

전지구화, 구조조정 및 민주주의: 한국의 비교경험*

임현진**

전지구화와 구조조정 그리고 민주주의 사이의 복합적 관계는 자본주의와 민주주의 사이의 관계에 대한 고전적 문제제기로부터 출발할 수 있다. 전지구화가 오늘의 자본주의를 특징짓는 성격이라면 구조조정은 그것을 작동케하는 주된 기제로서 기존의 생산관계와 지배양식의 변화를 통해 민주주의의 성취에 심대한 영향을 미친다. 한국 민주주의의 성패 역시 정치문화, 사회구조와 같은 내생적 변수뿐만 아니라 전지구화와 구조조정이라는 외생적 변수가 연판되어 있다. 지구화된 자본주의안에서 한국이 앞으로 생존, 번영하기 위해서는 구조조정은 피할 수 없는 과정이다. 따라서 이 연구는 한국사회의 구조변화에 엄청난 충격을 주고 있는 외생적 변수의 영향력을 우선 판별해 냄으로써 그것이 민주주의의 전개에 갖는 의미를 알아보고자 한다.

1. 머리말

세계적 역사학자 토인비(Toynbee, 1948)의 유명한 문명의 '도전-응전' 가설에

*이 논문은 2001-2002년도 서울대학교 해외교수파견 연구비 지원에 의하였음을 밝힌다. 이에 서울대학교 발전기금과 사회과학대학에 감사를 드린다.

**서울대학교 사회과학대학 사회학과 교수. 관심분야로는 사회발전론, 비교사회학, 정치사회학 등이다. 저서로는 《21세기 한국사회의 안과 밖: 세계체제에서의 시민사회까지》, 서울대출판부, 2000; 《비교사회학》, 나남, 2000; 《지구시대 세계의 변화와 한국의 발전》, 서울대출판부, 1998; “한국의 발전경험과 ‘성찰적 근대화’: 근대화의 방식과 근대성의 성격,” 《경제와 사회》, 1999, 4; “사회문화적 접근을 통한 남북통합의 모색: 현실과 과제,” 《통일연구》, 1999, 4; “근대화를 통해 본 동아시아의 발전: 신화와 현실,” 《정신문화연구》, 1998, 4, Social Policy in North Korea, Restructuring and Development in South Korea 외 다수(연락처: 02) 880-6412, e-mail: hclim@plaza.snu.ac.kr).

의하면, 한 국가의 발전은 외부로부터의 도전에 대한 내부의 응전 여하에 따라 결정된다. 특히 그러한 외부의 도전이 크고 심각할수록 내부의 응전 또한 절박할 수밖에 없기 때문에 국가는 이전보다 부강해질 수 있다고 그는 강조한다. “위기는 기회다”라는 동양식 속담의 역설적 의미가 담뱃 담겨져 있는 것이다.

주지하다시피, 한국은 근현대사에서 세 차례에 걸쳐 커다란 외부로부터의 도전에 직면해 왔다. 제국주의 시대의 개항, 제2차 세계대전이후의 해방, 그리고 냉전 체제 붕괴이후 지구화 압력이 바로 그것이다. 그러나 우리 나라는 불행히도 이를 슬기롭게 극복하지 못함으로써 발전의 기회를 상실하고 오히려 저발전의 나락에 빠지게 되었음을 본다. 실제로 한국은 19세기 말 개항전후 체제변혁에 실패한 나머지 일본에 의한 식민지로 전락하였고, 1945년 일제로부터 해방을 동서이데오로기 갈등으로 맞이한 나머지 남북분단을 겪게 되었고, 그리고 1989년 베를린장벽이 무너진 후 ‘세계화’ 정책의 무리한 추진으로 인해 국가경제가 부도위기에 빠진 바 있다.

오늘의 한국은 역사상 유례를 찾기 어려울 정도로 세계체제에 열려 있다. 이러한 개방은 자본주의에 의한 전지구화(globalization)의 당연한 결과이기도 하지만 그 근처에는 김영삼정권의 ‘세계화’ 정책과 김대중정권의 구조조정 정책이 깔려 있다. 여기서 두 가지 사실을 눈여겨 볼 필요가 있다. 하나는 김영삼정권의 잘못된 세계화 정책으로 인해 1997년의 경제위기가 초래되었고, 이를 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)의 구제금융에 의해 극복하는 과정에서 김대중정권이 신자유주의적 구조조정을 단행했다는 점이다. 다른 하나는 이러한 일련의 과정에서 민주주의가 절차적 수준에서 향상된 것은 사실이나 점증하는 사회정치적 긴장속에서 정체되고 있다는 사실이다.

두 민간정부를 거치면서 한국의 민주주의는 헛돌고 있다. 수평적 정권교체가 되었다고 하지만 힘있는 민주주의(empowered democracy)를 향해 앞으로 나아가는데 한계를 보이고 있다. 아시아, 아프리카, 남부 유럽, 라틴 아메리카 대륙의 비교 경험에서 볼 때 한국의 민주주의는 권위주의로부터의 이행을 완료하였지만 민주주의의 공고화를 이끌어내지는 못하고 있다.¹⁾ 물론 제3파 민주주의 국가들 중에

1) 일반적으로 민주주의의 이행(transition)은 민간정부의 수립을 가리키며, 공고화는 민주적 문

서 공고화를 성공적으로 이룬 경우는 그리스, 스페인, 포르투갈 세 사례밖에 없다. 이만치 민주주의의 공고화는 한국에는 어려운 도전이자 과제이다.

이 글은 한국 민주주의의 문제를 주로 전지구화와 구조조정²⁾ 맥락에서 다루려 한다. 한국 민주주의의 성패에는 정치문화나 사회구조와 같은 내생적 변수뿐만 아니라 전지구화와 구조조정이라는 외생적 변수가 연관되어 있다. 한국사회의 구조변화에 엄청난 충격을 주고 있는 외생적 변수의 영향력을 우선 판별해 내으로써 그것이 민주주의의 전개에 갖는 의미를 알아보려는 것이다. 그러므로 이 글에서는 내생적 변수 자체의 중요성이나 그것과 외생적 변수와의 연관성에 관해서는 다음의 연구에 기대를 걸고 있다. 이미 지적한 바 있듯이 서로 표리를 이루고 있는 김영삼정권의 세계화 정책과 김대중정권의 구조조정 정책은 한국의 기존의 국가-사회 관계의 급격한 변화를 초래함으로써 한국 민주주의의 진로에 매우 중요한 영향을 미치고 있다는 것이 필자의 기본적 가정이다. 세계학계에서 민주주의와 자본주의 사이의 관계에 대해서는 비교적 많은 연구가 이루어져 왔지만(예, de Schweinitz, 1964; Lipset, 1959; O'Donnell, 1979; Hirshman, 1971; Kurth, 1979; Halperin, 1997), 전지구화와 구조조정의 연결 맥락에서 민주주의의 성쇠에 관한 체계적 연구는 드물다. 특히 우리 학계에서 이를 다룬 연구는 거의 찾아보기 어렵다.

화·규범·절차·제도의 정착을 의미한다. 그러나 오래전부터 정치학과 사회학에서 이러한 민주주의 이행과 공고화라는 이단계 모델에 관한 많은 비판이 있어 왔다. 첫째, 민주주의의 공고화는 이행이후에 자동적으로 이루어지지 않을 뿐만 아니라 오히려 역진될 수 있다는 문제이다. 둘째, 민주주의에는 절차적 수준에서도 선거민주주의(electoral democracy)나 자유민주주의(liberal democracy)와 같은 유형화가 가능하다는 지적이다. 셋째, 민주주의 이행이후 나타나는 정권은 그 이행방식의 성격에 따라 권위주의 세력과 민주주의 세력이 섞여 있는 혼합정체(hybrid regime)란 사실이다. 이에 따라 최근에 민주주의의 이행과 공고화라는 이단계 모델보다 민주주의의 심화라는 각도에서 여러 가지 수준의 민주주의의 가능성과 한계에 접근하고 있다. 이에 관해서는 제2절에서 상술하겠다.

2) 일반적으로 globalization은 전지구화, 범지구화, 지구화, 세계화 등으로 번역 가능하나, 이 글에서는 전지구화로 통칭하면서 김영삼정권의 세계화 정책과 구별하려 한다. 또한 구조조정은 크게는 restructuring 작게는 structural adjustment 두 가지 의미를 담고 있으나, 이 글에서는 전자의 측면에서 거시경제정책의 변화뿐만 아니라 발전전략의 전반적인 수정을 포괄하는 뜻으로 쓰고 있다.

이 글은 크게 네 부분으로 구성되어 있다. 첫째로, 전지구화와 구조조정과 민주주의 사이의 관계에 대한 기존의 이론적 논의를 정리해 본다. 둘째로, 김영삼정권의 세계화 정책과 김대중정권의 구조조정 정책의 추이를 통해 그 문제점을 비판적으로 살펴본다. 셋째로, 세계화 정책과 구조조정 정책이 가져온 한국의 사회변화에 대해 알아본다. 넷째로, 한국 민주주의가 정체되고 있는 원인과 그 결과를 비교시각에서 찾아본다.

2. 전지구화, 구조조정 및 민주주의: 이론적 고찰

제3과 민주주의 국가들의 특징은 전지구화의 와중에서 구조조정을 거치면서 거의 모두 시장(market)과 민주주의(democracy)를 체제목표로 설정하고 있다는 점이다. 그런데 문제는 자유시장과 자유민주주의를 주어진 것으로 간주함으로써 서로의 연관성에 대해 깊이 천착하지 않고 있다는 사실이다. 그러다 보니 자본주의의 기본 원리라 할 시장과 민주주의가 서로 보완적인 것만 주목하고 있지 서로 갈등적이라는 사실을 간과하게 된다. 대부분의 새로운 민주주의 국가들에서 볼 수 있듯 시장의 논리는 민주주의를 필요로 하지만 그것의 개화를 제약하는 경향이 있기 때문이다.

비교정치사회학 분야에서 전지구화와 민주주의 사이의 관계에 대한 연구나(예, Held, 1995: Self, 1993: Bowles, Gintis and Gustafson, 1993) 구조조정과 민주주의 사이의 관계에 대한 연구는(예, Nelson, 1990: Haggard and Kaufman, 1992: Pereira, Maravall, and Przeworski, 1993) 많지만 전지구화와 구조조정과 민주주의를 서로 연관시킨 연구는 거의 찾아보기 드물다

이 글의 기본 가정은 전지구화가 오늘의 자본주의를 특징짓는 성격이라면 구조조정은 그것을 작동케하는 주된 기체로서 기존의 생산관계와 지배양식의 변화를 통해 민주주의의 성쇠에 심대한 영향을 미친다는데 있다. 그러므로 전지구화와 구조조정과 민주주의 사이의 복합적 관계는 자본주의와 민주주의 사이의 관계에 대한 고전적 문제제기로부터 출발할 수 있다. 흥미롭게도 역사는 자본주의의 보루로서 민주주의가 주로 시장 경제 아래에서 성장하였음을 보여준다. 베링턴 무

어의 “브르쥬와 없는 곳에 민주주의 없다”는 유명한 언명은 바로 시장 경제의 수호자로서 브르쥬와를 가르킨 것이기도 하다. 시장은 소수에 의한 독과점을 가져올 수 있지만 그것에 의해 민주주의의 물질 기반이 마련되었던 것이다. 차후 자본주의가 전개되면서 사라난 노동계급과의 타협이 브르쥬와 민주주의를 피지배계급에게도 확대시켜 주면서 오늘의 자유민주주의의 원형이 마련되었다고 볼 수 있다. 그러나 민주주의는 항시 시장과 갈등관계에 놓여 있어 왔다. 왜냐하면 시장은 개인의 선택의 문제이지만, 민주주의는 다수의 합의기제이기 때문이다(Przeworski, 1991: 111).

발전도상국가에 관한 한 전지구화는 경제성장과 민주주의에 대해 긍정과 부정의 양면적인 영향을 미치고 있는 것으로 판명되고 있다.³⁾ 전지구화가 세계무역의 확대를 통해 부의 확대를 가져오지만 지역, 국가, 지방 수준에서 격심한 빈부격차를 초래하고 있음은 잘 알려져 있다. 대체로 전지구화의 수혜자는 기존의 중심부 국가들로서 대부분의 개발도상국가들은 일부 중진국들을 제외하고는 피해자로 전락하고 있다. 경제성장은 물론 분배가 잘 안되는 형편에서 대부분의 개발도상국가들은 민주주의를 정착시키려 안간힘을 쏟고 있지만 지극히 절차적 수준을 넘어서지 못하고 있다. 전지구화는 국가간 경계를 넘어 세계적 규모의 자본축적을 가능케 하는 자본, 재화, 서비스의 자유로운 소통을 위한 경쟁의 민주주의이지 평등의 민주주의가 아니다(Wood, 1997). 게다가 전지구화 과정에서 경제성장의 혜택을 보는 개발도상국의 경우 그러한 민주주의조차도 분배의 불균등으로 인해 사회갈등과 정치균열이 늘어나면서 중대한 도전에 직면하고 있다.

오죽하면 조지 소로스와의 같은 국제투기자본의 대부분인 사람이 고삐풀린 전지구화가 가져올 파괴적 결과에 대해 경고하면서 그것을 규제할 새로운 국제기관과 규칙의 설립을 주장하고 있는 형편이다. 그는 끊임없는 자기이해를 추구하는 시장논리에 근거한 자유방임 자본주의의 지구적 확산은 개방적 민주사회의 최대의 적으로서 현존 자본주의의 붕괴로 이어질 수 있다고 강조한다(Soros, 1997: 45, 48).

3) 이에 관한 상세한 논의는 Haggard, 1992; Wade, 1990; Lele and Ofori-Yeboah, 1996; Smith, Acuna, and Gamarro, 1994a, 1994b; Tardanico and Larin, 1997; Smith and Korzeniewicz, 1997을 보라.

자유화, 민영화, 탈규제를 지향하는 구조조정이 전지구화를 촉진시키는 정책적 수단임은 이미 지적한 바 있다. 실제로 개발도상국가들은 구조조정을 통해 자본주의 세계경제안에 보다 깊숙이 통합되고 있다. 문제는 이러한 구조조정이 개발도상국가들의 경제회복이나 성장에 기여한 사례가 많지 않다는 사실이다. 라틴아메리카, 아프리카, 아시아 지역에서 IMF가 권고하는 신자유주의적 구조조정에 성공한 나라들보다 실패한 나라들이 많다는 사실이 이를 뒷받침해 준다.⁴⁾ 경험적으로 볼 때 1970년대 이후 신자유주의적 구조조정을 겪은 대부분의 나라들에서 초기의 경제성장은 나중에 하락하였고, 그것도 분배없는 성장이며, 실업과 반실업이 증가하였고, 나아가 대외채무는 줄었다기 보다 늘어나 왔다. 멕시코, 아르헨티나, 브라질의 최근의 경제적 어려움이 이를 잘 실증하고 있다.

신자유주의적 구조조정이 지니는 문제점은 그것이 선진 5개국(G-5)과 같은 중심부의 이해에 의해 움직이면서 개발도상국들의 사회경제적 여건에 아랑곳없이 그들을 세계시장의 논리에 강제로 편입시킨다는 사실에 있다. 자유화, 민영화, 탈규제를 제대로 된 준비없이 획일적으로 추진하다 보니 개발도상국들은 산업정책과 금융정책의 자율성을 점차 잃게 되는 상황에 직면하게 된다. 외양으로 경제가 잘 돌아가는 것 같아 보이지만 실제로는 자본축적의 탈국가화(denationalization)를 겪게 되는 것이다.

신자유주의적 구조조정은 한편으로 참여와 분배라는 민주화의 논리와 다른 한편으로 경쟁과 효율이라는 시장의 논리 사이에 내재적인 긴장을 유발한다. 특히 국제자본을 유치하기 위해 구조조정을 효과적으로 처리하는 과정에서 기술관료들은 위로부터의 '지시받는 민주주의' (guided democracy)를 원한다면, 일반민중은 정책수립 과정에서 그들의 이해를 신장하기 위하여 밑으로부터의 '참여 민주주의' (participatory democracy)를 바란다(Gamara, 1994: 2-3; Pereira, Maravall, and Przeworski, 1993: 182). 개발도상국가들의 정부가 위와 밑으로부터의 구조조정 중 어떤 방식을 취할 것인가는 선택의 문제이기도 하지만 지구경제 안의 위상, 국가의 정책 능력과 강도, 국회 내에서의 여당의 위치, 자본과 노동의 상대적 집중도의 차이, 시

4) 이에 관한 연구들 중 하나는 구조조정을 통해 개발도상국가들은 "IMF 병원에 응급환자로 실려 와서 제 발로 걸어나간 경우가 없다"고 아우하면서 오히려 그것은 재정적자나 대외채무와 같은 병을 키우고 있다고 비판한다(Dasgupta, 1998: 136).

민사회의 성숙도 등에 따라 달라진다.

민주주의 선발국이라 할 유럽의 경우 시장관계의 형성은 기존의 자의적 국가권력과 전통적 위계질서를 깨부숨으로써 민주주의의 발전에 기여하였다(Haggard, 1992: 341). 브르조와의 자유로운 축적의 이데올로기로서 출발한 민주주의는 점차로 노동계급을 체제내에 포함함으로써 평등의 이데올로기로 전화될 수 있었다. 그러나 이와 달리 민주주의가 정착되지 않은 개발도상국가들의 경우 구조조정 과정에서 평등의 이데올로기로서 민주주의는 축적의 이데올로기로서 시장과 충돌한다. 축적의 논리로서 시장이 개인의 자원 배분과 소비를 위한 권리를 강조하는 나머지 다수의 지배방식으로서 민주주의는 그러한 배분과 소비 면에서 만인이 평등할 권리를 중시한다. 그러나 신자유주의적 구조조정은 참여와 평등보다 경쟁과 효율을 선호하는 나머지 사회성원들을 개인의 권리를 강조하는 시장상황으로 내모는 경향이 있다. 결국 개발도상국들은 시장친화적 구조조정 과정에서 점증하는 사회적 격차로 인한 갈등과 균열에 직면하게 되고, 극심한 경기불황의 시기에는 그것들은 빈약한 사회안전망으로 인해 정치안정을 위태롭게 할 정도로 폭발하게 된다. 오늘의 아르헨티나가 그 대표적인 보기이다.

개발도상국가들에 대한 비교연구는 민주주의만이 경제위기아래에서도 체제의 생존을 지켜주는 버팀목임을 알려주고 있다. 구미국가들과는 달리 절차적 민주주의가 완성되지 못한 상황에서 구조조정 시기에 나타나는 사회갈등과 정치균열은 즉각 경제위기를 체제자체의 위기로 바꿔 놓을 수 있기 때문이다. 이는 한국의 민주주의가 현재의 수준을 넘어 심화되어야 하는 직접적인 소이이기도 하다.

3. 김영삼정권의 ‘세계화’ 정책과 김대중정권의 신자유주의적 구조조정 정책

한국 현대사에서 김영삼정권(1993-1997)과 김대중정권(1998-2002)만큼 총체적인 개혁을 시도한 경우를 찾기 어렵다. 민간정부로 출발한 두 정권은 권위주의 시대의 잔재를 청산한다는 역사적 사명감에서 사회·정치·경제·외교·언론·법 전 반에 걸쳐 일대 수술을 가하려 하였다. 그러나 불행히도 이들은 거의 똑같이 개혁

을 5년이란 짧은 집권기간 안에 마무리한다는 과욕으로 인해 얻은 것보다 잃은 것이 더 많은 결말에 봉착하였다.⁵⁾ 두 정권은 개혁이 혁명보다 어렵다는 역사의 진리를 경시하고 정권재창출이라는 협애한 이해관계에 빠짐으로써 오히려 기존의 사회갈등과 정치군열을 악화시켰다는 책임으로부터 벗어나기 힘들다. 이들은 모두 가시적 비전과 구체적 전략에 근거한 실행가능한 개혁프로그램을 만들지 못함으로써 정책혼선과 사회혼란을 조장한 감이 없지 않다.

비교지평에서 볼 때 제3파 민주주의 국가들이 개혁을 추진하는 과정에서 네 가지 선택지가 있다: 첫째, 정부의 포고령에 의한 포고령주의(decretism), 둘째, 정부가 국민을 강제하는 명령주의(mandatism), 셋째, 국회의 합의를 통한 의회주의(parliamentalism), 넷째, 자본과 노동의 타협을 통한 조합주의(corporatism)(Pereira, Maraval, and Przeworski, 1994b). 김영삼정권은 최초의 문민정부라는 자부심에서 주로 명령주의에 입각하여 개혁을 시도했다면, 김대중정권은 노사정합의에 의한 조합주의를 부분적으로 활용하여 개혁을 추구했다고 보아진다. 이렇듯이 의회주의의 경시는 두 정권의 개혁추진을 국민적 합의를 통해 사회정치적 긴장을 해소하기보다 그것을 오히려 증폭시키는 결과로 이어졌다.

김영삼정권은 5.16 군사쿠데타 이후 20년여에 걸친 권위주의를 청산하는 최초의 민간정부였다. '문민정부'를 자칭한 김영삼정권은 그러한 권위주의 시대의 나쁜 유산을 '한국병'이라 규정하고 그것을 치유할 '신한국' 건설을 주창하였다. 김영삼정권의 세계화 추진은 바로 신한국 건설을 위한 개혁정책의 중심을 이룬다고 볼 수 있다. 대통령 김영삼에게 세계화란 21세기 국제사회에서 한국이 생존, 번영해 가기 위한 미래 비전과 개혁 전략으로 비취졌다. 그는 세계화 추진에 의해 한국을 세계일류국가로 만들겠다는 야심을 가졌다. 그러므로 세계화는 국가발전전략의 핵심을 이룬다. 세계 어느 나라치고 세계화를 국가정책의 최고 목표로 제시한 경우는 당시 한국을 빼놓고 거의 찾아보기 어렵다.

세계화 정책은 두 가지 단계를 거쳐 추진되었다.⁶⁾ 1994년 5월에 제시된 '국제

5) 서로 다른 지역적 권력기반을 갖는 김영삼정권과 김대중정권이 개혁연합을 구성하였다면 개혁의 성과는 달라졌을지 모른다. 그러나 이들은 거의 비슷한 개혁프로그램을 가지고도 서로 외면하고 무시함으로써 연속성을 갖지 못했다.

6) 한국은 1990년대 초반 미국으로부터 개방의 압력을 받아왔다. 이른바 3저(저달라, 저기름값,

화'가 그 첫 단계라면, 그것은 제 1994년 11월에 두 번째 단계로 '세계화'로 궤도 수정된 바 있다.⁷⁾

국제화는 “외국자본의 유치와 자본시장의 개방을 통해 국제협력개발기구 (Organization of Economic Cooperation and Development: OECD) 가입을 준비하기 위해 지속적 성장과 번영을 달성하기 위한 불가피한 과정”으로 정의되었다(Gills and Gills, 2000: 36-37). 그러나 국제화는 바로 세계화에 의해 대체됨으로써 단명한다. 세계화는 “생산성과 유연성을 높임으로써 사회의 총체적 변화를 시도하는 모든 영역에 걸친 개혁”으로 규정되었다(Gills and Gills, 2000: 38). 대외적 요소를 강조한 국제화가 세계화를 통해 국내적 개혁으로 바뀌게 된 것이다.

김영삼대통령은 세계화에서 강력한 국가발전의 방법을 찾으려 하였다. 즉, 세계일류국가로 가기 위한 지름길로써 사회 전반에 걸친 개혁이다. 실제로 그는 군대, 정치, 경제, 금융, 노동, 교육, 법, 복지 등 거의 모든 분야에 걸친 개혁을 밀어 부쳤다.⁸⁾ 단기간에 모든 목표를 달성하려는 강박증으로 인해 비록 성공을 거두진 못했지만 개혁프로그램으로서는 가장 광범하고 심도있는 것이었다. 문제는 그러한 개혁프로그램을 공유할 수 있는 주요 계급, 집단, 부문으로부터 동조와 지지를 얻는 것이 중요했는데 개혁제후세력을 제대로 확보하지 못했다는 점이다. 대통령 김영삼은 자신이 하는 일은 국민이 모두 따라 줄 것이라는 과신아래 명령주의에 의해 개혁을 추진함으로써 개혁의 공론화에 의한 지지와 협력을 얻는데 실패했던 것이다.

불행히도 김영삼정권의 세계화 정책은 실패로 귀결되었다. 대통령 김영삼이 갈망한대로 한국은 OECD의 회원국이 되었지만 그를 위한 급속한 자본시장개방의 대가로 그의 집권기간 말기인 1977년 가을에 외환위기에 직면하게 되었다. 무엇

저이자율)로 인한 경상수지의 흑자를 기록한 한국에 대해 미국은 무역자유화를 포함하는 경제개방조치를 요구하였던 것이다. 그러므로 신자유주의적 자본축적은 이미 김영삼정권부터 시작된 것으로 보는 것이 옳바르다.

7) 비교적 국제경험이 적은 김영삼은 싱가포르와 미국 시애틀에서의 아시아태평양경제포럼 (Asian-Pacific Economic Forum)에 참석한 이후 그곳의 발전상에 작지 않은 감명을 받은 것 같다. 처음에는 한국의 미래를 국제화에서 찾다가 한 걸음 더 나아가 세계화를 제창한 배경이다.

8) 이에 관한 상세한 고찰은 서울대학교 사회발전연구소, 1996이 유용하다.

보다 큰 실책은 세계화가 바깥으로 뻗어나가는 것 못지 않게 안으로 들어오는 것도 있다는 점을 간과한 데 있다. 특히 마땅한 준비없이 이루어진 금융 자유화와 탈규제를 포함하는 자본시장 개방은 외국자본의 손쉬운 유출입을 허용함으로써 IMF에 의한 58억 달러에 해당하는 긴급 구조금융에 의해 외환위기를 진정시킬 수밖에 없는 곤혹을 치루게 되었던 것이다. 전지구화가 가져올 득실을 면밀히 고려하였다면 국민경제의 자율성을 침식할 세계화에 대해 제반의 안전장치를 강구했었을지 모르나 사정은 그렇지 못했던 것이다.

헌정사상 처음으로 선거에 의해 수평적 정권교체를 달성한 김대중정권은 김영삼정권이 남겨놓은 경제위기를 극복해야 할 어려운 과제를 안고 출범하였다. ‘국민의 정부’를 자처한 김대중정권은 “시장경제와 민주주의의 병행 발전”을 국정목표로 내걸었으며 이에 “생산적 복지”를 차후 추가하였다.⁹⁾ 김대중은 그가 대선기간 중에 약속한대로 IMF의 신자유주의적 구조조정에 착수하였다. 주로 금융, 기업, 노동, 정부 등 4대 부문에 초점을 맞춘 구조조정을 필두로 하여 사회 여러 분야에서 개혁이 병행되었다. 금융의 재구축, 기업의 재조직, 노동시장의 유연화, 그리고 정부부문의 축소가 그 골자이다.¹⁰⁾

대통령 김대중은 신자유주의적 구조조정을 추진하면서 전지구화라는 대세를 찬양하였다.¹¹⁾ 그는 전세계가 자유, 인권, 정의, 평화, 효율을 향유할 수 있는 “보편적 세계주의”를 주장하면서, 한국이 21세기 번영하기 위해서는 무역, 투자, 관광,

9) 세계조류에 해박한 김대중은 민주주의와 시장경제라는 전지구화의 흐름을 수용하면서 생산적 복지에 의해 사회안전망을 구축하려는 계산을 했다고 보아진다. 그러나 그는 민주주의와 시장경제 사이의 내재적 긴장에 주목하지 못함으로써 애초의 “민주적 시장경제”의 구상은 성사되지 못하였다. 독일의 사회적 시장경제에 착안한 민주적 시장경제에 대한 논의는 김대중정권 초대 대통령정책기획위원회 위원장을 역임한 최장집교수의 글(최장집, 1998)을 참고할 것.

10) 개혁의 상당 부분은 김영삼정권에 추진된 것과 대동소이하다. 그러나 김대중정권은 김영삼정권과의 차별화를 위해 개혁의 연속성을 부정하고 독자성을 부각시키려 하였다. 김대중정권의 4대 부문 구조조정에 관한 자세한 소개와 비판에 관해서는 Lim and Hwang 2000을 볼 것.

11) 원래 김대중은 박정희정권 시절 그의 외채망국론에서 볼 수 있듯, 외국자본과 기업에 대해 부정적인 인식을 가졌었다. 그러나 이러한 종래의 주장은 그의 대중참여경제론에서 수정되고 있다(Kim, 1993을 볼 것). 그는 1993년 이 책에서 한국이 20세기 말에 세계 여덟번 째의 경제대국이 될 것이라고 예상하고 있다.

문화적 교류의 확대가 필수적이라고 역설하였다. 김영삼정권의 세계화 정책을 부정하면서도 그 노선을 답습하는 모순을 보이고 있는 것이다. 한걸음 더 나아가 그는 오늘의 지구촌아래에서는 기업의 국적성에 너무 집착할 필요가 없다는 탈국가주의적인 국민경제에 대한 생각을 개진하는데도 주저하지 않았다.

김대중정권의 신자유주의적 구조조정은 국가주의와 조합주의의 요소를 가미하고 있다. 시장친화적인 구조조정을 하면서 그것을 국가가 주도한다는 점에서 국가주의, 그리고 자본과 노동의 타협을 시도하였다는 점에서 조합주의의 두 가지 면모를 엿볼 수 있다. 그러나 신자유주의적 구조조정은 위로부터의 기술관료들에 의한 것이었고 밑으로부터의 참여는 허용되지 않았다. 김대중정권의 구조조정의 한계는 장기적인 구조개혁보다 단기적인 안정화를 겨냥하되 사회안정망을 건설하여 성장과 복지를 동시에 추진하는 일종의 비정통적인 방법을 취했다.¹²⁾ 따라서 구조조정은 발전전략의 근본적 수정보다 거시경제적 조정을 피하는 위기관리의 성격을 강하게 보인다.

〈표 1〉에서 볼 수 있듯 신자유주의적 구조조정이 위기극복에서는 일단 성공한 것으로 평가될 수 있다. 지난 4년간 무역흑자가 800억 달러의 누적을 가져왔고 외환보유고도 무려 1,000억 달러로 늘어났다. 그러나 무역흑자가 수출증가보다 수입감소에 의해 주로 이루어졌고, 환율평가절하가 이루어지면서 교역조건이 지속적으로 악화되어 왔다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 특히 국내 주식시장의 삼분지일 이상을 외국투자자들이 장악하고 있다는 사실은 한국경제가 국제화되면서 일종의 대외종속이 늘어나고 있는 것으로 볼 수 있다. 더욱이 금융과 기업의 구조조정 과정에서 160억 달러라는 공적자금을 사용함으로써 정부의 재정적자가 김대중정권의 임기말인 2002년 12월에 거의 200억 달러에 이를 전망이다.

12) 일반적으로 구조조정에는 2-3년간의 단기적인 안정화와 5년 이상에 걸친 장기적인 구조개혁의 두 가지 방식이 있다(Nelson, 1990). 그리고 오로지 경제성장의 회복에 전념하면서 분배의 고통을 빠른 시일 안에 넘어가려는 정통적이 방법과 이와 달리 시간이 걸리더라도 경제성장과 사회복지를 동시에 추구하는 비정통적인 방법이 있다(Kaufman and Stallings, 1989).

〈표 1〉 한국 거시경제 지표 변화(1992-2000)

항목 지표	년도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
		국민총소득(GNI) 계정 (bil. \$)	314.3	345.7	401.7	488.1	518.3	474.0	313.0	402.1
연평균 국내총 생산증가율		6.2	8.9	14.0	8.9	6.8	5.0	-6.7	10.7	8.9
무역 수출 (bil. \$)		76,198	82,089	94,963	125,058	129,715	136,164	132,313	143,686	172,268
수입 (bil. \$)		77,953	79,770	97,824	135,119	150,339	144,616	93,282	119,752	160,481
무역수지 (mil. \$)		-1,754	2,318	-2,859	-10,061	-20,624	-8,452	39,031	23,933	11,786
해외 외채 (total)		42,819	43,870	97,437	127,491	163,489	159,237	148,705	137,069	131,668
차관 외환 보유고 (mil. \$)		17,514	20,262	25,673	32,712	33,237	20,405	52,041	74,055	96,198
고용 실업자 수(1,000명)		466	551	490	420	426	556	1,461	1,353	889
실업률(%)		2.4	2.8	2.4	2	2	2.6	6.8	6.3	4.0
공공 수지 (mil. \$)		-	-	-	1,242	1,099	-6,959	-18,757	-13,120	5,577
재정 채무 (mil. \$)		-	-	-	22,518	25,644	28,542	41,572	61,168	71,226
*기업 총자산 순가액 재정 비(%)		-	-	-	27.2	24.9	20.4	25.3	31.4	35.6
채무비율(%)		-	-	-	347.5	386.5	512.8	379.8	218.7	171.2

*30대 재벌그룹

출처: 통계청, KOSIS Data Base, 2001(www.nso.go.kr); 한국은행, Economic Database, 2001(www.bok.or.kr); 한국개발연구원, KDI Economic Outlook, 2001(www.kdi.re.kr).

4. '세계화'와 구조조정에 따른 사회변화

1990년대 초반이후 지난 10년 간에 걸친 '세계화' 정책과 신자유주의적 구조조정 추진 이후 한국은 그 어느 때 보다도 급속한 사회변화를 겪고 왔다. 이 변화는 자본주의 세계체제안의 한국의 깊숙한 개방과 통합에 의해 이루어지고 있다. 한국은 경제적으로나 문화적으로 안과 밖 사이의 경계가 희미해지고 있고 생활양식이나 문화의식 면에서 외래의 것과 재래의 것들이 서로 섞이는 이중혼합을 보인

다. 이것을 서구화 혹은 미국화라고 할지 아니면 지구문화가 독자적으로 만들어 내는 '제3의 문화' 라고 할지 상당히 혼돈스럽다. 실로 늘어나는 다중적 정체성 중에 한국적 원형에 대한 규명이 필요한 시점이다.

사회변화는 계층구조의 변동에서 잘 나타난다. 1997년 경제위기를 전기로 하여 구조조정에 따른 해고와 실업의 증가로 인하여 증산층의 규모는 줄어들고 있으며, 또한 노동자계급의 숫자도 감소하고 있다. 실업율은 1998년 10퍼센트에 까지 육박하였으나 정부주도의 경기회복과 일자리창출에 따라 2001년 말 기준으로 4퍼센트로 축소되었다. 그러나 취업자 중 과반수 이상이 일상근로자로 이는 정규근로자의 비중을 상회하고 있다는 점에서 실업대책의 한계를 볼 수 있다.

〈표 2〉는 소득불평등의 악화를 보여준다. 전체소득에서 상위 20퍼센트가 차지하는 점유율이 1995년 37.5퍼센트였으나 1998년 39.8퍼센트로 늘어났다. 마찬가지로 전체소득에서 하위 20퍼센트가 차지하는 비중이 1995년 8.5퍼센트에서 1998년 7.4퍼센트로 줄어들었다. 실제로 지니계수는 1997년 0.283, 1998년 0.315, 1999년 0.327로 불평등이 늘어난 것으로 이해된다.

계층구조의 변화는 〈표 3〉에서 그 일단을 파악할 수 있다. 상층과 하층은 그 크기가 모두 늘어나 왔다. 반면 증산층의 규모는 줄어들어 왔다. 특히 신자유주의적 구조조정 이후 한국사회의 계층구조는 실업 혹은 주변화되어 있는 15퍼센트 최하층, 불안정한 고용 상태에 있는 15퍼센트 하층과 비교적 안정된 고용 상태에 있는 50퍼센트 중층, 그리고 고용과 신분이 보장되어 있는 20퍼센트의 최상층으로 이루어져 있다고 추정할 수 있다. 중요한 사실은 계급분화가 더욱 심화됨으로써 부

〈표 2〉 소득 5분위별 분포 변화

Year	Overall Size Distribution of Income(%)						지니 (GINI) 계수
	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	비율 (5/1분위)	
1995	8.5	13.5	17.5	23.0	37.5	4.41	0.284
1996	8.2	13.3	17.5	23.1	37.2	4.62	0.291
1997	8.3	13.6	17.7	23.2	37.2	4.49	0.283
1998	7.4	12.8	17.1	22.9	39.8	5.38	0.315

출처: 통계청, KOSIS Database, 2000. (www.nso.go.kr)

〈표 3〉 계급구조 변화(%)

		1997	1998	1999 상반기
고소득층		21.8	22.9	22.9
중간	중상	54.8	51.6	51.4
소득층	중하	68.5	65.4	65.1
		13.7	13.8	13.7
저소득층		9.7	11.7	12.0

출처: 유경준, "IMF 원조이후의 한국사회의 소득 분포와 빈곤층의 변화," 한국개발연구원, Working Paper 2000-01, 2000, p. 3.

익부빈익빈으로 계급구조가 양극화되고 있다는 것이다. 즉, 정보통신산업 분야의 벤처기업가와 같은 극소수의 새로운 상류계급이 나타나고 있을 뿐만아니라 직장 과 가정에서 밀려난 노숙자와 같은 상당수의 하류계급이 발생하고 있다는 점이다.

세계화 정책과 신자유주의적 구조조정의 여파로 국가와 사회 사이의 관계도 엄청나게 변화하고 있다. 한국의 국가는 발전주의 국가로서 사회와 밀접한 관련을 맺고 있지만 그것으로부터 영향을 받지 않는 '배태된 자율성' (embedded autonomy) 을 지니고 있었다(Evans, 1996). 이 배태된 자율성으로 인해 한국의 발전주의 국가는 자본축적 과정에서 대기업과 제휴하면서 선도적인 역할을 할 수 있었다. 이러한 한국의 발전주의 국가가 신자유주의 구조조정 이후에도 여전히 힘을 행사하고 있음은 물론이다.¹³⁾ 그러나 IMF식 시장친화적 구조조정은 경제를 재조직하는데 국가를 처음에는 적극 활용하지만 시장기제가 확립될수록 국가를 해체하는 경향이 있다(Hoogvolt, 1997: 168-169). 경제위기시의 민간부문이 진 부채를 국가가 떠안게 함으로써 국가는 결국 재정적자에 빠지게 되며 경기조율 기능도 외국자본의 역할이 증대함에 따라 약화되기 마련이기 때문이다. 한국의 발전주의 국가도 산업정책과 금융정책의 수립과정에서 초국적 자본에 의해 점차 그 기능이 침식되고 있다.

13) 이것은 칼러가 말하는 '정설의 역설' (orthodox paradox)이라는 맥락에서 접근 가능하다. 즉, 신자유주의적 구조조정 과정에서 국가가 자신을 약화시키는 시장형성에 일단 선두에 나설 수밖에 없는 모순된 상황을 말한다(Kahler, 1990).

한국 국가의 배태된 자율성의 약화는 발전동맹의 변화와 궤를 같이 한다. 세계화 정책과 신자유주의적 구조조정은 한국의 국가와 대기업 사이의 이자동맹을 국가와 대기업과 초국적 자본 사이의 삼자동맹으로 바꿔놓고 있다. 국가를 상위파트너 그리고 대기업을 하위파트너로 하였던 발전주의 시기의 이자동맹은 초국적 자본의 역할 증대에 따라 무너지고 있다. 장기적으로 삼자동맹도 국가가 이탈하고 나아가 대기업도 일부만이 다수가 약화된 가운데 초국적 자본과 제휴하는 새로운 현상을 보일 것으로 파악된다.

신자유주의적 구조조정 과정에서 노동자계급과 농민층이 가장 큰 피해자라면 대기업은 수혜자라 할 수 있다. 세계무역기(World Trade Organization)의 출범과 함께 농촌의 붕괴는 이미 진행되어 왔지만, 신자유주의적 구조조정은 산업에 대한 농업의 상대적 위상을 약화시킴으로써 농민층을 더욱 어려운 처지로 내몰고 있다. 농촌이 잉여노동력의 공급과 식량자원의 조달이라는 기능을 잃고 있는 현실에서 농민층은 해체일로에 있다고 해도 과언이 아니다. 기업과 노동의 구조조정은 재무구조의 개선과 노동시장의 유연화의 결과로 인해 장기적으로 노동보다 기업에 보다 혜택을 줄 것으로 전망된다. 기업은 구조개선에 따라 과잉투자 부분을 줄일 수 있었고 또한 기업부채를 축소할 수 있었다. 반면 노동은 정치활동의 권한을 얻은 대신 정리해고, 파견근로 등으로 인해 실업과 반실업을 얻은 셈이다. 한국처럼 자본은 집중화되어 있고 노동이 분산화되어 있는 형편에서 신자유주의적 구조조정은 노동보다 기업에 유리한 결과를 가져올 것으로 사료된다.¹⁴⁾ 권위주의로부터 이행을 의미하는 민간정부로서 김영삼정권과 김대중정권은 정치권력의 획기적 교체를 논리적으로 예고했다. 각자의 이해와 목표를 추구하는 여러 사회정치적 행위자들 사이의 제도적 관계로서 정치권력의 성격을 정의한다면(Acuna and Smith, 1994: 19), 민간정부의 등장은 권위주의 시대와는 다른 정치권력의 형성을 가져올 수 있는 것이다. 그러나 두 민간정부가 지니는 변형주의(transformalism)에¹⁵⁾ 의한 집권은

14) 프랑스와 영국에 대한 홀의 조합주의 비교연구는 전자가 자본의 집중과 노동의 분산 그리고 후자가 노동의 분산과 자본의 분산이라는 서로 다른 상황에서 자본과 노동 사이의 관계의 새로운 재편성을 가져온다는 사실을 제시하고 있다. 즉, 프랑스가 영국에 비해 자본이 노동보다 유리한 입지를 갖는다는 사실이다. Hall, 1986 참조.

15) 이탈리아 정치경험에서 일반화된 변형주의는 정치엘리트들이 정략적인 이해에 따라 소속

정치권력의 근본적 변화를 가져오지 못했다. 경상북도의 민정당과 충청도의 신민주공화당과 경상남도의 통일민주당 사이의 1989년의 3당합당에 의한 김영삼정권의 등장과 전라도의 새정치국민회의와 충청도의 자민련 사이의 1997년의 2당선거연합에 의한 김대중정권의 성립이 바로 그것이다. 결국 문민정부니 국민의 정부니 하는 화려한 수사의 배후에는 특정 지역을 연고로 하는 기존 정치세력들 사이의 제휴가 자리잡고 있는 것이다.

〈표 4〉는 정치권력의 변화를 보여주고 있다. 표면상 김영삼정권은 경상권력으로서 과거 권위주의 정권과 연속성을 지닌다면, 이와 달리 김대중정권은 전라권력으로서 이전과는 단절을 가져오고 있다. 그러나 김영삼정권은 비록 그 출발은 권위주의세력과의 제휴에 의해 가능했지만 ‘역사바로잡기’에 그들의 청산을 차후 시도했다는 점에서, 지난날 권위주의 시대의 인사들을 신체제에 포함시킨 김대중정권과는 서로 다르다고 볼 수 있다. 김대중정권은 전라권력을 정점으로 권위주의 세력과 연대했다는 점에서 정치권력의 기본적 교체를 가져오는데 성공적이지

〈표 4〉 국가 요직의 지역편중 변화(1963-2000)

기간	지역						전체%
	영남	호남	서울-인천	충청/경기	기타		
제3, 4공화국(1963-80)	30.1	13.2	14.1	13.9	28.7	100(N=432)	
제5공화국(1981-88)	43.6	9.6	18.0	13.5	15.3	100(N=156)	
제6공화국(노태우)(1988-93)*	37.0	14.8	22.2	11.1	14.9	99.9(N=27)	
김영삼 문민정부(1993-94)	36.0	17.4	19.8	16.3	10.5	100(N=86)	
김대중 국민정부(2000. 2)**	21.4	35.7	14.3	10.7	17.9	100(N=28)	

출처: 1963-88 김만흠, “편중된 인사가 지역감정을 가져온다,” 신동아 1998년 3월호.

1988-94 동 원모, “Civilian Democracy and the Politics of Leadership Change,” a Research Paper presented to the International Seminar on Continuity and Change in Contemporary Korea: The Impact of Democratic Reform, The Carnegie Council on Ethnic and International Affairs, New York, NY, June 14-15, 1994.

주) *노태우 정부의 첫 정부조직만을 포함.

**월간 조선, 2002년 2월호.

정당까지 바뀌어가며 집권을 도모하는 것을 의미한다. 그 결과 권위주의의 청산은 지체되고 오히려 구체제의 정치엘리트들이 신체제의 정치엘리트들이 민간정부안에 공존하게 된다.

못했다.

5. ‘이중적 민주주의’의 등장

한국 민주주의는 외양에 비해 아직 실속이 덜 찬 것으로 보인다. 실질적 민주주의와 절차적 민주주의 사이의 간격은 제쳐놓고라도 최소민주주의조차에서도 국민의 대표성과 정부의 책임성이 제대로 구현되어 있지 못하기 때문이다. 여야정당들의 정책형성 기능이 취약하다 보니 시민의 다양한 이해 대변이 제대로 이루어지지 못함으로써 국민의 대표성이 왜곡되고 있다. 행정부 독주아래 삼권분립의 경시는 ‘수평적 책임성’ (horizontal accountability)의 훼손과 또한 정부의 시민사회에 대한 통제는 ‘수직적 책임성’ (vertical accountability)의 약화를 가져오고 있다.¹⁶⁾

비교시각에서 볼 때 한국은 권위주의로부터 이행을 넘어 민주주의의 공고화에 돌입해 있다고 할 수 있다. 그러나 권위주의와 민주주의라는 이분구조로는 한국 민주주의의 위상을 파악하기 어렵다. 이점에서 한국 민주주의의 현주소를 정확히 알기 위해서는 민주주의를 절차적 수준에서 세분화할 필요가 있다. 비교적 공명하고 자유로운 선거가 이루어지고 있다는 점에서 선거민주주의의 단계에 도달해 있지만 사회적 및 정치적 권리가 시민 모두에게 확보되어 있지 못하는 점에서 자유민주주의의 단계에까지는 이르고 있지 못하다고 볼 수 있다.¹⁷⁾ 대체로 한국을 위시한 대부분의 신생 민주주의 국가들은 보편적 선거제도의 도입을 통해 수평적 정권교체에 이르는 수준에 도달해 있지만 여전히 불완전한 포용과 경합이 이루어지는 가운데 정부의 책임성과 국민의 대표성이 잘 조화되지 못하고 있는 것이다.

일반적으로 민주화 방식이 민주주의의 형태에 적지 않은 영향을 미친다고 볼

16) 책임성에 관해서는 O'Donnell, 2001을 보라.

17) 쇠들러(Schedler, 2001: 151)는 권위주의와 선진민주주의(advanced democracy) 사이에 선거민주주의와 자유민주주의를 위치시킨다. 필자의 소견으로는 선진민주주의가 오늘의 구미국가에서 발견되는 절차적 민주주의의 완성태로서 정부의 책임성과 국민의 대표성이 잘 구현되고 있는 것이라면, 선거민주주의와 자유민주주의는 경합(contestation)과 포용(inclusion)이 지켜지지만 그 정도가 서로 다른 것을 의미한다고 볼 수 있다.

때(Karl and Schmitter, 1991), 한국 민주주의가 선거민주주의 단계를 넘지 못하고 있는 주 이유는 권위주의로부터 민주주의로의 이행과정에서 찾을 수 있다. 한국에서 민주주의 이행은 민주화에 대한 밑으로부터의 도전에 직면하여 반체제집단의 온건파와 구체제의 개혁파 사이의 타협에 의해 가능했다. 이러한 ‘거래에 의한 이행’(transition by transaction)은(Mainwaring, 1992) 불행히도 정치엘리트 수준에서 정치적 협약을 가져왔지만 전체사회 수준에서 사회적 협약을 이끌지 못했다. 한국 민주화 과정에서 지식인, 학생, 노동자, 시민의 역할이 컸다면 정치엘리트들은 권력장악 내지 유지에 화급했던 나머지 민주주의의 활성화를 위한 사회적 협약을 이끄는데 거의 관심을 갖지 못했다.¹⁸⁾ 이는 김영삼정권과 김대중정권이 서로 정도의 차이는 있지만 구체제와 신체제 사이의 혼합정체의 성격을 갖게 된 것과 무관치 않다. 두 민간정부는 결국 인적청산의 미비로 인해 체제쇄신에서 광범한 개혁의 추진에도 불구하고 소기의 성과를 거둘 수 없었던 것이다.

한국 민주주의는 미국식 권력구조를 전형으로 하고 있다. 비록 연방주의와 양원의회라는 점에서 미국과 차이가 있지만 한국은 대통령중심제와 삼권분립의 이상을 미국식 민주주의에서 찾고 있는 것이다. 그러나 한국 민주주의는 실제에서 미국식과는 상당한 일탈을 보이고 있다. 첫째로, 입법·행정·사법 삼부는 행정부에 의해 장악됨으로써 삼권분립이 제대로 이루어지고 있지 못하다. 그러므로 입법부나 사법부의 자율성은 상당히 훼손되어 있다. 둘째로, 지나칠 정도로 강력한 대통령의 힘이다. 이러한 ‘제왕적 대통령’(imperial presidency)¹⁹⁾의 병 리트정당²⁰⁾으로서

18) 이점에서 김대중정권의 1998년 봄의 노사정합의는 일종의 사회적 협약으로서 중요한 의미를 지닌다. 그러나 이 당시 노사정합의는 경제위기에 따른, 마치 경제주체들 사이의, ‘마지 못한’ 합의로서 그 이후 아무런 진전이 이루어지지 못해 왔다는 한계를 갖는다. 이는 처음부터 노사정위원회에 합당한 법적 위상을 부여하지 못함으로써 나타난 당연한 결과이기도 하다. 노사 사이의 오래된 신뢰 부족과 두 개 조직으로 갈라진 노동계의 현실 또한 노사정위원회의 허약한 위상을 설명해 줄 수 있다.

19) 흥미롭게도 제왕적 대통령이란 쉐레징거가 그의 책 *Imperial Presidency in America*(1973)에서 미국 대통령을 빗대어 한 논의인데 한국에 더 설득력을 갖고 있다. 한국의 1987년의 개정헌법은 대통령 5년 단임제를 채택하면서 대통령에게 비상선포, 계엄령, 국가안보를 위한 국민법은 대통령 5년 단임제를 채택하면서 대통령에게 비상선포, 계엄령, 국가안보를 위한 국민투표 등 막강한 권한을 부여하고 있다. 그러므로 대통령선거 기간 중에 출몰하는 정략적 개헌논의가 아니라 민주주의의 정착을 위한 현 대통령제에 대한 검토가 내각책임제와 이원집

국민을 위한 정책형성에 소극적이라는 점이다. 정당들이 수시로 헤쳐모여를 통해 해산 혹은 결성됨으로써 국민의 이해대변을 위한 정당정치 기능이 취약할 수밖에 없다.

한국은 전통적으로 강한 국가에 비해 약한 시민사회라는 특징을 갖는다. 비록 민주화 투쟁 과정에서 시민사회는 괄목할만한 성장을 거듭하였지만 국가에 의한 통제와 회유는 여전하다. 김영삼정권과 김대중정권을 통해 정치적 기회구조의 확장은 민중진영과 시민진영의 사회운동단체들의²¹⁾ 입지는 커졌지만 두 정권에 의한 주요 인사들의 영입은 국가에 의한 시민사회의 자유도를 제약하여 왔다. 더욱이 국가와 시민사회를 매개할 정치사회는 정당정치의 취약으로 인해 주요 사회계급과 집단들의 다양한 이해를 정책화시키는데 성공적이지 못해 왔다. 한국사회의 성, 세대, 계층, 지역, 이념상의 다양성과 갈등을 수용하는데 정당정치는 무기력했다. 이는 이미 지적한 바와 같이 정당정치가 엘리트정당 수준에서 지역 기반을 중심으로 운영되고 있기 때문이다. <표 5>는 1987년, 1992년, 1997년 대통령선거에서 지역주의가 악화되고 있음을 잘 보여주고 있다. 여기서 국민들의 정당 선호가 이념과 정책 보다 인물과 지역에 의해 이루어지고 있음을 알 수 있는 것이다. 특히 2000년 제16대 국회의원선거를 보면 새천년민주당은 전라남북도를 석권하고(29석 중 25석), 한나라당은 경상남북도를 독점하고(65석 중 64석), 그리고 자유민주연합은 충청남북도를 지배하고 있다(24석 중 11석). 즉, 수평적 정권교체 이후 지역감정은 오히려 커지고 있는 것이다.

한국 민주주의는 김영삼정권의 세계화 정책과 김대중정권의 신자유주의적 구조조정을 거치는 동안 개선되기 보다 후퇴한 것으로 보인다. 두 민간정부에 의한 위로부터의 개혁 추진은 제왕적 대통령의 심화를 가져왔으며 행정부에 의한 독주를

정제의 장단점과 아울러 장기적인 안목에서 필요하다.

20) 서구의 정당사는 정당의 발전이 엘리트정당, 대중정당, 중도통합정당(catch-all party), 그리고 카르텔정당의 순서로 이루어졌음을 보여준다. 한국의 주요 정당들은 특정 인물을 중심으로 지역연고에 의해 움직인다는 점에서 전국적 대중기반이 미약하다. 엘리트정당 수준을 넘어서지 못하고 있는 것이다.

21) 논의의 편의상 필자는 사회운동단체들을 참여연대와 같은 민중진영과 경제정의실천연합과 환경운동연합과 같은 시민진영으로 구분한다.

〈표 5〉 역대 대통령 선거의 지역별 투표 성향(1987-1997)

대통령선거	1987 대선				1992 대선				1997 대선			
대선후보 지역	노태우	김영삼	김대중	김종필	김영삼	김대중	정주영	박찬중	김대중	이회창	이인제	권영길
총 득표율	36.6	28.0	27.1	8.1	42.0	33.8	16.3	6.4	39.7	38.2	18.9	1.2
서울	30.0	29.1	32.6	8.2	36.4	37.7	18.0	6.4	44.9	40.9	12.8	1.1
인천	39.4	30.0	21.3	9.2	37.3	31.7	21.4	7.9	38.5	36.4	23.0	1.6
경기	41.4	27.5	22.3	8.5	36.3	32.0	23.1	6.9	39.3	35.5	23.6	1.0
강원	59.3	26.1	8.8	5.4	41.5	15.5	34.1	6.9	23.8	43.2	30.9	1.0
대전 ^a					35.2	28.7	23.3	11.2	45.0	29.2	24.1	1.2
충청북도	46.9	28.2	11.0	13.5	38.3	26.0	23.9	9.4	37.4	30.8	29.4	1.3
충청남도	26.2	16.1	12.4	45.0	36.9	28.5	25.2	6.7	48.3	23.5	26.1	1.0
대구	70.7	24.3	2.6	2.1	59.6	7.8	19.4	11.7	12.5	72.7	13.1	1.2
울산 ^b									15.4	51.4	26.7	6.1
경상북도	66.4	28.2	2.4	2.6	64.7	9.6	15.7	8.2	13.7	61.9	21.8	1.5
부산	32.1	56.0	9.1	2.6	73.3	12.5	6.3	6.6	15.3	55.3	29.8	1.2
경상남도	41.2	51.3	4.5	2.7	72.3	9.2	11.5	5.5	11.0	55.1	31.3	1.7
광주	4.8	0.5	94.4	0.2	2.1	95.8	1.2	0.4	97.3	1.7	0.7	0.2
전라북도	14.1	1.5	83.5	0.8	5.7	89.1	3.2	0.8	92.3	4.5	2.1	0.4
전라남도	8.2	1.2	90.3	0.3	4.2	92.2	2.1	0.6	94.6	3.2	1.4	0.2
제주도	49.8	26.8	18.6	4.5	40.0	32.9	16.1	8.8	40.6	36.6	20.5	1.4

출처: 중앙선거관리위원회(Kim, 2000: 182)

주) a. 1987년 대선에서의 대전 투표는 충청남도에 포함되었다.

b. 울산의 경우는 1997년 때만 별도로 따로 계산하였다. 그 이전에는 경북의 투표에 포함되었다.

가져옴으로써 삼권분립을 더욱 어렵게 만들어 왔다. 이러한 제왕적 대통령과 행정부 독주에는 지난날 유교문화의 국가주의적 요소가 연관되어 있지만, 세계화와 구조조정을 빠른 시일 안에 완료하겠다는 관료기술적 개혁 추진 방식에서 기인하고 있다. 전지구화의 추세속에 감춰져 있는 효율과 경쟁의 시장 논리가 신자유주의적 구조조정을 통해 현재화됨으로써 참여와 평등을 위한 민주주의의 진전을 가로막고 있는 것이다. 물론 이것은 비단 한국만의 문제는 아니다. 전지구화와 구조조정을 겪고 있는 아시아, 아프리카 및 라틴 아메리카 대부분의 나라들의 고민이기도 하다. 아쿠나와 스미스(Acuna and Smith, 1994: 41-49)에 의하면, 라틴 아메리

카 국가들은 신자유주의적 구조조정의 와중에서 네 가지 기로에 서게 된다. 첫째로, '유기적 위기' (organic crisis): 구조조정의 실패로 인한 사회정치적 긴장이 늘어나면서 사회 계급과 집단들 사이의 통제불가능한 싸움. 둘째로, '쪼개진 배제적 민주주의' (fragmented and exclusionary democracy): 신자유주의적 구조조정을 추진하기 위한 잉여배제적 사회경제정책으로 인한 사회 계급과 집단들 사이의 분열. 셋째로, '융합적 민주주의' (inclusionary democracy): 사회정치적 협약에 의해 사회 계급과 집단들의 다양한 이해의 수용. 그리고 넷째로, '이중적 민주주의 정권' (double democratic regime): 전략적으로 중요한 소수의 사회정치적 행위자의 포섭과 다수의 계급과 집단들의 배제가 그것이다. 이러한 비교경험에서 볼 때 김영삼정권이 민주주의에 대한 명확한 설계없이 세계화 정책을 추진하였다면 그 결과는 정권 말기에 겪은 유기적 위기라 할 수 있다. 그리고 김대중정권은 노사정합의를 시도하였지만 근본적으로 정치사회와 시민사회 안에서 일부를 제휴세력으로 끌어들이면서 나머지는 무시하는 이중적 민주주의 정권의 성향을 띠고 있다.²²⁾ 구조조정을 포함하는 개혁 추진 과정에서 자민련과 일부 사회운동단체와 연대하면서 여러 이익집단들에게 서로 다른 보상을 주려한 것이 그 증거라 할 수 있다. 김대중정권아래에서 민주주의는 이중적이 되어버린 것이다.

6. 맺음말

한국의 민주주의가 양질의 것이 되기 위해서는 갈 길이 멀다. 제3과 민주화의 비교경험에서 볼 때 한국의 민주주의는 정부의 책임성과 국민의 대표성의 측면에서 그간의 엄청난 성취에도 불구하고 근본적 한계를 노출하고 있다. 국가와 시민

22) 김대중정권 아래의 일련의 부정부패도 이러한 맥락에서 설명가능하다. 최근의 부정과 비리에는 대통령의 아들들, 대통령영부인의 조카들, 청와대 수석들, 정부 각료들, 여당 고위간부들 등이 관련되어 있다. 이렇듯이 지난 날에는 감춰지기 쉬었던 권력형 부정부패가 들춰지게 된 배경에는 민주화이후 국민의 감시능력이나 국가권력의 투명성이 늘어나고 있다는 사실이 자리잡고 있다. 그럼에도 이러한 권력형 부정부패가 끊이지 않는 이유는 최고 권력을 둘러싼 복합적인 정관경 유착의 결과라는 점에서 민주주의의 이중성을 본다.

사회의 관계는 여전히 대칭적이지 못하며, 양자를 매개하는 정치사회 또한 취약하다. 무엇보다도 한국사회의 다양한 이해를 결집, 대변, 조정해 주어야 할 정당들은 여전히 연고주의와 고객주의에서 헤쳐 나오지 못함으로써 시민사회안의 상충적인 계급적, 집단적, 부문적 이해를 정책화시키는데 크게 기여하지 못하고 있다.

특히 김영삼정권과 김대중정권은 세계화 정책과 구조조정 정책 추진 과정에서 의회주의를 통한 문제해결보다 명령주의와 조합주의에 의존함으로써 민주주의의 대의성을 왜곡시켜왔다는 책임을 면하기 어렵다. 오늘의 민주주의가 정체하게 된 이유도 김대중정권에 들어와서 소수의 포섭과 다수의 배제라는 이중적 전략을 택하였기 때문이다. 바로 '이중적 민주주의'의 등장이다.

이 글에서 우리는 정당교체를 포함하는 민간정부의 연속적 등장이 민주주의의 심화에 필요조건이지만 충분조건은 아니라는 사실을 확인할 수 있다. 민주주의의 성쇠는 전지구화와 구조조정이라는 외생적 변수에 의해 영향을 받고 있음을 아울러 목도할 수 있다. 정치문화와 사회구조라는 내생적 변수는 여전히 의의를 지니고 있지만 전지구화와 구조조정 또한 경시하기 어려운 중요성을 지닌다. 라틴 아메리카와 동부 유럽의 발전 경험은 민주주의가 전지구화의 영향아래 구조조정 때 따른 사회경제적 성과에 따라 진전되거나 후퇴한다는 사실을 가르쳐 준 바 있다. 원래 구조조정이 지니는 권력과 부의 재분배 역학은 그 실익을 둘러싸고 사회내의 주요 계급들과 집단들 사이의 이해갈등을 유발하기 마련이다. 구미국가들과 달리 개발도상국가들의 민주주의는 그러한 이해갈등을 해소할 수 있는 절차적 합의기제를 아직 지니지 못하고 있다. 제3파 민주주의가 이행이후 공고화 단계에서 지체되고 있는 이유도 구조조정 과정에서 불가피하게 나타나는 사회갈등과 정치균열을 극복할 수 있는 문화, 제도, 규범, 절차가 허약하기 때문이다. 그러므로 한국으로서는 앞으로 보다 늘어날 사회정치적 긴장을 해결할 수 있는 민주주의의 심화가 급선무라 할 수 있다. 이는 한국의 경험이 제3파 민주주의 국가들에 주는 주요한 교훈이기도 하다.

두 민간정부인 김영삼정권과 김대중정권이 전지구화와 구조조정을 통해 한국을 보다 부강한 나라로 만들려는 역사적 사명감을 가졌음은 물론이다. 그러나 두 민간정권은 개혁이란 명분에 집착한 나머지 가시적 비전과 구체적 전략에 소홀히

함으로써 전지구화와 구조조정을 오도한 감이 없지 않다. 특히 그들은 개혁명분에서 공유하는 바가 많았으나 지역주의에 편승하여 서로를 부정함으로써 개혁을 위한 세력연합을 꾀하는데 실패하였다. 더욱이 그들은 법치 보다 인치에 의존함으로써 개혁의 일관성과 투명성을 유지할 수 없었다. 무리한 세계화 정책과 신자유주의적 구조조정 정책을 개혁으로 포장하였지만 그것이 성공하기 어려웠던 배경이다.

전지구화된 자본주의안에서 한국이 앞으로 생존.번영하기 위해서는 구조조정은 피할 수 없는 과정이다. 그러므로 전지구화와 구조조정에 대한 새로운 접근이 요구된다. 자본주의에도 영미식, 독일식, 스칸디나비아식, 일본식, 싱가포르식 등 여러 가지 방식이 있듯이 전지구화와 구조조정에 대해 보다 자아준거적인 시각이 중요하다. 전지구화와 구조조정이 지니는 득실과 명암을 우리의 실정에 맞게 소화, 흡수할 수 있는 탄력적 운영이 우리에게 필요한 것이다.

- 금융감독원(1999), 금융기관 부문 아웃소싱 관련 자료, 서울대학교 사회발전연구소, 1996.
《한국의 개혁, 세계의 개혁》, 서울대학교 사회발전연구소.
- 최장집(1998), “김대중정부의 개혁방향과 전략에 관한 하나의 소고,” <당대비평>, 1998년 여름호.
- Acuna, Carlos H, and William C. Smith (1994), “The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform,” Pp. 17-66 in William Smith, Carlos H. Acuna, and Eduardo A. Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*, New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Bowles, Samuel, Herbert Gintis, and Bo Gustafson (eds.) (1993), *Markets and Democracy: Participation, Accountability and Efficiency*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dasgupta, Biplab (1998), *Structural Adjustment, Global Trade, and the New Political Economy of Development*, London and New York: Zed Books.
- de Schweinitz, Karl (1964), *Industrialization and Democracy: Economic Necessities and Political Possibilities*, New York: Free Press.
- Evans, Peter B. (1996), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gamarra, Eduardo A. (1994), “Market-Oriented reforms and Democratization in Latin America: Challenges of the 1990s,” Pp. 1-15 in Smith, Acuna, and Gamarra, *op. cit.*
- Gills, Barry K. and Dongsook S. Gills (2000), “Globalization and Strategic Choice in South Korea: Economic Reform and Labor,” Pp. 29-53 in Samuel Kim (ed.), *Korea's Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, Stephan (1992), “Economic Adjustment and the Prospects for Democracy,” Pp. 319-350 in Haggard and Kaufman, *op. cit.*
- Haggard, Stephen and Robert R. Kaufman (eds.) (1992), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Halperin, Sandra (1997), *In the Mirror of the Third World: Capitalist Development in Modern Europe*, Ithaca and London: ornell University Press.
- Held, David (1995), “Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?” *Political Studies* 40(Special Issue): 10-39.

- Hirshman, Albert O. (1971), *A Bias for Hope: Essays on Development in Latin America*, New Haven: Yale University Press.
- Hoogvold, Ankie (1997), *Globalization and the Postcolonial World: The New Political Economy of Development*, London: Macmillan Press.
- Kahler, Miles (1990), "Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment," Pp.33-61 in Nelson, *op. cit.*
- Karl, Terry Lynn and Philippe C. Schmitter (1991), "Modes of Transition in Southern and Eastern Europe, Southern and Central America," *International Social Science Journal*,
- Kaufman, Robert, and Barbara Stallings (1989), "Debt and Democracy in the 1980s: The Latin American Experience," Pp. 201-223 in Stallings and Kaufman, *op. cit.*
- Kim, Byung-Kook (2000), "Electoral Politics and Economic Crisis, 1997-1998," Pp. 173-210 in Larry Diamond and Byung-Kook Kim (eds.), *Consolidating Democracy in South Korea*, Boulder.London: Lynne Rienner.
- Kim, Dae Jung (1993), *Mass-Participatory Economy: Korea's Road to World Economic Power*, Lanham. New York.London: University Press of America, Inc.
- Kurth, James (1979), "Industrial Change and Political Change: A European Perspective," Pp. 319-362 in David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lele, Jayant, and Kwasi Ofori-Yeboah (eds.) (1996), *Unravelling the Asian Miracle: Explorations in Development Strategies*, Geopolitics and Regionalism, Dartmouth: Aldershot.
- Lim, Hyun-Chin and Suk-Man Hwang (2000), "The Political Economy of Structural Adjustment in South Korea: Reality and Facade," Paper presented at the 12th Meeting on Socio-Economics, London, London School of Economics, July 7-10, 2000.
- Lipset, Seymour M. (1959), "Social Requisites of Democracy," *American Political Science Review* 53(March): 69-105.
- Mainwaring, Scott (1992), "Transition to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues," Pp. 294-341 in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Norte Dame, IN: University of Norte Dame Press.
- Nelson, Joan M. (ed.) (1990), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1979), *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- _____ (2001), "Illusions about Consolidation," Pp. 113-130 in Diamond and Plattner, *op. cit.*

- Pereira, Carlos B., Jose Maria Maraval, and Adam Przeworski, 1993. *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- _____, 1994. "Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach," Pp. 181-212 in Smith, Acuna, and Gamarra, op. cit.
- Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas, 2001. "What is Democratic Consolidation?" Pp. 149-164 in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Self, Peter, 1993. *Government by the Market?: The Politics of Public Choice*, London: MacMillan.
- Smith, William C., Carlos H. Acuna, and Eduardo A. Gamarra (eds.), 1994a. *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- _____, 1994b. *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Smith, William C. and Roberto P. Korzeniewicz (eds.), 1997. *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Boulder, CO: North-South Center Press.
- Sorros, George, 1997. "The Capitalist Threat," *The Atlantic Monthly*, 279(2):45-58.
- Stallings, Barbara, and Robert Kaufman (eds.), 1989. *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, CO: Westview Press.
- Tardanico, Richard, and Rafael M. Larin (eds.), 1997. *Global Restructuring, Employment, and Social Inequality in Urban Latin America*, Boulder, CO: North-South Center Press.
- Toynbee, Arnold J., 1948. *A Study of History*, Vol. II, London. New York. Toronto: Oxford University Press.
- Wade, Robert, 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wood, Ellen M., 1997. "Labor, the State and the Class Struggle," *Monthly Review*, 49(July-August):1-17.

Globalization, Restructuring and Democracy: The Case of Korea in A Comparative Perspective

Hyun-Chin Lim*

Korea has undergone globalization and restructuring over the last decade that have no small impacts on political transformation. Although a classic conflict between democracy and capitalism is much debated in the existing literature, no systematic attempt has been made to link democracy with globalization and restructuring take together. The present paper attempts to fill this theoretical and empirical gap by investigating, with a case study of Korea, the understudied relationship among globalization, restructuring and democracy. It is argued in the paper that i) the Kim Young Sam regime's *seguehwa* drive and the subsequent Kim Dae Jung regime's neoliberal structural adjustment have brought in social realignment and political change, and ii) democracy has ceased to consolidate in the process of increasing ideological, regional and class conflicts. The Kim Dae Jung regime has sought to establish an alliance with a strategic segment of political society and civil society while to exclude the majority of the social and political actors. This dual strategy of inclusion combined with exclusion has resulted in emerging 'double democracy'. From a comparative perspective, Korea has succeeded in avoiding falling in 'exclusionary democracy' or 'organic crisis', as experienced by most of Latin American

*Dept. of Sociology, S.N.U, Professor. Social Development, Coparative Sociology, Political Sociology. "Labor and Democratization in South Korea," *Labor Movements in Recent Transitions to Democracy*, 2000, 1; "Corporatism Revisited: Labor Movements in Korea," *Social Movements in East Asia*, 2000, 1; "The State and Society in Democratic Consolidation of South Korea," *The World After the Cold War: Issues and Dilemmas*, 1999, 4; "Social and Political Dimension of National Security in Korea, 1948-1999," *Asian Perspective*, 1998, 4.

countries. Confronting with growing sociopolitical tensions, however, Korea needs to find out institutional mechanism to manage such conflicts.