



(사)대전시민사회연구소 창립기념 제 1회 대전시민사회포럼

식 순

13:30 ~ 14:00 접수등록

14:00 ~ 14:20 개 회 식

사회 최정우 (목원대 교수)

14:20 ~ 16:00 제 1주제 2000년대 시민운동의 위기와 과제

사회 안정선 (공주대 교수)

제 1발표 '87년 체제'와 민주개혁운동의 전환적 위기 :
그 원인과 대안탐색
조희연 (성공회대 교수)

제 2발표 전환기의 시민운동
하승창 (함께 하는 시민행동 사무처장)

토 론 박영선 (참여연대 사무처장)
이성우 (공공연맹 사무처장)
하승우 (시민자치정책센터 운영위원)
유재일 (대전대 교수)

16:00 ~ 16:10 휴 식

16:10 ~ 17:30 제 2주제 대전지역 시민사회운동 성과와 과제

사회 이은구 (한남대 교수)

토 론 김경희 (대전여민회 부회장)
김종남 (대전환경운동연합 사무처장)
우희창 (대전충남민주언론운동시민연합 사무국장)
박종갑 (민주노총 대전지역본부 조직국장)
금홍섭 (대전참여자치시민연대 사회개혁실천국장)

17:30 ~18:00 종합토론

18:00 ~19:00 기념만찬

목 차

【제1발표】	‘87년 체제’와 민주개혁운동의 전환적 위기: 그 원인과 대안탐색 조희연 (성공회대 교수) 5
【제2발표】	전환기의 시민운동 하승창 (함께 하는 시민행동 사무처장) 56
【토론 1.】	박영선 (참여연대 사무처장) 이성우 (공공연맹 사무처장) 하승우 (시민자치정책센터 운영위원) 유재일 (대전대 교수) 67 69 71 73
【토론 2.】	김경희 (대전여민회 부회장) 김종남 (대전환경운동연합 사무처장) 우희창 (대전충남민주언론시민연합 사무국장) 박종갑 (민주노총 대전지역본부 조직국장) 금홍섭 (대전참여자치시민연대 사회개혁실천국장) 77 89 97 131
【종합토론】 147

‘87년 체제’와 민주개혁운동의 전환적 위기 : 그 원인과 대안탐색

조희연 (성공회대 교수)

1. 들어가면서
2. ‘87년 체제’의 전환적 위기의 성격
 - 민주개혁의 ‘병목지점’에서 제기되는 위기와 도전
 - 2-1. 민주개혁의 ‘수평적 확산’의 한계
 - 2-2. 민주개혁 자체의 내재적 한계
3. 민주개혁의 ‘전환’과 ‘심화’
 - 3-1. ‘민주적 계급사회’와 쟁점과 공공성 담론
 - 3-2. 정치적 자유주의의 ‘사회적 자유주의’로의 확장
 - 민주개혁의 ‘전환’
 - 3-3. 민주개혁의 ‘심화’의 방향들
4. 요약 및 맺음말

‘87년 체제’와 민주개혁운동의 전환적 위기 : 그 원인과 대안탐색 1)

조 희 연

성공회대 NGO대학원 교수

‘민주주의와 사회운동연구소’ 소장

chohy@paran.com

<http://dnsm.skhu.ac.kr>

1. 들어가면서

그림시는 다음과 같이 쓴 바 있다. 즉 "사회집단들은 그 역사적 과정의 일정 시점에서 전통적으로 지지해온 정당으로부터 유리된다. 즉 그 당은 기존의 조직형태로 보나 또한 그 당을 구성하고 대표하고 지도하는 일정한 구성원으로 보나, 이제 그 계급 혹은 계급 분파를 대표한다고는 인정되지 않게 된다. 이와 같은 위기가 발생하면, 그 시점의 정세는 불안정하고 위협적인 것이 된다...이와 같은 대립적 정세는 어떻게 형성되는가? 그 과정은 나라에 따라 다르지만, 그 내용은 동일하다. 지도계급의 헤게모니의 위기가 그 내용을 이룬다."²⁾ 20세기 전반기 서유럽과 이태리가 직면한 역동적 상황과 우리의 87년 이후의 상황은 곧바로 동일시될 수는 없다. 그리고 헤게모니와 그 위기를 이야기하는 지형과 수준이 다르며 그의 헤게모니의 위기는 지배의 위기를 상징한다. 그러나 87년 이후 민주주의를 지도적 담론으로 하는, 그리하여 민주개혁을 민주진보세력이 선도하여 오던 어떤 상황은 전환기를 맞고 있다. 어떤 의미에서 80년대를 거쳐서 존재하여 오던 민주진보세력의 ‘헤게모니의 위기’적 정세라고도 표현할 수 있을 것이다. 이 글에서는 바로 이러한 점을 전제로 하여, 나는 이 글에서 현재의 상황을 ‘87년 체제’의 전환적 위기상황으로 규정하고 이러한 상황의 성격과 동학을 분석함으로써 적극적 극복의 전략적 가능성들을 탐색하고자 한다.

1) 이 글은 참여사회연구소 주최 ‘해방 60주년 기념심포지움: 다시 대한민국을 묻는다-역사와 좌표’(2005. 10.21, 국가인권위원회 배움터)에서 발표한 내용을 일부 수정한 것임을 밝혀둔다.

2) 2) Gramsci, A. 1983, Selection from Prison Note Book, NY: International, p.1602, G. 제시니 외, 박동진 옮김, 1992, {그림쉬, 어떻게 읽을 것인가?}, 백두, 122쪽에서 재인용.

논의의 출발점으로서 나는 현 단계 민주개혁운동, 민주진보운동의 ‘위기’와 관련하여, 먼저 위기이라는 인식이 존재할 수 있고 위기가 아니라는 인식이 존재할 수 있다. 위기라고 할 때는 왜 위기인가 위기의 성격은 무엇인가를 논의해야 한다. 이와 관련해서 다음과 같은 ‘이념형적’ 해석들이 가능하다고 생각한다. 1) 위기는 민주진보운동이 이미 ‘과거 지향적 운동’이 되었고 미래지향적 운동이 되고 있지 못하기 때문이다. 2) 위기는 시민사회의 전반적인 보수화에 원인이 있으며 민주진보운동이 이에 적극적으로 대응하지 못했기 때문이다. 특히 중앙 중심의 권력구조의 일정한 민주화는 이루어졌으나 지역수준 및 풀뿌리 수준에서의 보수성은 의연히 강력하게 존속하고 있다. 3) 현재의 위기는 기본적으로 리버럴(liberal)세력의 위기이지 리버럴을 뛰어넘는 급진주의 내지는 진보주의의 위기는 아니다. 4) 87년 체제 하에서 민주진보세력이 기득권집단이 되고 있고 내부적으로 관료화되고 관성화되고 있는데 최대의 위기요인들이 있다. 5) 정치적 의제를 중심으로 하는 개혁의 시대에서 사회적 의제를 중심으로 하는 시대로 이행하고 있는 민주진보운동의 신속한 전환이 지체되었기 때문에 위기가 초래되었다. 6) 위기의 최대의 원인은 참여정부에 있다. 사회운동은 참여정부와 과감히 단절하고 독립성을 명확히 해야 한다. 7) 위기는 민주진보운동이 구호 중심의 운동에서 풍부한 정책적 운동으로, 풍부한 정책적 대안을 갖는 운동이 되지 못하고 있기 때문이다. 8) 운동의 최대의 위기는 ‘세대간 단절’이다. 위기는 감수성의 위기이다. 9) 위기는 신자유주의적 지구화에 의해서 주어지고 있는데 민주정부와 시민운동이 이에 대결하지 못하고 있음으로 발생한다. 이러한 위기론들은 상호 대립하는 것도 아니면 많은 경우 명확한 논리로 정식화되어 있는 것도 아니다. 이 글은 이러한 다양한 위기론들을 염두에 두면서 나름대로의 분석을 시도하고자 하는 것이다.

2. ‘87년 체제’의 전환적 위기의 성격

-민주개혁의 ‘병목지점’에서 제기되는 위기와 도전

주지하다시피 87년 6월 민주항쟁을 분기점으로 하여 한국사회는 개발독재 시기에서 본격적인 민주화의 시기((민주주의 이행 혹은 民主改革의 시기)로 전환되었다. 이 87년 시기를 통해서 형성된 체제를 통상 ‘87년 체제’로 부른다. ‘87년 체제’³⁾라고

3) 박명림은 헌정체제의 관점에서 87년 체제를 “대통령제 권력구조 및 3권분립과 선거주기의 불일치(교착상태 및 분할정부 지속), 법치국가 개념의 강화(사법국가로의 진행 예측 결여와 정치의 사법화 강화), 대의민주주의의 강화와 직접 민주주의의 폭발적 발전 예측 결여(참여와 대의의 충돌 빈발), 사회국가 개념의 결여(노동, 복지), 탈냉전 및 세계화 상황에서의 대비 전무(영토조항 및 국

했을 때 그것은 87년 6월 민주항쟁 이후 현재까지의 정치적·사회적 행위와 관계, 갈등을 규정하는 일정한 상호작용의 틀이라고 할 수 있다. 87년 체제는 다양한 각도에서 규정될 수 있는데, 여기서 분석하는 민주개혁의 관점에서 볼 때 이 87년 체제는 한편에서 민주개혁이 시대적·국민적 과제가 되어 있는 체제이고 다른 한편에서는 구(舊) 체제의 프레임이 일정하게 구속력을 가진 형태로 작용하면서 민주개혁의 철저한 전개를 제약하는 체제라고 할 수 있다. 그런 점에서 87년 체제는 시대적·국민적 과제가 된 민주개혁을 추동하기 위한 아래로부터의 힘과 그것을 제약하고 구체제의 붕괴가 아니라 타협적 재편을 결과하도록 하는 힘이 각축하는 체제라고 할 수 있다. 전자가 6월 민주항쟁으로 상징된다면, 후자는 6·29선언으로 상징된다. 그런 점에서 87년 체제는 6월 민주항쟁과 6·29선언으로 교직(交織)된 체제라고 할 수 있다.

87년 체제의 성격을 구체화해보면, 먼저 87년 6월 민주항쟁에서 표현되는 바와 같은 아래로부터의 반독재 투쟁을 통해서 군부독재체제가 종식되고 독재체제의 민주적 개혁(민주개혁)이 시대적 과제로 존재--다른 표현으로 하면 민주주의가 시대정신으로 존재--함으로써, 독재체제의 민주적 개혁을 중심으로 정치적·사회적 갈등이 전개되게 된 체제라고 할 수 있다. 87년 체제는 87년 이전의 군부독재체제의 최소한의 제도적 해체--언론 통제의 극복이나 직선제의 부활 등--가 수행되고 이후 '형식적 민주주의'가 회복된 조건 속에서 구 독재체제의 민주적 개혁을 위한 과제가 시대적 과제로서 주어졌던 체제라고 할 수 있다. 이것이 87년 체제의 한 측면이다. 그러나 87년 체제는 군부독재체제의 혁명적 극복에 이르지 못하였기 때문에 '아래로부터의 급진적 민주화'의 프레임 속에서 민주개혁이 전개되기 보다는, 구 집권세력이 권력을 보유하고 있는 '타협적 권력구조' 속에서 전개된다는 점에서 또 다른 특징을 가지고 있다. 즉 87년 6월 민주항쟁으로 반독재와 반독재민주개혁을 국민적 의제로 만들었으나 6·29선언에 의해 그러한 과제해결의 경로가 '위로부터의 타협적 이행'으로 정착된 후 반독재민주화운동의 중심을 구성하던 정치적 자유주의 세력이 구 집권보수주의적 정치세력과 타협하여 '타협적 이행의 프레임'이 정착되

가보안법체제 지속, 이주노동자 문제)로 정리하고 있다(“한국헌법과 민주주의; 무엇을, 왜, 어떻게 바꿀 것인가?”, 창비·시민행동 공동심포지움, 2005.7.15, 프레스센터). 이러한 규정은 헌법질서의 성격에 초점을 맞춘 것이고, 진보적 시민사회론의 입장에서 보면, 87년 체제는 구권위주의체제의 지속성과 연속성이 결합되어 있는, '개혁의 공간과 개혁의 한계를 동시에 내장한 체제였다고 할 수 있고, 87년 이후 민주개혁운동의 프레임이 설정한 체제라고 할 수 있다. 노동의 입장에서 87년 체제는 87년 개정노동법에서 표현되는 바와 같이 민주노조운동의 형식적 권리와 공간을 합법적으로 부여받았으면서도, 복수노조금지, 노조의 정치활동 금지 등의 규제적 장치들이 공존하는 불완전한 체제를 의미한다(이에 대해서는 다음을 참조. 노중기, 1997, “한국의 노동체제 변동, 1987-1997년”, {경제와 사회} 36호, 겨울호; 임영일, 1998, {한국의 노동운동과 계급정치, 1987-1995}, 경남대출판부).

어 이후의 민주개혁의 틀을 구성하게 되었다는 것이다. 이런 측면에서 87년 체제는 구 독재세력의 완전한 타파와 민주개혁과제의 급진적 수행을 미완의 과제로 남겨 놓은 체제라고 할 수 있다⁴⁾. 이렇듯 87년 이후 민주개혁이 국민적 의제로서 전개되 나 그것이 ‘위로부터의 타협적 프레임’ 속에서 전개된다는 점에서 87년 체제는 ‘절반의 성공’과 ‘절반의 실패’가 결합된 체제라고 할 수 있겠다⁵⁾.

이러한 87년 체제는 다양한 영역에서 다양한 방식으로 작동하였다. 예컨대 노동체제의 관점에서의 87년 체제는, 노동운동을 제약하고 있던 독재적 억압체제가 결정적으로 약화되어 노동운동이 조직적·정치적 발전을 행할 수 있는 조건이 마련되었으나 이것이 노조의 정치활동 금지, 기업별 노조, 제3자 개입금지 등의 구체제의 프레임 속에서 이와 갈등하면서 진행된다.

이러한 87년 체제 하에서 한국의 사회운동은 아래로부터의 헌신적 투쟁을 통하여 민주개혁을 추동하여 왔다. 87년 체제 하에서 진행된 민주화 혹은 민주개혁의 과정은 변형된 구 집권세력이 주도하는 과도기적 시기(노태우 정부)를 거쳐서 반독재민주세력의 한 분파가 구 집권세력과 연합하여 전개하는 시기를 거친 후 반독재민주세력의 집권 하에서 전개되는 하는 시기(국민정부와 참여정부 시기)로 이행하였다. 이러한 ‘민주정부’들은 과거의 보수적 정권과 구별되는 개혁(중도)자유주의정부로서의 성격을 지닌다. 과거 반독재세력은 자유주의세력과 급진주의적 세력으로 구성되어 있었다면 그 중 정치적 자유주의세력이 집권세력이 된 것이다. 이러한 민주정부 시기에는 반독재민주세력 내의 자유주의적 정파들이 집권세력이 되어 민주개혁을 추동하고 이에 대해서 구(舊) 독재적 보수세력들은 저항하고 반대로 반독재민주세력의 급진적 분파들은 사회세력으로 철저한 민주개혁을 요구하는 방향에서 투쟁하는 구도를 띄고 있었다⁶⁾. 87년 이후의 시기에 대체로 민주진보적 실천과 담론은 이런 방향을 전제로 하여 전개되고 있었다.

4) 이러한 87년 체제는 물론 ‘53년 체제’의 한계 내에서 이루어진 것이라는 점도 첨언해두어야 할 것이다. ‘내전’과 휴전 이후 분단체제로 구조화된 ‘53년 체제’ 혹은 ‘반공규율사회’적 기본 틀이 유지되면서 53년 체제의 독재적인 정권이 민주적인 정권으로 이행하는 계기를 만든 것이 바로 87년 6월 민주항쟁이었다고 해야 할 것이다.

5) 이런 점에서 87년 체제는 6월 민주항쟁을 통해 구 독재체제를 결정적으로 약화시키고 그를 통해서 구체제의 민주개혁을 국민적 과제로 만들었으나(독재 대 반독재의 구도는 개혁 대 반개혁의 구도로 전환된다) 구체제의 완전한 붕괴가 아니라 구체제의 권력과 프레임이 유지되면서 개혁세력과 반개혁세력의 갈등 속에서 개혁이 진행되는 체제라고 할 수 있다.

6) 반독재진보 속에서의 두 가지 구성이 있다. 하나는 자유주의적 진보와 급진진보가 있다. 전자는 저항세력에서 독재적 구 집권세력을 대체하는 신집권세력으로 전환된다. 여기서 급진진보는 두 가지로 분화하는데, 하나는 제도권 진보와 비제도권 진보이다.

이 글에서 주로 다루게 되는 민주개혁운동의 전환적 위기는 민주정부 시기를 통과하면서 조성된 상황이라고 볼 수 있다. 물론 문민정부에서 김영삼 전대통령이 민주화운동 출신으로서 갖는 상징성이 있어서 그가 추진했던 민주개혁 자체에도 광의로 해당될 수 있겠지만 여기서의 핵심적인 대상은 민주정부를 통과하면서 진행되어온 민주개혁의 전환적 상황을 주로 의미한다. 즉 반독재민주세력의 집권기라고 할 수 있는 국민정부와 참여정부를 포괄하는 이른바 ‘민주정부’ 시대를 거치면서 추진되는 일정한 병목지점에 돌입하면서 87년 이후의 흐름을 ‘역류(逆流)’하는 것처럼 보이는 상황이 나타나고 있다고 생각된다⁷⁾. 이를 나는 87년 체제의 병목지점에 도달한 것으로 보고, 바로 ‘포스트-87년 체제’로의 이행을 둘러싼 진통과 위기라고 생각한다. 이러한 시대적 상황을 물론 ‘민주화 이후’의 시기 혹은 ‘포스트-민주화’⁸⁾로의 이행기로 표현할 수도 있을 것이다.

포스트-민주화 시대의 시대정신을 둘러싼 갈등

돌이켜 보면 87년 이후 한국사회에서 민주주의 혹은 민주개혁이라고 하는 것은 하나의 ‘시대정신’으로 존재하여 왔다고 생각된다. 87년을 분기점으로 개발독재시대에서 민주주의 이행의 시대로 이행한 이후, 아무도 심지어 반독재세력조차도 이를 부정하지는 않았다. 그러나 바로 한 시대를 풍미했던 시대정신에 도전이 나타나고 있는 것이다. 이것은 기본적으로 민주화의 병목지점에서 나타나는 위기에 의해 촉발되어 포스트-민주화 시기의 시대정신이 과연 무엇일까를 둘러싼 각축이 나타나는 것이라고 할 수 있다⁹⁾.

그런데 이러한 위기와 진통을 역진(逆進)으로 이해할 필요는 없다. 이것은 현재의 진통은 단순히 퇴행적 진통만이 아니라, 87년 체제에 주어지고 있었던 시대적인 민주개혁 과제의 일정한 진전과 새로운 단계로의 병목지점에서 나타나는 적극적 진통일 수도 있기 때문이다. 우리 사회에는 87년 6월 민주항쟁이 설정해준 ‘민주주의의 마지노선’ 같은 것이 엄존하고 있다고 생각된다. 즉 탄핵사건에서 보여지듯이, 민주주의에 반해서 이를 역진시키려고 하는 흐름에 대해서는 광범위한 국민적 저항이 나타나게 된다. 그러나 물론 전진을 둘러싸고는 분열과 혼란이 존재한다.

7) 여기서의 주로 참여정부 시기의 상황을 근거로 이야기한다. 그러나 본질적으로 국민정부 시기도 동일한 흐름 위에서 있었다고 나는 판단하고 있다.

8) ‘민주화 이후’ 기념을 통해서 민주주의 이행의 새로운 전환점을 개념화하기 위한 시도로서는 개념적 설정에 대해서는 최장집, 2002, {민주화 이후의 민주주의: 한국보수주의의 보수적 기원과 위기}, 후마니타스 참조.

9) 87년 이후 각 국면별 지배적 담론과 ‘시대정신’의 추이에 대해서는 조희연, 2004, {비정상성에 대한 저항에서 정상성에 대한 저항으로}, 아르케, 11장. 87년 이후 민주개혁의 전개와 사회운동 참조.

이행의 병목지점에서 제기되는 두 가지 위기적 요인들

-87년 체제의 전환적 위기요인들

이런 점에서 우리는 한국 민주주의발전의 병목지점에 우리는 서 있다고 말할 수 있다. 더 정확하게는 민주주의이행국면에서 초기 민주개혁국면(이를 민주화국면이라고 한다면)에서 포스트-민주화국면으로의 이행하는 병목지점에 서 있다고 할 수 있다. 이것을 87년 체제의 전환적 위기라고 표현하는 것이다.

현 단계 민주주의발전, 민주개혁국면에서 이른바 포스트-민주화국면으로의 이행의 병목지점에는 두 가지 측면의 위기적 요인이 혼재되어 있다고 생각된다. 87년 체제의 전환적 위기의 첫째는 민주개혁의 수평적 확산이 한계에 봉착함으로써 나타나는 위기적 요인이고 둘째는 민주개혁 자체의 내적인 한계에서 비롯되는 위기적 요인이라고 할 수 있다. 이러한 위기적 요인은 87년 체제가 전제하고 있었던 민주주의라는 시대정신, 혹은 반독재민주세력의 '헤게모니'의 위기라고 할 수 있다.

민주개혁이라고 할 때 그것은 개발독재 하에서 고착화된 독재적 질서의 민주주의적 질서로의 전환을 의미한다. 이때 개발독재 하에서 고착화된 질서의 민주개혁은 국가민주화, 국가와 사회관계의 민주화, 국가와 경제관계의 민주화 등을 포함하는 과정이 된다. 국가민주화라고 할 때 국가기구와 국가요원들의 교체, 국가운영양식의 민주화 등을 포함한다. 국가와 사회관계의 민주화는 독재 하에서 시민사회를 억압되어 있었고 시민사회의 많은 기구들이 국가행정기구의 일부로--많은 관변단체들의 예를 보자--편제되어 있었기 때문에 시민사회에 대한 억압의 해소, 행정화된 시민사회의 자율화 등을 포함한다. 국가와 경제관계의 민주화는 독재 하에서의 각종 유착관계의 청산과 재벌 민주화, 시장의 민주화, 시장에 대한 관치적 통제의 극복과 자율 확대 등을 포함하게 된다.

2-1. 민주개혁의 '수평적 확산'의 한계

첫째는 반독재 민주세력이 집권세력으로 추진하는 민주개혁이 한계에 봉착함으로써 나타나는 위기이다. 이 한계는 일차적으로 민주개혁의 '수평적 확산'이 한계지점에 도달함으로써 나타나는 것이다.

수평적 확산의 한계봉착과 관련하여, 먼저 국민적 합의가 광범하게 존재하는 개혁이 종결되고 민주개혁의 국민적 합의의 '경계'가 치열한 갈등의 대상이 되는 현상을 들 수 있다. 민주개혁의 의제와 관련해서는, 87년 체제 하에서 시대적 과제로

주어지고 있었던 민주개혁의 내용과 관련해서 87년 6월 민주항쟁이나 반독재민주화투쟁 속에 직접적으로 정식화되어 요구되던 ‘국민적 합의’ 사항들이 있고 반대로 반독재민주화투쟁의 ‘해석적’ 확장과 독재적 보수세력과 갈등하면서 실현해가야 하는 사항들이 존재한다고 생각된다.

이를 둘러싼 긴장과 갈등을 이해하는 데는 민주개혁의 1차적 합의영역과 2차적 영역을 구분해보는 것도 하나의 방법일 것이다. 전자는 누구나 쉽게 공감하면서, 반독재투쟁과정에서 자연스러운 국민적 합의사항이 된 주제들이어서 개혁을 추동하기가 용이하고 또한 보수세력의 저항도 치열하지 않은--보수세력도 동의하지 않을 수 없는--의제들이라고 할 수 있다. 전자를 일차적 개혁의제라고 한다면 후자는 이차적 개혁의제라고 할 수 있다. 물론 사안에 따라서는 후자가 더욱 본질적인 이슈일 수 있다. 전자로는 기본적인 정치적·시민적 권리, 예컨대 언론자유, 양심수 석방 등을 들 수 있고 검찰개혁, 국정원 개혁, 한국은행 독립 등과 같은 이슈를 들 수 있을 것이다. 후자로는 국보법 폐지, 양심적 병역거부 허용, 호주제 폐지, 수도 이전 등과 같은 이슈를 들 수 있을 것이다.

현재의 병목지점은 국민적 합의가 광범하게 존재하는 일차적인 개혁의제들을 중심으로 하는 민주개혁이 진전¹⁰⁾되는 데서 더 나아가 이차적 개혁의제들을 중심으로 하는 민주개혁이 추진되고 이에 대한 우리 사회의 보수세력과의 갈등이 고조됨으로써 나타나는 위기라고 할 수 있다. 현재의 위기는 반부패라던가 재벌개혁이라던가 하는 식으로 상대적으로 민주개혁의 국민적 합의가 쉽게 존재하는 영역이 소멸해가면서 나타나는 위기이다. 그런 점에서 현재의 위기는 개혁의 부재의 위기가 아니라, 개혁의 ‘심화’를 둘러싼 위기라고 할 수 있다. 이것이 포스트-민주화국면으로의 이행의 한 측면을 구성한다.

이차적 개혁의제들의 경우는 그 자체가 민주개혁의 국민적 합의의 ‘경계’ 내에 있는가하는 점이 쟁점으로 된다. 예컨대 과거청산이나 국가보안법 철폐 같은 이슈들을 들 수 있다. 이러한 이차적 개혁의제들은 보수세력과 민주세력의 각축이 치열하게 나타나는 영역이라고 할 수 있다. 이러한 각축과정에서 민주개혁에 저항하는

10) 돌이켜 보면, 90년대를 거치면서 국가민주화를 중심으로 국가사회관계의 민주화, 국가경제 관계의 민주화 등 다양한 영역과 차원에서 민주개혁이 진행되어 왔다. 87년 이후 노태우정부라고 하는 변형군부정권의 시기가 있었지만, 비록 독재적인 구집권당이 지배적 정당으로 존재함에도 불구하고 반독재 야당지도자를 국가수반으로 하는 문민정부, 비록 독재세력의 일부 분파와 연합했음에도 불구하고 반독재 야당이 집권당이 되는 국민정부, 상대적으로 구 기득권질서와 단절적으로 성립한 참여정부를 거치면서, 민주개혁은 ‘단선적’이라고 할 정도로 지속적으로 확대되어 왔다.

보수세력의 입장에서는 국민적 합의를 넘는 개혁의 ‘과잉’이라고 주장하게 되며, 민주세력의 입장에서는 민주개혁의 ‘철저화’로 이해하게 된다.

이러한 이차적 개혁영역은 보수언론이 정략적으로 쟁점화하기 용이한 영역이라고 할 수 있다¹¹⁾. 실제 보수세력의 저항은--다른 여러 가지 요인들과 결합되었지만--행정수도 이전을 좌절시켰다. 나아가 국보법 철폐를 좌절시켰고 그것도 열린우리당 자체의 내적 분열을 수반하는 형태로 좌절되었던 것이다. 국가보안법은 53년 체제의 핵심적인 제도적 프레임이라고 할 수 있고 그런 의미에서 국가보안법 폐지는 87년 체제의 민주개혁이 확산됨으로써 53년 체제의 균열에까지 이를 것인가 이르지 못할 것인가하는 시금석 같은 이슈였다고 생각된다. 국가보안법 폐지는 87년 체제 하에서 진행되는 민주개혁의 한계지점을 보여주는 이슈라고 할 수 있을 것인데, ‘2004년 12월의 좌절’은 87년 체제의 민주개혁이 53년 체제의 한계를 뛰어넘지 못했으며 또한 국회 다수당이 된 한국의 개혁자유주의정당이 주도하는 민주개혁의 한계를 동시에 보여주는 것이라고 할 수 있다.

민주개혁이 한계에 봉착함으로써 나타나는 위기는, 이처럼 국민적 합의가 광범위하게 존재하는 일차적 개혁의제영역을 넘어 이차적 개혁의제로 이행하게 됨으로써 나타나게 되는 위기라고 할 수 있다. 이런 점에서 한국사회는 87년 이후 시대정신화해서 진행되어 오던 민주개혁의 ‘긍정적’ 병목지점에 처하고 있다고 할 수 있다.

민주개혁운동의 ‘의도하지 않은’ 효과

다음으로 민주진보세력의 헤게모니 위기와 균열은 시민사회운동 자체의 실천 내부에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 먼저 87년 체제 하에서 민중운동과 시민운동은 아래로부터 다양한 민주개혁운동을 추동하여 왔다. 이것은 민주개혁의 수평적 확산의 동력이었다. 그런데 1차적 개혁의제를 둘러싼 운동에서 2차적 개혁의제를 둘러싼 운동에서 민주개혁운동의 헤게모니를 균열시키는 많은 ‘의도하지 않은’ 결과들이 발생하였다고 생각된다. 어떤 요인들은 불가피한 것도 있고 어떤 것은 보수적 미디어에 의해서 부정적인 방향으로 증폭된 것도 있다.

11) 이 점에서 개혁자유주의 집권세력의 헤게모니가 균열이 발생하게 된다. 이런 의미에서 한편에서는 비타협적 대결의 자세도 필요하지만 설득적 능력을 동반하는 정치력도 요구된다. 민주개혁영역의 급진적 확장에서는, 민주노동당을 비롯한 제도권 진보정치세력이 선도할 수 있는 영역이 존재하는 셈이다. 민주노동당과 같은 제도권 진보정치세력이 자유주의세력의 한계를 비판하면서 정책적 선도를 해야 하는 과제를 안고 있다. 진보적 개혁세력이 민주개혁의 심화와 확장이라는 점에서 자유주의적 개혁세력에 대해 이니셔티브를 발휘할 수 있다. 이런 점에서 보면, 자유주의적 개혁세력과 급진적 개혁세력이 분기하는 지점이 존재한다. 전자가 보수세력을 주변화하고 포섭하면서 새로운 헤게모니적 세력으로 재정립해야 하는 과제를 안고 있다면, 후자는 새로운 의제지형을 만들고 새로운 급진적이면서도 국민적인 개혁의제를 가지고 국민적 개혁세력으로 부상하는 것이 될 것이다.

1차적 개혁의제들은 87년 6월 민주항쟁 속에 그 극복의 당위성이 내재해 있었다고 한다면, 2차적 개혁의제들은 새로운 국민적 설득을 필요로 하는 지점들이 존재하고 있었다고 생각된다. 그러나 어떤 의미에서 시민사회운동이 ‘결과 지향적인’ 운동으로 전개되는 경우가 많았고 그 운동의 과정에서 충분히 대중들을 설득하고 동원하는데 성공하지 못한 경우가 많았다. 예컨대 일부 사안에 대한 환경운동은 종교운동과 결합되면서 진행되었다. 이 과정에서 일종의 ‘운동의 종교적 신념화’ 현상 혹은 사회운동이 종교적 신념운동으로 등치되는 현상이 나타나게 되고 그 결과 문제가 되는 환경의제의 해결을 위한 국민적 설득과 압력을 조직화하는 방식 보다는 한 개인의 헌신적이고 영웅적인 투쟁을 통해서 그 환경의제를 결과로서 생취하고자 하는 식으로 전개되는 경우도 있었다. 특정 환경의제에 대한 운동이 종교계를 포함한 광범위한 운동으로 전개되는 것은 바람직한 전개과정이라고 할 수 있다. 그러나 문제는 2차적 개혁의제들에 있어서의 충분한 대중설득운동이 병행되지 못했다는 점이다. 그 결과 어떠한 특정 의제 자체는 해결할 수 있었으나 국민적 차원에서 일종의 부정적인 ‘부메랑 효과’를 낳는 경우가 많았다는 점이다.

맥아더 동상 철거운동 같은 것도 예로 들 수 있다. 맥아더 동상 철거운동을 통하여 우리 사회의 친미적 의식과 ‘관습적 인식’을 생점화하려는 노력은 충분히 긍정적이다. 그러나 이러한 의제들은 앞서 서술한 바와 같은 2차적 개혁의제에 속한다고 할 수 있고 1차적 개혁의제를 추동하는 것과는 다른 훨씬 폭넓은 대중적 ‘계몽’의 노력을 병행하는 전략이 필요했고 지금도 이 운동이 끝나지 않았다고 할 때 그러한 노력이 필요하다고 생각된다. 2차적 개혁의제에서는 ‘결과의 성취’ 보다는, 대중설득적인 과정 자체가 중시되는 방향으로 운동을 전개되어야 한다. 이것은 1993년 문익환 목사의 방북과 같이 특정 단계의 인식을 뛰어넘는 선도적 행동이 권력의 탄압에 바로 직면하게 되는 상황은 사실 권력의 탄압에 대항하는 과정 속에서 투쟁의 선도성과 대중성의 괴리가 극복되어가는 점이 있었다. 문익환 목사의 구속과 그것에 반대하는 투쟁과정 자체 속에 대중에 대한 설득과 계몽이 내포되어 있는 것이다. 더구나 권력의 탄압은 저항의 도덕성을 일정하게 담보해주기 때문이다. 그러나 문제는 민주화가 되고 ‘민주정부’가 들어서게 되면서 보수와 진보의 투쟁이 ‘탄압하는 권력 대 탄압을 뚫고 대의를 위해서 투쟁하는 운동’의 구도로만 인식되지 않는다는 점이다. 이런 점에서 운동이 탄압 대 저항의 관계만이 아니라 확장된 공론영역에서의 설득투쟁을 더욱 많이 내포해야 하는 상황을 인식하는 원숙하고 다면적인 실천을 조직화하는 노력이 부족했다고 생각된다.

1차적 개혁의제의 경우는 87년 6월 민주항쟁 속에 그 해결의 당위성이 내재해있었다고 할 수 있고 이는 기독교의 저항을 압도하는 투쟁의 조직화가 중요한 해결의 관건이었다. 그러나 2차적 개혁의제의 경우에는 해결의 장애물이 시민사회 자체 속에, 그리고 시민들의 의식 속에 내재해 있기 때문에 운동의 전략이 결과적인 목표의 성취 자체보다도 그것이 가능하게 되는 국민적 의식화와 새로운 진보적 의식의 형성이 중요하다는 점이 강조될 필요가 있었다. 2차적 개혁의제를 국민적-민족적 합의의제로 만들어가는 ‘헤게모니적 실천’의 부재는 개별 사안의 ‘전투’에서는 성공하지만 보수와 민주진보의 헤게모니 경쟁이라고 하는 큰 ‘전쟁’에서는 역으로 민주진보세력의 헤게모니를 약화시켜가는 결과를 가져오고 있음을 인식할 필요가 있다 하겠다. 이러한 ‘의도하지 않은’ 결과는 운동의 발전과정에서 어떤 점에서는 불가피하며 더욱 확대될 것이다. 문제는 2차적 개혁의제를 둘러싼 새로운 실천 속에서 이러한 ‘의도하지 않은’ 결과들을 인식하면서 더욱 복합적인 헤게모니적 실천이 무엇인가를 고민하는 것이 필요하다는 점을 강조하고자 하는 것이다.

또한 87년 체제의 전환적 위기와 민주진보세력의 헤게모니의 위기는 민주화의 진전 자체가 과거 반독재세력의 독점물이었던 ‘권력과 명예, 돈’이 반독재세력에게도 향유되는 자원이 되는 상황에 의해서도 조성되고 있다. 반독재민주세력을 대표하는 ‘재야’세력이 제도정치권에 광범하게 진입하는 현상, 국민정부와 참여정부로 이어지는 민주정부 하에서의 국가권력의 최상층이 민주세력에 의해서 담지되는 현상, 낙선운동의 주역이었던 시민사회운동의 지도자 중의 일부가 정부 및 정당에 진출하는 현상, 민주화운동 명예회복 관련법이나 광주 민주화유공자법 등에 의하여 반독재민주세력의 희생에 대한 물질적·상징적 보상이 주어지는 현상 등이 어우러지면서, 자기희생과 헌신의 운동으로서의 민주진보운동의 이미지가 퇴색해가게 되었다. 과거청산도 그것이 일정 측면에서는 ‘의도하지 않게’ 민주화운동 희생자들에게 ‘훈장’을 달아주는 식으로 인식되기도 하였다¹²⁾. 물론 이러한 현상들은 사실 민주화의 과정에서 당연히 실현되어야 하고 쟁취하여야 할 과제이다. 그러나 이러한 과정 자체의 ‘의도하지 않은 결과’가 나타나게 된 것이다. 여기에 보수언론이 이러한 현상들을 부정적인 방향에서 규정하고 쟁점화하게 되고 그것이 때로 국민적 담론화하는 과정에서--반독재민주화운동의 헌신과 희생 속에서 축적되었던--민주진

12) 민주화운동 명예회복 및 과거청산 과정의 이러한 측면은 사실 이미 쟁점화된 바 있다. ‘동의대 사태로 투옥되고 제적된 학생들의 민주화운동가로 명예회복되는 것이나 광주민주화운동 관련자가 국가유공자가 되고 5.18묘역이 국립묘지가 되는 것에 대하여, 문부식 시인이 ‘기억의 국가화’라는 견지에서 비판하였고 이를 둘러싼 논쟁이 전개된 바 있다. 문부식, 2002, {잃어버린 기억을 찾아서}(삼인), 조희연, 2002, “과잉과거청산인가 ‘과소’과거청산인가”, {경제와 사회} 가을호, 『황해문화』 2002년 겨울호 특집 등. 문부식 시인의 문제제기와 논쟁은 과거청산의 ‘의도하지 않은’ 민주세력의 헤게모니 균열효과와 관련해서도 파악될 필요가 있겠다.

보세력의 도덕성이 퇴색된 것으로 투영되는 결과가 나타나게 된 것이다. 여기에 이러한 의도하지 않은 결과를 상쇄하는 보완적 노력들과 민주진보세력의 도덕성을 새롭게 창출하는 새로운 자기희생적인 실천들이 결합됨으로써, 민주진보세력에 대한 부정적인 인식이--일부에서나만--고착화되는 현상이 나타나게 된 것이다. 최근 제기된 노조 지도자들의 이른바 ‘수뢰’ 사건들이나 민주노총의 회의장 ‘폭력’ 사태 등도 넓은 의미에서의 민주진보세력의 도덕적 이미지를 균열시키는 계기로 작용하였다. 이러한 사건들은--내부적 시각에서는 여러 가지 변론이 가능하다고 하지만--국민적 과제를 위하여 자기를 희생하는 노동운동의 이미지 혹은 국가권력의 폭압의 최전선에서 헌신적인 투쟁을 통해서 자신의 계급적 이해를 실현해 갈 뿐 아니라 국민적 권리를 증진시켜 가는 ‘국민적’ 세력으로서의 노동운동의 이미지를 약화시키면서 새로운 부정적 이미지--예컨대 노동조합운동 지도부가 권력화될 수 있고 이권에 개입할 수 있는 권력화된 행위자가 될 수 있다고 하는 이미지--를 보수적 미디어가 확산시킬 수 있는 계기를 제공하였다. 이와 같은 여러 가지 요인들은 87년 체제의 전환적 위기를 구성하는 시민사회운동의 내부적 요인들이라고 할 수 있다.

민주개혁의 성과가 주어진 것으로 인식

다음으로 민주개혁의 수평적 확산의 한계봉착이 위기로 이어지는 것은, 민주정부에 의해서 ‘어렵게 진행된’ 개혁 자체도 민중들에 의해 ‘주어진(given)’ 것으로 인식하기 때문이다. 국민들은 ‘성취된’ 개혁에 만족하지 않고 한층 높은 개혁을 요구하게 된다. 이는 87년 체제의 전환적 위기에는 87년 체제가 안고 있는 과제가 일정하게 성취된 것에서 말미암는다는 것을 의미한다.

민주개혁을 추진하는 집권세력의 입장에서는 ‘어렵게 진행된’ 민주개혁의 성과에 만족하고자 하지만, 민중들은 곧바로 이러한 성과들을 주어진 것으로 받아들여지고 이러한 성과만으로 민주정부에 자발적 정당성을 부여하지 않게 된다고 하는 점이다. 이는 독재에 대립하는 민주주의의 ‘일상화’를 의미한다. 마치 개발독재시대에 농촌배후지 생활과의 비교에서 만족을 얻던 ‘여공(女工)’에게 도시산업생활이 ‘주어진’ 것이 되면서 스스로 저항적 존재로 되어갔고, 이러한 여공들의 새로운 요구를 받아들이지 못한 개발독재정권이 위기에 처했듯이 말이다.

집권세력의 국정운영 상의 문제점들--‘저항의 미덕’과 ‘통치의 미덕’

다음으로 이러한 수평적 확산의 한계지점에서 나타나는 위기는, 민주개혁 주체들의 국정운영과정에서의 많은 문제점들에 의해서 증폭되게 된다. 이러한 문제들로서

는 집권세력화된 반독재민주세력들의 국정운영 상의 오류와 부패, 행정적 미숙 등이 거론될 수 있다. 국민정부와 참여정부에서 이러한 문제점은 다르게 표현되고 있기는 하다. 즉 국민정부의 집권세력은 오랜 동안 독재적 구질서 속에서 일종의 부패적 공생구조에--주변적이기는 하지만--몸을 담고 있었기 때문에 국정운영 상의 문제가 부패사건 같은 형태로 표현되었다. 국민정부의 국정운영과정에서의 각종 부패사건들이 이를 말해준다. 참여정부는 상대적으로 과거와 단절되어 성립하였기 때문에 국민정부적 부패사건 같은 형태 보다는, 행정적 오류나 절차적 오류, 행정적 미숙, 국정운영의 미숙, 정책적 구체성의 결여 등의 형태로 나타나는 경우들이 상대적으로 많다¹³⁾.

다음으로 개혁의 병목지점에서 나타나는 위기는 이른바 민주정부 주도세력--개혁자유주의세력--의 '통치의 미덕'이 부재함으로써 가속화된다. 특히 참여정부의 정책추진과정에서의 비(非)체계모니적 행태들, 일종의 미숙성, 원숙성의 부재 같은 것들도 위기를 촉진하는 요인이 된다. 미 방문 기간 동안의 수용소 발언, 재신임 논란이나 대연정 제안 등에서 이러한 측면들이 표현된다고 생각된다. 국정운영 과정에서 나타나는 이른바 '아마추어적' 행태들은 순수성의 발로이기도 하지만 반대로 미숙성의 발현으로 충분히 해석될 수 있다. 특히 조선일보 등 보수언론이 참여정부의 개혁위기를 증폭시킨 지점도 있지만, 참여정부의 현 위기적 상황은 보수언론의 여론 왜곡 등으로만 환원될 수 없는 여러 요인들에 의해 촉진되고 있다고 생각된다.

이런 점에서 참여정부 주도세력들이 저항의 미덕과 통치의 미덕을 혼동하는 점이 많다고 생각된다. 참여정부의 주도세력의 성격은 구조적으로 본다면, 반독재민주세력 내부의 자유주의적 분파들, 그 중에서 비(非)타협적인 개혁분파들이라고 할 수 있다. 즉 자유주의적 반독재세력이 저항세력에서 집권세력으로 전환된 셈인데, 여기서 국가운영세력으로서의 한계들이 결합되면서 위기적 상황이 가속화되게 된다¹⁴⁾. 그 한 측면이 저항의 미덕과 다른 '통치의 미덕'을 충분히 발휘하지 못하는

13) 그리고 이러한 민주정부 시기의 민주개혁국면은 반독재야당세력이 집권당이 되어 개혁을 진행하는 시기이다. 이런 점에서, 야당집권시기는 한편에서는 반독재민주세력이 주도가 되어 개혁을 진행하는 시기라는 특징이 있는 반면에, 다른 한편에서는 반독재민주세력이 국정운영세력으로서의 관료세력으로서의 한계를 내재적으로 지니게 되는 시기--또한 국정운영의 책임성으로 인하여 비판의 대상이 되는 시기--라고 할 수 있다.

14) 여기서 전자와 관련하여, '정쟁화의 구조를 바꾸어야 한다. 기존의 정쟁화의 구조라는 것은, 보수적인 정치인이 일정한 정략적 발언을 하고 그것을 조선일보 등 보수적 미디어들이 증폭하여 여론화하고 그것을 가지고 다시 개혁의 흐름을 공격하거나 아니면 총체적인 정치불신을 증폭하는 것(이전투구식의 정치대결을 통해서, 양비론적인 상황을 만들고 그를 통해 총체적인 불신을

것도 포함된다. 이는 통치자의 위치에서도 ‘저항의 미덕’을 보존하고 견지한다는 것의 긍정성도 있지만 다른 한편에서 저항의 미덕을 넘는 통치의 미덕의 공백지역도 존재한다는 것을 의미한다¹⁵⁾.

이런 비(非)헤게모니적 행태들은 민주개혁의 일차적 개혁의제에서 이차적 개혁의제로 이행하는 과정에서의 위기를 증폭시켰다고 생각된다. 행정수도 이전의 위헌판결은 기본적으로 헌법재판소의 구성에 내재화된 한국사회의 권력관계를 반영하는 것이기는 하지만 여러 지점에서 위헌판결을 막으면서 행정수도 이전을 추진할 수 있는 ‘헤게모니적 전략’의 가능성도 있었다고 생각된다. 행정수도의 이전을 둘러싼 과정에서 헌법재판소의 위헌 판결 이전에 다양한 가능성들이 있었음에도 불구하고, 지방분권화의 대의(大儀)의 정당성만에 집착한 나머지 이차적 합의영역의 추진과정에서 요구되는 설득적 노력들이 부족했었다고 생각된다. 수도이전 위헌판결 같은 경우도 훨씬 다양한 방식으로 제도정치 내의 보수적 저항과 시민사회의 보수적 저항의 결합, 헌법재판소와 같은 국가기구 내의 보수적 저항을 약화시키는 식으로 행할 수 있었다고 생각된다. 이런 점에서 보면, ‘비타협적 정면돌파’의 자세도 필요하지만 국민적 합의의 경계 외부에 존재하는 중간층 대중들을 새로운 합의지대로 이동시키기 위한 ‘통치의 미덕’도 필요했다고 생각된다. 그런 점에서 바로 국정운영의 미숙성과 통치의 미덕 부재가 이러한 점을 촉진시켰다고 나는 생각된다. 그 결과 반독재 민주세력에 공감하였던 많은 중간층들이 이탈시키고 이것이 참여정부의 사회적 기반을 약화시키는 결과로 이어지고 있다고 생각된다.

만드는 것이다. 지역주의를 둘러싼 이러한 반개혁적인 담론정치에 대해서는 박상훈, 1997, “정치적 상징과 담론의 정치”, {한국사회학} 31호: 123-161(참조)으로 나타난다. 때로 개혁지향적 정치인도 이러한 공세구조 속에서 과거와 비슷한 행태로 응전을 하게 되고 이것이 보수적 미디어를 통하여 과거와 같은 국민불신적 정쟁의 행태로 묘사되어 개혁에 대한 불신을 확대재생산하는 식으로 귀결되게 된다.

15) 나는 현단계 정당질서를 보는 강준만의 최근 시각에 동의하지 않는다. 그러나 강준만의 유시민에 대한 평가에 대해서는 바로 이러한 점에서 고민해야 하는 지점을 적절히 제시하고 있다고 생각한다. 물론 나는 비타협성과 타협성, 돌파적 자세와 원숙함이 갈등을 일으키는 지점이 존재하기 때문에 일률적으로 말할 수는 없고 또한 통치세력으로서의 포섭성과 비타협적 개혁자유주의 세력으로서의 비타협성 간의 긴장과 갈등이 존재하게 된다는 점도 인정할 수 있다. 그러나 조선일보를 포함한 왜곡된 언론이 문제를 악화시키기는 하지만, 그것으로 참여정부의 문제가 환원될 수 있는 것은 아니다. 재신임이라던가 대연정 등을 제시하는 참여정부의 정세인식에는 기본적으로 “보수적 야당이나 언론의 반대로 개혁을 못한다:는 인식이 전제되어 있다. 재경부관료를 포함한 거대한 관료집단을 고려할 때 이 점은 일말의 진실을 가지고 있다. 그러나 오히려 시민사회와 민중들의 지지를 촉발하는 국민적 선도성을 오히려 개혁의 확장과 관련해서 참여정부가 발휘하지 못한데에 큰 원인이 있다고 생각한다. 국정운영세력으로서의 타협적 유연성과 개혁자유주의 개혁세력으로서의 비타협성 간의 긴장과 갈등이 존재하기는 하지만, 참여정부 주도세력들이 ‘통치의 미덕’이라는 점에서 많은 문제를 노정해온 것이 사실이다. 이러한 통치의 미덕 부재는 반독재민주세력 전반의 헤게모니의 균열이라고 하는 결과로 나아가고 있다고 나는 판단하고 있다.

통치의 미덕과 저항의 미덕의 차이를 언급하기 위해서는 단서가 필요하다. 그것은 내가 이야기하고자 하는 것은 타협적으로 통치해야 한다는 것을 이야기하는 것이 아니라, 개혁자유주의정부의 상대적인 개혁적 요소와 시민사회(혹은 국민적 개혁요구)의 역동성을 결합시키는 방식으로 제도정치의 공간을 확장하고 제도정치 내의 보수적 저항의 ‘국민화’를 막는 방식으로 행위를 했어야 한다는 의미에서이다. 사실 그러한 요소들을, 보수적 미디어와 지식인담론은 이를 ‘민중주의’라던가 조합주의라는 형태로 공격했지만, 나는 오히려 제도정치 내의 보수적 저항을 넘어서기 위해서는 국민적 역동성으로 하여금 제도정치 공간의 보수성을 제약하도록 하는 노력이 필요하다고 생각한다. 어떤 의미에서, 통치의 미덕을 발휘하지 못함으로써 제도정치 공간에서의 보수적 저항과 시민사회 내의 보수적 저항이 결합하는 공간을 제공한 측면이 있다고 생각된다.

여기서 나는 ‘주체적’ 관점에서 87년 체제의 위기요인을 접근하고 있기 때문에, 민주개혁의 굴절과 위기의 중요한 요인을 이루는 기타의 여러 요인들을 충분히 언급하지 못하고 있다. 즉 공론장을 왜곡시키고 보다 직접적으로는 ‘국민들의 여론’ 자체를 왜곡시킴으로써 개혁을 굴절시키고 있는 조선일보를 포함한 반개혁적인 계급적인--이 점은 후술한다--미디어의 문제나--제한된 개혁정책 자체도--그 개혁성을 약화시키고 굴절시키는 방향으로 작동하는 관료집단의 문제 등도 예로 들 수 있다. 반개혁적 미디어의 문제는 상대적으로 쟁점화가 되었으나, 관료집단의 개혁 문제는 핵심적인 개혁의제임에도 불구하고 상대적으로 쟁점화되지 못했다. 또한 보수적 관료집단의 ‘현실론’을 뛰어넘어 개혁적 정책을 ‘실현가능한’ 정책으로 관철시킬 수 있는 정책역량의 취약성 등도 들 수 있을 것이다¹⁶⁾. 이러한 여러 가지 민주개혁 자체의 수평적 확산의 과정에서 나타나는 문제점들이 위기적 상황을 조성하고 있다고 생각한다.

2-2. 민주개혁 자체의 내재적 한계

둘째 민주개혁 자체의 내재적 한계에서 발생하는 위기이다. 민주개혁에도 불구하고 혹은 민주개혁을 추진하는 주체의 현실적·인식적·계급적 한계에서 기인하는 위기를 의미한다. 이것은 두 가지 측면에서 조명할 수 있는데, 먼저는 87년 이후 국가민주화의 진전에도 불구하고 한국자본주의의 가혹한 축적구조가 규율되지 않은

16) 이에 대해서는 조희연, 2004, 앞의 책, 15장, 사회운동과 정책역량 참조. 시민운동의 경우도 ‘문제제기형’ 운동으로서의 프리미엄이 점차 약화되고 있는 조건에서 썩크탱크의 대폭적인 강화가 필요하게 되고 있다.

채로 작동하였고 이는 97년 경제위기와 이른바 지구화의 신자유주의적 영향에 매개되면서 한국사회의 양극분해와 시민사회의 계급적 양극화가 촉진되었다는 점을 들 수 있다. 이러한 양극화는 한국사회의 투기적 질서가 규율되지 않음으로서 더욱 가속화되었다. 또한 한국사회는 산업자본 혹은 금융자본의 운동에 의해서 주어지는 계급적 양극화뿐만 아니라 토지 및 주택 등 부동산 소유 및 부동산 거래 시장에서의 불평등한 지위를 통하여 계급적 차이가 증폭되고 고착화되는 상황에 놓여 있다. 이는 인플레이션과 같이 생산외적인 투기적 요소를 성장의 중요한 동력으로 삼았던 초기산업화단계의 한국자본주의의 천민성이 지구화 시대에 변형된 형태로 재생산되고 있음을 의미한다.

87년 이후의 과정은 한편에서의 과거의 독재적 질서의 유산을 개혁하는 차원에서 다양한 규제와 개혁이 시장부문에 이루어졌음에도 불구하고 다른 한편에서는 그것보다 더 빠른 속도로 우리 사회의 계급적 양극화가 진전되고, 자본부문이 개혁의 일환으로 정경유착 등의 측면에서 개혁을 강요당하면서도 동시에 국제경쟁력 강화와 자율이라고 하는 민주화시대의 새로운 담론들에 도움을 받으면서 더 빠른 속도로 자신을 강화하여 왔고 이것이 한 결과이기도 하다. 이에 따라 한국사회에서 자본의 논리와 힘, 그 경제적 힘과 담론적 힘은 더욱 강화되었다고 할 수 있다.

국가권력의 민주화의 속도에 비해 시장권력이 강화되는 속도는 대단히 급속도로 진전되었다. 삼성자본은 자본 내에서 과점적 우위를 누리고 있었지만 97년 경제위기를 거치면서 자본 내에서 거의 독점적 지위를 갖게 되었으며 이러한 시장에서의 독점적 지위를 근거로 하여 국가권력에 대해 재영향을 미치게 되었다. 또한 시장권력이 강화되어 정부의 사회정책이나 경제정책의 '상대적 진보화'를 저지하는 힘은 강화되었고, 시장권력의 강화에 따른 시민사회의 계급적 양극화는 더욱 진전되어 왔다. 역설적이지만 한국사회는 전두환 정권 때 보다는 더욱 계급적으로 양극화되고 있다고 표현해도 무방할 것이다. 비정규직 노동자의 입장에서 혹은 도시빈민의 입장에서 민주화란 도대체 무슨 의미를 갖는가를 반문하지 않을 수 없게 되는 것이다.

멀리는 문민정부에서의 국제경쟁력 강화를 위한 각종 '세계화' 정책들, 국민정부 하에서의 IMF긴급구제금융체제를 극복하기 위한 과정에서의 각종 개방화조치 및 기업규제정책의 철폐로부터 이러한 양극화는 예비되어 왔다고 할 수 있다. 특별히 97년 경제위기를 거치면서 시민사회의 계급적 양극화가 급진전됨으로써 국가민주화의 의미가 퇴색되어 버리고 있다고 생각된다.

사실 문민정부에서부터 이미 재벌개혁 등 경제개혁이 정책화되기는 하였다. 그러나 문민정부의 중반을 거치면서 ‘신경제’나 ‘세계화’ 같은 친시장적 담론에 의해 이러한 정책지향은 무력화되었고, 국민정부 하에서도 경제위기의 책임을 계기로 경제개혁에 나섰지만 이것이 대자본 내부의 서열변화를 초래하거나 벤처라는 형태로 신규자본의 진입장벽을 낮추는데 기여하였을 뿐 한국사회의 경제적 양극분해를 규율할 수 없었으며, 오히려 경제위기와 그 극복과정을 거치면서, 한국사회의 양극분해는 더욱 가속화되었다.

이것은 정치사회적 영역에서 상대적으로 비타협적인 정책을 구사하는 참여정부가 삼성 등 자본 부문과의 비(非)대결적인 정책을 취하는 것에서도 잘 드러난다. 참여정부 하에서는 부동산 투기억제나 경제개혁, 한국사회의 양극화 등에 대하여 적극적인 극복의지를 천명함에도 불구하고 경제정책의 선택에 있어 이미 거대화된 삼성 등 대자본의 영향력을 뛰어넘지 못하였을 뿐만 아니라 적절한 현실적 정책을 구사해보지도 못하는 ‘정책적 불구’의 상태--물론 이는 지구화의 신자유주의적 효과 및 이미 거대화된 자본과 경제적 상층의 보수적 저항에 의해 제지된 측면도 있지만--에 진입하는 것으로 보여진다. 물론 이는 친자본적 관료집단에 ‘포위’되어 있는 현재의 형국에 크게 기인하고 있기는 하다.

그 결과 민주개혁은 경제적 관계의 정치사회적 형태를 개혁하고 합리화하는 데에는 일정하게 성과를 냈을지 몰라도 그것은 더욱 양극화된 계급적·경제적 관계의 외피를 합리화하는 데 그치게 되는 결과가 나타나게 되는 것이다. 이런 점에서 민주정부 하에서 정치사회적 개혁과 경제개혁이 불일치를 보이는 양상을 보이게 된다¹⁷⁾.

이로써 ‘상부구조적’ 차원에서 진행되는 민주개혁과 대중들의 실제적인 삶의 괴리가 더욱 커지게 된다. 참여정부가 내건 지역주의 청산이나 철저한 반부패 개혁 등에 대한 개혁의 중요성에 공감할지라도 그러한 개혁이 더욱더 ‘허무(虛無)’하게

17) 일반적으로 참여정부가 기득권질서와 단절된 상대적으로 순수한 정치사회적 개혁의지를 갖는 것으로 평가되지만 동시에 경제적 측면에서 훨씬 덜 개혁적인 것--물적 토대의 변화에 비교하여--는 덜 개혁적인 것으로 평가될 수 있는 가능성도 주어진다. 사실 민주진보세력 일반의 한계이기는 하지만, 참여정부는 소극적인 의미에서 노골적인 친기업적인 정책을 막는 역할을 하는 정도의 개혁성을 가지고 있다고 생각된다. 만일 현재 보수당정권이었다면, 시장권력의 요구가 보다 가혹한 형태로 국가의지가 되어 관철되었을 것이다. 참여정부의 존재는 거대한 시장권력의 압도적 힘을 막는데 부분적으로 기여하였다고 인정할 수 있다. 그러나 민주개혁의 확장을 통하여 한국사회의 계급적 양극화를 상쇄하는 적극적인 경제사회정책을 구사하려는 적극적인 의지 더 나아가서는 그러한 정책적 구현능력이 약하다고 평가할 수 있다.

느끼는 상황이 나타나게 되고 이러한 현상이 민주개혁의 한계지점에 도달하게 하는 요인이 된다.

현재의 위기는 바로 이러한 정치와 사회의 괴리에서 나타나게 되는 점이 있다. 정치사회적 차원에서 일정하게 개혁이 진전되었음에도 불구하고 경제적·계급적 차원에서는 --개혁에도 불구하고 혹은 개혁을 통해서-- 더욱 악화된 상황을 맞이하게 되는 것이 바로 위기의 내용이라고 할 수 있다.

이것은 시민사회의 자율이 허구화되고 민주주의와 시민사회의 존재가 자본주의의 정치적 외피로 전락해가는 맑스의 경고를 되새기게 하는 대목이다. 부르주아혁명을 통해서 주어진 시민사회의 자율성과 근대적 민주주의가 자본주의의 정치적 외피(shell)로 전락해가는 과정을 상기해보자. 어떤 의미에서 87년 이후의 민주개혁의 과정을 통해서, 그 일부로서의 국가민주화를 통하여, 한국 ‘국가의 자유민주주의적 정상화’¹⁸⁾가 실현되어져 왔다. 개발독재적 ‘예외’ 국가 혹은 ‘비정상’ 국가가 민주개혁을 통하여 정상국가로 전환되어 온 것이다. 그럼에도 불구하고 자유민주주의적 국가가 자본주의의 축적구조의 민주화를 동반하지 않음으로써, 자유민주주의적 정상국가가 가혹한 천민적 자본주의의 화려한 외피로 작동하게 되는 역설적 상황이 출현하게 되는 것이다.

적극적인 사회정책의 부재에서 말미암는 위기적 요인

다음으로는 참여정부 하에서 이러한 양극화에 대응하는 적극적인 사회정책을 구사하지 못함으로써 이러한 위기적 요인은 더욱 확대되게 되었다. 국가민주화의 속도에 비해서 시장권력의 강화와 시민사회의 계급적 양극화가 보다 급진전되는 것에 대응하여, 이러한 양극화를 상쇄하는 적극적인 사회정책을 구사하지 못함으로써, 민주정부와 시민사회의 역설적인 괴리가 확대된 데서 위기요인이 기인한다.

민주개혁의 ‘대상’은 구 독재세력 내지는 독재체제이지만 이를 둘러싼 민주개혁의 과정에는 두 가지 상반된 힘이 작용하게 된다. 즉 한편에서는 철저한 민주개혁을 요구하는 시민사회와 민중부문의 힘이며, 다른 한편에서는 민주개혁을 우회하고 민주개혁의 흐름을 ‘시장친화적’인 방향으로 위치시키거나 자기합리화적 개혁으로 제한하고자 하는 자본과 시장부문의 힘이다. 이는 87년 6월 민주항쟁을 통해서 개발독재체제가 붕괴하게 되면서 개발독재 하에서 독재적 국가에 의해서 억압되고 있었던 두 가지 힘이 동시에 ‘해방’되었기 때문이다. 즉 한편에서는 개발독재에 저

18) 조희연, 2004, 앞의 책, 서장.

항하면서 활성화된 시민사회와 민중부문이며 다른 한편에서는 개발독재의 후원을 받으면서 강화된 자본과 시장(특히 대자본)부문이다. 이러한 두 가지 힘이 각축하는 속에서 민주정부는 정치적·사회적 영역에서 과거의 독재적 질서를 민주화하기 위한 다양한 개혁들을 전개해왔다. 동시에 이러한 개혁을 시민사회와 민중부문이 아래로부터의 투쟁을 통해서 촉진하여 왔다. 민주개혁이라는 이름으로 진행된 국가권력의 민주화는 기본적으로 독재 하에서 저항적으로 활성화된 시민사회와 그를 선도했던 민중부문의 아래로부터의 압력에 의해서 촉진되었다고 할 수 있다¹⁹⁾. 시장과 자본부문은 한편에서는 독재 하에서의 유착적 관계, 왜곡된 축적양식이 민주개혁의 일환으로 개혁의 대상이 되면서 동시에 자율이라는 민주화담론의 도움을 받으면서--과거의 국가-자본 동맹양식을 벗어나서--자율적인 축적양식을 확립하고 역으로 시장권력에 부응하는 방식으로 국가가 작동하도록 하는 압력을 역으로 행사하게 된다²⁰⁾. 전자가 민주개혁의 이름으로 시장과 자본의 사회적·공적 규제를 지향한다고 하면 후자는 민주개혁을 시장과 자본을 위협하는 것이 아니라 ‘정합’적인 것으로 만들고 국가권력을 친시장적으로 견인하면서 기존의 축적과정을 지속하려는 것을 지향한다고 할 수 있다.

20세기 서구 역사에서 나타나는 자본주의와 민주주의는 긴장도 바로 이를 반영한다. 자본주의는 민주주의에도 불구하고 이를 형식화하고 자본주의적 질서를 침식하지 않는 정치적 외피로 치환하려고 하는 반면에, 저항적 시민사회와 민중들의 저항은 민주주의를 급진적으로 확장함으로써 자본주의를 사회적으로 규율하려고 하게 된다. 여기서 ‘민주주의와 자본주의의 모순적 결합’이 출현하게 된다. 어떤 점에서 이러한 긴장 지점에 한국민주주의가 접근하고 있다고 생각된다²¹⁾.

19) 민주정부 시기라고 하는 것은, 반독재민주화세력의 일부를 구성하는 자유주의적(리버럴) 정치세력이 집권세력이 되어 국가민주화, 시장 및 경제 민주화, 시민사회의 자율화를 지향하는 다양한 개혁들을 진행하고, 이를--독재 하에서 저항적으로 활성화된--시민사회, 그 일부로서의 시민운동과 민중부문이 아래로부터의 개혁을 향한 압력을 조직하고 행사하는 과정이었다고 할 수 있다. 시민사회세력은 반독재민주화세력의 자유주의적 분파가 적극적으로 참여하는 시민운동과, 반독재민주화세력의 급진분파가 중심을 이루는 민중세력으로 구성되었다.

20) 민주화는 시장에 대한 국가의 통제로부터의 ‘자율’을 분명히 내포하는 것이지만, 그러나 공적 규율과 시장의 가혹성의 사회적 보완이라고 하는 적극적인 내용이 포함된다. 시민사회의 입장에서 보더라도, 국가의 관치적 통제를 극복과 자율회복이 한편에서 존재하지만 다른 한편에서는 시민사회의 사회적 요구의 적극적인 실현이라고 하는 차원이 존재한다. 개혁은 단순히 정치적 차원만이 존재하는 것이 아니라, 사회경제적 차원이 존재한다.

21) E.M. Wood(1995)같은 맑스주의자는 자본주의에 대한 최대의 도전은 바로 이러한 민주주의의 협소화와 형식화를 넘어서서 민주주의를 급진적으로 확장하려는 것이라고 말하고 있다. 심지어 이렇게 급진적으로 확장된 ‘민주주의는 사회주의와 동의어가 될 수도 있다’라고 말하고 있다(Democracy against Capitalism: Renewing Historical Materialism, Cambridge: Cambridge Univ Press, p.15). 시민권의 입장에서 민주주의와 자본주의의 긴장관계를 T.H. 마샬은 시민권으로부터

87년 이후의 민주개혁 과정을 이런 관점에서 보게 되면, 국가권력의 민주화를 통해서 시장권력에 주어지는 공적 규율에 비해서, 시장권력의 강화에 의해서 국가권력의 방향을 한계지우고 친시장적인 방향으로 견인하는 힘이 오히려 강하게 작동하였다고 생각된다. 문민정부 하에서의 세계화정책, 국민정부 하에서의 경제위기극복정책, 참여정부 하에서의 적극적인 사회정책 실현 시도의 부재 등으로 인하여, 후자가 강력하게 존재하여 왔다. 민주개혁의 확장을 통해서 주어질 수 있는 시장권력에 대한 공적 규율은 자본축적 과정의 가혹성에 대한 규제, 계급적 양극화 등으로 표현되는 자본축적 ‘결과’의 가혹성에 대한 사회적 보완 조치가 가능할 것이다. 그러나 한편에서는 시장권력의 저항과 역의 규율효과에 의해서 다른 한편에서는 보수적 정치권력의 저항 속에서, 이러한 민주개혁의 경제정책적 확산은 성취될 수 없었다. 부패청산과 같은 국민적 이슈에서 참여정부 하에서 상당한 진전을 본 것도 사실이지만, 민주개혁의 한계라는 점에서 보면, 부패한 방식이 아니라 절차적으로 합리적 방식으로 불평등질서가 더욱더 잘 유지되게 되었다고도 표현할 수 있다. 이것은 87년 체제 하에서의 민주개혁의 내재적 한계라고 해야 할 것이다.

물론 이러한 결과적 상황은 이른바 신자유주의적 지구화의 ‘초국민국가적’ 요인이 근저에 작용하고 있었음은 물론이다. 사실 한국의 민주화는 지구화와 동시적으로 진행되었고 이러한 ‘민주화와 지구화의 이중적 진행’은 한국민주개혁의 정책적 한계를 지극히 친시장적으로 제한하는 결과를 낳았다. 이를 ‘지구화의 민주화 제한 효과’라고 표현할 수 있을 것이다. 더 나아가 지구화의 신자유주의적 효과, 이에 편승하여 국가권력을 친시장적으로 견인하려는 시장권력의 힘은 민주개혁을 이른바 신자유주의적 개혁에 유폐되어 진행되도록 하는 방향으로 작동하였다. 이런 점에서, 내외적 요인이 민주정부가 추진하는 민주개혁이 한국자본주의의 형식적 합리화에 제한되도록 하는 효과를 미쳤다고 생각된다. 즉 내부적으로는 민주화가 각 사회영역에서의 자율화를 내포함으로써 자본이 이를 시장자율로 해석하고 이 방향으로 우리 사회를 추동해 갔기 때문이고, 외부적으로 신자유주의적 지구화가 구조적으로 현 정부의 경제정책 등에 한계적 영향을 미쳤다. 그 결과 민주화는 한편에서는 과거 독재질서의 민주개혁을 수반하면서도 다른 한편에서는 지구화에 부응하여 국제경쟁력을 갖는 합리적 질서의 구축이라는 방향으로 작동하게 된다. 여기서 개발독

정치권, 사회권으로의 확장을 통해 자본주의가 규율되게 되었다고 보고 있다. 마샬이 볼 때, 사회계급은 불평등의 체계이고 시민권은 평등의 체계인데, 그는 “20세기에 시민권과 자본주의 계급체계는 전쟁상태에 있었다”(84)고 말하고 있다. 그러면서--다소 낙관적으로--“시민권 개념 속에 내재된 평등성은 비록 그 내용이 제한되기는 하지만 원칙적으로 전면적인 불평등을 특징으로 하는 계급체계의 불평등을 붕괴시켰다(85)”고 말한다(Marshall, T. H., 1964, "Citizenship and Social Class", *Class, Citizenship, and Social Development*, NY: Doubleday and Company, Inc.).

재 하에서부터 고착화된 가혹한 축적질서는 변형된 형태로 작동하게 되고 이는 개발독재 하에서보다도 더 고착화된 시민사회의 계급적 양극화가 출현하게 되는 것이다.

이러한 위기의 원인은 단순히 민주정부의 집권주체들의 문제만으로 환원될 수 있는 것은 아니다. 개발독재 하에서 내재화되어 버린 시민사회의 뿌리 깊은 성장주의, 반공주의에서 기인하는 한국자유주의의 이념적 한계—특히 사회적 자유주의로의 확장의 한계— 및 거시적으로 영향을 미치고 있는 지구화의 신자유주의적 효과 등이 이러한 결과를 낳았다고 생각할 수 있다. 또한 각종 사회정책의 강화에 저항하는 우리 사회의 상층과 자본부문의 강력함, 더구나 공론 매체를 통한 이데올로기적 영향력의 견고함 등도 지적해야 할 것이다.

이처럼 외부적으로 신자유주의적 지구화와 내부적으로 자율과 국제경쟁력 강화 등의 담론으로 무장한 자본의 저항, 이를 상쇄하는 적절한 사회경제적 정책을 도입하지 못한 민주정부의 한계가 어우러지면서, 비정규직 양산이나 소득분배의 악화 등 새로운 모순들이 출현하게 되고 이것은 역으로 민주개혁과정 자체를 위기에 처하게 하고 있다.

민주개혁의 진정한 한계지점은 바로 여기에 있다. 자유민주주의적 개혁의 전진을 위해서도, 개혁자유주의가 기존의 극우반공주의적으로 규정된 바의 자유주의적 임계지점을 넘어서야 하는 지점에 도달하고 있다고 나는 생각한다. 물론 민주개혁의 지평확대 혹은 자유주의적 정책프레임의 지평 전환은 기존의 반공주의적 제약이나 신자유주의적 지구화의 영향 하에서의 시장주의 담론이나 자율주의 담론 등에 의해서 제약당하고 있기 때문에, 대단히 어려운 과정이고 고통과 혼란의 과정이 될 것임은 분명하다²²⁾.

민주개혁의 위기에 의해서 촉진되는 보수의 능동화

이처럼 민주개혁의 병목지점에서 민주개혁의 위기적 요인들이 노출되고 이로써 87년 이후 우리 사회를 지배해왔던 민주주의 담론의 헤게모니적 성격이 균열되게

22) 또한 민주정부가 추동하는 개혁의 한계성은 지구화가 가져오는 변화에 의해서 증폭된다. 이제 일국적인 해결만으로 해소될 수 없는 지점이 존재한다. 포스트-민주화 국면으로의 이행은 민주개혁의 지평을 확장하지 않으면 안되는 도전을 담고 있다. 특히 이는 지구화를 통해서 주어지게 된다. 왜냐하면 일국적 수준에서의 민주개혁의 철저성만으로 민주개혁의 목표가 달성될 수 없는 것이기 때문이다. 또한 지구화의 맥락에서 그것은 민족주의적 해결방안에 다름아닌 것이 되어버리기 때문이다.

되는 데서 다양한 도전들이 나타나게 된다. 이는 다양한 현상을 띄게 되는데, 예컨대 박정희에 대한 재평가도 바로 이러한 전환적 위기의 지적 표출이라고 할 수 있을 것이다²³⁾. 민주개혁의 이러한 위기에 대응하여 나타나는 여러 가지 현상들 중에는 가장 직접적인 현상으로는 ‘보수세력의 능동화’를 들 수 있다. 보수세력의 능동화는 개발독재시기에는 관변단체들의 능동화가 있었으나 이는 단순히 위로부터 동원된 것에 불과하였다. 87년 이후의 개혁국면에서는 보수세력이 민주개혁이라고 하는 시대정신에 압도되어서 적극적인 공세를 취하지 못하였다. 그러나 민주개혁국면에서 포스트-민주개혁국면으로의 이행과정에서는 이러한 두 가지 위기적 요소에 의해서 촉매 되면서 보수 세력의 능동화가 나타나게 된다. 탈권력화 의식을 가지면서 더 이상 물러설 수 없다고 하는 위기의식 속에서, 적극적으로 보수를 동원하고 보수적 메시지를 전달하고자 하는 적극적인 집단행동이 출현하는 것을 의미한다.

이러한 보수의 능동화는 시민사회에 대한 국가의 억압과 통제가 민주개혁 과정에서 완화되면서 더욱 촉진되었다. 저항적 시민사회의 저항의 효과가 보수세력의 ‘자유’ 확대에도 ‘보편적으로’ 적용되는 셈이다. 민주개혁의 위기에 대응하는 ‘보수세력의 능동화’는 현상적으로 민주개혁의 병목지점을 치열한 갈등으로 특징지워지게 만들었다고 생각된다.

흥미로운 것은 보수세력이 처해 있는 야당적 지위, 민주개혁의 전진과 한계 모두에서 발생하는 문제점을 계기로 보수의 능동화가 전개되고 있고, 이는 ‘비판자’적 지위가 갖는 역의 프리미엄에 의해서 ‘도덕성’을 갖는 것으로 투영되기도 한다. 보수세력의 능동화는 첫째의 위기요인과 관련해서는 현재의 민주정부의 민주개혁의 ‘과잉’을 공격하는 형태로 전개되지만, 둘째의 위기요인과 관련해서는 과거 개발독재의 현재적 부활과 긍정적 평가, 각종 정책들의 더욱 적극적인 신자유주의적 선회

23) 박정희 시대의 재평가를 둘러싼 논의들은 바로 이러한 구조적 지형 위에서 그것을 표현하면서 전개되고 있다고 할 수 있다. 단적으로 민주개혁 국면의 병목지점에서 또한 포스트-민주화 국면으로의 이행과정에서, 개혁의 전진과정에서의 여러 문제점들과 개혁이 몰고 온 새로운 문제점들로 인하여, 87년 이후 시대정신이었던 민주주의(그 일부로서의 민주개혁)담론과 실천의 헤게모니적 성격이 도전을 받게 된 데서 나타난다고 보여진다. 민주개혁이 병목지점에 접근하고 이로써 위기적 성격이 노정되면서 87년 이후의 시대정신의 위치에 있었던 민주주의 담론 및 실천의 헤게모니적 성격이 균열되는 과정에서 다양한 현상들이 나타나게 되고 박정희 재평가 논란도 이러한 변화의 한 표현이라고 생각된다. 이런 점에서 박정희 시대 재평가 논란은 바로 87년 체제의 위기지점의 한 지적 징후라고 할 수 있을 것이다. 이에 대해서는 조희연, 2005, “박정희시대 재평가 논의의 인식론적 성격과 쟁점들--이영훈·임지현의 논의에 대한 검토와 민주진보담론의 성찰”, {경제와 사회} 67호, 가을호 참조. 현재의 박정희 시대 재평가 논란은 거시적으로는 87년 체제의 전환적 위기를 상징하는 것이고, 포스트-민주화시대의 시대정신을 둘러싼 갈등이라고 할 수 있다. ‘포스트-민주화시대의 현재적 시대정신을 둘러싼 긴장과 갈등이 박정희 재평가와 같은 지적 논쟁으로도 나타난다고 할 수 있다.

를 추동하고자 하는 노력으로 나타나게 된다. 민주개혁의 첫 번째 위기와 관련해서는 보수세력의 능동화는 민주개혁의 확산과 심화를 저지하고자 하는 집단적인 저항으로 나타나고 있으며, 민주개혁의 두 번째 위기와 관련해서는 민주개혁의 정책들을 더욱더 ‘자율’에 치중하도록 하거나 국가의 친시장적인 정책구사 혹은 신자유주의적 선회를 주문하는 형태로 나타나기도 한다.

이러한 보수의 능동화과정에서, 87년 이후 민주주의 내지는 민주개혁이라는 시대 정신에 의해서 압도당해서 쟁점화 되지 못했던 쟁점들도 제기되게 된다. 어떤 점에서 그러한 쟁점들을 부각시키려는 보수언론의 의도가 과거 독재의 잔재를 유지하려는 퇴행적 행태로서 규정 당함으로써 ‘도덕적’ 공간이 없었던 반면에, 이제는 민주개혁의 위기와 진통 속에서 87년 이후 민주진보담론에 의해서 주변화 되고 있었던 쟁점들이 부각될 수 있는 ‘도덕적’ 공간이 출현하게 됨으로써, 현재의 박정희 시대 재평가논란이 나타나게 된다고 생각된다. 이 점에서 바로 과거의 보수세력의 저항과는 구별되는 점이다. 즉 과거 보수세력의 저항은 구질서의 유지를 위한 퇴행적 성격이 강했던 데 반하여 현재의 보수적 저항은 민주세력의 국정운영의 문제점—권력집단으로서의 문제점—을 ‘전향적으로’ 비판하는 것처럼 나타나기도 하며, 현재의 민주개혁의 한계지점에 대한 신보수적 대안을 중심으로 공세를 취하는 형국으로 출현하기도 한다.

3. 민주개혁의 ‘전환’과 ‘심화’

3-1. ‘민주적 계급사회’와 쟁점과 공공성 담론

앞의 절에서 나는 87년 체제의 전환적 위기와 관련하여 두 가지를 제기하였는데, 응전전략이라는 측면에서 보게 되면, 첫째의 위기적 요인과 관련해서는 민주개혁의 병목지점을 돌파하기 위해서 민주개혁을 ‘심화’시켜야 하는 과제가 존재하고 둘째의 위기적 요인과 관련해서는 개혁의 정책적 프레임 자체를 전환해야 하는 과제가 존재한다고 할 수 있다. 이 절에서는 먼저 민주개혁의 전환에 대해서 서술하고 그에 기초하여 민주개혁의 심화에 대해서 서술하고자 한다.

전환적 위기에 대한 대응을 논의하기 위해서는, 87년 체제 하의 민주개혁을 통해서 출현한 혹은 출현하고 있는 포스트-87년 체제의 구조적 성격을 이해하는 것이 필요하다. 나는 이러한 구조적 성격을 예각적으로 드러내기 위하여 ‘민주적 계급사

회'라는 규정을 사용하고자 한다. 이는 역설적인 두 가지 측면이 혼재되어 있는 상황을 극적으로 드러내고자 하는 것이다. 먼저 현 단계 포스트-87년 체제는 분명 민주개혁운동의 성취로 인하여 이전에 비하여 정치적 자유, 투명성, 민주성이라는 점에서 진일보한 체제로서의 성격을 갖는다. 그러나 다른 한편에서는 신자유주의적 지구화의 영향과 그에 조응하는 성장전략의 선택, 87년 체제 하에서의 자본의 지배 영역 확대로 인하여 이전 보다 양극화되고 계급적 불평등이 구조화된 '신계급사회'로 변화시키게 된다. 어떤 점에서 이전에 비해서 '투명하고' '민주적인' 그러나 계급 불평등이 심화된 계급사회로 변화하게 되었다고 표현할 수 있다는 것이다.

87년 이전 독재체제 하에서 반독재민주화운동이 저항했던 것이 단순히 정치적 독재나 장기집권만이 아니라 노동자와 농민을 수탈하는 체제, 심대한 경제적 불평등, 천민적인 재벌체제 등을 내포하고 있었다고 할 때, 87년 이후의 민주개혁을 통해서 출현한 체제가 더욱 심대한 불평등을 내장하는 체제라고 하는 것은 역설적이라고 아니할 수 없다. 80년대 사회구성체론적인 시각을 도입하여 이를 서술하여 본다면 60·70년대가 자본의--박현채의 표현을 빌면 '신식민지종속형적인'--'원시적 축적'의 시기라고 할 때 이러한 초기축적과정은 파시즘적 상부구조 혹은 독재적 상부구조(국가) 하에서 진행되었다고 할 수 있다²⁴⁾. 이처럼 파시즘적 국가 하에서 진행되는 초기자본주의화의 모순성은 87년 이전 체제의 '혁명적' 위기를 촉발하고 이를 둘러싼 극렬한 갈등과 투쟁, 격변을 낳았다고 할 수 있다. 그러나 이 위기는 혁명적 발전의 경로로 나아가지 않고 위로부터의 파시즘적 상부구조와 초기 자본축적과정의 왜곡성과 수탈성을 완화하고자 하는 '민주개혁'의 과정을 낳았다. 민주개혁을 통하여 자본축적과정의 천민성은 일정하게 개혁되고 합리화되었으며 파시즘적 상부구조는 민주화되었다. 이제 민주적이고 일정하게 투명성과 합리성을 갖는 상부구조가 출현하게 되었으며, 상대적으로 안정적인 축적기반을 갖는 토대적 수준이 달성되게 된 것이라고 표현할 수 있다. 포스트-87년 체제는 민주적 상부구조가 실현되었지만 토대적 수준에서는 수탈적 자본주의적 관계가 신자유주의적 지구화에 의해서 촉진되면서 변형되는 체제라고 할 수 있다. 이것은 87년 체제 하의 민주개혁에도 불구하고, 상부구조적으로 합리화되고 '민주화'된 불평등질서를 마주하게 되었음을 의미한다.

24) 80년대 사회구성체적 규정으로서의 신식국독자와 신식파시즘론의 진정한 의미는 이것이라고 나는 생각한다.

포스트-87년 체제에서의 전선의 새로운 구성

이러한 포스트-87년 체제의 성격은 이미 국가와 시민사회, 자본과 노동, 지배와 저항의 관계에서 새로운 전선들이 형성되고 있음을 의미한다. 87년 체제 하에서의 전선이 주되게 ‘개혁 대 반개혁’의 전선으로 형성되고 있는데 반하여, 87년 체제의 전환적 위기 속에서 이중적인 전선이 존재하게 된다. 즉 한편에서는 개혁 대 반개혁의 전선이 유지되면서도 동시에 ‘민주적 계급사회’의 출현에 조응하는 ‘시장화 대 공공성 실현’의 전선이 존재하게 된다는 말이다.

주지하다시피 87년 체제 하에서의 전선은 기존의 ‘독재 대 반독재 전선’을 계승하는 ‘개혁 대 반개혁의 전선’이 존재하여 오고 있었다. 이 전선은 국민정부 이후 일정한 딜레마에 봉착하게 된다. 즉 개혁세력의 일부인 정치적 자유주의세력(혹은 그 일부 분파)이 집권세력이 되는 구도로 변화하게 된 것이다. 개혁 대 반개혁의 대립구도가 지배와 저항의 형태로 존재할 때는 전선의 내적 딜레마가 없었으나, 개혁을 추동하는 세력이 집권세력과 시민사회의 사회운동세력으로 존재하고 반대로 반개혁적 세력이 시민사회 내의 보수적 세력으로 존재하는 상황에서는 앞서 서술한 바와 같이 집권세력의 부패 연루, 국가권력의 본원적인 억압성, 집권세력의 원숙하지 못함 등에서 기인하는 여러 가지 요인들이 개혁에 반대하는 세력에 ‘도덕적’ 무게를 실어주는 국면들이 출현하게 되는 것이다.

이러한 내적 딜레마는 내포하면서, 개혁 대 반개혁의 전선은 민주개혁의 진전으로 변화하게 되는 것이다. 87년 체제의 포스트-87년 체제로의 이행 속에서, 개혁 대 반개혁의 전선은 이미 사회운동전선의 ‘전부’를 구성하지 않는 상황이 출현하였다. 앞서 서술한 바와 같이 ‘민주적 계급사회’의 출현으로 인하여, 새로운 대립구도가 나타나게 된 것이다. 새로운 대립구도는 시장화, 상품화, 상업화의 영역을 확장함으로써 이러한 계급적 질서를 더욱 확산하고 정착하려는 흐름과 반대로 공공성의 이름으로 이러한 시장적 질서를 공적, 사회적으로 규율하고자 하는 흐름 간의 대립이 격화되게 된다. 물론 전자에는 상층계급, 자본가계급, 재벌들이 존재하며 다른 한편에는 노동자계급, 빈민, 비정규직노동자 등이 존재할 것이다.

그러나 이 대립은 단순히 계급적 대립으로만 환원되지 않는 복합적 성격이 존재한다. 이런 점에서 포스트-87년 체제의 계급사회적 성격을 지적하고 곧바로 그것을 계급적 투쟁전선으로 환원하는 것을 넘어서서, 그람시적 의미에서의 헤게모니를 갖는 ‘국민적-대중적(national-popular)’ 전선을 형성해내는 과제가 새롭게 중요하게 부각되게 된다. 그람시가 변혁적 투쟁이 국민적-대중적 투쟁으로 발전해야 하는 과제

를 언급했을 때 거기에는 협의의 계급적 투쟁전선으로 환원되지 않는 국민적-대중적 전선이 존재한다는 점이 전제되었다고 생각한다. 부치-글루스만이 ‘정치는 헤게모니이다’²⁵⁾라고 그람시의 논의를 정식화하고자 했을 때 의미했던 것처럼 이 전선은 치열한 담론투쟁과 헤게모니투쟁의 현장이 될 것이다. 이런 점에서 포스트-87년 체제 하에서 계급적 피지배세력을 일부로 하는 국민적 개혁세력을 새롭게 재구성하는 것이 필요하다고 생각된다. ‘개혁 대 반개혁’의 전선이 포스트-87년 체제로의 이행 속에서 해체되어가는 것에 대응하여, 민주진보세력의 국민적 헤게모니를 유지하려는 새로운 노력들이 필요하다고 생각된다. 포스트-87년 체제 하에서의 국민적 전선의 ‘구성적’ 과제를 실현하기 위한 헤게모니적 실천의 필요성 말이다.

포스트-87년 체제 하에서의 공공성 담론

이런 점에서 공공성 담론은 ‘개혁 대 반개혁’ 전선 이후 헤게모니적인 국민적 전선을 형성함에 있어 중요한 의의를 갖는다고 나는 생각한다. 87년 체제 하에서의 민주화와 지구화의 동시적 진행 속에서 이제 대항담론이 민주개혁이라는 것만으로 불충분하게 만들고 있다. 재벌들은 시장에 대한 공적 개입을 자율이라는 이름으로, 그래서 개혁의 이름으로 요구하고 있는 것이다. 자율이라는 개념은 자본과 시민사회 모두에 의해서 상이한 의미로 요구되고 있다. 만일 이러한 계급사회적 조건에 대응하는 현실을 적극적인 의제로 설정하지 않고 민주개혁을 ‘정치개혁’의 차원에 한정한다면 (민주)개혁이라는 것은 포스트-87년 체제 하에서는 이미 제도정치와 국가합리화의 보조 담론에 머무르게 되는 결과를 낳게 된다. 이런 점에서 민주적 계급사회의 모순에 저항하는 요구가 국민적 수준에서는 공공성 담론으로 표현될 수 있다고 생각된다. 과거 대항담론의 핵심적인 측면이었던 민주화가--민주개혁이라는 이름으로--지배담론으로 수용되면서, 민주화의 불철저성과 민주화의 새로운 모순을 쟁점화하고 그것을 급진화하는 방향으로 대항담론의 성격도 변화하지 않을 수 없고²⁶⁾, 여기에 대중적 삶의 시장화에 대응하는 공공성 담론이 부상하게 되는 것이

25) Christine Buci-Glucksmann, 1980, Gramsci and the State, trans. by D. Fernbach, London: Lawrence and Wishart, p. xii.

26) 87년 체제 하에서의 민주개혁의 진전은, 한국사회의 진보의 쟁점들이 점차 예외적인 자본주의의 천민성이나 예외적인 독재체제의 폭력성의 문제가 아니라 자본제적 민주주의의 전형적인 문제로 근접해가게 만들고 있다. 이 자본제적 민주주의는 신자유주의적 세계화에 의해 굴절되고 왜곡화되는 자본제적 민주주의이다. 이것은 우리가 ‘비정상성에 대한 저항’에서 ‘정상성에 대한 저항’으로 이행하고 있음을 의미한다. 현재의 문제를 예외적인 비정상성과 비민주성의 문제로서가 아니라, ‘정상적인’ 자본제적 민주주의의 보편적인 문제로서의 접근이 필요하다고 생각된다. 이런 점에서 신자유주의적 세계화에 의해 위협받는 자본제적 시장질서의 폭력적 결과에 대응하는 공공성 담론의 중요성이 더욱 커지게 된다. 개발독재적 ‘예외’국가의 적극적인 지원에 힘입어, 또한 87년 이후 민주개혁을 통해서 정상화되는 민주주의를 통해 정치적 정당성을 획득해가는 가고 있음에도 불구하고, 현재의 신자유주의적 ‘자본제적 민주주의’는 그동안 국민국가 내부에서 투쟁을

다. 공공성을 방어하고 확장하기 위한 투쟁을 나는 신자유주의시대의 일반민주주의 투쟁으로 규정할 수 있다고 본다. 신자유주의시대의 일반민주주의 투쟁은 구자유주의시대의 일반민주주의 투쟁 보다도 더욱 넓은 사회적 기반을 가질 수 있다. 왜냐 하면 20세기의 노동자투쟁을 통해서 획득된 ‘사회성’에 대한 공격으로 나타나는 신자유주의에 대한 반대투쟁의 기반은 이전에 비해 확대되어 있기 때문이다. 이런 측면에서 신자유주의적 성격을 갖는 세계화 담론에 대항하여 공공성 확보가 대항담론의 핵심적인 측면으로 설정될 필요가 있다²⁷⁾.

이렇게 본다면, 포스트-87년 체제에서의 전선은 한편에서는 이전의 (민주)개혁 대 반개혁의 전선이 존재하면서, 다른 한편에서는 시장화 대 공공성 실현의 대치선이 더욱 강화되어 간다고 할 수 있다.

이러한 공공성을 유지하기 위한 투쟁의 중요성을 교육문제를 예로 들어 설명해 보기로 하자. 예컨대 교육문제를 둘러싸고 있는 두 가지 힘이 각축하고 있는 셈이다. 먼저 하나는 민주화에도 불구하고 강고하게 존재하여 왔던 학벌 기득권체제를 약화시키려하고 하는 힘이며 다른 하나는 시장의 질서에 조응하는 형태로 기존의 학벌체제를 더욱 강화하려는 힘이다. 한국사회에서 교육은 경제적 불평등을 상쇄하는 평등화기제로 작용하여 왔다. 그러나 한국자본주의화의 진전과 그에 따른 사회경제적 불평등의 확장으로 인하여, 기존의 평등화기능을 하던 교육체제(공교육 포함)와

통해서 쟁취하였던 수많은 사회적·정치적 성과물들이 무력화되어가고 허구화되어가고 있다. 신자유주의적 세계화에 의해 더욱 강화되는 시장의 논리는--형식적으로는 정상화되는--민주주의 자체를 위협하고 있으며 생활세계의 다양한 적대를 격화시키고 있다. 이런 점에서 신자유주의적 시장논리로부터 민주주의를 지켜내고 시장에 대한 사회적·공적 규제를 지켜내기 위한 투쟁이 필요하게 된다. 사적 소유를 인정하는 입장에 서더라도, 시장의 폭력성과 가혹성을 규제하기 위한 국내적·국제적인 투쟁이 필요하다는 것을 적극적으로 인정할 필요가 있다. 이것이 공공성의 문제이다.

27) 이러한 새로운 대항담론으로서의 공공성 담론은 경제적 대항담론의 성격변화를 보여준다. 80년대 반독재민주화운동이 혁명적 민주주의운동으로 변화하고 이와 함께 혁명적인 반자본주의적 담론으로 고양되어 갔다고 하면, 87년 이후 민주화와 세계화의 동시적 진전 속에서는 사회주의 붕괴의 영향으로 인하여 반자본주의담론은 주변화 되어 갔다고 할 수 있다. 대안체제로 상징되는 공산주의 체제의 붕괴는 ‘대안이 없다’(TINA) 증후군을 확산시키면서 반자본주의적 담론의 약화를 가져왔다고 할 수 있다. 이런 점에서 공공성 담론은 ‘적극적’ 담론의 성격 보다는 ‘방어적’인 성격의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다. 동시에 공공성 담론은 자본주의 체제 자체를 부정하지 않고 있다는 점에서 자유주의적·진보주의적 복합담론의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다. 즉 진보적 담론으로서의 성격과 동시에 사회적 자유주의담론의 성격을 띠고 있다는 것이다. 공공성 담론의 중요성은 세계화의 과정 자체가 결정론적 과정이 아니고 정치적·사회적 세력 간의 투쟁에 의해 매개되는 과정이기 때문이다 (이종보·조희연, 2003, “한국사회의 ‘세계화’를 둘러싼 정치적·사회적 각축과정 연구·노동시장 유연화와 공공부문 민영화를 중심으로”, {동향과 전망} 56호, 봄호). 저항담론의 변화에 대해서는 조희연 편, 2004, {한국의 정치사회적 저항담론과 민주주의 동학}, 함께읽는책 참조.

모순을 일으키고 있다. 우리 사회의 상층은 평준화체제를 해체하면서 경제적 불평등의 재생산기제로서 교육체제를 재편하려는 요구를 하고 있다. 이것은 강화된 시장의 힘이 개발독재 하에서 대중적인 고등노동력을 양성하기 위하여 설정된 평준화 교육체제마저 무력화시키려고 위협하고 있는 것이다. 기존의 학벌철폐운동 및 교육민주화운동은 이러한 시장의 요구에 대항하면서 ‘시장의 해체요구에도 불구하고’ 공교육을 지켜내어 경제적 불평등의 상쇄기능을 지속하도록 하며, 기존의 공교육체제 내에서도 유지되고 있는 학벌기득권체제의 약화 및 해체를 지향하고 있다고 생각된다. 여기서 만일 ‘시장의 힘이 승리한다면’ 우리 사회에서 교육은 경제적 불평등의 상쇄기제가 아니라 바로 경제적 불평등의 재생산기제의 중요한 일부로 정착되게 될 것이다. 이것이 바로 공공성 유지의 한 예가 될 것이다.

이러한 공공성 담론은 민주개혁 담론의 사회적 확장의 성격도 지니고 있다. 왜냐하면 공공성 담론은 민주주의와 자본주의의 상호관계에서 민주주의의 확장을 통해서 자본주의를 사회적·공적으로 규율하고자 하는 담론이기 때문이다. 단지 19세기, 20세기 전반기의 자본주의가 일국적이었다고 한다면, 이제 지구적 자본운동을 하는 자본주의를 공적으로 규율하는 것이라고 할 수 있다. 민주개혁 국면에서의 민주주의의 의미가 정치적 자유로 한정되었다고 한다면 포스트-민주개혁 국면에서 민주주의의 의미를 사회적으로 확장하는 의미에서 공공성 담론이 위치 지워지게 된다.

기본적으로 민주주의는 1인1표주의라고 하는 평등한 원리에 기초한 것이었다면, 시장은 1원1표주의의 불평등의 원리를 가지고 있다. 신자유주의적 지구화의 맥락에서 공공성은 지구화에 의해서 무력화되어가고 있는 민주주의의 사회적 성과물을 지키고 민주주의가 가능하게 하기 위해서는 사회경제적 불평등의 완화와 가혹한 축적과정에 대한 공적·사회적 규율이 필요하다고 하는 인식 위에서 서 있다고 할 수 있다. ‘민주적 계급사회’라는 조건 속에서, 민주성을 계급사회의 형식적 차원으로 전락시킬 것인가, 아니면 민주성의 확장을 통해서 계급사회를 규율하고 인간화할 것인가 하는 각축이 존재한다. 공공성이라는 담론을 통해서 민주주의를 확장함으로써 계급사회를 규율하고 통제하는 방향으로 가야 한다.

그런 점에서 공공성 담론은 민주개혁담론의 전환이자 그 확장이라고 할 수 있다²⁸⁾. 민주주의를 정치적 자유주의의 차원에서 파악하게 되면, 이제 민주개혁은 중

28) 여기서 그림시의 다음 표현을 상기하게 된다 “헤게모니와 민주주의, 내가 보기에 민주주의라는 말이 지니는 수많은 의미 가운데 가장 구체적이고 현실적인 의미는 ‘헤게모니’의 개념과 관련해서 나올 수 있다. 헤게모니적인 체제에 있어, 경제의 발전과 그 법적 표현인 법체계가 ‘지도받는(led)’ 집단으로부터 ‘지도하는(leading)’ 집단으로의 (분자적)이동을 보장하는 한, ‘지도하는’ 집단과 ‘지도받는’ 집단 사이에는 민주주의가 존재한다”(그림시의 옥중수고 2:철학·역사·문화 편, 이상훈 옮김, 1993, 76쪽).

착지점에 온 것으로 판단할 수 있다. 그러나 민주개혁을 사회적 차원으로까지 확장하게 되면 민주개혁은 여전히 끝나지 않은 프로젝트이다²⁹⁾.

3-2. 정치적 자유주의의 ‘사회적 자유주의’로의 확장

앞서 서술하였듯이 나는 포스트-87년 체제에서 그리고 포스트-민주개혁 국면에서 민주진보세력의 헤게모니적 선도성을 어떻게 발휘할 것인가 하는 문제의식을 가지고 있다. 이런 점에서 두 가지의 과제를 실현하기 위한 노력이 중요해진다. 하나는 신자유주의적 지구화와 ‘민주적 계급사회’적 현실에 ‘계급적’으로 투쟁해온 민중운동의 급진적 지향들을 국민적 의제로 전환하기 위한 노력이 필요하다. 다른 하나는 국민적 전선의 중요한 일부를 구성하는 개혁자유주의의 ‘사회적 자유주의’로의 전환이 필요하다. 전자는 사실 신자유주의반대투쟁이나 반세계화운동, 비정규직 철폐운동 등 다양한 방식으로 이미 이루어지고 있다. 여기서는 후자의 과제에 초점을 맞추고자 한다. 왜냐하면 국민적 전선은 기본적으로 진보적 세력과 중도적--근대적 맥락에서는 자유주의적--자유주의적--세력의 연합에 의해서 구성되는 것이고 또한 중도세력과 진보적 세력의 중첩영역이 생길 때 국민적 전선이 형성되기 때문이다³⁰⁾.

29) 그런데 공공성 실현을 위한 투쟁은 이전의 민주개혁운동과 달리 초국민국가적 차원의 투쟁을 내포하는 식으로 진행되지 않을 수 없다. 왜냐하면 공공성을 제약하는 요인이 일국적인 힘에 의해서만 것이 아니라 신자유주의적 지구화의 초국적 힘에 의해 주어지고 있기 때문이다. 더구나 일국적인 보수세력과 자본세력은 국제경쟁력 강화라는 명분 하에서 일국적 차원에서의 힘을 강화하고 있기 때문에 더욱 더 그러하다. 87년 체제의 주된 투쟁전선이 국내의 개혁세력 대 반개혁 세력 사이에 설정되었다고 한다면, 이러한 국내적 투쟁이 더욱더 신자유주의적 지구화와 연관된 초국적 힘에 의해 영향받게 된다. 예컨대 국내적인 개혁 대 반개혁세력의 각축관계에서 후자는 자신들을 지구화 시대에 국제경쟁력을 강화하고자 하는 세력으로 표상하게 된다. 과거 개발독재 시대에 지배불력이 절대빈곤을 타파하고 산업화를 통해 조국을 근대화하고자 하는 세력으로 자신들의 정체성을 규정하였다고 한다면, 이제 신자유주의적 지구화에 적극적으로 부응하는 조국을 세계화에 부응하여 ‘혁신’하고자 하는 세력으로 정당화하고 있다고 할 수 있다. 이전에 ‘수출경쟁력 강화’가 중요했다고 하면 이제 ‘국제경쟁력 강화’가 중요한 것이 된다. 이런 점에서 공공성 담론은 자본적 세계화 담론에 대한 대항담론으로서의 성격도 지니고 있다. 과거의 근대화담론이 기본적으로 국민국가적 축적기반을 갖고 있는 초기산업화 단계의 자본을 기반으로 하고 있다고 하면, 이제 자본은 범지구적 경쟁에 노출되어 있으며 범지구적 축적을 수행하는 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 자본운동의 세계화를 배경으로 하는 세계화 담론의 부상은 대항담론이 세계화의 모순에 대항할 뿐만 아니라, 스스로를 초국민국가적·국제주의적 대항담론으로서의 성격을 갖게 만들고 있다.

30) 이 점은 한국현대사에서도 잘 드러난다. 한국전쟁 이후 극우반공주의적 조건 속에서 한국의 중도자유주의세력은 보수주의의 영향력 하에 존재하였다. 그러나 개발독재의 후반기에 자유주의가 저항적 성격을 갖게 되면서--어용적 자유주의와 저항적 자유주의가 분화되면서--저항적 자유주의와 급진적·진보적 세력의 연합에 의해 국민적 반독재전선이 형성되었던 것이다(자유주의의 변화에 대해서는 조희연, 2003, “정치사회적 담론의 구조변화와 민주주의의 동학: 한국현대사 속에서

현재와 같은 민주개혁의 한계, 또한 그를 주도해온 개혁자유주의적 세력들의 한계 지점에서, 자연스럽게 사회민주주의를 포함하는 급진적 운동들이 공공성 투쟁에 있어서 선도적인 지위를 가질 수밖에 없다. 그러나 국민적인 공공성 실현투쟁의 전선이 형성되기 위해서는 정치적 자유주의에 머물고 있는 자유주의세력들의 사회적 확장이 필요하다. 물론 이러한 중도개혁자유주의세력이 정치적 자유주의의 한계를 뛰어넘어 사회적 자유주의로 자기확장을 하는 것은 내적인 혁신을 통해서 이루어 지기도 하지만, 본질적으로 민주노동당과 같은 사회민주주의적 혹은 급진적 정치세력의 성장을 통하여 지지 기반이 '위협'받는 것을 통해서 가능할 것이다³¹⁾. 그럼에도 불구하고 공공성을 중심으로 하는 국민적 전선의 형성을 위하여 중도자유주의 세력들의 전환이 필요하다.

자유주의세력의 분화

이것은 자연스럽게 87년 체제 하에서 민주개혁의 추동세력이었던 중도자유주의 세력이 포스트-87년 체제 하에서 분화되어야 함을 의미한다. 즉 포스트-87년 체제의 쟁점을 수용하면서 이를 새롭게 쟁점화하고자 하는 사회적 자유주의세력과 87년 체제의 정치적 자유주의세력의 의제의 지평 위에 머무르는 정치적 자유주의세력으로 분화되게 될 것이다. 물론 자유주의는 기본적으로 시장자유주의를 내적인 성격으로 가진다고 하는 점에서 일정한 한계를 가질 수밖에 없다³²⁾. 그러나 만일 자유주의세력들의 적극적인 분화가 나타나게 된다면, 사회적 자유주의와 사회민주주의, 급진적 세력의 연합을 통한 국민적 전선을 유지하는 것이 가능할 것이라고 생각된다.

의 지배담론과 저항담론의 상호작용을 중심으로”, 조희연 편, 2003, [한국의 정치사회적 지배담론 변화와 민주주의의 동학: 한국 사회운동과 민주주의의 동학(3)], 함께읽는책 참조). 현재의 포스트-87년 체제 하에서 공공성을 중심으로 자유주의가 분화되어 사회적 자유주의세력과 진보적 세력의 새로운 연대가 형성될 때 비로서 국민적 전선이 유지될 수 있다고 나는 생각한다.

- 31) 87년 체제 하에서의 정당질서에 대해 나는 과도기적 성격을 가지고 있다고 생각한다. 보수주의적 정치세력, 자유주의적 정치세력, 진보적 정치세력의 역동적 상호관계 속에서 다양한 합종연횡의 경로가 가능하다고 생각한다. 민주노동당과 같은 진보적 정치세력의 위력적 성장은 중도개혁 자유주의정당의 분화가 나타날 수도 있고, 보수주의정치세력과 자유주의정치세력의 '선전'으로 진보주의적 정치세력이 '주변화'되어 보수-자유주의적 양당체제가 고착될 수도 있을 것이다.
- 32) 더구나 53년 체제에 내재한 극우반공주의가 87년 체제 하에서의 민주개혁을 주도하는 개혁자유주의의 이념적 지평을 제한하는 식으로 작용하게 된다. 이런 점에서 국가보안법 폐지 자체가 한 나라당의 반대는 물론이고 열린우리당 내부의 반대에 부딪쳐 포기되었던 '2004년 12월의 좌절'은 대단히 중요하게 된다. 그것은 개혁자유주의가 53년 체제의 질곡을 넘어서는 전환을 상징하는 사건이었기 때문이다.

이런 점에서 공공성--국내적, 국제적 전선 내포--을 중심에 놓는 새로운 전선을 구축하는 것이 필요하다. 이 전선의 일방에는 정치적 자유주의에 머무르는 자유주의세력과 합리화된 보수세력이 포진할 것이며, 다른 한편에서는 사회적 자유주의로 자신을 확장하는 사회적 자유주의세력과 급진주의세력들이 포진하게 될 것이다. 이런 점에서 보면, 이미 일국적 차원에서 강력한 시장주의자들과 반대로 공공성론자들이 대립하게 될 것이다. 이러한 전선의 형성여부는, 그람시적 의미에서의 민주진보세력의 헤게모니가 지속될 것인가, 보수적 헤게모니로 전환될 것인가 하는 기로를 결정할 것이다.

이런 점에서 민주진보세력이 신자유주의적 지구화의 국면에서 공공성을 둘러싼 국민적 전선을 형성할 수 있느냐 없느냐 에는, 개혁자유주의세력의 전환과 분화가 중요한 관건이다. 여기서 개혁자유주의의 사회적 자유주의로의 전환이 중요해진다. 나는 한국의 개혁자유주의 정부가 구 보수적 세력에 근접하여 보수화하던지 아니면 개혁자유주의의 정책지평을 사회(민주주의)적 방향으로 확장함으로써 현재의 정치경제적 문제점을 다른 지평에서 해결하도록 시도할 것인가 하는 선택의 기로에서 있다고 생각된다. 이는 개혁자유주의세력의 중요한 부분을 구성하고 있는 이른바 '386정치인'들이 자신들의 '정치주의'적 한계를 넘어서는 것을 의미하는 것이기도 하다.

사회적 자유주의의 구체적 정책지점들

현 단계 반독재민주정부--그 일부로서의 참여정부--의 위기적 상황은 민주정부로 하여금 구 보수적 집권세력과 동일한 이념적 지형 내에서는 더 이상 아무 것도 할 수 없는 지점에 이르고 있다. 예컨대 부동산정책 같은 경우도 이러한 딜레마를 잘 보여준다. 판교 신도시 개발 이후 주택가격의 상승은, 단순히 공급 확대정책이냐 아니냐, 보유세의 강화냐 아니냐의 문제로는 해결될 수 없는 지점을 잘 보여주고 있다. 참여정부가 기존의 개발주의적이고 중상층 위주의 정책들--예컨대 무기명 채권을 발행하여 유동자금을 흡수하는 것이나 일방적인 공급확대정책 등--을 채택하지 '않는' 소극적인 측면에서는 일정한 긍정성이 있다고 할 수 있을지 몰라도, 적극적인 부동산정책은 찾을 수 없다. 공공성을 중심으로 하는 토지와 주택의 '탈상품화'를 중심으로 하는 진보적인 부동산정책은 '위헌논란' 등 보수적 저항에 눌러 폭넓은 정책적 선택을 스스로 제한당하고 있다. 이미 한국의 부동산 문제는 영구임대주택을 확대한다거나 중산층 주거물량을 늘린다거나 하는 식의 기존의 개발주의적 프레임 내에서의 보완정책만으로도 문제를 해결할 수 없는 상태로 놓여 있다. 결국 자유주의 정부의 정책적 프레임 자체를 사회(민주주의)적으로 확장하는 것을

통해서 위기를 해결해가는 수밖에 없다. 일 가구 일 주택 이상의 주택 소유를 사회적으로 규율하는 적극적인 정책차원으로 나아가야 한다고 생각한다. 토지와 주택을 투기와 축적으로 수단으로 삼는 기득권층의 저항을 뛰어넘어 보다 적극적인 사회적 자유주의 정책수단들을 개발하지 않는 한 이미 현재의 주택과 토지 투기를 통한 양극화를 막을 수 없다. 사유재산 절대주의와 공급확대를 중심으로 하는 구 정책프레임을 넘어서서 공공재로서의 토지개념에 기반하는 적극적인 토지공개념정책이나 토지와 주택의 적극적인 탈상품화전략의 차원으로 나아가야 한다.

성장정책에서도 마찬가지이다. 구 집권세력과 동일한 ‘고성장정책’ 기조를 유지하는 한 구 집권세력과 동일한 정책을 구사하지 않을 수 없는 지점에 도달하게 되는 것이다. 사실 박정희 시대와 동일한 고성장의 전제를 깨지 않고 그것을 전제로 하여 경제정책을 운영하는 상황에서, 보수세력은 박정희 시대가 더 좋았다고 하는 암묵적인 전제를 부각시키게 된다. 고성장의 시대, 그러나 현재는 고성장도 안되고 혼란만 되는 시기로 규정할 수 있게 되는 것이다.

또한 교육문제 역시--더욱 복잡한 요인들이 작용하지만--‘3불정책’의 유지냐 아니냐 내신반영 비율을 높이느냐 아니냐의 차원에서 해결될 수 없는 차원에 이르고 있다. 이는 이미 시민사회의 계급적 양극화로 인하여 60년대 이후 지속되는 ‘평준화정책’의 현상유지만으로는 거대한 계급적 불평등의 압력을 버티어 낼 수 없게 된다. 이미 구조화된 계급적 불평등에 조응하는 형태로--그나마 개발독재 하에서 교육평등의 기제로 작용하여 오던 평준화정책 등--교육체제를 불평등하게 변화시킬 것을 요구하고 있는 것이 현재의 평준화정책을 둘러싼 갈등의 본질이다.

이제 민주개혁 자체의 진전에도 불구하고 혹은 민주개혁의 신자유주의적 유포로 인하여 다양한 새로운 문제들이 제기되고 있고--그 과정에서 민중의 새로운 주체화가 진전되고 지구화에 따른 새로운 문제들도 노정됨으로써--보수세력과 공유하고 있는 정책적 프레임을 넘어설 것인가 아닌가하는 쟁점에 직면하고 있다. 87년 이후 민주주의가 시대정신이 됨으로써 보수세력이나 독재세력도 거부할 수 없는 민주개혁의 공통지점들이 존재한다. 사실 민주개혁은 바로 이러한 공통의 지점들--앞서 서술한 국민적 합의가 광범위한 일차적인 개혁의제들---을 중심으로 진행되었다. 그러나 보수세력과 차별화되는 개혁의 차원으로 이행해야 하는 과제를 가지고 있다. 이것은 더욱 어려운 개혁의 지대가 될 것이다. 특히 민주개혁의 경제적 위기는 반독재민주세력의 일부로서의 개혁자유주의정부로 하여금 보수적 구 집권

세력과 동일한 정책프레임으로 정착해 갈 것인가 보수적 구 집권세력의 정책프레임과 단절해가면서 새로운 실험을 할 것인가 하는 지점에 접근해가고 있다.

여기서 보수적 구 집권세력에 접근해 간다고 하면, 이른바 민주정부가 과거 독재적 보수세력과 일정한 민주개혁영역에서는 대결적 입장을 갖게 되지만, 다른 정책영역에서는 본질적으로 동일한 성격을 갖게 될 것이다. 보수적 구 집권세력이 ‘개혁을 수반하지 않는 공세적인 친기업적 세계화전략’을 추진한다면, 반독재 민주집권세력은 ‘일정한 개혁을 동반하는 친기업적 세계화정책을 추진하게 될 것이다. 다른 경로는 물론 개혁자유주의세력들이 민주개혁을 추구함에 있어 사회민주주의적 요소를 내재화하면서 사회적 자유주의정책프레임으로 전환해가는 것이다.

이를 위해서는 현재와 같은 시장만능주의와 사유재산 절대주의에 대한 성찰이 필요한 것이다. 서울대 문제 등 교육문제에 있어서도 현재와 같은 ‘자율 대 관치(官治)의 구도’를 넘어서려는 적극적 돌파의 자세가 필요할 것이다. ‘자율 대 관치’의 대립구도의 이면에서 사실 본질적으로 학벌 유지와 교육불평등의 구조화 대 그것의 타과의 갈등이 내재해 있다. 이런 점에서 앞서 서술하였듯이 자율이라는 명분 속에서 계급적 양극화에 조응하는 불평등한 교육질서---계급적 질서의 재생산의 한 기구로서의 교육체제---의 고착으로 나아가지 않고, 계급적 불평등 자체에 대한 적극적인 정책구사 및 계급적 불평등을 상쇄하는 평등화기제로서의 교육체제의 재정비로 나아가야 할 것이다. 재벌개혁에서도 마찬가지로의 선택에 직면하게 된다. 박정희 시대와 달리 ‘시장 자율 대 관치’의 대립구도를 친시장적 매체들이 국민적 여론으로 만들고 있다. 그러나 타락한 자율 대 더 큰 자율을 위한 적절한 사회적 시장 규율의 대립도 존재하며, 공적 규율 없는 폭력적 자본주의 대 사회적 민주주의의 대립구도도 존재한다.

민주개혁의 한계지점은 민주주의의 이름으로 시장과 자본주의에 대해서 공적·사회적 규율을 할 것이냐 아니면 시장과 자본주의의 ‘허울’로 민주주의가 전략해 갈 것인가 하는 선택지점에 다름 아니다. 민주개혁의 병목지점은 바로 민주개혁의 전환지점이고 비월지점이라고 해야 할 것이다.

앞서도 서술하였듯이, 이미 한국 반독재민주세력이 주도하는 민주개혁은 자유주의적 민주정부가 집권세력으로서의 한계성을 뛰어넘어, 극우반공주의와 시민사회의 뿌리 깊은 성장주의, 신자유주의적 세계화가 부여하는 한계를 뛰어넘어, 스스로 자기지평을 확장할 수 있느냐 없느냐 하는 것이 관건이 된다. 여기서 중도자유주의적

개혁정부가 민주주의의 사회적 요소를 자기화하는 방식을 통해서, 현재의 정책선택의 지형을 비월하는 것이 필요할 것이다.

민주개혁을 통해서 진행된 국가민주화, 그 일부로서의 시장개혁이나 경제개혁에도 불구하고, 한국자본주의의 가혹한 축적의 진행은 한국사회의 양극분해와 시민사회의 계급적 양극화를 막을 수 없었고 그 결과 민주개혁이 한국자본주의의 형식적 합리화에 기여할 뿐 한국자본주의에 대한 적절한 사회적 규제를 할 수 없었다. 민주개혁이 가져온 ‘국가의 자유민주주의적 정상화’를 뛰어넘어 그 자유민주주의를 사회적으로 혹은 사회민주주의적으로 확장하지 않는 한 이러한 상황은 더욱 악화될 것이다.

대연정론의 문제점

이런 점에서 노무현 대통령과 참여정부의 지역주의 인식에 문제점을 지적할 수 있다. 개혁자유주의세력의 위기는 바로, 자신의 사회적 확장을 하지 못함으로써 나타나는 위기이다. 차별성을 구성하는 노력을 통해서 지역주의는 극복되어져 가지 결코, 지역주의적 연합을 통해서 극복될 수 없다. 한나라당과 차별적인 사회적 의제를 중심으로 참여정부가 대결한 적이 별로 없었다는 점이 이를 말해준다. 한나라당의 반대로 사회적 개혁이 수행되지 못한 경우 보다는 반대의 경우들이 많았다. 물론 보수정당이 정쟁화하는 방식으로 통해서 개혁을 제약하는 경우들이 많았으나, 오히려 국민적인 사회적 의제들이 보수정당의 반대로 좌절된 적이 없었음을 말해준다. 노무현 대통령의 연정론은 ‘한나라당과 정책적 차별성이 없다’라고 하는 현실 인식에서는 옳바르지만, 지역주의적 연정과 같은 해결책을 도모한다는 점에서 전도(顛倒)된 해결책을 추구하고 있다. 한나라당과 근접하는 것이 아니라 이념적 차별성을 확장하여 가는 것이 오히려 필요하다. 대연정론은 ‘정책적 차별성이 존재하지 않게 된 상황을 뛰어넘어, 자신들의 개혁자유주의를 정치적 차원에서 사회적 차원으로 확장하는 것을 통해서 자신들의 이념적 정체성과 차이의 공간을 구성하는 것을 통해서 비로소 지역주의를 넘어설 수 있다는 점을 간과하고 있다³³⁾. 단적으로

33) 2005년 7월 노대통령의 연정제안은 이러한 복합적 현실을 지역주의 극복이라고 하는 국가민주화를 왜곡하는 한 변수를 중심으로 파악하고 있음을 보여주고 있다. 역설적으로 경제정책이라는 점에 있어서는 한나라당과 열린우리당, 민주당이 동일한 지향을 가지고 있다고 말하고 있다. 그러나 이는 개혁자유주의의 사회적 확장을 통해서 현재의 계급적 양극화를 극복하는데 노력해야 하는 민주개혁의 과제를 인식하지 못하는 것이라고 할 수 있다. 열린우리당의 경우 대연정과 같은 형태로 한나라당과 근접하는 방식으로 가기 보다는, 오히려 정반대로 한나라당의 보수주의와 구별되는 방식으로 자신의 사회성을 강화하는 방향에서 ‘사회적 자유주의’정당으로 정체성을 재구성해가고 그 관점에서 정책지평을 확장해가는 것이 필요하다. 현재와 같은 대연정 방식은 오히려 열린우리당의

합리화되는 보수주의정당과의 공통성을 확인하는 것이 아니라, 합리화되는 보수주의정당과의 이념적·정책적 차별성을 ‘사회적 자유주의정당’으로의 전환을 통해서 확장하는 것이 필요하다는 것을 주장하는 것이다.

시민사회 진영의 비판과 감시 역시 ‘정치적 자유주의’ 지형을 넘어야

이러한 사회적 자유주의로의 전환은 시민사회 내의 자유주의적 운동세력, 그 일부로서의 시민운동에도 적용되어야 한다.

사실 87년 이후 민주개혁을 선도한 시민운동 같은 경우 기본적으로 이러한 제한된 개혁자유주의의 프레임을 공유하여 왔다. 투명성이나 공정성의 가치에 집중하여 왔지 공공성과 사회성의 가치에 대한 적극적인 고민이 결여되어 있었다. 사실 부패방지법이 설치되어 투명성이 증대된다고 하더라도 그것이 곧 시민사회의 계급적 양극화와 양극분해를 해결해주는 것은 아니다. 단지 부패한 지배에서 투명한 지배로 이행하는 것에 다름 아니다. 이런 점에서 민주주의를 절차적 투명성과 참여하고 하는 민주주의의 방법론적 측면에 집중해 왔다고 할 수 있다. 자본에 대한 비판과 감시도 기본적으로 시장자유주의적 프레임을 전제로 하였다. 이것은 한국의 시민사회 진영 마저도 53년 체제의 한계 내에--최소한 공식적 담론의 영역에서는--유폐되어 있음을 의미한다. 이런 점에서 민주주의의 사회적 확장을 통한 자본주의의 사회적 규제라고 하는 ‘공공성’의 가치에 더욱 시선이 가야 한다. 현재 시민운동이 ‘공공성 담론’을 급진주의 담론으로 생각하는 경향이 강하게 존재하고 있다. 이는 87년 체제의 초기국면을 전제로 할 때 일정하게 공감되는 측면도 존재한다. 그러나 시민운동이 개혁하고자 했던 정치가 점차 ‘민주적 계급사회’의 외피로 전략해가는 지금, 시민운동이 전개하는 정치개혁운동도 이러한 공공성 실현 투쟁과 결합되지 않는다면, 보수주의적 함의를 가지지 않을 수 없다. 이런 점에서 시민운동의 내부적 분화가 더욱 진전되고 있고³⁴⁾, 더욱 진전되어야 한다. 현재의 정책선택의 프레임이 우익화된 자유주의의 지형이 있음을 인식하고 이를 확장하기 위한 아래로부터의 노력이 적극적으로 필요하다.

정체성의 혼란과 포스트-87년 체제로의 이행과정에서의 민주개혁운동의 약화를 초래할 수 있다.

34) 강정구 교수 불구속 수사 지휘와 관련하여 ‘천정배 장관 퇴진운동’을 결의하는 기독교사회책임, 선진화정책운동, 시민과 함께하는 변호사 등도 바로 이러한 분화를 잘 보여주고 있다(조선일보, 2005. 10.17). 과거의 우익적 관변단체들이나 2000년대 이후--참여자치네트워크연대와 같은--이른바 ‘신우익’ 단체와 달리, 중도를 표방한 단체들의 ‘신보수화’ 현상들은 민주진보세력의 헤게모니의 위기에 따른 시민사회의 ‘우경화’ 현상을 보여주는 것이기도 하다.

이러한 노력은 시민운동이 실현하고자 했던 개혁‘정치’의 구조적 의미가 달라지는 데에서도 그 필요성이 주어진다. 87년 체제 하에서 정치개혁은 구체제의 민주적 개혁의 핵심적인 사항이었고 그 자체가 진보적 의제였다. 그러나 ‘민주적 계급사회’ 속에서 정치개혁은 계급사회의 정치적 ‘형식’을 개혁하는 것이며, 그러한 정치적 형식에 담기는 사회경제적 내용에 대한 개혁을 직접적으로 동반하는 것이 아니다. 시장개혁이나 기업개혁에 임하는 시민운동의 접근법도 이와 유사하다.

어떤 의미에서 “투명한 민주적 ‘계급사회’”의 현실 속에서 계급사회적 현실에 대결하지 않고 투명성과 민주성에 매달리는 것은 ‘진보’가 아니라고까지 이야기할 수 있다. 또한 신자유주의와 어떤 형태로든 대결하지 않는 시민운동은 운동으로서의 성격이 약화된다고 생각된다. 시민운동의 ‘정치적 중립성’의 위기도 바로 여기에서 나오게 된다. 정치적 중립성의 퇴색이라고 하는 비판이 제기되어 나오는 것은 정당들과 거리를 두고 ‘불편부당한’ 위치를 견지하지 못하였기 때문만이 아니라, 개혁자유주의 집권당과 동일한 이념지형 위에서 있기 때문에 나타나게 되는 것이다. 정치적 자유주의세력의 정책지평을 뛰어넘지 못하는 시민사회 자유주의세력의 진보성의 고갈에 기인한다는 것이다. 이런 의미에서 정치적 중립성은 단순히 수단적 의미에서 파악되어서는 안 된다.

이런 점에서 제도권 진보주의 정치세력은 현재의 정책지형을 사회적 민주주의 혹은 그 이상의 지평으로 확장하려는 선도역할을 해야 한다고 생각된다. 다행스러운 것은 포스트-민주화 국면으로 이행과정에서 반독재민주세력의 급진주의적 분파가 제도정치 내에서 제3당으로 자리 잡았다고 하는 점이다. 단순히 사회세력이 아니라 정치세력으로서 포스트-민주화국면에 개입할 수 있다는 것을 의미한다. 민주개혁과정에서의 개혁자유주의의 한계성은 급진진보의 국민적 기반을 확장하고 있다. 이런 점에서 급진진보는 새로운 지형을 선도하는 방식으로 노력해야 하고(보수와 개혁자유주의의 대립에서 후자의 견인), 반대로 개혁자유주의는 사회성을 강화하는 방향으로 자기 확장을 하는 것이 필요하다³⁵⁾. 이런 점에서 만나야만, 포스트-87년 체제 하에서 헤게모니를 갖는 국민적 전선이 비로소 가능하다.

35) 여기서 한국의 보수정당 역시도 자유민주주의의 성격을 확장하는 방식으로 사고해야 한다. 이러한 과정은 한국의 보수정당이 반복주의와 극우반공주의에 안주하던 상태를 극복하는 과정과 함께 가는 것이다. 자유민주주의라는 이름의 보수정당에 갇히는 바가 될 것이다.

3-3. 민주개혁의 '심화'의 방향

다음으로 이러한 포스트-87년 체제 하에서의 민주개혁의 전환과 함께, 민주개혁의 '심화'라는 과제가 존재한다. 그것은 민주개혁이 종결된 것이 아니며 민주개혁의 정신을 확장할 과제영역이 남아있기 때문이다. 나는 포스트-민주화 국면에서 과도기적으로 '민주개혁의' 전환'전략과 함께 민주개혁의 '심화'전략이 동시에 진행될 수 있다고 생각한다. 앞서 민주개혁의 전환이라는 점을 서술하였으므로, 여기에서는 민주개혁의 심화전략에 대해서 서술하여 보기로 하자.

미완의 개혁의제들

민주개혁의 심화와 관련하여, 첫째 '최후의 개혁영역'에 대한 노력이 필요하다. 여전히 민주개혁의 흐름이 거쳐 가지 못한 여러 가지 영역들이 남아 있다. 공론장을 왜곡하는 '반개혁적인' 미디어에 대한 민주개혁의 과제가 일차적으로 제기될 수 있다. 미디어 개혁영역은 시민운동이나 민중운동 동일하게 심각한 대응을 하지 못하고 있는 영역이다³⁶⁾. 또한 여전히 국방의 영역은 시민사회의 감시의 외곽에 존재한다. 극우적이고 보수적인 구집단들이 독점적 영향력을 갖고 있는 영역들도 있다. 새로운 민주적 재향군인회라고 할 수 있는 평화향군회의 출현 자체가 억압되는 퇴역군인들의 결사영역도 존재한다. 관료집단의 개혁문제는--향후 개혁이 제도적 영역과 더욱 폭넓게 대결관계를 가지면서 이루어질 수밖에 없는 점을 고려할 때--대단히 중요한 문제로 제기되어야 할 것이다. 10·29 부동산 정책의 '원안'이 8·31부동산정책과 거의 유사했었다고 하는 점은, 관료적 절차를 거치면서 개혁이 어떻게 굴절되는가하는 점, 혹은 국민적 공분과 시민사회의 강력한 추동력이 있어야 관료집단의 굴절을 뚫고 제한된 개혁정책마저도 수행된다고 하는 점을 시사한다. 삼성이 기업경영을 넘어 국가'경영'을 하고 있는 현 상황에서 민중들의 경제적 요구는 정책적 차원에 반영되기가 더욱 어려워지는 반면, 삼성을 포함한 대자본의 요구는--재경부와 같은 정부부서들의--고위관료들의 '능동적'인 행위를 통하여 더욱 비(非)가시적이면서 더욱 체계적으로 관철될 가능성이 커갈 것이다. 최근의 금산법 파동은 시민사회적 감시와 압력을 통해서라야 제한적으로나마 '관료적 통로를 통한 반개혁적 이해와 계급적 이해의 관철'이 통제될 수 있을 것이다. 나아가 교계에서 반독재세력의 헤게모니와 선도성이 고갈되면서 보수적 대형교회가 대중에 대한 영향

36) 포스트-87년 체제로의 이행 속에서 반개혁의 대상들, 예컨대 반개혁적 미디어집단들의 구조적 성격들이 변화해간다는 점이 지적되어야 한다. 조선일보의 경우, 친일이나 독재적 유산 척결에 반대하고 공론의 장을 극우반공주의적 왜곡하는 '반개혁적' 신문이기도 하지만 이제는 '민주적 계급사회'라는 현실변화에 대응하여 점차-상층계급과 자본가계급의 이해를 대변하는-'보수적 계급지'로서의 성격이 강화되어 간다.

력을 오히려 민주개혁의 큰 흐름과 달리 확대해가고 있는 교회영역도 존재한다³⁷⁾. 대형교회들이나 보수교단들이 오히려 일정한 민주성--특히 정치적 민주성--을 수용하면서 기존의 기득권적 교회질서가 유지되는 경우들도 있다. 이러한 예시는, 민주개혁운동이 확산되어가야 하는 영역들이 여전히 광범하게 존재하고 있음을 말해준다.

중앙정치 차원을 넘어 풀뿌리 보수성을 극복하기 위한 운동으로

미완의 개혁은 단순히 ‘의제’ 차원을 넘어서서, 시민사회의 뿌리 깊은 ‘보수성’을 극복해가기 위한 노력으로 구체화되어야 한다. 87년 체제 하에서 진행된 민주개혁의 최대의 한계는 그것이 중앙정치를 중심으로 하는 개혁운동이었던 데에 기인한다. 2000년 낙선운동에서 표현된 시민사회의 개혁적 동력은 풀뿌리 수준으로, 그리고 지역적 수준으로 위력적으로 확산되어 갔었어야 했다. 그러나 시민운동, 사회운동, 시민사회의 영향력이 커졌음에도 불구하고 그것은 중앙 정치와 중앙 수준의 경제권력에만 과도하게 집중된 한계를 가지고 있었다. 그 결과 지역사회에서 그리고 풀뿌리 수준에서 진행되는 민주진보운동에 큰 관심이 기울여지지 않았다. 우리가 느끼다시피, 지역사회 수준에서는 여전히 지역토호들과 보수적 세력들이 여전히 강력한 영향력과 힘을 가지고 있다. 물론 지역수준 및 풀뿌리 수준에서의 보수의 강고함은 민주개혁운동의 확산과정에서 일정하게 도전을 받은 것이 사실이다. 그러나 앞서 서술한 바와 같은 민주진보운동의 헤게모니의 위기--보수적 미디어들의 대대적인 공세와 결합되면서--속에서 지역에 따라서는 다시금 지역시민사회의 보수성이 강화되는 조짐마저 보이고 있다. 이는 지역수준으로 그리고 풀뿌리 수준으로 민주진보운동이 확산되는 것으로 민주개혁운동의 심화가 나타나야 함을 우리에게 가르쳐 주고 있다.

민주개혁의 정신의 초국경적 일반화:

아시아에서 민주주의와 인권으로 존경받는 나라로

둘째, 87년 체제 하에서의 민주개혁의 적극적인 측면들을 보편화하려고 하는 노력을 들 수 있다. 나는 우리의 민주개혁, 과거청산, 인권발전과 그를 둘러싼 진통의 적극적인 측면을 보다 보편적인 시각에서 파악하면서 국경을 넘어서--특히 아시아의 차원으로--이러한 보편적 측면을 확장하려고 하는 노력이 필요하다고 생각한다.

37) 이에 대해서는 90년대 이후 개신교 지형을 ‘보수와 진보의 수렴’이라기 보다는 ‘보수세력의 헤게모니 확장’으로 분석하고 있는 강인철(2004)의 “수렴 혹은 헤게모니?: 1990년대 이후 개신교지형의 변화”, (경제와 사회) 62호, 여름호 참조.

87년 6월 항쟁과 같은 ‘민주적 항쟁’을 경험하고 민주주의이행을 경험하고 있는 많은 후발 아시아 민주화국가들과 비교하여 볼 때 한국의 민주개혁은 상대적으로 진일보한 측면을 가지고 있고 많은 아시아 나라들이 비교 준거할 수 있는 내용들을 가지고 있다. 이런 점에서 우리의 민주개혁 안에서의 보편성을 적극적으로 파악하면서 이러한 보편적 시각에서 아시아의 많은 후발 민주화의 국가들의 반민주주의적·반인권적 주제들을 우리의 문제들로 수용하면서 협력하고 지원하는 초국경적 연대노력을 해야 한다. 이는 물론 아시아의 후발 민주화국가들의 민주주의와 인권에 기여하는 것이지만 어떤 점에서 우리의 민주개혁의 정당화와 확산을 위한 근거가 된다.

이를 나는 ‘아시아에서 민주주의와 인권을 선도하는 적극적인 노력’으로 표현하고 싶다. 이러한 노력의 전제에는, 현재 민주개혁의 병목지점에서 87년 체제 하에서의 민주개혁을 둘러싼 갈등구도를 어떤 관점에서 넘어설 것인가하는 문제와 연관되어 있다. 보수세력은 87년 체제 하에서의 민주개혁의 위기 속에서 과거 독재체제의 ‘국가주의적’ 측면--예컨대 박정희 신드롬으로 상징되는 개발독재 국가의 성장을 위한 이니셔티브--을 긍정하려고 하는 태도를 보이고 있다.

이런 점에서 ‘부정적’ 시각만으로 민주개혁의 심화가 어려운 지점이 있다. 어떤 의미에서 ‘긍정적’ 시각이 필요하다. 예를 들어 보자. 87년 체제 하에서의 민주개혁을 둘러싼 진통을 부정적으로 보는 것이 아니라, 긍정적으로 볼 때, 우리는 위로부터의 지배의 저항에도 불구하고, 기득권세력의 저항에도 불구하고, 아래로부터의 민중의 주체화에 의해서 균열되고 과거청산을 위한 노력이 일정한 성공을 거둔 예로 볼 수 있다. 우리의 과거청산 모델은 나는 남아프리카의 ‘타협적인’ 진실과 화해 위원회 모델보다도 더욱 진일보한 것이라고 생각한다. 특히 87년 6월 민주항쟁이 구 독재체제를 ‘불철저하게’ 타파했음에도 불구하고 그 이후 끊이지 않는 아래로부터의 투쟁을 통해서 현재와 같은 수준의 과거청산 법제화가 이루어졌다. 이에는 400여일이 넘는 유가협 부모님들의 고통어린 투쟁과 인권운동단체들의 불굴의 노력들이 존재한다. 우리의 내부적인 사회적 관계 속에서 불철저함과 한계를 명백히 가지고 있지만, 우리의 과거청산 투쟁과정은 다른 많은 아시아국가들이 전범으로 삼을 수 있는 ‘보편적인’ 요소들을 가지고 있다. 이런 점에서 우리의 헌신적이고 치열한 민주화투쟁, 87년 6월 민주항쟁, 87년 이후의 치열한 민주개혁투쟁을 통해서 성취되어온 민주주의와 인권발전의 적극적인 측면들을 긍정하려는 노력이 가능하다. 이러한 노력은, 우리의 특수한 쟁점들과 다른 많은 국민국가들의 특수한 사례

들을 관통하는 초국경적인 보편성을 통찰하는 노력 위에서 비로소 가능할 것이다. 우리의 문제를 특수적 시각이 아니라 보다 보편적인 시각에서 접근하려는 노력이 다.

이처럼 우리 사회의 민주개혁과정의 진보적 측면들을 더욱 긍정하고 발전시키고 동일한 아시아사회의 문제에 헌신적인 연대자가 됨으로써, ‘아시아에서 도덕적으로 존경받는 나라’로 나아갈 수도 있다. 일본의 경우에서 보듯이, 경제적 성장을 통해서--우리 사회의 보수세력이 주장하듯이--도덕적으로 존경받는 나라가 되는 것은 아니다. 오히려 이러한 민주주의와 인권 발전의 선도성을 통해서 아시아에서 존경받는 나라가 될 수 있는 가능성이 존재한다. 이런 점에서 이런 노력 자체가 민주개혁의 심화의 한 계기인 것이다.

예컨대--이미 노력이 경주되고 있지만--광주항쟁의 정신을 보편화함으로써, 아시아의 많은 학살사건의 진상을 규명하는 범아시아적 노력을 지원하고 선도할 수도 있을 것이다. 과거청산을 ‘친일파’ 청산으로만 보거나 광주학살의 진상규명을 신군부세력이나 구 집권세력의 처벌의 관점만이 아니라, 많은 아시아의 나라에서 전개되었던 식민주의의 유산이나 포스트-식민주의적인 폭력적 국가범죄를 극복하기 위한 보편적인 운동으로 파악해낼 수도 있을 것이다. 이런 관점에서 보면, 광주가 아시아 ‘망명자의 피난처’ 도시로 되기 위한 노력도 가능할 것이며, 아시아 많은 나라들에서 국가폭력에 의한 죽음의 위협을 받거나 살해된 시민사회운동가들을 지원하기 위한 한국운동공동체 전체의 공동연대활동도 가능할 것이다. 버마의 독재정권과 유착된 코카콜라의 대학 내 판매를 금지하기 위한 캠페인이 미국 대학가에서 일어났던 것처럼, 한국에서도 버마 독재정권과 유착하여 대형이권사업에 끼어든 국내기업들에 대한 규탄운동도 전개할 수 있을 것이다. 아시아에서 최초로 인권외교를 수행하는 나라가 되고, 원내 자유무역을 증진하기 방안이 토의되는 아펙 회의장에서 아시아의 민주주의와 인권발전을 위한 프로그램 개발을 주창하는 나라가 되는 것도 상상해볼 수 있다.

이러한 노력은 단순히 국제연대 혹은 협력활동을 넘어서서, 아시아적 차원의 민주주의와 인권의 규범과 구속력 있는 초국경적 규범과 레짐(regime)을 만드는 노력으로도 나타날 수 있다. 전 세계의 여러 지역 중에서 최소한의 지역적인 인권규범이 존재하지 않는 곳은 아시아 밖에 없다³⁸⁾. 한국의 내부적 인권발전을 넘어서서,

38) 유럽은 말할 것도 없고, 아메리카 대륙, 아프리카 대륙 등에서도 비록 구속성의 수준은 다르더라도 일정한 지역적 인권규범이 존재한다(Donnelly, Jack, 1986, "International Human Rights: A

아시아적인 인권규범을 만들려는 노력을 국가적·시민사회적 차원에서 진행하고 이를 구속력있는 것으로 만들려는 노력도 진행할 수 있다. 나는 한국의 국가인권위원회가--조사권이나 법적 구속력의 측면에서 제한성이 있다고 하더라도--전세계적으로 모범적인 위원회라고 생각된다. 사실 시민사회의 인권발전 노력이 제도화되고 국가화되는 우려가 생길 정도로 상대적으로 국가인권위원회가 인권발전에 긍정적인 역할을 행하고 있다. 아시아적 차원에서 국가인권위원회 설립을 촉진하기 위한 초국경적 캠페인도 가능하고 국가인권위원회의 협력모델을 만들 수도 있을 것이다³⁹⁾. 이러한 활동들을 통하여, 아시아의 많은 신생민주국가들에 대하여 민주주의와 인권발전을 위한 기술적·경제적·정치적 지원을 행할 수 있을 것이다. 한국의 아시아의 '도덕외교'를 선도하는 나라가 될 수도 있다. 민주노총이 한국의 노동문제만이 아니라 범아시아적 차원의 노동규범과 사회규약을 위한 초국경적인 주체자가 될 수도 있을 것이다. 이러한 민주주의와 인권발전을 위한 노력을 초국경적으로, 아시아적 차원으로 확장하려는 노력은 우리 현실의 적극적 긍정이자 그것을 초월의 노력이라고 할 수 있다.

물론 이처럼 우리의 민주주의와 인권발전의 역사적·현재적 긍정은 그러한 발전에도 불구하고 그 이면에 존재하고 있는 반민주주의적이고 반인권적인 측면을 성찰적으로 극복해가는 노력과 함께 진행되지 않는다면 허구적인 것이 될 것이다. 외국인노동자의 문제를 한국기업의 저임금 동원의 문제로서가 아니라, 아시아의 민주주의와 인권선도국가의 문제로 파악하고, 외국인노동자에 대한 우리의 태도에 변화가 나타날 때에야 만이 이러한 노력은 의미를 가질 것이다. 일본인의 재일교포 차별에 대해서는 분노하면서 우리 사회의 외국인노동자나 정주외국인에 대한 배타적 태도가 지속되는 이중성에 대한 성찰이 없는 한, 또한 일본이 60·70년대 경제성장의 풍요 속에서--일본문화의 아시아화 현상이 존재하였음에도 불구하고(한류를

Regime Analysis", International Organization 40(3), Summer, pp. 592-642 ?????). Doneelly는 인권규범을 선언적 체제(dedatory regime), 증진적 체제(Promotional regime), 수행적 혹은 시행적 체제(implementation or enforcement regime)을 구분하면서 아시아에서는 최소한의 선언적 체제도 존재하지 않는다고 보고 있다. 그의 연구에서 흥미로운 점은, 유럽 인권체제의 초기 정착과정에서 남유럽 등 당시의 신생 민주국가들이 적극적이었던 점이다. 국내적인 보수세력의 저항 속에서 민주주의와 인권을 진척시키고자 하는 신생민주국가들의 신집권층이 자신들의 기반을 강화하기 위해서 또한 자신들의 국내적 기반에 대한 국제적인 정당화를 위해서도 지역적 인권체제의 구축에 적극적이었던 것이다.

39) 예컨대 국가인권위원회의 설치 같은 경우도 마찬가지이다. 국가인권위원회를 국가기구로 할 것인가 민간기구로 할 것인가하는 '지루한' 투쟁들이 있었다. 검찰과 반개혁세력들의 저항에도 불구하고 인권운동들의 오랜 고투로 인하여 국가기구로 설립되었고 우리의 인권운동의 성과 위에서 국가기구는 예컨대 조사권이 없다는 한계에도 불구하고 여타의 국가기구에 대해서 '도덕적 규정력'과 일정한 구속력을 갖는 기관으로 정착해 있다.

연상해보자)---‘경제적 동물’로 혹은 추잡한 기생관광의 나라로 비난받았던 것을 회상해보면, 현재의 한국이 60-70년대 일본의 전철을 그대로 밟고 있을지 모른다고 하는 성찰이 없는 한 아시아에서 도덕적으로 존경받는 나라가 되기는 어려울 것임에 틀림없다. 한국 민주개혁정신의 심화는 바로 이러한 점까지를 개혁대상으로 하는 속에서 존재할 것이다.

사회문화적·생활세계적 운동으로 민주개혁의 확대

셋째, 민주개혁의 병목지점에서 민주개혁이 지향하는 억압적 권력관계에 저항하고 정치적 자유, 자율, 평등을 실현하고자 하는 적극적인 지향은 정치적·경제적 영역을 뛰어넘어, 사회문화적·생활세계적 영역에서 급진적으로 관철되도록 하는 노력으로 나타나야 한다. 나는 민주개혁의 병목지점을 돌파하는 여러 지점들 중의 하나가 민주주의를 단순히 정치경제적 차원이 아니라, 사회문화적·생활세계적 차원으로 확장해내는 것이라고 생각된다.

이러한 민주개혁의 확산은 여러 가지 의미를 띄고 있는데, 먼저 정치경제적 개혁 자체가 문화적·생활세계적 토양을 바꾸지 않고는 전진할 수 없다는 점에서 기인한다. 정치경제적인 차원에서의 개혁조차도 시민사회의 뿌리 깊은 보수성과 천민자본주의적 성격, 신자유주의의 영향에 의한 개발주의적 패러다임의 지속 등 생활세계적·사회문화적 차원의 개혁이 없으면 진전될 수 없는 단계로 가고 있다. 이제 한국의 민주개혁과정은 외적 권력과의 싸움으로만 해결될 수 없는, 권력의 문화적, 생활세계적, 시민사회적 토양 자체를 급진적으로 민주화하지 않고서는 전진할 수 없는 지점에 도달해 있다고 생각된다. ‘국가의 자유민주주의적 정상화’ 속에서 이제 사회운동은 바로 이러한 사회문화적·생활세계적 이슈와 더욱더 많이 대면하면서 시민사회적 역동성을 급진적으로 끌어내지 않으면 안 된다. 권력은 곧 지식이라고 하는 푸코의 말을 원용하지 않더라도, 시민운동이 대항하여 왔던 우리 사회의 권위주의와 보수주의는 단순히 외재화된 억압력으로만 존재하는 것이 아니라 국민들 속에서 내면화되어 있는 보수적인 지식 및 생활세계적 관행과 관계 속에서 존재하고 있는 것이다. 이는 구조개혁운동에서 문화개혁운동의 전환을 주창하는 것이 아니다. 오히려 구조개혁을 더욱 진전시키기 위해서도 그 문화적·생활세계적 ‘전제’들에 메스를 대야 한다는 것이다. 이제 우리 문화와 생활세계 속에 내재화되어 있는 성장주의, 권위주의, 폐쇄적 가족주의, 연고주의, 지역주의 등의 측면들을 극복하지 않는다면, 구조개혁운동 자체도 진일보 할 수 없는 지점에 있다. 이런 점에서 민주주의를 정치경제적 차원의 민주주의를 생활세계적·사회문화적 차원으로까지 확장하려는 노력이 필요하다.

다음으로 민주개혁운동이 구세대의 운동이 아니라 신세대의 운동으로까지 확산 되기 위해서도 사회문화적 영역으로의 민주개혁의 확산이 필요하다고 생각된다. 이미 정치개혁이나 경제개혁을 중심으로 하는 민주개혁과정은 새로운 세대들의 삶의 세계에 핵심적인 사안들로 자리 잡고 있지 않다. 정치경제들 이슈의 차원에서의 민주화가 진전되면서 역설적으로 이러한 문제들을 중심으로 하는 젊은 세대들의 비판성이 발현될 수 없는 것을 의미한다.

이제 민주주의가 의미를 가지려면 특히 민주주의를 향유하면서 성장한 젊은 세대들에게 의미를 가지려면 그것은 ‘상대적으로 합리적인’ 정치경제체제의 이면에서 작동하는 억압적 사회문화와 생활세계를 쟁점화해야 한다. 이런 점에서 한국의 사회운동이 사회문화적·생활세계적 운동영역에서 선도성을 유지할 수 있느냐 하는 도전에 직면하고 있다고 나는 표현하고 싶다. 이런 점에서 새로운 세대들의 삶의 세계의 자율과 자유를 급진적으로 신장하기 위한 급진적 자율담론이 필요하다. 다양한 사회적·문화적·생활세계적 영역에서 이미 나타나고 있는 새로운 역동성과 비판성을 다양한 진보의 다차원성으로 끌어안으려고 하는 노력이 필요하다.

다음으로 이러한 사회문화적 민주개혁의 과제는 민주개혁을 선도한 민주진보세력들이 새로운 생활문화와 대안적 윤리를 자신의 삶 속에서 구체화할 수 있느냐하는 문제로 연결된다. 구 독재세력의 가족주의를 반독재민주세력을 자임하는 세력들이 넘어설 수 있는가, 반독재투쟁의 선봉에 있었던 386세대들이 자신들이 갖는 재산을 구 독재세력과 다른 방식으로 사회에 환원할 수 있는지, 87년 6월 민주항쟁에서 민주적 세례를 받은 민주적 세대들 중에서 기업가가 된 세대들이 유일한 씨가 유한양행에서 보인 것보다도 더 공공적 기업으로서의 전형을 만들 수 있는가, 그리고 민주화세대들이 가정에서 이전의 독재시대 보다 더 민주적인 양성평등적인 가정을 만들 수 있는가하는 점에 달려 있다. 이런 점에서 보면, 민주개혁은 어느 지점에서인가 외재적 권력에 대한 투쟁일 뿐만 아니라 자신에 대한 투쟁이라고 하는 점이 인식되어야 한다.

‘87년 체제’ 하에서 사실 정당개혁 등 정치개혁과 경제개혁은 쟁점화 되었음에도 불구하고 사회문화적·생활세계적 차원에서의 반민주성과 억압은 충분히 쟁점화 되지 못하였다. 이는 87년 6월 민주항쟁이 정치혁명이었지 생활세계 혁명은 아니었던 데 기인한다. 그렇기 때문에 87년 6월 민주항쟁이 마련한 87년 체제 하에서 정치적·경제적 비민주성과 부패, 비효율은 쟁점화 되었지만 많은 생활세계의 억압과 통제는 크게 쟁점화 되지 못하였다. 이런 점에서 민주주의를 이러한 차원으로 확장하

는 것은, 정치혁명이었을 뿐 사회적·문화적·생활세계 혁명이 아니었던 6월 민주항쟁을 다양한 삶의 세계로 급진적으로 확장하는 것이 된다.

이처럼 정치경제적 개혁을 넘어 민주개혁이 생활세계로 확산되는 것은, 시민과 민중들의 ‘탈정치화’가 확산되는 것을 의미하는 것이 아니라 오히려 이전 보다 더욱 넓은 삶의 영역에서 주제화가 진전되고 있음을 의미한다. 87년 체제 하에서 개혁 대 반개혁의 대치선이 주로 정치개혁이나--재벌개혁 등--경제개혁으로 설정되었던 데에서 더 나아가 포스트-87년 체제 하에서는 다양한 생활세계영역, 사회문화적 영역을 중심으로 하여 다층적으로 설정된다고 하는 점은, 노동자와 민중, 시민들이 더욱 주체화되고 지배적 질서의 헤게모니 하에서 현존 질서를 묵종하던 다양한 소수자들이 다양한 생활세계 영역에서의 권력관계와 억압을 쟁점화하게 되었다는 데서 연유하게 된다.

이러한 과정은 물론 과거 지배적 정체성 속에서 억압되어 있던 주변적·소수자적 정체성이 여러 측면에서 현재화하게 되었음을 의미한다. 다양한 소수자들의 정체성을 주장하는 흐름들이 나타나게 된 것도 이와 연관된다. 성적 소수자, 인종적, 지역적 소수자들이 지배적 집단이 주도하는 기존질서를 거부하고 비판적으로 응시하게 되는 식으로 변화한 것이다. 모든 생활세계의 차별과 억압은 약자와 희생자의 지위에 있는 사람들이 그것들을 쟁점화하지 않는다면 공론의 장에서 의제화 되지 않는다. 다행스럽게도 87년 체제 하에서의 다양한 민주개혁운동의 확산과정에서 이전에는 쟁점화되지 않고 주어진 것으로 받아들여지던 차별과 억압, 권력관계가 사회운동적 의제로 설정되어 왔던 것이다. 이는 사실 진보의 다차원화 되는 것을 의미한다.

이러한 민주개혁운동의 확대는 정치개혁이나 경제개혁을 주도하던 운동들이 자기이슈를 전환하여 생활세계적·사회문화적 운동으로 전환하는 것을 의미하는 것이 아니다. 문제는 정치개혁이나 경제개혁을 주도하는 운동들이 사회문화적·생활세계적 개혁운동과 만날 수 있느냐하는 것이다. 후자가 전자에 반하는 운동으로서가 아니라 전자의 확장으로서 만날 수 있느냐하는 것이다. 이 점에서 전자를 선도하는 운동들이 후자를 주도하는 운동과 연대성을 발휘할 수 있느냐 하는 것이다.

민주개혁의 ‘심화’를 위한 경계허물기

여기서 새로운 생활세계적·사회문화적 영역에서의 의제형성과 쟁점화는 기존의 민주개혁운동의 전선의 경계에 머무르지 않고, 보다 폭넓은 전선을 형성하려는 노력을 경주하여야 한다. 87년 이후의 민주개혁운동과정에서 민주개혁을 둘러싼 전선

의 경계가 상당히 고착된 것이 사실이다. 그러나 정치경제적 이슈를 둘러싼 전선경계는 생활세계적 이슈를 중심으로 하는 전선의 경계와 달라질 수 있다. 이런 점에서 고정화된 전선의 경계를 허물면서 민주개혁운동의 범위를 확장하기 위한 ‘경계 허물기’의 노력이 필요하다고 생각된다.

이러한 경계 허물기는 사회문화적 개혁영역 뿐만 아니라 민주개혁의 심화를 위한 추진과정 일반에 대해서도 적용되어야 한다고 생각된다. 반독재세력의 폐쇄적 연대성이나 개혁세력의 고정화된 경계에 머물러서는 안 된다. 87년 이후 대중들의 정치의식과 민주의식, 권리의식이 확산되어 가면서, 더 많은 참여의 잠재력이 생겨났다. 사실 전투적인 반독재민주화운동과 시민운동 등의 민주개혁운동으로 인하여, 제도적 공간이 확장되고 또한 새로운 민주적 참여자들의 풀이 확장되었음에도 불구하고 많은 부문운동영역에서 운동이 관성적으로 전개되거나 기존의 경계를 고집하는 폐쇄성을 보이는 경우가 많은 것이 사실이다. 87년 이후의 민주개혁을 선도했던 운동들이 87년 이래의 전선과 네트워크를 고착적으로 가지고 있는 경우가 많다. 그래서 많은 운동영역에서 87년 이후 격렬했던 시기의 선도적 참여자들의 ‘동호인’ 조직으로 위축되어가는 경향들이 보여지고 있다. 일부 영역에서는 바로 이러한 자기개방화와 경계허물기와 새로운 전선형성을 통하여, 역동성과 확장성을 경험하는 운동들도 많이 있다. 이런 점에서 새로운 민주적 참여자들의 참여를 촉발하는 경계를 허물어야 한다.

하나의 예를 들어보자. 과거에는 독재에 침묵하던 보수적 교회와 독재에 항거하여 고백하고 증언하고 행동하는 진보적 교회운동이 나뉘어져 있었다. 그러나 역설적으로 87년 체제 하에서 진행되는 민주개혁 속에서 교회 내의 이러한 독재 대 반독재의 구도와 그 변형으로서의 개혁 대 반개혁의 구도는 해체되어 버렸다. 그것은 많은 진보적 교회들의 재생산이 어렵게 되었기 때문이기도 하며, 독재에 반대하는 민주주의가 ‘형식적으로는’ 보수교회들도 수긍하는 일반적인 이념이 되었기 때문이다. 더구나 반독재의 상징성을 갖는 인사들이 친정부화하면서 과거와 같은 대치선을 유지하기가 어렵게 되었다. 그러나 교회 내부개혁이나 교회세습반대와 같은 이슈들에서는, 과거의 저항적 입장에 서지는 않았던 많은 개인이나 집단들이 급진적인 교회개혁운동에 동참할 수 있다.

과거 반독재적인 저항운동에 적극적으로 참여하지 않았거나 복음주의적 입장에서 있었던 사람들 중에서도 교회세습 문제 등에 대해서 더욱 철저한 비판적 시각

을 갖는 인사들이 다수 존재하고 있다. 이미 그러한 잠재력은 교회개혁운동으로 전개되고 있기도 한다. 이런 점에서 기존에 교계 내부에 존재하는 보수 대 진보의 구도를 허물면서--혹은 그것을 발전적으로 확장하면서--중간지대에 존재하는 양심적인 복음주의적인 개혁주의자들이 참여하는 광범한 전선을 재구성해 낼 수도 있을 것이다. 그러한 전선 속에서 반독재적 개혁주의자와 교회의 다양한 내부 문제들에 비판적 의식을 갖는 새로운 개혁주의자들이 만날 수 있게 된다. 언제나 그러하듯이 새로운 대치선을 중심으로 하는 전선에서, 새로운 충원자들이 나타날 수 있다. 민주개혁의 심화노력 속에는 바로 이러한 87년 체제 하에서 고착된 '경계 허물기'의 노력이 동시에 진행되어야 한다고 생각된다.

4. 요약 및 맺음말

이 글에서 나는 먼저 87년 6월 민주항쟁과 6·29선언에 의해서 교직된 체제라고 보았다. 이 체제는 한편에서 민주개혁이 시대적·국민적 과제가 되어 있는 체제이고 다른 한편에서는 구체제의 프레임이 일정하게 구속력을 가진 형태로 작용하면서 민주개혁의 철저한 전개를 제약하는 체제라고 할 수 있다. 이러한 87년 체제 하에서 한국의 사회운동은 아래로부터의 헌신적 투쟁을 통하여 민주개혁을 추동하여 왔다.

87년 체제 하에서 진행된 민주개혁과정은 국민정부에 이어 개혁자유주의정부 2기라고 할 수 있는 참여정부에 이르러 전환적 위기국면을 맞고 있다. 이는 87년 체제의 병목지점에 도달한 것이라고 할 수 있으며, '포스트-87년 체제'로의 이행을 둘러싼 진통과 위기이다.

그렇다면 전환적 위기의 핵심은 무엇인가. 나는 여기서 특별히 87년 체제가 전제하고 있었던 민주주의라는 시대정신, 혹은 반독재민주세력의 '헤게모니'의 위기가 존재한다고 보았다. 현 단계 민주주의발전, 민주개혁국면에서 이른바 포스트-민주화국면으로의 이행의 병목지점에는 첫째 민주개혁의 수평적 확산이 한계에 봉착함으로써 나타나는 위기적 요인이 있고 둘째 민주개혁의 내적인 한계에서 비롯되는 위기적 요인이 있다. 첫째의 위기적 요인을 구성하는 내용으로서, 1)국민적 합의가 광범하게 존재하는 개혁이 종결되고 민주개혁의 국민적 합의의 '경계'가 치열한 갈등의 대상이 되는 지점에 도달했다는 점, 2)민주정부에 의해서 '어렵게 진행된' 개

혁 자체도 민중들에 의해 ‘주어진(given)’ 것으로 인식됨으로써 민주개혁의 수평적 확산에도 불구하고 위기에 직면하게 된다는 점, 3) 집권한 민주정부 주체들이 저항의 미덕과 구별되는 통치의 미덕을 충분히 발휘하지 못한 점 등을 지적하였다.

다음으로 민주개혁의 위기를 촉발하는 민주개혁 자체의 내재적 한계와 관련해서는 1) 87년 이후 국가민주화의 진전에도 불구하고 한국자본주의의 가혹한 축적구조가 규율되지 않은 채로 작동하였고 이는 97년 경제위기와 이른바 지구화의 신자유주의적 영향에 매개되면서 한국사회의 양극분해와 시민사회의 계급적 양극화가 촉진되었다는 점, 2) 참여정부 하에서 이러한 양극화에 대응하는 적극적인 사회정책을 구사하지 못한 점, 보다 구체적으로는 외부적으로 신자유주의적 지구화와 내부적으로 자율과 국제경쟁력 강화 등의 담론으로 무장한 자본의 저항, 이를 상쇄하는 적절한 사회경제적 정책을 도입하지 못한 민주정부의 한계가 어우러지면서, 비정규직 양산이나 소득분배의 악화 등 새로운 모순들이 출현하게 되고 이것은 역으로 민주개혁과정 자체를 위기에 처하게 만들고 있다는 점 등을 지적하였다.

여기서 첫째의 위기적 요인과 관련해서는 민주개혁의 병목지점을 돌파하기 위해서는, 국민적 합의를 창출하면서 전진하여야 하는 개혁의 ‘심화’의 과제가 존재하고 둘째의 위기적 요인과 관련해서는, 개혁의 정책적 프레임 자체를 전환해야 하는 과제가 존재한다는 점을 지적하였다. 이러한 민주개혁의 위기 요인에 촉발되어, ‘보수의 능동화’가 진전된다는 점도 지적하였다.

여기서 민주개혁의 전환을 사고하기 위한 전제적 논의로서, 87년 체제 하에서 신자유주의적 지구화의 규정 속에서 진행된 민주개혁으로 인하여 혹은 민주개혁에도 불구하고, ‘민주적’ 계급사회가 출현하고 있다는 점을 지적하였다. 즉 87년 체제 하에서의 민주개혁운동의 성취로 인하여 이전에 비하여 정치적 자유, 투명성, 민주성이라는 점에서 진일보했음에도 불구하고, 다른 한편에서는 신자유주의적 지구화의 영향과 그에 조응하는 성장전략의 선택, 87년 체제 하에서의 자본의 지배영역의 확대로 인하여 이전 보다 양극화와 계급적 불평등이 구조화된 ‘신계급사회’로 변화되었다. 여기서 나는 포스트-87년 체제에서의 전선의 새로운 구성이 나타나고 있음을 지적하였다. 즉 즉 한편에서 개혁 대 반개혁이라는 87년 체제의 주된 전선이 유지되면서도 동시에 ‘민주적 계급사회’의 출현에 조응하는 ‘시장화 대 공공성 실현’의 전선이 출현하게 된다는 것이다. 이것은 포스트-87년 체제의 계급사회적 성격을 지적하고 곧바로 그것을 계급적 투쟁전선으로 나아가야 한다고 하는 것을 의미하는

것이 아니라, 그람시적 의미에서의 헤게모니를 갖는 '국민적-대중적(national-popular)' 전선을 '구성'해내는 함을 의미하는 것이다. 이러한 새로운 국민적-대중적 전선을 위한 담론으로서 '공공성 담론'을 주목하였다. 이러한 공공성 담론은 민주개혁 담론의 사회적 확장이자 전환의 성격도 지니고 있다. 우리가 민주주의를 정치적 자유주의의 차원에서 파악하게 되면, 이제 민주개혁은 종착지점에 온 것으로 판단할 수 있다. 그러나 민주개혁을 사회적 차원으로까지 확장하게 되면 민주개혁은 여전히 끝나지 않은 프로젝트이다.

이러한 공공성 담론을 중심으로 하는 국민적-대중적 전선을 구성하기 위하여, 민주개혁운동의 전환이 필요한데, 이것의 핵심적인 과제를 개혁자유주의세력의 '사회적 자유주의'세력으로의 전환이라고 파악하였다. 이렇게 보면, 공공성을 중심에 놓는 새로운 전선에서, 일방에는 정치적 자유주의에 머무르는 자유주의세력과 합리화된 보수세력이 포진할 것이며, 다른 한편에서는 사회적 자유주의로 자신을 확장하는 사회적 자유주의세력과 진보적·급진적 세력들이 포진하게 될 것이다. 이러한 전선의 형성 여부는, 그람시적 의미에서의 민주진보세력의 헤게모니가 지속될 것인가, 보수적 헤게모니로 전환될 것인가 하는 기로를 결정한다. 즉 한국의 개혁자유주의 정부가 구 보수적 세력에 근접하여 보수화하던지 아니면 개혁자유주의의 정책지평을 사회(민주주의)적 방향으로 확장함으로써 현재의 정치경제적 문제점을 다른 지평에서 해결하도록 시도할 것인가 하는 선택의 기로이다. 이러한 전환은 개혁자유주의세력의 중요한 부분을 구성하고 있는 이른바 '386정치인'들이 자신들의 '정치주의'적 한계를 넘어서는 것과도 연관되어 있다. 이런 시각에서 볼 때 최근의 대연정론은 현재의 민주개혁의 위기에서 잘못된 방향을 지향하고 있다. 이와 함께, 개혁자유주의가 '사회적 자유주의'로 그 지평을 확장하는 과제는 시민사회의 자유주의적 사회운동으로서의 시민운동에게도 요구된다는 점을 지적하였다.

이상이 민주개혁의 '전환' 전략이라고 한다면, 개혁 대 반개혁의 전선이 여전히 병존하고 있는 상황에서, 민주개혁의 심화전략이 동시에 추구되어야 함으로 지적하였다. 왜냐하면 정치적 자유주의의 차원에서 보더라도 민주개혁의 과제는 종결된 것은 아니기 때문이다. 이와 관련하여 첫째로 '최후의 개혁영역'들--공론장을 왜곡하는 반개혁적 미디어의 문제, 국방영역, 관료문제, 교회개혁 등--이 존재함으로 지적하였다. 나아가 중앙정치 차원을 넘어서서 시민사회의 뿌리 깊은 보수성을 넘어서기 위한 민주진보운동의 과제를 지적하였다. 둘째로, 민주개혁 정신의 초국경적 일반화를 지적하였다. "아시아에서 민주주의와 인권으로 존경받는 나라"로 만들기

위한 초국경적·생활적 노력을 지적하였다. 87년 민주개혁, 과거청산, 인권발전 등을 둘러싼 진통의 적극적인 측면을 보다 보편적인 시각에서 파악하면서, 그러한 보편성의 견지에서 아시아의 민주주의와 인권 의제들을 우리의 의제로 끌어안는 노력, 나아가 아시아적 차원의 민주주의와 인권 규범을 만들기 위한 노력이 필요함을 지적하였다. 마지막으로 민주개혁의 심화와 관련하여, 정치경제적 민주화에서 사회문화적·생활세계적 민주화의 차원으로의 확대를 이야기하였다. 이는 정치경제적 개혁 자체가 문화적·생활세계적 토양을 바꾸지 않고는 전진할 수 없다는 점 때문에도, 운동의 ‘세대 간 단절’을 넘어서기 위해서도, 또한 민주진보세력 자신들의 삶에서 새로운 생활문화와 대안적 윤리를 자신의 삶 속에서 구체화할 수 있기 위해서도 이러한 확장이 필요하다는 점을 지적하였다. 이러한 사회문화적·생활세계적 이슈영역에서 민주개혁을 확장하기 위한 노력 속에서는 87년 체제 하에서 고정화되고 폐쇄화된 ‘경계’를 허물기 위한 노력이 필요함을 지적하였다.

이상에서 서술한 바와 같이 87년 체제는 전환적 위기를 맞고 있다. 87년 체제의 전환적 위기는 그 체제 하에서 진행된 민주개혁의 퇴행적 전환, 개혁의 신보수적·신자유주의적 전환--이것은 새로운 시장주도적인 발전방향(그러면서 국가의 친시장적인 정책이 결합되는), 개혁의 진보적 심화 등 다양한 가능성을 열어놓고 있다. 이 전환적 위기가 개혁국면의 종결로 귀결될지, 새로운 개혁국면을 열지는 미지수이다. 87년 6월 민주항쟁을 정점으로 하는 반독재민주화운동으로 인하여 87년 체제에서 민주개혁은 시대정신이 될 수 있었고 그를 실현하기 위한 아래로부터의 민주개혁운동은 87년 체제의 불안전성에도 불구하고 광범위한 개혁을 실현할 수 있었다. 과거 60·70년대 개발독재체제에 의한 근대화 드라이브가 비록 그 성공에도 불구하고 위기에 직면하였듯이, 87년 이후 민주개혁운동도--일정한--성공에도 불구하고 그 전환적 위기에 다다르게 된다. 이는 어떤 시대적 흐름과 운동의 헤게모니 역시 지속적인 것이 아님을 의미한다.

87년으로부터 18여년이 흐름 지금 87년 체제의 전환적 위기와 그러한 위기의 일부로서 운동의 ‘위기’를 이야기해야 하는 지점에 도달하고 있는 셈이다. 물론 민주진보세력을 구성하는 여러 집단들과 세력들에서 이러한 위기는 다른 양상으로 그리고 다른 성격으로 나타나고 있다. 그러나 87년 체제가 보장하고 있던--즉 87년 6월 민주항쟁에서 정점에 이른 국민들의 아래로부터의 투쟁이 보장하고 있던--민주진보운동의 헤게모니는 균열의 조짐을 보이고 있다. 헤게모니는 주도적 집단이 여타의 집단에 대해서 갖는 정치적·지적·도덕적 리더쉽을 의미하며 그러한 리더쉽은

여타의 사회집단들이나 세력들의 이해와 열망을 수렴시켜 내는 ‘세계관’적 비전을 중요한 근거로 한다. 이런 의미에서 민주진보운동이 갖는 리더쉽은 고갈되고 있다. 과거를 향한 선도성은 있으나 미래를 향한 선도성은 부재한 상황으로 가고 있다. 이러한 위기가 보수의 헤게모니의 계기가 될지 민주진보세력의 새로운 혁신의 계기가 될 지는 미지수이다. 그러나 한 가지 분명한 것은 87년 체제의 전환적 위기를 성찰적으로 보고 새로운 시대적 과제를 자신의 담론적·현실적 실천 속에 담아내고자 하는 노력이 이 결과를 좌우할 것이라는 점이다.

전환기의 시민운동

하승창 (함께 하는 시민행동 사무처장)

1. 들어가며
2. 90년대 시민운동
3. 90년대 시민운동의 성장과 변화
4. 90년대 시민운동의 위기에 대한 논의
5. 90년대 시민운동의 극복가능성에 대한 모색
6. 마치며

전환기의 시민운동

하 승 창

시민사회단체연대회의
운영위원장

1. 들어가면서

한국의 시민운동은 89년 경실련의 창립을 기점으로 일각에서 제5부라 칭할 정도로 폭발적으로 성장해 왔다. 그러나 2000년 총선연대의 낙선운동이라는 정점을 거친 후 2000년대에 들어 와서는 정체하거나 침체에 빠져있고 위기라는 진단도 나오고 있다. 위기의 근원을 보는 시각은 조금씩 차이가 있지만 멈출 줄 모르고 성장하던 한국의 시민운동이 전환의 시기에 놓여져 있음을 부인하지는 않는다.

대체로 시민운동이 위기라는 문제제기가 있어 온 것은 2004년인데, 2004년에는 주로 몇 사람의 기고를 통해 문제제기가 있었다면 2005년에는 환경단체나 여성단체 중심으로 공개적인 토론회나 워크숍 등이 열려서 본격적으로 논의의 대상이 되기 시작하였다. 그러나 여전히 위기인가 아닌가의 토론이 중심이었고 위기의 본질에 대한 본격적 논의가 이어지지는 못하였다. 그러나 최근 민노당이 울산에서 보궐 선거에서 패배하고, 민노총이 연이은 비리 사건으로 위기에 처하게 되고 전교조가 교원평가문제로 여론의 지지를 받지 못하는 현상이 이어지면서 사회운동의 위기를 심각하게 보기 시작하고 있고 이는 시민운동도 마찬가지라고 할 수 있을 것이다.

필자는 지금의 시민운동이 위기임이 분명하다고 생각한다. 그러나 그 위기가 극복할 수 없는 위기라고 생각지는 않는다. 위기를 인식하면 할수록 위기를 극복할 가능성은 더 커진다고 믿는다. 위기를 인식하지 못하는 것이 오히려 더 큰 위기를 불러 오는 법이고 위기를 과장되게 인식하는 것 또한 위기의 극복방향을 오도하게 된다고 믿는다.

지금 시민운동의 위기는 90년대 한국의 시민운동의 위기이다. 소위 87년 체제⁴⁰⁾에 기초한 90년대 한국의 시민운동이 87년 체제가 흔들리면서 겪는 위기이다. 시민운동이 특정한 한 시기를 마감하고 새로운 변화를 준비하지 못하고 있는 데서 오는 위기이기도 하다. 무엇이 지금의 위기의 본질이고 위기의 극복을 위해 무엇을 더 강화하고 준비해야 하는 지 작은 생각 하나를 보태보려 한다.

2. 90년대 시민운동

1) 90년대 시민운동

그 평가의 방향이 어떻든 90년대의 시민운동이 87년 민주화운동의 성과위에 서 있다는 것은 분명하다고 할 수 있다. ‘시민운동’이 87년의 성과위에 있다고 하면서도 굳이 ‘90년대 시민운동’이라고 표현한 것은 87년의 성과위에 탄생하고 성장했다는 측면과 동시에 2002년 이후 새로운 변화들이 시민운동에서 나타나고 있음에도 불구하고 90년대 시민운동이 이 같은 현재의 시민운동의 변화를 포괄하지 못하고 있다는 점에서 일정한 한계를 가지고 있다는 판단에 기초한다. 즉 현재의 주류 시민운동을 ‘90년대 시민운동’이라는 특수한 역사적 시기의 운동이라는 의미를 부여할 수 있다고 보았다.

2) 90년대 시민운동의 주요한 특징

대개 90년대 시민운동을 경실련식, 혹은 참여연대식이라 칭한다. 두 단체가 90년대를 관통하면서 시민운동의 성장에 결정적인 역할을 했다는 면에서도 그렇고 두 단체의 활동에 힘입어 연이어 창립된 단체들이 두 단체와 유사한 방식으로 활동을 전개한 측면에서도 그렇다. 두 단체의 활동과제나 방식이 일치하는 것은 아니지만 유사성이 있고 두 단체가 특징적으로 발전시킨 활동방식은 다른 후발단체들에게 일종의 전형이 되었다.

경실련이 창립 초 자신들의 활동방향과 방식을 합법적 방식의 운동, 비폭력적 방식의 운동, 정책대안 중심의 운동이라고 정의한 것은 이후 90년대 시민운동의 전형으로 되었고, 참여연대의 경우에 공익소송이나 입법운동에서 보다 구체적인 발전을

40) 조희연 교수의 ‘87년체제의 전환적 위기와 민주개혁’ 참조

이루어내었다. 공통적으로 정책대안 중심의 운동이라는 정체성을 갖고 있기에 전문가의 결합도가 높을 수밖에 없었고 이는 회원구성의 변화에서도 드러난다.

이 같은 방식이 전문가중심의 운동, 언론플레이에 능한 운동, 시민 없는 시민운동 등의 비판으로 이어진다. 구체적인 정책대안 중심의 운동은 말 그대로 시시비비를 가리는 운동이어서 사회를 재구성한다는 발전전망을 담은 담론을 발전시키지는 못한다. 다만 경실련이 창립초기 독일식 사회적 시장경제체제에 관한 논의가 있었고, 참여연대가 참여민주주의라는 담론을 형성하기는 했으나 두 단체의 90년대 주요 활동과제는 대체로 형평성, 투명성, 효율성이라는 가치에 집중되어 있다고 할 수 있다.

지역조직들의 경우에도 경실련이나 참여연대, 환경운동연합, 녹색연합, 와이 등 중앙의 주요조직들의 지부로 결성되어 활동했고, 활동내용 역시 중앙조직들의 사업내용을 그대로 적용하는 것이 일반적이었다. 다만 90년대 중반에 출발한 참여연대의 경우 지역조직과 일방적 지부조직으로 관계 맺지 않았다. 사업방식은 유사하게 진행되었다 하더라도 공통의 사업과제를 도출하는 방식으로, 일방적인 과제전달 혹은 모방방식은 아니었다. 그러나 그 과제와 방식이 참여연대 방식을 크게 벗어나지는 않은 것으로 보인다.

3. 90년대 시민운동의 성장과 변화

1) 90년대 시민운동의 성장

90년대 시민운동의 급속한 성장은 경이로운 것이다. 단 10년 만에 시민운동은 경실련이 주장한 금융실명제 실시, 한약분쟁의 조정, 참여연대의 부패추방운동, 소액주주운동, 환경운동연합의 동강댐 건설 저지 등 굵직굵직한 실질적인 사회적 성과를 낳으면서 시민운동의 사회적 영향력은 높아갔다. 94년 시사저널의 경실련, 군보 다 세다는 표지이야기는 시민운동이 우리 사회에 가장 영향력 있는 집단으로 성장하고 있음을 상징적으로 드러내고 있다. 이후 시민운동은 지난 10년이 넘는 기간 동안 이 조사에서 단 한 번도 10위권 밖으로 나간 적이 없다.

이러한 90년대 시민운동의 최고 정점은 총선시민연대 활동이었다. 정책대안 중심의 운동이라는 기치아래 시작된 경실련 활동은 수백 명에 가까운 전문가들을 경실

런 주변에 묶어세우면서 기존의 어느 정당보다도 구체적이고 실질적인 정책대안을 생산하면서 직간접적으로 정부정책의 변화에 영향을 미쳤고, 한약분쟁 등을 통해 사회적 갈등의 중재자로서의 영향력도 만만치 않게 쌓아나갔다. 경실련이 김현철비디오테이프 사건으로 주춤하였지만 참여연대가 소액주주운동으로 기업의 지배구조에 까지 영향력을 미치는 왕성한 활동력을 보여주었고, 동강댐, 새만금 등에서 환경운동이 국책사업의 결정과 변화에 영향을 미치고 있음을 확인해 주기도 했다. 시민운동이 낙선운동을 선언했을 때, 과연 시민운동이 정치권의 변화에 까지 영향을 미칠 수 있을 것인가는 주목의 대상이기도 했다. 결과적으로 70%에 가까운 낙선율을 기록하며 시민운동이 정치권의 지형변화에도 영향을 미칠 수 있음을 확인한 것은 90년대 시민운동의 영향력을 가늠하기 어려울 정도로 심대함을 보여 준 사건이었다. 이는 우리 정치권의 전근대적 구조와 능력부족에 기인하지만 동시에 90년대 시민운동의 역량이기도 하다.

2) 90년대 시민운동의 분화

이후 정치권과 언론의 시민운동에 대한 정치적 공격이 극심해지기 시작하였다. 신문마다 가지고 있던 엔지오면은 사라지기 시작하였고, 정치권의 비난은 거세어지기 시작하였다. 더구나 총선연대의 활동에 대한 비판적 평가가 시민운동의 불법성 문제로 시민운동의 내부에서 제기되면서 시민운동이 마치 불법적 운동을 전개하는 것처럼 이미지화되었다. 이는 90년대 시민운동 초기에 있었던 서경석, 조희연의 논쟁, 참여연대 창립당시 주창된 진보적 시민운동론 이후 잠복되어 있다가 10여년 만에 전개된 논쟁이기도 한데, 이후 90년대 시민운동은 한국시민단체협의회라는 하나의 연대기구가 상징하듯 유사한 가치와 방식으로 활동하는 것처럼 보였던 흐름에 경향이 다른 다양한 시민운동이 존재하게 될 것이라는 일정한 변화의 시작을 보였다고 할 수 있다.

3) 흔들리는 87년 체제와 시민운동

90년대 시민운동이 한계를 드러내기 시작하고 있음을 보여주는 시기는 2002년이다. 2002년에 있었던 일련의 사건들은 한국의 시민운동을 그 이전과 그 이후로 가름하게 한다. 2002년에는 월드컵과 붉은 악마, 대선과 노사모, 미순효순양사건과 촛불시위라는 세 가지 이질적인 사건이 인터넷과 자발성이라는 공통의 분모를 가지고 전개된다. 이 공통의 분모가 총선연대에서 그 단초를 보였던 시민의 자발적 참여를 확장하고 90년대 시민운동의 과제와 방식을 흔들어 놓게 된다.

87년 이후 형성된 3김중심의 정치지형은 노무현의 등장으로 무너지고 2004년 총선에서 변화를 겪는다. 2002년 대선과 2004년 총선은 보스와 지역구도에 기초한 보수정당들 간의 정치구도를 변화시킨다. 민주화운동의 주요 세력이었지만 전근대적인 정치지형에 기반한 양김의 퇴조와 그에 기초한 기존 정당들이 대선과 총선을 통해 보다 근대적인 정당을 시민사회가 요구함에 따라 정책중심, 원내중심 정당을 표방한다. 이회창의 퇴장과 민노당의 진출은 이를 상징적으로 보여준다.

정치지형의 변화는 90년대 시민운동, 특히 애드보커시그룹의 변화를 가져 올 것이라는 진단들로 이어진다. 왜곡된 정치구조로 인한 대의의 대행, 혹은 과잉대표되었다고 평가되는 시민운동이 정치지형의 변화로 인해 보다 전문적이고 구체적인 감시활동을 중심으로 변화할 것이라는 전망은 지금 현재로서는 특별한 변화를 보이지 않는다. 논란은 많지만 여전히 사회적 영향력에서 과거와 다르지 않고, 운동의 방식도 크게 다르지 않기 때문이다. 이는 한편으로는 정치의 지형은 바뀌었으나 정치의 행태와 과정은 변화가 없고, 시민운동 스스로도 변화를 추구하지 않았기 때문이다.

노무현정권이라는 87년 체제의 성과에 힘입은 정치세력의 집권으로 인한 변화와 6.15로 인한 남북관계의 변화는 보수적 정치세력에 위기의식을 불러일으키고 새로운 보수적 단체들의 창립의 배경이 된다. 국가보안법폐지를 둘러싼 갈등 등을 매개로 한 전통적인 보수세력의 등장뿐 아니라 바른 사회를 위한 시민회의의 창립을 시작으로 스스로를 보수적 단체라고 선언하고 뉴라이트라 부르는 새로운 보수적 단체들이 창립된다. 총선연대에 대한 비판을 전개했던 경실련 출신 인사들이 이 새로운 흐름의 주축이기도 하다. 총선연대를 매개로 한 분화가 보다 분명해지고 있는 것이다.

2002년 이후의 이러한 변화에도 불구하고 87년 체제에 근거해 성립한 각종 사회운동이 이에 조용하여 변화하지 못하고 심각한 위기에 봉착해 있다. 민주노총이 기아차노조의 비리 사건과 강승규부위원장의 비리 사건이 직접적 계기가 되어 이수호 지도부가 퇴진하면서 비상대책위가 꾸러졌다. 조직율이 10%에 불과해 구조적으로 문제가 되는 대표성 문제, 비정규직문제와 사회적 대화 문제로 내부 노선투쟁이 심각해지면서 이미 민주노총이 새로운 사회적 변화에 대응하기 어려운 조건임이 분명해 진 것이다. 전교조가 교원평가제도 도입 문제로 거의 모든 학부모단체로부터 애초 내걸었던 참교육이라는 전교조의 주된 정체성은 사라지고 교사들의 집단적 이익만을 추구한다는 비판을 받으며 위기에 봉착했다.

환경운동이 가장 중요한 과제로 여겼던 반핵투쟁의 매개가 되는 방폐장문제가 주민투표를 통해 건설지가 결정되는 과정에서 아무런 대안도 내놓지 못한 채 부안을 거치며 절대 질 것 같지 않은 싸움에서 패배하면서 보다 심각한 위기 국면으로 들어서고 있다. 여성운동은 이미 내부적으로 여성운동에 대한 비판을 검토하면서 여성운동의 위기에 대한 성찰을 시작하고 있다.

4. 90년대 시민운동의 위기에 대한 논의

지금까지 시민운동의 위기의 원인으로 지적되어 온 것들을 보면 정치적 환경의 변화, 시민운동 지도력의 세대교체와 지도력의 빈곤, 시민단체에 대한 반감과 비판의 확산, 시민단체 재정의 악화와 인력확보의 어려움, 보수진영의 단합과 보수적 시민단체의 확대를 들고 있다.⁴¹⁾ 환경운동단체들이 환경운동의 위기를 논의한 토론회에서 장성익 주간은 위기의 직접적 원인은 정부의 개발정책을 들고 있지만 근본적으로는 환경운동의 제도화, 권력화 심지어는 환경운동을 통해 성장한 환경귀족 문제를 제기하고 있다.⁴²⁾ 여성운동의 경우에도 여성운동의 제도화, 권력화 문제가 중요하게 제기되기도 하였다.

이 같은 지적들은 논란이 있고 모두의 동의를 받고 있는 것은 아니라 하더라도 90년대 운동 내부의 경향과 문제를 지적하는 점에서 기본적으로는 성찰적인 흐름이다. 몇몇 문제에 대한 이견에도 불구하고 대개 공감하는 문제이기도 하다.

그러나 이러한 인식 외에 중요하게 성찰해야 할 것이 있다고 생각한다. 그것은 90년대 운동이 가지고 있는 근본적인 문제이다. 90년대 시민운동이 가지고 있는 활동의 방향과 활동방식이 이미 새로운 환경변화에 조응할 수 없는 한계를 가진 것이라는 점이다.

경실련과 참여연대의 경우에 경제정의 혹은 참여민주주의라는 각기의 미션을 중심으로 출발했지만 이들의 활동영역은 좁게 해석되지 않았다. 흔히 종합적 시민단체라 부르는 이들의 활동은 광범위한 영역으로 이루어져 있다. 이들의 주요한 활동을 분류해 보면 공정성, 투명성, 형평성이라는 세 영역의 가치가 중심이 되어 이루어져 있음을 알 수 있다. 한국사회의 부정과 부패가 전근대적인 질서와 박정희식 개발경제체제에 기인하고 있음을 본다면 이들 단체의 과제는 주로 근대적 질서와

41) 박원순, 제4회 시민운동가 대회 발제문, 2004

42) 장성익, 환경운동의 선 자리와 갈 길, 전환시대의 환경운동, 시대의 물음에 답하라, 2005

공정한 시장경제질서의 확립에 초점이 있기 때문이다.

이러한 과제들은 ‘개혁’을 자신의 공약으로 하는 김영삼, 김대중, 노무현 정부의 잇단 등장으로 90년대를 거치며 정부에 의해 일정하게 수렴되거나 실현되어 제도화하면서 두 단체의 정치적 편향이 문제제기 되는 한계에 부딪히고 있는 것이다. 이 점에서 종합적 운동을 하는 단체들 외에 환경운동, 여성운동도 마찬가지로 할 것이다. 말하자면 90년대 단체들의 주요한 미션이 일정하게 실현되거나 실현될 가능성이 현실화되면서 역으로 90년대 시민단체들의 ‘정체성’이 흔들리고 있다는 점에서 ‘이슈’의 확대로 해결될 수 없는 보다 근본적인 문제이다. 결국 상근운동가들은 늘 전망이 없다며 고민하고 결국 개인적 선택을 통해 시민운동을 떠나가고 있다.

그러나 시민운동의 전부를 대표하는 것처럼 보이는 기존 단체들의 활동으로부터 벗어나 보면 이미 여러 측면에서 새로운 가치에 기반한 운동들이 전개되고 있으나 기존 단체들이 이를 자기 것으로 수용하지는 못하고 있다. 예컨대 삼보일배에 대한 환경운동의 평가는 사실상 없다. 기존 환경단체들의 활동이 아니라 4사람의 종교인의 활동이었던 탓에 운동적 성과로 평가되지 못하고 있는 것이다. 이를 운동적 성과로 평가한다면 삼보일배만큼 생태적 감수성을 대중화시켰던 역사적 경험이 있겠는가? 양심적 병역거부 문제를 ‘평화’의 문제로 재구성해 내지 못하고 있는 것도 기존 단체들의 변화가 어렵다는 것을 의미한다. 백화점식 운동이라며 주요한 단체들의 영역확장에 대한 비판적 견제도 이런 변화를 수용하게 어렵게 만드는 요소이기도 하다. 이는 동시에 이들 단체들에게 옮겨가면 하나의 ‘이슈’차원으로 전략하게 되는 근본적 한계도 작용한다.

또 운동방법론에서도 일정한 한계에 부딪히고 있다고 할 수 있다. 90년대 단체들은 이 같은 과제를 수행하기 위한 활동방법으로 정책대안중심의 운동을 표방하고 나섰다. 정책대안 중심의 운동에는 필연적으로 전문가들이 중심이 되는 활동방식이 놓일 수밖에 없고, 이는 실제 이들 단체의 주된 활동역량을 보아도 알 수 있다. 특히 경실련의 금융실명제 실시 제안이 김영삼정부에 의해 받아들여지고 참여연대의 부패방지법 제정 요구가 김대중정부에 의해 받아들여지면서 시민단체에 참여하는 전문가들은 대거 늘어나게 된다. 이 같은 활동은 각종 공청회, 토론회, 입법청원운동, 캠페인 등의 방식으로 드러나게 되는데 이는 시민단체가 제기하는 정책대안에 대한 사회적 공감대를 높이고 실제 정책으로 구현하기 위한 방법이었다. 사회적 공

감대를 높이기 위한 언론 활용전략은 그러므로 주요한 수단이기도 하였다. 따라서 이들 단체의 활동방식은 필연적으로 회원들의 자발적 참여라는 방식의 대중적 운동방식과는 거리가 있었다. 물론 경실련이나 참여연대 등 주요단체 모두 회원활동이 없었던 것은 아니며 각기 회원 씨클들이 존재하고 활동도 하고 있지만 주된 활동의 중심은 아니다.

사회적 공감대를 넓히는 방식으로 주되게 사용되었던 연대운동의 경우에도 형식화되어 연대를 통해 운동의 공감대를 넓히기보다 운동의 이니셔티브 확보라는 측면이 더 강하게 부각되면서 단체들 상호간에 ‘등’단체라는 자조가 생기는 등 부정적 흐름도 나타나게 되었다. 특히 이는 2000년 이후 시민들의 의식의 전환과는 괴리가 있는 동원식 운동이어서 기본적으로 변화된 환경과 부조화를 이루는 한계를 가지고 있다.

결과적으로 2000년 총선연대 활동에서 시작되고 2002년 대선과 촛불시위, 2004년 탄핵무효운동에서 드러난 것처럼 인터넷을 매개로 한 시민들의 자발적 참여라는 방식의 전환에 실패한 90년대 주요 시민단체들은 과제의 측면과 운동방식의 측면 모두에서 이제 낡은 운동이 되어 가고 있는 것이다.

5. 90년대 시민운동의 극복가능성에 대한 모색

1) 탈근대적 가치에 기반한 운동의 성장

가치의 측면에서 90년대 시민단체들이 주요한 근거로 삼았던 이슈들보다 탈근대적이고 탈집중화된 이슈들이 기존 단체들이 아닌 곳에서 제기되고 있다. 시민행동의 개인정보보호운동, 장애인이동권연대의 장애인이동권요구운동, 양심적 병역거부운동보다 생태근본적 가치에 가까운 지율의 단식, 파병반대운동, 피자매연대의 대안생리대 사용운동 등 생태, 평화, 인권 등 보다 공동체의 새로운 질서의 기본이 될 근본적 가치에 기반한 운동들이 성장하기 시작하였다. 민족과 국가, 성 문제에 내재된 이분법적 구별을 넘어서려는 경계를 넘어 등의 운동도 새롭게 제기되는 운동이다. 90년대 단체들의 성장이라는 기반위에 생성되었다는 점은 있지만 기본적으로 그 궤를 달리하는 새로운 운동들이 성장하고 있는 것이다.

2) 새로운 시민단체들의 가능성

90년대 운동단체들과는 전혀 다른 전형의 단체들이 생겨나고 있다. 사회적 신뢰를 위해 명망성 있는 사람들을 상징적 혹은 실질적 리더로 하여 창립되던 단체들은 자발적 참여와 동의에 기초한 ‘시민’들의 모임이 되어 가고 있다. 명망가 중심의 단체라는 기존 시민단체들의 이미지와 달리 아직 사회적 영향력은 없지만 자율적이고 자발적인 모임들이 늘어나고 있는 것이다. 그 대표적인 경우가 마포 성미산 주민들의 조직이라 할 것이다.

3) 새로운 시민운동의 전형-개인이 이끄는 운동들

2002년 전후로 해서는 총선연대, 의약분업 관련한 운동 이후에는 90년대 시민단체들이 사회적 긴장을 가져오는 사회적 아젠다를 설정해 내지 못했다. 오히려 ‘시민’ 개인이 제기하는 아젠다들이 사회적 긴장을 가져오며 주요한 아젠다로 설정되었다. 대표적인 경우가 강의석군의 종교자유투쟁, 오태양의 양심적 병역거부투쟁, 지울의 단식이며 삼보일배도 이 범주에 속한다 할 것이다. 이 각각의 활동에 시민단체들은 보조적 조력자 역할이상을 하지 못하였다. 2002년의 촛불시위의 경우도 애초 한 개인의 제안으로 시작되었던 점을 감안하면 90년대의 운동지형과는 사뭇 다른 지형이 형성되고 있는 것이다. 어느 때보다 개인의 역할과 의미가 사회운동에서 극대화될 가능성이 있음을 보여주는 것으로 90년대 운동과 대별되는 현상이다.

4) 시민운동의 대중적 토대의 확장1-지역운동의 성장

지역의 시민단체들이 대거 늘어난 것은 90년대 중반이다. 그러나 2000년 이후에도 지역의 시민단체들은 늘어나고 있는 것으로 보인다. 그러나 90년대 중반 만들어진 단체들이 주요 시민단체들의 지부조직으로 만들어지는 것이 두드러진 현상중의 하나라면 2000년 이후에는 주요단체들의 지부조직은 거의 늘어나고 있지 않고 지역의 독자적인 조직 결성의 형태로 나타난다.

90년대 단체들의 경우에도 중앙과 지역간의 관계의 변화가 드러나고 있다. 경실련이 지역조직들이 중앙조직과 상대적 독립성이 더욱 강화되어 지역경실련협의회가 발족되고(2003), 참여연대의 경우에도 3개의 지부조직이 생긴 후 지부조직이 늘어나기보다 참여연대 지역협의회 결성되어 활동하고 있고, 시민행동의 경우에는 처음부터 지부조직을 두지 않기로 결정하고 있다. 그만큼 지역조직의 독자성이 강조

되고 있고 중앙조직의 브랜드에 기초해 활동의 신뢰를 확보하는 방법에서 독자적인 능력으로 활동을 만들어 가는 경향으로 바뀌고 있는 것이다. (관악주민연대, 은평시민회, 중랑천살리기 등)

5) 시민운동의 대중적 토대의 확장 2 - 인터넷의 확장

인터넷을 이용한 시민단체의 활동도 주목해야 한다. 피자매연대, 자전거를 타는 사람들 등 인터넷에서 중심적인 활동을 전개하는 단체들 활동도 두드러진다. 단체 뿐 아니라 정확한 수를 알기 어렵고 또 시민운동이라는 고정적 분류 자체가 의미 없는 개인의 블로그 등도 공익적 활동을 전개하는 경우가 늘어나면서 인터넷이란 공간은 기존의 90년대 단체들의 활동방식과는 전혀 다른 지형을 만들어 내고 있다. 2004년 탄핵무효운동의 경우에도 수많은 카페와 블로그 등을 매개로 2,000명에 이르는 자원봉사자를 순식간에 조직해 내는 역량을 보여주었다.

전통적인 시민단체의 경계와 개인간의 경계를 허물고 지역과 지역의 경계를 허물며 회원과 비회원의 경계를 허무는 일이 왕왕 발생한다. 시민행동의 경험으로 보면 노무현대통령에게 리눅스 컴퓨터 선물하기 추진모임, 번역으로 세상 바꾸기, 홈페이지의 에피소드 공간 등은 대표적이다.

6. 마치며

90년대 시민운동은 87년 체제가 흔들리고 있다는 점에서 90년대 시민운동의 활동의 배경이 된 사회경제적 변화가 크다는 점에서 자신이 운동의 대상과 과제가 변화하고 있다는 점에서 변화가 필연적이다. 90년대 시민운동은 넓고 여전히 자기를 혁신하지 못하고 있으나 새로운 운동의 단서들이 증가하고 그 대중적 토대는 넓어지고 있다.

90년대 운동이 위기에 처한 이유는 90년대 운동을 통해 사회적 영향력을 확대했던 바로 그 자신의 운동의 가치와 방식이라는 구조적 한계에 기인한다. 탈근대적이고 탈집중화된 새로운 가치와 과제, 방식에 기초한 새로운 시민운동이 성장하고 있으며 이는 90년대 시민운동과 그 질을 달리하고 있다. 따라서 지금의 위기는 90년대 시민운동, 87년 체제에 기초한 사회운동의 일원으로서의 시민운동의 위기이다. 우리 자신을 혁신하지 않고 이 위기를 극복할 방법은 없다.

위기의 극복을 위해 세 가지 방향에서 운동의 역량을 재배치해야 한다.

하나는 기존의 과제들이 제도적으로 수용되고 새로운 가치들이 제기되고 점차 현실적인 요구로 되어 가고 있음을 감안하면 그간 우리가 '진보' 혹은 '개혁'이라고 생각했던 내용들을 다시 점검하고 재구성해야 한다.

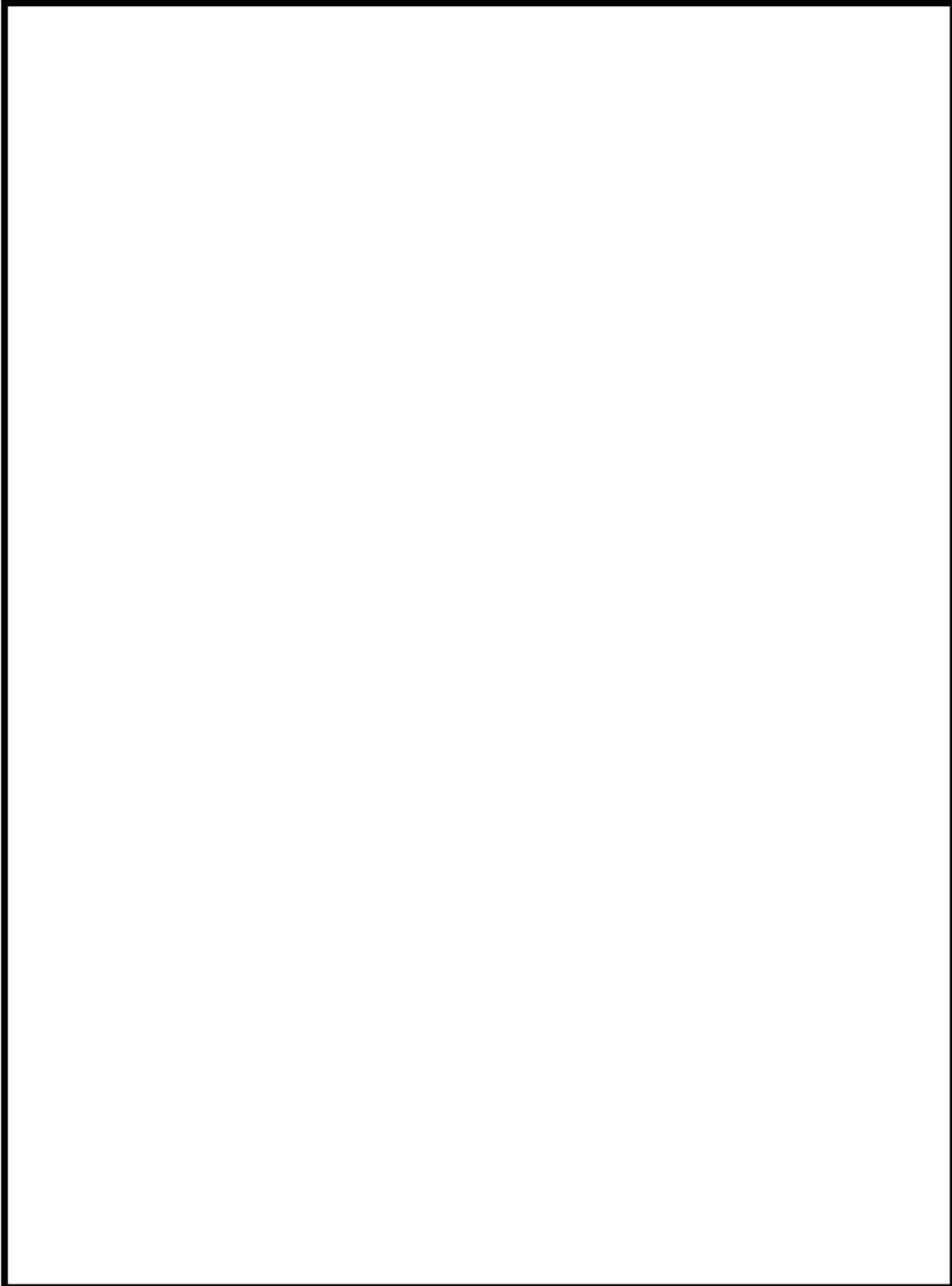
두 번째는 지역과 인터넷을 매개로 한 대중적 활동의 공간을 확대해야 한다. 아 니 이미 자발적 참여를 확대하고 있는 시민들과 네트워크해야 한다는 것이 더 정확한 표현일 수 있겠다.

세 번째는 기존의 운동도 더 분화하고 다양화해야 하며, 다양화된 운동은 보다 집중적으로, 구체적이고 전문적인 영역으로까지 발전해 가야 한다. 예컨대 종합적 운동단체들의 경우에 의회나 지방의회를 상대로 한 운동도 한편으로는 더욱 미시 적인 접근이 필요하게 될 것으로 보인다.

모든 단체가 세 가지 차원의 일을 다 해야 하는 것은 아니라고 본다. 무엇을 주 요한 자신의 과제로 할 것인가는 또 다른 문제이다. 하늘아래 새로운 것은 없다. 이미 우리에게는 위기를 극복할 많은 단서들이 내재해 있다. 위기에 대한 동일한 인식을 갖고 있다면 우리가 가진 단서들을 보다 강화하고 발전시키는 길이 우리가 선택해야 할 길이다.

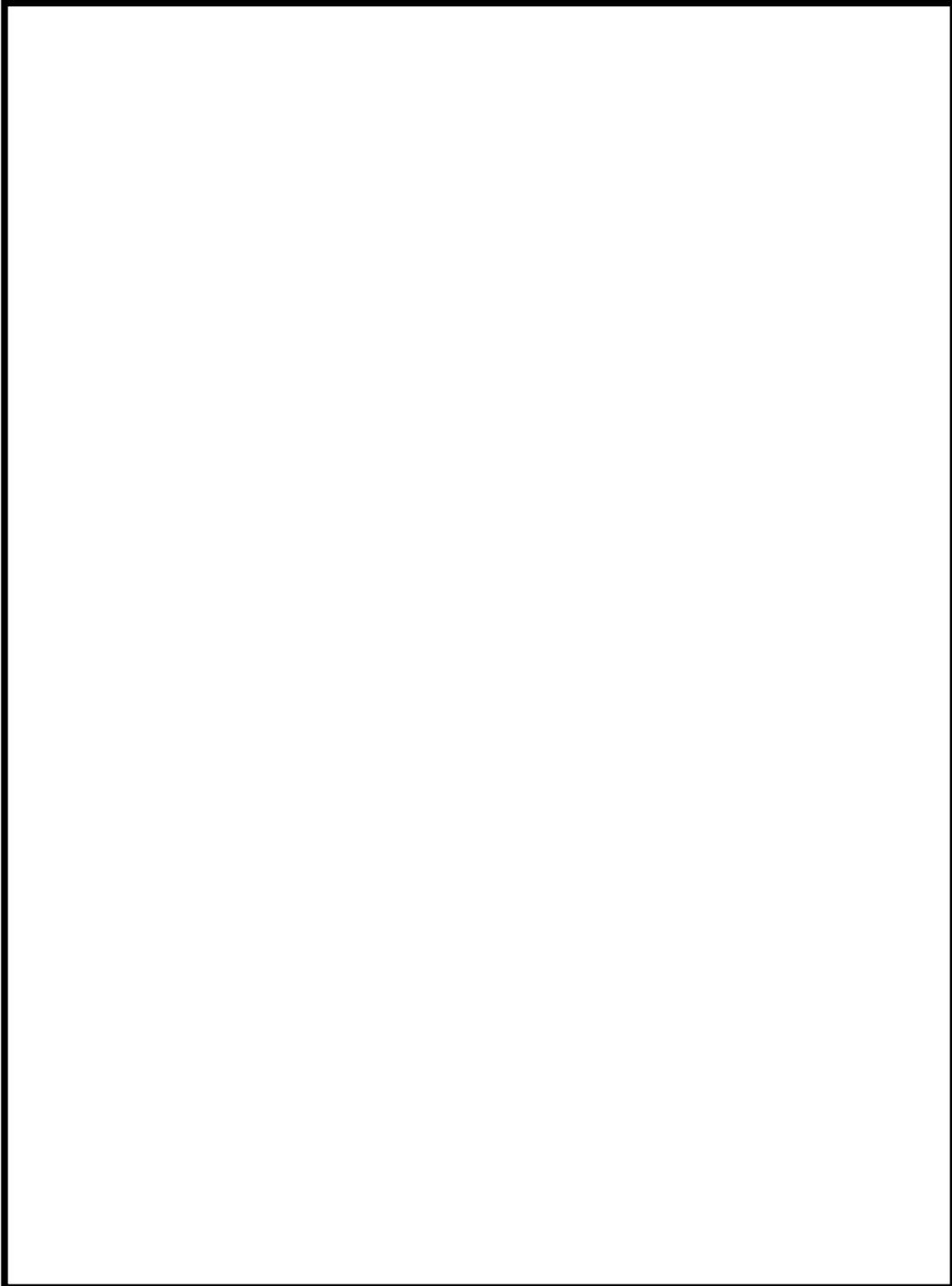
제주제 토론

박영선 (참여연대 사무처장)



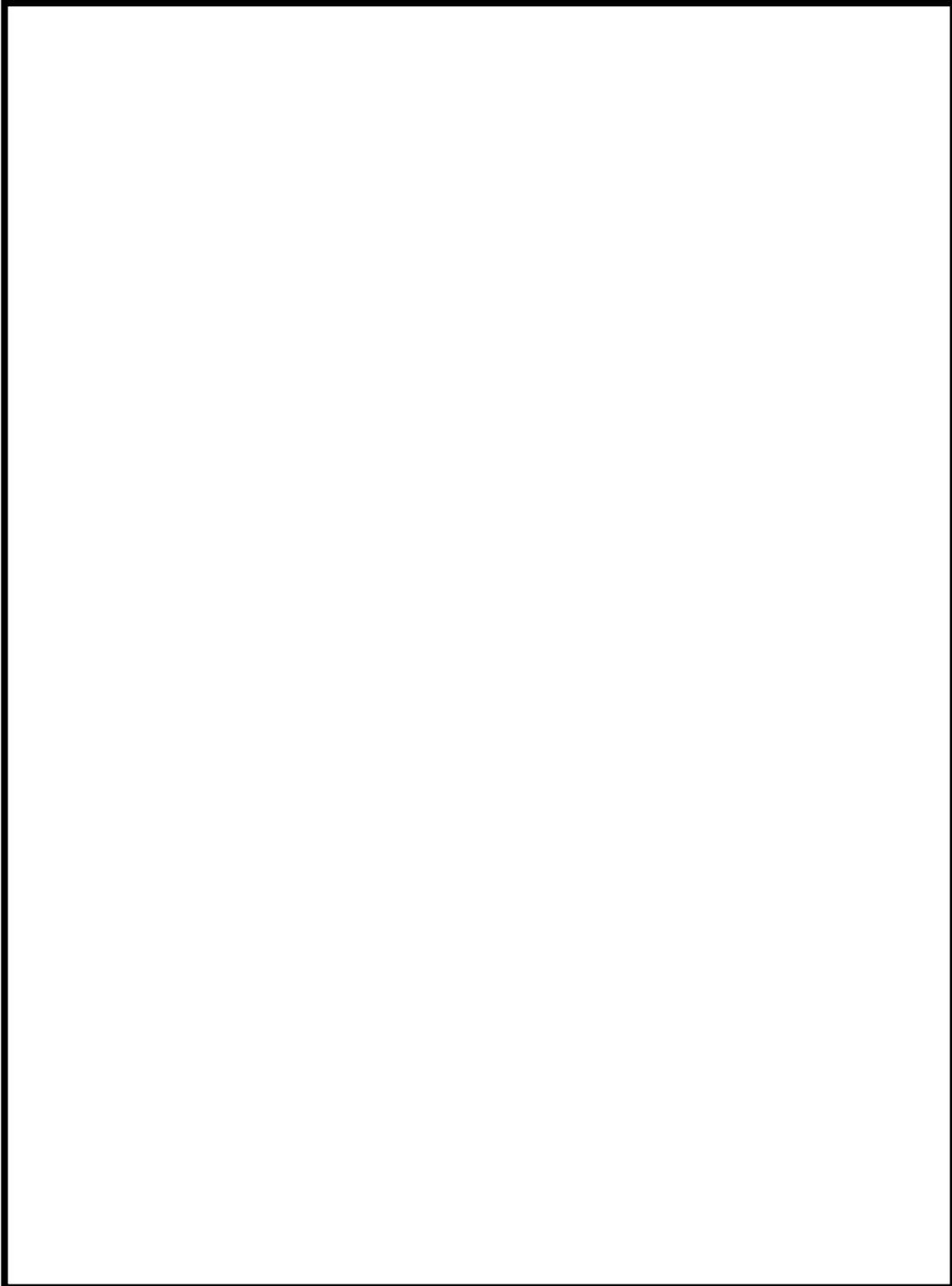
제주제 토론

이성우 (공공연맹 사무처장)

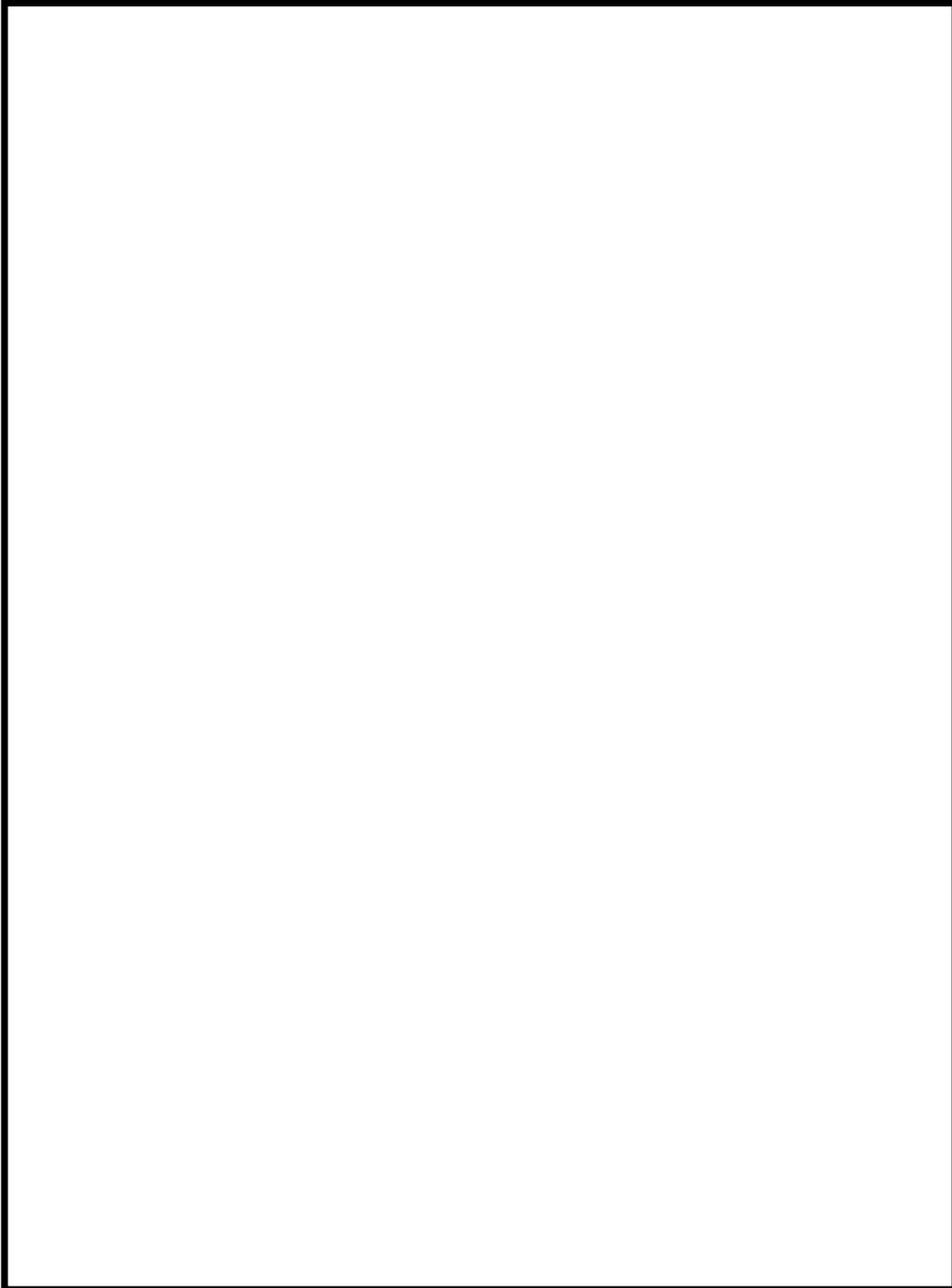


제주제 토론

하승우 (시민자치정책센터 운영위원)



제주제 토론 유재일 (대전대 교수)



지역여성운동의 활성화를 위한 제언

김경희 (대전여민회 부회장)

1. 지역여성단체의 특성
2. 여성단체의 활동과 특징을 통해 본 지역여성의 문제
3. 지역 여성운동의 과제 및 발전을 위한 제언

지역여성운동의 활성화를 위한 제언

김 경 희

대전여민회 부회장

오래전부터 운동의 모든 영역에서 생활세계를 바꾸어내는 중요한 장으로써 지역 사회를 새롭게 인식하고 있다. 활동가 중심의 소수대변자 운동에서 생활자가 직접 참여하는 운동으로 관심이 돌려지고, 사회 구조의 전체적인 변화를 요구하지만 동시에 생활세계를 바꾸어 내는 운동으로, 중앙집중 운동에서 분권화에 따른 주민자치형 지역운동으로 기본축이 변화하여 참여와 자치가 강조되는 자율적인 방향으로 운동의 패러다임이 전환되고 있다.

“생각은 전지구적으로, 행동은 지역에서”라는 구호가 귀에 익숙해져 있기는 하지만 현실은 아직 이와는 괴리가 있다. 국가발전이라는 정부정책의 강력한 영향력 하에서 지역은 자기중심성을 갖지 못하고 주변부적인 위치를 점하고 있으며, 서울과 관련된 모든 것들은 중앙, 전국, 한국이란 접두어가 붙고, 서울에서 발생하는 모든 뉴스는 전국의 뉴스로 여전히 부각되고 있다. 사회 각 분야의 개혁운동의 방향과 사업들은 늘 중앙중심으로 계획되고 실천되었으며, 여성운동에 있어서도 예외는 아니어서 모든 여성운동의 이슈나 과제들은 서울을 중심으로 형성되고 논의되곤 했다. 중앙집권적인 사회, 제도의 모든 틀거리가 몸은 지역에 있으면서 마음은 중앙을 향해 해바라기 하고 있는 모습을 만들게 한 것이다.

나는 운동의 현장에서 서울과 대전을 오가면서 대전의 여성운동과 서울을 중심으로 한 여성운동에는 어떤 차이가 있음을 느꼈다. 만일 어느 지역의 운동이 다른 지역에 비해 더 발전해 있거나, 덜 발전해 있다면 그것은 왜인가? 그 차이는 극복될 수 있는 것이며, 어떤 방법을 통해 가능한 것인가? 또 그 차이가 극복될 수 없는 것이라면 각각의 지역의 여성운동은 항상 가장 발전해 있는 것으로 보이는 서울중심의 여성운동의 영향 하에서 밖에 이루어지지 못하는 것인가? 아니면 서울의 경험과는 다른 발전의 길이 있을 수 있는가하는 생각에 곤잘 빠지곤 했다.

지역사회 전반과 여성현실을 정확하게 알 수 있는 연구자료가 미흡한 실정이고, 여성단체들에 대한 현황을 파악할 수 있는 충분한 자료를 검토하지 못한 상황에서 지역여성운동에 대한 정확한 진단을 하기는 어려울 것 같다. 한국여성운동의 담론들과 지역여성운동의 현실 간에 나타나는 큰 차이는 우연적인 이유에서가 아닌 일련의 구조적인 사회문제와 관련된 것이고, 이러한 구조와 움직임을 밝혀내는 것이 지역여성운동과 한국 전체 여성운동의 발전과 전망에 중요한 작업이 될 것이라는 확신은 있으나, 본인의 짧은 운동경험과 식견으로는 역부족임을 느낀다. 그러나 모든 것은 문제인식에서 출발하는 것이고 풍부한 이론이나 논리적인 언어들이 그 해결의 실마리를 제공한다고는 믿지 않는다. 오늘의 논의는 한국의 여성문제나 한국 여성운동의 흐름을 기술하기보다는 민주화 확대이후 진보적 여성운동이 지역 내에서 어떻게 진행되어 왔고 그 성과와 문제점은 무엇인지, 지금 지역의 여성운동은 어떠한 상황에 있으며 앞으로 여성운동의 지역사회 뿌리내리기의 진행과 그에 따른 과제설정을 어떠한지 하는지를 함께 생각해 보는 자리를 마련해 줄 것으로 믿는다.

1. 지역여성단체의 특성

1) 자발성이 낮은 관주도의 여성단체가 많다.

여성단체의 역사는 해방 이후로 거슬러 올라가게 되는데, 이러한 역사성은 여성단체 구조와 성격을 규정하는 큰 단서가 되는 것으로 보인다. 우선 50년대 이후 70년대 초반까지 한국 여성운동의 역사에서 나타나듯이 국가발전이라는 정부정책 담론의 영향을 받은 단체들이 많은 재정지원을 받으면서 형성되고 발전하게 되어, 이러한 역사적 구조와 성격은 여성단체의 기본 요소인 자발성을 결여하게 된 것과 밀접한 관련을 맺고 있다. 지역의 여성단체들은 주로 중앙의 지부형태로 되어 있으며, 주요한 사업내용들이 지방정부에 대한 지원의 성격을 띠고 있는 점, 지방정부의 재정지원에 의존하는 정도가 높다는 점 등을 고려할 때 관주도의 성격이 강하며 자발성 정도가 낮다는 것을 확인할 수 있다.

2) 여성단체로서의 정체성이 불분명하다.

대부분의 지역 여성단체들이 여성문제를 어떻게 정의하고 있고, 어떻게 해결하고

자 하는지가 공식적인 문건이나 자료에 제대로 나타나 있지 않다. 한국 여성운동의 담론 속에 나타나는 여성문제는 봉건적인 가부장제적 억압에서 오는 각종 차별적인 관습과 제도, 자본주의와 산업화의 발전과정에서 나타나는 여성노동의 불평등한 억압 문제들로 집약된다. 그러나 이러한 담론을 여성문제로 명확히 정의하고 이를 해결하고자 하는 조직이 드물며, 지역의 많은 여성들은 여성업무를 매개로 선거와 정치행사에 동원됨으로써 지방의 성별화된 권력구조에 순응하고, 또 한편으로는 지방의 관료조직이 갖는 취약한 공공부문의 서비스 전달체계를 상당부분 무임으로 보완해 주는 역할을 해왔다.

3) 진정한 지역 여성단체의 대표성과 구심이 형성되어 있지 않다는 문제이다.

현재 행정부로부터 부여받고 있는 지역 여성단체 협의기구의 대표성은 행정부로부터 주어진 것이며 지역 여성들에 의해 자발적으로 주어진 것이라고는 볼 수 없다. 지역에 따라 정도의 차이는 있지만 회원 구조를 갖는 협의체 조직이기보다는 여성단체의 단체장을 회원자격으로 하는 임의단체로서 명실상부한 협의체로 그 기능을 다하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 여타의 여성단체들과도 상호 연대와 협의를 갖는 일이 거의 없는 실정이다.

4) 지역의 여성단체 중에는 직장여성들이나 여성노동자들을 위해 노동운동 차원의 활동을 활발히 전개하는 단체가 드물다.

여성인력개발센터에서는 직업훈련 정도만을 실시하고 있고, 사무직 여성노동자들을 대상으로 하는 조직사업을 계획하고는 있으나 뚜렷한 성과는 내지 못하고 있다. IMF 이후 공공근로를 비롯한 민간위탁사업을 실시하는 등 여성실직자들에게 한시적이거나 일자리를 제공하여 신뢰를 쌓고, 한 때 실직여성가장을 대상으로 하여 자조모임 등을 운영하며 상당한 호응을 얻었으나 지속적으로 조직화 하지 못하고 여성 한부모 가장들과 모임을 운영해오는 정도의 활동인 경우도 종종 있다. 여성취업 인구가 점차 증가하고는 있으나 비정규직등 불안전고용으로 인한 문제들이 제기되고 있어 직장여성들의 요구를 담아낼 수 있는 여성단체가 반드시 필요하다.

5) 지역 여성단체는 여성들의 일상에 접근해 있지 않은 경우가 많고, 하나의 공식적인 세력으로서의 위상을 갖고 있지 못하다.

지역의 많은 여성들은 여성단체가 활성화 되어 있지 않다고 인식하고 있으며, 문턱이 높다는 인식을 갖고 있다. 이는 여성단체들이 일반 여성들의 현실과 일정하게 괴리되어 있다는 것을 의미한다. 또한 단체의 대부분이 직업, 기능조직이라는 점, 단체에의 가입 경로가 주로 아는 사람들을 통해서 들어오는 점, 전반적으로 개별 단체 중심의 활동을 하고 있으며, 단체 간 정보교류나 연대의 사례조차 거의 없는 점 등으로 미뤄보아 지역사회에서 하나의 공식적인 세력으로서의 영향력은 매우 미약한 실정이라는 것을 알 수 있다.

2. 여성단체의 활동과 특징을 통해 본 지역여성의 문제

지역의 많은 여성들은 일상생활에서 관주도의 영향력 아래 놓여 있는 경우가 많다. 여성단체의 상당수는 기존의 정치인, 정당, 혹은 종교 등의 영향으로 만들어진 단체들로 보여지며, 이것은 그 단체가 외부에서 주어진 권력에 의해 움직여질 가능성이 많다는 것을 의미한다. 사회발전을 위해 기여하고, 사회활동에 참여해야 한다는 목표를 가지고는 있으나, 이러한 사회참여나 사회발전의 담론은 중앙정부 혹은 지방정부의 정책담론의 영향을 받은 것으로 여겨진다.

지역여성단체들의 현황에서 나타나는 지배적인 여성정체성은 전업주부, 어머니, 희생과 봉사자로서의 정체성이며 전통적인 성 역할 담론이다. 여성들이 원하는 여성단체활동은 지역사회를 위한 봉사활동이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 여성 권익이나 지위향상을 실현하는 단체활동을 하고자 하는 여성들은 상대적으로 적다. 이처럼 여성단체들이 전통적인 여성정체성을 견지하고 있다는 것은 산업화사회와 미래사회를 고려하지 않은 것이며 서구 근대 페미니즘의 영향조차도 크게 받지 않았다는 것을 의미한다.

이러한 여성단체들의 상황을 통해서 보면 지역여성들이 안고 있는 가장 중요한 문제는 여성문제에 대한 적합한 정의와 담론을 만들어내는 구조가 없다는 사실이다. 지역여성단체들은 중앙이나 지방정부 혹은 중앙중심의 여성운동이 제기한 문제들을 수동적으로 받아들이는 상황이다.

1) 지역여성운동의 현황

(1) 87년 민주화 대투쟁 이후 지역의 진보적인 여성운동단체가 태동하기 시작하

였으며, 민주화운동 출신의 젊은 활동가와 진보적인 여성의식을 갖춘 주부지도력이 결합하여 여성단체를 결성하였다.

(2) 지역에 사회운동단체가 많지 않기 때문에 지역의 모든 현안에 여성단체가 결합하는 양상을 보이고 있으며(연대범위와 수위조절문제), 여성문제를 포함한 지역 내 문제들에 대한 여론 메이커와 정책대안세력의 역할을 하고 있다.

(3) 조직 대상에 있어 수도권 여성단체가 부문별, 과제별로 분화해 나가는데 비해 주부, 노동자, 전문가를 모두 조직대상으로 하고 있고, 과제도 민주화, 여성권의 전 반을 운동과제로 설정하고 있다. 이는 지역 여성운동 활동가의 층이 두꺼워지면 과제별, 부문별, 여성운동단체로 세분화 해 나갈 수 있을 것이다.

(4) 지방자치단체에서는 지역 여성단체가 여성관련 정책을 발빠르게 제시하고 여론 형성을 주도하는 것을 인정하면서 사업비를 지원하는 경우가 있다. 여성운동의 정치적인 영향력을 높이고 정책적 개입력을 높이기 위해서는 지역의 구체적인 현안을 실천과제로 설정해 이슈화하고 이를 통해 지역을 기반으로 하는 다양한 형태의 여성조직건설, 지방의회에 여성단체 출신을 배출해서 정보 확보와 직접적인 대변의 역할을 할 수 있는 대안을 마련해 나가야 할 것이다.

2) 지역여성운동에 대한 평가

(1) 성과

① 보수적인 가부장제 이데올로기의 벽이 두터움에도 불구하고 진보적인 지역여성단체들은 여성문제를 지역사회에 여론화하여 여성문제를 해결하는 주체로 자리매김 되고 있다.

② 성폭력특별법 제정, 지방의회 여성참여 확대, 가정폭력방지법 제정 등 지역여성단체의 활동으로 여성문제의 실천이 전국적으로 동시에 진행될 수 있는 통로가 확보되었다.

③ 지방자치단체의 여성정책을 평가하고 대안적인 여성정책을 마련하여 지방자치단체의 여성정책으로 수립하게 하는 성과가 있었다.

④ 물적, 인적 자원이 열악함에도 불구하고 헌신적인 여성활동가들의 노력에 의해 지역 여성단체들이 조직적으로 성장하였다.

⑤ 지역 여성단체가 양적으로 성장하여 여성문제 해결을 위한 대중적인 토대가 강화되었다. 전국과제별 회원단체의 전국조직과 광역단위의 회원단체에서 지부를

확대하고 있고, 지역에서 지역여성단체연합이 결성되는 등 여성운동의 지역화 전략은 뚜렷이 나타나고 있다.

(2) 문제점

양적인 성장에도 불구하고 여성운동의 지역사회 뿌리내리기는 매우 미흡한 수준이고 여성권의 대변활동에 머무르고 있다. 지역사회 뿌리내리기가 잘 정착되지 못하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 주민참여형 운동의 중요성은 인식하면서도 여전히 중요한 국가 개혁의제에 대한 발빠른 대응을 중심으로 전체운동이 진행되면서 지역사회의 주민참여형 운동을 효과적으로 진행시키지 못한다.(대의민주주의에서 참여민주주의로)

둘째, 지역운동의 방식이 기구운동 방식에 머무르고 있고, 여론을 활용한 운동에서 진전이 더디다. 부분적으로 생활협동조합, 자원봉사센터, 주민자치센터를 중심으로 조직사업이 진행되고 있다.

셋째, 지역운동을 추진할 지도력이 취약하다. 운동성이 강한 젊은 지도력이 지역 여성운동을 움직이는 경우가 많아 지역사회의 다양한 계층과의 통합과 조직적 포용성이 떨어지고 삶과 연관된 이슈 개발이 안 되고 있다.

3. 지역 여성운동의 과제 및 발전을 위한 제언

여성은 지역사회 안에서 생활세계와 관련한 많은 문제에 접하게 된다. 깨끗한 물, 안전한 교육환경, 노인돌보기, 교통, 쓰레기 등 당장 가정생활과 연관되어 있는 문제들을 만나게 된다. 이제껏 여성들은 자기 가족의 안녕에만 관심이 있었고, 직접적인 연관이 없는 지역사회 문제는 등한시 해 왔다. 그러나 동네에 단란주점이 들어서고, 자녀들이 신호등 없는 거리를 불안하게 횡단하는 모습을 보면서 여성들의 목소리는 점차 조직화 되어가고 있다. 나아가 자기 가족의 안녕을 위해서가 아니라 지속가능한 동네를 만들기 위해 쓰레기 문제, 물 문제 등에 적극적으로 나서기 시작했고 동네를 위해 일할 여성대표를 지방의회에 내보내는 정치력을 발휘하기까지 하고 있다. 가사생활의 경험을 지역살림으로까지 확대하면서 가정과 사회의 이분법적인 분리를 통합하는 역할을 하고 있다. 즉 가정생활에서 발생하는 문제들이 지역사회 안에서 해결할 수 있는 것들이기 때문에 유기적인 관계를 갖게 된다. 시장을 통해서 해결하지 않아도 지역사회 안에서 상호부조를 통해 해결할 수 있는 생활체계를 갖추는 것이고 이것이 불공정한 세계자본의 위협을 뛰어넘을 수 있는 대안이기도 하다. 그 대안을 구축하는 역할에 여성의 참여가 확대되어야 한다. 지

역 생활세계에 대한 여성의 개입과 참여를 확대하기 위해서는 다양한 여성 소모임과 그들의 네트워킹을 구축해야 한다.

지역여성단체는 여성들이 여성교육과 시민교육에 참여할 수 있는 프로그램을 마련하고 다양한 지역문제 해결을 위한 실천활동에 참여함으로써 사회로 통하는 통로와 연결되도록 해야 할 것이다. 여성단체 활동을 통한 공적인 체험이 사회를 변화시키는 기초적인 힘으로 작용할 것이기 때문이다. 지금까지 지역 여성단체가 언론과 캠페인을 통해 여성의 입장을 대변하던 역할에 주력해 왔다면, 앞으로는 그동안의 인지도와 신뢰성에 기반해서 여성조직을 확산하여 생활세계를 변화시키는 운동으로 전환해 나가야 할 것이다.

1) 여성단체와 여성에 관한 기초자료의 확보

지역의 여성단체와 여성운동의 발전을 위해서는 지역에 거주하는 여성들의 삶에 대한 연구나 통계자료들이 만들어져야 한다. 이와 아울러 여성단체에 대한 정확한 자료 즉, 형성 배경과 목적, 명목회원과 실제활동에 참여하는 회원의 수, 활동내용 등에 대한 자료조사가 요청된다. 이를 기반으로 지역에 따른 여성단체들이 가진 운동체로서의 성격과 기여도, 방향성 등에 대한 연구와 논의가 있어야 할 것이다. 특히 한국의 여성운동 역사에서 지역여성운동이 어떤 위치를 차지하는지 역사가 어떻게 이어지고 단절되는지 살펴보아야 한다. 이러한 작업은 여성단체 관련부서와 여성운동지도자, 전문연구자들의 노력에 의해 일정한 작업이 가능할 것이지만 장기적으로는 안정적인 여성운동지도력의 재생산 구조에 의해서만 가능할 것이다

2) 전문적인 여성사회교육 프로그램의 마련실시

90년대 들어 여성문제가 대중화 되었다고 하지만 지역에 따라 사정이 다르다. 서울의 한국여성사회교육원, 한국여성민우회, 또하나의문화, 부산의 여성사회교육원 등 여러단체들이 보다 전문적인 여성사회교육 프로그램을 열고 있는 데 비해 많은 경우 일반여성들이 여성문제나 페미니즘에 대한 교육을 받을 수 있는 곳은 극히 적은 형편이다. 보다 많은 단체나 기관들이 이에 관심을 갖고 프로그램을 마련하여 많은 여성들에게 세계 각국의 페미니즘과 한국의 여성운동사에 대한 지식과 정보를 제공할 필요가 있다. 이는 단기적이고 일회적인 것이 아니라 장기적이고 반복적으로 행해져야한다. 이러한 과정을 통해 자신의 삶과 지역사회의 미래에 대한 안목을 갖게 되며 건강한 삶을 추구하게 될 것이다.

3) 전문적인 여성연구조직의 필요성

서울의 경우 대학부설 또는 운동단체 부설 여성연구소들이 상당수에 이른다. 그러나 지역의 경우는 대학 부설 여성연구소가 없거나 그 수가 적은 것으로 알고 있다. 지역 내에서 여성문제에 지속적으로 관심을 가지고 정확한 정보와 지식을 제공해 주는 통로가 마련되어야 활동가들의 동력을 제공하며 여성운동가들의 재생산구조도 확보되기 쉽다. 전문적인 연구조직이 형성될 때 지역자체의 전문적인 사회교육 프로그램 운영이 가능해 질 것이다. 전문연구자들이 성장하기 위해서는 행정부, 교육기관의 관심과 지원 그리고 연구자와 교육자들의 노력이 요청된다.

4) 여성단체들의 전문화와 다양화

사회변화에 따라 도시는 급격한 변화를 겪는다. 행정기관의 이전이나 지역개발로 인해 인구구성의 변화도 계속되고 있다. 그동안 주요 여성단체들은 주로 장년층을 중심으로 크게 차별성 없는 내용들로 활동 해 왔다. 어떤 지역은 성관련 이슈를 다루거나, 여성노동문제를 다루는 단체, 여성의 정치와 정책을 다루는 단체, 여성사회교육단체, 문화예술조직, 자녀교육을 다루는 단체, 대중적인 모임과 전문지식인들의 모임 등 전문화, 다양화 되고 있음에 비해 이렇다 할 전문성을 확보한 조직이 드문 지역도 많다. 어느 지역을 막론하고 기존의 단체들의 경우는 전문적인 영역을 확보하고 다양한 연령들이 참여하여 다양한 문제를 다루는 모습을 가져나가는 것이 필요하다.

본격적인 지방자치시대가 열리기 전 90년대 초반 만 해도 우리사회에서 운동이라는 개념은 정치적이고, 노동, 인권 등의 이슈를 전국적으로 제기하는 반정부, 대항적 투쟁이었다. 지역여성운동도 민주화 운동 출신의 젊은 활동가와 진보적인 지식인, 여성문제에 대한 인식을 하고 있는 역량있는 주부들이 결합해서 단체를 결성하고 활동을 시작했다. 중앙과는 달리 지역에는 사회운동 단체가 많지 않으므로 지역의 모든 현안에 여성단체가 결합하는 양상이며, 지역 내 중요문제 마다 여론을 형성하고 정책대안을 제시하는 역할을 해 왔다.

90년대 중반 본격적인 지방자치제가 실시되면서 시민운동은 지역적, 주민밀착형(복지, 실업문제 등 삶의 질과 관련된 영역)으로 활동이 요구되어지고, 영역이 세분화 되어지면서 활동방식도 매우 다양해 졌다. 사람들의 욕구가 개인의 삶에 기초한 것이 많으므로 과제 자체도 생활과 밀착되어 있는 삶의 문제에서 끌어내야 하며,

우리의 활동방식도 지역에 기반한 지역 밀착형 운동방식이 되어야 한다. 예를 들면 지역여성 관련 현안, 사회복지정책 내의 여성관련 분야(여성관련 조례, 공약분석 등), 대중교통문제(초등학교 주변 횡단보도 설치운동, 초등학교 주변 차량통행금지 지역 확대운동 등), 도시계획 분야(녹지공간에 대한 시민 땅 찾아주기)에 이르기까지 생활 속에서 시민의 삶의 질과 밀접한 관련이 있고 지역발전 전망과 관련된 분야까지도 문제개발 분야가 확대되어야 할 것이다.

우리사회의 민주화, 계급문제에 대한 해결 방식이 과거에는 단일조직, 단일세력에 의해 이루어졌지만 이제는 운동의 영역이 세분화되어 다양한 세력에 의해 고민되고 그 실천을 통해 해결의 실마리를 찾아간다.

그러나 아무리 시대가 빠르게 변화한다 해도 개혁의 주체는 존재하기 마련이다. 그 운동의 중심에, 그 변화의 중심에 여성들이 있어야 한다. 여성들의 힘을 모으고 세력화하는 과정을 통해 우리지역 사회를 바르게 개혁하고 변화시켜야 하며, 또한 지속적인 비판과 정책제시 뿐만이 아니라 시민사회의 성숙과 힘 있는 대안세력 양성이라는 정치세력화 작업도 일상의 사업을 통해 준비해야 한다.

지역에서의 여성참여를 통한 세력화를 이뤄내기 위해서는 소수의 운동가만이 움직이는 것이 아니라 관심 있는 사람이면 누구든 함께 참여하는 조직적 운동을 적극적으로 추진해야 한다. 소수의 활동가 중심으로 펼쳐지던 종전의 사업방식에서 벗어난 여성들의 관심과 참여를 촉발시킬 수 있는 다양한 프로그램과 다양한 주제의 소모임 구성은 활동의 기반이 된다고 여겨진다. 여성의 꼼꼼함과 세심함으로 지역권력을 감시하는 모임까지 이루어져 활동이 이루어진다면 역할과 성과는 배가될 것이다. 또한 지역단위의 시민운동 지역현안에 대해 뒷북을 치며 청소부 역할을 하던 시대는 지났다. 과제개발과 해결을 위한 인터넷의 활용, 단체 간 교류, 행정정보 공개운동을 통한 공세적 정보수집, 전문가 그룹의 참여확대, 각종 세미나 및 정책모임 등의 조직 내적 활동 등도 중요한 활동의 범주로 만들어내야 한다. 변화하는 사회의 흐름을 놓치지 않고 시대에 역행하지 않는 방향 감각을 가지려면 내부적으로 쉽 없는 공부와 전제되어야 한다. 활동가들이 힘들고 때론 지치더라도 계속해서 현장에 있도록 힘을 부추기는 동기유발은 학습을 통해서 이루어질 수 있다.

오늘날 시민운동은 범지구적 네트워크를 구축하는가 하면 전국적, 지역적, 동네간(구, 동 단위), 부문간 네트워크를 구축하기도 한다. 지방자치시대 올바른 지역사회를 추동해 내기 위해서는 바로 지역 내 시민운동의 네트워크를 두텁게 하는 것이 필요하다 지역사회를 변화시키고 건강한 지역시민사회 형성을 위한 단체간이

연대에 여성단체의 역할이 다시금 중요하게 부각되어진다.

여성운동의 현실과 문제점을 살피다 보면 지역여성운동의 현실과 한국여성운동 담론 사이에는 엄연한 차이들이 존재하며, 그 차이는 한국의 여성문제에 대한 분석과 여성운동의 발전이라는 주제에는 지역이라는 변수가 고려되어야 함을 의미한다. 이제 각 지역의 여성들은 각자 서 있는 위치에서 스스로 해결해야 할 문제를 찾고, 자기의 삶에 기초한 실천을 통해 각각의 문제들을 풀어가야 할 숙제를 안고 있다.

4. 여성운동의 지역사회 뿌리내리기

지역여성운동이란 지역사회 수준에서 여성문제와 사회문제를 해결하려는 목표 하에 여성들이 중심이 되어 자발적으로 조직적으로 펼치는 지속적인 사회운동이다.

그동안 여성운동은 주도적인 활동을 펼치는 진보적 여성단체를 중심으로 가족법 개정, 남녀고용평등법 제정, 성폭력특별법 제정 등을 통해 여성의 권익향상에 기여해 왔음에도 불구하고 일반 여성들의 운동에 대한 참여와 지지 및 조직화는 충분히 이루어내지 못하였다. 지금까지 해왔던 계층별, 과제별 조직과 운동방식으로는 오랫동안 관심을 가지고 추진하고 있는 여성운동의 지역사회 뿌리내리기가 일정한 한계가 있는 것이다.

지역여성운동에 대한 관심은 지역여성들을 조직화의 대상으로 보는 입장에서 벗어날 때 비로소 그 출발의 의미를 갖는다. 지역여성들이 스스로의 관심과 주체적 시각으로 지역사회 문제를 인식하고 해결해 가야 한다는 자각과 이를 실천하기 위해 풀뿌리 조직을 만들어가야 한다는 결심에서 출발한다. 지역사회에 뿌리내리는 풀뿌리 조직은 평범한 지역여성들에 의해서 이루어져야 하며, 이것은 지역여성운동의 발전에 핵심적인 문제가 될 것이다.

대전 환경운동의 현재와 전망

“생태계 보호시절에서 생태사회 구현자로 나아가다.”

김종남 (대전환경운동연합 사무처장)

1. 대전 환경운동의 닷을 올리다.
2. 환경운동 개화기의 주요 쟁점들
3. 대전환경운동의 성과와 한계
4. 대전 환경운동의 평가와 전망

대전 환경운동의 현재와 전망

“생태계 보호시절에서 생태사회 구현지로 나아가다.”

김 종 남
대전환경운동연합 사무처장

1. 대전 환경운동의 닳을 올린다.

대전에 환경운동이 싹을 틔운 것은 1988년경이다. 온 나라를 떠들썩하게 하는 환경쟁점이 있던 것도 아니었고, 반공해운동의 등지를 틀 만큼 산업단지의 환경 문제가 극심했던 지역도 아니었던 터라 대전은 환경운동과는 거리를 두고 있었다.

미군기지가 대전으로 이전해온다는 소식에 놀란 지역의 시민사회단체가 모두 한 마음으로 사회, 문화, 환경적 위기의식을 공유하고 연대하여 싸운 일이 고요하던 지역사회에 대중적 형태의 시민운동과 환경운동의 시초가 되었다고 볼 수 있을까?

그 이전까지 대전의 운동은 민주화운동이 주류를 이루고 있었고, 통일, 여성, 노동, 교육운동이 부문의 운동과제를 열성적으로 표출해내고 있었다. 환경운동은 민주화운동의 과정에서 여전히 해결되지 않는 시민의 안전하고 쾌적한 삶을 위한 권리 찾기 운동의 성격이 강했다. 1987년 6월 항쟁의 결과 개정된 헌법에는 <환경권>이 저촉될 수 없는 국민의 기본권으로 확고하게 자리매김하였기 때문이다.

배달환경연구소가 대전에 등지를 틀고, 금강본류의 대전 직상류에 위치한 경부고속도로 옥천 제2휴게소 건설반대운동이 지역주민의 지지를 받으면서 생겨난 환경보전대전시민연합은 대전시민사회운동에 <환경>문제를 또 하나의 주요 의제로 상정하는 데 기여했다.

환경보전시민연합이 일상활동으로 펼친 재활용 분리수거 운동과 우유팩 수거운

동, 장바구니 사용운동은 환경문제를 <개발과 보전>이나 <생태사회>와 같은 거대담론으로 접근하기보다는 작은 생활 속 실천을 통해 시민스스로 오염원을 줄여나가는 일에 만족하고 있었다. 이것은 환시연이라고 하는 조직이 YMCA나 YWCA, 주부교실 같은 기성 시민사회단체의 연대 기구였다는 데서 원인을 찾을 수 있을 것이다. 환경운동이 본연의 활동과 조직을 고민한 것은 페놀사태 이후 한국사회의 반공해운동이 대중적 지지에 기반한 시민환경운동으로 형태를 탈바꿈한 1993년이나 가능했다.

2. 환경운동 개화기의 주요 쟁점들

본격적인 대전의 환경운동이 시작된 시점을 1993년 대전환경운동연합의 출범과 같이 보는 제 견해에 동감하지 않을 분은 안 계실 줄 안다. 아전인수가 아니라 실제 대전지역에서 본격적인 환경운동이 시작된 것은 전문 환경운동단체의 창립과 시기를 같이한다고 볼 수 있기 때문이다. 다만, 그 운동의 형태와 질에 있어서 대전에 환경운동이 본격화되었는가의 문제는 별도의 문제의식이고 이것은 학문적 연구자의 몫이 아닐까 한다.

전문 환경운동단체로 대전환경운동연합이 창립했지만 환경운동의 이슈와 동력은 부족했다. 주요 동력은 민주화운동 과정에서 의식화된 시민들이었고, 이들은 환경운동을 위해 헌신했다기보다는 관심 갖고 참여하는 여러 가지 사회의제 중의 하나로 환경운동을 지지하는 수준의 참여자들이었다. 따라서 이 시기의 환경운동은 환경문제에 대한 일반적인 시민들의 환경인식 제고와 실천 활동들, 그리고 지방정부의 환경정책에 대한 분석과 개입이 주류를 이뤘다. 1990년대 중반에 품미했던 종합레저타운 건설사업은 중부권에도 불어 닥쳐 민주지산 물한계곡에서 환경운동과 개발세력의 한판이 벌어졌다. 영동군 물한리 주민들과 대전환경운동세력의 연대로 물한리 개발은 백지화되었고, 이것이 대전 환경운동의 성공적 안착을 가져왔다. 1995년 지방선거의 부활은 환경운동에 또 하나의 과제를 추가했는데 이는 바로 풀뿌리 녹색자치의 영역이었다. 환경이슈와 쟁점의 제도화로 환경운동의 목적을 달성할 수 있는 좋은 장치라는 판단 하에 두 명의 여성후보가 출마, 당시 유일하게 여성환경후보의 당선이라는 쾌거를 안겨주었다.

이렇게 서서히 환경운동의 기반이 마련되는 사이 또 하나의 환경단체가 탄생했다. 배달환경연구소의 후신으로 1997년 배달녹색연합이 만들어진 것이다. 녹색연합

의 변신은 대전 환경운동의 심화와 운동이슈의 확장으로 이어졌다. 생태주의사회에 대한 고민이 깊어졌으며, 환경운동이 생태계 파괴에 대한 보호자로서의 역할에서 그치지 않고 우리가 어떤 사회를 지향하며 만들고 싶은가를 자문하고 그런 사회구성원리를 찾아내는 활동들로 나아가자는 요구가 강해진 것이다. 여기에 숲 생태계의 적절한 관리와 보전을 목표로 만들어진 대전충남 생명의 숲은 대전 환경운동단체의 분화와 다양화의 물꼬를 텄다.

그러나 90년대를 관통한 환경운동은 ○○반대운동으로 표현되는 기반조성 중심의 환경정책 혹은 개발정책과의 충돌이 주류를 이뤘다. 주요 쟁점들을 정리해보면, 신일동 소각장 건설반대, 환경규제완화 반대, 그린벨트 해제반대, 문예공원 내 월드컵 경기장 건설반대, 남선공원 내 빙상장 건설반대, 갑천 우안도로 월평공원구간 건설반대, 국도1호선 계룡산 관통반대, 국립공원 계룡산 민속박물관 건설반대 등을 꼽을 수 있는데 대부분 정부나 지방정부의 개발사업들에 대하여 생태계 보전논리로 대응한 것이었다. 개별 운동의 결과는 대체로 환경보전세력의 실패로 끝났다. 그러나 정부나 지방정부와의 갈등에서 환경관련 장치와 절차들을 정교화하거나 질적으로 개선하는 성과를 가져왔고, 일부 사안에 대해서는 대전의 환경운동사에 길이 남을 의미 있는 성과를 내기도 했다.

2000년까지 주요한 지역개발에 대응해오면서 환경운동의 체질을 강화해온 대전의 환경운동은 대전을 생태도시로 만들기 위하여 위협받는 생태계 수호자로서의 역할에서 나아가 환경적으로 지속가능한 도시공간과 환경관리 시스템 구축을 제안하고 실현하는 활동으로 운동영역을 확장했다.

3대 하천 생태계 복원운동, 경전철 반대와 BRT(버스급행시스템) 도입운동, 생태산업단지운동, 물 살리기 운동에 이은 공기 질 개선운동, 개발의 위기에 처한 도시 숲 보전운동, 그린벨트 해제하는 연구개발 특구 반대운동, 환경농업 지원운동, 원자력시설 사회 안전망 구축운동 등 대전시민의 친환경적 삶을 저해하는 도시개발과 그에 따른 환경문제를 최소화하기 위한 방안을 먼저 제시하고 정책화하는 활동을 전개함으로써 도시의 지속가능성을 유지하도록 하고 있다.

또한, 환경단체와 회원을 대상으로 한 교육에서 나아가 어린이, 청소년, 주부들과 학교, 기업, 기관 등 다양한 계층과 기관들을 대상으로 환경교육운동을 활발하게 펼침으로써 제도권 밖에서 시민들을 생태적 삶으로 안내하고 생태주의 사회에 대한 시민사회의 인식을 제고하는 활동을 정착시켜나가고 있다.

3. 대전환경운동의 성과와 한계

시민사회의 성장과 궤를 함께해온 대전의 환경운동은 전체 운동의 부문으로서의 역할과 책임을 다하는 방식으로 일해 왔다. 지구, 환경의 지속가능성을 위해 일하는 환경운동이 보여줘야 할 색다른 철학과 실현하고자 하는 사회상에 대한 제시는 결여돼 있었던 것이다. 이러한 철학적 사유의 부족은 초기 환경운동이 성장주의 정책과정에서 발생하는 생태계 파괴나 환경오염에 즉각적으로 대응하고 반대하는 활동들이 주를 이루었고, 환경운동의 성과와 한계를 체계적으로 정리하는 활동이 부족한데 따른 것이다. 생태학 연구자들을 중심으로 한 생태주의 운동철학 논의가 운동내부에 전이되고 운동의 일각에서 철학적 고민이 일부 있었지만 간략한 문서로 정리된 강령이 환경운동의 목적이자 이념으로 자리하면서 환경운동은 다분히 기능적이고 실천적인 운동형태로 진행되었다.

생태적 사회에 대한 국민적 공감대를 형성할 수는 없었지만 환경운동에 대한 국민적 지지와 참여는 지속적으로 확대되어왔다. 대전시민들의 관심과 참여도 지속적으로 증대되었는데 환경운동단체 가입자가 지속적으로 늘어나는 것(1993년 2개 단체, 회원 약1천명, 2004년 3개 단체, 회원 약3천명)과 함께 주요 환경정책에 대한 시민인식이 긍정적으로 변화되는 것을 보면 이 같은 흐름을 알 수 있는데, 3대 하천 생태계 복원에 대한 시민 지지도가 44.9%⁴³⁾에 이르고, 복원의 형태가 자연형 하천이면 좋겠다는 의견이 75%⁴⁴⁾를 넘는 것이 단적인 예다.

더불어 지방정부의 개발정책이 과거와 같이 개발일변도에서 환경영향을 조사하고 대책을 마련하는 형태로 점차 변화하고 있는데 이는 정부정책의 흐름 변화 영향도 있겠지만 지역 환경운동의 성과로도 볼 수 있다. 산업단지 악취문제 해결과정에서 주민의 참여와 평가를 제도화한 일, 갑천 우안도로 건설과정에서 월평공원-가수원교 구간의 노선을 변경한 일, 서남부권 개발계획 중 절대농지를 보전하도록 한 일, 시내버스 노선개편 과정에서 민관 공동위원회를 구성하고 시민사회의 의견을 반영한 일, 치수중심의 하천관리행정이 하천생태계 보전을 동시에 고려하게 된 일, 각종 환경관련 위원회에 시민단체의 구성원을 참여시키는 일 등은 제한적이고 형식적이기는 하지만 대전의 행정이 환경적으로 개선되고 있음을 드러내는 것이며 이러한 성과는 90년대를 거쳐 오늘까지 꾸준히 이어져온 환경운동에 힘입는 것이다.

43) 도심생태하천조성 학술연구 중 3대 하천 시민의식조사, 대전환경운동연합, 2004.7

44) 대전 3대 하천 생태공원조성 기본설계, 대전광역시, 2005.11

마지막으로 지역개발에 대한 기대와 약속이 난무하는 지방정치에서도 환경문제가 일정한 영역을 차지하고 비록 기초의회지만 환경후보가 당선되는 현실은 시민들의 쾌적한 환경에 대한 요구와 지지가 상당함을 말해주는 것이며, 지역이슈, 주민과 함께하는 환경운동의 가능성을 말해주고 있다.

그러나 이러한 시민적 지지와 정책과정에서 환경을 다루는 절차가 마련되었음에도 불구하고 환경운동의 영향력은 점점 약화되는 느낌을 떨칠 수가 없다. 정책결정과정에서의 참여개방, 환경영향예측과 보완절차 이행, 정책결과 나타나는 환경문제 대응책 마련 등 정책과 행정의 절차가 제도화되면서 장외 투쟁으로서의 환경운동도 일정한 변화를 요구받고 있지만 체질개선이 쉽지 않은 탓이다.

대전의 환경운동이 처한 문제를 정리해보면 대략 이렇다. 생태주의적 도시발전상 제시 미흡, 시민·회원 대중과의 유리, 정책중심 전문화의 한계, 운동단체와 운동가에 대한 신뢰 약화, 정보소통과 협력적 활동의 부족, 참여의 제도화에 대한 부적응과 책임지는 태도 부족, 운동의 인적, 물적 재생산구조 약화, 동질감과 공동체의식의 약화 등 전문적인 대안세력으로서의 위상을 갖고 흔들림 없이 가는 운동조직으로서의 한계를 점차 드러내고 있다. 이들 한계점은 환경운동의 양상과 내용, 결과에 있어서의 한계로 드러날 수밖에 없다.

4. 대전 환경운동의 평가와 전망

지금까지의 환경운동이 성공적이었는가, 환경운동의 미래는 낙관적인가를 생각해 보면 고민하지 않을 수 없다. 인구 감소, 생태적 삶에 대한 관심 증가, 지구환경위기에 대한 제도적 대책마련 등 국내외적 환경이나 국민의 관심도에서 보면 환경운동에 대한 전망이 그리 어두운 것은 아니지만 환경운동의 조건과 대상을 생각해 보면 낙관보다 비관에 가깝다.

참여정부 들어 환경운동은 더 어려운 국면을 맞고 있다. 국가권력이 개혁의 주체임을 내세워 진행하고 있는 각종 정책들이(대표적으로 국가균형발전정책) 환경운동의 대상과 영역을 무한대로 확장하고 있지만, 이들 신개발주의 정책의 문제점에 대한 환경적, 생태적 이의제기가 국민의 지지를 획득하는 것이 점점 어려워지고 있기 때문이다.

상대는 다변화하고 제도화하고 전선이 확장되어가고 있는데 환경운동은 시대의 변화에 따라가지 못하고 과거의 운동방식과 문제의식에 안주해 있다는 신랄한 분석과 비판이 환경운동에 퍼부어지고 있지만 내부적으로 이러한 논의가 활발하게 유통되고 돌파하기 위한 노력이 촉발되지 않는 현실도 환경운동의 미래를 불안하게 만드는 요인이다.

대전의 환경운동으로 국한하면 문제는 약간 다른 양상으로 나타나지만 절차적 민주개혁이 일정부분 진행되는 시대에 환경운동의 변화와 책임지는 운동자세에 대한 요구는 피할 수 없는 숙제다. 환경운동이 전문가주의를 극복해야 하지만 정책전반에 대해 포괄적인 전문성을 획득하고 공익적 관점에서 분명한 대안을 제시하는 것, 제도화된 절차와 과정적 참여를 통해 올바른 정책결정을 유도하고 그 결과에 대하여 책임을 지는 자세 또한 매우 필요하다.

그러나 무엇보다 지금 환경운동에 필요한 과제는 생태적으로 지속가능한 사회비전을 제시하고 대중적 지지를 획득하는 한편 이를 구현하기 위한 정치, 경제, 행정적 수단 혹은 통제장치를 갖추는 문제다. 지역의 문제에 주민이 직접 참여하는 운동을 정착시키고 토호세력중심으로 자원배분을 고착화시켜온 지역정치를 쇠신하는 일도 능히 해내야 한다. 그러기 위해서 더 많은 사람과 자원이 환경운동에 참여하도록 안내하고, 주민의 삶의 질을 개선하는 구체적인 일로 튼튼하게 묶어내야 한다.

2005년이 얼마 남지 않은 시점에 많은 과제가 떠오르고 있다. 수년간 지속돼온 일들도 있고 새로운 과제도 나선다. 여기서 우리는 2006년, 나아가 향후 10년의 지역운동을 어떻게 기획하고 준비할 것인가를 고민해야 한다. 현재 드러나 있는 의제들을 어떻게, 누구와 전선을 만들어 싸울 것인가를 고민하는 한편 운동세력의 통합과 운동의 방향에 대한 깊이 있는 성찰과 반성으로 나아가야 한다. 전국과 지역을 막론하고 만연돼 있는 운동에서 사람의 위기, 신뢰의 위기에서 벗어나 강고한 지역개발세력을 제압하고 지속가능한 지역사회로 나아가기 위하여 연대와 협력의 정신에 근거한 지역운동을 복원해야 한다.

정치도, 운동도 한 사람의 탁월한 능력에 의존하는 시대는 끝났다. 비슷한 다양한 사람들이 많은 논의를 거쳐 합의하고 다양한 운동을 펼칠 수 있을 때, 그 운동이 지역사회라는 하나의 울타리 안에서 수렴될 때 지역운동은 성공할 수 있을 것이며 우리는 지속가능한 사회로 나아갈 수 있다고 믿는다.

2005년 지역시민언론운동의 평가와 과제

우희창 (대전충남민주언론운동시민연합 사무국장)

1. 들어가며
2. 지역시민언론운동의 정의와 목표
3. 지역시민언론운동의 현황과 평가
4. 지역시민언론운동의 과제

2005년 지역시민언론운동의 평가와 과제

우 희 창

대전충남민주언론시민
운동연합 사무국장

1. 들어가며

올 한해는 언론개혁운동사에 있어서나 언론운동의 외적인 상황으로 보나 매우 다사다난했던 해였다. 언론운동의 외적인 상황으로 보면 17대 국회의원들이 계속된 당선무효형과 두 차례에 걸친 재보선에서의 여당 참패, 철도공사 오일게이트를 비롯한 각종 게이트 발생, 이상호 X파일로 비롯된 불법 도청문제가 우리 사회를 휩쓸었다. 비정규직 문제도 사회적으로 해결해야 할 큰 문제로 부각되었고 그 가운데서도 과거사법, 호주제폐지 등 각종 개혁법안이 국회를 통과함으로써 미미하지만 제도개혁도 일정한 진전을 보았다.

천성산터널 반대를 위한 지울스님의 1백일단식, 시마네현 독도 독도의 날 조례 제정, 개성공단과 개성 관광, 황우석 신드롬, 땅투기 이헌재 부총리 사퇴 등도 주요한 뉴스였다.

이러한 외적인 상황 속에서 언론운동진영도 숨 가쁘게 돌아갔다. 연초 국회를 통과한 신문법에 따라 인터넷언론이 법제화되었고 신문발전위원회 구성, 신문유통원 구성 등이 마무리되었다. 이에 앞서 신문고시를 위반한 불법경품 및 무가지 제공 신고자에게 포상금을 지급하는 신고포상제가 실시되었다. 신문법의 경우 시행령 제정에 많은 난항을 겪었고 보수언론들이 위헌시비를 거는 등 적잖은 어려움을 겪었지만 시민언론운동진영의 부단한 노력에 따라 일단 제도적인 틀을 만들게 되었다.

게다가 언론중재 및 피해법안이 국회를 통과했고, 많은 논란과 우여곡절을 겪으면서도 지역신문발전위원회가 지원대상 신문사를 선정 지원함으로써 그야말로 올해는 언론개혁의 제도화가 완성되는 해로 기록될 전망이다.

올해 언론계는 그야말로 다사다난했던 해였다. 한겨레신문, 경향신문, 문화방송 등의 사장이 새로 선출되었고 홍석현 중앙일보 회장의 경우는 주미대사로 임명되었다가 도청사건으로 낙마하기도 했다.

연초 MBC '신강균의 뉴스서비스 사실은'이 구찌백 사건으로 프로그램이 폐지되는 속에서 이상호 기자의 X파일이 정국을 달궜다. 경인방송이 방송위원회로부터 재허가를 받지 못해 문을 닫는 사태가 발생했고 이로 인해 공익적 민영방송 설립이 모색되기도 했다.

신문사의 경영난이 가중되면서 한겨레신문이 제2창간을 선언하고 기금 모금에 들어가기도 했다.

지난 9월 수구신문 조선일보가 시민언론운동 진영을 비롯한 총선연대 등 시민단체의 정부보조금을 문제 삼는 보도를 대대적으로 함으로써 이에 대한 소송을 진행하여 일부 승소를 함으로써 안티조선운동은 가일층 힘을 받게 됐다.

방송부문에서는 지상파 DMB 사업자 선정과 위성 DMB의 지상파 재송신 문제가 논란이 되면서 방송통신융합문제가 수면위로 떠올랐다. 아울러 지역방송이 위기의식을 갖게 되면서 전국의 지역MBC들이 연합으로 PP를 설립하기도 했다. 또한 케이블방송이 디지털화를 시작하면서 방송의 완전 디지털화는 점차 현실이 되어가고 있다.

방송위원회가 소출력라디오를 허가하는 등 퍼블릭액세스 운동이 가속화되고 있고 이를 정착시키기 위한 미디어수용자주권연대도 때맞춰 출범했다.

지역적으로 보면 지역신문발전위원회가 출범 첫해를 맞아 각종 논란 속에서도 지원대상 언론사를 선정해 지원사업을 시작했고 부산일보에서는 정수장학회 문제가 불거져 박근혜 이사장이 퇴진을 했다. 충북에서는 충청일보가 폐업을 선언했고 노동조합이 새로운 도민주신문을 창간하기도 했다.

대전 충남지역에서는 아무래도 행정도시문제가 가장 큰 이슈였다. 행정수도 위헌 결정에 따라 여야합의로 새롭게 만들어진 행정도시법마저 또다시 위헌시비의 도마 위에 올라가 있는 상황이다.

심대평 충남도지사와 염홍철 대전시장은 행정도시 문제로 자민련과 한나라당을

각각 탈당했으며 심지사는 구 자민련 세력들을 모아 중부권신당(국민중심당) 창당 준비⁴⁵⁾를 하고 있어 정계개편을 시도하고 있다.

한편 언론개혁과 관련된 요구들은 계속 높아지고 있으나 올해는 숨고르기를 하는 형국이다. 지역방송의 퍼블릭 액세스 프로그램 편성, 언론학교를 비롯한 각종 시민강좌, 공동체신문만들기, 퍼블릭액세스 시민영상제의 성공적 개최 등 나름대로 성과를 거두기도 했지만 예년만큼 활발한 활동을 펼치지지는 못했다.

이는 그동안 지역시민언론운동이 갖고 있는 일정한 한계점이 있었다는 반증이기도 하며 또한 풀어나가야 할 숙제들도 만만치 않다는 사실을 보여준다. 과연 시민언론운동의 지역성은 무엇인가? 지역시민언론운동의 목표와 지향점은 무엇인가? 대중과 함께 하는 운동이 진행되었는가? 전문성은 갖추었는가? 제대로 된 연대활동이 되었는가? 외연의 확장에 따른 내부역량이 강화되었는가? 등등의 물음에 대해 일정한 답을 구해야 할 시점에 와 있다고 보아야 할 것 같다.

이에 지금까지 대전충남 지역에서 진행되어온 지역시민언론운동을 중심으로 현황과 향후의 과제를 비판적으로 조명해 보고자 한다.

2. 지역시민언론운동의 정의와 목표

지역시민언론운동⁴⁶⁾이란 무엇인가? 이 물음에 대한 답은 매우 어렵고도 복잡하다. 왜냐하면 시민언론운동에 대한 여러 논란들이 아직도 상존하고 있고 그렇다고 해서 새로운 패러다임이 정착했다고도 보기 어렵기 때문이다. 따라서 지역시민언론운동에 대해 알아보기 전에 간단하게 시민언론운동에 대해 먼저 점검하고자 한다.

시민언론운동은 그 용어에서 볼 수 있듯이 시민을 운동의 주체로 삼는다. 이러한

45) 국민중심당 쪽의 심대평(충남지사)·신국환 공동창당준비위원장, 정진석·류근찬 의원과 자민련의 김학원 대표, 이인제·김낙성 의원이 지난 11월 4일 오후 4시 국회에서 기자회견을 열고 "신당 창당과 동시에 자민련을 신당에 흡수합당하기로 했다"고 발표했다.

46) 지역시민언론운동이라는 용어가 일부 시민운동가들 사이에서 사용되기는 했지만 공식적으로 존재하는 용어는 아니다. 일반적으로 시민언론운동이라는 용어는 그간 사용되어오고 정착되어 왔는데, 그러한 시민언론운동단체가 지역에 위치하고 있다는 점에서 여기에서는 나름대로 지역시민언론운동이라는 용어를 사용했으며 이러한 용어에 대한 정의가 따로 있는 것은 아니지만 시민언론운동의 관점과 지역시민운동의 관점에서 지역시민언론운동이라는 용어를 사용했다.

시민운동의 이론적 토대는 시민사회론이다. 시민사회론은 크게 자유주의적 시민사회론과 비판적 시민사회론으로 구별할 수 있다.⁴⁷⁾

이러한 구분에 따르면 자유주의적 시민사회론으로의 언론운동을 ‘언론에 관심 있는 이들이 자발적으로 모여 조직을 만들어 개별 수용자를 대신해 언론을 감시하고 비판하며 개입하는 운동’으로 정의할 수 있다. 여기서 운동의 주체는 시민을 대표하는 시민단체가 되며 운동의 대상은 주로 언론이지만 언론의 기능을 약화시키는 주변환경도 대상이 된다.

둘째 비판적 시민사회론의 입장에서 보면 ‘시민사회의 헤게모니를 위해 언론을 당파적 이익을 도모하는 쪽으로 이끌며 이를 거부하는 언론을 감시하고 비판하며 대안적인 언론을 만드는 운동’으로 정의할 수 있다. 이 경우 운동의 주체는 계급적 혹은 계층적 대표가 되며 운동의 대상은 언론이지만 궁극적으로는 이를 뛰어넘는 시민사회 구성원이 된다.

대체적으로 학자들은 90년대에는 자유주의적 시민사회론에 입각한 운동이 주류를 이루었다고 분석하고 있고 이론적 담론의 틀에서는 비판적 시민사회론이 우세한 모양새를 이뤄 양자간의 괴리가 있다고 보았다.

물론 이러한 분석은 90년대의 시민언론운동을 분석한 것이지만 90년대를 뛰어넘은 현재의 시민언론운동을 자유주의적이나 혹은 비판적이냐라는 구분은 그리 명쾌해 보이지 않는다. 현재의 운동 양태를 살펴보면 운동의 주체가 시민, 즉 시민을 대표하는 시민단체이기도 하면서 때로는 계급적 이해관계도 갖고 있다.⁴⁸⁾ 또 운동의 대상도 주로 언론이면서 주변환경과 때로는 시민사회 전체이기도 하다.

일반적으로 언론운동은 일차적으로 언론을 개혁하자는 운동이며 결국은 언론을 민주화시키자는 것이다. 언론의 민주화도 그 자체가 하나의 과정이지 궁극적인 목표는 아니며 결국 언론민주화는 사회민주화라는 목표에 닿아있다. 언론활동이 기본적으로 사회민주화에 역행하는 체반 세력들에 대한 감시와 견제라는 사명에 기반하고 있기 때문이다. 이런 점에서 본다면 시민언론운동은 기존 언론의 민주화, 내

47) 원용진, “90년대 시민언론운동 점검”, <저널리즘> 통권 40호, 1999.

48) 이론적 담론의 틀에서 뿐만 아니라 실제 민언련과 지역 민언련이 내놓은 모니터 보고서를 살펴보면 노동운동이나 민중운동에 대한 모니터의 기준이 명확하며 계급적 이해관계를 대변하는 보고서들이 수두룩하다. 특히 일부 지역 민언련의 경우 시민사회단체와의 연대보다는 노동운동진영, 혹은 민중운동진영과의 연대에 더 심혈을 기울이는 경우가 많다.

부개혁운동의 견인, 사회민주화를 위한 언론운동의 지향성 견지라는 세 가지 목표 또는 과제를 안고 있다⁴⁹⁾고 할 수 있다.

결론적으로 시민언론운동은 주체와 대상에 있어서 여러 논의가 있을 수 있지만 민주주의를 실현하기 위한 운동이라고 규정할 수 있다.

현대 독점자본주의 사회의 언론은 정치권력과 경제권력 즉, 국가와 자본에 의해 장악되어 있다. 다시 말하면 권력을 감시하고 책임을 물어야 할 언론이 오히려 권력의 수중에 놀아나고 있다는 말이다. 또한 언론이 소수의 독점 하에 선출되지 않은 권력으로 행세하고 있기도 하다.

시민언론운동은 이처럼 권력과 놀아나거나 스스로 권력이 되어버린 제도권 언론을 감시하고 비판하여 제자리를 찾을 수 있도록 도와주며, 나아가 시민이 전문적인 언론인에게 정보제공과 권력 감시 역할을 위임하지 않고 직접 그 역할을 담당하기 위해 대안적인 매체를 구축해 나가는 운동이다. 이렇게 함으로써 공공적 이슈에 대한 논의의 장인 공공영역을 회복하고, 권력에 대한 감시를 통해 권력의 책임성을 증대시킴으로써 민주주의 제도의 효율적 작동에 기여하고자 하는 것이 시민언론운동의 기본적인 목표이다.⁵⁰⁾

이러한 주장들은 대부분의 학자나 시민언론운동가들이 동의하는 부분이다. 즉 한국 제도언론의 본질이 권력과 자본에 의해 규정된다고 할 때 궁극적으로 언론운동은 언론에 의해 관철되는 권력과 자본을 대상으로 하며 이들로부터 언론자유를 회복하는 것이 주요한 목표가 될 수밖에 없다⁵¹⁾는 것이다.

그렇지만 지역시민언론운동으로 들어가면 좀 더 복잡하다. 지역운동이자 시민운동이면서 언론운동이다. 또 어떤 경우에는 지역시민운동이면서 지역언론운동이면서 시민언론운동이다. 복잡하면서도 명쾌하지 않은 과제를 가지고 있는 것이 바로 지역시민언론운동이라고 할 것이다. 물론 최종 지점은 역시 민주주의의 정착이다.

그렇지만 단순히 시민언론운동의 과제를 공간적으로 좁혀 지역으로 가지고 들어온다 해서 지역시민언론운동의 목표와 과제가 설정될 수 있는 것은 아니다.

49) 김서중, “시민언론운동의 목표와 과제”, 언론개혁시민연대, <21세기 시민언론운동>, 2001.

50) 차재영, “지역언론의 현실과 대전충남 민언련의 과제”, 대전충남민언련 하계 임원수련회, 2001.

51) 최민희, “대중성과 전문성을 겸비한 언론운동을”, 언론개혁시민연대, <21세기 시민언론운동>, 2001.

전국적인 의제와 이슈를 갖고 부문운동으로써 지역에서 펼쳐는 운동도 지역시민 언론운동의 범주에 속할 수 있지만(안티조선운동, 신문개혁운동 등등) 보다 중요한 것은 지역의 권력인 지역 언론(여기서는 지역언론을 둘러싸고 있는 환경 즉, 지역의 기득권 세력 전체도 포함된다)을 감시, 비판함으로써 바로 세우고 이를 통해 지역사회의 민주화를 완성시키는데 있다.

그래서 궁극적으로는 시민언론운동의 관점에서 어떻게 지역성을 구현시키느냐가 중요하며 그 지역성은 지역사회의 민주주의 정착과 발전에 맞닿아 있다.

3. 지역시민언론운동의 현황과 평가

현재 시청자단체 혹은 영상운동단체, 안티조선운동 단체 등 언론운동 내에서의 부문운동에 주력하는 단체들은 많지만 실질적으로 네트워크를 갖고 종합적으로 활동하고 있는 지역시민언론운동 단체는 손에 꼽을 만 하다. 구체적으로 보면 다음과 같다.

강원민주언론운동시민연합 / 경기민주언론운동시민연합 / 경남민주언론운동시민연합
 광주전남민주언론운동시민연합 / 대전충남민주언론운동시민연합 / 방송균형발전연대
 부산민주언론운동시민연합 / 전북민주언론운동시민연합 / 언론개혁제주시민포럼⁵²⁾
 지역언론개혁연대 / 참언론대구시민연대 / 충북민주언론운동시민연합

광주전남민주언론운동시민연합은 광주전남지역 언론의 발전과 민주화에 기여하고자 1992년 10월 19일에 광주전남민주언론운동협의회로 창립되었고 1998년 7월 5일에 사단법인 등록과 함께 광주전남민주언론운동시민연합으로 개칭하여 활동함으로써 지역시민언론운동 단체 중 역사가 가장 오래되었다.

경남민주언론운동시민연합은 1993년 7월 '언론모니터를 위한 마창지역모임'이란 이름으로 지역언론감시운동단체로 활동을 시작하여, 1999년 6월 경남민주언론운동 시민연합으로 명칭을 바꾸어 오늘에 이르고 있다.

52) 2004년 8월 20일 제주지역에서는 언론개혁제주시민포럼이 창립되었다. 언론개혁포럼은 발기인 대회에서 공동대표로 제주대 언론홍보학과 고영철 교수(지역언론개혁연대 정책위원)를 선출했으며 각계인사 30여명이 참여하고 있다. 언론개혁포럼은 창립선언문을 통해 지역언론이 자기 반성과 자체 개혁을 통해 건강한 지역언론으로 거듭날 수 있는 방안을 지속적으로 모색하고 실천하기 위해 발족됐다고 밝히고 있다.

부산민주언론운동시민연합은 1994년 4월 30일 부산민주언론운동협의회로 창립되어 활동을 해오다 98년 부산언론운동시민연합으로, 다시 2003년에 부산민주언론운동시민연합으로 이름을 바꾸어 활동하고 있다.

그 후 한동안 지역시민언론운동단체들이 생겨나지 않다가 90년대 후반 들어 전북민주언론운동시민연합이 창립되고 2000년 대전충남민주언론운동시민연합, 2001년 경기민주언론운동시민연합, 2003년 참언론대구시민연대에 이어 충북민주언론운동시민연합이 각각 창립되었다. 또 이 해에는 지역의 언론문제를 대상으로 하는 연대단체인 지역언론개혁연대와 방송균형발전연대도 창립되었다.

물론 그동안 언론문제를 다루는 연대단체로 광주전남언론개혁시민연대, 제주언론개혁시민연대 등이 있었으나 지금은 활동이 중지되거나 해체된 상태다.

이렇게 보면 사실 본격적인 지역시민언론운동이 활성화된 것은 2000년 이후부터라 할 수 있다.

이렇게 지역시민언론운동단체들이 2000년 이후 급격히 늘어나게 된 것은 2000년 총선연대의 활동 이후 각 지역에서도 정치개혁운동이 활발히 일어나게 되고 정치개혁의 완성은 언론개혁이 이뤄져야만 될 수 있다는 지역적 열망이 쏟아진 결과로 보여진다.

1) 재정의 악화와 전문인력 확보 어려움

이들 단체가 공통적으로 겪는 어려움은 전문 인력의 부족과 재정적 어려움이다. 이러한 어려움은 대부분 5년도 채 되지 않은 역사를 갖고 있기 때문이기도 하지만 창립한지 10여년이 넘는 단체들도 어렵기는 마찬가지이다.

더구나 언론이라는 전문 분야를 대상으로 하고 있기 때문에 일반 시민단체들보다 훨씬 더 큰 어려움을 겪고 있다. 회원사업은 생각만큼 잘 추진되지 않고 있고 아무 조건 없이 지원해주는 공공재단이나 기관이 지역사회에서 있을 리 만무이다.

운동은 사람이 한다. 사람이 있어야만 조직이 되고 조직이 있어야만 사업도 할 수 있다. 그렇지만 지역시민언론운동단체들마다 일할 사람을 구하지 못해 안달이

다. 아니 사람을 채용할 돈이 없는 형편이다. 그러다보니 1인 다역의 맥가이버식 운동이 지역시민언론운동단체들의 활동 모습이다. 시민교육, 모니터활동, 안티조선, 영상활동, 상담활동, 기획사업, 회원사업, 재정사업, 각종 집회 등 모두를 1인 내지는 2인의 활동가가 담당한다.

지역시민언론운동단체 중 실무책임자를 포함하여 3인 이상이 상근하는 단체는 대전충남민언련을 포함해 불과 2-3개 단체에 불과하다. 그나마 실무력이 딸려 노동부 지원 연수생을 채용해보지만 효과는 그리 크지 않다. 상근활동가에 대한 재교육의 부재라는 문제도 보통이 아니다. 이러한 상황에서 전문성을 키운다는 것은 꿈도 꾸지 못할 일이다.

저임금에 미래에 대한 전망도 불투명하다보니 불과 2-3년 만에 운동에 대한 꿈을 접고 다른 방향을 모색하고 있는 활동가들이 수도룩하다.

이러한 문제의 가장 큰 원인은 재정의 문제로부터 기인된다. 재정은 조직의 기반인데 이 문제가 해결되지 못하면 단체의 존립조차 불가능하게 된다. 단체의 재정능력이 곧 단체의 실무력과 정비례하는 상황에 까지 이르다보니 실무책임자는 그야말로 언론운동가라기 보다는 영업사원에 가깝다.

재정문제와 관련해 회원의 확대를 통한 문제해결이 가장 이상적인 방법으로 제시되고 있다. 그러나 그 속도는 더딜 수밖에 없고 지역이라는 한계와 언론운동이라는 한계에 다다르면 회원들의 자발적 회비와 소규모 수익사업으로는 문제해결이 불가능해 보이기까지 한다. 그러다보니 임원들로부터 특별 후원금을 걷는다든지, 아니면 후원행사를 통해 문제해결을 하고 있는데, 그 역시 임시변통이지 구조적인 문제해결의 방식은 아니다.

게다가 방송위원회나 혹은 언론재단, 행정자치부 등에서 지원해주는 보조금은 그 공공성과 공익성에 비추어 본다면 당연하지만 여전히 사회적으로 부정적인 시각이 많다.

특히 조선일보를 비롯한 수구언론들은 정부지원을 마치 부도덕한 일인 것처럼 부풀려 시민들에게 왜곡 전달하고 있기도 하다. 지난 9월 1일 조선일보는 정부가 지난해 411억원을 시민단체에 주었다고 보도하면서 마치 정부 돈 받고 낙선운동을 펼쳤다가 정부를 비호아래 언론개혁운동을 펼친 것처럼 악의적으로 왜곡 보도했

다. 특히 대전충남민언련의 경우 지난해 900만원, 올해 720만원(5개 단체 컨소시엄)의 사업비를 방송위원회로부터 받은 것을 도표에까지 넣어 부도덕한 단체로 매도했다.⁵³⁾

이러한 보도에 대해 전국의 17개 단체가 명예훼손 소송을 제기했으며 지역시민언론운동단체로는 대전충남민언련과 전북민언련이 이 소송에 참여해 1심에서 일부 승소를 했다.

세계적인 추세를 보면 공익성 있는 단체에 재정 지원하는 것은 당연한 일이다. 유럽의회는 회원국 정부에 대해 전체 예산의 0.1%를 NGO 영역에 쓰도록 권고하고 있고 독일 0.3%, 덴마크 0.8% 등 대부분의 선진국들이 막대한 예산을 NGO, NPO 영역에 사용하고 있다. 그만큼 시민단체들이 정부의 기능을 보완하고 있으며 이것이 사회 전체에 커다란 이익이 된다는 인식이 깔려있는 것이다.⁵⁴⁾

2) 전국적 이슈와 지역시민언론운동단체

지금까지의 지역시민언론운동이 고민해온 것 중의 하나가 바로 전국적 이슈에 대한 문제이다. 지난해 6월 발족된 언론개혁국민행동은 언론개혁시민연대의 외연을 확장한 연대체이며 특히 언론개혁입법을 하기 위해 결성되었다고 해도 과언이 아니다. 이 단체에 지역의 시민언론운동단체는 물론 지역 시민단체들도 많이 가입되었다.

그렇지만 과연 언론개혁입법 활동을 위해 지역의 단체들이 할 수 있는 일이 무엇이었는가?

분명 신문시장의 문제, 소유지분의 문제, 편집권 독립의 문제 등 지역시민언론운동단체라고 해서 외면할 일들은 하나도 없건만 정작 이를 위해 해야 할 일이 서명운동 외에는 거의 없다는 점에서 고민이 시작된다. 물론 언론개혁의 당위성이나 언론개혁입법의 당위성을 널리 홍보하고 시민들의 동참을 촉구하는 여러 운동방식을 고민해볼 수도 있지만 그나마 지역 언론을 감시하고 비판하는 일상적인 일조차 버

53) 9월 1일자 조선일보 <권력 멀리해야할 단체가 정부 돈받고 '낙선운동'이라는 제목의 보도에서 지원받은 여러 단체들을 도표로 그려 넣었는데, 대부분의 단체들이 서울, 충청, 호남권 단체들이었으며 지역시민언론운동단체도 대전충남민언련, 전북민언련, 등 충청과 호남지역의 단체만을 넣었다. 마치 현 정부에 우호적인 충청권과 호남권의 단체들이 집중적으로 지원받은 것처럼 보도했다.

54) 박원순, "위기와 기회, 2004년 시민운동의 새로운 도전", <제4회 전국시민운동가대회>, 2004.

거운데 그런 고민까지 할 수 있다는 것은 현실적으로 어렵다.

이러한 고민들은 지난 2001년 전국적으로 전개되었던 신문개혁운동에서도 고스란히 볼 수 있었다. 당시 결성된 신문개혁국민행동에서도 초기에는 지역적으로 서명운동 외에는 특별히 할 일이 거의 없었다. 때문에 조직의 결성형태나 운동의 방식을 놓고도 일사불란한 모습을 보여주지 못했다. 각 지역별로 대부분 지역본부를 결성했으나 전북지역에서는 전북시민사회단체연대회의 내에 언론개혁특별위원회 형식으로 구성했다.

활동도 독자주권선언을 전개하고 신문개혁축구 전국 자전거 대행진에 참여한 것을 제외하고는 각 지역별로 양식이 다 달랐다. 광주전남의 경우 지역 내에서 계도지 폐지 촉구를 위한 버스투어를 전개해 큰 성과를 거뒀고 대전충남의 경우 안티조선운동을 신문개혁국민행동이 담당했다.

대전에서는 안티조선 운동을 담당할 주체 단체가 거의 없었기 때문에 신문개혁국민행동이 1인 시위, 각종 집회, 안티조선 강좌 등을 개최했다. 그렇지만 여전히 운동의 방식이나 내용을 결정하는 것은 서울이었고 지역은 주변부에 그칠 뿐이었다. 특히 지역사회에 대한 관심보다는 거대담론에 매달린 채 따라가는 수동적 운동 방식이었다는 비판에서 자유로울 수 없었다. 얼마만한 열정을 가지고 이러한 운동 방식을 채택할 것인가는 향후 지역시민언론운동진영 내에서 심도 높은 논의가 필요한 부분이다. 또한 의제 발굴 보다는 개별 사업에 매몰되어 지역사회 전반을 바라볼 여유조차 없었다는 점은 비판받아 마땅할 것이다.

그렇지만 이러한 문제들이 단지 중앙집중적인 운동방식이나 혹은 중앙집중적인 사고방식에서만 온다고 볼 수만은 없다. 이미 언론개혁이 사회적 의제로, 전국민적인 관심사로 부각되어 있었기 때문이다. 오히려 문제가 되었던 것은 지역의 주체역량 부재였다. 같은 시기 언론개혁과 관련된 여러 사안이 동시에 제출되면서 이 문제는 더욱 크게 나타났다.⁵⁵⁾

실제 독자감시단 구성의 경우 지난해 초 전국 민언련이 합의를 해 놓고도 서울을 제외한 각 지역이 모두 구성조차 못하는 일이 생겨났다. 신문시장의 정상화를 위해 시민단체가 직접 나서서 독자 여론조사, 지국방문 등을 통해 경품을 제공하거나 무가지를 뿌리는 행위를 조사해 신문의 불공정 거래를 방지해야 할 필요성이 제기되었음에도 이를 실행에 옮기지 못했다. 이는 지역의 역량을 고려치 않고 사업을 구상한

55) 박민 “지역신문언론운동의 평가와 과제”, 언론개혁시민연대, <21세기 시민언론운동>, 2001.

서울의 운동방식에도 문제가 있지만 지역의 역량부재는 남을 탓할 일이 아니다.

그런 점에서 본다면 안티조선운동은 각 지역별로 다양한 주체들이 다양한 방식으로 네트워크를 통해 운동을 전개했다는 점에서 주목받을 만 하다. 옥천을 중심으로 한 조선일보 절독운동이 인터넷 물총을 통해 전국적으로 번져나갔고 지역 민연련, 조아세, 물총, 안티조선연대, 국민의 힘 등 각 지역의 안티조선운동 주체들은 네트워크를 유지하면서 때로는 공동으로 때로는 독자적으로 운동을 전개해 성과를 거두었다.

그럼에도 불구하고 이러한 네트워크 방식의 운동이 지속적인 효과를 가져온다는 보장도 없다. 안티조선운동의 네트워크 운동도 일정한 한계를 노출하면서 일부 단체에서만 명맥을 유지하고 있는 것 아니냐는 비판도 나오고 있는 실정이다.

3) 지역사회 언론의 전반에 대한 감시 비판 미흡

전문적 인력 및 역량의 부족이 가져온 가장 큰 문제점은 아무래도 지역의 언론을 둘러싼 사회 전반에 걸친 감시와 비판의 미흡이다.

이러한 비판적 평가는 지역시민언론운동단체들 대부분이 미디어교육과 모니터활동을 주 실천과제로 삼으면서 나타난다.⁵⁶⁾ 그 중 시민운동가 입장에서 보면 모니터 활동과 의식화 교육이 주를 이루고 있기 때문에 운동의 영역이 확대되지 못하고 답보상태에 머물러 있다는 점이 가장 큰 문제이다.

특히 모니터를 전담할 숙련된 인력의 재생산이 원활하게 이뤄지지 못하면서 모니터 활동 자체도 어려움을 겪고 있다. 모니터는 다른 활동과 달리 시간이 많이 들고 작업량도 크며 활동의 반복도가 크기 때문에 모니터 요원들의 헌신적이 노력이 무엇보다 요구된다. 따라서 이제는 일정 부분 훈련된 모니터 요원에게는 지속적인 개인 발전에 따른 성취동기를 부여해주고, 활동에 대한 경제적 보상도 가시화시켜 줘야 한다. 과거엔 자원봉사만으로도 충분했을지 모르지만 지금은 그 활동성과가 사회적으로 재평가 받아야 하기 때문이다.⁵⁷⁾

56) 안정임, “시민운동으로서의 언론운동 : 평가와 방향 모색” <방송연구> 제 48호, 1999. 김기태, “재정지립 우선, 운동 순수성 잃지말길”, <신문과 방송> 339호, 1999. 김동규, “언론운동의 현 단계와 새로운 모색”, <한국사회와 언론> 7호, 1996. 윤석년, “다매체 시대의 시청자 운동의 방향”, <뉴 미디어 시대의 새로운 시청자 교육>, 방송문화진흥회, 1997.

57) 최민희, 앞의 글. 2001.

사실 지역시민언론운동은 지역 언론의 문제에 대한 감시와 비판뿐만 아니라 지역 언론이 지역사회의 기득권세력, 지배계급과 어떤 커넥션이 있는지, 어떤 관계로 움직이고 있는지, 지역 언론의 자본의 성격은 무엇인지를 밝혀내고 어떻게 하면 그 유착의 고리를 끊어낼 수 있는가를 고민해야 한다.

지역사회는 혈연, 학연과 같은 연고에 바탕한 연줄망이 사회 전반에 뻗어있다. 이는 언론도 예외가 아니다. 따라서 언론 메커니즘이 어떠한 연줄망에 의해 운영되고 있는지에 대해 면밀한 분석과 감시가 뒤따른다면 보다 확실한 운동의 목표가 설정될 수 있을 것이다.

때문에 지역 운동은 전국적 수준 혹은 중앙을 무대로 한 운동의 전개양상과는 분명 차이가 있다. 전국적 수준 혹은 중앙을 무대로 한 운동에서 중시하는 선명성이 지역 수준에서는 부차적인 문제로 되기 쉽다. 연고에 바탕한 연줄망의 힘은 지역 고유의 현상이라기보다는 한국 사회 전체에 해당하는 현상이지만 자기 경계를 갖는 지역의 한정성으로 인해 더욱 중요한 의미를 지닌다.

대전지역의 경우 일반적으로 2000년대 초반까지 지역 언론은 자민련 편향으로 흘렀다. 학연이 그랬고 지역의 중요한 핵심권력이 모두 자민련이었기 때문에 언론사의 주요 간부들 또한 자민련 성향으로 흐를 수밖에 없었다.

그러나 16대 국회를 지나면서 자민련이 몰락하는 양상을 보이고 지난 2002년 지방선거 등에서 자민련이 참패를 당하자 언론권력도 점차 자민련의 틀을 벗어나기 시작했다.⁵⁸⁾

이미 권력의 중심이 중부권신당으로 옮겨가고 있는 듯한 느낌을 지울 수 없다. 그렇다면 향후 지역 언론은 어떠한 인맥으로 운영될 것이며 언론사내의 권력은 어떠한 방향으로 움직이고 있는지, 혹은 언론자본이 어떻게 변하고 있는지에 대한 면밀한 분석과 함께 이러한 변화가 지역사회와 어떠한 관계를 맺고 지역사회를 어떻게 변화시켜 나갈 것인지 등을 전망함으로써 운동의 목표와 과제를 다시 설정하는 발 빠른 모습이 있어야 하지만 이 또한 지역시민언론운동단체로서는 그 역량이 모

58) 우희창, “유권자도 없었고 정책도 없었다 : 4.15 총선 대전충남 지역 언론보도 평가”, <2004총선 보도 평가와 개선방향 세미나>, 2004.

자랄 수밖에 없다.

4) 쏟아지는 연대 감당하기 힘든 실무

각종 연대활동이 활발하다. 일상적인 연대인 시민사회단체연대회의의 활동에서부터 전국적 의제에 대한 연대, 지역적 의제에 대한 연대활동이 넘쳐나고 있다. 또한 제안되고 있는 연대도 부지기수다. 연대를 할 것인가 아닌가에 대한 판단도 어렵거니와 일단 연대를 하고 나서도 회의 참석조차도 감당하기 어렵다.

현재 대전충남민언련이 가입된 연대만해도 대전시민사회단체연대회의를 비롯해, 언론개혁시민연대, 언론개혁국민행동, 조선일보반대시민연대, 지역언론개혁연대, 방송균형발전연대, 국보법폐지국민연대, 지방분권국민운동, 전국미디어운동네트워크, 6.15 공준위, 경륜장반대연대, BRT도입촉구연대, 성매매방지, 리베라호텔공대위, 한국타이어대책위, 미디어센터설립추진위 등 셀 수없이 많다. 물론 이러한 연대에 우리 단체가 모두 주체적으로 열심히 일한다는 것은 아니지만 이밖에도 기억하지 못한 연대들이 무수히 많았다는 점을 감안하면 연대활동에 치이다 한해를 보냈다 해도 과언이 아니다.

이 때문에 시민단체들이 일정한 성장을 이루었기도 했지만 그에 못지않은 문제점도 많았다. 개별 단체들의 연대요구는 시기에 따라 급증하고 있음에도 상설적 연대기구인 시민사회단체연대회의가 제대로 역할을 수행해내고 있다는 느낌을 가질 수 없으며 연대활동이 형식적으로 이뤄져 실질을 얻어내지 못했다는 점이다. 연대활동에만 치우쳐 실제 연대를 통해 효과를 극대화하고 운동역량을 강화하기 보다는 언론의 주목을 받거나 몸집을 부풀려 과시하려는 차원에서 타 단체의 이름을 빌리는 고전적 연대활동이 주를 이뤘다는 비판에서 자유로울 수 없다.

그 결과 연대활동의 활성화가 오히려 개별단체의 활동영역을 축소시키고 내부역량을 약화시킴으로써 개별단체의 일상사업조차 지장을 초래하는 현상이 발생하기도 했다. 특히 실무역량이 열악한 지역의 시민단체, 특히 지역시민언론운동단체들에게서 이 문제는 더 크게 나타났다.

또 하나의 문제는 언론운동단체에서 제안한 각각의 연대활동 내용에 대한 실천적인 구분이 이루어지지 않았다는 점이다.⁵⁹⁾ 참여단체와 담당주체가 동일한 조건 속에서 각각의 영역이 형식적으로 명확히 구분되는 것은 사실상 불가능했다. 한정

59) 박민, 앞의 글, 2001.

된 조직자원을 가지고 있는 지역 시민사회단체들로서는 언론단체에서 제안한 각각의 연대기구를 굳이 구별하려 들지도 않았고 그럴 여력도 없었다.

예를 들면 언론개혁시민연대와 언론개혁국민행동, 조선일보반대시민연대 등을 지역차원에서 굳이 구분해야 하는 문제이다. 오히려 지난 2001년 대전지역에서는 신문개혁국민행동이 언론개혁(안티조선운동을 포함한) 운동 전반을 주도했었다.

이처럼 안티조선운동을 비롯한 언론개혁운동은 연대활동의 측면에서 일정부분 성과를 보였음에도 다른 한편으로는 지역시민언론운동단체들의 한계를 노정시킨 결과와 조직역량 강화가 시급한 과제를 확인시켜준 계기가 되었다고 할 수 있다.

4. 지역시민언론운동의 과제

1) 시민언론운동의 지역성 확보

지금까지 시민언론운동진영 내부에서조차 지역시민언론운동에 대한 논의는 거의 없었다 해도 과언이 아니다. 때문에 지역시민언론운동이 시민언론운동의 지역성을 말하는 것인지, 아니면 지역운동의 한 부분으로 이해할 것인지에 대해서는 진지하게 논의해볼 필요가 있다.

역압적인 권위주의 체제 속에서 한국의 사회운동은 1980년대에 들어와 새로운 전기를 맞이하게 되는데 핵심적인 계기는 5·18 광주항쟁이었다. 광주항쟁이 고립된 채 많은 희생자를 내고 끝나자 이에 대한 성찰과정에서 제기된 운동전략의 변화 가운데 하나가 지역운동론이었다.

그러나 이때만 해도 지역 운동은 운동의 대중화 전략과 주민의 생활권 보장운동 두 가지 차원에서 접근되었다. 때문에 각 지역에 근거를 둔 운동조직이 출현하지만 지역 단위를 중심에 둔 것은 아니었고 엄밀하게 말하면 계급운동의 지역조직이라고 할 수 있었다.

이런 가운데 지역 운동론의 체계화가 지체되었고 1980년 광주항쟁 경험에 대한 반성에서 출발한 지역운동론은 지역에 의한 중앙 포위 전략으로 발상된 것이었지

만 1987년 6월 항쟁과 뒤이은 부문운동의 활성화, 운동의 전국화가 뒷받침되고 나서야 의미를 가질 수 있었다.

1987년 6월 항쟁 이후 운동조직이 비약적으로 증가하는 한편 1980년대 말 이후 시민적 담론의 부상과 더불어 시민운동이 확산된다. 이 과정에서 지역에 기반을 둔 운동단체들도 증가하게 된다.

특히 1991년 지방자치제도의 실시 이후 지역 수준의 문제영역에 대한 관심이 고조되면서 기존에 비록 지역에 근거를 두고 있지만 중앙 수준의 문제영역에 관심을 두었던 지역의 단체나 운동가들이 지역수준으로 관심을 이동시키는 현상도 광범위하게 나타난다. 어쨌든 90년대를 관통하고 2000년대에 들어서면서 지역운동의 수준도 대단히 높아졌고 지역운동에 대한 이해도 많은 변화를 겪게 된다.

그렇다면 지역운동이란 무엇인가?

일반적으로 일정 지역단위에 기반하여 이루어지는 조직적 활동으로 광범위하게 정의한 가운데 그 내부의 다양성을 유형화하여 이해하고 이를 바탕으로 개념적 정의에 접근하는 과정을 밟아야 할 것이다. 이 때 지역단위는 지역정치의 역학을 기준으로 설정되며 예외적인 경우가 있기는 하나 대체로 지방자치단체의 경계에 일치하는 것으로 보고 있다.⁶⁰⁾

우선 지역운동의 외연과 관련하여 지역 내 계급계층별운동과 부문운동의 경우 그 운동의 대상은 지역의 주민이고 지역을 지렛대로 삼기 위한 노력들이 지역 정치과정의 참여로 이어지는가 하면 지역 특수적 운동을 전개하는 (협소한 의미에서의) 지역 운동 단체들과의 연계망을 형성함으로써 지역적 사안에 관계하게 되는 것 또한 현실이다. 때문에 계급운동과 부문 운동들의 동력이 지역성과 관련 있다고 보아야 할 것이다.

지역시민언론운동단체의 경우 지역 내 부문운동이라는 점에서 지역운동단체로 취급되어질 수 있다. 아울러 지역사회 전체의 이익을 대변하는 운동으로 이해하는 경우 지역운동은 지역시민운동으로 불리어질 수 있다. 이런 점에서 본다면 지역시민언론운동은 지역운동이면서, 시민운동이자 시민언론운동이면서, 지역시민운동이라고 볼 수 있다.

60) 김은미, “한국 지역정치의 변화와 지역운동의 제도화”, 2000.

시민언론운동을 현실적인 입장에서 설명하고 비전을 제시할 때 새로운 패러다임이 요구되며 이를 공공영역론으로 이름 짓고 설명을 하기도 한다.⁶¹⁾

공공영역론은 지방자치 정치에 적용되면 더욱 설득력을 가질 수 있다. 지금까지의 시민언론운동이 중앙집중적이었다는 사실은 부인하기 어렵다. 언론이 중앙집중화 되어있기에 피할 수 없는 일이라고는 하더라도 지역의 시민언론운동은 지역과 서울의 언론을 감시하는 일 뿐만 아니라 스스로를 표현할 수 있는 채널을 갖는 일을 매우 중요한 사안으로 설정할 필요가 있다. 재현의 정치를 넘어 표현의 정치로 갈 수 있는 가능성 모색을 지역의 시민언론운동은 최대의 목표로 삼을 충분한 이유가 있다.⁶²⁾ 지역의 시민언론운동은 언론의 민주화만큼이나 지역사회의 민주화도 소중한 책무라는 점을 인식해야 하기 때문이다.

또 다른 한 편으로는 지역 스스로의 채널을 갖고 지역과 서울의 언론과 경쟁할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 이는 대안언론 형성과의 관계가 있지만 어쨌든 스스로 경쟁력 있는 채널을 갖고 있어야 한다는 얘기다. 다른 한편으로는 지역 언론을 감시하고 비판하는 만큼 지역정치를 감시하고 지역 권력을 감시하는데 지역 언론과 유대를 지닐 필요가 있다. 이러한 노력은 최근 일어나고 있는 포지티브 운동으로의 전환과도 관계가 있다.

이럴 경우 공공영역 즉 시민언론운동, 언론, 지역정치 등이 구성하는 공간은 새로운 정치의 공간이자 훈련장이 되며 또 스스로를 변화시키는 계기가 될 수도 있는 것이다.

몇 년 전부터 우리 사회에서 줄기차게 제기되었던 지방분권의 목소리는 점점 더 커져가고 있다. 그렇지만 실질적인 지방분권이 이루어지기 위해서는 지역 언론의 개혁을 통한 활성화가 선행되어야 할 것이며, 따라서 지역시민언론운동단체가 얼마나 지역에 밀착하여 지역의 이슈들을 담아내고 이를 통해 지역 언론과 지역사회에 압력과 연대를 동시에 모색할 수 있는가 하는 것이 과제로 등장했으며 지역시민언론운동이 얼마나 성장할 수 있느냐의 척도로 작용할 것이다. 이제 지역시민언론운동단체의 사업방향은 무엇보다도 지역에 맞는 운동체제를 발굴하고 전개하는 것으로 잡혀져야 한다.⁶³⁾

61) 김재현, “하버마스에서 공론영역의 양면성”, 이진우 역음, <하버마스의 비판적 사회이론>, 문예출판사, 1996.

62) 원용진, 앞의 글, 1999.

63) 대전충남민주언론운동시민연합, “사업기초와 과제”, 제5차 정기총회 자료집, 2004.

2) 보다 세분화된 풀뿌리 지역시민언론운동

현재의 지역시민언론운동의 공간은 광역자치단체를 중심으로 이뤄지고 있다. 환경운동이나 권력 감시 운동의 경우 보다 세분화되어 기초자치단체까지로 확대되고 있는 추세이나 아직까지 시민언론운동진영은 광역권에서 머물고 있다. 이는 지역일간지의 배포범위나 혹은 지역방송의 방송권역이 광역단체를 중심으로 이뤄지고 있기 때문이기도 하지만 풀뿌리 운동이 그만큼 활성화되지 못하고 있기 때문이기도 하다.

특히 지역시민언론운동이 소지역의 풀뿌리 운동으로부터 성장해온 것이 아니라 거대담론을 중심으로 성장해 왔으며 현재의 운동방식도 이를 탈피하지 못했기 때문에 그럴 수밖에 없는 한계가 있다.

그러나 이제는 좀 더 달라져야 한다. 소지역 중심의 언론이 발달하고 그러한 언론이 일정부분 대안언론으로서 기능되어지는 한편, 폐해로서도 작용하고 있기 때문에 풀뿌리운동의 필요성이 제기되어지고 있는 것이다.

그동안 소지역의 여러 갈등 문제 해결은 이른바 주간지역신문들이 담당해왔다. 특히 바른지역언론연대 소속 신문사를 포함한 많은 신문들이 일정한 지역운동의 일환으로 발행했고 그러한 기능을 충실히 해왔다고 볼 수 있다.

그래서 지역신문의 편집자는 갈등을 강조하는 ‘저널리즘 지향 편집자’가 아니라 합의를 강조하는 ‘공동체지향 편집자’가 되어야 한다고 주장하며 기자로서의 자질뿐만 아니라 지역의 시민운동가로서의 자질까지 갖춘 지역사회의 지도자 덕목을 갖추어야 한다⁶⁴⁾고 주장한다.

그러나 이제는 주간지역신문도 하나의 경영이며 언제든 운동의 성격으로부터 탈피해 상업화로 나갈 가능성도 충분히 있다. 더 나아가 신문이 언제까지나 운동의 기능으로 머물러 있기를 기대하는 것도 무리다.

신문은 시민저널리즘 기능으로 그 역할을 다하고 그동안 신문이 담당해왔던 운동의 기능은 이제 시민운동단체가 맡아야 할 시점이 왔다고 본다. 그럼에도 불구하고

64) 윤두영, 조대기, “지역신문 창간 운영의 실제”, 언론인고용지원센터, <지역신문의 실제>, 2000.

고 지역 언론이 아직 지역시민언론운동의 기능을 대신하고 있는 것은 그만큼 지역에서 시민언론운동이 태동되기에는 역량이 부족하다는 반증일 것이다.

하나의 예를 들면 지자체의 허점을 보완하기 위해 학계와 시민단체들은 비리를 저지르거나 무책임한 단체장을 주민들이 해임할 수 있도록 하는 주민소환제를 비롯하여 중요한 사안은 주민들이 투표로 결정하는 주민투표제 등의 주민 참여제도 도입을 주장해왔다. 이러한 주장들은 지역의 시민단체들이 왕성하게 활동할 경우 성공적으로 도입될 수 있으나 아직은 지역시민운동에 대한 낮은 관심도나 지역시민운동의 역량을 볼 때 어려운 일이다.

따라서 이러한 일들을 일부 지역에서는 지역 언론이 담당하고 있고 그렇지 않은 지역은 아예 사각지대로 남게 된다. 현재 전국에는 80여 개의 지방일간지, 12개의 지역민간방송, 500여 개의 지역주간신문들이 운영되고 있다. 그러나 대부분 지역사회에 뿌리를 내리지 못해, 그 잠재력을 제대로 발휘하지 못하고 있는 실정이다.⁶⁵⁾

이러한 상황에서 지역 언론을 비판, 감시하고 더 나아가 대안언론을 형성하도록 하는 전반적인 시민언론운동 기능이 절실한 실정이다.

지금까지의 한국 사회는 중앙 집중적이다. 그래서 한국 언론이 기반하고 있는 시민사회는 지역중심의 공동체성보다는 중앙 지향적 성향을 띠 수밖에 없다. 따라서 시민운동도 풀뿌리운동 보다는 중앙 지향적으로 흐를 수밖에 없는 구조였다.

지역주민들의 의식구조 자체가 중앙-대도시 지향적이어서 한 지역사회는 그 지역의 시민들이 공유하는 정치·경제·문화공간으로 기능하는 것이 아니라 단순한 생활공간에 지나지 않는 것이다. 지역사회를 단순한 일상생활 공간으로만 간주하고, 문화와 경제생활의 바탕을 서울에 두는 생활구조는 각 지역사회 시민들의 공동체적 결속력의 약화뿐만 아니라, 사회의 구조적 파행성을 가져왔다.⁶⁶⁾

지역 내 이슈가 중심에 자리 잡지 못한다면 어디까지나 지역 언론은 부수적이고 제한적인 역할밖에 수행하지 못할 것이며 지역시민언론운동의 태동은 요원할 뿐이다. 제한적이기는 하지만 지방분권이 강조되고 실제 지방화의 속도는 빨라지고 있

65) 장호순, “지역신문발전지원특별법 제정과 지역언론의 역할 및 과제”, 기자협회, <지역언론현실과 제도적 개선책 토론회>, 2002.

66) 김세철 외, “지역사회와 언론”, 박영률 출판사, 1997.

다. 이제는 지역의 의제가 지역사회에서 중심에 자리 잡고 그 속에서 지역 언론이 제대로 역할을 수행하게 되면 자연스럽게 세분화된 지역시민언론운동도 태동될 것이다.

그러기에 앞서 지역시민언론운동단체들은 지역사회에 대한 관심, 지역 언론(특히 지역주간신문)에 대한 관심을 높여야 할 때다.

3) 시민이 중심이 되는 지역시민언론운동

지난 몇 년간 우리 사회가 겪은 극심한 대립의 양상들은 시민 없는 시민운동이라는 비판까지 들으면서 소수의 명망가들과 소수의 운동가들만이 고생하는 그동안의 시민운동이 이제는 변해야 한다는 과제를 던져주고 있다. 시민운동은 이제 시민의 참여를 떼어놓고서는 생각할 수 없는 시민운동 본래의 고민에 직면해 있으며 그 속에서 시민언론운동과 지역시민언론운동 또한 수용자 중심의 운동을 요구하고 있다.

아니 ‘수용자’라는 단어 자체가 이미 매체 향유계층에 대한 부정적, 수동적 의미를 지니고 있으므로 그 수용자를 어떻게 능동적 참여의 장으로 유도할 수 있느냐가 궁극적인 과제일 것이다.⁶⁷⁾

21세기 매체환경에서의 시민은 더 이상 ‘수용자’에 머무르지 않는 적극적인 매체 ‘이용자’이며 방송 특히, 사이버 공간과 온라인 상황에서의 시민들은 매체 내용의 단순한 ‘소비자’가 아니라 자기 나름의 메시지를 만들어 공급할 수 있는 ‘생산·공급자’이다.⁶⁸⁾

이런 점에서 보면 시민언론운동의 큰 과제 중 하나는 매체 이용자이면서 생산·공급자인 대중을 어떻게 운동으로 결합시키느냐 있다. 대중운동이 발전하려면 자발적으로 조직에 참여하는 시민이 많아야 한다. 때문에 언론운동의 방식이 과거처럼 제도권의 언론을 감시하고 이에 근거한 항의라는 전통적인 방식에만 머물러서는 안 된다.

대중의 적극 참여를 유도하는 새로운 운동의 필요성이 절실하게 존재한다⁶⁹⁾는

67) 대전충남민주언론운동시민연합, 앞의 자료집, 2004.

68) 강상현, “디지털 미디어 시대의 시민언론운동”, 언론개혁시민연대, <21세기 시민언론운동>, 2001.

점을 인식해야 한다. 이를 위해서는 대중이 원하는 바가 무엇인지를 정확하게 인식하고 대중이 함께 참여할 수 있도록 하는 사업을 개발하는 등 운동의 패러다임을 바꿀 필요가 있다.

지금까지 중앙집권의 언론지형과 서울 중심으로 편재된 시민언론운동은 지역시민언론운동의 발전을 더디게 했다. 또 전국적 연대운동의 기반이 확실하게 확보되어 있지 못해 아직은 느슨한 연대의 틀을 벗어나지 못하고 있다.⁷⁰⁾

많은 시민들의 자발적 참여에 기초하지 않은 운동은 일부 명망가나 시민운동가, 관련 전문가들만의 것이 되고 또 하나의 ‘시민 없는 시민운동’으로 치부되고 말 것이다. 당연히 지역의 언론매체에 대한 운동의 영향력도 미약한 수준에 그치게 될 것이며 운동의 지속성도 담보하기 어렵다.

운동의 기본요건이 목적성, 대중성, 지속성이라는 점에서 지역시민언론운동의 대중화는 꼭 이뤄내야 할 과제이다. 특히 소출력 라디오의 허가가 이뤄지는 등 매체 환경이 급격하게 변하고 있고 지방분권이 가속화되고 있는 지금 지역시민언론운동의 강화는 필요한 당면과제일 수밖에 없다.

이를 위해 대중사업을 활발하게 전개하고 각종 기획사업, 교육사업을 강화해 계층별, 부문별 조직력을 강화해 나가는 한편 많은 대중들과 접할 수 있는 기회를 많이 만들어 나가야 하며 그 사업이 하나의 성과로 남아야 한다.

예를 들면 VJ강좌나 영상제를 통해 영상관련 회원조직을 강화하고, 다큐멘터리 사진강좌 등을 통해 사진관련 회원조직을 만들어 나가야 한다. 언론학교 수료생 조직, 모니터 회원조직, 기타 회원 소모임 등도 활성화시켜야 하며 자원봉사활동가들도 조직해 나가야만 대중화를 이룰 수 있다.

4) 전문성을 갖춘 지역시민언론운동

시민운동 초기에는 개인의 감각이나 집단적 열정, 그리고 다른 부문운동에서의 축적된 경험 등이 운동을 발진시키고 추동하는 것이 중요한 자원일 수 있지만 운동이 질적·양적으로 성장한 단계에서는 그것만으로는 부족하다.⁷¹⁾

69) 김서중, 앞의 글, 2001.

70) 최민희, 앞의 글, 2001.

언론내부의 도움과 언론노동운동과의 연대, 전문가들의 조언이 이제는 시민언론운동의 중요한 과제 중 하나가 되고 있다. 특히 지역시민언론운동 진영 스스로의 전문역량 확보가 이제는 시급한 과제이다.

모든 인재가 서울에 몰려있는 상황에서 지역시민언론운동단체들은 전문가를 구하기조차 어려운 실정이다. 각 지역별로 별도의 정책위원회나 지도위원회, 자문위원회 등이 구성되어 학계나 전문가들의 도움을 받고는 있지만 그 전문 인력이 절대적으로 부족하다.

때문에 각종 강좌에서 부족한 전문 인력을 서울이나 다른 지역으로부터 공급받아야 하며 이마저도 재정적인 어려움 때문에 초빙을 하지 못하고 비전문가가 맡는 양상도 초래한다.

특히 전문성 부족은 최근 매체환경의 다변화에 따른 지역시민언론운동의 대응을 수동적으로 몰아가거나 무대응으로 몰아가게 만드는 문제점을 낳는다. DMB 문제, DTV 기술표준 문제, IPTV, 와이브로 등 뉴미디어에 대한 지역의 대응은 수동적 또는 무대응으로 일관했고 지역방송의 균형발전 문제에 대해서도 큰 관심을 보이지 못했다. 거기에 방송통신융합의 문제에 이르면 거의 할 말이 없을 정도이다.

일례로 지상파 방송의 재송신 문제에 있어서도 지역적으로 운동적 판단을 내리기 어려운 점이 있었으며 실제 일부 지역에서는 그 판단을 유보하기도 했다. 대전충남민언련의 경우도 운영위원회에서 격렬한 논의를 벌였으며 대전충남민언련을 지원하는 전문가들 사이에서도 논란이 일었고 이 과정에서 시민운동가들은 운동적 판단을 내리는데 시간을 소비해야 했다.

특히 지역방송의 균형발전 문제에 대해서는 무엇이 과제이고 어떠한 점이 지역방송의 지역성인지 조차 지역시민언론운동가들 사이에서는 논의된 바가 없다. 이것이 지역시민언론운동에 있어 전문성의 한계이다.

따라서 전문성 확보를 위해 많은 전문가들을 확보하는 것은 필수이며 거기에 시민운동가들도 전문성 제고를 위해 부단한 노력을 기울여야 한다. 왜냐하면 언론운동은 이제 몇몇 명망가나 전문지식인의 노력으로 가능한 운동이 아니기 때문이다. 점점 복잡해지는 언론 현상 속에서 능동적으로 대처하고 변화를 추동해야 할 운동

71) 류한호, "시민언론운동 이론을 정립하자", 언론개혁시민연대, <21세기 시민언론운동>, 2001.

조직은 상시적으로 언론의 문제점을 직시하고 언론의 변화에 대응할 수 있는 언론 전문가이자 운동 전문가를 필요로 할 수밖에 없다.⁷²⁾

이를 위해 직업 운동가들에게도 공부를 위한 안식년 또는 그것이 안 된다면 적어도 안식월이라도 도입되어야 한다. 전문적 지식 습득을 위한 대학원 진학도 제도적으로 지원이 되어야 한다. 인건비도 충분히 지급하지 못하고 있는 현재의 지역시 민언론운동단체들의 현실을 생각하면 지나치게 이상적이라는 지적도 있을 수 있다.

그러나 장기적으로 지역시민언론운동단체들이 이 문제에 대해 진지하게 고민하지 않는다면 모래성 쌓기식의 운동이 될 수도 있다. 실제로 많은 지역단체들이 활동가 확보에 어려움을 겪고 있으며 설령 확보되었다 하더라도 상근 활동가들의 재 교육 문제나 장기 전망이 제시되기 어려운 상황에서 운동을 지속시키기는 어렵다.

5) 실질적인 연대에 주력하자

언론이 바로 서지 않으면 사회가 바로 서지 못한다. 언론개혁이 없으면 다른 분야의 개혁도 불가능하다. 그것은 이미 지난 2000년과 2004년 총선을 통해 여실히 증명되었다. 언론개혁이 전제되지 않은 정치개혁은 사실상 무의미하다는 결론이 도출되었다.

그러나 언론개혁은 시민언론운동단체들만으로는 충분하지 않다. 지역시민언론운동단체의 실질적 결합과 시민사회의 모든 역량이 결집되어야만 무소불위의 권력인 언론의 개혁이 가능할 것이다.

이를 위해서 의제 생산에서부터 지역간 부문간 역할과 과제의 분담이 정확해야 하며 단지 명칭만을 빌려주는 식의 연대는 가급적 지양해야 한다.

실제 역량이 부족함에도 끌려가는 식의 연대를 지속시키는 것은 지역 조직에도 그리 좋은 영향을 주지 못한다. 따라서 지역조직의 역량을 확인하고 역할의 분담이 이뤄져야 하며 그러한 역할분담을 맡은 지역조직에의 지원을 아끼지 말아야 한다.

실제로 지난해 2월 서울 민언련의 제안으로 발족된 '신문시장 정상화를 위한 독자감시단' 구성 문제를 들 수 있다. 당시 서울에서는 지역까지 감시단이 구성된 것

72) 김서중, 앞의 글, 2001.

으로 기자회견까지 마쳤지만 정작 지역에서는 독자감시단이 구성되어 운영된 곳이 거의 없었다. 인력과 장비의 문제가 겹치기도 했지만 그만큼 역량이 되지 못했기 때문인 점을 교훈으로 삼아야 한다.

지역은 지역 나름의 공통된 의제가 있다. 전국적 연대에도 충실해야 하지만 지역 간 연대에도 주력할 필요성이 있다. 가장 좋은 사례가 지역신문발전지원법 제정을 위한 지역언론개혁연대의 활동과 방송균형발전연대의 활동이었다. 그러나 이 역시 실질적인 참여라는 점에서 파고 들어가면 그렇지 못하다는 결론적인 평가를 얻을 수 있다.⁷³⁾

다음으로는 언론노동운동과의 연대를 강화할 필요가 있다. 서울의 경우 일상적으로 혹은 사안에 따라 언론노동운동 진영과의 연대를 유지하고 있으나 지역차원으로 오면 상황은 달라진다.

일부 영남지역, 충북지역의 경우 제한적으로 연대활동을 펼치고 있지만 호남지역의 경우 언론노동운동이 방송을 제외하고는 전무한 상태며 대전충남지역도 사정은 마찬가지이다. 때문에 방송과 관련되어서만 일부 소통이 있을 뿐 연대는 아예 불가능한 상황이다.

따라서 지역시민언론운동은 지역언론노동운동에 대한 관심을 높일 필요가 있으며 상호 협력과 연대를 통해 지역 언론의 개혁을 추동해 내야 한다. 일례로 지난해 1월 양주 MBC 문화동산에서 열린 언론개혁시민연대 워크숍에서 제안된 공동 선거 보도 감시활동이 각 지역별로는 제대로 진행되지 못했다. 다만 순회토론회와 평가 토론회만 몇몇 지역에서 공동으로 이뤄졌을 뿐이다. 향후 다가올 2006년 지방선거에서는 어떻게 대응할 것인가를 시사해주는 일이다.

아울러 지역기자협회나 바른지역언론연대 등과 같은 현업 단체들과의 연대 문제도 고민해 보아야 할 부분이다. 특히 풀뿌리 운동의 첨병 역할을 하는 바른지역언론연대와의 연대활동은 적극적으로 추진해야 한다.

지역 내에서의 연대활동에 대해서는 지역단체 간 상호부조라는 점에서 피할 수 없는 문제이기도 하다. 그러나 이를 조율할 장치가 마련되지 않으면 각종 연대에

73) 실제 지역민언련 중 임원이나 실무 운동가 차원에서의 관심과 참여가 활발했지만 조직적인 참여는 많지 않았다는 점에서 그러한 평가가 가능하다 할 것이다.

치여 조직이 와해될 수도 있다는 점도 무시 못 할 일이다.

그동안 대전충남민언련은 대전시민사회단체연대회의 혹은 운영위원회의 논의를 통해 연대에 참여했으나 활동도 제대로 하지 못하고 이름만 연대하는 방식에 있어서는 여전히 부담감을 떨쳐버리지 못하고 있다.

이밖에 시민언론운동 부문은 아니지만 전국적으로 요청되어지는 연대도 수없이 많다. 역시 이러한 연대에 대전충남의 경우 대전시민사회단체연대회의에 위임하여 일괄적으로 처리하고 있으나 문제는 대전시민사회단체연대회의에 대전충남민언련이 맡고 있는 역할도 있다는 점에서 부담은 여전하다.

이러한 연대 제안을 지역적 차원에서 수용할 것인지, 아니면 전체 시민언론운동진영 차원에서 수용하고 결정할 것인지도 향후 진지하게 고민해야 할 부분이다. 예를 들면 대전충남민언련의 경우 국보법 철폐 등의 연대제안에 대해 운영위원회의 의결을 거쳐 대전시민사회단체연대회의 차원에서 가입을 결정했으나, 이 문제는 언론자유 문제와 직결되어 있는 사안으로 전국시민언론운동진영에서도 논의가 있었어야 했다.

6) 대안매체를 만들어 나가는 운동

대안적 매체를 만들어내는 일은 지역시민언론운동의 마지막 지점이다. 이 부분에 있어서만큼은 지역적 운동과제로 시급히 채택하고 중장기적 관점과 안목으로 준비해야 한다. 작고 유연한 조직을 지역 안에 마련하고 대안적 소통 채널로 활용하는 지역시민언론운동으로 전환되어야 하며 특히 미디어센터의 설립이 각 지역별로 활발하게 진행되고 있는 만큼 지역의 공공영역 확대를 위해서라도 이제는 기지개를 펴야 할 시점이다.

이러한 대안매체를 만들어 나가는 운동은 오히려 서울의 거대매체를 만들어내는 일보다는 쉽고 운동의 목표로도 아주 쉽게 접근할 수 있다.

이미 각 지역별로 인터넷신문, 신문, 잡지 등의 발간이 활발히 진행되었고 미디어센터 건립과 더불어 소출력 라디오 등도 구체적으로 논의되고 있다. 이러한 운동들은 지역에서 개별적으로 진행되는 것이 아니고 지역시민언론운동단체가 주도적으로 이끌어 나가야 한다.

대안적 매체를 만들어내는 일에 있어 시민언론운동은 전국적 단위의 언론을 고민하고 있었던 점을 반성해야 한다.⁷⁴⁾ 그럼에도 불구하고 오마이뉴스 등 전국적 대안매체가 훌륭하게 만들어져 그 역할을 다하고 있기는 하다. 그러나 이러한 사업에 있어서는 가능성을 놓고 보면 지역적 차원이 훨씬 더 유의미해 보인다.

아직까지 지역시민언론운동 진영의 역량으로 대안매체를 만들어 커뮤니케이션 기구로 구체화하기에는 부족할 지도 모른다. 그러나 지금이라도 늦지 않았다. 시급한 과제로 채택되어야 한다.

대전충남지역에서는 지난 2002년 대전충남민언련을 중심으로 지역의 시민단체들과 더불어 인터넷신문인 대전충남오마이뉴스를 창간한 바 있으며, 대전독립영화협회, 대전시네마테크 등 영상운동 단체들과 공동으로 미디어센터 건립, 퍼블릭액세스 운동 등을 진행하고 있다.

7) 지역신문발전지원법의 성공적 시행

최근 몇 년간의 시민언론운동에서 두드러져 보이는 또 한 가지 특징은 제도적, 구조적 이슈의 부족이다. 지금까지의 시민언론운동들은 주로 수용자의식화와 대중요법적인 언론감시-언론의 부당행위 비판 등-에 치중해왔으며, 문제점을 생산해내는 토대인 언론제도와 취재제작환경의 개선이라는 이슈는 소홀히 해왔다.⁷⁵⁾

이는 다시 말하면 그동안 시민언론운동 진영이 특히, 지역시민언론운동진영이 네거티브한 운동에 치중해 왔을 뿐 포지티브한 운동에 소홀히 해왔다는 말로도 해석이 된다. 한 지역시민언론운동가는 기성매체에 대한 모니터를 통해 문제를 제기하고 개혁을 요구했던 기존의 언론운동에 대한 변화요구가 나타나고 있다고 지적했다.⁷⁶⁾ 다 쓰러져가는 지역 언론에 대해 더 이상 문제점을 지적하는 것만으로는 언론 내부의 변화와 시민의식의 변화를 이뤄낼 수 없다는 현실적인 판단에서 비롯된 것이다.

지역 언론의 경우를 놓고 보면 언론운동의 외형적 팽창에도 불구하고 언론에 대한 시민들의 무관심은 오히려 확대되는 양상이며 결국 시민들의 무관심을 돌려세

74) 원용진, 앞의 글, 1999.

75) 임영호, “한국의 시민사회와 언론운동의 성격”, 1993.

76) 박민, 앞의 글, 2001.

우는 일이 무엇보다도 중요한 언론운동의 영역으로 떠오르고 있다는 얘기다.

그럼에도 불구하고 지역신문이 변하지 않았는데 무작정 운동을 펼칠 수는 없다면서 선택적 지지를 위해서는 필연적으로 객관적인 기준이 필요한데 그 기준설정이 대단히 어렵다고 고충을 토로했다.

이러한 문제를 해결하기 위해 시도된 것이 바로 지역신문발전지원특별법의 제정 운동이었으며 이 법은 지난해 3월 국회를 통과해 지역신문발전위원회가 구성되었고 첫해년도 지원대상 언론사를 선정해 많은 논란 속에서도 사업을 시행중이다.⁷⁷⁾

지역언론개혁연대⁷⁸⁾가 이 법의 입법을 청원하게 된 것은 기본적으로 지역민의 언론자유 실현을 위한 것⁷⁹⁾이며 지역사회 발전을 위한 것이다. 지역 언론의 부실로 지역주민의 의사를 제대로 표출할 수 없다면 국민의 기본권인 언론자유권이 침해된 것이다. 또 지역 언론의 부실로 지역격차 해소나 지방자치의 실현이 어렵게 되면서 지역의 발전을 저해하게 된다. 따라서 국민의 알권리 실현, 즉 언론자유 실현은 시민언론운동 진영이 추구하는 언론개혁 목표중 하나이며 또한 지역사회 발전은 지역시민운동의 주요한 목표 중 하나이다. 그런 점에서 지역신문을 지원하자는 운동의 당위성이 확보된 것이다.

아울러 지역신문의 지원은 한국의 지역 언론이 과거 정부의 언론탄압 정책으로 인해 정상적인 성장을 할 수 없었기 때문에 이를 정부가 책임을 져야 하며⁸⁰⁾ 지역 언론의 실패가 단순한 지역 언론사만의 실패로 국한되는 것이 아니라 민주주의의 실패로 이어질 수 있다는 점에서 그 타당성이 강조된 것이다.

따라서 지역 언론을 제도적으로 지원하고자 했던 것인데, 현재 지역 언론이 지역 주민으로부터 불신을 받고 있다는 점과 지역 언론이 개혁의 대상이라는 점 때문에 정부지원에 대해 우려의 시각들을 감추지 못했다.

77) 지난 8월 19일 지역신문발전위원회는 일간지 5개, 주간지 37개사를 우선지원대상 언론사로 선정하여 발표하고 첫째 지원사업을 시행중이다.

78) 민주언론운동시민연합, 바른지역언론연대, 지방분권국민운동, 전국언론노동조합, 한국기자협회, 지역언론학연합회, 한국언론정보학회 등 7개 단체가 모여 지난 2003년 6월 충남대 정심화홀에서 창립대회를 갖고 발족한 연대운동단체이며 공동대표로 김영호 우석대 신방과 교수를 선출했고 정책위원장으로 장호순 순천향대 신방과 교수를 선출했다.

79) 문종대, “지역언론육성 어떻게 할 것인가?”, 전국민중연대, 시민사회단체연대회의, 경향신문사, <신문개혁 6월투쟁 대토론회>, 2003.

80) 장호순, “언론의 자유와 책임”, 한울아카데미출판사, 2004.

이러한 우려들을 씻어내기 위해 이 법은 개혁을 전제로 한 지원방식을 택하고 있는 것이다. 수술을 통해 환부를 잘라내는 것이 아니라 건강하게 희생할 가능성이 있는 부위를 보호하고 영양을 공급하게 되면 병든 부위가 떨어져 나가고 유기체 전체가 점차 활기를 찾을 수 있다는 것이다. 이를 통해 정비되어야 할 부분과 없어져야 할 관행이 자연스럽게 사라질 것을 기대할 수 있다.⁸¹⁾

문제는 이러한 지역신문발전지원법의 성공 여부와 지역 언론 개혁운동의 성공여부가 밀접한 관계에 놓여있다는 점이다. 사실 해방이후 처음 시도되는 언론관련 지원법의 시행이라는 점과 시민언론운동진영이 시도하는 첫 포지티브한 운동이라는 점에서 그 결과에 온 이목이 집중되어 있는 것이다.

자칫 이 법의 시행이 잘못되어 애초의 우려대로 권력과 언론의 상호결탁으로 변질되거나, 부패한 지역 언론 사주를 배불리게 하거나, 건전한 시장경쟁체제를 왜곡시키고, 오히려 지역 언론의 경쟁력을 저하시키는 쪽으로 진행된다면 그 책임은 고스란히 지역시민언론운동 진영으로 돌아오게 된다.

문제는 그 책임을 뒤집어쓰는 것은 차치하고라도 향후 지역 언론의 희생방법이 두 번 다시는 마련되지 못할 것이라는 데에 있다.

사실 이 법안이 만들어지게 된 것은 지역운동의 결집체인 지방분권국민운동이 지난 2002년 11월 창립대회를 하면서 지방분권 10대 의제중 하나로 제시하면서부터 시작되었다.⁸²⁾

학계에서는 강준만⁸³⁾, 김승수⁸⁴⁾ 등이 일찍부터 지역 언론 지원의 당위성을 역설한 이후 수많은 학자들에 의해 지역 언론에 대한 지원이 필요하다는 점이 제기되었다.

언론현업에서도 2002년 김종석(강원도민일보 상무)이 성안한 ‘지방신문 활성화를

81) 김영욱, “지역언론에 대한 국가지원의 정당성과 한계, 방법과 전망”, 한국기자협회, <지역언론 활성화와 개혁과제 토론회>, 2003.

82) 김종석, “지방분권과 지방언론”, 금강출판사, 2004.

83) 강준만, “지방지 죽일셈인가”, 한겨레신문, 2001.2.26.

84) 김승수, “세제 혜택과 재정지원 검토할 때”, 월간 신문과 방송 2002년 1월호.

위한 지원특별법 시안'을 발표한 이래 한국기자협회가 2002년 4월 지방언론지원을 위한 법안 용역작업에 착수했으며 전국언론노동조합은 그 해 언론개혁 10대과제에 '지방언론 정상화 및 지원법제'를 포함해 제시하는 등 발 빠른 움직임을 보였다.

그럼에도 불구하고 시민언론운동진영에서는 이 법에 대해 쉽게 동의를 하지 못했다. 위낙 지역 언론이 지역사회에서 신뢰를 잃고 있었던 데다 포지티브 운동으로의 전환이라는 점에서 실험적인 운동방식의 면모가 엿보였기 때문이었다.

2002년 7월 국회의원회관 회의실에서 열린 '지방언론 현실과 제도적 개선책' 토론회에서 한국기자협회의 용역 결과를 발표한 장호순은 이후 2002년 하반기에 민언련과 대전충남민언련에 이 법의 당위성을 역설하고 시민언론운동진영의 동참을 제안한 바 있다.

2003년 2월 대전충남민언련은 정기총회를 통해 지역언론육성을 위한 법제 마련을 2003년 주요 사업과제로 삼았다. 이어 그 해 3월 경남 창원에서 열린 전국민언련 대표·실무자 연석회의에서 이 문제가 2003년 사업과제로 제안돼 논란 끝에 전국민언련의 사업과제로 채택되었다. 이에 따라 4월 대전에서 지역시민언론운동단체, 학계, 언론현업단체 등이 모여 공동으로 논의하고 6월에 지역언론개혁연대를 발족하게 된 것이다.

이러한 과정을 살펴보면 사실 지역시민언론운동 진영은 지역 언론 육성을 위한 의제를 만들어 내지 못한 채 학계와 현업계의 요청에 의해 뒤늦게 뛰어든 셈이다. 그렇지만 이 법의 입법 활동이 정당성을 획득하게 된 중요한 계기가 바로 시민언론운동 진영의 동참이었으며 또한 지역시민언론운동단체의 적극적인 노력으로 이 법이 제정될 수 있었다고 해도 과언이 아니다. 그런 점에서 이 법의 실패는 곧 지역시민언론운동단체의 책임으로 돌아오게 되어 있다.

따라서 향후 지역시민언론운동 단체들은 이 법의 성공적인 시행을 위해 한결 노력하지 않으면 안 된다.

그러한 과정에서 지역 신문의 개혁을 촉구해 내고 그렇지 않은 언론사는 시장에서 퇴출되도록 하는데 최선의 노력을 아끼지 말아야 한다. 지역 신문에 대한 각종 정보를 취득해 그 것이 지원기준에 반영되도록 압력도 넣어야 한다.

그럴 때만이 지역 언론의 개혁을 이끌어 낼 수 있다. 사실 지역 신문이 소생하려면 지역 신문업계에 만연된 뇌물수수, 이권개입, 광고강요, 채용부정, 임금체불 등 불법행위가 근절되고 엄격한 처벌이 이뤄져야 한다. 또 부패하고 부실한 지역 언론을 연명시키는 제도적 장치들이 신속히 제거되어야 하며 관연유착을 조장하고 지역 언론의 경쟁력을 저하시키는 제도들 역시 척결되어야 한다. 대표적인 사례들이 바로 홍보비와 계도지, 주재기자제도 등이다.⁸⁵⁾

이러한 것을 척결하는 가장 빠른 방법은 지역신문발전지원법에 의거한 개혁촉구 활동이며 이외에도 사이버 언론에 대한 검찰의 수사촉구 및 지방자치단체의 음성적 지원 차단, 건전한 언론에 대한 대폭 지원 등을 중요한 사업과제로 삼아야 한다.

마지막으로 현재 지역균형발전연대⁸⁶⁾가 추구하고 있는 방송의 지역성 문제도 지역신문발전지원법의 입법과정과 시행과정을 통해 얻은 성과와 오류 등을 바탕으로 해결해 나가야 한다. 지역시민언론운동진영은 포지티브 운동의 관점에서 방송도 바라봐야 한다는 과제를 안고 있음을 명심해야 한다.

8) 모든 과제는 재정과 회원확대로 귀결된다

그동안 여러 과제들을 제기했지만 그 중요도는 각 지역별로 다 다를 것이다. 그러나 공통적으로 느끼는 해결해야 할 과제는 역시 그러한 과제들을 수행하기에 앞서 전제되어야 하는 재정과 인력, 회원 확대의 문제다.

일을 해야 할 주체인 사람과 조직의 토대인 재정문제가 해결되지 않고서는 과제를 수행해 나갈 수 없다. 결국 돈의 문제가 지역시민언론운동의 문제 해결의 열쇠라는 결론이 나오는데 참으로 서글픈 현실이다.

사실 회원은 별로 증가하지 않고 있는데다, 일시적인 후원회와 이벤트 사업마저도 큰 효과를 발휘하지 못하면 어떻게 해볼 도리조차 없다. 굶주리고 배고픈데 아무리 익숙해져 있다 하더라도 시민언론운동을 중단하지 않는 한 그 과제는 족쇄처럼

85) 강창덕, “지역언론의 개혁과제”, 지역언론개혁연대, 한국기자협회, <지역언론 활성화와 개혁과제 토론회>, 2003.

86) 방송균형발전연대는 2003년 9월 26일 방송회관에서 창립대회를 열어 정상운 경남대 교수, 김재범 한양대 교수 등을 공동대표로 선임했다. 방송균형발전연대에는 민주언론운동시민연합, 지방분권국민운동, 전국언론노동조합, 지역방송협의회, 한국방송학회, 한국언론정보학회, 지역언론학연합회 등 7개 단체가 참여했다.

럼 계속해 남아있게 된다. 지역시민언론운동의 활성화를 위해 어렵더라도 절박한 노력을 기울이지 않을 수 없다.

무엇보다도 가장 중요한 것은 개별 단체들의 치열한 노력이다. 게다가 재정문제 해소는 근본적으로 회원의 증대를 통해 이뤄져야 한다는 기본 개념을 가져야 한다. 이는 그 효과가 비록 더디더라도 원칙으로 삼아야 한다. 사람이 밥을 먹어야 사는 것처럼 회원 확대를 활동가들의 일상적 과제로 삼아야 한다. 그러한 노력을 하다보면 그 효과는 반드시 나타날 것이라고 믿는다.

따라서 회원 확장운동의 새로운 방식에 대해서는 각 지역단체별 정보를 공유하고 수익사업에 있어서도 다양한 모델을 발굴해 내야 한다. 중요한 것은 회원 모임의 활성화이다. 이를 통해 조직을 안정화 시키게 되면 재정도 자연 증대될 것으로 보인다.

대전충남민언련은 지난 4월 창립이래 최초로 후원의 밤 행사를 성공적으로 개최해 재정난을 해소한 바 있다.

하지만 전북민언련이나 광주전남민언련, 충북민언련 등 일부 지역시민언론운동단체의 경우 매년 언론개혁을 위한 일일호프를 실시하고 있지만 그다지 큰 효과를 보고 있는 것 같지는 않다.

후원금 모금방식이나 혹은 사업의 방식도 무엇인가 획기적이며 참신하고 수익성이 남는 방식을 고민해야 한다는 점을 시사해 준다.

현재 정부로부터 지원받는 사업비의 경우 어떻게 할 것인지에 대한 논의도 필요하다. 당연히 받아야 되는 떼땀한 돈임에도 불구하고 현재와 같이 수구 언론들의 문제제기가 이어질 경우 대중들의 부정적인 인식들이 높아갈 것이며 그러한 상태에서 어떠한 방식으로 대응해 나가야 것인가를 논의해야 한다. 물론 국고보조의 내용이나 방식, 사후 평가에 있어서도 스스로 개혁을 주도하여 비판적 근거를 제거하는 것은 기본이다.

대전충남민언련은 2000년에 창립된 짧은 역사를 가지고 있음에도 불구하고 2003년을 기점으로 가급적 방송위원회와 언론재단의 지원을 줄여나간다는 방침을 세우고 2003년 신청을 전혀 하지 않고 있다가 하반기 수시지원 때 토론회 세차례를 개

최하면서 900만원을 지원받았고 2004년에는 자체 사업을 한 건도 신청하지 않았다. 다만 총선관련 방송모니터 사업으로 5개 지역민언련과 컨소시엄을 구성해 720만원을 지원받은 바 있을 뿐이다.

그러나 다시 올해에는 7개 지역민언련과 컨소시엄으로 영상제 사업으로 2380만원 지원받았고, 방송모니터 사업으로 1052만원을 지원받았다. 자체 역량으로는 사업을 수행해 나가기 어려웠기 때문이었다. 만약 지원사업을 줄어나간다면 그 이후는 어떻게 할 것인가에 대해서는 회원 확대방안 외에 아직 답이 없다.

지역별 공익재단의 설립이나 공동모금, 모금 전문가의 양성과 훈련 등을 고민해 봐야 할 시점이 왔다.

5. 맺으며

2000년대 이후 지역시민언론운동은 날로 활성화되고 있고 그 외연이 확장되고 있다. 또 성장한 만큼 성과를 실질적으로 거두고 있기도 하다. 반면 비판적으로 평가받아야 할 부분도 적지 않다.

비판적 평가가 큰 만큼 또 향후의 과제도 만만치 않다. 가장 시급한 것은 과연 지역시민언론운동이란 무엇인가 하는 논의로부터 시작하여 장기적인 미래 전망을 세우는 일이다.

중요한 것은 운동의 효과를 얻어내기 위해 네거티브한 방식과 포지티브한 방식이 적절히 결합되어야 한다는 점을 마지막으로 지적하고 싶다. 시장의 정상화가 중요하다면 조중동 등의 거대언론을 끌어내리는 운동과 더불어 마이너 신문에 대해 지원을 아끼지 않음으로써 시너지 효과를 얻을 수 있다는 점이다.

지역 언론이 바로 서야 지역사회가 민주화될 수 있으며 지역사회의 민주화와 지역균형발전이 이뤄져야 한국 사회의 민주화도 완성될 것이다. 이를 위한 지역시민언론운동가들의 공동의 고민이 필요하며 그것이 시민언론운동의 토대로 작용할 것이다.

지역이 중심이 되는 시민언론운동의 미래를 설계해야 할 때이다.

<참고문헌>

- 강준만, “지방지 죽일셈인가”, 한겨레신문, 2001.2.26.
- 강창덕, “지역언론의 개혁과제”, 지역언론개혁연대, 한국기자협회, <지역언론 활성화와 개혁과제 토론회>, 2003.
- 김기태, “재정자립 우선, 운동 순수성 잃지 말 길”, <신문과 방송> 339호, 1999.
- 김동규, “언론운동의 현 단계와 새로운 모색”, <한국사회와 언론> 7호, 1996.
- 김세철 외, “지역사회와 언론”, 박영률 출판사, 1997.
- 김승수, “세제 혜택과 재정지원 검토할 때”, 월간 신문과 방송 2002년 1월호.
- 김영옥, “지역언론에 대한 국가지원의 정당성과 한계, 방법과 전망”, 한국기자협회, <지역언론 활성화와 개혁과제 토론회>, 2003.
- 김은미, “한국 지역정치의 변화와 지역운동의 제도화”, 2000.
- 김재현, “하버마스에서 공론영역의 양면성”, 이진우 엮음, <하버마스의 비판적 사회이론>, 문예출판사, 1996.
- 김중석, “지방분권과 지방언론”, 금강출판사, 2004.
- 대전충남민주언론운동시민연합, “사업기조와 과제”, <제5차 정기총회 자료집>, 2004.
- 문종대, “지역언론육성 어떻게 할 것인가?”, 전국민중연대, 시민사회단체연대회의, 경향신문사, <신문개혁 6월 투쟁 대토론회>, 2003.
- 박원순, “위기와 기회, 2004년 시민운동의 새로운 도전”, <제4회 전국시민운동가대회>, 2004.
- 안정임, “시민운동으로서의 언론운동 : 평가와 방향 모색” <방송연구> 제 48호, 1999.
- 언론개혁시민연대, <21세기 시민언론운동>, 2001.
- 우희창, “유권자도 없었고 정책도 없었다 : 4.15 총선 대전충남 지역 언론보도 평가”, <2004총선보도 평가와 개선방향 세미나>, 2004.
- 원용진, “90년대 시민언론운동 점검”, <저널리즘> 통권 40호, 1999.
- 윤두영, 조대기, “지역신문 창간 운영의 실제”, 언론인고용지원센터, <지역신문의 실제>, 2000.
- 윤석년, “다매체 시대의 시청자 운동의 방향”, <뉴 미디어 시대의 새로운 시청자 교육>, 방송문화진흥회, 1997.
- 임영호, “한국의 시민사회와 언론운동의 성격”, 1993.
- 장호순, “언론의 자유와 책임”, 한울아카데미출판사, 2004.
- 장호순, “지역신문발전지원특별법 제정과 지역언론의 역할 및 과제”, 기자협회, <지역언론현실과 제도적 개선책 토론회>, 2002.
- 차재영, “지역언론의 현실과 대전충남 민언련의 과제”, 대전충남민언련 하계 임원수련회, 2001.

노동운동의 평가와 과제

박종갑 (민주노총 대전지역본부 조직국장)

“지역 NGO와 지방정부간 발전적 협력관계 모색”

-대전광역시 시내버스 정책사례를 중심으로

금홍섭 (대전참여자치시민연대 사회개혁실천국장)

- I. 서 언
- II. 지역사회에서 NGO와 지방정부의 역할
- III. 지역NGO와 지방정부간의 역할관계 사례분석
- IV. 결 론

“지역 NGO와 지방정부간 발전적 협력관계 모색” -대전광역시 시내버스 정책사례를 중심으로

금 홍 섭

대전 참여자치시민연대
사회개혁실천국장

I. 서 언

민주사회는 정부가 국민의 이익을 위해 일하는 책임 있는 정부가 되기를 요구한다. 이러한 국민의 이해와 요구에 부응하기 위해서 정부는 주인인 국민의 의사를 적극적으로 파악하여 정책과정에 최대한 반영해야 한다.

그러나 세계가 다원화되고 복잡해지면서 간접적인 정치 참여방식인 대의민주주의를 통해 다양한 이해관계자들의 요구와 의견을 수렴 집행하는 것이 어려워지고 있다. 또한 정책과정에서 시민참여에 대한 요구가 증가하면서 공공정책은 공익의 내용뿐만 아니라 의사결정과정에서 일부 집단의 가치편향과 사회적 편향의 개입을 최소화하고 다양한 이해와 가치가 수렴될 수 있도록 합리적이고 민주적인 계획과정을 시행하는 것이 중요한 과제로 등장하였다.⁸⁷⁾

특히, 과거 중앙집권적 군사독재 정권과 80년대 민주화운동, 그리고 1995년 지방자치제도의 본격도입, IMF를 경험하면서 지금 우리사회는 사적부문 등 사회전반에서 커다란 변화에 직면하고 있다.

공공정책 가운데서도 시내버스 정책은 시민들이 가장 많이 이용하고 있는 대중교통수단이라 점에서 정책과정에서 시민참여가 다양한 형태로 활발하게 이루어지고 있으며, 지방자치제 이후 도시교통문제의 혼잡과 제도개혁에 대한 관심, 지속가능

87) 이성근, 『공공정책과정에 있어서 공동생산적 참여의 집행과정과 결과에 관한 연구』, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 1993, p32

한 도시교통을 위한 시민적 관심이 높아지면서 2000년대 이후 시내버스를 중심으로 하는 도시교통정책에 대한 시민적 관심과 참여는 괄목할만한 성장을 했으며 이러한 추세는 앞으로도 지속될 것으로 전망된다.

더불어 민주사회로의 과정에서 형성되기 시작한 각종 NGO단체의 급격한 성장과 위상이 높아지면서 지방 정부정책 과정에서의 지역 NGO의 역할은 높아지고 있으며, 지방정부와의 관계에 대한 논의도 활발하게 이루어지고 있다.

뿐만 아니라 지역NGO는 1990년대 초반부터 형성되기 시작하여 1995년 지방자치제의 본격 실시 이후 활동영역이 공공영역 뿐만 아니라 정치부문에까지 확대되고 있으며, 과거의 의식개혁운동이나 불우이웃돕기 운동에서 주민자치운동이나 시정감시운동과 같은 민관협력체제 구축을 위한 다방면의 활동을 전개해가고 있다.

그러나 지방정부와 지역NGO간의 협력의 역사가 짧고 서로 간에 갈등과 불신이 팽배해 있는 우리사회의 실정에 비춰볼 때, 기존의 민관 관계는 많은 문제점과 한계를 드러내고 있다.

먼저, 시민참여를 ‘정책통과를 위한 관문 또는 특정사업에 대한 면죄부를 주기 위한 과정’으로 형식적으로 운영해왔다는 점을 지적할 수 있다. 의제선정에서부터 참가자, 자료내용에 이르기까지 정책과 사업을 정당화시키고 홍보하기 위하여 시민참여 과정이 준비, 운영되어왔기 때문에 형식적인 운영은 참여과정과 지방정부에 대한 불신을 가중시켜왔으며, 이해관계자들의 집단행동을 유발하게 하는 원인이 되었다.⁸⁸⁾

또한 10년의 지방자치의 역사에도 불구하고 오늘날 지방자치는 중앙권력의 예속에서 완전히 벗어나지 못하고 있으며, 지방자치의 핵심이라 할 수 있는 지방정부의 정책결정권 및 재정권은 상당부분 중앙정부가 장악하고 있다. 다시 말해 지역의 문제에 대해 아직까지도 지역민 스스로가 모든 것을 결정할 수 있는 여건이 제도적으로 보장되어있지 못하다는 것이다. 따라서, 지역민이 지방정부와 지방의회의 정책결정 과정에 참여할 수 있는 상향식의 참여민주주의가 열려있지 않고 있으며, 결국 지역민의 참여와 참정이 극도로 제한됨으로써 중앙에 예속되어 온 기존의 지역 사회 유지와 기득권층이 지방자치제를 장악운영하게 되어 민관협력체제 구축에 커

88) 정연경, 『환경정책에서 시민참여 과정에 관한 연구』, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 2002, p1

다란 걸림돌이 되고 있는 것이다.

이에 지방정부와 지역 NGO간의 새로운 역할모색과 협력관계를 구축하기 위한 노력은 진정한 지방자치의 정착을 위한 당면과제라 하지 않을 수 없다.

이 글은 이 같은 문제인식을 가지고 대전광역시 시내버스정책을 중심으로 지방 정부와 지역NGO 간의 바람직한 협력체계 실태와 새로운 협력 방안을 모색해보고자 한다.

따라서 본 과제를 위해 지방정부의 정책과정에 지역NGO의 참여실태를 조사 분석하고, 설문조사 방법을 연구방법으로 선택하여, 지방정부의 시내버스 정책 과정에 대한 지역NGO와 지방정부간의 일반적인 관계와 정책참여과정상에서의 문제점, 그리고 올바른 해결방안은 무엇이 있는지에 대해 설명하였다. 설문대상으로는 지역 NGO에 적을 두고 있는 시민운동 활동가와 교통관련 전문가, 그리고 교통정책을 담당하고 있는 공무원들을 대상으로 했으며, 분석은 빈도분석과 교차분석 그리고 집단간비교를 위해 T검증을 활용하였다.

II. 지역사회에서 NGO와 지방정부의 역할

지방정부와 지역NGO간의 관계에 대해 이해하는 일은 매우 어려운 작업이다. 정부부문과 NPO부문(비영리단체 : non-profit organization)의 다양성만큼이나 양자간의 관계유형 뿐만 아니라, 상호작용과 거래를 통하여 그 관계가 항상 변화하기 때문이다(Coston, 1998) 어떤 분야를 어떤 방법으로 살펴보느냐에 따라 협력체계 유형은 서로 다르게 나타날 수밖에 없다. 이 글에서 다루고자 하는 지역 NGO는 1980년대 민주화운동 이후 1990년대를 기점으로 대전지역에서 만들어진 시민사회단체로 한정하고자 하며, 시내버스 등 교통정책에 직간접적으로 참여하고 있는 단체에 국한시켜보고자 한다.

본격적인 지방자치시대 개막이후 시민사회의 힘은 더욱더 커질 것이라는 주장이 최근 몇 년 사이에 현실로 나타나고 있다. 그만큼 지방자치제 이후 시민사회의 힘과 역할이 커지고 중요하다는 점을 강조하는 것이다. 실제로 과거 권위주의 사회에서의 시민사회는 상대적으로 위축될 수밖에 없었으며 국가와 시장영역에의 영향력은 미비했지만, 지방자치제 이후 시민사회는 적지 않은 문제와 비판 속에서도 나름

대로 국가와 시장으로부터 자유로운 새로운 시민사회 영역을 개척하고 있다.

이러한 시민단체의 다방면에서의 활동은 지방정부영역과 시장영역에 대한 감시와 견제역할과 아울러, 건강한 시민사회를 형성하는데 크게 이바지하고 있다. 89)

지역 NGO의 다양한 활동은 많은 변화를 가져오고 있으며, 우리사회의 민주화의 진전과 사회경제적 분화현상에 의하여 어느 때보다도 시민사회의 위상과 역할을 높이고 있다. 더 나아가 지역NGO는 기존 지역 기득권(토호) 세력의 사회경제개발 정책과 관련하여 비판적인 입장을 보여 왔기 때문에 지방정부와 지역NGO의 관계는 잦은 대립과 적대적인 관계로 인식되고 있으나, 최근 들어 지속가능한 지역사회를 위한 상호보완적이고 자발적인 참여에 기초한 상호 협력적 관계에 대한 요구도 높아지고 있다.

또한 지방정부와 지역NGO는 밀접하게 상호작용 한다. 지방정부의 정책은 지역 NGO를 포함한 시민사회의 행위에 따라 결정되고, 지역NGO도 정책의 내용에 따라 대응방법 등 큰 영향을 받는다. 또한 지방정부는 상대적으로 우월적 지위에 있는 반면 지역NGO는 시민의 이해와 요구를 대변하고 남용된 권력에 대한 감시와 견제를 통해 사회적 균형추 역할을 담당한다.

특히, 시내버스를 중심으로 대중교통 정책과 관련해서는 지방정부가 시장영역인 시내버스 업체 등에 대한 모든 통제가 어렵기 때문에 지방정부는 시민사회의 도움을 받을 수밖에 없다. 결국 지역NGO는 지방정부의 교통정책에 대한 견제와 감시와 더불어 시장영역에 대한 소비자 권리를 찾기 위한 역할도 함께 갖게 되면서, 지방정부와 지역NGO간의 협의협력 기능을 담당한다. 따라서 효율적이고 지속적인 지역사회 관리를 위해서 지역NGO와 지방정부는 상호 협력하지 않을 수 없다.

89) 지방자치제 도입 이전의 권위주의 사회에서 행정기관에 대한 감시와 견제는 있을수도 없었으며, 시민사회의 자발적인 목소리도 제대로 내지 못한 것이 사실이다. 그러나 지방자치제 도입이후 새롭게 생겨난 시민단체는 지방정부와 지방의회, 지역기득권을 감시하고 견제함으로써 시민사회의 역량을 높이고 건강성을 지켜낸다는 의미부여가 가능하다. 이러한 시민단체는 학연·지연으로 규합된 집단과 이익집단, 그리고 이해관계가 걸린 주민집단과 달리 전체 지역사회 전반에 미치는 영향은 다양하게 나타난다.

III. 지역NGO와 지방정부간의 역학관계 사례분석

1. 지역NGO 활동에 대한 전반적 평가의견

지역NGO에 대한 활동평가를 묻는 질문에 ‘만족한다’는 응답이 37.1%로 ‘만족하지 않는다’라는 응답 10.7%보다 훨씬 높게 나타나 지역NGO 활동에 대해 대체로 만족하고 있는 것으로 나타났다.

지역NGO에 대한 활동평가 및 문제점에 대한 시민운동가와 공무원간의 차이를 검증하기 위하여 T-검정한 결과 응답자의 직업군별로 차이를 발견하였다. 지역NGO 활동평가에 대해 시민운동가는 3.58점, 공무원은 3.04점으로 나타나, 공무원보다 시민운동가 스스로 지역NGO 활동을 더 높게 평가했다.

<표1> 지역NGO 활동평가에 대한 T-검정 결과

구 분	직업범주	N	평 균	T값	유의수준
지역NGO 활동평가	시민운동가	66	3.58	4.474	.000
	공무원	57	3.04	4.512	.000

반면에 지역NGO의 전문성과 대표성에 대한 시민운동가와 공무원간의 차이를 검증하기 위하여 T-검정한 결과 시민운동가의 평균값은 각각 2.74점, 3.21점에 그친 반면, 공무원들의 평균값은 각각 3.07점, 3.62점으로 현격히 높게 나타나 시민운동가 보다 공무원들이 지역NGO의 전문성 및 대표성에 대해 더 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

이는 지역NGO의 활동평가에 대해서는 시민운동가 스스로 높게 평가하면서도, 지역NGO의 전문성과 대표성에 대해서는 시민운동가 스스로 소극적으로 평가하고 있어, 향후 신뢰관계 형성 측면에서 지역NGO와 지방정부간 협력체계 구축에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대된다.

<표1-1> 지역NGO의 문제점에 대한 T-검정 결과

구 분	직업범주	N	평 균	T값	유의수준
지역NGO 전문성	시민운동가	66	2.74	-2.236	.027
	공무원	58	3.07	-2.250	.026
지역NGO 대표성	시민운동가	66	3.21	-2.282	.024
	공무원	58	3.62	-2.294	.023

2. 정책과정에서의 영향력 평가의견

‘지역NGO의 시내버스 정책결정에 미치는 영향’과 ‘의견 반영 여부’를 묻는 질문에 총 응답자의 33.8%는 ‘크거나 매우 크다’는 긍정적인 응답을 했으며, 적다라고 응답한 경우는 각각 15.6%와 20.1%에 그쳤다.

또한 대전시 시내버스 정책과정에 대한 지역NGO의 참여 필요성을 묻는 질문에는 총 응답자의 84.4%가 ‘필요’ 또는 ‘매우필요’하다고 응답을 했으며, ‘불필요’하다는 응답은 7.5%에 그쳤다.

특히, 지역NGO의 시내버스 정책과정 참여에 대한 시민운동가와 공무원간의 차이를 검증하기 위하여 T-검정한 결과 시민운동가 스스로는 ‘지역NGO의 영향력’(3.02점)이나 ‘의견의 반영정도’(2.80점)에 대해 낮게 평가하고 있는 반면에, 공무원들은 ‘지역NGO의 영향력’(3.38%)이나 ‘의견의 반영정도’(3.41점)를 높게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

반면, ‘지역NGO 참여의 필요성’을 묻는 질문에 대한 집단간 비교결과 시민운동가들은 ‘매우 필요하다’고 답한 반면 상대적으로 공무원들은 낮게 응답하고 있는 것으로 나타났다.

<표2> 지역NGO의 시내버스 정책과정 참여에 대한 T-검정 결과

구 분	직업범주	N	평 균	T값	유의수준
지역NGO 영향력	시민운동가	66	3.02	-2.970	.004
	공무원	58	3.38	-2.921	.000
지역NGO 의견 반영정도	시민운동가	66	2.80	-4.819	.000
	공무원	58	3.41	-4.759	.000
지역NGO 참여의 필요성	시민운동가	66	4.59	6.120	.000
	공무원	58	3.72	6.117	.000

3. 관계 설정 저해 요인에 대한 의견

‘지방정부와 지역NGO간 협력관계 구축을 저하시키는 이유’를 묻는 질문에 ‘지방정부와 지역NGO간 상호불신’(56.2%), ‘시민홍보 부족’(55.6%), ‘폐쇄적 조직운영’(53.1%), ‘법·제도적 장치부재’(49.3%) 순으로 동의율이 나타났으며, ‘동의하지 않는다’는 응답도 ‘폐쇄적 조직운영’(21.9%), ‘법·제도적 장치부재’(18.8%), ‘조직역량 부재’(15.1%) 순으로 나타났다.

같은 질문에 대한 시민운동가와 공무원간의 차이를 검증하기 위하여 T-검정한 결과 응답자의 직업군별로 미묘한 차이를 발견할 수 있었다. ‘협력체계 구축을 저하시키는 이유’에 대해 아래 <표3>에서처럼, 6가지 전 부문에서 공무원 보다 시민운동가의 동의률이 높게 나온 가운데, 시민운동가는 ‘법·제도적 장치 부재’와 ‘협력체계 구축을 위한 추진의지 부족’ 순으로 응답했으며, 공무원의 경우 ‘지방정부와 지역NGO간 상호불신’이나 ‘시민홍보 부족’ 순으로 응답했다.

<표3> 협력체계 구축을 저하시키는 이유

구 분	상호 불신	폐쇄적 조직	조직역량 부재	법·제도적 부재	추진의지 부족	시민홍보 부족
(매우)동의안함	12.5%	21.9%	15.1%	18.8%	11.3%	11.3%
보 통	31.3%	25%	44.3%	31.9%	40%	33.1%
(매우)동 의 함	56.2%	53.1%	40.6%	49.3%	48.7%	55.6%

<표3-1> 협력체계 구축을 저하시키는 이유에 대한 T-검정 결과

구 분	직업범주	N	평 균	T값	유의수준
지방정부와 지역NGO간 상호불신	시민운동가	66	3.52	2.402	.018
	공무원	58	3.21	2.360	.001
폐쇄적 조직운영	시민운동가	66	3.53	3.393	.001
	공무원	58	2.97	3.422	.001
전문성 등 조직역량 부재	시민운동가	66	3.47	3.435	.001
	공무원	58	3.00	3.390	.001
법, 제도적 장치 부재	시민운동가	66	3.70	5.817	.000
	공무원	58	2.90	5.774	.000
협력구축을 위한 추진의지 부족	시민운동가	66	3.64	4.319	.000
	공무원	58	3.07	4.342	.000
시민홍보 부족	시민운동가	66	3.62	2.215	.029
	공무원	58	3.34	2.169	.032

4. 협력체계 구축단계에 대한 의견

지방정부와 지역NGO는 어느 단계에서 협력체계 구축이 강화되어야 된다고 생각하십니까?란 질문에 대해 총 응답자의 51.3%는 ‘정책입안 단계’라고 답했으며, ‘정책과정 전반’(28.1%), ‘정책결정단계’(11.3%), ‘정책평가단계’(6.3%), ‘정책집행단계’ 순으로 응답하였다.

<표4> 지방정부와 지역NGO간 협력체계 구축 단계

	빈 도	유효 퍼센트(%)
정책입안 단계	82	51.3
정책결정단계	18	11.3
정책집행단계	5	3.1
정책평가단계	10	6.3
정책과정 전반	45	28.1
합계	160	100.0

집단간 교차분석에서는 시민운동가 59.1%, 공무원 55.2%가 ‘입안단계’라고 응답했으나 ‘정책과정 전반’에 참여해야 한다는 응답도 시민운동가 33.3%, 공무원 17.2%에

이러 정책과정에 지역NGO 참여의 필요성을 역설하고 있었다.

<표4-1> 지방정부와 지역NGO간 협력체계 구축단계에 대한 교차분석

구 분	입안단계	결정단계	집행단계	평가단계	정책과정 전반	전 체
시민운동가	59.1%	7.6%	0%	0%	33.3%	100%
공무원	55.2%	13.8%	3.4%	10.3%	17.2%	100%

전체적으로 시민운동가 및 공무원 모두 ‘정책입안단계’부터 지역NGO의 의견이 반영되어야 한다고 보고 있으나, 시민운동가는 결정단계와 집행단계 그리고 평가단계의 응답률이 낮은 반면 공무원의 경우 27.5%나 응답해 지역NGO 참여를 절차상 당위성으로 이해하려는 특성을 드러낸 것으로 보인다.

5. 협력체계 구축을 위한 지방정부의 지원방안에 대한 의견

올바른 협력체계 구축을 위한 지방정부의 가장 바람직한 지역NGO지원 방안을 묻는 질문에 전체응답자의 40%는 ‘공동프로그램 기획 및 추진’을 꼽았으며, 28.8%는 ‘법적 제도적 장치마련’을 꼽았다. 이외에도 토론회장 회의공간 등 공공시설 지원(15%), 사무위탁 등을 통한 수익사업 지원(5%) 등의 순으로 응답했다.

<표5> 올바른 협력체계 구축을 위한 지방정부의 가장 바람직한 지역NGO 지원방안

	빈 도	유효 퍼센트(%)
사업비 등 재정지원	6	3.8
토론회장, 회의공간 등 공공시설 지원	24	15.0
사무위탁 등을 통한 수익사업 지원	8	5.0
지역 NGO 활동에 대한 대외홍보	8	5.0
공동프로그램 기획 및 추진	64	40.0
공익 등 자원봉사 인력 지원	4	2.5
법적 제도적 장치마련	46	28.8
합 계	160	100.0

지역NGO의 지원방안에 대한 교차분석을 통한 시민운동가와 공무원간의 차이를 분석한 결과, 지역NGO 지원방안을 위해 시민운동가는 절반이 넘는 53%의 응답자가 ‘법적장치 마련’을 꼽았으며, 다음으로 ‘공동프로그램’(25.8%), ‘시설지원’(9.1%), ‘재정지원’(6.1%) 순으로 응답했다.

반면에 지역NGO 지원방안에 대해 공무원의 41.4%는 ‘공동프로그램 개발’을 꼽았으며, 다음으로 ‘시설지원’(20.7%), ‘법적장치마련’(13.8%), ‘수익사업지원’ ‘인력지원’(6.9%) 순으로 응답해 집단간 분명한 인식차이를 확인할 수 있었다.

<표5-1> 지역NGO 지원방안 교차분석

구 분	재정지원	시설지원	수익사업 지원	대외 홍보	공동프로그램	인력 지원	법적장치 마련	전 체
시민운동가	6.1%	9.1%	3.0%	3.0%	25.8%	.0%	53.0%	100%
공무원	3.4%	20.7%	6.9%	6.9%	41.4%	6.9%	13.8%	100%

6. 협력체계 구축을 위한 지역NGO의 활동방안에 대한 의견

올바른 협력체계 구축을 위한 지역NGO의 가장 바람직한 활동 방안으로 ‘상호간 신뢰구축을 위한 노력 및 공동프로그램 기획추진’(30%), ‘지역NGO의 전문성 함양 등 정책역량 강화’(23.8%), ‘일반시민의 참여 활성화 및 시민홍보 강화’(23.1%), ‘공식적인 협의기구 구성’(15%) 등으로 나타났는데, 이를 집단간 교차분석을 한 결과 <표 6>과 같이 서로 상이한 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다.

<표6> 올바른 협력체계 구축을 위한 지역NGO의 가장 바람직한 활동방안 교차분석

구 분	정책역량 강화	협의기구 구성	매뉴얼제작 및 활용	공동 프로그램	시민참여 및 시민홍보 강화	기타	전체
시민운동가	30.3%	21.2%	3.0%	12.1%	30.3%	3.0%	100%
공무원	20.7%	13.8%	6.9%	41.4%	17.2%	0%	100%

지역NGO 활동방안에 대해 시민운동가는 ‘정책역량 강화’(30.3%), ‘시민참여 및 시민홍보 강화’(30.3%), ‘협의기구 구성’(21.2%), ‘공동프로그램 개발(12.1%) 순으로 응답했으며, 공무원은 ‘공동프로그램 개발’(41.4%), ‘정책역량강화’(20.7%), ‘시민홍보 강화’(17.2%), ‘협의기구 구성’(13.8%) 순으로 응답했다.

<표5-1>의 지방정부의 지원 방안에서 시민운동가는 ‘법적 제도적 장치마련’을 1순위로 꼽았으나, 공무원은 13.8%에 그친 것과 <표6>의 지역NGO의 가장 바람직한 활동방안을 묻는 질문에 공무원은 ‘상호간신뢰구축을 위한 노력 및 공동프로그램

기획추진'을 1순위로 꼽았지만, 시민운동가는 12.1%밖에 되지 않은 것은 지방정부와 지역NGO간 협력체계 구축방법에 대한 양 집단간의 확연한 인식차이를 드러낸 것으로 보인다.

이러한 설문결과에서 시민운동가들은 자율적이면서 비 의존적인 '제도개선'을 1순위로 선택하였으며, 공무원들은 의존적이라고 할 수 있는 '공동프로그램 추진'을 선택한 것으로 이해된다.

7. 지방정부와 지역NGO의 가장 바람직한 관계에 대한 의견

지방정부와 지역NGO간 관계를 묻는 질문에 대해 전체응답자의 62.8%는 '자율성에서 지역NGO가 정부로부터 독립적인 동시에 근접성에서 양자관계가 긴밀해야 한다'고 응답했으며, 다음으로 28.2%가 '자율성에서 지역NGO가 정부로부터 독립적이거나 근접성에서 양자관계가 소원해야 한다'고 응답했다.

같은 질문에 대한 집단간 교차분석을 한 결과 시민운동가는 '독립적이며 긴밀해야 한다'는 응답이 56.5%로 가장 많았으나, '독립적이나 소원해야 한다'는 응답도 40.3%나 되었다. 그 외 '의존적이나 긴밀', '의존적이나 소원해야 한다'는 응답은 3.2%에 그쳐 '자율성' 및 '근접성' 모두 거리를 두어야 한다는 의견이 상대적으로 비중이 높았다.

반면에 공무원들의 경우 '독립적이며 긴밀해야 한다'는 응답이 62.1%로 가장 많았으며, '독립적이나 소원해야 한다'는 응답은 시민운동가 응답의 절반에 그친 20.7%에 불과했다. 그러나 '의존적이나 긴밀', '의존적이나 소원해야 한다'는 응답도 17.2%에 이르러 시민운동가의 응답과 대조를 이루고 있다.

<표7> 지방정부와 지역NGO의 가장 바람직한 관계

	빈도	유효 퍼센트
통합된 의존관계 / 자율성에서 NGO가 정부에 의존적인 동시에 근접성에서 양자가 긴밀한 경우	9	5.8%
분리된 의존관계 / 자율성에서 NGO가 정부에 의존적이나 근접성에서 양자간의 관계가 소원할 경우	5	3.2%
통합된 자율관계 / 자율성에서 NGO가 정부로부터 독립적인 동시에 근접성에서 양자관계가 긴밀한 경우	98	62.8%
분리된 자율관계 / 자율성에서 NGO가 정부로부터 독립적이나 근접성에서 양자관계가 소원한 경우	44	28.2%
합 계	156	100.0

<표4-1> 지방정부와 지역NGO의 가장 바람직한 관계에 대한 교차분석

구 분	의존적이나 긴밀	의존적이나 소원	독립적이며 긴밀	독립적이나 소원	전 체
시민운동가	3.2%	0%	56.5%	40.3%	100%
공무원	10.3%	6.9%	62.1%	20.7%	100%

IV. 결 론

지금까지 시내버스정책을 중심으로 지역NGO와 지방정부간의 협력관계에 대한 실태를 분석하였다. 이글의 분석 사례로 채택한 정책이 시내버스 정책이라는 한정된 상황에 대한 민관협력방안을 모색해 보려는 시도였기 때문에, 최근의 시민운동 위기를 타개하기 위한 다양한 발전방안 모색과 사회단체(관변단체)를 포함한 기존의 일반적인 민관협력방안 연구와는 거리가 있음을 밝혀 둔다. 그럼에도 불구하고 이번 설문조사 결과는 지역NGO와 지방정부간의 협력체계 구축의 전제조건이 되는 '시민운동가'와 '공무원'들의 인식을 이해하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

사례분석을 통해 제시된 정책과정에 지역NGO의 참여를 보장하고 시민운동의 독립적 지위와 활동에 기초한 지방정부와의 협력체계 구축은 참여민주주의와 실질적인 지방자치를 견인한다는 점에서 유의미한 결과라 판단된다. 아울러, 지역NGO와 지방정부간 올바른 협력관계 구축을 위한 몇가지 실천방안을 아래와 같이 제시코자 한다.

첫째, 지역NGO와 지방정부간의 올바른 협력체계 구축을 위해서는 상호불신을 극복해야 한다. 시민운동가와 공무원 두 집단 모두 지역NGO 활동이나 참여의 필요성에 대해 비교적 긍정적으로 인식하고 있으며, 지역NGO 전문성 및 대표성과 지역NGO의 영향력 및 의견반영정도에 대해서는 공무원이 오히려 시민운동가 보다 더 높게 평가하고 있는 점은 앞으로 지역NGO와 지방정부간 협력체계 구축에 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 협력체계 구축을 저하시키는 원인으로 두 집단 모두 '상호불신' 이나 '폐쇄적 조직운영', '추진의지 부족' 등을 꼽은 것은 지역NGO와 지방정부 관계에 대한 현주소를 드러낸 것으로 상호불신을 극복하기 위한 다양한 노력들이 지속적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

둘째, 지방정부의 정책과정에 지역NGO의 참여는 정책입안단계 및 정책과정 전반에 참여해야 한다. 지금까지 지역NGO의 정책과정 참여는 정책의 당위성 확보를 위해 의도적으로 정책결정단계 내지 집행단계를 중심으로 이루어져왔으나, 앞으로는 정책입안단계에서부터 정책과정 전반에 참여할 수 있도록 해야 한다. 따라서, 지방정부의 당위성 확보를 위한 절차적 수단이 아닌 지역NGO의 자율성을 확보하는 가운데 정책과정에 참여를 견인하는 제도개선과 더불어 인식전환이 이루어져야 한다.

셋째, 지역NGO의 독립성 보장을 위한 조직민주주의 구현과 자립재정의 기반을 강화해야 한다. 부실한 조직으로 지역기득권 세력에 포섭되지 않으려는 몸부림은 결국 지방정부와의 건강한 관계형성을 어렵게 한다는 점에서, 지역NGO의 독립성 보장을 위한 다양한 노력이 이루어져야 한다.

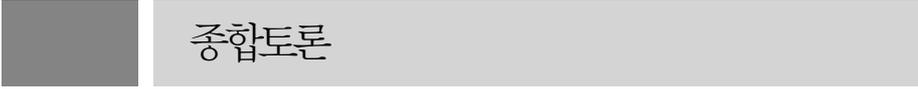
넷째, 재정지원을 근간으로 하는 공모사업 위주의 기존 지역NGO에 대한 지방정부의 지원정책이 시민운동의 독립성과 책임성을 저해하는 원인으로 인식되고 있는 만큼, 전면적인 개선이 이루어져야 한다. 기부금품모집규제법 개정이나 소득공제와 같은 법적·제도개선과 더불어, 공동프로그램 기획추진, 토론회장 등의 공공시설 지원, 그리고 장기적으로 NGO센터 등의 간접적인 지원이 이루어져야 한다.

마지막으로 앞의 논의와는 별개로 지역NGO와 지방정부간의 올바른 협력체계 구축 노력이 지역기득권에 포섭되는 가운데 지배질서의 하위파트너가 되는 결과만큼은 막아야 한다는 점에서, 최근 회원이 급속도로 늘어나면서 나타나고 있는 상반된 정체성 문제(주요임원, 회원, 외부의 요구 등)에 대한 문제해결을 위한 더 많은 논의와 합의가 이루어져야 할 것으로 보인다. 특히, 장기적으로 이들을 설득하고 포

섭할 수 없다면 올바른 협력관계 형성 여부와 상관없이 시민운동은 의도하지 않게 신자유주의적 시장질서에 넘어가고 결국 지배질서의 하위파트너가 되는 결과를 맞을 수도 있음을 유의해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 김광식, 『한국 NGO』, 동명사, 1999
- 김준기, 『비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구』, 한국행정학회 기획세미나, “정부와 NGO”발표논문, 2000
- 박상필, 『NGO와 정부 그리고 정책』 2002
- 유팔무김정훈, 『시민사회와 시민운동2』 한울, 2001
- 이성근, 『공공정책과정에 있어서 공동생산적 참여의 집행과정과 결과에 관한 연구』, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 1993, p32
- 이은구 외 공저, 『지방정부 경영전략론』, 2001
- 이은구김겸훈, 『지방정부와 NGO의 생산적 협력관계 구축에 관한 이론 탐색』 “정치정보연구”, 1999
- 정연경, 『환경정책에서 시민참여 과정에 관한 연구』, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 2002, p1
- 조석주김필두 『지역NGO의 지방자치단체 정책참여방안』, 한국지방행정연구원, 2000
- 충남발전연구원, 『충청남도 지역NGO의 정책참여 및 협력방안』, 2001

A horizontal navigation bar consisting of two rectangular segments. The left segment is dark gray, and the right segment is a lighter gray. The text '종합토론' is centered within the lighter gray segment.

종합토론