

기획
논문

민주주의의 다차원성과 구로 민주주의의 진보

‘협치’에 이르는 길

박은홍 _성공회대학교 교수

논문요약

이 논문은 구로 민주주의의 진보 경로를 민주주의의 다차원적 맥락에서 조명하고 있다. 이때의 ‘조명’은 서구 유럽, 아시아, 한국적 맥락이라는 세 차원으로 구분된다. 구로 민주주의의 진보 과정에는 위의 세 차원의 민주주의 역사가 응축되어 있다. 나아가 민관 협치에 이르게 된 구로 민주주의의 진보 경로는 식민지, 독립, 빈곤, 독재 등을 경험한 아시아의 바람직한 민주주의의 미래를 보여주고 있다.

구로는 ‘이중 혁명’의 역사를 갖고 있다. 우선 구로는 산업혁명의 관점에서 초기 공업지대로 유명하다. 또 사회혁명의 관점에서는 노동운동이 시작된 지역이다. 구로는 한국의 공업화가 이룩하는 과정에서 엔진과 같은 역할을 하였다. 이와 동시에 구로는 한국 노동운동의 산실이었다. 구로공단이 한국의 경제성장을 추동하는 역할을 하였다면, 구로 노동운동은 한국 노동운동의 급진화를 이끌었다. 구로 노동운동에 복무했던 활동가들은 반독재·반자본·반제국주의 가치를 내걸면서 급진적인 사회변화를 꾀하였다. 이들 활동가들은 스페인 식민 치하의 필리핀에서 계몽된 지식인으로서 조국의 독립에 헌신했던 저항적 일루스트라도스 계층과 같았다. 구로는 자본과 노동의 적대적 관계뿐만 아니라 보수와 진보의 갈등을 연상시키는 지역이었다.

1980년대 후반 ‘구로의 일루스트라도스’는 예기치 않은 민주화를 맞았다. ‘일반 민주주의’의 도래는 정치 공간을 넓혔고 혁명에 대한 유혹을 감소시켰다. 여기에서 구로

소련의 붕괴는 구로지역 노동운동가들의 태도 변화를 일층 촉진시켰다. 구로의 외부 환경의 중대한 변화로 말미암아 구로 활동가들은 기존의 혁명노선을 진화노선으로 변경하는 것을 고려하였다. 그 결과 여러 부문에서 온건 성향의 시민조직들이 탄생하였다. 노동계급운동 개념이 지역사회운동 개념으로 바뀌었다. 더 나아가 일부 활동가들은 기존의 적대의식이나 불신을 청산하는 차원에서 구로 자치정부와의 협치를 기획하였다. 속의 민주주의에 기반한 협치는 사회자본을 강화하고 국민 화해를 성사시키는 민관 협력 프로젝트가 될 수 있다. 구로의 협치 실험은 권위주의의 잔재, 빈곤, 국내 분쟁 해결을 위해 분투하고 있는 아시아 민주주의에 교훈이 되는 중대한 정치 실험이 될 것이다.

■ **주요어:** 구로, 혁명, 일루스트라도스, 진화, 협치, 속의 민주주의

1. 들어가는 말

구로는 산업화와 민주화라는 거대한 변환(great transformation) 과정에서 중추적 역할을 하였다. 구로는 박정희 개발 독재 체제의 수출 주도 공업화의 대표적 산업 현장이자 이들 정권의 노동자 기본권 탄압에 저항한 민중 민주주의 투쟁 현장이었다. 구로가 서울노동운동연합(서노련), 서울남부지역노동자연맹(남노련) 등 노동계급 운동의 메카에서 이른바 ‘일반 민주주의’ 투쟁의 상징적 현장으로 다시 각인되었던 사건은 1987년 12월에 있었던 구로구청 부정투표함 밀반출에 저항한 시민들의 구로구청 점거 농성이었다.

그렇지만 한국 사회의 변화와 함께 구로도 변화하였다. 1985년 구로 동맹 파업이 발생했던 장소는 패션 복합 단지로 바뀌었고, 외국인 노동자 수가 늘어났으며, 구로공단은 정보기술(IT) 단지로 다시 탄생하였다. 이와 함께 구로구는 2019년 6월 구로협치회의를 출범시키면서 지방정부와 시민조직들이 함께 하는 협치 원년을 선포했다.¹⁾ 과거 군부권위주의 시대에 국가권력과 격렬하게 대치한 사회운동의 메카였던 구로가 이제 다문화를 포함한 다양한 층위의 민주주의가 실험되고 있는 민주주의 교육의 현장이 되고 있다.²⁾

이 논문은 구로 민주주의의 진보 경로를 민주주의의 다차원적 맥락에서 조명해 볼 것이다. 이때의 '조명'은 서구유럽, 아시아, 한국적 맥락이라는 세 차원으로 구분된다. 나아가 민관 협치에 이르게 된 구로 민주주의의 진보 경로는 식민지, 독립, 빈곤, 독재 등을 경험한 아시아적 특수성도 갖고 있기에 아시아 민주주의의 미래의 가치도 이끌어낼 것이다.

-
- 1) 구로에서의 협치 실현은 크게 3단계로 설정되어 있다. 제1단계(2019년)는 협치 정책팀 신설 및 협치 조례 제정이고, 제2단계(2020~2021년)는 협치 행정 정착 및 주민 역량 강화이고, 제3단계(2022년)는 구로형 협치 모델 정착이다(서울시 구로구청 2019, 244). 속의 민주주의의 관점에서 보자면 2020년과 2021년 2년 기간이 중대 시기라고 볼 수 있다. 이 시기에 협치의 의미와 필요성에 대한 구로지역 민관 부문의 공감대가 확장, 심화되어야 2022년에 구로형 협치 모델이 정착될 수 있다.
 - 2) 구로구 지방자치체에 특화되어 있는 '다문화정책과'는 의미가 있다. 그럼에도 박경태는 한국의 다문화주의를 관주도 다문화주의로 규정하고, 사회의 안정·질서·통제라는 관점에서 접근하는 정부의 갑작스럽고 일방적인 다문화정책으로는 이주자의 다양한 목소리를 담기 어려움을 지적하고 있다(박경태 2009, 140).

2. 이론적 논의: 대의 민주주의·참여 민주주의·숙의 민주주의

‘민주화 주기(democratization cycles)’(Hipscher 1998, 157) 역설 중의 하나는 일단 민주주의가 현실화될 경우 민주화를 추동해 낸 사회운동이 온건화, 제도화되는 경향을 보인다는 점이다. 그리고 민주주의의 기초라고 할 수 있는 다양한 시민조직의 르네상스 시대가 열린다. 이와 함께 정당과 의회의 역할이 부각된다. 이들 정당과 의회는 시민사회와 행정부의 매개자 역할을 자임하고 나선다. 정당과 의회가 외부 집단에 대해 개방적일 때 사회운동은 정당에 보다 용이하게 접근할 수 있게 되고 정당의 지위와 실천에 보다 많은 영향을 미치게 된다.

일찍이 프랑스의 정치철학자 장 자크 루소(Jean Jacques Rousseau)는 힘 있는 자들이 기득권을 유지하기 위해 약한 자들을 속여 맺은 낡은 사회계약을 청산하고, 새로운 사회계약을 맺음으로써 모든 개인이 평등한 시민으로서 일반 의사(*general will*) 형성에 참여할 수 있는 참여 민주주의 체제를 수립해야 한다고 주장했다. 루소는 개인이 공동체 사안과 관련된 의사 결정 과정에 직접 참여하는 행위를 통해 자유를 체감할 수 있다고 주장했다. 이는 선거가 끝나면 인민이 민주주의의 객체로 전락하는 민주주의의 결손을 메꾸는 민주주의의 발전된 형태이다. 루소는 민주주의의 발전을 위해 “어떤 시민도 다른 시민을 매수할 정도로 부자가 아니고, 어느 누구도 자신을 팔 수밖에 없을 정도로 가난하지 않은” 조건의 충족을 기대했다. 루소는 양적 개념으로서 다수결주의에 의지하는 형식적 민주주의의 한계를 뛰어넘기 위해서 사회경제적 평등의 실현이 필요함을 강조했던

것이다. 그는 한 공동체 내에서는 경제적 조건이 대체로 비슷해야 일반 의사 형성이 가능하다고 보았다(헬드 1989, 89; 김비환 2018, 53).

그러나 루소의 일반 의사 개념은 전체주의 이데올로기적 요소가 있다는 혐의를 받았다. 왜냐하면 루소는 국가 구성원 전체의 변함없는 의사가 일반 의사이고 특정 개인은 이 일반 의사에 부합할 때만이 자유시민이 될 수 있다는 주장을 폈기 때문이다. 이러한 맥락에서 루소는 다수 의견이 일반 의사에 일치할 경우 소수는 다수의 의견에 복종해야 한다고 주장했다(루소·페인 1983, 98). 그렇다면 일반 의사라는 것은 어떻게 검증될 수 있는가? 설사 일반 의사가 확인된다고 하더라도 이 일반 의사가 특수 의사의 복종을 강요하는 것이 과연 정당한가?

루소 비판론자들은 모든 의견은 하나가 되어야 한다는 전체주의적 경향의 ‘일반 의사의 패러독스(paradox of general will)’를 차단하기 위해서는 개인의 주권, 즉 자기결정권과 의견의 다양성을 존중하는 자유주의를 수용해야 한다고 주장한다. 자유주의는 집단 의사(collective will)에 개인 의사(individual will)가 희생되는 비극을 예방하는 힘이 있기 때문이다. 비극적 예는 루소의 일반 의사 개념의 영향을 많이 받았던 프랑스 대혁명의 주역 로베스피에르(Robespierre)이다. 그는 혁명 이후 사회를 혁명과 반혁명으로 이분화하고 모든 반대를 일반 의사에 반하는 반혁명으로 몰아가는 공포정치를 펴다가 결국 그가 만든 단두대에 그 자신도 희생되었다.

현대에 와서 참여 민주주의는 국가 차원에서 시행되는 국민발안이나 국민투표, 또 지방 차원의 주민발안과 주민투표를 통해 대의 민주주의의

한계 — 엘리트주의적 경향, 과대 대표 혹은 과소 대표의 문제, 다수의 폭정(tyranny by the majority) 가능성 — 을 보완하는 직접 민주주의적 요소도 갖게 되었다. 이때의 참여는 자치(self-governing), 자기 입법(self-legislation)의 정향을 갖는다. 참여 민주주의의 주역은 다양한 결사체, 시민조직들이다. 이 시민조직들은 여성, 청년, 노인, 노동, (다)문화, 환경, 교육, 복지 등 여러 영역에 걸쳐 활동하면서 풀뿌리 민주주의의 기초를 다진다. 이러한 운동은 차이 속의 연대를 추구하는 신사회운동의 태동·발전과 그 맥락을 같이 한다. 특히 지방자치 단위에서의 시민조직들의 목소리는 특정 계층의 과소 대표의 문제를 해결해내는 힘을 지닌다. 시민조직들은 노동자와 사회적 약자 계층의 목소리를 대변하고 이들의 자치역량을 강화하여 거시적으로는 사회계층 간 불평등을 해소하고자 한다.

그렇지만 참여 민주주의는 ‘참여의 과잉’을 야기하기도 하는데 이는 ‘사회운동의 자기도취(social movements narcissism)’와 연관이 있다. 사회운동의 자기도취는 대의 민주주의에 대한 불신, 직접 행동에 대한 과신과 연관이 있다. 직접 행동에 대한 과신은 무정부주의(anarchism) 경향을 떨 수 있다. 정부의 시민조직과의 적극적인 소통은 이러한 무정부주의 경향을 완화시킬 수 있다.

지방자치단위에서는 지방정부와 지방의회가 시민조직들과의 대화와 소통의 채널을 열어두어야 한다. 그리고 시민조직이 행하는 감시와 견제를 민주주의의 순기능으로 받아들여야 한다. 이러한 열린 태도는 사회운동의 급진성을 약화시키고 온건함(moderation)을 기초로 하는 시민문화를 만들어낼 수 있다. 시민문화는 고질적인 관준민비(官尊民卑) 문화를 대체

하게 된다. 이것이 곧 협치(collaborative governance)³⁾와 속의 민주주의의 시작이다. 협치를 위한 필수 요소로서의 속의 민주주의는 자신의 의견만이 최고고 옳다는 독선적 태도에서 탈피, 상대방의 목소리를 경청하고 이해하려 하는 포용적 태도, 참여자 간의 형식적 동등성을 넘어 실질적 동등성의 보장 등을 전제로 한다.

참여 민주주의, 속의 민주주의는 자유민주주의의 발전된 형태이다. 이와 관련해 자신의 조국 프랑스에서의 공화주의 시민혁명의 반복적인 불안정성을 경험한 알렉시스 드 토크빌(Alexis de Tocqueville)의 자유민주주의론이 지니는 유의미성이 크다. 그는 기본적으로 민주주의의 목표가 귀족정보보다 인간성의 발전에 더 유의하다고 보았다. 그는 통치자들이 덕망과 재능을 갖추어야 하는 것이 국민들의 이익에 아주 중요한 사항이며, 그럼에도 불구하고 통치자와 피치자 대중이 서로 이해관계가 어긋날 경우 이들의 덕망은 거의 쓸모없게 되며 이들의 재능은 오히려 유해하게 된다고 주장했다. 그는 사회를 구성하는 모든 계급의 발전과 번영에 똑같이 유리한 정치형태는 여태껏 발견된 적이 없다고 보았다. 그리고 별개의 수많은 국민을 구성하는 이 계급들 어느 하나가 다른 계급에 자신의 운명을 내맡기는 것은 특정 국민에게 다른 한 국민의 운명이 내맡겨지는 것만큼이나 위험스러운 일이라고 말했다. 이를테면 부자들만이 통치할 때 가난한 자

3) 협치란 하나 혹은 그 이상의 공공기관이 공공정책 집행과 공공 프로그램 혹은 자산 운영을 위해 비정부 이해당사자들을 집단적 의사 결정 과정에 참여시키는 통치제도를 의미한다. 이때 참여자들은 단순한 자문이 아니라 의사 결정 과정에 직접 참여하고, 실현이 못 되더라도 합의를 지향한다(Ansell and Gash 2007, 544-545).

들의 이해관계는 항상 위협을 받는다. 마찬가지로 가난한 자들이 법률을 만들 때 부자들의 이해관계는 커다란 위협에 봉착한다(토크빌 2018, 394-395). 그럼에도 토크빌은 민주주의 심화의 역사적 경로는 평등이라는 가치의 확장과정임을, 그러나 그 적절한 경로는 급격한 혁명이 아닌 점진적 진화임에 주목했다.

3. 민주주의 역사의 다차원성: 앙시앵레짐·식민주의·권위주의와의 투쟁

“인민의 지배”라는 어의를 지닌 민주주의는 아래로부터의 혁명으로서의 동구 사회주의체제 몰락을 계기로 보편적 개념으로서의 지위를 확보하였다. 선거민주주의를 ‘요란스럽고 공허한 정치극’⁴⁾으로 간주하던 계급론의 인식은 바뀔 수밖에 없었다.

민주주의가 먼저 발흥한 유럽에서 시민혁명을 통해 민주주의가 당연히 받아들여야 할 정치체도로 인식되기 이전, 즉 앙시앵레짐(*ancien régime*) 하에서 민주주의는 불온한 사상이었다. 그리고 시민혁명이 있고 난 뒤에도 투표장에 갈 수 있었던 계층은 극히 한정적이었다. 이를테면 프랑스 대혁명이 있었던 1789년과 1791년 사이에 「프랑스 인권선언」과 「프랑스

4) 필리핀 민주화의 중요한 전기가 되는 1986년 2월 7일 대통령선거를 보이콧한 필리핀 공산당(CPP)의 구호였다. 이후 CPP는 이때의 보이콧 전술이 당의 오류였음을 공식 인정하였다. 이에 대해서는 박은홍 편(1992)에 수록되어 있는 “보이콧 전술에 대한 필리핀 공산당의 자기비판”을 참고하길 바란다.

헌법」이 각각 공포되었음에도 불구하고 재산이 있는 남성 시민에 한해 투표권이 부여되었다. 특히 1791년 헌법이 국왕에게 법률 제정 거부권을 주었던 점과 선거권과 피선거권을 일정 이상의 수입이 있는 ‘능동적 시민(*citoyen actif*)’ – 2,600만 명의 국민 중 30만 명에 불과했다 – 으로 제한했던 점 등에서 이 단계에서의 혁명의 불철저성을 볼 수 있다(미즈타 히로시 1986, 37). 시민혁명 이후에도 모든 여성과 남성 노동자들이 선거라는 민주주의의 축제에서 배제되었던 것이다. 또 남성 노동자들이 투표권을 갖게 된 이후에도 차등 투표제가 시행되어 엘리트층은 1인 1표가 아닌 여러 표를 행사할 수 있는 복수 투표제를 누렸다.⁵⁾

요컨대 유산자인 부르주아지 남성이 시민혁명의 과실을 독점했다고 해도 과언이 아니다. 자연히 이러한 제한 선거, 차등 선거에 대항하는 노동자, 여성들의 보통선거권 확보 투쟁이 있었다. 사회주의에 우호적이었던 자유주의자 존 스튜어트 밀(J. S. Mill)의 경우 사회주의에는 이윤 동기가 없기 때문에 생산에 대한 자극이 없다는 이유로 동조하지는 않았지만 자본주의 빈곤 문제는 묵시할 수 없으므로 분배를 조정하는 것의 가능성과 필요성을 설파하였다. 그의 입장은 낡고 불합리한 관습 또는 제도에 대해서는 개혁적이었고, 새로운 자본주의의 해악에 대해서는 개량주의적이었다(미즈타 히로시 1986, 50-51). 그렇지만 그러했던 밀도 영국의 인도 식민

5) 1791년 헌법은 시민을 국가에 공헌하는 ‘능동적 시민(*citoyen actif*)’과 국가의 은혜만 입는 ‘수동적 시민(*citoyen passif*)’으로 구분하고 능동적 시민에게만 참정권을 부여하였다. 이때 능동적 시민의 자격은 25세 이상의 남성으로 3일치 임금에 상당하는 직접세를 국가에 납부해야 했다(지즈카 다다미 2017, 115-116).

지 지배에 대해서는 문명화의 관점에서 동의했다.

주목해야 할 것은 이러한 시민혁명을 통한 민주주의의 등장이 산업혁명의 성과와도 무관하지 않았다는 점이다. 산업혁명에 따른 과학기술과 생산력의 발전은 인쇄 매체의 발전과 지식공유 계층의 확대를 수반했다.⁶⁾ 지식인층의 저변 확대는 선민의식으로 뚝뚝 뭉친 파워 엘리트에 대항하는 비판적·독립적 시민사회를 출현시켰다. 기존에 주권을 왕과 귀족들만 누렸다면 바야흐로 하늘 아래 모든 인간은 동등한 권리를 누린다는 주권재민사상, 천부인권사상이 저항의 동력이 되었다.

이때 유럽의 자본은 지리적 경계를 넘어 무한 확장을 꾀하였다. 그러나 유럽의 민주주의는 지리적 경계를 넘지 못했다. 유럽의 사회주의자와 노동자 일부가 참정권 획득과 자본주의 발전의 수혜를 입으면서 자국에서 일어나고 있는 민주주의의 국가주의화, 제국주의화 경향과 타협하였다. 독일의 사회민주주의자 카를 카우츠키(Karl Kautsky)와 에두아르트 베른슈타인(Eduard Bernstein)이 대표적인 인물이었다. 이들은 1914년 제1차 세계대전이 일어났을 때 전쟁을 위한 국채 발행에 동의했다.⁷⁾

근대민주주의를 상징하는 영국, 프랑스, 미국 등은 아시아를 향해 식민지 확장에 열을 올렸다. 이들은 식민지 확장을 식민지 야만인을 문명인으로 만드는 ‘문명화’ 프로젝트로 포장하였다. 조선을 식민지화한 일본도

6) 베네딕트 앤더슨(B. Anderson)은 이를 인쇄 자본주의(print capitalism)의 효과로 본다 (앤더슨 2007).

7) 1914년 7월, 전쟁의 발발이 혁명보다 먼저 현실로 되었다. 8월 4일 사회민주당은 전시 국채에 찬성표를 던지고 정부와 ‘자국 내 평화’를 맺었다(미즈타 히로시 1986, 123).

이러한 백인들의 식민 지배 논리를 답습하였다.⁸⁾ 탈아입구(脫亞入歐)는 서구와 동등하게 문명화된 일본이 을사늑약, 한일병탄을 정당화하는, 즉 조선을 위한 문명화 논리가 되었다.

역설적인 것은 식민지 종주국들이 들여온 근대식 교육을 받거나 식민지 종주국에 유학을 다녀온 엘리트들 중 일부가 서구의 민주주의를 접하면서 식민지의 문명화를 내건 종주국의 위선을 목도하게 되고 차별에 대한 분노에서 반제 민족주의운동에 앞장섰다는 점이다. 또 자본주의가 유입되면서 노동운동이 발흥하였다. 서구 식민주의가 갖고 들어온 근대성은 이렇듯 식민주의에 저항하는 민족운동과 계급운동을 출현시켰다. 이것이 바로 식민주의와 대면한 비서구사회 근대성의 특수성이다.

당시 서구 열강에게 식민주의는 국가적 사업이었다. 식민지 정책은 의회와 본국 언론의 화제가 되었다. 동남아시아인들은 이러한 외국인 지배에 반발하기 시작했는데, 처음에는 전통적 방법에서 시작하여 점차 자신들의 언론과 문학을 매개로 민족주의 운동을 전개하였다. 이 과정에서 이들은 단순히 가족, 마을 또는 종족집단이 아닌 영토적으로 규정된 국가구성원임을 자각하게 되었다. 식민지 지배의 성립 근거에 도전한 이들은 어떤 의미에서 식민주의 그 자체의 산물이었다(하이듀즈 2012, 157; 박은홍 2014, 132에서 재인용). 식민지 지식인 계층은 식민지 민족주의 발생의 중심에 있었다(앤더슨 2007, 144).

8) 일본의 '문명화' 논리를 국제법학자 아리가 나가오(有賀長雄)의 관점으로부터 해부한 논문으로 최민혁(2019)이 있다.

필리핀의 예를 보자. 페르디난드 마젤란(Ferdinand Magellan)은 1521년 필리핀 제도에 도착하여 스페인 국왕의 영토임을 선포했다. 20년 후 이 제도는 스페인 국왕 필립 2세(Philip II)의 이름을 따 필리핀이란 이름을 얻었다. 스페인의 주요 목표는 원주민의 기독교 개종이었다. 당시 ‘국가’는 존재하지 않았다. 정치 및 종교 권력은 소수 스페인 본국 출신자들이 확고히 장악했다. 지방 관리로는 원주민 개종의 책임을 맡은 스페인 출신 가톨릭 사제가 있었다. 모국 스페인은 식민지의 근간을 구축한 성직자들에게 광활한 토지를 제공하였다(하이듀즈 2012, 138). 초기 민족운동은 서구식 교육을 받은 필리핀인들에 의해 태동하였다. 스페인 식민통치하에 있던 필리핀에서는 원주민이 사제가 되기 위해 교육을 받았어도 원주민이라는 단지 그 이유로 서품을 받을 기회가 거의 없었다. 1872년 3명의 원주민 사제가 스페인에 반감을 품었다는 이유로 처형당했다(하이듀즈 2012, 173). 그레고리오 아글리파이(Gregorio Aglipay)는 엄격한 식민지 교회 구조에 반기를 들고 1902년 자신의 토착 교회를 세웠다(하이듀즈 2012, 182).

또다른 필리핀의 독립 영웅인 호세 리잘(Jose Rizal)은 루손섬 칼람바 출생으로서 부유한 지주의 집안에서 태어나 1882년, 당시 식민종주국이던 스페인 마드리드대학에 유학하여, 의학을 공부하였다. 귀국 후 그는 의료인으로서 또 민족주의 사상가로서 활약하였다. 당시 필리핀은 300여 년에 걸친 스페인 식민통치의 폐해가 도처에서 나타나, 민중 소요가 번져가고 있었다. 호세 리잘은 1896년 민족주의 비밀결사단체가 일으킨 폭동에 연루되었다는 혐의로 체포되어 12월 마닐라에서 공개 처형되었다.

요컨대 19세기에 300년 스페인 식민통치에 저항한 민족주의자들은 재력 있는 가문을 배경으로 교육을 받고, 스페인어를 구사할 줄 아는 일루스트라도스(*ilustrados*)에서 나왔다. 아시아 여러 국가들에서 발견되는 ‘저항적 일루스트라도스’ 계층이 선망했던 체제는 서구 열강의 식민주의와 투쟁했던 만큼 반(反)서구적, 반(反)자본주의적, 반(反)자유민주주의였고, 일부 민족 독립운동 세력은 볼셰비키의 당 독재 개념까지 수용하였다. 심지어 태국이나 인도네시아, 버마의 경우는 입헌 운동, 반식민주의 민족운동을 이끌었던 청년 지도자들이 파시즘의 영향을 받아 제2차 세계대전 때 일본을 지지하였다.⁹⁾

제2차 세계대전이 끝나고 전 세계적 탈식민화의 물결 속에서 아시아의 일부 국가들이 유럽의 민주주의를 받아들였다. 이때의 민주주의는 식민종주국들이 남긴 ‘유산’의 성격도 있었고, 승전국들에 의해 ‘이식된’ 성격도 있었다. 반면 다른 일부 국가들은 영토 안과 밖의 이중성을 보여준 유럽 민주주의의 위선에 대한 기억 속에서 서구의 자유민주주의를 부정하고 미국 중심의 세계질서로의 재편 의도를 신식민주의로 규정하였다. 자유민주주의를 실제로는 자본의 무한 이윤 추구를 엄호해 주는 부르주아 독재이자 탐욕으로 가득 찬 제국주의의 위선으로 간주했다. 특히 그들에

9) 네덜란드 식민치하에서 독립운동을 벌였던 인도네시아의 수카르노(Sukarno)와 모하맛 하타(Mohammad Hatta)가 일본의 대동아 공영권 구상을 지지했고, 영국 식민 치하에서 반영 투쟁을 벌였던 버마의 아웅산(Aung San)과 그의 동료들은 일본군으로부터 군사훈련을 받았으며, 입헌 혁명의 주역이었던 태국의 프랙 피분송크람(Plaek Phibulsongkhram) 수상은 제2차 세계대전 중 일본과의 동맹을 공표했다.

게 미국은 대표적으로 위선적인 강대국이었다.¹⁰⁾ 자유민주주의에 대한 이러한 비판적 인식은 일제 식민지하 조선에서도, 독립 이후에도 사회주의 계열의 민족주의자들에게 있었다.

남한의 경우 1919년 대한민국 임시정부 수립에 따른 민주공화주의 전통이 성립되었다고 볼 수도 있지만 그것은 영토 밖에 존재한 권력체였기 때문에 조선반도 인민들이 제도로서의 민주주의, 문화로서의 민주주의를 경험했다고 보긴 어렵다. 식민지 조선 내 필리핀의 일루스트라도스 계층에 해당하는 지식인층들이 주객관적 조건으로 인해 영토 내에서 민주주의의 제도화를 이루어낼 수는 없었기 때문이다. 이러한 맥락에서 남한에서의 민주주의는 한반도 이남을 점령한 승전국 미국으로부터 ‘이식된 민주주의(democracy transplanted)’라고 볼 수 있다. 물론 여기에서 민주주의란 자유롭고 공정한 선거를 필수불가결한 요소로 하는 정치체제로서, 동학혁명이나 3·1운동과 같은 폭압적 국가권력에 저항하는 잠재된 시민사회의 전통과는 다른 차원의 제도로서의 민주주의를 지칭한다.¹¹⁾

10) 대표적으로 미국의 오만은 국제인권규약이 채택된 지 4반세기가 지난 1992년에서야 시민·정치적 권리(자유권)에 관한 규약을 비준한 데에서도 드러난다(도널리 2002, 166). 경제·사회·문화적 권리(사회권)도 1977년 카터가 서명은 했으나 상원이 비준을 하지 않고 있는 상황이다. G-2에 속하는 미국과 중국이 대표적인 국제인권규약(자유권+사회권)을 각각 하나씩 부분적으로만 승인하고 있는 상황이다. 르네 카생(Rene Cassin)이 역설한 ‘인권의 불가분성’(이샤이 2005, 372)이 냉전 이후에도 강대국들에 의해 무시되고 있는 것이다.

11) 김정인은 이러한 시각을 민주주의 ‘외삽론’으로 정의하고 이를 비판하고 있다. ‘외삽론’의 경우 우리에게 역사적, 정신적, 이념적 내용으로서의 민주주의가 부재했다고 하나 동학 농민전쟁 등과 같은 기원이 있다는 것이다(김정인 2019). 그러나 이 글에선 민주주의의 개

반면 1960년의 4·19는 ‘이식된 민주주의’가 착근하는 과정에서 범국민적으로 일어난 시민혁명이었다. 부정선거에 대한 분노로부터 시작된 4·19는 참여와 행동을 통해 남한 대중들이 민주주의를 우리 것으로 만드는 과정이었다. 이때의 시민혁명은 공정 선거라는 민주주의의 기본 규칙을 무시하고 선거 부정을 기획한 국가권력에 대한 저항이었다. 4·19는 국가권력이 민주주의의 기본 규칙을 어겼을 때 어떠한 대가를 치르게 되는지를 보여준 상징적인 직접 행동이었다.

이때의 직접 행동이란 정치를 정치 엘리트들에게만 맡겨두지 않고 시민이 직접 감시, 처벌할 수 있음을 보여주는 아래로부터의 집단적 정치 행위이다. 정치 행위는 참여로 해석되기도 한다. ‘참여’는 민주주의의 대의성을 활용한 엘리트 카르텔을 폐기시키고 그 형성을 차단한다. 이때 정치 참여는 시민으로서의 주체성을 자각하도록 한다. 참여는 소극적 시민을 적극적 시민으로 만든다. 그럼에도 불구하고 5·16 군사쿠데타는 적극적 시민이 일구어낸 민주주의의 성과를 유린하고 “잘 살아보세”라는 구호를 내걸고 ‘한국적 민주주의’로 포장된 개발독재를 체제화했다.

‘개발독재’란 일반적으로 경제 성장을 위해서 정치적 안정이 필수불가결하다는 이유를 들어 정치적 참여를 현저히 제한하고 독재를 정당화하는, 혹은 정치적 정당성의 결핍을 경제발전을 통해 해결하고자 하는 권위

념을 제반의 자유권이 보장되는 가운데 치러지는 선거민주주의와 같은 제도로서의 민주주의로 한정하기에 ‘이식된 민주주의’라는 관점을 유지한다. 아시아에서 탈식민화 이후 ‘이식된 민주주의’의 불안정성과 다양한 민주주의 투쟁의 의미에 대해서는 조희연·박은홍(2010)을 참고하기 바란다.

주의 체제이다. 특히 아시아 지역 개발 독재의 성립에는 대소(對蘇) 봉쇄 차원에서 미국 주도 시장자본주의 우월론과 국민통합 안보론의 설득력을 높여준 지역 정치 환경으로서의 냉전 체제를 간과할 수 없다. 한국의 박정희 군부정권, 대만의 장제스·장징궈 정권, 태국의 사릿 타나랏 군부정권, 인도네시아의 수하르토 군부정권, 말레이시아의 마하티르 정권, 싱가포르의 리완유 정권 등이 그 실례다.

박정희 정권에 의하여 수립된 제1·2차 경제개발 5개년 계획을 통하여 한국 경제는 최소한 양적인 지표면에서 계획한 것 이상의 고도성장을 달성하였다. 당초에 7.5퍼센트로 계획되었던 제1차 5개년계획(1962~66)의 성장률은 8.5퍼센트에 달하였고, 제2차 5개년 계획(1967~71)에서는 연성장률을 처음에 7퍼센트로 설정하였다가 예상외의 고도성장으로 중도에 10.5퍼센트로 늘려 잡았는데 이 수정 계획을 훨씬 초과한 11.4퍼센트라는 높은 성장률을 달성하였다. 물론 이러한 고도성장의 배경으로 다른 비서구 국가들과 비교되는 박정희 정부의 경제관리 능력을 무시할 수는 없지만, 기본적으로 강제된 노동자, 농민들의 희생의 기여가 컸다.

1960~1980년대에 한국사회의 근대적 과제를 주도한 것은 개발국가(developmental state)였다. 아시아에서의 개발국가는 엘리트 경제 관료와 권위주의적 정치 지도자(strong man)가 주축이 되어 경제적 근대화라는 ‘공공선’의 실현을 담당했다. 남한 역시 국가 주도하에 폭발적 경제성장을 동력으로 산업화 시대를 열면서 교육, 의료, 교통, 주거 등 후발국가의 근대적 과제를 빠른 속도로 달성했다. 하지만 이 과정에서 발생한 권위주의와 획일성, 기득권 계급의 구조화와 사회경제적 양극화는 공공성 위기로 진

단되었다(유창복 2017, 11). 이는 해방 이후 국민국가 건설 과정에서 구조화된 과대 성장 국가(overdevelopment of the state)로서의 개발 국가의 모순된 양 측면이라고 할 수 있다.

4. 구로의 산업화·민주화: 혁명(revolution)에서 진화(evolution)로¹²⁾

구로공단이 만들어진 1964년 시점은 공산품 소비재 중심의 수입대체 산업 가운데에서 노동 집약 공산품들을 점차 해외에 수출하기 시작하였던 시기이다. 이후 한국 경제의 급격한 성장은 바로 이러한 수출 전략에 기인한 것이었다.¹³⁾ 하지만 1970년대 초에 들어와 세계 경제의 스태그플레이션에 따른 수출 시장의 악화로 한국 경제는 다시 위기를 맞았다. 사회적으로는 부실기업의 속출과 휴폐업에 따른 해고 문제, 불황에 따른 임금 체불 문제 등으로 노동운동의 조건이 고양되었다. 또한 인플레이션의 양진은 국민 대중의 생활난을 가중시켜 박정희 정권의 지지 기반을 약화시키기 시작하였다. 이렇다면 그간 완만한 증가 추세를 유지하던 노사 분규 발생 건수가 1971년에 이르러 전년의 무려 10배인 1,656건으로 급격

12) 혁명이란 사회질서의 변혁뿐만 아니라 기존 국가의 전복을 지칭한다(Miliband 1995, 4). 반면 revolution에서 r이 빠진 evolution, 즉 진화는 점진적·평화적 방식의 사회변화를 의미한다.

13) 이상숙(2020)은 스토리텔링 기법으로 그가 1965년에 창업한 완구업체가 박정희 정부의 수출 지원 정책에 힘입어 어떻게 빨리 성장할 수 있었는지를 미시적으로 잘 보여주고 있다.

히 증가하였다. 양적 증가뿐만 아니라 노동운동의 형태 또는 격렬화·집단화의 경향을 보였다.

박정희 군사정부에 의해 조성된 구로공단은 수출산업공단이라는 공식 명칭으로 출발하였다. 1960년대 중반 구로지역은 저임금 노동과 영세 자본이 모여들어 노동 집약적 수출 주도 공업화의 길을 최초로 열기 시작한 공단 지역이었다(구로시민센터 2007, 17). 1970년 전태일 열사의 죽음 이후 구로공단 일대에서도 노동자 권리 쟁취를 위한 노동운동이 일어났다. 주로 임금 인상, 조합 결성 등이 중심을 이루었다. 1970년대 군부 권위주의 치하에서 노동자들 스스로 조합을 조직하고 운동을 전개하기 어려웠기 때문에 사회단체나 도시산업신교회와 같은 종교단체의 지원을 받았다. 이 과정에서 이른바 지식인들의 ‘위장 취업’이 병행되었다. 그 결과 가리봉전자의 노동조합을 비롯하여 여러 사업장에서 노동조합이 결성되었다. 1985년 6월 24일에서 29일까지 있었던 구로 동맹 파업은 전두환 군부 정권에 대한 노동자들의 위력적인 도전 행위였다. 이후 구로에서는 서울노동운동연합(서노련), 서울남부지역노동자연맹(남노련)이 만들어졌다. 1986년에는 박영진 열사의 분신 항거가 있었다.

서노련이 결성보고대회에서 내걸었던 다음과 같은 구호는 군부독재하에서의 절박한 시대적 과제에 대한 구로 노동운동 진영의 인식을 보여준다. “미국놈들 몰아내고 민족자주 쟁취하자”, “천만 노동자 기만하는 어용노총 박살내자”, “개정법도 악법이다 노동삼권 쟁취하자”, “완전석방 전원복직 수배해제 쟁취하자”, “8시간 노동으로 최저생계비 쟁취하자”, “노동자가 단결하여 자주적 민주노조 건설하자”, “노동악법 철폐하고 민

주노조 사수하자”, “노동운동 탄압하는 군부독재 타도하자”.¹⁴⁾

1985년 8월 25일 창립된 서노련의 선언문을 보면 “노동자가 억압받지 않는 사회를 건설하는 것이야말로 노동운동의 궁극적 과제”이며, “어떠한 합법적 민주 노조도 용납하지 않는 현재의 탄압 상황 아래서는 새로운 형태의 대중조직을 건설하지 않고서는 노동운동의 궁극적 목표를 실현할 수 없다고 선언”하였다. 노동자신문과 함께 서노련신문 발간은 서노련 출범과 함께 제일 먼저 주력했던 사업으로, 신문의 발간과 조직적 배포, 그를 통한 의견의 형성, 인식의 공유, 나아가 비판적 의견의 수렴 등을 포괄하였다. 서노련의 활동과 입장은 서노련신문, 노동자신문을 통해 잘 알 수 있었다. 특히 「서노련신문」 제3호에서는 “삼민헌법쟁취”라는 구호가 처음으로 등장했는데 이때의 삼민은 민중, 민주, 민족을 지칭했다.¹⁵⁾ 삼민헌법 구호는 당시 제1야당이었던 신민당이 노동자, 농민 계급의 이해를 대변하지 못하고 있다는 인식에서 비롯된 급진적 주장이었다. 1987년 6월항쟁 이후에는 남서울민주화운동청년연합 등 여러 대중정치 조직들이 생겨났다.

요컨대 구로지역 노동운동의 역사에는 식민지와 탈식민화를 경험한 비서구사회, 특히 아시아 지역 내 필리핀의 일루스트라도스와 같은 계몽된 지식인 집단의 선도성, 이들이 주도한 반제국주의 민족·민중·민주운

14) 민주화운동기념사업회 오픈아카이브. “서울노동조합운동연합 결성보고대회에서 구호를 외치는 사람들.” (<https://archives.kdemo.or.kr/isad/view/00745200>)

15) 민주화운동기념사업회 오픈아카이브. “서울노동운동연합사건.” (<https://archives.kdemo.or.kr/collections/view/10000071>)

동의 경험이 응축되어 있다.

하지만 1990년대에 들어와 나라 밖으로는 소련이 주도하던 사회주의 권이 무너지고 나라 안으로는 민주화의 진전이 지방자치제의 시행으로 이어지자 노동운동에 투신했던 구로지역 활동가들은 향후 전망과 진로에 대해 고민하게 되었다. 계급운동이 아닌 지역운동이라는 새로운 길을 개척해야 하는 중대 국면을 맞았던 것이다. 이들 활동가들은 누구도 가보지 않은 길이지만 그들의 발자국이 다른 사람들에게 이정표가 될 수 있다는 마음으로 발걸음을 옮기기 시작했다.¹⁶⁾

1995년 구로지역발전센터, 1997년 구로시민센터 창립은 그 결실이었다. 1998년에는 주민운동연구소가 창립되어 푸른교실 운영, 지역 정보화 사업, 주민 건강 사업, 주민 정치조직화 사업, 구로생협 창립이 시도되었다. 또 2000년에는 보건복지 전문 시민단체로 구로건강복지센터가 설립되었다. 또 구로청년회가 모태가 되어 구로여성회, 구로푸른학교, 금천청년회가 만들어졌다. 2008년 10월에는 풀뿌리 민주주의의 실현과 지방자치활동을 위한 연대조직으로 구로지방자치시민연대가 꾸려졌다. 2011년에는 남서여성환경연대 더초록이, 2012년에는 생활과 노동이 결합된 생활협동네트워크를 지향하는 구로민중의 집이 만들어졌다. 또 구로혁신교육지구를 통해 여성 사회적 기업 1호인 ‘아하!열린교육센터’ 등이 만들어졌고, 청소년, 학부모, 마을, 교사의 네트워킹을 목표로 한 청소

16) 구로지역 활동가들의 활동 방식의 ‘전환’에 대한 평가와 그 의미 부여는 활동가 집단의 일원이었고 현재 구로구청 협치전담팀 소속 최태영 시민사회조정관과의 서면 인터뷰(2019/9/19)에 근거하였다.

년전문법인 ‘학교너머더큰학교’가 만들어졌다(김성국 2019, 96-97). 또 구로구 다문화가족지원센터, 중국동포지원센터가 운영되었다.

시민사회에 주목했던 자유민주주의 이론가 토크빌은 미국 민주주의의 건강한 기초를 뉴잉글랜드 지방의 마을(town)에서 발견했다. 그는 이 마을들이 하나의 독립국가인 듯하며 그 권력을 주(州)로부터 위임받은 것이라기보다는 역으로 주에 자주권의 일부를 양보한 듯한 인상을 주고 있다고 주장했다. 이 지역에는 계급 차별 전통이 전혀 존재하지 않는다. 마을 주민들은 마을회의에 적극 참여함으로써 마을에서 산출되는 공공 정책과 자신들의 일상생활 간의 연계성을 확인하게 되고 그런 만큼 마을 공동체에 애착을 더 갖게 된다(토크빌 2014, 124-129). 토크빌은 이러한 작은 자치단위가 누리는 자유와 자율이 거대한 연방국가 미국을 유지시키는 힘으로 보았다.

이렇듯 토크빌이 미국 민주주의에서 발견한 힘은 바로 분권과 자치, 평등이었다. 한국 민주주의 역시 제대로 성장하려면 중앙-광역-기초 간의 관계가 수직적 위계 관계가 아닌 수평적 협력 관계가 되어야 한다. 기초 지방자치단위가 중앙정부와 광역지자체로부터 자주성을 발휘하려면 속의 민주주의를 통해 마을 공동체를 만들어낼 수 있어야 한다. 이때 마을 공동체가 지역이기주의, 국가이기주의로부터 벗어나려면 경계를 넘는 보편적 민주주의와 연관된 의제에 지속적 관심을 가질 수 있어야 한다. 이는 토크빌에게 건강한 풀뿌리 민주주의를 만들어낸 것으로 보였던 미국 민주주의가 보편적 민주주의 개념을 상실하면서 제국주의적 경로를 밟기 시작한 역사가 주는 교훈이다.

대한민국 민주주의가 자민족 중심주의를 넘어선 국제연대 개념을 가져야 하는 이유가 여기에 있다.¹⁷⁾ 한국은 식민주의, 독립, 갈등과 통합, 빈곤과 개발, 독재와 민주주의 등과 같은 역사적, 정치적 과제를 거쳐 왔다는 점에서 아시아 국가들과 유사한 기억을 공유하고 있다. 특히 아시아의 탈식민화 역사는 빈곤 극복과 민주화의 과제를 해결하는 최선의 경로가 국민 화해(national reconciliation)를 가능하게 하는 정치의 실현임을 보여주고 있다. 독립 후 국민 화해에 실패함으로써 빈곤과 탈민주화(dedemocratization) 상황으로 추락한 대표적 사례가 미얀마이다.¹⁸⁾

5. 구로의 협치: 대의·참여·숙의의 진화

구로는 대한민국이 압축적 산업화 과정에서 피할 수 없었던 정치적, 사회적 문제가 집약되어 있었다. 그래서 한때 구로는 보수와 진보, 노동자와 사용자 간의 극렬한 갈등과 대립을 연상케 하던 지역이었다. 그러나 이제 구로는 험난했던 여정을 거쳐 다양한 생각을 갖고 있는 주민들, 그리고 행정과 의회가 함께 하는 협치 실험에 들어갔다.

대한민국은 과거 군사정부 시기의 관과 민의 적대적 관계가 민주화에 따라 협력적 관계로 안착되는 단계에 있다고 볼 수 있다. 이는 곧 대의 민

17) 이 논의와 관련하여 박은홍(2019)을 참고하길 바란다.

18) 미얀마 역사는 슈타인버그(2011)를 참고하길 바란다.

주주의를 넘어 참여 민주주의와 속의 민주주의에 기반한 민관 협치의 초기 조건이 된다. 시민사회의 입장에서 보면 과거 권위주의 정부에 대한 적대적 대항에서 협력적 대항으로의 전환 과정에 해당한다(이은주 2019). 2016~2017년에 걸쳐 있었던 촛불시민혁명은 속의 민주주의와 민관 협치의 객관적 기반을 보다 확고히 하였다. 구로구 지방행정조직상에 설치되어 있는 협치정책팀, 협치정책보좌관, 시민사회조정관 등과 같은 제도와 지난 2019년 6월에 출범한 구로구협치회의 등이 모두는 구로구 지방자치단위의 속의 민주주의의 성장점(nodal point)에 비유할 수 있다.

구로에서 협치가 날개를 다는 준비 과정을 보면 다음과 같다. 우선 2016년부터 구로 시민사회를 중심으로 민관 협치를 위한 기획이 있었으며 본격적인 민관 협치는 2018년 8월 협치정책보좌관이 신설되면서 시작되었고 2019년 1월 협치전담팀이 꾸려지면서 협치 기반 조성에 박차가 가해졌다. 좀 더 구체적으로 보자면 협치조례 제정을 위한 주민토론회 1회, 대공론장 1회, 릴레이 공론장 4회, 주민 아이디어 공모전 1회, 교육 및 컨설팅 9회, 민관 TFT 회의 9회, 구단위 계획형 추진을 위한 간담회 3회, 다양한 부문별 소공론장 31회 등 작고 큰 소통의 장이 진행되었다. 이 중에서도 민관 협치를 위한 민간 쪽 준비가 ‘시민협력플랫폼 구성을 위한 회의’라는 이름으로 20회나 진행되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 또 소공론장은 청년, 여성, 시민교육, 다문화, 공익, 복지, 청소년 등과 같은 분야별로 이루어졌다(구로구협치회의 2019, 115-136).

1985년 8월부터 1987년 1월 국가보안법 위반 혐의로 피검되기 전까지 구로·영등포지역을 포괄한 남노련의 활동가였던 익명의 대담자는 자신

의 활동 경험과 구로 협치의 미래에 대해 다음과 같이 얘기한다.

반독재 민주해방이라는 전략적 목표가 더 중요했기 때문에 개인의 인권에 대한 개념은 약했다. 노동자에 대한 생각도 약자에 대한 연민(?), 이런 것이었던 것 같다. 비밀 지하조직이었기 때문에 민주적 운영은 불가능한 조건이었다. 그 당시에는 민주 집중제라 하여 민주주의에 대한 감수성은 많이 부족했던 것 같다. 당시 진보 운동은 대부분 암묵적으로 ‘노동 해방’ 슬로건 아래 사회주의적 지향을 가지고 있었던 것 같다. 당시까지는 현실 사회주의가 건재했고 이론적으로는 평등 세상이어서 이상적으로 보였다. 왜냐면 자본주의의 폐해는 우리가 확인할 수 있었던 반면, 사회주의의 실상은 장막에 가려져 확인할 수 없었기 때문이다. 아직까지는 부족하지만 구로에서 민관협치가 추진되고 있는 점은 아주 긍정적이다. 21세기 시대의 변화에 맞춰서, 더 이상 관료시스템만으로는 복잡해진 사회를 운영하기 불가능하기 때문이다. 다만 아직도 행정이 민을 동등한 파트너로 생각하지 않는 점, 그리고 시민사회도 더 역량 강화가 필요한 점 등을 보완해 나간다면 진정한 민관협치가 될 것이다. 돌이켜보면 내가 1980년대 그 시기에 노동자들을 만나서 활동했던 것이, 지금으로 보면 시민의 역량 강화 차원이었던 것 같다. 다만 항상 경계하는 것은 이제는 1980년대처럼 시혜적으로 해서도 안 되고, 강제 교화도 금지이다(2020년 3월 30일 서면 인터뷰).

구로 지역을 기반으로 했던 서노련에서 1985년부터 2~3년간 활동한 바 있는 다른 익명의 대담자 역시 남노련 활동 경력을 갖고 있는 위의 익

명의 대담자와 유사한 맥락에서 당시 활동에 대한 소회와 구로 민주주의의 미래를 얘기하고 있다. 즉, 전 서노련 활동가 역시 당시 노동자 중심의 계급 혁명 운동이 지녔던 조직 내 민주주의적 요소의 취약성을 지적하고 있다. 그것은 구로지역의 노동운동이 루소의 ‘일반 의사의 패러독스’로부터 자유롭지 못했음을 의미한다. 그 또한 ‘일반 의사의 패러독스’의 해독제라고 할 수 있는 민과 관이 함께하는 협치를 지지한다.

상급에서 주는 정보를 신뢰하고, 제시하는 활동 과제를 충실히 집행해야겠다고 마음먹고 그렇게 했다. 집회 때 투쟁 구호로 삼반 세력 타도하고 노동해방 이룩하자! 같은 구호가 일상적이었다. 이때의 삼반 세력은 반민족, 반민주, 반민중을 지칭하는, 군부독재, 재벌들이었다. 활동 중 수감 생활을 1년간 했다. 공장에서 노조 결성 활동을 하다가 회사 측이 정보 경찰에게 밀고, 체포되어 ‘위장 취업’ 등의 죄목으로 징역을 살았다. 당시 위장 취업자가 피검되면 그렇게 구속되는 게 당연하다고 각오했고, 이를 특별히 인권 침해 사례로 인식하지는 않았다. 당시 조직의 민주주의에 대한 인식은 단순했다. 군부독재와 맞서는 건 민주주의고 타협하는 건 기회주의라고 생각했으니, 서노련의 활동이 무모했다 하더라도 그걸 민주적 운영이라는 잣대로 평가하지 않았다. 다만, 서노련 해산을 전후하여 비민주적 운영의 문제를 활동가들 다수가 지적하였다. 활동가 각인의 형편을 살피지 않고 상투적으로 지도했고, 무모한 투쟁을 독려해서 대중사업의 성과를 스스로 훼손했다고 평가하기도 했다. 서노련은 사회주의 혁명 조직이었다고 인식했다. 러시아 혁명기의 볼셰비키 활동과 유사한 조직 활동으로 이해하였다. 그러나 실체는 반독재 민주화투쟁의 일환

으로 공장 노동자들 속에 들어간 활동가들의 민주 권익 확대 활동이었다. 현재 시점에서 보자면 주관적 열정은 높이 평가할 수 있으나 대중 활동의 성과를 만들기엔 부적절했다. 주관주의, 과도한 열정, 무모한 활동이었다. 현재 구로에서 민과 관이 함께하는 협치가 추진되고 있는 것을 모르나 당연히 필요하다고 본다. 시민들 속에 개방적이고, 시민들이 폭넓게 참여할 수 있도록 하는 게 민주 행정의 기본이다. (2020년 3월 30일 서면 인터뷰).

아래는 구로 지역시민사회의 추천으로 구로구청 협치전담팀에 들어간 최태영 시민사회조정관의 구로 협치에 대한 기대와 평가이다. 그는 구로공단에서 만 8년 동안 노동운동을 했고 구로시민센터 창립 이사, 구로시민두레생협 창립 이사, 구로사회적경제특화사업단 단장 등을 거쳤다.

구로구청 협치팀에 들어올 때 기대는 시민사회를 지원하는 NPO지원센터를 만드는 것과 또 하나는 활동가 양성 시스템을 민관 공동으로 만들어보는 것이었다. 센터는 90% 확실히 되었고 후자는 앞으로 추진해야 한다. 구로 시민사회에서 먼저 협치를 제안한 것은 맞지만 그렇다고 협치가 아래로부터 시작되었다고는 할 수 없을 것 같다. 시민사회가 협치에 대한 논의와 준비가 부족한 상황에서 서울시에서 내려온 협치사업을 구로구에서 해보자고 제안해 시작되었기 때문이다. 현재 개인적인 고충이라면 거대한 행정의 조직문화를 바꾸어보겠다는 의지가 점점 약해진다는 것이다. 이유는 구로구는 타 자치구와 달리 협치(지역혁신계획)를 실행하는 담당 부서의 구조가 다소 기형적인데 이것을 개선할 시민사회 역량이 부족하기 때문이다. 행정 개선이 협치의 목적

중 하나인데 그것을 추진할 민간 주체들의 역량 집중이 잘 안 되고 있다. 시민 사회와 행정이 생각하는 사업 방식, 구조 등이 매우 다른데, 행정은 기존의 것을 고수하려는 응집력이 만연화되어 있고 변화에 따른 리스크를 감당하기를 꺼려하는데, 거기에서 시민사회의 자존심을 지키며 일정 정도 포지션을 유지하는 것이 쉽지 않다. 행정은 나로 대표되는 시민사회 쪽의 가치 중심적 사고와 관계는 일정 부분 인정하나 결국은 결재권, 결재 라인이 결정적 영향을 미치는 행정 시스템에서 결재권이 없는 조정관의 위상은 불안정하고 여차하면 갈등만 생길 수 있는 구조이다. 또 서울시의 지역사회혁신계획 설계의 취지와 목적에는 동의를 하나 모든 자치구에서 똑같은 경로와 방식으로 일을 추진하게 만드는 지침서 배포에는 동의하기 어렵다. 자치구마다 특징이 다르고 성숙 정도가 다르기 때문이다. 협치를 실현하는 방식에 대해 단체장과 시민사회, 구의회 등에서 공론장 개최 등 숙의 과정을 거치고 합의된 방식과 내용으로 진행하게 제안되면서 더 좋을 것으로 판단한다. 구로구 시민사회조정관은 이런 상황에서 현재는 시민력 강화가 우선 목표라고 판단하고 시민력 강화를 위한 다양한 사업과 동시에 민주주의 의식을 향상시키는 다양한 사업을 펼치는 것을 협치 1기 - 2020년부터 2021년까지를 협치 1기로 모두가 합의한 바는 아니지만 - 의 목표로 설정, 진행하고 있다. 이후 협치 2기, 3기에는 1기 목표 및 사업 성과에 기반하여 제대로 된 협치를 실현해 가는 방향으로 진행될 것이다. (2020년 5월 18일 서면 인터뷰)

다음은 구로구청장과 함께 구로협치회의 공동의장을 맡고 있는 김성국 구로시민센터 대표의 협치를 시작하게 된 동기와 구로 협치에 대한 잠

정적 평가이다. 김대표는 다우리노동자회관 간사, 구로마을협동조합 이사장 등을 거쳐 현재 구로시민센터와 함께 구로시민소비자생활협동조합 이사도 같이 맡고 있다.

협치의 민간 쪽 모태가 되는 구로지역 내 여러 시민단체들이 만들어질 때만 하더라도 운동 개념에 ‘시민’이라는 단어를 붙이는 것에 대한 거부감을 갖고 있던 분들이 있었다. 민중운동과 시민운동이 다소 다른 결로 이해되었고, 일부 시민운동의 개량성에 대한 문제의식이 있었기 때문이다. 이 또한 운동의 확장성이라는 명분으로 ‘시민’을 붙이는 것으로 정리되었다. 관은 협치의 대의에는 동의하나 이미 주어진 권한을 내려놓기가 쉽지 않고, 민은 시스템을 이해하고 함께 책임지는 자세보다는 문제를 던지고 ‘푸는 것은 행정이 해야 한다’는 식의 자세가 많이 보인다. 둘 다 협치의 정착 과정이라고 이해해야 할 듯싶다. 구로 협치를 1년도 채 안 된 시기에 평가하는 것은 이른 감이 있다. 다만 민간 쪽에서는 단순히 몇 명의 조정관과 지원관만이 아니라 서울시처럼 개방형 직위가 필요하지 않나 보고 추진 중이다(2020년 5월 22일 서면 인터뷰).

협치는 생각과 입장을 달리하는 민과 관이, 민과 민이 같이 모여 다른 생각과 입장을 나누고 토론하는 숙의 민주주의의 대표적 사례이다. 이때 숙의(deliberation)는 특정한 의제의 내용만이 아니라 생각과 입장을 나누는 최적의 절차와 방식을 결정할 수 있다. 다른 의견, 특히 소수의견을 배제하는 것이 아니라 포용하는 것, 그것을 가능하게 해주는 절차를 찾는 것이 숙의 민주주의이다. 자신의 의견이 과연 최선인가를 되돌아보게 하는

성찰(reflection)이 곧 숙의 민주주의의 조건이다. 민주주의가 관의 '계몽 독재'의 수단이 되거나 관리의 대상이 되는 것을 막아주는 힘을 갖고 있는 것이 숙의 민주주의이다.¹⁹⁾ 협치가 숙의 민주주의와 일치될 때 소수의견까지도 존중하는 문화가 정착되기 때문에 갈등은 최소화된다. 그러나 변화는 기대보다 느릴 수 있다. 그렇지만 이러한 느린 변화는 집단의 포용성을 높일 수 있기 때문에 참여자들의 적극성이 발현된다. 참여의 고양은 다시 협치의 역동성을 높인다.

아직 초기 단계에 있는 구로 협치는 숙의 민주주의 역시 초보 단계에 있다고 할 수 있다. 협치를 적극적으로 공감하는 행정 문화와 제도적 기반이 아직 구축되었다고 보기 힘들다. 단적으로 협치전담팀이 기획예산과 산하에 있는 것이 그러하다. 이는 협치를 관리 대상으로 보는 관주도 협치의 한 측면이다. 그러나 느낌의 미학을 보여주는 것이 협치와 숙의 민주주의이기 때문에 미래를 부정적으로 볼 필요가 없다. 무엇보다도 구로 협치가 관리주의(managerialism)를 탈피하려면 지역시민사회의 역량을 키워 협치에 적극적으로 참여하도록 이끄는 길밖에 없다. 참여만이 협치에 대한 관의 인식을 바꿀 수 있기 때문이다.

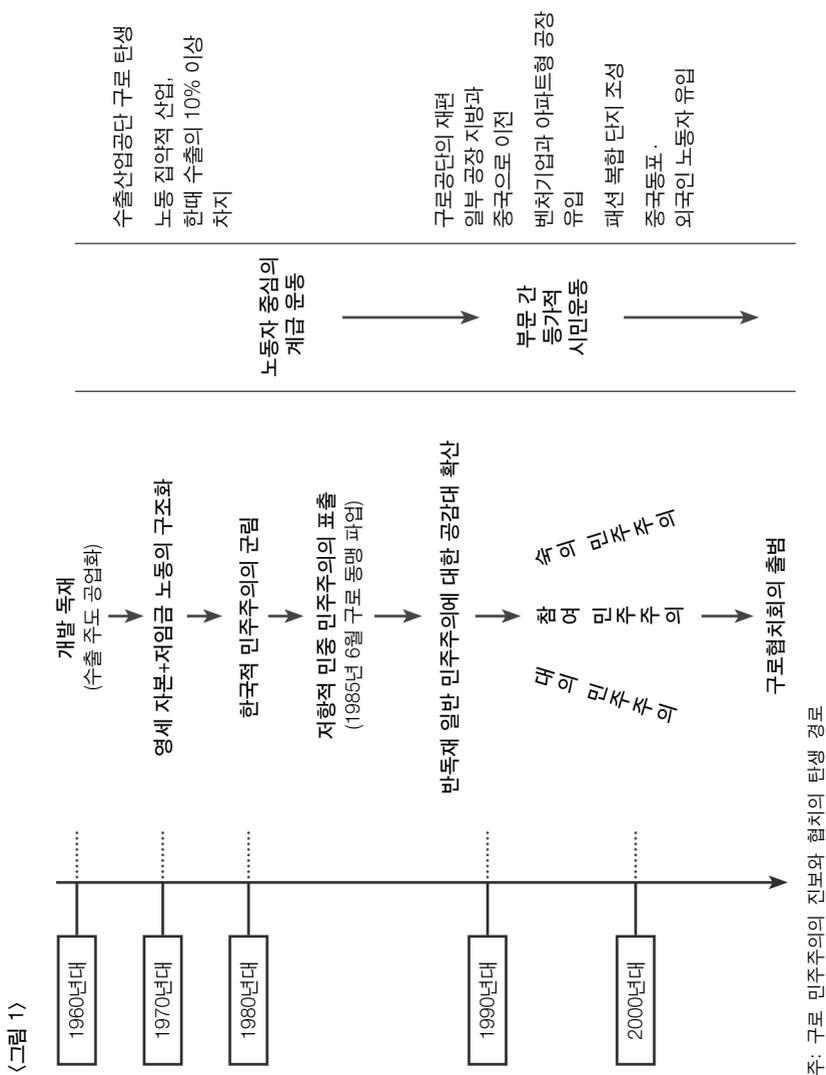
19) 협치란 비타협적 적대주의를 대신해 호혜적 협상(positive-sum bargaining)의 제도와 문화를 정착시키는 것과 함께 전문가 주도의 관리주의(managerialism)를 넘어 민간 부문의 실질적 참여를 유도하여 갈등을 협력으로 바꾸는 길이다(Ansell and Gash 2007, 547).

6. 맺는말

구로는 ‘이중 혁명(dual revolution)’의 역사를 갖고 있다. 우선 구로는 산업혁명의 관점에서 초기 공업지대로 유명하다. 또 사회혁명의 관점에서는 노동운동이 시작된 지역이다. 구로는 한국의 공업화가 이룩하는 과정에서 엔진과 같은 역할을 하였다. 이와 동시에 구로는 한국 노동운동의 산실이였다. 구로공단이 한국의 경제성장을 추동하는 역할을 하였다면, 구로 노동운동은 한국 노동운동의 급진화를 이끌었다. 구로 노동운동에 복무했던 활동가들은 반독재·반자본·반제국주의 가치를 내걸면서 급진적 사회운동에 불을 댕겼다. 이들 활동가들은 스페인 식민 치하의 필리핀에서 계몽된 지식인으로서 조국의 독립에 헌신했던 일루스트라도스(*ilustrados*) 계층과 같았다. 구로는 자본과 노동의 적대적 관계뿐만 아니라 보수와 진보의 갈등을 연상시키는 지역이였다.

1980년대 후반 ‘구로의 일루스트라도스’는 예기치 않은 민주화를 맞았다. ‘일반 민주주의’, 즉 대의 민주주의의 도래는 정치 공간을 넓혔고 혁명에 대한 유혹을 감소시켰다. 여기에다가 구소련의 붕괴는 구로 지역 노동운동가들의 태도 변화를 일층 촉진시켰다. 구로 외부 환경의 중대한 변화로 말미암아 구로 활동가들은 기존의 혁명 노선을 진화 노선으로 변경하는 것을 고려하였다. 그 결과 여러 부문에서 참여 민주주의의 토대가 되는 온건 성향의 시민조직들이 탄생하였다. 노동계급 운동 개념이 지역사회 운동 개념으로 바뀌었다. 더 나아가 구로 지역 내 일부 활동가들은 기존의 적대 의식이나 불신을 청산하는 차원에서 엘리트주의적 경향의 대

한국 경제의 변화 · 더 나은 산업화



의 민주주의와 무정부주의 경향의 참여 민주주의를 넘어 속의 민주주의의 일환이라고 할 수 있는 자치정부와의 협치를 기획하였다.

보다 구체적으로는 2018년 전국지방동시선거 때 구로시민조직 연대의 정책제안에 따라 협치가 출범하였다. 구로 시민조직들이 대의 민주주의를 참여 민주주의의 확장의 기회로 삼았던 것이다. 물론 협치 원년 선포가 가능했던 것은 구로 지역 외적으로는 협치가 시대 정신으로 부상하였고, 구로 내적으로는 구로 지방자치단체가 구로 시민조직들의 의견을 고려했기 때문이다. 요컨대 구로에서의 협치회의가 출범한 것은 민주화와의 한 축인 지방분권화의 발전과 산업화의 다변화에 따른 이 지역 사회경제 환경의 변화와 연관성이 높다.

위의 <그림 1>이 보여주듯이 구로야말로 남한이 산업화와 민주화로 나아가던 그 거친 여정을 기억하고 있는 역사 현장이다. 이 현장에는 구로를 떠나지 않고 있는, 한때 혁명(revolution)을 꿈꾸던 활동가들이 있다. 이들은 서구 열강의 식민지 경험을 한 아시아 지역 내 민족주의 세력들이 그러했듯이 평등 세상, 노동자·농민이 주인되는 사회를 꿈꾸며 반제·반독재 민중·민주·민족 급진 혁명을 꾀하였다. 이 과정에서 전체주의적 경향의 '일반 의사의 패러독스'를 간과하였음을 부인하기 어렵다. 그러나 이제 구로 시민운동의 주체들은 점진적 개혁의 다른 이름인 진화(evolution)의 트랙에 몸을 실었다. 혁명이 아닌 진화의 상징인 협치는 관이든 민이든 일방적으로 진행할 수 없다. 협치는 민과 관의 최소한의 신뢰를 전제로 한 사회적 자본(social capital) 프로젝트이자 국민 화해(national reconciliation) 프로젝트이다. 속의 민주주의에 기반한 협치는 사회적 신뢰

(social trust)을 강화하고 국민 화해를 성사시키는 민관 협력 프로젝트가 될 수 있다. 구로 민주주의는 ‘행정으로서의 협치’와 ‘운동으로서의 협치’가 조화를 이루어야 하는 중대 과제를 안고 있지만 권위주의의 잔재, 빈곤, 국내 분쟁 해결을 위해 분투하고 있는 아시아 민주주의에 교훈을 주는 정치 실험이 될 것이다.²⁰⁾

참고문헌

- 구로구 협치회의, 2019/7/10. 『구로구 지역사회혁신계획 수립과정』.
- 구로지역시민센터, 2007. 『지역에서 희망을: 구로시민센터와 지역시민운동』.
- 김비환, 2018. 『개인적 자유에서 사회적 자유로』. 성균관대출판부.
- 김성국, 2019. “구로지역 사회운동단체의 형성과 흐름.” 『과거를 읽고 미래를 여는 구로시민사회 공익활동』, 10월, 93-102.
- 김정인, 2019. “한국 민주주의 기원의 재구성.” 『한국 민주주의: 100년의 혁명』. 한울.
- 도널리, 잭, 2002. 『인권과 국제정치』. 박정원 역. 오름.
- 루소·페인, 1983. 『사회계약론/상식/인권론』. 이가형 역. 을유문화사.
- 미즈타 히로시(水田 洋), 1986. 『사회사상사』. 한대회 역. 한울림.
- 박경태, 2009. 『인종주의』. 책세상.

20) 구로구 소재 성공회대학교는 일반대학원 과정인 아시아비정부기구학과(MAINS)에 아시아지역으로부터 시민운동, 인권 운동에 관심이 있거나 경험이 있는 활동가들을 초청하고 있는 교육사업을 13년 째 시행, 24개국에 걸쳐 108명의 졸업생을 배출하였다. 또 성공회대에서 태국 등 동남아시아의 민주화, 인권 문제를 지원하는 학생들의 비교과활동도 국제주의 활동의 일환이라고 볼 수 있다. 이와 관련된 약간의 자료는 다음과 같다. 이서연 2017; Prachatai 2019/7/23.

- 박은홍 편. 1992. 『제3세계 민주변혁과 선거의 정치경제학』. 백의.
- 박은홍. 2014. “민족혁명과 시민혁명.” 『동남아시아연구』 24권 2호. 127-165.
- _____. 2019. “자유와 권리를 위한 초국가적 연대.” 최원기·서정인 외 편. 『한-아세안 외교 30년을 말하다』. 국립외교원. 510-525.
- 서울시 구로구청. 2019.10. 『2019 구정백서』. 기획예산과.
- 슈타인버그, 데이비드. 2011. 『버마/미얀마: 모두가 알아야 할 사실들』. 장준영 역. 높이깊이.
- 앤더슨, 베네딕트. 2007. 『상상의 공동체』. 윤행숙 역. 나남.
- 유창복. 2017.6. 『협치 서울: 참여에서 권한으로』. 서울특별시.
- 이상숙. 2020. “믿음이 개인의 삶을 통하여 사회에 미치는 영향에 관한 연구.” 성공회대 대학원 석사학위논문.
- 이샤이, 미셸린. 2005. 『세계인권사상사』. 조효제 역. 도서출판 길.
- 이서연. 2017. “태국의 파이, 민주화의 대나무는 꺾이지 않는다.” 『민주누리』 vol.10. 58-61.
- 이은주. 2019. “민주적 거버넌스에서 시민사회의 ‘협력적 대항력’ 구성에 관한 실천사례 연구.” 성공회대 박사학위논문.
- 조희연·박은홍. 2010. “아시아의 민주주의 투쟁들과 ‘과정으로서의 시민혁명’.” 『아시아저널』. 창간호. 19-41.
- 지즈카 다다미(遲塚忠躬). 2017. 『프랑스 혁명』. 남지연 역. 에이케이커뮤니케이션즈.
- 최민혁. 2019. “메이지 일본과 ‘문명전쟁’의 정치학.” 『일본사학회』.
- 토크빌, A. 2014. 『미국의 민주주의 I』. 임효선·박지동 역. 한길사.
- _____. 2018. 『아메리카의 민주주의』. 이용재 역. 아카넷.
- 하이더즈, 메리. 2012. 『동남아의 역사와 문화』. 박장식·김동엽 역. 솔과학.
- 헬드, 데이비드. 1989. 『민주주의의 모델』. 이정식 역. 인간사랑.
- Ansell, Chris and Alison Gash. 2007. “Collaborative Governance in Theory and Practice.” *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13.
- Hipsher, Patricia L. 1998. “Democratic Transitions as Protest Cycles: Social Movement Dynamics in Democratizing Latin America,” in David S. Meyer and Sidney Tarrow eds. *The Social Movement Society*. Lanham and Boulder: Rowman & Littlefield

Publishers.

Miliband, Ralph, 1995. *Socialism for a sceptical Age*. verso.

인터넷 자료

민주화운동기념사업회 오픈아카이브. “서울노동조합운동연합 결성보고대회에서 구호를 외치는 사람들.” (<https://archives.kdemo.or.kr/isad/view/00745200>)

민주화운동기념사업회 오픈아카이브. “서울노동운동연합사건.” (<https://archives.kdemo.or.kr/collections/view/10000071>)

Prachatai. 23 Jul 2019. “Thai election not free and fair, say South Korean students.” <https://prachatai.com/english/node/8148>

서면 인터뷰

김성국 구로협치회의 공동의장. 2020/5/22.

익명의 전 남노련 활동가. 2020/3/30.

익명의 전 서노련 활동가. 2020/3/30.

최태영 구로구청 시민사회조정관. 2020/5/18; 2019/9/19.

Abstract

The Progress of Democracy Surrounding Guro District and Multidimensional Democracy

The Road to Collaborative Governance

Park, Eunhong

Sungkonghoe University, Professor

This study highlights the progress of democracy surrounding Guro district in Seoul from the context of multidimensional democracy. Guro district's democratic progress sums up the history of democracy in Western Europe, Asia, and Korea, and its path, which has led to collaborative governance, presents a model of good democracy for Asia, a region which has experienced colonialism, independence, poverty, and dictatorship.

Guro district is an area which was the center of a dual revolution. From the perspective of industrial revolution, Guro was a first-stage industrial zone which fueled Korea's industrial progress; from the perspective of social revolution, Guro was the birthplace of Korea's labor movement. Guro's industrial complex became the engine of Korea's economic development, while the labor movement in Guro led Korea's radical labor movement. Guro's labor activists sought to realize radical social change, upholding the values of anti-dictatorship, anti-capitalism, and anti-imperialism, similar to the *ilustrados*, who were enlightened intellectuals in the Philippines who sacrificed themselves for national independence during Spanish colonial rule. As such, Guro became the hotbed of conflicts between conservatives and progressives as well as antagonism between capital and labor.

However, these *ilustrados* of Guro met with an unexpected nationwide democratization in the latter half of 1980s. The introduction of the so-called

general democracy opened up the political space and reduced the allure of revolution. The Soviet Union's collapse also accelerated the change in the attitudes of the labor activists in Guro. Eventually, these changing political forces outside of the district required Guro's labor activists to consider shifting their prior revolutionary stance into an evolutionary one. As a result, moderate civil society organizations emerged in diverse fields, and the working-class movement was transitioned to local community movements. Moreover, several former revolutionary activists designed collaborative governance with the local government as a way to clear out the existing hostility and distrust of authority.

Collaborative governance based on deliberative democracy could lead to a public-private partnership for strengthening social capital and building national reconciliation. The collaborative governance in Guro district will prove to be a crucial political experiment for Asian democracy struggling with authoritarian legacies, poverty, and internal antagonism.

■ **Keywords:** Guro, Revolution, *ilustrados*, Evolution, Collaborative Governance, Deliberative Democracy

투고: 2020/03/31 심사: 2020/04/21 확정: 2020/05/14