의 교체는 대중들의 삶에 가시적 변화를 가져오지 않게 될 것이다. 민주주의가 사치재가 아니라 필수재로 받아들여지기 위해서는 일상의 가부장주의, 금권의 행사, 강자들의 모든 '갑질'에 대해 '을'들이 항의해도 불이익을 당하지 않을 수 있어야 한다. 경제적 약자들은 모두 이 갑질의 피해자이나, 실업, 빈곤 상태의 청년들이야말로 민주주의의 질식을 가장 온몸으로 받아들이는 존재다.

## 03

‘촛불정부’는 민주주의를  
보장해줄까?

박근혜 정권을 퇴진시킨 2016-2017 촛불시위는 3.1운동, 4.19, 6월 항쟁의 전통을 잇는 거대한 대중적 민주화 운동이었다. 이 모든 항쟁의 중심에는 청년들이 있었다. 특히 촛불시위는 이화여대의 학내 비리에 분개해서 시위를 벌였던 이해 관계의 학생들 참여가 매우 중요한 계기가 되었다. 촛불시위 이후 선거를 거쳐 민주당의 문재인 후보가 대통령이 되었다. 문재인 정부는 ‘촛불정부’임을 자임하고 국민들도 그렇게 생각한다. 그렇다면 촛불시위 이후 문재인 정부 이후 한국은 얼마나 민주화되었을까? 물론 문재인 대통령의 당선 자체, 이명박·박근혜 전직 대통령, 양승태 대법원장의 구속만으로도 촛불 시위는 민주주의의 거보를 내디딘 역사적 성과를 거두었다고 볼 수 있다. 문재인 정부는 역대 어느 정부보다 언론의 자유를 확대했고, 대중의 정치참여 공간을 넓혔으며, 사법부의 독립과 검찰 권력의 제한을 위해 노력하고 있다. 그러나 또 다른 ‘선출 권력’인 집권여당은 어떤 역할을 했나?

지난 이명박·박근혜 정부는 바로 한국식 우익 포퓰리즘의 시대였고, 한국에서 국민주권, 민주공화국, 책임정치의 원칙이 무너진 ‘부드러운 파시즘’의 시기였다. 이 두 정권 시기에 한국은 총수 독재의 재벌기업, 목회자 세습의 일부 대형 교회, 탈법적으로 국내정치에 개입하고 권력자에게 충성하는 공안기관, 족벌 사학재단, 사주 일인 체제의 보수언론이 합작해서 비판세력을 향해 ‘좌파’ 딱지를 붙이는 등 과거식의 ‘공포의 권력’까지 적절히 동원했다. 용산 참사, 세월호 참사가 전형적으로 보여주었듯이, 이 두 정부는 왕조시대 군주들처럼 국민의 생명과 재산, 위험에 대해 별로 관심이 없었다. 심지어 이명박 정권은 롯데재벌과의 유착을 통해 국가 안보에 극히 중요한 군사시설의 변경까지 감행하고서도 잠실에 제2롯데월드 건설을 허용했다. ‘국가 안보’를 금과옥조로 내세워온 한국의 군 출신들 원로들은 그런 정책에 대해서 침묵했다. 사실 법의 지배, 언론자유, 삼권분립의 원칙도 이들에게는 너무나 힘겨운 것이다.

지난 70년 동안 한국의 민주화를 제한해온 가장 큰 외적 걸림돌은 분단, 그리고 남북한 간의 준전쟁체제였다. 냉전자유주의는 성장주의와 맞물려 민주주의의 정상적인 작동을 가로

---

막아온 큰 장벽이었다.<sup>12</sup> 따라서 문재인 정부가 추진하는 남북 화해와 평화는 한국 민주주의의 숨통을 틔울 수 있는 매우 중요한 관문이다. 작년 문재인 정부가 대북 화해, 북미 회담 주선에 적극성을 보이고 세 차례의 남북정상 회담과 북미 정상회담이 개최된 것은 한반도의 운명은 물론 한국 민주주의의 진전에 매우 중요한 작업이었다. 그것은 반복주의, 국가 안보의 이름으로 정치사회적 민주화를 요구하는 다수 국민의 입과 발을 묶어온 한국의 냉전 보수세력의 입지를 약화시킬 수 있었다. 그리고 장차 남북한 경제교류가 활성화되어 남한의 기업에게 대북진출의 숨통이 트인다면, 남한의 실업 청년이나 경제적 약자들도 혜택을 볼 것이고 시민으로서 역량을 갖게 되어, 그것은 결국 일상의 민주주의 진전에도 기여할 것이다.

그러나 다른 편으로 문재인 정부는 촛불시민이 요구했던 민주주의의 질적 발전을 위한 조치를 거의 취하지 않았다. 물론 사법개혁, 검찰개혁, 정부개혁은 국회에서의 야당의 반대에 부딪쳐 별로 진도가 나가지 못한 점이 크다. 그러나 대통령의 권한으로 할 수 있는 일, 즉 인사권과 재정 동원을 통한 과거의 개발주의 정책 청산, 공공성을 강화할 수 있는 복지 확충과 그것을 위해 필요한 증세, 교육개혁에는 매우 소극적인 태도로 일관하고 있다. 물론 검찰은 박근혜 정부의 적폐에 대해 적극적인 수사를 하고 있으나, 그러나 검찰개혁이 없는 검찰권력은 매우 위험하다. 대통령의 권력이 약화되면 다시 과거로 회귀할 가능성이 크기 때문이다. 즉, 제도적 적폐청산을 통한 민주화도 매우 지지부진하지만, 경제현장, 사회현장에서 ‘을’들의 힘을 강화할 수 있는 조치들은 거의 이루어지지 못했다. 부동산 폭등으로 상위 10%가 차지하는 총자산은 박근혜 정부보다 더 커졌는데, 이것은 청년과 무주택자들을 더욱 좌절시키고 경제적으로 무력화하여, 결국 한국 민주주의를 후퇴시키는 결과를 가져올 수도 있다.

재벌대기업에 납품을 하는 하도급 업체의 입지와 교섭력이 강화되고, 종속상태에서 탈피해야 이들 기업에 근무하는 노동자들의 보수와 노동조건이 향상되고, 대기업과 하청기업의 비정규 노동자들의 노동조건이 개선될 수 있을 것이다. 종업원에게 ‘갑질’을 한 대한항공 등 기업 오너 가족들에 대한 처벌이 제대로 이루어지고, 노조파괴를 자행한 삼성 등 대기업 간부들에 대해 엄격한 처벌이 이루어져야 생산 현장의 권력관계는 보다 민주화될 수 있다. 대중의 권리와 복지 등이 향상되어야 이들이 적극적인 시민으로 등장할 수 있을 것이다. 박근혜 정부에서 대법원의 판결을 거쳐서 전교조를 법외노조로 만들었고, 검찰수사로 대법원 ‘재판거래’의 정황이 드러났지만, 전교조 법외노조 상태는 아직 시정되지 않은 채 남아 있다. 국민의 기본권 보장과 관련된 내용, 자유민주주의의 근간이 되는 제반 조치들도 피해 당사자들이 굴뚝에서 400일 이상 농성을 하거나 시위를 해야만 겨우 실현될 정도다.

---

12) 이에 대해서는 김동춘, “한국형 신자유주의의 기원으로서 반공자유주의 - 반공국가, 발전국가와 신자유주의 국가와의 연속성”, 『경제와 사회』, 2018년 여름호(통권 제118호)

---

남북한에 한해서 남북관계 진전 등 큰 성과가 나타났지만 실제 대중들의 생활과 직결되는 일자리, 소득, 복지 등에서 좋은 결과가 나타나지 않자 국민들은 점점 정부에 등을 돌리기 시작했다. 촛불정부라고 자임함에도 불구하고 사람들이 느끼는 문재인 정부에 대한 기대는 점점 실망으로 변하고 있다. 대통령 지지율의 하락과 더불어 집권 민주당에 대한 지지율도 30% 대로 주저앉았다. 민주당 이해찬 대표는 20년 집권 플랜을 내세우고 있지만, 국민들은 그러한 언명에 대해 별로 호응하지 않는다. 민주당이 서영교 의원의 '재판 청탁'을 '관행'이라고 변명을 하면서 서의원을 감싸고도니, 민주주의 국가에서 법원을 상대로 '청탁'하는 일은 도저히 상상조차 할 수 없는 국민들은 집권당의 사법개혁의 의지에 회의적이다. 특히 이 정부에 대한 20대 청년들의 지지율은 크게 하락했고, 여러 가지 이유가 있겠지만 20대 남성의 문재인 대통령 지지율은 29%로 폭락했다.

기대했던 만큼의 경제적 성과가 나오지 않게 되자, 문재인 정부는 경제에 올인 하겠다는 입장을 더욱 강하게 내비쳤다. 이것은 사실 집권 중반기 김대중·노무현 정부가 걸었던 길이다. 즉, 집권 초기에는 몇 가지 구조 개혁안을 내세우면서 시도를 했으나 경제적 성과가 나오지 않자, 투자를 통해 일자리를 창출할 수 있는 실질적인 힘을 가진 재벌대기업에 손을 벌이고, 기업의 투자 촉진을 위해 규제를 무차별적으로 완화하거나 근로감독을 완화하는 등 친기업의 행보를 드러낸다. 미국의 클린턴·오바마 정부가 그러했듯이 이러한 노선은 결국 지지파를 돌아서게 만들어 정부는 좌우 양측의 공격을 받는 결과를 초래하기 쉽다. 경제적 어려움은 2,30년 동안 진행되어온 구조적인 것이고, 제조업이 경제의 근간을 이루던 과거와 같은 경제성장을 지속하는 것은 매우 힘들다는 것을 대체로 알고 있지만, 경제적으로 힘든 국민들은 당장의 먹거리를 요구하고, 곧 총선을 치러야하는 집권당의 입장에서는 구조개혁을 포기하고 표를 잃지 않는 단기적, 대중적 처방에 진력하게 된다.

결국 촛불 시민의 큰 기대, 그리고 정권 초기의 청사진과 기획에도 불구하고 문재인 정부에게 민주주의의 질적 발전은 의문부호로 남아 있다. 사실 87년 이후 지금까지 민주화 이후(post-democracy)의 시대에는 집권보다는 정치력, 즉 문제를 해결할 수 있는 정권의 능력이 더욱 중요해졌다. 정치력이란 야당의 반대에도 불구하고 관료들을 움직이게 만들고, 사회적 타협을 유도하고, 대중의 역량을 동원할 수 있는 힘이다. 사실 정권을 무너뜨리는 것도 어렵지만, 새로운 질서를 만들어내는 것은 더욱 어렵다. 정치권력이 단기적 성과에 치중하면 구조개혁은 더욱 어려워진다. 대통령제에서 지도자의 식견과 지도력은 매우 중요한 변수다. 정당의 정치력이 뒷받침되지 않을 경우 대통령의 힘은 더욱 큰 변수가 된다. 정당과 대통령이 최대의 힘을 발휘해도, 선출되지 않은 권력의 힘이 막강하고, 대중들의 의식과 의지가 미흡할 경우 개혁의 길은 어려울 수밖에 없지만, 대통령과 정당이 그 힘조차 제대로 사용하지 못할 경우에는 민주주의는 좌초하게 될 것이다.

문재인 정부는 자유민주주의를 복원해야하지만, 지금의 세계는 자유민주주의의 후퇴 국면으로 들어섰다. 그리고 신자유주의 경제 질서는 자유민주주의도 낡은 대안으로 만들고 있

---

다. 권위주의 정치의 청산도 어렵지만, '시장 권력'의 시대에 경쟁에서 탈락한 사람들이 정치에 등장하여 민주주의를 활성화하는 일은 더욱 어렵다. 한국의 정치사회의 과거와 현재를 냉정하게 생각해 보면, 문재인 정부가 적폐청산을 통해 자유민주주의를 회복하는 것도 매우 힘겨운 과제이지만, 민주주의의 질적 전환은 더 멀어져 가는 느낌이다. 그래서 우리는 제도 정치가 갖는 한계를 인정하되, 즉 현 정부나 집권당이 문제 해결을 하도록 최대한 압박함과 동시에, 사법 개혁, 선거법 개정 등 여러 가지 산적한 개혁과제를 거쳐 시민사회의 적극적 참여와 역량강화를 통해 민주주의를 진척시킬 수 있는 길을 모색해야 할 것이다.

## 04

## 제도를 개혁하여 청년이 일어서게 하자

2019년 초 지금 한국 민주주의의 최대 과제는 선거법 개정 문제로 집약된다. 총선에서 1개 선거구에서 1명의 최대득표자를 선출하는 기존의 단순다수제 선거법은 민의를 제대로 대표할 수 없다는 것을 이미 2015년 중앙선거관리위원회도 인정했으며, 그래서 선관위도 연동형비례대표제의 한 방법인 권역별 비례대표제의 도입 등 선거제도 개편을 권고했다. 문재인 대통령 역시, “선관위 안이 합리적”이라고 인정했다. 그러나 현재의 선거법에서 다수의석을 점할 수 있다고 판단하는 거대 여야는 선거법 개정에 매우 소극적이다. 12월 15일 여야 5당 원내대표들은 '2019년 1월까지 선거제도 개혁안을 합의 처리한다'고 했지만 계속 다른 목소리를 내고 있다.<sup>13</sup> 야3당은 330석에서 360석 정도의 의석확대를 포함한 선거법 개정을 요구하고 있다.

미국, 영국과 마찬가지로 한 선거구에서 최다득표자 1인만 선출하는 단순다수제 선거는 양당제를 가져오고, 이 양당제는 소수정당의 등장을 차단하고, 결국 사회 내의 다양한 계층, 소수자의 의견을 거의 반영할 수 없으며, 정치적 타협과 조정의 가능성을 차단하고 양당 간의 극한적 대립의 정치를 가져온다는 것이 정설이다.<sup>14</sup> 물론 비례대표제가 현재의 대통령제와 부합하지 않는다는 지적도 있고, 남미나 일본처럼 비례대표 의석이 확대된다고 해서 민의가 제도정치권에 제대로 대변되지 않을 수도 있다. 즉 선거법의 개정, 혹은 비례대표제의 확대가 민주주의의 굴절을 해결할 수 있는 만능키는 절대 아니다. 그렇다고 해도 한국의 단순다수제의 선거법, 47석에 불과한 비례대표는 정책 정당의 등장을 억제하며, 사회경제적 의제가 정치권에서 합리적으로 논의되고 합의될 수 있는 가능성을 차단한다. 특히 냉전보수

13) 나경원 자유한국당 원내대표는 “민주당이 제왕적 대통령제 폐해를 시정하고, 국회의 총리추천제를 받아들인다면 저희는 그 다음에 연동형 비례대표제 그리고 석패율 제도에 대해서 논의하겠다”고 밝혔다. 그러나 지난해 12월15일 나경원 대표는 5당 원내대표는 합의문 제1항에서 “연동형 비례대표제 도입을 위한 구체적인 방안을 적극 검토한다”, 제6항에서 “선거제도 개혁 관련 법안 개정과 동시에 곧바로 권력구조개편을 위한 원포인트 개헌논의를 시작한다”는 조항에 합의하였다. 민주당은 의원정수를 현행 300명으로 유지하되 지역구를 줄이고 비례대표를 현재 47석에서 100석으로 늘리는 안을 제시했으나 이것은 현실성이 없는 대안이라는 비판이 많다.

14) 최태욱, 한국형 합의제 민주주의를 말한다, 책세상, 2014 참조

---

의 정치문화가 지배하고, 지역사회에서 시민사회의 힘이 매우 취약한 한국의 조건에서 단순 다수제의 기존 선거제도는 기성 정치 엘리트의 권력 독점과 재생산을 지속시키는 제도다. 특히 문재인 정부 등장 이후, 1년 동안 국회 활동의 사실상 기능정지 상황을 보더라도 선거법의 개정은 촛불시민과 청년의 참여를 활성화할 수 있는 관문이 될 것이다.

민주주의 진전의 관점에서 선거법 개정 다음으로 중요한 과제는 사법개혁과 검찰개혁일 것이다. 정치적 민주화는 사법부의 독립을 어느 정도 진전시켰으나 지난 양승태 대법원의 '재판 거래', 김앤장과 양승태 전 대법원장의 회동 등의 사실과 최근 서영교 의원의 '재판 청탁' 사실에서 확인할 수 있듯이, 대통령 혹은 거대 이익집단의 입김에서부터 사법부는 독립되어있지 않다는 사실을 새삼 확인할 수 있다. 그리고 양승태 대법원의 행태와 법원 행정처의 인사권 남용 등의 사실을 통해 볼 때 설사 사법부 자체는 과거에 비해 어느 정도 독립성을 획득했는지 모르나 개별 법관은 결코 독립적인 판결을 내릴 수 없는 처지에 있다. 독립된 사법부와 법관의 독립성, 그리고 법관들의 '거대이익집단' 편향의 판결은 래리 다이아몬드가 강조한 것처럼 민주주의의 중요한 장애물이다. 즉 한국은 여전히 과거형의 사법의 정치적 종속의 문제가 해결되지 않은 상태에서, 외환위기 이후에는 사법의 재벌 대기업 편향이라는 새로운 문제가 매우 심각한 상태까지 이르렀다. 이것은 양승태 대법원의 재판 거래에 가담한 법관에 대한 적절한 징계나 처벌, 법원행정처 폐지 등 대법원 제도 개혁에서 시작해서 법관의 임용, 로스쿨에서의 미래의 법관에 대한 교육 등 매우 산적한 과제 해결을 통해 가능할 것이다.

박근혜의 국정농단을 가져온 최대의 책임 주체인 검찰에 대한 개혁 작업도 아직 별로 진전되지 못한 상태이다. 공직자 비리수사처 설립, 검·경 수사권 분리 등의 과제는 논의는 무성했으나 국회의 문턱을 넘지 못했다. 검찰 조직 내에서도 이런 개혁을 선뜻 동의하는지 의문이다. 검찰이 정치권력의 도구로 기능했던 과거 정권의 온갖 적폐를 생각해 보면, 검찰 권한의 축소, 그리고 편향적 수사를 금지하는 것은 사법 사업 개혁, 다음으로 중요한 과제가 아닐 수 없다. 검찰 중립성과 독립성이 확보되지 않을 경우 공권력에 대한 국민의 신뢰는 회복될 수 없고, 그것은 사회통합은 물론 민주주의의 진전에 큰 장애로 남을 것이다.

선거제도 개편, 법개혁, 검찰 개혁, 이 중 어느 하나도 쉽게 해결할 수 없는 엄청난 과제들이지만, 이것들보다 더 어렵고 중요한 과제는 그 상위 조건의 변화 즉 공정한 시장경제질서 확립과 재벌개혁일 것이다. 문재인 정부 들어서서 대기업에 대한 감시, 공정거래 질서 확립 등의 시장에서의 공정성을 확보하기 위한 노력은 계속되고 있으나 경제적 약자들의 피부까지 다가오지는 못한 상태다. 최저임금 상승으로 바닥 노동자들의 경제적 처지는 약간 향상되었으나 영세 자영업자는 더욱 어려운 처지로 몰리고 있다. 문재인 대통령과 사법부는 삼성 등 재벌들의 행태에 면죄부를 주는 조치도 취하고 있어서 큰 우려를 자아낸다.

중이 제 머리를 깎지 못한다는 말이 있다. 정치집단이 자신에게 불리할 수도 있는 선거법 개정에 소극적이고, 사법부가 자신에게 불리할 수도 있는 내부 개혁에 소극적이고, 검찰이



---

자신의 권한을 약화시키는 검찰개혁을 반대하고, 재벌이 세습의 차단과 공정한 시장경제 확립을 위한 법 개정을 결사적으로 저지할 경우 민주주의의 확대는 어려워질 수 있다.

결국 민주주의의 진척을 기피하는 이들 권력집단의 행태를 바로잡을 수 있는 힘은 시민들에게 있고, 고 노무현 대통령이 강조했듯이 조직된 시민들의 힘만이 그것을 추동할 수 있는 가장 중요한 동력이다. 즉 시민사회의 역량강화, 시민 조직화와 교육을 통한 시민의 조직적 참여와 고발, 그리고 연대만이 민주주의의 동력이 될 것이다. 촛불시위에서 볼 수 있듯이 시위는 일종의 집단적 청원이자, 압력 행사이자 여론 동원이다. 그것은 정치권, 사법부, 검찰, 재벌을 일시적으로 반응하게 할 수 있지만, 제도의 개혁을 강제하지는 못한다. 막연한 분노로는 아무것도 해결할 수 없다. 구체적 사안에 대한 구체적 의견 결집과 행동을 통해서 민주주의는 한 걸음 더 나아갈 수 있을 것이다.

오늘의 한국 민주주의의 성취와 한계는 거시적으로는 87년 민주화와 직결된 것이다. 그러나 외환위기와 지구적 신자유주의 질서의 확산 이후, 한국은 크게 변했다. 냉전 시절의 잔재를 넘어서는 구시대적 민주화의 과제가 여전히 남아있으나 경제권력의 지배 아래에서 민주주의에 대한 새로운 접근방법이 필요하다. 청년들이 새로운 연대와 가치로 무장해서 새로운 정치의 주체로 나서야 하는 이유는 여기에 있다.

# 청년이 일어서야 세상이 바뀐다

- 2019 신년에 생각하는 민주주의의 전망 -

## KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

**발행일** 2019년 1월 10일  
**발행처** 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)  
한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)  
edit@kdemo.or.kr  
경기도 의왕시 내손순환로 132

이 책자의 내용은 본 연구소의 공식견해가 아님  
본 연구소의 승인없이 전재 및 인용을 금함

