

민주화의 사회적 동학*

사회민주화와 삶의 질

송호근**

이 글은 한국의 정치민주화가 사회민주화에 어느 정도 공헌하였는지 평가하는 데 목적을 둔다. 최근의 민주화론은 분석의 정확성과 논리적 일관성의 문제 때문에 분석대상을 주로 정치적 영역에 국한시키는 경향이 있는데, '총체적 구조변동'의 관점에서는 아무래도 부분적임을 면치 못한다. 이 논문은 민주화의 분석시각을 전체사회 영역으로 확대하여 정치민주화와 사회민주화의 상호관계를 종체적으로 조명하는 분석틀을 '민주화의 동학'(social dynamics of democratization)으로 규정하고, 이를 토대로 정치민주화의 양식과 사회적 결과를 평가하였다. 구조변동으로서 민주화가 사회적 삶의 질에 미치는 영향을 경제적 풍요와 분배, 정치적 참여와 이익대변, 공정하고 합리적인 사회제도와 관행 등 세 가지 측면으로 구분하고, 사회민주화에 해당하는 세번째 측면에 분석의 초점을 맞추었다. 민주화는 정치적 권리(참여와 이익대변), 경제적·산업적 권리(물질적 풍요), 시민적 권리(합리적 제도)를 증진한다. 사회적 삶의 질은 이것의 종체적 효과로서 얻어지는 결과적 산물이다. 그러나 한국의 정치민주화는 집권세력의 이질성, 지배이데올로기의 한계, 개혁연합의 기반 결여 등으로 인하여 극히 제한된 범위내에서 진행되었기 때문에 사회민주화는 지체되었다고 판단한다. 이 논문에서는 이러한 지체의 양상을 여섯 개의 하위영역을 대상으로 분석하였다.

1. '제도화'와 '공고화': 몇 가지 쟁점

70년대 중반부터 시작된 제3파의 민주화 물결이 점차 안정적 단계로 접어들면서

* 이 연구는 1995년도 교육부 인문·사회과학 중점 영역연구비 지원에 의한 것임.

** 서울대학교 사회학과

세계 사회과학계의 주된 관심은 ‘민주화 이행’으로부터 ‘민주주의 공고화’ 문제로 이동하였다. 이러한 사정은 한국의 사회과학계에도 마찬가지여서, 민주주의 공고화를 둘러싼 다양한 견해와 평가들이 제시되고 있다. 한국의 민주화는 이행기의 불확실성과 불안정성의 제1단계를 벗어나 민주적 관행과 게임규칙을 확립하는 제2단계로 진입하였다는 것이 일반적 평가이다. 신생민주주의가 생존하려면 정치적·경제적 비용을 감당할 체제능력의 배양이 필요하다. 정권교체에 대한 기득권 집단의 불만과 도전은 자칫 권위주의로 퇴행을 촉발시킬 우려가 있으며, 경제정책의 전면적 전환과 수정으로 경기침체가 장기화되면 신생민주주의에 대한 국민적 지지도가 급락하기 때문이다. 정치적 불안정과 경기침체는 각각 다른 촉발요인들을 갖고 있지만, 일단 한번 발생하면 서로 상승작용을 일으켜 신생민주주의의 관리능력을 저하시키고 권력집단의 내부균열을 초래한다. 그리하여 권위주의로 퇴행하거나, 민주화 이행이 지체된다.¹⁾

민주주의 공고화에는 정치적·경제적 비용의 최소화뿐만 아니라 정치행위자들 간 공정한 게임을 보장하는 규칙의 제도화가 필수적이다. 민주화론자들이 공고화의 기준으로서 가장 중시하는 최소한의 규칙은 바로 선거제도이다. 정당과 정치엘리트가 민주적 절차와 규칙이 허용하는 범위내에서 권력교체를 시도하고, 권력교체를 관할하는 규칙에 시민들이 절대적 신뢰를 보낼 때 그 정치체제는 민주적 공고화의 전제조건을 충족한다고 본다. 선거에서 패자가 패배를 가져온 동일한 규칙 외의 수단과 방법을 동원하여 권력을 장악하려 하고, 시민들도 선거를 통하여 창출된 체제에 합법성과 정당성을 부여하지 않을 때 체제의 지속성과 안정성은 반감된다. 공정 선거의 ‘제도화’란 합의된 규칙의 준수와 공정게임으로 도달한 결과적 상태를 수용하는 시민적 규범을 함께 요구한다. 이런 의미에서 보자면, 다극체제(polyarchies)에 관한 다알의 고전적 기준은 민주화의 최소한의 조건에 불과하다.²⁾ 대부분의 민

1) 수단과 수리남이 이 기간동안 권위주의로 퇴행한 사례이다. 베마, 피지, 가나, 구아나, 인도네시아, 레바논은 제2파에서 권위주의로 전락한 국가로 제3파 기간 동안에도 여전히 정치적 개방이 이루어지지 않았다. 한편, 경제적 침체로 민주화 이행이 지체되는(또는 지체된 비공고화protracted unconsolidation) 국가군은 남미에 집중적으로 분포되어 있다(Huntington, 1991: 14~16).

2) 다알이 제시한 일곱 가지 기준 중 네 가지는 선거에 관한 것이며, 세 가지는 정치적·사회적 자유에 관한 것이다.

주화론자들은 다알의 절차적 기준을 체제의 공고화 여부를 평가하는 출발점으로 설정하고, 이로부터 국가, 정치사회, 시민사회의 제도적 양상과 내적 일관성을 측정하는 여러 가지 지표들을 개발한다. 그런데 이렇게 도출된 지표와 분석도구들은 지나치게 서구중심적 편향성을 갖고 있으며 규칙과 제도화라는 외적 구조에 관심이 쏠려 있기 때문에 규칙이 배태된 사회적 맥락과 규칙이 작동하는 내적 기제에 대하여는 상대적으로 소홀하게 취급하는 단점을 갖는다. 다알의 기준은 민주체제를 가름하는 공통적 척도이기는 하지만, 제3파 기간동안 탄생한 신생민주주의(new polyarchies)가 작동하는 맥락과 시민의 행위양식은 서구의 전통적 민주주의(old polyarchies)가 보여준 양상과는 많은 차이가 있다. 즉, clientalism, caudillismo, paternalism 등의 특수주의가 정치적 행위양식과 제도화의 양식을 지배하는 사회에서는 공정한 규칙이 제도화되는 과정과 그 사회적 결과는 대단히 다르다. 최근에 번성하는 민주적 공고화에 대한 연구에는 전통적 민주주의의 역사적 경험과 발전경로를 최선의 준거로 설정하는 일종의 목적론적 성향(teleological flavor)이 강하게 배어 있다(O'Donnell, 1996). 한국을 포함한 신생민주주의의 민주화 이행과 공고화에 대한 제반 논의와 평가에서 주의를 요하는 것이 바로 이 점이다.

한국의 민주화에 대한 평가는 대체로 긍정적이다. 한국의 민주화는 군부를 위시한 권위주의체제의 권력핵을 거의 완전히 축출하고도 권위주의의 위협을 최소화할 수 있었으며, 이행단계의 초기에 나타났던 경기퇴행의 위험을 어느 정도 제거하였다.³⁾ 물론 민주화란 어둠상자와 같아서 신생민주주의가 당면할 미래상황을 미리저려하게 예견하는 것이 쉽지는 않지만, 적어도 한국의 민주화에 대하여는 그러한 성취를 바탕으로 어느 정도 확실한 언명이 가능하다는 점은 특기할 만하다. 한국이 민주화에 관한 대부분의 국제적 비교연구에서 긍정적 사례로 평가되고 있는 것은 이러한 이유에서이다(예를 들면, Haggard & Kaufman, 1991; Cheng, 1995; Cheng & Kraus, 1991; Im, 1994, 1995).

그러나 한국 민주화의 미래가 반드시 낙관적인 것만은 아니다. 이행단계에서 보여준 한국민주화의 제양상이 다른 국가와 비교하여 상대적으로 안정적이며 민주주의의 기준을 어느 정도 충족시키는 것이라고 할지라도 민주체제의 발전역량을 얼마

3) 1996년 하반기 이후 지속된 경기침체는 물론 민주화의 대가이다. 이에 대하여는 별도의 연구가 필요하다.

만큼 배양할 수 있을 것인가에 대하여는 아직 이렇다 할 확신을 갖기가 어려운 실정이다. 왜냐하면, 민주주의란 예정된 경로가 있는 것은 아니기 때문에 각 단계에서 의외의 요인들이 의외의 결과를 야기할 수도 있고, 국제적 환경으로부터 촉발되는 긴장이 민주발전에 새로운 장애요인으로 작용할 수도 있기 때문이다. 또한 민주화를 경험하는 사회의 내재적·맥락적 요인 때문에 이행단계에서 탁월한 성취가 반드시 공고화단계에서 성공을 보장해주는 것도 아니다. ‘이행의 논리’(transitology)와 ‘공고화의 논리’(consolidology) 간에는 본질적 차이가 존재하기 때문에 이행의 성공은 공고화의 성공에 필수요건은 되지만 충족요건은 되지 않는다는 쉬미터의 연구는 이러한 견해를 뒷받침한다(Schmitter, 1995).

이와 관련하여, 한국의 경우에도 두 가지 서로 다른 견해가 존재한다. 하나는 민주화 이행의 상대적 성공이 체제공고화에 공헌할 것이라는 낙관적 견해이며(Im, 1996), 다른 하나는 이행과정을 촉진한 요인이 오히려 공고화에 저해요인으로 작용할 것이라는 비관적 견해가 그것이다(Kim, 1996). 민주화 이행을 촉진한 요인이 민주적 역량의 발전에 제약요인으로 작용할 개연성은 얼마든지 존재한다는 점을 전제로 비관적 견해의 타당성을 인정하면서도 낙관적 입장에 더 비중을 신고 있는 전자의 경우, 사회적 통합성의 수준, 민족의 동질성, 경제성장의 기반과 경험, 광범위하게 발달된 중산층 등 한국사회가 갖고 있는 상대적 특성들이 민주발전의 개연성을 높이고 있음을 강조한다. 그리하여 낙관론을 개진하기에는 아직 재고할 소지가 많다고 전제하면서, “라틴아메리카와 동유럽과는 달리 한국의 신생민주주의는 공고화가 자체되지도 않았으며 권위주의적 퇴행상태에 있는 것도 아니다. 전반적으로 평가하건대, 민주주의 공고화를 촉진하는 요인들이 저해요인을 압도하고 있다”고 강조한다(Im, 1996: 32). 이와는 대조적으로, 비관론적 측면을 강조하는 견해는 한국의 민주화가 ‘절차적 차원의 성공’과 ‘실질적 차원의 실패’라는 이중적 면모를 갖고 있음을 지적하면서, 이행단계의 촉진요인들이 오히려 공고화단계에서 필요한 이해관심의 표출과 대변구조의 형성을 저해하는 양상에 주목한다. 민주주의란 이질적 집단과 이념적 차이에도 불구하고 사회적 동의를 구축해가는 방법과 절차, 그리고 게임규칙의 정립에 관한 문제이기 때문에 갈등요인이 배제된 동질적 사회상황이나 고도의 통합 수준은 오히려 민주화에 장애가 된다는 것이다(Kim, 1996: 2). 그리하여 “민선정부의 권위에 도전할 만한 사회조직체들이 정치사회 내부에 별로 발견되지 않는다. (.....) 더욱이, 종교와 계급이 정치적으로 아무런 의미를 갖고 있지 못하기

때문에, 한국인들은 어떤 분명한 대안을 발전시키거나 일관된 체계로 정책적 이해를 표출시켜 줄 정당을 만들어내지 못한다는 난점이 있다”고 지적한다(Kim, 1996: 3).

양자는 한국의 민주화가 적어도 이행단계에서는 어느 정도의 기준을 충족시키고 있다는 점에서는 견해를 같이 하지만, 공고화단계에 들어서서 얼마 만큼 실질적 민주주의(substantive democracy)에 근접할 수 있는가에 대하여는 견해를 달리한다. 견해의 차이는, 첫째, 민주주의의 발전과정과 각 단계에서 성취 하한선에 대한 서로 다른 입장과, 둘째, 민주화와 민주주의를 가름하는 개념과 기준의 문제에서 유래하는 듯이 보인다. 첫번째 쟁점과 관련해서는, 한국의 민주화가 여전히 이행단계에 놓여 있는지 아니면 이미 공고화단계로 접어들었는지 여부, 공고화단계에 들어섰다면 과연 실질적 민주화에 걸맞는 성취를 거두고 있는지 여부가 문제시된다. 이 문제는 두번째의 쟁점인 민주화와 민주주의 기준 및 조건과 직결된다. 전자는 기준 적용에서 역사적 특수성과 사회적 맥락에 따라 변용될 약간의 여지를 남겨 놓는 반면, 후자는 ‘이해관심의 형성과 표출’ 그리고 그것의 촉진자로서 이익집단과 정당조직의 발전정도를 평가의 가장 중요한 지표로 설정하고 있다는 차이가 발견된다.

이 논문은 낙관론·비관론의 적합성 여부를 진단하려는 데에 초점을 두지는 않는다. 대신, 민주체제에 요구되는 최소한의 조건을 수용하면서도 민주화론의 ‘목적론적 오류’에 빠지지 않고 한국의 민주화를 전체적으로 조망할 수 있는 시각을 모색하고, 이를 토대로 민주화의 사회적 결과, 특히 민주화가 사회적 삶의 질에 미치는 영향을 평가해보려는 데에 우선적인 관심을 두고 있다. 이를 위하여는 최근의 민주화이론에서 발견되는 단점을 우선 간략히 점검할 필요가 있다.

첫째, 민주화 이행과 공고화에 관한 최근의 이론적 작업들은 정치적 과정과 정치체제의 특성분석에 치우쳐 있다. 민주화는 국가-시민사회의 관계와 정치사회의 전면적 재편을 의미하므로, 정치적 과정이 일차적 분석대상이 되는 것은 당연하다. 이와 관련하여 두 가지 점이 지적될 수 있다. 1) 앞에서 언급하였듯이, 규칙의 제도화와 행위 간에는 항상 간극이 존재하기 마련이어서 정치적 과정이 민주적 절차의 제반기준에 합치된다고 하더라도 행위자의 규범은 다른 원리에 의하여 규제되는 경우가 많다. 공정경쟁과 합리성을 지향하는 제도와 특수주의적 가치관에서 유래하는 행위규범 및 행위자가 서로 병존하는 상태에서 정치민주화는 어떻게 평가될 수 있는가? 즉, 민주화에 대한 평가는 정치적 과정을 포함하여 사회적 차원의 문제까지

동시에 고려해야 한다는 점이다. 2) 같은 논지에서, 정치민주화와 사회민주화의 관계문제이다. 정치민주화는 사회민주화를 촉진하는 경우와 그렇지 않은 경우가 있는 반면, 사회민주화는 반드시 정치민주화를 촉진한다. 다시 말해, 사회민주화는 정치민주화의 필요조건이며 동시에 충분조건이다. 정치적 과정에 국한하는 민주화론의 약점이 여기에 있다(송호근, 1995).

둘째, 이 약점은 시민사회에 대한 이론적 관심에 따라 어느 정도 보완되기는 한다.⁴⁾ 국가-시민사회의 관계에 대한 심층적 논의는 민주화의 잠재력이 결국은 시민사회에 내재되어 있다는 토크빌적 문제의식에 주목하는 것이 사실이다. 그러나 이 경우에도 시민사회의 역사적 형성과 발전과정을 궁극적 준거로 설정하는 서구중심적 편향성의 문제가 제기된다.⁵⁾ 이 편향성은 자본주의의 발전에 편승한 문화확산의 논리를 따라 역사적으로 형성되었으며 급기야는 사회과학의 보편성을 명분으로 하여 외적으로 주어진 것이다. 서구의 민주주의는 ‘역사적 현상으로서 민주주의’의 우세한 유형이지만, 유일한 형태는 아니라는 점에서 서양 편향성을 갖는 민주화와 민주주의 입론을 동양사회에 그대로 적용하는 데에는 많은 무리가 따른다. 예를 들어, 한국을 포함한 유교문화권 국가의 민주화가 본질적 권력교체와 공정경쟁에는 이르지 못하고 다만 동의와 협력기제의 민주화에 그치고 있다는 헌팅تون의 비판은 가부장적 질서와 유기체적 국가관이 강력하게 자리잡은 한국의 민주화는 빠른 시일 내에 결코 실질적 민주화 수준에 도달하지 못할 것이라는 평가로 이어진다. 마찬가지로, 고전적 민주주의론자들의 어떤 이론을 대입하더라도 한국을 포함한 동양사회는 유럽의 민주적 성취를 결코 따라가지 못한다. 한 국가가 민주주의인지 아닌지를 판단하는 최소한의 기준은 “민주적 절차를 사회의 유일한 게임규칙 (the only game in town)으로 설정하고 있는지” 여부에 놓여 있다는 세보르스키의 언명 역시 제도의 형식적 합리성을 강조하기는 마찬가지이다(Przeworski, 1995). ‘사회의 유일한 게임’이라는 간략한 명제의 유용성에도 불구하고 게임행위자들을 지배하는 공식적·비공

4) 민주화에 대한 시민사회의 중요성은 누구도 부정하지 않는다. 시민사회는 민주화의 촉진자이면서 규제자이다. 김호기(1995) 참조.

5) 예를 들어, 부르주아지의 역할과 노동계급의 존재, 그리고 국가권력을 규제하고 감시하는 시민문화(civic culture)의 풍요로움 등의 서구적 문화유산은 자본주의의 세계적 발전과정에서 민주화를 촉진하는 보편적 요인으로 규정되었다. 그리하여 ‘취약한 시민사회’와 ‘강력한 국가’로 특징지워지는 동양사회와 이슬람사회는 민주주의와는 거리가 먼 문화권으로 간주되었다.

식적 행위양식과 가치관의 문제는 여전히 고려대상에서 제외되어 있다. 민주화 경로와 민주주의의 유형은 다양하다. 서구의 전통적 민주주의의 우월성 때문에 그것을 준거로 설정하는 것은 분석목적상 유용하다고 할지라도 민주체제의 발전 수준을 그와 동일한 기준으로 재단하는 것은 또 다른 문제이다. 민주화이론의 최근 경향을 검토하는 글에서 오도넬은 다음과 같은 반성을 촉구한다.

오해의 소지를 남기지 않기 위하여 분명히 해둘 것이 있다. 필자 역시 다원체제의 공식적 규칙이 지배하는 상황, 민주적 절차와 가치를 신봉하는 시민정신, 모든 사회영역에 대한 법의 공정한 적용, 평등한 사회 등을 (민주사회의 기준으로) 선호 한다. 그런데 나의 논의는 협존하는 여러 형태의 다원체제를 포괄적으로 비교분석 하는 복합적 과제에 필요한 개념적 도구의 적합성을 증진하려는 의도를 갖고 있다. 그것은 협존하는 다원체제의 특징들을 비목적론적·비종족중심적·긍정적으로 분석할 때에만 가능하다. 이러한 사실은 특히 북서부(Northwest) 지역의 ‘공고화된 민주주의’와 공통점이 별로 없거나 앞으로도 전혀 닮지 않을, 그래서 우리가 싫어하고 혐오하는 방식으로 제도화되는 다원체제를 분석할 경우에 더욱 그러하다 (O'Donnell, 1996: 18).

한국을 포함한 동양사회의 민주화를 적절히 분석할 개념과 기준이 여전히 궁색 한 것은 사실이지만, 위와 같은 관찰은 적어도 민주화론이 강조하는 ‘형식합리적’ 기준의 맹목적 적용을 막아주면서 이 글의 분석전략 및 목적과 관련하여 다음과 같은 세 가지 전제를 제공하여 준다는 점에서 의미가 있다.

- 1) 민주화의 경로와 민주주의 유형은 다양하기 때문에 민주주의의 제도화와 공고화를 평가하는 작업에서 반드시 전통적 다원주의의 경험을 절대시할 필요는 없지만, 적어도 민주주의에 요구되는 최소한의 기본요건을 분석의 출발점으로 설정하는 것은 적합하고 또 유용하다(기본요건의 수용).⁶⁾

6) 기본요건이란 다알의 고전적 기준과 체제의 대의성, 책임성 등을 가리킨다. 민주주의 공고화의 공통적인 기준은 제도화인데, 민주화론자마다 독자적이고도 다양한 기준을 제시한다. 오도넬은 민주화에 관한 주요 연구로부터 12가지 항목을 끌어낸다. 신도철은 그간의 연구를 종합하여 항목리스트를 만들었는데, 그 중에는 다음과 같은 중요한 기준들이 눈에 띤다: ‘정치지도자들의 민주주의에 대한 실질적 신념’, ‘선거와 다른 민주적 제도에 대한 엘리트들의 합의와

- 2) 민주화는 사회구조의 전체적 재편현상이기 때문에 정치적 과정뿐만 아니라 사회적 과정까지를 포괄적으로 조망하는 시각이 필요하다. 왜냐하면, 정치민주화는 사회민주화를 수반하지 않을 수도 있기 때문이다. 따라서 시민의식과 행위의 문제를 포함하여 사회적 영역의 변화과정을 포괄적으로 담아내는 분석이 요구된다(전체적 조망의 필요성).
- 3) 이는 결국 민주화가 시민들의 ‘삶의 질’의 향상으로 연결되어야 한다는 적극적 자세 때문이다. 정당, 정치엘리트, 권력집단의 경쟁과정을 합리적으로 규제하는 것은 결국 시민적 권리—시민권, 정치권, 사회권—증진에 목적이 있다. 다원체제의 형태가 다르더라도 ‘사회적 삶의 질’의 향상이라는 공통적 목적을 지향한다는 점을 인식하는 것이 중요하다(사회적 삶의 질의 향상).

이 글은 위 세 가지 전제를 바탕으로 한국의 정치민주화가 사회적 과정에 어떤 영향을 미치고 있으며, 역으로 거시적·미시적 사회과정이 정치민주화에 어떤 영향을 주고 있는지를 밝히고자 한다. 이를 정치민주화의 사회적 동학이라고 일단 규정한다. 따라서 논의의 초점을 정치민주화로부터 ‘사회적 삶의 질’로 옮겨 논의를 진행하고자 한다.

2. 민주화의 사회적 동학

1. 민주화의 사회적 결과: 분석틀

민주화 이행과 체제공고화로 이어지는 일련의 과정을 변동론적 관점에서 해석하면 구조변동에 해당된다. 더욱이 권위주의체제로부터 탈출을 꾀하는 민주화는 기존 제도의 균열과 해체, 행위와 의식의 변화, 정당성 판단의 기준 외해와 새로운 가치관의 형성 등 사회적 영역과 일상적 영역에서 극심한 혼란상태를 수반한다. 구조변동의 핵심은 사회적 통합이다. 즉, 민주화가 기존의 사회통합적 원리를 어떻게 대

대중의 참여’, ‘헌법질서의 수용과 확산 일상화’, ‘민주적 문화의 형성’ 등(O'Donnell, 1996, 각 주19; Shin, 1994).

체하고 새로운 원리를 구축하여 가는가의 문제로 해석할 수 있다. 민주적 규칙의 제도화란 권위주의 체제와는 질적으로 다른 행위이념과 원리를 사회적 통합의 새로운 기준으로 정착시키는 것을 의미하는데, 정당 및 정치엘리트와 시민들이 새로운 통합원리에 신뢰를 보내지 않으면 공정경쟁을 관할하는 합리적 규칙의 제도화가 이루어졌다 하더라도 사회적 통합의 수준은 제고되지 않는다. 말하자면, 질서의 불안정성이 지속되는 것이다. 질서의 불안정성이 지속되는 상태를 민주화론자들은 지체된 비공고화(protracted unconsolidation)라고 하는데, 사회집단간 합의 부재, 정치엘리트와 선거권자들 간 이념의 상충, 시민들의 요구수준이 국가의 관리능력을 훨씬 넘어서는 상태에서 공고화단계로 진입이 어려워진다. 정치적 개방 → 이행 → 공고화의 삼단계로 구성되는 민주화단계는 변동론적 관점에서 제도 균열 → 제도 해체와 형성 → 새로운 제도의 정립단계에 각각 대응한다. 민주화론이 가장 문제시하는 것은 물론 정치적 게임의 규칙과 제도이지만, 민주화가 사회의 총체적인 구조변동임을 감안하면 경제제도, 사회제도, 그리고 이 제도들이 지시하는 규칙과 규범을 준수하는 행위자의 의식까지 고려될 필요가 있다. 앞에서도 지적하였듯이, 최근의 민주화론은 분석의 정확성과 논리적 일관성을 위하여 이러한 일련의 과정을 정치적 영역에 국한시키는 경향이 있는데, ‘총체적 구조변동’의 관점에서는 아무래도 부분적임을 면치 못한다. 그리하여 민주화의 분석시각을 전체사회의 영역으로 확대할 필요가 있다. 이 논문에서는 이를 ‘민주화의 사회적 동학’(social dynamics of democratization)이라고 규정한다.

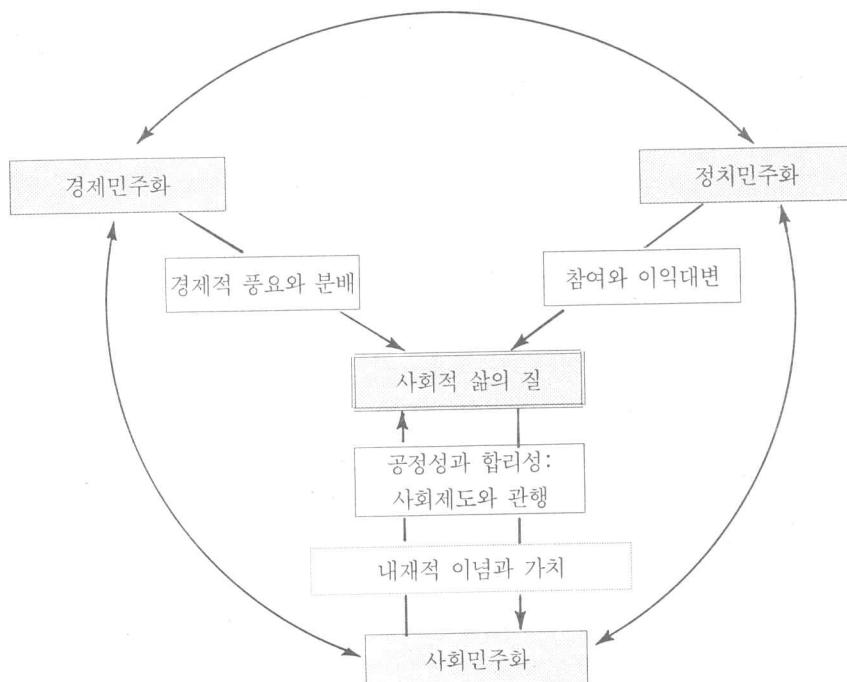
민주화의 사회적 동학은 앞 절에서 정립한 세 가지 전제로부터 출발한다. 그것은, 1) 민주화의 궁극적 목적과 평가기준은 ‘사회적 삶의 질’에 놓여 있다는 점이다. 이 경우, 합리성 중대가 민주화의 일차적 목적이지만, 민주적 합리성의 형성과 정착과정은 사회에 내재된 이념과 가치관에 의하여 굴절되거나 수정될 가능성을 배제하지 않는다. 예를 들어, 시장합리성이 유교문화와 서로 상치될 가능성을 인정하면서 시장합리성을 독특한 방향으로 촉진할 개연성도 있다는 점을 지나쳐서도 안 된다는 점이다(Kim, 1996). 2) 전체적 조망이다. 민주화의 사회적 영향은 정치민주화, 경제민주화, 사회민주화의 총체적 결과로 측정해야 한다. 정치적 과정의 합리화는 정치적 권리의 신장에 해당되기에 민주화의 한 부분을 구성할 뿐이다. 그러므로 사회적 삶에 직간접으로 영향을 미치는 경제적·사회적 제도개선을 포괄적으로 고려해야 한다. 예를 들면, 경제영역에서는 분배구조의 개선과 성장의 측면을, 사

회영역에서는 기회의 균등과 합리적 관행 및 의식의 확산과 같은 점들이 포함된다. 이를 포괄적으로 묶으면, 경제영역에서 풍요와 분배, 정치영역에서 참여와 이해대변, 사회영역에서 공정성과 합리성 증대가 곧 민주화의 사회적 성과를 구성하는 중요한 요소들인 셈이다. 3) 그럼에도, 민주화론자들이 강조해온 정치민주화와 체제의 특성을 가늠하는 중요한 요건들을 고려하지 않을 수 없다. 앞에서 지적하였듯이, 다원주의의 발전 수준과 체제공고화를 평가하는 항목들은 여전히 민주화 연구에 유용한 준거점을 제공한다.

〈그림1〉은 지금까지 논의로부터 도출된 ‘민주화의 사회적 동학’의 분석틀이다. 이 분석틀이 함축하는 내용을 간략히 서술하면 다음과 같다.

1) 구조변동으로서 민주화가 사회적 삶의 질에 미치는 영향은 세 가지 측면으로

〈그림1〉 민주화의 사회적 동학: 분석틀



구분된다. 경제적 풍요와 분배, 정치적 참여와 이익대변, 공정하고 합리적인 사회제도와 관행이 그것이다. 각각의 측면은 다시 하위정책영역으로 구체화 될 수 있다. 예를 들면, 경제적 풍요의 측면에는 생산과 소비의 민주화를 지향하는 정책패키지를 들 수 있고, 정치적 측면에서는 헌법질서, 정당과 선거제도, 권력분산의 기제(지방자치)를, 사회적 측면에서는 교육, 사법, 복지제도 등을 열거할 수 있다.⁷⁾ 물론, 각 영역에서 민주화의 대상이 되면서 사회적 삶의 질에 직간접으로 영향을 미치는 항목리스트는 한없이 길겠지만, 이 요소들은 모두 경제성장과 분배, 정치참여, 합리적 제도와 관행으로 묶일 수 있다. 각 영역에서 분석대상은 다음 절에서 논의할 예정이다.

- 2) 시민사회의 경계에 관한 문제이다. 위의 분석틀은 경제사회, 정치사회, 시민사회로 삼분된 영역구분을 전제로 하는 것처럼 보이지만, 실은 시민사회의 영역확장을 시도하고 있다. 다시 말해, 경제사회와 정치사회에서 진행되는 민주화 변동 중 사회적 삶의 질 향상과 직결되는 요인을 간과하지 않으려는 의도를 갖고 있다. 경제사회에서 민주화 대상은 생산과 소비영역이다. 이를 다시 구체화하면, 생산부문에서는 독과점 규제, 소유와 경영의 분리 및 기업민주화를 포함하고, 소비부문에서는 임금과 물가, 소득격차 완화정책 등을 포함한다. 정치사회에서는 정치적 권리의 확장과 증진에 관련된 정치적 과정이 중시된다. 선거제도를 위시한 정치엘리트 선발의 개방성과 정당성, 정당기제의 합리화, 권력분산 기제(지방자치) 등이다. 사회영역은 국가권력에 대한 시민사회의 규제력을 증진시키는 모든 항목(예, 사회조직의 민주화와 노사관계), 시민행위와 의식의 문제가 모두 포함된다(분석대상은 3절 참조). 이렇게 보면, 위의 분석틀은 사회영역의 민주화를 바탕으로 하면서 정치와 경제부문으로부터 산출되고 사회적 삶과 직결된다고 판단되는 변화의 영향력을 선택적으로 고려하고 있는 셈이다.
- 3) 각 영역의 인과관계에 관한 문제이다. 민주화를 촉발시키는 요인은 각각 다르다. 경제성장이 민주화의 촉발요인이 될 수도 있고(Lipset, 1961), 권력의 정당

7) 공고화된 민주체제의 요건을 다섯 가지 영역으로 구분하여 고찰하는 린쓰의 연구와 대조하면 위의 분석틀에는 국가영역에 속하는 '국가기구'를 제외하고는 모두 포함되는 셈이다(Linz & Stepan, 1995) 참조.

성이 붕괴되면서 정치제도의 균열과 해체가 야기될 수도 있으며(Huntington, 1968), 중간계급의 성장과 확대, 합리적 문화의 확산, 사회집단의 활성화가 폐쇄된 정체에 압박을 가할 수도 있다(Lipset, 1993; Diamond, 1994; Sorensen, 1993). 말하자면, 정치민주화, 경제민주화, 사회민주화는 서로 영향을 주고 받는 얹힌 관계를 형성한다. 그러므로 어느 한 영역에서 발생한 문제는 다른 영역의 문제를 증폭시키거나 역으로 흡수·해체되기도 한다. 그런데 한 영역의 문제가 다른 영역으로 파급되는 충격의 크기는 사회적 특성에 따라 다를 수 있다는 점도 중요하다. 각 영역간 얹힘의 정도가 낮아서 각 영역이 어느 정도 독자적으로 작동되는 사회를 상정할 수도 있겠고, 정치적 민주화 수준이 낮아도(오히려 낮았기 때문에) 경제성장이 지속되고, 사회집단의 참여요구가 상대적으로 높았음에도 정치적 개방이 오랜 동안 지체되었던 한국과 같은 사회도 존재한다.

- 4) 각 영역의 ‘민주화 과정’과 민주화 성취에 대한 ‘국민인식과 신뢰도’는 사회에 내재된 이념과 가치관에 의해 굴절된다. 우선, 과정의 문제이다. 남미처럼 clientalism과 caudillismo의 전통은 공정경쟁 규칙의 도입과 제도화를 개폐하는 수문 역할을 할 것이며, 동시에 양자가 적절히 병존하는 형태의 제도가 나타난다. 또는 다알식의 민주적 절차와 규칙의 내부에서 clientalism과 caudillismo는 손상되지 않은 채 정치엘리트의 행위를 지배할 것이다. 이러한 사정은 한국 역시 마찬가지이다. 합리적 선거제도가 정착되어도 여전히 명망가 중심의 엘리트가 선출된다거나, 정책과 행동프로그램이 서로 엇비슷한 정당정치가 지배적인 형태로 온존하는 현상을 공고화의 지체 내지 낮은 수준의 제도화로 규정하기는 어렵다. 이질성보다는 동질성과 통합성을 지나치게 강조해온 카톨릭국가의 경우 민주적 절차를 작동시키는 규율은 비민주적일 수가 있다. 그렇다고 이들 국가가 발전하는 경로와 성취를 민주적 공고화와 거리가 멀다고 평가하는 것은 적절치 못한 태도이다. 전통적 다원주의와 거리가 있는 특수주의적 가치관이 지배하는 사회의 민주화 과정을 평가하려면 사회 맥락적 의미에 좀더 충실할 필요가 있다. 이러한 분석태도는 민주화 개혁에 관한 국민적 신뢰와 인식을 이해하는 데에 필수적이다. 한국 국민은 평등주의적 심성을 강하게 지니기 때문에 분배정책이 혁신적이라 할지라도 비판적 태도를 견지할 개연성이 크다. 역으로, 반공주의와 반사회주의적 성향 때문에

집단이익을 표출하려는 정치적 태도에 대하여도 강한 거부감을 표명한다. 어떻게 보면, 이율배반적일 수도 있는 이러한 심성들은 사회의 내부에 뿌리깊게 자리잡은 이념과 가치관에서 유래한다. ‘지배이데올로기’는 지배집단에게는 권력재생산을 위한 발판이며 정책적 정당성을 보강하는 데에 활용되는 이념의 수원지이다.

- 5) 마지막으로, 민주화를 촉발하는 계기와 이행양식의 문제이다. 정치적 개방이 어디로부터 어떻게 발생하였는가의 문제와 그 결과로 진행된 민주화 이행의 양식이 무엇인가의 문제는 곧 사회민주화의 속도와 수준, 그리고 공고화의 양식과 한계까지를 좌우할 만큼 중대하다. 앞에서 서술하였듯이, 이행을 촉발한 요인이 공고화에 도움이 될 수도 있고, 저해할 수도 있다. 이행논리와 공고화의 논리는 별개의 것이다. 정치적 영역에서 촉발된 민주화는 정치영역에 국한될 가능성이 크고, 따라서 사회부문에 대한 파급효과는 대체로 작은 것이 특징이다. 이와는 대조적으로 사회영역으로부터 촉발된 민주화의 계기는 정치영역과 경제영역으로 증폭될 개연성이 크다. 왜냐하면, 발전된 시민사회는 정치민주화와 경제민주화를 수반하게 되지만, 시민사회가 취약한 경우 민주화는 정치지도자의 결단을 필요로 하기 때문이다. 이행의 양식은 시민사회의 발전수준과 민주화 계기의 발생기원에 직간접으로 관련된다. 이행과정이 사회집단에 의하여 이끌어지는가 혹은 정치엘리트에 의하여 주도되는가의 문제, 그리고 주요 행위자간 협약이 나타나는가, 나타난다면 어떤 형태의 협약인가 하는 문제가 곧 이행의 양식을 좌우하는 쟁점들이다.

2. 사회민주화: 영역과 특징

사회민주화는 ‘사회적 삶의 질’의 향상을 궁극적 목표로 한다. 앞 절에서 제시한 ‘민주화의 사회적 동학’은 민주화라는 총체적 구조변동이 사회적 삶에 미치는 영향을 총괄적으로 평가하는 데에 유용한 준거를 제공한다. 민주화는 정치적 권리(참여와 이익대변), 경제적·산업적 권리(물질적 풍요), 시민적 권리(합리적 제도)를 증진한다. 사회적 삶의 질은 이것의 총체적 효과로서 얻어지는 결과적 산물이다. 앞 절에서 제시한 분석틀은 정치와 경제영역의 쟁점을 포괄하기에 광의의 개념으로서는 ‘사회민주화’에 해당한다. 이 절에서는 분석을 좀더 구체화하기 위하여 협의의 개념

으로서 ‘사회민주화’에 논의를 집중하려 한다.⁸⁾ 말하자면, 정치와 경제적 쟁점을 일단 제외하고, 협의의 사회부문에 논의를 국한시키려는 것이다. 사회부문에서 민주화는 크게 거시적·중범위적·미시적 수준으로 구분되고 각 수준에서 분석대상과 과정은 〈표1〉과 같이 확정할 수 있다.

〈표1〉 사회민주화의 영역과 지향이념

분석수준	내용과 항목	지향이념
1. 거시적	① 산업: 노사관계 ② 사회제도: 기회균등과 안녕을 위한 제도개혁 (교육, 사법, 복지)	산업적 권리 사회보장
2. 중범위	③ 사회집단: 시민운동의 활성화 ④ 직업장: 기업조직의 민주화	시민적 규제와 참여 협력적 경쟁
3. 미시적	⑤ 가족과 공동체 ⑥ 의식과 관행	이타주의 토론문화

사회민주화를 협의의 개념에 국한시키면, 〈표1〉에서 보는 바와 같이 세 개의 수준과 각 수준에 대응하는 두 개씩의 하위영역으로 구분되어, 총 여섯 영역으로 분석 대상이 확정된다. 각 영역의 변동과정은 나름대로 독자적 목표와 원리를 상정하고 있는데, 모두 사회적 삶의 질과 직결된다는 점에서 공통이다.

3. 한국의 사회민주화: 비판적 검토

사회구조의 변동은 시간을 요한다. 정치적 과정의 개혁은 집권자의 의지와 결단력으로 어느 정도 성과를 낼 수 있는 반면, 의식과 관행의 변화를 요구하는 사회적 영역의 민주화는 비교적 오랜 시간을 필요로 한다. 그런 만큼, 정치민주화에 비하여 사회민주화가 지연되는 것은 자연스러운 현상이다. 그러나 ‘취약한 시민사회’와

8) 정치, 경제, 문화, 사회를 포괄하는 광의의 사회개념을 영어로 ‘societal’이라 한다면, 정치, 경제, 문화에 대응하는 협의의 사회를 ‘social’로 표현한다.

‘강력한 국가’가 결합된 한국사회의 맥락에서 사회민주화는 그 자체 독립적 추진력을 갖추기보다는 정치민주화가 규정하는 테두리내에서 대단히 완만한 진전을 보이고 있다. 사회구조의 급속한 변화는 시민들로 하여금 행동판단의 기준을 상실케 할 우려를 안고 있는 반면, 완만한 변화는 시민들에게 적응의 공간을 제공하기 때문에 변화의 안정성과 지속성을 살릴 수 있는 장점이 있다. 그렇지만 사회민주화가 정치민주화의 필요조건이며 충분조건이라는 점에서 사회적 영역에서 민주적 관행과 가치관의 도입은 현단계의 절실한 문제이다.

한국의 사회민주화를 비판적으로 검토하는 이 절에서는 앞에서 언급한 사회민주화에 대한 정치민주화의 규정성을 우선적으로 중시한다. 누차 강조하였듯이, 한국의 사회민주화는 정치민주화가 허용하는 범위내에서 진행되고 있다는 점과, 시민사회가 국가를 견제할 만큼 충분히 성숙하지 못하였다는 점에서 집권세력의 개혁이념과 정책패키지의 과급효과를 측정하는 데에 주안점을 둔다. 규정성을 중시한다고 해서 시민사회의 능동적 대응을 경시하지는 않는다. 사회민주화는 정치민주화의 강한 규정성과 시민사회의 약한 자발성이 서로 대립하는 공간에서 진행되고 있다. 그래서 김영삼 정부가 보여준 정치민주화의 세 가지 특성을 중심축으로 사회민주화의 양상을 검토하려 한다. ‘이행양식과 리더십의 양식’, ‘지배이념’, ‘특수주의적 가치관’이 그것이다. 논의의 과정에서 <표1>에 제시한 여섯 가지의 대상영역이 적절히 다루어질 것이다.

1. 지체된 사회개혁: ‘엘리트 주도 개혁’의 한계

한국의 정치민주화는 ‘위로부터 개혁’의 전형적 사례이다. 권위주의나 전체주의의 폐쇄적 정치체제를 해체하고 정치적 과정에 새로운 게임룰을 도입·정착시키는 것이 민주적 리더십의 우선적 과제임은 주지하는 바이다. 위로부터 개혁은 개혁세력을 지원하는 개혁연합의 폭과 연대력이 넓고 단단해야 성공할 확률이 커지는데, 한국의 김영삼 정부는 개혁연합을 충분히 다지지 못한 상태에서 엘리트 주도의 개혁을 추진한 사례에 속한다. 김영삼 정부는 산업화 과정에서 광범위하게 발달한 중산층을 막연한 형태의 지지세력으로 설정하고 있었는데, 개혁추진 과정에서 이들에게 심리적 보상 외에는 구체적 형태의 보상을 제공하지 못한 까닭에 개혁정책에 대한 실망감이 누증된 중반기에 접어들면서 심각한 딜레마에 봉착하는 양상도 나타났

다. 아무튼, 한국정치는 특정 엘리트가 특정한 집단의 이해를 대변하기보다는 모든 엘리트가 예외없이 국가의 전체 이익을 대변하는 형태로 구조화되어 있다. 다시 말해, 한국의 정치는 계급이나 사회집단의 참여를 허용하지 않고 엘리트 중심의 갈등 구조를 띠고 있기 때문에 민주화 이행도 ‘엘리트 주도 협상’ 형태로 진행되었다. 정치적 개방은 학생과 종교세력, 그리고 노동계급의 집단적 저항에 의하여 촉발되었지만, 민주화를 향한 정책패키지를 입안하고 실행하는 과정에서 사회집단의 참여는 제한되었다. 말하자면, 민주화의 모든 일정은 기존의 정치엘리트에 의하여 전적으로 관리되었다. ‘엘리트 균열’을 특징으로 하는 정치체제는 카리스마적 권력을 중심으로 편성되는 정당구조를 갖고 정당정책도 국가와 사회의 보편적 이해관심을 표방하는 것이 보통이다. 이런 까닭에 민주화 이행과정에서 나타난 세 개의 협약은 모두 정권을 둘러싸고 대립하는 정치엘리트들간에 이루어진 배타적·초엘리트적 협상이었다. 이러한 거래는 정치체제의 유형, 정치일정, 사회적 관리프로그램, 경제 정책 등 중요한 정책패키지를 둘러싸고 계급정당간에 체결되는 사회협약과는 근본적으로 성격을 달리한다.

사회협약의 유무가 곧 정치민주화의 성패를 가름하지는 않는다. 오히려, 정치적 개혁의 일정과 범위 결정에 국한된 초엘리트적 협상이 민주화의 진행속도를 빠르게 하고 권력집단간 갈등을 해소하는 데에 더 큰 효율성을 발휘하기도 한다. 스페인의 예에서 보듯이, 정치일정을 포함하여 국민경제와 사회보장 전반에 영향을 미치는 사회협약은 자칫 엄청난 경제적 비용을 수반할 우려도 있다.⁹⁾ 그러나 초엘리트적 협상에 비하여 시민사회 전체의 의사에 더욱 충실한 사회협약은 시민들에게 협약이 행의 도덕적 책임까지 부과하기 때문에 사회민주화에 대한 파급효과는 대단히 크다. 이에 반하여 초엘리트적 협상이 이루어지는 사회에서는 일반시민들이 협상내용을 제대로 인지하지 못하거나 결정과정에 대한 참여가 차단되어 있어서 협상에 대한 초기 지지도가 높다고 하더라도 시간이 지남에 따라 점차 불만을 높여가는 것이 보통이다. 말하자면, 초엘리트적 협상은 시민들에게 도덕적 책임감을 부여할 방법이 결여되어 있다. 그런 까닭에 한국의 민간정부는 개혁정책을 발표할 때마다 국가 전체의 공공이익에 호소하게 된다. 그런데 계급간·집단간 갈등해소를 명시하는 것

9) ‘협약민주화’(pactada democracy)의 전형인 스페인은 1980년대 중반 이후 25%에 이르는 고실업률과 극심한 경기침체에 시달렸다.

보다 국가전체의 이익을 강조하는 것이 정책수행의 어려움을 훨씬 덜어준다는 점은 한국사회의 흥미로운 면모이다. 아무튼 초엘리트협상에 의한 정치민주화는 정치적 과정의 개혁에는 효율성을 보이는 반면, 사회민주화에 대한 파급효과는 상대적으로 작고 시민적 자율성과 책임성을 증진할 방법이 결여되어 있다.

이행 과정에서 두드러졌던 초엘리트적 협상의 양식은 민주주의를 공고화하는 단계에서 집권자의 통치양식에 그대로 투사되었다. 즉, 민간정부의 개혁정책은 몇 가지를 제외하고는 대부분 정치적 영역에 국한되었고 정책입안과 실행의 측면에서도 국민여론과 같은 여과기제를 우회한 채 집권자의 의지대로 추진된 면이 크다.¹⁰⁾ 개혁 초기단계에서 시민들은 이러한 통치스타일에 약간의 신선한 인상을 느끼기도 하였지만, 집권자 독단의 정책결정과 실행방식이 자주 반복되면서 시민들의 고조되는 비판을 면치 못하게끔 되었다.¹¹⁾ 민주화 초기단계에서 집권자는 시민사회 전체의 의사에 관심을 많이 기울인다. 그러나 그것은 많은 시간을 요하고 쓸데없는 논란을 낳게 될 우려가 많아서 정책수행의 효율성을 떨어뜨리는 단점도 내포한다. 그렇기에 민주체제의 공고화단계에서 집권자는 시민여론, 정책기구의 의견, 그리고 무엇보다도 객관적 검증과정을 우회하여 독단적으로 정책입안과 실행을 명하는 양상이 짙어지게 된다. ‘위임민주주의’(delegative democracy)로 규정되는 이러한 양상이 결국은 민주주의 발전에 중대한 장애요인으로 작용한다는 점은 이미 주지하는 바이다 (O'Donnell, 1992). 위임민주주의는 ‘정당성의 순환적 하강’(spiral of delegitimation)을 초래하여 결국 민주주의의 형해화를 가져온다(이영조, 1995; Nun, 1991).

한편, 배제적 민주주의(exclusive democracy)는 위임민주주의와는 다르지만, 시민사회의 참여기회를 가능한 한 차단하고 독단적 권력행사에 주로 의존한다는 측면에서 유사성을 갖고 있다. 배제적 민주주의는 시민사회의 참여를 견제하는 정치엘리트들이 정치권력의 재생산과정을 독점하는 체제이다. 시민사회와 국가를 연결하는 정치사회의 조직과정이 개혁정부의 배타적 방식으로 진행되는 경우 시민사회의 고립이 발생하거나 정치적 민주화 자체도 시민사회의 요구와는 배치되는 방향으로

10) 김영삼의 통치스타일을 법치(法治) 라기보다는 인치(人治)라고 꼬집었던 것은 이러한 이유에서이다.

11) 집권 중반기에 나타났던 김영삼의 통치스타일에 대한 격렬한 논의가 바로 이것이다. 출범 당시 인사정책이 전형적 예이고, 금융실명제의 입안과정이 상당기간 베일에 가려져 있었던 것도 이를 입증한다.

진행될 소지가 많아진다. 김영삼 정부 집권 중반기에 들면서 처음부터 느슨하였던 개혁연합이 더욱 이완되는 양상을 보이거나, 개혁의 최대의 수혜자인 중산층으로부터 불만의 소리가 높아졌던 것은 참여기회에 대한 기대와 정치현실의 격차에서 오는 실망감 때문이라고 할 것이다. 또는 도덕적·심리적 보상 외에 소득과 생활수준의 향상과 같이 구체적 보상을 얻고 싶어 하는 중산층의 기대심리를 개혁정부가 충족시키지 못한 데에도 원인이 있다. 정치민주화는 세력재편을 초래하기에 지배세력의 이해와 직결되는 반면, 투표권 외에 어떤 구체적 형태의 정치권력을 갖추지 못한 중산층의 경우 정치민주화는 곧 ‘그들의 혼란’이 될 뿐이다. 사회민주화가 추진되지 않는 한 중산층의 높아진 기대수준을 만족시킬 방법은 없다. 그러나 배제적 민주주의의 경향이 점차 짙어지는 상황에서 사회민주화 내지 시민사회의 참여기회는 오히려 축소된다.

1993년 이후 약 3년 동안 추진된 김영삼 정부의 개혁정책을 검토해보면 정책적 중점이 사회민주화와 직결되는 사회적 조직원리의 근본적 변화보다는 정치적 영역의 절차적 차원에 놓여 있다는 사실이 명백해진다. 김영삼 정부 전반기에 추진된 약 40여 가지의 개혁정책은 다음과 같은 특징을 가진다.¹²⁾

첫째, 40여 가지의 정책 중 어느 정도 성과를 거둔 것들은 대체로 정치적 영역에 편중되어 있는 반면, 민생문제나 사회민주화와 연관된 것들은 아직 개혁이 시작되지 않았거나 여전히 정책입안 과정에 있다는 특징이 발견된다. 즉, 그간의 민주화는 주로 정치적 과정에 치중되었던 반면, 사회민주화는 상대적으로 소홀히 취급되었거나 ‘전략적으로’ 유보되었다. 정치민주화에 비하여 사회민주화가 지체된 것이다. 앞에서 언급하였듯이, 시민사회의 자발적 참여가 봉쇄된 ‘위로부터 개혁’과 ‘엘리트 주도의 민주화’ 과정에서 정치민주화의 파급효과는 지극히 제한된다. 김영삼 정부는 이러한 한계를 극복하기 위하여 ‘윗물맑기운동’과 ‘부정부패처결운동’ 등의 의식개혁을 동시에 전개하는 기민함을 보였으나, 개혁정치의 내부딜레마가 오히려 커지면서 일반시민의 의욕적 참여를 이끌어내지 못하였다.

둘째, 한국이 위임민주주의에 빠질 개연성이 높다는 사실은 성공한 개혁정책이 대부분 대통령의 의지와 권한만으로 추진될 수 있는 부문에 편중되어 있다는 점에

12) 구체적인 분석은 서울대학교 사회발전연구소에서 간행한 보고서, “21세기를 위한 한국의 준비: 김영삼 정부의 개혁과 세계화 평가”(1995)를 참조.

서 입증된다. 소기의 성과를 거둔 개혁정책들은 대부분 집권자의 의지에 의하여 단시일내에 성취할 수 있는 것들이다. 사정개혁, 공직자 재산등록과 공개, 행정쇄신, 정부조직 개편, 지방자치제, 권위주의 청산 등이 그러한 유형의 것이다. 이 중 군부 개혁은 민주화의 초석을 다지는 의미를 갖고 있기에 간과할 수 없는 업적이지만, 정치부문을 포함하여 경제부문의 정책도 집권세력의 의지와 결부되어 있다. 이에 반하여, 시민사회의 자발적 참여와 관습의 변화를 요구하는 부문들에서 개혁정책은 상대적으로 지체되었다. 법치주의를 명분으로 인치적 성향이 강화되었다는 일반 여론의 비판도 개혁성과의 정치부문 편중현상에 주목하는 것이다.

따라서 셋째, 김영삼 정부의 개혁정치는 ‘사회적 삶의 질’ 향상에는 상대적 열세를 보인다. 예를 들어, 사법개혁은 의도의 진취성에도 불구하고 법조계의 뿌리깊은 관행과 기득권을 유지하려는 보수적 반격에 의하여 좌초되었으며, 교육개혁은 교육 개혁위원회를 중심으로 적극적인 추진과정에 있으나 학력위주의 교육관행과 학력주의에 기초한 사회적 관습을 일시에 바꾸기에는 많은 난항이 예상되고 있다. 소득불평등의 완화 수단이 되는 조세개혁은 아직 시행되지 않고 있는데, 자본가를 위시한 지배계급의 조세저항과 조세제도의 복잡성이 그 원인으로 지적되고 있다. 정부는 조세개혁 이전에 금융소득 종합과세제도를 수정하여 미진하나마 조세개혁의 기틀을 마련하려 하였으나 역시 소득불평등의 개선효과는 대단히 작은 것으로 평가되었다. 더욱이 시민생활의 안정에 직결되는 물가, 치안, 범죄, 무질서추방, 환경과 같은 분야에서 개혁업적을 평가하기에는 아직 시기상조라 할 만큼 초기적 단계에 머물고 있는 실정이다. 김영삼 정부의 초반기에는 삼풍백화점 붕괴, 여객기 추락, 여객선 침몰, 가스폭발, 아파트 붕괴, 교량붕괴와 같은 역사상 유례없는 충격적 안전사고가 빈발하였는데, 정부는 그때 그때마다 재난방지법을 입안하여 총체적 위기에 대응하는 기민성을 발휘하기도 하였다. 그러나 시민안전과 민생안정을 위한 정책의 일관성, 지속성, 효율성은 많은 논란을 불러일으킬 만큼 심각한 상태인 것으로 평가된다. 아무튼 김영삼 정부는 정치적 개혁에 지나치게 치중한 결과 ‘삶의 질’의 향상을 위한 구체적 프로그램을 결여하고 있으며, 그 성과도 미진하다는 것이 일반적 견해이다.

2. 지배이념의 영향: 시민운동, 복지제도, 기업민주화

김영삼 정부의 지배이념은 ‘자유민주주의’, ‘성장우선주의’, ‘경쟁력 강화’로 요약된다. 자유민주주의는 정치민주화에, 성장우선주의는 경제민주화에,¹³⁾ 경쟁력 강화는 행정조직과 기업조직의 개혁을 위시하여 교육 및 사법제도의 개혁을 뒷받침하는 이데올로기이다. 이 각각의 지배이념은 정치민주화의 기본원리를 구성하면서 사회민주화의 상한선을 규정한다. 집권세력이 추종하는 자유민주주의는 개별성원의 권리와 의무를 존중한다는 측면에서는 민주발전에 긍정적 기능을 수행하지만, 집단 이해에 기초한 행동강령과 정책프로그램을 발전시키고자 할 때는 오히려 심각한 장애로 작용한다. 집권엘리트가 표방하는 자유민주주의는 집단적 이해관심의 대변을 중시하는 사회민주주의의 그것보다는 개별적 자유를 강조하는 계몽주의의 초기적 개념에 더 가깝다. 권위주의체제로부터 물려받은 독과점의 사회구조를 개선하지 않은 채 추진되는 공정경쟁 개념은 강자와 약자의 일대일 경쟁을 ‘사회적 정의’로 강제하는 폐단을 낳는다. 이와 같은 폐단은 분배정책의 입안에도 지대한 영향을 미친다. 사회민주화는 지속성장과 함께 적절한 분배정책을 필요로 한다. 그러나 민주화 과정에서 분배연합의 정치참여는 배제되고 사회적 삶의 질에 영향을 미치는 주요 정책들이 성장연합에 의해 주도되는 경향을 보였다는 점이다. 복지제도가 전형적 사례이며, 기업민주화를 포함하여 신노사관계의 구상에서도 이러한 한계가 그대로 재현되고 있는 실정이다. 이 절에서는 자유민주주의적 통치원리, 성장우선주의, 경쟁력 강화이념이 사회민주화에 미치는 영향을 세 가지 측면에서 고찰한다. 그것은 ‘시민운동단체의 약화’(〈표1〉의 2-④), ‘자조 중심의 복지제도’(1-⑤), ‘경영혁신과 노사관계’(1-⑥)와 2-⑦이다.¹⁴⁾

13) 성장우선주의는 권위주의체제로부터 물려받은 유산이지만, 민간정부에서 그 방식은 규제완화와 기업의 자율성 강화로 바뀌었다. ‘관주도형 경제’로부터 ‘민간주도형 경제’로 전환이 그것이다.

14) 각각의 지배이념과 세 가지 측면이 일대일의 대응관계에 있는 것은 아니다. 오히려, 세 가지 요소로 구성된 지배이념은 삶의 질에 종체적으로 영향을 미친다.

3. 개별경쟁의 원리와 시민운동¹⁵⁾

김영삼 정부는 정치영역에서 '개방성'과 '공정성'을, 경제영역에서 규제완화와 기업자율성의 제고를 강조하고 있기에 자유민주주의의 기본원리에 충실한 것으로 평가된다. 그러나 개별성원의 자유와 권리를 확대하고 권위주의적 권력행사를 대폭 수정하였다는데서는 팔목할 만한 성과를 이룩하였지만, 국가 개인의 직접적 대면관계를 국가-결사체-개인의 삼자적 관계로 변환시키지 못하였다는데서 김영삼 정부의 통치이념은 고전적 개념에 여전히 머물고 있다. 적어도 이론적으로는 다원주의가 개별성원의 정치적 참여를 보장하고 있지만, 현실정치의 관점에서 다원주의는 사회적 자원을 많이 소유한 파워엘리트의 전횡에 놓이는 경우가 허다하다. 김영삼 정부의 통치이념은 개별성원의 자유와 평등을 과도하게 강조하는 나머지 집단적 행위와 조직화에는 강한 거부감을 나타낸다. 이런 성격의 체제를 시장민주주의(market democracy)로 규정할 수 있다(임혁백, 1992). 시장민주주의는 개별경쟁을 공정성의 가장 중요한 기준으로 설정하고 어떤 형태의 집단화와 조직화에도 반대하는 민주체제의 초기적 유형이다.¹⁶⁾ 시장민주주의는 권위주의와 마찬가지로 시민사회의 '탈정치화'와 '탈동원화'를 지향한다. 그러나 탈조직화와 탈동원화의 방식을 비합법적·억압적 수단에 의존하지 않고 오히려 법치주의로 정당화하는 것이 권위주의와 다른 점이다. 이런 경우, 시장민주주의 내지 다원주의의 폐단은 결코 극복되지 않는다. 결사체들의 정치참여가 활성화되지 않으면 민주주의는 엘리트정치로 변질된다. 1990년에 시행된 지방자치제도는 시장민주주의의 그러한 폐단을 완화시킬 수 있는 제도적 기반인데, 지방의 정치사회가 여전히 지역명망가 중심으로 구조화되고 있기에 그러한 우려가 심화된다(송호근 외, 1990).

시민사회운동은 이러한 개별경쟁의 폐단이 가장 심각하게 나타나는 부문이다. 김영삼 정부는 민주화 과정에 기여한 시민운동단체들의 단체장을 정부의 요직에 등용하여 '결사체의 정치화'보다는 결사체를 이끌었던 엘리트의 '개별적 정치화'를 추진하였다. 다시 말해, '집단의 동원'이 아니라 '개인의 동원'을 선호하여 시민운동이

15) 이 부분의 서술은 송호근(1995)에서 부분 발췌, 수정하였음.

16) 한편, 시장기제를 활용하여 억압적 정책을 추진하는 권위주의체제를 시장권위주의로 부르기도 한다(Shamis, 1991).

‘운동의 정치’(movement politics)에서 ‘제도화 정치’(institutionalized politics)로 승화하는 길을 약화시켰다고 평가된다. 그 결과 시민운동단체들은 리더십의 재생산 문제에 당면하였으며, 급기야는 시민운동단체의 조직적 기반이 해체되거나 이완되는 폐단도 나타났다.¹⁷⁾

자유민주주의가 성숙하기 위해서는 시민사회의 자발적 참여가 필요하다. 한국의 시민사회는 1987년의 정치적 개방을 계기로 동원화단계로 진입하였다고 판단되는데, 시민단체의 집단적 동원을 피하고 개별 리더들을 선별적으로 정치화하는 김영삼 정부의 통치방식에 의하여 시민운동의 제도화 과정이 제대로 진행되지 못하였다. 리더십을 상실한 시민단체들은 잊은 이합집산을 통하여 명맥을 이어가게 되고 이 과정에서 새로이 등장한 리더십은 시민운동의 원래 목적에 충실하기보다는 출세지향적 행위성향을 보이게끔 된다. 그리하여 엘리트적 성향을 보이는 시민단체와 이러한 추세를 비판하는 세력들이 병존하면서 시민운동 자체의 정향에 일관성이 상실되고 있다. 동원단계라고 하여도 모든 사회부문이 참여하기보다는 비판적 인식을 공유한 시민들의 부분적 참여에 국한된 것이기에 ‘강한 국가’의 입장에서 그다지 쟁점화되지 않을 수도 있다. 그러나 다시 ‘방어적 동원단계’로 돌아선 듯이 보이는 시민단체들이 정권의 엘리트적 성향에 반대하여 시민들의 폭넓은 참여와 개입을 위한 제도적 개혁을 요구한다면 통치원리 자체를 변경시켜야 하는 부담이 가중될 것이다. 아무튼 김영삼 정부 집권세력에게 깊이 각인된 개별경쟁을 강조하는 자유민주주의 이념은 ‘결사체 모델’(associational model)의 발전과는 대립적이다.

4. ‘값싼’ 복지제도: 성장우선주의의 한계

성장우선주의는 정치적 정당성을 경제성장으로 보완하려던 권위주의체제의 유산으로서 민주정부 역시 정책적 우선권을 부여하고 있는 지배이념이다. 성장우선주의는 권위주의체제가 국민적 지지도를 높이기 위하여 동원하였던 발전이데올로기였지만, 경제성장에 대한 성공적 수행으로 인하여 권위주의 자체의 권력기반이 붕괴

17) 지난 총선에서 시민운동단체장들이 낙선하면서 시민운동단체의 와해가 가속화되고 있다. 경실련도 과거와 같은 영향력을 회복하지 못하고 있으며, 정치적 목적을 표방하는 단체들도 지도자의 거취에 따라 이합집산이 가속화될 전망이다.

된 것은 역사적 아이러니이다. 왜냐하면 경제성장은 합리성을 지향하는 중산층을 양산하고 제도적 개방성에 대한 시민적 요구를 증대하기 때문이다. 그런데 권위주의체제의 정당화를 부인하는 정책을 통하여 지지기반을 구축하려는 민주정부 역시 성장우선주의의 정책적 우선권을 수정하지 않는 것은 민주개혁에 대한 기득권 세력의 저항과 반발을 최소화하기 위한 의도에서이다. 민주화 이행은 경제질서의 재편을 수반한다. 민주화가 경제성장에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대하여는 논란이 많지만,¹⁸⁾ 단기적이라 할지라도 경기침체를 동반하는 민주개혁은 개혁연합을 넓혀 나가기 어렵다는 점은 명백하다.

아무튼 김영삼 정부는 성장우선주의를 정책의 기조로 채택하면서 사회적 삶의 질에 결정적 영향을 미치는 복지제도를 성장이데올로기의 하위영역으로 확정하였다. 한국은 '복지후진국'으로 분류되는 국가인 만큼, 임금생활자에 대한 공공복지는 대단히 취약한 상태에 머물러 있었다. 복지선진국에서는 1930년대에 이미 도입을 완료한 4대 보험제도를 한국에서는 1996년 7월 고용보험제도의 실시를 계기로 비로소 완비하였다는 사실에서 한국이 공공복지에 얼마나 저항적이었는가를 가늠할 수 있다. 이는 '선성장·후분배' 정책의 결과이다. 김영삼 정부가 실시한 고용보험과 범국민연금제도도 6공화국 말기에 이미 초안이 잡혀진 것임을 감안하면, 사실상 신정부가 독자적으로 개척한 복지정책은 거의 전무한 셈이다. 민주정부의 복지제도의 골격은 95년 3월 발표한 신복지구상안에 담겨져 있다.

복지구상안은 94년 11월 개혁 전환의 계기로 표방한 '세계화' 정책의 일환으로서 국민들의 삶의 질을 선진국 수준으로 끌어올리겠다는 의지를 집약하고 있다. 또한, 복지구상안은 지난 시대에 국민들의 복지가 성장우선주의에 의하여 희생된 측면이 많았음을 인정하고 선성장·후분배의 논리를 시대의 요구에 맞추어 수정하겠다는 집권의지를 담고 있다.¹⁹⁾ 이러한 전제 아래, 한국의 복지제도는 최근 위기를 맞고 있는 선진국 복지제도의 폐단을 지양하여 '사후 복지'와 '소비형 복지'가 아닌 '예방적 복지'와 '생산적 복지'가 되어야 함을 강조하였다.²⁰⁾

18) 민주화는 경제성장에 부정적 영향을 끼친다는 견해(demo-disaster)와 오히려 성장을 촉진한다는 견해(demo-prosperity)가 병존하는데, 양자간의 인과관계는 사회적 맥락과 체제유형에 따라 가변적이라는 것이 대체적인 합의이다(Moon & Kim, 1996).

19) '삶의 질의 세계화를 위한' 대통령의 복지구상, 1995. 3. 23.

20) 위의 정부문서에는 productivist를 '생산적'으로 번역하였는데, 엄격히 말하면 '생산주의적'으로

그런데 문민정부의 복지제도는 여전히 ‘사회적 업적’보다는 ‘성장업적’을 중시한다는 점에서 지난 시대의 그것과 질적 차이를 보이지 않는다. 국민복지기획단의 최종보고서에서 강조되듯, “복지의 확대가 경제발전에 저해되지 않도록 자율적 한계를 조절하고”, “경제성장과 안정에 부담이 되지 않도록 사회복지와 성장 간에 균형적 관계를 유지하는 것”을 최우선의 목표로 설정하고 있다. 그래서 사회공동체와 기업을 복지의 파트너로 끌어들여 책임과 재정부담을 분산시키고자 한다. 경제성장이 지속되는 한 한국의 복지수준은 점진적으로 증대될 것이라는 점은 다른 국가에 비하여 상대적 장점이다. 그러나 성장의 존성이 높은 만큼 내부적 한계도 자명하다. 한국의 복지정책은 본질적으로 시장의 존적이며 시장순응적인 성격을 갖는다. 그리고 생산성 향상과 경제성장의 결실이 생활수준의 향상으로 이어지는 ‘파급효과’에 과도하게 의존한다. 이를 ‘시장지향적’·‘성장주도적’ 복지라고 한다면, 이런 유형의 정책은 다음과 같은 몇 가지 특징을 갖는다.²¹⁾

첫째, 복지의 대상이 되는 주요한 재화에 대한 공적 통제를 포기하고 사적 재화로 만들어 시장에 유통시킨다. 이런 경우 공공재의 종류와 범위를 가능한 한 축소시키는 대신 사유재화의 시장을 확대한다. 복지정책의 주요한 대상인 주택과 교육이 시장을 통하여 유통되는 것이 그러한 예에 해당된다. 한국의 주택제도에서 공공주택과 임대주택 유형이 전무한 이유와, 사교육비가 공교육비를 넘어서고 대학교육비용이 개별 가계에 부담지워져 있는 이유도 이런 측면에서 이해될 수 있다.

둘째, 노동시장의 동원효과와 기업현신도를 극대화하기 위하여 직무보호보다는 직무인센티브를 강화하는 데에 비중을 둔다. 4대 보험 가운데 가장 늦게 실시된 고용보험제가 바로 이러한 유형의 정책이다. 대부분의 복지선진국들은 이미 금세기 초중반에 전체 임금생활자를 대상으로 실업보험을 시행하였고 그것도 구제적·보장적 성격을 갖추고 있음에 반하여, 한국은 취업여부와 고용기간을 전제로 ‘일에 의한 복지’를 강조하는 고용보험 형태의 제도를 도입하였다(김일중·최공필, 1994).

셋째, 복지선진국이 경제활동의 최소단위를 시민(개별성원)으로, 복지의 궁극적 책임소재를 국가로 상정하고 있음에 반하여, 한국은 가족을 국가와 시민의 매개단

표현하는 것이 적합하다.

21) 1996년 7월 4~5일, 고려대학교 노동대학원 개원기념 학술회의에서 발표된 졸고, “한국의 복지 제도: 이념과 한계”에서 부분 발췌하였음.

위로 간주하여 전통적 관행과 관습을 활용하는 정책을 추진한다. 이른바 가족중심주의는 사회적 연대감을 지탱해주는 최소단위이기에 노인, 유아, 청소년 복지서비스에 소요되는 국가의 복지비용을 줄여주는 효과를 창출한다. 가족중심주의는 여성의 경제참여를 억제하는 결과를 가져오기 때문에 그렇지 않을 경우 소요되는 육아수당, 유급휴가수당, 임신 및 출산관련 비용을 절약시켜 주고 노인부양의 공적 부담을 경감시켜 준다.

넷째, 본격적인 소득이전정책이 존재하지 않는다. 연금, 육아수당, 현금지급 방식의 보험제도 등으로 이루어진 소득이전정책은 가치분소득의 격차를 완화시켜 복지정책의 본질적 목표인 '보존과 연대' (preservation and solidarity)에 기여한다. 그러나 보존과 연대가 가족의 기능에 의하여 충족될 것을 가정하는 한국의 경우에는 최저생계비에 미달하는 저소득층을 위한 면세조치 외에는 별다른 소득이전정책이 존재하지 않는다(김태성, 1993). 국가의 이러한 정책기조는 오히려 빈자와 실업자를 대상으로 한 현금혜택의 제공행위를 반대하는 국민들의 일반적 저항감에 의하여 정당화되는 경향이 있다.

노동시장에 대한 참여와 복지를 긴밀하게 연계시킨 이러한 구상안은 80년대 이후 서구의 경제위기가 복지제도의 병폐 즉, 노동시장의 구조적 이완과 근로의욕의 쇠퇴를 부추긴 복지제도에서 비롯되었다고 하는 신고전주의적 경제학자들의 진단을 한층 강조한 결과로 보인다. 국민복지기획단은 신복지구상안의 기본정신을 '효율과 자조' 및 '평등과 공동체'의 상호균형과 조화로 규정하고 있는데, 아무래도 복지가 생산에 봉사해야 한다는 수단적 복지관에 편향되어 있다는 것이 학계의 지배적 견해이다.²²⁾ 더욱 중요한 사실은 한국의 경제력에 걸맞는 정도의 복지지출비를 할당하는 데에 신정부조차 대단히 인색하다는 점이다. 한국은 비슷한 경제수준을 갖고 있는 국가와 비교하여 사회지출비의 규모가 턱없이 작고 사회보험 혜택의 실질적 효과가 작은 편이다.

한국의 생산적 복지개념의 배경에는 유럽중심적 시작의 편협성과 부적합성을 강조하려는 의도가 놓여 있지만, 성장우선주의, 가족중심주의, 민간부문과 협조주의라는 특성 때문에 보편적 복지이념에는 훨씬 못 미치는 형태에 머물고 있는 형편이

22) 사회복지학 관련학회에는 국가책임론적 성향이 오히려 강하다. 성경룡(1996)과 국민복지기획단의 보고서(1996) 참조.

다. 이 세 가지 배타적 특성은 곧 국가의 재정부담과 책임성을 줄이고 복지제도의 체계성과 일관성을 낮추는 기능을 한다는 점에 각별한 주의를 요한다. 한국의 비체계적·분산적·다원주의적 제도가 사회적 삶의 질 향상에 공헌할 것인가, 더 나아가 복지국가의 궁극적 가치인 ‘보존과 연대’에 공헌할 것인가는 상당히 회의적이다. 왜냐하면, 공동체복지 내지 민간복지란 일정한 자격에 근거하고 있기에 선별적 성격을 띠며, 복지혜택의 수준과 자격요건이 경기침체를 위시한 돌발적 사태에 쉽사리 영향받기 때문이다. 아무튼 민주정부의 복지제도는 가장 저렴한 비용으로 최대의 효과를 얻으려는 통치이념의 산물인데, 빈곤층과 취약계층의 보호에는 소기의 성과를 얻을 것이지만, 사회적 삶의 질 향상이라는 ‘보편적 목적’을 어느 정도 달성할 것인가는 아직 미해결의 문제로 남아 있다.

5. 노사관계와 기업민주화: 경쟁력 강화이념의 한계

‘경쟁력 강화’는 집권 중반기 개혁의 2단계 전략으로 표방한 ‘세계화 정책’의 핵심적 요소이다. 경쟁력 강화는 정부조직을 포함한 사회제도의 효율성 측면과 산업생산성 향상 측면으로 구분된다. 김영삼 정부는 정치민주화의 기본골격을 구축한 후 2000년대 선진국 진입을 표방하면서 조직과 제도의 효율성을 높이고, 세계시장에서 국제경쟁력을 향상시키려는 의도에서 ‘경쟁력 강화’를 포괄적인 정책운영의 목표로 설정하였다. 우선 ‘작고 효율적인 정부’를 지향하여 방만하게 운영되던 행정조직의 축소·개편이 일차적 대상으로 설정되었는데, 정부의 이러한 시도는 사실상 90년대 초반부터 추진하여 오던 민간기업의 경영혁신운동에 자극을 받은 것이었다. 경쟁력 강화전략은 개혁에 대한 실망감과 불만이 점차 누적되던 집권 중반기 개혁의 지체 국면을 돌파하는 정치적 슬로건으로 폭넓게 활용되었으며, 특히 조직과 제도개혁에 중대한 계기를 마련하였다는 점에서 사회민주화를 위한 김영삼 정부의 의욕적 정치 프로그램이었다고 할 수 있다. 정부기구의 축소와 조직합리성 제고, 서비스기능의 강화 등의 조치들은 규제완화라는 경제운영 원리와 맞물리면서 국민적 호응을 얻을 수 있었다. 그런데 공공서비스의 질 향상에 기여하는 이러한 조치들과 조직 및 제도의 전면수정이 ‘국가경쟁력’이라는 추상적·호전적 개념 속으로 편입되면서 ‘경쟁과 효율성’이 ‘민주성과 평등성’보다 훨씬 강조되는 양상으로 치닫게 되었다.

효율성을 바탕으로 하는 경쟁력 강화는 신정부가 주목하는 경제활성화에 어느

정도 기여한다. 90~95년의 경제호황 국면이 그것을 입증한다. 사실상, 민간기업의 경영혁신운동은 1987년 노사대분규와 산업구조조정의 와중에서 수세국면에 놓여 있었던 자본가와 경영인들이 위기상황을 돌파하려는 생존전략이었는데, 신정부의 고통분담론과 규제완화조치에 힘입어 상당한 성과를 거둘 수 있었다. 그러나 국가 경쟁력을 과도하게 앞세운 국가와 기업의 정책적 성향 때문에, 권위주의체제의 사회적 폐단이었던 인적 자본의 경시풍조와 억압적 노동관행이 근본적으로 수정되지 않아서 사회적 영역에서 민주화를 추진하려는 신정부에게는 커다란 정치적 부담으로 작용하게 되었다.

그런데 효율성을 과도하게 앞세운 경쟁력 강화전략은 두 가지 난점을 야기한다 (송호근, 1994). 첫째, 경쟁력 강화의 기본시각과 세계관이 고전적 경쟁패러다임에 의존하는 경향이 높아서 한국과 같이 수십 년 동안 권위주의적 지배를 받아온 국가에서는 성장우선주의에 의하여 누적된 현실적 모순이 오히려 증폭되어 나타날 개연성이 크다는 점이다. 경쟁력-고도성장의 연결고리는 어제 오늘의 것이 아니다. 신정부의 성장모델은 여전히 ‘기술-경제 패러다임’에 근거한다. 그런데 경제성장이 과학기술의 증진, 하이테크 산업의 개발 및 투자로만 결정된다는 견해는 이제는 진부한 것이며, 오히려 선진기술이 생산과정과 노동과정의 재구조화를 통하여 인력과 어떤 방식으로 결합하는지에 따라 기업과 산업경쟁력이 좌우된다. 즉, 자본과 기술 중심적 사고로부터 인적 자원과 조직중심의 사고로 전환하는 것이 새로운 경쟁력의 핵심이다. 그것은 기업적 수준에서 전문엘리트의 양성과 함께 현장 종업원들의 인적 자본의 평균수준을 높이는 일을 포함하고, 사회적 수준에서는 시장과 경기불안정에 대해 시민을 보호하는 제도적 기제(노동시장정책)를 마련하는 일을 포괄한다. 둘째, 더 중요하게는 미국의 경제학자인 크룩맨의 지적처럼, 기업의 생리를 국가에 적용시켜 국가를 이윤추구의 단위로 간주하는 ‘국가경쟁력’ 개념은 사회의 민주성을 제약하는 위험을 내포하고 있다(Krugman, 1994). 국가는 공공복리의 책무를 담당하는 단위인 반면, 경쟁력은 개별기업과 노동자들의 합의와 공동노력의 소산이다. 국가와 기업의 기능과 위상을 동일시하는 이러한 유형의 담론은 사회적 삶의 질 향상에 필수불가결한 형평성과 민주성을 저해한다. 그리하여, “‘국가’경쟁력에 대한 과도한 집착은 위험한 오류이며 국내정치뿐만 아니라 국제경제체제에 심각한 왜곡을 초래한다”고 경고하였다. 오히려, 경쟁력 강화의 핵심적인 목표는 국제경쟁력을 갖춘 상품과 서비스의 생산과 관리능력을 배양하는 일 외에도 실질소득의 안정적

성장을 통한 국민생활 수준의 지속적 향상에 놓여져야 한다. 이는 곧 성장을 통한 물질적 풍요와 함께 ‘형평성과 민주성’을 기본원리로 하는 사회적 구조의 창출이 경쟁력 강화의 목표로 설정되어야 함을 뜻한다. 이러한 논의에 비추면, 신정부의 경쟁력 강화전략이 사회적 영역의 민주화에 긍정적 영향을 미치고 있는가에 대하여는 여전히 회의적이다. 여러 가지 쟁점 중 이 글의 분석대상에 해당하는 두 가지 측면에 초점을 맞추고자 한다. 노사관계(〈표1〉의 1-ⓐ)와 기업민주화(〈표1〉의 2-ⓓ)가 그것이다.²³⁾

우선, 기업민주화의 향방은 ‘신경영전략’으로 불리는 일련의 혁신전략에 의하여 결정되었다. 90년대 초반 이후 추진된 민간기업의 경영혁신전략은 대체로 세 가지 측면으로 이루어진다. 생산혁신(product innovation), 과정혁신(process innovation), 인적 자원 혁신(human resources development)이 그것이다. 생산혁신은 품질향상을 위한 생산기술의 첨단화와 고급화, 생산공정의 자동화와 판매시장의 다변화와 새로운 시장의 개척전략 등을 가리키며, 과정혁신은 조직효율성을 증진하기 위하여 조직구조를 재편하는 작업을, 그리고 인적 자원 혁신은 교육훈련의 강화, 기술습득, 창의성 제고, 기업문화의 쇄신, 근로의욕의 증진방안 등을 포괄한다(한국생산성본부, 1994). 이 세 가지 혁신은 모두 기존의 안일한 경영방식에서 벗어나 환경변화에 적극적으로 대처하려는 기업의 노력을 집약한다. 그런데 한국을 포함한 세계의 경영혁신 기조를 ‘기업주도·노조주도’, ‘반응적·미래대응적’이라는 두 개의 기준으로 구분하면, 한국은 기업주도의 성격이 두드러지는 반면 노조참여의 공간을 제약하는 특징을 갖는다(Turner, 1991). 말하자면, 한국의 경영혁신은 조직관리와 인사관리의 효율성을 진작시켜 기업경쟁력을 증대하는 데에는 대단한 효과를 거두고 있음에 반하여, 협력적 노사관계의 가장 중요한 요소인 노동자들의 직무만족 내지 기업의식을 증대시키는 데에는 대체로 실패하고 있음을 시사하고 있다. 이는 곧 효율성에 대한 과도한 강조에 의하여 사회적 삶의 질에 직결되는 기업민주화는 상대적으로 유보되고 있음을 뜻한다.²⁴⁾

23) 이하의 서술은 송호근(1996b)에서 부분 발췌함.

24) 기업혁신과 생산성향상 운동에 관한 조사연구에 따르면, 대부분의 혁신운동이 경영자 주도로 이루어졌기 때문에 종업원들의 이해와 관심을 촉발하는 데에 많은 어려움이 있음이 지적된다. 즉, 상의하달식 의사전달방식이 종업원의 적극적 참여를 염두내지 못했다는 것이다. 또한, 변화에 대한 두려움은 모든 직급에 일반적이지만, 특히 중간관리자층에게 미치는 혁신운동의 파

기업민주화에 대한 이러한 관찰은 노사관계의 측면에도 그대로 적용된다. 노사관계는 임금생활자의 권리와 의무, 직무보상과 직무안정, 산업적 권리와 정치적 권리를 규정하는 포괄적 제도의 장이다. 노사관계는 민주적 관행과 의식이 실행되는 생활의 장이면서 동시에 국가를 위시한 생산집단간 정치적·경제적 이해관심이 충돌하고 해결되는 갈등과 협력의 장이다. 그런 까닭에 사회민주주의국가에서는 노사관계의 민주화를 통한 산업민주주의를 일차적 성취목표로 추구하고, 이것을 토대로 '삶의 질'의 평등을 지향하는 경제민주주의로 나아가는 수순을 밟아 왔다. 경제적 풍요와 함께 사회적 평등을 궁극적 목표로 설정하는 경제민주주의는 노사관계의 합리화와 민주화 없이는 실현 불가능하다. 이런 의미에서 노사관계는 사회민주화의 가장 핵심적 영역이라고 하여도 과언이 아닐 것이다. 그런데 앞에서 고찰하였듯이 신정부의 개혁정치에서 노사관계는 정책적 관심에서 제외된 개혁의 사각지대로 남아 있었다. 신정부로서는 노사관계의 민주화가 성장우선주의와 경쟁력 강화에 배치되는 요인을 많이 내포하고 있다고 판단하여 탈동원화·탈정치화를 기반으로 한 노동정책의 기조를 수정하지 않았다. 대신 자본과 기업에 대한 정책적 배려를 철회하고 '법치주의'적 관리를 강화하였던 것이 권위주의체제와는 다른 점이라고 할 수 있다. 그리하여 권위주의체제 아래 쟁점이 되어 왔던 5대 노동법을 개정하지 않은 채 '법적 정의'를 내세워 왔던 것이 민주정부의 기본입장이었다. 물론, 제도적·법적 한계에 당면한 현재 상태에서 민주정부는 노동법의 개정과 노사관계의 전면 개혁과제를 끝까지 유보할 수는 없는 상황이다. 그래서 정부는 96년 5월 '신노사관계구상'을 발표하고 노사관계 개혁을 선언함으로써 개혁사각지대에 남아 있던 사회민주화의 최대의 쟁점을 해결할 것을 표명하였다. 그러나 개혁과정에서 정부의 강력한 개입과 간섭에 의해 노사관계 개혁위원회의 자율적 활동은 제한되었으며, 급기야 야당이 불참한 가운데 강행된 여당 단독의 정부개정안 처리는 개혁안의 내용과는 관계없이 절차적 불합리성에 대한 국민적 비판을 촉발시켰다. 이번의 개혁입안에 대한 평가는 입장에 따라 현격한 차이가 남에도 불구하고 내용자체로는 진일보하였다

장은 이들의 두려움을 더욱 증폭시켜 혁신운동의 주저항층으로 변질시키고 있다는 사실은 심각한 재고를 요한다(한국생산성본부, 1994). 이 보고서는 혁신운동에 대하여 저항감을 품고 있는 사람들은 중하층 집단에 광범위하게 형성되어 있다는 것이다(대체로 총종업원수의 30~50%).

는 평을 받는다. 그러나 노사관계는 법과 제도의 내용도 중요하지만, 실질적 관행이 과연 노사간 신뢰에 근거하는가의 문제가 더욱 중요하다.

이런 관점에서 노사관계는 산업민주주의와 경제민주주의라는 복지국가의 최대 명제에 맞추어 개선방향이 잡혀지는 것이 바람직할 것이다. 산업민주주의란 생산참여자들의 권리보장을 통하여 생활보장을 이룩하는 체제이다. 권리는 곧 자율적 통제를 의미하며, 자율적 통제는 정부가 강조하는 ‘양보에 바탕을 둔 공동선’을 극대화하는 협력기제이기 때문이다. 그런데 노동조합의 권한을 인정하지 않은 채 자율적 통제를 기대하는 것은 어불성설이다. 유럽의 선진국가들이 노동조합과의 협력정치를 일찍 활성화했던 것은 자율적 통제가 일방적 탄압의 비용보다 훨씬 싸고 효율적임을 인식했던 때문이다. 앞에서 언급하였듯이 한국사회의 지배집단은 성장둔화에 대한 두려움을 갖고 있다. 이 두려움은 바로 노동조합에 대한 경계심으로 발현되었다. 1960년대 초반 이후 6공화국에 이르기까지 국가의 노동정치는 반노동주의와 반사회주의로 왜곡되었으며, 조직노동자의 동원억제와 탈정치화를 위하여 물리적·폭력적 억압기제가 작용하였던 것도 주지하는 바이다. 지배계급을 축으로 한 성장연합이 노동조합을 적으로 규정하는 한 민주적 노사관계는 기대하기 어렵다는 사실은 자명하다. 그러므로 이번의 개혁구상이 노사관계의 민주화에 초석을 다지려면 노사관계에 내재된 현안문제를 논의하기 전에 과연 노동자와 노동계에 대한 기존의 인식틀을 완전히 버릴 것인가의 여부와 노동자의 정치적 관계를 어떤 방향으로 구조화할 것인가에 대한 대원칙을 서로 확인하는 작업이 필요하다. 말하자면, 정치구도의 ‘패러다임의 전환’이 요청된다는 뜻이다. ‘협력적 노사관계’는 자율을 전제로 하지만 노동정치에 대한 정부의 과감한 변신없이는 실효를 거두기 어렵다. 새로운 패러다임을 출범시키려면 경영자와 노동조합에 대등한 권리를 부여하는 일이 시급 하지만, 기존의 관성과 여야를 막론한 현 정치권의 성향으로 미루어 벽찬 과제인 것만은 분명하다.

4. 의식과 관행의 민주화: 다중적 멤버십의 확산

그동안 민주화 과정에서 현 정부가 민주적 의식과 관행의 증진에 어떤 정책적 프로그램을 실행하였는가를 가늠하기란 어렵지 않다. 단적으로 말하면, 민주정부는

위로부터 '의식개혁운동'을 제외하고는 시민사회의 도덕적 책임감과 상호신뢰를 증진시킬 이렇다 할 뚜렷한 청사진을 갖고 있지 못하였다. 대신, 질서와 법규를 위반하는 사람들에 대하여는 벌칙금과 처벌규정을 강화하는 정책에 의존하여 왔다는 인상을 남긴다. 벌칙과 처벌의 강화는 단기간에 효과를 얻을 수 있는 것이지만, 장기적 안목에서 어느 정도 실효를 거둘지는 의문이다. 왜냐하면 규제강화는 감시비용의 증대를 가져오고, 이것이 결국은 상호불신과 자율적 책임을 포기하는 폐단을 초래하기 때문이다. 그러므로 의식과 행위차원에서 민주화가 이루어지려면 스스로 규제하고 스스로 책임지는 자율성과 도덕성의 배양이 무엇보다도 시급하다. 개별성원 차원에서 이러한 자기혁신이야말로 정치민주화의 내적 추진력이 된다. 아무리 민주적 제도라고 할지라도 행위자가 이를 신뢰하지 않으면 제도내부에서 균열이 발생하고 행위자간 갈등의 증폭현상에 직면한다.

프랑스 사회학자인 토크빌이 미국여행기인 『미국 민주주의』(Democracy in America)에서 강조한 미덕이 바로 개별 시민들이 갖고 있는 민주적 습속(democratic folklore)이다. 미국 민주주의의 강점은 정치권력과 행정권력의 형성과 행사과정에 시민의 자발적 참여와 감시가 개입한다는 것이며, 이러한 양상은 사회에 이미 내재된 시민적 가치와 행위양식에 의하여 자연스럽게 이루어진다는 점이다. 개인주의에 입각하고 있지만, 공동체적 문제가 발생하였을 때 자연스럽게 '결사체'를 구성하여 결사체의 합의와 결정에 따르는 규칙의 내면화가 민주주의의 관건임을 토크빌은 강조하였다. 토크빌적 습속은 그러나 어떤 사회에서나 생겨나는 것이 아니라는 점에 문제가 있다. 토크빌의 조국인 프랑스조차도 토크빌의 눈에는 국가와 행정권력이 비대하여 시민사회를 통제하고 지배하는 권위주의체제로 비추어졌다. 시민혁명을 가장 먼저 경험하고도 왜 프랑스는 민주주의를 실현시키지 못하였는가에 대한 해답을 토크빌은 시민성원들의 행동양식과 일상화된 가치관에서 찾고 있다. 그런 만큼 시민의식과 관행은 정치민주화뿐만 아니라 사회민주화에 필수적 요소이다(Tocqueville, 1969). 그런데 흥미롭게도 강한 관료주의와 봉건제적 잔재, 강한 개인주의와 감성주의, 그리고 무정부주의적 색채가 특징적인 프랑스는 이제 모범적인 민주국가로 성장하였다. 즉, 민주주의에 필수적인 행위요소의 결여가 반드시 민주주의의 불가능성을 의미하지는 않는다는 뜻이다. 같은 논지로, 민주주의와는 거리가 먼 의식과 가치관을 내면화하고 있는 사회에서 민주주의의 실현 가능성은 대단히 작다는 민주화론자들의 견해는 종족중심적·유럽중심적 해석에 지나지 않는다. 그렇다고 전혀

장애가 없는 것은 아니다. 의식과 행위차원에서 민주적 추동력을 생산해내려면 적어도 두 가지 난점을 극복하는 것이 필요하다. 특수주의적 가치관(〈표1〉의 3-①)과 가족이기주의적 문제(〈표1〉의 3-②)가 그것이다.

한국 국민들은 지연·혈연·학연을 주축으로 한 연고주의적 성향을 강하게 갖고 있다. 연고주의는 자기집단의 정체성 강화를 위하여 타집단과 거리를 강조하는 성향으로서 투표와 같은 정치적 행위뿐 아니라 고용과 결혼에 이르는 일상생활의 영역에까지 뿌리깊게 정착된 배타적 행위양식이다. 지역주의의 폐단은 누차 지적된 바와 같이 정당구조, 최고통치자와 정치엘리트의 선출, 관료기구의 운영, 기업망의 형성에 이르기까지 광범위하게 나타난다. 그리하여 지역주의를 위시한 연고주의는 이제 한국사회에서 집단간 갈등을 산출하는 구조적 분절선으로 자리잡았다. 지역주의에 관한 한 연구에 따르면, 지연적 요소는 사업파트너의 선택과 결혼관계에 가장 강한 영향을 미치며, 관료기구와 기업의 인사관행 및 충원에도 중대한 영향을 미친다. 그리하여 한국사회의 동질성과 화합을 해치는 요인으로 지목되고 있다.

그런데 연고주의는 항상 양면성을 갖는다는 점이 중요하다. 어느 사회나 개별성 원간·집단간 상호교류를 촉진 내지 저해하는 분절선이 존재한다. 이를 립셋의 용어를 빌어 ‘균열구조’(cleavage structure)라고 한다면, 종교, 계급, 종족, 이념 등이 유럽사회를 분절시키는 균열구조이다. 이에 반하여 한국은 이러한 균열요인은 상대적으로 미미한 반면 지역주의가 가장 강한 요인으로 발현되었으며, 학연과 혈연이 그 다음의 위치를 차지하고 있다. 연고주의는 외집단과 배타적 구분의 기준이기는 하지만, 내집단의 측면에서 보면 통합의 기제로도 작용하는 순기능적 측면도 존재한다. 반면 정보와 자원의 자유로운 분배를 왜곡하고 파벌과 봉당을 만들어 공정한 교환기제의 형성을 저해한다는 측면에서는 부정적이다. 연고주의는 문화적 전통과 결합되기 때문에 일단 한번 형성되면 좀처럼 없어지지 않는다. 따라서 연고주의를 집단통합의 추동력으로 전환시키기 위하여는 두 가지 방법이 가능하다. 하나는 정책적으로 집단간 교류를 활성화시키는 것이며, 다른 하나는 개별성원들이 다중적 멤버십(cross-membership)을 갖는 것이다. 이는 모두 개인과 정치, 개인과 사회를 연결하는 중간과정에 집단적 활동이라는 매개항을 활용하는 것인데, 결사체적 모델이 바로 이것에 해당한다. 결사체적 모델이라고 하여도 다중적 멤버십을 활성화하는 방법을 정책적 차원에서 개발하는 것이 요청된다. 다중적 멤버십은 토론문화(workshop culture)를 촉진한다. 하버마스의 지적대로, 민주주의는 의사전달의 활

성화를 통하여 형성되는 도덕적 신뢰감에서 짹트는 것이기 때문이다. 그러나 문민 정부가 정치적 영역의 개혁과제에 고도하게 집착한 나머지 시민사회의 민주적 윤리와 가치관 합양, 그리고 시민단체의 활성화를 통한 토론문화의 증진에 이렇다 할 노력을 기울이지 않았다는 점은 이제 심각한 반성을 요한다.

다중적 멤버십의 개발은 가족중심주의와 가족이기주의를 극복하는 중요한 수단 이기도 하다. 한국사회는 가족을 핵으로 하는 조직양상을 갖는데, 가족의 통합성이 높다는 점에서는 긍정적이지만, 앞에서도 지적하였듯이 가족으로의 구심력이 너무 강해서 가족이기주의의 폐단이 심화되고 있다. 이러한 현상은 사실 가족에게 과중한 부담을 강요하는 국가의 자유주의적 정책기조에도 많은 책임이 있다. 예를 들어, 노인부양과 유아교육과 같이 공공복지가 담당할 여러 가지 의무를 가족성원에게 전가함으로써 가족의 비중이 더욱 커지게 만드는 복지환경이 그것이다. 사회적 안정의 기본 단위가 가족인 한 가족이기주의의 성향은 결코 극복되지 않는다. 그래서 가족이 공동체적 이타성을 배양하는 사회적 장이기보다는 배타적 투자와 자원집 중의 이기적 풍조를 촉발하는 단위로 기능하게 된다. 그래서 공공복지의 확대를 통하여 가족의 경제적·복지적 책무를 경감하는 일과 가족의 중요 기능을 공공영역으로 이전하여 가족의 공공성을 높이는 일이 요청된다. 다니엘 벨이 주창한 공공가족(public household)의 개념은 이스라엘의 키부츠를 모델로 한 것이어서 적합성이 떨어지기는 하지만, 가족이기주의를 극복케 하는 실마리를 제공하기에 충분하다.

이러한 측면에서도 문민정부의 사회정책은 비판의 여지를 남긴다. 앞에서 살펴본 복지정책이 그러하였듯이, 문민정부는 가족의 공적 부담을 완화시키기보다는 오히려 가족적 가치와 기능을 더욱 강조함으로써 가족의 공적·사적 부담을 가중시키는 방향으로 정책기조를 잡아 왔다. 가족은 사회적 통합과 질서의식, 그리고 도덕 교육에 핵심적 역할을 담당하는 기본단위이지만, 그럴수록 가족에게 부과된 공적 부담을 덜어주어야 가족이기주의의 폐단을 극복할 수 있다. 그러나 오랫동안 정착된 유교중심적 사고와 생활풍습이 가족중심주의적 사고방식을 더욱 강조하는 상황에서, 그리고 국가의 정책기조가 가족적 자원의 시장의존도를 활성화시키는 상황에서 가족이기주의의 극복은 많은 시일을 요하는 것처럼 보인다.

그렇지만 장기적 안목에서, 토크빌적 습속은 문화적 특수성과 상이성에도 불구하고 여러 가지 정책적 수단에 의하여 배양될 수 있다. 다중적 멤버십 개발이 좋은 방법이며, 소집단간 활발한 교류와 토론문화의 촉진은 개별 시민들간 민주적 의식

과 관행을 발전시키는 데에 기여할 수 있을 것이다. 한국의 정치민주화가 시민사회적 토대를 갖추고 지속적 발전을 해나가려면 무엇보다도 개별 시민들이 민주적 관행과 의식을 내면화하는 일이 중요하다.

5. 결론을 대신하여: 민주화와 사회적 삶의 질

한국은 정치민주화에 상대적 성공을 거둔 국가로 분류된다. 그것은 정치민주화의 프로그램을 기획하고 실행한 민주정부의 관리능력과 의지에도 원인이 있지만, 궁극적 추동력은 민주화에 대한 국민의 열망과 개혁정치에 대한 신뢰 때문일 것이다. 그렇지만 사회민주화의 수준에서는 아직 이렇다 할 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다. 정치민주화에 비하여 사회민주화는 상대적인 지체현상을 보이고 있다. 여기에는 시민사회의 발전수준이 아직 미미한 상태에서 민주정부가 정치민주화에 과도하게 매달린 나머지 시민사회의 민주적 습속의 확산을 촉진할 장기적 프로그램을 마련하지 못한 데에 이유가 있다. 정치민주화, 경제민주화, 사회민주화는 상호 밀접한 관련을 갖고 있다. 어느 한 부문의 지체현상은 자칫 다른 부문으로 파급되어 민주화를 향한 전반적 프로젝트 자체에 해악을 끼칠 우려가 있다. 한국의 경우는 정치·경제·사회부문의 민주화 수준에 커다란 격차가 존재하며, 이러한 격차가 사회의 균형성을 훼손할 가능성이 높다. 민주주의의 안정성과 지속성은 사회 부문간 민주화 발전수준의 격차를 해소하고 균형적 상태를 회복할 것을 필요로 한다. 정치부문의 민주화가 이루어졌다고 하더라도 경제적 불평등과 집단간 편차가 심화되면 결국 체제지속성은 반감되고 권위주의로 회귀위험성이 높아지게 된다.

민주주의의 지속성과 안정성을 논의하는 이론들은 체제의 대의성과 책임성을 중시하거나(O'Donnell et al., 1992), 집단간 이해관심을 중재하는 제도의 발전 정도(Schmitter, 1973), 그리고 자율과 통제의 적절한 조화(Dahl, 1971)를 지표로 제시한다. 정치적 영역에 한정된 것처럼 보이는 이 지표들을 사회적 삶의 질과 관련하여 해석하면 유용한 함의를 얻을 수 있다. 즉, 한국의 민주화는 사회적 삶의 질 증진에 이렇다 할 성과를 내지 못하는 한 형식적 수준에 머물 위험이 있으며, 실질적 수준에까지 이르려면 정치민주화·경제민주화의 효과가 사회적 영역으로 파급되어 사회 전체의 민주화 역량을 제고하는 순환적 과정에 주목하는 것이 더욱 절실해졌다는

점이다. 한국의 민주화가 아직 형식적 수준에 머물고 있는 점에 대하여는 두 가지 해석이 가능하다. 시민사회 자체에서 원인을 찾는 시각으로, 시민사회가 활성화된 기간이 짧고 그런 만큼 국가와 개인을 연결하는 기제가 정치사회 영역에서 제도화되지 않았다고 본다. 다른 하나는 정치민주화의 특성에 초점을 두는 시각으로, 집권세력의 이념과 특징이 정치민주화의 양식을 규정하고 이것이 다시 사회민주화의 속도, 방향, 한계를 좌우한다는 해석이다. 한국의 경우는 두 가지 해석이 모두 설득력을 갖는데, 이 글은 후자에 더 큰 비중을 두고 있는 셈이다.

헌팅تون의 논의도 후자에 가깝다. 헌팅تون은 민주화의 제1파와 2파를 역전시킨 '역회전의 파고'(reverse wave)를 분석하면서 제3파의 민주화 물결을 거스를 잠재적 요인들을 분석한다. 이 중 국제적 요인을 제외하고 국내적 요인에만 한정하여 열거하면 (Huntington, 1991: 292~4),

- 1) 민주체제가 효율적으로 기능하지 못하면 체제의 정당성에 문제가 발생한다. 민주적 규범의 수용이 일반화된 데에는 민주체제가 과거보다는 성취적 정당성(performance legitimacy)에 의존하는 정도가 낮아졌음을 의미하지만, 그럼에도 복지, 풍요, 평등, 정의, 질서, 안보 등을 지속적으로 제공하지 못하는 체제는 결국 정당성을 상실하게 될 것이다. 권위주의체제에 대한 나쁜 기억이 점차 열어지는 상황에서 민주체제의 이러한 역량부족은 정당성 약화에 기여 한다.
- 2) 동유럽의 경우처럼 민족주의가 다른 무엇보다 강하게 되면 권위주의를 촉발 할 개연성이 높다.
- 3) 종교운동과 같은 근본주의적 운동이 사회적 설득력과 호소력을 넓혀 가면 독재정권이 등장할 가능성이 커진다.
- 4) 토지개혁이 잘 안 된 국가들의 경우에는 재산권을 과도하게 강조하는 민주주의에 대항하여 민중주의적 정권이 등장할 가능성이 높다.

이 밖에도 약간의 부언이 가능하지만, 한국의 경우 민주화의 역전이 일어날 가능성 또는 민주주의의 지속성과 안정성을 해칠 우려가 있는 요인은 역시 첫번째의 지적에서 발견된다. 민주체제가 사회민주화의 핵심적 가치—복지, 풍요, 평등, 포괄적으로 '사회적 정의'—를 충족시키지 못하는 경우에 체제정당성이 하락하고 독재

정권 내지 권위주의에 대한 호소력이 역으로 증대된다. 즉, 성취적 정당성의 약화가 일어나는 것이다. 성취적 정당성이란 바로 민주화의 사회적 결과인 ‘삶의 질’과 직결되어 있다.

사회적 삶의 질에 대한 민주화의 효과를 검토한 이 연구는 한국의 시민사회와 시민들의 생활양식에 민주화의 효과가 아직은 본격적으로 미치지 못하고 있고, 이를 위하여는 정치민주화의 효과를 사회적·경제적·문화적 영역에서 극대화할 수 있는 상호연결 기제의 마련이 시급하다는 사실을 결론으로 강조해 두고 싶다. 또한 사회적 삶의 질 향상을 수반하지 못하는 어떤 형태의 민주화도 의미가 없다는 평범한 사실도 동시에 확인해 두고 싶다.

참고문헌

- 국민복지기획단(1996), “삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상.”
- 김은미 · 노라 해밀턴(1995), “한국과 멕시코의 경제자유화와 정치자유화”, 임현진 · 송호근 (편), 《전환의 정치, 전환의 한국사회》, 나남.
- 김일중 · 최공필(1994), “우리 나라 고용보험제도의 재정추계와 경제 · 사회적 파급효과”, 고용 보험연구기획단.
- 김태성(1993), “복지국가 유형화에 관한 연구”, 《한국사회복지학》 21.
- 김호기(1995), 《현대자본주의와 한국사회》, 나남.
- 서울대학교 사회발전문제연구소(1995), “21세기를 위한 한국의 준비: 김영삼 정부의 개혁과 세계화 평가.”
- 성경룡(1996), “정부 · 여당의 사회복지정책”, 한국사회복지정책학회 발표논문.
- 송호근 외(1990), 《춘천리포트》, 나남.
- 송호근(1994), “세계화와 한국사회의 발전: 성장에서 인적자본으로”, 임현진 · 김경원(편), 《세계화의 도전과 한국의 대응》, 나남.
- _____(1995), “한국의 사회민주화: 국가-시민사회의 관계”, 교육부 연구소 중점과제, 한림대학교 사회조사연구소 미간행 논문.
- _____(1996a), “한국의 복지체제: 이념과 한계”, 고려대학교 노동대학원 개원기념 학술회의, 7월 5~8일.
- _____(1996b), “체제전환기의 정치경제: 기업체제의 변화와 생산성”, 성경룡 외, 《기업조직과 생산성》, 한림과학원, 소화.
- 이영조(1995), “남미의 사회민주화: 정치사회, 시민사회, 사회운동”, 교육부 연구소 중점과제, 한림대학교 사회조사연구소 미간행 논문.
- 임현백(1990), “한국에서의 민주화과정 분석”, 《한국정치학회보》 Vol. 24, No. 1(여름).
- _____(1992), “민주화시대의 국가-시민사회의 틀 모색: 국가, 시장, 민주주의”, 한국정치학회와 한국사회학회 공동주최 학술회의 발표논문.
- _____(1994), 《시장, 국가, 민주주의》, 나남.
- 임현진 · 송호근(공편)(1995), 《전환의 정치, 전환의 한국사회》, 나남.
- 최장집(1993), 《한국 민주주의의 이론》, 한길사.
- _____(1996), 《한국민주주의의 조건과 전망》, 나남.
- 한국생산성본부(1994), 《생산성리뷰》.

- Cheng, Tun-Jen (1995), "Democratic Transition and Economic Development: The Case of Republic of Korea", Paper presented at the 5th International Conference on Korean Politics, Korean Political Science Association.
- Cheng, T. J. and L. Klaus (1991), "Democracy and Development: With Special Attention to Korea", *Journal of Northeast Asian Studies* 10: 3~25.
- Dahl, Robert (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry (1994), "Toward Democratic Consolidation", in *Journal of Democracy* June.
- Haggard, Stepan and Robert Kaufman (1991), *The Political Economy of Democratic Transition*, Princeton: Princeton University Press.
- Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Im, Hyung Baeg (1995), "Politics of Democratic Transition From Authoritarian Rule in Korea", *Korean Social Science Journal* Vol. 21.
- _____(1995), "Politics of Democratic Transition From Authoritarian Rule in Korea", *Korean Social Science Journal* Vol. 21(1994), "New Democracy and Structural Economic Adjustment: Economic Reforms in New Democracies", in Doh Chull Shin, Myeong Han Zoh, and Myung Chey(eds.), *Korea in the Global Wave of Democratization*, Seoul: Seoul National University Press.
- _____(1996), "Korean Democratic Consolidation in Comparative Perspective", Paper presented at the International Conference on "Consolidating Democracy in South Korea", Korea University, June 19~20.
- Kim, Byung-Kook (1996), "Parties, Elections, and the Party System: Challenges of Democratic Consolidation in Korea", Paper presented at the International Conference on "Consolidating Democracy in South Korea", Korea University, June 19~20.
- Kim, Kyung-Dong (1996), "Confucianism, Economic Growth, and Democracy", mimeo.
- Kochan, Thomas and Michael Useem (1991), *Transforming Organizations*, New York: Oxford University Press.
- Lipset, S. M. (1960), *Political Man, Garden City*, N.Y.: Doubleday.

- _____(1994), "The Social Requisite of Democracy Revisited", *American Sociological Review* Vol. 59(1).
- Linz, Juan and Alfred Stepan(1995), "Towards Consolidated Democracies: Five Arenas and Three Surmountable Obstacles", paper presented at the Conference on Consolidating the Third World Democracies: Trends and Challenges, Taiwan, Taipei.
- Moon, Chung-In and Song-Min Kim(1996), "Democracy and Economic Performance in South Korea", Paper presented at the International Conference on "Consolidating Democracy in South Korea", Korea University, June 19-20.
- Nun, Jose(1991), "Democracy and Modernization, Thirty Years After", Paper presented at the Plenary session, "Democratic Theory Today: Empirical and Theoretical Issues", 15th World Congress of International Political Science Association, Buenos Aires, July 21-26.
- O'Donnell, G. (1996), "Partial Institutionalization: Latin America and Elsewhere", paper presented at the Conference on Consolidating the Third World Democracies: Trends and Challenges, Taiwan, Taipei.
- O'Donnell, G. and Samuel Valenzuela(eds.) (1992), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Przeworski, Adam and M. Alvarez et al. (1995), "Economic and Institutional Conditions of Durability of Democracy, 1950-1990", paper presented at the Conference on Consolidating the Third World Democracies: Trends and Challenges, Taiwan, Taipei.
- Schmitter, Philippe(1973), *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford: Stanford University Press.
- _____(1995), "Transitology: The Science or the Art of Democratization?" in Joseph S. Tulchin(ed.), *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner.
- Shamis, Hector(1991), "Reconceptualizing Latin American Authoritarianism in the 1970s: From Bureaucratic Authoritarianism to Neoconservatism", *Comparative Politics* Vol. 23.
- Shin, Doh-Chul(1994), "On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research", *World Politics* 47(Oct.): 135-70.
- Sørensen, Georg(1993), *Democracy and Democratization*, Boulder: Westview Press.

Tocqueville, Alex(1969), *Democracy in America*, New York: Anchor Books.

Turner, Lowell(1991), *Democracy at Work*, Ithaca: Cornell University Press.

abstract

The Social Dynamics of Democratization and Quality of Life

Ho-Keun Song

This paper is an analysis of political democratization and its effect on society. Differently from major research on democratization, this paper deals with 'double transition' to democracy, political and social. Among countries in the third wave of democratization, Korea has been praised for her successful transition to democracy. But this paper pays more attention to social consequences of political democratization in ways which improve the standard of living, including welfare, industrial relations, and democratic norms and customs in social sphere. It is argued that the relative achievement in political democratization could not induce 'social democratization' that implies expansion of democratization rules and values to every aspect of social life. Based on 'the social dynamics of democratization' as an analytical framework, this paper attempts to point out the discrepancy and discontinuity of social, economic, political spheres. The discrepancy is explained by the limitedness of political democratization in a procedural sense. Power cleavages of reform politics is largely responsible for the limited achievement in political democratization. In spite of its reformative aspiration, Kim government delayed welfare reform, did not allow social movements to participate in policy-making process, and excluded organized labor from politics. This paper emphasizes that what Korea has achieved so far in political and procedural democracy is not sufficient to bring about social democratization that reinforces and accelerates political democracy through feedback process.