www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

특집 한국의 현 단계 민주주의 진단

한국 민주주의의 사회적 구성

자유주의 통치성과 시민형성 프로젝트*

정일준
고려대학교

〈논문요약〉

민주화 이후의 한국 민주주의에 대한 불만이 높다. 근본적으로는 1987년 민주주의로의 이행 이후 기대했던 것만큼 삶의 질이 나아지지 않았기 때문이다. '탈민주화'냐 '재민주화'냐의 갈림길이라고도 한다.

이 글에서는 민주주의를 이념이나 제도보다는 행위자 중심으로 살펴보고자 한다. 한국 민주주의의 역사성, 지구성, 성찰성을 축으로 삼아 자유주의 통치성을 중심으로 민주 시민의 형성/비형성을 고찰하고자 하는 것이다. 이 글에서 주목하고자 하는 것은 2차 대전 이후 미국에 의해 한국에 부과된 자유주의 통치성이 현재 한국 사회에 어떤 정치주체를 형성했는가이다. '48년 체제', '61년 체제', '87년 체제', '97년 체제' 등을

* 이 글은 민주화운동기념사업회 민주주의연구소가 개최하는 〈현 단계 한국 민주주의: 진단과 과제〉(2015년 6월 9일) 사회분야에서 발표했다. 토론해준 한준 교수께 감사한다(ijchung@korea.ac.kr).

거치면서 각기 상이한 주체형식들이 부과되었다. 정치주체는 타고난 것이거나 주어진 것이 아니고 각 체제의 권력관계 안에서 사회적으로 구성되는 것이다.

먼저, 한국 민주주의와 자유주의 통치성에 대해 이론적으로 고찰한다. 다음으로, 지구 자본주의와 한국의 국가를 중심으로 한국 민주주의의 역사적 동향을 살펴본다. 끝으로 자유주의 통치성과 한국의 민주시민 형성/비형성에 대한 간략한 반성과 전망을 제시한다.

■ 주요어: 탈민주화, 역사성, 지구성, 성찰성, 자유주의적 통치성, 민주시민 형성/비형성

1. 들어가는 말: 한국 민주주의의 역사성, 지구성, 성찰성

민주화 이후의 한국 민주주의에 대한 불만이 높다. 보수정권 2기를 지나면서 진보와 보수를 막론하고 한국 민주주의를 염려하는 사람들이 늘고 있는 것은 사실이다. 한국 민주주의가 교착상태에 빠졌다(stalled democracy)는 느낌이 팽배하다(Bellin 2002). 과거에 민주주의는 광장에서 외치는 구호였다. 지금은 점점 사라지는 속삭임일 뿐이다. 민주주의는 우리의 기억이나 각자의 마음에서만 존재하는 듯하다.[1] 이는 근본적으로

1) 정치학자 웬디 브라운은 "민주주의라는 말은 누구나, 그리고 모두가 자신의 꿈과 희망을 싣는 텅 빈 기표이다… 그것은 인민의 통치가 실행되기 위해서 **어떤** 권력을 나눠야 하는지, 이 통치가 **어떻게** 조직되어야 하는지, **어떤** 제도나 보충조건에 의해 그것이 수립되고 확보되어야 하는지 상술하지 않는다"고 주장한다(브라운 2009, 85, 87).

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

는 1987년 민주주의로의 이행 이후 기대했던 것만큼 삶의 질이 나아지지 않았기 때문이다(최장집 2012). 이러한 비판의 화살은 김대중, 노무현 정권도 비껴가지 않는다(이병천·신진욱 2014). 애써 성취한 민주주의가 권위주의로 역행하여 집회·결사와 언론의 자유 같은 기본권조차 후퇴하고 있다는 우려의 목소리도 높아지고 있다(이병천 2014; 조대엽 2014; 2015). '탈민주화(de-democratization)'냐 '재민주화(re-democratization)'냐의 갈림길이라고도 한다.[2] 사실 한국 현대사에서 민주주의는 최상위의 가치가 아니었다. '안보와 민주주의', '발전과 민주주의', '세계화와 민주주의', '경제와 민주주의' 같이 대체로 상대적 가치로 쓰였다. 민주주의는 '좋은 것'이긴 하지만 항상 안보상의 '긴급사태'나, '경제개발'이라는 지상과제, '세계화'의 대세 또는 '경제 살리기'를 위해 유보될 수 있는 부차적인 가치였을 따름이다.

1987년의 6월 민주항쟁과 뒤이어 수립된 '87년 체제'에서는, 적어도 명목상으로는, 민주주의를 무시할 수 없었다. 정치권과 학계 그리고 시민 모두 민주주의를 말했다. 그런데 각자 생각하는 민주주의는 달랐다. 사실 민주주의는 앞에 붙는 수식어만큼이나 다양하다. 자유-, 사회-, 시민-, 민중-, 작은-, 미시-, 생활- 등 이루 헤아릴 수 없을 만큼 많다. 따라서 '민주주의'를 이야기하는 것만으로 부족하다. "어떤 민주주의인가(Which democracy)?" 이것이 문제이다(최장집·박찬표·박상훈 2007). 어떤 이들은 절차적 민주주의를 강조하고 또 어떤 이들은 실질적 민주주의를 주장한다. 전자의 입장을 취하는 사람들에게 한국 민주주의는 이미 성취되었다. 주기적으로 선거를 실시하고, 커다란 선거부정 없이 대표자

2) "민주사회는 민주주의의 위기를 시민이 인식하지 못할 때, 위기를 인식하고도 대처하지 않을 때, 틀린 방식으로 위기에 대처할 때, 그리고 대처할 시간을 놓쳤을 때 여지없이 무너진다"(도정일·박원순 2010, 16).

를 뽑으면 그만이다. 이념상 보수주의에서 자유주의 스펙트럼에 속하는 이들이 대체로 '자유민주주의(liberal democracy)'를 옹호한다. 후자를 지지하는 사람들에게 한국 민주주의는 여전히 갈 길이 멀다. 선거 민주주의는 민주주의로 가는 먼 길에서 단지 몇 발걸음을 뗀 데 불과하다. 더욱이 선거제도 자체가 많은 시민들의 의견을 제대로 반영하지 못하고 있다고 주장한다(최태욱 2014). 매우 스펙트럼이 넓긴 하지만 진보적 이념을 가진 이들은 대체로 '사회민주주의(social democracy)'를 지향한다고 볼 수 있다. 또는 절차적 민주주의에 대항하여 실질적 민주주의를 강조하기도 한다(최형익 2009). 아무튼 한국 민주주의는 두 번의 여야 간 수평적 정권교체를 거쳤다. 이제 민주주의로의 이행을 넘어 민주주의 공고화(consolidation of democracy)가 이루어졌다고 학계에서는 주장한다(임혁백 2011; 2014).

이 글에서는 민주주의를 이념이나 제도보다는 행위자(agency) 중심으로 살펴보고자 한다. 한국 민주주의의 역사성, 지구성, 성찰성을 축으로 삼아 자유주의 통치성(liberal governmentlity)을 중심으로 시민주체의 형성/비형성을 고찰하고자 하는 것이다. 우리는 한국 민주주의를 한국 민주화운동사라는 역사축에서 사고하는 데 익숙하다(강정인 2002; 경향신문 특별취재팀 2007; 김동춘 2015). 이를 한국 민주주의의 역사성(historicity)이라고 하자. 돌이켜 보면 한국 민주주의가 민주주의라는 보편성보다 한국이라는 특수성에 사로잡혀 있었던 것은 냉전체제라는 전 지구적 지정학에 의해 규정된 '분단체제'라는 한반도적 현실 때문이었다(백낙청 1994; 1998; 2012; 김학재 2015).

그런가 하면 1997년의 외환위기와 이에 뒤이은 '1997년 체제' 때문이기도 하다(손호철 2007; 이병천 2012). 정치군사 차원과 경제 차원에서 가해지는 지구적 압력을 한국 민주주의의 지구성(globality)이라 하자. 지

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

금 여기서 한국 민주주의를 걱정하는 많은 이들의 관심과 비판을 한국 민주주의의 성찰성(reflexivity)이라 부르기로 하자. 역사성 없는 지구성은 몰역사주의(ahistoricism)이자 정치적 허무주의이고, 지구성 없는 역사성은 행위자들이 마주한 권력의 장에 대한 무지이자 과잉정치주의를 부른다. 역사성과 지구성이 결합되지 않은 성찰성은 현실의 문제를 끝없는 과거로 소급하거나 구조 탓으로 돌릴 우려가 있다. 역사성, 지구성과 함께 하는 성찰성만이 정치적 무관심과 과잉정치화라는 양극단을 피할 수 있게 해준다.

민주주의는 결국 "인민의 인민에 의한 인민을 위한 통치"이다.[3] 그런 만큼 민주주의를 일반 시민들이 어떻게 사고하고 또 실천하는 지가 관건이다.[4] 그렇지만 한국시민들이 이미 민주적 정치주체로 형성되었다고 전제할 근거는 없다(최장집 2009; Cruikshank 1999). 이 글에서 주목하고자 하는 것은 2차 대전 이후 미국에 의해 한국에 부과된 "자유주의 통치성이 현재 한국 사회에 어떤 정치주체를 형성했는가?"이다. '48년 체제'(박찬표 2010), '61년 체제', '87년 체제(김종엽 2005; 2007; 김종엽 엮음 2009; 김호기 2007; 박상훈 2006; 윤상철 2005; 조현연 2007)', '97년 체제'(손호철 2007; 이병천·신진욱 2014) 등을 거치면서 각기 상이한 주체형식들이 부과되었다. 주체는 타고난 것이거나 주어진 것이 아니고 각 체제의 권력관계 안에서 구성되는 것으로 보아야 한다.[5] 본문 2절에

---

3) 링컨의 게티스버그 연설에서 따온 구절이다. "the government *of* the people, *by* the people, *for* the people shall not perish from the earth."

4) 1987년에 개정된 대한민국헌법 제1조는 "①대한민국은 민주공화국이다. ②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다"고 규정하고 있다. 그렇지만 국민이 민주주의의 주체라는 언명이 곧 국민이 민주주의를 실천하고 있다는 말은 아니다. 권력행사 여부는 주어진 권력 장 안에서 개별 시민의 참여여부와 참여정도에 달려있다.

5) 한국 민주주의를 꾸준히 연구해온 박상훈의 다음과 같은 지적은 필자의 문제의식과 비슷하다.

서는 먼저 한국 민주주의의 현황에 대한 시민들의 인식을 살펴본다. 3절에서는 한국 민주주의와 자유주의 통치성에 대해 이론적으로 고찰한다. 4절에서는 지구 자본주의와 한국의 국가를 중심으로 한국 민주주의의 역사적 동향을 살펴본다. 끝으로 5절에서는 자유주의 통치성과 한국의 시민주체형성/비형성에 대한 간략한 반성과 전망을 제시하고자 한다.

2. 한국 민주주의의 현황에 대한 인식: 경험적 준거

민주주의는 타살될 수 있다. 1961년의 5·16 쿠데타나 1980년의 5·17 쿠데타처럼 군부에 의해 민주주의가 유린당할 수 있다. 지금 한국 민주주의를 염려하는 목소리도 권위주의체제가 다시 들어설 것이라는 극단적 전망을 제시하지는 않는다. 오히려 민주주의는 민주적으로 무력화되기도 한다. 민주주의는 외세나 내부의 무력에 의해 타살되기도 하지만 소리 소문 없이 자살하기도 하는 법이다.

다음에 제시된 〈표 1〉, 〈표 2〉는 1987년 민주화 이행 이후 역대 대통령선거와 국회의원총선거에서 성별, 연령별, 지역별 투표율이다. 1987년 민주주의 정초 선거 이후 20년 만에 대선투표율이 26%, 총선투표율이 30% 대폭 하락했다. 비록 2012년 4월 11일의 제19대 총선과 같은 해 12월 19일의 제18대 대선에서 투표율이 약간 오르기는 했지만 총선 투표

"민주화 이전에 권위주의체제와 싸울 때는 민주주의 운동론 내지 민주화 투쟁론으로 충분했는지 모른다. 하지만 우리가 싸워서 민주화를 이루었고 우리 역시 정치에 참여할 기회를 갖게 된 이상, 이제 민주주의론은 통치론 내지 정치론으로 확대되어야 한다"(박상훈 2013, 11).

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

율 54%, 대선 투표율 76%에 불과하다. 국회의원선거에는 시민의 거의 절반가량이 그리고 대통령선거에는 시민의 4분의 1이 불참하는 셈이다. 과거 민간권위주의와 군부권위주의 정권 아래서는 부정선거나 선거제도

〈표 1〉 1987년 이후 대선·총선 성 및 연령별 투표율

(단위: %)

		전체	성별		연령집단							
선거명	선거일시	계	남	녀	19세	20대 전반	20대 후반	30대 전반	30대 후반	40대	50대	60대 이상
제13대 대통령선거	1987.12.16	89	90	89	–	–	–	–	–	–	–	–
제14대 대통령선거	1992.12.18	82	83	81	–	69.8	73.3	82.1	85.9	88.8	89.8	83.2
제15대 대통령선거	1997.12.18	81	81	80	–	66.4	69.9	80.4	84.9	87.5	89.9	81.9
제16대 대통령선거	2002.12.19	71	71	70	–	57.9	55.2	64.3	70.8	76.3	83.7	78.7
제17대 대통령선거	2007.12.19	63	63	63	54.2	51.1	42.9	51.3	58.5	66.3	76.6	76.3
제18대 대통령선거	2012.12.19	76	75	76	74	71.1	65.7	67.7	72.3	75.6	82	80.9
제13대 국회의원선거	1988.4.26	76	77	75	–	–	–	–	–	–	–	–
제14대 국회의원선거	1992.3.24	72	72	71	–	56.6	57.1	68.5	75.7	81.1	84.3	78.2
제15대 국회의원선거	1996.4.11	64	65	62	–	44.8	43.8	57.7	68	75.3	81.3	74.4
제16대 국회의원선거	2000.4.13	57	59	57	–	39.9	34.2	45.1	56.5	66.8	77.6	75.2
제17대 국회의원선거	2004.4.15	61	63	59	–	46	43.3	53.2	59.8	66	74.8	71.5
제18대 국회의원선거	2008.4.9	46	48	44	33.2	32.9	24.2	31	39.4	47.9	60.3	65.5
제19대 국회의원선거	2012.4.11	54	56	53	47.2	45.4	37.9	41.8	49.1	52.6	62.4	68.6

1. 자료: 통계청
2. 비고
   1) 투표율 = (투표자수 ÷ 선거인수) × 100
   2) 각 선거의 전체 투표율은 실제 투표율이고, 성 및 연령별 투표율은 중앙선거관리위원회가 선거 후 실시하는 투표율 표본조사의 결과임

〈표 2〉 1987년 이후 대선·총선 지역별 투표율

(단위: %)

선거명	지역명																
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
제13대 대통령선거	88.1	88.4	89.9	88.1	92.4	–	–	–	88.4	90.7	91	88.3	90.3	90.3	91	89.5	88.5
제14대 대통령선거	81.4	83.2	78.5	80.3	89.1	80.3	–	–	80.4	81.5	81.3	78.9	85.2	85.6	80.6	84.6	80.3
제15대 대통령선거	80.5	78.9	78.9	80	89.9	78.6	81.1	–	80.6	78.5	79.3	77	85.5	87.3	79.2	80.3	77.1
제16대 대통령선거	71.4	71.2	71.1	67.8	78.1	67.6	70	–	69.6	68.4	68	66	74.6	76.4	71.6	72.4	68.6
제17대 대통령선거	62.9	62.1	66.8	60.3	64.3	61.9	64.6	–	61.2	62.6	61.3	60.3	67.2	64.7	68.5	64.1	60.9
제18대 대통령선거	74.5	75.9	79.7	73.6	80.4	76.7	78.5	73.2	74.8	74	75.2	73.3	77	76.4	78.2	76.9	73.9
제13대 국회의원선거	69.3	77.7	76.8	70.1	77.9	–	–	–	71.3	82	83.1	78.8	80	80.3	83.3	79.9	82.6
제14대 국회의원선거	69.2	69.1	66.6	68	70.1	70.1	–	–	69.6	78	76	76	74.3	75.4	78.4	77.3	78.6
제15대 국회의원선거	61	60.5	60.9	60.1	64.5	63	–	–	61.5	69.3	68.3	68.7	68.3	69.8	71.7	66	71.1
제16대 국회의원선거	54.3	55.4	53.5	53.4	54	53.3	59.1	–	54.9	62.9	60.8	60.1	60.6	66.8	64.6	60.6	67.2
제17대 국회의원선거	62.2	61.9	59.3	57.4	60.2	58.9	62	–	59.7	59.7	58.2	56	61.2	63.4	61.5	62.3	61.1
제18대 국회의원선거	45.8	42.9	45.1	42.5	42.4	45.3	45.8	–	43.7	51.5	49.3	48.2	47.5	50	53.1	48.3	53.5
제19대 국회의원선거	55.5	54.6	52.3	51.4	52.7	54.2	55.7	59.2	52.6	55.7	54.6	52.4	53.6	56.7	56	57.2	54.6

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템; 중앙선거관리위원회, 「제18대 대통령선거 투표율분석」; 중앙선거관리위원회, 「제19대 국회의의원선거 투표율분석」

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

왜곡으로 민의가 정치에 올바르게 반영되지 못했다. 민주화 이후에는 다르다. 시민은 원칙상 그리고 현실적으로도 모두 자유롭게 투표에 참여할 수 있다. 그렇지만 많은 시민들이 '자유로이' 투표에 참여하지 않고 있다. 이런 현상을 어떻게 이해할까?

〈표 1〉의 대선, 총선 연령별 투표율 변화에서 주목되는 점은 20대, 30대의 투표율이다. 20대 전반은 1992년 14대 대선에서 69.8%를 기록한 후 2007년 17대 대선에서는 51.1%로 18.7% 떨어졌다.[6] 20대 후반은 더하다. 같은 기간 73.3%에서 42.9%로 무려 30.4% 급락했다. 같은 기간 30대 전반 역시 82.1%에서 51.3%로 30.8% 급락했고, 30대 후반은 85.9%에서 58.5%로 27.4% 하락했다. 이에 반해 같은 기간 50대는 13.2%, 60대 이상은 6.9% 하락했을 뿐이다. 한국 민주주의와 세대의 관계에 주목하는 이유이다. 여기서 주목할 점은 세대 간 투표율 차이보다 민주화 이후 젊은 층이 겪은 민주화효과이다. 왜 권위주의 정권보다 민주정권 아래서 젊은 층의 정치참여가 떨어지는가?

〈표 2〉의 지역별 투표율에서는 지역별 편차를 찾기 힘들다. 대체로 대선은 60%대, 총선은 40%대의 투표율을 보여주고 있다. 보다 정교한 분석이 필요하겠으나 연령에 비해 지역은 투표에 덜 영향을 미치는 것으로 보인다.[7]

다음으로는 여론조사결과를 바탕으로 한국 시민의 민주주의에 대한 인식을 살펴보고자 한다.[8] 〈표 3〉은 세대별, 정치성향별, 계층의식수준

---

6) 연령대별 투표율이 집계되지 않은 1987년의 민주주의 정초선거에서는 투표율이 더 높았을 것으로 추측할 수 있다. 아마도 70%를 넘었을 것이다.

7) 한국의 지역주의와 지역주의 투표행태에 대한 비판적 분석으로는 박상훈(2009)을 참조하라.

8) 고려대학교 한국사회연구소는 2013년 『한국의 민주주의와 한미관계』를 주제로 대한민국역사박물관의 프로젝트를 수행했다. 이때 『한미관계와 한국 민주주의 의식조사』를 실시했다.

별로 우리나라 민주주의 수준에 대해 어떻게 평가하는지를 분석한 결과이다. 세대별 차이를 살펴보면, 연령이 높을수록 우리나라 민주주의 수준을 높게 평가했다. 특히 60세 이상이 5.93으로 다른 연령층에 비해 높게 나타났다. 정치성향별 차이를 살펴보면, 보수성향을 지닌 사람들이 6.32로 중도와 진보성향을 지닌 사람들보다 한국 민주주의를 더 높게 평가했고 이는 통계적으로도 유의미한 차이였다. 계층의식별 차이를 살펴보면, 중층의 상 이상에 속한다고 응답한 사람들이 6.24로 우리나라 민주

〈표 3〉 집단범주별 우리나라 민주주의 수준에 대한 평균차이검증결과

구분		N	평균	표준편차	F
세대	29세 이하	184	5.49	1.925	1.444
	30대	220	5.70	1.880	
	40대	246	5.82	1.953	
	50대	224	5.87	1.813	
	60세 이상	126	5.93	2.136	
정치성향	보수	278	6.32	1.912	20.765***
	중도	502	5.67	1.787	
	진보	220	5.25	2.082	
주관적 계층의식	중층의 상 이상	228	6.24	1.755	13.425***
	중층의 하	502	5.80	1.821	
	하층의 상	203	5.46	2.054	
	하층의 하	67	4.72	2.315	

*p〈.05(단측검증), **p〈.01(단측검증), ***p〈.001(단측검증)
자료: 정일준 외(2014, 281)

연구설계와 분석결과는 김상돈(2014)을 참조하라.

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

주의 수준이 상대적으로 높다고 평가했다. 반면, 하층의 하에 속한 사람들은 4.72로 상대적으로 비민주적이라고 평가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉는 세대별, 정치성향별, 계층의식수준별 민주주의 측정을 위한 다섯 가지 구성요인들에 대한 평균차이검증결과이다. 세대별 차이를

〈표 4〉 집단별 차이분석

구분		N	행정관료들의 권한과 자율성을 정치권력이 침해하고 있다	행정부 내에서 특정부처가 과도하게 권한을 행사한다	최고권력자가 지역구 국회의원 의석을 실질적으로 지명하고 있다	국가정보기관이 불법사찰이나 수사를 하고 있다	행정부 공무원들의 부정부패가 일상적으로 일어나고 있다
세대	29세 이하	184	3.32	3.45	3.26	3.45	3.66
	30대	220	3.36	3.54	3.35	3.44	3.66
	40대	246	3.53	3.67	3.39	3.59	3.73
	50대	224	3.54	3.65	3.38	3.54	3.62
	60세 이상	126	3.46	3.57	3.42	3.50	3.79
	F		2.704*	2.375	.824	.901	.936
정치성향	보수	278	3.38	3.49	3.14	3.27	3.54
	중도	502	3.42	3.52	3.35	3.50	3.64
	진보	220	3.60	3.85	3.63	3.83	3.95
	F		4.635***	14.743***	18.649***	20.413***	13.682***
주관적 계층의식	중층의 상 이상	228	3.39	3.50	3.23	3.44	3.58
	중층의 하	502	3.50	3.62	3.37	3.48	3.69
	하층의 상	203	3.37	3.56	3.40	3.67	3.72
	하층의 하	67	3.52	3.66	3.51	3.46	3.85
	F		1.471	1.314	2.363	2.365	1.887

*p〈.05(단측검증), **p〈.01(단측검증), ***p〈.001(단측검증)
자료: 정일준 외(2014, 283)

〈표 5〉 집단별 차이분석

구분		N	행정관료들의 권력남용 방지 위한 정치권력의 견제	일반 행정직 공무원 인사의 자율성	국가정보기관의 정치적 중립성	검찰의 정치적 중립성	검찰의 공정한 권한행사	경찰의 공정한 권한행사	군부의 정치적 중립	법관들의 양심과 법률에 따른 판결	법 앞에 평등하다는 원칙
세대	29세 이하	184	2.50	2.63	2.45	2.53	2.64	2.74	2.76	2.77	2.45
	30대	220	2.50	2.63	2.25	2.37	2.53	2.60	2.67	2.70	2.45
	40대	246	2.52	2.56	2.33	2.37	2.52	2.58	2.65	2.71	2.28
	50대	224	2.55	2.58	2.33	2.38	2.59	2.63	2.83	2.73	2.37
	60세 이상	126	2.62	2.51	2.40	2.43	2.53	2.60	2.96	2.63	2.36
	F		.393	.462	1.101	.875	.497	.901	2.671*	.446	1.096
정치성향	보수	278	2.77	2.74	2.66	2.77	2.80	2.90	3.13	2.90	2.62
	중도	502	2.53	2.64	2.36	2.41	2.60	2.64	2.72	2.70	2.40
	진보	220	2.23	2.26	1.90	1.95	2.17	2.27	2.34	2.51	2.03
	F		20.324***	18.237***	35.314***	40.865***	27.393***	26.925***	41.981***	10.779***	21.533***
주관적 계층 의식	중층의 상 이상	228	2.78	2.79	2.57	2.62	2.74	2.76	2.96	2.88	2.60
	중층의 하	502	2.52	2.58	2.34	2.44	2.57	2.66	2.78	2.75	2.39
	하층의 상	203	2.37	2.43	2.14	2.16	2.39	2.46	2.55	2.57	2.17
	하층의 하	67	2.27	2.37	2.18	2.24	2.37	2.42	2.46	2.33	2.13
	F		8.512***	6.740***	6.796***	7.754***	5.368**	4.652**	8.036***	7.993***	7.861***

*p〈.05(단측검증), **p〈.01(단측검증), ***p〈.001(단측검증)

자료: 정일준 외(2014, 286)

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

살펴보면, 4050세대는 “행정관료들의 권한과 자율성을 정치권력이 침해하고 있다”는 의견이 다른 연령층에 비해 높고 통계적으로 유의미한 차이였다.

정치성향별 차이를 살펴보면, 진보성향을 지닌 사람들이 보수나 중도성향을 지닌 사람들보다 상대적으로 행정 관료들의 권한과 자율성을 정치권력이 심각하게 침해하고, 행정부 내에서 특정부처가 과도하게 권한을 행사하며, 최고 권력자가 지역구 국회의원 의석을 실질적으로 지명하고, 국가정보기관이 불법사찰이나 수사를 하고 있으며, 행정부 공무원의 부정부패가 일상적으로 일어나고 있다는 의견에 대해 더 높게 평가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 통계적으로 유의미한 차이였다. 계층의식별 차이는 통계적으로 유의미하지 않게 나타냈다.

〈표 5〉는 세대별, 정치성향별, 계층의식수준별 민주주의 측정을 위한 아홉 가지 구성요인들에 대한 평균차이검증결과이다. 세대별 차이를 살펴보면 대체로 통계적으로는 유의미하지 않았다. 다만 군부가 정치적 중립을 지키고 있다는 의견에 대해 60세 이상이 더 높게 평가했고, 이는 통계적으로 유의미한 차이였다.

정치성향별 차이를 살펴보면, 보수성향을 지닌 사람들이 중도나 진보성향을 지닌 사람들보다 상대적으로 아홉 가지 변인 모두를 긍정적으로 평가했으며, 이는 통계적으로 유미한 차이였다. 계층의식수준별 차이를 살펴보면, 주관적 계층의식이 높을수록 여덟 가지 변인 모두 긍정적으로 평가했다. 이 또한 통계적으로 유의미한 차이였다.

세대별, 정치성향별, 계층의식수준에 따른 전체 17개 사회기관 신뢰수준을 상호 대비시켜 살펴본 분석결과가 〈표 6〉이다. 세대별 차이를 살펴보면, 30대는 다른 연령층보다 노동조합과 시민운동단체를 더 신뢰하고, 50대는 중앙정부와 지방정부, 그리고 군대, 청와대를 더 신뢰했

〈표 6〉 집단범주별 사회기관신뢰에 대한 평균차이검증결과

구분		N	대기업	종교계	교육계	노동조합	신문사	방송국	의료계	중앙정부	지방정부	국회	대법원	학계	군대	금융기관	청와대	국가정보기관	시민운동단체
세대	29세 이하	184	2.34	2.05	2.26	**2.28**	2.18	2.29	2.49	2.03	2.13	1.76	2.39	2.54	2.40	2.44	2.09	2.09	2.50
	30대	220	2.30	2.11	2.28	**2.34**	2.15	2.26	2.36	2.04	2.09	1.67	2.30	2.45	2.27	2.37	2.00	1.92	**2.59**
	40대	246	2.27	2.10	2.29	2.25	2.17	2.37	2.41	2.07	2.05	1.67	2.39	2.47	2.32	2.33	2.18	2.02	2.53
	50대	224	2.32	2.22	2.37	2.17	2.15	2.36	2.44	**2.22**	**2.25**	1.71	2.46	2.51	**2.50**	2.38	**2.33**	2.12	2.52
	60세 이상	126	2.21	1.99	2.18	2.00	2.14	2.33	2.34	**2.13**	2.08	1.66	2.36	2.55	2.40	2.35	**2.25**	2.09	2.30
	F		.876	2.312	1.607	5.201***	.092	1.011	1.513	2.662*	2.728*	.588	1.323	.725	2.927*	.736	5.152***	1.940	2.742*
정치성향	보수	278	**2.54**	**2.17**	2.36	2.12	**2.33**	**2.56**	**2.51**	**2.27**	**2.21**	**1.76**	**2.59**	2.54	**2.60**	**2.47**	**2.53**	**2.32**	2.23
	중도	502	2.24	2.12	2.26	2.23	2.16	2.27	2.38	2.11	2.15	1.71	2.34	2.47	2.34	2.38	2.12	2.05	2.55
	진보	220	2.10	1.99	2.25	2.35	1.95	2.14	2.37	1.85	1.94	1.55	2.21	2.50	2.16	2.24	1.83	1.68	2.74
	F		32.945***	3.968*	2.348	6.361**	16.675***	25.647***	4.085*	22.034***	10.551***	5.665**	17.459***	.756	23.317***	8.019***	49.683***	38.797***	28.916***
주관적 계층 의식	중층의 상 이상	228	**2.43**	**2.26**	**2.46**	2.31	**2.28**	**2.45**	**2.58**	**2.31**	**2.31**	**1.89**	**2.55**	**2.62**	**2.55**	**2.57**	**2.45**	**2.27**	2.59
	중층의 하	502	2.28	2.08	2.25	2.19	2.16	2.33	2.42	2.09	2.10	1.66	2.38	2.51	2.36	2.34	2.16	1.99	2.46
	하층의 상	203	2.24	2.03	2.22	2.24	2.08	2.24	2.29	1.98	2.01	1.58	2.24	2.41	2.26	2.33	1.99	1.98	2.56
	하층의 하	67	2.06	1.99	2.10	2.15	1.99	2.10	2.21	1.81	1.99	1.58	2.22	2.28	2.21	2.09	1.85	1.88	2.43
	F		7.161***	4.671**	8.072***	1.778	4.176**	5.671**	9.255***	12.124***	8.576***	8.987***	7.058***	5.913**	6.882***	11.494***	16.381***	7.943***	1.940

*p〈.05(단측검증), **p〈.01(단측검증), ***p〈.001(단측검증)

자료: 정일준 외(2014, 288)

다. 이는 통계적으로 유의미한 차이였다.

정치성향별 차이를 살펴보면, 보수성향을 지닌 사람들은 중도나 진보성향을 지닌 사람들보다 상대적으로 대기업, 종교계, 언론사, 방송국, 의료계, 중앙정부, 지방정부, 국회, 대법원, 군대, 청와대, 국가정보기관을 더 신뢰하는 것으로 나타났다. 반면에, 진보성향을 지닌 사람들은 노동조합과 시민운동단체를 더 신뢰하는 것으로 나타났다. 이는 통계적으로 유의미한 차이였다.

계층의식수준별 차이를 살펴보면, 주관적으로 중층의 상 이상에 속한다고 응답한 계층이 그 이하의 계층보다 17개 사회기관 모두를 상대적으로 더 신뢰하는 것으로 나타났다. 다만 노동조합과 시민운동단체에 대해서는 통계적으로 유의미하지 않은 차이인 반면에 나머지 15개 기관은 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

세대별, 정치성향별, 계층의식수준에 따른 국가안보와 민주주의 갈등상황에서 미국의 선택에 대한 의견을 상호 대비시켜 살펴본 분석결과는 〈표 7〉과 같다.

연령별분포현황을 살펴보면, 모든 연령층에서 미국은 갈등상황 시 국가안보우선을 선택했다는 의견이 가장 많았다. 세대별 분석결과에서 흥미로운 발견은 국가안보와 민주주의를 똑같이 추구하였다는 의견에 대해서 40대가 다른 연령층에 비해 가장 낮은 반면에, 20대가 60대보다 오히려 많게 분포된 것으로 나타냈다. 이러한 분석결과는 통계적으로 유의미하다.

정치성향별 차이도 연령과 마찬가지로 국가안보우선이라는 선택 의견이 가장 많았다. 다만 진보성향을 지닌 사람들에서 미국이 '민주주의 우선 선택'과 '국가안보와 민주주의 똑같이 추구'에 대한 의견이 각각 22.7%, 26.8%로 나타난 점이 흥미롭다. 이러한 분석결과는 통계적으로

유의미하다.

계층의식수준별 차이 또한 세대와 정치성향과 마찬가지로 국가안보우선이라는 선택의견이 가장 많았지만 통계적으로 유의미하지 않게 나타났다.

〈표 7〉 집단범주별 국가안보와 민주주의 갈등상황에서 미국의 선택에 대한 교차분석결과

		국가안보와 민주주의 중 미국의 선택				전체	x^2
		국가안보 우선	민주주의 우선	국가안보와 민주주의 똑같이 추구	모르겠음		
연령	29세 이하	38.0%	19.6%	29.9%	12.5%	100.0%	23.738 *
	30대	50.0%	18.2%	26.4%	5.5%	100.0%	
	40대	54.5%	16.3%	21.5%	7.7%	100.0%	
	50대	54.0%	12.5%	27.2%	6.3%	100.0%	
	60세 이상	42.1%	19.8%	29.4%	8.7%	100.0%	
전체		48.8%	16.9%	26.4%	7.9%	100.0%	
정치 성향	보수	59.4%	14.7%	23.4%	2.5%	100.0%	39.969 ***
	중도	44.4%	15.5%	27.9%	12.2%	100.0%	
	진보	45.5%	22.7%	26.8%	5.0%	100.0%	
전체		48.8%	16.9%	26.4%	7.9%	100.0%	
주관적 계층 의식	중층 상 이상	51.8%	14.5%	26.8%	7.0%	100.0%	6.837
	중층 하	48.8%	16.1%	27.7%	7.4%	100.0%	
	하층 상	46.8%	20.7%	23.6%	8.9%	100.0%	
	하층 하	44.8%	19.4%	23.9%	11.9%	100.0%	
전체		48.8%	16.9%	26.4%	7.9%	100.0%	

*p〈.05(단측검증), **p〈.01(단측검증), ***p〈.001(단측검증)
자료: 정일준 외(2014, 290)

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

앞에서 살펴보았듯이 한국 민주주의에 대한 평가는 세대별, 정치성향별, 계층의식별로 다양하다. 대체로 보수적이고 계층의식과 연령이 높을수록 한국 민주주의를 긍정적으로 평가했다. 진보적이고 계층의식과 연령이 낮을수록 한국 민주주의에 비판적이었다. 시민 모두가 같은 기준에서 동일한 방향을 바라보며 한국 민주주의를 우려하는 게 아니다.

3. 한국 민주주의와 자유주의 통치성: 이론적 고찰

푸코의 1977~78년과 1978~79년 콜레주드프랑스 강의는 각각 『안전, 영토, 인구』와 『생명관리정치의 탄생』이라는 제목으로 진행되었다(Foucault 2007; 2008). 여기서 푸코는 통치성의 역사(history of 'governmentality')에 초점을 맞추었다(Foucault 2007, 162). 이를 통해 푸코는 근대 국가와 근대 주체의 장기간에 걸친 공진화(co-evolution)를 추적했다.

그는 통치성이라는 용어를 다음과 같은 세 가지 의미로 사용했다. "첫째, 인구를 주요 목표로 설정하고, 정치경제학을 주된 지식형태로 삼으며, 안전장치를 주된 기술적 도구로 이용하는 지극히 복잡하지만 아주 특수한 형태의 권력을 행사케 해주는 제도·절차·분석·고찰·계측·전술의 총체", "둘째, '통치'라고 부를 수 있는 권력 유형, 한편으로 통치에 특유한 일련의 장치를 발전시키고 일련의 지식을 발전시킨 이 권력 유형을 서구 전역에서 꽤 오랫동안 주권이나 규율 같은 다른 권력 유형보다 우위로 유도해간 경향, 힘의 선", "마지막으로 … 중세의 사법국가가 15~16세기에 행정국가로 변하고 차츰차츰 '통치화'되는 절차, 혹은 그 절차의 결과를 '통치성'이라는 말을 통해 이해할 필요가 있다"(Foucault

2007, 162-163).

푸코는 근대적 주체형성과 근대국가형성을 두 개의 별개로 분리된 과정으로 보지 않고 단일한 분석시각에서 접근한다. "근대국가의 계보학"은 동시에 "주체의 역사"이기도 하다는 것이다(Foucault 2007, 264, 479). 또한 경제가 개념적·실천적으로 분리된 영역이라는 관념은 자유주의의 발흥과 관련 있다. 자유주의 통치는 통치합리성을 시민사회와 결합시킨다. 개인의 자유는 통치활동의 결정적 기준으로 간주된다. 자유주의 통치기예는 국가보다는 사회를 출발점으로 삼는다. 푸코는 시민사회라는 관념을 통해 "통치이성의 재분배 혹은 통치이성의 일종의 재중심화와 탈중심화가 일어난다"고 지적한다(Foucault 2008, 430).

푸코에 따르면 "국가는 이런 단일성, 개체성, 엄밀한 기능성을 지닌 적이 없다. 더 나아가 그러한 중요성을 지닌 적도 없다. 결국 국가란 혼성적 현실이나 신화화된 추상에 불과한 것으로, 사람들이 믿고 있는 국가의 중요성은 어쩌면 훨씬 더 왜소할지 모른다. 아마도 우리의 근대에서, 우리의 현재에서 중요한 것은 사회의 국가화(étatisation)가 아니라 바로 국가의 '통치화(governmentalization)'이다. 우리는 18세기에 처음 발견된 '통치성'의 시대에 살고 있다. 무엇보다 국가의 통치화는 뒤틀린 현상이다. 왜냐하면 실제로 통치성의 문제나 통치기술이 현실에서 유일한 정치적 현안이자 정치투쟁과 전투의 유일한 현실적 공간이 됐다고는 하나, 어쨌든 국가의 통치화는 국가의 연명을 가능케 해주는 현상이었기 때문이다. 국가가 오늘날과 같은 형태로 존재하는 것은 국가의 외부이기도 하고 내부이기도 한 통치성 덕분이라고도 말할 수 있다. 통치의 전술이야말로 **국가에 속해야 할 것과 속하지 말아야 할 것, 공적인 것과 사적인 것, 국가적인 것과 비국가적인 것 등을 매순간 정의해주기 때문**이다. 달리 말하면 국가의 운명, 국가의 한계를 이해하기 위해서는 통치성의 일반적

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

전술에 근거할 수밖에 없다는 것이다"(Foucault 2007, 164; 강조는 필자).

푸코는 권력과 주체의 관계에 대해 다음과 같이 주장한다. "권력의 형식은 즉각적인 일상생활에 적용되어 개인을 범주화하고, 개인을 자신의 개별성에 의해 특징지우며, 개인을 자신에 고유한 정체성에 밀착시키고, 자신이 인정해야 하고 타인들이 그에게서 인식해내야 하는 진리법칙을 부과한다. **개인을 주체로 만드는 것은 바로 권력의 형식인 것이다.** 주체라는 말에는 다음과 같은 두 가지 의미가 있다. 즉 통제와 의존에 의해 누군가에 종속되는 것, 그리고 양심 또는 자기지식에 의해 자기 자신의 정체성에 묶이는 것이 그것이다. 이러한 두 가지 의미는 정복하고 종속시키는 권력형식을 시사한다"(Foucault 1982, 92; 강조는 필자).

푸코 연구자 렘케에 따르면 신자유주의는 정치의 종언이 아니라 사회의 권력관계를 재구조화하는 정치의 변혁이다. 우리가 오늘날 목도하고 있는 것은 국가 주권 및 계획 능력의 감소나 환원이 아니라 공식적인 통치기술로부터 비공식적 통치기술로의 전위이자 통치의 무대에서 새로운 행위자들의 등장이다. 이것은 국가와 시민사회 행위자들 사이의 관계에서 근본적인 변화가 일어나고 있음을 지시해준다. 다시 말하면 국가와 사회, 정치와 경제 사이의 차이는 더 이상 토대나 경계선으로 기능하지 않으며, 종별적인 신자유주의적 통치기술의 요소이자 효과로 기능한다(Lemke 2011).

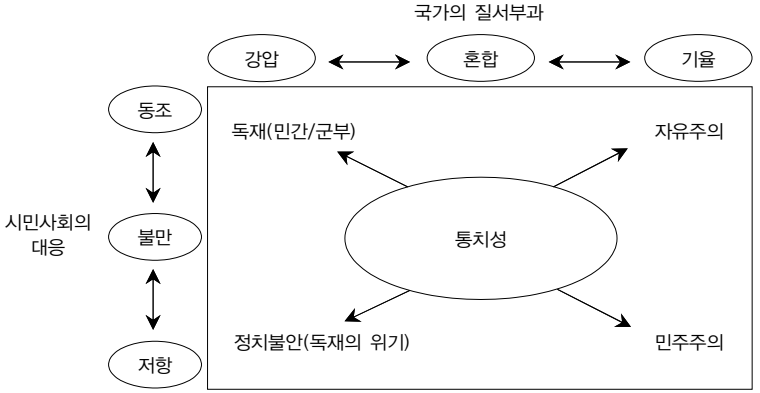
현대 자유민주주의는 보편적 인권과 시민권에 기반을 둔 민주주의 정치체제를 지향한다. 그런데 실제로는 자유민주주의체제 아래서 사회불평등이 심화되고, 인권과 시민권이 축소되며, 인종갈등이나 민족갈등 같은 문제점들이 드러나고 있다. 이러한 문제점들은 일시적인 것이라기보다 자유민주주의를 추구하는 정치체제들의 토대에서 비롯된 근본적인 문제점이라면, 그 제도 바깥에서 정치의 장소를 발견하는 것은 불가피한

것으로 보인다(진태원 2012). 신자유주의적 지배양식과 예속화 양식에 대한 분석을 넘어 이제 그것을 변혁할 수 있는 새로운 주체화 양식을 사고하는 데에도 푸코의 작업은 시사적이다.[9)]

한국 현대사를 통치성을 중심으로 바라보면 '지배와 저항', '자본주의 발전과 비판', '종속과 해방' 같은 이항대립을 벗어날 수 있다. 또는 '건국-산업화-민주화-선진화' 같은 일직선적인 발전사관도 넘어설 수 있다. 이는 역사로서의 현재(present as history)에 작용하는 안팎과 위아래의 힘들을 권력관계 안에서 추적하는 것을 뜻한다. 또한 국가의 형성과 변형을 개별 시민주체의 형성 및 변형과 동시에 추적하는 것을 말한다(졸고 2010a).

〈그림 1〉은 한국 현대정치사를 바라보는 전형적 틀인 '민주주의냐

〈그림 1〉 한국 정치와 통치성



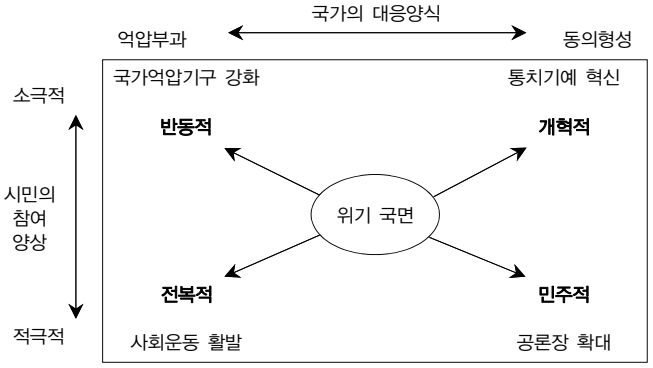
9) 통치성 개념을 정리한 책과 논문들로는 딘(2010), 엘든(2007), 제솝(2007), 렘케(2011), 로즈 외(2006)를 참조하라.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

독재냐' 하는 이분법에 '자유주의냐 정치불안'이냐 하는 새로운 차원을 더한 것이다(졸고 2011, 77). 한국 현대사의 외부라 할 수 없는 미국이 지난 수십 년간 한국 정치를 바라볼 때 중요시한 측면이기도 하다(졸고 2010a; 2010b; 정일준 외 2014). 여기서 알 수 있는 것은 국가가 사회에 질서를 부과하는 방식이 강압에서 기율로 바뀔수록 '독재나 정치불안'에서 '자유주의나 민주주의' 정치체제가 들어설 개연성이 높아진다는 점이다. 그런데 자유주의냐 민주주의냐의 경로를 좌우하는 것은 시민사회의 대응이 '동조냐 저항이냐'에 달려 있다. 우리가 자유주의 통치성에 주목해야 하는 이유가 이것이다. 민주 시민이 충분하게 형성되어 있을 경우와 그렇지 않을 경우에 따라 자유주의냐 민주주의냐로 갈리게 된다는 전망이다.

〈그림 2〉는 사회위기에 대해 국가가 억압적으로 대하는가 아니면 소통을 추구하는가를 한 축으로 하고 시민이 얼마나 적극적으로 참여하는가를 다른 한 축으로 삼았을 때 나타나는 네 가지 통치양식을 보여준

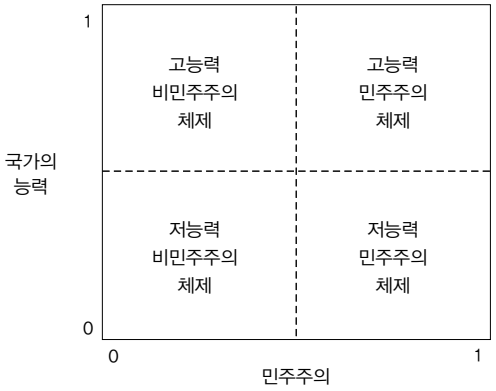
〈그림 2〉 사회위기와 국가의 대응양식



다. ‘민주적이냐 반민주적(반동적)냐’ 하는 축과 더불어 ‘개혁적이냐 전복적이냐’ 하는 축이 드러난다. 국가의 대응이 ‘민주적’이지는 않더라도 ‘개혁적’일 수 있으며, 국가억압기구가 전면에 나서는 ‘반동적’ 대응도 문제지만, 국가의 통제력이 이완되어 사회질서가 무너지는 ‘전복적’ 상황도 위험하다는 것을 알 수 있다. 국가의 대응양식이 동의형성을 지향한다 하더라도 시민의 참여가 소극적이면 공론장이 확장되는 ‘민주적 경로’보다 국가가 통치기예를 혁신하는 정도의 ‘개혁적 경로’로 귀결되기 쉽다.

〈그림 3〉은 국가의 능력(state capacity)과 민주주의를 교차시켜 단순하게 분류한 체제유형이다. 국가의 능력이란 국가관료들이 현존하는 국가 이외의 자원, 활동 및 인적 관계망에 개입하여 이들의 분배와 각 분배 사이의 관계를 변화시키고 있는가를 말한다. 고능력 정치체제 아래서는 국가 관료가 특정 행위를 할 때마다 시민사회에 커다란 영향을 미치게

〈그림 3〉 단순화한 체제유형 분류



자료: Tilly(2007, 31)에서 인용

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

된다. 이 분류에 따르면 한국은 고능력 체제임에는 분명하지만 민주주의인지 여부는 불확실하다. 틸리는 각 유형마다 나타나는 정치형태를 다음과 같이 개괄한다(Tilly 2007). 고능력 비민주주의 체제는 국가 주도를 제외하면 공론적 의사표출이 거의 존재하지 않는다. 모든 공공 정치에 군이 광범위하게 개입한다. 최상층 내부의 권력투쟁이나 아래로부터의 대중반란에 의해 정권이 교체된다. 이에 비해 고능력 민주주의 체제는 빈번한 사회운동, 이익집단 활동, 정당을 통한 동원, 경쟁 선거를 포함하여 정치행위의 정점으로 공식 협의를 한다. 상대적으로 낮은 수준의 정치폭력을 수반하는 공공정치에 대한 국가의 광범위한 모니터링이 특징이다. 국가의 능력이란 정치적 결정을 강제할 수 있는지의 여부이다. 만약 국가가 민주적 의사결정을 총괄하여 그 결과를 실행에 옮길 수 없다면 민주주의는 작동할 수 없다. 그런데 지구화 시대에 의사결정 능력으로서의 정치와 실행능력으로서의 권력은 체계적으로 분리된다. 민주주의에 대한 실망이 높아가는 근본적 이유이다(Beck 2005).

4. 지구 자본주의 및 미국제국과 한국: 탈냉전 이후 지구 자본주의와 한국 민주주의

한국 민주주의의 현주소를 이해하기 위해서는 탈냉전과 자본주의 전지구화라는 국제정치와 세계경제의 맥락을 살펴봐야 한다. 한국 민주주의는 정치문화나 사회구조와 같은 내생적 변수뿐만 아니라 탈냉전, 지구화라는 외생적 변수가 긴밀하게 연동되어 있기 때문이다. 한국 민주주의는 내적인 제약요인뿐 아니라 외적인 제약요인도 있다. 이러한 외적요

인 중 대표적인 것이 과거에는 냉전이었다면 현재는 신자유주의라고 할 수 있다.[10] 다음에 제시된 〈표 8〉은 냉전과 신자유주의적 지구화 사이의 연속성과 불연속성을 보여준다.

한반도는 아직 냉전 이후라고 볼 수 없다. 냉전기에 남북한은 한국전쟁이라는 열전을 겪었고, 휴전체제는 평화체제가 아니다. 따라서 냉전 이후의 신자유주의 도전이라기보다 두 가지 상이한 성격의 지구화가 한

〈표 8〉 냉전과 신자유주의적 지구화 사이의 연속성과 불연속성

차원들	냉전	신자유주의
이데올로기	자유세계, 문호개방, 반공	자유시장, 자유무역, 미국식 자본주의
주요 국가기관	국방부, CIA	재무부, 상무부
경제 중심	군산복합체, 다국적 기업들	다국적 기업들, 은행, 실리콘밸리, 텔레커뮤니케이션, 미디어
개발도상국에 대한 압력	자유세계 가입	구조조정
압력 수단	국가안보와 경제적 인센티브	금융기율과 경제적 인센티브
압력 주체	미국 정부, 국방부	IMF, World Bank, WTO
투자	선벨트	안전한 제3세계
안보	강한 미군	강한 미국
봉쇄정치	군사적 개입, 비밀공작	인도주의적 개입, 국민형성(nation-building)
동맹국	NATO, 이스라엘 등 종교운동	NATO, 이스라엘, ‘문명충돌,’ 적 이슬람

출처: 니더빈 피터세(2004, 10)

10) Brown, “chap.1. Undoing Democracy: Neoliberalism’s Remaking of State and Subject” (2015) 참조.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

반도에 중첩되고 있는 것으로 파악해야 한다.

한국의 국가성격과 민주주의 수준은 세계수준의 냉전체제와 한반도 수준의 분단체제를 반영한다. 그런데 냉전체제의 해체와 남북관계의 개선은 한국 민주화에 이중적인 영향을 끼쳤다. 냉전시대에는 시민으로부터 유래하는 권위와 적으로부터 유래하는 권위라는 두 가지 유형의 권위가 있었다(Beck 2000). 냉전과 분단으로 인한 상투적인 적 즉 '공산당'과 '빨갱이'의 존재는 한미 간의 갈등과 한국 내부 사회세력 간의 대립을 은폐하고 봉합할 수 있게 해주었다. 냉전은 공포에 입각한 세계질서였다. 북한의 위협은 한국의 사회위기를 계속 남 탓 즉 '북괴' 탓으로 돌릴 수 있게 했다. 이제 탈냉전과 북한의 고립화로 공포의 균형은 무너졌다. 강력한 외부의 적이 소멸되자 이제 한국의 국가는 사회갈등을 상위에서 규율할 '국가안보'라는 부적을 상실했다. 이제 자본주의와 공산주의 간, 남한과 북한 간의 투쟁은 자본주의 국가 상호간, 남한내부에서의 만인의 만인에 대한 투쟁으로 바뀌었다. 국가안보의 우선성과 긴급성이라는 국민적 합의가 깨진 빈터를 사회구성원 상호간의 영구투쟁이 메우고 있다고 할 수 있다.

비교시각에서 볼 때 한국은 민주주의로의 이행을 넘어 민주주의의 공고화단계에 돌입했다. 그렇지만 권위주의와 민주주의라는 이분구조로는 한국 현실을 파악하기 어렵다. 한국 민주화의 특징을 한마디로 요약하면 '지연된 민주화이행과 제약된 민주주의 공고화'이다. 민주화 방식은 민주주의의 형태에 영향을 미친다. 한국 민주주의가 선거 민주주의, 다수결 민주주의를 넘지 못하고 있는 이유는 권위주의로부터 민주주의로의 이행과정에 있다. 한국에서 민주화는 '거래에 의한 이행'이었다. 이는 정치엘리트 수준에서 정치협약이었지만, 전체 사회 수준에서 사회협약에 이르지는 못했다(임현진 2005; 임현진·정일준 2003).

군사권위주의 정권에서 민간민주정권으로 이행한 후 김영삼 정권, 김대중 정권 그리고 노무현 정권은 총체적인 사회개혁을 시도했다. 그러나 자유주의 통치성을 부과해서 사회를 재조직하고 민주 시민을 창출하는 데는 시간이 걸렸다. 따라서 민주화 이후 오히려 기존의 정치균열과 사회갈등이 증폭되는 것처럼 보였다. 김영삼 정권의 세계화 정책과 김대중 정권의 구조조정 정책 그리고 노무현 정권의 경제정책은 한국의 국가-사회관계의 급격한 변화를 초래했다. 한국은 지구 자본주의체제에 통합되어 있다. 이러한 개방은 자본주의적 지구화의 결과이지만, 국가 차원에서 보자면 김영삼 정권의 세계화 정책과 김대중 정권의 구조조정 정책 그리고 노무현 정권의 대외개방정책의 결과이기도 했다. 김영삼 정권의 성급한 세계화 정책은 1997년의 경제위기를 초래했다. IMF 구제금융을 넘어서고자 김대중 정권은 신자유주의적 구조조정을 단행했다. 노무현 정권도 이런 정책기조를 이어받았다. 지구적 충격을 흡수하는 구조조정 과정에서 한국 민주주의는 점증하는 사회정치적 긴장과 더불어 정체(停滯)되었다. 김대중·노무현 정권이 표방한 진보적 자유주의나 민족화합 정책은 그것을 뒷받침할 수 있는 사회세력이 취약하다는 한계에 부딪혔다(김동춘 2015, 278).

신자유주의적 지구화는 세계무역의 확대를 통해 부(富)의 확대를 가져오지만 지역·국가·지방 수준에서 극심한 빈부격차를 초래했다. 신자유주의적 지구화의 수혜자는 기존의 중심부 국가들이다. 대부분의 발전도상국가들은 일부 중진국들을 제외하고는 피해자로 전락하고 있다(장하준 2006). 신자유주의적 지구화는 국가 간 경계를 넘어 세계적 규모의 자본축적을 가능케 하는 자본·재화·서비스의 자유로운 교류를 위한 경쟁의 민주주의이지 평등의 민주주의는 아니다. 이 과정에서 발전도상국의 경우 분배의 불균등으로 인해 정치균열과 사회갈등이 늘어나면서 민

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

주주의가 도전에 직면하고 있다(지주형 2011). 신자유주의적 구조조정은 한편으로 참여와 분배라는 민주화의 논리와, 다른 한편으로 경쟁과 효율이라는 시장의 논리 사이에 내재한 긴장을 촉발했다. 특히 초국적 자본을 유치하기 위해 구조조정을 효과적으로 처리하는 과정에서 기술관료들이 위로부터 '지시받는 민주주의'를 원한다면, 일반 시민은 정책수립 과정에서 그들의 이해를 신장하기 위하여 아래로부터의 '참여 민주주의'를 바란다(장진호 2008). 발전도상국가들의 정부가 위와 밑으로부터의 구조조정 중 어떤 방식을 취할 것인가는 선택의 문제이기도 하지만 지구경제안의 위상, 국가의 정책 능력과 강도, 국회 내에서의 여당의 위치, 자본과 노동의 상대적 집중도의 차이, 시민사회의 성숙도 등에 따라 다르다. 민주주의가 공고화되지 않은 한국의 경우 구조조정 과정에서 민주주의는 축적의 이데올로기로서 세계시장과 충돌한다. 시장이 개인의 자원 배분과 소비를 위한 권리를 강조하는 반면, 다수의 지배방식으로서 민주주의는 그러한 배분과 소비 면에서 만인이 평등할 권리를 중시하는 것이다. 그러나 신자유주의적 구조조정은 참여와 평등보다 경쟁과 효율을 선호하기 때문에 사회성원들을 개인의 권리를 강조하는 시장상황으로 내모는 경향이 있다. 결국 한국은 시장친화적 구조조정 과정에서 점증하는 사회적 격차로 인한 갈등과 균열에 직면하게 되었다.

정당교체를 포함하는 민간정부의 연속적 등장은 민주주의의 심화에 필요조건이지만 충분조건은 아니다. 한국 민주주의의 성쇠는 전 지구적 탈냉전을 어떻게 한반도 수준에서 제도화시키며, 나아가 경제적 전 지구화와 구조조정이라는 도전에 잘 대처해 나가느냐에 달려 있다. 한국의 경제성장과 민주주의 진전이라는 관점에서 보면 현재의 조건은 과거보다 좋지 않다. 우리는 IMF위기를 겪으며 지연된 제도 전환의 대가를 톡톡히 치른 바 있다(구갑우 1999; 2000). 원래 구조조정이 지니는 권력과 부의

재분배 역학은 실익을 둘러싸고 사회 내의 주요 계급들과 집단들 사이의 이해갈등을 유발하는 경향이 있다. 선진 자본주의 국가들과 달리 한국 민주주의는 그러한 이해갈등을 해소할 수 있는 절차상의 합의기제를 갖추지 못하고 있다. 한국 민주주의가 공고화 단계에서 지체되고 있는 이유는 전 지구화와 구조조정 과정에서 불가피하게 나타나는 정치균열과 사회갈등을 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(Fung, Wright 2003). 신자유주의적 지구화와 구조조정에 대해서도 '한국특색(Korean Character)'이 요구된다.[11] 자본주의에도 영미식, 독일식, 스칸디니비아식, 일본식 등 여러 가지 방식이 있다. 지구 자본주의의 수렴 경향과는 별개로 각국 자본주의는 필연적으로 차이를 드러내게 마련이다. 신자유주의적 지구화와 구조조정에 대해서도 주체적인 시각과 대응이 필요하다. 신자유주의적 지구화와 구조조정이 지니는 득실과 명암을 우리의 실정에 맞게 소화, 흡수할 수 있는 자유주의 통치성이 우리에게 필요한 것이다.

한미관계는 한국 민주주의를 조망하는 또 다른 축이다. 현대 한국의 민주주의는 미군정기에 뿌리를 두고 있다(안진 2005; 박찬표 2007). 미국이 한국 민주주의를 억제했는가 아니면 증진시켰는가를 놓고 의견이 엇갈린다. 전자를 지지하는 이들은 미국이 국익을 위해 이승만의 민간독재정권과 박정희, 전두환, 노태우로 이어지는 역대 군사독재정권을 지지했

11) 20세기 세계 헤게모니 국가로서 미국의 사례를 중심으로 자본주의 국가의 특수한 역사적 형태로서 관리국가의 작동 메커니즘을 분석한 최근 연구는 신자유주의를 국가의 축소와 시장의 지배로 규정하는 일반적인 설명과는 달리 신자유주의가 케인즈주의와 마찬가지로 관리국가의 특수한 관리 패러다임이라는 사실을 밝혔다. 동시에 신자유주의는 케인즈주의와 반대로 금융의 지배를 제도화하고 재생산함으로써 고유한 정치적·경제적 불안정성을 내포한다는 사실도 밝혔다(박상현 2012).

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

다고 주장한다. '80년 광주'는 미국이 한국 민주주의에 얼마나 무심한가를 보여주는 대표적 예이다. 한국이 민주화가 되면 될수록 대미관계가 보다 자주적이 될 것이라고 전망한다. 후자는 미국이 한국에 민주주의의 이념과 제도를 이식시켰을 뿐 아니라 새로운 민주 시민형성에도 기여했다고 본다(Brazinsky 2007). 한국 민주주의가 오늘날처럼 발전하는 데는 미국의 역할이 컸다고 본다. 그런데 미국이 한국에 이식시키고 정착시키고자 했던 민주주의의 성격은 다두제(polyarchy)였다.

미국은 다수 대중의 참여와 합의라는 의미에서의 아래로부터의 민주주의보다는 엘리트 수준의 정권교체라는 경쟁의 규칙을 마련하기 위한 다두제를 증진시키고자 했다(Robinson 1996). 다두제는 권력분점체제이다. 어느 한 정치세력이 장시간 과반수 지지를 확보하기 힘들다. 따라서 다두제는 국내통치에는 유능하지만, 대외관계 통치에는 무능하다. 한국이 놓여 있는 세계 체제상의 위치와 한미 간의 쌍무적인 관계에서는 한국의 국가가 국내 지배계급의 이해뿐 아니라 초국적 자본과 미국의 국익도 반영해야 하기 때문이다.

한국의 국가는 국내지배계급에 의해 포획되었다기보다 미국의 헤게모니와 초국적 지배계급에 의해 침투당했다고 볼 수 있다. 그래서 역대 군사권위주의 정권의 지도자나 민간 민주주의 정권의 지도자를 막론하고 모두 미국이 부과한 헤게모니로부터 자유롭지 못했다. 미국은 한국의 정권교체 자체에는 별로 관심이 없다. 민주화된 한국에서 누가 정권을 잡든 상관없다. 미국이 한국을 자신의 영향력 안에 붙들어두기 위해서는 연성권력(Soft Power)만으로도 충분하다. 한국은 정치군사적으로뿐만 아니라 경제, 사회, 문화적으로도 미국화되었다. 게다가 탈냉전 이후 미국은 명실상부한 지구제국이다. 과거의 제국과 다른 특징은 이제 지구상에 미제국의 바깥이 없다는 점이다(졸고 2012).

5. 자유주의 통치성과 한국의 민주시민 형성/비형성: 반성과 전망

통치성 개념은 포괄적이면서도 현실적 접근이다. 그렇지만 현실에 '군사'나 '경제' 같은 가장 근본적인 또는 가장 중요한 하나의 차원이 있다는 가정을 배격한다. 사회현실에는 단일차원으로 환원할 수 없는 독자적인 다양한 차원(multiple levels)이 공존한다는 점을 인정하고, 사회 문제는 복합적 측면(complex dimensions)을 가졌다는 점을 수용한다. 또 현실을 주어진 것으로 받아들이지 않고, 사회과정 속에서 끊임없이 구성되어간다고 본다. 예컨대, 우리가 '조국'을 지키기 위해서는 먼저 국가 정체성을 어떻게 정의할 것인가, 국익을 어떻게 정의할 것인지가 정리되어야 한다. 국방(*defending* nation-state) 이전에 과연 무엇을, 어떻게, 얼마 만한 대가를 치르고 지킬 것인지에 대한 정의(*defining*)가 이루어져야 하는 것이다.

'경제 민주화'도 마찬가지이다. 과연 무엇을 '경제'라고 부르며 '정치'나 '사회'와 구분되는 선은 어디인지 정의해야 한다. '국가'란 또는 '경제'란 무엇인지, 그것은 민주주의와 어떤 관련이 있는지 따져야 한다. '시장'의 성격에 대해서도 물어야 한다. 한국은 자유주의 통치성이 미숙한 가운데 신자유주의 통치성(neoliberal governmentality)으로 과속질주함으로써 이명박 정권과 박근혜 정권의 두 보수정권에서 한국의 국가는 권위주의적인 신자유주의 통치성(authoritarian neoliberal governmentality)이라는 특성을 보인다고 할 수 있다.[12] 국가의 과잉개입이나 과소개입도, 시장의 전횡이나 미비도 아니다. 바로 자유주의 통치성의 저발전이 문제이다.[13]

---

12) 자유주의 통치성, 신자유주의 통치성, 권위주의적 통치성 개념에 대해서는 딘(2007) 참조.
13) 통치성 개념이 중요한 것은 푸코가 신자유주의를 비판적으로 해부하기 위해 1970년대 중반

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

〈표 9〉 주권, 안보 그리고 사회통치하기

통치스타일, 통치프로젝트	주권	안보	주요 예외들	사회통치하기 프로젝트와의 관계
초기 근대 영토국가 확립	죽일 권리. 최종결정권 독점. 질서수립. 최고 권력이자 통치의 목적으로서의 주권.	삶에 대한 위협. 잠재적인 무질서, 위협, 불확실성 관리. 외부와 내부의 적으로부터 국가를 '보위' 하는 테크닉(국가이성). 좋은 질서를 창출해내는 테크닉(경찰).	내전 극복.	사회 통치하기의 전제조건.
고전적 자유주의	자유주의의 조건이지만 제한적임. 시민사회의 영토상의 한계 확립.	시민사회 내부의 안보기제. 자유와의 관계. 국제 대 국내 안보 쟁점들.	헌정질서로 복귀하기 위한 일시적인 국가비상사태 극복.	컨테이너로서의 사회 통치하기. 국내안보와 국제안보
선진 자유주의	국가주권 극복에 대한 신념. 주권적인 결정 폐지.	지구적 위험들에 대한 다자협력. 인생설계할 때 개인의 위험관리.	인권유린. 인종말살.	지구위험사회. 코스모폴리탄 민주주의. 거버넌스.
권위주의적 자유주의	지구화정책을 실행하기 위해 국가와 국제기구 강화. 주권행사와 주권 위임.	과잉안보. 선제개입.	정상적인 삶의 틀을 정의하는 대량의 예외들과 실천들. 오싹한 비상사태.	위계적 국제관계와 헤게모니 국가들. 예외, 필연, 비상사태라는 언어
한국의 권위주의적 신자유주의	**중첩된 주권** (전시작전권 위임).	**안보의 다차원성** (국가안보 과잉, 사회안전 과소, 개인자유 미흡).	**항상적인 '예외 상태'** (분단상태).	**전제조건 미흡.** 지구적, 국가적, 지방적 통치의 동시성.

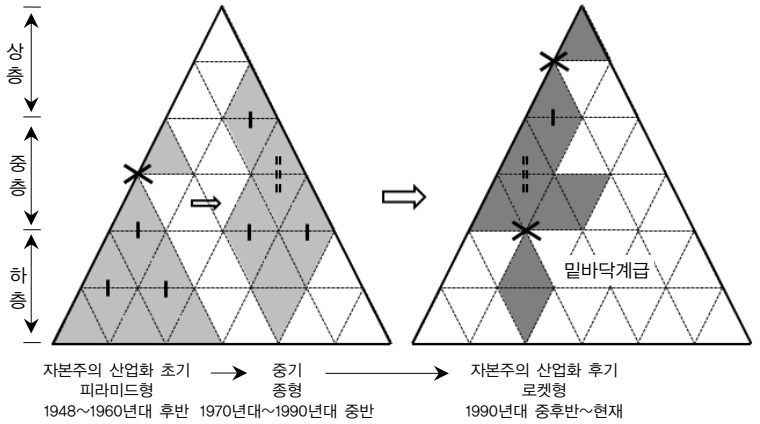
자료: 졸고(2010a)에서 일부 수정

에서 후반까지 꼴레쥬 드 프랑스에서의 강의를 통해 이 개념을 발전 시켰기 때문이다. 국내 소개로는 정일준 편역(1995), 서동진(2009), 임동근(2008) 참조.

〈표 9〉는 주권, 안보 그리고 사회통치가 선진 자유주의, 권위주의적 자유주의, 그리고 한국의 신자유주의에서 어떻게 다른지를 정리한 것이다.

〈그림 4〉는 한국 계급구조를 지구 계급구조에 비추어 조망한 이념형(ideal type)이다(졸고 2010a, 109에서 수정). 시기별로는 자본주의 산업화 초기(1948~1960년대 말)의 〈피라미드형〉에서 중기(1970년대~1997년)의 〈종형〉을 거쳐 최근(1997년~2015년)의 〈로켓형〉까지이다. 정부수립 이후 한국전쟁을 거치면서 한국의 계급구조는 '빈곤의 평등'을 경험한다. 인구의 80%가 지구 계급구조에서 하층이고 20%가 중층인데, 중층의 하층과 중층의 상층이 단절(de-linking)되어 있다. 이는 역사효과와 구조효과로 설명할 수 있다. 친일파, 친미파 그리고 일부 국가계급(군인, 관료)과 독점자본 분파가 중층의 상층을 이루는 것으로 추정할 수 있다. 자본주의 산업화가 본격화된 1960년대 중반 이후 한국 사회는 유례없는

〈그림 4〉 지구 계급구조와 한국 계급구조



www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

압축근대화(compressed modernization)을 통해 '한강의 기적'을 이룩한다. 인구의 절반이 지구 계급구조에서 중층으로 사회이동을 경험한다. 여전히 하층이 40%에 이르지만 10%는 상층으로도 상승이동 한다. 이 그림에서 주목해 볼 것은 사회통합(social integration)의 가능성이다.

〈피라미드형〉에서 하층의 상층과 하층의 하층은 두 개의 면에서 서로 만난다. 이는 혈연(가족, 친족)이나 지연(동향출신) 또는 학연 등을 통해 사회계급 사이에 교류가 이루어지고 있음을 의미한다. 중층의 하층과 하층의 상층도 하나의 면에서 서로 만난다. 이는 하층계급끼리 그리고 하층계급과 중층계급이 서로 생활세계를 공유하고 있음을 의미한다. 〈종형〉에서는 중층과 하층이 두 개의 면에서 만난다. 이는 하층계급이 중층으로의 상승이동을 꿈꿀 수 있음을 의미한다. 또 상층과 중층도 한 면에서 만난다. 이는 중층계급이 상층계급의 생활세계를 엿볼 수 있음을 의미한다.

〈로켓형〉에서는 다르다. 상층의 상층은 상층의 하층과 단절되어 있다. 전자는 진정한 지구 상류계급(global upper class)이다. 한국 자본주의나 한국 정치를 벗어나 독자적인 이익과 정체성을 추구한다. 이런 의미에서 탈국가화된 계급(de-nationalized class)이다. 탈규제(deregulation)를 선호한다. 국가개입은 악(惡)이다. 반면에 하층은 중층과 단절된다. 〈로켓형〉에서 하층의 하층과 상층의 상층 사이에는 유례없는 계급격차가 벌어진다. 소위 '양극화 심화'이다(김문조 2008). 중층도 중층의 하층에서 중층의 상층으로 상향이동 가능성이 열려 있는 중층(중층 하층의 왼편)이 있는가 하면, 하층으로 전락하지 않을까 전전긍긍하는 중층의 하층도 있다. 하층이 중층과 단절되면서 '밑바닥계급(under-class)'으로 전락한 것이 가장 큰 문제이다.[14] 사실 양극화는 세계의 모든 자본주의 국가가 풀어야 할 공통과제이다. 그런데 유독 한국이 양극화의 극한 위험에 직면한 것은

두 가지 이유에서다. 하나는 국민총생산 중 무역이 차지하는 비중이 지극히 높은 고개방경제라는 사실이다. 그래서 신자유주의적 경제에 내장된 양극화의 법칙이 관철되는 정도가 지극히 높다. 다른 하나는 양극화의 심화 속도를 완화해 줄 국가의 대응 정책이 미약해서 경쟁력이 낮은 부문이 감당해야 할 충격이 특별히 크다는 점이다(송호근 2015, 386-387).

〈그림 5〉는 1997년 IMF위기 이후 국내 영역과 초국적 영역이 한편으로 어떻게 연결되면서 또 다른 한편으로 단절되는지를 보여준다. 〈그림 5〉와 겹쳐놓고 보면 한국사회의 계급동학을 보다 입체적으로 이해할 수 있다. '밑바닥 계급'은 나머지 인구 집단과 달리 어떤 계급에도 속하지 않고 따라서 사실상 사회에 속하지 않는 개인들의 집합이다(Bauman 2011). 사회는 개개인이 계급 소속을 통해서 그 안으로 편입되는 총체, 그리고 '사회체계' 전체 안에서 그것을 위해 수행하도록 소속 계급에 배정된 기능을 개개인이 그 안에서 수행하는 데 동참할 것으로 기대되는 총체라는 의미에서 계급사회다.

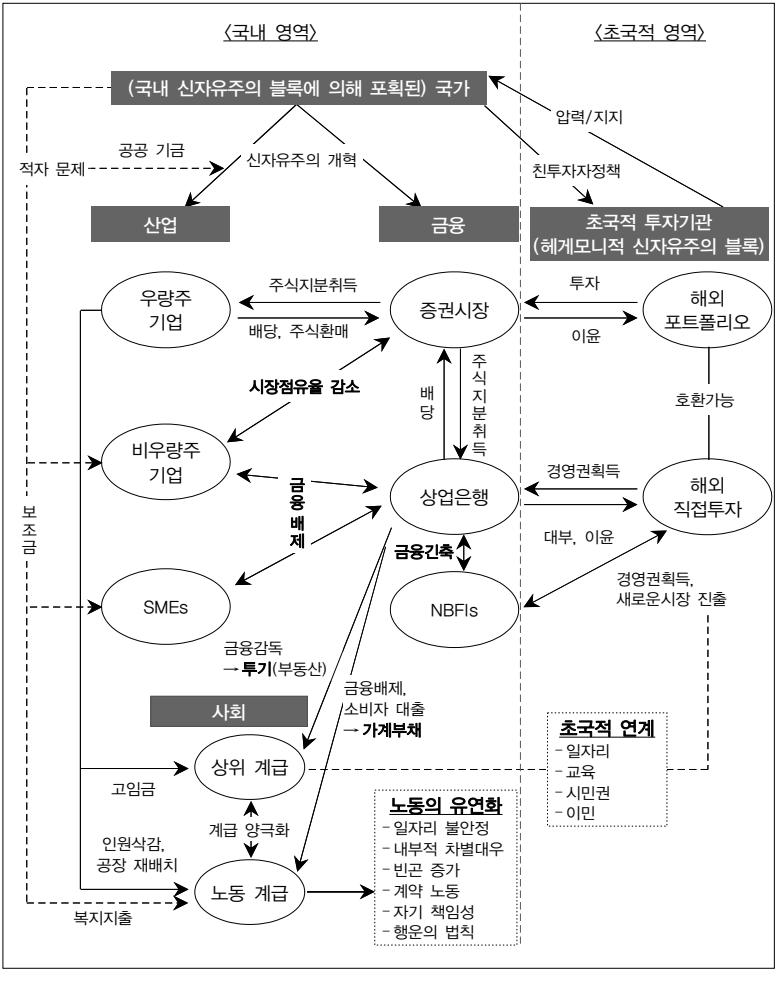
'밑바닥계급'이라는 개념은 수행하는 기능이나 사회 전체에서 차지하는 위치를 가리키지 않는다. '밑바닥계급'이라는 용어가 담고 있는 유일한 의미는 어떠한 의미 있는 계급분류에도 속하지 않는다는 것이다. '밑바닥계급'은 사회 '안'에 있을지도 모르지만 분명히 사회의 '일부분'은 아니며, 사회의 존속과 안녕에 필요한 그 무엇에도 기여하지 않는다. '밑바닥계급'은 '우리안의 타자'인 셈이다. 상층의 상층은 지구 지배계급이라는 '그들'에 포함(include)되는 '타자'이지만 '밑바닥계급'은 '우리'가 배제해서(exclude) '타자'로 내몬다는 점에서 근본적 차이가 있다. '그들'

---

14) underclass는 '잔여층(residuum)'이자 쓸모없는 하층계급이다. '하층'이라는 사회 안에서의 객관적 위치가 중요한 게 아니라 '쓸모없다'는 주관적인 사회적 인식이 중요하다.

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

〈그림 5〉 1998년 이후의 한국형 신자유주의



자료: Jang(2006, 162)에서 인용

은 '우리'가 '쓰레기'로 분류해서 내다 버린 것이다(Bauman 2004). 당한 입장에서 보면 사회 밖으로 강제 이주당한 셈이다.[15)]

복지국가 논쟁과 관련해서 복지재원 마련을 위해 가장 기여할 수 있는 계급은 상층의 상층이다. 그런데 그들은 이미 탈국가화되어서 세금걷기가 쉽지 않다. 반면, 하층계급은 한국사회의 다른 계급과 단절되어 있기 때문에 이들에 대한 복지지원은 표시가 나지 않는다. 마치 "밑 빠진 독에 물 붓기"하는 것 같다. 밑바닥계급에 복지재원을 지원하기 위해서는 먼저 이들의 존재를 적극적으로 인식하고 나아가 사회성원으로 인정해야 한다. 복지국가의 인프라를 만들어 가는 이 과정은 관료화와 더불어 프라이버시 침해의 위험을 안고 있다. 자유권(自由權)은 자동적으로 사회권(社會權)으로 나아가지 못한다. 그런데 사회권 없는 자유권은 위험할 뿐 아니라 무의미하다. 만하임에 따르면 발본적인 민주화는 거리지우기(de-distantiation)를 의미한다(Wolf 1971, 340). 현재 한국사회의 계급구조는 계급 간 거리가 극대화되었다는 점에서 발본적인 민주화를 요구한다고 볼 수 있다. 부익부빈익빈 현상을 지적하는 것만으로는 부족하다. 사회성원들이 이 현상을 어떻게 이해하는지를 알아야 한다.

다음에 제시된 〈그림 6〉, 〈그림 7〉은 연령별, 소득별로 계층이동 가능성을 인식하는 정도이다.

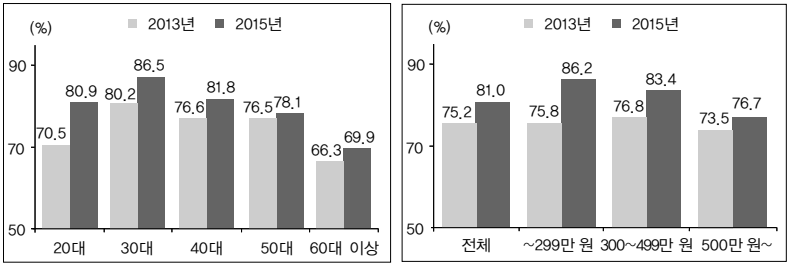
2013년에 비해 2015년에 "열심히 노력하더라도 계층상승 가능성이 낮다"는 응답비율이 높아지고 있음을 알 수 있다. 이는 30대 〉 40대 〉 20

---

15) 웬디 브라운에 따르면 "인민이 스스로를 지배할 수 있으려면 우선 인민이라는 것 자체가 존재해야 하며, 자신들이 민주화하려고 하는 권력에 접근해야만 한다. 세계화로 국민국가의 주권이 쇠퇴함에 따라 이 조건들 중 전자의 기반은 약화됐고, 신자유주의가 자본의 권력을 고삐 풀린 세계권력으로 만들어버린 탓에 후자의 가능성은 완전히 제거됐다"(브라운 2009, 94).

민주화운동기념사업회
www.kdemo.or.kr

〈그림 6〉 계층사다리 인식: 연령별 〈그림 7〉 계층사다리 인식: 월소득수준별

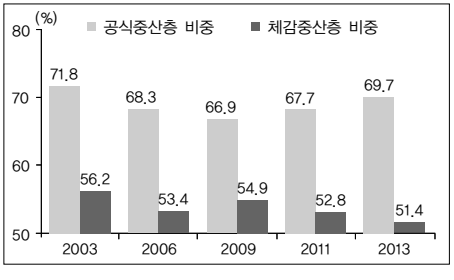


자료: 현대경제연구원(2015/8/26, 3, 6)

대 〉 50대 〉 60대순으로 높다. 소득수준별로 보면 소득수준이 낮을수록 계층이동 가능성을 낮게 보고 있다는 것을 알 수 있다.

〈그림 8〉은 통계적으로 정의된 '공식중산층'과 실제 응답자가 자신의 계층지위를 인식하는 '체감중산층' 사이의 괴리를 보여준다(통계청 자료). 공식중산층과 체감중산층의 괴리가 2003년 15.6, 2006년 14.9, 2009년 12로 줄어들다가 2011년 14.9, 2013년 18.3으로 큰 폭으로 늘어나고

〈그림 8〉 공식중산층과 체감중산층의 괴리



자료: 통계청

있음을 알 수 있다.

〈표 9〉와 〈그림 4〉~〈그림 8〉을 종합하면 다음과 같은 결론에 도달한다.

현 단계 한국 민주주의를 '민주-반민주'라는 익숙한 단일축에서 사고하는 것은 위험하다. 통치 프로젝트 또는 통치 스타일이라는 차원에서 한국 신자유주의의 성격을 정확히 이해해야 한다. 〈표 9〉에서 보는 바와 같이 한국은 분단이라는 '항상적 예외상태'에 놓여 있다. 탈냉전도 남북교류도 소용없다. 따라서 안보가 다차원적 성격을 가진다. 국가안보는 과잉이고, 사회안보 또는 사회보장은 과소하며, 개인의 자유는 미흡하다. 안보지상주의는 군인이나 국민을 도구화하고 국민주권을 제약하지만, 신자유주의가 추구하는 경제지상주의는 '경쟁력 없는' 가난한 국민들을 '잉여'로 취급한다(김동춘 2015, 287). 그렇지만 이를 민주주의의 문제로만 접근하면 실패할 수 있다.[16] 사회통치하기 프로젝트(governing society)라는 관점에서 바라보아야 한다. 사실 민주주의가 강화될수록 민주주의 통치는 약화될 수 있다.

민주주의자에게 중요한 문제는 권위주의 정권에 맞서느냐 또는 다른 시민을 강화시키느냐(empower) 여부가 아니다. 보다 중요한 질문은 어떻게 정권에 맞서고 시민을 강화시키느냐이다. (국가)안보와 (사회)복지라고 부르는 통치술을 한국 현실에 맞게 어떻게 발명할 수 있느냐가 관건이다. "깨어 있는 시민의 조직된 힘"과 더불어 새로운 통치기예가 요구되는 시점이다. 결국 민주주의적 시민성도 한국사회가 직면한 숱한 쟁점들과 과제들을 해결할 만병통치약이 아니라 통치전략의 산물에 불과

16) Kampner(2010)에 따르면 세계의 여러 국가들에서 국민들은 안보와 번영을 위해 민주주의를 희생할 용의가 있다고 한다.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

하기 때문이다(서동진 2009). 시민은 탄생하는 것이 아니고 끊임없이 만들어진다. 민주시민은 자유주의 통치의 도구이자 산물인 것이다.

참고문헌

강정인 편. 2002.『민주주의의 한국적 수용: 한국의 민주화 민주주의의 한국화』. 책세상.

경향신문 특별취재팀. 2007.『민주화 20년의 열망과 절망』. 후마니타스.

구갑우. 2000. “지구적 통치와 국가형태: 시민국가의 전망.”『경제와 사회』 제45호. 8-35.

_____. 1999. “자유주의, IMF위기 그리고 국가형태의 변화.”『경제와사회』 제40호. 125-144.

김동춘. 2015.『대한민국은 왜?』. 사계절.

김문조. 2008.『한국사회의 양극화』. 집문당.

김상돈. 2014. “여론조사를 통해 본 한국 민주주의와 한미관계.” 정일준 외.『한국의 민주주의와 한미관계』. 대한민국역사박물관. 271-343.

김종엽. 2007. “87년 체제의 궤적과 진보논쟁.”『창작과 비평』 통권 136호. 358-379.

_____. 2005. “분단체제와 87년 체제.”『창작과 비평』 통권 130호. 12-33.

_____ 엮음. 2009.『87년 체제론: 민주화 이후 한국사회의 인식과 새 전망』. 창비.

김학재. 2015.『판문점체제의 기원: 한국전쟁과 자유주의 평화기획』. 후마니타스.

김호기. 2007. “87년 체제, 민주주의, 그리고 대통령 선거.” 당대비평 편집위원회.『더 작은 민주주의를 상상한다』. 웅진 지식하우스.

도정일·박원순 외. 2010. 『다시, 민주주의를 말한다』. 휴머니스트.
박상현. 2012. 『신자유주의와 현대 자본주의 국가의 변화: 세계헤게모니 국가 미국을 중심으로』. 백산서당.
박상훈. 2013. 『민주주의의 재발견』. 후마니타스.
_____. 2009. 『만들어진 현실: 한국의 지역주의, 무엇이 문제이고, 무엇이 문제가 아닌가』. 후마니타스.
_____. 2006. "한국의 '87년 체제': 민주화 이후 한국정당체제의 구조와 변화." 고려대 아세아연구소. 『아세아연구』 49권 2호. 7-41.
박찬표. 2010. 『한국의 48년 체제』. 후마니타스.
_____. 2007. 『한국의 국가형성과 민주주의: 냉전 자유주의와 보수적 민주주의의 기원』. 후마니타스.
백낙청. 2012. 『2013년 체제 만들기』. 창비.
_____. 2007. "6월 항쟁 이후 20년, 어디까지 왔으며 어디로 갈 것인가." 『황해문화』 2007년 여름호. 177-188.
_____. 1998. 『흔들리는 분단체제』. 창작과 비평사.
_____. 1994. 『분단체제 변혁의 공부길』. 창작과 비평사.
브라운, 웬디. 2009. ""오늘날 우리는 모두 민주주의자이다…"." Agamben, Giorgio et al. 2009. *Démocratie, dans quel état?* Paris: La Fabrique. 김상운 외 옮김. 2010. 『민주주의는 죽었는가?』. 난장. 83-104.
서동진. 2009. 『자유의 의지, 자기계발의 의지: 신자유주의 한국사회에서 자기계발하는 주체의 탄생』. 돌베개.
손호철. 2007. "한국 민주주의 20년: 성장과 한계, 그리고 위기." 민주화운동기념사업회·민주화를위한교수협의회·학술단체협의회 공동주최. 『한국 민주주의의 현실과 도전: 6월 항쟁과 그 이후』. 한울. 367-388.
송호근. 2015. 『나는 시민인가』. 문학동네.
안 진. 2005. 『미군정과 한국의 민주주의』. 한울.
윤상철. 2005. "87년 체제의 정치지형과 과제." 『창작과 비평』 통권 130호.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

52-67.
이병천. 2014. 『한국 자본주의 모델: 이승만에서 박근혜까지, 자학과 자만을 넘어』. 책세상.
_____. 2012. "한국경제 '97년 체제'의 특성에 대하여." 『동향과 전망』 86호. 78-131.
이병천·신진욱 엮음. 2014. 『민주정부 10년, 무엇을 남겼나: 1997년 체제와 한국 사회의 변화』. 후마니타스.
임동근. 2008. "국가와 통치성." 『문화과학』 2008년 여름호. 13-27.
임혁백. 2014. 『비동시성의 동시성』. 고려대학교출판부.
_____. 2011. 『1987년 이후의 한국 민주주의』. 고려대학교출판부.
임현진. 2005. 『전환기 한국의 정치와 사회: 지식, 권력, 운동』. 집문당.
임현진·정일준. 2003. "한국 민주주의의 현주소: '세계화' 정책과 신자유주의적 구조조정." 『한국사회발전연구』. 나남. 339-364.
장진호. 2008. "금융 헤게모니로서의 신자유주의 분석—역사·동학·행위자." 『경제와 사회』 80호. 316-344.
장하준. 2006. 『국가의 역할』. 부키.
정일준. 2012. "미국제국과 한국: 한미관계를 넘어서." 한국사회사학회. 『사회와 역사』 96호. 113-150.
_____. 2011. "한국 현대사에서 안보와 자유." 민주화운동기념사업회. 『(탈)냉전과 한국의 민주주의』. 선인. 13-35.
_____. 2010a. "통치성을 통해 본 한국현대사." 민주사회정책연구원. 『민주사회와 정책연구』 제17호. 89-117.
_____. 2010b. "4월혁명과 미국: 한국 정치변동과 미국의 개입양식." 한국민주주의 연구소. 『4월혁명과 한국 민주주의』. 선인. 341-392.
_____ 외. 2014. 『한국의 민주주의와 한미관계』. 대한민국역사박물관.
_____ 편역. 1995. 『미셸 푸코의 권력이론』. 새물결.
조대엽. 2015. 『생활민주주의의 시대』. 나남.

_____. 2014. 『갈등사회의 도전과 미시민주주의의 시대』. 나남.
조현연. 2007. "'87년 체제'의 정치적 등장 배경과 한국 민주주의 연구." 『기억과 전망』 통권 16호. 217-251.
지주형. 2011. 『한국 신자유주의의 기원과 형성』. 책세상.
진태원. 2012. "푸코와 민주주의: 바깥의 민주주의, 신자유주의, 대항품행." 『철학논집』 제29집. 153-188.
최장집. 2012. 『노동없는 민주주의의 인간적 상처들』. 후마니타스.
_____. 2009. 『민중에서 시민으로: 한국 민주주의를 이해하는 하나의 방법』. 돌베개.
_____. 2006. 『민주주의의 민주화: 한국 민주주의의 변형과 헤게모니』. 후마니타스.
_____. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스.
최장집·박찬표·박상훈. 2007. 『어떤 민주주의인가』. 후마니타스.
최태욱. 2014. 『한국형 합의제 민주주의를 말하다: 시장의 우위에 서는 정치를 위하여』. 책세상.
_____ 엮음. 2011. 『자유주의는 진보적일 수 있는가』. 폴리테이아.
최형익. 2009. 『"실질적 민주주의": 한국민주주의 이론과 정치변동』. 한신대 출판부.
현대경제연구원. 2015. 『현안과 과제』 15-29호.

Bauman, Zygmunt. 2011. *Collateral Damage: Social Inequalities in a Global Age*. Cambridge: Polity Press. 정일준 옮김. 2013. 『부수적 피해: 지구화 시대의 사회불평등』. 민음사.
_____. 2003. *Wasted Lives: Modernity and Its Outcasts*. Cambridge: Polity Press. 정일준 옮김. 2008. 『쓰레기가 되는 삶들』. 새물결.
Beck, Ulrich. 2005. *Power in the Global Age*. Polity. 홍찬숙 옮김. 2011. 『세계화 시대의 권력과 대항권력: 새로운 세계정치경제』. 길.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

_____. 2000. *Democracy without Enemies*. Polity. 정일준 옮김. 2000.『적이 사라진 민주주의: 자유의 아이들과 아래로부터의 새로운 민주주의』. 새물결.

Bellin, Eva. 2002. *Stalled Democracy: Capital, Labor, and the Paradox of State-Sponsored Development*. Cornell University Press.

Brazinsky, Gregg. 2007. *Nation Building in South Korea: Koreans, Americans, and the Making of a Democracy*. The University of North Carolina Press. 나종남 옮김. 2011.『대한민국 만들기, 1945～1987』. 책과함께.

Brown, Wendy. 2015. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Zone Books.

Cruikshank, Barbara. 1999. *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Cornel University Press. 심성보 옮김. 2014.『시민을 발명해야 한다』. 갈무리.

Dean, Mitchell. 2010. *Governmentality: Power and Rile in Modern Society (2nd ed.)*. London: Sage.

_____. 2007. *Governing Societies: Political Perspectives on Domestic and International Rule*. New York: McGrewhill.

Elden, Stuart. 2007. "Rethinking Governmentality." *Political Geography* 26. 29-33.

Foucault, Michel. 2008. *The Birth of Biopolitics: Lectures at the College De France, 1978- 1979*. New York: Palgrave Macmillan. 오트르망 옮김. 2012.『생명관리정치의 탄생: 콜레주드프랑스 강의, 1978～79』. 난장.

_____. 2007. *Security, Territory, Population: Lectures at the College De France, 1977-1978*. New York: Palgrave Macmillan. 오트르망 옮김. 2011.『안전, 영토, 인구: 콜레주드프랑스 강의, 1977～78』. 난장.

_____. 2003. *"Society Must Be Defended": Lectures at the College de France, 1975-1976*. New York: Palgrave Macmillan. 김상운 옮김. 2015.『"사회

를 보호해야 한다": 1975-1976, 콜레주 드 프랑스에서의 강의』. 난장.
_____. 1982. "The Subject and Power." *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. The University of Chicago Press. 정일준 옮김. 1995. 『미셸 푸코의 권력이론』. 새물결. 85-98.
Fung, Archon, and Erick Olin Wright, eds. 2003. *Deepening Democracy*. New York. Verso.
Jang, Jin-Ho. 2006. "The Neoliberal Transformation of the Developmental State in South Korea: The Financial Sector, Reform Politics, and Global Capital." Ph. D. dissertation. University of Illinois at Urbana-Champaign.
Jessop, Bob. 2007. "From Micro-powers to Governmentality: Foucault's Work on Statehood, State Formation, Statecraft and State Power." *Political Geography* 26. 34-40.
Kampner, John. 2010. *Freedom for Sale: Why the World Is Trading Democracy for Security*. Basic Books.
Lemke, Thomas. 2011. *Foucault, Governmentality, and Critique*. Paradigm Publishers.
Nederveen Pieterse, Jan. 2004. *Globalization or Empire?* Routledge.
Robinson, William I. 1996. *Promoting Polyarchy: Globalization, U S Intervention, and Hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.
Rose, Nikolas, O'Malley, Pat and Mariana Valverde. 2006. "Governmentality." *Annual Review of Law and Social Science* 2. 83-104.
Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. 이승협·이주영 옮김. 2010. 『위기의 민주주의』. 전략과문화.
Wolf, Kurt H., ed. 1971. *From Karl Mannheim*. Oxford University Press.

www.kdemo.or.kr KOR 민주화운동기념사업회

영문초록

Social Constitution of Democracy in ROK

Liberal Governmentality and the Making / Unmaking of Citizen

Chung, Il Joon
Korea University

There are growing concerns over the deteriorating quality of democracy in South Korea. People wonder whether democracy in South Korea retreats to authoritarian rule. It is because the quality of life after the democratization of 1987 is getting worse. We might encounter a crossroad between *de*-democratization and *re*-democratization.

In this article we try to understand the current situation of South Korean democracy focusing on *agency* rather than *idea* or *institutional arrangement* of democracy. By approaching democracy from the triple angle of *historicity*, *globality* and *reflexivity*, we can understand the making/unmaking of democratic citizen in South Korea.

What kind of political subject was produced under the *liberal governmentality* which was imposed by American Empire after the WWII? And different regime types such as '48 regime', '61 regime', '87 regime', '97 regime' impose how many different political forms upon South Koreans?

First, theoretical considerations were given to democracy in ROK and liberal governmentality. Second, tracing back the historical trends of South Korean democracy focusing on global capitalism and South Korean state. Finally, some

reflections and prospects were suggested over liberal governmentality and the making/unmaking of democratic citizen in South Korea.

■ **Key Words:** de-democratization, historicity, globality, reflexivity, liberal governmentality, the making/unmaking of democratic citizen

투고: 2015.10.5 심사: 2015.10.21 확정: 2015.11.30