

촛불집회 이후의 경제적 사회적 민주주의의 전망

The Prospect of Economic and Social Democracy after Candlelight Vigil in 2016-17

저자 (Authors)	윤상철 Yoon, Sang Chul
출처 (Source)	경제와사회 , 2019.3, 12-36(25 pages) ECONOMY AND SOCIETY , 2019.3, 12-36(25 pages)
발행처 (Publisher)	비판사회학회 The Association Of Korean Researchers On Industrial Society
URL	http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07996622
APA Style	윤상철 (2019). 촛불집회 이후의 경제적 사회적 민주주의의 전망. 경제와사회, 12-36
이용정보 (Accessed)	서강대학교 163.***.1.208 2021/09/01 08:12 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

촛불집회 이후의 경제적·사회적 민주주의의 전망* **

윤상철***

2016~2017년간의 촛불집회는 사회경제적 양극화와 빈곤이라는 구조적 상황에서 대통령 권력의 국정농단을 계기로 전 국민적인 지지와 동원을 바탕으로 진행된 정치적 민주화과정이었다. 구조적 배경은 경제적 민주주의와 사회적 민주주의의 확장을 요구하고 있었으나, 이후 대통령선거와 정치과정은 정치적 민주주의의 제도적 협애화, 경제적 민주주의를 확장할 체제수행능력의 결여로 인해 사회적 민주주의의 확장 심화가 정치적·경제적 민주주의의 심화를 촉진시키는 역순의 민주화를 탐색하고 있다. 진보신자유주의와 반동포퐁리즘의 기로에 선 한국 사회가 자유민주주의 안에서 민주적 심화를 실현할 수 있을지는 시민사회와 사회적 민주주의에 의존한다.

1. 신자유주의의 위기와 정치권력의 불안정

지난 30년 넘게 진행된 신자유주의 체제는 세계화와 더불어 전 세계적으로 위기에 처하고 있다(제라르 뒤메닐·도미니크 레비, 2016; 하인리히 가이젤베르거,

* 이 논문은 한신대학교 학술연구비 지원에 의해서 연구되었다.

** 이 글은 민주화를 위한 전국교수협의회 주관 학술 심포지움 “촛불항쟁과 사회운동의 전망”(2018.5.19)에서 발표된 글을 토대로 재검정되었다.

*** 한신대학교 사회학과, yoon2137@hs.ac.kr

DOI: <http://dx.doi.org/10.18207/criso.2019..121.12>

2017; 볼프강 슈트렉, 2017; 하인리히 가이젤베르거 외, 2017). 흔히 경제체제의 위기는 일정한 시차를 두고 정치체제의 불안정과 정치권력의 교체를 낳는다. 신자유주의 체제 이전에는 경제체제가 축적과 관리의 위기에 봉착하면 국가가 정책을 통한 조정과 통제를 통해 이를 극복해 냈다. 그러나 신자유주의 체제에서는 그 다른 면인 세계화로 인해 전 지구적 상호의존도가 높아지면서 개별 국가가 더 이상은 자본주의를 관리하고 통제할 수 없고, 글로벌 거버넌스가 세계경제를 관리하게 되었다. 그 결과 경제체제의 위기는 곧바로 시민사회에 직접적인 영향을 미치게 되었다.

신자유주의적 경제체제의 위기와 국가 및 정치체제의 무능력이 낳은 결과는 정치적 혼란과 포퓰리즘이다.¹⁾ 이러한 상황에 대해, 혹자는 많은 국가들이 민주주의를 거부하고 포퓰리즘 권위주의로 대체되고 있다고 지적하기도 한다(아르준 아파두라이, 2017). 이에 대응해 좌파들조차 자유시장을 옹호하기도 하지만(타리크 알리, 2017), 그 대안이 효과적이지 않을 경우에 우파들은 사회적 약자들에 대한 사회보호의 전망을 제시한다. 다른 측면에서는, 좌파들이 세계시민주의와 계급의 담론으로 표현하는 데 반해, 우파들은 배타주의와 외국인 혐오주의 담론으로 대응하기도 한다(도나텔라 델라 포르타, 2017). 그러나 이러한 진보신자유주의와 반동포퓰리즘 간에 어느 대안도 신자유주의의 패권과 위기에 적절하게 대응한다고 보기는 어렵고 그들 상호간에 왜곡된 공생관계를 유지하는 결과를 낳기도 한다.²⁾ 이러한 양상은 선진국이 아닌 남미와 아시아 지역의 나라들에서도 유사하

-
- 1) 무페는 신자유주의 위기 이후를 ‘포퓰리즘국면(populist moment)’으로 진단하면서 민주주의의 병리현상이 아닌 신자유주의적 탈정치 이후의 불가피한 과정으로 보고 있다. 상탈 무페, 『좌파 포퓰리즘을 위하여』(문학세계사, 2019).
 - 2) 신자유주의 패권이 붕괴하면서 나타난 증상들은 트럼프 당선, 브렉시트 투표, 이탈리아 렌치 총리의 개혁에 대한 거부, 버니 샌더스의 등장, 프랑스 국민전선 지지자의 증가 등이다. 진보신자유주의는 새로운 사회운동의 주류인 페미니즘, 인종차별주의 배격, 다문화주의, 성소수자 권리 옹호 등과 고가의 서비스 기반 사업 분야인 월가, 실리콘밸리, 할리우드의 결합으로 나타난다. 반동적 포퓰리즘은 배타주의와 외국인 혐오주의를 내세운 권위주의적 대항세력들이다. 낸시 프레이저, 「진보신자유주의 대 반동 포퓰리즘: 흡스의 선택」, 『거대한 후퇴: 불신과 공포, 분노와 적개심에 사로잡힌 시대의 길찾기』(하인리히 가이젤베르거 엮음, 살림).

게 나타난다. 베네수엘라에서는 부정선거 논란과 경제정책의 실패로 인해 차베스 이후 대통령을 승계한 좌파의 마두로 대통령 대신에 우파의 과이도 국회의장이 임시 대통령으로 미국과 EU 등에 인정받으면서 내부 분열이 가속화되고 있다.³⁾ 최근 20년 동안 중남미 대륙을 휩쓸던 ‘핑크타이드(Pink Tide)’가 약화되고 있었던 상황에서 베네수엘라의 정치체제를 둘러싸고 미국, 캐나다와 중남미의 우파정권들을 한 축으로 하고 러시아와 중남미의 좌파정권들을 다른 축으로 하여 격렬하게 대립하고 있다.⁴⁾ 미국과 서구 선진국들의 우파는 국내법과 질서를 바로 세우고 엄격한 안보와 긴축경제를 내세우는 ‘위대한 국가’를 외치는 반면, 남미와 아시아 등의 상황은 다소 다르게 나타난다. 좌파들이 선심성 정책을 매개로 한 ‘무책임한 대중영합주의’로 대응하는 반면, 이민 및 난민문제를 제기하기 어려운 우파들은 인권침해와 경기침체의 다른 대안을 제시하게 된다(진태원, 2018.11.26).

정치적으로는 체제의 불안정성과 포퓰리즘의 광풍으로 나타난다면, 신자유주의에 대한 경제체제적 대안은 존재하는가? 뒤메닐과 레비(2016)는 자본주의하의 세 계급, 즉 자본자계급, 관리자계급 및 민중계급 간의 동맹관계에 따라 사민주의적 타협과 신자유주의적 타협이 이루어진다고 주장한다. 사민주의적 타협이 관리자계급과 민중계급 간의 좌파적 동맹이라면, 신자유주의적 타협은 자본가계급과 관리자계급 간의 우파적 동맹으로 파악한다. 사민주의적 타협이 상대적 평등을 이루었다면 신자유주의적 타협은 불평등의 심화, 임금소득자의 구매력 저하, 임금소득자 집단 간의 격차 확대 등으로 나타난다. 신자유주의 체제의 위기가 발생한 이후에는 미국과 유럽의 우파들이 기본적으로 ‘관리된 신자유주의’를 추구하는 반면, 좌파들은 다기한 대안을 제시하고 있다.⁵⁾

3) 《중앙일보》, 2019년 1월 24일 자.

4) 대체로 브라질, 칠레, 페루, 콜롬비아, 파라과이, 과테말라, 코스타리카 등 우파정권들이 압도적인 우세를 점하고 있는 가운데 멕시코, 쿠바, 볼리비아 등 소수의 좌파정권들이 대립하고 있는 형국이다.

5) 뒤메닐과 레비는 좌파들의 대안을 다음과 같이 분류한다. 경제적·사회적 좌파들은 사회진보(고용, 사회보장, 공공교육과 서비스의 방어, 국제연대)를 목표로 하면서 극우파와 유사한 수단(보호무역, 금융규제, 자본이동제한, 탈세계화, 유로존 탈퇴, 국유화, 증권시

주지하다시피 한국은 1997년 외환위기 이후 매우 빠르게 신자유주의 체제에 포섭되어 갔다(김상조 외, 2004; 새로운 사회를 여는 연구원, 2009; 안현효, 2011; 지주형, 2011; 윤민재, 2017). 그로 인해 불평등이 확대되면서 사회적 양극화를 경험했을 뿐만 아니라 개입주의적 국가 체제 역시 매우 신속하게 그 영역을 넓혀 왔다. 극단적 좌우파 정당이 부재하고 남북 간에 대치하고 있는 상황에서 강력한 포퓰리즘 정당 혹은 정권이 등장하기는 어려웠다. 그러나 개혁적/진보적 정당들은 경제적 불평등을 완화하고 사회복지를 확장하는 친노동적, 포퓰리즘적 정책을 제시해 왔다.⁶⁾ 보수정당도 빈곤을 퇴치하고 경제성장을 주도하는 포퓰리즘적 정책과 거리를 두지는 않았다.⁷⁾ 대내적으로는 진보/보수 정권을 막론하고 ‘무책임한 대중영합주의’라는 점에서는 포퓰리즘적 정책을 다소간에 담고 있었다. 그럼에도 불구하고 진보정권들은 성장주의, 시장주의, 신자유주의와 밀착되어 있었고, 보수정권들은 애초부터 친노동, 친민중, 친서민 정책이라기보다 탈빈곤·경제성장 정책으로 기울어져 있어서 포퓰리즘으로 경도되기 어려웠다. 한국 사회에서 이민이나 난민 문제가 중요한 사안이 아니었다 하더라도 우파정권에 의한 대외적 포퓰리즘의 가능성이 부재한다고 보기는 어렵다.⁸⁾ 특히 남북문제와

장 폐쇄)을 사용하고, 생태좌파는 생태위기에 맞서서 에너지 전환과 탈성장을 주장하며, 직접행동좌파는 위로부터의 변화를 기다리지 않고 중앙집권주의에 반대한다. 제라르 뒤메닐·도미니크 레비, 『거대한 분기: 신자유주의 위기 그 이후』(나름북스, 2016), 200쪽.

- 6) 생산적 복지 혹은 참여민주주의를 강조했던 김대중, 노무현 정권의 복지정책은 신자유주의 체제로 급속하게 편입되는 과정에서 정치적 정당성을 제고하기 위한 시도였으나, 성장우선주의에서 완전히 탈각하지 못함으로써 포퓰리즘으로 규정하기 어려운 측면이 있다. 이수연, 「김대중, 노무현 정부 복지국가 성격에 관한 연구: 국민건강보험 정책결정 과정에서의 시민참여를 중심으로」, 《사회복지연구》 42(1)(2011), 31~54쪽.
- 7) 이명박 정부는 2008년 금융위기를 넘어서는 747정책을, 박근혜 정부는 창조경제와 474정책을 통해 소득 증대, 빈곤 완화, 경제성장을 추진했다. 보수정부들의 경제정책은 선거용 슬로건으로 제시되었고, 집권 이후에도 한동안 주창되었지만 현실적으로는 집권 중반기에 들면 조용히 퇴출되었던 포퓰리즘적 정책이었다.
- 8) 이승원은 한국 사회에서도 좌파진영을 향해 ‘난민 반대’, ‘성소수자 혐오’, ‘귀족노조’, ‘폐미 혐오’, ‘최저임금제와 경제정책 실패’, ‘북한 퍼주기’ 등을 매개로 우파포퓰리즘이 동원될 수 있다고 진단한다. 이승원, 「포퓰리즘과 한국정치, 참여사회포럼 “포퓰리즘 시대의 민주주의: 정치의 실패인가, 전환인가?”(2018.11.26), 참여연대 2층 아름드리홀.

북한 핵문제를 매개로 난민 대신에 대북한 안보문제를 동원할 가능성은 존재했다고 볼 수 있다. 그러나 이명박 정부와 박근혜 정부는 이전 진보정권들에 대해 ‘북한 퍼주기’와 핵개발 지원을 결부시키면서도 ‘비핵재방3000’이나 ‘한반도신평화프로세스’ 등의 비교적 온건한 정책적 비전을 가지고 있었다. 우파정권들조차 북한에 대한 조건부 지원정책을 견지하고 있었던 것이다. 더구나 문재인 정부의 ‘한반도 평화프로세스’와 미 트럼프 정부의 대북한 온건협상정책이 맞물리고 이에 북한이 호응하면서 남북분단과 갈등문제는 우파포퓰리즘에 의해 동원되기 어려웠다. 요컨대 한국에는 포퓰리즘을 동원할 극단적인 보수/진보정당이 존재하지 않고, 중도를 포괄하는 지배적 보수/진보정당들도 포퓰리즘적 경제정책을 부분적으로 수용할 뿐이다.⁹⁾ 물론 불평등 완화 대 빈곤 퇴치라는 측면에서 차이를 보이지만, 중도진보정당이 성장정책을 수용하고 중도보수정당이 빈곤 퇴치와 소득 증대를 수용한다는 점에서 일방에 의한 포퓰리즘의 수용은 가능하지 않다. 따라서 좌우파를 막론하고 포퓰리즘적 정책을 수용하면서 정권을 장악할 수는 있지만, 이로 인한 정치적 폐쇄성과 극단적 대립보다는 스스로 제시한 정책적 수행능력에 따라 내부로부터 붕괴할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

이 글은 한국 신자유주의 체제하에서 지난 2016년부터 진행된 정치변동을 살펴보고자 한다. 기본적으로 한국 사회 역시 전 세계적으로 진행된 신자유주의 체제의 위기에서 자유롭지 못하고, 그 위기가 시민사회의 사회적 양극화와 불안정성으로 이전되었다. 그러나 좌우파의 포퓰리즘적 동맹도, 카리스마적 지도자도 없을 뿐만 아니라 중도적 좌우파가 지배적인 정당체제하에서 민주주의의 위기와 제도 밖의 사회운동이 결합하면서 포퓰리즘과는 그 기원과 성격이 다른 정치변동이 포퓰리즘적 성향을 드러내면서 전개되었다. 이러한 상황에서 정치적

9) 장석준은 라클라우의 논의를 끌어들이며 포퓰리즘론을 정리하면서 포퓰리즘이 가능하기 위한 세 가지 계기 혹은 조건을 제시한다. 첫째, 포퓰리즘의 출발점은 민주주의가 위기에 빠졌다는 진단이다. 둘째, ‘인민’으로 규합되려는 대중이 쉽게 자신과 동일시할 수 있는 카리스마적 정치가가 있어야 한다. 셋째, 포퓰리즘은 기존 대의민주주의의 안팎을 넘나드는 정치행위다. 이 세 가지 요소가 모두 존재하고 서로 잘 결합하는 정치적 국면에서 포퓰리즘체제가 등장할 수 있다고 볼 수 있다(장석준, 「좌파 포퓰리즘: 신자유주의 위기 이후의 진보정치모델?」, “포퓰리즘 시대의 민주주의: 정치의 실패인가, 전환인가?”).

제도 자체는 훼손되지 않고 선거를 통한 이행이 이루어지지만, 체제수행능력의 한계와 부재로 인해 새로운 변동을 맞고 있다고 볼 수 있다. 이 글은 이러한 일종의 ‘관리된 신자유주의’ 체제가 어떤 계기로 파산될 수 있고, 그 대안은 어디에서 찾을 수 있는가를 모색하면서 마무리될 것이다.

2. 촛불집회와 정치구조

2016년 10월부터 진행된 촛불집회, 탄핵, 제19대 대통령선거에 이르는 과정에서 시민들은 다양한 조직들과 부정형적 대중으로 동원되면서 박근혜정권의 ‘국정농단’에 대해 다발적·다층적 분노를 표출했다.¹⁰⁾¹¹⁾ 좀 더 구조적인 수준에서 보면, 그 대중적 분노는 민주공화국의 국가권력과 민주적 정치체제의 불완전성으로 향하고 있었다. IMF 외환위기 이후 경제적·사회적 불평등이 양극화로 치닫고 있었고, 보수정권 9년 동안 이에 대한 개혁과 변화의 가능성이 차단되어 있었지만, 촛불집회 내내 경제적·사회적 이슈가 대중의 목소리로 명시적으로 강력하게 드러났다고 보기는 어렵다. 물론 시민사회가 폭넓게 동원되는 상황에서 특정한 목소리가 강하게 조직되기 어려울 만큼 내적 분화의 정도가 높기 때문일 수도 있다. 다른 한편으로는 사회적 불만과 분노가 늘 정치권력의 교체 혹은 정치체제의 변경 등 국가를 대상으로 정치화했던 역사적 경험에 기인한다

10) ‘국정농단’의 농단(壟斷)은 ‘깎아지듯 높은 언덕’이란 의미로 『맹자』의 「공손추하편(公孫丑下篇)」, ‘유사농단언(有私壟斷焉)’이란 구절에서 유래하며, 높은 언덕에서 사익을 위해 전횡을 일삼았다는 뜻이다. 이 용어가 학술적 용어로 적합하다고 볼 수는 없지만, 사법적으로는 직권남용, 권리행사 방해죄 및 강요죄, 뇌물수수죄가 서로 얽힌 사안을 통칭하기에 적절한 용어가 없고 이미 정치권, 학계, 언론 등에서 널리 받아들여지는 개념이기에 사용하기로 한다.

11) 손호철(2017)에 따르면, 민주노총 등 전통적인 ‘민중운동단체’들과 세월호4·16연대, 참여연대 등 사실상 거의 모든 시민단체들이 참여해 무려 2,300여 개의 시민사회단체들이 ‘박근혜퇴진비상국민행동’을 구성해 퇴진투쟁을 주도했을 뿐만 아니라, 집회 참가자의 절대 다수를 차지한 것은 조직화되지 않은 시민들이었다고 한다. 손호철, 「6월항쟁과 ‘11월촛불혁명’」, 《현대정치연구》 10(2)(2017), 77~97쪽.

고 볼 수도 있다.¹²⁾

분노표출의 방식과 대상이 정치적이었지만 경제적 불평등과 빈곤, 사회적 양극화가 잠재적으로 대중적 분노를 동원하는 기반이었다고 가정할 수 있다(임희섭, 1999: 36). 이른바 ‘최순실게이트’와 유사한 사태들이 그 전에 발생했음에도 불구하고 시민사회 수준의 정치화가 이루어지지 않았던 데는 구조적 환경이 변화했다고 봐야 하지 않을까? 2014년 12월에 드러난 이른바 ‘정윤희문건과동’ 역시 ‘최순실게이트’와 크게 다르지 않은 국기문란사건으로 거론되었지만 정권 초기에 발생한 정치적 사건으로 인식되어 이데올로기적 조작을 통해 은폐와 완화가 가능했다.¹³⁾ 더구나 그 전 4월에 발생한 세월호 사건에서 국민들은 국가의 무능과 무책임을 명확하게 깨달았음에도 불구하고 2016년 초까지도 정권에 대한 지지를 철회하지 않았다.¹⁴⁾ 이와 달리 최순실게이트에 대해서는 한편으로는 그녀의 딸인 정유라에 대한 입시 및 학업, 체육 지원 등의 특혜에 대해, 다른 한편으로는 미르재단과 K-스포츠 등 두 스포츠 관련 재단을 매개로 한 재벌과 권력 간의 정경유착과 관련해 시민들은 세대와 정치성향을 초월한 분노를 드러냈다. 교육을 통한 계층이동의 사다리가 이미 닫힌 상황에서 특권층의 교육특혜와 비리를 직접 목도하면서 극단적인 상대적 박탈감을 느꼈다고 볼 수 있다. 다른 한편으로는 스포츠 재단을 매개로 한 정경유착의 두 주체들, 즉 부의 불법적 독점과 상속의 주체인 재벌과 공적 권력을 사유화한 정권과 그 측근들에 대한 분노와 붕괴된 민주공화국에 대한 좌절감을 느끼고 있었다.

그 외에도 국민들의 정서를 자극하는 사안들이 있었으나 주요한 비리와 부정 이 대통령 권력을 매개로 이루어짐으로써 공적 국가권력의 사유화를 통한 현정

12) 손호철(2017)은 2016년 11월 촛불혁명의 원인으로서는 표층적으로는 박근혜게이트(박정희체제), 중간에는 제왕적 대통령제와 불안정한 정치민주화(87년 헌정체제), 심층적으로는 헬조선에 대한 분노(97년 신자유주의 체제)라고 구분하고 있다(손호철, 같은 글).

13) 신은미 씨의 종북콘서트 사건이 정권과 종편 방송 등에 의해 부풀려지면서 ‘정윤희문건과동’을 덮는 데 성공했다. 《한겨레》, 2015년 1월 10일 자.

14) 2016년 초반 대통령의 직무수행에 대한 긍정적 평가를 살펴보면, 한국갤럽의 데일리 오피니언 대통령 직무수행평가에서는 40% 초중반에 이르고 리얼미터의 주간정례 여론조사 대통령 국정수행 지지도는 40% 중반에 이르고 있다.

질서의 교란으로 부각되었고 경제적 불평등의 문제나 사회적 양극화의 문제로 표출되기보다는 민주공화정으로서의 국가권력의 문제로 인식되었다. 따라서 정권의 교체 등 ‘적폐청산’을 통한 국가권력의 정상화가 우선적인 과제로 대두되었고, 이를 통해 경제적·사회적 문제들은 순차적으로 해결될 수 있다는 믿음과 기대를 가졌다고 판단된다. 사실상 이러한 기대는 민주화 이행의 역사에서 이미 오래전에 나타난 적이 있다.

민주화 이행과 관련해, 이른바 ‘제3의 물결’ 민주화의 연구자들은 정치적 민주화가 선행하면서 민주주의의 문을 열면, 그 신생민주주의가 지속적으로 확장하면서 민주주의의 일반적 가치가 경제와 사회 영역으로 확산되는 사회화로 나아간다고 주장해 왔다(Huntington, 1991). 나아가 이러한 연구결과는 일반시민들의 정치적 기대와 믿음으로 확산되었다. 즉, 민주화 이행과정은 확산적 심화의 과정이며 비가역적인 과정으로 받아들여졌다(오도넬·슈미터, 1987: 29~30). 여기에서 민주화는 전근대적 혹은 권위주의적 원리들에 의해 통치되던 정치체도에 대해서 시민권의 규칙과 절차가 적용되는 과정을 뜻하거나, 그러한 규칙과 절차들이 이전에는 그와 같은 권리와 의무를 누리지 못했던 사람들에게로 확장되거나, 시민권의 규칙과 절차들이 이전에는 시민의 참여가 허용되지 않았던 쟁점이나 제도들을 망라하도록 확대되는 과정을 의미한다(오도넬·슈미터, 1987: 24). 실제 민주화의 과정은 이러한 기대에 미치지 못하거나 거슬러가기도 했다. 현실 민주주의는 정치적 민주주의의 제도화에 머무르는 이른바 ‘최소요건적 민주주의’로 왜소화하거나, 심지어 선거, 정당 등 제도만 존재할 뿐 민주주의적 내용이 결여된 ‘공동화된 민주주의’로 퇴행하기도 했다. 특히 사회주의체제의 붕괴 이후 자유민주주의적 자본주의가 유일한 체제가 인식되면서 이러한 양상은 더욱 흔하게 목도되었다. 심지어 정치적 민주주의 자체가 퇴행하기도 했다. 한국의 민주주의, 이른바 1987년체제 역시 이명박과 박근혜로 이어지는 보수정당 집권체제에 이르러 민주주의의 심화도, 정치적 민주주의의 성숙도 이루어지지 않는 낮은 수준의 형식화된 민주주의로 전락하고 말았다.

그렇다면 민주주의의 사회화, 즉 시민권의 사회화는 어떠한 방향으로 진행될 수 있는가? 경제적 민주주의는 사회에서 생산된 재화와 용역으로부터 얻어지는 이익을 모든 사람에게 동등하게 제공하는 것과 관계된다.¹⁵⁾ 경제적 불평등의

완화를 위한 분배체제, 사회복지, 의료체제 등과 관련되고, 나아가서 산업현장에서 민주주의까지도 포괄한다. 사회적 민주주의는 사회 내부의 모든 영역에서 민주주의적 시민권이 자리 잡는 것으로 볼 수 있다.¹⁶⁾ 이 글은 한국의 민주화 이행이 정치적 민주주의가 위축되거나 왜곡되는 일련의 과정을 거치면서도 민주주의의 심화를 위한 지난한 과정으로 나아가고 있다는 점에 주목한다. 그 과정에서 경제적 양극화를 극복하기 위한 경제적 민주주의가 지속적으로 요구되었고, 그러한 내적 응축이 촛불집회의 잠재력으로 작동할 수 있었음을 지적하고자 한다. 그럼에도 불구하고 분노와 불만의 표출이 정치적으로 제한됨으로써 경제적 민주화의 한계를 노정시키고 있다고 본다. 다만 민주화이행 과정에서 진행된 자유화, 시대적 변화에 따른 정보화, 개인화 등이 시민사회의 잠재력을 증폭시키면서 사회적 민주주의, 나아가서 경제적 민주주의의 동력이 될 수 있다는 점을 살펴볼 것이다. 체제선택의 폭이 제한된 상황에서 국가와 자본의 능력과 사회적 생산성, 국제적으로 세계경제적 상황, 지정학적·정치군사적 상황 등이 그 변화의 한계와 가능성을 제약할 것이다.

3. 사회경제적 양극화

1987년 이후 한국의 민주주의는 선거에 의한 여야 간 정권교체를 거듭하면서 민주주의의 공고화로 진행되었다. 그러나 민주주의의 심화에서는 일종의 병목을 넘어섰다고 보기 어렵다. 제도화된 민주주의체제가 경제적 민주주의 혹은 사회적 민주주의로의 확산을 추동하기보다는 정치영역 내에서 확장과 축소를 반복했기 때문이다. 지역, 이념, 세대 등을 중심으로 사회적 균열이 형성되고 이 균열의

15) 부, 소득, 교육, 위생, 주택, 정보, 여가시간, 심지어 자율성, 위신, 존경 및 자기발전에 이르기까지 포함된다. 오도넬·슈미터, 『독재의 극복과 민주화』(다리, 1987), 30쪽.

16) 공장노동자들, 학교와 대학의 학생들, 이익결사체의 구성원들, 정당의 지지자들, 국가기관 의 고객들, 심지어는 교회의 신자들, 생삼품의 소지자들, 가족 내의 자녀들 등 무수한 영역의 시민들에게 이 제도들이 취해야 하는 기능들을 결정하듯 동등한 권리와 의무를 부여하는 것을 뜻한다(같은 책, 30쪽).

프레임이 정치의 중심으로 동원되면서 계층 간 경제적 분배구조의 개선, 지역 간·산업부문 간·대중소기업 간 균형발전, 고용 안정성과 고용의 질의 제고 등이 본격적으로 쟁점화되고 이를 바탕으로 경제체제를 재구조화되는 데는 성공하지 못했다. 경제적 분배구조에 대해 국내적으로는 국가와 정치세력, 자본과 노동 간에 합의가 이루어지지 못했다. 국가의 통제와 내부조정을 넘어서서 1997년 외환위기나 2008년 금융위기를 거치면서 더 불안정해지고 어려워져 갔다.

사회적 민주주의는 노동자계급 주도의 경제적 민주주의와 달리 중산층 중심으로 동원되는 시민사회가 성장하면서 새로운 가능성을 보였다. 국가와 정치에 의해 지속적으로 동원되면서도 자율성을 추구하면서 자유화의 길을 걸어온 시민사회는 정치적 균열구조에 의해 억압되어 있던 사회구조를 파열시켜 왔다. 실제로 가부장주의적·성차별적 균열이나 전근대적 ‘갑질’ 구조 등은 온 사회에서 충돌의 중심에 있다. 이러한 사회적 민주주의를 향한 목소리는 정치적 민주주의의 확산, 심화를 가로막고 있었던 권위주의적 권력구조 혹은 재벌주도 경제구조 등에 생채기를 났으로써 정치적 민주주의를 진전시키고 경제적 민주주의를 열어가는 새로운 계기를 만들어가지 않을까 기대된다.

사회경제적 양극화를 상세히 살펴보자. 김상조 공정거래위원장은 노동시장 양극화와 관련해 “한국의 저임금 노동자의 비율은 22.3%로 OECD 회원국 중에서 가장 높은 수준”이라고 토로한다(《연합뉴스》 2018년 4월 30일 자). 또한 대·중소기업 간 차이인 ‘기업 간 양극화’ 역시 심각한 수준에 이르고 있어 노동시장 양극화를 심화시킬 뿐만 아니라 대기업에도 부정적인 영향을 미치고 있다고 말했다. 통계청, 한국은행, 금융감독원이 공동 발표한 ‘2017년 가계금융·복지조사 결과’(2017.12.21)에 따르면 3대 분배지표, 즉 지니계수, 소득5분위 배율, 상대적 빈곤율에서 사회경제적 양극화가 상당히 심화되었을 뿐만 아니라 점점 더 악화되고 있다. 2016년 지니계수는 0.357(전년도 0.354)이고 시장소득을 기준으로 하면 0.402(전년도 0.396)에 이른다. 소득 5분위 배율은 2015~2016년간 7.01배에서 7.06배로 높아졌을 뿐만 아니라 5분위의 처분가능소득이 1분위에 비해 더 많이 증가했다. 상대적 빈곤율은 17.9%로 이 역시 전년도에 비해 높아졌다. 공정거래위원장이 언급한 저임금노동자의 비율이 22.3%에 이르는 것을 고려하면 상대적 빈곤의 문제는 지속적으로 심화되고 있다고 볼 수 있다.

한국 사회의 사회경제적 양극화의 배경으로는 세계적이고 구조적인 요인들이 강조되고 있다(김원식, 2013.10). 먼저 1997년 이후 경제성장률이 급격하게 하락하는 이른바 구조적 ‘저성장시대’가 도래했다는 주장이 있다.¹⁷⁾ 정보화가 진행되면서 산업구조가 노동투입형에서 기술집약적·자본집약적 체제로 변환하면서 수출 증대 등 외적 성장에도 불구하고 고용증대는 제한적이어서 전체적으로 일자리가 감소하는 양상을 벗어나기 어렵다고 한다. 그뿐만 아니라 산업화 과정에서 완충제 역할을 해왔던 자영업도 성장과 분해가 상쇄되면서 일자리의 양적 성장은 기대하기 어렵다고 예측되고 있다.

양극화는 계층격차와 계층갈등의 구조적 조건을 심화시킨다. 개인들의 객관적 계층과 주관적 계층 사이의 격차가 늘어나고, 사회이동성이 둔화되면서 그로 인한 상대적 박탈감이 심화된다. 요컨대 경쟁의 공정성과 분배의 형평성을 확보하지 못한 상황에서 계층 간 간극이 심화되면 사회적 합의기제가 작동하기 어려워지고 그로 인해 사회적 갈등이 증폭될 수 있다.

정치발전론은 교육받은 중산층의 존재가 사회적 합의기체인 민주주의의 작동을 원활하게 한다고 주장해 왔다. 교육수준이 높은 중산층의 비중이 높을수록 민주주의적 토론과 합의가 활성화되면서 민주화 이행 이후 정치체제의 안정성이 높아진다고 예측했다. 역으로 양극화로 인한 중산층의 약화 혹은 불안정성은 민주적 정치체제의 불안정성을 높이기 마련이다. 앞서 언급한 3대 분배지표들, 즉 지니계수, 소득5분위 배율, 상대적 빈곤율 외에도 사회적 불평등과 양극화를 심화시키는 현상으로 노동시장의 분절을 들 수 있다. 2012년 기준으로 비정규직 임금은 정규직의 56.6%에 불과하고 이러한 상황이 개선되었다는 증거를 찾기 어렵다.¹⁸⁾ 이러한 분배악화로 인해 한국 민주화의 중심축이었던 중산층은 1990

17) 로버트 고든 노스웨스턴 대학교 석좌교수는 한국과 미국이 향후 ‘안정적인 저성장’을 유지할 것이라고 예측하고 있다(《중앙일보》 2017년 7월 24일 자). 한국의 고성장기는 1960~2010년간 지속되었고 그 후에는 저성장 기조를 유지할 것이라는 것이다. 일단 산업화된 나라들이 다시 가난해지지는 않지만 이른바 ‘제4차 산업혁명’조차도 기하급수적인 성장을 만들어내지는 못할 것이라고 예측하고 있다.

18) 이하 국민대통합위원회, 『한국사회 계층갈등과 해소방안 연구』(요약본)(2015.9)에서 인용했다.

년 75.4%, 2000년 71.7%, 2012년 69.1%로 나타나는 등 지속적으로 감소하는 추세를 보였다. 중산층은 계층하강 이동에 대한 두려움 때문에 사회복지 등 경제적·사회적 민주주의의 확산에 폐쇄적이고 배타적인 태도를 취하는 경향이 있다. 이러한 양상은 교육격차에 반영되면서 소득계층 간 사회이동성을 악화시킨다. OECD 국가 안에서 교육수준과 임금수준 간의 상관성이 매우 높은 한국에서 부모의 사회경제적 지위가 자녀의 교육수준에 매우 높은 영향을 미친다.¹⁹⁾ 그 결과는 소득계층 간 세대 간 사회이동성을 현저하게 악화시킨다. 가령, 저소득층이 저소득층에 계속 머물 확률은 2005~2016년간 67.6%에서 2012~2013년간 77.4%로 높아진 반면, 저소득층이 중간층으로의 이동가능성은 같은 기간에 29.9%에서 22.3%로 하락했고, 고소득층으로의 이동가능성은 2.5%에서 0.3%로 하락했다.

사회경제적 양극화가 심각한 수준에 이르면서 중산층의 비중은 줄어들고 저소득층의 상층으로의 사회적 이동은 2000년 이후 지속적으로 위축되는 상황에서 사회적 갈등은 점차 심화되고, 체제에 대한 신봉의 정도는 약화되며, 국민들이 국가권력이나 정부를 비판하거나 그에 도전하는 정치적 동원이 쉽게 발생할 수 있다. 요컨대, 신자유주의 체제하에서 20여 년을 경유하면서 사회적 불평등과 빈곤이 심화되면서 정치적 계기만 주어지면 포퓰리즘적 동원이 가능한 상황에 돌입해 있었다고 볼 수 있다.

4. 촛불집회와 경제적 동인

촛불집회는 비정규직이 양산되고, 비정규직과 정규직 간의 임금격차가 확대되고, 청년 실업이 증가하는 등 사회경제적 불평등이 심화되면서 중산층이 점차 불안정해지거나 붕괴되는 상황 속에서 발생했다. 2016년 7월에는 언론에 미르재단에 대한 의혹이 제기되면서 청와대와의 관련성이 제기되었다. 이어 9월에는

19) 전체 4년제 대학에서 1분위 학생은 10분위 학생의 2배이지만, 30위권 대학으로 한정하면 10배, 9위권 대학과 의대에서는 17배에 이르고 있다(같은 책).

K-스포츠재단을 설립할 때 대기업들을 대상으로 출연금을 모금하는 과정에서 청와대와 최순실이 연루되었다는 이른바 ‘최순실게이트’가 터져 나왔다. 이러한 배경 속에서 진행된 촛불집회는 대중의 분노를 대통령 탄핵으로 동원하는 데 성공했고, 그 대중적 압력이 국회의 탄핵의결을 강제했고, 나아가서 헌법재판소의 법리적·정치적 판결에 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

먼저 최순실의 딸인 정유라의 특혜 의혹은 최순실게이트가 언론에 보도되면서 초기에 대중의 관심을 모았다. 2016년 상반기에 발생한 이화여대 사태는 처음에는 평생교육단과대학 지원사업에 대한 총장의 독선적인 사업 진행이 재학생들과 졸업 동문들의 공분을 사는 데서 출발했으나, 이후 최순실게이트의 일부로 정유라에 대한 입학과 출석 등에서의 특혜로 드러나게 되었고, 나아가서 교육부 등의 대학지원사업을 대거 수주해 낸 총장의 출중한 대학경영능력이 최순실을 매개로 한 정부와 대학 간의 비리에 기반을 두고 있다는 사실이 알려지게 되었다.

잘 알려져 있듯이 한국의 대학생들은 청년 취업난으로 인해 대학 저학년 시절부터 엄청난 경쟁압력에 시달리고 있으나 자신들의 노력이 사후에 인정받지 못한다는 사실 때문에 늘 좌절감에 사로잡혀 있는 한편, 이를 보상하는 이른바 ‘능력주의(meritocracy)’를 중요한 가치로 수용하고 있다. 이화여대 사태의 경우에도 겉으로는 대학당국의 상업주의적 경영에 대해 학문과 교육의 전당인 대학을 수호하려는 순수한 동기로 표출된 듯하지만, 그 내면에는 사회적 공정성으로 남아 있는 이른바 업적주의를 훼손함으로써 이화여대 재학생들이나 졸업 동문들의 자존심을 훼손하고 실제 사회적 이익을 박탈당하고 있다는 인식이 확산되어 있었다고 볼 수 있다. 이른바 ‘미래라이프대학’은 평생교육이라는 사회적 정당성을 가지고 있음에도 불구하고, 재학생들은 자신들이 오랜 입시 준비 과정을 통해 힘들게 들어온 대학에 쉽게 진입하는 학제가 불공정하다고 보았고, 동시에 졸업 동문들은 대졸자로서 자신들의 사회적 지위가 하락할 거라는 박탈감에 사로잡히게 되었다고 볼 수 있다.²⁰⁾

20) 조너선 하이트는 사람들의 도덕적 기반 중에 ‘공정성’은 좌우파를 넘어서서 중요하게 작동한다고 지적한다. 그러나 좌파의 공정성은 ‘압제와 빈곤을 넘어선 평등’이라면 우파의 공정성은 ‘사회적 기여에 대한 적절한 보상’으로서 업적주의의 기반이 되고 있다. 조너선 하이트, 『바른 마음』(웅진지식하우스, 2014).

그런 의미에서 정유라는 자신들을 좌절시키는 불평등과 불공정성의 전형적인 상징으로 등장한 것이다. 또 사회적 교육기회의 확장에 반대하는 이른바 명문대 학생들의 집단이기주의로 사회적 비난을 받을 수도 있는 상황에서 이러한 사업을 끌어들이는 총장이 국정농단의 핵심 인물과 유착해 정부의 지원을 끌어내고, 그에 대한 보상으로 불공정한 비교육적 특혜를 제공하고, 이 과정에서 보직교수와 평교수들까지 연루시키는 등 전형적으로 부도덕한 인물임을 드러내는 데 성공함으로써 사회적 정당성을 얻을 수 있었다.

최순실게이트는 이른바 ‘정윤희문건과동’ 이후에 풍문으로 떠돌던 일들을 표면 위로 드러낸 사태였다. 미르재단과 K-스포츠재단을 설립하고 운영하는 과정에서 청와대와 최순실이 개입해 재벌들에게 출연금을 받고 그들의 요구를 해결해 주는 정경유착, 최순실이 대통령의 연설문 작성에 관여하고, 정부의 인사 등 정책결정에 개입하며, 내부 정보를 유출하는 등 국정농단에 대통령이 주도하고 청와대와 내각 관료들이 동원되어 국가권력을 사유화한 사태라고 볼 수 있다.

선출된 국가권력의 부패와 비리, 국정농단, 정경유착 등 초유의 사태에 대해 조직된 시민사회와 국민들은 촛불집회로 저항했다. 그러나 국민들은 자신들이 겪고 있는 사회경제적 상황보다는 민주주의, 민주공화국, 유권자로서의 시민권 등을 확인하고 지키고자 하는 열망이 더 강하게 나타났다. “이게 나라냐”라는 절규에서도 경제적으로 살기 어려워져 가는 나라보다는 온갖 회생 속에서도 민주주의를 만들어내기 위해 투쟁해 왔던 자신들의 노력과 자존감이 묵살되는데 대한 분노가 더 크게 나타났다. 대통령이 상류계급적 특권을 누리는 것보다 그로 인해 국가권력의 수임자로서 그 책무를 다하지 못하는 것에 분노했다. 재벌이 누리는 특혜보다 그에 방조하거나 협력한 최고권력자에 대해 더 분노했다. 그러나 촛불집회의 외적 명분과 정의와 더불어 집회에 참여한 시민들의 내적 정서에는 상대적 박탈감이 짙게 깔려 있었다고 보아야 할 것이다. 단순히 정치권력의 문제였다면, 정치적 선호에 따라 촛불집회에 대한 지지와 참여의 양상은 다르게 나타났을 것이다. 이러한 이유로 이념과 세대, 지역을 초월해 8월에 이르는 국민들이 대통령 탄핵을 지지하게 된 것이다. 대통령의 3차에 걸친 담화는 국민들의 정서에 비추어보면 적절한 조치를 내놓는 데 실기했고, 시민들의 공분은 그러한 사태를 목인한 일부 정치인들의 말에 의해 더 불타올랐

다.²¹⁾

결국 국회는 12월 9일에 대통령탄핵안을 가결시켰다. 11월 12일 3차 촛불집회부터 시민들이 들고 나온 피켓에는 ‘주권자의 7대 요구’가 적혀 있었다.²²⁾ 그 내용들은 국정농단의 책임자들을 처벌하고 그 정책들을 폐기하며, 이에 동조한 재벌과 정치인, 이를 방조한 검찰을 처벌해 민주공화국을 복원하는 요구사항들로 이루어져 있다. 이러한 상황은 촛불집회의 혁명성과 한계를 드러냈다. 미완의 민주공화국에 대한 광범한 합의는 정파, 지역, 계층을 넘어선 공통의 저항적 토대를 확인시켜 준다. 또 정치체제가 지향해야 하는 사회경제적 체제를 제시하고 있으나 새로운 것이라기보다 일탈을 교정하는 것이었다.

5. 사회경제적 불평등과 대선

사회적·경제적 불평등이 심화하면서 정치적으로 표출되고 동원될 수 있다. 사회운동연구에 따르면 정치적 동원은 항상 이루어지거나 쉽게 이루어질 수 없다. 특정한 정치적 국면에 정치적 뇌관 혹은 자극이 존재할 때에 동원은 이루어질 수 있다. 그렇지 않은 평상적인 정치국면에서는, 심지어 선거국면에서도 정치적 동원은 쉽게 이루어지지 않는다. 즉, 감정적 자극제가 문화적·이데올로기적 대안으로 존재해야 하고 조직적 대안이 존재해야 한다(정철희, 1996).

촛불집회에 대한 지지자들, 대통령 탄핵의 지지율, 실제로 탄핵찬성 세력에 대한 대선 지지율이 모두 80%에 근접한다는 점을 고려하면, 촛불집회는 극단적인 보수주의자들 혹은 골수 새누리당 지지자들을 제외한 국민 모두의 지지를

21) 새누리당의 김진태 의원은 “촛불은 촛불일 뿐이지 바람이 불면 다 꺼진다. 민심은 언제든 변한다”라는 말로 국민들의 민주적 의지를 폄하하기도 했다. 《한겨레》, 2016년 11월 17일 자.

22) 주권자의 7대 요구는 다음과 같다. 1) 대통령 ‘내란죄’로 구속수사, 2) 새누리당 의원 전원 사퇴, 3) 관련자 구속, 부당재산 몰수, 4) 정경유착 재벌 기업 처벌, 5) 정치검찰 청산 및 검찰개혁, 6) 박근혜 정책 재검토, 폐기, 7) 세월호 7시간 진실을 밝혀라. 《머니투데이》, 2016년 11월 12일 자.

받았다고 볼 수 있다. 따라서 촛불집회는 다수의 정치세력 혹은 시민사회세력들이 참여하고 이에 부정형적 시민들이 지지를 보냈다고 볼 수 있고, 이러한 지지/비판은 기존의 정치적 지지 균열을 따라 이루어졌다고 단순히 평가하기 어렵다. 즉, 사회적·경제적 불평등과 불안정에 따른 정치적 불만을 배경으로 민주공화정에 대한 지지와 국정농단에 대한 비판을 과녁으로 대중은 동원되었을 것으로 판단된다. 이러한 상황으로 인해 촛불집회가 진행되는 과정에서 정치권과 시민사회세력, 현장의 대중 간에 정치적 갈등과 전술적 균열이 드러날 수 있었을 것이다.

촛불집회가 정치적 과거와 현실에 대한 진단이었다면, 대통령선거는 과거와 현실에 대한 대안적·정치적 미래를 선택하는 과정이었다. 따라서 대통령선거의 공약은 각 정당과 후보들이 유권자 대중의 현실진단과 미래욕구 등을 반영하기 마련이다. 19대 대선 후보들의 공약에서 촛불집회에 참여한 국민들의 요구와 기대를 확인할 수 있다.²³⁾

대선 후보들의 정책공약을 비교해 보면, 경제적 민주주의와 사회적 민주주의에 대한 관심이 상당히 높게 나타나고 있었다. 물론 정치개혁과 국방안보 강화에 대해서도 우선적 관심을 가지고 있지만, 경제적 양극화 해소와 성장 잠재력 강화, 사회적 차별 해소와 사회적 민주주의의 기반 확충 등에 대한 관심이 과거에 비해 상대적으로 높아지고 있다. 경제적 민주주의는 주로 ① 일자리 창출, 임금격차와 고용불안 해소, ② 재벌개혁과 중소기업인 보호 등 공정한 시장경제, ③ 과학기술혁명과 성장잠재력 강화, ④ 저소득층 복지 강화 등으로 구성되어 있고, 사회적 민주주의는 ① 성차별 해결 등 소수자 보호, ② 교육, 육아, 청년, 의료, 환경 등 사회적 기반 확충 등에 초점을 맞추고 있다. 주목할 만한 현상은 대부분의 후보들이 정치적 민주주의와 경제적 민주주의의 심화 혹은 확장을 우선순위의

23) 《조선일보》, 2017년 4월 15일 자. 그러나 촛불집회에 이어지는 대통령선거는 이전의 정치적 쟁점을 통해 이미 프레임이 완성되어 있었기 때문에 후보들의 정책공약경쟁이 상대적으로 중요하지 않다고 평가하기도 한다. 결과적으로 대선 이후 공약의 현실성과 실현가능성의 문제가 부각되고 있다. 즉, 촛불과 대선의 대립전선은 명확하게 일치한다고 보기 어려움에도 불구하고, 유권자들은 촛불의 연장선상에서 대선을 바라보았다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 제19대 대통령선거 후보들의 대선공약

후보	경제적 민주주의	경제적·사회적 민주주의	사회적 민주주의	정치적 민주주의 및 기타
문재인	1) 일자리 확대 / 3) 반부패 재벌개혁 / 자영업자·소상공인 살리기	청년에게 힘이 되는 나라 / 어르신이 행복한 9988 대한민국	성차별 해결 / 교육·육아 국가책임제 / 안전하고 건강한 나라	2) 정치권력·권력기관 개혁 / 한미동맹 강화·자주국방력 확보
안철수	2) 교육·과학기술·창업혁명 / 3) 정경유착 근절·중소상공인 보호 / 임금격차와 고용불안 해소	국민건강과 식량주권 / 격차해소·사회안전망 완비	모두를 위한 성평등 대한민국 / 깨끗한 환경·안전한 에너지·문화국가 / 국민이 안전한 ‘재난 제로 사회’	1) 튼튼한 자강안보 / 기득권타파와 협치·통합의 정치
홍준표	2) 일자리 창출과 규제개혁 / 3) 복지 사각지대 해소 / 소상공인 보호·지역경제 활성화	서민복지 확대 / 저출산 극복·청년복지 확대	교육 희망사다리 구축 / 깨끗한 물과 맑은 공기	1) 강한 안보, 강한 대한민국 / 부패척결·공공부문 개혁 / 작고 효율적인 정부
유승민	창업하고 싶은 나라·공정한 시장경제 / 혁신 중소기업·튼튼한 자영업 / 저소득층 주거복지 강화	3) 더불어 사는 공동체 복지	1) 아기 키우고 싶은 나라 / 2) 일하면서 대접받는 나라 / 모두를 위한 미래 교육 / 미세먼지·화학물질·원전불안 해결	‘게임 체인지’를 선도하는 최강군 육성 / 권력기관 부정부패 청산·정치혁명
심상정	2) 조세개혁·재벌개혁 / 농어민·중소상공인 보호, 서민주거안정 / 고용안정, 차별 없는 사회	3) 보육·의료·노후안심복지 실현	사람 중심의 교육혁명·과학기술 / 여성이 건강하고 행복한 성평등사회 / 탈핵, 언론독립, 문화예술인 지원 / 아동·청년·장애인·소수자 보호	1) 국민주권형 정치개혁·검찰개혁 / 튼튼한 안보 균형외교

* 이 분류표는 19대 대통령선거 후보들의 10대 공약을 영역별로 분류한 것이다. 표 안의 숫자는 공약 순위 1~3위까지를 표기한 것이다.

공약으로 제안하고 있는데, 개혁, 진보 계열의 후보들은 경제적 민주주의를, 중도 보수 계열의 후보들은 안보와 정치적 민주주의를 더 중시하고 있다.

요컨대 19대 대선에의 후보들은 보수와 진보의 구분 없이 고용안정화와 공정경제를 정치개혁과 외교안보에 비해 우선적인 관심을 기울였다고 볼 수 있다. 모든 후보들이 공정한 시장경제와 고용안정화와 복지확충 등을 핵심적 공약으로 제시하면서 경제적 양극화의 극복과 차별과 특혜의 철폐를 지향하고 있다는 점을 알 수 있다. 정치적 민주주의에서는 정치권력과 국가기관 개혁과 더불어 외교안보 강화에 분산된 관심을 보이고 있다. 사회적 민주주의에 대해서는 상대

적으로 영향력이 낮은 후보들이 관심을 보이고 있을 뿐, 구체적인 정책적 프로그램은 보이지 않는다.

국민의 열망과 대선 후보들의 의지에도 불구하고 민주주의 영역의 확장 혹은 심화는 늘 장애에 직면한다. 경제적 양극화와 빈곤층의 확대, 사회복지 수준의 하락 등은 전 세계적인 현상이지만 국가권력이 이를 제어하거나 조정하는 데는 한계를 지닌다. 세계화는 국가권력에 의한 일국 수준의 경제적 재편을 어렵게 만들었고, 정보화된 금융의 지배는 국가의 경계와 간섭을 넘어서서 작동하면서 산업정책이나 고용정책을 지배하며, 정치구조에서도 노조의 약화와 중산층의 축소와 같이 국가와 정치적으로나 정책적으로 협력할 사회세력들을 해체하는 양상을 보인다(포드, 2016). 정치적 노선이나 전략의 문제가 아니라 좌우를 막론하고 국가와 정치세력이 경제적 민주주의를 통해 경제적 불평등을 해소하기에는 무능하고 그 결과 이른바 ‘좌파 신자유주의’와 같은 조어가 불가피하다는 것이다(가이젤베르거 외, 2017).

결과적으로 경제적 불평등을 해소하기 위한 노력은 국가의 정책적 노력과 시민사회의 열망 동원에도 불구하고 무위로 돌아갈 가능성이 높다. 국가는 무능하고 시민사회는 분열적이기 때문이다.

6. 지연된 민주주의의 전망

새로운 정권이 들어선 이후 한국 사회는 그 전 보수정권에서는 상상할 수 없었던 새로운 시대를 맞고 있다. 정치권력과 대중의 열망 간에 높은 수준의 소통이 이루어지고 그 결과 신정부에 대한 국민들의 지지율은 이전 정권과 비교할 수 없을 정도로 높다. 특히 정권 출범 1년이 지난 4월 말에 열린 남북정상회담은 한반도의 정치군사적 안전, 새로운 경제구성체 구상과 가능성, 한민족 통일의 희망 등을 담아내면서 국민의 열광적 동원을 이끌어내고 있다. 그러나 경제적 불평등을 해소해 경제적 민주주의를 제고하려는 노력에 대한 평가와 전망은 그리 밝지 못하다.²⁴⁾ 일부 언론의 칼럼에서는 노무현 정권의 경험과 해외투자자들의 견해를 들어 남북관계 개선으로 정체된 경제현실을 뚫을 수 없다고 진단한

다.²⁵⁾

둘이켜 보면, 박근혜 정권 시기에 국민대통합위원회는 계층 갈등 해소를 위한 전략적 방안으로서 첫째, 포용적 성장전략, 둘째, 기회균등과 공정한 사회, 셋째, 생애역량 증진을 통한 계층사다리 놓기, 넷째, 삶의 질 투자로의 전환, 다섯째, 이기적 시민사회에서 공공성의 시민문화로의 전환 등을 제시한 바 있다(국민대통합위원회, 2015.9). 정치적 비전의 시각적 차이와 정책적 의지 및 단기 목표를 벗어나서 보면, 보수정권과 진보정권의 경제문제에 대한 발상과 전략, 대책은 거의 근접하고 있었다고 볼 수 있다. 특히 주목할 만한 항목은 시민문화의 공공성을 강화해 성찰적 공동체를 추구함으로써 사회적 합의와 협력의 사회문화적 기반을 구축해야 한다는 점이다. 일견 경제적 불평등의 해소라는 국가적 과제를 시민사회에 미루는 것처럼 보이지만, 현 정부에서도 이 문제에 대한 인식은 크게 다르지 않다.²⁶⁾ 현 정권 출범 이후에 경제적 민주화와 관련해 공정거래위원장은 정부의 노력만으로 양극화 문제를 해결할 수 없다고 토로한 바 있다.²⁷⁾ 한 노사정토론회에서는 원·하청 기업 간의 공정거래와 초기업 수준까지 포함되는 다면적 노사관계의 활성화, 연대를 통한 격차 축소와 양질의 일자리 창출 방안 등을 모색한 바 있다.²⁸⁾ 즉, 성찰적 시민사회의 사회적 합의 없이 국가의

24) 경제전문가 및 오피니언 리더들은 문제인 정부의 9개 경제정책 가운데 ‘법인세 및 소득세 인상’, ‘저출산대책’, ‘최저임금 인상’, ‘일자리 창출’, ‘탈원전’ 등은 거의 낙제점수를 받았고, 상대적으로 높은 평가를 받은 ‘재벌개혁 등 공정시장 질서 확립’, ‘문제인 케어 도입 및 아동수당 신설’, ‘부동산규제’, ‘규제혁신과 혁신성장’ 등도 10점 만점에 5점대에 머무르는 낮은 평가를 받고 있다. 《한국경제신문》, 2018년 5월 7일 자.

25) “‘낙제점 경제’를 김정은으로 가릴 수 없다”, 《조선일보》, 2018년 5월 12일 자.

26) 시민사회의 성찰적 공동체화, 사회적 합의와 협력은 노동구조개혁의 다른 표현이기도 하지만 그 내포와 외연은 진지하게 살펴볼 필요가 있다.

27) 김상조 공정거래위원장은 “양극화 해소에 중점을 둔 공정위 정책만으로 충분하지 않다”라며 “기업 내 양극화 해소를 위한 노동정책과 노동계·경영계의 상생 노력이 함께 어우러져야 한다”라고 언급한 바 있다. 《연합뉴스》, 2018년 4월 30일 자.

28) 대통령자문기관인 경제사회발전노사정위원회와 공정거래위원회가 “자동차 산업의 하도급 거래실태와 임금격차현황: 자동차산업에서 새 길을 찾다”를 주제로 공동 주최한 바 있다. 《한겨레》, 2018년 4월 26일 자.

정책적 노력만으로는 어렵다는 사실을 우회적으로 표명하고 있다.

경제성장과 자원분배에서 국가의 경제개입은 필요하기도 하고 불가피하기도 하다. 법적·제도적 접근도, 정책적 접근도 가능할 수 있다. 그러나 결과적으로 사적, 공적으로 정경유착의 문제가 발생하고 애초의 과제를 왜곡하기도 한다.²⁹⁾ 전임 대통령은 문화스포츠 진흥을 위해 기업들로부터 자발적 기부를 받았다고 주장했으나, 법원에서는 주요한 국정농단으로 인정되어 유죄판결을 받은 바 있다. 현재 산업통상자원부는 대기업에 산업혁신운동 명목으로 기부금을 요청하고 있다. 남북관계의 개선으로 경제협력이 활성화되면 정부가 담당할 대북지원의 대부분을 대기업에 요청해야 할지도 모른다. 그 과정에서 경제성장의 활로는 열릴 수 있지만 양극화 해소의 과제는 지연될 가능성이 높다.

최초의 문제제기로 돌아가면, 정치적 민주화가 경제적 민주주의와 사회적 민주주의의 물꼬를 터주리라는 기대이자 희망을 아직도 가질 수 있는가? 적어도 정치세력이나 국가권력의 문제해결 능력은 지구적인 차원에서나 한국에서도 쉽지 않은 과제로 진단할 수 있다. 많은 정부들이 경제적 양극화의 해소를 위해 정치적·정책적 노력을 제시하고 실행하고자 하지만 그 성과는 세계화와 자동화, 정보화, 제4차 산업혁명의 물결에 쉽게 휩쓸려 가면서 가시적이고 효율적인 대안을 제시하는 데 실패하고 있다.³⁰⁾ 여전히 국민들은 정치적 민주주의를 통해 경제적·사회적 양극화를 해결하고자 하지만 정치적 민주주의는 법률과 제도와 의해 더욱 정교하게 위축되고 있다. 따라서 많은 정책적 과제들이 그 실효성을 의심받고 있으며 반복적으로 쟁점 변경으로 대처할 수 있을 뿐이다.

29) 결과가 좋으면 국가·사회 간의 시너지로 간주되지만 결과가 부실한 경우에는 정경유착과 부패로 간주된다. Evans, Peter, *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995); Evans, Peter, ed, *State-Society Synergy*(Berkeley, California, International and Area Studies: University of California at Berkeley, 1996).

30) 정치권력 내부의 결합이 있다. 첫째, 자본주의체제하의 경기활성화 요구와 보다 분배중심적인 경제체제 지향이 충돌하고, 둘째, 소수파 정권의 협치능력이 부재하며, 셋째, 사회세력의 요구를 제어할 수 있는 국가능력이 부재하기 때문이다. 여기에 국제적인 요인으로 대외의존적 경제구조하에서 세계적인 경기퇴조와 미·중 무역갈등 등을 들 수 있다.

경제적 민주화와 달리 사회적 민주화는 세계화와 정보화의 적극적인 후원 아래 그 잠재력을 키워가고 있다. 자유화와 민주화는 세계화와 정보화를 통해 세계시민의 개인주의적 가치를 내장하고 전근대적이고 위계적인 소통을 붕괴시켜 나가고 있다. 시민권의 제도화에 후원받고 있는 시민사회는 이미 내부적으로 사회적 민주주의를 급속하게 확산시키고 있다. 촛불집회에 자발적으로 동원된 시민들의 마음속에 국정농단의 인물들과 행태들이 정치권력으로 읽혔을지, 사회적 특권으로 읽혔을지 살펴봐야 한다. 늘 존재해 왔던 정격유착의 사례들에 분노하기보다 대형재난 사건이 발생했는데도 그 소재를 알 수 없는 무책임한 대통령에게서 특권층의 미용성형의 이미지를 더 강하게 인식했을지 모른다. 그런 점에서 경제적 합리성 및 경제적 통제력과 충돌하는 경제적 민주주의보다는 시민사회가 주도하는 사회적 민주주의 혁명이 더 강하게 요동칠 수 있다.

우리 사회 곳곳에서 일어나는 사회적 민주화의 요구로 관심을 돌려보자. 최근 한국 사회를 휩쓸고 있는 ‘미투운동’은 전근대적 성적 불평등체제를 근본적으로 해체하려는 저항으로 나타나 확장하고 있는데, 그 사회변화의 잠재력은 사회적 민주주의에서 벗어나 정치적 민주주의를 재구성하고 경제적 민주주의를 키울 수 있다고 볼 수 있다. 대기업 총수 가족의 ‘갑질’에 대한 대중적 분노와 기업 직원들의 저항은 전근대적 갑을관계의 민주화가 아니라 재벌의 인적 지배구조에 타격을 가함으로써 경제적 민주주의의 계기를 마련할 수도 있다.³¹⁾ 정치적 민주주의의 첫 단계인 노조 설립이 대기업 내에서 조직적으로 방해받은 사태가 법적인 심판대에 오르면서, 경제적 보상을 앞세운 무노조경영의 신화가 대중에 의해 거부당하고 있기도 하다. 현 정부의 정책 슬로건인 공정성장은 공정거래조정원에서 ‘을’에 의한 분쟁조정신청을 증대시킨다.³²⁾ 다시 말하면 정치민주화가 다른 영역의 민주주의로 확산되는 것이 아니라 사회민주화가 정치민주화의 내실을

31) 사회적 민주주의의 과제인 ‘갑질’의 척결은 2018년 지방선거에서 정의당의 슬로건 ‘갑질 없는 나라’로 나타난다. 그러나 정의당의 정치적 영향력이나 다른 체제대안에 대한 국민의 신뢰가 높지 않은 상황에서 이 이슈가 정치화하는 데는 실패했다고 볼 수 있다. 장석준, 「좌파 포퓰리즘: 신자유주의 위기 이후의 진보정치모델?», “포퓰리즘 시대의 민주주의: 정치의 실패인가, 전환인가?” 18쪽.

32) 《뉴시스》, 2019년 1월 23일 자.

채우고 경제민주화를 촉진시킬 수 있는 가능성을 열 수도 있다는 관점의 전환이 필요하다. 사회적 민주주의의 진지를 구축하지 못한 상황에서 정치적 민주주의는 무능하고 경제적 민주주의는 외부 조건에 긴박되기 마련이다.

요컨대 국가와 정치세력이 정치적·경제적 개혁 과제를 제시하고 이를 시민사회가 지원하는 접근은 그 실효성에서도 부정적이며 사회민주화의 과정을 왜곡시켜 시민사회를 다시 정치권력에 복속시키는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 정치체제는 사회민주화의 걸림돌을 제거하거나 지원하는 간접적인 조정 방식을 취해야 한다고 본다. 경제적 양극화 해소를 과제로 내세우면서 노동자나 사회하층을 체제능력을 넘어서서 지원하거나 동원하는 방식도 정치세력의 내부적 모순을 초래할 수 있다고 본다. 오히려 최근의 다른 상황은 사회적 민주주의의 확장에 결정적으로 기여하고 있다고 판단된다. 즉, 남북관계의 개선과 안보 위기의 해소는 냉전주의적 사회체제를 급속하게 약화시키리라고 기대된다. 물론 정치세력들과 대중이 경제민주화 등의 과제에 상대적으로 몰입하지 못하고 정부의 남북 드라이브에 끌려 갈 가능성은 존재하지만, 장기적으로는 정치민주화 혹은 사회민주화를 진전시키는 방향으로 나아갈 것이다. 시민사회는 가일층 자유롭게 성장하면서 역순서의 민주화를 일구어낼 것이다.

촛불집회 이후의 민주주의적 확장 과정은 미국과 EU 등 선진국들의 좌우파적 포퓰리즘으로 나타나지 않았다. 남미나 아시아 등 저발전국의 양상과도 다르다. 그 배경에는 지배적이고 중도적인 좌우파 정치세력이 그러한 극단적이고 근본주의적인 선택을 제어하고 있기 때문이다. 현재의 정치 지형에서 우파는 포퓰리즘적 동원기제가 없고, 신자유주의적 한계 안에서 좌파는 포퓰리즘적 정책의 체제수행 능력이 효과적이지 못하다. 이러한 상황에서는 제도화된 형식적 민주주의만이 지속될 뿐이고, 더 이상의 대중동원은 스스로의 역량을 넘어서서 제어하기 어렵다. 결국 한국 사회의 변화 잠재력은 개화된 시민사회 안에서 사회적 민주주의를 확장시킴으로써 정치적 권리를 신장시키고 경제적 평등을 제고하는 좁은 문을 통과해야만 한다.³³⁾

33) 최근에 한국을 방문한 민주주의 연구자들은 진보신자유주의 혹은 극단적 중도파와 반동 포퓰리즘이 득세하는 세계적 상황에 대해 비관적 전망을 제시하면서, 한국의 상황이 독

□ 주요 용어

촛불집회, 민주적 심화, 정치적 민주주의, 경제적 민주주의, 사회적 민주주의, 사회경제적 양극화

□ 참고문헌

- 가이젤베르거, 하인리히 외. 2017. 『거대한 후퇴: 불신과 공포, 분노와 적개심에 사로잡힌 시대의 길찾기』. 하인리히 가이젤베르거 엮음. 박지영 외 옮김. 살림.
- 가이젤베르거, 하인리히. 2017. 『머리말』. 『거대한 후퇴: 불신과 공포, 분노와 적개심에 사로잡힌 시대의 길찾기』.
- 국민대통합위원회. 2015.9. 『한국사회 계층갈등과 해소방안 연구』(요약본).
- 김상조 외. 2004. 『박정희 모델과 신자유주의 사이에서』. 함께읽는책.
- 김원식. 2013.10. 『한국사회 양극화와 다차원적 정의』. 《사회와 철학》 26, 223~250쪽.
- 뒤메닐, 제라르·도미니크 레비. 2016. 『거대한 분가: 신자유주의 위기 그 이후』. 김덕민 외 옮김. 나뭇잎.
- 무폐, 상탈. 2019. 『좌파 포퓰리즘을 위하여』. 이승원 옮김. 문학세계사.
- 손호철. 2017. 『6월항쟁과 ‘11월촛불혁명’』. 《현대정치연구》 10(2), 77~97쪽.
- 슈트렉, 볼프강. 2017. 『강요된 후퇴: 신자유주의적 자본주의 종말의 서막』. 『거대한 후퇴: 불신과 공포, 분노와 적개심에 사로잡힌 시대의 길찾기』.
- 아파두라이, 아르준. 2017. 『민주주의의 약화』. 『거대한 후퇴: 불신과 공포, 분노와 적개심에 사로잡힌 시대의 길찾기』.
- 안현효. 2011. 『신자유주의 시대 이후, 한국경제의 정치경제학』. 열린길.
- 알리, 타리크. 2017. 『극단적 중도파: 세계 정치에 내린 경제경보』. 장석준 옮김. 오월의봄.

특한 낙관적 전망의 길인지 아니면 세계적 추세로 가기 전의 마지막 촛불인지에 대해서 깊은 관심을 표명했다고 알려졌다. 한국 사회가 어느 길로 갈 수 있을지에 대해서는 명화하지 않지만 시민사회와 사회적 민주주의가 그 관건이 아닌가 싶다.

새로운사회를여는연구원. 2009. 『신자유주의 이후의 한국경제』. 시대의창.

오도넬, 길레르모·필립 슈미터. 1987. 『독재의 극복과 민주화』. 한완상 외 옮김. 다리.

윤민재. 2017. 『민주화 이후 한국사회와 신자유주의』. 오름.

이수연. 2011. 「김대중, 노무현 정부 복지국가 성격에 관한 연구: 국민건강보험 정책결정과정에서의 시민참여를 중심으로」. 《사회복지연구》 42(1), 31~54쪽.

이승원. 2018.11.26. 「포퓰리즘과 한국정치」. 참여사회포럼 “포퓰리즘 시대의 민주주의: 정치의 실패인가, 전환인가?”. 참여연대 2층 아름드리홀.

임희섭. 1999. 『집합행동과 사회운동의 이론』. 고려대학교 출판부.

장석준. 2018.11.26. 「좌파 포퓰리즘: 신자유주의 위기 이후의 진보정치모델?」. 참여사회포럼 “포퓰리즘 시대의 민주주의: 정치의 실패인가, 전환인가?”.

정철희. 1996. 「중위동원과 6월항쟁: 사회운동조직의 구조적·문화적 통합」. 《한국사회학》 30, 65~91쪽.

지주형. 2011. 『한국 신자유주의의 기원과 형성』. 책세상.

진태원. 2018.11.26. 「포퓰리즘: 을의 민주주의적 관점에서」. 참여사회포럼 “포퓰리즘 시대의 민주주의: 정치의 실패인가, 전환인가?”.

포드, 마틴. 2016. 『로봇의 부상: 인공지능의 진화와 미래의 실직 위협』. 이창희 옮김. 세종서적.

포르타, 도나텔라 델라. 2017. 「후기신자유주의에서 나타나는 진보정치와 퇴행정치」. 『거대한 후퇴: 불신과 공포, 분노와 적개심에 사로잡힌 시대의 길찾기』.

프레이저, 낸시. 2017. 「진보 신자유주의 대 반동 포퓰리즘: 흡吮의 선택」. 『거대한 후퇴: 불신과 공포, 분노와 적개심에 사로잡힌 시대의 길찾기』.

하이트, 조너선. 2014. 『바른 마음』. 왕수민 옮김. 웅진지식하우스.

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Evans, Peter, ed. 1996. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley, California, International and Area Studies: University of California at Berkeley.

Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

□ Abstract

The Prospect of Economic and Social Democracy after Candlelight Vigil in 2016-17

Yoon, Sang Chul

Candlelight Vigil in 2016-17 was a political democratization, driven by popular political mobilization, with power monopoly and corruption of presidential power. Its structural background was socio-economic polarization and poverty of the lower classes. People demanded expansion and deepening of economic and social democracy, but the real political process such as presidential election and policy enforcement of new government showed the reverse democratization, because of institutional restriction of political regime and low governmental performance of economic policy. Therefore, the expanded social democracy has encouraged the deepening of political and economic democracy. Between left neo-liberalism and ultra-right populism, can the Korean society succeed in democratic deepening in liberal democracy? It depends on civil society and social democracy.

Key Words: Candlelight Vigil, democratic deepening, political democracy, economic democracy, social democracy, socio-economic polarization