

한국사회 왜 불안한가?

하 용 출

1. 머리말

영국의 주간지 에코노미스트의 2012년 민주주의 인덱스는 한국을 10점 만점에 8.13으로 세계 20위로 높게 평가하였다. 선거 과정이 투명하고 정부기능이 원활 한 점, 시민의 자유 보장 등을 특히 긍정적으로 보았다. 이는 일본은 물론 미국보다 앞선 것이었다. 그러나 외국 기관의 이러한 평가에도 불구하고 한국 내 여론은 국내 정치에 대해 그다지 긍정적이지만은 않다. 한국사회의 신뢰도를 묻는 질문에 국민의 대표인 국회는 10점 만점에 3.4로 최저수준이었고 행정부는 5점에 그쳤다. 국민의 투표를 통해 선출된 국민의 의사를 대표한다는 국회가 최저의 점수를 받았다는 사실은 한국정치가 외견상 공고화된 평가에도 불가 무언가 근본적으로 문제가 있음을 말해주고 있다. 또한 역대 대통령의 경우도 예외 없이 선출 초기의 높은 인기에도 불구하고 시간이 지남에 따라 지지도의 추락을 피할 수 없었다. 한국정치가 지난 30여 년간의 민주화 과정을 거친 지금에 와서도 불신과 국민과의 거리를 좁히지 못한 원인은 무엇일까?

우리사회는 국회에서 벌어지는 난동과 의사 결정의 지연을 보면서 정치인을 비난하는 데 익숙해 있다. 그러나 엄밀히 생각해 보면 한국정치의 현주소는 한국 민주주의 역사를 반영하고 있는 것이다. 한국의 민주주의는 이상과 실천 사이에 엄청난 격차 속에서 태동한 것이 사실이다. 우리는 해방 이후 냉전의 국제질서 속에서 우리 현실에 맞지 않는 국내 정치질서를 부여 받았다. 이는 민주주의의 이상과 실천의 격차의 시작이었다. 일상적 차원에서 민주주의의 기초인 법치주의나 개인에 부여된 자유의 향유 자의적 공권력의 행사의 금지 등은 우리 사회의 일상적 관행과 거리가 먼 것이었다. 이에 반하여, 일차 교육 기관에서부터 최고 교육기관까지 민주주의의 가치를

항상 주입시켜왔다. 일상적 생활 속에서 실천되지 않은 민주주의는 학습된 민주주의를 통해 더욱 강한 이상으로 다가 왔다.

학습된 민주주의는 민주주의 이행기에 주요한 역할을 했다. 그러나 한국 민주주의는 뇌리에 박힌 민주주의 이상이 잣대로 작동하는 한 민주관행과는 거리가 먼 현실에 의해 항상 좌절감을 불러 오거나 자신에게 너무 자학적이고 강박적일 정도로 가혹한 기준을 강요해 왔다. 이런 한국적 민주화의 배경을 이해한다면 사실 한국민주주의 발전은 실로 엄청난 것이다. 정치인들의 행태도 유심히 관찰한다면 지난 30여 년간 서서히 긍정적 방향으로 발전해 왔다는 것을 부정할 필요가 없다. 정치가 국민을 무시한 채 사회와 유리되어 전개되어 왔던 배경에는 이렇게 한국 현실이 내면화된 민주주의에 대한 이상에도 불구하고 민주주의의 관행과의 거리감에서 오는 구조적 측면이 없다고 할 수 없다.

그러나 이러한 총체적이고 역사적인 발전 방향의 긍정적 측면과 구조적 한계를 인정한다 하더라도 지난 30년 한국정치행태를 비판적으로 볼 수 밖에 없는 많은 현상들이 나타난 것도 부정할 수 없는 사실이다. 단순히 비난의 수준을 떠나 한국 민주주의를 반추하면서 정치계에서 벌어졌던 여러 현상들이 한국사회에 미친 영향을 분석해 보는 것은 의미 있는 일이다. 다만 지난 30년을 사건 사고 중심으로 열거한다는 것은 물리적으로 어렵고 불필요한 것이므로 몇 가지 주제로 나누어 살펴보고자 한다.

2. 지역주의의 병폐

한국정치에서 지역주의가 문제가 되어왔다는 점은 언급할 필요조차 없이 오랜 동안 한국정치의 아킬레스건이 되어 왔다. 다만 지역주의가 구체적으로 어떤 부정적 영향을 끼쳐왔는지에 대해서는 생각보다 그리 명확하지 않다. 집약적으로 얘기한다면 정치에 만연된 지역주의는 한국의 사회, 경제, 문화 모든 분야가 새로운 패러다임을 따라 움직이는 데 반해 정치만이 유독 전근대적 가치에 매달려 나라를 이끌어가야 할 정치권이 가장 뒤떨어져 있다는 데 있을 것이다. 정치인과 정당의 입장에서 지역주의에 대한 의존은 아편과 같은 것이어서 쉽사리 유혹을 끊기 어려울 것이다. 그러나 지역주의 의존적 정치의 심각한 문제는 당선과정이 확실하고 상대적으로 쉬운 만큼 이에 따르는 문제 역시 심각하다는 데 있다. 가장 큰 문제는 선거 과정에서 심각한 정치적 정책적 이슈화가 어렵고 이를 바탕으로 한 여론 형성을 저해한다는 것일 것이다.

또한 선출 방식의 지역성과 선출 후 전국적 또는 세계적 차원의 문제를 다루어야 하는 상황과 사고의 친화성이 전혀 존재하지 않는다는 점이다. 지역정당의 이미지와 행태는 한국사회 구성원들에게 초지역적인 전국적 사고를 통한 원만한 시민적 사고의 배양을 저해해 왔다. 정치인 자신들의 입장에서 볼 때 선거는 자신들의 권력 쟁취의 수단을 합리화하는 데 지나지 않게 되고 선출된 후 자신들의 이익 챙기기에 바쁘게 된다. 이렇게 지역주의는 거시적으로 문제를 접근하는 것을 어렵게 하고 국민들과의 거리감을 역설적으로 조장하여 왔다.

그런데 한국지역주의 원인에 대해서는 여러 각도에서 많이 연구되어 왔다. 다만 연구의 양적 성장에도 불구하고 대부분의 지역연구들은 엘리트 수준과 대중 수준의 지역주의를 구별하지 않고 있을 뿐만 아니라 그 초점을 지나치게 선거와 정치권에 두고 있다. 지난 대선이 보여준 것은 이전 과 다른 양상이었다. 즉 호남을 배경으로 하는 야당의 일부 지도자들이 여당 후보를 지지하고 나선 것이다. 이를 두고 개인적 이익과 감정의 표출이라고도 볼 수 있을 것이나 중요한 것은 지역정당의 위기감이 나타났다는 것이다. 다만 아직도 대중 수준에서는 큰 변화 없이 지역주의적 선호도가 높게 존재하고 있어 한국정치의 딜레마를 여실히 보여주었다. 자신들의 이익에 미칠 영향을 누구보다도 먼저 감지하고 있는 지역주의의 이용자들로부터 시작된 이러한 분화 현상이 보여주는 것은 대중적 차원의 지역주의를 완화하는 데는 상당한 시간이 걸릴 것이라는 것과 변화의 시작은 좋던 싫던 정치자 집단에서부터 시작되어야 한다는 것이다. 단기적인 지역감정의 활용에 대한 유혹과 장기적으로 그리고 구조적으로 다가오는 지역감정에 기초한 정치의 쇠락 사이에서 앞으로 한국정치는 큰 변화의 압력에 시달릴 것으로 보인다.

그 중 가장 큰 압력은 국제적 차원에서 한국경제의 대외 취약성의 증대일 것이다. 국내총생산의 거의 100%를 대외 무역에 의존하고 있고 국내시장이 협소한 한국의 경제를 고려할 때 앞으로 이 취약성이 크게 변할 가능성은 거의 없다. 이러한 대외경제 취약성이 지역감정에 기초한 한국정치에 주는 함의는 심각한 것이다. 즉 대외경제 환경이 국내에 미치는 영향은 지역을 초월하여 전국적이라는 것이다. 이러한 현상은 지역 내에 각 그룹의 자체 이익 평가의 변화를 초래할 것이고 이는 막연한 지역 감정에 기초한 물표 물이식 정치 선택에 변화를 가져 올 가능성이 높아지는 것을 의미한다. 단순한 인구역학적인 변수를 감지하기 시작한 일부 정당의 움직임에 더해 이러한 해외 발 대중경제적 영향은 정당의 전략에 지속적인 압력으로 작용할 것으로 예상된

다(대구 경제의 몰락).

3. 대통령 책임제와 지역감정 정치-행정관료 충원

지역 감정에 도전하는 국내적 현상은 복지정책의 확대이다. 대외 경제적 충격과 맞물려 진행되어 온 국내 복지 정책의 확대는 중 장기적으로 지역감정에 변화를 가져올 가능성이 높다. 지역감정의 정치경제적 원인이 국가주도형 경제개발 시대에 국가의 편파적 경제정책에서 기인한 국가 인식에 있었다면 복지정책의 실시는 지역을 초월하기 때문에 대중들의 국가에 대한 인식에 변화를 가져올 수 있을 것이다. 이런 관점에서 복지정책의 내용과 범위 및 집행은 사회통합적 의미와 밀접히 연관되어 있다고 보여진다.

그러나 이러한 구조적 요인에도 불구하고 대통령 책임제 하의 인사가 능력과 충성심 사이에서 후자에 두어지는 한 대중적 차원에서 구조적인 지역감정 정치에 대한 도전은 단기적으로 큰 영향을 미치지 못할 것이다. 5년 단임제라는 현행 대통령 책임제는 후술하는 바와 같이 무리한 과시행정을 초래할 가능성이 높고 이러한 행위는 충성심 위주의 충원을 가져오기 십상이다. 이는 다시 엘리트 수준에서 지역이나 학연 등에 기초한 충원을 가져올 구조적 조건을 조성하고 있다. 한국정치에서 지역감정은 이렇게 객관적인 도전과 단기적 정치집단의 이익과 제도의 구조적인 제약 사이에서 당분간 혼란상을 보일 것으로 전망된다.

4. 껌데기뿐인 보수-진보(False Dichotomy of Conservative-progressive)

한국정치의 또 다른 기현상은 현실에 맞지 않은 보수-진보의 구별이다. 내막적으로 정책정당화 하지 못하고 지역주의에 기반한 정당들이 간판은 보수와 진보의 이름을 붙여 평가르기를 일삼아 왔다. 국민은 차려 놓은 밥상의 반찬을 마지 못해 선택해야 했다. 한국의 경제발전과정과 국제적 여건은 확연한 이데올로기에 입각한 정당 발전을 저해해온 것이 사실이다. 이러한 구조적 제약은 소위 보수-진보 간의 정책적 분화의 폭을 제약해 왔다. 이런 제약은 대선 때마다 나타나는 선거 공약의 유사성이나 대선 선거 결과의 격차가 그다지 크지 않았다는 사실에서 잘 나타난다(복지정책). 유일하게 양쪽을 선명히 가르는 것은 대북정책이 되어 왔다. 그런데 의제적 선명성 유지

의 필요에서 비롯된 대북정책들은 그것이 흡수론 이던 햇볕정책이던 양 극단이 비현실적이라는 것은 이미 판명된 것이다. 양 극단의 대북정책을 실시해 본 결과 이미 한국사회에는 상당한 수준 현실적이고 전략적인 대북정책에 대한 학습 효과가 존재하고 있다고 생각된다. 그러나 이러한 의제적 보수-진보는 초당적 대북정책을 어렵게 할 뿐 아니라 한국사회에 존재하는 광범위한 공감대를 지속적 정책의 기반으로 전환하는 데 어려움을 주고 있을 뿐이다. 국민들의 입장에서 볼 때 보수세력은 산업화의 성공 그리고 진보진영은 민주화에 대한 기여 이외에 근본적으로 한국사회의 미래를 위한 새로운 합의나 비전을 제시하지 못해 왔다. 5년마다 그리고 4년마다 벌어지는 대선과 총선을 통해 지난 30년 동안 국민들은 보수나 진보 모두 향 권력성 집단에 지나지 않는다는 사실을 알게 되었다. 보수에 대해서 생산성과 사회정의가 조합된 새로운 모델이 무엇인가를 진보에 대해서는 민주화 이후 민중은 어디로 갔는지를 국민들은 묻고 있다.

미세한 차이를 두고 공방을 벌이면서 자신들의 입지만을 고려하는 정치인들의 연합 게임은 국민들 사이에 존재하는 공생의 정서와 거리가 멀다. 한국정치는 이러한 공생의 국민적 정서와 승자 독식의 정치 시스템 사이에서 혼란을 거듭해 왔고 국민들의 정치 소외를 조장해 왔다. 한국은 물론 아시아 대부분 국가들의 사회-문화적 전통은 승자 독식이라기보다는 약자에 대한 배려에 있다. 이런 사회적 가치가 정치 구도에 성공적으로 반영된 나라들의 경우 대체적으로 정치적 안정을 누려왔다. 지역주의, 보수-진보의 양분화 등 우리 정치권에서 벌어지는 국내적 현상은 외부에서 몰아치는 시장 논리의 압력과 함께 승자 독식의 문화를 점점 강화 하고 있다.

문제는 이것이 우리의 합의에 기초한 의식적 선택이라면 모르지만 시시각각 사람들이 알 수 없을 정도로 격변하는 국제정세와 장래의 비전이 없이 단기적 정쟁에 휩싸인 국내 정치 속에 새로운 체제나 목표에 합의가 없는 끊임 없는 혼란을 가중시키고 있다는 사실이다. 물론 민주주의나 자유주의는 공산주의나 사회주의 또는 개발독재국가와 같은 가시적인 목표 설정이 어려운 끊임없는 과정의 연속이라는 특징을 가지고 있다. 그렇지만 후술하는 바와 같이 민주주의 체제라고 해서 체제의 성격에 대한 합의나 미래에 대한 비전이 없다거나 불가능하다는 것은 아니다. 한국의 특징은 선명하고 강력한 국가가 주도하는 산업화라는 구체적인 목표의 사회에서 갑자기 목표의 표류 사회로 전락했다는 점이다. 이런 목표의 혼란을 역대 정권들은 공명심이 앞선 구호로 대체해 왔다. 국민들의 불안의 깊은 원인이 여기에 있다.

이와 관련 지적되어야 할 것은 개발시대에는 최소한 소위 지도층이라는 관료, 기업, 학계 그리고 언론계에서 상당한 수준의 합의가 있었다는 것이다. 그러나 지난 30여 년간의 민주화가 초래한 결과는 관료제의 공동화, 정론에 입각한 언론의 부재, 국민들의 공멸에 대한 우려에 의존하고 있는 기업 그리고 한국현실의 파악이 어려운 학계가 존재할 뿐이다. 한국의 관료, 학자, 언론인 등의 개인적 자질이 뒤떨어진다는 말이 아니다. 그들 각자는 모두 훌륭하고 뛰어나 능력을 가지고 있다. 문제는 민주화라는 이름 하에 지난 30여 년간 자기들만의 게임을 해 오면서 선거를 통해 자기 지배를 정당화 해 왔다는 데 있다. 국민들의 눈에 이들은 권력 획득에 혈안이 된 것으로 밖에 보이지 않는다.

이의 심각한 제도적 결과는 관료제도의 파괴와 이에 따른 정책 연속성의 단절이다. 한국 내에서 오랫동안 팽배해온 그러나 잘못 이해되어 온 인식 중의 하나는 관료의 철밥통 사고이다. 이 철밥통 사고의 이면에는 관료조직의 경직성과 자기 밥그릇 챙기기가 깔려 있다. 그러나 전형적인 산업화가 관료화를 초래한다는 서구식 사고에 대해 다른 견해를 피력하고자 한다. 우리경제 개발을 설명하면서 항상 언급되는 것이 관료의 역할이다. 최근 박정희 시대 관료제의 성격에 대해 다른 견해가 나오고 있긴 하지만 관료 역할을 강조하다 보니 한국관료제가 경제개발 과정에서 어떻게 변모했는지에 대해서는 상대적으로 많은 연구가 부족하다. 이 결과 산업화가 관료화를 초래한다는 명제가 자연스레 주된 견해로 자리를 잡게 되었다.

그러나 엄밀한 의미에서 한국 관료제는 출발부터 중립적 관료제도 아니었거니와 산업화 과정에서 지연과 학연에 근거한 충원의 누적으로 엄밀한 의미에서 실적제도가 상당히 타협되는 결과를 가져왔다. 동시에 끊임없는 기업 등 바깥 경제 및 사회 집단과의 사적 연계를 통한 접촉으로 관료내부에 대한 외부 침투가 날로 강화되어 의도하지 않게 한국관료제는 공동화되었다. 이는 관료의 역할은 활발하고 중요했으나 관료제의 성격은 오히려 퇴색되었다는 것을 의미한다. 구조적으로 한국 관료제는 상층부는 정치화 되고 하층부는 잡스런 부정부패로 물들었으면 비교적 중간집단만이 그런대로 관료적 성격을 유지하고 있었다. 그런데 지난 30여 년 동안의 민주화는 이미 공동화된 한국관료제의 모습을 더욱 바꾸어 놓았다. 상층부 관료그룹의 정치와 더욱 악화되면서 중간그룹의 중립성마저 위협하는 상황이 나타났고 하층부 대민 창구 차원의 변화는 비교적 투명성과 responsiveness를 견지하고 있다. 역대 정권의 행정개혁은 한국 관료제가 걸어온 독특한 변화 과정과 특성을 간과한채 철밥통 개념을 지속적

으로 집행해 온 결과 한국 관료제의 불안정성은 더욱 악화되었다.

이러한 한국관료제의 정치화 현상은 국내 정치의 영합 게임과 단기적 정치목적을 위한 정책의 개발에 대한 스크린 기능을 어렵게 하고 정권 간 정책의 연속성을 파괴하는 결과를 가져왔다. 관료제도의 파괴와 정치화 공동화는 한국사회의 낭비와 불안의 주요 요인이 되고 있다. 여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 것이 소위 네티즌의 역할이다. 한국사회는 오프라인의 시민사회가 형성 정착되기도 전에 소위 인터넷에 기반한 네티즌이라는 상황적으로 형성되는 의견 형성에 많은 역할을 부여해 왔다. 불안한 관료, 국민으로부터 소외된 정치인들이 우선 눈에 띄는 대로 나타나는 의견들에 영향을 받을 수밖에 없을 것이다. 그러나 여론을 형성하고 국민들을 설득하기보다 소극적인 책임 회피나 인기 몰이식 행정이나 정치가 자행되고 있다면 이는 장기적으로 커다란 문제를 야기할 것이라는 것은 명약관화한 사실이다.

이와 연관된 총체적인 문제는 공권력 권위의 추락이다. 위에서 언급한 정치, 행정의 문제가 공권력의 추락을 가져오는 데 한 몫을 한 것이 사실이다. 민주화 과정이 공권력에 대한 불신과 도전을 가져온 요인은 다양하다. 가장 중요한 것은 민주화 이후 정책적 입장에 관계없이 모인 정치 집단들이 민주화의 이름으로 복수의 정치를 해왔고 그 과정에서 수 많은 부정부패 사례와 스캔들이 연출되었다. 두 전직 대통령이 구속되거나 대통령의 아들과 형제들이 구속되는 사태가 속출하였고 한 대통령을 죽음으로 몰아 갔다. 또한 진보 보수 정권에 관계 없이 역대 정권들은 각종 게이트, “풍” 등의 이름으로 내부의 치부를 들어 내보였다(고급 옷 로비사건, 이용호, 정현준, 진승현, 윤태식, 최규선 게이트, 병역비리, 아파트 특혜분양). 그러나 민주화 과정에서 나타난 부정 부패 사례는 이전과 다른 특징을 가지고 있다. 그것은 스캔들과 부정 부패의 사례들이 완전히 그 내막이 공표되지는 않았다 하더라도 민주화 이전 보다 강도 높은 투명성과 빠른 전이성을 띠게 되었다. 시시콜콜한 내막들과 속내가 들어나는가 하면 구체적 정황도 알려지게 되었다. 과거에 상상으로 끝났던 부패 사례는 이제 그 구체적 폭로로 인해 정치 행정 엘리트들이 전례 없는 수모를 겪게 되었다.

부정부패는 정치권에 국한되지 않고 단임 대통령제와 맞물려 정권 말기 행정부패 현상을 만연시켰다. 과거에 비해 부정부패의 사례나 규모가 줄어드는 추세이긴 하지만 그 빈도수는 아직도 상당하다(1991, the number of bureaucrats who were punished for misdeeds was 3,996; in 1992, 4,092; in 1993, 7,116; and in 1994, 6,223; in 1995, 5,061 and in 2000, 4,507).

이러한 정치권과 행정관료의 구체적인 부정부패 사례와 이를 보다 깊게 정확하게 알게 된 됴에 따라 이미 팽배한 정치 냉소주의가 더욱 악화되고 있다. 현실적으로 공권력에 대한 신뢰의 추락은 경찰에 대한 폭행 등 가시적인 현상으로 들어나기도 하지만 더욱 심각한 것은 국가의 의사결정과 집행력 및 조정 능력의 보이지 않은 약화로 나타나 행정의 연속성을 더욱 파괴하고 있다.

따라서 공권력에 대한 최소한 신뢰를 보장하는 길은 간단하지 않다. 구조적으로 정치제도와 과정 및 행정체제의 보완을 통해 이루어져야 한다. 공권력의 추락을 단순히 공권력에 대한 공포감의 조성을 통해 회복하려 하는 것은 더욱 더 상황을 복잡하게 할 것이다.

역대 대통령들의 리더십에서 정치적 냉소주의를 초래한 많은 문제점을 찾을 수 있다. 대통령과 관련하여 지속적으로 언급되어온 화두는 소통이었다. 이는 최고 지도자가 국민들을 설득하는 데 문제가 있었다는 지적일 것이다. 그러나 왜 소통이 잘 안 되는지에 대한 근본적 원인을 살펴봐야 될 것이다. 가장 중요한 것은 민주주의의 본질인 과정의 중요성이 제대로 인식되지 못하고 아직도 목적론적 리더십에 집착하고 있다는 것이다. 목적론적 리더십이란 과정보다 결과를 중요시하고 결과에 도달할 때까지 과정과 희생에 대해서는 비교적 관심을 두지 않은 양태를 말한다. 멀게는 한국의 전통적 정치관행과 문화를 문제시할 수 있겠으나 가깝게는 한국형 경제 개발 과정의 유산이라 볼 수 있다. 구체적인 개발 목표를 세우고 이를 향해 무조건 달려 갔던 시절의 유산이 쉽게 잊혀지지 못하고 있는 것이다. 목적론적 리더십의 특징은 누가 뭐라 해도 소신이 있으면 밀고 나가 중국에는 가시적인 성과로 지지와 확신을 확보하게 된다는 것인데 이는 민주주의의 활성화와는 거리가 멀다. 더구나 위험한 것은 한국경제, 사회, 및 국제문제가 이전과 달리 국가의 힘에 의해서 해결할 수 있는 범위가 제약된 상황에서 세워놓은 목표가 원래대로 실현된다는 보장이 없는 상태에서는 더욱 그러하다. 민주주의의 정치 과정은 소통과 설득을 통해 설령 목표에 오차가 발생할 경우에도 국민의 이해를 획득할 수 있거나 사전의 설명을 통해 앞으로의 위험부담을 줄일 수 있는 것이다. 역대 한국대통령의 행적은 이런 방향과는 무관하게 진행되었다.

역대 대통령들의 이와 같은 정치 패턴은 한마디로 정치의 부재 속에 정책으로 승부하는 데서 오는 것이다. 특히 대통령으로서 귀적을 남기려는 노력들이 과정이 없고 준비 없는 정책의 남발이나 과도하고 비현실적인 정책 목표의 설정을 나타냈다. 준비

되지 않은 세계화와 한국병의 치유, 정권적 욕심이 반영된 대북정책, 비현실적인 외교적 발언 등이 그 대표적 사례가 될 것이다. 준비되지 않은 세계화가 가져온 경제적 파탄을 우리는 잘 기억하고 있다. 또한 초당적 뒷받침이 없이 진행된 햇볕정책의 끝이 어디인지도 명확해졌다. 반미적인 도발성 발언의 기억도 생생하다. 그리고 비핵 3,000불 대북정책의 무 정책성은 바로 어제의 일이었다. 막연한 선진화에 대한 집착도 마찬가지다. 이러한 목표 중심적이고 돌발적인 대통령의 리더십 스타일은 국민들을 혼란스럽게 할 뿐 아니라 국민들을 안심시키고 설득하여 다가오는 상황에 대비하게 하는 예상적 리더십의 약화를 수반했다. 또한 한국 민주주의 발전 과정의 연속성을 지속적으로 파괴시켰다. 과거와의 단절이 무슨 새 시대를 여는 열쇠인 것처럼 과신 속에 펼쳐진 돌발성 정책들은 사회를 흔들기는 했으나 새로운 안정을 안착시키는 데는 한계를 노정했다. 진정한 민주적인 리더십은 사전에 대비시키면서 다가오는 도전에 문제점을 설명하고 설득하여 같이 동참하게 하는 것이다. 이러한 예상적 리더십은 급변하는 국제경제-정치 속에서 살아야 하는 한국사회가 어느 때보다 절실히 요구하는 리더십의 유형이다.

이와 같이 한국정치, 행정 지도자들은 지난 30년 형식적 절차적 민주화가 공고화 되어왔음에도 불구하고 제도적, 이데올로기적, 정서적으로 국민과 유리된 채 정치적 냉소주의를 낳았다. 제도적으로 지역주의에 안주한 선출과정은 전국적 문제의식의 약화와 격변하는 사회·경제 환경 속에서 유일하게 낡은 제도적 장치로 사회의 분열을 조장하고 소통을 저해해왔다. 내용은 없고 허울만 있는 낡은 이데올로기의 대립은 한국사회에 팽배하는 공존과 상생의 의식에 의제적인 편가르기를 강화시켰다. 정서적으로 정치권의 영합게임과 승자 독식이 만연된 정치권의 분위기는 상생과 공존을 원하는 국민정서와는 거리가 멀다. 깨어진 관료제도는 끊임 없는 정치화의 분위기 속에 일관성을 상실한 채 일상적 정책의 연속성 보장을 어렵게 해 왔다. 한마디로 한국사회 어디로 가야 하는 문제에 대해 과거와 같은 목적론적 합의도 민주화가 요구하는 과정적 합의도 이루지 못한 채 한국사회를 표류 상태로 몰아 갔다(한국 민주주의의 현 발전단계 언급).

정치권 스스로가 이를 모를 리 없다. 그러나 근본적 태도 변화 없이 선거 철만 되면 국민들에게 자신들도 지키지 못하는 비현실적인 선거법 개정이나 국회정상화법 등을 만들어 틀어진 국민정서에 도덕성 제고의 제스처를 취해 왔다. 한마디로 한국 민주주의는 이러한 정치권의 혼란 속에 국민들을 불안에 빠트려 개발시대에 존재했던 국가

의존적 정서를 끊임 없이 자극해 왔다. 단계적으로 볼 때 한국민주주의는 원활한 정권 교체를 이룬 후 민주주의의 바탕인 하위 체계의 독자성 확보나 사회 전반에 민주주의의 실천과 건전한 정치문화 함양에 큰 도움이 되지 못했다.

한국사회가 정치권의 이런 영향에서 자유로울 수 없다. 종던 싫던 많은 학자들이 지적한 대로 국가나 정치권에서 벌어지는 행태들은 사회 전반의 정서와 행위에 영향을 주게 되어 있다. 정치권, 언론, 학계 등에 만연한 은근한 양분법과 편가르기는 정치권의 행태와 무관하지 않다. 국회나 정치권, 관료 조직 내에서 벌어지는 공권력 추락 행위는 공권력 신뢰를 무너뜨리는 데 큰 역할을 했다. 원래 국민과 유리되어 준정치 집단으로 시작한 한국시민사회의 대부분은 정치화 되었거나 그 기능이 현저히 약화되었다. 이에 네티즌이라는 개념을 내세워 민초적 시민사회의 대체물로 보는 경향이 등장했다. 정치권은 한국사회의 불안을 잠재우는 데 큰 기여를 하지 못했다.

어느 한 TV 토론 프로그램에서 50대의 가장 큰 문제로 불안을 들었다. 이는 비단 50대에 국한되지 않고 한국사회 전체의 현상으로 보아도 무방할 것이다. 산업화 이전의 한국이 불안한 불행의 사회였다면 산업화 시기 불안과 불행을 잇으며 일한 시기였을 것이고 이제 불안한 행복의 사회에서 안정된 행복의 사회로 나아 가려 하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 그렇다면 한국 사회불안의 요인은 무엇이며 한국정치가 이의 완화와 해결을 위해 어떤 역할을 했고 영향을 미쳤는가?

한국사회의 불안 요인은 보는 이의 시각에 따라 달리 규정될 수 있겠으나 여기서는 대략 아래와 같이 4가지로 정리해보자 한다. 첫째, 전통의 단절에서 오는 정체성의 위기일 것이고 둘째, 서구 제도의 마구잡이식 도입으로 인한 제도의 충돌을 들 수 있을 것이다. 셋째, 세계화에 따른 일상적 경제적 적응 문제이고 마지막으로 탈 냉전 이후 국제 및 지역 질서의 적응에서 오는 안보 불안이다.

한국사회가 겪은 국내외 격변은 전통의 단절을 초래했다. 여기서 전통의 단절이란 전통적 제도와 가치가 영향을 미치지 않는다는 의미의 단절이 아니라 새로운 상황에 맞게 전통적 제도와 가치가 재창출되고 이런 과정에서 전체적인 토론과 합의를 이루는 과정이 결여되었음을 말한다. 이런 의미에서 식민지 경험은 우리 스스로 전통적 제도와 가치의 능동적 재규정의 기회를 박탈했다. 해방과 전쟁 그리고 산업화를 거치는 동안 한국 사회는 체계적이고 능동적인 전통적 제도의 가치의 재창출에 대한 discourse를 가지지 못했다. 이런 과정에서 해외 문물이 무비판적으로 도입되었고 이렇다 할 여과장치가 결여되었다.

미국의 한 인류학자가 수행한 한국인 인터뷰에 따르면 물질적 풍요에도 불구하고 가장 힘든 것은 어떻게 사는 것이 바르게 사는 것인지에 대한 해답이 어렵다는 것이라고 한다. 새롭게 업그레이드 되지 않은 전통적 가치와 제도가 서구식 제도와 가치와 혼재되어 가히 한국 사회는 단일 민족에 걸맞지 않게 거의 각 가정이나 개인에 따라 나름대로 가치를 해석하고 생활하고 있다고 말할 수 있을 정도이다. 이는 일상적으로 개인과 그룹 간의 상호 예측성을 어렵게 하고 심한 경우 신뢰의 바탕을 해칠 수 있다. 아주 흔한 예로 한국사회의 인사법은 촌락농경시대의 그것이 기본적으로 상존하면서 해외에서 도입한 인사법이 삽입되고 있고 다른 예는 국어에서 존칭어의 사용의 혼란이 될 것이다.

그러나 보다 심각한 사례로 최근 자주 보도되는 학생의 교사 폭행이다. 교사 폭행의 빈도 증가에 따라 이제 놀랄만한 일조차 되지 않고 있는 느낌이다. 그러나 생각해 봐야 할 일은 군사부 일체의 한국 전통적 가치가 어찌하여 이 지경까지 이르렀는지 하는 문제다. 이는 단순한 교사 폭행이라는 사건적 의미도 있으나 보다 중요한 것은 한국사회가 경제적 격동을 거치면서 얼마나 한국 전통을 재개발하지 않았나를 단적으로 보여주는 사례라는 의미에서 보다 거시적인 문제를 제기한다는 점이다. 전통의 재창출은 한국사회 일상의 안정과 행위의 예측가능성 확보 차원에서 아주 중요한 문제로 정치권이나 행정, 학계, 언론계 등에서 그 동안 비교적 소홀히 해온 분야이다.

제도의 충돌 문제가 가시화 된 것은 1997년 외환 위기 이후 국제통화 기금의 압력에 의해 서구제도가 도입되면서이다. 서구 시장주의에 바탕을 둔 각종 제도가 도입되면서 한국사회는 분야별, 업체별로 한국적 관행과 서구제도 사이에 다양한 배합 형태를 보이고 있다. 최근 추세는 한국적 관행이 이곳 저곳에서 다시 살아나는 조짐을 많이 볼 수 있다. 그렇다면 최근 영-미 자본주의와 다른 일본-독일-북구 식 자본주의에 기초한 자본주의 다양성 논의를 빌리지 않더라도 과연 한국적 자본주의 체제의 특징이 무엇인지에 대해 아직 분명하지 않다.

이는 단순한 학문적 차원의 문제에 그치지 않는다. 일례로 노사 관계를 들 수 있다. 앞서 언급한대로 한국의 노사관계는 전통적인 온정주의와 식민지의 경험 그리고 해방 이후 수입된 미국식 노사관계 등등 다양한 모델로 혼합되어 있다. 문제는 단순한 혼합에 있는 것이 아니라 산업화 초기나 과정에서 한국적 가치나 제도에 기반하여 노사가 서로 공존하고 협조할 수 있는 모델에 대한 국가적 차원의 토론과 합의가 없었다는 점이다. 이 결과 한국 사회는 겉으로는 유사한 것 같지만 극단적으로 표현한다

면 때 기업별로 다른 노사 관행이 이루어져 무질서한 노사 다원주의를 형성하여 왔다. 각 대기업은 전체적인 합의 없이 기업별로 전통적 가치와 제도를 스스로 규정해 왔다고 해도 과언이 아니다. 실제로 한국 노사 관계 연구에서 서구 모델에 대한 연구는 상당히 있는 반면 한국적 전통을 고려한 사례는 극히 찾아 보기 어려운 실정이다.

다른 사례는 재벌에 대한 인식과 위상에 관한 것이다. 한국사회의 재벌에 대한 논의를 전반적으로 볼 때 느끼는 것은 이 문제를 한국자본주의와 사회의 모델이라는 거시적 차원에서보다, 즉 정치적 차원에서 접근하기보다 정책적 차원에서 접근하고 있다는 인상을 받는다. 재벌에 대한 각종 규제 또는 이의 완화 문제가 바로 그것이다.

그러나 재벌 문제는 정치적으로 그리고 사회적으로 한국사회가 어떻게 능률과 사회정의의 조화 시킬 것인가의 거시적이고 체제적 차원에서 접근되어야 한다. 이는 재벌에 대한 이중잣대가 아직도 어정쩡하게 공존하고 있는 상황을 조속히 극복해야 함을 말한다. 재벌의 사회적 기여에 대한 총체적 토론을 통한 사회적 대 타협을 이루어 내야 한다. 어느 한 정권이나 정당이 할 수 없는 문제라면 사회 전체적으로 상당 기간 논의를 통해 재벌이 원하는 것과 양보할 수 있는 것 그리고 사회와 국가 차원에서 용인할 수 있는 것 사이에 타협점을 찾아야 한다. 근본적인 문제는 재벌에 대한 사회적 인식의 전환이 있어야 한다. 재벌의 위상과 노사 관계의 한국화는 바로 한국자본주의의 성격을 규정하는 핵심적 사안이 될 것이다. 이것은 바로 정치의 문제인 것이다.

또한 하루 같이 변하는 세계화로 인한 대외경제의존도의 심화가 국내 사회에 미치는 불안한 요소는 아주 심각한 것이라 볼 수 있다. 한국사회가 경험하지 못했던 대외 개방은 불완전한 시장원리에 의존했던 한국사회에 대해 시장원리에의 적응을 요구하고 있다. 세계화가 가져오는 국내적 불안 요소는 구체적으로 우리 경제의 대 무역 의존도가 거의 100%에 이르고 있다는 거시적이고 구조적인 것도 있겠으나 보다 미시적으로 재산형성 수단 선택에 대한 불안감을 가중시키고 있다. 또한 사회 구조적으로도 전통적인 정태적이고 거시적인 사회분석 단위인 계급이나 계층의 의미를 퇴색시키고 있다. 자본가 내에서도 대외 충격에 견디는 능력은 다양하고 노동자 내에서도 마찬가지다. 이는 정책적으로 의미 있는 집단의 규정을 어렵게 하고 있다.

세계 및 지역 질서의 변화에 따른 한반도의 안보상황은 한국사회의 항상적 불안 요인이어서 아이러니컬하게도 불안으로 여겨지지 않을 정도가 되었다. 그러나 부상하는 중국과 이의 도전에 고심하고 있는 미국, 그리고 미국의 쇠퇴를 염두에 둔 일본 민족주의의 부활, 초강대국 상실증을 벗어나려는 러시아 등은 단순하고 일방적이었던

냉전의 한국 외교에 커다란 도전이 아닐 수 없다. 또한 냉전시대 경험하지 못했던 경제와 안보의 연계의 접근에 있어서도 큰 경험이 없다. 한반도 안보의 미래상에 대해 양자적 접근을 초월한 거시적이고 총체적 안보그림도 마련되지 않고 있다.

전통적으로 한국은 중국, 일본, 미국 등을 순서로 단일 초강대국 중심의 사고와 외교를 해왔던 역사적 경험으로 인해 다원적 국제질서 적응에 익숙하지 않다. 단순한 개념과 군사 중심의 외교, 그리고 양자관계 중심적 외교 관행은 새로운 지역-국제 환경에의 적응에 걸림돌이 되고 있다. 또한 생존의 벼랑 끝에 선 북한의 핵무기를 통한 생존 전략 역시 한반도 문제 해결에 한국화와 국제화의 균형 있는 조화를 어렵게 하고 있다.

그렇다면 한국정치 지도자 그룹은 위와 같은 한국사회의 불안에 대해 어떻게 그리고 얼마나 성공적으로 대응해 왔는가? 총체적으로 보면 거의 외면했다고 해도 과언이 아닐 것이다. 한국사회의 가치의 혼란에서 오는 불안에 대해서는 전혀 관심이 없어 왔다. 체제의 불안정에 대해서도 거시적 정치적 접근보다 정쟁식 또는 정책적 관심에 지나지 않았다. 안보에 관한 문제도 의제적인 차별화에 주력하는 나머지 초당적 협력은 기대조차 하기도 힘든 실정이다.

한국정치는 지금까지 형식적 민주화의 진전에도 불구하고 구조적으로 국민들과 거리를 두게 되었고 국민들의 불안감을 떨칠 수 있는 핵심적 문제에 대해 등한시하거나 정쟁으로 대체하였다. 이제 이런 상태에서 벗어나려면 정치제도와 행위 및 가치를 전환하여 선거를 통한 권력접수의 합리화 수단으로 국민을 활용하는 데서 벗어나 국민과의 거리를 좁히고 그들의 불안 요소를 예방적으로 사후적으로 방지 및 치유할 수 있는 길을 모색해야 할 때다.

University of Washington and Affiliate Professor of Seoul National University

238 Thomson Hall Box 353650 Seattle WA 98193-3650 USA

전화: 206-543-7168

팩스: 206-685-0668

E-mail: yongha5@yahoo.com

